



مركز تكامل للدراسات و الأبحاث  
TAMARA, Centre for Interdisciplinary Research and Studies

# الديمقراطية المحلية وآفاق التنمية الترايية بالمغرب -دراسات متكاملة -

تنسيق

عبد المنعم لزعر

ادريس جردان

طبع هذا الكتاب بدعم من  
مؤسسة هانس زايدل

 Hans  
Seidel  
Stiftung



مركز تكامل للدراسات و الأبحاث  
TACAMUL Centre for Interdisciplinary Research and Studies

# الديمقراطية المحلية وآفاق التنمية الترابية بالمغرب

تنسيق

ادريس جردان

عبد المنعم لزعر

طبع هذا الكتاب بدعم من مؤسسة

هانس زايدل



Hanns  
Seidel  
Stiftung

# الديمقراطية المحلية وآفاق الهندسة الترابية بالمغرب

تنسيق

ادريس جردان  
عبد المنعم لزعر

2020

الايداع القانوني:

Dépôt Légal : 2020MO4657

ردمك:

ISBN : 978-9920-611-17-6

منشورات مركز تكامل  
للدراسات والأبحاث

مطبعة: قرطبة، أكادير

الهاتف: 05 28 23 88 55

البريد الإلكتروني: kortoba.lib@gmail.com

© جميع الحقوق محفوظة

## أعضاء اللجنة العلمية

د. أحمد مفيد  
د. نجاة العماري  
د. إبراهيم أولتيت  
د. حنان بنقاسم  
د. عبد الإله سطي

د. عبد الرحيم العلام  
د. حميد النهري  
د. عبد الرحمان الصديقي  
د. عبد السلام لزرق  
د. صديق عبد النور  
د. ليلى الرطيمات

## المراجعة اللغوية

الدكتور أبو بكر الكنزي



## محتويات الكتاب:

- 7..... تقديم
- تطور التنظيم القانوني للمشاركة والتشاور من أجل تنمية بشرية مستدامة للجماعات الترابية  
بالمغرب.....
- 11 ..... ادريس جردان
- بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية  
(دراسة في التجربة المغربية).....
- 55 ..... ابراهيم أولتيت
- البعد الدستوري لصدارة الجهة في الهندسة الترابية: حيوية المبدأ والارتباكات المرتبطة به .....
- 77 ..... عبد الواحد الخمال
- مبدأ التدبير الحر على ضوء الجهوية المتقدمة دراسة مقارنة.....
- 91 ..... حميد أبولاس
- ولاية الجهات والعمال وصلاحيات التنسيق في ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.....
- 107 ..... محمد الزاهي
- تدبير التنمية الترابية وسؤال الديمقراطية: الفرص والمخاطر.....
- 125 ..... عبد الرفيع زعنون
- رجال السلطة ومسألة الديمقراطية المحلية المجالس الترابية الجماعية نموذجاً.....
- 147 ..... محمد عمري
- دور لوحة القيادة في تجويد التدبير الترابي.....
- 175 ..... هشام الحسنة
- المُرَاقِبَةُ الإِدَارِيَّةُ عَلَى إِبْرَامِ الصَّفَقَاتِ الْعُمُومِيَّةِ لِلجِهَاتِ وَمَبْدَأُ التَّدْبِيرِ الحُرِّ.....
- 195 ..... أسويق نورالدين
- الفيدرالية الألمانية كحل لإشكالية الحكم الذاتي الموسع.....
- 217 ..... القستلي عبد الوهاب

- اهتمامات المجالس الجماعية ومخرجات التصويت على ضوء محاضر الدورات: حالة جماعتي  
عين عتيق وعين العودة (عمالة الصخيرات-تمارة).....
- إدريس بنعبد المالك /عبد العزيز عبد الصادق /عبد الإله جلول ..... 239
- الأعيان المحليين وسؤال الديمقراطية الحزبية: بحث حول أنماط بناء المشروع الانتخابية  
المحلية بالمغرب!.....
- عبد الرحيم خالص ..... 265
- هل ساهم دستور 2011 في صناعة النخب الإدارية على المستوى الجهوي؟.....
- أشرف الطربيق ..... 277
- دور الغرف المهنية من خلال الجهوية المتقدمة في بلورة النموذج التنموي البديل بالمغرب .....  
عبد الرحمان الصديقي ..... 295
- الفاعل المدني والديموقراطية المحلية .....  
أسماء شطبي ..... 309
- آليات تفعيل مقارنة النوع في التدبير الجماعاتي بين النص القانوني والمعطى الواقعي .....  
حنان النحاس ..... 337
- الإعلام الجهوي ورهانات الديمقراطية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة.....  
يونس قبيشي ..... 349
- أي تأثير للوسائط المعلوماتية في الديمقراطية المحلية .....  
فاتن شهبون ..... 359

## تقديم

تضاعف الاهتمام بالسياسة الجهوية منذ أواسط القرن العشرين، كحقل جديد لتجارب إنسانية تروم تقديم الأفضل وإبداع الحلول من أجل تجاوز سلبيات المركزية وإعطاء نفس جديد لاشتغال الأنظمة السياسية الحديثة بما يمكنها من تحديث البنيات السياسية والإدارية وتطوير وظائف الوسائط التراتبية حتى تستوعب المشكلات القديمة – المتجددة من قبيل: المشاركة السياسية المباشرة وغير المباشرة، استحضار البعد الثقافي والاجتماعي والاقتصادي والبيئي في برامج التنمية الترابية، إضافة إلى تزايد الحضور المكثف للمجالات الترابية المتوسطة الحجم في نسق التنافسية والتعاون الدولي.

تعد الديمقراطية المحلية واللامركزية والجهوية ، في المغرب على غرار كثير من الدول، مواضيع مهمة حظيت بعناية واسعة من لذن السلطات الرسمية والممارسين الترابيين، كما شكلت موضوع بحث ودراسة كبيرين من طرف الباحثين من تخصصات مختلفة ومن وجهات نظر متباينة، تارة من أجل دراسة الأسس التاريخية ومدى تطورها مبتغية رصد مستويات تقدم المغرب نحو نادي الدول الديمقراطية التي تمتلك أدوات الاشتغال الديمقراطي وطنيا ومحليا، وتارة أخرى مهتمة بالوقوف على ملامح تطور النصوص المنظمة بدءا بدستور 2011 والقوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية. وبعد كل فترة من الممارسة يساهم الباحث من مختلف الزوايا والتخصصات في تقديم قراءات مختلفة لما جرى واستشراف القادم.

في هذا الإطار عمل مركز تكامل للدراسات والأبحاث طيلة سنتين متتاليتين على تنظيم ندوتين إحداهما حول الجهوية ، وندوة أخرى حول الديمقراطية المحلية والتنمية الترابية. كانت تلك فرصة لباحثين من مختلف المشارب لطرح أفكار مهمة حول الحصيلة من منظور البحث العلمي الموضوعي ووفق مقاربات متكاملة يتداخل فيها الدستوري بالإداري والاقتصادي والاجتماعي والتدبيري..

من خلال دستور 2011، حسم الدستور المغربي في الاقتراع المباشر والأمر بالصرف و ضمان التمثيلية النسائية و شكل توزيع الاختصاصات و الموارد و السلطة التنظيمية... وترك التفاصيل من اختصاص قانون تنظيمي هذه المرة، تأخر صدوره إلى غاية صيف 2015، نظر فيه القاضي الدستوري وكانت فرصة لتكريس وتوضيح كثير من المبادئ الدستورية ( التدبير الحر،

التفريع، التعاضد...)، لكن ذلك زاد من تراكم الغموض المعياري، لاسيما أن القانون التنظيمي 111-14 (و القانونين التنظيميين 14-112 و 14-113)، أحال بكثير من الغلو إلى القوانين العادية المكملة ( الممتلكات و الموظفين) و على النصوص التنظيمية ( مراسيم و قرارات). كل ذلك جعل النص القانوني الأساسي شاردا و تائها ينتظر 30 شهرا (هي المدة القصوى التي حددتها القوانين التنظيمية من اجل استيفاء شروط تنزيل النصوص التنظيمية المكملة)، وتولت الدوريات الوزارية مهمة ملء الفراغات. ذلك ما يطرح بإلحاح مشكلة الزمن في التدبير الإداري و السياسي ومكانته في التشريع ودلالته في التنفيذ من جهة، كما يعيد طرح جدوى الأمن القانوني في هذا المجال.

إن عدم الرضى عن وتيرة الجهوية و إيقاع الجهات بالمغرب قد أكد عليه جلالة الملك في الرسالة الموجهة للمنتدى البرلماني الثاني للجهات في 16 نوفمبر 2017 عندما ذكر بأن " الآليات القانونية اللازمة لتفعيل الجهوية المتقدمة قد تم اعتمادها في مجملها، و أن المنتخبين بمختلف الجماعات الترابية لم يتوانوا في العمل على تكريس مسلسل الجهوية المتقدمة على أرض الواقع، كما أعلنت عنه المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية بأكادير سنة 2020.

فلو تم تسطير الأهداف وتحديد المبادئ و القواعد بوضوح واضطلع الفاعلون بمهامهم، فإن المرحلة المقبلة ستكون حتما هي بلوغ السرعة القصوى من أجل التجسيد الفعلي و الناجع لهذا " التحول التاريخي"، وفي هذا السياق يعمل الباحث العلمي على تقديم قراءته للوضع وتحليله للصورة.

لكن اللامركزية والجهوية والانتخابات المحلية وحدها ليست هي الديمقراطية المحلية، لن تكون سوى اجتهادا لبلوغ الجزء المهم من الديمقراطية المحلية، فمهما تقدمت القوانين فإن المدى تحكمه " العقلية الديمقراطية ". وبالمقابل فالتنمية المحلية لا تختزل الديمقراطية المحلية، وإن كان مهما فهو الذي يعطي القيمة و اللون و الطعم .

" الدولة الديمقراطية تتكلم قليلا عن السياسة، لكنها تمارسها كثيرا، أما عندنا فالحاصل هو العكس...". هكذا قال المفكر المغربي عبد الله العروي في حديثه عن السياسة في المغرب وفي مناخ تحكمه الأمية.

إن الحديث عن الديمقراطية المحلية بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال اللامركزية و التنمية المحلية، بعد فترة من التجارب و القوانين و الممارسات، يجب أن ينتقل نحو الممارسة و

التفعيل. وفي هذا الإطار يلزمنا طرح السؤال الجوهرى الثالث وهو ما العمل فى مجال تفعيل وتجويد الديمقراطية محليا ؟

سؤال يفترض طرحه فى التجربة المغربية على غرار باقى دول العالم، هل يمكن الحديث عن ديمقراطية محلية بمعزل عما تعيشه الديمقراطية على المستوى الوطنى بل و المستوى العام؟ و هل يمكن فصل الديمقراطية عن التنمية؟ سؤال قديم تم طرحه واختلف حوله المؤيدون و المعارضون لاسيما فى الدول المتخلفة ولازال السؤال يطرح وسيظل كذلك مستقبلا. قد يتغير المصطلح " الديمقراطية التمثيلية" الديمقراطية التشاركية" " ديمقراطية القرب" لكن فى كل الأحوال الديمقراطية باقية وحاضرة وكذلك ومثال تبقى التنمية مطلوبة و حاضرة سواء سميت " تنمية اقتصادية ، تنمية سياسية، تنمية اجتماعية، تنمية ثقافية " ، أو تنمية إنسانية وبشرية " أو " تنمية مستدامة " .. " تنمية وطنية، محلية أو جهوية" ..

الديمقراطية المحلية بدون فعل ملموس وتنمية نصيب الفرد من الثروة وعدالة توزيعية و مجالية، يبقى كلاما عن الديمقراطية وبيتعد شيئا فشيئا عن روح الديمقراطية وإن كان يحافظ ويعزز شكلها. فالديمقراطية المحلية توافق على الشكل وقبول بالانتخابات لكن كذلك توافق على المضمون كذلك. وهذا بالضبط سر ابداع الديمقراطية التشاركية، فهل كانت كل أطرافها فى مستوى مناسب من النضج لنتحدث عن نجاح أو فشل كل مظاهرها أو جزء منها؟

إن هذا الكتاب الذى نضعه بين يدي القارئ المتخصص وغير المتخصص، هو ثمرة جهد فى جمع وقراءة وتنسيق ما كتبه الباحثون بتخصصات متباينة لكنها متكاملة، حول دستور 2011 والقيمة الفعلية للمبادئ الكبرى ذات الصلة بالجماعات الترابية واللامركزية والجهوي من قبيل التدبير الحر والديمقراطية التشاركية ، منهجية تدبير التداخل بين المركزى والجهوي على ضوء بعض التجارب كالتجربة لإسبانية والفرنسية والألمانية، النخبة المحلية وسؤال النشأة والفعالية ، ومكانة الانتخابات المحلية فى سياق ديمقراطية محلية غير مكتملة، تثير بعض الدراسات أدوار الفاعلين فى تطور مستوى اللامركزية والجهوية والديمقراطية المحلية، ما هو دور و مستوى مشاركة الفاعلين: الوقوف عند مساهمة الفاعل المدنى فى التنمية الترابية ودمقرطة الفعل العمومي الترابي، والفاعل السياسي من خلال مستوى النخب وكذا أدوار الفاعل الإداري لاسيما الولاية والعمال والمصالح اللامركزية فى إعادة تشكيل صورة جديدة تمزج بين التكامل والتداخل

والتفاوض والصراع خصوصا في أفق تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري الواسع. أما على مستوى  
الفعالية، ساهمت المشاركات العلمية في الوقوف عند القيمة المضافة للتقنيات الجديدة في مجال  
الحكامة الترابية من مدخل الفعالية التدييرية، فالمواطن أصبح ملحاحا في المطالبة بصورة جدية  
وحديثة للخدمة العمومية الترابية سمها الفعالة والجودة، في مجال الصفقات العمومية  
والتعاطي مع المال العام، وكذلك في مجال التسيير والإدارى وفق مؤشرات علمية ومضبوطة  
ولوحات قيادة ترابية، كل ذلك من أجل تطوير مناخ جيد للمعاملات الإدارية، بل والاقتصادية من  
خلال تعبئة كل عناصر تجويد مناخ الاستثمار محليا عبر تشجيعه ومراجعة أدوار المؤسسات  
الاقتصادية الترابية كالغرف المهنية مثلا.

فهذا الكتاب يشكل مساهمة مهمة في التحليل والتوثيق للتجربة المغربية في مجال  
اللامركزية والجهوية والديمقراطية المحلية، محكومة بلحظة معينة سمها الأساسية بداية  
الممارسة عمليا للنموذج المغربي للتنظيم الترابي اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة، كما  
حسم في ذلك الدستور المغربي. وعليه يشكل مرجعا بالنسبة للباحثين والممارسين كذلك، كما  
يقدم للقارئ الأجنبي المولع بالدراسة المقارنة فرصة الاطلاع على التجربة المغربية.

# تطور التنظيم القانوني للمشاركة والتشاور من أجل تنمية بشرية مستدامة للجماعات الترابية بالمغرب.

د. ادريس جردان

أستاذ باحث بكلية الحقوق بطنججة

تذهب الكثير من النداءات العالمية<sup>1</sup> اليومرسمية كانت أو مدنية، إلى إعادة الاعتبار للعنصر البشري وما يختزنه كل مجتمع محلي من رأسمال مادي ولأمادي، من طاقات وخبرات ومهارات ولكن كذلك كطاقات لا تنضب وكمبادرات أكثر فهما لمجالها الترابي. كل ذلك يجعل الانسان والمواطن وطنيا ومحليا محور التنمية، وهذا يقتضي إعادة طرح مضمون جديد للامركزية ومساءلة مغزى التجديد في النصوص القانونية.

إن كل من يرصد مسار تطور اللامركزية بالمغرب يمكنه أن يلاحظ أن ذلك كان مرتبطا بمصير الجماعات المحلية وهذه الأخيرة تطورها كان من خلال حجم الاختصاصات بالأساس، وبالنقاش المستمر حول وعاء الوصاية وتقنياتها. وهذا الشكل حولت اللامركزية الاختصاصات من

---

<sup>1</sup> في 18 يونيو 2018 كتب رئيس البنك الدولي Jim Yong Kim in Foreign affairs ان التسارع الاقتصادي اليوم دفع الكثير من الحكومات وطنيا ومحليا إلى الاستثمار أكثر في الرأسمال المادي : قناطر كبرى شوارع مطارات وكثير من البنيات التحتية العملاقة ومقابل ذلك لا يحظى الاستثمار في الرأسمال البشري : القيمة الإجمالية للصحة والتعليم الكفايات المعرفية تجارب خبرات وعادات الساكنة وفي نظره يعد ذلك خطأ كبيرا لان إهمال الكفاءات والقدرات البشرية يمكن أن يخفض وتيرة التنافسية للدول خاصة في عالم يعرف تحولات متسارعة أي يتطلب حاجيات متطورة من القدرات البشرية.

الميثاق الأفريقي حول مبادئ وقيم اللامركزية والحكامة المحلية والتنمية المحلية (Malabo 2014) يؤكد في فصله السابع على أهمية تعبئة الموارد والفعالية في الأداء عبر تقوية القدرات البشرية وحسن استثمار الموارد البشرية ، مجموع أجندات عالمية تم تبنيها منذ شتنبر 2015 ( أهداف التنمية المستدامة ، أجندة المناخ، أجندة التمويل كلها تركز على تعبئة الكفاءات المتواجدة في المجتمعات .

رؤية 2063 للاتحاد الإفريقي "إفريقيا التي نريد" فقرة تهم الرأسمال البشري لإفريقيا سواء الذي يهم الفئات الصغرى كالأطفال والتعليم الأساسي أو الكبار ويخص التعليم العالي مع التركيز على الجودة والابتكار والتكنولوجيات الحديثة والمساواة بين الرجال والنساء

قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة 20 دجنبر 2019 رقم 235/72 حول تنمية الموارد البشرية ... توصيات ودراسات عديدة تركز على مفهوم التمدن والتحضر بالنسبة للمستوطنات البشرية وضروة الالتزام بشروط العيش الجيد وتقليص الفجوات المجالية وأوجه الإقصاء المجالي والاجتماعي الذي يعتبر احد أهم أسباب تدهور البيئة وتدميرها مع ما يرافق ذلك من فقر ومجاعة وهجرة .

الدولة للجماعات، لكن لم تحول المسؤوليات تجاه المواطنين والمجتمع المدني. فقد بقي هؤلاء سلبيين<sup>1</sup> وغير معنيين إلا بالتنفيذ أو الانتقاد تجاه كل من يملك جزء من المسؤولية<sup>2</sup> (الرؤساء والمستشارين والمعارضة والسلطة المحلية ووزارة المالية...).

ومؤخرا يتم الحديث عن التنمية التشاركية والديمقراطية التشاركية وغير ذلك مما يوحي بالافتناع بأهمية ودلالة إدماج المواطن والمجتمع المدني في اختيار القرارات والمشاريع بل والقوانين. كما أن التنمية المحلية بمفهومها الحديث تأخذ بعين الاعتبار ما راكمته التجارب من إيجابيات ناجحة: المشاركة، مقارنة النوع، التشخيص التشاركي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، تديبر المشاريع.

لكن في ظل بيروقراطية مفرطة وسيئة وديمقراطية تمثيلية غير مكتملة ومهزوزة وديمقراطية تشاركية جنينية وغير مؤهلة، ماذا نريد فعلا من المشاركة؟ وكيف تعامل المغرب من خلال ترسانته القانونية مع هذا المعطى وما مدى تجاوبه معها؟ وما هي التطورات التي ستحملها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؟ وما هي المخاطر المحيطة بذلك في ظل الخصوصيات المغربية؟

### أولا- المشاركة والمقاربة التشاركية، المفهوم والدلالة:

يتم التمييز بين المشاركة في صناعة وإعداد مشاريع التنمية الترابية أو المشاركة في اتخاذ القرارات داخل الجماعات الترابية كمراكز لسلطة التقرير والحسم بين الخيارات ومقارنة الحجج المتصارعة والمصالح المتضاربة، كما يتم التمييز بين المشاركة في برامج ومخططات التنمية التي يكون مجالها هو جماعة ترابية وبين برامج التنمية الترابية التي يكون صاحبها وحاملها هو جماعة ترابية كمستوى من التقطيع الترابي وإدارة تتخذ القرارات وتضع البرامج والمخططات.

---

<sup>1</sup> إيجابية المواطن لا تقتضي منه القيام بأفعال فقط بل ألا يكون عائقا من خلال سلوكاته المشينة أنظر أطروحتنا " دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية" 2002

<sup>2</sup> " إذا كان إنتاج الجماعات المحلية يهدف إلى لامركزية البنيات من أجل إشراك السكان من القاعدة، فإن المجهود الأكبر هو في تحقيق ثقافة لامركزية أي لامركزية العقلية من خلال إحياء مبادئ وأفكار إيجابية تراكمت في الموروث المحلي. Voir Pual Laurbin « l'Etat contre la commune » La pensée universelle 1973

## أ- لماذا المشاركة؟

هناك عدة اعتبارات وأبعاد للمشاركة في إطار اللامركزية والتنمية الترابية، نوجز أهمها فيما يلي:

- ارتباط اللامركزية والديمقراطية المحلية بإشراك السكان وتوزيع المسؤوليات.
- ارتباط التنمية الترابية بالتنمية من القاعدة وبالاستناد على الحاجيات وإبراز القضايا المحلية في مقابل القضايا الوطنية والدولية.
- فعالية وبقظة المحلي تترهن بمشاريع تنموية تقدمها الجماعات المحلية معلومة أهدافها ومتفاوض بشأن مواردها المناسبة وأولوياتها.
- اللامركزية والتنمية الترابية يجب أن تنتقل من مجرد تاريخ وإدارات ومنتخبين إلى شأن حقوقي ومواطني، شأن محلي مقتنع به، يهتم قضاياهم اليومية والاستراتيجية.
- التنمية الترابية تقوم على التعاون الدولي في زمن العولمة وهو ما يتطلب التشبيك وفعالية المجتمع المدني ومواطنة البدائل.
- أهداف التنمية هي تفاوض حول الخيارات السياسية والاجتماعية للجماعة، وهو حق مشروع، ولأن الصراع والخلاف حول توزيع الموارد والمنافع وحول تحديد المنفعة العامة موجود وسيستمر وتديبره يكون بالديمقراطية، فإن هذه الأخيرة ليست سلطة الكلمة الأخيرة ولا سلطة الأغلبية (دكتاتورية الأغلبية) في وقتنا الحاضر.<sup>1</sup>
- الانتقال من المشاركة من أجل شرعنة تدخلات المركز أو الإدارة إلى الافتتاح بفعالية وأفضلية القرار والمشروع المشارك فيه.

## ب- ما هي المشاركة:

يتطلب صناعة السياسات والبرامج والقرارات عموما انخراط السكان في تحقيق التنمية المحلية وبلورة برامج التنمية عبر بنيات وآليات مشاركة مواطنة، تكون مكاملة للبنيات والآليات

<sup>1</sup> محمد الاشهب "الفلسفة والسياسة عند هابرماس : جدل الحداثة والمشروعية والتواصل في فضاء الديمقراطية" -

التمثيلية التي تفرزها صناديق الاقتراع<sup>1</sup>. وهكذا فمسؤولية الحسم في الخيارات وتحقيق الرؤية بشكل شرعي لاتتحملها المؤسسات الداخلية صاحبة السلطة الرسمية واحتكار الإكراه فقط، بل كذلك المؤسسات الخارجية التي يجب إدماجها وانخراطها في المسؤولية عن الخيارات. وعلى خلاف المتداول فإن التدبير التشاركي أو الإشرافي للسكان في معالجة الشؤون المحلية، لا يجب أن يرتبط بالمناطق الفقيرة أو المهمشة أو المعزولة. ولا يعني فقط انخراطمجمع الفاعلين العموميين المحليين (الجماعات المحلية، الإدارات العمومية، المؤسساتالعمومية، الجامعات، القطاع الخاص) ولكن أيضا، وعلى وجه الخصوص، السكان والمجتمع المدني إما عن طريق جمعيات ووداديات الأحياء أو أشكال أخرى من القنوات وفي هذا الإطار تكتسي مشاركة الجمعيات في التدبيرالجماعي وفي صياغة الاستراتيجية التنموية المحلية أهمية بالغة وحيوية اعتبارالاحتكاكها المباشر بالمواطنين، هذا الاحتكاك الذي يمكنها من حمل قاعدة واسعة منالأراء ووجهات النظر ومن المعلومات والمعارف تعكس الانتظارات الفعلية للسكان، علاوة على أنها تشكل فضاءات للنقاش الموسع المتبادل مع المواطنين حول كل الأسئلة المطروحة.

فالمواطن ليس هدفا ينتظر القرارات والمشاريع<sup>2</sup>، بل هو شريك وفاعل بشكل أو بآخر في مسلسل وضع المشاريع، وفي نوع من التنمية الذاتية، وفي منهجية جديدة لتنمية وتثمين الموارد والكفاءات من خلال إعطائها القدرة على تحديد الحاجيات وتدبير الأنشطة من أجل تنمية مستدامة، تنبني على الاعتراف بقدرة المجتمع المدني خاصة الجمعيات كفاعلين معبئين من أجل: التغيير الاجتماعي للقيم والموارد والبنىات والوظائف وكذا اعتمادهم كشركاء، كما يركز على الاحترام المتبادل للأدوار والوظائف وتقدير متبادل للقدرات، وتم اعتمادها كمنهجية في سياسة التنمية وطنيا ومحليا، حضريا وقرويا أو على مستوى قطاعات أو خدمات معينة (الماء- الكهرباء- محو الأمية- الصحة والنظافة- المعاقين- الزراعة).

---

<sup>1</sup> بسبب العزوف عن الانتخابات وضعف المشاركة السياسية والاهتمام بالمؤسسات المنتخبة سارع البعض لإعلان أزمة الديمقراطية التمثيلية وبدا الحديث عن الديمقراطية التشاركية، لكن المشكل المطروح هل هي مكملة للديمقراطية التمثيلية أم منافسة لها ومن صاحب الشرعية في حسم الترددات والقرارات النهائية والملزمة

<sup>2</sup> (لا تعطوه سمكه بل علموه كيف يصطاد ودعوه يصطاد معكم ليتعلم الصيد ) كما يقول المثل الصيني و" ما تفعلوه لصالحك لكن بدوني تفعلونه في الحقيقة ضدي"

## ثانيا- أي دور للمشاركة في تدير المشاريع التنموية المحلية:

إن المشاركة في تصور وبلورة وإنجاز البرامج والمشاريع المحلية وسيلة من وسائل ضمان إنتاج مشاريع مستدامة في أفق الرقي الاجتماعي والاقتصادي. لأن المشاريع القائمة على التشارك من المفروض أن تعكس أولويات ومصالح المجتمع المحلي وتدمج في حسابها مختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتاريخية والبيئية الملائمة، كما أنها ترفع من قدرة مختلف الأطراف المشاركة على العمل في إطار الجماعة واتخاذ القرارات المناسبة الخاصة بالمشاريع المنتجة للشغل والموفرة للدخل والمنتجة للثروات المضافة<sup>1</sup>، فالمشاركة هنا تعطي للمشروع وجهها ومضمونها سياسيا وليس تقنيا فقط. كما أنها تحرك لدى الآخر جانب المبادرة الإيجابي من خلال طرح الأسئلة الثلاث: من هم؟ ماذا لديهم؟ ماذا عليهم فعله؟ ماذا سينقلون للأجيال القادمة؟<sup>2</sup>

### أ- مستويات المشاركة:

منذ نهاية الخمسينات تحدث الكثيرون عن التنمية من الأسفل وإشراك الساكنة، هذه الأخيرة خضعت لتطورات، فكلما كانت المشاركة فعلية كلما كانت فرص نجاح التنمية المحلية كبيرة، وفي نفس السياق اقتنعت المنظمات الدولية والممولين العالميين بضرورة اعتماد المشاركة والشراكة كأشكال ذات مضمون نفعي وشكل شرعي، ثم عكس ذلك تحاول الحكومات اعتماده بمضمون شرعي وتبريري وشكل نفعي، وهو بالأساس إشكالية الحكامة كما هي اليوم. وللمشاركة تجليات وظاهر أهمها:

-المشاركة السلبية (الخضوعية): لا ترقى فعلا لمستوى المشاركة، ويقتصر دور الساكنة على استهلاك المنتج المقدم إليها (المساعدة الغذائية مثلا، أو محاربة الجفاف)، وهو شيء غير كاف فكلما يقول غاندي " ما تفعلونه لي لكن بدوني تفعلونه ضدي " .

-المشاركة المادية: غالبا ما تكون في المشاركة المباشرة حيث تكون الساكنة هي بمثابة وسيلة أو آلية، ودور الساكنة في اطار هذه المشاركة هو تنفيذ المشاريع المقدمة إليها والتي تعنيها، فالساكنة تتولى تقديم أدوات التنفيذ (في بناء السواقي والبنيات التحتية التضامنية).

<sup>1</sup> Rapport de FAO 1992

<sup>2</sup> Voir Malika Hattab Christmann « Economie solidaire : facteur de développement local durable ? in « le développement local et l'économie solidaire à l'épreuve de la mondialisation » p 186

-المشاركة التشاورية: في هذا النوع تشكل الساكنة نقطة البداية للمشروع، فالساكنة هي مصدر المعلومات والحاجيات، هذه الأخيرة، يتم جمعها بشكل خام، بينما تتكلف جهة أخرى بتحليل المعطيات وبناء المشاريع .

-المشاركة التقريرية: يتميز هذا النوع بحضور الساكنة طيلة مسلسل المشروع، وكذا تحديد الحاجيات وتحليلها ووضع المشروع والتقرير والتخطيط والتنفيذ ثم التقييم. وقد يوجد دور لطرف خارجي لكنه غير مؤثر. هذا المستوى بعيد المنال حالياً لأنه يتطلب إعادة تعريف مفهوم السلطة ونقلها إلى خارج المؤسسات الرسمية للدولة، وهو ما تعتبره الدول مجازفة.

-المشاركة التحسيسية: هي آلية لدعم المشاريع التنموية محلياً وذلك عبر مسارين في اتخاذ القرار أو صناعة السياسة العمومية أو الفعل العمومي: صناعة الفكرة، صناعة الدعم، الحفاظ على استمرارية الدعم، تطوير القيم/الحفاظ على القيم، اعتبار التحسيس عينه "مشروع" بنفسه ولنفسه لاسيما عند ملاحظة: قصور التنفيذ، ضعف الفاعلية والفاعلين، أو سلبية الفاعلين.

#### ب-مكامن القوة والضعف في المشاركة:

أثناء التطبيق العملي تبرز الجوانب الإيجابية والسلبية للمشاركة أهمها :

- الجوانب الإيجابية: منها تقوية وعي الفاعلين المعنيين بالعملية دون استثناء، دعموتقوية المعرفة والمهارة بالنسبة للمشاركين، تقويتها من خلال تحريكها وتعبئتها واثميتها، العمليات المقررة تعبر غالباً عن الحاجيات الحقيقية أو المعبر عنها وتسمح بإدماج المشاركين في مسلسل المشروع، تشجع تعبير المجموعات أو الفئات المستضعفة عن حاجياتها الخاصة أو النوعية (النساء القرويات مثلاً الأقليات، المراهقون...)، تسمح بالاختيار بين الوسائل والمنهجيات المناسبة حسب الظرفية والفئة المستهدفة بشكل يسمح بيداغوجياً بإيصال الفكرة والمشروع، تستلزم معرفة جيدة بمناطق التدخل قبل إطلاق المبادرات مما يجعلها متوافقة شكلاً ومضموناً وكذا استشراف الإشكاليات والحلول، تتضمن قيماً جديدة: التعاون عوض التنافر والحوار عوض الخصام واستهداف الفائدة المشتركة براغماتياً. وتمكن من استدراك الأخطاء أو التذكير بالقيم التاريخية والمجتمعية المشتركة أي ما يوحدنا أكثر مما يفرقنا.

إن المشاركة اليوم في نظرنا بمثابة لحظة التفاوض والحوار، لا من أجل الوصول إلى الإجماع ونبد الاختلافات<sup>1</sup>، بل نقطة البداية لحوار مبني على إبراز وتعريف الاختلافات وليس إلغائها، في مجتمع يصعب إيجاد حلول واضحة ودقيقة ونهائية، إنه نوع من التقييم والتقويم المستمر<sup>1</sup> على قاعدة الثقة والحوار. ومن المؤكد أنها ستصل إلى صياغة عناصر التدخل الملائمة والفعالة التي تخدم مصلحة الجماعة بغض النظر عن التمييز بين السياسي والتقني.

- الجوانب السلبية:منها أن اعتماد التشاركية ينتج مسلسلا طويلا، يجعله يعطي الانطباع بعدم جدواه (كلام كثير وتجمعات دون نتائج ملموسة أولية وبسرعة)، المشاركة الحقيقية تتطلب موارد بشرية كثيرة ومكونة ومستعدة للتضحية. فالمقاربة التشاركية تتطلب فاعلين على مستوى من التكوين في التواصل والتنشيط لتحقيق الأهداف دون الخروج عنها، إضافة إلى أن الساكنة لا تكون حاضرة في جميع مراحل المشروع نظرا لطولها أو استصغاره، التعبير عن المطالب ليس الحقيقية غالبا بل تطفى مطالب الأقوياء (سبب قوتها ليس الحجة المشروعة بل بالتنظيم، بالمال أو بالنفوذ؟)، بعض التقنيات والمناهج معقدة خاصة أمام فئات أمية، أو لم يتم تحسيسها وتدريبها على المنهجية التي ستستعمل في التأطير للمشاركة، التشاركية قد تصطدم بعقليات متحجرة أو ذاتية مما يتطلب مجهودات مكلفة إضافية للاستمالة، الاختيار القبلي لمنطق التدخل ليس بالأمر السهل رغم كونه ضروري، وعموما فمن المخاطر أنه قد ينطبق على المشاركة قاعدة "ما يجعل منها لا شيء هو أن الكل يريد منها كل شيء".

تطرح صعوبة اجتماع أو الحفاظ على شروط النجاح للمشاركة (تحفيز مستمر للفاعلين، استعداد دائم وانفتاح، مبادرات ومقترحات فعالة وغير عقيمة، عامل الزمن، المكان ثم التمويل)، فسلوك المنشطين والمنهجية المعتمدة قد لا تلقى دائما التجاوب المناسب من طرف الساكنة: فالسؤال المتكرر: ما الحل؟ وماذا بعد؟ ثم أحيانا غلبة النتيجة القبلية (أحكام مسبقة) على المنهجية الموصلة للنتيجة الفعالة قد تجهض كل الأحلام.

إن يقظة المحلي<sup>2</sup> بأبعاده: الاقتصاد الاجتماعي والتضامني والتنمية المحلية واللامركزية والمجتمع المدني المحلي...تزامنت مع تصاعد الاحتجاجات ومطالب الساكنة الملموسة وفي نفس

<sup>1</sup> محمد الأشهب "الفلسفة والسياسة عند هابرماس: جدلية الحدائة والمشروعية والتواصل في فضاء الديمقراطية" منشورات دفاتر سياسية 2006

<sup>2</sup> نأخذ المحلي هنا بمفهومه الثقافي والاجتماعي وعمقه التاريخي بالمغرب، ونوافق ما جاء به عبد اللطيف المودني من تحذيرات في الاستعمالات عبر مؤلفه "الديناميات المحلية وحكامة الدولة" 2013 ص 63

الوقت مع التشكيك في نظام الحكامة وسلامة المناخ مما جعله موبوءا بالتشكيك المتبادل وغياب الثقة.

كما أن التشخيص الذي وضعه تقرير الخمسينية (1997) بشكل علني، وقف على أخطاء "المركزية المفرطة" واحتكار السلطات العمومية لاسيما المركزية وملحقاتها لتوصيف "المنفعة العامة" و"القرار العمومي" و"السياسة العمومية" قطاعيا وترايبيا. وفي لحظة ما فطنت السلطات إلى أنها غير قادرة على حل هذه التراكمات لوحدها، خاصة مع أزمة المالية العمومية، فلجأت إلى نوع من "دمقرطة الأزمة" و"الإشراك في تدبير الندرة". ومن السلبيات المنتظرة أن يقع المجتمع المدني في نفس الخطأ فيتضخم لديه "الأنا الجمعوي" وهو الرغبة في احتكار مجال التدخل.

إن الكثير من الجمعيات تعاني مما يسمى "بالقانون الحديدي للأوليغرشية"<sup>1</sup> فعدد مهم منها يمكن اختزالها في عدد محدد من الأشخاص، وهذا مما يضاعف من السقوط في "الزبونية السوسيو- ثقافية"<sup>2</sup> أو التحول في ظل نظام منفتح إلى جماعات مصالح تسمع فيه الحجة القوية وليس بالضرورة الحجة الصادقة. فكما عانت علاقة النخب بالمجتمع والدولة من التنخيب والإصطناعي<sup>3</sup> في سياق الهرولة نحو سلطة التحكم، فإن علاقة المجتمع المدني والمواطن بالمجتمع والدولة قد يكون حلبة تجاذب بين الطبيعي والإصطناعي في ظل سياق يتحكم فيه الأعيان. إن من الصعوبات أحيانا أن يتم فصل الجمعوي عن السياسي أو تحييد السلطات العمومية عن الانتماء الحزبي، ليس قولاً بل فعلاً كذلك، مما يشكل تحدياً كبيراً ومخاطر الخلط بين الدعوي والعقائدي والسياسي الحزبي وبين الحكومي والمحلي تزداد كل يوم.

إن كل مشروع تنموي أو برنامج لتدخل يحتاج لمرجعية قيمية عند تحديد الأولويات، فإن المجتمع قد ينقسم على نفسه بين المدافعين عن القيم بشكل حداثي جداً ومحافظ جداً، مما يتطلب إنتاج ثقافة جديدة "كطريق ثالث" باعتماد الحوار والتوافق عوض الصراع.

---

<sup>1</sup> -هناك من حصر العراقيل في ثلاث مستويات: داخل التنظيم - داخل الجماعة - داخل المجتمع voir

H,M,Mathur « Développement participatif et administration » RFAP 1986 P 101

<sup>2</sup> Aziz Chaker « Développement local et participation communautaire » P205

<sup>3</sup> Olivier Tilleux « Contribution à l'étude des modes de fonctionnement des élites locales » Recherches sociologiques 2003

## ج- شروط المشاركة لضمان نجاح المشاريع المحلية للتنمية؟

حتى تتم عملية المشاركة بنجاح ينبغي توافر جملة من الشروط بعضها ذاتي والآخر موضوعي، وبين الشروط التقنية والمسטרية والأخرى، ملازمة للشروط السياسي والنفسي والقيمي. وعموما يمكن القول بأن الشروط التقنية الخاصة بالمشاركة موضوعية ولا جدال فيها، لكن نسبة نجاحها ظهر بأنها ترتبط أكثر بسياق إقليمي وشروط مؤسساتية تخص كل دولة ونظام سياسي يرغب في دخول نادي الديمقراطيات التشاركية.

### +الشروط الخاصة لنجاح المقاربة التشاركية.

من أهم هذه الشروط العلمية والموضوعية الملازمة للمشاركة في التنمية يمكن أن نذكر: استثمار المشاركة لإبراز أولويات الساكنة المعنية، ضمان ديمومة دعم الساكنة وحمايته أي تبنيه ورعايته عبر الترميم والصيانة الموازية والمرافقة، استثمار الاختصاصات والمهام المتباينة والمتعددة والمتكاملة الممنوحة لأناس التنمية وكذا مواردهم، اعتبار الخلاف في وجهات النظر بين الساكنة والإدارة مسألة طبيعية ومقبولة ولها حل أو يمكن إيجاد حل لها. ويجب التوفر على خريطة معلومات معمقة حول الساكنة، مع واجب الانتباه للقيم والممارسات المتواجدة محليا والسياقات المتباينة وعدم تجاهلها أو احتقارها، فهي المنطلق للتواصل والمرجعية القيمة للمشروع، كما يلزم الانتباه إلى وجود قيادات محلية (نبلاء أو أعيان) وتقدير دورهم في التحفيز والإقناع وعدم تجاهلهم، لاسيما في العالم القروي. وعموما يجب أن لا يتم اعتبار المشاركة مجرد واجب مسطري فقط أو التحايل عليه وكأنه قدر سميء.

### +الشروط العامة والمؤسسية وآليات التفعيل:

ساهم الحراك الاجتماعي الذي عاشه المغرب بداية سنة 2011، في تسريع وتيرة الانتقال الديمقراطي الذي تم تدشينه بالتناوب التوافقي أواخر التسعينات. فجاء دستور يوليوز 2011 بدافعية مهمة من خلال توسيع إطار الديمقراطية التشاركية، والانفتاح على آليات حديثة تمكن المواطن من الحضور في عملية صنع القرار وإعداد السياسات والبرامج.

غير أن من الشروط الأساسية هو وجود إرادة سياسية، هذه الأخيرة يتم التعبير عنها في كثير من المناسبات، لكن عمليا هناك سلوكات تشوش على هذا المسعى وتربطه بالممارسات السيئة، في حين يجدر تعميم الممارسات الجيدة وبناء نموذج من الحكامة الرشيدة على أساس الثقة المتبادلة والجدية اللازمة سواء بالنسبة للسلطات العمومية أو المجتمع المدني. فالتراب ليس

مجرد مجال أو مجموعة مؤسسات بل هو إطار مفتوح من العلاقات والتفاعلات والخلافات والصراعات ساهمت العولمة والانفتاح الدولي في إعطائه بعدا عالميا، ويجدر بنا هنا بالأساس في إطار تنظيم التدخلات ونوظمة التدخلات أن يتم التمييز بين رغبة السلطات العمومية في فتح باب المشاركة والإنصات للعموم في مجال القرار الإداري العمومي وبين المشاركة في السياسات العمومية وداخل هذه الأخيرة نجد أماننا مستويين أحدهما استراتيجي يهتم السياسات العامة للدولة والثاني عملياتي يخص برامج التنمية المحلية.

### 1- ضرورة تفعيل إدماج المشاركة في القرار الإداري العمومي

لا يمكن أن ننكر أن قوانين كثيرة بالمغرب تتضمن عدة مقتضيات مرابطة بالسماح للعموم بالمشاركة في القرار العمومي الذي يخص مجالات شاملة أو متخصصة، وأن ذلك كان بالتدرج و عبر مراحل تحمل معنى تحفظ السلطات العمومية في البداية وقبول ذلك عن مضض حتى ولو كان ذلك نظريا فقط.

❖ البدايات الأولى.

✓ على المستوى العام:

بموجب دستور 1962 جاءت الدساتير الموالية لتخول للجماعات والمجالس حق المساهمة في تنظيم المواطنين وتمثيلهم إلى جانب الأحزاب والمنظمات النقابية، مع ما كان يفترض أن يترتب عنه من الإنصات للمواطنين عبر مجالسهم. وينص الدستور كذلك على التدبير الديمقراطي للمجالس المحلية، في إطار بناء الديمقراطية المحلية بشكلها الحديث وفي احترام لقرارات ممثلي السكان في انسجام مع ما يتطلبه الحق في المشاركة السياسية<sup>1</sup> من ضمانات مؤسسية وقانونية سيأتي بها الميثاق الجماعي<sup>2</sup> بالأساس، وليس العمالات والأقاليم وهي الخاضعة للعمال كمنفذين لقرارات المجلس<sup>3</sup> أو الجهات التي لم تظهر تجلياتها إلا في تعديل الدستور 1996 وقانون 47-96 لسنة 1997.

ومن تقنيات السماح للجمهور المحلي بالإطلاع على التسيير والمداولة بين ممثليه، جاءت قوانين الجماعات المحلية بقاعدة علنية الجلسات والمداولات، وإمكانية الإطلاع على المحاضر سواء

<sup>1</sup> المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 25 من العهد الدولي المتعلق بالحقوق السياسية والمدنية.

<sup>2</sup> الميثاق الجماعي 30 شتنبر 1976 والقانون 78-00 وتعديلات قانون 17-08.

<sup>3</sup> والمنظمة بموجب ظهير شتنبر 1963 والذي تم تعويضه بقانون 79-00 سنة 2002.

بمناسبة تعليقها في الأماكن الخاصة بذلك أو بشكل شخصي مع الحق في أخذ نسخ منها على النفقة الخاصة لطالها. مما جاء في قوانين الجماعات المحلية كذلك البطالان والقابلية للإبطال بالنسبة للقرارات الخارجة عن اختصاصات المجلس أو المتخذة خرقاً للقوانين أو مما يشتهه في وجود شخص يعنيه المقرر بشكل مباشر أو غير مباشر حسب ما يحدده القانون.

غير أن ذلك لم يثبت نجاعته عملياً، ولم يحظ بالاهتمام من طرف المواطنين، ولم نعثر على منازعات أمام القضاء الإداري تثبت الحرص على تفعيل هذه المقتضيات القانوني، عكس فرنسا<sup>1</sup>.

### ✓ على المستوى الخاص

- الإنصاف العمومي:

في مجال التوافق:

نجد في كثير من القوانين إدماج مبدأ انفتاح السلطات العمومية على العموم في مواضيع وقرارات معينة من خلال:

- البحث العمومي حول نزع الملكية والمنفعة العامة<sup>2</sup>، حيث يلزم القانون 81-7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت في الفصل الثامن بنشر المقرر القاضي بإعلان المنفعة العامة وتدابير الإشهار في الجريدة الرسمية وجريدتين مأذون لهما بنشر الإعلانات وتعليق النص بمكتب الجماعة المعنية بل واتخاذ جميع التدابير ووسائل الإشهار الملائمة.

- دراسة التأثير على البيئة<sup>3</sup>. حسب المادة 9 من القانون رقم 03-12 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة (12 ماي 2003) يكون محل بحث عمومي كل مشروع خاضع لدراسة التأثير على البيئة، ويهدف هذا البحث إلى تمكين السكان المعنيين من التعرف على الآثار المحتملة للمشروع على البيئة وإبداء ملاحظاتهم واقتراحاتهم في شأنه. تؤخذ هذه الملاحظات والاقتراحات بعين الاعتبار أثناء فحص دراسات التأثير على البيئة.. وتلزم المادة العاشرة الإدارة خلال فترة البحث العمومي اتخاذ

<sup>1</sup> أنظر بعض الاجتهادات في مؤلفنا حول " تأملات في الحكامة والتنمية الترابية" - مطبعة سبارتيل طنجة 2014

<sup>2</sup> قانون نزع الملكية والاحتلال المؤقت 6 ماي 1982

<sup>3</sup> قوانين البيئة لاسيما ظهور شريف 12 ماي 2003 بتنفيذ القانون رقم 03-12 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة ومرسوم 4 نونبر 2008 بتحديد كفاءات تنظيم وإجراء البحث العمومي المتعلق بالمشاريع الخاضعة لدراسات التأثير على البيئة.

كل الإجراءات اللازمة لتمكين العموم من الاطلاع على المعلومات والخلاصات الرئيسية لدراسة التأثير على البيئة، باستثناء المعلومات والمعطيات التي يمكن اعتبارها سرية..."<sup>1</sup>

- تنص المادة 38 من القانون رقم 11-03 (12 ماي 2003) المتعلق بحماية واستصلاح البيئة " تنشأ بنص تنظيمي كمناطق خاصة محمية بعد استشارة الجماعات المحلية والهيئات المعنية وبعد إجراء بحث عمومي، مناطق برية وبحرية من التراب الوطني التي تمثل بيئتها الطبيعية والبشرية أهمية خاصة تجب المحافظة عليها. وتتم المحافظة على هذه المناطق وحمايتها من كل تدخل أو نشاط من شأنه تغييرها أو التسبب في تدهورها...."

- البحث والإنصات في التصاميم وإعداد التراب والتعمير.<sup>2</sup> ففي القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير والمادة 25 تنص على إلزامية البحث العمومي فيما يتعلق بتصميم التهيئة وفيما يخص تخطيط حدود الطرق العامة. بموجب المادة 32. وتنص المادة 25 على أن البحث العمومي يهدف إلى إطلاع العموم على المشروع وتمكينه من إبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات عليه. وتوضح المادتين 23 و24 من المرسوم 14 أكتوبر 1993 لتطبيق القانون رقم 12-90. وبموجبها "يجب نشر الإعلان المذكور (البحث العمومي) مرتين تفصل بينهما ثمانية أيام في جريدتين يوميتين من الجرائد المأذون لها بتلقي الإعلانات القانونية، ويكون كذلك محل ملصقات بمقر الجماعة. ولرئيس مجلس الجماعة المعني بالأمر أن يستعمل بالإضافة إلى ذلك أية وسيلة من وسائل الإعلان الملائمة". وعن معالجة ومصير اقتراحات المجالس الجماعية وملاحظات العموم فهي غير واضحة، كما يتجلى من خلال ما ورد بالمادة 25 من المرسوم المشار إليه.

وبالنسبة للمرافق العمومية فلم يتم الإشارة إلى لجنة لتقييم المرافق العمومية من حيث الثمن والجودة، كما نجد في التجربة الفرنسية. وعلى المستوى العملي يلاحظ أن هذه التقنيات تحوم حول مبدأ الإشراف والمشاركة دون أن تجسدها بالأساس، فهي تشكل مناسبة للحصول على المعلومة، وإثارة الرأي العام وبداية التحضير للإحتجاج، أو القيام بمحاكمات رمزية لقرار أو مسؤول معين.

ففي كثير من المناسبات يكون الموضوع تقنيا وتحيط شكوك كبيرة حول صدقية المعطيات المنشورة فيكون البحث العمومي متوجها بالأساس نحو تبرير التدخل المحسوم سلفا أكثر من

<sup>1</sup> لم يصدر المرسوم التطبيقي إلا في 4 نونبر 2008 وحدد مدة البحث العمومي في 20 يوما ، والواقع العملي يثبت عدم الاهتمام بذلك.

<sup>2</sup> قانون التعمير رقم 12-90 .

استجماع معطيات مؤثرة في مشروع القرارات والتدخلات. إضافة إلى أن الذي يبدي رأيه لا يعرف بعد ذلك مصيره ولا قيمة تأثيره. ينطبق ذلك على المواطنين والجمعيات كما على المجالس والمنتخبين كذلك، يظهر ذلك في إطار مسطرة إعداد تصاميم التعمير مثلا. كما أن الكثير من المؤسسات لاتزال تعتمد النشر في الجرائد الرسمية رغم أن هناك تقنيات التواصل الحديث، يعود ذلك بالأساس لكون كثير منها لا تتوفر على مواقع للتواصل الإلكتروني، كما أن الجماعات لا تعد مخططا للتواصل والمشاركة كما هو جاري به العمل في عدة بلدان أوروبية.<sup>1</sup>

### في مجال التشاور: في هذا الإطار يمكن تقديم جملة من الملاحظات:

- هناك تجارب على المستوى الوطني مجال الفضاء العمومي للنقاش والحوار والتشاور. في قضايا وطنية كال دستور والجهوية وقبل ذلك الحوار الوطني حول إعداد التراب الوطني، المرأة، الميثاق الجماعي واللقاءات التشاورية حول "مدينة الغد" نظمته الوزارة الوصية و"جماعة الغذ" نظمته وزارة الداخلية والبيئة، والحوار حول المجتمع المدني وإصلاح العدالة... وتقدم التوصيات للملك أو ذات طابع جهوي أو محلي كالنموذج التنموي للأقاليم الجنوبية والدور الذي لعبه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من خلاله؛

- ليس هناك آليات تشاورية تشرك الناس في دراسة وصياغة المشاريع ذات التأثير السوسيو اقتصادي والبيئي أو على إعداد التراب كما الشأن في فرنسا وليس هناك مؤسسات للحكام<sup>2</sup> غير الرسمية<sup>3</sup> تتشكل من خبراء ومواطنين وتقدم تقارير وآراء دقيقة وذات مصداقية، بل فقط اعتماد البحث العمومي - كما سبقت الإشارة-؛

- بالنسبة للجان الأحياء: المحدثة في فرنسا ويستشيرها الرؤساء في أمور الجوار، فهي بالنسبة للمغرب تبقى غير مهيكلية وغير متخصصة، وكما سنرى عند حديثنا بالأساس عن نظام المقاطعات بالمدن الكبرى؛

- بموجب قانون 17-08 المعدل لقانون 00-78 المنظم للجماعات تم الحديث عن "لجنة للمساواة وتكافؤ الفرص"، غير أن فائدتها العملية لم تبرز إلا بشكل محتشم بمناسبة إعداد المخططات الجماعية، هذا إن وجدت. وبالعودة للقوانين أو الأنظمة الداخلية للجماعات، نجد

<sup>1</sup> « Guide pour la promotion de la participation citoyenne à la gestion des affaires locales » PROGOL.

<sup>2</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يمثل نموذجا للآراء والمشاركة المتنوعة حول قضايا مهمة.

<sup>3</sup> يمكن إلى حد ما اعتبار جمعيات حماية المستهلك نموذجا لذلك.

لا تميز بين الإنصات بناء على مشروع والإنصات بدون مشروع، إذ الأول غايته مناقشة جوانب المشروع أما الثاني فغايته جمع المعطيات:

- رغم الحديث عنالميزانية التشاركية، إلا أن ذلك غائب عمليا ويصنف المغرب في مراتب متأخرة في ذلك، وتكتفي قوانين الجماعات بالسماح للعموم بالحضور دون أخذ الكلمة، كلما كانت الجلسة علنية، والملاحظ أنه في غياب تحديد للوثائق المطلوبة كمرفقات لدراسة مشروع الميزانية بالنسبة للجنة المالية أو الجلسة العامة، يجعل النقاش خارج المحاججة ويعتمد على العموميات والانتهاكات والغموض.<sup>1</sup>

ولا تسجل التجارب الجماعية ممارسات جيدة على مستوى العمليات النوعية للمساعدة على اتخاذ القرار، فلا نجد عموما استثمار وسائل التواصل الحديثة (الانترنت- الهاتف- الدعوة للحوار) في: طرح أسئلة تقييمية حول الماضي المنجز أو أسئلة استشرافية حول المستقبل أو إعداد وتنظيمورشاتهم الأشغال الحضرية أو تخص سياسة المدينة وصياغة المشروع الحضري لها. ولا نسجل دعم وتحفيز الجماعات الناجحة في مجال الانفتاح والتشاركية أو ما يسميه البعض في التجربة الفرنسية بالتلميذ النجيب في التشاركية" أو نائب للرئيس مكلف بالتواصل ودعم المشاركة..

## 2- مشاركة المواطن في ممارسة اختصاصات الجماعات:

حتى تتحقق مشاركة وحضور المواطن في صنع القرار واختيار البرامج والمخططات، كان لا بد من توافر شروط منها: المعلومات الصادقة والواقية والمناسبة للموضوع والمكان والزمان، والتواصل والمشاركة الحقة فيوضع نقط آنية في جدول الأعمال..

---

<sup>1</sup> في التجربة الحالية وبعد دخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي تحث على إرفاق الوثائق ذات الصلة بجدول أعمال الدورات العادية والاستثنائية، دخلت حيز التطبيق تم انتظار مدة حتى صدور النص التنظيمي الذي يحدد الوثائق المرفقة بالميزانية والمعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة (أنظر المراسيم ذات الصلة بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 )، بيد أن ذلك لم يحسم الخلاف، إذ يهتم بعض المنتخبين لاسيما في المعارضة منتخبي الأغلبية لاسيما الرؤساء بحجب بعض الوثائق أو عدم الشفافية. وفي حالة جهة درعة تافيلالت ثار خلاف كبير بين الرئيس وأغلبية المنتخبين بقيادة المعارضة حول أحقية المجلس في الاستماع الى عرض الرئيس تقرير عن النفقات، وهو الشيء الذي اعتبره رئيس المجلس حسابا إداريا سبق التخلي عنه من طرف القانون الحالي، وأن هناك مؤسسات مختصة بالنظر في الحسابات.

+ الإعلام والتواصل أساس انفتاح المجالس: إن "الديمقراطية الإلكترونية"<sup>1</sup> يجب أن تكون في متناول أيدي الناس حتى يتفاعلوا مع المجالس الترابية وأعضائه فتمنح المعلومات للزائرين وتفتح لهم فضاءاً للتعليقات والمشاركة في المنتديات واستطلاع الآراء.. لأن بإمكان ذلك تغيير الأفكار التقليدية حول المؤسسات الديمقراطية المحلية والدور الذي يلعبه المواطنون.

كما يجدر الاشتغال على جوانب أخرى موازية على غرار الجماعات الترابية المتقدمة<sup>2</sup>، أو التي راجعت مؤخراً ترتيبات التبليغ الخاصة بها، استراتيجية شاملة للمعلومات والتثقيف تحت إشراف مسؤول أو قسم واحد للاتصالات. وتشمل هذه الاستراتيجية كل أنواع وسائل الإعلام من إذاعة وتلفزيون محليين، وشبكة إنترنت ومطبوعات، ومراكز معلومات، ومبادرات تثقيفية من جميع الأنواع. وهذا ما يجعل الجمهور يختار الوسيلة التي تروقه.

+الحق في الحصول على المعلومة:<sup>3</sup> لا يمكن ضمان مشاركة حقيقية دون إتاحة المعلومات، ولهذا تضع الدول نظاماً قانونياً عاماً للحصول على المعلومات من الأجهزة العامة بما فيها الجماعات الترابية، لما لهذه المؤسسات من خصوصيات وما يرومه من صورة جديدة ومثالية عن الجماعة المفتوحة. وفي محاولة للتقيد بالحق الدستوري للمواطنين في الحصول على المعلومات، تبرز الحاجة إلى إبلاغ الجمهور بمواعيد جلسات المجلس الوشيكة، وحق الجمهور في حضور جلسات المجلس ولجانه، وإمكانية اطلاعه على وثائق المجلس، ومحاضره والتقارير المختزلة لجلسات المجلس ولجانه، وغيرها من الوثائق والمعلومات المرتبطة بأعمال المجلس وأجهزته.. ويعتبر ذلك لازماً لشفافية المجلس ومساعدتها للرقابة الاجتماعية الديمقراطية للمنتخب.

---

<sup>1</sup> بل هناك من يتحدث عن المواطن الإلكتروني أي الذي يستثمر التكنولوجيا والأدوات الذكية في ممارسة حقوقه وأداء واجباته.

<sup>2</sup> الفرص التي تتيحها القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية حالياً، والمتمثلة في عمومية الجلسات وإمكانية الاطلاع على المحاضر أو تعليقها وأخذ نسخ منها على نفقة المعني أو حتى إحداث الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، لم يكن ليستجيب لضرورة مواكبة الجماعات للمناخ العالمي الذي يراهن فعلياً وعن قناعة بالتواصل للحصول على ثلاث نتائج على الأقل إحداهما سياسية مرتبطة بتقوية شرعية المجالس بمرور منتوجاتها والثانية تقنية وتسويقية تهم تطوير منتجاتها حسب الحاجيات الحقيقية للسكان. والثالثة حقوقية مرتبطة بجيل جديد من حقوق الإنسان.

<sup>3</sup> إن المعلومات يجب أن تدرج ضمن الملك العام لا يجوز لشخص احتكاره أو الأفراد باستغلاله وجني أرباح من ورائه.

بعد صدور قانون الحق في الحصول على المعلومة وبناء على الفصل 27 من الدستور<sup>1</sup>، يلزم القيام بعمل فعال من جهة بتفعيل حق الولوج إلى الوثائق بالمجالس، سواء بشكل مباشر أو من خلال إحداث موقع إلكتروني خاص، ومن جهة أخرى الاستئناس بالمبادئ الأساسية التي يلزم أخذها في الاعتبار كما حددتها الحملة العالمية لحرية التعبير، والحصول على ترتيب جيد في الحكومات المفتوحة:

- يجب التقييد بأقصى حد للإفصاح عن المعلومات، والالتزام بالنشر، وفتح أبواب المعرفة للجمهور؛

- يجب أن تكون الاستثناءات واضحة ومحدودة وخاضعة لاختبارات صارمة للتأكد من "الضرر" و"المصلحة العامة"؛

- يجب تسهيل الحصول على المعلومات، كما يجب ألا تحول التكاليف العالية والتأخير دون الاستجابة لطلبات الأفراد للحصول عليها؛

- يجب أن تخضع قرارات عدم الإفصاح عن المعلومات إلى جواز التظلم منها أمام جهاز مستقل قراراته ملزمة؛

إن المجالس التداولية ولجانها وبحكم كونه فضاء للنقاش حول المشاريع والبرامج المحلية، يفترض فيها أن تشكل منبعاً للمعلومات الصحيحة والدقيقة.

---

<sup>1</sup> ظهير شريف بتاريخ 22 فبراير 2018 بتنفيذ القانون 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة ج ر عدد 6655 ص 1438 وبموجب المادة 30 منه لم يدخل حيز التنفيذ إلا في مارس 2019. لكن عملياً لم تكن الإدارات مؤهلة لتزليل مقتضياته لاسيما ما يتعلق بالنشر الاستباقي وتخصيص موظفين وبنيات للتعامل مع طلبات المواطنين والمواطنات.. وفي نفس الإطار ووبسبب جائحة كورونا وتداعيات الحجر الصحي التي يعيشها المغرب وباقي بلدان العالم، ظهرت الحاجة الملحة لتواصل المؤسسات الوطنية والمحلية، ووجهت وزارة الداخلية دورية إلى ولاء الجهات وعمال العمالات والأقاليم، تحت على: - إحداث بريد الكتروني - ضرورة تعيين مكلف أو مكلفين بتلقي طلبات الحصول على المعلومة، تنفيذاً للقانون 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات - تعيين موظف مرتب على الأقل في السلم العاشر من الأجور أو ما يعادله، يتولى تلقي طلبات الحصول على المعلومات ودراستها، وإن تعذر ذلك من الممكن تعيينه ضمن الموظفين المرتبين في أعلى درجة بالجماعة الترابية - وجوب وضع برنامج عمل سنوي لتدبير المعلومات التي تحوزها الجماعات الترابية، عبر السهر على تحيينها وترتيبها وحفظها، فضلاً عن نشر المعلومات المشمولة بالنشر الاستباقي، مع مراعاة المعلومات المستثناءة بمقتضى القانون سالف الذكر - موافاة المديرية العامة بالمعطيات المرتبطة بالموظف المعين، وذلك داخل أجل أقصاه 15 ماي الجاري. دورية عدد 1248 f بتاريخ 25 مارس 2020

## • الاستمرار في تكريس مقتضيات الإعلام والإخبار (الشفافية)

حافظت القوانين التنظيمية الثلاث المنظمة للجهات والجماعات الترابية<sup>1</sup> على مكتسبات التشاركية فيما يخص التواصل والإعلام والإخبار، كما أضافت تقنيات جديدة في إطار التدبير المشترك للشأن العام المحلي.

فهي وسيلة لإدماج المواطنين في مسلسل القرار وفي التدبير وطريقة للتواصل والتقييم العلني للتدبير (علنية الجلسات، تعليق المحاضر ونشرها..)، وبالعودة للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، نجد المقتضيات السابقة نفسها تقريبا مع بعض الإضافات تخص:

- تفعيل الجريدة الرسمية للجماعات مع إلزامية نشر بعض المقررات والقرارات<sup>2</sup> بناء على قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر والشفافية الوارد في القسم السابع من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم والقسم الثامن بالنسبة للجهات وللجماعات<sup>3</sup>؛

- في مجال المراقبة الداخلية والذاتية للمجلس، يحق لكل عضو أو لفريقه توجيه سؤال كتابي إلى رئيس المجلس<sup>4</sup>، ويخصص المجلس جلسة واحدة عن كل دورة لتقديم أجوبة على الأسئلة المطروحة وذلك وفق ما يحدده النظام الداخلي لكل مجلس<sup>5</sup> مع إجبارية إخبار المجلس بكل القضايا المرفوعة أمام المحاكم<sup>6</sup>. وكل ذلك يمكن إن تم استثماره بشكل جيد أن يسمح باستدرار المعلومات والمعطيات، على الرغم مما يلاحظ من مزايدات سياسية أو تغليب للرأي العام وإغراقه بمعطيات غير مفيدة ولا تهم المصلحة العامة بقدر ما قد تندرج في تصفية حسابات ضيقة.

---

<sup>1</sup> قانون تنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات والمقاطعات، قانون تنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمليات والأقاليم، قانون تنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات.

<sup>2</sup> المادة 277 من القانون التنظيمي للجماعات والمادة 251 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 221 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم .

<sup>3</sup> يلاحظ أن بعض رؤساء الجماعات يصدرن قرارات تنظيمية بشيرون في بنودها إلى أنها تدخل حيز التنفيذ بشكل فوري دون اعتماد تاريخ النشر بالجريدة الرسمية للجماعات.

<sup>4</sup> المادة 46 من القانون التنظيمي 14.113 والمادة 49 من القانون التنظيمي 14.111

<sup>5</sup> المادة 46 من ال والمادة 49 من القانون التنظيمي 14.111 قانون التنظيمي 14.113

<sup>6</sup> المادة 264 من القانون التنظيمي 14.113 والمادة 238 من القانون التنظيمي 14.111

### 3- بعد المشاركة في إطار سياسة ( الجوار ) على مستوى المدن الكبرى: - الدوافع:

يمكن أن نلاحظ عددا مهما من التغيرات مست السياسات العمومية يمكن أن نسهمها بما يلي:

+ تحديات المستوى الاجتماعي: ظهر ذلك في الاهتمام المتزايد بالتنمية الاجتماعية والبشرية، من خلال البحث عن إدماج أكثر للمجالات المقصية والفقيرة وكذا للفئات الضعيفة (برامج التنمية البشرية والسياسات الإدماجية ونذكر من الأمثلة ميثاق إعداد التراب الوطني وكذا المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والحديث المستمر عن الحقوق الاجتماعية في الجيل الجديد من الدساتير).

+ مشاكل وقضايا تصبح أكثر عرضانية:<sup>1</sup> وذلك بفعل ظهور مشاكل من طبيعة متقاطعة جديدة كالبيئة والماء والتعمير وإعداد التراب<sup>2</sup> والطاقة الجديدة والتنافسية الاقتصادية الترابية والصناعة التنافسية والهجرة. تتقاطع فيها المصالح وتكون موضوع متدخلين عديدين ومؤسسات متباينة وأفكار مختلفة..

+ الحديث عن يقظة المحلي والجهوي:<sup>3</sup> فالمؤسسات الاقتصادية الكبرى والشركات المتعددة الجنسيات تستثمر وسائل التواصل والتفويض والقيادة عن بعد، فتترك هامش المرونة والليونة لفروعها قصد التفاوض والتجاوب مع محيطها كل حسب خصوصياته.

+ الحديث بقوة عن سياسة المدينة كفضاء للتثقي الاجتماعي وإنتاج القيم الحديثة والانفتاح على الآخر، وفي نفس الوقت مجال لإنتاج أصناف جديدة من الإقصاء الاجتماعي والثقافي والضغط النفسية.

---

<sup>1</sup>Jean-Pierre Gaudin « L'action publique : Sociologie et politique » Dalloz 2004

<sup>2</sup> يعتبر التعمير والبيئة والثقافة بالنسبة للمغرب على غرار فرنسا فرصة لتنمين التراب واستثماره لكي يشكل أساسا للتعاقد والتخطيط، ويراعي التدرج والتشارك والتوافق بين عدة فاعلين: الدولة ومصالحها غير المتمركزة، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية، الخواص، منظمات المجتمع المدني. وقدم الميثاق الوطني حول إعداد التراب والمخطط الوطني لإعداد التراب فرصة لتأطير التنمية الترابية وفق منطق تنازلي ومنهجية تشاركية.

<sup>3</sup> Mohamed Ait Hamza « Le sud Marocain et le réveil du local » in Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb a l'heure de la mondialisation 2000

+ تدافع كبير على مستوى المرجعيات القيمة ومحددات تقييم الفعل العمومي للتراب بمستوياته المتدرجة.

#### - التجليات:

على غرار القانون المنظم للجماعات السابق، احتفظ القانون التنظيمي بنظام المدن الكبرى الست، وحرص على منح المقاطعات أدواراً وصلاحياتاً الجوار، من خلال عدد من المواد:

- اختصاص مجلس المقاطعة في المشاركة في التعبئة الاجتماعية وتشجيع الحركة الجمعوية وفي اتخاذ المبادرة لانجاز مشاريع التنمية التشاركية.

- كما يبدي رأيه حول مبلغ الإعانات الخاصة بالجمعيات العاملة في المقاطعة ويقترح الأعمال المتعلقة بتعبئة المواطنين وتشجيع التنمية التشاركية أو الجمعوية وكذا عمليات التضامن أو ذات الطابع الإنساني التي تهم سكان المقاطعة.

وفي هذا الإطار نشير إلى أن القانون لا يشير من بين لجان مجلس المقاطعة إلى أي لجنة خاصة بالمشاركة، كما أن مجلس المقاطعة لا يمكنه إعداد برنامج خاص بتنمية المقاطعة بل يساهم في إعداد البرنامج الموحد للجماعة (المدينة) في الشق الذي يخصه، وهو شيء مستساغ بالنظر لكون الغاية من نظام وحدة المدينة هو توحيد التوجه الاستراتيجي وتجانس التدخلات. كما أن مجالس المقاطعات لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

إن الواقع العملي يثبت ارتباط الحركة الجمعوية بالجماعة أكثر من المقاطعة بحكم عدة عوامل أهمها تحكم المجالس الجماعية في المنح المخولة للجمعيات، وضعف القدرة التدخلية والفاعلة للمقاطعات مما يجعله مخاطباً غير فعال بالنسبة لمحيطه.

وقد حافظ القانون التنظيمي للجماعات على كثير من هذه المقتضيات<sup>1</sup>، مع التخلص مما كان يسمى بالتجمعات الحضرية التي كان يعمل بها في فرنسا لضبط الامتداد الحضري للمدن.

غير أن أكثر ما يثير الانتباه هو التغيير الذي بدأ يطرأ على نظام تدبير المدن بالمغرب لاسيما على مستوى المدن الميترابولية ك(طنجة والرباط ومراكش والدار البيضاء) التي تعتمد مخططات بمشاريع ضخمة ومهيكلية دون مناقشة الرؤية الاستراتيجية بشكل تشاركي، وهو ما يتطلب مواكبة ذلك بنص قانوني صريح يسمح للدولة على مستوى الولاية بقيادة المشروع لكن مع مراعاة المقاربة

<sup>1</sup> أنظر المادة 231 من القانون التنظيمي للجماعات. 14.113

التشاركية في الإعداد والتتبع والتقييم، ذلك مما يتوافق مع الدستور ويثمن مساهمات المجتمع المدني الجاد.<sup>1</sup>

ويلاحظ عمليا أن دعم وتنمية الإحساس بالانتماء المحلي وأخذ المبادرة في مشاريع الجوار بدء من أصغر خلية ترابية وهي المقاطعة والحي، لم تتوفق في مسعاها، وهو ما انتهت إليه فرنسا وسمحت بإحداث لجان الحي في إطار ديمقراطية القرب. فالغالب أن يسهل علينا أن نتحدث كثيرا عن المشاركة دون أن نشارك كثيرا. إذ يتطلب ذلك عملا احترافيا من قبل المبادر والمحتضن وعلى السلطات العمومية أن تدفع للفعل أكثر مما تحتكر الفعل، كما يفترض في الجمعيات أن: تنظم أعمالها، تختار الوقت والزمان المناسب وتطرق الباب المختص وتراعي الإمكانيات والقدرات وتثمنها وتمتلك رؤية ومشروعا بشكل منظم ومتخصص.<sup>2</sup>

#### 4- مشاركة المواطنين في إعداد برامج التنمية على المستوى الترابي:

##### ❖ القيادة التقليدية للتنمية الترابية تراتبية السلطة وسلم الاختصاص:

على غرار النموذج الفرنسي ينتهي تشخيص ضعف فعالية اللامركزية وعدم التركيز إلى غياب الفعالية على مستوى التنسيق<sup>3</sup> وتعبئة الموارد وما يرافقه من تبذير للطاقات وتنازع في الاختصاصات وغياب الرؤية الواضحة وسيطرة المركز، والحل هو توحيد القيادة على المجال الترابي<sup>4</sup>، بدأ ذلك بفرنسا بتوضيح كتلة الاختصاص للجماعات المحلية وجعل كل منها قائدة للتنمية على مستواها<sup>5</sup>، ذلك لأن المجلس الدستوري لا يسمح لجماعة بممارسة وصاية على أخرى.

---

<sup>1</sup> على مستوى طنجة أثار مشروع طنجة الكبرى نقاشا كبيرا وشكل امتحانا حقيقيا لجميع الاطراف فيما يخص المقاربة التشاركية سواء على مستوى الإعداد أو التنفيذ حتى لا نقول التقييم.

<sup>2</sup> مما حملته القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية ضمن شروط العريضة أن تهم الجمعية وهو ما سي طرح تقدير التخصص.

<sup>3</sup> Fatima Chahid « Territorialisation des politiques publiques » REMALD N° 63 / 2005

<sup>4</sup> تعتمد التجربة الفرنسية على التعاقد لتحقيق أهداف محددة على أساس، مؤشرات ولوحة للقيادة

.. Voir El cheddadi Abdelatif « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale » REMALD/ N° 84 /2013

<sup>5</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités

بموجب هذا القانون التنظيمي تتمتع الجهات بالصدارة في مجال التنمية الاقتصادية أما الأقاليم فتتولى قيادة مجال العمل الاجتماعي. لكن قرار المجلس الدستوري حصر وظيفة الجهة أو الإقليم في تنسيق وتشجيع الأطراف دون سلطة الفرض لكونها تعارض مع مبدأ دستوري صريح، لا وصاية لجماعة على أخرى

وينتظر القيام بتعديلات تسمح بالانتقال إلى قيادة حقيقية عبر آلية مشتركة وواضحة للاختصاصات والمهام.<sup>1</sup>

❖ البحث عن أدوات فعلية لتسريع الفعل العمومي على المستوى الترابي ومآزق الاحتفاظ مع التجديد.

منذ الرسالة الملكية المتعلقة بالتدبير اللامتمركز للاستثمار في سنة 2002، فسحت الوزارات بالمغرب المجال لتفويضات مهمة في مجال التقرير والمساعدة على التقرير بالنسبة للولاية والعمال، وتم إحداث المراكز الجهوية للاستثمار كشباك وحيد يسمح بتسريع وتيرة معالجة ملفات المستثمرين على المستوى الجهوي.<sup>2</sup>

كل ذلك أبرز بشكل قوي أن رهان الفعالية والتنافسية يقتضي عقلنة التدخلات وتكامل الفعاليات بدلا من التنزاع بين شرعية التمثيلية الانتخابية وشرعية التمثيلية التشاركية.

❖ إدماج بعد المشاركة ومقاربة النوع في المخطط الجماعي للتنمية وبرنامج العمل،  
طريق غير مباشر نحو العقلنة. Plus d'acteurs peu de projet.

يحث الفصل 139 من الدستور المغربي مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، على أن تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. وما يلاحظ هنا هو أن المشرع الدستوري لم ينص على التنمية الترابية كمفهوم فضفاض لا يحمل حمولة إجرائية أو مضمونا قانونيا، وإنما اختار مضمون هذه التنمية بمعنى البرامج التنموية الترابية. وفي ذلك إشارة إلى الاستعاضة عن "المشاركة بالاحتجاج" إلى "مشاركة بناء على أرضيات برنامجية ومشاريع متفاوض بشأنها"<sup>3</sup>، وهذه البرامج قد تكون تجاوبا مع السياسات الترابية العامة التي ناقشها ممثلي الجماعات في مجلس المستشارين، أو برامج عملياتية لحل مشاكل تخص كل جماعة وساكنتها.

<sup>1</sup> Emmanuel Auber et Delphine Cervelle « Les collectivités territoriales » Paris 2012

<sup>2</sup> خضعت هذه المراكز الجهوية للاستثمار لتغييرات بموجب الظهير الشريف ل 13 فبراير 2019 بتنفيذ القانون رقم 47-18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار ج ر عدد 6754 ص 834 وكذا صدور المرسوم التطبيقي له رقم 67.19.2

<sup>3</sup> « Militantisme entrepreneurial » Voir Pierre Teisserenc « Les politiques de développement locale »

ولقد سبق للقانون 08-17 أن عدل جانبا مهما من مقارنة تنمية الجماعات الحضرية والقروية باعتماد المخطط الجماعي للتنمية من خلال المادة 36 منه، وهو مخطط يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعات لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركون يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع...، ورغم النتائج الإيجابية التي كانت منتظرة منه على مستوى عقلنة التسييس المحلي للتنمية والعمل وفق توجه استراتيجي واضح وتقاسم المسؤوليات وإدماج الفاعلين في المجال الترابي، وخلق دينامية بيداغوجية تعتمد التنسيق والتشاور، والاشتغال بتنسيق واسع مع متدخلين كثيرين والالتفاف حول مشروع ترابي واحد له توجه استراتيجي متشارك بشأنه (متدخلون كثر يتفصلون ومشاريع كثيرة ومشتتة تتركز)<sup>1</sup>، فإن النتائج العملية أثبتت محدودية الأثر لاسيما على مستوى إدماج القطاع الخاص. وتحولت أغلب المخططات إلى غاية في حد ذاتها وليس وسيلة تنموية، وكشفت عن عدم استعداد الكثير من المصالح للاندماج والمشاركة الحقيقية، فقلت التجاوب وندرت المعطيات الدقيقة، وشرع الجميع في التشكيك المتبادل، الكثير منها غذاه عدم الإلمام وضعف الاقتناع بفائدة وجدوائية Utilité المخططات والمشاريع والبرامج الترابية.

وينتظر من التقييم والتتبع المستمر الكشف عن الاختلالات والفجوات بين المنتظر والمحقق وأسباب عدم تحقق النتائج وتلك مهمة يجب أن توكل لهيئة تتوفر فيها الموضوعية والاستقلالية والخبرة.<sup>2</sup>

لقد أثبت اختبار وتميرين المخطط الجماعي (PCD) أن هناك عملا كبيرا يلزم القيام به لمواكبته على مستوى الفهم والتوضيح، فالأمر يهتافا جديدة قائمة على التدبير والتخطيط الاستراتيجيين وهو ما ثبت أنه غير مفهوم لدى أغلب الفاعلين المحليين، على رأسهم المنتخبين ورجال السلطة ولكن كذلك المجتمع المدني والمواطنين، فالكثير من الفاعلين يحولون الرؤية الاستراتيجية إلى نوع من النضال والتشكي، وتغيبا المقترحات والمشاريع البديلة. إلى ذلك يضاف

---

<sup>1</sup> « Plus d'acteurs peu de projets » Voir Pierre Teisserenc op cit P 129

<sup>2</sup> وهذا يسائل الدولة فيما يخص مدى اعتمادها على الجامعات والبحث العلمي الجاد في سبيل مواكبة الجبهة من خلال التقييم المستمر والتشاركي لكل البرامج بالجهة، فهناك كليات تتوفر على ماسترات وبنيات بحث متخصصة في الشأن المحلي لا يتم الانفتاح عليها. وهو ما أشارت إليه مخرجات ورشة الخامسة التي تخص المشاركة المواطنة رافعة للتنزيل التشاركي للجبهة المتقدمة بمناسبة المناظرة الوطنية الأولى حول الجبهة المتقدمة بأكادير 20-21 دجنبر 2019.

ضعف الموارد البشرية المحلية المؤهلة، ثم غياب النجاعة في توظيف الإمكانيات المالية موازاة مع الثقل الكبير الذي تشكله ميزانية التسيير.

إن ضعف الإنجاز في المخططات الجماعية<sup>1</sup> تجاوزت سقف 80% ذلك يرجع لعدة أسباب منها: ضعف الموارد المالية، وعدم التزام الشركاء. فأى قيمة مضافة لبعده المشاركة في مخطط يضم عددا من المشاريع لم تنفذ؟ وأي نصيب من المسؤولية يمكن أن يتحملها؟

إن التخطيط والتدبير الاستراتيجي مناهج جديدة للعمل الجماعي في أفق رؤية مشرقة تثير الحماس وتثمن القوى الحية وتراعي المخاطر، لكن تحول من وسيلة إلى غاية في حد ذاته، وفي غياب تقييم حقيقي وصريح يبين نسبة القيمة المضافة للمشاركة في نجاح أو فشل المخططات الجماعية يبقى الاهتمام المتبادل هو الحاضر أكثر، وتتناسل أحكام القيمة وتجتر الصور النمطية. كما أن الممارسة العملية أثبتت أن الذي يملك المعلومة والمال وشبكة من العلاقات مع الممولين هو الذي يثبت جدارته عمليا، يساعده في ذلك التباطؤ الذي تثبته البيروقراطية الإدارية بالجماعات والصورة النمطية حول المنتخب وصراعاتهم السياسية من جهة، ومن جهة أخرى ما يثبته جزء مهم من المجتمع المدني من قلة تجربته وتخصه وعدم جذبته للكفاءات والأطر، وهو ما يطرح إشكالية الانتقال من الهواية إلى الاحتراف بالنسبة لجميع المتدخلين في التدبير الحديث للتنمية عبر تقنيات البرمجة ومراحلها: التشخيص، التحليل، تحديد الأولويات، التنفيذ ثم التقييم..

لكل ذلك، جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمصطلحات جديدة في مجال التخطيط، وأبدعت هيئات أخرى للمشاركة وأخرى للتشاور لكن مع الحفاظ على مبدأ عقلنة التدبير الجماعي عبر بوابة التحييد السياسي للفعل العمومي المحلي من خلال التخطيط الجماعي، فهل تغير شيء؟

وهنا نشير إلى الاستعاضة بالمخطط الجماعي للتنمية بمصطلح آخر هو "برنامج العمل"، تلك إشارة إلى اعتماد نوع من الواقعية، وإدراك لحجم قيادة الجماعات للمجال الترابي الخاص بها، إذ أثبتت تجربة المخطط الجماعي أنه حمل الجماعات أكثر مما تحتمل فتحول إلى حلم ثم إلى وهم أو سراب.

---

<sup>1</sup> - هذه النسبة بينها مدة ثلاث سنوات منذ بداية العمل بالمخطط، وفترة التحيين وقفت على هذه الصعوبات والتي نهبت إلى ضرورة توفير الدولة للدعم المالي لمختلف المشاريع المبرمجة.

غير أن التجربة أثبتت أن طريقة التنزيل لم تكن سليمة، ولم تحترم الآجال المطلوبة، وكانت في كثير منها تفتقد لمعلومات دقيقة، ولم تشكل تمرينا حقيقيا لإدماج المشاركة ومقاربة النوع، فالمواطن لم يسمع بها، كما أن الفاعلين المحليين لم يثبتوا فعالة انخراطهم. فتحوّلت البرامج إلى وثائق إدارية جافة، تستجيب للنص الذي يفرضها لكنها بعيدة عن الواقع المحلي<sup>1</sup>.

لقد كانت هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع يفترض فيها أن تكون الخلية الأكثر فاعلية والمحرك العميق للبرنامج، لكن الصراعات السياسية والخلافات الذاتية، أخر ميلادها فإن حصل ولدت ميتة أو معاقة.

### ❖ الانتقال إلى العمل وفق برامج ومشاريع وعمليات ، ورهان ربح عقلنة التمويل:

بالنسبة للجماعات الترابية تمنحها القوانين التنظيمية اختصاص إعداد برامجها التنموية، تحت إشراف رئيسها وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات وذلك في انسجام مع البرامج الوطنية وبرنامج الجهة باعتبارها صاحبة الصدارة ووفق منح تشاركي وتنسيق من عامل العمالة أو الإقليم<sup>2</sup> أو من ينوب عنه بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

---

<sup>1</sup> في مقال مهم اعتبر الدكتور عبد اللطيف بروحو بعنوان "هل تفشل وزارة الداخلية مشروع الجهوية بالمغرب؟" أن برامج تنمية الجهات عرف صعوبات في المصادقة "صادقت عشر جهات (من أصل 12) منذ السنة الماضية على "برنامج التنمية الجهوية" وفق مقتضيات المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وأحالت هذه المشاريع على وزارة الداخلية للتأشير عليها لتصبح نافذة وقابلة للتطبيق، إلا أن الوزارة لا زالت ترفض لحد الآن الإفراج عن برامج التنمية الجهوية رغم مرور قرابة سنة على إحالتها عليها.

ويفترض قانونيا أن تشكل هذه الوثيقة الأساس التنظيمي والمالي والتدبري لممارسة الجهات لمهامها واختصاصاتها التنموية الواردة في قانونها التنظيمي، كما يفترض أن يشكل برنامج التنمية الجهوية أساس إعداد البرامج المالية متعددة السنوات والميزانيات السنوية، بل إن أي تعاقد للجهات مع القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية وباقي أصناف الجماعات الترابية يجب أن يتأسس على البرامج والمشاريع المحددة في هذا البرنامج التنموي العام للجهات... واعتبر كذلك أن مطالبة الجهات بتخصيص 40 في المائة من ميزانيتها ثم رفعه إلى نفس النسبة لكن من البرنامج الكلي للعالم القروي في 2017، كل ذلك أربك حسابات الجهات، كما أن مساهمة الجهات في صندوق محاربة كورونا بشكل مستعجل في 2020 أطبق الخناق على ماليتها.

<sup>2</sup> ومن حسنات القانون التنظيمي إشارته صراحة لدور العامل أو من ينوب عنه في التنسيق وضمان التقائية البرامج والسياسات العمومية وكذا تعبئة المصالح اللامركزية حتى تنخرط جديا في مسلسل البرنامج. وكل ذلك سيضع الجميع أمام ما له وما عليه، وأن يفاوض عن علم لا عن جهل أو تجاهل.

ويجب أن يتضمن البرنامج تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديدًا لأولوياتها وتقييمًا لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

وما يلاحظ هنا أن مراحل البرنامج أو المخطط سابقا هي التشخيص للحاجيات لكن كذلك الإمكانيات، فنقط القوة ونقط الضعف، تحديد الأولويات بالإضافة طبعا إلى تقييم للموارد والنفقات التقديرية للسنوات الثلاث. وكل ذلك وفق مقارنة النوع. وهو ما يتطلب من الجميع أن يدرك المغزى والمعنى لكل مرحلة وأن يكون ذلك بنوع من الصراحة والشفافية.

## - الدوافع<sup>1</sup>:

من ضمن الدوافع تلك المرتبطة بطبيعة التمويل الجديد المرتكز على عقلنة وتنظيم النفقة العمومية، وتسهيل عملية التقييم والتتبع وفق مؤشرات دقيقة تسمح بقياس الجودة والفعالية والنجاعة.

ونشير في هذا الإطار إلى أن المشرع الدستوري لم يذكر مصطلح التنمية الترابية أو المحلية إلا عندما قرنها ببرنامج التنمية في الفصل 139 وكذا في الفصل 143 عندما نصب الجهة في الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، بل إننا لا نجد ضمن ما يجب أن ينظمه قانون تنظيمي بموجب الفصل 146 آليات مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات في برامج التنمية.<sup>2</sup>

ولأن كان الدستور في الفصل 145 قد استعمل مصطلحي المخططات والبرامج التنموية عند حديثه عن اختصاص الولاية والعمال في مساعدة رؤساء الجماعات الترابية، لاسيما رؤساء المجالس الجهوية، فلكي يسمح لهم بالتدخل في المساعدة على تنفيذ المخططات الحالية في انتظار إعداد البرامج الجديدة.

وما يلاحظ هنا هو أن المشرع الدستوري لم ينص على التنمية الترابية كمفهوم فضفاض لا يحمل حمولة إجرائية أو مضمونا قانونيا، وإنما اختار مضمون هذه التنمية أي البرامج التنموية

---

<sup>1</sup>pour plus de détails voir " Henri Guillaume et autres " Gestion publique l'Etat et la performance" DALLOZ 2002

<sup>2</sup>وبالعودة الى القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية الثلاث نجد أن كل جماعة ترابية سمح لها المشرع بوضع برنامج تنموي (برنامج الجماعة، برنامج التنمية الجهوية ، برنامج تنمية العمالة أو الإقليم).

الترابية. وفي ذلك إشارة إلى الاستعاضة عن المشاركة بالاحتجاج إلى مشاركة بناء على أرضيات برنامجية ومشاريع متفاوض بشأنها<sup>1</sup>.

#### - التجليات.

في هذا الإطار نذكر بما جاء به القانون التنظيمي حول الجماعات مثلا في موادها التالية:

تنص المادة 157 من القانون التنظيمي حول الجماعات " تقدم نفقات ميزانية الجماعة داخل البواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات كما هي معرفة في المادتين 158 و 159 بعده.

المادة 158 تنص على أن "البرنامجية عبارة عن مجموعة 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.

... يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات المشار إليها أعلاه"

كما تنص المادة 159 على "المشروع أو العملية عبارة عن مجموعة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة."

والمادة 160 تنص على أن " يتم تقسيم المشروع أو العملية إلى سطور في الميزانية تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالأنشطة والعمليات المنجزة "

وهناك كذلك دوافع مرتبطة بالتأكيد على أن التنمية الترابية ليست اختصاصات فقط، بل مشاريع يتم تجميعها في برامج تسمح بالبحث عن تمويل مناسب ومقنع بشكل كامل، يأتي ذلك في إطار التأسيس للنضال بالمشاريع البديلة عوض الاحتجاج الخام.

---

<sup>1</sup> « Militantisme entrepreneurial » Voir Pierre Teisserenc « Les politiques de développement locale »

ثالثا- الديمقراطية التشاركية المباشرة أو عبر المجتمع المدني دعوة لعقلنة التدخلات في إطار تكامل الفعاليات لا تنازع الشرعية.

#### أ- الضمانات الدستورية والقانونية أم الحدود؟

يسمح الدستور في فصله 139 للمواطنين والمواطنات والجمعيات بتقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.

وينص الفصل 12 من الدستور على "... تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقويمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفية يحددها القانون". ومن أهمية الاستفادة من دور منظمات المجتمع المدني كونها قد تزود المجالس المنتخبة بدراسات بحكم تخصصها وخبرتها لا يتوفر المجلس على الإمكانيات التقنية والمالية إجرائها. فالجمعيات المتخصصة قد تساهم بالبحوث والتحليلات الضرورية التي لم يكن لدى المجالس الموارد الكافية لإجرائها.

وبالنسبة للجماعات الترابية بالمغرب فقد أحوالت القوانين التنظيمية إلى النص التنظيمي فيما يخص العرائض والنظام الداخلي بالنسبة لآليات التشاور: بعضها إلزامي إحدائه وبعضها اختياري<sup>1</sup>.

وفقا للنظام الداخلي لكل جهة في احترام للقانون التنظيمي للجهة، يتم إحداث هيئات داخلية تشاركية<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> قامت بعض هيئات المجتمع المدني بنقل تجارب اجنبية في مجال التشاور والمشاركة، من قبيل الميزانية التشاركية، وسجلت نتائج مهمة على مستوى الترافع المحلي، وأصدرت بعض الدلائل، يلاحظ بالأساس تجربة مدينة شفشاون ومدينة طنجة.

وعمدت جماعة طنجة مثلا الى برمجة لقاء مفتوح في الأربعاء الأول من كل شهر يشكل فرصة لمناقشة قضية ذات اهتمام محلي يسمى "حكمة". غير ان الملاحظ أن هذه اللقاءات لا تحظى بالحضور المهم ولا يتم الخروج منها بخلاصات عملية. أنظر الموقع الرسمي لجماعة طنجة.

<sup>2</sup> لم تستطع غالبية هذه الهيئات الحفاظ على المسافة المتعارف عليها بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، بل تحولت إلى ملحقات للمجتمع السياسي وشكلت ساحة لتصريف الصراعات السياسية والشخصية. فإما أن تكون تابعة للأغلبية فتكون مصفقة ومباركة لقرارات الأغلبية أو أن تكون غير ذلك فتشكل بؤرة للمشاكل والنقاشات التي تعيق رؤساء الجماعات الترابية أو يعيقها هؤلاء لأنها لا تكون مسيرة لهم.

+ فيما يخص الجهات، ميز القانون التنظيمي بين الهيئات التشاركية الداخلية للحوار والتواصل والعريضة:

وفقا للنظام الداخلي لكل جهة يتم إحداث هيئات تشاور في اتجاهات ثلاثة:

- مع فعاليات المجتمع المدني؛
- تختص بقضايا واهتمامات الشباب؛
- مع الفاعلين الاقتصاديين.

إن هيئات التشاور والحوار ركزت على الجانب الأفقي دون المستوى العمودي أي بين الجماعات الترابية بعضها البعض وبينها وبين الدولة لتقييم ومناقشة سياسة الدولة في مجال التدبير، لاسيما أن القوانين التنظيمية جاءت بتقنية التدرج والتمايز، وهو نوع من التجريب قبل النقل النهائي للاختصاصات.<sup>1</sup>

#### • اعتماد العرائض كشكل جديد في الممارسة الإدارية:

حسب "Jean Pierre Dionnet" الحق في العريضة من التجليات والتمظهرات الخاصة للحرية في التعبير والرأي" في العادة مقدم أو مقدمي العريضة يتوجه إلى سلطة على أمل الحصول على جواب أو استجابة وهذه العملية تتطلب مساءلة طرفي العملية وسياقها، فالعريضة كحق تلازم الرغبة في شرعية الفعل العمومي وتساؤل الديمقراطية في مرحلتها التشاركية وكذا المواطنة الحديثة، بينما العريضة كتقنية تلازم الرغبة في فعالية الفعل العمومي وتساؤل تقنيات التدبير

---

<sup>1</sup> يمتلك المغرب تراكما على مستوى المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، بالرغم من كونها كانت في مناخ سياسي وصراع، حولها لواجهة للسلطة وفضاء لتسويق موقف السلطة أكثر منه فضاء للمحاجة، ويمكن اعتبار مناظرة أكادير في 2006 في ظل مناخ جديد، إطارا للبحث عن فعالية الجماعات المحلية وأرضية للعقلنة، تلاها مشاريع إصلاح جوانب الإدارة المحلية: المرافق العمومية والتخطيط والأملاك والوظيفة العمومية المحلية. لكن كثيرا منها لم يتم ترجمته. وتبقى مبادرة السلطة الوصية بمناسبة مراجعة قانون 78-00 في 2009 والجولات التي قامت بها في مختلف الجهات، من النقط القليلة. رغم أن منسوب المخرجات تتحكم فيه اعتبارات تقنية محضة. وفي فرنسا تعج قوانين الجماعات بفضاءات للتشاور تهم عدة مجالات، إضافة إلى ضرورة تقديم تقرير تقييمي عن مبدأ التجريب من طرف الحكومة أمام البرلمان.

الحديث للفعل العمومي لاسيما المحلي. إنها نوع من المشاركة غير المباشرة في صناعة القرار وترك اتخاذه للمجالس المنتخبة.<sup>1</sup>

لقد حاولت القوانين التنظيمية لأول مرة تناول موضوع العريضة من الناحية القانونية ونقلت بعض المبادئ إلى قواعد قانونية ملزمة:

-تعريف العريضة؛

-وكيل العريضة؛

- شروط تقديم العريضة؛

-السلطة التقديرية التي يتوفر عليه رئيس المجلس في اتخاذ القرار المناسب سواء بقبول العريضة وإحالتها على المكتب واللجان ثم برمجة إدراجها في الدورة أو اتخاذ قراريرفض العريضة مع ضرورة تعليل ذلك، حتى يتأتى للمعنيين بالرفض المنازعة في القرار أمام الجهات القضائية المختصة.

- مراعاة شكل العريضة وشروطها المنظمة بموجب النصوص التنظيمية.

فالعريضة يلزمها وكيل، ويتم التمييز بين العريضة المقدمة من المواطنين والمواطنين والعريضة المقدمة من الجمعيات. ولكي يتمكن المواطنون والمواطنات من تقديم العريضة يلزمهم أن يستوفوا جملة من الشروط:

أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، أن تكون لهم مصلحة مشتركة<sup>2</sup> في تقديم العريضة، أن لا يقل عدد التوقيعات عما يلي : 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها اقل من مليون نسمة، 400 توقيع للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة<sup>3</sup>. ويتعين أن يكون الموقعين موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية وليس الثانوية على

---

<sup>1</sup> الاستفتاءات المحلية واستطلاع الرأي من التقنيات التي يجري العمل بها في كثير من البلدان الديمقراطية لكن لم يأخذها المغرب لحد الآن.

<sup>2</sup> يلاحظ بالنسبة للجهات انها غير معنية بشرط اللوائح الانتخابية، وهو تراجع عما جاء به المشروع الأول الذي لم يتطلب فقط استيفاء شروط التسجيل بل فرض التسجيل نفسه كشرط.

ويلاحظ كذلك أن القانون التنظيمي في صيغته النهائية اعتمد المصلحة المشتركة وأسقط مصطلح المصلحة المباشرة، وهو شيء مستحسن.

<sup>3</sup> كان المشروع الاول يشترط عدد 600 موقع ولا تمييز بين الجهات.

العمالات والاقاليم بالجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة او اقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.

أما الجمعيات التي ترغب في تقديم العريضة فيفرض القانون شروطا هي : أن يكون عمرها ثلاث سنوات على الأقل وتكون في وضعية سليمة من الناحية القانونية وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية وأن يكون مقرها أو فرع من فروعها بالجهة المعنية وأن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة. والواقع أن هذه الشروط مقبولة إلى حد كبير وتتوافق مع ما ينص عليه الدستور (الفصل 12 من الدستور) والقوانين المنظمة للجمعيات ومبادئ الاختيار الديمقراطي وأن شرط السنوات الثلاث وإن كان سيمنع الجمعيات التي تحدث عشية تقديم العريضة أو لهذه الغاية فقط، فإنه كان حريا بالمشرع أن يكتفيسنة أو نصف سنة فقط.

+ بالنسبة للعمالات والأقاليم:فرضالقانون التنظيمي على مجالس الأقاليم والعمالات إحداث هيئة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، كما يمكنه باختياره وبموجب نظامه الداخلي إبداع هيئات أخرى. ويشترط في من يقدم العريضة نفس الشروط الواردة بالنسبة للجهات<sup>1</sup> غير أن الحد الأدنى المطلوب من الموقعين هو 300<sup>2</sup> ناخب. وبالنسبة للجمعيات التي تقدم العريضة فإن الشروط هي نفسها الواردة بالنسبة للجهات.

اشترط المشرع على غرار الجهات والعمالات والاقاليم جملة من الشروط بالنسبة للعريضة سواء المقدمة من طرف المواطنين والمواطنين أو تلك التي ترغب الجمعيات في تقديمها.

**بالنسبة للفئة الأولى:** يجب أن يكون الموقعون: من سكان الجماعة أو ممارسين نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا-يستوفون شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية - لهم مصلحة مباشرة ومشاركة من تقديم العريضة- وبالنسبة للعدد المطلوب من التوقيعات فهو يتباين حسب الحجم السكاني لكل جماعة: فلا يقل عدد الموقعين عن 100 بالنسبة لجماعات يقل عدد سكانها عن 35000 و 200 بالنسبة لغيرها بينما بالنسبة للمدن الكبرى الست التي حددها القانون التنظيمي فالعدد هو 400.

<sup>1</sup> باستثناء شرط استيفاء شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية.

<sup>2</sup> كان العدد في المشروع الأول هو 500 موقع.

أما الفئة الثانية: أي الجمعيات فيشترط أن تكون الجمعية معترف بها، تمارس عملها منذ 3 سنوات على الأقل، تحترم وتعمل بالمبادئ الديمقراطية وتكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة وكذلك أن يكون مقرها أو فرعها بالجماعة ونشاطها مرتبط بموضوع العريضة.

وفي جميع الجماعات الترابية يتوفر الرئيس على السلطة التقديرية في قبول العريضة أو رفضها مع واجب تعليل ذلك، تحال المقبولة منها على المكتب واللجان ثم تدرج في اجتماع المجلس.

لكن المشرع لم يقرن رفض العريضة بجزء<sup>1</sup>، مما قد يفسح المجال للمغالاة في السلطة التقديرية للرئيس. وعموما يمكن القول أن الممارسة العملية ستسمح لنا باستجلاء موقف القضاء الإداري في المنازعات التي ستقع مستقبلا حول تقييد السلطة التقديرية للإدارة أو توسيعها<sup>2</sup>.

غير أن الملاحظة الهامة هي أن الفصل 139 من الدستور تتحدث عن "نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله" في حين أن جميع مشاريع القوانين التنظيمية تتحدث عن الصلاحيات، وهو ما لا يتوافق مع الدستور.

وإذا كان المشرع قد أحال للنص التنظيمي قصد تفصيل الجوانب المتعلقة بالعرائض وأحال إلى النظام الداخلي بالنسبة لتفاصيل تنظيم هيئات التشاور، فإن ذلك يجب أن يكون في احتراماً للشرعية الدستورية والقانونية، وعلى القضاء الإداري أن يقوم بمهامه في التأسيس لتأويل ديمقراطي للشرعية والمشروعية الدستوريتين، لاسيما ما يخص الدلالة العميقة لتصدير الدستور<sup>3</sup>. هذا الأخير ضيق بشكل كبير من الأبعاد المتعددة للعريضة كحق سياسي للسكانة

---

<sup>1</sup> كما سيكون مما يتوافق مع ما هم متعارف عليه في هذا الإطار أن يتم تعليل قرار الرفض أو استبعاد العريضة مع تحديد الجهة المختصة كلما كانت خارجة عن اختصاصات المجلس.

<sup>2</sup> الواقع أن البدايات الأولى كانت موسومة بالحذر بل بالرفض أحيانا كثيرة، وطفى عليها الصراع بين الأغلبية وجمعيات المعارضة التي تريد اعتماد العرائض كآلية لإجراج الأغلبية، سمة أخرى للمرحلة وهي رفض العرائض والعودة كل مرة لمناقشة النص القانوني وكونه لم يكن واسعا ومشجعا، والحقيقة أن الجهل بتقنيات العرائض بالنظر لحدثة التجربة هو سبب التخوف منها وبالتالي التأخر في تنزيلها، وبالتالي فالمطلوب هو اقتحام التجربة ثم بعد ذلك استخلاص الأخطاء وتصحيحها. كان ذلك موضوع مداخلة لي حول "العريضة حق أم تقنية" بالندوة التي نظمها مرصد الحكامة وتدبير الشأن العام حول "المشاركة المواطنة على المستوى الترابي: أهميتها ووسائل تفعيلها" بفاس 12 و13 ماي 2017

<sup>3</sup> "إن المملكة المغربية وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه..مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن... في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة.."

المحلية، محليين أو أجنب أو مهاجرين، يسمح لهم هذا الحق بسؤال المجلس عن قضية معينة، أو مطالبة باستفتاء حول قضية كبرى، أو تقديم شكاية أو طرح موضوعاً ونقطة من اختصاص المجلس مع ضرورة أن تكون موضوع مناقشة وافية ومتبوعة بتصويت.. فالعريضة والحالة هذه تحولت من عريضة عامة جوهرها ممارسة سياسية جديدة إلى عريضة خاصة ومحدودة في مجال طلب إدراج نقطة في جدول أعمال المجلس بدون أي ضمانات من أن تؤخذ بجديّة<sup>1</sup>، فالأمر حقيقة لا يخرج عن إطار مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في تحيين جدول الأعمال في حدود ما يختص به المجلس<sup>2</sup>. وهو في نظرنا شيء عادي لا يحتاج لكثير من الشروط والتشدد الذي تحمله القوانين التنظيمية للجماعات الترابية<sup>3</sup>.

لقد صدرت القوانين التنظيمية وأظهرت الممارسة كثيراً من الأمور السلبية وقليلاً من الايجابيات والممارسات الجيدة فيما يخص التعاطي مع العريضة ومع النقاط التي يتم الموافقة على إدراجها في جدول الاعمال<sup>4</sup>.

---

والفصل الأول " .. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط ، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية... والتنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة ""

<sup>1</sup>Mathilde Kernéis « Le droit de pétition au niveau local : Des nuances en Outre-mer » 2010

<sup>2</sup> حسب القوانين التنظيمية لا يختص المجلس بدراسة أو التصويت على الحساب الإداري ولا يملك اختصاص استفتاء محلي مثلاً.

<sup>3</sup> القانون المنظم للجماعات الحضرية والقروية السابق يمكن السلطة المحلية من إدراج نقطة في جدول الأعمال بعد توصلها بجدول الأعمال، وهناك من ذهب إلى أن ذلك كان سيسمح بعلاقات جديدة بين المجتمع المدني والسلطة المحلية والمجلس الجماعي فيما يخص تعبير جدول الأعمال عن هموم الناس وأولوياتهم وتفعيل الممارسة التدبيرية في إطار الثقة المتبادلة وفي جو المفهوم الجديد للسلطة. لكن ذلك لم يكن هو السائد مما يعني بأن ثقافة التكامل والتعاون لما فيه خير الشأن المحلي تحتاج لعمل كبير، وبناء عليه سيكون مصير التقنيات الجديدة من عرائض وغيرها محفوظاً بمخاطر المقاومة وعدم المسؤولية.

<sup>4</sup> إن الأمر يحتاج إلى استحضار روح القانون وغاياته النبيلة حتى تكون لهذه التقنية آثار إيجابية على مستوى الحكامة الجيدة، ولكي تتمكن من إشراك الجمهور فرادى وجماعات بشكل فعال يلزم مراعاة:

- وجود سجل عام متاح للجمهور يضم المنظمات غير الحكومية وغيرها من الأجهزة، منظم حسب الموضوع محل الاهتمام ومرتب أبجدياً.

- وجود سجل خاص بالخبراء

- إجراء دعاية فعالة باستخدام مختلف وسائل الإعلام لإبلاغ الجمهور بمنتوجها والاستجابات، ...

والواقع أن البدايات الأولى لدخول القوانين التنظيمية حيز التنفيذ، استغرقت وقتا طويلا في اجترار المقتضيات القانونية، بينما كان الأفضل لو تم التركيز على مشكل التفعيل أي الانتقال من إمكانية الفعل - وهي على كل حال مهمة في الدستور والقوانين التنظيمية والنصوص التنظيمية ذات الصلة- إلى القدرة على الفعل، وهو سؤال يرهن للقدرة والمهارات التي يتوفر عليها الفاعل المدني وكذا مستوى الثقة والافتناع بها من طرف الفاعل المسير للمجلس<sup>1</sup>.

### مشاركة المواطنين في تفعيل السياسة العامة للدولة وإعداد السياسات الترابية:

-السياسات الترابية والمشاركة: يبدأ ربط الحديث عن السياسات العمومية مع الانتقال في التحليل من موضوع الدولة إلى النظام السياسي، وكان السؤال المحوري هو: ماذا أريد؟ أين يوجد؟ كيف أحصل عليه؟ ثم طرح فيما بعد سؤال آخر: هل المواطن هو الذي يتحرك تجاه المنظمة أم العكس؟ وفي هذا تمت العناية بموضوع الرأي العام ومكوناته وتجلياتها ودلالاته السياسية والنفسية والاجتماعية والحقوقية، فالرأي العام تأكد أنه لا يكون كذلك حتى تتم صياغته من طرف الوسيط.

بالنسبة للمغرب ومن منطلق عدم المجازفة بمبادئ الدولة الموحدة والمتجلية كما سبقت الإشارة كباقي الدول الأخرى في الوحدة والتوازن والتضامن بين المتدخلين الترابيين، غير أن هذا التوزيع في سلطة القيادة الترابية للتنمية لا يهم الدولة- المركز التي توزع الاختصاصات وتفوض

---

- توجيه دعوات إلى المنظمات والخبراء المعنيين، بمن فيهم الممثلون عن المجموعات المهمشة متى كان ذلك ملائما، ليقدموا ملاحظاتهم او يعرضوا أدلتهم.

- وضع إجراءات لطرح ملاحظات المواطنين من الأفراد للمناقشة

- تقديم كتيب أو دورات تدريبية حول كيفية إعداد الملاحظات وعرض الأدلة على الأجهزة الترابية المنتخبة.

- وجود سجل عام على شبكة الانترنت يضم جميع الملاحظات الواردة

- تنظيم جلسات استماع في مراكز الأحياء، وإعداد ملخصات مكتوبة للأدلة الشفهية.

- تفعيل هيئة النساء والأطفال والمعاقين وتمكينها من وسائل العمل..

غير أن المهم ليس في فسح المجال لعدد كبير من المعلومات والطلبات والآراء والمواقف من المواطنين والمواطنات بل في تدبير مصير ومسار هذا المنتج، ويتجلى من خلال تدبير الشبكة والبريد الالكتروني يتولاه المكلف بمصلحة التواصل. ما يفرض مستقبلا مراجعة الهيكلة التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة.

<sup>1</sup> على الرغم من نجاح بعض المجالس في بناء جو الثقة مع بعض الفاعلين المدنيين وهو ما سمح بقبول عدد من العرائض، إلا أن الغالب هو اللجوء بكثافة إلى الفضاءات الرقمية والافتراضية ووسائل التواصل الاجتماعي وتضخم الثقة في فعاليتها وسرعتها في حصد التجاوب من الناس ومن السلطات المعنية.

المهام ولا تتنازل عن السلطة. لذلك نجدها تتحدث في الدستور عن الوظائف التديرية المرتبطة بالبرامج والمشاريع التنموية التي يسبقها غالبا وثائق تقنية تبين المتدخلين والهدف والموارد وكيفية التقييم والتتبع...، ومن تمظهرات سمو الدولة، كونها ليست معنية بالنقاش الدائر حول تنافسية الوحدات الترابية الدنيا حول قيادة التنمية، فالدولة هي التي تحدد السياسة العامة للدولة والنظام المعياري لتأطير الجماعات الترابية، والدولة هي التي تضع تصور إعداد التراب الوطني، وتؤطر التوجهات الاستراتيجية من خلال المشاريع الكبرى المهيكلية.<sup>1</sup>

وعموما فالدولة تتحكم في الموازنة المالية والممتلكات<sup>2</sup>، سواء بشكل مباشر عبر المؤسسات المتواجدة بالمركز أو ممثلها على امتداد التراب الوطني، وتحتكر السلطة القانونية المعيارية كما تشرف بشكل مباشر على كل ما يهم المشاركة التوزيعية.

## 1- إدماج المشاركة في السياسات والعمليات التوزيعية العمومية (نموذج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية)

في أكتوبر 1999 أعطيت الانطلاقة للمفهوم الجديد للسلطة والذي يخاطب أصحاب السلطة على المستوى المحلي كانوا منتخبين أو رجال السلطة. وفي 2005 أعطيت الانطلاقة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية<sup>3</sup> كشكل جديد لتجميع الفاعلين حول مشاريع ترتبط بالمعيش

---

<sup>1</sup> غالبا ما يتم انتقاد غياب تقييم للتأثيرات الترابية للمشاريع الكبرى المهيكلية وضعف إدماجها للسكان المحلية وعدم اعتبار مبدأ المشاركة في الصياغة والتقييم، استدامة المشاريع...

<sup>2</sup> أنظر ما قلناه عن التوازن والتضامن كآلية لضمان وحدة الدول وشرعية السلطة.

<sup>3</sup> تهدف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى: دعم الأنشطة المدرة للدخل؛ تحسين ظروف الولوج للخدمات الأساسية (التعليم، الصحة، الطرق، الماء...)؛ دعم الأشخاص المهمشين؛ التنشيط الاجتماعي، الثقافي، الديني، والرياضي؛ تنمية الكفاءات المحلية والحكامة الجيدة.

في مرحلة أولى، تم التركيز على التصدي للعجز الاجتماعي بالمجالات الفقيرة وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل وفرص الشغل ثم الاستجابة للحاجيات الملحة لذوي الاحتياجات الخاصة 2005-2010. في مرحلة ثانية 2011-2015 رفع الغلاف المالي واستهدفت أكبر عدد من الجماعات القروية الفقيرة والأحياء الحضرية الهشة وفك العزلة. أما المرحلة الثالثة 2019-2023 فهتمت بالأساس تدارك الخصائص على مستوى البنيات التحتية والخدمات الأساسية بالمجالات الأقل تجهيزا، واستهداف الفئات المعوزة والمعزولة، وكذا مواكبة الأشخاص في وضعية هشاشة وإعادة إدماجها، ثم تحسين الدخل والإدماج الاقتصادي للشباب والعناية بالفئات والأجيال الصاعدة منذ البداية.

الضروري للمواطن وتم اعتماد مراكز قيادة على المستويات الترابية المحلية والإقليمية والجهوية ومرصد وطني<sup>1</sup>.

فالدولة هي صاحبة المبادرة وهي الراعية له لكن بمنهجية تشاركية تشرك المستويات الترابية لاسيما الإقليم والعمالة مع اعتماد مرصد للتقييم والتتبع.

## 2- المشاركة عبر مجلس المستشارين :

لا يمكن للجماعات الترابية إلا أن تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين. حسب الفصل 137 من الدستور هناك وحدة تشريعية معيارية تصدر من خلالها نصوص قانونية ملزمة للجميع كيفما كانوا وأينما وجدوا، كما أن هناك سياسة عامة موحدة للدولة تدرس توجهاتها الاستراتيجية في المجلس الوزاري وتمول بقانون المالية..، لكن تواجد ممثلها في غرفة خاصة (المستشارين) يمكنهم ويفرض عليهم العمل من خلال سلطاتها على إعداد السياسات الترابية. وفي مجال التشريع إذ حسب الفصل 84 من الدستور" .. يتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت

---

<sup>1</sup> في الخطاب الملكي بتاريخ 18 ماي 2005 الذي أعلن فيه عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي...تندرج ضمن رؤية شمولية تشكل قوام مشروعنا المجتمعي المرتكز على مبادئ الديمقراطية السياسية والفعالية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي والعمل والاجتهاد وتمكين كل مواطن من الاستثمار الأمثل لمؤهلاته ". وهناك نصوص قانوني ذات الصلة منها:

- المرسوم رقم 2-05-1016 بتاريخ 19 يوليوز 2005 المتعلق بإنشاء حساب خصوصي رقم 3-04-06-06 المسمى "صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية "
- المرسوم رقم 2-05-1017 بتاريخ 19 يوليوز 2005 المتعلق بمساطر تنفيذ المصاريف الخصوصية بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية
- قرار الوزير الأول رقم 3-108-05 بتاريخ 30 نونبر 2005 الذي يمنح الولاة والعمال صفة آمرين بالصرف مساعدتين بالنسبة للحساب الخاص رقم 3-04-06-06 المسمى "صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية "
- منشور الوزير الأول رقم 7/2003 بتاريخ 27 أكتوبر 2003 الذي ينظم عقود الشراكة بين الدولة والجمعيات
- المذكرة التوجيهية لوزير الداخلية رقم 86 بتاريخ 03 غشت 2005 المتعلقة بإنشاء اللجان الإقليمية للتنمية البشرية وأقسام العمل الاجتماعي .
- المذكرة التوجيهية لوزير الداخلية رقم 04 بتاريخ 6 يناير 2006 المتعلق بتنفيذ برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للفترة 2006-2010

عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها عليه، ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية." ولرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين، تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين".

### 3- المشاركة المباشرة:

وفي مجال المشاركة المباشرة في المنتوج التشريعي الوطني، ينص الفصل 14 من الدستور على "للمواطنين والمواطنات، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي،<sup>1</sup> الحق في تقديم ملاحظات/ اقتراحات في مجال التشريع". ولتفعيل هذا الهدف يجب الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العناصر الأساسية في التنظيم:

- ضرورة وجود مكتب خاص لتلقي الشكايات وتقديمها في شكل سؤال للحكومة أو ملاحظات التشريع أو رصد لدى تطبيق وفعالية القوانين التي صدرت عن البرلمان. وفي هذا الإطار يحتاج البرلمان إلى توفير خلية أو وحدة أو مرصد لتتبع آثار التشريع من حيث التطبيق ومردوديتها وتكلفته الاجتماعية والثقافية؛

- توجيه دعوات مفتوحة إلى المواطنين للتعليق على مشروعات القوانين، وكذلك إلى منظمات غير حكومية وحركات اجتماعية محددة أو وضع ترتيبات متواصلة للتعاون بين اللجان الدائمة بالمجلس وجماعات المواطنين والخبراء أو تشكيل منتديات أو مجالس خاصة للمجتمع المدني، سواء كانت تجتمع مع الجماعات على نحو مستقل أو مشتركاً ووضع إجراءات لمبادرات المواطنين أو الوصول إلى توليفة تضم عدداً من هذه الأساليب. ويأخذ المغرب بالسماح للمواطنين بالمبادرة مع ترك القرار النهائي، وفي هذا الإطار أوردت استراتيجية التواصل الخاصة بمجلس النواب<sup>2</sup> عدة مقترحات تهم تنظيم الاستشارات والمشاركة العامة في التشريع بشكل يتيح للمواطنين تقديم وجهات نظرهم حول مسودات المشاريع، وتطوير آليات التفاعل مع انتظارات المواطنين

<sup>1</sup> القانون التنظيمي رقم 14.64 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملاحظات في مجال التشريع

<sup>2</sup> الواردة في الخطة الاستراتيجية لتطوير عمل مجلس النواب. منشورة ببوابة المجلس.

والمجتمع المدني وإجراء استطلاعات الرأي عن تطلعات المواطنين وحول البرلمان وتقييم دوري لرضى وارتياح الناس عن العمل البرلماني.

ويتطلب الأمر في المستقبل تقرب مجلس المستشارين من المواطنين البعيدين عن العاصمة والمؤسسات التعليمية وتوفير اللوجستيك اللازم لذلك. لاسيما بالنسبة لمجلس المستشارين الذي يكتسي طابعا ترابيا. ويتم اللجوء حاليا إلى أسلوب المكاتب البرلمانية تتوفر على طاقم العمل المحلي للنائب ويختلف عن مكتب الحزب الذي يستثني من ولوجه غير المنتمين للحزب. كما يلزم إيجاد صيغ خاصة تستهدف المغاربة القاطنين بالخارج من خلال التفكير في إحداث مصلحة داخل مديرية العلاقات الخارجية تهتم "بالحضور المغربي في العالم"، وإحداث موقع إلكتروني خاص بهم ويوم سنوي لاستقبالهم في إطار تظاهرة كبرى.

### خلاصات:

في هذه الدراسة حاولت أن انطلق من التجربة المغربية في مجال اللامركزية والتنمية الترابية ومن خلال التراكم النظري والممارسة العملية لرصد إشكالية تم لم يس فقط كيف يمكن إدماج بعد البيئة والتنمية البشرية على مستوى صياغة البرامج التنموية للجماعات الترابية، -وهو سؤال مهم لا ريب- لكن الغاية هي الانتقال إلى مستوى طرح صعوبات التنزيل العملي لهذه الأبعاد.

في المغرب لا أحد ينكر المجهودات المبذولة على مستوى البناء القانوني لنموذج جديد للامركزية يقوم على الجبهية المتقدمة ودمج الآليات الجديدة للديمقراطية التشاركية وسياسة القرب من خلال الدستور المغربي والقوانين التنظيمية الثلاث.

ولا أحد ينكر الحديث عن الأدوار التي قامت بها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منذ 2005 في إعادة بناء التنمية البشرية من الأسفل عبر لجان محلية وإقليمية ومن خلال برامج أفقية وعمودية تستهدف تصحيح الاختلالات الكبرى على مستوى التنمية الاجتماعية المجالية والمشاريع المدرة للدخل وتنمية المرأة لاسيما في القرى والمجالات الهشة.

ونضيف الشروع العملي في تمارين إعداد برامج التنمية لاسيما على المستوى القاعدي أي الجماعات بناء على التشخيص التشاركي وحصر الأولويات ومقاربة النوع والبرمجة المالية الثلاثية وغيرها، بل قد لاحظنا الشروع في ترجمته تمرين العرائض في بعض الجماعات بالمغرب وبداية التأسيس للميزانية التشاركية...

إذن هناك منتج قابل للقياس يسمح لنا باستشراف الجوانب المضيفة لكنه -وهذا هو الأساس- يدفعنا إلى طرح الصعوبات التي لاتزال تقف أمام بروز واضح لبعده التنمية الإنسانية والحفاظ على البيئة في هذه البرامج المحلية، فما هي هذه الصعوبات؟

### أ- يلزم رفع التحديات على المستوى العام:

وعموما يمكن ذكر أهم الخلاصات فيما يتعلق بأول تجربة للمشاركة في ظل القوانين التنظيمية فيما يلي:

#### • بالنسبة للجماعات:

- تسجيل نتائج مهمة على مستوى بعض الجماعات:

- ميلاد صعب لهيئات المشاركة بسبب التجاذبات السياسية وقلة نضج المجتمع المدني؛

- عدم الاهتمام اللازم بما تخطط له المجالس المنتخبة بسبب ضعف منسوب الثقة نتيجة تراكمات الماضي؛

- بعد الشروع في تنفيذ بعض المشاريع تظهر تأثيرات بيئية خطيرة بسبب نقص خبرة المجتمع المدني وعدم قدرته على تنبؤ التأثيرات البيئية (رغم وجود قانون يلزم المؤسسات والخواص بذلك).

#### • بالنسبة للجهات:

من خلال الملاحظة والتتبع الشخصي يمكن ملاحظة ما يلي:

- الصراعات السياسية ومحاولة المجتمع السياسي الهيمنة على المجتمع المدني من خلال التحكم في الهيئات التشاورية؛

- ضعف أدائها بسبب كون برنامج تنمية الجهة يشمل مشاريع كبيرة ذات أمد بعيد لا يتوفر المجتمع المدني ولا الهيئات التشاورية على قدرات وكفاءات لمناقشة تبعاتها البيئية؛

- اهتمام المواطن والمجتمع المدني بقضايا القرب وما هو جماعي أكثر مما هو جهوي.

#### • بالنسبة للعمالات والأقاليم:

على الرغم من كون المقتضيات المشار إليها بالنسبة للجماعات والجهات هي نفسها، وبالتالي إمكانيات المشاركة من الناحية القانونية متوفرة، غلا أن تعامل الفاعل المدني معها كان ضعيفا

جدا، ويمكن إرجاع ذلك إلى بعد المنتخب الإقليمي عن المواطن بسبب نمط الاقتراع القائم على الاقتراع غير المباشر.

#### ب- تجاوز التحديات والاكراهات على المستوى الخاص:

هناك تجليات لجوانب قصور الأثر على مستوى ممارسة الآليات التشاركية التي ليست حقيقة سوى وسيلة لبلوغ غايات نبيلة وليست هدفا في حد ذاتها. نذكر منها:

- تجليات الضعف على مستوى التنزيل العملي للآليات التشاركية:

+ على مستوى التشخيص ووضع الأولويات :

نلاحظ المرتبة الهامشية والثانوية لهذه الأبعاد على مستوى التشخيص وكذا على مستوى وضع الأولويات واتخاذ القرارات (دراسة الأثر البيئي مثلا ومقاربة النوع، والصلاحيات الاجتماعية للمجالس المنتخبة في بابا لاقتصاد التضامني وحماية المجالات الواحية..)-وهي أمور تتشتت بين إدارات عديدة تنقصها الموارد والتفانيّة المشاريع وضعف قيادة الجماعات المنتخبة لهذه المشاريع، هذه الأخيرة يمنعها الدستور وتحبطها الموارد في وضع السياسات العمومية في هذا المجال .

+ على مستوى تقييم المشاريع والأداء:

تقييم الفعالية الوظيفية للمجالس المنتخبة بناء على معايير لاتزال تهمش البعد الإنساني والبيئي، سواء تقارير التدقيق الحر للجماعات أو تقارير التفتيش أو تقارير المجالس الجهوية للحسابات. (إعطاء الأولوية للجانب المالي والمحاسبة على صرف المال العام والتعمير...).

ويجب العمل على التقييم العام والعلني والتشاركي للمشاريع وتكريس ثقافة التدبير بناء على النتائج والأداء وفق مؤشرات واضحة.

+ عدم الاهتمام بهذه الآليات التشاركية:

ومتابعة مصيرها من طرف المجتمع المدني ووهن على مستوى تقديم العرائض (تشكل العرائض التي تخص جانب البيئة نسبة ضعيفة وسط هذا العدد القليل من العرائض المقدمة لحد الآن ولا تزال المبادرة غائبة في الجماعات الصغيرة).

- هناك إكراهات تفسر هذا المخاض العسير منها:

+ مراعاة إكراهات موضوعية: تتلخص في:

- مفهوم المواطنة بين المصلحة الذاتية والفئوية والسياسية ومصلحة العامة والنفع المشترك؛

- صعوبة تدبير تغيير العقلية والثقافات على غرار تغيير القوانين ووسائل التدبير لضعف العقلانية لدى المواطن المحلي؛

- تداخل السياسي والمدني على مستوى تدبير الآليات التشاركية مما يجعل الجانب السلبي في التنزيل والغالية هو الذي يطغى (العرقلة هي الحل في نظر الكثيرين)؛

- الهامش القصير من المبادرة المخول للجماعات الترابية مقارنة مع الإدارات المركزية سواء من حيث الإمكانيات المالي، القانونية أو القرارات والسياسات العمومية؛

- ما يمكن أن نسميه "دمقرطة الأزمة" ومن تجلياتها:

- المشاركة في تدبير الندرة؛

- أخطاء ومشاكل تراكمت بفعل احتكار المركز وملحقاته لمفهوم المنفعة العامة والقرار العمومي والسياسات العمومية قطاعيا وترابيا؛

- يقظة المحلي في سياق صعب بالنسبة للدولة التوزيعية؛

- المحلي لا يزال رهانا للسلطة المركزية؛

- نتحدث عن المشاركة كثيرا ونشارك قليلا.

+ وإكراهات ذاتية، تخص:

- الجماعات: تشكيلة المجالس المنتخبة (نسبة تردد الأبعاد ضمن المقررات)، صعوبة التوافق حول مساحة التكامل بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية. وعدم تطوير الذكاء التكنولوجي في تدبير التشاركية محليا.

سلطة الجماعات الترابية لم تعد تكفيها الاختصاصات والسلطات القانونية بل تحتاج لرضى الساكنة وإقناعها مما يفرض عليه التواصل المستمر وليس فقط الاتصال.

تنازل المركز عن سلطاته إلى الجماعات الترابية هو الشكل العمودي لتدبير السلطة فقط، أما الشكل الأفقي لها فيقتضي البحث عن طرق تدبير السلطة والمعرفة خارج الإدارات، أي داخل المجتمع ووسط الفئات المتنوعة المكونة له. المجتمع إذن لا يختزن المشاكل فقط بل كذلك الحلول، وهو ما يقتضي الذكاء في استثمار المعلومات والمعارف المجتمعية واليقظة التدييرية .

**الجمعيات:** غلبة الاحتجاج على النضال المفاولاتيا لمبني على الحجة وتقديم البدائل والمبادرة. وكذا سقوط الجمعيات في مطب الفئوية والتبعية الحزبية وفقدانها لاستقلاليتها. وعدم اقتحامها للذكاء التكنولوجي في مجال توصيف المطلب الاجتماعي.

- **المواطن:** ضرورة توعية المواطن بمكانة المطالب البيئية ضمن مطالبه، وترجمة مبادرات التدخل في التدبير التشاركي بشكل مستقل عن الجمعيات (لم يتم لحد الآن تقديم أية عريضة من المواطنين والمواطنين)، وعدم استثمار الوسائل التكنولوجية الحديثة من أجل المواطنة الالكترونية الذكية، المواطن لم يعد يهيمه حجم الاختصاصات ولا المراقبة الإدارية ولا الآليات بل التجسيد الفعلي والأثر المباشر للعمل الإداري للسلطات العمومية.

### خاتمة:

من المهم أن تستعد جمعيات المجتمع المدني والمواطنات والمواطنين للمشاركة حتى تكون فعالة، وبالتالي يلزم تجاوز النقاش الحالي حول التنافس المجاني، ففوة المشاركة وفعاليتها هي مصدر شرعيتها، والبداية تكون بإدراك المطلوب من المجتمع المدني بالشكل الذي يتناسب مع المسموح به قانونيا، فبين إمكانية المشاركة ولقدرة على المشاركة يكمن الفارق، وليس المشكل في المشاركة لذاتها، بل مع من ؟ وكيف؟ وعلينا أن نسأل ماذا نريد ومن يملكه وكيف نحصل عليه ، كل ذلك في إطار دولة القانون وتدافع القيم وحضور الحكمة في حل الخلاف حول القيم والموارد والخيرات.

يجب أن نسأل هل الأمر يخص المشاركة في قرار أو مقرر، أم برنامج للتنمية أم مشاركة توزيعية أم مجرد تشاور وحوار؟ وهل يتعلق الأمر بسياسة عامة للدولة أو تشريع وطني أو سياسة للتنمية الترابية؟ أم برنامج للتنمية الترابية؟ وهل يخص برنامج التنمية الجهوية الذي يفترض فيه أن يحمل طابع التوجيه الترابي الجهوي ويتصدر باقي الجماعات الترابية؟ أم برامج إقليمية تركز على التشخيص في مجال الخصائص الاجتماعي؟ أم مجرد برنامج للتنمية الجماعية همه هو مشاريع القرب؟ أم خدمات الجوار بالنسبة للمقاطعات في المدن الكبرى المعنية ؟

إن الأمر يتطلب تضافر الجهود من أجل إنجاح هذه المنهجية الجديدة التي تحكمها بالضرورة هاجس فعالية التدخلات العمومية والتوصيف التشاركي الناجع للمطلب الاجتماعي، وينتظرنا عمل كبير على مستوى التوعية والتكوين، حتى لا يقع الفاعلون في صدامات مجانية، و"حوار للطرشان": تتمسك السلطات العمومية بما يلزمها أن تتركها أو يطالب المجتمع المدني بشيء غير مسموح به قانونياً أو غير مساير للمشروع التراخي للدولة القائم على توزيع المهام وتكاملها من أجل تجميع الموارد واستثمار التنوع وإثارة القوى الحية وحشد الهمم بناء على ميثاق إعداد التراب الوطني.

وإذا افترضنا أن العريضة وهيئات التشاور والحوار هي تقنيات لتفعيل الأداء التراخي، فإننا لننتقل لا يكون دائماً سهلاً وبدون مصاعب، فالإبهار الذي يخلقه نجاح بعض المنظمات في استعمال بعض عناصر العمل بمنهجية جديدة، يقابله تعنت عمومي مرتبط بالخصوصيات وطبيعة البنيات والعلاقات داخلها وبينها وبين الخارج.

ويظهر أن المواطن هو آخر من يعلم رغم أنه يشكل جوهر البيئة المحيطة بالمجلس الجماعي، وتتم المناذاة اليوم باعتماد المراقبة البعدية، كوسيلة لإطلاق الطاقات وتحريها في إطار ما يسمى بمراقبة التسيير حيث المراقبة لا تستهدف العقاب بل التوجيه وإثارة الأخطاء والبحث عن صيغ لتصحيحها في إطار علاقة ملائمة بين السياسة العامة وأثارها على البيئة المحيطة بها، وهذا النوع من المراقبة يبدو أدنى مستوى من التقييم Evaluation المعروفة في المناجيات والمأخوذة من المقاولات الخاصة. ويعني التقدير المنصب على فعالية مشروع، سياسة أو عمل عمومي في سياق بحث مفروض علمياً. عن أثارها الحقيقية، بالنظر للأهداف (المعلنة أو الخفية) والوسائل الموضوعية لذلك<sup>1</sup>.

وإذا اعتبرنا أن آليات المشاركة الجديدة والمقاربة التشاركية كما صاغها الدستور وفصلت بعضها منها مشاريع القوانين التنظيمية ذات حمولة حقوقية وسياسية، فإن على السلطات العمومية أن تحسم هل مسلسل المشاركة مساطر أم عقليات وقناعات وثقافة؟ أليس هناك خطورة انزلاق مسلسل المشاركة في ارتباطه بصراع المصالح إلى الدفاع عن المصالح الفئوية والقطاعية وبيد جماعات الضغط والمصالح أكثر فأكثر؟ أليس من حقنا أن نتساءل عن كوننا سندخل الديمقراطية التشاركية ونحن لا نزال ننتقد هشاشة الديمقراطية التمثيلية، وأن تقوية الأخيرة شرط أساسي لنجاح الأولى؟ أليس من الخطورة تبخيس مساهمة المشاركة أو تضخيمها في

<sup>1</sup>(D) LAMARZELLE. Op.cit. P : 122.

تجربتنا الحديثة بشكل نمطي وانطباعي غريب، في غياب تقييم علمي وقياس محايد وموضوعي لنسبة مساهمة المشاركة في فشل أو نجاح المشاريع؟ ثم أية فعالية للمشاركة في ظل التلويح المتكرر بثقافة الاحتجاج عوض المشاريع والبدائل وكذا ضعف الإمكانيات يجعل النخب المحلية أو الأعيان في وضع خطير؟ فيتحول الجميع إلى محتج وناقم على المركز صاحب السلطة الحقيقية في الموارد والاختصاصات والقرارات والسياسات العمومية؟ ألا يمكن طرح السؤال عن الفرق بين ما يريده الناس وما يعبرون عنها ومرتهن بالوسائط؟

وفي الختام كلما كانت المشاركة حقيقية، سابقة وقبلية كلما كانت فعالة، وكلما كانت متأخرة أصبحت شكلية. هذا سواء اعتبرنا المشاركة ذات حمولة سياسية شرعية أو ذات مضمون تقني يحمل الفعالية والنجاعة. ويجب تهذيب البيروقراطية، استكمال الديمقراطية التمثيلية وتقويتها، ثم تأهيل وعقلنة متدرجة للديمقراطية التشاركية حتى لا تعني أي شيء لأنها تعني كل شيء في نفس الوقت.



# بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)

د. ابراهيم أولتيت

أستاذ القانون العام-

جامعة ابن زهراكادير

مقدمة:

إذا أخذنا مفهوم الديمقراطية (demokratia) بمعناه الاشتقاقي<sup>1</sup>، فإنه يتألف من جذرين يونانيين متصلين ببعضهما kratos وdemos، ويعني حرفياً "حكم الشعب"<sup>2</sup>. وعرف بعض الفقه الدستوري الديمقراطية "بالنظام السياسي الذي يحوز فيه فرد أو جماعة السلطة عن طريق التعيين من قبل الشعب عبر انتخابات دورية وتحث مراقبته"<sup>3</sup>.

وعليه، يقوم النظام الديمقراطي على المشاركة السياسية للمواطنين في صناعة "مصيرهم الزمني"<sup>4</sup>، وأن يكونوا "مثالا على الفضيلة المدنية"<sup>1</sup>، لأن السياسة هي: "معمل الجهود المبدولة

---

<sup>1</sup> - "على الرغم من أن جميع الحضارات تنسم بأشكال مختلفة من الديمقراطية، فإن المفهوم موضع خلاف حيث توجد منظورات عديدة لفهم مضمونه. ولكن انعدام الإجماع بشأن مفهوم الديمقراطية لا يعتبر إشكالا في حد ذاته، حيث يمكن التعرف على معالجه. فأصل الكلمة مشتق من الكلمة اليونانية ديمقراطية (demokratia)، والديمقراطية في مفهومها البسيط مؤشر على نظام يقوم فيه الشعب (demos) بممارسة الحكم (kratos) وينطوي هذا البعد الأصلي على السمات الأساسية للديمقراطية، أي حكم الأغلبية، مقابل النظم غير الديمقراطية مثل الأوتوقراطية (حكم الفرد) أو الأوليغاركية (حكم القلة) أو الأرستقراطية (حكم الأعيان)".

مجلس حقوق الإنسان، دراسة عن التحديات المشتركة التي تواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 17 دجنبر 2012، ص. 5.

<sup>2</sup> - تنسب هذه العبارة إلى اليوناني اسخيلوس (Eschyle) في إحدى مسرحياته في حوالي 490 ق.م.

Francis Dupuis-Déri, « Qu'est-ce que la démocratie? », Horizons philosophiques, Volume 5, N° 1, automne 1994, p.86.

<sup>3</sup> - Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J.Paris, 18ème éd., 2006, p.145.

<sup>4</sup> - نقتبس هذه العبارة عن جورج بورديو في تعريفه للدولة باعتبارها "أداة لتحقيق مصيرنا الزمني".

يهدف المشاركة بالسلطة أو التأثير في توزيع السلطة"<sup>2</sup>، ومن أجل هذه الغاية يجب على الدولة، بمعناها الوظيفي، توفير مجموعة من الشروط لضمان المشاركة السياسية، وهي<sup>3</sup>: وجود النظام السياسي المؤمن بالمشاركة السياسية ووجود الدستور الذي يضمن المشاركة ويحميها وأخيراً وجود المؤسسات المؤهلة لتنظيم المشاركة.

ويتميز السياق العالمي اليوم بسيادة خطاب أزمة الديمقراطية، بل ذهب البعض إلى الحديث عن "موت الديمقراطية"<sup>4</sup>، مما يفرض ضرورة العمل من أجل "توطيد الديمقراطية"<sup>5</sup>. وبالمقابل يتم تسجيل الانتشار الواسع لتأييد الديمقراطية والمطالبة بها عند الرأي العام<sup>6</sup>، كما أكدته نتائج المسح العالمي الدوري المعروف عن القيم العالمية (World Values Survey)<sup>7</sup>. وفي سياق العولمة كلما اتجه العالم نحو الكوكبية والانفتاح ازدادت أهمية التحديد الترابي<sup>8</sup> والمحلي للديمقراطية لأن شرط ممارسة السياسة هو المحيط<sup>1</sup>.

---

جورج بوردو، الدولة، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2002، ط 3، ص. 52.  
<sup>1</sup> - رسل جيه. دالتون، دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية، الرأي العام والأحزاب السياسية في الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى وألمانيا وفرنسا، ترجمة أحمد يعقوب المجذوبة وبمشاركة محفوظ الجبوري، دار البشير، عمان، ط 1، 1996، ص. 30.

<sup>2</sup> - ماكس فيبر، العلم والسياسة بوصفهما حرفة، ترجمة جورج كتورة، مراجعة وتقديم رضوان السيد، المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، أعمال ماكس فيبر (1)، بيروت، ط 1، 2011، الطبعة 1، ص. 46.

<sup>3</sup> - رعد عبودي بطرس، "أزمة المشاركة السياسية وقضية حقوق الإنسان في الوطن العربي"، في برهان غليون (وآخرون)، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، سلسلة كتب المستقبل العربي (41)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 2005، 11، ص. 210 و 211.

<sup>4</sup> - أنطوان نسري مسرة، "حياة وموت الديمقراطية"، المستقبل العربي، عدد 370، ديسمبر 2009، ص. 170-174.  
<sup>5</sup> - Andreas SCHEDLER، « Comment observer la consolidation démocratique ? », Revue internationale de politique comparée, Vol. 8, N°2, 2001 p. 228.

<sup>6</sup> - يوسف محمد جمعة الصواني، "اتجاهات الرأي العام العربي نحو الديمقراطية (تحليل نتائج الدراسة الميدانية)، المستقبل العربي، عدد 442، أبريل 2014، ص من 7 إلى 21 (وصدرت الدراسة في شكل كتاب تحت نفس العنوان من إصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 2014).

<sup>7</sup> - حول المسح العالمي للقيم أحيل إلى الرابط التالي:

<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

<sup>8</sup> - حول النقاش حول التراب والترابية وازدياد الانشغال العالمي بهذا البعد أحيل إلى:

وينسب إلى الفرنسي Alexis de Tocqueville (1805-1859) ربط الديمقراطية ببعدها المحلي في تأكيده على "أن المؤسسات البلدية هي أساس قوة الأمم الحرة. فاجتماعات القرية تكون للحرية بمثابة المدارس الابتدائية للتعليم، فهي تجعلها في متناول الشعب، وتعلم الناس استعماله في هدوء، كما تعلمهم كيفية الاستمتاع به. إن الأمة قد تؤسس حكومة حرة ولكنها لا تستطيع الحصول على روح الحرية من غير "المؤسسات البلدية"<sup>2</sup>.

واليوم، تؤكد بعض التقارير الدولية على فوائد اللامركزية باعتبارها حجة مقنعة لإبطال المركزية<sup>3</sup>، لتخلص إلى أن نجاح اللامركزية يتطلب توطيد طاقة حركية ثلاثية الاتجاهات بين الحكومات المحلية والمجتمع المدني وحكومات مركزية نشيطة، خاصة في سياق بزوغ المحلي كرفض للنظام الأحادي والمركزي وكبحث عن الحجم الإنساني وعن القرب<sup>4</sup>.

وأخذاً بالاعتبار لضغط السياق العالمي، ولطالب الشعب المغربي كما عبرت عنها حركة 20 فبراير<sup>5</sup>، أقر الدستور المغربي للعام<sup>6</sup> 2011، والقوانين التنظيمية المكمل له، مبدأ الديمقراطية

---

Philippe SIGNORET, Territoire, observation et gouvernance : outils, méthodes et réalités, T H E S E pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Franche-Comté Présentée et soutenue publiquement, le 7 décembre 2011, Université de Franche-Comté, Année universitaire 2010-2011, pp. 30-40.

<sup>1</sup> - Vanier MARTIN, « Démocratie locale : changement d'horizon ? », Esprit, N°2, Février 2015, p. 109-110.

<sup>2</sup> - ألكسيس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي قنديل، الجزء 1 و2، عالم الكتب، القاهرة، بدون تاريخ، ص. 64-65.

<sup>3</sup> - خاصة على المستويات الآتية: استجابات أسرع للاحتياجات المحلية؛ ومحاسبة وشفافية أكثر وفساد أقل؛ وتسليم محسن للخدمات الأساسية؛ وتدفقات أفضل للمعلومات؛ ومزيد من المشروعات المستدامة؛ وسبل أقوى لحل المنازعات؛ واتساع الفرص للتمثيل السياسي.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2003، أهداف الألفية للتنمية تعاهد بين الأمم لإنهاء الفاقة البشرية، بيروت، 2003، ص. 137.

<sup>4</sup> - Jean-Yves GOUTTEBEL, Stratégie de développement territorial, eds. Economica, Paris, 2001, p. 91.

<sup>5</sup> - محمد مدني، "حركة 20 فبراير والنظام الدستوري المغربي آثار هزة غير متوقعة"، في مجموعة مؤلفين، 20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، ط1، 2018، ص. 211-239.

<sup>6</sup> - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر - 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص. 3600.

التمثيلية على المستوى المحلي، مكرسا تقليدا دستوريا مغربيا، وقوى الديمقراطية المحلية بإعلان بعض مبادئ الديمقراطية التشاركية لأول مرة<sup>1</sup>.

لكن، قراءة النصوص وتفعيلها العملي يقودان الدارس إلى طرح مجموعة من الأسئلة، من قبيل: لماذا تعاني الممارسة المحلية للديمقراطية التمثيلية من أزمة؟ وهل يمكن للديمقراطية التشاركية أن تخفف من وقعها أم تعترضها قيود تحد من فعاليتها؟

ستحاول الدراسة الإجابة عن هذه الإشكالية وفقا للخطة الآتية:

أولا: بعض تجليات أزمة الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي.

1- مبدأ التديبير الحر والحضور القوي لممثل الدولة.

2- حدود مبدأ التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية.

ثانيا: تقييد مبادئ الديمقراطية التشاركية.

1- ضعف مؤسسات المجتمع المدني.

2- تقييد آلية العرائض.

أولا: بعض تجليات الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي

ترتبط الديمقراطية التمثيلية بموضوع التمثيل السياسي (La représentation politique) الذي يحيل إلى طرق ممارسة السيادة، فإذا كانت السيادة الشعبية تتطلب النظام المباشر، فإن السيادة الوطنية تقوم على الطريق غير المباشر، حيث يختار المواطن من يمثله ويصنع القانون نيابة عنه عبر الأحزاب السياسية كفاعل والانتخابات كآلية. وتستند على نظريتي التمثيل والوكالة المأخوذتين من القانون الخاص.

وفي المغرب، بعد أن كانت الإدارة المحلية تتولى تديبير الشأن المحلي من قبل "أعوان محليين" معينين من طرف السلطة المركزية (العمال والباشوات والقواد والخلفاء والشيخ والمقدمين)، ويتمتعون بالسلطة، وبمسؤولية التديبير المباشر للمرافق العامة في علاقة مع مصالح

---

<sup>1</sup> - Tarik ZAIR, « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », REMALD, série « Thèmes actuels », N°82,2013, pp.186-191.

المواطنين، وهي الإدارة المباشرة التي مورست في المغرب بين 1956 و1960<sup>1</sup>. انتقل بعد هذه التجربة إلى الإعلان، منذ دستور 1960، عن التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية من خلال مجلس جماعي منتخب في الاقتراع العام المباشر، وسار على نفس النهج في جميع الدساتير اللاحقة.

لكن، قراءة دستور 2011 والقوانين التنظيمية المكمل له، ذات العلاقة بالجماعات الترابية، تجعلنا نقف عند بعض القيود القانونية تحد من فعالية مؤسسات التمثيل، نجمل هذه الحدود في الآتية:

### 1- مبدأ التدبير الحر والحضور القوي لممثل الدولة:

يؤكد الدستور على ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر (الفصل 136)، وعلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق هذا المبدأ (الفصل 146 فقرة أخيرة).

لكن، الإعلان الدستوري يبقى معلقا لوجود عدة حدود قانونية تعترض مبدأ التدبير الحر، نعرض لبعضها فيما يلي:

- حسب مبدأ الوحدة السلطوية المعيارية الممنوحة لهذه الوحدات ليست سلطة أصلية، وهذا يعني أنها عكس حالة الدول الفيدرالية لا تتمتع بـ "اختصاص الاختصاص"، ولا بسلطة التنظيم الذاتي، وإنما تخضع لمبدأ وحدة مصدر القانون في الدولة، أي البرلمان والحكومة. ويضاف إليه مبدأ الخضوع لتوجيهات الدولة، ومبدأ الخضوع لرقابة الدولة، ومبدأ الواجبات، وتشمل: التسيير بشفافية وسلوك أخلاقي، والحرص على تعبئة وإشراك المواطنين والمواطنات، وإلزامية تقديم الحساب للدولة والناخبين والرأي العام<sup>2</sup>.

وبما أن السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الترابية لممارسة صلاحياتها (الفصل 140) يفوضها لها المشرع (البرلمان أو الحكومة). وتمارسها بناء على مبدأ التفريع<sup>3</sup>، وأنها معترف بها

<sup>1</sup> - Driss Basri, L'administration territoriale : L'expérience marocaine, eds Bordas, Paris, 1990, p.21-22.

<sup>2</sup> - J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI, Droit des collectivités territoriales, eds PUF, Paris, 1<sup>re</sup> édition 1987, pp 118-144.

<sup>3</sup> - المرجع فيما يخص مبدأ التفريع هو المادة 3 (ب) من معاهدة ما ستريخت، والتي تنص على المبادئ التالية: أ- مبدأ التأويل الضيق للاختصاصات: "المجموعة [تقابلها الدولة في موضوعنا] تتصرف في حدود الاختصاصات المخولة لها والأهداف المحددة في هذه المعاهدة" (المادة 3 ب فقرة 1). ب- الدور التفريعي للمجموعة: "في المجالات التي لا تعود إلى اختصاصها الحصري المجموعة لا تتدخل، طبقا لمبدأ التفريع، إلا في الحالة حيث أهداف العمل لا يمكن إنجازها بطريقة ملائمة من طرف الدول الأعضاء [تقابلها الجماعات الترابية في موضوعنا] والتي يمكن إنجازها

عكس تلك الممنوحة للولاة والعمال لـ "تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها" (الفصل 145)، مما يترتب عنها عدم تمتع الجماعات بسلطة معيارية مستقلة، ولهذا فإنها لا تتمتع بـ "حرية التنظيم"<sup>1</sup>.

وتجد هذه القيود الموضوعية<sup>2</sup> أساسها في طبيعة الدولة الموحدة الخاضعة لمبدأ الوحدة، ففي تصدير الدستور نجد تعريف المملكة المغربية على أنها: "دولة ذات سيادة كاملة، متشعبة بوحدتها الوطنية والترابية، وأنها دولة موحدة، ذات السيادة الكاملة". ويؤكد الفصل الأول على أن "الأمة تستند في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في (...) الوحدة الوطنية متعددة الروافد، وهي ترتبط بخصوصية الهوية الثقافية المغربية الموحدة (الفصل الخامس)، وتبعاً لذلك لا يجوز تأسيس أحزاب سياسية يكون هدفها المساس (...) بالوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة (الفصل 7).

- إذا كان مبدأ التدبير الحر تقيده طبيعة الدولة الموحدة القائمة على اللامركزية الإدارية، فإن القوانين تمنح ممثل الدولة سلطات قوية، دفعت البعض إلى الحديث عن تمتعه بصلاحيات واسعة للتداول على أشخاص وأعمال الجماعات الترابية (المبادرة لعرض الأمر على القضاء والحلول والمصادقة)<sup>3</sup>. مما يجعل من الوالي المتحكم الفعلي في جدول أعمال المجلس الجهوي،

---

بفعالية في إطار المجموعة" (المادة 3 ب فقرة 2). حسب هذه الفقرة فإن مبدأ التفرع بصريح العبارة يطبق فقط في المجالات التي لا تعد اختصاصاً حصرياً للمجموعة. ج- مبدأ النسبية: "عمل المجموعة لا يزيد عن ما هو ضروري للوصول إلى أهداف هذه الاتفاقية بما يعنيه ذلك من منع التعسف من خلال اللجوء إلى الحلول المرنة والأكثر احتراماً للهوية الوطنية للدول الأعضاء" (المادة 3 ب فقرة 3).

Christian de la Malène, «L'application du principe de subsidiarité», in Délégation du Sénat pour l'Union européenne – Rapport 46 – 1996 / 1997, 23 octobre 1996, Consulté le 06/06/2020

<https://www.senat.fr/notice-rapport/1996/r96-46-notice.html>

<sup>1</sup> - Mohammed EL YAAOUB, « Le pouvoir réglementaire local au Maroc », Remald, Série « Thèmes actuels », N°82, 2013, pp.315-320.

<sup>2</sup> - ميزت بعض الدراسات بين حدود موضوعية تفرضها طبيعة التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية) وتقييدات تتناهي مع مضمون التدبير الحر.

عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، فبراير 2019، ص.41.

<sup>3</sup> - أحمد حاسون، "الإقليم ورهان التنمية الترابية بالمغرب: الأدوات والمعوقات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144 و145، يناير أبريل 2019، ص.107.

ويتعرض على كل موضوع يكون خارج اختصاصات الجهة أو خارج صلاحيات المجلس أو أن يقترح تعديلا له، ويتعرض على النظام الداخلي للمجلس مما يكرس تقوية دوره<sup>1</sup>.

وإلى جانب هذا الحضور القوي لممثل الدولة تهيمن وزارة الداخلية على المعلومات، وهو الرأي الذي عبر عنه المجلس الاقتصادي في رأيه "حول موضوع" المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل وتوصيات"، خاصة على مستويين: أولهما هيمنة أقسام العمل الاجتماعي (وزارة الداخلية)، وثانيهما صعوبة الحصول على المعلومة بالنسبة لمختلف الفاعلين (الجمعيات، التعاونيات والمنتخبين والمواطن)<sup>2</sup>.

وقد يجد هذا الواقع بعض حججه في واقع أمية المستشارين وضعف مستواهم الدراسي، وهذا ما أكدته وزارة الداخلية في تقرير صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، تحت عنوان اللامركزية في أرقام 2014-2015، ومما جاء فيه: أن من أصل 30 ألف و663 مستشارا ومستشارة في مجالس الجماعات يصل عدد المستشارين من دون مستوى تعليمي إلى 4739 (يصل عدد الذكور إلى 3369 والإناث 1370 مستشارة)، ويصل عدد المستشارين في المستوى الابتدائي إلى 8792 (يصل عدد الذكور إلى 7348 والإناث 1444 مستشارة)<sup>3</sup>، مما يعني أن نسبة الأمية في صفوف المستشارين تصل إلى 15,4 بالمائة.

- وإلى جانب المعوقات السابقة يصطدم مبدأ حرية التدبير الحر بغياب الضمانات الدستورية لحمايته، مقارنة ببعض التجارب المقارنة كالتجربة التونسية، ويتعلق الأمر ب<sup>4</sup>: أولا، عدم منح القضاء الإداري اختصاص النظر في البت في تنازع الاختصاص بين الجماعات الترابية

<sup>1</sup> - خالد صديق، مؤسسة الوالي والعمال: بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي (28)، مطبعة الأمنية، الرباط، 2018، ص 199-200.

<sup>2</sup> رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل وتوصيات"، يناير 2013، جريدة رسمية عدد 6152، 5 رجب 1434 (16 ماي 2013)، ص، من 4187 إلى 4191.

<sup>3</sup> - المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، اللامركزية في أرقام 2014-2015، (تاريخ اخر زيارة يوم 2020/06/07)، على الرابط التالي:

<http://www.pncl.gov.ma/Publication/Statistique/Pages.2015--2014-اللامركزية-في-أرقام.aspx>

<sup>4</sup> - مصطفى عبيدي، "الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية"، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 21، المجلد 04، مارس 2020، ص. 167-169.

والسلطة المركزية عكس الدستور التونسي في الفصل<sup>1</sup> 142. وثانيا، عدم توفير ضمانات مؤسساتية لحماية مبدأ التدبير الحر، كالمجلس الأعلى للجماعات المحلية في التجربة التونسية ( الفصل 141)<sup>2</sup>.

نخلص مع بعض الباحثين إلى أن المفهوم الدستوري للتدبير الحر عبارة فضفاضة وخالية من أي محتوى، فالمشعر هو الذي يحدد شروط التدبير بمبرر الحفاظ على الطابع الموحد للدولة، وعلى مبدأ المساواة بين المواطنين ( الفصول 19 و31 و154)<sup>3</sup>.

## 2- مبدأ التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية

بعد أن كانت الدساتير السابقة تتحدث عن "التدبير الديمقراطي" أخذ دستور 2011 بعبارتي "التسيير الديمقراطي"، و"التدبير الديمقراطي". ففي الفصل 135 ينص على أن "الجماعات الترابية للمملكة تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية"، وفي الفصل 146 نجد عبارة "تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية"<sup>4</sup>.

وعليه، يتجلى التسيير (التدبير) الديمقراطي في وجود مجالس تداولية منتخبة، مما يرسخ دور الأحزاب السياسية كفاعل، والانتخابات كآلية ديمقراطية. وقد سار المغرب على هذا النهج منذ

---

<sup>1</sup> - " يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية ، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية" (الفصل 142).

الجمهورية التونسية، المجلس الوطني التأسيسي، دستور الجمهورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الإثنين 10 ربيع الثاني -10 فيفري 2014، السنة 157، عدد خاص.

<sup>2</sup> - "المجلس الأعلى للجماعات المحلية هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية مقره خارج العاصمة. ينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات، ويبيد الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، ويمكن دعوة رئيسه لحضور مداورات مجلس الشعب. تضبط تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية ومهامه بقانون". (الفصل 141).

الجمهورية التونسية، المجلس الوطني التأسيسي، دستور الجمهورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الإثنين 10 ربيع الثاني -10 فيفري 2014، السنة 157، عدد خاص.

<sup>3</sup> - محمد اليعكوبي، "المفهوم الدستوري للتدبير الحر بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 143، نونبر- دجنبر 2018، ص 20 و 26.

<sup>4</sup> - محمد اليعكوبي، " دستور 2011 والمصطلحات القانونية: ملاحظات حول بعض المفاهيم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144-145، يناير- أبريل 2019، ص 20-23.

أول انتخابات جماعية في العام 1960 إلى 2015، أي عشرة تجارب لانتخاب مجالس جماعية لولاية تمتد لست سنوات، وإن لم يتم احترامها في جميع التجارب كما يبين الجدول الآتي:

الولاية الفعلية	الولاية القانونية (السنة)	تاريخ الاقتراع	
3 سنوات وشهرين	6	29 ماي	1960
6 سنوات وشهرين	6	28 يوليوز	1963
6 سنوات	6	3 أكتوبر	1969
6 سنوات و8 أشهر	6	12 نونبر	1976
9 سنوات و4 أشهر	6	10 يونيو	1983
4 سنوات و8 أشهر	6	16 أكتوبر	1992
6 سنوات و4 أشهر	6	13 يونيو	1997
5 سنوات و9 أشهر	6	12 شتنبر	2003
6 سنوات و9 أشهر	6	12 يونيو	2009
...	6	4 شتنبر	2015

المصدر:

Adil EZZAGZOUTI, « Le nouveau cadre constitutionnel des élections communales et régionales », Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences, N°4, septembre 2019, p.14.

وببدأ القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات<sup>1</sup> رقم 113.14 مادته الأولى بتأكيد ضرورة احترام مقتضيات الدستور (في مادته 146) بخصوص تدبير شؤون الجماعة بكيفية ديمقراطية، في إطار مبدأ التدبير الحر (المادة 3). ومن تجلياته ضمان الحق في الانتخاب، كأحد أشكال الحق في المشاركة، لاختيار من يدبر شؤون الجماعة بالاقتراع العام المباشر<sup>2</sup> (المادة 7).

كما أكد على بعض تجليات الحق في المشاركة خاصة عمومية الجلسات بتأكيد المادة 48 على أن جلسات المجلس مفتوحة للعموم. لكن، القانون قيد ذلك بشرط عدم الإخلال بالنظام

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380-6 شوال 1426 (23 يوليو 2015)، ص. 6660 – 6708.

<sup>2</sup> - ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ع. 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).

العام وإلا جاز لعامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله طلب انعقاد الاجتماع بشكل غير مفتوح للعموم (ونفس الأمر يخص جلسات مجلس العمالة أو الإقليم (المادة 49)<sup>1</sup>.

وبارتباط مع المبدأ السابق فإن مبدأ التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية يفترض وجود جماعات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، فلا يمكن تصور تدبير من هذا القبيل مع وجود فاعلين من خارج المجلس يتدخلون في شؤون الجماعة، وبذلك يفترض استقلالية محدودة بالضرورة، ومن الجلي أن الدستور نفسه لا يحدد درجة هذه الاستقلالية. كما أن كلمة تدبير (Gérer) أو إدارة (Administrer) لا تعني الحكم (gouverner)، بمعنى أخذ قرارات ذات طبيعة سياسية<sup>2</sup>.

وبما أن الفاعل في الديمقراطية التمثيلية هو الحزب السياسي، والآلية هي الانتخابات فإن التسيير الديمقراطي يفترض وجود أحزاب ديمقراطية وانتخابات حرة ونزيهة:

#### أ- الأحزاب السياسية الديمقراطية :

إذا كان الدستور المغربي وضع على عاتق الأحزاب السياسية العمل على تأطير المواطنين والمواطنين وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام (...). فإنه منع تأسيسها على أساس جهوي، وأن يكون هدفها المساس بالوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة<sup>3</sup>.

ومن أجل تفعيل هذه المقترضات هناك حاجة إلى وجود أحزاب سياسية قوية ترسخ قيم الديمقراطية داخلها عبر اعتماد اللامركزية<sup>4</sup>: بتحويل السلطة إلى المراكز الفرعية للحزب. لكن، إذا كانت هذه العملية ممكنة في الدول الفدرالية (حيث تتمتع الوحدات الإقليمية في الحزب بهامش

---

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج.ع. 6380-6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص. 6625.

<sup>2</sup> - Mohammed EL YAAGOUBI, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation et de la régionalisation avancée », in Amal MECHERFI (sous la dir), Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Etudes comparées, eds El Maarif AlJadida, Rabat, 2015, pp.133-134.

<sup>3</sup> - الفصل السابع من دستور فاتح يوليوز 2011.

<sup>4</sup> - سيفاكور أشياغبور، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية: اختيار المرشحين للمناصب التشريعية، ترجمة نور الأسعد وسوزان قازان، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2009.

أكبر من الاستقلالية) فإنها تصعب في الدول المركزية (حالة المغرب) باعتماد الطابع الهرمي في تنظيم الحزب<sup>1</sup>.

### ب-الانتخابات الحرة والنزيمية:

يختص البرلمان بالتشريع في ميدانين لهما علاقة بالنظام الانتخابي (الفصل 71)، وهما نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية، والنظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية.

وقد كانت الانتخابات سواء التشريعية أو الجماعية موضوع عدة انتقادات، ورغم أن انتخابات 2015 الجماعية حققت نسبة مشاركة (53,67%) تجاوزت نسب المشاركة في الانتخابات السابقة إلا أنها لم تضع حدا لهذه الانتقادات، خاصة فيما يتعلق باحتساب نسبة المشاركة من عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، وليس من مجموع السكان، مما يعني إقصاء فئة عريضة، ورغم اقترانها بالقرب فإنها لم تساهم في دفع الناس إلى الاهتمام بالسياسة (مثلا الحملات الانتخابية لم تستقطب إلا مليون و500 ألف شخص رغم تنظيم حوالي 11 ألف و300 حملة تواصلية)<sup>2</sup>.

وتبرز مشكلة التقطيع الانتخابي، حيث أن القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية<sup>3</sup> يتضمن تقطيعا انتخابيا غير متوازن كما تبين الأمثلة على فارق التمثيل (عدد السكان لكل منتخب) في الدوائر الانتخابية.

فإذا أخذنا الفجوة بين الدوائر التي تتطلب أدنى عدد من الأعضاء في علاقة مع عدد السكان وتلك التي تتطلب أكبر عدد من الأعضاء نجد الفروق الآتية:

- فارق التمثيل على مستوى مجلس الجهة (المادة 74)<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> - المعهد الديمقراطي الوطني، المعايير الدنيا لعمل الأحزاب السياسية الديمقراطية، ترجمة ناتالي سليمان، واشنطن، 2008، ص. 8.

<sup>2</sup> - إبراهيم أولتيت، "قراءة في بعض فرضيات الانتخابات المحلية ل04 شتنبر 2015"، في إبراهيم أولتيت، محمد كوفرنى، محمد المساوي، الظاهرة الانتخابية بالمغرب أبحاث ميدانية بجهة سوس ماسة، مكتبة دار العرفان، أكادير، ط1، 2017، ص. 26-38.

<sup>3</sup> - ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج. ع. 5997 مكرر - 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص. 5537.

عدد الأعضاء	عدد السكان	عدد السكان لكل منتخب.
33	250000	7575.7
75	يفوق 4.500.000	600000

- فارق التمثيل على مستوى مجالس العمالات والأقاليم (المادة 103)

عدد الأعضاء	عدد السكان	عدد السكان لكل منتخب.
11	150.000	13636.3
31	يفوق 1.000.000	32258.06

- فارق التمثيل على مستوى مجالس الجماعات (المادة 127)

عدد الأعضاء	عدد السكان	عدد السكان لكل منتخب
11	7.500	681.81
61	يفوق 400.000	يفوق 6557.37

بعد عرضه لهذه الأمثلة طالب المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمراجعة هذه المواد من أجل تحقيق تمثيل متكافئ للسكان على مستوى مجالس الجماعات الترابية، واقترح إدراج مقتضى المادة 129 ينص على أن لا يتجاوز فارق التمثيل في الدوائر الانتخابية في الجماعات التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع الفردي 15%، وذلك باستثناء الجماعات الواقعة في المناطق الجبلية صعبة الولوج أو ضعيفة الكثافة السكانية التي يمكنها الاستفادة من تمييز إيجابي<sup>2</sup>.

لكن، القانون التنظيمي رقم 34.15 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 يوليوز 2015 لم يأخذ بهذه التوصيات، واقتصرت تعديلاته على بعض المواد<sup>3</sup>، فنظمت انتخابات 4 شتنبر

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ج.ع. 6380 - 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6585.

<sup>2</sup> - المجلس الوطني لحقوق الإنسان، 45 توصية من أجل انتخابات أكثر إدماجاً وقراباً من المواطنين المواطنين، سلسلة المساهمة في النقاش العمومي رقم 9، مارس 2015، ص. 5-6.

<sup>3</sup> - يتعلق الأمر بالمواد 7 و8 و10 و11 و21 و35 و36 و43 و76 و77 و84 و92 و134 و138 و141. ظهير شريف رقم 1.15.90 صادر في 29 من رمضان 1436 (16 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ع. 6380 - 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6713.

2015 باعتماد نفس التقطيع الذي انتقدته مؤسسة من مؤسسات الدولة (وإن كانت تصنف ضمن المؤسسات المستقلة طبقاً لمبادئ باريس).

وهناك دراسات ربطت بين "عدم جدوى العملية الانتخابية كفعل عمومي" ونوعية الفاعلين في هذه العملية (ويتعلق الأمر بـ "الوصولي أو الانتهازي"، ورجل السلطة وعونها كعين على العملية، والملاك الكبار، وموظفو المكاتب – البيروقراطية-والتقنوقراط، والنقابي الحزبي، ومجموعات المصالح)، ويلتقون جميعهم في أن هدفهم هو توزيع الغنيمة السياسية وفق نظام المحاصصة<sup>1</sup>.

ونظراً لما يثيره هذا النظام من جدل قد يمس بنزاهة العملية الانتخابية تظهر الحاجة إلى إصلاح النظام الانتخابي في المغرب، خاصة على مستوى إدارة الانتخابات من قبل إدارة مستقلة<sup>2</sup>، تعمل كمؤسسة منفصلة كلياً عن السلطة التنفيذية ولها ميزانيتها الخاصة بها والتي تقوم بإدارتها بشكل مستقل. وفي ظل هذا الشكل لا تتبع الإدارة الانتخابية لأية جهة ولا تكون مسؤولة أمام أية وزارة أو إدارة حكومية، إلا أنها يمكن أن تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية (البرلمان) أو القضاء أو رئيس البلاد<sup>3</sup>. ولضمان أي تغيير مفاجئ من طرف الحكومة يتعين النص عليها كسلطة رابعة في الدستور كما هو الحال في دساتير بعض الدول كالدستور الكوستاريكي<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> - عبد اللطيف الهلالي، "التدبير الانتخابي وصناع الفعل السياسي بالمغرب"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص. 248-264.

<sup>2</sup> - تعرف الإدارة الانتخابية على أنها المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونياً والتي يتحدد الهدف من قيامها بإدارة بعض أو كافة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف أشكالها. وتشمل الجوانب الأساسية المشار إليها هنا مالي: أ-تحديد أصحاب حق الاقتراع؛ ب-استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين؛ ج- تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع؛ د- عدّ وفرز الأصوات؛ هـ- تجميع وإعداد نتائج الانتخابات. ألن وول ( وآخرون)، أشكال إدارة الانتخابات ، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تعريب أيمن أيوب بمساهمة من علي الصاوي، استكهولم، السويد، 2007، ص. 23.

<sup>3</sup> - المصدر نفسه، ص. 25.

<sup>4</sup> - رفائيل لوبيز-بنتور، أجهزة إدارة الانتخابات، مؤسسات لإدارة الحكم، مكتب تطوير السياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000، ص. 31.

لكن، إنشاء هذا النوع من الإدارة المستقلة قد يعترض عليه البعض بدعوى عدم توافقه "مع المفهوم القانوني للإدارة؛ وإنه لا يمكن لأية هيئة حكومية أن تكون مستقلة لأن السلطة السيادية للدولة غير قابلة للتجزئة"<sup>1</sup>.

ورغم الإصلاحات التي تحققت إلا أن تفعيل الديمقراطية التمثيلية يضع على عاتق الجماعات الترابية عدة تحديات، حددها تقرير لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في الآتية<sup>2</sup>:

- توسع مجال اختصاص الجماعات يتعارض مع قدراتها ووسائلها التقنية والبشرية والمالية، وخاصة في المناطق الريفية، مما يعيق التنفيذ بشكل فعال ووفقًا لتوقعات المواطنين.
- التواصل والتبسيط هي أيضا تحديات رئيسية لجودة الخدمات العامة. أنها تتطلب استخدام أفضل لتقنيات الجديدة.
- حق الحصول على المعلومات للمسؤولين المنتخبين.
- الجو المتضارب الذي يمكن أن يسود في بعض الاجتماعات بسبب نقص الشفافية والتعاون في إدارة الشؤون المحلية.
- الحالات التي يتم فيها رفض مشاريع الميزانية، مع ما يترتب على ذلك من تأخيرات ضارة في عمل البلديات. وبالإضافة إلى إشكالية التمثيلية النسائية.

### ثانيا: تقييد الديمقراطية التشاركية

تعتبر الديمقراطية المواطنة والتشاركية من المستجدات المهمة في دستور 2011، ويعتبر الفاعل فيها، حسب الفصل 12، هو جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات التشاور (الفصل 13). ومن بين الآليات لممارستها ينص الدستور على:

- الملتزمات في مجال التشريع (الفصل 14) (قانون تنظيمي).
- العرائض (الفصل 15) (قانون تنظيمي).

---

<sup>1</sup> - أثير هذا الاعتراض بمناسبة مناقشة إمكانية إنشاء لجان مستقلة كبديل عن "النموذج الفرنسي" في الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية.

المصدر السابق نفسه، ص. 79.

<sup>2</sup> - OCDE, Le rôle des élus au sein des communes du Maroc: vers une gouvernance locale plus proche des citoyens, 2017, pp.51-67.

- التشاور العمومي: يقصد بهذه الآلية: "مجموع المؤسسات واللجان والهيآت العمومية الدائمة أو المؤقتة التي يعهد إليها بتدبير وتنفيذ مختلف عمليات التشاور التي تضطلع بها السلطات العمومية، وطنيا أو محليا، قصد التواصل والتفاعل مع المواطنين بخصوص القرارات المتعلقة بإعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم سياسات عمومية - وطنيا وجهويا ومحليا"<sup>1</sup>.

واعترافا بأهميتها أكد الفصل 13 من الدستور على أن السلطات العمومية تعمل "على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها"، وحسب الفصل 139 "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، ويمكن تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وأكد القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أن الجماعات في إطار اختصاصاتها الذاتية تضع، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة -يقابله برنامج التنمية للعمال (المادة 80)- وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه خلال مدة ست سنوات (المادة 78) بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية (في إطار ما يسمى بالتخطيط بالمشروع (La planification par projet)، ووفق مقاربتين تأخذان بالاعتبار الحق في المشاركة وهما: المنهج التشاركي (Approche de participation)، ومقاربة النوع (Approche genre)، وعلى أساس آليات الحوار والتشاور لإعداده - يحددها نص تنظيمي-(المادة 81):

- الآليات التشاركية للحوار والتشاور (المادتان 119-120).

- تقديم العرائض (الباب السادس: المواد 121-125).

- اتفاقيات الشراكة مع الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة (المادة 149).

وإذا كان الدستور والقوانين التنظيمية أعلنت واعترفت بأهمية الديمقراطية التشاركية إلى جانب الديمقراطية التمثيلية، فإن تفعيل هذه الإعلانات تعترضه عدة قيود، سواء قانونية أو فعلية، وهي:

---

<sup>1</sup> - المملكة المغربية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، التقرير التركيبي، أبريل 2014، ص.57.

## 1- ضعف مؤسسات المجتمع المدني:

سبق لعبد الله ساعف أن عرض الصعوبات التي تعترض بزوغ مجتمع مدني في المغرب، ليس فقط على مستوى المؤسسات بل كذلك الأفكار المهيمنة الجارية، والتكوينات الإيديولوجية والثقافة السياسية، وهي تعكس طبيعة بنوية تكبح هذا المجتمع<sup>1</sup>.

وفي السنوات الأخيرة تراكمت مجموعة من التقارير الرسمية وغير الرسمية أكدت فرضية ضعف مؤسسات المجتمع المدني، سواء على مستوى النص القانوني أو في الممارسة، ومن بين هذه المصادر نورد الأمثلة الآتية:

-اللجنة الجهوية لحقوق الإنسان- خريبكة في دراسة أجرتها في العام 2012 حول عينة من 300 جمعية بينت فيها أن "أكثر من أربع حالات من بين عشرة (97.43%)، فرضت فيها السلطات الإدارية على الجمعيات تقديم وثائق لا ينص عليها الفصل 5 من ظهير 1958 الذي يحدد إجراءات التصريح<sup>2</sup>. كما أن تقديم نسخة من السجل العدلي للأعضاء المؤسسين ما فتئت السلطات الإدارية تفرضه على الرغم من إلغائه في فبراير 2009. وأخيرا، فإنه يطلب من الجمعيات باستمرار وثائق إضافية كالنظام الداخلي أو شهادة حسن السيرة السلوك والخلو. من السوابق العدلية<sup>3</sup>.

- الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة في تأكيد المشاركين فيه علنا استمرار التضييق على حرية الجمعيات والمس باستقلاليتها، وتعدد مسطرة تأسيس الجمعيات، وتجاوزات السلطات الإدارية المكلفة بتلقي التصريح بالتأسيس للمقتضيات القانونية، وضعف الدعم والتمويل العمومي ونقص الموارد البشرية والمالية؛ وضعف المشاركة الديمقراطية

---

<sup>1</sup>-Abdallah SAAF, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in Noureddine EL AOUIFI ( sous la dir...), La société civile au Maroc –Approches- SMER, Rabat, 1<sup>er</sup> édition 1992, p.13.

<sup>2</sup> -ظهير شريف رقم 1.09.39 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 07.09 الرامي إلى تعديل الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 1.58/376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما تم تغييره وتتميمه، ج.ع. 5712 – 30 صفر 1430 (26 فبراير 2009)، ص. 614.

<sup>3</sup> - أورده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وضع ودينامية الحياة الجمعوية، إحالة ذاتية رقم 2016/28، ص.38.

للجمعيات في تدبير الشأن العام وفي مخططات وبرامج التنمية ومحدودية الآليات العمومية للمشاركة (...)<sup>1</sup>.

- دينامية إعلان الرباط في تقديمها 31 توصية في أفق المراجعة الجذرية لقانون الجمعيات<sup>2</sup>.

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مذكرة حرية الجمعيات بالمغرب، وبعد إقراره بدينامية النسيج الجمعوي الوطني وروح ديناميته أقر بمواجهته للعديد من العقبات والصعوبات ذات الطبيعة القانونية والإدارية ومن حيث الموارد البشرية والمالية<sup>3</sup>.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إحالة ذاتية حول وضع ودينامية الحياة الجمعوية أكد على أن "تأسيس" أو تعديل هياكل الجمعيات يواجهان كل يوم عددا من القيود. وهي تهم بالخصوص محتوى الملف الإداري والتسليم الفوري، للوصول المؤقت أو رفض تسليم الوصول النهائي<sup>4</sup>، ويضاف إلى ذلك ما اعتبره المجلس أحد العوائق الكبيرة التي تحول دون الممارسة الفعلية لحق تأسيس الجمعيات في استغلال الفضاءات ومقرات المؤسسات العمومية<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> - انطلق الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، بعد تنصيب لجنة وطنية مستقلة قامت بإدارته من تاريخ تنصيبها يوم 13 مارس 2013 إلى تاريخ المناظرة الوطنية الختامية يومي 21 و 22 مارس 2014. وخلال هذه الفترة التي تجاوزت سنة من الاشتغال، عقدت اللجنة 18 لقاء جهويا في مختلف جهات المغرب، كما نظمت العديد من الندوات العلمية والموضوعاتية واللقاءات التشاورية مع العديد من الفعاليات الوطنية والأجنبية ومع فاعلين مدنيين من مغاربة العالم، كما ساهمت في عدد مهم من اللقاءات الحوارية الإقليمية التي نظمتها، حيث بلغت نسبة المشاركة ما يزيد عن عشرة آلاف 10000 جمعية.

أنظر، المملكة المغربية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، التقرير التركيبي، أبريل 2014، ص. 32-40.

<sup>2</sup> - دينامية إعلان الرباط، حصيلة الحوار المدني غير الحكومي للجمعيات الديمقراطية، 2013. (تاريخ الزيارة 2020/06/07)

<https://www.marocdroit.com/دينامية-إعلان-الرباط-حصيلة-الحوار-المدني-غير-الحكومي->

للجمعيات\_a5140.html

<sup>3</sup> - المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حرية الجمعيات بالمغرب مذكرة وجهت لرئيس الحكومة في نونبر 2015، حي الرياض الرباط، ص. 16-17.

<sup>4</sup> - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وضع ودينامية الحياة الجمعوية، إحالة ذاتية رقم 2016/28، ص. 38.

<sup>5</sup> - المصدر نفسه، ص. 40.

- ومن أوجه القصور ما أكده "التقرير الوطني حول تقييم نظام الحكامة في المغرب"<sup>1</sup>: أولاً أن المؤسسات الأكثر حركية هي الأكثر اعتماداً على المساعدة المالية الدولية؛ وثانياً افتقارها إلى موارد بشرية محترفة بما فيه الكفاية؛ وثالثاً النمو والتطور الخجول لمبادرات التجميع والتنسيق مما يقوي الرغبة في التجزئة وشخصنة السلطة الجموعية، ورابعاً صعوبة الفصل الواضح بين الفعل الجموعي والنشاط السياسي. وتضيف بعض الدراسات، إلى جانب هذه المعوقات، غياب الاستقلالية عن السلطة<sup>2</sup>.

وأكدت بعض الدراسات الأكاديمية على أن نجاح المجتمع المدني، وبعيدا عن البعدين الدستوري والقانوني، "في مهامه يرتب واقعياً بإشكالية طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع"، لعدم حسم الدولة في خياراتها الديمقراطية، ومن بينها خيار توسيع قاعدة المشاركة خارج قناة الديمقراطية التمثيلية"<sup>3</sup>.

وهي نفس الخلاصة التي أكدتها دراسة أخرى مما يفرض "ضرورة توفر إرادة حقيقية من طرف الدولة أولاً في تنزيل المقتضيات الدستورية للديمقراطية التشاركية" و"التأويل الديمقراطي للدستور بالشكل الذي يجعل الفاعل الجموعي فاعلاً أساسياً في التنمية والتشريع"<sup>4</sup>.

ومن تجليات ذلك أن القوانين التنظيمية عملت على التضييق على حق المشاركة ولم يتم تأويل النصوص الدستورية تأويلاً إيجابياً<sup>1</sup>، ويضاف إلى هذا وجود ممارسات للسلطات العمومية

---

<sup>1</sup> -Observatoire Marocain de l'Administration Publique ( OMAP) ; Centre Africain de Formation et de Recherches Administratives pour le Développement ( CAFRAD) , Commission Economique pour l'Afrique ( CEA), Rapport national sur l'Évaluation du système de gouvernance au Maroc : Suivi des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance, Bulletin scientifique annuel de l'observatoire marocain de l'administration publique, Rabat, janvier 2006, p.209.

<sup>2</sup> - مولاي هشام المراني، "إشكالية تدبير الموارد المالية والبشرية الموجهة للعمل الجموعي ( حالة المغرب)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 4، شتنبر 2019، ص.36.

<sup>3</sup> - مصعب التجاني، المجتمع المدني ورسم السياسات العمومية: الأدوار في ظل ممارسة الديمقراطية التشاركية – دراسة مقارنة- أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2018-2019 ( غير منشورة)، ص.553-554.

<sup>4</sup> - صفية لعزیز، الديمقراطية التشاركية بين التحديات الحقيقية والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2016-2017 ( غير منشورة)، ص.376.

تعيق حرية الجمعيات وتمس باستقلاليتها، أو نقص الموارد والقدرات المؤسسية، وضعف الحكامة (ومن تجلياتها: ترهل البنية التنظيمية والبشرية، وغياب انتظام العملية الديمقراطية الداخلية مما ينتهي إما بالانشقاق أو بتغييب الكفاءات...) <sup>2</sup>، كما يعاني من عدم استقلاليتها عن الأحزاب السياسية و"بعض المؤسسات الحكومية الحاضنة له أو على الأقل الموجبة لتحركاته" <sup>3</sup>.

وأكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في "رأي حول المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المشار إليه سابقا، على أن من مواطن الضعف والاختلال، هناك إشكالية الانتقال من "ديمقراطية تمثيلية" إلى "ديمقراطية تشاركية" (دور الجمعيات والتعاونيات) في اتخاذ القرار.

## 2- تقييد آلية العرائض:

ذهبت بعض الدراسات إلى أن المشرع انتظر سبع سنوات، بعد التصريح بالحق في تقديم العرائض دستوريا، لتنزيل هذه الآلية - في العام 2017-. ويميز بين نوعين من العرائض:

- العرائض التي يقدمها المواطنون والمواطنات.

- العرائض التي تقدمها الجمعيات.

ووضعت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية شروطا يجب احترامها.

- تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات: حددت القوانين التنظيمية ستة شروط، وهي: -عدم مس موضوع العريضة بالثوابت- أن يكونوا من سكان المنطقة- ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني بالمنطقة- المصلحة المشتركة في تقديم العريضة- عدد التوقيعات- إرفاق العريضة بنسخ من البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بمقدمي العريضة - التسجيل في اللوائح الانتخابية (هذا الشرط لا يهم مقدمي العريضة للمجالس الجهوية).

- العرائض التي تقدمها الجمعيات: بالإضافة إلى الشروط المشتركة مع العرائض التي يقدمها المواطنون والمواطنات، وضع المشرع ستة شروط، وهي: الاعتراف القانوني والتأسيس

---

<sup>1</sup> - مولاي هشام الأمrani، المجتمع المدني وصناعة السياسات العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة)، ص.440

<sup>2</sup> - عبد الرحمن الماضي، الحكامة الترابية التشاركية منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة "أطروحات وأبحاث" : 2/2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2014، ص.299-300.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص.441.

بالمغرب لمدة تزيد على ثلاث سنوات- وضعية سليمة إزاء القوانين- المقر- ارتباط نشاط الجمعية بموضوع العريضة- تقديم مجموعة من الوثائق- أن يكون عدد المنخرطين يفوق 100 بالنسبة للعرائض المقدمة لمجالس العمالات والأقاليم.

لكن، هذه القيود ستكون موضوع نقد من قبل العديد من الدارسين مما يشكل عرقلة لفعالية آلية العرائض، ومن بين هذه القيود أكدت الدراسات على الآتية:

- لرفض الصريح للمشرع للتوقيع الإلكتروني مقارنة بالتجربتين الفرنسية والألمانية<sup>1</sup>؛
- تقييد ممارسة هذا الحق بمتطلبات ممارسة الحقوق من داخل منظومة الديمقراطية التمثيلية، وهي ضرورة التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والقيود في اللوائح الانتخابية (واجب عكس التجربة الفرنسية<sup>2</sup>، مما يشكل تضييقا حقيقيا على مشاركة المواطن (عكس فرنسا)<sup>3</sup>.
- عدم وجود أي ضمانات دستورية لمشاركة المواطنين، فالدستور يحيل إلى الجماعات الترابية لتفعيل هذه الآليات، كما أن المشرع (عبر القانون التنظيمي) هو الذي حدد شروط ممارستها، فمثلا طلب إدماج نقطة في جدول الأعمال غير مضمون لأن الطلب لا يعني بالضرورة الحصول على الشيء، خاصة في ظل واقع لعبة التحالفات داخل المجالس التداولية والخضوع لمنطق الأغلبية مما قد يدفع في اتجاه الرفض، مما يحول الديمقراطية التشاركية إلى ديمقراطية شكلية<sup>4</sup>.

- عدد الحالات التي تعرض لها تقديم العرائض، أولا إلى القوانين التنظيمية، وثانيا إلى المراسيم (بخصوص الوثائق المرفقة وشكل العريضة)، مما من شأنه أن يضعف هذا الحق<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> - مصعب التجاني، "العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص. 129-130.

<sup>2</sup> - المصدر نفسه، ص. 131.

<sup>3</sup> - مصعب التجاني، "العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، فبراير 2019، ص. 132.

<sup>4</sup> - Amal MECHERFI، « Les collectivités territoriales dans la constitution marocaine », op.cit, pp.108-109.

<sup>5</sup> - بويركل ياسين، "معوقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011"، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 16، المجلد 3، يوليو 2019، ص. 132.

- بالنسبة للشروط الواجب التقيدها من قبل الجمعيات، فهي قد تحرمها من اللجوء إلى هذه الآلية الدستورية، خاصة فيما يتعلق بشرط الأقدمية (حرمان الجمعيات الجديدة)، وشرط التواجد في المنطقة (حرمان جمعيات وطنية لا تتوفر على فروع محلية)، وشرط علاقة موضوع العريضة بنشاط الجمعية (حرمان الجمعيات بدعوى عدم الاختصاص)<sup>1</sup>.

- بالنسبة لشرط المصلحة المشتركة يصعب إثبات عكسه لأي موقع أو موقعة على العريضة، مما من شأنه منع التضامن مع المطالب رغم عدم وجود مصلحة مشتركة<sup>2</sup>.

- تحديد الغرض من العريضة في مطالبة المجلس بإدراج نقطة في جدول أعمال الدورة العادية الموالية (لا يتحدث النص عن الدورة الاستثنائية)، يمكن للمجلس المعني أن يحتاج بعدم الاختصاص أو غياب القدرة والكفاءة لتحقيق المطالب المعلن عنها في العريضة<sup>3</sup>.

- وعلى غرار حالة مبدأي التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للشؤون المحلية يصطدم الحق في تقديم العرائض بغياب ضمانات قانونية في حالة إخلال المجلس بالالتزامات والمقتضيات القانونية الواجبة، أو في حالة رفض تسلم العريضة، أو تسلم الوصل، أو عند تبليغ القرار بشأن العريضة داخل الآجال القانونية<sup>4</sup>.

مما حدا ببعض الدراسات إلى الحديث عن عجز القانون بسبب التعقيد الخاص المتأصل في النظام السياسي والقيم والتوازنات الاجتماعية والاقتصادية في المكان، وأن الممارسة التشاركية تخضع لشروط غير متوفرة بشكل متساو لجميع الجماعات (شروط ديمغرافية، لوجيستية وتواصلية) وخاصة توفر المعلومات للجمهور والأخذ بانتقاداته<sup>5</sup>.

#### خلاصة:

نخلص إلى أن الدستور المغربي للعام 2011 جاء بعدة مقتضيات تصرح بالديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المواطنة التشاركية (إعلان المبدأ في الوثيقة الدستورية)، وربط ممارستها

---

<sup>1</sup> - محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الرباط، 2018، ص. 133-134.

<sup>2</sup> - المصدر نفسه، ص. 127.

<sup>3</sup> - المصدر نفسه، ص. 136-137.

<sup>4</sup> - المصدر نفسه، ص. 139.

<sup>5</sup> -Omar SEDDIKI, « La participation des citoyens à la gestion publique au Maroc », Revue Marocaine de la Pensée Contemporaine, N°5, 2020,p.12.

بالاعتراف بها قانونيا (القوانين التنظيمية). مما رسخ مبادئ الديمقراطية المحلية (التدبير الحر والتسيير الديمقراطي عبر مجالس منتخبة بالاقتراع العام، ومشاركة المواطنين عبر آليات تقديم العرائض والتشاور والشراكة عبر مؤسسات المجتمع المدني)، لكن القوانين التنظيمية، وفي نطاق بيان طرق ممارسة هذه الآليات، وضعت عدة قيود قانونية جعلت منها ديمقراطية شكلية، تنتصر للإجراءات والشكليات مما يحد من قدرة الفاعلين المحليين، في سياق يتميز بعدم الثقة في العمل السياسي، ويسعى الناس إلى المشاركة والبحث عن بدائل.

# البعد الدستوري لصدارة الجهة في الهندسة الترابية: حيوية المبدأ والارتباطات المرتبطة به

## د.عبد الواحد الخمال

أستاذ القانون العام بالكلية المتعددة  
التخصصات العرائش

تجسد الصدارة "فكرة جديدة بطبيعتها"، وقد تم تكريسها لأول مرة في الفصل 143 من دستور 2011. وهي في الحقيقة قد تشكل لدى بعض المهتمين بالتنظيم الترابي اللامركزي زعزعة وتهديدا لوضع الجماعات الترابية، وكذلك يمكن أن تمس بشكل أو بآخر علاقاتها، فمختلف التأويلات التي أعطيت لمفهوم "الصدارة" وامتداداته المحتملة تكتسي أهمية بالغة في سياق التحديد الفيزيونيومي "de la physionomie"، لمستقبل اللامركزية.

إن الاعتراف بوضعية الصدارة بالنسبة للجهة يأتي في إطار إعادة بناء وتكوين الفاعلين المحليين، وتطوير صلاحياتهم، إذ يشكل المفهوم أساسا لورش الجهوية المتقدمة بهدف تمكين الجماعة الجهوية الاستفادة من وضع خاص يتيح لها أداء مهامها الجديدة المتعلقة أساسا بالتنمية الجهوية، إلا أن مفهوم الصدارة يهدد بأن يكون مصدرا لتداخلات عديدة مرتبطة خصوصا بتأطير العلاقات ما بين مختلف أصناف الجماعات الترابية.

إن وضع "الصدارة" الذي يعترف به الدستور للجهة لا يأخذ طابعا مطلقا، بل يظل مؤطرا قطعيا بالفصل 143 من الدستور، فالمبدأ ليس له توجه عام وشامل، ولكن من خلال سلطة إعداد - تحضير ومتابعة برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، ومن ثم فاحترام توزيع الاختصاصات المنجزة طبقا لمقتضيات القوانين التنظيمية هي مسألة إلزامية في هذا الإطار، فالأمر يتعلق بشكليات قانونية لتفعيل الصدارة، بحكم أن الدستور تفادى تدقيق القواعد، لأنها من اختصاص القانون "الإسنادية"، ولكنه رسم وحدد الإطار العام.

كما أنه من المنطقي الإستئناس بتقرير اللجنة الإستشارية للجهوية، التي سبق وأن قدمت اقتراحا "للمرة الأولى" تمنح من خلاله الجهة مكانة الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية فيما يرتبط بالتخطيط وإعداد التراب، بحيث عمل الدستور على تضمين هذا المقترح في الباب التاسع.

إن صدارة الجهة تمثل نمطا معقدا، وحتى يتفادى المشرع الدستوري التنازع والانزلاقات المرتبطة بتأطير المفهوم، عمل على تحديد مختلف روافد المفهوم، إلا أن كثرتها قد يجعل هذه المهمة صعبة وشاقة. فالتأطير الدستوري لمفهوم الصدارة يبدو ذا أهمية بالغة، وذلك تفاديا للوقوع المحتمل في انزلاقات لتأويل واسع للمفهوم، خاصة فيما يتعلق باستقلالية باقي الجماعات الترابية، فأغلب التحليلات المنطقية تتعارض مع المفهوم الواسع للصدارة لأنه لا ينسجم مع مبدأ المساواة الذي تضمنه الدولة المركزية للجماعات الترابية، لأن رؤية المساواة على المستوى القانوني تمت ترجمتها في النص الدستوري بمنع أية وصاية ما بين الجماعات الترابية.

**المبحث الأول: المدلول الدستوري لصدارة الجهة وحيوية المبدأ**

**المطلب الأول : مفهوم المساواة وغياب الوصاية ما بين الجماعات الترابية**

**الفقرة الأولى: مفهوم المساواة ما بين الجماعات الترابية**

من خلال مسار وتحولات اللامركزية الترابية بالمغرب، يتبين أن الدولة المركزية تنظر إلى الجماعات الترابية كامتداد ترابي لها، وتبعا لهذا المنظور أو لهذه الرؤية، فإنه لا يمكن التمييز بين الجماعات الترابية في التعامل، كما أنه لا يمكن أن تستفيد أي جماعة ترابية بوضع رئاسي-أعلى اتجاه الأخرى، إن رؤية المساواة بين الجماعات الترابية ينطلق من مبدأ سمو السلطة المركزية المتضمنة للمصالح العليا للوطن، ذلك أن الإرادات المحلية، في هذا الشأن، تكون ملزمة بالخضوع للمصلحة الوطنية.

فالسجلات المركزية تنظر دائما لمختلف الجماعات الترابية على أنها متساوية، لا فرق بينها ولا أسبقية معترف بها لإحداها على حساب الأخرى، فالدستور جاء ليكرس هذا المنطق في الفصل 135 منه، فقراءة هذا الفصل تبرز الإدراك والاستيعاب الدستوري للجماعات الترابية، فهذه الأخيرة امتداد للدولة المركز، وليست وحدات مستقلة عنها<sup>1</sup>، وهذا من أجل إدماجها في التنظيم الإداري والدستوري للدولة، وهكذا فالجماعات الترابية تشكل تبعا لهذا التوجه وكما يرى Le Doyen Hauriou، أسلوبا لتواجد الدولة.

بالتأكيد فالمقتضيات الدستورية للفصل 135 المخصصة للجماعات الترابية تتضمن اعترافا بتواجد مستقل من حيث أنها لديها حاجيات ومصالح خاصة، ويوضح الفقيه Carréde

<sup>1</sup> - وذلك عندما ينص الدستور على أن: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".

Malberg هذه الإشكالية حينما يحلل طبيعة العقد المنشئ للجماعة، وحسب Malberg: ف "الجماعة تمتلك حقوق خاصة وذاتية مستقلة عن الحقوق العامة للدولة، وفي هذا الاتجاه فإنها تتواجد"<sup>1</sup>، فالعقد المنشئ لهذه الوحدات الترابية يظل عقدا اعترافيا (تصريحا).

إن الاعتراف الدستوري، تبعا للفصل 135، ينطلق أساسا من ضرورة إدماج الجماعات الترابية داخل الدولة والاعتراف بها، وبالتالي فلا توجد أي إشارة لتفوق جماعة ترابية على أخرى، لذا فالمرجعية الدستورية لمبدأ وحدة الدولة<sup>2</sup> جاءت لتأكيد هيمنة المصالح الوطنية، وجعلها بالتالي قليلة الاحتمال لأي وضعية اللامساواة بين الجماعات الترابية، وخاصة من خلال تحليل علاقاتها بالدولة المركزية.

فقاعدة الصدارة الاقتصادية للجهة ليس موضوعها هو إدخال أو خلق تراتبية ما بين مختلف أصناف الجماعات الترابية، فالنظام الدستوري للجماعات الترابية لا يسمح بطبيعة الحال بذلك، بالنظر خاصة لمقاربة المساواة التي تبناها الدستور، وهذا ما تبناه اتجاه فقهي كبير في تحليله للدولة الموحدة، بحيث يعترف بالمساواة والتي تجعل من الجماعات الترابية مجموع لكل ما هو للدولة، بدون أي توجه نحو قانون للأسبقية من داخل قانون اللامركزية، الذي تأسس من منطلق مبدأ -منطق "الكل الواحد" Logique «d'uniformité»"، لا تقبل أنظمة استثنائية، وبالتالي فقاعدة صدارة الجهة تشكل انطلاقا من هذا المفهوم اتجاها وظيفيا، ما دام أنه ليس لها أي "صلاحية لتكسيير رحي الشكل الموحد للدولة"<sup>3</sup>.

إن رفض كل سمو لجماعة ترابية على أخرى ينطلق من قناعة مفادها كون أن السلطة العليا تبقى للدولة، والاستثناءات لا يمكنها أن تمس بالمصالح العليا للوطن، ذلك أن التجليات الدستورية لسمو المصالح الوطنية تبدو واضحة في تمثيلية الجهات على غرار باقي الجماعات الترابية داخل مجلس المستشارين<sup>4</sup>، وهذه القاعدة تدل على إدماج المصالح المحلية في المصلحة

<sup>1</sup>-R.Carré Malberg."Contribution a la théorie de l'Etat". tome 1. 1920. P 183

<sup>2</sup>- الفصل الأول من الدستور يكرس هذا المبدأ

<sup>3</sup>-O.Gohin «La révision du titre 12:pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle» ;in République décentralisé ;Y.Gaudemet et O.Gohin(dir) paris LGDJ 2004 P 43

<sup>4</sup>- الفصل 63 من دستور 2011: "تكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل، و 120 عضوا على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر، لمدة ست سنوات، على أساس التوزيع التالي: ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون جماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات. ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد. وينتخب الثلثان

الوطنية، وبالتالي فإن الجماعات الترابية تكون ملزمة باحترام الخيارات الاقتصادية للدولة المركز، بحيث أن الفصل 137 يشير إلى هذا المبدأ عندما يخول للجماعات الترابية مهمة الانخراط في تفعيل الخيارات الاقتصادية للدولة<sup>1</sup>.

إن هيمنة الدولة المركز، كمسؤولة عن الخيارات الاقتصادية لتحقيق المصالح الوطنية يفيد بأن الصدارة لا تتعلق إلا ببعض العقود المحددة للاختيارات الاقتصادية على مستوى المشاريع الصغرى للدولة "micro-étatique".

وقد سبق للقاضي الدستوري الفرنسي أن أكد في أحكامه (n° 2001-454 DC و-n° 2004 DC 490)، على أن الاختصاصات المخولة لكل من الجماعة الترابية "la corse" و "la Polynésie" français" ملزمة باحترام اختصاصات الجماعات التي توجد على ترابها، كما يبدو هذا التقييد وبنفس الكيفية في حضر آلية "chef de file" في القرار (n° 94-358 DC).

### الفقرة الثانية: غياب علاقة الوصاية ما بين الجماعات الترابية

إن المقتضيات الدستورية المخصصة للامركزية الترابية تحيل إلى نظام موحد لا يميز بين مختلف درجات الجماعات الترابية، وبشكل أوضح فإنها تفترض قواعد متشابهة بدون أي تمييز، فصدارة الجهة ينبغي أن تفسر وتفهم على ضوء مجموع النظام الموحد، وعلمنا أن تقرأ بالتالي على ضوء مبدأ التدبير الحر.

هذا الأخير له توجه لحماية سلطة الفعل للجماعات الترابية ضدا على كل التدخلات المركزية، فالقاعدة تبرز بوضوح العلاقات البيجماعية، بحيث لا يجوز لأي منها أن تمس بحرية الإدارة للأخرى، وعندما يختار الدستور الصدارة للجماعة الجهوية، فإنه يقوم بذلك من أجل هدف محدد يتعلق بنجاح التخطيط الجهوي، فمفهوم الصدارة الوارد في الفصل 143 يتوخى تفادي كل تأويل خاطئ مسبق بقاعدة منع أي علاقة رئاسية –هرمية بين الجهات والجماعات التحت – جهوية.

---

المتبقين من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم؛ خمسان من الأعضاء تنتخبهم، في كل جهة، هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين".

<sup>1</sup> - ينص الفصل 137 من الدستور المغربي: "تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين".

وتبعاً للفقرة الأولى من الفصل 143 "لا يجوز لجماعة أن تمارس وصاية على جماعة أخرى". فهذه القاعدة تشكل أساساً محدداً في "فيزيومية" العلاقات ما بين الجماعات اللامركزية.

إن منطق- تفكير الدستور المغربي مشابه للدستور الفرنسي، الذي ارتبط بهذه القاعدة بمقتضى الفصل 72<sup>1</sup>، أما قوانين اللامركزية بالمغرب فقد اعتبرت هذه القاعدة أساسية كذلك، فمنذ الوضع القانوني للجهة سنة 1997، نجد بأن المشرع أسس لهذا الوضع في المادة 5 من قانون الجهة الإدارية، أما الدستور فإنه لم يعمل إلا على السمو بها لمبدأ دستوري.

فالقاعدة الدستورية التي ترفض وصاية جماعة ترابية على أخرى، تهدف أساساً إلى منع أي ترابعية بين الجماعات الترابية<sup>2</sup>، ويستنتج من ذلك أن أي علاقة وصائية لا يمكن أن تكون مع غياب نص قانوني، فالدستور حينما يحدد المبدأ فإنه يتوقع انزلاقات ممكنة، ولذلك تظل حماية الصدارة الجهوية أكثر أهمية خاصة اتجاه المشرع.

ومن ثم فإن منع علاقة الوصاية يعني أيضاً منع كل أشكال التدخلات التي تستحضر كل ما يتعلق بالرقابة كيما كان صنفها أو شكلها، وارتباطاً بتطبيقات الصدارة، فالجهة محرومة مبدئياً من أي سلطة إكراه (عقاب) اتجاه باقي الجماعات التحت جهوية، وكذا من كل سلطة لمراقبة شرعية قراراتها<sup>3</sup>.

إن الحظر الدستوري صارم لأنه يمتد أيضاً إلى سلطة التعاقد ما بين الجهة وباقي الجماعات الترابية، بحيث يرى المجلس الدستوري الفرنسي بأن تخويل جماعة ترابية صفة «chef de fil» الريادة أو القيادة مؤطرة بنصوص قانونية، ولا يمكنها أن تنتج عن اتفاق بين الجماعات المعنية من أجل تعيين إحداها كـ "chef de fil"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>-En vertu du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la constitution française:

«Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.»

<sup>2</sup> -L.Gelin-Racinoux « La fonction de chef de fil dans la loi du 13 août 2004 » AJDA 12 Février 2007 ; P. 283

<sup>3</sup> -D. Turpin : « Les nouvelles compétences des régions » AJDA 15 Septembre 2008 P. 1653

<sup>4</sup> -Cons ; const 26 janvier 1995 n°94-358 DC, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

إن إقحام الجماعات التحت-جهوية في المخطط الجهوي يهدد بخلق علاقات متضاربة-مهمة-مختلطة<sup>1</sup>. فمجلس الدولة الفرنسي توقع مسبقا هذا النوع من العلاقات عندما اعتبر "أن كل علاقة ستحمل تأثيرات غير متكافئة بين شريكين على قدم المساواة"<sup>2</sup>، ولكن في إطار مقارنة قانونية صرفة، فإن طبيعة هذه العلاقات لا يمكنها في أي حال من الأحوال أن تفضي إلى علاقة وصاية.

## المطلب الثاني: حيوية مبدأ الصدارة لأجل توزيع جيد للاختصاصات

إن إشكالية توزيع الاختصاصات في جميع مناحها، يشكل عنصرا جوهريا في اللامركزية، فالمرجعية الدستورية لقاعدة صدارة الجهة للتنفيذ في مجالات خاصة، تعتبر مكونا أساسيا في توزيع الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية، ويتعلق الأمر بمعنى آخر بالتنظيم في سياق تنفيذ وممارسة مسؤوليات متمثلة في منح الأولوية والأسبقية للتدخلات الجهوية. كلما ارتبط أو كان الاختصاص يمس بشكل أكثر التنمية الجهوية.

إن الجهوية المتقدمة وجدت ابتداء من دستور 2011 هوية وظيفية، فالدستور وضع توجهها للجهة بمرجعية واضحة ذات سلطات اقتصادية أساسا، إن صدارة الجهة، كشكل للتدبير العمومي للتراب، قد تم الاعتراف به من أجل تحديد مسؤولية السلطات الجهوية في علاقتها بمجالات التخطيط وإعداد التراب، فهذا المنطق يبدو طبيعيا، ذلك أن اعتبارات الفعالية والنجاعة في مقاربتها الديالكتيكية التي تجمع ما بين الجماعة الجهوية وطبيعة قدرات التراب الجهوي تبدو أنها أصل الصدارة.

فالصدارة تشكل، من غير ذلك، رؤية براغماتية لممارسة الاختصاصات، بحيث تتيح إمكانية معالجة الإختلالات الوظيفية لممارسة الاختصاصات المقتسمة، وعلى الخصوص الاختصاصات التي تقتضي تدخل أكثر من جماعة ترابية، وفي هذا الإطار فإن الجهة ذات تدخلات تتميز بطابع الصدارة، وتتصرف من أجل تناسق الأعمال المشتركة وتفادي هدر الإمكانيات.

---

<sup>1</sup>-B.Fleury : « De nouvelles pistes pour une répartition efficiente des compétences entre collectivités territoriales » la semaine juridique administration et collectivités territoriales n°7 . 14 Février 2011 P2

<sup>2</sup>-CE 12 Décembre 2003.

## الفقرة الأولى: أهمية الصدارة لممارسة الاختصاصات الاقتصادية

إذا كان الدستور قد رفض منح الصدارة معنى واسعا ومدلولا فضفاضاً، فإن ذلك يهدف تفادي السقوط في لامركزية متمحورة أساساً على الجهوية، الأمر الذي يهدد تطبيقات الديمقراطية، وينقص من مشاركة الجماعات الأخرى، والمتواجدة أساساً قبل الجهوية في ممارسة التدبير المحلي، وفي التنمية الترابية.

إن الجهة ليس لها صلاحية ممارسة الصدارة إلا في اختصاصات ترجع بطبيعتها إلى هذه الوحدة الترابية، فطبيعتها وحجمها ووسائلها يتيح لها القيام بتدخلات ذات أولوية مقارنة بالعمالات والأقاليم والجماعات، فالفصل 143 رسم حدودها بكيفية قوية، فليس هناك أي إمكانية لتوسيعها من قبل المشرع، ولها صلاحية التعبير في مجالين محددين، فمن جهة صدارة الجهة معترف بها من أجل قيادة سيرورة التخطيط الجهوي، لذلك فبرمجة أعمال التنمية ترجع أساساً للسلطات الجهوية، ومن جهة أخرى فالجهة تمارس دوراً ريادياً في ميدان إعداد التراب، ومن ثم فالمخططات الجهوية لإعداد التراب تفرض بطبيعتها الحال على السلطات المحلية.

إن المدلول الضيق لمعنى الصدارة يتميز بكون أنه خلال عملية التنفيذ ليس له صلاحية المس بقانون الجماعات التحت-جهوية، أثناء ممارسة اختصاصاتها الذاتية والمحددة بقانون تنظيمي، إن خطر الخلط وارد في هذا المجال، وبالتالي فتدخل الجماعات ينبغي أن يتم وفقاً لاحترام الاختيارات المحددة من طرف السلطات الجهوية ومن هنا يجب أن تعد المخططات التنموية المحلية، والتصاميم المحلية لإعداد التراب، مطابقة ووفقاً للمخططات الجهوية.

إن رؤية الصدارة لا ينبغي لها أن تثير مشاكل على مستوى التطبيق، خصوصاً وأنها ملزمة باحترام الإدارة الحرة للجماعات الترابية الأخرى، وإذا كان يمكن تقبل ذلك في بعض المجالات كإعداد التراب، على سبيل المثال، فإن ذلك سيتترك صعوبة لتأمين انسجام وتناغم الاختصاصات الممارسة من طرف الجماعات الترابية، فالصعوبة تأخذ حجماً أكبر إذا أخذنا بعين الاعتبار بأن الاختصاص النسبي للتنمية الاقتصادية ينظر إليه عموماً على أنه اختصاص إلزامي، يمارس بقوة القانون من طرف مختلف الجماعات الترابية<sup>1</sup>، كما أن أشكال تفعيل الصدارة، يكشف عن ضرورة إعطاء المجلس الجهوي السلطات الفعلية لتحقيق ذلك، وهذه السلطات هي مبدئياً

---

<sup>1</sup>-Encyclopédie des collectivités locales ;chapitre3 (folio n°1050), « compétences des EPCI a fiscalité propre » M .Letanoux,décembre 2011 .

مختلفة الأشكال، وذلك بهدف فرضها على الجماعات لاحترام الاختيارات المحددة من طرف السلطات الجهوية.

### الفقرة الثانية: التدبير بالتشارك والتعاون كشروط محددة للصدارة

إن إلزامية العمل بتعهدات السلطات الجهوية في إطار من التشارك يبدو أساسيا، وذلك كضرورة للقيام بالأعمال الجهوية طبقا لاحترام الاختصاصات المخولة لباقي الجماعات الترابية، فالتشارك يبدو أنه الآلية والوسيلة المثلى لاحترام توزيع الاختصاصات التي يخولها المشرع، حيث أن حدود احترام هذه الاختصاصات يهدد بتقييد قدرة عمل الجماعة ذات الصدارة، مما ينتج عنه إلزامية القيام بمنهج التخطيط وإعداد التراب في تشاركية مع مختلف الفاعلين المعنيين، فالإلزامية التدبير بالتشارك الذي يتوجب على الجهات، هو ناتج بالأساس عن اختصاصاتها الشاملة والمنسجمة في المادة الاقتصادية<sup>1</sup>، ذلك أن التشارك يبدو كشرط شكلي محدد للصدارة، وهذه القاعدة تفترض أيضا بأن يكون للجماعات التحت-جهوية القدرة على إعطاء تصور فعلي لمجموع العناصر المكونة للتخطيط وإعداد التراب<sup>2</sup>.

إن صفة الجماعة ذات الصدارة يعني منح الجهة سلطة المبادرة في المادة الاقتصادية، بحيث تتمثل في تحويل السلطة الجهوية سلطة الفعل المرفقة (المصاحبة) بديناميكية، مما يساهم في القدرة على الاقتراح والابتكار المتعلق بالتخطيط وتهيئة المجال<sup>3</sup>.

ومن أجل تنفيذ سليم، فإن الصدارة تقتضي الاعتراف للجهات بسلطة التنسيق بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين على المستوى الجهوي، وهذه المهمة تبدو أكثر صعوبة من حيث تهديدها لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الأخرى، بحيث ينبغي لها أن تنفذ خلال كل مراحل التدخل في المادة الاقتصادية<sup>4</sup>، وهذه الوضعية ستمكن الجهة من أن تلعب دور الفاعل الإحصائي، وبالتالي تقبلي<sup>5</sup>، أي بما يمكن أن نعتها بـ "العقل المدبر"، أو "العلبة السوداء للتنمية الجهوية والترابية".

<sup>1</sup>-B.Loick, op cit. p 1880

<sup>2</sup>-Ibid p.1883

<sup>3</sup>-L.Gelin-Racinoux, op cit p 287

<sup>4</sup>-Ibid .p . 287

<sup>5</sup>-N.Dantonel-cor: « Les paradoxes de la compétence économique locale », la semaine juridique administration et collectivités territoriales ; n°44 .2 novembre 2010.P. 2326

إن التشارك الضروري من أجل فعالية الصدارة الجهوية يمكن تنظيمه بأشكال مختلفة، ويعد التعاون أحدها، بحيث يمكن الجماعات من تأطير العلاقات فيما بينها بناء على آلية التعاقد، هذه الأخيرة تجسد شكلا مناسباً لتصحيح تقسيم الاختصاصات، فالمشرع الدستوري كان على وعي بأهمية التشارك إذ جعل من التعاون عنصراً أساسياً لتفعيل مبدأ الصدارة، وبالتالي إمكانية الجماعات الترابية للتعاون من أجل بلورة مشاريع مشتركة ومنفتحة<sup>1</sup>، إذ اعتبر بأن آلية التعاون بين مختلف المستويات الترابية يشكل رافعة حقيقية لتفعيل مبدأ الصدارة.

### المبحث الثاني: الارتباطات المرتبطة بالمفهوم الدستوري للصدارة

بالرغم من المحددات الدستورية، فالعلاقات ما بين الجهة والسلطات المركزية قد يهدد مجموع مكونات اللامركزية، وبالرغم من قاعدة منع كل علاقة تراتبية ما بين الجماعات الترابية، فإن هناك مشاكل يمكنها أن تظهر، وتتمثل في استحالة فرض السلطات الجهوية احترام اختياراتها في مجال إعداد وهيئة التراب، إن صدارة الجهة تهدد على هذا النحو أن تصبح أكثر منازعة في علاقة الجهة وباقي الجماعات تحت-جهوية.

### المطلب الأول: الطبيعة غير المحددة للعلاقات بين الجماعات الترابية

إن التأسيس لرابط "ضيق" ما بين المؤسسة الجهوية والتنمية الجهوية، بالرغم من طابعه المنطقي يكشف عن رؤية قاصرة مختزلة للشؤون المحلية، فمسألة التنمية الجهوية في جوهرها بمثابة تنويع لتدخل مختلف الفاعلين ولا سيما مجموع الجماعات الترابية، وتبعاً لهذا المنطق، فإن الإشكالية الحساسة لتوزيع الاختصاصات الترابية تبدو وكأنها المدخل الذي لا محيد عنه لإنجاح الجهوية المتقدمة.

إن توزيع الاختصاصات ينطلق طبيعياً من صنف كل اختصاص، وذلك لأجل مطابقته مع المستوى الأكثر ملائمة لحسن ممارسته، فصدارة الجهة تنطلق أيضاً من منطلق أن هذه الاختصاصات بطبيعتها لا يمكنها أن تمارس بطريقة أفضل إلا من طرف السلطات الجهوية، كما أن مبدأ التفريع ينص على اللجوء لذلك، تبعاً للفصل 140 من الدستور.

وانطلاقاً من كون أن الجماعات الترابية تمثل تنوعاً مختلفاً في الحجم، الوسائل، التراب... فإنه ومن أجل خلق تمفصلات ناجعة للتدخلات المحلية في اتجاه التخصص، فإن تعدد

<sup>1</sup>-الفصل 143. الفقرة 3 من الدستور .

"الخصوصيات المؤسساتية"<sup>1</sup> ترافع عن إعمال منطق التخصص، والذي لا ينبغي أن يكون إلا شريطة الرغبة في تطوير الخصوصيات الترابية<sup>2</sup>، وإلا تعرضت فعالية البرامج الملتزم بها على المستوى الترابي للخطر.

إن تكريس الدستور لمبدأ الصدارة الجهوية يوحي بأنه بصدد إدخال "ثورة" في ميدان توزيع الاختصاصات ما بين الجماعات الترابية، ذلك أن الاختيار الدستوري لا ينبغي له أن يعكس الصعوبات التي تحيط بهذا التغيير في إدراك مفهوم الصدارة، فسنوات التجربة في مجال اللامركزية أعطت بناء على مجموعة من القوانين والمبادئ تغييرات ما زالت جارية، وهذه المبادئ تكشف عن استحالة إعطاء تعريف مادي محدد لاختصاصات الجماعات الترابية في علاقة بالتراب<sup>3</sup>.

إن مسألة الصدارة تمثل بشكلها تعقيدا بالقدر الذي يقتضي تحديدا قويا لشروط ممارسة الاختصاصات الذي يعود لمجموع الجماعات الترابية، إذ أن تطوير الاختصاصات التي يرجع بطبيعتها إلى ممارسة مشتركة بين عدة جماعات يجعل المسألة جد معقدة، فالمنطق الذي يقود إلى الاعتراف بالصدارة الجهوية للممارسة في مجالات محددة، يمكنه أن يثير تساؤلات بخصوص إمكانية كون هذه الوضعية تتعلق بمجموع الاختصاصات التي ترجع للجهة، وفي نفس الآن، العمل على إعطاء الجهة الصدارة في الميدان الاقتصادي، وهذا يدفعنا إلى التساؤل: لماذا لم تمنح الصدارة للجماعات التحت-جهوية علاقة بالاختصاصات التي تناسب طبيعتها؟

إن النموذج الفرنسي يكشف بأن مسألة الصدارة يمكن أن تعني عدة جماعات، وبالتالي فقانون 13 غشت 2004 حول صفة "Chef de fil" لجماعتين، فالجهة تعنى بكل ما يرتبط بمجال التنمية الاقتصادية<sup>4</sup>، والإقليم مهتم بالفعل الاجتماعي "Action sociale"<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>-M.Verpeaux: " Le nouveau statut de la corse,la décision du conseil constitutionnel" n°2001-454DC du 17-1-2002 .

<sup>2</sup>-G.Marcou: « Les paradoxes de la région » AJDA.15 septembre2008 P.1636

<sup>3</sup>-J. F.Brisson « Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition des compétences entre L'Etat et les collectivités locales »AJDA 24 mars2003.P 530

<sup>4</sup>-Article 1De loi 13aut2004

<sup>5</sup>-Articles 49.50.56 De loi 2004

وفي مفهومها الواسع، فإن الصدارة تفترض سلطة القيادة لجماعة على أخرى<sup>1</sup>، وهذا يؤدي حتما إلى ممارسة سلطة حقيقية للجماعة المعنية على مجال محدد، الشيء الذي ترفضه قاعدة منع الوصاية ما بين الجماعات الترابية، وبالتالي نلاحظ صعوبة التوليف بين قاعدتين دستوريتين. فالدستور حينما يرفض منح الجهة كل سلطة وصاية اتجاه الجماعات التحت-جهوية، فقد ساهم بالطبع من تقوية الغموض، فأغلبية الفقه تعترف بكون عدم منح الجهة سلطة القيادة يفرغ المفهوم من محتواه وحمولته، وبالنسبة للبعض فهو بمثابة "مفهوم خلق ميتا" notion "mort-née".

### المطلب الثاني: الطابع المهم للعلاقات الجهة مع الدولة

بغض النظر عن المخاطر التي قد يتعرض لها مفهوم الصدارة الجهوية في علاقته بباقي الجماعات الترابية، فإن وضعية جديدة أخرى تبرز من خلال علاقة الدولة بالجهة، ذلك أن إثارة هذه الإشكالية يشكل اليوم أهمية قصوى، خاصة في تحديد وزن، (ثقل) الجهة في التنظيم الترابي اللامركزي الذي يتبناه دستور 2011.

فمن جهة ممارسة الاختصاصات الاقتصادية، فإن الصدارة تهدد العلاقات بين الجهة والدولة المركز، وكذا فيما يرتبط بتوزيع الاختصاصات بينهما، فنجاح هذه الهندسة الترابية الجديدة هو رهين بتحويل الجهة جميع الصلاحيات المتعلقة بالتنمية الجهوية.

إن قراءة النص الدستوري تبرز لنا تواجد "مناطق ظل"، ذلك أن الارتباك الدستوري المتعلق بحدود الصدارة يظل واسعا، فالفصل 143 الذي كرس وضعية الصدارة للجهة ينبغي تأويله على ضوء الفصل 145 الذي يحدد اختصاصات الوالي.

إن الصدارة يفترض أن تمارس تحت "إشراف رئيس المجلس الجهوي"، وهذا يعطي مكانا للتدخل الإلزامي للوالي، وبالفعل فإن الفصل 145 يخول للوالي مساعدة رؤساء الجهات في تفعيل برامج ومخططات التنمية، وبالتالي وبمفهوم آخر، فإن مجالات الفصل 143 تدمج في رؤيتها مبدأ الصدارة، ومن ثم يبدو لنا بأن صدارة الجهة تظل مصدرا للارتباك، ما دام أنها مراقبة من قبل ممثل الدولة.

---

<sup>1</sup> -J.Foye « La notion de « chef de fil » en droit des collectivités locales ;entre échec et progrès de la clarification des compétences locales ,collectivités territoriales-intercommunalité" ; n°7-2003. P ;12

إن الخطر الكبير يكمن في كون أن هذه المساعدة قد تفضي إلى انعكاسات تمس مجموع سلطات الفعل العمومي الترابي للمستويات اللامركزية، وبالفعل فإن الصدارة تعني بأن جميع المخططات الترابية والاقتصادية يتعين قيادتها من طرف مجلس الجهة. وتفرض بالتالي على مجالس باقي الجماعات الترابية الأخرى، ذلك أن هامش تدخل هذه الأخيرة سيتقلص ما دام أنه مشروط بتدخل السلطات الجهوية التي تظل مواكبة بممثل الدولة، مما ينتج عنه تدخل غير مباشر للوالي في الخيارات والتوجهات المتعلقة بالتخطيط المحلي وإعداد التراب.

وبالعودة لتقرير اللجنة الإستشارية للجهوية الذي سجل سبق لمبدأ الصدارة الجهوية، فإنه يثير تدخل ممثل الدولة على مستويين أساسيين: التخطيط وإعداد التراب، وهكذا فأتناء لحظة إعداد مخططات التنمية وهيئة التراب، يجب أن تهيئ في انسجام مع توجهات واستراتيجية الدولة بعد استشارة ممثل الدولة في الجهة، وهذه المخططات غير قابلة للتطبيق، حسب تقرير لجنة الجهوية، إلا بعد مصادقة الدولة<sup>1</sup>.

ففي مرحلة التطبيق يتدخل الوالي لمساعدة رؤساء الجهات لتنفيذ المخططات السالفة الذكر على أرض الواقع، وبالتالي فالتساؤلات بخصوص حرية السلطات الجهوية لتفعيل الصدارة تظل شرعية على هذا المستوى، ذلك أن الدولة المركز تسترجع بوساطة الصدارة مجموع الاختصاصات المحولة للجماعات الترابية ذات الصلة بالتنمية الترابية.

ومن خلال التأكيد على دور الجهات في المادة الاقتصادية خاصة عبر مدخل الصدارة، فإن الدستور يرتبط أيضا بتقوية مهام الدولة المركزية، وهذا الوضع يمكن تفسيره بتخوف وارتياح السلطة المركزية من منافسة قد تشكلها الجهة للدولة، وفي العمق فإن هذه المقاربة تعكس تخوفات وشكوك من إضعاف الدولة، خصوصا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما يشكله المجال الاقتصادي من حساسية قد تنعكس حتى على شرعية السلطات المركزية.

وانطلاقا من مقاربة جديدة للجهة ومهامها، فإن الصدارة تسجل توزيعا جديدا للاختصاصات، فمبدأ التخصص المطبق بكيفية مقيدة سيؤدي إلى تناسق أكثر لتدخلات الجماعات الترابية، بناء على آليات المسؤولية والفعالية باعتبارها محاكاة حقيقية للنجاعة والإستهدافية.

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية، الكتاب الأول، ص 15

إن صدارة الجهة في ميدان التخطيط وإعداد التراب لن يرفع التحديات بكافة أشكالها، فهذه الصعوبات لها ارتباط بممارسة اختصاص إعداد التراب علاقة بالجماعات التحت-جهوية، وكذا بالمكانة التي تضطلع بها السلطة المركزية في تفعيل صدارة الجهة، إذ أن النظرة التقليدية للامركزية تجد نفسها مهددة بوضع الصدارة للجهة، مع الأخذ بعين الاعتبار كون أن الصدارة مرتبطة أساسا بدول ذات استقلالية جهوية قوية<sup>1</sup>، لذا يمكن أن نسجل صعوبة التطبيق لمبدأ الصدارة في ظل تنظيم ترابي يهيمن عليه تدخلات سلطة المركز لا سيما إذا تعلق الأمر بالتنمية الاقتصادية.

إن ما سبق تناوله، يؤكد الصعوبات التي تعترض النظام السياسي - الإداري للدولة الموحدة، وذلك من أجل الوصول إلى لامركزية متوازنة جديدة، فرغم أن هذا المقتضى يشكل وسيلة لتطوير القوة الترابية، فإنه مع ذلك بإمكانه إعادة موازنة العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية، فيمكن إذن بأن يتواجد في مواجهة الدولة، جماعات تتوفر على القدرة التي تكفي بصورة تقودها إلى أشكال أخرى للامركزية غير الشكل المغربي الحالي على غرار النموذج الفرنسي. ومن ثم إلى افتراض وجود تأكيد للقوة الترابية في مواجهة قوة الدولة، وهو الشيء الذي يعتبر بمثابة الشرط الجوهري لتقوية فعالية الديمقراطية والفعل العمومي على حد سواء.

---

<sup>1</sup>-B.Flamand-Levy « Nouvelle Décentralisation et forme unitaire de l'Etat » RFDA .n°59 .9 janvier 2004.P 60



# مبدأ التدبير الحر على ضوء الجهوية المتقدمة

## دراسة مقارنة

د. حميد أبولاس

أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بتطوان

إن الحديث عن مبدأ التدبير الحر على ضوء الجهوية المتقدمة يقودنا للبحث والتحليل في مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والوقوف على هذه المقتضيات ومحاولة استخراج منها كل ما يتعلق بمبدأ التدبير الحر، مسترشدين في ذلك بالتجربة الفرنسية فيما يتعلق بهذا المبدأ، الذي يعتبر من المستجدات التي جاء بها دستور 2011 وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

لذا، فإنه لا يمكن للجماعات الترابية أن تدبر شؤونها بحرية إلا إذا تمتعت بصلاحيات خاصة بها متميزة عن اختصاصات الدولة. ولا يعني الشرط العام للاختصاص، الذي يُعبّر عنه بصيغة كون المجلس يدبر عن طريق مداولاته الشؤون المتعلقة باختصاصه، وجود تقاسم للصلاحيات بين أجهزة جماعة ترابية ما فحسب، ولكنه يعني أيضا تحديد اختصاصات الجماعة الترابية مقارنة بالجماعات العمومية الأخرى أو الأشخاص الذاتيين. وقد تم تجاوز هذا التحديد للاختصاصات المحلية في فرنسا، الذي يعود إلى نهاية القرن التاسع عشر والقرن العشرين، نتيجة اعتماد تقنية تعداد الاختصاصات المتضمنة في قوانين<sup>1</sup> 1998. ويصبح التدبير الحر فعليا عندما تتوفر الجماعات الترابية على وسائل مخالفة للوسائل التي تتوفر عليها الأشخاص العموميون الآخرون -وعلى رأسهم الدولة- الذين يضعون وسائل رهن إشارة الجماعات الترابية. وقد ساد التمييز بين ثلاثة أنواع من الوسائل: البشرية (الموظفون) والمالية (الموارد) والمادية (الممتلكات). وكان قانون 16 دجنبر 2010 قد سعى إلى تعديل مبادئ توزيع الاختصاصات إلى حد كبير. وقد خضع هذا التوزيع لتعديلات متناقضة، حيث إن قانوني 27 يناير 2014 و7 غشت 2014 اعتمدا في كثير من جوانبهما على مقتضيات متناقضة.

وبخصوص التجربة المغربية، فإن مبدأ التدبير الحر لم يطرح بشكل واضح قبل دستور 2011، لأنه بكل بساطة الدساتير السابقة على دستور 2011 لم تشر إليه وكذلك القوانين المنظمة للجماعات أو العمالات والجهات، لم تشر بدورها إلى هذا المبدأ، لكن كان يمكن استمداده

<sup>1</sup> Emanuel Vial –Durand les collectivités territoriales 9 édition hachée supérieur pg 85

من التجربة، انطلاقاً من ممارسة الاختصاصات من طرف هذه الجماعات الترابية الثلاث، الجماعات، العمالات والأقاليم والجهات وبشكل متفاوت فيما بينها.

وإذا كان الدستور الفرنسي قد أكد على هذا المبدأ في دستور 1958 وقبله دستور 1946 فإن الدستور المغربي أكد على هذا المبدأ في دستور 2011.

### أولاً: الإطار الدستوري والقانوني لمبدأ التدبير الحر

إذا كان الدستور الفرنسي لسنة 1958 أكد على مبدأ التدبير الحر مرتين في دستور 1958 الذي تمت مراجعته 2003، حيث نص الفصل 34 أولاً على (أن القانون يحدد المبادئ الحرة للسلطات المحلية والإقليمية في اختصاصاتها ومواردها)، ثم في الفقرة 3 من المادة 72 التي بموجبها، (ووفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون). كما أن الجماعات الترابية تدار بحرية من قبل المجالس المنتخبة، سواء كانت موجودة بالفعل أو موجودة في النص الدستوري.

هذا بالنسبة للدستور الفرنسي، أما بخصوص الدستور المغربي "دستور 2011"، فإننا نجد الفصل 136 ينص على أن (التنظيم الجهوي والترابي يتركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهماتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة).

كما أن الفصل 146 من الدستور نص في فقرته الأخيرة أشار إلى "أنه تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة".

وقد تطرقت المقتضيات الدستورية بشكل أو بآخر لمبدأ التدبير الحر خصوصاً بعض الإشكالات التي أصبحت تطرح عند تطبيق هذا المبدأ، الأمر الذي دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي تقديم مجموعة من الاجتهادات في هذا الإطار بخصوص ملفات عرضت عليه.

وبالنسبة للإطار القانوني في المغرب، فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية خاصة القانون التنظيمي 14/111 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي 14/112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي 14/113 المتعلق بالجماعات، كلها أشارت في القسم التمهيدي، إلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.

فإذا رجعنا للقانون التنظيمي 14/113 المتعلق بالجماعات فإننا نجد المادة 3 تنص على كون أنه "يرتكز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة،

في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديموقراطية، وسلطة تنفيذ مداولها ومقرراتها، طبقاً لأحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه<sup>1</sup>.

كما أن المادة الرابعة من القانون التنظيمي 14/111 المتعلق بالجهات تنص على أن "تدبير الجهات لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديموقراطية، وسلطة تنفيذ مداولها ومقرراتها، طبقاً لأحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

أما المادة الثالثة من القانون التنظيمي رقم 14/112 المتعلق بالعمالات والأقاليم<sup>2</sup>، فتؤكد على أن "تدبير العمالة أو الإقليم لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل عمالة أو إقليم في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديموقراطية وسلطة تنفيذ مداولها ومقرراتها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

وكل هذه المقترضات التي ذكرناها والتي تضمنتها القوانين التنظيمية الثلاث، والتي تتعلق بمبدأ التدبير الحر، فإننا نؤكد كذلك من جهة أخرى، أنه في غياب اختصاصات واضحة وجهاز قادر على ممارسة هذه الاختصاصات، لا يمكن تحقيق هذا المبدأ. وعليه فإن التدبير الحر يتحقق فعلياً عندما تتوفر الجماعات الترابية على وسائل مخالفة للوسائل التي يتوفر عليها الأشخاص العموميون الآخرون -وعلى رأسهم الدولة- التي تضع مجموعة من الوسائل رهن إشارة الجماعات الترابية لممارسة اختصاصاتها. وقد ساد التمييز بين ثلاثة أنواع من الوسائل: البشرية (الموظفون) والمالية (الموارد) والمادية (الممتلكات). وكان قانون 16 دجنبر 2010 قد سعى إلى تعديل مبادئ توزيع الاختصاصات إلى حد كبير. وقد خضع هذا التوزيع لتعديلات متناقضة، حيث إن قانوني 27 يناير 2014 و 7 غشت 2014 اعتمدا في كثير من جوانبهما مقترضات متناقضة.

<sup>1</sup> - للمزيد من التفصيل انظر الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14/113 المتعلق بالجماعات.

<sup>2</sup> - للمزيد من التفصيل أنظر: ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

## ثانيا: التدبير الحر قاعدة للاختصاص ومبدأ أساسي له

يختلف تحديد اختصاصات السلطات العمومية باختلاف طبيعة الدول، ما بين فدرالية ووحودية. ففي حين تميل الدول الفدرالية إلى التوزيع من خلال الدستور، تنزع الثانية إلى منح هذا الدور للقانون. وعموما فإن مبدأ التدبير الحر وكذلك مبدأ التفريع، الذي يجد أصله في قانون الاتحاد الأوروبي، يتحقق من خلال منح المستويات التنظيمية العليا لكل الاختصاصات التي لا يمكن ممارستها محليا. بعبارة أخرى يعني هذا المبدأ أن المستوى التنظيمي العالي لا يمكن أن يتدخل إلا إذا لم يكن بالإمكان ممارسة الاختصاصات بالشكل اللائق على المستوى التنظيمي الأدنى. وهذا المبدأ لم يعترف به حتى اليوم في فرنسا لفائدة الجماعات الترابية. وإن لم يتضمن الدستور المعدل لسنة 2003 مصطلح التفريع<sup>1</sup>، فإنه نص على مفهوم قريب منه في الفقرة 2 من المادة 72، وفيها نقرأ: "يُخول للجماعات المحلية اتخاذ القرارات في الاختصاصات التي يمكن تطبيقها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة". يثير تأويل هذا النص بعض المشاكل التي لم تجد حتى الآن حلا لا على مستوى الممارسة ولا على مستوى الفقه القانوني، ذلك أنه من الصعب التنصيب على مجرد "تحويل" الجماعات اختصاصات، مع أن تحديدها ليس دقيقا بما يكفي، كما أن تقدير "أفضل طريقة ممكنة" للتفعيل ليس أمرا سهلا. ويبقى أن اختصاصات الجماعات الترابية يمكن أن تستند إما عن مبدأ عام للاختصاص أو يتم تعدادها من خلال القانون. والحال أن القانون الفرنسي لم يحسم بين هاتين الآليتين لمنح الصلاحيات.

### أ - التدبير الحر قاعدة الاختصاص

فمنذ فترة طويلة، ومبدأ التدبير الحر لا يعدو أن يكون قاعدة توزيع الاختصاص ما بين القانون والضابطة، فالفصول 34 والفقرة 13 والفصل 72 والفقرة 3 من الدستور الفرنسي، كلها تشير أن هناك قانون سيحدد الشروط التي من خلالها ستقوم الجماعات الترابية بتطبيق مبدأ التدبير الحر<sup>2</sup>. وهذا يجعل اختصاص المشرع معلل لكي يضمن مبدأ التدبير الحر يصدر بواسطة قانون وليس من طرف الحكومة أي عبر مرسوم، حتى يتم ضمان الحقوق الأساسية المنصوص

<sup>1</sup> Michel Verpeaux et Leatitia Janicot Droit des collectivités territoriales 4<sup>e</sup> édition mis à jour et presses Universitaires de France /Humensis, 2017 pg 193

<sup>2</sup> Bernard Poujade xavier Cabannes L'essentiel pour réviser les collectivités territoriales édition foucher pg41.

علمها في الفصل 34 من الدستور والمتعلقة بحماية الحقوق المدنية والحريات العامة حسب التعديلات التي عرفها الدستور الفرنسي 2003.

كما أنه يمكن للحكومة في إطار حماية مبدأ التدبير الحر القيام بتدخلات عبر سلطات تنظيمية وطنية لإصدار بعض النصوص التي يجب أن لا تختلف عن السلطات التنظيمية المحلية. ويمكن أن يتم تعميم قرارات تنظيمية محلية على المستوى الوطني.

### ب- التحديد العام للاختصاصات

لقد كان الهدف من منح "الشرط العام للاختصاص" مزدوجاً؛ هدف داخلي، لأنه يباشر عملية توزيع للاختصاصات بين الجهاز التداولي (أي الجهاز المنتخب) والجهاز التنفيذي، من خلال منح الجهاز الأول اختصاصاً أولياً (انظر أعلاه)، وهدف خارجي، لأنه يحول دون استحواذ الدولة أولاً ثم العملات ثانياً على اختصاصات الجماعات. وكان مبدأ الشرط العام للاختصاص يسمح بتمييز الجماعات الترابية عن المؤسسات العمومية التي يُحظر عليها بموجب المبادئ العامة للقانون الإداري، التمتع باختصاصات غير تلك التي مُنحت لها بمقتضى القانون. ومع ذلك، لا يمكن الشرط العام للاختصاص من التعرف مسبقاً على اختصاصات الجماعات الترابية، وهو يرتبط بـ"شؤون الجماعة الترابية" التي تتحدد حدودها بالمصلحة العامة ولكن المحلية. ولا يسمح أيضاً للجماعة الترابية، أيّاً كانت، بممارسة كل الاختصاصات، ولكنه لا يمنعها مسبقاً من ممارسة اختصاص ما، ما عدا تلك المسندة حصراً لمستوى تنظيمي ترابي آخر أو للمبادرة الخاصة

كما أننا نجد المجلس الدستوري ذهب في نفس الاتجاه حيث احتفظ على الهدف الموسع في مجال القانون، ولم يتردد في معاقبة عدم اختصاص المشرع إذا خالف الشروط الأساسية المنصوص عليها في الدستور والقوانين المنظمة لمبدأ التدبير الحر.

فاستناداً إلى القانون هناك مجموعة من القواعد المتعلقة بتكوين هيئات تداولية والنظام الأساسي لأعضائها، والمبادئ المتعلقة بالوصاية الإدارية المفروضة على الجماعات الترابية، والمبادئ المحددة للصبغة التنفيذية لقرارات الجماعات الترابية أو القواعد المتعلقة لإحداث تجمعات المدن التي يمكنها القيام بحكم القانون باختصاصات العملات والجهات.

ففي مجال هذه الاختصاصات، فإن سلطات الوصاية الممنوحة للسلطة التنظيمية الوطنية لا يمكنها الطعن في شرعية هذه القرارات المتعلقة بالاختصاصات. ومجلس الدولة هو الذي يسهر على احترام قاعدة هذا الاختصاص، كما تبين المنازعة المتعلقة باختصاص البطاقة

الوطنية وجواز السفر، فمجلس الدولة حكم بعدم قانونية مقتضيات المرسوم الذي منح لعمداء المدن بكونهم أعوان الدولة يمكنهم منح جوازات السفر، هذه الاختصاصات التي تم منحها للعمال ولنواب العمال عوض رؤساء الجماعات .

إن مبدأ التدبير الحر يقوم على السلطة التنظيمية للجماعات الترابية ويتضح ذلك من خلال القرار رقم 454/2001 بتاريخ 17 يناير 2002 والقانون المتعلق بجهة كورس ، حيث المجلس الدستوري ربط السلطة التنظيمية لتطبيق القوانين الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر، وأصدر قرارا طبقا للفصل 72 من الدستور الفرنسي الذي نص على أنه يمكن للمشرع أن يخصص لصنف من الجماعات الترابية تحديد، في حدود الاختصاصات الموكولة إليها، بعض النماذج لتطبيق هذا القانون المتعلق بمبدأ التدبير الحر<sup>1</sup>.

ومنذ التعديل الدستوري لـ 2003 أصبحت السلطة التنظيمية للجماعات الترابية معترف بها بناء على الفصل 72 من الدستور وفي نفس الوقت مبدأ التدبير الحر ربط السلطة التنظيمية الوطنية بالسلطة التنظيمية المحلية، وما زال الشرط العام للاختصاص منصوصا عليه في القانون الوضعي، وتحديدا في المادة L.2121-29. وقد ورد أيضا في المادتين L.3211-1 و L.4212-1 بالنسبة إلى العمالات والجهات. ولكن هذه المادة الأخيرة، المتضمنة في قانون 2 مارس 1982، تحدد بدرجة أو بأخرى اختصاص الجهة، من خلال تأكيدها بصدد المجلس الجهوي على أنه "يتمتع بالاختصاص من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية للجهة، وإعداد تراثها، ومن أجل المحافظة على هويتها، في احترام لوحدة واستقلالية وصلاحيات العمالات والجماعات". وكان من الممكن أن يُؤوّل هذا المقتضى بوصفه يمنح الجهة توجهها متخصصا، الأمر الذي لم يتبين من خلال الممارسة.

وبالنسبة للدستور المغربي لسنة 2011 نجد أنه ينص في الفصل 140 الفقرة الثانية على ما يلي "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

ومن ثم يمكن القول بأن اليوم يوجد تأطير دستوري على مستوى النموذج المغربي بالنسبة للتدبير الحر على مستوى الجماعات الترابية، على اعتبار أن هذا المبدأ يقوم على أساس السلطة التنظيمية، وأن المشرع الدستوري منح هذه الجماعات الترابية هذه السلطة.

<sup>1</sup> Jacques Fersenbert ,françoit Priet e Paule Quilichini ,Droi des colleciviés errioriales , Dalloz ,coll, » Hpercours « 2 édiion ,2016 pg 756

وقد سعى إصلاح الجماعات الترابية لسنة 2010 في فرنسا إلى إلغاء الشرط العام للاختصاص بالنسبة إلى العمالات والجهات، مستهدفاً، على وجه الخصوص، الحيلولة دون أن تمارس مختلف مستويات الجماعات الترابية، على سبيل التنافس، اختصاصات متماثلة، مثلاً في مجال التنمية الاقتصادية أو سياسة إعداد التراب، بينما أبقى عليه بالنسبة إلى الجماعات كي تتمكن، بوصفها جماعة ترابية للقرب، من الاستجابة إلى حاجيات المرتفقين التي لربما لم ينص عليها القانون. وبالنسبة إلى الفئتين الأخيرتين من الجماعات الترابية، وهما العمالات والجهات، فإن المادتين L.3211-1 و L.4212-1 أكدت أن المجلسين العمالي والجهوي يسيران شؤون جماعتهما "في نطاق الاختصاصات التي يسندها إليهما القانون".

بيد أن نفس المادتين المعدلتين أضافتا أن هذين المجلسين يمكنهما "التدخل في أي موضوع يخدم مصلحة العمالة (أو الجهة)، ولم يسند القانون اختصاص التدخل فيه لأي شخص عمومي"، الأمر الذي اعتبره المجلس الدستوري كافياً للحكم بأن القانون لم يسلب الجماعات الترابية حق التمتع بمبدأ التدبير الحر لشؤونها. وهو ربما يقصد بذلك أن الاختصاصات العامة والتدبير الحر مترابطان فيما بينهما.

وبعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2012، ومن أجل الوفاء بوعد قُدم خلال الحملة الانتخابية، عبر قانون 27 يناير 2014 عن رغبة في "إعادة تفعيل" الشرط العام للاختصاص الذي كان متضمناً في الصياغة السابقة على قانون 2010، ومن جديد، تم التنصيص على أن "مجلس عمالة (أو الجهة) يسير عن طريق مداوات شؤون العمالة (أو الجهة)" (المادتان L.3211-1 و L.4212-1). وجاء قانون 7 غشت 2015، المتعلق بالتنظيم الترابي الجديد للجمهورية، ليقتضي من جديد بإلغاء الشرط العام للاختصاص، بالنسبة إلى العمالات والجهات، مع الإبقاء على اختصاصات مشتركة بين الجهات والعمالات والجماعات، والجماعات الترابية ذات النظام الأساسي الخاص، وذلك في مجال الرياضة والثقافة والسياحة والنهوض باللغات الجهوية والتربية الشعبية<sup>1</sup>.

### ج- المصلحة العامة المحلية

يمكن تحديد هذه المصلحة المحلية من رسم الحدود الخارجية للاختصاصات المحلية، مقارنة باختصاصات الجماعات العمومية الأخرى، ومقارنة بالأشخاص الذاتيين. تتميز هذه

---

<sup>1</sup> Jean –Bernard Aub ,Jean –François Auby e Rozen Noguellou ,Droit es collectivités locales ,coll, « Thémis », PUF 6 édiion , 2015

المصلحة بطابعها المركب، لأنها بطبيعتها متطورة في الزمان وفي المكان، وتتفاوت أهميتها حسب حجم الجماعات. إضافة إلى ذلك، فإن التجاور الترابي للجماعات الترابية يجعل من الصعب تحديد هذه المصلحة من الناحية الجغرافية البحتة، وبالتالي فإن القاضي الإداري هو الذي يضطلع بدور أساسي فيما يخص تحديد المصلحة العامة المحلية، متعاملا مع كل حالة على حدة. وعلى الجماعات أن تحترم أولا المبادرة الخاصة، لأن المجتمع الفرنسي يفرد لها مكانة هامة، لاعتبارات إيديولوجية واقتصادية، ولو على الأقل باسم حرية التجارة والصناعة.

ويصبح تقدير حدود الاختصاصات أسهل، عندما يُسند اختصاص ما حصريا إلى مستوى تنظيمي معين، ولكنه يغدو صعبا، في حال وجود اختصاصات متداخلة أو مشتركة. ويوجد هذا الوضع واضحا مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في المغرب، كما أن قانون 16 دجنبر 2010 قد نص على أنه سيُشرَع في منح الصلاحيات على سبيل الحصر، مع التنصيص على أن الاختصاصات المتعلقة بالثقافة والسياحة والرياضة قد تظل مشتركة. وعلى نفس الشاكلة، لا يتم الأخذ بعين الاعتبار مصلحة ليست محلية، وهذا التقييد يمنع الجماعات الترابية من دعم قضية سياسية دولية (دعم شعب يكافح من أجل قضية محلية أو وطنية) (الدعوة إلى التصويت بـ "لا" في استفتاء وطني)، بل وحتى محلية، عندما تتحول النشرة الإخبارية المتعلقة بأنشطة المجلس إلى نوع من الدعاية السياسية للأغلبية في المجلس المحلي. ليس مرد هذا التقييد إلى الطابع السياسي لهذه القضايا، مع أن على الجماعات أن تكتفي بالإدارة والتدبير، بقدر ما هو مرتبط بعدم وجود مصلحة عامة محلية في ذلك. وفي حال النزاعات الاجتماعية التي تنشأ بالضرورة في المجال الترابي لجماعة، فإن هذه الأخيرة لا يمكنها تقديم الدعم إلى لجنة إضراب أو إلى نقابة، لأنها بذلك ستتدخل في نزاع ليس نزاعها، وستُخلُّ علاوة على ذلك بمبدأ المساواة بين الأطراف المعنية، ولكنها في المقابل يمكن أن تجعل خدمات المطعم المدرسي مجانية لفائدة أبناء المضربين، لأنها بذلك الفعل تقدم خدمة تصب في مصلحة الجماعة<sup>1</sup>.

### ثالثا التدبير الحر: مبدأ أساسي مؤسساتي ومسطري

على المستوى المؤسسات هذا المبدأ لا يهم الجماعة «commune» التي كانت تتوفر على سلطة تنفيذية من قبل في حين أن الإقليم والجهة وإن كان كل منهم يتوفر على مجلس منتخب إلا أن العامل والوالي هم من كانا يمثلان السلطة التنفيذية. فالقوانين التنظيمية ابتكرت وأبدعت في

<sup>1</sup> Olivier Gohin , Michel Degoffe ,Alexandre Mairot de la Motte e charles André Dubreuil ,Droi des colleciviés errioriales ,cujas ,2 éd ,2015 pg 708

هذا الصدد، حيث أن الجهة أصبحت لها سلطة تنفيذية بفضل مقتضيات المادة 94 بالنسبة للإقليم والمادة 101 بالنسبة للجهة وعلى المستوى المسطري، فالوصاية القبلية تم حذفها لتحل محلها المراقبة البعدية. إلا أنه في نفس الوقت تم تنظيم، أشكال جديدة للمراقبة الإدارية والتي نظمها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111-14 حيث أن القرارات وأعمال مجلس الجهة أصبحت تطبق بقوة القانون، حيث أكدت في هذا الصدد المادة 96 على أن مجلس الجهة «يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بوجوب أحكام هذا القانون التّنظيمي"، مما يعني أن المشرع أراد أن يؤكد عزمه على حذف الوصاية القبلية على قرارات وأعمال السلطات الجهوية. هذا الإجراء يهدف من جهة إلى تحرير المنتخبين من قيود وأغلال الوصاية وأن يضع المنتخبين أمام مسؤولياتهم.

وتطبيقاً لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة، وكل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الإدارية. «وبالتالي فإن الوصاية المباشرة التي كانت مفروضة من طرف العامل والوالي حلت محلها مراقبة قضائية يمارسها القاضي الإداري. كما أن المواد 113 و114 نظمت المسطرة والمدة التي يتم بوجهاً تبليغ نسخ من القرارات إلى والي الجهة مع تحديد آجال للتعرض، حيث أن مقررات المجلس تكون قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة (أي المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات) في حالة عدم التعرض عليها.

يعتبر قرار المجلس الدستوري رقم 104/79 بتاريخ 23 ماي 1979، المتعلق بالنظر في القانون الذي أصدرته حكومات كلدوني الجديدة، والذي يغير النظام الانتخابي للجمعية الترابية ومجلس حكومة كلدوني، حيث قدروا أن هذا القانون (لا يخالف مبدأ فصل السلط ولا بالمقتضيات الدستورية المتعلقة بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية). وبهذا القرار يكون توجهها جديداً اعتمده المجلس الدستوري الذي أقر للمرة الأولى في مراقبة جوهر هذا القانون في مجال الجماعات الترابية. وذلك بناء على كون أنه لا يمكن لحكومة ترابية أن تصدر قانوناً يلغي ويعدل قانون وطني، بدرية تطبيق مقتضيات الفصل 72 من الدستور.

وبالنسبة للأساس الذي اعتمدت عليه حكومة كلدوني الجديدة، فهو يرجع إلى كون هذه الجهة تتوفر على حكومة وعلى برلمان، وبالتالي ليس هناك أي مشكل، خصوصاً إذا كان الفصل 72 من الدستور ينص على أن هذا الأمر من اختصاص المشرع، لكن هذا المبدأ ليس مطلقاً، بحيث يمكن للمجلس الدستوري أن يراقب نشاط وفعل المشرع، وهذا ما حصل بدخول القرار السالف

الذكر حيز التنفيذ.وهنا يمكن القول أن تدخل المشرع يبقى مراقبا من طرف القاضي الدستوري، وهذا يعطي شيئا فشيئا معنى للمقتضيات الدستورية.

### ثالثا: شروط مبدأ التدبير الحر

بناء على الفصل 72 من الدستور، يمكن استعراض ثلاث شروط للتدبير الحر: الشرط الأول يتحدد في وجود مجالس منتخبة والشرط الثاني يتحدد في وجود اختصاصات حقيقية، والشرط الثالث يتعلق بالاستقلال المالي.

#### 1 - الشرط الأول: وجود مجالس منتخبة

إن مبدأ التدبير الحر يعني أن جميع الجماعات الترابية لديها مجلس تداولي منتخب بطريقة قانونية (دورية معقولة) مرسوم رقم 93-331 د س بتاريخ 13 يناير 1994 عادة يتم في نصف مدة الولاية الانتخابية للمجالس المنتخبة. تجديده أي بعد مرور ثلاث سنوات وفي قرارها رقم 2013 - 667 DC ل 16 ماي 2013 بخصوص القانون المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس العمالات، المستشارين البلديين والجماعيين يعدلون جدول الانتخابات، ومن ثم فرضت رقابة على الأحكام التشريعية التي يمكن أن تترك مقاعد شاغرة لبعض المنتخبين المحليين وكذا فرض رقابة على الأحكام التشريعية التي يمكن أن تجعل من الممثلين المنتخبين المحليين أن يتركوا مقاعد معينة شاغرة دون انتخابات فرعية وتؤدي إلى العمل العادي لمجلس المقاطعة في ظروف تشكك في ممارسة الإدارة الحرة للسلطات المحلية والمبدأ الذي تديره بحرية المجالس المنتخبة.

ويعترف بأن أعضاء المجلس المنتخب يمكن تعيينهم في انتخابات واحدة للمجالس في جماعتين ترايبيتين (ديسمبر 2010-618 دس 9 G ديسمبر 2010<sup>1</sup> قانون إصلاح الجماعات الترابية. وكان هذا هو الحال بالنسبة للمستشارين الإقليميين حيث تم إنشاء هذا الأمر بمقتضى قانون 16 ديسمبر 2010، ثم ألغي بموجب القانون رقم 2013-403 بتاريخ 17 مايو 2013. وكان عليهم أن يمارسوا ولاية مزدوجة، داخل المجلس الجماعي والمجلس الجهوي. وكان هذا هو الحال بالفعل في مدينة باريس، التي تنظم شؤون الجماعتين، وهي بلدية باريس وقسم باريس، من خلال مداوات جمعية مماثلة تسمى "كونسيل دي باريس" برئاسة رئيس بلدية باريس. كما استخدم المجلس الدستوري هذه "السابقة الباريسية" للتحقق من إحداث المجلس الترابي.

<sup>1</sup> Olivier Gohin , Michel Degoffe ,Alexandre Mairot de la Motte e charles André Dubreuil ,Droi des colleciviés errioriales ,cujas ,2 éd ,2015 pg 708

## 2-الشرط الثاني: وجود اختصاصات حقيقية

إن مبدأ التدبير الحر يقتضي أن الجماعات الترابية تتميز بمجلس منتخب يتمتع باختصاصات حقيقية، وفقا للصيغة المنصوص عليها في القرار 85-196 دس المؤرخ 8 أغسطس 1985 من المجلس الدستوري (كوز 10)، ولكن المجلس لم يجعل المشرع يوقع على نقطة محددة السمات الدنيا للسلطات المحلية.

وفي القرار رقم 91-290 دس المؤرخ 9 أيار/ مايو 1991، وهو النظام الأساسي الذي يحكم التجمع الإقليمي لجزيرة كورسيكا، رأى المجلس أن القانون ليس له أثر "ولا يؤثر تأثيرا كبيرا" على صلاحيات الطرفين بينما أعطى القانون لهم المهارات اللازمة لصالح السلطة المحلية في كورسيكا. فإذا كان القانون قد قلص من سلطات الإدارات، فإنه لم يخفضها إلى ما دون عتبة كان من شأنها أن تحرم العمالات من تدبيرها الحر.

كما أن الصعوبة تأتي من حقيقة أن هذا المستوى الأدنى من الكفاءة لم يتم تحديده بدقة، لا من خلال نص دستوري أو تشريعي، ولا من خلال الاجتهاد القضائي. فإن هذا المفهوم المادي لمبدأ الإدارة الحرة ينعكس على الاجتهادات القضائية للمجلس الدستوري بشأن الاستقلال المالي للسلطات الترابية<sup>1</sup>.

### رابعا : بعض المميزات الأخرى للتدبير الحر للجماعات الترابية

لقد ورد مبدأ التدبير الحر أول مرة في المادة 87 من دستور 27 أكتوبر 1946، وأعاد دستور 4 أكتوبر 1958 التنصيص عليه في المادتين 34 و72.

#### 1. مبدأ قديم أضفيت عليه حيوية جديدة

من المعلوم أن الإحاطة بمفهوم التدبير الحر ليس أمرا سهلا وفي المتناول. وبالنسبة إلى الجماعات الترابية، فإن تفعيل هذا المبدأ يتمثل فقط في امتلاكها سلطة التقرير الحر في شؤونها. وفي ذاته، يتعلق الأمر بمبدأ بالغ الأهمية، إن لم نقل إنه أهم مبدأ بالنسبة إلى الجماعات الترابية.

• يجب ألا نخلط بين هذا المبدأ ووجود مجالس منتخبة، رغم أن المادة 72 من الدستور تربط بينهما، على اعتبار أن الجماعات الترابية تدبر شؤونها تديبرا حرا من خلال مجالس منتخبة.

---

<sup>1</sup> Michel Verpeaux les collectivités territoriales 5 édition DALLOZ connaissance du droit pg 48 Collection fondée par : Jean – Luc Auber agrégé de la faculté de droit

ويتعين أيضا عدم الخلط بين التدبير الحر واللامركزية، رغم أن هذه الأخيرة تمنح التدبير الحر كل أبعاده وأهميته، ذلك أن الآثار الناتجة عن التدبير الحر لدى جماعات ترابية لا تتمتع سوى باختصاصات ضيقة تظل محدودة. ولا شك أن دينامية اللامركزية التي انطلقت في الثمانينات هي التي منحت مبدأ التدبير الحر حيويته وزخمه<sup>1</sup>.

وعليه فالفرق شاسع بي اللامركزية التي تبدو إذن كمبدأ يحكم التنظيم الإداري للدولة ويرتكز على تفويض لممارسة السلطة من الدولة للجمعة الترابية في حي نجد أن التدبير الحر يبدو كحرية للتسيير الإداري والاقتصادي والاجتماعي بناء على مجال اختصاص فعلي ومحدد بصفة صريحة يعترف به الدستور وعلى المشرع أن يحميه.

● إن مبدأ التدبير الحر الذي قد يبدو أجوفا بعض الشيء هو في الحقيقة قطب الرحى الذي يقوم عليه قانون الجماعات الترابية. ومع ذلك، فلكي لا يتأسس على فراغ، يجب أن يقوم هذا الأساس على دعامين وهما المجالس المنتخبة والاختصاصات المحلية: "على الجماعة الترابية كي تدبر شؤونها بحرية، وفق الشروط التي تعود إلى القانون سلطة التنصيب عليها، وأن تتوفر على مجلس منتخب يتمتع بصلاحيات فعلية" وهذا ما أكده (المجلس الدستوري، قرار 85-196 DC في 8 غشت، ص.63).

## 2. مبدأ يحميه القاضي

يحظى هذا المبدأ بحماية قانونية ثلاثية، من طرف القاضي الدستوري والقاضي الإداري وقاضي الشؤون القضائية.

### أ. المجلس الدستوري والتدبير الحر

كرس المجلس الدستوري سنة 1979 في قراره DC 104-79 الصادر في 23 ماي 1979، الطابع الدستوري لهذا المبدأ. وحسب المادة 34 من الدستور، يعود إلى القانون تحديد القواعد الأساسية للتدبير الحر، لهذا، فإن القاضي الدستوري يسهر على احترام هذا المبدأ.

● من جهة أولى، فإن المجلس الدستوري يسهر، من خلال تفعيل مسطرة المادة 37، الفقرة 2 من الدستور، على احترام اختصاص المشرع من طرف السلطة التنفيذية. ومن ذلك مثلا، التنصيب على حضور العمدة ووفد عن المجلس البلدي في لجنة خاصة كمسألة تعود إلى القانون:

---

<sup>1</sup> Terré (rançois), (ouvre .coll.sous la dire .de ), les collectivités territoriales et leurs contrats ,Liec – juis – classeur coll. ((juris – compact)), 2002 pg 84

"بالنسبة إلى الجماعات الترابية، يمثل مبدأ حضور العمدة ووفد عن المجلس داخل اللجنة المحدثة بموجب المادة 178 من مدونة الإدارة الجماعية، واستشارة الجماعات المعنية بخصوص مجموعة من الضمانات لتدبيرها الحر، وأنه تبعاً لذلك، المقتضيات المذكورة يعود الاختصاص فيها، بالنسبة إلى ذلك الجزء من مضمونها المذكور أعلاه، إلى مجال القانون" (القرار 29-64 الصادر في 12 ماي 1964، ص. 37).

• من جهة ثانية، يحرص القاضي الدستوري، من خلال تفعيل مسطرة المادة 61، الفقرة 2 من الدستور، على عدم مس المشرع بمبدأ التدبير الحر. وكمثال على ذلك، الإصلاحات المتعلقة بالمالية وبالنظام الجبائي المحلي وغالبا ما تساءل القاضي الدستوري بهذه المناسبة إن كانت المقتضيات التشريعية المعتمدة تتنافى مع مبدأ التدبير الحر (انظر مثلا، قرارا DC 277-90 في 25 يوليوز 1990 وDC 599-2009 في 29 دجنبر 2009). إضافة إلى ذلك، يمكن توجيه إحالة إلى المجلس الدستوري حول الأساس القانوني للمادة 1-61 من الدستور (النقطة ب أسفله)<sup>1</sup>.

#### ب. القضاء الإداري ومبدأ التدبير الحر

إضافة إلى المجلس الدستوري، يمكن للقاضي الإداري أن يسهر على احترام مبدأ التدبير الحر. إن لم يمنح القاضي الإداري اختصاص البت مباشرة في تجاهل محتمل لهذا المبدأ من طرف المشرع، فإن المادة 1-61 من الدستور تجيز لمجلس الدولة توجيه الإحالة إلى المجلس الدستوري حول قضية ذات أولوية متعلقة بالطابع الدستوري تخص من بين أمور أخرى، مبدأ التدبير الحر (انظر، من بين أمثلة عديدة، قرار مجلس الدولة، 18 ماي 2010، جماعة دونكيرك، AJDA 2010 ص. 1594، ملاحظة السيد فريو، والمجلس الدستوري، قرار QPC 12-2010 في 2 يوليوز 2010، ORF، 3 يوليوز 2010، ص. 12121). إن مبدأ التدبير الحر الذي يطبق تطبيقا تاما، لم يعتبر، على عكس مبدأ الموافقة على الضريبة، مجرد قاعدة دستورية للاختصاص وللمسطرة التشريعية.

وعلى نفس النحو، فإن القاضي الإداري يتمتع باختصاص النظر في احترام مبدأ التدبير الحر في عقد إداري. وفي هذا الصدد، أدرج المجلس الدستوري، في قراره المتعلق بجماعة فنيل وموريلي، بتاريخ 18 يناير 2001 (Rec)، ص. 18، Concl. توفي، AJDA، ص. 153، Chron. م. غويمار

<sup>1</sup> Michel Verpeaux et leatitia Janicot Droit des collectivités territoriales o.p pg 198

وب. كولين)التدبير الحر ضمن الحريات الأساسية التي قصد المشرع منحها حماية قانونية خاصة في إطار مرجعية الحريات المتضمنة في المادة 2-521.L من المدونة العادلة الإدارية<sup>1</sup>.

وعلى غرار القاضي الإداري، فإن قاضي الشؤون القضائية يمكن أن يوجه إحالة إلى المجلس الدستوري، بموجب المادة 61 من الدستور. وكمثال على ذلك، أحالت الغرفة الجنائية التابعة لمحكمة النقض على المجلس الدستوري قضية ذات أولوية تتعلق بالطابع الدستوري، وحررت الإحالة على النحو الآتي: "إن المقتضيات التأسيسية للمادة 47 من قانون 29 يوليوز 1881 حول حرية الصحافة والفقرتين الأولى والأخيرة من المادة 48 من نفس القانون، التي يستخلص منها أن المتابعة على الجرح والمخالفات المقترفة تجاه الهيئات والمؤسسات والإدارات العمومية عن طريق الصحافة أو عن طريق أي وسيلة أخرى للنشر، لا يجوز أن تمارس إلا عن طريق النيابة العامة، فيما هي تطبق على الجماعات الترابية للجمهورية، والهيكل الإدارية المستقلة المختلفة عن هيكل الدولة، هل هي متوافقة مع المبادئ الدستورية؟ [...]". وقد قرر المجلس الدستوري أن هذه المقتضيات لا يتم تجاهلها، وهي من بين مبادئ أخرى، التي تعمل على احترام تطبيق مبدأ التدبير الحر (QPC 350-2013 في 25 أكتوبر 2013، جماعة بري سان جرفي).

---

<sup>1</sup>Michel Verpeaux et leatitia Janicot Droit des collectivités territoriales o.p pg 199

## الخلاصات:

من خلال القراءة التي قمن بها لمبدأ التدبير الحر في القوانين الفرنسية فإننا نصل إلى الخلاصات التالية:

- مبدأ التدبير الحر على مستوى التجربة الفرنسية يعرف تأطيرا قانونيا مهما، فبالإضافة دستور 1958 الذي وقع تعديله سنة 2003، وفي مواده 34- 72- 73، هناك القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية التي وضحت تطبيق هذا المبدأ بشكل واضح من خلال المرسوم رقم 29-64 ل 12 ماي 1964؛
- مرسوم رقم 84-75 ل 19 ماي 1975، مرسوم رقم 618-2010 بتاريخ 9 دجنبر 2010، القانون المالي ل 30 دجنبر 2008، مرسوم رقم 660-2012 ل 17 يناير 2013 ؛
- ضعف التأطير القانوني على مستوى التجربة المغربية، سواء على مستوى الدستور أو على مستوى القوانين التنظيمية، فباستثناء المقتضيات التي وردت بخصوص مبدأ التدبير الحر على مستوى الدستور وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لا توجد أي مقتضيات أخرى تعمل على تبسيطه وشرحه؛
- لا يوجد نص خاص بالتدبير الحر، كما أن الدستور المغربي لا يحيل بكونه سيعمل على اصدار نص خاص بالتدبير الحر كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الدستوري الفرنسي.



# ولاية الجهات والعمال وصلاحيات التنسيق في ضوء الميثاق الوطني للامركز الإداري

د. محمد الزاهي

أستاذ باحث بجامعة ابن طفيل،

كلية الحقوق القنيطرة

استعملت الكثير من المصطلحات لوصف المهمة التي يقوم بها الولاية والعمال تجاه المصالح اللامركزية. فبعد اصطلاح الوصل الذي ورد في ظهير 20 مارس 1956، استعمل دستور 1962، كلمة التنسيق التي اعتمدت في عدة نصوص قانونية أخرى، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي استعاض عنها باصطلاح التدبير، هذا المصطلح الذي توارى ليعود مرة أخرى مفهوم التنسيق في كل من دستور 2011 ومرسوم 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري<sup>1</sup>.

هذا، فإذا كانت كل من الجهة والعمالة أو الإقليم تشكلان حلقة وصل بين الإدارة المركزية والسكان على المستوى الترابي، وتحتضنان معظم المصالح اللامركزية، فإن أهمية التنسيق تأتي كوسيلة لتقليص التوترات داخل الجهاز الإداري، وعلاجاً للتخصيص الوزاري، وإطاراً ملائماً لتحقيق القرب من خلال إحلال الانسجام والتعاون بين أطراف النشاط الإداري. إلا أن الميول إلى القطاعية من شأنه أن يضر بأهداف التنمية، ذلك أن التنمية على المستوى الترابي في جميع متجلياتها تقتضي مشاركة وثيقة من طرف المسؤولين عن المصالح اللامركزية في إعداد مشاريع محلية. هذه المشاركة تكون أكثر فعالية بفضل انسجام جميع المسؤولين الإداريين على المستوى الترابي. وهكذا يبدو من الضروري أن تسند هذه المسؤولية إلى سلطة ذات اختصاص عام حتى تتمكن من أن تفرض على المصالح اللامركزية تعاوناً ووحدة في الرأي تتوقف عليهما فعالية أعمالها.

من هذا المنطلق، يدرك المغرب أهمية منح سلطة التنسيق للولاية والعمال الذين يشكلون أمناءها والحائزين على الصفة والأهلية اللازمين<sup>2</sup>. هذه المهمة تجعلهم يتدخلون في عدة ميادين إما

<sup>1</sup> المواد 30 و31 و32 و33 و34 من المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في ربيع الآخر 1440 الموافق ل 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري الجريدة الرسمية عدد 6738 . الصفحة 9887.

<sup>2</sup> من أجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة تحدث لديه وتحت رئاسته لجنة جهوية تعمل على تحقيق الانسجام ووحدة عمل المصالح اللامركزية على صعيد الجهة (المادة 30 من الميثاق الوطني للامركز الإداري).

ليطبعوا عمل الدولة بطابع الإقدام والاستقرار والوحدة والانسجام والدوام والاستمرار في مجتمع متنوع، وإما ليقدموا النصح والمساعدة في ميادين الحياة المحلية.<sup>1</sup>

إذا كانا للولاية والعمال المنسقون الرئيسيون لكل العمليات المنجزة على الصعيد الجهة والعمالة أو الإقليم من طرف المصالح اللامركزية (المحور الأول) فإن هذا التنسيق يظل مرهونا إلى حد بعيد بمستوى وجود العلاقات التي تربط ممثلو الدولة بكل هذه المصالح. لكن علاقتهم بهذه تطرح إشكالية أساسية تتعلق بكيفية تحقيق الانسجام بين مبدئين مشروعين وهما في نفس الوقت متناقضين. ففي الوقت الذي تزاوّل فيه هذه المصالح أنشطتها تحت سلطة الوزير المختص، تسير المقتضيات القانونية إلى الدفع بسلطة ممثلو الدولة للإشراف على المصالح اللامركزية. هذه الوضعية تحد من عملية التنسيق وتفقد الانسجام بين سلطة الولاية والعمال والمصالح اللامركزية (المحور الثاني).

### المحور الأول: الولاية والعمال منسقون رئيسيون للمصالح اللامركزية

إن تعدد قيادات التمثيليات الإدارية (حسب منطوق ميثاق اللاتمرکز الجديد) والموظفين العاملين بها، كثيرا ما ينتج عنه صعوبات قد تمس العمل الإداري، اعتبارا لما يلاحظ عادة من ميل هذه القيادات إلى الامتثال للأوامر والتوجهات الصادرة عن إدارتها المركزية<sup>2</sup>، وتجاهل أنشطة المصالح اللامركزية الأخرى الممثلة داخل نفس الوحدة الترابية. الأمر الذي قد يؤدي إلى إبطاء عملية اتخاذ القرارات والتأثير على تناغم وانسجام الأنشطة الإدارية. ومن أجل بلوغ الهدف الأساسي للتنسيق وتقريب الرؤى وتوحيد الجهود كان لزاما قيام قيادة إدارية فعالة تتولى هذه المهمة، بين مختلف الوحدات الإدارية المحلية. ولا شك أن مؤسسة الولاية والعمال هي القادرة على لعب هذا الدور. إلا أن الولاية والعمال كيفما كانت استعداداتهم وقدراتهم وطاقاتهم الفكرية لا يمكنهم أن يعملوا لوحدهم ويبركمون المسؤوليات والمهام.

وحتى يضطلعون بمهامهم التنسيقية على أحسن وجه أمدهم المشرع بآليات تشريعية (الفرع الأول) وأخرى مؤسساتية (الفرع الثاني) تساعدهم في النهوض بكل المسؤوليات الملقاة على عاتقهم.

<sup>1</sup> Basri Driss, L'agent d'autorité, Imprimerie Royale, 1975, p. 22.

<sup>2</sup> Rousset Michel et autres, Droit administratif, 6<sup>ème</sup> édition, 2003, édition la Porte, P. 117.

## الفرع الأول: الأسس التشريعية لعملية التنسيق

تشكل القواعد القانونية إطارا هاما للتنسيق، تحدد مجاله وحدوده وسلطات القائمين عليه. وقد عرفت تطورا متزايدا عكست من جهة تطور النظام الإداري المغربي بوجه عام والنظام الإداري المحلي على وجه الخصوص، وما يرتبط بذلك من تطور مختلف الأجهزة والتنظيمات الإدارية. ومن جهة ثانية فقد كان هذا التطور استجابة منطقية لمتطلبات التنمية وتأهيل النسيج الإداري المحلي من خلال تزويده بالآليات القانونية اللازمة لترجمة التوجهات العامة لسياسة الدولة وضمان جهاز إداري كفاء يتميز بالسرعة والواقعية. وقد عرفت وظيفة التنسيق على المستوى المحلي سندين، سند دستوري (أولا) وآخر قانوني (ثانيا).

### أولا: السند الدستوري

إن دوافع التنسيق الإداري يرتبط بضرورة تحقيق التنمية الترابية عن قرب من خلال إسناد هذه المهمة للولاة والعمال القادرين على ضمان الانسجام بين كافة الفاعلين على المستوى المحلي. ولإعطاء دلالات كبرى لهذه المهمة، تضمنت مختلف الدساتير مقتضيات خاصة بالتنسيق. وفي هذا الإطار، تعرض دستور 14 دجنبر 1962 لعملية التنسيق فنص في فصله الخامس والتسعين (95) على ما يلي: "ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات والأقاليم، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القوانين". كما أكد الفصل 88 من دستور 1970 والفصل 89 من دستور 1972 نفس المقتضيات. ما يلاحظ على هاته المقتضيات، أن عملية التنسيق تبدو غامضة حيث لم يحدد لا مضمونها ولا مداها ولا كيفية ممارستها.

أما الفصل 96 من دستور 1992 فنص على ما يلي: "يتولى العمال في العمالات والأقاليم تنسيق نشاط الإدارات والسهير على تطبيق القانون وتنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم". إن الفصل 96، حسب بعض الباحثين قلب صياغة العبارة الواردة في الفصل 89 من دستور 10 مارس 1972، وقلب تركيبة العبارة يعني: الرغبة في إعطاء الأولوية والأهمية للجزء الذي أصبح في مقدمة التركيب، ودعم مهمة التنسيق وجعلها أساسية. أما الفصل 102 من دستور 1996، فجاء

<sup>1</sup>Boukhari(M) etLkhlifi (M), Les tensions internes de l'administration, R.A.A n°1 1983, p.186.

ليؤكد مهمة التنسيق المخولة للعامل،<sup>1</sup> ويؤسس لعلاقة جديدة تربط العمال بمصالح الدولة على المستوى المحلي تقوم على مفهوم التدبير بنصه على أن "العمال يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة، كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية." ويعبر مفهوم التدبير عن الرغبة الدستورية الكبيرة لجعل العامل على المستوى الجهوي والإقليمي إلى جانب مهمته التنسيقية النواة الصلبة في نشاط المصالح اللامركزية. غير أن فكرة التدبير يطبعها الغموض وعدم التدقيق، إذ لم تصدر نصوصا قانونية تبين فحواها، فبقي الأمر يقتصر في أحسن الأحوال على الربط والوصل بين مصالح الدولة.<sup>2</sup>

كما حظيت عملية التنسيق بأهمية من خلال التأكيد عليها في الفصل 145 من دستور 29 يوليوز 2011 في البند الرابع منه "يقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها". يستفاد من هذا البند، أن وظيفة التنسيق تحظى بأهمية كبيرة من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي. إلا أن قيادة المصالح اللامركزية تجاه إدارتهم المركزية، يشعرهم بأنهم يخضعون للإدارات المركزية في كل ما يهم نشاطهم كمصالح ترابية منوط بها السهر على تنفيذ سياسة القطاع الحكومي الذي يرتبط به، ويخضعون للولاية والعمال في كل ما يهم نشاطهم المحلي التنموي، باعتبارهم يشكلون أجهزة إدارية تسعى إلى معالجة قضايا المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وغيرها.

### ثانيا: السند القانوني لآلية التنسيق

في بداية الاستقلال، كانت السلطات العمومية واعية بضرورة الاستعمال العقلاني لكل إمكانيات الدولة على المستوى المحلي لضمان نوع من الانسجام لتحقيق التنمية المتجانسة. فقد كان العامل يقوم بوصل المصالح الخارجية بعضها ببعض في حالة الاقتضاء، وهذا ما ينص عليه ظهير 20 مارس 1956 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالعمال في فصله الثاني الذي جاء كالتالي: إن العمال يمثلون سلطتنا التنفيذية في الأقاليم وهم بهذه الصفة يشرفون بوجه خاص على

<sup>1</sup>ELYaâgoubi(M),Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc, in Réflexions sur la démocratie locale au Maroc, Imprimerie ElMaarifAljadida, Rabat, 2006, p.228.

<sup>2</sup> - المكي السراجي، مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011، م م إ ت، عدد 111، يوليوز-غشت، 2013.

أعمال الباشوات والقواد ويراقبون مراقبة إدارية الجماعات الإقليمية ويصلون عند الاقتضاء المصالح الخارجية بعضها ببعض التابعة لمختلف الوزارات. يثير هذا الفصل ملاحظتين:

الأولى: تتمثل في الطابع الاختياري لهذه المهمة؛

الثانية: كون المشرع استعمل مصطلح الاتصال ولم يستعمل مصطلح التنسيق.

ويفسر لجوء المشرع إلى الاتصال في مرحلة أولى إلى إرادته في تعيين المستوى الإقليمي كسلطة مكلفة بضمان وتأمين التوافق بين المصالح الخارجية للدولة مع اتخاذ موقف حيادي تقني، يحترم اختيارات مختلف الإدارات المعنية في سياق الاستجابة لمتطلبات التنمية المندمجة، والبحث عن أفضل السبل لحل مشاكل المواطنين بشكل ملموس من طرف السلطة السياسية والإدارية في عين المكان. ثم بعد ذلك توالى النصوص التي تتحدث عن المهمة التنسيقية التي يتولاها العامل، نذكر منها ظهير فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخاص بالمتصرفين بوزارة الداخلية في فصله 29 الذي أشار إلى أن العمال بوسعهم أن يقوموا بمهمة تنسيق أعمال المصالح الخارجية في دائرة نفوذهم الترابي، ثم ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل.<sup>1</sup> إلا أن الأمر اقتصر في إطار مقتضيات هذا الظهير على الربط والوصل بين مصالح الدولة.<sup>2</sup> وتجدر الإشارة في هذا الإطار، أن المشرع الفرنسي قد تحدث عن مفهوم التنسيق من خلال مرسوم 14 مارس 1964 المتعلق بسلطات المحافظين وتنظيم مصالح الدولة في المحافظات وباللاتمركز الإداري، وتعداه في وصف العامل بالموجه منذ قانون 2 مارس 1982 في شأن حقوق وحيات الجماعات والمحافظات والجهات. فنص هذا القانون على أن المحافظ يوجه مصالح الدولة في المحافظة.<sup>3</sup>

إن المشرع الفرنسي كان دقيقا جدا في اختيار المصطلح على خلاف المشرع المغربي، لأن الهدف من توجيه المصالح اللامركزية يخدم سياسة القرب ويحقق التنمية المحلية. وبتاريخ 19 نونبر 1993 وجه الملك الراحل الحسن الثاني رسالة إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام أكد فيها أهمية التنسيق بين مصالح الدولة في العمالة أو الإقليم جاعلا من العامل المنسق المختص لمجموع نشاطها. وفي هذا الصدد، قرر إنشاء مجلس بكل عمالة أو إقليم يعمل تحت رئاسة العامل أو

<sup>1</sup> - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1327 (15 فبراير 1977) يتعلق باختصاصات

العامل. الجريدة الرسمية عدد: 3359 المؤرخة في 16 مارس 1977. ص. 767.

<sup>2</sup> - المكي السراجي، مرجع سابق، ص. 40.

<sup>3</sup> - نفس المرجع السابق، ص. 40.

الوالي، ويضم مندوبي كافة الوزارات الموجودين في الأقاليم والعمالات. وتنفيذا للرسالة الملكية أصدر وزير الدولة في الداخلية والإعلام منشورا رقم 519/د بتاريخ 22 نونبر 1993 موجه إلى الولاية والعمال وإلى رؤساء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم في موضوع اختصاص العامل ودور اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم. هذه اللجنة التي أنيط بها تنسيق ومراقبة عمال الدولة على مستوى العمال أو الأقليم تحت قيادة الوالي أو العامل تساهم في معالجة مشاكل المواطنين عن قرب.

وبعد أربعة عشر سنة (14) من الانتظار سيرى النور مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، والذي قلب من خلال بعض من مقتضياته مجموعة من المفاهيم رأسا على عقب؛ فإذا كان مرسوم 2005، مثلا، قد أسس لمفهوم المديرية الجهوية والمديريات الإقليمية عوض الأكاديميات والنيابات أو المندوبيات، فقد جاء المرسوم الجديد لسنة 2018 ليعطي دفعة قوية لنظام اللاتمرکز من خلال تبنيه لتسميات جديدة كالتمثيليات الإدارية الجهوية والتمثيليات الإدارية الإقليمية.

على مستوى التنسيق، تبدو أهميته من خلال الرقم العددي المذكور في الميثاق والذي وصل إلى 22 مرة. فالعبارات التي وردت بها كلمة التنسيق مختلفة في ما بينها، فعلى سبيل المثال لا الحصر:

- تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزة للدولة...؛
- آليات التنسيق بين التمثيليات الإدارية...؛
- يتولى والي الجهة أو عامل العمال أو الإقليم تنسيق تنفيذ البرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة....؛
- يتم تقييم أداء المصالح اللامركزة المعنية بتنسيق والي الجهة أو عامل العمال أو الإقليم حسب الحالة...

### الفرع الثاني: الآليات المؤسسية لعملية التنسيق

إلى جانب الوسائل القانونية السالفة الذكر، التي يتخذها الولاية والعمال لمواجهة قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي تتطلب التعاون والتكامل حتى لا يبقى المسؤولون المحليون منكمشين على أنفسهم متجاهلين العمل المشترك، هناك وسائل أخرى لا تقل أهمية في هذا المجال، ويتعلق الأمر بمجموع الأجهزة الموضوعة رهن إشارة الولاية أو العمال قصد التصرف

فمما لتنسيق العمل على صعيد الجهة أو العمالة أو الإقليم. ولعل أهمها اللجنة الجهوية للتنسيق وكذا اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، هذه الأخيرة حافظت على نفس الصيغة السابقة، والتي تمثل الإطار العام والأوحد لإنجاز العامل مهامه، وذلك بحكم مكانة هذا الجهاز كملتقى للتيارات المحلية الأكثر واقعية (أولا). وإذا كانت اللجنة التقنية هي النواة الرئيسية التي توحد الجهود عن قرب في مجال المشاريع التنموية على المستوى الإقليمي، فإن اللجنة الجهوية للتنسيق لا تخلو بدورها من أهمية لكونه ستشكل الجسر الذي يربط بين السياسات العمومية وبرامج التنمية الجهوية الجماعات الترابية والعمل على تنسيق عمل المصالح للممركزة على المستوى الجهوي (ثانيا) لما لها من وقع هام على حياة المواطنين.

### أولا: اللجنة التقنية كنواة أساسية لتحقيق التنمية عن قرب

يشكل إحداث اللجنة التقنية وسيلة متميزة لتنفيذ عمليات التنسيق على مستوى العمالة أو الإقليم<sup>1</sup>، ونتيجة حتمية لتطور تنظيم الحياة الإدارية سواء على مستوى اللاتمركز أو اللامركزية<sup>2</sup>. وهي تحظى بأهمية كبيرة نتيجة ما تقوم به من أدوار تستهدف الاستجابة لأمني واحتياجات المواطنين، وتمكينهم من خدمات المرافق الموجودة في النطاق الإقليمي. فبإحداثها يكون المشرع قد تجاوز الإطار النظري في مجال التنسيق إلى وضع أداة مقننة ودائمة. ورغم التحفظ الذي أبداه البعض<sup>3</sup> عند إنشائها ومدى قدرتها على الاستجابة للمهام الجسيمة التي أنيطت بها، فقد اعتبرت مع ذلك، وبفعل الممارسة، ثورة في مجال التنسيق الإداري<sup>4</sup> بالمقارنة مع الأسس والصيغ التي كانت سائدة فيما قبل. وللوقوف على أهمية هذا الجهاز التنسيقي وما قد يسديه من وظائف لمساعدة العامل في أداء مهامه قصد تلبية حاجيات المواطن، ومنحه الاقتصاد والتسهيلات اللازمة في التعامل مع المرافق التي يهيمه الأمر فيها، يجدر بنا الوقوف على نشأة اللجنة التقنية (أولا)

<sup>1</sup> - منشور وزير الدولة في الداخلية رقم 519/د بتاريخ 22 نونبر 1993 بشأن اللامركزية وعدم التركيز.

<sup>2</sup> - اللامركزية لازمة اللاتمركز، توصيات المناظرة السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء 19-20 أكتوبر 1998، م م إ م ت، ص. 294.

<sup>3</sup> - محمد أشرفي، نظام التنسيق في الإدارة المحلية المغربية، المعهد العربي لإنماء المدن، 1993 ص. 190.

<sup>4</sup> - ادريس اليحياوي، الكتابة العامة للإقليم، رسالة النيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية 1978/1977 ص: 231. ورد في التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابع للدولة، عبد الكريم بخنوش، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام أكدال، الرباط، السنة الجامعية، 2001-2002، ص. 179.

ثم نرصد اختصاصاتها التي تدفع إلى التقريب بين مصالح الدولة على مستوى العمالة أو الإقليم (ثانياً).

## 1. إنشاء اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم

إن تدخل العامل في مجالات التنمية، ومعاينته للواقع المحلي يرتبط أساساً بتاريخ مؤسسة اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، فهي جزء لا يتجزأ من مسلسل التنسيق الإداري، ولقد مر إنشاؤها عبر مراحل أساسية، يمكن حصرها فيما يلي:

**المرحلة الأولى:** وتمتد من الاستقلال إلى 1963، وقد تم اعتماد جهاز جهوي عرف تحت إسم: "اللجنة التقنية للمكتب الجهوي" والمؤلف من قطاع المالية والأشغال العمومية والاتصال والإنعاش الوطني وتنمية التخطيط والفلاحة وممثلين عن مجلس الإقليم والمجالس الجماعية. وقد لعب فيه العامل، بصفته رئيساً، دوراً نسبياً في مجال التنسيق قصد إعداد برامج اقتصادية تمس بالأساس جميع القطاعات. إلا أن دوره كان لا يتعدى الاقتراح، أما التقرير فكانت تتولاه اللجنة التقنية.<sup>1</sup>

فباستثناء هاته اللجنة التقنية التي شكلت البوادر الأولى للتنسيق وتوحيد الجهود، ظل العامل يقوم فقط بمهمة الربط أو الاتصال بين المكونات العمومية على المستوى المحلي، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب نذكر منها:

أن التمثيلية المحلية كانت جنينية في ذلك الوقت، بل منعدمة في بعض المناطق. وكان بإمكان أي سلطة تنسيقية مبنية على ميكانزمات تضغطية أن توقف تطوير الإدارة؛ بل أن تنسيقاً بعيد المدى كان بإمكانه في الخمسينات أن يؤدي بطبيعة الحال إلى تمركز الإدارة المحلية تحت سلطة العامل بلا قيد ولا شرط، والذين كان أغلبهم ينتمون إلى هيئة أعضاء جيش التحرير وضباط القوات المسلحة الملكية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Benbachir Said, L'administration locale au Maroc, Imp royale, Casablanca, 1969, p. 62.

<sup>2</sup> - ميشال روسي: المؤسسات الإدارية المغربية، الطبعة العربية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993، ص. 75.

ومن الأسباب الأخرى المفسرة لكون التنسيق بمفهومه الحالي كان أمرا سابقا لأوانه في هذه المرحلة نظرا لقلّة المصالح الخارجية، وقلّة الموارد البشرية والمادية، وضعف البنيات التحتية الأساسية<sup>1</sup>.

وبتزايد عدد الوحدات الترابية الناتجة عن عمليات التقسيم الإداري، وفي إطار البحث عن مقاربة لحل المشاكل في عين المكان والاستجابة لمتطلبات النمو الاقتصادي والاجتماعي، تمت المصادقة يوم 7 دجنبر 1962 بتصويت ساحق على مشروع الدستور، والذي نص لأول مرة على مهمة التنسيق المخول للعامل، لكن من غير أي توضيح، ليعقبه بعد ذلك ظهور فاتح مارس 1963 المعترف بمثابة النظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية والذي أشار في فصله 29 إلى آلية التنسيق بين أعمال المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية دون أن يحدد كيفية القيام بهذه المهمة. ففي الوقت الذي كان منتظرا الإفصاح عن الآلية التي تساعد العامل أثناء اجتماعه بالفاعلين العموميين المحليين، بقي المشرع صامتا. فهو لا محالة أراد أن تبقى سلطة العامل مكلفة بضمان وتأمين التوافق بين المصالح الخارجية للإدارات المركزية وباقي المتدخلين، مع اتخاذ موقف حيادي يحترم اختيارات مختلف تلك الإدارات.

المرحلة الثانية: وتمتد من سنة 1963 إلى سنة 1977، فقبل صدور ظهير 15 فبراير 1977، لم تكن اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم معروفة في التنظيم الإداري المغربي بحلتها العصرية بالرغم من النصوص القانونية المتتالية<sup>2</sup> التي تنص على الدور التنشيطي الذي يقوم به العامل في علاقته بمختلف القطاعات التابعة للدولة.

---

<sup>1</sup>-BasriDriss, La décentralisation au Maroc, de la commune à la région, éd, Nathan, Paris 1994, P.57.

<sup>2</sup>- انظر في هذا الصدد:

- الفصل 29 من الظهير الشريف رقم 1.63.038 المؤرخ في 5 شوال 1382 (فاتح مارس 1963) بشأن النظام الأساسي الخاصوي للمتصرفين بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 2629 المؤرخة في 15-03-1963؛

- الفصلان 41 و42، نفس الظهير الشريف؛

- منشور صادر في 25 فبراير 1964 الموجه إلى السادة الوزراء والعمال والذي اعتبر بمثابة "ميثاق التعاون" بين مختلف المصالح التقنية ومكاتب الاستثمار والسلطات الإقليمية، إدريس البصري، رجل السلطة، مرجع سابق،

ص. 57.

وقد تميزت هذه المرحلة بإحداث -المشروع المغربي- اللجنة الإقليمية للعمال أو الإقليم وتقوية عملية التنسيق بموجب ظهير 15 فبراير 1977<sup>1</sup>. ويعتبر إحداثها بمثابة التحول الذي يجعلها في وضع متقدم إذ تساعد من خلال تنوع طاقاتها المحلية في إنجاز التجهيزات اللازمة وتلبية الحاجيات الأساسية للمواطن ووضع برامج تنمية متكاملة ومتجانسة، خالية من التكرار والتداخل بين كل المصالح. بالإضافة إلى ذلك، فإن وضعيتها وفي إطار ارتباطها بمهمة التنسيق المعهود إلى العامل، فهي تعتبر خلية رئيسية لسياسة القرب من خلال متابعتها وسهرها على إنجاز المشاريع المقررة في المخطط ودعمها للاستثمارات الإقليمية والوقوف على تقدم سيرها وكل أشغال التجهيز والبنيات التحتية التي تقوم بها الدولة والمؤسسات العمومية على الصعيد الترابي.

وما يمكن ملاحظته فيما يخص ظهير 1977، أنه غيب مساهمة العنصر البشري – القلب النابض للشأن المحلي – أي ممثلين عن المجالس المنتخبة<sup>2</sup> في اجتماعات اللجنة التقنية رغم أنهم الأكثر اتصالا بالواقع المحلي، والأكثر إدراكا وفهما لحقائق المشاكل والصعوبات التي تعترض المواطنين في عين المكان<sup>3</sup>.

**المرحلة الثالثة:** إن أهمية مشاركة المجالس المنتخبة التي تجري في ترابها عمليات التنسيق بحكم مهامها المرتبطة بالواقع اليومي للسكان، جعلت وزير الداخلية يبادر إلى إصدار منشور بتاريخ 22 نونبر 1993، وتوجهه إلى الولاة والعمال ورؤساء الجماعات المحلية ومجالس العمالات والأقاليم يحتم على ضرورة استدعاء رؤساء هذه المجالس إلى اجتماعات اللجنة التقنية في اجتماعاتها الشهرية، وذلك قصد إشراكهم في إنجاز مشاريع تنمية.

وتجدر الإشارة في هذا المضمار، أن مشاركة ممثلي الجماعات المحلية في اجتماعات اللجنة التقنية لا يمكن إلا أن يدعم فعالية التنسيق ويساعد على إرساء جو من الثقة بين مسؤولين عن مصالح الدولة والسلطات المنتخبة الممثلة للجماعات المحلية<sup>4</sup>. كما أن حضورهم يعد ضروريا وذا

---

<sup>1</sup> - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1327 (15 فبراير 1977) يتعلق باختصاصات العامل. الجريدة الرسمية عدد: 3359 المؤرخة في 16 مارس 1977. ص. 767.

<sup>2</sup> - عبد الكريم بخوش، التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة، مرجع سابق ص. 180.

<sup>3</sup> - رغم أن التجربة تدل على أن المنتخبين المحليين يساهمون أحيانا في اجتماعات اللجنة التقنية عندما يتضمن جدول الأعمال أمور تهمهم، فإن هذه القاعدة ليست مبدأ عاما ومنتظما يشمل كل العمالات والأقاليم، فهي مشاركة تتحكم فيها أساسا الظروف والاعتبارات السياسية والاجتماعية وطبيعة المشاكل المطروحة..

<sup>4</sup> -Rousset Michel, La déconcentration : mythe et réalité REMALD, n°9, 1994, p. 51.

أهمية، وذلك لتنسيق المشاريع المتداولة ودراساتها والاتفاق حولها، تفاديا لتفتيت الجهود وتبديد الأموال. لكن، وحتى تبقى اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم ذات مكانة حقيقية، لا بد من التنصيب على حضور الممثلين المحليين في أشغالها في إطار قانوني، ومن هنا يبدو المزج بين تمثيلية السكان، ومختلف الممثلين المحليين للمصالح اللاممكزة؛ هو الكفيل بإعطاء دينامية لعمل اللجنة حتى تضطلع بممارسة مهامها بشكل كامل<sup>1</sup> ودون انتقاد.

## 2. اختصاصات اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم:

لقد حدد الفصل الخامس (5) من ظهير 15 فبراير 1977 اختصاصات اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم<sup>2</sup>. كما ساعد منشور<sup>3</sup> وزير الداخلية الموجه إلى الولاة والعمال بشرح فحوى الرسالة الملكية وخاصة ما يتعلق بدور اللجنة التقنية التي تقوم بالعمل على تدليل الصعوبات التي تصادف أشغال التجهيز والاستثمارات المحلية التي تقوم بها الدولة والمؤسسات العمومية.

نستنتج من مجمل هذه الصلاحيات أن أهم هذه الاختصاصات الموكولة للجنة التقنية تحدد في إعداد المخططات التنموية للإقليم في المجالات الاقتصادية والاجتماعية<sup>4</sup>. والتخطيط هنا إذا كانت عملية بلورته صعبة، فإن تنفيذه أصعب بكثير لأنه لا ينحصر في تحديد الأولويات والأهداف ورصد مكامن الضعف والاختلال الاقتصادي والاجتماعي فقط، بل يمتد إلى أبعد من ذلك. فإذا لم يترجم مشاكل وانشغالات الطبقات المجتمعية إلى حلول، تبقى مسألة إنجاحه صعبة، ينتج عنها شرح بنيوي بين الإدارة والمواطن، يؤدي إلى نفور وانعدام الثقة بين المستويين. فتؤول وظيفة اللجنة إلى التناقض في أهدافها. لكن إذا حاولنا تبسيط مفهوم التخطيط كاختصاص من

<sup>1</sup> - أحمد قيوض، العلاقات بين الإدارات المركزية والمرافق الخارجية، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية 1976-1976، ص. 164 و165.

<sup>2</sup> - تتجلى اختصاصات اللجنة التقنية في مساعدة العامل في المهمتين التاليتين:

أ- إعداد جزء من مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالعمال أو الإقليم المعني بالأمر؛  
ب- القيام بمهمة التنسيق المعهود بها إلى العامل.

ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1327 (15 فبراير 1977) يتعلق باختصاصات العامل. الجريدة الرسمية عدد: 3359 المؤرخة في 16 مارس 1977. ص. 767.

<sup>3</sup> - منشور وزير الداخلية رقم 5/19 د حول اختصاصات العامل: دور اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم الصادر بتاريخ 22 نونبر 1993، بشأن اللامركزية وعدم التمركز

<sup>4</sup> - عبد الكريم بخنوش، مرجع سابق، ص. 182.

اختصاصاتها، نستنتج حسب أحد الفقهاء الفرنسيين أنه مجرد أداة لتلبية حاجيات ومتطلبات السكان بجميع شرائحهم، سواء أكانوا من فئة المحتاجين أو غيرهم.<sup>1</sup>

وإلى جانب الصلاحيات التي خصها بها ظهير 1977، فقد دعم مرسوم 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري سلطات هذه اللجنة في إطار مجال أوسع ولاسيما إصدار كل توصية من أجل إحداث تمثيلات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم تابع لقطاع وزاري معين أو مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على مستوى العمالة أو الإقليم.

### ثانيا: 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 إسم اللجنة الجهوية للتنسيق، يحضر اجتماعاتها الكاتب العام للشؤون الجهوية الذي يعين من قبل وزير الداخلية، بحيث أن الاجتماعات التي تدور في فلك هذا اللجنة، تشكل مناسبة مهمة للتنسيق والعمل على الانسجام والاتقائية ووحدة العمل بين كل الوحدات اللامركزية على المستوى الجهوي .

فإلى جانب اجتماعات اللجنة الجهوية التي تعد منبرا أساسيا تلقى فيه الآراء وتحيا المشاريع خدمة المصلحة العامة، فإن اللجنة تشكل محطة أخرى للتقريب بين مصالح الدولة والمنتخبين الجهويين وكل الأطراف تعمل لهدف واحد هو المواطن من خلال المشاريع التي يعدها كل في مجاله واختصاصه. ومن بين أهم المهام التي تناط بها على وجه الخصوص:

أ- العمل على تحقيق الانسجام والاتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية؛

ب- إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛

ت- إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات

<sup>1</sup>- Aubry Jean Marie Institution administrative, 6<sup>eme</sup> édition, Dalloz p. 513.

القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة:

ث- وإبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة:

ج- مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها:

ح- المصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة واقتراحاتها بشأن تعزيز اللاتمرکز الإداري والرفع من نجاعة وفعالية أداء المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي.

وخلافاً للدور الباهت لمركز ووظيفة رئيس المجلس في القوانين السابقة عن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015، كان العامل يضطلع بمكانة مرموقة إزاء المجلس<sup>1</sup>، إذ يعمل على إدماج عمل المجلس مع أنشطة مصالح الدولة خلال تحضير اجتماعات المجلس، ثم بعدها يتم إخباره بشكل جيد حول المعطيات التي تهم الإقليم.

ويشكل ظهير 12 شتنبر 1963 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم سنداً ومرجعاً يهتم تنسيق المصالح اللامركزية. فبموجب الفصل 66 من هذا الظهير يلتزم العامل في أول دورة عادية للمجلس بتقديم تقرير عام وشامل عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم، وعن نشاط مختلف المصالح اللامركزية خلال السنة الفارطة. كما يسمح هذا الفصل للعامل باستدعاء رؤساء المصالح اللامركزية التابعة للدولة لحضور أشغال اجتماعات المجلس، سواء أثناء الجلسات العمومية أو السرية بقصد تقديم بعض المعلومات والإيضاحات الشفوية أو الكتابية إلى المجلس عندما يتعلق الأمر بأمور تدخل في اختصاصاتهم.

ومن جهة أخرى، تسمح المادة 27 من المرسوم<sup>2</sup> السالف الذكر للولاية والعمال، كل في دائرة اختصاصه، على اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة للجماعات الترابية في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.

وبصفة منتظمة، وحسب المادة 29<sup>1</sup>، يحيط الولاية والعمال السلطات الحكومية المعنية علماً، بالإجراءات المتخذة من أجل ضمان برامج الاستثمار وأشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو

<sup>1</sup>El YaâgoubiMohamed, précité, p.228.

<sup>2</sup>المادة 27 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني لللاتمرکز الإداري

المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص إنجازها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، وبوضعية تنفيذ هذه البرامج والأشغال، وعند الاقتضاء، بملاحظاتهم ومقترحاتهم لتذليل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها داخل الأجل المقررة. إن مقتضيات هاته المادتين 27 و28 تجعلان اللجنتين معا في موقع متميز يعطيهما أساسا هاما لتطوير أعمالهما وفرصة كبيرة لإقامة جسر من التعاون بينهما وبين الوزراء المعنيين، وذلك بتعاون تام معالوالي والعامل، لكي يشكلأ أخيرا مركزين للتوفيق بين اهتمامات المصالح التابعة للدولة وتلك الخاصة بالجهة والعمالة أو الإقليم.

إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مجال عمل كل من المستويين، فإن تكاملية أنشطتهما من خلال التشاور والحوار تجعل أهدافهما غير متعارضة والرؤى موحدة. الأمر الذي يخدم قضايا المواطنين الاجتماعية والاقتصادية ويطور الفعالية لكل المؤسسات المعنية. هذا التشاور وهذا الحوار بين المجالس الإقليمية والمصالح اللامركزية، أصبح ضرورة ملحة تفرضها سياسة القرب في كل أبعادها المرتبطة بالمواطن والمحيط المحلي، من خلال تظافر جهود كل المعنيين بالأمر من منتخبين ومسؤولين جهويين وإقليميين.

### المحور الثاني: عوائق عملية التنسيق الإداري

إذا كانت القواعد القانونية والمادية تشكل إطارا هاما في مجال التنسيق الإداري، وتسعى إلى توسيع دائرة تدخلات الولاية والعمال لتوحيد الجهود وتقريب الرؤى بما يسمح بمواجهة مشاكل السكان بفعالية أكبر، فإن الأهداف المراد بلوغها لا تزال بعيدة.

وعليه، سنقوم بعرض بعض العوائق التي تعرفها منظومة التنسيق الإداري الموكولة إلى الولاية والعمال لنلخصها في عنصرين: يتعلق العنصر الأول في ضعف الأسس القانونية وتشتتها وما تتسم به من غموض وعدم الدقة. أما العنصر الثاني فيتلخص في عدم التطابق بين التقسيم الإداري ودوائر عمل المصالح اللامركزية.

### الفرع الأول: ضعف الأسس القانونية

رغم كل المقتضيات الدستورية المتعاقبة، وكذا النصوص القانونية والتنظيمية المختلفة وكل المحاولات التي بذلت للرفع من مستواها قصد تقوية منظومة التنسيق الإداري وتجنيد العمل الانفرادي لرؤساء المصالح اللامركزية، فإن هذه النصوص لا زالت تعتبرها الثغرات.

<sup>1</sup> المادة 29 من نفس المرسوم

وهكذا يعتبر ظهير 15 فبراير 1977 بمثابة خطوة نوعية في مجال التنسيق<sup>1</sup>، إلا أن التجربة على مستوى الواقع أظهرت أنه لم يصل بعد إلى حل المشاكل التي يسعى التنسيق إلى تحقيقها، والمرتبطة أساسا بانتظارات المواطنين. فهي سلطة هشة<sup>2</sup> على مستوى الممارسة، مما يجعل التباعد وغياب الانسجام الطابع المميز لعلاقة العامل والوالي بالمصالح اللامركزية.

وإذا كان ظهير 1977، قد طور فعلا آليات التنسيق، إلا أن مفهومه بقي غامضا، ومتسما بالعمومية. هذه العمومية وهذا الغموض يتيحان الفرصة لرؤساء المصالح اللامركزية الإفلات من تبعيتهم للعامل وإبقائهم في حالة تبعية للإدارة المركزية، مما يعنيه ذلك من بطء في اتخاذ القرار والتأثير على وظيفة الولاية والعمال في تنسيق الأعمال وتناغمها. وبالتالي تعطيل مصالح المواطنين.

من جهة أخرى، لم يضع المرسوم الجديد حلا واقعا ولموسا لمشكل التنسيق بين المصالح اللامركزية (تنفيذ السياسات العمومية، تنفيذ التوجهات، تنفيذ الاستراتيجيات الطنية والقطاعية...)، واكتفى بتغيير مجموعة من المفاهيم، دون أن يخفف من وطأة المركزية الإدارية، بل ترك ذلك للتفكير والتمعن<sup>3</sup>. وفي النهاية تتوقف الأمور على رغبات الوزراء. ومقتضى ذلك في الحياة العملية، أن هناك من سيقبل اقتراحات اللجنة التقنية وهناك من سيرفض. الأمر الذي لا يمكن تجاوزه، إلا بإحداث جهاز تنسيق مشترك بين الوزارات<sup>4</sup>.

نفهم من هذه الوضعية-المشكلة أمرين:

- الأمر الأول: فإنه رغم قوة النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال التنسيق، فإن ضعف الصلاحيات والاختصاصات المنقولة لرؤساء المصالح اللامركزية (المادتان 14 و15 من المرسوم الجديد) تجعلها غير قادرة على لعب دور مؤثر وفاعل إلى جانب باقي الشركاء المعنيين

---

<sup>1</sup> لقد أحالت المادة 34 من المرسوم الجديد بمثابة ميثاق وطني للتمركز الإداري، ممارسة الاختصاصات الموكولة إلى عامل العمالة أو الإقليم في مجال التنسيق، على أحكام الفصل 5 مكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168.

<sup>2</sup>Elkaid Hamouda, Le gouvernement et la gestion des affaires locales, IDEALE, Casablanca 1996, p. 132.

<sup>3</sup> - عبد الله الإدريسي، منطلقات من أجل إصلاح البنيات الإدارية المحلية، م م إ م ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 6، 1996، ص. 314.

<sup>4</sup> -ElYaâgoubiMohamed, Les grandes contradictions de la réforme administrative, publications REMALD, serie thèmes actuels n° 28, 2001,p.162.

بالتنمية المحلية، فتدير ظهرها للمؤسسة المخول لها التنسيق. وبالتالي فإن هذا الانخراط رهين بنظرة جديدة مبنية على توزيع واضح للمهام والاختصاصات بين المستويين المركزي واللامركز.

-أما الأمر الثاني: فإن الولاية والعمالبحكم مكانتهم، ودورهم البارز في مجال التنسيق، كما تنص عليه النصوص القانونية، فإن ما ينقصهم هي السلطة التقديرية والتي تظل بيد الوزير. لذا فقد بات ضروريا تزويد هؤلاء بسلطة القرار لما سيمكنكم من تسريع وتديبر الشأن المحلي من خلال القضاء على مظاهر المركزية المفرطة التي تكرسها الممارسة اليومية للإدارات المركزية في تعاملها مع مصالحها اللامركزية.

وإذا كان التنسيق الإداري يعاني من ضعف الآليات القانونية اللازمة، وتسود مقتضياته عدم الدقة والغموض مما يضعف الاندماج والترابط لعمل الأجهزة المتدخلة في تنمية الشأن الترابي، فإن عدم التطابق بين التقسيمات الإدارية ودوائر عمل المصالح اللامركزية يزيد من تعميق الوضعية.

### الفرع الثاني: عدم التطابق بين التقسيم الإداري ودوائر المصالح اللامركزية

يؤدي اللاتمركز الإداري إلى تقوية المصالح اللامركزية المتواجدة على مقربة من المواطنين والزيادة التدريجية لكثافتها<sup>1</sup>. وهكذا، وإذا كانت السلطات العمومية قد بذلت مجهودات في مجال اللاتمركز الإداري لضمان الحضور الدولة عن طريق إحداث شبكة من المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، فإن هذا الحضور لم يواكب بنفس الوثيرة التقسيمات الإدارية الترابية المتتالية،<sup>2</sup> والتي أعطت أولوية للمصالح اللامركزية ذات الاختصاص العام والتابعة لوزارة الداخلية، بالإضافة إلى بعض الوزارات المتخصصة كالصحة والتعليم والفلاحة في حين تبقى قطاعات أخرى دون التغطية الشاملة لمجموع التراب الوطني، الشيء الذي يؤدي إلى بروز إشكالية حقيقية تتجلى في التوفيق بين مواقع المصالح غير الممركزة والتقسيمات الإدارية خاصة الجديدة منها. وهذا ما يجعل الأقاليم الحديثة النشأة تفتقر إلى المصالح اللازمة والتي لم تتطور بنفس وثيرة عدد الأقاليم والعمالات.

<sup>1</sup>Zarrouk Najat, La place de la déconcentration dans la réforme administrative, REMALD, n°28 juillet, septembre 1999, p. 35.

<sup>2</sup>التقرير العام للمناظرة الأولى للإصلاح الإداري بالمغرب، "الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية"، م م م ت، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 195، الطبعة الأولى، 2008، ص. 46.

من المؤكد أن ضعف تمثيل المصالح التابعة للدولة ينعكس سلبا على مستوى الإدارة الجهوية أو الإقليمية، كما أنه يعيق وظيفة التنسيق المعهود بها إلى الولاية والعمال، والتي تفترض أن يجد هؤلاء أمامهم كل الممثلين عن مختلف الوزارات والإدارات المركزية.

بالإضافة إلى ذلك، تختار الوزارات عموما المقر الرئيسي للعمال أو الإقليم مقرا لمصالحها اللامركزية، ولا تتوفر في أغلب الحالات على ملحقات لها على صعيد باقي تراب الأقاليم أو العمالات المعنيين، الشيء الذي يترتب عنه بعد الإدارة عن السكان، سيما في الحالات التي يشمل فيها نطاق المصالح اللامركزية عمالتين أو أكثر.

على الرغم من كون منهجية التقسيم الإداري كانت تسعى الدولة من ورائها إلى الاقتراب ما يمكن من السكان للتعرف عن مشاكلهم وحاجياتهم الأساسية والمساهمة في إيجاد الحلول المناسبة لها<sup>1</sup>. إلا أن هذا التقسيم يظل في اعتبار العديد من المواطنين ينم عن فوضى ولا يخدم مصالحهم عن قرب، إذ كان يتم بإرادة منفردة من طرف السلطة المركزية دون استشارة مسبقة للسكان المعنيين، مما جعله لا يتماشى مع رغباتهم الحقيقية ولا يخدم فعليا سياسة "تقريب الإدارة من المواطنين"، إلى جانب ذلك كان يصاحب بعض الأحيان بنوع من عدم القبول والاستياء التي تختلف حدته حسب الظروف.

فمن غير المعقول مثلا أن يكون أحد سكان دوار معين مضطرا إلى التنقل لمسافة 60 كيلومترا للقيام بإجراء إداري في مقر المركز الإداري الذي ينتهي إليه، في حين أن 8 كيلومترات فقط هي المسافة التي تفصله عن مقر قيادة أخرى قريبة منه. أو أن يكون سكان مركز جماعة "مكس" البعيدة عن مدينة مكناس بمسافة 35 كيلومترا ملزمين بالتنقل إلى مدينة فاس البعيدة عنهم ب60 كيلومترا، كلما كانوا يرغبون في قضاء حاجاتهم بإحدى المصالح التابعة لعمالة فاس التي تربطهم بها.

إن هذه الأمثلة وأخرى عديدة تبرز إلى أي مدى تمثل بعض التقسيمات الإدارية بالنسبة للمرتفق مصدرا كبيرا لضيق الوقت والجهد والتكاليف، وكذا التأخير في إنجاز معاملاته الإدارية مع كل ما قد ينجم عن ذلك من عواقب نفسية وخيمة؛ قد تشكل بفعل تراكمها عائقا مهما في سبيل وجود تواصل حقيقي بينه وبين الإدارة، والواقع أن عدم الانسجام بين التقسيم الإداري وإنشاء المصالح اللامركزية، يقف حجرة عثرة أمام عملية التنسيق، فيترتب عن ذلك بعد القرار

<sup>1</sup>-ابراهيم زباني، التقسيم الإداري: وظائفه وتطبيقاته بالمغرب، المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد،

الصادر عن مستوى هذه المصالح، الشيء الذي يمس بروح سياسة اللاتمركز التي تتوخى تقريب الإدارة من المواطن وجعل قراراتها تعكس الواقع المعيش وتحدياته، ويتنافى وجهود السلطات العمومية التي عملت على الارتقاء باللاتمركز الإداري إلى وضع متقدم من خلال عملها على ميلاد ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

# تدبير التنمية الترابية وسؤال الديمقراطية: الفرص والمخاطر

د. عبد الرفيق زعنون

باحث في القانون العام  
والعلوم السياسية

تقديم.

يمثل تدبير التنمية الترابية جوهر الإصلاحات القانونية ذات الصلة باللامركزية والإصلاح الإداري بالمغرب، من خلال التأكيد على التلازم بين توفير ضمانات الديمقراطية المحلية وإقرار آليات ناجعة لتعزيز الدور التنموي للجماعات الترابية، بحكم أن وضع وتنفيذ المشاريع التنموية يحتاج إلى بنيات محلية تتمتع بالشرعية الديموقراطية لضمان الانعكاس الإيجابي لآثار هذه المشاريع على ظروف عيش الساكنة المحلية، وهو ما من شأنه تدعيم شرعية التمثيل والانتخاب بشرعية المبادرة والإنجاز.

إن نجاح المنتخبين في قيادة برامج التنمية على الصعيد الترابي يسهم في تحقيق الغايات المثلى من إقرار نظام اللامركزية، من خلال الاستجابة الفعالة للمطالب المحلية وتقريب الخدمات العمومية، وما لذلك من آثار إيجابية ليس فقط على المستوى الاقتصادي والاجتماعي عبر تحسين مؤشرات التنمية البشرية، بل كذلك على الصعيد السياسي بتعزيز الثقة في المؤسسات المنتخبة وإبراز كفاءتها في تدبير الشأن العام المحلي. وبرزت أهمية ديمقراطية تدبير التنمية الترابية، بعد عقود من اعتماد التخطيط المركزي الذي أثبت عجزه عن تلبية المطالب المحلية، فبرزت الحاجة لتمتع الهيئات اللامركزية باختصاصات فعلية وموارد ملائمة، بما يمكن في نهاية المطاف من إعطاء مضمون تنموي ملموس للديمقراطية التمثيلية ومن تحقيق التكامل بين رهانات الشرعية السياسية ومتطلبات الفعالية التقنية.

لكن إشكالات تنزيل المقتضيات الدستورية وطبيعة الممارسة قد يفرغ مسار تدبير التنمية الترابية من محتواه الديموقراطي مقابل تكريس التدبير "التقني" للشؤون العامة المحلية، عبر استعادة السلطة المركزية لمساحات التأثير في المجال الترابي. مما قد يُسهم عمليا في تقوية الشبكة السلطوية في امتداداتها الترابية والقطاعية، وفي ضوء هذا التصور نتساءل عن فرص مساهمة

برامج التنمية الترابية في تحقيق رهانات الديمقراطية المحلية، من خلال التجسيد الفعلي للاختصاصات التنفيذية للمجالس المنتخبة، وعبر الإسهام الإيجابي في تطوير أداء ومسؤوليات المنتخبين؟، وهل يمكن أن يتخذ إنجاز هذه البرامج مسوغا لإعادة تموقع السلطة المركزية وتجديد آليات تدخلها على الصعيد الترابي تحت مبررات التأهيل والمواكبة؟

من خلال التأمل في هذه الإشكالية نرى أنها تنطوي على متغيرين متوازيين، فالتنمية الترابية قد تُستثمر كُفرصة لتجسيد الرهانات الاقتصادية والاجتماعية للديموقراطية، لكنها في المقابل قد تستغل كمدخل لتكثيف التدخل الإداري والتقني للسلطة المركزية تحت ستار المواكبة وتأهيل المنتخبين والمساعدة على تنفيذ المشاريع التنموية. وللإجابة عن إشكالية البحث وتمحيص فرضياته سنعتمد المنهج الوظيفي في تحليل أدوار الفاعلين بين التنصيص القانوني والممارسة العملية، حيث سنُشير في البداية إلى القيم المضافة التي تتيحها التنمية الترابية في تدعيم الديمقراطية المحلية، من خلال إسهام الدور التنموي للمجالس المحلية في الرفع من كفاءة المنتخبين وتكريس التدبير التشاركي للشأن العام المحلي (المبحث الأول)، ثم سننتقل إلى إبراز المتزلقات والمخاطر التي تكتنف تدبير التنمية الترابية من حيث ارتداداتها السلبية على المسار الديموقراطي المحلي (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: تدبير التنمية الترابية وفرص تعزيز الديمقراطية المحلية

يتأسس نظام اللامركزية في بعده الإجرائي على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يشرف عليها ممثلو السكان، وهذا يعني أن تجسيد الديمقراطية المحلية يرتبط بشكل وثيق بتدبير التنمية عبر تمثيخ المنتخبين بصلاحيات وآليات تمكثهم من القيام بواجباتهم (المطلب الأول)، ومن جهة أخرى تشكل المشاريع التنموية مجالا خصبا لإشراك الساكنة المحلية والنسيج الجمعي في مراقبة الشأن العام المحلي، بما يضمن التكامل بين آليات الديمقراطية التشاركية وبنيات الديمقراطية التمثيلية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: برامج التنمية كإطار للارتقاء بالقدرات التدييرية للمنتخبين المحليين

شكل الرهان التنموي للديموقراطية المحلية هاجسا أساسيا في محاولات الإصلاح السياسي والإداري بالمغرب، حيث أضحت مركزة القرار العمومي أحد الأسباب الرئيسية لتعثر التنمية<sup>1</sup>،

<sup>1</sup> خديجة صبار، "إدانة تدبير الشأن العام المحلي في المغرب: تجربة مستشارة"، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2007، ص 24.

وهذا المعنى، فإن تطور مسار اللامركزية يرتبط بتأطير العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية وبلورة منطق مناسب في توزيع الاختصاصات يقود إلى تعديل وظائف الدولة وتحديث طرق التدخل العمومي<sup>1</sup>. وقد عرف التنظيم الترابي بالمغرب تحولات مستمرة ارتقت فيه الجماعات الترابية بشكل تدريجي من مرتبة الشريك الأساسي في إنجاح مسيرة التنمية، مما حدا بالمشروع إلى التوسيع من اختصاصاتها لتمكينها من القيام بالأدوار المنوطة بها<sup>2</sup>. وأفرز هذا المسار منح مسؤوليات جديدة للجماعات الترابية في إعداد برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتسيير المرافق العمومية الجماعية وتقديم خدمات القرب، في سياق تجاوز التجارب السابقة التي اتسمت بوجود بيروقراطية ترابية تحد من دينامية المبادرات المحلية، والانتقال نحو نموذج إداري ترابي فعال يسمح بالمشاركة الجماعية في التنمية<sup>3</sup>.

ونشير بهذا الخصوص إلى أهمية العامل السياسي، فمسار ترتيب السياسات العمومية يرتبط بالنزوع نحو التخفيف من "تغول" الدولة، وبالتوجه نحو تهمين الدور التنموي للهيئات اللامركزية في أعقاب تداعيات برنامج التقويم الهيكلي. ووفقا لهذا المنظور، فقد أصبحت برامج ومشاريع التنمية تندرج في إطار مساعي إصلاح الدولة<sup>4</sup>، في أفق تعديل موقعها التدخلية بشكل يضمن انتقالها من مُحتكر للفعل العمومي إلى فاعل أفقي ضامن لتناسق التدخلات التنموية التي تستهدف المجال الترابي، ومواكبة دور الجماعات الترابية وفق رهانات تتوخى الرفع من فعالية التسيير والاستجابة المثلى للمطالب الاجتماعية المتزايدة، على اعتبار أن المستوى المحلي لا

---

<sup>1</sup> Abdeljalil Lokrif Et Jean-Yves Moisseron, "la politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux", Maghreb - Machrek, n° 221, 2014, p.116.

<sup>2</sup> سكيمة القرواي، "دور المساعد القضائي في تسيير منازعات الجماعات الترابية"، مجلة القضاء الإداري، العدد 4، 2014، ص 90.

<sup>3</sup> Ali sedjari, "Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera", Edition L'Harmattan - GRET, 2008, p. 369.

<sup>4</sup> Zineb Sitri, "les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations", Remald, série « Thèmes actuels », n° 93, 2015, p.183.

يجد مشروعياته إلا من خلال قدرته على تلبية الحاجيات المحلية وعلى ترجمة الطلب المحلي إلى مشاريع ملموسة<sup>1</sup>.

ونجم عن هذا التحول الاقتناع بضرورة تجاوز المقاربة المركزية في تخطيط وتديير السياسات التنموية، وتبني مقاربة جديدة تتأسس على لامركزية القرارات والسياسات العمومية التي لها علاقة بالتنمية الترابية<sup>2</sup>، ومنح الوحدات المحلية موقع الصدارة في منظومة التديير العمومي بغية الرفع من مردودية التدخلات التنموية واستمرار أثرها الإيجابي. ويرتبط تحقيق هذه الرهانات بتقوية المضمون التنموي للوحدات اللامركزية، باعتبارها القاعدة الأساسية لممارسة الديمقراطية والمجال الخصب لتفاعلها الإيجابي مع التنمية، بحكم الدور المحدد للمنتخبين في إنجاز تقاربات بين الساكنة المحلية وبين مختلف الفاعلين مما يُمكن من خلق شروط الثقة في السياسة الترابية<sup>3</sup>.

وفي خضم هذه التحولات، فقد أصبح تديير الشأن المحلي وممارسة الانتداب، بشكل ناجع، يتطلب تطوير وتقوية قدرات المنتخبين من أجل ترسيخ مقومات حكاما ترابية فعالة وتقديم خدمات جيدة للمواطنين<sup>4</sup>، ذلك أن تكييف التدخل الترابي مع المتطلبات الديمقراطية والتنموية أصبح يفرض أكثر من ذي قبل الارتقاء بالقدرات التدييرية للمنتخب المحلي، بحكم تنامي الوعي الاجتماعي بالشأن العام وتزايد حدة المنافسة بين النخب المحلية، حيث غدت شرعية الإنجاز تُقاس بقدرة المنتخبين على تعبئة مواردهم وتوظيف خبراتهم في الاستجابة لحاجيات السكان، وفيما بين المجالات الترابية لأن التحسن النسبي في شفافية التديير المالي المحلي جعلت المواطنين

---

<sup>1</sup> Latifa Lankaoui, "régionalisation : quel financement des initiatives économiques locales", in, Amal Mecherfi (Dir) : « Les finances des collectivités locales dans les États du Maghreb », Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2011, p :62.

<sup>2</sup> عبد القادر الخاضيري، "التنظيم الإداري الترابي المغربي بين المركزية واللامركزية"، مطبعة قرطبة، أكادير، 2015، ص:41.

<sup>3</sup> Mustapha Dalil, "pilotage de la gouvernance territoriale au Maroc", Remald, numéro 92, Mai-Juin 2010.p:90.

<sup>4</sup> دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، مطبعة وزارة الداخلية، 2016، ص 40.

أكثر قدرة على مقارنة حصيلة مجالسهم بالمجالس المجاورة وقياسا على ذلك يتم الحكم على مدى فعالية منتخبهم في تلبية احتياجاتهم التنموية<sup>1</sup>.

إن الجذور المحلية للمنتخب ترتب عليه مسؤولية اجتماعية من المفترض أن تجعله في سعي دؤوب لخدمة المجتمع المحلي، فبدل الارتهان لحسابات السلطة المركزية ولاعتبارات تقني التنمية، فقد أصبح الاهتمام منصبا أكثر على الوفاء بالالتزامات أمام الساكنة المحلية التي هي أساس تعاقد معهما، وكل إخلال بها سيهدد بقطع الوشائج التي تربطه بقاعدته الاجتماعية، في ظل تزايد الولوع إلى "السوق السياسي المحلي" من قبل فعاليات جديدة تمرست في عالم الأعمال والحقل الجمعي. ومن شأن تفعيل مساطر المحاسبة والمساءلة أن يعزز روح المسؤولية لدى المديرين المحليين، وهنا تكمن مسؤولية السلطات المختصة بالمراقبة الإدارية التي أصبحت مطالبة باستيعاب المستجدات والرهانات الجديدة للتنمية الترابية<sup>2</sup>.

تُعد مشاريع التنمية الترابية إطارا مناسباً للتمرن على الديمقراطية وفرصة للارتقاء بالقدرات التدييرية للمنتخبين المحليين<sup>3</sup>، حيث إن الطابع التقني للمشاريع يُحَقِّز هؤلاء على تكثيف التعاون مع مختلف المتدخلين من أجل وضعها وإنجازها طبقاً للشروط المطلوبة، ومن شأن هذا الاحتكاك المستمر بالشركاء والفاعلين العموميين والخواص أن يمكنهم من مراكمة خبرات لا يستهان بها في مجالات التديير والتفاوض والتشخيص والترافع. والواقع يثبت هذا الزعم، فكم من نخب محلية تولت المسؤولية الجماعية وهي صفر اليديين، وبعد انتهاء الفترة الانتدابية تجدها قد أصبحت ذات باع طويل في تركيب المشاريع وتديير الشأن المحلي مع القدرة على التعامل مع المساطر القانونية والتنظيمية والأطر المؤسساتية في مختلف أبعادها. وبعبارة أخرى فإن برامج التنمية الترابية تشكل حاضنة مهمة للتكوين الميداني للمنتخبين المحليين وإكسابهم خبرات تقنية وتدييرية جديدة.

---

<sup>1</sup> Samir Zine El Alaoui, "La décentralisation entraîne-t-elle des comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc ?", Revue d'économie du développement, 2017/2 (Vol. 25), p.99.

<sup>2</sup> أحمد أجمعون، "النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية"، العدد 13، دجنبر 2017، ص: 12-13.

<sup>3</sup> Aziz El Maoula El Iraki, "Des notables du makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc", L'Harmattan-INAU, Rabat, 2002, p.16.

إن تطور الكفاءة التديبرية للمنتخبين في خضم بلورة وتنفيذ برامج التنمية الترابية، تجعلهم مؤهلين لتولي مسؤوليات انتدابية ضمن نطاق أوسع كالولوج للجهة أو للبرلمان، ناهيك عن التموقع بشكل جيد ضمن النسق الحزبي، عبر الولوج إلى مواقع تنظيمية متقدمة بالهياكل الجهوية والوطنية تمكنها من نسج علاقات واسعة توظفها كمورد تنظيمي وسياسي في إسناد التدبير الترابي، ونشير بخصوص هذه النقطة إلى دور الأحزاب السياسية في تجاوز عدم التنصيص القانوني على الشرط التعليمي، من خلال انتقاء النخب المحلية التي تمتلك مؤهلات تعليمية وتديبرية تجعلها في مستوى التحديات الجديدة للتنمية الترابية.

ويسهم تثمين البعد السياسي للتدبير الجماعي في إضفاء المصداقية ليس فقط على مسار الديموقراطية المحلية، بل كذلك على صورة الأحزاب السياسية كبنيات للتكوين والتأطير ولفرز نخب متمرسة، بدل الاستمرار في اعتبار الجماعات الترابية مجرد فضاء لضبط النسق الاجتماعي ومجال للمراقبة ومصدر لإنتاج نخبة من الأعيان يُعَوَّل عليها لضبط النسق الاجتماعي والسياسي<sup>1</sup>، وهو المسار الذي طالما أسهم في تبيخس العمل السياسي وتمييع التدبير المحلي. فبدل ربط التنمية الترابية برهانات الديمقراطية والتنمية السياسية يتم تكريس حالة من "الريع الانتدابي" يتغذى من مشاريع التنمية الترابية التي كانت تُستغل من قبل النخب الاقتصادية المحلية في تعزيز شبكاتها المصلحية والحفاظ على قاعدتها الاجتماعية.

إن ربط المسؤولية بالمحاسبة والدور الإيجابي للأحزاب السياسية في اختيار المترشحين النزهاء والأكفاء تشكل ضمانات أساسية للارتقاء بالتدبير الترابي للتنمية، لكن مسؤولية المواطنين تبقى شرطا ضروريا لتعزيز روح المسؤولية لدى المنتخبين المحليين، وهذا يعني أن المشاركة المواطنة واستمرار اليقظة والمراقبة من طرف الساكنة المحلية على عمل المنتخبين ستسهم بدون شك في تجويد التدبير الترابي، وفي جعل برامج التنمية المجال الرحب لتفعيل المقاربة التشاركية.

### المطلب الثاني: برامج التنمية الترابية مجال رحب لتجسيد التدبير التشاركي

أصبحت الدولة المركزية عاجزة عن استيعاب الخصوصيات المحلية والاستجابة للمطالب الاجتماعية، فالفوارق بين المجالات الترابية على مستوى البنيات والتجهيزات تتخلق بالضرورة فروقات اجتماعية، لذلك فالتحرك من المستوى الأدنى أنجع في محاربة الفقر

<sup>1</sup> عبد الله شنفر، "الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية: دراسة في الفرار المحلي"، مراكش، مطبوعات

وإيقصاء وتحقيق التمهصل بين التدخلات وضمأن مصاحبة ناجعة للساكنة المستفيدة<sup>1</sup>، بحكم أن عامل القرب يُمكن من التشخيص الحقيقي لحاجيات المواطنين وجعلهم عنصرا في تحليلها وترتيبها وتحويلها إلى مشاريع ناجحة تسهم فيتجاوز بعض إكراهات التنمية، وفي مقدمتها التقليل من التفاوتات الاجتماعية، وفي خضم هذه الرهانات المتشعبة تشكل برامج التنمية الترابية مدخلا للارتقاء بالديموقراطية في أبعادها التمثيلية والتشاركية<sup>2</sup>.

وبهذا المعنى، تشكل برامج التنمية الترابية مجالا للرفع من مشاركة المواطنين في إعداد وتبوع وتقييم السياسات العمومية، وتدريبهم على تدبير الشؤون المحلية، وتفهم منطق المصلحة العامة، وتنمية حسهم المدني ونضجهم السياسي<sup>3</sup>، بكيفية يغدو معها الفضاء المحلي بالنسبة للمواطن إطارا مناسبا للتمرن على ممارسة الديموقراطية المحلية، عن طريق مزاجية الحكم التمثيلي بالحكاماة التشاركية<sup>4</sup>، عبر آليات تشاورية تسمح للمواطنين وللفاعليات التي تشتغل في المجال الجمعي بالمساهمة في إعداد وتبوع برامج التنمية.

إن العمليات المتصلة بتدبير برامج التنمية تمكّن من تقرب المواطن من موقع المسؤولية، بشكل يسمح بتوسيع وعاء المشاركة السياسية للمواطن في صنع القرار المحلي، فالخيار اللامركزي يتجاوز في الحقيقة مجرد تأمين مشاركة الساكنة المحلية في انتقاء الساهرين على تدبير شؤونها وتلبية مطالبها إلى جعلها فاعلا أساسيا في تدبير التنمية الترابية، عن طريق إعمال فعلي لسياسة القرب بكيفية تسمح بتوظيف المقاربة التشاركية، وتجعل المواطن شريكا فاعلا في صياغة القرارات لربح رهانات الديموقراطية المحلية والتنمية المستدامة<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>Matteudi, Emmanuel, "Les enjeux du développement local en Afrique ou comment repenser la lutte contre la pauvreté", Editions L'Harmattan, 2012, p.119.

<sup>2</sup> Fikri Mustapha, "la bonne gouvernance administrative au Maroc : mission possible", éditions espaces art et culture, 2005, p.165.

<sup>3</sup>Jilali Chabih, "décentralisation territoriale, collectivités locales et autonomie financière", in : « Les finances des collectivités locales dans les États du Maghreb », op. cit, p.119.

<sup>4</sup> إدريس جردان، "المنتخب الجماعي بالمغرب من الهواية إلى الاحتراف: تأملات في المسار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 48-49، يناير-أبريل، 2003، ص:120.

<sup>5</sup> محمد زين الدين، المؤسسة الملكية في مغرب العهد الجديد: قراءة دستورية وسياسية في مسار عشرية ملك، مطبعة النجاح الجديدة، 2009، ص:231.

وقد أثبتت التجارب العملية أهمية ربط جهود التنمية بمشاركة السكان في إطار "باراديجم" التنمية التشاركية، فتهيئ دور المواطن في عمليات التنمية يولد الإقصاء الذي يفاقم تضاؤل الارتباط بالتراب، عكس إدماج المواطن الذي يمنحه الإحساس بالانتماء والارتباط بالمجال<sup>1</sup>، مما يسهم إيجابا في استمرارية المشاريع التنموية واستدامة أثارها نتيجة الإحساس بتملكها وانطلاقا من هذا التصور تمثل المشاركة في برامج التنمية فرصة لدمقرطة التدبير العمومي المحلي، كترجمة عملية للتحوّل النظري الناتج عن الانتقال من مفهوم كلاسيكي عمودي للتنمية يقوم على منطق مركزية القرار، إلى منطق أفقي ينبني على إشراك المواطنين في صياغة وتنفيذ المشاريع التنموية<sup>2</sup>.

إن التحديات الجديدة للتدبير الترابي أصبحت تستوجب إدماج الساكنة المحلية في تحديد أهداف برامج التنمية وسبل الرفع من مردوديتها، وهو ما يفرض تدعيم بنيات الديمقراطية التمثيلية بأليات المشاركة المواطنية<sup>3</sup>، كمؤشر مهم لقياس درجة تقدم المسار اللامركزي، إذ لا ديموقراطية محلية بدون مشاركة مؤثرة للمجتمع المدني، الذي أصبح يتوفر على موارد وعلاقات تتيح له التّموّع الجيد في النسيج المؤسساتي المحلي، وتضمن الشروط المثلى لتمويل وتبعية المشاريع التنموية، ولذلك فالمشاركة المواطنية آلية ضرورية لجعل الجماعات الترابية تستجيب بكيفية فعالة للحاجيات الحقيقية للساكنة<sup>4</sup>.

ومن الناحية العملية تُشكّل الممارسة الجموعية في المجال التنموي إطارا للتدريب والتكوين الذي يسمح بتبلور نخب محلية متمرسة، سرعان ما تبحث عن مجال أرحب من خلال الولوج للمجالس المنتخبة، مما يشكل قيمة مضافة للديموقراطية المحلية ولاليات تدبير المشاريع التنموية شريطة أن يتم مسار "التنخيب" هذا بشكل طبيعي بدون تحكم وتوجيه من السلطة المحلية أو من مركبات المصالح. ووعيا بهذه الراهانات، فإن أجراًة الأليات التشاركية للحوار والتشاور التي نص

---

<sup>1</sup>Boujibar Adnane, EtAl, "Territorialisation des politiques publiques: Enjeux stratégiques, In "Territorialisation des politiques publiques", Institut supérieur d'administration, Rabat, 2013.p.48.

<sup>2</sup>Mustapha Dalil, "Démocratie participative et Développement locale au Maroc", Remald, série Thèmes Actuels, n°73, 2011, p.19.

<sup>3</sup>Mostafa Jari, "La « démocratie participative » comment assurer l'efficacité de la participation", Remald, série Thèmes actuels, no 53, 2006, p.46.

<sup>4</sup>Mohammed Rajaa, "développement territorial durable : la recherche d'une gouvernance territoriale efficace", in: Ali Sedjari (Dir), Droits humains et développement des territoires", Editions L'Harmattan, 2013, p:144.

علمها الدستور والقوانين التنظيمية يجب أن تستهدف بالضرورة إقدار المواطنين على التأثير في القرار المحلي. ذلك أن الغرض من هذه الآليات يكمن في تيسير مساهمة الساكنة المحلية وفعاليات المجتمع في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وليس مجرد الاستشارة والإخبار كما يتم في أغلب الأحوال، حيث تلجأ بعض المجالس المنتخبة إلى تنظيم منتديات "كرنفالية" لإضفاء الشرعية على مخططات تنمية صيغت برهانات غير محلية من قبل مكاتب الدراسات بدون استيعاب حقيقي لأولويات الساكنة ولخصوصيات المجال.

إن التنمية الترابية مسلسل من التحولات الإيجابية للمجال الترابي انطلاقاً من إرادة سياسية وبناء على تصور مشترك<sup>1</sup>، بما يعني انبثاق المشاريع التنموية من البيئة المحلية وأن يكون المستهدفون منها مشاركين في إعدادها، بشكل يسمح بتأطير مُهيكل للعلاقات بين المنتخبين ومختلف الفاعلين وبين المستفيدين وعموم المواطنين عبر لجان وشبكات تسهم في خلق ديموقراطية شعبية بالمناطق المستهدفة<sup>2</sup>، من خلال العمليات المرتبطة بوضع وتبعية المشاريع كمدخل لتطوير رقابة المواطنين على تدبير الشؤون العامة المحلية، ولتعزيز موقع الهيئات المنتخبة في مواجهة التهديدات التي تستهدف تبخيس دورها في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

### المبحث الثاني: ارتدادات تدبير التنمية الترابية على المسار الديموقراطي المحلي.

مقابل المكاسب التي تُتيحها مشاريع التنمية الترابية في تحسين التمثيلية المحلية وتحقيق التقارب بين المنتخبين والفعاليات المحلية، فإنها تشكل منفذا لتمدد وتجدد التدبير المركزي الذي يتخذ من ضعف الوسائل ومن محدودية القدرات التدييرية المحلية ذريعة للسحب العملي لاختصاصات المجالس المنتخبة عبر تقوية مجالات وآليات الإدارة الترابية في شكل تدخلات مباشرة (المطلب الأول) أو غير مباشرة عبر أدوار المساعدة والتأهيل التي تتحول في كثير من الأحيان إلى

---

<sup>1</sup> Ekaterina Le Pennec & Marc Olivaux, "le rôle des parties prenantes dans la gouvernance de la conception des plans communaux de développement au maroc", maghreb-machrek, n° 219, 2014, p.27.

<sup>2</sup> Abdellatif Ait Heda, "Les problématiques de la communication dans le développement territorial : cas des oasis de larégion de GuelmimEs-Smara au sud du Maroc", in, Morelli, Pierre, Mongi Sghaïer : Communication et développement territorial en zones fragiles au Maghreb", Editions L'Harmattan, 2012, p.92.

وصاية تقنية مقنعة تجعل من المنتخبين في حالة تبعية مزمنة لرهانات السلطة المركزية ولمهجية اشتغالها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: توسيع مجالات وآليات التدخل المباشر للإدارة الترايبية.

بالموازاة مع تطور مسار اللامركزية استمرت الدولة في قيادة التدخلات التنموية على الصعيد الترايبى، عبر الإشراف المركزي واللامتركز على برامج التنمية والمشاريع الكبرى المهيكلية، بإحداث وكالات تنفيذية متخصصة في تأهيل بعض الأقاليم وتحسين جاذبيتها، حيث تشكل المناطق الشمالية مجالاً لتجريب نموذج الوكالات الجهوية في تدبير التنمية الترايبية<sup>1</sup>، ليتم تمديد هذا النموذج التديبيري إلهجات أخربإحداث وكالة الشرق ثم وكالة الجنوب التي أوكل إلهما بلورة النموذج التنموي الجديد الخاص بالأقاليم الجنوبية للمملكة.

وإذا كانت هذا الوكالات قد ساهمت نسبيا في تسريع التأهيل الاقتصاديوتجهيزينيات الاستقبال ببعض المناطق، فقدأثرت سلبا على المسار الديموقراطي، ففي تقوم بنفس الشيء الذي تقوم به الجماعات الترايبية ولاسيما في المجالات الاجتماعية والتجهيزات التحتية<sup>2</sup>، إلى درجة الهيمنة على اختصاصاتها، حيث أصبحت الوكالات الجهوية تفرض نوعا من الوصاية المؤسساتية على المجالس المنتخبة. وقد غداهذا المنطقمناقضا للإصلاحات الدستورية والقانونية التي بوأت الجهة دورا قياديا في تدبير التنمية انطلاقا من موقع الصدارة مع توسيع اختصاصاتها وتعزيز وسائل عملها<sup>3</sup>، قصد تقوية قدرتها على تدبير الواقع الاقتصادي بكل تعقيداته ومخاطره، وتكثيف جهودها من أجل العمل على خلق ثروات جديدة ضرورية لتمويل التنمية، ودعم التضامن وإنعاش الشغل المنتج القائم على مبدأ القرب<sup>4</sup>.

وتم توسيع التدبير الإداري للتنميةليشمل مجالات جديدة، من خلال إشراف الولاة على المراكز الجهوية للاستثمار. وإذا كان ذلك قد مكن من تسريع معالجة المشاريع الاستثمارية، فإن

<sup>1</sup> التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2011، الجزء الأول. الرباط. دجنبر 2012، ص: 161.

<sup>2</sup> محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، الطبعة الأولى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، سنة 2008، ص: 89-90.

<sup>3</sup> متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص: 43.

<sup>4</sup> إدريس الكراوي، "التنمية نهاية نموذج؟"، الطبعة الأولى، المركز الثقافي للكتاب، الدار البيضاء، 2018، ص: 35.

النتائج المحققة لا تخفي جوانب الانتقادات الموجهة لها<sup>1</sup>، وفي مقدمتها تحجيم دور المنتخبين والانتزاع العملي لصلاحيات رؤساء المجالس المحلية، بموجب تفويضات جعلت ممثلي الإدارة الترابية يتمتعون بسلطات واسعة في ملفات حيوية مثل إنجاز العقود المتعلقة بعقارات من ملك الدولة الخاص، وقرارات الترخيص باحتلال الملك العمومي، والترخيص بإقامة أنشطة اقتصادية. وأدى توسيع هذه التفويضات إلى تكريس هيمنة رجال الإدارة الترابية على المجال المحلي، وتمديد صلاحياتهم إلى مجالات جديدة تجعلهم الجهة المحتكرة للملفات التنموية الاقتصادية على حساب الجماعات الترابية والديموقراطية المحلية<sup>2</sup>، مما يجعل هذه المراكز تخدم رهان الحد من الأدوار التنموية للمجالس المنتخبة وإعادة مركزة تدير الشؤون المحلية.

وعلى المستوى الاجتماعي فقد تم إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لتنسيق التدخلات وجعلها في خدمة التنمية الاجتماعية الترابية<sup>3</sup>. ورغم الأفق الترابي لاشتغال المبادرة فقد استندت هندستها التنظيمية على بعد مركزي بارز، من خلال إسناد مهام القيادة لوزير الداخلية ومهام الإشراف للإدارة الترابية، بمنح الولاية والعمال دورا أساسيا في القيادة الجهوية والمحلية للمبادرة، من خلال المصادقة على المبادرات المحلية والاعتمادات المالية، والتوقيع على عقود إسناد وتدبير المشاريع، الأمر الذي يجعل من المبادرة أداة موضوعة رهن إشارة السلطات المركزية لتصحيح التفاوتات الاجتماعية والمجالية<sup>4</sup>.

هذا الحضور المكثف لوزارة الداخلية يلقي بثقله على مردودية المشاريع المنجزة، ناهيك عن ارتداداته السلبية على مسار الديموقراطية المحلية، فالمجالس المنتخبة مطالبة بتكييف برامجها وترتيب أولوياتها لتتماشى مع أجندة المبادرة، ثم إن عضويتها في اللجان الجهوية والإقليمية وحتى رئاسة اللجنة المحلية تظل مسألة شكلية، بالنظر للطابع الوصائي الذي يطبع علاقة لجان الحكامة المحلية للمبادرة مع المستوى المركزي، الذي يتخذ شكلا مباشرا في توجيه أعمال هذه

---

<sup>1</sup> جواد النوجي، "جودة المؤسسات والفعالية الاقتصادية قراءة في أداة الإدارة المغربية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، 2015، ص: 186.

<sup>2</sup> قاعدة محمد، "التدبير اللامركزي للاستثمار: المضمون والأهداف"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 113/112، 2013، ص: 55.

<sup>3</sup> Abdellah Abil, "Le nouveau contexte du développement au Maroc et la communication pour le développement", Revue de Gestion et d'Économie, Vol. 3, N° 2, 2015, p.233.

<sup>4</sup> Driss Ferar, "Construire des pratiques de management des ressources humaines durable au Maroc", Editions L'Harmattan, 2016, p:14/15.

اللجان المحلية وكذا مراقبتها<sup>1</sup>. هذا الوضع يُهدد بتحويل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى بنية "فوق مؤسساتية" موازية لعمل الهيئات المنتخبة، وإلى وسيلة بيد السلطة المركزية لتجاوز دور النخب السياسية المحلية لتقوية دور النخب الإدارية في التدبير المباشر، وفي خلق مسالك لدمج ولإنتاج نخب محلية جديدة خارج زمن أجهزة الحكامة الترابية التقليدية / الديمقراطية التمثيلية<sup>2</sup>.

ويأخذ هذا النهج أبعادا أكثر تعقيدا في المجالات الحضرية التي تشكل هاجسا مزعجا للسلطات المركزية، عبر اعتماد مخططات بمشاريع ضخمة ومهيكلّة دون مناقشة الرؤية الاستراتيجية بشكل تشاركي<sup>3</sup>، كما هو الحال مع برنامج "الرباطمدينة الأنوار" ومشروع طنجة الكبرى. صحيح أن تعقد المشاريع الحضرية تتطلب مشاركة مختلف المؤسسات المعنية، لكن التدخل المباشر للقطاعات الوزارية وممثلها يجعل من هذه المشاريع بعيدة عن الأولويات المحلية<sup>4</sup>. ويؤدي تكثيف التدبير الإداري لمشاريع التنمية الحضرية وتأهيل المدن الكبرى إلى جعل الولاية والعمال يتحكمون أكثر في ملفات المدينة<sup>5</sup>، وفي جعل المجال الحضري امتدادا طبيعيا للدولة عبر آليات التأطير والمراقبة بشكل يضعف الاستقلال العضوي والوظيفي للمجالس المحلية، ويحول دون ظهور أي تعبير عن مشروع سياسي للتنمية وبروز شخصيات قيادية تثبت كفاءتها وقدراتها على معالجة مشاكل المدن في بعدها الزمني والسياسي<sup>6</sup>.

إن أفق التدبير الترابي بالمغرب مرتبط بجدلية اللامركزية واللامركز ضمن النطاق الجهوي، وعلى هذا المستوى يلعب الولاية والعمال دورا محوريا لضمان التناسق والمواكبة من

---

<sup>1</sup> محسن البلاوي، "دور الجماعات المحلية في تحقيق أهداف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومعيقاته"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، ماي-يونيو، 2008، ص: 87.

<sup>2</sup> سعاد رجب ومصطفى يحيواي، "تحليل الدينامية الترابية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 4، 2008، ص: 138.

<sup>3</sup> إدريس جردان، "إدماج المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب بين الفعلية والشرعية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، 2015، ص: 55.

<sup>4</sup> Pierre Beckouche, "Gouvernance et territoires dans les pays arabes méditerranéens", Maghreb - Machrek 2011/2 (N° 208), P 99

<sup>5</sup> Aziz Chahir, "Qui gouverne le Maroc : étude sociologique du leadership politique local", Dar Annajah Al Jadida, Casablanca, 2011, p130.

<sup>6</sup> محمد الناصري، "مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مآزق السلطة منذ قرن"، في: "التحولات الاجتماعية بالمغرب، مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الرباط، 2000، ص: 52.

منطلق تمثيلهم للسلسلة المركزية. إن هذا الدور يجب أن يُثَمَّن ويُعزَّز بآليات جديدة، لكن في المقابل يتعين تأطير المهام المتعلقة بالمساعدة والمواكبة حتى تخدم الغاية المرجوة منها، وألا تتحول إلى مسوغ لتبرير التدخل في اختصاصات الجماعات الترابية وإلى تكريس الوصاية التقنية على تدبير الشؤون العامة المحلية.

### المطلب الثاني: تكثيف الوصاية التقنية على المجالس المنتخبة

إلى جانب تقوية الدور التدخلية للسلسلة المركزية ولممثلها في تدبير ملفات الاستثمار المحلي والتأهيل الاجتماعي والحضري، فإن تتكفل بأدوار أخرى تجعلها حاضرة بقوة في مختلف مستويات التدبير الترابي، ذلك أن استبدال الوصاية بالمراقبة الإدارية لا يعني القطع مع رقابة الملاءمة، بحكم اشتراط التأشير المسبق على مختلف العمليات المرتبطة بتدبير التنمية الترابية، وفي مقدمتها القرارات ذات الوقع المالي ومساطر الموازنة المحلية، الأمر الذي يؤشر على هيمنة السلطة المركزية بشكل تام على آليات إعداد الميزانية وتنفيذها واعتماد منهجية غير ديموقراطية على هذا المستوى التدبيري لشؤون الجماعات الترابية<sup>1</sup>.

ويتمتد التأشير المسبق إلى مختلف آليات التخطيط والتدبير كبرامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وتعيين مديري المصالح والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، وواضح أن الأمر لا يتعلق بمراقبة المشروعية بل بمراقبة ملاءمة حقيقية تهدد بإفراغ مبدأ التدبير الحر من محتواه وباستمرار ممارسات الوصاية الإدارية التي تعتبر الجماعات الترابية قاصرة عن التكفل بشؤونها الخاصة<sup>2</sup>، وغير قادرة على التصرف في مواردها وتوظيفها بما يخدم المصلحة العامة، الأمر الذي يتنافى مع الشرط اللازم للديموقراطية المحلية الذي يعني منح حرية للجماعات الترابية في تدبير مواردها<sup>3</sup>. خصوصا وأن هذه التقييدات غالبا ما يتم التوسع فيها فق تأويل ضيق

---

<sup>1</sup> عبد العلي عدنان، "مقاربات دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجا"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية عدد مزدوج 2-3، 2017، ص 157.

<sup>2</sup> Abderrahmane Zanane, "Le contrôle administratif des collectivités territoriale", in, Amal Mecherfi (Dir): Le droit constitutionnel des collectivités territoriales: Études comparées, Imp El Maarif Al Jadida-Rabat, 2015 p.204.

<sup>3</sup> Samir Zine El Alaoui, "La décentralisation entraîne-t-elle des comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc?", op.cit, p.111.

لمساطر المراقبة الإدارية بشكل لا يراعي المقتضيات الدستورية، التي تحث على ربطها بمواكبة المجالس المنتخبة ومساعدتها في إنجاح تدخلاتها التنموية.

إن التنصيب على مساعدة الولاية والعمال لرؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية جاء في سياق تعقد مهام تدير التنمية وحرصا على توشي الفعالية والنجاعة، حيث يُمكن أن يلعب الولاية والعمال دورا كبيرا في توجيه إعداد المخططات والتصاميم الجهوية، ويمكن أيضا للجهات أن تستفيد من تجربة ممثلي الدولة الذين عادة ما يتحكمون في عدة ملفات خصوصا، وأنهم يمارسون في آن واحد وطبقا للدستور مهام أفقية كتأمين وتطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية ومقررات الحكومة وتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية<sup>1</sup>، لكن مهمة المساعدة قد تتخذ منحى وصائيا إذا لم تصاحب بالضمانات الكافية، فكل شيء يعتمد على التفسير الذي سيمنح لعبارة يساعد، فقد يتم توظيفها من قبل ممثلي السلطة المركزية كمرجعية قانونية لتكريس نوع من التدبير الموازي للشؤون العامة المحلية<sup>2</sup>، والذي قد يتجاوز مجرد تقديم المعلومات والاستشارة وإتاحة اللوجستيك إلى التدخل في الأولويات المقررة من طرف الهيئات التداولية والتنفيذية للمجالس المنتخبة.

إن مواكبة الجماعات الترابية في القيام بالوظائف التنموية المنوطة بها قد يقود إلى تحجيم دورها وجعلها تحت رحمة السلطات المركزية ووصايتها التقنية الواسعة<sup>3</sup>، حيث وضعت وزارة الداخلية عدة برامج للنهوض بطرق تدبير الشأن العام عبر شركات دولية تستهدف دعم مسار الديموقراطية المحلية. وعلى الرغم من أهمية ذلك في التأطير المستمر للمنتخبين، فإن بعض برامج التأهيل والتكوين لم تستوعب الأولويات التدبيرية للجماعات الترابية، ونشير على سبيل المثال إلى

---

<sup>1</sup> إيمان داودي، "الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، 2013، ص 77.

<sup>2</sup> Tarik Zaïr, "le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales", Remald, série « Thèmes Actuels », n° 82, 2013. P.191.

<sup>3</sup> إدريس جردان، "تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب (في أفق تفعيل دستور 2011)"، مطبعة سبارطيل، طنجة، 2014، ص: 44.

برنامج دعم اللامركزية الذي توخى في الحقيقة تعزيز القدرات الخاصة بالمديرية العامة للجماعات المحلية، أكثر مما استهدف تحسين قدرات الجماعات الترابية ودعم استقلاليتها<sup>1</sup>.

نشير كذلك إلى برامج أخرى للمديرية العامة للجماعات المحلية بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، في سياق مصاحبة مسار اللامركزية ودعم الاستراتيجية الجماعية في أفق 2015<sup>2</sup>، وهي وثيقة أعدتها وزارة الداخلية للتأكيد على الانتقال من منطق الوصاية إلى مواكبة الجماعات الترابية في مجالات تقنية تشمل تخطيط التنمية وتهيئة الموارد والتدبير الاحترافي للمرافق العمومية. غير أن عمليات المواكبة تتخذ في كثير من الأحيان لبوس الوصاية لنزع تدبير المرافق الجماعية من المجالس المنتخبة وتفويضها للقطاع الخاص باعتباره الأقدر على الاستجابة لمعايير التدبير الجيد.

إن منطق الحكامة المحلية كقيم ومرتكزات تحث على التدبير التشاركي والمستدام للشأن العام المحلي لا يجب أن يُستغل لنزع صلاحيات الهيئات المنتخبة من طرف رجال السلطة أو شركات التدبير المفوض، بل على العكس من ذلك يتوجب أن يندرج ضمن مسار إصلاحي يروم إحداث قطيعة فعلية مع التدبير المركزي العمودي<sup>3</sup>، والذي أصبح يأخذ تمظهرات جديدة عبر عمليات المواكبة والتتبع التي تتحول في أحيان كثيرة من دعم وإسناد الجماعات الترابية إلى تكريس الوصاية التقنية في إطار المهام المتصلة بمراقبة وتدبير المشاريع الترابية المهيكلة<sup>4</sup>.

إن تدبير التنمية الترابية أصبح يواجه عدة مخاطر تُهدد بتجريده من محتواه الديمقراطي وبعده السياسي، فطبيعة التنزيل التنظيمي للدستور وطبيعة الممارسة تُؤشر على الرغبة في بلورة تدبير عمومي محلي يقود نحو نموذج بيروقراطي يُهمش الاعتبارات الديمقراطية، ويمنح أدوارا تنفيذية حاسمة لممثلي الإدارة وللتقنيين على حساب المنتخبين المحليين. وفي ظل محدودية نتائج

---

<sup>1</sup> علي بوعبيد وعزيز العراقي: "المغرب حبال مشدودة إلى المركز"، ضمن تقرير السلطات المحلية والخدمات العامة تقييم اللامركزية في العالم العربي"، إشراف منى حرب وسامي عطا الله، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2015، ص: 81/82.

<sup>2</sup> Aurelien Lecina et autres, "Évaluation finale du programme Art Gold Du PNUD Maroc 2007-2012", Ecole de gouvernance et d'économie de Rabat 2013, p :21.

<sup>3</sup> Ekaterina Le Pennec Et Marc olivaux, "le rôle des parties prenantes dans la gouvernance de la conception des plans communaux de développement au maroc, op.cit, p.28.

<sup>4</sup> Jaouad Arras, "l'action publique territoriale entre ambition locale et détermination nationale ?", remald, numéro double 134-135, Mai -Out, 2017, 152.

هذا النهج التدبيري يتعين الانتقال إلى تدبير تراحي جديد، يقوم على تحرير روح المبادرة لدى المنتخبين وتقليص نفوذ الجهاز البيروقراطي، من أجل ضمان تحسين فعالية التدخل العمومي وتوفير العوامل الضرورية لانبثاق بيئة ديموقراطية قائمة على التشارك والحكامة الجيدة<sup>1</sup>.

تمنح التنمية الترابية فرصا مهمة لتبني تدبير متعدد القطاعات والأبعاد للسياسات العمومية، حيث إن تعقد الإشكالات التنموية أصبح يفرض تجاوز منطق الصراع بين الفاعلين المحليين وخلق تواصل وتنسيق مبني على انسجام متبادل بين رجال السلطة والمنتخبين<sup>2</sup>، وتعزيز التعاون والتنسيق بين الهيئات المركزية واللامركزية، الأمر الذي يفترض التسريع بتنزيل التصاميم المديرية للتركيز الإداري، في أفق جعل عمل القطاعات الوزارية يقتصر على المهام الاستراتيجية والتنظيمية مقابل نقل اختصاصات القرب للإدارات اللامركزية<sup>3</sup>، حتى تكون قادرة على المشاركة بفعالية في إعداد وتنفيذ التدخلات القطاعية. وفي مساعدة الفاعلين المحليين على إنجاز برامج التنمية، وفق نظام جديد للحكامة الترابية يسمح بهيكلية التنسيق والتعاون والتشارك بين مختلف مستويات التدبير الترابي.

## الخاتمة

تشكل التنمية الترابية الدعامة الأساسية للديموقراطية المحلية ورهانها الجوهري، والإفما الجدوى من وجود مجالس منتخبة إذا لم تسهر على تلبية احتياجات المواطنين والاستجابة لمطالبهم العاجلة، ذلك أن فعالية برامج التنمية الترابية رهينة بدرجة مساهمة النتائج المتوقعة في تمكين الساكنة من القدرات الأساسية وتوسيع خياراتهم الاقتصادية والاجتماعية<sup>4</sup>. وأمام تعاظم الحاجيات المحلية فقد أصبح من الضروري تمتيع الجماعات الترابية باختصاصات تقريرية مع إسنادها بالموارد المالية والبشرية اللازمة للقيام بمهامها على أكمل وجه.

---

<sup>1</sup> Abdeljalil Lokrif Et Jean-Yves Moisseron, "la politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux", op.cit, p.122.

<sup>2</sup> عبد اللطيف الهلالي، تدبير السياسات العمومية المحلية، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد 1، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص:98.

<sup>3</sup> Pierre Beckouche, "Gouvernance et territoires dans les pays arabes méditerranéens", op.cit, p.102.

<sup>4</sup> إسماعيل صفاحي، "دور الحكامة في تدبير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3 سنة 2017، ص 67.

لكن في المقابل، فإن هذه المجالس لا يمكن لها مباشرة أي دور تنموي حقيقي إذا لم يتم تحسين شرعيتها بمساطر تضمن فرز نخب مؤهلة تجعل من الممارسة الانتخابية مجالاً للتهوض بالمجال الترابي، في إطار التنسيق والتعاون مع مختلف الفاعلين العموميين والخواص، وعبر التشارك والاستشارة مع مختلف الفعاليات المحلية، بما يمكن من تجسير الهوة بين النخب السياسية والإدارية والتكامل بين مختلف مستويات التدبير الترابي، ومن زيادة منسوب الثقة في المؤسسات التمثيلية وفي بنيات الديمقراطية المحلية.

إن وجود نخب قادرة على ربح رهانات التنمية الترابية لا يتوقف فقط على تعديل الشروط المتعلقة بالانتخاب، بل أن المسؤولية ملقاة أيضاً على الأحزاب السياسية، التي من المفروض أن تستوعب التحديات الجديدة للتدبير الترابي، من خلال مراجعة منظومة التزكية في اتجاه ترشيح الكفاءات التي تملك من الخبرة ما يكفي للاستجابة للمطالب الاقتصادية والاجتماعية، وتجعل من مؤسساتها الخاصة بالمنتخبين تشتغل إلى جانب المجالس المنتخبة في إطار التأطير والتكوين المستمر.

ويمكن الجزم بكون التدبير الفعال للتنمية الترابية سيمثل محكاً أساسياً للحكم على نجاح الإصلاحات الجارية وفي مقدمتها الجهوية المتقدمة واللامركز الواسع، وفي غياب الشروط الضامنة لتفعيل المقتضيات المتعلقة بالتدبير الحر والتفريع والاستقلال المالي، فإن تدبير التنمية الترابية سيظل مجالاً حصرياً للبيروقراطية الترابية، الممثلة في شبكة رجال السلطة والبنيات الإدارية التابعة لوزارة الداخلية وللقطاعات الوزارية، وهو واقع إن استمر فإنه يسائل في العمق الجدوى من المسار الديموقراطي المحلي برؤيته.

## لائحة المراجع

### 1. المراجع باللغة العربية

#### 1. الكتب

✓ بوجيدة محمد، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، الطبعة الأولى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، 2008.

✓ جردان إدريس، تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب (في أفق تفعيل دستور 2011)، الطبعة الأولى، مطبعة سبارطيل، طنجة، 2014.

✓ الخاضيري عبد القادري، التنظيم الإداري الترابي المغربي بين المركزية واللامركزية، مطبعة قرطبة، أكادير، 2015.

✓ زين الدين محمد، المؤسسة الملكية في المغرب العهد الجديد: قراءة دستورية وسياسية في مسار عشرية ملك، مطبعة النجاح الجديدة، 2009.

✓ شنفرار عبد الله، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية - دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة، مراكش، 2015.

✓ صبار خديجة، إدانة تدبير الشأن العام المحلي في المغرب تجربة مستشارة"، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2007.

✓ الكراوي إدريس، التنمية نهاية نموذج؟، المركز الثقافي للكتاب، الدار البيضاء، 2018.

✓ الناصري محمد، مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مأزق السلطة منذ قرن، في: "التحولات الاجتماعية بالمغرب"، (تأليف جماعي)، مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الرباط، 2000.

#### 2. المقالات

✓ أجعون أحمد، النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 13، دجنبر 2017.

- ✓ البلاوي محسن، دور الجماعات المحلية في تحقيق أهداف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومعيقاته، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، ماي-يونيو، 2008.
- ✓ جردان إدريس، إدماج المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب بين الفعالية والشرعية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، 2015.
- ✓ جردان إدريس، المنتخب الجماعي بالمغرب من الهوية إلى الاحتراف: تأملات في المسار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 48-49، يناير-أبريل، 2003.
- ✓ داودي إيمان، الولاة والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، يناير-فبراير، 2013.
- ✓ رجب سعاد ويحيواي مصطفى، تحليل الدينامية الترابية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 4، 2008.
- ✓ صفاحي إسماعيل، دور الحكامة في تديير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- ✓ عبد العلي عدنان، مقارب دستورية لحدود ومضمون مبدا التديير الحر: الجهة نموذجا، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- ✓ قاعدة محمد، التديير اللامتمركز للاستثمار: المضمون والأهداف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 112/113 شتنبر-دجنبر، 2013.
- ✓ القرواوي سكيته، دور المساعد القضائي في تديير منازعات الجماعات الترابية، مجلة القضاء الإداري، العدد 4، 2014.
- ✓ النوحى جواد، جودة المؤسسات والفعالية الاقتصادية قراءة في أداة الإدارة المغربية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، 2015.
- ✓ الهاللي عبد اللطيف، تديير السياسات العمومية المحلية، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد 1، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015.

### 3. التقارير والدلائل

- ✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2011، الجزء الأول. الرباط. دجنبر 2012.
- ✓ متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2016/22.
- ✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2011، الجزء الأول. الرباط. دجنبر 2012.
- ✓ علي بوعبيد وعزيز العراقي: "المغرب حبال مشدودة إلى المركز"، في: "تقرير السلطات المحلية والخدمات العامة تقييم اللامركزية في العالم العربي"، إشراف منى حرب وسامي عطا الله، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2015.
- ✓ دليل منتخبى الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، مطبعة وزارة الداخلية، 2016.

### II. المراجع باللغة الفرنسية

#### 1. Les ouvrages

- ✓ *Boujibar Adnane, Et Al, Territorialisation des politiques publiques : Enjeux stratégiques, In, Institut supérieur d'administration : « Territorialisation des politiques publiques », Rabat, 2013.*
- ✓ *Chahir Aziz, Qui gouverne le Maroc : étude sociologique du leadership politique local, Dar Annajah Al Jadida, Casablanca, 2011.*
- ✓ *Dalil Mustapha, Démocratie participative et Développement locale au Maroc, Remald, série Thèmes Actuels, n°73, 2011.*
- ✓ *Driss Ferar, Construire des pratiques de management des ressources humaines durable au Maroc, Editions L'Harmattan, 2016.*
- ✓ *El Maoula El Iraki, Aziz, Des notables du makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc, L'Harmattan-INAU, Rabat, 2002.*
- ✓ *Fikri Mustapha, la bonne gouvernance administrative au Maroc : mission possible, éditions espaces art et culture, 2005.*
- ✓ *Lapèze Jean et El Kadiri Nacer (Dir), Eléments d'analyse sur le développement territorial : Aspects théoriques et empiriques, Editions L'Harmattan, 2007.*

- ✓ *Matteudi, Emmanuel, Les enjeux du développement local en Afrique ou comment repenser la lutte contre la pauvreté, Editions, L'Harmattan, 2012.*
- ✓ *Mecherfi Amal (Dir), Le droit constitutionnel des collectivités territoriales : Études comparées, Imprimerie El Maarif Al Jadida-Rabat, 2015 p.204.*
- ✓ *Mecherfi Amal (Dir). Les finances des collectivités locales dans les États du Maghreb », Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2011.*
- ✓ *Morelli Pierre & Mongi Sghaier (Dir), Communication et développement territorial en zones fragiles au Maghreb, L'Harmattan, 2012.*
- ✓ *Sedjari Ali (Dir), Droits humains et développement des territoires : vers un nouveau modèle de gouvernance, Editions L'Harmattan, 2013.*
- ✓ *sedjari Ali, Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera, Edition L'Harmattan - GRET, 2008.*

## 2. Les articles

- ✓ *Abil Abdellah, Le nouveau contexte du développement au Maroc et la communication pour le développement », Revue de Gestion et d'Économie, vol. 3, N°2, 2015.*
- ✓ *Dalil Mustapha, pilotage de la gouvernance territoriale au Maroc, Remald, N°92, Mai-Juin 2010.*
- ✓ *El Alaoui Samir Zine, La décentralisation entraîne-t-elle des comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc ? Revue d'économie du développement, 2017/2 (Vol. 25).*
- ✓ *Jari Mostafa, La « démocratie participative » comment assurer l'efficacité de la participation, Remald, série « Thèmes actuels », no 53, 2006.*
- ✓ *Le Pennec Ekaterina & Olivaux Marc, le rôle des parties prenantes dans la gouvernance de la conception des plans communaux de développement au Maroc, Maghreb-Machrek, n° 219, 2014.*
- ✓ *Lecina Aurelien et autres, Evaluation finale du programme Art Gold Du PNUD Maroc 2007-2012, Ecole de gouvernance et d'économie de Rabat, 2013.*
- ✓ *Lokrifia Abdeljalil Et Jean-Yves Moisseron, la politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux, Maghreb - Machrek, n° 221, 2014.*

- ✓ *Zaïr Tarik, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, Remald, série « Thèmes Actuels », n° 82, 2013.*
- ✓ *Zineb Sitri, les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations, Remald, série « Thèmes actuels », n° 93, 2015.*

# رجال السلطة ومسألة الديمقراطية المحلية المجالس الترابية الجماعية نموذجا

د. محمد عمري

باحث في القانون العام

## مقدمة

أضحى موضوع الديمقراطية المحلية يهيمن على الخطابين السياسي والاداري، المحلي والدولي، وأصبح ملازما للدولة العصرية، وموضوعا للتفاخر والتوافق، فقلما يوجد أثر لحركة أو حزب يناهض اللامركزية الترابية التي تعد مدخلا لتحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي. ثم إن اعتمادها كمرتكز لتوزيع السلطة بين المركز والمحيط يعد مؤشرا قويا يمكن من قياس مدى تشبع دولة ما بقيم الحقوق والحريات العامة، انطلاقا من كون اللامركزية الترابية تعتبر شكلا من أشكال وصور الحرية السياسية، قوامها تمكين السكان المحليين من فرصة تدبير شؤونهم بأنفسهم عن طريق ممثلهم بالمجالس المنتخبة، وهو ما يعد مدخلا لترسيخ الديمقراطية في بعدها المحلي باعتبارها "مجموعة من الميكانزمات القانونية والسياسية التي تهدف إلى تجنب احتواء السلطة من طرف شخص واحد، وتصريف الخلافات على المستوى المحلي بشكل يتم فيه الربط بين توزيع السلطة واقتسام المسؤولية"<sup>1</sup>.

هكذا شكل النهج اللامركزي خيارا ثابتا للدولة منذ السنوات الأولى لانعتاق المغرب من الحماية الفرنسية، حيث عرفت بلادنا وضع أول تقسيم جماعي سنة 1959<sup>2</sup> أعقبه اعتماد أول قانون للتنظيم الجماعي بمقتضى ظهير 23 يونيو 1960<sup>3</sup>، قبل أن تتم دسترة الجماعات المحلية<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - محمد الغالي: "سياسة القرب مؤشرا على أزمة الديمقراطية التمثيلية؟" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السلسلة العادية، عدد 53، 2006، ص 26.

<sup>2</sup> - تم إحداث 801 جماعة محلية بموجب الظهير الشريف رقم 1.59.357 الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 الموافق 2 دجنبر 1959، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.56.133 صادر في 8 ربيع الأول 1376 الموافق 13 أكتوبر 1956 بشأن التقسيم الإداري للمملكة. ج.ر عدد 2458 بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 الموافق 4 دجنبر 1959، ص 1970.

<sup>3</sup> - الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 من ذي الحجة 1379 الموافق 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات. ج.ر عدد 2487 بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 الموافق 24 يونيو 1960، ص 1970.

<sup>4</sup> - وهي التسمية التي كانت تطلق على الوحدات اللامركزية قبل أن يعمد الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى تغيير تسميتها من الجماعات المحلية إلى الجماعات الترابية. أنظر: عبد الغاني علامي "السلطة

بموجب أول دستور للمملكة سنة 1962، والذي أسس لتنظيم لامركزي يتكون من صنفين من الجماعات المحلية. بينما لم تتم دسترة الجهة إلا مع المراجعة الدستورية لسنة 1992 لترسخ منذئذ البنية الثلاثية لمنظومة اللامركزية، والمتكون من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، حيث حافظت الدساتير المتعاقبة على هذه البنية التي زكاهها دستور 1996 والدستور الحالي لسنة 2011<sup>1</sup>، الذي نصت الفقرة الأخيرة من فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة، في حين عمل الفصل 135 منه على تعداد أصناف الجماعات الترابية للمملكة، وهي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات باعتبارها أشخاصاً اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسيّر شؤونها بكيفية ديمقراطية.

وسيتكرس هذا التحديد لاحقاً بمقتضى القوانين التنظيمية الترابية، بتنصيبها أن الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تشكل، كل منها، أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعات ترابية خاضعة للقانون العام، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي<sup>2</sup>.

في ضوء ذلك، يتضح أننا أمام تنظيم ترابي لامركزي يكرس حرية التدبير الإداري، وليس التدبير السياسي، طالما أن الدستور نفسه يؤكد على مبدأ الوحدة الوطنية والترابية للدولة، ناهيك على إقراره للوحدة الوطنية كإحدى الثوابت التي تستند عليها الأمة في حياتها العامة، وبالتالي فإن خضوع الوحدات الترابية لتأطير وإشراف الدولة عبر ممثلها على المستوى الترابي يعد مسألة

---

التنظيمية المحلية في المغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2019-2020، ص 13.

<sup>1</sup> - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011. ج.ر عدد 5964 مكرر. بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص 3600.

<sup>2</sup> - المادة 3 من القانون التنظيمي الجهوي رقم 111.14، والمادة 2 من القانون التنظيمي الإقليمي رقم 112.14، والمادة 2 من القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14. ج.ر عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 الموافق 27 ديسمبر 2018، ص 9787.

ملازمة للتنظيم الترابي<sup>1</sup>، بالرغم مما قد توحى به بعض المقتضيات الدستورية من نزوع نحو إعادة تشكل تصور جديد في توزيع السلطة الترابية بين الدولة والوحدات اللامركزية<sup>2</sup>.

من هذا المنطلق، حافظت الدولة على حضورها القوي داخل البنيات الترابية اللامركزية، عبر تقوية اللاتمركز الاداري، وتقوية أدوار رجال السلطة<sup>3</sup> بمختلف مستوياتهم، والذين تطورت اختصاصاتهم لجملة من المعطيات التاريخية والسياسية والقانونية التي تحكمت في طبيعة وحجم تدخلاتهم، داخل كل صنف من الوحدات الترابية اللامركزية الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية عن طريق رجال السلطة الذين يزاولون اختصاصاتهم وصلاحياتهم في تمثيل الدولة بالجماعات الترابية، إضافة إلى ممارسة مهام أخرى تتعلق بتأمين تطبيق القانون والمحافظة على النظام والأمن العموميين داخل الوحدات الادارية والترابية التي يمارسون بها اختصاصاتهم<sup>4</sup>.

ودون الخوض في الأصول التاريخية والسياسية التي تحكمت في ولادة جهاز رجال السلطة، والتطورات التي لحقته مع تطور الأوضاع والظروف العامة للبلاد على جميع المستويات والصعد، مع ما استتبع ذلك من تغير في وظائف ومهام رجل السلطة، والالتباس الذي أصبح يلف هذا الصنف من أعوان الدولة، فإنه يمكن التمييز بين مفهومين أساسيين لرجل السلطة، الأول واسع والثاني ضيق.

فرجل السلطة حسب المفهوم الواسع ينصرف للدلالة على كل موظف عمومي يمارس مسؤولية عمومية ويتمتع بسلطات معينة تخولها له النصوص التشريعية والتنظيمية<sup>5</sup>. وهكذا

---

<sup>1</sup> - جاء في المادة الثالثة من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الاداري ما يلي: " يعتبر اللاتمركز الاداري لمصالح الدولة تنظيماً إدارياً مواكباً للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي...".

<sup>2</sup> - أمين الصمعي: "السلطة الترابية في الدستور على ضوء التجربة الفرنسية - مساهمة في دراسة القانون الدستوري المحلي" رسالة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2011 - 2012.

<sup>4</sup> - الحاج شكرة: "التنظيم الاداري - الادارة المركزية والجماعات الترابية" مطبعة دعابة، سلا، طبعة 2019، ص 79.

<sup>5</sup> - خلال افتتاحه للدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية الثامنة في يوم الجمعة 8 أكتوبر 2010، أكد ملك البلاد أمام نواب الأمة أنه "تجسيدا لعزمنا الراسخ على توطيد سلطة الدولة على دعائم سيادة القانون، وسمو القضاء الفعال، فإننا نؤكد على أن المفهوم الجديد للسلطة، الذي أطلقناه، في خطابنا المؤسس له، بالدار البيضاء، في أكتوبر 1999، يظل ساري المفعول" وأوضح أن هذا المفهوم الجديد للسلطة "ليس تصوراً

فممثلوا الوزارات على المستوى المحلي، هم سلطات إدارية يتخذون قرارات إدارية وينفذون ويشرفون على تطبيق القرارات الصادرة عن الوزارات التابعين لها<sup>1</sup>.

أما المفهوم الضيق لرجل السلطة، وهو الذي يشكل أساس هذه الدراسة، فيقصد به الموظفون المنتمون على المستوى الإداري التسلسلي للإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية<sup>2</sup>، والذين يتوفرون على الامتيازات العامة المخولة لاستعمال القوة العمومية. باعتبارهم ممثلين للدولة، وذلك في نطاق تقسيمات ترابية إدارية معينة داخل الدولة<sup>3</sup>.

ويستمد رجال السلطة ممارستهم لاختصاصاتهم داخل الوحدات الترابية اللامركزية من الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، علما أن تلك النصوص لا تشير صراحة إلى اصطلاح رجال السلطة، حيث اكتفت بالتنصيص على اختصاصات الولاية والعمال بتمثيل الدولة بالجماعات الترابية وممارسة المراقبة الإدارية عليها، إلا أن الواقع الميداني والممارسة الإدارية تعرف حضورا لجميع أصناف رجال السلطة، كما استعرضها الظهير المنظم

---

جزئيا، يقتصر على الإدارة الترابية، وإنما هو مفهوم شامل وملزم لكل سلطات الدولة وأجهزتها، تنفيذية كانت أو نيابية أو قضائية".

<sup>1</sup> - بناء على معيار المسؤولية، فإن رؤساء المجالس الجماعية، يعتبرون رجال سلطة محلية، وذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الاختصاصات التي أصبحوا يمارسونها والتي كانت تدخل فيما سبق ضمن مجال اختصاص السلطة المحلية. وما يزي هذا الفهم ما ورد بالرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بخصوص التدبير اللامركزي للاستثمار والتي جاء فيها "... ويجدر التذكير على الخصوص بأن رؤساء المجالس الجماعية مطالبون ليس فقط بتنفيذ قرارات المجلس، ولكن كذلك بتطبيق القوانين التي يتولون تنفيذها بصفتهم سلطة إدارية محلية واعتبارا لما يحظون به من تزكية ملكية سامية بظهير".

<sup>2</sup> - ينظم هيئة رجال السلطة الظهير الشريف المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 27 أكتوبر 2008، حيث استعرضت مادته الأولى تركيبة هيئة رجال السلطة كالتالي :

- ✓ إطار العمال، ويضم درجة عامل ممتاز ودرجة عامل؛
- ✓ إطار الباشوات، ويضم درجة باشا ممتاز ودرجة باشا؛
- ✓ إطار القواد، ويضم درجة قائد ممتاز ودرجة قائد؛
- ✓ إطار خلفاء القواد، ويضم درجة خليفة قائد ممتاز ودرجة خليفة قائد من الدرجة الأولى ودرجة خليفة قائد من الدرجة الثانية.

<sup>3</sup> - جمال خلوق: "الأخلاقيات ورجل السلطة - مقارنة في الأبعاد الأخلاقية لممارسة مهام السلطة بالمغرب" الطبعة الأولى 2013، الشركة المغربية للتوزيع والنشر، ص 20.

لهذه الهيئة. فإذا أخذنا القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14<sup>1</sup> مثلا نلاحظ أنه تطرق بشكل صريح إلى صنفين من رجال السلطة، هما العامل<sup>2</sup> والباشا<sup>3</sup>، بينما تضمن إشارات ضمنية لباقي أصناف رجال السلطة من قواد وخلفاء للقواد، سواء من خلال تمثيلهم للعمال<sup>4</sup>، أو بواسطة النيابة عنهم<sup>5</sup>.

وقد اخترنا مساءلة واقع الديمقراطية المحلية في تدخلات رجال السلطة المحلية، بالاشتغال على الجماعات الترابية القاعدية<sup>6</sup> بالنظر إلى الخصائص الايجابية والمشجعة التي يوفرها المجال المحلي للمشاركة السياسية المواطنة والفعالة<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق لـ 07 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. ج.ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6660.

<sup>2</sup> - أشار القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 لمؤسسة العامل بشكل حصري في مجموعة من المواد كالمادة 12 و32 و69 و70 و71 و72 و73 و76 و115 و187 و188 و189 و192.

<sup>3</sup> - تتمثل الإشارة المباشرة والوحيدة لآطار الباشوات في أحكام القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 في المادة 113 التي حددت اختصاصات الباشا بالجماعات التي تتواجد بها مشاور القصر الملكي.

<sup>4</sup> - وظف المشرع في أحكام القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 صيغة العامل أو من يمثله في المواد 17 و33 و48 و67 و108.

<sup>5</sup> - تطرقت أحكام القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 لصيغة العامل أو من ينوب عنه في مجموعة من المواد وصلت حوالي 24 مادة وهي المواد 12 و21 و33 و34 و37 و39 و41 و48 و49 و59 و60 و64 و74 و78 و110 و111 و116 و117 و118 و171 و262 و265 و267 و274.

<sup>6</sup> - نقصد بالجماعات الترابية القاعدية في التنظيم الترابي اللامركزي، من الناحية النوعية، الوحدات الأكثر قربا من الساكنة، ومن الناحية الكمية الجماعات الأكثر من حيث العدد، وهي الجماعات التي كانت تنقسم في السابق إلى جماعات حضرية وجماعات قروية، قبل أن يعمد المشرع إلى حذف هذا التمييز.

<sup>7</sup> - تكتسي دراسة المجال المحلي أهميتها لعدة اعتبارات، منها:

- ✓ إن المجال المحلي ونظرا لقربه يظل بالنسبة للمواطن الإطار الملائم لتعلم الحرية وتذوق الديمقراطية؛
- ✓ الجماعات القاعدية هي الإطار الملائم لتشكيل وتطوير نخب محلية لتدبير الشؤون المحلية، مع تأهيلها لتحمل المسؤوليات الوطنية، ومجالا لولوج فئات خاصة كالنساء والشباب للمؤسسات المنتخبة...؛
- ✓ على المستوى المحلي توجد الشروط الضرورية والمطلوبة لأفضل اندماج للمجتمع المدني وانخراطه في المسلسل التقريبي...أنظر في هذا الصدد:

- Tarik Zair: «décentralisation et démocratie participative: articulations et applications constitutionnelles en question» les Actes des 10èmes journées Maghrébines de Droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA) les 17-18 Avril 2015 sous le thème «le droit

انطلاقاً مما سبق، وقصد مساءلة القاعدة التي مفادها أن المزيد من اللامركزية يؤدي بالضرورة إلى توسيع دور المنتخبين وتقلص دور ممثلي السلطة المركزية<sup>1</sup>، تأتي مساهمتنا هاته كمحاولة لرصد تطور الديمقراطية المحلية من خلال مؤشر حضور ومساهمة ممثل الإدارة الترابية بالمجالس الجماعية. وعليه نطرح التساؤل المركزي التالي: ما هي طبيعة الدور الذي يلعبه رجال السلطة المحلية في تثبيت أسس الديمقراطية المحلية بالمجالس الجماعية المنتخبة؟ ذلك ما سنحاول الاجابة عليه من خلال تتبع تطور اختصاصاتهم في النصوص التي تعاقبت على تأطير الجماعات الترابية القاعدية (المحور الأول). والوقوف على الآليات التي يتدخل بمقتضاها رجال السلطة المحلية للمساهمة في تكريس الديمقراطية المحلية وفق أحكام القانون التنظيمي الجماعي 113.14 (المحور الثاني).

### المحور الأول: تطور تدخلات رجال السلطة بالمجالس الجماعية ومساءلة تثبيت الديمقراطية المحلية

ظلت الإدارة الترابية تتقاسم مع المجالس الجماعية المنتخبة تدير المجال الجغرافي للجماعات الترابية، وذلك منذ ظهور 23 يونيو 1960، لكن هذه التجربة بقيت فيها السلطة المركزية، عبر هيئة رجال السلطة، هي المتحكم الأساسي في إدارة الشأن العام المحلي لجملة من الأسباب التاريخية والسوسيو-سياسية، بالرغم من المراجعة التي همت الوثيقة الدستورية سنتي 1970 و1972.

واستمر تواجد رجال السلطة بالجماعات محافظاً على نفس القوة إلى حين مراجعة نظام الجماعات بموجب ظهور 30 شتنبر 1976<sup>2</sup> الذي دشّن لبداية مرحلة جديدة من الحياة اللامركزية ومن الديمقراطية المحلية، تجلت ملامحها الكبرى في التراجع الواضح في اختصاصات رجال السلطة المحلية، والانتقال إلى المرحلة الثالثة بإصدار ظهور 3 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم

---

constitutionnel des collectivités territoriales», sous la direction de: Amal Mecherfi, Imprimerie El Maàrif al Jadida, 2015, Rabat, p: 150.

<sup>1</sup> - أنظر تقديم الدكتور محمد الوزاني لمؤلف خالد صديق حول "مؤسسة الوالي والعامل بين سياسي اللاتمرکز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015" منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى 2018، ص:9.

<sup>2</sup> - ظهور شريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 الموافق لـ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي. ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3025.

78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي<sup>1</sup>، حسب ما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 17.08<sup>2</sup>، كإيدان للانتقال في إعادة بناء العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المنتخبة وفق قواعد جديدة أرسدت دعائمها بعد ذلك المنظومة القانونية الحديثة للامركزية الترابية الجماعية. والمتكونة أساسا من دستور 2011 والقانون التنظيمي الجماعي 113.14.

هكذا، يقود تتبع مسار علاقة الدولة المركزية بالوحدات الترابية اللامركزية، اعتمادا على مؤشر حضور ومساهمة ممثل الدولة، إلى الاقرار بوجود ثلاث محطات كبرى في تطور اللامركزية الجماعية ببلادنا. حيث يستنتج نزوع الدولة الواضح إلى اعتماد مبدأ التدرج والتريث في تمكين الوحدات اللامركزية من صلاحيات واسعة في تدبير شؤونها المحلية، وذلك أخذا بعين الاعتبار جملة من الأسباب ذات الطبيعة التاريخية والسياسية والثقافية وغيرها.

وعليه شكل رجال السلطة في المرحلة الأولى لبداية اعتماد اللامركزية الترابية، الحلقة المركزية على مستوى تدبير الشأن العام المحلي (أولا)، قبل أن يعمد المشرع إلى توسيع اختصاصات المجالس الجماعية مع الإبقاء على أدوار مهمة لرجل السلطة في المراقبة والتتبع (ثانيا)، ليتم فيما بعد تأسيس العلاقة بين الطرفين على قواعد جديدة تنغيا تقوية الديمقراطية المحلية والدفع بالتنمية المحلية بتعاون وتآزر بين كل من السلطة المنتخبة والسلطة الترابية المعنية وفق ما سطرته المقتضيات القانونية الجديدة والتوجهات الرسمية في هذا الباب (ثالثا).

#### أولا: مركزية موقع رجل السلطة وهشاشة أسس الديمقراطية المحلية

في عهد الحماية، تميز التسيير الجماعي بالحضور القوي للسلطة المغربية المتمثلة في القائد والباشا، وكانت هذه السلطة تعين من طرف السلطان بظهير وباقتراح من الإقامة الفرنسية، وكان رجل السلطة يجمع بين يديه كل السلط التي تضمحل أمامها شخصية ممثلي السكان، حيث كان

---

<sup>1</sup> - الظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423 الموافق لـ 3 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 78.00 متعلق بالميثاق الجماعي. ج.ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص 3468.

<sup>2</sup> - الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 22 صفر 1430 الموافق 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي. ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 الموافق 23 فبراير 2009، ص 536.

يضطلع بمهام سياسية ويمارس سلطة إدارية وتنظيمية وقضائية. إلا أن هذه الأخيرة سيتم تجريده منها لاحقا لتعود الأمور إلى طبيعتها ويتولى القاضي مأمورية العدل<sup>1</sup>.

مباشرة بعد حصول المغرب على استقلاله، وتفاديا للآثار السلبية التي قد تترتب على القطيعة المفاجئة مع الماضي، خاصة على مستوى البنيات الإدارية، سلك المشرع منهج التريث والتدرج في إصلاح الإدارة المحلية معتمدا على إرساء سياسة جديدة في ميدان التعامل مع المجال، بهدف التصدي للثنائية التي أسس عليها المستعمر تقسيمه للمجال المغربي، بين مغرب نافع وآخر غير نافع، مع ما أفرزته تلك السياسة من نتائج سلبية على مستوى التفاوتات المجالية المسجلة في تنمية مناطق البلاد.

وتعد سنة 1960 سنة مرجعية بامتياز، حيث تم تأسيس نظام اللامركزية الترابية بالمغرب بموجب ظهير 23 يونيو 1960<sup>2</sup>، لكن هذا النص لم يخول للجماعات اختصاصات قوية من شأنها تمكين المنتخبين من الاضطلاع والتقرير في شؤون الجماعة بشكل مستقل، حيث ظل رجال السلطة أهم حلقة محلية، تجلى ذلك واضحا من خلال المواد القانونية التي استعرضت اختصاصات كل من رئيس المجلس الجماعي واختصاصات كل من الباشا أو القائد داخل الجماعات اللامركزية.

في غضون ذلك اكتفى المشرع بتخصيص مادتين فقط لاختصاصات رئيس المجلس الجماعي، هما المادتين 36 و37، بل إن المادة التي كانت تتناول بشكل مباشر اختصاصات رئيس المجلس الجماعي هي المادة 36 من الظهير المذكور، حيث حصرت تدخلات رئيس مجلس الجماعة في القيام ببعض العمليات كالبيع والكراء والمعاضة وتمثيل الجماعة، وبوجه عام الحفاظ على أملاك الجماعة وتسييرها وتنفيذ مقررات المجلس، في حين تناولت المادة 37 الجوانب الرقابية المتعلقة بمسطرة عزل وتوقيف رئيس المجلس ونوابه، كجزاءات يمكن إنزالها في حالات معينة.

أما اختصاصات الباشا والقائد، فقد أفرد لها المشرع بابا خاصا، وهو الباب الثالث، الذي تضمن المواد 38 و39 و40 و41 التي كشفت بجلاء عن وجود رغبة للمشرع في توسيع صلاحيات ممثلي الدولة بالجماعات، وقد اتضح ذلك في تمكينهم من الاختصاصات التالية:

✓ إصدار قرارات تهدف إلى إحداث الضرائب والأداءات والوجيبات ..

<sup>1</sup> - المصطفى دليل: "المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 40/2003، ص: 94.

<sup>2</sup> - الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 الموافق لـ 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات. ج.ر عدد 2487 بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 الموافق لـ 24 يونيو 1960، ص: 1970.

- ✓ الأمر باتخاذ تدابير محلية في الشؤون الموكولة إلى رعايته وسلطته..؛
- ✓ تحديد أسعار المنتوجات الضرورية وضبط شروط بيع المواد الغذائية..؛
- ✓ سلطات المحافظة على النظام بتراب الجماعة، والسهر على الاستقرار والأمن والصحة العمومية...

ومن المؤكد أن المشرع الذي عهد بمهام من هذا القبيل إلى هؤلاء الموظفين المركزيين، قد استند في ذلك على معطيات الواقع الذي كانت تعيشه الأمة المغربية، ولكون اللامركزية المراقبة والمحدودة تنطبق على الأوضاع الأساسية للمجتمع المغربي، الذي كان يطغى عليه الطابع القروي، حيث كان ثلثي سكانه يعيشون في البوادي، كما كان يتميز بارتفاع الأمية بين مجموع سكانه.

ثم إن أعراف النظام المركزي قد أبعدت المواطنين عن تسيير الشؤون المحلية. فكان من المنطقي أن يعمل المشرع، عبر عدة مراحل، على التطبيق التدريجي للامركزية قبل توسيع نطاقها، خاصة وأن الإدارة الحامية لم تكن تهتم بتكوين المغاربة، وقد ساهم في ذلك عودة عدد وافر من الفرنسيين عند حصول المغرب على الاستقلال إلى بلدهم، وهو ما لم يساعد على تحقيق اللامركزية وتوزيع السلطات بين المركز والمحيط<sup>1</sup>.

إن ازدواجية تمثيل رجل السلطة في شخص القائد والباشا للسلطة المركزية وللجماعة، جعلت منه ركيزة أساسية في سياسة اللامركزية المنتهجة آنذاك، حيث تم تمكينه من طرف الدولة بجميع الوسائل القانونية والمادية لكسب رهان تمثيلته للجماعة وتمثيلته للسلطة المركزية حتى يستطيع ضمان استقرار الرقعة الجغرافية التي يعمل في حدود ترابها. وهمت اختصاصات السلطة المحلية مجالات الإدارة العامة وإدارة المرافق الجماعية والموظفين والأعوان الجماعيين والشؤون الاقتصادية والشرطة الإدارية وغيرها.

انطلاقاً مما سبق يظهر بجلاء الدور المركزي لرجل السلطة المحلية بالجماعات خلال هذه الحقبة، وهو ما يؤشر على ضعف أسس الديمقراطية المحلية بالنظر إلى أن التجربة كانت لاتزال فتية، الأمر الذي يفسر محدودية صلاحيات رؤساء ومجالس الجماعات في ظل هيمنة ممثل الدولة، مما يتعذر معه الاقرار بوجود قدر معقول من الديمقراطية المحلية في ظل ظهير 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات، والذي ظل سارياً العمل به بالرغم من دسترة الجماعات المحلية

<sup>1</sup> - Driss Basri : « l'agent d'autorité » mémoire de D.E.S université Mohammed5, collection de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, série de la langue française, n25, Imprimerie royale, rabat 1975, p : 37.

بموجب أول دستور للمملكة لسنة 1962، إلى أن تم اعتماد نص جديد للامركزية الجماعية، توخى من خلاله المشرع تدعيم الديمقراطية المحلية بتوسيع صلاحيات رؤساء ومجالس الجماعات، مقابل التقليل من اختصاصات رجال السلطة. فكيف ذلك؟

### ثانيا: توسيع اختصاصات المجالس الجماعية

بوضع ظهير 30 شتنبر 1976 بشأن التنظيم الجماعي<sup>1</sup> خُطت الجماعات خطوات مهمة في مجال تعزيز الديمقراطية المحلية، ذلك أن الظهير المذكور أقر لأول مرة مسؤولية الجماعة عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأعطى لرئيس المجلس اختصاصات واسعة همت التنظيم من خلال الاشراف على الاجتماعات والاعداد لها وممارسة الشرطة الادارية، وجعله على رأس هرم التراتبية الإدارية باعتباره الرئيس التسلسلي للموظفين وغيرها من الاختصاصات الأخرى التي قوت من مكانته في مواجهة رجل السلطة الذي تراجعت اختصاصاته بشكل واضح، وهي مسألة تبدو منطقية طالما أن الدفع بالديمقراطية المحلية إلى الأمام وفسح المجال للسكان المحليين لاختيار من يرونه الأقدر على تدبير الشؤون المحلية وقيادة عجلة التنمية المنشودة بواسطة آلية الانتخاب، يقتضي وينتج بالتبعية التقليل من صلاحيات ممثلي السلطات المركزية.

فبالرجوع إلى مضمون الظهير السالف الذكر، لم تعد للسلطة المحلية تلك اليد الطولى في إدارة شؤون الجماعة وتنظيمها وتوجيه أنشطة المجلس، لما كانت قد جمعت من سلطات واسعة، فلم يعد رجل السلطة هو الرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين كما كان عليه الوضع في ظل التجربة الأولى للتنظيم الجماعي سنة 1960 التي سادت فيها ازدواجية لا تستقيم ومنطق الديمقراطية المحلية، والمتمثلة في اعتبار رئيس المجلس الجماعي جهازا تنفيذيا لمقررات المجلس مع الاحتفاظ في الآن نفسه بالأداة التنفيذية بيد رجل السلطة الذي كان يتراأس الموظفين والأعوان ومختلف المصالح الجماعية.

ولتجاوز هذه الوضعية، عمد المشرع إلى توسيع اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية وتخويلهم السلطة الرئاسية على الموظفين، واتضح جليا التوجه نحو تقليص أدوار رجل السلطة، تمثل ذلك في نقل صلاحياته في ميدان الشرطة الادارية لرئيس المجلس الجماعي، حيث نص الفصل 44 من ظهير 30 شتنبر 1976 صراحة على أن السلطات المخولة للباشوات والقواد في

<sup>1</sup> - الظهير الشريف رقم 1.76.583 الصادر في 5 شوال 1396 موافق لـ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي. ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ 6 شوال 1396 موافق لـ 1 أكتوبر 1976، ص: 3025.

ميدان الشرطة الادارية الجماعية وكذا المهام الخاصة المسندة إليهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، تنقل إلى رؤساء المجالس الجماعية، مع الاحتفاظ للسلطة المحلية بمهام المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة. بالإضافة إلى الاختصاصات المسندة إليها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة والنقابات المهنية<sup>1</sup>.

إن هذه المستجدات والتوجهات التشريعية الجديدة في مجال اللامركزية الترابية استهدفت تقوية الديمقراطية المحلية، تسببت بالمقابل، حسب أحد الباحثين<sup>2</sup>، في هزة كان وقعها كبيرا على نفسية رجال السلطة وعلى سلوكهم العملي في علاقاتهم اليومية بممثلي السكان، حيث خلف هذا الوضع الجديد ردود فعل اتخذت شكل صدمات مع رؤساء المجالس الجماعية، خاصة الحضرية منها.

وقد ساهم في تغذية هذه الصدمات ضعف منسوب الوعي بالديمقراطية المحلية وفقر معرفي في تمثلها من طرف رجال السلطة المحلية، ناهيك على أن المصالح المركزية لوزارة الداخلية لم تنتهج، ولو عبر مصالح الإدارة الترابية الاقليمية، سياسة استباقية في تهئ رجال السلطة ورؤساء المجالس الجماعية لتقبل التغيير الكبير الذي أفرزته الثورة التشريعية في مجال اللامركزية.

وفي غمرة هذه المستجدات، أصبح التوتر سيد الموقف بين الجانبين، السلطة المنتخبة من جهة، والسلطة المعينة من جهة أخرى، وبعدها وجدت الإدارة المركزية لوزارة الداخلية نفسها أمام

---

<sup>1</sup> - محمد أهل بوبكر: "رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب - مساهمة في رصد واستشراف مستقبل الإدارة الترابية" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني - عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الدار البيضاء، السنة الجامعية 2011-2012، ص 154.

<sup>2</sup> - المصطفى دليل: مرجع سابق، ص: 95.

هذه الوضعية سارعت إلى إرساء بنيات<sup>1</sup> لمساعدة مكونات الإدارة المحلية على تجاوز الخلافات التي تثار حول مسألة من المسائل بين السلطة المحلية والمجلس الجماعي<sup>2</sup>.

بيد أنه ومع مرور الوقت، وتوالي مراحل ومحطات بناء دولة القانون والمؤسسات، تزايدت القناعة لدى الفاعلين العموميين، بمن فهم رجال السلطة، بمزايا اللامركزية كرافعة للديمقراطية المحلية، خاصة مع انتشار الثقافة القانونية والحقوقية، إضافة إلى سلك وزارة الداخلية لنهج جديد يروم الرفع من درجة تكوين رجال السلطة المحلية. ومما عزز هذه القناعة أكثر وجود سياق رسمي داعم أشعر عليه ملك البلاد بالإعلان عن ميلاد مفهوم جديد للسلطة في 12 أكتوبر 1999، تلتها مراجعة ظهر 30 شتنبر 1976 بموجب الميثاق الجماعي 78.00 سنة 2002، وهو ما شكل إعلانا بميلاد مرحلة جديدة في العلاقة بين السلطة المعينة ونظيرتها المنتخبة، تم تدعيمها لاحقا باعتماد دستور جديد سنة 2011 وقوانين تنظيمية للجماعات الترابية سنة 2015، توخت في مجموعها تقوية الديمقراطية المحلية بناء على أسس حديثة قوامها التعاون والتكامل بين مكونات الإدارة الترابية والمجالس الجماعية.

### ثالثا: توازن العلاقة بين رجل السلطة والمجالس الجماعية

ظل العمل بأحكام ظهر 1976 ساريا إلى أن تمت مراجعته بمقتضى الميثاق الجماعي 78.00 الذي دخل حيز التنفيذ سنة 2003، علما أن بلادنا عرفت خلال الفترة الفاصلة بين النصين مراجعتين دستوريتين، كانت الأولى سنة 1992 وجاء فيها المشرع الدستوري بمستجدين أساسيين في مجال اللامركزية، الأول هم مكونات الجماعات المحلية، حيث تم الارتقاء بالجهة إلى مصاف المؤسسات الدستورية اللامركزية بموجب الفصل 94 منه. فيما تمثل الثاني في استعمال المشرع الدستوري لأول مرة اصطلاح "الجماعات الحضرية والقروية" عوض "الجماعات" الذي دأب على استعماله في الدساتير السابقة.

---

<sup>1</sup> - رغبة من وزارة الداخلية في تخفيف حدة الخلافات التي نشبت خلال هذه المرحلة بين المجالس الجماعية وبين السلطة المحلية، تم إحداث مصطلحتان هما مصلحة المنازعات ومصصلحة الشرطة الإدارية وألحقنا بمديرية الجماعات المحلية بناء على مرسوم 26 يناير 1976 المنظم لاختصاصات وزارة الداخلية. انظر المصطفى دليل: مرجع سابق، ص 102.

<sup>2</sup> - يمكن القول أن تنظيم المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية المنعقدة بمدينة مراكش سنة 1977، مباشرة بعد مراجعة النظام الجماعي والتي اختير لها شعار "التعايش" جاء في سياق تقرب وجهات النظر بين المجلس الجماعي والسلطة المحلية والسلطة المركزية ودعوة الجميع إلى التعاون خدمة للمصلحة العامة للجماعة.

أما التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد أبقى على نفس المقتضيات الواردة في دستور 1992 بخصوص مكونات الجماعات المحلية، في الوقت الذي تميزت فيه المرحلة التي تلت إصدار دستور 1996 بوضع أول إطار قانوني للجهة كجماعة محلية بموجب القانون رقم 47.96 وهو ما اعتبر إيذانا فعليا بميلاد الجهة كجماعة ترابية.

من جهة أخرى، شكل اعتماد الميثاق الجماعي 78.00، والمعدل لاحقا بالقانون رقم 17.08، أول نص يهتم الجماعات يصدر في ظل دستور 1996<sup>1</sup>، حيث أتى بعدة مستجدات همت الجوانب المرتبطة بعلاقة ممثل الإدارة الترابية بالمجالس الجماعية، وأصبحت بمقتضاه اختصاصات الجماعة واسعة ومنظمة وموزعة بين اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة واختصاصات منقولة. فلأول مرة سيعمد المشرع إلى توضيح الاختصاصات بهذه الطريقة، وهو ما شكل ضمانا إضافية للديمقراطية المحلية، ودعامة لحماية الاختصاصات القانونية للمجالس الجماعية من كل تدخل أو تناول لاستغلال غموض الاختصاصات من طرف رجل السلطة كذريعة للتدخل في شؤون الجماعة ومزاحمة المنتخبين، وذلك بالرغم من أن المشرع لم يفلح في التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات حسب جانب من الفقه<sup>2</sup>.

هذا الوضع سينعكس لا محالة على علاقة رجل السلطة بالمنتخبين التي أصبحت تتأسس على مبدأ التعاون والتكامل بدل التوجس والتنافر، وقد ساهم في ذلك وجود جيل جديد من المنتخبين ومن رجال السلطة واعية بطبيعة المرحلة ولوحدة الغاية من وجودهما معا، والمتمثلة في تحقيق التنمية المحلية خدمة للمصالح العام في احترام للقواعد القانونية المنظمة لتدخلات الجانبين، فرجل السلطة وإن كان يمثل الإدارة المركزية، فإنه يبقى فاعلا أساسيا في صياغة القرارات والسياسات المحلية، وبالمقابل تظل المجالس الجماعية ملزمة باحترام الاختصاصات القانونية المخولة لرجل السلطة في ميدان اللامركزية.

---

<sup>1</sup> - عبد العالي بنلياس: "تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية" مجلة القانون والاقتصاد، طنجة، ص: 97.

<sup>2</sup> - من بين المؤاخذات التي سجلها الباحثون والمهتمون بمجال اللامركزية الترابية استعمال المشرع لعبارات لا تسعف في التحديد الدقيق لاختصاصات الجماعات، راجع في هذا الصدد محمد بوجيدة: "قراءة نقدية للقانون رقم 78.00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السلسلة العادية، عدد 2003/49، ص 46.

أما القانون التنظيمي الجماعي الجديد 113.14 فقد زكى وضوح أسس علاقة التكامل والتعاون بين ممثل الدولة ومكونات المجالس الجماعية، وحمل مجموعة من المقتضيات التي تؤكد هذا التوجه. حيث أوكل المشرع مهمة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، للولاة والعمال. فالاصطلاح الذي استعمله المشرع في القانون التنظيمي الجماعي 113.14 في تحديد ممثل السلطة المركزية الموكولة له مهام مراقبة وتبعية الجماعات هو "العامل أو من ينوب عنه أو من يمثله" عوض "السلطة المحلية" الذي لازم النصوص المنظمة للامركزية. وهذا الاصطلاح يشكل قطيعة مع النصوص السابقة وينطوي على عدة تفسيرات، يبقى معها التساؤل مشروعاً حول دلالات وأبعاد استعاضة المشرع عن استعمال "السلطة الادارية المحلية" باصطلاح "عامل الاقليم أو من ينوب عنه، أو العامل أو من يمثله" حسب ما جاء في القانون التنظيمي الجماعي الجديد؟

فإذا كانت رغبة المشرع في إضفاء مزيد من الاستقلال على اللامركزية الترابية الجماعية واضحة من خلال مجموعة من المقتضيات الدستورية والتنظيمية التي تروم الارتقاء بأدوارها التنموية ودمقرطتها، كما هو الحال في استبدال مفهوم "الوصاية" بمفهوم "المراقبة الادارية" إضافة إلى تمكين الجماعات من عدة ضمانات أخرى قانونية وقضائية، فيبدو أن المشرع أراد من خلال هذا التجديد الاصطلاحي، إرسال إشارات إيجابية مفادها تغيير النظرة التي تتعامل بها السلطة المركزية مع موضوع الوحدات الترابية اللامركزية بإزالة مفهوم السلطة، الذي يحيل إلى علاقة اللاتوازن بين الدولة والجماعة، من النص المنظم للامركزية الترابية الجماعية.

ثم إن الارتقاء بالأداة القانونية المؤطرة للامركزية الترابية ولاختصاصات رؤساء مجالس الجماعات الترابية بواسطة القوانين التنظيمية عوض القوانين العادية، يدعم موقع ومركز السلطات المنتخبة أمام رجال السلطة المحلية، خاصة الاصناف القاعدية منهم، من باشوات وقواد. فهؤلاء لم يعودوا يمارسون اختصاصات أصيلة تتعلق بتسيير أمور الجماعات، كما كان عليه الشأن في النصوص السابقة المنظمة لميدان اللامركزية، والتي كانت تشير إليهم صراحة، بل أصبحوا يقومون فقط بتمثيل الولاة والعمال باعتبارهم الجهة المختصة دستورياً بمقتضى القوانين التنظيمية بممارسة الاختصاصات ذات الصلة بالجماعات الترابية، اللهم ما تعلق باستثناء بعض الانظمة الخاصة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - تشير إلى أن القانون التنظيمي الجماعي 113.14 أفرد مقتضيات خاصة بجماعات كل مشور من مقر لقصر ملكي، يمارس بمقتضاها باشا كل جماعة من جماعات المشور الصلاحيات المسندة بموجب القانون التنظيمي الجماعي إلى رؤساء المجالس الجماعية. انظر المادتين 113 و114 من القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14.

يتضح من خلال ما تم استعراضه حول مسار وخصوصيات تطور علاقة ممثل السلطة المركزية بالجماعات أن المشرع كان يعتمد في كل محطة لمراجعة التشريع المنظم للامركزية الترابية الجماعية إلى توسيع اختصاصات الجماعات وتدعيم أدوارها ووظائفها التنموية، لاقتناعه بأن ترسيخ الديمقراطية المحلية يرتبط وجوبا بالزيادة في حجم وطبيعة تدخلات المنتخبين، لكنه راهن في سعيه هذا على الاحتفاظ لرجال السلطة المحلية بممارسة بعض الصلاحيات التي لا تتناقض مع جوهر الحريات المحلية، شريطة توظيف تلك الصلاحيات بشكل يدعم تكريس الديمقراطية المحلية استنادا لمجموعة من الآليات القانونية التي يتوفر عليها رجل السلطة بموجب أحكام القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14.

**المحور الثاني: آليات تدعيم رجال السلطة للديمقراطية المحلية في القانون التنظيمي**

### **الجماعي 113.14**

يندرج إصدار القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 في إطار تنزيل المقتضيات الدستورية التي حبل بها دستور 2011 في مجال توسيع الديمقراطية المحلية، حيث جاء في المادة الأولى منه أنه وطبقا لأحكام الفصل 146 من الدستور يحدد هذا القانون التنظيمي شروط تدبير الجماعة لشؤونها بكيفية ديمقراطية. كما أكدت المادة الثالثة منه أن تدبير الجماعة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها.

ولعل التحليل سينصب في هذا المحور على الوقوف على صور تدخل رجال السلطة بالمجالس الجماعية المنتخبة، عبر القيام بقراءة تحليلية لأدوارهم الدستورية التي تقود القراءة التركيبية للفصل 145 من دستور 2011 إلى التمييز بين أربعة مهام كبرى يضطلعون بالمجالس المنتخبة، والمتمثلة في تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية، وتأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية، ومساعدة رؤساء الجماعات الترابية، خاصة الجهات، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ثم القيام بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها، وذلك تحت سلطة الوزراء المعنيين<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - محمد عمري: "التعمير وحقوق الانسان: أي دور للامركزية الترابية الجماعية؟" مداخلة في أشغال الندوة المغربية حول الجماعات الترابية وحقوق الانسان، والمنظمة من طرف مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية بمدينة

في ضوء ذلك، تتعدد اختصاصات رجال السلطة بالمجالس الجماعية في ميدان الديمقراطية المحلية على مستوى الجماعات وتنوع، بيد أنه يمكن التمييز إجمالاً بين ثلاث آليات رئيسية يتمكن بواسطتها رجال السلطة من المساهمة في الحفاظ على الممارسة الديمقراطية بالجماعات الترابية القاعدية وترسيخها.

وتتجلى تلك الآليات أساساً في إشراف رجال السلطة على العملية الانتخابية بالجماعات الترابية (أولاً)، وفي ممارسة بعض الاختصاصات اللامركزية المسندة إليهم لمواكبة وتبعية تدخلات المجالس الجماعية ومساعدتها بموجب القانون التنظيمي للجماعات (ثانياً)، كما تتجلى في وظيفتهم الرقابية التي يمكن أن تكون بدورها محفزاً للديمقراطية المحلية كما يمكنها أن تكون كابحاً لها، وذلك حسب طبيعة تلك المراقبة ودرجتها وكيفية الاضطلاع بها (ثالثاً).

### أولاً: إشراف رجل السلطة على الانتخابات المحلية

تعد الانتخابات المحلية آلية لممارسة الديمقراطية المحلية وفرصة لتدريب هيئة الناخبين على كيفية انتقاء وإعداد نخبة محلية واعية بالممارسة الديمقراطية المحلية، بالنظر لكونها وسيلة لاكتساب النضج والوعي السياسي لدى الناخبين. من منطلق أنها تمكن المواطنين من المساهمة المباشرة في اختيار المجالس الجماعية المنتخبة، ومن المشاركة تبعاً لذلك في تحقيق التنمية المحلية<sup>1</sup>.

يضاف إلى ذلك أن الانتخاب يعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الترابية، وأداة تمكن من تقييم مدى صدقية السلطة المركزية واستعدادها لتمكين السكان من الاضطلاع بتدبير شؤونهم المحلية بأنفسهم، حيث يقتضي منطق التدبير الديمقراطي للشأن المحلي وجود اعتراف من الدولة بوجود خصوصيات ومصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية. مع ما يقتضيه ذلك من فسح المجال أمام هيئات محلية منتخبة قادرة على تصريف أمور الجماعة بما ينسجم وتلك الخصوصيات.

---

مكناس (مقر الجهة) يومي 28 و 29 نونبر 2016، منشورات المركز، مطبعة أكسيس ديزاين، الطبعة الأولى 2017، ص 107.

<sup>1</sup> - مسراتي سليمة: "تطور المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطية" مداخلة في اشغال الايام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17-18 أبريل 2015، منشورة في مؤلف جماعي بعنوان "القانون الدستوري للجماعات الترابية - دراسات مقارنة"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2015، ص: 13.

إن سلامة العملية الانتخابية تستوجب خضوع الترشيحات للضوابط القانونية اللازمة التي يكون عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه على اطلاع بكامل تفاصيلها. وعلى هذا الأساس فإن مهمة الإشراف على العملية الانتخابية تعتبر من بين الضمانات التي يمكن الاطمئنان إليها في اختيار ممثلي السكان وفي انتخاب أجهزة المجلس الجماعي، في جو من الحرية والنزاهة والشفافية، وذلك تطبيقاً لمقتضيات الفصل 11 من الدستور الذي ينص على أن "الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي وأن السلطات العمومية ملزمة بالحياد التام إزاء المرشحين، وبعدم التمييز بينهم".

لأجله مكن المشرع الإدارة الترابية من اختصاصات مهمة في ميدان الإشراف على الانتخابات المحلية، حيث تقوم السلطة الإدارية المحلية بدور بارز في جميع مراحل سير العملية الانتخابية التي تشمل التقطيع الانتخابي، والتسجيل في اللوائح الانتخابية ومراجعتها<sup>1</sup>، وتلقي الترشيحات<sup>2</sup> والتصويت وفرز وإحصاء الأصوات والإعلان عن النتائج.

ولا ينتهي دور السلطة المحلية عند هذا الحد، بل إنه يمتد إلى أبعد من ذلك في حالة إلغاء الانتخاب من قبل القضاء أو في حالة شغور مقعد على إثر وفاة أو استقالة أو لأي سبب آخر، وتتدخل كذلك عند فقدان أحد المنتخبين لشرط من شروط الترشيح، أو إذا وجد في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانوناً. وتتدخل السلطة الإدارية في مسطرة تعويض المنتخبين، وإجراء انتخابات جزئية وتكميلية. كما تتدخل في رفع طلبات التجريد من العضوية في مجالس

---

<sup>1</sup> - نصت المادة الرابعة من القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتاءية على ما يلي " ... يودع المعنيون بالأمر طلبات القيد بمكاتب تخصصها السلطة الإدارية المحلية لهذه الغاية.. " أما المادة 10 من نفس القانون فقد حددت تركيبة اللجنة الإدارية التي تتولى وضع ومراجعة اللوائح الانتخابية، والتي تتركب من قاض يعينه الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف التابعة لدائرة نفوذها الجماعة أو المقاطعة المعنية بصفته رئيساً، وممثلاً عن المجلس الجماعي أو مجلس المقاطعة، يعينه المجلس من بين أعضائه، والباشا أو القائد أو الخليفة أو من يمثلهم. أنظر: ج.ر عدد 5991 الصادرة بتاريخ 3 ذو الحجة موافق 31 أكتوبر 2011، ص 2256.

<sup>2</sup> - السلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح بالنسبة لانتخابات مجالس الجماعات والمقاطعات، تبعا للمادة 204 من مدونة الانتخابات هي السلطة الإدارية المحلية، والتي تودع تلك التصريحات بمقارها. للمزيد أنظر: عبد القادر باينة: النظام القانوني للانتخابات بالمغرب - الانتخابات المحلية " مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص 160.

الجماعات إلى المحكمة الإدارية المختصة، وفي إصدار قرارات معاينة استقالة أعضاء هذه الجماعات والاعلان عنها<sup>1</sup>.

إن استقرار مسار العملية الانتخابية على المستوى الترابي يؤدي إلى الاقرار بوجود حضور ومساهمة فعلية من السلطة المحلية لجميع المراحل التي تمر منها الانتخابات المحلية التي توطنها أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية كما وقع تغييره وتتميمه بموجب القانون التنظيمي رقم 34.15<sup>2</sup>.

وإذ تأكد ذلك بالقانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، فإنه من اللازم الإشارة إلى أن اختصاص رجل السلطة في المادة الانتخابية يستمر في جميع مراحل الانتداب الانتخابي. هكذا فإذا كان القانون التنظيمي رقم 59.11 ينظم عملية انتخاب أعضاء الجماعات الترابية، ويحدد الأحكام المتعلقة بمدة الانتداب وتاريخ الاقتراع والترشيحات، وكذا العمليات التحضيرية للاقتراع وغيرها من المواضيع. فإن أحكام القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 تتولى تأطير مقتضيات المتعلقة بتنظيم مجلس الجماعة من خلال عمليات انتخاب وتكوين أجهزة الجماعة، من رئيس ومكتب مسير ولجن دائمة ولجن موضوعاتية مؤقتة، كما يتولى نفس القانون بسط المسطرة المتبعة في ذلك وغيرها من المواضيع ذات الصلة بالعملية الانتخابية.

ويكتسي دور رجل السلطة أهمية مركزية في جميع مراحل العملية الانتخابية بدءا بالإعداد والتجهيز والتنظيم المادي لعملية التصويت خلال انتخابات أعضاء المجالس الجماعية، وتزداد محورية دوره بمناسبة تكوين أجهزة الجماعة. وهكذا نصت المادة 10 من القانون التنظيمي 113.14 على أنه "يجرى انتخاب رئيس المجلس ونوابه في جلسة واحدة تنعقد لهذه الغاية خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لانتخاب أعضاء الجماعة"، وذلك بدعوة من عامل العمالة أو الاقليم أو من ينوب عنه كما جاء في المادة 12 من نفس القانون.

وقبل الخوض في تفاصيل عملية انتخاب أجهزة الجماعة، يجدر التذكير أن حضور السلطة المحلية عملية انتخاب أجهزة الجماعة عرف جدالا فقها وقضائيا قبل الحسم التشريعي

<sup>1</sup> - المكي السراجي، نجاه خلدون: "الطعون القضائية في انتخابات الجماعات الترابية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 96 / 2016، ص: 378.

<sup>2</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.90 الصادر في 29 رمضان موافق لـ 16 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6713.

في هذا الشأن، حيث سبق وأثير الاشكال في ظل أحكام الفصل الثاني من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي كان ينص على اكتفاء السلطة المحلية بتوجيه الاستدعاءات لعقد دورة انتخاب المكتب. إلا أن السلطة المحلية لم تكن تكتفي بذلك، بل كانت تحضر أشغال الدورة، وهو ما اعتبر خرقاً للفصل المذكور.

فبعد أن كان توجه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً (محكمة النقض حالياً) يقر ببطالان العملية الانتخابية التي حضرتها السلطة المحلية في عدة قرارات متواترة، تراجعت الغرفة المذكورة عن اجتهادها وبدأت تقرر أن مجرد حضور السلطة المحلية لا يؤدي إلى بطلان العملية الانتخابية، وعلى المحكمة التأكد من ظروف وملابسات النزاع ومدى التزام ممثل السلطة المحلية بالحياد، واقتضاره على حفظ النظام والانضباط<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى القانون التنظيمي الجماعي 113.14، فإنه يتعين إيداع الترشيحات لرئاسة المجلس لدى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه خلال الخمسة أيام الموالية لانتخاب أعضاء المجلس، وتنعقد جلسة انتخاب الرئيس والنواب بدعوة من عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، يحدد بموجبها تاريخ ومكان انعقادها وأسماء المترشحين لرئاسة المجلس، ويحضر رجل السلطة المحلية عملياً أشغالها كممثل عن العامل.

ولا يقتصر وجود رجل السلطة على الحضور المادي بل يمتد هذا الحضور، خاصة أثناء هذه الجلسة التي يتم خلالها التعرف على تركيبة المكتب الجديد الذي ستوكل إليه مهام تسيير أمور الجماعة لمدة انتدابية مدتها ست سنوات سيكون على امتدادها رجل السلطة مدعو للتعامل والاحتكاك بجميع مكونات مجلس الجماعة، من أغلبية ومعارضة. ولذلك تحظى جلسة انتخاب الأجهزة المسيرة للجماعة بأهمية خاصة يقدم خلالها رجل السلطة الشروح والتوضيحات الضرورية المتعلقة بالجوانب القانونية لسير الجلسات واتخاذ المقررات وغيرها، ويستعرض أهم الضوابط التي تحكم العلاقة بين الطرفين، وأسس العلاقة بين مكونات العملية التقريرية على مستوى الجماعة، ليكون بذلك قد ساهم في تلقين بعض قواعد الديمقراطية المحلية للمنتخبين.

---

<sup>1</sup> - أحمد حضرائي "الجماعات المحلية وهيئاتها بالمغرب - مقارنة مقارنة لنظم الإدارة المحلية" مطبعة سجلماسة، الطبعة الأولى 2003/2004، ص: 62. وانظر كذلك: نجاة خلدون والمكي السراجي: "من الطعن في حضور رجل السلطة جلسة انتخاب مكاتب مجال الجماعات الترابية إلى الطعن في غيابه عن حضورها - تعليق على قرار محكمة الاستئناف الادارية بمراكش عدد 1750 بتاريخ 2015/12/29 منشور في "الجماعات الترابية وتدبير الشأن العام الترابي" المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد الخاص رقم 12، مطبعة الأمنية بالرباط، الطبعة الأولى 2019، ص 229.

صحيح أن القانون ينص على ترؤس العضو الأكبر سنا لجلسة انتخاب الرئيس، على أن يتولى العضو الأصغر سنا كتابتها وتحرير المحضر المتعلق بها<sup>1</sup>، إلا أن واقع ضعف المستوى الثقافي للمنتخبين، وحرص رجل السلطة على إجراء العملية الانتخابية بسلاسة، يفرضان عليه التدخل لتصويب وتأطير العملية المذكورة دون المساس بجوهر العملية الانتخابية طبعاً. كما أنه غالباً ما يجتهد لانجاح العملية الانتخابية من منطلق أن الانتخابات تشكل إحدى المحطات التي يمتحن فيها رجل السلطة طيلة مساره المهني، ويمكنها التأثير بالتالي إما سلباً أو إيجاباً على مستقبله الوظيفي.

وتستمر مساهمة رجل السلطة في تكوين مكتب المجلس بحضوره لجلسة انتخاب نواب الرئيس مباشرة بعد انتخاب رئيس المجلس وتحت رئاسته، كما يواكب تشكيل باقي أجهزة الجماعة من كاتب للمجلس ونائبه، وكذا إحداث اللجن وإعلان تركيبتها. ويلعب رجل السلطة دوراً مهماً في إرشاد المجلس وتوجيهه لاحترام المقتضيات القانونية ذات الصلة طيلة أشغال الجلسات.

وإذا طرأ على المجلس خلال مدة انتدابه ما يدعو إلى إجراء انتخابات جزئية لشغور إحدى المناصب نتيجة فقدان الأهلية الانتخابية أو وقوع عضو أو أكثر في إحدى حالات التنافي، فإن رجل السلطة هو من سيشرف على عملية الانتخاب الجزئية أو التكميلية<sup>2</sup>.

ويبقى تدخل رجل السلطة في العمليات الانتخابية المحلية، مقيد بوجود احترام القواعد القانونية المعمول بها لتحديد اختصاصاته في المادة الانتخابية مع ضرورة التزام الحياد، وعدم المساس بجوهر العملية، أو التأثير فيها تحت طائلة الخضوع للمساءلة الإدارية وكذا للرقابة القضائية المقررة لحماية مشروعية العملية الانتخابية.

مباشرة بعد تكوين أجهزة الجماعة التي ستتولى مهام تدبير التنمية المحلية، تنطلق مرحلة جديدة، لا تقل أهمية عن سابقتها، في علاقة رجل السلطة بالمجلس الجماعي، تتجلى خصائصها في تفعيل الأدوار الدستورية التي انيطت برجال السلطة في مواكبة وتتبع المجالس الجماعية ومساعدتها.

## ثانياً: مواكبة وتتبع المجالس الجماعية

يضطلع جهاز رجال السلطة بمهامهم بناء على تعيينهم من طرف الإدارة المركزية للقيام بمواكبة وتتبع تدخلات الجماعات الترابية في مختلف المجالات. ويتوفر هؤلاء على جملة من

<sup>1</sup> - المادة 12 من القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14.

<sup>2</sup> - أطرت المادة 153 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الحالات التي يتعين فيها اللجوء لتنظيم انتخابات جزئية أو تكميلية والأجال والضوابط القانونية التي تحكمها.

الاختصاصات في هذا الباب، حيث تنص المادة 33 من القانون التنظيمي الجماعي 113.14 على أن "يحضر عامل العمالة أو الاقليم أو من يمثله دورات مجلس الجماعة ولا يشارك في التصويت، ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها".

إن حضور رجل السلطة للدورات التي تعقدها المجالس الجماعية، والإمكانية التي يتيحها له القانون لتقديم جميع التوضيحات والملاحظات المتصلة بالنقط المدرجة في جدول الأعمال، يعد فرصة يتمكن من خلالها من تنوير المجلس والعموم حول النقط المدرجة في جدول الأعمال والأشكالات التي قد يثيرها جدول الأعمال، كما يعد رجل السلطة قوة اقتراحية يمكن للمجلس الاعتماد عليها في إعداد البرامج التنموية وفي اتخاذ بعض المقررات، وفي ذلك تفعيل لدور المساعدة المنصوص عليه بموجب الفصل 145 من الدستور الذي أسند للولاة والعمال مهمة مساعدة الجماعات الترابية على النحو السالف الإشارة إليه، وإن كان استغلال هذا الاختصاص من قبل رجال السلطة للمساس بحرية الجماعات الترابية وتهديد الديمقراطية المحلية يظل واردا إذا ما لم يتم وضع حدود وضوابط لشكل وطبيعة هذه المساعدة.

وقد يهدف رجل السلطة من خلال المبادرة بإبداء بعض الملاحظات ذات الارتباط بجدول الأعمال، تبرئة ذمته من إمكانية اتخاذ بعض المواقف أو المقررات التي لا تتماشى والحاجة الفعلية والحقيقية للجماعة نتيجة لاعتبارات غير معقولة لا تراعي المعطيات والاكراهات الموضوعية، كما هو الحال عند اتخاذ مقررات لتصفية حسابات سياسية، وهذا الوضع كفيل بالتأثير على السلم الاجتماعي ودفع الساكنة التي قد تتضرر من مقررات المجلس إلى الاحتجاج واستنكار نتائج التصويت على المقررات. ولتفادي مثل هذه الحالات يلجأ رجل السلطة إلى التدخل لخفض مستويات التوتر وتحقيق نوع من التوازن بين مساوئ تحكم الأغلبية المسيرة للمجلس من جهة، والعمل على تصويب بعض الأخطاء الناجمة عن التدبير السياسي جراء تمرير بعض المقررات التي من شأن اتخاذها المساس بالسلم الاجتماعي وبالنظام العام من جهة أخرى.

وأمام هذا الوضع يكون رجل السلطة، الذي غالبا ما يتلقى شكايات الساكنة والفئات المتضررة من نتائج الحسابات السياسية مطالباً، إما بضغط من المتضررين، أو بناء على تقديره الشخصي المبني على وقوفه الفعلي على معطيات الواقع الميداني، بإثارة انتباه المجلس وتنبهه

خلال الدورات التي تجري أشغال جلساتها أمام العموم، من حيث المبدأ<sup>1</sup>، إلى ضرورة التدخل لمعالجة تلك الشكايات وأخذها بعين الاعتبار، وبذلك فهو يضمن نوعاً من التوازن ويساهم في معالجة بعض الاختلالات المسجلة، خصوصاً وأن نظرتة للأمور تكون، في الغالب الأعم من الحالات، نظرة محايدة وبعيدة عن منطق الدائرة الانتخابية الذي يتعامل به المنتخبون. علماً أن هذا لا يعني بالمقابل نزوع بعض رجال السلط، ولجملة من الاعتبارات، نحو تغليب توجهات ومصالح بعض الأطراف السياسية دون غيرها، مما يضرب في مصداقيتهم، ويجعلهم عرضة للانتقاد نتيجة مساهمهم بمرتكزات الديمقراطية المحلية المبنية على ترك حرية التداول والتقرير للمجالس المنتخبة.

فمع أن ملاحظات وتوضيحات رجل السلطة تبقى غير ملزمة من الناحية القانونية، وتقدم على سبيل الاستئناس لتنوير مكونات المجلس، فإنها تكتسي أهمية بالغة من الناحية العملية بالنظر لحجم التأثير الذي يمارسه على المنتخبين، خاصة بالمناطق القروية التي يعتبر فيها رجل السلطة فاعلاً محلياً له وضعه الاعتباري، وامتداداته داخل بنية المجتمع المحلي، أخذاً بعين الاعتبار المؤهلات التي يتمتع بها رجال السلطة، وقوة شخصيتهم وحسن تواصلهم مع الساكنة ومع النخب ومجموع الفاعلين المحليين مستفيدين في ذلك من التكوين النظري والعملية الذي خضعوا له بالمعهد الملكي للإدارة الترابية، ومن تجربتهم التي راكموها من خلال تمرسهم واحتكاكهم بمختلف مكونات المجتمع المحلي من منتخبين وأعيان وجمعيات للمجتمع المدني وفاعلين اقتصاديين وغيرهم.

وغالبا ما يكون رجل السلطة حريصاً على تضمين تدخلاته بمحاضر الدورات للرجوع إليها عند الحاجة، وتظل تلك الملاحظات أداة مهمة تتم الاستعانة بها في حالات عديدة، سواء بمناسبة النزاعات القضائية التي تثار بين الفاعلين السياسيين، أو عند تحديد المسؤوليات في حالات أخرى حيث قد يحتكم إليها لمعرفة ظروف وملابسات بعض الأمور.

وتزداد قوة حضور رجل السلطة في الامكانيات القانونية التي خول له المشرع بمقتضاها ممارسة بعض الصلاحيات ذات الطابع اللامركزي في الأساس، كما هو الحال في تنصيب المادة 37

---

<sup>1</sup> - حسب المادة 48 من القانون التنظيمي الجماعي رقم 113.14 تكون جلسات مجلس الجماعة مفتوحة للعموم ويمكن للمجلس أن يقرر، دون مناقشة، بطلب من الرئيس أو من ثلث أعضاء المجلس عقد اجتماع غير مفتوح للعموم. كما يجوز لعامل العمالة أو الاقليم أو من يمثله أن يطلب عقد اجتماع غير مفتوح للعموم إذا تبين أن عقد اجتماع في جلسة مفتوحة من شأنه المساس بالنظام العام.

من القانون 113.14 على حق رجل السلطة في المبادرة لعقد دورة استثنائية، والتي هي إمكانية قانونية يمارسها في الأصل رئيس المجلس وثلث الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل بناء على ما جاء في المادة 36 من نفس القانون التنظيمي، يضاف إلى ذلك اختصاص رجال السلطة باقتراح إدراج نقط بجدول الأعمال، حيث نصت المادة 39 أنه "تدرج بحكم القانون، في جدول الأعمال النقط الإضافية التي يقترحها عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، ولا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها، داخل أجل 08 أيام ابتداء من تاريخ توصل العامل بجدول الأعمال".

ويمكن حق التعرض على إدراج نقط في جدول الأعمال السلطة المحلية من اتقاء رفض مقررات تتصف بعدم المشروعية وتتعلق بميدان لا يدخل في نطاق اختصاصات الجماعة أو صلاحيات المجلس، على أن يبلغ هذا التعرض معللا لرئيس المجلس داخل أجل 8 أيام حسب المادة 41 من القانون التنظيمي الجماعي.

وإذا وقع توقيف أو حل مجلس الجماعة، لأي سبب من الأسباب، وجب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، يترأسها العامل أو من ينوب عنه. وترتبا على ذلك يقوم رجل السلطة مقام رئيس المجلس في تصريف الأمور الجارية بالجماعة بواسطة اللجنة التي يترأسها لهذه الغاية نيابة عن عامل العمالة أو الإقليم كما جاء في أحكام المادة 74 من القانون التنظيمي الجماعي<sup>1</sup>.

وتصل الاختصاصات اللامركزية لرجل السلطة أوجها في حالة حلوله محل رئيس المجلس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها حسب ما تنص عليه المادة 76 من نفس القانون.

من جملة ما سبق، يتضح أن رجل السلطة يتوفر على مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها بالجماعات الترابية، وتجعل منه طرفا أساسيا داخل المجالس الجماعية يمكنه المساهمة في الديمقراطية المحلية، بالرغم من بعض المواقف التي تنظر بتوجس لتواجد مؤسسة رجل السلطة بالجماعات الترابية، مستندة في ذلك إلى تبريرات خارج النصوص القانونية، ولا تحركها في الغالب اعتبارات المصلحة العامة أو أهداف تقوية الديمقراطية المحلية، علما أن سلطة القانون

<sup>1</sup> - تنحصر صلاحيات اللجنة الخاصة في تصريف الأمور الجارية، ولا يمكن لها أن تلزم أموال الجماعة فيما يتجاوز الموارد المتوفرة في السنة المالية الجارية، كما تنتهي مهامها بحكم القانون فور إعادة انتخاب المجلس طبقا لأحكام المادة 75 من القانون التنظيمي الجماعي 113.14.

تظل فوق سلطة ممثل السلطة المركزية وممثل السلطة المنتخبة على السواء، وذلك تحت طائلة الخضوع للرقابة، بشقيها الإدارية والقضائية، التي تعززت في المنظومة التشريعية الجديدة المؤطرة للامركزية الترابية، وهو ما يعتبر ضمانا قوية وحصانة إضافية للديمقراطية المحلية.

### ثالثا: نظام مراقبة الجماعات كضمانة للديمقراطية المحلية

يشكل الخضوع للمراقبة أحد الأركان الأساسية لنظام اللامركزية الادارية، باعتبارها مجموع الصلاحيات المخولة للسلطات المركزية بناء على القانون من أجل مراقبة شرعية نشاط الهيئات اللامركزية والحيلولة دون تجاوزها في ممارسة اختصاصاتها ضمانا لتحقيق المصلحة العامة في إطار نظام اللامركزية الترابية<sup>1</sup>. وهي بذلك مجموعة من التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلوا السلطة المركزية، للتأكد من تقييد الجماعات الترابية بالاختصاصات القانونية المخولة لها، وبذلك فهي تسمح للهيئات المكلفة بالمراقبة الادارية بتصحيح الوضعية القانونية غير السليمة وفق ما يحدده القانون<sup>2</sup>.

ولأن النظام الرقابي السابق على الجماعات ظل منتقدا لكونه شكل باستمرار حجر عثرة أمام الديمقراطية المحلية، حيث تأسس على مفهوم الوصاية الادارية على الجماعات الترابية، بما يحمله ذلك من معاني التبخيس والفوقية والعلاقة العمودية، الأمر الذي أفرغ نظام اللامركزية الادارية من محتواه، من جراء اختلال أحد أبرز مقوماته، والمتمثل في الاستقلالية في التدبير<sup>3</sup>، فإن هذا الواقع دفع إلى المطالبة بضرورة مراجعة النمط التقليدي لوصاية الدولة على الجماعات الترابية، والقطع مع المقاربة الضبطية وتحكم الدولة في تلايبب الديمقراطية المحلية<sup>4</sup>.

وأمام المدد الحقوقي، خاصة في إطار الاصلاحات الدستورية التي تم اعتمادها في سياق ما سمي بـ"الربيع العربي" تم تدعيم الأسس الدستورية للديمقراطية المحلية، وحظي موضوع المراقبة بقسط مهم في التأطير الدستوري لمجال اللامركزية الترابية في اتجاه رسم معالم جديدة في علاقة

<sup>1</sup> - عبد القادر باينة : "مدخل لدراسة القانون الإداري والعلوم الإدارية" دار النشر المغربية، الطبعة الثالثة 2005، ص: 398.

<sup>2</sup> - بجيجة العربي: "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية: أي دور للولاة/العمال من خلال الدستور؟" مجلة مسالك، العدد 30/29 - السنة 2015، ص 156.

<sup>3</sup> - المرجع السابق، نفس الصفحة.

<sup>4</sup> - عماد أبركان: "قراءة تحليلية في القانون المنظم للجماعات" مجلة مسالك، العدد 34/33 - السنة 2015، ص 147.

رجال السلطة بالمجالس المنتخبة، سواء في الدستور أو في القانون التنظيمي الجماعي. فالمشرع الدستوري خول بموجب الفقرة الثانية من الفصل 145 من دستور 2011 للولاية والعمال اختصاص ممارسة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية. وهو ما أكدته أحكام الباب الرابع من القسم الثالث من القانون التنظيمي للجماعات، حيث نصت المادة 115 منه على أن عامل العمالة أو الاقليم يمارس مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة.

في نفس السياق، نجد أن المشرع ألغى نظام المصادقة وعوضه بمفهوم التأشير، وهو توجه واضح لرغبة المشرع في تخفيف وطأة المراقبة على الأقل من الناحية الاصطلاحية، طالما أن للمصادقة والتأشير نفس الأساس ونفس النتيجة، إذ لا يمكن تنفيذ المقررات والقرارات المتخذة من طرف المجالس الجماعية ورؤسائها، في مجالات معينة إلا بعد موافقة سلطة المراقبة<sup>1</sup>.

ويرى بعض الفقه أن الغموض لايزال يلف طبيعة العلاقة بين مجالس الجماعات الترابية وممثلي السلطة المركزية في الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، لأن الرقابة الإدارية لا تتماشى مع مبادئ الديمقراطية المحلية إلا إذا اقتصر على مراقبة الشرعية التي لا يمكن أن تكون إلا لاحقة. أما عندما تتحول إلى رقابة قبلية، وفقا للاتجاه الذي سلكه المشرع عندما ربط قابلية مقررات محددة لمجالس الجماعات الترابية للتنفيذ بضرورة التأشير القبلي عليها من طرف عامل العمالة أو الاقليم أو من ينوب عنه<sup>2</sup> أو من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، فإن ذلك يجعل من هذه الرقابة أشبه بوضاية مقنعة<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> - حسب المادة 118 من القانون التنظيمي الجماعي، فإن مجموعة من مقررات المجلس لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الاقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، ويتعلق الأمر أساسا بالمقررات المتعلقة ببرنامج عمل الجماعة وبالميزانية وتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخيل وتسمية الساحات والطرق العمومية واتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة، والمقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها. مع الإشارة إلى أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية يؤثر عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

<sup>2</sup> - المادة 118 من القانون التنظيمي الجماعي 113.14.

<sup>3</sup> - حسن طارق: "الدستور المغربي: المستجدات وحصيلة التعديل 2011 - 2017 - دراسة على ضوء حقوق الانسان، المعارضة، القضاء الدستوري واللامركزي" منشورات المنظمة العربية للقانون الدستوري 2017، ص:45.

في نفس المنحى، اعتبر البعض أنه وإن كان المشرع الدستوري ذهب نحو الأخذ بمقترحات اللجنة الاستشارية المكلفة بالجهوية المتقدمة، بضرورة إعادة النظر في المفهوم التقليدي للوصاية والعمل على تقوية المراقبة البعدية، مقابل الحد من الرقابة القبلية ومن مراقبة الملاءمة، في إطار يتسم بالحفاظ على المراقبة القضائية للشرعية، فإن مقتضيات القوانين التنظيمية الترابية لا زالت تحتفظ بحضور رقابي قوي لرجال السلطة، الأمر الذي من شأنه الحد من قدرة المجالس المنتخبة على القيام بواجباتها في تفعيل ما يناط بها من اختصاصات يفترض أن تضطلع بممارستها بشكل يتوافق مع الجوهر الحقيقي لمبدأ التدبير الحر<sup>1</sup>.

وارتباطا بمراجعة منظومة مراقبة الجماعات الترابية، فإن من بين أهم المستجدات الكبرى التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إقرار ضمانات رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية وعلى أعضائها، بهدف تقوية الديمقراطية المحلية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 115 من القانون التنظيمي الجماعي على أنه وتطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور فكل نزاع بشأن ممارسة العمال للمراقبة الإدارية على شرعية قرارات ومقررات المجالس تبث فيه المحكمة الإدارية.

ويأتي إقرار المراقبة القضائية بهدف تعزيز وصيانة الديمقراطية المحلية وتفعيل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في مواجهة تحكم رجل السلطة، كما أنها تعد بالمقابل ضمانات لحماية حقوق وحرية الأفراد والجماعات من كل تعسف محتمل قد ينتج عن تدخلات الجماعات لتنفيذ سياساتها وبرامجها أو بمناسبة ممارسة الاختصاصات المخولة لها، وإن كان بعض الفقه يقر بخلاف هذا التوجه معتبرا أنه بالرغم من أن مراقبة مشروعية مقررات وقرارات المجالس الجماعية وعزل أعضائها تظل من اختصاص القضاء الإداري، إلا أن هذا الإجراء لا يحيي المنتخبين من انحراف السلطة المحتمل من جانب الولاة والعمال، كما أنه متصل برؤية تتجه نحو تقوية سلطة رجال السلطة على المجالس المنتخبة في نظره<sup>2</sup>.

يضاف إلى ذلك، حسب جانب آخر من الفقه، أن جعل اختصاص تحريك مسطرة تدخل القاضي الإداري بيد ممثل السلطة المركزية من شأنه إعادة إنتاج مراقبة الملاءمة بطريقة غير

<sup>1</sup> - سيدي مولاي احمد عيلال: "مقاربة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية" مجلة مسالك، العدد 33/34 - السنة 2015، ص 30.

<sup>2</sup> - محمد يحيى: "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانونين الدستوري والإداري المغربيين" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السلسلة العادية، عدد 133، مارس أبريل 2017، ص: 41.

مباشرة، أو جعل ممثل السلطة المركزية شريكا للجماعة الترابية في اتخاذ القرارات والمقررات وهو ما قد يفرغ إرادة المشرع في تقوية اللامركزية الترابية من محتواها<sup>1</sup>.

إجمالاً تبقى المقتضيات المتعلقة بالمراقبة على أعضاء المجالس الجماعية وعلى مقرراتها وقرارات رؤسائها، سواء الادارية منه أو القضائية، خاصة في الدول الموحدة كما هو الحال ببلادنا، دعامة للامركزية الترابية وركنا من أركانها، وهي في صالح الديمقراطية المحلية، خصوصا بعد توسيع اختصاصات القضاء الإداري في بسط رقابته على تدبير الشأن العام الترابي، وهي الرقابة التي تخضع لأحكامها السلطات المنتخبة ونظيرتها المعينة على السواء.

### على سبيل الختم

إذا كانت اللامركزية الإدارية تروم الدفع بالممارسة الديمقراطية المحلية من خلال تمكين المواطنين من تدبير شؤونهم بأنفسهم بشكل ديمقراطي بواسطة ممثلهم بالمجالس المنتخبة، فإنها لم تستطع بلوغ الأهداف المرجوة منها، حيث لم تساهم آلية الانتخاب كأداة للديمقراطية التمثيلية في وصول الأفضل دائما إلى تحمل مهام المسؤوليات المحلية، ولم تنعكس حرية الاختيار المخولة للمواطنين على التنمية المحلية في اتجاه تحسين ظروف عيش الساكنة المحلية. وهو ما جعل الديمقراطية المحلية تعرف أزمة حقيقية كان من نتائجها الانتقال إلى الديمقراطية التشاركية كبديل لتجاوز عيوب الديمقراطية التمثيلية، وذلك بفسح المجال للمواطنين للمشاركة في الشأن العام، والمساهمة في صياغة السياسات والبرامج العمومية على الصعيد المحلي.

علاوة على ذلك، ولأسباب ثقافية، فالعديد من المواطنين لا يعرفون الفرق بين الدولة والجماعة، وبين اختصاص هذه الجهة أو تلك. وهم بذلك يتوجهون صوب رجال السلطة، وهؤلاء يواجهون نتيجة لذلك صعوبات يلجؤون للتغلب عليها إلى وسائل الاقناع والتوعية المتوقفة على ما يتحلون به من صفات إنسانية وواقعية.

من جهة أخرى فإن لامبالاة الكثير من المواطنين اتجاه اللامركزية وعدم فهمهم لآلياتها، أو لعدم ثقمتهم في بعض المنتخبين الذين يتعاطون مع مشاكلهم بشكل مناسباتي، تدفع بهم إلى التوجه باستمرار صوب رجال السلطة المحلية، الذين يرون فيهم ملاذا لحل مشاكلهم، كونهم يمثلون الدولة التي يحملها أولئك المواطنين في نهاية المطاف مسؤولية تحقيق التنمية المحلية، طالما أن

---

<sup>1</sup> - AbderrahmaneZanane : « le contrôle administratif des collectivités territoriale » in « le droit constitutionnel des collectivités territoriales » (sous dir.) Amal Mecherfi, op.cit, p:201.

جلهم لا يثقون في مخرجات الديمقراطية المحلية، ولا يرون في المشاركة السياسية وفي مفاهيم حرية الاختيار والمسؤولية السياسية طريقا آمنا لتحقيق تطلعاتهم.

وبالمقابل، فالعديد من الفاعلين السياسيين كثيرا ما يهاجمون رجال السلطة المحلية، خاصة في حملاتهم الانتخابية، مع تحميلهم مسؤولية تعثراتهم لتحقيق مكاسب سياسية، مستغلين في ذلك ضعف الوعي والامام بأسس التدبير المحلي، وبالقواعد القانونية التي تنظم توزيع الاختصاصات بين المجالس الجماعية وبين ممثلي الادارة الترابية لدى المواطن. وجراء هذه المعوقات الفعلية والثقافية وغيرها، فإنه يصعب الحد من الناحية العملية من دور رجل السلطة في مجال اللامركزية الجماعية بالمغرب إلا بتوفر جملة من الشروط، لعل أهمها يتمثل في:

✓ الأول: وجود كفاءات قادرة على تسيير الشؤون العامة المحلية؛

✓ الثاني: وجود هيئات سياسية قادرة على تأطير المواطنين وتعبئتهم للمشاركة السياسية، ولها القدرة كذلك على وضع برامج عامة على الصعيدين الوطني والمحلي كفيلة بتسيخ قيم الديمقراطية المحلية، وإعادة بناء الثقة بين المواطنين والمنتخبين.

وإذا لم يتوفر الشرطان المذكوران، فسيزداد دور رجل السلطة قيمة واتساعا نظرا لأهمية المشاكل التي يعرفها المجتمع المغربي. كما أن تحقيق الديمقراطية المحلية، يتوقف بحظ وافر على الطريقة التي تمارس بها الاختصاصات اللامركزية من طرف المنتخبين، وعلى شرعية إنجازاتهم التنموية، لأن نجاح المنتخبين في تحقيق التنمية وحده الكفيل بدفع السلطة المركزية نحو تمكين المجالس المنتخبة من مزيد من الاستقلالية، وبالمقابل فكلما تمكن هؤلاء من الاجتهاد في تحقيق أهداف التنمية المحلية، كلما كانت مطالبهم مشروعة بتوسيع هامش الحريات المحلية في اتجاه المزيد من الاستقلال عن رجال السلطة.

# دور لوحة القيادة في تجويد التدبير الترابي

د. هشام الحسنة

أستاذ باحث في المالية العامة والتدبير  
العمومي بكلية العلوم القانونية  
والاقتصادية والاجتماعية  
جامعة القاضي عياض-مراكش.

## المقدمة:

تُعتبر "لوحة القيادة" «Tableau de Bord» من بين الوسائل الحديثة لمراقبة وقياس الأداء والتسيير، غير أن جذورها تعود إلى مرحلة قديمة تم تجديدها سواء من ناحية مبادئها أو من ناحية تطبيقها؛<sup>1</sup> ظهرت فكرتها في بداية الأمر من منطلق تجميع المعلومات وتحليلها وتقديمها بشكل سريع للمسؤول الأول عن المؤسسة، لتسمح له بالوقوف على مختلف الأنشطة التي يقوم بها بغرض مراقبتها والتحكم فيها، ثم عرفت مجموعة من التحولات على مستوى منهجية التصميم، والوظائف التي تقوم بها، وأصبحت من الوسائل الأكثر استعمالاً في مجال قياس وإدارة الأداء عبر مختلف المستويات بالمؤسسة.<sup>2</sup>

وفي الواقع، فقد ظهرت "لوحة القيادة" سنة [1930] على خلفية متابعة النسب والبيانات الضرورية التي تسمح للمسير بمتابعة تسيير المؤسسة نحو الأهداف المُسطرة، وذلك عن طريق المقارنة بين النسب المُحصل عليها والنسب المعيارية. ليتطور هذا المصطلح بالولايات المتحدة

---

<sup>1</sup> Hélène Loning, et autres: «Le contrôle de gestion organisation et mise en œuvre»; 3  me Edition, Dunod, paris: 2008; P: 143.

<sup>2</sup> مختاري الضاوية: «دور لوحات القيادة في إدارة وقياس الأداء بالمؤسسات الاقتصادية: دراسة حالة "مديرية الصيانة بالأغواط DML (صوناطراك) للفترة أكتوبر 2011"»: رسالة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير: تخصص: نظم المعلومات ومراقبة التسيير: جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير: السنة الجامعية: 2012-2013؛ ص: 44.

الأمريكية سنة [1948] وكان معمولا به من طرف المؤسسات التي تقوم على نظام التسيير التقديري.<sup>1</sup>

لتشهد عودتها بقوة بفرنسا في بداية الثمانينات نتيجة لحاجة المسؤولين إلى أداة تسيير تختلف عن تلك التي كانت سائدة من قبل، والتي أصبحت غير كافية وتتسم بالتأخر. الأمر الذي جعلهم يُبادرون إلى البحث عن أنظمة جديدة تحكم أعمالهم اليومية، ولقد عمل ظهور الإعلام الآلي الشخصي في سنوات الثمانينات على زيادة فرص استعمال "جداول قيادة محلية" تتميز بالاستقلالية التامة عن بعضها البعض.<sup>2</sup>

وتنطلق فكرة إعداد "لوحة القيادة" من تشخيص وضعية الإدارة، أي تحديد كافة العوامل التي تحول دون تحقيق الأهداف المُسطرة في الأجل المُحددة، ومُحاولة التحكم فيها من أجل تحسين الوضعية العامة.<sup>3</sup> مثلما هو عليه الحال في عملية قيادة الطائرة أو السيارة، التي تستوجب أساسا وجود "لوحة قيادة" تُرَوِّد السائق أو الطيار بالمعلومات الضرورية للتحكم بها، وذلك عن طريق مؤشرات السرعة، والمسافة، وكمية البنزين، ودرجة حرارة المحرك.... إلخ.

انطلاقا من ذلك، تشكل هذه الدراسة محاولة لتبيان: مدى فعالية ونجاعة تقنية "لوحة القيادة" في تجويد التدبير الترابي، والتأسيس لمراقبة ذاتية للمنتخبين المحليين؟ في أفق مقارنة العلاقة بين لوحة القيادة والمراقبة الإدارية الذاتية على الجماعات الترابية، والأهمية الوظيفية التي تقدمه للإدارة الجماعية والجهوية.

إن مُقارنة إشكالية الفعالية والنجاعة من قبل لوحة القيادة، تقتضي دراسة المحاور التالية:

**المحور الأول: الأهمية الوظيفية للوحة القيادة بالجماعات الترابية.**

**المحور الثاني: دور لوحة القيادة في تحسين الأداء بالجماعات الترابية.**

---

<sup>1</sup>-سليم عماد الدين: «مراقبة التسيير في الجماعات المحلية»: محاولة للعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى؛ رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير؛ فرع: تسيير المنظمات؛ جامعة أمجد بوقرة بومرداس-الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية؛ السنة الجامعية: 2006-2007؛ ص: 38.

<sup>2</sup>-Hélène Loning, et autres: Op, Cit; P: 143.

<sup>3</sup>-الشيخ الداوي: "تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء"؛ مجلة الباحث الجزائرية؛ عدد: 2010-2009/7؛ ص: 224.

المحور الثالث: مراحل وخطوات تصميم لوحة القيادة بالجماعات الترابية.

المحور الأول: الأهمية الوظيفية للوحة القيادة بالجماعات الترابية.

تُعتبر "لوحة القيادة" بمثابة أداة للتسيير، وهي تنتهي إلى نظام المعلومات التسييري الكلي للإدارة.<sup>1</sup> بحيث تُساعد على توفير أهم المعلومات الخاصة بمختلف نشاطات الإدارة، كما تضمن تقديم المعلومات المترددة عن تحقيق الأهداف ليتم تفسيرها وتصحيحها، وهي بهذا تُعتبر من أهم الأدوات المُساعدة على اتخاذ القرارات.<sup>2</sup>

وقد اختلف الباحثون حول تسمية هذه الأداة «Tableau de Bord» من "جدول التسيير"، "جدول المراقبة"، "جدول المتابعة والتوجيه"، "لوحة القيادة"، "لوحة المؤشرات"، إلا أن جل التعريفات المُقدمة لهذه الأداة لها معنى واحد.

وعليه، تُعرف "لوحة القيادة" بكونها: «مجموعة من المعلومات التي تسمح للمُسيّر عن طريق مُراقبة، ومتابعة وتحديد الفوارق المُلاحظة بين الأهداف المُتبعة والنتائج المُحققة، فهي وسيلة للقياس، والمراقبة والتّصحيح».<sup>3</sup>

كما عرف "لوحة القيادة" كل من «Separi (S)» et «Alazard (C)» على أنها: «مجموعة من المؤشرات المُرتبطة في نظام خاضع لمتابعة فريق عمل أو مسؤول ما، للمساعدة على اتخاذ القرارات والتنسيق والرقابة على عمليات القسم المعني، كما تُعتبر أداة اتصال تسمح لمُراقبي التسيير بلفت انتباه المسؤول إلى النقاط الأساسية في إدارته بغرض تحسينها».<sup>4</sup>

<sup>1</sup>-Laghaoui Fadoua: «Audit et Contrôle Interne des Collectivités Locales au Maroc»; Thèse doctorale présentée ès Sciences économiques; Option: Techniques de gestion; Université Mohammed V; Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales; Souissi-Rabat; Année: Juillet: 1999; P: 390.

<sup>2</sup> -صفاء لشهب: "نظام مراقبة التسيير وعلاقته باتخاذ القرار: دراسة حالة مؤسسة إنتاج المياه المعدنية لموزاية" رسالة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير؛ فرع: إدارة الأعمال؛ جامعة الجزائر؛ كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير؛ السنة الجامعية: 2005-2006؛ ص: 113.

<sup>3</sup> -سليمة مراح: «التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية»؛ رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون؛ فرع: الإدارة والمالية العامة؛ جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية؛ السنة الجامعية: 2000-2001؛ ص: 87.

<sup>4</sup>-Alazard © et Sépari (s): «Contrôle de gestion»; 5ème édition; Ed: Dunod- Paris: 2001; P: 591.

أما «Jean Richard Sulzer» فقد اعتبر "لوحة القيادة" بأنها: «تركيب مُرقم للمعلومات الأساسية والضرورية للمسيرين لتوجيه نشاط التجمع البشري المتواجد نحو السلطة نحو الاستعمال الحسن لوسائل الاستغلال المتاحة لهم»<sup>1</sup>.

ويُضيف «Yves jean Soulou» أن "لوحة القيادة" هي: «عرض لأهم المعلومات التي يحتاجها المُسير، والتي تسمح بإظهار الانحرافات الناتجة عن سوء التسيير، كما تُعتبر أداة تنبؤ تسمح بتقدير التطورات المُتوقعة لاقتناص الفرص وتخفيض نسبة الخطر»<sup>2</sup>.

انطلاقاً من ذلك، تُعتبر "لوحة القيادة" بمثابة أداة للتسيير تُساعد على إنجاز التوقعات على المدى القصير والمتوسط من خلال التركيب المُرقم لأهم المعلومات الضرورية لكل مسؤول من أجل توجيه الأنشطة التي يُشرف عليها نحو الاستعمال الأحسن للوسائل المُتوفرة لديه، كما تُجسد هذه اللوحة المُواجهة الدائمة بين الأهداف والإنجازات<sup>3</sup>. كما تُعد أهم وسيلة للرقابة الدّاخلية للتسيير بما أنها تُساعد، إلى حدّ كبير على تحديد أخطاء التسيير في الوقت المُناسب، وحتى التنبؤ بحدوثها لتصحيحها. ومن جهة أخرى، هي طريقة لقياس نسبة تحسّن أو تدهور مردودية الإدارة<sup>4</sup>.

بالموازاة مع ذلك، فـ"لوحة القيادة" وسيلة تُساعد الإدارة على اتخاذ القرار، بواسطتها تستطيع الإدارة أن تجني عدة فوائد من تبنيها للوحة القيادة كمقياس لأدائها، من أهمها<sup>5</sup>:

◀ منح المعلومات المناسبة للأشخاص المُناسبين؛

◀ تمكين مُختلف المسؤولين من المعلومات وليس فقط الإدارة العامة؛

◀ توفير المعلومات لكل شخص في حاجة إليها في الإدارة لقيادة أداء الوحدة التي يتأصلها، مع ضمان توافق في المعلومات المُقدمة لجميع الوحدات.

<sup>1</sup> -سليم عماد الدين: م.س؛ ص: 39.

<sup>2</sup> -رحيم حسين، بونقيب أحمد: «دور لوحات القيادة في دعم فعالية مراقبة التسيير»؛ أبحاث اقتصادية وإدارية؛ كلية العلوم الاقتصادية والتسيير بجامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر؛ العدد: (4) ديسمبر 2008؛ ص: 3.

<sup>3</sup> -علي سدجاري: «الدولة والإدارة بين التحديث والتقليد»؛ دار المناهل للطباعة والنشر؛ سلسلة البحوث الإدارية؛ الرباط، طبعة: 1999؛ ص ص: 128-129.

<sup>4</sup> -سليمة مراح: م.س؛ ص: 87.

<sup>5</sup> -الشيخ الداوي: م.س؛ ص: 224.

وبذلك، فإن "لوحة القيادة" تُعد بمثابة أداة لانتقاء الإجراءات التصحيحية على المدى المتوسط عبر الكشف عن الفوارق القابلة للقياس والتحكم فيها بحيث تترجم معرفتها باتخاذ القرارات التصحيحية. وبالتالي، المساعدة على إدراك الظواهر الخاضعة للملاحظة في أقرب الآجال.<sup>1</sup>

استناداً إلى ذلك، يتبين بأن "لوحة القيادة" تُعتبر أداة ووسيلة مُهمة لمراقبة وقياس الأداء، تضم مجموعة من المؤشرات والمُعطيات التي يحتاجها المُسير من أجل التحكم في سير العمليات اليومي، وتوجيه الأنشطة نحو الاستعمال الأمثل والأحسن للوسائل والإمكانات المُتوفرة لديه، وتقييم الوضعية الحقيقية للإدارة، وفحوى المعلومات المُقترحة.

تبعاً لذلك، يُمكن القول بأن "لوحة القيادة" تعتمد على مجموعة من المقاييس والمؤشرات التي تُساعد المُسير على المتابعة المُستمرة، والرقابة الذاتية للنشاطات عن طريق قياس مدى فعالية إدارته أو العكس، وهذا بمُقارنة النتائج المُحصل عليها بالمؤشرات المُحددة بصفة دورية ومُستمرة واستخراج الفوارق بينها (النتائج والتوقعات) (المؤشرات).<sup>2</sup>

هكذا، "فلوحة القيادة" تُعد بمثابة دعامة تُفرض بشكل تركيبي في صورة مؤشرات للنتائج والمُتغيرات المحورية للتنظيم في فترة زمنية مُعينة. وبذلك، فهي أداة لقياس الإنجازات والكشف عن النواقص التي تعتري التدبير المالي والإداري، ولانتقاء التدابير والإجراءات التصحيحية في ضوء ثالث "الفعالية، والنجاعة، والاقتصاد"، مما يجعل منها وسيلة للمراقبة الذاتية للإدارة، ترمي إلى تقويم الأداء الإداري والمالي للجماعات الترابية. لكن: ما هو دور لوحة القيادة بالنسبة للجماعات الترابية؟.

### المحور الثاني: دور لوحة القيادة في تحسين الأداء بالجماعات الترابية.

تُعتبر "لوحة القيادة" أداة ووسيلة مُساعدة المسيرين والمنتخبين على اتخاذ القرارات؛ إذ تسعى من خلال وظائفها إلى العناية بالجوانب التدييرية لبلوغ الأهداف المُحددة، فهي تطرح [لوحة القيادة] كبديل لحل المشاكل والاختلالات التدييرية التي تشهدها الجماعات الترابية، وذلك من

<sup>1</sup>-محمد حيمود: «إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة»؛ أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛ وحدة التكوين والبحث؛ المالية العامة؛ جامعة الحسن الثاني؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الدار البيضاء؛ السنة الجامعية: 2001-2002؛ ص: 254-255.

<sup>2</sup>-سليمة مراح: م.س؛ ص: 87.

خلال توفيرها لمعلومات تستجيب لحاجيات المسيرين والمنتخبين، وتتكيف مع طبيعة مسؤولياتهم من أجل توجيه الاختصاصات والوظائف التي يُشرفون عليها نحو الاستعمال الأمثل والأحسن للموارد والإمكانات المتوفرة لديهم، كما تُساعدهم على تأمين التطابق الفعلي بين الأهداف المُحددة والإنجازات والنتائج المُحققة.

بالموازاة مع ذلك، تنبع أهمية استخدام "لوحة القيادة" من قبل الجماعات الترابية أساساً من حدود استخدامات الأدوات التقليدية بالوحدات الترابية كالمُحاسبة العامة، فهذه الأخيرة تتطلب وقتاً أطول نسبياً لتوفير معلومات تسمح بمُعالجة الأوضاع، كما أنها لا تسمح بتحديد المسؤوليات الفردية، وأداء كل مُسيرٍ، ولا تعنى إلا بالجوانب المالية للأنشطة. أي مُراقبة التدفقات، وهي لا تسمح بمتابعة كل التكاليف، خاصة تلك التي تتحملها الإدارة، نتيجة سوء سير العمليات، والتي تُدعى "التكاليف الخفية" كالتكاليف الناتجة عن غياب الموظفين، أو تلك الناتجة عن نقص جودة الخدمات، مما يعني تحمل الإدارة لتكاليف إضافية<sup>1</sup>.

وبذلك تختلف "لوحة القيادة" عن "نظام المحاسبة العامة" في كونها تتضمن معلومات غير مالية وغير كمية، إضافة إلى المعلومات المالية والكمية، بحيث تأخذ بعين الاعتبار انشغاليين أساسيين<sup>2</sup>:

◀ تحقيق الهدف وليس فقط استرجاع المسار المُتبع؛

◀ خلق القيمة وليس مجرد تخفيض التكاليف.

هذا ما جعل منها [لوحة القيادة] أداة سريعة لاتخاذ القرارات وللتسيير العام للإدارة، وتتميز بسرعة الحصول على المعلومات في الوقت الحقيقي<sup>3</sup>، وسهولة تطويرها. هذا إلى جانب سرعة اتخاذ القرارات.

<sup>1</sup>-رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 2.

<sup>2</sup>-صفاء لشهب: م.س؛ ص: 115.

<sup>3</sup>-أصبحت المؤسسات الرائدة لا تملك الوقت التجريبي من أجل الوصول إلى الإجابة والقرار المناسب، بل يجب أن تقرر في الآن، لأن الفرصة الثانية قليلاً ما تتحقق. وللوصول إلى القرار الفوري تستعين بـ "لوحة القيادة" التي تُقدم المعلومات اللازمة في الوقت الحقيقي. للمزيد أنظر:

-قريشي محمد الصغير: «نظام مراقبة التسيير: أدواته ومراحل إقامته بالمؤسسة الاقتصادية: دراسة حالة مؤسسة فلاش الجزائر-FLASH ALGERIE –SPA»: رسالة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير؛ فرع: إدارة الأعمال؛ جامعة ورقلة-الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية وعلوم التسيير؛ السنة الجامعية: 2003-2004؛ ص: 48.

إذ تسمح "لوحة القيادة" برد فعل سريع لمواجهة للأحداث، بحيث يتمكن المسؤول من خلالها تحليل الوضعية، وأسبابها ووضع الإجراءات التصحيحية اللازمة؛ الأمر الذي يستلزم سرعة الحصول على المعلومة كعامل أساسي أكثر من حجم المعلومات أو درجة دقتها.<sup>1</sup>

علاوة على ذلك، تُعد "لوحة القيادة" طريقة تعمل في آن واحد من أعلى إلى أسفل «Bottom-up» ومن أسفل إلى أعلى «Top-down» حيث يتم تحديد مُتغيرات العمل التي سوف يُقيمونها عن طريق المُفاوضات بين المُستويات العليا والمُستويات السفلى.<sup>2</sup>

على هذا الأساس، أصبح الشكل الحديث "لوحة القيادة" يسمح بتقديم المعلومات الضرورية للمُسيّر والمسؤولين بسهولة وبسرعة، كما أصبح بإمكانهم تحليل النتائج وتفسيرها لاتخاذ القرارات المناسبة والملائمة بأقصى سرعة، وفي الأوقات المناسبة. هذا إلى جانب كونها أداة للتسيير العام تمنح للمُسيّر معلومات حول النقاط الأساسية للتسيير والانحرافات المُمكنة، كما تدفعه إلى أن يُبادر دائما إلى العمل، بُغية تحسين الجودة وإعطاء نظرة بعيدة المدى وأكثر توازنا عن الأداء داخل الإدارة. بمعنى دمج كل أبعاد الأداء وتجنب النظرات الجزئية.

والجدير بالذكر في هذا الصدد، بأنه لا فائدة من وضع "لوحة القيادة" داخل الجماعات الترابية إذا كانت:<sup>3</sup>

◀ غير مُسيرة للواقع والمُستجدات اليومية؛

◀ أرقامها غير دقيقة؛

◀ الأهداف غير مُتفائلة؛

◀ المؤشرات ليست ذات أهمية.

---

<sup>1</sup>-عقون سعاد: «لوحة القيادة كأداة لمراقبة تسيير المؤسسات البنكية: "حالة المديرية الفرعية لبنك الفلاحة والتنمية الريفية بورقلة BADR BANK"»؛ رسالة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير؛ جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير؛ السنة الجامعية: 2001-2002؛ ص: 142.

<sup>2</sup>-نعيمة يحيوي: "أدوات مراقبة التسيير بين النظرية والتطبيق: دراسة حالة: قطاع صناعة الحليب"؛ أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية؛ شعبة: تسيير المؤسسات؛ جامعة الحاج لخضر-الجزائر؛ كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير؛ السنة الجامعية: 2008-2009؛ ص: 254.

<sup>3</sup>-صفاء لشهب: م.س؛ ص: 117.

هكذا، وإذا كانت "لوحة القيادة" قد أكدت جدواها بالمقاولات الخاصة ويتم تحسينها حسب المستجدات التي تطبع النسيج المقاولاتي في ظل تصاعد الإكراهات الناجمة عن تنامي حدة المنافسة، فالجماعات الترابية تُعتبر هي الأخرى مُؤهلة من الناحية المبدئية للاستفادة من هذه التقنية لاسيما أمام الخصائص المعلوماتي الذي يطبع النظام المحاسبي المعمول به حتى اليوم بهذه الجماعات.<sup>1</sup>

ومن ثم، فالتنظيم التقليدي المبني على مركزية القرار أصبح اليوم لا يناسب الجماعات الترابية، في ظل عالم مُتسم بالتطور وعدم الاستقرار، الأمر الذي يُحتم تأسيس قيادة أداء الإدارة بناء على التقديرات والتخطيط على الأقل في المدى الطويل، وإعداد الخطط السريعة لمواجهة الأزمات والحوادث الطارئة.<sup>2</sup>

وبالتالي، وبالنظر لمستوى التنظيم داخل الجماعات الترابية ومحدودية الوسائل الموضوعية رهن إشارتها، فإن مهام "لوحة القيادة" بالجماعة يُمكن تحديدها في المحاور التالية:<sup>3</sup>

◀ تجميع المعلومات المُجدية والمُنسجمة حول تسيير أهم المصالح والأنشطة؛  
◀ مراقبة الاستعمال الجيد للوسائل المتوفرة [الاستغلال العقلاني والاستعمال الأمثل للوسائل والموارد]؛

◀ تتبع إنجاز بعض المشاريع والبرامج؛

◀ تعديل بعض الأهداف؛

◀ ألا تكون "لوحة القيادة" مُجرد أداة للإخبار بل مُسلسل لتتبع التسيير واتخاذ القرارات. بمعنى أن "لوحة القيادة" لها دو تقييمي بالإضافة إلى دورها القيادي؛ إذ تعتبر أداة إخبارية للأقسام والمصالح المُشكلة للجماعات الترابية.

<sup>1</sup>- محمد حيمود: م.س؛ ص: 257.

<sup>2</sup>- قريشي محمد الصغير: م.س؛ ص: 45.

<sup>3</sup>- محمد حيمود: م.س؛ ص: 257.

وفي نفس السياق:

- إدريس خدري: «الإسلام وافتتاح المال العام»؛ مطبعة دار النشر المغربية؛ طبعة: 2002؛ ص: 141.

ومنه، فإن "لوحة القيادة" تُعتبر وسيلة لقياس أداء الجماعات الترابية، ترمي إلى إعطاء نظرة أكثر توازنا، وعلى المدى البعيد للمسيرين والمُنتخبين الجماعيين قصد اتخاذ القرارات الملائمة.

وبذلك، فإن "لوحة القيادة" تعمل على تحسين الأداء بالجماعات الترابية، وذلك من خلال:<sup>1</sup>

◀ **لوحة القيادة عبارة عن نظام للإنذار:** فهو يسمح باستخراج الانحرافات الدالة على الحالات الاستثنائية، وبذلك يسمح للمسيرين بالتركيز على هذه الحالات غير العادية، وكذلك يقود هذا النظام المُسيرين للتفاعل مع التغيرات الحاصلة فهو يسمح لهم بأن يكونوا في أحسن حالة:<sup>2</sup>

◀ **لوحة القيادة عبارة عن أداة للمراقبة والمُقارنة:** إذ تسمح بالمراقبة المُستمرة للنتائج المُحققة مُقارنة بالأهداف المُحددة في إطار نشاطات الإدارة، وهي تشد الانتباه إلى النقاط الحرجة أو الأساسية للتفسير وإلى انحرافها المُتوقع مُقارنة بالمعايير المُقدرة للنشاط، وبالتالي فهي تسمح بتشخيص نقاط الضعف وكشف ما هو غير طبيعي ويؤثر على نتيجة الإدارة. خاصية المُقارنة والتشخيص هذه تتوقف طبعا على مدى ملاءمة المؤشرات المُحتواة فيها:<sup>3</sup>

◀ **لوحة القيادة وسيلة للاتصال والحوار:** تسمح لوحات القيادة بعملية الحوار بين المُستويات الإدارية في الإدارة، فمن خلالها يستطيع كل مسؤول أن يُعلق على نتائج ويشرح أسباب الانحرافات والإجراءات التي اتخذها، كما يُمكن لأي مسؤول أن يحصل على التوجيهات التي تُساعده على إدارة عملياته، مما يسمح للمسؤولين على جميع المستويات بالتواصل فيما بينهم ومع الإدارة العليا من خلال الاطلاع على النتائج والأهداف الظاهرة في لوحات القيادة بمُختلف المصالح بالإدارة.<sup>4</sup> كما تسمح لهم بطلب وسائل إضافية أو توجيهات أكثر دقة، والبحث عن الأداء الأمثل الكلي بدلا من التعظيمات الجزئية. فتلعب بذلك دورا تكامليا بتوفير لغة مُشتركة بينهم:<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>-Brigitte Doriath: «Contrôle de Gestion en 20 fiches»; Dunod Paris; 5<sup>e</sup> édition: 2008; P: 143.

<sup>2</sup>-بوقابة زينب: «التدقيق الخارجي وتأثيره على فعالية الأداء في المؤسسة الاقتصادية: دراسة حالة مؤسسة "المعمل الجزائري الجديد للمصبرات" [NCA-Rouiba]»: رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، تخصص: محاسبة وتدقيق؛ كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3؛ السنة الجامعية: 2010-2011؛ ص: 120.

<sup>3</sup>-مختاري الضاوية: م.س؛ ص: 51.

<sup>4</sup>-رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 4-5.

<sup>5</sup>-مختاري الضاوية: م.س؛ ص: 52.

« لوحة القيادة أداة لاتخاذ القرار: تقدم لوحة القيادة المعلومات الكافية عن النقاط الأساسية التي يجب الاهتمام بها في الإدارة، وتحديد الانحرافات ومعرفة أسبابها وإظهار نقاط القوة والضعف التي يُعاني منها كل مركز مسؤولية، والقيام بالإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب؛<sup>1</sup> مما يجعلها أداة هامة للمساعدة على اتخاذ القرارات الملائمة وفي الوقت المناسب، كونها تزودهم بمعلومات حول المتغيرات الأساسية في عملية التسيير اليومي للإدارة الترابية:

« لوحة القيادة أداة للتحفيز ولتنمية مهارات المسؤولين: تُعتبر لوحة القيادة مرآة تعكس أداء المسؤولين وتظهر قابليتهم لرفع التحديات التي واجهوها. فلوحة القيادة تولّد لديهم شعوراً بالتقدم نحو تحقيق الأهداف وتُحفزهم على ذلك. كما أن التحسيس المُستمر بالنقاط الأساسية في عملية التسيير، والقيام بعمليات التفكير والتحليل وإيجاد أفضل الحلول، والاطلاع على المشاكل التي واجهها المسؤولون في الأقسام المختلفة من المؤسسة. يُنمّي مهارات وقدرات المسؤولين ويمنحهم القدرة على اتخاذ القرارات والتواصل مع الأعضاء في الإدارة بغرض تحفيزهم ودفعهم نحو تحقيق أداء أفضل.<sup>2</sup> ومن ثم، فلوحة القيادة تُساهم بشكل كبير في تطوير ثقافة التسيير بالجماعات الترابية:

« لوحة القيادة أداة للتنبؤ: إذ تُساعد على التنبؤ بالحالة المُستقبلية للإدارة، وذلك بناء على استقرار الماضي، ودراسة الحاضر للولوج إلى المُستقبل. بمعنى آخر، فإنّ لوحة القيادة لا تُقدم فقط الوضعية الحالية والماضية للإدارة، وإنما الوضعية المُراد بلوغها مُستقبلاً أيضاً، وذلك انطلاقاً من مُلاحظة وتحليل اتجاهات مُكونات "لوحة القيادة". لذلك يُمكن القول، إنّ "لوحة القيادة" تسمح بزيادة نسبة التأكيد من المُستقبل بالنسبة للمُسير، في ظل بيئة ديناميكية تتميز بعدم التأكيد.<sup>3</sup>

انطلاقاً مما سبق، يُمكن القول بأن أهم مبدأ يقوم عليه "نظام لوحات القيادة" هو إرفاق كل مركز مسؤولية بلوحة قيادة خاصة به.<sup>4</sup> ومن ثم، يجب إنجاز "لوحة القيادة" بالجماعات الترابية على مُستوى كل مركز لتُشكل أساس إعداد "لوحة القيادة الشاملة" «Tableau de Bord d'ensemble» للجماعة، والتي ستوجه لتنوير رئيس المجلس الجماعي أو مُمثليه [النواب:

<sup>1</sup> -سليم عماد الدين. م.س؛ ص: 40.

<sup>2</sup> -رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 5.

<sup>3</sup> -مختاري الضاوية: م.س؛ ص: 52.

<sup>4</sup> -رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 13.

المُستشارين؛ المدير العام للمصالح] حول السير الحسن لمُختلف المصالح والمراكز. وبعبارة أخرى، فإن لامركزية المسؤوليات هي أمر مُقدم على إعداد "لوحة القيادة" بل من أهم أهداف إنجازها، بحيث إذا كان تفويض السلطة داخل الإدارة يسمح بتحديد مراكز المسؤولية، فمن مهام "وحدة القيادة" مراقبة ميدان التفويض. ومن ثم، فبي تُمكن رئيس الجماعة من ممارسة نوع من الحراسة للاضطلاع على النتائج المنجزة على صعيد المستويات التابعة له.<sup>1</sup>

لذا، فإن لكل وظيفة من وظائف الجماعات الترابية "لوحة القيادة" تسمح للمُسيرين والمسؤولين الجماعيين بالتحكم في مُختلف أعمالهم وأنشطتهم. وبطبيعة الحال، تختلف المؤشرات والتصاميم باختلاف أهمية وطبيعة وحجم نشاط كل مركز من مراكز المسؤولية داخل الجماعة الترابية.

إن تصميم ووضع "نظام للوحات القيادة" لا يُعتبر غاية في حد ذاته، فبمجرد الانتهاء من عملية تحضيره يبدأ عمل المسؤولين، فيتم تحليل المعطيات ثم شرح الانحرافات، وفي الأخير اتخاذ الإجراءات التصحيحية. وتتطلب عملية استغلال "لوحات القيادة" بشكل جيد وجود قابلية على التواصل فيما بين الأفراد المسؤولين، وكل هذا ضروري كي تكون القرارات المُتخذة قابلة للتطبيق. فعلى أهمية جودة تصميم "لوحات القيادة"، تبقى هذه الأخيرة مُجرد أداة للوصول إلى النجاعة على مُستوى مُختلف وظائف الإدارة. ولذلك، فإن فهم الانحرافات وتحليلها بصورة سليمة هو الخُطوة الحاسمة، حيث يُعدُّ القاعدة لاتخاذ إجراءات تصحيحية تفادياً لتكرارها من جهة، وبحثاً عن بدائل تسييرية أفضل لتحقيق تسيير أكثر فعالية.<sup>2</sup>

ومع ذلك، تجدر الإشارة، إلى أنّ عملية إتخاذ القرار شيء، وتنفيذ القرار شيء آخر، وغالباً ما يكون صعباً. ولهذا السبب يتعين على المسؤولين في الإدارة، أياً كان تخصصهم ووضعيتهم، أن يُخصصوا جزءاً مُعتبراً من وقتهم لضمان تفعيل وتنشيط العملية الإدارية في المناسبات الدورية [أسبوعية؛ نصف شهرية؛ شهرية] والمُتمثلة في الاجتماعات الخاصة بتقييم وفحص "لوحات القيادة". وهذا التواصل ما بين مستويين تنظيميين يُسهّل عملية اتخاذ قرارات سريعة، ومقبولة وواضحة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد حيمود: م.س؛ ص ص: 258-259.

<sup>2</sup> - رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص ص: 13-14.

<sup>3</sup> - ن.م: ص ص: 14-15.

وبذلك، تُعتبر "لوحة القيادة" أداة لقياس أداء الجماعات الترابية من خلال اختيار القيادة، ثم تحديد الغاية والهدف، ومعرفة الأسباب الموضوعية والواقعية الدقيقة المؤدية إلى تحقيق الغاية، ومن ثم، فهي أداة لقياس الإنجازات والكشف عن النواقص والتحكم فيها، بحيث تتم ترجمتها باتخاذ القرارات التصحيحية الملائمة.

وبالتالي، يمكن القول بأن "لوحة القيادة" تلعب دوراً أساسياً وهاماً في مساعدة المُسيرين وتبادل المعلومات مع مُختلف الأطراف داخل الإدارة. فهي إذاً أداة لتوزيع المعلومات والقرارات من أجل شمولية المعرفة. لكن: ماهي مراحل إعداد لوحات القيادة بالجماعات الترابية؟

### المحور الثالث: مراحل وخطوات تصميم لوحة القيادة بالجماعات الترابية.

في البداية، تجدر الإشارة، إلى أنّ تصميم ووضع "نظام لوحات القيادة" يُعتبر استثماراً مُجدياً بالنسبة للجماعات الترابية، يسمح بمتابعة عملية التسيير باستمرار، ويُلفت نظر المُسيرين والمنتخبين المحليين إلى نقاط الضعف والخلل التي يجب تداركها في الوقت المناسب.<sup>1</sup>

ومن ثم، تخضع عملية وضع وتصميم "لوحات القيادة" لمرحلتين أساسيتين:

◀ المرحلة الأولى: تتمثل في "الدراسة التمهيديّة" والتي تُعتبر ضرورية لأنها تهدف إلى التعرف على استراتيجيّة الجماعات الترابية، وتحديد مُختلف المسؤوليات وكذلك المتغيرات الأساسية للتسيير، وعوامل النجاح التي تُحقق هذه الاستراتيجية.

إن الهدف من هذه المرحلة هو تحديد المسؤوليات المُمارسة والخاصة بكل مسؤول، والاتصالات الموجودة والعلاقات بين مُختلف المُستويات التنظيمية والوظيفية، وأنشطة الجماعات الترابية، وكذلك وسائل العمل المُتاحة لكل واحد منهم. هذا إلى جانب الأهداف الرئيسية لكل مركز من مراكز المسؤولية. وبالتالي، المتغيرات الأساسية الواجب مراقبتها.

والجدير بالذكر، أنّ "لوحات القيادة" يجب أن تتكيف مع الهيكلة الموجودة بالجماعات الترابية وليس العكس، فإذا أدت عملية وضعها إلى إعادة النظر في التنظيم الموجود فسيتم التصدي لها وحتى رفضها؛ فتنظيم الجماعات الترابية يتغير ويتحدد وفق مراحل حياتها، حسب مُحيطها والمشاكل التي تُصادفها، وحسب الشخصيات التي تُكونها؛ ذلك أنّ فرض أي تغيير في وقت

<sup>1</sup>-رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 7.

لم يستدع ذلك يُؤدي إلى اضطرابات بها، كان من الممكن الاستغناء عنها والتي قد تدوم لفترة طويلة.<sup>1</sup>

لهذا السبب يجب أولاً التكيف ثم في وقت لاحق -ومع تطور النظام- القيام بالتعديلات لأنه سيتم التعرف على العديد من النقائص والأخطاء في التنظيم، وإعادة النظر فيها بصفة آلية.<sup>2</sup>

◀ المرحلة الثانية: ترتبط بـ "اختيار المؤشرات" والتي تسمح بمتابعة خطط عمل المُسيرين والمسؤولين لتحقيق الأهداف الخاصة بكل واحد منهم؛

فالمؤشر هو: «معلومة رقمية مُختارة هدفها تقديم تقارير دورية مُتقاربة عن مُعدلات تنفيذ وإنجاز المهام،<sup>3</sup> يُعبر عنه في شكل وحدات مُتنوعة، دوره قياس مدى تحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف، وتُبين بذلك النتيجة المُحققة،<sup>4</sup> هذا إلى جانب:<sup>5</sup>

◀ المتابعة لعمل أو نشاط أو عملية؛

◀ تقييم العمل؛

◀ تشخيص الوضعية أو المُشكل؛

◀ مراقبة المُحيط والتغيرات؛

◀ التنسيق بين أهداف مُختلف المُستويات من خلال معرفة مؤشرات كل مُستوى بشكل

دائم ومُستمر؛

◀ التحكم في الكلفة عبر متابعة المؤشرات الفيزيقية ومُراقبة النشاط المُحقق [الطلب؛ الإنتاجية؛ جودة الخدمة].<sup>6</sup>

بل أكثر من ذلك، فالمؤشر أكثر من كونه مُجرد معلومة، هو قبل كل شيء أداة للتسيير، تجمع بين مجموعة من المعلومات: تعريفه الخاص، سبب وجوده، تسمية الموظف والعميل المُكلف

<sup>1</sup> -عقون سعاد: م.س؛ ص: 150.

<sup>2</sup> -ن.م؛ ن.ص.

<sup>3</sup> -صفاء لشهب: م.س؛ ص: 117.

<sup>4</sup> -عقون سعاد: م.س؛ ص: 144.

<sup>5</sup> -يحيوي نعيمة: «أدوات مراقبة التسيير بين النظرية والتطبيق: دراسة حالة: "قطاع صناعة الحليب"؛ أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، شعبة تسيير المؤسسات؛ كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة-الجزائر: السنة الجامعية: 2008-2009؛ ص: 256.

<sup>6</sup> -محمد حيمود: م.س؛ ص: 254.

بإنتاجه، تحديد الموظف المسؤول عن مستوى المؤشر، تواتر إنتاج ومتابعة المؤشر، القاعدة الحسابية له، مصادر المعلومات المطلوبة لإنتاجه... طريقة تقديمه [إعداد جداول، أشكال...] طرق تجزئة أو تقسيم هذا المؤشر، كيفية متابعته [مقارنته بالسنوات السابقة، المقارنة بالتقديرات...]، قائمة نشره بين المعنيين.<sup>1</sup>

ويمكن التمييز بين ثلاث مجموعات من المؤشرات:<sup>2</sup>

◀ مؤشرات نتائج ومؤشرات متابعة: يُمكن للمؤشر أن يهتم بمتابعة سير العمليات أو الأحداث التي هي في طور الإنجاز [مؤشر متابعة]، كما يُمكن للمؤشر أن يُشير إلى النتيجة النهائية لعملية أو لحدث قد تمّ فعلاً [مؤشر نتائج]، ويرتبط هذان النوعان من المؤشرات بالزمن ومجال التطبيق؛

◀ مؤشرات قيادية ومؤشرات رقابية: يُمكن للمؤشر أن يُزود المستوى التنظيمي الأعلى بالنتائج الحقيقية للمركز المكلف بتنفيذ بعض الخطط وبرامج العمل، ويُسى هنا مؤشراً رقابياً، في حين تعمل مؤشرات القيادة على توضيح سير العمليات بالنسبة للمسؤول المعني، وتُساعد على اتخاذ القرارات، دون أن يتم رفعها إلى المستويات الأعلى، فالغرض منها هو تمكين المسؤولين من قيادة عملياتهم وتحسين أدائهم؛

◀ مؤشرات مالية ومؤشرات تشغيلية: يُمكن لمؤشر ما أن يتم تحضيره إما انطلاقاً من معطيات المحاسبة المالية [تكلفة الإنتاج، معدل المردودية...] وإما من معطيات تشغيلية [عدد الغيابات الأسبوعي...] فالمعطيات التشغيلية تُساعد على اتخاذ الإجراءات التصحيحية بصورة أسرع من المعطيات المالية، لأن الأخيرة تتطلب مدة زمنية أطول لتحضيرها، عكس المعطيات التشغيلية.

ومن أجل تحضير مؤشرات فعالة، يُنصح باتباع طريقة «OVAR»<sup>3</sup>، أي أهداف، مُتغيرات عمل، مسؤوليات. و«OVAR» طريقة حديثة في افتتاح ومراقبة التسيير تسمح بربط

<sup>1</sup> -عقون سعاد: م.س؛ ص ص: 145-146.

<sup>2</sup> -رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص ص: 7-8.

-وفي نفس السياق راجع:

-Demeestère @: «Comptabilité de Gestion et Mesures des performances»; Ed: Dunod, Paris: 2004; P: 81-82.

<sup>3</sup> -وهي اختصار لـ «Objectifs-Variables d'action-Responsabilité».

الاستراتيجية بالعمليات اليومية، والتنسيق ما بين المحاور الاستراتيجية، وخطط العمل الواجبة التنفيذ، كما أنها تنبّه المسؤولين في كل مستوى تنظيمي بالأهداف الواجب تحقيقها والأنشطة الواجب التركيز عليها.<sup>1</sup>

والجدير بالذكر، في هذا المقام، أنه تُوجد مجموعة من التوصيات التي يجب أن تُؤخذ بعين الاعتبار عند اختيار المؤشر. أهمها نجد:<sup>2</sup>

◀ لا بد أن يكون المؤشر مُرتبطاً بهدف مُعين؛

◀ لا بد أن يسمح باتخاذ القرارات؛

◀ يجب أن يكون واضحاً وخالياً من أي غموض أو التباس.

تبعاً لذلك، فالمؤشرات المُستخدمة في "لوحة القيادة" عبارة عن وسيلة للقياس، والرصد، والتشخيص، تُقدم معلومات دقيقة وضرورية لفائدة المُسير، يُعبر عنه في شكل وحدات مُتنوعة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المؤشرات تبقى بدون فائدة إذا لم تُقارن بمعايير يتم تحديدها، حيث تتم مقارنة المؤشرات الفعلية "للوحات القيادة" بقيم معيارية أو نموذجية. ويُمكن أن تتمثل هذه المعايير في أهداف تُحددها الإدارة. وهي تُمثل مؤشرات قياسية، قد تكون مُستوحاة من المنافسين الأوائل، أو من مكاتب دراسات مُختصة في مجال الاستشارات والافتحاص وقياس الأداء.<sup>3</sup>

هكذا، ولعل أهم ميزة تترتب عن اختيار معايير مرجعية، كونها تُسهل عملية التوقع المُسبق للاختلالات التي يُمكن أن تشهدها طرق التدبير بناء على الإشارات التي تصدر عن المؤشرات المُعتمدة. هذه التقنية تأخر تطبيقها بوحدات القطاع العام عموماً والجماعات الترابية تخصيصاً، لاسيما في ظل غياب مؤشرات على مستوى نظام المعلومات الناجم عن المُحاسبة العامة التي تظل هي الأخرى حبيسة الإجراءات القانونية الصرفة.<sup>4</sup>

ومن ثم، وإلى جانب تحديد المؤشرات واختيار الأنسب منها، تبدأ مرحلة تشكيل المؤشرات، انطلاقاً من المعلومات التي تمتلكها الجماعات الترابية، وفي هذه المرحلة يقوم كل مسؤول بتحديد

<sup>1</sup> -رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 8.

<sup>2</sup> -صفاء لشهب: م.س؛ ص: 120.

<sup>3</sup> -رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 8.

<sup>4</sup> -محمد حيمود: م.س؛ ص: 260-261.

المعلومات التي يحتاجها لتحضير المؤشرات التي تُخصه، كما تُحدد المدة اللازمة للحصول عليها [يوميًا، شهريًا...]<sup>1</sup>.

كنتيجة، يتم التعرف في هذه المرحلة على المعلومات المتوفرة وإقضاء تلك التي لا يُمكن الحصول عليها في الأجل المناسبة، أو تلك التي تكون غير قابلة للاستعمال.

وبالموازاة مع ذلك، يجب أن تُظهر لوحات القيادة المعلومات الأساسية بوضوح حتى يتمكن المسؤولون من استغلالها بسرعة، وتضمن الاتصال الجيد بين مُستعملها ومسؤوليهم لتحقيق أداء جيد للتدبير المالي والإداري.

ولتحقيق أفضل استخدام "لوحات القيادة" بالجماعات الترابية لا بد من تحقيق التناسق. بمعنى اعتماد نفس الشكل "للوحات القيادة" المُستخدمة في مُختلف المُستويات التنظيمية، فتطابق التمثيل يُسهل الحوار.<sup>2</sup> لذا، فإن تفصيل "لوحات القيادة" يجب أن يحترم تفصيل المسؤوليات والخطوط التسلسلية، كما يجب أن يُطابق تشكيل شبكة "لوحات القيادة" هيكل السلطات.<sup>3</sup>

والجدير بالذكر، أن مُعظم "لوحات القيادة" تحتوي على أربعة مناطق كما هو مُبين في الجدول التالي:

---

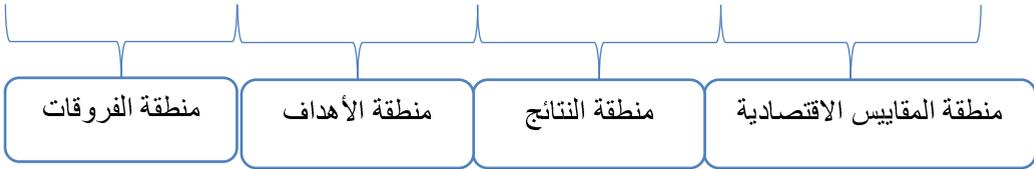
<sup>1</sup>-رحيم حسين، بونقيب أحمد: م.س؛ ص: 8.

<sup>2</sup>-صفاء لشهب: م.س؛ ص: 124.

<sup>3</sup>-مختاري الضاوية: م.س؛ ص: 61.

## الشكل رقم (1): الشكل العام للوحة القيادة.

لوحة القيادة الخاصة بمركز مسؤولية ما ...			
الفروق	الأهداف	النتائج	منطقة الأصناف
			<u>الصنف (1)</u> -مؤشر (أ) -مؤشر (ب) <u>الصنف (2)</u> <u>الصنف (3)</u>



### المصدر:<sup>1</sup>

ارتباطاً بذلك، وبما أن الغاية الأساسية من تطبيق تقنية "لوحة القيادة" إنما هي توفير معلومات حول التسيير على مستوى كل مركز للنشاط أو المسؤولية تُساعد على تقييم الأداء واتخاذ الحلول البديلة في حالة رصد فوارق بين الأهداف والنتائج الأولية للتسيير،<sup>2</sup> فإنه غالباً ما يُشكل وضع "نظام لوحات القيادة" هاجساً ويُولد ضغطاً نفسياً لدى المسؤولين، يتمثل في العدائية والرفض لهذا النظام كما هو الحال بالنسبة لوظيفة "الافتحاص"، حيث يُعتبر المسؤولون أن الهدف الأساسي من "لوحات القيادة" هو الرقابة على وظائفهم وأعمالهم، كما أنه يُشعرهم بنقص الثقة من قبل الإدارة تجاههم.

لذلك، ينبغي عند وضع وإعداد نظام "لوحات القيادة" الحرص على إشراك كل المسؤولين وتكوينهم وتحسيسهم بأنها ليس للرقابة عليهم، وإنما لتحسين الأداء ومُتابعة ومراقبة التدبير.

وفي هذا الإطار، ينبغي على الفاحص أن يقوم بمساعدة المسؤولين على تعريف "لوحات القيادة" خاصة بكل منهم، وعلى تحديد قائمة المؤشرات. ومن ثم، فدور الفاحص هو تقديم الدعم والمُساعدة للمسؤولين بُغية تحفيزهم على ضبط واستعمال "لوحات القيادة" الخاصة بهم. هذا إلى

<sup>1</sup>-Alazard © et Sépari (s): Op, Cit, P: 557.

<sup>2</sup>-محمد حيمود: م.س؛ ص: 261.

جانب مُساعدتهم على تحليل النتائج وتفسيرها لاتخاذ قرارات ملائمة للتسيير سواء لجزء معين من النشاط أو للإدارة ككل.

كما أنه عند استخدام "نظام لوحة القيادة" يجب على الفاحصين أن يُهيئوا الأجواء النفسية والمادية لتنفيذ هذا البرنامج واستعمال الوسائل المناسبة:<sup>1</sup>

◀ القيام بالتعبئة والتحسيس بالمسؤولية؛

◀ تأمين احترام المخططات؛

◀ الإشراف على النتائج المُحصل عليها.

---

<sup>1</sup>- إدريس خدري: م.س؛ ص ص: 141-142.

## الخاتمة:

في سياق هذه الدراسة البحثية التي حاولنا من خلالها مناقشة «مدى فعالية ونجاعة تقنية "لوحة القيادة" في تجويد التدبير الترابي، والتأسيس لمراقبة ذاتية للمنتخبين المحليين؟»:

تبيّن بأن "جدول القيادة" يُعد ميزة تنافسية للجماعات الترابية إذا تم وضعه وإعداده بشكل جيد، إذ إنّ حاجة الجماعات الترابية لمعطيات ومعلومات ملائمة وعلى مُختلف المستويات، ولمعرفة النتائج والأداء في الوقت المناسب والفعلي أصبحت ضرورة حتمية، إذا ما تم تكييف "جدول القيادة" بشكل يسمح بإعطاء الميزة التنافسية التي تحتاجها الجماعات الترابية.

بالموازاة مع ذلك، تبيّن من خلال هذه الدراسة البحثية بأن "لوحات القيادة" وسيلة مُهمة لقياس نسبة تحسن الأداء أو تدهور مردودية الإدارة.

فضلا عن ذلك، أكدت هذه الدراسة البحثية بأن "لوحة القيادة" تُعد أداة أساسية ومهمة لمراقبة وافتحاص التدبير الترابي، إذ تعمل على تزويد المسؤولين بمختلف المُستويات، بالمعلومات اللازمة للتحكم في سير الإدارة اللامركزية على المدى القصير والمتوسط وحتى البعيد؛ حيث تسمح بقياس ومُتابعة مُختلف الجوانب التدييرية بالجماعات الترابية، واعتماد إجراءات وتدابير تصحيحية// إصلاحية في حالة الانحراف عن الأهداف المُحددة، على عكس الأنظمة المُحاسبية الرقابية التقليدية الأخرى.

ومن ثم، "فلوحة القيادة" هي أهم وسيلة للرقابة الذاتية للتسيير بما أنها تُساعد -إلى حدّ كبير- على تحديد أخطاء ومخاطر التسيير، وفي الوقت المناسب وحتى التنبؤ بحدوثها.



# المراقبة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية للجهات ومبدأ التدبير الحرّ

ذ. أسويق نورالدين

باحث في القانون العام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية أكّدال

جامعة محمد الخامس الرباط

## المقدمة:

تمثّل الصفقات العمومية أداة من أدوات التدخل الاقتصادي، التي تلجأ إليها الدول من أجل توظيفها قصد تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، لأن هذه العقود تعتبر وسيلة لتنفيذ الميزانية، وتخصّص لها مبالغ مهمّة<sup>1</sup> في المغرب، وبعد أن بوأ الدستور 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 (الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011)، فإنّ جزءاً من الآليات التي ستلجأ إليها هذه الوحدة الترابية لتحقيق التنمية الجهوية هي الصفقات العمومية.

وموازة مع هذه الوظيفة التنموية، منح دستور 2011 والقانون التنظيمي المتعلق بالجهات<sup>2</sup> لرؤساء مجالس الجهات صلاحيات إبرام الصفقات العمومية، وذلك بالنظر لأهمية هذه العقود، ودورها الحيوي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد جاء القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات، في إطار الارتقاء بمؤسسة رئيس مجلس الجهة، بمجموعة من المستجدات المهمة فيما يتعلق بالصفقات العمومية: تتمثّل في:

- أصبح رئيس مجلس الجهة هو المختص بإبرام الصفقات العمومية؛

- أصبح رئيس مجلس الجهة هو المختص بالمصادقة على الصفقات العمومية؛

<sup>1</sup>Michel ROUSSET et Jean GARAGNON, Droit administratif marocain, Rabat, Editions La Porte, 6<sup>ème</sup> édition, 2003, p. 413.

<sup>2</sup> ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- إعادة التأكيد على مبادئ الصفقات العمومية الواردة في مرسوم 20 مارس 2013 في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

وفي مقابل هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الجهة، أسند دستور 2011 والقانون التنظيمي المتعلق بالجهات لوالي الجهة وظيفة المراقبة الإدارية. ورغم النقاش الذي قد يطرح بخصوص خضوع أو عدم خضوع القرارات الصادرة في مرحلة الإبرام للمراقبة الإدارية، إلا أنّ المؤكّد هو أنّ الصفقات العمومية تخضع لمراقبة إدارية غير مباشرة، عندما يتمّ ممارستها بشكل قبلي على الكثير من مقررات مجلس الجهة (الفصل 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات)، والتي تعتبر الصفقات العمومية أدوات تنفيذية لها.

ومن هنا إشكالية هذا البحث: هل يمكن للمراقبة الإدارية الممارسة على الصفقات العمومية، بشكل مباشر أو غير مباشر، أن تنعكس على وظيفة هذه العقود في التنمية المحلية؟ وهل تشكّل هذه المراقبة الإدارية مسأًاً بمبدأ التدبير الحرّ؟

من أجل معالجة هذه الإشكالية، سوف نتناول في هذا البحث المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: خضوع إبرام الصفقات العمومية للجهات للمراقبة الإدارية؛
- المبحث الثاني: مدى تعارض مبدأ التدبير الحر مع المراقبة الإدارية على الصفقات العمومية للجهات.

المبحث الأول: خضوع إبرام الصفقات العمومية للجهات للمراقبة الإدارية

سمح دستور 2011، والقانون التنظيمي 14-11 المتعلق بالجهات، بتوسيع صلاحيات رئيس المجلس الجهوي، حيث أصبح هو الذي ينقذ مقررات مجلس الجهة. فما هي انعكاسات هذه المستجدات على تدبير إبرام الصفقات العمومية للجهات؟ (المطلب الأول) وما هي حدود المراقبة الإدارية على الصفقات العمومية للجهات؟ (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: تطور صلاحيات رئيس مجلس الجهة بخصوص إبرام عقود الصفقات العمومية

حسب المادة 223 من القانون التنظيمي رقم 14-111، المتعلق بالجهات، فإن الصفقات العمومية للجهات تُبرم وفق الشروط والشكليات المنصوص عليها في النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية. وبالتالي، فإن إبرام الصفقات العمومية للجهات يخضع للقواعد المنصوص عليها في المرسوم رقم 2-12-349 صادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) يتعلق بالصفقات العمومية.<sup>1</sup>

تتضمن مرحلة إبرام الصفقات العمومية العمليات التالية:

- تحديد الحاجيات المراد تلبيتها؛
  - اختيار طريقة الإبرام، وما يرافقها من إجراءات متعلقة بالإشهار وسحب الملفات وإيداع العروض وأشغال لجنة طلب العروض ... إلى حين تحديد نائل الصفقة؛
  - وتنتهي هذه المرحلة بالمصادقة على الصفقة من طرف السلطة المختصة.
- وبالتالي، فإنه يمكن التمييز بين نوعين من الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة في مرحلة الإبرام؛ هما الأعمال الممهدة لإبرام الصفقة (الفقرة الأولى) وقرار المصادقة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الأعمال الممهدة لإبرام الصفقات العمومية للجهات:

في مرحلة القانون 96-47، المتعلق بتنظيم الجهات، كانت الأعمال الممهدة لإبرام الصفقات العمومية للجهات من اختصاص عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة. وقد تغير هذا الوضع مع القانون التنظيمي الجديد رقم 14-111 المتعلق بالجهات، الذي منح لرئيس مجلس الجهة صلاحيات إبرام الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013) ص. 3023

## 1- الأعمال المهمة لإبرام صفقات الجهات في إطار القانون رقم 96-47:

نصت المادة 55 من القانون 96-47 على أن عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة يقوم بإبرام صفقات الأشغال والتوريدات وتقديم الخدمات، وفقا لقرارات المجلس الجهوي وطبق الشروط المنصوص عليها في المادة 54 من نفس القانون.

وبموجب هذه المادة كان عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة يعتبر بمثابة الجهاز التنفيذي لقرارات المجلس الجهوي، وبهذه الصفة كان العامل يباشر إبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات، وفقاً لما يقرره المجلس الجهوي.

إن الاختصاص الأصلي في قرار الصفقة العمومية يعود للمجلس الجهوي، والعامل لا يتدخل إلا لتنفيذ هذا القرار. غير أن التدابير التي يتخذها العامل لتنفيذ الصفقة العمومية لا تكون قابلة للتنفيذ، حسب المادة 54 من القانون 96-47، إلا إذا كانت القرارات المتخذة في شأنها موقعة بالعطف من طرف رئيس المجلس الجهوي داخل أجل خمسة أيام ابتداء من تاريخ توصله بها. وإذا لم يتم التوقيع عليها بالعطف داخل الأجل المذكور، جاز للعامل أن يقرر الاستغناء عن ذلك وإصدار الأمر بتنفيذ التدابير المذكورة.

وبالتالي، فإنه يلاحظ أن التجربة الجهوية في ظل القانون 96-47 تميّزت بازدياد وظيفي لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، باعتباره من جهة ممثلاً للدولة، ومن جهة ثانية أمراً بالصرف ومنقداً لمقررات المجالس الجهوية<sup>1</sup>. وهو ما جعل الصفقات العمومية للجهات يخضع لمؤسستين: مؤسسة منتخبة تقرر الصفقة العمومية (المجلس الجهوي)، ومؤسسة معينة تنفذ إبرام الصفقة العمومية (العامل).

ورغم أن القرار يبقى للمجلس الجهوي، إلا أن سلطة التنفيذ تعطي لمؤسسة العامل هوامش مهمة بخصوص كيفية التنفيذ، خصوصاً وأن القانون رقم 96-47 لم ينص على آليات فعالة للرقابة تمكن الرئيس والمجلس الجهوي من تتبع تنفيذ قرارات العامل المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.

في هذا الإطار، ألزمت المادة 54 من القانون 96-47 عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بإطلاع رئيس المجلس الجهوي بانتظام على تنفيذ قرارات المجلس، ويتولى لهذه الغاية بطلب من

<sup>1</sup>العربي بجيجة، القوانين التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر، مجلة مسالك، العدد 33-34، السنة 11، 2015،

الرئيس جمع أعضاء المكتب والمندوبين ويخبرهم بحالة تقدم تنفيذ القرارات. كما يمكن لرئيس المجلس الجهوي، حسب المادة 60 من القانون 96-47، أن يوجه طلب توضيح إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة إذا تبين أنّ تدابير التنفيذ غير مطابقة لقرارات المجلس. وفي حالة عدم الجواب على هذا الطلب داخل أجل ثمانية (8) أيام أو كان الجواب غير كاف، جاز للرئيس إقرار ملتمس بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الجهوي، يُوجّه في هذا الشأن إلى وزير الداخلية، بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة. وإذا لم يجب وزير الداخلية على هذا الملتمس داخل أجل شهر بيتدى من تاريخ تسلم الملتمس المذكور، أمكن للمجلس الجهوي إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ثلاثين يوما بيتدى من تاريخ انصرام الشهر المحدد لوزير الداخلية للإجابة على الملتمس ويجب أن تبت المحكمة الإدارية داخل أجل لا يتعدى ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إحالة الأمر إليها.

إنّ ما يقدح في كلّ هذه الآليات، التي يُفترض أنّها آليات للرقابة، هو كون الطرف الذي ينازعه المجلس الجهوي بخصوص تنفيذ قراراته، وهو عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، يلعب دورا مهمًا ومحوريًا في هذه الآليات:

- فهو من يرفع ملتمس المجلس الجهوي الموجّه ضده إلى وزير الداخلية؛

- وهو من يمثّل الجهة أمام المحكمة الإدارية في الدعوى المرفوعة بخصوص عدم احترامه، عند التنفيذ، لقرارات المجلس الجهوي.

لقد خلق تكليف العامل بتنفيذ قرارات المجلس الجهوي، ومن بينها القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية، وضعًا متناقضًا وغير منطقي في وظائف العامل. وهو الأمر الذي سيسعى القانون التنظيمي رقم 14-111، المتعلق بالجهات، إلى تجاوزه.

2- الأعمال الممهدة لإبرام الصفقات العمومية في ظل القانون التنظيمي 14-111:

تنفيذا لمقتضيات دستور 29 يوليو 2011، الذي جاء في فصله 138: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها"، نصّت المادة 105 من القانون التنظيمي 14-111، المتعلّق بالجهات، على أنّ رئيس المجلس الجهوي يتولّى إبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات.

إنّ هذا التغيير هو تفعيل لمبدأ التدبير الحرّ، الذي يعدّ من المبادئ التي يركّز عليها التنظيم الجهوي والترابي، حسب الفصل 136 من دستور 2011. حيث يعتبر إسناد صلاحيات

تنفيذ مداولات ومقررات المجالس الترابية لرؤسائها من أهم الركائز التي يبنى عليها مبدأ التدبير الحزب<sup>1</sup>.

وبالتالي، فإنّ الازدواجية في إبرام الصفقات العمومية، بين قرار المجلس الجهوي وتنفيذ عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، التي ميّزت المرحلة السابقة، تغيّرت وأصبح رئيس المجلس الجهوي هو المخوّل بإبرام الصفقات العمومية، باعتباره المنقذ لمداولات ومقررات المجلس الجهوي. بالإضافة إلى الأعمال الممهدة لإبرام الصفقات العمومية، يتمثّل الجانب الثاني للامركزية الإدارية في إبرام الصفقات العمومية في قرار المصادقة.

### الفقرة الثانية: قرار المصادقة على الصفقات العمومية للجهات

بدايةً، سنحاول تعريف قرار المصادقة، وتبيان أهمية هذا القرار في مسلسل إبرام الصفقات العمومية. ثمّ إبراز جوانب التغيير التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 14-111 بخصوص المصادقة على الصفقات العمومية للجهات.

#### 1- مفهوم قرار المصادقة على الصفقات العمومية للجهات:

حسب المادة 152 من مرسوم 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية، فإنّ عقود صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات لا تعتبر صحيحة ونهائية إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة.

وبالتالي، فإنّ المصادقة هو القرار الإداري الذي يتوقف عليه نشوء العقد على إثر تمام إتحاد الإيجاب بالقبول بين صاحب المشروع ونائل الصفقة<sup>2</sup>. فقبل صدور هذا القرار، لا نكون إلاّ أمام مجرّد اقتراح من طرف لجنة طلب العروض. والمصادقة هي الإجراء الذي ينهي مسطرة إبرام الصفقة العمومية<sup>3</sup>، لتأتي بعد ذلك مرحلة تنفيذ الالتزامات الواردة في هذا العقد.

ويعتبر قرار المصادقة وسيلةً للسلطة المختصة قصد ممارسة رقابتها على صاحب المشروع، والتأكد من احترامه للمقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية. فهي نوع

<sup>1</sup> رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك، العدد 33-34، السنة 11، 2015، ص. 9

<sup>2</sup> الجيلالي أمزيد، الحماية القانونية والقضائية للمنافسة في صفقات الدولة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد: 79، الطبعة الأولى، 2008، ص. 66

<sup>3</sup> Mohamed NABIH, Droit des marchés publics, Edition Konrad-Adenauer-Stiftung.V., 2014, p. 186.

من الرقابة الإدارية الداخلية، التي تسمح بتدارك وتصحيح الأخطاء التي يمكن أن يكون قد وقع فيها صاحب المشروع.

## 2- سلطة المصادقة على الصفقات العمومية للجهات قبل وبعد القانون التنظيمي 14-

### 111 المتعلق بالجهات:

في ظلّ القانون 96-47، المتعلّق بتنظيم الجهات، كانت عقود الصفقات العمومية من بين العقود الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية؛ حيث نصّت المادة 41 من هذا القانون على أنّ الاشترايات والبيوع أو المعاملات أو المعاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبير الملك العام لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة. كما أنّ المادة 144 من مرسوم 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية، أسندت إلى وزير الداخلية مهمة تحديد السلطات المؤهلة بالمصادقة على صفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات وفق الشروط المقررة في المادة 152 من نفس المرسوم.

غير أنّ مضمون هذه المادة وقع نسخه بصور القانون التنظيمي 14-111، المتعلق بالجهات، الذي نقل، بموجب المادة 106، قرار المصادقة على صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات من وزارة الداخلية إلى رئيس المجلس الجهوي أو من يفوض إليه ذلك.

والملاحظة التي يمكن إثارتها بخصوص المادة 144 من مرسوم 20 مارس 2013، المشار إليها أعلاه، هي أنّه رغم كون هذا المرسوم صدر بعد دستور 2011، الذي حسم في فصله 138 في كون رئيس المجلس الجهوي هو الأمر بالصرف، إلا أنّ المادة المذكورة استمرّت في ربط المصادقة على صفقات الجهات بوزير الداخلية، وهو ما يعارض الدستور بشكل صريح. فسلطة المصادقة ترتبط بالأمر بالصرف، حيث عرّفت المادة الرابعة (4) من مرسوم 20 مارس 2013 السلطة المختصة بالمصادقة بأنها "الأمر بالصرف أو الشخص المفوض من قبله قصد المصادقة على الصفقة أو أي شخص آخر مؤهل لهذا الغرض بنص تشريعي أو تنظيمي"، وبما أنّ رئيس المجلس الجهوي هو المكلف بتنفيذ مداوات المجالس الجهوي وتنفيذ الميزانية (بنصّ الدستور والقانون التنظيمي)، فإنّ هذا يعني أنه هو الأمر بالصرف بالنسبة للجهة وإليه تعود سلطة المصادقة على الصفقات العمومية للجهات، وليس لوزير الداخلية.

إنّ نقل الأعمال الممهدة لإبرام الصفقات العمومية للجهات وقرار المصادقة عليها إلى رئيس مجلس الجهة هو تغيير مهمّ، يمنح المنتخبين على مستوى الجهة آلية مهمة من أجل تنفيذ

برامجهم الانتخابية، وتحقيق وعودهم للناخبين، خصوصاً وأنّ الصفقات العمومية يمكن أن تلعب دوراً مهماً في التنمية الجهوية إذا تمّ تفعيل الآليات القانونية التي تشجع البعد الجهوي.

لكن، وفي مقابل هذه الصلاحيات، منح القانون التنظيمي للجهات للولاية وظيفة المراقبة الإدارية، فما هي حدود هذه الوظيفة بالنسبة لقرارات إبرام الصفقات العمومية للجهات؟

### المطلب الثاني: المراقبة الإدارية والصفقات العمومية للجهات

قبل التمييز بين قرارات الإبرام الخاضعة للمراقبة الإدارية وتلك غير الخاضعة لهذه المراقبة (الفقرة الثانية)، يجدر بنا تحديد مفهوم المراقبة الإدارية (الفقرة الأولى).

#### الفقرة الأولى: مفهوم المراقبة الإدارية من طرف والي الجهة

من أجل تعريف المراقبة الإدارية، غالباً ما يتمّ اللجوء إلى مقارنتها بالوصاية (1). كما يقدّم القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مجموعة من المقتضيات التي تسمح بتعريف مجال ومدى هذه المراقبة (2).

#### 1- الفرق بين الوصاية والمراقبة الإدارية:

يرى الأستاذ Michel ROUSSET أن الوصاية هي نوع من المراقبة الإدارية، التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية. وبما أن استقلالية الجماعات الترابية هي المبدأ، فمن الطبيعي أن تكون سلطات الرقابة استثناءً من هذا المبدأ ويجب أن يتمّ النصّ عليها بشكل صريح؛ وهو ما تُعبّر عنه المقولة المعروفة "لا وصاية بدون نص". وبالتالي، فإن سلطة الوصاية ليست مثل السلطة الرئاسية، التي تعتبر سلطة عامة موجودة حتى في حالة سكوت النصوص القانونية وعدم النصّ عليها<sup>1</sup>.

وبخصوص المراقبة الإدارية، التي يمارسها والي الجهة على مقررات المجلس الجهوي وقرارات رئيسه، فهي تجد سندها في دستور 29 يوليوز 2011، الذي نصّ في الفصل 145 على "يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية". وبالتالي، فإنّ تنصيب الدستور على المراقبة الإدارية، التي يقوم بها الولاية، يؤكّد أهمية هذه الوظيفة ودورها الحيوي في العلاقة بين مختلف الوحدات

<sup>1</sup> Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit administratif Marocain, Revu et mis à jour par Michel Rousset et Mohammed Amine Benabdallah, Rabat, Publications de la REMALD, Collection «Thèmes actuels», N° 99, 2017, p. 41.

الإدارية. ويعرّف أحد الباحثين المراقبة الإدارية بأنها مجموعة التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية، بعد إساءة الجماعات الترابية لاستعمال الاختصاصات المقررة لها، تسمح لهيئة المكلفة بالمراقبة الإدارية بتصحيح الوضعية القانونية غير السليمة وفق ما يحدده القانون.<sup>1</sup> ومن خلال المقارنة بين الوصاية والمراقبة الإدارية، يمكن القول أن هذه الأخيرة تنطوي على عدّة إيجابيات؛ تتمثل فيما يلي:

- المراقبة الإدارية هي مراقبة الشرعية وليست مراقبة الملاءمة؛
  - المراقبة الإدارية هي في الأساس مراقبة بعدية وليست مراقبة قبلية؛
  - المراقبة الإدارية تتضمن نوعاً من الندية في علاقة الجهة بمؤسسة الوالي، عكس الوصاية التي تنطوي على معاني التبخيس والفوقية.<sup>2</sup>
- لكن، وبالرغم من هذه الإيجابيات، فإنّ تطبيق المراقبة الإدارية على المستوى العملي بشكل سليم هو الذي يمكن أن يبرز اختلافها الجذري مع مفهوم الوصاية. وإذا تعثّر مثل هذا التطبيق، فلن تكون المراقبة الإدارية إلا تكراراً لتجربة الوصاية في مرحلة ما قبل دستور 2011.

## 2- المقتضيات المتعلقة بالمراقبة الإدارية في القانون التنظيمي للجهات:

تقليدياً، يتمّ التمييز بين نوعين من المراقبة الإدارية: المراقبة الإدارية على الأفراد، أي عل المنتخبين ومجلس الجهة (المواد من 54 إلى 79 الخاصة بالنظام الأساسي للمنتخب من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات)؛ والمراقبة الإدارية على الأعمال الصادرة عن الجهة (المواد من 112 إلى 115 الخاصة بالمراقبة الإدارية من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات).<sup>3</sup>

وحسب المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فإنّ والي الجهة يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة. وهذا يعني أنّ الأمر لا يتعلق بمراقبة الملاءمة، التي تنطوي على سلطة تقديرية كبيرة، في حين تعتبر مراقبة الشرعية مراقبة

<sup>1</sup> العربي بجيجة، ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية أي دور للولاة / العمال من خلال الفصل 145 من الدستور؟، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، دون مجلد، العدد 29-30، 2014، ص. 160.

<sup>2</sup> عماد أبركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، دون مجلد، العدد 33-34، 2015، ص. 133.

<sup>3</sup> Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit administratif Marocain, Revu et mis à jour par Michel Rousset et Mohammed Amine Benabdallah, Op. Cit., p. 208.

ضيقة، تنحصر في عناصر المراقبة الشرعية للقرار بما فيها المادية أو الخارجية: منها المادية أي لا يوجد أي انتهاك للقواعد القانونية، مثلا ليس هناك انحراف للسلطة حيث يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب التي نصت عليها المادة 20 من القانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية والمادة 359 من قانون المسطرة المدنية، أو الشرعية الخارجية أي أن القرار غير مشوب بعدم الاختصاص، أو أن هناك عيب مسطري، كذلك تجدر الإشارة إلى مراقبة الشرعية بالنظر لمقتضيات القانون الدولي<sup>1</sup>.

ومن خلال الفصول المخصصة للمراقبة الإدارية، في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يمكن القول أنّ جميع قرارات رئيس مجلس الجهة ومقررات المجلس يمكن أن تكون مشمولة بالمراقبة الإدارية من طرف والي الجهة، الذي ألزمته المادة 114 بتعليل تعرضه.

وقد جعل القانون التنظيمي المذكور من القضاء الإداري الجهة المكلفة بحسم النزاع بين الوالي ومجلس الجهة، بخصوص شرعية القرارات أو المقررات الصادرة عن مجلس الجهة.

وتهدف المراقبة الإدارية إلى المساهمة في ضمان أولوية المصالح الوطنية، وتطبيق القواعد القانونية بشكل موحد في مختلف مناطق المغرب، وتحقيق مساواة المواطنين أمام القانون.<sup>2</sup>

وفيما يتعلّق بالصفقات العمومية للجهات، فإنّ السؤال الذي يطرح هو هل تخضع جميع القرارات المتعلقة بإبرام هذه الصفقات العمومية للمراقبة الإدارية؟ هذا ما سنحاول أن نجيب عنه في الفقرة الثانية من هذا المطلب.

### الفقرة الثانية: قرارات الإبرام الخاضعة للمراقبة الإدارية من طرف الوالي:

جاءت المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات عامّةً في صياغتها، عندما نصّت أنّ والي الجهة يمارس "المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة".

---

<sup>1</sup> نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز، (الجانب القانون والمحاسبي)، منشورات مؤسسة كونراد أديناور، الطبعة الأولى، 2019، ص. 140.

<sup>2</sup> Daoudi Imane, Les walis et gouverneurs et la réforme constitutionnelle au Maroc, REMALDn° 108, janvier - février 2013, p. 70 (Article an arabe). Cité par Abdelghafour Aouad, L'impact du processus de la décentralisation au Maroc sur le rôle des walis et gouverneurs dans la mise en œuvre et la coordination des politiques publiques, Mémoire Master spécialité Administration et finances publiques, Université de Strasbourg Ecole nationale d'administration, Juin 2016, p. 16.

وبالتالي، فهي لم تميّز بين القرارات أو المقررات الخاضعة للمراقبة الإدارية وتلك غير الخاضعة لهذه المراقبة، الأمر الذي قد يدفع إلى الاستنتاج أنّ جميع القرارات والمقررات الصادرة عن الجهة تعتبر خاضعة للمراقبة الإدارية للوالي.

ورغم أنّ المادة 113، من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، حدّدت قرارات رئيس مجلس الجهة التي يتعين تبليغ نسخ منها إلى والي الجهة، من أجل ممارسة مراقبته الإدارية عليهما، في القرارات المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام، والتي لا تعتبر القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية جزءًا منها، فإنّ إعفاء مثل هذه القرارات من مسطرة التبليغ لا يعني بالضرورة إعفاء قرارات إبرام الصفقات العمومية من المراقبة الإدارية من طرف والي الجهة.

والسؤال الذي يطرح في هذه الحالة هو: إذا كانت قرارات الإبرام غير معنية بمسطرة التبليغ، فكيف يمكن لوالي الجهة ممارسة رقابته الإدارية عليهما؟

من أجل الجواب عن هذا السؤال، يمكن التمييز بين حالتين:<sup>1</sup>

- الحالة الأولى: يقوم الوالي بتقييم مشروعية القرار موضوع مذكرة موجهة إليه من طرف متنافس متضرر من أحد القرارات المتخذة في مرحلة إبرام الصفقات العمومية، عملاً بمقتضيات الفصل 237 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات،<sup>2</sup> في إطار ممارسته اختصاصاته. إذا ما اعتبر أن القرار مشوب بعيب فيمكنه آنذاك التقدم بطلب للمحكمة للبت في النازلة، وإلا ترك المذكرة جانباً. وتجدر الإشارة إلى أن عملية تقييم المذكرة من طرف الوالي لا تعني أنه مجبر وبصفة تلقائية عرضها على المحكمة الإدارية؛

- الحالة الثانية: في حالة عدم وجود شخص متضرر، أي إذا ما بُلِّغ الوالي بقرار لا يدخل في خانة القرارات الواجب تبليغها، مثل قرارات إبرام الصفقات العمومية، وتمّ إشعار الوالي سواء عن طريق رئيس مجلس الجهة، علماً بأنه غير مجبر بذلك، أو بواسطة شخص آخر غير متضرر وقام بإخطاره وإرسال القرار، فإنّ الوالي في هاتين الحالتين يقوم بتقييم مشروعية القرار موضوع الإخطار إلا أنه لا يمكن رفع الدعوى إلا في ظروف القانون العادي.

<sup>1</sup> نبيه محمد، مرجع سابق، ص. 139-140.

<sup>2</sup> تنص المادة 239 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على: "لا يمكن، تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجهة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس الجهة ووجه إلى والي الجهة مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته، ويسلم على إثرها للمدعي فوراً وصل بذلك".

وبما أنّ المراقبة الإدارية للوالي هي مراقبة لشرعية هذه القرارات، فإنّ قرارات الإبرام التي يمكن أن تكون موضوع شكاية أو طعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية هي التي يمكن أن تخضع للمراقبة الإدارية للوالي. وقد حدّدت المادة 169 من مرسوم 20 مارس 2013، المتعلّق بالصفقات العمومية، القرارات التي يمكن أن تكون موضوع شكاية (وطعن أمام القضاء الإداري) بأنّها جميع القرارات المتخذة في مرحلة الإبرام، باستثناء ثلاثة قرارات هي:

- اختيار مسطرة إبرام صفقة؛
  - قرار عدم قبول جميع العروض (طلب العروض عديم الجدوى)؛
  - قرار إلغاء طلب العروض أو المباراة.
- ونعتقد أنّه يمكن القياس على هذا التقسيم، من أجل التمييز بين قرارات الإبرام الخاضعة للمراقبة الإدارية للوالي، وهي التي يمكن أن تكون موضوع شكاية (1)، والقرارات غير الخاضعة لهذه المراقبة، وهي المستثناة من مسطرة الشكاية (2).

#### 1- قرارات الإبرام الخاضعة للمراقبة الإدارية:

حدّد مرسوم 20 مارس 2013 بعض الحالات التي يمكن أن تكون موضوع شكاية من طرف المتنافسين كما يلي:

- عدم احترام إحدى قواعد مسطرة إبرام الصفقات المنصوص عليها في المرسوم؛
- احتواء ملف طلب المنافسة على بنود تمييزية أو شروط غير متناسبة مع موضوع الصفقة؛
- نازع المتنافس في أسباب إقصاء عرضه من طرف لجنة العروض أو لجنة المباراة التي تم تبليغها إليه من طرف صاحب المشروع.

هذه نماذج من القرارات التي يمكن أن يفحص الوالي شرعيّتها، بمناسبة ممارسته للمراقبة الإدارية. وتعود أسباب إمكانية اعتراض الوالي على إبرام الصفقات العمومية للجهة، بناء على القرارات المذكورة، إلى كون هذه القرارات هي المشمولة بإمكانية رقابة المشروعية من طرف القاضي الإداري. وبالتالي، فإمكانية التظلم الإداري، ومن بعد ذلك الطعن أمام القضاء الإداري، في هذه القرارات، هو الذي يمنح لوالي الجهة إمكانية إثارتها عند ممارسة المراقبة الإدارية، التي تعتبر بدورها مراقبة مشروعية.

بالنسبة لقرار المصادقة، هل يحقّ لوالي الجهة ممارسة المراقبة الإدارية عليه؟ من أجل الجواب عن هذا السؤال، سوف نفحص موقف القضاء من الطعن بالإلغاء في قرار رفض المصادقة. ومن خلال الاجتهاد القضائي، يُلاحظ أن هناك توجهين: توجه يرى حماية السلطة التقديرية للإدارة في المصادقة أو عدم المصادقة على إبرام الصفقة، وتوجه يرى ضرورة حماية المركز القانوني لنائل الصفقة.<sup>1</sup>

ونعتقد أنّ مرسوم 20 مارس 2013 حصر السلطة التقديرية بخصوص المصادقة، لأنّ المادة 45، المتعلقة بإلغاء طلب العروض، حدّدت بشكل حصري أسباب إلغاء طلب العروض، وهو شكل من أشكال رفض المصادقة، كما يلي:

- إذا تغيرت المعطيات الاقتصادية أو التقنية للأعمال موضوع طلب العروض تغييراً جوهرياً؛
  - إذا حالت ظروف استثنائية دون ضمان التنفيذ العادي للصفقة؛
  - إذا تجاوزت مبالغ العروض التي تم التوصل بها اعتمادات الميزانية المخصصة للصفقة.
  - إذا تم الكشف عن عيب في المسطرة؛
  - في حالة شكاية مبنية على أسس صحيحة قدمها متنافس مع مراعاة مقتضيات المادة 169.
- وألزم مرسوم 20 مارس 2013 الإدارة بإخبار نائل الصفقة كتابة بالإلغاء، مع توضيح سبب أو أسباب هذا الإلغاء.

وبالتالي، فإنّ قرار المصادقة أو قرار رفض المصادقة، غير الملتزم بهذه الحالات وبضرورة التعليل، يمكن أن يكون موضوع طعن بالإلغاء، وبالتالي يمكن أن يخضع للمراقبة الإدارية من طرف والي الجهة.

## 2- قرارات الإبرام غير الخاضعة للمراقبة الإدارية:

قرارات الإبرام الثلاثة المستثناة من مسطرة الشكاية ومن الطعن أمام القضاء الإداري (اختيار مسطرة إبرام صفقة؛ قرار عدم قبول جميع العروض؛ قرار إلغاء طلب العروض أو المباراة) هي نفسها القرارات التي لا يمكن لوالي الجهة ممارسة مراقبته الإدارية عليها.

إنّ استثناء هذه القرارات من مسطرة الشكاية، ومن مراقبة قاضي المشروعية، ينزع اختصاص والي الجهة بممارسة رقابته الإدارية عليها، لأنّ فحصها سيجعل المراقبة الإدارية مراقبة

<sup>1</sup> الجليلي أمزيد، الحماية القانونية والقضائية للمنافسة في صفقات الدولة، مرجع سابق، ص. 138-142

ملائمة وليس مراقبة مشروعية، وهو ما يتعارض مع المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي جعلت المراقبة الإدارية منصبية على الشرعية فقط دون الملائمة.

كخاتمة لهذا المبحث الأول، فإنّ دستور 29 يوليو 2011، والقانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وسّعا من صلاحيات رؤساء الجهات بخصوص إبرام الصفقات العمومية، وهو الأمر الذي يشكّل تطوراً مهماً مقارنة بمرحلة ما قبل 2011. لكن، وفي مقابل هذا التطور، نجد أنّ المراقبة الإدارية من طرف والي الجهة يمكن أن تلعب دوراً كبحاً، كنفس الدور الذي لعبته الوصاية في المرحلة السابقة، نظراً لغموض مجالها، بالشكل الذي يجعلها تشمل جميع قرارات ومقررات الجهات.

وهذا الأمر يدفعنا إلى التساؤل عن مدى تعارض المراقبة الإدارية، بهذا الشكل وبهذا المستوى، مع مبدأ دستوري هو مبدأ التدبير الحرّ؟ هذا ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني من هذا البحث.

**المبحث الثاني: مدى تعارض مبدأ التدبير الحر مع المراقبة الإدارية على الصفقات العمومية للجهات**

تمثّل الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الجهة بخصوص إبرام الصفقات العمومية تطبيقاً لمبدأ التدبير الحر (المطلب الأول)، فإلى أي حدّ يمكن اعتبار المراقبة الإدارية الممارسة على قرارات الإبرام معارضةً لهذا المبدأ؟ (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: مفهوم مبدأ التدبير الحر وتطبيقاته بالنسبة للصفقات العمومية للجهات**

تعتبر الاختصاصات المخوّلة لرؤساء مجالس الجماعات الترابية لإبرام الصفقات العمومية والمصادقة عليها تفعيلاً لمبدأ التدبير الحرّ (الفقرة الثانية)، لكن، وقبل التطرّق لعلاقة التدبير الحر بتدبير صفقات الجماعات الترابية، يجدر بنا تعريف مفهوم التدبير الحر (الفقرة الأولى).

**الفقرة الأولى: مفهوم مبدأ التدبير الحر**

نصّ الفصل 136 من دستور 29 يوليو 2011 على أنّ التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على "مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

لم يعرف المشرع الدستوري مفهوم مبدأ التدبير الحر، ولهذا حاول الفقه التصدي لهذه المهمة. في هذا الإطار، يرى الأستاذ رضوان زهرو أن مبدأ التدبير الحر يعني حرية المجالس المنتخبة للتداول وتنفيذ مقرراتها بكيفية ديمقراطية طبقاً لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر لشؤون الجهة.<sup>1</sup>

ومن خلال القانون المقارن، خصوصاً التجربة الفرنسية، نجد أن التدبير الحر يتكوّن من ثلاثة مكونات أساسية كما أثارها مجلس الدولة في فرنسا وكذلك المجلس الدستوري، وهي:<sup>2</sup>

- أن مبدأ التدبير الحر هو مبدأ ينسجم مع مبدأ الشخصية القانونية أي الشخصية الاعتبارية، ونحن نعرف في اللغة القانونية أن من بين النتائج المترتبة عن هذه الشخصية القانونية هو وجود إرادة معبرة عن هذا الشخص القانوني وهي المتمثلة في المجالس المنتخبة؛

- ثم ذمة مالية مستقلة لهذا الشخص القانوني، وهو ما نطلق عليه الاستقلالية المالية؛  
- وكذلك أهلية التقاضي كأهلية قانونية تمنح للجماعات الترابية، وهنا أساساً لمجالس الجماعات.

ورغم هذه المحاولات، يبقى التدبير الحر مفهومًا مجردًا لا يسمح لنا على الفور بتحديد ما يمكن للجماعات الترابية القيام به بمقتضى هذا المبدأ، فهو مبدأ يسعى لحماية الجماعات الترابية من التجاوزات التي يمكن أن تقوم بها الدولة، والقانون هو الذي يحدد مضمون التدبير الحر، تحت إشراف القاضي الدستوري.

ويربط الأستاذ عبد الحفيظ أمينو بين مبدأ التدبير الحر والصلاحيات المخولة للجماعات الترابية في إبرام وتنفيذ العقود الإدارية،<sup>3</sup> والتي يندرج فيها عقود الصفقات العمومية. فما هي نتائج مبدأ التدبير الحر على تدبير الصفقات العمومية للجماعات الترابية؟

---

<sup>1</sup> رضوان زهرو، مرجع سابق، ص. 8.

<sup>2</sup> عبد الحفيظ أمينو، التدبير الحر من خلال النص الدستوري، أشغال لقاء دراسي نظمه فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب حول التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة، الثلاثاء 29 يناير 2019، متاح على الموقع الرسمي لحزب العدالة والتنمية (تاريخ الولوج 2020/05/03)

<https://www.pjdgroupe.ma/web/uploads/dossier/5dad8d4390380.pdf>

<sup>3</sup> عبد الحفيظ أمينو، مرجع سابق.

## الفقرة الثانية: مظاهر مبدأ التدير الحر في تدير الصفقات العمومية للجهات

إن نزع اختصاص إبرام الصفقات العمومية من الوالي (المُعَيَّن) لصالح رئيس مجلس الجهة (مشروعية انتخابية) يعتبر من نتائج تفعيل مبدأ التدير الحرّ للجماعات الترابية، التي أصبحت تتوفر بعد دستور 29 يوليو 2011، على مجموعة من الآليات التي تمكّنها من القيام بأدوارها في التنمية.

بالإضافة إلى مجموعة من الإشكالات القانونية التي كانت تطرحها، مثّلت المرحلة ما قبل 2011 تجسيدا لفكرة تبخيس الجهة كوحدة ترابية، وللمنتخبين الجهويين رغم توفّرهم على مشروعية انتخابية (وإن كانت غير مباشرة)، وذلك من خلال منح صلاحيات مهمّة للموظفين المعيّنين (الولاية) على حساب المنتخبين الجهويين. ولعلّ فكرة التبخيس تجلّت بشكل أكبر في موضوع إبرام الصفقات العمومية، الذي كان من اختصاص الوالي، باعتباره الجهاز التنفيذي للجهة، وهو الأمر الذي شكّل عامل تقييد في عمل هذه الوحدات الترابية، التي كانت على المستوى العملي مجرد امتداد للولاية أو العمالة، نظرا للتداخل بين صفتي الوالي، كتمثّل للإدارة المركزية وجهاز تنفيذي لجماعة ترابية.

ومن أجل تجاوز هذه المرحلة، حرص المشرّع الدستوري، في الفصل 138 من دستور 2011، على دسرة صلاحيات رؤساء مختلف الجماعات الترابية، بما في ذلك الجهات، المتعلقة بتنفيذ مداوات مجالس هذه الجماعات ومقرراتها. وتمثّل هذه الدسرة حماية لهذه الصلاحيات، التي لم يعد ممكنا المساس بها، على الأقل على مستوى النصوص القانونية، لأنها ستكون مشوبة بعبء عدم دستوريّتها.

ويسمح إسناد صلاحيات تنفيذ مقررات مجلس الجهة لرئيسها بتحقيق هدفين مهمين:

- ترسيخ الديمقراطية المحلية وربط تسيير الشأن العام على المستوى الترابي بالحصول على مشروعية التمثيل الديمقراطي؛

- تمكين المنتخبين من آلية مهمة من أجل التدخّل الاقتصادي، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي تعتبر من أهم وظائف الجماعات الترابية.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإنّ نقل صلاحيات إبرام الصفقات العمومية لرؤساء مجالس الجهات يتمثّل أساسا في الصلاحيات المتعلقة بالأعمال الممّدة للإبرام وقرار المصادقة. وتنبع أهمية هذه الصلاحيات، ومرحلة الإبرام بشكل عام، من كونها هي التي تسمح بوضع أهداف

اقتصادية واجتماعية من خلال الصفقات العمومية، وذلك عبر تخصيص طلبات عروض للمقاولات الصغرى والمتوسطة والتعاونيات والمقاولين الذاتيين<sup>1</sup>، أو تخصيص نسبة من اليد العاملة المكلفة بتنفيذ الصفقات لصالح اليد العاملة المحلية<sup>2</sup>... كما أنّ فعالية تنفيذ الصفقات العمومية ترتبط بشكل كبير بالتحديد الدقيق للحاجيات والشروط الواردة في دفتر الشروط الخاصة، وهي كلّها إجراءات تتمّ في مرحلة الإبرام.

لكن، يطرحُ خضوع مختلف القرارات الصادرة في هذه المرحلة للمراقبة الإدارية للوالي سؤال توافّق أو تعارض هذه المراقبة مع مبدأ التدبير الحرّ؟

**المطلب الثاني: أوجه التوافق والتعارض بين المراقبة الإدارية للصفقات العمومية ومبدأ التدبير الحرّ**

تنطوي المراقبة الإداري، التي يمارسها والي الجهة على إبرام الصفقات العمومية للجهات، على جانبين:

- فهي متوافقة مع التدبير الحرّ إذا تمّ اعتبارها كشكل من أشكال المواكبة والمساعدة وكألية لتفادي الأخطاء (الفقرة الأولى)؛

- ولكّنها تتعارض مع مبدأ التدبير الحرّ عندما تصبح مراقبة إدارية قبلية على الكثير من مقررات مجلس الجهة، التي تعتبر الصفقات العمومية آلية تنفيذية لها. في هذه الحالة نصّح أمام مراقبة إدارية قبلية غير مباشرة للصفقات العمومية، وهو الأمر الذي سينعكس على آجال إبرام وأداء النفقات المتعلقة بالصفقات العمومية (الفقرة الثانية).

---

<sup>1</sup> المادة 156 من مرسوم 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية، كما وقع تغييره وتتميمه بالمرسوم رقم 69-2-19 بتاريخ 24 ماي 2019.

<sup>2</sup> نصّت المادة 141 من مرسوم الصفقات العمومية لـ 20 مارس 2013، المتعلقة بإنعاش التشغيل المحلي، على أنه "يمكن أن تتضمن صفقات الأشغال والخدمات غير تلك المتعلقة بالدراسات المبرمة من طرف الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات بندا يلزم به صاحب الصفقة اللجوء إلى تشغيل اليد العاملة المحلية على مستوى الجماعة المستفيدة من العمل موضوع الصفقة، في حدود عشرة في المائة (10%) من عدد العمال المطلوب لإنجاز الصفقة".

## الفقرة الأولى: أوجه التوافق بين المراقبة الإدارية للصفقات العمومية ومبدأ التدبير الحرّ

يمكن للمراقبة الإدارية، التي يمارسها والي الجهة على إبرام الصفقات العمومية، أن تلعب دور المواكبة والمساعدة في تحسين تدبير هذه العقود (1)، وبالتالي تفادي السقوط في أخطاء قد تكون لها انعكاسات سلبية (2).

### 1- المراقبة الإدارية شكل من أشكال المواكبة والمساعدة:

إنّ المراقبة الإدارية، بمعناها العام، تسعى إلى تحديد مكان الخلل من أجل معالجتها، وكشف النقط الإيجابية من أجل تعزيزها. وبالرغم من خصائص طبيعة العلاقة بين الجهات ومؤسسة الوالي، إلا أنّ المراقبة الإدارية التي يمارسها هذا الأخير يمكن أن تساهم في تحسين القدرات التدييرية للجهة.

وبالتالي، تغدو في هذه الحالة المراقبة الإدارية شكلا من أشكال المواكبة والمساعدة الإدارية. وهذا الدور المساعد يعتبر من المستجدات، التي أتى بها دستور 29 يوليو 2011، الذي نصّت الفقرة الثالثة من الفصل 145 منه على: "يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية". كما نصّت المادة 250 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أنّ الدولة تضع الدولة الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.

إنّ الحكامة الجيدة وتحسين تدبير الجهات تعتبر آليات ضرورية من أجل قيام هذه الوحدات الترابية بدورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خصوصا من خلال عقود الصفقات العمومية، التي تعتبر من أشكال التدخل الاقتصادي للجهة. هذه الأخيرة، وبصفتها صاحب مشروع (Maître d'ouvrage)، توظّف أموالا حسب تصاميم تستمر لسنوات، تتعلّق بتجهيزات أساسية وبنيات تحتية، حيث تستفيد مقاولات البناء الموجودة في الجهة من القيام بهذه التجهيزات.<sup>1</sup>

وبالنظر إلى أهمية الصفقات العمومية، إلى جانب أشكال التدخل الاقتصادي الأخرى، فإنّ تحقيق الأهداف المرجوة يمرّ من خلال رفع القدرات التدييرية وتحسين الحكامة، التي قد تساهم فيها المراقبة الإدارية التي يمارسها والي الجهة.

<sup>1</sup> نبيه محمد، مرجع سابق، ص. 187.

## 2- المراقبة الإدارية فرصة لتدارك الأخطاء:

يعاني نظام الصفقات العمومية في المغرب من ضعف كفاءته، ويتفاقم هذا الضعف بشكل أكبر عندما يتعلق الأمر بالجماعات الترابية، التي تعتبر الجهات جزءًا منها. وهذا ما أكدته إطارُ الشراكة القطرية، بين البنك الدولي والمغرب، الممتد من 2019 إلى 2024، حيث رصد البنكُ عدّة سلبيات يعاني منها نظام الصفقات العمومية في المغرب، وأكد حاجة هذا النظام إلى تحسين كفاءته، لأنّ أغلب الإدارات تعوزها الكفاءة في مجال الصفقات العمومية، بفعل افتقارها إلى كوادر مختصة في هذا المجال، وثقل الآليات الرقابية (إذ تعتبر الرقابة قبلية هي القاعدة ولا تعتبر الرقابة البعدية إلا استثناءً)، وعدم كفاية قدرات الإدارات التي تقوم بالشراء، ومحدودية اللجوء إلى الصفقات العمومية الإلكترونية، وهو الأمر الذي يمثّل عائقًا أمام المقاولات الصغيرة والمتوسطة في الولوج إلى الصفقات العمومية. ويرى البنك الدولي أنّ هذه السلبيات تمسُّ بشكل أكبر الجماعات الترابية، خصوصًا في العالم القروي، سواءً في تدبير الصفقات العمومية أو في تدبير صفقات التدبير المفوض<sup>1</sup>.

ويؤكّد هذا الضعف في تدبير الصفقات العمومية على مستوى الجهات حاجة هذه الوحدات الترابية إلى مراقبة إدارية، من أجل تدارك الأخطاء والتجاوزات التي يمكن أن تُرتكب في مختلف مراحل إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية.

لكن، يمكن للمراقبة الإدارية أن تتعارض مع مبدأ التدبير، وتنعكس نتيجة لذلك بشكل سلبي على تدبير الصفقات العمومية. هذا ما سنحاول بحثه في الفقرة الثانية من هذا المطلب الثاني.

الفقرة الثانية: أوجه التعارض بين المراقبة الإدارية للصفقات العمومية ومبدأ التدبير

### الحرّ

تخضع بعض مقررات مجلس الجهة لمراقبة قبلية من طرف وزارة الداخلية، ونظرًا لكون الصفقات العمومية تعتبر أدوات لتنفيذ هذه المقررات، فإنّ هذه المراقبة يمكن اعتبارها مراقبة

<sup>1</sup> مجموعة البنك الدولي، إطار الشراكة القطرية الخاص بالمملكة المغربية على مدار السنين المالية من 2019 إلى 2024، تقرير رقم MA-131039، ص. 47، متاح على الموقع الرسمي للبنك الدولي (تاريخ الولوج 2020/04/29).

<http://documents.worldbank.org/curated/en/964461555304814110/pdf/Morocco-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-of-FY19-FY24.pdf>

إدارية غير مباشرة للصفقات العمومية (1). وتؤدي هذه المراقبة غير المباشرة إلى تمديد مختلف الأجل المرتبطة بالصفقات العمومية (2).

### 1- مراقبة إدارية غير مباشرة على إبرام الصفقات العمومية:

رغم أنّ قرارات الإبرام لم يتمّ النصّ صراحة على خضوعها للمراقبة الإدارية من طرف والي الجهة، إلا أنّ العديد من مقررات مجلس الجهة، المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بالصفقات العمومية، تخضع لمراقبة إدارية ثقيلة. ولهذا الأمر انعكاسات على تدبير الصفقات العمومية، حيث يمكن أن يؤدي إلى تمديد آجال الإبرام أو أداء النفقات المرتبطة بالصفقات العمومية.

ومن أمثلة هذه المقررات، التي يتخذها مجلس الجهة، نشير إلى:

- المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية؛
- المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب؛
- المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية؛
- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل؛
- مقررات المجلس المتعلقة بالميزانية والاقتراضات والضمانات.

إنّ الصفقات العمومية هي وسائل قانونية من أجل تنفيذ مختلف هذه المقررات، كما أنّها ترتبط بالميزانية باعتبارها شكلا من أشكال النفقات العمومية. ونظرًا لكون كل هذه المقررات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما (20) من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، حسب نصّ المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فهذا الأمر يمكن أن يؤدي إلى تأخير في إبرام الصفقات العمومية أو في أداء نفقاتها.

وتدفعنا طبيعة المراقبة الإدارية الممارسة على هذه المقررات إلى التساؤل: هل فعلا تجاوزنا الوصاية؟ لأنّ هذه المراقبة هي مراقبة قبلية ومراقبة ملائمة، الأمر الذي يجعلها والوصاية سيان.

كما يطرح ممارسة هذه المراقبة الإدارية من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية سؤال دستورية هذا المقتضى في القانون التنظيمي للجهات، لأنّ الدستور نصّ في الفصل 145 على أنّ المراقبة الإدارية يمارسها الولاة والعمال وليس وزارة الداخلية.

## 2- إمكانية تمديد الأجل الزمنية لإبرام الصفقات العمومية للجهات:

إنّ أهمّ انعكاس للإجراءات الرقابية، خصوصاً في حالة الرقابة القبليّة ورقابة الملائمة، هو تمديد آجال إبرام الصفقات العمومية وأداء النفقات المتعلقة بها. وهذا التمديد يعتبر سلبياً على مجموعة من المستويات:

- بالنسبة للجهة: سيجعل التأخر في الإعلان عن الصفقات العمومية وإبرامها الجهة تتأخر في تحقيق الأهداف التي سطرها؛
- بالنسبة للمتعاقدين مع الإدارة: قد يجعل تمديد آجال الإبرام العروض المقدمة متجاوزة نتيجة التطورات والتغيرات التي تعرفها الأسواق. كما أنّ التأخر في أداء النفقات المرتبطة بالصفقات العمومية تكون له انعكاسات سلبية على مالية المقاولات المتعاقدة مع الجهة.
- بالنسبة لمناخ الأعمال: يعتبر مؤشر أجل إبرام الصفقات العمومية جزءاً من مؤشرات تقرير مناخ الأعمال (Doing Business) الذي يصدره البنك الدولي بشكل سنوي. ويسمح قياس المدة الزمنية، التي تستغرقها مختلف إجراءات الصفقات العمومية، في مختلف الدول، بتحديد كفاءة وفعالية كل دولة في هذا المجال. وبعبارة أخرى، كلما كانت المدة التي تستغرقها هذه الإجراءات قصيرة في دولة ما، مقارنة مع باقي الدول الأخرى، كلما كان نظام الصفقات العمومية في هذه الدولة فعالاً وأكثر كفاءة. في المغرب، يبلغ متوسط المدة الزمنية التي تستغرقها إجراءات إبرام صفقات الأشغال العمومية، من الإعلان إلى غاية بدء الأشغال، مدة 294 يوماً.<sup>1</sup>

كخاتمة لهذا المبحث الثاني، يمكن القول أنّ مبدأ التدبير الحرّ سمح لرؤساء مجالس الجهات بتبوء مكانة مهمة، باعتبارهم الجهاز التنفيذي لمداورات ومقررات هذه المجالس. وبصفتهم هذه، أصبح إبرام الصفقات العمومية من اختصاص رؤساء مجالس الجهات، وهو الأمر الذي يمثّل قطيعة مع مرحلة ما قبل 2011، بالشكل الذي سيسمح بتوظيف هذه العقود في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي.

---

<sup>1</sup> World Bank, Contracting with the Government, Available via the official website of World Bank (Visited on 01/05/2020)

<https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/contracting-with-the-government>

لكن، في مقابل هذا التطور، تبرز المراقبة الإدارية كألية يمكن أن تعيق وظائف الجهات، خصوصاً عندما تصبح مراقبةً قبليةً في الكثير من مقررات مجلس الجهة، المرتبطة بشكل مباشر بالصفقات العمومية.

### خاتمة:

تعبّر بعض مجالات المراقبة الإدارية عن تردّد المشرّع المغربي في طبيعة العلاقة التي يجب أن تربط الدولة بالجماعات الترابية بشكل عام، والجهات بشكل خاص. ويتمثل هذا التردّد من خلال الجمع بين عناصر الاستقلالية والتبعية في هذه العلاقة، بالشكل الذي يفرز نمطاً هجيناً من اللامركزية. وحسب أحد الباحثين، فإنّ الهندسة الترابية والإدارية لكل من المؤسسات المنتخبة وتلك التابعة للسلطان المركزي، تكشف عن التبعية التي تسعى الدولة إلى ترسيخها محلياً، بين الأجهزة اللامركزية واللامركزية، حتى يتأتى لها التحكم في المحلّي باعتباره مجالاً دولتياً، ومراقبة ما يجري فيه من تنمية وتغيرات اجتماعية.<sup>1</sup>

ويبرز هذا التردّد كذلك بخصوص إبرام الصفقات العمومية للجهات، فرغم منح صلاحيات الإبرام لرئيس مجلس الجهة، إلا أنّ المراقبة الإدارية القبلية، التي تمارسها وزارة الداخلية، على الكثير من مقررات مجلس الجهة، تنعكس سلباً على الصفقات العمومية، خصوصاً من خلال تمديد آجال الإبرام وأداء النفقات المتعلقة بالصفقات العمومية. ويطرح هذا الأمر ضرورة إصلاح المراقبة الإدارية، بشكل تحقّق الفعالية وتحترم مبدأ التدبير الحرّ.

---

<sup>1</sup> عبد اللطيف المودني، الديناميات المحلية وحكامة الدولة، الدار البيضاء، أفريقيا الشرق، 2013، ص. 260.

# الفيدرالية الألمانية

## كحل لإشكالية الحكم الذاتي الموسع

د. القستلي عبد الوهاب

دكتور في الحقوق

ينبغي أن تكون الدساتير خير تعبير مباشر عن الواقع السياسي والاجتماعي لأية دولة أو أمة. فإذا كان الدستور يصور حالة تختلف اختلافاً بينا عن المؤسسات السياسية التي تسير دفة الحكم في البلاد، فإنه يصبح عندئذ ليس إلا مجرد قصاصة من الورق لا قيمة لها<sup>1</sup>، ولهذا السبب نفسه يكاد لا يكون من المجدي في شيء أن تقتبس دولة من دولة أخرى دستوراً فيدرالياً يتصف بالكمال، وتنتظر أن تطبقه بقدر مماثل من الكمال في بيئة سياسية واجتماعية تختلف اختلافاً تاماً عن بيئة الدولة التي اقتبس منها ذلك الدستور.

فالنظام الفيدرالي، على سبيل المثال لا يؤدي الغرض المنشود منه إلا حين تكون مؤسساته قد اكتسبت من خصائص الحياة السياسية المتطورة ما يكفي لجعل اتحادها الفيدرالي أمراً ممكناً، وينبغي لكل من هذه المؤسسات أن تلعب دوراً مزدوجاً من حيث التجاوب للتحديات السياسية سواء ما كان منها محلياً أو فيدرالياً<sup>2</sup>

فعندما ظهرت الدساتير الفيدرالية لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية عام (1789م)، وفي كندا عام (1867م)، وفي أستراليا عام (1901م)، ثم تلتها بعد ذلك العديد من الدول كالألمانيا على سبيل المثال، كانت المجتمعات المحلية غاية في الأهمية، ورغم حقيقة أن الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بدأت تأخذ مجراها ضمن محيط المجتمعات المحلية، إلا أن هذه المجتمعات وحكوماتها لم تندمج في مجالس النواب، أو المؤسسات الرئيسية للمؤسسات الفيدرالية، وبدلاً من ذلك تم تكريس مجتمعات إقليمية (ولايات أو مقاطعات)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - هيرديه فرواكه، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني، حوار الحضارات: الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية، تقديم وتحريرو: يوسف الحسن، ص 67.

- نفس المرجع السابق... نفس الصفحة<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> - جيبنز روجر، الحكم المحلي والنظم السياسية الفيدرالية، الاتجاه الفيدرالي، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، ترجمة فاطمة هانم بهجت، مارس 2001م، العدد 167، ص 220.

إن التطرق بالتحليل إلى نموذج يعتبر من بين النماذج الفيدرالية المتميزة على صعيد الممارسة الدولية، ويتمثل في النموذج الفيدرالي الألماني، فالدولة الاتحادية الألمانية عبارة عن تركيبة معقدة فهي تتألف من دولة الاتحاد ومن 16 ولاية، ويحدد الدستور الألماني مجالات عمل وصلاحيات كل من الاتحاد والولايات، ومن هذه الناحية فإن النظام الاتحادي الألماني يشبه إلى حد كبير النظم الاتحادية في الدول الأخرى، أما الحياة العامة في ألمانيا فهي محكومة بالدستور (القانون الأساسي) وحسب مبدأ سيادة الدولة وتوزيعها يخضع المواطنون في كافة الأحوال تقريبا لسلطة الولاية أو للجهة الإدارية التي تمثل هذه السلطة، ويهدف الدستور بإتباعه هذا المبدأ إلى الجمع بين ميزات دولة الاتحاد وميزات الولايات الاتحادية بينما يتعامل مواطنو الدول الاتحادية الأخرى في حياتهم اليومية غالبا مع جهات تمثلاللدولة الاتحادية، ويشترط الدستور المساواة في شروط المعيشة بين كافة الولايات الاتحادية حيث تخضع هذه الشروط المعيشية بشكل أساسي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية .

وكل الأنظمة السياسية الفيدرالية النموذجية، لعب التاريخ دورا أساسيا في تشكل عناصر هذا النظام ومقوماته الدستورية<sup>1</sup>.

فمما لا شك فيه أن الفيدرالية كوضع دستوري أخذ بنظام لامركزية الحكم والإدارة بدولة ألمانيا، قد ساهم في الإقلاع السوسيو اقتصادي والسياسي الذي عرفه هذا البلد بعد الحرب الكونية الثانية، وعكسا لبعض الفرضيات الزاعمة بأن هذا النهج فرض من طرف الحلفاء فقد كشفت المعالجة التاريخية للقانون الدستوري بأن واضعي القانون الأساسي (الدستور) سنة 1949م استرشدوا بالموروث الدستوري العريق والمتمثل في دساتير 1871م و1919م، مستخلصين العبر من حقبة الدكتاتورية النازية وذلك بوضعهم لضوابط ترمي إلى الحفاظ على التوازن بين مستويات الممارسة للسلطة وضمان التعددية في إطار الوحدة<sup>2</sup>.

إن النظام الفيدرالي في ألمانيا له تاريخ طويل وتقاليد عريقة<sup>3</sup>، فالواقع السياسي الألماني تجسد أكثر من مرة في شكل من أشكال النظم الفيدرالية أو الكنفدرالية<sup>1</sup>، والهدف من هذه

<sup>1</sup> - مالكي امجد، الأنظمة الدستورية الكبرى، النظام البريطاني، نظام الولايات المتحدة الأمريكية، النظام الفرنسي، الطبعة الأولى، مراكش، 2004، ص 62.

<sup>2</sup> - عراش عبد الجبار، النظام الفيدرالي بين الوحدة والتعددية، أشغال الندوة الدولية الأولى للمنظمة بجامعة الحسن الأول بسطات، تحت عنوان: «أي حكم ذاتي لأقاليمنا الجنوبية؟» 31، ماي إلى 1 يونيو 2006، ص 107.

<sup>2</sup> - جريدة القوانين الفيدرالية (ج.ق.ف)، 16 مارس 1976، ص 561.

الدراسة للنظام الفيدرالي الاتحادي في ألمانيا باعتبار أن النهج الفيدرالي شأنه شأن الجهوية متعرض لتأثيرات وتفاعلات الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي يوجد فيها<sup>2</sup>، هو إيضاح الزمن ونوع الظروف والتطورات الدستورية التي فرضت على القوى السياسية القائمة آنذاك إقامة نظام فيدرالي، وكذلك الخصائص الفيدرالية المميزة لجمهورية ألمانيا الاتحادية، وتبيان المهام والاختصاصات المنوطة بالولايات الأعضاء في النظام الفيدرالي المذكور، وكذلك النواحي التي يتم فيها توزيع هذه المسؤوليات بينها وبين الدولة الاتحادية كما هو منصوص عليه في القانون الأساسي (دستور الدولة) لجمهورية ألمانيا الفيدرالية، وهذا ما سهل مهمة صياغة الدستور الذي جاء تعبيراً عن النظام المطلق الجديد<sup>3</sup>.

كما سيكون من الضروري الإطالة على نموذج تمويل الفيدرالية في الدولة الاتحادية الألمانية وسوف يتم الاكتفاء بدراسة قواعد توزيع الموارد المالية بين الدولة والجهات (Landers).

وهكذا سوف يتم إعطاء لمحة شاملة عن التطور الدستوري والمبادئ الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي في الاتحاد الفيدرالي الألماني (المبحث الأول)، وذلك منذ انهيار "الإمبراطورية الرومانية المقدسة للأمة الألمانية" (1802م) إلى يومنا هذا.

فأين يتجلى هذا التطور؟

### المبحث الأول: التطور الدستوري والمبادئ الدستورية للنظام الفيدرالي الألماني

تأثر التطور الدستوري في ألمانيا متأثراً بالغا بعملية تشكل البنية الاتحادية، فبعد انهيار "الإمبراطورية الرومانية المقدسة للأمة الألمانية" (1802م)<sup>4</sup>، اتفقت في عام 1810م، 39 دولة إقليمية ألمانية على قيام اتحاد ألماني من أجل "المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي"، هذا

<sup>1</sup> - هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 76.

<sup>8</sup> - عراش عبد الجبار، الأفاق المستقبلية للسلسلة الجهوي بالمغرب، الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثامن، 1996، الجهة، الجهوية والتنمية الجهوية، بمساهمة مؤسسة هانس سيدل الألمانية، ص 56.

<sup>3</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد، شنيك غازي، ازماير فولفغانغ، جمهورية ألمانيا الاتحادية، الخصائص العامة والنظام السياسي Bundes republik Deutschland، سلسلة الأنظمة السياسية في دول أوروبا الغربية (4)، إعداد شنيك غزي، إصدارات شنيك أريد، سنة 2000، ص 51.

<sup>4</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد، شنيك غازي، ازماير فولفغانغ، جمهورية ألمانيا الاتحادية، الخصائص العامة والنظام السياسي...، مرجع سابق، ص 51.

الاتحاد لم يتمكن على أي حال من تشكيل بنى حقيقية لدولة اتحادية<sup>1</sup>، ومن جهة أخرى أدت حروب نابليون التي اندلعت بعد الثورة الفرنسية إلى توحيد صفوف الأمراء الاستبداديين في ألمانيا، الذين كان لديهم من الأسباب ما حملهم على الخوف على استقلالهم<sup>2</sup>.

وكنتيجة مباشرة للحروب النابليونية أصبحت ألمانيا للمرة الثانية مجموعة من الولايات المستقلة حسب مقررات مؤتمر فيينا (1814-1815م).

وهكذا لم يكن دستور سنة 1815م إلا عبارة عن اتحاد كنفدرالي بين 39 ولاية "فقط" منها أربع مدن حرة، وكان الاتحاد الكنفدرالي الألماني لا يزال معدا بالأساس ليكون ضامنا للاستقلال الدائم لكل من هذه الولايات الألمانية، حيث كان المجلس الفيدرالي أعلى سلطة سياسية في الاتحاد الكنفدرالي، وسوف نحاول في هذا المبحث تحديد المراحل التي أدت إلى تأسيس الكيان الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث ستنتم معالجة مجموعة من العناصر التاريخية الرئيسية: من بينها الفيدرالية كأداة للوحدة والليبرالية (المطلب الأول)، وطبيعة الكيان الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الفيدرالية كأداة للوحدة والليبرالية

بداية يمكن القول أن من بين أهم المراحل في تاريخ ألمانيا الفيدرالية هي عندما كان الحكام الفيدراليون الذين صعّدوا إلى ذروة سلطتهم المطلقة ما يزالون يسيطرون سيطرة تامة على المسرح السياسي، غير أن ثورة 1789م التي اندلعت في فرنسا المجاورة عملت على إدخال نظريات وأفكار جديدة إلى مسرح الحياة السياسية والتاريخ الدستوري لألمانيا<sup>3</sup>.

وكما سبقت الإشارة لم يكن دستور سنة 1815م إلا عبارة عن اتحاد كنفدرالي بين 39 ولاية، وكان المجلس الفيدرالي أعلى سلطة سياسية في الاتحاد الكنفدرالي حيث كانت من بين أبرز خصائصه أنه كان يفتقر إلى ما كان يفتقر إليه المجلس التشريعي الإمبراطوري (الريخستاغ)، وكان هذا المجلس الفيدرالي الجديد يضم ممثلين تعيينهم الولايات الأعضاء<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- نفس المرجع السابق، ص 51.

<sup>2</sup>- هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 80.

<sup>3</sup>- هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 80.

<sup>14</sup>- المرجع السابق، ص 81.

هذا ونلاحظ أن تطور دستور الرايخ في ألمانيا في القرن التاسع عشر مرتبط ارتباطا مباشرا بقضية الوحدة الوطنية، ومع أن تنفيذ هذا الدستور اتصف بالفشل فإنه ظل بالذات على مستوى المناطق الألمانية له صفة مثالية جديدة بالإتباع<sup>1</sup>.

وشكليا كانت السيادة في يد مجلس الولايات، هذا الوضع أضعف مجلس الولايات ذو الاختصاصات المقيدة أصلا، ولكنه أدى في ذات الوقت بسبب باضطراد عملية التوحيد إلى زيادة في مهام هذا الأخير.

ومباشرة بعد الحرب العظمى انتقلت ألمانيا وخلال سنة 1919م، من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري الذي أعلن تحت اسم جمهورية فيمار(Weimar)<sup>2</sup>، وكان دستور هذه الجمهورية الذي أعلن يوم 11 غشت 1919م قد أقر نظاما بعيدا عن النظام البرلماني البريطاني، بحكم ما خوله من سلطات لرئيس الجمهورية على حساب سلطتي البرلمان والحكومة معا<sup>3</sup>، حيث كان هذا الدستور هو أول دستور للرايخ ينص على قيام نظام حكم برلماني ديمقراطي، يقر حق الانتخاب المتساوي على مستوى الرايخ والأقاليم، وهذا الدستور نص في المادة 22 على انتخاب مجلس النواب وأعطى لهذا المجلس صلاحيات القرار في مسائل التشريع والموازنة، وذلك على عكس مجلس الولايات الذي لم يكن له إلا حق الفيتو الذي يوقف إقرار التشريعات إيقاف مؤقتا<sup>4</sup>، وقد قرر مخطوطو دستور جمهورية فيمار بأغلبية ضئيلة في الجمعية الدستورية وبعد تردد الاحتفاظ بالنظام الفيدرالي المؤلف من سبعة عشر كيانا إقليميا، ولكن المجلس الفيدرالي (رايخسرات) حرم من حق انتخاب رئيس الجمهورية والإشراف على تصريف أعمال الحكومة، إذ جعل هذا الدستور المبدأ الفيدرالي ثانويا بالنسبة إلى الأولويتين اللتين سادتا التفكير السياسي في ألمانيا عندما تكونت فيها جمهورية لأول مرة، وهاتان الأولويتان هما الحاجة إلى الرقابة البرلمانية الكاملة وتركيز الصلاحيات التنفيذية إلى مدى بعيد في أيدي رئيس الجمهورية الذي كان ينتخبه الشعب انتخابا مباشرا<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية المعاصرة، نماذج مختارة من العالم الرأسمالي، العالم الاشتراكي، العالم الثالث، دار الكتاب، الدار البيضاء، ص 45.

<sup>2</sup> - مدينة في شرق ألمانيا منها أعلن الدستور الجمهوري.

<sup>3</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة... مرجع سابق، ص 46.

<sup>4</sup> - نفس المرجع السابق، ص 46.

<sup>5</sup> - هيردبيه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 88.

و قد أدى التوتر المتزايد بين الحلفاء الغربيين والاتحاد السوفيتي إلى مبادرة قوى الاحتلال الغربية إلى تطوير دستور تقتصر سلطته على مناطق الاحتلال الغربية، وحتى يمكن مراعاة مبدأ الوحدة الألمانية جرى التأكيد على الصفة المؤقتة لهذا الدستور، وتم تكليف "مجلس برلماني" مكون من 65 ممثل للبرلمان في الولايات الألمانية إعداد "قانون أساسي" دخل حيز التنفيذ في 1949/5/23م بعد حصوله على الموافقة الضرورية من الحكام العسكريين الغربيين، وبرلمانات الولايات الألمانية (ماعدا ولاية بافاريا)<sup>1</sup>.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى عدد من التعديلات الدستورية التي تناولت في غالب الأحيان العلاقة القائمة بين الاتحاد والولايات.

وفي إطار التخوف من طول امتداد حكم جمهورية فيمار، كان عدد من مؤيدي الإقليمية وبعض السياسيين الذين توقعوا هذا الخطر بالذات، كانوا يناضلون ويسعون من أجل إعادة سيطرة المبدأ الفيدرالي وكانوا يهدفون إلى استغلال هذا المبدأ لكي يحققوا موازنة سياسية سليمة في الجمهورية الجديدة.

و بعد أن أصبح هتلر مستشارا دستوريا لألمانيا سنة 1933م، لم يسمح لنفسه بأن يكون أعبوة كما توقعته منه تلك الجماعات المحافظة الصغيرة التي ساعدته على الوصول إلى الحكم، وإنما راح يلغي بطريقة غير دستورية كل مقومات الجمهورية البرلمانية، ومعها كل مقومات الجمهورية الفيدرالية، وبذلك تلاشى الكيان الاتحادي الفيدرالي للدولة أيضا، وفي يناير سنة 1934م ألغيت المجالس النيابية الإقليمية، وانتقلت سلطات الولايات المطلقة إلى أيدي حكومة الرايخ<sup>2</sup>.

وللإشارة فقد استمر العمل بدستور جمهورية فيمار إلى أن ألغاه النظام الهتلري النازي، حيث استغل هتلر هذا الدستور فزاوول بمقتضاه سلطاته الدكتاتورية في الفترة الأولى من استيلائه على الحكم وقبل إلغاء هذا الدستور<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد...، مرجع سابق، الصفحات 52-53-54.

<sup>2</sup> - هيردبيه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 90.

<sup>3</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 47.

## الفقرة الأولى: طبيعة الكيان الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية

إن أول دولة ألمانية متحدة ظهرت في التاريخ الحديث كانت قد تأسست في سنة 1871م اتخذت شكل نظام اتحاد فيدرالي، وقد احتفظت جمهورية القيماار التي تأسست بعد الحرب العالمية الأولى في سنة 1919م بالنظام الفيدرالي كأساس لدستورها.

لقد كان من جوانب السياسة العامة التي تبنتها الإدارة العسكرية في المناطق الغربية، أن سمحت بإعادة تطور سلطة قومية لتنمو من مستوى الحكومات المحلية إلى مستوى حكومة قومية، وبالتالي تأسيس اتحاد فيدرالي تؤلفه هذه الحكومات<sup>1</sup>.

كما أتاحت فرصة أخرى فيما يتعلق بالديمقراطية بعد عام 1945م للجزء الغربي من ألمانيا فقط، فقد قام ممثلون عن برلمان الولايات المنتخبة ديمقراطيا في المناطق الخاضعة لسلطات الاحتلال الأمريكية والبريطانية والفرنسية، بصياغة الدستور من خلال مجلس برلماني انعقد في بون، هذا الدستور كان ردا على البنية الهيكلية لدستور الرايخ الذي يعود إلى 1919م، وبالتالي ردا على انهيار جمهورية القيماار<sup>2</sup>.

و قبل إنشاء جمهورية ألمانيا الاتحادية، كانت الولايات الإحدى عشر المكونة لها قد تم إنشاؤها بالفعل، وكانت المجالس النيابية المنتخبة انتخابا حرا في كل ولاية من هذه الولايات قد أقرت دستورا لكل منها، وهكذا كانت الولايات في وضع يتيح لها الترخيص بإنشاء أحزاب سياسية وإجراء انتخابات برلمانية فيها، وتأليف حكومات لها وانتخاب رؤساء ووزراء لتلك الحكومات.

إلا أنه، وبعد سقوط جمهورية ألمانيا الديمقراطية الشرقية، تم إعادة توحيد ألمانيا بعد التجزئة التي مرت بها (قسم غربي/قسم شرقي) اعتبارا من 3/10/1990م، وأصبح القانون الأساسي<sup>3</sup> قاعدة للوجود الدستوري لعموم ألمانيا التي اعتمدت اسم "جمهورية ألمانيا الفيدرالية" اسما لها كما تم إضافة المقاطعات الخمس الألمانية الشرقية والتي ألغيت في عام 1952م إلى المقاطعات الغربية، وصارت مساحة ألمانيا تضم 16 مقاطعة. وتتوزع سلطة الدولة بين الدولة المركزية (دولة الاتحاد) والولايات الاتحادية، وتتمتع هذه الولايات باستقلالية وبحكم ذاتي

<sup>1</sup> - هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 90.

<sup>2</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، المرجع السابق، ص 90.

<sup>3</sup> - القانون الأساسي أو الدستور هو القاعدة القانونية والسياسية الأساسية للجمهورية الألمانية، وفي الأساس كان يعتبر حلا مؤقتا بانتظار كتابة دستور ألمانيا الموحدة، وينظر إليه على أنه تصور للمستقبل وبدخول ألمانيا الاتحادية في الثالث من تشرين/أكتوبر 1990م تحول إلى دستور لمجمل ألمانيا.

وبسلطات الدولة، وإن كانت هذه السلطات محدودة<sup>1</sup>، كما تنص المادة 146 من القانون الأساسي في صياغته الجديدة على إمكانية إجراء استفتاء شعبي في حالة وجود مطلب لإقرار دستور جديد<sup>2</sup>.

لقد كان من الضروري في إطار تحليل التطور الدستوري للكيان الفيدرالي الألماني أن نبرز بعض الجوانب المميزة للفيدرالية باعتبارها كانت وما تزال أداة للوحدة ونهج طريق الليبرالية، كما تمت محاولة استقرار كيفية إعادة تأسيس النظام الفيدرالي باعتباره نظاما منصوصا عليه في القانون الأساسي الألماني (دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية)، هذا النظام الذي ألغاه العهد النازي الهتلري الذي قام في ألمانيا سنة 1933م، والذي يتميز بمجموعة من الخصائص سنحاول الإحاطة بها:

### الفقرة الثانية: الخصائص الفيدرالية لجمهورية ألمانيا الاتحادية

إن النهج الفيدرالي شأنه شأن الجهوية متعرض لتأثيرات وتفاعلات الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي يوجد فيها، وبالتالي فهذه العوامل البيئية توجد في علاقة دياكتيكية مع التنظيمات المتبعة حيث تؤثر وتتأثر بها<sup>3</sup>.

إن ألمانيا كاتحاد فيدرالي وليس كوحدة مركزية، حيث تكمن أهمية هذا القول في إن الدول الأعضاء في الاتحاد ليست مجرد هيئات مسؤولة أمام حكومة مركزية تتمتع ببعض صلاحيات الحكم الذاتي، فالولايات الأعضاء الستة عشر في جمهورية ألمانيا الاتحادية، لها كل مقومات الدول المتمتعة بالاستقلال والحكم الذاتي، في نطاق الصلاحيات التي عينها لها الدستور الاتحادي، غير أن الكيان المستقل لكل من الولايات الأعضاء الستة عشر وللدولة الاتحادية بكاملها ليس من شأنه أن يؤدي إلى تطور سياسي منفصل، ولا إلى نشوء اختلافات كبيرة بين الولايات الأعضاء<sup>4</sup>.

فالنظام الفيدرالي الألماني يقوم على أساس تخويل الولايات حق الاختصاص العام ولا يسمح للدولة الفيدرالية الاتحادية إلا بحق الاختصاص المخول<sup>5</sup>، إذ إن الدستور يحتفظ للدولة الاتحادية بكل الأمور التي يمكن من خلالها أن يؤدي الاتجاه الاستقلالي في كل من هذه الولايات إلى

<sup>1</sup> - حقائق عن ألمانيا، ترجمة احمد ماهر صندوق، دار نشر سوسيتيس في مدينة فرانكفورت بالتعاون مع وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية في برلين، طبعة 2005، ص 54.

<sup>2</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد...، مرجع سابق، ص 56.

<sup>3</sup> - عراش عبد الجبار، الأفاق المستقبلية للمسلسل الجهوي بالمغرب...، مرجع سابق، ص 6.

<sup>4</sup> - هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 93.

<sup>5</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 48.

تهديد وحدة الكيان السياسي والمعنوي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، فالدستور أساس كل سلطة تتمتع بها الدولة الاتحادية كما أنه أساس كل سلطة تتمتع بها كل ولاية من الولايات الأعضاء، وكذلك فالعلاقة بين الجانبين منظمة أيضا تنظيما تاما عن طريق الدستور.

وهكذا، فإن إحدى مميزات الدستور الأساسية الخاصة بجمهورية ألمانيا الاتحادية هي تلك التي تتعلق بتجانس الولايات التي تكون هذه الجمهورية.

إن الحكومة الاتحادية والولايات الستة عشر ملزمة جميعها أدبيا بصيغة الدستور نفسه الذي يجب أن يكون "جمهورية وديمقراطية واجتماعيا وقائما على أساس القانون"، ويجب أن يكون مدلول كلمة "ديمقراطي" في المقاطعات الستة عشر هو المدلول نفسه المحدد في الدولة الاتحادية بكاملها، حيث أن هذه الكلمة يتحدد مدلولها في المعنى الكلاسيكي المبني على أساس توزيع السلطات في داخل الدولة، ولا تعنى هذه الكلمة في جمهورية ألمانيا الفيدرالية تركيز السلطات كما هو الحال في "الديمقراطية الشعبية"<sup>1</sup>.

ويشترط الدستور أن تكون لجميع الولايات وجميع وحداتها الإقليمية ذات الحكم الذاتي المحلي هيئات تمثيلية من السكان، والذي ينبغي أن يجري انتخابهم في عملية انتخابات عامة ومباشرة وحررة وعادلة وسرية<sup>2</sup>، فالحكم الذاتي المحلي في الجمهورية الفيدرالية الألمانية منصوص عليه في الفصل 28 من القانون التنظيمي، وكذلك في محتويات على مستوى دساتير المقاطعات الألمانية (لاندر)، كما أن الاتجاه الدستوري للاندر يجب أن يتلاءم مع مبادئ الدولة الاتحادية على أساس جمهوري ديمقراطي واجتماعي<sup>3</sup>، كما يجب ضمان حق البلديات بأن تقوم بتنظيم جميع شؤونها الخاصة في مجتمعها المحلي وذلك في إطار مسؤوليتها وفي إطار القوانين السائدة، كذلك يكون للروابط البلدية الحق في الحكم الذاتي إضافة إلى قواعد الإدارة الذاتية المالية<sup>4</sup>.

كذلك فإن لدستور الدولة الاتحادية الفيدرالية مجموعة من الخصائص المميزة، بحيث أنه يطالب الدولة الاتحادية بضمنان مراعاة أحكام النظام الدستوري في الولايات الأعضاء الستة عشر، من حيث الحقوق الأساسية المنصوص عليها في مواد الدستور التسعة عشر الأولى، ويمنح

<sup>1</sup> - هيردبيره فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني.... مرجع سابق، ص ص 93-94.

- نفس المرجع السابق، ص 94.

<sup>3</sup> - Textes de loi, constitution communale, informations de la république fédéral d'Allemagne, 1ère édition, rédaction : Sigrd Born, traduction : P.schmitz, p7.

<sup>4</sup> - المادة 28 من القانون الأساسي الألماني.

الدستور الدولة الاتحادية الوسائل القانونية والإدارية الكفيلة بوضع هذين النصين موضع تنفيذ إذا دعت الضرورة إلى ذلك.

وقد كان الاعتقاد السائد بين مخططي الدستور أن اعتماد كيان اتحادي لا مركزي سيوفر خير نظام حكومي لتحقيق الأهداف الديمقراطية والاجتماعية التي وضعوها نصب أعينهم في سياق إنشاء جمهورية ما بعد الحرب، وقد أخذ هذا الرأي المنادي باعتماد المبدأ الاتحادي بعين الاعتبار أن الألمان يرتبطون في العادة بدولتهم الإقليمية أكثر مما يرتبطون بدولتهم الاتحادية، وكثيرا ما كان يعود ذلك إلى انعدام وجود دولة مركزية قوية<sup>1</sup>.

والواقع أن التطورات التي أعقبت إنشاء الجمهورية الاتحادية قد أظهرت بالفعل أن حكومات الولايات هي هيئات سياسية مهمة جدا، وأن الانتخابات التي تجرى لانتخاب أو اختيار برلمانات الولايات تثير هي كذلك اهتماما سياسيا في الدولة الاتحادية<sup>2</sup>، يعادل الاهتمام الذي تثيره الانتخابات الفيدرالية الهامة في البلاد.

وجدير بالذكر، أنه قد كان لقرار إنشاء اتحاد فيدرالي نواح عملية أيضا: إذ كان توحيد الولايات التي كانت قد تطورت بالفعل في ذلك الحين بين عامي 1945م و1946م تحت رعاية الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى أسهل السبل لإنشاء كيان أعلى يضم جميع هذه الولايات.

حيث يمكن القول، أنه يكفي معرفة مدى التنوع الموجود في خريطة جمهورية ألمانيا الاتحادية الفيدرالية من خلال تحليل أوضاع 16 ولاية ألمانية، فهذه الولايات تتمتع بالحكم الذاتي المحلي وبالاستقلالية وتحمل المسؤولية في مجالات التعليم والثقافة والتخطيط الجهوي والتنمية الاقتصادية... وغيرها من المجالات، وهذا ما سنعمل على إبرازه في (المطلب الثاني) من هذا المبحث، حيث ستم مناقشة القواعد الدستورية للحكم الذاتي المحلي في (الفقرة أولى)، كما سيتم كذلك إلقاء الضوء على الولايات الألمانية (Landres) وتوزيع المسؤوليات بينها وبين الدولة الاتحادية، وذلك في (الفقرة الثانية) من هذا المطلب.

<sup>1</sup> - هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص ص 94-95.

<sup>2</sup> - وتعني مبدأ آخر من مبادئ الدستور، وهي تعني تقاسم السلطة بين مجموعة من الدول الأعضاء من جهة وبين دولة مركزية من جهة أخرى.

## المطلب الثاني: دسترة قواعد الحكم الذاتي المحلي على صعيد الولايات الألمانية

إن من أهم النواحي المميزة للنظام الفيدرالي الاتحادي الألماني هو أن كل ما يتعلق بالحكم الذاتي المحلي يتم التنصيب عليه في الدستور الخاص بكل ولاية، وفي هذا المطلب سيتم إبراز القواعد الدستورية للحكم الذاتي المحلي (الفقرة الأولى)، كما أن الولايات الألمانية تتمتع بمجموعة من الاختصاصات التي تستقل بها، كما أن لها مجموعة أخرى تتقاسمها مع الدولة الاتحادية (الفقرة الثانية).

فماهي القواعد الدستورية للحكم الذاتي للولايات الألمانية؟

### الفقرة الأولى: القواعد الدستورية للحكم الذاتي

إن مظهر الاستقلال أو الحكم الذاتي الإقليمي للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للولاية، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن تم المحافظة عليها وحمايتها<sup>1</sup>.

هذا، بحيث أن الهدف الأساسي للدولة الاتحادية يظهر فيما يسمى بالشعور الاتحادي Le Sentiment Fédéral، أي الرغبة في الاتحاد لا في الوحدة، فالشعور الاتحادي يقوم على أساس المساهمة في تكوين الدولة الجديدة، وفي نفس الوقت المحافظة على الذاتية الخاصة، فالأفراد يرغبون في تكوين شعب واحد، ولكن دون أن يتخلوا في سبيل ذلك عن مميزاتهم الخاصة وطالما بقي هذا الشعور قويا، فإنه يبقى أحد الضمانات الأساسية لاستقلال ولايات الدولة الاتحادية الذاتي<sup>2</sup>.

هذا، وبالرجوع إلى الدستور الألماني (القانون الأساسي للجمهورية)، يحق للوحدات الإدارية الإقليمية (المدينة والمنطقة والدائرة) اتخاذ القرارات وعلى مسؤوليتها الخاصة في كل ما يتعلق بشؤون المنطقة الإدارية وذلك ضمن القوانين السائدة، ويتمثل حق الحكم الذاتي هذا بشكل أساسي في الجوانب المتعلقة بوسائل النقل العامة المحلية والطرق الفرعية (المحلية)، وتقديم خدمات المياه والكهرباء والغاز، والتخلص من مياه الصرف الصحي وتنظيم وتخطيط المدن.

فمن مميزات الدستور الأساسية الخاص بجمهورية ألمانيا الاتحادية الفيدرالية هي تلك التي تتعلق بتجانس الولايات التي تكون هذه الجمهورية، إن الحكومة الاتحادية والولايات الستة عشر

<sup>1</sup> - الإيباري محمد حسن، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1978، ص 157.

<sup>2</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد.... مرجع سابق، ص 99.

ملزمة جميعها أدبيا بصيغة الدستور نفسه والذي يجب أن يكون كما سبق الذكر "جمهورية وديمقراطية واجتماعيا وقائما على أساس القانون".

إن لكل جهة (Lander) دستورها الخاص بها، وبالتالي فإن الدستور الاتحادي لا يلزمها بتحديد شكل معين من الأجهزة، باستثناء الفصل 28 منه الذي ينص على أن الدساتير الخاصة بالجهات (Landres) يجب أن تتطابق ومبادئ دولة القانون ومبادئ الجمهورية الديمقراطية الاجتماعية<sup>1</sup>.

هذا مع الإشارة إلى أن الحكم الذاتي المحلي في الجمهورية منصوص عليه كذلك في الفصل 28 من القانون الأساسي، وكذلك في محتويات على مستوى دساتير المقاطعات الألمانية (Landres).

ويشترط الدستور المساواة في شروط المعيشة بين كافة الولايات الاتحادية، الشروط المعيشية هذه تخضع بشكل أساسي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا يتم تنظيم هذه السياسات بشكل أساسي من خلال قوانين اتحادية تسري على كافة الولايات، ومن هذا الجانب نلاحظ وجود تشابه بين دولة الاتحاد الألماني إلى حد كبير ودولة الكيان الواحد<sup>2</sup>.

غير أن الكيان المستقل لكل من الولايات الأعضاء الستة عشر وللدولة الاتحادية بكاملها، ليس من شأنه أن يؤدي إلى تطور سياسي منفصل ولا إلى نشوء اختلافات كبيرة بين الولايات الأعضاء، إذ أن الدستور يحتفظ للدولة الاتحادية بكل الأمور التي يمكن من خلالها أن يؤدي الاتجاه الاستقلالي في كل من هذه الولايات إلى تهديد وحدة الكيان السياسي والمعنوي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، كما أن أساس كل سلطة تتمتع بها كل ولاية من الولايات أو الدول الأعضاء في الاتحاد على حدة، والعلاقة بين الجانبين منظمة أيضا تنظيما تاما عن طريق الدستور<sup>3</sup>.

كما أنه بالرجوع إلى نص المادة 28 من القانون الأساسي نجد أن مفهوم الشعب هو محدد أي الشعب الذي ينتهي إلى منطقة لاند، كذلك الفصل "1128" يضمن حق الحكم الذاتي المحلي ويمنح صلاحيات التسيير وعلى مسؤوليته الخاصة، كذلك فإن ضمانه للتسيير الإداري المحلي يتضمن القواعد التي على أساسها يمكن تحمل مسؤولية التسيير المالي في نفس الوقت.

<sup>1</sup> - الإيباري محمد حسن، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1978، ص 162.

<sup>2</sup> - حقائق عن ألمانيا، وزارة الخارجية الألمانية، التحرير جانيت شايان، د. سبانية غيلة، ترجمة أحمد ماهر صندوق، ص 65.

<sup>3</sup> - هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني....، مرجع سابق، ص 93.

فالضمانة الدستورية للحكم الذاتي أو الجهوية السياسية تعتبر وسيلة لإعطاء الجهة مكانة متميزة داخل النظام السياسي والإداري للدولة على حد سواء<sup>1</sup>.

غير أن هذه الضمانة الدستورية ليست كافية وحدها لإعطاء الجهات الاستقلال المالي والإداري الحقيقي، نظرا لأن بعض القواعد الدستورية قد يتم تعديلها إما مباشرة أو عن طريق الاجتهاد القضائي الذي يلعب دورا في تفسير النصوص الدستورية التي تنظم الحكم الذاتي والجهوية، وذلك لحساب السلطة المركزية أو الدولة الفيدرالية<sup>2</sup>، كما هو الحال في جمهورية ألمانيا الفيدرالية.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن الضمانة الدستورية للحكم الذاتي في ألمانيا وإن كانت ضمانة أساسية لاستقلال الجهات، فإنها تجعل من نظام الجهوية السياسية نظاما صلبا وجامدا، وبالتالي يصعب تعديله أو تكيفه مع المستجدات إلا بتعديل دستوري، خاصة في غياب اجتهاد قضائي دستوري بإمكانه تفسير النصوص الدستورية وفق تطور الجهوية نفسها.

مع العلم أن الدولة الاتحادية الألمانية عبارة عن تركيبة معقدة، فهي تتألف كما ذكرنا سابقا من دولة الاتحاد ومن 16 ولاية، ويحدد الدستور بشكل مفصل مجالات عمل وصلاحيات كل من الاتحاد والولايات<sup>3</sup>، وهذا ما سنعمل على تباينه في (فقرة ثانية).

### الفقرة الثانية: توزيع المسؤوليات بين الاتحاد والولايات

إن طبيعة الاختصاصات والمسؤوليات التي تمنح للجهة أو الولاية تعتبر مؤشرا على المكانة التي تحتلها داخل النظام الإداري والسياسي للدولة.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن الدستور أو القانون الأساسي هو الذي يبين اختصاصات الولايات الألمانيةLandres الستة عشر، كما يحدد بشكل مفصل مجالات عمل وصلاحيات كل من الاتحاد والولايات، ومن ههنا نلاحظ فإن النظام الاتحادي الألماني يشبه إلى حد كبير النظام الفيدرالي في الدول الأخرى، أما الحياة العامة في ألمانيا فهي محكومة بالدستور أو

<sup>1</sup>-AMALOU Abderrahmane, afin que la régionalisation ne soit un vain formulaire, message de la nation, 19/12/1984, p16.

<sup>2</sup>- ANAS POULOS Jean, les Aspects Financiers du Fédéralisme, p182.

<sup>3</sup>- حقائق عن ألمانيا، وزارة الخارجية الألمانية، التحرير جانيت شايان، د.سابنية غيلة، ترجمة أحمد ماهر صندوق، ص 65.

القانون الأساسي، وحسب مبدأ سيادة الدولة وتوزيعها يخضع المواطنون في كافة الأحوال تقريبا لسلطة الولاية أو للجهة الإدارية التي تمثل هذه السلطة، ويهدف الدستور بإتباعه هذا المبدأ إلى الجمع بين ميزات دولة الاتحاد وميزات الولايات الاتحادية، حيث أن هذه الأخيرة تقوم بمراقبة وتنفيذ معظم الشؤون الإدارية لدولة الاتحاد، أي أن النظام الإداري الألماني يخضع لمبادئ فيدرالية، فحسب الفصل 30 من الدستور الألماني، فإن الجهات تمارس جميع اختصاصات الدولة باستثناء ما إذا قرر الدستور عكس ذلك، لهذا فإن الجهات الألمانية تمارس اختصاصات تشريعية وقضائية وإدارية.

### 1- المسؤوليات التشريعية والقضائية:

إن توزيع الاختصاصات التشريعية بين الجهات والدولة الفيدرالية غير متساوي، بحيث أن هذه الأخيرة تعتبر مختصة في جميع الميادين باستثناء ثلاثة. وهي:

- ✓ كل ما يتعلق بالمدارس، وإلى حد كبير بالتعليم العالي.
- ✓ الأمن الداخلي وما يتبع له من شؤون الشرطة.
- ✓ الإدارة الذاتية للمناطق المختلفة.

غير أن الجهات لها سلطة المراقبة على القوانين الاتحادية من خلال المجلس الفيدرالي الذي يتكون من ممثلين عن الجهات، بحيث أن أي قانون يهيم هذه الأخيرة يجب أن يحظى بثقة هذا المجلس الاتحادي<sup>1</sup> Bundesrat ويسمى بمجلس الولايات.

كما أن الجهات عند ممارستها لاختصاصاتها التشريعية يجب أن تحترم المبادئ الجوهرية المستقاة من الدستور الاتحادي، والتي يلعب المجلس الدستوري الفيدرالي دورا كبيرا في بلورتها، كما أن المحاكم الجهوية تخضع للمراقبة القضائية الفيدرالية، لهذا نجد تشابها كبيرا بين الأنظمة القانونية للجهات عكس ما عليه الحال بالولايات المتحدة الأمريكية مثلا<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - FROMONT Michèle, les Compétences du Pouvoir Local, revue française d'administration, la décentralisation en Europe, CNRS, 1981, p17.

<sup>2</sup> - Idem.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن الجهات أي لاندر تتوفر على محاكمها الخاصة، والتي تشرف عليها وعلى الحياة الوظيفية للقضاة، كما تتوفر على محاكم دستورية تنظر في مدى احترام القوانين الجهوية لدستور لاندر<sup>1</sup>.

والجهات الألمانية عن طريق المجلس الاتحادي Bundestart تشارك في انتخاب رئيس الدولة الألمانية، ومع ذلك تبقى اختصاصاتها التشريعية محدودة جدا نظرا للقيود الموضوعية المفروضة على سلطة الجهات، غير أنه في المجال الإداري نلاحظ أن اختصاصات الجهات تتسع أكثر مما هو عليه الحال في المجال التشريعي.

## 2-المسؤوليات الإدارية:

إن القاعدة العامة هو أن الجهات تتمتع بالاختصاص العام في المجال الإداري، بحيث أن الإدارة الفيدرالية ليس لها دور في تسيير المسائل ذات الطابع الإداري، نظرا لأن مهمتها تنحصر في إعداد مشاريع القوانين والإجراءات التنظيمية للحكومة الفيدرالية، وفي إعداد البرامج المالية لسياسة الاتحاد الفيدرالي.

كما أن الإدارة الاتحادية لا تتوفر على مصالح إدارية خارجية بالجهات، لهذا نلاحظ أن عدد الموظفين الفيدراليين لا يتجاوز 6/1 من عدد موظفي الجهات، وبالتالي فإن الجهات تعتبر الجهاز المختص بتنفيذ ومراقبة القوانين الاتحادية<sup>2</sup>.

والاختصاص الإداري للجهات يشمل جميع الميادين باستثناء الميادين المحددة لفائدة الحكومة الفيدرالية والتي سنذكرها لاحقا.

ويمكن القول أنلاندر ليست فقط جهات وإنما دول ذات سيادة لها نفس الاختصاصات التي تتمتع بها باقي الدول الأوروبية<sup>3</sup>.

كما سبقت الإشارة إلى أن سيادة جمهورية ألمانيا الفيدرالية بكاملها موزعة بين الدولة والولايات الستة عشر، وهذا التوزيع للمسؤوليات منصوص عليه في الدستور الألماني، بحيث أنه لا

---

<sup>1</sup>-FLUCKIGER Yves, le Fédéralisme Financier en Suisse, revue française de finances publiques, n°20,1987,p60.

<sup>2</sup>- KARLHEINZ Henning le Système Financier, revue française d'administration, centre de promotion de l'administration publique, 1990, pp 44-47.

<sup>3</sup> - هيردبيه فرواكه، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني.... مرجع سابق، ص 95.

يمكن حل أية خلافات تتعلق بأمر غير منظورة إلا عن طريق المحكمة الدستورية<sup>1</sup> وفقا لروح الدستور فقط، وسنعمل على إبراز النواحي التي يتم فيها تقاسم السلطة.

### على المستوى التشريعي:

تتقاسم الدولة الاتحادية والولايات الأعضاء تحمل مسؤولية السلطات التشريعية وفقا للمبدأ التالي:

- ✓ تشريع مقصور على الاتحاد.
- ✓ تشريع مشترك.
- ✓ تشريع تعاوني.

**أولا:** يتناول هذا التشريع مجالات السلطة التشريعية المقصورة على الدولة الاتحادية، كما هي واردة في الدستور: الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع، والخدمات العسكرية والقضايا المتعلقة بأمر الجنسية، وإصدار العملة، وغيرها من الشؤون المالية والرسوم الجمركية، واتفاقيات التجارة والملاحة، وتبادل البضائع والسكك الحديدية وحركة الملاحة الجوية، وشؤون البريد والتلغراف، وخرق الدستور وصيانة شؤون الحرف والتجارة ومجالات التعاون بين الدولة الاتحادية والولايات Landres في حوادث الجرائم، وغيرها من المجالات التي تبقى مقصورة على الدولة الاتحادية الفيدرالية، ولا يحق للولايات الأعضاء فيما يتعلق بالمجالات الأتفة الذكر، أن تتمتع بسلطة سن القوانين إلا إذا صدر قانون اتحادي يخول هذه السلطة<sup>2</sup>.

**ثانيا:** كل تشريع آخر عدا الذي ذكر فهو مشترك، وهذا يعني أن الولايات تعتبر مستقلة في المجالات التشريعية المذكورة حيثما كانت أجهزة السلطة التشريعية والاتحادية لا تمارس حقوقها التشريعية.

وهنا تستطيع الدولة الفيدرالية ادعاء حقها التشريعي فقط عندما توجد حاجة ماسة لتشريع فيدرالي.

وطبقا للدستور، فإن مثل هذا الظرف يقوم:

<sup>1</sup> - تتمركز في مدينة كارلسروه، وتتألف من مجلسين يضم كل منهما ثمانية قضاة يقوم البوندستاغ (البرلمان) بتعيين نصفهم بينما يعين نصفهم الآخر مجلس الولايات، حيث يستمر كل منهم 12 سنة في المنصب، ولا يجوز تعيينه مرة أخرى.

<sup>2</sup> - هيردبيه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني....، مرجع سابق، ص 97-98.

- إذا فشل التشريع في الولايات في فرض تسوية مرضية في مسألة من المسائل.
- إذا تناول تشريع في إحدى الولايات على مصالح أخرى أو على المجتمع الألماني ككل.
- إذا اتضح أن التشريع الفيدرالي هو الطريقة الوحيدة لضمان الوحدة الشرعية والاقتصادية التي تؤمن الانسجام والترابط داخل جمهورية ألمانيا الفيدرالية.

ورغم أن مجال التشريع المشترك يشمل كل الموضوعات غير المدرجة في الدستور، فالولايات يصبح من واجبها فرض تشريعات إذا لم تشرع الدولة الفيدرالية بخصوص أي موضوع، والتشريع يكون إما فيدرالياً أو فردياً.

**ثالثاً:** تبرز في كثير من الأحيان احتمالات تشريع تضامني أو تعاوني، وفي هذه الحالة تقوم السلطات الفيدرالية بسن قانون يحدد الخطوط العريضة فقط، بينما يطلب من الولايات الأعضاء سن التفاصيل، والمجالات التي تستدعي من الدولة الفيدرالية وضع الخطوط العريضة هي التي تتضمن مواضيع مثل حقوق العاملين في الخدمة المدنية للمقاطعات الأعضاء، وللحكومة المحلية والإقليمية، كذلك فإن الدولة الفيدرالية تشرع الخطوط العريضة المتعلقة مثلاً بالصحافة، والسينما والصيد وحماية الطبيعة وصيانة الريف وتوفير المياه والتخطيط الإقليمي<sup>1</sup>.

كما أن من ضمن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الفيدرالي هو توزيع الاختصاصات بين مختلف مستويات الإدارة العمومية (الإدارة الفيدرالية والولايات أو الجهات والهيئات المحلية)، بحيث أن الاستقلال المؤسسي للهيئات سواء تعلق الأمر بالمستوى الفيدرالي الأعلى أو مستوى الولايات والهيئات المحلية، يجب أن يكون مصحوباً بالاستقلال المالي، فالعنصر المالي يشكل حيز الزاوية في النظام الفيدرالي<sup>2</sup>.

والنظرية المالية في النظام الفيدرالي تقوم على ضرورة ضمان الاستقلال المالي لمكونات هذا النظام وفي نفس الوقت تسعى إلى تحقيق توازن مالي شمولي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني، مرجع سابق، ص 98.

<sup>2</sup> - المرجاني عبد الحق، الجبهوية ووسائل تمويلها، رسالة لنيل دبلوم السلك الثالث، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، ENAP، الرباط، 1993، ص 60.

<sup>3</sup> - ANAS POULOS Jean, Finances Publiques et Fédéralisme, Revue Française des Affaires Publics, n°20, 1987, p1.

إن توزيع النفقات بين مختلف مستويات الدولة الاتحادية الفيدرالية الألمانية (الإدارة المركزية الفيدرالية والولايات والجهات والسلطات المحلية) يرتبط أساسا بالاختصاصات والمسؤوليات المالية التي ينص عليها الدستور الألماني، حيث نجد أن الدستور الاتحادي ينص على أن الاتحاد الفيدرالي وLandres يتحملان النفقات المترتبة على ممارستهما لمهامهما المسندة إليهما دستوريا، وهذا المبدأ يسري تبعا للتوزيع العام للاختصاصات بين الاتحاد والولايات والهيئات المحلية .

كما أن أغلب الموارد الجبائية بألمانيا تقوم على أساس تقسيم مدخول الضرائب المحصلة على الصعيد الفيدرالي، بحيث أن النظام الفيدرالي الألماني لا يعرف إلا قليل من الضرائب المخصصة لكل مستوى من مستويات الإدارة العمومية.

وبمقتضى المادة 106 من الدستور الألماني، فإن توزيع الموارد الضريبية بين الاتحاد والجهات يتم على الشكل التالي:

#### ■ الموارد المشتركة تتكون من الضرائب التالية:

- ◀ الضريبة على دخل الأشخاص والشركات.
- ◀ الضريبة على القيمة المضافة.

#### ■ الموارد الضريبية الخاصة:

وهي إما أن تكون خاصة بالاتحاد أو الجهات

#### ■ الموارد الضريبية الخاصة بالاتحاد الفيدرالي:

- ◀ حقوق ورسوم الجمارك.
- ◀ الضريبة على نقل رؤوس الأموال ومداخيل الاختكارات.

#### ■ الضرائب الخاصة بالجهات:

- ◀ الضريبة على الشركات.
- ◀ الضريبة على السيارات.
- ◀ الضريبة على العقار.
- ◀ الضريبة على إنتاج الخمر.

وهذا وتجدر الإشارة إلى أن الموارد الضريبية المشتركة هي التي تشكل المصدر الرئيسي للتمويل الفيدرالي والجهوي، في حين أن الموارد الضريبية للاتحاد لا تمثل سوى 11% من مجموع

المداخيل الجبائية ولا تغطي إلا حوالي 20% من مجموع ما تنفقه الفيدرالية، والموارد الذاتية الضريبية الخاصة بالجهات لا تمثل سوى 4% من مجموع المداخيل ولا تمثل سوى 8% داخل بنية تغطية النفقات الجهوية، أما فيما يخص توزيع الموارد الضريبية المشتركة، فهو يتم وفق ما هو محصل داخل كل جهة، وحسب القواعد الدستورية فيما يخص الضريبة على الدخل والشركات، في حين أن توزيع مداخيل الضريبة على القيمة المضافة فيتم وفق قانون فيدرالي، وذلك على أساس معيار السكن.

هذا، وإن عملية توزيع المداخيل الجبائية بين الدولة والجهات هي على الشكل التالي:

### توزيع الموارد الضريبية بين الاتحاد والجهات

الجهات Landres	الاتحاد الفيدرالي	
50%	50%	الضريبة على دخل الأشخاص
50%	50%	الضريبة على الشركات
		الضريبة على القيمة المضافة
34.50%	65.50%	1985-1984
35%	65%	1987-1986

Revue Française d'Administration Publique, n°60, 1991, p63

كل هذا يوضح لنا الطابع الخاص الذي يتميز به النظام الجبائي الألماني الذي يقوم على أساس وحدة المادة الضريبية، على الصعيد الفيدرالي والجهوي والمحلي، وخاصة بالنسبة للضرائب ذات المردودية المالية الكبيرة، كالضريبة على الدخل وعلى القيمة المضافة، بحيث أن أساس هذه الضرائب يتم تحديده انطلاقاً من تشريع فيدرالي<sup>1</sup>.

ويمكن القول أن هذا النظام تمكن أن يجمع بين مزايا مركزية الأسس الضريبية أي على الصعيد الاتحادي وبين المبدأ الفيدرالي القائم على أساس الاستقلال في اتخاذ القرارات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - KARLHEINZ Henning, le Système Financier, revue française d'administration..., op.cit, p82.

<sup>2</sup> - SPAIN PAUL Bernard, le Fédéralisme Financier, revue française de finances publiques, n°20, 1989, p46.

كما أن نظام المساعدات المعمول به في النظام الفيدرالي الألماني والذي هو عبارة على نظام يعوض الجهات والجماعات (الجهات والجماعات الضعيفة) عن المساوئ التي تلحق بها عند توزيع الموارد الجبائية، لا يمكن فصله عن نظام توزيع الموارد الجبائية.

هذه المساعدات التي تحصل عليها هذه الجهات سواء من طرف السلطة الفيدرالية أو من الجهات الغنية أصبحت تحتل مكانة متميزة داخل بنية التمويل الجهوي، حيث تمثل حوالي 20% الشيء الذي يجعل هذه الجهات (أي التي تعتمد عليها) لا تتمتع باستقلال مالي خاصة اتجاه السلطة الفيدرالية.

لكن رغم هذا تبقى بعض هذه الجهات ضعيفة أو فقيرة، بحيث نجد الدستور الألماني الاتحادي ينص على ضرورة مساهمة السلطة الفيدرالية في الرفع من مقدرتها المالية إلى حدود 92% من المعدل الوطني للمقدرة المالية للجهات، وتتوفر هذه الجهات على حرية اتخاذ القرار في تسيير أمورها وفي إطار علاقاتها مع الجماعات المحلية، وهذا بطبيعة الحال كان له فضل في استقلالية القرار المحلي<sup>1</sup>.

كما أن الجهات الألمانية لها كامل الحرية بالمقارنة مع الدول الأخرى في مجال اللجوء إلى القروض للتمويل الجهوي، لكنهما تبقى ملزمة بتقديم برنامج مالي لمدة خمس سنوات تحدد فيه سياستها الاقتراضية، ويتطلب هذا البرنامج مصادقة وزير المالية الفيدرالي.

كما أن الجهات تتوفر على إمكانية اللجوء إلى المؤسسات الخاصة للحصول على القروض اللازمة لها، وتبقى للمؤسسات العمومية للقروض خاصة صناديق التوفير العمومية دور كبير في مد الجهات بالقروض بحوالي 60% من مجموع القروض الممنوحة لها.

من خلال كل هذا، يتضح لنا أن النظام التمويلي للفيدرالية الألمانية يقوم على أساس التوزيع العادل والمتوازن بين الاختصاصات والموارد المالية خاصة الجبائية التي تلعب الدور الأساسي في عملية التمويل الجهوي، كما أنه نجد أن الدستور هو الذي يحدد النسبة المئوية التي ترجع إلى كل من الاتحاد والجهات فيما يخص الضريبة على الدخل، في حين نجد أن قانونا فيدراليا هو الذي يحدد النسبة المئوية فيما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-Hoffman, Martinot, Vincent, Finances et Pouvoir Local, Expérience Allemand, 1987, p80.

<sup>2</sup>-المرجاني عبد الحق، الجهوية ووسائل تمويلها.... مرجع سابق، ص 72.

في ختام هذا المبحث لابد من التذكير بأن الواقع السياسي لأي اتحاد فيدرالي يزخر بالمحاولات الرامية إلى التأثير في سير الأمور بإحدى الطريقتين التاليتين:

✓ إما فصل الولايات الأعضاء عن الدولة الاتحادية وتجزئة الكيان الاتحادي.

✓ إما فرض رقابة أكبر على الأعضاء وبالتالي إضعاف الكيان الاتحادي.

وفي ألمانيا أصبح من الجلي الواضح الذي لا يحتاج إلى شك أن الفكرة الفيدرالية الاتحادية تلقى قبولا كإحدى الدعائم الأساسية التي تقوم عليها جمهورية ألمانيا الاتحادية، وأن الكيان الاتحادي يعود بنفع خاص في عدد من النواحي المهمة، التي نذكر منها على سبيل المثال:

إذا كانت دولة اتحادية بحجم ألمانيا والتي يتعدى عدد سكانها 76 مليوناً تخضع لحكم حكومة مركزية، عن طريق تفويض السلطة من مستوى إداري عال إلى مستويات إدارية منخفضة، فإن سلسلة القرارات التي تتخذ من أعلى مستوى إداري إلى أدنى مستوى تكون مشحونة بعراقيل مثل الروتين الحكومي: "أما إذا كان الاتحاد الإداري من أسفل إلى أعلى فهذا أفضل".

أن توزيع معظم مسؤوليات السلطة التنفيذية على ستة عشر مركزاً يجعل الحكام أقرب إلى الرعايا وأوثق صلة بهم.

عند التخطيط لإقامة حكومة مركزية في ولاية متنوعة التصنيع كجمهورية ألمانيا الفيدرالية، يسهل عدم الانتباه إلى عدد كبير من المشاكل الغير الظاهرة بصورة واضحة، كالمخاطر البيئية والموارد البشرية وما شابه ذلك، لهذا فإن حكومات الولايات تكون في وضع أفضل بكثير تحسباً لمثل هذه القضايا في مناطقها، والتخطيط من أجل التنسيق فيما بينها بمزيد من الإمعان، كما أن عنصر المنافسة بين الولايات الأعضاء هو عامل مفيد لكل حكومة يدفعها لكي تحاول أن تكون أكثر فعالية وأوسع تفكيراً، وأكثر نجاحاً في بعض الميادين من الولايات المجاورة لها أو من الحكومة الاتحادية<sup>1</sup>.

هذا، ولا يمكن القول أن المبدأ الفيدرالي للكيان السياسي لإحدى الدول يشكل هدفاً في حد ذاته، ويمكن أن تتوقع من كل اتحاد فيدرالي، - حيث الحكومات ومجالس النواب تعمل بوجي من الشعور بالواجب تجاه السكان-، ولكن قد تجد هذه المؤسسات إن عاجلاً أم آجلاً أن المبدأ

<sup>1</sup> - من أبرز الأمثلة على ذلك أن عدد المسارح وما إليها من المؤسسات الثقافية في ألمانيا يفوق عددها بنسبة الفرد من السكان بالنسبة لأي بلد آخر من العالم، والسبب في ذلك هو ما درجت عليه الولايات الألمانية من تنافس ثقافي منذ عهد تعدد الملوك والأمراء المستقلين في ألمانيا.

الاتحادي قد يتداعى ليس بفعل تزايد قوة السلطات المركزية، بل بفعل القادة السياسيين المسؤولين عن الولايات<sup>1</sup>.

إن الاتحاد السليم في عصرنا هذا يجب أن ينظر إليه بمثابة وضع انتقالي من شأنه أن يؤدي إلى شعور أكبر من التلاحم وإلى المزيد من التعاون وإن كان طوعيا، وانطلاقا من مستوى الجهات والولايات الأعضاء.

على العموم، لقد حاولنا إعطاء فكرة ولو بسيطة عن الفيدرالية باعتبارها نظاما يطرح كحل لمشكلات متعددة، ويعتمد في تقديم هذا الحل على عدة مبادئ: سيادة الدولة واحترام حقوق الأقليات وكذلك خصائصها الإقليمية مع إيجاد كيان إقليمي ذي استقلال ذاتي داخل الدولة.

---

<sup>1</sup> - هيردبيه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني....، مرجع سابق، ص 110.

# اهتمامات المجالس الجماعية ومخرجات التصويت على ضوء محاضر الدورات:

حالة جماعتي عين عتيق وعين العودة (عمالة الصخيرات-تمارة)

د. إدريس بنعبد المالك<sup>1</sup>  
ذ. عبد العزيز عبد الصادق<sup>2</sup>  
د. عبد الإله جلول<sup>3</sup>

الملخص:

اتسمت الدينامية المجالية الضاحوية للرباط بالسرعة والعشوائية وأفرزت مشهدا حضريا مشتنا غير مكتمل، تطبعه بنية سكنية متنوعة ومتناقضة، كما تعانيان من نقص حاد على مستوى التجهيزات العمومية والمرافق الخدماتية والبنيات التحتية.

وعليه، يعد تبني الحكامة باعتبارها آلية ومطلبا يفرض نفسه على جميع الفاعلين لتحقيق مطلب التدبير الفعال والناجع للشأن العام المحلي، فإنها في الوقت نفسه تشكل تحديا يصعب تحقيقه في ظل واقع الممارسة الحالية للجماعات الترابية، التي تعاني من مجموعة من الإكراهات الناجمة عن ضعف أداء المجالس الجماعية التي من المفروض أن تضطلع بمهمة التشبيك والتوفيق بين مصالح ورهانات مختلف الفاعلين الترابيين للخروج بمشروع ترابي توافقي يستجيب لحاجيات الساكنة ويؤهل الجماعة لرفع تحدي المنافسة المجالية.

سنتطرق من خلال هذه الروقة البحثية، لمحاو اهتمامات وانشغالات المجلس الجماعية وأهم مميزات النقاش الدائر بين مكونات المجلس، خصائص التصويت من ومخرجاتها، دون أن نغفل تسليط الضوء على مساهمة العنصر النسوي في إثراء النقاش الجماعي وفي صياغة البرنامج التنموي.

الكلمات المفاتيح: الحكامة الترابية-محاضر الدورات-المجلس الجماعي-عين عتيق- عين العودة.

<sup>1</sup> - أستاذ التعليم العالي مساعد، شعبة الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية-أكادير.

<sup>2</sup> - أستاذ التعليم الثانوي، باحث في سلك الدكتوراه، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، تطوان.

<sup>3</sup> - مستشار التوجيه التربوي حاصل على الدكتوراه في الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية-أكادير.

## مقدمة:

تعد مسألة تأهيل وتنظيم المجال والرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الجماعات الترابية لساكنتها، مدخلا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز التنافسية، وتماما مع هذه الغايات جاء الإطار العام للمنظم للامركزية الترابية بالمغرب ليقعد لثقافة جديدة تقوم على مبادئ التدبير العمومي الناجع، عبر ترسيخ ديمقراطية القرب وتدعيم مجال المسؤوليات المحلية. وهو ما يقتضي تغيير أساليب تدبير الشأن الترابي وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدييرية الحديثة والمتجددة، مع تدعيمها بالوسائل القانونية والموارد المالية والبشرية الضرورية والكفيلة بإرساء قواعد الحكامة الترابية.

ويتطلب تحقيق الحكامة الترابية تجاوز واقع التنظيم الجماعي القائم، والذي أبان عن محدودية تدخله في المجال التنموي، وهو ما يستدعي تفكيرا جديدا في فلسفته وذلك من خلال الاستناد إلى قاعدة التراب، كمرجعية لكل فعل أو سياسة تنموية جهوية أو محلية، وكمدخل لبناء نظام تدييري تشاركي، يقوم على توسيع خيارات الأفراد وقدرتهم على المشاركة في تسيير شؤونهم وفق أنظمة ومعايير المشاركة الايجابية والحقيقية.

وعلى ما يبدو أن هذه المقاربة بدأت تتأسس وتبلور تدريجيا، إذ أصبحنا نلاحظ تواتر التشريعات والقوانين المؤطرة للحكامة، بل ومؤسسات وهيئات دستورية تتوخى تنزيل الحكامة من مستوى التنظيم والخطاب الموجهة للاستهلاك الإعلامي، إلى مستوى الممارسة والتطبيق الفعلي وربطها بالتدبير اليومي لمختلف القضايا والخدمات المرتبطة بحياة السكان الأنية، والتي يعود أمر تدييرها للجماعات الترابية، التي يقصد بها كل من الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات الترابية الحضرية والقروية، ويضاف إلى ذلك اختصاصات السلطة الترابية المحلية التي لها دور الإشراف على التنسيق بين المصالح الخارجية للوزارات وتنزيل مخططاتها وبرامجها على المستوى الترابي المحلي.

إنها مواضيع ومحاور تنم عن عمق وتشعب العلاقات القائمة بين التعمير الضاحوي والحكامة الترابية، كآلية للتسيير والتدبير والتخطيط، الذي يتوخى تحقيق الانسجام بين مختلف الفاعلين حول مشروع ترابي في أفق تحقيق التوازن والانسجام المجالي بين المدينة وضاحيتها.

ونتوخى من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على حيثيات ومخرجات النقاش الجماعي انطلاقا من طرح التساؤلات التالية: ما مدى قدرة مكونات المجالس الجماعية على مواكبة

التحولات المجالية المتسارعة؟ وكيف يمكن تديبر الاختلافات القائمة بين الأغلبية والمعارضة لوضع تصور تنموي منسجم وتوافقي؟

وللإجابة عن هذه الأسئلة، قمنا بصياغة فرضيات، حاولنا إثبات مصداقيتهما أو تفنيدهما:

■ الخصائص السوسيو-ديمغرافية محددات حاسمة لمستوى النقاش الجماعي؛

■ تعدد الانتماءات الحزبية للمستشارين الجماعين عوائق أمام بناء توافق حول مشروع ترابي منسجم؛

■ تعدد الانتماءات وتضارب المصالح عوامل لإثراء النقاش الجماعي وصعوبة تمرير النقاط المدرجة في جدول الأعمال.

أما من الناحية المنهجية، اعتمدنا في دراسة وتحليل هذه الدراسة: المنهج التوثيقي: شكلت محاضر الدورات مصدرا خصبا وغنيا بالمعطيات والمعلومات المفيدة، وقد تم الحصول على محاضر دورات خمس سنوات (2009-2014) بالنسبة لكل جماعة بهدف التفريغ والتحليل والمقارنة مما تطلب تحليل كم هائل من الوثائق والمعطيات الرقمية، تم توظيفها لإنتاج جداول تحليلية همت مواضيع متعددة من بينها (الحضور والغياب، عدد نقاط جدول الأعمال، طبيعة القضايا التي تحظى باهتمام المجالس، عدد التدخلات حسب الجنس، بنية التصويت والقرارات المنبثقة عن التصويت... الخ)، المنهج التحليلي والمقارن: من خلال تتبع وتحليل خصائص النقاش الجماعي ورصد أوجه التشابه والاختلاف بين مجلسي جماعتي عين العوده وعين عتيق.

أولا: الخصائص الديموغرافية والمهنية لمستشارين جماعين: مدخل لفهم الاهتمامات

والمخرجات

تعتبر المجالس الجماعية وفق الصلاحيات المخولة لها بموجب "القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 01.03، هيئة فاعلة في تديبر المجال نظرا للصلاحيات الواسعة التي صار يتمتع بها مكتب المجلس الجماعي خصوصا الرئيس، الذي منحه المشرع صلاحيات واسعة بمقتضى المادة 35، من الميثاق الجماعي<sup>1</sup>، وأسندت له- وبشكل صريح- مهمة الفصل في جميع قضايا الجماعة واتخاذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الشاملة (اقتصاديا، اجتماعيا وثقافيا... الخ)<sup>2</sup>. بل الأكثر من ذلك أصبح المجلس الجماعي وفق

<sup>1</sup> - وزارة الداخلية، 2009، "الميثاق الجماعي"، منشورات مركز الاتصال والنشر، ص 21.

<sup>2</sup> - نفسه، ص 22.

القانون المؤطر، قوة اقتراحية فيما يخص إبداء الرأي في القضايا التي تهم الجماعة والتي تدخل ضمن اختصاصات الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام. وأصبح يضع برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الذاتية والموضوعة رهن إشارتها، ويقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارات والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية<sup>1</sup>.

من هذا المنطلق، تكتسي دراسة بنية مجلس جماعتي عين عتيق وعين العودة من حيث الخصائص الديمغرافية والسوسيو- مهنية، أهمية قصوى، من خلال عرضها ودراستها دراسة تحليلية، لاستخلاص مدى كفاءة ونجاعة المجالس القائمة بالتدبير والتسيير، ومدى انعكاسات هاته الخصائص على القرارات التدييرية المتخذة، وستخذ تنوع الخصائص-السوسيو-ديمغرافية معيارا لرصد درجة التجانس والتكامل اللذان يخدمان أو يعرقلان سيرورة التدبير.

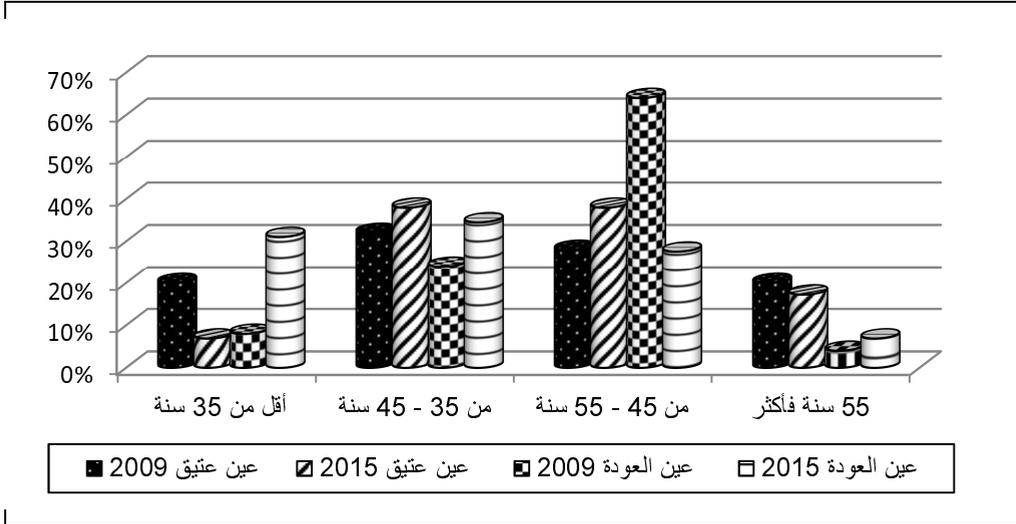
وسنبرز مدى احترام هاته البنية لمقاربة النوع الاجتماعي، وضمن المشاركة النسائية في اتخاذ القرار الجماعي، وكذا استحضار مدى حضور فئة الشباب، التي تعبر عن توجهات وخيارات سياسية جديدة، ترمي إلى تأطير وإدماج الطاقات الشابة، واستثمار القدرات والإمكانات التي تمتلك الكفاءة والمهارة التدييرية، والقدرة على التحليل والمناقشة، والمساهمة في إيجاد حلول لمختلف القضايا التي تهم الشأن المحلي في شقه المتعلق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...الخ.

### 1- البنية العمرية للمجالس الجماعية: حضور متنامي و متزايد في تمثيلية الشباب.

تشكل دراسة البنية العمرية للمجلسين الجماعيين مدخلا أساسيا لفهم تركيبة المجلس وتطور حركية هرم الأعمار، ومدى انسجامها مع الخطابات السياسية التي تناادي وتراهن على إدماج فئة الشباب في العمل السياسي، سواء على المستوى الوطني والجهوي أو المحلي.

<sup>1</sup> - نفسه، ص 22.

مبيان رقم 1: تطور البنية العمرية للمستشارين الجماعيين ما بين 2009 و2015 (%)



المصدر: باشوية جماعتي عين عتيق وعين العودة، قسم الشؤون الداخلية، سنة 2015. جرد للبطائق التقنية للمستشارين الجماعيين.

- وزارة الداخلية، 2015، "نتائج الانتخابات الجماعية حسب محضر اللجن لاقتراع 4 شتنبر 2015، الموقع الإلكتروني: <http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx>

يتضح من خلال المعطيات الواردة في المبيان رقم 1، أن الجماعتين شهدتا ارتفاعا في عدد أعضاء المجلسين الجماعيين، حيث انتقل من 25 مستشارا سنة 2009 إلى 29 مستشارا سنة 2015، ويعزى هذا الارتفاع للدينامية الديمغرافية التي شهدتها الجماعتان ما بين الاستحقاقات الانتخابية لسنتي 2009 و2015. كما نسجل تباينا واضحا على مستوى تطور البنية العمرية للمجلسين، حيث عرفت جماعة عين عتيق تراجعا مهما لفئة الشباب الذين تقل أعمارهم عن 35 سنة، حيث انتقل العدد من خُمس مجموع المستشارين سنة 2009 إلى أقل من 7% سنة 2015، ويعزى هذا التراجع للحضور القوي للأعيان والتوظيف الواسع للمال في الحملات الانتخابية، الذي تفتقر إليه في الغالب فئة الشباب، والشاهد على ذلك كون المقعدين اللذين حصل عليهما الشباب ينتميان محليا لعائلات الأعيان.

في المقابل سجلت جماعة عين العودة زيادة مهمة في عدد المستشارين الشباب، حيث انتقل عددهم من الخُمس سنة 2009 إلى حوالي الثلث سنة 2015، ويعزى هذا الارتفاع إلى التحول الديمغرافي الذي شهدته الجماعة مع ترحيل ساكنة مهمة من مدن الجوار خاصة الرباط وتماارة،

والتي يعرف شبابها إقبالاً أكبر على العملية السياسية، ودخول أحزاب سياسية جديدة دائرة التنافس من خلال الرهان على أطر وكفاءات محلية شابة لمنافسة أحزاب تقليدية كانت تراهن دوماً على الأعيان.

وفي ما يتعلق بعدد المستشارين المنتمين للفئة العمرية 35 و45 سنة، نسجل ارتفاعاً في كلتا الجماعتين، حيث انتقل بالنسبة لمجلس عين عتيق من 8/25 سنة 2009 إلى 11/29 سنة 2015، نفس الملاحظة نسجلها بالنسبة لجماعة عين العودة التي انتقل فيها عدد المستشارين الذين يدخلون ضمن هاته الفئة العمرية من 6/25 سنة 2009 إلى 10/29 سنة 2015.

وعليه، يمكن القول أن الجماعتين تتميزان بخاصية مشتركة تتجلى في الحضور الوازن لفئة الشباب الذين تقل أعمارهم عن 45 سنة، حيث تمثل حوالي 45% بالنسبة لجماعة عين عتيق وحوالي الثلثين (65,5%) بالنسبة لجماعة عين العودة. وهي معدلات قريبة من المعدلات المسجلة على المستوى الوطني التي تمثل فيها فئة الشباب حوالي 49% مقابل 45% على المستوى الجهوي، وحوالي 48% على المستوى الإقليمي.

والجدير بالذكر بالنسبة للبنية العمرية لمستشاري جماعتي عين عتيق وعين العودة، أنهما أكثر شباباً مقارنة بالمستوى الوطني، الجهوي والإقليمي، حيث نجد أن المستشارين الذين تقل أعمارهم عن 45 سنة يمثلون أكثر من ثلثي المستشارين في مجلس الجماعتين، خاصة جماعة عين العودة.

ويعزى هذا التفاوت "للدينامية الحضرية والسكانية التي تعرفها الجماعتان، بفعل الاستقطاب الحضري الذي يرتبط في جزء منه بالنسبة لجماعة عين العودة باستراتيجية الدولة التي تسعى لمحاربة السكن العشوائي على مستوى التجمع الحضري للرباط، من خلال الارتكاز على الوعاء العقاري التابع للدولة، والذي يسهل تعبئته ويحفز على التوسع"<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لجماعة عين عتيق، يعزى التفاوت فيها لنهج الخواص من كبار الملاكين والمقاولين استراتيجية تقوم على التمويع السياسي، للدفع بحركة التمدين إلى أقصى مستوياتها،

<sup>1</sup> بنعبدالمالك ادريس، 2019، "التمدن الضاحوي ومسألة الحكامة الترابية: حالة جماعتي عين عتيق وعين العودة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الانسانية، جامعة عبد الملك السعدي-تطوان، ص 503.

وما يرافق ذلك من تطور للنشاط الجمعي، وانخراط الشباب في الحياة السياسية، ومحاولة التغيير عبر الانخراط السياسي والمشاركة في استحقاقات الانتخابات الجماعية.

وتضاف إلى تلك العوامل عوامل أخرى، مثل احتدام التنافس بين الأحزاب السياسية على إدماج فئة الشباب في الحقل السياسي لضمان استمراريتها في تدبير الشأن المحلي، وظهور أحزاب جديدة اقتنعت بضرورة تقديم الشباب في الانتخابات، من أجل نيل الثقة وضمان أكبر عدد ممكن من المقاعد، والبحث عن الكفاءات الشابة، بسبب التفكك التدريجي للبنية القبلية وما يرافقها من تراجع سلطة الأعيان وفتح المجال أمام فئة الشباب.

## 2- حضور ضعيف في التمثيلية للنساء ضمنها "الكوتا"

تعتبر مشاركة النساء في صنع القرار السياسي والإداري، من أهم المؤشرات الدالة على نجاح الديمقراطية التشاركية في بلد معين، كما تقاس درجة نمو المجتمعات بمقدار قدرتها على دمج وإشراك النساء في قضايا المجتمع، وتعزيز قدرتهن للمساهمة في العملية التنموية. وقد انخرط المغرب في العقدين الأخيرين بقوة في هذه الدينامية، حيث بذلت مجهودات لا بأس بها سواء من طرف الدولة أو الأحزاب السياسية لضمان تمثيلية مريحة ومشرفة للعنصر النسوي في مختلف الهيئات والتنظيمات، عن طريق اعتماد آليات محفزة تتعلق أساسا بالتمييز الإيجابي.

وقد بلغت نسبة حضور النساء في المجالس الجماعية حسب استحقاقات 2015 على المستوى الوطني أكثر من 21% مقابل 19% على مستوى جهة الرباط سلا القنيطرة وحوالي 18%، على مستوى عمالة الصخيرات-تمارة، في حين لم تتجاوز نسبتهن في كلتا الجماعتين نسبة 13,79% حسب الجدول رقم 1.

جدول رقم 1: توزيع المستشارين الجماعيين حسب الجنس بجماعتي عين عتيق وعين العودة خلال الولايتين الانتخابيتين لسنتي 2009 و2015

جماعة عين العودة				جماعة عين عتيق				السنة الجنس
2015		2009		2015		2009		
%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	
86,21	25	88	22	86,21	25	92	23	ذكور
13,79	4	12	3	13,79	4	8	2	إناث
100,00	29	100,00	25	100,00	29	100,00	25	المجموع

المصدر: باشوية جماعتي عين عتيق وعين العودة، قسم الشؤون الداخلية، سنة 2015، جرد للبطائق التقنية للمستشارين الجماعيين.

- وزارة الداخلية، 2015، "نتائج الانتخابات الجماعية حسب محضر اللجن لاقتراع 4 شتنبر 2015، الموقع الإلكتروني: <http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx>.

يلاحظ من خلال قراءة معطيات الجدول رقم 1، أن تمثيلية العنصر النسوي، رغم التطور الطفيف الذي سجلته من حيث العدد، تضاعفت مرتين بجماعة عين عتيق، في حين سجلت زيادة مقعد واحد بجماعة عين العودة، أي ما يمثل نسبة 13,79% في كلتا الجماعتين. وقد تم تحصيل هذه المقاعد بالاعتماد على نظام "الكوتا"، سواء بالنسبة لجماعة عين عتيق التي اعتمدت الترشيح الفردي حيث تم تخصيص أربع دوائر بترشيح مزدوج، أو بجماعة عين العودة التي تم الاعتماد بها على الترشيح باللائحة واعتماد لائحة نسائية موازية.

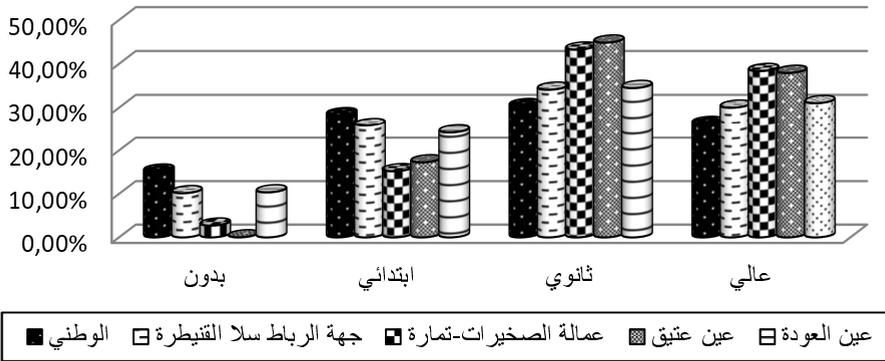
عموما، تبقى تمثيلية النساء في المجلسين الجماعيين محدودة، ولا ترقى إلى مستوى تطلعات الحركات النسائية على المستويين الوطني والمحلي، وتنعكس في نفس الوقت طبيعة البنية الاجتماعية، الثقافية والسياسية التي لازالت سائدة بالمجتمع المغربي عامة والمجالات الضاحوية والقروية بصفة خاصة، والتي ترى حضور العنصر النسوي في المشهد السياسي، مجرد استكمال للصورة التي لا تكتمل إلا بتأنيث وتأنيث المجلس، كما تفسر في جزء منها، بغياب مقاربة النوع لدى جل الأحزاب السياسية على مستوى الممارسة الميدانية والواقعية، حيث يحدث الصراع حول التراكيب الانتخابية، التي تنتهي بانتصار العقلية الذكورية التي تنظر إلى المرأة، باعتبارها غير قادرة على خوض غمار التنافس الانتخابي في المرحلة الأولى، والتسيير والتدبير الجماعي في مرحلة ثانية. خاصة في مجال يعرف تنافسا حادا بين المرشحين أساسا الأعيان منهم، والذي تصبح فيه كل الأساليب والوسائل ممكنة ومباحة للظفر بالمقعد الانتخابي.

### 3- تحسن المستويات التعليمية للمستشارين الجماعيين بجماعتي عين عتيق وعين

#### العودة

يتطلب تحقيق الحكامة التربوية والنجاعة التدييرية للمجالس الجماعية، توفر مستوى تعليمي مقبول للمنتخبين وتكوين وتأهيل ملائم للعنصر البشري وتجارب مهنية، من شأنها المساعدة على أداء المهام بنجاعة وفعالية واحترافية عالية.

مبيان رقم 2: المستوى التعليمي للمستشارين الجماعيين على المستويات الوطنية والجهوية والإقليمية وجماعتي عين عتيق وعين العودة حسب انتخابات 2015



المصدر: - باشويتي جماعتي عين عتيق وعين العودة، قسم الشؤون الداخلية، سنة 2015،  
جرد للبطائق التقنية للمستشارين الجماعيين.

- وزارة الداخلية، 2015، "نتائج الانتخابات الجماعية حسب محضر اللجن لاقتراع 4 شتنبر  
2015، الموقع الإلكتروني:

<http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx>

نسجل من خلال المبيان رقم 2، تفاوتنا ملحوظا بين الجماعتين على المستوى التعليمي للمستشارين الجماعيين، رغم ذلك يبقى مقبولا إذا ما قارناه بالمعدلات الوطنية، حيث أن ما يقارب نصف عدد المستشارين، يتوفر على المستوى الثانوي فما فوق. كما أن المستشارين ذوي المستوى التعليمي الجامعي يمثلون نسبة تفوق ثلث عدد المستشارين بالجماعتين، وتقل هذه النسبة عن 26% على المستوى الوطني، وحوالي 30% على المستوى الجهوي.

في المقابل، نسجل بإيجابية التراجع الكبير في نسبة المستشارين الجماعيين ذوي المستويات التعليمية المتدنية (بدون مستوى أو المستوى الابتدائي)، إذ يمثلون أقل من الربع في كلتا الجماعتين، بنسبة 17,24% بجماعة عين عتيق، و34,5% بجماعة عين العودة، في حين بلغت هذه النسبة على المستوى الوطني 33,38% وحوالي 36% على المستوى الجهوي.

ويفسر الوضع التعليمي الإيجابي والمقبول للمستشارين الجماعيين بالجماعتين الضاحويتين، من جهة "بالقرب من التجمعات الحضرية الكبرى، التي توفر عرضا تعليميا مهما، خاصة مدينتي الرباط وتمارة بالنسبة للمرشحين المنحدرين من نفس الجماعتين، وترشح وافدين جدد من التجمعات الحضرية المجاورة مثل الرباط وتمارة، والتي رأت في الجماعات الضاحوية فرصة للبحث عن التموقع السياسي، في مجال كان يعتبر إلى عهد قريب مجرد احتياطي للكتلة الناخبة"<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى، يفسر بحرص الأحزاب السياسية على تزكية مرشحين مؤهلين بمستويات تعليمية لا بأس بها، لتكون قادرة على المنافسة واستقطاب أصوات كتلة ناخبة تغير مستوى وعيها بشكل كبير، وتعززت بساكنة حضرية وافدة من التجمعات الحضرية المجاورة، وهو ما يشكل مؤشرا على بداية انتقال محددات السلوك الانتخابي من الولاء والتصويت بالمنطق القبلي والانتهازي، إلى تصويت بخلفيات جديدة قد يكون من بينها منطق الكفاءة والاستحقاق والوعي السياسي.

## ثانيا- اهتمامات المجالس الجماعية: خصائص التداول وبنية التصويت

طبقا للمادة 33 من لقانون التنظيم الجماعي القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية<sup>2</sup>، يعقد المجلس الجماعي وجوبا جلساته أثناء ثلاثدورات عادية في السنة، خلال أشهر فبراير وماي وأكتوبر، هذه الدورات لا يمكن أن تتجاوز مدتها خمسة عشر يوما متتالية، مع إمكانية تمديد هذه المدة بقرار يصدره العامل بطلب من الرئيس، كما تعقد دورات استثنائية إما بمبادرة من الرئيس أو حين يتلقى هذا الأخير طلبا كتابيا في هذا الشأن من طرف السلطة المحلية، أو بطلب من ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم بالمجلس.

<sup>1</sup>- ادريس بنعبدالمالك، سعيد العلالي، 2018 "المجالس الجماعية وسؤال الحكامة الترابية: جماعتي عين عتيق وعين العودة نموذجا"، مجلة المجال والتنمية "التسويق الترابي رهان التنمية المجالية"، العدد 3، نونبر 2018، ص 223.

<sup>2</sup>- الصادر بالظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 رمضان 1435 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق 23 يوليوز 2015، ص 660.

ويقوم رئيس المجلس الجماعي طبقا للمادة 35 من القانون التنظيمي بوضع جدول أعمال الدورات بتعاون مع المكتب، ويتم تبليغه للسلطة المحلية التي تتوفر على أجل ثمانية أيام من العمل لإدراج النقاط الإضافية التي تعتمزم عرضها على أنظار المجلس، كما يحق لكل مستشار اقتراح بعض النقاط لإدراجها في جدول الأعمال النهائي<sup>1</sup>.

1- تضخم كبير في عدد نقاط جدول الأعمال: بين تعدد الاهتمامات ومحاولة إرضاء

## الحلفاء

تفاديا لانفراد الرئيس بإدراج أو عدم إدراج النقاط المقترحة عليه في جدول الأعمال، أسس "القانون التنظيمي للجماعات الترابية"<sup>2</sup> من خلال المادة رقم 40، لضمانات مهمة بالنسبة للمستشارين خاصة أولئك المحسوبين على المعارضة، بتنصيبه على إلزامية تعليل كل رفض مع تبليغه للأطراف المعنية، ومنح الحق للمستشارين الذين تم رفض اقتراحاتهم برفعها إلى علم المجلس الجماعي عند افتتاح الدورة، ليحاط علما بذلك دون المناقشة، فما مدى التزام رؤساء المجالس بالقوانين المنظمة لجدول الأعمال؟

جدول رقم 2: تطور عدد نقاط جداول الأعمال بالمجلسين خلال الفترة الممتدة ما بين 2009 و2014

الجماعة السنوات	جماعة عين عتيق			جماعة عين العودة		
	العادية	الاستثنائية	المجموع	العادية	الاستثنائية	المجموع
2009	36	7	43	30	1	31
2010	41	0	41	28	0	28
2011	37	1	38	31	2	33
2012	42	3	45	34	1	35
2013	49	2	51	34	1	35
2014	41	3	44	30	1	31
المجموع	246	16	262	187	6	193

المصدر: استغلال شخصي لمحاضر دورات مجلس الجماعتين ما بين 2009 و2014.

<sup>1</sup> - التوري (ابراهيم)، 2008، "تدبير ميزانية المجالس الجماعية بين القانون والممارسة: ثلاثة نماذج من إقليم الناظور (بلدية الزغنان- جماعة لوطا- جماعة الجبل)", أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، -أكادال- الرباط، المغرب، ص 31.

<sup>2</sup> - القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، الصادر بالظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 رمضان 1435 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق 23 يوليوز 2015، ص 660.

تنوعت الدورات المخصصة لمعالجة قضايا الجماعتين، كما هو وارد في الجدول رقم 2، خلال الفترة الممتدة ما بين 2009 و2014، وتميز فيها بين دورات عادية وأخرى استثنائية، وإن كانت أغلب النقاط يتم تداولها في الدورات العادية، والتي وصل عددها لـ 246 نقطة من أصل 262 بالنسبة لجماعة عين عتيق، بمعدل 43.6 نقطة بالنسبة لكل دورة، أما بالنسبة لجماعة عين العودة وصل العدد لـ 187 نقطة من أصل 193، أي بمعدل 32,1 نقطة بالنسبة لكل دورة.

وقد بلغ عدد النقاط المتداولة في الدورات العادية لسنة 2009 لجماعة عين عتيق 36 نقطة، بينما لم يتجاوز عدد نقاط الدورات الاستثنائية سبع نقاط، وقد شكلت سنة 2013 ذروة النقاش في دورات المجلس الجماعية لعين عتيق، حيث بلغ عدد النقاط المتداولة في دوراتها 49 نقطة، بينما شمل جدول أعمال الدورات الاستثنائية نقطتان فقط، تم التطرق من خلالهما لموضوعي التعمير والشراكة.

أما بالنسبة لجماعة عين العودة، شهدت بدورها كثرة وتعددا في النقاط المتداولة في دورات المجلس، حيث بلغ عددها في الدورات العادية 30 نقطة للتداول، بينما خصصت دورة استثنائية واحدة لمناقشة نقطة فريدة مؤجلة عن الدورة العادية خصصت لقضايا التعمير بالجماعة، كما شهدت سنة 2013 ارتفاعا في عدد النقاط المتداولة 34 نقطة، بينما عقدت دورة استثنائية وحيدة وخصصت لمناقشة النقطة المتعلقة بالتوازنات المالية للجماعة.

عموما نلاحظ خلال الفترة الممتدة ما بين 2009 و2014 بالجماعتين، حسم المجلسين لمختلف القرارات خلال الدورات العادية، حيث تمت المناقشة والمصادقة على 94% من مجموع النقاط المتداولة بالنسبة لجماعة عين عتيق خلال الدورات العادية، بينما 6% المتبقية تم التطرق لها والمصادقة عليها خلال الدورات الاستثنائية، أما بالنسبة لجماعة عين العودة، فقد عالجت الدورات العادية 97% من مجموع النقاط، بينما لم تناقش الدورات الاستثنائية إلا نسبة ضئيلة من النقاط لم تتجاوز نسبة 3%.

والملاحظ بالنسبة لكلتا الجماعتين، أن الدورات الاستثنائية غالبا ما تخصص لنقطة فريدة هي في الغالب نقاط مؤجلة عن الدورات العادية، أو نقاط مستعجلة بطلب من سلطة الوصاية، وتعرف هذه الدورات غياها كبيرا لأعضاء المجلس رغم أهمية وحساسية بعض النقاط.

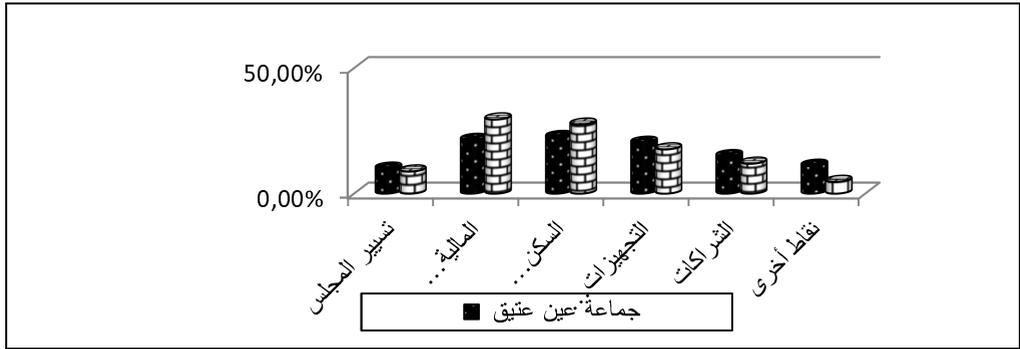
يفسر التباين في عدد النقاط المتداولة في جداول أعمال المجلسين، وتضخمها بجماعة عين عتيق، بتعدد الأعيان المنتمين للقبيلة، وتباين وصراع المصالح التي يحاولون تمريرها انطلاقا من المجلس، وكذا بسبب خضوع الرئيس لضغط باقي الأحزاب، خاصة وأن حزبه لم يحصل على أغلبية

مريحة، بل أن الرئيس السابق لم يكن ينتمي للقبيلة، مما وضعه في موقف ضعف وخضوع لضغوط تحالف أبناء القبيلة بالمجلس. أما جماعة عين العودة، يبقى الوضع مختلف، حيث يستفيد الرئيس من أغلبية مطلقة، تمكنه من تمرير جميع القرارات دون الحاجة للدخول في توافقات وتقديم تنازلات للمعارضة.

## 2- ثالوث السكن والعقار ووثائق التعميرها جس دائم الاجترار في دورات المجلس

يعتبر جدول الأعمال آلية أولية للوقوف على مدى جدية ومصداقية العمل الجماعي، انطلاقاً من جرد طبيعة النقاط المتداولة خلال دورات المجالس، وتتبع الأولويات التي تحرص المجالس على طرحها ومناقشتها. وعلى ضوء المعطيات الواردة في المبيان رقم 1 نطرح التساؤل التالي ما هي خصائص بنية جداول أعمال المجلسين المدروسين؟

المبيان رقم 1: طبيعة النقاط المتداولة بجماعتي عين عتيق وعين العودة ما بين 2009 و2014



المصدر: استغلال شخصي لمحاضر دورات مجلس الجماعتين ما بين 2009 و2014.

يتضح من خلال قراءة المبيان اعلاه، الزخم الكبير في عدد النقاط المتداولة بجماعة عين عتيق ما بين 2009 و2014، حيث بلغ عددها خلال الدورات العادية 262 نقطة، بينما لم يتجاوز هذا العدد 113 نقطة بجماعة عين العودة، وتختلف طبيعة القضايا المتداولة، إذ تتقدم القضايا المرتبطة بالسكن والعقار والتعمير، وتستحوذ لوحدها على ربع النقاط المتداولة تقريبا في كلتا الجماعتين.

يفسر هذا التركيز الكبير على قضايا السكن والتعمير في النقاط المتداولة بالمجلسين بمجموعة من المبررات:

- أولاً: الدينامية الحضرية التي تعرفها الجماعتان، والانتشار الكبير للتجزئات السكنية على حساب الأراضي الزراعية، وما ينجم عن ذلك من مشاكل عقارية، وضرورة وضع تصاميم للتهيئة لإدماج هذه المناطق في النسيج الحضري؛

- ثانياً: كون جماعة عين العودة تحديداً، استقبلت الساكنة التي استفادت من برامج إعادة الإسكان بكل من مدينتي تمارة والرباط، نظراً لتوفر الجماعة على رصيد عقاري مهم من الأراضي المسترجعة، والتي يتم توظيف جزء منها لمحاربة السكن غير اللائق بالجماعة وضواحيها؛

- ثالثاً: كون المنطقة استقبلت هجرة مهمة وافدة من المناطق المجاورة خاصة قبائل زعير والشاوية وبني خيران والسماعلة... الخ.

3- النقاط المتعلقة بالمالية والتجهيزات: أهمية متزايدة يبررها البحث عن الموارد الكافية لمواكبة متطلبات التسيير والتجهيز المتزايدة

تتقدم النقاط المرتبطة بالمالية الجماعية جدول أعمال دورات المجلس الجماعي بعين العودة بنسبة 29,53%، كما تحظى بأولوية هامة بجماعة عين عتيق بنسبة تصل إلى 21,37%. ويمكن تفسير هذا الاهتمام بالحاجات الكبرى لهاتين الجماعتين، اللتين تعتبران ورشتين كبيرتين ومفتوحتين لأنشطة البناء والتجهيز، الشيء الذي يتطلب توفير أرصدة مالية، مما يفرض طرح الموضوع للنقاش للبحث عن سبل ومصادر لتمويل المشاريع المفتوحة والمبرمجة.

شكل موضوع التجهيزات والبنيات التحتية أهمية خاصة في النقاش الجماعي، حيث اعتبر من الأولويات وحظي باهتمام خاص بجماعتي عين عتيق بنسبة 20,22% وحوالي 17,61% بجماعة عين العودة. ويمكن تفسير هذا الاهتمام، بالدينامية التي شهدتها المجال الترابي للجماعتين بتحوله من مجال ريفي إلى مجال حضري، مما يستدعي توفير التجهيزات والخدمات والبنيات التحتية (من طرق وجسور ومدارس ومستوصفات... الخ).

## ثالثاً: المجالس الجماعية بين هاجس التسيير الناجع والحضور المحتشم للعنصر النسوي

### 1- التسيير الجماعي والشراكة أمر ثانوي في النقاش الجماعي

لم يحظ موضوع التسيير الجماعي بأولوية كبرى ضمن النقاط المتداولة بالجماعتين خلال الفترة المدروسة، حيث لم تتجاوز نسبة النقاط المرتبطة بالتسيير 10% بجماعة عين عتيق مقابل 9% بجماعة عين العودة، وانصببت بالأساس حول تعيين ممثلين عن الجماعة في مجموعة من المؤسسات والهياكل الإدارية، ومنح تفويض لبعض المستشارين يعزى ضعف تداول النقاط الخاصة بالتسيير بالجماعتين، لاستمرار النمط التحكمي العمودي، حيث أن القرارات تتخذ من لدن الرئيس المستفيد من هيمنة حزبه على معظم المقاعد، بالإضافة إلى ضعف التكوين السياسي لدى أغلبية أعضاء المجلس.

من جانب آخر، لم ينل موضوع الشراكة الاهتمام اللازم في أجندة المجلسين الجماعيين، حيث لم تتجاوز نسبة النقاط المرتبطة بالشراكة 14% على مستوى جماعة عين عتيق، مقابل 12% بجماعة عين العودة، وتم التطرق خلالها للمشاكل والمعيقات التي تعترض تنفيذ بعض الاتفاقيات المبرمة، بسبب تملص جل الشركاء من الالتزام بتعهداتهم، ونخص بالذكر "إسمنت تمارة"، و"المكتب الوطني للسكك الحديدية بالنسبة لجماعة عين عتيق، و"مؤسسة التهيئة العمران" بالنسبة لجماعة عين العودة.

وعموماً، يمكن أن نستنتج من خلال جرد وتحليل بنية وتطور النقاط المتداولة بدورات المجلسين الجماعيين، اهتمامات نمطية تتقاسمها جميع الجماعات الضاحوية للمدن الكبرى بالمغرب والتي يمكن أن نجملها فيما يلي:

- معالجة مشكل السكن ينعكس سلباً على الاحتياط العقاري المتوفر، إذ يتعرض لاستنزاف؛

- نمو أحزمة حضرية في غياب تام لوثائق التعمير، وعدم احترام توجهاتها في حالة توفرها؛

- ضعف التداول في علاقة تطور هاتين الجماعتين مع الجماعات المجاورة من جهة وبالتجمع الحضري للرباط سلا تمارة من جهة ثانية؛

-غياب الرؤية الاستراتيجية للنمو والمستقبل التدبير الحضري، وهيمنة التدبير المرحلي واليومي على السياسة السكنية بالضاحيتين؛

-نقص في تناول مواضيع التسيير والشراكة بالجماعتين، وهو ما يدل على ضعف المقاربة التشاركية والحكامة الترابية التي تفرض إشراك مختلف الفاعلين على مستوى الجماعة؛

-عدم الاهتمام بشؤون التسيير وتهيئة الموارد البشرية، مما سينعكس لا محالة على الأداء الجماعي والذي يبرز من خلال التصويت وتنفيذ وتبعية القرارات المصادق عليها.

## 2- ظاهرة غياب المستشارين تنعكس سلبا على التدبير الجماعي

يشكل الحضور والغياب لدورات المجلس الجماعي أهمية بالغة لتسيير الشأن المحلي، ووعيامن المشرع المغربي بأهمية هذه المسألة، حاول ضبطها من خلال مجموعة من القوانين التنظيمية الجماعية، حيث جعل حضور دورات المجلس إجباريا، وكل عضو تغيب بدون عذر مقبول عن ثلاث دورات متتالية أو عن خمس دورات بصفة متقطعة ومتفرقة يعتبر مقالا<sup>1</sup>. لكن الملاحظ أن القوانين لا يتم تفعيلها، ويتم الاكتفاء بقبول المبررات بشكل شفوي وهذا ينعكس سلبا على الأداء الجماعي، وهذا ما سنحاول الوقوف عنده من خلال قراءة وتحليل الجدول رقم 3.

---

<sup>1</sup> - المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، الصادر بالظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 رمضان 1435 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق 23 يوليوز 2015، ص 660.

جدول رقم 3: الحضور والغياب للدورات العادية والاستثنائية بجماعتي عين عتيق  
وعين العودة ما بين 2009 و2014

جماعة عين العودة			جماعة عين عتيق			الجماعة السنوات
الغياب في الدورات الاستثنائية	الغياب في الدورات العادية	عدد الدورات	عدد الغياب في الدورات الاستثنائية	عدد الغياب في الدورات العادية	عدد الدورات	
4	13	5	16	23	7	2009
0	18	4	0	15	4	2010
11	22	6	7	26	5	2011
9	34	5	4	19	5	2012
12	33	5	3	17	5	2013
12	33	5	2	22	5	2014
48	153	30	32	122	31	المجموع
8 غياب عن كل دورة استثنائية	5.1 غياب عن كل دورة عادية		4,57 غياب عن كل دورة استثنائية	3.93 غياب عن كل دورة عادية		معدل الغياب

المصدر: استغلال شخصي لمحاضر دورات مجلس الجماعتين، ما بين 2009 و2014.

بالعودة لهذه الظاهرة بجماعتي عين عتيق وعين العودة ما بين 2009 و2014، نلاحظ ارتفاع عدد المتغيبين عن دورات المجلس بجماعة عين عتيق، حيث وصل العدد سنة 2009 إلى 39 متغيبا خلال سبعمدورات، 23 غيابا كانت خلال الدورات العادية الأربع، أي بمعدل 5,75 غياب عن كل دورة عادية، مقابل 16 خلال ثلاث دورات استثنائية أي بمعدل 5,3 غياب عن كل دورة استثنائية.

وقد بلغ الغياب ذروته سنة 2011، حيث سجلت الدورات غياب 33 مستشارا في خمس دورات، كما سجلت معظم الغيابات خلال الدورات العادية، إذ من أصل أربع دورات عادية، سجل غياب 26 مستشارا بمعدل غياب بلغ 6,5 مستشار خلال كل دورة، في حين سجلت الدورة الاستثنائية الوحيدة غياب 7 مستشارين من أصل 25 مستشارا بالمجلس، أي ما يمثل 28% من مجموع المستشارين.

وفي ما يخص جماعة عين العودة، سجلت سنة 2009 أقل عدد من الغيابات حيث لم يتجاوز عددها 17 غياب خلال خمس دورات، معظمها تم خلال الأربع دورات العادية 13 غيابا

بمعدل 3,25 غياب عن كل دورة، في حين سجلت الدورة الاستثنائية الوحيدة غياب أربعة مستشارين من أصل 25 مستشاراً.

وقد شهدت سنتي 2013 و2014 عدداً قياسياً للغيابات بلغ 45 غياباً في خمس دورات، أي 73,33% سجلت خلال الدورات العادية، في حين سجلت الدورة الاستثنائية الوحيدة غياب 12 مستشاراً من أصل 25 مستشاراً، أي ما يمثل 48% من مجموع المستشارين، مما يطرح أكثر من علامة استفهام حول جدية ومصداقية التصويت والقرارات التي يخرج بها المجلس خلال دوراته.

ويلاحظ عموماً ارتفاع حصيلة الغياب في الدورات العادية خلال خمس سنوات الممتدة ما بين 2009-2014 بجماعة عين عتيق، حيث وصلت 122 حالة غياب في 31 دورة بمعدل 3,93 غياب عن كل دورة عادية، ومعدل 4,57 عن الدورات الاستثنائية. بينما بلغ عدد الغيابات بجماعة عين العودة عن نفس الفترة 153 غياباً خلال 30 دورة بنسبة 5,1% بالنسبة للدورات العادية، و8% بالنسبة للدورات الاستثنائية.

ويمكن تفسير ارتفاع ظاهرة الغياب، لانعدام المسؤولية لدى مجموعة من الأعضاء، والاستهتار بالثقة التي وضعت فيهم من طرف المواطنين، والتقاعس عن أداء المهام المنوطة بهم، حيث يعتبرون بأن إلزامية الحضور تهم بالأساس الدورات التي يكون ضمن جدول أعمالها المصادقة على الحساب الإداري ومشروع الميزانية، أو للدفاع عن مصالح ضيقة مرتبطة بإعداد ومناقشة وثائق التعمير خاصة مشروع تصميم التهيئة.

وتجدر الإشارة للحضور الدائم والمستمر للعنصر النسوي في كلا المجلسين، والانضباط والالتزام بالحضور بشكل منتظم، سواء خلال دورات المجلس العادية أو الاستثنائية طيلة الفترة المدروسة، بحيث لم نسجل سوى ثمان حالات غياب بالنسبة لجماعة عين عتيق، أي ما يمثل نسبة 5% تقريباً من مجموع الغيابات المسجلة، نفس الملاحظة تنطبق على جماعة عين العودة، حيث لم يتجاوز عدد غيابات العنصر النسوي عن نفس الفترة خمس حالات، أي ما يمثل 2,48% من مجموع الغيابات.

ويمكن تفسير حرص العنصر النسوي على الحضور الدائم، من جهة بالرغبة في إثبات جدية ومصداقية المرأة في تعاطيها مع قضايا الشأن العام المحلي، ومن جهة أخرى بالرغبة في مراكمة التجربة الجماعية، على أمل تبوء مسؤولية رئاسة المجلس مستقبلاً. فهل سينعكس هذا الحضور على المشاركة والتداول الفعلي في نقاط جدول الأعمال المعروضة على المجلس؟

### 3- مناقشة جدول الأعمال: زخم في النقاش الجماعي وضعف في مساهمة العنصر النسوي

نص دستور 2011 على ضرورة إرساء المساواة وتزليل مجموعة من الآليات التي من شأنها خدمة التوجه نحو تحقيق المناصفة بين الجنسين، على جميع المستويات بما في ذلك التسيير الجماعي، حيث تنص القوانين التنظيمية الجماعية على ضرورة نهج أسلوب التمييز الإيجابي أو "الكوتا" بتخصيص ما بين 30% و40% للنساء في كل المجالس الجماعية المحلية الإقليمية والجهوية والوطنية. والجدول رقم 4 يجرّد الخصائص الكمية والنوعية للتدخلات بمجلسي الجماعتين.

جدول رقم 4: عدد تدخلات المستشارين بدورات مجلسي جماعتي عين عتيق وعين العودة حسب الجنس

عين العودة			عين عتيق			الجماعة السنوات
تدخلات النساء	الاستثنائية	العادية	تدخلات النساء	الاستثنائية	العادية	
5	9	127	9	79	440	2009
3	0	116	9	0	431	2010
1	4	144	3	3	424	2011
4	4	136	2	41	466	2012
0	4	114	8	50	517	2013
1	10	89	2	57	308	2014
14	31	726	33	230	2586	المجموع
1.8%			1.1%			%

المصدر: استغلال شخصي لمحاضر دورات مجلس الجماعتين ما بين 2009 و2014.

وبالرجوع إلى معطيات الجدول أعلاه، يتضح التباين الواضح في عدد تدخلات الأعضاء في المجلسين الجماعيين. فإذا كان مجموع تدخلات أعضاء المجلس الجماعي لعين عتيق بلغ خلال الفترة المدروسة 2816 تدخلا، فإن عددها بمجلس جماعة عين العودة، لم يتجاوز 757 تدخلا، وهو ما يمثل أربع مرات تقريبا أقل من جماعة عين عتيق.

من جهة أخرى نسجل ضعف مساهمة العنصر النسوي في النقاشات والتداول داخل دورات المجالس الجماعية، حيث لم يتجاوز عدد التدخلات النسوية 33 تدخلا من أصل 2816 تدخلا بجماعة عين عتيق خلال الفترة الممتدة ما بين 2009 و2014 بنسبة تمثل 1,1% من مجموع التدخلات، بل ولم يتجاوز مجموع التدخلات في بعض السنوات تدخلين اثنين، كما هو الشأن بالنسبة لسنتي 2012 و2014.

بالنسبة لجماعة عين العودة، ليست مساهمة العنصر النسوي بها في إثراء النقاش الجماعي بأحسن حال من الجماعة السابقة، حيث لم تتجاوز 14 تدخلا من أصل 757 تدخلا، أي ما يمثل 1,8% من مجموع التدخلات. بل شكلت بعض السنوات حالات استثنائية بحيث لم يسجل خلالها أي تدخل للعنصر النسوي، كما هو الشأن سنة 2013، مما يطرح أكثر من علامة استفهام حول أسباب صمت العنصر النسوي وغيابه عن المشاركة الإيجابية في إثراء النقاش الجماعي، واقتراح حلول ومبادرات من شأنها إغناء التجربة الجماعية، بشكل يوازي حرصهم الدائم على حضور دورات المجلس.

نسجل مما سبق، أنه منحت فرصة للعنصر النسوي في إبداء الرأي ومناقشة شؤون الجماعة، لكن تدخلاتها كانت محتشمة، مما يؤثر سلبا على قدرتها في التأثير على القرارات الجماعية. رغم الدور الذي أصبحت تحظى به على مستوى التنظيمات السياسية والجمعوية، التي تهتم بالشأن العام وبتنمية شؤون المرأة، ويعزى هذا الضعف لما يلي:

- عدم تبني الدولة مقاربة النوع بشكل جدي في الشروط المنظمة لتكوين المجالس الجماعية:

- سيطرة العقلية الذكورية في الممارسات التنظيمية، بحيث لا زال ينظر إلى المرأة بأن مكانها الطبيعي هو البيت، وحصص دور المرأة في الجانب الطبيعي البيولوجي؛

- العنصر النسوي لم يقتنع بعد بأهمية المسؤوليات المناطة به؛

بناء على ما سبق، تتبين غلبة منطق البادية على قيم التمدن بالجماعات الضاحوية، كما لا يمكن إغفال مسؤولية الأحزاب التي تسعى إلى تزكية من يضمن لها أكبر عدد من الأصوات، من خلال ترشيح يعتمد معيار الولاء والقرب من الأعيان المحليين (أبناء، وأخوات، زيجات النخب المحلية)، وتهميش الكفاءات المحلية والتضييق عليهما، من خلال عدم إعمال مبدأ التدرج والاستحقاق.

هذا التمييز يفقد الجماعات فرصا حقيقية للتنمية، والتي لا يمكن أن تتحقق إلا بمساهمة المرأة في صياغة القرار المحلي، نظرا للمهارات الذاتية التي تتوفر عليها خاصة في أمور التفاوض وإدارة الاختلاف والأزمات، وهي كفايات أساسية نفتقدها للأسف في التسيير الجماعي وفي توجيه قرارات ومخرجات دورات المجلس.

رابعاً: التصويت على القرارات والمصادقة على جدول الأعمال، بين نفوذ رئيس المجلس  
وضعف المعارضة

1- الموافقة بالإجماع خاصية تطبع التصويت على جداول الأعمال بالجماعتين.

ترسخ مسألة التصويت مبدأ التداولية في حقل صنع القرارات الجماعية، وإذا كان مبدأ الإجماع حول قضايا التسيير المحلي يتطلب انسجاماً كبيراً بين المكونات الحزبية المشرفة على التسيير، فإن مبدأ التصويت بالأغلبية يرتبط بدينامية الفريق المكون للأغلبية المشكولة للمكتب، وقوة شخصية الرئيس المادية والمعنوية وقدرته على فرز الأغلبية التي تضمن له تمرير القرارات بشكل مريح، وهو ما سنحاول توضيحه في الجدول رقم 5:

جدول رقم 5: حصيلة التصويت على جدول أعمال دورات مجلسي جماعتي عين عتيق وعين  
العودة

ما بين سنتي 2009 و2014

مجموع النقاط	عين العودة			عين عتيق			الجماعة السنوات
	الرفض بالأغلبية	الموافقة بالأغلبية	الموافقة بالإجماع	الرفض بالأغلبية	الموافقة بالأغلبية	الموافقة بالإجماع	
31	1	0	30	2	3	38	2009
28	0	7	19	1	1	39	2010
33	0	9	24	2	1	35	2011
35	2	6	27	1	1	43	2012
35	1	6	28	1	3	47	2013
31	0	0	31	1	2	41	2014
193	4	28	161	8	11	243	المجموع
100,00	2,08%	14,50%	83,41%	3,10%	4,20%	92,70%	%

المصدر: استغلال شخصي لمحاضر دورات مجلس الجماعتين، ما بين 2009 و2014.

بالنظر لحصيلة التصويت كما هي مبيّنة في الجدول رقم 5، يتضح التقارب الكبير بين المجلسين على مستوى نسب التصويت بالإجماع، حيث بلغت 92,70% بالنسبة لجماعة عين عتيق، مقابل 83,41% بالنسبة لجماعة عين العودة، أما بالنسبة للقرارات التي استندت لرأي

الأغلبية، لم تتجاوز 4,20% بجماعة عين عتيق، و14,5% بالنسبة لعين العودة. تجدر الإشارة إلى أن عدد المستشارين المعارضين لبعض القرارات، لا يتجاوز في معظم الحالات مستشارا واحدا إلى مستشارين.

أما مسألة التصويت بالرفض على النقاط المعروضة على جدول الأعمال تبقى نادرة، بحيث لم تتجاوز نسبة 3,10% بجماعة عين عتيق، وقد همت بالأساس النقاط المتعلقة بالمصادقة على مشروع تصميم التهيئة، في المقابل بلغت بالكاد 2% بجماعة عين العودة، وقد همت بالأساس مراجعة القرارات الجبائية واتفاقية التدبير المفوض للنقل الجماعي. يحيلنا هذا الوضع لطرح تساؤل حول معنى الإجماع بالنسبة لمعظم القرارات التي يتم التداول حولها خلال دورات المجلسين؟ حيث يمكن أن نذكر مجموعة من العوامل من قبيل:

- كون أغلب القرارات لا تتخذ من طرف المجالس الجماعية، بل تكون مملاة من طرف سلطات الوصاية؛

- سيطرة الرئيس وهيمنته على القرارات الجماعية، بفضل النفوذ المستمد من سلطة المال والانتماء للقبيلة؛

- غياب معارضة حقيقية قادرة على التفاوض والترافع حول القرارات المتعلقة بتسيير الشأن العام المحلي.

## 2- قرارات المجالس الجماعية: تمرير جل القرارات بالأغلبية يبرره ضعف المعارضة

تنص المادة 43 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية<sup>1</sup>، على طرق وشروط اتخاذ القرارات داخل دورات المجالس الجماعية، حيث نص على أن القرارات تؤخذ بأغلبية المصوتين، ويجري التصويت بشكل علني، وتعرض كل نقطة في جدول الأعمال بعد مناقشتها على التصويت، الذي يمكن أن يتخذ مجموعة من الصيغ، التي لا تخرج في الغالب على التصويت بالمصادقة في حالة قبول أغلبية المستشارين الحاضرين، أو الرفض أو التأجيل... الخ، وانطلاقا من الجدول رقم 6، يمكننا تحديد وتصنيف أهم مخرجات دورات المجلس الجماعية بكل من جماعتي عين عتيق وعين العودة.

<sup>1</sup> - الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1435 الموافق لـ 7 يوليو 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق 23 يوليو 2015، ص 660.

## أ- المصادقة على نقاط جداول أعمال خاصة مشتركة بين الجماعتين

بالرجوع لمحاضر اجتماعات مجلس جماعة عين عتيق وعين العودة والواردة في الجدول أسفله، نسجل أن أغلب الدورات تنتهي بالمصادقة على نقاط الأعمال، بالنسبة لجماعة عين عتيق من أصل 262 نقطة تمت المصادقة بالإجماع على 159 قرارا، أي ما يمثل 60,68% من مجموع القرارات. ونفس الملاحظة تنطبق على جماعة عين العودة، حيث تمت المصادقة بالإجماع على 152 نقطة من أصل 193، بنسبة وصلت 78,77%، هذا الإجماع في التصويت لا يعكس تجانسا حقيقيا وانسجاما فعليا داخل المجلس، بقدر ما نفسره بغياب معارضة حقيقية تمتلك قدرة وكفاية مناقشة ورفض القرارات التي لا تخدم مصلحة الساكنة المحلية.

الجدول رقم 6: قرارات مجلس جماعتي عين عتيق وعين العودة ما بين 2009 و2014 (%)

القرارات	الجماعة الترابية	عين عتيق	عين العودة
المصادقة		60,68	78,75
التأجيل		17,55	9,32
الرفض		3,43	2,07
الإلغاء		0,38	0,51
إحداث لجنة		9,92	3,62
توجيه ملتزمات ومراسلة جهات معينة		8,01	5,69

المصدر: استغلال شخصي لمحاضر دورات المجلس الجماعية، للفترة الممتدة ما بين 2009 و2014.

## ب- تأجيل الحسم في بعض النقاط وتوجيه ملتزمات سببها الغياب الدائم للشركاء

أما بالنسبة لقرارات تأجيل الحسم في النقاط المتداولة، لا تتم عادة إلا لأسباب قاهرة، إذ نسجل بالنسبة لمجلس جماعة عين عتيق، أنه تم اعتماد هذا القرار 46 مرة من أصل 262 نقطة معروضة على النقاش، أي بنسبة 17,55% من مجموع القرارات. في المقابل لم يتجاوز عدد النقاط المؤجلة بجماعة عين العودة 18 نقطة من أصل 193 نقطة نقاش، بنسبة تصل إلى 9,32%.

لعل القاسم المشترك بالنسبة لكلا المجلسين، أن التأجيل تم بالأساس في النقاط المتعلقة بالشراكة، بنسبة تجاوزت 90%، وغالبا ما يعزى ذلك لغياب ممثل الطرف الشريك، ونخص بالذكر ممثل شركة العمران بالنسبة لجماعة عين العودة، وممثل شركة اسمنت تمارة وممثل المكتب الوطني للسكك الحديدية وشركة "ريضال" بالنسبة لجماعة عين عتيق. وهذا دليل على ضعف نجاعة الشراكة، وافتقار الجماعات المحلية لآليات حقيقية لإلزام الشركاء بالحضور،

وتفعيل بنود الاتفاقيات المبرمة، وحل المشاكل العالقة التي ينجم عنها تعطيل إنجاز المشاريع والتجهيزات بتراب الجماعتين.

وأمام تعنت الشركاء ورفضهم المواظبة على الحضور والالتزام بالاتفاقيات الموقعة<sup>1</sup>، غالباً ما يتم اللجوء إلى اتخاذ قرارات توجيه ملتزمات إلى الجهات المعنية خاصة سلطة الوصاية الممثلة في العامل، حيث تم اللجوء لهذا الإجراء 21 مرة بالنسبة لجماعة عين عتيق، أي ما يمثل نسبة 8%، بينما لم يتجاوز 11 مرة بجماعة عين العودة، أي ما يمثل نسبة 6,6% من مجموع القرارات.

### ج- التصويت برفض أو إلغاء بعض النقاط: حالات معزولة تعكس هيمنة الأغلبية

أما مسألة التصويت على القرارات بالرفض، تبقى شبه غائبة بالنسبة لكلا المجلسين، حيث لم تتعد تسع نقاط بالنسبة لجماعة عين عتيق، وهمت بشكل أساسي النقاط المتعلقة بالمصادقة على مشروع تصميم التهيئة المقدم من طرف الوكالة الحضرية، الذي لم يستجب لتطلعات المجلس ولا يتوافق ومصالح بعض أعضائه. في المقابل لم يتجاوز عدد النقاط المرفوضة بجماعة عين العودة أربع نقاط، والتي همت الأساس المصادقة على دفتر تحملات تنظيم "موسم الشراكة" وتعديل القرار الجبائي واتفاقية التدبير المفوض للنقل الجماعي.

يمكننا القول، أن غياب التصويت بالرفض تعبير عن ضعف ثقافة المعارضة داخل الأغلبية، وعجز المعارضة على الترافع في بعض النقاط، وعجزها عن إقناع الأغلبية بضرورة التصويت بالرفض، وعادة ما يتم اللجوء إلى التصويت بالرفض في حالة المس بمصالح مشتركة بين المعارضة والأغلبية والتي تتقاطع عند الإعداد والمصادقة على تصميم التهيئة والرهان العقاري.

أما بالنسبة لقرارات التصويت لإلغاء بعض نقاط جداول الأعمال، تبقى شبه غائبة عن مخرجات دورات المجلسين، حيث لم تتجاوز نقطة واحدة في كل جماعة، وهمت بالأساس النقاط المتعلقة بتفعيل المادة 22 من الميثاق الجماعي بالنسبة لجماعة عين العودة، وطلب الترخيص للذبح في المجزرة الجماعية بالنسبة لجماعة عين عتيق.

### د- تكوين لجان للتتبع: ضرورة تنظيمية لمواكبة الملفات الترابية

يقتضي السهر على إنجاز وتتبع القرارات إحداث لجان موازية، بإمكانها المساهمة في بلورة القرارات وترجمتها إلى إجراءات فعلية على الواقع، وقد لجأ مجلس جماعة عين عتيق لهذا القرار 26 مرة من أصل 262 نقطة أي بنسبة 10% تقريبا من مجموع النقاط. بينما لم يتجاوز العدد

<sup>1</sup> - تصريحات المستشار الجماعي بعين عتيق (ع.ج.) والمدونة بمحضر الدورة العادية أكتوبر 2014، ص. 26.

سبع نقاط من أصل 193 نقطة بجماعة عين العودة، أي ما يمثل نسبة 3,62% من مجموع النقاط.

ونسجل في هذا الباب، كون مسألة المصادقة والموافقة على القرارات، تعد الآلية الأكثر استعمالاً في أشغال دورات المجلسين، وهذا يؤكد استئثار وانفراد الرئيس بالقرارات المحلية أمام ضعف المعارضة، التي تعبر في الواقع عن ضعف العملية السياسية بالجماعات الضاحوية، التي كانت قد بدأت تعرف الإرهاصات الأولى للتحوّل في البنيات السياسية والتصورات على مستوى التكوين ومقاربة النوع. إلا أنها لا تزال عاجزة عن تغيير أساليب التسيير والتدبير وفق آليات الحكامة الناجعة، حيث تشكل الموارد المالية ركناً أساسياً لتنزيلها، فهل تعمل الجماعات على تطوير مداخيلها وحسن تدبير مصاريفها؟

### خاتمة

بناء على تشخيص واقع التدبير الجماعي وتحليل المعطيات المهنية والمخرجات التدييرية، نقول إنه بالرغم مما تسمح به النصوص القانونية من صلاحيات للجماعات الترابية، للاضطلاع بدورها كاملاً في التدبير وتحقيق التنمية المنشودة، إلا أن غياب ثقافة سياسية واعية ومسؤولة تؤطر الفعل السياسي للهيئات المنتخبة والسلطة المحلية والسلوك الاجتماعي لعموم المواطنين، يؤدي إلى جعل المجالس المنتخبة تستمر في العمل وفق أساليب التسيير التقليدية.

ويبقى رهان الحكامة الترابية كآلية لضبط ومواكبة التوسع السريع للمجالات الحضرية بصفة عامة والجماعتين الضاحويتين موضوع الدراسة بصفة خاصة وما يرتبط بهما من مشاكل وتحديات، رهينا بتغيير واقع تدبير الشأن العام المحلي، وذلك بالانتقال من منطق المقاربة التسييرية إلى المقاربة التدييرية، ومن منطق الوصاية والتوجيه إلى المواكبة والشراكة، حيث يتم إحداث فضاءات وقنوات للتشاور والتداول والتبادل بين مختلف الفاعلين الترابيين، ومنح الساكنة المحلية هامشاً واسعاً للتعبير عن متطلباتها، وتحفيز القطاع الخاص وتعبئة المجتمع المدني للمساهمة في وضع التصورات وتبعية إنجاز المشاريع المحلية.

كما نؤكد على أن تجاوز مكان الخلل في تدبير الشأن العام الترابي، يقتضي تظافر جهود مختلف الفاعلين كالدولة التي يقع على عاتقها إصدار القوانين والهيكل المؤسساتية ومحاولة ملاءمتها مع واقع وخصوصيات الجماعات الترابية، إضافة إلى الأحزاب السياسية الفاعلة على مستوى المجال من خلال الحرص تكوين وتأهيل نخب محلية شابة، إضافة إلى الساكنة المحلية

المطالبة بتبني محددات تصويت أكثر عقلانية وموضوعية أساسها الكفاءة عوض الانتماء للقبيلة أو القرابة العائلية.

### لائحة المراجع:

- ادريس بنعبدالمالك، سعيد العلال، 2018 "المجالس الجماعية وسؤال الحكامة الترابية: جماعتي عين عتيق وعين العودة نموذجا"، مجلة المجال والتنمية "التسويق الترابي رهان التنمية المجالية"، العدد 3، نونبر 2018، صص 211-225.
- بنعبدالمالك ادريس، 2019، "التمدن الضاحوي ومسألة الحكامة الترابية: حالة جماعتي عين عتيق وعين العودة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الانسانية، جامعة عبد المالك السعدي-تطوان-المغرب.
- التوري (ابراهيم)، 2008، "تدبير ميزانية المجالس الجماعية بين القانون والممارسة: ثلاثة نماذج من إقليم الناظور (بلدية الزغنان- جماعة لوطا- جماعة الجبل)"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس،-أكادال-الرباط، المغرب.
- وزارة الداخلية، 2009، "الميثاق الجماعي"، منشورات مركز الاتصال والنشر، ص 21.
- وزارة الداخلية، 2015، "نتائج الانتخابات الجماعية حسب محضر اللجن لاقتراع 4 شتنبر 2015 الموقع الإلكتروني: <http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx>
- وزارة الداخلية، باشوية جماعتي عين عتيق وعين العودة، قسم الشؤون الداخلية، سنة 2015، جرد للبطائق التقنية للمستشارين الجماعيين.
- الظهير الشريف رقم 1.15.85، المتعلق بالجماعات الترابية، بتاريخ 20 رمضان 1435 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق 23 يوليوز 2015، ص 660.

## الأعيان المحليين وسؤال الديمقراطية الحزبية:

### بحث حول أنماط بناء المشروعية الانتخابية المحلية بالمغرب!

د. عبد الرحيم خالص

أستاذ باحث في القانون العام<sup>1</sup>

مقدمة:

إذا كانت النخبة المحلية، تعكس المجتمع المحلي الذي تنتهي إليه حسب ريمي لوفو Remy Leveau، فإن فهم النسق المحلي، يقتضي فهم نسق هذه النخبة بكل أشكالها وأنواعها، وعلى رأسها الأعيان المحليين. بل، إن دراسة النخبة المحلية، لا تنفصل عن دراسة السلطة المحلية التي تشكل الرهان الأساسي الذي تتمحور حوله العلاقات بين الأفراد والمجتمعات. وعليه، فإن النخبة المحلية تُعد إحدى الوسائط الرئيسية التي تلجأ إليها السلطان المحلية والمركزية، وكذا النخبة الوطنية للتأثير على المجتمعات المحلية.

انطلاقاً مما سبق، يمكن القول بأن النخبة المحلية تلعب بالفعل دوراً هاماً في توجيه السياسات العامة المحلية، انطلاقاً من أدوارها المهمة في علاقتها بالمجتمع المحلي من جهة والمركز من جهة أخرى، سواء تأثيراً أو تأثيراً غير أن وصول النخبة المحلية للتأثير على مراكز القرار المحلي، تستدعي المرور من عدة قنوات قد تكون إدارية أو سياسية، وهي القنوات التي يمكن تصنيفها إلى صنفين: قنوات غير قانونية كالعلاقات الزبونية وعمليات "الاختراق"<sup>2</sup>، وأخرى قانونية كالانتخابات المشروعة وسياسة "التعيينات!".

فإذا كانت للعلاقات الزبونية مكانة في إستراتيجية النخبة المحلية لبناء شبكة المصالح المستقلة للعين المحلي، كتسلق وغزو المناصب الإدارية والسياسية من طرف ممثلهم أو ما يُطلق عليهم اسم "النخبة المحلية بالنيابة"، فإن ذلك يتم بطرق غير مشروعة وغير قانونية، وإن أضحت مما أصبح يُسلم بفاعليته في التأثير على مراكز القرار الحزبي، محلية كانت أو مركزية. إن اعتماد

<sup>1</sup> - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، القطب الجامعي أيت ملول، جامعة ابن زهر بأكادير.

<sup>2</sup> أنظر بالتفصيل: عبد الرحيم خالص، "العلاقات الزبونية، بحث في طرق غزو المناصب الإدارية والسياسية المحلية بالمغرب". مجلة "شؤون إستراتيجية". مجلة أكاديمية متخصصة في الأبحاث والدراسات الإستراتيجية. العدد الرابع. نوفمبر-يناير 2011. مطبعة الخليج العربي. تطوان. المغرب. الصفحات من 31 إلى 36.

السُّبُل السابقة، لا ينسحب على جل النخبة المحلية. بل، هناك البعض من الأعيان المحليين الذين يسلكون طرقاً مشروعة لكسب مناصب إدارية أو سياسية على مستوى الأحزاب السياسية المحلية، وبالتالي، امتلاك حظوظ للتأثير في مراكز القرار المحلي والمركزي بشكل قانوني وفي نفس الوقت. ويَعتمدُ الأعيان المحليين في ذلك إلى الولوع السليم عبر بوابة الانتخابات من خلال انتماءاتهم الحزبية المحلية، بالإضافة إلى ما يتوفرون عليه أو ما يمتلكونه من الصفات القيادية المميزة، فضلاً عن علاقاتهم بالزعامة السياسية التي تؤهلهم لتحمل المسؤولية، وبالتالي، إمكانية تولي الشؤون العامة المحلية باسم التحزب بكل مشروعية داخل المجتمع المحلي.

فكيف يُلجُ العين المحلي (بنفسه) الانتخابات؟ وما هي أنماط المشروعية الحزبية أو غير الحزبية التي يستثمرها للوصول إلى المناصب الإدارية والسياسية داخل الأحزاب المحلية؟

تُعد المشروعية المؤسساتية أحد العوامل الإيجابية، والطرق السلمية لصعود العين المحلي نحو التأثير في القرار الإداري أو السياسي عن طريق الانتماء الحزبي. غير أن البعض منهم -حسب ماكس فيبر Max Weber- نجده يتميز بصفات مميزة تجعل العين المحلي في نظر المجتمع المحلي، ذاتاً استثنائية، مما يكسبه مشروعية شخصية انطلاقاً من أخلاقه، ومعاملاته مع الأهالي والأقارب، وجل التركيبة الاجتماعية للمحيط الذي ينتهي العين المحلي إليه. وهو ما يسميه فيبر بـ "الكاريزما". فكيف يبني العين المحلي مشروعيته الشخصية انطلاقاً من الكاريزما؟ وكيف يكتسب المشروعية المؤسساتية اعتماداً على عمليات التحزب السياسي؟

من خلال كل ما سبق، وفي إطار إشكالي، يمكن طرح السؤال الآتي: إلى أي حد يمكن لأنماط بناء المشروعية الانتخابية لدى الأعيان المحليين، السماح بالحديث عن تبني ديمقراطية حزبية محلياً؟

### أولاً- الانتماء الحزبي للعين المحلي وسؤال الديمقراطية الحزبية

هل تتضمن الديمقراطية الحزبية طرقاً وآليات ومساخر، يمكن للعين المحلي، اتباعها لاكتساب صفة العضوية والانتماء إلى الحزب السياسي على المستوى المحلي؟ وما هي هذه الطرق التي يمكن للعين المحلي اعتمادها؟ ثم ما مدى مشروعيته وقانونيتها؟

لقد سبق في دراسة حول "النخبة المحلية بالنيابة"<sup>1</sup>، أن تم معالجة أهم طرق غزو المناصب الإدارية والسياسية المحلية بالمغرب، ولاسيما الجانب المرتبط بالعلاقات الزبونية. وبالموازاة مع هذا الإطار، تقريبا، سيتم الحديث، في هذه النقطة، عن العين المحلي بنفسه وليس عن ممثله الذي يدفع به -انطلاقا من علاقاته الزبونية- إلى تسلق الهرم الإداري والسياسي المحلي للحزب السياسي. ولهذا، فما يهمننا بالدراسة والتحليل في هذا المجال، هو العين المحلي بذاته، وكيفية بناء شبكة المصالح المستقلة دون علاقات زبونية، إما عن طريق الانتماء الحزبي أو عن طريق المنطقة الخاصة بالزعيم السياسي أو من خلال التزكية السياسية، حيث يُعد "التحزب السياسي"، السبيل الأكثر جلبا لمشروعية تضيفي على فعله الهادف والراغب في منصب سياسي، طابع الشرعية الحزبية. لأن فعل "الانتماء" إلى حزب سياسي خاصة أو مثلا إلى النقابات أو الجمعيات، هو أكثر الوسائل شيوعا لاكتساب مشروعية مؤسسية أيضا.

### 1- التَّحْرُبُ "السياسي"

بعد اتخاذ القرار بخوض معارك السلطة المحلية، من طرف العين المحلي، نجده، وبشكل نظامي ومشروع، يبحث عن موطن قدم له في حزب سياسي معروف وقوي بقاعدته الجماهيرية وزعامته السياسية. فيأتي اختياره مُوافقا لأحد الأحزاب المعروفة بتاريخها النضالي، ومشروعيتها التاريخية، أو مجدها البطولي في قيادة المشهد السياسي المحلي والوطني نحو الاستقلال والبناء. وغالبا ما يكون هذا الحزب مواليا للسلطة نفسها.

إن الرمزية والشهرة التي يتمتع بها الحزب السياسي، هما أول عامل يُلْقَتَان العين المحلي لاختيار هذا الحزب دون الآخر. فضلا عن ذلك، ينظر العين المحلي أيضا إلى مدى الاستحسان والقبول والعطف والتأييد الذين يتمتع بهم الحزب لدى أغلبية المواطنين، لأن في نظر العين المحلي، هذه المزايا والخصائص ستساعده أيضا وبسهولة ودون أدنى تكلفة معنوية أو مادية، من الحصول على موضع قدم داخل الحزب أولا، ثم داخل السلطة المحلية ثانيا، وبشكل مشروع وقانوني.

---

<sup>1</sup> أنظر: عبد الرحيم خالص، "العلاقات الزبونية، بحث في طرق غزو المناصب الإدارية والسياسية المحلية بالمغرب". مجلة "شؤون إستراتيجية". نفس المرجع السابق.

بعد الانتماء الحزبي، أو ما أسميه بالتحزب السياسي، وحصول العين المحلي على مكان داخل الترتيب الهرمي للحزب، نتساءل فيما يهمنا هنا: كيف يمكن للعين المحلي استغلال الانتماء الحزبي لاكتساب مشروعية مؤسسية؟

وقبل ذلك، نتساءل مع الباحث عبد الرحيم العطري: ما هي القنوات التي تمر منها النخب داخل الأحزاب؟ وما هي المسارات والمسافات التي يجب على العين المحلي قطعها للوصول إلى أعلى مراتب الهرم الحزبي، ومنه إلى دوائر القرار الإداري والسياسي؟

## 2- الجماعة الخاصة بالزعيم الحزبي

يمكن للأعضاء الرسميين –وبالتساوي- في كل الأحزاب المحلية والوطنية على السواء، الصعود نحو القمة (الزعامة) كما تحدد النصوص التنظيمية للأحزاب السياسية ذلك، أو كما تنظم اللجان الإدارية والمكاتب التنفيذية والمجالس الوطنية أو الإقليمية قضية الانخراط في الأحزاب السياسية القائمة والتي تعد أبوابها مفتوحة في وجه جميع المواطنين بلا استثناء، وهذا، ما تثبته النصوص الداخلية للعديد من الأحزاب السياسية المغربية التي يتجاوز عددها الثلاثين تقريبا.

إلا أن الجانب المتعلق بالممارسة، يتطلب البحث عن موقع في الزعامة، اعتمادا على عدة عوامل مساعدة، نذكر منها على الخصوص: علاقة العين المحلي / المُنتخب بالزعيم الحزبي. فالتقرب إلى القائد الحزبي، هو إطلالة من أعلى على الحزب كنسق اجتماعي كما يقول تالكونتبارسونس T. Parsens، وظيفته في ذلك، هي "تنظيم وتحريك الموارد الضرورية لتحقيق غاية الجماعة الخاصة".

إن التقرب إلى "الجماعة الخاصة" للزعيم، تستدعي نظرة شمولية ومعرفة بدواليب الحياة الحزبية. فالزعيم -حسب الباحث العطري- هو الذي يمنح "شهادة الاعتراف"، وهو الذي يؤثر على قرارات الدخول إلى دائرة النخبة السياسية للحزب. ف"المُريد" من خلال وضع نفسه تحت تصرف "الشيخ" يعمل على التقرب أكثر من مركز السلطة، أي أنه يصبو للمساهمة في صنع القرار.<sup>1</sup>

وكما يؤكد الباحث عبد الله حمودي: "تتحكم علاقة الزعيم، التي تقتدي الترابط المثالي بين الشيخ والمريد، في أشكال التفاعل السياسية في كل الأحزاب والنقابات، وفي البيروقراطيات

---

1-عبد الرحيم العطري، "صناعة النخبة بالمغرب"، المخزن والمال والنسب والمقدس، طرق الوصول إلى القمة، مطبعة النجاح الجديدة، منشورات دفاتر وجهة نظر (9) ط 1. 2006. ص 94.

العمومية والخاصة كذلك"<sup>1</sup>. وهكذا يولد "الشيخ الجديد" (الذي هو العين المحلي) الذي يتحول فيما بعد إلى زعيم رجولي مطلق، بعد أن يتحرر مما يربطه بملقنيه.

اعتمادا على ما سبق، نتساءل: كيف يمكن للعين المحلي توظيف الانتماء الحزبي لاكتساب مشروعية مؤسساتية في إطار ديمقراطي محلي؟

### 3- التزكية السياسية

إن الحصول على تزكية حزب سياسي معين، وإعلان قبول العين المحلي ضمن تراتبيتها الهرمية، يعد في حد ذاته اعترافا مؤسساتيا وقانونيا بهذا المنتهي المحلي الجديد، وذلك يكفي لإضفاء بعض المشروعية على العين المحلي (المزكى).

يقول الباحث حماني أقفلي في ذلك، "يمكن للتنظيم المؤسسي، الحزبي أو غيره أن يكون مصدر مشروعية من نوع المشروعية العقلانية القانونية التي تحدث عنها ماكس فيبر، وأساس المشروعية في هذه الحالة، هو المكانة التي يحتلها الفرد داخل التنظيم"<sup>2</sup>. إنها المشروعية التي تتيح للعين المحلي "مكانة" داخل التنظيم الحزبي، وهي مكانة ممارسة سلطة معينة على من هو أدنى منه في الترتاب الهرمي للحزب. بينما، يحتفظ العين المحلي المزكى بمساحة من الاحترام و"الطاعة" لمن هم أعلى منه (أي رؤسائه). وذلك وفق قواعد وقوانين تنظيمية من قبيل القانون التنظيمي والقانون الداخلي للحزب السياسي.

غير أنه تجدر الإشارة، أن المشروعية المحصل عليها في هذه الحالة، مشروعية داخلية فقط، إذ لا تتجاوز الجانب التنظيمي داخل الحزب وأعضائه، والتي قلما يكون لها تأثير -وإن وجد فهو يكون محددًا للغاية- على من هم خارج التنظيم الحزبي أي المواطنين أو "العامة" بتعبير ماكس فيبر.

إن التزكية السياسية الممنوحة للعين المحلي، تعد البوابة الرئيسية لامتلاك مشروعية مؤسساتية عامة، تعد بدورها الانتماء الحزبي مرحلة تمهيدية لها. ولذلك، تبقى نقطة الترشيح للانتخابات ضمن لوائح الحزب، أكبر خطوة للتعامل مع المجتمع المحلي الذي يحتل فيه العين

---

1- عبد الله حمودي، "الشيخ والمريد، النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة". ترجمة عبد المجيد جحفة. دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة 2003. ص 28.

2- حماني أقفلي، "السلوك الاجتماعي والسياسي للنخبة المحلية"، ط 1. أكتوبر 2002. الرباط. مركز طارق بن زياد، ص 338.

المحلي مكانة خاصة تؤهله لكسب معارك الانتخابات فيها بكل شرعية، اعتمادا على تزكية الحزب وثقة الزعيم فيه، فضلا عن بعض مؤهلاته الشخصية التي تتجلى في التسيير والتدبير والتنظيم، استعدادا لمرحلة التقرير عبر مراكز القرار المحلي السياسية والإدارية.

إذا التحزب السياسي والتزكية السياسية فضلا عن منطقة الزعيم، تؤدي أدوارا كبيرة ومهمة تساعد - لا محالة - العين المحلي على اكتساب مشروعية مؤسساتية فعالة، وهي التي - أكيد- ستمكنه، فيما بعد، من موضع قدم داخل السلطة المحلية عبر ترشيحه لبوابة الانتخابات. فبدون الحزب لا يمكن للعين المحلي، في هذه الحالة، خوض معارك البناء المشروعاتي في مساره نحو مراكز القرار المحلي. وهو الأمر الذي يطرح سؤالاً "مستفزا" في حالة الانتماء السياسي للعين المحلي، أو بتعبير آخر في حالة العين المحلي الذي يتمتع بمميزات وخصائص ذاتية تكسبه شهرة خاصة. وتمكنه من احتلال مواقع نافذة داخل السلطة المحلية؛ والسؤال، هو: كيف يستطيع أو استطاع العين المحلي بناء مشروعيته الذاتية دون انتماء حزبي معين (أي دون مشروعية مؤسساتية!)؟

### ثانيا- المشروعية الحزبية للعين المحلي بين قوة الكاريزما وسياسة الاستقطاب

إذا كانت المشروعية الذاتية تقوم أساسا على الاعتراف بقدرة شخص أو هيئة أو جماعة على التصرف في سلطة معينة بامتلاكها، فإن الكاريزما هو مجموع تلك الخصائص والمميزات والتصورات والصفات والأفكار التي تخلق لدينا الاعتقاد بقدرة الشخص (أ) على ممارسة السلطة، والتصرف بها في مواجهة شخص (ب) أو أشخاص عديدين، و"الاعتراف" "اقتناعا" (منا!) بأحقية وأهلية ذلك الشخص للقيادة والزعامة.

إذن، كيف يتم الاقتناع بقدرة شخص ما على القيادة، مع الاعتراف له بمشروعية تلك الزعامة؟ وإذا كانت خصائص ما يسمى بـ "الكاريزما" هي السبب، فكيف تُبنى هذه الكاريزما؟ وما هي قدراتها في الدفع للاعتراف بزعامة فلان على جماعة قُلائية؟

وبتعبير الباحث أفقلي: كيف تعمل النخبة المحلية -وبالضبط الأعيان المحليين- على اكتساب المشروعية، وتبرير أحقيتها في احتلال المواقع التي تحتلها أو تسعى إلى احتلالها؟<sup>1</sup>

1- حماني أفقلي، "السلوك الاجتماعي والسياسي للنخبة المحلية"، مرجع سابق، ص: 333.

## 1- الكاريزما أو مميزات اكتساب المشروعية الذاتية

بالإضافة إلى الموارد المادية والثقافية والأسرية أو العائلية التي يتوفر عليها الفاعل السياسي (العين المحلي)، يجب على العين المحلي التوفر على مواصفات ومميزات تجعل منه شخصية بارزة ذات كاريزما قوية، تتمتع بالقدرة على إثبات الذات، بشكل شرعي وقانوني.

تجدر الإشارة إلى أنه ليس كل أفراد المجتمع المحلي متفقين أو راضين على أن يصبح العين المحلي ممثلاً لهم أو المتحدث باسمهم، سواء في المناسبات السياسية المحلية أو الوطنية؛ وذلك، ما لم يكن العين المعني بالأمر يتمتع بـ"نوع من المصداقية الشخصية، يتم توظيفها لاستمالة العامة وكسب ثقتهم، والظهور بمظهر الشخص المناسب القادر على رفع التحديات، ومواجهة المشاكل، وإصلاح ما أفسده المفسدون".

واكتساب المصداقية الشخصية تبدأ بتميز العين المحلي ببعض مميزات الكاريزما السياسية التي تستلزم بعضاً من الخصائص الآتية:

### ✓ الالتزام والانضباط الأخلاقيين:

أصبحت الصفات الخُلُقية كالاستقامة والأمانة أو الصداقة والصدق أو المعقولية، عملة شبه نادرة في مجتمعاتنا التي تعرف تفشي كل أنواع الرذائل سواء الفساد المعنوي أو المادي كالرشوة والاختلاس. كما يدخل في الالتزام الأخلاقي سلطة الضمير الأخلاقي كحفظ الأسرار... الخ.

### ✓ الكفاءة:

يجب أن يتمتع العين المحلي بكفاءة تقنية، فالعين المتمكن من الوسائل الحديثة في الفلاحة، وكيفية تشغيلها واستعمالها وصيانتها ليس كالعين التقليدي الذي لا يهمله سوى وفرة الإنتاج. وهنا تزداد مكانة وأهمية "التعليم والتعلم" كمورد من موارد السلطة المحلية. فالعين المثقف أيضاً لا يمكن مساواته بالعين الجاهل، وهكذا دواليك. فالكفاءة عنصر أساسي لاكتساب المصداقية الشخصية والقبول لدى الطرف الآخر/ المجتمع المحلي.

### ✓ الإقناع:

خارج الوعود الفارغة، يجب على العين المحلي أن يتمكن من إقناع عامة الناس من المجتمع المحلي، وبوسائل قانونية كتقديم ضمانات على وعوده بتشغيل العاطلين من أبناء منطقته مثلاً أو

إيصال الماء الصالح للشرب أو الكهرباء إلى الدواوير التي لا تتوفر عليها، لعله بذلك، يخرج -إلى حد ما- من نطاق الوعود الكاذبة التي تفقد المجتمع المحلي الثقة في الفاعل السياسي المحلي.

### ✓ التدين:

في هذا الإطار، يجب أن نُلفت الانتباه إلى الخطر الذي قد يحدق بالعين المحلي الذي قد لا يفهم معنى "التدين" في هذا المقام.<sup>1</sup> فقد يظنه البعض توظيف للدين في السياسة. وهذا أمر خطير جدا، إذ يؤدي إلى انحراف في التأويلات والاستعمالات السياسية للدين<sup>2</sup>، أو اللجوء إلى بعض المؤسسات الدينية كالمساجد والزوايا قصد استقطاب بعض أعمدتها ممن لهم التأثير البين والواضح على المتوافدين الذين يقومون بتأدية واجبات الصلوات الخمس في هذه المؤسسات.

بل أكثر من ذلك، فقد يتطور الأمر إلى أن يتحول العين المحلي إلى مؤطر وموجه ديني وداعية باسم الدين لصالح السياسة التي يعمل على امتلاكها في مواجهة المواطن المحلي.

✓ **الرأسمال النضالي:** يتوقف الرأسمال النضالي للعين المحلي على مدى الإرث الماضي الذي يمتلكه العين المحلي من خلال مكتسبات النضال السياسي التاريخي لصالح الوحدة الوطنية والترابية ضد المستعمر وأعداء الوطن. ويمكن، في هذا الإطار تعريفه كمجموع الصفات والمميزات التي تقود الشخص الذي تتوفر عليها، إلى قيادة المجتمع والمواطن نحو سبل الخير العميم والمحققة للمصلحة العامة للوطن والمواطن.

في هذا السياق، يُطرح سؤال في غاية من الأهمية: ماذا عن الشخص الذي يتميز بالكاريزما ويستبعد من برامجه العملية واليومية -الحاضرة والمستقبلية- الدخول في خوض الانتخابات باسم مجتمعه المحلي؟ ألا يتجه الحزب في هذه الحالة، إلى نهج طريق الاستقطاب السياسي لإقناع العين المحلي بالانضمام إلى صفها والترشح باسمها؟

وإذا حصل هذا الأمر! ما موقع ذلك من شرعية ومشروعية فعل الاستقطاب لحمل لون حزب معين للدفاع باسمه والدفاع عن إيديولوجياته وسياساته وأهدافه؟ ألا يدخل ذلك ضمن

---

<sup>1</sup> نقصد بـ "التدين" (كما يفهمه الناس العاديون)، أن يكون العين المحلي محافظا لصلواته الخمس، صادقا في إيمانه، يقدم الزكاة لمن يستحقها، ويمنح الصدقات لأهلها، ويساهم في التكاليف التي تحتاجها المؤسسات الدينية، ويقوم على إعانة الفقراء والمحتاجين، وتنويرهم فكريا، ومساعدتهم على حل بعض مشاكلهم اليومية باسم التعاون والتضامن الذي تقتضيه الشريعة الإسلامية، وليس الشريعة السياسية لمصالح الشبكة المستقلة للعين المحلي.

2- أنظر للتعمق أكثر كتاب "الملكية والإسلام السياسي" بالمغرب للدكتور محمد الطوزي.

الطرق غير المشروعة في تسلق العين المحلي عبر الانتخابات لهرم الدولة سياسيا وإداريا (التكنوقراط)؟

## 2- سؤال الاستقطاب بين نظام التعيين ونظام الانتخاب

يعد نظام "التعيين" الطريقة الأكثر اتباعا للترقية ضمن مجالس أو دواوين الأحزاب السياسية، أو خارجها في المناصب الإدارية والسياسية خارج قنوات الانتخابات. ويقصد بالتعيين، نظام يسمح بتقلد المناصب القيادية داخل أروقة الإدارة السياسية للأحزاب السياسية عن طريق اختيار الأشخاص الذين يمتلكون أهم القدرات والمميزات الدالة على الأهلية والكفاءة والاستقامة والجدية والانضباط.

هل يفسد نظام التعيين، نظام الاختيار الحر عن طريق الانتخابات؟ أم أن عمليات الاستقطاب السياسي الحزبي، تلعب دورا كبيرا في تبيان الكفاءات وتحديدتها عوض الانصياع لمحددات التعيين على أساس التحزب ومدى التقرب من الزعامة وحصول العين على الترقية السياسية؟

إن سياسة الاستقطاب يصعب، في هذا المقام، تثبيتها كدافع لتقريب العين المحلي إلى مراكز القرار الإداري والسياسي لدى الأحزاب السياسية وطنيا أو محليا؛ وذلك، يرجع لكون سياسة الاستقطاب عامل تستعمله السلطة المحلية بشكل كبير وليس الأحزاب السياسية. وهو يتوقف أساسا على مدى كون العين المحلي بالنسبة للسلطة المحلية كمؤثر رئيسي على الأوساط الاجتماعية التي تنتمي إليها، فضلا عن مدى قدرته على التعبئة للسلطة المحلية وإثبات نفوذها على الساحة المحلية، بالإضافة إلى قدرته الاستثنائية التي تمتلك نوعا من الكاريزما من خلال قوته التواصلية مع المجتمع المحلي والفصل في بعض النزاعات وتلبية بعض الحاجيات الأساسية لأبناء المجتمعات المحلية ولأسيما إيقاف الصراعات والنزاعات التي تثار ضد السلطة المحلية.

تبعاً لما سبق، فالأحزاب السياسية قليلا ما تعتمد على سياسة الاستقطاب السلطوية. إلا أن السؤال لا يزال مطروحا بخصوص المميزات والمؤهلات التي يمتلكها العين المحلي كالكفاءة والشفافية والجدية وحسن المعاملة والصدق والخبرة والنضال الحر!

إن الأحزاب التي تنظر إلى العين المحلي المرشح للمنصب الإداري أو السياسي ضمن الحزب، من حيث المؤهلات اللازمة لذلك، تظل قليلة جدا. لهذا، نتساءل: إلى أي حد تعتمد الأحزاب السياسية، من أجل الترقيات الداخلية داخل المناصب القيادية على معايير الكفاءة والاستقامة

والجدية والانضباط والشفافية والمصداقية؟ وكم من الأحزاب السياسية، تعتمد مبدأ تكافؤ الفرص اعتماداً على تلك المعايير، لكن مروراً بقناة الانتخابات بدل قناة التعيين؟

إن الوافد الجديد أو حتى القديم من الأعيان المنتمين للحزب، غالباً ما يُنظر إليهم من جهة الأصل والنسب العائلي أو الأسري، أو الممتلكات المادية والعقارية أو المناصب القيادية الأخرى التي يتحكم فيها. بينما، هي نادرة، بعض الأحزاب التي تلجأ أثناء تعيين القيادات الجدد إلى الاختبار أو التقييم، سواء من حيث الانجازات الوطنية أو الأقدمية النضالية ضمن أروقة الحزب على سبيل المثال. ليتم في الأخير، إحالة ملفاتهم إلى لجنة للدراسات والتقييم لقبولهم في لائحة الأعيان المحليين الأكفاء الذين سيتم من بينهم اختيار الأجدد والأحق للمنصب السياسي الحزبي، أو المنصب الإداري والسياسي المحلي أو الوطني على أسس قانونية انتخابية.

ختاماً، يمكن القول خلاصة واستنتاجاً بأن الديمقراطية الحزبية، في عمقها المبدئي القائم على تكافؤ الفرص، تتجاوز كل طرق التعيين المباشرة منها وغير المباشرة، لتفترض التعبير الحر عن إرادة الاختيار لدى كافة المواطنين والمواطنات بكل شفافية ونزاهة ومصداقية. وكل ذلك، لن يتأتى خارج مبدأ الاختيار النابع من الفلسفة الحقيقية للديمقراطية، والتي تترجمها الانتخابات.

### بعض المراجع المعتمدة:

#### المراجع باللغة العربية:

- حماني أقفلي: السلوك الاجتماعي والسياسي للنخبة المحلية، منشورات مركز طارق بن زياد، طبعة 1 أكتوبر 2002، الرباط؛
- شوميليه-جاندووكورفوازييه، "مدخل إلى علم الاجتماع السياسي". ترجمة د. إسماعيل الغزال. (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005)؛
- عبد الرحيم العطري، "صناعة النخبة بالمغرب، المخزن والمال والنسب والمقدس، طرق الوصول إلى القمة". منشورات دفاتر وجهة نظر (9)، (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، 2006)؛
- عبد الرحيم خالص، "العلاقات الزبونية، بحث في طرق غزو المناصب الإدارية والسياسية المحلية بالمغرب". مجلة "شؤون إستراتيجية". العدد الرابع، (تطوان: مطبعة الخليج العربي، نوفمبر-يناير 2011)؛

- عبد الله حمودي، "الشيخ والمريد، النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة". ترجمة عبد المجيد جحفة. (الدار البيضاء: دار توبقال للنشر، ط 3، 2003)؛
- مريم كاتيس، "النخب المحلية واللامركزية بالمغرب". ترجمة محمد حاتمي، مجلة وجهة نظر (العدد 16، السنة الرابعة، صيف 2002).

### المراجع بالفرنسية:

- G. Guyamard: "Les associations, l'environnement et le système politico-administratif local". Ed. Economica. Paris, Novembre, 1982;
- JacauesCoenen-Huther:"Sociologie des élites". Ed: Armand Colin/Sejer, Paris, 2004;
- Jean- Marie cottet: "Gouverner c'est paraître, réflexions sur la communication politique". 1er ed. Paris,septembre 1991;
- Michèle Alliot- marie: "la décision politique". Puf 1er ed. Paris, avril, 1983;
- Pierre birnbaum: "sur l'étude des élites, dimensions du pouvoir". 1er ed. Paris, avril, 1984;
- Renand du long: "les régions, l'état et la société locale". Puf, 1er Ed. France, 1978 ;
- Sylvie Biarez:"Le pouvoir local. Economica, Paris 1989.



# هل ساهم دستور 2011 في صناعة النخب الإدارية على المستوى الجهوي؟

ذ. أشرف الطريق

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

ملخص:

عند مداورة مسلسل صناعة القرار على المستوى الترابي، يتم إغفال فئة النخب الإدارية من إعطائها الحق في المناقشة والتحليل، والواقع أن هذه النخب ما فتئت تحافظ على موقعها في تدبير وتسيير إدارات ومؤسسات الدولة، بل وازداد نفوذها بشكل كبير، وهذا راجع للاعتبارات التالية:

1. تخصيص السلطة التنفيذية بصلاحيات مهمة من خلال دستور 2011.
  2. توزيع بين وواضح لصلاحيات التعيين في المناصب العليا بين المجلس الوزاري والمجلس الحكومي.
  3. فشل النخب السياسية المنتخبة في الانتخابات الجماعية والجهوية في توسيع صلاحياتها والإفلات من تدخلات سلطة المراقبة.
- وهذا ما يضعف زاوية معالجة أسباب الفشل التنموي التي تعترى تنزيل السياسات والبرامج العمومية على المستوى الترابي، كما يغيب منطق ربط المسؤولية بالمحاسبة التي يذهب ضحيتها المنتخبون السياسيون دون غيرهم.
- فرضية الدراسة: توسيع دائرة التحكم عبر تكريس قوي لدور النخب الإدارية على المستوى الجهوي

وببقى رهان تقوية نفوذ النخب الإدارية على حساب المنتخبين السياسيين مقترنا بتوجهات أساسية لا تريد الدولة التخلي عنها تتمثل في:

التوجه الأول: الحفاظ على جوهر وروح الإدارة مستقلا عن كل نفس سياسي، خصوصا بعد التدافع السياسي الكبير الذي خلقه فوز حزب العدالة والتنمية لولايتين تشريعتين اثنتين، وهيمنت على تسيير أهم الجماعات الكبرى بعد الانتخابات الجماعية لسنة 2015.

**التوجه الثاني: التحكم في أداء المنتخبين الساعين إلى توسيع مجالات تدخلاتهم وأعمالهم،** خصوصا في سير مجالس الجهات التي عرفت تأسيس صلاحيات دستورية جديدة، وتخصيص موارد مالية مهمة يتم تحويلها من المداخل الضريبية للدولة، وكذلك عبر تقوية حضور ولاية الجهات رغم أن الدستور أزال عنهم صفة الأمر بالصرف.

**التوجه الثالث: التحكم في ضبط الحركات الاحتجاجية المنفلتة بسبب تراجع أدوار مؤسسات الوساطة (الأحزاب، النقابات...)**، وهذا ما دفع الدولة إلى وضع وتنفيذ برامج تنموية مجالية يعهد بقيادتها إلى لجان مركزية وإلى ولاية الجهات وعمال الأقاليم.

كما لا يجب أن نغفل تحويل عدد من المصالح الجهوية ومرافق الدولة التي كانت تدبر بطريقة مستقلة إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ويعين مدراؤها في المجلس الحكومي<sup>1</sup>، ومن شأن هذه المؤسسات مزاحمة عمل المنتخبين، وتقليل حضورهم، بسبب تمتعها بصلاحيات تديرية مباشرة، أو تفويض عدد من الصلاحيات من المركز الإداري إلى الجهات.

---

<sup>1</sup> - العديد من المسؤولين ومديري المؤسسات التي لا ينتمي مقرها الإداري، أو نشاط عملها إلى المركز يعينون في المجلس الوزاري أو المجلس الحكومي، من بينهم: مديرو الأكاديميات، رؤساء الجامعات، عمداء الكليات، مديرو مؤسسات التعليم العالي غير التابعة للجامعات، مديرو المراكز الجهوية للاستثمار، مديرو وكالات تنمية أقاليم الشمال والجنوب والشرق، الولاية، العمال، السفراء، مدير شركة مارشيكال للتنمية، مديرو المراكز الاستشفائية الجامعية، المفتشون الجهويون للتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني... إلخ.

## مقدمة:

إن الطبيعة المتفردة للنخب الإدارية تأتي من أنها تختلف عن النخب السياسية والدينية والاقتصادية والمثقفة عموماً، فهي تتجلى في كونها تخضع لمنطق التعيين والذي يرتبط أساساً بصلاحيات قانونية تتوفر لدى سلطة التعيين. وإذا كان زمن ما قبل دستور 2011، أعطى صلاحية التعيين للملك بعد تقديم الاقتراح من طرف الأجهزة الإدارية المختصة، فإن مرحلة ما بعد دستور 2011 تميزت بتقاسم سلطة التعيين بين الملك ورئيس الحكومة بناء على الدستور الجديد<sup>1</sup>، وعلى قانون تنظيمي يحدد صلاحيات كل طرف، ويحدد آلية إقرار التعيين عبر المجلس الحكومي والمجلس الوزاري<sup>2</sup>.

وقد عرفت المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 02.12 المناصب العليا بأنها:

✓ مناصب المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من الفصل 49 من الدستور.

✓ الوظائف المدنية في الإدارات العمومية والوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، التي يتداول مجلس الحكومة بخصوص التعيين فيها طبقاً لأحكام الفصل 49 من الدستور.

1. توجهات الدستور والقوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية:

في ظل المبادئ الجديدة التي جاء بها الدستور المغربي لسنة 2011، أنيطت اختصاصات مهمة لفائدة الجهات والجماعات الترابية، وحدث تطور مهم تمثل في الانتقال من مفهوم الوصاية التقليدية إلى مفهومي المواكبة والمراقبة الإدارية المرتكزة على الرقابة البعدية تأسيساً على مبدأ التدبير الحر الذي تم التنصيص عليه في الفصل 136<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - أحكام الفصلين 49 و92 من دستور فاتح يوليوز 2011.

<sup>2</sup> - القانون التنظيمي رقم 02.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 17 يوليوز 2012 المتعلق بالمناصب العليا كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قوانين تنظيمية لاحقة.

<sup>3</sup> - الوصاية كانت تطرح عدة صعوبات تتمثل في التنزيل القانوني لها من حيث اختصاص المصادقة أو الإبطال، والتعديل والتعرض على المقررات التي تتخذها المجالس المنتخبة، وأيضاً من حيث الإجراءات العقابية والتأديبية في حق المنتخبين.

إلا أنه كان من الضروري تحديد الاختصاصات بشكل دقيق سواء الخاصة بالدولة أو الجماعات الترابية، كما أصبح لازماً توضيح دور القضاء الإداري والمالي في ضمان استقلال الجماعات الترابية وفي الفصل بين الدولة والجماعات في حالات الخلاف، وهذا ما عملت عليه القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية من خلال نصوصها التي توجهت إلى التخفيف من أعمال الوصاية، لكن مع الحفاظ على ارتباطها بالسلطة المركزية عن طريق الولاية بشكل مباشر، وبعض المديرات بوزارة الداخلية.<sup>1</sup>

لقد حدد دستور 2011 للولاية والعمال علاقتهم مع الجهات والجماعات الترابية بدقة، وهي تتعلق بممارسة أعمال المراقبة الإدارية<sup>2</sup> التي يجب أن تنصب على احترام الشرعية من طرف المجالس المنتخبة في ممارستها لاختصاصاتها، خصوصاً بعد تنصيب الدستور الجديد للمملكة على حصر اختصاص تنفيذ مداولات مجالس الجهات والجماعات الترابية ومقرراتها على رؤسائها بدلاً من الولاية والعمال<sup>3</sup>، وأيضاً المساعدة على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.<sup>4</sup>

وقد كانت اللجنة الاستشارية للجهوية في تقريرها المرفوع إلى الملك قبل إعداد دستور 2011<sup>5</sup>، اقترحت أن تنحصر المراقبة على المصادقة المسبقة على القرارات والأعمال المنصوص عليها صراحة في القوانين والأنظمة، على أن يتم الحد تدريجياً من هذه المراقبة بتقليص آجال جوارب السلطة المختصة أولاً، ثم ثانياً، بحصر القرارات والأعمال التي تبقى خاضعة لها على جدول أعمال الاجتماعات والميزانيات والحالات القصوى التي قد تمس بالنظام العام أو المصلحة الوطنية أو التوازن المالي للجماعات الترابية.

لكن هل تنسجم الممارسة الواقعية لهذه الصلاحيات مع توجهات الدستور ومضامين النصوص القانونية؟ أم أنه يتم تأويلها بشكل تعسفي لفائدة الولاية والعمال على حساب رؤساء الجهات في إطار تنازع الصلاحيات بينهما؟.

<sup>1</sup> - على رأسها المديرية العامة للجماعات المحلية.

<sup>2</sup> - الفصل 145 من الدستور المغربي.

<sup>3</sup> - الفصل 138 من الدستور المغربي.

<sup>4</sup> - الفصل 145 من الدستور المغربي.

<sup>5</sup> - تقرير اللجنة الاستشارية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الأول: التصور العام، ص 20.

## II. التنازع بين الولاية ورؤساء الجهات:

تطرقنا فيما سبق إلى ما جاء به دستور 2011 بخصوص بعض صلاحيات الولاية ورؤساء الجهات، وإن كانت هذه المستجدات، نظريا حاولت توسيع صلاحيات الرؤساء المنتخبين، مع الحفاظ على التوازن بين سلطات الولاية وصلاحيات الرؤساء المنتخبين، فإنه من الناحية الواقعية والعملية، لا يزال الصراع مشتدا بين هاتين الفئتين مع هيمنة أكبر للولاية.

✓ قبل تقييم العلاقة بين الولاية ورؤساء الجهات، حاولنا تجميع أهم العناصر الأساسية المرتبطة بهما، من أجل تقديم مقارنة سريعة ومقتضبة، غير أنها كافية لاستخلاص بعض المؤشرات حول الوضع الحالي.

✓ ففيما يخص مواصفات ولاية الجهات، حاولنا تجميع أهم العناصر في الجدول التالي:

الجدول رقم (1): لائحة ولاية جهات المغرب مصنفة حسب سنة التعيين، وطبيعة المهام السابقة ومعطيات أخرى<sup>1</sup>

رت	الجهة	الوالي	مدة التعيين	الالتزام السياسي	الوالي المعين مباشرة بعد الانتخابات 2015	الإطار الأصلي	أهم المناصب السابقة
1	جهة طنجة تطوان الحسيمة	محمد يعقوبي	2014	بدون	محمد يعقوبي	مهندس دولة	والي ولاية تطوان (2010)
2	جهة الشرق	معاذ الجامعي	2017	بدون	محمد مهدي	مهندس دولة	مدير للمركز الجهوي للاستثمار بالدار البيضاء عامل إقليم الجديدة (2012)
3	جهة فاس مكناس	السعيد زبير	2015	بدون	السعيد زبير	معماري	كتب عام لوزارة السكنى (2010) <sup>1</sup>
4	جهة الرباط سلا القنيطرة	محمد مهدي	2017	بدون	عبد الوافي لقيت	مهندس دولة	والي جهة تازة الحسيمة تاونات (2007)، جهة مراكش تانسيفت الحوز (2010)، جهة الشرق (2012)
5	جهة بني ملال خديفة	عبد السلام بيكرات	2018	بدون	محمد دروي	إطار بالداخلية	والي جهة مراكش-تانسيفت الحوز (2014)، ملحق بوزارة الداخلية (2017)
6	جهة الدار البيضاء-سطات	عبد الكبير زهود	2017	حزب الاستقلال	خالد مغير	مهندس دولة	كتب دولة سابق رجل أعمال
7	جهة مراكش آسفي	كريم قسي لحو	2018	بدون	محمد مفكر	مهندس دولة	مدير الشؤون العامة بوزارة الداخلية (2016)
8	جهة درعة تافيلالت	محمد برباك	2017	بدون	محمد فهد	إطار بالداخلية	عامل على أقاليم الفحص-أجرة وإفران، والي جهة كلميم واد نون.
9	جهة سوس ماسة	أحمد حجي	2017	بدون	زيب العروي	مهندس دولة	مدير الوكالة للإعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في أقاليم الجنوب
10	جهة كلميم واد نون	محمد الناجم يحي	2017	بدون	محمد برباك	متصرف بالإدارات المركزية	عامل على أقاليم بوجدور، طرفاية، تنوكة آيت باها
11	جهة العيون الساقية الحمراء	يوشعاب يحظيه	2014	بدون	يوشعاب يحظيه	إطار بوزارة الداخلية	عين مغيرا مرتين 2006 و2011
12	جهة الداخلة وادي الذهب	لامين بنعمر	2014	حزب الاستقلال	لامين بنعمر	مهندس دولة	وزير منتدب لدى وزير الإسكان

<sup>1</sup> - تم تجميع هذه المعطيات قبل انعقاد المجلس الوزاري بتاريخ 7 فبراير 2019، والذي أجرى بعض التعديلات والتغييرات بخصوص تعيينات ولاية الجهات.

## قراءة مقتضبة في مواصفات الولاية:

1- تركيز التخصص التقني في المؤهل الأكاديمي والمهني، إذ أن 7 ولاية من أصل 12 هم مهندسو الدولة، منهم من اشتغل بالقطاع الخاص وإدارات الدولة والمؤسسات العمومية، لكنهم يعتبرون من الجيل الجديد لأطر وزارة الداخلية الذين استقطبهم المستشار الملكي الراحل ميزان بلفقيه في بداية حكم الملك محمد السادس. بينما أن ثلاثة منهم سبق لهم أن تدرجوا في مهام الإدارة الترابية ابتداء من قائد أو رئيس دائرة أو عامل، وشخص واحد قدم مباشرة من قطاع الإسكان ليعين واليا.

وهذا يعني أن فئة المهندسين أصبحت تترى على المناصب الكبرى بالإدارة المركزية أو على المستوى الترابي، بعدما راكمت خبرة لسنوات من التعامل مع المنتخبين والسياسيين، وأظهرت تحولا وتأقلما سريعا، داخل البنية الصارمة لوزارة الداخلية.

2- بالنسبة للولاية الذين تم تعيينهم أو تجديد تعيينهم مباشرة بعد انتخابات الجهات والجماعات الترابية، وبعد تفعيل التقطيع الجهوي الجديد (من 15 إلى 12)، فإن نسبة الاستقرار في نفس المنصب بنفس الجهة لم تتعد الثلث (4 من 12)، بينما إثنان استمرا كواليين لكن بجهات أخرى، وتمت إعادة تعيين أربعة في مهام جديدة بوزارة الداخلية (وزير، مفتش عام، مدراء عامين)، في المقابل تم إعفاء واليين ولم تسند لهما أي مهام بوزارة الداخلية.

3- من المعلوم أن أطر وزارة الداخلية لا يتوفرون على انتماءات سياسية، نظرا لإشراف الوزارة على تدبير عدد من الملفات التي تهم الأحزاب السياسية وعمليات الانتخابات والاستفتاء... مما يقتضي معه توفر شرط الحياد في تدبير مثل هذه العمليات، رغم أن الواقع يظهر أن هذا الحياد شكلي فقط، وليس عمليا بالنظر إلى الدعم الذي يقدم لبعض المرشحين والأحزاب من طرف وزارة الداخلية في الاستحقاقات الانتخابية.

لكن جرت العادة منذ عهد الملك الراحل الحسن الثاني، بأن يتم تعيين بعض الأعضاء البارزين في الأحزاب السياسية في مناصب الولاية والعمال والسفراء، وبحكم أن اختصاص تعيين هؤلاء يندرج ضمن صلاحيات الملك طبقا للفصل 49 من الدستور والمادة الأولى من القانون التنظيمي 12.02 المتعلق بالمناصب العليا، فإن مثل هذه التعيينات، ينظر إليها كأنها نوع من الرضى الموجه من الملك نحو بعض النخب السياسية، أو كنوع من الاعتراف بكفاءتهم من خلال تدبير عدد من الأوراش أو المهام التنفيذية.

ومن ضمن الولاية الاثني عشر، نجد إثنين منهم ينتميان إلى حزب الاستقلال، أحدهما بجهة الدار البيضاء، والثاني بجهة الداخلة واد الذهب. هذان التعيينان الذين ظفر بهما حزب ينتهي إلى المعارضة، يؤكدان أن الملك لا يفرق بين الأغلبية والمعارضة في تعيينات المناصب العليا التي تدخل ضمن صلاحياته من جهة، وأيضا استحضار بعض الخصوصيات الترابية كمنطقة الصحراء التي تتطلب امتدادا قريبا ونفوذاً حزبياً، وهذا ما يتوفر لدى نخب حزب الاستقلال بجبتي العيون الساقية الحمراء، والداخلة واد الذهب.<sup>1</sup>

✓ أما فيما يخص مواصفات رؤساء الجهات، فقد حاولنا تجميع أهم العناصر في الجدول التالي:

الجدول رقم (2): لائحة رؤساء جهات المغرب مصنفة حسب الانتماء السياسي والمهنة والأصل الجغرافي والمهام السابقة

ر.ت	الجهة	الرئيس	الانتماء السياسي	المهنة	المسؤوليات السابقة	مسقط الرأس
1	جهة طنجة تطوان الحسيمة	إلياس العماري	الأصالة والمعاصرة	رجل أعمال	أمين عام	الحسيمة
2	جهة الشرق	عبد النبي بعيوي	الأصالة والمعاصرة	رجل أعمال		إقليم وجدة
3	جهة فاس مكناس	محمّد العنصر	الحركة الشعبية	موظف سابق بوزارة البريد	أمين عام وزير سابق	إقليم بولمان
4	جهة الرباط سلا القنيطرة	عبد الصمد السكال	العدالة والتنمية	مهندس معماري	مدير بوكالة تهيئة أبي رقراق، ومدير الوكالة الحضرية بأكادير	إقليم تارودانت
5	جهة بني ملال خنيفرة	إبراهيم مجاهد	الأصالة والمعاصرة	رجل أعمال		إقليم أزيلال

<sup>1</sup> يؤكد فرضيتنا أيضا تكليف الملك محمد السادس لأمين عام حزب الاستقلال، السيد نزار بركة كمبعوث شخصي إلى دولة موريطانيا في الزيارة التي تمت في شهر مارس 2019، حاملا معه رسالة شخصية من الملك.

6	جهة الدار البيضاء سطات	مصطفى الباكوري	الأصالة والمعاصرة	مهندس دولة	أمين عام (2012) مدير الوكالة المغربية للطاقة المستدامة (2009)	إقليم المحمدية
7	جهة مراكش آسفي	أحمد خشيشن	الأصالة والمعاصرة	أستاذ جامعي، خبير دولي	وزير سابق (2007-2012)	إقليم مراكش
8	جهة درعة تافيلالت	الحبيب الشوباني	العدالة والتنمية	أستاذ التعليم الثانوي	وزير سابق (2012-2015)	إقليم خريبكة
9	جهة سوس ماسة	ابراهيم الحافيدي	التجمع الوطني للأحرار	إطار بوزارة الفلاحة (دكتور في العلوم الزراعية)	مديرا عاما لوكالة تنمية الواحات وشجر الأركان	إقليم شتوكة أيت بها
10	جهة كلميم واد نون	عبد الرحيم بوعيدة <sup>1</sup>	التجمع الوطني للأحرار	أستاذ جامعي بجامعة القاضي عياض بمراكش		إقليم كلميم
11	جهة العيون الساقية الحمراء	حمدي ولد الرشيد	الاستقلال	رجل أعمال	عضو الكوركاس	إقليم العيون
12	جهة الداخلة وادي الذهب	الخطاط بنجا	الاستقلال	رجل أعمال		إقليم الداخلة

### تحليل مقتضبات لمعطيات رؤساء مجالس الجهات:

1- أغلب رؤساء مجالس الجهات ينتمون إلى مجال المال والأعمال، فخمسة من بين إثني عشر، هم من رجال الأعمال موزعون على حزبي الأصالة والمعاصرة والاستقلال، مما يؤكد فرضية

<sup>1</sup> تم توقيف المجلس بقرار من وزارة الداخلية سنة 2018.

استمرار عائلات الأعيان في إمداد الأحزاب السياسية بالنخب. أيضا خمسة آخرون لديهم دبلومات عالية كشواهد الدكتوراه والهندسة، مما يؤكد أيضا دفع الأحزاب بنخب أكاديمية وتقنية من أجل التباري على رئاسة الجهات، وحتى الشخصين المتبقين فهما يتوفران على تجربة واسعة في العمل السياسي أو تدبير الشأن الحكومي.

نستنتج إذن أن مستوى المؤشرات الاجتماعية والأكاديمية المتوفرة في النخب المقدمة من طرف الأحزاب السياسية في سياق الجهات، جد متقدم، وهذا يعني أنها تعي وتستشعر حجم الصلاحيات المسندة في إطار التعديلات الدستورية الجديدة، وكذلك المسؤولية السياسية تجاه الناخبين في إطار انتخابات تمت بالاقتراع المباشر لأول مرة. وأيضا حرصها على توفير توازن يتميز بالقوة والندية في مواجهة نخب وزارة الداخلية وباقي الإدارات على المستوى الجهوي.

2- نصف هؤلاء الرؤساء مؤهلون للنجاح في هذا الاختبار التدييري، على اعتبار أنه قد سبق لهم مزاولة التدبير الإداري إما عبر المناصب العليا، ثلاثة مدراء، وثلاثة وزراء سابقين. كما أن نجاح رجال الأعمال في مسؤولياتهم الجديدة مرتبط بقدرتهم على الاستفادة من الممارسات الجيدة في القطاع الخاص، وإعادة توظيفها في إدارة الجهات، والوحيد الذي عرف مجلسه الجهوي تعثرا وشلا استلزم معه إصدار قرار بتوقيفه من طرف وزارة الداخلية، هو مجلس "كلميم واد نون"، ويمكن رد العامل الأساسي في ذلك إلى نقص التجربة السياسية لدى الرئيس المذكور تؤهله إلى مواجهة خصومه في المعارضة، وافتقاره إلى تجربة تدييرية سواء في القطاع العام أو الخاص تمكنه من تحقيق نتائج مرضية على مستوى التسيير. مع العلم أنه أستاذ جامعي في تخصص القانون وسليل أسرة تعتبر من أعيان الصحراء.

### خلاصة: تقييم توازن القوى بين الولاية ورؤساء الجهات

بعد الاطلاع على عدد من المقالات الواردة في منابر إعلامية التي تابعت أداء مجالس الجهات من حيث تنزيل برامجها أو سير الدورات التي عقدتها، يتضح أن هناك حرص على التوازن بين الطرفين السياسي والإداري (بين المنتخب والمعين).

في أغلب الجهات، هناك سعي من رئيس الجهة المنتخب إلى الخضوع لسلطة الوالي والتفاعل بإيجابية مع توجهاته، وفي هذا الصدد، نجد مثلا تجربة مجلس الرباط- سلا- زمور- زعير، ومجلس فاس- مكناس الذين يحرصان على هذا الانسجام والتعاون المثمر.

بالنسبة لجهتي طنجة تطوان والحسيمة ودرعة تافيلالت، الأداء كان متشجنا نظرا لمنهجية اشتغال الرؤساء الذين يعتبرون من الوزن الثقيل بالنظر لتجربتهم وحنكهم السياسية، إلياس العماري الذي يوصف برجل الدولة في الريف، والحبیب الشویانی الذي تولى الجهة الجديدة بتراكم جيد حمله معه من وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني.

لكن هذا الصراع حسم لفائدة الطرف القوي (وزارة الداخلية)، فمن جهة أثر احتجاج الريف في موقف رئيس الجهة، واستثمره الوالي "اليعقوبي" لفائدته من أجل تطوير صلاحيات الرئيس المنتخب الذي استسلم أيضا بعد مجيء عدد من اللجان التفتيشية سواء من طرف المفتشية العامة لوزارة الداخلية أو المجلس الأعلى للحسابات الذين قدما تقارير كشفت العديد من الخروقات التدبيرية، مما شكل فرصة سانحة للوالي من أجل تشديد سلطة المراقبة على مقررات المجلس والتعرض على العديد منها.

بدوره لا زال أداء مجلس درعة تافيلالت ضعيفا، على اعتبار أنها تصنف ضمن أفقر الجهات، ولم يتم بعد تفعيل برامج الحد من التفاوتات بين الجهات، ولكونها وليدة تقسيم جهوي جديد، فلم تكن تتوفر على تجهيزات ووسائل الاشتغال، وأيضا قوة المعارضة التي يقودها وزير ورئيس مجلس جهة سابق، وأمام قوة صلاحيات المراقبة المخولة للوالي، لم يستطع رئيس مجلس الجهة الخروج من أزمته رغم الاحتفاظ بأغليته متماسكة عكس تجربة كلميم وادنون.

ويبقى التنازع بين الولاية ورؤساء الجهات مظهرا من مظاهر تحكم المركز في الجهات والجماعات الترابية، يمكن أن نستوعبه أكثر، بالاطلاع على تجارب الولاية أيضا مع عمداء المدن الستة الخاضعة لنظام وحدة المدينة، ونفوذ بعض أصحاب المناصب العليا الذين يسرون مؤسسات ذات طابع جهوي، مثل المراكز الجهوية للاستثمار، ووكالات التنمية المتواجدة بجهة الشرق والشمال وأقاليم الجنوب.

### III. حضور أكثر للولاية من خلال الميثاق الوطني للامركز الإداري:

بالمصادقة على الميثاق الوطني للامركز الإداري ودخوله حيز التنفيذ<sup>1</sup>، سيزيد الفاعل المركزي من نفوذه في مقابل الفعل السياسي المبدول من طرف المنتخب من خلال تقوية نفوذ الولاية وتدعيم سلطتهم. هذا المرسوم الذي يحدد أهداف ومبادئ اللامركز الإداري، وآليات تفعيله،

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6738.

والقواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزية للدولة، وقواعد توزيع الاختصاص بين الإدارات المركزية وهذه المصالح، والقواعد المنظمة للعلاقات القائمة بينها من جهة، وبين ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم من جهة أخرى.<sup>1</sup>

وقد قامت سياسة اللاتمركز الإداري على مرتكزين أساسيين:

- الجهة باعتبارها الفضاء التراب الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للملكة، بما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلاتها على المستوى الترابي.

- الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهرة على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها.

من أهم المستجدات الإيجابية التي جاء بها هذا الميثاق، ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية، فضلا عن العمل على اتخاذ ما يلزم لتحويل رؤساء المصالح اللامركزية جهويا، صفة أمرين بالصرف جهويين، وكذا تمكين رؤساء التمثيليات الإدارية اللامركزية تدريجيا من صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم على الصعيدين الجهوي والإقليمي، علاوة على تنظيم مباريات موحدة لتوظيف الأطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللامركزية التابعة لها.<sup>2</sup>

لقد خول المرسوم لوالي الجهة صلاحيات مهمة تتمثل في اختصاص اقتراح إحداث التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية بجهته، وأن رؤساء المصالح اللامركزية للدولة ومختلف العاملين تحت إمرتهم، يمارسون مهامهم تحت إشراف الوالي أو العامل، وأنه يتعين على السلطات الحكومية التنسيق معه بشأن جميع التدابير اللازمة لتوجيه المصالح اللامركزية في ممارسة أنشطتها. وكذلك تقييم أداؤها. كما أنه يمكن للوالي أو العامل إبرام عقود واتفاقيات بخصوص إنجاز البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية...

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم.

<sup>2</sup> - المادة الخامسة من المرسوم.

ومن أجل ضمان شروط النجاعة والفعالية في التنفيذ، تم وضع آليات للحكامة تتمثل في إحداث لجنة وزارية للامركز الإداري يرأسها رئيس الحكومة، وإحداث لجنة جهوية للتنسيق من أجل مساعدة والي الجهة وتحت رئاسته، وبنية إدارية جديدة إسمها الكتابة العامة للشؤون الجهوية تحت سلطة الوالي. كما نص مشروع المرسوم على اعتماد جملة من التقارير كآليات لتقييم ومواكبة مختلف مراحل تنفيذ الميثاق الوطني للامركز الإداري.

هذا التضخم في مهام الولاية والعمال، وإحداث بنيات إدارية جديدة بالجهات، مع تقوية صلاحياتها وتمتعها بمجالات واسعة للاشتغال، سيساهم بشكل مؤثر في حركية نوعية للنخب الإدارية من المركز إلى الجهات وكذلك خلق نخب جهوية جديدة، فبعد أن كانت المصالح الخارجية تعاني من نقص الصلاحيات، وضعف الموارد المالية المرصودة، وضعف الاشراف في صناعة القرار من طرف الإدارة المركزية. ستباشر النخب الإدارية التي كانت تحرص على تقوية حضورها بالمركز، البحث عن وظائف جديدة وأدوار طلائعية بالجهات بدعم من صناعات القرار بالمركز.

وهذا ما سيضع النخب السياسية في حرج كبير، فبعدما كانت تراهن من خلال دستور 2011 على تكريس اللامركزية والحصول على صلاحيات واسعة تمارسها بكل استقلالية، إذ بها تصطدم بيروقراطية الدولة الصارمة التي لا تسمح بأي تغيير أو انفلات يؤثر على محيط صناعة القرار، والنخب المنتمة إليه.

وببقى هذا التدافع رهينا أيضا بالسياق الوطني المتأثر بنفس الاحتجاجات والتهديدات الأمنية وطريقة التعامل معها التي تكرر هيمنة السلطة الأمنية والسلطة القضائية من خلال الأحكام التي تصدرها، وأيضاً السياق الدولي الذي يشهد تراجعاً في تحقيق مكتسبات الربيع العربي، غير أنه يبقى مفتوحاً على كل السيناريوهات بعد أن امتدت الحركات الاحتجاجية الغير مؤسسة إلى عمق أوروبا.

#### IV. التنوع والتمثيلية الترابية في اختيار النخب الإدارية

النخبة الإدارية أو الموظفون الكبار يلعبون دوراً مهماً في تدبير إدارة الدولة في مجموع ترابها، إما بشكل مركزي صارم، أو بتسيير لامركزي يتمتع بصلاحيات مفوضة وموسعة، وبناء عليه، فهم يساهمون في توحيد النظام الإداري، متحكم فيه من سلطة المركز، وأخذاً بعين الاعتبار جوانب الاستقلالية والاختلاف.

ورغم أن الدستور المغربي اتخذ شكلا مخالفا للنظام الفيدرالي الذي يعطي صلاحيات واسعة للجهات والأقاليم في تدبير شؤونها المحلية، إلا أنه أتاح تنزيل جهوية متقدمة حسب تعديلات 2011، تمكن من صلاحيات متعددة في إطار التوافق في توزيع الاختصاصات بين المركز والجهات.

وهذا يقتضي أيضا ديمقراطية عملية اختيار هذه النخب الإدارية، من حيث توسيع قاعدتها الاجتماعية والجغرافية، وإعمال مبدأ الكوطة التمييزية من أجل تمكين بعض الفئات التي يمكن أن تلاقى حواجز مرتبطة بالعادات والأعراف في مسارها الارتقائي الوظيفي، كالنساء والشباب والأشخاص في وضعية إعاقة.

لكن، هل يتحقق التنوع الترابي في تمثيلية النخب الإدارية والذي يحقق الاندماج المجتمعي، وخصوصا داخل الأنظمة التي تعتمد النمط البيروقراطي؟، بالنسبة لدونالد كينغسلي، الحياذ داخل البيروقراطية طبقا للمفهوم الكلاسيكي لماكس فيبر، يظل مجرد خيال، فالبيروقراطيون دائما ما يأتون من خلفيات اجتماعية محددة للغاية ويتأثر سلوكهم بهذا الانتماء الاجتماعي<sup>1</sup>. وهل هناك صلة أو رابط بين الخلفية الاجتماعية للبيروقراطيين والطريقة التي يتخذون بها القرارات في سياق أداء مهامهم؟، يشكك فريدريك موشر في ذلك، ويقترح إجراء تمييزيا "التمثيل السلبي" المرتكز على الأصل الاجتماعي ويمكن قياسه بناء على المعطيات الإحصائية والدراسات السوسولوجية، أو الاعتماد على "التمثيل الإيجابي" المرتبط بالمسؤولية الذي يدفع الفرد المسؤول تحت ضغط المراقبة والمحاسبة إلى تحقيق مصالح وتطلعات أولئك الذين يمثلهم<sup>2</sup>.

وما بين التمثيل السلبي والتمثيل الإيجابي، يحاول النظام المركزي للدولة المغربية بسط سيرته ونفوذه على الجهات التي بحكم تنوعها تميل إلى إفراز نخب مشبعة بالانتماء الهوياتي والترابي، في سياق المجتمع المغربي المتعدد عرقيا وثقافيا على امتداد تاريخه.

---

<sup>1</sup>-La bureaucratie représentative, David H. Rosenbloom et Julie Dolan, Revue française d'administration publique, 2006/2 (no118), pages 251 à 263.

<sup>2</sup>- Democracy and the New Public Service, James L. Perry, The American Review of public Administration, 2007; 37, page 3.

سنحاول في هذا الجزء الأخير من المقال تقديم تجربة متميزة يمكن أن نستلهم منها عددا من التدابير الجيدة، مع الأخذ بعين الاعتبار، عناصر الخصوصية والاختلاف بين الواقعين. ويتعلق الأمر هنا بالتجربة الهندية.

وقد يقول البعض أن الإتيان بتجربة ديمقراطية في حجم الهند، والاستعانة بها بدل تقديم تجربة بلد مجاور سواء في المنطقة العربية أو دولة أوربية شمال المتوسط، لن يكون مفيدا أو واقعا في تجريب عدد من الممارسات.

في هذا الصدد نستعين بثلاثة عناصر أساسية:

1- الهند ديمقراطية صاعدة، بمعنى أنها نموذج حديث العهد بالتحول، فهو الأقرب قراءة واستعانة به من الدول الراسخة في التجربة الديمقراطية.

2- إقدام المغرب مؤخرا على الاستعانة بالتجربة الهندية في سعيه لإعداد السجل الاجتماعي الذي سيكون مدخلا أساسيا لتقديم الدعم وتوزيعه بناء على شروط عادلة، يمكن اعتباره خطوة إيجابية، نستأنس بها من أجل البحث عن ممارسات جيدة أخرى داخل المجتمع الهندي.

3- التنوع العرقي الكبير داخل الهند، والتعايش معه عبر إجراءات قانونية وإدارية، والصلاحيات الموسعة لدى الجهات، هي تجربة رائدة بامتياز، تستحق استلهام أهم عناصرها، من أجل التعامل مع عدد من جهات المغرب التي تشكو من تفاوت مطرد مقارنة مع المركز، مما ينعكس على أداء ساكنتها التي تحس بنوع من الإجحاف في حقها والتمييز السلبي، تغذي هذا الشعور أيضا النعرات الطائفية والقبلية التي لا زالت قائمة في جهة الريف وجهات الصحراء سواء في الغرب أو الشرق.

### التجربة الهندية في مجال اختيار كبار الموظفين<sup>1</sup>

كانت النخب الإدارية الهندية في مرحلة الاستعمار البريطاني مقتصرة على أولئك الذين درسوا وأكملوا دراستهم في بريطانيا، وهذا الأمر لم يكن ممكنا إلا بالنسبة للأسر الميسورة، بالإضافة إلى التشكيك في ولاء المنتمين إلى حركة التحرر الوطنية الهندية. وبعد هجرة الأطر البريطانية بعد الاستقلال والتحاق العديد من الأطر المسلمة بباكستان بعد انفصال الدولتين، تشكلت لجنة اتحادية للوظيفة العمومية بتنظيم مباراة مشتركة بين مختلف الإدارات من أجل

<sup>1</sup> - Les élites de la haute fonction publique indienne : entre administration locale et intégration nationale, Dalal Benbabaali, Revue : Autrepart, 2008/3 (n° 47), pages 5 à 23.

الالتحاق بالوظيفة العمومية العليا والتي يعين منها المسؤولون المركزيون بالإضافة إلى المسؤولين المحليين الذين يمثلون الحكومة فيما يقارب 682 مقاطعة موزعة على 36 ولاية هندية.<sup>1</sup>

ومن أجل اجتياز هذه المباراة، يجب على المرء أن يتوفر على شهادة من التعليم العالي تتجاوز درجة البكالوريوس، ويتم تخصيص ما يقرب من نصف هذه الوظائف للفئات المقصية جغرافيا من أجل تحقيق توازن أفضل في توزيع أطر الدولة. فتستفيد الطوائف والقبائل المحددة من توزيع للحصص يتناسب مع وزنها الديموغرافي، ما بين 7,5 و15 بالمائة، أما الطبقات الأخرى الفقيرة التي تمثل أكثر من نصف السكان الهنود، فقد خصصت لها حصة نسبتها 27 بالمائة منذ عام 1993، بحيث لا يتجاوز مجموع المراكز المحجوزة 50 بالمائة. هذه التدابير التي تندرج ضمن التمييز الإيجابي تعد من الأحكام الدستورية وهي مقبولة نسبياً من قبل باقي الفئات السكانية. من ناحية أخرى، فقد أثار تحديد حصص لفائدة منظمات المجتمع المحلي ردود أفعال عنيفة في أوائل التسعينات واستياء شديداً من طرف الطبقات العليا في المجتمع بسبب فقدان موقعها المهيمن في الوظيفة العمومية التي يعتبرونها "حكراً عليهم"، فحاولت الحكومة استرضائها عندما فتحت البلاد للإصلاحات الاقتصادية وتحرير السوق من أجل خلق فرص عمل جديدة في القطاع الخاص. لكن في عام 2006، بادرت حكومة مانموهان سينغ<sup>2</sup> بوضع خطة لتوسيع نظام الحصص المخصصة لمنظمات المجتمع المحلي إلى المدن الكبرى والقطاع الخاص، مما أدكى حفيظة الحركة الطلابية التي اعتبرت هذه الاجراءات منافية لمعيار الاستحقاق والكفاءة. مراحل اختيار كبار الموظفين في التجربة الهندية يحددها الجدول التالي:

<sup>1</sup> - [https://fr.wikipedia.org/wiki/Districts\\_de\\_l%27Inde](https://fr.wikipedia.org/wiki/Districts_de_l%27Inde).

<sup>2</sup> - رئيس وزراء سابق للهند ولد في 26 سبتمبر 1932 بمدينة مومباي بالهند، تولى رئاسة الوزراء من 22 مايو 2004 إلى 21 مايو 2014. ويعتبر أول سيخي يتولى المنصب.

### الجدول رقم (3): تحديد مراحل الاختيار التي تستمر على مدى سنة كاملة

المراحل	نوعية الاختبار	الفئة المستهدفة
المرحلة الأولى	اختبار في الثقافة العامة	100 ألف مرشح كمتوسط سنوي
المرحلة الثانية	عدد من الاختبارات منها ما هو إجباري، كاللغة الإنجليزية. لغة هندية واحدة من اختبار المرشح <sup>1</sup> وعدد من المواد الاختيارية حسب التكوين الجامعي للمرشح	10 في المائة فقط أي 10 آلاف شخص
المرحلة الثالثة	الاختبار النهائي: "عبارة عن مقابلة من أجل التعرف على شخصية المرشح، حافزته، قيمه وثقافته".	10 في المائة أي ألف شخص
النتيجة النهائية	0.5 في المائة من عدد المرشحين إجمالاً	500 شخص كمتوسط

#### تحليل:

سؤال التوظيف في مناصب عليا انطلاقاً من أعمال مبدأ الكوفا في مقابل مبدأ الجدارة والاستحقاق، خلق إذن نقاشاً واسعاً، غير أن المدافعين عن الكوفا في التجربة الهندية يرون أن الأمر يتعلق بإفراز نخبة اجتماعية داخل الإدارة وليس نخبة مدرسية وأكاديمية، وأن البيروقراطية يجب أن تكون أكثر تمثيلية في صفوف مكونات المجتمع وليس بالضرورة أكثر فعالية على أساس المردودية المباشرة، علماً أن هذه الأخيرة يمكن أن تتحسن بتدابير أخرى بعد عملية التوظيف. غير أنه لا يحقق تمثيلية متناسبة مع الانتماء الديني، فمثلاً لا تزال نسبة المسلمين الهنود ضعيفة جداً مقارنة من الهندوس.<sup>2</sup>

الإيجابي أيضاً، هو أن المسؤول الإداري داخل الولاية أو المقاطعة الترابية يتمتع بنفس الانتماء العرقي الذي يتوفر لدى المنتخب، هذا الأخير الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في الديمقراطية الهندية بالإضافة إلى الخطوة الاجتماعية التي مكنته من الفوز انتخابياً، فيحاول إخضاع المسؤول الإداري لسلطته، بل والعمل على إبعاده في حال عدم انسجامهما، مما يفرض تعزيز حضور النخبة الإدارية الهندية على مستوى التراب بالانتماء الاجتماعي عبر بوابة القانون.

<sup>1</sup> - تتوفر الهند على العديد من اللغات المحلية، فيتم اختيار 18 لغة جهوية متاحة لإجراء الاختبار، مما يمكن أولئك الذين لم يدرسوا باللغة الإنجليزية من إجراء الاختبارات باللغة التي درسوا بها في تعليمهم الأساسي.

<sup>2</sup> - حسب إحصائيات سنة 2010، نسبة الهندوس 82% من عموم الشعب الهندي تمثلت بنسبة 88%، بينما المسلمون الذين يمثلون 12% من المواطنين، لم يمثلوا إلا بنسبة 04% من عدد الملتحقين بنظام الوظيفة الإدارية الهندية (IAS).

## خاتمة:

إن الأمثلة التي قدمناها والنماذج التي حاولنا تفحصها من خلال هذه الدراسة، لا تملك إلا أن تكون مؤشرات فقط عن تحكم عميق جدا لنظام سياسي تدرس في تقوية المركز وتهميش المجال الترابي، كما تعرض عبر تاريخ المغرب لاختبارات عدة، زادت من مناعته وحصانته تجاه أي رد فعل معارض من شأنه أن ينازعه صلاحياته، أو يضعف من هيمنته.

وهذا ما يدفع بالكثير من النخب من أجل البحث عن موطئ قدم داخل محيط المركز، علما منهم أن المجال الترابي مخترق أمنيا ولا يتمتع باستقلالية تامة.

وهكذا ستبقى أسئلة عديدة مطروحة بخصوص تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات وتقوية صلاحيات الجهات والجماعات الترابية، على اعتبار أن النص القانوني لا يظهر مكره إلا عند محك الممارسة والأجراً، كما أن تجذر الممارسة الإدارية في نهج أسلوب التحكم والتطويع عبر المساطر الإدارية المتنوعة، وتواجد خبراء متمرسين لدى الإدارة، جعلت النخبة السياسية في موقف ضعف، مما اضطرها إلا الخضوع والإذعان، أو التمرد ودفع الفاتورة غالبا والذي غالبا ما يكون الإقصاء والتهميش.

# دور الغرف المهنية من خلال الجهوية المتقدمة في بلورة النموذج التنموي البديل بالمغرب<sup>1</sup>

د. عبد الرحمان الصديقي<sup>2</sup>

مجموعة البحث في الحكامة الترابية

والتنمية المستدامة GT2D

كلية الحقوق – طنجة

دعا عاهل البلاد، أمام منتخبي الامة<sup>3</sup>، الى إعادة النظر في النموذج التنموي المغربي الذي لم يعد قادرا منذ عدة سنوات على تحقيق النمو (الكمي) ولا التنمية (الكيفية)، والذي زاد من حدة الفوارق الاجتماعية والمجالية، في وقت لم يستطع أن يساهم في توزيع الثروة بين شرائح المجتمع ولا بين مجالات البلاد.

إن النموذج التنموي المغربي المعتمد منذ بداية الالفية الثانية وإن كان في عشرينه الأولى قد حقق بعض الأهداف المنتظرة منه، على مستوى البنيات التحتية وتحسين المؤشرات الماكرواقتصادية والرقى ببعض المقاولات الوطنية الى مستوى العالمية بحيث أصبحت تنافس مقاولات عالمية في بعض البقاع من العالم، فإنه (النموذج) عرض في نفس الوقت شرائح عديدة من المجتمع المغربي الى خطر الهشاشة والاقصاء، على رأس هؤلاء نجد شرائح الطبقات الوسطى (الممثلة تحديدا من طرف الغرف المهنية) والتي تضررت من الانفتاح الاقتصادي ومن المنافسة الشرسة للمقاولات العالمية من جهة، ومن القطاع غير المهيكل الذي نما بشكل مواز مع الانفتاح، من جهة أخرى.

كيف وصل بنا النموذج التنموي المغربي الى هذا الحال؟ وكيف للغرف المهنية عامة (باعتبارها لسان حال الطبقات الوسطى) أن تلعب دورا بديلا في صياغة هذا النموذج التنموي المنشود؟ وكيف للجهوية المتقدمة باعتبارها المقياس الوسطي بين مقياس الدولة والمقياس المحلي أن تلعب دورا في تطوير هذا النموذج؟

<sup>1</sup> الأفكار المعبر عنها في هاته المقالة شكلت مضمون مداخلة علمية بمناسبة الذكرى 70 لتأسيس غرفة التجارة والصناعة والخدمات بطنجة يوم 8 دجنبر 2017.

<sup>2</sup> - البريد الإلكتروني : saddiki@gmail.com

<sup>3</sup> خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية.

## 1- النموذج التنموي المغربي ورحلة البحث عن الهوية

### 1- من الاستقلال الى أواخر التسعينيات

لم يستطع المغرب المستقل أن يبلور نموذجا اقتصاديا خاصا به طوال سنوات عدة، واكتفت الحكومات المتعاقبة على تدبير الازمات وتسيير اولويات الوضع الذي تمليه اكرهات المرحلة محليا وجهويا ودوليا. كما اكتفت كذلك بتطبيق املاءات دوائر التحكم المالي والاقتصادي من خلال فتح قطاعات الاقتصاد الوطني أمام الأسواق العالمية والاعتماد في نفس الوقت على بعض كبريات الشركات الدولية لخلق استثمارات صناعية في البلد، بدء بالإصلاحات الاقتصادية في السبعينيات والثمانيات، التي نزلت في إطار إعادة التقويم الهيكلي وصولا الى الإصلاحات الإدارية في بداية التسعينيات وما صاحبها من سياسات اللاتركيز واللامركزية، وصولا الى الإصلاحات السياسية التي جاءت بحكومة التناوب في أواخر التسعينيات وبداية الالفية.

هذه التجربة الطويلة لم تستطع بلورة نموذج تنموي قادر على خلق أسس تنمية حقيقية (ترايبية كانت أو قطاعية) وخلق ثروة واقتسامها عموديا وافقيا. امتدت هذه التجربة الى أواخر التسعينيات من القرن المنصرم وكادت تعصف بالبلاد والعباد لولا فطنة المغفور له الحسن الثاني الذي اعترف، في خطابه الشهير سنة 1995، بأن البلد مهدد بسكتة قلبية إن لم يتم اتخاذ الإجراءات الضرورية على كل المستويات الاقتصادية والاجتماعية الهيكلية منها والظرافية. كلام صاحب الجلالة المغفور له الحسن الثاني كان مبنيا على أسس علمية مستمدة من التشخيصات المتعددة التي وضعتها مكاتب الدراسات ومؤسسات عالمية معترف لها في وضع هكذا تقارير.

هذا "النموذج" ساهم في توسيع الهوية بين جهات وأقاليم المغرب من جهة، وبين شرائح المجتمع ومكوناته من جهة ثانية، والذي تكرر مع الازمة المالية للدولة المركزية، التي وصلت أوجها في مرحلة سياسات التقويم الهيكلي. اعتماد المغرب وقتئذ على بعض كبريات الشركات العالمية، لخلق مناصب عمل وإدخال العملة الصعبة وتحويل التكنولوجيا في قطاعات بعينها (المعادن، الفلاحة، الصناعات الاستهلاكية) من خلال منحها امتيازات إدارية واقتصادية، عمل في نفس الوقت على ظهور شريحة مجتمعية اقتصادية-سياسية جديدة في الوطن مرتبطة عضويا بهذه المقاولات الدولية ومستفيدة من الامتيازات التي منحت لها وثبتت في نفس الوقت بنيات ما يسمى باقتصاد الربع الذي تربع عليه المقربون من مراكز القرار السياسي.

كل هذا حدث في وقت كان فيه المغرب يعرف مخاضا عسيرا، بين البرجوازية الوطنية التقليدية والبرجوازية الجديدة الناشئة، والتي كانت الساحة السياسية تعبر عنها من خلال ظهور

فسيفساء مشهد حزبي يعبر عن اختلاف الرؤى والمصالح بين الأحزاب الوطنية التاريخية والأحزاب الجديدة، التي استطاعت في زمن قياسي أن تصل مناصب القرار داخل هياكل الدولة.

## 2- مرحلة ما بعد سنة 2000

بعد سنة 2000 بدأت تظهر بالمغرب ما يمكن أن نسميه "بالنموذج التنموي المغربي"، هو نفسه الذي سيصل الى مرحلة "العياء" أو «essoufflement» اليوم. ويعتمد هذا النموذج بالأساس على جلب الاستثمارات الخارجية المباشرة من أجل تقوية القدرات التنافسية للبلد وزيادة الصادرات ورفع حجم العملة الصعبة وخلق مناصب الشغل وتحسين مناخ الاعمال مع الاعتماد، في الوقت ذاته، على السياسات ذات الطابع الاجتماعي، من خلال عودة نفقات الدولة في هذا المجال، بهدف تحقيق أهداف الالفية وادماج الطبقات والمجالات التي ظلت مهمشة من ناحية التنمية.

خلال عقد من الزمن (الى حدود 2010)، استطاعت الدولة "المنعشة" والموجهة "والمحفزة" من خلال الاستثمار العام والدبلوماسية الاقتصادية والتخطيط الاستراتيجي القطاعي والترابي (مخطط اقلع، رؤية 2010، المغرب الأخضر) أن تحقق عدة أهداف مشهود لها بها من عدة منابر (FMI. BM. MENA):

- خلق أكثر من 320 ألف منصب عمل ما بين 2000 و2007<sup>1</sup>؛
- تحسين مناخ الاعمال والاستقطابية والتنافسية؛
- تحقيق معدلات نمو مهمة؛
- تعميم البنيات التحتية الأساسية من خلال الاستثمارات المهيكلية الكبرى (ميناء طنجة المتوسط، شبكة الطرق السيارة، مناطق صناعية ...؛
- تحقيق أهداف الالفية من الناحية الاجتماعية باعتراف الأمم المتحدة في بعض القطاعات<sup>2</sup>؛
- تنوع الصادرات وتحسينها قيمة وكيفا وكما؛
- وغير ذلك.

<sup>1</sup> محمد بوسعيد، وزير الاقتصاد والمالية، خلال تدخله في الندوة المنظمة من طرف حركة ضمير في 27 أكتوبر 2017.

<sup>2</sup> وخاصة محاربة الامية والسكن.

ابتداء من 2010، أي مباشرة بعد الازمة المالية الكبرى التي عصفت بالكثير من الدول المقلعة، بدأت تظهر علامات غياب الفعالية على "النموذج التنموي المغربي" ولم يعد هذا الأخير قادرا على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنتظرة منه، ولا الأهداف المتوخاة المصاحبة لهذه الأهداف المباشرة (في شكل رفاهية مجتمعية). وقد لاحظنا كيف عجز الاقتصاد المغربي، بالرغم من سنوات فلاحية جيدة، تحقيق نفس نسب النمو المسجلة في العشرية الأولى للألفية. وبنفس المناسبة لم يستطع خلق مناصب الشغل بنفس الوتيرة الأولى (أقل من 30 ألف من 2010 إلى 2016). يحدث هذا في وقت تزايد فيه الطلب الداخلي ومن خلاله العجز التجاري واختلال مالية الدولة، التي أصبحت تستهلك أكثر مما تنتج، وارتفاع المديونية، بشكل أصبح يؤرق المتبعين ويرهن مصير الأجيال اللاحقة.

على المستوى الاجتماعي والمجالي، ساهم هذا النموذج في تكريس الفوارق المجتمعية بين الطبقات والمجالات المستفيدة-المندمجة والطبقات المتضررة-المقصية والتي انضافت إليها مجالات وطبقات كانت مندمجة إلى حد ما قبل أن تهددها الهشاشة التي صاحبت هذا النموذج الاقتصادي. كيف ذلك؟

قلنا فيما سبق، بأن هذا النموذج كان يعتمد بالأساس على تعزيز الحضور المغربي في الاقتصاد المعولمmondialisée من خلال استقطاب الاستثمارات المهيكلية الكبرى مع سياسات اجتماعية تتوخى تحسين الظروف المعيشية للشرائح المجتمعية الأكثر هشاشة ومن ثمة إرساء أسس السلم الاجتماعي<sup>1</sup>. وقد أهملت إلى حد كبير وإن بصورة غير ارادية فئات مجتمعية كبيرة وعريضة (تعتبر أساس التركيبة المجتمعية المغربية) يطلق عليها اصطلاحا بالطبقات الوسطى في قطاعات الحرفيين والتجار والموظفين والفلاحين وغيرهم. النتيجة الطبيعية والبدئية لهذه السيرة كانت هذا الحضور القوي لبعض المقاولات العالمية المغربية في الساحة الدولية والافريقية على الخصوص (أول مستثمر أجنبي بغرب افريقيا والثاني على مستوى القارة) مستفيدة من الهامش المتاح لها في إطار انفتاح السوق المغربية، من جهة. ومن جهة أخرى، سنلاحظ انزلاق شرائح كبيرة نحو الهشاشة والاقصاء بفعل المنافسة القوية للمقاولات العالمية التي أصبح حضورها قويا في المجال الوطني.

صحيح أن الاقتصاد الوطني عمل على خلق الثروة خلال العقد الأول من الألفية ولكنه وفي نفس الوقت لم يخلق البيات توزيعها بين شرائح المجتمع، وهو الأمر الذي أكده صاحب الجلالة في

<sup>1</sup> المبادرة الوطنية للتنمية البشرية خاصة.

خطاب العرش سنة 2014. أكثر من ذلك لقد عمل هذا النموذج على تعريض شرائح واسعة ومجالات كبيرة من التراب الوطني للهشاشة الى درجة أصبح الوضع يهدد وبشكل ملح الاستقرار والسلم المجتمعيين بالبلد. على سبيل المثال ولا الحصر، فإن سياسة رواج في قطاع التجارة سهلت ولوج المقاولات التجارية العالمية في شكل مولات « malls » وأسواق عملاقة « hypermarchés »، وهددت بشكل مباشر تجارات القرب التي لم تستفد بنفس الدرجة، لأمر ذاتية وأخرى موضوعية. أصبح التجار الصغار والمتوسطين أمام أمرين أحلاهما مر: المنافسة الشرسة من جهة بفعل السياسة الاقتصادية المتبعة وظاهرة الفراشة من جهة ثانية بفعل المقاربة الاجتماعية والسياسية أو السياسية للظاهرة، من جهة ثانية.

العودة القوية لمؤسسات الدولة والدور المتصاعد للمجالس الترابية في الاقتصاد عمل بدوره على انتشار فئات جديدة جرثومية « parasitaires » مستفيدة من الفساد والمحسوبية في توجيه الاستثمار العمومي والخاص الموجه من طرف المؤسسات العمومية الغير الممركزة واللاممركزة، وهو الأمر الذي ما فتئت المنظمات العالمية تدق بشأنه ناقوس الخطر، وأكدته صاحب الجلالة بنفسه في خطاباته وسياساته الأخيرة والهادفة الى المساءلة واستئصال الفساد.

بالرغم من المجهودات التي بذلت لإرساء أسس الحكم اللامركزي المبني على الحكامة التشاركية، لا زال الحضور القوي للمركز في السياسات الترابية، بشكل مباشر أو غير مباشر، يحول دون تحقيق الأهداف المنشودة من السياسات القطاعية، على المستوى المحلي وهو الشيء الذي ينعكس سلبا على نجاعة المشاريع المهيكلية في أكثر من جهة وأكثر من قطاع، بتأخر الإنجاز والتعثر أو التخلي عن الكثير من المشاريع، بما فيها « المشاريع الملكية ».

من جهة أخرى لم يستطع النموذج المغربي ارساء أسس تنمية اجتماعية وسياسية واقتصادية حقيقية لاعتماده على المؤشرات الظرفية والمادية على حساب المؤشرات الدائمة والاستباقية واللامادية. لم تقوى، في هذا الاتجاه، "العشرية المجيدة" *la décennie glorieuse* أن ترسي أسس رقي حقيقي للتعليم والبحث العلمي والمواطنة والتطبيب وغيرها من المؤشرات "المبنية" *construits* على حد قول <sup>1</sup> Michael PORTER في كتابه الشهير "الامتياز التنافسي للأمم". مؤشر التنمية الاجتماعية والبشرية لا زال يراوح مكانه رغم كل المجهودات التي بذلت لتقليص نسب الأمية والفقر المطلق والولوج الى الصحة والتطبيب.

<sup>1</sup>Porter M., l'avantage concurrentiel des nation, InterEdition, 1993, 856 p.

## II- الغرف المهنية بالمغرب بين المطالب النقابية والطموحات السياسية

تعمل الغرف المهنية عامة (الصناعة التقليدية، الفلاحة، الصيد البحري) وغرفة التجارة والصناعة والخدمات خاصة على تمثيل مصالح القطاع كما تتدخل لتنشيط وإنعاش الاقتصاد، في دائرة نفوذها، وتقوم كذلك بدور استشاري من خلال مهمة الوساطة بين التجار والصناع بمختلف أنواعهم، والفلاحين، وأرباب الخدمات، والسلطات العمومية وتزود الحكومة بالإرشادات، والمعلومات التي تطلبها (من قبيل استيراد مواد أولية لتخصيب الإنتاج، أو علف الدواجن، ...) ومن مهامها كذلك اقتراح تصورات استراتيجية وعملية لتنشيط قطاع معين (مثلا: كيفية استقطاب مواطني دولة أجنبية في قطاع السياحة)، وتقدم هذه الاقتراحات إما باسمها الخاص، أو في إطار جامعة الغرف.

وللغرف أيضا دور تمثيلي في بعض المؤسسات. إذ يوجد ممثلون عنها في المجالس الإقليمية، واللجان الوطنية، والجهوية، وفي المؤسسات العمومية، ولها أيضا ارتباط بجمعيات تنشط في الاقتصاد، وتدافع عن "الباطرون"، مثل الكونفدرالية العامة للمقاولين المغاربة، أو جمعيات مهنية أخرى، وتسلم هذه الغرف شهادات بأصل البضائع المصدرة وغير ذلك.

يعتبر القانون 38.12 بمثابة القانون الأساسي الذي ينظم عمل الغرف التجارية والصناعية والخدمات بالمغرب ويحدد أدوارها ووسائلها. أما أدوارها فيمكن تحديدها فيما يلي:

- 1- دور اداري: يتمثل في وضع السجلات وضبط الإحصاءات والمحاسبة.
- 2- دور نقابي: من خلال الدفاع عن الحقوق المادية والمعنوية للمهنيين وتمثيل القطاع ومصالحه لدى المجالس السالفة الذكر.
- 3- دور الوساطة والتحكيم: مع السلطات الوصية وبين جسم المهنة وتوقيع شراكات واتفاقيات وتعاقبات في إطار التعاون الوطني والدولي ...
- 4- دور المنعش: التنشيط والانعاش والمواكبة والتأهيل والدعاية والاشهار والاشهاد والدعم في التسويق وتنظيم المعارض (دار الصانع) ...
- 5- دور الموجه: انجاز دراسات، وضع برامج ومخططات شاملة وموضوعاتية، التكوين والتكوين المستمر، التقييم ...

أما وسائلها سواء المادية أو التقنية أو البشرية فأنها تظل محدودة في إطار الوضع الدولي والوطني والجهوي الجديد لتحقيق مهامها، مما يجعلها مؤسسات تسير الازمات وتعالج المشاكل

اليومية، من خلال محاولة إيجاد الحلول لها، عوض الانكباب على الاستثمارات الاستشرافية والاستباقية التي من شأنها تحقيق التنمية الترابية والقطاعية المنشودة.

في حقيقة الامر، تعتبر الغرف المهنية بالمغرب "مصاعداً سياسية واجتماعية" « ascenseurs sociaux et politiques »، كما هو الامر بالنسبة "للجماعات الترابية"، أكثر منها أدوات لتحقيق التنمية المستدامة والاندماج الاجتماعي والاقتصادي. ولفهم هذا الأمر لا بد من إعادة قراءة تاريخ هاته المؤسسات ببلادنا منذ الاستقلال الى اليوم.

يمكن التمييز بهذا الخصوص بين ثلاث مراحل أساسية في تطور هذه المؤسسات. كل مرحلة تمتد على زمن يقارب العشرين سنة:

● من منتصف الاربعينيات الى منتصف الستينيات<sup>1</sup>: وهي مرحلة التأسيس، وفي نفس الوقت مرحلة القوة سواء الإشعاع سواء ابان الاستعمار أو خلال السنوات الأولى للاستقلال حيث كان لهذه المؤسسات دور قوي في نشر الحس الوطني والمطالب الوطنية والتحررية.

● من منتصف الستينيات الى بداية التسعينيات: ويمكن أن نطلق على هذه المرحلة بمرحلة قطع الصحراء «traversée de désert» وابتدأت هذه المرحلة باغتيال ابن بركة، وما كان لهذا الفعل ولحزبه الاتحاد الوطني للقوات الشعبية من وقع لدى الحرفيين والتجار الصغار والمتوسطين اللذين كانوا يدافعون على مصالحهم المهددة من قبل البرجوازية الجديدة الصاعدة والمرتبطة بمصالح خارجية (كما فسرنا ذلك سلفاً). الظروف الخاصة التي عرفها المغرب خلال هاته الفترة (حالة الاستثناء، الازمة الاقتصادية، الجفاف، التقويم الهيكلي، الانتفاضات الشعبية، سنوات الرصاص، ...) انعكست سلباً على أداء الغرف التي افرغت عن محتواها وأصبح دورها مقتصرًا على العمل الإداري فقط.

● من منتصف التسعينيات الى اليوم: كان لدستور 1992، الذي وسع قاعدة المشاركة السياسية بالبلاد من خلال العودة لنظام الغرفتين، وقع خاص على الغرف المهنية التي استعادت جزء من الحياة كمصاعد سياسية للنخب الاقتصادية التي أصبحت تعول على الهامش الذي

---

<sup>1</sup> 1947 - مرحلة الاستعمار الفرنسي: أول انتخابات حيث شارك مغاربة إلى جانب فرنسيين. دون انتماء سياسي، ولكن في مناطق محدودة، من قبيل طنجة، المدينة الدولية، والدار البيضاء، والرباط. 1950 - الاعتراف بالغرف كمؤسسات عمومية، لها وزن في تدبير الشأن التجاري والصناعي، 1958 صدر أول ظهير حدد اللوائح الانتخابية للغرف المغربية، وطبق في برلمان 1963.

تتيحه لهم للوصول لقبه مجلس المستشارين. في نفس الوقت عملت الإصلاحات المالية والسياسية والدستورية والإدارية التي عرفها المغرب في إطار الجهوية الإدارية والجهوية المتقدمة وتنامي التعاون اللامركزي على المستوى الدولي على تعزيز حضور الغرف في المشهد الاقتصادي المحلي والجهوي.

إن المهام الجديدة التي أصبحت الغرف مطالبة بإنجازها (على المستوى المحلي والجهوي والوطني والدولي) تتطلب إرادة وقوة وطاقات قوية ومتجددة، قادرة على تحويل الغرف من موقع المتفرج الى دور المبادر والفاعل، خاصة في إطار الوضع الذي وصفناه سابقا والذي يسير في عكس تيار مصالح القطاعات التي تمثلها هذه الغرف (العولمة وما تفرضه من انفتاح ومنافسة غير متساوية الحظوظ من جهة والمعالجة الاجتماعية اللازمة التي تزيد من تأزيم الوضع واحتقانه ومن ثمة تزيد خطر التهميش).

أصبحت هناك ضرورة ملحة لإعادة النظر في دور هذه الغرف، بشكل تستطيع فيه أن تلعب دورا طلائعيا يتوافق ومتطلبات المرحلة المتسمة بالعولمة وبالتدبير المشاريعي والتشاركي وبالجهوية المتقدمة. ونظن أنه حان الأوان لترجيح كفة الانتماء القطاعي والاقتصادي على اللعب والتمثيلات السياسية الضيقة التي لا تزيد الغرف سوى تأزما، وتمنح الفرصة لدوائر القرار الموازية الأخرى أن تقرر مكانها. صدق غاندي حين قال *Tout ce que vous faites pour moi sans moi, vous le faites contre moi*.

من جهة، أصبح لزاما على الغرف أن تصبح ذكية من خلال استراتيجيات قادرة على تفادي المخاطر واستغلال الفرص في المستقبل وقادرة في نفس الان على استغلال الوضع الحالي المتميز بالعودة القوية "لأنظمة الإنتاج المحلية" كخيار قوي للتنمية والاندماج الاقتصادي والاجتماعي.

نظن بان ذلك لن يتحقق الا بإعادة النظر في تمثيلية الغرف للمهنيين من خلال مبدأ التفريع «subsidiarité»، الذي يعتبر أساس الحكامة ومبدأ أساسي في النجاعة الاقتصادية، على مستويات متدرجة التمثيل والمصلحة. حتى تستطيع هذه الغرف أن تستعيد هبتها وقوتها الداخلية (من خلال توحيد الرؤية الاستراتيجية)، أولا، واحترام شركاء القرار، ثانيا. ولنا اليقين في هذا الإطار بأن الاستفادة من تاريخ الحرف بالمغرب، من خلال إعادة الاعتبار لأمناء الحرف، من شأنه أن يعيد لمجالس الغرف الحكمة والذكاء اللازمين لإعادة الاعتبار قطاعيا وترابية لهته المؤسسات.

### III - الجهوية المتقدمة وصياغة الأنظمة المحلية المندمجة للاندماج

الورش الواسع الذي بدأه المغرب منذ 2010 من المنتظر أن يرقى بالجهات الإدارية الى جهات ترابية وسياسية. هذا الورش يعرف تأخر نوعي وتفاوت بين الإرادة اللامركزية المعبر عنها والواقع الممرکز حول وزارة الداخلية وبسبب بطء اجراء القوانين وكذا استماتة الممرکز في التحكم في سلطات القرار الحقيقية<sup>1</sup>.

الجهوية المتقدمة حاولت قدر المستطاع بلورة جغرافية ترابية تحدد جهات متكاملة ومنسجمة فيما بينها لتحقيق اقتصاديات السلم المتاحة من خلال الشساعة المجالية، وهو ما يفسر تقليص عدد الجهات من 16 ال 12 فقط.

من خصائص هذه الجهة الترابية أن أعطاها المشرع مهمة كبيرة، يمكن اختزالها في *"النهوض بالتنمية المندمجة"*، وهي مهمة ليست بالسهلة، ومركبة وتقاطعية وطويلة المدى، تنبني على الاستشراف الاقتصادي والاجتماعي، وتأخذ من الذكاء الترابي والقطاعي وتنبني كذلك على مستويات قياسية مترابطة ومركبة من المحلي الى الإقليمي فالجهوي والوطني بل والدولي. ولقد طالب المشرع من خلال القوانين المنظمة لها الى:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- تحقيق الاستعمال الامثل للموارد الطبيعية وتنميتها والحفاظ عليها؛
- اعتماد التدابير والاجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تسيير توطین الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛
- الاسهام في تحقيق التنمية المستدامة؛
- العمل على تحسين القدرات التديبيرية للموارد البشرية وتكوينها.

ولتحقيق هاته المهام أعطيت للجهات الجديدة اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة اليها من هذه الأخيرة، وكلها تهدف في الأخير الى تحقيق التنمية المستدامة من خلال الإقلاع الاقتصادي والاندماج المجتمعي والحفاظ على الموارد ودعم المقاولات وتحسين تنافسيها، وتنمية العالم القروي من خلال تحسين ولوجيته ورفاهية ساكنته.

<sup>1</sup> وقد اعتبر تقرير البنك الدولي حول النمو بالمغرب في افق 2040 استمرار المركزية بالشكل الذي نعرفه أحد عيوب الإدارة المغربية المعرّقة للنمو المندمج والتنمية المستدامة.

وأصبح لزاما على كل الجهات أن تكون لها رؤية استراتيجية استباقية يتم اعدادها في وثيقة مرجعية، "برنامج التنمية الجهوية"، تضع الأولويات وترسم طريقة عمل المجالس في زمن حدد في ست سنوات في كافة القطاعات وحسب الأولويات الترابية.

من الواضح جدا أن المشرع كان حريصا، في تحديد الصلاحيات والاختصاصات الجديدة للجهات في اختلافها، على أن "الله لا يكلف نفسا الا وسعها" مما يفسر الانتقال السلس نحو الجهوية المكتسبة حسب التطور العضوي لكل جهة وحسب طبيعة النخب التي ستأخذ باليد زمام الأمور في نطاق نفوذها.

من هنا كان ضروريا على كل الجهات أن تهتم أكثر بالإدماج وليس فقط بتوطين الأنشطة فوق ترابها ومجالها كما يحدث اليوم في جهة طنجة-تطوان-الحسيمة. إن الإدماج يمر بالضرورة عبر الاشرار في معرفة الذات ثم في صياغة القرارات وفي تمويلها وأجرائها واخراجها الى حيز الوجود، وكذا في اقتسام الثمار، كل حسب جهده وامكاناته.

من الناحية النظرية، والنظرية فقط، كل مبادئ الاندماج، تتحقق في مراحل اعداد المشاريع الجهوية المنصوص عليها في الوثيقة المرجعية السالفة الذكر. ولكن من الناحية العملية الواضح ان اعداد الوثائق التنموية لا زال يصاغ حسب منظور التخطيط الهندسي (المرحلة البيروقراطية البائدة) وبعيد كل البعد عن التدبير الحكماتي التشاركي الذي تؤكد عليه القوانين الترابية الجديدة: انطلاقا من اعداد الصفقات مرورا باختيار مكاتب الدراسات (الاختيار الهندسي وليس الحكماتي كما قلت)، التي تفعل كل شيء تقريبا في مكان من يجب أن يفعل، الى تتبع صياغة المشروع حيث يكون المكون الترابي- من غرف مهنية وحرفيين ومستقلين وباحثين جامعيين وجمعيات ومنتخبين وصحافة محلية- في دور المتفرج spectateur ولا الفاعل Acteur.

يكفي أن نرى ونستفيد من التجارب من حولنا فيما يخص الإدماج والاندماج الترابي والاقتصادي والاجتماعي، ولنا في النموذجين الفرنسي (الذي يؤثر فينا بشكل كبير) والإيطالي أكبر عبرة فيما نبحث عنه. النموذج الفرنسي بني منذ الزمن الدغولي<sup>1</sup> على "العملاليةgigantisme" رونو-ميشلان-سيترين-بوجو،... أما النموذج الإيطالي فبني على تشبيك الصغار والمتوسطين في إطار الأنظمة المحلية للإنتاج systèmes productifs localisés ليظهروا في حياة العملاق.

<sup>1</sup> نسبة الى Charles de Gaulle مؤسس الجمهورية الخامسة بفرنسا.

إذا كان النموذج الأول يعتبر من حيث المقاييس الكمية هو الأنجح اقتصاديا، فإن نجاعته تنحني تواضعا أمام النجاح الاجتماعي للنموذج الإيطالي المبني على ادماج الأنظمة المحلية للإنتاج التي تشبك الفاعلين المحليين، كل حسب طاقته وامكانياته، وبذلك تمنحهم تنافسية أكثر أمام المنافسين العالميين وتساهم في نفس الوقت في توزيع الثروة، كما تحد من أثار ارتدادات الازمات الاقتصادية الدورية وتقاوم الهشاشة. ألم يقل ابن تيمية بأنه في زمن الجفاف اول من يموت من العطش هم الفيلة، بينما تنجوا النمل بفعل تأزرها وتشبكها réseautage وتعاونها؟

إن الجهوية المنشودة لن تحقق أهدافها إلا من خلال ادماج وإشراك كل مكوناتها الترابية والقطاعية. ولا يجب أن تعيد أخطاء الدولة على المستوى الترابي، لنأتي بعد حين ونتساءل أين الثروة؟ ولماذا لم نخلق مناصب العمل؟ ولماذا تنتشر الهشاشة بنفس مقياس انتشار أسس المجتمع الاستهلاكي؟

لنا اليقين بأن الجهوية كمقياس ترابي وسطي بين المحلي والدولة يمكنه أن ينجح حيث فشلت الدولة، إن هي أدمجت مكوناتها وأنصتت لفاعليتها ووجدت التوافقات بين العالمية والمحلية. لذلك اعتقد بان التمثيليات القطاعية-الترابية لا بد أن تكون لها مكانتها غير منتقصة في دواليب الاختيار والقرار الجهوي.

## VI النموذج المنشود

النموذج التنموي المغربي البديل الذي دعا اليه صاحب الجلالة سيكون حتما نموذجا ذكيا، يستفيد من تراكمات الماضي ويصحح الثغرات ويستغل الفرص الممكن والمحمتمل حدوثها في المستقبل، سواء على المستوى التقني أو الاقتصادي أو السياسي أو البيئي أو الاجتماعي، على كل المستويات والمقاييس المتدرجة من المحلي الى العالمي.

بالرجوع الى التقرير الذي أصدره البنك العالمي بخصوص آليات النموذج التنموي الواجب تفعيله لربح رهان التنمية والادماج والرفاهية في أفق 2040 نجده قد اختزل المهمة في أربع مستويات متقاطعة فيما بينها، وإن كانت ترجع كلها الى ضرورة الاستثمار في البشر والشجر قبل الحجر<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Le Maroc à l'horizon 2040: Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique, Groupe de la Banque Mondiale, 2017.

1. **على المستوى الاقتصادي والاجتماعي:** اعتماد آليات حكاماتية موحدة للجميع قادرة على نشر ثقافة التنافس الشريف والمتوازي للحد من الفساد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يتغذى من الربع والمعالجة التفاضلية المبنية عن حق الانتماء والدم والنسب، وكذا تليين القوانين الخاصة بسوق الشغل لإعطاء تنافسية أكبر للمقاولات وامتصاص القطاع الغير مهيكلي وصياغته بشكل تدريجي وتفعيل الليات الانفتاح على الاقتصاد العالمي لتحويل التكنولوجيا وتحسين الاستقطابية والتنافسية.

2. **على المستوى المؤسسي وممارسة السلطة:** اعتماد آليات التدبير المسطري «procédures» والرقابة «contrôle» والتدقيق «audit» وربط المسؤولية بالمحاسبة، لتثبيت دولة الحق والقانون والرقى بالمرفق العام وجعله أكثر عدل ونجاعة، مما يعني بالضرورة تسريع وترسيخ مسلسل اللامركزية والديمقراطية واللا تركيز واعتماد منطق التعاقد وسيادة القانون.

3. **على مستوى الرساميل البشري:** ضرورة إنجاز معجزة أو ثورة حقيقية في ميدان التعليم والصحة لتحقيق سلامة المجتمع، أساس كل نمو وتنمية، من خلال إعادة النظر في السياسة المتبعة وطرق الحكامة والاهداف المتوخاة على كل المقاييس.

4. **على مستوى الرساميل الاجتماعي:** تعزيز التآزر الاجتماعي من خلال إعطاء دور أكبر للمجتمع المدني والرقى بالمرأة وإعطاءها الدور الذي تستحق ونشر ثقافة المواطنة المبنية على العدل والقانون والمساواة.

من خلال ما عرضناه سابقا يمكن أن نؤكد بأن النموذج التنموي البديل لا بد أن يمر عبر المحطات التالية:

• تثبيت دولة الاستحقاق والقطع مع دولة الحق (حق الحزب والدم والنسب والعائلة والقبيلة).

• تأطير الحكامة التشاركية واعطاءها البعد المواطناتي، البعيد عن التمثيليات الفلكلورية في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لتكون سبيلا للتنمية الباطنية والمدمجة .développementendogène et inclusif

• السهر على ضمانالتناوب «rotation» السلس والتبادل والتجديد، حسب الكفاءات وحسب الاستحقاق فيما يخص مناصب المسؤولية. كل الدراسات المنجزة من طرف OCDE, UNESCO, BM, FMI اثبتت بأن فشل المؤسسات في انجاز مهامها مرتبط بشكل عضوي بكريزما وتكوين وكفاءة المسؤولين القائمين عليها ودرجة اندماجهم وقدرتهم على المبادرة والاقتراح والتدبير.

• اعتماد الوسطية، ليس في الدين فقط ولكن كذلك، في الاقتصاد من خلال اعتماد أنظمة إنتاج تشبك المقاولات الصغرى والمتوسطة «réseautage des PME-MPI» لتمكينها من الأدوات الضرورية للتنافسية، خاصة وأن هذه الأخيرة يعول عليها كثيرا في إعادة توزيع الثروة من خلال دورها المشهود له في خلق مناصب العمل بشكل أكبر من المقاولات الكبيرة، وكذلك في المجال من خلال اعتماد الجهة كمقياس أنجع لتحقيق السياسات العمومية والرقى بالمجالات المحلية عبر التفريع في التشكيلات الترايبية البنينة، بين الجماعة الترابية والدولة، مروراً بالبيجماعية والاقليم ثم الجهة.

• إعادة النظر في الأدوار التأسيسية للجمعيات الحرفية والغرف المهنية ودورها في تحقيق تنمية القرب قبل أن تكون مصاعدا سياسية لتحقيق اهداف ضيقة اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا.

• ضرورة معرفة الذات والقيام بنقد ذاتي بالنسبة للمقاولة والأحزاب والدولة والجمعيات والجماعات الترابية بهدف تصحيح الاختلالات للضفر بالفرص الممكن حدوثها.

• تثبيت منطق المقاولة والمبادرة «esprit d'entreprise» في كل الميادين السياسية والاجتماعية والتربوية والتعليمية والاقتصادية.

• خلق زلزال حقيقي بخصوص جغرافية النخب بالبلد، لإعطاء كل ذي حق حقه حسب كفاءاته وقدراته ودرجة ابتكاره.

• إعادة النظر في دور الإدارة وبروفايلات «profils» القائمين على تدبير أمرها، بشكل يخدم منطق المواطنة ويرسخ قيمه في المجتمع ودواليب مؤسسات الدولة.

## لائحة المراجع:

خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية

محمد بوسعيد، وزير الاقتصاد والمالية، خلال تدخله في الندوة المنظمة من طرف حركة

ضمير في 27 أكتوبر 2017

Le Maroc à l'horizon 2040: Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique, Groupe de la Banque Mondiale, 2017.

Porter M., l'avantage concurrentiel des nation, InterEdition, 1993, 856 p.

## الفاعل المدني والديموقراطية المحلية

### د. أسماء شطيبي<sup>1</sup>

أضحى مفهوم الديمقراطية المحلية من أكثر المفاهيم الحديثة المتداولة اليوم في مختلف النقاشات الدائرة بخصوص تدبير الشأن المحلي. ويقصد بالديموقراطية المحلية "الحكم الذاتي للمدن والبلدات والقرى والأحياء بوسائل ديموقراطية تضم عادة رؤساء البلديات والمجالس البلدية، وغيرهم من المسؤولين المحليين المنتخبين"<sup>2</sup>.

فقد ارتبطت هذه الديمقراطية في بادئ الأمر بما يعرف بالديموقراطية التمثيلية، غير أن قصور هذه الأخيرة وانخراط المغرب في التطورات التي عرفها المسار العالمي من أجل تطوير تدبير الشأن العام وترسيخ ثقافة حقوق الإنسان والحكمة الجيدة في البناء المؤسسي أدى إلى إضافة تدبير جديد من أجل إنجاح الديمقراطية المحلية وهو ما يعرف بالديموقراطية التشاركية. هذه الديمقراطية التي يساهم فيها مجموعة من المتدخلين من بينها المجتمع المدني الذي يعتبر أكثر معبر عن مطالب وطموحات المواطنين لأنه منه وإليه فهو قريب من المواطنين ويفهم مشاكله ومطالبه كما انه يساهم في تأطير المواطنين.

إلا ان ما يجب أن نؤكد عليه هو أن الديمقراطية التشاركية لا تلغي الديمقراطية التمثيلية، وإنما هي مكملة وداعمة لها لأجل تجاوز نقائصها وعيوبها<sup>3</sup>. وبالتالي فالديموقراطية المحلية هي: "مشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية عن طريق:

- انتخاب ممثلهم في الجهات والجماعات الترابية الأخرى، بهدف تشكيل مجالس تعمل على تحقيق تنمية شاملة لجهتهم، وهو ما يعرف بالديموقراطية التمثيلية؛
- ومشاركة المواطنين وجمعيات المجتمع المدني وباقي الفعاليات في صنع وتبعية وتقييم القرار المحلي، وهو ما يعرف بالديموقراطية التشاركية".

<sup>1</sup> أستاذة باحثة بكلية الحقوق بطنجة

<sup>2</sup> المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات: "الديموقراطية المحلية"، يوليو 2015، ص: 1، تاريخ التصفح 31 يناير 2019.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/local-democracy-primer-AR.pdf>

<sup>3</sup> عبد الحفيظ ماموح: "الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، سنة 2017، ص: 174.

هذه الأخيرة التي تمت الإشارة إليها في قانون 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه<sup>1</sup>. وتمت دسترتها في دستور 2011 حيث دعا هذا الأخير إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية سواء في الشأن المحلي، الجهوي أو الوطني، وتأكيدها من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية التي استهدفت مساهمة المجتمع المدني والمواطن والمواطنين في بناء السياسات العمومية والمشاركة الفاعلة في مجال التشريع وتقديم العرائض وغيرها.

وتكمن أهمية الديمقراطية المحلية من جهة، في كون أن قيمتها تبرز في ارتفاع فرص زيادة المشاركة، مما يعزز الثقافة المدنية ويبنى رأسمال اجتماعي فعال ومشارك، ومن جهة أخرى، في قدرتها على تحسين الخدمات ونتائج التنمية من خلال زيادة المساءلة الشعبية<sup>2</sup>.

فإذا كانت الجماعات الترابية تعد شرطاً من شروط تحقيق الديمقراطية المحلية والمجتمع المدني يعد عاملاً أساسياً في هذه الحلقة الديمقراطية. فالفاعل المدني أصبح ضرورياً لقيام أي مشروع حضاري، لما له من أهمية ملحة في تدبير الشأن العام محلياً، إقليمياً، وطنياً بل وحتى دولياً. كما أن تفعيل أدوار الفاعل المدني يحضر اليوم كأولوية أساسية لأية تنمية اجتماعية أو اقتصادية أو بشرية، لكونه رافداً أساسياً لتعزيز المكتسبات النوعية داخل المجتمعات ومصدراً لتطوير وإغناء التجربة عن طريق البحث والنقد والمساءلة وتجديد مبادئ ووسائل العمل الجماعي باعتباره إطاراً مرجعياً لتأسيس وتأسيس كل ما من شأنه أن يساهم في تحقيق تنمية مستدامة.

إذن ما يهمنا في هذه المساهمة العلمية هو دور المجتمع المدني في الديمقراطية المحلية. كون أن التكامل بين المؤسساتي والمدني يعمل على تحقيق الحكامة المحلية وترسيخ الديمقراطية المحلية. فإنجاح الديمقراطية المحلية، يتطلب الاعتماد على مجموعة من الآليات التشاركية منها تمكين المجتمع المدني من الآليات القانونية والتنظيمية المساعدة على تفعيل هذه المشاركة من جهة، وتوفيره على عنصر بشري مؤهل ومواطن يحس بالثقة والانتماء إلى وطنه ومؤسسته، لكونه يشكل ركيزة أساسية لإغناء الاستراتيجيات وسياسات الدولة.

<sup>1</sup> ظهير شريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 صفر 1430 الموافق 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه. ج. ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 536

<sup>2</sup> المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص: 2

ومن هنا تثار علاقة جدلية بين الديمقراطية المحلية والمجتمع المدني. فإذا افترضنا أن الديمقراطية المحلية هي استثمار والمجتمع المدني هو أحد آليات إنجاحه، فما هي المتطلبات اللازمة لإنجاح هذا الاستثمار بالشكل المطلوب؟ ولمعالجة هذه الإشكالية يتوجب علينا الإجابة على مجموعة من التساؤلات الفرعية من بينها:

- ما هي المقتضيات الدستورية والقانونية المنظمة للتدخلات التشاركية للمجتمع المدني من أجل ديموقراطية محلية ناجعة؟

- ما هي الآليات التشاركية للمجتمع المدني؟ وكيف يمكن تأهيل كل من الفاعل المدني والفاعل الترابي من أجل إنجاح الديمقراطية المحلية؟.

هذا ما سنحاول مناقشته في هذه المقالة، معتمدين على منهجين أساسيين هو المنهج التحليلي والقانوني، من خلال النقاط التالية:

**المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للتدخلات المحلية للمجتمع المدني**

**المبحث الثاني: الآليات التشاركية للمجتمع المدني في التدبير المحلي ومتطلبات تأهيله من أجل ديموقراطية محلية ناجعة.**

**المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للتدخلات المحلية للمجتمع المدني**

يشكل الفاعل المدني ببعديه الفردي والجمعي أحد الأركان الأساسية ضمن جهود حركة المجتمع المدني، حيث أصبح معولا عليه حاضرا ومستقبلا من أجل المساهمة في قيادة المسيرة التنموية، وذلك جنبا لجنب مع جهود الدولة وباقي القطاعات الخاصة الأخرى، خصوصا وأن المجتمع المدني أصبح قوة اقتراحية فعالة تسهم في تفعيل التنمية الشاملة والمستدامة، هذه القوة يؤكدها حضوره الكمي والتصاقه اليومي بحاجيات الساكنة<sup>1</sup>.

إذن فما هي المقتضيات الدستورية للتدخلات المحلية للمجتمع المدني؟ وما دور المجتمع المدني في تعزيز أو تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية من خلال القوانين التنظيمية الجديدة؟ هذا ما سنعالجه من خلال المطالبين المواليين.

---

<sup>1</sup> فدوى بنعيسى: "مشاركة الفاعل المدني في مسار اتخاذ القرار العمومي"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء الإداري، تدبير المرافق العمومية بين المستجدات ومتطلبات الحكامة الجيدة، مؤلف جماعي، العدد السابع، سنة 2018، ص: 129

## المطلب الأول: الإطار الدستوري للتدخلات المحلية للمجتمع المدني

كما سبق الذكر، فالشأن العام المحلي لم يعد حكرا على المؤسسات السياسية والمنتخبة، بل إن مجموعة من التحولات التي عرفها المجتمع المغربي، وكذلك الأدوار التي أصبح يخضع لها المجتمع المدني يؤكد على أن هناك عزم على ترسيخ دور المجتمع المدني في تدبير الشأن العام بصفة عامة والشأن العام المحلي بصفة خاصة. فإذا كان المجتمع المدني يشكل إحدى الحلقات الرئيسية التي لا محيد عنها لإحداث التغيير المجتمعي والديموقراطي، فإن تفعيل مشاركته في صنع وتنفيذ القرار يساهم في ترسيخ دوره بشكل فعلي في عملية التحول الديموقراطي، انطلاقا من مبدأ الديموقراطية التشاركية التي تقوم على إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن العام، وصولا إلى تحقيق ديموقراطية محلية فاعلة.

فكما سنبين لاحقا، فالدستور المغربي الجديد، يستهدف من خلال مجموعة من الآليات، تكريس مساهمة المجتمع المدني والمواطنين في بناء السياسات العمومية. لكن يبقى لنا أن نتساءل حول ما هي الأسباب الكامنة وراء دسترة المجتمع المدني؟ وما مضمون الدستور في تدخلات المجتمع المدني من أجل الإسهام في الديموقراطية المحلية؟

### الفقرة الأولى: دواعي دسترة المجتمع المدني

إن الحديث عن المجتمع المدني وتأثيره في التعديلات الدستورية يدفعنا إلى التمييز بين مرحلتين، عرفت خلالها تنظيمات المجتمع المدني بالمغرب تطورا ملحوظا، هي مرحلة ما قبل التناوب التوافقي ومرحلة ما بعد التناوب التوافقي، حيث في المرحلة الأولى نجد أن المشرع قد اخترق كل مكونات المجتمع، وبالتالي هيمنة آليات الضبط الدولي، بإعطاء الأولوية للمصادر التقليدية المشروعة ومخاطبة المجتمع المدني باعتباره طرفا مزعجا. إلا أنه خلال مرحلة التناوب التوافقي، سمحت الدولة بانبثاق جمعيات وتنظيمات المجتمع المدني، وعززت سلطتها المركزية والإقليمية وتغيير خطابها وسلوكاتها إزاء المجتمع<sup>1</sup>.

ومن أبرز الدوافع التي مكنت المجتمع المدني من تبوء هذه المكانة، تعود إلى تراجع دور الدولة في التدبير المباشر لمختلف القطاعات، وكذا استجابتها لمطالب قيم الحرية والديموقراطية وحقوق الإنسان، الشيء الذي أفرز إرادة سياسية لمختلف الدول ومنها المغرب لإشراك مختلف

<sup>1</sup> أسماء الإسماعيلي: "المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة"، الدستور والدستورانية الجديدة بالمغرب قراءة في السياق وفي المعنى، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 45/46، سنة 2017 ص: 166

المتدخلين بسياسات وبرامج الدولة، سواء المركزية أو الترابية. فالدولة لم تعد هي المحور أو المركز لكل المجالات والممول الرئيسي في جميع الخدمات بل أصبحت تقوم فقط بدور المساعد لضمان التواصل والالتقاء لجميع الفرقاء والفاعلين من أجل السهر على جميع الأفكار.<sup>1</sup> فهذا التطور أفضى إلى فسح المجال أمام المكون المدني الذي فرض وجوده وبقوة من خلال تدخله في مجالات متعددة، وهو الأمر الذي عجل بدستوره لأول مرة في دستور 2011، هذه الدسترة التي كانت نتاجا لديناميته وحركيته وتفاعلا مع ورش الإصلاح الذي أطلقه عاهل المملكة عبر العديد من الخطب، المقترحات والمذكرات. فما هي المقترحات الدستورية التي خولت للمجتمع المدني في إطار الديمقراطية المحلية؟.

### الفقرة الثانية: التأسيس الدستوري لتدخلات المجتمع المدني

انطلاقا من مبدأ الديمقراطية الذي يقوم على إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن العام من جهة والشأن المحلي من جهة أخرى، فيما يعرف بالديموقراطية المحلية، فقد أكد خطاب 9 مارس 2011<sup>2</sup> على ضرورة اعتماد منهجية الإصغاء والتشاور مع جميع الهيئات والفعاليات المؤهلة<sup>3</sup>. فباستقراءنا للدساتير السابقة، نجد أنها لم تنص على أي دور للمجتمع المدني في تدبير الشأن العام. إلا أننا نجد أن الفصل التاسع من دستور 1996<sup>4</sup> ضمن لجميع المواطنين مجموعة من الحريات من بينها حرية تأسيس الجمعيات وأكد أنه لا يمكن وضع حد لهذه الحريات إلا بمقتضى القانون<sup>4</sup>.

فدسترة إشراك المجتمع المدني في قضايا الشأن العام المحلي، هو انسجام مع مفهوم الديمقراطية المحلية<sup>5</sup> التي تعتبر هذا الأخير شريكا استراتيجيا لها، ومن تم فقد نص دستور

<sup>1</sup> عبد اللطيف بكور: "الميثاق الجماعي الجديد وآليات التدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة العربية للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد الثاني، سنة 2017، ص: 71

<sup>2</sup> خطاب 9 مارس 2011 حول مشروع الدستور الجديد. <http://www.pncl.gov.ma>

<sup>3</sup> جلال سمعي: "دور المجتمع المدني في تفعيل مضامين الدستور"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، وحدة تدبير الشأن العام المحلي، السنة الجامعية 2011-2012، ص: 39

<sup>4</sup> كريم لحرش: "الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، سنة 2012، ص: 28-30

<sup>5</sup> فدستور إيرلاندا يعتبر نموذج للدساتير التي تتضمن احكاما محدودة حول الديمقراطية المحلية. أما دستور البرازيل فيتضمن احكاما تفصيلية عن الديمقراطية المحلية من حيث الهياكل ومكونات وصلاحيات وواجبات تمويل المؤسسات المحلية. مأخوذ من المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، نفس المرجع السابق، ص: 3

2011<sup>1</sup> على الدور المهم الذي يلعبه المجتمع المدني، من خلال إعطائه عددا من الوظائف والمهام، التي تقتزن بتفعيل وتنزيل الديمقراطية التشاركية من أجل الوصول إلى ديموقراطية محلية ناجحة. وهو ما سنلاحظه من خلال استقراءنا لنصوص الدستور، بحيث نص الفصل 12 على أنه تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات الغير حكومية وتمارس أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون، كما أنه لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية إلا بمقتضى مقرر قضائي. كما تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها.

كما شمل الدستور مجموعة من النصوص منها ما يتعلق من جهة بمشاركة المجتمع المدني في الشأن العام، عبر الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع<sup>2</sup>، والحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية<sup>3</sup>، واحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي<sup>4</sup>، ومنها ما يتعلق بتدبير الشأن المحلي، أي ما يتعلق بالديموقراطية التشاركية المحلية من خلال الباب التاسع المعنون بالجهات والجماعات الترابية من الدستور. حيث نجد أن المشرع يحث، من خلال الفصل 139، مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على أن تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، وذلك من أجل تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني في إعداد برامج التنمية وتبنيها. فمن خلال قراءة متأنية لهذا الفصل نلاحظ التالي:

- أننا بصدد مجال آخر من مجالات إشراك المجتمع المدني وهو المجال الترابي؛
- أنه تم الانتقال من المشاركة بالاحتجاج إلى المشاركة البناءة، المرتكزة على أرضية برامج ومشاريع متفاوض بشأنها، وهو ما أعطى دافعية مهمة من خلال توسيع إطار الديمقراطية التشاركية على الصعيد الترابي<sup>5</sup>؛
- التأسيس لعلاقة جديدة بين المجتمع المدني والمجالس الترابية بمختلف أنواعها؛

<sup>1</sup> دستور 2011 لم يذكر مصطلح الديمقراطية المحلية بل أشار إلى آلياتها فقط.

<sup>2</sup> الفصل 14 من الدستور

<sup>3</sup> الفصل 15 من الدستور

<sup>4</sup> الفصل 33 من الدستور

<sup>5</sup> إدريس جردان: "تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب، في أفق تفعيل دستور 2011"، مطبعة

اسباطيل، طنجة، الطبعة الأولى، 2014، ص: 51

- اعتبار ما جاء في هذا الفصل آلية لإعادة إنتاج منتج جديد بحلة دستورية جديدة محتوها المواطن، الفاعل المدني والمجالس المنتخبة، وذلك بعدما غاب هذا الإنتاج بسبب مشاعر الاغتراب بين الطرفين، والذي لن يتأتى إلا بتكريس دور للمواطن وجمعيات المجتمع المدني في المساهمة والمشاركة الفعالة ترسيخا لمفاهيم الديمقراطية التشاركية<sup>1</sup>.

كما نص هذا الفصل من خلال فقرته الثانية على حق تقديم العرائض كألية للديموقراطية التشاركية والتدخل المباشر للمواطنين والمجتمع المدني في تدبير الشأن العام على المستوى الترابي، واضعا بذلك حدا للإنغلاقية التي ظل يعاني منها التدبير الترابي، ومهيئا الأرضية القانونية لفتح النقاش حول القرارات الترابية بشكل مباشر مع المواطنين من جهة وفعاليات المجتمع المدني من جهة أخرى<sup>2</sup>.

وهذا يبين لنا مدى استيعاب المشرع الدستوري التوجه الجديد لدى ديموقراطيات العالم الحديث، رغم أن هذا الدستور كانت قد سبقته إرهاصات قانونية على محدوديتها إلا أنها ظلت لبنة أساسية عبادت الطريق للمغرب لولوج التدبير التشاركي، ونعني بذلك القانون رقم 17.08 السابق ذكره.

وبالتالي فهذه الآليات التشاركية للحوار والتشاور على مستوى المجالس الترابية، تعتبر بوابة أخرى لإنخراط المجتمع المدني في الورش الديموقراطي الذي أقره الدستور.

### المطلب الثاني: المقتضيات القانونية للتدخلات المحلية للمجتمع المدني

يهدف تقوية مكانة الجماعات الترابية في أعمال الديمقراطية التشاركية، عملت السلطات العمومية تفعيلا للفصل 146 من دستور 2011 على إصدار ثلاثة قوانين تنظيمية متعلقة بالجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، تمثلت في كل من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق

<sup>1</sup> مصطفى بنعمران: "رهانات المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية التشاركية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة

عبد المالك السعدي، الموسم الجامعي، 2014-2015، ص: 111

<sup>2</sup> عبداتي ماء العينين: "الديموقراطية التشاركية المحلية، الأسس والآليات"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر تدبير الشأن المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك

السعدي، السنة الجامعية 2013-2014، ص: 75

بالجهات<sup>1</sup> والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم<sup>2</sup> ثم القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات<sup>3</sup>. كما عملت وزارة الداخلية بإخراج جل المراسيم التطبيقية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية السالفة الذكر. فما هي المضامين التي أتت بها هذه القوانين فيما يخص مساهمة الفاعل المدني في الديمقراطية المحلية من خلال إشراكه في التدبير الترابي؟ هذا ما سنعرج عليه مبدئيا من خلال مضامين القوانين التنظيمية ولاحقا بمحتويات المراسيم التطبيقية.

### الفقرة الأولى : القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية

شكل الإطار القانوني التنظيمي للجهات والجماعات الترابية دعامة أساسية لتطبيق الشفافية في التدبير الإداري للجماعات الترابية، وتمثل الهدف الأساسي المتعلق بتقوية وتعزيز السلطات العمومية لمكانة الوحدات الترابية في تحقيق الديمقراطية المحلية من خلال إعمالها للديمقراطية التشاركية الترابية فيما نصت عليه القوانين التنظيمية المذكورة، وفيما أسندته من اختصاصات لهذه الوحدات.

وخولت القوانين التنظيمية المذكورة للمواطنات والمواطنين ولجمعيات المجتمع المدني حق المشاركة في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي والجهوي عن طريق:

- تقديم العرائض لدى المجالس المنتخبة<sup>4</sup>، بحيث أصبح من حق كل مواطن أو مواطنة وكذلك جمعيات المجتمع المدني أن يقدموا عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.

---

<sup>1</sup> ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6585

<sup>2</sup> ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6625

<sup>3</sup> ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6660

<sup>4</sup> المادة 118، 119، 121، 122، 111.14 المتعلق بالجهات  
المادة 116، 115، 113، 112 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم  
المادة 121، 125، 124، 122 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات

- إعداد وتتبع برامج التنمية الموضوعة من طرف الجماعات الترابية<sup>1</sup>: بهدف تقوية مكانة المجتمع المدني.

- وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة الفعاليات المدنية في إعداد وتتبع هذه البرامج.

يتبين لنا أنه تماشياً مع التزامات الدولة على المستوى الدولي والوطني، ألزمت المنظومة القانونية المعمول بها الهيئات اللامركزية باتخاذ التدابير اللازمة لإشراك الفاعل المدني في تدبير الشأن الترابي. ولتسهيل هذه العملية عملت الإدارة المركزية على تفعيل ما تم التنصيص عليه في القوانين التنظيمية بإخراج مجموعة من المراسيم التطبيقية والدلائل المساعدة لهذه الهيئات.

### الفقرة الثانية: المراسيم التطبيقية للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية

حددت مجموعة من مواد المراسيم المتعلقة بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس الجهة والعمالة والإقليم والجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها<sup>2</sup>، الوثائق التي يجب أن يدلي بها المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني خلال تقديم العرائض<sup>3</sup>.

كما أكدت المراسيم المتعلقة بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية والترابية، وتتبعها وتقييمها وتقييمها وآليات الحوار والتشاور لإعدادها<sup>1</sup>، في إحدى موادها على نهج تشاركي،

<sup>1</sup> المواد 83، 82، 78 على التوالي للقانون التنظيمي 111.14، القانون التنظيمي 112.14، القانون التنظيمي 113.14.

<sup>2</sup> - مرسوم رقم 2.16.401 صادر في 4 محرم 1438 الموافق 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها. ج.ر عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7401. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018، ص: 58.

- مرسوم 2.16.402 صادر في 4 محرم 1438 الموافق 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى مجلس العمالة أو الإقليم والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها. ج.ر عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7402. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018، ص: 57.

- مرسوم 2.16.403 صادر في 4 محرم 1438 الموافق 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها. ج.ر عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7403. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018، ص: 62.

<sup>3</sup> المادة 4 من المرسوم رقم 2.16.401، المرسوم رقم 2.16.402 والمرسوم رقم 2.16.403

لإعداد مشروع برنامج التنمية سواء الجهوية أو الترابية، بإجراء مشاورات مع المواطنين والمواطنات، وفعاليات المجتمع المدني، والهيئات الاستشارية المخولة لكل مستوى ترابي.<sup>2</sup>

ولتفعيل آليات الحوار والتشاور المنصوص عليها قامت مجموعة من المجالس الجهوية والترابية بتوضيح طرق التشاور مع المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني المنصوص عليها في القوانين التنظيمية الجهوية في أنظمتها الداخلية في العديد من المواد وهذا ما سنراه من خلال المبحث الثاني بذكر جميع الآليات المخولة.

فمن خلال هذا المبحث يتبين لنا أن مشاركة المجتمع المدني في الشأن الترابي أضحت مع مرور الوقت ضرورية، وفي الوقت الحالي واجبة والزامية على اعتبار أنه لا يمكن إنجاح الديمقراطية المحلية دون انخراط جدي لمختلف الفعاليات المدنية. وهذا ما أكده الدستور بمنحه للمجتمع المدني عددا من الحقوق والأدوار تجعله على دراية تامة بما له وما عليه، وتضعه أمام الأمر الواقع وذلك لتأهيل قدراته ومؤسساته انسجاما مع ما تم التنصيص عليه، والذي يمكن اعتباره متقدما مع تجارب دول اوروبية وأخرى أمريكية<sup>3</sup>. لذلك فالأدوار الدستورية الجديدة للمجتمع المدني، لم تضع الفاعل السياسي والنظام أمام الأمر الواقع، لكن وضعت هيئات المجتمع المدني أمام التزامات دستورية واضحة، عندما ربط النص الدستوري من جهة، حق المجتمع المدني في الديمقراطية التشاركية، بالديموقراطية الذاتية والتنظيمية لمؤسسات المجتمع المدني، وأن

---

<sup>1</sup> - مرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص:5341. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018، ص:20

- مرسوم رقم 2.16.300 صادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل العمالة والإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص:5344. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018، ص:13

- مرسوم رقم 2.16.301 صادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص:5346. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018، ص:15

<sup>2</sup> المادة 7 من المرسوم رقم 2.16.299، والمرسوم رقم 2.16.300، والمرسوم رقم 2.16.301

<sup>3</sup> مصطفى بنعمران: مرجع سابق، ص:98

الوظيفة الجديدة التي أضافها الدستور لهذه المكونات، تفرض عليه أن يعيد صياغة دوره من جديد في طرق تسييره وعمله، وتحقيق الحكامة والشفافية الداخلية<sup>1</sup>.

**المبحث الثاني: الآليات التشاركية للمجتمع المدني في التدبير المحلي ومتطلبات تأهيله من**

### **أجل ديموقراطية محلية ناجعة**

إن دسترة الحق في تقديم العرائض إلى مجالس الجماعات الترابية، جاء بالأساس لدعم المنطق التشاركي، ولسد الفراغات التي يعاني منها المنطق التمثيلي، في ظل هشاشة مصداقية الأحزاب السياسية لدى الرأي العام، وإشاعة الانطباع بعدم أهليتها لتدبير الشأن العمومي، نظرا لغياب الكفاءات العلمية والنخب السياسية القادرة على ممارسة الفعل العمومي الناجع على جميع المستويات وبالخصوص المستوى المحلي. فالاعتراف الدستوري والقانوني بالمجتمع المدني، صاحبه أيضا تنظيم في طرق ووسائل التعبير، فالمجتمع المدني هو كيان يملأ الفراغ الذي يوجد بين المجتمع والدولة على المستوى المركزي وبين التراب المحلي والجماعات الترابية على المستوى اللامركزي، ووسائل الاتصال بينهم هي أفضل الطرق لإسماع انشغالات ومطالب المجتمع، سواء لكسب التعاطف وتوعية الناس بمصالحهم، أو توجيه رسائل إلى المسؤولين للعمل على تصحيح الوضع القائم<sup>2</sup>.

فما هي الآليات التي منحها الدستور للمجتمع المدني من أجل الإسهام في الديموقراطية المحلية؟ وكيف يمكن تأهيل كل من الفاعل المدني والفاعل السياسي من أجل ديموقراطية محلية ناجعة؟ هذا ما سنحاول الإلمام به من خلال المطالب التالية.

### **المطلب الأول: الآليات التشاركية للمجتمع المدني في التدبير المحلي**

كما رأينا سابقا، أسس دستور 2011 إلى إنهاء احتكار المؤسسات السياسية لتدبير الشأن العام من خلال تنصيبه على الديموقراطية التشاركية المواطنة في فصله الأول وتنصيبه في فصول أخرى على مقتضيات تحدد وتحفظ دور المجتمع المدني في صلب عملية اتخاذ القرار وصنع السياسات العامة الترابية. وعليه تم وضع مجموعة من التقنيات والآليات في يد المجتمع المدني من أجل تكريس وترسيخ هذه المشاركة. فما هي هذه الآليات المخولة للمجتمع المدني؟

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 128

<sup>2</sup> أسماء الإسماعيلي: مرجع سابق، ص: 167

## الفقرة الأولى : اللقاءات العمومية والهيئات الاستشارية

في هذه الفقرة سوف نبحث في اللقاءات العمومية كنقطة أولى بعد ذلك نتطرق للهيئات الاستشارية كنقطة ثانية.

### أولاً : اللقاءات العمومية

تشكل اللقاءات العمومية باعتبارها جزءاً من التشاور العمومي وآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، ضرورة مجتمعية لإغناء الديمقراطية التمثيلية، إذ توفر عمليات الإنصات والتبادل والنقاش فرصة حقيقية لإثراء القرار العمومي وتحقيق النجاعة وتجويد مضامين المشاريع وتيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف الفاعلين المعنيين<sup>1</sup>.

حيث نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، في مجموعة من المواد، على أن يتم تنظيم لقاءات عمومية تواصلية وتشاركية بشكل دوري مع المواطنين<sup>2</sup>. وتنفيذا لهذه المواد نص النظام الداخلي النموذجي للجماعات، في بابه السادس على كيفية تنظيم هذه اللقاءات، بحيث يقوم رئيس المجلس بتعاون مع أعضاء المكتب بعقد لقاءات عمومية مرتين في السنة مع المواطنين والمواطنين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في اختصاصات الجهة وذلك بهدف الاطلاع على آرائهم واقتراحاتهم بشأنها وكذا لإخبار المواطنين والمواطنين المعنيين بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز<sup>3</sup>. وبالتالي فهذه اللقاءات هي إما<sup>4</sup>:

- لقاءات تشاورية، لأجل دراسة موضوع من المواضيع التي تنوي الجهة أو الجماعة الترابية اتخاذ تدابير معينة بشأنه، وتريد إشراك الساكنة والمعنيين في التفكير الجماعي في هذه التدابير.
- لقاءات إخبارية وتواصلية لأجل إطلاع الساكنة بمنجزات الجهة أو الجماعة الترابية أو التي في طور الإنجاز.

---

<sup>1</sup> توصيات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، فيما يتعلق بالإطار القانوني للتشاور العمومي، الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني.

<http://www/mcrp.gov.ma>

<sup>2</sup> المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

<sup>3</sup> المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة

<sup>4</sup> عبد الحفيظ ماموح : مرجع سابق، ص: 176

لكن خلاصات وتوصيات هذه اللقاءات ليس لها الطابع الإلزامي، وبالتالي فهي مجرد أعمال تحضيرية لا يمكن الطعن في محاضرها<sup>1</sup>. علاوة على أن هذه اللقاءات لا يجب أن تكتسي طابعا سياسيا أو انتخابيا، او تكون بطلب من حزب أو جمعية تابعة لحزب أونقابة.

### ثانيا : الهيئات الاستشارية

طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور<sup>2</sup>، عملت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى على وضع مجموعة من الآليات التشاركية منها :

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع<sup>3</sup>؛
- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب<sup>4</sup>؛
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة قضايا الجهة ذات الطابع الاقتصادي<sup>5</sup>.

فما يهمنا من هذه الهيئات هي "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع" نظرا لكون الفاعل المدني فاعلا فيها. ومعلوم أن التنصيب على هذه الهيئة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وخاصة القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات، ليس بالأمر الجديد، بل تعود هذه التجربة إلى القانون 17.08 المذكور سابقا.

ومن بين المفارقات بين القانونين المنظمين لهذه الهيئة نجد تغيير الإسم من لجنة إلى هيئة وهو ما يدل على نوع من الاستقلالية الذي تتمتع به الهيئة. كما أن رئيس المجلس لم يعد هو الذي يترأسها بل ترك الأمر للنظام الداخلي لمجالس الجماعات الترابية، وبالتالي يمكن ان يترأسها فاعل سياسي أوفاعل مدني، لكن لا أظن أن الفاعل السياسي سيتترك المجال للفاعل المدني لترأس هذه

<sup>1</sup> المادة 87 من النظام الداخلي النموذجي للجماعات.

<sup>2</sup> المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

<sup>3</sup> المادة 117، من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

<sup>4</sup> المادة 117، من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

<sup>5</sup> نفس المرجع السابق

الهيئة، ولعل أبرز دليل هو أن النظام الداخلي لجهة طنجة تطوان الحسيمة تم إسناد رئاسة هذه الهيئة إلى أحد نواب رئيس مجلس الجهة، وبالتالي فقد حسم في أمر رئاسة هذه الهيئة من طرف الفاعل السياسي، الأمر الذي سيحد من حرية هيئات المجتمع المدني من التعبير بحرية عن المطالب دون ضغط أو توجيه من أي منتخب محلي. وبالتالي كان من الأخرى، أن تسند رئاستها إلى جمعية من الجمعيات الجهوية أو المحلية من خلال التصويت ويكتفي نواب الرئيس أو المستشارين المحليين بالعضوية داخلها من أجل تحقيق الفلسفة التي ابتغى المشرع تحقيقها من وراء المقاربة التشاركية. في حين نجد بعض الأنظمة الداخلية سكتت عن كيفية تعيين رئيس الهيئة، مثل النظام الداخلي لمجلس جماعة فاس.

ونفس الشيء فإن النظام الداخلي للجماعات الترابية هو الذي ينظم كيفية تأليف وتسيير الهيئة، حيث يتولى رئيس الجمعية اقتراح أعضاء الهيئة. وعليه، تبقى الهيئة حبيسة ورهينة النظام الداخلي للجماعة، فإذا كانت الجماعة منفتحة على المجتمع المدني وتسيرها نخبة مشبعة بثقافة الحوار والتشاور والتواصل، فإنه لا محالة ستعطي هامشا واسعا للهيئة لكي تتحرك، أما إذا كانت الجماعة ذات بنية منغلقة ترفض وتقاوم كل ما هو خارجي وتقوم بأدوار إدارية تقليدية، فإن الهيئة ستبقى حبرا على ورق.

ومما سبق، يبدو أن هذه الهيئة الاستشارية لم تخرج عن مثيلتها كما كان بالنسبة للجنة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع من حيث رئاستها وأعضائها، والسبب هو أن المشرع تكلم بعمومية من خلال الفصلين 136 و139 بمشاركة السكان في تديير شؤونهم. رغم الطموح الكبير، جاءت القوانين التنظيمية أقل من الطموحات المعلنة في الدستور بإحالة تنظيم الهيئة على النظام الداخلي للمجالس الترابية مما سيولد التحكم في هذه الهيئة<sup>1</sup>.

فالهيئة تتدخل من أجل ضمان تفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع عبر التشاور وإصدار مجموعة من التوصيات والملمتسات فيما هو مناط بالجماعة من اختصاصات ذاتية ومشتركة والمنقولة. فأدوارها محددة في تمكين الفئات التي لا تتوفر على الفرص الكافية للبروز الاجتماعي من أسباب المشاركة، وبالتالي فهي تساهم في التعبئة الاجتماعية وتعزيز ثقة المتعاملين مع الجماعة الترابية.

---

1- عبد الرفيع القاسمي: "المقاربة التشاركية على ضوء القانون التنظيمي للجهات وتحدياتها على مستوى الممارسة وسبل تجاوزها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 137، نونبر-دجنبر 2017، ص: 219

ولذلك أعضاء الهيئة مطالبون بالتسلح بميكانيزمات التشاور والتحاور والتواصل في علاقاتهم بالجماعة، وكذا معرفة أين يبتدئ تدخلهم وأين ينتهي، واعييين بمدلولات المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع وسبل إدماجها في السياسات العمومية الترابية.

### الفقرة الثانية: تقديم العرائض وتقييمه

تشكل العريضة آلية ناجعة للديموقراطية التشاركية وبالتالي الوصول إلى ديموقراطية محلية من خلال العمل على ضمان مشاركة المواطنين في مسلسل اتخاذ القرارات العمومية، كما تعتبر من بين أهم المداخل الأساسية لتحقيق المشاركة المدنية المواطنة في مجال السياسات العمومية.

فتقديم العريضة هو مظهر من مظاهر حرية معينة من الرأي والتعبير، وهو عمل يتم بمقتضاه توجيه التماس إلى السلطة العمومية أملا في الحصول على الإجابة. وتبرز أهمية العريضة على المستوى الترابي كإحدى وسائل إيصال المقترحات والمطالب والمشاركة في الشأن العمومي المحلي من طرف المواطنين والمواطنات أو فعاليات المجتمع المدني. وما يهمننا في هذه المقالة هو تقديم العرائض من طرف جمعيات المجتمع المدني التي تهدف إلى مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، طبقا لما أكد عليه الفصل 139 من الدستور.

فماهي شروط وشكليات هذه العريضة؟ وما هي نسب استعمال الفاعل المدني لهذا الحق الدستوري؟ هذا ما سنحاول معالجته من خلال النقطتين التاليتين.

### أولا: شروط وشكليات تقديم العريضة

طبقا للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية تعتبر العريضة كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. ولا يمكن أن يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور<sup>1</sup>.

وبالنسبة لطريقة تقديم العرائض، يجب في بادئ الأمر تحديد المجلس الذي ستقدم له العريضة هل هو مجلس الجهة أو مجلس العمالة والإقليم أو مجلس الجماعة. كما أن القوانين

<sup>1</sup> المادة 121 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات

التنظيمية للجهة والجماعات الترابية نصت على مجموعة من الشروط الواجب توفرها لتقديم العرائض من قبل الجمعيات وهي<sup>1</sup>:

- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية وأنظمتها الأساسية؛
- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة؛
- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

غير أن العمالات والأقاليم يضاف إليها شرط آخر وهو أن يكون عدد منخرطي الجمعية يفوق المائة<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 121 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، كانت تتضمن شرطا تعجيزيا، يقتضي ضرورة أن تكون الجمعية متوفرة على فروع قانونية في أقاليم الجهة، إلا أن المجلس الدستوري قضى بعدم دستورية هذا المقتضى<sup>3</sup>. وفي هذا الصدد يمكن التأكيد على أن المجلس الدستوري منح الضمانات الفعلية لممارسة حق دستوري يخول لجمعيات المجتمع المدني المشاركة الإيجابية في رسم معالم السياسات الترابية، ويوسع من قدرتها التدخلية في الفعل التنموي بأقل القيود والشروط من أجل تحقيق ديموقراطية محلية فاعلة. ويجب أن ترفق العريضة المقدمة من طرف الجمعيات إلى المجلس المعني بالوثائق التالية<sup>4</sup>:

- نسخة من الوصل النهائي للجمعية، والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء، او وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية؛
- نسخة من النظام الأساسي للجمعية؛

---

<sup>1</sup> المادة 123 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات

المادة 121 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

المادة 115 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

<sup>2</sup> المادة 115 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

<sup>3</sup> قرار المجلس الدستوري رقم 966/15 بخصوص دستورية القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

<sup>4</sup> المادة 4 من مرسوم 2.16.403 صادر في 4 محرم 1438 الموافق 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة

لدى مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها.

- وثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى، باسم الجمعية، تتبع مسطرة تقديم العريضة.

وتودع هذه العرائض لدى مجلس الجماعات الترابية، وفي حالة قبولها تسجل العريضة في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، لدراسة موضوعها وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول بشأنها، ويخبر رئيس المجلس المعني الممثل القانوني للجمعية بقبول العريضة.

وفي حالة عدم قبول العريضة يبلغ رئيس المجلس المعني الممثل القانوني للجمعية بقرار الرفض وأن يكون قرار الرفض معللاً<sup>1</sup>، وأن يتم ذلك داخل أجل شهرين بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم، و3 أشهر بالنسبة للجماعات ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة.

وبالنسبة للعريضة سواء المقدمة للجهة أول للجماعة أو للعمالمة والإقليم تقدم وفق نموذج تم نشره في الجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.

وبعد جرد للشروط والشكليات المتطلبة لتقديم العريضة للمجالس التداولية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، يمكن القول أن هذه الشروط تبقى معقولة إلى حد ما رغم بعض القيود التي نظن أنها ستساهم في تجويد الفعل والممارسة بعيدا عن أي تمييز لهذا الحق الدستوري، لكن يبقى الأمر مرتبط بثقافة ووعي المواطن وكذا مختلف فعاليات المجتمع المدني المحلي، وأيضا بحضور الإرادة الحقيقية لدى الفاعلين السياسيين بمجالس الجماعات الترابية، من أجل بلورة قرار محلي ناجع يعكس الأولويات والمصالح والحاجيات الحقيقية للمجتمع المحلي بكل مكوناته<sup>2</sup>.

إذن فيبعد مرور أزيد من ثمان سنوات على إصدار دستور 2011 وأربع سنوات من إصدار القوانين التنظيمية هل حاول الفاعل المدني استعمال الحق الدستوري الذي خول له والمتمثل في تقديم العرائض بإدخال نقطة في جدول أعمال مجالس الجماعات الترابية؟

<sup>1</sup> المادة 125 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات

<sup>2</sup> عبد الغني عماري: "الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية"، أشغال الندوة المغربية حول الجماعات الترابية وحقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و29 نونبر 2016، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، مؤسسة هانس زايدل (ألمانيا)، الطبعة الأولى 2017، ص: 18

## ثانيا: تقييم عملية تقديم العرائض من طرف المجتمع المدني

حسب الدراسة التي قامت بها المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية حول "الديموقراطية التشاركية المحلية تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج" والتي تهدف إلى إظهار نتيجة استعمال كل من المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني الحق الذي خوله لهم دستور 2011 للمشاركة في السياسات العمومية أو المحلية عبر تقنية تقديم العرائض.

وكما سبق الذكر فسوف نأخذ من هذه الدراسة الجانب المتعلق بالمجتمع المدني حيث تم حصر 166 عريضة مقدمة من طرف أكثر من 140 جمعية من المجتمع المدني للمجالس المنتخبة بمستوياتها الثلاث. وبعد دراسة هاته العرائض من طرف مكاتب المجالس وتحليل المعطيات الواردة من الجماعات الترابية تبين أنه تم قبول 81 عريضة ورفض 79 عريضة و6 عرائض قيد الدرس. وبالتالي يلاحظ أن العرائض المقبولة حظيت بنسبة 49 بالمائة من مجموع العرائض في حين تم رفض 47 بالمائة<sup>1</sup>.

كما أكدت الدراسة أن مسلسل تقديم العرائض من طرف الجمعيات عرف تقدما ملموسا بالنسبة لحصيلة سنة 2018 حيث سجلت نسبة ارتفاع تقدر بـ 286 بالمائة. رغم أن الجمعيات قامت بمبادرة تقديم العرائض قبل صدور النصوص التنظيمية ذات الصلة حيث قدمت عريضة واحدة في سنة 2015 وسبع عرائض في سنة 2016، إلا أن الوثيرة ارتفعت ابتداء من سنة 2017 بثمانية وعشرون عريضة لتعرف دروتها في التسع أشهر الأولى من سنة 2019 حيث سجل تقديم 93 عريضة أي ما يناهز 56 بالمائة من مجموع العرائض بوتيرة 10 عرائض كل شهر<sup>2</sup>.

من جهة أخرى، تم تقديم هاته العرائض إلى الجماعات الترابية المعنية بجميع أصنافها الثلاث مع تسجيل 71 بالمائة مقدمة للجماعات (118 عريضة)، 17 بالمائة للعمالات والأقاليم (28 عريضة) و12 بالمائة للجهاات (20 عريضة)<sup>3</sup>.

### أ- العرائض المقبولة

بالنسبة للعرائض المقبولة والبالغ عددها 81 عريضة فقد كانت تهتم المواضيع التالية<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> المديرية العامة للجماعات المحلية : "الديموقراطية التشاركية المحلية تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج"، وزارة الداخلية، سنة 2019، ص: 23-24

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص: 24

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص: 25

- السلطة التنظيمية (12 عريضة)
- التجهيزات الأساسية (37 عريضة)
- الدعم المالي للجمعيات (13 عريضة)
- التهيئة الحضرية (8 عرائض)
- الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة (6 عرائض)
- 5 عرائض مختلفة.

يتبين لنا من خلال هذا الإحصاء أن موضوع التجهيزات الأساسية حضي بحصة الأسد بنسبة 46 بالمائة من العرائض متبوعا بطلبات الدعم المالي للجمعيات ب 17 بالمائة، ثم القرارات التنظيمية ب 15 بالمائة.

وبالنسبة لعدد العرائض المقبولة من طرف الجماعات الترابية بأصنافها الثلاث فكانت عريضة واحدة للجهات، 18 عريضة للعمالات والأقاليم و62 عريضة للجماعات<sup>2</sup>.

#### ب- العرائض المرفوضة

كما سبق الذكر، رفضت المجالس المنتخبة 79 عريضة مقدمة من طرف جمعيات المجتمع المدني إما لأسباب قانونية أو شكلية. ف 70 في المائة من أسباب رفض العرائض المقدمة من طرف الجمعيات يعود إلى عدم الإلمام بالمقتضيات القانونية، شكلا ومضمونا، التي تؤطر طريقة تقديم العرائض، حيث تأتي الجهات على رأس الجماعات الترابية الراضية لعرائض الجمعيات بنسبة 95 بالمائة، متبوعة بالجماعات ب 43 بالمائة والعمالات والأقاليم ب 36 بالمائة. وقد عملت الجماعات الترابية، طبقا للمقتضيات القانونية، على تليل هذا الرفض وتبليغه لممثل الجمعية.

يتبين من خلال الملاحظات المقدمة من طرف هذه الدراسة أن كل من الفاعل المدني والفاعل السياسي يفتقرون إلى مجموعة من المؤهلات من أجل نجاعة وفعالية تقديم العرائض كآلية من آليات الديمقراطية المحلية.

لذلك يبقى السؤال الذي يطرح هو ما هي الشروط الواجب توفرها في كل من الفاعل المدني والفاعل السياسي من أجل أن نضمن مشاركة فعالة في تدبير الشأن المحلي؟ هذا ما سنحاول معالجته من خلال المطلب الموالي.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 25

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص: 26

## المطلب الثاني: متطلبات تأهيل الفاعل المدني والسياسي من أجل ديموقراطية محلية ناجعة

إن كل التغييرات التي عرفها السياق الدستوري والسياسي تحتم على المجتمع المدني إحداث مجموعة من التغييرات تجعله يتلاءم مع الفرص الجديدة التي أتاحتها له النص الدستوري من خلال تعزيز إدراكه لدوره وإعادة النظر في رؤيته ورسالته وصولاً إلى الأدوات التي سيعتمد عليها لتشكيل قوة اقتراحية تساهم في بلورة قوانين وتسطير برامج تساهم في التجاوب مع مطالب المواطنين<sup>1</sup>.

فإذا كان الدستور المغربي والقوانين التنظيمية خولا للفاعل المدني دوراً هاماً في الديموقراطية المحلية من خلال مجموعة من الآليات التشاركية، فهل الفاعل المدني مؤهل لهذه الأدوار؟ وهل الفاعلون التقليديون مستعدون لتقاسم تدبير الشأن الترابي معه من أجل تحقيق نسبة من الديموقراطية المحلية؟ هذا ما سنحاول معالجته من خلال الفقرات التالية.

### الفقرة الأولى: شروط مكونات وفعاليات المجتمع المدني لضمان ديموقراطية محلية

يعتبر التدبير التشاركي منهج فعال يقطع مع أسلوب الأحادية والمركزية في اتخاذ القرار ويمكن من إرساء جو من التعاون والتشارك والمساهمة الجماعية في صنع القرار المحلي، بما يخدم مصلحة الجميع وبالأخص ما يرتبط بتنزيل البرامج القطاعية الإستراتيجية وكذا إنجاز المخطط الجماعي للتنمية.

ومن أجل تحقيق ديموقراطية محلية من خلال ديموقراطية تشاركية مرتكزة على الفاعل المدني، يجب أن تتوفر على مجتمع مدني مستقل، وهذا الاستقلال رهين بمدى تحرر جمعيات المجتمع المدني من التأثير المفروض عليهما من طرف السلطة، ولن يتأتى ذلك إلا بـ:

- ضرورة توفر الجمعيات على قراءة موضوعية مفصلة للتراب تقف على مكامن الضعف والقوة وتتمكن من طرح الحلول الإبداعية للمشاكل المطروحة.

<sup>1</sup> ابراهيم السهول: "المجتمع المدني من الوجود إلى الوجود في دستور 2011... وسؤال ماذا بعد؟"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، التطور الدستوري السياسي بعد الربيع العربي، العدد 8، ص:179

- تمكين الفاعل المدني من مجموعة الموارد المعنوية من أجل إحساسه كفاعل له دور مهم في صناعة القرار الترابي، وذلك بإعطائه هامش من الحرية من أجل المساهمة في اتخاذ هذا القرار، لأن ما يلاحظ من خلال ما سبق ذكره، ابتداء من الدستور الذي أعطى أهمية بالغة للفاعل المدني مروراً بالقوانين التنظيمية التي اعترفت به كفاعل لكن قزمت دوره بجعل الآليات المنصوص عليها في هذه القوانين تتحكم فيها الأنظمة الداخلية للمجالس الترابية. وبالتالي ما يعطى باليد اليمنى يؤخذ باليد اليسرى، ولعلم ابرز مثال على ذلك رئاسة هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

- قدرة المجتمع المدني على تشكيل قوة اقتراحية للمساهمة في إدارة الشأن المحلي من خلال تنمية الوعي لدى المنخرطين والمواطنين وإشاعة قيم المواطنة والمسؤولية والثقة وروح الانتماء؛ وقدرته على فتح قنوات حوار وشراكة مع الفاعلين الآخرين؛ من خلال ربط علاقات تواصلية وتعاونية مع مختلف المتدخلين وعلى رأسهم المجالس المنتخبة والسلطات المحلية.

- الاهتمام بالتكوين المستمر للفاعل المدني من أجل الرفع من قدراته المعرفية بحيث أنه حسب الدراسة التي أنجزتها المديرية العامة للجماعات المحلية، ف 70 في المائة من أسباب رفض العرائض المقدمة من طرف الجمعيات للجماعات الترابية يعود سببها إلى عدم الإلمام بالمقتضيات القانونية.

- الاستقلال المالي للجمعيات من خلال موارد مالية ذاتية مستقلة لها وموارد مرصودة من الدولة حتى تضمن استقلالها في اتخاذ القرار والمشاركة بدون ضغط أو توجيه في صنع وتبعية برامج التنمية الترابية من أجل مجتمع مدني مسؤول.

وبالتالي، لا يمكن تحقيق الديمقراطية بصفة عامة والديموقراطية المحلية بصفة خاصة في أي مجتمع ما لم تصر المنظمات المجتمع المدني ديموقراطية بالفعل، باعتبارها البنية التحتية للديموقراطية في المجتمع بما تضمنه من أحزاب ونقابات وتعاونيات وجمعيات أهلية وروابط، ومنظمات نسائية وشبابية... الخ، حيث توفر هذه المؤسسات في حياتها الداخلية فرصة كبيرة لتربية المواطنين ديموقراطياً، وتدريبهم عملياً لاكتساب الخبرة اللازمة للممارسة الديمقراطية في المجتمع الأكبر، بما يتيح له عضويتها من مجالات واسعة للممارسة والتربية الديمقراطية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أسماء الإسماعيلي، مرجع سابق، ص: 166

## الفقرة الثانية: شروط مكونات الجماعات الترابية لإنجاح الديموقراطية

يمكن أن يشكل عدم فهم الهندسة الجديدة للسلطة والفلسفة التي تروم الدولة ترسيخها بالمجالس الترابية من قبل المنتخب المحلي إلى صراعات مع الفاعل المدني. وبالتالي إذا كان المنتخب المحلي لا يمتلك قدرات تواصلية ولا يؤمن بالمجتمع المدني كمكمل ومساعد للديموقراطية التمثيلية فيمكن أن يؤدي إلى فشل المقاربة التشاركية على اعتبار أن المشرع رغم الحث على إشراكه، فلم يحدد ضمانات للأخذ بعين الاعتبار مقترحاته، وبالتالي فهو الكيان الضعيف بالمقارنة مع المعارضة الترابية التي تعزز دورها. فالمجالس مدعوة إلى الانفتاح أكثر على محيطها الجمعي والتواصل أكثر مع الساكنة وتمثيل حقيقي لانتظارات واحتياجات المجال الترابي لذلك يتوجب عليها من أجل تحقيق ديموقراطية محلية ناجحة:

- اعتبار ممثلي الديموقراطية التمثيلية أن الديموقراطية التشاركية عبر فاعلها المدني مكتملة لها، وان تنسج بينهما علاقة تكامل خدمة للرفع من الشأن العام الترابي، عبر تأسيس قنوات للتواصل بين المجالس المنتخبة وكل الفاعلين على المستوى المحلي، ومساهمة هذه المجالس في المبادرات الرامية إلى دعم العمل الجمعي وفي تكوين الأطر الجمعية<sup>1</sup>.

- الاهتمام بالتكوين المستمر للفاعل السياسي حيث أن الدراسة التي قامت بها وزارة الداخلية أبانت مجموعة من الهفوات القانونية والشكلية التي سقطت فيها الجماعات الترابية أثناء قبولها أو رفضها للعرائض المقدمة إليها ونذكر منها:

• الحالة الأولى: إخبار وكيل اللانحة من طرف الجماعة الترابية بمآل العريضة بواسطة الهاتف أي شفويا وليس كتابية كما هو منصوص عليه في القوانين التنظيمية.

• الحالة الثانية: تم قبول بعض العرائض رغم أن ميدان اشتغال الجمعيات لا يتناسب مع موضوع العريضة.

• الحالة الثالثة: تم قبول بعض العرائض رغم أن موضوع العريضة يتنافى والاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية المعنية كبناء السدود، والوقاية من الفيضانات ...

- ضمان وصول كل المعلومات الضرورية المرتبطة بالشأن المحلي إلى الفاعلين الجمعيين مما سيؤثر على عملها؛

<sup>1</sup> عبد اللطيف بكور، مرجع سابق، ص: 103

- تجنب الارتجالية والتناقض الذي يطغى على قرارات السلطة الترابية بغياب سياسة واضحة تقوم على إشراك كل المؤسسات المحلية، في تدبير الشؤون الوطنية والمحلية<sup>1</sup>؛

- تحفيز ودعم الفاعلين المدنيين على خلق تعاون وتضامن فيما بينهم للقيام بمشاريع تنموية أو بين مجموعة من الجمعيات والمجالس الترابية لفائدة المواطنين والمواطنيين؛

وهكذا، يتوجب على المنتخب الترابي أن يعي ان إشراك الفاعل المدني في صنع برامج التنمية الترابية هو فعل حقيقي وضرورة ملحة من أجل الارتقاء بالديموقراطية المحلية وليس فعل شكلي، وذلك حتى لا يفقد الفاعل المدني هو الآخر، بالإضافة إلى المواطن، الثقة في المنتخب المحلي، وبالتالي نكون أمام ديموقراطية شكلية تجعل المواطن يشعر بالاغتراب ويزيد من التنفر من المشاركة السياسية بجميع أشكالها، بحيث يترتب على ضعف المشاركة الإحساس بعدم الانتماء وانتشار الشعور بالاغتراب داخل المجتمع<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 104

<sup>2</sup> عبد الرفيع القاسمي، مرجع سابق، ص: 220

## خاتمة

إن تجديد الديمقراطية على المستوى الوطني يقترن في حالات عديدة بمطلب تعزيز الديمقراطية المحلية، فالديموقراطية المحلية الفعالة هي شرط أساسي لضمان تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة وعادلة وتعزيز الحكامة الجيدة وتشجيع القيم الديمقراطية. فالتشاركية هي استبدال للتدبير البيروقراطي للشأن العام المحلي بالتدبير الديمقراطي. وإذا كان دستور 2011 قد أسس للديموقراطية التشاركية من أجل إنجاح الديمقراطية المحلية، وشكل خطوة مهمة في مسار تعزيزها، فإن المجتمع المدني يشكل فاعلاً أساسياً في الديمقراطية المحلية وبالتالي فإن ما تم افتراضه كون أن الديمقراطية المحلية هي استثمار والمجتمع المدني هو أحد آليات إنجاح هذا الاستثمار هي فرضية صحيحة لكون أن إنجاح هذا الاستثمار رهين بتحقيق مجموعة من الشروط الأساسية نذكر منها:

- ضرورة توفر إرادة حقيقية من طرف الدولة، الفاعلين الجمعيين والمنتخبين في الانخراط في تفعيل هذه المقاربة؛
- التأويل الديمقراطي للدستور بالشكل الذي يجعل الفاعل الجمعي فاعلاً أساسياً وممول عليه؛
- تأهيل الفاعل الجمعي والرفع من قدراته ليساير المستجدات الدستورية، فلا قيمة لأي نص قانوني في غياب استيعاب جيد لمضامينه<sup>1</sup>.
- وجود مجتمع مدني متعدد، قوي وفعال، يحتضن المطالب المرتبطة بقيم المواطنة، ويمكن على المدى المتوسط والبعيد من خلق قاعدة اجتماعية قادرة على حماية الديمقراطية.
- ربط مدى مشاركة جمعيات المجتمع المدني في الشأن المحلي عبر الهيئات الاستشارية وتقديم العرائض في نهاية كل ولاية محلية بالدعم المالي المخول من طرف الدولة.

---

<sup>1</sup> في هذا الإطار قامت الجمعية المغربية لتربية الشبيبة فرع تمارة بشراكة وزارة الشباب والرياضة بافتتاح أكاديمية المجتمع المدني لتقوية والرفع من قدرات الفاعلين الجمعيين والشباب يوم السبت 2 فبراير 2019.

## المراجع :

- ابراهيم السهول: "المجتمع المدني من الوجوب إلى الوجود في دستور 2011... وسؤال ماذا بعد؟"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، التطور الدستوري السياسي بعد الربيع العربي، العدد 8.
- إدريس جردان: "تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب، في أفق تفعيل دستور 2011"، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الأولى، 2014.
- أسماء الإسماعيلي: "المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة"، الدستور والدستورانية الجديدة بالمغرب قراءة في السياق وفي المعنى، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 45/46، سنة 2017.
- جلال سمعيلي: "دور المجتمع المدني في تفعيل مضامين الدستور"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، وحدة تدبير الشأن العام المحلي، السنة الجامعية 2011-2012.
- عبد اللطيف بكور: "الميثاق الجماعي الجديد وآليات التدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة العربية للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد الثاني، سنة 2017.
- عبد الغني عماري: "الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية"، أشغال الندوة المغربية حول الجماعات الترابية وحقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و 29 نونبر 2016، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، مؤسسة هانس زايدل (ألمانيا)، الطبعة الأولى 2017.
- عبد الحفيظ ماموح: "الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، سنة 2017.
- عبد الرفيع القاسمي: "المقاربة التشاركية على ضوء القانون التنظيمي للجهات وتحدياتها على مستوى الممارسة وسبل تجاوزها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 137، نونبر-دجنبر 2017.
- عبداتي ماء العينين: "الديموقراطية التشاركية المحلية، الأسس والآليات"، بحث لنيل دبلوم الماستر في شعبة القانون العام، ماستر تدبير الشأن المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2013-2014.

- فدوى بنعيسى: "مشاركة الفاعل المدني في مسار اتخاذ القرار العمومي"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء الإداري، تدبير المرافق العمومية بين المستجدات ومتطلبات الحكامة الجيدة، مؤلف جماعي، العدد السابع، سنة 2018.

- كريم لحرش: "الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، سنة 2012.

- مصطفى بنعمران: "رهانات المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية التشاركية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، الموسم الجامعي، 2014-2015.

- ظهير شريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 صفر 1430 الموافق 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغبر والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه. ج.ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.

- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015.

- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015.

- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015.

- مرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص: 5341. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018.

- مرسوم رقم 2.16.300 صادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل العمالة والإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص: 5344. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم

112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018.

- مرسوم 2.16.301 صادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر. عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص: 5346. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018.

- مرسوم رقم 2.16.401 صادر في 4 محرم 1438 الموافق ل 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها. ج.ر. عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7401. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018.

- مرسوم 2.16.402 صادر في 4 محرم 1438 الموافق 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى مجلس العمالة أو الأقاليم والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها. ج.ر. عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7402. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018.

- مرسوم 2.16.403 صادر في 4 محرم 1438 الموافق 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها. ج.ر. عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7403. المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، مطبعة وزارة الداخلية، سنة 2018.

- قرار المجلس الدستوري رقم 966/15 بخصوص دستورية القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

- "الديموقراطية التشاركية المحلية تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج"، وزارة الداخلية، سنة 2019، موقع المديرية العامة للجماعات المحلية، <http://www.pncl.gov.ma>

- توصيات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، فيما يتعلق بالإطار القانوني للتشاور العمومي، الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني. <http://www/mcrp.gov.ma>

المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات: "الديموقراطية المحلية"، يوليو 2015، تاريخ التصفح 31 يناير 2019، <https://www.i>

# آليات تفعيل مقاربة النوع في التدبير الجماعاتي بين النص القانوني والمعطى الواقعي

د. حنان النحاس

أستاذة القانون العام

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية بتطوان

من أجل ضمان المساواة المعيارية والمؤسسية والتمثيلية بين الجنسين، يسعى المغرب إلى إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في مخططات السياسات العمومية، وذلك، تكريسا لمأسسة هذه المقاربة وجعلها رافدا في إقرار وضعية عادلة ومنصفة، وضمانا لتمثيلية شاملة للمواطنين.

وتماشيا مع هذه التوجهات نص القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات في المادة 120 على إحداث هيئة استشارية لدى مجلس الجماعة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع" يتولى النظام الداخلي للمجلس تحديد كيفية تأليفها وطرق تسييرها، وتختص هذه الهيئة بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع على الصعيد الترابي، وتعتبر هذه الهيئة آلية لتفعيل الفصل 19 من دستور 2011 المتعلق بالمساواة بين الرجال والنساء ومكافحة التمييز، وكذلك الفصل 139 الذي خول لمجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى وضع آلية تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها.

ومن هذا المنطلق أصبحت المجالس الجماعية مطالبة بفتح قنوات التواصل والحوار والنقاش أمام فعاليات المجتمع المدني قبل اتخاذ القرارات التي تهم برامج التنمية من أجل تحقيق شروط الديمقراطية التشاركية.

كما تعتبر ميزانية النوع الاجتماعي من بين أهم آليات تنزيل مقاربة النوع الاجتماعي على الصعيد الترابي والتي اتخذتها مجموعة من الدول كوسيلة لتفعيل مقاربة النوع وتحقيق المساوات بين جميع فئات المجتمع.

من تم نتساءل عن مدى إمكانية نجاح هذه الآليات في تحقيق الأهداف المسطرة لها والمتمثلة في تنزيل مقاربة النوع الاجتماعي في التدبير الجماعاتي للتنمية في ظل المعطيات القانونية والواقعية.

للإجابة عن هذا التساؤل سنعمل على تحليل الموضوع انطلاقاً من محورين:

- 1- هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بين المعطى القانوني والواقعي؛
- 2- ميزانية النوع الاجتماعي آلية لتفيل مقاربة النوع.

أولاً: هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

أ- أهمية إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

من المعروف أن تجربة هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع ليس بالأمر الجديد، بل تعود هذه التجربة إلى ما قبل ذلك (لجنة المساواة في ظل قانون 2009 المعدل والمتمم للميثاق الجماعي 2002)<sup>1</sup>، وقد عرفت تحولاً من لجنة إلى هيئة كدليل على رغبة المشرع في محاكاة التجارب كتجربة دول أمريكا اللاتينية، وكذلك تجاوز حدود التجربة السابقة (اللجنة)، وتمثلت هذه الحدود في طابعها الاستشاري وعدم الوضوح على مستوى الأهداف والمهام والتباس العلاقة بين البنيات الداخلية للمجلس.

وتماشياً مع مقتضيات الدستور، وعملاً على تجاوز أسباب محدودية نجاح التجربة السابقة<sup>2</sup>، ثم إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع كآلية تشاورية للحوار والتشاور تمكن الجماعة من التواصل المستمر والمباشر مع فعاليات المجتمع المدني وتنزيل الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع.

كما تتمثل أهمية إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع في الاستجابة لسياق وطني يدعم مبادئ المساواة من خلال الإصلاحات والآليات المعتمدة مثل المصادقة على اتفاقية مناهضة جميع أشكال التمييز ضد المرأة CEDAW، وتفعيل المناصفة والمساواة حسب الفصل 19 من الدستور.

كما أن إحداث هذه الهيئة يهدف إلى تحقيق انفتاح أكبر للجماعة على محيطها المباشر ونشر ثقافة المشاركة المواطنة من خلال مساهمة جمعيات المجتمع المدني المحلي في تسيير

---

<sup>1</sup> - المادة 14 من قانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعة كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى قانون رقم 01.03 والقانون رقم 17.08

<sup>2</sup> - تمثلت أسباب محدودية نجاح عمل لجنة المساواة في:

- غياب قانون داخلي ينظم تشكيلها وهيئتها.

- تشكيل هذه اللجان كان في معظم الأحيان تشكيلاً صورياً تفادياً للمساءلة

جماعاتهم عبر دورهم الاستشاري لدى المجالس المنتخبة، بهدف تعزيز مساواة النوع، وتحقيق اليقظة ومواكبة ودعم المجالس المنتخبة لتأخذ بعين الاعتبار المساواة ومقاربة النوع في مجال التسيير والتنمية الترابية، وتوسيع ثقافة التشاور والحوار لدى الجماعة على اعتبار أن المجتمع المدني يتميز بمعرفته باحتياجات الساكنة وقربه منها.

كما تتمثل أهمية هذه الهيئة في كونها فضاء للحوار والتشاور ما بين الجماعة والمجتمع المدني، حيث يؤدي ذلك إلى معرفة النسيج الجمعي وتعبئته ودفعه لتسليط الضوء على أولويات الجماعة، وكذلك خلق التكامل بين العمل الجماعي والعمل الجمعي عبر تنسيق الجهود لتحقيق التنمية الترابية.

### -أهداف إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

من أهداف إحداث هذه الهيئة نجد:

- إيجاد آلية مؤسساتية لإبداء الرأي في قضايا النوع ذات الصلة بإشكالات التنمية المحلية.
- مشاركة النساء ووضع أفكار للتنمية.
- ربط المقاربة المجالية بمقاربة النوع.
- جعل الجماعات الترابية تساهم في القضاء على التمييز بين الرجال والنساء.

كما يمكن التأكيد أنه من إيجابيات إحداث هذه الهيئة هو ما نجده على مستوى التحول من لجنة إلى هيئة، وهو ما يدل على الرغبة في ضمان نوع من الاستقلالية، والتي تتمثل في تحول رئاستها من رئيس المجلس الجماعي إلى شخصية تنتهي إلى المجتمع المدني.

أما فيما يتعلق باختصاصات الهيئة فهي هيئة استشارية في مجال المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، حيث تقوم بإبداء آراء وتقديم توصيات وملتمسات لمجلس الجماعة. وتتلخص المهام والاختصاصات الأساسية للهيئة فيما يلي:

- إعداد الآراء الاستشارية التي يجب أن تحظى بموافقة أعضاء الهيئة أو التصويت في حالة عدم حصول هذا التوافق.

- إحالة الآراء الاستشارية على رئيس المجلس الجماعي الذي يعرضها بدوره على المجلس، وتنصب هذه الآراء على المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي.

- المشاركة في مختلف مراحل إعداد برنامج عمل الجماعة وتقييمه من أجل استحضار المساواة وتكافؤ الفرص.

وأما بخصوص الرأي الاستشاري للهيئة فيمكن أن يكون ذا طابع:

- استراتيجي: مثل اليقظة فيما يخص المساواة في السياسات في البرامج والمخططات التنموية للجماعات.

- تقني: كتمكين الجماعة من التوفر على بنك لبيانات حسب الجنسين.

- عملي: كحث الجماعة على استعمال وسائل عملية لتحليل النوع من أجل رصد جيد لكل حالة<sup>1</sup>.

وأما المجالات ذات الأولوية المتعلقة بصياغة الرأي الاستشاري للهيئة فهي:

- المناصفة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي؛
- النوع الاجتماعي والحكمة المحلية؛
- النوع الاجتماعي والتنمية المحلية؛

ويراد من هذا الدور الاستشاري تعزيز اليقظة ومواكبة ودعم المجالس المنتخبة لتأخذ بعين الاعتبار المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع في مجال التسيير والتنمية المحلية، وتوسيع ثقافة التشاور والحوار لدى الجماعة على اعتبار أن المجتمع المدني يتميز بمعرفته بإشكالات الساكنة المحلية وبقربه منها، ولجعل من هذه الهيئة قوة اقتراحية في مجال إعداد وتنفيذ وتبعية برنامج عمل الجماعة والادماج الفعلي لمقاربة النوع.

وتتشكل هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع من ممثلات وممثلي المجتمع المدني النشيط على مستوى المحيط الخارجي والمباشر للجماعة، وهم شخصيات وفاعلات وفاعلون نشطاء على مستوى منظمات المجتمع، والجمعيات والتعاونيات والشبكات المحلية، وأشخاص مرجعيون وباحثون ومقاولون ونساء وأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة. وهم ممثلون داخل الهيئة بتشاور مع المجتمع المدني ووفق منهجية تشاركية وشفافة ومعايير محددة من طرف

---

<sup>1</sup> - دليل مساطر إحداث وتفعيل وانشغال وتبعية هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بالجماعات، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، 2017، ص 35.

الجماعة، ويتعين أن يكونوا معتمدين من طرف جمعياتهم وهيأتهم وأن يقوموا بعملهم بشكل تطوعي، ويستحسن أن يكون أعضاء هذه الهيئة من خارج أعضاء المجلس.<sup>1</sup>

## II- حدود عمل هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

إذا كانت عملية التقييم على المستوى القانوني تبين أن هناك رغبة كبيرة في الدفع بمقاربة النوع نحو التفعيل عبر هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع فإنه على مستوى الممارسة الجمعوية فإنه يتطلب توفر شروط استقلالية وكفاءة وحكمة جيدة لهذه الجمعيات، حتى تتمكن هذه الأخيرة، من أداء هذا الدور والمطالبة به، وهذا ما لا يتوفر بالشكل المطلوب عند جمعيات المجتمع المدني بالمغرب.

ومن بين أهم ما تعاني منه جمعيات المجتمع المدني هو غياب الاحترافية وطغيان طابع العمل الهاوي، كما أن العديد من هذه الجمعيات تعدد مجالات تدخلها ويغيب عنها منطق التخصص.<sup>2</sup>

وأمام هذه الإشكالات التي تعرفها جمعيات المجتمع المدني نجد أنه لا زال لم يستطع مواكبة هذا المسار، ويمكن أن نبرز ذلك من خلال ملاحظة مسار تشكيل هذه الهيئة في بعض الجماعات. فيمكن الإشارة إلى مسار تشكيل الهيئة بجماعة طنجة حيث لوحظ عدم اهتمام جمعيات المجتمع المدني في البداية بعد الإعلان عن تقديم الترشيحات، فالعدد الذي كان مطلوباً هو 85 عضواً، إلا أن هذا العدد لم يستوف بعد الإعلان الأول ثم عمدت الجماعة على التمديد للمرة الأولى ثم المرة

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص 34

<sup>2</sup> - تجدر الإشارة إلى أن الجمعيات بالمغرب تنشط في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتبعاً لذلك فإن جل هذه المنظمات تظل مرتبطة بمشاريع المنظمات الدولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو، كما تتكلف بعضها بتنفيذ مشاريع الإدارات الحكومية المختلفة مثل الرياضة والشباب والثقافة، وتعاني منظمات المجتمع المدني كذلك من تحديات تتعلق بالتمويل واستدامة الدعم المالي، لذلك فإنها كثيراً ما تلجأ إلى الاعتماد على المنح قصيرة الأمد من أجل تنفيذ المشاريع المحدودة، وطبقاً لمؤشر استدامة المجتمع المدني لسنة 2017 فإن نسبة التمويل العمومي المخصص للجمعيات المدنية من طرف الجهات الوزارية والمؤسسات والشركات الحكومية قدر بحوالي 6.423 بليون درهم (حوالي 681 مليون دولار).

ويستهدف التمويل الحكومي الذي يمر عبر عملية طلب العروض بالخصوص المشاريع الموجهة لتنمية بعض المناطق، رغم وجود شكوك حول الكيفية التي يصرف بها هذا التمويل ومدى احترام معايير الشفافية والكفاءة، ولذلك يظل التمويل الدولي مهما للعديد من منظمات المجتمع المدني المستقلة.

الثانية لكي يكون عدد المرشحين هو 89 مرشح، ثم إقصاء 4 والإبقاء على 85 مرشح. من ذلك يتبين غياب التفاعل وعدم اهتمام المجتمع المدني وعدم وعيه وإدراكه للأدوار المنوطة به.

- فيما يتعلق بتشكيل الهيئة، فحسب ما ورد في دليل مساطر إحداث وتفعيل واشتغال وتبعية هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع<sup>1</sup>، تتشكل هذه الهيئة من ممثلات وممثلي المجتمع المدني المحلي النشيط على مستوى المحيط الخارجي والمباشر للجماعة وهم:

\* شخصيات وفاعلات وفاعلون نشطاء على مستوى منظمات المجتمع المدني، والجمعيات والتعاونيات والشبكات المحلية...

\* أشخاص مرجعيون وباحثون ومقاولون.

\* نساء ورجال وشباب وأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة. وهم ممثلون داخل الهيئة بتشاور مع المجتمع المدني ووفق منهجية تشاركية وشفافة ومعايير محددة من طرف الجماعة، ويتعين أن يكونوا معتمدين من طرف جمعياتهم وهيئاتهم وأن يقوموا بعملهم بشكل تطوعي. ويستحسن أن يكون أعضاء هذه الهيئة من خارج أعضاء المجلس الجماعي.

الملاحظ أن الدليل لم يلزم اختيار أعضاء الهيئة من خارج أعضاء المجلس (بل استحسنته فقط) مما يجعل الامكانية موجودة باختيار أعضاء الهيئة من أعضاء المجلس الجماعي وهذا ما يمكن أن يؤثر على عمل الهيئة.

ومن الملاحظ أيضا أن على الجماعة أن تضع سجلا محينا للجمعيات النشيطة، والذي يجب أن يوضح حدا أدنى من البيانات حولها، هذا السجل هو بمثابة نقطة انطلاق لتشكيل هذه الهيئة، وهذه العملية هي عملية ليست سهلة بحكم الأشكال المتعددة للجمعيات واختلاف مجالات تدخلاتها، ومدى القرب من الساكنة والترافع حول قضاياها. كما تمت الإشارة في دليل مساطر إنشاء هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع أنه في حالة عدم وجود جمعيات نشيطة في ميدان ذا أولوية بالنسبة للجماعة أو على علاقة بمقاربة النوع فإنه يمكن استكمال هذا السجل بلائحة لشخصيات مؤثرة وذات إشعاع يتم البحث عنها في القطاع العام (المصالح الخارجية، الصحة، التربية والتعليم، الفلاحة...) أو القطاع الخاص (التجارة، المقاول، الصناعة...)، وهذا ما يطرح تساؤلا حول مدى فعالية هذا السجل في ضوء صعوبة وضبابية طريقة إنجازها.

<sup>1</sup> دليل مساطر احداث الهيئة ص 17.

وفيما يتعلق بعلاقة الهيئة والمجلس والرئيس، المفروض أن الهيئة تعمل بشكل مستقل، إلا أن تأطير هذه العلاقة لا زال يشوبه غموض بالرغم مما أشار إليه الدليل المعد من طرف وزارة الداخلية على أن رئيس مجلس الجماعة والمجلس مطالبون عبر اللجنة التقنية بالسهر على:

- التفعيل والسير الجيد لأعمال هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.
- توفير الوسائل المادية من قاعة ومواد معلوماتية...
- تأمين دعم متواصل للأعمال الاستشارية لهيئة المساواة.
- القيام بتتبع أشغال هيئة المساواة وتكافؤ الفرص بشكل دوري وبتشاور مع أعضاء الهيئة.

كما أن عدد المقاعد المخصصة داخل الهيئة تحدد من طرف رئيس المجلس الجماعي وبتشاور مع أعضاء المجلس.

وبالرغم من هذا التوضيح إلا أنه يمكن القول أن مسألة استقلالية عمل الهيئة تطرح مجموعة من الأسئلة ابتداء من تشكيلها وتعيين رئيسها وأعضائها.

كما يمكن الإشارة أيضا إلى مسألة عدد أعضاء الهيئة حيث يلاحظ أن هذا العدد كبير (85 عضو بمدينة طنجة، 60 عضو بمدينة تطوان) وهو ما يمكن أن يشكل عرقلة أمام التجانس والانسجام الذي يفترض أن تتسم به الهيئة.

### III- مقترحات لتجاوز المعوقات

لإنجاح تجربة هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع يجب توفر مجموعة من المعطيات مثل:

- ضرورة توفير الوثائق التوجيهية المرجعية، وأدوات العمل والتكوين ومصاحبة الجماعات لتقوية قدرات المنتخبين وممثلي المجتمع المدني، وضبط عملية إحداث و اشتغال وتفعيل هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.
- توفير موارد بشرية في الجماعات لتدبير مهيكّل ومنظم لهذه الآلية مع الاطلاع وضبط المجال الاستشاري للهيئة عبر التمكّن من طرق وأدوات تحليل النوع الاجتماعي، وتوفير الموارد المادية المطلوبة للتدبير المناسب لهذه الآلية.

- جعل الموارد البشرية لهذه الجماعات (المنتخبين، الأطر، وفعاليات المجتمع المدني) في إطار الهيئة أكثر فعالية ونشاطا لإدماج مقارنة النوع الاجتماعي في تدبير جماعاتهم.
- تفعيل ميزانية النوع الاجتماعي.

### ثانيا: الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي

تعتبر الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي إحدى وسائل تنزيل مقارنة النوع في التدبير الجماعاتي، والتي انتهجتها مجموعة من الدول، إلا أنها لا زالت لم تجد طريقها للتطبيق في المغرب.

#### 1 - تعريف ميزانية النوع الاجتماعي

يمكن تعريف ميزانية النوع الاجتماعي بكونها الميزانية التي تأخذ بعين الاعتبار عنصر النوع في كل ما تتضمنه بنودها الخاصة بالإنفاق العام في كل سنة مالية<sup>1</sup>. وتعرفها مديرة المشاريع في المكتب الإقليمي للدول العربية UNIFEM بأنها الميزانية الحساسة بالنوع الاجتماعي، وهيليسست ميزانية حكومية منفصلة، وإنما هي محاولة لتفكيك وتفصيل النمط السائد من الميزانيات الحكومية من حيث تأثيرها على الجندر، ويمكن لها أن تكون أداة مهمة في تحقيق احتياجات الفئات الأكثر فقرا<sup>2</sup>، وعرفها "شارب برومبيل" بأنها آلية للتأكد من أن الالتزام بتحقيق العدالة النوعية يعزز ويترجم فعلا في شكل التزام بتخصيص الموارد في الميزانية<sup>3</sup>، كما تعرف بأنها "بناء للميزانية يحقق تكافؤ الفرص والعدالة بين مختلف فئات المجتمع وأفراده رجالا ونساء وأولادا وبنات، وذلك من خلال إعادة جدولة الأولويات على صعيد النفقات والايرادات من أجل دفع هذه العدالة الاجتماعية إلى الامام"<sup>4</sup>.

كما تم تعريفها من طرف منظمة العمل الدولي بأنها "كناية عن إدماج (النوع) ضمن عملية إعداد الميزانية، وهو وضع النوع الاجتماعي كأساس في كافة مستويات وضع الميزانية وإعادة هيكلة العائدات والنفقات لغرض المساواة بين الجنسين".

<sup>1</sup> - نوفل بنونا، مقارنة النوع في الموازنة المرتكزة على النتائج، ورقة مقدمة لمؤتمر البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي، ص 4.

<sup>2</sup> - شرين شكري، ورشة عمل حول الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي، UNIFEM، ص 4.

<sup>3</sup> - وبني بيانما، تأثير تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي، ورقة مقدمة لمؤتمر البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي، ص 10.

<sup>4</sup> - نوفل بنونا، مرجع سابق، ص 5.

إذن فمصطلح الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي يشير بشكل عام إلى الميزانيات التي تصاغ استناداً إلى تقدير الاختلاف في أدوار النوع واحتياجاته في المجتمع.

ومن خلال كل ما سبق يمكن القول أن الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي تعني:

- تحديد وفهم احتياجات كل فئة مجتمعية.
  - الوصول إلى توزيع عادل للموارد المالية المتاحة حسب احتياجات وتوقعات الجندر.
  - إعادة ترتيب أولويات الانفاق وإعادة تصميم البرامج والمخططات التنموية وتوجيهها للوصول إلى حالة المساواة بين المجتمع، وإلى استغلال الموارد المالية المتاحة استغلالاً أمثل.
  - ليست ميزانية النوع منفصلة لكل نوع اجتماعي أي ليست للمرأة فقط أو الرجل.<sup>1</sup>
- وتتمثل دلالات ميزانية النوع الاجتماعي في:

- مراعاة بعد النوع في إعداد الميزانية.
- مساءلة كل قرار أو تدخل مالي حول أثرها المحتمل على حياة النساء واحتياجاتهم مقارنة بالرجال.

- تحديد دور هذه القرارات المالية في ردم تلك الفجوة والبحث عن نتائج تلك النفقات ورصد تلك الحاجيات العملية في هذا الجانب.

كما يمكن التأكيد على أن:

- ميزانية النوع ليست ميزانية محايدة لأن هذه الأخيرة تؤدي إلى تعميق تلك الفجوات.
- ميزانية النوع ليست ميزانية خاصة بالنساء دون الرجال.
- في إطار ميزانية النوع فالمقصود مجمل النفقات المحلية وليس الاقتصار على نفقات اجتماعية.

- ميزانية النوع هي وثيقة واحدة تعطي الأولوية للاستجابة للحاجيات السوسيواقتصادية لكل المواطنين والمواطنات. فهي لا تعني تخصيص موارد مالية موجهة للنساء، أو وضع ميزانية خاصة بالنساء.

---

<sup>1</sup> - أبراهيم أوجامع، إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في ميزانية الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، سنة 2010-2011، ص،80.

لهذا فهذه الميزانية ليست محايدة بل تأخذ بعين الاعتبار نتائج توزيع النفقات والمداخيل بين الرجال والنساء، وتقييم أثر الميزانية على مستوى ولوج الخدمات التي تقدم للجماعة، والعوامل والمعوقات السوسيوثقافية التي تعيق تمتع النساء بحقوقهن، كما تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل الفئات الاجتماعية وتستفيد منها بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

## أهمية الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي II

تتمثل أهمية إعداد الميزانية المستجيبة في:

\* ميزانية النوع الاجتماعي هي وسيلة للوفاء بالالتزامات الوطنية والدولية تجاه النساء<sup>1</sup>.

\* هناك أولويات مختلفة لكل من النساء والرجال في الانفاق العام: نتيجة للأدوار المختلفة للنوع الاجتماعي تنشأ أولويات مختلفة لكل من الرجال والنساء في الانفاق العام، فالنساء يتحملن الكثير من أعباء الرعاية الاجتماعية من رعاية أطفال ومعاقين ومسنين، كما أن النساء يملكن إمكانية نفاذ أقل لسوق العمل الرسمي وإمكانية أقل للمشاركة في الحياة العامة والأنشطة الثقافية وغيرها، لذلك من الضروري فحص أولويات النساء في المواقع المختلفة، وهكذا تساهم الميزانية المستجيبة للنوع في فهم الأولويات المختلفة في الانفاق العام والاستجابة لها<sup>2</sup>.

إذن فللميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي انعكاسات متعددة:

- انعكاس اجتماعي يتمثل في التخفيف من الفوارق الاجتماعية.
- انعكاس اقتصادي يتمثل في تحقيق نجاعة أكبر في استعمال الموارد.
- انعكاس سياسي يتمثل في شفافية أكبر في تدبير الشأن العام.

## III- معيقات تفعيل ميزانية النوع الاجتماعي

إن التحول من النمط التقليدي لإعداد الميزانية إلى نمط آخر يسمح بتضمين قضايا النوع الاجتماعي هو عملية شاقة وطويلة تتطلب استثمار الكثير من الجهود والموارد، وتصبح هذه المهمة

<sup>1</sup> - هدى الرزق، الموازنة الفلسطينية لمنظور النوع الاجتماعي المسوغات وآليات العمل، منشورات المفتاح، 2005، ص، 15

<sup>2</sup> - أوجامع إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص، 86.

أكثر تعقيدا أو صعوبة في الدول التي تعاني نظم موازنتها أصلا من مشاكل يتوجب معالجتها أولا بالتوازي مع الانتقال إلى تطبيق موازنات النوع الاجتماعي.

ومن بين معيقات الانتقال إلى ميزانية النوع الاجتماعي نجد:

- وجود ثقافات وتقاليد متحيزة بشكل عام لصالح الرجال على النساء.
- ضعف البناء المؤسسي والتنظيمي للميزانيات (الحكومية).
- ضعف الخبرات الفنية لدى القائمين على إعداد الموازنات وتحليلها وتقييمها.
- عدم توفر بيانات وإحصاءات معدة على أساس النوع الاجتماعي سواء أكانت تخص الأوضاع الاقتصادية أو الاجتماعية، أم تخص البرامج والمشاريع في الميزانيات.
- تدني مستوى المشاركة المجتمعية في إعداد الميزانيات والرقابة وتنفيذها، وقد يعود ذلك إلى قلة الوعي والادراك بأهمية ميزانيات النوع في الحياة العامة، أو إلى عدم امتلاكهم المهارات والخبرات الفنية اللازمة لتحليل الميزانيات.
- عدم وجود بيانات موزعة تبعا للنوع.
- إعداد الميزانية على أساس البنود لا على أساس البرامج الشيء الذي يحول دون الحصول على هذه البيانات.

#### IV- استنتاجات

نستنتج مما سبق أن:

- تفعيل ميزانيات النوع الاجتماعي يساعد على تحقيق التنمية المتوازنة حيث تحقق فوائد ومكاسب اقتصادية واجتماعية جمة في مقدمتها تحسن على مستوى رفاهية وجودة حياة المواطنين دون استثناء<sup>1</sup>.
- عملية إعداد ميزانية النوع الاجتماعي هي عمليات طويلة ومتطلبة لتظافر جهود جميع الافراد.
- عملية إعداد ميزانية النوع الاجتماعي بحاجة إلى إرادة نحو الإصلاح والتغيير.
- ميزانية النوع الاجتماعي هي ميزانية تتطلب مشاركة مؤسسات المجتمع المدني وإلا فستتسم بضعف قدراتها التنموية.
- إعداد ميزانية النوع الاجتماعي يتطلب تحقيق مجموعة من الأسس أهمها:

<sup>1</sup> - أوجامع إبراهيم، مرجع سابق، ص، 144.

1. إقامة ورش عمل فنية لتقديم الدعم والمساندة تتضمن خبراء ومختصين في هذا المجال.
2. إقامة ورش عمل للناشطين من مؤسسات المجتمع المدني وللعاملين في مجالات الميزانيات وغيرهم من الفئات ذات العلاقة، وتوعيتهم بالميزانيات الحساسة على أساس الجندر ...

### لائحة المراجع:

- المديرية العامة للجماعات المحلية، دليل مساطر إحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بالجماعات، سلسلة دليل المنتخب، 2017.
- نوفل بنونا، مقاربة النوع في الموازنة المرتكزة على النتائج، ورقة مقدمة لمؤتمر البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي.
- شرين شكري، ورشة عمل حول الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي، UNIFEM.
- ويبي بيانينا، تأثير تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي، ورقة مقدمة للمؤتمر البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي.
- إبراهيم أوجامع، إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في ميزانية الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد، سنة 2010-2011.
- هدى الرزق، الموازنة الفلسطينية لمنظور النوع الاجتماعي المسوغات وآليات العمل، منشورات المفتاح، 2005.

# الإعلام الجهوي ورهانات الديمقراطية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة

د.يونس قببشي

باحث في القانون العام

## مقدمة

تستدعي الجهوية المتقدمة في المغرب، باعتبارها مشروع وطني داعم للتدبير الحكاماتي على المستوى الترابي، تعزيز قواعد التواصل السياسي والانتخابي، وتقوية التفاعلات بين مختلف الفاعلين في التنمية المندمجة، وذلك اعتمادا على مقاربات حقوقية وآليات إعلامية وظيفية وهادفة.

يعتبر وضع الإعلام ضمن ورش الجهوية المتقدمة خاصة في مجال دعم الحكامة، مؤشرا يمكن من قياس مستوى تطور الديمقراطية المحلية ويهدف إلى تسهيل أساليب ممارسة الديمقراطية التشاركية في المغرب، الشيء الذي يدفع بالتساؤل حول نوعية العلاقة بين الفاعلين في الحياة السياسية المحلية ووسائل الإعلام على المستوى الجهوي والمحلي، هل هي علاقة تعاون أو علاقة صراع وتنافر؟ كيف يساهم التشريع المغربي في دعم الإعلام المحلي وتوظيفه لخدمة الديمقراطية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة؟ ما هي أدوار الإعلام الجهوي وماهي رهاناته؟

ربما يرجع ضعف انخراط الفاعلين المحليين في بناء وتتبع السياسات العمومية المحلية إلى ضعف التنسيق والتواصل بين المجالس المنتخبة ووسائل الإعلام باعتبارها آليات وساطة تعمل على تشخيص واقع التنمية، إضافة إلى ضعف المسؤوليات الإعلامية والسياسات التواصلية للجماعات الترابية كأدوات أساسية للانفتاح على المحيط السوسيو-ثقافي المحلي وتحقيق الفعالية في التدخلات التنموية. من جهة أخرى، ربما يرجع سبب تدني المشاركة السياسية للمواطنين إلى ضعف القدرات الإعلامية للأحزاب السياسية الضرورية لتقوية جاذبيتها وتنافسيتها، من خلال التعريف بالبرامج، التأيير والتعبئة خلال الحملات الانتخابية، وضعف الاستراتيجيات التواصلية لجمعيات المجتمع المدني اللازمة للتحسيس والتوعية خاصة فيما يتعلق بتعبئة المواطنين حول ظواهر وقضايا اجتماعية.

تهدف الدراسة إلى تقييم موضع الإعلام الجهوي ضمن ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب وتحديد علاقته بالديمقراطية المحلية وترسيخ قيم المواطنة وحقوق الإنسان (المحور الأول) على أن يتم تشخيص واقعه وآفاق تطويره (المحور الثاني).

### المحور الأول: الإعلام الجهوي داعم لقيما الديمقراطية وحقوق الإنسان

يسعى الإعلام الجهوي بشكل عام، بمختلف أشكاله، إلى تنوير الرأي العام على المستوى الجهوي والمحلي، الشيء الذي يدفعنا إلى تحديد نوعية علاقاته بدعم الديمقراطية المحلية (1) وترسيخ مبادئ حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الإعلام بشؤون الجماعة (2).

#### 1- العلاقة بين إعلام القرب والديمقراطية المحلية

ساهم الإعلام الجهوي إلى جانب الإعلام الوطني في مواكبة القضايا الكبرى المتعلقة بالوحدة الترابية والإصلاحات التشريعية والمؤسسية، على رأسها مراحل إعداد دستور 2011 وعمليات تنزيل وتفعيل ورش الجهوية المتقدمة، كما يساهم في عمليات التوجيه السياسي وتأطير الرأي العام المحلي خلال كل الاستحقاقات السياسية والانتخابية، وذلك في إطار دعم المقاربة التشاركية والحوارية الذي يعتمدها المغرب كمنهجية أساسية لبناء دولة المؤسسات ودعم الحكامة.

يعرف المشهد الإعلامي المغربي مجموعة من التطورات المتمثلة في ظهور مجموعة من المنابر الإعلامية خاصة على المستوى الجهوي والمحلي في إطار إعلام القرب، حيث مكنت الثورة التكنولوجية والمعلوماتية من ظهور إعلام جديد، أكثر متابعة ودينامية، والذي يأخذ شكل "الإعلام الإلكتروني أو الرقمي".

تعتبر الصحافة الجهوية من الآليات المساهمة في تنشيط الحياة السياسية ودعم الديمقراطية وطنيا، جهويا ومحليا، وذلك من خلال مساهماتها في تنوير، إرشاد وتحفيز مختلف الفاعلين المحليين على الانخراط في اتخاذ قرارات والتأثير في نوعية وجودة السياسات العمومية ذات التنفيذ المحلي. تسعى مختلف قنوات إعلام القرب (المسموعة، المرئية، المكتوبة والإلكترونية) إلى خلق عدالة إعلامية عن طريق الإخبار والإشراك في المعلومة، حيث يساهم في رفع التوعية بالمسؤولية الفردية من أجل الانخراط في مسلسل الإصلاح والتغيير وبالتالي المساهمة في التنمية.

يتوقف نجاح الديمقراطية المحلية على اعتماد:

- إعلام محلي مؤطر للحق في الحوار والتشاور ومحفز للنقاش الهادف، يحترم التنوع الثقافي واللساني والسياسي، محفز على الاختلاف، ينبذ كل أشكال الإقصاء والتضليل، مساهم في بناء صور ايجابية عن كل القضايا المجتمعية، وفي تعزيز ثقافة التسامح والعيش المشترك.
- إعلام ملتزم بالأدوار التعبوية والتحسيسية والبيداغوجية والتربوية والثقافية، إعلام جهوي ذو طابع حديثي، مواطن، مستقل ومهني، يساعد على بناء ثقافة المواطن وانفتاح شخصيته، إعلام وسيط ناقل للخبر بكل موضوعية واستقلالية، متفاعل مع قضايا المجتمع، حي يحترم انتظارات المواطنين بكل أمانة، واقعية وبعيد عن أي تلميع.

## 2- الديمقراطية المحلية وحق الإعلام بشؤون الجماعة

تستدعي الديمقراطية المحلية والجهوية المتقدمة اعتبار "حق الإعلام بشؤون الجماعة" من الحقوق التي يتمتع بها الفاعل السياسي، الفاعل المدني والمواطن، إضافة إلى ذلك ممارسة مجموعة من الحقوق السياسية والمدنية تلزم الاعتماد على الإعلام الجهوي والمحلي، واستغلال موارده وقدراته، بصفته آلية من آليات التواصل، التثقيف والتفاعل، حيث يمكن ذكر:

- "حق السياسي في الإعلام" يتمثل في حاجته لإعلام نشيط ومتفاعل مع الساكنة يمكن من تشخيص حقيقي لواقع التنمية المحلية وبالتالي يساهم في توجيه وتركيز تدخلاته الجماعات الترابية بدورها في حاجة إلى إعلام جهوي وظيفي مواكب لمشاريعها، فهي ملزمة بالتعاون البناء مع وسائل الإعلام المحلي، إضافة إلى تطوير قدراتها التواصلية من خلال ابتكار آليات إعلامية ذاتية تساهم في التعريف بالبرامج والمشاريع المنفذة، كما تمكن من الانفتاح الايجابي على محيطها المحلي وعلى مجموع الفرقاء المحليين.

- "حق الفاعل المدني في الإعلام المحلي" يندرج ضمن التشريع المغربي الذي مكن الجمعيات من التدخل في توجيه السياسات العمومية، وذلك من خلال الحق في تقديم العرائض والاقتراحات، ممارسة الفعل الاستشاري والحواري، تسجيل الملاحظات ضد القرارات واعتماد كل الطرق الضاغطة بهدف رفع جودة الحكامة، وبالتالي تفترض الديمقراطية المحلية إرساء ولوج عادل ومنصف للجمعيات للإعلام، بهدف الحصول على مجتمع مدني قوي، مستقل، فعال وذو مصداقية ونجاعة. في المقابل، الجمعيات المدنية، بدورها، ملزمة بابتكار آليات تواصلية جديدة

"كالإعلام الجمعي<sup>1</sup>"، والذي يمكنها من توسيع دائرة تأثيرها وتدخلاتها في التنمية كما يزيد من قدرة إشعاعها ومساهمتها في التحسيس والتوعية.

- "حق المواطن في الإعلام والتأطير" الأساسي لممارسة الحق في المشاركة في الحياة السياسية والانخراطي آليات<sup>2</sup> الحكامة التشاركية للحوار والتشاور على مستوى الجماعات الترابية، إضافة إلى الحق في المشاركة في تحسين معايير الجودة على مستوى المرافق العمومية، والحق في المشاركة في محاربة الفساد<sup>3</sup> وتحقيق الشفافية والنزاهة من خلال دعم المسؤولية والمحاسبة<sup>4</sup>، خاصة في مجال الاستحقاقات الانتخابية.

في المقابل، ساهمت الثورة التكنولوجية والمعلوماتية في تحول المواطن<sup>5</sup> من مستقبل سلبي للمعلومة إلى مواطن صحفي متفاعل ومسهّم في إعادة إنتاج ونشر الخبر المحلي، الشيء الذي

---

<sup>1</sup> نموذج الإعلام الجمعي على مستوى مدينة سلا - المغرب.

<sup>2</sup> مجموعة من الفصول بدستور 2011 تدعم حق المواطن في المشاركة في الحياة السياسية، حيث نجد: الفصل 136 المتعلق بمبادئ التنظيم الجهوي والترابي والذي صرح "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

- الفصل 139 حول الجماعات الترابية وآليات الحكامة التشاركية: "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمات المواطنين والمواطنات في إعداد برامج التنمية وتبنيها. يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

<sup>3</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها في 2007 والتي تعد أول آلية أممية للنهوض بالوصول إلى المعلومة العمومية من أجل الوقاية من الفساد ومحاربتة. يعد هذا الحق شرطا أساسيا لتوقف عليه المشاركة الفعلية للسكان كضرورة لوجود المجتمعات الديمقراطية، إذ بدون الحق في الحصول على المعلومة يبقى ترسيخ ثقافة الشفافية والمسؤولية الاجتماعية والمحاسبة في الدول والحكومات أمرا محدودا.

<sup>4</sup> مجموعة من فصول دستور 2011 تسيّر في هذا الاتجاه، حيث نجد: الفصل 154: "المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور".

- الفصل 156: "علاقة المرافق العمومية بالمرتفقين بالتظلم والمراقبة والتتبع... تقدم المرافق العمومية الحساب عن تديرها للأموال العمومية طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم".

<sup>5</sup> نجد 11 مليون مشترك، كل مغربي له على الأقل صفحة في المنصات الاجتماعية، تجاوز عدد صفحات الفيسبوك بالمغرب 13 مليون صفحة، تمثل الفئة الشابة أزيد من 70 في المئة من نسبة المنخرطين على شبكة الأنترنت،

يزيد من تقوية أسس الديمقراطية المحلية، وي طرح بذلك تحدي "التربية على وسائل الإعلام"، لرفع مساهمة المواطن في التعبئة الايجابية والانخراط المثمر في العمل السياسي المحلي بهدف دعمالحكومة المحلية.

يتمثل الرهان الحقيقي للديمقراطية المحلية في تأمين ممارسة الحقوق الدستورية على المستوى الترابي والتي لا يمكن تحقيقها دونتوظيف واستثمار وسائل الإعلام الجهوي والمحلي، باعتبارها آليات داعمة لعمليات التعبئة في إطار التواصل السياسي والانتخابي، وذلك بهدف تعزيز المواطنة الحقيقية المتمثلة في "تأمين حق المواطن في مواكبة الدينامية التنموية المحلية" وبالتالي الاستفادة من مواردها وفرصها.

### المحور الثاني: واقع الإعلام الجهوي و آفاق تطويره

عرفت منظومة الإعلام بالمغرب مجموعة من الإصلاحات القانونية في الباب المتعلق بحريات التعبير (1)، الشيء الذي يقودنا إلى تشخيص واقع إعلام القرب على مستوى مدينة طنجة (2)، وذلك لمحاولة اقتراح أشكال دعم نواقصهوتغراته (3).

#### 1- القوانين المرتبطة بحرية الإعلام وعلاقتها بالديمقراطية المحلية

يتوفر المغرب على ترسانة قانونية تنظم ولوح مختلف الفاعلين في الديمقراطية المحلية للخدمات الإعلامية العمومية سواء خلال الفترات الانتخابية أو خارجها، حيثخصت بالأساس دعم حريات التفكير، الرأي، التعبير، النشر، العرض والإبداع وذلك تماشيا مع مقتضيات "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"<sup>1</sup>، كما ارتقى المشرع المغربي بحرية الصحافة والنشر إلى مرتبة دستورية<sup>2</sup>.

---

15تمثل الفئة العمرية بين 15 و34 سنة 11 مليون كساكنة مغربية وهي الفئة الأكثر انخراطا في شبكة التواصل الاجتماعي.

<sup>1</sup> صرح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ب: "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونشرها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية، سواء في شكل شفهي أو مكتوب أو مطبوع أو في أي قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها".

<sup>2</sup> مجموعة من الفصول بدستور 2011 تسير في نفس الاتجاه، حيث نجد:

-الفصل 25 في مجال الحريات الفكرية وحماية حقوق الملكية الفكرية: " حرية الرأي والإبداع والتعبير مكفولة بكل أشكالها، حرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الأدب والفن والبحث العلمي والفني مضمومة".

من جهة أخرى، ساهم القانون التنظيمي 13-31 المتعلق بـ "الحق في الحصول على المعلومات"<sup>1</sup>، تماشياً مع محتوى "الفصل 27"<sup>2</sup> من دستور 2011، في تقوية التزام الإدارات والمؤسسات العمومية والسلطات الترابية بتعليل قراراتها ومواقفها، كما ساهم في إشاعة ودعم قواعد الانفتاح والشفافية وتعزيز الثقة في علاقة الإدارة بالمتعاملين معها، ترسيخ الديمقراطية التشاركية والمحلية والمساهمة في تخليق الممارسات الإدارية وضمان المصداقية والنزاهة في تدبير الشأن العام.

الفصل 28: "حرية الصحافة مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية. للجميع الحق في التعبير ونشر الأخبار والأفكار والآراء بكل حرية ومن غير قيد عدا ما ينص عليه القانون بصراحة. تشجع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة، بكيفية مستقلة، وعلى أسس ديمقراطية، وعلى وضع القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة به. يحدد القانون قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها، ويضمن الاستفادة من هذه الوسائل، مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي، وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على احترام هذه التعددية وفق أحكام الفصل 165 من هذا الدستور".

<sup>1</sup> مكن القانون التنظيمي الخاص بالحق في الحصول على المعلومات من التعريف بالمعلومة المتاحة وحدد آليات ومساطر ووسائل البحث عليها وتلمها وتقاسمها بروح من المسؤولية والمواطنة الملتزمة ووفق مسطرة واضحة ويسيرة، وتعتبر أبرز مستجداته وضع أسس وتدابير النشر الاستباقي للمعلومات ولشاريع القوانين والقرارات حيث يعتبر جوهر الديمقراطية التشاركية في الباب المتعلق بتقوية التفاعل مع جمهور المواطنين. يعتبر القانون وسيلة عملية تسمح للمواطنين بمراقبة عمل الحكومة وتعزيز شفافية الدولة ومسائلة ومحاسبة الموظفين والمنتخبين والمسؤولين، ويمكن هذا الحق من التمتع أكثر بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يمكن من الاستجابة للحاجيات الحقيقية للعموم في مجال السياسات العمومية والخدمات الأساسية، ترجمة فعلية ولمموسة لتنزيل مقتضيات الدستور ومتطلباته القانونية والمؤسسية، وتعبيراً واضحاً عن إرادة سياسية أكيدة تستجيب للحاجيات التي عبر عنها التطور النوعي والكمي للإدارة والمجتمع.

<sup>2</sup> الفصل 27 من دستور 2011: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الشخصية للأفراد وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة". كما تشمل المعلومة العامة مجموع المعطيات المعبر عنها في كافة الصيغ الموجودة والتي تكون متوفرة على نحو عام ولا يمس استعمالها بأي حق مشروع أو أي التزام بالسرية، وتهم مجموع المعلومات التي يمكن استغلالها من قبل أي شخص دونما الحاجة لترخيص وكذلك المعطيات العمومية الرسمية التي تتخذها الحكومة والمؤسسات العمومية، السلطات المحلية، المجالس المنتخبة والمقاولات العمومية والهيئات القضائية ومؤسسات القطاع الخاص المكلفة بتدبير الخدمات العمومية.

في المقابل، تعتبر مدونة الصحافة والنشر من الانجازات المهمة التي عرفها الإصلاح التشريعي المتعلق بالإعلام حيث تضم القانون رقم 88-13 المتعلق بالصحافة والنشر، القانون رقم 13-89 المتعلق بالنظام الأساسي للصحافيين المهنيين، القانون رقم 13-90 القاضي بإحداث المجلس الأعلى للصحافة، إضافة إلى قوانين أخرى تسير في نفس الاتجاه تخص القانون 15-02 المتعلق بوكالة المغرب العربي للأنباء والقانون 17-70 المتعلق بالمركز السينمائي المغربي، هذا الأخير تناط له تصاريح التصوير لفائدة الصحافة الالكترونية.

مكن قانون الصحافة والنشر من تحديد قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها، ويشمل الاستفادة من هذه الوسائل، مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي التي يسهر على احترامها "الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري" باعتبارها من هيئات الحكامة الجيدة والتقنين حسب الفصل 165 من الدستور. تتولى هذه الهيئة السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر والحق في المعلومة في الميدان السمعي والبصري، وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة المغربية. كما مكن قانون الصحافة والنشر من الاعتراف بالصحافة الالكترونية، حيث منع حجب الصحف الالكترونية إلا باتخاذ قرار قضائي، منع سحب بطاقة الصحافة بالنسبة للصحفي والذي أصبح قرارا بيد المهنيين، إضافة إلى إلغاء 25 حقوقية سالبة للحرية في مجال حرية التعبير والنشر.

## 2- تشخيص و اقع إعلام القرب على مستوى مدينة طنجة

ساهم الإعلام المحلي على مستوى مدينة طنجة في الرفع من إشعاع المدينة على المستوى الوطني والجهوي وتعتبر "إذاعة طنجة"<sup>1</sup> من الإذاعات المحلية الرائدة على المستوى الوطني في مجال تتبعالديناميات التنموية التي تعرفها المدن المغربية. بخصوص الصحافة المحلية على مستوى المدينة، يلاحظ بكل أسف استمرار إصدار 4 جرائد محلية وتوقف إصدارات "الصحف الورقية"<sup>2</sup> الأخرى والذي يعطي صورة سلبية عن ضعف قدراتها المنهجية والمالية، حيث ترجع أسباب ذلك

<sup>1</sup> تضم الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة 11 إذاعة جهوية تغطي المجال الترابي لطنجة، تطوان، الحسيمة، الرباط، الدار البيضاء، فاس، مكناس، مراكش، أكادير، العيون والداخلة و 4 إذاعات وطنية

<sup>2</sup> الصحف الورقية على مستوى مدينة طنجة من خلال مذكرة مديرة الدراسات وتنمية وسائل الاتصال، الصادرة بتاريخ 19 ماس 2015 : طنجة تلغرام، أبعاد متوسطة، بينغ بونغ، أحداث البوغاز، المال 2000، أسرار الشمال، جريدة طنجة، أوقات طنجة، طنجة تطوان عيون الجهة، الأهالي والجهة، كنال طنجة، صحافة الشمال، صباح اليوم، الشفافية الشمالية،

بالأساس إلى ضعف آليات التأطير والمواكبة من قبل الجماعات الترابية، إضافة إلى ضعف منهجيات دعم الصحافة الجهوية من قبل الإدارة المركزية باعتبارها أداة داعمة لتقوية الهوية الثقافية المجالية وركيزة من ركائز تعزيز الجهوية والديمقراطية المحلية.

في المقابل يلاحظ إحداث وتطوير مجموعة من "المنابر الإعلامية الالكترونية"<sup>1</sup> والتي تساهم في رصد الأحداث وتتبع القضايا السياسية والاجتماعية والثقافية على مستوى المدينة كما تساهم في مواكبة وتتبع مشاريع التنمية التي يعرفها المجال الترابي للإقليم.

تشخيص واقع الصحافة المحلية اليوم وتقييم جودة منتوجها الإعلامي أكد بكل أسف اعتمادها على الإثارة والتشكيك، إضافة إلى ضعف تغطيتها للأنشطة الثقافية والاجتماعية والرياضية التي يعرفها المجال الجغرافي الجهوي، والذي يكشف عن ضعف الخبرة والمهنية والتي تعود أساسا إلى ضعف الثقة والتواصل مع الفاعلين المحليين في التنمية، ضعف التنسيق بين السلطات العمومية وصحف القرب، غياب المعاهد الجهوية للتكوين المهني في ميدان مهن الصحافة والإعلام، غياب التأطير ونقص في الدورات التكوينية، محدودية الاهتمام<sup>2</sup> والقراءة لدى المواطن، إضافة إلى ضعف الموارد المالية وضعف آليات التمويل.

### 3- أشكال دعم إعلام القرب لتعزيز الديمقراطية المحلية

يعتبر الإعلام الجهوي أحد أبرز المدخلات لتعزيز قيم الديمقراطية المحلية وتقوية الحكامة والجهوية المتقدمة، حيث يعرف تحديات ترتبط بالنموذج الاقتصادي للمقاولة الإعلامية، وأخرى تتعلق بقدرات ومؤهلات الموارد البشرية الضرورية لتقديم منتوج إعلامي جيد، الشيء الذي يلزم بناء ثقافة مجتمعية مسؤولة من خلال الإسهام في التربية على الإعلام.

تتمثل أبرز أشكال دعم الإعلام الجهوي في النظر في بعض المقتضيات المتعلقة بحرية الصحافة والنشر المدرجة ضمن قانون الصحافة والنشر والتي تقيد حرية التعبير، تقديم الدعم التقني والمادي الأساسي لتعزيز استقلالية المقاولة الصحافية والإعلامية من خلال الدعم

<sup>1</sup> المنابر الإعلامية الالكترونية على مستوى مدينة طنجة:

[www.tanja7.com](http://www.tanja7.com), [www.tanjanewes.com](http://www.tanjanewes.com), [www.tanja24.com](http://www.tanja24.com), [www.alboughaznewes.com](http://www.alboughaznewes.com),  
[www.sabahtanja.com](http://www.sabahtanja.com), [www.tangerinter.com](http://www.tangerinter.com), [www.chamaly.ma](http://www.chamaly.ma), [www.tangernow.wordpress.com](http://www.tangernow.wordpress.com),  
[www.khabartanja.com](http://www.khabartanja.com), [www.tanger.ma/presse](http://www.tanger.ma/presse), [www.tangerpress.com](http://www.tangerpress.com), [www.achamalpress.com](http://www.achamalpress.com)

<sup>2</sup> في المقابل تحقق الصحف الجهوية الفرنسية والاسبانية معدلات كبيرة في نسبة المبيعات مقارنة مع الصحف الوطنية، كما تحقق القنوات التلفزيونية والإذاعات المحلية نسب تتبوع أكبر مقارنة مع مضايراتها الوطنية.

العمومي، الدعم المعرفي والمهني للمهنيين في مجال الإعلام من خلال التفكير في تنوع العرض التكويني المرتبط بمهن الصحافة، الإسراع في إحداث مؤسسات التكوين في مهن الصحافة والنشر، دعم القدرات في مجال التأطير من خلال إحداث دور الصحافة كفضاء لتنظيم الندوات والملتقيات وكمؤسسة لتدريس واقع ورهانات المهن المرتبطة بالصحافة والنشر، تعزيز الاستفادة من الإشهار العمومي من خلال الإعلانات الإدارية والقضائية والتجارية الصادرة عن المحاكم والجماعات الترابية والإدارات العمومية، دعم الجمعيات المدنية النشيطة في مجال الحق في الحصول على المعلومة فيما يخص قدراتها الإعلامية والتواصلية، إصدار مواثيق أخلاقيات العمل الصحفي، تعزيز التربية على الإعلام ضمن البرامج والمقررات الدراسية، تعزيز تملك المجتمع للأدوات التي تتيح التعامل مع المعلومة والخبر خاصة عندما يكون الشخص لا يتوفر على أدوات التفكير النقدي ...

الجماعات الترابية بدورها مطالبة بتحقيق التنمية الإعلامية، إلى جانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال دعم المقابلة الإعلامية، المساهمة في تنظيم ملتقيات، ندوات وأيام تحسيسية خلال "اليوم العالمي للصحافة"، و"اليوم الوطني للإعلام والاتصال"، خلق جائزة سنوية لتشجيع المنافسة بين صحف القرب، إشراك الصحفيين الجوهريين في الأنشطة والبرامج التنموية، وفي مراحل إعداد المخططات وبرامج التنمية المحلية، وكذا خلال الزيارات الرسمية، إضافة إلى تسهيل عمليات التزويد بالمعلومات لصالح كل الهيئات والفعاليات المدنية.

في المقابل، الإعلام الجهوي مطالب باستثمار موارده وقدراته لدعم الديمقراطية المحلية وبالتالي المساهمة في رفع التمثيلية السياسية وذلك من خلال:

- تعزيز دور وسائل الإعلام في مجال التوعية من خلال إطلاق برامج تواصلية لتعزيز الديمقراطية المحلية والتشاركية؛
- دعم وتشجيع البرامج والأنشطة المتعلقة بالتنشئة السياسية والاجتماعية الهادفة إلى نشر قيم الديمقراطية والمساواة والتعدد والاختلاف والتسامح والعيش المشترك وعدم التمييز ونبد الكراهية والعنف والتطرف؛
- إعداد حملات إعلامية وتكوينية حول المواطنة وحقوق الإنسان، تحفز مشاركة الشباب والنساء في الهيئات التمثيلية والمساهمة في تطوير مهارات التواصل لدى المواطن والرفع بمستوى ثقافته الحقوقية والسياسية؛

- التقيد بتعددية التعبير عن تيارات الفكر والرأي ودعم الولوج العادل للهيئات السياسية والنقابية إلى وسائل الإعلام حسب تمثيليتها ولا سيما أثناء الفترات الانتخابية، إلى جانب احترام تعددية جمعيات المجتمع المدني المهتمة بالشأن العام، مع احترام التوازن والإنصاف الترايبي وعدم الاحتكار.

#### خاتمة:

يعتبر الإعلام الجهوي أحد الآليات الداعمة لترسيخ قواعد الجهوية المتقدمة وذلك من خلال أدواره التواصلية والتشاركية التي تهدف إلى تعبئة الفاعلين المحليين للانخراط الايجابي في دعم سلسل اللامركزية والحكامة المحلية، إضافة إلى أدواره التحسيسية والتعبوية اللازمة لنشر قيم الحداثة والديمقراطية باعتبارها مبادئ أساسية لبناء دولة الحق والقانون، ومساهمته في ترسيخ ثقافة الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد، وتقوية روح المواطنة .

خلصت الدراسة إلى أنتنشاط الحياة السياسية على مستوى الجماعات الترابية رهين بدعم المنابر الإعلامية الجهوية والمحلية وتسهيل التعاون معنا باعتبارها آليات أساسية لدعم الديمقراطية التشاركية وحكامة القرب، كما تبين أن تطوير أداء الفاعلين في التنمية المحلية رهين بتطوير قدراتهم الإعلامية والتواصلية وذلك بهدف توسيع دائرة الإشراف الفعلي للمواطنين في مسلسل الإصلاح السياسي الذي يعرفه المغرب الجهوي.

# أي تأثير للوسائط المعلوماتية في الديمقراطية المحلية

د. فاتن شهبون

دكتورة في الحقوق

ملخص:

تهدف هذه الورقة إلى البحث في تأثير الوسائط المعلوماتية بشقيها التقليدي والحديثة على الديمقراطية المحلية، ومدى مساهمتها في تكريس حرية الرأي والتعبير والفكر والوصول للمعلومة وتبليغها، مع اختبار العلاقة بين الوسائط المعلوماتية والديمقراطية المحلية من خلال النسق التاريخي، والاستئناس بال مؤشرات العالمية لقياس مستوى الديمقراطية وحرية التعبير.

كما تتجه هذه الدراسة نحو رصد الآثار التي يحدثها التوجه نحو الوسائط المعلوماتية، خاصة مواقع التواصل الاجتماعي، على توجيه الناخبين نحو فكر سياسي معين، وقياس مستوى دراية ووعي المواطن سياسيا، لفهم السياق السياسي وقياس مستوى الديمقراطية ببلاده، ومدى انعكاسات التوجيه السياسي على الديمقراطية التمثيلية وفعالية الجهود السياسية بالفضاء الافتراضي على صناديق الاقتراع.

مقدمة:

تمثل الوسائط المعلوماتية وسيلة لنشر المعلومات والتعبير عن الآراء، لاسيما بعد تطورها الشامل، والذي يمكن من توصيل المعلومة إلى أكبر عدد من المواطنين خاصة المعلومة السياسية والخبر، فقد أصبحت ضرورة لا بد منها في عصرنا الحالي، ولا يمكن تجنبها في الديمقراطيات الحديثة.

وباعتبار أن الديمقراطية نظام سياسي قائم على قدرة المواطن في اختيار من يمثله في المجالس المسيرة للشأن المحلي، وأن هذا الاختيار يعتمد على آلية الانتخاب، والتي تركز بالأساس على أنواع محددة من الحريات، حرية التعبير وحرية الرأي وحرية توصيل المعلومة والخبر وحرية

الوصول إليهما، الأمر الذي يتوافق مع ضمان ديمقراطية محلية كاملة ويتعارض مع الأنظمة الاستبدادية<sup>1</sup>.

ويذهب التوجه السامي، نحو تكريس هذا الطرح، ففي نص الرسالة السامية الموجهة إلى أسرة الصحافة والإعلام أكد جلاله الملك على أنه: "عندما نقول الحرية، فالأمر لا سبيل لهوض وتطور صحافة جيدة دون ممارسة لحرية التعبير، كما أن التأكيد على ملازمة المسؤولية للحرية، مرده إلى اعتبار أنه لا يمكن للإعلام أن يكتسب المصداقية الضرورية، وأن ينهض بالدور المنوط به، ويتبوأ المكانة الجديرة به في حياتنا العامة، ما لم تمارس هذه الحرية في نطاق المسؤولية"<sup>2</sup>.

إلا أن هذا التصور النموذجي للديمقراطية وحرية التعبير بالوسائل المعلوماتية، وما لها من أهمية بالغة في تكريس المشاركة الفاعلة والوازنة في تدبير الشأن المحلي، يجعلنا أمام إشكالية إذا ما أسقطنا هذا البراديجم على المجتمع المحلي بالمغرب:

إلى أي حد تساهم الوسائل المعلوماتية في التأثير على الديمقراطية المحلية؟

الأمر الذي ينتج عنه تساؤلات يمكن اختزالها في مدى حيثيات ظهور الوسائل المعلوماتية بشقيها؟ ومدى الإمكانيات المتاحة بالوسائل المعلوماتية لتكريس الديمقراطية التمثيلية؟ وللإجابة على هذه التساؤلات، يطرح لدينا ثلاث فرضيات:

تهم الفرضية الأولى اعتبار الوسائل المعلوماتية آلية لتعزيز الديمقراطية المحلية، وأن لها دور مدروس ودقيق يساهم في توجيه وبناء الروح الوطنية، وتتجه الفرضية الثانية إلى اعتبار أن الوسائل المعلوماتية غير قادرة على تحقيق المبتغى الديمقراطي منها، وأن السياسة بالمغرب تتجه نحو الحد من حرية التعبير وتقييدها بمجموعة من الضوابط القانونية التي تكرس مجموعة من التعقيدات، في حين ترى الفرضية الثالثة أن الوسائل المعلوماتية ساهمت إلى حد ما في تكريس الديمقراطية المحلية وتوجيه الرأي العام نحو المطالبة بالحقوق والمشاركة في صنع القرار، وجعل المنابر الإعلامية صوتاً للأحزاب السياسية.

ولاختبار الفرضيات السالفة الذكر، سنقسم الموضوع لمبحثين:

<sup>1</sup> النظام الاستبدادي يعتمد بالأساس على إيديولوجية سياسية وحيدة، وحزب واحد، ووسائل إعلام متحكم فيها.

<sup>2</sup> مقتطف من نص الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أسرة الصحافة والإعلام بمناسبة "اليوم الوطني للإعلام".

الرباط 15 نونبر 2002.

المبحث الأول: تداول المعلومة السياسية من الوسائط التقليدية إلى المتطورة

المبحث الثاني: انعكاسات التوجه السياسي للوسائط المعلوماتية على الديمقراطية المحلية

المبحث الأول: تداول المعلومة السياسية من الوسائط التقليدية إلى المتطورة

تقسم الوسائط المعلوماتية أو Infomédia إلى قسمين Information المعلوماتية، وMedia بمعنى الوسائط الإعلامية، كما تنقسم أنواع الوسائط المعلوماتية، من منظورنا إلى الكلاسيكية والحديثة، وأن التمييز بين النوعين يحكمه مدى التطور التكنولوجي والعلاقة التفاعلية بين الوسائط المعلوماتية والديمقراطية المحلية.

وفي سياق هذه الدراسة، لا بد من اختبار النتيجة التي توصل إليها تقرير "لجنة هوتشنز" لسنة 1942، والتي خلصت إلى أن التطور التقني في مجال الصحافة قد زاد من أهمية الإعلام للجماهير من ناحية، وأن الذين تولوا مسؤولية الإعلام قد أساءوا استخدامه، وشوهوا صورة الفئات الأخرى في المجتمع، ولم ينجحوا في تقديم خدمة موضوعية تلي حاجات المجتمع<sup>1</sup>.

وللتأكد من مدى استمرارية هذه النتيجة سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سيمهم **المطلب الأول** الوسائط المعلوماتية التقليدية، فيما سيناقش **المطلب الثاني** الوسائط المعلوماتية بين التأطير القانوني والتطور التكنولوجي.

**المطلب الأول: الوسائط المعلوماتية التقليدية**

تسهم الوسائط المعلوماتية في عملية تقسيم المعلومات خاصة منها السياسية ونشرها وتوصيلها للمتلقي أو المواطن، بهدف التأثير في مواقفه واتجاهاته الفكرية والسياسية، وقد عرفت هذه الوسائط تطورات راكمتها التجربة السياسية سواء الدولية أو الوطنية، كما كان لها دور فعال في تغيير موافق وفي توجيه العقول نحو إيديولوجيات معينة.

الأمر الذي يجعلنا نستذكر بعض أحداث حرب الفييتنام في الفترة ما بين سنة 1965 و1975، حيث توجه الإعلام نحو غرس الخوف لدى المواطنين الذين يودون الاحتجاج السلمي، وذلك عبر توفير أرضية لتيسير عنف الشرطة وجدية لفرض القيود على حرية التعبير<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> محمد بن مسعود البشر، "التأثير الإعلامي"، العبيكان للنشر، الطبعة الأولى، الرياض 2014، ص: 22.

<sup>2</sup> Edward S.Herman, Noam Chomsky, « Manufacturing consent the political economy of the mass media », pantheon books, newyork, p . 39.

وقد برزت فكرة استخدام الوسائط المعلوماتية بالنظام السياسي، من خلال اعتماده كوسيلة للدعاية ونشر إيديولوجيات وتوجهات سياسية ناتجة عن الصراعات الحربية والمنافسة الاستعمارية، وذلك عبر اعتماد الوسائط التقليدية المتوفرة في الفترة ما قبل التطور التكنولوجي أي قبل سنوات الخمسينات والستينات، ويمكن تقسيم الوسائط المعلوماتية التقليدية إلى أنواع رئيسية:

-**الوسائط السمعية:** تنقل الوسائط السمعية الصوت فقط، وأكثر المواد السمعية المستعملة في التعليم هي التسجيلات الصوتية على شريط ممغنط أو على أسطوانة، وتتم إعادة أو سماع المادة السمعية بواسطة أجهزة التسجيل وهناك وسائل سمعية أخرى مثل الراديو والتلفون، حيث تبث الوسائط أو المعلومات من مسافات بعيدة<sup>1</sup>.

ويعتبر الراديو من أقدم الوسائط السمعية وأكثرها شهرة ونشاطا خاصة في العشرينات من هذا القرن، حيث أصبح في غضون سنوات قليلة أحد أهم قنوات التدفق الإخباري الدولي، ومن ثم حظي باهتمام بالغ من كافة الجهات المعنية بالاتصال الدولي، إذ بلغ مكانة هامة في عالم الاتصال، بسبب أن إشارات الراديو ذات قدرة على عبور الحدود البحرية وهي التي أعطت للراديو تلك المكانة الدولية الفريدة<sup>2</sup>.

-**الوسائط البصرية:** وهي الوسائط التي تعتمد على حاسة البصر مثل المعارض والنصب التذكارية والأعلام واللافتات<sup>3</sup>، إنها مجال بحث ومبادرة منهجية تعتبر الصورة البصرية كنقطة مركزية في العمليات التي يتم من خلالها تكوين المعنى في سياق ثقافي، وكحقل تخصصي، وقد ظهرت الدراسات البصرية أواخر الثمانينات في الدراسات الجامعية بعد تاريخ الفن، والأنثروبولوجيا (علم الإنسان)، والدراسات السينمائية، والدراسات اللغوية، والأدب المقارن في مقابل نظرية ما بعد البنيوية والدراسات الثقافية<sup>4</sup>.

إذ إن ثقافة الصورة هي علامة على التغيير الحديث مثلما هي السبب فيه، ولأول مرة في تاريخ البشرية الثقافي والاجتماعي، نجد أنفسنا عاجزين عن رؤية أو تسمية قادة حقيقيين يقودون

---

<sup>1</sup> ربيعي مصطفى عليان، "إدارة مراكز مصادر التعلم"، دار البازوري العلمية، الطبعة الأولى- 2006، ص: 124.  
<sup>2</sup> محمد موسى محمد أحمد البر، "وسائل الاتصال في الدولة الإسلامية ودورها في نشر الوعي الديني"، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي - 2017، ص: 35.

<sup>3</sup> إبراهيم أحمد إبراهيم، "فن كتابة الخبر والمقال الصحفي"، العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى - 2009، ص: 4.

<sup>4</sup> عبد الجبار ناصر، "ثقافة الصورة في وسائل الإعلام"، الدار المصرية اللبنانية - 2011، ص: 80.

الناس ويؤثرون عليهم فكريا أو سياسيا أو فنيا، ومع ذلك نجد الناس يتأثرون ويتغيرون وبشكل جماعي وبتوقيت واحد، مما يعني أن هناك قوى تقود هذا التغيير الذي لا يمكن أن نقول أنه فوضوي، وهو ليس فوضويا بكل تأكيد لأنه تغيير انتظامي ومحكم شمولي...<sup>1</sup>

-الوسائل السمعية البصرية: وهي الوسائل التي تمزج بين حاسة البصر (الوسائل البصرية)، وبين الوسائل التي تعتمد على حاسة السمع (الوسائل السمعية)، وتتمثل الوسائل السمعية البصرية في التلفزيون والسينما والفيديو، وقد شكلت سنة 1897 بمثابة ظهور أول للسينما في المغرب، عبر فيلم "راعي الماعز بالمغرب"، كما كانت سنة 1928 أول سنة تبث فيها الإذاعة الوطنية.

\_ الوسائل المكتوبة: وهي الوسائل التي تعتمد على حاسة البصر، وترتكز بالأساس على القراءة، كون هذه الوسائل مكتوبة ويمكن اختزالها في الصحف والكتب والمقالات...، وقد اعتبرت الفترة ما بين سنة 1820-1912 بمثابة عملية انطلاق للكتابة الصحفية، إذ ظهرت بعض الصحف والجرائد اليومية والأسبوعية، التي تعبر عن القضايا والمشاكل الداخلية الناتجة عن الصراعات السياسية والناطقة باسم المستعمر، كما شكلت سنة 1946 أول ظهور لجريدة العلم بتوجه سياسي وحزبي، إذ كانت بمثابة الناطق الرسمي لحزب الاستقلال.

الأمر الذي يستفاد منه، أن ظهور الوسائط المعلوماتية التقليدية تزامنت مع فترات الحروب والصراعات الاستعمارية، ومع محاولة استغلال هذه الوسائط لنشر دعاية أو فكر محدد لتوجيه اللعبة السياسية نحو وجهة معينة، كنوع من الفنون الحربية الجديدة، وأن تزامن ظهور الوسائط المعلوماتية مع الأحداث السياسية يطرح لدينا علاقة تفاعلية بينهما، لا يمكن لإحدهما العمل دون الأخرى، فالأخبار والمستجدات السياسية تثير وتجذب المتلقي، في حين أن النخب السياسية لا يمكنها العمل بدون وسائط معلوماتية، والتي تهدف من خلالها إلى نشر فكرها وتوجيهها السياسي.

إلا أن الأمر لم يقف عند هذا الحد بل تجاوز إلى ابتكار طرق جديدة للاتصال والتواصل، وبالتالي تطور الولوج للوسائط المعلوماتية من الصحافة ثم الراديو، إلى التلفزيون واليوم الإنترنت والذي حظي بدعم المواطن، وأصبح له قاعدة شعبية عريضة بحسب تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات والذي أكد على أن نسبة ارتفاع الاشتراك بالإنترنت في نهاية شهر شتنبر لسنة

<sup>1</sup> سمير خليل، "دليل مصطلحات الدراسات الثقافية والنقد الثقافي : إضاءات توثيقية للمفاهيم الثقافية المتداولة"، دار الكتاب العلمية، بيروت-2016، ص:93.

2018 بلغت 10,72% كنسبة موسمية<sup>1</sup>، إذن ماهية هذه الوسائط المعلوماتية المتطورة وأي إطار قانوني يحدد العمل بها؟

### المطلب الثاني: الوسائط المعلوماتية بين التأطير القانوني والتطور التكنولوجي

تحكم الوسائط المعلوماتية ضوابط قانونية "هرمية" تنطلق من مقتضيات الدستور إلى الإطار القانوني، إذ ينص الفصل 25 من دستور<sup>2</sup> 2011، على أن "حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها، وحرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الإبداع الأدبي والفني والبحث العلمي والتقني مضمونة"، كما تنص الفقرة الأولى من الفصل 27 على أنه، "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام"، بالإضافة إلى الفصل 28 والذي ينص على أن "حرية الصحافة مضمونة ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية، للجميع الحق في التعبير ونشر الأخبار والأفكار والآراء بكل حرية ومن غير قيد، عدا ما ينص عليه القانون صراحة، تشجع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة، بكيفية مستقلة، وعلى أسس ديمقراطية، وعلى وضع القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة به".

ويضيف الفصل 165 من الدستور نفسه على أنه: "تتولى الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في المعلومة في الميدان السمعي البصري وذلك في احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة".

وبالنسبة للقوانين، فقد عمل المشرع على التنصيص على قانون الصحافة رقم 88.13<sup>3</sup> لسنة 2016، والذي يعمل على تحديد القواعد المتعلقة بممارسة حرية الصحافة والنشر

---

<sup>1</sup> Agence Nationale de Règlementation des Télécommunications, « Observation des abonnements à internet au Maroc, situation à fin septembre 2018 ».

<sup>2</sup> ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964، 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011، ص: 3600.

<sup>3</sup> ظهير شريف رقم 1.16.122 صادر في 6 ذي القعدة 1437 ( 10 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، جريدة رسمية عدد 6491-11 ذو القعدة 1437 الموافق ل 15 أغسطس 2016، ص: 5966.

والطباعة، كما عمل قانون الحق في الحصول على المعلومة<sup>1</sup> رقم 13.31 بتحديد مجال تطبيق الحق في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، وكذا شروط وكيفيات ممارسته حسب المادة الأولى من نفس القانون.

إذ نستشف من خلال ما سبق، حرص المشرع على تقنين حرية الرأي والفكر والتعبير والصحافة والحق في الولوج للمعلومة، الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول مدى حدود تنزيل الضمانات الدستورية والقانونية لاستقلالية وحرية وسائل الإعلام، في ظل قصور قانون الصحافة لسنة 2016 عن تحديد جوهر حق المواطن في الإعلام والتزامات الدولة بموجب هذا الحق، خاصة وأن التطورات التكنولوجية تمنح قاعدة تواصلية وإعلامية عريضة ومتشعبة.

كما أن التطورات التكنولوجية الحديثة لمنتصف عقد التسعينات من القرن الماضي، أحدثت نقلة نوعية وثورة حقيقية في عالم الاتصال، حيث انتشرت شبكة الانترنت في كافة أرجاء العالم، وربطت أجزاء هذا العالم المترامية، ومهدت الطريق لكافة المجتمعات للتقارب والتعارف وتبادل الآراء والأفكار والرغبات، واستفاد كل متصفح لهذه الشبكة من الوسائط المتعددة المتاحة فيها، وأصبحت أفضل وسيلة لتحقيق التواصل بين الأفراد والجماعات، ثم ظهرت المواقع الإلكترونية والمدونات الشخصية وشبكات المحادثة، التي غيرت مضمون وشكل الإعلام الحديث، وخلقت نوعاً من التواصل بين أصحابها ومستخدميها من جهة، وبين المستخدمين أنفسهم من جهة أخرى<sup>2</sup>.

فثقافة الإنفوميديا تعني التقارب التكنولوجي بين المعلوماتية والوسائط الإلكترونية<sup>3</sup>، ويعرف التقارب -على المستوى التواصلي التطبيقي- بأنه: "القدرة على إنتاج عمل تفاعلي وتقديمه عبر جميع الوسائط ضمن المجموعة المتقاربة ومن ضمنها الويب، وتحتاج هذه القدرة لوجود برمجيات مكتوبة بلغة مرنة كلغة الجافا java تمكئها من التكيف مع مختلف بيئات التشغيل دون الحاجة إلى قدر كبير من المواءمة، فالبرمجية المتقاربة يمكنها أن تعمل في الهاتف النقال أو

---

<sup>1</sup> ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق لـ 22 فبراير 2018 بتنفيذ القانون رقم 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، الجريدة الرسمية عدد 23.6655 جمادى الآخرة 1439 الموافق لـ 12 مارس 2018، ص: 1438.

<sup>2</sup> عبد الله كريشان، "أثر الثورة المعلوماتية الإعلامية في نشر الوعي السياسي لدى الشباب الأردني"، عمان: دار الجنان للنشر والتوزيع - 2013، ص: 36.

<sup>3</sup> سمير الخليل، "دليل مصطلحات الدراسات الثقافية والنقد الثقافي: إضاءات توثيقية للمفاهيم الثقافية المتداولة"، دار الكتاب العلمية، بيروت 2016، ص: 88.

التلفزيون التفاعلي أو الحاسوب بالكفاءة نفسها، وهذا التقارب بين المعلوماتية والوسائط الإعلامية – التكنولوجيتين الأعظم تأثيرا وانتشارا – أدى إلى بزوغ عصر الوسائط المعلوماتية<sup>1</sup>.

ويختلف التعامل والاستجابة للوسائط المعلوماتية بحسب مستوى التعليم، إذ يعتمد الأفراد الأكثر تعليما على المطبوعات، والأقل تعليما يعتمدون على الراديو والتلفزيون في حين يميل الشباب إلى استخدام شبكة الإنترنت<sup>2</sup>، وقد أكد تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات لسنة 2018، على أن 94,4% من المشتركين بالإنترنت تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة<sup>3</sup>، كما أن أكثر الوسائط المعلوماتية الحديثة ولوجا تكمن في المواقع الاجتماعية والمدونات الإلكترونية، والبريد الإلكتروني، والمنتديات الإلكترونية، والمواقع الإخبارية الإلكترونية...

وقد قامت وسائل الإعلام بإضفاء طابع سياسيو ديمقراطي على نفسها، عن طريق الوصول إلى أكبر عدد من منخرطي الإنترنت - حسب تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات السالف الذكر- بسعر مخفض، وتمكين النخب السياسية من وسيط مباشر وسريع بينهم وبين الناخبين، ينقل المعلومة السياسية في الوقت الحقيقي للمتلقي.

وبغض النظر عن صحة المعلومة السياسية المتداولة بالفضاء الإلكتروني وجديتها<sup>4</sup>، فإننا نلمس نوعا من الحملة الانتخابية طويلة فترات السنة بطريقة غير مباشرة، استلزمها النخب السياسية لنشر تحركاتها وأعمالها وأيضا أفكارها وتصوراتها السياسية، في ظل عزوف المواطنين عن الصحافة المكتوبة وتوجههم نحو الصحف الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي، باعتبارهما الوسيط الأسرع والأقرب، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن انعكاسات التوجه السياسي للوسائط المعلوماتية الحديثة على الديمقراطية المحلية؟

---

<sup>1</sup> محمد الأمين موسى، "مستقبل العلاقات العام في عصر الوسائط المعلوماتية"، مؤتمر العلاقات العامة في الوطن العربي العربي في ظل العولمة: الواقع الحالي وآفاق المستقبل، <http://site.iugaza.edu.ps/jdalou/files/2012/03>، تم تصفحه بتاريخ 2018/12/23، ص: 3.

<sup>2</sup> إبراهيم أحمد ابراهيم، مرجع سابق، ص: 4.

<sup>3</sup> ANRT، « Usage des TIC dans les ménages et par les individus années 2017, synthèses des résultats », septembre 2018.

<sup>4</sup> حسب تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات لسنة 2018، فإن 5,24/10 من المعلومات المتداولة في الإنترنت موثوقة، ونسبة الأشخاص الموثوقين سجلت 5,21/10 كما أن نسبة الإعلانات الكاذبة والمعلومات غير الموثوقة بلغت 5,45/10.

## المبحث الثاني: انعكاسات التوجه السياسي للوسائط المعلوماتية على الديمقراطية المحلية

تسهم الوسائط المعلوماتية في تكريس الديمقراطية المحلية، وذلك عن طريق التأسيس لمجتمع المعرفة والمعلومات، وبناء المجتمع وتقدمه، وبالتالي تعزيز سبل التنمية المستدامة، والذي يعتمد على مجموع الآليات المعلوماتية لتكوين تصور واضح حول سياق الديمقراطية المحلية ببلادنا<sup>1</sup>، إذ يتمكن المواطنون من التأثير في سياسات الدولة لكي تتوافق مع تطلعاتهم وتلبي حاجاتهم، الأمر الذي يفسر مفهوم سياسة القرب أو الديمقراطية القريبة.



فوسائط الإعلام السياسي، تمكن من إجراء "الوساطة" بين النخبة السياسية لإضفاء الشرعية على قراراتهم ومواقفهم السياسية وبين المواطن كمتلقي للمعلومة السياسية، كما أنها نوع من أنواع الروابط التي تهدف إلى تعزيز الثقة السياسية والتوجيه الإعلامي والسياسي.

<sup>1</sup> حسب التقارير التي أصدرتها مجلة "إيكونوميست" البريطانية للسنوات 2006/2011/2016/2017/2018، فإن تطور مؤشر الديمقراطية بالمغرب كالاتي:

إذ يتبين من خلال المبيان، أن سنة 2011 سجلت انخفاضا في معدل الديمقراطية وهي السنة التي صنفت فيها المجلة المغرب ضمن "الأنظمة الاستبدادية"، وعموما فإن تصنيف المغرب حسب التقرير المذكور يبين مستوى تطور الديمقراطية بالمغرب، والتي تعكس الإكراهات التي مر منها النظام التمثيلي والديمقراطية التشاركية، الموقع الإلكتروني <http://rfs.org/ar/news/100> تم تصفحه في 2019/02/03.

وهنا نستحضر ما ذهب إليه "مختار مطيع" أن جميع الدول العربية تعتبر نفسها ديمقراطية، ولا يدري أية ديمقراطية يعنون؟، فإذا كان يراد بالديمقراطية هنا مشاركة الشعب في الحكم، فإن معظم الشعوب العربية مبعدة من المشاركة السياسية الفعلية، وإذا كان يراد بها حماية مصالح النخب الحاكمة ومصالح حاشيتها فهذا يمكنه أن يكون صحيحا، أنظر المختار مطيع، "المشاكل السياسية الكبرى المعاصرة"، منشورات إيزيس، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1993، ص:212.

ولتفصيل ما سبق، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، مطلب أول سيناقدش العلاقة بين الوعي السياسي ووسائل التواصل الاجتماعي، ومطلب ثان سيبحث في تأثيرات مواقع التواصل الاجتماعي على الديمقراطية التمثيلية.

### المطلب الأول: العلاقة بين الوعي السياسي ووسائل التواصل الاجتماعي

يصنف "صفوت العالم" العلاقة بين الوسائط المعلوماتية والديمقراطية المحلية إلى ثلاث اتجاهات، الاتجاه الأول يعترف بالدور الفاعل للإعلام في عملية الإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي باعتبار أن وسائل الإعلام هي أداة أساسية في الانتقال إلى الديمقراطية، والإصلاح السياسي بمعناه العام، كما ينظر الاتجاه الثاني بنظرة سلبية لدور الإعلام في عملية التحول الديمقراطي وحرية وسائل الإعلام أو التشكيك والتقليل من أهمية دور وسائل الإعلام في التحول الديمقراطي، أما بالنسبة للاتجاه الثالث فينظر إلى طبيعة العلاقة بين الإعلام والديمقراطية بوجهة نظر اعتدالية تعطي للإعلام أدوارا محددة في مرحلة التحول<sup>1</sup>

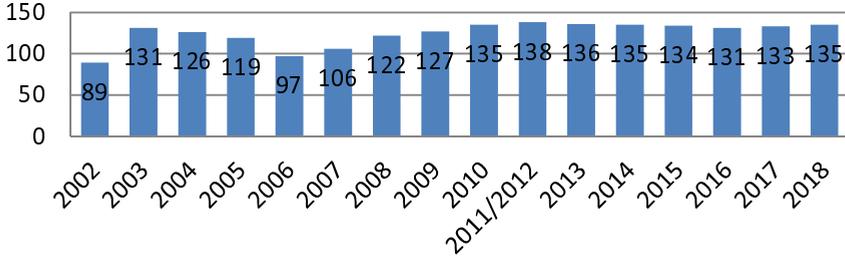
وحسب التقرير السنوي حول جهود النهوض بالصحافة المكتوبة لسنة 2013، فإن المغرب يشهد تطورا سريعا ومتوصلا للصحافة الإلكترونية، وذلك بفضل الإنترنت والولوج الحر لجميع المنشآت الإلكترونية وإحداث وسائل الإعلام على الخط، وتضم المملكة أزيد من 500 موقع إخباري إلكتروني، وقد انتشرت هذه الصحافة في جميع جهات المغرب، كما تعكس محتوى محليا متنوعا وتعدديا<sup>2</sup>.

وبالرغم من ذلك، فقد احتل المغرب الرتبة 135 في سنة 2018، حسب التصنيف العالمي لحرية الصحافة الذي أعدته منظمة "مراسلون بلا حدود"، ويمكن أن يوضح المبيان التالي تطور مؤشر حرية الصحافة بالمغرب حسب التقارير المعدة من طرف نفس المنظمة منذ سنة 2002:

<sup>1</sup> صفوت العالم، "دور وسائل الإعلام في مراحل التحول الديمقراطي...مصر نموذجا"، مركز الجزيرة للدراسات، 14 مارس 2013، ص:3.

<sup>2</sup> التقرير السنوي حول الصحافة جهود النهوض بالصحافة، إصدار وزارة الاتصال 2013.

## تطور مؤشر حرية الصحافة ما بين الفترة 2002 و 2018



ونلاحظ من خلال المبيان أعلاه، أن مؤشر حرية الصحافة حسب التقارير التي أعدتها منظمة "مراسلون بلا حدود"، منذ سنة 2002، إلى حدود سنة 2018، عرفت تطورات وتراجعات، تعود لأسباب سياسية أخذتها بعين الاعتبار المنظمة المذكورة، لقياس مؤشر حرية الصحافة بالمغرب، والملاحظ أيضا أن سنتي 2011/2012، سجلتا أعلى نسبة تراجع في مركز حرية الصحافة بالمغرب على مدى 16 سنة، وهي السنة التي سبق وأن صنفت فيها مجلة "إيكونوميست" البريطانية المغرب بالنظام الاستبدادي لحصوله على معدل أقل من 5/10 لقياس مستوى الديمقراطية.

الأمر الذي يتعارض مع الديمقراطية المحلية الكاملة والتي تمكن من تعزيز الوعي السياسي، والمعبر عنه على مستويين:

**المستوى النظري:** ويقصد به مستوى الأفكار والأيديولوجيات التي يحتويه موضوع الوعي من قيم ثقافية ومعايير وعواطف؛

**المستوى الممارس:** وهي مرحلة يصبح فيها وعي الفرد قادرا على المشاركة السياسية بدرجاتها المختلفة أو بعضها بما يتناسب مع دوره في النظام السياسي داخل المجتمع والعزوف عنها<sup>1</sup>.

وتعكس آليات التعبير عن الرأي والفكر، عبر الإنترنت كالمدونات والصحافة الإلكترونية نوعا من التغذية الاسترجاعية تجاه القرارات الحكومية، ومن ثم فإن كفاءة النظام السياسي تتوقف على قدرته على امتصاص هذه المطالب وإتاحة الحرية المناسبة، وهكذا فإنه كما تتدرج الدول في درجات الحرية واحترام حقوق الإنسان، أصبح موقف الدولة من المدونات يشير إلى درجة

<sup>1</sup> عبد الله كريشان، "أثر الثورة المعلوماتية الإعلامية في نشر الوعي السياسي لدى الشباب الأردني"، عمان: دار الجنان للنشر والتوزيع، 2013، ص: 26.

تمتعها بالديمقراطية والاستقرار السياسي، كما أن المساهمة في تفعيل دور المؤسسات التمثيلية في العملية الديمقراطية، أصبحت بحاجة إلى دور الأحزاب السياسية، وممثلي السلطة التشريعية والمجتمع المدني، بالإضافة إلى الدور الفردي للمواطنين الذي يعتمد على المشاركة الواسعة كأساس للديمقراطية، والذي يساعد على دعم المنافسة الحزبية وتشكيل المجال العام عبر الإعلام الجديد وتعبئة المجتمع المدني ودعم الشفافية والمحاسبة في عمليات صنع القرار وتقوية أداء الخدمات<sup>1</sup>.

إلا أن المعلومات التي يتم عرضها على الانترنت قد لا تعبر عن معظم اتجاهات الناس، وقد تتعرض للتشويش والتزييف ونشر الشائعات، ويمكن أن تستخدم النظم السياسية الانترنت كأداة للتعبيئة والتأثير في الرأي، وكذلك استغلال الروابط التي يمكن أن تنشأ من خلال الانترنت بين النظم السياسية القائمة، وغيرها في الخارج أو مع شركات كبرى عالمية في تكنولوجيا الاتصال والمعلومات بما يأتي على حساب المعارضين سياسيا لخدمة أغراض مهينة، أو قد تستخدم الدولة التسليطية تكنولوجيا الاتصال والمعلومات لتحديث الطابع السلطوي لها دون أن يعني ذلك تهديدا لشرعيتها أو تشكل حدا لممارستها في مجال انتهاك حقوق الانسان<sup>2</sup>.

وتبعاً لذلك، فإن أكثر الوسائط المعلوماتية ولوجا ومشاهدة بالمغرب، حسب تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات لسنة 2018<sup>3</sup> هي "الفيسبوك والواتساب"، وبالتالي فإن هذه الوسائط هي الأكثر تأثيراً على المستوى السياسي بالمغرب كونها الأكثر تداولاً سواء من جهة المؤسسات السياسية، أو من جهة المواطنين أو الناخبين.

وفي هذا السياق، يتجه "فرنسيس بال"، إلى اعتبار أن "النتيجة الآلية تقريبا هو اندفاع كل واحد في الانضمام إلى رأي تعرضه له وسائل الاتصال على أنه رأي الأكثرية، أو رأي الخبراء، ولصالح هذه الآلية النفسية، يمكن لأقلية أن تعتبر نفسها أكثرية، والصحافيون في بعض وسائل الاتصال، يفرضون رأياً على مواطنهم"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> عادل عبد الصادق، "الديمقراطية الرقمية"، المركز العربي لأبحاث الفضاء الإلكتروني، القاهرة، أكتوبر 2009، ص: 2013.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص: 34 وما بعدها.

<sup>3</sup> ANRT, op. cit.

<sup>4</sup> فرنسيس بال ترجمة فؤاد شاهين، "الميديا"، دار الكتاب الجديد المتحدة، لبنان، الطبعة الأولى 2008، ص: 116.

وبالتالي، يظل المتلقي البسيط – في وضعية الصفحة البيضاء كما وصفه "فرنسيس بال" – غير قادر على التنقيح بين المعلومات السياسية والموضوعية ذات المصدقية والمعلومات المعرضة أو الدعائية.

ويمكن الاستدلال على ذلك، بالحملة الدعائية التي شُنت ضد السيدة "أمينة ماء العينين" وتصرفاتها وحرمتها الشخصية سنة 2019، إذ انقسم "الفايسبوك" من منظورها إلى خمس اتجاهات:

**اتجاه أول** نظر إلى الموضوع كونه حرية شخصية لا يمس السياسة في شئ وليس من حق أحد محاسبتها على حرمتها الشخصية، واتجاه ثان رأى أنها تستغل منصبها وتتاجر في السياسة باسم الدين، واتجاه ثالث وثق بأنها حرة في تصرفاتها الشخصية لكنه قصد تشويه سمعتها بغية التقليل من شعبيتها تمهيدا لإقصائها أو إقصاء حزبها المنتمية إليه في الانتخابات المقبلة، واتجاه رابع وثق بكل معلومة تلقاه عبر الفايسبوك – وهو المواطن في وضعية الصفحة البيضاء كما وصفه "فرنسيس بال" –، اما الاتجاه الأخير فهو الاتجاه الواع سياسيا والقادر على تنقيح المعلومة السياسية الدعائية من الموضوعية، وبالتالي فهو ذو ثقافة ووعي سياسي.

الأمر الذي نستشف منه، الدور البارز والأهمية البالغة التي أصبحت تحتلها المواقع الاجتماعية في الديمقراطية المحلية، سواء من ناحية سلبية أو من ناحية إيجابية، مما يحيلنا على طرح تساؤل حول مدى تأثير هذه المواقع على الديمقراطية التمثيلية؟

### المطلب الثاني: تأثيرات مواقع التواصل الاجتماعي على الديمقراطية التمثيلية

يعتبر "فرانك كيلش" في كتابه "الوسائط المعلوماتية وكيف تغير عالمنا وحياتنا" أن ثورة الوسائط المعلوماتية تؤثر فينا على المستوى الشخصي وبصورة مباشرة<sup>1</sup>، فقد أخذت القوى السياسية الرسمية وغير الرسمية في استغلال تلك الإمكانيات الجديدة بالإضافة إلى دور تلك الأدوات في ظهور فاعلين جدد في الحياة السياسية، وظهرت خصائص الانترنت ككيان ديمقراطي قائم بذاته حيث انتشار حرية الرأي والتعبير ومشاركة أي فرد فيها بدون تفرقة بسبب الدين أو اللون أو الجنس، هذا بالإضافة إلى فاعلية تلك الأداة بتميزها بأنها وسيلة إعلام غير تقليدية رخيصة التكلفة سريعة الانتشار ومتعددة الوسائط الإعلامية، من الصوت والصورة والنص

<sup>1</sup>فرانك كيلش وترجمة حسام الدين زكريا، "ثورة الإنفوميديا الوسائط المعلوماتية وكيف تغير عالمنا وحياتنا؟"، عالم المعرفة، عدد 253، يناير 2000، ص:8.

والفيديو في الفضاء الإلكتروني، وبما يمثله ذلك من بنية تحتية هامة للديمقراطية، والتي لا تتوافر إلا إذا ما توافرت الأجهزة وشبكات الاتصال والمعلومات والثقافة السياسية، وأصبح ذلك يتوقف على نسبة الدخول إلى الشبكة أو حجم انتشار أجهزة الاتصال والمعلومات أو عدد مستخدمي الانترنت<sup>1</sup>.

لكن تعزيز موقع وتأثير الصحف الإلكترونية، سواء كانت ناطقة بالعربية أو بالفرنسية، سيتسارع بفضل عدة ظواهر متزامنة منها أساساً<sup>2</sup>:

- الانفجار العددي لمستعملي الويب في المغرب بفضل انتشار الجيل الثالث من تكنولوجيا الانترنت؛ (حسب تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات السالف الذكر)؛

- العادات الجديدة لدى الساكنة المغربية لاسيما الشابة منها والتي يتنامى شغفها بالوسائط المتعددة على الشبكة؛

- التفاعلية والمعالجة الأصلية لمجريات الأحداث عبر وسائط متعددة مكتوبة وسمعية بصرية، من خلال فصح المجال للتعليقات وإشراك المتلقي في إنتاج الخبر.

وتبعاً لذلك، يلعب المواطنون دوراً هاماً في تفعيل الديمقراطية المحلية، سواء قبل تشكيل المجلس أو بعده، وذلك عبر المساهمة في التسجيل في اللوائح الانتخابية، والتقدم للترشح في الانتخابات، والمشاركة في عملية الاقتراع إلى غير ذلك...، إذ تقوم الوظيفة الديمقراطية للوسائط المعلوماتية على ممارسة المواطنين لسلطتهم في اختيار ممثلهم من خلال الانتخابات، وتبدو هذه الوظيفة أكثر أهمية بوسائل الإعلام، إذ تعمل هذه الأخيرة على توفير ديمقراطية تمثيلية قريبة من الناخب بفضل المواقع الاجتماعية، الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول فعالية الحملة الانتخابية بالوسائط المعلوماتية والمواقع الاجتماعية خاصة "الفايسبوك"؟

وبصفة رسمية، فإن البيان الذي أصدرته الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري حول تفاعل وسائل الاتصال السمعي البصري، مع قواعد التعبير التعددي عن تيارات الفكر والرأي في النشرات والمجلات الإخبارية خلال سنة 2017، فإن المدة الإجمالية لمداخلات الفاعلين السياسيين والمهنيين بلغت من 26 أبريل إلى متم شهر دجنبر 2017، أكثر من 545 ساعة، و70% منها تناولت خلال الكلمة الفاعلون السياسيون وممثلو الحكومة وممثلو الأحزاب السياسية، 30% منها تناولت

<sup>1</sup> عبد الله كرشان، مرجع سابق، ص: 96.

<sup>2</sup> الكتاب الأبيض لتأهيل الصحافة الإلكترونية المغربية 2013، ص: 16.

خلال الكلمة ممثلو المنظمات النقابية والمنظمات المهنية، ويسجل أن 74% من مداخلات الشخصيات العمومية تمت في المجالات والبرامج الحوارية.

الأمر الذي يستفاد منه، أن التدخلات في وسائل الاتصال السمعي البصري للتعبير عن الفكر والرأي، محددة ومقننة، بخلاف المواقع الاجتماعية المفتوحة والتي تتيح للنخب السياسية إمكانية التعبير عن التوجهات السياسية والفكرية.

وقد تميزت الحملات الانتخابية بالمغرب في الآونة الأخيرة، بتحويل المواقع الاجتماعية إلى ساحة للمناقشة بين الأحزاب السياسية، عبر محاولة إقناع الناخبين لكسب ثقتهم وأصواتهم، مع العمل على تكثيف الحملات الانتخابية، بالاستعانة بالكثائب والفرق الإعلامية التي خصصت لهذا الغرض، بغية بلوغ أكبر عدد من الأصوات، كما تسهم هذه "الجيش الإلكترونية أو ما يعبر عنها في بعض المواقع بالذباب الإلكتروني" في نشر فيديوهات للدعاية وملصقات إلكترونية وتديونات تبرر من خلالها البرنامج الحزبي، وينتج عن ذلك تبادل الآراء بين مؤيدو ومعارضو ذلك الحزب، كما يتطور الأمر في بعض الأحيان إلى تبادل الاتهامات والانتقادات.

إلا أن الملاحظ أيضا، أن محاولة تعزيز ثقة المواطن والمتلقي عبر الحملات الانتخابية بالفضاء الافتراضي لا يعني تحقيقه المبتغى الانتخابي منه على أرض الواقع، حيث نستحضر تديونات وفيديوهات السيدة "نبيلة منيب" التي عبرت فيها عن موقفها السياسي وتوجهها الفكري، والذي لقي تأييدا جماهيريا عريضا، مما أعطى انطباعا بفوزها الساحق في الانتخابات الأخيرة، إلا أن المفاجأة كانت عكس كل التوقعات، كون الجمهور المؤيد للتوجه السياسي لـ"نبيلة منيب" "بالفيسبوك" أو بالمواقع الافتراضية لا يوجد على أرض الواقع، ولا ينتمي للجهة التي تم ترشيحها بها.

الأمر الذي يستفاد منه، أن النخب السياسية أصبحت على وعي تام بأهمية ودور الوسائط المعلوماتية الحديثة في عصر التكنولوجيا، الأمر الذي ينعكس على توسيع شريحة الناخبين والمؤيدين، وبالتالي جمع الأصوات، بالرغم من أن هذه النتيجة نسبية وغير مضمونة.

## خاتمة:

نستخلص مما سبق، أن الوسائط المعلوماتية شهدت تطورات مهمة صاحبها التحولات السياسية، مما خلق علاقة تاريخية متجذرة وتفاعلية بين الوسائط المعلوماتية والديمقراطية المحلية، لا يمكن الفصل بينهما.

كما أن التطور التكنولوجي ساهم في خلق أنواع حديثة من الوسائط المعلوماتية، ساهمت بدورها في تقريب المنتخبين من ناخبهم، وبالتالي تعزيز الديمقراطية التمثيلية، بغض النظر عن ما إذا كان لهذا التوجه نتائج سلبية أم إيجابية على صناديق الاقتراع.

ونأمل من خلال النتائج المتوصل إليها، أن يعمد المشرع على تعزيز المواقع الاجتماعية بقانون يحمي من خلاله الحرية الشخصية للأفراد بغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية والسياسية، وأن يعمل على تحديد ضوابط قانونية يوطر من خلالها الحملات الانتخابية التي تتم بمواقع التواصل الاجتماعي سواء المباشرة أو تلك غير المباشرة.

## المراجع:

### المراجع باللغة العربية:

- إبراهيم أحمد إبراهيم، "فن كتابة الخبر والمقال الصحفي"، العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى - 2009.
- الكتاب الأبيض لتأهيل الصحافة الإلكترونية المغربية 2013.
- المختار مطيع، "المشاكل السياسية الكبرى المعاصرة"، منشورات إيزيس، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1993.
- ربيعي مصطفى عليان، "إدارة مراكز مصادر التعلم"، دار اليازوري العلمية، الطبعة الأولى - 2006.
- سمير الخليل، "دليل مصطلحات الدراسات الثقافية والنقد الثقافي: إضاءات توثيقية للمفاهيم الثقافية المتداولة"، دار الكتاب العلمية، بيروت 2016.
- عبد الجبار ناصر، "ثقافة الصورة في وسائل الإعلام"، الدار المصرية اللبنانية - 2011.
- صفوت العالم، "دور وسائل الإعلام في مراحل التحول الديمقراطي....مصر نموذجا"، مركز الجزيرة للدراسات، 14 مارس 2013.
- عادل عبد الصادق، "الديمقراطية الرقمية"، المركز العربي لأبحاث الفضاء الإلكتروني، القاهرة، أكتوبر 2009.
- عبد الله كريشان، "أثر الثورة المعلوماتية الإعلامية في نشر الوعي السياسي لدى الشباب الأردني"، عمان: دار الجنان للنشر والتوزيع، 2013.
- فرانك كيلش وترجمة حسام الدين زكريا، "ثورة الإنفوميديا الوسائط المعلوماتية وكيف تغيير عالمنا وحياتك؟"، عالم المعرفة، عدد 253، يناير 2000.
- فرنسيس بال ترجمة فؤاد شاهين، "الميديا"، دار الكتاب الجديد المتحدة، لبنان، الطبعة الأولى 2008.
- محمد بن مسعود البشر، "التأثير الإعلامي"، العبيكان للنشر، الطبعة الأولى، الرياض 2014.
- محمد موسى محمد أحمد البر، "وسائل الاتصال في الدولة الإسلامية ودورها في نشر الوعي الديني"، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي - 2017 .

## خطب ملكية

- نص الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أسرة الصحافة والإعلام بمناسبة "اليوم الوطني للإعلام"، الرباط 15 نونبر 2002.

## وثائق رسمية

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 ، 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011، ص: 3600.

- ظهير شريف رقم 1.16.122 صادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، جريدة رسمية عدد 6491 - 11 ذو القعدة 1437 الموافق ل 15 أغسطس 2016، ص: 5966.

- ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 22 فبراير 2018 بتنفيذ القانون رقم 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، الجريدة الرسمية عدد 6655، 23 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 12 مارس 2018، ص: 1438.

## تقارير

- التقرير السنوي حول الصحافة، جهود النهوض بالصحافة، إصدار وزارة الاتصال 2013.

## مراجع باللغة الأجنبية

### Les ouvrages généraux

- Edward S.Herman, Noam Chomsky, « Manufacturing consent the political economy of the mass media », Pantheon books, Newyork.

### Les rapports

- Agence Nationale de Règlementation des Télécommunications, « Observation des abonnements à internet au Maroc, situation à fin septembre 2018 ».
- ANRT, « Usage des TIC dans les ménages et par les individus années 2017, synthèses des résultats », septembre 2018.

## Webographie

- محمد الأمين موسى، "مستقبل العلاقات العام في عصر الوسائط المعلوماتية"، مؤتمر العلاقات العامة في الوطن العربي في ظل العولمة: الواقع الحالي وآفاق المستقبل، <http://site.iugaza.edu.ps/jdalou/files/2012/03>، تم تصفحه بتاريخ 2018/12/23.
- التقارير التي أصدرتها مجلة "إيكونوميست" البريطانية للسنوات 2006/2011/2016/2017/2018، الموقع الإلكتروني <http://rfs.org/ar/news/100> تم تصفحه في 03/02/2019.

## SOMMAIRE:

<b>L'investissement à l'heure de la régionalisation avancée au Maroc.....</b>	
Samih HAMD AOUI .....	3
<b>«Le budget participatif: quelles perspectives au Maroc ?» .....</b>	
Par Pr Naima ABA .....	21
<b>L'évaluation des politiques publiques décentralisées à travers les mécanismes participatifs .....</b>	
GORRAM Youssef .....	41
<b>L'agglomération productive et le développement territorial dans un cadre élargi.....</b>	
LAKHAL Soumia .....	53



# L'investissement à l'heure de la régionalisation avancée au Maroc\*

**Samih HAMDAOUI**

Enseignant chercheur associé à la faculté des  
sciences juridiques, économiques et sociales de  
Salé Université Mohammed V-Rabat

Le renouveau du régime juridique des collectivités régionales décentralisées est très expressif. La consécration formelle des régions constitue un tournant historique et marque une nouvelle étape de la décentralisation au Maroc. Pour la première fois, elle s'est manifestement déclarée favorable pour l'adoption d'une loi organique au lieu d'une loi ordinaire conformément à l'article 146 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011. Cet ancrage constitutionnel œuvre pour une véritable autonomisation des régions qui constituent désormais le pôle avancé des collectivités territoriales dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires<sup>1</sup>.

La régionalisation avancée s'inscrit dans le cadre de cette gestation. Il s'agit en réalité d'un mouvement important des structures administratives, politiques et socioéconomiques qui ambitionne de changer profondément des conceptions et des pratiques du développement. Pour autant, il ne s'agit pas non plus d'un modèle de développement « *clés en main* » qui prétendrait se substituer à l'existant, ni d'un « *simple aménagement technique ou administratif*. Elle traduit, plutôt, une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la consolidation du développement intégré »<sup>2</sup>.

---

\* Communication au 4<sup>ème</sup> Colloque International en Economie, Finance, Comptabilité et Transparence (EFCT'2017) le 7-9 Mai 2017 à Hammamet en Tunisie. Colloque organisé par l'Ecole Supérieure de Commerce de Sfax en collaboration avec le Groupe Sup de Co La Rochelle (France), l'Ecole de Management de Normandie (France), la Haute Ecole de Gestion ARC de Neuchâtel (Suisse) et l'Association Tunisienne des Sciences de l'Entreprise.

<sup>1</sup> M. ROUSSET, « *Présentation* », in A. LAAMRANI, *Le rôle du gouverneur au Maroc*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 13.

<sup>2</sup> Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 3 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la Commission Consultative pour la Régionalisation, consultable sur le portail : <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/>.

Cette particularité accordée aux régions n'aspire pas à la transformation de l'État, c'est une réforme dans l'État dont la forme unitaire est sauvegardée<sup>1</sup>. C'est l'expression d'une volonté solennelle de réinstaurer de nouveaux modes de gouvernance administrative et économique entre le centre et la périphérie.

Le choix de la régionalisation avancée est motivé pour trois raisons. La première est d'ordre politique, elle consiste à anticiper l'asymétrie que ne manquerait pas de créer dans le pays une éventuelle acceptation par les parties au conflit du Sahara de l'initiative marocaine<sup>2</sup>. La seconde est d'ordre technique, comme les préfectures ou les provinces et les communes ne disposent pas d'espace suffisant pour contenir des interventions économiques et sociales intégrées et durables. La troisième est d'ordre administratif car il n'existe, au niveau infra-étatique, aucune autorité administrative chargée de la planification et du développement économique.<sup>3</sup>

Deux conclusions apparaissent. La première est que cette nouvelle politique aspire à s'adapter aux exigences du nouveau monde de l'entrepreneuriat. La seconde est que la régionalisation avancée s'inscrit dans la dynamique européenne de régionalisation.

La région est à l'heure de mise à niveau. En effet, il convient de mettre en œuvre le grand projet de la régionalisation avancée au Maroc. C'est un choix stratégique pour relever les défis du développement de nature économique, sociale, culturelle et environnementale. Il ne se limite pas à une simple redistribution entre le centre et les régions des compétences et des attributions, c'est un chantier déterminant pour la concrétisation effective des projets du développement intégré et durable et la réalisation d'un décollage économique et d'un développement social.

---

<sup>1</sup> A. MECHERFI, « *Les collectivités territoriales dans la Constitution marocaine* », in A.MECHERFI (dir.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Actes des Xème journées Maghrébines de droit organisées par le Réseau des juristes Maghrébins (REJMA) le 17-18 avril 2015, El Maârif Al Jadida, Rabat, 2015, p. 87.

<sup>2</sup> En octobre 2013, le conseil économique, social et environnemental (CESE) a proposé un Nouveau Modèle de Développement pour les Provinces du Sud. C'est un programme de développement régional destiné à être expérimenté dans les trois régions du Sud du Maroc : Laâyoune Sakia Al Hamra, Dakhla Oued Eddahab, Guelmim Oued Noun, avant de le généraliser, progressivement, à d'autres régions du Royaume.

<sup>3</sup> EL OUALI Abdelhamid, « *Quel modèle de régionalisation pour le Maroc* », In *Vers un modèle marocain de régionalisation : État, territoire et développement dans un pays émergent*, REMALD, Collection « *Thèmes actuels* », n° 67, 2010, pp. 93-96.

C'est un **moyen pratique** pour « *assurer l'emploi aux jeunes et promouvoir le monde rural, les couches sociales démunies et les régions défavorisées* »<sup>1</sup> dont la mise en œuvre réside dans « *l'incitation de l'investissement public et privé (...) et la mobilisation de toutes les énergies pour mener le grand Jihad économique et social* »<sup>2</sup>.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2004, Sa Majesté le Roi Mohammed VI, dans un message adressé aux participants à la Conférence Internationale sur « *L'investissement : un acte territorial* » à SHHIRAT, affirmait que la promotion de l'investissement s'inscrit dans le cadre d'une « *politique d'édification d'une économie moderne, compétitive et solidaire* »<sup>3</sup>. L'investissement, considère Sa Majesté, est « *créateur de richesses et générateur d'emplois est le gage d'une vie digne et décente* »<sup>4</sup>.

Par conséquent, la régionalisation est tributaire de ce que « *l'ensemble des régions du Royaume puissent valoriser au mieux les potentialités dont elles disposent et assurer leur intégration optimale au tissu économique national dans l'optique d'un développement global, durable et équilibré, basé sur la réduction des disparités sociales, l'élimination des déséquilibres et la promotion du monde rural* »<sup>5</sup>.

En bonne logique, la réussite de la régionalisation avancée requiert de l'ensemble des régions de « *se développer davantage pour être plus compétitives, aptes à créer des richesses et drainer des investissements* »<sup>6</sup>.

Par investissement on désigne l'action d'acquérir des biens de production (bâtiment, machine...) pour l'exploitation d'une entreprise ; le capital physique ainsi acquis.

---

<sup>1</sup> Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 20 août 2000 à l'occasion du 47<sup>ème</sup> anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple et du 37<sup>ème</sup> anniversaire du Souverain, consultable sur le portail : <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/>.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Message Royal adressé aux participants à la Conférence Internationale sur « *L'Investissement : un acte territorial* » à SHHIRAT le 1<sup>er</sup> décembre 2004, REMALD, Thèmes actuels, n° 67, 2010, p. 165.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Discours de Sa Majesté le Roi* du 3 janvier 2010, précité.

<sup>6</sup> Extrait du discours du ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, Mohand LAENSER, qui présidait à la ville de Missour (Région de BOULEMANE) la 12<sup>ème</sup> session du Conseil d'administration de l'Agence Urbaine et de Sauvegarde de Fès (AUSF). Cf. MAP, « *Régionalisation avancée et développement des régions* », Le Matin du 24 mars 2015, p. 5.

L'investisseur est la personne qui place des capitaux dans l'achat de biens de production<sup>1</sup>. Autrement dit, l'investissement est entendu au sens des immobilisations corporelles (biens immatériels, qui n'ont pas de substance physique, détenus par l'entreprise sur une durée supérieure à une année) et incorporelles (biens tangibles destinés à être utilisés d'une manière durable), physiques et financières (titres financiers acquis par l'entreprise pour être détenus à long terme) engagées, afin de développer le potentiel productif de l'entreprise<sup>2</sup>.

L'investissement est un puissant catalyseur de la croissance économique des régions. Il contribue à la création des emplois, au progrès technique et à l'amélioration du niveau de vie des citoyens et réduit les disparités entre les régions. C'est un moyen d'accumuler des biens de production.

Cependant, il suppose la présence d'interlocuteurs, d'une infrastructure de base favorable<sup>3</sup>, des formalités et des procédures administratives simplifiées et des coûts de facteurs attractifs (énergies, crédit, prix des terrains, main-d'œuvre qualifiée, moyens de transport...).

L'attraction et l'amélioration du climat des investissements constituent l'unique moyen d'agir sur les coûts et les facteurs de croissance économique, ce qui exige l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire adéquate et mûrement réfléchie.<sup>4</sup> Ils dépendent, dans une large mesure, de la mise en place d'une stratégie durable et inclusive impliquant l'État, les régions, le secteur privé et les autres collectivités territoriales notamment dans les zones défavorisées.

---

<sup>1</sup> Le NOUVEAU PETIT ROBERT, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Dictionnaires Le Robert, Paris, juin 1996, p. 1207.

<sup>2</sup> A. AKTAOU, *Economie, histoire et région*, Collection AL MISBAH, Meknès, 1997, p. 86.

<sup>3</sup> L'actuelle région de Casablanca-Settat constitue un réel pôle dominant sur le plan national. En effet, 40% des établissements du pays y sont installés, emploient plus 46% des travailleurs dans le secteur d'industrie, participent pour 37% des exportations et participent par 45% des investissements nationaux dans le secteur d'industrie. Cette concentration est due à des éléments favorables comme l'existence d'infrastructure de base, de zones industrielles, du réseau routier, du réseau ferroviaire, de ports, de l'habitat, de l'électrification, de l'eau potable, transport, de l'assainissement, de télécommunications, etc.

<sup>4</sup> M. RACHIDI, « *La région et l'investissement* », Revue Marocaine de Droit et d'Économie du Développement (REMADED), n° 45, 2001, p. 50.

Il sera opportun d'analyser les principaux aspects qui sous-tendent l'approche moderne du développement régional. Le surgissement de l'investissement dans le cadre de la régionalisation avancée, nécessite une méthode d'analyse élémentaire.

Dire, tout d'abord, que les régions sont des pompiers de l'investissement (I), puis des espaces d'animation économique (II), et enfin de l'attractivité et la compétitivité des régions, c'est sonner l'heure du bilan pour les Centres Régionaux d'Investissement (CRI)(III).

### **I. Les régions, pompiers de l'investissement**

Les phénomènes de développement régional rendent compte de la capacité des opérateurs, acteurs et groupes opérant dans le ressort territorial de la région à s'adapter aux enjeux de l'internationalisation de la concurrence à partir de potentiels d'organisation qui leurs sont propres.

À cet effet, les régions occupent une triple fonction. Tout d'abord, elles sont employeurs : elles disposent d'une entreprise significative de main-d'œuvre au niveau de leur territoire. Ensuite, elles sont des maîtres d'ouvrage, aménageurs : elles construisent et entretiennent les réseaux routiers ou contribuent à l'accroissement et la restructuration des infrastructures en matière sociale et industrielle. Enfin, elles sont des investisseurs : elles assurent l'organisation, la coordination et le suivi d'exécution des projets prévus dans le cadre du programme de développement régional.<sup>1</sup>

Les régions contribuent, par leur consommation des biens et services, à une nouvelle injection de monnaie dans le circuit économique local et à la création de nouvelles occasions d'emplois dans des entreprises et établissements dans divers domaines, constituant ainsi un levier de développement économique dans l'artisanat, le tourisme, le transport, et autres activités commerciales existant sur le territoire régional.

La notion de région économique repose sur l'utilisation plus efficace, rationnelle et optimale des ressources régionales. C'est une région qui prospère dans un environnement

---

<sup>1</sup> M. EL MOUCHTARAY, *Le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc*, REMALD, Thèmes actuels, n° 24, 2000, p. 36.

concurrentiel<sup>1</sup> qui rebute toute manipulation monopolistique ou domination oligopolistique. Elle implique le passage d'une situation caractérisée en retard, à la mise en place de mesures pour accroître, au maximum et au pluriel, la compétitivité économique des régions<sup>2</sup>.

Les caractéristiques principales de l'approche moderne de développement régional constituent « *un concept stratégique ou une stratégie de développement qui couvre une large gamme de facteurs directs et indirects qui agit sur la performance des entreprises locales, une focalisation sur des atouts endogènes avec moins d'attention sur des investissements et transferts exogènes, une concentration sur les opportunités plutôt que sur les handicaps, une approche de la gouvernance collective négociée qui implique les différents prédominants du gouvernement central* »<sup>3</sup>.

Dans ce sens, l'article 80 de la loi organique 111-14 relative aux régions confère à celles-ci d'organiser les missions de la promotion du développement intégré et durable à travers l'amélioration de l'attractivité de leur espace territorial et le renforcement de leur compétitivité économique<sup>4</sup>, l'adoption de mesures et procédures encourageant l'entreprise et son environnement et aussi la facilitation de l'installation des activités créatrices de richesse et d'emploi<sup>5</sup>.

La loi organique 111-14 relative aux régions regorge de multiples formules d'action indirecte sur l'entreprise. En ce sens, l'article 82 de la loi précitée précise que la région exerce des compétences propres dans le domaine du développement économique à travers le soutien aux entreprises, la domiciliation et l'organisation des zones d'activités

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire dans un régime qui laisse à chacun la liberté de produire, de vendre ce qu'il veut, aux conditions qu'il choisit (libéralisme). Cf. Le NOUVEAU PETIT ROBERT, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, précité, p. 433.

<sup>2</sup> C'est la capacité des régions à vendre et fournir durablement un ou plusieurs biens ou services marchands (produits matériels pouvant être vendus et achetés) sur un marché donné en situation de concurrence.

<sup>3</sup> S. CHRAIBI BENOUNA, *Développement spatial et politique et politique de régionalisation, le cas du Maroc*, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit de Casablanca, février 1993, p. 19.

<sup>4</sup> Article 80 al. 1 de la loi organique 111-14 relative aux régions du 7 juillet 2015, B.O. n° 6440 du 18 février 2016, p. 208.

<sup>5</sup> H. ABOU EL FATH, *Rapport de la Commission de l'intérieur et des collectivités territoriales et de l'habitat et de la politique de la ville relatif au Projet de Loi Organique n°111-14 relatif aux régions*, Chambre des représentants, Session d'avril 2015, p. 29.

économiques dans la région, la création des zones d'activité artisanales et des métiers et l'attraction des investissements. Cependant, l'efficacité de ces formules est contestée et incertaine.

En effet, le programme de développement régional prévoit la mise en place des mesures de promotion de l'économie sociale et les activités solidaires, particulièrement en territoires fragiles de la région. Pour ce faire, les modalités et les conditions d'élargissement des opportunités à la formation doivent être envisagées pour une meilleure adaptation de celle-ci aux besoins de l'entreprise. Malheureusement les pouvoirs décentralisés ne disposent ni de structures ni de moyens logistiques directement chargées d'apporter ces services.

Les régions ont vu dans la législation nouvelle sur la décentralisation régionale un moyen de légitimer des pratiques d'intervention et, pour les régions les plus exposées ou les plus dynamiques, une porte ouverte à l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire, des programmes de développement plus proches des besoins locaux car menés à un échelon infranational malgré les disparités en nature, en histoire et en puissance économique entre les douze nouvelles régions.

Or, il s'agit bien d'une illusion qui s'explique par le type d'investissement de l'État dans le processus de la décentralisation régionale.

La loi 111-14 relative aux régions ne fonde pas véritablement un droit à l'intervention économique des régions, elle se contente d'ouvrir des marges de tolérance soigneusement circonscrites. Le rôle accordé aux régions au détriment des autres niveaux est symptomatique d'une grande prudence, d'un risque réduit au minimum.

L'État entretient des rapports strictement contractuels avec les régions. En ce sens, il organise à travers les contrats programmes État-régions le transfert des fonds qu'il distribuait avant par d'autres canaux. Cette relation contractuelle pourrait être un lieu d'articulation entre le niveau national et les régions. Néanmoins, les contrats programmes peuvent s'analyser plutôt comme des engagements financiers de la région sur les objectifs de l'État. Les conditions d'exécution du contrat restent très rigides et réduisent la marge de manœuvre des régions.

## II. Les régions, espaces d'animation économique

Il n'est pas superfétatoire de démontrer que le découpage régional ambitionne de créer un ensemble harmonieux d'espaces homogènes et intégrés. Évidemment, à travers l'animation économique les douze nouvelles régions peuvent répondre aux inquiétudes de cohésion des éléments composants le territoire de chaque région, en cohérence avec les potentialités et les spécificités économiques, sociales et humaines de ces éléments, de leur complémentarité et de leur continuité géographique<sup>1</sup>.

Le contenu de l'animation économique engagé par les nouvelles régions économiques a évolué vers le souci de l'entreprise. Les régions cherchent aujourd'hui une approche globale et plus qualitative de leur tissu économique. Plutôt de se substituer au producteur défaillant, elles se sont engagées dans des pratiques où chaque acteur a son rôle spécifique à jouer sans mélange de genres.

Les politiques d'animation économique sur le plan régional partent de l'idée que la promotion de l'entreprise sans promotion de son environnement n'est pas efficace. La revitalisation des PME et des PMI au niveau régional s'expriment sous la forme d'un besoin en information et en formation. Puis, le développement des secteurs utilisant des nouvelles technologies exige une coordination des relations entre formation, recherche scientifique et production industrielle.

En somme, l'action des pouvoirs décentralisés au niveau régional doit s'articuler autour de la réalisation des services aux entreprises. Ainsi, elles doivent disposer d'une structure d'accueil directement chargées d'apporter des services d'ordre économique. À l'image de la maison de l'élu chargée de la formation professionnelle et la formation continue au niveau de chaque région<sup>2</sup>, il sera plus clément de créer des « *maisons de l'économie* ». Ces structures sont destinées à rendre visibles et intelligibles les opérateurs et

---

<sup>1</sup> C. SAINT-PROT, « *La régionalisation au Maroc : un projet Royal en marche* » In A. BOUACHIK F. ROUVILLOIS, C. SAINT-PROT (dir.), *Vers un modèle marocain de régionalisation : État, territoire et développement dans un pays émergent*, précité, p. 39

<sup>2</sup> Cf. **Plan Directeur Régional pour la Formation Continue (PDRFC)**, prévu par le décret n° 2.16.297 du 29 juin 2016 fixant les modalités d'organisation des sessions de formation continue au profit des membres des conseils des collectivités territoriales, leur durée, les conditions d'éligibilité, et la contribution des collectivités territoriales dans la couverture des charges y afférentes, B.O. n° 6562 du 20 avril 2017, p. 391.

acteurs économiques au niveau régional, national et international et systématiser, pour les rendre plus efficaces, les relations entre partenaires économiques.

Quant à la mission des services, elle se définit par cinq grands objectifs : connaître le milieu économique et social de l'ensemble du territoire régional (monographie régionale fixant les besoins prioritaires en matière de développement), développer la prospection auprès des entreprises nouvelles, promouvoir les politiques d'emploi, apporter une consistance aux entreprises et accompagner les actions opérationnelles.

**Les régions sont des interlocuteurs leader**, ce qui leur permet d'être plus compétitives. Elles disposent d'une grande capacité de créer les conditions nécessaires à l'implantation de nouveaux investisseurs. Pour ce faire, elles doivent introduire des nouvelles normes et de nouveaux outils pour innover et moderniser la gestion de leurs institutions et de leurs organes.

Les décisions d'investissement des entreprises dépendent dans de manière significative d'un certain nombre de facteurs comme la disponibilité et le coût des terrains, l'existence d'une infrastructure de base (routes, port et aéroport...), la proximité des ressources naturelles et des matières premières. La localisation de l'entreprise prend en considération la classification de ces facteurs. Cette hiérarchisation dépend de la taille et du secteur d'activité de l'entreprise et du volume de ses investissements. Néanmoins, les entreprises peuvent s'engager dans un processus de négociation avec les régions ayant les qualités et les atouts suffisants de les recevoir<sup>1</sup>.

Cependant, l'acte d'investir rencontre de nombreux obstacles qui l'empêchent de se développer dans un environnement transparent et favorable. Les problèmes fondamentaux auxquels se heurte l'entreprise au niveau de chaque région sont : la faiblesse du tissu entrepreneurial, ce qui limite les opportunités d'investissement et d'emploi ; l'ambiguïté des mesures d'octroi de prêt et de souscription d'emprunt pour les entreprises<sup>2</sup>, ce qui ne permet pas aux entrepreneurs d'accéder facilement au financement bancaire ; la lenteur et la complexité des procédures administratives empêchant les entreprises étrangères et les

---

<sup>1</sup> M. JAMALI, « *Les interventions économiques des collectivités locales* », in HAKAT Mohamed, *La gouvernance locale au Maroc*, GREURE, 2003, p. 57.

<sup>2</sup> Le système bancaire traditionnel pose d'énormes difficultés de financement des entreprises. Celles-ci sont analysées en termes de solvabilité à court et à moyen terme, afin d'évaluer leur capacité de remboursement.

sociétés multinationales d'investir ou de co-investir, ce qui affecte le climat des affaires dans chaque région.

En effet, pour relever ces défis des réformes ont été mises en œuvre par les centres régionaux d'investissement depuis 2003. Quelle est l'effectivité de leur création pour la région? Ont-ils largement réalisé les attentes des acteurs économiques de leurs régions ?

### **III. La gestion déconcentrée de l'investissement régional : de l'attractivité à la compétitivité ébréchée des régions**

L'attractivité des régions est à l'origine des approches d'aménagement de territoire et du développement régional. Elle traduit la capacité des régions à drainer des investissements nationaux et étrangers.

Dans ce cadre, les CRI contribuent par des actions opérationnelles à l'attractivité des régions à travers les instruments de marketing territorial<sup>1</sup>. Ce qui leur permet de proposer des offres adaptées aux attentes des investisseurs et plus compétitives et innovatrices. Leur rôle consiste à favoriser les potentiels de chaque région en présentant les projets programmés et des investissements réalisés.

**Le marketing territorial constitue, indéniablement, une meilleure stratégie et un ensemble de supports permettant d'exercer une attractivité régionale**, auprès des investisseurs et d'autres opérateurs, dans des domaines aussi divers que l'industrie, l'agriculture et les services divers<sup>2</sup>.

C'est une action de communication pour attirer les entreprises et les investisseurs qui disposent désormais d'éléments de comparaison entre elles. Ainsi, Les politiques régionales peuvent mettre en valeur les meilleurs produits de leur territoire pour attirer les investisseurs. Ce faisant, « il y a eu glissement d'une attitude d'écoute à une démarche de

---

<sup>1</sup> « Le marketing territorial est l'effort de valorisation des territoires à des marchés concurrentiels pour influencer, en leur faveur, le comportement de leurs publics par une offre dont la valeur perçue est durablement supérieure à celle des concurrents ». Cf. Rapport de la Cour des Comptes, *Évaluation de l'expérience des Centres régionaux d'investissement*, 11 décembre 2017, p. 8.

<sup>2</sup> D. GUERRAOU, « *Prospective d'un développement régional intégré* », REMALD, série numéro ordinaire, n° 8, 1996, p. 113.

*marketing* »<sup>1</sup>. L'émergence du marketing territorial fait l'intérêt pour des techniques de gestion modernes trouvant leur ancrage dans le management public régional.

L'objectif principal de la mise en place des Centres Régionaux d'Investissement est l'incitation à la création d'entreprises et l'accueil des investisseurs. Ils sont organisés par le décret numéro 2-09-435 du 11 décembre 2009 modifiant et complétant le décret numéro 2-03-727 du 26 décembre 2003 relatif à l'organisation des centres régionaux d'investissement<sup>2</sup>. Six ans auront été nécessaires pour voir la création de 16 CRI à travers le Royaume et la création de 4 annexes implantées à Tétouan, Ouarzazate, El-Jadida et Nador<sup>3</sup>.

Cependant, depuis leur création en 2002, l'action des CRI dans l'accompagnement et le soutien aux investisseurs s'est avérée inopérante en raison de l'absence de suivi post-crédation, la non-assistance aux petites et moyennes entreprises en difficulté, l'absence de données actualisées ou d'études détaillées sur l'investissement et sur le potentiel économique des régions et l'inefficience de la commission régionale d'investissement.

Les Centres Régionaux d'Investissement (CRI) « *ne jouent pas leur rôle de mécanisme incitatif* », a souligné Sa Majesté Mohammed VI lors du discours du trône le 29 juillet 2017. Pourtant, ils ont « *en principe, vocation à régler les problèmes qui se posent régionalement aux investisseurs, à leur épargner le besoin de se déplacer auprès de l'administration centrale* », a ajouté le Souverain. Il a, ensuite, précisé que seuls « *un ou deux* » CRI faisaient exception, évoquant Casablanca et Rabat.

La difficulté d'investir ne vient pas uniquement des CRI, mais aussi des régions. Dans ce sens, Sa Majesté a affirmé que le dysfonctionnement des CRI « *a des retombées négatives sur les régions qui souffrent d'une insuffisance, voire d'une inexistence de l'investissement privé, autant que de la faible productivité du secteur public. Cette situation ne manque pas d'affecter les conditions de vie des citoyens* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> M. JAMALI, « *Les interventions économiques des collectivités locales* », précité, p. 56.

<sup>2</sup> B.O. n° 5802 du 7 janvier 2010, p. 14.

<sup>3</sup> « *Gestion déconcentrée de l'investissement : Quand l'administration résiste aux instructions royales* », L'hebdomadaire Finances News du 12 juin 2008.

<sup>4</sup> Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de la fête du Trône du 29 juillet 2017, Consultable sur le portail suivant : <http://www.maroc.ma/fr/discours-du-roi>.

En toute bonne logique, avant le discours royal du 29 juillet 2017, le rapport annuel d'évaluation de l'expérience des CRI de la Cour des comptes, publié le 24 avril 2017, a déploré leur situation et leur effectivité. En effet, dans ce rapport, des « *résultats significatifs* » avaient déjà été enregistrés concernant les créations d'entreprises, notamment grâce à la réduction des délais. Ce même rapport avait pointé du doigt « *l'absence du suivi des entreprises* ». Les CRI avaient d'ailleurs été critiqués sur le manque de "stratégie commune".

La Cour des comptes avait dénoncé « *l'absence d'un statut particulier du personnel des CRI, l'existence de moyens financiers tributaires des subventions de l'État, l'absence de suivi des entreprises créées, ainsi qu'un rôle limité des CRI dans la déclinaison des politiques nationales au niveau local* »<sup>1</sup>.

Chaque région dispose de sa propre spécificité dans un domaine ou des domaines de développement, que ce soit la pêche, le tourisme, l'agriculture... Ce ne sont pas les mêmes interlocuteurs ni les mêmes acteurs. Pour ce qui est de la déclinaison des politiques nationales au niveau local, c'est le fait des régions, pas uniquement des CRI<sup>2</sup>.

D'autre part, le rapport de la Cour des Comptes a relevé « *l'insuffisance de l'interconnexion informatique des CRI avec leurs partenaires, la représentation limitée des administrations au sein du guichet unique et l'absence d'un système unique de paiement des frais de création, ainsi que d'un cadre juridique qui régit la Commission régionale d'investissement* »<sup>3</sup>.

La prestation des CRI est disparate, leurs performances et ressources humaines sont inégales selon les régions, leur champ d'action est concentré sur la création d'entreprise et n'inclut ni l'accompagnement ni le suivi des entreprises. En outre, les CRI ne remplissent pas pleinement leurs fonctions de guichet unique intégré. Enfin, les entreprises et les

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des Comptes des Comptes, *Évaluation de l'expérience des Centres régionaux d'investissement*, 24 avril 2017, p.2.

<sup>2</sup> RAHHOU Ahmed, « *La difficulté d'investir ne vient pas uniquement des CRI, mais aussi des régions* », TELQUEL du 31 juillet 2017, p. 7.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.3.

investisseurs ne recourent pas de manière systématique à leurs services, et des procédures internes communes font défaut.<sup>1</sup>

En remontant le temps, Sa majesté le Roi Mohammed VI lors de son discours à l'occasion d'ouverture de la 1<sup>ère</sup> session de la 1<sup>ère</sup> année législative de la 10<sup>ème</sup> législature a mis en évidence les grands défis que rencontrent les investisseurs et les entrepreneurs<sup>2</sup>. Sa Majesté a souligné que *« sont clairement illustrés à travers les obstacles qui entravent l'investissement, nonobstant la création des Centres régionaux et l'utilisation du guichet unique pour simplifier les procédures et accélérer le processus décisionnel. Il est vrai que certains investisseurs, dans certains cas, soumettent des dossiers incomplets. Mais au lieu que le guichet leur vienne en aide en leur présentant une liste de solutions pour les motiver, on constate que les choses sont rendues encore plus compliquées pour eux, en les astreignant à une série de restrictions et de contraintes. Avec cette mentalité et la poursuite obstinée de tels comportements, le guichet unique restera vain et inutile »*.

Sa Majesté le Roi avait, déjà, invité les CRI à engager un personnel qualifié et spécifique. Cette pertinente recommandation n'est, jusqu'aujourd'hui, pas prise en compte.

Certes, l'objectif principal du guichet unique est de favoriser la mise en place et l'encouragement des entreprises en délivrant aux entrepreneurs les justificatifs de création. Mais le manque de coordination et de communication entre les différents services de la direction générale des impôts entrave et complique la mise en place rapide des nouveaux projets de développement vu que les investisseurs sont obligés de délivrer les mêmes documents à chaque service des impôts où ils se déplacent. Pour contrecarrer cette inaptitude administrative, le formulaire unique est à revoir pour une plus grande simplification de procédure et pour véritable rapprochement des services et des prestations de base des investisseurs.

Concernant les délais de création d'entreprises constatés auprès des CRI, ils varient de 1 à 8 jours. L'étude des projets de lois y afférents, afin de permettre au parlement de s'en saisir dans les meilleurs délais, n'est toujours pas au rendez-vous.

---

<sup>1</sup> OCDE, *Compétitivité et développement du secteur privé : Maroc 2010 stratégie de développement du climat des affaires*, éditions OCDE, 2011, p. 57.

<sup>2</sup> Principalement les petites et moyennes entreprises (PME).

Pour ce qui est du traitement des dossiers d'investissement inférieurs à 200 millions de dirhams, il est effectué par les départements ministériels et non par le CRI. Bien que l'objectif ultime de la création des CRI soit la réalisation d'une gestion déconcentrée de l'investissement, un retour au centralisme a été constaté. Autre point qui reste encore en suspens : la médiation et l'arbitrage pour régler à l'amiable les différends entre investisseurs ; les tentatives de médiation sont souvent sans effet sur les administrations.<sup>1</sup>

Autre difficulté que le directeur du CRI doit affronter est **l'absence d'un texte réglementaire qui régit la direction de la Commission régionale d'investissement**. De même, **la représentation régionale des administrations centrales est restée lettre morte jusqu'à ce jour**.

Le même constat concerne **la commission nationale d'investissement qui se réunit peu souvent**. Par conséquent, le transfert des commissions nationales au niveau régional n'est pas largement réalisé, notamment à la commission chargée de l'étude des demandes d'attestation de vocation non agricole des terrains domaniaux et à celle responsable de la protection des zones du littoral et des zones sensibles.<sup>2</sup>

Les CRI ont de manière globale réussi à mettre en place des outils d'information et de communication pour informer les investisseurs, mais ils ne disposent pas des données statistiques nécessaires sur les PME de mesurer leurs performances au niveau régional. D'autant plus que la contribution du secteur financier, comme en témoigne les projets MOKAWALATI ou Auto-entrepreneur<sup>3</sup>, est terriblement timorée en la matière pour accompagner les jeunes entrepreneurs et les PME ou PMI.

Ainsi, **la compétitivité de l'économie régionale passe inexorablement par la promotion des investissements et l'amélioration du climat des affaires. L'incitation à l'investissement est un facteur capable de drainer des investissements locaux et internationaux**. Deux problématiques se posent à ce niveau : la première est liée à la capacité de traduire les stratégies nationales à l'échelle régionale et même locale. La deuxième se rapporte à l'aptitude de canaliser les investissements étrangers à l'échelle

---

<sup>1</sup> L'hebdomadaire Finances News du 12 juin 2008, précité.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> BENYAHYA Mohammed, Statut de l'Auto-entrepreneur, REMALD, Série « Collection Guides de Gestion », n° 37, 2016.

régionale, notamment dans les domaines du numérique, l'agroalimentaire, l'automobile, la ville durable et des services.

Dans un rapport d'activité des CRI élaboré par le ministère de l'Intérieur en 2012, pas moins de 1623 projets d'investissements pour une valeur globale de 143 milliards de DH ont été traités. Des projets devant dynamiser l'espace économique régional et générer ainsi quelques 215.000 emplois<sup>1</sup>. Malgré ce diagnostic de bon augure, l'expérience des CRI a montré ces limites. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Les constats majeurs qui se dégagent de diagnostic stratégique de positionnement des CRI se résument dans le manque d'une vision globale en matière de promotion d'investissement et l'absence d'un accompagnateur central qui trace la vision globale pour les CRI. Sur le plan institutionnel, les CRI doivent dépendre de l'Agence Marocaine de Développement de l'Investissement (AMDI) et non du ministère de l'Intérieur. Le secteur privé doit figurer autour de la table des CRI.

De toute évidence, pour que la vision soit plus cohérente, l'AMDI doit elle aussi dépendre du Chef de gouvernement et non du ministère de l'Industrie et de commerce. L'AMDI doit agir dans le cadre d'une vision transversale au profit de l'ensemble des secteurs économiques et non seulement au profit d'un secteur particulier. La deuxième proposition consiste à transformer les CRI en Agences Régionales de Promotion de l'Investissement et de Développement Economique (ARPIDE). Ces agences auront comme missions principales la promotion de l'investissement et la mise en œuvre des programmes de développement régional en adéquation avec les stratégies nationales.<sup>2</sup>

Force est de constater que les CRI ne disposant d'aucune véritable stratégie de promotion des investissements, et les actions menées restent ponctuelles, puisque les moyens humains et financiers dont-ils disposent sont trop limités. La contribution des CRI dans la promotion des potentiels de leur région s'est traduite par la simple participation à

---

<sup>1</sup> BENEZHA Hajar, « *Les CRI ont traité pour plus de 143 milliards d'investissements* », L'Économiste, Édition n° 3997 du 27.03.2013, p. 5.

<sup>2</sup> D. EFFINA, « *Les centres régionaux d'investissement : vers une nouvelle génération de réformes* », Maroc Conjoncture n° 259, Juin 2014, article consultable sur le site <http://www.conjoncture.ma>.

des manifestations locales, nationales et internationales (foires, rencontres thématiques, B to B avec des investisseurs, exposés et interventions...)<sup>1</sup>.

Initiée par Sa Majesté le roi Mohammed VI le 24 octobre 2017, la recette du gouvernement pour remodeler les CRI, présentée en conseil des ministres le 19 avril 2018, s'articule autour de trois axes majeurs. Tout d'abord, la restructuration des CRI en les transformant en établissements publics adoptant une gouvernance participative, d'une part, en intégrant les conseils des régions, les représentants du secteur privé et les services déconcentrés, et d'autre part, en instituant une structure moderne et innovante par la création de deux pôles essentiels : le pôle « *Maison de l'investisseur* » et le pôle « *Impulsion de l'investissement et l'offre territoriale* ». Ensuite, la création d'une commission régionale d'investissement unifié l'ensemble des anciennes commissions régionales d'investissement dont les décisions pourraient être contestées auprès du wali de la région ou auprès d'une commission présidée par le Chef du gouvernement, le cas échéant. Enfin, simplification des règles et procédures associées aux demandes d'investissement aux plans régional et central. Au niveau régional, à travers l'adoption de la déconcentration administrative, quant au niveau central, par la mise en œuvre de mesures modernes incitatives, affirmées au niveau international. Il s'agit particulièrement de la simplification globale et systématique des procédures administratives ; la lutte contre les abus par l'adoption d'une loi encadrant l'octroi des autorisations ; la lutte contre la bureaucratie administrative<sup>2</sup>.

En somme, la gestion déconcentrée de l'investissement régional rencontre deux problèmes structurels. **Les résultats de l'expérience des centres régionaux d'investissement ne sont pas probants, et dans l'attente de l'élaboration d'une Charte nationale de déconcentration, longuement sollicitée, la déconcentration économique n'est pas suffisamment développée au niveau régional<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des Comptes, précité, p. 8.

<sup>2</sup> J. AHDANI, « *Le plan d'El Othmani pour réformer les CRI* », TelQuel du 20 avril 2018, p. 7.

<sup>3</sup> M. EL YAÂGOUBI, « *Lecture critique de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région* », in M. EL YAÂGOUBI, *Réflexions sur la démocratie locale au Maroc*, Imprimerie El Maârif Al Jadida, 1<sup>ère</sup> édition, 2007, p.348.

## Conclusion

La loi organique 111-14 relative aux régions du 7 juillet 2015 n'est que l'amorce d'une réforme qui devrait prendre plus d'envergure, mais le législateur a dû constamment se protéger contre deux incertitudes : en allant trop loin, il risquait d'alourdir gravement les contraintes des entreprises et les budgets locaux ; en se montrant trop timoré, il encourait le reproche de sombrer dans l'insignifiance.

Des actions semblent prioritaires, notamment en matière de soutien aux petites et moyennes entreprises ou industries et aux coopératives, par la mise en place d'une fiscalité incitative spécifique visant la promotion de l'économie sociale et les produits de chaque région et en simplifiant le processus de leur participation aux marchés publics, et ce en privilégiant leur intégration dans les appels d'offres.

Ensuite, l'accompagnement en facilitant l'accès aux informations détenues par les administrations et en mettant à leur disposition une base de données des fournisseurs étrangers afin de favoriser leur compétitivité au niveau international.

Enfin, la nécessité d'intégrer les concepts fondamentaux de l'économie et de l'entrepreneuriat dans les manuels d'enseignement fondamentaux et de revoir le rôle des universités dans la formation des jeunes pour faciliter leur insertion dans le marché de l'emploi et les aider à développer l'esprit de créativité et d'initiative en intégrant dans les programmes d'enseignement les modules relatifs à la création des entreprises et à la gestion des projets. En d'autres termes, adapter les formations avec les besoins du marché d'emploi interne et international dans le cadre d'une démarche globale et inclusive mettant en commun et en compétition la région, l'État et le secteur privé.

Le développement régional est **une entreprise périlleuse**. Il ne s'agit pas d'un ensemble de mesures préétablies ou de règles fixes qui se décrètent ou d'une élaboration laborieuse et ingénieuse de programmes de développement que les pouvoirs publics sont chargés d'exécuter.

Il faut savoir que, la régionalisation avancée ambitionne de mettre en œuvre, d'une **manière progressive**, une démarche inclusive et intégrée favorisant l'investissement, créateur de richesses et d'opportunités d'emploi. C'est un processus qui traduit, aux termes du message Royal adressé aux participants au Forum Crans Montana à Dakhla le 16 mars

2018, « *une forte volonté de rénover et de moderniser les structures de l'État, pour consolider le développement intégré de nos territoires et fédérer ainsi tous les acteurs autour d'un projet commun* » et « *de faire émerger une nouvelle forme de croissance économique : une croissance inclusive, soutenue localement par les secteurs publics et privés* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Extrait du message adressé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, le vendredi 16 mars 2018, aux participants au Forum Crans Montana, qui a ouvert ses travaux vendredi à Dakhla, sous le thème « *L'Afrique et la Coopération Sud-Sud* », consultable sur le site web <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/>; Y. KATIB, « *Le Roi réprimande les présidents des régions* », Le Quotidien arabe "ASSABAH", édition n° 5564 du 17-18 mars 2018, p. 1.

# «Le budget participatif: quelles perspectives au Maroc ?»

**Par Pr Naima ABA**

Université Hassan II Casablanca  
FSES Mohammedia

Le budget participatif consiste à faire participer les habitants volontaires aux discussions et aux décisions concernant l'allocation du budget communal, soit de manière globale, soit sur une thématique particulière (l'aménagement d'un quartier, par exemple), soit sur les décisions d'investissement. Il est considéré comme un outil de gouvernance locale qui permet l'inclusion des citoyens dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique à travers un ensemble de mécanismes de participation.

Selon la définition de l'ONG américaine The Participatory Budgeting Project, le BP est un « moyen alternatif de gestion de l'argent public et d'engagement des citoyens dans les instances de gouvernement et, plus particulièrement, un processus démocratique dans lequel les membres des communautés décident directement de la façon de dépenser une partie du budget public ». Il consiste en « l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique »<sup>1</sup>

Mis en place pour la première fois à Porto Allègre en 1989, le Budget Participatif (BP) est aujourd'hui un phénomène global qui compte plus de 2000 expériences dans le monde.

Après s'être rapidement propagé en Amérique Latine dans les années 90, il a connu un véritable essor international après le Forum Social de Porto Allègre en 2001.

Le BP est aujourd'hui présent dans de nombreux pays, répartis sur l'ensemble du globe : on compte environ 900 expériences en Europe, 880 en Amérique Latine, 80 en Asie et 160 en Afrique. Du fait de sa popularité et de son développement rapide, le terme «

---

<sup>1</sup> Talpin J., « les budgets participatifs en Europe, Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », Cahiers du Brésil Contemporain, n° 73/74, pp. 141-165, 2009.

budget participatif » recouvre aujourd'hui une large gamme de dispositifs et de pratiques politiques.

Aussi, les formes locales de budget participatif sont actuellement multiples, mais elles font souvent intervenir des comités ou conseils de budget participatif, composés de citoyens, de représentants de la société civile, d'élus et de fonctionnaires.

Le Maroc n'est pas en reste par rapport à cet engouement pour la démocratie participative, en effet certaines collectivités marocaines mènent des expériences particulières de budget participatifs et d'autres sont en cours d'intégration de ce processus participatif comme on le verra ci après. Ainsi cette intervention portera sur l'émergence du budget participatif à Porto Allègres pour faire le constat des leçons de cette expérience et relever les instruments de mise en œuvre du budget participatif et relever l'impact de ce processus sur la bonne gouvernance locale et relater en dernier lieu quelques expériences locales marocaines en la matière.

### **I-L'expérience initiale du budget participatif de Porto Allègre**

L'idée du Budget Participatif est apparue à Porto Alegre<sup>1</sup> lors de la campagne pour les élections municipales de 1988, dans son programme, le Parti des Travailleurs proposait de démocratiser les décisions et de gérer en s'appuyant sur des Conseils Populaires.

L'objectif du Parti des Travailleurs, était de réaliser une espèce de « transfert » de pouvoir vers la classe ouvrière organisée, et donc de permettre à chaque citoyen d'intervenir dans l'élaboration des politiques publiques et dans l'ensemble des décisions de la municipalité.

L'expérience a donc commencé avec la décision du pouvoir municipal de la remettre entre les mains des citoyens l'ensemble du processus de gestion, de formulation, d'adoption et d'évaluation du budget municipal. L'expérience est relatée dans l'ouvrage: "quand les habitants gèrent vraiment leur ville le budget participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil" écrit par Tarso Genro (la Maire) et Ubiratan de Souza (responsable du budget participatif)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Capitale de l'Etat de *Rio Grande*, au Brésil, 1250 000 habitants

<sup>2</sup>Traduit du brésilien par Eliana Costa Guerra, Jean Blaise Picheral et Martine Toulatte. Edt. Charles Leopard Mayer. 1998.

Cette idée était plus inspirée par les principes généraux de la Commune de Paris et des Soviets que par des expériences locales. A la représentation politique traditionnelle, issue des urnes, se « substituait » graduellement la démocratie directe

Le processus visait à répondre à trois objectifs. le premier était politique : le processus devait contribuer à « démocratiser la démocratie » au travers de la participation et la mobilisation des plus pauvres, traditionnellement exclus du système politique brésilien. Le deuxième était social : réorienter les politiques en faveur des populations les plus précarisées, et en particulier celles vivant dans les quartiers périphériques, grands oubliés du développement urbain. le troisième était l'établissement d'une bonne gouvernance urbaine, comprenant l'éradication de la corruption et l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.<sup>1</sup>

## **A- Le processus et les mesures fiscales du Budget Participatif à Porto Allègre**

### **1-le processus et l'organisation de la population pour le BP**

La pyramide participative du processus est divisée en assemblées à trois niveaux (du quartier, du district, de la ville). Les rencontres sont organisées sur base territoriale outhématique (logement, infrastructures, éducation, santé, etc.).

L'administration locale informe les citoyens sur la structure du budget de la ville et ses ressources.

Les citoyens se rassemblent au niveau local où ils élisent leurs représentants pour présenter leurs priorités et projets au niveau de la ville où tous les représentants délibèrent et votent les projets en fonction du budget disponible.

La plupart des discussions portent sur les investissements annuels ou les dépenses structurelles. les fonds disponibles pour les investissements sont distribués entre les districts selon, notamment, le nombre d'habitants et la qualité des infrastructures existantes.

---

<sup>1</sup>Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Rocke, learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World, December 2010.

Lors de la première année du mandat, il y eut une grande affluence aux réunions plénières de quartier. Dans les 16 Secteurs du Budget Participatif, les habitants des communautés les plus pauvres sont venus massivement aux réunions. Ils pouvaient, par leur participation directe, décider d'investissements qu'ils réclamaient depuis des décennies.

Mais tous voulaient tout en même temps et exigeaient que la municipalité honore ses «promesses» électorales et engage «immédiatement» les travaux destinés à améliorer leurs quartiers délaissés depuis toujours par les précédents pouvoirs locaux.

## **2- Les nécessaires mesures pour financer le BP**

### **a-Réforme fiscale**

Du fait que le pouvoir local en place ne disposait ni des moyens financiers ni des projets à mettre en œuvre, la première chose à faire était de réformer profondément la fiscalité locale. Afin de dégager des ressources (par le biais des impôts locaux) et de permettre ainsi à la ville de répondre aux demandes et d'atteindre un niveau minimum de crédibilité, d'autant plus que la municipalité était surendettée.

De plus, d'autres modifications fiscales ont été faites tout au long des deux mandats du Parti des Travailleurs et du Front Populaire. Elles ont permis d'augmenter la capacité de prélèvement de la ville (prélèvement direct), passée graduellement de 25 % (en 1989) aux environs de 51 % de la recette totale (en 1996), montant atteint lors de la dernière année du deuxième mandat du Front Populaire, achevé le 31 décembre 1996.

Bien que l'argent fut disponible grâce à cette réforme, il n'était pas possible de commencer immédiatement des travaux car il fallait auparavant payer les dettes des municipalités précédentes. L'intense participation des communautés la première année (en 1989) a considérablement diminué l'année suivante, la déception était grande. La réforme fiscale (mise en place au cours de la première année de mandat) n'a eu d'effets sensibles pour la population qu'à partir de 1992. Ce n'est qu'à ce moment-là que la majorité des travaux, décidés tout au long des deux premières années du Budget Participatif, a démarré.

### **b- L'instauration du dialogue et de la confiance entre élus et citoyens**

Pour pouvoir mener à terme cette réforme fiscale et les actions qui suivront, le pouvoir municipal devait également mener un dialogue avec la cité, créer des conditions politiques pour faire en sorte que les citoyens aient confiance dans les nouvelles méthodes

de gestion municipale, intégrant, pour la première fois dans l'histoire de la ville, les simples citoyens.

Malgré une faible participation citoyenne aux séances plénières de 1990 (deuxième année du premier mandat), la mairie a respecté les décisions prises par la population.

Lorsque les investissements ont commencé à être mis en œuvre, même avec du retard, le « bouche à oreille » a commencé à fonctionner dans les quartiers des classes populaires et principalement là où vivent les travailleurs les plus pauvres ou l'on se disait que « ces travaux avaient été décidés avec la participation des habitants organisés ». De fait, la nature et le type de travaux exprimaient déjà le degré de conscience de chaque secteur et son degré d'organisation, aussi l'impact de cette réponse concrète aux demandes a été considérable.

A partir de la fin de la deuxième année de mandat (1990), le Budget Participatif se profilait déjà comme un nouveau fait politique, structurant une nouvelle relation politique de la municipalité avec la société civile.

Ce « fait nouveau », c'était, d'une part, la réalisation concrète de décisions émanant d'une base sociale pauvre qui s'était mobilisée et, d'autre part, la transparence de la gestion municipale.

## **B- L'impact de l'expérience Porto Allègre**

### **1- Intégration de la population et recul de la corruption**

Au cours de ces huit années, Un nouvel imaginaire populaire a commencé à se forger. Peu à peu, dans les quartiers populaires, les leaders, qui avaient acquis une notoriété grâce au « clientélisme » et au trafic d'influences, ont perdu leurs réseaux personnels ou ont commencé à changer de comportement.

De même, la population a découvert qu'il y a des problèmes qui ne peuvent pas être résolus dans le cadre d'une gestion municipale. Les questions de santé, d'éducation, d'habitat, d'aide sociale, de création d'emplois, de revenus,... dépendent, pour leur résolution structurelle, de politiques macro-économiques et fiscales arrêtées au niveau des Etats membres ou de l'Etat Fédéral, aux Assemblées Législatives et au Congrès National.

## **2- Les leçons tirées de l'expérience Porto Allégre**

Trois leçons peuvent être tirées de cette expérience:

- 1- d'abord, il est possible d'associer directement les habitants même à l'échelle d'une grande ville
- 2- les choix budgétaires ne sont pas réservés à une élite intellectuelle ou technique
- 3- les gens sont prêts à se mobiliser s'ils voient concrètement les résultats de leurs choix

## **II- le Budget participatif et la bonne gouvernance**

Dans la majorité des expériences de budget participatif, l'enjeu consiste à discuter de ressources limitées et donc la participation s'articule autour de la problématique financière que ce soit au niveau communal ou municipal, ou au niveau d'un arrondissement qui a ses propres compétences politiques et administratives. Le processus s'appuie sur des mécanismes spécifiques de délibérations publiques se déroulant au travers d'internet ou de réunions ou les élus locaux informent la population de l'exécution des propositions issues du BP.

### **A- Les instruments de mise en œuvre du budget participatif**

#### **1) Référentiel législatif et réglementaire du budget participatif**

Les expériences du budget participatif révèlent que de part certains pays ou la loi prévoit le recours à cette technique participative<sup>1</sup> dans le cadre de la gestion financière locale, la mise en œuvre du budget participatif reste une action volontaire des maires ou des conseils locaux.

Les élus locaux peuvent alors décider de mettre en place des arrêtés municipaux qui consolident des éléments essentiels du processus du budget participatif (assemblées plénières, comité du BP...). Dans d'autres expériences (Porto Alegre, Fissel au Sénégal), les élus négocient directement avec les citoyens.

Certaines règles du jeu du BP, notamment le déroulement des réunions plénières, les modalités d'élection des délégués, les thèmes à prioriser pour l'année suivante, etc. Ces

---

<sup>1</sup> - Pérou, Pologne et République Dominicaine

discussions annuelles permettent alors l'autorégulation du processus et son ajustement aux réalités locales et préservent la nature créative de la démocratie participative.

## **2) La dimension du budget local mis à la disposition des populations**

Le choix du pourcentage du budget local affecté au budget participatif est effectué directement par les élus et peut évoluer en fonction de la réussite de l'expérience. Le montant des ressources affectées au processus de BP varie de moins de 1% (New-York) à la totalité du budget d'investissement de la commune (Porto Allègre, Pérou).

Seules quelques expériences atypiques vont jusqu'à proposer à la population de décider de la totalité du budget de la commune, incluant donc le salaire des élus par exemple (comme la petite commune de Mundo Novo au Brésil).

Dans quelques expériences atypiques de BP (les BP allemands, la majorité des BP portugais et l'expérience de Tiznit au Maroc), il n'y a pas de montant spécifique qui est attribué à la décision directe des citoyens. Ce sont des processus de consultation qui se basent sur des mécanismes spécifiques de délibération: les citoyens discutent des recommandations à mettre en place par la municipalité via des forums sur internet (Allemagne) ou via des ateliers avec les élus (Tiznit).

## **3) Choix des projets proposés et participation citoyenne**

La définition au préalable des projets et thématique qui seront ciblés par le budget est une étape importante du processus et peut se dérouler avec la participation des citoyens.

Dans la grande majorité des expériences de BP, les projets qui peuvent être proposés par les citoyens s'inscrivent exclusivement dans les compétences de la commune. Seules quelques expériences (Sud-Kivu en RDC, Tiznit) dans des pays où le niveau d'autonomie des communes est faible donnent la possibilité aux citoyens de proposer des projets qui dépassent le cadre de compétence de la commune (comme la construction d'hôpitaux, d'universités...);

Avant d'organiser le débat citoyen, les élus identifient avec l'aide de la société civile les participants au processus de BP.

Dans la grande majorité des expériences, c'est l'ensemble des habitants de la municipalité ou de la commune qui peut participer au processus de BP. Dans quelques cas, la

participation est réservée aux seules associations (Pérou, certaines expériences espagnoles); ces dernières doivent parfois répondre à des critères spécifiques pour pouvoir s'enregistrer dans le processus de BP. Il existe aussi des expériences (Tiznit) où ce sont les associations qui sont conviées en priorité mais où les citoyens peuvent participer sous réserve de places disponibles.

Dans de nombreux cas (la majorité des expériences brésiliennes), les élus locaux participent seulement à la dernière phase du BP où sont choisis les projets qui s'intégreront dans le budget final. Néanmoins, quelques expériences se caractérisent aussi par une participation des élus dans les premières réunions plénières du BP (Sud-Kivu en RDC, Fissel au Sénégal) ou bien dans l'ensemble des phases du processus (Pérou). Dans certaines expériences (Paris, New-York), les élus n'intègrent à aucun moment les processus de participation.

Dans presque tous les cas, les fonctionnaires de la commune accompagnent les citoyens dans l'ensemble du processus du BP. Ils apportent notamment un accompagnement technique important pour la définition précise des projets à implémenter.

### **b) Processus et espaces de participation**

Les communes qui suivent un processus de BP mettent en place des espaces dans lesquels les citoyens peuvent débattre ensemble de projets structurants pour les quartiers ou pour la municipalité en général. Dans la plupart des cas, notamment lorsque l'ensemble de la population est invitée à intégrer le processus de BP et pas seulement les associations, la participation citoyenne se déroule selon trois grandes phases : les réunions plénières, les ateliers de délégués et le comité de BP : les réunions plénières, les ateliers de délégués et le comité de BP.

Les expériences de BP qui ne proposent pas ce genre de mécanismes de concertation entre les citoyens sont celles qui se déroulent presque exclusivement sur internet (Paris, Allemagne, Portugal): les projets ou recommandations sont proposés directement par des individus et seuls parfois des forums spécifiques de dialogue sur internet leur offrent un espace d'échanges. Souvent, un vote des citoyens sur internet ou par scrutins définit in fine les projets à mettre en place.

## **1-Réunions plénières**

Constituent la première étape où le processus de BP est expliqué à la population lors de ces assemblées de même les recommandations principales sont établies et une élection de délégués est mise en place. Ces réunions plénières peuvent se dérouler dans les différents quartiers de la ville et toucher aux problématiques spécifiques que chaque quartier rencontre (New-York).

Les réunions peuvent aussi porter sur des thèmes précis et prendre en compte des projets englobant la totalité du territoire de la commune (Séville, Tunisie).

Souvent, ces deux types de réunions plénières sont mis en place parallèlement (BP brésiliens).

Dans chaque réunion plénière, les délégués sont choisis parmi les personnes présentes, chaque individu, hors élus et fonctionnaires de la municipalité, peut se présenter et être ainsi élu.

## **2-Ateliers de délégués**

Les délégués élus se réunissent dans des « ateliers » pour élaborer des projets concrets à partir des recommandations issues des réunions plénières. Les ateliers portent souvent sur un territoire ou un thème spécifique. Les délégués sont accompagnés dans leur tâche par les fonctionnaires de la commune qui leur apportent un appui technique essentiel pour l'approfondissement des différents aspects, notamment financiers, de chaque projet. De plus, chaque atelier peut se dérouler en plusieurs journées selon que les projets à définir sont nombreux ou complexes.

## **3-Comité du BP**

Le comité du BP constitue l'étape finale du processus de décision participatif. Après l'étape des ateliers, l'ensemble des délégués se réunit dans le cadre d'un comité pour choisir les projets qui vont être mis en place. Ces projets sont ensuite intégrés dans le budget municipal de l'année à venir.

Dans certaines expériences, le comité du BP est remplacé par un vote direct des citoyens par scrutins (New-York) ou par SMS (Cameroun)

## **II- L'impact du budget participatif sur la Démocratie et la Bonne gouvernance**

Le budget participatif apparaît d'après les expériences latino-américaines comme un processus qui s'applique à développer et enrichir en profondeur le système de la démocratie représentative en s'appuyant sur le principal outil de décision politique : le budget. Au-delà de la redéfinition concrète du pouvoir du citoyen vis-à-vis de la chose publique, le BP permet aussi d'améliorer de nombreux points qui touchent des problématiques diverses comme : la fiscalité, la transparence et la relation entre citoyens et élus. On peut dire que le principe budgétaire satisfait les principes de la démocratie et ceux de la bonne gouvernance : participation, transparence/reddition des comptes, efficacité/efficience, égalité/équité.

### **A – le budget participatif et la démocratie**

#### **1- Transparence/ reddition des comptes**

La transparence des finances locales constitue un des atouts les plus importants du budget participatif, transparence qui se matérialise par l'accès à l'information budgétaire locale et aussi par la reddition des comptes.

#### **2- L'accès à l'information budgétaire par les citoyens**

Souvent une présentation de l'ensemble du budget municipal est effectuée lors des réunions plénières : ressources de la municipalité, charges de fonctionnement (salaires, frais de bureau...), engagements ou partenariats en cours, remboursements de prêts, possibilités d'investissement.

Aussi, d'autres outils peuvent être utilisés, comme la diffusion des chiffres clés du budget dans le journal de la municipalité (Tiznit), la publication du budget sur internet sous sa forme brute (New-York) ou sous une forme plus accessible, reflétant un réel effort de démocratisation des informations financières comme { Paris ou en Allemagne).

La transparence des budgets donne la possibilité aux citoyens et aux acteurs de développement de juger l'efficacité de l'utilisation des fonds publics. Ainsi, elle améliore la citoyenneté, promeut la responsabilisation des élus et améliore au final la prise de décision. Au contraire, un manque de transparence donne la possibilité aux élus de gaspiller ou d'utiliser à des fins privées l'argent public qui est destiné au bien commun et au développement local.

### **3- Le suivi et contrôle des projets issus du BP**

Dans de très nombreuses expériences de BP, des commissions de citoyens sont mises en place afin d'assurer le suivi et le contrôle de la mise en application des projets issus du BP. Pour soucier de transparence maximale, les membres de ces commissions sont généralement élus parmi les citoyens présents lors des réunions plénières. Le rôle de ces commissions est de suivre l'ensemble du processus de mise en place des projets, de l'intégration effective des projets dans le budget de la commune, au processus d'appels d'offres et la phase de construction. Ces commissions donnent ainsi la possibilité aux citoyens et à la population de suivre la mise en œuvre des projets financés et de corriger les objectifs ou les actions lorsque cela est nécessaire, mais aussi d'évaluer, quand la mise en œuvre est finalisée, la contribution du projet au développement local et son succès de manière générale.

Ces procédés permettent une plus grande autonomisation des citoyens et améliorent l'efficacité des projets (limitation de la corruption, respect des délais et de la qualité, vérification de l'atteinte des objectifs) par un contrôle accru sur la phase de mise en œuvre.

### **4- Le BP, un outil efficace de lutte contre la corruption**

En permettant aux citoyens d'étudier de plus près le budget de la ville et de suivre les réalisations concrètes des investissements d'année en année, le BP permet de diminuer fortement les pratiques de corruption. Ainsi par exemple c'est principalement dans cette optique qu'à Madagascar 180 maires ont pour projet de mettre en place le BP dans leurs communes.

### **B- Le budget participatif facteur de bonne gouvernance**

#### **1- Le BP un facteur d'efficacité/efficace des projets issus du BP**

Les citoyens connaissent mieux que quiconque les problèmes auxquels ils sont confrontés et savent très souvent quels sont les moyens pour y remédier efficacement.

Au travers du processus du BP, les citoyens conçoivent directement les projets qui sont importants pour eux, tout en étant confrontés à la même problématique que les élus : des finances limitées pour de multiples problèmes à résoudre.

Les citoyens, soutenus techniquement par les fonctionnaires de la commune, sont alors les plus aptes à prioriser les projets qui sont les plus pertinents vis-à-vis des difficultés rencontrées dans leur quotidien.

## **2- Amélioration de la fiscalité locale par le BP**

Sur le plan fiscal, l'implication des citoyens dans la gestion peut induire une amélioration du civisme fiscal, les citoyens décident de payer tous les impôts locaux et taxes qu'ils doivent à la commune.

Par exemple, après l'instauration du BP à Campinas et Recife au Brésil et Cuenca au Pérou, la perception des impôts a augmenté de façon significative en quelques années, alors qu'au Porto Allègres, le niveau des arriérés de taxes foncières est passé de 20% à 15%. L'effet fut direct : en moins de 10 ans, l'impôt foncier est passé de 6% à près de 12% des recettes courantes de la municipalité.

Au Sud-Kivu, une province de la République démocratique du Congo où un projet pilote de BP a été introduit, les citoyens ont commencé à payer plus d'impôts : à Ibanda, une ville du Sud-Kivu,

D'ailleurs, la Banque mondiale a ainsi observé un respect des règles fiscales seize fois plus important qu'avant l'introduction du pilote ; dans le territoire du Kabare, le recouvrement des impôts locaux a progressé de 7% à 12%. Le système du BP pourrait même offrir un arme contre l'évasion fiscale : des études menées en Suisse montrent en effet que les cantons avec de forts niveaux de participation démocratique présentent des taux d'évasion fiscale beaucoup plus bas.

## **3- Lutte contre les inégalités socio-spatiales par La BP**

Les expériences du budget participatif et notamment celles de l'Amérique latine ont montré que ce processus promeut l'équité et l'égalité à travers la lutte contre les inégalités sociales et spatiales.

Une des grandes forces du BP est que sont les citoyens eux-mêmes qui participent à l'élaboration des projets qui vont dans ce sens.

### **\*La lutte contre les inégalités spatiales par le BP**

Concernant la répartition territoriale équitable des richesses locales, de nombreuses expériences de BP mettent au cœur de leur dispositif un principe de justice sociale qui veut que les fonds alloués au BP soient distribués de façon prioritaire aux territoires (quartiers, villages) où la qualité des infrastructures et des services disponibles est la plus faible. Ce principe est généralement mis en œuvre au niveau des comités de BP, lorsque les délégués priorisent les projets qu'ils ont préalablement élaborés pour définir ceux qui seront implémentés au final. Par exemple à Porto Alegre où ce type de mécanisme a été instauré dès les premières années du BP, ce dernier est apparu comme une expérience efficace du point de vue du développement social, ayant eu un impact important sur les politiques municipales en moins de quinze ans. Ainsi dès 1997, 98 % des habitations de la ville avaient accès à l'eau courante, contre 75 % en 1988. Jusqu'en 2000, les 20 ou 25 kilomètres de goudronnage allaient chaque année aux périphéries les plus pauvres de la ville.

Dans les mêmes termes, le nombre d'écoles a quadruplé et le budget dévolu à l'éducation est passé de 13% en 1985 à 40% en 1996. Entre 1992 et 1995, le service logement a permis à 28.862 nouvelles familles de se loger, contre 1.714 sur la période 1986-1988<sup>1</sup>.

### **\*Lutte contre les inégalités sociales**

Le processus du budget participatif est considéré comme un système inclusif. Ainsi par exemple des efforts particuliers peuvent par exemple être faits pour pousser les populations marginalisées à la participation : déroulement des réunions plénières prioritairement dans les quartiers où vivent les populations les plus sensibles, appels à la participation par des dispositifs spécifiques (radio, télévision, crieurs de rue...), utilisation d'outils simples lors des réunions plénières pour que les personnes les moins éduquées puissent s'en approprier le contenu, etc. De plus, certaines assemblées et ateliers de délégués peuvent être réservés spécifiquement à des groupes de population (femmes, jeunes) qui n'ont en général que très peu de poids dans l'orientation des politiques publiques. D'autre part, des thèmes spécifiques peuvent être intégrés au BP, comme l'accès aux services de base pour les personnes les plus exclues, l'intégration des handicapés dans le plan d'urbanisme de la commune, etc.

---

<sup>1</sup> Participatory Budgeting In Brazil, World Bank 2002

### **III- L'expérience marocaine en Budget participatif : l'application et les perspectives**

Au Maroc le concept de gouvernance participative occupe de plus en plus le champ politique. Les réformes actuelles créent la possibilité à tous les acteurs de participer à la prise de décision et la gestion de leur société. La constitution a dans ce sens réitéré à plusieurs reprises la volonté de consacrer la participation citoyenne et celle de la société civile aux décisions publiques. Il en est ainsi du préambule de la constitution où il est stipulé que « le royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance »

De même plusieurs articles vont dans ces sens en affirmant cette volonté d'impliquer le citoyen en lui garantissant le droit de participer à la conduite des affaires publiques, aussi bien nationales que locales.

Ainsi l'article 139 de la Constitution prévoit l'adoption de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation qui doivent favoriser les collectivités territoriales pour l'implication des citoyens et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement.

Sur le plan local et notamment au niveau communal, puisque les communes constituent le pilier institutionnel de proximité et le cadre le plus adéquat à la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales. L'article 119 de la loi organique, 113-14 « La commune doit créer des mécanismes participatifs de dialogue et de consultation pour les citoyens et les associations... », ainsi que l'article 120, de la même loi, qui précise que la commune doit créer un organe consultatif avec la participation de la société civile, c'est « l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre ».

De même l'article 119 de la loi organique n° 113-14, conformément à l'article 139 de la constitution les conseils communaux mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la commune.

## **A- L'expérience de La ville de Tiznit : de l'appui aux associations au Budget participatif**

L'expérience de cette ville est passée par plusieurs étapes pour installer des mécanismes participatifs, le premier pas a été l'installation d'un dialogue et mécanisme de participation pour les besoins de restaurer la médina, l'expérience qui s'est soldée par un grand succès et a consacré l'appui financier et matériel des associations pour aboutir à l'expérience du budget participatif.

### **1-L'appui aux associations**

L'expérience de la ville de Tiznit a commencé par l'association entre la municipalité et les habitants pour faire face à l'insalubrité dans la médina et la faiblesse des moyens financiers de la municipalité pour la restauration de la médina. Une série d'outils de concertation ont été au fur et à mesure au paysage citoyen de Tiznit.

Les élus poussent alors les habitants à se regrouper en comités de ruelles et de quartiers afin de structurer leurs besoins et de faciliter les échanges entre les citoyens et le pouvoir local. Imitant les systèmes de Tiwizi (ou Twiza) traditionnels, l'ensemble des parties prenantes décide que la municipalité financera les études et les matériaux tandis que les habitants s'occuperont de la main d'œuvre<sup>1</sup>.

Après avoir répondu aux besoins élémentaires et immédiats de la population locale, la commune s'engage alors dans un processus participatif s'appuyant sur trois dispositifs principaux : l'appui aux associations par la subvention directe et la contractualisation, les démarches quartiers et le forum des associations. Même si c'est parfois le dispositif d'appui aux associations que les élus de Tiznit nomment Budget Participatif, il s'avère que ce sont les deux derniers dispositifs, et essentiellement le forum des associations, qui forment ce que l'on peut vraisemblablement appeler par ce nom. Comme on le verra, c'est un Budget Participatif qui rentre dans la famille des BP consultatifs comme c'est le cas en Allemagne ou pour la plupart des expériences portugaises.

---

<sup>1</sup>Les pavés sont reconstruits, le tout-à-l'égout est installé, les fontaines d'eau sont détruites et chaque maison obtient le raccordement au réseau potable à titre gracieux par la municipalité.

## **2-L'expérience du budget participatif de Tiznit**

### **a)Les démarches quartiers**

Suite à l'expérience réussie de participation des habitants à la restauration de la médina en 2003<sup>1</sup>, les élus de la municipalité décident de poursuivre l'appuie pour la création d'associations de quartiers dans chacun des quartiers de la municipalité. En parallèle, des espaces d'accueil sont créés, les centres socio-culturelles.

De même une branche spécifique « démarche quartier » a été créée au sein de l'organigramme de l'administration municipale de Tiznit ou les réunions se tiennent avec les associations pour discuter des problématiques soulevées et faire ressortir les recommandations citoyennes essentielles.

A l'inverse, si la municipalité souhaite discuter d'un problème important ou si un projet se met en place dans un quartier, l' élu et les fonctionnaires en charge de ce dernier proposent de se réunir avec les associations de quartiers touchées. C'est en moyenne deux à trois réunions de ce type, amorcé par la municipalité ou par les habitants, qui sont organisées chaque année pour chacun des quartiers.

### **b)Le forum des associations de Tz nit**

Le forum des associations<sup>2</sup> réunit chaque année, vers le début du mois d'octobre, la majorité des associations de Tiznit y participent. Tous les citoyens peuvent participer à l'évènement.

Jusqu'en 2010, toutes les discussions se déroulaient durant la même journée. Lors de cette on présente les recommandations de l'année précédente avec pour chacune d'elles, des précisions sur leur mise en application ou leur rejet/mis en attente et sur les raisons y afférentes dans ce deuxième cas :des ateliers thématiques (santé, éducation, culture, sport,

---

<sup>1</sup>Une première expérience voit le jour dans les premiers mois après les élections municipales de 2003. La relation entre élus et société civile dans la ville de Tiznit a pris une dimension de démocratie participative. Une série d'outils de concertation ont été au fur et à mesure au paysage citadin de Tiznit. Les élus poussent alors les habitants à se regrouper en comités de ruelles et de quartiers afin de structurer leurs besoins et de faciliter les échanges entre les citoyens et le pouvoir local. Imitant les systèmes de Tiwizi (ou Twiza) traditionnels

<sup>2</sup>Initié pour la première fois en 2006, puis consolidé par arrêté municipal en 2008,

environnement...) sont ensuite organisés d'où ressortent de nouvelles recommandations qui sont ensuite présentées et rediscutées lors de la dernière séance plénière.

Depuis 2010, les élus ont décidé avec les citoyens d'organiser les ateliers thématiques en amont du forum dans les différents centres socio-culturels. Ainsi, deux semaines avant la journée principale du forum, le vice-président et les fonctionnaires chargés d'une thématique(santé, éducation, culture...) se réunissent avec les associations pertinentes et invitent la délégation du Ministère correspondant à venir participer.

A la fin de ces ateliers thématiques, qui s'étalent parfois sur plus de 4 heures (de 18h à 22h), des recommandations sont développées qui seront ensuite présentées lors de la journée principale du forum.

Parallèlement au forum et aux démarches quartiers, d'autres structures d'information ont été mises en place: un site internet et un journal de la municipalité. Le journal est rédigé en arabe, il détaille les problématiques débattues lors des sessions ordinaires du Conseil, présente les activités des associations de la commune, expose les recommandations issues du forum, et propose des informations sur le budget et les projets d'investissement sont clairement détaillés.

### **B- L'expérience des villes du nord :Région de Tanger**

C'est une expérience en cours de construction pour la création d'un budget participatif dans ces trois villes et ce dans le but de la « Promotion de la culture de reddition de comptes dans les communes Urbaines de la Région Tanger Tétouan Al Hoceima »

C'est un projet financé<sup>1</sup> à 80% par l'Union Européenne et porté par le Réseau méditerranéen des Médinas (RMM) en partenariat avec le Fond Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI) et les Communes de Chefchaouen, Tétouan et Larache.

L'objectif de ce projet est d'améliorer l'interrelation société civile-entités locales dans le but de renforcer la qualité des pratiques démocratiques et ce en développant des

---

<sup>1</sup>Budget total du projet : 375.000 €, financement union européenne: 300.000 € (80% du total), cofinancement du mm : 54.000 € = 200.000 mad chaque ville (18.000 euro) cofinancement du FAMSI: 21.000 €

outils de control et reddition des comptes au profit des associations de quartier de Chefchaouen, de Tétouanet de Larache pour inciter les citoyens à participer à la vie publique des autorités locales.

Ceci permettra de renforcer la participation, l'amélioration des outils de suivi et contrôle des politiques locales par les associations des quartiers et par là même les conditions de vie des riverains des quartiers de la médina ainsi que la mise en valeur du patrimoine.

La première étape de ce projet ce sera constitué par plusieurs actions qui commencent par la constitution du Comité de Pilotage et de recrutement des Agents de Proximité pour Larache/Tétouan+Chefchaouen. Ces étapes seront accompagnées par l'assistance technique internationale (expertise Budgets participatifs) et la formation des équipes techniques (Méthodologie Budgets Participatifs) avec des formations en faveur des associations des trois villes.

L'étape suivante en cours depuis 2016 c'est l'organisation d'ateliers participatifs ouverts aux citoyens dans les trois villes pour recevoir les propositions des citoyens et finalement le montage technique définitif du projet sélectionné lors de la journée de vote, lancement d'appel d'offre et passation du marché pour les travaux dans chacune des villes.

De même, en 2016 a eu lieu la signature de la Charte de principe pour le budget participatif Création d'une Cellule Municipale du Budget Participatif à Tétouan, Larache et Chefchaouen

Pour pérenniser cette expérience de budget participatif il sera question de créer une Cellule Municipale du Budget Participatif au sein de trois Communes.

## **Conclusion**

La pratique du budget participatif implique une volonté politique pour intégrer un tel processus dans la gestion des communes ; les expériences internationales ont montré que la pratique diffère d'un pays à un autre, mais n'empêche que le résultat quand à la transparence et la participation sont évidentes et l'impact sur le développement local est conséquent, dès lors on se demande pourquoi autant de réticences par le pouvoir local à intégrer un tel processus dans la gestion des investissements et équipements des communes au Maroc, car s'il ya ébauche de l'expérience au Maroc , mais elle restetimide , puisqu'on ne trouve que de rares expériences au nord et sud du Maroc.

## **Bibliographie**

Le Budget Participatif : Expériences à l'international à sa mise en œuvre au Maroc :  
Partie I : Définition du concept et revue des expériences.

[www.targa-aide.org/.../ressources.../4-etudes-et-guides?...le-budget-participatif...exper](http://www.targa-aide.org/.../ressources.../4-etudes-et-guides?...le-budget-participatif...exper).

Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes ; sous la direction de Denis Stokkink. Participation citoyenne. CAHIERS | OCT. 14 | N°33

Loïc Blondiaux : Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ; La Découverte | Mouvements .2001/5 - no18.

Manuel Goehrs : Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. Revue l'année du maghreb et CNRS.16 | 2017 : Dossier: États et territoires du politique. Deuxième partie. À la recherche d'un gouvernement local 2.2 La vitalisation du local par les "bas": mobilisations populaires et participation citoyenne.

Tarso Genro / Ubiratan de Souza : quand les habitants gèrent vraiment leur ville. le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil » Traduit du brésilien par Eliana Costa Guerra, Jean-Blaise Picheral et Martine Toulotte. ÉDITIONS Charles Léopold Mayer.



# **L'évaluation des politiques publiques décentralisées à travers les mécanismes participatifs**

**GORRAM Youssef**

Professeur de droit public  
Université Cadi Ayyad Marrakech

## ***Résumé :***

La problématique fondamentale à laquelle on essayera d'apporter des éléments de réponse, dans cette communication, est de savoir dans quelle mesure les nouveaux mécanismes participatifs permettent aux populations locales de contribuer effectivement à l'évaluation de l'agir de leurs institutions élues ?

Dans ce papier, on procède à une certaine esquisse des rôles susceptibles d'être joués dans ce cadre par les citoyens et associations locales, en tant que destinataires des politiques émanant de leurs conseils élus, à travers les dispositifs participatifs qui leur sont récemment reconnus par la constitution de 2011 et la présente législation notamment celle issue de la réforme territoriale du 07 juillet 2015. Une attention toute particulière sera accordée également, dans une perspective analytique et synthétique, à l'originalité et aux écueils qui affrontent l'épanouissement de l'évaluation citoyenne et associative des politiques publiques décentralisées.

L'analyse de cette problématique me permet de constater que les droits participatifs préconisés, timidement, aux citoyens et aux associations locales en matière d'évaluation des politiques publiques décentralisées sont largement accaparés et soumis à la merci des acteurs de la démocratie représentative locale qui, par leur passivité, impactent négativement une mise en œuvre fiable de la contribution civique au déclenchement des démarches évaluatrices des politiques publiques de leurs institutions élues.

**Mots-clés :** Evaluation, politiques publiques décentralisées, mécanismes participatifs, droit de pétition, participation citoyenne et associative.

## INTRODUCTION

Dans un contexte de gestion publique mouvementée se caractérisant par des insuffisances aigues des contrôles classiques et habituellement exercés sur les actes des collectivités publiques décentralisées, l'évaluation, en tant que maillon indispensable des nouvelles modalités de la gestion publique, occupe une place de premier rang, au moins au niveau théorique, dans la conduite des politiques de développement orchestrées et mises en œuvre par les conseils des collectivités territoriales.

Ainsi, si la philosophie de l'évaluation et du suivi de l'exécution des programmes et plans de développement décentralisé était quasi absente dans les textes antérieurs à la constitution du 29 juillet 2011<sup>1</sup> et constituait, par voie de conséquence, le parent pauvre de ces textes, il semble qu'elle est devenue de nos jours à l'ordre du jour des déclinaisons législatives de la présente norme suprême régissant les collectivités territoriales. Plusieurs dispositions mettent en exergue la nécessité de faire soumettre la gestion publique décentralisée à une évaluation confiée à une diversité d'acteurs tant au niveau national que territorial (notamment le nouveau rôle attribué en la matière au parlement dans l'article 70 de la constitution de 2011). Ainsi, à côté des organismes publics et privés chargés d'assurer cette tâche, l'espace public territorial s'est fait renforcé par l'institutionnalisation et la consécration d'un nouvel acteur d'origine civique de provenance sociétale chargé d'assurer le suivi-évaluation de l'agir des conseils décentralisés, les citoyens et associations locales en l'occurrence.

Le domaine d'intervention de l'évaluation civique de l'action des conseils décentralisés concerne tous les domaines de leur intervention. Les démarches évaluatrices citoyennes et associatives peuvent donc porter sur l'exécution des plans et programmes du développement des conseils élus. Elles peuvent également porter, dans une perspective de mesure de l'efficacité et d'efficience de la gestion locale, sur la qualité des prestations publiques fournies par les services publics décentralisés ainsi que sur la gestion des marchés publics des collectivités territoriales.

---

\*Contribution au colloque international organisé les 2 et 3 Mai 2019 par la faculté des sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Meknès sous le thème : *Evaluation des politiques publiques territoriales : Enjeux, méthodes et outils.*

<sup>1</sup> Texte de la constitution du 30 juillet 2011 promulguée par le dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011), B.O n° 5964 bis du 30 juillet 2011, P. 1902.

Donc la problématique fondamentale à laquelle on essayera d'apporter des éléments de réponse, dans cette proposition de communication, est de savoir dans quelle mesure les nouveaux mécanismes participatifs permettent aux populations et associations locales de contribuer efficacement à l'évaluation de l'agir de leurs institutions élues ?

Dans ce papier, on procède à une certaine esquisse des rôles susceptible d'être joués dans ce cadre par les citoyens et associations locales, en tant que destinataires des politiques émanant de leurs conseils élus, à travers les dispositifs participatifs qui leur sont récemment reconnus par la constitution de 2011 et la présente législation notamment celle issue de la réforme territoriale du 07 juillet 2015<sup>1</sup>. Une attention toute particulière sera accordée également, dans une perspective analytique et synthétique, à l'originalité et aux écueils qui affrontent l'épanouissement de l'évaluation citoyenne et associative des politiques publiques décentralisées.

## **1- L'étendue de l'évaluation participative civique**

L'évaluation des politiques publiques décentralisées dans sa variante participative par leurs ressortissants bénéficie à présent d'une large reconnaissance juridique. Les acteurs civiques disposent en principe, selon le nouveau statut des collectivités territoriales, de deux modes pour pouvoir non pas seulement contribuer à l'évaluation des politiques de leurs conseils décentralisés mais participer à la conduite de leur agir quotidiens.

La première modalité de l'évaluation participative de l'action des institutions décentralisées se manifeste dans la reconnaissance à la fois aux citoyens et aux associations locales du droit d'adresser des pétitions aux conseils décentralisés en vue de leur demander l'inscription à leurs ordres du jour d'une question qui relève de leurs domaines de compétences<sup>2</sup>.

On ne peut pas contester la charge participative de l'instrument pétitionnaire décentralisé. Les pouvoirs publics marocains ont, en effet, choisi de le protéger

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), B.O n° 6440 du 18 février 2016, p. 197. Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces promulguée par le dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), B.O n° 6440 du 18 février 2016, p. 231. Loi organique n° 113-14 relative aux communes promulguée par le dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), B.O n° 6440 du 18 février 2016, p. 260.

<sup>2</sup> Article 139 alinéa 2 de la constitution de 2011.

juridiquement à travers son institutionnalisation au niveau le plus suprême de la hiérarchie des normes<sup>1</sup>. La reconnaissance constitutionnelle du droit de pétition décentralisé reflète la volonté du constituant de faire de l'acteur civique un maillon indispensable dans toutes les phases du processus de prise de décision des conseils décentralisés, la phase de suivi-évaluation est largement comprise. Bien plus, la consécration constitutionnelle dudit procédé place le citoyen en un véritable contre-pouvoir institutionnalisé<sup>2</sup>.

Il va sans dire que la faculté ouverte aux citoyens et associations locales de demander à leurs mandataires l'inscription à l'ordre de jour de leurs sessions une question particulière relevant du champ de leurs compétences constitue une opportunité incontournable pour l'exercice de l'évaluation périodique de la conduite de l'action publique des pouvoirs décentralisés. Le pétitionnement décentralisé ne se limite pas à demander purement et simplement l'inscription d'une question à l'ordre de jour pour la discuter lors de la session ordinaire ou extraordinaire du conseil. Mais il pourrait désormais servir d'outil efficace qui permet à l'acteur civique de demander aux conseils des collectivités territoriales l'organisation d'une évaluation interne des modalités de gestion de l'une de leurs compétences. Il s'agit à vrai dire d'une évaluation participative indirecte qui pourrait prendre la forme d'une demande d'inscription à l'ordre de jour du conseil de la collectivité concernée d'un point relatif à l'organisation par celui-ci d'une évaluation de la gestion d'un des domaines relevant de la sphère de son intervention.

Ainsi, les ressortissants des politiques publiques décentralisées peuvent, en recourant à l'arme pétitionnaire, contribuer indirectement à l'évaluation des projets de développement de leurs territoires en suscitant l'attention des exécutifs décentralisés sur la nécessaire évaluation périodique de leurs programmes et plans d'action.

Le deuxième mode prévu par la constitution<sup>3</sup> et le droit de la décentralisation<sup>4</sup> au Maroc en matière de l'évaluation participative civique des politiques publiques décentralisées réside en la possibilité de procéder à cette évaluation à travers les

---

<sup>1</sup> Article 139 alinéa 2 de la constitution de 2011.

<sup>2</sup> Ba Mohammed, Najib (2013), La constitution de 2011 et les nouveaux défis, *Revue de droit et d'économie*, n° 26, p. 32.

<sup>3</sup> Article 139 alinéa 1 de la constitution de 2011.

<sup>4</sup> Article 117 de la loi organique relative aux régions précitée, Article 120 de la loi organique relative aux communes précitée, Article 111 de la loi organique relative aux préfectures et provinces précitée.

mécanismes de dialogue et de concertation décentralisée. La constitution met à la charge des conseils décentralisés l'obligation d'associer les citoyens et acteurs associatifs en matière de politiques publiques d'une manière obligatoire, structurelle et permanente<sup>1</sup>. Cette charge est déduite de l'article 139-1 de la constitution qui dispose que : « *des mécanismes de dialogue et de concertation sont mis en place par les conseils des régions et les conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement* ».

Les associations locales actives et diversifiées peuvent, en effet, en tant que composante dynamique de la société civile et en raison de leur proximité de la population et des usagers des services publics locaux<sup>2</sup>, jouer un rôle important dans le processus d'évaluation à travers leur expertise notamment dans la collecte et traitement des données lors de l'opération d'évaluation. Elles peuvent également contribuer activement aux débats et à l'élaboration des rapports d'évaluation des activités des conseils décentralisés, et ce à travers leur représentation dans les instances consultatives prévues par les trois lois organiques des collectivités territoriales auprès des conseils des régions<sup>3</sup>, des conseils des préfectures ou provinces<sup>4</sup> et des conseils des communes<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Zair, Tarik, (2015), Les scrutins locaux, *REMALD*, n°120, janvier-février, p. 15.

<sup>2</sup> الماضي عبد الرحمان (2014) ،الحكامة الترابية التشاركية: منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة "أطروحات وأبحاث"، عدد 2، الرباط، ص. 233.

<sup>3</sup>La loi organique relative aux régions prévoit trois instances consultatives :

- **une instance consultative chargée de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en œuvre des principes de l' équité de l' égalité des chances et de l' approche genre;**
- **une instance consultative chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes ;**
- **une instance consultative, chargée de l'étude des affaires régionales à caractère économique. Article 116 de la loi organique n° 111-14 précitée.**

<sup>4</sup>Il s'agit de l'instance consultative chargée de l'étude des affaires préfectorales ou provinciales relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre. Article 111 de la loi organique n ° 112-14 relative aux préfectures et provinces précitée.

<sup>5</sup>Il est question ici de l'instance dénommée « instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre » chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre. Article 120 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes précitée.

Cette contribution civique à l'œuvre évaluatrice de l'agir décentralisé est d'autant plus positive que les présentes lois organiques des collectivités territoriales créent un climat juridique et institutionnel favorable à l'épanouissement de la pratique évaluatrice et à l'implication de l'acteur civique dans l'évaluation de l'action des programmes et prestations de leurs institutions décentralisées. Il s'agit à vrai dire de la pléiade de dispositions qui obligent les exécutifs des trois catégories des collectivités territoriales à diffuser auprès de l'opinion publique locale toutes les données informationnelles, qui touchent aussi bien la matière administrative que celle financière et comptable de ces collectivités et de leurs organismes satellitaires. Ces garanties législatives et réglementaires, qui nécessitent une interaction positive de la part des conseils décentralisés en les opérationnalisant, facilitent les évaluations ultérieures qui s'appuient sur des bilans et des indicateurs statistiques, financiers et sociologiques<sup>1</sup>.

Par ailleurs et en dehors de ces deux brèches participatives institutionnellement consacrées par le présent droit de la décentralisation, rien n'interdit aux acteurs civiques notamment les associations locales de procéder à l'organisation des évaluations périodiques de l'action des institutions décentralisées. Cette contribution est d'autant plus positive que le corps associatif bénéficiaire, depuis la réforme constitutionnelle de 2011, d'un statut avant-gardiste lui permettant d'intervenir dans toutes les étapes de réalisation des projets décidés par les pouvoirs publics tant au niveau national que territorial<sup>2</sup>.

Dans le même prolongement d'idées, les citoyennes et citoyens peuvent également contribuer, d'une manière indirecte et informelle, à l'évaluation de l'état d'exécution des programmes de développement de leurs territoires et à l'évaluation de la qualité des prestations fournies par leurs services publics décentralisés, et ce à travers les opinions et avis qu'ils peuvent émettre dans le cadre des sondages d'opinion<sup>3</sup> initiés par les gestionnaires publics ou privés chargés de la gestion desdits services en vue de mesurer le degré de leur satisfaction en tant qu'usagers.

---

<sup>1</sup> Hadjab, Farid et Matyjasik, Nicolas (2008), L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales, Annuaire des collectivités locales, tome 28, p. 149.

<sup>2</sup> Voir les articles 13 et 12 alinéa 3 de la constitution de 2011.

<sup>3</sup> Ragainé, Aurélien (2009), L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de gouvernance disciplinaire, Cahier de recherche (LOG), n° 3, faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans, p. 19. Cité par الماضي عبد الرحمان (2014) «الحكامة الترابية التشاركية: منظور تشاركي، مرجع سابق، ص. 227.

Toutefois, si l'évaluation participative des politiques publiques décentralisées répond à une volonté d'approfondissement de la vie démocratique à travers la responsabilisation de la collectivité territoriale devant les citoyens<sup>1</sup> et l'amélioration des prestations publiques décentralisées sur la base des attentes citoyennes, force est de souligner que sa matérialisation sur le plan pratique est largement contestée.

Quid donc des écueils qui limitent et mettent en cause la portée de l'évaluation citoyenne et associative de l'action des conseils décentralisés ?

## **2- Limites de l'évaluation participative civique**

Parler de limites relatives à l'évaluation citoyenne et associative de l'action décentralisée peut prêter à l'équivoque. Comment en fait peut-on parler de limites alors que le concept même d'évaluation est encore dans sa phase embryonnaire et que son entrée dans le jargon juridique n'est opérée qu'avec la constitution de 2011 ? La lecture des présentes lois organiques relatives aux collectivités territoriales permet de constater que la fonction d'évaluation est en cour de construction dans la mesure où elles obligent l'Etat à mettre en place, au cours du premier mandat des conseils décentralisés suivant la publication des présentes lois organiques, des mécanismes d'évaluation régulière, interne et externe<sup>2</sup>. Les décrets du 3 juillet 2017<sup>3</sup> pris pour l'application de ces dispositions vont dans le même sens de mon constat.

Il faut souligner également que la réussite de la participation de l'acteur civique à la gestion des affaires publiques décentralisées d'une manière générale, y compris bien évidemment le volet évaluation de ladite gestion, est tributaire de la donne socioculturelle de cet acteur et du degré de son ressourcement en termes de culture civique ainsi que de son engouement au bien collectif. Or, comme je l'ai déjà approché<sup>4</sup>, l'implication des citoyens dans la gestion de leur quotidien au Maroc est largement impacté négativement des

---

<sup>1</sup> Hassenteufel, Patrick, (2008), *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, éditions Armand Colin, p. 218.

<sup>2</sup> Article 250 de la loi organique n°111-14 précitée, Article 276 de la loi organique n° 113-14 précitée et article 220 de la loi organique n°112-14 précitée.

<sup>3</sup> Décret n° 2-17-304, décret n° 2-17-305, et décret n° 2-17-306 fixant les mécanismes et les outils nécessaires d'accompagnement de la (collectivité territoriale) en vue d'atteindre une bonne gouvernance dans la gestion de ses affaires et dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues, B.O n° 6640 du 18-01-2018, p.p. 81-82-83.

<sup>4</sup> Gorram, Youssef (2017), *La participation des citoyens à la gestion des collectivités territoriales au Maroc*, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit Fès, pp. 165-178.

maux socioculturels hérités du passé affectant tant les politiques que les citoyens et corps associatifs.

Toutefois et en prenant en compte les constats sus mentionnés, je propose de limiter les propos aux écueils notamment juridiques inhérents aux dispositifs participatifs eux-mêmes.

D'abord, la conduite de l'action publique décentralisée, telle qu'elle découle du présent corpus juridique des institutions décentralisées, révèle la prédominance de l'approche budgétaire et financière dans l'évaluation et contrôle des politiques publiques des collectivités territoriales tout en reléguant au second rang l'évaluation citoyenne et associative. La lecture synoptique des présentes lois organiques permet d'enregistrer l'absence d'aucune mention expresse et directe à la contribution des citoyens et associations à l'œuvre évaluatrice de l'agir des conseils des collectivités territoriales et leurs organismes satellitaires.

Ensuite, l'évaluation en tant que nouvel outil de pilotage des politiques publiques<sup>1</sup> nécessite plus généralement une démarche méthodologique et des conditions spécifiques pour son déroulement. Or, le droit actuel de la décentralisation est muet en la matière. Les associations locales notamment les plus expertes sont censées faire montre d'innovation et apporter aide aux conseils de leurs collectivités territoriales si elles sont bien sur associées aux évaluations périodiques faites dans l'avenir par lesdits conseils.

Enfin, la possibilité offerte aux citoyens au même titre qu'aux associations locales, à travers le pétitionnement décentralisé, de demander de leurs institutions décentralisées l'organisation d'une évaluation périodique d'une des compétences ou des réalisations des programmes et plans de leur action se trouve largement limitée par les grandes limitations constitutionnelle et législative apportées d'office à l'exercice du droit de pétition devant les collectivités territoriales. n'est-il pas dit expressément au niveau du texte constitutionnel qu'il s'agit d'une demande d'inscription à l'ordre de jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de ses compétences ? Il ne s'agit bien évidemment que d'une simple demande d'inscription de la pétition ayant satisfait aux conditions de recevabilité. Chose qui fera de la pétition sollicitant l'organisation d'une évaluation d'une politique publique

---

<sup>1</sup>Boussaguet, Lausarie et Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir) (2006), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, presses de sciences politiques p. 204.

décentralisée, même remplissant les conditions de recevabilité, une simple demande adressée aux conseils des collectivités territoriales, qui disposent du dernier mot et d'un véritable pouvoir décisionnel lors de la discussion et vote des questions inscrites à l'ordre du jour de la session ordinaire du conseil, y compris bien sur celles portant sur les pétitions inscrites si elles remplissent les conditions de recevabilité exigées par la loi.

### **Conclusion**

A titre de conclusion, il convient de saluer l'œuvre constitutionnelle et législative qui essaye de mettre en avant la position des citoyens et associations locales dans l'espace public local. Des principes, des dispositifs participatifs ainsi que des garanties juridico-institutionnelles sont prévues par l'actuel droit de la décentralisation. L'objectif est de bien ressourcer l'acteur civique en informations nécessaires pour bien s'exprimer sur la mise en œuvre des politiques publiques orchestrées par leurs représentants. Toutefois, on constate, quatre ans après l'entrée en vigueur des présentes lois organiques des collectivités territoriales, une inertie chronique de l'acteur civique quant à la manifestation de ses droits participatifs d'une part, et d'autre part une lenteur voire un désintéressement des conseils décentralisés (à la fois les organes exécutifs et assemblées délibérantes) quant à l'opérationnalisation des dispositions des lois organiques suscitées et leurs textes d'application<sup>1</sup>.

En un mot, les droits participatifs préconisés, timidement, aux citoyens et associations locales en matière d'évaluation des politiques publiques décentralisées sont largement accaparés et soumis à la merci des acteurs de la démocratie représentative locale qui, par leur passivité, impactent négativement une mise en œuvre fiable de la contribution

---

<sup>1</sup> Il faut souligner dans ce cadre que le ministère de l'intérieur a généralisé récemment une circulaire (la circulaire n°799/ DGCL du 09/10/2019 relative à la publication des états comptables et financiers des collectivités territoriales) aux walis des régions et gouverneurs des préfectures et provinces les incitant à demander aux présidents des conseils des régions et des autres collectivités territoriales de procéder à la publication, par tous les moyens appropriés et selon les modèles fixés par la réglementation en vigueur, des états comptables et financiers en vue de permettre aux citoyens, dans le cadre de la transparence et de l'ouverture des conseils des institutions décentralisées sur l'opinion publique locale, d'avoir un regard sur la gestion financière et comptable des conseils décentralisés. Quotidien Al Akhbar n° 2131 du 28/10/2019, p.2, (En arabe); Quotidien Al Massae n°4023 du 29/10/2019, p. 2, (en arabe). Le texte de la circulaire est disponible sur le site électronique <https://www.ecoactu.ma>, consulté le 29/10/2019 à 13h.

civique au déclenchement des démarches évaluatrices des politiques publiques de leurs institutions élues.

### **Références bibliographiques**

#### **Ouvrages et articles**

Chevallier, Jacques (2001), *Science administrative*, Paris, Coll. Thémis, Puf, 3<sup>ème</sup> édition refondue;

Ba Mohammed Najib, (2013), La constitution de 2011 et les nouveaux défis, *Revue de droit et d'économie*, n° 26 ;

Boussaguet, Lausarie et Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir) (2006), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, presses de sciences politiques ;

Gorram, Youssef (2017), *La participation des citoyens à la gestion des collectivités territoriales au Maroc*, Thèse de doctorat en droit public, sous la direction d'Ahmed Gourari, Fès, Faculté de droit ;

Hassenteufel, Patrick (2008), *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, éditions Armand Colin;

الماضي عبد الرحمان (2014)، *الحكامة الترابية التشاركية: منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي*، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة "أطروحات وأبحاث"، عدد 2، الرباط؛

Hadjab, Farid et Matyjasik, Nicolas (2008), L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales, *Annuaire des collectivités locales*, tome 28, pp. 137-150 ;

Zair, Tarik (2015), Les scrutins locaux, *REMALD*, n° 120, janvier-février.

#### **Textes juridiques**

Texte de la constitution du 30 juillet 2011 promulguée par le dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011), B.O n° 5964 bis du 30 juillet 2011 ;

Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), B.O n° 6440 du 18 février 2016 ;

Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces promulguée par le dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), B.O n° 6440 du 18 février 2016 ;

Loi organique n° 113-14 relative aux communes promulguée par le dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), B.O n° 6440 du 18 février 2016 ;

Décret n° 2-17-288 du 14 ramadan 1438 (9 juin 2017) fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévus à l'article 249 de la loi organique n°111-14 relative aux régions ;

Décret n° 2-17-289 du 14 ramadan 1438 (9 juin 2017) fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévus à l'article 219 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces ;

Décret n° 2-17-290 du 14 ramadan 1438 (9 juin 2017) fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévus à l'article 275 de la loi organique n°113-14 relative aux communes;

Circulaire du ministre de l'intérieur n°799/ DGCL du 09/10/2019 adressée aux walis des régions et gouverneurs des préfectures et provinces portant sur la publication des états comptables et financiers des collectivités territoriales.



# L'agglomération productive et le développement territorial dans un cadre élargi.

LAKHAL Soumia<sup>1</sup>

*"Lorsque une industrie a choisi une localité, elle a des chances d'y rester longtemps, tant sont grands les avantages que présente pour des gens adonnés à la même industrie, le fait d'être près les uns des autres".*

Alfred Marshall, 1890.

## Introduction

Dans ces dernières années, le contexte marocain est marqué par des changements profonds, qui sont traduits par la mise en place d'une réforme régionale. Cette dernière constitue une feuille de route pour l'élaboration et la mise en place d'un nouveau modèle de développement territorial, un modèle de développement qui se base sur une approche à la fois, territoriale, participative et décentralisée.

L'action publique dans ce cadre, suppose la mobilisation des acteurs et des institutions au plus près du terrain et les plus ancrés territorialement avec un enjeu de développement « par le bas<sup>2</sup> ». Cette logique de développement, propose de nouvelles formes endogènes et territorialisées qui permettent de favoriser la création des ressources collective et la construction des relations entre acteurs (marchandes et non marchandes), au sein d'un territoire donné<sup>3</sup>. Nous repensons à cet égard, à la question de l'agglomération productive, comme forme d'organisation territoriale, qui met l'accent sur les articulations spatiales et les interactions temporelles dans la construction d'un territoire attractif et compétitif. Nous nous intéressons plus particulièrement, au système productif localisé en tant que structure de l'agglomération productive, une structure qui concrétise les enjeux de la nouvelle réforme au niveau territorial.

---

<sup>1</sup> - **Docteur en Droit**

<sup>2</sup> **LÉVESQUE B.** et al, (2001). Le développement local et l'économie sociale: deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement. CRISES, Université du Québec à Montréal, 1999.

<sup>3</sup> **COURLET C.**, (2001). Territoires et régions : les grands oubliés du développement économique. L'Harmattan, Paris, 2001.

C'est dans cette vision, que nous tenterons de traiter notre problématique. Une problématique qui porte sur l'impact de la mise en œuvre d'un système productif localisé sur la concrétisation des enjeux du développement territorial dans un cadre élargi, et par conséquent, sur le renforcement de la compétitivité territoriale. Ainsi, nous posons le questionnement suivant : de quelle manière le système productif localisé est mobilisé de sorte à concrétiser les enjeux d'un développement territorial intégré ?

Afin d'illustrer notre réflexion, nous avons procédé à une enquête sur le terrain, auprès du système productif du « tannage » localisé dans le quartier industriel Aïn Nokbi<sup>1</sup> à Fès (un questionnaire a été administré en face à face auprès de vingt-cinq patrons des unités productives de cuir localisées dans le site évoqué, les 28 et 29 Janvier 2018)<sup>2</sup>. La méthode de recherche retenue se base sur une démarche compréhensive, qui remet en cause l'idée d'extériorité du chercheur face à son objet d'étude, afin de faire articuler la recherche qualitative et celle quantitative<sup>3</sup>.

Nous structurerons l'analyse selon un plan en deux parties. La première partie regroupera quelques réflexions conceptuelles et théoriques sur les SPL, tout en examinant ses spécificités dans le contexte marocain. Dans un deuxième point, et à partir de l'enquête que nous avons effectuée, nous essayerons d'analyser les retombées socioéconomiques de cette stratégie sur le territoire de Fès. Par l'ensuite, nous exposerons les difficultés rencontrées et les mesures et recommandations à prendre en compte pour tirer bénéfice de cette structure territoriale.

### **I. L'agglomération productive: cadre général.**

L'agglomération au sens profond du terme, constitue un type d'organisation territoriale qui permettrait à la fois d'augmenter le niveau de la productivité et la capacité d'innovation des entreprises, et de favoriser la diffusion et le partage des connaissances

---

<sup>1</sup> La zone industrielle réservée au tannage d'Aïn Nokbi, situé dans la partie nord-est de la ville de Fès, sur la rive droite de l'Oued El Jawahir.

<sup>2</sup> La population mère retenue dans notre enquête, est représentée par l'ensemble des patrons des tanneries localisées dans le site industriel Ain Nokbi, et qui sont au nombre de soixante tannerie, on a basé sur un échantillon aléatoire de 25 patrons. La variété (en matière de spécialité) des unités productives ayant fait l'objet de l'enquête a constitué un critère important de représentativité de l'échantillon.

<sup>3</sup> DUMEZ H., (2013). Qu'est-ce que la recherche qualitative? Problèmes épistémologiques, méthodologiques et de théorisation. In : Annales des Mines-Gérer et comprendre, ESKA., p. 29-42.

facilitant le développement du territoire, tout en se basant sur l'effet de proximité géographique<sup>1</sup>. Il est largement reconnu, que l'effet de proximité géographique apporte des avantages supplémentaires à la production qui se réfère à la conception des externalités au sens de Marshell<sup>2</sup>. Ces externalités relèvent à la fois, de la disponibilité des services spécialisés, du climat communicationnel et de la disponibilité de la main-d'œuvre...

Ce type d'organisation territoriale se retrouve actuellement un peu partout dans le monde. Elle peut être auto-entretenu, comme elle peut relever de politiques et de stratégies publiques, comme c'est le cas pour le Maroc.

L'action publique marocaine et avec la nouvelle réforme territoriale, a commencé à tracer à nouveau les enjeux du développement socioéconomique, à travers notamment la mise en place des politiques et stratégies publiques qui défilent clairement l'ambition du Maroc à acquérir un avantage concurrentiel et compétitif. Dans le cadre de ces politiques, le territoire est devenu un outil de l'action et n'est pas seulement un espace d'application de celle-ci, comme disait Douillet, (2005). Il est devenu un acteur principal de développement local, de sorte à pouvoir constituer un espace cohérent et structuré pour représenter la zone d'influence d'une politique de développement territorial. Cependant, un développement territorial, est né du partenariat entre les acteurs locaux réunis autour d'un projet commun et ce partenariat sera facilité s'il prend forme dans un territoire donné<sup>3</sup>. Dire cela, c'est évoqué la question de la mise en œuvre d'un système productif localisé. Qu'est-ce qu'entend donc, par un système productif localisé ? Quelle est sa spécificité dans le contexte marocain ? Quels rôles stratégiques peuvent jouer les pouvoirs publics marocains pour accompagner et renforcer l'action des entreprises et leur fonctionnement en réseau ?

### **1. Le Système productif localisé: Clarification conceptuelle.**

Le "système productif localisé" constitue l'une des formes de l'agglomération productive, qui s'appuie sur le critère de coopération et de compétition entre les unités

---

<sup>1</sup>ROMANELLI E. et KHESSINA O-M., (2005). Regional industrial identity: Cluster configurations and economic development. *Organization Science*, 2005, vol. 16, no 4, p. 344-358.

<sup>2</sup>FUJITA M. et THISSE J-F., (2003). L'agglomération géographique favorise-t-elle la croissance économique? Et qui gagne et perd de cela?. *La revue économique japonaise*, 2003, vol. 54, n° 2, p. 121-145.

<sup>3</sup>COURLET C. (2006). *Territoire et développement économique au Maroc: Le cas des systèmes productifs localisés*. Editions L'Harmattan, 2006.

productives au sein d'un territoire déterminé. Il représente selon CLAUDE C. « *une configuration d'entreprises regroupées dans un espace de proximité autour d'un métier, voire de plusieurs métiers. Cette proximité spatiale favorisait, dans certaines conditions, des échanges entre les unités productives, propices au renforcement de la compétitivité territoriale et le maintiendes relations sociales entre l'ensemble des acteurs dans un territoire donné* »<sup>1</sup>.

Le SPL caractérise les nouvelles logiques de développement à l'échelle locale. Il est reconnu comme un atout pour les territoires, la raison pour laquelle les pouvoirs publics marocains y consacrent plus d'efforts pour encourager son développement. On observe l'émergence de plusieurs SPL au niveau national, et le SPL de tannage Aïn Nokbi, reste un exemple pertinent en la matière, avec une spécificité territoriale et patrimoniale.

## **2. Le Système Productif Local: entre production de bien et production de lien.**

L'objectif de redessiner les repères d'un développement économique intégré et équitable au Maroc, justifier l'orientation publique aux questions de promotion de la compétitivité territoriale, à travers notamment la mise en œuvre d'un ensemble de politiques économiques locales. Le plan d'action de mise en place des SPL, reste parmi les stratégies qui sont adoptées au niveau national afin de promouvoir la compétitivité et de renforcer l'attractivité territoriale<sup>2</sup>. Il a été lancé en 2004, par la direction de l'aménagement du territoire, dans l'ambition de renforcer le développement économique et régional et de sensibiliser à la démarche d'agglomération productive, de manière à rendre les territoires marocains plus attractifs. Cette politique concrétise la conviction que le développement territorial est une affaire d'acteurs et de réseaux d'acteurs et leurs capacité à transformer les spécificités territoriales en avantage compétitif<sup>3</sup>. Cela signifie également, l'importance de construire une offre territoriale spécifique, qui se distingue chez BENOIT ZIMMERMANN

---

<sup>1</sup> **Michel G., (2004)**. Concentration d'entreprises et innovation : esquisse d'une typologie des systèmes productifs locaux. Géographie, économie, société 2004/2 (Vol. 6), p. 163-177.

<sup>2</sup> **ASKOUR KH. (2011)**. Agglomération industrielle et modes spécifiques de développement des territoires. Question d'économie marocaine, Presses Universitaires du Maroc, Rabat 2011, p : 115-130.

<sup>3</sup> **HANNOU EL, (2004)**. Les SPL dans l'action du ministère de l'aménagement du territoire du Maroc. Critique Economique, revue trimestrielle, n° 14, Automne 2004, p : 56.

comme une construction de ressources spécifiques mises à la disposition des investisseurs par les acteurs d'un territoire<sup>1</sup>.

## **II. Le Système Productif Localisé au Maroc ; du concept au modèle d'organisation.**

Un SPL, est un type d'organisation territoriale, qui est déjà à l'origine d'une spécificité patrimoniale du territoire marocain. Ainsi, l'histoire du Maroc nous renseigne sur les modes de gestion communautaire, et les exemples sont très nombreux en la matière. Nous évoquons à cet égard, l'organisation des métiers comme l'artisanat, qui se traduit les dynamiques d'un système productif structuré historiquement et construit progressivement à partir d'un système d'appartenance à une identité territoriale.

Ces activités étaient caractérisées par des corporations d'artisans. MASSIGNON L. définit la corporation comme « *l'ensemble des maîtres ouvriers et apprentis exerçant dans la ville un même métier industriel ou commercial*<sup>2</sup> ». Chaque corporation est régie en vertu de normes coutumières et traditionnelles, présentant les caractéristiques d'un système productif localisé<sup>3</sup>.

Jusqu'à aujourd'hui, l'artisanat a toujours constitué une composante importante de l'économie nationale<sup>4</sup>, et particulièrement de la ville de Fès, qui est le moteur principal de sa prospérité<sup>5</sup>. Cette ville (Fès), qui constitue notre terrain empirique de recherche, est l'une des villes qui a connu une transition aménagiste dans le cadre de la nouvelle réforme territoriale, elle est devenue le chef-lieu de la nouvelle région Fès-Meknès. Cette nouvelle reconfiguration a pour objectif de dégager des sous-espaces de projets à caractéristiques spécifiques et à vocations particulières, afin de faire de celle-ci une locomotive pour le

---

<sup>1</sup> COLLETIS G., GILLY J-P, LEROUX I, *et al.* (1999). Construction territoriale et dynamiques productives. Universités d'Aix-Marseille II et III, 1999, p : 12.

<sup>2</sup> MASSIGNON L., (1923). Enquête sur les corporations musulmanes d'artisans et de commerçants au Maroc. D'après les réponses à la circulaire résidentielle du 15 novembre 1923.

<sup>3</sup> SALAH DINE M., (1988). Les petits métiers clandestins: " le business populaire. Eddif Maroc, 1988, p : 25.

<sup>4</sup> La part de la population active travaillant dans le secteur de l'artisanat marocain dépasse 20%, c'est un secteur qui contribue à hauteur de 9% au PIB du Maroc et son chiffre d'affaire a atteint 17,7 milliards de dirhams (1,5 milliard d'euros) en 2012. (Selon le H.C.P).

<sup>5</sup> FEJJAL A. et GUERRA OUI D. (1988). L'industrialisation de l'artisanat à Fès. Histoires de développement. Cahiers de l'IES de Lyon, 1988, no 4, p. 6-8.

développement de l'artisanat aux niveaux régional et national. Elle a tenu une place singulière dans l'histoire du Maroc, du fait qu'elle a apporté une contribution significative à l'économie nationale grâce à la diversité et à la différenciation de ses activités artisanales<sup>1</sup>.

Notre enquête a porté sur les principales industries du cuir à Fès, à savoir le tannage<sup>2</sup>. Cette filière a tenu une place capitale dans le tissu artisanal de cette ville. Il s'agit d'une activité qui fonde son succès sur des avantages dérivés d'une spécificité territoriale, liée à des solides réseaux culturels revendiquant une identité territoriale<sup>3</sup>. Comme il s'agit d'une activité qui remet à l'honneur des savoirs locaux, et qui par conséquent, contribue à la constitution d'un avantage absolu qui caractérise le territoire de Fès par rapport aux autres territoires<sup>4</sup>.

Nous avons procédé à cette enquête auprès du système productif du cuir localisé dans le quartier industriel Aïn Nokbi. Un questionnaire a été administré en face à face

---

<sup>1</sup> La ville de Fès affiche 16% du chiffre d'affaires national en 2013 selon le rapport de la Direction Générale des Collectivités Locales, Monographie de la Région Fès-Meknès, publié en 2015.

<sup>2</sup> L'industrie de tannage, a pour but de transformer la peau en cuir, c'est-à-dire transformer une matière putrescible en une matière non putrescible, à travers plusieurs étapes:

1<sup>ère</sup> étape : Stockage de la peau brute, elle permet de trier en premier lieu les peaux brutes en plusieurs type de peaux (Bovins, Ovins, Caprins) et par la suite la conservation par salage des peaux.

2<sup>ème</sup> étape : Travail de rivière, cette étape consiste à préparer la peau au Tannage et éliminer les parties qui ne seront pas transformées en cuir.

3<sup>ème</sup> étape : Opération de Tannage, cette opération consiste à transformer une peau crue, raide et putrescible en deux matières souples et imputrescible à savoir le cuir et la fourrure.

4<sup>ème</sup> étape : Opération de corroyage, dans cette étape les peaux tannées sont mouillées, imprégnées du bain de tannage, subit le séchage afin de leur confère un caractère de fermeté et se définir leur composition (Teneur en matière lavable).

5<sup>ème</sup> étape : Finissage permet de mettre en valeur la propriété d'usage de cuir en général, afin d'améliorer la protection contre les graissions de l'eau et les souillures ; d'atténuer la touche et les défauts de la fleur et de contrôler les propriétés de la surface au cours de la teinture.

<sup>3</sup> L'identité territoriale est « l'ensemble des perceptions collectives qu'ont ses habitants de leur passé, de leurs traditions et de leurs savoir-faire, de leur structure productive, de leur patrimoine culturel, de leurs ressources matérielles, de leur avenir ; etc. » (Commission Européenne, Direction générale de l'agriculture, Observatoire Européen Leader, 1999).

<sup>4</sup> **EL RHAZRANI S.** (2017). Dynamique entrepreneuriale et attractivité territoriale : Cas des entreprises industrielles de la région Fès-Meknès. Thèse pour l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques et Gestion, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales-Fès, p : 102.

auprès des patrons des apprentis et des maalam des unités productives de tannage localisés dans le site évoqué , les 28 et 29 Janvier 2018<sup>1</sup>, dans l'objectif de déterminer leurs profils et les caractéristiques de la main-d'œuvre traditionnelle, de mettre au jour l'organisation productive du territoire et sa mode de régulation, de cerner les facteurs à l'origine de son dynamisme ou de son déclin et enfin, d'analyser son impact sur le développement territorial de la ville de Fès.

### **1. Les retombées socioéconomiques du SPL tannage sur le territoire de Fès.**

Le système productif de tannage localisé à Aïn Nokbi, est un ensemble de réseaux, de relation entre artisans-tanneurs, regroupé selon une logique de proximité productive. Toutefois, cette proximité s'avère être un élément du dynamisme économique dans cette zone. Elle rend possibles et même inévitables, en permanence les contacts interpersonnels directs entre les différents acteurs économiques locaux : contacts des producteurs avec leurs confrères exerçant le même métier, avec leurs fournisseurs, avec leurs clients, etc.

Sur la base de l'enquête qu'on a effectuée, les enquêtés ont perçu que la mise en œuvre de ce type d'organisation territoriale, constitue un climat de coopération profitable à tous. Et cette coopération s'est traduite dans la zone Aïn Nokbi en matière de prêts d'équipement, d'échange de commandes, d'échange d'informations et de connaissance autour du métier de tannage, de la production et de la productivité<sup>2</sup>...Il s'agit donc, d'un système générateur d'économies de coûts de transactions et d'économies externes, non seulement par un effet d'agglomérations d'hommes, de capitaux et d'activités, mais aussi par les combinaisons productives originales qu'il autorise, et par le type d'articulation et d'ajustement qu'il promeut avec son environnement proche (la ville moderne) et lointain (l'espace régional, national et transnational)<sup>3</sup>.

Il faut souligner que l'activité de tannage a été exercée en médina, avant la politique de délocalisation en 2000, vers la nouvelle zone Aïn Nokbi. Cette politique a pour ambition d'améliorer la qualité, et d'augmenter la productivité grâce à la création de nouvelles activités sur la base des anciennes (tout en respectant les normes légales de travail). Les

---

<sup>1</sup> Voir annexe 1.

<sup>2</sup> Sur la base de notre enquête.

<sup>3</sup> **OUZZANI T.** et Autres. Le redéploiement spatial de la production : une voie de relance de l'artisanat traditionnel au Maroc ? Le cas de la dinanderie à Fès. Cahiers de la géographie du Québec, 59 (167), p : 167-188

entreprises établies dans la nouvelle zone, sont engagées dans un processus de modernisation de leurs activités, notamment grâce à la création de nouvelles activités sur la base des anciennes, et à travers l'introduction de nouvelles machines en suivant un processus de production innovant. De notre travail de terrain, il ressort que les maîtres artisans sont en majorité des jeunes entrepreneurs (ils ont entre 28 et 48 ans), ambitieux et ouverts sur le monde moderne. Ils ont fait le choix d'une évolution de leurs méthodes de travail, et de leur métier, afin de valoriser leur travail et l'adapter aux conditions actuelles de la concurrence.

Lors de notre enquête, plusieurs répondants ayant souligné, leur conviction d'avoir une bonne vision de l'évolution de leur métier, afin d'améliorer la qualité de leurs produits (tout en basant sur l'innovation). Mr EL IDRISSE Mohamed, l'un des interviewés, le patron de la tannerie EL IDRISSE et le président de l'association des patrons des usines de cuir et tannage à Fès-Meknès, a évoqué que : *« l'union fait la force, nous avons eu un objectif commun : c'est de lutter contre la dégradation de cette filière, et cet objectif ne pourrait assurer que si on améliore la qualité de nos produits et d'augmenter la productivité locale, ».*

Cette agglomération industrielle permettrait également, d'absorber le chômage qui constitue une entrave de développement de la ville<sup>1</sup>. Le système de production de cuir localisé dans la zone Ain Nokbi, qui regroupe à peu près 60 tanneries, constitue une source de revenus à une centaine d'artisans. Chaque tannerie occupe en moyenne un ou deux ouvriers et un apprenti. Ce qui donne un total de plus de 180 personnes employées pour le tannage des peaux. A ce nombre, il faut ajouter une cinquantaine d'hommes spécialisés dans le lavage et l'arrachage des toisons, et d'autres qui ne s'occupent que de la vente des peaux fraîches et des peaux tannées....il n'est donc pas exagéré d'affirmer que l'industrie de tannage dans cette zone, assure un revenu à des centaines d'artisans.

Notre enquête fait apparaître également, deux caractéristiques principales qui constituent des opportunités de développement de ce système, et des leviers qu'un territoire peut actionner pour construire sa propre stratégie de développement territorial : d'une part, l'existence d'une communauté humaine qui partage un système de valeurs commun, c'est

---

<sup>1</sup> Le taux de chômage au niveau de la ville de Fès atteint 7,5% en faveur de la population âgée de 15 ans et plus, en 2014 selon le rapport du Haut Commissariat au plan.

dans ce sens CLAUDE C. a indiqué que le développement ne peut se réaliser que dans « ... un territoire correspondant à un espace de solidarité dans lequel les acteurs locaux ont envie de construire un avenir ». D'autre part, un territoire (Fès) qui repose sur la disponibilité des ressources en matières premières<sup>1</sup> et des ressources humaines<sup>2</sup>.

Ces caractéristiques permettent au territoire, d'être un espace cohérent et structuré, capable de représenter une zone d'influence. Ce qui nécessite une concentration des efforts des acteurs territoriaux et leur mobilisation, afin de mettre en valeur cette propre identité et de construire une offre territoriale différente à celles des territoires voisins.

Notre enquête, fait apparaître également, la souplesse et le dynamisme dont fait preuve le système local de la production de cuir dans son ensemble. Le processus de fabrication des peaux tannées montre une capacité d'adaptation très inégale. Les artisans et leurs apprentis ont une aptitude à s'adapter, aux changements et contraintes évolutives du marché. Il s'agit d'une forte tradition commerciale, artisanale et artistiques et d'un savoir-faire particulier.

## **2. Le Système Productif Local de tannage Aïn Nokbi : dysfonctionnements et perspectives de développement.**

Malgré l'impact positif de l'agglomération productive sur l'aspect socioéconomique du territoire de Fès, le système industriel souffre de plusieurs dysfonctionnements qui empêchent son développement, surtout au niveau de la filière elle-même. Cette dernière est pénalisée par des circuits d'approvisionnement et de commercialisation des matières premières et des produits finis. Ce qui engendre une pression forte et constante, exercée sur les artisans et les apprentis: faibles rémunérations (les revenus sont fixés en fonction de nombre des pièces tannées), conditions de travail précaires (absence de protection sociale...), ce qui favorise l'abondance des usines de tannages par les apprentis. Dans ce cadre, plusieurs répondants ayant souligné la nécessité de supprimer l'intermédiation pour permettre accroître les revenus des artisans et assurer le dynamisme du secteur.

---

<sup>1</sup> L'effectif du cheptel à Fès englobe 759,4 Milliers de têtes en 2012, et dans la région Fès-Meknès englobe un total de 4.097 milliers de têtes, soit 14% du total national.

<sup>2</sup> Le taux d'activité atteint en 2012, 39,9% (population âgée de 15 et plus) selon le rapport du Haut Commissariat au Plan, annuaire statistique du Maroc de 2013.

À cette difficulté, s'ajoute l'image négative de cette activité en raison de la pollution qui en résulte. Elle est devenue une source majeure de la pollution, à travers les multiples effluents véhiculant des déchets solides et liquides rejetés dans la nature, dans l'absence des zones spécifiques avec des normes écologiques. L'un des enquêtés a affirmé « nous sommes des criminels environnementaux ».

Ces difficultés sont allées de pair, paradoxalement, avec une informalité et non organisation du secteur, qui se fait au détriment de la qualité des produits (qui ne cesse de se dégrader).

La filière de la production de cuir souffre également, d'une marginalisation à cause de la main levée des pouvoirs publics, c'est en tout cas ce qui ressort des propos recueillis lors de notre enquête. Les enquêtés ont eu les mêmes réponses concernant le rôle de l'Etat dans la dynamique de ce secteur (une intervention étatique faible), et leurs attentes varient entre la structuration, et la mise en œuvre des politiques d'accompagnement. Plusieurs répondants ayant souligné la nécessité de créer une institution tutelle chargée d'organiser et de structurer ce système industriel.

Mais généralement, si les acteurs locaux accordent une importance à ce système, il va constituer l'une des solutions les mieux indiquées pour promouvoir et développer le tissu productif en lui permettant de dépasser ses points faibles et de capitaliser sur ses points forts.

## **Conclusion**

La réalisation d'un développement territorial intégré (l'ambition principale de la régionalisation avancée), s'appuie sur des instruments de gestion territoriale qui doivent être élaborés dans un cadre participatif, à l'échelle locale et régionale, afin de recomposer l'avenir des territoires. C'est dans cette acception, qu'il faut concevoir le territoire comme un espace socio-économique, basé sur des relations de proximité qui permettent de construire un cadre collectif d'action susceptible de faire apparaître des solutions viables à des problèmes et dysfonctionnements internes et externes. La structure des Systèmes productifs locaux, peut s'inscrire comme l'un des éléments de développement économique territorial, puisqu'elle correspond à une nouvelle conception de gestion de territoire, tout en laissant une grande responsabilité aux acteurs locaux et régionaux de valoriser leur identité culturelle et leur spécificité territoriale.

L'étude de terrain que nous avons effectuée, à montrer que le renforcement de la structure des SPL constitue une chance pour la promotion de développement territorial, et pour le renforcement du processus de décentralisation. Cette décentralisation qui doit jouer de manière totalement assumée pour donner, à tous les territoires présentant, un degré suffisant d'homogénéité historique et culturelle, et toute l'autonomie qu'il faut pour que les énergies et les forces à l'œuvre dans ces espaces soient mobilisées au profit des habitants et du territoire.

## Annexes.

**Tableau N°1 : Récapitulatif des unités productives enquêtées dans l'agglomération industrielle localisée à Ain Nokbi Fès.**

Spécialité	Aïn Nokbi	
	Population mère	Nombre d'artisans dans l'échantillon
Usines de tannage.	50	18
Usines de vente des produits chimiques de tannage.	07	04
Usines de location des machines.	03	03
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>25</b>

**Source : notre enquête de terrain.**

### **Bibliographie**

**ASKOUR KH.** (2011). Agglomération industrielle et modes spécifiques de développement des territoires. Question d'économie marocaine, Presses Universitaires du Maroc, Rabat.

**BANAT R.** et **FERGUÈNE A.** (2009). Mutations territoriales et dynamiques locales: une analyse historique du cas de la "vieille ville" d'Alep (en Syrie). Mondes en développement, no 2, p. 111-123.

**BRANDER J.** et **KRUGMAN P.** (1983). Reciprocal dumping model of international trade. Journal of international economics, vol. 15, n° 3-4, p. 313-321.

**CAMAGNI R.** (2002). Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre réflexion critique. Revue d'économie urbaine et régionale, n° 4.

**COLLETIS G.** et **PECQUEUR B.** (1993). Intégration des espaces et quasi intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?

**COURLET C.** (1994). Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on ? In Courlet C., Soulage B., Eds., Industries, territoires et politiques publiques, l'Harmattan, Paris, p.p. 13-32.

**COURLET C.** (2001). Territoires et régions: les grands oubliés du développement économique. l'Harmattan, Paris.

**COURLET C.** (2001). Les systèmes productifs localisés : un bilan de littérature. Cahiers d'économie et sociologies rurales, n° 58-59.

**COURLET C.** (2001). Les systèmes productifs localisés ; Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement. p. 27-40.

**Courlet C.**, (2008). L'économie territoriale. », Lectures, Les livres, 2008

**COURLET C.** et **FERGUENE A.** (2010). Globalisation et territoire : le cas des SPL dans les pays en développement. FACEF, Pesquisa-Desenvolvimento *Gestão*, vol. 6, n° 3.

**COURLET C.** et **PECQUEUR B.** (1991). Systèmes locaux d'entreprises et externalités: un essai de typologie. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, pp.391-406.

**COURLET C.**, **PECQUEUR B.**, et **SOULAGE B.** (1993). Industrie et dynamiques de territoires. Revue d'économie industrielle, vol. 64, no 1, (p. 7-21).

**COURLET C.** et **FERGUENE A.** (2010). Globalisation et territoire : le cas des SPL dans les pays en développement. FACEF, 2010, vol. 6, n° 3, p : 103.

**CRAGUE G.** (2004). Commutation. Essai sur l'économie de l'agglomération. Lavoisier/Géographie, Economie, Société, 1 Vol. 6 | pages 9 à 21, repéré à <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2004-1-page-9.htm>.

**DIMOU M.** (1994). La dynamique d'évolution des systèmes productifs locaux. Thèse pour l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques, Université de Grenoble.

**EL RHAZRANI S.** (2017). Dynamique entrepreneuriale et attractivité territoriale : Cas des entreprises industrielles de la région Fès-Meknès. Thèse pour l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques et Gestion, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales-Fès.

**FEJJAL A.** et **GUERRAOUI D.** (1988). L'industrialisation de l'artisanat à Fès. Histoires de développement. Cahiers de l'IES de Lyon, no 4, p. 6-8.

**GAROFOLI G.** (1992). Les systèmes de petites entreprises : un cas paradigmatique de développement endogène, dans Banko, G., Lipietz, A., (Ss. Iadir.), les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique, Paris, PUF, , (pp. 57-80).

**HANNOU EL** (2004). Les SPL dans l'action du ministère de l'aménagement du territoire du Maroc. Critique Economique, revue trimestrielle, n°14, Automne.

**LAINÉ F.** (2000). Agglomérations spécialisées d'établissements et systèmes localisés de production : une approche statistique. Document de travail de l'Insee n° H0001, Direction de la diffusion et de l'action régionale - Département de l'action régionale, 2000.

**LÉVESQUE B.** et al, (1999). Le développement local et l'économie sociale: deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement. CRISES, Université du Québec à Montréal.

**MARSHALL A.**,(1890). Principles of Economics, 8th edn. London, Mcmillan.

**MASSIGNON L.** (1923). Enquête sur les corporations musulmanes d'artisans et de commerçants au Maroc, d'après les réponses à la circulaire résidentielle du 15 novembre 1923.

**OUZZANI T.** et Autres. Le redéploiement spatial de la production : une voie de relance de l'artisanat traditionnel au Maroc ? Le cas de la dinanderie à Fès.Cahiers de la géographie du Québec, 59 (167), p : 167-188.

**OUAZZANI TOUHAMI N., FERGUENE A. et JAIDI L.**(2015). Le redéploiement spatial de la production: une voie de relance de l'artisanat traditionnel au Maroc? Le cas de la dinanderie à Fès. Cahiers de géographie du Québec, vol. 59, no 167, p. 167-188.

**PECQUEUR B.** (1987). De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire: essai sur le développement local. Thèse pour l'obtention de Doctorat en Sciences Economiques, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

**PIERRIC C.** (2006). Les dynamiques spatiales de la production de biens culturels sous les effets de la mondialisation. Espaces et Sociétés, 2006/1 (N° 124- 125).

**PORTER M.** (1996). Avantage concurrentiel, économies d'agglomération et politique régionale. Revue scientifique régionale internationale, vol. 19, n° 1-2, p. 85-90.

**PNUD.** (1991). Rapport mondial sur le développement humain, Paris, Économica, 1991.

**PROULX M-U.** (1992). Milieux innovateurs et développement régional. Revue canadienne des sciences régionales, XV:2, été 1992, (p. 143-148).

**SALAIS R.** (1996). Dynamiques territoriales et mutations économiques. Ed., L'Harmattan, Paris.

**SALAHDINE M.** (1988). Les petits métiers clandestins:" le business populaire.Eddif Maroc, 1988.

**SHUMPETER, J. A.** (1935). La théorie de l'évolution économique, recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture. Paris, Dalloz.