

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

الإيداع القانوني

2011 PE 0113

الرقم الدولي المعياري

X2028876

ملف الصحافة

42/2011

المطبعة

دار القلم للطباعة

12. شارع النور ، يعقوب المنصور - الرباط

الهاتف : 0537299490 / 0661370079

الفاكس: 0537694820

البريد الإلكتروني : daralkalam@yahoo.fr

Daralqalam2011@gmail.com

المراسلة

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

الهاتف: 0665929835

البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

اللجنة العلمية

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- كولفرني محمد	: أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام)
د- إدريس الحياتي	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)
د- 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	: أستاذ إدارة الأعمال المشارك جامعة شقراء (المملكة العربية السعودية)
د- عبد الله 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 مجني	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون العام)
د- لعشرات محمد	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)

قواعد النشر

- * أن يكون البحث أصيلاً معداً 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.
 - * يمكن للباحث إجراء التعديلات المطلوبة وإرسال البحث المعدل إلى نفس البريد الإلكتروني المذكور سالفاً.
 - * 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.
 - * إتباع 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 TraditionalArabic 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	تقديم العدد
الدراسات والابحاث	
10	الجبايات الترابية وسؤال الجهوية المتقدمة يونس مليح
27	التمكين السياسي للمرأة بالمجالس الترابية بالمغرب حنان هبولة
44	افتتاح الجماعات الترابية مصطفى الباهي
57	الجماعات الترابية أية قدرة على تنفيذ المشاريع الاستثمارية محمد بومديان/سكينة اتحادي
68	التدبير المركزي يَعْقِلُ اللامركزي في زمن كورونا زين الدين عبد المغيث
77	إستراتيجيات الجماعات الترابية في تفعيل السياسة الحمائية للبيئة هناء الحمومي
96	الجهوية المتقدمة خطوة نحو جهوية موسعة:الإطار النظري للجهوي شرفي سيدي محمد
129	الجهة والمراكز الجهوية للاستثمار : أي علاقة في تنمية الاقتصاد الترابي؟ ياسر عاجل / عبد الله غازي
155	واقع مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي؟ غازي عبدالله
176	اللاتمركز الإداري ودوره في تفعيل الجهوية المتقدمة:دراسة في ضوء ميثاق اللاتمركز عادل لشكر
191	التقائية السياسات العمومية الترابية وميثاق للاتمركز الإداري عدي البشير
202	قراءة في الميثاق الوطني للاتمركز الإداري المكحول الحسين
218	التدبير العمومي الترابي الجديد على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية رشدي عبد العزيز
242	الجهوية المتقدمة بالمغرب بين السياسات الجهوية والمقتضيات الدستورية والقوانين التنظيمية محمد مهداوي

263	التوجهات الجديدة في التعاملات التدبيرية الإستراتيجية الجهوية عبد الرزاق لعقابي
285	الحكامة المالية بالجماعات الترابية واقع وافاق سعيد سعيد باعوين
298	تنظيم شساعة المداخل عبد الهادي درعه
307	الدور الرقابي في تصحيح المسار التنموي للجهات على ضوء المستجدات القانونية أبوبكر شيبية

تقديم العدد

سنحت لي الظروف وفي أكثر من مناسبة، أن أحظى بشرف التقديم لكتب وأعمال ومساهمات بحثية وفي أكثر من مجال علمي. إلا أن شرفا خاصا أحظى به هذه المرة، وأنا أقدم لباكورة أعمال وأبحاث علمية، أقل ما يقال بشأنها أنها هي الأخرى حظيت بشرف تسجيل لحظة تاريخية فارقة، عنوانها الكبير يدخل في ثقافة الاعتراف بجميل لأستاذ بل لفقير مغربي من طينة المرحوم محمد كرامي، الذي يكفيه فخرا أنه ترك بيننا المؤلف التحفة (القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، والذي بالإمكان اعتباره تأليفا خاصا، وعلميا، ومتكاملا، وتحليليا، وتركيبيا، وعقلانيا، وغير نمطي في المادة الإدارية.

لن أخوض في المسار العلمي للفقير المغربي محمد كرامي، والذي عاش وعاش التجربة الأكاديمية بكل من فرنسا والمغرب، والذي سينتسب وإلى جانب اشتغاله كأستاذ جامعي بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء محاميا بالهيئة التابعة لهذه المدينة. ولن أخوض في أخلاقيات الأستاذ المعلمة، الخلق، المتواضع، والمتمكن من مجاله العلمي؛ أي القانون الإداري. ولكن ورغم ذلك والمناسبة شرط، سأحاول أن أقرب أكثر جانبا من الأخلاقيات العلمية للفقير كرامي، من خلال المؤلف التحفة "القانون الإداري"، الذي سيعاد طبعه لأكثر من مرة، وسيكون من المصادر المرجعية للباحثين والمهتمين والطلبة في هذا المجال.

ليسمح لي أستاذي الكريم، أن أكتب في حقه شهادات، - كان لأسباب خارجة عن الإرادة- أن تكون شهادة تلقى في حضرته بمناسبة تكريمه في إحدى المناسبات العلمية بمدينة الدار البيضاء. إلا أن القدر شاء أن توجل الورقة التي هيأها بمناسبة هذا الحدث، وأن تعطى لي المناسبة لأجل توثيق كلمات التكريم بشكل مكتوب. لكل هذا وذاك، أستاذي الجليل سأستجمع فن القول لأسجل التالي بيانه من كلمات بل وشهادات، وهي كما قلت ذا ارتباط بالمؤلف التحفة، الذي يستحق بكل المقاييس أن يكون من المراجع الأساسية المميزة في مادة القانون الإداري، والقانون الإداري المغربي.

يطالعك في بدايات صفحات المؤلف، استهلال أقل ما يقال عنه أنه استهلال العالم المرابي، ومضمونه "الفكر أساس الخلق والإبداع، ومن لا فكر له فإن وجوده وعدمه سواء". الكتاب الذي يقع في 486 صفحة مع توازن في المحتوى؛ من خاصياته الكبرى على مستوى الشكل، وفي الشق الخاص بالأسلوب، ميزات السلاسة والوضوح والدلالة؛ أي التحكم في اللغة. وفي الشق الخاص بالتحليل، ميزات حسن بناء الأفكار والفقرات والربط بينها؛ أي التحكم في التحليل. بل إن خاصية التفرد في الكتابة والابتعاد عن

النمطية، تحبب للقارئ حسن الاستفادة من هذا الكتاب، وهذا ما تشهد به أكثر من محطة من محطات مؤلف الأستاذ كرامي.

على مستوى المضمون، فإن غنى المؤلف التحفة تظل حاضرة وفي أكثر من محطة من التحاليل الواردة في الكتاب. يكفي أن أسجل بخصوصها إقرار الفقيه نفسه، بأن مادة "القانون الإداري من المواد التي تجد أساسها ليس فقط في التشريع، ولكن وبشكل كبير في الاجتهاد القضائي"؛ الأمر الذي يفرض على أي إصدار في هذا المجال أن يأخذ هذا المعطى بعين الاعتبار. ثم إقرار الفقيه في مناسبة ثانية، بأن "الاجتهاد القضائي بالمغرب، قد لعب دورا أساسيا في بناء القانون الإداري المغربي. بل إن الفقيه كرامي، سيساهم في مناسبة أخرى في الجدل الفقهي المثار بخصوص إشكالية، خضوع من عدم خضوع القرارات الملكية المتخذة في المجال الإداري للرقابة القضائية، واصطفاه بالمناسبة إلى جانب من نادوا بإمكانية ذلك، اعتدادا بالمستجدات التي حملها دستور المملكة لسنة 2011.

أعتقد جازما، وبواسطة هذه الشهادات المرجعية المختارة، والتي كنت أود أن يسمعها الأستاذ الفقيه مني شخصا وهو في حياته-، أن كل باحث رصين أو مهتم شغوف بالعلم أو طالب جاد، يريد أن يتعرف على القانون الإداري بصيغته المغربية، تلزم أن تكون عدته الأولية مؤلف القانون الإداري، كما ألف فيه فقمنا الدكتور محمد كرامي. كما أسمح لنفسي في الأخير، بتسجيل توصيتين من وحي الكتاب التحفة، وهي توصيات للفقيه كرامي همت مجال اشتغاله، وهما:

- القانون الإداري، وضرورة الاعتداد بالخصوصية المغربية في التأليف اللاحقة؛

- القانون الإداري، وضرورة التأليف في "القضاء الإداري"، الذي بقي مشروعا غير مكتمل للفقيه، أراد أن يستكمل به عشقه لمادة من مثل مادة القانون الإداري.

حرر بالدار البيضاء، 12 أكتوبر 2020

الدكتور سعيد جفري

استاذ التعليم العالي

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

سطات

الدراسات والأبحاث

الجبايات الترابية وسؤال الجهوية المتقدمة

territorial taxation and the question of advanced régionalisation

يونس مليح

باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا-

ملخص:

يعتبر القانون 47.06 المنظم للجبايات المحلية، نتاجا لمجموعة من الإكراهات والنواقص التي عرفها القانون المتجاوز 30.89، والذي أبان بعد ثمانية عشر سنة من تطبيقه على محدوديته، فهو جاء لتغطية عدد من المعوقات وسد الثغرات، حيث اعتبر أنذاك بأن القانون رقم 30.89 جاء كترجمة حقيقية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب خلال فترات السبعينات والثمانينات وبداية التسعينات. فبالرغم من أن للمنظومة الجبائية السابقة مجموعة من المزايا، حيث شكلت خطوة هامة نحو العمل على تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية¹، إلا أنه لم يرقى للتوقعات والأهداف المنشودة منه، وتم تعويضه بالقانون الإصلاحي في حينه رقم 47.06، حيث أبان هو الآخر بعد 12 سنة من التطبيق على مجموعة من الإكراهات من بينها عدم مواكبته للمستجدات الدستورية خصوصا على المستوى الترابي وأيضا لما جاءت به الجهوية المتقدمة من مستجدات على الساحة الترابية ببلادنا، الأمر الذي يستدعي منا الوقوف عند أهم ما جاء به هذا القانون، وأيضا محاولة تحليل الإشكالات المثارة من خلاله.

الكلمات المفاتيح: القانون الجبائي المحلي - المستجدات الترابية - الإكراهات - سؤال الإصلاح

Abstract:

Law 47.06 regulating local levies is the result of a set of constraints and deficiencies that were defined by the law that exceeded 30.89, which showed after eighteen years of its application to its limits, as it covered a number of obstacles and filled gaps, where it was considered at the time that the law No. 30.89 was a true reflection of the political situation. The economic, social and social conditions that Morocco experienced during the 1970s, 1980s and early 1990s. Although the previous tax regime has a set of advantages, as it was an important step towards the development of the financial resources of local communities, it did not meet the expectations and objectives it had set and was compensated by the reform law of the time No. 47.06, where it was revealed after 12 years of implementation. There is a set of constraints, among which the failure to keep pace with the constitutional developments, especially at the level of dirtiness, and also because of the developments in the advanced region on the soil of our country, which force us to stick to the most important of this law, and also to try to analyze the problems arising from it.

Keywords: local tax law - territorial developments - problems - question of reforms

"ترعرعت وأنا متشبع بروح اللامركزية، مؤمنا بها، معتقدا أن الديمقراطية الحقيقية هي الديمقراطية المحلية، وإذا لم تكن هناك ديمقراطية محلية فلن توجد أبدا ديمقراطية وطنية، تهيمن عليها، وتطبعها بطابع الجد والاحترام والالتزام"¹.

تقديم

لقد حل القانون المنظم للجبايات المحلية 47.06 كمنقذ ومصالح للإكراهات والنواقص التي اتسم بها القانون القديم 30.89، حيث استكمل السنة الثانية عشرة منذ دخوله حيز التطبيق سنة 2008، حيث حاول تجاوز مختلف الإكراهات سواء التقنية منها أو القانونية التي شابت القانون القديم، حيث حاول القانون الجديد للجبايات المحلية تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وذلك من خلال تحقيق أهداف جديدة من بينها تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها؛ وذلك من خلال التقليص من عدد الرسوم، والعمل على تبسيط المساطر الجبائية، وأيضا العمل على مطابقة الجبايات المحلية لإطار اللامركزية، وملائمة الجبايات المحلية مع حاجيات الدولة.

لكن في ظل الظروف الحالية الجديدة، وفي ظل الدستور الجديد لفتاح يوليو 2011²، وفي ظل المبادئ والرؤى الجديدة التي جاء بها هذا الدستور على المستوى الترابي، سنحاول مساءلة القانون 47.06 حول مدى استجابته لهذه التطورات (المبحث الأول)، ثم سنحاول البحث عن النقاط السلبية التي تجعل هذا القانون لا يستجيب ومتطلبات الجهوية المتقدمة³ التي نص عليها الدستور الجديد للمملكة (المبحث الثاني).

¹ - مقتطف من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني لأشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، وذلك برحاب القصر الملكي العامر بالرباط، بتاريخ 21 أبريل 1992.

² - يعتبر الدستور أسى قانون في البلاد، وتحدد هذه الوثيقة شكل العلاقات بين مختلف السلطات، ومنه تستمد الدولة شرعيتها، ومنه تستمد مختلف القوانين والأنظمة، ومنها الضمانات القانونية التي يخولها للوحدات الترابية اللامركزية من حيث إنشاءها، وتشكيل مجالسها واختصاصاتها.

أنظر في هذا الصدد: محمد دريب، الجهوية بالمغرب، محاولة في التأصيل، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص 35.

³ - ينص الفصل الأول من الباب الأول لدستور المملكة المغربية لسنة 2011 على ما يلي: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

المبحث الأول: القانون 47.06 والجهوية المتقدمة: المبادئ والأهداف

يعتبر القانون 47.06 المتعلق بالجهويات المحلية، أحد الأدوات الرئيسية لتدبير الجباية المحلية بجميع أنواعها، فقد تم التنصيب على هذا القانون نظرا لأهمية إدخال تعديلات جوهرية تضمن التوفر على نظام يسير التوجهات العامة اللامركزية، وذلك من خلال تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وكذا تجاوز النواقص والصعوبات التي تعترى المنظومة السابقة⁴، فلمعرفة مختلف إيجابيات وحتى سلبيات هذا القانون ومدى ملائمته للمبادئ الجديدة التي رسمها دستور 2011، وبالخصوص مبدأ الجهوية المتقدمة، سنعمل في مرحلة أولى على تحديد الأهداف التي جاء على أساسها القانون 47.06 (مطلب أول)، ثم بعد ذلك سنتحدث عن الجهوية المتقدمة في الدستور الجديد للمملكة (مطلب ثاني).

المطلب الأول : مبادئ وأهداف القانون 47.06

من بين الأهداف الأولية والمرجعية التي أثنت مطلب الإصلاح الجبائي المحلي، الدعوة الملكية الرسمية لربط هذا الأخير بشروط التنمية الاقتصادية، سواء ارتبطت هذه الشروط بالدعم الموجه للمقاولات والفاعلين الاقتصاديين خاصة على المستوى المحلي، أم بإيجاد السبل والوسائل المساعدة لتشجيع الاستثمار المحلي. وستجد هذه الأهداف مرجعيتها الرسمية في مجموعة من الخطب الملكية، خاصة الدعوة الملكية للحكومة من خلال خطاب الجرف الأصفر بتاريخ 25 سبتمبر 2000 إلى إعادة النظر في الجبايات المحلية، بحيث تكون الغاية المثلى للجبايات تشجيع الاستثمار المنتج الذي يخلق فرص الشغل⁵. كما أن ذات الأولوية في الاهتمام بإصلاح الجبايات المحلية وربطها بشروط التنمية الاقتصادية، سيتم تكرسها أيضا في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية (12 أكتوبر 2000)، وأيضا في خطاب ملكي ثالث بمناسبة افتتاح المناظرة الوطنية للسياحة بمراكش بتاريخ 10 يناير 2001، وذلك ضمن التدابير المتعين اتخاذها لتأهيل القطاع السياحي وجعله قاطرة حقيقية للتنمية⁶.

لقد جاء القانون الجبائي المحلي الجديد في ظل محدودية التمويل المالي التي تعيشها الجماعات المحلية، وعدم قدرة القانون رقم 89-30 على مواكبة التطورات التي تعرفها اللامركزية بالمغرب

⁴ عرض وزير الداخلية حول مشروع قانون الجبايات المحلية امام لجنة الداخلية ولللامركزية و البنات الأساسية بمجلس النواب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص قانونية-العدد184، 2008، ص26.

⁵ خطاب الملك محمد السادس أمام رؤساء غرف التجارة والصناعة ورؤساء المكاتب الوطنية وعدد من الفاعلين الاقتصاديين، الاثنين 25 شتنبر 2000 بالجرف الأصفر.

⁶ سعيد جفري، هشام مليح، التشريع الجديد للجبايات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص 18.

وللاختصاصات المتزايدة للجماعات المحلية؛ وهو الأمر الذي دفع بمختلف الفعاليات المهتمة بحقل الجبايات المحلية إلى الدعوة لإصلاح النظام الجبائي المحلي، وذلك في سياق الاستجابة لمعطيات اقتصادية وسياسية واجتماعية أصبحت تفرضها اشتراطات داخلية وخارجية، الأمر الذي سيجعل المشرع المغربي في مقارنته للإصلاح الجبائي الجديد محكوما بتحقيق مجموعة من الأهداف القانونية، الاقتصادية، المالية، السياسية، الاجتماعية، والجبائية والمجالية، التي تستجيب لتوجهات السياسة الجبائية المحلية التي تنهجها الدولة.⁷

وقد جاء القانون الجبائي المحلي رقم 47.06 أيضا من أجل تعزيز الديمقراطية المحلية، وذلك عبر ضمان العدالة في توزيع العبء الجبائي المحلي، ومراعاة المقدرة التكليفية للملزمين، وتعزيز الضمانات القانونية والمسطرية الممنوحة لهم بهدف إشراكهم في عملية تدبير جباياتهم، وذلك عن طريق تبسيط وتسهيل عملية ولوج مساطر المنازعات الجبائية، وذلك في سبيل بناء ثقافة الحق والواجب من أجل مواطنة جبائية مسؤولة.⁸

بطبيعة الحال الهدف الرئيسي من وراء كل هذا يتمثل بالأساس في دعم اللامركزية كخيار سياسي، وذلك عن طريق مطابقة مقتضيات الإصلاح الجبائي الجديد للتطور الذي عرفته هذه الأخيرة والمتمثل في القانون 47-96 المنظم للجهات، والقانون المتعلق بالعمالات والأقاليم 79-00، والميثاق الجماعي 78.00، وعبر تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وتتجاوز النواقص والصعوبات التي عرفتها المنظومة الجبائية المحلية في ظل القانون 30.89، وذلك بهدف تنمية الموارد الذاتية المحلية ودعم الاستقلال المالي للجماعات المحلية، وتمكين الهيئات المنتخبة من الاضطلاع بمهامها في أحسن الظروف، من أجل تحقيق تدبير أمثل وأكثر عقلانية لمواردها المالية ومجالات إنفاقها، وفق قواعد الممارسة الديمقراطية السليمة التي أكد جلالة الملك على ضرورة تحصيلها في خطابه السامي أمام أعضاء البرلمان بتاريخ 13 أكتوبر 2000، باعتبارها شرطا أساسيا من شروط التنمية.⁹

⁷ - سعيد جفري، هشام مليح، عبد الإله منظم، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى نونبر 2008، ص 49.

⁸ - المصطفى المصبيحي، التدبير الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 47.06، المستجدات والرهانات"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2007-2008، ص 110.

⁹ - سعيد جفري، هشام مليح، عبد الإله منظم، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى نونبر 2008، ص ص 51-52.

انطلاقاً من المكتسبات التي تم تحقيقها على مستوى اللامركزية وترسيخها لذلك، فإن القانون رقم 47-06 حرص على تدعيم اختصاصات المجالس المنتخبة من خلال تحديده للنسب والأسعار الدنيا والقصوى لأغلبية الرسوم، منيماً بذلك أمر تحديد نسب وأسعار الرسوم المحلية للأمر بالصرف بعد مصادقة مجلس الجماعة المحلية المعنية في حدود الأسعار الدنيا والقصوى المحددة بالقانون¹⁰.

ومن أهم المستجدات التي جاء بها قانون الجبايات المحلية 47.06، إعطاء الحرية للجماعات الترابية بتحديد أسعار مجموعة من الرسوم والضرائب، كما يحدد الجدول التالي مجموع الرسوم المحددة بأسعار ثابتة:

الجهة المستخلصة	الجماعات الترابية	الرسم
الدولة (10 بالمائة)	الجماعات الحضرية	رسم السكن
الدولة (10 بالمائة)	الجماعات الحضرية	الرسم المني
الدولة (5 بالمائة)	الجماعات المعنية	رسم الخدمات الجماعية
الجماعات الترابية	الجماعات المعنية	الرسم على المياه المعدنية
وكيل المداخل عن طريق الجهة المكلفة برخص السياقة	العمالات	الرسم على رخص السياقة
وكيل المداخل عن طريق الجهة المكلفة بالفحص	العمالات	الرسم المفروض على السيارات الخاضعة للفحص التقني
وكيل مداخل الجهات	الجهات	الرسم على رخص الصيد
إدارة المياه والغابات	العمالات	الرسم على الحاصلات الغابوية

المصدر: الدليل القانوني للجماعات المحلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، غير منشور، الطبعة الثانية، يمكن الاطلاع عليه

بالموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية للجماعات المحلية: www.bocl.gov.ma

¹⁰ الدورية الصادرة عن وزارة الداخلية، عدد 144، بتاريخ 27 دجنبر 2007، ص 7.

فالملاحظ من الجدول، أن المشرع المغربي حدد ثمانية رسوم بأسعار ثابتة، موزعة على الشكل

التالي :

● أربع رسوم تعود للجماعات، وهي نفسها المدبرة من طرف الدولة باستثناء رسم المياه المعدنية؛

● ثلاث رسوم تعود للعمليات؛

● رسم واحد يعود للجهات.

○ باستثناء هذه الرسوم، اعتمد المشرع حدا أدنى وحدا أقصى في

تحديد نسب وأسعار بقية الرسوم المحلية، بهدف تدعيم الاختصاصات الجبائية للجماعات الترابية وهي كالتالي :

● 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؛

● الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛

● الرسم على استخراج مواد المقالع؛

● الرسم على استغلال المناجم.

➤ الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

زيادة على ما سبق، فقد أعطى المشرع المغربي ومن خلال القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 للجماعات المحلية سلطات أيضا في ميدان زجر المخالفات، سواء عن طريق الغرامات و الجزاءات المفروضة على الملزمين عند الأداء المتأخر للرسوم، حيث تطبق في حقهم ذعيرة قدرها 10% وزيادة قدرها 5% عن الشهر الأول و0.5% عن كل شهر أو جزء شهر إضافي، أو من خلال الغرامات في حالة عدم الإقرار بالعناصر الخاضعة للرسم، أو عند عدم الإقرار بشغور العقار أو عدم إيداع التصريح بالتأسيس

المنصوص عليه في المادتين 67¹¹ و 87¹² من القانون 47.06.

المطلب الثاني : الجهوية المتقدمة في دستور 2011

لقد أصبحت السياسة الجهوية في مختلف بلدان العالم من الاستراتيجيات الرئيسية للنهوض بالتنمية الاقتصادية، وللإقلاع السوسيو اقتصادي بصفة عامة، ذلك أن عقلية النخب الحاكمة آمنت واقتنعت أن التنمية الشاملة لا يمكن تحقيقها إلا بالمرور عبر التنمية الجهوية، إذ أن التنمية بصفة عامة لا بد لإنجاحها من مجال ترابي واسع ومتكامل، كفيل بإدماج كل العوامل التنموية في مسلسل الإقلاع الاقتصادي الجهوي¹³.

فالجهوية احتلت مكانة في الخطاب السياسي، وأصبحت من القضايا التي شغلت رأي جميع القوى الوطنية التي هدفت إلى تحقيق الديمقراطية المحلية من خلال دعم السياسة الجهوية التي نشدتها الإصلاحات الدستورية والسياسية¹⁴. وجاءت الجهة في إطار تشييد مغرب حديث لتحقيق قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية وتوسيع اللامركزية لأنها تشكل أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإطارا للحوار والمشاركة بين كافة مكوناتها¹⁵.

فالمفهوم الجديد الذي كرسه دستور المملكة المغربية لسنة 2011 للجهة، قد ظهر مع منتصف

¹¹- تنص هذه المادة على أنه: "لا يتعين على الملمزمين إيداع تصريح بتأسيس المؤسسة يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة وذلك لدى مصلحة الوعاء التابعة للجماعة التي يزاول النشاط في دائرة نفوذها داخل أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ الشروع في مزاولة النشاط المذكور.

II- يجب على الملمزمين الخاضعين للرسم أن يودعوا لدى مصلحة الوعاء التابعة للجماعة إقرار بالمداخيل المحققة خلال السنة المنصرمة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة وذلك قبل فاتح أبريل من كل سنة. ويؤدى مبلغ الرسم تلقائيا كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لربع السنة لدى صندوق وكيل المداخيل الجماعي على المداخيل المحققة خلال هذه الفترة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة وذلك بناء على بيان للأداء يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة.

¹²- تنص هذه المادة على أنه: "يتعين على الملمزمين الخاضعين للرسم أن يودعوا لدى مصلحة الوعاء التابعة للجماعة تصريحاً بالتأسيس عند الشروع في مزاولة النشاط وإقراراً بتوقيف النشاط في حالة تفويت العربة أو تغيير طبيعة النشاط أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة وفق مطبوع نموذجي تعد الإدارة.

¹³- عبد الحق عقلة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة دار القلم، الرباط، طبعة 2002، ص 227.

¹⁴- رشيد السعيد، مدى مساهمة اللامركزية واللامركز الإداري في دعم الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكادال، 2001-2002، ص: 48.

¹⁵- محمد بالمحجوبي: التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998،

القرن العشرين كمجموعة ترابية منسجمة مجاليا تهدف إلى تكامل اقتصادي إداري تنموي، من أجل النهوض بالإمكانات البشرية والطبيعية والمالية وتسخيرها في إطار منسجم ومتوازن. وهكذا ومن خلال نبذة حول التشريع المقارن الذي عمل بهذه التجربة، نجد بأن ألمانيا قد تبنت هذا التوجه الجهوي في دستور 1948، وإسبانيا في دستور سنة 1978، وكذا فرنسا سنة 1983، والعنصر الأساسي هي التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹⁶.

فالجهوية بالمغرب مرت إذن عبر مراحل متعددة، فبعد خضوعها للتجربة في إطار ظهر 16 يونيو 1971 المتعلق بإحداث المناطق الاقتصادية تم الارتقاء بالجهة إلى مستوى الجماعة المحلية بمقتضى الدستور المراجع لسنة 1992، تم تدعيم مركز الجهة أكثر في الدستور المراجع لسنة 1996، وأخيرا بصدر القانون رقم 47/96 بتاريخ 20 أبريل 1997 الذي أضفى عليها الشخصية المعنوية ونظم تشكيل وتسيير مجالسها وأيضاً مجالات وصاية الدولة عليها¹⁷.

فلقد انخرط المغرب في مسلسل الجهوية المتقدمة. جهوية لا يمكن تصور شكلها النهائي على الأقل في الوقت الراهن، ولكن في المقابل يمكن تحديد أهم معالمها انطلاقاً من الخطب الملكية ومن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية ومن الدستور¹⁸.

فقرار اعتماد جهوية متقدمة في تدبير الفعل العمومي الترابي، يشكل تطوراً نوعياً على صعيد بنيات وهياكل الدولة، الأمر الذي سيمكنه من إصلاح وتحديث العلاقة بين هذه الأخيرة وبين باقي المستويات الترابية المكونة لها، وجعل الديمقراطية التشاركية عنصراً معبئاً للطاقت ومنتجاً للنخب الجهوية، واعتماد التدبير الترابي كمكون أساسي في خلق توازن مؤسسي بين الدولة والجهة بهدف إلى توزيع فعال وعادل للثروة، وجعل السلط والاختصاصات قائمة على المراقبة وتلبية الحاجيات الميدانية للسكان المحلية. لذلك يندرج اعتماد الجهوية المتقدمة ضمن إعادة الترتيب الترابي داخل الدولة¹⁹.

¹⁶ - خالد الشراوي السموني، البعد السياسي للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998،

ص 11.

¹⁷ - أحمد أجمعون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، فبراير 2005، ص 22.

¹⁸ - بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري، مطبعة دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2013، ص 153.

¹⁹ - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، مطبعة النجاح

الجديدة، الدار البيضاء، 2012، ص 16.

وتبعاً لذلك جاء الفصل 63 من الدستور، الذي جعل من الجهات والجماعات الترابية الأخرى شريكاً أساسياً في تفعيل السياسة العامة للدولة، وعنصراً مهماً في تفعيل السياسة العامة للدولة، وعنصراً مهماً في إعداد السياسات الترابية²⁰. كما أولى الدستور مكانة خاصة بالجهة مقارنة مع باقي الجماعات الترابية، حين نص في الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011 على أن الجهة تتبوأ "تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى،..."، سيحتم ذات المنطق اعتماد الانتخاب المباشر عوض الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجلس الجهة، وهو ما أكدته الفقرة الثالثة من الفصل 135 من الدستور: "تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر"²¹.

فتأكيد الجبهوية في خطاب جلالة الملك محمد السادس ل 9 مارس 2011 يعد نقلة نوعية ورؤية متقدمة أسست لمرحلة جديدة، فالقاء جلالة الملك لخطابه بعد رفع تقرير اللجنة الاستشارية للجبهوية المتقدمة إليه، هو ترسيخ لتوجهات الدولة وعزم يتجاوز لغة التصريح وإعلان النوايا وتجسيد حي لمدى الوعي بهذا الإشكال، كما أن الدعوة بترجمة هذا الوعي بقرار دسترة الجهة، معناه تجسيد بنود خاصة في الدستور للجهة تتعدى مسألة التنصيب عليها، من حيث اختصاصها وتنظيمها مثلاً، مقارنة مع ما كان سائداً في الدساتير السابقة، كل ذلك سعياً لثبات واستقرار التنظيم الجهوي المرتقب، وتحسيناً له من السيناريوهات السياسية، بما يضمن المصدقية للفعل الجهوي والجدي في أدائه، لأجل ذلك فقرار الملك القاضي بدسترة النظام الجهوي بتفاصيله الرئيسية، جاء منسجماً مع القرارات الأخرى التي أشرف عليها العاهل المغربي، وأتى ورودها في خطاب 9 مارس 2011، مثل تفعيل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو الرفع من صلاحيات المجلس الدستوري²².

وقد أكد جلالة الملك كذلك من خلال الرسالة السامية إلى المشاركين في المؤتمر الرابع لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، الذي احتضنته الرباط ما بين فاتح ورايع أكتوبر 2013، تحت شعار "تصور المجتمع، بناء الديمقراطية"، والذي جاء فيها " أن المغرب بادر إلى تبني إصلاحات جوهرية، في مقدمتها دسترة الجبهوية المتقدمة، التي تهدف إلى إقرار تنظيم ترابي متكامل يؤسس لمرحلة جديدة في مسار تقوية الديمقراطية المحلية، وترسيخ مكانة الجماعات الترابية كشريك أساسي بجانب الدولة والقطاع الخاص، في تدبير قضايا التنمية".

²⁰- كريم لحرش، نفس المرجع، ص، 84.

²¹- بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 157.

²²- رشيد ليكر: التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك، عدد مزدوج 19-20، 2012، ص 155.

المبحث الثاني : القانون 47.06 والجهوية المتقدمة: المعوقات والمتطلبات

من بين الأشياء التي تشكل قطيعة مع الجهوية المتقدمة نجد القانون 47.06، حيث أن هذا الأخير تم تشريعه سنة 2008 في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف عن الجهوية المتقدمة التي تم سنها في سنة 2011 من خلال الدستور الجديد للملكة، حيث يمكن القول من خلال ما تم ذكره بأن هذا الإختلاف الزمني يعد مظهرا واضحا من مظاهر عدم ملائمة القانون للجهوية، وبالتالي فإن التقطيع الترابي الجديد الذي جاء به الجهوية المتقدمة لا يتماشى ولا يتواءم مع إطار وظروف وفكر القانون 47.06.

المطلب الأول: التقطيع الترابي وإشكالاته

يوضح خطاب 6 نونبر 2008 أن "نجاح الجهوية رهين باعتماد تقسيم ناجح يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا"، فحسب الخطاب الملكي، يرتبط نجاح هذا الورش بنجاعة التقسيم الجهوي كأساس للإصلاح على المستويين البنيوي والوظيفي، والتقسيم يعد من الإشكالات الدائمة في الإصلاحات من هذا النوع لكونه يتحكم فيما تبقى ومكونات الجهوية، فالخطاب الملكي يطرح بصريح العبارة مشكل الهوية الجهوية والتكامل بين الجهات²³.

وتبين كثير من التجارب العالمية أن نجاح التجربة الجهوية يرتبط بمدى نجاح "التقطيع الجهوي"، أي الأسس التي تم اعتمادها، في إنشاء جهات تمتاز بالدينامية الاقتصادية والتكامل الوظيفي والتدبير الترابي العقلاني، فهذا التنوع في الأهداف يعتبر في حد ذاته، تحديا واضحا للتقسيم الذي طرح في الجهوية المتقدمة، بحيث تقاس صحة التقطيع بمدى سداده من حيث قابليته لإنجاح الجهوية المتقدمة²⁴.

فمسألة التقطيع الترابي على غاية من الأهمية، فهي الحلبة التي ستجري على مسرحها كل أطوار الاستحقاقات الانتخابية، وهو الفيصل المفضي إلى خلق وحدات ترابية ستحيي فيها كتلة بشرية معينة وتُزاوَل فيها أنشطة متعددة والمفروض العمل على أن تتوافر بها وسائل استقطاب مساعدة على الاستقرار، لذلك لا يجب الاستهانة بهذا الورش الهام، نظرا للرهانات المعلقة عليه عبر العديد من المستويات سواء

²³ -El Yaagoubi Mohamed, LA notion de régionalisation avancée dans les discours royaux, Remald, série thème actuel, numéro spécial 71, 2011, p :25.

²⁴ علي بولريج، الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة بالمغرب، مطبعة طوبريس، طنجة، 2012، ص:119

منها البشرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية وقس عليه، فاللحظة الانتخابية محدودة في الزمن، لكن التقسيم الترابي، على العكس، ممتد في الزمن، وعائده لا ينعكس على حزب واحد فقط بل على المجالات الترابية برمتها وعلى مختلف الأصعدة. لا ننسى أيضا أن المشاركة أضحت خيارا دستوريا قائما يتمشى ومبادئ الحكامة المنشودة، لكن شريطة أن يكون هذا النقاش حقيقيا وغير مفتعل، بحيث يجعل مصلحة المجال هي الأولى، وإلا تحول إلى سجال ترهنه خلفيات أخرى، تكبح عجلة الإصلاح وتهدر زمن التشريع بل وخطرا على الديمقراطية بذاتها، فالنقاش الحقيقي رهين بصدق النية كما يقول الفقهاء²⁵.

و بهذا تكون إشكالية التقطيع الترابي تمثل وجها أو مظهرا من مظاهر عدم استجابة القانون 47.06 للجهوية المتقدمة بحيث أن القانون وضع في أرضية مقسمة تقطيعا ترابيا اعتبره الجهوية المتقدمة تقطيعا متجاوزا وبالتالي يستحيل أن تتحقق الإستجابة.

فكل المهتمين يتفقون على أن قضية الموارد تعد أساس وجوهر الجهوية، وتبين تجربة عدة دول أنه من الصعب إيجاد ضرائب خاصة بالمجالات الترابية، وهذا ما يفسر الإشارة إلى صندوق التضامن في الخطاب الملكي وتقرير اللجنة الاستشارية²⁶.

لدى فمن الضروري تبني قانون يحدد نظام وطرق تدخل هذا الجهاز، كما يمكن للجهات أن تراهن على التعاون فيما بينها أو بين القطاعات الوزارية، عبر صندوق التأهيل الاجتماعي الذي يهدف إلى الإسراع بسد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، والتي تتقاطع بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات حسب ما جاء في التقرير، إلا أنه من المستحب توضيح الإطار القانوني لهذا الصندوق، خصوصا فيما يتعلق بالاختصاصات وصلاحيات هذا الصندوق ورئيسه، كما تتوقف تقوية الوسائل المالية أيضا على إيجاد جباية خاصة لتتمكن الجهات من النهوض بمهامها التنموية في مراعاة مستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل²⁷.

²⁵ - رشيد لبر، التقطيع الترابي لن ينجح بدون انخراط للمنتخبين والقوى المحلية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني التالي لجريدة الوطن الآن:

<http://alwatan-press.info>

²⁶ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، يمكن تحميله من الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.regionalisationavancee.ma/>

²⁷ - El Yaagoubi Mohamed, Op Cit, p :27.

فالتقطيع الترابي الجهوي يشكل مفتاح نجاح ورش الجهوية الرامي إلى تحقيق التنمية الشاملة المستدامة، كما يجب أن يتم على ضوء التنمية المجالية، معتبرا أن تحقيق هذه التنمية يقتضي وضع آليات تتجلى في محددات وظيفية والتكامل والتوازن والتضامن والتنافس والتعددية والتنوع، واعتماد تقسيم ترابي يراعي الخصوصيات الجهوية مبني على التجانس اللغوي والجغرافي والتاريخي، وكذا منح الجهوية وظائف اقتصادية واجتماعية، وأن يتم خلق مجموعة من المؤسسات تكون داعمة لعمل الجهات.

المطلب الثاني: مكانة الجهة كمظهر من مظاهر عدم استجابة القانون 47.06

إذا كان من شأن التقطيع الترابي الجديد الذي جاءت به الجهوية المتقدمة يختلف عن ذلك المعتمد عند وضع قانون 47.06، يكون مظهرا من مظاهر عدم استجابة القانون للجهوية المتقدمة، فإن مكانة الجهة كجماعة ترابية في الوقت الذي وضع فيه القانون 47.06 أيضا لم تكن هي المكانة التي منحها إياها الجهوية المتقدمة، بحيث كانت الجهات دائما ضحية القوانين المنظمة للجيبيات نظرا لما تعانيه المجالس الجهوية من ضعف حجم المداخل، مع العلم أنها هي من تشكل الإطار الخاص للتنمية على المستوى المحلي. هذا ما جعل اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة تعلي بمكانة الجهة كجماعة ترابية تقوم بالدور الأساس في التنمية وفضاء رئيسي لبلورة السياسات العمومية في بعدها الجهوي، فموازاة مع الاختصاصات المنوط بها، سواء منها الذاتية أو المنقولة المتعلقة أساسا بالتشغيل والنهوض بمحيطها الترابي، والتكوين المهني ودعم المقاولات.

فلكي تتمكن الجهة باعتبارها جماعة ترابية من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها في ميدان التنمية الجهوية، لا بد من توفرها على إمكانيات ووسائل مالية للقيام بمهامها، فتأسيس العمل بنظام جهوي محلي يستلزم منح الجهة الأدوات والوسائل المالية اللازمة لتفعيل الاستقلالية الجهوية، فلا يمكن الحديث عن قرار تنموي جهوي مستقل في ظل غياب تمتيع الجهة بالموارد المالية الكافية²⁸.

لذلك، ينبغي توفير موارد مناسبة لتلبية حاجيات الجهة حتى تقوم بوظائفها على أكمل وجه، فالجهوية المتقدمة تستوجب الزيادة في الموارد المرصودة للمجالس الجهوية من قبل الدولة بشكل ملموس، لكي تتمكن من إنجاز أعمال في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، يتعين الرفع من عائدات الضرائب والرسوم المرصودة من طرف الدولة بالمجالس الجهوية برفعه من الحصص

²⁸ - مصطفى معمر، إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، يونيو 2005، ص

المرصودة لها من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات من 1% إلى 5%، واقتسام متساوي بين الدولة والمجالس الجهوية لعائدات رسوم التسجيل و الضريبة السنوية الخاصة على العربات ذات المحرك، ثم تخويل أهلية الإستفادة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة، وستمكّن هذه المقترحات من رفع الموارد السنوية الإجمالية للجهات إلى ما لا يقل عن 8 ملايين درهم. وبهذا تكون الجهة تتمتع بسلطة جبائية توفر لها موارد مالية ذاتية قارة تساعد على تحقيق الاستقلال المالي الفعلي واستقلالية في الرسوم والضرائب.

فعلى مستوى الجماعات الحضرية والقروية وبالإستناد إلى الميثاق الجماعي في إطار القانون رقم 17-08 نلاحظ حجم الصلاحيات التي تتوفر عليها المجالس الحضرية والقروية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ما يعني أن جبايات هذه الجماعات ينبغي أن تساير هذه الوظيفة سواء على مستوى المردودية أو على مستوى الرفع من قدرات الجماعات الترابية على خلق الاكتفاء الذاتي والمالي الذي يجعل منها قادرة على تدبير نفسها بنفسها.

انطلاقاً من هذا المعطى، فإن القانون الجبائي رقم 06-47 منح للجماعات الترابية 11 رسم، منها 4 رسوم محددة بالقانون في أسعار ثابتة، هذه الرسوم هي :

● الرسم المهني؛

- رسم السكن؛
- رسم الخدمات الجماعية؛
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة.

و تعتبر هذه الرسوم المذكورة الأكثر أهمية، لعدة اعتبارات أهمها أنها ذات مردودية مرتفعة بالمقارنة مع باقي الرسوم. في حين تم تحديد سعر أدنى و أقصى لباقي الرسوم. زد على ذلك أن هذه الرسوم يتم استخلاصها من طرف الدولة باستثناء رسم المياه المعدنية، وما يترتب عن ذلك من اقتطاع مقابل التدبير كما يلي :

- رسم السكن 10% للميزانية العامة؛
- الرسم المهني 10% لفائدة غرف التجارة والصناعة والخدمات وغرف الصيد البحري، و10% لفائدة الميزانية العامة؛

● رسم الخدمات الجماعية 5% لفائدة ميزانية الجهات.

إذن ومن خلال النسب المذكورة يتجلى لنا وبشكل واضح أن الجماعات الترابية لا تستفيد وحدها من مردودية هذه الرسوم، وإنما تستفيد معها ميزانية الدولة بسبب التدبير، في حين كان لزاما أن تستفيد منها الجماعات الترابية، طالما أننا نتحدث عن مطلب الاستقلال المالي سواء من خلال عائدات الرسوم أو من حيث التحصيل .

أما فيما يخص المستويات الترابية الأخرى (الجهات والعمالات أو الأقاليم) فالملاحظة الأولى

التي تثيرها الرسوم الممنوحة لهذه المستويات الترابية، هي أن هذه المستويات لها رسوم محدودة؛ ثلاث رسوم للجهات وثلاث رسوم للعمالات والأقاليم، الأمر الذي يعكس مدى محدودية تدخل مجالس هذه المستويات في تحديد سعر هذه الرسوم والرفع من قيمتها حتى تستفيد منها هذه الوحدات. فبالنسبة للعمالات والأقاليم فقد تدخل المشرع وحدد مجموعة من الرسوم والضرائب في أسعار ثابتة، على سبيل المثال الرسم على رخص السياقة الذي حدد سعره في 150 درهم. أما الجهات فقد ترك لها المشرع حرية تحديد سعر رسمين بين حد أدنى وأقصى وهما :

✓ الرسم على استغلال المناجم (ما بين درهم واحد و ثلاثة دراهم عن كل طن مستخرج)، حيث يفرض كرسم سنوي على الكميات الصافية من المواد المنجمية التي يستخرجها ذوو الامتيازات ومستغلو المناجم كيفما كان الشكل القانوني لهذا الاستغلال²⁹ ، وذلك بمرسوم يصدر كل ثلاث سنوات باقتراح من وزير الداخلية والوزير المكلف بالمعادن، وتراعى في تحديد هذا السعر قيمة كل مادة معدنية، ويلزم مستغلو المناجم بتقديم إقرار سنوي لإدارة الجهة عن كميات المواد المعدنية المستخرجة، ويدفع مبلغ الرسم لدى صندوق وكيل مداخيل الجهة³⁰ .

✓ الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ (من 2 بالمائة إلى 5 بالمائة من رقم الأعمال دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة)، بحيث يفرض على الخدمات المقدمة بالموانئ بالجهة المعنية، باستثناء الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي وبالسلع غير الموجهة للسوق الوطني، ويتم تحديد أساس فرض هذا الرسم انطلاقا من فرضه على المستفيدين من الخدمات على المبلغ الإجمالي للخدمات المقدمة بالموانئ

²⁹ - سعيد العيادي، اللامركزية الإدارية ورهان التنمية الجهوية بالمغرب- جهة الشاوية ورديغة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2008/2009، ص 37.

³⁰ - سعيد جفري، وآخرون، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 47/06 ، مرجع سابق، ص: 91.

ولو أعفيت من الضريبة على القيمة المضافة، ويستخلص من طرف الهيئة التي تقدم الخدمات³¹، ويجب على الملمزمين الإقرار ودفع الرسم، حيث يتعين على الهيئات المكلفة باستخلاص هذا الرسم إيداع إقرار للإدارة قبل فاتح أبريل من كل سنة لدى مصلحة الوعاء التابعة للجهة، ويتم دفع مبلغه تلقائيا لدى صندوق وكيل مداخيل الجهة كل ربع سنة.

فالجهات تستفيد أيضا من حصص الضرائب العائدة للدولة، وذلك طبقا للمادة 66 من القانون 47.96، والتي حددها المشرع في ثلاثة أصناف:

- الضريبة العامة على الدخل 1%؛
- الضريبة على الشركات 1%؛
- ضريبة إضافية على الضريبة السنوية على السيارات.

وقد أشار القانون من جهة أخرى إلى إمكانية استفادة الجهة من حصص في ضرائب أخرى خاصة بالدولة، بمقتضى قوانين المالية، مما يجعلها ترتبط بوضعية المالية العامة، وبالتالي التقلبات التي يمكن أن تتأثر بها ستؤثر بالضرورة على حصة الجهة من الضرائب التي سيخصص جزء منها للجهة³².

فلا شك في أن التمويل الذاتي يشكل أحد العناصر الأساسية التي تمكن الجهة من القيام بنشاطها، سواء في ميدان تغطية النفقات الاستهلاكية أو في ميدان تمويل الاستثمارات، فالتمويل الذاتي يعد أحد المعايير الرئيسية التي تقاس بها درجة الاستقلال المالي الجهوي عن كل تدخل للدولة أو باقي الأجهزة في ميدان التدبير المالي وتسيير الجهة لشؤونها المالية بنفسها سواء في ميدان الإنفاق أو الاستثمار³³.

ومن خلال الرسوم ضعيفة المردودية الممنوحة للجهات والتي أشرنا إليها سابقا، فإنها لا تساهم في الرفع من مردودية مداخيل الجهات حتى يتسنى لها تحقيق اكتفائها المالي والذاتي، وهو ما يتجلى بشكل واضح من خلال النظر في أرقام وحصيلة هذه الرسوم الجهوية، والتي تشكل قطيعة مع مبادئ الاستقلال المالي والذاتي اللذان نادى بهما دستور 2011، وأيضا مبادئ الجهوية المتقدمة.

³¹ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 08-45، مرجع سابق، ص: 38.

³² - عبد المجيد أسعد، مالية الجهة بالمغرب، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45، 2001، ص: 68.

³³ - محمد بوجنون، السياسة الجهوية بالمغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية المحلية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية (الجهوية الموسعة بالمغرب أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة؟) طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى فبراير 2010، ص: 66.

لذلك، يجب العمل على تمكين الجهة من التحكم في مواردها المالية وخاصة الذاتية، نظرا للأهمية البالغة لهذه المسألة، إذا أريد للجهة أن تساهم عبر البرمجة والتخطيط العقلاني، في النهوض بالتنمية الجهوية والوطنية، وأن تكون قادرة على تحقيق المشاريع والعمليات والأشغال المسطرة لتلبية الحاجيات الأساسية للسكان وخاصة الأولويات منها³⁴.

وأيضاً يجب العمل على وضع هندسة جديدة لقانون جبايات الجماعات الترابية؛ تستجيب للتقسيم الذي أقامه الدستور ما بين الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وتعكس مبدأ المرونة المطلوب، وذلك بالعودة لنظام الرسوم الاختيارية والإجبارية كما هو معمول به في فرنسا، لتمكين الجماعات الترابية من اختيار الرسوم التي تتناسب مع طبيعة وحجم الأوعية الموجودة بترابها³⁵.

وكذا العمل على توسيع السلطة الجبائية للجماعات الترابية؛ بتمكينها من سلطة اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تنسجم مع واقعها الترابي وخصوصياته، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، والقيام بعملية المراقبة والتفتيش، وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها، واتخاذ المبادرة، وتحقيق فعالية التدبير، ووضوح الفعل العمومي، والمسؤولية، والديمقراطية المحلية³⁶.

وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق التنصيب على نقل السلطة التنفيذية من ممثلي الدولة إلى رؤساء المجالس الجهوية؛ وهو ما تم تفعيله من خلال نص الفصل 139 من دستور 2011، الذي نص على أنه "يقوم رؤساء مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها". كما أن دستور 2011 عمل على التخفيف من سلطة الوصاية الممارسة على المجالس الجهوية، وذلك من خلال الفصل 136 الذي نص على أنه "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر"، كما أنه أكد من خلال الفصل 143 من الدستور على أنه "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى"، وفتح بينها إمكانية التعاون من خلال الفصل 144 حينما نص على أنه

³⁴ - محمد ولزيكي، الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية- جهة فاس بولمان نموذجا، رسالة دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2004/2003، ص 2013.

³⁵ - هشام مليح، في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية، مجلة مسلك العلوم والتقنيات الضريبية، العدد الثالث- ماي- 2012، مطبعة الجهاد، سطات، ص 27.

³⁶ -Abdellatif Ouerdighi, Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, école nationale d'administration, 2003-2005, P: 87.

"يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في البرامج والوسائل".

والعمل على تعزيز اللامركزية الترابية والديمقراطية المحلية، وهو ما أكد عليه الدستور الجديد في الفصل 146 حينما تحدث عن أنه تحدد بقانون تنظيمي شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديمقراطية، أو في الفصل 153 حينما نص على أن الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، أو حينما تحدث في الفصل 155 على خضوع المرافق العمومية في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور³⁷.

إذن، ومن خلال جل ما تم ذكره عن المعوقات التي تعترض ملائمة القانون 47.06 للجهوية المتقدمة، يمكننا الزيادة على ذلك بالقول، بأن الجهة من خلال هذا القانون وفي الوقت الذي تم فيه سنه تعتبر غير ملائمة بتاتا، ولا يمكننا الحديث عن جهوية متقدمة في ظل قانون يعج بالعديد من السلبيات التي تضر بطبيعة الحال بالموارد المالية للجماعات الترابية.

خاتمة

يمكننا التأكيد في نهاية هذا الموضوع، على أن خيار الجهوية المتقدمة يعتبر تبنيا لسياسة جديدة على مستوى تفعيل عملية التنمية الترابية حتى تواكب وتندمج في التنمية الوطنية بصفة عامة من جهة، وبداية جديدة لمسلسل اللامركزية الإدارية ببلادنا من جهة ثانية. وبخصوص حديثنا عن الجهوية المتقدمة وعلاقتها بالقانون 47.06، فهذا الأخير لا يمكن له أن يستجيب لشروط وظروف هذا الصرح الجديد، وذلك راجع للعديد من الإكراهات، من بينها عدم ملائمة القوانين التي تم سنها سنة 2008 بمناسبة تطبيق القانون 47.06 لجهوية متقدمة يفوته بعدة سنوات. وأيضا رغم الإيجابيات التي جاء بها القانون الجديد للجبايات المحلية فإنه يعج بالعديد من السلبيات التي تشكل حجرة عثرة أمام تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية، في اتجاه مواكبته لمناهج توسيع الجهوية، وتعميق الديمقراطية المحلية.

لذلك ومن وجهة نظرنا، يجب أن يتم إصلاح القانون الجديد للجبايات المحلية من خلال إعطاء الأولوية للتوجهات الجديدة التي حملها دستور فاتح يوليوز 2011 في مجال التنظيم الترابي وحكامه المرافق العمومية، من أجل إنجاح الجهوية المتقدمة. فمتى سيتم توسيع ملامح الجهوية المتقدمة واستخراج استراتيجياتها ومبادئها من سطور الدستور وبسطها على أرض الواقع، الأمر الذي عرت عنه جائحة كورونا؟ ومتى سيتم إصلاح القوانين المصاحبة لتتبع وتوازي وتلائم الجهوية المتقدمة؟

³⁷ - هشام مليح، في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص: 25.

التمكين السياسي للمرأة بالمجالس الترابية بالمغرب

The political empowerment of women in the Moroccan council

حنان هبولة

habboula hanane

طالبة بسلك الدكتوراه قانون عام،

جامعة عبد المالك السعدي-طنجة

ملخص :

تطور حقوق المرأة في المغرب خاصة في المجال السياسي ومدى بلورة النصوص والمقتضيات الدستورية على أرض الواقع الداعية إلى المساواة بين الرجل والمرأة، والوضعية الحالية لمشاركتها في الانتخابات الترابية والمعوقات التي تحد من تمتعها بهذا الحق ومدى نجاعة نظام الكوتا في إقرار هذا الحق والرفع من نسبة تمثيلية النساء في المجالس الترابية المنتخبة.

The development of women's rights in Morocco, especially in the political sphere, the extent to which constitutional texts and requirements are formulated on the ground calling for equality between men and women, the current status of their participation in the territorial elections, the obstacles that limit their enjoyment of this right, and the effectiveness of the quota system in establishing this right and raising the percentage of women's representation In the elected dirt councils

الكلمات المفتاح : المناصفة- المساواة -نظام الكوتا -محاربة التمييز-تمكين المرأة

Key words: parity - equality - the quota system - fighting discrimination - empowering women

تقديم:

عرف المسار الديمقراطي المغربي عدة تحولات حصوله على الاستقلال، حيث عمل على الانخراط في المنظومة الدولية، وتبنى العديد من المبادئ الخاصة بحقوق الإنسان من خلال إبرام اتفاقيات والتوقيع على معاهدات جعلها المغرب تسمو على التشريعات العادية، وقد تصدرت المرأة سياسة الإصلاح بعد الاستقلال حيث أصبحت المساواة بين الرجل والمرأة من بين المحاور المهمة التي تتبناها الدولة، حيث كانت رغبة المغرب في منح المرأة كافة الحقوق شأنها شأن الرجل، وهو ما تضمنه أول دستور للمملكة بعد الاستقلال.

نص الفصل 8 من دستور 1962 على مساواة الرجل والمرأة في الحقوق السياسية³⁸. ولعل ما يؤكد الرغبة الجادة للمغرب في محاربة التمييز بين الرجل والمرأة دخوله في اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979 والتي نصت مادتها 7 على محاربة التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية ومنحها حق التصويت في جميع الانتخابات والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات³⁹. وهو ما بدأ يتبلور في التشريعات والقوانين المغربية بحيث بدأ المغرب بإشراك المرأة في الحياة السياسية وتأهيلها لخوض الانتخابات سواء البرلمانية أو المحلية والجهوية.

ويعتبر دستور 2011 بمثابة الدفعة القوية للرفع من مشاركة المرأة في صياغة القرار السياسي المغربي⁴⁰: فقد نص الفصل 19 على مساواة المرأة والرجل في الحقوق والحريات المدنية والسياسية والحث على مبدأ المناصفة ولأجل هذه الغاية تم إحداث هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز⁴¹.

إن مسيرة التمثيلية النسائية كما هي مليئة بعدة مكتسبات عرفت إخفاقات وصعوبات كثيرة، لأنها كانت مرتبطة بالتنافس السياسي الذي يتحول في بعض الأحيان إلى صراعات ومصالح وفئات وأفكار وايدولوجيات⁴²، والمعروفة بتعدد الأبعاد والمشارب وبغموض الأصول والثوابت. فتغيب المرأة عن الحياة السياسية وغيرها من المجالات هو راجع لثقافة المجتمع الذكورية والاعتقاد أن المرأة غير قادرة على تسيير

³⁸ الفصل 8 من دستور المملكة المغربية لسنة 1962

³⁹ للمزيد أنظر: المادة 7 اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979

⁴⁰ ظهيرشريف رقم 157-1-11 بتاريخ 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور الصادر بتاريخ 30 يوليوز 2011

⁴¹ الفصل 19 من الدستور المغربي لسنة 2011

⁴² كوثر القبيلي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، مشاركة المرأة في الحياة السياسية المغربية جامعة الحسن الثاني الدار

البيضاء 2019، 2020 ص 6

شؤون الدولة واتخاذ القرار وأن دورها يقتصر فقط على التربية وشؤون البيت مع إغفال كونها جزء لا يتجزأ من المجتمع وأنها فاعل أساسي ومؤثر داخله وأنه لا يمكن تحقيق التنمية المتوخاة بتغييب عنصر من العناصر المكونة للمجتمع الذي هو المرأة، لذا كان لابد من إعطائها حقها في التعبير عن رأيها وتصورها في بناء بلدها .

وترتبط المشاركة السياسية بالاهتمام بالشأن العام وبإشراك المواطنين والمواطنات في تحديد الخيارات المتعلقة به وانجازها، فهي إذن أرقى تعبير عن المواطنة⁴³، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الترابي خاصة الجهوي، الذي هو مستوى وسيط للتمرس والرفع من المهنية.

ولتدعيم تمثيلية النساء أكثر فأكثر والمساهمة في تقعيد آلياته، تم خلق صندوق دعم لتشجيع تمثيلية النساء الذي أحدث سنة 2009 كآلية يتم من خلالها إدماج المرأة في تسيير الشؤون السياسية وأيضاً يهدف إقرار لجنة المساواة وتكافؤ الفرص في الميثاق الجماعي-آنذاك- من أجل تبني وتكريس مقاربة النوع ومحاربة التمييز القائم على الجنس. وهي أولى اللبانات التي ساهمت في تقعيد آليات التمكين السياسي الترابي لكونها تفتح الباب أمام المرأة السياسية باعتبارها ممثلات شعبية منتخبة على مستوى القرب.

وتتجلى أهمية تمثيلية النساء في هذه الانتخابات أساس تبني التمييز الايجابي، وتأهيل المرأة لتكون عنصراً ايجابياً وفعالاً داخل المجتمع الشيء الذي يزيد من قدراتها التدييرية والمساهمة في الشؤون المحلية والجهوية. فتحقيق المساواة بينها وبين الرجل هو شرط أساسي لتحقيق تنمية مستدامة تتعدى شؤون القرب المعهودة على المستوى الجماعي إلى شؤون أكثر أهمية والمتمثلة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والدفع بالاستثمار الجهوي باعتبارها أساس التنمية الشاملة المؤسسة والمسيرة لورش الجهوية الموسعة.

وقد جرت الانتخابات التشريعية الأولى في ظل الدستور الجديد، في زمن قصير وبوتيرة سريعة، مما لم يسعف في فتح نقاش عميق وجدلي حول مجموعة من القضايا المجتمعية والتي في مقدمتها المساواة بين الرجل والمرأة⁴⁴.

⁴³ حفيظة شقير- محمد شفيق صرصار، النساء والمشاركة السياسية: تجربة الاحزاب السياسية والجمعيات المهنية، ماي 2015 منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان، ص: 11

⁴⁴ مذكرة "من أجل تعزيز المشاركة السياسية للنساء والتربية بالمغرب منتدى بدائل المغرب"، من أجل بدائل الشمال ص: 3.

كما أن الانتخابات الجماعية والجهوية التي أعقبته كانت محكا حقيقيا للمرأة السياسية الطامحة في تولي مناصب المسؤولية بالجهات؛ لاسيما من خلال عدة آليات قانونية وتنظيمية. فرغم الوضعية السياسية التي عرفتها معظم الدول العربية والتي ظلت تشكل ضغوطا واضحة على الدولة المغربية، بل ساهمت في استمرار إغفال قضية المرأة كواحدة من أهم قضاياها المجتمعية والمتعلقة بالمرأة والتي يشترك فيها العالم بأكمله؛ فكل الدول لا تفوت أي فرصة للتنصيب على منح المرأة كافة الحقوق ومساواتها بالرجل، وتبدو معالجة علاقة المرأة بالديمقراطية مسألة غاية في الأهمية، بغية اكتشاف المكانة الفعلية للمرأة المغربية في سيرورة الانتقال الديمقراطي المنشود⁴⁵.

فبين المحددات القانونية والتنظيمية والمثبطات الحقوقية والواقعية تظهر حجم الرهان السياسي على المرأة في المساهمة في التنمية الجهوية وتطلعها لتلعب دورا أساسيا على المستوى الجهوي الصاعد.

إذن: كيف يمكن تقييم واقع حضور المرأة خلال الاستحقاقات الانتخابيات الترابية؟ وما هو حجم الضمانات الموضوعة رهن إشارتها لتحقيق مستوى تمثيلي مناسب لها داخل الفضاء السياسي الترابي؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية وما يدور في فلكها من أسئلة سنحاول التطرق إليها من خلال محورين

أثنين:

- المحور الأول: واقع التمثيلية النسوية الترابية بالمغرب
- المحور الثاني: تطور حضور المرأة داخل الفضاء السياسي المغربي
- المحور الثالث: دور القضاء في تعزيز المشاركة السياسية النسوية بالمغرب

⁴⁵ زكرياء اقنوش، في أفق استحقاق 2016 أنماط الاقتراع وتأثيرها في الحياة السياسية المغربية، مسالك، الدكتور عدد 42/41، ص: 119

المحور الأول: واقع التمثيلية النسوية الترابية بالمغرب

لقد حضرت قضايا المرأة في الخطب الملكية حيث ان الملك محمد السادس لا يفوت اي فرصة ليؤكد على ضرورة النهوض بالمرأة في كافة الميادين سواء التعليم او السياسة او الشغل فقد تناول مساواة المرأة بالرجل في رسالته إلى المشاركات في القمة العالمية للنساء فقد جاء على لسان جلالتة: "كما أننا عملنا، منذ سنوات، على وضع المغرب في مسار المساواة بين الرجل والمرأة، باعتبار ذلك حقا من الحقوق الإنسانية، ومطلبا قانونيا، وضرورة اجتماعية واقتصادية"، كما أضاف جلالتة: "أن كل ما يعرقل تمكين النساء من حقوقهن يشكل في حد ذاته عائقا في طريق تنمية قارة"⁴⁶. ومن هنا يظهر اهتمام الملك بحقوق المرأة وتمكينها منها وهو ما جعلها حاضرة في دستور 2011 بشكل واضح ويتضح ذلك من خلال تواجدها في اللجنة الاستشارية لصياغة الدستور ليتم ترجمته من خلال النصوص التنظيمية خاصة المتعلقة بالانتخابات باعتبارها النافذة الأساسية لإشراك النساء في تسيير شؤون الدولة إلى جانب الرجل على قدر من المساواة، فقد خصصت القوانين المتعلقة بالانتخابات مواد تنص على تمثيلية النساء في الانتخابات، فمن خلال القانون المنظم للأحزاب السياسية 29.11 فتح المجال للانخراط في الأحزاب السياسية من خلال المادة 19 وأيضا منحها الحق بنسبة الثلث في الأجهزة المسيرة سواء على المستوى الوطني أو جهوي وذلك ما جاء في المادة 26، وقد حدد القانون 27,11 المتعلق بمجلس النواب في مادته 23 على ان تتضمن لائحة الترشيح على صعيد الدائرة الانتخابية الوطنية أسماء 60 مترشحة كما نصت المادة 76 من القانون 11-59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية: أنه يخصص للنساء في كل دائرة انتخابية ثلث المقاعد على الأقل ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشيح برسم المقاعد المخصصة للجزء الأول من لائحة الترشيح المشار إليها في المادة 85 من هذا القانون حيث يجب أن يتضمن الجزء الثاني وجوبا أسماء مترشحات فقط في عدد يطابق عدد المقاعد المخصصة لهذا الجزء، فقد تبني المغرب نظام الكوتا في الانتخابات البرلمانية منذ سنة 2002 من اجل تحقيق تمثيلية مرضية لتمثيلية النساء وبالفعل قد عمل هذا النظام على تطوير حضور المرأة داخل البرلمان ليتم تبنيها في الانتخابات التشريعية، ويعتبر نظام الكوتا من الإجراءات والميكانيزمات الضرورية، ولو انها ظرفية، حيث من شأنها أن تعجل بوثيرة تحقيق تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في مجال التمثيلية وممارسة الشأن العام المحلي⁴⁷.

⁴⁶ رسالة الملك محمد السادس للمشاركات في القمة العالمية للنساء بتاريخ 23 يونيو 2003

⁴⁷ زكرياء افنوش، مرجع سابق، ص: 120.

فمن خلال ما سبق، يتضح أن مجمل القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية⁴⁸، وكذا القانوني التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية⁴⁹، قد حرصت على ضمان حضور النساء في الانتخابات وخصصت لها حصة إلزامية لها بحكم القانون من خلال نظام الكوتا لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما مدى تنزيل هذه القوانين والعمل بها واحترام الحصة المخصصة للمرأة؟ وهو ما يتبين من خلال نتائج الانتخابات وما أفرزته من نساء برلمانيات ونساء عضوات في المجالس المحلية المنتخبة.

ومما لا شك فيه أن حضور المرأة في الانتخابات عرف تزايداً خلال الحقب الانتخابية التي عرفها المغرب وذلك راجع للمجهودات التي قام بها المغرب ومدى حرصه على الالتزام بالقضاء على التمييز بين الجنسين، فقد عرفت الانتخابات التشريعية التي عرفها المغرب بعد صدور دستور 2011 ارتفاع تمثيلية النساء في محاولة لتطبيق ما جاء به دستور 2011 حيث حصلت على 7 مقاعد في الدائرة المحلية و60 مقعداً في الدائرة الوطنية. إذن فقط وصلت نسبة تمثيلية النساء في هذ الانتخابات إلى 17 في المائة، فهذه النسبة لم تبلور ما جاء به الدستور الجديد كما لم تكن مرضية بلا شكل للحركات النسوية التي كانت تطمح لأكثر لكنها عرفت ارتفاعاً لو نسبياً مقارنة مع السنوات الماضية حيث وصلت سنة 2007 نحو 10,5 في المائة فقد ساهم نظام الكوتا في رفع من هذه النسبة، ليوصل المغرب العمل أكثر من أجل تقوية تمثيلية النساء وتجنب كل ما من شأنه ان يعيق تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، فقد عرف اقتراع 7 أكتوبر 2016 فقرة في تمثيلية النساء ولعل ذلك راجع إلى القوانين الانتخابية التي تصبح معمولاً بها، حيث فازت النساء 81 مقعداً و10 في الدائرة الانتخابية المحلية و60 مقعداً باللائحة الوطنية و11 مقعد فيما يخص اللائحة المخصصة للشباب من الجنسين لتصل نسبة مشاركة النساء في هذه الانتخابات إلى 20 في المائة. فقد أكدت منظمة "جندر كونسورنر انترناشيونال" أن اقتراع 7 أكتوبر، شكل تكديساً لمسار التحول الديمقراطي في المغرب⁵⁰.

⁴⁸ المتمثلة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والصادر بتنفيذها على التوالي- الظهير الشريف رقم 1.15.83، الظهير الشريف رقم 1.15.84، الظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، ج.ر عدد 8380، ص: 6585 وما بعدها.

⁴⁹ القانون تنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)، ج.ر. عدد 5979 مكرر- 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص: 5537. كما تم تغييره وتنميه.

⁵⁰ قراءة في نسبة التمثيلية السياسية للنساء على ضوء الانتخابات التشريعية 7 أكتوبر 2016 موجود في موقع

المحور الثاني: تطور حضور المرأة داخل الفضاء السياسي المغربي

إن تقدم المجتمعات مرتبط بشكل وطيد بمدى المساواة بين الرجل والمرأة وتقلدها المناصب إلى جانب الرجل والوصول إلى مركز القرار ، حيث لا يمكن الحديث عن المجتمع مع غياب شريك أساسي وهو المرأة التي تكون إلى جانب الرجل نواة المجتمع ، لذا وجب تقاسم المهام والمناصب في كافة المجالات وبشكل متساوي ودون أي تمييز بين الجنسين ، ولعل الدعوة الملحة للمغرب من خلال الدستور والقوانين التنظيمية والخطب الملكية لحضور المرأة المكثف في لانتخابات ليس هدفا بقدر ما هو وسيلة لتولى المرأة المسؤولية وتبوء مناصب اتخاذ القرار وإلا يبقى مجال الانتخابات حكر على الرجل بل إشراك المرأة فيه شأنه شأن المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفت حضور قوي للمرأة .

تمكين المرأة المغربية تجاوز مساهمته في تقليص الفوارق الاقتصادية والهوة الاجتماعية، إلى مستوى مشاركتها في تدبير الشأن العام الوطني والمحلي⁵¹. فالمغرب سعى إلى أن تكون المرأة مشاركة في كافة المجالات وتديبر شؤون الدولة من خلال ممارستها للسياسة التي تؤهلها لان تتولى رئاسة الجماعات ومستشارة وبرلمانية ووزيرة تعمل على صياغة سياسة الدولة وتوجيهها، ولعل ما يؤهلها لكل هذا هو إثباتها لكفاءتها فيشتى المجالات كانت في مستوى الرجل وربما أكثر فهي كانت ضمن مقاومة الاستعمار إلى جانب الرجل وكانت ذات مواقف أثبتت شجاعتها والتي لازال التاريخ يذكرها وليستمر نضالها بعد الاستقلال لإثبات وجودها في الساحة السياسية بالرغم من إقصائها إلا أنها واصلت كفاحها إلى ان اقتنعت الحكومات التي تعاقبت على المغرب بضرورة إشراك النصف الثاني للمجتمع.

إن رغبة المغرب في تبني التمييز الايجابي تظهر من خلال الترسنة القانونية التي نصت على إشراك المرأة في الانتخابات، بل إلزام إشراك المرأة وتخصيص مقاعد خاصة لها، وهذا إعمالا بما جاء به دستور 2011 الذي نص بتشكيل صريح علة المساواة والمناصفة بين الرجل والمرأة في كافة المناصب ومجالات الحياة من خلال الفصل 19 وإحداث هيئة خاصة للدفاع عن هذا المبدأ والسهل على تطبيقه وهو ما تبين في الانتخابات التي أجريت بعد دستور 2011 سواء التشريعية او الجماعية التي عرفت كل منها تزايدا ملحوظا في نسبة مشاركة المرأة وفوزها بالمقاعد ولو أن توليها منصب الرئيس أو النواب الأوائل ظل قليلا خاصة إذا تحدثنا على الانتخابات الجهوية، حيث ان الجهة هي المكان الخصب لممارسة السياسة. ومع

⁵¹ لطيفة الصقر، تفعيل "مبدأ التمكين" المرأة المغربية: المكتسبات واكراهات الواقع، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية العدد

مراعاة أن تكون هذه التدابير القانونية، التي تملحها مرحلية ومؤقتة ترمي بالأساس إلى الارتقاء بتمثيلية النساء بالمجالس الجهوية⁵². ولأن الجهة أصبحت مع دستور 2011 فاعلا أساسيا في التنمية ومنحها عدة اختصاصات مهمة كان لابد أن تكون المرأة حاضرة في الانتخابات الجهوية بالشكل المناسب وفق ما رسمه لها دستور 2011 .

فالدستور الحالي رعى التراكم المثمر لمسار المرأة، والذي عرف منذ عهد الحسن الثاني حضور قضايا المرأة؛ حيث لا يفوت جلالته الفرصة للبحث والتأكيد على إشراك المرأة إلى جانب الرجل في كافة المجالات وتولمها المناصب العليا شأنها شأن شريكها الرجل، وهو ما عايشناه مند تولي جلالته الحكم حيث أصبحنا نلاحظ ان المرأة أصبحت أكثر حضورا مما مضى على الساحة سواء في المجال الاقتصادي او الاجتماعي او الثقافي والسياسي ايضا، وإحداث جمعيات تعنى بالدفاع عن قضايا المرأة ومحاربة كل أشكال التمييز الذي تتعرض له المرأة.

فالمرأة شريك الرجل في رسم سياسة البلاد وتحقيق التنمية التي هي الهدف الأسى لكل فرد من المجتمع، وإشراك المرأة في الانتخابات خصوصا حضورها في المجالس الجهوية هو بمثابة تأطير لها للخوض أكثر في قضايا المجتمع وحاجياته التنموية وأيضا خطوة تأهلها للدخول إلى البرلمان والوزارة لتكون بذلك في مركز القرار مع الرجل وتثبت كفاءتها ومسؤوليتها اتجاه بلدها وأنها عنصر فاعل داخل المجتمع وذا مردودية بدل تلك الصورة التي كانت تعطى لها والتي تقتصر فقط على الاستهلاك وتربية الأبناء. وهو ما تناولته معظم الخطب الملكية والتي تجلت في التدابير التي وضعت للرفع من تمثيلية المرأة كنظام الكوتا واعتماد التمييز الايجابي وتمويل كل امرأة منتخبة 5 مرات أكثر من الرجل .

لكن بالرغم من كل الجهود المبذولة للحد من التمييز بين الجنسين إلا أنها تعترضها عراقيل على أرض الواقع ولعل أهمها سيطرة فكرة الذكورة على المناصب المهمة ولعل ما ما جعلنا نصل لهذا هو نتائج الانتخابات الجهوية الأخيرة ومدى حضور المرأة فيها، فتمكين المرأة في الانتخابات لم يكن متاحا بالشكل الجيد على أرض الواقع في الانتخابات الأخيرة الجهوية؛ حيث لوحظ غياب شبه تام للمرأة من خلال تولمها المهام داخل المجلس الجهوي وهو ما جاء في تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان للانتخابات الجماعية لسنة 2015.

⁵² الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي: من خلال قرارات الغرفة الدستورية (1963-1994) والمجلس الدستوري(1994-2015)، منشورات المحكمة الدستورية، مطبعة الأمنية الرباط، 2015، ص:40.

وقد أوضحت دراسة حديثة أعدها أحد المتخصصين في القانون الدستوري: أن تحمل النساء للمسؤولية داخل تنظيماتهن السياسية يتقلص كلما كبر مستوى التنظيم⁵³. وهو ما تضح من خلال تشكيل المجالس الترابية التي لم تتولى فيها المرأة مراكز القرار بالمستوى المطلوب بل أنها في المجالس الجهوية كانت غائبة في مناصب الرئيس والنواب، فبالرغم من تحديد القانون للنسبة الخاصة بمشاركة المرأة وتمثيلها إلا إنها على أرض واقع لا تتمتع بهذا الحق، فهذا التغيب عن مراكز القرار ومخالفة ما نصت عليه النصوص القانونية من شأنه أن يعرقل السياسة التي وضعت من أجل القضاء على التمييز بين الرجل والمرأة.

وفي نفس السياق، شدد الأستاذ عبد الحفيظ أدمينو على دور الأحزاب السياسية في تشجيع التمثيلية السياسية للمرأة سواء من خلال تعزيز حضورها في مواقع المسؤولية الحزبية من جهة، وكذا ترشيحها على رأس اللوائح في الدوائر المحلية ولم لا تخصص دوائر خاصة للنساء فضلا عن نظام الكوتا⁵⁴. وبذلك، فالتمكن السياسي للمرأة يعتبر من الحقوق الأساسية ضمن حقوق الإنسان والذي لا يمكن التغاضي عنه لأنه لا مجال سيعيق تحقيق التنمية للبلاد لأنه يخلق خلل داخل مكونات المجتمع والعاملين فيه، والتمكين لا يجب أن يقتصر على الانتخابات بل على كل مجالات الحياة الحيوية من أجل بناء مجتمع متكامل ومتوازن بين مكوناته، فالدستور والقوانين كانت واضحة في هذا الشأن.

وعدم احترام هذه المقتضيات من شأنه أن يفقد الانتخابات مشروعيتها، ودليلنا في اعتبار قاعدة احترام التمثيلية النسائية في انتخاب نواب الرئيس بما لا يقل عن الثلث من النظام العام، فضلا عن صيغتها الإجبارية هو ربطها بعدم جواز النزول عن الثلث، لأنه لو كانت القاعدة اختيارية مكتملة لما كان المشرع في حاجة لربطها بنصاب معين في حده الأدنى لا يجوز مخالفته وسترتب عنه إفراغ الدستور والقانون التنظيمي من محتواه بل وروح المناصفة التي يتبناها⁵⁵.

فالملاحظ أن اللوائح الجهوية لانتخاب الرئيس والنواب لم تحترم النسبة القانونية المخصصة للمرأة في هذه المناصب والتي كانت محل الطعن لعدم دستورتها.

⁵³ أحمد مفيد، الداخلية تطلق مشاريع لتشجيع قدرة وتمثيلية النساء في السياسة. www.hespress.com 2020/7/2

⁵⁴ المرأة داخل البرلمان هل نجح نظام الكوتا في إبراز قيادات نسائية خارج إطار اللائحة الوطنية؟ 2m.ma news 2/7/2020

⁵⁵ محمد الهبني، حقيقة بطلان انتخاب مكاتب مجالس الجهات والجماعات لعدم مراعاة التمثيلية النسائية؟ الأربعاء 23 شتنبر 2015

إلا أن وضع المرأة المغربية من ناحية مشاركتها السياسية شبيه بمثيلاتها في دوال العربية التي عانت فيها

المرأة

ولازالت تعاني من التمييز مع الرجل بالرغم من كل المجهودات المبذولة لتخطي هذه الأفة لكن حدثها تتفاوت من دولة إلى أخرى، فقد عرفت مصر نظام لكوتا قبل المغرب فقد تبنته سنة 1979، وبناء على ذلك تم تخصيص 30 مقعدا من مقاعد مجلس الشعب للنساء⁵⁶.

لكن، صدر قرار للمحكمة الدستورية العليا تم من خلاله إلغاء المقاعد المخصصة للمرأة في البرلمان. وبذلك تبقى متأرجحة بين إقرار وإلغاء إلى حين صدور دستور 2014. مثلت الوثيقة الدستورية المنتجة في عام 2014 قفزة نوعية في مسار الحريات العامة في مصر؛ حيث مهدت في عدد من أبوابها وموادها فرصة حقيقية للقضاء على نقاط شكلت تمييزا ضد النساء في مصر⁵⁷.

فقد نصت المادة 11 من الدستور المصري لسنة 2014 "إن تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقا لأحكام الدستور، ومن خلال هذه المادة يتبين أن مصر سلت نفس المسار شأنها شأن المغرب للقضاء على أشكال التمييز بين الجنسين والقضاء عليها وذلك من خلال جعلها من المبادئ الدستورية وهو ما أكدته المادة 18 من نفس الدستور على: "..... أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن الخامسة والثلاثين وربع العدد للمرأة⁵⁸. هنا يتبين أن المشرع المصري عاد للعمل بنظام الكوتا من خلال تحديد نسبة مخصصة للنساء وهو ما نجده في المغرب والغاية منه محاربة أشكال التمييز أيضا أصبحت مصر تعمل بالاتفاقيات التي تدعو إلى حماية المرأة من التمييز، إذا المرأة في مصر تسلك نفس طريق المرأة المغربية من اجل الخروج من الصورة التي رسمها المجتمع.

أما بالنسبة للمرأة في تونس، يمكن القول أن هذه المشاركة، لم تنطلق جديا في تونس إلا بعد 1957؛ إذ أنه مباشرة بعد الاستقلال وعند إحداث المجلس القومي التأسيسي، أقصيت النساء من المشاركة في انتخاب أعضاء هذا المجلس سواء باعتبارهن ناخبات أو مترشحات، ولن تتمتع النساء بحقوقهن السياسية إلا بمناسبة أول انتخابات بلدية بمقتضى الفصل السابع من الأمر الصادر في 14 مارس /آذار 1957. أما بالنسبة إلى الانتخابات التشريعية، فقد شاركت النساء في أول انتخابات تمت بعد إصدار الدستور في حزيران 1959 أن تلك التي شهدت

⁵⁶ هويدا عدلي، المشاركة السياسية للمرأة، الطبعة الأولى، 2017، ص: 38.

⁵⁷ المشاركة السياسية للمرأة، ص: 58.

⁵⁸ المادة 18 من الدستور المصري لسنة 2014

انتخاب أول امرأة في البرلمان التونسي سنة 1959⁵⁹.

وبالتعرض لتجربة التونسية يتبين أن واقع المرأة العربية عامة والمغرب العربي خاصة بعد الاستقلال عرفت نفس المسار في الحصول على حقها في الترشيح والانتخاب هذا الحق الذي كان يعترف به للرجل بقط وان الانتخابات حكر عليه والمرأة تبقى ربة بيت دون أن تشارك في شؤون بلدها، إلا أن المرأة التونسية عرفت تحررا في عهد الحبيب بورقيبة جعلها تحصل على العديد من الحقوق جعلتها تكون حاضرة إلى جانب الرجل بقوة.

كما تعتبر تونس نموذجا رائدا في تحقيق المساواة النوعية وتمكين النساء. وتحضي المرأة في تونس بوضع حقوقي فريد من نوعه في العالم العربي. بفضل "مجلة (قانون) الأحوال الشخصية" التي أصدرها سنة 1956 الرئيس التونسي الراحل الحبيب بورقيبة الذي يوصف انه "محرر" المرأة التونسية وسحبت المجلة، التي لازال معمول بها، القوامية من الرجل⁶⁰.

وهو ما يعتبر خطوة متقدمة للمرأة في تونس حيث أن مجلة الأحوال الشخصية تعتبر نظام أكثر حداثة من بين الدول العربية لإقرارها حقوقا للمرأة لم تتجرا دول عربية أخرى إعطائها للمرأة تتعلق بالزواج ووضع الطلاق بيد القاضي وليس الرجل تم منع تعدد الزوجات فعهد بورقيبة كان مرحلة تحول جذري لوضعية المرأة التونسية في كافة المجالات.

كما تم اعتماد قانون انتخابي يهدف إلى تحقيق التكافؤ التام بين الرجل والنساء في الهيئات المنتخبة، والتي تطالب الأحزاب السياسية بان يكون عدد المرشحات من النساء بقدر عدد المرشحين من الرجال⁶¹.

وفي 2014 صادق البرلمان التونسي بأغلبية ساحقة، 159 صوتا من أصل 169، على مادة في دستورها الجديد تقر "المساواة" بين التونسيات والتونسيين "في الحقوق والواجبات" و"الواجبات" في الانتخابات التشريعية ارتفع تمثيل المرأة في البرلمان من 4 في المئة في سنة 1990 إلى 31 في المئة في عام 2014 وهي النسبة الأعلى من مثيلاتها في بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة. (المشاركة السياسية للمرأة ص 86)، من خلال كل ما سبق يمكن القول أن المرأة التونسية حققت انجازات جد مهمة وتمتعت بحقوق لا يستهان بها ويمكن اعتبارها نموذج جيد للمرأة العربية في النضال لتحقيق مساعيها في الحصول على المساواة مع الرجل وهذا النضال لازال مستمرا لأنه رغم كل

⁵⁹ حفيظ شقير، محمد شفيق، "النساء والمشاركة السياسية"، منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان، 2014، ص: 31.

⁶⁰ حفيظ شقير، محمد شفيق، مرجع سابق، ص: 82.

⁶¹ حقوق المرأة في تونس: مكاسب قليلة وتضحيات كبيرة، (2020/7/4)، مقال متاح عبر الموقع: www.al-fanarmedia.org

هذا لازال هناك ما يحد من هذه المساواة ولعل المرأة المغربية والمصرية في نفس الطريق لتحقيق أكبر قدر من المساواة مع الرجل والتصدي لكل عائق من شأنه أن يحرمها من الحصول على حقها في الوصول إلى مراكز القرار.

أما بالنسبة لواقع حضور المرأة في الانتخابات الترابية بالمغرب ومدى تنصيبها في مراكز القرار، فقد جاء ضمن ملاحظات المجلس في التقرير نسخة 2017/4/24 أن حضور المرأة كان محدودا و قليلا مع ما دعا إليه الدستور وباقى القوانين المؤطرة لهذا الحضور، فقد لاحظ المجلس غياب المرأة عن منصات التجمعات الخطابية⁶². حيث استحضرت الانتخابات الجهوية قضايا النساء في الحملة الانتخابية فيما يعادل 39,4 وهي نسبة لا بأس بها حسب ما جاء به المجلس مع الاستحقاق السابق، وهذا الاستحضار النسبي لقضايا النساء في البرامج والخطابات الانتخابية بالأهمية التي أولاها دستور 2011 لهذه القضية، لكنه لوحظ، موازاة مع ذلك، ان حقوق النساء تأتي بعد القضايا المحلية والجهوية العامة⁶³. كما ان حضورها في منصات التجمعات في الانتخابات الجهوية ضعيفة حيث انها لم تتناول الكلمة أثناء التجمعات إلا ب 30 في المائة من الحالات التي تم رصدها⁶⁴، كما ان هذا التواجد الضعيف لوحظ أيضا في تدبير العملية الانتخابية حيث ان المرأة كان وجودها ضعيف ضمن أعضاء مكتب التصويت⁶⁵.

فهذا التعقيد ليس حصريا على النموذج المغربي، بل هذه الصعوبات قد تعرفها العديد من الدول بما فيها الأكثر ديمقراطية؛ فالتجربة الفرنسية نفسها ما زالت تشتكي عدة عراقيل عملية وألية لتعزيز وصول المرأة إلى مراكز القرار الجهوي خاصة والترابي عامة، بل إن ميكانيزماتها ما زالت تنسم بكثير من الغموض، على الرغم من التسهيلات الموضوعة في هذا الإطار وكذا حجم العقوبات الموازية لضمان تعقيد المناصفة⁶⁶.

أما على مستوى التجربة المغربية، فبخصوص حضور المرأة في الترشيحات الجهوية فقد اعتبرها المجلس دون المستوى المطلوب حيث وصلت إلى 2928 من أصل 7577 أي مما يمثل 39,17% من مجموع الترشيحات وكما يتضح من خلال تقرير المجلس أن هناك تباين أو تفاوت بين الجهات على مستوى

⁶² تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان للانتخابات الجماعية لسنة 2015، ص: 59

⁶³ تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان للانتخابات الجماعية لسنة 2015، ص: 69

⁶⁴ نفس المرج أعلاه، ص: 70

⁶⁵ نفس المرج أعلاه، ص: 79

⁶⁶ Pour plus: Albéric Baumard, « L'action commune entre collectivités territoriales: La collectivité territoriale chef de file »,

Thèse présentée en Droit public, Université Nantes Angers Le Mans, 2012, p: 369-370

الترشيحات حيث سجلت أدنى نسبة في جهة سوس ماسة ب 35,88 في المائة وأعلى نسبة قدرت ب 40,68 في المائة في جهة بني ملال خريبكة.

فحسب نفس التقرير لم تتحقق المناصفة على مستوى الترشيحات وهذا ما يخالف توجه الدولة في تحقيق التمييز الايجابي. فمسألة ضعف ترشيحات النساء راجعة إلى غياب تنصيب واضح في المقتضيات القانونية من قانون الأحزاب على ضرورة الالتزام في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للأحزاب بتحديد تدابير التمييز الايجابي، ونهج الأحزاب السياسية لاستراتيجيات ترشيح النساء، لا تتجاوز حدود ما هو مقرر قانونا كشرط لقبول الترشيح⁶⁷.

وفيما يخص الفوز بالمقاعد فقد كان نصيب النساء منها يتمثل في نسبة 37,61 مع وجود تباينات بين الجهات إلا أن ما تم ملاحظته خلال الانتخابات الجهوية هو الغياب شبه التام على مستوى فوز النساء في انتخاب الأجهزة المسيرة لمجالس الجهات فيما كانت غائبة عن منصب الرئيس ونائب الرئيس وهيمنة الرجل في حين ترك للنساء مناصب أقل أهمية⁶⁸.

ولعل هذا الغياب الواضح للمرأة في الانتخابات الجهوية يسלט الضوء على أن فكرة التمييز بين الرجل والمرأة لازالت قائمة ومرتسخة وهو ما يشكل عائقا اما القضاء على هذا التمييز الذي بدوره يعيق التنمية، فالقضاء على هذا التمييز يجب ان يكون من خلال تغيير نظرة المجتمع للمرأة وتخفيف العقليّة الذكورية وهيمنتها على الساحة السياسية، فهذا التمييز هو ظاهرة اجتماعية قبل ان تكون قانونية والقضاء عليه يجب ان يكون من خلال زرع ثقافة التعاون والمساواة مع المرأة باعتبارها شريك أساسي للرجل وكمل له كما هو وهو ما يجب ترسيخه ضمن الثقافة الاجتماعية لتكون السنوات المقبلة خالية من كل أشكال التمييز التي لازلنا نلمسها رغم كل الجهود. فالرجل يجب أن يقتنع أن المرأة لا تقل عنه في خدمة وطنها وتحملها المسؤولية. وذلك من خلال التربية من الطفولة على المساواة وانه لا فرق بين الرجل والمرأة في الحقوق والواجبات.

ولكن في مرحلة انتخاب أجهزة مجالس نجد أن المرأة لم تمنح لها فرصة تولي المسؤولية أي غالبا نجدها في مراتب أخيرة من نواب الرئيس وحتى لو حصلت على منصب الرئيس فهي نسبة جد ضئيلة ومعدودة في المقابل على مستوى الجهة نجد غياب كبير للعنصر النسوي في ترأس الجهة على مستوى

⁶⁷ نفس المرجع أعلاه، ص: 95

⁶⁸ نفس المرجع أعلاه، ص: 97

بداية الانتداب، ونذكر التجربة الوحيدة التي قادت الوزيرة السابقة مباركة بوعيدة لترأس جهة واد نون بعد إقالة رئيسها السابق بعد قرار توقيفه⁶⁹.

فرغم ارتفاع نسبة المترشحات وفوزهن بالمقاعد يتم منحهن مسؤوليات ذات طابع ثانوي في غالب الأحيان، وهو ما يتعارض مع ما دعى إليه المغرب من خلال الدسترة والقوانين التنظيمية فبالرغم من ارتفاع التمثيلية النسوية إلا أنها لا ترقى إلى ما يدعو له المجتمع الدولي والمنظمات الحقوقية التي تدعو إلى المساواة بين المرأة ونظيرها الرجل والقضاء على التمييز لكن هذا التمييز نلمسه من خلال توزيع المسؤوليات حيث أن العنصر الذكوري يبقى دائما هو المسيطر، فالأمر لا يقف عند مشاركتها حتى نقول إنها حصلت على حقها السياسي وإنما يجب أن يمتد إلى تقاسم المسؤولية مع الرجل.

المحور الثالث: دور القضاء في تعزيز المشاركة السياسية النسوية

يعتبر القضاء هو الضامن لحقوق وحرية الأفراد و المسؤول على تنفيذ القانون والالتزام به، بحيث تكون الأحكام الصادرة عنها ذات صبغة إلزامية وتنفيذية، وهو ما يؤكد الفصل 117 من دستور 2011 "يتولى القاضي حماية الأشخاص والجماعات وحريةهم وأمنهم القضائي وتطبيق القانون"، وبما أن مشاركة المرأة في المجال السياسي إلى جانب الرجل على قدر من المساواة حقا من حقوقها التي أقرتها كل الدساتير التي تعاقبت في المغرب والتي أكدها بشدة دستور 2011 فإن القضاء هو الضامن لهذا الحق وتمتعها به كيفما أوردته القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية والانتخابات. فهذا الحق أصبح حقا مكتسبا لا يمكن التغاضي عنه، وكل محاولة من شأنها عرقلة المرأة من التمتع بهذا الحق فان القضاء يتصدى لها من خلال رقابته التي يبسطها على تنفيذ القانون وباعتباره هو حامي الحقوق والحرية، فخضوع الانتخابات بكافة مراحلها للرقابة القضائية هو ضمانة لحماية هذه العملية كل ما من شأنه المساس بمشروعيتها، فكل الأعمال التي تكون خارج ما تنصه عليه القوانين الانتخابية يكون ماله الطعن ولعل من بين هذه الأعمال مسالة التمثيلية النسائية في الانتخابات.

ونكون أمام غياب المرأة فيما يتعلق بانتخاب أجهزة مكتب المجلس الجماعي، حيث نجد أن المرأة دائما بعيدة عن منصب الرئيس والنواب الأوائل وهذا فيه شكل من أشكال التمييز وترسخ فكرة أن المرأة

⁶⁹ وهو التعديل الذي أتى بعد انتهاء المرحلة الإدارية والقضائية المتعلقة بإقالة رئيس مجلس السابق.

غير قادرة على تولي المسؤولية وهذا ما يعمل المغرب جاهدا على القضاء عليه وقد تبين ذلك من خلال القوانين التي أطرت المساواة بين الجنسين في هذا المجال.

لقد كانت توجهات لقضاء الإداري المغربي بعد استحقاقات 2015 غالبيتها تنصب في اتجاه ما دعا إليه دستور 2011 فيما يتعلق بتقوية المشاركة السياسية للنساء ومساواتها بالرجل، ويتضح ذلك جليا من خلال الأحكام التي صدرت عن المحاكم الإدارية فيما يخص الطعون المتعلقة بتمثيلية النساء والتي ذهبت غالبيتها إلى إلغاء النتائج بسبب عدم احترام النسبة المخصصة للنساء.

وفي هذا الصدد صدر عن محكمة الرباط حكم قضى بإلغاء نتائج انتخاب الرئيس والنواب وسنتطرق إلى وقائع هذه القضية وما هي الأسس التي اعتمد عليها القاضي في إصدار حكمه؟

وبالرجوع إلى وقائع القضية التي لا تعني أساسا مستوى ترابي محدد بل تتعلق بمبدأ جوهري يتعلق بتمثيلية النساء بمختلف المجالس المنتخبة، لاسيما داخل مكاتب هذه المجالس وبما يدل عليه ذلك من مشاركة فعلية في اتخاذ القرارات على مستوى الجماعات الترابية المعنية، سواء الجماعية أو الإقليمية بوجه عام أو المجالس الجهوية بوجه خاص. فقد جاء في الحكم رقم 4294 بتاريخ 2015/10/01 ان تقدم الطاعن بصفتهم في أعضاء مجلس جماعة سيدي احمد بن عيسى اقليم سيدي قاسم بالطعن في انتخاب نواب رئيس سيدي احمد بنعيسى، وأنه بمقتضى المادة 17 من القانون التنظيمي 113.11 فان انتخاب نواب الرئيس يتم عن طرق الاقتراع باللائحة، ويقدم الرئيس لائحة النواب التي يقترحها، وتتضمن اللائحة لكي تكون مقبولة عددا من أسماء المرشحين يطابق عدد نواب الرئيس، مع بيان ترتيب هؤلاء مع عدد من المترشحات لا يقل عن الثلث نواب الرئيس وانه اللائحة التي اقترحها رئيس المجلس كنواب له والتي تضمن قبولها لا تتضمن أي مترشحة خلافا لللائحة التي تقدم بها الطاعنون والتي تضم مترشحتين اثنتين، لذلك يلتمس الحكم بإلغاء انتخاب نواب رئيس جماعة سيدي احمد بن عيسى مع ما يترتب عن ذلك من نتائج .

فالملاحظ من خلال التعليق على الحكم، هو استخلاص أن قضية حضور المرأة يدخل ضمن إطار شامل سلكه المغرب لتعزيز بنائه الديمقراطي المبني على المساواة والمواطنة. ولعل أهم ما ركز عليه المغرب منذ أول دستور للملكة لسنة 1962 هو قضايا المرأة والنهوض بها باعتبارها مكون أساسي للمجتمع إلى جانب الرجل ، قد حقق المغرب خطوات جد مهمة في المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية ويتجلى ذلك من خلال تزايد تمثيلية النساء في الانتخابات من انتخابات الى اخرى ولعل أهم قفزة عرفها هذا الموضوع هو صدور دستور 2011 الذي ركز على إشراك المرأة في صناعة القرار وذلك من خلال

الفصل 19 والفصل 146 لتكون الانتخابات التي أجريت بعد دستور 2011 والتي عرفت فيه التمثيلية النسائية ارتفاعا واضحا مقارنة مع سابقاتها.

ويلعب القضاء دورا مهما في ترسيخ هذه المبادئ وحمايتها . فالاجتهادات القضائية تكون بمثابة قاعدة يتم العمل بها؛ فبلجوء الطاعنين للقضاء الادري تم فسح المجال ليدافع عن حقوق المرأة في الانتخابات، وفي حالة عدم توفر اللائحة عن النساء فانه يعمل على إلغاء النتيجة، وهو ما تضمنه الحكم الذي وضع أمام هذه الهيئة القضائية؛ حيث أن مخالفة مقتضيات المدة 17 من القانون 113.11 التي تستوجب تمثيلية النساء بالثلث، بحيث أن أغلب اللوائح التي تقدم لانتخاب نواب الرئيس تكون المرأة غائبة فيها او بنسبة تقل عن النسبة التي حددها المادة 17 من القانون السالف الذكر، حيث أعاد القضاء إلزامية هذه المادة التي يتم التعامل معها على عكس ذلك من خلال تغييب النساء في اللائحة المخصصة لانتخاب نواب الرئيس.

فالقاضي ارتكز في حكم على أن المشرع نص بصيغة الوجوب فيما يخص الفقرة السادسة من المادة 17 بحث استعمل "يتعين" فيما يتعلق بتمثيلية النساء المتمثلة في الثلث ، أن اتجاه القضاء في هذا المنحى ما هو إلا تكريس وتطبيق ما نصت عليه الاتفاقية الدولية التي وقعها المغرب والخاصة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وهذا يكون قضائنا عمل بالتدرج الذي يعتمده المغرب بحيث تسمو الاتفاقيات والمواثيق على القوانين التنظيمية وهذا ما يبين رغبة المغرب الجديدة في القضاء على التمييز والتي يعمل القضاء على تجسيدها في أحكامه المتعلقة بتمثيلية النساء، وتزليل مقتضيات الفصل 19 من الدستور الذي غايته تحقيق المساواة والمناصفة بين الجنسين فالقضاء من خلال هذا الحكم تصدى لخرق الدستور

فعدم تطبيق المادة 17 يعتبر خروج عن النظام العام لان القواعد الانتخابية هي من النظام العام ، كما أن القضاء عمل سد المجال أمام إمكانية تبرير عدم تضمن اللائحة للنساء بدعوى تعذر حضورها في لوائح الترشيح تكون استثنائية لا يتوسع في تطبيقها ، بل ذهب إلى أبعد من ذلك واعتبر رغبتها في الانتخاب للمكتب من عدمها واجب مجتمعي وليس حق شخصي يجب احترامه لتحقيق ما يسعى إليه المغرب كما انه حث النساء بتحمل المسؤولية ماداموا ترشحو للعضوية يجب عليهم ممارسة ما تبقى من حقوقهم وواجباتهم في مرحلة انتخاب المكتب، لان رفضهم الانتخاب في هذه المرحلة من شأنه ان يفرغ المقتضيات القانونية من مضامينها ، وحثهم على الانضباط في تحقيق التمثيلية التي مكهم منها الدستور

والقانون حتى لا يساهمن في عرقلة ما شرعه المشرع ،وبذلك يكون على المرأة أن تكون على قدر من المسؤولية في هذا الصدد وان غيابهن يجبان يكون لسبب وعذر صحيح وليس فقط رغبة منهم .

وأخيرا، فالحكم الذي أمامنا خير دليل على أن القضاء يبقى هو الضامن للحقوق والواجبات وسهره على تطبيق القواعد القانونية وإلا كان البطلان هو نتيجة كل مخالفة لهده القواعد ،فالمغرب يعمل جاهدا من أجل وضع حد لهذا التمييز الذي هو مشكل في كل دول العالم لكن بدرجات متفاوتة. فمجهودات المغرب لن تطبق بحذافيرها إلا بوعي المرأة بحقها والمسؤولية الملقاة على عاتقها من خلال إشراكها في الحياة السياسية وعلى كل الأصعدة والمستويات، حتى يتسنى لها أن تكون فاعلة أساسية في التنمية الشاملة و أن يتم أخذ هذا الإشراك على محمل الجد وان تثبت أنها قادرة على أن تكون في مستوى تطلعات الرجل.

وفي الختام، يمكن القول أن مسألة تمكين المرأة وتعزيز حضورها السياسي خلال الاستحقاقات الانتخابية لا يتعلق بالترسانة القانونية فقط، بل الملاحظ أكثر على مستوى التجربة هو العقليات السائدة داخل المجتمع المغربي عامة والنخب السياسية بوجه خاص، هي من تقف حجرة عثرة أمام الإصلاحات السياسية النسائية، والتي تجعل التمثيلية النسائية شكلية أكثر منها موضوعية. وما يؤيد هذه الخلاصة هو مؤشر ومعطيات ولوج المرأة إلى الأجهزة المسيرة الرئيسية المتمثلة في رئاسة المجالس المنتخبة، والتي تكون بمثابة الأمر النادر التي تتفرد به حالات معينة، والتي غالبا ما تسبقها إرضاءات أخرى لا تنفذ إلى عمق الظاهرة وبالتالي توليها هذه المسؤولية تحفه العديد من المخاطر والتوجسات التي تقلل من ثمرات حصوله إن صح وحصلت المرأة على رمزية هذه الرئاسة وحجم المسؤوليات المتعلقة بها، والتي تحتاج إلى الانخراط الفعلي للرجل إلى جانبها.

افتتاح الجماعات الترابية

مصطفى الباهي

باحث بسلك الدكتوراه جامعة محمد الخامس الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسبي

stof1433@gmail.com

إن الدور الجديد الذي أصبحت تحتله الجماعات الترابية بحلول دستور 2011⁷⁰ باعتبارها دعامة أساسية لبلوغ التنمية المحلية المنشودة على كافة المستويات في ظل الجهوية المتقدمة، وما يتطلبه ذلك من موارد مالية مهمة، جعلت المغرب يكرس العمل بنظام اللامركزية كنظام لتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية، فأصبحت الجماعات الترابية تشكل إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للدولة ، كما أنها تشكل فاعلاً أساسياً في عملية التنمية المحلية ولم تأت هذه الأهمية بمحض الصدفة ولا من فراغ، بل كانت نتيجة طبيعية لتطورات وطنية ودولية أملت لها ظروف ومعطيات معينة أفرزت لنا وحدات ترابية مبادرة، نشيطة، فعالة وساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد. ومن جملة تلك الظروف المتحركة في تنامي دور الجماعات المحلية، ما يتعلق بالعوامل الدولية والمتجلية أساساً في انتشار الفكر الديمقراطي والمشاركة السياسية ودعائم دولة الحق والقانون التي تدعو إلى إشراك الساكنة المحلية في جميع المبادرات التي تهم الشأن العام المحلي حتى تكون أكثر إسهاماً في التعاطي مع الهمم المطروحة عليها⁷¹. هذه الوحدات الترابية تعمل على تسيير الشأن العام المحلي من خلال مجموعة من الموارد المالية والبشرية تمكنها من تلبية الحاجيات الأساسية لساكنة المحلية و من تحقيق التنمية في كافة أبعادها على المستوى المحلي .

ولعل تدبيرها وتصرفها في هذه الموارد أمر قد يتنافى أحيانا مع القانون و مع المصلحة العامة ، فإنه من المنطقي إخضاع هذا التدبير لمراقبة مجموع من الأجهزة الأخرى، خصوصا مع استفحال ظاهرة الفساد المالي في دواليب الإدارة المحلية .

⁷⁰ - ظهر شريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 من شعبان 1432 (30 يونيو 2011) ص: 3600-3627.

⁷¹ سعيد الميري ، التدبير الإقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس السوسبي ، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية – الرباط ، ص 1

و تعمل هذه الأجهزة على افتتاحات الجماعات الترابية ، وعموما يمكن تعريف الافتتاح على أنه كل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات علمية ومهنية دقيقة، من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه الجماعة أو المؤسسة في شتى المجالات وذلك من أجل السيطرة عليها والتنبؤ بتطوراتها⁷² بغرض تحديد إن كانت السياسات والمساطر قد اتبعت ، وإن كانت القواعد المطبقة قد تم مراعاتها أو تم تجاوزها، وإن كانت الموارد قد تم استعمالها استعمالا فعالا واقتصاديا وإن كانت أهداف الجماعة قد تم تحقيقها. فالافتتاح هو إذن الية لإرساء دعائم الحكامة الجيدة على مستوى الإدارة الجماعية

وتتميز هذه الأجهزة بالتنوع في طبيعتها ، وهو معطى يستدعي منا دراسة مختلف الهيئات التي أناط بها المشرع مهمة الرقابة ، والدور الذي تقوم به ، خصوصا مع إختلاف توقيت وإجراءات رقابتها ، بحسب ما إذا كانت سابقة على تنفيذ الميزانية المحلية أو لاحقة على عملية التنفيذ ، وهو ما يفسر تنوع هذه الرقابة ، من خلال رقابة إدارية (المطلب الأول) ورقابة قضائية (المطلب الثاني).

⁷² محمد حركات "التدبير الاستراتيجي و المنافسة ،رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، 1997، ص107 مقال منشور بالموقع الالكتروني

المطلب الأول: الرقابة الإدارية للمالية الجماعات الترابية

يقصد بالرقابة الإدارية على المالية المحلية مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية ، لتمكينها من الرقابة على النشاط المالي للجماعات الترابية بهدف حماية الصالح العام ، حيث يخول هذا الاختصاص عادة إلى الأجهزة الإدارية والمالية التابعةين لوزارة الداخلية و وزارة المالية⁷³.

الفقرة الأولى: رقابة وزارة الداخلية

تمارس وزارة الداخلية مهامها الرقابية على المالية المحلية عامة وعلى تنفيذ ميزانيتها خصوصا، من خلال جهازين أساسيين هما: المفتشية العامة للإدارة الترابية و المفتشية العامة للمالية المحلية .

أولاً. المفتشية العامة للإدارة الترابية

تم إحداث هذا الجهاز بموجب مرسوم رقم 2.94.100 الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية ، وقد نصت المادة 2 من هذا المرسوم على أنه تناط بالمفتشية العامة للإدارة الترابية مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها، على أن تراعى في ذلك الإختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى⁷⁴.

و تزاول هذه المفتشية مهمتها إما في إطار برنامج عمل موضوع من قبل، و إما في إطار أعمال التفتيش الإستثنائية التي يقررها وزير الداخلية ، كما يمكن لكل وزير يعنيه الأمر أن يعرض قضية ما على المفتشية العامة للإدارة الترابية بناء على طلب موجه لوزير الداخلية .

كما أن مرسوم رقم 2.94.100 أعطى للمفتشين إمكانية ان يطالبوا بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم والتي تساعدهم في البحث والتحري الذي يرونه ضروري، وهو إجراء يزيك قوة هؤلاء المفتشين في ممارسة مهمتهم .

وتتطلع المفتشية من خلال برنامجها لسنة 2012 ، القيام ب250 مهمة، تتوزع كما يلي: 170 مهمة تتعلق بتفتيش ومراقبة، و44 مهمة بحث، و36 مهمة تتعلق بميدان التعمير.

⁷³ د.كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب ، طوب بريس- الرباط ، الطبعة الثانية ، 2011 ، ص 92
⁷⁴ _ مرسوم رقم 2.94.100 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1994 يتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية (المقتضيات المتعلقة باختصاصات المفتشية العامة للإدارة الترابية)

وبالإضافة إلى الجانب التأطيري المرتبط بعمل المفتشية العامة للإدارة الترابية من خلال مهام الافتتاح والتدقيق الاعتيادية.

وتعمل هذه المفتشية على مساعدة الجماعات الترابية من أجل تجاوز مختلف الصعوبات التي تعترض مصالحها الإدارية، وتحسين أدائها في مختلف مجالات تسيير الشأن المحلي في ميادين التعمير، وصرف النفقات، والجبايات المحلية.

وتعزز المفتشية العامة من خلال برنامجها التوعوي في سنة 2012، القيام ب179 مهمة إفتتاح، 83 مهمة افتتاح للخصائص الخصوصية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و20 مهمة تهدف إلى دعم ومساعدة جماعات حضرية صغيرة أو متوسطة في ميادين التعمير والمالية المحلية والجبايات، و10 مهمات لافتتاح وتقييم ملاءمة ومشروعية تسليم جوازات السفر البيومترية ، و5 مهمات افتتاح برنامج التأهيل الحضري، و10 مهمات افتتاح مشاريع تعاني صعوبة في التنفيذ، و20 مهمة افتتاح الصفقات العمومية التي تفوق 5 ملايين درهم، و8 مهمات افتتاح تطوير وعصرنة مندوبيات الإنعاش الوطني، و23 مهمة مراقبة تهم تدبير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في العمالات والأقاليم التي صودق على حساباتها بتحفظ⁷⁵.

ويتميز عمل هذه المفتشية بطابع العمومية من حيث الإختصاص والمجال ، لأن دورها يشمل مراقبة مختلف أوجه التسيير الإداري والتقني والمحاسبي ، كما أن مجال عملها يشمل المصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ومجموعاتها ، إلا أن طابع العمومية هذا يسجل أن القانون لم يفصل في طريقة عملها والهدف من إقرارها ، كما أنه لم يتناول في ذات الوقت أموراً على جانب كبير من الأهمية ، ترتبط بالجزاءات التي يمكن إتخاذها في حالة إكتشاف المخالفات المالية سواء إتجاه الأمرين بالصرف أو إتجاه الموظفين والعاملين بالجماعات الترابية⁷⁶.

ثانيا. المفتشية العامة للمالية المحلية

تنص المادة 20 من مرسوم رقم 2.97.176 المتعلق بإختصاصات و تنظيم وزارة الداخلية على أنه تناط بمديرية المالية المحلية مهمة الإشراف على الأعمال المالية للجماعات المحلية في إطار ممارسة

⁷⁵ _جريدة الصباح ، 250 مهمة تفتيش وإفتتاح تنتظر رؤساء الجماعات ، مقال منشور في www.assabah.press.ma ، 18 أبريل 2012.

⁷⁶ د.كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب ، مرجع سابق ، ص 93

الوصاية القانونية على تدبير شؤون مواردها البشرية والمالية⁷⁷.

وتشتمل مديرية المالية المحلية على :

- قسم الموارد البشرية ؛
- قسم الموارد المالية ؛
- قسم الميزانيات والصفقات ؛
- قسم المحفوظات والإحصائيات

ويتحدد مجال رقابة المفتشية العامة للمالية المحلية على النشاط المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها، في رقابة المشروعية و رقابة الملاءمة ، إلا أن هذا النوع الأخير من الرقابة ذو أهمية بالغة، لأن المفتشية تبحث في نوع الخدمات المقدمة والبضاعة المشتراة والخدمات المنجزة ، ومدى تطابقها مع خصوصية السوق ، وتصحيح أوعية الرسوم المحلية ونسب تحصيلها ، فهي تقوم بكل طرق المراقبة والتدقيق التي ساهمت في الكشف عن العديد من الإختلالات التي أحيل بموجبها العديد من الأمرين بالصرف على أنظار المجلس الأعلى للحسابات .

وعلى عكس المفتشية العامة للإدارة الترابية ذات الاختصاص العام فإن المفتشية العامة للمالية

المحلية سوف تقتصر في عملها الرقابي على مجال محدد هو مالية الجماعات المحلية وهيأتها ورغم أن النصوص القانونية المنظمة لهذا الجهاز الرقابي لم تتوفر بعد فإن وثائق إدارية وزارية هي التي تعمل على تحديد مهامها

الفقرة الثانية : رقابة وزارة المالية

تمارس وزارة المالية سلطتها الرقابية على مالية الجماعات الترابية من خلال جهازين أساسيين

هما : المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة .

أولا . المفتشية العامة للمالية

⁷⁷ مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية

ينص الفصل 5 من مرسوم رقم 2.78.539 بشأن إختصاصات وتنظيم وزارة المالية على أنه يعهد إلى المفتشية العامة للمالية بمهمة مراقبة مالية الدولة والجماعات العامة طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ولاسيما الظهير الشريف رقم 1.59.269 بشأن المفتشية العامة للمالية⁷⁸.

وينص هذا الظهير رقم 1.59.269 المنظم للمفتشية العامة للمالية المحلية في فصله الثاني على أنه يعهد إلى هذه المفتشية من خلال مفتشيها الماليين بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهم يتحققون من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بتسلم المداخيل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين⁷⁹.

إذن فهي تمارس مهمة مراقبة على مالية الجماعات الترابية على مستوى مصالح الصندوق والمحاسبة من خلال مختلف الأعمال المالية والمحاسبية للأمرين بالصرف خاصة تلك المتعلقة بالتنفيذ الإداري لمداخيل ونفقات الميزانية المحلية من جهة ، والمحاسبين العموميين المحليين خاصة في العمليات المتعلقة بالتنفيذ المحاسبي لعمليات مداخيل ونفقات ميزانية الجماعات الترابية من جهة أخرى⁸⁰.

ولا يحق لمفتشي المالية اتخاذ المبادرة بإجراء هذه المهام إلا بعد حصولهم على أمر بالمأمورية يوقع عليه الوزير المكلف بقطاع المالية الذي يحدد بدقة موضوع المهمة. وفي حالة ما إذا ثبت لديهم أي إخلال في التسيير يشعرون المفتش العام للمالية والسلطة المخول لها صلاحية تأديب المحاسب .

وفي جميع الأحوال فإن التقارير التي يحررها المفتشون تحال على المعنيين بالأمر قصد الإجابة عليها كتابيا داخل أجل 15 يوما الموالية لتسلم التقرير، كما يحق للمفتشين تضمينها ملاحظاتهم ثم يرفعونها إلى المفتش العام الذي يرفعها بدوره مع ملاحظاته إن وجدت إلى وزير المالية وكذا إلى الوزير المعني. وبالتالي يبقى من صلاحية وزير المالية المطالبة بتحريك المتابعة الجنائية عن طريق طلب يوجهه إلى الوزير

⁷⁸ مرسوم رقم 2.78.539 بتاريخ 21 من ذي الحجة 1398 (2 نونبر 1978) بشأن إختصاصات وتنظيم وزارة المالية

⁷⁹ ظهير الشريف رقم 1.59.269 بشأن التفتيش العام للمالية

⁸⁰ _ د.كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب ، مرجع سابق ، ص 93

الأول لكي يوجهه إلى وزير العدل أو اتخاذ قرار بالحفظ⁸¹.

يستخلص من الظهير المنظم للتفتيش العام للمالية ما يلي:

.إن التوظيف في إطار مفتش المالية يتم بناء على قرار لوزير المالية ؛

- إن القيام بهامهم منوط بصدور قرار بمأمورية يوقعه وزير المالية بناء على اقتراح المفتش العام للمالية.
- إن دور المفتش ينحصر في رفع تقرير إلى رئيسه التسلسلي المفتش العام للمالية الذي يبقى من صلاحياته رفعه إلى الوزير أو حفظه.
- لا يحق لهيئة التفتيش تحريك المسطرة القانونية تجاه من ثبت إخلاله بالتزامه وإنما يدخل ذلك في اختصاص الهيئة السياسية المتمثلة في مؤسسة الوزير.

وهذا يعني بكل وضوح أن هيئة مفتشي المالية هيئة لا اختصاص حقيقي لها في مراقبة المالية العامة، ذلك أن عمل المفتشين الماليين فيها منوط أولاً بمدى إستجابة وزير المالية من عدمه إلى ممارستهم لأعمالهم .

فحصيلة المهام الرقابية لهذه الهيئة التي قاربت على إكمال نصف قرن من إحداثها يعتبر مبرراً كافياً للوقوف على الوضع الحقيقي للرقابة على المال العام والتدبير المالي العمومي والمحلي ولإعادة النظر في وضعيتها القانونية والمؤسسية. فالمفتشية العامة للمالية تعرف عجزاً بنيوياً ووظيفياً يتجلى بالأساس في افتقادها لمخطط رقابي واضح يجعل عملها ذا طبيعة دائمة ومستمرة ويخولها سلطة التدخل التلقائي وفق رؤية مندمجة وبرمجة استراتيجية واضحة، كما أنها اختارت ومنذ إحداثها التركيز على تكوين أطرها وتخرج المفتشين أكثر مما اهتمت بتنوع آلياتها الرقابية وتطويرها وإرساء ثقافة الرقابة على المال العام.

فالمطلوب أنيا وضع "مخطط استراتيجي لبرامج تدخلاتها في مجال التدقيق والمراقبة وتتبع تنفيذ السياسات العمومية"، كما تعبر مراجعة نظامها القانوني وتوضيح مجالات تدخلها وآثاره القانونية، وإحداث مفتشيات جهوية تابعة لها، أحد الأوراش الهامة التي يمكن من خلالها تفعيل دور الرقابة العليا الإدارية على تدبير المالية العمومية⁸².

⁸¹ _ القانون المنظم للمفتشية العامة للمالية عرقله أمام نجاعتها ، مقال منشور في موقع www.alalam.ma ، 22 أبريل 2011

ثانيا. الخزينة العامة للمملكة

تتم مراقبة الخزينة العامة للمملكة على مالية الجماعات الترابية من خلال طريقتين مختلفتين،

لكل منهما متكاملتين :

تتجلى الأولى في المراقبة على الوثائق ، من خلال إطلاع الرئيس على أعمال رؤوسيه بناء على التقارير والوثائق التي يرسلها له كافة المحاسبين المكلفين بالتحصيل، العاملين تحت رئاسته خصوصا عن طريق الوثائق الدورية التي تبين وضعية التحصيل، وكذا بيانات الباقي دون تحصيل .

في حين تتجلى الثانية من خلال المراقبة من عين المكان ، تتم بواسطة زيارات تفتيشية ميدانية ذات صبغة فجائية ومباغطة ، بشكل لا يمكن المحاسب المكلف بالتحصيل من إخفاء الخروقات المرتكبة من لدنه . ويقوم بهذه المراقبة المفتشون المحققون للخزينة العامة الخاضعين للسلطة المباشرة للخازن العام⁸³ .

ونجد من خلال الفصل 7 من مرسوم رقم 2.78.539 بشأن إختصاصات وتنظيم وزارة المالية على أنه يعهد إلى الخزينة العامة للمملكة مجموعة من الإختصاصات من بين هذه الإختصاصات المرتبطة بالجماعات الترابية هو أنه يعهد لها جمع عمليات محاسبي الدولة والجماعات المحلية ؛ ومراقبة محاسبي الدولة والجماعات المحلية ، و تصفية حسابات التسيير الخاصة بالجماعات المحلية وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها⁸⁴ .

وعلى المستوى المحلي ، فهناك رقابة داخلية يقوم بها الخازن الجهوي تجاه قباض في إطار التسلسل الإداري لهؤلاء المحاسبين العموميين ، ويقوم بتأهيل حساباتهم قبل تقديمها إلى المجالس الجهوية للحسابات ، مع تحديد قيمة العجز الذي يمكن أن تعرفه محاسبة⁸⁵

المطلب الثاني : الرقابة ذات الطبيعة القضائية

إذا كانت مهمة القضاء العادي تنحصر في تطبيق حرفية النص القانوني والموقف عند نية

⁸² د.عبد اللطيف بروحو ، أزمة مراقبة المال العام بالمغرب ، جريدة هسبريس الإلكترونية ، 18 دجنبر 2011

⁸³ _ د.كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب ، مرجع سابق ، ص 94

⁸⁴ مرسوم رقم 2.78.539 بتاريخ 21 من ذي الحجة 1398 (2 نونبر 1978) بشأن إختصاصات وتنظيم وزارة المالية

⁸⁵ _ د.كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب ، مرجع سابق ، ص 94

وقصد المشرع دون التوسع في ذلك، فإن القضاء المالي قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة في إطار بحثه الدائم عن نقطة التوازن بين الحفاظ على الأموال العمومية وبين صيانة الخاضعين لاختصاصاته وذلك في إطار مرونة تامة لا تؤدي إلى التضحية بالممال العام ولا إلى شل روح المبادرة لدى الأمرين بالصرف.

ويقصد بالقضاء المالي مجموعة من المؤسسات التي تتولى الرقابة العليا في البلاد على المالية العمومية و المحلية والتي بالنظر إلى طريقة تشكيلها وطريقة سير عملها تكتسي طابعا قضائيا وهو بهذا المعنى فإن القضاء المالي هو الذي يتولى المراقبة على تنفيذ قوانين المالية من خلال التحقق من عمليات الموارد والنفقات العمومية وفي المغرب تتحدد مؤسسات القضاء المالي في المجلس الأعلى للحسابات وفي المجالس الجهوية للحسابات⁸⁶.

وفي دراستنا هاته سنتنصر على المجالس الجهوية للحسابات نظراً لإرتباطها الأقوى بالجماعات الترابية، ولكون أيضا أن العروض السابقة في المادة تناولت بنوع من التفصيل أكثر المجلس الأعلى للحسابات.

الفقرة الأولى : الإطار القانوني للمجالس الجهوية للحسابات

يأتي إحداث المحاكم المالية الجهوية في سياق عام يهدف إلى خلق شروط سياسية لتحويل ديمقراطي يعتمد المدخل القانوني والمؤسسي، عبر إقدام دولة الحق والقانون من خلال تدعيم مبادئ المراقبة والمساءلة والمحاسبة والشفافية. وهكذا، يشكل خلق المجالس الجهوية للحسابات أحد المداخل الإصلاحية الهامة التي تستجيب لإرادة بناء شروط تحديث التدبير الجيد للشأن العمومي. وتهدف جهوية الرقابة القضائية المالية إلى عقلنة التسيير وتأهيل طرق التدبير المحلي بمختلف مستوياته المالية والمحاسبية، وتجاوز القصور الذي عرفته كل الأجهزة الرقابية على المال العام المحلي، وهو القصور الذي لا يعود فقط إلى ضعف تدخلات الأجهزة الرقابية المعروفة، ولكنه يرتبط بطبيعة هذه التدخلات التي غالبا ما تقف عند الجوانب الشكلية للتصرفات المالية للأجهزة الموكول إليها تدبير المال العام المحلي⁸⁷.

لقد أحدث الدستور المجالس الجهوية للحسابات لتتولى مراقبة حسابات الجماعات الترابية وكيفية قيامها بتدبير شؤونها ولتفعيل هذه المقتضيات أحال دستور سنة 2011 على القانون ليحدد

⁸⁶ الأحمدي صلاح الدين، الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية رقابة القضاء المالي-2

⁸⁷ - د.كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 94

اختصاصات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات وقواعد تنظيمها وطريقة سيرها وهو ما كان موضوع الكتاب الثاني من قانون 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1-02-124 بتاريخ ربيع الآخر 1423 هـ الموافق لـ 13 يونيو 2002 والذي تم تحيينه بمستجدات من أجل الرفع بمهمة رقابة المال العام من خلال الباب العاشر من الدستور 2011.

و تتولى المجالس الجهوية للحسابات بالمغرب طبقا للفصل 149 من الدستور مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيئتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

وتعاقب عند الإقتضاء، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة .

وتنص المادة 116 من قانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية على أنه يحدث مجلس جهوي للحسابات في كل جهة من جهات المملكة مع مراعاة المقترضات الإنتقالية المنصوص عليها في المادة 164 من نفس القانون⁸⁸ .

أما من حيث تأليف المجلس الجهوي للحسابات نجد المادة 119 من نفس القانون على أنه يتألف من قضاة يسري عليهم النظام الأساسي الخاص المنصوص عليه في الكتاب الثالث من نفس القانون ، وهم :

- .رئيس المجلس الجهوي ؛
- .وكيل الملك ؛
- .المستشارون ؛
- .ويتوفر المجلس الجهوي على كتابة عامة وعلى كتابة للضبط .

الفقرة الثانية : إختصاصات المجالس الجهوية للحسابات

تنص المادة 118 من قانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية على أنه يمارس المجلس الجهوي الإختصاصات التالية في حدود دائرة إختصاصه :

⁸⁸ ظهير شريف رقم 1.02.124 صادر 13 يونيو 2002 ، بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية

1. البت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها .

2. مراقبة تسيير المقاولات المخولة بالإمتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره والشركات والمقاولات التي تملك فيها جماعات محلية أو هيئات أو مؤسسات عمومية خاضعة لوصاية هذه الجماعات الترابية وهيئاتها على أفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في إتخاذ القرار .

3. مراقبة إستخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات غير تلك المذكورة أعلاه، أو جمعيات أو أجهزة أخرى تستفيد من مساهمة في رأس المال أو مساعدة كيفما كان شكلها تقدمها جماعة محلية أو هيئة أو أي جهاز آخر يخضع لمراقبة المجلس الجهوي .

4- ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في :

.الجماعات الترابية وهيئاتها .

.المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات .

. كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات على أفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في إتخاذ القرار .

و يخضع كل من الوالي والعامل لقضاء المجلس الجهوي في الحالات التي يعملان فيها بإعتبارهما أمرين بالصرف لجماعة ترابية أو هيئة ، وفي الحالات الأخرى تطبق عليهما مقتضيات الفصل الثاني من الكتاب الأول من نفس القانون.

5.المساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية وهيئاتها⁸⁹ .

وتشمل الرقابة القضائية كذلك النظر في حسابات المحاسبين بحكم الواقع وكل شخص تبث في حقه التسيير بحكم الواقع كما حدده الاجتهاد القضائي المالي، والمقتضيات القانونية المنصوص عليها في

⁸⁹ ظهير شريف رقم 1.02.124 صادر 13 يونيو 2002 ، بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية

المواد 131 إلى 133 من القانون. وهكذا تضطلع المجالس الجهوية للحسابات فيما يتعلق بالنظر في حسابات المحاسبين العموميين بنفس الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها المجلس الأعلى للحسابات إلا أن اختصاصها في هذا المجال لا يتسع إلى كافة المحاسبين – على غرار المجلس – حيث يشمل فقط المحاسبين الخاضعين لاختصاصها الترابي⁹⁰.

ومن جهته أسند القانون رقم 62-99 إلى المجالس الجهوية اختصاص مراقبة القرارات المتعلقة بميزانية الجماعات الترابية وهيئاتها لينضاف للمراقبة القبلية الممارسة من طرف العامل بكل من العمالة أو الإقليم.

وحسب التنظيم المالي للجماعات المحلية يمكن بطلب من المجلس التداولي أو بمبادرة من الأمر بالصرف أو من وزير الداخلية ، أن يخضع تدبير الجماعات المحلية ومجموعاتها والمؤسسات العامة التابعة لها لعمليات تدقيق مالي . ونجد أن المجالس الجهوية للحسابات هي التي تقوم بعملية التدقيق هاته ، حيث لها مجموعة من الصلاحيات منها التحقيق والنظر في الحسابات و مستوى التسيير الفعلي⁹¹.

وتمارس المجالس الجهوية للحسابات أيضا رقابة التسيير إذ تشمل مسؤولية الأمرين بالصرف في ميدان التسيير مراقبة مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا جوانب الفعالية والمردودية للمصالح التي يتولون إدارة شؤونها، وتبعاً لذلك فإن المجلس الجهوي للحسابات بمناسبة مساءلة الأمرين بالصرف في ميدان التسيير يتبع مسطرة خاصة تجمع بين أساليب المراقبة وأساليب التقييم ، ويمكن إجمال هذه الأساليب في حق الاطلاع وحق الزيارة والاستشارة القانونية.

ويعد إختصاص مراقبة التسيير اختصاصا إداريا محضا لأنه يستهدف مراقبة شاملة ومندمجة لجمع أوجه ومظاهر التدبير الترابي ، ويهدف المجلس الجهوي للحسابات إلى تقويم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذلك تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة⁹².

وتشمل مراقبة المجلس الجهوي للحسابات أيضا مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة كما يتأكد المجلس الجهوي من أن

⁹⁰الأحمدي صلاح الدين ، الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية رقابة القضاء المالي -2 خديجة طياري ، التدبير المالي للجماعات المحلية – دراسة حالة الجماعة الحضرية لطانطان ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض – مراكش ، السنة الجامعية 2010-2011 ، ص 83

⁹²الأحمدي صلاح الدين ، الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية رقابة القضاء المالي -2

الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لرقابته تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة.

وفي ظل هذه المهام ، يشكل خلق المجالس الجهوية للحسابات وسيلة لتخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات والضغط على موارده البشرية المحدودة بالنظر إلى الحقل الشاسع للرقابة على مالية الجماعات الترابية من جهة ، وإعتبارا للعامل الجغرافي ، فإن لا مركزية المراقبة القضائية ستؤدي إلى حل مشاكل الأجال التي يتطلبها نقل الوثائق المحاسبية والإدارية من الجماعات الترابية إلى الهيئة العليا للرقابة على الأموال العمومية من جهة ثانية . كما أن قرب المجالس الجهوية للحسابات من الواقع المحلي سيمكنها من القدرة على تشخيص المعوقات المحتملة للتدبير المالي في الوقت المناسب ، وبأقل تكلفة، وفي أقرب وقت، كما سيمكنها من التقييم والتقدير الموضوعيين للتدبير المالي للجماعات الترابية من ناحية
ثالثة .

إِجماعات الترابية أية قدرة على تنفيذ المشاريع الاستثمارية

Have the dusty groups any capacity to implement investment projects

سكينة اتحادي

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية- عين السبع

محمد بومديان

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية- سلا

الملخص:

في نشرتها الشهرية أصدرت الخزينة العامة للمملكة تقرير حول الجماعات الترابية التي فاقت ميزانيتها الغير المستعملة والمتراكمة 36 مليار درهم حسب المختصين هذه الأموال هي عبارة عن ميزانية مرصودة للاستثمار لم يتم استغلالها وهو ما يطرح أكثر من سؤال حول قدرات الجماعات الترابية من جماعات وأقاليم وعمالات وجهات على تدبير شؤونها الاقتصادية في وقت تتجه فيه المملكة إلى إعطاء الجهات صلاحيات واسعة في إطار الجهوية الموسعة.

الكلمات الدالة: التنمية، الجماعات الترابية، الاستثمار، الجهوية.

Summary:

In its monthly publication, the Kingdom's General Treasury issued a report on the dust communities that exceeded their unused and accumulated budget, the total value of the total assets is 36 billion dirhams, according to specialists, which is an untapped investment budget, This raises more than a question about the abilities of the dust groups, regions, workers and parties to manage their economic affairs at a time when the Kingdom is heading to give the authorities wide powers within the framework of the expanded regional system.

Keywords: Development, earthy groups, Investment, regional.

مقدمة:

في الوقت التي تعاني العديد من الجماعات الترابية من خصائص كبير في خدمات القرب ومشاريع التنمية المحلية، تظهر الأرقام الرسمية أن هذه الجماعات لا تستغل قسطا كبيرا من المبالغ المتاحة لها، فحسب نشرة إحصائيات المالية المحلية التي تصدرها الخزينة العامة للمملكة، سجلت الجماعات الترابية فائض قدره 4.4 مليار درهم خلال شهر يوليوز 2018، وبلغت المبالغ المتاحة من بداية السنة إلى متم يوليوز 2018 أكثر من 36 مليار درهم من بينها أزيد من 27 مليار درهم من فائض الحسابات السابقة، وتستأثر الجماعات بما يقرب من 66 في المائة من المبالغ المتاحة للجماعات الترابية تليها الجماعات بحوالي 18 في المائة ثم العمالات والأقاليم بأزيد من 16 في المائة.

وبخصوص نفقات الجماعات الترابية نجد أن حصة الأسد من نفقات الجماعات المحلية تذهب إلى تغطية نفقات الموظفين بأزيد من 41 في المائة ونفقات المعدات والخدمات بأكثر من 37 في المائة ولا تمثل نفقات الاستثمار سوى 16,5 في المائة، أما بالنسبة للأقاليم والعمالات فترتفع نفقات الاستثمار لتشكّل أكثر من نصف النفقات 50 في المائة، تليها نفقات الموظفين بحوالي 39 في المائة ونفقات المعدات والخدمات ب 9 في المائة، وعلى صعيد الجهات يستحوذ الاستثمار بأكثر من 75 في المائة من نفقاتها متبوعا بنفقات المعدات والخدمات بحوالي 16 في المائة ثم كلفة الدين ب 5,6 في المائة.

فيما يتعلق بنوعية الاستثمار المنجز خلال الأشهر السبعة الأولى من سنة 2018، فقد صرفت الجماعات الترابية ما مجموعه 2,4 مليار درهم في شكل إصدار لسندات خاصة بالبرامج الوطنية، و 1,4 مليار درهم خصصت للمشاريع المندرجة و 1,16 مليار درهم دفعت كإصدار للسندات الخاصة بالأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى.

وضع يطرح أسئلة ملحة حول الأسباب الكامنة وراء ضعف استغلال الموارد المالية المتاحة للجماعات الترابية وقدرة هذه الجماعات على النهوض بالأدوار المنوطة بها في إطار التنظيم الترابي اللامركزي المنشود والقائم على الجهوية المتقدمة.

أولاً- تشخيص أسباب تراكم ميزانيات الاستثمار في خزائن الجماعات الترابية.

حقيقة أنه رغم الأدوار والصلاحيات المهمة المناطة بالجماعات المحلية، إلا أن هناك ميكانيزمات وبعض الوسائل مازالت غير مفعلة، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على تدبير ميزانيتها بشكل فعال وسريع.⁹³

أ- الموارد البشرية:

كيف يمكن تنفيذ الميزانيات في غياب الكفاءات؟ كيف يمكن تنفيذ ميزانية معينة وهناك مشاكل متعلقة بالمساطر؛ بالوصاية، فجميع نفقات الجماعات لا بد من تأشيرها من طرف ممثلين لوزارة المالية. مسألة أخرى متعلقة بإجبارية إيداع كل أموال الجماعة في الخزينة وفي القبضة ولا تداع إذا كانت هناك كفاءات مهنية في الأبنك أو توظف مثلا في سوق للأسهم من أجل الحصول على فوائد وموارد إضافية.

وما يؤكد كلامنا هو أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خصص تقريراً⁹⁴ بعنوان "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة" أهم ما جاء فيه من محاور هو الشق المتعلق بالتوصيات. وقدم التقرير ثلاثة أنواع من التوصيات:⁹⁵

1. التوصيات ذات الطابع الاستباقي:

- العمل على أن ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهوي على تنمية الكفاءات البشرية بصفتها من

بين الصلاحيات الخاصة بالجهات:

⁹³ - بشكل دستور 2011 نقلة نوعية في مجال اللامركزية الترابية، من خلال ما تضمنه من مقتضيات قد تسمح بتعزيز دور الجماعات الترابية في النهوض بالتنمية الشاملة والاضطلاع السليم والقيام بمهامها الإدارية والتدبيرية، وإبراز فاعليتها في إعداد السياسات الترابية، ومساهمتها في تفعيل السياسة العامة للدولة.

ويمثل التدبير الحر للشأن الترابي أحد أهم مظاهر هذه اللامركزية في بعدها الحكامتي، حيث يخول بمقتضى هذا المبدأ لكل جماعة ترابية في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولتها ومقررتها طبقاً لأحكام القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه، مما يمكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية وحرّة.

- هشام لفيقيه، الجماعات الترابية بالمغرب آفاق ورهانات، <https://www.hespress.com/opinions/443703.html>، تاريخ النشر، الأحد 08 شتنبر 2019، الساعة 05:41، تاريخ التصفح 02/07/2020، الساعة 15:42.

⁹⁴ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة"، حالة ذاتية رقم 2013/11، ص 77 وما بعدها.

⁹⁵ - وهي توصيات ترمي إلى جعل تنمية الكفاءات البشرية رافعة رئيسية في خدمة الجهوية المتقدمة. ولا حاجة إلى القول بأن تفعيل هذه التوصيات ينبغي أن يمضي على مراحل، اعتباراً للفوارق القائمة بين الجهات ولضرورة إعطاء مزيد من الوقت والاهتمام لبعض المجالات الترابية أكثر من غيرها.

اعتبارا للأهمية الاستراتيجية للجهة كما كرسها دستور 2011 وخلصات تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية⁹⁶، يوصى بإلحاح بالاعتراف للجماعة الجهوية بمسؤولية كاملة وتامة في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي، وذلك لتمكينها من امتلاك الوسائل الضرورية لتوجيه وتدريب الرأسمال البشري المتوفر في الجهة حسب خصوصيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتلك الجهة.

- تمكين الجهات من الموارد المالية الضرورية للقيام بتشخيص الكفاءات البشرية المتوفرة لديها:

يجب على هذا التشخيص، المنجز على ضوء الصلاحيات التي ستناط بالجهات الجديدة، أن يبين، بالنسبة إلى كل جهة على حدة، الحاجات في مجال الموارد البشرية كميا ونوعيا، على المدى المتوسط والبعيد، وأن يتيح للهيئات المسيرة المعنية تكوين صورة دقيقة عن المستوى العام لكفاءة الإدارة الجهوية، مع تحديد مجالات التدبير التي تتطلب للتكيف في مجال التكوين المستمر وإعادة انتشار المستخدمين وتحديث أدوات التوقع والتخطيط.

2. توصيات تخص تدابير لإصلاح منظومة تنمية الكفاءات

- تبني سياسة عمومية إرادية في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي:

يجب أن تكون هذه السياسة شاملة، وأن تعنى بثلاثة مكونات أساس من مكونات منظومة الموارد البشرية على المستوى الترابي، هنا نقصد المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية ومستخدمي المصالح اللامركزية وأن يكون هدفها تحقيق مصالحة الإدارة مع محيطها والرفع من مستوى أداؤها، وجعلها أداة حقيقية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

- وضع آلية واضحة لقيادة وتنسيق مشروع تغيير الهيكلة التنظيمية للجماعات الترابية والمصالح

الخارجية وكذا للتتبع وتقييم مختلف برامج وتنمية الكفاءات البشرية المقبلة.

ب- سوء حكاما في الجماعات الترابية

إن تحقيق الجماعات الترابية للفائض هو أمر سلبي في خضم المشاكل الكبيرة التي تعاني منها هذه الجماعات، فهذا الفائض كان سيكون إيجابيا لو أن الخدمات المقدمة للمواطنين في المستوى اللائق.

فالحاجة ماتزال قائمة لأساسيات كبيرة تعاني منها الجماعات الترابية على مستوى الخدمات الثقافية والاجتماعية والتنموية، تجعل تسجيل هذه الجماعات للفائض غير عملي، ودلالة على سوء

⁹⁶- ذ. نجاة خلدون، "قانون التنظيم الإداري المغربي"، مطبعة دعاية، الطبعة الثانية 2017، ص 102.

تنفيذ الميزانية بل وضعف في التدبير وخلل في توقع التحصيل، وكذا ضعف التنفيذ بسبب ضعف إشكالات المتابعة وتعقيد المساطر.

وعندما نقارن هذا الفائض الذي تسجله الجماعات الترابية بميزانية الدولة، نجد أن الأخيرة دائما تعاني من العجز، بينما الجماعات الترابية عندها في العموم فائض، وهذا يدل على سوء حكامه في الجماعات الترابية، وهو مؤشر على أن الجماعة لها أموال ولا تعرف ما يمكن أن تفعل بها⁹⁷.

وبالتالي فعلى الجماعات أن تخلق برامج لها عائد على الساكنة، تستثمر فيه الفائض وتحسن تدبير الموارد، خصوصا وأن القانون التنظيمي للجهات، يقول في أحد بنوده أن على الجماعات الترابية أن تعمل مستقبلا على ما يسمى بميزانية البرامج، بمعنى أن الصرف مرتبط بالإنتاجية، وهذا توجه يخالف العمل على تحقيق الفائض أو صرف الجزء الأكبر من الميزانية على الاستهلاك وخصوصا أداء الأجور أو على نفقات الدين، لأن هذا يسهم في ضياع فرص حقيقية للتنمية بالجماعات الترابية، وهذا ما سنتطرق إليه بتفصيل في الجزء الثاني من تحليلنا.

ثانيا-الآليات الكفيلة بالرفع من قدرات الجماعات الترابية للنهوض بالأدوار المنوطة بها في إطار

التنظيم اللامركزي الترابي

إن مستجدات التدبير المالي للجماعات الترابية، ينبغي أن تشكل فرصة سانحة التحديث وتقوية التدبير المالي المحلي وتغيير أنماط تدبير المالية المحلية، نحو ثقافة تديرية جديدة قائمة على النتائج والمساءلة عن اتخاذ القرارات، وذلك عن طريق برامج ومشاريع تنموية تستجيب لتطلعات المواطنين والمواطنات.

وبما أن إصلاح التدبير المالي يعد المدخل لكل إصلاح. فإن الفعل المحلي، ينبغي أن يتسم بقيم ومبادئ الحكامة المالية، بغية تعزيز نجاعة وفعالية التدبير المحلي، وترسيخ ثقافة التقييم والرقابة على مختلف أوجه صرف المال العام.

أ- ميثاق اللاتمركز الإداري وتنمية مالية الجماعات الترابية.

أمام فشل المقاربة الأحادية للتنمية المبنية على التدبير الممركز وعدم نجاحها في تحقيق تنمية حقيقية، كان لا بد من اعتماد أساليب حديثة من بينها أسلوب اللامركزية واللاتركيز باعتبارهما من

⁹⁷ - فائض مالية الجماعات دليل حكامه أم سوء تدبير. <http://pid.ma/>. تاريخ النشر، الأربعاء 21 فبراير 2018، الساعة 17:47، تاريخ الاطلاع 05/07/2020، الساعة 02:07.

المدخلات الأساسية للمنظومة التنموية الحديثة، من خلال اعتماد سياسة القرب عبر إعادة توزيع السلطة والاختصاصات، وإحداث وحدات ترابية مبادرة ونشيطة وفعالة وساهرة على تدبير الشأن المحلي كشريك أساسي بجانب الدولة والقطاع الخاص في تدبير قضايا التنمية، وبالتالي خلق أقطاب للتنمية المحلية الشمولية.

إلا أنه في الواقع فقد سجلت سياسة اللامركزية تطورا ملحوظا بالمقارنة مع سياسة اللاتركيز في المغرب، وأمام هذا الوضع كان لابد من العمل على تطوير أسلوب اللاتركيز ليكون مواكبا للجهوية واللامركزية، وإعادة توزيع السلطة بين المركز ومصالحه الخارجية ونهج سياسة إدارية لا تتمركز مبنية على السرعة والفعالية ومشاركة جميع الفاعلين على المستوى المحلي لترسيخ حكاما ترابية على شتى المستويات.

وفي هذا الخصوص، أعلن جلاله الملك في أكثر من مناسبة على ضرورة تسريع مسلسل اللاتركيز وتوسيع صلاحياته باعتباره لازمة ضرورية لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة⁹⁸ خاصة مع اتساع مجال الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية وخاصة منها الجهة وأهمية الموارد البشرية والمالية التي وضعت رهن إشارتها تتطلب النهوض باللامركزية الإداري، وقد حدد في خطابه بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية سنة 2010، على المرتكزات الأربع للجهوية المنشودة ورابع هذه المرتكزات كان "اللامركز الواسع"، فكان لابد من مراجعة المقتضيات المعمول بها في مجال اللاتركيز ولتحقيق ذلك انكبت الدولة على إعداد تصور جديد للإدارة اللامركزية، يواكب ما نص عليه دستور 2011 خاصة الفصل 145 الذي نقل الوصاية على الجماعات الترابية إلى دور المساعدة، و حصر تمثيلية الولاية والعمال في السلطة المركزية بعلاقته مع المجالس المنتخبة، إلى مستوى العلاقة بين سلط متوازنة لا وجود لعلاقة تراتبية أو إشراف بينها خاصة مع إقرار الدستور بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الذي يكرس استقلالها المالي والإداري.

وهكذا وجه جلاله الملك الحكومة إلى القيام بالعديد من الإصلاحات لتطوير نظام اللاتركيز حتى يكون في خدمة التنمية الترابية، على أن تراعى في ذلك مستلزمات الحكامة الترابية الجيدة، وكان ميثاق اللاتركيز الإداري الذي تم المصادقة عليه مؤخرا⁹⁹ ثمرة هذه الجهود والذي يقوم على مبدأ نقل المبادرة

⁹⁸ - المصدر موقع الصباح، على الرابط التالي: <https://assabah.ma/323691.html>

⁹⁹ - أواخر أكتوبر 2018.

لفائدة المصالح اللامركزية في تنفيذ السياسات العمومية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي¹⁰⁰ من خلال تخويل الإدارة اللامركزية صلاحيات أوسع لتمكينها من أخذ القرارات المناسبة في أفضل الظروف، خاصة القرارات التي تخص مالية الجماعات الترابية، موازاة مع دعم الجهة بالإمكانات المالية اللازمة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية الكبرى للسياسات العمومية ومخططات العمل المعتمدة بالجهة¹⁰¹.

لذلك فاللا مركز الإداري لا يعني فقط نقل السلط من المركز إلى المصالح الجهوية، بل إنه عملية تحول أساسية في كيان الدولة فالأمر يتعلق بميزانية الدولة، بالاستثمار، بالبرامج القطاعية وبتدبير الموارد البشرية،¹⁰² لذلك فإن التدبير المالي اللامركز سيشهد تحديثات من قبيل:

- نقل الاختصاصات والموارد المالية للمصالح اللامركزية واقتران نقل تلك الاختصاصات بتخصيص موارد مالية مطابقة لها.¹⁰³

- تخويل المصالح اللامركزية صفة أمر بالصرف مع تفويض الاعتمادات والأوامر بتحويلها ما سيساعد في تبسيط المساطر والإجراءات.

- البرمجة والتعاقد مع الإدارة المركزية على أساس مخطط عمل استراتيجي جهوي.

كما ستتولى المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الجهوي تقديم مقترحات البرمجة الميزانية ثلاث سنوات المتعلقة بها ورفعها إلى السلطات الحكومية التابعة لها، وإعداد مشاريع تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بمختلف المصالح التابعة لها على مستوى الجهة.¹⁰⁴

وفي هذا الصدد، فإن الجهة خاصة، ونظرا للمكانة التي تحتلها ستتوفر على إدارة جهوية تتمتع بسلطات تقريرية في إطار اللامركز من خلال إحداث مديريات جهوية¹⁰⁵ معززة بموارد بشرية كفئة ووسائل مالية ومادية كافية تغني مالية الجهة، ويتعين أن تنتظم هذه الإدارة الجهوية في أقطاب إدارية لا مركزية، من أجل ترشيد استعمال الوسائل وتقليص النفقات، الأمر الذي سيمكن هذه الإدارة الجهوية

¹⁰⁰ - الحكامة الترابية وانعكاساتها على التنمية المحلية <http://www.cg.gov.ma/details.60.1595>

¹⁰¹ - حسب المادة 8 من مشروع ميثاق اللامركز الإداري فان توزيع الاختصاصات سيتم بناء على مبدأ التفريع.

¹⁰² - المصدر موقع العمق: على الرابط التالي https://m.al3omk.com/300763.html?mobile_switch=mobile

¹⁰³ - المادة 8 من مشروع ميثاق اللامركز الإداري صيغة 15 اكتوبر 2018.

¹⁰⁴ - المادة 15 من ميثاق اللامركز الإداري، مرجع سابق.

¹⁰⁵ - الميثاق نص على إدارات لا مركزية على مستوى الجهات (تعتبر مديريات بالإدارة المركزية المادة 44) وأخرى على مستوى العمالات والأقاليم (تعتبر في حكم قسم بالإدارة المركزية).

بمهام تدعم عمل الولاية في تنسيق تدخلات الدولة على المستوى الجهوي¹⁰⁶، وتنفيذ البرامج التعاقدية بين الدولة والجهة وتدبير العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة والجهة ما سيساهم في اندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات وتعميق حضور المقاربة الترابية في برمجة قوانين المالية¹⁰⁷ لذلك بدل أن يتم التنسيق على مستوى المركز سيتم ذلك على المستوى الجهوي عن طريق تفويض الاختصاصات والموارد المطابقة.

ب- شركات التنمية المحلية

انطلاقاً من الفصل الثاني للميثاق الجماعي 78.00، يمكن للجماعات المحلية ومجموعاتها إحداث شركات التنمية المحلية، باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص، معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وغالباً ما يكون التدخل في المجال الصناعي والتجاري، وهي خاضعة لمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، وتؤسس هذه الشركات بعد مداوات المجالس الجماعية، ومصادقة سلطة الوصاية. كما لا يجوز أن تقل مساهمة الجماعات المحلية على نسبة 35 في المئة، ويكون أغلب رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية. كانت هذه إطلالة على البعد التشريعي لشركات التنمية المحلية.

إذن هذا إجراء قانوني يساعد الجماعات الترابية على تحقيق تنميتها المحلية. وتوسيع دائرة المتدخلين بطرق مشروعة، وهذا الإجراء يتطلب قراراً سياسياً يهدف إلى خدمة الصالح العام انطلاقاً من عنصر الكفاءة والمردودية. والحكامة والعمل المندمج والمقاربة التشاركية وربط المسؤولية بالمحاسبة¹⁰⁸.

وهذه المبادئ تحتم على الهيئات المختصة وجمعيات المجتمع المدني التتبع والمراقبة لعمل هذه الآليات، وهذا يدخل في صميم المقتضيات الدستورية التي تنص على المساهمة في التنمية والتتبع والتقييم والتفعيل. والمؤشر هو الإنجازات بناء على احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية ودفاتر التحملات..

لقد خاضت بعض الجماعات الترابية تجربة التدبير المفوض والاقتصاد المختلط، وشركات التنمية المحلية، والسؤال المطروح ومن خلال التقييم هو: إلى أي حد استطاعت هذه الشركات تحقيق كل

¹⁰⁶ - الباب الخامس من ميثاق اللامركزية الإداري الذي يحدد العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم.

¹⁰⁷ - الجريدة الرسمية، إعلانات وبلاغات عدد 644477-21 رمضان 1437 (27 يونيو 2016).

¹⁰⁸ - Nouredine Bensouda, 2014. "L'Etat territorial au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'Etat et les finances des collectivités territoriales?", Rapport introductif, Colloque international sur les finances publiques, Trésorier général du Royaume, Rabat.

من التنسيق بين المشاريع والفاعلين، والمراقبة الإدارية والمالية، والاندماج الترابي، والمأسسة، والتوازن، والعقلنة، والسرعة، واحترام الكفاءات وتنمية المردودية؟

وفي هذا الإطار يجب أن يكون دور السلطات العمومية واضحا، وأهمها احترام القوانين المؤطرة، لأن نجاح التنمية المحلية نجاح للدولة ، وبالتالي فالأمر يرتبط بالبعد الوطني والدولي رغم الطابع الترابي المحلي الذي يتسم به. وفي هذا الإطار نطرح سؤال الالتئانية، واللامركزية واللاتركيز، لأننا في حاجة إلى عمل مندمج ومتكامل وتشاركي ومسؤول. ومن أهم المؤسسات التي تلعب أدوارا طلائعية في هذا المجال المجالس الإدارية لهذه الشركات سواء من حيث المعايير الموضوعية التي تعرفها التمثيلية داخل هذه المجالس. والحركية والدينامية والفاعلية. ناهيك على القرارات السياسية والمتابعات الإدارية والتنظيمية والمالية¹⁰⁹.

إن الجماعات الترابية تتمثل في الجماعات الحضرية والقروية والجهات ومجالس العمالات والأقاليم، ولكل مخطط اقتصادي واجتماعي وثقافي وبيئي، إضافة إلى برامج السلطات المحلية والعمومية المباشرة "المراكز الجهوية للاستثمار" وتصاميم التهيئة " التي تصدر على الوكالة الحضرية التابعة لوصاية الداخلية بالبيضاء مثلا إضافة إلى مجالس العمالات والأقاليم والجهات التي يشكل فيها الولاية والعمال الأمرين بالصرف، إذن كيف لشركات التنمية المحلية أن توفق بين كل هذه المعطيات من أجل تحسين خدمات سواء على مستوى النقل أو التطهير أو النظافة أو البنيان التحتية؟ وإذا أردنا أن نطور مجال تدخل هذا النوع من الشركات فإن الأمر سيصبح أكثر تعقدا.

نخلص مما سبق أن مشروع شركات التنمية المحلية خطوة مهمة على مستوى البنيات التحتية وتحسين الخدمات، لكن يجب تطوير هذا النموذج من خلال اعتماد إطارات قانونية تؤصل للتعاقد والشراكات، والتضامن، والافتحاص، وتحمل نتائج الأنشطة. ووضع استراتيجية للتكوين الملائم مع متطلبات شركات التنمية المحلية، من أجل تطوير العقلنة، والمردودية، والفاعلية. وإذا كانت دول متقدمة أصبحت تعتمد في هذا المجال على معالجة تحديات كبرى تشكل أوليات عالمية، فنحن ما زلنا نعاني داخل المدن الكبرى أدنى الخدمات ، وقد شخص جلاله الملك هذا الوضع في بعض المدن. إذن الأمر لا يتعلق

¹⁰⁹ - Najat Zarrouk, 2014. "Renforcer les capacités nationales et locales en matière de gestion du développement durable", Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, Comité des experts de l'administration publique (CEPA), XIII^e session, document officiel E/C.16/2014/1, disponible sur: www.unpan.org.

بإطار الاشتغال، بل بتهيئة مناخ العمل المالي والبشري. وهذا ما سيدشج الفاعلين الآخرين إلى الانتماء إلى هذه البنيات المساهمة في التنمية المحلية.

إن هذا النوع من الشركات يدخل في إطار التجديد للأليات المساعدة على التنمية المحلية، ويمكن أن نبذع آليات أخرى والهدف واحد، ألا وهو تحسين البنيات التحتية التنموية المحلية على جميع المستويات. وهذا ما يتطلب توفير كل الضمانات من أجل إنجاح هذه البنيات التنموية¹¹⁰.

ت- مكاتب الدراسات

لابد من التعاقد مع مكاتب دراسات لإجراء التشخيص المطلوب و الدقيق لتحديد حاجيات الجماعات المحلية وامكانياتها، اخذا بعين الاعتبار الأولويات وحسن استثمار الموارد وترشيد النفقات.

فالغاية من هذا التشخيص تبقى ذات أهمية أكبرى نظرا لشمول الدراسة، مجالات المشاريع التي تحظى بالأولوية، وتحديد التوجهات العامة الرامية إلى إدماج الجماعة في محيطها الوطني وتيسير مساهمتها في الاقتصاد الوطني من خلال العمل على بلورة استراتيجية تنموية وطنية تسعى إلى تحقيق الهدفين الآتيين:

الهدف الأول: خلق الظروف الملائمة لإنجاح المشاريع المهيكلت الواردة في البرنامج الخاص بتنمية الجماعات الترابية باعتباره حاملا لمبادئ التضامن الترابي والتماسك الاجتماعي والمحافظة على الثروات الطبيعية لها.

الهدف الثاني: فيتمثل في تبني مشاريع تكميلية غايتها تحسين جاذبية وتنافسية المجال الترابي، والعمل على ايلاء الاهتمام والعناية لتطوير آليات الادماج الاجتماعي في إطار تكامل الاستراتيجيات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية، من أجل إيجاد السبل الكفيلة بمواجهة، والحد من الفقر والهشاشة، وتقوية وتأهيل البنى التحتية.¹¹¹

¹¹⁰ - نورد الدين قريال، شركات التنمية المحلية، <https://www.hespress.com/opinions/116411.html>، تاريخ وساعة النشر، الأربعاء 22 يناير 2014، 11:51، تاريخ التصفح 05/07/2020، الساعة 03:09.

¹¹¹ - الدكتور الطالب بوياء ماء العينين، دور البرامج التنموية الجهوية في الارتقاء بالسياسات الترابية على ضوء القانون التنظيمي للجهات 111/14 برنامج التنمية الجهوية لجهة العيون الساقية الحمراء، <https://sahara24.net/news9418.html>، تاريخ وساعة النشر، 27 غشت 2017، 02:35، تاريخ التصفح 05/07/2020، الساعة 03:35.

خاتمة:

إن المغرب مقبل على نموذج اقتصادي مبني على الإنتاج والإنتاجية، يعوض النموذج الاقتصادي المبني على الاستهلاك، وهو تحول سيكون في مصلحة البلد، لذا يجب على الجماعات الترابية أن تنخرط في هذا الاتجاه وتدعم هذه الرؤية، بالابتكار وخلق أفكار جديدة على المستوى الترابي، والتي تسعى إلى تحقيق تنمية حقيقية وإيجاد فرص الشغل للعاطلين.

التدبير المركزي يَعْقِلُ اللامركزي في زمن كورونا

Centralized management slows down decentralization the corona era

زين الدين عبد المغيث

طالب باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام. كلية الحقوق . مكناس،

واستاذ زائر متعاقد بها

الكلمات المفتاح:

التدبير المركزي – اللامركزية- القانون التنظيمي للجماعات الترابية- فيروس كورونا- كوفيد 19

Key words

Decentralization- central management- organizational for drit groups- corona virus

شكلت سنة 2011، منعطفا مهما في أحداث تغيير جوهري وتدرجي في تنظيم شكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية. حيث توجت بميلاد دستور جديد في فاتح يوليوز من نفس السنة.

وعمل هذا الأخير على تكريس ورش الجهوية المتقدمة، بهدف ترسيخ حقل الديمقراطية التمثيلية الجهوية، وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والبشرية والمندمجة والمستدامة، بغية الحد من الفوارق الاجتماعية وتوفير العيش الكريم وصيانة كرامة المواطنين، والتوزيع العادل والمنصف لثمار النمو¹¹².

وقد اختار المغرب منذ الاستقلال الديمقراطية التمثيلية ودعمها بالديموقراطية التشاركية وكذا اللامركزية كخيارين استراتيجيين لا محيد عنهما، باعتبار ذلك نمطا يجسد الحكامة الترابية، بمنح السكان سلطة تدبير الشؤون المحلية بأنفسهم من خلال المجالس المنتخبة.

وقد مرت اللامركزية، على المستوى المؤسسي بمجموعة من المراحل الكبرى، انطلقت اولها في بداية الستينات، وتطورت بعدها عبر محطات حاسمة، خصوصا سنة¹¹³ 1976، التي شكلت تحول حقيقيا في مسار اللامركزية، تلتها مجموعة من الاصلاحات المنظمة والمتوالية سنوات 1992، 2002، 2009.

وظلت صفة الجماعات الترابية، كشخص معنوي خاضع للقانون العام، مقتصرة على الجماعات والعمالات والأقاليم الى ان جاء دستور 2011، الذي ارتقى بالجهة الى مصاف الجماعات الترابية. واعتبارها الإطار الأنسب لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الترابية بعدما أظهرت الوحدات اللامركزية التقليدية -الجماعات الحضرية والقروية والاطار الإقليمي- عجزها عن استيعاب المشاكل الاقتصادية ومختلف الاكراهات التي يواجهها المجال

وفي نفس السياق، فتح دستور 2011¹¹⁴ والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية¹¹⁵

¹¹² - متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إحالة ذاتيو رقم 2016/22، مطبعة سياما

¹¹³ Mohamed Elyagoubi: les particularités de la régionalisation au Maroc la région la régionalisation colloque et : p:38، N° 17/20، séminaire

¹¹⁴ الدستور الجديد للملكة المغربية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011 حيث نص في الفصل 135 من الباب التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، على أن الجماعات الترابية للملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، وتشير شؤونها بكيفية ديمقراطية تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر
تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل.

¹¹⁵ قانون تنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات والمقاطعات

افاقا واسعة امام بلوغ الاهداف المتوخاة من اقرار الجهوية المتقدمة، واعطائها مكانة الصدارة، من خلال تكريس شرعيتها الديموقراطية، وتخويلها مجموعة من المهام والصلاحيات التي تمنحها الاولوية في مجال التنمية الاقتصادية وبالرفع من الموارد المرصودة لها كي تضطلع بأدوارها على أحسن وجه هي وباقي الجماعات الترابية الاخرى على أحسن وجه وتواجه التحديات الجديدة.

ولعل من بين التحديات الجديدة التي اثارت دور الجماعات الترابية، هو انتشار فيروس كورونا، هذه الجائحة التي باغتت العالم، من بينها المغرب، لكن بفضل الادوار الاستباقية والتدابير الاحترازية التي نهجتها الدولة، ساعد على الاقل من التخفيف من انتشارها واثارها.

وهو ما يدفعنا الى التساؤل عن دور الجماعات الترابية في تدبير هذه الجائحة، على اعتبار ان تدبيرها قائم على ادارة القرب؟ ولماذا تم تغييب هذه الجماعات وعقل ادوارها المنصوص عليها تنظيميا في الحد من انتشار الفيروس؟ وهل هذا مجرد اجراء وقفي لتدبير المرحلة؟ ام غلبة النزعة المركزية المفرطة وجعلها عقبة امام التدبير القائم على القرب؟ وهل يمكن ان تؤسس مرحلة كورونا لبداية افول الجهوية المتقدمة وعجزها عن تدبير الازمات المفاجئة؟

وهو ما يدفعنا الى الإجابة على الإشكاليات التالية، بقراءة في اختصاصات الجماعات الترابية المرتبطة بالظرفية الصحية في (مطلب اول)، ثم تحليل تأثيرات جائحة كورونا على التدبير اللامركزي في (مطلب ثان)

-
- قانون تنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات
 - قانون تنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم

المطلب الاول - قراءة في اختصاصات الجماعات الترابية المرتبطة بالظرفية الصحية

يعتبر النهوض والرقى بالشأن العام الترابي، الهدف الرئيسي والاساسي الذي من اجله اعتمد المغرب أسلوب عدم التركيز الإداري، فالادارة المركزية مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية، لن تستطيع تلبية الرغبات المختلفة على المستوى الترابي¹¹⁶.

وهو ما أكده الخطاب الملكي بمناسبة المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، والتي انعقدت تحت شعار¹¹⁷ اللامركزية واللامركز (حيث صرح بالمناسبة أن اللاتمركز هو المفتاح الذي يمكن الانسان من ان يفتح باب التمتع باللامركزية على مصراعيه، وبعبارة أوضح، فاللامركزية هي الميدان واللامركز هي الوسيلة¹¹⁷،

حيث ان انتهاج اللاتمركز الواسع في نطاق حكامه ترابية ناجعة، واعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات بين مختلف الجماعات الترابية والسلطات و المؤسسات، في اطار طبعا وحدة الدولة والوطن والتراب، الذي تعد المؤسسة الملكية ضامنا له ومؤتمنا عليه، جعل سؤال دور الجماعات الترابية في ظل هذه الجائحة يطرح بحدته بالنظر للاختصاصات المسندة لها والمحددة لها في اطار القوانين التنظيمية، وتكريس مبدأ التدبير الحر في تسيير مجالسها، الذي يخول في حدود اختصاصات كل جماعة ترابية سلطة التداول بكيفية ديموقراطية وسلطة تنفيذ المداولات والمقررات.

فاذا سلطنا الضوء على الاختصاصات الموكلة للجهات بمقتضى القانون التنظيمي المنظم لها 111.14، هناك الاختصاصات الذاتية¹¹⁸ من بينها التنمية الاقتصادية والتنمية القروية، والبيئة... الخ، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة بشكل تعاقدي كالتنمية الاقتصادية ويدخل ضمنها البحث العلمي التطبيقي ثم اختصاص التنمية القروية (تأهيل العالم القروي) ثم البيئة والسياحة... الخ¹¹⁹، اضافة الى الاختصاصات القابلة للنقل من الدولة كالتعليم والصحة... الخ¹²⁰

اما الجماعة فتناط بها تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنين في إطار الاختصاصات

¹¹⁶ عماد أركان، نظام اللاتمركز ومتطلبات الحكامة الترابية، مجلة مسالك، العدد 29/30/2015، ص: 29

¹¹⁷ أنظر خطاب الراحل الحسن الثاني، اللامركزية وعدم التركيز: أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء- 21

19 أكتوبر 1988، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، مطبعة دار النشر المغربية الرباط العدد

25، 1994، ص: 12.

¹¹⁸ الباب الثاني من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات (المادة 82 والمادة 83)

¹¹⁹ المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14

¹²⁰ المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 111.14

المسندة اليها بموجب القانون التنظيمي للجماعات 113.14، ولهذه الغاية فهي تمارس اختصاصات ذاتية موكلة اليها في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية مثل نقل المرضى والجرحى وحفظ الصحة والاسواق الجماعية، ومخالفات التعمير¹²¹ وهناك الاختصاصات القابلة للنقل من الدولة الى الجماعة اعتمادا على مبدأ التفريع وهي ما نصت عليه المادة 90 من قانون 113.14،¹²² اضافة الى الاختصاصات المشتركة.¹²³ زيادة على صلاحيات رئيس المجلس الجماعي في ممارسة مهام الشرطة الادارية (الخاصة) في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الاذن او الامر او المنع، ويضطلع بمجموعة من الصلاحيات اهمها اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب او مكافحة انتشار الامراض الوبائية او الخطيرة وذلك طبقا للقوانين والانظمة المعمول بها¹²⁴.

اضافة الى مجالس العمالات والاقاليم التي نظمت بمقتضى القانون التنظيمي رقم 112.14، رغم عدم وضوح الصورة المؤسسية لهذه المجالس التي تتمتع في الوقت نفسه بصفة الجماعة الترابية، وتشكل أحد مستويات ضبط وتنظيم الادارة الترابية والاشراف عليها، الامر الذي يتجلى في تداخل الوسائل والموارد. على الرغم من ان الوالي _العامل سلطة إدارية مركزية على المستوى الترابي، إلا أن كونه ممثلا للسلطة المركزية في الجماعات الترابية يجعل منه عينا على الهيئات اللامركزية الفاعلة في دائرته الترابية بمختلف اصنافها. وقد طبعت علاقتهم بالجماعات الترابية بمقتضى دستور 2011 عدة تغيرات.

حيث انتقلت وظيفة الولاة _العمال، عبر التحولات السياسية والاقتصادية والقانونية التي عرفتها سياستي اللاتمرکز واللامركزية الإداريين، من فاعل ممارسة السلطة إلى أداة لخدمة التنمية، فإلى جانب الاختصاصات الممنوحة له في الجانب الأمني، فإنه يعد محركا أساسيا لعجلة التنمية في النطاق الترابي للعمال أو الإقليم.¹²⁵

وهكذا تساعد المنظومة القانونية التي تخضع لها الجماعات الترابية من الاضطلاع بالاختصاصات والصلاحيات المسندة اليها بهدف النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية البيئية في إطار استراتيجية

¹²¹ المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

¹²² تنص المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 113.14 (تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة الى

الجماعة...)

¹²³ المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

¹²⁴ المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

¹²⁵ بجيجية العربي، ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية أي دور للولاة العمال، مجلة مسالك العدد 2015/29/30، ص: 157

مدمجة ومنسجمة مع التوجهات الاستراتيجية للدولة، ومتناسبة مع المؤهلات والخصوصيات الجهوية، على الأقل على المستوى النظري، ما على مستوى الممارسة فقد اثبتت تجربة جائحة كورونا تعطيل القدرات التدييرية للجماعات الترابية في تديير حالة الطوارئ خصوصا في شق الحفاظ على الصحة العامة والامن العمومي والاقْتصار على اختصاصات الشرطة الادارية الخاصة.

المطلب الثاني - تأثيرات جائحة كورونا على التديير اللامركزي

على عكس ما عرفه المغرب في مجال اللامركزية من تطور كبير، لا ان الادارة المركزية لم تستطع التخلص من بعض الممارسات ذات النزوع المركزي، وظلت تنتهج المقاربة العمودية، واعتماد المنطق البراغماتي في تديير الازمات تجاه مسلسل اللامتمركز.

غير أن تدخل الدولة من أجل إعادة ترتيب وهندسة المجال الحضري سيتأكد عقد الانتفاضات الاجتماعية التي ستشهدها عدة مدن مغربية في 1984 ثم في 1990، بما فيها تعميم نظام الولايات على العديد من المدن حتى في غياب الإطار القانوني لهذا الوافد الجديد على الساحة الترابية للبلاد.

وبغض النظر عن هذه الاستجابة التي تأخذ شكل رد فعل في مواجهة أحداث معينة، فإن ذلك لا يمنع من أن إحدى التوجهات العامة لأي تقطيع ترابي تبقى متجلية في تديير هاجس الأمن وضبط المجال. وهذا ما عبر عنه فؤاد القاضي حين كتب أنه " تتمثل استراتيجية الدولة من وراء التقسيم وخلق الأقاليم والعمالات والدوائر والقيادات وحتى الجماعات في الرغبة في إيجاد تأطير سياسي أمني أكثر فعالية وذلك لتوفير وسائل المراقبة الكفيلة بجعل الدولة المتحكم الوحيد في المجال الوطني، عن طريق زيادة تواجدها فوق كل نقطة يتجمع بها السكان بالبلاد. هو هاجس الضبط والمراقبة الذي شكل المحرك الأساسي لإحداث العمالات والأقاليم عام 1963، كما العديد من التقسيمات الإدارية في شكل دوائر أو جماعات أو ولايات . وهو ما يفسر التواجد الأوتوماتيكي للسلطة المحلية في كل ربوع المملكة، حتى في غياب المرافق العمومية المحلية الأخرى أو قلتها. السلطة أولا¹²⁶

فمنذ اعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر ارجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19، بواسطة مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 24 مارس¹²⁷ 2020، وتلتها مجموعة من المراسيم

¹²⁶ عبد الرحمان حداد، من اللامركزية إلى الديمقراطية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، سلسلة أبحاث ودراسات، العدد 1 2018، ص: 29

¹²⁷ الجريدة الرسمية عدد 6867، 29 رجب 1441 (24 مارس 2020) يتعلق بسير أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها

تستهدف نفس الغرض، لا انه يلاحظ ان القرارات كلها مركزية المصدر، حتى وان كانت تدخل في نطاق السلطة التنظيمية المحلية.

حيث ان حساسية واستثنائية الظرفية جعل السلطة المركزية تستأثر بالاختصاص العام لتدبير المرحلة، كدورية وزير الداخلية التي تمنع انعقاد دورة شهر ماي في ظل التدابير الاحترازية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي، دون ترك هامش الحرية للجماعات الترابية للتفكير في بدائل الكترونية اخرى او اقتراحها وذلك ضمانا مبدأ التدبير الحر وتأميننا لقاعدة الترابية ومبدأ سمو الدستور طبقا لمقتضيات المواد 33 و34 من 113.14 المتعلق بالجماعات. اضافة الى دورية وزير الداخلية في 11 ماي 2020 التي تدعو فيها رؤساء الجماعات الترابية الى وقف اجال اداء وايداع الاقرارات الخاصة بالرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها هاته الجماعات الترابية، وكذا بالنسبة للأجال المتعلقة بمختلف المستحقات المترتبة على المهنيين. وتعطيل وتوقيف العمل ببعض مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

اضافة الى ان التتبع اليومي لمشاكل كورونا، نلاحظ ان السلطة المحلية تحتكر التدبير اليومي لإجراءات التدابير الاحترازية لحالة الطوارئ الصحية للحفاظ على الامن العمومي الصحي.

كما ان الاعانات والمساعدات المخصصة في ظل الجائحة، فالجماعات تعمل على تخصيص المبالغ المراد توزيعها ونوعية وطبيعة الاعانة المخصصة، لا ان الاشراف والتوزيع تتكفل به السلطة المحلية، وذلك حتى لا تتم المحاباة على اساس الولاءات السياسية والنزعة الانتخابية، وتفضيل طرف على اخر وافراغ المساعدات من مضمونها الانساني.

وهكذا فاشراك الجماعات الترابية في التدبير الترابي للمرحلة رهين بتفعيل الاختصاصات المسندة اليها في القوانين التنظيمية المنظمة لها، والتي لها ارتباط بالتدابير الوقائية لمحاربة فيروس كورونا، من قبل الحفاظ على الصحة، ولما لا إحداث لجان يقظة ترابية، إضافة إلى تفعيل الهيئة الاستشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة التي تهتم بدراسة القضايا ذات الطابع الاقتصادي (المادة 117) من 111.14 المتعلق بالجهات، كمشاهدة للتخفيف من التداعيات الاقتصادية لكورونا، والمساهمة في تخفيف الضغط المالي على ميزانية الدولة، وكذا صندوق التضامن بين الجهات.

خصوصا وان السلطات العمومية وضعت نصب اعينها هدف اعداد الجماعات كي تضطلع بدورها

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

وبمسؤولياته أعلى أكمل وجه في تقديم خدمات القرب للمواطنين والاستجابة لانتظاراتهم.

الا ان عدم توفر الجماعات الترابية على السلطة التقديرية والوسائل الكافية، حال دون اضطلاع هذه الوحدات الترابية بدورها على أحسن وجه، فيما يخص اقرار لامركزية متوازنة ومتكاملة مع سلطات الادارة المركزية.

غير ان النطاق الواسع للاختصاصات الذاتية والمنقولة والمشاركة للجماعات الترابية، خصوصا الجماعات القاعدية التي لها ارتباط يومي بالساكنة المحلية، أصبح مجمدا لصالح السلطة المحلية في ظل هذه الجائحة وسند ذلك (المادة 110) من 113.14 المتعلق بالجماعات التي تنص على ان رئيس مجلس الجماعة يمارس صلاحيات الشرطة الادارية الجماعية باستثناء المواد التالية التي تخول بحكم القانون التنظيمي الى عامل العمالة او الاقليم او من ينوب عنه، ممارسة الحفاظ على النظام العام والامن العمومي بتراب الجماعة.

فمادام الظرف استثنائي ويتطلب اجراءات أمنية لضمان الأمن الصحي، وعلى اعتبار أن الشرطة الادارية هي من جهة شرطة ادارية خاصة موكلة لرئيس المجلس الجماعي في مواجهة الافراد طبقا لمقتضيات (المادة 100) من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات التي تعطي لرئيس مجلس الجماعة ممارسة صلاحيات الشرطة الادارية مع مراعاة مقتضيات (المادة 110) في ميادين الوقاية الصحية والنظافة و السكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الاذن أو الأمر أو المنع، مثل اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب او مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين و الأنظمة المعمول بها، كجعل المكاتب الصحية بمختلف الجماعات في حالة تأهب(مواد التعقيم والقيام بالنظافة...).

وهكذا فان الشرطة الادارية الجماعية العامة موكلة للسلطة المحلية كما سبقت الإشارة (المادة 110) كلما تعلق الامر بالأمن العمومي وضرورة الحفاظ عليه، وهو ما تبين لنا خلال حالة الطوارئ الصحية والتدابير الاحترازية والوقاية وفرض الانضباط للحجر الصحي، وكيفية عمل الاسواق اليومية والاسبوعية وفرض مواقيت فتحها وغلقتها.

وتجدر الإشارة ان المهام الموكلة للسلطة المحلية غير مرتبطة بالظرفية الصحية حتى هي معطلة الى حين رفع الحجر الصحي وحالة الطوارئ. كمنح جوازات السفر مثلا او تقديم الرخص...

وخلاصة القول فرغم الوضع الاستثنائي التي تعيشه البلاد والذي يمكن ان يكون مسوغا لاحتكار

السلطة المحلية لآليات التدبير والتنظيم، لا ان هذا لا يمنع من مشاركة الجماعات الترابية في تفعيل اختصاصاتها المرتبطة بالظرفية الصحية، ليكون على الأقل كتمرين للمنتخب الترابي لاختبار قدراته التدبيرية وكفاءته في إدارة الأزمات، ولا تكون الجماعات الترابية مجرد

استنساخ للبنيات المركزية على المستوى الجهوي، وخلق بيروقراطية جهوية لا تتوفر على أي سلطة تقريرية حقيقية، ولا على وسائل التدخل المناسبة للتدبير بالجهة، وفي نفس الاتجاه، يجب الحرص على ألا يتحول اللاتمركز إلى مركزة للإدارة بالجهة، ذلك أن كل الجماعات الترابية يجب أن تستفيد من اللاتمركز، تطبيقاً لمبدأي التفريع والقرب.

إستراتيجيات الجماعات الترابية في تفعيل السياسة الجمائية للبيئة

Dirt groups' strategies to activate the environmental protection policy

هناء الحمومي

Hanae El-Hammoumi

باحثة بسلك الدكتوراه - فريق البحث قانون البيئة -

بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية- فاس-

الكتابة العامة للمركز الوطني لحقوق الإنسان

ملخص

تعتبر مسألة حماية البيئة قضية محلية إقليمية أكثر منها قضية مركزية، وذلك نظرا لقرب الهيئات المحلية من الواقع وخصوصيات مكونات البيئة التي تتميز بها، ونظرا لأن موضوع حماية البيئة تحكمه مجموعة من القوانين العامة والخاصة، فقد أصبحت مهمة المحافظة عليها موكولة إلى مجموعة من القطاعات والهيئات سواء على المستوى المركزي أو الترابي .

لهذا عمل المغرب على وضع إستراتيجية عمل ترمي إلى حماية البيئة، وسيكون الهدف من هذه الإستراتيجية التوفيق بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستعمال الرشيد والمستديم للموارد الطبيعية.

تلخيص باللغة الإنجليزية

The issue of environmental protection is considered a local, regional issue rather than a central one, due to the proximity of local bodies to reality and the peculiarities of the components of the environment that characterize them, and given that the issue of environmental protection is governed by a set of public and private laws, the task of preserving it has become entrusted to a group of sectors and bodies, whether At the central or dirt level.

That is why Morocco has worked to develop a strategy of action aimed at protecting the environment. The aim of this strategy will be to reconcile economic and social development with the rational and sustainable use of natural resources.

عمل المغرب¹²⁸ على وضع إستراتيجية عمل ترمي إلى حماية البيئة، وسيكون الهدف من هذه الإستراتيجية التوفيق بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستعمال الرشيد والمستديم للموارد الطبيعية¹²⁹، وضرورة التخفيف والتقليص من الملوثات والأضرار والمخاطر التي تهدد الصحة العامة واستنزاف الموارد الطبيعية¹³⁰، واتخاذ التدابير الحافزة لمعالجة المشاكل البيئية وعدم استعمال أساليب التنمية غير المستدامة¹³¹. وهذا دعا إلى ظهور بعض العلماء والباحثين اللذين نددوا بهذه الإنتهاكات والممارسات الشنيعة في حق البيئة ودعوا إلى الحفاظ عليها وإعادة الدول النظر في سياساتها التنموية،

وعلى الخصوص مراعاة الجانب البيئي وإدراجه ضمن أولوياتها¹³².

يعد المغرب من الدول المهتمة بالمحيط والبيئة ومن أهم الدول التي تسعى من خلال سياسته إلى المحافظة على البيئة، ويعد أيضا من الدول الذي له اتفاقيات ومشاركات أورو متوسطية، وكذلك من الدول الفاعلة في برنامج هيئة الأمم المتحدة لحماية البيئة.

إن البيئة هي مستودع الموارد والخزان الشامل لعناصر الثروة الطبيعية المتجددة وغير المتجددة، وتتمثل في الأنظمة المائية، الهوائية، التربة، المراعي، الغابات، الكائنات الحية والأنظمة الإيكولوجية

¹²⁸ - "إن المغرب، وهو يواجه، كسائر البلدان النامية، تحديات تنموية حاسمة وذات أسبقية، ف إنه يستحضر ضرورة الحفاظ على المتطلبات البيئية (...). وفي هذا الصدد، نوجه الحكومة إلى إعداد مشروع ميثاق وطني شامل للبيئة يستهدف الحفاظ على مجالها ومحمياتها ومواردها الطبيعية، ضمن تنمية مستدامة. كما يتوخى صيانة معالمها الحضارية ومآثرها التاريخية، باعتبار البيئة رصيда مشتركا للأمة، ومسؤولية جماعية لأجيالها الحاضرة والمقبلة". مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش 2009.

¹²⁸ - مؤتمر الحكومات حول البيئة الذي انعقد في مدينة " استوكهولم" سنة 1972 حيث حدد علاقة مشتركة بين "استنزاف الموارد بهدف التنمية" و "حماية البيئة"، ثم تبناها لاحقا في "إستراتيجية لحماية البيئة الدولية" التي بلورت لأول مرة مفهوم " التنمية المستدامة".

¹²⁹ - المحيط الطبيعي: وهو المنظومة الطبيعية، وإطار البيئة الفطرية التي أوجدتها الله سبحانه وتعالى، وتضم (النظام المائي - النظام النظام الحيوي بشقية من نبات وحيوان طبيعي)، وهي جزء من النظام الكوني الذي لا يخضع لإرادة الإنسان ولا - النظام الجوى - الأرضي إلى تحكمه.

¹³⁰ - استنزاف موارد البيئة: لقد أدى تزايد عدد السكان في العالم "وبالتحديد في دول العالم النامي إلى سعي الإنسان إلى الحفاظ على حياته فقد اتجه إلى استنفاد واستنزاف ما في البيئة من مواد وطاقات، وبخاصة استنزاف الموارد البيئية غير المتجددة، وقد تنهت معظم المجتمعات البشرية والهيئات الدولية والمحلية الحكومية والأهلية والمحافل العلمية البيئية إلى خطورة، مشكلة الانفجار السكاني واستنزاف الثروات البيئية بطريقة عشوائية غير منظمة.

¹³¹ - مؤتمر استوكهولم 1972 أكد في أول مبادئته على أن: "للإنسان حق أساسي في الحرية والمساواة وظروف الحياة اللائقة في بيئة تسمح خصائصها بحياة تتسم بالكرامة والسلامة".

أنظر: سانتوسا أحمد ماس: " الحق في بيئة صحية، الوحدة 15، نسخة إلكترونية على موقع مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا،

ص 297، تاريخ إجراء الزيارة 2020/05/15 على الساعة 20:20 على الرابط التالي: [النقر للوصول إلى M15 PDF](#).

¹³² - رمضان عبد المجيد، "دور الجماعات المحمية في حماية البيئة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص

إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة الجزائر 2012 ص 06.

الداعمة للحياة في هذا الكوكب، وقد أمست التحديات البيئية العالمية في السنوات الأخيرة أكثر حدة بكثير مما كانت عليه، وأصبحت تتعلق بجودة الهواء، تلوث المياه، البحار، تدهور التربة، إدارة النفايات، فقدان التنوع البيولوجي، استنفاد طبقة الأوزون والاحتباس الحراري.

تعتبر مسألة حماية البيئة قضية محلية إقليمية أكثر منها قضية مركزية، وذلك نظرا لقرب الهيئات المحلية من الواقع وخصوصيات مكونات البيئة التي تتميز بها، ونظرا لأن موضوع حماية البيئة تحكمه مجموعة من القوانين العامة والخاصة، فقد أصبحت مهمة المحافظة عليها موكولة إلى مجموعة من القطاعات والهيئات سواء على المستوى المركزي أو الترابي .

وباعتبار الجماعات تمثل اللامركزية الترابية، فإنها تعد من المؤسسات القريبة من مواقع الاختلالات البيئية، وتضطلع بدور بارز من أجل ضبط أوضاع البيئة محليا، وتلبية حاجيات المواطنين في هذا الصدد. لاسيما بعد بروز الإرادة الواضحة للوثيقة الدستورية، التي أسست إطارا قانونيا ساميا يجعل البيئة في صلب النقاشات العمومية.

إن من بين الدوافع التي أدت بنا إلى إختيار هذا الموضوع، هو إبراز المعالم التي تركز عليها السياسة البيئية في المغرب خاصة على المستوى المحلي، وإدراكنا الكبير بأن الجماعات الترابية هي من الهيئات التي فعلا ينبغي أن تؤدي دور مهم في مجال حماية البيئة. ومدى قدرتها على التكفل بالمشاكل البيئية المطروحة. كون موضوع البيئة لم يحظ بدراسات كثيرة على الصعيد المحلي مع العلم أن أي أساس للحفاظ على البيئة ينطلق من الجماعات باعتبارها الأقرب والأعلم بالمشاكل البيئية لإقليمها.

وكذلك أنه وبالرغم من أن هناك ترسانة قانونية خاصة بحماية البيئة متوفرة لدى الجماعات، إلا أننا نرصد تزايد التلوث الكمي والنوعي عبر مدننا، وكذا الظواهر البيئية السلبية بشكل يومي، وهو ما استدعى لمعرفة المهام الموكولة للجماعات في مجال حماية البيئة، ومدى قدرتها على التدخل لحل المشاكل البيئية وفق القوانين السارية.

نجد أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أسست هي الأخرى لعدة مقتضيات في العديد من المواد، والمتعلقة أساسا بالحفاظ على البيئة، خاصة القانون التنظيمي للجماعات الذي عزز ووسع من الاختصاصات البيئية المنوطة بهذه الجماعات، وذلك لضمان تنفيذ برامج حماية البيئة على الصعيد اللامركزي بشكل فعال وناجع.

وبعد هذه التوطئة و لدراسة إستراتيجيات الجماعات الترابية في تفعيل السياسة الحمائية للبيئة في المغرب سنحاول تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث محاور أساسية وهس كالتالي :

المحور الأول: علاقة الجماعات الترابية بتنفيذ السياسة الحمائية البيئة

المحور الثاني : دور الجماعات الترابية في مجال حماية البيئة

المحور الثالث : الجماعات الترابية مدخل استراتيجي لمستقبل بيئة مستدامة

المحور الأول : علاقة الجماعات الترابية بتنفيذ السياسة الحمائية البيئة

شكلت قضايا البيئة انشغال بال الرأي العام الدولي منذ سبعينيات القرن الماضي، كما يستشف ذلك من أدبيات الأمم المتحدة، حيث كانت أولى المبادرات عام -1972 مؤتمر ستوكهولم¹³³ الذي تمخض عنه برنامج الأمم المتحدة للبيئة¹³⁴، مروراً بتقرير بورتلاند سنة 1987¹³⁵، ثم إلى قمة الأرض سنة 1992¹³⁶، ثم أهداف الألفية الثالثة التي أطلقها المجتمع الدولي سنة 2000 كما شارك في مؤتمر ريو + 20 الذي انعقد سنة 2012 في ريو دي جانيرو¹³⁷، وغيره من اللقاءات والمؤتمرات التي راكمت في مجال البيئة والتنمية المستدامة والحفاظ على الموارد، ومع توالي هذه المؤتمرات اتسعت دائرة الاهتمام بهذه الموضوعات، والتي تؤكد على مفهوم التنمية المستدامة كخطاب عالمي لتقييم القضايا البيئية أو بمصطلح علمي هي عملية توجيه للسياسات البيئية وذلك من خلال تحديد الهدف الذي ينبغي تحقيقه. كما اتسع مجال الاهتمام المحلي للحكومات بهذه القضايا البيئية.

وقد انخرط المغرب في هذه الدينامية العالمية للاهتمام بالبيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية وإدماج البعد البيئي في مجال السياسات العمومية منذ قمة الأرض المنعقد بريو دي جانيرو سنة 1992 وما تلاها من المشاركة في المؤتمرات الدولية البيئية والمتعلقة بإعمال التنمية المستدامة أو تبني إعلاناتها على الأجندة الوطنية للمغرب من خلال الترسنة القانونية البيئية ومن ضمن ذلك النصوص التنظيمية

¹³³ - مؤتمر الحكومات حول البيئة الذي انعقد في مدينة " استوكهولم " سنة 1972 حيث حدد علاقة مشتركة بين "استنزاف الموارد بهدف التنمية" و"حماية البيئة"، ثم تبنيها لاحقا في "إستراتيجية لحماية البيئة الدولية" التي بلورت لأول مرة مفهوم " التنمية المستدامة".
¹³⁴ - تقرير المنتدى العربي للبيئة والتنمية المستدامة 2016 : البيئة العربية والتنمية المستدامة، تحرير نجيب صعب، عبد الكريم صادق.
¹³⁵ - لجنة برانتلاند (Brundtland Commission) : كلفت الأمم المتحدة للجنة العالمية للبيئة والتنمية (WCED) من أجل إنجاز تقرير شامل عن الوضع البيئي العالمي واقتراح التوصيات الملائمة. وخلال سنة 1987 أصدرت اللجنة المذكورة تقريرها الذي أكد على ترابط الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية كأساس لتحديد مفهوم التنمية المستدامة.
- "التنمية المستدامة هي التنمية التي تلبي احتياجات الأجيال الحالية دون المساس بواجبات الأجيال المقبلة". أنظر تقرير لجنة برانتلاند

WCED, 1987. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, p. 43.

¹³⁶ - اتفاقية " قمة الأرض " وهي أول قمة بيئية عالمية انعقدت في مدينة ريو دي جانيرو البرازيلية سنة 1992 وهي التي وضعت الحجر الأساس لرؤية عالمية جديدة عن البيئة محولة الأجندة الكونية إلى التنمية المستدامة ومهدت الطريقة أمام مفهومها لاختراق الخطاب الاقتصادي والسياسي للبيئة.

¹³⁷ - مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ريو +20 [2012]: تبنى التقرير الختامي للمؤتمر (المستقبل الذي نريد) مفاهيم أكثر دقة منها الاقتصاد الأخضر كوسيلة عملية لتقييم خيارات صانعي القرار. وشدد التقرير على مساهمة الاقتصاد الأخضر في الحد من الفقر وفي تحقيق التنمية الاقتصادية وتعزيز الاندماج الاجتماعي وتحسين رفاهية الناس وخلق فرص الشغل وتوفير العمل الكريم للجميع مع الحرص على استدامة النظم الأيكولوجية.

للجماعات الترابية باعتبارها وحدات ترابية أكثر قربا واحتكاكا بالبيئة كإطار للحياة والعناصر المكونة لها كحقوق إنسانية وخدمات ومرافق عمومية يتطلب الأمر النهوض بها وحمايتها وتشكل المقاربة القائمة على إدماج الجماعات الترابية أنجع المقاربات باعتبارها منبئية على مقاربة التدبير من أسفل الى أعلى.

فيما شكلت سنة 2011 قفزة نوعية في هذا المجال، تمثلت في دسترة الحق في الماء والبيئة السليمة والتنمية المستدامة، كما سبق وأن اعتمد ميثاقا وطنيا للبيئة والتنمية المستدامة بمثابة قانون إطار¹³⁸، وأقر مؤخرا إستراتيجية وطنية للبيئة والتنمية المستدامة كمقاربة مندمجة لحماية البيئة والنهوض بها¹³⁹.

ونظرا للتدهور الكبير والخطير الذي أصبحت تتعرض له البيئة، عمل المغرب على إيلاء أهمية لهذا الموضوع مع توالي السنوات عبر إحداث مؤسسات وطنية وقطاعات وزارية وحكومية تعنى بالشأن البيئي والحالة البيئية للمغرب سواء في شموليتها أو بشكل قطاعي، والأمر الذي دفع كذلك المشرع إلى سن ترسانة قانونية تضم العديد من التشريعات التي تهدف إلى توزيع مختلف الصلاحيات على مختلف الأجهزة و الهيئات التي من شأنها أن تلعب دور في مجال المحافظة على البيئة.

وعليه تعتبر الجماعات الترابية من الهيئات التي رأى المشرع بأنها تشكل لبنة أساسية في المحافظة على البيئة، و هو ما نلاحظه من خلال التشريعات العديدة التي سنها في هذا المجال. إن إسناد مهمة المحافظة على البيئة للجماعات الترابية لا يجب أن يقف عند مجرد إستنباط قواعد قانونية مجردة، بل يجب أن يتعداها إلى حد توفير الجو الملائم لها حتى يمكنها من العمل بشكل فعال و مستمر، و ذلك من خلال توفير الإمكانيات المادية اللازمة إلى إفساح لها أكبر قدر من الإستقلالية في ممارستها لهذه المهمة.

و موضوع إستقلالية الجماعات المحلية و حدودها موضوع واسع لا يسعنا المقام لذكر تفاصيله، و موضوع إستقلالية الجماعات الترابية و حدودها موضوع واسع لا يسعنا المقام لذكر تفاصيله، و بالتالي فإن الإشكال الجوهرى الذي ركزنا عليه في دراستنا و عملنا على تحليله يمكن من خلال طرح التساؤل التالي: ما هي علاقة الجماعات الترابية بتنفيذ سياسة حماية البيئة¹⁴⁰.

¹³⁸ - ظهير شريف رقم 1.14.09 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2010) بتنفيذ القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6240 الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014).

¹³⁹ - تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2016/2014/2015.

¹⁴⁰ - السياسة البيئية: إفساح الجماعات الترابية عن مقاصدها ومبادئها المتعلقة بأدائها البيئي الشامل، والذي يعطي إطارا للتحرك ولوضع أغراضها وأهدافها البيئية.

إن كسب الرهانات والتحديات المطروحة في مجال المحافظة على البيئة لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال انخراط الجماعات الترابية في هذا الورش الكبير، وذلك بالنظر إلى اختصاصاتها المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي ودورها الحاسم في تحسين إطار عيش المواطنين.

علما بأن المذكرة 21 المنبثقة عن مؤتمر ريو دي جانيرو و1992 والتي تبنتها مختلف الدول، أكدت على ضرورة التعاطي مع المشاكل البيئية على كل المستويات الملائمة وعلى أهمية الجماعات الترابية في هذا المجال.

ويشكل تطور المضامين البيئية للقوانين المنظمة للجماعات الترابية ببلادنا وجه آخر للاهتمام المتزايد بهذا الموضوع خاصة في بعده الترابي والتي جسدت امتدادا للمقتضيات الدستورية في هذا الباب حيث نص الدستور الحالي ولأول مرة في تاريخ الدساتير على مقتضيات بيئية - كحقوق-، حيث بالإضافة إلى ما جاء في ديباجته من التزام بحقوق الانسان كما هي متعارف عليها عالميا، كما التزم في ذات الديباجة بسمو الاتفاقيات الدولية على التشريع الوطني حين التصديق عليها وفي دائرة أحكام الدستور.

نجد الفصل 31 من هذا الدستور الذي جاء فيه "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنيين، على قدم المساواة، من الحق في... الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة، التنمية المستدامة".

ففي هذا الفصل يعتبر الدستور ان حق المواطن في الماء وحقه في العيش في بيئة سليمة والحق في

تبلور السياسة البيئية إحساسا عاما بالتوجه وتقييم أسسا تحرك الجماعة الترابية، كما تحدد الغايات المستهدفة والمستوى العام للمسؤوليات والأهداف البيئية المطلوبة من المنشأة، والتي سوف يحكم بموجب معاييرها على الأداء اللاحق. ومثل تلك، وقد تولت أعدادا متزايدة من المنظمات الدولية، حكومية، واتحادات صناعية، وتجمعات شعبية، وضع مبادئ إرشادية الإرشادات، عاونت المنشآت على تحديد المجال الكلي لتعهداتها قبل البيئة، كما عاونت المنشآت المختلفة على الاستقرار على مجموعة مشتركة من القيم، كما أن مثل هذه المبادئ الإرشادية يمكن أن تعاون المؤسسة على تطوير سياستها، بحيث تعبر عن ذاتيتها حسبما سطرته المؤسسة. وتعين أن تأخذ السياسة البيئية في اعتبارها أن كل الأنشطة أو المنتجات أو الخدمات يمكن أن تسبب تأثيرات على البيئة. : فضلا عن الخضوع للوائح البيئية فإن السياسة يمكن أن تتعهد بما يلي، وتعتمد المواد الواردة في السياسة على طبيعة المؤسسة الصناعية - الحد من أي تأثيرات بيئية معاكسة من التطورات المستجدة المتولدة عن استخدام أساليب متكاملة للإدارة البيئية والتخطيط / استحداث أساليب لتقييم الأداء البيئي والمؤشرات الملحقة / إقرار مفهوم دورة الصلاحية / تصميم المنتجات بطريقة تحد من التأثيرات في والتعهد،) مراحل الإنتاج والاستخدام والتخلص / الحد من التلوث، والإقلال من المخلفات واستهلاك الموارد (المواد والوقود والطاقة بالاسترجاع والتدوير عوضا عن الإعدام إذا كان ذلك مجديا / التعليم والتدريب / المشاركة في الخبرة البيئية / الربط والاتصال مع الأطراف المعنيين / العمل في اتجاه التنمية المتواصلة / حث الموردين والمقاولين على استخدام منظومة الإدارة البيئية.

التنمية المستدامة مكفولة دستوريا وموكل تسهيل الولوج إليها والانتفاع بها إلى الجماعات الترابية إلى جانب الدولة والمؤسسات العمومية . كذلك خصت هذه الوثيقة الباب الحادي عشر للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كمؤسسة استشارية دستورية لها هي الأخرى اختصاص بيئي وربط البعد البيئي بكل الميادين¹⁴¹ .

وفي إطار تعزيز نظام الجهوية واللامركزية الترابية عمل على التوسيع التدريجي لمجال اختصاصات وتدخلات الجماعات الترابية، حيث ينص القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات¹⁴² على اختصاصات ذاتية هامة ومباشرة في مجال البيئة والحد من التغيرات المناخية¹⁴³ ،

ضمن المشرع مقتضيات تعنى بالبيئة باعتبارها إطار للحياة، ومن هذه المقتضيات ما نصت عليه المادة 82 التي ورد فيها " تشتمل الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية على الميادين التالية ... (البيئة :- تهيئة وتدابير المنتزهات الجهوية ... فهذه المنتزهات الموكل تهيئتها وتديرها للجهات هي إطار حياة لكل الكائنات الحية من تبات وحيوان وإنسان وأي مساس بها سينعكس سلبا على حاجيات ومتطلبات هذه الكائنات).

كما تجسد منظور تناول المشرع موضوع البيئة كإطار للحياة المادة 91 من القانون التنظيمي للجهات المتعلقة بإبراز الاختصاصات المشتركة حيث مما جاء فيها " تمارس الجهات الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية ...: التنمية القروية : -تنمية المناطق الجبلية -تنمية مناطق الواحات..." فقد خص هذا النص بالذكر الجبال والواحات دون غيرهما من المجالات القروية الأخرى، بالنظر لكونهما يتميزان بخاصية الهشاشة مما يقتضي العناية بهما كإطار للحياة قبل أي منظور آخر

¹⁴¹ - الفصل 71 من دستور فاتح يوليوز 2011 الذي يربط البعد البيئي بالميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

¹⁴² - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.

¹⁴³ - من خلال المقاربة البيئية لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 تتضح الأهمية التي أولها المشرع للبيئة سواء من الناحية الكمية أو النوعية، فعلى مستوى الكم نلاحظ ان المواد التي تناولت البيئة سواء جزئيا أو كليا أو من حيث الرؤية فاقت 10 مواد، خلافا للقانون رقم 47.97 الذي كان منظم للجهة فيما سلف والذي لم يتجاوز تضمينه موضوعات وقضايا البيئة إما إشارة أو بشكل مركزي مادتان هما المادة 7 و36 حيث تناولت الأولى بعض الاختصاصات البيئية، فيما تناولت الثانية الأجهزة المساعدة للمجلس في دراسة قضايا البيئة والتداول في شأنه، ولم ينظر إليها كركيزة من ركائز التنمية كما تبرز ذلك الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذا القانون التي جاء فيها "تناط بالجهات ... مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ..."، وقد استثنت هذه المادة الجانب البيئي والشأن ذاته سجل في متن الفقرة الأولى من المادة السادسة، ومن الناحية النوعية فقد أولى القانون 111.14 عناية أكبر لهذا الموضوع، إذ لم يكتفي بالإشارة إلى قضايا البيئة كعناصر، بل كبعد وروية في إعداد المجال وتنميته إلى جانب بعدها كخدمة وحق إنساني وإطار للعيش.

اقتصادي أو ربحي مثلا.

وأضاف أن القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات¹⁴⁴ والقانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم¹⁴⁵ نصا على اختصاصات هامة في المجال البيئي، مبرزا أن هذه القوانين التنظيمية تنص بشكل واضح على أن البعد البيئي والتنمية المستدامة تعتبر الإطار المرجعي لإعداد برامج التنمية والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

حيث نص القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات حيث جاء في المادة 87 منه " تمارس الجماعة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية ... - المحافظة على البيئة - تدبير الساحل الواقع في النفوذ الترابي للجماعة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل . -تهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات ووضاف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة"، فإلى جانب ورود عبارة عامة في هذه المادة تشمل العناية بكل مكونات البيئة وهي "المحافظة على البيئة" نجد أيضا التنصيص على تدبير السواحل وتهيئة الشواطئ ... وغيرها وهي مجالات هشة بيئيا وإطارات لكل الكائنات الحية.

لقد تناولت بعض من مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية موضوع البيئة من منظور مرفق أو خدمة عمومية تلتزم هذه الجماعات بتقديمها للمواطن وتمكينه من الولوج السهل إليها عبر اتخاذ إجراءات وإحداث بنايات وتجهيزات لتوفيرها، والملاحظ ان معظمها ورد في القانون التنظيمي 113.14 وهو أمر طبيعي لكون الجماعة هي مؤسسة لتقديم خدمات القرب كاختصاص أول في سلم اختصاصاتها بحيث جاء في المادة 83 " تقوم الجماعة بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية في الميادين التالية:

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة
- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها الى المطارح ومعالجتها وتثمينها....
- إحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية داخل النفوذ الترابي للجماعة.

¹⁴⁴ - ظهير شريف رقم 1.15.85. صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ،الجريدة الرسمية عدد6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.

¹⁴⁵ - ظهير شريف رقم 1.15.84. صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم ،الجريدة الرسمية عدد6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.

وتضمنت المادة 90 المتعلقة بالاختصاصات المنقولة أيضا منظور البيئة كخدمة عمومية حيث ورد فيها " تحدد اعتمادا على مبدأ التفرغ مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة الى الجماعة، وتشمل هذه المجالات خاصة:

- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية.

- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة"

والى جانب ما سبق حول الحضور القوي للبيئة كخدمة عمومية في القانون التنظيمي 113.14 فان المادة 134 الموضحة لمهام مؤسسة التعاون بين الجماعة هي الأخرى تؤكد هذا المنظور الخدماتي في تناول موضوع البيئة.

واعتبارا لجسامة التحديات والرهانات تستوجب إعطاء الجماعات الترابية الوسائل التي سوف تمكنها من تجسيد إرادة المشرع والمتمثلة على الخصوص في احترام لا مركزية القرار ولا تركز مصالح الدولة، وملاءمة حجم الأعباء الملقاة على عاتق الجماعات"، مؤكدا أن الوعي الجماعي بالآثار المدمرة لظاهرة الاحتباس الحراري يحتم الإسراع في تبني برامج ومشاريع عملية في هذا الصدد.

المحور الثاني: دور الجماعات الترابية في مجال حماية البيئة¹⁴⁶

إن دور الجماعات الترابية يبدو مهما لموقعها داخل المجتمع باعتبارها أقرب مؤسسة إلى كل فرد من أفراد المجتمع، ولكونها تتلمس احتياجات المواطن وتعايش مشكلاته اليومية وتؤمن له الخدمات الحياتية عن قرب.

لمعرفة طبيعة وأهمية الدور الذي تقوم به الجماعات الترابية في مجال حماية البيئة، فإنه ينبغي دراسة

¹⁴⁶ - - البيئة: أول من صاغ كلمة إيكولوجيا العالم هنري ثرو (H. othoreaux) عام 1858م، ولكن لم يتطرق إلى تحديد معناها وأبعادها... أما العالم الألماني ارنست هيغل (Ernest Heechel) فقد وضع كلمة إيكولوجي (Ecologie)، وفي سنة 1866م عرفت أهدافها بدراسة العلاقة بين الكائن الحي والوسط الذي يعيش فيه، وترجمت إلى اللغة العربية بعبارة "علم البيئة"، بينما نجد بعض الباحثين عرفها بأنها "مجموعة من العوامل الطبيعية المحيطة التي تؤثر على الكائن الحي والتي تحدد نظام مجموعة إيكولوجية مترابطة"، وفي نفس الاتجاه عرفها مؤتمر استكهولم عام 1972م ومؤتمر تبليسي 1978 "بأنها مجموعة من النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى، وقد عرفها قانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة في مادته الثالثة: "مجموعة من العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية، وكذا العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمكن من تواجد الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية وتساعد على تطورها".

الاختصاصات والصلاحيات المنوطة بها، سواء بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات

الترابية، أو بموجب مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة.

ولقد منح المشرع المغربي للجماعات الترابية اختصاصات واسعة لتنظيم المدينة المغربية وإدارة شؤونها بطريقة تضمن حلول ناجحة للمشاكل التي يطرحها التطور السريع الذي عرفته هذه الأخيرة خاصة في المجال البيئي، وما نتج عنه من اتساع في حجم الحاجيات وتنوعها، والتي جعلت المغرب يتبنى سياسة اللامركزية، حيث أخذت السلطات حول العليا إلى تقسيم التراب الوطني إلى جماعات محلية. فبصدور ظهير 21 يونيو 1960 المتعلق بالجماعات المحلية الذي يعتبر لبنة أولى للبنية الحقيقية للجماعات المحلية الحديثة بعد عهد الحماية 1916، وبعد ذلك المحاولة التي جاء بها ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي يشكل منعطفا هاما في تاريخ اللامركزية الإدارية، إذ وسع من اختصاصات المجالس الجماعة وأناط برؤسائها مهام جديدة¹⁴⁷.

صدر القانون 78.00، في 03 أكتوبر 2002 الذي عزز صلاحيات المجالس الجماعية في مجال حماية وتديبر البيئة، إذ باستقراءنا للميثاق الجماعي نجد أن المشرع اعتمد ضمن الاختصاصات الذاتية بالتفصيل من خلال المواد 40 ، 39 ، 38 ، 36 ، 35، وفي الاختصاصات المنقولة 44 للجماعة، وضمن الاختصاصات الاستشارية 43¹⁴⁸، نجد المادة 243 قفزة نوعية في مجال التديبر الترابي، من خلال ما دستور 2011¹⁴⁹.

وقد تضمن الدستور مقتضيات تسمح بتعزيز دور الجماعات الترابية في النهوض بالتنمية الشاملة والاضطلاع السليم بمهامها الإدارية والتديبرية، والارتقاء بأدائها وفق الرهانات الملقاة عليها، بما تتمتع به من اختصاصات، مكرسا بذلك التراكم المحقق في ظل هذه التجارب التي ساهمت في الارتقاء بالوضع القانوني والإجرائي لها.

بالرجوع إلى القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية يتعلق الأمر أساسا بالقانون

¹⁴⁷ - حسنة كجي ، " الجماعات الترابية وتديبر البيئة بين إمكانيات الحماية وعوائق التطبيق " منشورات مسالك الفكر والسياسة الاقتصاد العدد 48 - 47 ص: 153 .

¹⁴⁸ - حسنة كجي ، " الجماعات الترابية وتديبر البيئة بين إمكانيات الحماية وعوائق التطبيق " منشورات مسالك الفكر والسياسة، نفس المرجع الاقتصاد، العدد 47-48 ص: 157-158.

¹⁴⁹ - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1423 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور الجديدة الرسمية 5964 مكرر الصادرة في 30 يوليوز 2011 ص 3600-مركز الدراسات وابحاث السياسة الجنائية وزارة العدل والحريات.

التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. نلاحظ أن المشرع المغرب خول مجموعة من الاختصاصات البيئية إلى الجماعات الترابية¹⁵⁰.

ونجد الجماعات الترابية تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنین على قدم المساواة، من الحق في :

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

وتم تدعيم هذه الاختصاصات الجماعية بإصدار القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الذي وسع بدوره من اختصاصات الجماعات، سواء الذاتية منها أو المشتركة أو المنقولة .

من هذا المنطلق، تصبح البيئة بعدا أساسيا، يتعين أخذه بعين الاعتبار في كل مخططات التنمية. إن هذا البعد، وخصوصا إذا أخذ بمفهومه الأكثر عموما وشمولا، وبعمر زمني كاف، هو الذي يضمن ما اتفق عليه بالتنمية المستدامة .

هذه إذن إشارة صريحة إلى ممارسة اختصاصات بيئية واضحة، وتعد بذلك المرة الأولى التي يخول فيها المشرع صراحة اختصاصات بيئية لجماعة ترابية. على هذا الأساس أصبح بإمكان الجماعة أن تقرر في كل ما يتعلق بصيانة البيئة والمحافظة عليها.

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

لكن هذا لم يمنع المشرع من منح صلاحيات واسعة للجماعة في مجال حماية البيئة، إذ بإمكانها ممارسة كل عمل من شأنه حماية وتديبر البيئة، وبالتالي التدخل في كل نشاط قد يضر بالبيئة بكل

¹⁵⁰ - ويجدر بالذكر ان ما خول للجماعات من اختصاصات بيئية يصطدم بتنازع الاختصاصات بينها وبين متدخلين آخرين في ظل غياب رؤية مندمجة لقضايا البيئة.

حظيت الجماعات الترابية باختصاصات جديدة في تدبير المجالات البيئية خاصة في الميثاق الجماعي الحالي. ويصبو هذا التوجه إلى دعم و تقوية دورها في المحافظة و حماية البيئة وفي التدبير المعقلن للموارد الطبيعية المحلية. وإذا كان من استحقاقات وحسنات الميثاق الجماعي الحالي، إدراجه للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي من بين الوسائل التي يجب استعمالها من اجل تحقيق أهداف التنمية المحلية، فان الميادين البيئية التي تكون صلب العمل الجماعي، توجد في صميم هذا التخطيط والبرمجة.

أما فيما يتعلق بدور وصلاحيات المجالس الجماعية في ظل القوانين المتعلقة بالبيئة، فهي كثيرة، علما بأن النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة هي كثيرة ومشتتة: فهناك الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، المؤسسات المكلفة بحماية البيئة، الماء¹⁵²، قانون مراقبة القنص، حماية واستصلاح البيئة¹⁵³، دراسات تأثير البيئة¹⁵⁴، مكافحة تلوث الهواء¹⁵⁵، المقالع¹⁵⁶، المناجم، الساحل¹⁵⁷، المناطق المحمية، المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، الأكياس من مادة البلاستيك منع الصنع والاستيراد والتصدير والتسويق والاستعمال، الوقاية الصحية لتربة الطيور الداجنة وبمراقبة إنتاج وتسويق منتوجاتها، الانتاج البيولوجي للمنتوجات الفلاحية، حماية المستنبطات النباتية، نقل البضائع الخطرة عبر الطرق، تدبير النفايات¹⁵⁸، الترحال الرعوي وتهيئة وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية.

لذلك نكتفي هنا بالإشارة إلى بعض المقترحات التي تضمنها قانون – إطار رقم 99.12 بمثابة

¹⁵¹ - المحيط المصنوع: يتكون مما أنشأه الإنسان في البيئة، وبنائه وشيده، مثل مراكز الصناعة، الخ. إلا أن بعض مكونات المحيط المصنوع... شبكات المواصلات، شبكات الري، مراكز الطاقة، المزارع، المدارس، الجامعات والمستشفيات مثل ، يديرها الإنسان، لكنها لا تكون تحت تحكمه بالكامل، لأنها مازالت تحت تأثير عوامل المحيط الحيوي الطبيعي ،مثل النظم الزراعية دورة الماء المستخدم في الري وغيرها. وبصفة عامة يمكن القول أن المحيط المصنوع، يتكون من النظام السياسي، والنظام التكنولوجي، والنظام الاقتصادي، وهي أقسام من النظام الحضاري في البيئة.

¹⁵² - القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء المؤرخ في غشت 1995، الجريدة الرسمية عدد 4325 ل 20 شتنبر 1995.

¹⁵³ - قانون رقم 11.03 المتعلق بحماية استصلاح البيئة، منشور في الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 19 يونيو 2003.

¹⁵⁴ - قانون 12.03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 19 يونيو 2003.

تسمح دراسة مدى التأثير على البيئة في توحيد رؤى مختلف المصالح القطاعية المتدخلة في الوسط بإبداء آرائها وملاحظاتها حول المشروع المزمع إنشائه، وبذلك فهي تشكل أداة لتوحيد وتنسيق فعالة بين مختلف المصالح اللامركزية.

¹⁵⁵ - ظهير شريف رقم 03-61، صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 13.03 المتعلقة مكافحة تلوث الهواء، منشور في الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 19 يونيو 2013.

¹⁵⁶ - القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.66 بتاريخ 21 شعبان 1436 (9 يونيو 2015).

¹⁵⁷ - مرسوم رقم 2.17.369 صادر في 11 من ربيع الأول 1439 (30 نوفمبر 2017) بتطبيق بعض مقتضيات القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع.

¹⁵⁸ - ظهير شريف رقم 1.15.87 صادر في 29 من رمضان 1436 (16 يوليو 2015) بتنفيذ القانون رقم 81.12 المتعلق بقانون الساحل .

¹⁵⁸ - ظهير شريف رقم 1.06.153 صادر في 22 من نونبر بتنفيذ القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها غير وتمم بقانون 23.12 بتاريخ 2 غشت 2012، منشور في الجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 7 دجنبر 2006 غير وتمم بقانون 23.12 بتاريخ 2 غشت 2012.

ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، فالمادة 3 منه تنص على أنه: لكل مواطن أو مواطنة الحق في: العيش والنمو في بيئة سليمة وذات جودة، تمكن من المحافظة على الصحة والرفاه الثقافي والاستعمال المستدام للتراث والموارد التي يوفرها؛ الولوج إلى المعلومة البيئية الصحيحة والمناسبة؛ المشاركة في مسلسل اتخاذ القرارات التي من شأنها التأثير على البيئة.

كما تنص المادة 20 من الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة التي تحدد التزامات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة والمقاولات الخاصة وجمعيات المجتمع المدني والمواطنين على ما يلي: تسهر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على إدماج المبادئ والأهداف المنصوص عليها في هذا القانون- الإطار ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية كل في مجاله الترابي. وتلتزم بضمان مشاركة ساكنتها في اتخاذ القرار المرتبط بالمحافظة على البيئة المحلية والتنمية المستدامة لمجالها الترابية والولوج إلى المعلومة البيئية المحلية المتعلقة بهذه الميادين. تلتزم الجهات المتجاورة وباقي الجماعات الترابية المتجاورة، قدر الإمكان، باتباع سياسات عمومية محلية مندمجة ومنسقة عند إقامة تجهيزات وبنيات تحتية تتعلق بالمحافظة على البيئة والتنمية المستدامة.

كذلك نجد المادة 25 من الميثاق المشار إليه تنص على أنه: يمكن للدولة والجهات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة تنظيم حوارات عمومية حول البيئة والتنمية المستدامة. وتنظم هذه الحوارات مع السكان والمتدخلين الاقتصاديين والاجتماعيين المعنيين على المستوى المركزي أو الترابي. تراعي الخلاصات المنبثقة عن هذه الحوارات العمومية في السياسات العمومية المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة.

بالرجوع إلى لائحة الاختصاصات المخولة إلى الجماعات الترابية، يتضح أن جلها يندرج في إطار الميادين البيئية أو المرتبطة بها. وهو ما يفسر أهمية الدور الذي يمكن للهيئات المحلية أن تقوم به من أجل التنمية المستدامة .

المحور الثالث: الجماعات الترابية مدخل استراتيجي لمستقبل بيئة مستدامة

إن المجال المحلي يلعب دورا مهما في تعبئة العموم من أجل المساهمة في التنمية المستدامة، و لتقريب العمل العمومي من المواطن، لهذا فإنه يجب على الجماعات الترابية أن تلعب الدور الأساسي والمحوري في هذا المجال.

إن جل المختصين يعتبرون أن الجماعات الترابية دعامة أساسية في تحقيق التنمية المستدامة ليس فقط على المستوى المحلي بل على المستوى الشمولي، و لهذا فإن تكثيف أنشطتها و تدخلاتها، يعد عملا ضروريا من أجل الوصول إلى الغاية المنشودة.

فقد تم تناول موضوع البيئة كإطار للحياة ومرفق أو خدمة عمومية¹⁵⁹ في النصوص التنظيمية للجماعات الترابية، فإن هذه القوانين انشغلت بالبيئة كمنظور وبعد لتحقيق التنمية الترابية المنشودة على المستويات الترابية الثلاث الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة.

انسجاما مع مفهوم التنمية المستدامة الذي يركز على خلق التوازن بين الحاجيات الإنسانية والموارد وضمان حقوق الأجيال القادمة، وبالتالي عدم الفصل بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئة التي تقوم عليه التنمية .

ومن هذا المنطلق، فقد جاءت القوانين التنظيمية الثلاث متضمنة لمنظور الاستدامة وإيلاء العناية اللازمة لعنصر البيئة في إعداد السياسات والبرامج الجماعية، وقد ورد ذلك في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات من خلال مقتضيات المادة 83 " ... يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة...، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي..."، وفي القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم إذ جاء في المادة 80 منه "يحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم ... لتحقيق تنمية مستدامة ..."، كما تضمن روح هذا المنظور القانون التنظيمي 113.14 الخاص بالجماعات الذي ورد في المادة 78 منه: ".... يتم اعداد برنامج عمل الجماعة ... بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية".

لذا أصبح إدماج البعد البيئي في التخطيط الجماعي للتنمية ضرورة يقتضها البعد الاقتصادي والاجتماعي، فالمخطط الجماعي يهدف تحقيق الأهداف التالية:

- تحديد وفهم الرهانات البيئية الحاسمة وترتيبها حسب أهميتها لمستقبل المجال الترابي والوقوف على ترابطها مع المكونات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى.

¹⁵⁹ - هو هيمنة منظور البيئة كخدمة عمومية في القانون التنظيمي 113.14 الخاص بالجماعات وحضورها كمقاربة في التنمية وذو بعد استراتيجي في القانون التنظيمي 111.14.

- إدماج الرهانات البيئية ذات الأولوية للمجال الترابي في بناء رؤية تنموية وفي برمجة الأنشطة حسب مقارنة تشاركية.

- إدماج الرهانات البيئية في التخطيط الجماعي مع الاستناد إلى مؤشرات التنمية المستدامة في بعدها المجالي.

غيرأنه بالرغم من المجهودات المبذولة يظهر تقييم مسلسل التخطيط الجماعي للتنمية أن البعد البيئي لا يؤخذ بعين الاعتبار بما فيه الكفاية ولا يدمج في مراحل هذا المسلسل إلا بشكل محدود، وتتمثل إحدى الأسباب الرئيسية لهذا النقص في عدم كفاية القدرات البشرية والتنظيمية على مستوى الجماعات الترابية، ولاسيما على مستوى الممارسة الفعلية الجيدة من قبل الفاعل الترابي (المعين والمنتخب)¹⁶⁰.

فالحاجة إلى الأطر العليا والأطر المتخصصة في مجالات كالتدبير الحضري والتدبير المالي والمحاسبي أو في مجال العمل الاجتماعي، الثقافي وحماية البيئة، لان الانتقاء المباشر من طرف رؤساء الجماعات لا يسمح دائما بالوصول للهدف المر جوا وهو التلاؤم بين تكوين الشخص الذي تم انتقاؤه وحاجيات الإدارة.

إن أغلب المستشارين الجماعيين ليست لهم مردوية مرضية في مجال تدبير الشأن الجماعي وذلك لعدة أسباب منها ضعف إمامهم بتقنيات التدبير الجماعي،

وعلى المستوى المؤسساتي فإن الضرورة تقتضي تفعيل الأدوار الأساسية للمجلس الوطني للبيئة بالإضافة إلى وضع إطار قانوني ومالي ملائم على المستوى التشريعي والتنظيمي وفتح نقاش واسع هادف ومسؤول على المستوى الإعلامي من أجل التكوين والتحسيس والتوعية.

لقد أناط الميثاق الجماعي الجديد لرؤساء الجماعات إعداد مخططات جماعية تنموية، إلا أن الجماعات ذاتها تفتقر لجهاز أو هيكل مختصة في مجال التخطيط الاستراتيجي أو قادرة على مواكبة اكرهاته، والذي يفترض أن يشكل الجهاز الداعم للمجالس التداولية في مجال دراسة وإعداد المخططات وتتبع تنفيذها.

¹⁶⁰ - نلاحظ بجلاء أن المشرع المغربي أعطى للجماعات من الصلاحيات والوسائل ما يمكنها من أن تقوم بدور مهم في المحافظة على البيئة. إلا أن أغلبية الجماعات لا تقوم بدورها كما يجب، مع الإشارة إلى أن هذا الدور يتفاوت من جماعة إلى أخرى. مما يجعل المدن المغربية معرضة بشكل كبير لاختلال التوازن البيئي ومرتعا للتلوث البيئي.

إن المشرع بالرغم من محاولته تمكين الجماعات الحضرية والقروية من مجموعة من آليات الحكامة التي جاء بها القانون 17-08، إلا أن الممارسة أبانت عن وجود اكراهات متعددة ومتنوعة حدت من فعاليتها مما يفرض إعادة النظر في الترسنة القانونية المنظمة للشأن الجماعي بطريقة تستجيب لمتطلبات المرحلة الراهنة في إطار المقتضيات المتقدمة للدستور الجديد وما يتوخاه من تحقيق جهوية متقدمة ستفرض بالضرورة إعادة النظر في دور الجماعات الحضرية والقروية.

كما أن التحدي يطرح أيضا على مستوى النخب المرشحة لتدبير الشأن الجماعي، فلا بد من وضع شروط ومعايير من شأنها إفراز مستشارين قادرين على تدبير الجماعة باحترافية عالية لتمكينها من لعب دورها التنموي وليس الإداري فقط .

يتوقف نجاح الهيئات الترابية في أداء رسالتها في مجال النهوض بالتنمية المحلية، على حجم مواردها المالية، فكلما كبر حجم هذه الموارد وتنوعت، كلما استطاعت الوحدات المحلية من ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل، معتمدة في ذلك على امكانياتها الذاتية؛ الشيء الذي يضمن لها الاستقلال في تسيير شؤونها المحلية .

وعلى العكس من ذلك، فإن محدودية الموارد المحلية تغل يد الهيئات اللامركزية عن التصرف بكل حرية، نظرا لأنها تضطر للجوء إلى السلطات المركزية للحصول على إعانات مالية أو اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المتخصصة؛ وهذا ما من شأنه أن يؤثر على استقلالية القرار المحلي؛ فهي بقدر ما تتوفر عليه من موارد مالية ذاتية تتحكم في توظيفها واستثمارها، بقدر ما تكون طليقة وحررة في ممارسة أنشطتها واختصاصاتها وفقا لمبادئها واختياراتها¹⁶¹ .

فلا شك أن الاستقلال المالي يحدد الاستقلال الإداري، بحيث بدون موارد مالية كافية يصبح الاستقلال المحلي مبدأ بدون معنى. هذا وإن محدودية تجربة اللامركزية بالمغرب ليست قانونية، بحكم وجود الإطار القانوني المناسب، كما يرى عبد الحق المرجاني، وإنما أسباب هذه المحدودية ترجع بالدرجة الأولى إلى عدم توفر الهيئات المحلية على الموارد المحلية الذاتية والقارة للقيام بالدور المنوط بها.

لاسيما أن تفعيل العمل البيئي يتطلب تدعيم الوسائل المالية الكفيلة بتنفيذ الاستراتيجيات،

¹⁶¹ - ابراهيم كومغار "الوضعية البيئية بالمغرب، مظاهر التردّي وسبل الحماية"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد مزدوج . السنة 2017 ص 376 .

والمخططات الوطنية في مجال حماية البيئة. وعليه تظهر الحاجة إلى تطوير الإنفاق البيئي وذلك بالرفع من حجم الاعتمادات المالية المرصودة لقطاع البيئة وباقي القطاعات المعنية بتدبير البيئة والموارد الطبيعية، مع تطوير آليات التعاون الدولي باعتبارها تمويلا أساسيا للمشاريع المرتبطة بالبيئة والتنمية المستدامة على الصعيد الوطني، كما يبدو ضرورة تطوير الشراكة مع القطاع الخاص الوطني والأجنبي من أجل تمويل الاستثمارات البيئية التي تهم إحداث وإدارة محطات التصفية، إضافة إلى هذا وذاك، يجب خلق آليات فعالة للتنسيق بين مختلف الهيئات المتدخلة في المجال البيئي على صعيد الإنفاق المالي، وأن نظام الاستشارة والتنسيق بصفة عامة يعاني من الشرخ والقصور¹⁶².

إن الطابع المتشعب للظاهرة البيئية، جعلها محل اقتسام بين العديد من الهيئات المحلية من بينها الجماعات المحلية، وعليه لا يمكن اعتبار أي تدخل لحماية البيئة ناجحا، إلا ، بالتنسيق الفعال بين هذه الهيئات، دون إغفال مجموعة من الأجهزة العمومية وشبه العمومية وكذلك الخاصة التي تتولى بدورها القيام بأنشطة تقنية وعلمية ذات علاقة مباشرة وغير مباشرة بحماية البيئة، الأمر الذي يؤكد الطبيعة الأفقية لموضوع البيئة، باعتباره مجال

يعرف تدخل الكثير من الفاعلين، وتتخلله العديد من الأنشطة، وبالتالي يستحيل تدبيره بشكل عمودي، ولا يمكن حصره في وزارة بذاتها، والحال أن التسليم بأفقية موضوع البيئة أفضى في السابق إلى تدبير البيئة بطريقة قطاعية، إذ أن معالجة قضايا البيئة كانت مرتبطة بما تمليه اختصاصات وتصورات وأهداف الهيئات الوزارية المختلفة، في غياب مقاربة شمولية لحماية البيئة، وهذا الوضع لا ينطبق على المغرب وحده بل عرفته معظم دول العالم التي تفتنت لضرورة إحداث الانسجام في العمل البيئي وتوحيد التدخلات البيئية التي تحد النزعة القطاعية من فعاليتها¹⁶³.

¹⁶² - هشام أشكيح ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (شعبة القانون العام) في موضوع " الإطار التشريعي والمؤسسي لحماية البيئة بالمغرب " جامعة محمد الخامس أكادال، ص 256 .

¹⁶³ - إبراهيم كومغار " تدبير البيئة بين اللامركزية واللامركز " ، مجلة القانون والعلوم السياسية ، عدد : 21 . 34 ص " 2008 .

خاتمة

نجد أنه لا بد من وضع استراتيجية بيئية تقوم على ثلاث ركائز: تشريع بيئي ملائم لإدارة ذات كفاءة وفعالية تربية بيئية تتمحور حول الإنسان الذي هو صانع التنمية وفي نفس الوقت هو المستهدف من التنمية.

ومن ثم التأكيد على أهمية الأعمال التي تقوم بها الجماعات الترابية والدور الكبير المنوط بها في هذا الشأن البيئي، إلا أن أي إخلال أو تهاون، أو لامبالاة من شأنه أن يؤدي إلى أضرار بيئية لا يمكن تفاديها عند عدم التدخل في الوقت المناسب، بل أحيانا قد يصعب التحكم فيها هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب عدم تجاهل الصعوبات التي تواجه الجماعات الترابية في أداء مهامها والتي تأتي في مقدمتها قلة الإمكانيات المادية وعدم توفر الوسائل البشرية المتخصصة التي تسهر على تسيير أعمال ونشاطات حماية البيئة حتى وإن وجدت، فغياب التكوين المتخصص يجعل من هذه الطاقات البشرية المتوفرة غير فعالة وغير متحكممة في تسيير الشؤون ذات الصلة بالمحافظة على البيئة، كما أن الهيئات الإقليمية بوجه عام لا تتمتع بصلاحيات واسعة في تسيير شؤونها المحلية، بل إن كل السلطات الهامة تبقى بيد الجهات المركزية وهذا ما يجعل السلطات المحلية عاجزة عن اتخاذ أي قرار أو خطوة في مسألة معينة، دون أن ننسى غياب الوعي البيئي لدى المجتمع مما يزيد في صعوبة مهمة الجماعات الترابية في الحفاظ على البيئة.

الجهوية المتقدمة خطوة نحو جهوية موسعة: الإطار النظري للجهوي

شرفي سيدي محمد

دكتور في القانون العام

ان انخراط المغرب منذ الثمانينات في مسلسل الإصلاح المؤسساتي للنظام اللامركزي تعزز بالجهوية المتقدمة والانتخابات المحلية ل 2015 ، حيث أن الإصلاح المؤسساتي لنظام اللامركزي المغربي أضحي ضروريا، إصلاح يتطلع إلى مؤسسات ديمقراطية فعالة تسعى في النهوض بالمهام التنموية والخروج من أزمة التسيير العمومي للشأن المحلي التي ظلت قائمة لعدة عقود منذ الاستقلال، فالمغرب يسعى بتوجهاته إلى الخروج من مرحلة الجهوية المغلقة والتوجه صوب مرحلة سياسية جديدة بجهوية متقدمة، والتي تعد شكل من أشكال المصالحة مع المجال، وإقامة نوع من التوازن بين المغرب النافع والمغرب الغير النافع، على اعتبار أن هذه الجهوية تشكل إمكانات كبرى لتعميم التنمية والتوزيع العادل للثروة، تستوعب الخصوصيات المتنوعة في إطار التضامن بين الجهات.

إن مفهوم الجهوية المتقدمة الذي نادى به جلاله الملك محمد السادس، أخذ صبغته النهائية كواقعة قانونية دستورية بمراجعة الدستور لسنة 2011م، وأصبح جاهزا للتطبيق على أرض الواقع، وفضلا عن كونها ترتبط بالبناء الديمقراطي وتوسيع دائرة الديمقراطية، تشكل حلقة وسطى ومرحلة انتقالية لتنفيذ مبادرة الحكم الذاتي بالأقاليم الصحراوية على أرض الواقع، وذلك لتلافي كل الإشكالات التي من شأنها أن تحول هذه المبادرة إلى أهداف بعيدة عن المرتقب منها.

وجاء التصور العام للجهوية ليحدد جوانب مختلفة: سياسية، اقتصادية، تاريخية، وثقافية، إثنية، إدارية وداخلية، لكل جهة أو مجموعة من المجموعات التي تطالب بالاعتراف بهويتها، بل يتعدى الأمر ذلك إلى لعب أدوار لجهات خارجية، ويرجع سبب هذا التداخل في المواقف الداخلية والأدوار الخارجية حول مفهوم الجهوية المتقدمة إلى تباين أوضاع الدول نفسها، وقوة الضغوطات التي تمارس عليها، والإكراهات التي تعين تحت وطأتها داخليا وخارجيا¹⁶⁴ ،

¹⁶⁴ -عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المندمجة" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء،

إن دراسة الطبيعة القانونية لنظام اللامركزية الموسعة في إطار الدولة الموحدة يهدف إلى معرفة الوضع أو الموقع القانوني للامركزية في الإطار التنظيمي للدولة، هل هو يقع ضمن نطاق اللامركزية الإدارية أم اللامركزية السياسية؟ أم هو نظام قانوني خاص، قائم بذاته، لا يندرج تحت أي من التنظيمات المعهودة للدولة الموحدة؟ أم أنه نظام حديث لا يزال يتأرجح بين نظام الدولة الموحدة وبين نظام الدولة الاتحادية، دون أن يكون له شخصية قانونية ثابتة ؟

وسيتيم معرفة ذلك من خلال البحث عن الفرق والاختلاف بين اللامركزية الموسعة واللامركزية السياسية من جهة، وبينها وبين اللامركزية الإدارية من جهة أخرى، وكذلك معرفة النماذج المختلفة ومقومات اللامركزية الموسعة التي ظهرت خلال القرن العشرين، بالإضافة إلى مناقشة الأنواع التي يمكن إدراجها ضمن نطاق اللامركزية الموسعة والتي ظهرت أولاً، ثم الخروج برؤية للامركزية الموسعة والمرتكزات التي تقوم عليها ثانياً وفق خلاصات البحث الأكاديمي المستنتجة من أطروحة الدكتوراه التي نوقشت في رحاب كلية الحقوق عين الشوق بالدار البيضاء¹⁶⁵ ، وذلك من خلال المطالبين التاليين:

✓ المطالب الأول: اللامركزية الموسعة.

✓ المطالب الثاني: الجهوية الموسعة: الأسس والمرتكزات.

¹⁶⁵ - شرافي سيدي محمد، " الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب " أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - عين الشوق - الدار البيضاء، 2015 - 2016.

المطلب الأول: اللامركزية الموسعة

إن الفقه سواء الإداري أو الدستوري لم يعط رأياً واضحاً في موضوع اللامركزية الموسعة، ولم يحدد مفهومها وعناصرها وطبيعتها، فهي لم تصل بعد إلى مرتبة النظرية القانونية المتكاملة، فقد ظهرت نماذج مختلفة منها، قد تتشابه فيما بينها إلى حد كبير وقد تختلف من نموذج إلى آخر، ومن دولة إلى أخرى، وسوف نحاول توضيحها من خلال الإطلاع على أكثر المفاهيم قرباً لدراستنا في الفرعين التاليين:

✓ الفرع الأول: الجهوية السياسية

✓ الفرع الثاني: الحكم الذاتي والحكم المحلي

الفرع الأول: الجهوية السياسية¹⁶⁶

الجهوية هي بناء قانوني وضرورة لم تكتمل بعد، إلا أنه يمكن القول أنها تحتل مكانة مهمة في الخطاب السياسي كوسيلة متحضرة لتسيير الشؤون العامة بطريقة ديمقراطية عن طريق مشاركة المحيط في اتخاذ القرار الجهوي والوطني، تخفيفاً من ظاهرة مركزية القرار العمومي الذي هو أحد عوائق التنمية المحلية¹⁶⁷.

وارتبطت الجهوية بالمجتمع الرأسمالي الغربي وما شهدته من تحولات معرفية وفلسفية واجتماعية وحضارية أدت إلى بروز مشاكل معاصرة وحاجات جديدة طرحت الجهوية كخيار تديري للمجتمع في اختلافه وتعددده، سواء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي أو المستوى الإثني العرقي اللغوي، وقبل التطرق إلى الجهوية السياسية كنوع من أنواع الجهوية (الفرع الثاني)، يجب علينا معرفة التأصيل النظري للجهوية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: التأصيل النظري للجهوية.

إن الأجدد بنا، ونحن نتحدث عن تجارب الجهوية بشكل عام والتجربة المغربية بشكل خاص، أن نحدد مفهوم الجهة كإطار للتنمية. وكمستوى ضروري لطرح البعد المجالي للقضايا المعاصرة، إذ أن مفهوم الجهوية يتحدد ابتداء من المنطلقات التي تؤطر هذا البعد المجالي، وانطلاقاً كذلك من الدوافع

¹⁶⁶ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 139.

¹⁶⁷ - عبد الحق المرجاني "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وأفاقها في المغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7-8 أبريل- شتنبر 1994، ص: 75.

الكامنة وراء هذا البديل الاستراتيجي في مسار اللامركزية والمركزية أيضا، فالجهوية بمعناها الاقتصادي ليست الجهوية بمعناها السياسي، والجهوية بعد الحرب العالمية الثانية، ليست هي الجهوية بعد انتهاء الحرب (التي تميزت بكونها مرحلة الخطاب الجهوي الإيديولوجي- النزعة الهوية le régionalisme)، إن صعوبة إعطاء تعريف موحد للجهوية نابع بالأساس من هذا الاختلاط التاريخي في الغاية¹⁶⁸، ومن اختلاف شكل اللامركزية المتبعة والتي لاتخرج عن الظروف السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية من بلد لآخر من فترة تاريخية لأخرى، بالإضافة إلى كل هذا فإن مفهوم الجهوية يصطدم بكون الجهوية هي مسار يتطور ويتجدد باستمرار حتى داخل التجربة الواحدة المرتبطة ببلد ما، (العناصر الاقتصادية والاثنية والعرفية والاجتماعية والسياسية كلها تتدخل في الجهوية).

إن الجهوية تكتسي دوراً فاعلاً في تجاوز قصور اللامركزية والدور الكلاسيكي للجماعات التقليدية الأخرى التي لم يعد بإمكانها التصدي للقضايا الكبرى المعاصرة (الفقرة الأولى).

والجهوية كآلية تديرية ارتبطت بالمد الديمقراطي الذي عرفته أوروبا خلال القرون السابقة، وما تلا ذلك من اعتراف رسمي بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية للجماعات والأفراد والجهات، إذ أصبحت الجهة المجال الأنسب لتصريف الصراعات السياسية والثقافية من جهة، والفضاء الجدير بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية (الفقرة الثانية).

أولاً: الجهة والجهوية¹⁶⁹

يعتبر مفهوم الجهة من المصطلحات السياسية والإدارية التي ظهرت في النصف الثاني من القرن 19، ارتبط ظهوره بمفهوم الديمقراطية في الدول ذات النظام الليبرالي، وتعني كلمة الجهة من الناحية اللغوية، ناحية من النواحي، أي جزء من الكل، وهي بهذا تعني الضاحية أو المجال المحيط بمركز معين (Centre et Périphérie)، وهكذا يمكن التمييز بين الناحية والجهة التي قد تضم مراكز عدة بضواحيها المتنوعة.

والجهة هي الموضوع الذي نتوجه إليه ونقصده¹⁷⁰، وتختلف الجهة عن المنطقة التي هي رقعة ترابية

¹⁶⁸ - عزيزي مفتاح: "اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، اطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، الرباط، اكدال 2000-2001، ص 238.

¹⁶⁹ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 141.

معينة مشخصة ثقافياً أو سياسياً أو عسكرياً أو غيره، وعن الناحية التي تطلق على اتجاه قطبي جغرافي غير محدد ترابيا، وعن الجهوية التي تعبر عن توجه سياسي اقتصادي ثقافي معين¹⁷¹

من هنا تأتي أهمية التمييز بين النزعة الجهوية régionalisme التي لها مدلول مجموعات متماسكة ذات أهداف سياسية دفاعية، والجهوية régionalisation بمفهومها الحديث الذي يعني مجموعة منسجمة تهدف إلى تكامل اقتصادي إداري تنموي.

وقد عرفت لجنة الشؤون الجهوية للمجلس الأوروبي للجهات: «بالوحدات التي تتموقع تحت مستوى الدولة المركزية، وتتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب»¹⁷²، ولعل هذا التعريف يتماشى مع ما ذهب إليه المشرع المغربي في المادة الأولى من القانون 96-74 المتعلق بالجهات بكونها جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وعموما، فإنه إلى حد الآن، لم يتم وضع تعريف موحد للجهة نظرا لاختلاف المنطلقات والتصورات والفلسفات التي تطرقت لموضوع الجهة والجهوية¹⁷³، باعتبار أن الجهوية كبناء قانوني وسياسي وإداري لم تكتمل بعد ملامحه النهائية، غير أنه لا أحد يجادل في كون الجهوية وسيلة حضارية لتدبير القضايا العامة بأساليب ديمقراطية وشفافة بواسطة مشاركة السكان في عملية اتخاذ القرار الجهوي، واحترام حقهم في التناوب على السلطة.

¹⁷⁰ -ابن منظور: "لسان العرب" الجزء 13 الطبعة الثالثة، 1991 ص: 556.

¹⁷¹ -عبد الله متوكل: "موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45 مطبعة النجاح الجديد، عدد خاص عن جهة الدار البيضاء الكبرى، 2001، ص 35.

¹⁷² -محمد غانيم: "تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية"، الجهة بالمغرب تشييد جماعة محلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998، ص 17.

¹⁷³ - من جملة هذه التصورات، هناك التصور الصادر عن الجغرافيين الفرنسيين من ناحية. ثم التصور الأمريكي المنبثق عن نظرية الاقتصاد الجهوي. وهكذا فالجهة حسب التصور الفرنسي لا تعتبر بحجها المتميز وتنظيمها على شكل مجموعات حضرية وقروية، مجرد خلية تتوفر على هياكل اقتصادية واجتماعية خاصة بها، بل أن الجهة تكون أولا وقبل كل شيء إطارا أساسيا تتجلى من خلاله كيفية تنظيم السكان في المكان، وهذه الخاصية هي التي تعطي للجهة مكانة بارزة في حقل العلوم الإنسانية. وعلى العكس، فإن مفهوم الجهة حسب التصور الأمريكي (الأنجلوسكسوني) يشمل جميع أنواع التنظيمات الترابية انطلاقا من مدينة معينة أو برنامج خاص بإنعاش الشغل، أو التقسيمات الكبرى للتراب الأمريكي.

. رشيد ل بكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، منشورات وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة، عام 2002، ص 135.

ثانيا: الجذور النظرية للجهوية

إن مفهوم الجهوية من المفاهيم التي طبعت تطور الفكر السياسي بالعالم الرأسمالي الذي أفرزته التحولات التي شهدتها أوروبا مع فكر النهضة وعصر الأنوار، تلك التحولات تعتبر الأساس المرجعي للنظام الجهوي كنمط عقلائي لتدبير الاختلاف بين مكونات المجتمع الواحد، وكألية لدمقرطة المؤسسات السياسية والاقتصادية، وبهذا المعنى فإن الجهوية انبثقت من مجموع التحولات المعرفية والسياسية والاجتماعية والحضارية التي شهدتها أوروبا، والتي أدت إلى تأسيس دولة وطنية كانت بمثابة تنويع تاريخي للمشروع أو المد البورجوازي الذي قاده البرجوازية الغربية بكل فصائلها، والذي كان بمثابة البديل الحضارية والاجتماعي والسياسي والفكري للنظام الإقطاعي المتداعي¹⁷⁴.

غير أن مبررات تشكيل الدولة الوطنية لم تكن تسمح إلا بوجود دولة مركزية شمولية محددة من حيث الأهداف وموحدة من حيث التوجهات والمنطلقات، ومع تسارع التحولات الاجتماعية التي شهدتها أوروبا والتي انعكست على مختلف الميادين، ظهرت مجموعة من القضايا والمشكلات الجديدة المرتبطة أساسا¹⁷⁵.

✓ بظاهرة تنامي تقسيم العمل الاجتماعي، وما أفرزه من تخصص وظيفي فرض على كل نطاق أو جماعة أو جهة أن يكون له تخصص معين ومضبوط؛

✓ أن مفاهيم الديمقراطية ومبادئ تكافؤ الفرص الاجتماعية أفقيا بين جهات ومناطق ومجالات المجتمع، وعمودياً بين مختلف أفراد المجتمع وطبقاته وشرائحه، فرضت على الجهة أن تمتلك حقها في ممارسة الاختلاف والتميز في حاجاتها وأولوياتها واهتماماتها؛

✓ تبلور المفاهيم المرتبطة بالتنظيم العقلاني للمجتمع التي تركز على إسناد المهام والوظائف والمسؤوليات. سواء بالنسبة للأفراد والمؤسسات أو الجهات. على الكفاءات والخبرات لا على أساس علاقات القرابة والزبونية أو غيرها من الاعتبارات اللاعقلانية.

أمام تلك التحولات العميقة، جاءت الجهوية كإطار اجتماعي وسياسي لمعالجة عمق الاختلالات، والفوارق الجهوية التي تظهر على مستوى توزيع السكان، وتوزيع الأنشطة الاقتصادية والاستثمارات

¹⁷⁴ - مصطفى محسن، "في ثقافة تدبير الاختلاف ملاحظات سوسيولوجية نقدية حول المسألة الجهوية وقضايا التنظيم والديمقراطية والتنمية في مجتمعات العالم الثالث/المغرب نموذجاً"، دار الطليعة. بدون سنة طبع، ص 83.

¹⁷⁵ - مصطفى محسن، المرجع السابق، ص 84.

المختلفة، وكذا توزيع التجهيزات الأساسية، وما يستدعي ذلك من ضرورة فسخ المجال أمام الفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمساهمة في التخطيط والبناء الديمقراطي للتنمية¹⁷⁶.

لقد عرف مفهوم الجهوية عدة تحولات وتغيرات ارتبطت بتطور الفكر السياسي والإيديولوجي وبالعوامل التاريخية والثقافية لكل دولة على حده منذ تبلور المفهوم لأول مرة في عام 1874م في جنوب فرنسا على شكل اتجاهات أدبية¹⁷⁷، ثم تطور المفهوم ليأخذ شكل التخطيط للتنمية (Planification)، إذ تبلور المفهوم كوسيلة لصناعة توافق بين المجتمع المدني بكل فعالياته ومؤسساته وجهاته، وبين الدولة الوطنية كمؤطر للمشروع المجتمعي المتوافق حول معالمه الكبرى، فيما تركز الاهتمام أكثر بعد الحرب العالمية الثانية على مجال التنمية الجهوية باعتبار الجهة تلعب أدواراً حاسمة في تطوير الدولة وإنقاذها من الانهيار سياسياً بتوسيع دائرة المشاركة السياسية، واقتصادياً واجتماعياً بالعمل على تحقيق تنمية متوازنة ومنسجمة¹⁷⁸.

إن الجهوية بصفة عامة لها مدلولان، الأول يعني (Régionalisme) ويعني مجموعات متماسكة ذات أهداف سياسية دفاعية، حيث تعبر عن فكرة سياسية سرعان ما تتحول إلى اتجاه سياسي، أما المدلول الثاني (Régionalisation) فهو محدود في إطار المجال الإداري والاقتصادي بالرغم من كون الجماعة المحلية بشكل عام تساهم في تسييس المواطنين فغالبا ما تفهم الجهوية على أنها نتيجة لتوزيع إداري لأنشطة الدولة على المستوى الجهوي¹⁷⁹.

وبذلك فإن الجهوية تنقسم إلى ثلاثة أنواع¹⁸⁰ استناداً إلى الإطار القانوني الذي تستمد منه وجودها، ويرى كثيرون أن هناك أربعة أنواع وهي كالتالي:

¹⁷⁶ -إدريس القاسمي، خالد المير، "تنظيم الجهات"، سلسلة التكوين الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 9، 1999م، ص: 137.

¹⁷⁷ -عبد الجبار عراش، "الأفاق المستقبلية للجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية"، مجلة الدراسات الإدارية العدد الأول، يونيو 1998، ص: 60.

¹⁷⁸ -عزيزي مفتاح، "اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تديبر التنمية"، المرجع السابق الذكر، ص: 242.

¹⁷⁹ -عبد الواحد مبعوث، "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، اكدال، 1999-2000، ص: 14-15.

¹⁸⁰ - Chapuisat (J), « L'autonomie territoriale et régionalisation politique », A.J.D.A, 20 février 1983, p : 60.

✓ **الجهوية الوظيفية:** إن الأساس الشرعي لهذا النوع من الجهوية هو (الوظيفة) المراد إنجازها، والجهة في إطار هذا النوع ما هي إلا مجالاً تريبياً لتسيير مهمة محددة من مهام الدولة ولا تتطلب بالتالي وجود ذاتية مستقلة ولا شخصية قانونية متميزة.

✓ **الجهوية الإدارية:** وتنقسم إلى نوعين هما:

✓ **الجهوية الإدارية اللامركزية:** وفي إطارها تتمتع الجهة باستقلال إداري يتمثل في وجود إدارة منتخبة، وموارد بشرية ومالية، اختصاصات محددة بواسطة قوانين عادية.

✓ **الجهوية الإدارية مع عدم التركيز:** تتوفر الجهة هنا على إدارة وموارد بشرية ومالية ولها اختصاصات محددة، غير أن الجهة تكون مسيرة من طرف ممثلين للسلطة المركزية.

✓ **الجهوية الاقتصادية¹⁸¹ :** وتتوفر الجهة هنا على إطاراً جغرافياً مناسباً لإعداد المخططات التنموية، كما تشكل إطاراً إدارياً واقتصادياً بامتياز يكون جسراً للتواصل بين الجهات والاقتصادية والإدارة المركزية.

✓ **الجهوية السياسية¹⁸² :** وتتوفر الجهة على سلطات سياسية مهمة وتحتل مكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي، وتتقاسم الجهة مع السلطة المركزية الوظائف التشريعية والتنفيذية وقواعدها محددة دستورياً.

كما اعتبرت اللجنة الاستشارية للجهوية للجهة "إطار تريبيا للعمل والتدبير"¹⁸³.

وحسب اللجنة هناك عدة مفاهيم للجهوية:

¹⁸¹ - عبد العزيز أشرفي، "الجهوية الموسعة: نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص: 64.

¹⁸² - مرجع سابق، ص: 15.

¹⁸³ - إلا أنه يظل " نقطة خلاف وكذا مصدرا لاستفهامات كبرى في أوساط المختصين والفاعلين السياسيين، فهذا يعزى بشكل كبير إلى تعدد التعريفات الشائعة، المرتبطة بدورها بعدة أسباب منها".

* أن كلمة "جهة" تحمل في طياتها العديد من المعاني، مما يحيل إلى العديد من التاويلات يمكننا التمييز بين سبع دلالات مختلفة، فالجهة قد تكون ثقافية أو تاريخية أو عسكرية أو اقتصادية أو احصائية أو جغرافية أو إدارية.

* أنه بفعل تعقد بنية ومكونات المجالات الترابية داخل نفس البلد، نادرا ما تكون المعايير المكونة لنفس الجهة متشابهة او متطابقة حتى يمين تجميعها داخل فئات موحدة المعايير.

* ثاني الأسباب وراء عدم الرضى المشار إليه يرتبط بالمحاولة المستمرة والواهمة، لإيجاد تقارب او توفيق مفترض للعديد من النماذج والأنماط.

* ثالث الأسباب وراء عدم الرضى المشار إليه يرتبط بالمحاولة المستمرة.

* باللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني " تقارير موضوعاتية"، ص 156-137.

- مفهوم الجهة المتجانسة.¹⁸⁴
- مفهوم الجهة المستقطبة.¹⁸⁵
- مفهوم الجهة الاقتصادية المتكاملة.¹⁸⁶
- مفهوم الجهة المؤسساتية.¹⁸⁷

إشكالية الدراسة:

تحاول الدراسة الإجابة عن السؤال التالي:

هل المبادئ الدستورية كافية لوحدها لإقرار الجهوية المتقدمة أم هناك حاجة إلى تدابير من خارج الوثيقة الدستورية؟

يتفرع عن هذه الإشكالية السؤالين التاليين:

- 1- ماهي بعض الإشكاليات التي تثيرها المبادئ الدستورية والقانونية للجهوية المتقدمة في دستور 2011؟
 - 2- ماهي بعض الآليات المواكبة للجهوية المتقدمة من أجل الجهوية؟
- سأحاول الاستدلال على هذه الإشكالية من خلال الفرضيات التالية
- الفرضية الأولى: ينص الدستور المغربي على مجموعة من المبادئ الدستورية والقانونية للجهوية المتقدمة تثير عدة إشكاليات نظرية وواقعية.
- الفرضية الثانية: تفعيل الجهوية المتقدمة يحتاج إلى آليات سياسية وتواصلية من شأنها ضمان المشاركة الفعالة للمواطن المغربي.

¹⁸⁴ - " يتم تحديد جزء من القضاء بناء على مميزات وخصائص الوسط الطبيعي، وقد كان مبدأ التجانس وراء ظهور مفهوم الجهة الطبيعية خلال القرن التاسع عشر الذي انبثقت عنه مدرسة دولية في علم الجغرافيا" المصدر نفسه، ص 167.

¹⁸⁵ - على أنها الجهة التي تحدد ارتباطا بمدينة" المصدر نفسه، ص 172.

¹⁸⁶ - ظهر في المغرب سنة 1971 في الخطاب الرسمي لصناع " الجهوية الوليدة"، والذين أكدوا على أن تقطيع التراب الوطني آنذاك إلى سبع جهات كان يهدف إلى خلق " جهات متكاملة اقتصاديا". المصدر السابق نفسه، ص 175.

¹⁸⁷ -عملية تقوكم بها دولة في ظل سيادتها تحرص على تحديث هيكلها واختيار الفعالية التي تضمها المناهج الحديثة للحكومة، وهي حكمة ينبغي تنظيمها داخل إطار جغرافي يتلاءم مع الواقع الميداني ولديه القدرة على جعل المبادرات التنموية " توتي ثمارها"، مصدر نفسه، ص 180-181.

وتعد الجهوية السياسية أسمى الأنواع، ووسيلة للحفاظ على وحدة الدولة العصرية، ومن المؤكد أن الجهوية المعمول بها حالياً في المغرب هي جهوية إدارية ولا يمكن أن تشكل حلاً لقضية الصحراء بل لا بد من تطوير الجهوية الإدارية إلى جهوية سياسية تعترف بذاتية المجتمعات المحلية التي قد تكون أقليات سياسية اجتماعية أو عرقية في إطار من التضامن والانسجام الوطنيين¹⁸⁸.

الفقرة الثانية: مفهوم الجهوية السياسية

يعتبر كثير من الباحثين أن الجهوية السياسية أقصى درجة للامركزية في إطار الدولة الموحد¹⁸⁹ دون الوصول إلى مستوى الفيدرالية، حيث تتوفر فيها الجهة على نوع من السيادة، وبالتالي فهي وسيلة لتحديث الدولة دون تجزئة سيادتها، إن الجهوية على هذا الشكل تسعى إلى هدفين رئيسين هما تعميق التعددية السياسية والثقافية من جهة والحرص على الاندماج الاجتماعي والتضامن المجتمعي¹⁹⁰.

والجهوية السياسية أساسها دستوري، وتعد أرقى أنواع الجهوية الحديثة في الدول المتقدمة فهي تمثل سلطة سياسية حقيقية متميزة عن سلطة الدولة، وبذلك فالجهة تعتبر جماعة ديمقراطية مسيرة من طرف أجهزة سياسية منتخبة بطريقة مباشرة، وهي أعلى مرتبة في مستويات اللامركزية الترابية إذ لا تتوفر فقط على اختصاصات إدارية وإنما أيضاً لها اختصاصات تشريعية وتنظيمية أصيلة محددة دستورياً، كما تتوفر الجهة في إطار الجهوية السياسية على سلطة تحديد نظامها القانوني وطرق عملها وأجهزتها، وهي تتقاسم مع السلطة المركزية الوظائف السياسية خاصة في الميدان التشريعي والتنظيمي¹⁹¹.

وفي هذا الإطار لابد من التمييز بين الجهوية السياسية التي هي أقصى درجة للامركزية في إطار الدولة الموحدة، وبين الجهوية السياسية في إطار الدولة الفيدرالية التي هي أعلى درجات اللامركزية السياسية، حيث تتوفر الجهة في إطارها على مقوماتها الذاتية، وبالتالي فهي أداة لتحديث الدولة

¹⁸⁸ -محمد بوبوش، "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد (52)، سلسلة مواضيع الساعة، "المسألة الجهوية بالمغرب" دراسات ووثائق مختارة، الطبعة الأولى، 2006، مطبعة المعارف الجديدة. الرباط، ص: 91.

¹⁸⁹ -منية بلمليح "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب" الجهوية الموسعة ونظام الحكم الذاتي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71، 2011، ص: 54.

¹⁹⁰ - عبد الحق مرجاني، "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وأفاقها في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7-8 أبريل- شتنبر، ص: 78.

¹⁹¹ -محمد بوبوش، "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، مرجع سابق، ص: 91-92.

والتخفيف من أعبائها دون المساس بسيادتها أو تجزئتها، فالجهوية من هذا المنظور، تسعى إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية¹⁹² هي:

- ✓ تحقيق الاندماج الاجتماعي والتضامن المجتمعي؛
- ✓ تعميق ثقافة التعددية السياسية والثقافية؛
- ✓ تكوين نخب على حسن التدبير والتسيير والحكم.

ويسمى البعض الجهوية السياسية أو مصطلح Régionalisme politique بمسمى الإقليمية السياسية أو نظام المناطق السياسية ورغم هذا التعدد في التسميات إلا أنها تؤدي معنا واحداً، إلا أن ما تقتضي الإشارة إليه هو أن الجهات والأقاليم اعتبرت وسيلة لا أكثر أو إطاراً حديثاً لعمل الدولة الإنمائي¹⁹³، وقد تشهد وجود مناطق تأخذ طابعا سياسيا إذا ما جمع بين منطقة معينة وتوحد في العادات أو التقاليد وتجانس اجتماعي ولغوي فتظهر بشكل كيان اجتماعي وسياسي متميز، وإذا ما أعطيت سمة قانونية بإضفاء الشخصية المعنوية عليها واستقلالاً في تنظيم شؤونها الذاتية بحيث يستطيع سكانها انتخاب مجالس تمثيلية تتمتع بسلطة تقريرية في مجال اختصاصاتها، أمكن أن نتحدث عن ظهور كيانات سياسية كتلك التي عرفتها الدول الأوربية وفي ظروف تاريخية معينة، نتيجة لعوامل اجتماعية وسياسية وقومية وثقافية لاسيما في بلجيكا واسبانيا وإيطاليا، والتي أفرزت أنظمة قانونية جديدة في إطار الدولة الموحدة لا هي باللامركزية الإدارية ولا هي باللامركزية السياسية، وإنما تأتي في درجة وسط بين النظامين أن المنطقة أو الجهة هي وحدة سياسية مستقلة تقوم مجالس منتخبة ترعى شؤونها وتمارس صلاحيات خاصة بها¹⁹⁴.

وتعد الجهوية بشكل عام أساساً لتدعيم التنمية المحلية من خلال المشاريع التنموية الاجتماعية والاقتصادية، كما تمكن المواطنين من تنظيم وتدبير شؤونهم المحلية والجهوية في إطار استقلال ذاتي إداري وتديري.

وإذا كان القول بأن سياسة الجهوية تشكل خطراً على وحدة البلد فإنه قول غير صحيح، فالتجربة

¹⁹² - عبد العزيز أشرقي، "الجهوية الموسعة: نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص: 16.

¹⁹³ - خالد قباني، "اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت - باريس، الطبعة الأولى، ص: 162.

¹⁹⁴ - محمد بوبوش، "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، مرجع سابق، ص: 93.

(في دول أخرى غير رائدة في مجال الجهوية واللامركزية) أثبت أن الجهوية دعمت وحدة هذه الدول رغم اختلاف ظروف كل منها، وخير مثال على أن نهج سياسة الجهوية يدعم ويحافظ على وحدة تماسك الدولة الإسبانية، حيث تبني سياسة الجهوية استطاعت إسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية وبالتالي المحافظة على وحدة الدولة.

الفرع الثاني: الحكم الذاتي والحكم المحلي¹⁹⁵

لقد ارتأينا جمع الحكم الذاتي والحكم المحلي في فرع واحد حتى يتم إبراز الفرق بينهما، وما هو مدى الاختلاف في الكلمتين الذاتي والمحلي؟ وسوف نناقش في الفقرة الأولى الحكم الذاتي، على أن نناقش في الفقرة الثانية الحكم المحلي ومعرفة مرجعيته.

الفقرة الأولى: الحكم الذاتي

يعتبر الحكم الذاتي¹⁹⁶ نظام لا مركزي واسع من حيث الصلاحيات والموارد المالية، إذ يتم تبنيه في

الغالب نتيجة قرار سياسي يهدف لمنح الأقليات¹⁹⁷ حقهم في حكم أنفسهم تحت السيادة العامة للدولة لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية، كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق استجابة لخاصية الأكراد الثقافية والعرقية، واقترحت عدد من الدول – خلال اجتماع مؤتمر الأمن

¹⁹⁵ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 148.

¹⁹⁶ - عبد الرزاق الشبخلي: "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية"، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، المنعقد بصنعاء بين 6-9 ديسمبر 2003. المركز اللبناني للدراسات، نوفمبر 2003، ص: 313.

¹⁹⁷ - لا يوجد تعريف قانوني للأقلية متفق عليه بين فقهاء القانون الدولي، فقد تعددت التعريفات بسبب الاختلاف حول تحديد العناصر الأساسية للأقلية، فمن الفقهاء من عرف الأقلية بأنها "جماعة من بين رعايا الدولة تنتهي بجنسها أو بلغتها أو بدينها إلى غير ما تنتهي إليه غالبية الرعايا"، وذهب رأي آخر إلى أن الأقلية "مجموعة من مواطني الدولة تختلف عن أغلبية الرعايا من حيث الدين أو الجنس أو اللغة أو الثقافة، وغير مسيطرة أو مهيمنة، وتشعر بالاضطهاد مستهدفة حماية القانون الدولي لها"، ومن أكثر التعريفات قبولاً وانتشاراً: التعريف الذي اقترحه Francesco Capotorti وعرف الأقلية بأنها "الجماعة التي تقل عددياً عن بقية شعب الدولة، وفي وضع غير مسيطر، يمتلك أعضاؤها خصائص أثنوية أو دينية أو لغوية مختلفة عن تلك التي لبقية الشعب، ويظهرون – وإن بشكل ضمني – شعوراً بالتضامن يوجه نحو المحافظة على ثقافتهم أو عاداتهم أو دينهم أو لغتهم".

وللمزيد من التوضيح أكثر راجع:

• محمد حافظ غانم، "مبادئ القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1972م، ص: 532.

• محمد جبر، "المركز الدولي للأقليات في القانون الدولي العام مع المقارنة بالشريعة الإسلامية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990م، ص: 96.

• عبد الرحمن محمد الوجيه، "انفصال جزء من إقليم الدولة: دراسة في إطار القانون الدولي والفقهاء الإسلامي" سلسلة إصدارات جامعة صنعاء لعام 2005م، مؤسسة الميثاق للطباعة والنشر، صنعاء، الكتاب الثقافي رقم (7)، ص: 46.

والتعاون الأوربي في كوينهاجن عام 1990م حول أبعاد حقوق الإنسان – بأن يضمن حق الحكم الذاتي للأقليات¹⁹⁸.

إن تعدد حالات اللجوء إلى الحكم الذاتي جعلت بعض الفقه يستنتج وجود مبدأ جديد في القانون الدولي هو الحق في الحكم الذاتي، يعترف بحق الأقليات بممارسة المعنى الكامل لتقرير المصير الداخلي بحيث ينظموا شؤونهم بطريقة ليست متعارضة مع السيادة العامة للدولة¹⁹⁹.

أولاً: مفهوم الحكم الذاتي

يرى جانب من الفقهاء أن الحكم الذاتي هو نظام وسط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية²⁰⁰، وإن كان شكلاً من أشكال النظم اللامركزية إلا أنه لا يندرج ضمن أي نوع من أنواعها التي تعارف فقهاء القانون العام عليها، فهو ذو طبيعة خاصة لا يرتقي إلى الفيدرالية ولا يهبط إلى اللامركزية الإدارية، أما الجانب الأخر من الفقهاء فهو يرفض اعتبار الحكم الذاتي أو المناطق السياسية نظاماً ثالثاً إلى جانب نظامي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ويرى كثير من الباحثين²⁰¹ أن نظام المناطق السياسية في إيطاليا ليس إلا مستوى موسع من اللامركزية الإدارية لأن الصلاحيات التي تتمتع بها مجالس الإقليم محددة مقيدة، لا يمكن معه القول بوجود استقلال تشريعي، وحيث أن الاستقلال التشريعي الذي يتحدث عنه بوردو لا يقلل من كون نظام المناطق السياسية في إيطاليا يعبر عن مستوى سياسي يندرج ضمن مفهوم اللامركزية السياسية بالتأكيد على تمتع المجالس الإقليمية الصلاحية التشريعية بما يتوافق مع التمايز القومي واللغوي ووجود الأقليات والظروف التاريخية مع التوافق والنص في الدستور على تقسيم إيطاليا إلى أقاليم سياسية وضمانة الرقابة الدستورية وحيث أن حق الاعتراض والحق من قبل السلطة المركزية تجاه الأقاليم لا يقلل من ماهية الاستقلال السياسي النسبي.

وبالتالي فإن علة السير المنظم للأجهزة السياسية الدستورية من ناحية وإعطاء الحرية السياسية النسبية للمناطق بحق التمايز السياسي والقومي واللغوي والتاريخي من ناحية أخرى كان الهدف منه

¹⁹⁸ - Koskenniemi Marti, « National Self-Determination today : Problems of Legal Theory and Practice », ICLQ, Vol, 43/2, 1994, pp : 242- 243.

¹⁹⁹ - Wood M..C (REV), « Autonomy, Sovereignty and Seft-Determination », ICLQ, 1990, Vol, 39, pp : 960.

²⁰⁰ - محمد الهاموندي، "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية (دراسة نظرية مقارنة)" دار المستقبل العربي ، الطبعة الأولى 1989، ص: 61.

²⁰¹ - Georges Burdeau « Traité de Science Politique », tome 2, 1972, p : 37.

تحقيق التوازن المرن في إطار الدولة وحماية لحقوق الأقليات والقوميات من ناحية أخرى، تمشياً مع مسلمات الفكر السياسي التي تؤكد أن الاستقرار السياسي لا يتحقق إلا بإعادة رسم العلاقة السياسية في الدول القائمة على أساس الاختلاف القومي واللغوي والديني وبحمية التراث الثقافي والإنساني واللغوي العالمي الذي تؤكد عليه القوانين الدولية.

إن الرأي الذي يؤكد أن نظام المناطق السياسية هو مستوى من اللامركزية الإدارية لأن الوظيفة السياسية للدولة يتم إعادة رسمها سياسياً بالدرجة الأولى، وبالتالي يفترض ذلك إعادة بناء المؤسسات السياسية والعلاقات القائمة بينها بناء على مفهوم جديد في الفكر السياسي والدستوري يتعلق بإعادة تقسيم السيادة الداخلية السياسية ولو كان تقسيماً جينياً في نظام المناطق السياسية والحكم الذاتي مقارنة بالتقسيم العرقي والواضح للسيادة الداخلية للدولة في النظام الفيدرالي، ويرى باحثين مشاركة أن نظام الحكم الذاتي صيغة متقدمة من اللامركزية يمكن أن تتضمن درجة أخرى يكون معها ما اصطلح عليه بالفرنسية بمبدأ الإقليمية السياسية وهي أقصى درجة من درجات اللامركزية حيث نكون على مشارف الفيدرالية، فالمنطقة يمكن أن تمارس السياسة ولا يمكن اعتبارها كياناً سياسياً وهذا مرهون بالصلاحيات المعطاة لهذه المنطقة فإذا امتلكت مناطق الحكم الذاتي بعض الاختصاصات التشريعية، فإنه يمكن القول أنها تنطوي على نوع من اللامركزية السياسية وإن كانت الاختصاصات محددة ثابتة، وتحدد عناصر الحكم الذاتي بما يلي²⁰²:

1. ارتباط جماعة قومية أو دينية أو لغوية أو ثقافية بإقليم معين.
2. الاستقلال الذاتي.
3. الرقابة المركزية.

وأما هيئات الحكم الذاتي أو نظام المناطق السياسية فتتكون عادة من:

1. المجلس التشريعي أو مجلس الإقليم: ويمثل السلطة التشريعية المحلية.
 2. المجلس التنفيذي: ويمثل السلطة التنفيذية والإدارية المحلية.
- ويرى باحثين أوروبيين أن نظام الحكم الذاتي يعني "استقلال يصل مداه إلى هيئات الدولة العليا، مع التمتع بالسيادة بمعنى أن يكون لها الحكم الذاتي؛ وهذا الاستقلال له سلطة تشريعية

²⁰² - عبد العزيز أشرفي، "الجهوية الموسعة: نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص: 209.

وتنفيذية²⁰³، وهناك من وضع عدة شروط لتحقيقه وهي:

1. الشرط الأول أن يكون لكل أقلية الحق أن تعلن وجودها، وبمجرد إعلانها تنال مباشرة حق التمتع بالحكم الذاتي، وهذا ما يسمى بـ(حق إعلان الذات):
2. الشرط الثاني أن يكون لكل أقلية الحق أن تعلن عن ذاتها (حق تحديد الذات)، ولا سيما تحديد منطقة الحكم الذاتي للسلطة المركزية في الدولة؛
3. الشرط الثالث للحكم الذاتي هو (حق تنظيم الذات)، وبموجبه فإن الأقلية التي ستمتع بالحكم الذاتي يجب أن تضع بنفسها نظامها القانوني الإقليمي؛
4. الشرط الرابع للحكم الذاتي هو الممارسة الفعلية واليومية لقانونه²⁰⁴.

وعموماً لمصطلح الحكم الذاتي Autonomie معنى واسعاً، ففريقاً من الفقهاء ينظر إليه لا باعتباره نظاماً قانونياً أو كياناً سياسياً مستقلاً بذاته بل باعتباره "نظرية"²⁰⁵ أو "قاعدة"²⁰⁶ تعبر عن الفكرة التي تكمن وراء أي نظام لا مركزي يسعى لتحقيق نوع من الاستقلال، وهذا الأخير يعتبر أساساً أو عنصراً هاماً للامركزية، أيما كان شكلها ونظامها القانوني، باعتباره يفصح عن ميل واتجاه نحو تقليص السلطات المركزية في الدولة، وتوسيع السلطات الإقليمية المهتمة بالشؤون المحلية أو الذاتية، وهو بهذا لا يعدو أن يكون شكلاً من أشكال النظم اللامركزية بحيث لا يرتقى إلى درجة الفدرالية ولا يهبط إلى مستوى اللامركزية الإدارية²⁰⁷.

ويؤكد معظم الباحثين أن الحكم الذاتي هو النظام القانوني والسياسي المرتكز على قواعد القانون الدستوري، وتعبير آخر هو نظام لامركزي، مبني على أساس الاعتراف لإقليم مميز قومياً أو عرقياً داخل الدولة بالاستقلال في إدارة شؤونه تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وبذلك فهو يعد أسلوباً للحكم والإدارة في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

ثانياً: الحكم الذاتي في إطار القانون الدولي العام والداخلي

يتقاسم مفهوم الحكم الذاتي القانوني: القانون الدولي العام، والقانون الداخلي، غير أن مدلوله

²⁰³ - Wauwa LV, « Fédéralisme utopie ou possibilité », Paris, 1971, p : 21.

²⁰⁴ - Herau G, « Les principes de fédéralisme et la fédération Européenne », Presse de Europe-Paris, 1968, p : 44.

²⁰⁵ - محمد بشير الشافعي: "القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية" الإسكندرية، 1970، ص: 134.

²⁰⁶ - إسماعيل ميرزا، "القانون الدستوري" منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت، 1969، ص: 187.

²⁰⁷ - محمد بوبوش، "قضية الصحراء ومفهوم الاستقلال الذاتي"، مرجع سابق، ص: 15.

يختلف حسب كل واحد منها، وتبرز الفروق بينهما من حيث²⁰⁸ :

✓ **الأساس القانوني:** فالحكم الذاتي في القانون الدولي العام يقوم على أساس وثيقة قانونية دولية والحكم الذاتي الداخلي يرتكز على قواعد القانون الدستوري.

✓ **المركز القانوني:** نظام الحكم الذاتي الدولي هو كيان منفصل عن أشخاص القانون العام للدولة التي يرتبط بها، لأنه مركز لمصالح متميزة وله شخصية قانونية؛ في حين نظام الحكم الذاتي الداخلي ليس إلا شخصا من أشخاص القانون الداخلي، بمعنى أنه نظام منفصل عن بقية المراكز القانونية التي توجد داخل الدولة الواحدة.

✓ **الإختصاصات:** يتمتع إقليم الحكم الذاتي الدولي المتصف بصفة الدولة – بجميع إختصاصات الهيئات الدستورية في الدولة (تشريعية- تنفيذية – قضائية) بجانب اختصاص السلطة، وتمارس إختصاصاتها تلك بمفردها دون رقابة أو توجيه من حكومة الدول المرتبطة بها؛ أما إختصاصات هيئات الحكم الذاتي في القانون الداخلي فتقتصر غالبا على الموظفتين التشريعية والتنفيذية التي يتم تحديدها إما عن طريق الدستور والقانون وإما عن طريق القانون فقط، وعندما يمارس الإقليم إختصاصاته فهو لا يمارسها بطريقة مستقلة كلية عن السلطة المركزية، وإنما هناك رقابة وإشراف بصورة متعددة تباشر الحكومة المركزية على الإقليم.

✓ **الغرض:** من الحكم الذاتي الدولي هو تحرير الوطن المستعمر وتحقيق الاستقلال السياسي الوطني، في حين الغرض من نظام الحكم الذاتي الداخلي هو حماية الجماعة العرقية أو القومية التي تعيش في إقليم متميز داخل الدولة الواحدة التي تعرف ظاهرة التعدد العرقي والقومي، هذه الحماية تكون بنصوص دستورية صريحة.

وينشأ الحكم الذاتي الدولي بواسطة وثيقة دولية، سواء أكانت معاهدة دولية تعقد بين دولتين بشأن إقليم خاضع لسيطرتها أو عن طريق اتفاقيات تبرمها منظمة الأمم المتحدة وقبلها عصبة الأمم مع الدول الأعضاء القائمة بإدارة الأقاليم الخاضعة لها، وقد بدأ مفهوم الحكم الذاتي في الظهور – حسب الفقيه بوردو – عندما هجرت الدول الاستعمارية سياسة نظام المركزية في إدارة شؤون مستعمراتها، ولجأت إلى تطبيق ذلك المفهوم بهدف تحويل الرابطة الاستعمارية بينها وبين مستعمراتها إلى علاقة اشتراك

²⁰⁸ -محمد الهماندي، "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية (دراسة نظرية مقارنة)" مرجع سابق، من ص: 48 إلى ص: 88.

أو بمعنى آخر إبقاء المستعمرات في حالة التبعية ولكن في إطار جديد هو الحكم الذاتي؛ وقد عرف هذا الأخير في عهد عصبة الأمم غموضاً إذا في عهدها لم يكن هناك نصاً صريحاً محدداً لمفهوم الحكم الذاتي، وإن كان يستنتج ضمناً، حيث ظهر نظام الانتداب القائم أساساً على مفهوم الحكم الذاتي والذي أثبتت الوقائع السياسية والتاريخية أن الغرض الحقيقي منه لم يكن هو تحقيق الحكم الذاتي الكامل أو الاستقلال للشعوب والأقاليم التي يشملها الانتداب، وإنما إيجاد صيغة قانونية جديدة تكون أساساً للتعامل مع مستعمراتها، ويحقق في الوقت نفسه التوفيق بين طموح الشعوب المستعمرة في نوع من الحكم الذاتي والاستقلال، وبين الإبقاء على سيطرتها²⁰⁹. وكان مفهوم الحكم الذاتي محل اهتمام واضح من قبل منظمة الأمم المتحدة، إذ نص عليه ميثاق الأمم المتحدة صراحة في موضعين: أولهما في الفصل الحادي عشر من المادة 73 والفصل الثاني من المادة 76، وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق وإن أشار صراحة إلى مفهوم الحكم الذاتي إلا أنه لم يعرف بشكل محدد وهو ما أثار جدلاً سواء بين ممثلي الدول المشتركة في مؤتمر سان فرانسيسكو في 5 مايو عام 1945 أو في لجان الأمم المتحدة أثناء المناقشات التي دارت حول تطبيق الوصاية الدولية، فالبعض من التفسيرات ذهبت إلى إعطاء مفهوم الحكم الذاتي معنى الاستقلال لاسيما تفسير الوفد الممثل للاتحاد السوفياتي آنذاك، والذي يبقى بعيداً أن يكون هو التفسير الصحيح لدليل تعارضه وتناقضه مع تطبيقات السياسة الخارجية للدول الاستعمارية، ومع نصوص ميثاق الأمم المتحدة وقرارات جمعيتها العامة.

وفي القانون الداخلي يقصد به صيغة الحكم والإدارة، تطبق على منطقة أو مناطق معينة؛ تتميز بخصائص ذاتية، ويكون عن طريق الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الأقاليم، ومنحها إختصاصات وسلطات متعددة، مع بقائها في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة، وتكمن أهمية ذلك في مدى استطاعته داخل إطار قانوني أن يكون أساساً لحل المشكلات والأزمات الداخلية، ذات الطابع السياسي في داخل الدولة الواحدة²¹⁰.

وما يميز الحكم الذاتي عن النظم الأخرى كونه له طبيعة خاصة من المرونة وعدم الاستقرار، حيث لا يأخذ على الإطلاق شكلاً ثابتاً يصلح للتطبيق في أي من الدول على اختلاف ظروفها وأوضاعها، بل تتغير أشكالها بتباين هذه الظروف واختلاف من دولة إلى أخرى.

²⁰⁹ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب"، (نحو اعتماد جهوية سياسية) منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية، الطبعة الأولى 2010، ص: 335.

²¹⁰ - محمد الهماوندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية" مرجع سابق، ص: 33.

الفقرة الثانية: الحكم المحلي

عرف الكتاب الإنجليز اللامركزية تحت مسمى الحكم المحلي،²¹¹ وذلك في موسوعة الحكم المحلي البريطاني بقولهم: «هي حكومة محلية منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدود، ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح»²¹².

كما يعرف الكاتب البريطاني توني بيرن (Tony Byrne) الحكم المحلي بأنه «مطلب من فروع الإدارة العامة للدولة، يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي»، إلى القول بأنه حينما ينشئ القانون أجهزة محلية لتطبيق أو تنفيذ بعض الخدمات وتقديمها لجمهور الشعب على النطاق المحلي فإنه يكون بذلك قد أقام حكومة محلية بأوضح معانها.

ويختلف الحكم المحلي (Local Gouvernement) عن الإدارة المحلية (Local Administration)، فالإدارة المحلية تركز أكثر على الجوانب التنفيذية، وإن تضمنت بعض السلطات والاهتمامات التي تشير إلى دورها في صنع القرارات ووضع السياسات، ولكنها لا تكون إلا على المستوى القطاعي – الوزارات والهيئات العامة – حيث يتم توزيع السلطات والإختصاصات بين الوزارات في العاصمة وفروعها في المناطق المختلفة، ولذلك فإنه غالباً ما يطلق على الإدارة التعليمية أو الصحية وغيرهما في دولة كبريطانيا أو الولايات المتحدة الأمريكية الإدارة المحلية التعليمية، وكذلك الإدارة المحلية الصحية.

أما الحكم المحلي فهو يركز على دور المواطنين في حكم وإدارة شؤونهم بأنفسهم، سواء بطريقة مباشرة (اجتماعات المواطنين) أو غير مباشرة (من خلال مجالس محلية تقوم على أساس تمثيلهم)، إذ أن العبرة في الحكم المحلية تتمثل في دور المواطنين في حكم وإدارة شؤونهم المحلية والتي هي أدرى بها من غيرهم، ولذلك فالحكم موجود في جميع الدول كنظام، طالما وجدت مجالس محلية تمثل المواطنين المحليين، مع تباين هذه الدول عن بعضها البعض، من حيث مدى قوة وفعالية المجالس المحلية أو نظام الحكم المحلي بصفة عامة.

²¹¹ - يعلل البعض هذه التسمية في النظام الإنجليزي بالظروف التاريخية التي ترجع إلى نشأة النظام وقدمه الذي يسبق وجود الحكومة المركزية ذاتها.

- لمزيد من التفاصيل راجع: سدني وبايلي. الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية. ترجمة: فاروق يوسف أحمد، مراجعة وتقديم: محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1970، ص: 255.

²¹² - Local Government in Britain, .. Centrl office of Information, London, May 1952, p : 5.

ومن المؤكد أن كلمة حكم لا تنطوي بالضرورة على وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، فهي لا تعني أكثر من البث أو الفصل في الأمور، كما أن كلمة إدارة لا تنطوي أيضاً على مجرد التنفيذ، بل تتضمن كذلك البث في الأمور واتخاذ قرار ما، نجد أن الحكومة الأمريكية غالباً ما يطلق عليها الإدارة الأمريكية، في حين أن الرئيس الأمريكي يمتلك إلى جانب سلطاته التنفيذية سلطات تشريعية وقضائية، كما أن أي مدير أو مجلس إدارة شركة لا ينفذ فقط، بل يتخذ أيضاً قرارات.

وفي التطبيقات العملية، نشهد خلطاً في استخدام المفهومين السابقين يعكس أيضاً الجدل العلمي حول التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، ولذلك كثيراً ما نجد دولا تطلق على نظمها المحلية "الإدارة المحلية" في حين أن لديها مجالس محلية تقوم على أساس تمثيل المواطنين المحليين بالانتخاب المباشر، وتتمتع بالعديد من الإختصاصات والسلطات؛ ويرجع هذا الاختلاف حول العلاقة بين الدول الفيدرالية، على الرغم من أن كثيراً من الدول الفيدرالية مثل الولايات المتحدة الأمريكية لا تنص في دساتيرها على الحكم المحلي، تاركة ذلك لدساتير الولايات نفسها، باعتباره شأنًا يخص كل ولاية ولذلك يوجد في الدولة الفيدرالية أكثر من نظام للحكم المحلي.

وقد ظهر مصطلح الحكم المحلي في المملكة المتحدة (بريطانيا) في عام 1066 م²¹³، حيث حضيت

بعض المدن والوحدات المحلية الأخرى باستقلال نسبي عن الحكومة المركزية في إدارة شؤونها بنفسها، وقد أطلقت التسمية على نظام اللامركزية في بريطانيا لسببين²¹⁴ هما:

✓ **السبب التاريخي:** هو أن مجالس الوحدات المحلية منذ بدء نشأتها كانت تمارس (نيابة عن الملك) إختصاصات تشريعية وقضائية معاً، ويتطور البرلمان البريطاني انتزعت من مجالس الوحدات المحلية الوظائف التشريعية التي أصبح البرلمان مختصاً بها، وأن بقي لها سلطة فرض بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، ويتطور النظام القضائي إلى نظام قضائي مركزي تحت إشراف محاكم العدالة، انتزعت إختصاصات الفصل في المنازعات من الوحدات المحلية وعهد بها إلى المحاكم القضائية المركزية، وأن بقي للوحدات المحلية بعض الإختصاصات القضائية²¹⁵.

²¹³ - محمد محمد بدران: "الحكم المحلي في المملكة المتحدة (دراسة تحليلية)"، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص: 4.

²¹⁴ - محمد محمد بدران: "الحكم المحلي في المملكة المتحدة (دراسة تحليلية)"، المرجع أعلاه، ص: 36 - 37.

²¹⁵ - لمزيد من التوضيح حول توزيع الإختصاصات بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية في بريطانيا راجع:

♦ محمد بدران، نفس المرجع أعلاه: ص: 416 وما بعدها.

✓ **السبب الواقعي:** هو الاستقلال الحقيقي الذي حظيت به الوحدات المحلية في مواجهتها للحكومة المركزية، فعلى الرغم من سلطات الإشراف التي يعهد بها القانون إلى الحكومة المركزية في علاقاتها بالوحدات المحلية، فإن التقاليد قد جرت على تدخل الحكومة المركزية في أمور المحليات في أضيق نطاق، وبصورة غير رسمية غالباً.

ونلاحظ أن نظام الوحدات المحلية في بريطانيا حظي باستقلال واقعي جعلها أرفع مقاماً من نظام اللامركزية الإدارية، وبسبب قدم نظام الحكم المحلي في بريطانيا أصبح يشكل طريقة للشعب البريطاني، وكما يقول الفيلسوف البريطاني ادموند بيرك «إن بقاء نظام الحكم المحلي طوال هذه المدة لدليل قوي على أنه نظام جيد، لأنه قد اجتاز - بنجاح - أصعب اختبار يمكن أن يواجهه نظام إداري أو سياسي، ألا وهو اختبار الزمن»²¹⁶.

وقد حاولت كثير من الدول العربية استخدام مصطلح الحكم المحلي بدلاً عن الإدارة المحلية لتعبير عن أنظمتها اللامركزية، ولكن باستخدامهم لمصطلح الحكم المحلي لم يحدث أي تغيير في جوهر النظام المحلي، وهذا ما حدث بالفعل بالنسبة للنظام المحلي المصري الذي أطلق عليه خلال الفترة 1975 - 1988 نظام "الحكم المحلي"، ثم رأت القيادة السياسية استبداله بمصطلح الإدارة المحلية دون أن يكون قد حدث تقليص لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، وعلى الرغم من وجود مجالس شعبية محلية منتخبة، بغض النظر عن حجم سلطات هذه المجالس.

المطلب الثاني: الجهوية الموسعة: الأسس والمرتكزات

من خلال ما تطرقنا له سابقاً، يتبين أن الجهوية الموسعة هي منطقة التقاء بين الجهوية الإدارية والجهوية السياسية، وسنحاول من خلال ذلك الخروج برؤية أكاديمية للتعريف بالجهوية الموسعة (الفرع الأول) والتعريف بالمرتكزات الأساسية التي يمكن أن تقوم عليها الجهوية الموسعة (الفرع الثاني)²¹⁷.

الفرع الأول: ماهية الجهوية الموسعة

إن الجهوية الموسعة شأنها شأن الجهوية الإدارية فيما عدا خيط رفيع هو "السياسات السلطوية الملزمة قانونياً"، فهذا الخيط الرفيع يقرب الجهوية الموسعة من الحكومة الإقليمية في اللامركزية

²¹⁶ - Tony Byrne : « Local Government in Britain », op. cit, p: 5.

²¹⁷ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 157.

السياسية، وبذلك فإن الوحدات المحلية في اللامركزية الموسعة تصبح ممارسة لعملية سياسية وإن كانت محددة الموضوعات دستورياً.

الفقرة الأولى: التعريف باللامركزية الموسعة

يبرز المفهوم العام للامركزية الموسعة من خلال التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (كما رأينا سابقاً) من جهة، والتمييز بين الدولة البسيطة والدولة المركبة من جهة أخرى، فالدولة البسيطة (الموحدة) تتميز بأن التنظيم السياسي للسلطة فيها واحداً، يتجسد في الجهاز الحكومي الموحد الذي يضطلع بجميع الوظائف في الدولة طبقاً للقواعد الدستورية فيها، وبذلك تبقى الدولة موحدة بسيطة في تركيبها الدستوري.

وهناك باحثين - منهم بوردو Burdeau - اعتبروا أن أنظمة اللامركزية التي ظهرت مؤخراً (نظام المناطق الإيطالية على سبيل المثال) لا يعدو أن يكون نظاماً يحقق نوعاً من اللامركزية الإدارية الموسعة على اعتبار أن الصلاحيات التشريعية التي تتمتع بها مجالس الأقاليم هي محددة ومقيدة جداً بشكل لا يمكن القول بوجود استقلال تشريعي حقيقي²¹⁸؛ أما بلازولي Pallazoli فهو يتساءل حول وجود الدولة الإقليمية Etat Regional، ووضعها موقع وسط بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، إلا أنه يعتبر أنه من الصعب جداً إعطاء وصف قانوني أو تحديد الطبيعة القانونية للدولة الإقليمية أو كما يسميها الباحثون المغاربة الدولة الجهوية (دول الجهات)²¹⁹.

ونتيجة لذلك سعى كثير من الباحثين إلى الخروج بحل وسط بين النظامين (الإداري والسياسي)، وذلك على ضوء المفاهيم المختلفة التي ظهرت في الفترة الأخيرة منها نظام المناطق في إيطاليا، نظام الجماعات المستقلة بإسبانيا وأنظمة أخرى كثيرة، وجميع تلك الأنظمة تعد أنظمة لامركزية بطابع سياسي.

إن اللامركزية الموسعة بمفاهيمها المختلفة ليست إلا صورة من صور اللامركزية بشكل عام، لا تندرج تحت اللامركزية السياسية ولكنها نوع خاص من اللامركزية تتعدى النطاق الإداري وتتحقق بنوع

²¹⁸ - Georges Burdeau : « Traité de Science Politique », op. cite, p : 390.

²¹⁹ - Claude Pallazoli : « Les régions Italiennes Contribution a L'étude de la décentralisation politique », Paris, 1966, page : 11 et 12.

من الاستقلال الذاتي، وباختصار هي نظام لامركزي ذو وجه سياسي يقوم في إطار الدولة الموحدة.

وتعرف مستويات اللامركزية الموسعة (الوحدة المحلية) بأنها وحدة ذات شخصية معنوية كاملة بمرجعية دستورية وقانونية، وتتمتع باستقلال ذاتي وتدير شؤونها بكامل الصلاحيات تحت رقابة السلطة المركزية.

الفقرة الثانية: التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الموسعة

يرى كثيرون من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ذات طابع الإداري قد تنقلب إلى لامركزية ذات طابع سياسي، إذا ما أعطيت لمستويات اللامركزية (الوحدات المحلية) حرية واسعة واستقلالاً في إدارة شؤونها المحلية، وإذا ما اتسعت صلاحياتها ذات الطابع الإداري لتشمل صلاحيات ذات طابع سياسي كالتشريع وسن القوانين المنظمة لتلك الوحدات داخلياً، التحول نحو لامركزية موسعة سواء كانت جهوية موسعة أو حكم محلي، ليس حلاً سهلاً لمشاكل النظام المحلي، ولا يجوز تبنيه بعمومه أو دون دراسة للإمكانات المتاحة والقدرات المتوفرة، لأنه يتطلب إلى جانب الكفاءات البشرية العالية والمعرفة التنظيمية والإدارية، ومعرفة المحيط الذي سينطبق فيه هذا النظام، ومراعاة ظروف أحوال البلاد السياسية والاجتماعية والثقافية، يجب أن تكون للسلطات العامة المحلية وهيئاتها التنفيذية والتشريعية والإدارية والقضائية المتخصصة أجهزة تابعة لها منتخبة بموجب قوانين عادية أو بموجب دستور محلي وحيث أن اللامركزية السياسية تكون ضيقة في نظام اللامركزية الموسعة وواسعة في النظام الفيدرالي، فكل النظامين يقومان على نفس الأهداف المتعلقة بحل مشاكل القوميات والمجتمعات التعددية على المستوى اللغوي والديني والثقافي وأهم نقاط الاختلاف²²⁰ هي:

✓ كلا النظامين في اللامركزية السياسية يقومان على مبدأ الاستقلال الذاتي وحيث أن مدى الاستقلال في النظام الفيدرالي واسع يتجلى بتوزيع السيادة الداخلية بين الحكومة الفيدرالية والولايات الأعضاء بموجب دستور فيدرالي ودستور محلي، أما في نظام اللامركزية الموسعة فإن الاستقلال يكون محدوداً لأنه غالباً ما يقام في الدولة الموحدة بالمفهوم القانوني مما يجعل هذه الهيئات الذاتية تابعة نسبياً للحكومة المركزية؛

²²⁰ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 159.

✓ في النظام الفيدرالي يتغير شكل الدولة ويتحول إلى دولة مركبة بينما يبقى شكل الدولة في نظام اللامركزية الموسعة في نطاق الدولة الموحدة مع بعض التمايزات السياسية:

✓ من حيث النشوء فالفيدرالية تنشأ إما باتحاد دول أو بتفكك دول أما مستويات اللامركزية الموسعة (الوحدات المحلية) فهي تنشأ عن طريق إقرار الحكومة المركزية لإقليم معين أو الأقاليم كاملة بالاستقلال الذاتي السياسي، وذلك لا يؤدي إلى ولادة دولة جديدة وإنما يعيد توزيع الوظيفة السياسية بحدود ضيقة:

✓ في الدولة الفيدرالية هناك ازدواج في السلطة التشريعية أما في اللامركزية الموسعة فهناك صلاحية محددة للمجالس المحلية بالتشريع مع أن توزيع الإختصاصات يكون بقانون وليس منصوصاً عنه بالدستور، باستثناء بعض التجارب التي حاولت إدراج ضمانات دستورية لحماية منطقة الحكم الذاتي، وأيضاً كما في نظام المناطق السياسية في إيطاليا فقد نص دستور 1948 على تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق لكل منها نظام خاص؛

✓ في النظام الفيدرالي تساهم الولايات الأعضاء وفقاً لمبدأ المشاركة في الهيئات الاتحادية بشكل كامل، أما في نظام اللامركزية الموسعة فلا وجود لمبدأ المشاركة، باستثناء شكل المشاركة الوارد في الدستور الإيطالي كما في تمثيل المجالس الإقليمية بمجلس الشيوخ ومشاركتها في انتخاب رئيس الجمهورية واقتراح القوانين وتنفيذ القوانين الجمهورية.

الفرع الثاني: المرتكزات الأساسية للامركزية الموسعة²²¹

رأينا أن اللامركزية الموسعة ليس لها صيغة قانونية محددة وثابتة أو رؤية أكاديمية، وبذلك وحسب رأي فقهاء القانون الإداري أو القانون الدستوري ليس هناك أي مرتكزات أو أسس أو مبادئ يمكن أن تقوم عليها اللامركزية الموسعة، وما سوف نذكره هنا من مرتكزات إنما هي محاولة منا لإبراز تلك المرتكزات، وذلك تجميعاً من عدة مصادر لإيجاد رؤية متكاملة للامركزية الموسعة اعتماداً على مبادئ وأسس الحكم الذاتي والجهوية السياسية، وذلك:

الفقرة الأولى: وحدات محلية تتمتع بكامل الاستقلالية:

الفقرة الثانية: رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية.

²²¹ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 161.

الفقرة الأولى: وحدات محلية تتمتع بكامل الاستقلالية

يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، يجب أن تتوفر لتلك الوحدات على خمسة مبادئ عامة لتتمتع بالاستقلالية²²²، وتلك العناصر يوضحها الشكل التالي:



- رسم من توضيحي²²³.

²²² - محمد عبد الرحمن الطويل: "التوجهات الإستراتيجية الجديدة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة" منتدى الحكم المحلي للدول العربية ن صناعاء، خلال الفترة من 6 إلى 9 ديسمبر 2003، ص: 401.

²²³ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 162.

لتحقيق لامركزية حقيقية لوحدة محلية تتمتع بكامل الاستقلالية يجب أن تتوفر العناصر

الثلاثة التالية:

أولاً: الوحدات المحلية المستقلة:

يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية مثل: المحافظات، والمقاطعات والأقاليم، والمدن، والأحياء، والقرى... إلخ، والأهم من ذلك هو الاعتراف لهذه الوحدات بالشخصية المعنوية أو القانونية، باعتبارها عنصراً من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الحقيقية، فلا تعتبر الوحدات المحلية أشخاصاً إدارية مستقلة، بدون هذا الاعتراف²²⁴.

ويراعي في عملية التقسيم ضرورة توافر مجموعة من الاعتبارات في داخل كل وحدة إدارية محلية مثل تجانس المجتمع المحلي، وتوافر الموارد المالية والبشرية، وتحقيق الديمقراطية، والكفاءة الإدارية.

والاستقلال هو أبرز سمة للوحدات المحلية على وجه الخصوص، إذ يجب أن تتمتع هذه الوحدات بشخصية معنوية مستقلة ضمن حدود إقليمية محددة من الدولة، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات لتلك الوحدات من أهمها:

✓ وجود موازنة مالية مستقلة للوحدات الإدارية المحلية تبين إيراداتها ونفقاتها؛

✓ أن يكون للوحدات المحلية من يمثلها أمام المحاكم، بحيث يكون لها حق مقاضاة الدولة والأفراد والهيئات العامة والخاصة، كما أن يكون لها الحق في رفع دعاوي تتعلق بإلغاء القرارات الصادرة من الحكومة المركزية حتى ما كان متعلقاً بالتصديق على قرارات صادرة منها، كما يجب أن يكون للدولة والأفراد والهيئات العامة والخاصة نفس الحقوق اتجاه الوحدات المحلية، وتحمل الوحدة المحلية وحدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من أحد موظفيها؛

✓ استقلال الوحدة المحلية بشؤون موظفيها، بحيث تنظم علاقاتهم لوائح مالية مستقلة، مع خضوعها للسياسة العامة التي تحكم موظفي الدولة، ويجب أن تكون الأولوية لأبناء الوحدة المحلية عند اختيار الموظفين المحليين، على أن لا يكون ذلك على حساب الكفاءة.

²²⁴ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 162.

ثانياً: مجلس محلي يمثل المواطنين وله اختصاصات أصلية:

1: مجلس محلي يمثل المواطنين المحليين:

العنصر الثاني من عناصر نظام اللامركزية الموسعة هو أن يكون هناك مجلس محلي يمثل أبناء المجتمع المحلي، ويعبر عن مصالحهم واحتياجاتهم، وله صلاحيات تقريرية ورقابية.

ويختلف أسلوب اختيار أعضاء هذه المجالس، باختلاف البيئة السياسية والاجتماعية في كل دولة، إذ تتراوح ما بين الانتخاب المباشر، والتعيين المباشر، ومن الأفضل أن يتم تشكيل هذا المجلس بالانتخاب، لأن الانتخاب يؤكد مبدأ الاستقلال المحلي، وذلك للأسباب الآتية:

✓ إن العضو المنتخب يتصرف بمحض إرادته واختياره، بما يمليه عليه الصالح العام، أما العضو المعين فلا يتصرف بحرية خوفاً على مركزه، كما أنه يعمل وفقاً لما تمليه عليه السلطة المركزية التي عينته وبما يرضيها؛

✓ يدين العضو المنتخب بالولاء لأبناء وحدته المحلية الذين انتخبوه ليقوم نيابة عنهم بإدارة المرافق العامة المحلية، وليعمل جاهداً على تحقيق رغباتهم وحل مشاكلهم، حتى يكسب مودتهم ولذلك فهو يخضع لرقابة ناخبيه والتي تتمثل في عدم إعادة انتخابه متى ثبتت عدم كفاءته أو نزاهته، أما العضو المعين فلا يخضع لهذه الرقابة بل يدين بالولاء للسلطة التي عينته، ويكون شغله الشاغل هو إرضاء رؤسائه؛

✓ الانتخاب يجسد مبدأ الديمقراطية ويوسع قاعدة المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة، حيث لا تعمل الوحدات المحلية على تحقيق أهداف إدارية فحسب، بل تعمل على تحقيق أهداف سياسية أيضاً، تتمثل في قيام أبناء المجتمع المحلي باختيار من يتولون إدارة شؤونهم المحلية، نيابة عنهم.

2: أن تكون للمجالس المحلية اختصاصات أصلية²²⁵:

من العناصر الأساسية للاستقلال المحلي أن تكون للمجالس المحلية اختصاصات أصلية (مخولة إليها دستورياً) وسلطات فعلية في إدارة الخدمات العامة المحلية، ويجب أن يمارس المجالس تلك الاختصاصات بمحض إرادته، وأن يملك سلطة البث والتقرير والتنفيذ، دون أي تدخل من سلطة إدارية

²²⁵ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 164.

أخرى، فالحكومات المحلية هي كيانات إدارية وسياسية مهمة حيث إنها المسؤولة عن كل الأشياء التي تهم حياة المواطنين، ويتطلب ذلك أن تمتلك هذه الحكومات السلطة Autorité التي هي عبارة عن وظائف وسلطات وموارد خاصة بها. والوظائف هي الخدمات التي تقدمها الحكومات المحلية، وقد يشمل ذلك صيانة المباني، وتشبيد البنية الأساسية (مثل الشوارع) والمنتزهات ومياه الشرب، والصرف الصحي، وتقديم خدمات أساسية أخرى (مثل الرعاية الصحية الوقائية وأنشطة الترفيه وتسجيل المواليد والوفيات والزواج) أما السلطات Pouvoir، فتشير إلى سلطة صنع القرار التي تستطيع الحكومات من خلالها أن تنظم الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويتراوح ذلك بين وضع القواعد للأنشطة المحلية (الأسواق والنقل) وتنفيذ الخطط البلدية أو وضع مدونات خاصة بالجرائم Code de la Criminalité ، وهناك نوعان من الاختصاصات المحلية هما:

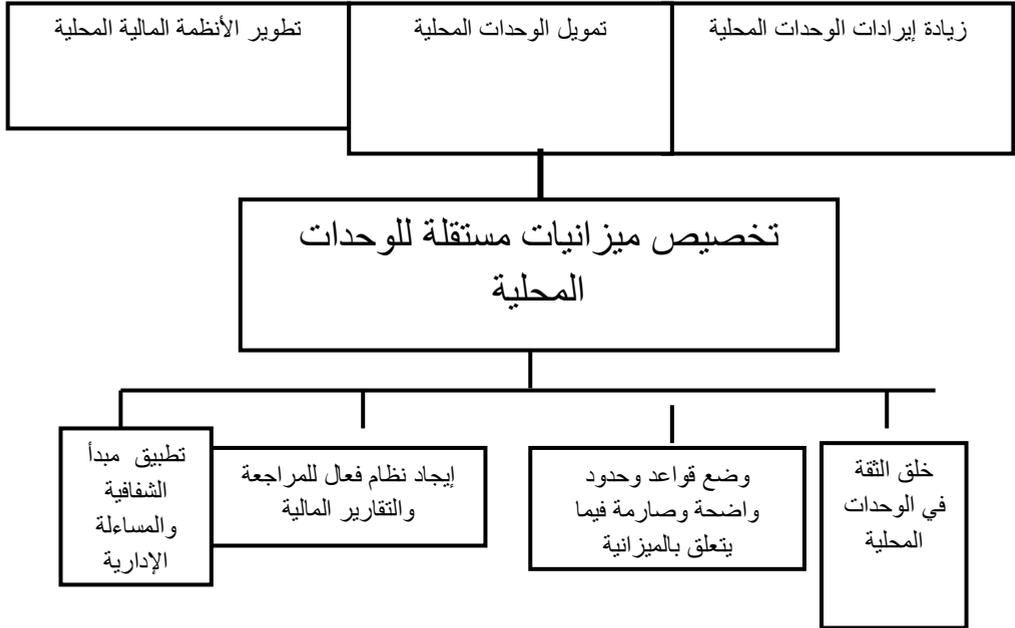
✓ اختصاصات محلية خاصة وهي التي تهم الوحدة المحلية فقط وبطريق مباشر، ويكون اختصاص الوحدات المحلية بها اختصاصات أصيلا، ويعتبر هذا النوع من الاختصاصات عنصرا رئيسيا من عناصر الاستقلال المحلي؛

✓ اختصاصات محلية منقولة، وهي التي بها الوحدات المحلية، بالنيابة عن الحكومة المركزية، وتهدف أساسا إلى الصالح العام، وتخضع الوحدات المحلية هنا في ممارستها لهذه الاختصاصات لإرادة السلطة المركزية التي تنوب عنها للقيام بهذه الاختصاصات القومية.

ثالثا: التمويل الذاتي المحلي:

إن اللامركزية لا معنى لها بدون نظام مالي يحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات بين المستويات الإدارية المختلفة في الدولة، ولذلك من الضروري توافر العناصر التالية التي يوضحها الشكل الذي يبين تمويل الوحدات المحلية على النحو التالي²²⁶:

²²⁶ - محمد عبد الرحمن الطويل: " التوجهات الإستراتيجية الجديدة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة".



يعتبر التمويل المالي الذاتي للوحدات المحلية هو العنصر الأساسي للاستقلال المالي، ويتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية، وتحديد مجالات إنفاقها.

1: مصادر التمويل المحلي: تتمثل هذه المصادر فيما يلي:

أ. الضرائب والرسوم المحلية: يعتبر فرض الضرائب والرسوم المحلية أهم مصادر الموارد المالية للوحدات المحلية، ففي نظام الحكم المحلي تستطيع الوحدات المحلية فرض بعض الضرائب على المواطنين، خاصة على العقارات الكائنة في تلك الوحدات. كما أن لها الحق في فرض وتحصيل بعض الرسوم مقابل أداء بعض الخدمات العامة، وذلك ما يحدث في بريطانيا.

ب. إيرادات أملاك الوحدات المحلية: تستطيع الوحدات المحلية أن تحصل على موارد مالية إلى جانب ما تحصل عليه من جباية الضرائب والرسوم من إيرادات الأملاك والمشروعات التي تديرها هذه الوحدات المحلية.

ج . القروض: في معظم الدول، يكون للوحدات المحلية الحق في الحصول على قروض، عندما يكون هناك عجز في موازنتها، بشرط موافقة الحكومة المركزية. وهناك بعض الحالات التي يكون لهذه الوحدات حق الاقتراض المؤقت فيها، لمواجهة نفقات عاجلة، وفي ظل قيود معينة، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

✓ عدم توافر السيولة النقدية في مواردها المالية؛

✓ الظروف الطارئة (الزلازل والفيضانات أو الأزمات المالية غير المتوقعة أو

الحريق وغيرها من المشاكل الطارئة)؛

✓ إنشاء المشروعات الرأسمالية المختلفة.

ولكن على الرغم من حق الوحدات المحلية في بعض الدول في الاقتراض في الحالات السابقة، فإن هناك قيوداً على هذا الحق تتمثل فيما يلي: أن يكون القرض متوسط الأجل، وألا يتجاوز مبلغاً معيناً، وأن يكون في حدود نسبة معينة من الضرائب المحلية.

د . الإعانة الحكومية: لا يعني التركيز على الموارد الذاتية لدعم الاستقلال الإداري قدرة الوحدة المحلية على تغطية النفقات المحلية بالكامل من هذه الموارد، بل تحصل الوحدات المحلية على إعانات حكومية لتغطية هذه النفقات، وتختلف نسبة الإعانات من دولة إلى أخرى، فبينما تصل في إنجلترا إلى 50 % من ميزانية الوحدة المحلية تصل في الولايات المتحدة الأمريكية إلى 30%. كما تصل إلى حوالي 80% في مصر.

وتقوم الإعانة الحكومية على تحقيق الأهداف الآتية:

✓ إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يضمن توفير حد أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة؛

✓ الحد من التفاوت الكبير بين الوحدات المحلية، فلا تستفيد الوحدات الغنية من ظروفها الطبيعية، لتحقيق مستوى معيشة أفضل لسكانها من ذلك الذي يتاح تحقيقه في الوحدات المحلية الأقل حظاً وثراءً؛

✓ الحيلولة دون ارتفاع قيمة الضريبة المحلية في الوحدات المحلية الفقيرة لتغطية نفقاتها ذاتياً، بما لا يؤدي إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الوحدات الغنية التي ينخفض فيها سعر الضريبة.

2: الشروط الواجب توفرها في الموارد المحلية لتحقيق الاستقلالية:

أ. محلية المورد: أي أن يكون الوعاء المحلي أو الأصل الذي يربط عليه في نطاق الوحدة المحلية، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.

ب. ذاتية المورد: بمعنى أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث ربطه وتحصيله، وبذلك يمكن تصنيف الموارد المحلية إلى موارد ذاتية مطلقة، وموارد ذاتية نسبية، وموارد خارجية ولا شك أن الإعانات الحكومية تعتبر موارد خارجية. أما الرسوم والأثمان والإيجارات فإنها تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، وأما الضرائب المحلية والقروض فيتفاوت معدل ذاتيتها من دولة إلى أخرى.

وبذلك يمكن القول أن الموارد المالية المحلية بشكل عام هي الضرائب والرسوم والأثمان والإيجارات والإعانات والقروض.

3: العلاقة بين مصادر التمويل المحلي وقوة نظام اللامركزية:

مما لا شك فيه أنه كلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها، يضاف إلى ذلك أن الاستقلال المالي المحلي من شأنه تأكيد المسؤولية المالية لدى المواطنين، نظراً للارتباط بين أدائهم الضرائب وبين حصولهم على الخدمات، وما يستتبعه ذلك من الحرص على المشاركة في صنع القرار المحلي واختيار نوع الحكومة التي يرغبون فيها ومساءلتها.

ومن أهم الدلائل والمؤشرات على تأثير محدودية الموارد المالية المحلية على نظام اللامركزية الموسعة ما يلي:

أ. ضعف استجابة النخب المحلية لأولويات التنمية واحتياجات المواطنين المحليين²²⁷:

من أهم العوامل التي تؤثر في درجة استجابة المجالس المحلية لأولويات التنمية واحتياجات مواطنيها مدى الاستقلال المالي الذي تتمتع به هذه المجالس، فإذا كانت المجالس المحلية تعتمد على الحكومة المركزية وتحولياتها، فإن هذه المجالس تتطلع إلى النصيحة والتوجيه من الحكومة المركزية،

²²⁷ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 169.

وليس إلى احتياجات مواطنيها، أما إذا كانت المجالس المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المالي، فإن ذلك سيمكنها من تحديد أولويات التنمية لديها ويجعلها أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين.

ب. ضعف قدرة المجالس المحلية على مساءلة القيادات التنفيذية:

تؤدي شدة حاجة الوحدات المحلية إلى الهبات والمنح من المستويات الأعلى للسلطة إلى ضعف سلطة المجالس التمثيلية، وزيادة سلطة القيادات التنفيذية. ويرجع ذلك إلى أن هذه المجالس تكون في هذه الحالة غير قادرة على إقرار خطط تفصيلية للإنفاق على أساس سنوي. أما الرئيس التنفيذي، فيركز جهوده في البحث عن المساعدات المالية من الحكومة المركزية، الأمر الذي يجعل المواطنين يتطلعون إليه، ويجعل دور المجالس المحلية رد فعل للقرارات التي يتخذها القادة التنفيذيون.

ج. زيادة تبعية الوحدات المحلية للحكومة المركزية:

لقد أكدت تجارب العديد من الدول أن الحكومات المحلية تكون غير قادرة على تحقيق درجة الاستقلال التي يمنحها لها الدستور والقوانين في حالة عدم ملائمة الموارد المالية الذاتية للاحتياجات، والاعتماد الشديد لهذه الحكومات على التحويلات المركزية وهذا ما أشار إليه تقرير البنك الدولي في عام 1988.

الفقرة الثانية: رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية

إن استقلال المجالس المحلية باختصاصاتها وإصدار القرارات المناسبة في شأنها ليس منحة أو تسامحا من السلطة المركزية، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع، غير أن هذا يعرف باسم (الرقابة الإدارية) أو (الوصاية الإدارية) كما يسميها بعض الفقهاء.

وبوجود الرقابة الإدارية تكتلم أركان اللامركزية، فالمجالس المحلية المنتخبة تمارس اختصاصاتها في نظام السياسة العامة للدولة، وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالاً لمبدأ (مركزية التخطيط، ولا مركزية التنفيذ).

وتأخذ الرقابة إحدى صورتين، الأولى يطبقها النظام الأنجلوسكسوني وتطبقه إنجلترا ومن ينحو منحها، والأخرى يطبقها النظام اللاتيني (الفرنسي) والمتأثرة بهذا النظام، نعرض لكل منهما ما يأتي:

أولاً: الرقابة في النظام الأنجلوسكسوني (الإنجليزي):

في النظام الأنجلوسكسوني²²⁸ تمنح المجالس المحلية أكبر قدر ممكن من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، أما صورة الرقابة في هذا النظام فإنها تمارس من الناحية النظرية من جانب البرلمان والقضاء العادي، وعادة لا يتدخل البرلمان للحد من حرية المجالس المحلية إلا نادراً، أما الحكومة المركزية (السلطة التنفيذية) فلا تتمتع إلا بحق ضئيل في الرقابة يقتصر على الأمور التالية:

✓ للحكومة المركزية في حالة مخالفة المجالس المحلية للقوانين التي تحكم اختصاصاتها، أن تلجأ إلى القضاء مطالبة بإلزامها باحترام القانون مادامت لم تحترمه طواعية، ويتساوى حق الحكومة في هذا الشأن مع حق الأفراد في الطعن ضد أعمال تلك المجالس إذا كانت مخالفة للقانون؛

✓ تقديم تقارير سنوية عن أعمال المالية المحلية استناداً إلى التفتيش الذي يحق لها أن تقوم به على أعمالها. ويتوقف على هذه التقارير تقدير مبالغ المكافآت التي يقرها البرلمان لهذه المجالس جزاء تعاونها على أداء واجباتها.

✓ يجوز للحكومة استصدار تصريح من السلطة التشريعية يخولها سلطة إصدار بعض اللوائح المنظمة لبعض الأمور التي تدخل في اختصاص المجالس المحلية، ولها في حالات استثنائية إشراف ورقابة أشد على المجالس المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار هذه المجالس للوائح المحلية، وفي التصرف في الأملاك المحلية والحسابات الختامية.

ثانياً: الرقابة في النظام اللاتيني (الفرنسي):

يقوم النظام اللاتيني²²⁹ فيما يتعلق بالرقابة الإدارية على تخويل السلطة المركزية رقابة أكثر فعالية وأوسع نطاق من مثيلها في النظام الأنجلوسكسوني، وتخضع فيه المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية، ولهذه الرقابة صورتان فهي إما أن تنصب على المجالس المحلية نفسها، وإما أن تتناول أعمالها، وذلك كالتالي:

✓ الرقابة على المجالس المحلية نفسها: وتتجلى الرقابة في هذه الناحية باحتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية. وقد يكون رئيس المجلس معيناً، وتحتفظ

²²⁸ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 170.

²²⁹ - شرافي سيدي محمد، "الجهوية المتقدمة في الدولة الموحدة، نموذج المغرب" نفس المرجع السابق، ص 171.

السلطة المركزية في كثير من الأحيان بحقها في إيقاف وعزل أعضاء المجالس المحلية سواء كانوا معينين أم منتخبين، كما أن للسلطة المركزية الحق في وقف وحل المجالس المنتخبة.

✓ الرقابة على أعمال المجالس المحلية: وهذه الرقابة تتناول الأعمال في ذاتها وإجراءات تنفيذها، فبالنسبة للأعمال الإيجابية للمجالس المحلية، فإن كثيرا منها يخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية.

ففي الحالة الأولى يجب على المجالس المحلية استئذان السلطة المركزية قبل أن تقوم بالتصرف، وفي الحالة الثانية لا يصبح العمل الذي تقوم به المجالس المحلية نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية، سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية.

وأحيانا يحق للسلطة المركزية أن توقف أو تبطل القرارات الصادرة من المجالس المحلية، أما بالنسبة للأعمال السلبية للمجالس فغنها لا تنجو أيضا من رقابة السلطة المركزية، فإذا امتنعت المجالس المحلية عن القيام بعمل القانون فإن للسلطة المركزية الحق أن تحق محل المجلس المحلي في أداء ذلك العمل.

ولتحقيق مبدأ الرقابة على الوحدات المحلية وفقاً للامركزية، من حيث أن يراعي عند الرقابة على تلك الوحدات تحقيق التوازن بين الاستقلال التام والمركزية، من حيث ما ينطوي عليه من ترابط أجهزة ومؤسسات الدولة وتساندها، يوجب إن تكون العلاقة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية محددة بطريقة تسمح بإبراز كامل الاستقلالية، باعتباره الأساس الأول لفكرة اللامركزية الموسعة، حيث أن ضمان الاستقلال يجب ألا يتعارض مع وجود رقابة فعالية وجدية، وألا تقوم مقام الهيئات المحلية بممارسة اختصاصاتها، وبناء عليه يرى الباحث اقتصار دور الرقابة على تحقيق مبدأ المشروعية دون رقابة الملائمة.

الجهة والمراكز الجهوية للاستثمار: أي علاقة في تنمية الاقتصاد الترابي؟

ياسر عاجل

باحث بسلك الدكتوراه جامعة محمد الخامس الرباط.

عبد الله غازي باحث بسلك الدكتوراه جامعة مولاي اسماعيل مكناس.

مقدمة :

لقد أصبح دور اللامركزية واللامركز في عصرنا الحاضر يتزايد يوما بعد آخر في البناء الديمقراطي العام للدولة. فتشعب مهام الدولة وتكاثرت مسؤولياتها أدى بها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية والاجتماعية وخاصة الاقتصادية إلى وحدات إدارية وترابية.

كما أن زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع والمواطنين، الأمر الذي ساهم في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة، وذلك من منطلق أن الاهتمام والعناية بالأمر المحلي ستؤدي إلى المساهمة في أدوار تنموية جادة.

ويعد المغرب من الدول التي أولت منذ الاستقلال اهتماما خاصا بتوفير المناخ الملائم لجلب الاستثمار عبر الانخراط بشكل تدريجي في مسلسل من الإصلاحات الهادفة إلى توفير البنية التحتية الملائمة والإطار القانوني والمؤسسي المناسب وتحسين عمل الإدارة وأجهزتها وأساليبها باعتبارها واجهة النظام السياسي والأداة الرئيسية للدولة لتنفيذ السياسات العمومية²³⁰.

ومع تبني الحكومة لسياسة ليبرالية تعتمد على محاولة جذب رؤوس الأموال الأجنبية، مع اقحام المستثمرين المحليين ضمن الاستثمارات الخارجية، و عليه تم إصدار قانون إستثماري جديد سنة 1960 تميز بتحول كبير فيما يخص التوجهات الاستثمارية²³¹. وبالرغم من حذو هذا القانون حذو سابقه في

²³⁰ خالد الكريم الشافعي " التدبير اللامركزي للاستثمار ورهان تحسين مناخ الأعمال بالمغرب"، مجلة الأبحاث في القانون، والاقتصاد والتدبير، عدد 7-2019، الصفحة 80.

²³¹ Ahmed Bilal « L'investissement au Maroc (1912-1964) », 2ème Editions maghrébines, casablanca, 1980, page 18 .

تشجيع التوزيع الجغرافي للاستثمار بتنصيبه على منح مكافأة التجهيز بنسبة 15 في المائة من المبالغ المستثمرة خارج منطقة الدار البيضاء، و 20 في المائة بمنطقة طنجة²³²، إلا أنه لم يستطع القضاء على تمركز الاستثمارات، حيث بقيت الدار البيضاء- المحمدية تستحوذ على أكبر عدد من المشاريع الإستثمارية، بحوالي 782 مشروع في الفترة الممتدة بين 1960 و 1971، مقابل 562 لباقي المناطق الأخرى، و 102 لمنطقة طنجة.

إن تجربة قوانين الاستثمار التي عرفها المغرب منذ الاستقلال، بالرغم من كل الحوافز المتضمنة بها، لم تؤثر بالشكل المطلوب في التوزيع الجغرافي للاستثمارات على الصعيد الترابي، إذ أنها لم تساهم في تحريك الرأسمال الخاص الوطني، إضافة إلى ما تميزت به القوانين من الطابع التجزيئي جعل بعض القطاعات أقل إستفادة من الأخرى²³³.

ومع التحولات الاقتصادية التي ميزت السياق الدولي مع بداية التسعينيات، و المتجه نحو الانفتاح و الاندماج و رفع الحواجز بين الاقتصاديات الوطنية في إطار العولمة، جراء انهيار المعسكر السوفياتي و بزوغ الليبرالية الجديدة، اضطر المغرب معه إلى إعادة النظر في اقتصاده وجعله قادر على الاندماج في النظام الاقتصادي العالمي الجديد.

أمام رغبة الدولة في التراجع عن بعض القطاعات المهمة لصالح القطاع الخاص من جهة، و ضعف المدروية المالية و الفعالية الاقتصادية للسياسات التحفيزية المتضمنة في قوانين الاستثمار السابقة من جهة أخرى، و باعتبار المجال الترابي الفضاء الأمثل لتحقيق التنمية الاقتصادية عبر تكريس اللاتمركز واللامركزية كأسلوبين يكمل أحدهما الآخر، عمل المغرب مباشرة بعد صدور تقرير البنك الدولي على توحيد تلك القوانين في قانون موحد، و هو ما تبلور من خلال إصدار قانون الإطار بمثابة ميثاق الإستثمار في شهر نونبر 1995²³⁴.

²³² ظهر شريف رقم 1.60.383 في إتخاذ تدابير تشجيع توظيف الأموال الخاصة، بتاريخ 31 دجنبر 1960، ج ر عدد 2520 بتاريخ 10 فبراير 1961.

²³³ أثناء فترة التدريب بجهة فاس مكناس، إستقينا غياب إستثمارات في قطاع المعادن، بالرغم من توفر الجهة على بنية جيولوجية تجعلها تزخر بعدة معادن، نجد بأنه لم يتم الاستفادة من إمكاناته. كما أن النتائج الضعيفة تعكس واقع البيئة التنظيمية، التي أصبحت متجاوزة و قديمة لا تأخذ بعين الاعتبار الدور الحيوي الذي يجب أن يلعبه هذا القطاع في التنمية الاقتصادية الشاملة للمغرب، علاوة على أن مسألة تحفيز الاستثمارات (القانونية والضريبية والمحاسبية والمالية) غير كافية وغالبا غير مناسبة للخصوصيات الاقتصادية لهذا القطاع.

²³⁴ ظهر شريف رقم 1.95.213 بتاريخ 8 نوفمبر 1995، يتضمن الأمر بتنفيذ القانون الإطار رقم 95-18 بمثابة ميثاق الإستثمار، الصادر في الجريدة عدد 4335 بتاريخ 29 نوفمبر 1995، ص 3030.

كما أن دستور 13 شتنبر 1996²³⁵ الذي يمكن اعتباره نقطة تحول كبرى في مسار نطاق تطبيق اللامركزية، إذ أعطى انطلاقة جديدة للجهوية بمنظور التنمية الجهوية المتوازنة واعتبرها فضاء خصبا للتنمية الشاملة، وتكرس هذا الأمر في قانون 96.47²³⁶ المنظم للجهات حيث أصبح لها كيان مستقل يتمتع بالشخصية المعنوية ولها وسائل مالية خاصة بها واختصاصات قانونية و استشارية.

واستمرت التجربة على هذا النحو في التحديث المؤسساتي تماشيا مع تطور مناخ الأعمال، حيث عملت السلطات العمومية بموجب الرسالة الملكية الموجهة إلى السيد الوزير الأول حول التدبير اللامتمركز للاستثمارات، تم إحداث المراكز الجهوية للاستثمار منذ 2002. وتعد هذه المراكز من بين الوسائل التي اعتمدها السلطات العمومية من أجل تشجيع الاستثمار على الصعيد الوطني والجهوي. حيث لا ينحصر دورها في القيام بمهام "الشباك الوحيد" بل تتعداه إلى أدوار أخرى كتسهيل المعلومات ووضعها رهن إشارة الفاعلين الاقتصاديين، والمساهمة في التعريف بالإمكانات الاقتصادية للجهات التي تتمركز فيها.

وفي ظل تعزيز التدبير اللامتمركز للاستثمار، عمل دستور 2011 أنه أطر الجماعات الترابية²³⁷ من الناحية الكمية ب 12 فصلا مجمعا ضمن الباب التاسع (من الفصل 135 إلى 146) وبموجبه أصبحت للمسألة الترابية أهمية خاصة و متميزة وأعطاهها رؤية جديدة ومغايرة لتعامل الدولة مع مختلف المستويات الترابية خاصة منها الجهات و هي الشيء الذي دفع بالمشروع الدستوري للتأكيد على صدارة الجهة على باقي الجماعات الترابية الأخرى وألزام المشرع بإصدار مجموعة من القوانين التنظيمية والعادية المرتبطة بالموضوع، التي منحت العديد من الاختصاصات التنموية للجهات. بالإضافة إلى تطوير النظام القانوني للجهات مقابل عجز المراكز الجهوية للاستثمار منذ إنشائها في توفير مناخ ملائم للاستثمار وتتبع حياة المقاولات بعد انشائها خاصة بعد اصدار المجلس الأعلى للحسابات تقرير يلامس قصور ومكامن

²³⁵ الظهير الشريف رقم 157-96-1، الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

²³⁶ ظهير شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم [47.96](#) المتعلق بتنظيم الجهات ، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 1997/04/03.

²³⁷ لقد تم استبدال تسمية الجماعات المحلية بالجماعات الترابية، واختزال الجماعات الحضرية و القروية في مقتضيات دستور 2011، و القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فإن تغيير التسمية له أهميته و دلالاته على المستوى الترابي الذي يدمج مختلف الجماعات في تحقيق التنمية الترابية المنشودة.

الخلل في تدبير المراكز الجهوية للاستثمار وتماشيا مع ذلك تمت بلورة قانون جديد لهذه المراكز رقم
47.18²³⁸.

وعلى مستوى أهمية الموضوع تتضح من خلال رغبة المغرب في تحسين مناخ الأعمال سواء على
المستوى القانوني والمؤسسي المؤطر له، إضافة إلى تمكين البعد الترابي اختصاصات تنموية تهدف إلى
انعاش التنمية الاقتصادية الترابية، سواء على مستوى اللامركزي واللامتمركز.

وانطلاقا مما سبق تبرز الأشكال الرئيسية لهذه المقالة كالتالي : ما مدى تكريس مداخل الالتقائية
على صعيد الاختصاصات التنموية اللامركزية واللامتمركزة في التدبير الأمثل للاقتصاد الترابي؟

²³⁸ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بشأن تنفيذ
الظهير الشريف رقم 1.18.19 بتاريخ جمادى الآخرة 1440 الموافق ل 13 فبراير 2019، جريدة رسمية عدد 6754 بتاريخ جمادى الآخرة
1440 الموافق ل 21 فبراير 2019، الصفحة 834.

المبحث الأول: الأدوار الاقتصادية للجهة وفق القانون التنظيمي 111.14.

لقد أصبحت الجهوية من الإستراتيجيات الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية الترابية بالمغرب لا لشيء إلا أن السياسات العمومية الاقتصادية المعاصرة، أصبحت تعتمد على التنظيم الجهوي باعتباره الإطار الأنسب لوضع كل الإستراتيجيات التنموية وكل تخطيط اقتصادي طموح، ومن ثمة تم الجزم بأن الدافع الإقتصادي هو الأساس نحو اقرار التنمية الجهوية على كافة المستويات، الأمر الذي أصبح يكتسب أهمية قصوى في الوقت الراهن والمستقبل، خاصة بعد ما أكدته الإختصاصات المنوطة بالجهة كآلية لتنمية تراجها من الناحية الاقتصادية، ومن هنا سوف نحاول الوقوف عند اهم الاختصاصات التي تمارسها الجهة في المجال الإقتصادي (مطلب اول)، وكذا التطرق لأهم اليات تدخل الجهة في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: إختصاصات الجهة في الميدان الإقتصادي

جاء القانون التنظيمي للجهات 111.14 بمستجدات على مستوى قواعد وأحكام إختصاصات الجهة تفزيلا لمقتضيات دستور 2011، فأناط بها مجموعة من الإختصاصات في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية وتتوزع هذه الأخيرة بين الإختصاصات الذاتية (أولا) والإختصاصات المنقولة والاختصاصات المشتركة (ثانيا) .

أولا: الإختصاصات الذاتية للجهة في الميدان الإقتصادي

تناط بالجهة وفي حدود مواردها مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة في مجالها الترابي، وذلك بتطبيقها وتنسيقها وتتبعها مع مراعاة السياسات والإستراتيجيات العامة، والقطاعية للدولة في هذا المجال ولاسيما في ما يتعلق ب:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية.
- تحقيق الإستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتنميتها والحفاظ عليها.
- إعتقاد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل.

- الإسهام في تحقيق التنمية البشرية المستدامة.²³⁹
 - وتتلخص أهم الأدوار المنوطة بالجهة في الميدان الإقتصادي فيمايلي:
 - دعم المقاولات وتنظيم مناطق للأنشطة الإقتصادية.
 - إنعاش أسواق الجملة وجذب الإستثمار.
 - إنعاش الإقتصاد الإجتماعي والمنتجات الجهوية.
 - إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي.
 - تحديد المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تنميتها.
 - إحداث مراكز جهوية للتشغيل²⁴⁰.
- ومن هنا يظهر لنا أن المشرع أناط بالجهة مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبويبها ولاسيما فيما يتعلق بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الإقتصادية، مع اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولات ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل. بل تعتبر التنمية الإقتصادية من أهم الاختصاصات الذاتية التي تمارسها الجهات من خلال العديد من الإجراءات منها دعم المقاولات وتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الإقتصادية بالجهة وتهيئة الطرق والمسالك السياحية. إضافة الى إختصاصات هامة في مجال للتكوين المهني والتكوين المستمر والشغل والنقل والبيئة²⁴¹.
- فالجهات التي التي تعزز موقعها بإختصاصات ذات طبيعية إقتصادية أساسا، نظرا للموارد الهامة التي منحت إياها، إضافة للموارد التي يمكن تعبئتها، مطالبة بالإظطلاع بدور أكثر نجاعة يتكامل مع ما تقوم به الدولة والقطاع الخاص في مجال تنشيط دينامية التنمية، ويتعين على الجهة أيضا أن تدمج في إستراتيجيتها التنموية مسألة توفير بيئة مناسبة للإستثمار الخاص، كرافعة أساسية للنمو ولخلق الثروات وفرص الشغل.

ثانيا: الإختصاصات المشتركة والإختصاصات المنقولة للجهة في المجال الإقتصادي

إن من شأن منح الجهة إختصاصات واسعة تتماشى والأهداف المسطرة أن يمكنها لامحال من التدخل في جميع الميادين التي ترتبط بصفة مباشرة وغير مباشرة بجميع المجالات التي لها علاقة بتنمية الجهة على الصعيد الاجتماعي، البيئي والإقتصادي. الأمر الذي سيمكنها من القيام بأدوار طلائعية من

²³⁹ المادة 106، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁴⁰ المادة 126، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁴¹ عبد العالي ماكوري، دور الذكاء الترابي في جلب وتوطين الإستثمار بالجهة، ص 51.

خلال خلق كل الشروط الملائمة لوضع نشاط إقتصادي كفيل بالهوض بالجهة للمستوى الذي تتطلع إليه.

وعلى هذا المنوال سار القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات بالنص على مجموعة من الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة على المستوى الإقتصادي. اذ نجد المادة 91 نصت: تمارس الجهة الإختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

التنمية الاقتصادية:

-تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية

-التنمية المستدامة،

-الشغل،

-البحث العلمي التطبيقي.

التنمية القروية:

-تنمية العالم القروي

-تنمية المناطق الجبلية

-تنمية مناطق الوديات

- إحدات أقطاب فلاحية²⁴².

وعلى هذا الأساس يمكن للجهة بمبادرة منها وإعتمادا على مواردها الذاتية، أن تمارس تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة لا تدخل ضمن إختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهداف تحقيق التنمية الاقتصادية²⁴³. وتمارس الجهة الإختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة بشكل تعاقد إما بمبادرة منها أو بإقتراح من الجهة.

وإلى جانب هذه الإختصاصات تمارس الجهة إختصاصات منقولة، وذلك إعتمادا على مبدأ التفريع وتم تحديدها على سبيل المثال²⁴⁴:

-التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي

- الصناعة، التجارة، الطاقة، الماء، والبيئة....

²⁴² المادة 91، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

²⁴³ محمد يحيى، المغرب الإداري، مطبعة اسبارطل، الطبعة الخامسة، السنة 2015، ص 222.

²⁴⁴ المادة 94، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

وتجدر الإشارة أن ممارسة الجهة للاختصاصات المنقولة رهين بنقل الإعتمادات المالية الكافية لممارستها.

المطلب الثاني: آليات تدخل الجهة في تنمية الاقتصاد الجهوي

أصبح تدبير السياسات العمومية الترابية ببلادنا يحظى بأهمية أقصوى، هذه الأهمية جعلت الدولة تعتمد على استراتيجيات ناجعة لتنمية التراب، لذلك فإن اعتماد سياسات تنمية ترابية كأسلوب لتدبير فعال للشأن الترابي يتوقف على مجموعة من الآليات والوسائل، التي من شأنها أن تساعد على اضعاف طابع الفعالية و الدينامية، التي من خلالها يمكن قياس مدى نجاعة الجهة في تدبير السياسات العمومية الترابية التي تعتمد عليها في المجال الإقتصادي وتنقسم هذه الآليات إلى آليات قانونية (أولا) وآليات مؤسسية (ثانيا).

أولا: الآليات القانونية

خول القانون التنظيمي 111.14 للجهات مجموعة من الآليات القانونية تمكنها من التخطيط لاجل تنمية الإقتصاد الجهوي، متمثلة في برنامج التنمية الجهوي (1)، ثم التصميم الجهوي لإعداد التراب (2).

برامج التنمية الجهوية

يعتبر برنامج التنمية الجهوية الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجهة بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، تهم على وجه الخصوص تحسين جاذبية المجال الترابي وتقوية تنافسيته الإقتصادية²⁴⁵.

وحيث يتخذ رئيس مجلس الجهة خلال السنة الأولى من مدة إنتداب المجلس قرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية بعد إجتماع إخباري وتشاوري يدعو له أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ونبوابهم وكاتب المجلس ويحضر والي الجهة أو من يمثله هذا الاجتماع.

ويتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الإقتضاء في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين كما يتعين على الجهة مراعاة مضامينه عند وضع الميزانية في الجزء المتعلق بالتجهيز، ويمكن

²⁴⁵ المادة 2، مرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 من رمضان 1434 موافق (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعية وتحينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. الجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 موافق (14 يوليو 2016).

تحسين البرنامج ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ²⁴⁶. ويجب أن تقوم منهجية إعداد برنامج التنمية على المقاربة التشاركية، مع ضمان إتقائتها مع التوجهات الإستراتيجية والسياسية للدولة ومع التصميم الجهوي لإعداد التراب، وذلك بالتنسيق مع والي الجهة بصفته ممثل السلطة المركزية ومنسق المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

1- التصميم الجهوي للأعداد التراب

يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة إستراتيجية أقرها الدستور الجديد في فصله²⁴⁷ 143، وكرسها القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات. ويقدم هذا التصميم تشخيصا مجاليا تحدد من خلاله أهم العوائق الترابية، كما يقترح رهانات للتهيئة والإعداد وحلولا عملية للتنمية الجهوية على المدى البعيد (25 سنة). ويتعلق الأمر هنا برؤية إستراتيجية تترجم إلى مشاريع مهيكلية يتم تحديدها بتوافق مع جميع الفاعلين المحليين حتى تكون في مستوى تطلعات وحاجيات الساكنة الراهنة والمستقبلية. كما أنه يشكل إطارا مرجعيا يمكن من إتقائية وإنسجام بين الدولة والجماعات الترابية²⁴⁸.

ويتم إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب عبر المراحل التالية، أولا وضع تشخيص لتركيب الجهة يتضمن على وجه الخصوص تقارير قطاعية وموضوعاتية حول مؤهلات الجهة ومجالها الطبيعي والبيئي، ومعطيات حول التنمية البشرية بالجهة والفوارق الترابية بها، ومقومات وإكراهات التنمية بالجهة، والحاجيات الضرورية فيما يخص البنيات التحتية الأساسية، وأهم التجهيزات المنجزة بالجهات المجاورة. ثانيا إعداد إستراتيجية تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية إستراتيجية مع مراعاة الإطار التوجيهي للسياسة العامة للدولة لإعداد التراب على مستوى الجهة. ثالثا إنجاز تقرير تركيبي حول التصميم الجهوي لإعداد التراب يعتبر ميثاقا للتهيئة والتنمية الماحالية للجهة²⁴⁹.

²⁴⁶ عادل تميم، مرجع سابق ص 314.

²⁴⁷ الفصل 143 "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى. تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية. كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها".

²⁴⁸ وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، مرافقة التخطيط الإستراتيجي الترابي، تاريخ الاطلاع 13 يناير 2020

على الساعة 17 و34 دقيقة الموقع الالكتروني <http://www.muat.gov.ma>

²⁴⁹ المادة 3، مرسوم رقم 2.17.583 صادر في 7 محرم 1439 موافق ل (28 شتنبر 2017) بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد

التراب وتحينه وتقييمه. الجريدة الرسمية عدد 6618 بتاريخ 13 صفر 1439 موافق (2 نوفمبر 2017)

ويمثل إعداد أو مراجعة التصميم الجهوي لإعداد التراب فرصة لإتخاذ قرارات حاسمة في مجال التنمية المستدامة وحماية البيئة في الجهة. ويتعين أن تصبح هذه القرارات ملزمة لكل المتدخلين في باقي الجهات، وان تتخذ في ظل إنسجام تام مع المخطط الوطني لإعداد التراب، ومع مقتضيات ميثاق البيئة.

ثانياً : الأليات المؤسساتية

بالإضافة إلى الاليات القانونية لتنمية الإقتصاد، جاء القانون 111.14 بمجموعة من المؤسسات تساعد الجهة على تنفيذ المشاريع الإستثمارية ، من قبيل الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع(1)، ثم شركات التنمية الجهوية(2).

1- الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

لمساعدة المجالس الجهوية على القيام بإختصاصاتها على أحسن وجه ودعمًا للمؤهلات البشرية بتوفير الإمكانيات الإدارية، فقد تم التنصيب على أجهزة جديدة على الصعيد الجهوي، من أهمها الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع²⁵⁰ التي تهدف إلى تدعيم الإدارة التنموية بتراب الجهة، وذلك لتصحيح الثغرات التي لا زمت تدعيم الإدارة التنموية التي عرفتها الجهة في تدبير المجال الترابي، و تمثل الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع جهاز تنسيقي بين مختلف الفاعلين الثانويين والمتدخلين في إدارة المجال الترابي على مستوى الجهة وذلك من أجل وضع مشروع مندمج لتحقيق تنميتها²⁵¹.

تضطلع الوكالة بتنفيذ المشاريع و البرامج التنموية التي يقرها المجلس الجهوي، وعلاوة على ذلك يمكن لمجلس الجهة أن يعهد لها باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة طبقاً لشروط و كفاءات تحدد بمقرر.

وتقوم الوكالة أيضا بمهام استشارية تتجلى وكما أشار لها القانون التنظيمي بالمساعدة، ومد مجلس الجهة كلما طلب رئيسه ذلك بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسية التقنية المالية عند دراسة

²⁵⁰ المادة 128، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

²⁵¹ ناصري راتب " سلطات الجهة في المجال الترابي بالمغرب : دراسة تحليلية لأدوات السياسات العمومية الترابية الجهوية على ضوء مقتضيات الدستورية والقانونية لما بعد 2011" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، تخصص الدراسات الإدارية والمالية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015، صفحة 103.

و إعداد المشاريع وبرامج التنمية، ومن جهة أخرى يمكن أن تقترح على المجلس الجهوي إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية تشتغل تحت إشرافها.

وتتوفر الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع على إدارة تديرها لجنة للإشراف و المراقبة ويسيرها مدير.

2- شركات التنمية الجهوية

نظم القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، شركات التنمية الجهوية ضمن المواد 146-147-148، حيث نص أنه يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" 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 الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة .

ولا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²⁵².

لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%. وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام.

والملاحظ أن المشرع حاول أن يحصر غرض شركة التنمية الجهوية عندما حصرها في الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاص الجهة، ما يعني أن الأنشطة الثقافية والفلاحية التي تختص بها أيضا بصريح المادة 82 من قانون 111.14 كإختصاصات ذاتية أو منقولة بناء على المادة منه لا يمكن باي حال أن تكون محلا لشركة التنمية الجهوية.

اذ كانت الغاية من احداث هذه الشركات كوسيلة لترشيد وإحداث جهوية وتسييرها بتكلفة قليلة من خلا شركات تعود ملكيتها للجهة عوض التعاقد مع شركات لهذا الغرض بمقابل قد ينقل كاهلها .

²⁵² المادة 146 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

وتجدر الإشارة ان الجهات تتوفر أيضا على اليات مؤسسية أخرى تتمثل في مجموعة الجهات حيث نص القانون التنظيمي يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق عمومي ذي فائدة عامة للمجموعة²⁵³. هذا بالإضافة الى مجموعات الجماعات الترابية اذ يمكن لجهة أو أكثر أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أوعمالة أو اقليم تحمل اسم "مجموعات الجماعات الترابية" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة²⁵⁴.

المبحث الثاني : دور المراكز الجهوية للإستثمار في انعاش الاقتصاد الترابي.

لقد شكلت مرحلة إعادة النظر في مهام المراكز الجهوية ، نتيجة عدم استمرار أغلب المقاولات في الحياة الاقتصادية، وضعف جاذبية بعض الجهات في استقطاب المقاولات، والهدف من هذه المراجعة تحقيق نقلة نوعية في اتجاه تفعيل أسلوب جديد للتدبير الاقتصادي. وعليه سنحاول إبراز اختصاصات المراكز الجهوية للإستثمار (المطلب الثاني)، ثم سنعمل على توضيح الهيكلة الجديدة لهذه المراكز (المطلب الأول).

المطلب الأول : تحديث هيكلة المراكز الجهوية للإستثمار.

للإستثمار و بإحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار في إعادة هيكلة هاته المراكز وجعلها مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالإستقلال المالي والإداري ويعكس نفوذها النفوذ الترابي لجهات المملكة، وفيما يخص تحديث تنظيمها وإدارتها يفترض على هذه المراكز إنشاء قطبين إحدهما معنون ب" دار المستثمر" والأخر ب"التحفيز الترابي". وعليه سنحاول في هذه النقطة الوقوف على المستجدات التي حبل بها المركز الجهوي للإستثمار فيما يخص هيكلته، سواء على مستوى المجلس الإداري الذي يدير المركز (أولاً)، أو اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار (ثانياً)، أو على مستوى اللجنة الوزارية للقيادة (ثالثاً).

²⁵³ المادة 154 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁵⁴ المادة 155، من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

أولاً: مجلس إدارة المركز الجهوي للاستثمار.

ويسير المركز مجلس إدارة ويسيره مدير يعين طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل²⁵⁵. ويتألف المجلس، تحت رئاسة والي الجهة المعنية، من رئيس مجلس الجهة المعني أو أحد نوابه، الممثلون الجهويين للإدارات العمومية المعنية بتنمية الاستثمارات والمحددة بنص تنظيمي وممثلو المؤسسات العمومية²⁵⁶ ورؤساء غرف التجارة والصناعة والخدمات والفلاحة والصيد البحري والصناعة التقليدية بالجهة المعنية والممثل الجهوي للمنظمة المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية وثلاث شخصيات مستقلة مشهود لها بالكفاءة في المجالات المرتبطة بالمهام المخولة للمراكز، يتم تعيينها من قبل رئيس مجلس الإدارة²⁵⁷.

ويمارس مجلس إدارة المركز الجهوي للاستثمار العديد من الإختصاصات ومن بينها ما يلي :

- ✓ يصادق على برنامج العمل السنوي.
- ✓ يحصر الميزانية والبيانات التوقعية المتعددة السنوات للمركز، وكذا كيفية تمويل برامج أنشطته.
- ✓ يحصر الحسابات السنوية للمركز ويصادق عليها ويبحث في تخصيص النتائج.
- ✓ يحصر المخطط التنظيمي الذي يحدد بيانات المركز التنظيمية واختصاصاته.
- ✓ يحصر النظام الذي تحدد بموجبه شروط وأشكال إبرام الصفقات العمومية.
- ✓ يتخذ قرار اقتناء الأملاك العقارية أو تفويتها أو كرائها.

²⁵⁵ المادة 9 من القانون رقم 47.18 المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار.

²⁵⁶ ممثلو المؤسسات العمومية التالية : الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات، الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة، الوكالة الوطنية لإنعاش الشغل والكفاءات، مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، صندوق الضمان المركزي، الوكالة الحضرية الكائن مقرها بمركز الجهة المعنية.

²⁵⁷ المادة 10 من القانون رقم 47.18 المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار.

✓ يصادق على تقرير التسيير السنوي والتقرير السنوي عن الأنشطة الذين

يعدهما مدير المركز.

ويجتمع مجلس الإدارة بدعوة من رئيسه كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل، ثلاث مرات في السنة: قبل 31 مارس لدراسة حصيلة أنشطة المركز خلال السنة المالية المختتمة والنتائج المحصل عليها، قبل 30 يونيو لحصر القوائم التركيبية للسنة المالية المختتمة، قبل 31 أكتوبر لدراسة الميزانية والبرنامج التوقعي للسنة المالية وحصيرهما.

ثانيا : اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار .

إن إحداث اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار يأتي ضمن مستجدات القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و التي ستقوم مقام اللجان الجهوية والمحلية المتدخلة في تدبير الاستثمار مشكلة بذلك الإطار الوحيد لاتخاذ القرارات المتعلقة بملفات الاستثمار وإبداء الرأي فيما يخص طلبات الاستفادة من التحفييزات والامتيازات الاقتصادية، وكذا طلبات الرخص والأمر الإدارية اللازمة لانجاز المشاريع الاستثمارية. وتتشكل هذه اللجنة تحت رئاسة والي الجهة من عمال العمالات والأقاليم، رؤساء المجالس الجماعية، ممثلي السلطات الإقليمية، الممثلين الجهويين للإدارات والمؤسسات المعنية بالمشاريع الاستثمارية والمدير العام لمصالح الجهة²⁵⁸. وتعد اجتماعاتها كلما دعت الضرورة إلى ذلك وعلى الأقل مرة واحدة كل أسبوع بهدف الاستجابة بسرعة وفعالية لطلبات المستثمرين.

ووفق المادة 29 من القانون رقم 47.18 تتولى اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار بالرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية المخالفة، القيام بما يلي على صعيد نفوذها الترابي :

1- إجراء تقييم مسبق لمشاريع الاستثمار المعروضة عليها من الجانب الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والعمراني، وكذا فيما يتعلق بإحداث مناصب الشغل، والتحقق عند الاقتضاء، من قابليتها لاستفادة من النظام التحفييزات والامتيازات التي تمنحها الدولة كما هو منصوص على ذلك في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

²⁵⁸ الرميثي يوسف " إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار على ضوء القانون 47.18" مقال منشور بموقع المركز العربي الديمقراطي على

الرابط التالي : <https://democraticac.de/?p=61880> تاريخ الاطلاع : 2019-12-23.

2- البت أو إبداء رأبها أو رأبها المطابق، حسب الحالة وفق الشروط والمساطر المحددة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في جميع القرارات الإدارية الضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمار.

ثالثا: اللجنة الوزارية للقيادة.

يشير القانون في قسمه الثالث إلى اللجنة الوزارية للقيادة التي توجد تحت رئاسة رئيس الحكومة وهدفها تتبع عمل المراكز في مجال تنفيذ سياسة الدولة على المستوى الجهوي الرامية إلى إنعاش الاستثمارات والتحفيز عليها وتنميتها، بتنسيق مع الإدارات والهيئات المعنية .

وتتولى اللجنة الوزارية قيادة إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وتتبع تنفيذها والنظر في اقتراحات المراكز الرامية إلى تسوية الصعوبات التي قد تعترضها أثناء القيام بمهامها المتعلقة بتبسيط المساطر الإدارية المتعلقة بالاستثمار وتلك المتعلقة بتوفير عرض مندمج وجذاب للاستثمار على صعيد الجهة والبت في الطعون ودراسة تقارير تقييم الأداء .

المطلب الثاني: مهام المراكز الجهوية للاستثمار.

تشمل مستجدات القانون 47.18 بتوسيع نطاق اختصاصات المراكز الجهوية للاستثمار قصد تمكينها من الاضطلاع بمهام طلائعية بما يتقاطع ويتلاقى مع أهداف الجهوية المتقدمة وتعزيز ميثاق اللاتمرکز الاداري، إضافة إلى الحد من العراقيل التي تواجه المستثمرين، ولتحقيق هذا الغرض ستقوم المراكز بتسهيل الاستثمار عبر تكريس دورها كشباك وحيد للمعالجة المندمجة لملفات المشاريع الاستثمارية وفق مقارنة شمولية في كافة مراحلها²⁵⁹.

فالدور الذي تلعبه هذه المراكز لا ينحصر في مهام الشباك الوحيد بل تقوم بادوار أخرى تتعدى ذلك وتتمثل في تسهيل الولوج إلى المعلومة ووضعها رهن إشارة مختلف الفاعلين الاقتصاديين، وكذا التعريف بالإمكانيات الاقتصادية والمؤهلات التي تتوفر عليها الجهة²⁶⁰، وفي هذا الاطار تناط بالمراكز الجهوية للاستثمار تحت سلطة الولاية بالمهام التالية:

²⁵⁹ سعيد النكاوي " ميثاق اللاتمرکز الاداري والتدبير اللاتمرکز للاستثمار : دراسة تحليلية " مطبعة الامنية - الرباط، طبعة 2019، الصفحة 209.

²⁶⁰ الرميشي يوسف " إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار على ضوء القانون 47.18 " مرجع سابق.

أولاً: فيما يخص عرض الخدمات المقدمة لفائدة المستثمرين ومواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا، تقوم المراكز باعتبارها شبائيك وحيدة بما يلي²⁶¹:

• شباك المساعدة على خلق المقاولات حيث تتحدد اختصاصاته في خلق المقاولات باعتباره المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في إنشاء مقاولات، يضع رهن إشارتهم مطبوع موحد يتضمن كل المعلومات القانونية الضرورية لإحداث أي مقولة، وبالتالي يقوم بإنجاز كافة الاجراءات اللازمة للحصول على الوثائق والشهادات من طرف الإدارات المعنية والتي تقتضيها التشريعات داخل أجل يحدده الوالي وذلك بالنسبة لإثبات وجود المقولة²⁶².

• شباك مساعدة المستثمرين الذي يتولى تزويد المستثمر بكل المعطيات الضرورية المتعلقة بالاستثمار على صعيد الجهة، ثم دراسة طلبات الترخيص الاداري وتحضير الوثائق الضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاعات التصنيع الفلاحي، السياحة، المعادن، الصناعة التقليدية والسكن والتي لا تتجاوز كلفتها مائتي مليون درهم وذلك لتمكين والي الجهة من تسليم الرخص أو توقيع القرارات الإدارية المتعلقة بالاستثمار.

• تلقي ملفات الاستثمار وطلبات وطلبات التراخيص والقرارات الادارية المتعلقة بها، ودراستها بتنسيق مع الإدارات والهيئات العمومية المعنية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

• إعداد القرارات الادارية الضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمار، التي يكون تسليمها أو توقيعها موضوع تفويض يمنح لولاية الجهات أو يدخل ضمن اختصاصاتهم، وذلك طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

• تتبع المقاولات، خاصة المقاولات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا، ومواكبتها بطلب منها، خلال مدة مزاولة نشاطها، لاسيما من خلال تقديم الاستشارة والمساعدة لها قصد تمكينها من تجاوز الصعوبات التي قد تعرقل حياتها الاقتصادية.

• السهر على نزع الصفة المادية عن المساطر والاجراءات المتعلقة بدراسة ملفات مشاريع الاستثمار.

²⁶¹ المادة 4 من القانون 47-18 المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار واللجان الموحدة للاستثمار.

²⁶² نادية جامع، المراكز الجهوية للاستثمار كمطلب للتنمية الجهوية" المجلة المغربية للقانون الاداري والعلوم الادارية، عدد مزدوج 4-5-

• تطوير الإدارة الإلكترونية المتعلقة بالاستثمار على المستوى الجهوي، حتى يتمكن المستثمرين والمقاولات من الولوج إلى المعلومات المرتبطة بمناخ الاستثمار بالجهة، والفرص المتاحة والإمكانات التي تتوفر عليها الجهة، إضافة إلى توضيح المساطر الواجب اتباعها لإنجاز المشاريع الاستثمارية ومراحل تتبع دراسة الملفات المتعلقة بالاستثمار.

• القيام تحت اشراف عامل العمالات والأقاليم المعننين وبتنسيق مع الادارات المعنية والهيئات العمومية والجماعات الترابية المعنية، بمواكبة المشاريع الاستثمارية سواء التي في طور الإنجاز أو تلك المنجزة، وتتبع تنفيذ عقود اتفاقيات الاستثمار المبرمة مع الدولة وذلك طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وأيضا تتبع الاتفاقيات المتعلقة بهيئة مشاتل للأنشطة الاقتصادية والصناعية، كما يعد العامل تقريرا يتعلق بتتبع مراحل تقدم إنجاز المشاريع المذكورة، ويعرضه على والي الجهة بصفته رئيس اللجنة الموحدة للاستثمار²⁶³.

ثانيا : التحفيز الاقتصادي والعرض الترابي المتعلق بالاستثمار، تقوم المراكز بما يلي :

• ضمان يقظة اقتصادية، لا سيما من خلال جمه المعطيات الماكرواقتصادية للجهة المعنية، واحداث قاعدة معلوماتية تتعلق بفرص الاستثمار المتاحة بالتراب الجهوية وتحويلها إلى مشاريع استثمارية تضع رهن إشارة المستثمرين.

• بلورة وتنفيذ استراتيجيات انعاش الاستثمار وتنميته وتشجيعه طبقا لتوجها السياسات العمومية للحكومة، وذلك من خلال تنزيل الاستراتيجيات القطاعية المتعلقة بالاستثمار على الصعيد الجهوي.

• المساهمة في بلورة الرأي بشأن المشاريع الإستثمارية الجهوية ذات البعد الاقتصادي، وكذا في إعداد المخططات الجهوية للتنمية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، والتي يتم وضعها باستشارة مع المجالس الجماعية والإدارات اللامركزية القطاعية والمؤسسات العمومية وممثلي الهيئات الاقتصادية والنقابات المهنية والغرف المهنية المعنية والمجتمع المدني²⁶⁴.

²⁶³ محمد أنوار، الجهة والاستثمار : أية ازدواجية وأية حصيلة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74، سنة 2007، الصفحة

130

²⁶⁴ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال بالجهة، الإحالة رقم 17-

2015، الصفحة 21.

- القيام بإعداد دراسات قبلية إلى جانب باقي الفاعلين الترابيين لتهيئة المناطق الصناعية والاقتصادية وعند الإقتضاء المساهمة في تطويرها.
- القيام تحت اشراف والي الجهة بتقديم مقترحات تهم تدابير مرتبطة بتشجيع وجذب الاستثمار على صعيد الجهة وتبسيط المساطر الإدارية المتعلقة به.

ثالثا : حل النزاعات بين الإدارات والمستثمرين وفق طرق ودية.

- القيام بمساعي التوفيق بين المستثمرين والادارات العمومية المعنية خلال إنجاز المشاريع وكل ذلك بناء على طلب من المستثمرين. وفي حالة عدم التوصل إلى حل يرفع المركز الجهوي للإستثمار اقتراحاته إلى والي الجهة قصد تسوية الخلاف وذلك باحترام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.
- إعداد تقارير دورية ترفع إلى والي جهة ترتبط بمجالات شطط في استعمال السلطة شريطة اثباتها بصورة قانونية التي تعترض مسار معالجة الملفات الاستثمارية أو معرفة سبب التأخير في معالجتها. وفي هذا الاطار يقوم الوالي بإتخاذ الاجراءات الضرورية ويحيلها إلى السلطة المختصة.
- انطلاقا مما سبق، يمكن القول أن مهام المراكز الجهوية للإستثمار تشمل تسهيل الاستثمار وتطوير العرض الترابي وجذب الاستثمارات المنتجة للثروة والمحدثه لمناصب الشغل، بالإضافة إلى المواكبة الشاملة للمقاولات، خصوصا الصغرى والمتوسطة، والتي تواجه صعوبات في أنشطتها، وذلك بهدف جعل هذه المراكز قوة اقتراحية لتطوير جاذبية تراب الجهة، أو لتجويد المساطر المتعلقة بالاستثمار والخدمات المقدمة للمستثمرين²⁶⁵، إضافة إلى ذلك يمكن للمراكز الجهوية للإستثمار عقد اتفاقية شراكة مع القطاع العام أو الخاص وطنيا أو دوليا، تندرج ضمن مهامه وتهدف إلى الاستفادة من التجارب والخبرات، وأيضا إجراء كل بحث له علاقة بمهامه سألفة الذكر.

المبحث الثالث : تدبير الاستثمار الترابي بين تدخل الجهة والمراكز الجهوية للاستثمار.

تشكل الجهوية الإطار الملائم لبلورة إستراتيجيات تنمية وتوجيه سياسات عمومية مندمجة وتشاركية لتدبير المجال الترابي، تجعل منها عنصرا مفتاحيا لكل تنمية ترابية ويبقى وضع استراتيجيات إستثمارية منسجمة، رهين بفعالية التنسيق والإلتقائية بين مختلف الأجهزة اللامركزية المعنية

²⁶⁵ عرض السيد وزير الداخلية حول مشروع القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و بإحداث اللجان الجهوية للاستثمار، المقدم أمام لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين، دورة أكتوبر 2018، الصفحة 2.

بالإستثمار على المستوى الترابي (مطلب الأول). وكذا ضرورة تفعيل مبدأ التدبير الحر للإستثمار بين الجهة والمراكز الجهوية للإستثمار (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مظاهر الإلتقائية بين الجهة والمراكز الجهوية للإستثمار في تنمية الإقتصاد

الجهوي

تعد إلتقائية السياسات العمومية الترابية أحد التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية وخلق الثروات على الصعيد الجهوي، وقبل إجراء هذه الإلتقائية في برامج ومشاريع محددة، يجب أولاً إستحضارها على مستوى الإستراتيجيات والبرامج التنموية. وتتيح الجهوية اليوم فرصة ثمينة لتحقيق الإلتقائية بين السياسات العمومية في المجال الإقتصادي بطريقة قلبية عند اعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب (أولاً)، كما تظهر الإلتقائية أيضاً من خلال دعم الجهة والمراكز الجهوية للإستثمار لجذب وتشجيع الاستثمارات داخل النفوذ الترابي للجهة (ثانياً).

أولاً: التنسيق خلال مرحلة إعداد برامج التخطيط الإستراتيجي للجهة.

إن الوصول إلى التنزيل الفعال للجهوية المتقدمة، يتطلب الإعتماد على رؤية الأطراف المتدخلة في تدبير السياسات العمومية الترابية وخاصة في المجال الإقتصادي، بإعتبارها ركيزة اساسية لتحسين مردودية كل الفاعلين، وبالتالي فإن نجاح السياسات التنموية على المستوى الجهوي وتفعيلها يستدعي التنسيق بين الفاعلين المؤسساتيين في الجهة للوصول إلى المردودية والنجاعة المرتقبة من الاجهزة المتدخلة في تدبير السياسات العمومية الترابية في المجال الإقتصادي. لأن سياسة الجهوية وفق ما تم تنزيهه من مقتضيات دستورية وتنظيمية، تتطلب إلتقائية جهود جميع الفاعلين الترابيين، وذلك لأجل ضمان التنسيق في رسم السياسات العمومية الإقتصادية على المستوى الترابي وتفادي التداخل بين الجهة والمراكز الجهوية للإستثمار في تنمية الإقتصاد الجهوي²⁶⁶. ومن خلال القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهة، والقانون رقم 47.18 المتعلق بالمراكز الجهوية للإستثمار يظهر يوجد مظاهر الإلتقائية عند مرحلة إعداد كل من برنامج التنمية الجهوي والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

وبناء على هذا يقوم الوالي بدور التنسيق بين جميع المتدخلين على المستوى الجهوي وذلك بإعتباره

²⁶⁶ عاجل ياسر، تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب" المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى 2019، ص 115.

ممثلا للإدارة الترابية على مستوى الجهة، لذلك كان من الطبيعي أن يمنح الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري دورا محوريا عند تنظيمه للعلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية للدولة من جهة وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية وهيئاتها وباقي الهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الإختصاص الترابي من جهة ثانية، وهذا لأجل ضمان تنفيذ وإنجاز البرامج والمشاريع التي تعكس التوجهات العامة للسلطات الحكومية خاصة في مجال تنشيط الإستثمار وخلق المناخ الملائم لتشجيعه وتنميته²⁶⁷. وهذا بالإضافة إلى ضمان التقائتها وتجانسها وتكاملها والتعاقد في وسائل تنفيذها داخل هندسة ترابية تتطلب وظائف جديدة للقيادة والتنسيق قوامه تأمين تنفيذ إختيارات إقتصادية في المجال الترابي.

وإستنادا الى النصوص المنظمة ولأجل الإستجابة لتطلعات وحاجيات المواطنين بالجهة لا بد وأن تكون هناك إلتقائية في البرامج التنموية بين مجالس الجهوية وباقي المتدخلين في تدبير الشأن الإقتصادي الجهوي وخاصة المراكز الجهوية للإستثمار، وضرورة قيام الولاية بالدور الأساسي في تحقيق تناغم وإلتقائية توجهات المتدخلين على الصعيد الجهوي.

لهذا يمكن القول إن نجاح مسلسل إعداد هاتين الوثيقتين (برنامج التنمية الجهوي، التصميم الجهوي لإعداد التراب) يشكل في الحقيقة مدخلا أساسيا لنجاح الجهة في تحقيق المشاريع المهيكلية، والمشاركة في الجهود الشاملة المبذولة من أجل تحقيق التنمية المتسقة للمجال الجهوي.

وبالتالي فالمجلس الجهوي هو القائد المخطط، والبناء الإستراتيجي للتنمية الجهوية، وذلك لتوفره على صلاحيات وضع وتبعية البرامج التنموية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وهذا ما جعل الجهة مجلسا للتدبير، خاصة بعد التنصيب على التنسيق بين القطاعات اللامركزية، الذي يقوم به الولاية على الصعيد الجهوي، وهذا الأمر سيؤدي إلى تفعيل ونجاح الجهوية المتقدمة وتحقيق مطلب التنمية الإقتصادية على المستوى الجهوي.

ثانيا: الإلتقائية في جذب وتشجيع الإستثمارات الجهوية

كرس المشرع البعد الإقتصادي في سياسة اللاتمرکز الإداري لإراحة كل العوائق الإدارية التي من شأنها أن تقف أمام خلق خلق مناخ ملائم للإستثمار، وذلك عند تنظيمه لعلاقة المصالح اللامركزية

²⁶⁷ المهدي متوكل، " والي الجهة بين الدور المحوري والمسؤولية عن تنزيل سياسة اللاتمرکز الإداري في ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري " المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى 2019، ص 137.

للدولة بولاية الجهات، وكذا مجالس الجهات والمؤسسات العمومية على المستوى الجهوي، وهي علاقة تديرية جديدة مؤسسة على حسن الأداء والنتائج، ومنح الأسبقية للأنشطة والوظائف الإدارية التي لها بعد إقتصادي وتنموي، وغاية ذلك هو ضمان تنفيذ مختلف البرامج والمشاريع ذات الإختيارات الوطنية في مجال الإستثمار وتقوية جاذبية الجهات تجاه المجالات الإقتصادية، وتعبئة كل القوى السياسية، إدارية، أو ممثلة للسلطة المركزية على المستوى الجهوي لتحقيق الفعالية الإقتصادية.

ومن الأليات التي تعزز التقائية جذب وتشجيع الإستثمارات هو دعم نسقية التواصل كمقاربة فعالة تأسيسية لبناء تبادل المعلومات والتأثير الإعتمادي المتبادل الذي يؤول إلى تجسير الفجوة والهوة بين المؤسسات الجهوية والمواطنين، إذ يتيح وجود المعلومات وتوافرها وتدفعها وانسيابيتها في شكل مرتب ومنتظم، ترشيد وعقلنة الفعل الجهوي في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، بمعنى توفر بيئة معلوماتية تؤول إلى حسن تدبير الشأن الجهوي عكس نشوء الخصاص المعلوماتي الذي يفضي إلى الجنوح عن تحقيق الأهداف والغايات. وهذا سيتأتى بإستثمار تكنولوجيا المعلومات والإتصال، أي توفر بنية معلوماتية للمؤسسات الجهوية²⁶⁸. وفي هذا الإطار يمكن للإعلام الجهوي التعريف بالمؤهلات الإقتصادية للجهة عبر اتاحة الفرصة للنخب المحلية في التعبير عن رؤيتها وتصورها لقضايا المجتمع وتسويق هذه المؤهلات للخارج.

وفي هذا الإطار يحضر التسويق الترابي بإعتباره رهانا للدولة الحديثة والية تمنح الجهات القدرة على المنافسة وجذب الإستثمار، حيث نصت المادة 80²⁶⁹ من القانون التنظيمي للجهات على أهمية "إعتماد الجهة للتدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل"، وهذا ما يتطلب سياسات عمومية قادرة على إنتاج بيئة جذابة للمستثمرين. غير أن هذا الرهان لن يتحقق الا من خلال مزيد من التنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة والمجالس الترابية من جهة ثانية، وباقي المتدخلين من جهة ثالثة، لتحقيق الإلتقائية والنجاعة المطلوبين. وهذا الامر الذي تفتن له ميثاق اللاتمرکز الإداري، حيث نص على إحداث لجنة جهوية للتنسيق لدى والي الجهة²⁷⁰.

إن مسألة الإلتقائية في التدبير العمومي للجماعات الترابية يفرض نفسه كضرورة لتعاضد

²⁶⁸ نجيب جيري " الجهوية المتقدمة بالمغرب : سؤال الديمقراطية والهتان التنموي " المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2019 ص 17.

²⁶⁹ المادة 80 من القانون 111.14.

²⁷⁰ المادة 30 من ميثاق اللاتمرکز الإداري.

مؤسسات الدولة والجماعات الترابية من أجل كسب رهان التنمية المستدامة، كما تؤكد ذلك الخطب الملكية، رهين بقدرتها على تفعيل اليات التعاون والتضامن فيما بينها، وتعزيز قنوات التشاور وتبادل الافكار والخبرات، وذلك من خلال الإنخراط الهادف في تحقيق التنمية على المستوى الجهوي.

المطلب الثاني : جدلية تنزيل مبدأ التدبير الحر في مجال الاستثمار بين الجهة والمركز الجهوية

للاستثمار.

إن التدبير اللامركزي واللامركزي للاستثمار، يعرف تفاوتاً من خلال تقوية دور ممثل السلطة الحكومية على المستوى الترابي مقابل اضعاف سلطات رؤساء الجهات، حيث ان التدبير اللامركزي للاستثمار كرس البعد المركزي في تدبير السياسات العمومية الترابية عبر الانتقال إلى جدلية العلاقة بين المركز والمحيط في التدبير العمومي الترابي.

هذا المنظور يجعل المراكز الجهوية للاستثمار تتبوأ مكانة الصدارة في تدبير الاستثمار الجهوي على حساب الجهة، وهذا الأمر يخدم رهان الحد من الأدوار التنموية للجهات، وهو ما من شأنه أن يساهم في في تكريس إشكالية تداخل اختصاصات مراكز القرار على المستوى الترابي²⁷¹، وبشكل بذلك ضرب عرض الحائط لمبادئ التدبير الحر والتفريع.

أولاً: محددات تدخل الوالي في تدبير الرؤية الاستثمارية للجهة.

بالنظر إلى المؤثرين في القرار الجهوي إلى جانب مؤسسة رئيس المجلس الجهوي وباقي المنتخبين، نجد أن هناك أجهزة خول لها المشرع عدة صلاحيات في مجال تدبير الشأن العام المحلي، و يتعلق الأمر بوالي الجهة الذي أسند له دور تنسيق السياسات التنموية نظراً للمعرفة التي يتمتع بها، فالقانون التنظيمي المنظم للجهات يقدم دور رئيس الجهة وتارة يؤخره في نسق يضمن اتخاذ القرارات تحت مراقبة والي الجهة.

انطلاقاً من هذا الطرح يمكن أن نتساءل ما إذا كان هذا الإزدواج مناسباً لتدبير السياسات التنموية على صعيد الفعل الترابي وملائمة لميكانيزم البناء القراري الناجع أم العكس؟ وهل يمكن القول أن تدبير التراب دائماً معرض لتدخل المركز ؟

²⁷¹ سميرة جياي " الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، السنة الجامعية 2013-2014، الصفحة 510.

انطلاقاً من هذه التساؤلات نلاحظ أن مؤسسة الوالي تحضى بمكانة متميزة ضمن النسق الإداري اللامركزي، وتقوم بدور مهم في الدفع بعجلة التنمية الترابية عموماً، و تشجيع الاستثمار الترابي على وجه الخصوص، وعليه فالوالي مدعوم بصلاحيات دستورية واسعة²⁷²، واختصاصات قانونية تنص على الدور المحوري للوالي في الاشراف و تقديم المساعدة لرئيس الجهة أثناء إعداد وتنفيذ المخططات والبرامج التنموية، بصفته المشرف على تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية.

مما لا شك فيه أن مكانة الوالي ضمن العلبة القرارية داخل تراب الجهة، مرده إلا المكانة التي أصبح يحظى بها بعد التأسيس للمفهوم الجديد للسلطة²⁷³، حيث تم تخويلهم العديد من الوظائف في إطار التدبير اللامركز للاققتصاد الترابي، على سبيل المثال لا الحصر في المجال الفلاحي يرأس اللجنة التقنية للمكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي²⁷⁴.

وحتى تضمن السلطات الحكومية إنجاز برامج الاستثمار وأشغال التجهيز التي تود الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية على المستوى الجهوي، تم منح سلطات للولاية في المجالات المرتبطة بالأنشطة الاستثمارية، مثلاً: الترخيص بإحداث أنشطة زراعية وصناعية أو استغلالها، الترخيص بإقامة مؤسسات سياحية، إبرام عقدة البيع والكرء المتعلق الوعاء العقاري الخاص للدولة.

بالموازاة مع هذه الاختصاصات يشرف الوالي على المراكز الجهوية للاستثمار، هو الأمر الذي يمنحه سلطات في رسم توجهات الإستثمار الجهوي، والتدخل في كل التدابير الاستثمارية التي تتخذها الجهة، نظراً لرئاسة والي الجهة لتركيبية إدارة المراكز الجهوية للاستثمار.

فبالرغم من منح المشرع التنظيمي سلطة التقرير للمجلس الجهوي في الشؤون المرتبطة بالشأن العام الترابي، إلا أن ذلك يبقى محدوداً، حيث ندخل في مسألة من يقرر؟ لأن المقتضيات المنظمة للرقابة

²⁷² الفصل 145 من دستور 2011.

²⁷³ تم الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة في المغرب من قبل العاهل المغربي في خطاب العرش الذي ألقاه في مدينة الدار البيضاء يوم 12 أكتوبر 1999، وقد تعرض هذا المفهوم بعد الإعلان عنه للعديد من التعديلات عن طريق مجموعة من المبادرات الوطنية، وهو قابل للتعديل وفقاً لما تقتضيه المتغيرات التي تطرأ على الساحة المحلية والدولية. المفهوم الجديد للسلطة يؤكد بما لا يقبل للشك أنّ تأهيل المؤسسات والقوانين والتصوّر السياسي لما يحدث على أرض الواقع، يرتبط بشكلٍ جوهري مع تغيير عقلية وسلوك الحاكم في سبيل بلوغ الأهداف المرجوة.

²⁷⁴ محمد أبراع" التدبير الحر للجهة ودوره في تعزيز الاستثمارات الترابية" المجلة المغربية القانون الإداري والعلوم الإدارية- عدد مزدوج 4-

نصت على مجموعة من المقررات التي لا يمكن تنفيذها بالرغم من تصويت المجلس الجهوي إلا بعد مصادقة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عليها.

و مايزيد من تكريس الهيمنة القرارية في شأن الجهوي للوالي هو تأشير المسبق على ميزانية الجهة، وبالتالي لا يمكن للجهة أن تتخذ قرارات تنموية وليس لها وقع مالي، وهذا الأمر يضعنا أمام تساؤل من له مهمة تحقيق التنمية الجهوية هل الجهة أم والي الجهة؟ وبالتالي نكون أمام تقييد للجهة في ممارسة مهامها بناء على المقتضى الدستوري المتعلق بمبدأ التدبير الحر.

ويرى بعض الباحثين، بأن التأشير المسبق قد يتعارض في مضمونه مع مبدأ التدبير الحر، و المحاسبة على النتائج مما يحتم ضرورة اعمال المواكبة البعدية على الجانب المالي، حتى لا يترك الباب أمام المجالس الجهوية مفتوحا على مصراعيه و تفاديا لوقوع أزمات مالية قد يترتب عنه ائثال كاهل الدولة من الناحية المالية، و الزام هذه الأخيرة بتسديد تكاليف المشاريع المبرمجة من طرف الجهة²⁷⁵.

و عموما يمكن القول أن الهيمنة القرارية لوالي الجهة على السياسات الاستثمارية بالجهة، راجع لمسألة أساسية مفادها حنكة الولاة وخبرتهم التقنية والمعرفية التي جعلتهم يلعبون الدور المحوري في تفعيل سياسات تنموية على الصعيد الترابي للجهة، في ظل غياب مستوى معرفي لباقي النخب، ، و بالتالي من الضروري اقرار التوفيق بين مبدأ التدبير الحر و مراقبة الشأن العام الجهوي إلى أن نصل لنخب قادرة على تحصيل المعلومات اللازمة من أجل بلورتها في شكل سياسات عمومية ناجعة و فعالة.

ثانيا : معيقات تنزيل مبدأ التدبير الحر للجهة كآلية لتحسين من هيمنة المراكز الجهوية

للاستثمار.

إن التنزيل القانوني، وإن كان قد أقر بعض الآليات المساعدة لتكريس نجاعة وفعالية عمل الجهات، فإنه لم يعكس الأهداف الدستورية المرتقبة من إقرار مبدأ التدبير الحر، حيث تم ربطه بإجراءات شكلية، في ظل تكريس الرقابة الإدارية المسبقة للإدارة على أهم المقررات²⁷⁶ التي تتخذها المجالس الجهوية، وخاصة فيما يتعلق بالميزانية والتنمية والاستثمار التي تشكل مرتبطا للفرص لتنمية

²⁷⁵ سعيد نازي " الوالي في إطار الجهوية المتقدمة" سلسلة البحث الأكاديمي الإصدار 14، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، صفحة 114.

²⁷⁶ المادة 115 و 202 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

غير فيما يخص رقابة المشروعية فإن تحريك الرقابة القضائية يبقى بيد ممثلي السلطة المركزية، وبالتالي تملك الإدارة المركزية السلطة التقديرية في اللجوء إلى القضاء، وهل يحق لرئيس الجهة اللجوء إلى القضاء الإداري إذ تبين له أسباب الرفض غير موضوعية وتتعارض مع التوجهات التنموية للجهة وسياستها الاستثمارية، أم أن الأمر سيقصر على بقبول الرفض والانصياع لتوجهات سلطة التأشير مع القيام بتعديلها وملاءمتها مع ما تقتضيه أجندة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²⁷⁷، وهذا نفس ما تضمنته قوانين اللامركزية في فرنسا في بداية الثمانينات، حيث أن تحريك الرقابة القضائية كان مرتبطا بإرادة المحافظ. وقد عرف هذا النظام عدة إختلالات، كقلة الإحالة على القضاء الإداري، والتركيز على فئة من القرارات دون الأخرى لإخضاعها للرقابة القضائية، وبالتالي تحولت الرقابة القضائية إلى رقابة إدارية لممثل الدولة، حيث لوحظ أن السلطة المحلية للامركزية وممثل الدولة غالبا ما يفضلان الحوار التفاوضي لإرساء قواعد المشروعية عوض المنازعة القضائية، مما حدا ببعض الفقه إلى الدعوة إلى سحب الرقابة عن ممثل الدولة وتخويلها لسلطة مستقلة²⁷⁸.

ويلاحظ على صعيد آخر مبالغة المشرع في التأسيس لسلطة تقديرية واسعة وغير مبررة لفائدة ممثلي سلطة الرقابة، الشيء الذي لا ينسجم قطعا مع مقتضيات مبدأ التدبير الحر ومع ضرورة صيانة حق الجهات في ممارسة شؤونها بشكل مستقل ومسؤول. ذلك أن ربط القانون بين حق السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية باللجوء إلى القضاء وتحقق واقعة المساس بمصالح الجهة وتهديدها نتيجة أسباب تمس بحسن سير المجلس الجهوي²⁷⁹، وإن كان من حيث المبدأ يؤسس لثقافة حقوقية متوازنة قوامها الاحتكام للقضاء، إلا أن الواقع يجافي إلى حد كبير منطق الشفافية والانضباط المؤسساتي²⁸⁰ للنسق الترابي.

كما أن آفاق تنزيل التدبير الحر للجهة في مجال الاستثمار انصهرت من خلال جعل الجهات تحت

²⁷⁷ محمد أبراغ، مرجع سابق، الصفحة 92.

²⁷⁸ حفيظة بوطلة "الجماعات الترابية من الوصاية إلى القضاء الإداري" مقال منشور على الموقع <http://cerca.ma> الجماعات-الترابية-من- الوصاية-إلى-رقاب-صفحة-الأولى-تاريخ-الإطلاع-11-07-2019،، صفحة 3.

²⁷⁹ المادة 75 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

²⁸⁰ عبد العلي عدنان "مقاربة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر : الجهة نموذجا" المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم

الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017، الصفحة 153.

سلطة الوالي باعتباره المدير للمراكز الجهوية للاستثمار رغم الإختصاصات الممنوحة للجهة وفق القانون 111.14، في انعاش وتحفيز الاستثمار وخلق فضاء اقتصادي على صعيد النفوذ الترابي للجهة.

ولمواجهة كافة التحديات التي تعرقل الجهة في بلورة تصورتها الاستثمارية يتعين عليها تبني مناهج التدبير العمومي الترابي قصد مواكبة الكفاءة العلمية للولادة وأهداف تحديث المراكز الجهوية للاستثمار من خلال تعزيز التسويق الترابي، والذكاء الترابي ومضاعفة المبادرات من أجل المساهمة في خلق الثروة وتحقيق التنمية إضافة إلى بلورة نودج تنموي خاص بتراب الجهة مستمد من النموذج التنموي الوطني.

خاتمة :

نافلة القول، إن إنخراط المغرب في إطار الليبرالية الاقتصادية التي إتبعها، جعلته يقوي النسق الترابي من خلال تحويل جل الاختصاصات التنموية للجهات بمساعدة المراكز الجهوية للاستثمار بصفة خاصة.

غير أن دراسة البعد العلائقي في تدبير الاستثمار الترابي، أفضت إلى التوصل للعديد من الاقتراحات :

- ✓ أن سياسة التدبير اللامركز للاستثمار تعد سياسة كفيلة بمعالجة كافة الاكراهات التي تقف في وجه المستثمر من جهة، وفي وجه التنمية الجهوية المندمجة.
- ✓ ضرورة إشراك المراكز الجهوية للاستثمار أثناء بلورة برنامج التنمية الجهوية خاصة في شقه المرتبط بتشجيع الاستثمارات كبديل لمكاتب الدراسات.
- ✓ العمل على خلق توازن بين سلطات المراكز الجهوية للاستثمار والجهة في تدبير الاقتصاد الترابي.
- ✓ تعزيز الالتقائية من خلال تشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة التي بإمكانها خلق ثروة محلية مساهمة في تدعيم الاقتصاد الجهوي.

واقع مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي؟

غازي عبدالله، Ghazi Abdellah

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية مكناس.

ملخص:

تتناول هذه المقالة واقع مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي، حيث حاولنا مقارنة هذه الإشكالية بتقسيم الموضوع إلى مبحثين. حيث تناولنا في المبحث الأول مكانة الديمقراطية التشاركية في دستور 2011 من خلال التطرق لأهم المستجدات التي جاء بها الدستور في هذا المجال، كما تم الحديث أيضا عن مدى تنزيل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لآليات ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي طبقا لمقتضيات دستور 2011. وتطرقنا في المبحث الثاني إلى دور الديمقراطية التشاركية باعتبارها آلية تساهم في تدبير الشأن العام الترابي، كما وقفنا عند المعوقات التي تحد من فعالية الديمقراطية التشاركية والتي من شأنها أن تعرقل عملية التنمية، وأيضا تم الحديث عن الآفاق الجديدة التي تساهم في تعزيز مكانة ومساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي.

Abstract :

This article deals with the real contribution of participative democracy in the management of territorial public affairs, therefore, we treated in the first axis the place of participative democracy in the 2011 constitution, while presenting the main novelties in this area . Thus, we have spoken of the degree of establishment of the mechanisms for the execution of participatory democracy at the territorial level via the organic laws of local authorities and in accordance with the 2011 constitution. In the second axis we treated the role of participative democracy as a mechanism that participates in the management of public affairs at the territorial level, thus, we raised the obstacles of the implementation of participative democracy and which block the development process. also, we spoke about the new horizons which can take part in the reinforcement of the place of participative democracy in the territorial management of the public affairs.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية- تدبير الشأن العام- المستوى الترابي.

Key words: participatory democracy - managing public affairs - the territorial level

تقديم

يشكل المجال الترابي قاعدة أساسية للتنمية بمختلف أبعادها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، ومن أجل تحقيق هذه التنمية تضطلع الجماعات الترابية بأدوار مهمة في إطار اعتماد سياسة اللامركزية المبنية على إختصاصات واسعة لهذه الجماعات في مختلف مجالات التنمية، ومن ضمن الأسس المساعدة على ممارسة هذه الإختصاصات نجد آلية الديمقراطية التشاركية.

وحسب ما ذهب إليه عدد من الباحثين، كون الديمقراطية التشاركية ظهرت إرتباطا مع التحولات التي عرفتها عملية إنتاج القرار نتيجة التغيرات الشاملة والعميقة والسريعة التي يعرفها المجتمع العالمي بقيادة المجتمعات المتقدمة. ومن جهة ثانية يرى البعض أن ظهور الديمقراطية التشاركية جاء جوابا على أزمة الديمقراطية التمثيلية.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية، نجد أن الديمقراطية التشاركية ظهرت كمفهوم وكمارسة على الصعيد المحلي، حيث نجد أن الدولة إتجهت إلى نظام اللامركزية الإدارية من أجل تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، وكذلك تحسين العمل الإداري، ومن هذا المنطلق بدأ يظهر تنازل الدولة عن بعض إختصاصاتها في تدبير الشأن العام للفاعل الترابي. كما أنها ساهمت في تسهيل إدخال فاعلين جدد في التنمية المجالية وخصوصا المجال الإقتصادي.

ونتيجة للتطورات التي عرفتها الدولة المغربية لاحظنا كون القانون 17.08²⁸¹ المتعلق بالميثاق الجماعي، والدستور المغربي لسنة 2011²⁸² يستهدفان من خلال مجموعة من آليات التدبير التشاركي، مشاركة أطراف متعددة في مسلسل إتخاذ القرار وصياغة السياسات العمومية إما عن طريق الإستشارة أو التتبع أو التقييم. إن التجربة المغربية في مجال تدبير الشأن العام تمخض عنها دسترة مفهوم الديمقراطية التشاركية وإعطائها أهمية بالغة في دستور 2011، حيث تم التنصيص على مجموعة من التدابير والآليات الهادفة إلى إقرار هذه الديمقراطية في بعدها التشاركي، وهو ما تم تكريسه في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015 التي صدرت تنفيذا لمقتضيات الفصل 146²⁸³ من دستور 2011، وهي على التوالي القانون 111.14²⁸⁴ المتعلق بالجهات، القانون 112.14²⁸⁵ المتعلق

²⁸¹ ظهير شريف رقم 1.08.153 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، الجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.

²⁸² ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) ص 3600-3627.

²⁸³ الفصل 146 من دستور 2011 " تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة....."

بالعمالات والأقاليم، القانون 113.14²⁸⁶ المتعلق بالجماعات والتي جعلت من مشاركة المواطنين والمواطنين والمجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي أساس الديمقراطية الترابية²⁸⁷.

وتعتبر الديمقراطية التشاركية شكلا من أشكال التدبير المشترك للشأن العام، يتأسس على تقوية مشاركة السكان في تدبير أمورهم، وهي تشير إلى نموذج سياسي بديل يستهدف زيادة إنخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي إتخاذ القرار السياسي. فالديمقراطية التشاركية بمعنى آخر، تعني إشراك السكان في مسار تحديد الأهداف وإنجاز السياسات العمومية المحلية أو المشاريع من أجل تحقيق الشفافية وتحسيس السكان بمسؤوليتهم في التنمية المحلية. وتقتضي المشاركة مبدئيا وجود مؤسسات متميزة ومتكاملة مع المؤسسات التمثيلية الأخرى من أجل تمكين المواطنين والمواطنين والحركة الجمعوية من التدخل في تدبير الشؤون المحلية²⁸⁸.

إن الحديث الحديث عن آليات المواطنة المساهمة في تدبير الشأن الترابي وفي تسيير الجماعات الترابية يوظفه ويكسبه مشروعيته وراهنيته مسألتان مهمتان، الأولى ترتبط بأزمة الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي، بينما تتعلق المسألة الثانية بالتحول المهم الذي صار يطبع الممارسة الديمقراطية اليوم، من خلال التطلعات المعبر عنها من طرف مختلف الفاعلين السياسيين والإقتصاديين والإجتماعيين وهيئات المجتمع المدني، والتي كان من أبرز مداخلها التفكير في طرح مطلب المشاركة كأولوية في تدبير الشأن الترابي، من خلال توسيع ومأسسة مجال المشاركة في تدبير الشأن الترابي على المستويات الترابية في مختلف الجماعات الترابية²⁸⁹.

وهكذا أصبحت الديمقراطية التشاركية خيارا إستراتيجيا لتحقيق التنمية الشاملة، من خلال ظهور مفهوم جديد للسلطة والإدارة الترابية، التي لا تستهدف فقط تحفيز الإصلاح على صعيد اللامركزية

²⁸⁴ ظهير شريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436، (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية، عدد 6308، 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6585.

²⁸⁵ ظهير شريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015) ص 6625.

²⁸⁶ ظهير شريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436، (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)

²⁸⁷ عبد الطيف بكور- حسنة كجي، الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 134-135، ص 23.

²⁸⁸ منية بنلمليح، العرائض كالية من آليات الديمقراطية التشاركية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسي، العدد 12، السنة 2017 ص 25

²⁸⁹ أمنة الخلوقي، تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب بين أزمة الديمقراطية المحلية ورهان المشاركة، مجلة المنبر القانوني، العدد 15، السنة 2018 ص 205.

والحكومة وتحديث الإدارة، وإنما ترمي إلى تقوية البعد التشاركي للمواطن في مجال تدبير الشأن الترابي بحيث تمكن مختلف مكونات المجتمع من إيصال صوتها والدفاع عن حقوقها.

ومن هنا نطرح الإشكال الآتي: إلى أي حد يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية تساهم من منظورها الإيجابي في تدبير الشأن العام الترابي خدمة للتنمية؟

وسيتم الاجابة عن هذا اللاجابة الاشكال من خلال:

المبحث الأول: آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي.

المبحث الثاني: مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي.

المحبت الأول: آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي.

إنخرط المغرب في التطورات التي عرفها المسار العالمي وذلك من أجل تطوير تدبير الشأن العام، والإنخراط في بناء مؤسساتي يستند إلى ترسيخ ثقافة حقوق الإنسان والحكامة الجيدة، ويتجلى ذلك من خلال صياغة دستور 2011 الذي جاء متقدما جدا عن باقي الدساتير السابقة. حيث نجده يدعو إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية سواء في تدبير الشأن العام الوطني، وكذا تدبير الشأن العام الترابي على وجه الخصوص، كما نجد القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ترسخ لنفس المرتكزات، وعلى هذا الأساس سوف نتناول في (مطلب أول) مكانة في الدستور المغربي لسنة 2011، فيما نخصص المطب الثاني لآليات ممارسة الديمقراطية التشاركية في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

المطلب الأول: المرجعية الدستورية للديمقراطية التشاركية

بداية يجب التأكيد على أن تدبير الشأن العام الترابي لم يعد حكرا على المؤسسات السياسية والمنتخبة، بل نجد أن التحولات التي عرفها المجتمع المغربي منذ التسعينات إلى حدود الآن، وكذلك الأدوار التي أصبح يخضع لها المجتمع المدني يؤكد على أن هناك نهج واضح وتأكيد وعزم قوي من أجل ترسيخ دور المجتمع المدني في تدبير الشأن العام، وهذا ما أكده خطاب 9 مارس 2011، مما سرع بدسرة مفهوم الديمقراطية التشاركية وإعطائها أهمية بالغة. حيث إن دستور 2011 يستهدف من خلال مجموعة من آليات التدبير التشاركي مساهمة المجتمع المدني والمواطنين في بناء السياسات العمومية (إما عن طريق الإشتشارة أو التتبع أو التقييم) والمشاركة الفاعلة في مجال التشريع وتقديم العرائض وغيرها. فدستور 2011 كما هو معروف تم إصداره في دينامية ذات نفس مدني، تطمح إلى تعزيز مسار الإصلاح الديمقراطي في المغرب عبر تعزيز المشاركة المدنية والشبابية في بناء مغرب الديمقراطية وحقوق الإنسان يتسع للجميع²⁹⁰.

فقد تضمن دستور 2011 مجموعة من الآليات والدعائم التي تؤسس للديمقراطية التشاركية عبر العديد من المقتضيات التي تخص هذا الباب حيث جاء في التصدير الذي يعد جزءا لا يتجزء من الدستور " إن المملكة وفاء لإختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون،

²⁹⁰ عبد الطيف بكور- حسنة كجي، الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، م ص 55.

تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة وإرساء دعائم مجتمع متضامن".

اما الفصل الأول فيشير " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها، وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة"²⁹¹، وبالتالي إعتبار الديمقراطية التشاركية من أسس النظام الدستوري للمملكة.

وكما نص الفصل 12 من الدستور " تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا تفعيلها وتقييمها وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون"²⁹²، حيث يتضح من هذا الفصل المكانة التي بات يحتلها المجتمع المدني في ظل دستور 2011.

وكما ينص الفصل 13 على أن " تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الإجماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها"²⁹³

ويعطي الفصل 14 " للمواطنات والمواطنين ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع"²⁹⁴

كما يؤكد الفصل 15 " للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق"²⁹⁵.

وبالرجوع أيضا إلى الوثيقة الدستورية نجد الفصل 136²⁹⁶ يقدم الإطار العام للديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي والترابي، إذ إعتبر التنظيم الترابي من شأنه أن يؤمن مشاركة السكان

²⁹¹ الفصل 1 من دستور 2011.

²⁹² الفصل 12 من دستور 2011.

²⁹³ الفصل 13 من دستور 2011.

²⁹⁴ الفصل 14 من دستور 2011.

²⁹⁵ الفصل 15 من دستور 2011.

²⁹⁶ الفصل 136 دستور 2011 يركز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية اإشرية المندمجة والمستدامة"

المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية المندمجة والمستدامة. لي يأتي الفصل 139 ويحدد صيغ هذا التشارك عن طريق وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات عن طريق العرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في إختصاصه ضمن جدول أعماله، والصيغة الثانية جاءت في الفقرة الأولى من الفصل 139 على أنه "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسر مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية"²⁹⁷.

إنطلاقا من المقتضيات الدستورية أعلاه، يتضح جليا أن المشرع الدستوري تدارك النقص الحاصل في هذا المجال، من خلال المكانة التي أعطاها المشرع لمنهجية الديمقراطية التشاركية كأسلوب لتدبير الشأن الترابي.

المطلب الثاني: آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

فلئن كانت الجماعات الترابية تعد شرطا من شروط تحقيق الديمقراطية على المستوى الترابي، والمجتمع المدني يعد عاملا أساسيا في حلقة هذه الديمقراطية، فإن إستحضار الفاعل المدني قد أصبح من بين بدهيات قيام أي مشروع حضاري، لما له من أهمية ملحة في تدبير الشأن العام محليا، إقليميا، جهويا ووطنيا. كما أن تفعيل أدوار الفاعل المدني يحضر اليوم كأولوية أساسية لأية تنمية إجتماعية أو إقتصادية وحقوقية، لا لشيء إلا لكونه رافدا أساسيا لتعزيز المكتسبات النوعية داخل المجتمعات ومصدرا لتطوير وإغناء التجربة عن طريق البحث والنقد والمساءلة وتجديد مبادئ ووسائل العمل الجماعي، بإعتباره إطارا مرجعيا لتأسيس ولتأصيل كل ما من شأنه أن يساهم في تحقيق تنمية مستدامة وتكريس وتعزيز مبادئ حقوق الإنسان على المستوى الترابي²⁹⁸.

وهذا حيث أن صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية يعتبر من أهم الإصلاحات التي رامت تحديث الترسنة القانونية المنظمة لتدبير الشأن الترابي، والتي تندرج في إطار تصور شمولي يرتكز على توفير آليات تجعل من المنتخبين فاعلين أساسيين، إلى جانب باقي الفاعلين في إطار ما يسمى بالديمقراطية التشاركية. حيث إن تدبير الشأن العام الترابي هي ضرورة حتمية في إعتماد مجموعة من الآليات لأجل

²⁹⁷ الفقرة الثانية من الفصل 139، دستور 2011.

²⁹⁸ عبد اللطيف بكور- حسنة كجي، الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي م، ص، 41.

بلورة المشاريع التنموية وتكريس مبادئ حقوق الإنسان وجعلها ذات هدف إيجابي، وذلك عن طريق جعل هذه الآليات المنطلق الفعلي والمحوري في تبني مقاربة تشاركية غايتها الأساسية إخراج قرار يراعي جميع الخصوصيات الحقوقية والقانونية النابعة من الواقع، والتي تهدف إلى تبني المشكل ومعالجته عن طريق مجموعة من التدابير التشاركية. وهذا ما تم النص عليه في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث نصت على إحداث هيئات للتشاور والحوار داخل مجالس الجماعات الترابية، وكذا جاءت هذه النصوص بألية تقديم العرائض، بإعتبارهما آليتين لممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي:

أولاً: العرائض كألية لممارسة الديمقراطية التشاركية.

بالرجوع إلى الوثيقة الدستورية ينص الفصل 15 على حق المواطنين والمواطنات في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، ويضيف الفصل 139 من الدستور ايضاً في فقرته الثانية أنه يمكن للمواطنات والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، فمن خلال هذه النصوص نلاحظ أن المشرع الدستوري تحدث عن الحق في تقديم العرائض كوسيلة لتدبير الشأن العام الترابي، لكنه لم يقدم أي تعريف لهذه الأخيرة، وأحال في هذا الصدد كل ما يتعلق بممارسة هذا الحق إلى قانون تنظيمي، وبالرجوع للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية (المادة 122 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات الترابية)²⁹⁹، (المادة 113 من القانون التنظيمي الخاص بالعمالات والأقاليم)³⁰⁰ و (المادة 119 من القانون التنظيمي الخاص بالجهات)³⁰¹ فقد عرفها المشرع بنصه على العريضة هي " كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجهة أو مجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجماعة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"³⁰².

ونفهم من خلال هذا أن المشرع لم يختزل وظيفة العريضة في كونها مجرد طلب يقدمه المواطنون إلى المجالس المنتخبة، بل وضع الأدوار الحقيقية للعريضة وارتقى بها إلى مستوى من شأنها تفعيل مشاركة المواطنين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. وهذا ما أكدت عليه أيضاً اللجنة الوطنية للحوار

²⁹⁹ راجع المادة 122 من القانون التنظيمي 113.14 .

³⁰⁰ المادة 113 من القانون التنظيمي 112.14

³⁰¹ المادة 119 من القانون التنظيمي 111.14.

³⁰² منية بتلميح، العرائض كالية من آليات الديمقراطية التشاركية، م س، ص 9.

وقد فرض المشرع لأجل ممارسة هذا الحق ضرورة توفر مجموعة من الشروط، فبالنسبة للقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والذي يعتبر الإطار الجديد، قد كرس ما ورد في القانون 17.08 حيث تضمن مجموعة من المواد جاءت لتؤكد الآليات التشاركية، فالعرائض كألية للتدبير المشترك بين الفاعل السياسي والمدني يمكن المواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة عرائض يكون الغرض منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحيته ضمن جدول أعماله، ولا يمكن أن يمس موضوع هذه العريضة الثابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور، فأما بالنسبة لشروط تقديم العرائض فيجب أن يستوفي مقدموا العريضة من المواطنين والمواطنات الشروط التالية:

- أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا إقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا،
- أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية،
- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة،
- أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن 100 مواطن ومواطننة فيما يخص الجماعات الترابية التي يقل عدد سكانها عن 3500 نسمة، و 200 مواطن ومواطننة بالنسبة لغيرها من الجماعات. غير انه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطن بالنسبة للجماعات ذات نظام المقطاعات³⁰⁴.

اما الجمعيات التي تقدم العريضة فيجب أن تستوفي فيها الشروط التالية :

- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات. وتعمل طبقا لمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية،
- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل،

³⁰³ العريضة" إنها إقتراح أي تظلم أو ملاحظة يتقدم بها بشكل مكتوب مواطن أو مجموعة من المواطنين المقيمين فوق أو خارج التراب الوطني، بشكل فردي أو جماعي، إلى السلطات العمومية بهدف الحصول على جواب أو حل أو تدخل عمومي بشأن موضوع العريضة"³⁰⁴ المادة 123 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة، وأن يكون

نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة³⁰⁵.

وأما بخصوص القانون التنظيمي 111.14 فقد حدد شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات حيث جاء في المادة 118 " طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنين والمواطنات أن يقدموا وفق الشروط المحددة بعده، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.

لا يمكن أن يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور³⁰⁶."

وأما القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، فقد تضمن بابه الخامس شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات³⁰⁷.

وفي هذا السياق فإن دسترة الحق في تقديم العرائض إلى مجالس الجماعات الترابية، جاء بالأساس لدعم المنطق التشاركي ولسد الفراغات التي يعاني منها المنطق التمثيلي، وبالتالي ستساهم هذه الألية التشاركية في إعادة النظر في طبيعة العلاقة غير المتكافئة بين مجالس الجماعات الترابية المنتخبة والسكان التي أصبحت تشعر أكثر فأكثر بأنها غير ممثلة بالفعل، وتجعل المواطن محور وصلب الفعل التنموي الترابي، الذي يحقق في النهاية التواصل الأفقي بين الجماعات الترابية والمجتمع عن طريق إذكاء وإشاعة مشاعر التضامن والتشاور والتعاون والفعل الجماعي النزهي والشفاف في تدبير الشأن المحلي³⁰⁸.

ثانيا: هيئات التشاور والحوار آلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي

إذا كان هناك من تحول بارز يطبع الديمقراطية اليوم، فهو بالتأكيد تلك الضرورة الملحة لمشاركة وإشراك المواطنين والمواطنات في هذه الممارسة. وإذا كان هذا التحول يشكل بالنسبة للبعض دليلا على أزمة الديمقراطية التمثيلية وعمقها، خاصة مع الهبوط المتواصل للمشاركة في الإستحقاقات

³⁰⁵ المادة 124 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

³⁰⁶ المادة 118 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁰⁷ فالمادة 112 من القانون 112.14 " طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.

لا يمكن أي يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور"
³⁰⁸ عبد الغني عماري، الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية. أشغال الندوة المغاربية حول موضوع الجماعات الترابية وحقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و 29 نونبر 2016، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، ص

الانتخابية فإنه بالنسبة للبعض الآخر يمثل إغناء للديمقراطية وتجلبا آخر لتطورها وتكريسها، في إطار الديمقراطية التشاركية التي تعتبر من أشكال التدبير للشأن العام الترابي، يتأسس على زيادة إنخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي إتخاذ القرار، كما تستهدف تعزيز دور المواطن الذي لا ينبغي أن يبقى منحصرًا في الحق في التصويت والترشح، بل يمتد ليشمل الحق في الإخبار والاستشارة والتتبع والتقييم، أي أن تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل إستحقاق إنتخابي وتنتهي بإنهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة³⁰⁹. وتفعيلا للمقتضيات الدستورية الواردة أعلاه، نصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على مجموعة من الأحكام المنظمة لمشاركة المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي ويتعلق الأمر هنا بخلق هيئات إستشارية موضوعية محدثة من طرف مجالس الجماعات الترابية، وتطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، نصت المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه "تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة"³¹⁰، وتنص المادة 117 من نفس القانون على أنه تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات إستشارية:

- هيئة إستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية

المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

- هيئة إستشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بإهتمامات الشباب

- هيئة إستشارية بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين تهتم بدراسة القضايا الجهوية

ذات الطابع الإقتصادي³¹¹.

وفي نفس السياق نصت المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات

والأقاليم على أنه: "تحدث لدى مجلس العمالة أو الإقليم هيئة إستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع

المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"³¹²، ويحدد

النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئة وكيفية تأليفها وتسييرها، لينطبق نفس التشخيص على

³⁰⁹ عبد الرحيم أضاوي، تدخل المجتمع المدني في مجال التشريع من خلال تقديم الملتزمات، المجلة المغربية للحكام القانونية والقضائية العدد 6، 2019، ص 60.

³¹⁰ المادة 119 من القانون التنظيمي 111.14.

³¹¹ المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³¹² المادة 111 من القانون التنظيمي 112.14.

مجالس الجماعات من خلال مقتضيات القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والذي ينص من خلال المادة 110 على أنه تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع" تسند كيفية تأليفها وتسييرها للنظام الداخلي للمجلس³¹³.

ومن هنا يمكن القول أن الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية جاءت بمجموعة من

المقتضيات القانونية التي تركز لممارسة الديمقراطية التشاركية، وجعلها آلية تحقيق التنمية الشاملة التي تضمن حماية حقوق المواطنين والمواطنین. ومن خلال هذا نطرح السؤال حول واقع الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي في تكريس مبادئ حقوق الإنسان؟

المبحث الثاني: مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي.

وسعت المقتضيات القانونية الجديدة من مجالات مشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن العام، وارتباطا بالمستوى الترابي نصت مقتضيات الفصل 136 من الدستور على أن مجالس الجهات والجماعات الترابية تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، وهو ما كرسته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. وإنطلاقا مما سبق تبرز أهمية الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي كأحدى وسائل إيصال المقترحات والمطالب و المشاركة في تدبير الشأن العمومي. فما هو إذن واقع مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي (مطلب أول)؟، و ماهي آفاق تعزيز مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي؟(مطلب ثاني).

المطلب الأول: واقع مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي

يكرس الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية الآليات والمسالك لتفعيل الديمقراطية التشاركية، بالشكل الذي يسمح بمشاركة فعالة للمواطن والمجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي، من خلال النص على آلية تقديم العرائض وكذا إحداث هيآت إستشارية داخل المجالس المنتخبة، للمساهمة في تعزيز ثقافة مدنية حقوقية، تعطي قيمة مضافة لأي مشروع أو سياسة عمومية، وتصبح معها القرارات أكثر ديمقراطية وإنفتاحا وشفافية، وتضع المواطنين في مركز المساهمة في القرارات التي تعينهم ، لكن ليس الأمر بهذه البساطة ، بل إن مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في مناقشة الشؤون

³¹³ المادة 110 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

العمومية لأجل المساهمة في تدبير الشأن وإتخاذ القرارات المتعلقة بهم عبر آليات الديمقراطية التشاركية يستطعم بعوائق وإكراهات قد تفرغ هذه الآليات من محتواها³¹⁴:

أولاً: الديمقراطية التشاركية آلية لحكامه تدبير الشأن العام الترابي

إن المد الديمقراطي والعقلاني الذي تشهده المجتمعات الحديثة، قد أصبح يؤكد أكثر فأكثر على

ضرورة إشراك كل الأطراف والفعاليات المعنية في تسيير الشأن العام، وذلك في إطار توجهات كبرى لمشروع مجتمعي متكامل قائم على الوفاق والتشارك والتعامل الديمقراطي، والإعتماد المتبادل بين الأفراد والمؤسسات والجماعات والجهات المتعددة في المجتمع، وبالتالي أضحى التدبير التشاركي منهجاً فعالاً يقطع مع أسلوب الأحادية والمركزية في إتخاذ القرار ويمكن من إرساء جو من التعاون والتشارك والمساهمة في صنع القرار المحلي، بما يخدم مصلحة الجميع. ويمكن لا محالة من الإستجابة لإنتظارات الساكنة وذلك من خلال تفعيل آليات الشراكة والتعاون وإعادة بناء العلاقات على أسس جديدة تبتعد عن الأساليب التقليدية في إدارة الشأن الترابي، وتأخذ بمضامين ومناهج الحكامة الجيدة، بإشراك السكان في تدبير شؤونهم الجهوية والمحلية، وإتخاذ قرارات تحظى برضاهم ودعمهم³¹⁵.

وهكذا تشكل الديمقراطية التشاركية آلية ناجعة لتحقيق الحكامة الجيدة، في تدبير الشأن العام الترابي، من خلال العمل على ضمان مشاركة المواطنين في مسلسل إتخاذ القرارات العمومية، كما ستعتبر من بين أهم المداخل الأساسية لتحقيق المشاركة المدنية المواطنة في مجال السياسات العمومية.

فالمشاركة بهذا المعنى ليست عملية تقنية وإنما مسلسل يروم خلق بيئة سياسية، قانونية وأخلاقية تؤمن المشاركة الفعالة والواعية للأفراد والمؤسسات والتملك المتساوي لمجموع الأطراف للحقوق، خصوصاً الحق في الإختيار والتقرير من خلال إباحة المعلومات والولوج المتساوي للمرافق والفضاءات العمومية ووسائل الإعلام، وكذا تأمين الحق في الإختلاف وإستقلالية القرار. وإرتباطاً بهذا تعد الديمقراطية التشاركية آلية وتصور جديد لتدبير الشأن العام الترابي يؤسس لعلاقة مترابطة ومنفتحة بين المجالس المنتخبة والمجتمع قوامها تمكين المواطنين من الحق في التعبير عن مطالبهم بكل

³¹⁴ عبد الغني عماري، الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية، م، س، ص 18.

³¹⁵ محمد الغالي، سياسة القرب ومؤشر أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 53، 2006، ص 25.

حرية عبر آليات للتدخل المباشر تعمل إلى جانب المؤسسات التمثيلية المتأنية من الانتخابات³¹⁶.

فالديمقراطية التشاركية تعتبر الإطار المؤسسي الذي تتحقق من خلاله الممارسة المواطنة والتعاون والتشاور بين المؤسسات والمصالح العمومية من جهة، والجمعيات والمنظمات غير الحكومية والأفراد والجماعات من جهة ثانية. وذلك لتحسين ظروف عيش المواطنين والمواطنات وللدفاع عن حرياتهم، وتمكينهم من الحقوق الأساسية، في إطار دولة عصرية ترسي فيها دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم في نطاق التلازم بين حقوق وحقوق وواجبات المواطنة³¹⁷.

وتستهدف الديمقراطية التشاركية ديمقراطية الديمقراطية التمثيلية التي ظهرت جليا بعض عيوبها، وذلك بتعزيز دور المواطن الذي لا ينبغي أن يبقى دوره منحصرًا فحسب في الحق في التصويت أو الترشح والولوج إلى المجالس المنتخبة مع كل إستحقاق إنتخابي محليا ووطنيا، بل يمتد ليشمل الحق في الإخبار والإستشارة، والإعداد والتتبع والتقييم، أي أن تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل إستحقاق إنتخابي وتنتهي بإنتهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب. إن تطور الحياة السياسية في الدول الحديثة جعل من المشاركة أمرا ضروريا لإستمرارية كل نظام، فالمقاربة التشاركية هي آلية يتم تجسيدها من خلال مفهوم الحكامة الداعي لخلق فضاء للتشاور وتشكيل إطار لتبادل الأراء من أجل العمل بشكل تكاملي على إتخاذ قرارات صائبة سواء في الجانب المالي أو الإداري وإيجاد حلول للمشاكل المطروحة³¹⁸.

ثانيا: معيقات مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي.

إنطلاقا مما تقدم، يتضح أن المشرع الدستوري منح الإمكانية للمواطنين والمواطنات والجمعيات إمكانية المشاركة في بلورة السياسات العمومية وتتبعها وتقييمها. لكن بالرغم من ذلك، فإن الوثيقة الدستورية تختزل هذه الإستطاعة في مطالبة المجالس المنتخبة للجماعات الترابية بإدراج مسألة تدخل في إختصاصه ضمن جدول أعماله، ففي ماوراء الميزة العملية التي توفرها عملية إرساء آليات لكل من

³¹⁶ عبد اللطيف بكور- حسنة كجي، الليات الدستورية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، م، س، ص 22.

³¹⁷ زين الدين محمد، التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، عدد مزدوج 11 و12، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 2009، ص 25.

³¹⁸ محمد الغالي، سياسة القرب ومؤشر أزمة الديمقراطية التمثيلية، م، س، ص 28.

المواطنات والمواطنين والجمعيات، فإن واقع تقييد هذه التقنية بالإدراج ضمن جدول الأعمال قد يقلل بالكامل من أهميتها³¹⁹. ومن جهة أخرى فمن المحتمل جدا أن تظهر حدود أخرى، لكن هذه المرة من المشرع، فيما يتعلق بشروط ممارسة حق تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139، حيث نصت الفقرة الثانية أنه "يمكن للمواطنات والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في إختصاصه ضمن جدول أعماله"، ويوضح الفصل 146 من الدستور أن شروط تقديم هذه العرائض يجب أن يحدد بقانون تنظيمي، وهو الأمر الذي يقودنا إلى إستنتاج بأن التكريس الفعلي لهذا الحق أيضا فيما مدها، يعتمد بطبيعة الحال على الشروط الواجب توفرها، خصوصا تلك المرتبطة بعدد الموقعين على العريضة، إضافة للإجراءات التي يجب إتباعها من أجل إيداع هذا النوع من العرائض أمام أنظار المجالس الترابية المعنية. ولا شك أن هذه الشروط ستربط بعتبة الموقعين والتي يجب ان تكون مناسبة مع حجم الجماعة أو العمالة والإقليم أو الجهة، ثم بصيغة هؤلاء الموقعين مواطنين أم ناخبين، ثم العلاقة بالجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعة ونوعية الجمعية، وبشكل العريضة ومسطرة وآليات وأليات إيداعها وطريقة معالجتها وأجال ذلك.

ومن خلال هذا إن توسيع المشاركة في صنع القرار المحلي بتفعيل آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي يبقى محدودا، نظرا لمجموعة من الإكراهات والمعوقات الموضوعية والذاتية التي قد تقف حجرة في الممارسة الفعلية السليمة لهذه الآليات التشاركية:

أ- إكراهات مرتبطة بشروط تقديم العرائض:

بالحديث عن آلية العرائض فإننا نجدنا من الآليات التي ساهمت في الديمقراطية الحديثة في توسيع وتوطين مشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم وأمورهم وإختيارهم نماذج التنمية التي يرونها خادمة لطموحاتهم، وبالتالي تكون من الآليات الأساسية في قاموس الديمقراطية التشاركية، هذا هو الأصل لكن بالنسبة للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فنجد أن المشرع قد قيد هذا الحق الدستوري بكثرة الشروط وتعقدها:

- الشرط الأول: يجب أن يكون مقدا العرائض من ساكنة الجهة أو الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا إقتصاديا أو إجتماعيا أو تجاريا أو مهنيا، فمن خلال هذا الشرط يتضح أن المشرع يعيد تعريف المواطنة وأسسها وشروطها وفق قاموس خاص يقتصر فيه الإنتماء

³¹⁹ زهير لخيار، الديمقراطية التشاركية والتمكين التنموي في دستور 2011، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 8- صيف 2012،

الضيق من جهة، ومن جهة أخرى يربطها بممارسة الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو المهنية برقعة الجماعة. وبالتالي يكون شرطا إقصائيا في وجه مغاربة الخارج ممن ساهموا بقوة في بناء جهاتهم، وقراهم وحواضرهم.

- الشرط الثاني المتعلق بالتسجيل في اللوائح الانتخابية، وكأن آلية العرائض إنما هي فرصة للإنتخاب والتصويت، وهي على عكس من ذلك تنتمي وظيفيا إلى عائلة الديمقراطية التشاركية أكثر من إنتمائها إلى الديمقراطية التمثيلية. ومن خلال هذا الشرط نكون قد اقصينا عددا من المواطنين والمواطنات من حقهم الدستوري والذي لا يرتبط بأي حال من الأحوال بحق الإنتخابات، الذي لم ترد أي إشارة دستورية له على مستوى منح الحق في العرائض للمواطنين والمواطنات.

- بينما رام الشرط الثالث توفر المصلحة المباشرة والمشاركة في تقديم العريضة، وهنا يطرح سؤال معيار المصلحة المباشرة في زمن الجيل الثالث من الحقوق والمطالب.

- اما الشرط الرابع فهو مرتبط بعدد الموقعين على العريضة، يشكل عائق أمام مقديمي العريضة³²⁰.

ينضاف إلى ذلك أن هذه النصوص نصت على أن موضوع العريضة يجب أن يخص كل نقطة تدخل في إختصاص الجماعة التربوية، لكن كيف يمكن ذلك في على الأقل في المغرب ونحن نجد تداخلا للإختصاصات على هذا المستوى أو حتى على مستوى إختصاصات الدولة.

ب- إكراهات مرتبطة بمساهمة المجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي

لقد نص الدستور المغربي لسنة 2011، على جملة من الآليات التي ستساهم في تعزيز أدوار المجتمع المدني في الشأن المحلي والوطني، ولكي يضطلع بمسؤولياته التدييرية لا بد أن يتجاوز مجموعة من السلبيات، فالعبرة في المجتمع لا تكمن في عدد الهيئات التي تصنف نفسها ضمنه، ولن العبرة في مدى إستقلالية تلك الهيئات بشكل تام من دون ضبابية أو غموض، وأن أي خروج عن هذا المبدأ الديمقراطي، يبقى معه الحديث عن مجتمع مدني مجرد تضخيم لفظي أوخطابي لكيان، وإن كان متواجدا شكليا، فإنه يظل في حكم المنعدم من زاوية المعاني والمضامين³²¹.

³²⁰ منية بنلميح، العرائض كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، م س، ص 28.

³²¹ عبد الغني عماري، الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية، مس، ص 23.

فإذا إنطلقنا من واقع الجمعيات، بإعتبارها فاعلا مدنيا يضطلع بأدوار أساسية في ظل تنامي خطاب الديمقراطية التشاركية، والحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام، وتقديم العرائض للمجالس المنتخبة على الصعيد الترابي، يمكن التأكيد على وجود إختلالات بنيوية ووظيفية، بالنظر إلى غياب الشفافية المالية وحسن التدبير الإداري والديمقراطية الداخلية وحضور الإنتهازية والوصولية، فلا معنى لمجتمع مدني يطالب الدولة بتطبيق الحكامة، دون أن يكون قادرا على تمثيلها داخل بنيتها التنظيمية وفي تعامله مع محيطه ومجاله، بالنظر إلى طبيعة العلاقات الجموعية فيما بينها والتي يغلب عليها التعاون

والغيره غير المنضبطة لروح التدافع والمنافسة الشريفة بل يميزها الإقصاء المتبادل والغير المبرر³²².

إن ما يمكن أن نخلص في ختام هذا المحور هو أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية معيبة في تأويلها وفهما للنص الدستوري، مقيدة للحقوق الدستورية للمواطنات والمواطنين، لكونها من جانب آخر تعتبر نتاجا طبيعيا لغياب المقاربة التشاركية على مستوى إعدادها مع الفاعلين الجموعيين والمواطنات والمواطنين والمهتمين، فما هي سبل تعزيز مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي تكريا للحكامة الترابية؟

المطلب الثاني: أسس مساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي

للمدنية الديمقراطية التشاركية مقومات ضرورية لتشيدها على أرضية محلية يتفاعل فيها العديد من المتدخلين في إطار عام تسوده فلسفة ديمقراطية تنبع من قيم المجتمع، وتتبلور في سلوك وحيات المواطنين، ولن يأتي إلا عبر خلق مناخ محلي يستوعب جميع الآراء والتوجهات السياسية ما دام المجتمع المحلي ليس كتلة متجانسة، بل متنافرة. حيث يشكل الإختلاف عنصر غني للديمقراطية التشاركية التي لا تتوافق مع الرأي الوحيد، مما يستلزم تقوية القواسم المشتركة بين الفاعلين المتعددين في تدبير الشأن العام الترابي، وعلى الأخص دور المؤسسات الرسمية في تدعيم الديمقراطية التشاركية، بفعل الوظائف التي تقوم بها في المجتمع المحلي، والتي تتقاطع مع مساهمة المجتمع المدني والقطاع الخاص في تقوية الديمقراطية التشاركية، مما يشكل الدعائم الأساسية لترسيخ الديمقراطية التشاركية.

فضلا عن أن المقاربات الحديثة لدعم الديمقراطية التشاركية من خلال المفاهيم التي أدخلتها في

³²² عبد الرحمان الماضي، حكمة المجتمع المدني، العمل الجموعي نكودجا، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد عدد مزدوج 10-09، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، 2009، ص.34.

العملية التدييرية، جمعها في نيد الإستفراد بالقرار، من خلال مقاربات تشاركية وتواصلية مندمجة، تتماشى وروح الديمقراطية التشاركية، كلها تشكل في المجلد دعائم للديمقراطية التشاركية مساهمة منها في تعزيز مبادئ حقوق الإنسان على المستوى الترابي.

أولاً: دور المقاربات الحديثة في تدعيم الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي

لقد أظهرت الطرق التقليدية في التديير الترابي عجزها عن التصدي للمشاكل التي تعترض سبل تحقيق التنمية وتكريس حقوق الإنسان بصفة خاصة، وتحقيق التنمية الشمولية بصفة عامة والسبب في ذلك، يرجع إلى نمطية أساليب التديير وتأسيسها على مقاربة قانونية وموازنية، وهي مقاربة أصبحت متجاوزة في ظل التحديات الخارجية والداخلية التي يتحول في ظلها عالم الإدارة الترابية نحو مقاربات وآليات الإدارة الخاصة، التي أثبتت نجاعتها على مستوى حل الإشكالات التدييرية. وعلى هذا الأساس فإن من دعائم ترسيخ الديمقراطية التشاركية تناول المقاربات الحديثة التي تشكل المقاربة التشاركية عمادها، إلى جانب المقاربة التواصلية.

أ- تبني المقاربة التشاركية في التديير:

للمقاربة التشاركية ثلاث وظائف ذات طابع خاص ومتميزة تتمثل في الوظيفة الديمقراطية والتكوينية والتدييرية. فالوظيفة الديمقراطية تتمثل في فتح المجال لجميع مكوناته في إبداء الرأي حول كل ما يهم الشأن العام الترابي، بإعتباره أنه ليس حكراً على الدولة وأجهزتها المركزية والخارجية، بل إن أطرافاً أخرى تساهم بصورة أو بأخرى في صياغته والتأثير فيه كالأحزاب السياسية، المنتخبين النسيج الجمعي، النقابات القطاع الخاص، المؤسسات الثقافية، ومن المجتمع المدني عموماً. ومن ثمة إنتاج قرار تشاركي يحظى بثقة الجميع مما يحقق مضمون التنمية الحديث، الذي يعني تفجير كل الطاقات الكامنة داخل مجتمع معين وتعبئتها وتطيرها وإستغلالها أفضل إستغلال من أجل البلورة الكاملة للفرد في المجتمع إقتصادياً، إجتماعياً، ثقافياً وسياسياً³²³. ومن هنا تكمن أهمية المقاربة التشاركية ذات البعد الديمقراطي في جعل الإنسان محور عملية التنمية، وتحقيق المساواة بين جميع الأفراد.

³²³ محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب- مقاربة في آليات إشراك المواطن في تديير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الاول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2014-2015، ص229.

الوظيفة التكوينية: حيث تؤدي إلى تدريب المواطنين للعمل سويا لحل مشكلات المجتمع، وفي نفس الوقت ممارسة ودعم التعاون بين مكونات المجتمع كإحدى متطلبات مداخل حل المشكلة، وهذا بدوره يقود المجتمع والمؤسسات التمثيلية إلى تحقيق التنمية مع الإنتمائية إلى المجتمع. مما يفضي إلى بلورة ثقافة حياة جماعية ورغبة حقيقية في الإلتزام العام، كما يمكن لها في نفس الوقت أن تقرب بين طموحات وإرادات الأفراد، وأن تعيد بناء الشعور بالكرمة عند أولئك اللذين يشعرون بأنفسهم مستبعدين غير نافعين وعاجزين³²⁴.

الوظيفة التدييرية: تربط بمفهوم التدبير التشاركي بإعتباره العملية التي تسعى إلى أهداف مأمولة وممكنة مشتركة تم تحديدها بتشارك عن طريق تنظيم معقلن للموارد المالية والبشرية وفق مناهج شفافة ومطبوطة، مدعمة بوسائل ناجعة في تحديد الأدوار والمسؤوليات لكل المتدخلين والمستهدفين في إعداد وتنظيم ومتابعة المشاريع التنموية³²⁵.

فالمقاربة التشاركية كمنهجية في تدبير الشأن العام الترابي ستساهم في توفير الأرضية الحقيقية لتشييد الديمقراطية التشاركية.

ب- **وظيفة المقاربة التواصلية في تدبير الشأن العام الترابي:** فهي أداة أساسية للإنتفاح على المجتمع المحلي، والتنظيم الداخلي للمجلس، بذلك فالتواصل هو اللبنة الأساسية لتحقيق وضمان تدبير تشاركي داخل المجال الترابي. وتبعاً لهذا فإن أساس تحسين صناعة القرار والقطيعة مع المبادئ المعتمدة على بنيات مركزية محددة مسبقاً تمارس أعمالها من الأعلى نحو الأسفل في مجالات متنوعة دون الإهتمام بأهمية التواصل العام بينها وبين المواطنين وكذا إبداع آليات التواصل مع الهيئات العاملة في المجتمع كالجمعيات التي تعد شريكا أساسيا لما تقوم به من أدوار تنموية بمختلف أبعادها في المجتمع³²⁶.
ليكون بذلك التواصل عنصرا أساسيا للمجالس المحلية عبر توضيح كافة المشاريع والمخططات التنموية للمواطن قصد خلق الإلتفاف حولها والمساهمة في تكريس الحكامة الترابية.

³²⁴ سعيد جفري، الحكامة وأحواتها -مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي-، الشركة الوطنية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 2010، ص 76.

³²⁵ حسن علوان، إشكالية بناء الثقافة المشاركة في الوطن العربي، سلسلة طريق المعرفة الطبعة الأولى بيروت، 2009، ص 154.

³²⁶ عبد حارسي، تعزيز مشاركة الجمعيات: رافعة للحكامة المحلية بالمغرب، دراسة أنجزت في إطار برنامج تقوية " منتدى بدائل المغرب" ص 35.

ثانيا: الرقي بالمجتمع المدني ضرورة لمساهمة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي

قد يجزم الجميع بالدور البارز والطلائعي للمجتمع المدني في تفعيل الحياة العامة وتخليقها، وكسب رهانات الشأن العام الترابي بالإنخراط الإيجابي ضمن كبرى القضايا، الشيء الذي يجعل من المؤسسات والتنظيمات المدنية محركا إستراتيجيا يعتبر التنمية من أولوياته. إن المجتمع المدني أصبح يشكل أحد الأركان الأساسية ضمن جهود حركة النسيج الجمعي، إذ أصبح معولا عليه حاضرا ومستقبلا من أجل المساهمة في قيادة المسيرة التنموية الشاملة وذلك جنبا إلى جنب مع مجهود الدولة وباقي القطاعات الأخرى، خصوصا وأن النسيج الجمعي أصبح قوة إقتراحية فاعلة ومنظمة تسهم في تفعيل التنمية الشاملة والمستدامة³²⁷.

وبالرغم من التجادبات التي طبعت ولازمت تطبع العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، فما هو مؤكد وثابت أن بعض مكونات المجتمع المدني قد لعبت أدوارا بارزة في تحريك العديد من الملفات الحقوقية وغير الحقوقية بالمغرب، كما قام ولا يزال يقوم بوظيفة أساسية ومهمة في مجال التنمية المحلية، إذ لا يخفى على أحد الدور الأساسي الذي لعبه المجتمع المدني في بلورة مقاربة عادلة للملف الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو إصلاح مدونة الأحوال الشخصية، في هذا السياق لا يفوتنا ذكر الأهمية التي اضطلع بها في تعديل هذه المدونة والطريقة التي ساهمت بها الجمعيات والمنظمات والهيئات الحقوقية، عن طريق وضع مذكرات إقتراحية في تعديل وتطوير مدونة الأسرة، حيث جاءت نتيجة فعل تشاركي. كما كان له دور في ترسيخ القيم المدنية والمواطنة الفاعلة والفعالة، من أجل ترسيخ قيم الديمقراطية في بلدنا وإنجاح شروط الإنتقال الديمقراطي. إضافة إلى هذا قد اضحت الجمعيات أداة مفصلية تلعب دورا مفصليا في تدارك الاعطاب والإخفاقات على مستوى سياسة الدولة فيما يخص المجال الإجتماعي وتفعيل البرامج الوطنية في تعميم الكهرباء والماء الصالح للشرب، وتطهير السائل ومحاربة الامية والمساهمة في تقديم المساعدات الإجتماعية والطبية³²⁸.

إن هيئات المجتمع المدني أصبح لها حضور قوي في مجتمعنا، كقوة لليقظة والإقتراح، وكفاعل في تعزيز وحماية القيم الديمقراطية، وقيم حقوق الإنسان، وقيم المساواة، والنهوض بحقوق المرأة، وكذا

³²⁷ عبد اللطيف بكور- حسنة كجي، الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، م س، ص 36.

³²⁸ الحناشي عبد اللطيف، محنة المجتمع المدني في الفضاء المغربي في الفضاء المغربي وحدود مساهمته في نشر قيم الديمقراطية، مجلة رهانات، العدد العدد 15، 2015، ص 11.

كفاعل أساسي في التنمية يكمل أو يدعم حسب الظروف، عمل السلطات العمومية في عدد من القطاعات التي لا توليها هذه السلطات ما يكفي من الأهمية أو تدبرها بشكل سيئ أو تتجاهلها، ولاسيما في مجالات الصحة والتعليم (محو الأمية وتعميم التمدرس) وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة، والتكفل بالأشخاص في وضعية صعبة، والطفولة المبكرة، والنهوض بحقوق المرأة وحقوق الإنسان بشكل عام.

وختاما إن الديمقراطية التشاركية ستمنح قيمة مضافة إلى تجربة المغرب في تدبير الشأن العام الترابي، بحيث ستمكن من الانتقال، من التدبير المبني على مصالح وهواجس سياسية، إلى تدبير تشاركي يؤسس لواقع قانوني جديد ضمن مفهوم للديمقراطية التشاركية، الذي برز بحدة في الخطاب السياسي الرسمي، مما سيدفع المواطن والمجتمع المدني إلى متابعة الشأن العام الترابي، ومراقبة تنزيل السياسات العمومية الترابية، وبالتالي المساهمة في خلق بديل مفترض لواقع اللامشاركة والعزوف.

وهذا لكون المجتمع يعتبر مؤسسة ونواة صلبة لإنتاج الفكر البشري القادر على المشاركة في بناء ثقافة تساهم بالقسط الوافر في الرفع من المردودية في إطار مشروع يقتضي طرح أسئلة واضحة حول صيغ تدبير الأزمات والإستفادة من تراكم الأخطاء من خلا رؤية شمولية واضحة، ليتضح في النهاية موطن الداء والخلل، إن كان أزمة هوية، أم مجردة مسألة تدبير.

اللامركزية الإدارية ودوره في تفعيل الجهوية المتقدمة:

دراسة في ضوء ميثاق اللامركزية

Administrative decentralization and his role in Implementation of advanced regionalism:A study in view of the Decentralization Charter

عادل لشكر Lachgar Adil

باحث بسلك الدكتوراه شعبة القانون العام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة القاضي عياض

youseflachgar97@gmail.com

ملخص

يعتبر اللامركزية الإدارية لازمة أساسية لورش الجهوية المتقدمة، إذ بدون مؤسسات اللامركزية الإدارية لا يمكن الحديث عن تطبيق وتفعيل الجهوية المتقدمة، إذ يعتبر حلقة وصل بين الإدارة المركزية (المركزية الإدارية)، وبين اللامركزية الإدارية بمختلف تقسيماتها (جهات، عمالات وأقاليم، جماعات حضرية وقروية). وقد جعلت الممارسة العملية- بحكم طبيعة النظامين المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية- من نظام اللامركزية الإدارية أكثر ارتباطا بالإدارة المركزية منه إلى نظام اللامركزية الإدارية، رغم وجود آلية التنسيق بين المصالح اللامركزية الممنوحة لوالي الجهة، إلا أنها تظل منحصرة ومتعلقة بسياسة الإدارة المركزية على المستوى الترابي.

إن صدور مرسوم 20 أكتوبر 1993، ومرسوم 2 دجنبر 2005 في شأن اللامركزية الإدارية وتضمينها لمقتضيات تتعلق بنقل الاختصاصات من المركز إلى المستوى المحلي، وتنصيبهما على منح المصالح اللامركزية اختصاصات تقريرية، وإحداهما لبعض المؤسسات التي ستسهر على تفعيل اللامركزية الإدارية (اللجنة الدائمة للامركزية الإدارية، لجنة الهياكل الإدارية واللامركزية الإداري). إلا أن الممارسة أثبتت عدم تطبيق مقتضيات هاذين المرسومين، وظلت العلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية خاضعة لتقنية التفويض (خاصة التفويض في التوقيع، تفويض الاختصاص)، حتى أن بعض مقتضيات مرسوم 2 دجنبر 2005 (التصاميم المدرجة للامركزية الإدارية)، والتي تضمنت منح المصالح اللامركزية اختصاصات تقريرية، لم يبادر أي قطاع وزاري إلى وضعها وظلت حبرا على ورق. لم يأتي هذا الميثاق بأي جديد يذكر باستثناء ما يتعلق بإحداث تمثيلات إدارية على المستوى الجهوي وتمثيلات على المستوى الإقليمي، فإنه جاء بنفس المقتضيات التي تضمنها مرسوم 2 دجنبر 2005 (التصاميم المديرية، اللجنة الوزارية للامركزية الإدارية)، ولم يتضمن أي مقتضى أو آلية قانونية بوجهها يمكن للمصالح اللامركزية ممارسة اختصاصات تقريرية، بحيث أنه وطبقا لمقتضيات هذا الميثاق ستظل اختصاصات المصالح اللامركزية اختصاصات تنفيذية، وهو ما يجعل هذه المصالح مرتبطة أكثر بالمركز أكثر منه بهيئات اللامركزية الإدارية (بشقيها الترابي والمرفقي).

إن صدور ميثاق اللامركزية الإدارية في صيغة مرسوم، وبهذه المقتضيات التي لم تمنح للمصالح اللامركزية اختصاصات تقريرية يمكن أن يعيد تجربة مرسوم 02 دجنبر 2005، حتى وإن كان الميثاق قد ورد بصيغة الإلزام فإن قوته القانونية يمكن أن تكون مثار نقاش. وعليه لا يمكن تفعيل الجهة المتقدمة في ظل عدم منح المصالح اللامركزية اختصاصات تقريرية.

الكلمات المفتاحية: keywords

Administrative decentralization	:	اللامركزية الإدارية
Advanced regionalism	:	الجهوية المتقدمة
Decentralization Charter	:	ميثاق اللامركزية الإدارية
organic law of the régions	:	القانون التنظيمي للجهات

مقدمة :

اكتسى مفهوم اللاتركيز الإداري بعد الإستقلال، لا تركيزا للسلطة أكثر مما كان لا تركيزا للإدارة بمعناها المرفقي، من أجل حماية النظام العام، ونشر الأمن وبسط سيادة الدولة على مجموع التراب الوطني. غير أن الظروف³²⁹ التي مر منها المغرب بعد الاستقلال ساهمت في إبطاء مسلسل اللاتركيز الإداري، وفي صدور أول مرسوم بتاريخ 20 أكتوبر 1993³³⁰ يعنى باللاتمركز الإداري.

وقد أبان هذا المرسوم عن نقائص كثيرة، و لم يرقى إلى المستوى المطلوب، بحيث لم تكن له من الناحية القانونية، القوة الملزمة اتجاه المخاطبين بأحكامه، وهوما ساهم في إقرار مرسوم جديد في شأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري بتاريخ 2 دجنبر 2005³³¹.

هذا المرسوم هو الآخر أبان عن عدم قدرته على معالجة المشاكل التي يتخبط فيها اللاتمركز الإداري³³²، وظلت مقتضياته حبيسة النص القانوني، ولم تجد طريقها إلى التطبيق على أرض الواقع بحكم طبيعة العلاقة التي تربط الإدارة المركزية بمصالحها اللامركزية.

بعد ذلك ستشير العديد من الخطب الملكية³³³، وتقرير اللجنة الاستشارية³³⁴ حول الجهوية إلى موضوع اللاتمركز الإداري باعتباره نظاما لا يمكن الاستغناء عنه بالنسبة للدول البسيطة الموحدة.

وقد أشار القانون التنظيمي للجهات بدوره للاتمركز الإداري خاصة ما يتعلق باللجنة التقنية الجهوية³³⁵، التي تشكل أداة للتنسيق بين المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي.

³²⁹ خاصة ما يتعلق بحالة الاستثناء، وصدور ظهير 16 يونيو 1971 المحدد للمناطق، و الإجراءات التقشفية التي اتخذها المغرب خلال الثمانينات، وعجز الجماعات المحلية عن القيام بدور فعال في مجال التنمية المحلية دون مساعدة الدولة من خلال مصالحها اللامركزية.
³³⁰ مرسوم رقم 2.93.625 جريدة رسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993 بشأن اللاتركيز الإداري.
³³¹ مرسوم رقم 2.05.1369 جريدة رسمية عدد 5386 بتاريخ 12 يناير 2006، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري.

³³² المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، سلسلة دراسات، عدد 97-98، مارس-يونيو 2011، ص ، ص 115، 116، 117.

³³³ من ذلك الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الإستشارية للجهوية.
³³⁴ ومن جهته أشار تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية إلى ورش اللاتمركز الإداري والعراقيل التي تواجهه واقترح ضمن تدابير المواكبة المدرجة في آخر الكتاب الأول، أن توضع آلية للتنبع والتقييم الدوري لمسار اللاتمركز في علاقته بمساري اللامركزية القطاعية والجهوية المتقدمة.

³³⁵ المادة 232 من الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

سيتم الاعتراف بالجهة من طرف دستور 9 أكتوبر 1992 كجماعة محلية بموجب الفصل 94، وهو الأمر الذي تم تعزيزه بصدور دستور 13 شتنبر 1996 الذي بدوره سيصنف الجهة ضمن الجماعات المحلية بموجب الفصل 100.

من هذا المنطلق شرع في وضع مشروع قانون منظم للجهة تجلى من خلال إصدار القانون 47.96³³⁶، باعتباره القانون الذي وضع أسس الجهوية بالمغرب باعتبارها جهوية ناشئة. وهو الأمر الذي عجل بتزايد الاهتمام بالتنظيم الجهوي للرقى به من مستوى جهوية ناشئة إلى مستوى جهوية متقدمة من خلال الخطب الملكية³³⁷، والمناظرات الوطنية (المناظرة الوطنية السابعة)، ودستور 2011 (الباب التاسع)، وتقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية.

وعلى هذا الأساس يقوم اللاتمركز الإداري على الاعتراف لبعض موظفي الوزارة بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبت فيها نهائيا دون الرجوع إلى الوزير المختص³³⁸.

أما الجهوية المتقدمة فيعرفها الأستاذ حسن وزاني شاهدي بكونها "ذلك الإجراء المتخذ داخل الدولة ومن طرف الدولة بغية وضع نسق ترابي جهوي للمؤسسات والاختصاصات التي يمكن أن تكون لا ممرضة أو لامركزية"³³⁹.

ويكتسي اللاتمركز الإداري في علاقته بالجهوية المتقدمة أهميته انطلاقا كونه ذلك الخيط الرابط، الذي يربط الإدارة المركزية بالهيئات اللامركزية، وحلقة وصل لا يمكن الاستغناء عنه بالنسبة للدول البسيطة الموحدة التي تسعى إلى الحفاظ على وحدتها الترابية.

انطلاقا مما سبق نطرح التساؤل التالي: إلى أي حد يستطيع ميثاق اللاتمركز الإداري بمؤسساته المختلفة أن يساهم في تفعيل الجهوية المتقدمة؟

ومن خلاله نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

³³⁶ الظهير الشريف رقم 1-97-84 الصادر في 2 أبريل 1997، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.
³³⁷ جاء الخطاب الملكي ل3 يناير 2010 بمجموعة من المقترحات ذات الصلة بالجهوية المتقدمة، إذ تضمن توصيات موجهة للجنة الاستشارية، من بينها انتهاج اللاتمركز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل، نظرا للطابع البسيط للدولة المغربية كدولة موحدة تسعى منذ حصولها على الاستقلال إلى الحفاظ على تواجدها على جميع المستويات الترابية للتنظيم الإداري المحلي.

³³⁸ محمد المرغيني، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، مطبوعات دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط، 1987، ص.73.
³³⁹ Hassan OUZZANI CHAHDI، « La régionalisation et la déconcentration », REMALD, série « thèmes actuels », 1996,p.

■ ماهي اختصاصات المصالح اللاممركزة في ضوء ميثاق اللاتمرکز ودورها في تفعيل الجهوية المتقدمة؟

■ ماهي اختصاصات الوالي ذات الصلة بتفعيل الجهوية المتقدمة على ضوء القانون التنظيمي للجهات؟

■ ماهي الاختصاصات المركزية على ضوء ميثاق اللاتمرکز؟

■ ماهي الاختصاصات المصالح اللاممركزة في ضوء ميثاق اللاتمرکز؟ وهل أعطيت للمصالح اللاممركزة اختصاصات تقريرية بموجب ميثاق اللاتمرکز؟

■ ماهي علاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي؟

■ ماهي الآليات المؤسسية للاتمرکز الإداري؟ وهل تكرس بالفعل مفهوم اللاتمرکز في معناه الحقيقي؟

ولإجابة عن هذه الأسئلة، سنتناول اختصاصات المصالح اللاممركزة في ضوء ميثاق اللاتمرکز ودورها في تفعيل الجهوية المتقدمة في مطلب أول، والآليات المؤسسية للاتمرکز الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: اختصاصات المصالح اللامركزية في ضوء ميثاق اللاتمرکز.

أعطى المشرع للوالي بموجب القانون التنظيمي للجهات مجموعة من الاختصاصات ذات الصلة بتفعيل الجهوية المتقدمة، خاصة تلك المتعلقة بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية (فقرة أولى)، التي تم منحها مجموعة من الاختصاصات التنفيذية بموجب ميثاق اللاتمرکز الإداري، إلا أن تفعيل نظام اللاتمرکز الإداري يقتضي منح هذه المصالح اختصاصات تقريرية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: تفعيل الجهوية المتقدمة من خلال اختصاصات الوالي.

يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة 6 سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها في تراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي وتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة الترابية³⁴⁰.

كما أن الوالي باعتباره منسقا لأنشطة المصالح اللامركزية سيقوم بدور كبير على مستوى إعداد برنامج التنمية الجهوية، وكذلك على مستوى تفعيل وإنجاز الأعمال التنموية المقرر برمجتها، نظرا للخبرة والتجربة والطابع التقني لهذه المصالح اللامركزية التي يشرف عليها، ولأنها كذلك معنية بالمساهمة في إعداد وتنفيذ هذا البرنامج.

ويستمد الوالي هذه السلطة المتعلقة بالتنسيق معه فيما يخص برنامج التنمية الجهوية انطلاقا من كون برنامج التنمية الجهوية يجب أن يراعي التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية، باعتبار الوالي هو ممثل السلطة المركزية في الجهة ويسهر على تأمين تطبيق القوانين، ومنسق أنشطة المصالح اللامركزية.

ولأن تفعيل هذا البرنامج عند الاقتضاء سيتم بشكل تعاقدى بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين، فإن الوالي سيلعب دورا في إطار تنفيذ هذا العقد باعتباره يمثل الدولة في الجماعات الترابية.

³⁴⁰ المادة 83 القانون التنظيمي للجهات 111.14. (للإشارة فإن برنامج التنمية الجهوية، قد حل محل مخطط التنمية الجهوية الذي كان بمثابة آلية لتشخيص الحاجيات والإمكانيات وتحديد الأولويات وتقييم الموارد والنفقات التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى مع الأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع).

كما يساعد الوالي رئيس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني³⁴¹ ، الذي نصت عليه المادة 7 من ظهير 8 أبريل 1997³⁴² المتعلق بالتنظيم الجهوي³⁴³ .

تتمحور أهداف التصميم الجهوي لإعداد التراب، حول تحقيق التوافق بين الدولة والجهة فيما تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية³⁴⁴ . وبالتالي يستمد الوالي هذا الاختصاص -المتعلق بمساعدة رئيس المجلس الجهوي في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب- من كونه حلقة وصل بين الدولة والجهة.

وفي الجانب التنموي، تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية إلى والي الجهة داخل أجل 15 يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات³⁴⁵ . وتكمن الغاية من هذه العملية في الرقابة التي تمارسها الدولة على الأموال العامة. ذلك أن الفقرة الثالثة من المادة 146 من القانون التنظيمي للجهات أشارت إلى أنه لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن 34%، وفي جميع الأحوال يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام.

يمكن لرئيس الحكومة باعتباره أمرا بقبض مداخل و صرف نفقات صندوق التأهيل الاجتماعي أن يعين ولاية الجهات أمرين مساعدين بقبض مداخل هذا الصندوق و صرف نفقاته وفق الإجراءات المقررة في النصوص التنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العمومية³⁴⁶ .

إن إعطاء الوالي صفة أمر بالصرف مساعد يهدف إلى تعويض صفة الأمر بصرف نفقات الجهة

³⁴¹ المادة 88 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

³⁴² نصت المادة 7 من ظهير 8 أبريل 1997 على أن " المجلس الجهوي يمارس داخل حدود الدائرة الترابية للجهة ووفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل مجموعة من الاختصاصات من بينها:
- إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب ووفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني، ويحيل المجلس الجهوي هذا التصميم إلى اللجنة الوزارية لتهيئة التراب قصد المصادقة عليه.

³⁴³ وللإشارة فإن التصاميم الجهوية لإعداد التراب قد حلت محل تصميم التنمية و الهيئة الجهوية المعروفة اختصارا ب (SDAR)، هذا الأخير كان قد نص عليه المخطط الخماسي السابع (1981-1985)، إكطار لتنمية الجهات الاقتصادية، والذي لم يكن إلا امتدادا لتصاميم التنمية والتهيئة، وضع ليحدد أبعاد التدخل الجهوي بصفة أكثر وضوحا خاصة بعد إنشاء الجهات الاقتصادية السبع بموجب ظهير 16 يونيو 1971 (رشيد لبر، إعداد التراب الوطني وهران التنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق عين الشق، السنة الجامعية 2002، ص. 98).

³⁴⁴ المادة 89 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

³⁴⁵ المادة 146 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

³⁴⁶ المادة 130 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

وقبض مداخلها التي كان يمنحها إياه القانون 47.96، لإحداث توازن بين السلطة المالية للوالية والسلطة

المالية لرئيس الجهة.

الفقرة الثانية: اختصاصات المصالح اللامركزية في ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري

تنقسم اختصاصات المصالح اللامركزية³⁴⁷ على الصعيد الجهوي إلى اختصاصات المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الجهوي(1)، واختصاصات المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي(2).

أولاً: اختصاصات المصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي³⁴⁸.

تتمثل هذا المصالح في تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف³⁴⁹. وتتولى هذه المصالح على المستوى الجهوي مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، وتنفيذ السياسات العمومية، والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة، كما تتولى القيام بالمهام التالية:

- السهر على التفعيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالقطاعات الوزارية التابعة لها ؛

- السهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ؛

- السهر على إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة في حدود الاختصاصات الموكولة لها ؛

³⁴⁷ المصالح اللامركزية للدولة : التمثيلات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، كيفما كان شكل تنظيم هذه التمثيلات أو البنيات، وأيا كانت مسمياتها(المادة 4 من المرسوم رقم من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، ج.ر، عدد 6738 بتاريخ 27 ديسمبر 2018).

³⁴⁸ المادة 15 من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.
³⁴⁹ المادة 9 المرسوم رقم من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري).

- تأمين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها، والعمل على ضمان استمراريتها؛

- الإسهام في إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري المتعلقة بها، والعمل على تنفيذها؛
- تأطير وتوجيه عمل المصالح اللامركزية الإقليمية التابعة لها، وضمان حسن سيرها، ومراقبة أنشطتها؛

- تقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء، وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي، والعمل من أجل ضمان التقائيتها وتجانسها وتناسقها؛

- تقديم مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات المتعلقة بها ورفعها إلى السلطات الحكومية التابعة لها؛

- السهر على إعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها؛

- اتخاذ جميع التدابير الكفيلة بضمان تعاضد الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها؛

- إعداد مشاريع تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بمختلف المصالح التابعة لها على مستوى الجهة.

ثانياً: اختصاصات المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي

تنقسم اختصاصات المصالح اللامركزية إلى اختصاصات تنفيذية، وهي الاختصاصات الأصلية لهذه المصالح بحكم النظام الإداري الذي تخضع له وهو نظام المركزية الإدارية(أ)، واختصاصات تقريرية لم تمنح بعد لهذه المصالح باستثناء ما يتعلق بالتنصيب عليها في التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري(ب).

1- الاختصاصات التنفيذية للمصالح اللامركزية

يبدو من خلال مقارنة الاختصاصات التنفيذية الواردة في مرسوم 2 دجنبر 2005 بما جاء في ميثاق اللاتمرکز الإداري، أنه لم يطرأ أي تغيير على الاختصاصات التنفيذية للمصالح اللامركزية³⁵⁰، بحيث أنه

³⁵⁰ تضطلع المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي، طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، بالمهام التالية :
- ممارسة الاختصاصات المسندة إليها بموجب النصوص الجاري بها العمل، فيما يخص الأنشطة والخدمات التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها؛

- تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية التابعة لها، والمبلغة إليها عن طريق رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية؛
- إنجاز البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الاختصاصات الموكولة إليه؛

مما جاء في مضمون الميثاق، أن المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي، طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تضطلع بالمهام التالية :

- تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية التابعة لها، والمبلغة إليها عن طريق رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية. وهو نفس الأمر الذي كان واردا في مرسوم 2 دجنبر 2005. حيث جاء في المرسوم أنه:

- تكلف المديرات الجهوية والمديريات الإقليمية والمصالح المكونة لها بتنفيذ جميع المقررات والتوجيهات الصادرة عن السلطة المركزية³⁵¹.

وعليه تمارس المصالح اللامركزية اختصاصاتها التنفيذية من خلال التفويضات التي يقوم بها رؤساء القطاعات الوزارية إلى رؤساء المصالح اللامركزية. إلا أن هذا التفويض اقتصر فقط على تفويض الإمضاء دون أن يشير النص إلى تفويض الاختصاص، وإن كانت المادة الرابعة من مرسوم 2 دجنبر 2005 قد أشارت إلى مسألة تفويض مسؤولية اتخاذ القرارات الإدارية الفردية، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى إعطاء المصالح اللامركزية اختصاصات تقريرية، وهو نفس الأمر بالنسبة لمرسوم 20 أكتوبر 1993، حيث ظلت اختصاصات المصالح اللامركزية مجرد اختصاصات تنفيذية، وإن كان مرسوم 2 دجنبر 2005 قد جاء ببعض الآليات المؤسسية مثل (لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللامركزية)، وبعض الآليات التطبيقية مثل (التصاميم المديرية للامركز الإداري). إلا أن الملاحظ أن هذه المصالح لم تنعم باختصاصات تقريرية. وقد كانت الآمال معقودة على مرسوم 2 دجنبر 2005 لإخراج مسلسل اللامركز الإداري من مجموعة من المشاكل التي كان يتخبط فيها.

2- الاختصاصات التقريرية للمصالح اللامركزية

يقصد بالاختصاص التقريري ألا تقتصر المصالح اللامركزية على تنفيذ الأوامر والتوجيهات والتعليمات، والقرارات المركزية من خلال قرارات تنظيمية وأخرى فردية. وإنما أن تقوم هذه المصالح الترابية المحلية بأدوار مهمة في مجال التنمية الجهوية والمحلية حتى تشكل دعما وسندا حقيقيا للمجالس المحلية على رأسها المجالس الجهوية. لذلك ينبغي أن يسند للمصالح اللامركزية اختصاصا عاما محليا.

-إنجاز البرامج والمشروعات المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الاختصاصات الموكولة إليها (المادة 16 من المرسوم رقم 17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري. من ميثاق اللامركز الإداري).

³⁵¹ المادة 4 من مرسوم 2 دجنبر 2005.

وبالنظر إلى العلاقة التي تربط الإدارة المركزية بمصالحها اللامركزية، والتي يطبعها التحكم والسلطة الرئاسية، ونظرا لكون هذه المصالح لا تتمتع بالشخصية المعنوية، لا يمكن تصور العمل بمبدأ التفرغ لتوزيع الاختصاصات بين المستوى المركزي والمستوى اللامركز. فإذا قمنا بإسقاط هندسة اختصاصات الجماعات الترابية في إطار مبدأ التفرغ على المصالح اللامركزية، ستصبح اختصاصات المصالح اللامركزية كالتالي: اختصاصات ذاتية،

- اختصاصات منقولة من الإدارة المركزية؛

- اختصاصات مشتركة مع الإدارة المركزية.

فالمصالح اللامركزية كما أشرنا سابقا لا تتوفر على الشخصية المعنوية، وبالتالي لا تتوفر على الاستقلال المالي والإداري. فكيف يمكن لها أن تمارس اختصاصاتها الذاتية؟ خاصة وأن ممارسة هذه الاختصاصات يتطلب وجود موارد ذاتية. هذا دون أن ننسى أن هذه الاختصاصات هي أصلا غير موجودة، وحتى إذا كانت موجودة فهي ستبقى اختصاصات تنفيذية.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات المنقولة، فهي تتطلب تحويل الاعتمادات اللازمة لممارستها، مما يستدعي أو يتطلب منح هذه المصالح صفة الشخصية المعنوية.

أما فيما يخص الاختصاصات المشتركة، فلا يوجد أي أساس ستمارس عليه. فلا يمكن تصور عقد بين طرفين ينتميان لنفس النظام وهو نظام المركزية. هذا دون أن ننسى أن الطبيعة البيروقراطية للإدارة المركزية لم ترق بعد إلى مستوى التعامل بأسلوب بالتعاقد مع المصالح اللامركزية.

الفقرة الثالثة: علاقات المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات

والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي.

طبقا لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، يقوم ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، ويسهرون على حسن سيرها. ومن أجل ذلك، يشرف الولاية والعمال على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى، ويسهرون على ضمان التقائتها وانسجامها وتناسقها.

كما يعهد إليهم، كل في دائرة اختصاصه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها وللالتزامات الملقاة على عاتقها، وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة.

ويمكن للوالي أو العامل، حسب الحالة، إبرام اتفاقيات وعقود بخصوص البرامج والمشاريع المدرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها تكون هذه البرامج والمشاريع المذكورة موضوع اتفاقيات أو عقود تبرم بين الأطراف المعنية.

يسهر الولاة والعمال، بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية، كل في دائرة اختصاصه، على اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية للاتمرکز الإداري

حلت اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري محل لجنة تنظيم الهياكل الإدارية المحدثة لدى السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة المنصوص عليها في المادة 11 من مرسوم 2 دجنبر 2005 ، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمرکز الإداري (فقرة أولى) التي تتولى المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري(فقرة ثانية) على أن الكتابة العامة للشؤون الجهوية تساعد الوالي في ممارسة اختصاصاته المتعلقة بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية (فقرة ثالثة) كما أن لجنة التنسيق الجهوية هي الأخرى تساعد الوالي في القيام بدور تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية(فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري

تحدث لدى رئيس الحكومة لجنة وزارية للاتمرکز الإداري تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمرکز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها.

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

- اقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم ؛

- الدراسة والمصادقة على اقتراحات إحداث التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة المتقدمة من قبل السلطات الحكومية المعنية أو من قبل والي الجهة المعني؛

- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية أداء المصالح اللامركزية للدولة ونجاحتها؛

- المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري؛

- تقييم سياسة اللاتمرکز الإداري ونتائجها، واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها.

كما أنه يتعين على جميع السلطات الحكومية موافاة اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، قبل نهاية كل سنة، بتقرير مفصل يتضمن المعطيات التالية:

- الاختصاصات التي تم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها خلال السنة الجارية؛

- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها برسم السنة أو السنوات

المالية؛

- جدول بياني حول توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للدولة التابعة

لها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛

- التدابير المقترحة لتعزيز سياسة اللاتمرکز الإداري، عند الاقتضاء³⁵².

الفقرة الثانية: التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري

تقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديريةية للاتمرکز الإداري خاصة بمصالحها اللامركزية، و تحدد التصاميم المذكورة على وجه الخصوص مع مراعاة طبيعة وخصوصيات كل قطاع وزاري على حدى الجوانب التالية:

- الاختصاصات، ولاسيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة، وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض؛

- الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللامركزية للدولة من ممارسة الاختصاصات الموكولة

إلها؛

³⁵² الباب السابع من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

- الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف :

- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية³⁵³.

كما يتعين على جميع السلطات الحكومية موافاة اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، قبل نهاية كل سنة، بتقرير مفصل يتضمن المعطيات التالية :

- الاختصاصات التي تم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها خلال السنة الجارية :

- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها برسم السنة أو السنوات الموالية؛

- جدول بياني حول توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للدولة التابعة لها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛

- التدابير المقترحة لتعزيز سياسة اللاتمرکز الإداري، عند الاقتضاء³⁵⁴.

الملاحظ بخصوص هذه المادة أنها جاءت بصيغة الإلزام "يتعين..."، وهو ما سيعطي هذا الميثاق قوة ملزمة اتجاه المخاطبين بأحكامه، والتي نعتبرها من جهتنا ألية متقدمة لأنها ستساهم في منح المصالح اللامركزية ما يشبه خارطة الطريق، كما ستمنحها نوعا من شبه الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها اتجاه الإدارة المركزية.

والملاحظ بخصوص هذه التصاميم أنه لم يبادر أي قطاع وزاري إلى وضع هذه التصاميم وبقيت حبرا على ورق. فالمادة العاشرة من مرسوم 2 دجنبر 2005 لم توضع بصيغة الإلزام " يوجه رؤساء القطاعات الوزارية..."، وإن كانت قد أشارت إلى أنه يتعين إنجاز هذه التصاميم خلال مدة تتراوح بين

³⁵³ يحدد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري بموجب نص تنظيمي يتخذ داخل أجل لا يتعدى ثلاثين يوما من تاريخ نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية (المادة 22 من ميثاق اللاتمرکز الإداري)، كما يتم إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ دخول النص التنظيمي (ميثاق اللاتمرکز الإداري) حيز التنفيذ. وتحدد مدة سريانها في ثلاث سنوات، على أن يتم تقييم تنفيذها وتحسينها سنويا داخل نفس الأجل. يتم تنزيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري على المستوى الجهوي في إطار تعاقد بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية.

³⁵⁴ المادة 39 من المرسوم رقم 17-618-2 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

سنتين وخمس سنوات. بمعنى أنه يمكن لرؤساء القطاعات الوزارية وضع هذه التصاميم، كما يمكنهم ألا يضعوا هذه التصاميم طالما لا يوجد أي مقتضى يلزمها بوضع هذه التصاميم.

الفقرة الثالثة: الكتابة العامة للشؤون الجهوية

يتولى الكاتب العام للشؤون الجهوية القيام بالمهام التالية:

أعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة اختصاصاته المتعلقة بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية؛

- تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهرة على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛

- إعداد تقارير دورية، ترفع إلى اللجنة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية والمؤسسات والهيئات العاملة بالجهة؛

- إعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة، إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

الفقرة الرابعة: اللجنة الجهوية للتنسيق

من أجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة، والسهرة على حسن سيرها، تحدث لديه وتحت رئاسته لجنة جهوية تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق"³⁵⁵، وهو الأمر

³⁵⁵ العمل على انسجام والتفانية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي؛

- العمل على تحقيق الانسجام والاتقافية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية؛

- العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح المذكورة؛

- إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛

- إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات، وتقارير نجاعة الأداء القطاعية، وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية، وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛

- إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛

الذي نصت عليه المادة 232 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 بإحداث لجنة تقنية جهوية يرأسها والي الجهة وتتألف من رئيس مجلس الجهة، وعمال العمالات والأقاليم، ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل 5 جماعات، وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة.

يظل اللاتمركز الإداري حلقة أساسية في مسلسل تفعيل الجهوية المتقدمة، إذ بمؤسساته المختلفة، من ولاية وعمال وقواد وباشوات ومصالح لاممركزة، يعد نظاما لا غنى عنه لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة، وإن كانت المراسيم السابقة على صدور ميثاق اللاتمركز، لم تعطي نتائج ملموسة على مستوى تفعيل سياسة اللاتمركز، بالنظر إلى طبيعة نظام المركزية الإدارية والذي لا يسمح بمنح المصالح اللاممركزة اختصاصات تقريرية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من النظام الإداري نفسه، وكذلك بالنظر إلى الممارسة العملية التي أظهرت العديد من النقائص في نظام اللاتمركز الإداري.

إلا أن هذه المراسيم السابقة على اعتماد المرسوم بمثابة ميثاق اللاتمركز الإداري كانت بمثابة القاعدة المرجعية، إذ أن بعض مقتضيات الميثاق قد تم نسخها من مرسوم 02 دجنبر 2005، ولم يأتي الميثاق بأي جديد يذكر سوى ما يتعلق بإحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزارين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف، و تمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها .

وما دمنا نتحدث عن التمثيلات فإننا لا زلنا بعدين عن منح المصالح اللاممركزة اختصاصات تقريرية ما دامت هذه المصالح لا تتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وبالتالي تعطيل مسلسل تفعيل الجهوية المتقدمة.

-
- مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، واقتراح التدابير الكفيلة بتدليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها ؛
 - تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي في ضوء تقارير الكتابة العامة للشؤون الجهوية وإنجاز تقييمات مرحلية لمستوى تنفيذها ؛
 - اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى الجهة من قبل مصالح الدولة اللاممركزة ؛
 - إبداء الرأي بشأن عقود برامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لاسيما الجهة ؛
 - دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها إليها والي الجهة والتي تندرج في مجال اختصاصها ؛
 - المصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة واقتراحاتها بشأن تعزيز اللاتمركز الإداري ورفع من نجاعة وفعالية أداء المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي(المادة 30 من المرسوم رقم 17-618-2 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

التقائية السياسات العمومية الترابية وميثاق للاتمركز الإداري

عدي البشير

باحث في القانون العام والعلوم السياسية بجامعة ابن زهر أكادير.

تعتبر الالتقائية 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 الالتقائية من بعد معرفي يركز على كيفية صياغة المشكلات العمومية³⁵⁶ ثم بعد معياري يتعلق بكل ما هو قانوني وبعد مؤسساتي ثم بعد إجرائي. لتكون الالتقائية 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 محدد لتتحقق الالتقائية في السياسات العمومية³⁵⁷. فالالتقائية تسعى الى 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 اجل ترشيد جيد لاستغلال الموارد واستغلال أمثل للمالية العمومية والزمن والطاقة.

فقد ظهرت الالتقائية 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 لانتقاد السياسات العامة المنتهجة من طرف الحكومات من قبل البنك الدولي؛ كسياسة 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

356- تعبر المشاكل العمومية عن وضعيات غير مرغوب فيها، وتصبح مشاكل عمومية عبر صيرورة الانتقال من مشكل خاص الى مشكل جماعي تم مشكل عمومي عبر عملية التسييس وطرحه للنقاش العمومي في الفضاء العمومي من اجل اتخاذ قرار يسعى الى القضاء عليه، هذا القرار الذي يتخذ بناء على موازين القوى و استراتيجيات الفاعلين ثم عنصر توافق المرجعيات بين السلطة المتخذة القرار و الفئات المتضررة من المشكل.

357 - Convergence : Patrick Hassenteufel Dans Dictionnaire des politiques publiques (2010), pages 180 à 188.

والخيارات والبدائل. وهي عملية مفاضلة بين مجموعة من المتطلبات التنموية تتفاوت حسب أهميتها في الزمان والمكان. وهنا أيضا نلجأ لطرح عدة أسئلة منهجية في تحديد الإنفاق والتمويل وإعداد البرامج والخطط والاستراتيجيات³⁵⁸.

فالالتقائية تحيل إلى نوع من التسويات أو التراضي أو التنازلات من هذه الجهة أو تلك من أجل تفادي التنزع بين مختلف القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل داخل الفضاء العمومي عبر مختلف التدخلات لحل المشكلات العمومية أو لتغيير الوضعيات الغير مرغوب فيها، فلكل فاعل عمومي أجندة وأهداف على مستوى قطاعي أو جهوي محددة، تتقاطع مع أهداف فاعل ترابي آخر لتتحقق الالتقائية عبر جدلية الاعتماد المتبادل.

جاء سياق النقاش حول الالتقائية في ظل تزايد وتشابك المصالح الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مع بداية السبعينيات إلى نهاية ارتباط السياسات العامة بالسلطة المركزية بشكل مطلق، فأزمة دولة الرعاية L'État providence مهدت لنهج انفتاح اضطراري انبثقت من خلاله أنماط جديدة للتدبير العمومي باشتراك فاعلين جدد في صياغة السياسات العامة. وفي هذا السياق تم التسريع من وتيرة خصوصية المنشآت العمومية وإشراك القطاع الخاص كقوة تنظيمية وضبطية قادرة على تدبير المرافق المخصصة بشكل عقلاني إلا أن استحضر البعد الترابي أمام هذه المتغيرات كان القاسم المشترك لمختلف الدول المعاصرة، حيث فسح المجال أمام المبادرات المحلية كشريك أساسي للدولة بعدما عرفت هذه الأخيرة إكراهات مالية متزايدة انعكست سلبا على قدرتها التوزيعية من جهة، وبعدها برهنت سياسة مركزة القرار الاقتصادي والتطويري عن عدم فعاليتها من جهة أخرى.

والمغرب لا يكاد يخرج عن هذه القاعدة منذ تبنيه الميثاق الجماعي الصادر في 30 شتنبر 1976 كاستجابة لضرورة تأسيس الأرضية المناسبة لتنمية متوازنة ومستدامة تتم عبر إعادة هيكلة السياسات العامة، واستمر تعزيز ذلك باستبدال المحلي بالترابي في دستور 2011، ومع القوانين التنظيمية الجديدة.

وتتعدد الالتقائية عند الحديث عن السياسات العمومية الترابية حيث يلتقي في تدبيرها المعين و المنتخب، والقطاع الخاص والفاعل المدني و المواطن³⁵⁹، ليصعد دور الترابي في تدبير النشاط العمومي

³⁵⁸ - Bruno Jobert, Pierre Muller. L'État en action : Politique publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, 1987, p : 143.

ليمكننا القول بأن السياسات العامة الترابية هي "سياسة إقليم تدار بتحريك وتحت مسؤولية جماعة محلية أو إقليمية أو مجموعة منها تلتقي بشكل تعاقدي"³⁶⁰. فتبعاً لهذا ظلت السياسة الترابية تعاني من مفارقة، اقترنت أولاً بالرهانات التي عكستها خطابات الفاعلين السياسيين والداعية إلى تطعيم الترابي بإمكانية اتخاذ القرار، ثم اقترنت ثانياً بواقع الممارسة والمجسد لسياسة ضبط المجال³⁶¹.

فالسياسات العامة الترابية ارتبط ظهورها وتطورها بإعادة اكتشاف الترابي والوعي بمحدودية المقرب القطاعي في معالجة المشاكل الاجتماعية وبناء المشاريع التنموية. إذ أعتبر تبني اللامركزية في فرنسا بمثابة إعادة توازن إرادي بين الدولة والمصلحة الوطنية على المستوى الأفقي ولفائدة إعطاء المبادرة للترابي. إن مفهوم السياسات العامة الترابية يطرح بشكل أولي سؤال العلاقة بين الهامش والمركز والسؤال حول هذه العلاقة يطرح مسألة مفهوم الترابي ذاته الذي هو فضاء لتنفيذ السياسات العامة، لذلك نقصد في هاته الورقة بها مجموع البرامج والسياسات والمشاريع العمومية التي يقوم بها مجموعة من المتدخلين من جماعات ترابية وإدارات ترابية فوق تراب معين أو تستهدف فئة اجتماعية فوق تراب معين، تهدف إلى خلق تنمية ترابية³⁶².

لتكتمل هندسة الفعل العمومي بصدور الميثاق اللاتمركز الإداري، كإطار محدد لعمل الدولة في المجال الترابي، يروم تحقيق فعالية ونجاعة السياسات العمومية الترابية، بين مختلف المتدخلين من سلطة المراقبة وسلطة منتخبة ثم ممثلي المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الحكومية.

إذ ميثاق اللاتمركز الإداري وسيلة للتنظيم الإداري ومن صور المركزية الإدارية يسعى إلى تخفيف العبء عن المركز بتحويل ممثلين عنه تفويض مهم الاختصاص والتوقيع ظهر مع الحماية من خلال استحداث نظام الناحية أو الجهة بمقتضى منشور المقيم العام ل 4 غشت 1993، ليظهر أول إطار

³⁵⁹ - عبد القادر الغاضري : الجماعات الترابية، من التسيير الإداري إلى تدبير اقتصاد التنمية مقارنة قانونية سياسية، سلسلة دراسات تنمية 1، تنسيق مصطفى عيشان 2016، ص 51.

³⁶⁰ - Pierre Muller : « Les politiques publiques », 2009, Collection : Que sais-je ? Presses Universitaires de France, p :47.

361 - Sabine Planel, « Transformations de l'État et politiques territoriales dans le Maroc contemporain », *L'Espace Politique* [En ligne], 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, consulté le 18 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1234> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1234

³⁶² - علي الحنودي: الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135 ماي غشت 2017، ص 186.

قانوني في زمن الاستقلال بتاريخ 2 أكتوبر 1993، ليتبعه مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد وتنظيم القطاعات الوزارية.

ويرتبط ميثاق اللاتمرکز الإداري بالتقائية السياسات العمومية الترابية باعتباره المحدد المهم لمختلف المصالح المنفذة للسياسات العمومية على المستوى الترابي، تماشيا مع التراب الذي أصبح براديفما جديدا للتنمية بفعل التحولات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية التي عرفتها المجتمعات والسلطة في المعمور، فالتراب³⁶³ أصبح بديل جيد لخلق دينامية تنموية جديدة وبراديفم جديد للاندماج تحت جهوي ولتعبئة الطاقات، أن ميثاق اللاتمرکز الإداري يضمن تحقيق ترابية السياسات العمومية التي تعد مقارنة جديدة تضمن تنمية متوازنة لمجموع الفضاءات الجغرافية المكونة للدولة كل تراب حسب خصوصياته واحتياجاته الخاصة به³⁶⁴.

لذلك تروم الورقة البحثية البحث في إشكالية ما مدى مساهمة ميثاق اللاتمرکز الإداري في التقائية السياسات العمومية الترابية؟ إذ تفترض الدراسة أن ميثاق اللاتمرکز الإداري ساهم ضمن سيرورة بدأت تبحث في فعالية و نجاعة السياسات العمومية على المستوى المركزي، ومن اجل تفادي عدم الانسجام و عدم الاندماجية للسياسات العمومية تم الانتقال في التدبير العمومي من التدبير بالوسائل الى التدبير بالنتائج ثم أصبح تقييم السياسات العمومية ممارسة لدى الفاعلين، ليتم تنزيلها على المستوى الترابي عبر ملائمة القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية مع مقتضيات دستور 2011، بفرض الانسجام بين مختلف برامج عمل الجماعات بان تخضع الأدنى للأعلى منها مستوى في انسجام تام بين مختلف السياسات العمومية الترابية التي تريد إنجازها على تراب الجماعة. وسيتم الاعتماد على المقاربة الوظيفية لتحقق من هاته الفرضية،

وللتطرق لهذا الموضوع نقترح الخطوط العريضة لها التي هي:

أولا: مشكلة عدم التقائية السياسات العمومية في المغرب.

ثانيا: دور ميثاق اللاتمرکز الإداري في التقائية السياسات العمومية الترابية بالمغرب.

³⁶³ - مفهوم التراب متعدد الدلالات إذ يفيد ذلك الحيز أو الفضاء الجغرافي له أبعاد مختلفة بعد اجتماعي يفيد وجود الافراد يحملون قيما فوقه يغيرون من بنية ذلك الحيز الجغرافي تأسيسا على تلك الثروات التي يحوزها ثم بعد سياسي مرتبط بسيادة الدولة التي تقوم بتقسيمه ومراقبته.

³⁶⁴ - Amadou Diop, le territoire un nouveau paradigme de développement et d'intégration sous-régionale, http://www.uqac.ca/leraa/wp-content/uploads/2016/11/Territoire_paradigme.pdf

أولاً: مشكلة عدم التقيائية السياسات العمومية في المغرب.

أمام تعقد الفعل العمومي الترابي بعامل تعدد المتدخلين من جماعات ترابية والدولة عبر ممثلها على المستوى الترابي، وقطاع خاص ومجتمع مدني، هذا التعدد ناتج عن التراجع التدريجي لتدخل الدولة واعتبارا لشمولية وتكاملية التنمية الترابية التي ترتبط بجوانب اقتصادية واجتماعية وبيئية وثقافية للمجتمع، لتصبح عملية مركبة ومعقدة يصعب الفصل بين مكوناتها المتفاعلة التي دائما تعمل على تحسين مستوى عيش المجتمعات داخل قطاع ترابي معين³⁶⁵. تنمية ترابية قاعدية من الأسفل نحو الأعلى تعتمد مقارنة أفقية للتنمية من خلال تنسيق وتعبئة الموارد والطاقات تعتبر التراب حيز جغرافي يحمل ثروة ويعيش فيه الإنسان حامل لمجموعة من القيم.

ويعد الخطاب الملكي ل 18 ماي 2005 الأساس والمرجع لظهور مفهوم الالتقيائية في المغرب ليأتي ملتقى الحكومي المنعقد ببني ملال بتاريخ 20 غشت 2006 الذي روج لهذا المفهوم بمختلف مراكز القرار على المستويين الترابي والوطني.

لينتشر النقاش حول التقيائية السياسات العمومية في المغرب من طرف الفاعلين السياسيين ويكثر بشكل كبير، حتى أصبحت العديد من تقارير المؤسسات الدستورية توصي بضرورة الالتقيائية من اجل فعالية ونجاعة أكبر لمختلف السياسات العمومية³⁶⁶.

لم تأتي الالتقيائية كمنهجية في تدبير الشأن العام مع ميثاق للتركز الجديد بل هو فقط محطة من ضمن مجموعة من المحطات إصلاح التدبير العمومي، بدأت مع الانتقال من التدبير بالوسائل الى التدبير بالنتائج ثم إصلاح القانون المتعلق بالمالية العامة 13-130، ثم برامج عمل الجماعة ومخططات التنمية للجهة كأحد اليات تدخل الجماعات الترابية بعد دستور 2011، ليكمل هاته المنظومة ميثاق اللاتمرکز الجديد الذي يمثل خارطة الطريق لتدخل المصالح الخارجية لمجموع الوزارات بالتراب.

³⁶⁵ - نجيب المصمودي: الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة الطبعة الأولى 2014،

مطبعة الخليج العربي تطوان، ص: 20.

³⁶⁶ - هناك العديد من تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي التي تطرقت الى موضوع الالتقيائية منها: راي المجلس حول: تجانس السياسات القطاعية واتفاقية التبادل الحر سنة 2014، ثم تقرير إدماج مقتضيات التغييرات المناخية في السياسات العمومية في سنة 2015، ثم تقرير متطلبات الجهوية الموسعة وتحديات إدماج السياسات القطاعية سنة 2016، وخصص مجلس المستشارين في احدى دورات الملتقى البرلماني للجهات موضوعة للالتقيائية السياسات العمومية، سنة 2017.

فالتدبير المبني على النتائج نمط للتدبير يعتمد على نتائج قابلة للقياس، عوض الوسائل، يستهدف فعالية ونجاعة أفضل بخصوص الإنتاجية مع الحفاظ على جودة الخدمة. ويقوم على المسائلة التي تتضمن من جهة حرية التصرف في سياق الشفافية والعمل الجماعي، ومن جهة أخرى تقديم الحساب المبني على النتائج المنجزة حسب الموارد المتوفرة.

ولأنه لا يمكن أن تكون سياسات عمومية بدون نفقة عمومية اتجه القانون التنظيمي 13/130 المتعلق بقانون المالية الى اعتماد المقاربة جديدة لتدبير الميزانية القائمة على النتائج تحقيقا للانسجام والالتقائية عبر اليتين هما: أولا شمولية الاعتمادات وتقييم النتائج والتي ترمي الى منح المسؤولين على تدبير الاعتمادات هامشا من الحرية أوسع في استعمال الوسائل والاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم مقابل التزامهم بإنجاز أهداف متفق عليها مسبقا³⁶⁷.

وثانيا التعاقد بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية تعميقا لعملية اللاتمركز الإداري، هاته العلاقة التعاقدية ستدخل علاقة تديرية جديدة قائمة على حسن الأداء واللاتمركز وتوسيع مجال تدخل المديرين العموميين وتعزيز الانسجام في البرامج العمومية³⁶⁸.

وتتسع الالتقائية الى الجماعات الترابية حيث تم تحديد اختصاصات كل مستوى من مستويات الجماعات الترابية، فالجماعات تقوم بتقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين³⁶⁹، وتناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية³⁷⁰، أما الجهة فتناط بها داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة³⁷¹.

وتعد برامج التنمية الترابية اهم الية للسياسات العمومية الترابية فهي المخططات بعينها أي تلك الوثائق المرجعية لمختلف البرامج والمشاريع المزمع تنفيذها فوق تراب الجماعة الترابية، فقد حددت مراسيم كيفية إعدادها، حيث تبدأ بالتشخيص وتحديد الحاجيات والإمكانيات وأولويات ليتم جرد المشاريع المبرمجة والمتوقعة، بترتيب الأولويات التنموية عبر تقييم السياسات العمومية و وضع مصفوفة

367- المادة 39 والمادة 69 من ظهير شريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130-130 لقانون المالية، جريدة الرسمية عدد رقم 6370 تاريخ 18 يونيو 2015.

368 - المادة 23 من المرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015).

369 - المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

370 - المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

371 - المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

المشاريع الجهوية والإقليمية و المشاريع والأنشطة ذات الأولوية، وتقييم الموارد والنفقات أي التحليل المالي العاملي للموارد والنفقات مسارات تمويل المشاريع ليتم أخيرا إعداد وثيقة مشروع بتحديد المشاريع المرهجة ثم الإجراءات والتدابير و التقدير المالي و التزامات الشركاء ثم أساليب التنفيذ و آجال الإنجاز وأخيرا وضع منظومة تتبع المشاريع والبرامج عبر بناء مؤشرات الفعالية والنجاعة التقرير السنوي للتقييم وسيناريوهات التحيين، دليل المصاحبة والتقييم³⁷².

ويلاحظ في الهندسة الجديدة انه تم إطلاق اسم البرامج على مختلف المخططات الترابية، وهذا ليس صدفة إذ هو تحول من مخططات التنمية الجماعية أي تحول من نمط التدبير المبني على الوسائل إلى نمط التدبير المبني على النتائج.

فلقد جاء استجابة إلى الحاجيات المعبر عنها من طرف الساكنة، وتحسين أداء البلدان والمؤسسات الدولية، وإرساء سياسات وبرامج قابلة للقياس من أجل المواطنين والالتزام بالامتياز، والتركيز على النتائج مع الحرص على ترابط منطقي أكبر من أجل فعالية أحسن، انه انتقال من إدارة مرتكزة على تسييرها الذاتي إلى إدارة مرتكزة على المهمة، ومساطر إلى إدارة مسؤولة مبنية على الخلق والإبداع، نفقات إلى إدارة نتائج عمودية – مصلحة لخدمة ذاتية - إلى إدارة أفقية – مصلحة لخدمة الآخرين.

وبالموازاة مع وضع هاته البرامج عليها أن تطرح أمامها مختلف السياسات القطاعية المقرر إنجازها فوق تراب الجماعة ثم الالتقاءة مع مختلف برامج التنمية للجماعات الترابية الأخرى سواء في مستوى أدنى أو أعلى³⁷³.

ليعد الميثاق محطة مهمة في سبيل تعزيز التقائية السياسات العمومية الترابية، حيث سيؤثر على تنظيم و مهام المصالح المركزية، بإعادة هيكله البنى الإدارية للدولة و إعادة توزيع سلطة القرار بين المركز و

³⁷² - المرسوم رقم 301.16.2 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعية وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. والرسوم رقم 299.16.2 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعية وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده والرسوم رقم 300.16.2 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتبعية وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

373- تنص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات على "تضع الجماعة تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة، و تعمل على تتبعه وتحيينه 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 و وفق منهج تشاركي و بتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة للإدارة المركزية. يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات و إمكانيات الجماعة و تحديدا لأولوياتها و تقييمها لمواردها و نفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى و أن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع."

المحيط، حيث أجب عن عدة إشكالات في العلاقة بين الجماعات الترابية و المصالح الخارجية، و أهدافه من قبيل التنصيب على آليات الشراكة و التعاون و تقديم كل أشكال الدعم للجماعات الترابية في تحقيق برامجها، في علاقة بقوانينها التنظيمية، عبر إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية من خلال إبرام عقود، بناء على تفويض.

لقد تم إدخال الروح الجديدة التي جاء بها دستور 2011 من مبادئ كمبدأ التفرع والتدبير الحر، فوجود عدد من المبادئ الدستورية المساعدة سيشكل معه شحنة لإعمال هذا النص ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؛ فوفقا لقاعدة التفرع يعتبر كل مستوى في الدولة مكمل للمستوى الذي يليه. إذ العناصر المشتركة لقاعدة التفرع يسعى إلى:

- تحقيق الفاعلية والنجاعة وأخذ الخصوصيات المحلية في تطبيق المفهوم؛

- أن التفرع يتميز بالشمولية؛ أي ربط الاختصاص بالموارد المالية والمادية.

ليصبح الميثاق مرجعا لمصالح الدولة على المستوى المركزي والخارجي خاصة في مجال الحكامة، وتحقيق الجودة والفعالية في البرامج المزمع تنفيذها.

ثانيا: دور ميثاق اللاتمرکز الإداري في التقائية السياسات العمومية الترابية بالمغرب.

حقق ميثاق اللاتمرکز الإداري التقائية السياسات العمومية الترابية عبر ثلاث مرتكزات الأولى تمثلت في سلطة الوالي الذي أصبح يلعب دورا محوريا في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزة، والثانية اللجنتين الوطنية والجهوية للتنسيق ثم الثالثة المتمثلة في التمثيليات المشتركة بين المصالح اللامركزة.

يبدو أن الميثاق يراهن بشكل كبير على ضمان التقائية السياسات العمومية الترابية حيث يظهر هذا من خلال الجهاز المفاهيمي المستعمل إذ استعمل مصطلح التكامل في الوظائف ذكرت خمس مرات ومصطلح تكامل السياسات العمومية ومصطلح تكامل في الاختصاصات ومصطلح تكامل في الأهداف ومصطلح التكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية على التوالي في المواد 7 و9 و21. ومصطلح وحدة عمل مصالح الدولة ذكرت أربع مرات في المواد 8 و10 و21 و30، ثم مصطلح التعاضد في الوسائل المادية والبشرية الذي ذكر 3 مرات في المواد 7 و10 و21، ومصطلح التنسيق الذي ذكر 10 مرات في المواد 10- و5 و8 و11 و23 و24 و27 و30 و33 و37.

فالميثاق عزز الوظيفة التنسيقية للوالي والعامل على أن هذه الوظيفة هي أداة مهمة لتحقيق الالتقائية بين القطاعات في جميع المجالات، ركز على دور والي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة³⁷⁴، إذ الوالي يشارك في جميع الهيئات الاستشارية والتقريرية، ليعد والي الجهة كمشرف و منسق للمصالح الخارجية كما أنه سيعمل على تجديد مسلسل اتخاذ القرار عبر هيكل جديدة، تسعى إلى ترشيد واستغلال الموارد بشكل مشترك، ليشكل الميثاق فرصة لتجديد طرق عمل الدولة و تعزيز سلطات رؤساء المصالح اللامركزية و خاصة مسألة التعاقد بين الدولة و الوالي و الحكومة و المصالح اللامركزية. هذا الدور المحوري لوالي الجهة في التنسيق بين المصالح اللامركزية، من خلال تركيز سلطات واسعة بيده باعتباره الى جانب العمال وسيط ضروري في قيادة العمل على المستوى الجهوي والإقليمي لأنه يسمح بتكسير العلاقات العمودية، بهدف تحقيق التنمية.

هاته الوظيفة تستهدف تخفيف التوترات على مستوى المصالح الخارجية، وتوحيد الجهود بين العديد من الأجهزة التي تستهدف غاية وحيدة ومحددة، ويراد به تجميع الجهود المتناثرة لضمان أقصى مردود لتحقيق التنمية. هذا الدور المحوري في الميثاق هو ملائمة وتطابق مع ما جاء به دستور 2011.

الى جانب الوالي هناك لجنة جهوية للتنسيق التي تظل معظم مهامها استشارية، فهي بمثابة هيئة استشارية؛ الى جانب الوالي بالإضافة إلى المجلس الجهوي كوسيلة هيكلية يمكن الاعتماد عليه لمساعدة الوالي في الاضطلاع بمهامه، علاوة على اللجان الاستشارية المتطلعة بعدة مهام موضوعاتية.

وتعتبر اللجنة الجهوية للتنسيق بمثابة هيئة أركان أو حكومة مصغرة على مستوى الجهة للاتباع وتفعيل البرامج، كم أنه يسمح بتقييم فعالية ومردودية المصالح الخارجية وتقوية قدرات الموظفين عبر التكوين والتكوين المستمر، وإجراء مباريات مشتركة، كما أن الميثاق عمل على توضيح العلاقات بين مصالح الدولة الخارجية والجماعات الترابية. كما أن الميثاق أحدث كتابة عامة في الشؤون الجهوية³⁷⁵.

بالإضافة الى اللجنة الجهوية للتنسيق خلق الميثاق التمثيليات الإدارية المشتركة بين المصالح اللامركزية هاته التمثيليات تختلق من تمثيليات الإدارية الجهوية، والتمثيليات الإدارية الإقليمية، ثم

³⁷⁴ - المادة 5 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 بميثاق وطي للاتمرکز إداري الجريدة الرسمية العدد 6738 الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 2018 ص 9788.

³⁷⁵ - المادة 30 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 بميثاق وطي للاتمرکز إداري الجريدة الرسمية العدد 6738 الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 2018 ص 9793.

التمثيلات الإدارية الجهوية المشتركة، مع إمكانية إحداث تمثيلات مشتركة مؤقتة³⁷⁶.

وستمكن هاته التمثيلات من ضمان التقائية السياسات العمومية الترابية وتكاملها عبر:

- الحد من ظاهر تضخم الهياكل الإدارية؛

- تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي والإقليمي؛

- تحقيق التعاضد في الوسائل البشرية والمالية

- تعزيز وتسهيل الوظيفة التنسيقية للولاة والعمال؛

- مواكبة تنزيل الجهوية؛

رغم هاته الآليات التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الجديد لتعزيز التقائية السياسات العمومية الترابية إلا أن له مجموعة من الحدود منها محدودية السلطات المخولة للوالي والعمال، بغياب الآليات الضرورية لتتبع جميع أنشطة المصالح الخارجية للوزارات، فمثال لا توجد سلطة حقيقية يتم بها تقييم عمل مختلف المصالح، ثم إثقال كاهل مؤسسة الكاتب العام وأيضا عدم مطابقة بعض النصوص للوثيقة الدستورية في إطار تراتبية القوانين أبرزها الظهير المنظم لاختصاصات العمال الذي يجب إعادة النظر فيه، وإخضاعهم لسلطة رئيس الحكومة على غرار الحكومة المصغرة مع ضرورة توفير الكفاءات وتفعيل مناهج التدبير الحديثة.

و في جوانب النقص التي تعتبر الميثاق سجل المتدخل أن هذا الميثاق لا يتعامل مع العمال و الولاة كمصالح لا ممرضة، لأن مقتضيات الميثاق المتعلقة بالمصالح الخارجية لا تسري عليهم، و الميثاق يخص مقتضيات خاصة بعلاقتهم بالمصالح الخارجية و كأن الولاة و العمال جهات أجنبية عن هذه المصالح و لا وجود لمقتضيات تربطهم برئيس الحكومة في مقابل المقتضيات التي تنص على علاقتهم بوزير الداخلية، كذلك يعتبر الميثاق كذلك لا يهتم بتنظيم إدارة الولايات و العمالات و الأقاليم التي لازالت خاضعة لقرار وزير الداخلية، كما انه لا يحدد علاقة الولاة بالعمال، و لا طبيعة هذه العلاقة هل هي علاقة رئاسية مثلا.

³⁷⁶ - المادة 10 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 بمطابقة ميثاق وطني للاتمرکز إداري الجريدة الرسمية العدد 6738 الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 2018 ص 9789.

كما أن الميثاق لا يهتم بمسألة تتبع أنشطة الولاية والعمال وتقييمهما، مقابل وضعه لقواعد تتبع أنشطة المصالح الخارجية، وفي هذا الصدد اقترح المتدخل تعيين وإحداث لجنة مركزية تحت رئاسة رئيس الحكومة لمساعدتهم وتبعيةهم وتقديم العون لهم. أنه لم يكن واعيا بفلسفة اللاتمركز الإداري، حيث دور اللاتمركز هو مساعدة الجماعات الترابية في تحقيق التنمية وانه يؤسس الدور المركزي للوالي على حساب العمال.

أما بخصوص التمثيليات المشتركة فيمكن القول أن:

- المرسوم لم يلزم الوزارات بإحداث تمثيليات مشتركة؛

- الواقع العملي يكشف تباين المصالح اللامركزية؛

- العمالات والأقاليم المحدثة لازالت لا تتوفر على التمثيليات الأساسية للمصالح الخارجية؛

- غموض تموقع التمثيليات المشتركة في هيكلة الوزارات وعلاقة ممثلها بالوزراء؛

- وضعية موظفي التمثيليات المشتركة واختلاف أنظمتهم؛

- الموارد المالية وكيفية توزيعها بين القطاعات الوزارية؛

وأيضاً ما محل المؤسسات العمومية والشركات التي تستحوذ على تدبير مجموعة من السياسات

العمومية الترابية من مسألة اللاتمركز الإداري ومدى شمول الميثاق لها؟

قراءة في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

المكحول الحسين

طالب باحث بسلك الدكتوراه، كلية الحقوق سطات

إن هدف الإدارة في الكثير من الدول المتقدمة هو خدمة المواطن على أكمل وجه، ولما كان هدف الإدارة هو خدمة المواطن فإنها مطالبة بتجديد هياكلها وبنياتها وكذا أساليب إدارتها للشأن العام، وبالتالي فإن الإدارة تقوم بإعادة تنظيم أجهزتها وطريقة عملها بما يعود على المواطن بالنفع في مختلف أوجه الحياة، وفي هذا الإطار حاول المغرب مساهمة الدول المتقدمة في مجال تحديث الإدارة بغية تحقيق متطلبات وحاجيات المواطنين، هذا التحديث الذي انخرط فيه المغرب انطلق من تطوير أساليب الإدارة وخاصة أسلوب اللاتركيز الإداري، باعتباره وسيلة من وسائل تخفيف وطأة النمو المركزي في التدبير، وأسلوباً للتنظيم الإداري.

فاللاتركيز الإداري في المغرب لم يتم الاهتمام به ومعالجته كموضوع مستقل، باعتباره يهدف إلى ضمان تواجد مستمر للدولة على المستوى الترابي، وكتقنية للتنظيم الإداري تتوخى إعادة توزيع الصلاحيات والوسائل والإمكانات داخل جهاز الدولة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية، وإنما تم ربطه دوماً باللامركزية³⁷⁷، إذ نجد أنه من بين مرتكزات الجهوية المتقدمة كما جاء في خطاب جلالة الملك بمناسبة تعيينه للجنة الاستشارية للجهوية، أنها تقوم على ضرورة انتهاز اللاتمرکز الواسع، الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله، في نطاق حكامه ترابية ناجعة، قائمة على التناسق والتفاعل، كما أن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الصادر حديثاً نص على أن سياسة اللاتركيز الإداري تقوم على مرتكزين أساسيين أحدهما الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى المركزي.

فاللاتركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية، لكنه أقل تركيزاً من المركزية الإدارية المطلقة؛ بحيث بمقتضاه يتم " تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في

³⁷⁷ - المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98.

شكل لجان حق البت نهائيا في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير المختص، لاسيما في المسائل التي لا تحتاج إلى مجهود خاص في إنجازها، وذلك لتخفيف العبء عن الوزير ولتحقيق السرعة في إنجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية، خاصة بالنسبة للأماكن البعيدة عن العاصمة، وسلطة البت هذه لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير، وإنما يخضعون بالرغم من ذلك لإشرافه ولرؤسائهم الإداريين أي في نطاق السلطة الرئاسية³⁷⁸.

وإذا كان اللاتمركز الإداري قد تمت معالجته بشكل مرتبط باللامركزية، فإنه مقابل ذلك لم يعرف تطورا موازيا لتطور اللامركزية بالمغرب، إذ لم تكن البداية إلا سنة 1993 مع مرسوم 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري³⁷⁹، هذا المرسوم الذي لم يتلاءم ومتطلبات تفعيل سياسة اللاتمركز الإداري، كان وراء إصدار نص تنظيمي آخر متقدم على سابقه ويتعلق الأمر بمرسوم 2 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري³⁸⁰، والذي شكل قفزة نوعية لسياسة اللاتمركز الإداري بالمغرب، من خلال إعادة تنظيم علاقة المصالح اللاممركزة بالإدارات المركزية للدولة.

ورغم الجهود التي بذلت في مجال اللاتمركز الإداري، يمكن القول بأن منظومة اللاتمركز في تصورها الكلاسيكي، لم تستطع تجاوز أنماط التدبير التقليدية ونزوعاتها الكلاسيكية المفرطة من مركزية القرارات وفي الانقياد لممارسات البيروقراطية، من خلال حملة من الأسباب المتداخلة، منها ما هو ذو طبيعة سياسية يتجلى في هيمنة مواضيع اللامركزية على مشاريع الإصلاح الإداري، وكذا تحفظ المسؤولين عن الإدارات المركزية وما يتولد لديهم من شعور بالحرمان نتيجة الانتقاص من سلطاتهم بفعل إجراءات اللاتمركز، ومن جانبها تبدي المصالح اللاممركزة ترددا أمام إجراءات اللاتمركز التي يزيد من مسؤولياتها³⁸¹.

غير أن انخراط المغرب في ورش تعزيز مسلسل اللامركزية وجعل هذا الأخير قائما على الجهوية

³⁷⁸ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 66، 2010، ص. 72.

³⁷⁹ - مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري، جريدة رسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى (3 نونبر 1993)، ص. 2209.

³⁸⁰ - مرسوم رقم 2.05.1369 صادر في 29 من شوال 1426 (2 دجنبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري، جريدة رسمية عدد 5386 بتاريخ 11 ذو الحجة 1426 (12 يناير 2006)، ص. 177.

³⁸¹ رشيد أجلاب، اللاتمركز مدخل أساسي لتقوية الجهوية المتقدمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الخامس عشر، نونبر 2016،

المتقدمة كخيار استراتيجي لمعالجة الاختلالات والفوارق المجالية وتحقيق التنمية الترابية، فرض على الفاعل الرسمي إعادة النظر في سياسة اللاتمركز الإداري وذلك لجعلها تتلاءم ومتطلبات إنجاح ورش الجهوية المتقدمة، وفي هذا الإطار شكل صدور المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق بالميثاق الوطني للاتمركز الإداري³⁸²، نقلة نوعية وفرصة لتدارك نقائص مرسومي 1993 و2005، عبر محاولة خلق نوع من التوازن في الاختصاصات بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، وذلك من أجل توسيع مجال الحرية والسرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج، فسياسة اللاتركيز الإداري تعد من ركائز التدبير العمومي، والتي تروم إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الإدارية والتنموية والسياسية أيضا، كتقريب الإدارة من المواطن، وتقريب مراكز اتخاذ القرار، وتقديم خدمات للقرب ذات جودة معتبرة عبر البنيات الإدارية اللازمة لتنفيذ استراتيجية الدولة ترابيا، وتدعيم الجهوية المتقدمة اعتبارا للدور الذي يلعبه اللاتمركز الإداري كدعامة أساسية وشرط لازم لإنجاح اللامركزية.

وإذا كان صدور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري مناسبة لتجديد التأكيد على عزم الفاعل الرسمي في المضي نحو مواصلة تعزيز مسلسل اللامركزية وتقوية الآليات المساعدة على ذلك، فكيف ساهمت مستجدات هذا النص التنظيمي في تنظيم علاقة المصالح اللامركزية مع المركز وباقي الفاعلين الترابيين وتجاوز اختلالات المرسومين السابقين؟

إن استقراء مقتضيات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، يتضح لنا من الوهلة الأولى ان هناك تطور كمي مقارنة مع المرسومين السالفي الذكر، وهو ما يفترض أن هذا التطور الكمي سيكون له انعكاس إيجابي على مضمون هذا النص ومستجداته. وترتبا عليه فإن قراءة وتحليل مقتضيات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، ستنتقل من خلال الوقوف على آليات تفعيل سياسة اللاتمركز الإداري (المحور الأول)، إضافة إلى التطرق إلى وسائل وآليات ضبط علاقة المصالح اللامركزية لإدارات الدولة بالإدارات المركزية نفسها وباقي الفاعلين الترابيين (المحول الثاني).

³⁸² - مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الثاني 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، جريدة رسمية عدد 6738 بتاريخ 18 ربيع الثاني 1440 (26 دجنبر 2018)، ص.9787.

المحور الأول: آليات تفعيل سياسة اللاتركيز الإداري

إذا كان التنظيم اللامركزي يعتبر كأحد أهم القنوات التي تعتمد عليها الإدارات المركزية لنقل قراراتها وسياساتها العامة، وتجسيدها على أرض الواقع، فإن رهان تحقيق التنمية الترابية فرض ضرورة تدعيم هذا التنظيم اللامركزي بسياسة للتركيز الإداري موازية، على اعتبار أن عدم تخلف اللاتركيز عن اللامركزية، أدى إلى صعوبات كبيرة على مستوى التنمية الترابية، على اعتبار أن السلطات المركزية لا زالت تركز وتحتكر سلطة اتخاذ القرار والوسائل المادية والمالية لتنفيذ القرار³⁸³.

وخلافا للامركزية التي تعد نظاما إداريا يسمح بتنظيم المجتمع وإشراكه في تدبير الشأن العام، فإن نظام اللاتركيز الإداري يتميز بكونه يتيح تمثيل الدولة لدى المجتمع والتواصل معه، والتواجد على مقربة منه لخدمته، والإصغاء لاحتياجاته وطلباته، لكن أيضا لمراقبته وتأطيره³⁸⁴.

وترتبا عليه، ونظرا للأهمية التي يحتلها اللاتركيز الإداري في التدبير العمومي، وبعد عدة نداءات بضرورة إصدار اللاتركيز الإداري، خاصة تلك الرسمية منها التي وجهها الملك للحكومة في أكثر من مناسبة في خطبه الرسمية، عمدت الحكومة إلى إصدار المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتركيز الإداري، والذي حمل في طياته الكثير من المستجدات القانونية والتي تهدف بالأساس إلى مواكبة التنظيم اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة والعمل على ضمان نجاعته وفعالته، بالإضافة إلى التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحديد المهام الموكولة إلى هذه المصالح³⁸⁵.

وقد نص هذا المرسوم على إحداث إطار مؤسساتي لتفعيل سياسة اللاتركيز الإداري، وتفادي التخبط والتأخر الذي قد يمس تنزيل مقتضيات هذا المرسوم، وذلك اعتبارا لكون هذه المقتضيات تهم كل القطاعات الوزارية، باستثناء ما نصت عليه المادة 46 من نفس المرسوم³⁸⁶.

³⁸³ - رشيد اجلاب، اللاتركيز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، "الجهوية المتقدمة على ضوء المستجدات التشريعية"، العدد السابع، 2018، ص.56.

³⁸⁴ - إبراهيم زاني، نظام اللاتركيز وهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك في الفكر والاقتصاد والسياسة، عدد مزدوج 17-18، 2011، ص.25.

³⁸⁵ - المادة 7 من الميثاق الوطني للاتركيز الإداري.

³⁸⁶ - نصت المادة 46 من الميثاق الوطني للاتركيز الإداري على أنه " لا تسري أحكام هذا المرسوم على القطاعات الوزارية المكلفة بالعدل وبالأوقاف والشؤون الإسلامية وبإدارة الدفاع الوطني والإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والقطاعات الوزارية التي لا تتوفر على مصالح لامركزة".

وفي هذا الإطار، أحدثت لدى رئاسة الحكومة لجنة وزارية للتركيز الإداري تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال التركيز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها؛ حيث تتولى هذه اللجنة بالخصوص القيام بالمهام التالية³⁸⁷:

- اقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛
- الدراسة والمصادقة على اقتراحات إحداث التمثيلات الإدارية الجهوية المشتركة المقدمة من قبل السلطات الحكومية المعنية أو من قبل والي الجهة المعني، طبقا لمقتضيات المادة 11 من هذا المرسوم؛
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية أداء المصالح اللامركزية للدولة ونجاحتها؛
- المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للتركيز الإداري المنصوص عليها في المادة 20 من هذا المرسوم؛
- تقييم سياسة التركيز الإداري ونتائجها، واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها.

كما تتلقى اللجنة الوزارية للتركيز الإداري من كل السلطات الحكومية قبل نهاية كل سنة، تقريراً مفصلاً يتضمن المعطيات التالية³⁸⁸:

- الاختصاصات التي تم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها خلال السنة الجارية؛
- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها برسم السنة أو السنوات الموالية؛
- جدول بياني حول توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للدولة التابعة لها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛
- التدابير المقترحة لتعزيز سياسة التركيز الإداري عند الاقتضاء.

وتتألف اللجنة الوزارية للتركيز الإداري، تحت رئاسة رئيس الحكومة، من الأعضاء التاليين³⁸⁹:

³⁸⁷ - المادة 38 من الميثاق الوطني للتركيز الإداري.

³⁸⁸ - المادة 39 من الميثاق الوطني للتركيز الإداري.

- 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؛

كما يمكن للرئيس أن يدعو، للمشاركة وبصفة استشارية، في اجتماعات اللجنة، كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره، وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر، بناء على جدول أعمال يحدده رئيسها³⁹⁰، كما تتدارس اللجنة حصيلة أعمالها الذي تعده السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية باعتبارها تتولى مهام الكتابة العامة للجنة الوزارية للاتمرکز الإداري³⁹¹، وتعمل على نشره بجميع الوسائل المتاحة بعد المصادقة عليه³⁹².

كما نص المرسوم على إحداث لجنة جهوية للتنسيق، تحت رئاسة والي الجهة، وتناط بها المهام التالية³⁹³:

- العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزة على المستوى الجهوي؛
- العمل على تحقيق الانسجام والالتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرايم التنمية الجهوية؛
- العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح المذكورة؛
- إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛

³⁸⁹ - المادة 40 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹⁰ - المادة 41 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹¹ - المادة 43 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹² - المادة 42 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹³ - المادة 30 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

- إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛
- إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية، وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛
- مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، واقتراح التدابير الكفيلة بتدليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها؛
- تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي في ضوء تقارير الكتابة العامة للشؤون الجهوية المنصوص عليها في المادة 33 أدناه، وإنجاز تقييمات مرحلية لمستوى تنفيذها؛
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى الجهة من قبل مصالح الدولة اللامركزية؛
- دراسة وإبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات والعقود المنصوص عليها في المادة 2" من هذا المرسوم؛
- إبداء الرأي بشأن عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا سيما الجهة؛
- دراسة طل قضية من القضايا التي يحيلها إليها والي الجهة والتي تندرج في مجال اختصاصها؛
- المصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة واقتراحاتها بشأن تعزيز اللاتمركز الإداري والرفع من نجاعة وفعالية أداء المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي. وتتألف هذه اللجنة الجهوية للتنسيق من الأعضاء التالية بيانهم³⁹⁴ :
- عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة؛
- الكاتب العام للشؤون الجهوية المنصوص عليه في المادة 33 أدناه؛
- رؤساء مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة؛

³⁹⁴ - المادة 31 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

- المسؤولين عن المراكز الجهوية للاستثمار والمسؤولون الجهويون للمؤسسات العمومية المعنية؛

كما يمكن لوالي الجهة، حسب القضايا المدرجة في جدول الأعمال، أن يدعو بصفة استشارية، للمشاركة في اجتماعات اللجنة كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره، وتجتمع اللجنة بدعوة من والي الجهة، كلما اقتضت الضرورة ذلك، وعلى الأقل مرة كل شهر³⁹⁵، وتخصص اللجنة اجتماعا سنويا لتقييم حصيلة تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي يتم إنجازها على مستوى الجهة وترفع نتائج هذا التقييم إلى السلطات الحكومية المعنية³⁹⁶، كما يمكن أن تجتمع اللجنة، بطلب من السلطة أو السلطات الحكومية المعنية، من أجل دراسة التقرير أو التقارير المحلية التي تعدها المصالح اللامركزية حول مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع المذكورة³⁹⁷.

ومن أجل مساعدة ولاية الجهات على تنسيق أعمال اللجنة الجهوية للتنسيق تم إحداث الكتابة الجهوية للشؤون الجهوية، تحت إشراف والي الجهة، ويرأسها كاتب عام جهوي للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية؛ حيث يتولى هذا الأخير المهام التي يكلفه بها والي الجهات، إضافة إلى المهام التالية³⁹⁸:

- أعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته المشار إليها في الباب الخامس من هذا المرسوم؛

- تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهرة على تنظيمها؛ وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛

- إعداد تقارير دورية، ترفع إلى اللجنة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق من مصالح الدولة اللامركزية والمؤسسات والهيئات العاملة بالجهة؛

- إعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة، إلى اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

أما على مستوى العمالة أو الإقليم، فقد حافظ الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري على اللجنة التقنية³⁹⁹ المحدثة بموجب الفصل الخامس مكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168

³⁹⁵ - المادة 32 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹⁶ - المادة 32 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹⁷ - المادة 32 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

³⁹⁸ - المادة 33 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

المتعلق باختصاصات العامل⁴⁰⁰، وذلك من أجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال التنسيق⁴⁰¹، وفي نفس السياق يمكن الإشارة إلى أن الإقليم ما فتئ يشكل حلقة وصل بين الإدارة المركزية والسكان وهذا ما يفسر وجود عدد من الوحدات اللامركزية على هذا المستوى باعتباره مجالاً وسيطاً يوفر إمكانية تقرب الإدارة من المواطن وضمان التأطير الإداري باعتبار العامل يتولى رئاسة اللجنة التقنية الإقليمية⁴⁰².

المحور الثاني: البعد العلائقي في سياسة اللاتمركز الإداري

إن تعدد المستويات الترابية المكونة لنظام اللاتمركز الإداري قد يسقط بعض الوحدات في مجرد أدوات لا تؤدي مهامها وفق الشكل المطلوب، وهو ما يستدعي مراعاة إحداث كل وحدة ترابية للأبعاد والأهداف الحقيقية وراء هذا الإحداث من جهة وضبط علاقات المتدخلين في سياسة اللاتمركز وعقلنتها من جهة ثانية⁴⁰³، وهو ما حاول ميثاق اللاتمركز الإداري الوصول إليه عبر تحديد وتأطير العلاقات وتوضيحها قانونياً ومؤسسياً بين مختلف الفاعلين الترابيين.

أولاً: القواعد المنظمة لعلاقات الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية للدولة

إن مبدأ اللاتمركز الإداري كقاعدة تنظيمية يرتكز أساساً على توزيع الاختصاصات بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية، حيث تضطلع الإدارة المركزية بمهام التنسيق والتخطيط والتنشيط والتوجيه والمراقبة والتقويم، بالإضافة إلى جميع المهام ذات الطابع الوطني من جهة، إلى جانب مهام البرمجة والتنسيق وتنشيط عمل المصالح اللامركزية، هذه الأخيرة التي كانت تضطلع بمهام تنفيذ المخططات والسياسات العمومية على المستوى المحلي⁴⁰⁴. غير أن صدور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري عمل على تقوية علاقة المصالح اللامركزية بالإدارات المركزية ورسم معالم عمل كل واحدة على حدى، من

³⁹⁹ - حسب الفصل الخامس من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 تتألف اللجنة التقنية من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ومن رؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة ومن مديري المؤسسات العمومية، كما يجوز للعامل أن يستدعي لحضور أشغالها كل شخص من ذوي الأهلية.

⁴⁰⁰ - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 صادر بتاريخ 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977). المتعلق باختصاصات العامل، جريدة رسمية عدد 3359 بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 (16 مارس 1977)، ص. 767.

⁴⁰¹ للاطلاع على اختصاصات اللجنة التقنية انظر المادة 34 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

⁴⁰² - محمد أحجام، تدبير المجال في ضوء السياسة الجديدة للاتمركز الإداري - الفاعلون والعلاقات-، مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، عدد خاص حول: الأدوار التنموية للجماعات الترابية بالمغرب، العدد الأول 2019، ص. 162.

⁴⁰³ - محمد أحجام، تدبير المجال في ضوء السياسة الجديدة للاتمركز الإداري - الفاعلون والعلاقات-، م.س، ص. 157.

⁴⁰⁴ - المصطفى القريشي، ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الهوية المتقدمة -وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية-، الطبعة الأولى 2017، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص. 334.

خلال تقوية صلاحيات المصالح اللامركزية وتمكينها من الوسائل المادية والبشرية للقيام بالمهام المسندة إليها.

ومن أجل ذلك، نص الميثاق الوطني للاتمرکز على أنه يتعين على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللامركزية التابعة لها من ممارسة صلاحيات تتيح لها اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها، وابتداع الحلول الكفيلة بتجويد الخدمات العمومية التي تقدمها للمرتفقين، وتفعيل هذه الحلول في إطار الصلاحيات والاختصاصات المسندة إليها⁴⁰⁵.

بالإضافة إلى ذلك، كرس الميثاق آلية جديدة لتفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري وعقلنة علاقة المصالح اللامركزية بالسلطات المركزية، تتمثل في التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والتي تعدها هذه الأخيرة، وتحدد هذه التصاميم الجوانب التالية⁴⁰⁶:

- الاختصاصات، ولاسيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة، وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض؛

- الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللامركزية للدولة من ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها،

- الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف؛

- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية، في احترام للأجل المنصوص عليه في المادة 22 أدناه؛

وتنفيذا للمادة 20 أعلاه من الميثاق، صدر المرسوم رقم 2.19.40 المتعلق بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري⁴⁰⁷، وقد تضمن هذا النموذج المرجعي أربعة محاور على الشكل التالي⁴⁰⁸:

1. الاختصاصات، ولا سيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح

اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛

⁴⁰⁵ - المادة 18 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴⁰⁶ - المادة 20 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴⁰⁷ - مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري،

ج.ر. عدد 6746 مكرر بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019)، ص. 242

⁴⁰⁸ - نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري، ملحق المرسوم رقم 2.19.40، م.س

2. الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تفويض إلى المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛

3. توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛

4. توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛

ويتم إعداد هذه التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ دخول مرسوم نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري حيز التنفيذ، وتحدد مدة سريان هذه التصاميم في ثلاث سنوات، على أن يتم تقييم تنفيذها وتحيينها سنويا داخل نفس الأجل، ويتم تنزيلها على المستوى الجهوي في إطار تعاقدى بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية⁴⁰⁹.

كما يراعى في إعداد هذه التصاميم مبادئ التناسق والتكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية المعنية، ووحدة عملها، والتعاوض في الوسائل الموضوعة رهم إشارتها، بالإضافة إلى أنها تحال وجوبا على اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري من أجل المصادقة عليها قبل الشروع في تنفيذها داخل أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ توصل اللجنة بها⁴¹⁰.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الميثاق ألزم السلطات الحكومية المركزية بالقيام بجميع التدابير اللازمة قصد توجيه عمل المصالح اللامركزية التابعة لها ومواكبتها وتتبعها ودعمها من جهة، والعمل من جهة أخرى على تقييم أداءها بصفة منتظمة، وذلك قصد التأكد مما يلي⁴¹¹:

- مدى تقيدها بالأهداف والمبادئ المنصوص عليها في هذا المرسوم، وكذا الالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية المنصوص عليها في المادة 20 أعلاه؛

- مدى تنفيذها للالتزامات الملقاة على عاتقها، سواء منها تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي تسهر على إنجازها في إطار الاتفاقيات والعقود المبرمة بشأنها؛

- مدى التزامها بالإجراءات الواجب التقيد بها في ممارستها لاختصاصاتها.

⁴⁰⁹- المادة 22 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴¹⁰- المادة 21 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴¹¹- المادة 24 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

كما تقوم مصالح الإدارة المركزية المكلفة بإجراء التقييم بإعداد تقريراً في هذا الشأن. يرفع إلى السلطة الحكومية المعنية قص البت في خلاصاته، وتوجيه نسخة منه إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم.

كما تضع السلطات الحكومية، في حدود الصلاحيات المسندة إليها، برامج للتكوين والتكوين المستمر قصد تنمية قدرات الأطر العاملة بالمصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، بالإضافة إلى أنها يمكن أن تنظم، كلما أمكن، مباريات موحدة لتوظيف الأطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللامركزية التابعة لها⁴¹².

ثانياً: القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات

والأقاليم

تحتل مؤسسة العامل مكانة خاصة و متميزة داخل النظام الإداري المغربي، إذ يعهد إلى ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم تمثيل السلطة المركزية على المستوى الترابي، ويعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ويقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها⁴¹³.

هذه المكانة التي المتميزة التي كرسها الفصل 145 من الدستور المغربي والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، أكدت بمقتضى مقتضيات الميثاق الوطني للامركز الإداري، والتي جعلت الولاية والعمال الفاعل الأقوى في سياسة اللاتركيز الجديدة؛ حيث تتمظهر هذه القوة من خلال علاقة الولاية والعمال بالمصالح اللامركزية للإدارة المركزية⁴¹⁴.

وبالإضافة إلى كون الولاية والعمال يعملون على تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، ويسهرون على حسن سيرها، كما نص على ذلك الفصل 145 من دستور 2011، فإنه يعهد إليهم أيضاً الإشراف على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى، ويسهرون على ضمان التقائيتها وانسجامها وتناسقها، واتخاذ جميع التدابير اللازمة

⁴¹² - المادة 25 من الميثاق الوطني للامركز الإداري.

⁴¹³ - المصطفى القريشي، ملاءمة نظام اللامركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة - وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية-، م.س، ص. 344.

⁴¹⁴ - محمد أحجام، تدبير المجال في ضوء السياسة الجديدة للامركز الإداري - الفاعلون والعلاقات-، م.س، ص. 160.

لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها وللالتزامات الملقاة على عاتقها وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة، والأهم من ذلك أن الميثاق أعطى للولاة والعمال إمكانية إبرام اتفاقيات وعقود بخصوص البرامج والمشاريع المذكورة⁴¹⁵.

كما يسهر الولاة والعمال بصفتهن ممثلين للسلطة المركزية على اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لمواكبة المصالح اللامركزية للدولة في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية⁴¹⁶، ويعملون على إحاطة السلطات الحكومية المعنية علما، بهذه الإجراءات المتخذة من أجل ضمان إنجاز برامج الاستثمار وأشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية أو القطاع الخاص إنجازها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم حسب الحالة، وبوضعية تنفيذ هذه البرامج والأشغال، وعند الاقتضاء، يقدمون ملاحظاتهم ومقترحاتهم لتذليل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها داخل الأجل المقرر⁴¹⁷. وما يعزز قوة الولاة والعمال كفاعل أساسي في سياسة اللاتركيز الإداري- كما أشرنا إلى ذلك سابقا- هو أن الميثاق منح لهم حق ان يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية، داخل دائرة اختصاصهم، اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي، يندرج ضمن اختصاصاتها، من شأنه تحسين أداء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين وتبسيط إجراءات استفادتهم من الخدمات العمومية المقدمة لهم⁴¹⁸.

ولمساعدة ولاة الجهات في ممارسة الاختصاصات المنوطة بهم في علاقتهم بالمصالح اللامركزية للدولة، أحدثت اللجنة الجهوية للتنسيق تحت رئاسة ولاة الجهات، بالإضافة الكتابة العامة للشؤون الجهوية والموضوعة أيضا رهن إشارة ولاة الجهات، ويرأسها كاتب عام للشؤون الجهوية وتحت سلطة السادة الولاة، ويمكن القول أن هذه البنيات الإدارية هي مستوحاة من التجربة الفرنسية⁴¹⁹؛ إذ توضع رهن إشارة المحافظ في فرنسا، وتحت سلطته مؤسسات من أجل مواكبة وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية، ويتعلق الأمر بكل من اللجنة الإدارية الجهوية Comité de l'administration régionale والكتابة العامة للشؤون الجهوية Secrétariat général pour les affaires régionale. هذه البنيات الإدارية والتي نص الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري على الاختصاصات المنوطة بها- كما أشرنا إلى ذلك في الفقرة

⁴¹⁵- المادة 26 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴¹⁶- المادة 27 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴¹⁷- المادة 29 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴¹⁸- المادة 28 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁴¹⁹ - Wassim Kamel, La nouvelle organisation de l'état en région, Revue française d'administration publique, n° 136/2010, p:1014-1015.

السابقة- لها اختصاصات ذات طابع تديري يمتد ليشمل مختلف جوانب ومجالات عمل المصالح اللامركزية لإدارات الدولة، وهو ما يركي الدور الأساسي الذي بات يلعبه ولاة الجهات في ظل سياسة اللاتمركز الإداري، والتي دفعت البعض إلى القول أننا أصبحنا أمام مركزية جديدة على المستوى الترابي، وأن الميثاق ورغم المستجدات التي تضمنها في تفعيل سياسة حقيقية للاتمركز الإداري، فإنه لم يجعل هامش الحرية مفتوحاً أمام رؤساء المصالح اللامركزية من أجل ممارسة الاختصاصات المنوطة بهم، بل قيدها بسلطة الولاية والعمال، وهو ما جعلنا أمام نظام للاتمركز ذات طابع إداري وصائي، بدل سياسة للاتمركز يغلب عليها طابع المواكبة التنموية والاقتصادية للوحدات الترابية، وخاصة الجهات.

ثالثاً: علاقات المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات

الأخرى ذات الاختصاص الترابي

مما لا شك فيه أن إقرار الجهوية المتقدمة كأساس للتنظيم اللامركزي الترابي ببلادنا، هو فرصة سانحة لإصلاح نظام اللاتمركز الإداري، ذلك أن تمتيع الجهات بصلاحيات موسعة وجعلها في مركز الريادة على المستوى الترابي، بات يفرض على السلطات المركزية تنظيم تواجدها على المستوى الجهوي بشكل فعال، يتيح لها مواكبة التطور الذي سيحصل على صعيد المنتخبين⁴²⁰.

فالجهوية المتقدمة التي نطمح إلى تحقيقها لا يمكن أن تصل إلى المستوى المنشود وستبقى محدودة، ما لم تكن مقرونة بتعزيز مسار اللاتمركز لما له من دور على المستوى الترابي خاصة في مجال إعادة تنظيم الإدارة المحلية وجعلها أكثر تناسقا وفعالية وتقوية التأطير عن قرب⁴²¹. من هنا كانت الاستجابة إلى هذه الانتظارات عبر إصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، حيث عمد إلى تنظيم العلاقة بيم المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية، وخاصة الجهات لما لها من دور كبير في بلورة السياسات العمومية للقطاعات الحكومية على المستوى الجهوي عبر برامجها التنموية.

وفي هذا الإطار، فقد نص الميثاق على أنه تتولى المصالح اللامركزية، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، بتقديم الدعم والمساعدة للجماعات الترابية، وذلك من خلال⁴²²:

⁴²⁰ - إبراهيم زياتي، نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، م.س، ص.28.

⁴²¹ - حجيجة زنتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثالث، الطبعة الأولى

2011، ص.243.

⁴²² - المادة 36 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي؛
- العمل على إرساء أسس شراكة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة؛
- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها؛
- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولاسيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الاستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة؛
- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

كما أُلزم الميثاق 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 الاستثمارية ومواكبتها⁴²³.

ورغم تنصيب الميثاق الوطني للامركز الإداري على آليات ووسائل تحديد علاقات الوحدات الترابية بالمصالح اللامركزية للدولة على المستوى الترابي، فإن هذه العلاقة يجب أن تبني على ضرورة احترام الوضع الدستوري والقانوني لمكانة المجالس التداولية للجماعات الترابية، وخاصة المجلس الجهوي، الذي يجب أن تبني على مبدأي التعاون والتشاور لا على الطابع الوصائي الذي قد يجعل المجالس الجهوية المنتخبة مجرد أدوات لتنفيذ المهام المركزية فقط، ومصالحة من المصالح التابعة للمركز لا أقل ولا أكثر، خصوصا في ظل الصلاحيات الممنوحة للولاة والعمال على المستوى اللامركزي واللامركز إداريا وتنمويا سياسيا⁴²⁴.

وعموما، فالميثاق الوطني للامركز الإداري لم يرقى إلى تطلعات الفاعل الجهوي ومتطلبات مواكبة إنجاح مسلسل اللامركزية القائمة على الجهوية المتقدمة، بل أبان عن استمرار المركز في استحضار

⁴²³ - المادة 37 من الميثاق الوطني للامركز الإداري.

⁴²⁴ - محمد أحجام، تدبير المجال في ضوء السياسة الجديدة للامركز الإداري - الفاعلون والعلاقات-، م.س، ص. 165.

الهاجس الأمني ومواصلة تبنيه الأسلوب الوصائي التبعي، عبر نقله من المركز إلى المستوى الترابي، من خلال مركزة جميع السلطات في يد الولاية والعمال، وجعلهم السلطة العليا داخل الفضاء الترابي، مقابل تهميش دور رؤساء الجهات في هذا المجال، وربط علاقتهم بالمصالح اللامركزية تحت سلطة وإشراف الولاية، وهو ما يتناقض ويتعارض مع مبادئ وفلسفة التدبير الترابي الحديث التي أسس لها دستور 2011.

وعليه، فنظام اللاتمركز الإداري يطرح مسألة توزيع السلطة على المستوى المجالي والترابي في إطار أجهزة الدولة، وكلما تمكنت الدولة من إيجاد صيغة فعالة تتيح لها مباشرة الاختصاصات المخولة لها على مقربة من الساكنة والمنتخبين المحليين، كلما كان ذلك افضل تمهيدا لتأسيس حكامه ترابية محلية مسؤولة، ومن هذا المنطلق فإن اللاتمركز المعتمد والفعلي رهين بالترسيخ المعياري والعملي لمبادئ تتصل بتصوير السياسات العمومية وتفعيلها وبأساليب الحكم والإدارة وبرصد الموارد البشرية والمالية وتديريها الأمثل، والتنسيق الناجع للعمل العمومي على كل مستوى ترابي تتدخل فيه الدولة، بما في ذلك المستوى الجهوي، اعتبارا للعلاقة التي تربط نظام اللاتمركز باللامركزية، فالأول هو عنصر أساسي في تطور الثاني وركيزة أساسية لإنجاحه.

التدبير العمومي الترابي الجديد على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

د. رشدي عبد العزيز

دكتور في الحقوق – جامعة محمد الخامس.

باحث في قضايا العقار والإدارة المحلية.

مقدمة :

تعتبر سياسة اللامركزية في الوقت الحاضر ضرورة من ضروريات الدولة المعاصرة وحجرة رئيسية في بناء دولة الحق والقانون، تمكن من مساهمة المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية وتسيير قضاياهم اليومية، غير أن مفهوم اللامركزية لم يكن وليد الصدفة بل قادت إليه التطورات الاقتصادية والسياسية التي صاحبت مفهوم الدولة.

قد اتجهت جميع الدول ، ومن بينها المغرب نحو إرساء دعائم الإدارة المحلية، وتكريس التنمية الترابية ونهج أساليب التنظيم الإداري الحديثة، والمتمثلة أساسا في اللامركزية إلى جانب اللاتركيز، ولم تأت تلك الأهمية لهذين الأسلوبين بمحض الصدفة، ولا من فراغ، خاصة في الدول النامية، بل نتيجة حتمية لتطورات وطنية ودولية أملت لها ظروف ومعطيات معينة، استوجبت إحداث وحدات ترابية مبادرة ونشطة وفعالة وساهرة على التدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في تحقيق التنمية الترابية.

وهكذا بعد أن فشلت المقاربة المركزية في تكريس التنمية الشمولية المستدامة والمنشودة، اتجهت أغلب الدول نحو اللامركزية التي اعتبرت منذ الاستقلال من المدخلات الأساسية للمنظومة التنموية الحديثة، وهي وسيلة لتحديث التدبير العمومي المغربي، ووصفة لمعالجة اختلالات التنمية ، وذلك من خلال ضمان القرب والفعالية والتوازن بين حضور السلطة العامة للدولة وإقرار الحريات للمواطنين في سياق البحث عن التنمية الترابية كبديل للمقاربة المركزية والأحادية.

وإذا كانت فترة التسعينات والعشرية الأولى من الألفية الثالثة تعتبر مرحلة للإصلاح والاتجاه نحو التنمية الترابية بامتياز، حيث عرفت الإدارة المحلية إصلاحات عدة على جميع الأصعدة والمستويات (خاصة في شقها المتعلق باللامركزية) فإن الفترة الراهنة وبعد كل التجارب التي راكمها المغرب منذ الاستقلال ، يبدو أن الدولة أضحت أكثر حرصا على تكريس التنمية الترابية، وتبوينها المكانة الوازنة في منظومة التدبير العمومي المغربي.

يعتبر التنظيم الجماعي من أهم أشكال التنظيم اللامركزي التي عرفها المغرب غداة الاستقلال من أهم النصوص القانونية التي يمكن الإشارة إليها ، هو ظهير 23 يونيو 1960 ، وهو القانون الذي سيتم تطويره على إثر التعديلات التي أدخلت عليه بواسطة ظهير 30 شتنبر 1976 ، هذا الأخير الذي حل محله القانون رقم 78.00 والذي تم تعديله بمقتضى القانون رقم 113.14 الصادر بتاريخ 7 يوليو 2015 والمتعلق بالجماعات⁴²⁵ ، وحسب المادة 2 من القانون السالف الذكر، فإن الجماعة هي أحد مستويات التنظيم الترابي، بمعنى أنها جماعة ترابية تخضع للقانون العام، وتتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.

وإذا كانت الجماعات الترابية ، بما فيها الجماعات الحضرية والقروية قد سبق تنظيمها بموجب قوانين عادية فإن دستور 2011 ارتقى من حيث الشكل بالنصوص القانونية المنظمة للجماعات على قوانين تنظيمية طبقا للفصل 146 من الدستور المغربي.⁴²⁶

إن الحديث عن التدبير العمومي الجديد يأتي في سياق تحول العلاقة القائمة بين المركز والمحيط، بحيث لم يعد الاهتمام بالشأن العام مقتصرًا على الدولة وأجهزتها المركزية واللامركزية فقط ، بل بأطراف أخرى أصبحت مدعوة الآن لتساهم بصورة أو أخرى في صياغته والتأثير فيه، وخصوصا الجماعات الترابية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والمواطنين، في اتجاه تغيير التصور التقليدي للدولة ولأدوارها وتعديل أسس وقواعد مشروعيتها وطبيعتها علاقتها مع مختلف مكونات المجتمع.

وبالإضافة إلى الأركان التقليدية للتدبير المتمثلة في : التخطيط والتنظيم والتحفيز والمراقبة، فإن التدبير العمومي الحديث، يعتمد مفاهيم جديدة وهي : التدبير بالمشاريع، والتدبير بالأهداف، التدبير بالنتائج، التدبير التشاركي، ثم التدبير الاستراتيجي وترشيد الاختيارات الاستراتيجية.⁴²⁷

يعتبر مسألة التدبير العمومي الترابي ، أساسا لبلوغ تنمية حقيقية ومتوازنة، بإمكانها الاستجابة لكل متطلبات المواطنين على الصعيد الترابي سواء من خلال الجماعات الحضرية أو القروية، الجهات،

1- الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي 114.13 ، الجريدة الرسمية عدد 6380 – 23.

2- ظهير شريف رقم 1 . 11 . 91 صادر في 27 من شعبان 1432 . (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور . .

3- نجيب المصمودي : القانون التنظيمي الجديد للجماعات (نحو تدبير عمومي ترابي جديد بالمغرب) سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الأمنية ، الرباط 2017 ص : 54.

العمالات والأقاليم، غير أن هذا التدبير، لازالت تعترض تطوره مجموعة من الاختلالات التي أثرت على مردودية نتائجه وجودة خدماته، وهي الاختلالات التي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- ضعف الموارد المالية المرصودة لتدبير الشأن العام الترابي، الأمر الذي لطالما أثر سلبا على جاذبية الاقتصاديات الترابية وهو ما يفسر قلة تهاافت المستثمرين علميا؛

- ضعف تكوين المنتخبين واستمرار تدبيرهم للاقتصاديات الترابية بعقلية سياسية محضه عوض عقلية تدبيرية بحثة؛

- ضعف آليات وقنوات التسويق الترابي، مما حرم الميزانية العامة للدولة، وعبرها المواطنين، من جني أرباح مالية مهمة كانت ستكون لها انعكاسات ايجابية على مسلسل التنمية؛

- نقص في الموارد البشرية والمالية الكفيلة بالاستجابة الآنية للمرتفقين من جهة، و تثبتت العدالة الخدماتية والجهوية من جهة أخرى الخ...

وبناء على ما سبق، فإن معالجة هذا الموضوع ، يتطلب منا طرح تساؤلا أساسيا مفاده:

أين تتجلى مقومات التدبير العمومي الترابي الجديد ؟ وماهي أهم مظاهر هذا التدبير في ظل القوانين والتنظيمية الجديدة للجماعات الترابية؟.

إن الهدف من اختيار هذا الموضوع، قصد والخوض في بعض إشكالاته يرجع إلى الأسباب التالية والتي من أبرزها:

- رصد بعض الإشكالات التي يطرحها موضوع التدبير العمومي ، واقتراح الحلول الكفيلة بتفعيل دور حقيقي وفعال للجماعات الترابية، والتي بدونها لا يمكن الحديث عن تنمية ترابية شاملة تستجيب لانتظارات وتطلعات المواطنين بمعظم جهات ومدن المملكة،

- إن اتجاه المغرب نحو النهوض بسياسة ترابية ناجعة وإقرار لامركزية فعلية، يتطلب من الفاعلين المحليين تبني آليات ومقومات التدبير العمومي الترابي .

لذا يكتسي هذا الموضوع أهمية وراهنية كبرى، تتجلى أساسا في شموليته، من حيث تركيزه على مجالات مختلفة سواء كانت قانونية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، إدارية ...، كما أنه يشكل آلية لتحسين التواصل ودعامة أساسية للسياسات التنموية للوحدات الترابية باعتبارها شريكا رئيسيا للدولة في المبادرات الكبرى وإنعاش الاستثمارات .

ولتفكيك عناصر الإشكالية، سنحاول من خلال هذا المقال الإجابة على بعض الأسئلة من بينها:

- ماهي أهم مقومات ومحددات التدبير العمومي الترابي ببلادنا ؟
- ماهي أهم مبادئ أو آليات التدبير العمومي الترابي ؟
- ما مدى مساهمة النخب المحلية في الارتقاء والنهوض بالتدبير العمومي الترابي؟
- ماهي آفاق ورهانات التدبير العمومي ؟

ولمعالجة إشكالية هذا الموضوع، ارتأيت تقسيمه إلى مبحثين أساسيين :

- المبحث الأول: واقع التدبير العمومي الترابي الجديد
- المبحث الثاني: آليات التدبير العمومي الترابي بالمغرب .

المبحث الأول: واقع التدبير العمومي الترابي الجديد بالمغرب

اعتمد المغرب اللامركزية كخيار استراتيجي من أجل تكريس الديمقراطية المحلية وتحقيق التنمية الترابية بكل أبعادها، وأصبحت الجماعات في السنوات الأخيرة إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة وأصبح التدبير العمومي الترابي الإطار الأنسب لوضع خطط إستراتيجية تنموية لترسيخ سياسة القرب والحكامة الجيدة.

يعتبر حسن إدارة وتدبير الشأن العام الترابي من أهم مداخل الرقي التنموي للدولة، وخاصة أن المقاربة المركزية في التدبير والتسيير لم تعد مواكبة للتطور السريع والمتزايد للحاجيات ، لذلك فإن اعتماد اللامركزية الإدارية كمخرج حرر الدولة من عبئ الكثير من الصلاحيات والاختصاصات والتي أسندت للهيئات المنتخبة، غير أن البناء اللامركزي عموما كانت تنقصه دعامة سياسية تكمن في ضرورة اعتماد هذه الهيئات مقومات التدبير الحديث . وعليه سنحاول إعطاء مفهوم التدبير العمومي الترابي في (مطلب أول) تم بعد ذلك الوقوف على أهم نقائص ومحدودية التدبير العمومي الترابي الحديث (مطلب ثان).

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للتدبير العمومي الترابي

ظهر مصطلح التدبير بداية في الولايات المتحدة الأمريكية مع نهاية الستينيات من القرن الماضي، وتم تعريفه كفن للتعامل، أو بكل بساطة فن الممكن، وحاليا يطبق مفهوم التدبير كفن أو طريقة لقيادة مؤسسة ما، من حيث إدارتها أو التخطيط لتنميتها ومراقبتها، بغية تحقيق أهدافها، سواء تعلق الأمر بمؤسسة في القطاع العام أو الخاص.⁴²⁸

إذا كان التدبير يهدف بشكل عام، إلى التوظيف الكامل للإمكانات والموارد لأجل تحقيق الأهداف المخططة للمنظمة، فإن مضمونه يختلف بين التوجهين الأنجلوكسوني والفرنسي ، فالتدبير في ظل التوجه الأنجلوكسوني يتميز بمفهوم واسع ، يأخذ بعين الاعتبار تأثير المحيط الداخلي والخارجي للمنظمة، وله ثلاث مدلولات عامة ومتكاملة يفيد مجموع المعارف التي تهتم بتنظيم المقابلة ، ويفيد كذلك تطبيق هذه المعارف على كل عملية تجارية أو مقاولاتية ، وتفيد في مرحلة ثالثة قيادة وإدارة عملية

4 - محمد بنطلحة الدكالي : محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 44، 2003، ص: 172.

التدبير نفسها،⁴²⁹ أما التدبير حسب التوجه الفرنسي، فهو يحيل على مجموع الوسائل المعتمدة والإجراءات والقواعد القانونية الواجب الالتزام بها عند مزالة مهمة التدبير، وهو بهذا المعنى له بعد أحادي وهو المطابقة، عكس مفهوم التدبير لدى المدرسة الأنجلوكونونية، فهو رباعي الأبعاد يشمل المطابقة *conformité*، والاقتصاد *L'économie*، والفعالية *l'efficacité* والنجاعة *L'efficience*.⁴³⁰

عموما يمكن القول أن مفهوم التدبير، هو مرحلة متقدمة على مجال التسيير، على اعتبار أن مدلوله لا يتوقف عند مجرد الاهتمام بمجال التسيير، بل يشمل مجموع تقنيات التنظيم والتسيير والقيادة داخل المنظمة⁴³¹.

أما عن مفهوم التدبير العمومي فهو يحيل بشكل عام على " مجموعة من عمليات تخطيط وتنظيم وتنشيط ورقابة الأشخاص العامة بهدف تطوير أداءها وقيادة تطورها في إطار يحترم خصوصياتها ، ويرتكز على مفهوم أساسي هو تكيف مناهجه مع تنوع الوضعيات والرهانات.⁴³²

فمفهوم التدبير العمومي لازال غامضا من الناحية النظرية ويحيل على معاني متعددة ولقد تم تعريفه من قبل العديد من الباحثين ، فقد جاء في إحدى تلك التعاريف بأنه عبارة عن " مجموعة من المناهج المساعدة على اتخاذ القرار تتكيف في جزء منها مع المجال العمومي، وكذا مناهج للتسيير مستقاة مباشرة القطاع الخاص (تدبير، محاسبة تحليلية، رقابة طرق التسيير...) مع إدماج الأنظمة المعلوماتية⁴³³.

فقد اعتبر التدبير العمومي " بأنه مقارنة عقلانية شمولية لصنع القرار وتدبير المنظمات العمومية، تستوحي من الاقتصاد ومن تدبير المقاولات الخاصة أهم المبادئ والمفاهيم التي تقوم عليها ، فيقوم على فكرة أساسية مفادها : أن تقنيات التدبير المعتمدة بالقطاع الخاص يمكن نقلها وتطبيقها بالقطاع العام ومجال السياسات العمومية وذلك عبر تبنيه للمقاربة الثلاثية أو أسس ومبادئ ما يسمى

5- سعيد جفري: الحكامة وأحوالها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)، طبع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، 2010، ص: 18.

6- هيجة هسكر : " الجماعة المقابلة بالمغرب " (الأسس، المقومات، الرهانات) ن طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص: 7.

431 - Chevalier Gilles : « éléments de management public : le management public par la qualité ,éditions afnor, 2009,p: 6 et 7.

432 - Annie Bartoli: « le management dans les organisation publiques », Editions DUNOD , 1997,P: 72.

9- د. عماد أبركان : التدبير العمومي الترابي وإشكالية النخب السياسية، ضمن مؤلف جماعي حول التدبير العمومي الترابي والحكامة الجيدة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السادس، مطبعة الأمنية، 2018، ص: 86.

بالتدقيق والافتحاص ، وهي الاقتصاد والفعالية والفاعلية، بشكل يختلف عن المقاربة الكلاسيكية للتدبير العمومي التي تتميز بترسيخ القاعدة القانونية كنموذج للتحليل ولتسيير النشاط العمومي، وخاصة أن القطاع العام أصبح غير فعال وأكثر بيروقراطية وصلابة وفق التصور الفييري الذي يستند على التسيير الإداري المنضبط للقواعد والمساطر والتطبيق الصارم للقانون⁴³⁴.

وعليه جاء التدبير العمومي الحديث بمجموعة من الوسائل والتقنيات والآليات الحديثة من أجل النهوض بالعمل العمومي بشكل عام والعمل الإداري بشكل خاص، ورفعته إلى مستوى المردودية الذي تعرفه المقاولات الخاصة الناجحة التي تعتمد طرق تديرية جد فعالة. فالتدبير العمومي الحديث جاء بوسائله ومجالاته التديرية بعد الفحص الدقيق لأهم العراقيل التي تحول دون تحقيق أهداف وغايات الجهاز الإداري العمومي، وهي عراقيل ترتبط بمستوى العلاقات الإنسانية داخل الوحدة الإدارية وبعقليات القيادات الإدارية.

فإن تحسين مناهج العمل داخل الإدارة العمومية هو الهدف الرئيسي للتدبير العمومي الحديث، وذلك من خلال تحسين جودة الخدمات المقدمة للجمهور وأخذ المواطن بعين الاعتبار كزبون أساسي للإدارة العمومية بشكل عام واعتبار رضاه، المعيار الرئيسي لنجاح تنمية إدارية في أي بلد.

فإصلاح مناهج الإدارة من وجهة العلوم الإدارية يقوم على عقلنة العمل الإداري، وعقلنة طرق اتخاذ القرار ومفهوم القيادة، ونعتقد أن هذه الجوانب الثلاثة تصب كلها في تبني مفهوم تحديتي للتدبير، والذي يشمل عقلنة طرق تسيير الموارد البشرية والمادية، وذلك وفق مبدأ أساسي من مبادئ التدبير العمومي وهو مبدأ المسؤولية كأمانة، تعني إضفاء الطابع الأخلاقي والديني على ممارسة الوظائف والمسؤوليات .

المطلب الثاني : محدودية التدبير العمومي الترابي

يعتبر التدبير العمومي الترابي الحديث بمثابة آلية تعتمد الوسائل والتقنيات والآليات الحديثة من أجل النهوض بالعمل العمومي داخل مختلف الهيئات العمومية بشكل عام، والهيئات المحلية بشكل خاص، فهو يهدف أساساً إلى بلوغ تنمية حقيقية ومتوازنة، بإمكانها الاستجابة لكل متطلبات المواطنين على الصعيد الترابي سواء من خلال الجماعات الحضرية أو القروية، الجهات، العمالات والأقاليم.

10 - نوال الهناوي: التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكادال، السنة الجامعية 2008/2009، ص: 56.

إن تراكم الوسائل والطرق التقليدية في العمل الإداري ، وما أثبتته عبر مرور الوقت من عدم فعاليتها وعدم مردوديتها وعدم مساهمتها لمتطلبات المرتفقين والتطورات العالمية السريعة في ظل العولمة جعلت التدبير العمومي، يعرف مجموعة من الاختلالات والنواقص التي أثرت على مردودية نتائجه و جودة خدماته، ويمكن إجمالها على عدة الإشكاليات التالية :

أولاً: إشكالية الحكامة :

إن الحكامة هي مجموعة من التدابير التي تهدف إلى ترشيد الموارد المالية والبشرية قصد تحقيق التنمية المجتمعية في شموليتها فهي آلية فعالة لإدارة موارد المجتمع وتوجيهها نحو التنمية الشاملة ، تتأسس على مجموعة من المبادئ كالمشاركة والشفافية والمحاسبة.

غير أن الملاحظ أن الاهتمام بحكامة الشأن العام لدى الفاعل المحلي ما يزال دون مستوى الطموحات، فالعديد من الجماعات بالمغرب لاسيما بالجماعات القروية تعيش فعلا أزمة حكمة⁴³⁵ بشكل كبير، حيث أن هناك موارد مالية مهمة تصرف من قبل المجالس الجماعية دون تحقيق الهدف الأساسي ألا وهو التنمية. كما نجد أيضا أن مبادئ هذه الحكامة كالشفافية والمحاسبة والمراقبة والمشاركة تغيب على مستوى تدبير الشأن المحلي، لهذا نجد أن مختلف الجماعات الترابية بالمغرب تعاني مجموعة من المشاكل مرتبطة أساسا بأزمة التدبير الرشيد ومن بين هذه المشاكل : تفشي السكن العشوائي والأحياء السرية، أزمة تدبير النفايات الصلبة والسائلة، أزمة النقل العمومي، أزمة الحفاظ على البيئة الحضرية...، كل هذه المشاكل أصبحت اليوم الشغل الشاغل لجماعات مما يستدعي من هذه الأخيرة نهج أسلوب فعال للتدبير والتسيير يعتمد على مبادئ الحكامة من أجل التغلب عليها وركب مسار التنمية الترابية المستدامة.⁴³⁶

11 - تطالعنا الصحف الوطنية اليومية من حين لآخر عن مجموعة من مظاهر سوء التدبير التي تعيشه العديد من الجماعات ، فحسب صحيفة جريدة الأخبار اليومية بناء على تقرير أعدته المفتشية العامة للإدارة الترابية التابع لوزارة الداخلية الذي رصد جوانب مختلفة من الاختلالات المرتبطة بالتدبير المالي والإداري بالجماعات الترابية، خاصة على مستوى الطلبات العمومية وإنجاز الصفقات ، وكذا تسيير قطاع التعمير الذي يعرف بدوره العديد من الاختلالات تتعلق خصوصا بعدم احترام الضوابط القانونية كتسليم رخص فوق بقع ناتجة عن تقسيم وتجزئ غير قانونيين ومنح رخص السكن رغم مخالفتها لتصميم الهيئة أو التصاميم الهيكلية أو التصاميم المرخصة... إلخ (المصدر : جريدة الأخبار العدد 1842 بتاريخ 14 نونبر 2018 ص: 3

12 - ذ . نورالدين أعيضا، المجالس الجماعية ومسألة التنمية الترابية ؛ حالة المجلس الجماعي لمدينة مارتيل، ضمن مؤلف جماعي حول المسألة الترابية وهان التنمية المستدامة، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية ، 2017، ص: 40.

ثانيا: اشكالية العنصر البشري

لاشك أن نجاح حكامه الشأن العام المحلي والهوض بالتدبير العمومي الترابي يعني بالدرجة الأولى المنتخبين والذين يتحملون قيادة وتدبير الجماعات الترابية ، وهو ما يفرض عليهم ضرورة التفاعل مع متطلبات التدبير الجيد من خلال رفع مستوى الجماعات من وحدات لامركزية للتسيير الإداري إلى مقاولات تعطي الأولوية لتدبير التنمية وفق متطلبات الحكامة المحلية، فالمنتخب يعتبر المسؤول الأول عن التدبير العمومي للمدينة، ويعتبر في المقابل المستفيد الأكبر في حالة التجويد والارتقاء بالشأن العام الترابي.⁴³⁷

يتبين من خلال أشكال التدبير المحلي بجميع مستوياته أن العديد من المجالس الجماعية والمجالس الإقليمية والجهوية لا تأوي نخبا قادرة على بلورة سياسة تنموية تنبثق من مقاربة تشاركية مبنية على الحوار وإشراك الساكنة المحلية، ولهذا غالبا ما نجد أن المشاريع التنموية التي تتبلور على مستوى المدن المغربية يكون مصدرها سلطات الوصاية وتتبنائها هذه المجالس.⁴³⁸

من هنا يثير موضوع النخب المحلية الكثير من الأسئلة المرتبطة بمظاهر العجز في عمل النخب المحلية في تدبيرها للشأن الترابي ، وبكيفية تحقيق الفعالية في نشاط هذه النخب وعن المبادئ التي يتعين الالتزام بها في تدبيرها للشأن المحلي، تم عن دور المجتمع المدني في تتبع نشاط النخب المحلية وتقييم أدائها، فالقانون التنظيمي مثلا 113.14 المتعلق بالجماعات يتضمن إمكانيات هائلة للارتقاء بالأداء المحلي و لكن المشكل سيظل مرتبطا بالمديرين التي سيترجمون هذه الإمكانيات إلى أرض الواقع .

لقد جاء القانون التنظيمي السالف الذكر بمجموعة من المبادئ كمبدأ التدبير الحر الذي يخول لكل جماعة تسير أمورها بكيفية ديمقراطية إلى جانب أيضا مبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات وبينها وبين الجماعات الأخرى ، علاوة على نقل مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الذاتية والمنقولة المرتبطة في مجملها بالتنمية الترابية من قبيل تدبير المالية المحلية والجبايات والتعمير و تدبير المرافق المحلية وإنعاش الاستثمارات والبيئة والتخطيط... إلخ ، لكن الإشكالية التي تطرح كيف يمكن بلورة هذه المبادئ والاختصاصات إلى أرض الواقع ، في ظل الاكراهات والصعوبات التي تعاني منها الجماعات وفي ظل عدم توفر معظم هذه الأخيرة على موارد بشرية كفاة ، أو على مستوى الموظفين بالإدارات الجماعية.

437 - عماد ابركان: حكامه المدن بالمغرب بين اشكالية النخب السياسية ورهانات التنمية ، مرجع سبق ذكره ن ص: 129

438- ذ. نور الدين أعييسا : مرجع سبق ذكره، ص: 39/38.

إن بناء الجماعات الترابية وفق مقومات التدبير العمومي الجديد يقوم أساسا على العنصر البشري، الذي يضع الرؤية الاستراتيجية للمسار التنموي طبقا للمعايير التدييرية الجديدة ، الذي تستدعي دخول فاعلين جدد في إطار حكاماة الفعل العمومي، بحثا عن المردودية والإنتاجية ، تجعل من ذلك التدبير الذي تقوده قيادات سياسية منتخبة وأطرا إدارية لتحسين نوعية حياة المواطنين، وتحقيق رفاهيتهم، برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم، في إطار من التعاون والتضامن والتكامل الوظيفي.

ثالثا - إشكالية الموارد المالية:

لا شك أن أي عملية تنموية مرتبطة أساسا بالموارد المالية، حيث تشكل هذه الموارد عماد المشاريع التي تتوخى تحقيق التنمية الترابية والرفع من مستوى التنافسية، وتختلف الجماعات الترابية في المغرب من حيث توفرها على الإمكانيات المالية، فهناك جماعات تتوفر على إمكانيات مالية مهمة وهناك جماعات خصوصا القروية تفتقر إلى كل شيء، حيث لا تكفي ميزانيتها حتى لتغطية مصاريف التسيير، قبل الحديث عن التجهيز الذي يتطلب أغلفة مالية ضخمة.⁴³⁹ لقد جاء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث بمقتضيات مهمة تكرر مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام الترابي، من بين هذه المبادئ ، مبدأ التدبير الحر، الذي يخول للجماعات سلطات حقيقية للتداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها ومداولاتها، لكن السؤال الذي يطرح بإلحاح هما هو كيف يمكن أن يسود التدبير الحر في الجماعات إذا كانت لا تتوفر على الموارد المالية اللازمة والكافية لذلك؟.

وبعبارة أخرى ، تعتبر الوسائل المالية حجر الزاوية لتكريس مبدأ التدبير الحر، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة ترابية معينة ، ومهما كانت صلاحياتها التقريرية على مجالات اختصاصها، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات يفرغ الاستقلال المالي المعترف به من كل محتوى، ويجردها من أي دور مستقل في مجال التنمية. لذا فالعبارة ليست بما تخوله النصوص القانونية من اختصاصات وصلاحيات للمؤسسات، بل إن مسألة التدبير الحر للجماعة الترابية مرهونة بمدى توفرها على الوسائل المالية من أجل ترجمة تلك الاختصاصات على أرض الواقع.⁴⁴⁰

15 - مكايي نصير: تدبير مالية الجماعات المحلية ، مطبعة دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، المغرب ص: 49

16 - ذ . عماد أبركان/ المصطفى قريشي: القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم الواقع الممارساتي ، ضمن مؤلف التدبير المحلي والحكاماة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السادس ، مطبعة الأمنية، 2015،ص:94/93.

لقد أصبح التدبير المالي الجيد لشؤون الجماعات ، في إطار السعي نحو التكريس الفعلي لمبدأ التدبير

الحر الذي جاء به القانون التنظيمي، يفرض على الدولة تعزيز الموارد المالية للجماعات، ويفرض على المسؤولين نهج أسلوب عقلاني يفضي إلى البحث الدائم في خلق موارد جديدة من شأنها أن تساهم في تنمية الجماعات الحضرية والقروية ، ولعل تجاوز الأسلوب الكلاسيكي في التمويل وفي التمكين المادي الذي رافق التجارب المحلية السابقة، والذي جعل التحصيل والإنفاق محكوما بهاجس الاستهلاك دون الإنتاج، يعتبر مسألة ضرورية في هذه المرحلة الراهنة.

المبحث الثاني: المقاربات والآليات الحديثة في التدبير العمومي الترابي بالمغرب .

إن العمل بالمقاربات والآليات الحديثة لها أهمية بالغة للنهوض بمستوى ادوار الجماعات في تدبير السياسات العمومية الترابية ، نظرا لانعكاسها المباشر على تبسيط المساطر ومساهمتها في مواكبة التحولات التي عرفها العالم ، هذه التحولات جعلت تدبير السياسات العمومية الترابية تعرف نوعا من التغيير في بلورة القرار العمومي الترابي وجعله تدبيرا معقلنا يستجيب لمتطلبات التنمية الترابية ، وذلك من خلال عمل الجماعات بمقاربات حديثة لتحديث طرق عملها (مطلب أول) تم اعتماد الجماعات الترابية على آليات حديثة لأجل تدبير عمومي ترابي جيد يتوخى تحقيق الفعالية والمر دودية المطلوبة في تدبير السياسات العمومية الترابية (مطلب ثان).

المطلب الأول : المقاربات الحديثة في التدبير العمومي الترابي

لقد أصبح للجماعات الترابية من الوظائف الجديدة ما يؤهلها للبروز كجماعات مقاولة تسخر كافة الإمكانيات قصد تدبير شؤونها على أساس النتائج والأهداف ، غير أنه لتحقيق هذا التحول النوعي فمن الضروري تغيير طريقة تدبير السياسات العمومية الترابية ، وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدييرية المتجددة.⁴⁴¹

هذا التوجه العمومي الجديد يعززه تحول الجماعات الترابية لاسيما الجهات من وحدات إدارية تدبر الشأن اليومي، إلى وحدات تعمل بالفكر المقاولاتي وفق المبادرات والتوجهات التنموية الكبرى، لتكون شريكا حقيقيا للدولة وباقي الفاعلين الاقتصاديين لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية، ولعل الهدف المتوخى من اعتماد المقاربات الحديثة في التدبير الترابي، هو تشجيع الجماعات كل حسب اختصاصها

17 - د. ياسير عاجل : تحديات الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية، ضمن مؤلف حول الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري : قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية الرباط، 2019، ص:132.

على تنظيم نفسها في إطار ترابي تضامني ملائم لفرز واحتضان المشروع التنموي المناسب والمستدام، المساهم في مجهود هيكله المجال الترابي ، وهو المطلب الذي يعتبر اليوم حيويًا من أجل تقوية الحكامة والتنافسية الترابية .

وعومًا فإن التدبير العمومي الحديث ، يعتمد العديد من التقنيات والأساليب الجديدة وسوف نقتصر على أهمها :

أولاً - التدبير بالمشاريع :

يقوم هذا التدبير على قيام المنظمة أو الفاعل الترابي بتحديد الأولويات ومحاوَر التنمية والمشاريع الكبرى ، مجموع هذه العناصر تكون الإستراتيجية التديبيرة للمنظمة أو الوحدة الإدارية الترابية. يرتكز هذا الأسلوب على النظرة الشمولية لمجموع المشاريع المراد إنجازها من طرف الجماعات ويعتمد في ذلك على عدة عناصر وهي (تشخيص الأهداف، إبراز الأهداف، وضع خطة محكمة للعمل، توزيع العمل على العاملين بالإدارة، مرحلة الإنجاز والتنفيذ، التقييم والتتبع).

ثانياً - التدبير بالأهداف :

وهي تحديد الأهداف حسب أولوياتها من الناحية الزمنية ومن حيث الإمكانيات المرصودة ، وبناء على ذلك تتم دراسة الإمكانيات المادية والبشرية الواجب رصدها لإنجاز وأحسن الشروط لبلوغ الهدف الرئيسي أي الجودة.

وهو أسلوب يعتمد على ما يلي (الأهداف العامة ، الأهداف الإجرائية، مدى القابلية للإنجاز، الوسائل المعتمدة لإنجاز المشاريع والبرامج).

وتبعًا لذلك فإن المنتخبين والعاملين بالهيئات الترابية يتفقون على أهداف مشتركة ويتعاونون على تحقيقها، ولكي تكون النتيجة جيدة لابد من اتصاف الأهداف بالمواصفات التالية (الوضوح، الدقة ، القابلية للإنجاز ، الاستجابة للحاجيات، القابلية للقياس، تحديد مدة الإنجاز).

ثالثاً- التدبير المبني على النتائج :

هو اتجاه إداري يقوم على تحسين كفاءة وفاعلية الأداء ، لاسيما في تنفيذ البرامج والمشروعات التنموية عن طريق تحديد النتائج المتوقعة من تنفيذ البرنامج أو المشروع .

إن تبني هذه المقاربة تهدف على تحسين أداء الجماعات الترابية والرفع من جودة الخدمات التي تقدمها، ومن أهم المقاربات هي تدبير الميزانية وفق منطق النتائج التي تهدف إلى تحديد مجموعة من

الأهداف تلتزم الجماعات الترابية بتحقيقها خلال فترة زمنية محددة بعد تقسيمها إلى مجموعة من البرامج والمشاريع الواجب تحقيقها ، مع تحديد الكلفة المالية لتنفيذ كل البرامج أو المشاريع بالإضافة إلى تحديد معايير الإنجاز وقياس الكفاءة، يعتمد هذا النمط من التدبير على نتائج قابلة للوصف والقياس عوض الوسائل المتاحة للجماعة.⁴⁴²

وعليه، فإن هذه المقاربة تهدف إلى تحقيق الفعالية والنجاعة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، لهذا تم التنصيص في القوانين الثلاث للجماعات الترابية على ضرورة تبني هذا النوع ، حيث نصت المادة 245 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات " على أن رئيس مجلس الجهة يتخذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة ولاسيما : ... تبني نظام التدبير بحسب الأهداف " وهي نفس العبارة المتكررة في المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وفي المادة 271 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

إن التدبير وفق منطق النتائج سيحول الأدوار التنموية للجماعات الترابية إلى برامج ومشاريع حقيقية قابلة للتنفيذ ، خاصة وان الانتقال من البنية التقليدية للميزانية التي تعتمد على تبويبها على فصول وفقرات وأسطر إلى بنية حديثة للميزانية تقدم في أبواب وفصول مقسمة إلى مشاريع وبرامج أو عمليات، من بين الركائز الأساسية للدفع بالجماعات الترابية بالقيام بأدوارها التنموية ، باعتبار أن الانتقال سيساهم في تخصيص أفضل للموارد ، والتفكير في الأولويات والحاجيات الملحة وبالتالي تحسين الخيارات والتدخلات.

رابعاً - تبني المقاربة التشاركية :

أمام الحراك الكبير الذي شهده المجتمع المغربي على جميع الأصعدة، شكلت الديمقراطية التشاركية أحد الأركان الأساسية والمطالب الرئيسية لمرحلة جديدة من الحكامة وحسن التدبير، ولا أدل من ذلك أن الوثيقة الدستورية الجديدة نصت في ديباجتها على المقاربة التشاركية كمحدد للتدبير العمومي بكل أوجهه.

وقد ظهر أسلوب التدبير التشاركي في العديد من الدول المتقدمة ، ففي فرنسا مثلاً فإن غالبية

18 - د. حمزة أغيلال : التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ضمن مؤلف حول الجماعات الترابية وتدبير الشأن الترابي ، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 12، مطبعة الأمنية الرباط، ، 2019، ص:144.

المشاريع والبرامج الكبرى تتم في إطار شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ولا يزال هذا الأسلوب التديري يلعب دورا مهما في تعزيز نجاعة والتدبير وتحقيق التنمية .

تعتبر المقاربة التشاركية (approche participative) آلية من آليات الحكامة الجيدة بحيث تؤمن النجاعة والفعالية في تدبير الشأن العام الترابي، ويمر هذا التدبير عبر إشراك المواطنين في القرارات الحاسمة سواء بصفة مباشرة أو عبر انخراطهم في الجمعيات، فهي تتطلب وضع المقترحات وإدماجها في إعداد وتنفيذ وتقييم البرامج التنموية المحلية والحضرية، وقد نص دستور 2011 في الفصل 139 على تحفيز المواطنين على المشاركة في القرار التنموي مشاركة فعلية حيث نص على أنه " تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبعتها."

فقد نص مثلا القانون التنظيمي للجماعات الترابية 113.14 على شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات ، كمدخل أساسي في المشاركة في صناعة القرار المحلي، والهدف من هذه العرائض مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، ولقد حدد القانون التنظيمي للجماعات شروط تقديم هذه العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات وكيفية إيداعها . وهو نفس الأمر بالنسبة للقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 (المادة 119) وكذلك القانون التنظيمي رقم 112.14 الخاص بالأقاليم والعمالات (المادة 113).

فعلى المستوى الاقليمي والجهوي لم تعد التنمية شأنا مرتبطا بالدولة وحكرا عليها بل أصبحت مسألة تشاركية ، تتقاسم فيها الدولة المسؤولية مع الفاعلين المحليين من جماعات ترابية وقطاع خاص ومجتمع مدني، في إطار ترسيخ ثقافة جديدة قوامها التدبير الديمقراطي الشفاف بأدوات ناجعة بوسائل التقويم والتتبع من خلال إمكانية المشاركة الفعلية للمواطنين أو عن طريق ممثلهم في الأحياء في إطار ما يسمى بالحكامة المحلية ، بما يتماشى مع المقاربات الحديثة في التدبير التي توصي بإشراك الفاعلين في المشاريع التنموية واستشارتهم قبل الشروع في تنزيلها على أرض الواقع (مشاريع البنيات التحتية، مشاريع السكن، مشاريع التهيئة والتعمير..إلخ).

ومن هذا المنطلق يمكن القول أن هذه المقاربة تعتمد في قيامها وتجسيدها على مبدأ الاستشارة الذي غدا اليوم من المفاهيم المعاصرة التي تحظى باهتمام خاص من لدن الإدارات العمومية بجميع دول

العالم فالتجارب المقارنة على سبيل المثال في كل من اسبانيا والبرتغال والدول الانجلوسكسونية تبنت تقنية البحث والاستماع كأسلوب استشاري، بهدف إعطاء المشاركة فعالية أكثر وتوسيع مجال الاستشارة.443

كما تجسدت المقاربة التشاركية في العديد من التجارب المجتمعية، لعل أهمها تلك شهدتها بلدان أمريكا اللاتينية من خلال المنتديات الاجتماعية، وبشكل خاص تجربة مدينة بورتو ألغري، والتجربة الفنزويلية، حيث تقوم المجالس الجماعية في إشراك الأسر في تدبير السياسة العمومية التي تهتمها (صياغة، تنفيذ، مراقبة وتبعية)، وفي أوروبا تظل بعض الدول الاسكندنافية رائدة في التأسيس لتجربة الديمقراطية التشاركية، بالإضافة إلى سويسرا التي تتوفر على صندوق لدعم مشاركة السكان في لجان مجالس أحياء، وفي الجمعيات.444

وتأسيسا على ما سبق، فإن ترسيخ ثقافة التدبير التشاركي بمفاهيمه وقواعده وآلياته في إدارة الجماعة والإقليم والجهة المقابلة يعد مطلباً ملحا، الأمر الذي يفرض على المنتخبين والموظفين والأطر المحلية ورجال السلطة وفعاليات المجتمع المحلي المشاركة في تنمية جماعاتهم الترابية بنفس الاهتمام والوعي.

خامسا- التخطيط الاستراتيجي:

إن التطور الذي عرفته الجماعات ببلادنا والرهانات المختلفة التي تعلق عليها في إنعاش الاقتصاد المحلي، يفرض عليها ضرورة تجاوز فكرة التخطيط التقني، واعتماد آليات التخطيط الاستراتيجي في تدبير الشأن العام الترابي.

فالتخطيط الإستراتيجي (la planification stratégique) يعتبر الركيزة الأساسية للتدبير حيث يمكن من كشف الآليات الأنبية والمستقبلية والتنبؤ بالمتغيرات تم تحديد رؤيا مشتركة للمستقبل، إنه مقارنة لتحسين التدبير من خلال التنسيق وتدبير المداخلات والتبعية وفق مؤشرات قابلة للمعاينة

19- محمد بوكطب؛ التدبير الحكامتي للإدارة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد العدد 48/47 السنة 2017، ص:75.

محمد سلكي: مدخل لدراسة علم السياسة، الطبعة الأولى 2015 ص: 194 - . 444

والقياس ، إنه كذلك إطار للتشاور حول التنمية الترابية بطريقة تشاركية، كما أنه مقاربة لتحسين التواصل بين الشركاء والسكان حول الأهداف الإستراتيجية.445

وإذا كانت الجماعات الترابية بالدول المتقدمة قد استعانت بهذه التقنية مند بداية الثمانينيات من القرن الماضي، فإن التجربة المغربية بدأت تهتدي إلى سياسة التخطيط الاستراتيجي وفقا للتصور الجديد للجماعة كمقاولة تنتج خدمات متنوعة ومتطورة مما يتطلب وجود قيادة إستراتيجية تعكس إرادة الفريق المسير للجماعة ، وقدرته على إنجاز البرامج المسطرة للوصول على الأهداف المحددة ، مع القدرة على المقارنة بين الوضعية الحالية والمكانة المنشودة.446

ورغم أن التخطيط الاستراتيجي يعتبر عنصرا أساسيا تساهم بواسطته الجماعات الترابية في إعداد المخططات انطلاقا من الجماعة باعتبارها القاعدة مرورا بالإقليم ومن بعده الجهة إلى أن يغطي كافة التراب الوطني ، فقد لوحظ مثلا أن القانون التنظيمي المنظم مثلا للجماعات تحت عدد 113.14 قد تراجع عن المخطط الجماعي للتنمية لينص على آلية برنامج العمل، وعكس ما يعتقد البعض أن ذلك يعد خطوة إلى الوراء ، فأكد أن برنامج العمل هو أكثر واقعية وفاعلية من المخطط لاسيما مع هزالة تجربة المخططات الجماعية للتنمية وكذا ارتباطه بخلفية التخطيط الوطني، من خلال المخططات الخماسية الثلاثية التي لا تتسم بطابع الإلزام فيما يخص تنفيذ أهدافها ، ولكن أيضا برنامج العمل ينسجم أكثر مع المفاهيم الجيدة للتدبير المالي القائم على منطوق الأهداف والبرامج المتعددة السنوات، ولجعل الميزانيات المحلية ميزانيات برامج ونتائج وليس ميزانيات وسائل.447

وقد حددت المادة 158 من القانون التنظيمي رقم 113.14 بالمتعلق بالجماعات مفهوم البرنامج الذي هو "عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات..." ، كما أن المادة 180 من نفس القانون تنص

445 - حميد القسطلي ، حكاما المدن : نحو مستقبل حضري أفضل ، مطبعة المعارف الجديدة ، الرباط 2013 ص : 79 .

22 - بهيجة هسكر : الجماعة المقاولا بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الأولى، عدد 5، 2010 ص: 34.

23 - إبراهيم كومغار؛ أي مستقبل للحكاما المحلية من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟ مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد العدد33/34 السنة 2015 ، ص: 163 .

"على أن توجه نفقات التجهيز لإنجاز برنامج عمل الجماعة والبرامج المتعددة السنوات..." ، والجدير بالإشارة أن التخطيط مستقبلا سيتم على مستوى أعلى وهو المستوى الجهوي، تفعيلًا للجهوية الموسعة.

إن العمل بالتخطيط الاستراتيجي يسمح للجماعات الترابية على غرار الفاعلين الخواص بترتيب اختياراتها وتوجيهها خاصة فيما يتعلق بتحديد طبيعة المشاريع التنموية والإمكانات المالية وإنجاز الشراكات مع القطاع الخاص وتنظيم التعاون اللامركزي وكل ما يرتبط بالتنمية الترابية عموما. فالتخطيط يشجع على تكوين نظرة مستقبلية ، وعلى تحديد الاستراتيجيات المناسبة لتكون دليلا تستند عليه قرارات الاستثمار في القطاعات الاقتصادية بما يتطلبه ذلك من توفير بيئة ملائمة لطموحات التنمية المستمرة على المدى البعيد. محمد أحجام التخطيط الاستراتيجي .

المطلب الثاني: آليات التدبير العمومي الترابي الجديد

إن المكانة الدستورية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية في ظل دستور 2011، أعطت للتنظيم الترابي والجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث تصورا جديدا، يتلائم ومكانة كل مستوى ضمن الهندسة الترابية الجديدة، حيث أضحت أنظمتها ترسخ لمبادئ الحداثة في التدبير والنجاعة في التدخلات والجودة في الخدمات.⁴⁴⁸

لذا فقد اعتمد المشرع آليات جديدة لتدبير الشأن الترابي لاسيما ضمن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، على غرار القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، حيث لا يمكن للمجالس المنتخبة القيام بالأدوار المنوطة بها ، في خضم الإكراهات المتعددة، إلا بالاعتماد على مقاربة تنموية شمولية جديدة في بعدها الترابي، معتمدة في ذلك على مبادئ التدبير العمومي الترابي الجديد ، والتي سنقتصر على أهمها :

أولا - مبدأ التدبير الحر:

يمثل هذا المبدأ المنصوص عليه في الفصل 136 أحد تجليات الحكامة الترابية التي أقرها دستور 2011 ، فضلا عن كونه يشكل منعطفا في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية، فهو يعد آلية هامة وفعالة لربح

24- مصطفى بيسي : ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 139/138 ، يناير/ابريل، 2018، ص: 275.

الرهانات المطروحة فيما يتعلق بالتدبير الحديث للجماعات الترابية وتتوزع المظاهر العامة لمبدأ التدبير الحر إلى مظهرين أساسيين ، يمثل أحدهما شكلا من الحرية والاستقلالية في تدبير الجماعات الترابية لشؤونها بنفسها وتحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة وديمقراطية ولا يسمح للمثلي السلطة المحلية التدخل في أنشطتها ومهامها إلا في الحدود التي يسمح بها القانون.⁴⁴⁹ في حين يمثل إقرار ممارسة السلطة التنظيمية المحلية المظهر الثاني لها، من خلال العمل على اتخاذ القرارات والقيام بالإجراءات التي يتطلبها حسن سير المرافق العامة، وبغية الحفاظ على النظام العام .

وقد كانت فرنسا سباقة لتكريس هذا المبدأ في دساتيرها ، بدأ بدستور 27 أكتوبر 1946 ، بمقتضى الفصل 87 ، قبل أن يتم تكريسه في دستور 4 أكتوبر 1958 بمقتضى الفصل 34، والفصل 72 ، لتتم تقويته فيما بعد بمناسبة التعديل الدستوري ل 28 مارس 2003 من خلال المادة 72 التي تقر بأن لجماعات الترابية تدبر شؤونها بشكل حر.

فالتدبير الحر هو حق أساسي للجماعات الترابية ، يهدف إلى ضمان استقلاليتها وحرية تصرفها وتدخلها من أجل إشباع الحاجات العامة في إطار الشروط الموضوعية من قبل المشرع، يرتبط الأول بالاعتراف لهذه الجماعات الترابية ، بموارد مالية ذاتية، من مجموع الموارد التي تتوفر عليها، وهو ما يعزز حرية تصرفها في هذه الموارد حسب أولويات وحاجيات الساكنة، أما الثاني يهم إلزام الدولة عند نقلها لي اختصاص لهذه الجماعات بتحويل الموارد المالية المطابقة ، للحفاظ على هذا المبدأ وعدم المساس بجوهره ومضمونه.

ثانيا – مبدأ التفريع والتعاقد

يرتبط هذا المبدأ بإشكالية توزيع وتنظيم وتحديد الصلاحيات داخل الدولة، فهو مبدأ يهدف إلى ضبط وتنظيم العلاقة ما بين الدولة المركزية والجماعات الترابية و خاصة الجهات وفق علاقة تقوم على تقاسم السلطة بشكل متحضر وديمقراطي يضمن وحدة الدولة من جهة ويراعي الخصوصيات المحلية من جهة ثانية، كما يقوم هذا المبدأ على قاعدة أن كل مستوى ترابي من مستويات الحكامة ، يلزمه إعطاء

25 - انظر المادة 3 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 وأيضاً المادة 4 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات والمادة 3 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات وقضايا مشتركة، وضرورة تجاوز التعارض التقليدي ، الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات العمومية ، أي أن المبدأ يقضي بضرورة توضيح الاختصاص بين مستويات الجماعات الترابية وتعبئة العلاقات بينها، كما أن التعاون بين هذه المستويات يصبح أساسيا ومركزيا في تشكيل هندسة الحكامة، وتتجلى بصفة عامة وظائف مبدأ التفرع في النقاط التالية؛

- مبدأ تقاسم المسؤوليات المشتركة بين جميع المستويات الثلاث أي بين الجماعات الترابية ، والبحث الدائم عن حلول لقضايا مشتركة فيما بينها؛

- مبدأ توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات على المستوى الأفقي والعمودي؛

- مبدأ ضابط وموثر لتداخل ولتنافس الاختصاصات بالنظر لتباين وتماييز واختلاف جهات وجماعات المملكة ومستويات نموها وتطورها وحركيتها ؛

- مبدأ يقطع مع ثقافة الاتكالية والارتجال في التدخلات الترابية ويقر ويحقق المسؤولية والمساءلة.⁴⁵⁰

- مبدأ يقوم على فعالية تعدد التدخلات في ظل وحدة التراب.

يعود ظهور مبدأ التفرع بفرنسا إلى تقرير " olivier Guichard " وذلك سنة 1976 والذي أكد على أنه " ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى هيئة عليا وإن كانت الدولة متى كانت جماعة ترابية أدنى وقرية من المواطن قادرة على ضمن الخدمة المتوخاة، وقد جاء في هذا التقرير أن مبدأ التفرع يقود إلى البحث عن المستوى الأمثل لممارسة الاختصاصات ، وقد تم التنصيب على هذا المبدأ في قانون 7 يناير سنة 1983 المتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الجماعات والمحافظات والجهات والدولة، ولاحقا تم التنصيب عليه في القانون الصادر سنة 1992 ، وهو ما تم تأكيده أيضا من خلال التعديل الدستوري في 28 مارس 2003 ، حيث نصت المادة 72 من الدستور الفرنسي على أن " الجماعات الترابية تمتلك صلاحية اتخاذ كل القرارات المتعلقة باختصاصاتها الذاتية والتي تعد الأقدر على تفعيلها داخل مجال نفوذها.

26- نجيب الحجوي : مبدأ التفرع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة حوارات، العدد الأول ، 2015

بينما نص عليه الدستور المغربي لأول مرة في الفصل 140 " للجماعات الترابية ، وبناء على مبدأ التفرع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة، وتظهر اهمية مبدأ التفرع في القوانين التنظيمية الثلاث ، من خلال التنصيب عليه في المادة 4 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات وهو نفس الأمر بالنسبة للقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعملات والأقاليم (المادة 4) وكذا بالنسبة للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات (المادة 6).

ويبقى مبدأ التفرع أحد المبادئ الحديثة ، الذي يفترض أن يشكل حضوره ضمن المنظومة التدبيرية للامركزية، وعموما يمكن إجمال خصائص مبدأ التفرع في الآتي :

- معالجة إشكالية الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية؛
- توزيع السلطات والاختصاصات بما يتناسب مع قدرات الوحدات الترابية؛
- مبدأ مرن وحركي يتطور بشكل تلقائي مع التنظيم اللامركزي وسياسة عدم التركيز .

إن أساس إستراتيجية مبدأ التفرع تتماشى مع توجهات الدولة ، في إطار التشاور مع السلطة التي تمثل الدولة في الجهة وباقي المجالس الترابية. وهذا المبدأ يتطابق مع مجموعة من المبادئ من حيث ممارسة الاختصاصات الذي يعني أن ما تستطيع الجماعة إنجازه يسند إليها ، وما لا يستطيعه يسند على المستوى الأعلى من الوحدات الترابية وصولاً إلى الدولة.⁴⁵¹

ثالثا- مبدأ التعاون والتضامن

يرتبط مبدأ التعاون والتعاقد بين الفاعلين المحليين، أكثر بطبيعة القدرات التي يتمتع بها الفاعل الترابي خاصة في مستواه الرسمي، فالتدبير العمومي الترابي وفق هذا المبدأ يتطلب من السلطات العمومية لاسيما الجماعات الترابية، أن تعرف كيف تدخل في حوار وشراكة مع الفاعلين الآخرين أي القدرة على بناء علاقات تواصلية وتعاونية مع مختلف المتدخلين.

27- ذة غزلان بوعبدلي: ميثاق اللاتمرکز بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية الرباط، ، 2019، ص: 177/ 178.

هذا التجديد التواصلي ، يستلزم تغييرا ثقافيا جذريا في مواقف الفاعلين الرسميين وتغييرا كذلك في المساطر، ويمكن الإقرار في هذا الصدد بأن الدول التي نجحت في قيادة التنمية الاقتصادية ، هي تلك الدول التي تتوفر على القدرة والكفاءة في تنظيم وتعبئة كل الفاعلين حول مشروع مشترك.

ومن أجل مجابهة الفوارق المجالية والاجتماعية، عمل دستور 2011 من خلال الفصل 136 على تكريس مبدأ مواز لمبدأ التدبير الحر بالقوة والدرجة نفسيهما، وهو مبدأ التعاون والتضامن، 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 في ما بين الوحدات الجغرافية المختلفة في إطار وحدة الدولة، من جهة ثانية.

في هذا الإطار، نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات على أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

وباستحضار التجارب المقارنة ، فمبدأ التضامن في إسبانيا، يشكل آلية حقيقية للإقلاع الاقتصادي ، حيث أن الدستور الإسباني ينص في مادته 138 على أن الدولة تضمن التحقيق الفعلي لمبدأ التضامن ، وتسهر على تحقيق التوازن الاقتصادي بين مكونات التراب الإسباني.⁴⁵²

رابعا – مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ؛

في ظل تنامي آفة الفساد و ما تحمله من تأثيرات سلبية ومن إضعاف لشروط ووسائل تحقيق التنمية المجتمعية في مستواها الترابي، يمكن اعتبار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة " المبدأ الاستراتيجي " في مجال الحكامة الترابية.

وفي هذا الصدد تعتبر الرقابة أحد المقومات الأساسية للحكامة ووسيلة لضبط العمل والحرص على أدائه تبعا للضوابط والقواعد القانونية العامة ، وانسجام القرارات والأعمال الجماعية مع

- حمزة أعيال: مرجع سبق ذكره ، ص: 145⁴⁵²

الشرعية، من خلال ممارسة مراقبة عادلة وجيدة ومزدوجة استقلال القرار المحلي من جهة ، وقياس الأداء الفعلي وتصحيح انحرافاته من أجل التدبير الفعال والمسؤول والشفاف والجيد لأعمال الجماعات الترابية من جهة ثانية.⁴⁵³

إن ارتباط المساءلة بالتدبير العمومي ، ناتج عن كون هذه الأخير يستوجب وجود نظام متكامل

يتوفر فيه عنصر المحاسبة (المساءلة) ، فبعد الرقابة التي تتوخى التأكد من أي عمل قد تم وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، تجب المساءلة بإقرار عنصر الجزاء الذي في غيابه تفقد الرقابة مصداقيتها وأهليتها.

والمحاسبة تعد من المبادئ الأساسية للحكمة، وتعني إخضاع أعمال وسلوك المسؤول عن تدبير الشأن العام الترابي بكل شفافية إلى المساءلة والتقييم ، من أجل تدبير سليم يراعي الحاجيات والتطلعات ويسير التحولات، لضمان تدبير عمومي جيد.

إن إعمال آليات الرقابة والافتحاص والتدقيق على أعمال الهيئات الترابية ، من شأنها تفعيل قيم الشفافية والمسؤولية والمحاسبة تساعد على تخليق تدبير الشأن العام الترابي، وتهدف إلى تنبيه المسؤولين والمدبرين المحليين إلى رسالتهم النبيلة ومسؤوليتهم القيادية اتجاه الساكنة ، و تمكن من كسب رهان تدبير عمومي رشيد ومحكم.

ونظرا لأهمية هذا المبدأ فقد جعله المشرع الدستوري⁴⁵⁴ مقوما من مقومات النظام الدستوري للمملكة ، حيث اعتبر أن ربط المسؤولية بالمحاسبة قاعدة أساسية ومن الركائز الأساسية

29- الشريف تيشيت : حكمة المدن ؛ أي دور لرؤساء الجماعات الحضرية؟ مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 47/48، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2017، ص: 47.

30- يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكماء الجيدة، ورياسة المسؤولة بالمحاسبة.

ونص الدستور على المبادئ العامة للحكمة الجيدة. وأكد في الفصل 154 على أن " المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أفرزها الدستور." كما ينص نفس الفصل على أن تنظيم المرافق العمومية يتم على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات

لبناء دولة الحق والقانون ، مع تكريس قاعدة التلازم بين ممارسة المسؤوليات والوظائف العمومية بالمحاسبة.

في هذا الصدد، نجد المجالس الجهوية للحسابات وطبقا لمقتضيات الفصل 149 من دستور 2011، تتولى مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية وهيأتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. ولا شك أن إحداث المجالس الجهوية يدخل ضمن إطار مسلسل تقوية سياسة اللامركزية واللاتركيز الإداري، فالرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات تتجلى في الفحص والتحقق من العمليات المالية للجماعات الترابية، وبالتالي فعملها يقتصر على النطاق المحلي.

كما أن المفتشية العامة للإدارة الترابية تناط بها مهمة المراقبة و التحقق من السير الإداري و التقني و المحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات الترابية وهيئاتها.

والجدير بالذكر أن القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية⁴⁵⁵ ، جاءت ببعض المستجدات لاسيما في الجانب المتعلق بالتدبير المالي الحديث، حيث تم التنصيص على مشروع نجاعة الأداء المعد من قبل الأمر بالصرف ، هذا المشروع الذي يعد بمثابة لوحة القيادة ، يتضمن على غرار القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية⁴⁵⁶ أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به.

31- أنظر المادة 158 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمادة 171 من القانون التنظيمي رقم المتعلق 111.14 للجهات وأيضاً المادة 150 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

- جريدة رسمية عدد 6370، فاتح رمضان 1436 (8 يونيو 2015) ص: 5810.⁴⁵⁶

خاتمة واستنتاج ؛

إن أكبر تحد يواجه التراب اليوم، يتمثل في صياغة نموذج التنمية القائم على استغلال الثروات والطاقات المحلية، وإشراك كل الفاعلين المحليين، وتوحيد تدخلاتهم وفق أهداف ومرتكزات هذا النموذج التنموي، وتحقيق الغايات المتوخاة رهين بتوفير آليات تجعل من المنتخبين بالمجالس الترابية فاعلين أساسيين في وضع استراتيجيات للتنمية المحلية، يحددون الأولويات والموارد على المدى المتوسط والبعيد ويسهرون على تنفيذها، وإدارة محلية تتوفر على موارد بشرية مؤهلة ومؤطرة كما وكيفا وموارد مالية كافية لتقديم الخدمات الضرورية للسكان وفق أساليب حديثة تستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة .

وصفوة القول أن الجماعات أضحت مكونا رئيسيا للامركزية الإدارية بالمغرب وركيزة أساسية في التدبير الترابي ، ومن تم بمقدورها كسب رهان التنمية على أسس علمية بعيدة عن الارتجال والعشوائية التي طبعت مسار تدخلها في العديد من المناسبات، ولتحقيق هذا الهدف لا بد من القطع مع الأنماط التقليدية للتدبير ، واعتماد آليات التدبير الحديث، ، من خلال إقرار واعتماد آليات الحكامة والديمقراطية والمشروعية والفعالية ، وكذلك من خلال مواكبة مستمرة لتأهيل العنصر البشري الذي يعتبر الفاعل المركزي لنجاح أي تدبير، بالموازاة مع ترسيخ ثقافة التدبير التشاركي وذلك لتجاوز الصراعات المصلحية (الشخصية والحزبية) السياسية وتغليب المصلحة العامة لإيجاد نوع من التوافق حول تصور وإعداد وتنفيذ المشاريع التنموية .

وعموما ، يبقى التدبير العمومي كتقنية أو مجموعة آليات ، تمكن من تطوير الجماعات الترابية والرفع من أداءها ونجاعتها ، رهين بوعي المنتخبين بأهمية مختلف أدوات التدبير العمومي الحديث، ورهين أيضا بمدى قدرة هؤلاء الفاعلين على نهج المقاربات الفعالة التي تضمن حسن الأداء، وهو ما يتطلب في نظرنا تغيير قيم السلطة ، وتعزيز مبادئ التخليق ومحاربة الفساد من خلال تطوير فلسفة الرقابة والمحاسبة المحلية.

الجهوية المتقدمة بالمغرب بين السياسات الجهوية والمقتضيات الدستورية والقوانين التنظيمية

محمد مهداوي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية.

أضحى اليوم الحديث عن السياسات الجهوية والتنمية في إطار الرؤية الشمولية والاستراتيجية التي ما فتئ المغرب ملكا وشعبا وحكومة يولونها اهتماما بالغا، وذلك من خلال تبني خيارات أكثر حداثة وانفتاح ، والتفكير في السبل الكفيلة من أجل تحقيق نهضة تنموية شاملة في مختلف المجالات ، عبر جهوية متقدمة تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية والسياسية، ولها اختصاصات واسعة مؤطرة بترسانة قانونية، في إطار المشاركة المواطنة، حتى يتمكن الجميع من العيش في مغرب متقدم وحدائي يوفر للمغاربة كل ضروريات الحياة الإنسانية الكريمة.

إن المغرب اليوم الذي حقق مجموعة من المكاسب في ظل دستور 2011 وذلك بتلبية وتحقيق نسبة كبيرة من مطالب واحتياجات المواطنين، بفضل وثيقة دستورية تتماشى مع الإرادة الملكية، والسياسات التي تنتهجها الحكومة، وباقي الفاعلين والمجتمع المدني، واختيارات المغاربة ومطالبهم، إذ تنص الوثيقة من خلال مضامينها على الجهوية المتقدمة، بغية الرفع من القدرات اللامركزية الإدارية باعتبارها أحد أسس الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام على المستوى الترابي ، وبالتالي تخفيف العبء عن المركزية وتقريب الإدارة من المواطنين، بحيث تم التفكير وبعقلانية في التقطيع الجهوي الذي يتميز بإعداد سياسات تنموية جديدة لتلبية حاجيات الجهة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

بل هناك إستراتيجية محكمة وأولويات هادفة في إعداد برامج للتنمية داخل النفوذ الترابي الوطني، حسب كل جهة مع مراعاة خصوصيات كل واحدة على حدا في إطار الاستقلالية التامة التي تتمتع بها الجهات، مما يعطي سياسات عمومية فعالة وناجعة بهدف تحقيق الانتقال الديمقراطي الذي يميز المراحل التي تمر منها كل دولة. إن الرهانات الأساسية أمام المغرب في المرحلة القادمة ستكون دون شك اعتماد سياسات جهوية وتنموية وذلك عبر خلق مناصب شغل جديدة وكافية وتوفير السكن اللائق والعلاج الضروري والتعليم النافع، ولن يتأتى ذلك إلا بفضل فتح آفاق الاستثمار والبحث عن سوق واسعة وعن سلم اجتماعي. وذلك يتطلب قدرة شرائية مهمة في إطار سياسات عمومية متوازنة ومستدامة

، عبر الإدارة المثلى للموارد، من أجل الحصول على الحد الأقصى من منافع التنمية الاقتصادية، والمحافظة على خدمات الموارد الطبيعية ونوعيتها⁴⁵⁷.

هذا إذا استحضرننا أن الجهوية المتقدمة بالمغرب أصبحت اليوم مطلباً ملحا، وضرورة لا محيد عنها، بل رهانا مستقبليا، وتحديا كبيرا أمام مختلف الشركاء والفاعلين والمجتمع المدني، تحت التدبير المسؤول للحكومة، لرفع شعار تنفيذ السياسات والبرامج الوطنية المركزية، في سياق ايدولوجية الدولة الأمة الى تغليب الطابع السياسي الأمني والضبطي على الاقتصادي والاجتماعي⁴⁵⁸. وذلك من خلال تبني استراتيجيات تنموية ترابية مرتكزة على التخطيط المحكم والتشخيص الحقيقي الذي يفضي الى ابراز الأولويات لتوجيه السياسات العمومية المحلية⁴⁵⁹.

ويعتبر الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي والسلم الاجتماعي الذي ينعم به المغرب ويعمل على استمراره وضمأن استقراره عاملا أساسيا في تحسين تنزيل الجهوية المتقدمة على المستويين الداخلي والخارجي.

وانطلاقا مما سبق ، يمكن طرح التساؤل الاتي الذي مفاده :

الى أي حد يمكن أن تساهم السياسات الجهوية والقوانين التنظيمية للجهة في بلورة مطلب الجهوية المتقدمة؟

من خلال هذا التساؤل يمكن تقسيم هذه الورقة البحثية الى محورين أساسيين يتعلق المحور الأول بالسياسات الجهوية دعامة لتعزيز مسار الجهوية المتقدمة. فيما يتعلق المحور الثاني بالقانونين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية أساس الجهوية المتقدمة.

⁴⁵⁷- رضوان زهرو: حكمة عمومية وتنمية مستدامة، مجلة مسالك، عدد مزدوج 15-16، 2011، ص.4.

⁴⁵⁸ - عبد القادر الخاضري، الجماعات الترابية بالمغرب: من التسيير الإداري الى تدبير اقتصاد التنمية: مقارنة قانونية وسياسية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، صيف 2015، ص.11.

⁴⁵⁹ - فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي ودنامية المجال، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد9، الطبعة الأول، 2018، ص.3.

المحور الأول: السياسات الجهوية دعامة لتعزيز مسار الجهوية المتقدمة

عرفت السياسة الجهوية بالمغرب تطورا ملحوظا في ترسيخ ثقافة الانتقال الديمقراطي، فمنذ حصول المغرب على الاستقلال إلى يومنا هذا لا يمكننا الحديث عن التقطيع الترابي بدون الرجوع الى الترسنة القانونية التي من شأنها أن تؤطر هذا الورش الجهوي الذي يرتكز بالدرجة الأولى على أهم ما تضمنه الدستور المغربي المتمثل في المقاربة التشاركية بين الفاعلين، وهذا النهج لن يتأتى بكيفية يسيرة، لكنه يتطلب إجماعا وطنيا تميزه إرادة الدولة المتشعبة بروح التغيير والدمقرطة بجميع مكوناتها، لتقريب الإدارة من المواطن وهذا ما نراه اليوم ينحو منحى تصاعدي في تطور جد متقدم من أجل الارتقاء بالجهة.

لذا نجد أن المشرع المغربي كانت له رؤية استراتيجية واستباقية من خلال دخول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات حيز التنفيذ، سواء في الجانب المتعلق بمدى تفعيل الاليات والضوابط المتاحة في عمليات التخطيط والبرمجة لتحقيق التنمية المندمجة، أو على مستوى ابراز المشاريع المبرمجة في الوثائق المرجعية(التصميم الجهوي لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية)، أو حتى على مستوى تدعيم وتعزيز دور الجهة في تحسين مناخ الاعمال وتحفيز وجذب الاستثمار وخلق فرص الشغل والعمل على تقوية مكانتها في ظل النموذج التنموي الجديد.

إن هذا القانون المنظم للجهة الذي لا محالة سيمنحها مجموعة من الاختصاصات والتي ستساهم دون شك في تخفيف العبء عن المركزية في تسيير شؤونها الترابية، كما أن اي المتبع للشأن السياسي المغربي سيجد أن دستور 2011 تضمن مجموعة من المقتضيات المهمة، والتي ارتقت بالجهات وجعلت لها مرتبة أساسية ومحورية يقوم على أساسها التنظيم الترابي للمملكة، وهكذا نجد في الفصل الأول من دستور المملكة وخاصة في الفقرة الأخيرة التي نصت على "أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي" يقوم على الجهوية المتقدمة. ولم يكن هذا النص موجودا في الدساتير السابقة، وهذا ما يجعل من دسترة هذا المقتضى هو جعل الجهوية المتقدمة أساس التنظيم الترابي⁴⁶⁰. كما نجد أن الفصل 136 من الدستور نص على "أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن" وذلك من خلال حرص المجالس الجهوية على الإصغاء للقطاع الخاص والعمل على إشراك الفاعلين في وضع

⁴⁶⁰ - للمزيد من التفصيل أنظر : ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل(29 يوليوز 2011) بتنفيذ الدستور، منشور في الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص.3600.

التصورات وتنفيذ المخططات والبرامج والمشاريع التنموية وتوفير المناخ الأمثل للاستثمار وخلق مناصب للشغل ورواج الأعمال⁴⁶¹.

و نجد أن دستور 2011 أكد أيضا في فصله 137 على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى ستساهم في تفعيل السياسات العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين، وذلك لضمان نجاعة تدخلات الدولة في كل مستوى من مستويات التنظيم الترابي، وضمان سداها في أعين المواطنين وفعالية وقعها. ويمكن للجهات أن تساهم في بلورة السياسات العمومية الترابية، إما بواسطة ممثلها بمجلس المستشارين أو في إطار إشراكها من طرف الدولة في بلورة هذه السياسات⁴⁶².

مسار الجهة بالمغرب بعد الاستقلال ومن خلال دستور 2011:

إن الحديث عن الجهة بالمغرب هو الحديث عن كيان ترابي ومستوى إداري لا مركزي بدأ يأخذ مكانة ضمن الدراسات والأبحاث الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، وقد اختلفت الاتجاهات بخصوص تعريف الجهة، فمفهوم الجهوية يفيد معنيان، الأول régionalisme، ويعني مجموعة متماسكة ذات أهداف سياسية وقد تتحول إلى توجه سياسي. أما الثاني فيفيد régionalisation، ويقصد به الإطار والمجال الإداري والاقتصادي. وتبدو الجهوية كتوزيع لأنشطة الدولة على المستوى الجهوي بطريقة إدارية وبالتالي فالجهة هي مجموعة منسجمة تهدف إلى تحقيق تكامل اقتصادي واجتماعي، وإداري⁴⁶³.

وقد أصبحت الجهة اليوم تشكل المستوى الوسيط بين كل من الدولة وباقي الوحدات الترابية اللامركزية، كما أن التحولات الاقتصادية والمجالية التي يعرفها المغرب، قد فرضت الإطار الجهوي، كمجال من شأنه أن يلعب أدوارا طلائعية داخل المنظومة الاقتصادية والسياسية والإدارية بالمغرب⁴⁶⁴. لأن

⁴⁶¹ - حميد أبولاس: " أهمية دسترة الجهة في دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114، يناير- فبراير 2014، ص.51.

⁴⁶² - إن تحقيق سياسات عمومية ذات بعد ترابي تفرض على السلطات الحكومية المكلفة بهذه القطاعات أن تسهر بطريقة منسقة على وضع سياسات عمومية ترابية في تفاعل وتضافر بين القطاعات، وعليها أن تشرك في ذلك المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية ذات الاختصاص الترابي نفسه وكذا الهيئات المنتخبة المعنية، وعند الاقتضاء، القطاع الخاص.

⁴⁶³ - المصطفى قاسمي: " الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 15-16، 2011، ص.31.

464- المهدي بنمير: الجهة بين اللامركزية واللامركزية الإدارية سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية مراكش 200، ص.9.

سياسة الجهوية هي أداة لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، فالنظم سواء كانت إدارية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لا تنشأ من فراغ، بل عن تطور متتالي الحلقات⁴⁶⁵.

فالجبهة أصبحت وحدة إدارية لامركزية ذات كيان ذاتي مستقل إداريا وماليا ولساكنتها مصالح متميزة وعلائق متشابكة، لها طابع جهوي ليس بالحديث العمد في المغرب، بل عملت سلطات الحماية على وضع تنظيم جهوي يعتمد الأساليب العسكرية الأمنية حيث ثم إحداث جهات عسكرية بقرار صادر عن المقيم العام الفرنسي في 4 غشت 1912 أما الجهات المدنية فقد أحدثت ابتداء من 27 مارس 1919، ولعل الهدف الذي دفع المستعمر إلى إحداث هذا النوع من التنظيم الجهوي بالدرجة الأولى هو تشديد المراقبة على أطراف التراب الوطني حيث أنه لم تكن الجهة هيئة لامركزية بل تنظيما إداريا في إطار عدم التركيز⁴⁶⁶.

1: التنظيم الجهوي بعد الاستقلال

عرف المغرب تنظيما جهويا مباشرا خلال الاستقلال مما أعطى اهتماما بتنظيم الجهة وإصدار ظهير شريف بتاريخ 16 يونيو 1971⁴⁶⁷. الذي عرف مجموعة من استراتيجيات في تسيير وتنظيم الجهة، بل لم يستمر طويلا ليتم تكريس هذا التوجه في سنة 1976، فيما عرف عقد الثمانينات قفزة نوعية في بناء النظام الجهوي بالمغرب ومع المراجعة الدستورية لصيف 1992 ستنقل الجهة إلى مستوى المجالس الجماعية، بيد أنه مع الدستور المعدل لسنة 1996 تمت مأسسة الجهة كمؤسسة دستورية إلى جانب العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية لتعرف نقله نوعية من خلال الارتقاء بها إلى مؤسسة دستورية قائمة الذات، حيث سيبرز هذا الارتقاء بالجهة من خلال:

* جعل الجهة كأساس ترابي لانتخاب ثلاثة أخماس مجلس المستشارين الذين تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة.

* اعتماد الجهة كمؤسسة من مؤسسات الجماعات الترابية التي تعمل على تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

* إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية

465- عبد الإله وادي: "الجهة وأفاق التنمية بالمغرب"، بحث لنيل مشروع نهاية الدراسة في القانون العام، 2005-2006، ص.2.

466- الحاج شركة: القانون الإداري، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر الطبعة الثالثة، 2003، ص222.

467- ظهير شريف 1.71.77 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1971 المتعلق بتنظيم جهات الجريدة الرسمية، عدد 3060، بتاريخ يونيو 1971.

قيامها بتدبير شؤونها⁴⁶⁸.

تعتبر آلية لحل مشكل الصحراء وتأمين القانون الدستوري المحلي، ظهرت الجهوية كنتاج لثلاث مسلسلات سياسية.

أ: كمسوغ لاحتجاج المطالب القومية أو الترابية وأساس لتشكيل حدود وطنية مقبولة وأمة قائمة على أساس التعددية.

ب: كآلية جسدت توافق أطراف الانتقال على إفلاس نمط تدبير ترابي انهيار مع انهيار التنظيم القديم،

حيث أن الجهوية أصبحت مرادفة لقواعد اللعبة السياسية والإطارات المؤسساتية لاشتغال دولة التدعيم الديمقراطي.

ج: كقاعدة دستورية قدمت حلا وسطا بين مطالب المركز والنزاعات الاستقلالية للجماعات الترابية⁴⁶⁹.

إن هذه النماذج الثلاث، تبقى غير قادرة على تأطير فترة الجهوية بالصيغة التي تقدم بها عبر التجربة المغربية وإن كانت تستحضر ضمنا أسئلة الانتقال الديمقراطي والتدبير الديمقراطي المحلي، فالجهوية تطرح في إطار معادلة سياسية وطنية لا تروم فقط إلى إعادة النظر في بنية المجال الترابي للدولة وأنماط التدبير الإداري والسياسي المحلي، ولكن كحل لمشكل الصحراء واستجابة للدعوات الأمامية التي تطلب من أطراف النزاع تقديم مقترحات ملموسة أمام أزمة خيار التسوية المؤسسة على حل الاستفتاء وطول أمد فترة اللاحرب واللاسلم والعبء المالي لتدبيرها⁴⁷⁰.

فآلية الجهوية تطرح علاقتها مع مشكل الصحراء كحل سياسي للنزاع، بتقديم فضاء مؤسساتي بعيد عن منطق الانهزام والانتصار النهائيين وكتسوية بين مطلبين السيادة والاستقلال وتشكيل أفق لهوية وطنية جديدة تنعم بالهدوء والحرية بعد أكثر من ربع قرن من الصراع المسلح، وهذا ما يجعل

468-محمد زين الدين: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، ط 2011، ص56.

469-محمد أتركين: "الانتقال الديمقراطي والدستور قراءة في فرضية تأسيس القانون الدستوري للانتقال الديمقراطي بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2004، ص359.

470-محمد أتركين، م.س، ص360.

الأقاليم الصحراوية تواقفة إلى المطالبة بالحكم الذاتي الذي نادى به الملك محمد السادس، ولأن تطبيق الحكم الذاتي على جهة الصحراء المغربية يقتضي منح سكان الأقاليم الصحراوية صلاحيات واختصاصات واسعة في الميادين التشريعية والتنفيذية والقضائية بتدبير شؤونهم المحلية أخذا بعين الاعتبار خصوصيات المنطقة طبعاً في إطار السيادة المغربية واحترام مبادئ اللامركزية والديمقراطية⁴⁷¹، وقد حظي هذا المقترح بترحيب دولي كبير، عندما تقدم به المغرب إلى أروقة الأمم المتحدة سنة 2007. ونجد أن الدستور المغربي قد ارتقى بالجهة إلى مستوى الجماعة المحلية في دستور 1996، إلا أن قانون 47-96⁴⁷² لم يستوعب مجموعة من الصلاحيات الضرورية للرفق بالأداء الاقتصادي والسياسي لتفعيل اللامركزية الحقيقية وبالتالي فإن الإقرار الدستوري بالجهوية السياسية يمكن أن يعتبر ضماناً أساسية لإعطاء الجهة المكانة اللائقة بها في النظام السياسي المغربي، مما يحدد اختصاصات وطريقة انتخابها ووسائلها المالية، والتنصيب بشكل واضح على أن سكان الجهات المحددة دستورياً يمارسون عن طريق هيئاتهم التنفيذية والتشريعية، اختصاصاتهم على المستوى المحلي، يكون داخل الحكم المحلي، أما القضايا ذات الطابع السيادي فإنها تعود للأجهزة المركزية للدولة⁴⁷³.

وعلى هذا الأساس، ومن خلال اعتماد السياسة الجهوية، سيتطور المغرب تدريجياً نحو دولة قوية أساسها الانتقال الديمقراطي وسيشكل النظام الجهوي نموذجاً متميزاً بالنسبة للمغرب العربي وباقي الدول العربية.

2: الجهة في ظل دستور 2011:

لقد دعا الملك محمد السادس في خطابه بتاريخ 6 نونبر 2008 إلى إصلاح التنظيم الجهوي حيث أعلن على ضرورة إقرار جهوية موسعة يصاحبها لا مركز إداري، هذا جعلنا كمتبعين وباحثين نلاحظ درجة الأهمية من خلال مقتضيات المشروع الجهوي الذي جاء به دستور المملكة المغربية لسنة 2011، بدلا من قانون 47-96 المنظم للجهات الذي بين لنا باللموس بأن الارتقاء بالجهة إلى جماعة ترابية اختياراً وطنياً وإرادة سياسية.

471-الزين الجمعي: المفهوم الجديد للسلطة والانتقال الديمقراطي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة 2009-2010، ص 127.

472-القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

473-محمد اليعقوبي، تأملات الديمقراطية المحلية بالمغرب مطبعة فاس، 2005، ص 194.

فالجهة إذن مكسب دستوري وأداة أساسية لتدعيم اللامركزية والديمقراطية المحلية في بلادنا وتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية والاختلافات بين المدن والقرى وبين سائر مناطق المملكة⁴⁷⁴.

كما أن انتهاج سياسات جهوية فعالة وناجعة سيجعل من الجهة أداة لتحقيق التنمية المحلية، على جميع المستويات سواء الاقتصادية والاجتماعية، ورافدا من روافد التأطير الإداري المحلي الهادف إلى تخفيف العبء على السلطة المركزية.

إن المراجعة الدستورية التي عرفها المغرب في سنة 2011 فرضتها معطيات إقليمية وعربية معينة في إطار ما اصطلح عليها بالربيع العربي، لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المغرب كان سباقا حيث أن الورش الجهوي كان قد انطلق ببلادنا قبل الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011 الذي أعلن فيه عن قرار المراجعة الدستورية، وأيضا عن نتائج تقارير اللجنة الاستشارية التي تم تكليفها في 2010 من أجل إعادة النظر في جهوية المغرب بشكل عام، وتلمس ذلك من خلال الخطابات الملكية التي جاءت قبل الاستفتاء الدستوري ل 2011.

انطلاقا من الخطاب الملكي ليناير 2010، وتنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية⁴⁷⁵، يمكن القول إن التفكير الفعلي في تأهيل الورش الجهوي، كان قد انطلق من مراكش يوم الأحد 03 يناير 2010 عندما وجه الملك محمد السادس، خطابا أعلن فيه عن تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية لصياغة مشروع الجهوية الموسعة المنشودة والتي لن تكون حسب خطاب الملك مجرد إجراء تقني أو إداري، بل ينبغي أن تكون توجها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة، لذلك دعا الملك هذه اللجنة إلى الاجتهاد في إيجاد نموذج مغربي للجهوية نابع من خصوصيات بلدنا وبعيد عن الاستنساخ الشكلي للتجارب الأجنبية⁴⁷⁶ وقد ركز الملك في هذا الخطاب عن أربع تصورات وهي:

- التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب

474-المصطفى قاسمي: الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة، مجلة مسالك حكامة عمومية وتنمية مستدامة عدد مزدوج 2011/16-15، ص33.

475-الخطاب الملكي، 3 يناير 2010.

476-رشيد ليكر: التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغير، عدد مزدوج 20-19، 2012، ص153.

- الالتزام بالتضامن من حق لا تختزل الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات إذ التنمية الجهوية حسب جلاله الملك.

- اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانيات وتفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات

- انتهاج اللاتمركز الواسع، الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكامه ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

بعد سنة من عمل اللجنة الاستشارية التي قامت باستشارة جميع الفاعلين في التراب الوطني، قدمت تقريرها النهائي للملك الذي خصص له خطابا وصف بالتاريخي وهو خطاب 9 مارس 2011.

ان الخطاب الملكي ل9 مارس 2011 شكل المنعطف الحاسم⁴⁷⁷، بعدما أشاد جلاله الملك بمضامين تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، أعلن جلالته أن المغرب بما حققه من تطور ديمقراطي مؤهل للشروع في تكريس الجهة دستوريا، و سننطلق من المحددات والتوجيهات الأساسية التي جاءت في الخطاب وهي:

*تحويل الجهة المكانة الجديدة لها في الدستور ضمن الجماعات الترابية وذلك في نطاق وحدة

الدولة والوطن والتراب ومتطلبات التوازن والتضامن الوطني مع الجهات وفيما بينها.

*التنصيب على انتخاب المجالس الجهوي بالاقتراع العام المباشر والديمقراطي.

*تحويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ بدل العمال والولاية.

* تعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن، الجهوي.

* إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين في اتجاه تكريس تمثيلية الترابية للجهات.

ما أورده الملك في خطاب 9 مارس 2011 هو تفعيل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، و

الرفع من صلاحيات المجلس الدستوري فكل ما يعبر عن رغبة في إحداث قطيعة مع الماضي وتفعيل

المؤسسات الدستورية وتحميلها المسؤولية حتى لا تبقى بالفعل، عناوين بلا مضمون، كيانات بلا

معنى⁴⁷⁸.

ان دستور 2011 دشّن عهداً جديداً للجهوية المتقدمة، وخصص لها 14 فصلاً يحدد من خلالها كيف يتم التنظيم الجهوي وتشكيل المجالس الجهوية وطرق انتخاب أعضائها، فمسألة الجهوية قد جاءت في الباب الأول، المخصص بتعريف الدولة وبمبادرتها الراسخة في الفصل الأول من الدستور المغربي 2011⁴⁷⁹، حيث اعتبر التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة و تأسيساً على ذلك جاء الفصل 63⁴⁸⁰ من الدستور المغربي 2011 ليعيد ترسيخ تمثيلية الجهة بمجلس المستشارين حيث أوضحت ثلاثة أخماس من أعضائه يمثلون الجماعات الترابية الذين 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 نخبية تتكون على مستوى الجهة من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم.

أما الباب التاسع من الدستور فقد خصصت مواده من 135 إلى 146⁴⁸¹ كلها للتنظيم الجهوي واعتماد مبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات، فهذا مبدأ يعتبر التفرع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقر على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد، لقد كانت الجهوية محور النقاش العمومي قبل خطاب 9 مارس 2011 ويبدو أن الدستور الجديد قد وضع المعالم والخطوط العريضة لكيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات⁴⁸²، وما على رئيس الحكومة إلا الإسراع في الانكباب على هذا الورش الكبير استرشاداً بالمبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور وتنفيذاً لما تجسد في برنامجه الذي عرضه على البرلمان، وإخراج القانون التنظيمي لجهات ليوفر مؤهلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لكل جهة.

478-رشيد ليكر، التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغيير، م.س، ص155.

479-الفصل الأول من الدستور المغربي 2011.

480-الفصل 63 من الدستور المغربي 2011.

481-الفصول من 135 إلى 146 من الدستور المغربي 2011.

482-علي قاسمي التمساني: الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد 2011، مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الملكية وأثرها على

الفعل العمومي عدد مزدوج 31/32، 2012، ص83.

المحور الثاني: القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية أساس الجهوية المتقدمة:

تعتبر الجماعات الترابية المحطة الاستراتيجية والعمود الفقري لإعداد الهيكلة لبرامج التنمية داخل النفوذ الترابي الوطني، مما يعطي سياسات عامة فعالة، تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال الموقع الذي حدده القانون التنظيمي للجماعات الترابية، للارتقاء باللامركزية في تسيير مرافقها الترابية من خلال الأجهزة المنتخبة التي تناط بها مهمة تسيير شؤون المواطنين على المستوى الترابي لتغطية جميع جهات المغرب كما حدده دستور 2011 في الفصل 135 والذي ينص على أن: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، لكون الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية.

تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر.

تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل".

فالجماعات الترابية لها دور في تخفيف العبء عن الإدارة المركزية في تسيير شؤون المواطنين، وتضطلع الجماعات الترابية بدور بارز لأجل ضبط الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية محليا، وتلبية حاجيات المواطنين في هذا الصدد⁴⁸³، لاسيما بعد بروز الإرادة الواضحة للقوانين الجديدة المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية، التي تمت بترقيم متتالي:

1: على مستوى الجهة:

القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁴⁸⁴ الذي يتماشى مع المقتضيات الدستورية يجب أن يركز على مجموعة من المبادئ خاصة منها التدبير الحر، مما يؤمن مشاركة سكان الجهة في تدبير شؤونهم والرفع من مستوى التنمية البشرية تفعيلا للسياسات العامة للدولة، وحتى تتماشى المجالس الجهوية مع التصور الجهوي الجديد بالمغرب، عمل المشرع المغربي على وضع قانون تنظيمي لهذا الغرض

483- إبراهيم أومغار: الجماعات الترابية وتدبير المرفق البيئي أي تجليات وأي حلول، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 32-31، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، طبعة 2015، ص31.

484- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة.

خص بالدرجة الأولى شروط وكيفية تدبير الجهة لشؤونها، ومن هذا المنطلق حمل المشرع الفاعل السياسي المحلي، مسؤولية تسيير الجهة من خلال التنصيب له على عدة اختصاصات تمكنه من وضع آليات إدارية وتقنية، إلى جانب الإدارة الجهوية والممثلة بالخصوص في: المديرية العامة للمصالح، مديرية شؤون الرئاسية، الوكالة الجهوية المشاريع، مجموعة الجهات.⁴⁸⁵

المديرية العامة للمصالح: تهتم هذه المديرية بالأساس، الجوانب الإدارية في تدبير شؤون الجهة، وتضطلع المديرية العامة للمصالح بدور إداري صرف بالنسبة للجهة، وقد عوضت الدور التقليدي للإدارة الخاصة بالجماعات المحلية في صيغتها القديمة. بالنسبة لهياكل المديرية العامة للمصالح، فتتمثل في وجود على رأس هذه الأخيرة مدير عام للمصالح، أسند له القانون مهام المساعدة والإشراف وتنسيق العمل الإداري لمصالح الجهة، والسير على حسن سيره، تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، كما سيحيل القانون بالنسبة لتدبير الموارد البشرية العاملة للجهة، على نظام خاص بموظفي الجماعات الترابية، يحدد حقوق وواجبات الموظفين العاملين بإدارة الجهة ومجموعتها، ومجموعات الجماعات الترابية، وكذا القواعد المطبقة وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم.⁴⁸⁶

- مديرية شؤون الرئاسية والمجلس: تضطلع هذه المديرية بالجوانب الإدارية المرتبطة بشؤون المنتخبين الجهويين، وسير أعمال المجلس ولجانته، ويوجد على رأس هذه المديرية مدير شؤون الرئاسة والمجلس، الذي أناط به القانون مهام الشؤون الخاصة بالسير العام لأعمال المجلس الجهوي ولجانته.⁴⁸⁷

الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: آلية إدارية خارجية لتدبير شؤون الجهة، والوكالة هي عبارة عن شخص معنوي خاضع للقانون العام، ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ويكون مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة وتخضع لوصاية مجلس الجهة، وقد أناط القانون بهذا النوع من الوكالات، مهام إعداد مشاريع الجهة وتنفيذها، وتتبع إنجازها.⁴⁸⁸

مجموعة الجهات: إن إنشاء المجموعات فيما بين الجهات كوسيلة تديرية تشاركية، يتم تحقيقا لغايات المجالس الجهوية عبر اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، وبذلك فمجموعة

485- عبد اللطيف الهلالي: آليات وأنماط التدبير الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017، ص 105.

486- سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط، 2017، ص 92-93.

487- سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، م، س، ص 93.

488- سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، م، س، ص 94.

الجهات تعتبر من الناحية القانونية شخصا اعتباريا يتمتع بالاستقلال المالي والإداري وذلك من أجل إنجاز العمل المشترك الذي يجمع الجهات المعنية أو تدبير مرفق له فائدة عامة للمجموعة، كما أن تكوين المجموعة أو الانضمام لها، يتم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد التأكد من تطابق مداوات مجالس الجهات المنخرطة في المجموعة على مستوى الغايات والأهداف⁴⁸⁹.

2: على المستوى الإقليمي:

على غرار التنظيم الجهوي، أناط المشرع بالتنصيص على قانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁴⁹⁰ باختصاصات جديدة، بل إنه أحدث ثورة قانونية هادئة في تدبير مجالات اللامركزية وعدم التمركز الترابي، بحيث أصبح رئيس مجلس العمالة هو الأمر بالصرف بدل العامل سابقا، وأنيطت به مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية من حيث توفير التجهيزات والخدمات الأساسية ومحاربة الإقصاء والتمهيش والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية مع مراعاة سياسات واستراتيجيات السياسات العامة للدولة⁴⁹¹.

ثالثا: على المستوى الجماعي

القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁴⁹² أعطى سلطة تنظيمية واسعة لرئيس مجلس الجماعة مقارنة مع كل من رئيس مجلس الجهة ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم وذلك في مجال الشرطة الإدارية طبقا للمادة 110 التي تنص على ما يلي، مع مراعاة أحكام المادة 110 يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع...، وهكذا يظهر أن الدستور أعطى الأولوية في إسناد السلطة التنظيمية للجهات ثم لباقي الجماعات

489- عبد اللطيف الهلالي: آليات وأنماط التدبير الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111-14، م، س، ص، 113.
490- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

491- توفيق منصوري: التدقيق والاستشارة: نحو منهج بنوي لتقديم تدبير الجماعات الترابية، المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017، ص 174.

492- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

الترابية لكن يلاحظ أن القوانين التنظيمية المتعلقة بهذه الجماعات وجدت صعوبة في ترجمة هذه السلطة عمليا لفائدة الجهات⁴⁹³.

علما أن السياق العام للتنصيب على السلطة التنظيمية في الدستور يعود بالأساس إلى الإرادة السياسية في الأخذ بنظام متقدم للجهة تعزز فيه صلاحياتها ولا سيما صلاحياتها التنظيمية في نطاق مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع وهو ما نص عليه الدستور في أكثر من فصل فقد نص في الفصل 136 على أن التنظيم الجهوي الترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁴⁹⁴.

فالقوانين التنظيمية الجديدة، وبقدر ما ستعمل على التنظيم التفصيلي لتسيير واختصاصات، وإدارة، ومالية، وحكامة الجماعات الترابية، ستدشن بالمقتضيات الواردة فيها لنقله نوعية في التدبير العام لهذه الأخيرة. بل إنها ستعمل على التركيز الموضوعي لقطيعة مع المقتضيات القانونية السابقة المنظمة، خاصة على مستوى كل من الجهات والعمالات والأقاليم. أيضا، ومع الإقرار بأن التوجه الجديد للتنظيم الترابي للمملكة، تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، فإن المكونات العددية والنوعية للمقتضيات التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، بقيت في المجمل مقتضيات متقاربة من حيث العدد والكم، وذات طابع نمطي من حيث الهيكلية والبناء⁴⁹⁵.

وهكذا، شهدت وظائف اللامركزية وتقنيات تنظيمها تطورا تدريجيا، مكن بلادنا من أن تراكم تجربة كبيرة-خاصة على المستوى الإداري-سمحت لها مع مرور الوقت بتعميق الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية، بالشكل الذي يمكنها من الموارد اللازمة، لجعل القرار الترابي أمرا ممكنا. كما شرع المغرب مند بداية التسعينات في إرساء إصلاحات سياسية ومؤسسية، يرجع إليها الفضل اليوم في تبوء موضوع الحكامة مكانة الصدارة في النقاش الدائر حول الديمقراطية والتنمية، أن بلادنا وهي تعمل على اعتماد أدوات الحكامة الجيدة واليات الديمقراطية التشاركية، تحاول رفع التحديات الكبرى التي تواجهها اليوم والاستجابة لمتطلبات التنمية الاجتماعية والثقافية والبيئية⁴⁹⁶.

493- المكي السراجي: السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017، ص 51.

494- المكي السراجي: السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، م، س، ص 51

495- د. سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، طبعة 2016، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مكتبة الرشاد، ص، 116.

496- رضوان زهرو: الملكية واللامركزية، مجلة مسالك، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكمة المدن والجهات، عدد مزدوج 47/48، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، السنة 2013، ص، 3.

الأمر الذي أكده جلالته مرة أخرى في الخطاب التاريخي ل 09 مارس 2011، من خلال دعوة إلى تكريس الديمقراطية المحلية دستوريا على أن تنصدر فيها الجهة مكانة تعزز "انبثاقها في شكلها الموسع من الإرادة الشعبية المباشرة المعبر عنها باستفتاء دستوري"، وحدد لذات الغرض خمس محاور، تعد بمثابة توجهات أساسية، تكفل توزيعا منصفيا وجديدا للاختصاصات وللإمكانيات بين المركز والجهات، على حد سواء، وتتمثل في⁴⁹⁷:

● تخول الجهة المكانة الجديدة بها في الدستور، ضمن الجماعات الترابية، في نطاق وحدة المملكة المغربية ومتطلبات التوازن والتضامن الوطني مع الجهات، وفيما بينها،

●-التنصيب على انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر، وعلى التدبير الديمقراطي لشؤونها،- تحويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ مقرراتها بدل العمال والولاية،

● تعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن الجهوي على وجه الخصوص، وفي الحقوق السياسية بشكل عام، على

● أساس أن يتم التنصيب القانوني لتسيير أحقيتها الولوج للمهام الانتخابية،

● إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين، بما يتوافق وترسيخ تمثيليته الترابية للجهات"⁴⁹⁸.

تعريبا لذلك يجب إرساء بنيات محلية تابعة لقطاع الادارة المركزية قادرة على تنسيق وتوحيد تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية والمصالح الخارجية للوزارات التي تمارس صلاحيات قطاعية بناء على قرارات الوزارات المركزية وباعتبار الإطار الجهوي هو المستوى الملائم لتنسيق التدخلات المحلية، كما يمكن إحداث مديريات جهوية لتلبية الحاجيات لرفع من السياسة الانتقالية، وتنسيق وتوجيه جميع الأعمال.

4 مخرجات المناظرة الوطنية الاولى للجهوية المتقدمة:

عاشت مدينة اكادير يومي 20-21-2019 على واقع تنظيم المناظرة الوطنية الاولى للجهوية المتقدمة

497- محمد مهداوي: السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب، اطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الاول، سطات، 20-4-2019، ص.288.

498-رضوان زهرو: الملكية واللامركزية، م، س، ص 10، 9.

والتي شكلت لحظة مفصلية وفرصة تأمل ونقاش، بين الفاعلين، بغية التفكير بجديّة في التنزيل السليم والامثل للجهوية المتقدمة، ان هذا المشروع السيادي الكبير يروم صيانة المكتسبات التي حققها المغرب، والاستجابة لتطلعات المواطنين⁴⁹⁹.

وقد وجه الملك رسالة سامية للمشاركين في هذه المناظرة تلاها السيد وزير الداخلية، التي ركز فيها على الاهداف الاساسية التي ينبغي أن تقوم عليها الجهوية المتقدمة المتمثلة في توفير فرص الشغل، والنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، وكسب رهان الحكامة الترابية الجيدة، وكذا تكريس الديمقراطية التشاركية⁵⁰⁰.

ان هذه المناظرة قمت مجموعة من المخرجات من خلال ست ورشات جاءت على الشكل التالي:

مخرجات الورشة رقم 1

التنمية الجهوية المندمجة: بين تقليص الفوارق المجالية ورهان التنافسية وجاذبية الاستثمار

1- تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع توجهات السياسة العامة للدولة في مجال إعداد التراب؛

2- تبني العدالة المجالية كأولوية في السياسات العمومية الترابية من أجل تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية؛

3- تقوية ودعم آليات ومساطر الالتقائية وتناسق برامج التنمية الجهوية في ما بينها واندماجها مع المخططات القطاعية؛

3- التحفيز الجبائي كدعامة أساسية لجاذبية الاستثمار؛

4- ملائمة مناهج التكوين المهني مع حاجيات ومتطلبات المقاولات؛

5- وضع إستراتيجية مشتركة مع باقي الفاعلين (المراكز الجهوية للاستثمار) لإنجاح التسويق الترابي عبر تتمين مؤهلات الجهات؛

499- موقع وكالة المغرب العربي للأنباء، قيمة الخبر، map60، زرته يوم 16-04-2020، على الساعة 15h

500- أنظر الرسالة الملكية الموجهة للمناظرة الوطنية الأولى باكادير، بتاريخ، 20-04-2019.

6- تعزيز وتقوية دور المقاولات والقطاع الخاص في التنمية الجهوية المندمجة عبر الشراكات ما بين القطاع العام والخاص؛

مخرجات الورشة رقم 2

الحكامة المالية واشكالية تمويل الجهات

1- دعوة الجهات للانخراط في التنزيل الفعلي للمبادئ والاهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتي والمالي باعتماد برمجة متعددة السنوات تستحضر شروط الفعالية والنجاعة والجودة؛

2- حرص الدولة على مواصلة مبادراتها لدعم وتعزيز قدرات الجهات في مجال الحكامة والتدبير المالي؛

3- العمل على تنوع مصادر تمويل الجهات عبر اعتماد حلول مبتكرة من أجل تمويل برامجها الاستثمارية؛

4- تحقيق الالتقائية كوسيلة للحكامة الجيدة بين الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية؛

5- انخراط الشركاء الماليين والمؤسسات المانحة في هذه الدينامية من خلال تطوير عروضها؛

مخرجات الورشة رقم 3

اللاتمركز الاداري والتعاقد: أسس الحكامة الجيد لتدبير الشأن العام على المستوى الترابي

1- إبرام عقود contrats programme ما بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة لضمان مشاركة الجميع حول برنامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها؛

2- ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق عدم التركيز من خلال اعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكلة إليها بشكل فعال وناجع؛

3- إعداد دليل التعاقد الذي يوضح مستويات العقود، وكيفية ترتيب الالتزامات المتبادلة بين مختلف الأطراف (جماعات ترابية . مصالح لا ممركرة....) وكيفية تنفيذها حسب كل طرف في التعاقد وكذلك تحديد مجالات التدخل بعقود التنمية؛

4- توضيح مجالات تدخل الجماعات الترابية في التعاقد لتحقيق التكامل مع المراكز الجهوية للاستثمار؛

5- توضيح دور الوالي من أجل تمكينه من لعب دوره المحوري لتحقيق الالتقائية على مستوى العلاقات التعاونية التعاقدية بين الجماعات الترابية من جهة، والمصالح اللاممركزة من جهة ثانية، بتحويله اختصاصات ذات وقع مالي؛

6- ضرورة تبنى عقود برامج وعقود شراكة لضمان التكامل بين السياسات العمومية مجاليا وقطاعيا؛

مخرجات الورشة رقم 4

اختصاصات الجهة: رهان في قلب مسلسل الجهوية المتقدمة

1- ترصيد المكتسبات المحققة في مجال تفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها والتي توجت بتوقيع على الاطار التوجيهي الذي يجسد انخراط الأطراف المعنية والتزامها بتنفيذ مقتضياته؛

2- إبراز محددات نقل الاختصاصات(في التجارب المقارنة)(Benchmark) في اطار شراكة مع منظمة التعاون والتنمية OCDE؛

3- اعتماد مقارنة شاملة تلتئم فيها الجهود وتضطلع فيها كل من الدولة والجهة بمسؤولياتها الكاملة بغية تحقيق الأهداف المتوخاة من عملية التفعيل الميداني لهذه الاختصاصات والتي ستمكن الجهة من الاضطلاع بمهامها الرئيسية؛

4- فتح الورش المتعلق بالملائمة التشريعية والتنظيمية للاختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين؛

5- تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها الى الجهات، مع اعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي الى تحسين مستوى عيشهم(توصية صادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الواردة في تقريره حول" متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية)؛

7- اعتماد نماذج موحدة للتعاقد تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية والقطاعية؛

مخرجات الورشة رقم 5

المشاركة المواطنة : رافعة للتنزيل التشاركي للجهوية المتقدمة

1-تعزيز انفتاح وتواصل الجهة مع المواطنين والمجتمع المدني لتمكينهم من المساهمة بصفة فعالة في التنمية الجهوية الدامجة؛

2- تفعيل آليات الحوار والتشاور كقوة اقتراحية تساهم في تجويد القرار على مستوى الجهة؛

3- تعزيز دور العرائض الموجهة للجهات كآلية تشاركية وتواصلية تساهم في تدبير وتوجيه السياسات الجهوية؛

4- دعم قدرات ومنتخبي وأطر الجهة حول الديمقراطية التشاركية وآلياتها قصد تمكينهم من تملك واعمال هذه الآليات؛

5- توعية ودعم قدرات المجتمع المدني كفاعل نشيط قصد المساهمة الى جانب كل الفاعلين المحليين في اطار المشاركة المواطنة؛

6- تشجيع تبادل التجارب والخبرات بين الجهات في مجال الديمقراطية التشاركية ونشر التجارب الناجحة وتقاسمها؛

7- تثمين التجارب الوطنية والانفتاح على التجارب الدولية المتعلقة بالميزانية التشاركية كآلية لإشراك المواطن والمجتمع المدني في تدبير الشأن العمومي الجهوي؛

8- بلورة ميثاق حول الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الترابية؛

9- مراجعة تبويب ميزانية الجماعات الترابية قصد الأخذ بعين الاعتبار نفقات تسيير آليات الحوار والتشاور؛

10- إدماج مقارنة النوع في البرامج التنموية لتعزيز الحكامة الترابية وأخذها بعين الاعتبار بهدف ادماج كل الفئات الاجتماعية في التنمية؛

11- خلق فضاءات للمشاركة المواطنة قصد تعزيز ثقافة الحوار ونشر المبادئ والقيم النبيلة للمجتمع؛

12- فتح نقاش حول الإطار القانوني الأنسب لتحقيق تناغم بين عمل مجالس الجهات والهيئات التشاورية؛

مخرجات الورشة رقم 6

ادارة الجهة: النموذج الجديد للتدبير

1- الرفع من القدرات التديبرية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية في مجالات تهم اختصاصات الجهة وتفعيل الهياكل التنظيمية؛

2- تعزيز جاذبية ادارة الجهة عبر اعتماد نظام اساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية، يأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكلة لها؛

3- تقوية ثقافة التكوين المستمر وتشجيع التكوين عن بعد بالجهات وبالجماعات الترابية على العموم؛

4- ارساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين ادارة الجهة ومختلف المتدخلين؛

5- الانفتاح على التجارب الدولية في مجال التدبير الترابي والحكامة المحلية؛

6- تعبئة التقنيات الجديدة في التواصل والاعلام عبر اعداد مخطط تواصل تفاعلي بالبوابات الالكترونية للجهات؛

7- إصدار الدلائل الإجرائية الخاصة بمهام واختصاصات الجماعات الترابية انطلاقا من القوانين

والمراسيم الجاري بها العمل؛

لقد حاولت المناظرة الوطنية الاولى للجهوية المتقدمة الوقوف على الآليات الاساسية للتنزيل السليم لهذا الورش في اطار سياسات جهوية استراتيجية تركز بدرجة كبيرة على الوثيقة الدستورية من جهة، وعلى ترسانة من القوانين التنظيمية من جهة اخرى، وذلك من أجل مشروع تنموي شامل .

وفي الختام أسوق لكم مقتظفا من الخطاب الملكي السامي بمناسبة الذكرى الثالثة عشر لعهد العرش المجيد بتاريخ 30-07-2012 الذي يؤكد فيه على ضرورة المشي قدما في تنزيل مشروع الجهوية المتقدمة .(.....تشكل الجهوية المتقدمة التي أطلقناها وكرسها الدستور الجديد ورشا كبيرا يتعين تديره بكامل التأني والتبصر ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي في تنظيم هيكل الدولة وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية.

ولكسب رهانات هذا المسار يتعين فسح المجال لتجديد النخب والمشاركة الواسعة والمكثفة للنساء والشباب وفتح الآفاق أمام المواطنين والمواطنات المؤهلين المتحلين بروح المسؤولية والنزاهة.

ومن هنا، فالجهوية التي نريدها، هي استثمار لهذا الغنى، والتنوع البشري والطبيعي، وترسيخ لهذا التمازج والتضامن والتكامل بين ابناء الوطن الواحد، وبين جميع مناطقه.)

التوجهات الجديدة في التعاملات التديرية الإستراتيجية الجهوية

عبد الرزاق لعقابي

باحث في القانون العام

مقدمة

إن تعدد الرهانات التنموية الملقاة على عاتق الجماعات الترابية، لاتستطيع هذه الأخيرة لوحدها مجابتها وبإمكانياتها الحالية، لاسيما وأن الوعاء الترابي الجهوي ، لم يعد أصلا يقبل اشتغال طرف واحد ضمنه، خصوصا في مجالات تتطلب نوعا من الخبرات والتقنيات ، أو تتطلب نوعا من الكفاءات أو المؤهلات، وفي أحيان أخرى يستوجب العديد من الموارد ، أو القدرة والإستطاعة ، وهو ما يحتم بالضرورة دخول هذه الجماعات في مسار تديرية جديد يأخذ بمعطيات جديدة ومن خلال اعتماد مقاربات وأليات حديثة ، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن أهم التوجهات المستجدة في التعاملات التديرية الإستراتيجية؟ ، ووعيا من المشرع بهذا الشأن، فقد سمح للوحدات الترابية، إنجاز بعض البرامج ، أو الأعمال التي تحتاج لأنجازها ما تم سرده عن طريق إبرام تعاقدات سواء فيما بين هذه الوحدات ، أو بينها وبين الدولة ، أو مع فاعلين آخرين خواص، لتحقيق أهداف وأثار تنموية أو تديرية من هذه التعاقدات.

فإذن يعتبر من بين التوجهات الجديدة في التعاملات التديرية الإستراتيجية تقوية سياسة التعاقد الترابي، وذلك لتأهيل المجال الترابي الجهوي من خلال تحسين العلاقات التعاونية داخله، لا سيما أن هذا التعاقد يجعل من الوحدات الترابية وحدات منفتحة على كل الفاعلين في طريقة تديرها لخدمات التنمية التي يتلقاها الفرد، هذه الخدمات التي يجب أن تقدم له وفق معيار مهم ألا وهو الجودة، الذي يعتبر المقياس الوحيد على فعالية تلك الخدمات ونجاعتها، (المحور الأول).

لذلك تعتبر الوظيفة التدخلية التديرية عملية جد مهمة ضمن العمل الجهوي ، وهكذا فالجماعات الترابية قد طورت من أساليبها التدخلية ، ضمن المنظور الإستراتيجي ، فلم يعد ذلك التدخل الكلاسيكي الذي لا يكون محكوما برؤية معينة ، وبأهداف مسطرة مسبقا، وبإستعمال جيد للموارد والإمكانيات ، كما هو الشأن بالنسبة للمقاولة، فهذه الأخيرة تعتمد في تديرها على إستراتيجية محكمة ، تتوخى التدير العقلاني لكل ما من شأنه أن يساهم في تحقيق المردودية والربحية، وإذا كانت الجماعات الترابية لاتقوم على هذه الهواجس ، فإنها بالمقابل تستطيع أن تشتغل بنفس مضمون التدير الذي تعتمده المقاولة، لما أظهره من نتائج ، على مستوى تحقيق الأهداف بجودة عالية وبتكلفة أقل ، وبإستغلال جيد للإمكانيات والكفاءات، وإلى جانب تبني منطق التدير المقاولاتي في العمل الجهوي ، فإنه يبقى من

اللازم على الجماعات الترابية لتحسين وظيفتها التدييرية أن تشتغل بمبدأ الشراكة ، والذي قد يساعدها على تفعيل مجموعة من مشاريعها التنموية ، وبالضبط تلك البرامج التنموية التي تتطلب نوعا من التمويلات المالية الكبيرة ، أو تتطلب تجارب وخبرات معينة، أو كل استفادة تبقى ضرورية لإخراج بعض من الأهداف لأرض الوجود(المحور الثاني).

المحور الأول: التعاقد والوصول للجودة آليات تدييرية حديثة

يعد التعاقد الترابي، من بين التوجهات التي تطمح الجهات والجماعات الترابية إلى تكريسها في تعاملاتها التدييرية مما يوفر لها التعامل مع شبكات وفاعلين عموميين أو خواص جدد لغرض إنجاز بعض المشاريع أو البرامج، فهو إذن يسمح بانفتاح الوحدات الترابية الأخرى على تجارب وكفاءات أخرى، يمكن في بعض الأحيان أن لا تتوفر عليها هذه الوحدات، إما نظرا لقلّة خبراتها في مجال معين، أو أن تنفيذها يتطلب الدخول في تعاقد قد يهم جهات أخرى ، وبالتالي تنسيق الجهود وتوحيدها .

وفي جميع الأحوال، فإن التعاقد الترابي، يعد مكتسبا مهما بالنسبة للجماعات الترابية وجب استغلاله، كذلك فإن هذه الممارسة تنم عن توجه جديد سيتم تطويره في ظل أفق الجهوية المنشودة، ويعتبر كذلك مؤشرا هاما من مؤشرات التديير الحر الذي جاء به دستور 2011، فعندما تختار الجماعات الترابية لنفسها ، ويترك لها حرية إختيار الطرف الذي تراه هي مناسبا للتعاقد معه ، فهذا يشكل في الحقيقة توجهها جديدا ، ومعطى لم يكن الحديث عنه في السابق، فالتعاقد الترابي يشكل في الحقيقة إمتيازا لصالح الجماعات الترابية ، يمنحها إنفتاحا كبيرا على محيطها ، لإستغلال كل المؤهلات التي قد لا تتوفر عليها في مباشرة بعض الأعمال، إلا أنه في المقابل فالجماعات الترابية ، لن يتم إعدارها ، إن قصرت في مجهوداتها التنموية التي تتطلب تعاقدات معينة، فلقد تم منحها الحق الكافي لممارسة نشاطات تعاقدية، مع أي جهة أرادت، فالمهم هو تفعيل التنمية الترابية الجهوية (أولا).

غير أنه لم يعد يكفي فعل التدخل في بعضا لانشطة فقط قصد إنجازها أو تحقيقها على المستوى الواقعي، بل أصبحت الجماعات الترابية في جميع تدخلاتها، تتوخى تحقيق الجودة ، لا سيما منها الخدماتية، بل أكثر من هذا فقد أضحت هذه الوحدات الترابية مسؤولة عن جودة خدماتها، وإعتبار ذلك من ضمن أولوياتها، وهذا كذلك ما أثر حتى على مفهوم الإدارة الترابية الجهوية. فلم تعد كما كانت في السابق ، إدارات تسدي مهمات معينة لمرتفعيها ، فقط لتفعيل وتحقيق تلك المهمات ، بل أصبحت إدارة تقدم خدمات وفي إطار عال من الجودة ، التي قد تعبر عن مجموعة من الأمور، كالفعالية ، وتسريع المساطر، وتحسين بنيات الإستقبال...إلخ،(ثانيا).

أولاً: التعاقد الترابي

أصبح مصطلح التعاقد أكثر شيوعاً في مجال السياسات العمومية للإشارة إلى الاتفاقيات التي تعقد بين الدولة وباقي المستويات الترابية الأخرى، أو المقاولات الخاصة، وتعتبر هذه الاتفاقيات التي تنظمها عقود ثمرة للتفاوض والشراكة والتعاون، وبالتالي أيضاً يعتبر هذا العقد المنظم للعمل العمومي بمثابة اتفاق للإدارات يتضمن التزامات متبادلة للأطراف.

ويحيل التعاقد الترابي أيضاً إلى تلك العقود التي تجمع بين فاعلين عموميين أو خواص، من مستويات مجالية متعددة، بهدف إعداد وتنفيذ وتبعية برنامج يتضمن إجراءات موضوعاتية وتكون له نتائج على التنمية الشاملة لمجال ترابي معين، ويختلف محتوى البرنامج باختلاف الخصائص والإدارات والتحديات على المستوى الترابي، وفي ظل التوجه الحالي لتقوية اختصاصات الجماعات الترابية، يصبح التعاقد أداة للمراقبة بالنسبة للدولة، وأداة لتنسيق الاختصاصات بالنسبة للوحدات الترابية، حيث لم يعد بمقدور الدولة لوحدها بلورة وتنفيذ السياسات العمومية والاختصاصات المنقولة إلى الجماعات، التي تظل معقدة ومتداخلة، مما يتطلب ضرورة تنسيق العمل، وفي هذا السياق يمكن العقد من تعبئة تمويلات إضافية ووضع سياسات أقرب إلى الحقائق الترابية، موازنة مع الاستجابة لمطلب التنسيق الأمثل بين مختلف العمليات الجارية.

إن الجماعات الترابية مدعوة لتنسج علاقات تعاون وتبادل واتصال مع الطاقات الاقتصادية على المستوى الإقليمي أو الوطني أو الدولي، وهذا المقتضى يمكن أن يتحقق عن طريق مجموعة من الطرق التي أتاحتها المشرع أمام هذه الجماعات، نجد من أبرزها تقنية التعاقد، وعندما نتحدث عن مفهوم التعاقد، فليس هو نفس المعنى بالنسبة لمفهوم العقود الإدارية.

فالتقنية الأولى، تكون بصدها أمام أشخاص معنوية عامة تتعاقد فيما بينها قصد تحقيق مصلحة عامة، وتنظمها قواعد القانون العام، ويتم ذلك بمقتضى اتفاقية شراكة أو تعاون يتم بمقتضاها تحديد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة، في حين أن التقنية الثانية أي العقود الإدارية، كما هو معلوم ينبغي أن يكون أحد أطرافها المتعاقدة شخصاً من الأشخاص المعنوية العامة التي تمثل السلطة العامة، في حين الطرف الآخر يمثل شخصاً معنوياً خاصاً، وقد تكون الأهداف والمصالح في العقود الإدارية غير متساوية ما بين الأطراف المتعاقدة، فغالبا ما تكون الغاية الأساسية للأشخاص المعنوية الخاصة هو تحقيق الربح أكثر مما هي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ونجد أن الغرض من التعاقد في أغلب الأحيان يرمي إلى التخفيف من سلطة الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية من جهة، وتوزيع المهام وكذا مشاركة أطرا مختلفة في نفس المشروع من جهة أخرى، ومن حيث الشكل ينبغي توفر ثلاثة شروط في الكيفيات المسطرية للتعاقد:

-أولا: وجود إتفاق حول تحقيق أهداف متفاوض بشأنها.

-ثانيا: الإلتزام بجدول زمني للتنفيذ.

-ثالثا: المساهمات المشتركة للأطراف المعنية في إنجاز الأهداف (سواء بالتمويل أو بالكفاءات

البشرية والتقنية).

ويتسم نطاق تطبيق العقود عموما باتساعه وإمكانية شموله لجميع قطاعات السياسة العمومية، فقطاعات مثل العمل الجماعي، الصحة، التعليم، التعمير، السكن، الثقافة، الرياضة، التكوين المهني، البيئة، وسائل النقل العمومي، التزود بالماء الشروب، والكهرباء والتطهير كلها قطاعات يمكن أن تشكل موضوع تعاقد ما بين الفاعلين العموميين.

تأخذ الممارسات التعاقدية أو الإتفاقية في المغرب أشكالا متنوعة ينخرط فيها في نفس الوقت الشركاء العموميون والخواص، وتنقسم هذه الأشكال إلى عقود برامج قطاعية، وعقود بين الدولة والجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، وآليات للتمويل الاتفاقي الخاص بالمنظمات غير الحكومية، وعقود تجمع بين الدولة والجماعات الترابية والمستثمرين الخواص، ومن خلال دراسة متأنية لهذه التجارب، يتضح لنا أنها لا تستند دائما على إطار مؤسساتي دقيق، ولا تحدد سياسة واضحة ذات أهداف قابلة للقياس، تكون موضع تتبع وتقييم، بالإضافة إلى كونها لا تضمن المشاركة الفعالة لجميع المتدخلين.

إلا أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، نلاحظ أنها أعطت لهذا الأسلوب قيمة كبيرة، ومن تم الاهتمام به في العديد من المواضيع والقضايا، حيث تكرر ذكره في عدة مواد داخل القانون التنظيمي الواحد الخاص بكل وحدة ترابية، وهكذا ففي القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 مثلا، نجد أنه تم الحديث عن هذا الأسلوب في المادة 83 فيما يخص برنامج التنمية الجهوية: "...يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الإقتضاء، في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين"، كذلك ذكر أسلوب التعاقد ما بين الدولة والجهة في المادة 93: "يمكن للجهة، بمبادرة منها، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها المتوخاة..."

و في إطار العمل للجهوية المتقدمة يقتضي الأمر توزيع المهام بين الدولة والجماعات الترابية، تنسيقا أكبر في تنفيذ السياسات العمومية، والمزيد من التقارب في عمل مختلف المتدخلين، وكذا توحيد الجهود والوسائل تحقيقا للمزيد من الفعالية في الإنجاز.

لهذا فإن التعاقد الترابي يمثل أداة حديثة لتحديد قواعد "العيش المشترك" بين الشركاء، ومساءلة الفاعلين سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو ممثلي الدولة أو المصالح اللامركزية، وتطوير التدبير العمومي وتبسيط الإجراءات. وهكذا، فإن التعاقد يعتبر آلية منسجمة مع هدف الفعالية والمصدقية المطلوب في التدخلات العمومية.

كما أن تحديث العمل العمومي في إطار الجهوية الفعالة، يشجع على مزاجية مفهوم التعاقد الترابي مع اللامركزية، مما يسمح بظهور شبكات جديدة وفاعلين عموميين جدد، ويتطلب هذا النهج التعاقدية حسب اللجنة الاستشارية للجهوية، التي نصبها صاحب الجلالة الملك محمد السادس، توفر ثلاثة شروط: ممثل وحيد للدولة، وسياسة حقيقية وإنشاء هيئة وطنية مستقلة مكلفة بتتبع وتقييم السياسات الترابية.

إن الجهات هي الفضاء الرئيسي لبورة السياسات العمومية في بعدها الجهوي، وهكذا، فالعلاقة التعاقدية بين الدولة والجهة يجب أن تندرج في إطار منظومة تمكن الجهة من لعب دور محاور لا غنى عنه في تأطير الأنشطة البنوية، التي يتعين على الأقاليم والجماعات القيام بها، سيصبح إذن من مهام الجهة إبرام تعاقدات مع الدولة، من جهة، ومع المستويات الأخرى من الجماعات الترابية، من جهة ثانية، وستكون الجهة بذلك مركزا لتنسيق وصياغة واستكمال المقترحات المشتركة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل رفعها إلى الدولة.

وعلى نفس المنوال، يمكن للجهات تنفيذ سياسات تعاقدية مع المؤسسات العمومية، لا سيما التي تسهر معها على تنفيذ برامج وطنية تغطي التراب الوطني - مثل برنامج الكهرباء القروية الشاملة، وبرنامج تعميم وتزويد الساكنة القروية بالماء الشروب، والبرنامج الوطني لبناء الطرق مدن بدون صفوح، وبرنامج تعميم الاستفادة من الاتصالات القروية،... إلخ، وتحقيقا لهذه الغاية سيتعين على الجهات القيام بالتشاور مع المستويات الجهوية الأخرى، بإعداد استراتيجيات تنمية خاصة بمنطقة نفوذها تعطي معنى حقيقيا لسياسات التعاقد.

إن فعالية هذه المقاربة التعاقدية تستدعي تحقيق شرطين: تعيين ممثل وحيد للدولة على الصعيد الجهوي وتبني سياسة لا تركز موسعة، من أجل ضمان تجانس ووحدة العمل العمومي، ويجب بناء على ذلك أن يحتفظ ممثل الدولة بدور التنشيط والدعم والمتابعة والمواكبة.

وينبغي لهذه المقاربة التعاقدية دائما حسب تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية:

- التركيز حسب الأولويات على المجالات الرئيسية حتى يتم تفادي تشتت الجهود والوسائل.
- النص بوضوح على أهداف الاتفاق وعلى الجدول الزمني لتنفيذ العمليات المبرمجة وشروط تمويلها.

- تحديد بشكل مفصل وبالأرقام التزامات الأطراف المعنية، من أجل التمكين من رفع التقارير والمتابعة والتقييم على أحسن وجه.

وفي إطار هذه المقاربة التعاقدية وكما تقدم، فإن عملية المتابعة والتقييم يجب أن تسند إلى هيئة وطنية مستقلة عن السلطة السياسية من أجل تمكينها من ممارسة مهامها بكل موضوعية وحياد، ويتعين على هذه الهيئة رفع تقرير سنوي للتقييم إلى الهيئات الوطنية المعنية، وإلى جانب ذلك توصي اللجنة بإخضاع حسابات الجهات المصادقة إلى متفحصين خارجيين مستقلين.

وتفرض هذه العملية مجموعة من الشروط:

- التحديد المسبق للمعايير والقواعد الواجب تطبيقها، بحيث ينبغي تحديد معايير موضوعية يمكن التحقق منها بسهولة بغية تفادي كل أشكال التقييم غير الموضوعي.

- لا ينبغي أن يتخذ الإشراف شكل مراقبة لجدوى القرارات التي تتخذها الجماعات الترابية.

إن أسلوب التعاقد الترابي هو أحد الحلول لتحقيق الأهداف المسطرة في برامج الجماعات الترابية أو الإدارات العمومية التي تهتم المجال الحضري على وجه الخصوص، فهو من جهة يعمل على إقرار نوع من التوازن بين الدولة والجماعات، ومن جهة أخرى يشكل وسيلة فعالة للتنسيق بين مختلف المتدخلين على المستوى الجهوي، وهكذا، فأمام العدد الكبير مثلا للمؤسسات المعنية بتدبير المدينة، وما يترتب عنها من مشاكل التنسيق أصبح من الضروري البحث عن الوسائل الفعالة المعقنة لتدخلات مختلف المؤسسات العمومية، يمكن أن يشكل هنا الوسيلة التي بإمكانها الانتقال إلى أسلوب التسيير الجيد والمعقلن للمجال الحضري.

إن تنمية العلاقات التعاقدية من شأنها أن تدفع بالجماعة الترابية إلى تعديل تصورها حول تدبير المجال الحضري، وتحفزها على التدبير الاستراتيجي، لأن السياسات الحضرية الجديدة ترى في الإتفاقية الأسلوب الأمثل لتحقيق التماسك بين تدخلات مختلف الفاعلين سواء تعلق الأمر بالدولة أو الجماعات الترابية أو باقي المتدخلين، وقد أصبح نظام التعاقد بفرنسا بديلا عن القرار الانفرادي بفعل تعميم المسطرة التعاقدية.

أما بالنسبة للمغرب فإن خصائص النظام التعاقدى لم تكتمل بعد، وذلك بفعل تبعية الجماعات الترابية للدولة والحضور القوي للدولة على المستوى الجهوي من خلال تديرها للمشاريع التنموية بصفة مباشرة، فإذا كان نظام التعاقد الذي يتعلق أسسا بالصفقات العمومية وعقود الامتياز والتدبير المفوض...، يهدف إلى تسيير المرافق الترابية الجهوية، إلا أن الهدف من الشراكة والتعاقد هو ضمان استقلالية التدبير الجهوي في جميع التدخلات.

لقد أثبت مفهوم التعاقد جدواه وفائدته، لذلك لقي إقبالا على كافة المستويات، الدولية، الوطنية، الجهوية والمحلية، بل أصبح هو الأسلوب المفضل لدعم نسيج البنيات التحتية الأساسية وتوفير الخدمات العمومية الضرورية بالنسبة للدولة والجماعات الترابية.

وقد أكد المشرع المغربي في التجربة السابقة على تنزيل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من خلال تعديل قانون رقم 78.00 بالقانون رقم 17.08 ، على خلق شركات ناجعة من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة وذلك من خلال ثلاث مستويات:

- يمكن للجماعات (الحضرية والقروية) أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى اتفاقيات للتعاون أو الشراكة.

- أو أن تؤلف فيما بينها أو مع جماعات أخرى مجموعات للجماعات المحلية (المادة 78).

- كما تنص (المادة 42) على إمكانية هذه المجالس إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة مع الإدارات أو الأشخاص المعنوية (المؤسسات العمومية) والأشخاص الخاضعة للقانون الخاص.

يلاحظ من خلال هذه المواد أنه تم تكريس البعد التضامني بين الجماعات الترابية على المستوى القانوني، بشكل يركز أساسا على تفعيل المواطنة الحقة الرامية إلى توزيع عادل للثروات على الجميع، غير أن تفاوت الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية بين الجماعات بشكل قوي، قد يضعف بعضها أو يشكل عائق أمام إضعاف علاقاتها مع بعضها البعض، كأن تصبح جماعات المحيط تؤثر سلبا على جماعات المركز، فإلى أي حد يمكن تحقيق تعاقدات داخلية من شأنها تجاوز ذلك؟

إن أسلوب التعاقد جاء نتيجة تعقد المشاكل على مستوى الدولة والجماعات الترابية، وكذا على مستوى باقي المتدخلين، ولضرورة إعطاء معالجة المشاكل الترابية بعدا شموليا، كما أنخلق تعاقدات بين الجماعات الترابية ومؤسسات الدولة يساعد على تمويل المشاريع التنموية على المستوى الجهوي، حيث مهما كان التدبير محكما للجماعة، فإنه في غياب شركاء أقوى خصوصا على المستوى المالي لا يمكنها بلورة تنمية جهوية مستدامة.

ثانيا: هاجس الجودة

أصبح مفهوم الجودة يحظى باهتمام متزايد من لدن الباحثين والفاعلين، وبدأ يأخذ مكانه الطبيعي في قلب النقاش، وطرح التساؤل بشأن جودة الخدمات العمومية المحلية، ذلك أن التقدم الذي تم إحرازه في مجال اللامركزية تمت ترجمته بنقل بعض اختصاصات الدولة إلى المجالس الترابية، وقد تم تدعيم نقل الاختصاصات بتحديث الهياكل، من خلال تشجيع استعمال التكنولوجيا الحديثة في الإعلاميات والاتصال داخل الجماعة، والتخفيف من الإجراءات وتقليص المواد الخاضعة للرقابة القبليّة، وتبسيط القوانين التنظيمية، وكذا من خلال تكوين المنتخبين والأطر في مجال تقنيات التسيير حسب الأهداف التعاقدية والشراكة.

وبناء عليه، أصبحت تحقق الفاعلية في التدبير الترابي الجماعي، وبشكل تدريجي، أصبح هذا الأخير يقوم على ثقافة النتائج، التي تفرض فعالية متزايدة في الخدمات المقدمة للمواطنين، وعلى الأخلاق في المعاملات⁵⁰¹.

يحمل مفهوم الجودة العديد من المعاني والدلالات، تختلف باختلاف الحقول المعرفية والجهات التي تستخدمه، أما الجودة كمفهوم فهو حديث نسبيا، وظهر في القطاع الخاص بفضل الأبحاث والدراسات التي قدمها مجموعة من الباحثين الأمريكيين، في مقدمتهم جوران JORAN وغروزبي GROSBY ودومينك DEMING، والتي لم تجد لها تجاوبا وإقبالا من لدن الشركات الأمريكية، لذلك عرفت هذه الأبحاث تطبيقاتها في اليابان، وحققت نجاحا كبيرا للشركات اليابانية، وانتشارا واسعا بعد ذلك في أوروبا وأمريكا، ويقصد بالجودة حسب تعريف المنظمة العالمية للمعايرة، أنها: "مجموع خصوصيات منتج أو خدمة التي من شأنها أن تؤهله لتلبية الحاجيات الضرورية أو الضمنية"⁵⁰²، فالجودة والإجادة إذن، منهج حضاري مخطط لإحداث تنمية ثقافية اقتصادية، اجتماعية، وهذا لا يتم إلا في وجود سياسة وأهداف وخطط للجودة تضعها الإدارة.

ومن جانب آخر، فإن مفهوم إدارة الجودة هو أسلوب إداري يرتبط بالإدارة الحديثة في القطاع الخاص، وأصبح يجد تطبيقاته في كل القطاعات، وهو مرتبط بثقافة الجودة التي تخص المدراء التنفيذيين والأشخاص القياديين والمختصين في الجودة، ذلك أن مفهوم إدارة الجودة تطور وأصبحت له أبعاد

⁵⁰¹ - رسالة الجماعات المحلية: " الأخلاق والشفافية في التدبير الجماعي ". أنجز بتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية العالمية 2007 ، ص

. 21

⁵⁰² رشيد أبو تور: " الخلفية الحضارية للجودة"، الطبعة الأولى، المغرب، منشورات نادي الفكر الإسلامي الجديد، مطبعة طوب بربر

الرباط، 2003، ص 31.

متعددة، بحيث أصبحت الجودة إستراتيجية تنافسية وأساساً لفلسفة إدارية حديثة وشاملة، تقوم على أساس إحداث تغييرات إيجابية جذرية لكل شيء داخل المنظمة، الفكر، الأسلوب، القيم، المعتقدات والتنظيمية، المفاهيم الإدارية، نمط القيادة، الأداء... إلخ، لأجل تحسين وتطوير كل مكونات المنظمة للوصول إلى أعلى جودة في مخرجاتها⁵⁰³.

وإذا كانت النظرية التقليدية للجودة تقوم على الإجراءات التقنية، فإن النظرية الحديثة تشمل كل أبعاد الجودة الإستراتيجية والتنظيمية والتجارية والمالية والبشرية، الشيء الذي إنبثق عنه مفهوم جديد هو إدارة الجودة الشاملة الذي يخص جميع وظائف المنظمة وليس فقط المنتج، فالجودة الشاملة عبارة عن أسلوب بسيط لكنه ذو أثر واقعي فيما يتعلق بأداء العمل⁵⁰⁴، وقد أكد العديد من الباحثين والمختصين بمرور إدارة الجودة الشاملة بخمس مراحل:

- الفحص والتفتيش.

- مراقبة الجودة.

- تأكيد الجودة.

- حلقات مراقبة الجودة.

- إدارة الجودة الشاملة.

فإدارة الجودة الشاملة هي طريقة لإدارة المستقبل، وهي مفهوم أوسع في تطبيقاته، منحيت كونه يضمن جودة الخدمة أو السلعة، كما تعتبر طريقة لإدارة الأفراد والعمليات لضمان تحقيق الرضا التام، ويمكن القول بان مفهوم هذا الإدارة عرف تطوراً من حيث التحديد المفاهيمي، فمن نظرة تقليدية كانت تركز على جودة المنتج، ثم أصبحت تركز على إرضاء الزبون، مع إعطاء الأهمية للسعر والوقت، إلى نظرة حديثة تستند على هذا المفهوم، والتي لا تهدف إلى إرضاء الزبون فقط بل إلى إغرائه.

وبناء عليه، لم تعد إدارة الجودة أمراً يخص فقط منشآت القطاع الخاص، إذ انتقلت إلى الفضاء

العمومي رغبة في تحقيق النجاعة الإدارية، بحيث أن إدخال مبادئ وآليات السوق على إدارة الخدمة

⁵⁰³ -عمر وصيفي عقيلي : " مدخل إلى المنهجية المتكاملة لإدارة الجودة الشاملة-وجهة نظر"، الطبعة الثانية، عمان-الأردن، دار وائل للنشر، 2009، ص 31.

⁵⁰⁴ -ستيفن كوهين ورونالد براند : " إدارة الجودة الكلية في الحكومة، دليل عملي لواقع حقيقي"، ترجمة عبد الرحمن بن أحمد هيجان؛ مراجعة محمد إبراهيم التويجري، عبد الرحمن حمد الحمضي، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، منشورات معهد الإدارة العامة، 1997، ص7.

العامّة سوف تحسّن من كفاءة الخدمة وجودتها⁵⁰⁵.

إن الجودة لم تعد مطلباً يجب تحقيقه، بل أصبحت شرطاً أساسياً يجب استحضاره في تدبير الفعل العمومي الترابي الجهوي، لذلك فإن الخدمات التي تقدمها الجماعة للمواطنين، لا بد وأن تدخل في اعتبارها مفهوم الجودة وما يحيل عليه من فعالية وشفافية ومصداقية، لأن الإشكال الذي تعانيه الجماعات الترابية، هو تدني مستوى الخدمات وتفشي مجموعة من الأمراض البيروقراطية، التي تجعل المواطن غير راضٍ عن منتجات المرافق العمومية الجهوية بصفة عامة.

وهذا كذلك ماقرته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ففي القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، وعند الحديث عن قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وبخصوص جودة الخدمات، فالمادة 243 تقرر بهذا التوجه: "...الإستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها...".

هذا وقد استفادت معظم الجماعات الترابية خصوصاً البلديات من وسائل التكنولوجيا الحديثة، ووظفتها من أجل الرفع من فعالية الأداء، وبالتالي الرفع من قدرتها التنافسية، وقد كان هناك إجماع من طرف المتدخلين في أشغال الملتقى الوطني للجماعات المحلية باكاير لسنة 2006، على الكمية الحيوية لتوفر بلادنا على إستراتيجية شاملة ومتكاملة في هذا المجال، لتدارك التفاوت الكبير بين متطلبات المدن وبالأخص الكبرى منها والتجهيزات المتوفرة حالياً، كما تم التركيز على ضرورة اعتماد مقاربة استشرافية مبنية على التخطيط البعيد المدى والبرمجة الدقيقة من أجل مساندة الحاجيات، وتوفير خدمة عمومية عصرية في مستوى المقاييس العالمية لربح معركة التنافسية.

إن تحديث وعصرنة التدبير الجماعي لا سيما في المرافق الإدارية يعتبر من أولويات الجماعة، لكونها وسيلة اتصال هذه الأخيرة بالجمهور، لتقوية بنية الاستقبال، وبالتالي فكلما قدمت خدمات بمستوى عالٍ من الجودة، كلما كسبت ثقة واحترام المواطنين، وفي هذا الإطار تشكل الإدارة الالكترونية وسيلة راقية لتقديم الخدمات الإدارية، والتي تدخل في إطار النقلة النوعية التي بات يعرفها التدبير المحلي، وتعد مقاطعة "فاسأكدال"، أول مصلحة عمومية أدخلت الإدارة الالكترونية في مرفق الحالة المدنية، كما أن هناك تجربة أخرى أنشأتها جماعة الدار البيضاء، وسمتها "دار الخدمات"، وهي عبارة عن شبك وحيد يقدم الخدمات الأساسية المتعلقة بالتعمير والبناء⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ كيرون ولش : " الخدمات العامة وآليات السوق، المنافسة، إبرام العقود والإدارة العامة الجديدة " ، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي، الرياض= المملكة العربية السعودية، مركز البحوث و معهد الإدارة العامة، طبعة 2003، ص-129

506-رسالة الجماعات المحلية: "الأخلاق والشفافية في التدبير الجماعي" . مرجع سابق، ص 19.

وإذا كان الهدف من وراء مكنته المصالح الإدارية الجماعية ، تحسين مستوى الخدمات، وبالتالي إعطاء صورة راقية للتدبير، تبعث على جو الإرتياح والثقة ما بين الإدارة الجماعية والمواطنين، فإن الأمر نفسه في تقديم الخدمات التي تهم المصالح التقنية تعد وسيلة لتقديم منتوجات ترضي المواطن/الزبون من جهة، وغاية تضمن بها الجماعة المقابلة توسعا لمجالها المالي، لمواجهة الحاجيات المتزايدة للاستثمار من جهة أخرى، دون المبالغة في فرض رسوم جديدة على المواطنين، وقد يكتسي النشاط الخدماتي في جزء منه طابعا تجاريا، إذ لا تخلو في غالبية الأحيان جماعة ترابية من مجزرة بلدية، وسوقا للجملة ، وبذلك فإن الحرص على إنتاج خدمات إدارية أو تقنية ينسجم مع فلسفة التدبير المقاولاتي لأجل تنشيط الاقتصاد المحلي.

وباعتبار الجماعة الترابية مسؤولة عن تحقيق الجودة في الخدمة العمومية بواسطة مصالحيها وبوسائلها الخاصة، فإنها تسعى إلى تحقيقها وضمائها بوسائل أخرى، كآلية الصفقة العمومية المحلية، لكونها أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للمجالس المحلية⁵⁰⁷، إذ يتوقف نجاح الصفقات العمومية المحلية على كفاءة وحنكة الإدارة التي تشرف على تسييرها⁵⁰⁸.

وتحقيق مطلب الجودة في منتوج الصفقات العمومية المحلية، سواء تعلق الأمر بالأشغال او الخدمات أو التوريدات، هدفه خلق ميزة التنافسية في المنتوج، خصوصا مع الطفرة المعلوماتية والتحول المتسارع، الأمر الذي يفرض التجديد والإبداع، وتكتسي الجودة في تدبير الصفقات العمومية المحلية أهميتها من حجم الأموال التي تصرف في الصفقات، وأيضاً باعتبارها وسيلة للاستثمار المحلي، وعلى هذا الأساس تعتبر الصفقات الجماعية آلية إستراتيجية لتحقيق الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي.

بناء عليه، يتجلى حرص إدارة الجماعة في ضمان الجودة للصفقة العمومية، إنطلاقاً من إختيار طريقة التعاقد، إلى فحص الوثائق، إلى فتح الأظرفة والمداولات المنتهية بالمصادقة، وذلك عن طريق إشراك عدد من المقاولين في التنافس، وكذلك إعطاء الصفقة للأكفاء والأكثر جدارة⁵⁰⁹.

كما نجد للإدارة سلطات أثناء مرحلة التنفيذ قصد تحقيق الأهداف التي من أجلها تعاقدت، والتي أصبحت إحدى الأولويات الأساسية التي تروم تحقيقها، وذلك من خلال مراقبة التزامات المقاول،

507-عبد الله حداد: "مساهمة الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية المحلية". عدد مزدوج 4-5 ، المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية ، 1993، ص15.

508-محمد النويحي : " دور الصفقات الجماعية في التنمية المحلية " . عدد 19، المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مواضع الساعة، 2000، ص32.

509-عبد الله حداد : " صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية " .، الطبعة الثانية ، المغرب، الرباط، منشورات عكاز ، 2002 ، ص79.

فحرص الإدارة الجماعية على ضمان الجودة، يكمن في أن المشرع المغربي خول لها سلطات في المراقبة والتوجيه، وفي مقابل ذلك تبقى طرق ومساطر الإبرام للصفقات العمومية الوسيلة التي تشكل الضمانة الأساسية للوصول بهذه الأخيرة إلى الهدف المبتغى من جودة وفعالية ومردودية.

في هذا الإطار، يعتبر طلب العروض، الطريقة الأولى لإبرام الصفقات العمومية، وقد مكنت هذه الطريقة من الانتقال من معيار واحد في إختيار نائل الصفقة، هو معيار الثمن، إلى معايير متعددة، اقتصادية، اجتماعية، وحقوقية، مع إستحضار مبادئ الشفافية والعلنية.⁵¹⁰

إن المشرع المغربي حرص على إنتاج نظام قانوني⁵¹¹ يستجيب لرهانات اقتصاد السوق، ويقوي من تنافسية الاقتصاد الوطني، لهذه الاعتبارات تعد الجودة شرطا أساسيا في إبرام الصفقات العمومية التي تراعي الملاءمة في الثمن، نتيجة للتقدم التكنولوجي، الذي جعل من الجودة إحدى الأسس الجوهرية التي يتم على أساسها تقييم الخدمات والأشغال وصناعة المعدات.

كذلك فإن الجودة في الجماعات الترابية، تعد من الأبعاد الإستراتيجية للحكامة الترابية، في أفق تأهيل الجماعات الترابية ل2015، حيث اعتبر تطوير جودة الخدمات الترابية الجهوية يتحقق من خلال ثلاث عناصر:

- 1- وضع التصور: ويعتبر مرحلة هامة حيث يتم تحديد المفاهيم والرؤية، بالتشاور مع المستعملين المستقبليين، مع استحضار أسس القابلية في التنفيذ وإكراهات الجدوى.
- 2- التجريب وتطوير الأدوات وتحديد المقاربة: حيث يتم العرض على عينة تمثيلية من الجماعات وتعرف هذه المرحلة مشاركة الجماعات المتطوعة.
- 3- التعميم: اعتمادا على مرحلة التجريب، يتم استكمال مجموع الأدوات والمناهج وخطط التمويل بغية تعميمها على المستوى الوطني⁵¹².

لقد كانت الغاية من جعل الجودة بعد من الأبعاد الإستراتيجية للحكامة الترابية المحلية في أفق 2015، هو أن الجماعة الترابية أضحت تتواجد في فضاء تنافسي، خاصة على المستوى الأفقي أي على مستوى جماعات من نفس الدرجة، متمتعة بنفس النظام القانوني حيث أن كل جماعة تسوق تراها

510-توفيق السعيد : "الصفقات العمومية المبرمة من طرف الجماعات المحلية، النظام القانوني الجديد". الطبعة الأولى، الرباط-المغرب، مطبعة طوب بريس، 2003، ص63.

511-مرسوم رقم 388.06.2 صادر في 16 محرم 1428 هجرية، الموافق ل 5 فبراير 2007، المتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها.

⁵¹² - الجماعة في أفق 2015 صادر عن وزارة الداخلية الرباط أبريل 2009.

بإمكاناته ومؤهلاته، وكذا جودة تديره بشكل شمولي، وأن المساهمة التي يمكن أن تقدمها الجماعات المحلية للتنمية الاقتصادية لا يمكن أن تأخذ مكانها إلا عبر المنافسة⁵¹³، مما يتطلب منها التحديث على مستوى التنظيم ومناهج وآليات التدبير.

فالجودة في التدبير الذي يضمن مردودية أفضل للمرافق العمومية الترابية يقوي من فرص جلب الاستثمارات الخارجية، وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية، وهو ما نلمسه من قانون 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية، فمن خلال مواده 75 و147 يؤكد على مراقبة تسير المرافق العامة للجماعات الترابية، وذلك بالتأكد من جودة التسيير، ومراقبة النتائج الاقتصادية والمالية للمجالس الجماعية الترابية.

المحور الثاني: تغير الوظيفة التدخلية التدييرية

إن إرصاصات التدبير المقاولاتي جاءت متضمنة للميثاق الجماعي لعام 1976، لاعتباره الجماعة إطارا وخليّة للتنمية المحلية، لكن تفعيل ذلك لم يتم بالشكل المطلوب، إذ جاء النص القانوني متطورا ومتقدما إن صح التعبير على الوعي بالتدبير الجهوي من جهة، وتواضع الوسائل المالية والبشرية من جهة أخرى. ومع ذلك فقد راکمت الجماعات المحلية تجربة لا بأس بها أهلتها للدخول في مرحلة جديدة لمواكبة التحولات النوعية التي فرضتها العولمة من تنافسية وتحديات.

ولأجل ذلك، تمت صياغة الميثاق الجماعي السابق ولاسيما قانون رقم 17.08 في حلة جديدة تختزل مؤشرات رفع رهان هذا التحدي، وتسجل بذلك منعطفًا حاسما لمسار اللامركزية القاعدية، وتندشن مرحلة جديدة تترجم عبر منظومتها القانونية وما تنسم به من تأصيل وتدقيق وتعكس الرؤيا الاستراتيجية للمشرع المغربي، باعتباره الجماعة الترابية مقاولة تنتج خدمات بكفاءة وجودة، معتمدة في ذلك على أساليب مستمدة من القطاع الخاص، وتكثيفها وملاءمتها لضوابط المرفق العام، الذي يبقى من أهم غاية وجوده هو تحقيق الصالح العام، وليس تحقيق الربحية، وكذا العمل بمقتضيات التدبير المقاولاتي، سواء فيما يتعلق بتسخير جميع الوسائل المادية والبشرية في الوصول للأبعاد التنموية، فمن المعلوم أن حسن استعمال هذه الوسائل وعقلنتها في التدخلات التدييرية، وكذلك تحديد رؤية واضحة في العمل، وتسطير برامج أهداف، فكل هذا يشكل في نهاية المطاف، فلسفة مرجعية تتأسس عليها المقاول في تدييرها،

⁵¹³ - SaidHinti : « Les Dynamiques Economiques Des Collectivités Locales Une Logique Et Partenariat Et D'Organisation » . Imprimerie-Edition TAFOUKTE, 1998 , p 11 .

وعليه يبقى من اللازم، أن تكون كذلك الإدارة الجماعية الترابية المسيرة على دراية تامة، ومعرفة بهذه الخصائص، وأن تكون لديها روحا وحسا مقاولاتيا، (أولا).

كذلك فإن الجماعات الترابية وهي تقتحم القطاع الخاص، فإن هذه الأخيرة لم تكتفي فقط بنقل المناهج التدييرية التي يتم يعتمدها في إطارعالم المقاوله، بل عملت على الدخول مع هذا القطاع في شراكات قصد تحقيق التنمية، مستفيدة بذلك مما يقدم هذا القطاع من تجارب وإمكانيات، غير أن هذه الشراكات، نوعت الجماعات الترابية من الأطراف التي تدخل معها في هذا النوع من التديير التنموي الجهوي، بحيث أنها يمكن أن تدخل في شراكات حتى مع أشخاص معنوية عامة، وهكذا يمكن كذلك أن تعقد الجماعات الترابية فيما بينها شراكات، أو ما بين الجماعات الترابية والدولة، وقد اخترنا للحديث عن هذه الشراكات نوعا بارزا، ونموذجا يمكن المراهنة عليه في أفق التديير الجهوي، ألا وهي شركات التنمية الجهوية(ثانيا).

أولا: العمل بتديير المقاوله

قبل الخوض في ثنايا هذه المقاربة الجديدة للتديير الجهوي، يتعين الوقوف عند بعض الجوانب المفاهيمية لهاته المقاربة، ولعل أبرزها مفهومي التديير، ومفهوم الجماعة المقاوله، فمفهوم التديير يتجاوز اعتباره تقنية حديثة في إدارة المقاولات بصفة عامة إلى اعتباره فلسفة جديدة استوحت من التطورات الفنية والاقتصادية، وضرورة التكيف معها، فهي كيفية جديدة يستغل بها العقل، وتمرين جديد للبنيات، فالتديير هو عملية معقدة تكمن في تحويل الموارد البشرية والتقنية ورؤوس الموال إلى مقاوله فعالة.

فالتديير إذن، يعتبر مرحلة متقدمة في مجال التسيير، على اعتبار أن مدلوله لا يتوقف عند مجرد الاهتمام بمجال التسيير، بل يشمل التنظيم والتسيير داخل المنظمة في أفق تدعيم مقومات المردودية، فالتديير يفيد معنى التنظيم، وإدارة الشأن المقاوله، بينما التديير المقاولاتي يعني تقنيات التنظيم والتديير والتسيير والاستثمار في مشاريع مقاولاتية.

ومن أجل تحديد مفهوم الجماعة المقاوله، فليس المقصود أن تصبح الجماعة كالمقاوله بمفهومها الضيق، كون أن الجماعة تتوفر على أهداف اجتماعية واقتصادية وثقافية محددة، وترمي إلى تحقيق الصالح العام، في حين أن المقاوله لها هدف وحيد هو تحقيق الربح المادي، وبالتالي فإن مفهوم الجماعة المقاوله يتجاوز المفهوم الشكلي للجماعة كجهاز، ليقوم بالتركيز على طبيعة النشاط الذي تقوم به هذه الأخيرة بمنظور مقاولاتي، أي ينظر إلى الكيفية التي يتم بها إنجاز المهام الموكولة للجماعات.

فالجماعة المقاوله هي تلك الجماعة التي تتمكن من وضع وتحديد الرؤيا لتحقيق أهدافها التنموية في إطار مخطط استراتيجي، بتوظيفها لمجموع الوسائل والآليات التديبرية الحديثة التي تكفل النجاح للمقاوله في القطاع الخاص، سواء من حيث نظاما الإداري والتنظيمي، أو من حيث مواردها المالية ورأسمالها البشري.

يعتبر التديبر المحلي مجالا خصبا يمنح فرصا لتطوير طرق التديبر التقليدية للشأن العمومي المحلي، فتطبيق "المقاربة التديبرية" Approche management على هذا المستوى أصبح ضروريا لتمكين الجماعة الترابية من الآليات الكفيلة بتحقيق دورها التنموي، وتحقيق هذا المطلب يعتمد على الذات، الذي يرتكز على المقاوله، والتي بدونها لا يمكن الحديث عن تراكم اقتصادي أو تكوين رأسمالي، وليست المقاوله الكبرى التي تتجلى في الدولة، ولكن المقاوله بمفهومها الحديث التي تتجلى في مقاوله الجماعات الترابية في إطار الجهوية⁵¹⁴.

حيث أن النظريات الاقتصادية الحديثة تأخذ بعين الاعتبار الإطار الاقتصادي الجهوي، كعنصر أساسي للتحليل الاقتصادي ولتطبيق المخططات الاقتصادية، ولأجل ذلك فقد أصبحت الجماعات المنشط الرئيسي للدورة الاقتصادية على الصعيد المحلي، والميادين والمجالات التي أضحت علم الاقتصاد يهتم بها من كل الجوانب المرتبطة بالمجال الاقتصادي.

فقد نتج عن انكماش الدولة واتساع فضاء تدخل المبادرة المحلية والخاصة، تأسيس شركات وإقامة علاقات، وتدخل فعاليات كثيرة، فأصبحنا نتحدث عن شركات لاقتصاد المختلط، وشركة التنمية وشركات مع مؤسسات مالية دولية، في إطار التنمية المحلية والحكامه على شكل تديبر مقاولتي، وهذا يفرض علينا مناقشة الجماعات الترابية كفضاء عام يتسم بتعقيد المرفق العام وثقل مبادئه مقارنة بالمقاوله كفضاء خاص يتسم بالسرعة والمرونة وعلى تطبيق قواعد القانون الخاص.

في البداية يمكن ملامسة غموض خصوصيات الجماعات الترابية مقارنة بالمقاوله، سواء على بنية الجماعة نفسها أو على مستوى علاقة الجماعة بمحيطها، بشكل يصعب معه تبني لفكرة الجماعة المقاوله دون إصلاحات هيكلية قانونية جذرية.

⁵¹⁴ - عبد الله شنفرار: "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية". العدد 19، المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة - مؤلفات جامعية-، 2000، ص 186.

وهنا يمكن تسطير بعض الملاحظات:⁵¹⁵

- إستراتيجية الجماعة الترابية تركز على تحديد خارجي لأهداف المصلحة العامة، وتتوقف على ذلك على وسائل (القوانين، الضرائب، الإكراه...)، هكذا تضمن الجماعات دوام مهامها، وبالتالي لا يحركها وازع احتمال الفناء كما هو الحال في المقابلة الخاصة.

- غياب المردودية الرأسمالية، لأن الجماعات الترابية لا يحركها وازع المردودية المالية لتدخلاتها، فبناء مرافق جماعية مثلا يتم تحليلها بناء على مفاهيم التخصصات الموازية، وليس على مفاهيم الكلاسيكية للاستثمار المنتج، يستتبع ذلك أن الأنشطة الجماعية ليس لها ثمن إلا نادرا، بمعنى نظريات السوق ولكن لها دائما تكلفة.

- مهمات مضمونة في غياب أو كمال المنافسة، نظرا لأن العمل الجماعي منظم بقوانين، كما أنه يتميز بغياب المنافسة المفتوحة وبنقص في المبادرة الخاصة، مما يلغي التنظيمات التي يحث عليها السوق.

- أنظمة معقدة: تتميز الجماعات الترابية بتعقيدها على مستويات مختلفة المهام (شبكات الطرق، البيئة، القمامة، بناء المدرس...).

- التنوع في الأحجام والإمكانيات، تعقيدات على مستوى التنظيم التسلسلي (تنوع القوانين والنصوص، وتنوع الموظفين...).

- خضوع العمل الجماعي للسياسة.

فالأعمال المباشرة من طرف الجماعات الترابية تخضع لقرارات سياسية، والصراع السياسي يؤدي إلى ترسيخ مسار التقرير، فأجل الاستحقاقات الانتخابية تقطع الإيقاع العادي للاستراتيجيات وتوجه بالضرورة القرارات السياسية نحو الأعمال ذات القيمة الانتخابية المضافة القوية، فالخضوع للسياسة يطرح للجماعة تكاليف أعلى مما هو عليه الأمر في المقابلة الخاصة. ورغم هذه الملاحظات التي أظهرت عن اختلاف بنيوي بين المقابلة والجماعة، فإنها لا تحول دون الدفاع عن أطروحة الجماعة المقابلة، خصوصا عن الأشخاص المتبنين للمفاهيم المتطورة لا سيما "الإدخالات" الوسائل وتحويلها إلى "إخراجات" أو إنجازات وعلاقتها بالمحيط.

ولنا في ذلك التجربة الأمريكية، والتجربة الكندية، فالولايات المتحدة الأمريكية قد أعارت اهتماما كبيرا للتنظيم العمالي الإداري، وكرست نجاح أفكار فايول⁵¹⁶ H.FAYOL، فالمنهج الأنكلوساكسوني

⁵¹⁵ - Michel Bouvier: « Les Finances Publiques ». Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, Paris 1995, 3^{ème} Edition, p 20.

للتدبير استمد بلا اكترات أفكاره من المقاولات الخاصة دون أي حدود فاصلة بين الفضائين الخاص والعام، والتجربة الكندية التي تزكي بإغراء إمكانية الدفاع عن أطروحة الجماعات الترابية المقاول، ذلك أن قاعدة « La règle des trois E » الاقتصادية ، الفعالية ، النجاعة، التي تحرك الممارسات المالية للجماعات المحلية الكندية تحيل على أربعة أطوار متسلسلة حسب الأهمية:

-أولاً: طور المطابقة أو المرجعية: ويقصد به القانون، وهو أقل ما يمكن الوصول إليه.

-ثانياً: طور الاقتصاد: والمرجعية هنا هي المعادلة، أي الموارد تساوي النفقات.

-ثالثاً: طور الفعالية: ومؤداه معادلة النفقات.

-رابعاً: طور النجاعة : حيث ضرورات الإنفاق في إطار القانون وبالاقتصاد والفعالية، لكن

النجاعة، تعني هنا تحقيق المعادلة التالية : التكلفة / الميزة Coût / Avantage .

إن الرهانات القادمة تستدعي دخول الجماعات الترابية منطلق المقاول أي الدخول في سباق التنافسية البيئية على جذب الاستثمارات، وتحفيز وتعبئة مكونات التراب (القطاع الخاص، المجتمع المدني...) ، وتوفير البنيات التحتية، بعبارة أخرى التسويق سيجد مجالاً جديداً للتطبيق داخل الجماعات الترابية، وعموماً فإن منطلق التسويق الترابي، يفرض اعتماد مقاربات تمكن من تشخيص الحاجيات المواطن، المرتفق ، الزبون قبل كل قرار وفعل عمومي ترابي جهوي.

ثانياً: شركات التنمية الجهوية

تعتبر شركات التنمية المحلية بالمغرب رافعة قوية لتطوير الشراكة المؤسساتية بين القطاعين العام والخاص، باعتبارها الشكل الوحيد الذي يمكن الجماعات المحلية من إنشاء شركة مجهولة الاسم مع الاحتفاظ بأغلبية الأسهم ، بالاشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص، والتي حصر المشرع غرضها في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاصات الجماعات المحلية ومجموعاتها، باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي.

ولقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على هذا النوع من الشركات، وهكذا نجد القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 مثلاً، ينص في المادة 145 على مايلي: "يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية... إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في

⁵¹⁶ هنري فايول أحد أشهر علماء الإدارة والأب الحقيقي للإدارة، ولاسيما الكلاسيكية منها، ولعل أفضل ما يميز هذا العالم الإداري وبيّن براعته الإدارية أن تفسيراته ونظرياته حول الإدارة قد بنيت على أساس من الملاحظات والتجارب الشخصية حول ما يمكن أن يؤثر بفاعلية على المنظمات، حيث أسس كل تطورات الإدارة حول ما يمكن أن يصل بالمؤسسات إلى الإدارة المثلى في أقرب الفرص الممكنة.

رأسمالها بإشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في إختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة...".

وبما أن شركة التنمية الجهوية شركة مساهمة، فإنها تخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون التجاري، وما يترتب عن ذلك من مسك الدفاتر التجارية، والخضوع للضريبة على الأرباح، واختصاص القانون التجاري فيما يخص المنازعات الناشئة عن مزاوله نشاطها، لكن دون الخروج عن المبادئ الأساسية والعامّة التي تحكم المرافق العمومية.

وما دام الهدف الرئيسي لتدخل الجماعة يكمن في تحقيق المصلحة العامة، فإن نفس الهدف يمكن أن نتوخاه من نظام شركة التنمية الجهوية، لذلك فإن قواعد القانون العام تبقى الأحكام العامة لهذا النظام مع خضوعه لقواعد القانون الخاص، كلما استدعت ذلك طبيعة النشاط الاقتصادي للشركة، أما بخصوص القواعد المطبقة، فتخضع هذه الشركة لمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، ففي مادته الأولى يعرفها بأنها: "شركة تجارية بحسب شكلها وكيفما كان غرضها يقسم رأسمالها، إلى أسهم قابلة للتداول مماثلة لحصص نقدية أو عينية دون أية حصة صناعية، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابته على أن لا يقل عدد المساهمين عن خمسة لا يتحملون أية خسارة إلا في حدود حصصهم".

كذلك فإن شركة التنمية الجهوية يديرها مجلس إدارة يتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل ومن اثني عشر عضواً على الأكثر، ويرفع هذا العدد إلى خمسة عشر عضواً إذا كانت الشركة مسعرة في بورصة القيم، أو يتم التنصيب في قانونها الأساسي على تبنى مجلس الإدارة الجماعية ذات مجلس الرقابة، كما حددتها المادة 77 من قانون 17.95⁵¹⁷.

وفي هذه الحالة يتكون مجلس الإدارة الجماعية من عدد من الأعضاء محدد في النظام الأساسي، على أن لا يتجاوز خمسة أعضاء، غير أنه يجوز أن يرفع النظام الأساسي هذا العدد إلى سبعة حينما تكون أسهم الشركة مقيدة في بورصة القيم⁵¹⁸، بالإضافة إلى جمعية المساهمين، المنظمة بالمادة 107 وما بعدها، التي يخولها القانون تعيين مراقب حسابات الشركة طبقاً للمادة 159 من القانون السالف

⁵¹⁷ - عبدالمهبراس: "تدبير الشراكة والتعاون وتعليم مستو الجماعات المحلية - دراسة مقارنة -".

رسالة لنيل دبلوما لماستر في القانون العام بالمعق، جامعة عبدالمالك السعدي، كلية الحقوق بطنجة، السنة الجامعية: 2008 - 2009، ص 102.

⁵¹⁸ - المادة 78 من قانون 17.95، المتعلق بشركة المساهمة.

الذكر، هذا إلى جانب وجود رئيس توكّل إليه الإدارة العامة، يساعد الكاتب العام في مهامه، فضلا عن المتصرفين الذين يحدد لهم النظام الأساسي للشركة.

ويحدد النظام الأساسي أيضا شكل الشركة ومدتها، التي لا يمكن أن تتجاوز 99 سنة، وتسميتها ومقرها الاجتماعي، وغرضها ومبلغ رأس مالها، وتبتدئ هذه الشركة من تاريخ تقييدها في السجل التجاري، ويبيّن القانون 17.08 أنه لا يجوز إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأس مالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأس مالها أو خفضه أو تفويته، إلا بناء على مداولة المجالس الجماعية المعنية والتي تخضع لمصادقة سلطة الوصاية تحت طائلة البطلان.

وهذا كله كذلك أقره القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 في المادة 146: " ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية ، التي تدخل في إحتصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للجهة. لا يجوز ، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأس مالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأس مالها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية...".

كما تعتبر شركة التنمية الجهوية، شركة تجارية يقسم رأسمالها إلى أسهم قابلة للتداول، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابتها، وفي هذا الإطار نجد أن التجربة الأوروبية قد أوجدت طرقا مرنة لتقسيم رأسمال تلك الشركات، ففي دول مثل ألمانيا، النمسا، بلجيكا، إسبانيا، المملكة المتحدة، والسويد، لا نجد سقفا للمساهمة الجماعية، وفي إيطاليا فإن النسبة الدنيا لهذه المساهمة تصل إلى 20% ويترك تحديده للجماعة، أما فرنسا فتتمثل مساهمة الجماعات الترابية الأغلبية أي بنسبة أكثر من 50% إلى غاية 85% من رأسمال الشركة.

ولعل هذا المنحى الذي استهدفه المشرع المغربي حيث أقرت المادة 140 من الميثاق الجماعي السابق على أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام، على أن لا تقل مساهمة الجماعة الترابية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام.

وهو نفس التوجه الذي سارت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فالمادة 146 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، فيما يخص نسبة المساهمة: " لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات المجموعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%، وفي

جميع الأحوال ، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام...".

كما أن مساهمة الجماعات المحلية في رأسمال شركات التنمية المحلية، تأخذ أشكالاً متعددة من

بينها:

- تقديم حصص مالية.

- أو شراء أسهم في رأسمال الشركة.

- أو تقديم عقارات.

- كما يمكن أن تكون مساهمة الجماعة في رأسمال الشركة عبارة عن نقل ملكية عقار جماعي خاص، فتصبح مالكة لعدد من الأسهم في رأسمال الشركة تساوي قيمتها الإجمالية قيمة المساهمة التي ساهمت بها الجماعة مما يمكنها من تمثيلية داخل أجهزة الشركة⁵¹⁹.

إلا أنه في حالة تقديم عقارات خاصة، يتعين على مديرية الممتلكات بوزارة الداخلية التأكد من ملكية الجماعة للعقار، وأنه لا نزاع فيه، وكذا تحديد قيمته من طرف اللجنة الإدارية للتقييم، مع دراسة الجوانب المالية والتقنية ومشروع القانون الأساسي للشركة قبل إخضاع ذلك الملف للمصادقة.

ويفرض الاهتمام بمراقبة الشركات التنموية الجهوية، طبيعة الأنشطة التي تزاولها هذه الشركات، والتي غالباً ما تكون أنشطة تجارية وصناعية من قبيل التنمية الاقتصادية والبنية التحتية، والتهيئة الحضرية، والسكن الاجتماعي، وكذا طبيعة القواعد التي تحكم هذه الأنشطة، والمتمثلة في قواعد القانون الخاص، وقواعد وأعراف التجارة⁵²⁰.

وبما أن كذلك، شركات التنمية الجهوية تدير مرفقا عاما أو تمارس نشاطات تحقق المصلحة العامة، فهي تخضع للرقابة الداخلية والخارجية على أعمالها، بهدف التأكد من استمرارية التشغيل وإشباع حاجيات المواطنين.

فبالنسبة للرقابة الداخلية، فهي تكتسي أهمية بالغة في حياة المنظمات بصفة عامة، ذلك أن وجود نظام المراقبة الداخلية يعتبر أحد المقومات الرئيسية لفعالية منظومة الرقابة المالية، ويمكن اعتبار الرقابة الداخلية بأنها مجموع الضمانات التي تساهم في التحكم في تسيير الجماعة. وتهدف من جهة ، إلى حماية الممتلكات وقيمة المعلومات المقدمة، ومن جهة أخرى، ضمان تطبيق توجهات الإدارة من أجل

⁵¹⁹ -رشيد لصفير: " التدبير التشاركي للشأن العام المحلي. الجماعات القروية والحضرية نموذجا " . رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق بسطات ، السنة الجامعية : 2009-2010 ، ص 173.

⁵²⁰ - عبد الله بوارس: "تدبير الشراكة والتعاون مع مستو الجماعات المحلية - دراسة مقارنة - " . مرجع سابق، ص 221.

تطوير مستويات الأداء⁵²¹، وفي هذا الإطار، تخضع شركات التنمية الجهوية لرقابة داخلية في إطار، رقابة مراقب الحسابات ورقابة الجماعات الترابية المساهمة.

كما تنقسم الرقابة الخارجية على شركات التنمية الجهوية إلى رقابة إدارية وأخرى قضائية: وتتجلى الرقابة الإدارية على شركات التنمية المحلية في الرقابة الممارسة من طرف سلطة الوصاية وفي مراقبة المفتشية العامة بوزارة المالية، وتعتبر المؤسسة القضائية من الدعامات الأساسية كذلك لتحسين أعمال الشراكة على المستوى المحلي، ذلك أن نجاح أي سياسة تروم إصلاح الوضع الاقتصادي والاجتماعي، لا يمكن أن تتحقق دون ضمانات حقيقية تتحدد في قضاء مجتهد ومسائر للتطورات المتسارعة وقادر على رفع التحديات التي تقف في طريق تحقيق التنمية الشاملة⁵²².

وتتمثل فعالية شركة التنمية الجهوية في معرفتها الجيدة للمجال الترابي الذي تتدخل فيه، وفي مقدرتها على معالجة المشاكل ومواجهة رهانه المعروضة عليها، كما أنها تتميز عن المقاولات الخاصة، كونها لا تضم أجهزة قوية ووازنة أو مساهمين خواص يجعل منها شركات بديلة لشركات شبه إحتكارية، كما أنها تتميز عن باقي العقود الأخرى، وهذا التمايز عن باقي العقود الأخرى التي تبرمها المجالس الترابية للخواص، لا ينفي وجود أهداف مشتركة بينهما حيث أن شركة التنمية هي الأخرى تهدف إلى اعتماد دينامية تقوم على مبدأ تحقيق النتائج من خلال:

- المنافسة التي يفرضها السوق.

- تطبيق قواعد القانون الخاص وذلك بسرعة اتخاذ القرارات.

- إيجاد توازن بين الأهداف والوسائل.

كما أنها تعتمد على الشراكة من خلال وضع ميثاق المساهمين، يضمن مشاركة فاعلين مهنيين وماليين في مشاريع التنمية الجهوية وإشراك عدة كفاءات وجهاز مالي مؤهل.

والجماعات المحلية، تتوفر لها البنية الأساسية لشركات التنمية المحلية، وذلك نظرا للتطور الذي عرفته شركات الاقتصاد المختلط، والتي ضمت عدة مجالات، وتتعلق أساسا بإنجاز وتحديد وإعداد تجهيزات وبنيات تحتية للتهيئة الحضرية، كما أنها أصبحت أحد الحلول المهمة للخروج من الفشل الذي عرفته التنمية الجهوية، خصوصا في الجانب المتعلق بتقديم الخدمة للسكان المحلية⁵²³.

⁵²¹ بهيجة هسكر: "الجماعة المقاول بالمغرب - الأسس، المقومات والرهانات". الطبعة الأولى، المغرب، مطبعة طوبيريس، 2010، ص 173.

⁵²² عبد الله بوراس: "تدبير الشراكة والتعاون على مستوى الجماعات المحلية - دراسة مقارنة -"، مرجع سابق، ص 215.

⁵²³ بهيجة هسكر: "الجماعة المقاول بالمغرب - الأسس، المقومات والرهانات". الطبعة الأولى، المغرب، مطبعة طوبيريس، 2010، ص 49.

إن شركة التنمية الجهوية، تعتبر وسيلة إستراتيجية على مستوى تدخل الجماعات الترابية، في مجال التنمية الترابية الجهوية، إلا أنها لم تصل بعد في المغرب إلى المستوى المطلوب، ذلك أن الميثاق الجماعي السابق لم يحدد التدابير التي من شأنها ضمان الشفافية والمراقبة الفعالة المرتبطة بشركات التنمية الجهوية، كما أنه لم يصدر قانون خاص بها، إضافة إلى غياب التحسيس بأهمية هذه الشراكة سواء لدى المجالس الترابية أو القطاع الخاص، وكذا المزايا التي تضمنها هذه الشراكة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

ونتيجة لغياب هذا التحسيس، والإطار القانوني الخاص بشركات التنمية الجهوية، يجعل الإمكانيات والمؤهلات التي تتوفر عليها المجالس الترابية غائبة عن كل عملية تنمية، خصوصا على مستوى الجماعات التي تتوفر على مؤهلات طبيعية هامة مثل الملك الغابوي أو مراكز اصطياف والتي يمكن استغلالها، في إطار هذه الشراكات لتوفير أرباح لتمويل ميزانياتها، ولتحقيق نسبة من النمو الاقتصادي المحلي.

وعموما فإن دعم الاستثمار الجهوي، لا يقتصر فقط عن الإطار المنتج للخدمة عن طريق شركات التنمية الجهوية، ذات الجودة العالية وإنما يتطلب ذلك الزبون أو المنتفع من تلك الخدمة، وذلك لتحقيق ثلاثية الاستثمار المتمثلة، في المنتج والجودة والمنتفع/الزبون، هذا الأخير الذي يعد أساسي في كل عملية إنتاج التنمية المحلية، فهو المعني بها والمنجح لها، ومن ثم فإن الإنسان أصبح هو المحرك الأساسي لكل فعل تنموي، وذلك في إطار التعبئة وإشراك الجميع، في إطار المساواة والتعامل مع الجميع، خصوصا الفئات التي تعاني من الهشاشة والإقصاء، بالاعتماد على مقارنة النوع في المخططات التنموية الجماعية استنادا إلى المادة المؤطرة لتلك المخططات.

الحكامة المالية بالجماعات الترابية

واقف وفاق

سعيد سعيد باعوين
طالب باحث بسلك الدكتوراه
جامعة محمد الاول بوجدة
التخصص القانون العام

شكلت المالية العمومية بالمغرب عبر عدة مراحل إحدى الركائز المحورية التي راهنت عليها الدولة لمواجهة التحديات والإكراهات وبلوغ الأهداف الاستراتيجية المسطرة على مستوى الميادين الاقتصادية والاجتماعية بل حتى السياسية⁵²⁴.

إذ يتفرع عن المالية العمومية، القانون المالي والقانون الضريبي ثم مالية المؤسسات العمومية، ومالية الدولة، وكذا مالية الجماعات الترابية، إذ تعتبر هذه الأخيرة إفرازا طبيعيا لممارسة الديمقراطية والممارسة اللامركزية، باعتبارها أسلوب متقدم في تدبير القضايا المحلية. إذ تحتل من خلالها الجماعات الترابية المكانة المتميزة باعتبارها الأداة السياسية لتحقيق التنمية المحلية، وتنظيم أمور ساكنتها، وتدبير شؤونهم، وإشباع رغباتهم، حيث جعلها المشرع من أشخاص القانون العام

المتتمتعين بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي⁵²⁵.

ويعتبر المغرب من الدول التي راهنت منذ السنوات الأولى بعد الاستقلال على الخيار اللامركزي كنمط من أنماط التنظيم الإداري، يهدف من خلالها فتح المجال لوحداث ترابية لا مركزية للاضطلاع بمسؤولية تدبير الشؤون المحلية بكل تجلياتها السياسية والاقتصادية، إلى جانب السطلة المركزية⁵²⁶. وعلى هذا الأساس أفرد المشرع الدستوري للجماعات الترابية بابا كاملا وهو الباب التاسع، المعنون بـ "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"⁵²⁷ بعد ما كان يصطلح عليها "الجماعات المحلية" إلى جانب

⁵²⁴ جواد لعسري، حكامة المالية العامة بالمغرب، مؤلف جماعي، مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى 2019 ص33

525 كريم الحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية. شرح وتحليل. مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الثانية 2016 ص26

526 رشيد كركاب، دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام الترابي، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق فاس،

السنة الجامعية 2016-2017 ص2.

527 دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ج ر ع 5694 مكرر بتاريخ

30 يوليوز 2011

القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي تنظم عمل هذه الجهات والعمالات من الأقاليم والجماعات، إلى جانب كذلك تخصيص المشرع المغربي الباب 12 من الدستور تحت تسمية "الحكامة الجيدة". وانطلاقا مما سبق تبرز الاشكالية في مدى واقع تجسيد المشرع المغرب للحكامة على مستوى مالية الجماعات الترابية ؟

ولمعالجة هذه الاشكالية سنعتمد التقسيم التالي:

المطلب الأول: واقع الحكامة المالية بالجماعات الترابية

المطلب الثاني: أفاق الحكامة المالية للجماعات الترابية

المطلب الأول: واقع الحكامة المالية بالجماعات الترابية

إن التدبير المالي للجماعات الترابية و عقلنة الموارد، عرف ضعفا و اختلالات ناتجة عن محدودية موارد الجماعات الترابية، نظرا للارتباط الوثيق بالدولة، وإشكالية الباقي استخلاصه، و ثقل الوصاية، و ضعف الرقابة، كما أن تدبير نفقات الجماعات الترابية تعترضها عدة صعوبات، يمكن ذكر ضعف التدبير المالي للجماعات الترابية (الفرع الأول)، وواقع الاستقلال المالي للجماعات الترابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: واقع التدبير المالي للجماعات الترابية

تستند الجماعات الترابية، في تدبير شؤونها على مقومات و عناصر بشرية وقانونية ومالية، تشكل الإطار العام لتدخل هذه الهيئات في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، فالجانب المالي يشكل حجر الزاوية، في كل تنظيم ترابي، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة ترابية معينة، ومهما كانت صلاحيتها في مجالات تدخلها، فهي تحتاج للوسائل المالية اللازمة لبلورة إرادتها و قراراتها، في شكل مشاريع و برامج وخدمات.

ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية

تحصل الجماعات الترابية على مواردها المالية، من مصادر متعددة، منها ماهو خارجي كالقروض، والهبات والإعانات، ومنها ماهو ذاتي، كالرسوم و الضرائب الترابية، و موارد الممتلكات، إلى جانب الموارد المرتبطة بالتدخلات الاقتصادية للجماعات الترابية إن وجدت، عن طريق المساهمة في شركات التنمية المحلية، من أجل تمويل التنمية الترابية تعتبر مسألة التدبير المالي الترابي حجر أساسي لبلوغ الحكامة المالية، إلا أن الموارد الذاتية للجماعات الترابية تبقى ضعيفة⁵²⁸، ودون مستوى تحقيق شروط التنمية الترابية، وتشكل إحدى مظاهر أزمته المالية على مستوى الموارد الذاتية، فإن هذه الجماعات تلجأ بشكل كبير لوسائل تمويلية استثنائية، من أجل النهوض بوضعيتها المالية، وتتمثل الموارد الاستثنائية أو الخارجية في موارد القروض و الإمدادات، وهي موارد لا يتعارض إقرارها

528 مونغيم لحري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص: تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويدي، الرباط، السنة الجامعية، 2007-2008 ص13.

من حيث المبدأ مع ضرورة دعم الموارد الذاتية، غير أن اللجوء إليها عادة ما تعثره عراقيل وصعوبات، فضلا إلى كونها وسيلة تفتح المجال للسلطة المركزية للتدخل في النشاط الترابي⁵²⁹، وهو ما يشكل ضربا

لمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الترابية⁵³⁰، القروض التي تلجأ إليها الجماعات الترابية، هي إحدى الموارد الاستثنائية لتمويل مشاريعها التنموية⁵³¹، وهي بذلك مصدر من مصادر التمويل، يتميز عن باقي الموارد المالية للجماعات الترابية، سواء الذاتية أو المحولة من قبل الدولة، بكونه موردا مؤقتا يخصص لنفقة استثمارية معينة في إطار الميزانية، ولا يدرج في الجزء المخصص للتسيير، ولا يسدد دينا سابقا، عكس الموارد الأخرى، والتدابير المتعلقة بها لا تخص المنتخين وحدهم، بل اللوج الفعلي لهذا المورد، يتطلب اتفاقا تعاقديا يرم مع مانح القرض، والمتمثل في صندوق تجهيز الجماعات الترابية الذي يبقى في مع مانح القرض، والمتمثل في صندوق تجهيز الجماعات الترابية ظل غياب أجهزة ومؤسسات مالية تختص بميدان الاقتراض الجماعي هو المؤسسة الوحيدة التي تتولى تقديم القروض للجماعات الترابية وهيئاتها، قصد دعم نشاطها في مجال تمويل مشاريع التجهيز الأساسية⁵³²

سوء توزيع الموارد الجبائية بين الوحدات الترابية من المظاهر السلبية التي كرسها الإصلاح الجبائي المحلي، التفاوت الجبائي بين الجماعات الترابية. فإذا كان الهدف من وراء هذا الإصلاح الرفع من مردودية الموارد الجبائية للجماعات الترابية، فإن الأمر يختلف بالنسبة للجماعات القروية، من خلال اللاتوازن على مستوى توزيع الرسوم الترابية بينها وبين الجماعات الحضرية، حيث تعاني من العجز التمويلي الذاتي، خاصة أمام الإكراهات التنموية التي تعرفها هذه الجماعات. ولم تكن العمالات و الأقاليم أحسن حالا من الجماعات القروية، على ضوء الإصلاح الجبائي المحلي، حيث إن ماليتها لا تتعدى بعض الرسوم القليلة و ذات المردودية الضعيفة، وهي نفس الرسوم التي كان معمولا بها في ظل القانون السابق. تعاني الجهات بدورها من نفس الضعف على مستوى جبائيتها، فمن أصل ستة رسوم، كانت تحظى

529 فاطمة مزروع السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003ص.53.

530 Driss Basri ، « la décentralisation au Maroc : de la commune à la région », édition Nathan, France, 1994, p.184.

531 سعيد بوفريوي، " التنظيم المالي للجهة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، وحدة التكوين والبحث-المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية .، 2001-2002، ص.92.

532 محمد فاضل الرزمة، التمويل الجماعي بين محدودية الموارد ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام المعقم، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009ص.53 .

بمستحققاتها خلال القانون السابق، منحها المشرع بمقتضى القانون رقم 47.06 ثلاثة رسوم فقط، كما أن مردودية هذه الرسوم الممنوحة للجهات، باستثناء الرسم المفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ تتميز بضعف أوعيتها ومردودها⁵³³. بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك من الرسوم بحكم طبيعة أوعيتها، لا يمكن فرضها بجميع جهات المملكة، كما أن بعض الضرائب الممنوحة للجهات، كالضريبة على الشركات و الضريبة على الدخل، ترتبط بالحصة التي تمنحها الدولة، و بالتالي تكون تابعة لميزانية الدولة ارتفاعا وانخفاضا مما يؤثر على ميزانية برامجها الاقتصادية خاصة المتوسطة و الطويلة الأمد.

الإصلاح الجبائي المحلي لم يأخذ بعين الاعتبار معطيات الظرفية الراهنة، وما يصاحبها من نقاش حول مقترح الحكم الذاتي والجهوية المتقدمة، وكذا الحديث عن فضاء التنمية المجالية في إطار ترابي واسع هو الجهة، حيث كان يفترض بها النهوض بالجهة من خلال دعمها بالموارد الجبائية.

الفرع الثاني: واقع الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أمام عدم قدرة اللامركزية من مواجهة تكاليف تدخلاتها وممارستها اختصاصاتها، فإن التمويل المركزي يتم وفق تخصيص نسب معينة من موارد الميزانية العامة لتغطية العجز المالي في الميزانيات الترابية، أو لإعانتها على مواجهة أعبائها المتزايدة بالموازنة مع تطور اختصاصاتها واتساع مجالات تدخلاتها التنموية، وهذا التمويل المركزي يسعى في واقع الأمر إلى إيجاد نوع من التعادل أو الموازنة النسبية أو التناسبية بين تدبير الشؤون ومتطلبات تحقيق التنمية⁵³⁴ والواقع أن استقلال الجماعة بميزانية عن ميزانية الدولة هو استقلال شكلي، لأن علاقة الترابط قائمة بالميزانية بينهما، وكثيرا ما تتغذى الجماعات من ميزانية الدولة، ومن ثم فإن الطريقة التي تمد بها الموارد هي التي قد تضر باستقلال الجماعة⁵³⁵.

إن عدم قدرة الجماعات الترابية على تمويل تكاليفها، يؤدي بالضرورة إلى إضعاف قدرتها التدييرية، و إذا كان الاعتماد على التمويل المركزي لموازنة التكاليف مع الموارد فإن هذه التبعية عادة ما يصاحبها نوع من التدخل أو التوجيه، المؤثر في النشاط المالي للجماعات الترابية، وبرمجة مضامين الميزانية.

533 سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون العام الداخلي، تخصص تسيير السلطات العمومية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2006-2007 ص. 511

534 كوثر بكور، مبدأ التدبير الحرو رهان الاستقلال المالي الترابي، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2017-2018 ص.32.

535 محمد العزوزي، حكامه التدبير المالي للجماعات الترابية . الجماعة الحضرية لفاس نموذجا، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2014-2015 ص.4..

على هذا الأساس يعتبر الحفاظ على استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية، أهم الرهانات التي تقوم عليها الأسس المالية للتنمية الترابية، فاستقلالية التدبير التنموي تفيد حرية اتخاذ القرار وتنفيذه، بشكل يجعل من تدخل السلطة المركزية يقتصر على رقابة صحة وسلامة العمليات المالية، وألا يتعداها لمراقبة ملاءمة المشاريع إلا بشكل استثنائي إن استقلالية القرار المالي، تعتبر من أهم الضمانات للتدبير التنموي، الشيء الذي يتطلب اعتماد منظومة متوازنة للتمويل، تقوم على تطوير الجباية المحلية، ومأسسة التمويل المركزي بشكل يضمن استقلالية القرار الترابي، و حرية الجماعات الترابية و استقلاليتها على مستوى إعداد الميزانية، وبرمجة المشاريع التنموية وتنفيذها، كما يتطلب تحديد مجال تدخل السلطات المركزية، في الرقابة النظامية وعدم ربط الآلية الرقابية بالتمويل⁵³⁶.

المطلب الثاني: أفاق الحكامة المالية للجماعات الترابية

شهدت مالية الجماعات الترابية مجموعة من الاصلاحات والمستجدات لمواكبة التحديات التي تواجهها الوحدات الترابية في أفق إرساء متطلبات الحكامة المالية الترابية لذلك يمكن الحديث في هذا الاطار عن دور الجهوية المتقدمة في إصلاح مالية الجماعات الترابية(الفرع الاول) وكذلك عن حكامه مالية الجماعات الترابية عن طريق تجاوز الاختلالات القانونية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: دور الجهوية المتقدمة في إصلاح مالية الجماعات الترابية

إن دور الجهوية في تعزيز اللامركزية وإتمام البناء المؤسساتي يظهر بشكل واضح من خلال هياكلها ووظائفها وسبل العمل في التسيير اليومي للشؤون الجهوية، وهو ما يمكن توضيحه من خلال الحديث عن تمويل الجهوية الموسعة في دستور 2011 (أولا) وكذلك أليات تنمية الموارد المالية للجماعات الترابية في إطار الجهوية المتقدمة (ثانيا).

أولاً: تمويل الجهوية الموسعة من خلال دستور 2011

لقد حرص دستور ، 2011 من خلال الباب التاسع، على دسترة العديد من مقتضيات التنظيم اللامركزي، خاصة الشق المرتبط بالتمويل. حيث نص في الفصل ، 141 على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، كما أن كل اختصاص تنقلها الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة لها.

536 سناء حمر الراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية 2016-2017 ص250.

ونظرا للاختلافات التي طبعت مسار الجهوية ببلادنا، والمتمثلة أساسا في بروز التفاوتات في المؤهلات والموارد، كان لا بد من البحث عن مصادر تمويل جديدة. وفي هذا الإطار، نص الفصل 142 من دستور 2011 على أنه سيحدث لفترة معينة، لفائدة 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. وتعزيزا لمنطق التضامن، الذي يعد أحد مرتكزات مشروع الجهوية المتقدمة، نص الفصل 144 على إمكانية تأسيس الجماعات الترابية، لمجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد، في البرامج والوسائل، وهي الية ذات فائدة مهمة، من أجل تمويل المشاريع ذات الأهداف المشتركة. وبذلك ستصبح النصوص المتعلقة بخيار اللامركزية مؤطرة بقوانين تنظيمية، حسب الفصل 142 من دستور 2011 كما أشار الفصل 138 من الدستور، بأن يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها، في حين حصر الفصل 145 من الدستور في الفقرة الثانية والثالثة، دور الولاية و العمال في المراقبة الإدارية ومساعدة رؤساء الجماعات الترابية، خاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. وفي إطار دستور 2011، نجد التنصيص على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، والذي تمت الإشارة إليها، في مجموعة من فصول الدستور، بعضها يؤسس للمبدأ بشكل مباشر، كما هو الحال بالنسبة للفصل 136، الذي ينص على ما يلي: يرتكز التنظيم الجهوي والتراحي، على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن"....، حيث يجعل هذا الفصل، مبدأ التدبير الحر أحد المرتكزات الجوهرية التي يقوم عليها التنظيم الترابي.

كما أن الفصل 146 ينص على مبدأ التدبير الحر، بشكل صريح، في الفقرة الأخيرة منها، حيث يحيل على قانون تنظيمي لتحديد مبادئ وقواعد وشروط تنظيم وتدبير الجماعات الترابية، بما في ذلك قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. إضافة على ذلك، فإن فصلا أخرى من الدستور، لا تشير إلى المبدأ مباشرة، لكنها تهتم بعض تطبيقاتها أو إحدى مقوماتها الأساسية⁵³⁷، وهكذا فإن الفصل 141 يتضمن مقتضيات ترتبط بإحدى تطبيقات مبدأ التدبير الحر، ويتعلق الأمر بالاستقلال المالي للجماعات الترابية، حيث ينص الفصل المذكور على أنها: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى

⁵³⁷ Mohammed Boujida, quelues éléments d'analyse du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales marocaines, Actes des Xèmes journées Maghrébines de droit (17- 18 avril 2015), organisées par le réseau des juristes maghrébines (REJMA), p.167.

على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، كل اختصاص تنقلها الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة لها".

كما أن الفصل 135 يهتم في جزء من أحكامها، قواعد تكوين وتسيير الجماعات الترابية، التي

يحكمها الانتخاب والتسيير الديمقراطي، حيث نصت الفقرتان الثانية والثالثة منها، على ما يلي: "

الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية. " وينص

الفصل ، 140 على اختصاصات الجماعات الترابية وصلاحياتها، وهو ما يشكل تجسيدا لمبدأ التدبير الحر،

حيث تنص الفقرة الأولى، على أن الجماعات الترابية، تتوفر على اختصاصات ذاتية، واختصاصات

مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها. في حين تنص الفقرة الثانية، بتوفر الجماعات الترابية على

سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

ثانيا : آليات تنمية الموارد المالية للجماعات الترابية في إطار الجهوية المتقدمة

يتميز تدبير الشأن العام الترابي، بمستجدات غاية في الأهمية، على رأسها القوانين المنظمة

للجماعات الترابية. فعلى غرار التغييرات التي أدخلها المشرع، على مختلف النصوص القانونية تعززت هذه

الترسانة، بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

واعتمادا على مبدأ التشاركية، فقد انطلقت مشاورات، حول الترسانة التشريعية المنظمة لهذا الورش. في

هذا الإطار طرحت الوزارة الوصية قانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة. والقانون التنظيمي رقم

112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم

المتعلق بالجماعات والذي عرفا تنوع في مصادر التمويل، كصندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق

التضامن بين الجهات، ووكالة تنفيذ المشاريع، تحت مراقبة المجلس الجهوي، ومجموعة الجهات، وغيرها

من الإجراءات، التي تحاول إخراج مالية الجهة من الأزمة التمويلية التي تعاني منها على سبيل المثال لا

الحصر:

1: صندوق التأهيل الاجتماعي للجماعات الترابية

يهدف هذا الصندوق، الذي تندرج فيها البرامج المعتمدة من قبل القطاعات الوزارية، إلى

الإسراع بتجاوز مظاهر العجز الكبرى، في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، والتي تتقاطع

مباشرة بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات.

2: تبويب ميز انيات الدولة بحسب الجماعات الترابية

تم تبويب قانون المالية، والبرامج المتعددة السنوات لمختلف الوزارات بحسب الجهات، لإبراز

ما يرصد لكل جهة، من الاعتمادات العمومية جملة وتفصيلا، سواء في شكل حصص من العائدات الجبائية للجماعات الترابية، أو في شكل منح أو في شكل تحملات تتكفل بها إدارة الدولة في مجالي الاستثمار والمرافق العمومية. ويتم تبويب ميزانيات، المؤسسات العمومية الوطنية والجهوية، على نفس الشاكلة، وتحاط المجالس الجهوية علما بها.

3: أحداث صندوق عمومي للتضامن بين الجماعات الترابية

يستوجب مشروع الجهوية المتقدمة، ترسيخ مبدأ التضامن بين الجهات، للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات، وعن النمو غير المتكافئ، لمجالاتها الترابية، وعن الفوارق الجغرافية والديمغرافية بينها. ولهذه الغاية، يحتفظ بالنظام الحالي لنقل موارد الدولة، للجماعات الجهوية والترابية، مع تعزيز نظام التوزيع العادل بينها. لأجل ذلك، يحدث صندوق للتضامن بين الجهات، تضح فيها % 10 من الموارد الجديدة المرصودة من طرف الدولة، وتوزع مداخل هذا الصندوق، بالنظر إلى حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات.

الفرع الثاني: حكمة مالية الجماعات الترابية عن طريق تجاوز الاختلالات القانونية

تعتبر مختلف النصوص المنظمة لمالية الجماعات الترابية، القاعدة والركيزة التي يستند عليها التدبير، إلا أن هذه النصوص والقواعد تتصف بالتشتت وعدم الانسجام، نظرا لتعدد النصوص القانونية من جهة ومن كثرة النصوص التنظيمية من جهة ثانية. هذا الوضع يشكل مصدر شتات للممارسين في مجال التدبير المالي الترابي، وصعوبة الفهم بالنسبة للأكاديميين⁵³⁸

أولاً: العمل بمدونة اللامركزية

إن مختلف الإصلاحات، التي مست الجانب المالي للجماعات الترابية، عرفت عدة نواقص واختلالات على رأسها، عدم شمولها، سواء من زاوية المحاسبة الترابية أو من جهة الصفقات المحلية والرقابة المالية، وثقل الوصاية وتعدد النصوص التنظيمية. اختلالات تؤدي إلى تشتت النصوص القانونية، مما يعيق التكامل والانسجام على مستوى النصوص القانونية، لذلك فإصدار مدونة اللامركزية والتعجيل بها، يعد ضرورة لإضفاء نوع من التناغم والانسجام في النصوص. إضافة إلى أنها تعد آلية للحد من كثرة النصوص التنظيمية في مجال التدبير المالي للجماعات الترابية.

وبالرجوع إلى المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا، نجد أنها تنطوي على مختلف

538 مكاي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، مطبعة دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، 2011ص.137.

الأنشطة، وتفصل مختلف مجالات تدخل الجماعات الترابية، بالإضافة إلى أنها تحتوي على مختلف الآليات لتحقيق تلك الأنشطة، منها الآليات المالية، فقد كرست الاستقلال المالي، بالإضافة إلى المقترضات والتدابير المالية والحسابية، المتعلقة بالجماعات الترابية، انطلاقاً من المبادئ العامة⁵³⁹، ومروراً بتنفيذ الميزانيات الترابية، زيادة على التدابير المتعلقة بمحاسبة الجماعات الترابية، وهي مقترضات تتعلق بكل أصناف الجماعات الترابية، ليتم بعد ذلك تقديم المقترضات المالية والمحاسبية، لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية، على حدة، هذا بخلاف المقترضات القانونية المنظمة للجماعات الترابية ببلادنا

ثانياً: تفعيل نظام الميزانية التشاركية

يعد نظام "الميزانية التشاركية"، في التجربة البرازيلية المعمول بها في مدينة "بورطو اليغري"⁵⁴⁰، نموذجاً فريداً من نوعه في العالم، حيث يقوم على مبدأ المشاركة، لكل المواطنين في صنع السياسة العامة، التي يتحدد بموجها النفقات العامة للمدينة. ويقوم هذا النظام، على أساس التمييز الإيجابي للمناطق، الأكثر فقراً وتهميشاً من سكان المدينة، وذلك من خلال العمل على إعادة توزيع، الموارد والخدمات العامة لصالحهم فنظام الميزانية

التشاركية⁵⁴¹، يستند في عملها على تقسيم المدينة، إلى ستة عشرة منطقة مختلفة، يراعي فيها المعايير الجغرافية والاجتماعية، للأحياء الموجودة بهذه المناطق، ويتم سير عمل هذا النظام، في عقد اجتماعات تحضيرية، في كل المناطق الستة عشر المحددة، وذلك من خلال الشهور الأولى من العام. وتهدف هذه الاجتماعات إلى تمكين المواطنين، من التعبير عن آرائهم واهتماماتهم المتعلقة بمنطقتهم، بحيث يتمكن كل سكان المنطقة، من التعبير عن المشاكل الموجودة بها، من حيث نقص الخدمات العامة، وعمل قائمة بالأولويات، للحلول التي يجب توفيرها لحل المشاكل، الأكثر أهمية من وجهة نظرهم. وتتم هذه الاجتماعات التحضيرية، دون تدخل من البلديات أو السلطات المحلية للمدينة. وفي أعقاب تلك الاجتماعات التحضيرية، والتي تنتهي بحلول شهر أبريل، من كل عام، تبدأ المرحلة الثانية من نظام الميزانية التشاركية، وهي الخطوة التي تتمثل في الجولة الأولى من اجتماع المجالس الإقليمية، ومثلها في ذلك مثل الاجتماعات التحضيرية، حيث تكون بدورها مفتوحة أمام

539 مكايي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، م. س، ص 13.

540 محمد أمين الحمدوني، تدبير المدن في ضوء الميثاق الجماعي، دو ذكر الطبعة والطبعة والسنة، ص 10
541 هي تجربة تبنتها هيئة الأمم المتحدة كنموذج رائد في إشراك السكان في تدبير شؤون مدنها. فقد تميزت هذه التجربة -بخلق "مجالس الأحياء" وهي عبارة عن مجلس شعبي موازي للمجلس المنتخب، تنحصر مهمتها في مراقبتها وتتبع تنفيذ المشاريع الاجتماعية، والاقتصادية وعملية صرف المال الجماعي، أنظر محمد أمين الحمدوني، م. س، ص 101

المواطنين جميعا، غير أن حق التصويت، في هذه الاجتماعات تبقى فقط للمواطنين المسجلين في كل منطقة من المناطق الستة عشرة. وعلى العكس من الخطوة الأولى، تتم هذه الاجتماعات، بحضور ممثلين من البلدية أو الحكومة المحلية. وتهدف هذه المجالس الإقليمية، إلى مراجعة ميزانية السنة الماضية من جانب، ومن جانب آخر إلى التخطيط، لكيفية تنفيذ العمل، وفقا للميزانية التي تمت صياغتها، وإقرارها من خلال نظام "الميزانية التشاركية".

أما المرحلة الثالثة، التي تستمر في الفترة ما بين أبريل ويونيو من كل سنة، فتكون مرحلة شديدة الأهمية بالنسبة لسكان المدينة. فخلال هذه الفترة، يعود سكان كل من المناطق الستة عشرة للاجتماع مرة أخرى، من أجل صياغة قائمة نهائية للأولويات كل منطقة، ومن ثم التصويت عليها من جانب سكان هذه المنطقة. وترجع أهمية هذه الخطوة إلى أن ما يتخذه اجتماع المناطق من قرارات، سيتم استخدامها لاحقا، من جانب سكان كل المناطق، لوضع

الترتيب النهائي لقائمة المشروعات، أو الأعمال التي سيتم تمويلها من الميزانية العامة للعام القادم .

ويلي هذه المرحلة خطوة رابعة، في الفترة بين يونيو ويوليو من كل عام، والتي تجري فيها الجولة الثانية، من "المجالس الإقليمية"، وتهدف هذه الجولة، في واقع الأمر إلى انتخاب ممثلين أساسيين، وممثلين آخرين بديلين، عن كل منطقة من المناطق الست عشرة للمدينة، وذلك من أجل المجلس المحلي للميزانية، كما يتم أيضا انتخاب ممثلين من كل منطقة من أجل "منتدى الأحياء للميزانية". وخلال الأشهر التالية، تبدأ الخطوة الخامسة من نظام "الميزانية التشاركية"، وهي اجتماع المجلس المحلي للميزانية".

ويقوم المجلس بإعطاء قيم محددة لما يطلق عليها "المعايير العامة"، وهذه المعايير هي التي سيتم استخدامها لاحقا في تحديد كيفية تخصيص الموارد العامة .

أو بعبارة أخرى، تقع على عاتق هذا المجلس مسؤولية تحليل وقرار الميزانية العامة، قبل أن يرسلها عمدة المدينة إلى السلطة التشريعية. من خلال توزيع الموارد العامة على المناطق المختلفة، بالإضافة إلى تصميم وقرار خطة الاستثمار، بناء على الأولويات التي تمت صياغتها خلال الخطوات السابقة، كما يراقب أيضا تنفيذ هذه الخطوة.

وبعد ذلك، تنعقد اجتماعات "منتدى الأحياء للميزانية"، وخلالها يتم مناقشة قوائم الأولويات، الموضوعة من الأحياء والمناطق المختلفة، وترتيبها في قائمة نهائية رسمية، يتم اعتمادها رسمياً أثناء إعداد الموازنة العامة للمدينة، ويطلق عليها "معايير الاحتياج" كما يتم أيضاً وضع مكون آخر من مكونات الموازنة العامة، وهو "المعايير التقنية"، وتتمثل هذه الأخيرة في مجملها من بيانات كمية، مثل تعداد السكاني كان في كل المنطقتين⁵⁴² وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة المواطنين، لا تنتهي بانتهاء تخصيص الموارد، فخلال الستة أشهر المتبقية من العام، قبل بدء الدورة من جديد، يواصل المنتدى والمجلس المحلي للميزانية اجتماعهما، كما يعملان أيضاً مع المجالس الإقليمية، من أجل إعلامها بسير عملية صياغة الموازنة، وللدعم تتم مشاركة المواطنين وحشدهم، من أجل الاستمرار فيها في العام القادم؛ وفي الإطار ذاته يواصل سكان كل منطقة اجتماعاتهم، من أجل تحسين مشاركتهم في النظام للعام القادم. ويرى الكثير من المحللين أن نظام الميزانية التشاركية، خاضع في مجمله لإدارة الشعب ومشاركته به، باستثناء ما يدور في المجلس المحلي للميزانية، باعتبار أن هناك ممثلين فقط عن كل منطقة، ولكن من المهم الإشارة، أيضاً إلى أن النظام به آلية فعالة لمحاكاة هؤلاء الممثلين، فقد مكن منتدى الأحياء للميزانية الذي يتكون من عدد أكبر من الممثلين المنتخبين، من عزل أي من ممثلي المجلس المحلي للميزانية، من خلال التصويت بأغلبية الثلثين على ذلك، مما يفسر ما سبق ذكره، عن كون نظام "الميزانية التشاركية" تعمل بمزيج من آليات الديمقراطية المباشرة، والديمقراطية التمثيلية. فهو نظام خلق مناخاً من التفاعلات الصحية بين الحكومة المحلية، والمواطنين في المدينة.

فمشاركة المواطنين في مثل هذه الآلية، تؤدي إلى ضمان توجيه الموارد العامة للمدينة إلى المشروعات والقنوات التي يحتاجها المواطنون بالفعل، كما يعمل على أن يراقب المواطنون أنفسهم التقدم في تنفيذ تلك المشروعات.

ثالثاً: إنشاء مراكز محلية للتنمية

إذا كانت بعض النظم المقارنة، قد اقتصر على التأكيد على البعد الترابي أو الجهوي للتنمية، كأساس وظيفي للمركزية، فإن نظاماً أخرى، أولت عناية خاصة لهذا الأساس. وهذا الخصوص، أحدثت كندا، مراكز محلية للتنمية (CLD) وهي هيئات متخصصة مرتبطة بالجماعات الترابية أو مؤسسات تابعة

⁵⁴² منير الحجاجي، التنمية المحلية التشاركية مقارنة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، وحدة: تدبير الإدارة المحلية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية، 2006/2007 ص 78.

لها، وتختص بالتنسيق بين الجماعات الترابية ومختلف الهيئات والمؤسسات المتدخلة، في مجال التنمية الترابية أو المعنية بها. وهذه الآلية من شأنها أن تؤدي إلى تحديث الدور التنموي للجماعات الترابية، وتنظيم تدخلها، وعقلنة الموارد والإمكانات المتاحة أو المستعملة. فهذه الهيئات من شأنها المساعدة، على وضع الاستراتيجية التنموية للجماعات الترابية، لتجاوز الإكراهات المالية والتدبيرية⁵⁴³.

خاتمة

نخلص إلى أن حكاما مالية بالجماعات الترابية ينبغي أن تشكل فرصة سانحة لتحديث وتقوية التدبير المالي المحلي، بغية تعزيز نجاعة وفعالية التدبير المحلي، وترسيخ ثقافة التقييم والرقابة على مختلف أوجه صرف المال العام.

⁵⁴³ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضع الساعة، 2011، ص70.

تنظيم شساعة المداخيل

عبد الهادي درعه

طالب بسلك الدكتوراه

بجامعة محمد الخامس

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي.

ملخص:

تعتبر شساعة المداخيل أحد أهم دعائم الإدارة الجبائية المحلية التي تعمل على تنفيذ القوانين والتأكد من سلامة تطبيقها وذلك لأنها تحمي حقوق الجماعات الترابية وحقوق الملمزمين، وقد أتت هذه الوسيلة من أجل إشراك الجماعات الترابية بجانب للدولة في تحقيق التنمية من خلال تمكينها من العديد من الوسائل القانونية والتنظيمية لتدبير ماليتها وجبايتها المحلية ومن بين هذه الوسائل نجد شساعة المداخيل التي هي وسيلة للتدبير المرن التي تلجأ إليه الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية من أجل تنفيذ بعض عمليات المداخيل والنفقات ذات طبيعة خاصة وفي ظروف استثنائية والتي لا يمكن إخضاعها لشكليات الالتزام، التصفية والأمر بالأداء.

كلمات مفتاح: شساعة المداخيل، الجماعات الترابية، الجبايات المحلية، التنمية الترابية

Abstract

The revenue breadth is one of the most important pillars of the local tax administration, which works to implement the laws and ensure the safety of their implementation, because it protects the rights of the local communities and the rights of the obliged. To manage their finances and collect them locally, and among these means we find the breadth of income, which is a means of flexible management that local groups and public institutions resort to in order to implement some income and expenditure operations of a special nature and in exceptional circumstances that cannot be subjected to formalities of commitment, liquidation and ordering performance.

مقدمة

بات النظام اللامركزي في العصر الحالي من الأسس الرئيسية لقيام البناء الديمقراطي وتكريس مفهوم المواطنة. المواطنة بمعناها التمثيل الشعبي؛ بالمعنى الذي يكون للمواطن دور فعال في تدبير الشأن العام وفي قيادة الاختيارات السياسية لبلده؛ وفي احترام التوافقات التي تنبني عليها العملية السياسية وما تفرزه صناديق الانتخابات في شقها المحلي والتشريعي. ولا شك أن اللامركزية أصبحت ذلك الوعاء الذي تتفاعل فيه الاختيارات السياسية والاجتماعية للمواطن؛ فتشعب مهام الدولة واتساع مسؤولياتها أدى بها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية إلى وحدات إدارية وترابية تضطلع بتلك الوظائف في نطاق جغرافي معين يتسم بالقرب ويمكن ممثلي السكان من اختصاصات موسعة في مختلف المجالات بعد أن يتم اختيارهم عبر آليات انتخابية محلية وجهوية.

وإذا كان اعتماد الجماعات الترابية من الأولويات التي لا محيد عنها فإن ذلك لن يتم دون اعتماد آليات مالية وبشرية وتقنية تمكن هذه الجماعات من موارد تستطيع من خلالها القيام بالمهام و الأدوار المنوطة بها ، لأن اللامركزية في جوهرها لم تعد مجرد وظيفة إدارية بل بات من الأساسي والضروري منحها جميع الصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرارات التي تهم تدبير الشؤون المحلية، وفي مقدمتها الصلاحيات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لانعاش الحيز الترابي الذي تقوم عليه.

والمغرب من الدول الذي تبني خيار اللامركزية بعد أن ظهر أن نظام المركزية لم يعد صالحا، وغير قادر على استيعاب التحديات المتزايدة، لذلك تحولت الدولة لتبني نظام اللامركزية كبديل وشريك في بناء الدولة الحديثة، لأن خيار اللامركزية ينبني على مقاربة الحوار والتشاور السياسي، كما هو الحال في كل من إسبانيا وألمانيا وفرنسا. خصوصا في ظل التحولات المتسارعة التي عرفها المجال الترابي، التي هي تجسيد للأحداث المتسارعة التي يتميز بها العصر الحالي.

هذه المتغيرات استوعبها الدستور الجديد للمملكة المغربية الصادر في 30 يوليوز 2011، حيث تبني اللامركزية كخيار استراتيجي لتدبير مجاله الترابي، وهو نفس التصور الذي تحمله الاتجاهات الحديثة في ترتيب علاقة الدولة مع ترابها، حيث اعتبر، في الفصل الأول، الفقرة الرابعة، على أن "التنظيم

الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة⁵⁴⁴.

وإذا كانت الدولة المغربية قد تبنت نموذج اللامركزية التي تعني توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والوحدات الترابية ومنحت هذه الأخيرة مختلف الوسائل للاشتغال بعيدا عن منطق التدخل، فإن ذلك لا يكفي دون توفير لها جميع الإمكانيات المالية التي تمكنها من ممارسة كافة اختصاصاتها، ولذلك جاء الإصلاح الجبائي المحلي الذي مثله القانون رقم 06\47 المتعلق بجايات الجماعات المحلية⁵⁴⁵ الذي يندرج ضمن الإصلاحات التي تروم تعزيز نظام اللامركزية بالمغرب في الجانب المالي، مع ملائمة النظام الجبائي المحلي مع الضرائب الوطنية ومدونة تحصيل الديون العمومية، حيث أن النظام الجبائي المحلي الذي كان يمثل القانون 30\89 لم يكن في مستوى المطلوب إذ وجهت له العديد من الانتقادات من مختلف الفاعلين والباحثين والمهتمين بالشأن المحلي بالمغرب.

وفي هذا الصدد دخل المغرب في تطبيق قوانين الإصلاح الجبائي المحلي ابتداءً من فاتح يناير 2008، يأتي في مقدمتها القانون رقم 06.47 المتعلق بجايات الجماعات المحلية⁵⁴⁶ وقانون رقم 07.39 الخاص ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة هذه الجماعات وهيئاتها.⁵⁴⁷

ولأن الجماعات الترابية باتت شريك أساسي للدولة في تحقيق التنمية فقد تم تمكينها من العديد من الوسائل القانونية والتنظيمية لتدبير ماليتها وجبايتها المحلية ومن بين هذه الوسائل نجد:

شساعة المداخل: وهي وسيلة للتدبير المرن التي تلجأ إليه الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية من أجل تنفيذ بعض عمليات المداخل والنفقات ذات طبيعة خاصة وفي ظروف استثنائية والتي لا يمكن إخضاعها لشكليات الالتزام، التصفية والأمر بالأداء.

ولمعالجة هذا الموضوع نقترح التصميم التالي:

المبحث الأول: شساعة المداخل: الإحداث والتعيين

المبحث الثاني: تنظيم شساعة المداخل ومر اقبتها

⁵⁴⁴ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر- 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

⁵⁴⁵ القانون رقم 06.47 المتعلق بجايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 195.07.01 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007).

⁵⁴⁶ ظهير شريف رقم 1.07.195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بجايات الجماعات المحلية، جريدة رسمية عدد 5583 ذو القعدة 1428 (2007/12/03)

⁵⁴⁷ ظهير شريف رقم 1.89.187 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30.89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06 الصفحة 1573

المبحث الأول: شساعة المداخل: الأحداث والتعيين

تعتبر شساعة المداخل أحد أهم دعائم الإدارة الجبائية المحلية التي تعمل على تنفيذ القوانين والتأكد من سلامة تطبيقها وذلك لأنها تحمي حقوق الجماعات الترابية وحقوق الملمزمين، فكيف يتم إحداث شساعة المداخل (المطلب الأول) وكيف يتم تعيين الشسيع وما هي أبرز مهامه وصلاحياته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إحداث شساعة المداخل

يشير المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها⁵⁴⁸ على أن:

" تحدث شساعات المداخل بمقرر لوزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض يتخذ باقتراح من الأمر بالصرف.

يتم طبق نفس الإجراءات اتخاذ مقررات لتعيين شسيع أو عدة شسيعين وكذا نوابهم وتحديد اختصاصاتهم ومجالات تدخلهم مع الإشارة إلى طبيعة المداخل التي يتم الترخيص بتحصيلها من طرف الشسيع أو الشسيعين، وفقا لمقررات إحداث شساعات المداخل⁵⁴⁹.

لكن عمليا فإن الذي يحدثها هو الأمر بالصرف حيث تخضع لسلطته التقديرية لكونه الأقدر من الناحية العملية معرفة احتياجات الجماعة بحكم تواجده المستمر واطلاعه على حيثيات سير العمل وله دراية بأهمية إحداث شساعة المداخل، وهو ما أشار إليه القانون المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات⁵⁵⁰ حيث نص في مادته 44 على أن:

" تحدث شساعة المداخل بقرار للأمر للصرف⁵⁵¹.

548 مرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد 5811 الصادرة بتاريخ 23 صفر 1431 (8 فبراير 2010).

549 المادة 44، نفس المرجع السابق.

550 مرسوم رقم 2.17.451 الصادر في 23 نونبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6626، 11 ربيع الأول 1439 (30 نونبر 2017).

551 المادة 44، نفس المرجع السابق.

وعليه تبقى صلاحية إحداث شساعة المداخل للأمر بالصرف لأنه هو الذي يرأس المجلس الجماعي وينفذ مداولاته ومقرراته.

لأن إحداث شساعة المداخل الجماعية يأتي ضمن وضعية مالية واقتصادية معينة تهدف تعزيز المركز المالي للجماعة و تخفيف العبء على القابض المسئول على تنفيذ العمليات المالية الجماعية و الأمين على أموالها وممتلكاتها، ولذلك فإن إحداث شساعة المداخل جاء نتيجة وجود رسوم ومداخل ذات طبيعة خاصة تتميز بضعف قيمتها و عدم استقرارها مما يجعلها عرضة للضياع بمجرد اختفاء الواقعة الموجبة لها، وهو ما يتطلب ضرورة جبايتها نقدا بطريقة سريعة ووسائل بسيطة تلائم طبيعتها الخاصة حتى لا يتم التلاعب فيها⁵⁵².

المطلب الثاني: تعيين الشسيع ومهامه

يتم تعيين شسيع مؤسسة شساعة المداخل من أجل الإشراف عليها وتنظيمها وتسييرها بما يتوافق من الغاية التي من أجلها تم خلقها، ويعتبر شسيع المداخل موظفا جماعيا مكلفا بتسيير وكالة المداخل، ولا بد أن تتوفر في الشسيع عدة مواصفات أهمها أن يكون ملما بالتقنيات الجبائية المحلية، خصوصا ما يتعلق بالرسوم و الضرائب المحلية والقوانين التي تؤطرها، كما يجب أن يعمل على إحصاء الرسوم والضرائب واستخلاصها بما يتوافق مع القانون.

ولذلك فقد تم تحديد صلاحيات الشسيع حسب القوانين المعمول بها في الآتي⁵⁵³:

يتولى الشسيع القيام بعمليات الاستيفاء أو الأداء وفق الشروط المحددة بتعليمية مشتركة لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية؛

يمكن لشسيع النفقات باقتراح من أمر الصرف فتح حساب للإيداع بالخزينة العامة للمملكة يخصص حصريا لتلقي تسبيقات الأموال من قبل المحاسب المكلف والمخصصة لأداء النفقات عن طريق الشساعة؛

⁵⁵² محمد المودن، تأهيل شساعة المداخل الجماعية مدخل لتطوير الإدارة الجبائية المحلية، مجلة القانون المغربي، العدد 33، سنة 2016، ص 46

⁵⁵³ المادة 19 من مرسوم رقم 2.17.449 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد 6626 في 11 ربيع الأول 1439 (30 نوفمبر 2017)

يكلف شسيع المداخليل بموجب قرار مشترك للوزير المكلف بالمالية والوزير المعني، باستيفاء مداخليل لحساب الدولة، تحدد، وفق نفس الكيفيات، طبيعة هذه المداخليل.

وفي هذا الصدد جاءت دورية وزير الداخلية عدد 2/ق.م.م بتاريخ 3يناير 1984 تتعلق باقتراح وكلاء المداخليل الجماعيين من خلال أن يكون هناك متصرفين مساعدين من السلم 10 بالنسبة للبلديات، والسلم 5 فيما يتعلق بالجماعات القروية ومحررين من السلم الثامن⁵⁵⁴.

فضلا على تحديد الاسم الكامل لشسيع المداخليل، وأيضا تعيين نائبه مع تبيان اختصاصاته ومجموع الأداءات المسموح له بقبضها المتضمنة في الميزانية وطريقة جبايتها مع تحديد المبلغ الأقصى للمبلغ المأذون لشسيع المداخليل بالاحتفاظ به في الصندوق، مع ضرورة الالتزام بالنزاهة والاستقامة.

كما يعمل الشسيع على إعداد الوثائق الإقرارية للملزمين المنصوص عليها في القانون رقم 47.06 بحيث جاء مجموعة من الرسوم الإقرارية كالرسم على محل بيع المشروبات، الشيء الذي فرض على شساعة المداخليل الجماعية، إعداد نماذج من الإقرارات حسب كل رسم من الرسوم المحلية تتضمن بيانات دقيقة و مضبوطة لتمكين الإدارة الجبائية المحلية من معرفة المادة الخاضعة للرسوم المحلية و بكل دقة و يبقى على الملزم صلاحية تعبئة الإقرار لتقوم شساعة المداخليل بتحديد مبلغ الرسم الواجب إستخلاصه.

ومن أجل ضمان حقوق الإدارة الجبائية تم التنصيص على أن الشسيع هو المسؤول عن جميع الأحوال التي في حوزته إلا في حالات إستثنائية، لهذا نصت المادة 43 من مرسوم 2017 على أنه تدفع بشكل فوري المداخليل المحصل عليها عن طريق الدفع التلقائي برسم الواجبات المستحقة نقدا أو الرسوم المصرح بها من لدن المحاسبين اللذين قاموا باستيفائها إلى الحاسب المكلف الذي يتعين عليه تنزيل المبلغ بمجرد تسلمه بميزانية الجماعة أو المجموعة المعينة.

كما يسهر شسيع المداخليل على موافاة القباضة بكل المداخليل التي سهر عليها على شكل قوائم شهرية، و كذا الجرد الشهري و الربع السنوي لمختلف الكنائيش، التواصل، و رسوم الحالة المدنية، بالإضافة إلى سندات المداخليل المتهرب من أدائها على اعتبار أن القابض هو المكلف بمراسلة الملزمين بأداء

⁵⁵⁴ يوسف شهيب، تدبير الجبايات الترابية بين مطلب المردودية و ضمان حقوق الخاضع للضريبة، دراسة سوسيو قانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق سلا، 2015-2016، ص55

الرسوم و الواجبات المحلية.

المبحث الثاني: تنظيم شساعة المداخيل والمراقبة عليها

بالرجوع إلى الفصل 19 من المرسوم الملكي رقم 66-330 بتاريخ 10 محرم 1387 هـ الموافق 21 / 4 / 1967 ميلادية، نجد أنه يمنح إمكانية اللجوء إلى شساعة النفقات والمداخيل بقوله " يمكن أن تسند إلى القباض والمكلفين بالأداء المفوضين مهمة القيام لحساب المحاسبين العموميين بعمليات القبض أو الأداء طبق الشروط المحددة في تعليمات لوزير المالية. ويعين هؤلاء القباض والمكلفون بالأداء بموجب قرار مشترك لوزير المالية والوزير المعني بالأمر"، وهو ما يدل على أن تنظيم شساعة المداخيل يرجع في كثير من حيثياته إلى تعليمات وزير المالية.

المطلب الأول: تنظيمها

إن تنظيم شساعة المداخيل يخضع لكثير من الحيثيات أهمها حجم ومستوى الجماعة وإمكانياتها المادية والبشرية وحجم نشاطها والمداخيل المستخلصة منها وكذلك مدى قدرة الوكيل التنظيمية وقدرته على تدبير المداخيل المستخلصة⁵⁵⁵.

ويتكلف الشسيع بتحصيل حقوق الجماعة فيما يتكلف مكتب التحصيل في تحضير سندات المداخيل بعد أن تتم عملية الإحصاء لمختلف الرسوم المحلية المستخلصة من طرف المصلحة خصوصا مكتب الوعاء الذي يعتمد على المعلومات التي تأتيه من طرف مختلف المصالح الإدارية و التقنية بالجماعة.

وتقوم شساعة المداخيل بتحصيل جميع الرسوم و الحقوق و الواجبات المستحقة لفائدة الجماعة الترابية طبقا للقوانين المعمول بها في تحصيل الجبايات المحلية، كما أنها تتخذ كافة التدابير لحماية حقوق الجماعة كما هي مبنية في التعليمات المشتركة لوزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية؛ لأن الشسيع هو المسؤول عن جميع الأحوال التي في حوزته إلا في حالات استثنائية، حددتها المادة 43 من مرسوم 2017 على أنه تدفع بشكل فوري المداخيل المحصل عليها عن طريق الدفع التلقائي برسم

⁵⁵⁵ سناء حمرا، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه والعلوم السياسية،

جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق سلا، 2016-2017، ص72

الواجبات المستحقة نقداً أو الرسوم المصرح بها من لدن المحاسبين اللذين قاموا باستيفائها إلى الحاسب المكلف الذي يتعين عليه تنزيل المبلغ بمجرد تسلمه بميزانية الجماعة.

وعلى العموم تقوم شساعة المداخل بما يلي⁵⁵⁶:

- تحصيل الرسوم المتعلقة بسوق الجملة والمجزرة البلدية وتسجيل البيوعات.
- السهر على حسن سر المحجز البلدي.
- تحصيل الرسوم المتعلقة بمحل بيع المشروبات، والمؤسسات السياحية وشغل الملك الجماعي.
- تحصيل الرسوم المتعلقة بعمليات البناء والتجزئات والأراضي العارية والمحجز.

المطلب الثاني: مراقبة شساعة المداخل

تمارس المراقبة على الشسيع من طرف المجالس الجهوية للحسابات والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية كما يمارس الرؤساء التسلسليون للشسيع مراقبة على أعماله⁵⁵⁷، بالإضافة إلى المراقبة المفاجئة التي يقوم بها الخازن المكلف بالأداء، أي بدون سابق إعلام، وذلك، كلما رأى أنه من المناسب عملها أو بطلب من الأمر بالصرف، ويتم ذلك في مكتب شسيع المداخل وفي مراكز نوابه، حيث تجرى عملية التدقيق في العمليات المحاسبية للتأكد من مدى مطابقة المبالغ المسجلة مع المحتفظ بها في الصندوق الحديدي؛ ثم تكون عملية جرد التذاكر والقيم الأخرى ودفاتر المخالصات؛ كذلك يقوم بتقييم سير الشساعة ومردوديتها. ويتعين إجراء التدقيق والجرد مرة كل سنة على الأقل، كما يجوز للخازن المكلف بالأداء أن يكلف المحصل الجماعي بأن يقوم لحسابه بالتدقيق المذكور؛ ويلزم شسيع المداخل بتقديم جميع الوثائق أو القيم المطلوبة عند إجراء كل تدقيق.

كما يمكن للخازن المكلف بالأداء أن يعين، وتحت مسؤوليته، من يراقب أعمال الشسيع من بين الموظفين اللذين تتوفر فيهم المؤهلات والكفاءات المطلوبة؛ بالإضافة إلى المراقبة التي يجريها الأمر بالصرف

⁵⁵⁶ <https://communekhenifra.ma/%D9%82%D8%B3%D9%85>

⁵⁵⁷ المادة 159 من مرسوم رقم 2.17.451 الصادر في 4 من ربيع الأول 1439 (23 نونبر 2017)، بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6686، 11 ربيع الأول 1439 (، 30 نونبر 2017)، ص 6787

والاشخاص المكلفين بذلك، فإن الشسيع يخضع بطبيعة الحال إلى مراقبة الأجهزة الأخرى المؤهلة قانونا لمباشرتها.

وخلاصة القول، فلاشك أن شساعة المداخيل تبقى أحد الركائز الرئيسية للجبايات المحلية سواء من حيث تحصيلها والسهل على تنفيذ كل العمليات المتعلقة بها، وبالتالي لها من الأهمية الشئ الكثير في المالية المحلية لذلك، عمل المشرع على إحاطتها بالعديد من النصوص القانونية حرصا منه على حسن تديرها من أجل الرقي بالفعل الترابي خصوصا في الجانب المالي منه، فالشساعة تبقى أحد الوسائل الفعالة لما تتيحه من تدير مرن تلجأ إليه المؤسسات العمومية من أجل تنفيذ بعض عمليات المداخيل والنفقات ذات طبيعة خاصة وفي ظروف استثنائية والتي لا يمكن إخضاعها لشكليات الالتزام والتصفيه والأمر بالأداء تسهيفا من المشرع لأداء هذه الوظيفة على أكمل وجه رغم ما تواجه الممارسة العملية من تحديات وما أبان عليه الواقع الذي تعيشه أغلب الجماعات الترابية من تردي وسوء تصرف في المداخيل وغياب في ترشيد النفقات.

الدور الرقابي في تصحيح المسار التنموي للجهات على ضوء المستجدات القانونية

أبو بكر شيبية⁵⁵⁸

باحث في القانون العام،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا

ترتبط كل من الحكامة الترابية والجهوية المتقدمة بطبيعة الاصلاحات المحتملة لبنية الدولة، باعتبارها لحظة مفصلية في مسار الدولة المغربية من منطلق أن الأمر يتعلق بتغيير وإصلاح بنيتها، وهو مسعى ينعكس تحققه على النظام الأساسي والنظام القانوني برمته، وبالتالي فإنه يتجاوز المستوى البيداغوجي والمنهجي للخطاب حول الإصلاحات الدستورية، حيث أن أهميته تكمن في أنه مشروع عمومي حول إصلاحات هيكلية تهم الدولة وهو يساهم بالتالي في تنظيم المجال الترابي.

وهو ما يجعل من الجهة بمثابة الإطار المجالي الملائم لنسج استراتيجية جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المجالية، وقد تأكد ذلك بعد أن أضحى مفهوم الجهوية في العصر الحاضر يلقي اهتماما كبيرا من طرف الباحثين والمختصين لمعرفة حدود وإمكانيات ما يمكن أن تلعبه الجهة من أدوار فيما يخص التنمية الشاملة⁵⁵⁹.

فقد أكد الملك محمد السادس في إطار الجهوية المتقدمة ضرورة مراجعة التقسيم باعتماد تقسيم ترابي ناجع يتوخى إقامة مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا⁵⁶⁰.

هذا وقد جاءت الدعوة الملكية حول الجهوية المتقدمة في سياقات متعددة، تتجاوب مع التحولات التي لحقت بوظيفة الدولة، فزوال التبريرات التي ميزت مرحلة مركزة القرار الساسي

⁵⁵⁸ -chaiba.aboubakr@gmail.com

⁵⁵⁹ - امحمد العيساوي: "تطور نظام الجهوية بالمغرب، دراسة قانونية- سوسيو سياسية، دراسة مقارنة" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، طنجة، السنة الجامعية 2006/2007، ص 15.

⁵⁶⁰ - راجع في هذا الصدد: محمد اليعكوبي: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد

المتمثل في ضرورة المركزية كشرط لبناء الدولة الوطنية والتراجع المتزايد للقطاع العام هذه العناصر جعلت الدولة تعيد النظر في النزعة المركزية.

بالإضافة إلى ارتباط إعادة النظر في المركزية بمسلسل الديمقراطية، فالتفكير والاهتمام بالشأن الجهوي هو من صميم ديمقراطية القرار السياسي عبر تطوير آليات المشاركة السياسية عبر مجالس جهوية منتجة لسياسات عمومية محلية.

واستجابة للتحويلات التي مست النسق السياسي المغربي تتخلص في تراجع الأهمية القروية حيث أصبحت مراكز المدن هي الرهان الحقيقي للصراع السياسي؛ إذ تزايد الطلب العمومي حول الجهوية، وتم اعتماد مقاربة للتنمية من الأسفل، علاوة على تدبير الاختلالات الترابية والمجالية الناتجة عن تقسيم غير عقلاني وغير معتمد على معايير واضحة.

فالحاجة إلى تبني الحكامة الترابية والجهوية المتقدمة، إذ تم تحديدها من قبل الخطب الملكية، التي تتضمن بعض المداخل لتفسير مضامين ومعالج الجهوية المتقدمة على مستوى جهات المملكة، بحيث أنها ليست جهوية تقنية، إذ الأمر يتعلق بإصلاح بنيوي يقوم على فلسفة جديدة في تدبير التراب، فالخطب الملكية تتحدث عن الحكامة الترابية وعن إعادة وإصلاح الدولة.

ذلك أن دور الدولة في تحقيق عنصر التضامن بين الجهات التي لا تتوفر على نفس المؤهلات الطبيعية والبشرية وهذا يفترض وجود الدولة ضامنة للتضامن بين الجهات عبر بلورة آليات لإعادة توزيع الموارد داخل البلد عبر: وكالات للتنمية أو صناديق خاصة... مما يضطر إلى إمكانية نهج سياسية التمييز الترابي الإيجابي.

وقد اعتبر الملك محمد السادس أن الجهوية بدون تعزيز مسار اللاتمركز تعتبر جهوية ناقصة، فعدم التركيز الإداري هو نظام فعال يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية التقليدية، فهذا النظام يعتمد مقاربة ترابية يقوم على نقل صلاحيات مركزية للمصالح تحت دولتية عن

طريق تضمينها الآليات القانونية الملائمة للتقطيع الترابي الناجع، بحيث تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم على المستوى الترابي⁵⁶¹.

إذ إن الجهوية المتقدمة واللامركز الواسع، محك حقيقي للمضي قدما في إصلاح وتحديث هياكل الدولة. ومن شأن وضع الميثاق الوطني للامركز الإداري أن يمنح الجماعات الترابية، وفي مقدمتها المجالس الجهوية، أجهزة إدارية متحررة من العقلية المركزية على المستوى المحلي والإقليمي والجهوي.. وقادرة على تطبيق مبدأ التدبير الحر.. ومعززة بسلطات تقريرية فعلية وهامش واسع من المبادرة والخلق والفعل.. في تناسق وانسجام مع المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ومع ممثلي السلطة المركزية من ولاة وعمال.

وتأسيسا على ما سبق، تطرح اشكالية تحديد العلاقة القائمة بين المخططات التنموية للجهات وفق منظور الجهوية المتقدمة والرقابة الإدارية من منطلق ميثاق اللامركز الإداري.

وهو ما سيتم التطرق له وفق محورين أساسيين، إذ سيتم تخصيص الأول منهما للمخططات التنموية للجهات وعلاقتها بالرقابة، في حين سيخصص المحور الثاني لمستجدات اللامركز الإداري.

⁵⁶¹ - الشرقي النصاروي. شحشي عبد الرحمن: "الجهوية الموسعة في الخطاب الملكية بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي". سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية الطبعة الأولى فبراير 2010 ص 43.

المحور الأول: المخططات التنموية والرقابة صنوان لتنمية ترابية مستدامة

إن الحديث عن ضرورة كسب رهان التنمية الترابية كهدف استراتيجي لا بد من تحقيقه، لا يمكن إلا أن يقودنا إلى الحديث عن أحد أنجع الوسائل والاليات الحديثة لتحقيق هذا الهدف الاستراتيجي؛ والذي يتمثل في المخططات باعتبارها منهجية لتدبير الأهداف التنموية انطلاقا من تخصيص وتوجيه الإمكانيات والموارد المتاحة ومن استغلال الفرص الممكنة ومواجهة الاكراهات المحتملة، وذلك في أفق زمن منظور يمكن تصوره والتأثير فيه، بحيث إذا كان منطق التخطيط يفرض عدم انتظار المستقبل من أجل التخطيط له، وحيث إنه إذا كان منطق المسؤولية يفرض على الفاعلين عدم الخضوع لمستقبل قادم والوقوف عند محاولة توقعه، بقدر ما يفرض عليهم التدخل والمساهمة في إبداعه بعزم وإصرار، فإنه يجوز معه القول بأن كسب رهان التنمية المحلية لا يتم إلا من خلال كسب رهان التخطيط.

فالتخطيط منهج وأداة فعالة لترشيد وعقلنة الاختيارات التنموية وإحدى القنوات الرئيسية والهامية التي من شأنها أن تؤهل الجماعات لتصبح قطبا اقتصاديا وقاطرة للتنمية فهو لا يخرج عن كونه تحديد للأهداف المستقبلية والعمل على توفير وسائل تحقيقها في مدة زمنية معينة. فالمخطط إذا ينبغي أن يشكل أداة عمل لسياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أن بسط صلاحيات الجماعات الترابية دون رقابة معينة ستخل دون أدنى شك بمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

ذلك إن الربط بين تطبيق الجهوية المتقدمة، وتطوير مسلسل اللاتركيز الإداري، يندرج في إطار التطور العام الذي أصبح يشهده المجتمع المغربي، سياسيا وإداريا وإقتصاديا، ولا ينبغي النظر إليه، على أنه آلية تقنية تمكن من التخفيف من حدة المركزية، وينقل جملة من الصلاحيات والسلطات، لفائدة ممثلي السلطات المركزية على مختلف الأصعدة المحلية، بل هي أكبر من ذلك وأعمق، فهي تندرج ضمن السياق الطبيعي لإعادة هيكلة دور الدولة، هذا الدور الذي إتسم إلى أمد ليس بالبعيد بنوع من الهيمنة، ما فئ ينتقل إلى مستويات أخرى تارة نحو اللامركزية وتارة أخرى نحو المستوى اللاتركيزية⁵⁶².

ولعل من بين الاجراءات التي تدعم نجاح اللاتركيز، تلك المتعلقة بمستوى وحدود التنسيق القائمة بين مختلف المتدخلين، فطبعيا أن يكون الإقليم محطة تمثيلية، لأغلب الوزارات والإدارات

⁵⁶² - رشيد السعيد، الجهوية الموسعة وتطور مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد

المركزية والمؤسسات العمومية، وحتى المؤسسات الخاصة والمجتمع المدني دون أن ننسى دور الجماعات الترابية بكل أصنافها، ولتحقيق نوع من التوازن والفعالية بين مختلف هؤلاء المتدخلين، يقتضي الأمر وجود تنسيق محكم، وتدبير ممنهج يتجاوز بكثير مهام اللجنة التقنية التي يرأسها الوالي/العامل حاليا، نحو إطار أكثر فعالية، يكون على المستوى الجهوي، وبرئاسة ممثل لرئيس الحكومة، وهي نفس الفكرة التي يمكن تعميمها على المراكز الجهوية للاستثمارات، التي يجب أن تكون تحت إشراف ممثلي الوزارة الأولى وليس ممثلي وزارة الداخلية⁵⁶³.

غير أن إشكالية ضمان تفعيل هذا التنسيق، يرتبط بإشكالية التفويض، الذي يترجم باللمس مدى إستقلالية المصالح اللامركزية وحدود هامشها في التحرك والتدخل والمنافسة، وباعتباره كذلك المؤشر على مدى التفاعل والتواصل القائم بين المصالح اللامركزية والجماعات الترابية، إذ كثيرا ما تصطدم هذه الأخيرة حينما تقدم بعض مشاريعها للمصالح اللامركزية، بطول المسطرة الإدارية، وبطئها وتعدد مستويات القرار وقد تستغرق هذه العملية سنوات متعددة، بين إحالة تلك المراسلات على السلطة الوصية ودراستها وبرمجتها وميزانيتها، وإخراجها إلى الوجود، إن هذه الوضعية من دون شك تؤثر على ضعف مواكبة نظام اللاتركيز لمستوى المركزية⁵⁶⁴، وهو الشيء الذي إستنتجه المساهمون في أشغال المناظرة السابعة للجماعات المحلية عبر التوصيات التالية⁵⁶⁵:

- التخفيف من الوصاية المركزية على الجماعات المحلية، بتفويض بعض

الاختصاصات إلى العمال

- عدم تركيز المصادقة على وثائق التعمير
- تفويض سلطة الترخيص لتفويت ملك الدولة الخاص
- تدبير الموارد البشرية لسائر المصالح على صعيد الجهة
- تفويض الرخص الإدارية الفردية للمصالح الخارجية المختصة

⁵⁶³ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، الموسم الجامعي: 2006/2007، ص. 457.

⁵⁶⁴ - حميد الماموني، العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 158.

⁵⁶⁵ - اللامركزية وعدم التركيز: أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية"، الدار البيضاء 19-21 أكتوبر 1998، منشورات م م ت سلسلة نصوص ووثائق، العدد 25-1999، ص. 43.

- إحداث لجنة وطنية لإحصاء القرارات وأعمال التدبير التي يجب عدم

تركيزها

- وضع دلائل للإجراءات المسطرية لتسهيل العمل الإداري، ولضمان تواصل

الإدارة مع محيطها الخارجي

وتأسيسا على ما سبق، عرفت الرقابة على الجماعات الترابية عدة تطورات حيث انتقل المغرب من الوصاية التقليدية التي كانت مفروضة على الجماعات الترابية إلى تدخل الرقابة القضائية في الوصاية الإدارية.

ذلك أن القانون التنظيمي للجهات⁵⁶⁶ 111.14 لم يتحدث عن الوصاية بل تحدث عن الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية، وبالتالي تحول المغرب من المفهوم التقليدي للوصاية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، محتذيا في ذلك بالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية، والذي ألغى الرقابة الإدارية المسبقة على الهيئات اللامركزية، وحوّلها إلى رقابة إدارية بعدية تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري.

وانطلاقا من الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية؛ نقف عند السلطات الجديدة التي أسندها المشرع للقضاء الإداري، حيث أسند له الاختصاص في البث في النزاعات التي تثور بين السلطة المركزية من خلال ممثلها في الجماعات الترابية والمجالس المنتخبة في إطار الرقابة على الجماعات الترابية،

فهذه المقتضيات تشكل نقلة نوعية في رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، إذ أصبح يختص بإنزال العقوبات التأديبية على أعضاء المجالس المنتخبة، وحل هذه المجالس، وهي اختصاصات جديدة تسند للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى رقابة المشروعية.

وبناء على ما سبق، فإن مفهوم الرقابة الإدارية مرتبط إلى حد كبير بما كان يسمى بالوصاية، إلا أن مجموعة من فقهاء القانون الإداري اعتبروا أن اختيار مفهوم الوصاية لم يكن اختيارا صائبا. في هذا الإطار، يقول جورج فيدل "إن مصطلح الوصاية، في مادتنا (أي مادة القانون الإداري) قد أخطأوا فيها

⁵⁶⁶ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

الاختيار لأنها تستعمل لتعني نوعا من التدبير لأعمال الأشخاص فاقدى الأهلية، ولا تعني المراقبة التي يمارسها أعوان الدولة على أعمال الأجهزة اللامركزية، بهدف فرض احترام المشروعية وتجنب التجاوزات الممكنة وحماية المصلحة الوطنية في مواجهة المصالح المحلية أو التقنية⁵⁶⁷.

وبالرجوع إلى المتن الدستوري وخاصة الفصل 145 الذي نص على أن "يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية"⁵⁶⁸، وهو ما يؤكد أن الدور الأساسي الذي تلعبه أجهزة الرقابة الإدارية هو تأمين تطبيق القانون في تدبير مجالس الجماعات الترابية لشؤونها، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

بيد أنه يتم التمييز بين عدة أشكال من الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية؛ فهناك رقابة إدارية على مستوى الشق الإداري المتمثل في تلك التي تمارسها أجهزة المراقبة الإدارية على الأشخاص فيما يخص المنتخبين بصفتهم الفردية أو على المنتخبين بصفتهم الجماعية، والمتمثل أيضا في الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية فيما يخص أعمال مجالس الجماعات الترابية أو أعمال رؤسائها. وهناك رقابة إدارية على مستوى الشق المالي المتمثل في الرقابة الإدارية على مشاريع ميزانيات الجماعات الترابية من جهة، والرقابة الإدارية على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية من جهة أخرى.

وفي هذا الصدد، نجد أن الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية تقوم بها أجهزة متعددة ومتنوعة، إذ نجد أنها أسندت -وبدرجة أولى- إلى وزارة الداخلية بصفتها الجهة الوصية، وكذا إلى الوزارة المكلفة بالمالية في درجة ثانية، وذلك على مستوى ممارسة جزء من الرقابة المالية. وقد تم إحداث عدة أجهزة وهيآت إدارية ومالية متخصصة في الرقابة تابعة لهاتين الوزارتين، كالمفتشية العامة للإدارة الترابية، والمفتشية العامة للمالية المحلية، التابعتين لوزارة الداخلية، والمفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة التابعتين للوزارة المكلفة بالمالية، وكل تلك الأجهزة الرقابية تشتغل إلى جانب الرقابة الإدارية الأساسية المسندة إلى وزارة الداخلية، ممثلة في وزير الداخلية أو العمال والولاة حسب نوع الجماعة الترابية المعنية، وحسب أهمية الشأن الإداري أو المالي موضوع الرقابة، هذا ناهيك عن الرقابة التي

⁵⁶⁷ - حميد أبولاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة: دراسة مقارنة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي-غشت 2017، ص 75.

⁵⁶⁸ - الفصل 145 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 30 يوليو 2011.

تمارسها الوزارة المكلفة بالمالية، من خلال المحاسبين العموميين المضطلعين بمسألة المراقبة المحاسبية للعمليات المالية أثناء التنفيذ المالي والميزانياتي⁵⁶⁹.

وجدير بالذكر إلى الدور التنموي لسلطات المراقبة الإدارية في كونها حلقة وصل بين الإدارة المركزية ومجالس الجماعات الترابية، وتقديم المساعدة لرؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، وكذلك قيامها بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، وسهرها على حسن سيرها، وهذا ما أكد عليه ميثاق اللاتمركز الإداري⁵⁷⁰، من خلال مرتكزين أساسيين هما:

-الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بنيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلاتها على المستوى الترابي؛

-الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة والفعالية والاتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها⁵⁷¹. بالإضافة إلى أن والي الجهة هو الذي يتأمر المراكز الجهوية للاستثمار⁵⁷² حيث له دور تنموي مهم في الحركة الاقتصادية داخل المجال الجهوي أو الإقليمي، من خلال تشجيع الاستثمارات وخلق تنمية اقتصادية محلية ناجعة.

لكن من بين الإشكالات التي تحول دون تفعيل مبدأ التدبير الحر وتوتر العلاقة بينه وبين أجهزة المراقبة الإدارية، تلك المتعلقة بمحدودية الموارد البشرية العاملة داخلها، حيث نجد أن على مستوى

⁵⁶⁹ - عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة"، منشورات العلوم القانونية، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة الرباط، ص 250.

⁵⁷⁰ - المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق بميثاق اللاتمركز الإداري، الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 الموافق ل 26 ديسمبر 2018، والصادر في الجريدة الرسمية العدد 6738 في 19 ربيع الآخر الموافق ل 27 ديسمبر 2018، ص 9787.

⁵⁷¹ - المادة 5 من المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق بميثاق اللاتمركز الإداري

⁵⁷² - المادة 10 من القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019)، والصادر في الجريدة الرسمية في 15 جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019)، عدد 6754، ص

المنتخبين الترابيين ما زالوا يعانون على مستوى التكوين والمهارات وغياب الأطر الكفؤة والخبرة العلمية التي تؤهلهم للنهوض بمسؤولياتهم وجعلهم في مستوى تطلعات السكان⁵⁷³، أما بالنسبة لوضعية الموظفين الترابيين يعاب عليها ضعف التأطير القانوني للوظيفة العمومية الترابية والذي يوازيه ضعف في التأطير الكمي للإدارات المحلية، كما نجد من بين أهم المشاكل التي تطرح أمام الجماعات الترابية، تضخم عدد الموظفين الجماعيين خاصة على مستوى الجماعات وقلّة مردوديتهم، نظرا لقلّة عنصري الكفاءة والتخصص في العديد من الحالات⁵⁷⁴، وهذا ما يتناقض مع مبدأ التدبير الحر الذي يحتاج إلى موارد بشرية قادرة على تحمل مسؤولية تدبير الشأن المحلي.

هذا علاوة على ضرورة التطرق إلى إشكال آخر والمتمثل أساسا بتعدد أجهزة الرقابة الإدارية التي غالبا ما يطبعها عدم وجود تنسيق مسبق ومخطط أو تعاون أو برنامج يقسم العمل الرقابي بين هذه الأجهزة⁵⁷⁵، وكذا البطء في العمل الرقابي، بالإضافة إلى الآجال القانونية القصيرة المدى المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي لم تراعى بعد بعض الجماعات الترابية التي توجد في الوسط القروي.

وفي الختام، و لتجاوز الوضعية الراهنة التي تشهدها منظومة الرقابة الإدارية في علاقتها بمبدأ التدبير الحر، من أجل فرز علاقة يطبعها التناقض والتناغم في عمل الجماعات الترابية، لأن البرامج التنموية الترابية الناجعة في حاجة ماسة إلى نظام رقابي متطور يراعي التطورات والتحديات التي يشهدها التدبير العمومي بصفة عامة، وبالخصوص ما يتعلق بالرقمنة الإدارية التي من خلالها يمكن إيجاد تنسيق مسبق وسرعة وفعالية وعقلنة في العمل تتجاوز الطرق التقليدية التي تتسم بالتعقيد والبطء، وكذلك تحقيق القرب بين الجماعات الترابية فيما بينها، وبينها وبين سلطات الرقابة الإدارية.

المحور الثاني: تداعيات المستجدات القانونية للاتمرکز الإداري على الدور التنموي للجهات

شكل نظام اللاتمرکز الإداري في المغرب خيارا استراتيجيا، وهرانا مفصليا في تنمية وحكامة تدبير الشأن الترابي بهدف مواجهة مختلف التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والاستجابة لمطامح

⁵⁷³ - المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية تحت شعار تكوين وإعلام المنتخبين، تطوان من 28 إلى 30 يونيو 1994، ص 15.

⁵⁷⁴ - سعيد جفري: "التنظيم الإداري بالمغرب - الإدارة المركزية والإدارة المحلية-"، مطبعة التيسير سطات، الطبعة الأولى 2006، ص 221.

⁵⁷⁵ - عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة"، مرجع سابق، ص 250.

وتطلعات المواطنين. وقد ظل نظام اللاتركيز الإداري منذ الاستقلال مرجعية ثابتة، وبعدها حضرا في الخطب الملكية، التي تضمنت مساعي حقيقية لتحديث الإدارة المحلية، حيث شكلت خطب الملك الراحل محمد الخامس المنطلق في التأسيس لنظام اللاتركيز الإداري، تلتها بعد ذلك خطب الملك الراحل الحسن الثاني، الذي طالما أكد على ضرورة الاستثمار في منظومة الإصلاح الإداري عبر مدخل إصلاح نظام اللاتركيز الإداري، مع ضرورة ربطه بإصلاح نظام اللامركزية الإدارية خصوصا في ظل انعقاد المناظرات الوطنية للجماعات الترابية إضافة إلى ما حملته مضامين المخططات الاقتصادية.

بيد أن الإطار القانوني الناظم للتركيز الإداري منذ الاستقلال لم يستطع مواكبة الإصلاح الذي عرفته اللامركزية الإدارية، طالما كان يكرس هيمنة الإدارة المركزية على المصالح اللامركزية، وعدم ملاءمة اللاتركيز الإداري مع بنيات وهياكل اللامركزية الإدارية، وضعف التنسيق والتناسق والانسجام أيضا بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية في تدبير مختلف المشاريع والبرامج على المستوى المحلي. وقد عانت السياسة العمومية من غياب التوزيع العادل للموارد البشرية والكفاءات عموديا بين المركز والإدارة الترابية، وأفقيا على مستوى الإدارات والمصالح اللامركزية مما عرقل إلى حد كبير مسارات التنمية المندمجة والمستدامة.

وفي هذا السياق كانت الحاجة إلى مواكبة التحولات الديمقراطية والمستجدات التدييرية التي يعرفها المغرب، والتي تستلزم ضرورة تحديث نظام اللاتركيز الإداري، لمسايرة مختلف أورش الإصلاح التي طالت مجمل المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تستمد أصولها ومرجعيتها من الاختيارات الإستراتيجية التي وضعها الدستور الجديد المعزز بتوجهات الخطب الملكية حول الجهوية الموسعة، حيث توجت مؤخرا باعتماد ميثاق اللاتركيز الإداري.

مما جعل من ميثاق اللاتركيز الإداري يشكل لبنة أساسية لبناء جهوية متقدمة ناجحة، وحلقة في مسلسل الإصلاحات الدستورية والمؤسسية التي شهدتها بلادنا خاصة بعد دستور 2011، كما يعد خيارا سياسيا ودستوريا أساسيا داعما للجهوية المتقدمة، فالسياق الذي واكب صدور الميثاق مرتبط بتغيرات سياسية، اقتصادية واجتماعية، حيث عمل خطاب عيد العرش ليوم 22 يوليوز 2018 على بزوغ هذا الميثاق بشكل صريح، حث فيه الحكومة على إخراج هذا الأخير إلى حيز الوجود باعتباره نظام فعال لإدارة لامركزية يقوم على مقاربة ترابية، حيث صادقت هذه الأخيرة بدورها على هذا الإصلاح المهيكلي بتاريخ 27 دجنبر 2018.

ومواكبة لمستجدات ورش الجهوية المتقدمة، استدعت الضرورة إعادة النظر في العلاقة بين المركز والمجال الترابي، من أجل تحقيق حكامه ترابية، وذلك عن طريق اعتماد تقطيع ترابي جديد يسمح بتحقيق التوازن والتكافؤ بين الجهات من حيث الموارد والإمكانات، مع إعطاء الأولوية للمناطق والأقاليم الجنوبية، في إطار المبادرة الوطنية لمنح الأقاليم الصحراوية حكم ذاتي، من أجل حل النزاع حول الصحراء، كما يتعين مراجعة منظومة ومسلسل اللاتركيز الإداري، من أجل تحسين أداء المصالح اللامركزية وتقوية التنسيق بينها، ثم تفعيل التعاون بين المصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية.

وتأسيساً على ما سبق، تعد بين الآليات المهمة التي اهتدى إليها المشرع تلك المتعلقة بسن نظام اللاتمركز الإداري الذي يسعى إلى إحداث قطيعة مع النظام المركزي التقليدي، من خلال الحد من تمركز سلطة اتخاذ القرار على مستوى الإدارات المركزية، وحصر نشاطها في الوظائف الإستراتيجية المتمثلة في بلورة تصور السياسات العمومية، مع ترك تنفيذها وتنزيلها على المستوى الترابي إلى المصالح اللامركزية⁵⁷⁶.

وفي هذا الإطار عمل المرسوم الجديد للاتمركز الإداري على تقوية مكانة مؤسسة الوالي والعامل حيث نصت المادة الخامسة من المرسوم على "الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها ومراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين بما يحقق النجاعة والفعالية والاتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها"⁵⁷⁷:

- العمل على تحقيق الانسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي.
- العمل على تحقيق الانسجام والتقائية ما بين سياسات البرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرايم التنمية الجهوية.
- العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية للدولة على المستوى الجهوي.

⁵⁷⁶ - سعيد نكاوي، ميثاق اللاتمركز الإداري والتدبير اللاتمركز للاستثمار، مطبعة الأمنية، الرباط، طبعة، ص 11
⁵⁷⁷ - المادة 30 من المرسوم رقم: 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 الموافق ل 06 دجنبر 2018، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز

الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، 19 ربيع الآخر 1440 الموافق ل 27 دجنبر 2018، ص. 9793

- إبداء الرأي بشأن مقترحات الميزانية لثلاث سنوات، وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية، وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معه، وذلك انسجاما مع توجهات الدولة بهذا الخصوص.
- إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الإعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة.
- مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة، وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي تعترض إنجازها.
- تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي

والجدير بالإشارة أنه وفقا لدستور 2011 تمت إعادة النظر في العلاقة الرابطة بين الجماعات الترابية بالعمال والولاية أخذا بعين الاعتبار مجموعة من المبادئ الدستورية⁵⁷⁸، إذ يركز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ في التدبير الحر⁵⁷⁹ ... (الفصل 136)، كما يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقررتها⁵⁸⁰، وذلك على أساس مساعدة الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية و خاصة رؤساء مجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية⁵⁸¹.

ويمكن تفسير إعادة تركيز مهام الولاية والعمال من خلال الفصل 145 بهدف تحقيق التكيف المنطقي للاختصاصات والتوطيد للامركزية والارتقاء بموقع هؤلاء الموظفين السامين كممثلين للحكومة في الجماعات الترابية.

وعلى ضوء ما سبق، فقد عمل دستور 2011 على توسيع مهام الولاية والعمال لإقامة مسلسل لا رجعة فيه ينطوي على إبداء سياسي يتمثل في قلب منطوق اشتغال الإدارة القائم على نظام المركزية. ونظرا لما للولاية والعمال من مهام السهر على تطبيق القوانين والأنظمة والقرارات الحكومية وتمثيل الدولة في الجهات والعمالات والأقاليم، كان ينبغي أن توكل لهم صلاحيات واضحة وفعالية ليتمكنوا من تنسيق

⁵⁷⁸ - عبد الفتاح البيوي، مؤسسة الوالي والعمال وأفاق عدم التمركز الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،

سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 100، ط: 2014، ص 106

⁵⁷⁹ - رضوان زهرو، "التدبير الحر للشأن الترابي"، مجلة مسالك، العدد: 34/33، 2015، ص 08

⁵⁸⁰ - الفصل 138 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 30 يوليو 2011.

⁵⁸¹ - الفصل 145 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 30 يوليو 2011.

المصالح اللاممركزة والتأكد من حسن تسييرها ومن حسن سير برامجها ومشاريعها، في حدود دائرة اختصاصهم الترابي.

ولضمان نوع من التنسيق في المشاريع المراد إنجازها، لاسيما أن تراب الولاية أو العمالة تضم العديد من المتدخلين إلى جانب رجال السلطة، من ممثلات الوزارات والمؤسسات العمومية الجهوية أو المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فإن الضرورة ألحت إيجاد وسيلة عمل تجمع كل هؤلاء المتدخلين، ومن هنا جاء التنصيب على اللجنة التقنية التي تضم إضافة إلى العامل بصفته رئيسا، الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ورؤساء الدوائر، ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية التابعة للدولة، مديري المؤسسات العامة المتواجدة بتراب العمالة أو الإقليم، كل شخص من ذوي الدراية والأهمية والذي بإمكانه تقديم خدمات في هذا الإطار.

هذا، علاوة على ضرورة تقوية دور الولاية والعمال في مجال اللاتركيز، فإن الدستور المغربي لسنة 2011 قد ارتقى بالوضعية القانونية لمندوبيات الوزارات على المستوى الترابي من المصالح الخارجية إلى المصالح اللاممركزة تعزينا لسياسة اللاتركيز.

إذ إن اختيار المشرع المغربي لمصطلح "المصالح اللاممركزة" بدل مصطلح "المصالح الخارجية" يدل على الأهمية التي يحظى بها تدعيم نظام اللاتركيز الإداري ببلادنا. وذلك بغية نهج سياسة لتجميع المصالح غير الممركزة على مستوى الجهة، وذلك في اتجاه التخلي عن التموقع على المستوى الإقليمي لفائدة التموقع على المستوى الجهوي⁵⁸².

بحيث أن الجهة ستشكل مجالا مفضلا لإحلال سياسة عدم التركيز، وستتيح للإدارة المركزية مراقبة وتأمين استمرارية أنشطة مصالحها غير الممركزة ليس فقط عن طريق مندوبيها الجهويين، ولكن أيضا عن طريق العامل كمثل للدولة من جهة، وباعتباره مسؤولا عن تنفيذ القرارات الحكومية من جهة أخرى، وقائما على ضمان التنسيق بين مختلف أنشطة هذه المصالح⁵⁸³.

⁵⁸² - محمد مجيدي، الجهة بالمغرب: البنية ووسائل العمل - دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس- السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي، السنة الجامعية: 1997-1998، ص.155.

⁵⁸³ - عبد الكريم بخنوش، عدم التركيز الإداري بين العمالة والإقليم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 52، 2006، ص.42-41.

على أساس إن رهان التنمية الجهوية يفرض على الإدارات المركزية في إطار سياسة اللاتركيز الإداري، إحداث مصالح غير ممركرة على مستوى الاختصاصات والموارد بكل الجهات، حتى تتمكن هذه الأخيرة بواسطة والي الجهة وعمال الأقاليم النظر في توزيع هذه المصالح بالتوازي على باقي التراب الوطني⁵⁸⁴.

وبالتالي يعد اللاتركيز بمثابة لازمة للامركزية، بحيث أنه لتوفير النجاح لهذا المبدأ كان على الدولة أن تؤكد التزامها المحلي بوضع المؤسسات الغير متمركزة من أجل إقامة حوار بين المنتخبين المحليين والممثلين المحليين للدولة⁵⁸⁵.

وتأسيسا على ما سبق إن الغاية من اعتماد ميثاق اللاتركيز الإداري والعمل على تفعيله، هو إنجاح رهان التأسيس لمفهوم جديد لنظام اللاتركيز الإداري، من شأنه تصويب اختلالات وأعطاب النسق التقليدي للاتركيز الإداري، وإقرار منظومة لتركيز السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية والمالية، لفائدة الوحدات الإدارية اللامركزة التابعة لمختلف القطاعات الوزارية، واعتماد سياسة التحديث والعصرنة والحكامة الترابية.

بحيث إن إصلاح نظام اللاتركيز الإداري يقتضي التحديد الدقيق لدور الإدارات المركزية وحصص صلاحياتها في القيام بمهام التأطير والتصور والتوجيه وتقييم ومراقبة أداء الإدارات اللامركزة، فضلا عن تحضير وإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية انسجاما مع مبدأ التفريع⁵⁸⁶.

كما يستوجب تحديد الدور المحوري الذي يمكن أن يقوم به الولاية والعمال على مستوى تنسيق أنشطة المصالح اللامركزة على المستوى الإقليمي والجهوي، بما يكفل تحقيق التكامل والانسجام والتناغم والالتقائية، لمنطق ومنهجية اشتغال أجهزة الدولة، بما يستجيب لمتطلبات مختلف مبادرات الجماعات الترابية بخصوص إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية، والتنسيق

⁵⁸⁴ - عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز واللامركزية الإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية: 1999-2000، ص.422.

⁵⁸⁵ - عادل زروق: "الجهوية بالمغرب بين حدود التجربة الراهنة وآفاق الوضع المتقدم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام: تخصص: القانون العام والعلوم الإدارية، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية: 2009-2010، ص. 129.

⁵⁸⁶ - المصطفى بلقزور، مبدأ التفريع واختصاصات الجهة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه كلية الحقوق بسطات، سنة 2015 ص 259

أيضا بين أنشطة وبرامج المؤسسات العمومية وأنشطة المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الترابي المرتبطة بتدبير السياسات العمومية ذات البعد الترابي و تحقيق نجاعة التدبير اللامركزى للاستثمار أيضا.

كما أن إنجاح ورش نظام اللاتمرکز الإداري لن يتأتى إلا عبر اعتماد مقارنة شمولية تستهدف إحداث منظومة قانونية متكاملة ومتجانسة وقواعد تنظيمية وإجرائية مرنة ورشيده، تخدم بالأساس بناء صرح متين، يجسد التلاؤم بين سياسات اللاتمرکز واللامركزية والجهوية المتقدمة في إطار تنوع الديناميات الترابية وموجبات تقاسم المسؤوليات، والتحديد الدقيق لمجالات التدخل ودعم الفواصل بين مختلف الفاعلين مع توحيد التدخلات وتضافر الجهود على المستوى الوطني والترابي من أجل رفع تحديات النجاعة والفعالية في التدبير والتسيير، وتحقيق رهان التنمية المستدامة والمندمجة، خصوصا وان دستور 29 يوليوز 2011، قد أولى لموضوع الجهوية واللاتمرکز الإداري أهمية بالغة حيث خصص له 12 فصلا، ومن جملة ما تضمنه الفصل 136 من الدستور "أن التنظيم الجهوي والترابي قائم على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن"، وكرس أسس الديمقراطية التشاركية القائمة على المشاركة الواسعة للمواطنين في تدبير شؤونهم المحلية والوطنية والمساهمة المثمرة في تحقيق التنمية.

مما سيجعل من اعتماد ميثاق اللاتمرکز الإداري بدون شك سيشكل مرجعية توجيهية صلبة ويعد بمثابة نقطة انطلاق جوهرية في استسواء وتأهيل نظام اللاتمرکز الإداري، طالما انه ينطلق من رؤية شمولية للإصلاح تستهدف مختلف عناصر نظام اللاتمرکز الإداري، وهي الرؤية التي تبلورت من خلال مقارنة تشخيصية لمجمل الاختلالات القائمة.

ذلك أن اللاتمرکز الإداري يروم تخويل السلط والوسائل وقدرة المبادرة لفائدة المصالح اللامركزية لتحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ السياسات العمومية المقررة على المستوى المركزي، ولضمان الإنصاف في التغطية الترابية لتقريب الخدمات من المرتفعين والمتدخلين المحليين .

وتتمثل المبادئ الموجهة لمشروع اللاتمرکز الإداري في تبويء الجهة مركز الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي، وفي إقامة العالقات بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية، اعتبارا لكون المستوى الجهوي يمثل الإطار الملائم لانسجام والتقائية السياسات والبرامج العمومية لمختلف القطاعات، وكذا للمواكبة والمساعدة التقنية لفائدة الجماعات الترابية، لاسيما الجهة . حيث سيتم

الانتقال من الصيغة التي كان فيها مستوى العمالات والأقاليم يشكل محور تجميع الاختصاصات اللامركزية، إلى صيغة متقدمة تخول الجهة مركز الصدارة في تنسيق الاختصاصات اللامركزية لمصالح الدولة، مع توضيح أدوار الإدارات المركزية التي يجب أن تنحصر في بلورة التصور وتأطير السياسات والبرامج العمومية على المستوى الوطني وتقييم وتتبع نجاعة أداء المصالح اللامركزية، وكذا إعداد النصوص القانونية والتنظيمية، مع تحويل المصالح اللامركزية اختصاص تنفيذ السياسات العمومية وإنجاز المشاريع والبرامج، وكذا تقديم المساعدة والدعم التقني للجماعات الترابية؛ مع تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية من خلال إحداث إدارات جهوية مشتركة وقوية تكون قادرة على إنجاز المشاريع الجهوية التي تستوجب تدخل عدة مصالح وزارية متواجدة على المستوى الترابي بما يحقق وحدة تدخل الدولة على المستوى الجهوي⁵⁸⁷.

⁵⁸⁷ - جواب الدكتور سعد الدين العثماني، رئيس الكومة، على السؤال المحوري الثاني المتعلق باستراتيجية الحكومة في مجال تنزيل وتقوية اللاتركيز الإداري لمواكبة الجهوية المتقدمة، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، مجلس المستشارين، الثلاثاء 14 نونبر 2017،

