

مقدمة:

السياسات العمومية، هي مجموع التوجهات الإستراتيجية المتعلقة بالتدبير العمومي للدولة والأجهزة التابعة لها، والتي أصبحت اليوم تحظى بأهمية بالغة في الدراسات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والحقوقية. ويمكن تعريف السياسات العمومية أيضا بكونها مجوع القوانين والبرامج والمشاريع والمخططات التي تقدمها الدولة كبداية لحل المشاكل العمومية، وبالتالي فهي تمثل سلسلة طويلة من النشاطات والقرارات الحكومية المترابطة والتي تعني أكثر من مجرد قرار.¹

ويعرف "جيمس أندرسون" السياسات العمومية، بكونها برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف، والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى الأهداف أو تحقيق غرض مقصود. وهي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو قضية ما. كما يعرف "دافيد إستون" السياسات العمومية بكونها تمثل "التوزيع السلطوي للقيم".²

وتختلف السياسة العامة عن السياسات العمومية، ذلك أن الأولى تتحدد عندما تحاول سلطة محلية أو وطنية، بواسطة برنامج عملي منسق تعديل البيئة الثقافية، أو الاجتماعية، أو الاقتصادية للفاعلين الاجتماعيين في الإطار العام للتقسيم القطاعي للمجتمع، وما يميزها أكثر خاصة بالمغرب يتمثل في كونها تعرف مشاركة رئيس الدولة وتعبير عن توجهاته الإستراتيجية، أما السياسات العمومية فتتمثل في مجموعة من الأنشطة أو عدمها، التي يقوم بها الفاعلون السياسيون بغرض تقديم حلول للمشاكل المطروحة والتي يعاني منها المجتمع، إن السياسات العمومية تعني ذلك المسار العملي المقصود من لدن

¹ - جفري سعيد، قضايا علم السياسة، مقاربات نظرية، مطبعة دار المناهل، الرباط، 2018، ص: 160.

² - الفهداوي فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001، ص: 33.

الحكومة أو أحد مؤسساتها لتقديم حلول عامة تسترعي انتباهها عاما، وما يميزها عن السياسة العامة يتمثل في كونها لا تعرف في الغالب مشاركة رئيس الدولة.³

لقد عرفت الحقبة الممتدة من تسعينيات القرن الماضي إلى حدود اليوم تغيرات دولية ووطنية دالة وملتقة، أثرت في طبيعة المعرفة المنتجة للفعل العمومي، وشكل تقرير البنك الدولي سنة 1995، الذي شرح وضعية المغرب الاقتصادية والاجتماعية والمالية، حيث كانت كل المؤشرات تدل على أن البلاد على حافة الإنهيار، مما دفع الراحل الحسن الثاني لتوجيه خطاب للأمة قائلا إن البلاد مهددة بالسكتة القلبية، وشكل الخطاب دفعة قوية لبحث النظام السياسي المغربي عن وسائل جديدة لإمتصاص التوترات المجتمعية التي سادت في تلك الفترة. ومنذ ذلك الحين بدأ إهتمام صانعي القرار بالسياسات العمومية، حيث تم إدماجها ضمن تكوينات القانون العام بكليات الحقوق،⁴ وبدأ الإهتمام بإنشاء مراكز⁵ تهتم بتحليل السياسات العمومية وأصبح الباحثون والمتخصصون تبعاً لذلك في قلب الفعل العمومي، من خلال مساهمتهم في إيجاد حلول للمشاكل العمومية (كتقرير الخمسينية، وتقرير هيئة الإنصاف والمصالحة، وتقرير اللجنة الإستشارية للجبهة، اللجنة المكلفة بإعداد النموذج التنموي الجديد).

وتعتبر السياسات العمومية الترابية، سياسات تهدف إلى تحقيق توزيع أفضل للسكان والأنشطة فوق مجال معين من خلال سياسات قطاعية ومجالية وترابية، للتخفيف من

³ - علي الحنودي، الدولة وتديبر السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي 2017، ص 186

⁴ - ساهم الاستاذ عبد الله ساعف من موقعه في إدخال المادة وتدريبها وتأطير مجموعة من الرسائل والأطروحات ضمنها، إنطلاقاً من المرجعية الفرنسية بالإعتماد على مطبوعات جامعية فرنسية، على الرغم من كون التجارب الانجلوساكسونية كانت رائدة في هذا المجال، إلا أنه لم يتم الإعتماد على مقارباتهم في حقل علم السياسة والسياسات العمومية بسبب إرتباط الجامعة المغربية تاريخياً بالجامعة الفرنسية، فضلاً عن قلة إلمام النخبة العلمية الوطنية باللغة الإنجليزية.

⁵ - نذكر على سبيل المثال معهد أماديوس، والمركز المغربي للدراسات الإستراتيجية والحكمة الشاملة، ومركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، والمعهد المغربي لتحليل السياسات.

التباينات وتحقيق نوع من التوازن المجالي، على إعتبار أن التراب هو أحد العوامل التي تسمح بتوجيه الفعل العمومي حيث تفتقد الدولة مركزيتها في هذا المستوى.

ومصطلح السياسات العمومية الترابية يعتبر حديثا نوعا ما في المغرب، إذ أن الشروع في تدعيم الإختيار الجهوي كأساس للتنظيم الترابي بالمغرب برز بشكل لافت من خلال عدة محطات كان أبرزها نظام الجهات الاقتصادية لسنة 1971، والرغبة في إحداث جهوية ذات هياكل تشريعية وتنفيذية سنة 1984 والتعديل الدستوري لسنة 1992، مروراً بتدعيم مكانة الجهة في دستور 1996، وصدور القانون المنظم للجهات سنة 1997، انتهاءً بدستور 2011 الذي كرس للجهوية المتقدمة كمقاربة استراتيجية في سياسة إعداد التراب الوطني، وصدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁶ سنة 2015 وصدور الميثاق الوطني للامركز الإداري سنة 2018 وإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار سنة 2019، كل هذه المحطات والإصلاحات قد ساهمت في تعاضد دور النقاش العمومي حول موضوع السياسات العمومية الترابية ومكانتها في الحقل السياسي المغربي، خاصة ما يتعلق منها بإشكالية الإلتقائية وإندماجية السياسات العمومية الترابية.

وفي سعينا لتحديد مفهوم الإلتقائية، والذي سنحاول تعريفه من الناحية اللغوية، فحسب تعريف منجد الطلاب، الإلتقائية من فعل(لقي-يلقي-لقاء ولقاية ولقى) فلانا: إستقبله وصادفه ووافقه الشيء كما تعني التطابق من فعل الأمر طابقه، وطابق بين الشئين أي جعلهما على حد واحد.⁷ وحسب تعريف "Le petit Larousse" فالإلتقائية،

⁶ - ويتعلق الأمر ب:

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

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

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

⁷ - منجد الطلاب، دار المشرق ببيروت، الطبعة الثامنة والثلاثون، 1986، ص:690.

هي إحداث التقارب فيما بين المناطق والشعوب من أجل تحقيق هدف معين وواحد في الحياة، وكذلك الأفكار والقوى.⁸

أما إصطلاحاً فيمكن القول أن الإلتقائية هي تلك الآلية التي تهدف إلى تحقيق التشارك والإندماج والتلاقي والتناسق والتناغم، في إطار ربط علاقة تنموية في الغالب بين عدة فاعلين لإتخاذ القرار في إطار السياسات العمومية المنتهجة (قطاعات حكومية، وكالات تنموية، مصالح لامركزة، جماعات ترابية، جمعيات...)، والتي تعمل في حقل وتخصص متشابه بينها أو متداخل، بهدف بلورة عمل تنموي متكامل ومندمج من خلال البرامج المنجزة والمشاريع التي هي في طور الإنجاز أو المرتقب إنجازها على كافة المستويات بغية الخروج ببرنامج ومشروع واحد يتلاقى فيه الكل بعيداً عن التداخل والتنافر، ومتكامل ومنسجم وذو نتائج إيجابية ومندمجة ومتجانسة.⁹

فالإلتقائية إذن، هي الأنموذج الذي يتوخى أن يشتغل فيه كل المتدخلين والفاعلين من أجل إخراج مشاريع وبرامج تنموية مندمجة، شرط أن تكون مبنية على المقاربة التشاركية وسياسة القرب والمقاربة الترابية وتتمين مجهودات المتدخلين الجهويين والترابيين ودعمهم قصد بلوغ الأهداف المشتركة والمسطرة من طرفهم وخاصة هدف التجانس والتناسق والتناغم فيما بينهم. ومن خلال الإطلاع على مجموعة من التقارير الوطنية¹⁰ وتصريحات رئيس الحكومة في مناسبات متعددة¹¹، علاوة على التقرير الختامي لأشغال

⁸ -Le robert, dictionnaire historique de la langue francaise, sous la direction d'Alain Rey, Mars 2000,paris,p882.

⁹ - كحلوي عبد الرحيم، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب ومتطلبات التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة 2016-2017، ص: 48.

¹⁰ - كتقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول متطلبات الهوية وتحديات إندماج السياسات القطاعية، مارس 2016. والتقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكومة حول موضوع "التقائية الإستراتيجية والبرامج القطاعية"، المنظمة يومي 12 و 13 فبراير 2013 بالصخيرات.

¹¹ - عرض رئيس الحكومة أمام البرلمان حول الحصيلة المرورية لعمل الحكومة (في إطار الفصل 101 من الدستور)، بتاريخ الإثنين 7 رمضان 1440 الموافق ل(13 ماي 2019).

المنظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة¹² نجد أن موضوع إنقائية السياسات العمومية الترابية، بات يشكل الرهان الحقيقي لتحقيق التنمية والعدالة المجالية وخلق الثروة وتحقيق متطلبات الجهوية المتقدمة، والإستجابة لتطلعات المواطنين والمواطنيين، وبالتالي، وجب على الدولة أن تركز بالأساس على وظائف: التنظيم، والتنسيق، والتحكيم الترابي، وأن تلعب أدوارا أساسية عبر سياسات عمومية ترابية تقوم على أساس الحرص على تحقيق الإنسجام والتماسك والتعاون وتقليص التفاوتات الترابية وتقوية آليات التضامن وتوضيح أدوار الفاعلين وتشجيع المبادرات الترابية.

أهمية الموضوع:

يكتسي موضوع إنقائية السياسات العمومية الترابية راهنية قصوى، خصوصا بعد تأكيد تعثر المشاريع والبرامج التنموية، وملفات الفساد الخطيرة والخروقات المالية التي أكدها المجلس الأعلى للحسابات في تقاريره الموضوعاتية أكثر من مرة، علاوة على تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي الذي عالج تحديات إدماج السياسات العمومية القطاعية¹³، ولكونه يشكل مجال إهتمام الحكومة في الوقت الراهن من خلال تأكيد رئيس الحكومة في أكثر من مناسبة على أن مشكل الإنقائية بات يستوجب إيجاد حل سريع وفعال لتحقيق النجاعة في التدخلات العمومية، مما بات يستلزم إيجاد مداخل لتحقيق رهان إنقائية السياسات العمومية الترابية، من أجل الحيلولة دون تضييع الفرص التنموية وإهدار للجهد والمال والوقت في برامج ومخططات ومشاريع، دون تحقيق الفعالية والنجاعة المطلوبة في تدبير الشأن العام الترابي.

ويستمد الموضوع أهميته من خلال سعيه لتحديد المداخل الممكنة لتحقيق رهان إنقائية السياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال التطرق لمجموعة من المداخل سواء

¹² - المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، المنظمة من طرف وزارة الداخلية بشراكة مع جمعية جهات المغرب بمدينة أكادير، وذلك يومي 20 و21 دجنبر 2019.

¹³ - تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 22، 2016.

القانونية والتنظيمية والتدبيرية والمؤسسية والبشرية والتأهيلية، لمعالجة إمكانية بلورة رؤية شمولية بإعمال هذه المداخل والقيام بتشخيص بعض العوائق التي تشكل عقبة في طريق تحقيق الإلتقائية، ومحاولة تقديم بعض المقترحات بالإعتماد على بعض التجارب المقارنة في هذا المجال لمقاربة الموضوع.

فمكانة هذا الموضوع تتأسس من خلال تقديمه لدعائم تمكن من ضمان التنسيق بين المشاريع التي تخطط لها القطاعات الوزارية على المستوى الترابي، والمشاريع والبرامج والمخططات التي تتولى الجماعات الترابية تنزيلها، أو التي يتم إقتراحها وتنفيذها من طرف وكالات التنمية على المستوى الجهوي، وكذا الدور الذي باتت تلعبه المراكز الجهوية للإستثمار في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الإستثمارية على مستوى الجهة، علاوة على دور سياسة اللاتمرکز الإداري في ضمان تحقيق الإلتقائية من خلال الصلاحيات التقريرية التي سيتم نقلها للمصالح اللامركزة والتي ستتولى التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري تنزيلها، وعلى الدور المحوري الذي يلعبه والي الجهة في التنسيق بين كافة المتدخلين في القرار العمومي الترابي، بهدف تحقيق الإلتقائية المنشودة مما بوسعه أن يحول دون تضييع الفرص التنموية وإهدار المال والجهد والوقت في إعداد تصاميم ومخططات وبرامج عقيمة يصعب تنفيذها ولا تتيح حل المشاكل العمومية الترابية.

إشكالية الموضوع:

هذا الموضوع يطرح إشكالا جوهريا يروم البحث حول جدوى صناعة سياسات عمومية ترابية غير قادرة على حل المشاكل العمومية الترابية في ظل إشكالية إنعدام الإلتقائية بين التدخلات العمومية على المستوى الترابي بسبب العديد من القيود والإكراهات التي تحول دون ذلك، وبناء عليه فالى أي حد يمكن إعتبار المداخل القانونية/التنظيمية والتدبيرية، والمداخل المؤسسية والبشرية/ التأهيلية، كدعائم يمكن من خلال الإعتماد

عليها تحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية، وضمان بلوغ سياسات عمومية منسجمة ومتكاملة وفعالة.

وتتفرع عن هذه الإشكالية المركزية أسئلة فرعية سنحاول من خلال بحثنا الإجابة عنها والإحاطة بجوانبها، وتتمثل هذه الأسئلة فيما يلي:

- ما هي الدعائم القانونية الممكنة لتحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية؟
- إلى أي حد سيعمل تنزيل ميثاق اللاتمرکز، وتفعيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، وتعزيز الدور التنسيقي للوالي على مستوى الجهة، من تحقيق التناغم والإنسجام والإندماجية بين السياسات العمومية القطاعية والترابية؟
- كيف يمكن للتخطيط الترابي، وإعمال آلية التعاقد من تحقيق رهان الإلتقائية؟
- إلى أي حد يمكن لآليات التعاون والتضامن والشراكة والتقييم من تحقيق الإنسجام والإلتقائية الترابية؟
- ما هو الدور الذي تلعبه وكالات التنمية على مستوى الجهات لضمان تحقيق الإلتقائية؟
- هل سيمكن إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار من تحقيق إتقائية السياسات الإستثمارية على مستوى الجهة؟
- إلى أي حد سيمكن تأهيل المنتخبين والموظفين الترابيين على مستوى الجماعات الترابية من تحقيق فعالية السياسات العمومية وضمان تحقيق إتقائيتها؟
- إلى أي حد يمكن إعتبار تقييم السياسات العمومية الترابية، وتقييمها دعامة لتحقيق الإلتقائية؟

ومن خلال هذه الأسئلة الفرعية يمكننا أن نطرح بعض الفرضيات لمقاربة الموضوع ومناقشته كالتالي:

- الفرضية الأولى: قد يشكل إعادة النظر في التقسيم الجهوي، وقيامه على أسس العدالة المجالية والتوزيع العادل للثروات الطبيعية، إلى جانب التقليل من حجم الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية في مقابل تأهيل المنتخبين، والموظفين الترابيين وإعادة النظر في محددات التنخيب ومنح التزكيات الحزبية بناء على معايير الكفاءة والمستوى التعليمي والخبرة المتراكمة في التدبير والتسيير، بالإضافة إلى إحداث لجنة تحت رئاسة رئيس الحكومة تضم مختلف القطاعات الوزارية وأجهزة الرقابة والتقييم على مستوى الجهات لتتبع إعداد البرامج والتصاميم وتنفيذ السياسات من أجل العمل على تقويمها في حال خروجها عن أهدافها، ضمانا لتحقيق الفعالية والنجاعة والسرعة في التدخل العمومي، وبالتالي ضمان عدم تعثر البرامج والمشاريع، وتحقيق إنقائية السياسات وضمان قدرتها على حل المشاكل العمومية دون تضييع للفرص التنموية وإهدار للجهد والمال والوقت.

- الفرضية الثانية: يمكن اعتبار ميثاق اللاتمرکز الإداري، والدور التنسيقي الذي بات يلعبه والي الجهة من خلال ترأسه للجنة الجهوية للتنسيق، وتنزيل وتفعيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، ومنح الصلاحيات التقريرية للمصالح اللامركزة، والإصلاح الأخير للمراكز الجهوية للاستثمار، بمثابة دعائم ومداخل نستطيع من خلالها تحقيق التناسق والتجانس والاندماج بين السياسات العمومية على المستوى الترابي، وبالتالي تحقيق رهان الإلتقائية.

إكراهات البحث:

لقد شكلت الظروف التي تمر منها بلادنا والمتمثلة في إنتشار وباء كورونا، تزامنا مع إعداد هذا البحث إكراها حقيقيا بفعل عدم القدرة على التنقل للحصول على إحصائيات وتقارير ودراسات ميدانية نعزز بها موضوعنا، هذا فضلا عن ندرة المراجع والكتابات

التي تستهدف الموضوع بشكل مباشر ومركز نظرا لراهنيته، مما جعلنا نبذل مجهودا مضاعفا لمقارنته والإجابة على إشكاليته المركزية.

منهجية البحث:

تفرض طبيعة البحث ونوع الإشكالية نفسها على عملية إختيار المنهجية التي سنقارب بها موضوعنا، وبالتالي فقد إعتدنا على المقاربة التحليلية النقدية من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، علاوة على المنهج الوظيفي البنوي الذي يقوم على معرفة أدوار مختلف الفاعلين في مجال السياسات العمومية الترابية، لتوضيح أدوارهم في ضمان إلتقائيتها وإندماجها، هذا إلى جانب المنهج المقارن من خلال التطرق لبعض التجارب الدولية خاصة الفرنسية منها، لمحاولة بناء بعض المقترحات التي نرى أنها تشكل دعامة لبلوغ رهان تحقيق الإلتقائية.

خطة البحث:

لمعالجة موضوع السياسات العمومية الترابية ومداخل تحقيق الإلتقائية، وفي محاولة منا لإبراز الدعائم الممكنة لتحقيق رهان الإلتقائية على المستوى الترابي، سنتطرق لأربعة مداخل أساسية قادرة على ضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية شريطة تنزيلها وبلورتها على أرض الواقع في تكامل وإنسجام وفق إرادة سياسية حقيقية وبناءة تروم تحقيق رهان الإندماجية والإلتقائية والتكامل في صناعة وتنفيذ السياسات العمومية الترابية. وبناء عليه ولمعالجة هذا الموضوع والإجابة على إشكاليته المركزية سنقوم بتقسيم الموضوع لفصلين رئيسيين على الشكل التالي:

الفصل الأول: المدخل القانوني والتدبري كدعامة لتحقيق الإلتقائية.

سنحاول من خلاله تسليط الضوء على مختلف الإكراهات القانونية والتدبيرية التي تعرقل بلوغ تحقيق إلتقائية السياسات العمومية، خاصة ما يتعلق بالإشكالات التي نتجت عن التقسيم الجهوي الأخير، وضبابية النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية في ظل نهج مقارنة تجزيئية للنصوص القانونية، فضلا عن الإكراهات المالية وضعف الموارد الجبائية التي تقف حاجزا أمام تنفيذ البرامج والمشاريع وتعرقل تحقيق الإلتقائية والإندماج. كما سيقدم هذا الفصل المداخل القانونية والتدبيرية المهمة التي من خلالها يمكننا الحديث عن تحقيق نجاعة السياسات الترابية وضمان إلتقائيتها مع المشاكل العمومية الترابية من خلال الدور المحوري التنسيقي الذي يلعبه والي الجهة، علاوة على الإصلاحات التي شملت المراكز الجهوية للإستثمار والصلاحيات التقريرية التي سيتم نقلها للمصالح اللامركزية مما سيمكنها من الإشتغال وفق رؤية أفقية يغلب عليها طابع التنسيق والتعاون والشراكة والتشاور والمواكبة كمدخل تدبري يضمن تحقيق إندماجية وإلتقائية السياسات الترابية وقدرتها على الإستجابة لمتطلبات المواطنين وحل مشاكلهم العمومية الترابية.

الفصل الثاني: المدخل المؤسسي والبشري/ التأهيلي لتحقيق الإلتقائية.

سنحاول من خلال هذا الفصل تسليط الضوء على الدور المهم الذي تلعبه المؤسسات التنموية على المستوى الجهوي والمحلي خاصة ما يتعلق بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ووكالات التنمية الجهوية والمحلية وكذا شركات التنمية المحلية والمراكز الجهوية للإستثمار والدور المحوري والهام الذي تقوده والذي يسعى لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية من خلال منهجية عملها المبنية على التشارك والتعاون والتنسيق، دون أن نغفل بعض القيود ونطرح حلولا كفيلة بتحقيق نجاعة تدخلاتها على المستوى الجهوي والمحلي.

كما سنعالج في هذا الفصل أيضا الدور المحوري الذي تلعبه النخبة السياسية الترابية وكذا الدور الأساسي للموظف الترابي، ومناقشة أهم العوائق التي تحول دون تحقيق نجاعة عملهم وتدخلاتهم في تعاملهم الميداني مع السياسات العمومية من خلال قيادتهم للمجالس الترابية المنتخبة والمصالح الإدارية التابعة لها، وتقديم بدائل وحلول لتأهيل هذه النخبة، مما يجعلها قادرة على بلورة وتنفيذ السياسات العمومية الترابية وبالتالي تحقيق مطمح إلتقائية وإندماجية السياسات.

الفصل الأول:
المدخل القانوني والتدبيري
كدعامة لتحقيق الإلتقائية

الفصل الأول: المدخل القانوني والتدبيري كدعامة لتحقيق الإلتقائية.

يشكل المدخل القانوني/التنظيمي، والتدبيري دعامة أساسية لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، خاصة وأنا نعيش على وقع منظومة قانونية وتدابيرية هشة غير قادرة على بلورة الرهانات الترابية، مما أفرز لنا إشكالا عميقا تجذرت آثاره على المستوى السياسي والاقتصادي والإجتماعي والبيئي، مما أدى لتراجع أدوار الوحدات الترابية في تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية.

ويعتبر المدخل القانوني/التنظيمي أحد دعائم رهان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية والذي يستلزم بالضرورة توفير ترسانة قانونية منسجمة مع أهداف السياسات العمومية الترابية من خلال تكريس تقطيع جهوي مبني على العدالة المجالية والتوازن الترابي، والتنزيل السليم والفعال لمبدأ التدبير الحر الذي يستلزم القطيعة مع مرجعية الدولة المركزية المتحكمة في التراب بهواجس أمنية طغت على تعاملها مع الجماعات الترابية، وعرقلت كل المبادرات الرامية لتأهيل الوحدات الترابية ومنحها المكانة التي تستحقها، كما يستلزم الأمر أيضا تجويد النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية، والتحديد الدقيق للإختصاصات لمنع التداخل والتنازع بين الوحدات الترابية وتضييع الجهد وإهدار الوقت والمال في برامج ومخططات عقيمة غير قادرة على حل المشاكل العمومية، علاوة على تكريس إصلاح حقيقي للمنظومة الجبائية لدعم القدرات المالية للجماعات الترابية بما يدعم تحقيق رهان الإلتقائية.

ويعد ميثاق اللاتمركز الإداري مدخلا قانونيا يسعى لتحقيق التنسيق والتكامل، من خلال منح الوحدات اللامركزية للإدارات المركزية للدولة المكانة التي تستحقها، وذلك بمنحها صلاحية التقرير في شؤونها على المستوى الجهوي دون الرجوع للمركز، والتعثر بسبب بطئ العلاقات العمودية بينهما، علاوة على تدعيم مكانة الوالي في تحقيق الإنسجام والتنسيق الأفقي بين مختلف المتدخلين في عملية صناعة وتنفيذ السياسات على المستوى

الجهوي والترابي، مما يحقق دعامة أساسية لترسيخ رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية(المبحث الأول).

كما يشكل المدخل التدبيري، دعامة أساسية في بلورة سياسات عمومية ترابية فعالة وناجحة من خلال أعمال آليات التعاقد الترابي بين الدولة والجماعات الترابية فيما يتعلق بالإختصاصات المشتركة، مما يمكنها من بلورة رؤية شمولية تدمج القطاعي في بعده الترابي، المبني على المشاركة والتفاوض والتحاور بين الجماعات الترابية، وممثلي الدولة للخروج بصيغة تعاقدية مبنية على طرح الأولويات وفق برنامج عمل علمي دقيق، يحقق حل المشاكل العمومية الترابية. كما يلعب التخطيط الترابي من خلال التصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية وبرامج عمل الجماعات دورا هاما من خلال أعمال آلية التخطيط المبنية على التشخيص الدقيق للمتطلبات وصياغة سياسات عمومية ترابية تحقق الإندماجية والتكامل والإلتقائية بين الخيارات التنموية على المستوى الترابي مما يساهم في إيجاد وبلورة بدائل فعالة لتحقيق أهدافها.

كما يلعب التدبير التشاركي للسياسات العمومية الترابية، دورا مدعما لتحقيق الإلتقائية من خلال أعمال مبادئ الشراكة والتعاون اللامركزي الداخلي أو الدولي، ومبادئ التضامن والتشارك لتحقيق إلتقائية الإختيارات، وتحقيق البناء المتكامل للسياسات العمومية، كما يلعب التقييم أيضا دورا في كشف العراقيل والصعوبات التي تعترض تنفيذ السياسات، وإعطاء حلول تقويمية من خلال جملة من التقارير الموضوعاتية التي تؤدي لتجاوز هذه الصعوبات وبالتالي تحقيق رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية(المبحث الثاني).

المبحث الأول: المدخل القانوني ودوره في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية.

إن رهان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية يجب أن ينبني بالضرورة على وجود ترسانة قانونية قوية تجسد دعائم تحقيق الرهان، فعلى مستوى القوانين المؤطرة للامركزية يلعب التقطيع الترابي ومبدأ التدبير الحر دورا محوريا في تحقيق الإلتقائية من خلال

العمل على تقسيم الوحدات الجهوية إنطلاقاً من تكريس العدالة المجالية وتجنب الفوارق الترابية وإعطاء البعد الجهوي المكانة الحقيقية التي يستحقها، علاوة على التنزيل السليم لمبدأ التدبير الحر من خلال نزع الصفة التحكومية للدولة على وحداتها الترابية المعرقلة لكل المبادرات التنموية والمعيقة لتحقيق رهان الإلتقائية، هذا إلى جانب ضرورة التحديد الدقيق للإختصاصات لتجنب التداخل والتنازع علاوة على العمل على إصلاح المنظومة الجبائية المحلية لتدعيم موارد الجهات والجماعات الترابية الأخرى (المطلب الأول)، كما يشكل ميثاق اللاتمرکز الإداري دعامة أساسية لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية من خلال العمل على نقل الإختصاصات من المركز إلى المحيط مما يساهم في تدعيم التنسيق الأفقي بين المصالح اللامركزية وإعطاء مكانة لمؤسسة الوالي في الإضطلاع بمهام التنسيق والتتبع والإشراف والمساعدة، مما يشكل دعامة أساسية لتحقيق رهان الإلتقائية الترابية. (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القوانين المؤطرة للامركزية كوعاء لتحقيق الإلتقائية.

تشكل القوانين المؤطرة للامركزية دعامة أساسية في سبيل تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال العمل على إعادة النظر في التقطيع الجهوي وإعتماد معايير ومحددات لذلك تتبني على تحقيق التكامل والإندماج و العدالة المجالية، علاوة على ضرورة تجديد العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية من خلال التفعيل الحقيقي لمبدأ التدبير الحر وتعزيز مكانة الجماعات الترابية في تقرير شؤونها (الفرع الأول). هذا علاوة على ضرورة التحديد الدقيق للإختصاصات وتوزيعها المحكم وتجويد النصوص القانونية المؤطرة للشأن الترابي، مع ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية المحلية لتعزيز موارد الجهات والجماعات الترابية الأخرى، لتساير رهان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مكانة التقطيع الجهوي ومبدأ التدبير الحر في تحقيق إلتقائية السياسات.
لقد شكل دستور 2011¹⁴، والمرسوم 2.15.40¹⁵ المتعلق بالتقطيع الجهوي علاوة على القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، دعامة أساسية في سبيل ترسيخ الجهوية المتقدمة بناء على المضامين والمقتضيات التي جاءت بها هذه الترسانة القانونية، والتي تشكل مدخلا قانونيا هاما في سبيل تعزيز البعد الترابي للسياسات العمومية، ودعامة أساسية لتكريس البعد الإلتقائي للسياسات الترابية.

وبناء عليه سنعالج مسألة التقطيع الجهوي لنقوم بتوضيح أوجه القصور التي تشوبه وسبل تجاوزها لتحقيق مطلب الإلتقائية(الفقرة الأولى)، كما سنناقش مبدأ للتدبير الحر للجماعات الترابية، ونحدد نواقصه، ونطرح بعض المقترحات الممكنة لتعزيز مكانة هذا المبدأ الدستوري ليشكل دعامة لتكريس إلتقائية السياسات العمومية الترابية(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: على مستوى سياسة التقطيع الجهوي.

يستمد التقطيع الترابي الجهوي أهميته البالغة، من خلال دوره في تشكيل وحدات جهوية تسمح بإنبثاق الخصوصيات المحلية والجهوية، والمتسمة بتمايزها الإقتصادي والإجتماعي، وكذا الثقافي والتاريخي. ومن ثم إبراز الهوية الجهوية، وجعل هذه الوحدات بمثابة أحواض إجتماعية وثقافية مفعمة بحياة تطبعها الدينامية والإستمرار والإلتقائية والإندماج.

¹⁴ دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)،
الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011، ص:3600.
¹⁵ مرسوم رقم 2.15.40 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر بتاريخ فاتح جمادى الاولى 1436 (20 فبراير 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الاولى 1436 (5 مارس 2015)، ص:1186

ويشير التقرير الختامي للجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة¹⁶ إلى جهات جديدة ذات طابع مؤسساتي ووظيفي حيث صيغ التقطيع الجهوي على منهجية علمية وتطبيقا لمعايير تقنية توافق بين أهداف الجهوية وحقائق هيكلية التراب الوطني. وتتجلى هذه المعايير في: الفعالية والتجانس والوظيفية والتناسب والتوازن والقرب، وقد أدى العمل بالمعايير السابقة إلى تقليص عدد الجهات من ستة عشر جهة إلى إثني عشر جهة¹⁷، ويرى التقرير أن التقطيع الجهوي لا يشكل الرهان بحد ذاته بقدر ما أن المضمون المؤسساتي هو الموضوع الذي يحقق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، لذلك عليه أن يقوم على أسس واقعية وعقلانية رشيدة من شأنها تحقيق التكامل بين الجهات الغنية والفقيرة والدفع بعجلة الجهوية المندمجة.¹⁸

ومن خلال تقييمنا المبدئي للتجارب الجهوية السابقة سواء تعلق الأمر بتجربة 1971 أو 1997، وقوفا عند التقطيع الجهوي الجديد، يمكن لنا أن نستنتج بأن التقسيمات الترابية وسياسة التقطيع الترابي جاءت في مجملها خاصة مع التقطيع الجهوي الجديد، مصبوغة بطابع الظرفية التي أملت الإنتفاضات التي عرفت المدن بالخصوص، والتي شكلت نمطا إحتجاجيا جاء نتيجة الفراغ الناجم عن إنعدام الروابط السياسية والوساطة الشرعية بين المركز والمحيط، في ظل الأزمات الإجتماعية والإقتصادية التي عاشها المغرب، مما جعل الدولة تنهج سياسة إدارية تقوم على المزيد من مراقبة السكان عن طريق التقسيم الإداري، وبالتالي فالتقسيم الترابي في هذا الإطار يندرج ضمن المقاربة الأمنية للدولة، حيث يمكنها من مراقبة الوحدات الترابية والتحكم فيها عن طريق ممثليها. كما نجد أيضا في إطار تقييمنا للتقطيع الجهوي، أن الأسماء التي منحت للجهات لا تتطابق مع

¹⁶ - تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، عدد 241، الطبعة الأولى 2011.

¹⁷ - غرابي يوسف، التقطيع الترابي: أية سياسة تديرية في بلورة التنمية الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2016/2017، ص: 6.

¹⁸ - تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، مرجع سابق ، ص: 62.

خصائص المجالات الترابية حيث يلاحظ عدم تجانس الخصوصيات التاريخية والثقافية والجغرافية مع الإسم الذي منح لكل جهة وهذا من شأنه كبح معطى ترسيخ هوية جهوية متميزة، حيث أن الجهات المستقطبة حضريا تمت تسميتها بأسماء مدنها الكبرى، ما عدا جهة "سوس-ماسة" والتي سميت بناء على معطيات طبيعية وقبلية، وبالتالي كان على الحكومة من خلال مرسومها القاضي بتقطيع المجال الجهوي،¹⁹ أن تقترح أسماء تراعي الإعتبارات التاريخية والثقافية ومتطلبات الإنفتاح على المحيط الخارجي.

كما يستدعي الأمر منا أيضا الوقوف عند توصية اللجنة الإستشارية بتقليص عدد الجهات، مما سينتج عنه بعث القوة والدينامية في البنيات الجهوية الكبرى، ولعب دور الوسيط بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى، لكننا نصطدم بكون هذا التقليص لم يتجاوز 25 بالمائة وفق الإنتقال من ستة عشر جهة إلى إثني عشر جهة، وبالتالي فهذا التعديل لم يكن إلا جزئيا في أساسه، ولم يتجه صوب إعادة النظر الفعلي في المشهد الترابي، إذ كان من المنتظر تقليص عدد الجهات إلى النصف تماشيا مع مقترحات أغلب الأحزاب السياسية والهيئات النقابية وهيئات المجتمع المدني²⁰، وكان بوسع من وجهة نظرنا، أن يحقق القوة الترابية من خلال تحقيق التكامل والتقليص من الفوارق المجالية بين المناطق الغنية والفقيرة والدفع بعجلة التنمية المندمجة وبالتالي تدعيم رهان إلتنائية السياسات.

إن تعامل التقطيع الجهوي الجديد مع واقع الفوارق المجالية يجعلنا نسجل توفر بعض الجهات على بنيات تحتية مهمة وتمركز النخب بها، وهو ما يجسده الشريط الساحلي بين القنيطرة والرباط، الذي يزخر بموارده الإقتصادية ويعرف تمركز النخب

¹⁹ مرسوم رقم 2.15.40 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر بتاريخ فاتح جمادى الاولى 1436 (20 فبراير 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الاولى 1436 (5 مارس 2015)، ص: 1186

²⁰ - ملوكي رشيد، التقطيع الجهوي بالمغرب قراءة في سياق التحول و إستشراف أفق الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية، 2016/2015، ص: 285.

الوطنية، مما يجعل منه نقطة جذب تتسم بالدينامية الإقتصادية، في حين أن الجهات الأخرى ستبقى بعيدة كل البعد، من أن تنال نفس الإهتمام، مما سينتج عنه عدم إنسجام الوضع الترابي الجهوي، لأن الرهانات الاقتصادية والاجتماعية الملقاة على عاتق الجهات من شأنها أن تحول دون جعل الجهة وحدة مجالية متماسكة، وبالتالي فالأمر سيصعب من تحقيق الإلتقائية والإنسجام والتكامل بين الوحدات الترابية المكونة لها، هذا فضلا عن التباين في التوزيع السكاني، وينجم عن ذلك خلق وحدات جهوية بأحجام جد متفاوتة، إذ نجد مجموعات تضم جهات كبيرة الحجم تحتوي على ساكنة تتجاوز عتبة 6 مليون نسمة وهي جهة الدار البيضاء-سطات، وعلى النقيض من ذلك نجد أصغر جهة بالمغرب وهي جهة الداخلة-وادي الذهب، التي لا تحتوي سوى على ساكنة لا تتجاوز 152 ألف نسمة، مما يؤدي لخلق جهات غير متكاملة وغير منسجمة بسبب التقسيمات غير العقلانية²¹. فكيف يمكن لنا الحديث عن إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي في ظل هذه المعوقات التي ترتبت عن التقسيم الجهوي الجديد، الذي أفرز لنا ما يسمى بالجهوية المتقدمة، وهذا ما يدفعنا كباحثين لطرح وجهة نظرنا، حول ضرورة إعادة النظر في الوضع الترابي من خلال إصلاح جذري للتقطيع الجهوي، خاصة ونحن في أفق بلورة نموذج تنموي جديد للبلاد، والذي حتما سيصطدم بهذه الإشكالات، على أن يراعى في هذا الإصلاح تكريس مبادئ التجانس والتناغم والتوزيع العادل للثروات المجالية، وفق منهجية محكمة تعتمد على التخطيط الحديث للتنمية الترابية والمصالحة والتفاعل بين السياسي من جهة، والإقتصادي والاجتماعي من جهة ثانية، حتى يتسنى لنا الحديث عن دور الجهات في إعداد المخططات والبرامج والتصاميم، وتناغمها وإندماجها وإلتقائيتها مع المخططات والتصاميم الوطنية في إطار السياسة الإستراتيجية العامة للدولة.

²¹ - متوكل محمد، التقسيم الجهوي الجديد بالمغرب بين هدف ضبط المجال ورهان تنميته، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2016/2017، ص: 99-100.

إن عملية صياغة الخريطة الترابية الجهوية يجب أن تهدف في الأساس إلى تأهيل التراب وخلق شروط تحقيق الإلتقائية الترابية المنشودة، التي شكلت مخرجات لجل الأجوبة المقدمة من طرف رئيس الحكومة في مناسبات متعددة، وكانت الموضوع الأهم لورشات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة²²، وذلك من خلال تقسيم جهوي فاعل وناجح يتأسس على الثوابت الوطنية ويوظف الخصوصيات المحلية قصد توفير الشروط المثلى لضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، ومن هذا المنطلق ولتجاوز جوانب القصور في التقسيم الحالي، ومن أجل تدعيم نجاعة الإطار الترابي الجهوي، نقترح أن يتم الإرتكاز على التكاملات الاقتصادية بحكم تنوع الموارد المجالية للتراب، من أجل ضمان تنافسية إقتصادية جهوية متينة، ينتج عنها إعداد برامج ومشاريع ومخططات إنمائية وتوفير مناخ ملائم للإستثمار، للحيلولة دون ضياع الفرص وإهدار الجهد والوقت والمال في برامج ومشاريع عقيمة يصعب تنفيذها بسبب إنعدام التكامل الإقتصادي على مستوى الجهة. كما يجب أن يكون تدبير التراب "مقاولاتيا" حتى نتمكن من تحقيق التفاعل والتنافس والتبادل والإلتقاء ونهج سياسة التدبير العمومي الجديد، وبالتالي تحقيق الإندماج الترابي بين الوحدات الترابية المكونة للجهة، هذا علاوة على ضرورة المزج بين نطاقات ترابية متقدمة وأخرى لا تصل إلى مستوى تحقيق ولو جزء يسير من التنمية، إذ كيف يعقل أن نطالب الجهات بإعداد برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وبرامج عمل الجماعة، وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم، في إلتقائية وتناغم وإنسجام مع المخططات والتصاميم الوطنية، في ظل تواجد جهات تعيش على وقع التبعية والإنعزال وعدم القدرة على التخطيط والبرمجة وأخص بالذكر مثلا، جهة "درعة-تافيلالت"، فعلى الرغم مما يمكن أن يوفره صندوق التضامن بين الجهات من دعم، إلا أن الجهة يجب أن تولد بما لها من إمكانيات دون البقاء في

²² - المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنظمة من طرف وزارة الداخلية بشراكة مع جمعية جهات المغرب بمدينة أكادير يومي 20 و 21 دجنبر 2019.

تبعية إقتصادية ومالية للمركز، وإلا فالحديث عن إلتقائية السياسات العمومية الترابية من وجهة نظرنا سيكون صعب المنال.

إن الجهوية هي تراكم ينبغي أن يتحقق بشكل تدريجي بشراكة مع مختلف الفاعلين وفق رؤية شمولية تروم الإصلاح على مستوى الهياكل وتنظيمات الدولة بغية جعل التقطيع الجهوي المحرك والمحفز الأساسي لإعادة تموقع الكيان الدولي على المستوى الترابي،²³ وبالتالي تكون اللامركزية، واللامركز الإداري ركيزة لتوازن مؤسساتي، وذلك بإعادة تحديد الإشكالية التي لازمت تعامل الدولة مع آلية التقطيع الترابي لكونها قد كرس لواقع الدولة المركزية بكل هواجسها الأمنية، وبقيت عاجزة عن إحداث بنيات ترابية فاعلة ذات صلاحيات تقريرية واسعة، تعكس حل إشكالية تقاسم الأدوار وتحديد المسؤوليات بين المركز والمحيط، بغية تحقيق الإلتقائية المنشودة²⁴

الفقرة الثانية: التحديد الواضح لمبدأ التدبير الحر وموقعه من تحقيق الإلتقائية.

لم تكن الدساتير المغربية السابقة تعترف للجماعات الترابية بأي نوع من حرية التدبير، بل كانت تقيد صلاحياتها في ما يتعلق بتنفيذ قراراتها، إذ كان العمال هم من يتولون صلاحية تنفيذها، ولم يتم تبني التدبير الحر للجماعات الترابية، إلا مع دستور 2011²⁵، ولم يدخل هذا المبدأ مجال الممارسة إلا بعد نشر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وتشكيل مجالسها بعد إنتخابات 4 شتبر 2015.

²³ - ملوكي رشيد، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب- السياقات. الوظائف. والأبعاد، مكتبة الامنية، الرباط، 2017، ص:134.

²⁴ - كابغير محمد، دراسة علاقة الدولة المركزية بالمجال الترابي المغربي بعد 2011 في ضوء نظريتي المركز- المحيط وإعادة الإنتاج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2017/2018، ص:75-76.

²⁵ - دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص:3600.

إن إعتقاد هذا المبدأ في الدستور الجديد، يشكل تحولاً نوعياً في تصور الدولة لعلاقتها بالجماعات الترابية، مما يؤسس للانتقال من جهات الدولة إلى دولة الجهات، ومن العمالات والأقاليم المؤطرة بمقاربات أمنية إلى واقع جديد أملتته الحاجيات الاجتماعية والإقتصادية لعموم الساكنة، ومن جماعات ترابية ذات مهام ووظائف متصلة أساساً بالإشهاد الإداري إلى مؤسسات قائمة الذات مهتمة بسياسات القرب، مما يستوجب معه إعادة النظر كلياً في منظومة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية من أجل التنزيل الحقيقي لورش الجهوية المتقدمة.²⁶

إن الفصل 136 من دستور 2011 قد إعتبر مبدأ التدبير الحر من ركائز التنظيم الترابي، وترك تحديد مبادئه وقواعد تطبيقه للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، والتي ربطت تطبيقه بقواعد الحكامة الجيدة، وبالتالي يمكننا القول أن مبدأ التدبير الحر جاء مبهماً في الدستور ولم يتسم بالوضوح الكافي واللازم لنقل جوهره إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وهذا في حد ذاته إشكال، وبالتالي فإن مساءلة مواد الدستور، قصد تكوين فكرة واضحة عن معنى مبدأ التدبير الحر، وحدود تأطيره لكيفية أداء وإشغال الجماعات الترابية، قد بات يستدعي في مرحلة لاحقة الإنكباب على فحوى القوانين التنظيمية بهذا الخصوص، للوقوف على آليات تعاطيها مع تنزيله على أرض الواقع²⁷، لنستطيع بذلك تقييم هذا التعاطي ونحدد مدى الترجمة الفعلية للمبدأ الدستوري على مستوى القوانين التنظيمية، كي نؤكد أو ننفي مدى إسهامه في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية ونبحث عن مكامن الضعف والقصور ونقدم مقترحات نرى من وجهة نظرنا، أنها ستدعم التنزيل الحقيقي للمبدأ وبالتالي الإسهام في تحقيق الإلتقائية.

²⁶ - يحيى محمد، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانون الدستوري والإداري المغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 133، 2017، ص:13.

²⁷ - اليعقوبي محمد، المفهوم الدستوري للتدبير الحر بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 143، نونبر - دجنبر 2018، ص: 26-27.

وبالرجوع إلى المقتضيات القانونية المؤطرة للجماعات الترابية، والوقوف عند بنيتها، نجد أن المقتضيات المتعلقة بمبدأ التدبير الحر قد جاءت في خاتمة القوانين التنظيمية، إذ نجدها في الباب الثامن بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالجهات والجماعات، وفي الباب السابع بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، مما يدفعنا لتسجيل ملاحظة شكلية هامة، تتمثل في كون المشرع قد عكس ربما عن قصد أو عن جهل، ضعف الأهمية التي أولاهها لهذا المبدأ الدستوري الداعم لتطوير اللامركزية، هذا خلافا لما ذهب إليه التشريع الفرنسي الذي منح لمبدأ التدبير الحر مكانة جد متقدمة، إذ أدرج مقتضياته على مستوى صدارة المدونة العامة للجماعات الترابية، ونفس الإهتمام تبناه المشرع التونسي أيضا، إذ أدرج مبدأ التدبير الحر في مستهل مجلة الجماعات المحلية.²⁸ ومن خلال هذه الملاحظة يمكننا أن نستنتج أن المشرع المغربي لم يولي أهمية للمبدأ الدستوري من الناحية الشكلية، مما يفيد ضمنا أنه لم يوظف حمولته الإيجابية كاملة في تنزيله لمبدأ التدبير الحر، وبالتالي يصعب الحديث على تحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية في ظل التقييد من حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها، والتقرير في برامجها ومشاريعها، بل حتى اللغة التشريعية المستعملة في صياغة المقتضيات المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، نجد أن المشرع إستعمل كثيرا مجموعة من المفاهيم التي تفيد الإلزام والتقييد مثل: يتعين، التقييد، يجب...إلخ، في مقابل غياب أية عبارة تفيد حرية أو إستقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها بشكل صريح وواضح بمعزل عن عبارات التقييد، وهذا ما نستنتجه باللموس من خلال محتويات المقتضيات الواردة في القوانين التنظيمية الثلاث المؤطرة للجماعات الترابية.

إن التدبير الحر للجماعات الترابية يقتضي بالضرورة أن تكون المجالس المنتخبة قادرة على تجسيد إلتزاماتها، وأن تتوفر على صلاحيات تقريرية حقيقية وفعلية متناسبة مع حجمها وسياقها، لا أن تكون الإدارة الفعلية بيد السلطة المركزية، فهذا لا يمكن

²⁸ -عبدي مصطفى، نشأة و تطور مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي و المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 150-151، يناير- أبريل 2020، ص:198.

الحديث عن تدبير ديموقراطي مبني على مبدأ التدبير الحر، مما يفيد أن التدبير الديموقراطي يتنافى مع مجرد إقرار اختصاصات غير قابلة للتجسيد العملي، ونشير هنا إلى علاقة التدبير الحر بالإستقلال المالي، ومدى قدرة الجماعات الترابية على التصرف في الموارد والتقارير فيها بكل إستقلالية، فبدون إستقلال مالي لا يمكن لها تفعيل سياساتها الاقتصادية والإجتماعية بالشكل المطلوب بل ويؤدي ذلك إلى تراخي هذه المجالس في أداء مهامها، مما يؤدي لبطئ تنفيذ برامجها بل وضياع الفرص التنموية في مقابل إهدار الجهد والطاقات والمال دون تحقيق نتيجة تذكر، ويؤدي بالتالي كنتيجة منطقية إلى غياب الإلتقائية في البرامج والمشاريع والمخططات، بل والتعثر في تنفيذها، لأن تركيبة الموارد الخاصة والمحولة يمكن أن تمس بمبدأ التدبير الحر، الذي يرتبط أساسا بوجود سلطة مالية وجبائية مستقلة وليس بتدبير الوسائل المالية ذات الأصل الخارجي، وهو ما يعني أنه لا يمكن إطلاقا الحديث عن قدرة الجماعات الترابية على تدبير اختصاصاتها في غياب موارد ذاتية مستقلة وتقييد حريتها في استعمالها وتخصيصها.²⁹ ونجد هذا الإشكال جليا، فيما يخص المقررات المتعلقة بالميزانية والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل الخاصة بالجهات، إذ لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من طرف رئيس المجلس³⁰، كما أن ميزانية الجهة التي يتولى الرئيس إعدادها تبقى خاضعة لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية لتدخل حيز التنفيذ³¹ ونفس الشيء ينطبق على مجالس العمالات والأقاليم، والجماعات، إذ نجدها أيضا خاضعة لتأشيرة العامل، مما يشكل

²⁹ - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2020، ص: 24-25.

³⁰ - المادة 115 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³¹ - المادة 202 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

إخلالا بمبدأ التدبير الحر الذي يفترض فيه الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج³².

إن هذه المقترضات التي تعزز استمرار المراقبة القبلية للقرارات المرتبطة بمالية الجهة، وإن كانت تستمد مشروعيتها من هشاشة "النخبة السياسية" على مستوى مجالس الجهات والجماعات الترابية عموما، وعدم مقدرتها على التدبير والتسيير، بل والتخبط حتى في طريقة التعامل مع النصوص القانونية التنظيمية والمراسيم التطبيقية وفهم مضامينها، إلا أن الأمر يتطلب تأهيل هذه النخب وإعادة النظر في محددات التخبير وشروط تولي منصب رئاسة الجماعات الترابية، وذلك من خلال تبني معيار الكفاءة والتكوين العالي، والتخبير المبني على تراكم في التدبير والتسيير، كمحدد لقيادة مجالس الجماعات الترابية كما سنرى في دراستنا للمدخل البشري/التأهيلي في الفصل الثاني من هذه الرسالة، بدل السعي لإفراغ مبدأ التدبير الحر من حمولته الديمقراطية، وتكريس هيمنة وزارة الداخلية على مجالس الجماعات الترابية تحت ذريعة الإفتقار إلى المؤهلات والكفاءات.

إن العلاقة بين مبدأ التدبير الحر وتحقيق إلتنائية السياسات العمومية الترابية، تكمن في كون السعي إلى تحقيق هذه الأخيرة رهين بتوفر الجماعات الترابية على إمكانيات تحرك، وحرية عمل واسعة في تصور وبرمجة وتنفيذ المخططات والبرامج التنموية، التي هي مناط اللامركزية، ومبرر وجودها، وعلى إشراف المنتخبين على تدبير الشؤون الإستراتيجية والقضايا المهمة بكل حرية وديمقراطية، وليس فقط السهر على تسيير الشؤون الروتينية التي هي من صميم العمل الإداري، بل المطلوب وجود بصمة واضحة للعقل السياسي في تخطيط وتدبير وتنفيذ برامج التنمية الترابية لحل المشاكل العمومية

³² - معمر المصطفى، "اللامركزية والتمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة"، المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الاول، 2017، ص:65.

على المستوى الترابي وتحقيق تطلعات الساكنة الترابية، وهو الأمر الذي يتعذر القيام به دون تحصين قانوني لحرية المبادرة وإمكانية الفعل الحر.³³

إن مبدأ التدبير الحر على مستوى علاقة الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث قد تكرر بمقتضى الفصل 143 من الدستور، والذي قيد الجماعات الترابية من أن تمارس الوصاية على بعضها البعض، إذ أن الفصل الدستوري بدأ بتحديد القيد أولاً " لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى"، وبعد ذلك قام بتحديد المبدأ " تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى"، وفي إعتقادنا أن هذه الصياغة جاءت لتدعيم مبدأ التدبير الحر وعدم وصاية جماعة ترابية على جماعة ترابية أخرى، وبالتالي جعل الوصاية إختصاصا حصريا للدولة في علاقتها بالجماعات الترابية، لكن هنا نتساءل، هل المشرع حرص على ضبط مبدأ التدبير الحر إنطلاقا من حرصه على إستقلالية الجماعات الترابية، أم أن سبب ذلك راجع لحرصه على إحتكار الدولة للوصاية عليها، خاصة وأن نفس المقتضى كان حاضرا في قانون الجهات السابق³⁴ من خلال المادة الخامسة.³⁵

إن منح الجماعات الترابية إستقلالية فعلية في تدبير شؤونها والتنزيل السليم لمضامين مبدأ التدبير الحر على مستوى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يعتبر مطلباً ملحا في الوقت الراهن، مما يستلزم حسب رأينا، ضرورة العمل على تحيين وتعديل هذه القوانين، وربما جمعها في مدونة واحدة للجماعات الترابية إقتداء بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، وإعتماد آليات ومبادئ أكثر تطورا وتقدما، كعرض الجماعات الترابية بعض مشاريع مداولاتها للإستفتاء المحلي من أجل إتخاذ القرار فيه، هذه الآلية تمثل امتدادا وبعدا آخر

³³ - Ahmed BOUACHIK: " la régionalisation avancée dans la Constitution Maroaine de 2011", Remald, n°82, 2013,p :230.

³⁴ - القانون رقم 47.96 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 بتاريخ 23 ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 25 ذي القعدة 1417 (4 أبريل 1997)، ص:556.

³⁵ - نصت الفقرة الثانية من المادة الخامسة على ما يلي: "... لا يمكن أن يؤدي التعاون فيما بين الجهات أو بينها وبين جماعات محلية أخرى إلى إقامة وصاية لجماعة على جماعة أخرى".

لمبدأ التدبير الحر من خلال إشراك المواطنين والمواطنات في تدبير شؤونهم بشكل مباشر والعمل على دسترة آلية الإستفتاء المحلي، مما يدعم إلتقائية السياسات العمومية الترابية، وقدرتها على حل المشاكل العمومية نظرا لقيامها على تشخيص متطلبات الساكنة الترابية عبر أعمال آلية الإستفتاء المحلي، هذا علاوة على ضرورة توضيح كيفية ممارسة الإختصاصات المشتركة والمفوضة سواء من الدولة إلى الجماعات الترابية، أو من جماعة ترابية إلى أخرى، في إطار مبدأ التدبير الحر بدل التركيز على إلزام مجالس الجماعات الترابية بالتقيد بمبادئ الحكامة الجيدة على حساب مبدأ التدبير الحر، وإعتبار آليات المحاسبة الديمقراطية هي الوحيدة المعمول بها في تقييم حصيلة ونتائج عمل المجالس.³⁶

لقد شكلت المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية، ترجمة فعلية لمبدأ التدبير الحر بلامستها لجوهر المبدأ على مستوى المقتضيات التشريعية التي تحكم تطبيقه وممارسته، مقارنة بالمشروع المغربي الذي إقتبس المبدأ من التشريع الفرنسي، لكن في مقابل إفراغه من حمولته، وعمل على طمس معالمه ومبادئه الجوهرية عندما قام بخلط وإقحام المبادئ العامة للحكامة الجيدة بمبدأ التدبير الحر في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مما أدى إلى إقرار مبدأ دستوري فارغ من حيث المعنى والنطاق، مما شكل ضبابية مفرطة في فهمه على مستوى النص والممارسة، وشكل عرقلة حقيقية تواجه مطمح تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، في ظل الإنتهاك والتعدي الممارس من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في سلطة الولاية والعمال عند ممارسة الجماعات الترابية للإختصاصات المسندة إليها بموجب القانون.³⁷

³⁶ - اليعقوبي محمد، "الأسس الدستورية للامركزية و الجهوية المتقدمة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نوفمبر - دجنبر 2017، ص: 22-23-24.

³⁷ - عبيد مصطفى، نشأة و تطور مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي والمغربي، مرجع سابق، ص: 203.

الفرع الثاني: ضبط سياسة التفريع وإصلاح المنظومة الجبائية كرهان لتحقيق الإلتقائية.

من أجل بلوغ رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية بإعتماد المدخل القانوني كدعامة لتحقيق ذلك، بات على المشرع العمل على التحديد الدقيق للإختصاصات التي نسجل غموضا يكتنفها مما يؤدي للتخبط وعدم الفهم الصحيح لمدى وأبعاد التدخل العمومي، مما يشكل عرقلة لتحقيق رهان الإلتقائية(الفقرة الأولى)، كما أن النظام الجبائي تكتفه تقاطعات كثيرة ويشكل بالتالي عائقا أمام تنمية موارد الجماعات الترابية بسبب إعتقاد معايير غير سليمة في توزيع مساهمات الدولة، وتجاهل تضريب بعض القطاعات، مما يؤدي لإفقار موارد الجماعات الترابية(الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: على مستوى مبدأ التفريع وتوزيع الإختصاصات الترابية.

لقد تبنى المغرب الصيغة الفرنسية القديمة في تنظيم العلاقات بين مجالات عمل الدولة والجماعات الترابية، رغم كون المشرع الفرنسي تراجع منذ إصلاح 1982 عن إعتقاد أسلوب تعميم الإختصاصات والسماح للجماعات الترابية بالتدخل في كل المجالات وإعتمد على التحديد الحصري للإختصاصات المحلية لكل مستوى على حدة، إلا أن هذه الإصلاحات لم يجاريها المشرع المغربي الذي ظل متشبثا بالصيغة العامة كتقنية جامدة وثابتة، حيث لم يتضمن الإطار القانوني للامركزية أية تمايزات فيما يخص اختصاصات الجماعات الترابية، تبعا لخصوصياتها أو لطبيعة مستواها الترابي، بل ودون السماح للمستوى الترابي بتنظيم نفسه بشكل مستقل عن الدولة، وهكذا فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد حددت إختصاصات تسري على جميع الوحدات الترابية بكيفية غامضة وفق مبدأ التفريع، شكلت بذلك إعاقة حقيقية للتدبير الترابي، من خلال الإرتباك المنهجي والتقني في الصياغة القانونية مما يوحى بغياب الدقة في ضبط الإختصاصات المتممة بالتنوع وشمولية المقاربات التي وضعت وفقها الصلاحيات الخاصة بكل مستوى

ترابي.³⁸ فدمع المقاولات مثلا، هو اختصاص تتقاسمه الدولة وباقي الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية ووكالات التنمية الجهوية، دون التحديد الدقيق لأوجه التدخل الذي تعنى به الجماعات الترابية. مما يجعلنا نتساءل، هل هو تدخل تقني أم لوجستيكي أم مالي جبائي، بل حتى من خلال عبارات فضفاضة غامضة مثل: "الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة"، مع ما تطرحه طبيعة هذه المساهمة ومداهها من تساءلات وإشكالات، وعلى الرغم من كون القانون التنظيمي المتعلق بالجهات قد خص هذه الأخيرة بالتخصص في مجال التنمية الإقتصادية، فإن نفس الاختصاص تقريبا تقوم به باقي الجماعات الترابية، مما يشكل ضبابية في الفهم الدقيق للاختصاصات ومجال التدخل، وبالتالي فإننا نرى أن تجاوز المشرع المغربي لهذه التداخلات والنقاطات وما يترتب عنها من تعثر البرامج والمشاريع التنموية وعدم القدرة على ترتيب المسؤوليات، بل والأكثر من ذلك، تضييع الجهد والوقت والمال في برمجة مشروع إقتصادي أو اجتماعي من طرف أكثر من جماعة ترابية لتحقيق نفس الهدف، بسبب التخبط الناتج عن غموض الاختصاصات ونوعية التدخل وضعف التنسيق بينها مما يؤدي لتعثر إتقائية السياسات العمومية الترابية، لذلك بات من الواجب إصلاح القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وتحيينها بتبني صياغة قانونية سليمة وواضحة قائمة على التحديد الدقيق لمجال تدخل كل مستوى ترابي على حدة مع ضرورة تحديد أشكال هذا التدخل وتحديد المسؤوليات التي يتولاها كل مستوى ترابي على حدة، بدل الإعتماد على غموض الإختصاصات وتعويضها بسلسلة من الدوريات والمناشير، لتقرير إسناد اختصاص معين لوحدة ترابية معينة، مما يوحي بأن هذا الغموض هي عملية مقصودة لتقليص تدخل الجماعات الترابية، وتوسيع مجال تدخل السلطة المركزية وممثليها بحكم التأثير المستمر للمرجعية المركزية التي لازالت تتحكم في بنيتها وعلاقاتها³⁹، مما سيجعل تحقيق مطمح التقائية السياسات العمومية

³⁸ - يحيى محمد، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانون الدستوري و الإداري المغربيين"، مرجع سابق، ص:44.

³⁹ - زنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق ، ص،163.

الترابية، التي باتت حاضرة كتوصيات شكلت مخرجات لأغلب المناظرات الوطنية وتقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الأعلى للحسابات، بعيد المنال إن لم تكن للدولة إرادة سياسية حقيقية للتغيير.

إن من بين الأمثلة التي توصلنا إليها بعد الدراسة والبحث، والتي نؤكد من خلالها توجها الرامي الى اعتبار التحديد الدقيق للاختصاصات، يعد مطلبا ملحا في سبيل تحقيق إلتقائية التدخلات العمومية بصفة عامة، وتدخل الجماعات الترابية بصفة خاصة، نقف هنا عند عدم الإنسجام بين اختصاص الجهة، وبين البرامج الوطنية والجهوية في قطاعي الشغل وانعاش التشغيل، إذ يهدف البرنامج الوطني المتمثل في "المخطط الوطني للنهوض بالتشغيل 2017-2021"⁴⁰ إلى إعتماذ مقاربات محلية لإنعاش التشغيل مع كل الفاعلين المحليين، وتحسين قابلية تشغيل الباحثين عن العمل، ودعم التشغيل الذاتي عبر الإلتقائية مع برامج الجماعات الترابية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ومبادرات المراكز الجهوية للتشغيل، وإحداث لجن جهوية ومحلية لإنعاش التشغيل، و إحداث مجموعات عمل موضوعاتية مع إسناد ترأس اللجنة التي تعنى بالبعد الجهوي للتشغيل لوزارة الداخلية، هذا علاوة على برنامج "مقاولتي" الذي يهدف إلى دعم حاملي المشاريع على المستوى الجهوي، وبرنامج "إدماج" الذي يهدف إلى تحسين قابلية تشغيل طالبي العمل من حاملي الشهادات. ومن خلال هذه المعطيات يمكننا الوقوف عند بعض الأعطاب التي تؤثر على السياسات العمومية الترابية وتعرقل تحقيق الإلتقائية، فيما يتعلق بسياسات إنعاش التشغيل، والمتمثلة في عدم إنسجام هذه البرامج مع الإختصاص الذاتي للجهة في مجال التشغيل، فكيف نسمح إذن أن تضع الدولة برامج ومخططات وسياسات عمومية في مجال التشغيل، وتقحم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في عدة مهام ووظائف وفق أجنداث زمنية محددة، دون إشراكها في بلورة وصياغة هذه السياسات، بل وحتى التشاور معها في هذا المجال، بل وغياب نصوص قانونية في ترسانة القوانين

⁴⁰ - تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي المنعقد يوم 21 شتنبر 2017.

التنظيمية للجماعات الترابية، توضح هذه المهام وطبيعتها ومقدار مساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى فيها، مما يترتب عنه وضع السياسات العمومية خارج إطار إختصاصات الجماعات الترابية، وهذا ما يؤدي إلى تعطيلها وتعثرها خاصة في ما يتعلق بعدها الترابي⁴¹. مما يستلزم حسب رأينا من أجل ضمان تحقيق الإلتقائية في البرامج والسياسات الوطنية ذات البعد الترابي، ضرورة التنصيص على إلزامية مواكبة السياسات العمومية للمقتضيات القانونية المحددة لإختصاصات الجماعات الترابية قبل وضعها، علاوة على ضرورة إشراك الجماعات الترابية لأخذ رأيها و تبيان مدى قدرتها المالية والبشرية واللوجيستكية لممارسة هذه الإختصاصات.

كما أن من بين الأمور التي توضح بجلاء هشاشة المقتضيات القانونية المرتبطة باللامركزية، والتي تستدعي التدخل لتقويمها، نجد عدم وضوح مهام "المراكز الجهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل"⁴² إذ لا نجد أي إطار قانوني يوضح مفهومها وإختصاصاتها وهذا الفراغ القانوني والتنظيمي أثار العديد من الأسئلة لأن المشرع عندما يشير إلى إختصاص جماعة ترابية بإحداث مؤسسات عمومية، إما يفترض أن هذا النوع من المؤسسات قائم قانونيا، أو أن تكون هذه المؤسسات جديدة، وفي هذه الحالة يجب أن يحدد المقصود منها أو على الأقل أن يحيل إلى نص تنظيمي يفصل في هذا الأمر وهذا ما تم تجاهله من المشرع، وبالتالي فقد شكل ذلك فراغا قانونيا لا يسمح بممارسة هذه المراكز لإختصاصاتها، بل والتخبط في ممارسة إختصاصات وصلاحيات مبهمة، وبالتالي فإذا كانت الخطابات الحكومية تدعو إلى تحقيق الإلتقائية في توصياتها، فعليها أولا أن تتولى ضبط وتقويم الإختلالات والتناقض في توزيع

⁴¹-الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز دراسات الدكتوراه في العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية و التدبير، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2018-2019، ص:455-456.

⁴²- المنصوص عليها في المادة 82 من الباب الثاني من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

الإختصاصات التي شهدها تنزيل الجهوية المتقدمة، لأن ذلك سيساهم بكل تأكيد في تحقيق رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية⁴³.

في نفس السياق، يمكننا أن نتحدث أيضا عن التهديدات المرتبطة بتفعيل مقتضيات الحكامة خاصة فيما يتعلق بتنزيل المرسوم الذي يحدد كفاءات تطبيق مقتضياتها، حسب ما نصت عليه المادة 250 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فبالإضافة إلى كون هذا المرسوم لم يصدر إلا بعد مرور سنتين على صدور القوانين التنظيمية، الشيء الذي نعتبره إهدارا للزمن أمام الحجم الكبير لموضوع الحكامة، إلا أننا نصطدم بكون المرسوم أعاد تكرار ما جاء في القانون التنظيمي فقط، ولم يحدد الأدوات والمؤشرات التي تسمح للجهة بتبني أنظمة التدبير العصري ولاسيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء، وإنما أعلن فقط أن السلطة المكلفة بالداخلية ستعمل على مواكبة الجهة في وضعها، وبالتالي فنحن نطرح سؤالا حول ماهي القيمة المضافة التي جاء بها هذا المرسوم، وهو ما يشكل خطرا بالنسبة لمواكبة الدولة للجماعات في تبني هذه القواعد الجيدة في التدبير.

و من بين ما يمكن الوقوف عنده أيضا، القصور في المقتضيات القانونية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية، خاصة الآليات التشاركية للحوار والتشاور، إذ أن القوانين التنظيمية لم تحدد الآليات التي يجب أن تعتمد الجماعات الترابية خاصة ونحن أمام آليات عديدة في هذا الصدد، والتي نذكر منها⁴⁴:

- تنظيم جلسات الإنصات العمومية.
- التخطيط التشاركي.
- التداول العمومي من خلال وسائل الإعلام.

⁴³- محمد أصفريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب: تحليل و تقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2017-2018، ص:114.

⁴⁴- أنظر في هذا الصدد: توصيات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: www.hiwarmadani2013.ma تم الولوج للموقع بتاريخ 12 غشت 2020، على الساعة 11:15

- مشاركة الجمعيات كملاحظين في أشغال لجان الجماعات الترابية.
- اللجان الدائمة للحوار العمومي.
- جلسات المساءلة الاجتماعية.

وهكذا يلاحظ أن الآليات التشاورية متعددة ومتنوعة، والمشرع لم يحدد للجماعات الترابية أي منها لإعتمادها، مما ترك الأمر غامضاً، خاصة وأنها لا تتوفر على تجربة في هذا المجال، مما يحد من تكريس ثقافة التشاور والحوار ويؤدي إلى ضعف التقائية السياسات الترابية مع متطلبات المواطنين وحل مشاكلهم العمومية. هذا فضلاً عن عدم إنسجام مهام بعض الهيئات الإستشارية مع إختصاصات الجهات، ونخص بالذكر تنصيب المشرع على إحداث هيئة إستشارية للشباب، في حين أن القانون التنظيمي للجهات لا ينص على أي إختصاص للجهة في هذا الصدد، وما يمكن تسجيله أيضاً في هذا الإطار، عدم وضوح مهام الهيئات الإستشارية خاصة وأن القانون التنظيمي للجهات خصص مادة واحدة فقط للهيئات الإستشارية،⁴⁵ لكنه لم يحدد طريقة تشكيلها، ولا عدد أعضائها، ولا طريقة تسييرها، ولا علاقتها بمجلس الجهة، بل أحال على النظام الداخلي للمجلس ليفصل فيها علماً أنه لم يسبق لهذا الأخير أن راكم تجربة في الموضوع وبالتالي كان على المشرع توضيح الرؤية أكثر والتنصيب على ذلك في القانون التنظيمي للجهات الذي نأمل من المشرع أن يعمل على تعديله وتنقيحه بمقتضيات تدعم مسار تحقيق التقائية السياسات العمومية الترابية.⁴⁶

إن العمل على تجاوز كل أشكال التداخل في الإختصاصات بسبب الغموض في القوانين المؤطرة للامركزية، سيشكل لا محالة دعامة أساسية في سبيل تكريس التقائية وإندماجية السياسات العمومية الترابية، والعمل على ضمان نجاعتها وفعاليتها بالشكل الذي تتطلبه الهوية المتقدمة.

⁴⁵ - المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴⁶ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق ، ص:474.

الفقرة الثانية: إصلاح المنظومة القانونية للجبايات المحلية.

إن تشخيص الإمكانيات المالية للجماعات الترابية، يبين بجلاء ضعف الموارد مقابل كثرة الإختصاصات، ولمواجهة ذلك أكد دستور 2011 في الفصل 146 على إصدار قانون تنظيمي، من بين ما يتضمنه التنظيم المالي للجماعات الترابية وتحديد مصدر الموارد المالية لها. و تتوج ذلك بصدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والتأكيد على تعديل القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.⁴⁷ و بناء على ذلك فقد خصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والقانون المتعلق بالجبايات المحلية، هذه الأخيرة بمجموعة من الرسوم والأتاوى، وحصيلة من الضرائب بمقتضى قوانين المالية، هذا فضلا عن المرسوم 2.15.997⁴⁸ الذي حدد معايير توزيع مساهمات الدولة بين الجهات، حيث أكدت المادة الأولى على تخصيص 50 بالمائة بالتساوي بين الجهات، و 37.5 بالمائة بناء على عدد سكان الجهة، و 12.5 بالمائة بناء على مساحة الجهة⁴⁹. ومن خلال الإطلاع على هذه الترسانة القانونية التي توّطر الجبايات المحلية وتوزيع مساهمات الدولة بين الجهات، يمكننا أن نستنتج العديد من الحدود و الثغرات التي تساهم في عرقلة التنمية الترابية و إضعاف التمويل الترابي للجهات و الجماعات الترابية الأخرى، و بالتالي فهي تشكل عقبة في سبيل تحقيق إتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، بسبب مساهمة هذه الثغرات والحدود القانونية في فشل المخططات التنموية بسبب عدم القدرة

⁴⁷ - القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.07.195 بتاريخ 19 ذي

القعدة 1428 (30 نونبر 2007، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 22 ذي القعدة 1428) 3)

دجنبر 2007)، ص: 1254

⁴⁸ - المرسوم 2.15.997 الصادر بتاريخ 18 ربيع الاول 1437 (30 دجنبر 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6431، بتاريخ 7 ربيع الثاني 1437 (18 يناير 2016)، ص: 348.

⁴⁹ - الدبرالي المحجوب، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات و اخر إجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص133.

على تنفيذها لنقص الموارد المالية، مما يؤدي لتضييع الجهد والوقت بل وإهدار الفرص التنموية بشكل كبير، وتتمثل هذه الثغرات والحدود القانونية فيما يلي:

أولاً: على مستوى القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

إن الملاحظة الأولية لهذا القانون تبرز أنه على الرغم من المستجدات التي جاء بها، إلا أن الأمر يستلزم إصلاحاً ضرورياً لمواكبته للمستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إذ أنه وخلافاً للفلسفة التي بنيت عليها هذه القوانين التنظيمية، والتي تسعى لتعزيز مكانة الجماعات الترابية والرفع من قدرتها التنافسية ومن مواردها المالية تحقيقاً للتنمية الترابية، نجد بالمقابل أن القانون المتعلق بالجبايات المحلية والذي يعد الإطار القانوني المنظم لمجال الجبايات على مستوى الجماعات الترابية، يتسم بضعف الأوعية المعتمدة، كإعتماد القيمة الإيجارية السنوية عوض رقم المعاملات السنوي كأساس لفرض الرسم المهني، علاوة على كثرة الإعفاءات الجبائية لفائدة المنعشين العقاريين في مادة السكن الاجتماعي خاصة الرسوم المحلية، هذا فضلاً عن إعفاء المساكن التي تملكها الدولة والجماعات الترابية من الرسوم المحلية على الرغم من إستغلالها من طرف أشخاص آخرين، هذا فضلاً عن إعفاء قطاعات إستثمارية مهمة "كجامعة الأخوين" من الرسم المهني والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، وكذا إعفاء مؤسسات التعليم الخصوصي من ذلك أيضاً، والذي يعتبر حسب وجهة نظرنا إهداراً لموارد جبائية مهمة.⁵⁰

ومن الملاحظات الممكن تسجيلها أيضاً في هذا الإطار، احتفاظ القانون 47.06 بسمة تعددية وتجزئية النصوص القانونية المنظمة للجبايات المحلية، حيث أصبحنا أمام ثلاثة نصوص قانونية، ويتعلق الأمر بالقانون رقم 47.06، وعلى أحكام القانون

⁵⁰ - جياي سميرة، الإصلاح الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 47.06، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية، المحمدية، السنة الدراسية 2007-2008، ص:115.

30.89⁵¹ المحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، والتي ستظل سارية المفعول وبصفة إنتقالية بمقتضى القانون 39.07⁵². وبالتالي فالقانون المتعلق بالجبايات المحلية قد أبقى على 17 رسم، و أدرج حوالي 13 رسم تحت حجة كونها رسوما ليست لها صبغة جبائية، وبالتالي تم إدراجها في القانون 39.07 والذي أقر باستمرارية العمل بالقانون رقم 30.89، وعلى هذا الأساس فالمشعر الجبائي قد أغفل حسب وجهة نظرنا، مسألة إزدواجية النصوص القانونية حيث أصبحنا أمام قانونين، الأول ينظم الرسوم المحلية، والثاني ينظم بعض الحقوق والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، وهو ما يشكل خرقا لمبدأ التجميع،⁵³ الذي نصت عليه المادة 176 من القانون 47.06.

كما يمكن أن نسجل أيضا كنقص يجب تداركه تماشيا مع مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، من أجل تحقيق إلتقائية بين هذه الأخيرة وبين القانون المتعلق بالجبايات المحلية، في الأهداف والإختصاصات، والمتعلق بغياب سياسة جبائية بيئية للحد من الصناعات الملوثة تماشيا مع الإختصاصات البيئية التي أسندت للجماعات بمقتضى القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، كغياب تضريب بعض السيارات والشاحنات القديمة، وكذا محطات الوقود وبعض الصناعات الكيماوية⁵⁴، مما يشكل حسب وجهة نظرنا محدودية في ممارسة الإختصاصات البيئية من طرف الجماعات،

⁵¹ - القانون 30.89 المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.89.187 بتاريخ 21 ربيع الثاني 1410 (21 نغمبر 1989)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 07 جمادى الاولى 1410 (6 دجنبر 1989)، ص:1565.

⁵² - القانون 39.07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.07.209 بتاريخ 16 ذي الحجة 1428 (27 دجنبر 2007)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 20 ذي الحجة 1428 (31 دجنبر 2007)، ص:1397.

⁵³ - الدرالي المحجوب، "التمويل الجبائي للجماعات الترابية: قراءة تحليلية على ضوء المستجدات القانونية"، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الاول، 2017، ص:74.

⁵⁴ - حمرا لراس سناء، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية، 2016-2017، ص:51-52.

وكذا سببا من بين أسباب ضعف الموارد الجبائية، بسبب غياب رسوم تعزز هذه الإختصاصات كما هو الحال في الأنظمة الجبائية المقارنة كفرنسا وألمانيا مثلا. مما يؤدي لضياع موارد مالية هامة على الجماعات.

إن النظام الجبائي قد كرس لعدم المساواة في توزيع الضرائب بين الجماعات الترابية، حيث إن نصيب الجماعات "الحضرية" محدد في 7 ضرائب و 27 رسما من الإقتطاعات الضريبية، في حين تستفيد الجماعات "القروية" من 4 ضرائب و 23 رسما، كما تم حرمان هذا الصنف الأخير من الجماعات من رسوم مهمة على الإستثمارات الفلاحية العصرية إلى غاية متم سنة 2020، وهو الأمر الذي من شأنه تقويت مبالغ هامة على ميزانية هذه الجماعات التي تعاني في الأصل من محدودية الموارد المالية.⁵⁵ فضلا عن كون بعض الرسوم لا تستفيد منها سوى بعض الجهات في حين لا تستفيد الجهات الأخرى من نفس المورد المالي، كرسوم إستغلال المناجم مثلا.⁵⁶

وعلى العموم، فإن الأمر يستلزم إعادة النظر في أسس التمويل الذاتي للجماعات الترابية، مما يجعل الأمر رهين ببناء جبائي جديد وجعله متكاملا ومحايذا من الناحية السياسية، ومقويا لمكانة الموارد الجبائية ضمن موارد الجماعات الترابية، في إطار مدونة شاملة للجبائيات المحلية تراعي جوانب الإنصاف والتوازن والفعالية والإلتقائية.⁵⁷

ثانيا: على مستوى المرسوم رقم 2.15.997 المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمات الدولة بين الجهات.

نجد أن المرسوم قد إعتد معايير غير منطقية لتوزيع مساهمات الدولة على الجماعات الترابية، فنسبة 37.5 في المائة الممنوحة للجهات بناء على عدد الساكنة

⁵⁵ - ركلمة أمين، مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وفاق التطوير، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد ، العدد 29-30، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص85-86.

⁵⁶ - عاجل ياسر، "معيقات التنمية الجهوية ورهان النموذج التنموي الجديد"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مؤلفات جامعية، دار القلم للطباعة، الطبعة الاولى 2020، ص:186

⁵⁷ - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق ، ص،177.

كأحد معايير التوزيع قد خلق تفاوتاً كبيراً فيما بينها من حيث نسبة المساهمة حسب ما يبينه الجدول التالي كمثل لسنة 2016⁵⁸:

الجهة	نسبة مساهمة الدولة بالمائة	الجهة	نسبة مساهمة الدولة بالمائة
درعة تافيلالت	2	الدار البيضاء سطات	36,8
طنجة الحسيمة	10,4	مراكش اسفي	6,1
الشرق	3,4	سوس ماسة	3,1
فاس مكناس	4,8	كلميم وادنون	1,3
الرباط سلا القنيطرة	26,4	الداخلة وادنون	0,6
بني ملال خنيفرة	2,8	العيون الساقية الحمراء	2,3

المصدر: مجلة المالية، عدد خاص بالمالية المحلية، يناير 2016

و بناء عليه، وحسب رأينا بناء على ما إستنتجناه من الجدول أعلاه، فإننا نرى أن الإعتماد على معيار عدد الساكنة في توزيع المساهمات، مجاني للصواب لأنه كان على المشرع إعتماد معايير ومؤشرات لها علاقة بالتنمية بدل إعتماد إحصائيات عدد السكان كمحدد لنسبة المساهمة، لأننا قد نصطدم بوجود جهات تعاني نقصاً حاداً في مؤشر التنمية وعلى الرغم من ذلك لا تستفيد من توزيع عادل للمساهمات بسبب إنخفاض عدد سكانها مما يؤثر سلباً على إقلاعها التنموي (كجهة الداخلة وادنون مثلاً) ويشكل عائقاً أمام إتقائية السياسات الجبائية مع متطلبات التنمية الترابية، إذ بات على المشرع أن يعيد النظر في معايير توزيع مساهمات الدولة للجهات، فالأصل أن الجهات ذات الموارد

⁵⁸ - مجلة المالية، ملف خاص بالمالية المحلية: تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29، يناير 2016،

المحدودة، يجب أن تحصل على دعم أكبر من الجهات التي لها موارد متعددة، وبالتالي فالجهات التي تعرف نقصا على مستوى الإستثمارات العمومية وضعفا في الموارد الجبائية في حاجة إلى مساهمة أكبر من طرف الدولة.

وبناء على كل ماسبق، من خلال التطرق لمجمل هذه الثغرات والحدود القانونية سواء ما تعلق بقانون الجبايات المحلية أو المرسوم المتعلق بتحديد معايير توزيع المساهمات، والتي تؤثر سلبا على موارد الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وتؤدي إلى ضعف المردودية التنموية وتعيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، التي تتطلب تظافر الجهود وتوافر الموارد المالية من أجل عدم تعثر البرامج والمشاريع، لأن الجبايات المحلية تعتبر حجر الزاوية فيما يتعلق بمصادر تمويل الجماعات الترابية. ومن أجل دعم الإمكانات المالية للجماعات الترابية، وجب توسيع الوعاء الجبائي كأحد أهم الآليات لتحسين المردودية الجبائية وتقوية البنية المالية، وذلك من خلال تضريب القطاعات غير المضربة، والعمل على تقليص عدد الإمتيازات الجبائية المجانية الممنوحة لبعض القطاعات والمؤسسات لأنها تشكل تضحية بأموال عمومية كان من المفروض أن تستخلص لفائدة خزائن الجماعات الترابية⁵⁹، لذلك أصبح من اللازم إعادة تشكيل بنية العلاقة بين الدولة والجهات بشكل يسمح لهذه الأخيرة بتدبير مواردها المالية والجبائية، وبشكل يمكنها من إبتكار وسائل عقلانية وعادلة وديمقراطية للزيادة في مواردها المالية والتحكم في سياساتها الجبائية مما يساهم بطبيعة الحال في تنفيذ برامجها ومشاريعها وتحقيق رهان إلتقائية السياسات المالية والبرامج والمخططات التنموية، كما أن الأمر يستلزم منا في أفق بلورة نموذج تنموي جديد مرتقب، الإسراع بإصلاح شامل للمنظومة الجبائية كرافعة لتنمية موارد الجماعات الترابية في انتظار صدور القانون الإطار المتعلق بالجبايات، وتحسين مناخ الأعمال، وضمان الإلتقائية والإندماج والتجانس مع النظام

⁵⁹ -حمر الراس سناء، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة، مرجع سابق ، ص:62.

الضريبي الوطني، وإستحضار التجارب المقارنة الرائدة في هذا المجال، فعلى سبيل المثال، نجد أن في ألمانيا الفدرالية تصل نسبة الضرائب المرصودة من قبل الدولة للجهات إلى 50 بالمائة، و بخصوص الضريبة على الدخل تمنح نسبة 57.5 بالمائة للولايات مقابل 42.5 بالمائة للفدرالية، مما يؤدي إلى ضمان توزيع عادل للمردودية الضريبية، كما تفرض على الفدرالية أن تقدم دعماً إضافياً للولايات الفقيرة تحقيقاً للتنمية الشاملة⁶⁰. من خلال هذه التجربة الألمانية، فنحن لا ندعو لنسخ هذا النموذج الجبائي الألماني وتطبيقه على الواقع المغربي. لكن نطمح في أن يستفيد منها صانعو القرار الجبائي لوضع تصور مندمج وشامل لإصلاح النظام الجبائي تراعى فيه عناصر الفعالية والنجاعة والتوزيع العادل للموارد الجبائية من أجل ضمان تحقيق نجاعة وفعالية السياسات العمومية الترابية بالشكل الذي يحقق الإدماجية والإلتقائية في تنفيذها.

لقد جاء القانون رقم 07.20⁶¹ بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بجايات الجماعات المحلية نقطة تحول كبيرة في تدعيم الموارد الذاتية للجماعات الترابية وذلك من خلال تنصيبه على إجراءات جد مهمة في هذا الإطار نخص بالذكر:

- توسيع مجال تطبيق رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية والرسم على عمليات تجزئة الأراضي ليشمل المناطق المشمولة بتصميم التهيئة؛
- مراجعة توزيع عائد الرسم المهني ورسم السكن من خلال رفع الحصة المخصصة لفائدة ميزانيات الجماعات التي يفرض بها هذين الرسمين داخل مجالها الترابي (من % 80 إلى % 87 بالنسبة للرسم المهني ومن % 90 إلى % 98 بالنسبة لرسم السكن)؛

⁶⁰ - الربيع جواد، بلخال عبد الفتاح، "الجهة بين تبوء مكانة الصدارة ترابياً وحدود التمويل الجبائي"، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية،

مرجع سابق، ص:54.

⁶¹ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 بتاريخ 16 جمادى الأولى 1442 (31 دجنبر 2020)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 16 جمادى الأولى 1442 (31 دجنبر 2020)، ص:8632.

- توسيع وعاء الرسم على عمليات البناء ليشمل عمليات الإصلاح وتسوية البناءات غير القانونية والهدم؛
- توسيع وعاء الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية ليشمل الشقق التي يؤجرها مالكوها لإيواء السياح ولاسيما عبر المواقع الإلكترونية لمنصات الحجز؛
- توسيع مجال تطبيق الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني المستحق لفائدة العمالات والاقاليم من خلال فرض هذا الرسم عند كل مراقبة تقنية إيجابية عوض الاقتصار على الفحص السنوي.

وبناء على ما سبق، فإن القانون رقم 07.20 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية يشكل لبنة أساسية من أجل إرساء إصلاح جبائي يمهّد لتحقيق العدالة الجبائية بين الملمزمين ويساهم في تطوير الموارد الذاتية للجماعات الترابية⁶²

المطلب الثاني: ميثاق اللاتمرکز الإداري كدعامة لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية.
في سياق التحولات التي تعرفها الدولة على مستوى وظائفها وصلاحتها و بنياتها التنظيمية والهيكلية تم إعتماذ وإقرار المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري،⁶³ وقد تم إعداده استنادا إلى الإرادة الملكية، حيث دعا الملك في خطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2018 إلى ضرورة التسريع بتنزيله وإصداره تفعيلا لورش الجهوية المتقدمة⁶⁴، كما جاء الميثاق أيضا تفعيلا للبرنامج الحكومي⁶⁵، وتقرير المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج

⁶² - للمزيد من المعلومات يرجى زيارة البوابة الوطنية للجماعات الترابية - <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma>

⁶³ - مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الصادر في 18 ربيع الثاني 1440 (26 دجنبر 2018)، جريدة رسمية عدد 6738، بتاريخ 19 ربيع الثاني 1440 (27 دجنبر 2018)، ص: 9787.

⁶⁴ - جاء في خطاب العرش: "... ولهذه الغاية فإنه يتعين على الخصوص العمل على إخراج ثلاثة أوراش أساسية: أولها إصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري، داخل اجل لا يتعدى نهاية شهر أكتوبر المقبل، بما يتيح للمسؤولين المحليين إتخاذ القرارات وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والإجتماعية في إنسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة..."

⁶⁵ - البرنامج الحكومي الذي صادق عليه البرلمان بتاريخ 20 أبريل 2017.

السياسات القطاعية، بالإضافة إلى الدراسات المنجزة حول بعض التجارب المقارنة في عدد من الدول الأوروبية.⁶⁶

وبناء عليه، سنتطرق إلى ميثاق اللاتمرکز الإداري وتوضيح دور الوالي/العامل في ضمان إلتقائية السياسات العمومية الترابية(الفرع الأول)، وسنتناول التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري لنحدد موقعها من تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: اللاتمرکز الإداري، ودور الوالي/العامل في ضمان إلتقائية السياسات.

يشكل ميثاق اللاتمرکز الإداري دعامة في ترسيخ الجهوية المتقدمة، من خلال نقل الإختصاصات التقريرية للمصالح اللاممركزة من المركز إلى المحيط الترابي عبر آلية التفويض مما يحقق تخفيف العبء عن الإدارات المركزية ويسهل عملية التنسيق بين المصالح اللاممركزة على المستوى الترابي مما يساهم في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية(الفقرة الأولى)، كما يشكل الوالي/العامل نقطة إرتكاز أساسية من خلال مهام التنسيق التي منحها له ميثاق اللاتمرکز الإداري مما يدعم رهان بلوغ الإلتقائية على المستوى الترابي(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اللاتمرکز الإداري ومساهمته في تكريس الإلتقائية.

إنطلاقا من دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وخاصة القانون المتعلق بالجهات، أصبحت هذه الأخيرة تتمتع بإختصاصات واسعة في التنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية، مما حتم على السلطة السياسية إبتكار آليات وأساليب لإيجاد الحلول الممكنة للمعضلات التي بات يعيشها المغرب خاصة فيما يتعلق بإفتقاد رؤساء المصالح الخارجية للوسائل المادية والتقنية والتقريرية اللازمة لتنفيذ وبرمجة المشاريع التنموية على المستوى الترابي، الأمر الذي حد من تطور اللاتمرکز الإداري وكرس مركزية القرار والطابع البيروقراطي الترابي، بحيث لا يستطيع المسؤول المحلي إتخاذ

⁶⁶ - أجلاب رشيد، "أي دور للوالي في أفق النموذج التنموي الجديد"، المجلة المغربية للرصد القانوني و القضائي، مكتبة ووراقة زاكيوي، مكناس، العدد الأول، 2020، ص:19.

أبسط القرارات دون الرجوع للإدارة المركزية⁶⁷، مما شكل عائقاً أمام تكريس البعد الجهوي للسياسات العمومية، وكابحاً لنجاح ورش الجهوية المتقدمة بفعل هشاشة الإنتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، مما تتسبب في ضياع الفرص التنموية، وتشتت الفعل العمومي، وتضييع الجهد والوقت والمال في الدراسات والبرامج، والتخطيط للمشاريع التي تلبي حاجيات السكان، لكن في نهاية المطاف تصطدم كل هذه الآمال بإنعدام سلطة تقريرية للمصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، والقادرة على إتخاذ المبادرة والتأشير على تلك البرامج والمشاريع والإنخراط فيها بمعزل عن تدخل القطاع الوزاري المعني، مما يستدعي أخذ رأي وموافقة وتفويض السلطة المركزية، التي تعرف بيروقراطية جامدة، تؤدي نتائجها لمحدودية المبادرات وإنعدام الإنتقائية الترابية.

ولعل هذا ما أكد عليه الخطاب الملكي لـ 29 يوليوز 2017، حيث شخص الإختلالات التي تعاني منها الإدارة المحلية والتمثلة في غياب التنسيق والإنتقائية في التدخلات العمومية، وضعف آليات الحكامة والنجاعة، وإستمرار هيمنة الإدارة المركزية على القرار الترابي.

وفي هذا السياق جاءت مبادرة وضع ميثاق للاتمرکز الإداري يستهدف أجراً السياسات العمومية الترابية بشكل أكثر مرونة ونجاعة، عبر نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي.⁶⁸ وهذا ما عبر عنه الملك محمد السادس في الرسالة التي وجهها إلى أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة" حيث جاء في مضمون الرسالة: "...تم في إطار هذا الميثاق، تحديد دور واختصاصات الإدارات المركزية واللامركزية، وإبراز المستوى الجهوي، باعتباره الإطار الملائم لإنسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، وتفويض المهام والوسائل المادية

⁶⁷- Mohammed EL YAAGOUBI, pour un état territorial équilibré, un processus en évolution, REMALD, n°133, Mars-Avril 2017, p 22.

⁶⁸- سلكي محمد، "اللاتمرکز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري"، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020، ص:240.

والبشرية إلى المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تكريس عقود البرامج بين الإدارات المركزية وهذه المصالح".⁶⁹

لكن ما يعاب على مسلسل اللاتمركز هو وجود مفارقة حقيقية، فعوض أن يسبق إطلاق الجهوية المتقدمة، إلا أننا نجد أنه جاء كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، وليس إصلاحاً ضرورياً للحكومة الإدارية.⁷⁰

إن الهدف من تفعيل مرامي ميثاق اللاتمركز الإداري و ربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة، يكمن في كونه سيؤدي لعدم تركيز السلطة، وإنما توزيعها بين المستويات الإدارية المختلفة، وبموجبه سيتم نقل الإختصاصات المركزية إلى المصالح اللامركزية، للقيام بمهام معينة وتخويلها صلاحية اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف العبء عن الإدارات المركزية من جهة، ومن جهة أخرى إلى سهولة التنسيق بين الإدارات على المستوى الترابي، وبالتالي تحقيق الإلتقائية الترابية في تناغم مع ورش الجهوية المتقدمة،⁷¹ والعمل على التوطين الترابي للسياسات وتنفيذها وتقييمها، وإرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولاسيما منها الجماعات الترابية من خلال السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، وضمان إلتقائية السياسات العمومية الترابية، وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها. ولكي يتم ذلك يجب أن يستند اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة على المستويين الجهوي والإقليمي، على مبادئ الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي

⁶⁹ - نص الرسالة الملكية منشورة على الموقع الإلكتروني لجريدة إيلاف، <https://elaph.com>، تاريخ الولوج للموقع 30 غشت 2020، على الساعة 22:30.

⁷⁰ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، الصادر سنة 2016، ص:81.

⁷¹ - المستاري محمد، تحديات وإكراهات سياسة الجهوية المتقدمة بالمغرب، مجلة العلوم الإجتماعية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، العدد5، غشت 2018، ص 63.

المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية، وتخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي، مع ضمان وحدة عمل المصالح اللامركزية ضمانا للنجاعة والفعالية وتحقيقا للإلتقائية والتكامل في الإختصاصات الموكولة إليها،⁷² فالإدارات المركزية أصبحت اليوم بحكم وظيفتها الإنتقالية، تتأثر بمهام التصور والتوجيه والتقييم والرقابة، في حين أن المصالح اللامركزية أصبحت مهياة أكثر لمباشرة مهام التسيير وتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي، وبالتالي أجراً السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة مع تحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، من خلال نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المستوى المحلي وإتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق.⁷³

وبناء على تحليلنا لدور اللاتمرکز في ضمان إلتقائية السياسات العمومية الترابية، لا بد أن نشير إلى سياسة إعداد التراب الوطني على إعتبارها أم السياسات العمومية، والتي تهدف إلى تحقيق التوازن المجالي وتوزيع أمثل للثروات، وبالتالي فهي سياسة أفقية تستوجب التأمل، فبالرجوع لميثاق اللاتمرکز الإداري وخاصة المادة السابعة، نستنتج أن الميثاق يهدف إلى التوطين الترابي للسياسات العمومية، كما نجد أيضا أن المادة 88 من القانون المتعلق بالجهات، جعل إعداد التراب الوطني من الإختصاصات الذاتية للجهات، وبالتالي لا يحق لأي إدارة مشاركة مجلس الجهة في هذا الإختصاص، ما عدا مؤسسة والي الجهة التي منحها المشرع دور المساعدة والمواكبة، وهنا نطرح تساءلا حول موقع المفتشيات الجهوية لإعداد التراب الوطني من هذه المعادلة في ظل إحتفاظها بهذا الإختصاص الذي أصبح إختصاصا ذاتيا للجهة، وغير مشترك أو منقول مما يؤدي

⁷² - الزروقي عدنان، السياسات العمومية والمسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 479-480.

⁷³ - تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، مرجع سابق ، ص: 61.

لتنازع الإختصاصات بين المتدخلين وبالتالي عرقلة تحقيق الإلتقائية على مستوى سياسة إعداد التراب.⁷⁴

لقد بات لزاما على المشرع المغربي اليوم مع ورش اللاتمرکز الإداري أن يصحح المسار، وأن يربط الإختصاص بسلطة التدخل الترابي وليس القطاعي، وبالتالي تجريد الإدارة القطاعية من هذا الإختصاص، أو أن تحدد لها إختصاصات ذاتية لا تتعارض مع إختصاصات رؤساء الجهات والولاية في مجال سياسة إعداد التراب، ونحن نرى من وجهة نظرنا أن الحل يكمن في خلق قطب إداري جهوي يشمل جميع المتدخلين في سياسة إعداد التراب على المستوى الجهوي، وأن تمنح له صلاحيات تقريرية وإختصاصات وازنة تضمن تحقيق الإلتقائية والنجاعة على مستوى سياسة إعداد التراب.

إن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي من خلال القوانين المؤطرة للامركزية، وميثاق اللاتمرکز الإداري، لا يمكن إختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية، ولا في إحداث هياكل إدارية، بل لابد من رؤية شمولية مبنية على منهجية علمية تشاركية ذات أهداف مدروسة قائمة على ضبط العلاقات بين الوحدات الترابية المنتخبة وبين المصالح اللامركزية للدولة، في إطار تنسيقي تشاركي يقوي العلاقات الأفقية مما يؤدي لعقلنة التنظيم الترابي لتفادي الخلط والغموض في القيام بالمسؤوليات، فتحقيق التكامل والإلتقائية بين إدارة اللاتمرکز والجماعات الترابية، لابد لها من تصور شمولي ينظر إليها كنسق وبنية متكاملة، وليس كمعطيات متفرقة عن بعضها البعض.⁷⁵

إن مسألة الإلتقائية بين التدبير العمومي للدولة والتدبير العمومي للجماعات الترابية يفرض نفسه كضرورة لتعاقد جهود مؤسسات الدولة والجماعات الترابية من أجل كسب

⁷⁴ - بوشكور سفيان، حكمة إعداد التراب الوطني، مقال منشور بجريدة هسبريس الإلكترونية، تاريخ الولوج للموقع

10 شتنبر 2020 على الساعة 18:00

⁷⁵ - قريشي المصطفى، ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة، مطبعة دار

السلام، الطبعة الاولى، 2017، ص:284.

رهان التنمية المستدامة والمندمجة، والتي نأمل أن تشكل محور إهتمام واسع من لدن اللجنة المكلفة بوضع تصور للنموذج التنموي الجديد، الذي يجب أن يقوم على تعزيز دور الجهات والجماعات الترابية والمصالح اللامركزية للدولة في البناء التنموي القائم على اللاتمركز الإداري الفعلي، وعلى مبادئ التعاون والتشارك والتضامن والإستقلالية والإنسجام في تدبير السياسات العمومية الترابية⁷⁶

الفقرة الثانية: الوالي/العامل وضمان إتقائية السياسات على المستوى الترابي.

يعتبر الفضاء الترابي الجهوي مجالا واسعا لتنزيل سياسات الدولة وضمان تنزيل العمل الحكومي على مستوى تراب الجهة بشقيها العمومي والقطاعي، وكذا مختلف البرامج والمشاريع الإستثمارية التي تعتمده السلطات الحكومية المعنية بتنزيلها على مستوى الجهة. ولتحقيق هذه الغايات فقد أسند الميثاق الوطني للاتمركز الإداري وذلك إنسجاما مع مقتضيات الفصل 145 من دستور 2011 لمؤسسة الوالي مهام ووظائف وآليات من شأنها تأمين تنفيذ سياسات الدولة وضمان إنجاز البرامج والمشاريع على المستوى الجهوي في تناغم وإتقائية وإندماجية على أساس علاقة تدبيرية جيدة مبنية على حسن الأداء والنتائج.⁷⁷

لقد رسم ميثاق اللاتمركز الإداري مجموعة من الأهداف⁷⁸ لتنفيذ صلاحيات الحكومة في مجال السياسات العمومية على المستوى الجهوي بشكل يراعي الخصوصيات الجهوية والإقليمية، ويضمن إتقائيتها وتجانسها وتكاملها داخل هندسة ترابية تتطلب مهام جديدة للتنسيق والقيادة، بهدف إيجاد حلول لمختلف المشاكل العمومية على المستوى الترابي

⁷⁶ - عاجل ياسير، "تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، تنسيق أحمد أجعون، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص: 118-119.
⁷⁷ - أقنوش سهام، إتقائية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر السياسات العمومية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الجامعية 2017-2018، ص: 35-36.

⁷⁸ - المادة 7 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

ومعالجتها، وبالتالي فقد أسند الميثاق للوالي مهمة الإشراف على المصالح اللامركزية للدولة، باعتبارها تمثل السلطات الحكومية على مستوى الجهة والعمالة والإقليم، عند قيامها بتفعيل تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الترابي، وبالتالي أصبح ملزماً بإتخاذ المبادرة لتحقيق الفعالية والنجاعة، ومدخلاً لتحقيق إتقائية السياسات العمومية على المستوى الجهوي وذلك بواسطة بنيات إدارية تتولى تنفيذ السياسات في المجالات الجهوية والإقليمية⁷⁹ ويتعلق الأمر ب:

• **اللجنة الجهوية للتنسيق:** إذ تحدث لدى والي الجهة وتحت رئاسته، وتتكون من عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة، والكاتب العام للشؤون الجهوية، ورؤساء مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة، علاوة على المسؤولين عن المراكز الجهوية للإستثمار، والمسؤولين الجهويين للمؤسسات العمومية المعنية. ويمكن أن نميز في ما يتعلق بإختصاصاتها بين المهام التي تصب في قناة تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والمهام المندرجة في مجال السهر على حسن سير هذه المصالح.⁸⁰ فبالنسبة للمهام الأولى فقد عهد للجنة الجهوية للتنسيق، بالعمل على إنسجام وإتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، وإبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي، وإقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها.

أما بالنسبة للمهام الثانية المتعلقة بالسهر على حسن سير المصالح اللامركزية، فتتجلى مهام اللجنة في العمل على تأمين إستمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها هذه المصالح اللامركزية للدولة، وإبداء الرأي بشأن

⁷⁹ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، مطبعة الامنية، الرباط، الطبعة الأولى

2019، ص:164

⁸⁰ - المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

مقترحات توزيع الإعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية، وإبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية ومخططات الإستثمار للدولة المتلائمة معها، إنسجاماً مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص.

على الرغم من كون اللجنة الجهوية للتنسيق ستساهم في ضمان إتقائية السياسات القطاعية على المستوى الترابي الجهوي، إلا أننا نؤيد التوجه المنتقد لهذه السياسة، بحكم كونها قد خالفت رأي المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي⁸¹، إذ لم تخصص هذه اللجنة الجهوية مكانة لممثلي الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية ضمن التركيبة الإدارية للجنة، مما قد يضعف تحقيق الإتقائية الترابية ويقوي من هيمنة الإدارة المركزية عن طريق ممثليها بالجهات في رسم السياسات العمومية الترابية.⁸² وبالتالي نرى على أنه لا بد من تعديل المادة 31 من الميثاق، وجعل مؤسسة رئيس الجهة ضمن تركيبة اللجنة الجهوية للتنسيق، لأنه لا يعقل أن نتحدث عن دور الجهات في تحقيق الإتقائية بين البرامج والمشاريع العمومية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية في ظل غياب مخاطب يمثل الجهة داخل هذه اللجنة.

● **الكتابة العامة للشؤون الجهوية:** وتعتبر من الآليات المؤسساتية الموضوعة من أجل مساعدة الولاية في القيام بإختصاصاتهم تجاه المصالح اللامركزية للدولة، ويرأس هذه البنية تحت سلطة والي الجهة، كاتب عام للشؤون الجهوية

⁸¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي ، مرجع سابق ، ص:82.

⁸² - ايت الشيخ محمد كريم، "الإختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020، ص:226-

يعين من قبل وزير الداخلية.⁸³ وتتحدد مهامها في التنسيق والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته تجاه المصالح اللامركزية، وتحضير إجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهر على تنسيق أشغالها، وإعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة⁸⁴، علاوة على إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق، والذي يبعثه والي الجهة إلى اللجنة الوزارية للامركزية للإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة، على أن تقوم هذه الأخيرة بإصدار تقرير سنوي حول حصيلة أعمالها.⁸⁵ إن فكرة إحداث الكتابة العامة للشؤون الجهوية بالمغرب مستمدة من التجربة الفرنسية التي تعود لسنة 1964 لكن، وفي المقابل لم يأخذ بما هو معمول به في فرنسا، إذ نجد أن الكتابة العامة للشؤون الجهوية تضم إلى جانب الكاتب العام ومساعديه، قطبين أساسيين، القطب الأول يختص بتحديث عمل المصالح اللامركزية، و القطب الثاني يختص بتتبع تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الجهوي وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية، وبالتالي فإننا نرى أنه كان من اللازم على المشرع المغربي إتباع نفس النهج الذي سار عليه نظيره الفرنسي مما سيعطي دفعة قوية لعملية التنسيق وتتبع تنفيذ السياسات العمومية، وبالتالي تضافر الجهود لتحقيق إتقائية السياسات القطاعية على المستوى الجهوي.⁸⁶

⁸³ - المادة 33 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركزية الإداري.

⁸⁴ - النقال محمد الحسنوي، الميثاق الوطني للامركزية الإداري ورهان التدبير الإداري، المجلة المغربية للرصد القانوني و القضائي، مرجع سابق ، ص:41.

⁸⁵ -نكاوي سعيد، ميثاق اللامركزية الإداري والتدبير اللامركزية للإستثمار، مرجع سابق ، ص:172-173.

⁸⁶ -آيت الشيخ محمد كريم، الإختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي، مرجع سابق ، ص: 228.

• **اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم:** من أجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الإختصاصات الموكولة إليه في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم، والسهر على حسن سيرها، تناط باللجنة التقنية إتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم، ومواكبة برامج ومشاريع الإستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على مستوى العمالة أو الإقليم، وتتبع تنفيذ السياسات العمومية القطاعية، وإقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى العمالة أو الإقليم، ويتولى عامل العمالة أو الإقليم رفع التوصيات من أجل إحداث تمثيلات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم تابعة لقطاع وزاري معين أو مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر.⁸⁷ مما يساهم في ضمان إلتقائية السياسات العمومية القطاعية على مستوى العمالة أو الإقليم، من خلال دور اللجنة في مواكبة المشاريع القطاعية والسعي إلى تذليل كافة الصعوبات التي قد تعترض إنجازها وكذا من خلال إبداء رأيه حول عقود البرامج المزمع إنجازها فوق تراب العمالة أو الإقليم.

لقد ألقى ميثاق اللاتمركز الإداري بالثقل على والي الجهة، للتنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة، والجماعات الترابية، ومجموعاتها، وهيئاتها، من أجل إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية في إلتقائية وتجانس وتناغم من أجل ضمان نجاح تنفيذ سياسات الدولة على المستوى الجهوي، لكن ما يمكن أن نستنتجه، يكمن في كون الجماعات الترابية غير حاضرة في الميثاق بشكل متكرر، لكون هذا الأخير يهتم بالإدارات اللامركزية وعلاقتها بالمصالح المركزية، مسجلا أن فلسفة المرسوم تقوم على وضع آليات للتنسيق

⁸⁷ - المادة 34 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

رهن إشارة الوالي، تضمن نجاح القطاعات الحكومية في تنفيذ برامجها بكيفية منسجمة، مما يضمن فعاليتها، وعليه فإن النص يهتم الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية. كما نجد أن ميثاق اللاتمرکز الإداري قد نص على أن يقوم الولاية بإحاطة السلطات الحكومية بمختلف التدابير المتخذة، وكذا وضعية تنفيذ البرامج والمشاريع والأشغال بغية تذليل الصعوبات التي قد تعترض تنفيذها.⁸⁸

إن مهام التنسيق الموكولة إلى مؤسسة الوالي أدت إلى جعل الإدارة المركزية تشتغل بشكل أفضل وذلك راجع إلى تعزيز التنسيق الأفقي بين القطاعات الوزارية وتنمية العمل البين - وزاري في إلتقائية وتناسق بين كافة المتدخلين على المستوى الأفقي فيما يتعلق بالسياسات العمومية القطاعية على المستوى الترابي، لكن وحسب وجهة نظرنا، فالأمر لا يبدو بهذه البساطة و السهولة، ذلك أن تضاعف عدد الوزارات بفعل تنامي تدخل الدولة، وإنماج الوزارات في بعضها البعض كما شهدنا بفعل التعديل الوزاري الأخير الذي أفرز حكومة الكفاءات، يترتب عنه دمج بعض القطاعات الوزارية أو تجزئ البعض الآخر، مما يؤدي في الغالب إلى تفتيت العمل الإداري على الصعيد المركزي، مع ما يصاحب ذلك من بطئ وتعقيد في التسيير والتنسيق البين - وزاري، وينعكس سلبا على مستوى الإنسجام بين عمل الوزارات، ويؤدي بالضرورة إلى إعاقة الإلتقائية على المستوى الترابي، والتي تتطلب عمليات منسجمة للمصالح الوزارية على المستوى العمودي من أجل حسن تنزيلها من المركز إلى المستوى الترابي.⁸⁹

إن التفكير حسب وجهة نظرنا في إحداث مندوبيات جهوية وإقليمية تتضمن جميع مصالح متعددة تضم أكثر من قطاع وزاري، إلى جانب المؤسسات العمومية التي تقع تحت وصاية هذه القطاعات الوزارية، أصبح ضروريا من أجل ضمان تنسيق أفضل،

⁸⁸ - المادة 29 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁸⁹ - أجلاب رشيد، دور اللاتمرکز الواسع في مشاريع التنمية الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الدراسية 2015-2016، ص: 266-267.

وضمان إلتقائية سياسات هذه القطاعات الوزارية، بدل الإقتصار فقط على دور الوالي/العامل للقيام بالمهام التنسيقية، والتي قد تؤدي لإنتاج مركزية جديدة لكن من نوع جهوي، خاصة وأن مؤسسة الوالي تربطها علاقة عمودية بوزارة الداخلية التي تغلب عليها المقاربة الأمنية بدل المقاربة التنموية، هذا التجميع هو معتمد في التجربة الفرنسية، وتعتبر نتائجه جد مهمة على مستوى الإلتقائية والتناغم بين القطاعات الوزارية على المستوى الجهوي، حيث سيؤدي ذلك حسب رأينا، إلى تغير في المشهد الإداري بالجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات، حيث سينتج عنه تجميع المصالح اللامركزة في شكل مديريات جهوية متناغمة في أداء مهامها.

إن إتباع هذا النهج التنظيمي سيؤدي في نهاية المطاف لتحقيق الإلتقائية فيما يتعلق بالسياسات القطاعية على المستوى الترابي والتنزيل السليم لسياسات الدولة، شريطة منحها الصلاحيات التقريرية الفعلية، والإمكانات المادية والبشرية.⁹⁰ كما أنه قد بات من اللازم منح الوالي/العامل إمكانية تقديم ملتمسات في حينه لإعادة توجيه وتنظيم إدارة اللاتمرکز على مستوى الجماعة والإقليم والجهة كلما تطلب الأمر ذلك بحسب حاجيات الشأن المحلي، كما نقترح علاوة على ما سبق، ضرورة تكوين مجلس وطني لإدارة اللاتمرکز وأن يشمل من بين أعضائه، رؤساء الجماعات الترابية بتلاوينها الثلاث على المستوى الوطني، من أجل العمل على تتبع وتقويم أوجه القصور فيما يتعلق بالعلاقات الأفقية بين المتدخلين في الشأن الترابي من أجل ضمان الإلتقائية الترابية ونجاح ورش الجهوية المتقدمة.

⁹⁰ - حموتي سعيد، "الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز"، مجلة العلوم السياسية و القانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين-ألمانيا، العدد 18، نوفمبر 2019، ص:36-37.

الفرع الثاني: التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري ورهان تحقيق إتقائية السياسات العمومية. تعتبر التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري نظام تدبير إداري ترابي تقترن بموجبه الجهوية المتقدمة باللاتمرکز الفعال، وهو نظام يعتمد المستوى الترابي كمنطلق وأساس لتقديم الخدمة العمومية وتديبرها، كما كرس التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري نمطا جديدا لتوزيع الاختصاصات قائم على مرتكزات أساسية (الفقرة الأولى)، ومن أجل إستخلاص ذلك سنحاول قدر المستطاع تقديم قراءة في التصميم المديرية للاتمرکز الإداري المتعلق بوزارة الداخلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المرتكزات الأساسية للتصاميم المديرية للاتمرکز الإداري.

يعتبر التصميم المديرية للاتمرکز الإداري مخططا يروم إعادة تنظيم اللاتمرکز تفعيليا للتوجيهات الملكية، وصدور المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، والمرسوم رقم 2.19.40⁹¹ بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري تطبيقا لمقتضيات المادة 20 من الميثاق، والذي يروم تنزيل مضامين ميثاق اللاتمرکز الإداري وتوفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية على الصعيد الترابي، وضمان إتقائيتها وتناسقها وإنسجامها لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة.

لقد كرس التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري نمطا جديدا لتوزيع الاختصاصات، بحيث تحدد جميع الصلاحيات والمهام التي سيتم نقلها أو التي ستكون موضوع تفويض إلى المصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهات وعلى مستوى العمالات أو الأقاليم، هذا علاوة على آلية في غاية الأهمية، ويتعلق الأمر بالإتفاقيات والعقود المبرمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة حيث ستساهم في التحديد الدقيق للإلتزامات مما

⁹¹ - المرسوم رقم 2.19.40 بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري الصادر في 17 جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر، بتاريخ 16 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019).

سيساهم في تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.⁹² فالتصاميم المديرية للامركز الإداري تخول للمصالح اللامركزية للدولة صلاحيات تقريرية تفضي إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو الإقليمي، وإمكانية إحداث تمثيلات إدارية جهوية أو إقليمية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، ويعني هذا الأمر الإستغناء عن عدد من المديريات المركزية التي ستنتقل سلطها إلى المصالح الجهوية والإقليمية للقطاعات الحكومية، التي ستمتع بصلاحيات تغنيها عن إنتظار التأشير من الإدارة المركزية⁹³، مما سيساهم حسب رأينا في وحدة التدخلات العمومية على المستوى الأفقي وتكاملها وتجانسها، وبالتالي الوصول إلى تحقيق الإلتقائية على مستوى تصور وبرمجة وتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي، مما سيؤدي لعدم ضياع الفرص التنموية على مستوى المشاريع الاقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، وتحقيق السرعة والفعالية والنجاعة في حل المشاكل العمومية.

لقد حدد المرسوم 2.19.40 محاور أساسية، في شكل وثيقة مؤطرة لتنفيذ سياسة اللامركز الإداري، عبارة عن جداول وإستثمارات تم توزيعها على مختلف الوزارات لإعداد تصميم مديري للامركز الإداري من طرف لجنة اللامركز الإداري على مستوى كل وزارة، وتشمل عددا من المعطيات كالتالي:

- الإختصاصات، لاسيما منها التقريرية، التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية. طبقا لقواعد توزيع الإختصاصات المنصوص عليها في المواد 14 و 15 و 16 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري.

⁹² - ندوة وطنية تحت عنوان " الميثاق الوطني لعدم التركيز الإداري ورهان السياسة الجديدة لتنظيم إدارة الدولة"، مركز الندوات كلية الطب والصيدلة، 19 أبريل 2019. تقرير عن أشغال الندوة منشور على الموقع الإلكتروني www.maroclaw.com، تاريخ الولوج للموقع 11 غشت 2020.

⁹³ - نكاوي سعيد، ميثاق اللامركز الإداري و التدبير اللامركز للإستثمار، مرجع سابق، ص: 175.

- الإختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تفويض إلى المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.
- توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.
- توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.
- تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة والعمالة أو الإقليم في ضوء الإختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف.

إن الإختصاصات المنقولة من المركز إلى المحيط في إطار اللاتمرکز الإداري، ستسمح حسب وجهة نظرنا بتحقيق الإلتقائية مع التوجهات الكبرى للدولة في إطار من الفعالية والنجاعة والتنزيل السليم للسياسات العمومية للدولة، وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على الصعيد الجهوي، مما سيسمح بإتخاذ القرارات بشكل أفقي في المجال الواحد، وتحقيق الإنسجام والإندماجية والإلتقائية وفق رؤية واضحة وموحدة بين جميع الأقطاب الترابية، ويسمح بإعمال مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتقييم الأداء في تقديم الخدمات.⁹⁴

وتجدر الإشارة إلى أنه قد صادقت اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري برئاسة السيد رئيس الحكومة يوم الثلاثاء 31 دجنبر 2019 بالرباط، في اجتماعها العاشر على آخر التصاميم المديرية، وبذلك أنهت المصادقة على التصاميم المديرية لجميع القطاعات الحكومية، في إطار الأجل القانونية المرتبطة بوضع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، وتطبيقها على المستوى الميداني.

⁹⁴ - سلكي محمد، "اللاتمرکز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري"، مرجع سابق، ص، 238-239

وقال رئيس الحكومة، في تصريح صحفي في ختام الإجتماع، "... أصبح لدينا الآن خريطة للاختصاصات التي سيتم نقلها للجهات من مختلف القطاعات الحكومية، وبقي أمامنا فقط تعديل بعض المقتضيات القانونية والتنظيمية لتصبح الإدارات الجهوية قادرة على ممارسة عدد من الاختصاصات التي كانت حكرا على الإدارات المركزية". وأضاف رئيس الحكومة، "...إن هذا الإنجاز سيقرب عددا من الخدمات للمواطنين وللمقاولات، ويوفر عليهم الجهد والزمن ويسهل عليهم الحياة"، موضحا أنه سيتم البدء بعد ذلك مباشرة في تنفيذ نقل الاختصاصات وفق البرمجة المحددة في التصاميم المديرية. وأوضح رئيس الحكومة، أنه سيتم العمل على تنفيذ التصاميم المديرية وفقا لخطة تدريجية، تمتد على الثلاث سنوات المقبلة، بالموازاة مع تنفيذ خارطة الطريق تروم مراجعة القوانين المنظمة للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الجهوي، ونظام المحاسبة العمومية والصفقات العمومية⁹⁵.

وبناء على ما سبق، نأمل في التنزيل السليم لهذه التصاميم على أن تتم ممارسة الإختصاصات الفعلية التقريرية من لدن المصالح اللامركزة، من أجل تجاوز معيقات تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي التي كانت ولا تزال لحد الساعة تعرف تخبطا واضحا بسبب التدخل المركزي العمودي للقطاعات الوزارية في بلورة السياسات العمومية الترابية، وما يترتب عن ذلك من تأخير في الفعل العمومي، وتنزيل لسياسات عمومية لا تتناسب مع وضعية مختلف الجهات، ولا أدل على ذلك من الظروف التي مر بها قطاع التعليم في ظل جائحة كورونا حيث تم إعتماد التعليم عن بعد وتفعيله كسياسة عمومية وطنية منذ مارس 2020، على الرغم من كون بعض الجهات لم تسجل بتاتا حالات إصابة بالوباء، أو سجلت على مر أزيد من أربعة أشهر إصابة أو إثنين فقط، في حين كان على الوزارة المعنية بالقطاع تفويض هذا الإختصاص للمندوبيات

⁹⁵ - منشور بالموقع الرسمي لرئاسة الحكومة <https://www.cg.gov.ma> ، تاريخ الولوج إلى الموقع 23

غشت 2020، على الساعة 23:00.

الجهوية لقطاع التعليم في إطار سياسة اللاتمرکز الإداري، لتتخذ الإجراء الأنسب حسب تطور الحالة الوبائية على مستوى الجهة.

الفقرة الثانية: التصميم الإداري للاتمرکز الإداري- قراءة في التصميم الإداري لوزارة الداخلية كمنوذج⁹⁶

يقوم ميثاق اللاتمرکز الإداري على نظام ترابي ناجع تقترن بموجبه الجهوية المتقدمة باللاتمرکز الفعال، فهو نظام يعتمد المستوى الترابي كمنطلق وأساس لتقديم الخدمة العمومية وتديرها، وبهذا الخصوص أطلق الملك محمد السادس بتاريخ 19 شتنبر 2018 المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية(2019-2023) والتي تقوم على تكريس التدبير المندمج للمشاريع وتحقيق الإلتقائية بين مختلف البرامج القطاعية لمؤسسات الدولة والجماعات الترابية.

وإستنادا إلى التوجيهات الملكية السامية الرامية لتقريب الإدارة من المرتفق والملازمة الميدانية لمشاكلة والإلتزام بفعالية ونجاعة خدمته، إنخرطت وزارة الداخلية في مسلسل اللاتمرکز الإداري وذلك بإنجازها لمشروع التصميم الإداري للاتمرکز الإداري والذي أكدت من خلال محاوره الأساسية على مواكبة ودعم الجهوية المتقدمة، ومواكبة تنزيل الأوراش التنموية على المستوى الترابي وتشجيع الإستثمار وخلق فرص الشغل وتقريب الخدمات من المرتفقين وتبسيط المساطر وتقليص الأجل علاوة على تحسين ظروف عمل موظفي وزارة الداخلية، وذلك كله من أجل ضمان التنزيل السليم لمضامين ميثاق اللاتمرکز، وتفعيل المرسوم رقم 2.19.40 بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري تطبيقا لمقتضيات المادة 20 من الميثاق.

وإنطلاقا من قراءة مضامين التصميم الإداري لوزارة الداخلية، بناء على الجرد الذي قامت به من أجل تحديد الإختصاصات المزمع نقلها أو تفويضها إلى المستوى الترابي

⁹⁶ - التصميم الإداري للاتمرکز الإداري الخاص بوزارة الداخلية: الجداول التجميعية، شتنبر 2020.(تصميم غير منشور)

على إمتداد ثلاث سنوات والتي أسفرت عن ما مجموعه 107 إختصاص تقريبي سيمكن تنزيلها الفعلي من إعطاء دفعة قوية لمسلسل اللاتمرکز الإداري وتغيير النمط الحالي للتدبير الإداري مما سيؤدي لتحقيق الأهداف المرجوة من إعتماد سياسة اللاتمرکز الإداري وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة والمتكافئة بين جميع جهات المملكة.

و بخصوص توزيع هذه الإختصاصات على مدى ثلاث سنوات المخصصة لتنزيل ورش اللاتمرکز الإداري حسب ما ورد في التصميم المديرى، فستشهد السنة الأولى لاتمرکز 61 إختصاص أي بنسبة 57 بالمائة فيما سيتم لاتمرکز 16 إختصاص في السنة الثانية أي بنسبة 15 بالمائة وسيتم إختتام هذا التنزيل بلاتمرکز ما مجموعه 30 إختصاص المتبقية أي بنسبة 28 بالمائة في السنة الثالثة.

وبخصوص توزيع هذه الإختصاصات حسب المديرىات فيمكن توضيحه من خلال الجدول التالي:

عدد الاختصاصات المزمع نقلها أو تفويضها من المستوى المركزي إلى المستوى الترابي				المديرىات المعنية
المجموع	السنة الثالثة	السنة الثانية	السنة الأولى	
05	-	-	05	التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية
04	-	01	03	مديرية الشؤون الإدارية
37	-	07	30	مديرية الشؤون القروية
06	-	-	06	مديرية تنسيق الشؤون الاقتصادية
01	-	01	-	مديرية الممتلكات
05	04	-	01	مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون
44	26	03	15	مديرية المالية المحلية
04	-	04	-	مديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية
01	-	-	01	مديرية التنظيم والحريات العامة
107	30	16	61	مجموع الاختصاصات المزمع نقلها أو تفويضها
%100	%28	%15	% 57	نسبة الاختصاصات المزمع نقلها أو تفويضها حسب السنوات

المصدر: التصميم المديرى للاتمرکز الإداري الخاص بوزارة الداخلية: الجداول التجميعية/ وزارة الداخلية

ومن خلال الإطلاع على توزيع هذه الإختصاصات المزمع نقلها أو تفويضها إلى المستوى الترابي كما ورد التصميم المديرى للاثمركز الإدارى لوزارة الداخلىة بعد الإطلاع علىه، يمكننا أن نسل أن نسل أهم مرتكزاته الأساسىة على النحو التالى:

- **أولاً:** تعزيز تقربى الخدمات العمومىة إلى المرتفقىن وتأمين إستمرارىتها وذلك بتمكىن عمال العمالات والأقالىم من إتخاذ مجموعة من الإلجراءات والقرارات المتعلقة بتدبىر شؤون الجماعات السلالىة والدفاع عن مصالحها أمام القضاء، وتحويل ولات الجهات وعمال العمالات والإقالىم التقرىر فى طلبات الملزمىن المتعلقة بالإبراء أو التلخفىف من الزىادات والغرامات والذعائر وباقى اللىاءات المتعلقة بالرسم التى يتم تدبىرها من طرف مصالح الجماعات الترابىة.

- **ثانىاً:** تعزيز تأهىل وتشجىع الإستثمار.

وذلك من خلال تمكىن عمال العمالات والأقالىم من تتبى تلصىل المبالغ المالىة المتعلقة بعملىات الكراء والتقوىت والشركات علاوة على تمكىنهم من صلالىات إتخاذ القرارات الإلدارىة المرتبطة برلص سىارات الأجرة فى إطار تنظىم قطاع النقل من خلال منحها أو إلغانها أو السلب المؤقت لها، بالإضافة إلى تمكىن ولاية الجهات وعمال العمالات والأقالىم من تثمىن أملاك الجماعات السلالىة عن طرىق التقوىت والكراء ودراسة البرامج والمشارىع موضوع طلبات الإقتناء وتتبع وتنفىذ شروط الإنجاز الواردة فى عقود التقوىت ودفاتر التللمات.

- **ثالثاً:** مواكبة التنظىم الترابى اللامركزى والعمل على ضمان نلجاعته. من خلال منح الولات صلالىة التاشىر على مىزانىة اللىة، وتمكىنهم بملعىة عمال العمالات والأقالىم من الإشراف على الاعمال المالىة للجماعات الترابىة فى إطار ممارسة الرقابة الإلدارىة على القرارات المتعلقة بتدبىر الجباىات الملىة، ومنح الدعم لمىزانىات الجماعات الترابىة، ومواكبة التعاون بىن الجماعات وذلك

عبر مواكبة إحداه مؤسسه التعاون بين الجماعات وإحداه مجموعه الجماعات الترابية والعمالات والأقاليم.

- رابعاً: التوطن الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية بعين الإعتبار.

من خلال إعتماة تنظيم مؤسساةي جةاء لالاة الحكامه تضع الجهة كمسوةى ترابي أمثل من أجل نجاهه تنزيل وأداء برامجهه المتعلقة بالاننمية البشرية، وإحداق قسم "الننسيقية الجهوية للمباراة الوطنيه للاننمية البشرية" على مسوةى كل ولاياة المملكة. علاوة على وضع مخطط جهوي للكوين وتقوية القدرات، والعمل على تقييم مؤشراة نجاهه برامج المباراة على المسوةى الإقليمى والجهوى، وإنجاز الدراسات والأبهاة ذاة الطابع الجهوى المتعلقة به.

- خامساً: تمكين الولاة والعمال من الصلاحيات الضرورية لتدبير الموارد البشرية. من خلال إحداه اللجان الإدارية المساوية الأعضاء، وتدبير الحياة الإدارية لمصرفى وزارة الداخلية، والتدبير الميزانياةى للموارد البشرية وتدبير الحماية الاجتماعية لهم.

وقدمت وزارة الداخلية فى ختام تصميمةا المديري مقترحات لمراجعة مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بممارسة الوزارة للإختصاصات المزمع نقلها ويتعلق الأمر ب:

- مراجعة القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

- مراجعة القانون المتعلقة بالجباياة المحلية

- إصدار القانون 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية

وبالتالي فوزارة الداخلية ستقوم خلال السنة الأولى بإعتماد آلية تفويض الإمضاء في إنتظار القيام بما يلزم من تعديلات على النصوص القانونية والتنظيمية لنقل الإختصاصات التقريرية.

لقد قدم التصميم المديرى للاتمرکز الإدارى على مستوى وزارة الداخلية مشروعا يروم التنزيل الميدانى لميثاق اللاتمرکز الإدارى من أجل تحقيق مرامى الجهوىة المتقدمة، وبالتالى سيعزز إنتقائىة السياسات العمومىة الترابىة، من خلال الدور المحورى الذى أنيطت به مؤسسه الوالى/العامل فى علاقتها بالجماعات الترابىة المبنىة على التنسيق والتعاون والتتبع لضمان تحقيق الإنسجام والإندماجىة والإلتقائىة فى التدخل العمومى الترابى.

المبحث الثانى: المدخل التديبرى كدعامة لتحقيق الإنتقائىة السياسات العمومىة الترابىة.

إن رهان تحقيق الإنتقائىة السياسات العمومىة الترابىة يحتاج لمجموعة من الآليات التى يمكن من خلالها العمل على بلورة سياسات عمومىة فعالة وناجعة، ويعتبر المدخل التديبرى دعامة أساسىة فى سبيل تحقيق البعد الإلتقائى للسياسات العمومىة على المستوى الترابى، عن طريق مجموعة من الوسائل التديبرىة التى أثبتت الممارسة مدى نجاعتها لبلوغ الأهداف التنموىة على المستوى الترابى.⁹⁷ ويشكل التعاقد الترابى آلية متميزة قادرة على ضمان تنفيذ البرامج والمشاريع بشكل تشاركى تضامنى بين الدولة والجماعات الترابىة،⁹⁸ كما أن للتخطيط الترابى أيضا مكانة متميزة على إعتباره وعاء لتكريس الإنتقائىة السياسات العمومىة وذلك من خلال وثائق التخطيط الترابى المتمثلة فى التصاميم الجهوىة لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوىة وبرنامج عمل الجماعة وكذا برنامج تنمية العمالة

⁹⁷ - الزروقى عدنان، السياسات العمومىة و المسألة الترابىة إشكالىة العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابىة، أطروحة لنيل الدكتوراه فى القانون العام، مركز دراسات الدكتوراه فى العلوم القانونىة و الاقتصادىة و الاجتماعىة و التديبرى، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعىة 2018-2019، ص:356.

⁹⁸ - بنيدى محمد عبد الحى، " تديبرى السياسات العمومىة بالمغرب: نموذج عقود البرامج"، المجله المغربىة للإدارة المحلىة والتنمية، العدد 143، نونبر-دجنبر 2018، ص:369.

أو الإقليم، والتي تقوم على أساس معايير التشارك والتضامن والتنسيق في إعدادها وتنفيذها بشكل يحقق التنمية الترابية والمجالية على مستوى الجهة ككل،⁹⁹ على الرغم من بعض الإشكالات التي صاحبت تنزيل هذه المخططات الترابية، والتي باتت لزاما العمل على تجاوزها لبلوغ تحقيق إلتقائية ترابية فعالة وناجعة (المطلب الأول).

كما أن للتشارك أهمية كبيرة والتي تتجلى في الشراكة بين الجماعات الترابية في تنفيذ البرامج والمخططات والحيلولة دون تعثرها، خاصة في ظل نقص الموارد المالية، كما أن للتعاون الترابي مكانة مهمة في نفس السياق خاصة التعاون اللامركزي الدولي الذي أثبتت الممارسة مدى نجاعته في تمويل وتنفيذ البرامج التنموية على مستوى الجهات والجماعات الترابية الأخرى¹⁰⁰. كما أن لتقييم السياسات العمومية الترابية دور كبير أيضا على إعتباره آلية تديرية تروم التحقق من مدى التنزيل السليم للسياسات ومدى تحقيقها لأهدافها، وتنصب هذه العملية على الأعمال والبرامج والخطط والمشاريع المنجزة على المستوى الترابي، وكذا على الأشخاص من خلال تقييم قدراتهم على بلورة السياسات الترابية، وبالتالي قياس مدى تأثير وإنعكاس السياسات العمومية الترابية على الواقع، ومدى فعاليتها في الإستجابة للطلبات والقضايا الترابية، وإنجاز تقارير موضوعاتية من طرف أجهزة الرقابة والتقييم، ولعل أهمها يتجلى في المجالس الجهوية للحسابات، والتي تبرز مكامن الخلل، من خلال التقارير السنوية والموضوعاتية التي تنتجها والتي تقدم حولا واقعية وناجعة لتجاوزها، من أجل بلوغ رهان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية(المطلب الثاني).

⁹⁹ - البوداني مصطفى-بوخريص زكرياء، " دور هياكل وأدوات إعداد التراب الوطني في ترسيخ العدالة المجالية"، مجلة الدراسات السياسية والإجتماعية، منشورات حوارات، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 5-4، 2019، ص:398.

¹⁰⁰ - قبيشي يونس، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2020، ص: 23.

المطلب الأول: التعاقد والتخطيط الترابي كآليتين لتحقيق الإلتقائية.

إن الرهان الحقيقي للتنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة، يقتضي بالضرورة تحقيق رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية، لضمان الإلتقاء بين مختلف التدخلات العمومية والبرامج والمخططات التنموية، من أجل تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، وإستجابة لمتطلبات المواطنين والمواطنات وتفعيل البديل الأنجع من بين البدائل المطروحة. ولتحقيق هذه الغاية يشكل التعاقد الترابي لبنة أساسية لتعاقد ناجح وسليم بين الدولة والجماعات الترابية، أو بين الجماعات الترابية فيما بينها لتحقيق التعاضد والتعاون والإلتقائية في ممارسة الإختصاصات المشتركة وتدبير التنمية الترابية (الفرع الأول)، كما يشكل التخطيط الترابي لبنة أساسية قائمة على التشارك والتعاون والتنسيق والتي تعد وعاء لتحقيق إلتقائية السياسات والتدخلات العمومية على المستوى الترابي(الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعاقد الترابي ومكانته في تحقيق الإلتقائية.

يعتبر التعاقد من بين الآليات الحديثة في التدبير العمومي الترابي، فهي آلية تترجم شكلا جديدا من العلاقات بين مختلف مستويات القطاع العام والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، ويعتبر من بين الإجابات الممكنة المرتبطة بإشكالية إلتقائية السياسات العمومية الترابية، وفق منهجية سليمة في مأسسة العلاقات بين كافة المتدخلين في تدبير المجال الترابي، خاصة بين الدولة والجماعات الترابية، مما يؤدي إلى بلورة رؤية شمولية تدمج القطاعي في بعده الترابي، وبناء عليه سنتناول في هذا الفرع التعاقد الترابي كآلية لممارسة الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية، وكتدبير عمومي جديد يشكل إجابة عن إشكالية إلتقائية السياسات العمومية في بعدها الترابي(الفقرة الأولى)، كما سنتطرق لإبراز الشروط المؤطرة لهذا التعاقد الترابي بين طرفي العلاقة التعاقدية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التعاقد الترابي كآلية لممارسة الإختصاصات المشتركة.

يعتبر التعاقد الترابي تدبيراً عمومياً جديداً يسمح بممارسة الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية، مما يساهم في الإلتقاء بينهما في البرامج والمشاريع، والتوافق في الإختيارات التنموية. إن هيمنة المقاربة القطاعية على السياسات العمومية قد أضعفت البعد الترابي لهذه السياسات وكرست مقاربة عمودية ذات إتجاه وحيد من الدولة إلى الجماعات الترابية،¹⁰¹ كأن هذه الأخيرة هي مجرد حقل لتجارب السياسات المتعددة بل والمتناقضة أحيانا مما أرهق المجالات الترابية وأهدر الكثير من الفرص والمال والجهد دون أي نتيجة تذكر، مما أدى لعدم مقدرة السياسات على حل المشاكل العمومية الترابية، وهكذا فقد تم وضع مجموعة من المخططات من طرف عدد كبير من القطاعات مثل: قطاع التجهيز والصناعة والتجارة والسياحة والتعليم والصحة، وغيرها من المخططات القطاعية الأخرى، وبالتالي أصبحت الدولة لا تشتغل إلا من خلال وعبر هذه البرامج فقط، والتي تخصص لها موارد مالية كبيرة جداً وعلى إمتداد عدة سنوات، الشيء الذي أدى لهيمنة المقاربة القطاعية على السياسات العمومية دون منح أي فرصة للجماعات الترابية المعنية بهذه البرامج والمخططات من المشاركة في التصور والتشاور والتدبير عبر أعمال آلية التعاقد، بقدر ما كرس ثقافة مطلبية تقليدية جعلت العلاقة بين الدولة والفاعلين الترابيين، علاقة تبعية عوض أن تكون علاقة إستقلالية، مما تسبب في ضياع العديد من الفرص التنموية وهدر ميزانيات ضخمة دون تحقيق الإلتقائية بين المخططات والبرامج القطاعية، وبين متطلبات الساكنة على المستوى الترابي.¹⁰²

¹⁰¹ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 522.

¹⁰² - التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكومة حول موضوع "التقائمية الإستراتيجيات و البرامج القطاعية"، المنظمة يومي 12 و 13 فبراير 2013 بالصخيرات، منشور بالموقع الرسمي لوزارة الإقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة www.mag.gov.ma، تاريخ الولوج للموقع 05 شتنبر 2020، على الساعة 15:00.

لقد كرس التعاقد الترابي مفهوما جديدا للتدبير العمومي يقوم على أساس إنخراط الدولة في مسلسل التعاقد مع الجماعات الترابية والمصالح اللامركزية للدولة، لصناعة القرار الترابي الذي يراعي إمكانيات هذه الجماعات وحاجياتها التنموية، ويشكل أرضية متينة لتكريس حرية تصرف الهيئات المنتخبة وتقوية قدراتها التدييرية من أجل ضبط الإختيارات التي تراها أصلح للسكان على مستوى ترابي محدد، وهو ما ينسجم بشكل جيد مع مبدأ التمثيلية، التي تعني انتداب المواطنين لمن يمثلهم داخل دائرة صناعة القرار المحلي عبر مختلف المجالس الترابية ومستوياتها،¹⁰³ مما يضمن التمهصل بين الأهداف الوطنية للتخطيط والتهيئة، وبرامج التنمية الترابية، ويؤدي لتقريب الهوة بين التخطيط القطاعي والتخطيط الترابي وتعبئة الشركاء والفرقاء من خلال التنسيق المشترك للإستفادة من التمويل والمشاركة في صناعة القرار العمومي، مما يترتب عنه توافق الخيارات العامة للتنمية وإتفاق حول المنهجيات التي يجب العمل بها.¹⁰⁴ هذا فضلا عن تحمل المسؤولية المالية من طرف الهيئات المنتخبة من خلال ميزانية الجماعات الترابية والإنخراط في إطار مقاربة شمولية يفرضها نمط التعاقد، مبنية على أساس التشاور والتفاوض والتتبع والتقييم¹⁰⁵.

وبناء على ماسبق، فقد عبر الملك محمد السادس، عن هذه المضامين في رسالته التي تلاها السيد وزير الداخلية بتاريخ 20 دجنبر 2019 في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة التي نظمت بأكادير، حيث جاء في نص الرسالة السامية، "... وهكذا، فقد تم في إطار هذا الميثاق، تحديد دور واختصاصات الإدارات المركزية واللامركزية، وإبراز المستوى الجهوي، باعتباره الإطار الملائم لإنسجام السياسات العمومية، ولبرمجة

¹⁰³ - المرابط خليد، " الحرية التعاقدية والفعالية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 143، نونبر-دجنبر 2018، ص:228.

¹⁰⁴ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص:559.

¹⁰⁵ - وزارة إعداد التراب الوطني، مديرية دعم التنمية المجالية، ورقة تركيبية حول التعاقد الترابي، مارس 2016.

مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، وتفويض المهام والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تكريس عقود البرامج بين الإدارات المركزية وهذه المصالح...¹⁰⁶. ومن هنا نستشف الأهمية الكبيرة التي أولاها الملك لعقود البرامج على إقرارها سياسة عامة إستراتيجية، تعبر عن توجهات الدولة لضمان التوافق والتنسيق والإنسجام والإلتقائية بين تدخلات الفاعلين في رسم السياسات العمومية الترابية.

ومن أجل إنجاز التعاقد الترابي، نرى أن هناك مرحلتين أساسيتين يجب المرور منهما، كي نستطيع الحديث عن تعاقد ترابي ناجح، وهما:¹⁰⁷

- **مرحلة التشخيص والإعداد:** إذ من المنطقي لنجاح أي تعاقد أن يمر عبر مرحلة التشخيص الدقيق للإشكاليات الترابية والحاجات المجالية من أجل التمكن من وضع برامج ومشاريع وفق تفكير إستراتيجي يسعى إلى الدخول في تفاوض وتجاوز بين الجماعات الترابية، وممثلي الدولة للخروج بصيغة تعاقدية مبنية على طرح الأولويات وفق برنامج عمل علمي دقيق، مؤسس على التفاوض بين أطراف العقد، حيث يتم تناول مختلف الأولويات والبرامج، والتمويل والحصص، وكيفية توزيعها، والجدولة الزمنية للمشاريع.

- **مرحلة التنفيذ والتقييم:** حيث يتم في هذه المرحلة وضع الصيغة النهائية للعقد وتحديد الإطار المؤسسي التنفيذي له، مما يقتضي معه توفير الوسائل والآليات المؤهلة والضرورية، من خلال تعاضد الإمكانيات بين الدولة والجماعات الترابية، أو بينها وبين المصالح اللامركزية، هذا فضلا عن مرحلة التقييم من خلال مؤسسات مختصة، لما لهذه العملية من بالغ الأثر والتي تسمح بتقييم مدى

¹⁰⁶ - نص الرسالة الملكية منشورة بالموقع الرسمي لرئاسة الحكومة www.cg.gov.ma تاريخ الولوج للموقع 08 شتبر 2020، على الساعة 21:00.

¹⁰⁷ - المرابط خليد، " الحرية التعاقدية والفعالية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015"، مرجع سابق: ص:233.

نجاح المسؤولين في تحقيق النتائج والأهداف المسطرة بناء على مؤشرات واضحة للتقييم، كما تلعب أيضا دورا في تقويم هذه المشاريع والبرامج من خلال التقييم المرحلي لتنفيذ العقد، مما يساهم في التتبع المرحلي تجنباً لأي إختلالات أو معيقات قد تفشل البرامج والمشاريع الترابية هذا علاوة على التقارير الموضوعاتية التي يفرزها التقييم والتي توضح بجلاء مكامن الخلل، وتعطي توصيات وحلول لتجاوز النقائص والإختلالات لضمان بلوغ هدف الإدماج والإلتقائية في التدخلات العمومية.¹⁰⁸

كما أن للتعاقد الترابي أشكالاً عديدة يمكن توزيعها لنوعين أساسيين:

- **النوع الأول:** التعاقد العمودي بين الدولة والجهات وتعتبر عقود البرامج أو عقود المشاريع أبرز أشكالها وهي عقود برامج متعددة السنوات بين الدولة والجماعات الترابية والجمعيات الشريكة لتدبير البنيات التحتية والبرامج، وفق تحديد واضح للمهام ومسؤوليات الأطراف المتعاقدة وطرق التمويل وكذا البنود العقابية في حال عدم إحترام العقد.¹⁰⁹
- **النوع الثاني:** التعاقد الأفقي بين الجماعات الترابية على المستوى الترابي في صيغة عقود مشاريع تشترك فيها أكثر من جماعة ترابية، مما يؤدي لتحقيق التناغم والإنسجام والإلتقائية الترابية، من خلال تشخيص المتطلبات بدقة وصياغة وتنفيذ البرامج التنموية وفق منهجية تنسيقية تشاركية سليمة وفعالة.

¹⁰⁸ - جيايدي سميرة، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الجامعية 2013-2014، ص:234.

¹⁰⁹ - كحلاوي عبد الرحيم، إدماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات في الدكتوراه قانون الإقتصاد و التدبير، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، الموسم الجامعي 2016-2017، ص:442.

ومن هذا المنطلق نقترح مجموعة من الآليات التي يمكن أن تساهم في تعزيز حكمة عقود البرامج بما يكفل تحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية، وجعلها سياسات عمومية مندمجة ومستدامة قادرة على تحقيق تطلعات المواطنين، وتمثل هذه الآليات في العمل على إعتد إقتائية في تصور وتنفيذ السياسات بما يكفل تحقيق النجاعة والفعالية في التدبير العمومي، ووضع نظام لقياس الأداء للمقارنة بين الأهداف المسطرة والنتائج المحققة، علاوة على نهج سياسة القرب من خلال تفعيل آليات التواصل المؤسسي مع كل الفاعلين والشركاء، وتبني الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك هيئات المجتمع المدني في بلورة السياسات باعتبارها قوة إقتراحية هامة، هذا فضلا عن الإفتاح على التجارب المقارنة وإستخلاص أهم التجارب في هذا المجال وخاصة النموذج الأنجلوساكسوني الذي أبان عن نتائج جد إيجابية.¹¹⁰

الفقرة الثانية: الشروط المؤطرة للتعاقد الترابي.

حتى تتم بلورة التعاقد الترابي لابد من توافر شروط في طرفي العلاقة التعاقدية، والتي نسميها بالشروط المؤهلة للتعاقد.

أولا: بالنسبة للدولة:

لعل من أبرز الشروط المرتبطة بالدولة كطرف في العلاقة التعاقدية، يكمن في الإرادة السياسية القوية المبنية على أساس الإقتناع بأن تدبير المجالات الترابية ينبغي أن يقوم على ركائز الحوار والتشاور والإشتراك مع الفاعلين الترابيين على إعتبارهم شركاء في التنمية، مما يستدعي إمتلاك الدولة لسياسة وطنية قائمة على معايير الحضور القوي للبعد الترابي والإقتناع بضرورة تقاسم الأعباء والتكاليف والإمكانيات لبلوغ تنمية ترابية ناجحة، لذلك فالمطلوب هو التفكير في وضع سياسات عمومية ترابية بمنهجية تعتمد

¹¹⁰ - بنيدي محمد عبد الحي، " تدبير السياسات العمومية بالمغرب: نموذج عقود البرامج"، مرجع سابق ، ص:369.

على التدبير الترابي الإستراتيجي، القائم على أساس تعبئة الطاقات وتثمين الإمكانيات.¹¹¹ هذا فضلا عن ضرورة التوفر على بنيات إدارية قادرة على إنجاح التعاقد الترابي والمتمثلة في سياسة اللاتمرکز الإداري، إذ بات من اللازم أن تتوفر الدولة على مخاطب واحد قوي وفعال على المستوى الترابي قادر على الدفاع عن التوجهات والمشاريع ويمتلك الحد الأدنى من الحرية في التصرف وإتخاذ القرار، ويتمثل في مؤسسة الوالي، الذي متعه ميثاق اللاتمرکز الإداري بصلاحيات واسعة في المجال التنسيقي كما سبق وأن رأينا في المبحث الأول، وإقترحنا كقوة تنسيقية، إحداث مندوبيات جهوية وإقليمية تتضمن جميع مصالح متعددة تضم أكثر من قطاع وزاري لما لها من دور في تمشين إطار التعاقد مع الجماعات الترابية من خلال النقل من عدد المخاطبين وتجميعهم في إطار منظم على شكل مندوبيات مما سيساهم لإمالة في توحيد الرؤى والتقاء التدخلات العمومية في إطار مشروع تنموي موحد على مستوى الجماعات الترابية. لكن وحسب وجهة نظرنا، فالتعاقد لوحده غير كفيلا بتحقيق ذلك ما لم يقترن بضرورة إصلاح القانون الجبائي المتعلق بالجبائيات المحلية، والرفع من المداخل الجبائية للجماعات الترابية، علاوة على تدعيم الموارد الذاتية لها، وتفعيل حقيقي لمبدأ التدبير الحر من خلال دعم الصلاحيات التقريرية الواسعة، لأن نجاح التعاقد رهين بتوافر كل الظروف المؤثرة للعملية التنموية، وإلا فسنكون أمام شعارات فارغة المحتوى، هذا علاوة على ضرورة إيجاد مقاربة بين-قطاعية، من خلال تنسيق بين-وزاري على المستوى الحكومي تنطلق من تصور مندمج فعلي للسياسات العمومية على المستوى الترابي في تجاوز تام للأناية القطاعية،¹¹²

¹¹¹ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية والمسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، مرجع سابق، ص:561.

- الطاهري عبد الفتاح، موقع الجهة داخل مستويات التنظيم الترابي: محاولة لتحليل السياسات العمومية¹¹² الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر السياسات العمومية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الدراسية 2017-2018.

والإنفتاح على ثقافة جديدة في تدبير الشأن العام تكريسا لدعم أسس إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي.

ثانيا: بالنسبة للجماعات الترابية.

تكمن أهم شروط نجاح التعاقد الترابي في ضرورة توفر الجماعات الترابية على المؤهلات والكفاءات التقنية القادرة على إنجاز مسلسل التعاقد، وهنا يكمن الدور الفعال لمستوى النخب السياسية على صعيد الجماعات الترابية، والتي يجب على الدولة أن تعيد النظر في شرط المؤهل التعليمي للترشح لمنصب رئاسة الجماعات الترابية، فالحديث عن "النخبة السياسية" على المستوى الترابي المؤهلة لتسيير الشأن الترابي، هي مسألة محورية في مسار أي مجتمع، فهي تترجم مدى حيوية المجتمع ومدى قابليته لبلورة مشروع مجتمعي قائم على الأفكار والبرامج والمشاريع، قادر على تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، وهذا يتطلب ضرورة وصول صانعي القرار الترابي لمنصب المسؤولية عبر محدد الكفاءة والديمقراطية الفعلية، وليس بتأثير المال والربونية والرضا المخزني،¹¹³ والذي يفرز لنا نخبا تعيش ثقافة تكريس الإختلالات في تدبير الشأن الترابي ويضعنا أمام خيارين ، إما التسليم بفشل المنتخبين الترابيين في تدبير الشأن العام الترابي، وعدم مقدرتهم على تبني مشاريع وبرامج وعقود شراكة لتأهيل الجماعات الترابية وتحقيق المسار التنموي، وضمان تحقيق الإلتقائية في التدخلات العمومية، أو تدخل سلطات الرقابة الإدارية وفق ما تمنحه لها القوانين التنظيمية من آليات، ونقصد هنا الولاية والعمال للقيام بإختصاصات هذه الجماعات الترابية، مما يشكل في المقابل مساسا بمبادئ الديمقراطية وتدخلها في تسيير الشأن العام الترابي، ونقيضا لمبدأ التدبير الحر الذي يستلزم المبادرة بتصور وبلورة وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية في إطار تعاقد مع الدولة¹¹⁴، يعبر عن الحرية التعاقدية للجماعات الترابية، لكن وقبل ذلك لابد من تبني الدولة لسياسة التأهيل الإقتصادي

¹¹³ - محمد زين الدين، إشكالية تجديد النخب بالمغرب، مجلة فكر و نقد، العدد 81، 2016، ص:17.

¹¹⁴ - جفري سعيد، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، 2017، ص:31-32.

والإجتماعي والسياسي والثقافي للجماعات الترابية، لأن الإستقلالية في التعاقد لا ينبغي أن تؤدي لتكر الدولة لوحدها الترابية، وتركها تتخبط في العوائق المتجذرة في مسارها التطوري منذ التأسيس للامركزية، لذلك فالتكامل هنا هو المطلوب والوحدة هي المنشودة، ضمن منظور تنموي شمولي يراعي الخصوصيات ويحترم الهويات، ويحارب كل مظاهر السيطرة والتدخل الخارج عن إطار التكريس للبعد الترابي للجهوية المتقدمة.¹¹⁵

الفرع الثاني: التخطيط الترابي وموقعه من تحقيق الإلتقائية الترابية.

يشكل التخطيط الترابي منهجية فعالة في خدمة التنمية المجالية الهادفة إلى تحديد إستراتيجية قائمة على تنمية المجالات الترابية، وتحديد التوجهات الكبرى للتنمية المستدامة، كما يشكل ترجمة لإرادة جماعية لتنمية مجال معين، يركز على التشخيص والتشاور وتحديد الأولويات وفق رؤية إستشرافية، ومقاربة تهم جميع المستويات الترابية، من أجل تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية والجماعية، وبناء عليه سنتطرق في هذا الفرع إلى التصميم الجهوي لإعداد التراب (الفقرة الأولى)، وبرنامج التنمية الجهوية (الفقرة الثانية)، علاوة على برنامج عمل الجماعة (الفقرة الثالثة)، لنبرز دورها في ضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، مع توضيح بعض الإشكالات التي يجب العمل على تجاوزها لبلوغ إلتقائية أفضل.

الفقرة الأولى: التصميم الجهوي لإعداد التراب.

يعد موضوع إعداد التراب الوطني من المواضيع المهمة ذات الراهنية بسبب ديناميكية الترابط بينه وبين مختلف القطاعات الأفقية والترابية في مجال التنمية المجالية، وبإعتباره مرجعية لكل التدخلات والسياسات التنموية العمومية القائمة على مبدأ الإلتقائية

¹¹⁵– BELLINA Séverine, LaGouvernance démocratique: un nouveau paradigme pour le développement?, Editions Karthala, Coll. Hommes et sociétés, 2008, p294.

والتجانس.¹¹⁶ وبناء على ذلك، يعد التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي على مدى 25 سنة،¹¹⁷ ويهدف على وجه الخصوص، إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية إستراتيجية وإستشرافية، مما يسمح بتحديد توجهات وإختيارات التنمية الجهوية، ويحدد الإختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلة على مستوى الجهة، ويحدد أيضا مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها.¹¹⁸

إن التصميم الجهوي لإعداد التراب يعد إطارا مرجعيا يهدف إلى تحقيق الإنسجام والتآزر الترابي بين مختلف المتدخلين والفاعلين على صعيد الجهة، مما يجعله يخضع لمسطرة خاصة من حيث إعداده وتحيينه وتقييمه نظمها المرسوم 2.17.583.¹¹⁹ كما أن التصميم الجهوي لإعداد التراب يمكن المصالح اللامركزة للدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وأشخاص القانون الخاص المعنوية التي يكون رأس مالها مملوكا للدولة، من إدراج تدخلاتها على مستوى الجهة في إطار متجانس يحترم توجهات السياسة العامة لإعداد التراب، كما يعتبر إطارا مرجعيا لوضع مخططات التنمية الاقتصادية والإجتماعية على الصعيد الجهوي وباقي التصاميم والمخططات التي تشرف على إنجازها الجماعات الترابية الأخرى، أو في إطار التعاضد عبر تأسيس مجموعات فيما بينها، فالنصم الجهوي لإعداد التراب يعتبر بمثابة نقطة إلتقاء بين كافة المخططات على المستوى الجهوي،¹²⁰ وبالتالي فمطمح تحقيق الإلتقائية على مستوى المخططات الجهوية

¹¹⁶ - البوداني مصطفى- بوخريص زكرياء، " دور هياكل وأدوات إعداد التراب الوطني في ترسيخ العدالة المجالية"، مرجع سابق، ص:413.

¹¹⁷ - الفقرة الأخيرة من المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

¹¹⁸ - المادة 89 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

¹¹⁹ - المرسوم 2.17.583 بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، الصادر في 7 محرم 1439 (28 شتنبر 2017)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6618 بتاريخ 2 نوفمبر 2017.

¹²⁰ - حراتي مراد، الجهوية المتقدمة وسياسة إعداد التراب-دراسة مقارنة-، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2016-2017، ص:43.

لجماعات الترابية، يبقى رهينا بمدى قدرة التصميم الجهوي لإعداد التراب على تحديد توجهات وإختيارات التنمية الجهوية على مستوى الدولة والجماعات الترابية، ووضع إطار إستراتيجي لنهج سياسة تعاقدية بينهما، وتحديد مجالات لمشاريع الجهوية، وبرمجة إجراءات تميمها، علاوة على مدى قوته في إلزام الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، الأخذ بعين الإعتبار المضامين التي جاء بها في إطار برامجهم القطاعية أو تلك التي تم التعاقد بشأنها.¹²¹

وبناء عليه فقد أصبح المجلس الجهوي نظريا، المخطط والموجه لمختلف السياسات التنموية بالجهة سواء تلك التي يرجع الإختصاص فيها للهيئات الترابية أو التي تختص بها الإدارات والمؤسسات العمومية وحتى التي يتدخل فيها القطاع الخاص. ومن أجل إنجاح التصميم الجهوي لإعداد التراب وضمان تحقيقه للإلتقائية الترابية على إعتباره مدخلا من بين المداخل التدبيرية القائمة على التخطيط الترابي، وجب تحقيق التفاعل المنسجم بين الفاعلين الترابيين والمؤسسات وآليات التنسيق والتتبع، وجعل الجهة إطارا لحل المشاكل الخاصة باللاتوازن الجهوي، والتفاوتات بين المدن والقرى على مستوى التجهيزات، مع تمكين الجهة من مصادر تمويلية إضافية من أجل تميمها مع الأخذ بعين الإعتبار الطابع التكاملي والتعاون السوسيو-إقتصادي للتنمية الجهوية.

إن ما يمكن الوقوف عنده، والذي يشكل في نظرنا تهديدات محدقة بالجوانب المتعلقة بالتخطيط الترابي في مجال سياسة إعداد التراب، نجد أنه في الوقت الذي ينص فيه القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على إحداث لجنة لإعداد التراب من بين اللجان الدائمة لمجلس الجهة، والتي يفترض أن تسهر على إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتنظيم عمليات الحوار والتشاور المتعلقة به، نلاحظ أن المرسوم المتعلق بإعداد هذا التصميم في المادة الرابعة، قد سحب هذا الإختصاص من هذه اللجنة ومنحه إلى لجنة أخرى تحمل نفس الإسم لكن تعمل تحت إشراف والي الجهة، وهي اللجنة الإستشارية

¹²¹ - المادة 90 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

لإعداد التراب، وحدد المرسوم تأليفها، وطريقة إشتغالها، وجداول أعمالها. وبالتالي فنحن نرى أن هذه اللجنة هي مجرد هيئة مضافة لهيئة موجودة في الأصل ومخصصة لهذه الغاية، وبالتالي فالمشرع هنا لم يكن حكيماً لأنه سمح بالتداخل والإرتجالية في التدخلات المتعلقة بتصميم وثيقة تعتبر عصب قيام الجهوية المتقدمة،¹²² فكيف لنا أن نتغنى بالإلتقائية في البرامج والمشاريع والمخططات، ونحن نقف أمام إشكال تشريعي كهذا. وربما ما يزيد الطين بلة حسب رأيي، من خلال الإطلاع على مواد القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والجماعات، يمكن أن أسجل غياب أي تنصيب على ذكر التصميم الجهوي لإعداد التراب في علاقته ببرامجها التنموية نهائياً، بل وحتى بالنسبة للنصوص التنظيمية المتعلقة بهذه البرامج¹²³، وبالتالي فما قيمة وثيقة هامة من حجم التصميم الجهوي لإعداد التراب إذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى لا تشير إليه ولا تعيره إهتماماً. هذا فضلاً عن مشكل تقاطع الإختصاصات وتعدد الأجهزة والهيئات المتدخلة وتنوعها بحسب المجالات التي تشتغل فيها (مجالس منتخبة، لجان، إدارات، مديريات، وكالات، مندوبيات جهوية وإقليمية...)، وما ينتج عنه من تداخل في الإختصاصات وصعوبة في التنسيق مع ما يؤدي إليه من تكريس للمقاربات القطاعية على حساب المقاربات المندمجة،¹²⁴ لذلك أصبح لزاماً إذا أردنا بالفعل تكريس إلتقائية السياسات العمومية الترابية، أن يأخذ المشرع بزمام الأمور ويقوم بتعديل للنصوص القانونية ويراعي في ذلك تحقيق التناغم والإنسجام بين وثائق التخطيط والتنمية على

¹²² - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق ، ص:556-557.

¹²³ - يتعلق الأمر بالمرسوم 2.16.300 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده الصادر بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016. والمرسوم 2.16.301 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الصادر بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016.

¹²⁴ - الدكاري عبد الرحمان، هلال عبد المجيد، الإدريسي عبد الواحد، التعمير وسياسة إعداد التراب، مقاربة بيداغوجية ومنهجية، المطبعة والوراقة الوطنية، طنجة، 2020، ص76.

مستوى الجماعات الترابية ككل، كما أنه بات من الضروري تفادي التعامل مع إعداد التراب بمنهجية قطاعية بدليل تخصيص وزارة خاصة به (وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة) كباقي القطاعات الوزارية الأخرى، بل يجب أن تتخبط كل القطاعات الوزارية وفق رؤية تشاركية في تحديد الإختيارات الكبرى لتهيئة المجال الوطني لضمان إنقائيتها، نظرا للطابع الأفقي الذي يكتسبه إعداد التراب.

الفقرة الثانية: برنامج التنمية الجهوية

إن من الإختصاصات الذاتية للجهة حسب ما نصت عليه المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، هي إعداد وتتبع وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية، وحددت المادة 82 من نفس القانون ميادين الإختصاصات الذاتية للجهات، في مجال التنمية الجهوية والتي تتمثل في ميدان التنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئة والتعاون الدولي، ويحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة 6 سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، إعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مندمجة. ويعتبر مخطط التنمية الجهوية آلية لبلورة السياسات العمومية قائم على البرمجة، والتي هي عملية وظيفية متوسطة وطويلة الأمد، كما أنها تشكل حجر الزاوية فيما يتعلق بتوقع التطورات المستقبلية وإتخاذ القرارات الملائمة لضمان تدبير لائق للشؤون الجهوية،¹²⁵ ويمكن تحيين برنامج التنمية الجهوية إبتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ حسب ما نصت عليه المادة 85 من القانون التنظيمي للجهات، أما فيما يتعلق بمسطرة إعداده وتتبعه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداد، فقد حددها المرسوم رقم

¹²⁵ - الطاهري عبد الفتاح، موقع الجهة داخل مستويات التنظيم الترابي: محاولة لتحليل السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر السياسات العمومية، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الدراسية 2017-2018، ص: 63.

2.16.297¹²⁶، كما يتعين أن تتدرج مرحلة إعداد البرنامج الجهوي للتنمية مع السنة الأولى من إنتداب المجالس الجهوية في إطار هادف إلى تحقيق نتائج ملموسة على مستوى الإنصاف وتحقيق التوازن داخل الجهة.

إن منهجية إعداد برنامج التنمية الجهوية يجب أن تقوم على أسس التشاور والتنسيق، من أجل ضمان إتقائيتها مع التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة ومع التصميم الجهوي لإعداد التراب، كما يجب مراعاة إنتظارات الفاعلين المحليين وفاعلي المجتمع المدني المنظم، والحرص على تحقيق إندماجها على مستوى التنفيذ، مع برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للإستفادة من هذا الورش الكبير، والإستغلال المعقلن للتمويلات وتقاسم المساطر وأدوات التدبير والحكمة بإعتماد صيغة التعاقد بين الدولة والجهة من خلال إبرام إتفاقيات للتعاون والشراكة، تمكن هذه الأخيرة من تحقيق الأهداف المرجوة بأقل تكلفة ممكنة، وذلك بتنسيق مع والي الجهة بصفته ممثل السلطة المركزية ومنسق المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، وبالتالي يتعين الحرص على تحديد الأهداف بدقة وإختيار منهجية عمل مناسبة وتعبئة الموارد والوسائل الكفيلة بتحقيق الأهداف.¹²⁷

إن السعي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية للجهة، والسعي إلى تحقيق الرفاه الإجتماعي للمواطنين يعتبر من الأولويات التي يتعين أن تنصب عليها جهود الجهة، وتتمحور حولها إستراتيجيتها على المديين المتوسط والبعيد، ولهذا الغرض، يتعين عليها أن تستعين بالخبرة الخارجية المناسبة لتحديد مشاريعها المستقبلية، وتعبئة كل الطاقات والكفاءات الجهوية بهدف خلق مناخ ملائم للنهوض بجاذبية الجهة وتنافسيتها، كما يتعين عند إعداد برنامج التنمية الجهوية إستثمار نتائج

¹²⁶ - مرسوم 2.16.299 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الصادر بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 8 شوال 1437 (14 يوليوز 2016)، ص: 1648.

¹²⁷ - بنلمليح منية، " المقاربة التشاركية وأهميتها في تدبير السياسات العمومية الجهوية: برنامج التنمية الجهوي نموذجا"، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الامنية، الرباط، العدد 17، أكتوبر 2019، ص:35-36.

التشخيص وتقاسمها مع الشركاء من القطاعين العام والخاص، وخاصة مع الجماعات الترابية الأخرى المنتمية للجهة، وضمان التنسيق الجيد مع المصالح اللامركزية للدولة من أجل التكامل والإندماج والإلتقائية في تصور وإعداد وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية، والعمل على تجاوز الطابع التقني والشكلي الذي يمتاز به وتبني مقاربة تشاركية تجعل منه وثيقة تخطيطية للإعداد والتنمية، تضمن إيجاد بدائل حقيقية لحل المشاكل العمومية الترابية وتضع في الحسبان التشخيص الدقيق للمتطلبات، ومقارنتها بالوسائل والموارد المتوفرة من أجل ضمان التنزيل السليم لبرنامج التنمية الجهوية، وبالتالي تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية.¹²⁸

إن من بين الإشكالات العميقة التي مرت بها التجربة الجديدة للجهوية المتقدمة والتي نأمل ألا تتكرر لأنها وللأسف إشكالات متعلقة بحكامة السياسات العمومية التشريعية، نجد أنه في الوقت الذي نصت فيه المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات على أن برامج التنمية الجهوية يجب أن تراعي إدماج التوجيهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، نستطيع أن نسجل هنا مفارقة مثيرة للإنتباه، إذ أنه من المفترض حتى تتم مراعاة توجهات التصاميم الجهوية لإعداد التراب في برامج التنمية الجهوية، أن تتوفر الجهات أولاً، على تصميم جهوي لإعداد التراب بالأسبقية قبل إعداد برنامج التنمية الجهوية، وهو الشيء الذي يتطلب صدور المرسوم المتعلق بإعداد التصميم الجهوي قبل أو بالتزامن مع صدور المرسوم المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية، حتى يتمكن هذا الأخير من إدماج توجهات التصميم ضمنه، في مراعاة لتدرج وثائق التخطيط الإستراتيجي،¹²⁹ إلا أن ما حصل عملياً هو العكس تماماً، بحيث صدر مرسوم إعداد برنامج التنمية الجهوية هو الأول بتاريخ 14 يوليوز 2016، أما المرسوم المتعلق بالتصميم الجهوي

¹²⁸ - حشوش وداد، السياسات العمومية الترابية بين التخطيط وسؤال الإلتقائية، مرجع سابق ، ص: 111.

¹²⁹ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق ، ص: 520-521.

لإعداد التراب فلم يصدر إلا سنة ونصف تقريبا بعد ذلك، وبالضبط في تاريخ 2 نونبر 2017. وبالتالي فكيف يمكن أن يراعي برنامج التنمية الجهوية توجهات التصميم الجهوي لإعداد التراب. والأكثر من ذلك أن المرسوم المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية، حسب وجهة نظرنا جاء منافيا للقانون التنظيمي للجهات، ونعتبره معرقلا لإلتقائية السياسات العمومية الترابية المتعلقة بالتخطيط الترابي، حيث أنه يؤدي لعدم التجانس وربما التضارب بين الوثائق التخطيطية الجهوية، حيث نص المرسوم في المادة الثالثة منه أنه "تطبيقا لأحكام المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14... مع مراعاة إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب عند وجوده..."، وهكذا أصبح المرسوم يعفي الجهة من إدماج توجهات التصميم الجهوي لإعداد التراب في حال عدم وجوده، وهو مقتضى مخالف كليا مع ما ورد في القانون التنظيمي للجهات، الذي لم يفتح باب الإختيار بل ألزم الجهات بمراعاة توجهات التصميم الجهوي في إعداد برنامج التنمية الجهوية.

وإنطلاقا مما سبق نتساءل، كيف يمكننا الحديث عن برنامج التنمية الجهوية في أفق السعي لتكريس إلتقائية السياسات العمومية الترابية وتجانسها وإندماجيتها، في ظل تراخي الدولة فيما يتعلق بالسياسات التشريعية وعدم ملامسة الحكامة في بلورتها وإعدادها، علما أن وثيقة التخطيط الترابي، من حجم برنامج التنمية الجهوية كفيل بضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، شريطة إنسجامه مع التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب وتوافقه ومواكبته للتوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، من أجل تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، وتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الإقتصادية وبالتالي إيجاد بدائل لحل المشاكل العمومية الترابية والإستجابة لتطلعات المواطنين.

الفقرة الثالثة: برنامج عمل الجماعة.

يعتبر برنامج عمل الجماعة آلية أساسية للتدبير العمومي الترابي الناجح، فمن خلاله تمارس مجالس الجماعات، إختصاصاتها، وتسعى للنهوض بقضايا القرب، فهي تشكل المرجعية الأساسية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية، كما تعتبر مرجعية للتفاوض مع القطاع الخاص لضبط حدود ومعايير الشراكة، هذا فضلا عن كونه وسيلة للإعداد التشاركي بغية الإستجابة لحاجيات الساكنة المحلية،¹³⁰ ويعتبر برنامج عمل الجماعة من المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات من خلال المادة 78 منه،¹³¹ وبالتالي فهو مقارنة تشاركية تسعى إلى دفع الفاعلين المحليين لتحديد أهدافهم التنموية التي يتطلب تنفيذها تعبئة الموارد المحلية أولا، ثم موارد الشركاء ثانيا، ويسعى لإشراك كافة المكونات السياسية الترابية والفاعلين الإجتماعيين والإقتصاديين والنسيج الجمعي، كما يعتبر برنامج عمل الجماعة إستراتيجيا، لأن الأهداف المسطرة نابعة من القرار السياسي المحلي، الذي يتخذ خيارات ذات طبيعة هيكلية، ترهن مستقبل الجماعة وتحدد السبل والوسائل الواجب إتباعها لتحقيق تلك الأهداف. فقد أعطى القانون التنظيمي للجماعات تعريفا دقيقا لبرنامج عمل الجماعة، بكونه مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقترن بها أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم

¹³⁰ - البهالي خالد، " برامج عمل الجماعات الترابية الية للإينماء والإلتقائية الترابية: دراسة تحليلية"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 148، شتبر-أكتوبر 2019، ص:64.

¹³¹ - نصت المادة 78 على مايلي: "تضع الجماعة تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة، وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات. يتم إعداد برنامج الجماعة في السنة الأولى من مدة إنتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية. يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الإعتبار مقارنة النوع".

قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات،¹³² وهو وثيقة مرجعية للجماعة لبرمجة المشاريع والأنشطة المقررة أو المزمع إنجازها بتراب الجماعة، بهدف تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات إستنادا إلى أهداف واضحة ومعايير واقعية وتقنية قابلة للقياس.¹³³ وبالتالي فبرنامج عمل الجماعة هو بمثابة وعاء داعم لإلتقائية السياسات العمومية الترابية، إذ تنصهر فيه المكونات الثقافية والتاريخية والمصالح الإقتصادية والإجتماعية المشتركة، ويحدد من خلال رغبة مجموعة من الفاعلين المحليين في بناء مشروع تنموي مشترك¹³⁴، وبالتالي ضمان إلتقائية برنامج عمل الجماعة على إعتباره سياسة عمومية ترابية، مع متطلبات التنمية البشرية والإقتصادية والإجتماعية والبيئية على مستوى الجماعة، من خلال تحديده الدقيق للبرامج والأهداف، وتسطيرها والعمل على تنفيذها وتقييمها وتقويمها من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة.

ولنجاح برنامج عمل الجماعة على إعتباره وثيقة تخطيطية، يتم من خلالها ضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية على مستوى الجماعة، يجب أن يمر من عدة مراحل متسلسلة زمنيا ومندمجة، وذات بعد تشاركي، تخطيطي وإستراتيجي. وتتمثل هذه المراحل فيما يلي:

• مرحلة الإعداد:

تعتبر مرحلة التهييء لبرنامج عمل الجماعة ذات أهمية قصوى نظرا لدورها في تعبئة مختلف الفاعلين المحليين والموارد البشرية اللازمة، وتوعيتهم بأهمية البرنامج والأدوار التي سيقومون بها، إضافة إلى تعبئة الموارد المادية والمالية الضرورية من أجل

¹³² - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق ، ص: 119.

¹³³ - المادة 2 من المرسوم رقم 2.16.301 الخاص بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016، الجريدة الرسمية عدد 6482.

¹³⁴ - بنمليح منية، " برنامج عمل الجماعة: من التأصيل القانوني إلى التدبير التشاركي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 152، ماي-يونيو 2020، ص:33-34.

إنجازه، وترمي هذه المرحلة إلى إقناع أصحاب القرار الترابي بتبني برنامج عمل الجماعة وفق منهجية التخطيط التشاركي والإستراتيجي مع ضمان مواكبة السلطات المحلية المكلفة بالمواكبة المالية لمسلسل البرنامج، على أساس وضع برنامج عمل الجماعة بتنسيق مع عامل الإقليم وبإنسجام مع البرنامج التنموي للجهة من أجل ضمان إنقائية البرامج والسياسات العمومية، وكذا العمل على تعبئة المصالح اللامركزية حتى تتخرط جديا في مسلسل البرنامج.¹³⁵

• مرحلة التشخيص:

حيث يتم تشخيص الحالة الراهنة وذلك بجمع المعطيات الكمية والكيفية المرتبطة بمختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية بالجماعة، وتشخيص المشاكل المهمة وحاجيات السكان وقدراتهم، والقيام بتحليل أولي للمعلومات والمعطيات، كما أن عملية التشخيص يجب أن يغلب عليها الطابع التشاركي من خلال إشراك الساكنة والفاعلين الترابيين في تشخيص مختلف المشاكل والتعرف على مواطن القوة والضعف وتحديد الآفاق المحتملة للتنمية وبالتالي تحقيق الإنقائية في الآراء والأفكار والتحديد الدقيق للإشكالات والمطالب. لكن، ونظرا لكون التشخيص يتطلب خبرة وكفاءة عالية فالأمر في نظرنا، يحتم على مجالس الجماعات الإستعانة بالخبرة الخارجية كمكاتب الدراسات مثلا للقيام بهذه العملية علاوة على جمعيات المجتمع المدني والفاعلين الإقتصاديين والاجتماعيين وفق مقاربة تشاركية وتفعيلا لمبدأ التعاون من أجل الوصول إلى نتيجة قادرة على رفع التحديات الكبرى بالجماعة وإقتراح سبل التنمية.¹³⁶

¹³⁵ - عابدي شريف، برنامج عمل الجماعة أداة للتنمية المحلية، الجماعة الترابية مكناس نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الدراسية 2017-2018، ص: 43-44.

¹³⁶ - حشوش وداد، السياسات العمومية الترابية بين التخطيط وسؤال الإنقائية، مرجع سابق ، ص: 115-116.

• مرحلة تعبئة الموارد المالية:

إن برنامج عمل الجماعة يحمل في عمقه أبعادا تنموية، ويتطلب من أجل إنجازه وتنفيذه إمكانيات ذاتية للجماعة، وموارد أخرى منقولة ومحوّلة لها من الدولة، وكذا موارد مالية من حصيلة الإقتراضات.¹³⁷ هذا فضلا عن تسبيقات تقدمها الدولة في شكل تسهيلات مالية.¹³⁸ فتعبئة الموارد المالية المخصصة لتمويل المشاريع المدرجة في برنامج عمل الجماعة، هي مرحلة حاسمة للحيلولة دون تعثر تلك المشاريع في حال عدم التعامل مع ذلك بالجدية المطلوبة، وبالتالي عرقلة مسلسل التخطيط وعملية التنمية بالجماعة، لذلك فالموارد المالية حسب وجهة نظرنا تعتبر حجر الزاوية لضمان إلتقائية السياسات العمومية، وضمان تنفيذ المشاريع المبرمجة لتحقيق متطلبات الساكنة، وحل المشاكل العمومية المطروحة على أجندة صانعي السياسات على مستوى مجالس الجماعات، وهذا ما يتطلب توافر شروط أساسية تؤهل وتحسن من قدرات الجماعات على المرافعة وتعبئة الموارد، إذ يجب حسب رأينا، خلق بنك للمشاريع التنموية وجاذبات ومعطيات، ونشر برنامج عمل الجماعة على نطاق واسع من أجل إستقطاب رؤوس الأموال الخاصة لتنفيذ تلك المشاريع والبرامج في إطار عقود شراكة، كما يجب على مجالس الجماعات تنظيم ورشات وموائد مستديرة يحضرها كافة الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين والفاعلين على المستوى الترابي، لحثهم على المساهمة في تنفيذ برنامج عمل الجماعة ودعمه ماديا ومعنويا.

• مرحلة التنفيذ:

يلعب رؤساء مجالس الجماعات دورا محوريا في السهر على تنفيذ برنامج عمل الجماعة وأجرائه إلى مشاريع وإنجازات، بموجب المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، التي أدمجت عملية إعداد وتنفيذ برنامج العمل ضمن الصلاحيات والتدابير

¹³⁷ - المادة 173 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹³⁸ - المادة 176 من نفس القانون.

التنفيذية التي يقوم بها رئيس الجماعة، كما تم إدراج المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة ضمن المقررات التي تتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة لإتمامها وتنفيذها، وهو ما يدفع الرئيس إلى توسيع التشاور والسعي نحو التوافق حول برنامج تنموي متكامل،¹³⁹ كما يمكن تنفيذ المشاريع والبرامج المدرجة في برنامج عمل الجماعة من خلال إحداث شركات التنمية المحلية، أو المساهمة بالتشارك مع شخص أو عدة أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص، وهذه الشراكة تعمل في إطار الأنشطة الاقتصادية التي تدخل في إختصاصات الجماعة حسب ما تنص عليه مقتضيات المادة 130 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، كما لا يجب أن تقل مساهمة الجماعة في رأسمال الشركة عن نسبة 34 بالمائة تطبيقا لمقتضيات المادة 131 من نفس القانون.

يبقى هذا النوع من الشركات الوسيلة المفضلة للجماعات للنهوض بالإقتصاد المحلي والقدرة على التكيف مع محيطها الاقتصادي، لكونها تخضع لقواعد القانون الخاص، بعيدا عن المساطر الإدارية المعقدة، مما يضيف على معاملاتها نوعا من المرونة في إتخاذ القرارات،¹⁴⁰ ويمكنها من الرفع من المردودية الاقتصادية لبرامجها ومشاريعها التنموية، والإرتقاء بثقافة التدبير للمجالس المنتخبة، وتطوير أدائها وجعلها قادرة على التسيير المعقلن، لبلوغ مطمح الجماعة المقاول، وبالتالي بلوغ رهان الإلتقائية عند برمجة المشاريع والبرامج والخطط التنموية بتنسيق مع كافة الأطراف المتدخلة، وتحقيق نجاعة التدخلات العمومية وتحقيق التوافق بين الأهداف المسطرة والنتائج المحققة.¹⁴¹

139 - زنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 122.

140 - عابدي شريف، برنامج عمل الجماعة أداة للتنمية المحلية، الجماعة الترابية مكناس نموذجا، مرجع سابق، ص: 59.

141 - بنلمليح منية، " برنامج عمل الجماعة: من التأصيل القانوني إلى التدبير التشاركي"، مرجع سابق،

• مرحلة التتبع والتقييم:

تعتبر هذه المرحلة جزءاً لا يتجزأ من العملية ككل، إذ يسمح التتبع بالحكم على تقدم إنجاز المشاريع المدرجة في برنامج عمل الجماعة، وحسن تدبير الأنشطة والأعمال ومراقبتها، والعمل على تقويم الموارد أو مراجعة النشاط أو الترخيص بمواصلته، فهذه المرحلة أساسية لتقييم نتائج البرامج التنموية التي سطرها المجلس في برنامج العمل، وقياس مدى ملاءمتها لحاجيات الساكنة، وهذا ما نصت عليه المادة 272 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وبالتالي فالتتبع يتيح لسلطات الرقابة الإدارية المتمثلة في عامل العمالة أو الإقليم، التحقق من مطابقة الإجراءات التنفيذية للمشاريع المنجزة للأهداف المسطرة في برنامج عمل الجماعة، وبالتالي ضبط الإختلالات المحتملة والتي قد تعيق تنفيذ المشاريع من أجل العمل على تقويم السياسات¹⁴².

أما بخصوص التقييم فهي حسب رأينا، مرحلة جوهرية في دورة السياسات العمومية، والأداة الكفيلة بإعطائها حساً وقيمة مضافة من خلال قياس مدى قدرتها على الإستجابة لمطالب المواطنين والمواطنات، وذلك من خلال تحليل النتائج المتوخاة والتحقق من معايير الفعالية والجودة والنجاعة المرتبطة بالإنجازات، والتحقق من مدى تحقيق الأهداف المتوخاة عبر الإستعمال الأمثل للموارد المتاحة، وبالتالي تقييم مدى تحقق الإنتائية السياسات العمومية من خلال المقارنة بين الأهداف والنتائج المحققة بناءً على الموارد المتوفرة والقدرات المتاحة، وذلك من أجل الخروج بتقارير وتوصيات تمكننا من بلوغ رهان الإنتائية.

إن رهان تحقيق الإنتائية من خلال برنامج عمل الجماعة، يتخبط في الوقت الراهن بمجموعة من العوائق التي يجب تجاوزها، لعل أهمها يكمن في إنغلاق المجالس الجماعية على ذاتها، وعدم إنفتاحها على المواطنين ومكونات الرأي العام، هذا فضلاً عن تهميش الأقلية المحسوبة على المعارضة داخل المجالس بسبب الحسابات السياسية الضيقة، مما

¹⁴² - حشوش وداد، السياسات العمومية الترابية بين التخطيط وسؤال الإنتائية، مرجع سابق، ص: 121.

يضيع على المجلس فرصة التعاون والتشارك، علاوة على مشكل غياب هيكل تنظيمي للجماعة يبين إختصاصات كل قسم أو مصلحة على حدة، فلا يمكن تصور عمل المصالح، وتجنب تداخل الإختصاصات إذا لم يتم توفير هيكل إداري، على ضوءه تضبط المسؤوليات ويقسم العمل داخل الجماعة، هذا فضلا عن تدني كفاءة الموارد البشرية وعدم القدرة على المواكبة¹⁴³. لذلك وحسب وجهة نظرنا، فإنه بات من اللازم العمل على تجاوز هذه العوائق، ووضع أداة تخطيط خاصة بالجماعة بالموازاة مع برنامج عمل الجماعة، تعتمد رؤية مستقبلية واضحة المعالم، قائمة على أساس التعاون والتشارك وضبط الأدوار والمهام وتأهيل العنصر البشري وتحفيزه، والإنتعاش على المجتمع المدني، لبلوغ رهان الإلتقائية وترجمة السياسات العمومية الترابية على أرض الواقع.

المطلب الثاني: التشارك والتقييم كدعامة لتحقيق الإلتقائية.

قد يعترض الجهة في تنفيذها للسياسات العمومية الترابية بعض الإكراهات، إما نتيجة قلة الخبرة أو الموارد المالية أو لوجود مرافق مشتركة مع جهات أخرى، مما يدعو لإعتماد آلية التشارك، والتدبير التشاركي للسياسات العمومية الترابية ضمانا لتحقيق الإلتقائيتها، وعدم تضييع الفرص التنموية، وإهدار للطاقات والجهد في عملية التخطيط لبرامج ومشاريع دون إمكانية تنفيذها (الفرع الأول)، كما أن لتقييم السياسات العمومية الترابية دور بالغ الأهمية على إعتباره مبني على قيم الشفافية والمسؤولية والفعالية، وهو عنصر أساسي لكل فعل تحديتي للتدبير العمومي قائم على أساس ضبط الإختلالات والعوائق الناتجة عن تنفيذ السياسات العمومية الترابية، ومحاولة إيجاد حلول وبدائل لها لضمان نجاعتها وفعاليتها من خلال التقارير الموضوعاتية التي تشخص مكامن الخلل الذي يحول دون تحقيق الإلتقائية في التخطيط وتنفيذ البرامج والمشاريع، وتقدم حلولاً وتوصيات لتحقيقها (الفرع الثاني).

¹⁴³ - عابدي شريف، برنامج عمل الجماعة أداة للتنمية المحلية، الجماعة الترابية مكناس نموذجا، مرجع سابق، ص: 113.

الفرع الأول: التدبير التشاركي للسياسات العمومية الترابية وأثره في تحقيق الإلتقائية.

يعتبر التدبير التشاركي وسيلة تستخدمها الجماعات الترابية لتقليص حجم مشاكلها وتسيير أهدافها وطموحاتها وتنفيذ برامجها، وذلك من خلال البحث عن أوجه التكامل في ما بين الجماعات الترابية سواء على المستوى الوطني أو الدولي من أجل تحقيق التنمية الشاملة، وبالتالي تجسيد التنمية التشاركية من خلال الإعتماد على مبادئ التكامل والإندماج والتضامن والتشارك، بفعل العوائق التي تحد من القدرات التنموية للجماعات الترابية.¹⁴⁴ ونظرا لأهمية التدبير التشاركي في ضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، والحيلولة دون تضييع الفرص التنموية، سوف نتطرق في هذا الفرع إلى عنصر الشراكة على إعتباره آلية لتمويل المشاريع الترابية (الفقرة الأولى)، كما سنتطرق أيضا إلى التعاون بين الجماعات الترابية كدعامة لتحقيق الإلتقائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الشراكة كآلية لتمويل المشاريع التنموية.

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من أهم أصناف عقود الشراكة التي يمكن اللجوء إليها في ظل محدودية الموارد المالية المتوفرة لدى الجماعات الترابية، كما يؤهلها للإستفادة من القدرات الإبتكارية للقطاع الخاص، ومن ضمان توفير الخدمات بصفة تعاقدية وتقديمها في الآجال وبالجودة المتوخاة وأداء مستحققاتها جزئيا أو كليا من طرف السلطات العمومية، حسب المعايير المحددة في مضمون العقد الذي يجمع الجماعات الترابية بالقطاع الخاص، مما يؤدي إلى تعويض النقص لدى الهيآت المنتخبة على مستوى الجماعات الترابية الغير قادرة على الخلق والإبتكار، وكذا إلى إيجاد قدرات

¹⁴⁴ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص:365.

تمويلية للمشاريع والبرامج المدرجة في البرامج التنموية لهذه الأخيرة،¹⁴⁵ وهذا ما من شأنه حسب وجهة نظرنا، تحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، وتجاوز معيقاتها، خاصة ما يتعلق بضياح الفرص التنموية وإهدار الجهد والمال والوقت في مخططات ودراسات وبرامج لاتقبل التنفيذ بسبب المعوقات السالفة الذكر المتمثلة أساسا في إنعدام القدرات التمويلية لدى الجماعات الترابية، والتي تعتبر حجر الزاوية لنجاح أي مشروع تنموي.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، نجدها أيضا تعتمد على آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنجاز برامجها ومشاريعها، فقد عرفت هذا الصنف من عقود الشراكة بكونه، عقد بمقتضاه يعهد لأحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الإستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها وإستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحدد، في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية.¹⁴⁶

إن من بين أهم مبررات إعتقاد هذه الآلية حسب رأينا، يكمن في الدور الذي تلعبه من خلال جلب رؤوس الأموال الخاصة للمشاركة في تمويل المشاريع المقامة على المستوى الترابي، بما يتناسب وإستراتيجية التنمية الترابية، وتحسين تدبير الجماعات الترابية، وكذا عصرنة المرافق العمومية، ناهيك عن تسهيل تداول رؤوس الأموال، من أجل تمويل البنيات التحتية، دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الجماعات الترابية التي تعرف في الغالب خصاصا مهولا من ناحية الموارد المالية، وهنا يظهر لنا البعد الإلتقائي بين تحقيق متطلبات التنمية وإيجاد صيغ وحلول لتجاوز معيقاتها التمويلية، فضلا عن تجاوز

¹⁴⁵ - سلامة يونس، " الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الرابع/ مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص:76-77.

¹⁴⁶ - عدنان رشيد، " نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، مجلة مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 17-18، 2011، ص170.

مشاكل تزايد الإحتجاجات الشعبية بسبب تعثر برامج التنمية الترابية بسبب ضعف الإلتقائية السياسات العمومية الترابية، وعدم مقدرتها على حل المشاكل العمومية، مما يؤدي لإنعدام التنسيق بين المتدخلين وضعف المبادرة وضياح الفرص التنموية وتعثر إتمام المشاريع والبرامج، ولعل "حراك الريف" لدليل على ذلك، بفعل الإحتقان الشعبي الناتج عن فشل السياسات التنموية، التي نرى أن من بين أسباب تعثرها هو ضعف الإلتقائية على مستوى السياسات العمومية الترابية، بسبب ضعف التنسيق والتشارك وعدم التشخيص الدقيق للمتطلبات والحاجيات.

وتظهر أهمية وراهنية الأهداف الرامية لتقوية عقود الشراكة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص، في قوة المنافسة بين الجهات سواء في المحيط الوطني أو الدولي مما يجعل النشاط الجهوي قاطرة نحو التنمية في سبيل تحسين صورة الجماعات الترابية على المستوى الداخلي والخارجي.

وبناء على ذلك يتضح لنا أن التنمية والتنشيط الترابي لا يقتصر على متدخل واحد، بل يحتاج إلى تعددية المتدخلين، مما يمكن من مساهمة الخواص في تمويل البرامج والمشاريع المقامة بالجماعات الترابية بما يتناسب وإستراتيجية التنمية على المستوى الترابي، علاوة على إستفادة الجهة والجماعات الترابية الأخرى من تجربة المقاولات فيما يخص أساليب عملهم، والتشبع بروح المقاول والمبادرة من أجل تأكيد فكرة "الجماعة المقاول"¹⁴⁷ القادرة على التنشيط الاقتصادي والتنموي في إطار الإلتقائية الترابية القائمة على التشارك بين القطاع العام والخاص لتنفيذ السياسات العمومية الترابية.

وتبرز خصوصية عقود الشراكة في الهدف منها، والذي يكون بالدرجة الأولى بالنسبة للجماعات الترابية هو تحقيق المشاريع التنموية لخدمة الصالح العام، حيث تعمل الشراكة على إيجاد صيغ ملائمة، تمكن الأطراف التي تجمع بينها أهداف مشتركة (الجماعات الترابية-القطاع الخاص-المجتمع المدني)، أو برامج متشابهة، من أجل تحقيق الغايات

¹⁴⁷ - حشوش وداد، السياسات العمومية الترابية بين التخطيط وسؤال الإلتقائية، مرجع سابق ، ص:96.

المنشودة من خلال التكامل والإنسجام والاندماج والإلتقائية، والعمل على تجاوز التحديات والمصاعب، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للعمل المشترك سواء على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون 86.12¹⁴⁸ المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمرسوم التطبيقي¹⁴⁹ المتعلق به، قد حصر الأشخاص العامة التي لها الحق في إبرام عقود الشراكة في الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية، وبالتالي إستثنى الجهات وباقي الجماعات الترابية، غير أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بتلاوينها الثلاث، قد خصصت مجموعة من النصوص، لإتفاقيات التعاون والشراكة، وقد منح المشرع للجماعات الترابية في إطار الإختصاصات المخولة لها، الإمكانية في أن تبرم فيما بينها، أو مع جماعات ترابية أخرى، أو مع الإدارات العمومية، أو المؤسسات العمومية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية، أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، إتفاقيات شراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص إعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.¹⁵⁰ وتحدد هذه الإتفاقيات وعقود الشراكة الموارد التي يقرر كل طرف تعيبتها من أجل إنجاز المشروع، وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية سندا ماليا ومحاسبيا للمشروع، مما من شأنه تدعيم التنمية الترابية والدفع بالإقتصاد الجهوي

¹⁴⁸ - القانون 86.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192، الصادر في فاتح ربيع الأول 1436(24 دجنبر 2014)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ فاتح ربيع الثاني 1436(22 يناير 2015)، ص:2154.

¹⁴⁹ - المرسوم التطبيقي رقم 2.15.45 الصادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6365 بتاريخ 1 يونيو 2015.

¹⁵⁰ - المادة 162 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 141 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، المادة 149 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

ليدعم نظيره الوطني¹⁵¹، وبالتالي وحسب وجهة نظرنا، فعقود الشراكة في هذا الإطار تعتبر دعامة أساسية لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، لأنها تؤدي لتوحيد الجهود وتتمين الفرص في إطار تشاركي يسعى لبناء تصور متكامل للسياسات العمومية الترابية والإستفادة من خبرة القطاع الخاص في تنفيذ هذه السياسات بقدر كبير من الكفاءة والتجربة الميدانية، الشيء الذي ربما تفتقده مجالس الجماعات الترابية، لكن في هذا الإطار نرى أنه لنجاح هذه الآلية التدييرية، لابد من تجاوز بعض العوائق التي تعترض هذا الأسلوب، والمتمثلة أساسا في عدم توفر الجهة على سلطة إبرام مثل هذه العقود، إذ تضطر إلى إرسال طلبات الشراكة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وإنتظار المصادقة على عقد الشراكة،¹⁵² وهذا الأمر يجعل المجالس المنتخبة لا تبادر في التفكير بجدية في إبرام هذه الشراكات، مما يتسبب في ضياع فرص تنمية عديدة، هذا فضلا عن كون المشاريع التي تحددها الدولة على مستوى الجهات تكون في الغالب مرتفعة القيمة المالية، وبالتالي ترتفع معها حصة مشاركة الجماعات الترابية في هذه المشاريع، حيث تصطدم بضعف الموارد المالية الغير قادرة على تمويل التشارك في مثل هذه المشاريع، لذلك أصبح من اللازم على الدولة دعم الموارد المالية للجماعات الترابية من خلال تعديل القانون المنظم للجبايات المحلية والرفع من حصة الجماعات الترابية من الرسوم الجبائية، كما سبق وأن تطرقنا إلى ذلك بتفصيل في المبحث الأول، كي نستطيع الحديث عن رهان "جماعات مقاولة" يكون الهدف الأسمى من ورائها تحقيق التنمية المحلية وتحقيق الإلتقائية في البرامج والمشاريع، هذا فضلا عن تنامي دور المجتمع المدني الذي بات يتلقى الدعم من المنظمات الدولية في شكل مشاريع تنموية، مما

¹⁵¹ - سرار نجاة، إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الدراسية 2012-2013، ص:336.

¹⁵² - حسب ما تنص عليه المادة 10 من القانون 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

سيساهم وبقوة في تكريس ثقافة الإلتقائية في برمجة وتصور وتنفيذ المشاريع على مستوى الجماعات الترابية.

الفقرة الثانية: التعاون كأحد دعائم تمويل المشاريع التنموية.

إن المتتبع للقوانين المتعلقة بالجماعات الترابية، والتي تحدد صراحة دورها في التنمية الاجتماعية وتنشيط الإقتصاد من خلال تحفيز الإستثمارات، والمساهمة في تأسيس بنيات التوطين الإستثماري، يدرك أنها تشكل قفزة نوعية في مجال الحكامة وترسيخ ديمقراطية القرب. من جهة أخرى لا يمكن لأية جماعة ترابية لوحدتها كيفما كانت وضعيتها المالية وكفاءة عنصرها البشري أن تحقق جميع مشاريعها الاقتصادية، إذ غالبا ما تعاني أغلب الجماعات من ضعف ميزانياتها المحلية، الشيء الذي لا يخول لها مجالا واسعا لتدخلاتها الاقتصادية، لذا يبقى مجال التعاون اللامركزي السبيل الأمثل لتحقيق أهدافها الاقتصادية،¹⁵³ والذي يقصد منه جميع أشكال التعاون والتبادل التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها، أو مع الفاعلين الخاضعين للقانون العام أو الخاص، أو مع الجماعات الترابية الأجنبية في إطار التعاون اللامركزي الدولي.

إن التعاون يعتبر حجر الزاوية من أجل تجاوز إشكالية محدودية الإعتمادات الذاتية والكافية لقيام الجماعات الترابية بالإختصاصات الموكولة لها، فالتعاون يعتبر عنصرا أساسيا في ترسيخ الجهوية المتقدمة¹⁵⁴، حيث سيمكن من تفعيل آلية التعاون الترابي بين الجماعات الترابية من أجل تحقيق المشاريع المشتركة وبالتالي تحقيق الإلتقائية الترابية من خلال البرامج والمشاريع ذات النفع المشترك والقادرة على حل المشاكل والطلبات العمومية للمواطنين، وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة،

¹⁵³ - بشتاوي فتيحة، التسويق الترابي ودينامية المجال، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2018، ص:209.

¹⁵⁴ - أهيري محمد، صناعة القرار العمومي الترابي وفعالية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2016-2017، ص:87.

وتجاوز الإختلالات الترابية،¹⁵⁵ لكن رغم الأهمية البالغة للتعاون بين الجماعات الترابية نجد أن هذه الأخيرة لم تلجأ بعد إلى تفعيل هذه الآلية على أرض الواقع في أغلب الجماعات الترابية على المستوى الوطني، كما أن سياسة التعاون لا يمكن لها أن تكون ناجحة ما لم تشكل نسقا مفتوحا ومتفاعلا مع المحيط الخارجي،¹⁵⁶ لذلك نرى أنه بات من اللازم أن تفتح على محيطها، إذ أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد منحت لها هذه الإمكانية التي تترتب عنها آثار إيجابية متمثلة أساسا في تنمية النسيج الاقتصادي من خلال تطوير العلاقات التعاونية سواء بين الجماعات الترابية أو مع المؤسسات العمومية وفعاليات المجتمع المدني، لإنجاز برامج إقتصادية وإجتماعية مندمجة، مما يؤدي حسب وجهة نظرنا إلى تحقيق إنقائية السياسات العمومية الترابية من خلال أعمال آليات التشارك والتنسيق والتعاون، وبالتالي الحيلولة دون إهدار الفرص التنموية، أو تضییع الجهد والمال والوقت في برمجة وتصميم برامج ومشاريع تنموية متعثرة وعقيمة ومن الصعب تنفيذها ما لم يتحقق عنصر التعاون بين الجماعات الترابية.

وهذا ما جعل المشرع من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يتطرق لمسألة التعاون، حيث أناط للمجالس، التقرير في القضايا المتعلقة بالتعاون، لأنها تعتبر ركيزة من ركائز التنظيم الجهوي الترابي، في ميدان التخطيط للتنمية الاقتصادية والإجتماعية وإعداد التراب الوطني، وذلك من خلال إستفادة الجماعات الترابية التي لا تتوفر على وسائل مادية كافية، من مساعدات لتمكينها من إدارة شؤونها، ومن التقليل من تبعيتها نحو المركز، وإنجاز برامج العمل بين الجماعات لجعل الجهة على علم بالإختيارات

¹⁵⁵ مליح هشام، "سؤال الحكامة الترابية بالمغرب"، مجلة مسالك في السياسة والفكر والإقتصاد، مطبعة النجاح

الجديدة، الدار البيضاء، العدد 21-22، 2012، ص90.

¹⁵⁶ - حشوش وداد، السياسات العمومية الترابية بين التخطيط وسؤال الإنقائية، مرجع سابق، ص:99.

المتخذة على المستوى المحلي، وبالتالي تكامل وإلتقائية المبادرات التتموية حتى تكون أكثر نجاعة وفعالية ومردودية.¹⁵⁷

إن مسألة التأطير الدستوري للتعاون من الناحية الشكلية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، حسب وجهة نظرنا، يشوبها نوع من اللبس والغموض، فمن خلال ترتيب الأبواب المتعلقة بآليات التعاون والشراكة، نجد أن المشرع جعل من شركات التتمية تنصدر باقي أشكال التعاون، وهنا لا يعقل أن تنصدر شركات خاضعة للقانون الخاص، مؤسسات عمومية كمؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية، والتي تعتبر أشخاصا خاضعة للقانون العام، خاصة وأن ترتيب الأبواب في المجال التشريعي له دلالات عميقة تحيل إلى نوع من التراتبية في الأهمية والمبتغى. كما يمكن أن نستنتج أيضا إشكالات قانونية تتمثل في كون مؤسسات التعاون بين الجماعات تمارس إختصاصات تدخل في صميم إختصاصات مجالس الجماعات الترابية مما قد يخلق تداخلا في الإختصاصات،¹⁵⁸ لذلك بات على المشرع تدارك الأمر لأن مثل هذه الإشكالات قد تقف كحاجز يحد من إلتقائية السياسات العمومية، من خلال الآثار المترتبة عن هذا اللبس القائم في مجال التعاون بين الجماعات الترابية.

كما أنه بات من الضروري العمل على تفادي البطء الذي تستغرقه المساطر الإدارية المتعلقة بالعقود بين الجماعات الترابية والمقاولين الخواص بسبب الإفراط في الشكليات والمراقبة القبلية والتأشير أحيانا من قبل السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية، مما يؤدي إلى نفور مجموعة من الشركات والمقاولات وبحثهم عن وجهة أخرى للإستثمار مما يؤدي لضياع الفرص الإستثمارية.¹⁵⁹

¹⁵⁷ - تميم عادل، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الإختصاصات والتأطير الدستوري دراسة مقارنة، مؤسسة إفزازن للطباعة، طنجة، الطبعة الأولى، 2017، ص:145.

¹⁵⁸ - حشوش وداد، السياسات العمومية الترابية بين التخطيط وسؤال الإلتقائية، مرجع سابق، ص:102.

¹⁵⁹ - شاوش محمد، الحكامة التشاركية في التدبير العمومي الترابي بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، الكلية المتعددة التخصصات بالناظور، السنة الدراسية 2018-2019، ص:135

وفي إطار إنفتاح الجماعات الترابية المغربية على نظيراتها الأجنبية، يعتبر التعاون اللامركزي الدولي من الآليات الهامة في هذا المجال، والذي يخضع إلى تأثيرات إستراتيجية من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي والإتحاد الأوروبي، كما يوجد تحت تأثير السياسات الخارجية للدول المانحة للمساعدات الدولية من أجل التنمية¹⁶⁰، هذه الأخيرة التي تعتبر التعاون اللامركزي الدولي لوحداتها الترابية جزءا من سياساتها الخارجية في مجال تدبير التنمية الدولية،¹⁶¹ وجدير بالذكر أن التعاون اللامركزي الدولي يتأثر باختلاف الأنظمة السياسية للدول وبمستوى نضج الديمقراطية، وإختلاف القدرات الإقتصادية، مما يؤثر على أنماط التعاون بين الشركاء. فعلى المستوى الدولي، يتدخل البنك الدولي في تحقيق أهداف الألفية للتنمية من خلال إعداد إستراتيجية أممية تحت اسم " دعم الشبكات الترابية-الحكامة المحلية والتنمية"، والتي تهدف إلى تطوير علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الترابية الوطنية ونظيراتها الأجنبية، كما تساهم في دعم الخبرات والتجارب.

وعلى مستوى الإتحاد الأوروبي فإن الوحدات الترابية (الفرنسية، الإسبانية، الألمانية والإيطالية...) كتجارب مقارنة، تتوفر على إستقلالية إدارية ومالية وتقريرية متقدمة عن نظيرتها المغربية، تخول لها إعداد سياسات خارجية تسعى من خلالها إلى المساهمة في تحقيق التنمية على المستوى الدولي، عن طريق تمويل مشاريع وبرامج تنموية في إطار الشراكة والتعاون اللامركزي من خلال مؤسسات جهوية¹⁶²

ويعتبر التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية من الدعامات الأساسية للتنمية الاقتصادية والإجتماعية، إذ يعتبر آلية لتنمية قدرات الجماعات الترابية عن طريق الإستفادة من الخبرات الأجنبية، عبر مجموعة من العلاقات والأنشطة التي

¹⁶⁰ - يعتبر المغرب من الدول المستفيدة من برامج المساعدات الدولية من أجل التنمية من قبل الدول المانحة كفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان.

¹⁶¹ - قبيشي يونس، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مرجع سابق، ص: 16.

¹⁶² - قبيشي يونس، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مرجع سابق، ص: 7-8.

تقيمها الجماعات الترابية المغربية مع نظيراتها الأجنبية من خلال إتفاقيات التوأمة¹⁶³ التي تهدف إلى إيجاد صيغة ملائمة تمكن أطرافها من تحقيق أهداف مشتركة، أو غايات متشابهة من خلال توحيد الرؤى وتنسيق الجهود، ومن بين هذه الإتفاقيات نجد إنخراط "الجماعة الحضرية لتطوان" في مشاريع التعاون اللامركزي الدولي مع المجلس الإقليمي "لمالقا وغرناطة" الإسبانية بشراكة مع مؤسسات دولية، حيث إستفادت جماعة تطوان من الخبرات والتمويلات في إطار برامج التعاون الدولي الممولة من طرف الإتحاد الأوروبي خاصة برنامج "التعاون الدولي اللاحدودي- إسبانيا شمال المغرب" المنفذ في الفترة بين 2009 و 2015 مما ساهم في ضمان تنفيذ برامج تنموية وساهم في تطوير القدرات التدبيرية والإفتاح على الساحة الدولية ورفع رهان التنمية،¹⁶⁴ وبالتالي تحقيق إتقائية السياسات العمومية من خلال الدور المحوري لإتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي في تلبية حاجيات ومتطلبات الساكنة وتنفيذ بعض المشاريع التي لن تستطيع الجماعة القيام بها بمفردها، كما أن هذه الإتفاقيات تدعم روح التنسيق والتشاور والإبتكار والإستفادة من التجارب اللامركزية الدولية، مما سيساهم في تنمية قدرات الجماعات الترابية المغربية، وبالتالي إمكانية تجاوزها لإشكالية الإتقائية في تصور ورسم وتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي.¹⁶⁵

لكن ما يلاحظ هو غياب الرغبة وضعف إهتمام مجالس الجماعات الترابية بأهمية التعاون الدولي، مما يفقدها فرصة الإستفادة من الدعم الدولي للبرامج التنموية، الشيء الذي يجعلنا نتساءل حول دور السلطات المركزية المغربية في بلورتها للآليات المحفزة للجماعات الترابية على نهج أسلوب التعاون الدولي والتي تمتاز بالضعف والغياب، كما

¹⁶³ - تعتبر التوأمة في هذا المجال دليل على الرغبة في التقارب والإتفاق على تقوية الصلات بين المواطنين والشعوب وتوطيد التعاون بين الجماعات الترابية المغربية وأخرى اجنبية إستنادا لبعض المقومات التاريخية والإقتصادية والثقافية والطبيعية المشتركة بينهم.

¹⁶⁴ - قبيشي يونس، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مرجع سابق ، ص: 183-184.

¹⁶⁵ - كزال أحمد، "أهمية واليات التعاون اللامركزي الدولي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 96، يناير-فبراير 2011، ص:109.

يمكن أن نلاحظ أيضا تحكم الفرقاء الممولين لبرامج التعاون الدولي في توجيه مسارات وإتجاهات التعاون لما يخدم المصالح التي تندرج ضمن السياسات الخارجية للدول المانحة للمساعدات الدولية.¹⁶⁶

الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية الترابية ورهان الإلتقاء.

يكتسي تقييم السياسات العمومية الترابية أهمية خاصة في ترسيخ قيم ومبادئ الحكامة الجيدة، إذ يساهم في توضيح مدى تحقيق الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التابعة لها، وكذا المصالح اللامركزية للدولة لإلتزاماتها، مما يساعد في تحقيق الشفافية ونشر ثقافة المحاسبة. ومن الناحية التقنية فهو ضرورة ملحة لضمان الإنسجام والفعالية والإلتقائية في أداء المؤسسات على المستوى الترابي، كما يساعد على فحص البرامج والمشروعات والعمليات التنفيذية المتعلقة بالسياسات العمومية الترابية، ودراسة نتائجها وتحديد فاعلية أهدافها، من أجل العمل على تقويمها لضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية. وفيما يلي سنعالج مكانة التقييم لنبرز دوره في تحقيق الإلتقائية (الفقرة الأولى)، ونتطرق كنموذج، لدور المحاكم المالية الجهوية في عملية التقييم، ومدى فعاليتها لضمان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: مكانة التقييم

يعتبر تقييم السياسات العمومية عنصرا جوهريا وحاسما وفاعلا، ضمن عناصر الحكامة الرشيدة، كما أنه يرتبط بالديمقراطية والدولة الحديثة، لأن الأمر يتطلب المواجهة بين وجهات النظر، وشفافية الولوج إلى المعلومات والوثائق التي يمتلكها الجهاز الخاضع للتقييم، وهذا ما يصطلح عليه بالمفهوم الديمقراطي للتقييم، والذي تتجلى أهميته في هذا

¹⁶⁶- KARZAZI Mohcine, " la coopération décentralisée Franco-Marocaine: Entre coopération au Développement et diplomatie d'influence", thèse de doctorat en droit public, FSJES Tanger, édition 2013-2014, p218.

المجال من خلال إخبار المواطنين بالمعلومات ومختلف المعطيات، من خلال نشر تقارير موضوعاتية تمكنهم من تدعيم آرائهم وأحكامهم حول تدبير السياسات العمومية الترابية، ومدى تحقيقها لأهدافها.¹⁶⁷

إن أهمية التقييم تتجلى في كونه يحدد التأثير المباشر والغير المباشر لمختلف التدخلات العمومية على المستوى الترابي، فهو لا ينظر فقط إلى ما يحدث داخل التنظيمات العمومية، بل ينظر فيما إذا كانت هذه الأخيرة قد إستطاعت التأثير في المحيط الذي تشتغل فيه، وأحدثت تغييرات في المجتمع وإستطاعت حل المشاكل العمومية ومطالب المواطنين على مستوى الجهة والجماعات الترابية، وبالتالي فالتقييم يساهم في إعادة النظر وتصحيح مسار تنفيذ السياسات العمومية من خلال تدعيم أو تقويم أو التخلي الجزئي أو الكلي عن البرامج والمشاريع التي أثبتت التجربة والتقييم أنها بدون فائدة، ولا يمكن لها بلوغ أهدافها سلفاً.¹⁶⁸ لذلك فعملية التقييم ضرورية لتغذية الإنعكاسات التدبيرية للسياسات العمومية الترابية، من أجل تحديد مواطن القصور في بلوغ الأهداف، مما يسمح بتدارك النقص المصاحب لدورة السياسات العمومية سواء في مرحلة التشخيص والتصوير وإتخاذ القرار وما يصاحبه من تنسيق وتساور بين الفاعلين، أو خلال مرحلة تعبئة الموارد وتنفيذ السياسات العمومية،¹⁶⁹ وبالتالي تحديد مكامن الخلل والقصور ومحاولة تقويمها وإصلاحها للحيلولة دون الوقوع في نفس المشكل عند بلورة سياسات عمومية ترابية أخرى في نفس المجال، وبالتالي ضمان تحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية، والحيلولة دون تضييع الجهد والمال والفرص والإستفادة من التقارير المنبثقة عن

¹⁶⁷ - الخليلي محمد، أدوار المجلس الأعلى للحسابات في تقييم السياسات العمومية: مشروعية الإختصاص وسياق الممارسة -دراسة تحليلية مقارنة-، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 23، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020، ص:20.

¹⁶⁸ - بنلمليح منية، "الجهات المتدخلة في تقييم السياسات العمومية الجهوية: الأدوار والحصيلة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 146، ماي-يونيو 2019، ص:47.

¹⁶⁹ - MULLER Pierr, les politique publiques, Presses universitaires de France, Paris, 4eme édition, 2000, p67.

عملية التقييم لتفادي الوقوع في نفس الإختلالات والعراقيل التي تحد من نجاعة السياسات العمومية الترابية وتحد من إلتقائيتها.

ويحمل تقييم السياسات العمومية قيمة مضافة على إعتباره ركيزة أساسية لبلوغ الإلتقائية في التدخلات العمومية، من خلال إهتمامه بمختلف السياسات على المستوى الترابي سواء المتعلقة بالجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التابعة لها، أو المصالح اللامركزية للإدارات المركزية وكذا وكالات التنمية الجهوية، و إهتمامه الخاص بمجال المالية العامة بشكل دقيق، والذي تنتج عنه آثار ملموسة، من خلال ترشيد الإنفاق العمومي، والعمل على تكريس ثقافة المسؤولية والشفافية والجدوى في السياسات العمومية التي تعرف إنفاقا ماليا كبيرا، كما هو الشأن بالنسبة للسياسات ذات الطابع الإستثماري. وبالتالي فهو نتاج تطور آليات الرقابة، وتحول نوعي في مسار التدبير والأداء العمومي، على إعتبار أن الرقابة الحديثة ليست قائمة على التفتيش والزجر، بل قائمة على التشخيص والتقييم والتقويم، من خلال توجيه رقابتها إلى قياس النشاط المنجز، والوقوف على حقيقة نتائجه، وإكتشاف الأخطاء والإنحرافات وتحليل العوامل التي كانت وراء حدوثها، وكيفية تجنب الوقوع فيها، بدلا من التركيز على معرفة المسؤول عن الخطأ.¹⁷⁰ إن أهمية تقييم السياسات العمومية الترابية تنصرف بالأساس إلى إعطاء بعد ديمقراطي لمختلف السياسات، إنطلاقا من معرفة تأثيراتها على المجتمع، ومدى تفعيلها لمضامين المخططات والتصاميم الجهوية، ومدى تحقيقها لأهدافها المرتكزة في الأساس على عقلنة تدبير مختلف السياسات العمومية، وبالتالي معرفة وقياس مدى تحقق الإلتقائية

¹⁷⁰ - الحسكة هشام، دور الإفتصاص العمومي في إرساء حكمة تدبير الجماعات الترابية: دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، مركز الدراسات في الدكتوراه، مختبر الأبحاث القانونية وتحليل السياسات، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2016-2017، ص: 174-175.

في التدخلات والبرامج والمخططات، وذلك من خلال مجموعة من العناصر، لعل أهمها:¹⁷¹

- **حسن إتخاذ القرار العمومي:** من خلال فهم أفضل للسياسات العمومية، وذلك عبر تجميع وتحليل المعطيات المرتبطة بمجال التدخل، والآثار الناجمة عن إتخاذ القرارات من أجل تحيينها من خلال إثارة الإنتباه إلى وقائع وأرقام لم تكن في الحسبان، أثناء تبني بديل من البدائل المطروحة، وهذا ما يساهم في إستخلاص العبر، وإعادة تصور البرامج في المستقبل للحيلولة دون الوقوع في نفس النسق والسياق.
- **تحسين تخصيص الموارد:** إذ يفترض أن تفضي المهام التقييمية إلى مساعدة الفاعلين المعنيين بتنفيذ السياسات العمومية الترابية على حسن تخصيص الموارد، وعدم إهدارها على نحو يساهم في عقلنة الإختيارات التنموية وبرمجة المشاريع، وفق الإمكانيات المتوفرة والمتاحة والممكن توافرها، وبالتالي ترتيب الإحتياجات حسب الأولويات مع التركيز على قيمة التكلفة.
- **مراجعة السياسات العمومية الترابية:** فعملية التقييم هي في حد ذاتها عملية هادفة، تسعى إلى معرفة مستوى أو درجة النجاح، والتأثير الذي وصلت إليه السياسات العمومية، وكذا إكتشاف الإختلالات والانحرافات التي يمكن أن تشوب عملية التخطيط والتنفيذ، وبالتالي، فهي في فلسفتها عملية لا تتجه نحو ترسيخ قيم المحاسبة والعقاب، بقدر ما تقترح إتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة والتي تتجه إلى ضمان النجاعة في سيرورة السياسات العمومية الترابية، والسعي إلى

171 - كحلوي عبد الرحيم، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، مرجع سابق،

تحقيق التكامل والاندماجية والالتقائية في التدخلات العمومية، من أجل تحسين نتائج وأثار السياسات، وبالتالي إستجابتها لحاجيات وإنتظارات المستهدفين بها. إن عملية تقييم إنعكاسات السياسات العمومية الترابية من خلال مسلسل إتخاذ القرار العمومي الترابي على الأفراد والمجتمع، له أهمية قصوى في قياس مدى إستجابتها للطلبات والقضايا المرفوعة من الساكنة إلى "النخبة السياسية الترابية"، وبالتالي فمن خلال تتبع مسار إتخاذ القرار العمومي الترابي منذ تبني المشاكل العمومية ودخولها للأجندة، لغاية تنفيذ السياسات كبداية مطروحة لحل تلك المشاكل، مرورا بمراحل التنسيق والتشاور ومختلف التدخلات العمومية، من أجل إكتشاف مكامن الخلل التي تحد من إلتقائية السياسات العمومية الترابية، ثم الخروج بتوصيات وتقارير تقدم حولا وبدائل قادرة على الرفع من مردودية ونجاعة السياسات العمومية الترابية، وضمان تحقيق الإلتقائية في التدخلات العمومية على المستوى الترابي.

الفقرة الثانية: المجالس الجهوية للحسابات كمؤسسة للتقييم، وموقعها من تحقيق الإلتقائية.

إن القضاء المالي الجهوي بإعتباره مراقبا خارجيا، يمكن أن يعطي تقييما لعمل الجماعات الترابية من خلال الإعتماد على تقنية الإفتحاص، والذي يجعل تقاريره وخلصاته ذات أهمية بالغة في سياق تطوير الأداء والرقابة على النشاط والتدبير المالي والإداري للجماعات الترابية، وتقوية الشفافية وتدبير المال العام وتعزيز المساءلة والحفاظ على المصداقية في البيانات المالية والمحاسبية، مما يؤدي إلى توجيه النشاط الاقتصادي والإجتماعي والمالي، وتقويم فعالية البرامج والمشاريع على المستوى الترابي، ودراسة جدواها وملاءمتها وتحليل نوعيتها وكلفتها ومدى تحقيقها للأهداف التنموية، مما يشكل تدعيما لإلتقائية السياسات العمومية الترابية لبلوغ أهدافها، كما أن القضاء الجهوي للحسابات يظل عنصرا مهما وأساسيا يضمن توازن اللامركزية وتخليق وشفافية الحياة

المحلية،¹⁷² كما أنه قضاء مؤهل لأن يلعب دور المصاحبة في التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، من خلال الملاحظات والإقتراحات والتوصيات المدرجة في التقارير السنوية والموضوعات التي يصدرها، والتي تقدم البدائل والحلول المناسبة، من خلال الوقوف على مكامن الخلل ومسببات الضعف وقياس مدى نجاعة وفاعلية البرامج والمشاريع في تحقيق أهدافها. فالقاضي المالي يعرض في تقريره الصعوبات والمشاكل التي تعترض عمل الجماعات الترابية، والتوصيات اللازمة كما يعمل على طرح الحلول المناسبة التي بمقدورها ضمان توحيد الجهود وتقارب الرؤى وتعزيز التنسيق بين الأجهزة، مما يصب في مرمى تحقيق التناقية التدخلات العمومية وبرمجة مشاريع وبرامج متناسقة ومتجانسة وفعالة¹⁷³، وبالتالي ترشيد وعقلنة الأداء العمومي للجماعات الترابية من خلال إبداء الرأي ومساعدتها على ترشيد القرارات التنموية الإستثمارية، وإقتراح وسائل التصحيح الملائمة، وإمداد الإدارة بالمعلومات بهدف مساعدتها على تحسين نجاعة أدائها.

وبناء عليه، فالمجلس الجهوي للحسابات لا يصدر أحكاما، وإنما تقارير يعرضها على مسؤولي الأجهزة موضوع الرقابة قصد إبداء آرائهم أو تقديم كل الوثائق التي يرون ضرورة في تقديمها،¹⁷⁴ فدور هذه المجالس من شأنه تحقيق وضوح العمليات التدييرية للجماعات الترابية، وضمان تناسقها وإندماجيتها والتناقية كل المتدخلين فيها، وبالتالي توجيه السياسة الإنفاقية بالجماعات الترابية وجعلها تخدم المشاكل الترابية، وبالتالي فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى بلورة سياسات تنموية شاملة، بالإضافة إلى بلورة سياسات

¹⁷²- الخليلي محمد، أدوار المجلس الأعلى للحسابات في تقييم السياسات العمومية: مشروعية الإختصاص وسياق الممارسة، ص: 86.

¹⁷³- الحسكة هشام، دور الإفتحاص العمومي في إرساء حكامه تدبير الجماعات الترابية: دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي بالمغرب، مرجع سابق، ص: 681-682.

¹⁷⁴ - مجيدي محمد، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال-الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2006-2007، ص: 168.

تتموية مستدامة تلتقي فيها غالبية الجماعات الترابية مما يؤهلها لتجاوز الفوارق الترابية، كما أن دوره يكمن أيضا في تنوير الرأي العام حول شروط وظروف التدبير العمومي الترابي خاصة مع تعاضم دور المجتمع المدني الذي خصه دستور 2011 بأدوار تشاركية في إعداد قرارات ومشاريع وتفعيلها وتقييمها¹⁷⁵، وكل هذه الأدوار تؤدي حسب وجهة نظرنا، إلى ضمان إنقائية السياسات العمومية الترابية من خلال تبني الجماعات الترابية لهذه التوصيات والمقترحات والإجراءات التصحيحية، التي تعتبر مدخلا لعقلنة البرامج والمشاريع وحسن التدبير المالي والإداري وبالتالي الحيلولة دون تضييع المال والجهد والفرص التنموية.

على الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه المجالس الجهوية للحسابات في عقلنة التدبير على مستوى الجماعات الترابية لكسب رهان تحقيق الإنقائية، إلا أننا نرى أنه قد بات من اللازم العمل على تعزيز دورها في تقييم السياسات الترابية، خاصة بعد اعتماد إقرار التدبير العمومي حسب الأهداف وتوجيه النفقة العمومية نحو منطوق النتائج، والتأكيد على البرمجة المتعددة السنوات في صياغة المالية الترابية، وذلك من خلال إقتراحنا، إحداث جهاز مساعد يتواجد داخل الجماعات الترابية، ليمارس مهام الفحص الداخلي على أن يكون جهازا مستقلا يمارس مهامه بكيفية موضوعية ومستقلة عن الإدارة الترابية،¹⁷⁶ لأن المجالس الجهوية للحسابات أصبحت تعاني من نقص حاد في الموارد البشرية وتوسع في إختصاصاتها الرقابية والتقييمية، مقارنة بالقضاء المالي الفرنسي الذي

¹⁷⁵ - بنلمليح منية، "الجهات المتدخلة في تقييم السياسات العمومية الجهوية: الأدوار والحصيلة"، مرجع سابق، ص: 60.

¹⁷⁶ - الخمليشي محمد، "في تقييم السياسات العمومية الترابية: مشروعية إختصاص المجالس الجهوية للحسابات"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 57-58، 2020، ص: 78-79.

يتوفر إلى غاية سنة 2016 على 847 إطارا داخل الغرف الجهوية للحسابات، في مقابل 207 إطارا فقط بالمجالس الجهوية للحسابات بالمغرب¹⁷⁷.

كما يتعين حسب رأينا، إعادة النظر في مقتضيات مدونة المحاكم المالية بشكل جذري، لجعل وظيفة تقييم السياسات العمومية الترابية من الإختصاصات الأساسية والذاتية للمجالس الجهوية للحسابات، وتدعيم المساعدة المقدمة من طرف هذه الأخيرة للجماعات الترابية في علاقات بينية متوازنة ومنتجة ومؤثرة على التدبير العمومي خاصة وأن المساعدة المقدمة حاليا تقتصر على مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية فقط، هذا علاوة على ضرورة تبني إعداد تقارير موضوعاتية دورية خاصة، الهدف منها إثارة إنتباه المجالس الترابية للأعطاب المصاحبة للسياسات الترابية، وتقديم إرشادات لها حول أفضل نماذج التدبير الترابي. وعليه فإن المجالس الجهوية للحسابات مطالبة بالإهتمام بالعنصر البشري، إذ لا بد من تكوين يواكب المستجدات، فالتكوين له دور لا يستهان به في إصلاح المنظومة الرقابة والتقييمية،¹⁷⁸ سيما وأن التحولات المصاحبة لورش الجهوية المتقدمة وإصدار ميثاق اللاتمركز الإداري والمصادقة على التصاميم المديرية للاتمركز الإداري ستجعل أدوار الجماعات الترابية تتعاضم وتتنامى، مما يفرض إعادة النظر في تكوين و تأهيل الموارد البشرية بالمجالس الجهوية للحسابات لتكون مسايرة لهذه التحولات.

¹⁷⁷ - الحسكة هشام، دور الإفتحاص العمومي في إرساء حكمة تدبير الجماعات الترابية: دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي بالمغرب، مرجع سابق ، ص:750.

¹⁷⁸ - بوطوال الحسن، "دور المجالس الجهوية للحسابات في رقابة أداء الجماعات الترابية على ضوء مستجدات دستور 2011"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017، ص: 288-289.

خاتمة الفصل الأول:

يتضح مما سبق أن بلوغ تحقيق رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية يستلزم الإعتقاد على مداخل قانونية/ تنظيمية وتديرية، ويتضح ذلك من خلال ما حمله بحثنا من جوانب تسعى لمقاربة إشكالية إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، وحاولنا من خلاله التأسيس لمداخل تحقيق الإلتقائية المتمثلة في المدخل القانوني/التنظيمي عبر القيام بإعادة رسم معالم التقطيع الجهوي وتثمين مبدأ التدبير الحر ليشكلا دعامتين أساسيتين لتحقيق العدالة المجالية، ومنح الجماعات الترابية صلاحية تدبير شؤونها بنفسها، علاوة على ضرورة التحديد الدقيق للإختصاصات لمنع التنازع والتداخل فيها بين المؤسسات المعنية بها هذا فضلا عن إصلاح قانون الجبايات المحلية لتدعيم موارد الجهات والجماعات الترابية الأخرى.

كما سيشكل ميثاق اللاتمرکز الإداري وتزليل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري لبنة أساسية لتعزيز مكانة الجهات وتثمين التنسيق الأفقي بين المصالح اللامركزة، من خلال مؤسسة الوالي/العامل بفعل الصلاحيات التي منحت له في هذا المجال، علاوة على الصلاحيات التقريرية التي سيتم نقلها للمصالح اللامركزة، مما سيساهم في تحقيق إلتقائية البرامج القطاعية وبرامج التنمية الجهوية على مستوى الجهات.

كما يشكل تطرقنا إلى المدخل التديري الذي يشكل دعامة أساسية لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، من خلال آلية التخطيط الترابي، المتمثل في التصاميم الجهوية لإعداد التراب، وبرامج التنمية الجهوية، وبرامج عمل الجماعة، والتي تتيح للجماعات الترابية تأهيل ترابها وتحقيق متطلبات الساكنة وتقديم البدائل الممكنة لحل مشاكلهم العمومية، كما يشكل التعاون والتضامن والتقييم دعائم أساسية لتعزيز الإلتقائية في التصور، وإلتقاء الأفكار والتشخيص المشترك للمشاكل العمومية والتمويل التشاركي للبرامج والمشاريع على مستوى الجماعات الترابية علاوة على ما تقدمه تقارير المجالس

الجهوية للحسابات من تشخيص للإختلالات، وتقديم توصيات لحلها للحيلولة دون الوقوع في التخبط والتعثر مستقبلا، إلا أن الأمر يستلزم بطبيعة الحال تفعيل هذه التقارير على أرض الواقع، والعمل على إيجاد صيغة قانونية تلزم الجماعات الترابية بتفعيل مضامين تلك التقارير.

الفصل الثاني:

المدخل المؤسسي، والبشري/التأهيلي

كدعامة لتحقيق الإلتقائية

الفصل الثاني: المدخل المؤسسي والبشري / التأهيلي لتحقيق الإلتقائية.

يعتبر المدخل المؤسسي والبشري التأهيلي من المداخل الممكنة لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، والتي باتت تشكل في الآونة الأخير الرهان الذي شغل بال صانعي السياسات، وشكلت نقطة مهمة ضمن خلاصات تقارير المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي، وترددت كثيرا في أجوبة رئيس الحكومة خلال الجلسات الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة،¹⁷⁹ كما أن مختلف القطاعات الوزارية، قد أكدت وفي أكثر من مرة على ضرورة إعتناء مقاربات تشكل نواة للإصلاح تمكن من بلورة سياسات عمومية ترابية ناجحة وفعالة سواء عند إعدادها أو تنفيذها، لتشكل بذلك بدائل لحل مختلف المشاكل العمومية الترابية، التي لن يتحقق لها ذلك إلا ببلوغ رهان الإلتقائية.

ومن خلال هذا الفصل سنحاول مقارنة دور المدخل المؤسسي في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية من خلال إبراز الدور الذي تلعبه مؤسسات التنمية سواء على المستوى الجهوي ويتعلق الأمر هنا بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع علاوة على وكالات التنمية الاقتصادية والإجتماعية لأقاليم الشمال، الجنوب، والشرق، ودورها في تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي بالإضافة إلى أدوارها الإستشارية. هذا بالإضافة إلى مؤسسات على مستوى الجماعات، والتي تتولى مهام التنسيق مع مختلف الفاعلين المتدخلين في العملية التنموية وتتولى تنفيذ برامج التنمية وتنفيذ السياسات بمنهجية وتدبير مقاولاتي، وأخص بالذكر شركات التنمية المحلية والتي تحدثها الجماعات أو تشترك معها في رأسمالها لتنفيذ السياسات التجارية والصناعية على مستوى الجماعة، مما يؤدي لتجاوز إكراهات التمويل لإنجاز تلك المشاريع من طرف الجماعات بمفردها. هذا فضلا عن الدور المحوري الذي باتت تلعبه المراكز الجهوية للإستثمار خاصة بعد

¹⁷⁹ - ونخص بالذكر جواب السيد رئيس الحكومة سعد الدين العثماني حول محور إلتقائية السياسات العمومية وأثرها على تنفيذ الإستراتيجيات القطاعية، الجلسة الشهرية المنعقدة بتاريخ 8 ذو القعدة 1438 (2 غشت 2017)، مجلس المستشارين، منشور بالموقع الرسمي لرئاسة الحكومة.

الإصلاح المؤسساتي الأخير الذي متعها بصلاحيات تقريرية هامة، وقلل إلى حد كبير من هيمنة المركز على السياسات العمومية الإستثمارية فضلا عن إحداث أقطاب جديدة وإحداث اللجنة الجهوية الموحدة للإستثمار مما سيساعد لامحالة في تكريس البعد الجهوي للسياسات العمومية الإستثمارية وتحقيق إنتقائيتها. (المبحث الأول).

كما سنتطرق أيضا في هذا الفصل إلى مقارنة المدخل البشري/التأهيلي على إعتباره من المداخل المهمة في تحقيق إنتقائية السياسات العمومية الترابية، خاصة ما يتعلق "بالنخبة السياسية الترابية" المترتبة على عرش مجالس الجماعات الترابية، والتي يتطلب الأمر إعادة النظر في شروط ومقومات التخبين بسبب تدني مستوياتها التعليمية والتأهيلية عموما، مما يشكل عقبة في فهم وتطبيق النصوص القانونية وحسن التدبير والتسيير مما يؤثر سلبا على الفعل العمومي الترابي وبالتالي يجب أخذ زمام الأمور للعمل على تكوينها وتأهيلها وتغيير محددات تنخبها، خاصة ما يتعلق بمشكل منح التزكيات الحزبية لولوج غمار الإنتخابات الجماعية لمن هم دون المستوى، هذا علاوة على ضرورة العمل على نهج سياسة تكوينية تأهيلية وتحفيزية للأطر الإدارية على مستوى الجماعات الترابية من أجل تقوية القدرات الإدارية، فضلا عن الإنخراط في رسم معالم التخطيط الإستراتيجي القائم على مناهج علمية من أجل ضمان حسن تطبيق وتفعيل الإجراءات الإدارية التي تكون مصاحبة للسياسات العمومية الترابية على مستوى الإعداد والتنفيذ، من أجل ضمان تحقيق إنتقائيتها. (المبحث الثاني)

المبحث الأول: المدخل المؤسساتي وموقعه من تحقيق الإلتقائية.

يعتبر مطمح تحقيق إنتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، الرهان الأساسي الذي يشغل بال صانعي السياسات خصوصا بعد سلسلة من التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، والتي توضح جملة من الإكراهات التي تواجه مسار الجهوية المتقدمة خاصة بعد التعثر الذي صاحب العديد من المشاريع والبرامج التنموية بسبب تداخل عوامل كثيرة من بينها قلة الموارد

المالية وضعف الصلاحيات التقريرية للجماعات الترابية التي كرست لهيمنة المركز على المحيط، مما شكل نقطة ضعف أدت لتضييع الفرص وإهدار الجهد والمال والوقت في إعداد برامج ومشاريع عقيمة من حيث التنفيذ وغير قادرة على الإستجابة لتطلعات المواطنين.

وبناء على ذلك، يشكل المدخل المؤسسي دعامة لتحقيق البعد الإلتقائي للسياسات العمومية الترابية من خلال مؤسسات تنمية على مستوى الجهات والجماعات الترابية عموماً، حيث سنقوم بالتطرق على سبيل المثال لا الحصر للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، ووكالات التنمية الاقتصادية والإجتماعية لعمالات وأقاليم الشمال، الجنوب، والشرق، والتي تتولى تنفيذ المشاريع والبرامج على المستوى الجهوي مما يحقق بلوغ أهداف السياسات العمومية من حيث تنفيذ المشاريع وتنزيل السياسات العمومية الترابية. كما نجد أيضاً شركات التنمية المحلية على مستوى الجماعات والتي تتولى إنجاز المشاريع الإقتصادية، وتتولى عصنة التدبير العمومي وجعله تدبيراً مقاولاتياً. (المطلب الأول)، هذا علاوة على المراكز الجهوية للإستثمار والتي إستطاعت مع صدور القانون 47.18¹⁸⁰ المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار، من تجاوز بعض الصعوبات والعراقيل التي كانت تواجهها، مما مكنها من إحداث بيئات مؤسسية قادرة على تحقيق إلتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي، لكن الحكم النهائي على ذلك قد يستلزم بعض الوقت إلى حين ثبوت نتائج الممارسة على أرض الواقع في ظل وجود بعض النواقص التي نتمنى تجاوزها لتحقيق نتائج أفضل (المطلب الثاني).

¹⁸⁰ القانون 47.18 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.19.18 الصادر في 7 جمادى الثانية 1440 (13 فبراير 2019)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الثانية 1440 (21 فبراير 2019)، ص:834.

المطلب الأول: مؤسسات التنمية وتكريسها للبعد الإلتقائي للسياسات العمومية الترابية.

تعتبر مؤسسات التنمية لبنة أساسية لتكريس البعد الإلتقائي للسياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال إضطلاعها بمهام تدخل ضمن أهداف الجهوية المتقدمة، والمتمثلة في إجراء وتفعيل السياسات العمومية ذات البعد التنموي والإقتصادي والإجتماعي، من خلال أدوارها الإستشارية، والتنفيذية لبرامج التنمية الجهوية، إذ تتولى هذه الوكالات تنفيذ مختلف السياسات خصوصا أمام الخصاص الذي تعاني منه الجهات والجماعات الترابية عموما والمتمثل في قلة الموارد المالية وندرة الكفاءات البشرية وقلة الخبرة والتكوين، وبالتالي فتبني هذه الوكالات تنفيذ السياسات يعتبر دعامة لتحقيق الإلتقائية على مستوى البرامج والمشاريع، وبالتالي الحيلولة دون تضييع الفرص التنموية، مما ينعكس إيجابا، من خلال تقديمها للبدائل الممكنة لحل المشاكل العمومية.

وتتمثل هذه المؤسسات على سبيل المثال لا الحصر، في وكالات التنمية على المستوى الجهوي، سواء ما يتعلق بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع وكذا وكالات إنعاش وتنمية عمالات وأقاليم الشمال، والجنوب، والشرق(الفرع الأول)، وشركات التنمية المحلية على مستوى الجماعات(الفرع الثاني).

الفرع الأول: وكالات التنمية الجهوية.

تعتبر وكالات التنمية دعامة مهمة لتنفيذ مختلف السياسات على مستوى الجهات والجماعات الترابية الأخرى خاصة أمام الخصاص الذي تعاني منه هذه الأخيرة، خاصة فيما يتعلق بقلة مواردها المالية وندرة الكفاءات السياسية الترابية، والإدارية، ومن خلال هذا الفرع سنتطرق بالتحليل للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع لإستخلاص دورها في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الجهوي(الفقرة الأولى)، كما سنتطرق أيضا لوكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية لعمالات وأقاليم الشمال، الجنوب، والشرق. لدراسة أدوارها على إعتبارها آلية لتنفيذ السياسات العمومية(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.

بمقتضى الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من دستور 2011 والتي نصت على أن التنظيم الترابي للمملكة يقوم على الجهوية المتقدمة، وتنصيص الوثيقة الدستورية على القانون التنظيمي للجماعات الترابية، حيث جاءت سنة 2015 لتعزيز الترسنة القانونية المتعلقة بالجهوية بإصدار القانون التنظيمي رقم 111.14¹⁸¹ المتعلق بالجهات، حيث نصت المادة 128 منه على إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وإعتبرها شخصا معنويا خاضعا للقانون العام يتمتع بالإستقلال الإداري والمالي، وحدد مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة حيث تخضع لوصاية مجلس الجهة من أجل إحترام أجهزتها لأحكام القانون التنظيمي المؤطر لمهامها وإختصاصاتها.¹⁸²

أما فيما يتعلق بأجهزة الوكالة، فهذه الأخيرة تتم إدارتها عن طريق لجنة الإشراف والمراقبة تحت رئاسة رئيس مجلس الجهة، وتتكون هذه اللجنة من عضوين من مكتب مجلس الجهة يعينهما الرئيس، وعضو من فريق المعارضة يعينه مكتب مجلس الجهة علاوة على رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة للجهة، بالإضافة إلى رئيس لجنة التنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة، علاوة على رئيس لجنة إعداد التراب للجهة.¹⁸³ كما يحضر والي الجهة أو من يمثله دورات لجنة الإشراف والمراقبة لكن بصفة إستشارية إذ بوسعه أن يقدم توضيحات وملاحظات بشأن القضايا المتداول في شأنها إما بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء اللجنة.¹⁸⁴ هذا إضافة إلى أن المادة 138 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، قد أحدثت منصب مدير الوكالة الذي يعينه رئيس مجلس الجهة على أساس تعاقدية، يناط له تقديم الحساب

¹⁸¹ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.

¹⁸² - حسن صحيب، القانون الإداري المغربي، التنظيم الإداري، مكتبة المعرفة، 2016، ص: 280.

¹⁸³ - المادة 132 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

¹⁸⁴ - المادة 136 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

بإنتظام عن نتائج وحصيلة تدبيره للجنة الإشراف والمراقبة، كما يتوفر على سلطات وصلاحيات تسيير الوكالة وتنفيذ قرارات لجنة الإشراف والمراقبة، ويمثل الوكالة أمام المحاكم ويتولى الدفاع عن مصالحها.

لاشك أن إستحداث الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع على مستوى الجهات، سيشكل نقلة نوعية في التدبير العمومي الذي تنتظره تحديات كثيرة أهمها تنفيذ برامج التنمية. وإذا كان تحقيق هذه الأهداف رهين بتوفر الموارد المالية والبشرية للسير قدما نحو تحقيق تنمية مستدامة ومندمجة، فيمكن القول أن إحداث الوكالات الجهوية لم ينطلق من فراغ بل جاء على مسار تجربة طويلة لوكالات كانت موجودة أصلا ولعبت أدوارا لا يستهان بها على مستوى التنمية المجالية، وهذا ما سيجعلها تستفيد من تجربة الموارد البشرية التي راكمت تجارب مهنية كبيرة ولها دراية واسعة بالمجال الجغرافي للجهات، وأخص بالذكر هنا وكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية لعمالات وأقاليم الشمال، الجنوب، والشرق، التي سنتطرق إليها في الفقرة الثانية.

أما على المستوى المالي، فإن الوكالة تستفيد بحكم القانون من مخصصات التسيير والإستثمار التي يرصدها لها مجلس الجهة من الموارد المتأتية من إستغلال وتدبير المشاريع.¹⁸⁵ ويتمثل دور الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع في تعزيز إنقائية السياسات العمومية على المستوى الجهوي من خلال تبسيط إجراءات التدبير والحد من التكاليف الإدارية التي كانت تعترض أصحاب المشاريع مما كان يؤدي لضياع الفرص التنموية، هذا علاوة على القدرة التواصلية الكبيرة التي تتمتع بها وكالات تنفيذ المشاريع مع مختلف الفاعلين مما يعزز الأدوار التنسيقية التي تقوم بها والتي تسعى لتكثيف جهود مختلف الأنشطة على مستوى الجهة، هذا فضلا عن دورها الإستباقي في إجراء دراسات لتحديد

¹⁸⁵ - صدوقي محمد، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص: 40-41.

الخيارات الإستراتيجية للجهة، ودعم الشركاء المعنيين مباشرة في تطويرها فضلا عن التنسيق مع الجهات الفاعلة لتحقيق خيارات التنمية الجهوية.

إن إعتقاد الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع على مؤشرات النجاحة سيمكنها من وضع أنظمة تحفيزية تمكن من تحقيق النجاحة والفعالية والمردودية الكبيرة على مستوى تنفيذها للمشاريع، من خلال إعمالها للمقاربة الحديثة للتدبير. إذ لاشك أن إحداث الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع على مستوى الجهات سيساهم لامحالة في تكريس نموذج التدبير العمومي الحديث، ويعزز القدرات التدبيرية والتنفيذية للجماعات الترابية من خلال إرساء مبادئ النجاحة والفعالية والمرونة، وبالتالي تحقيق إتقائية السياسات العمومية وضمان تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على مستوى الجهة.

الفقرة الثانية: وكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

تعتبر وكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية فاعلا في السياسات العمومية على المستوى الترابي، فهي آلية من آليات تنفيذ السياسات الإقتصادية والإجتماعية، وهي موزعة على مستوى الشمال والجنوب والشرق وتتمثل هذه الوكالات فيما يلي:

- وكالة تنمية أقاليم الشمال.

إن الإهتمام بتنمية أقاليم الشمال له دلالة تتماشى مع التوجهات العامة للدولة، وهو تعبير عن المكانة الحقيقية التي تحظى بها هذه الأقاليم على المستوى الوطني، وعلى الدور التنموي الذي ترسمه الحكومة للمنطقة بإعتبارها قطبا محوريا بين شمال المغرب وجنوبه. وتشكل هذه الوكالة أول تجربة تقوم بها المملكة فيما يخص وضع برامج للتنمية الجهوية، وهكذا تم بمبادرة من الراحل الحسن الثاني إحداث هذه الوكالة كآلية جديدة لتدبير السياسة الاجتماعية،¹⁸⁶ فهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية

186 - أحمد الوحيدي، سياسة التنمية الإجتماعية لوكالة الإنعاش و التنمية الإقتصادية و الإجتماعية لعمالات و أقاليم شمال المغرب، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، أكادال-الرباط، 2001-2002، ص:53.

والإستقلال المالي، وهي مؤسسة ذات طابع غير تجاري وتضطلع بإختصاصات تنموية متعددة داخل الحيز الجغرافي التابع لها حسب ما حدده المرسوم رقم 2.10.307¹⁸⁷. ويشمل مجال تدخل الوكالة، جهتان من جهات المملكة، هما جهة طنجة-تطوان، وجهة تازة-الحسيمة-تاوانات. والملاحظ أن عمل الوكالة لا زال يخضع للتقسيم الإداري السابق للمملكة، وعدم تحيين مجال تدخلها مع التقسيم الإداري الجديد لسنة 2015.

وتتحدد مهام الوكالة في تنمية أقاليم الشمال وتعزيز دينامية التنمية والترويج لهذه الأقاليم، فضلا عن تعزيز الإلتقائية فيما يتعلق بالمشاريع والبرامج الإقتصادية والإجتماعية المخصصة لأقاليم الشمال، وهكذا لعبت دور الإتصال بين جميع الفاعلين العموميين والخواص، عبر الشراكة التي تشجع النهج التشاركي وإشراك الدوائر الحكومية والسلطات المحلية والمستثمرين من القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني والمانحين الأجانب.¹⁸⁸

- وكالة تنمية أقاليم الجنوب

تم إنشائها إثر تفاقم الإختلالات الجهوية وضرورة التخفيف من مظاهر التخلف والتهemis الذي كانت تعاني منه أقاليم الجنوب وذلك بفعل تراكمات نتيجة فشل السياسات التنموية بهذه المناطق، ونظرا لأهمية الموقع الإستراتيجي لمنطقة الجنوب جاء خطاب 6 مارس 2002 ليعطي إنطلاقة تنمية شاملة للمناطق الجنوبية وجعلها قطبا إستثماريا، حيث أمر الملك محمد السادس بإحداث هذه الوكالة في إطار زيارته لإقليم العيون بتاريخ 24 مارس 2002. وتخضع الوكالة لنظام المؤسسة العمومية حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

¹⁸⁷ - الصادر في 16 من ذي القعدة 1431 (25 أكتوبر 2010) بتغيير نطاق تدخل وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم الشمال بالمملكة الجريدة الرسمية عدد 5888.

¹⁸⁸ - محمد أصفريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب (1956-2015)، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أكادال- الرباط، 2017-2018، ص:112.

ولم يخرج نطاق عمل ومهام وكالة الجنوب عن مهام وكالة الشمال، إذ أنيط بها السعي للحصول على وسائل التمويل اللازمة لتنفيذ البرامج والمشاريع والمساهمة في هذا التمويل، علاوة على القيام بالنيابة عن الدولة والجماعات الترابية بتنفيذ البرامج والإجراءات الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة المتصلة بالسياسات القطاعية من أجل تعزيز المناطق المعنية وتنميتها الاقتصادية والاجتماعية.

إن المهام الموكولة لوكالة الجنوب، تهم تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر قطاعات السكن والتهيئة الحضرية وقرى الصيد والصناعة السمكية، للرفع من القدرات الاقتصادية لأقاليم الجنوب.¹⁸⁹

- وكالة تنمية أقاليم الشرق.

وعلى غرار وكالة تنمية أقاليم الشمال، ووكالة تنمية أقاليم الجنوب. تم إحداث وكالة إنعاش وتنمية عمالات وأقاليم الجهة الشرقية في 14 فبراير 2006 كثالث مؤسسة ذات خصوصيات تنموية مجالية جهوية بالمغرب، وتخضع كمثيلاتها لأسلوب المؤسسة العمومية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي. وتتمثل مهام الوكالة في تقديم الدعم والمساعدة للجهات الفاعلة لتنفيذ البرامج التنموية في المنطقة الشرقية التي تمثل 11,6 بالمائة من التراب الوطني وكذا الأعمال المتعلقة بإنجاز السياسات القطاعية الرامية للإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.¹⁹⁰

ويؤدي إنشاء الوكالة إلى تحقيق الهدف المتمثل في وضع الجهة في عملية تسريع تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبشرية، وتقديم إقتراحات بإحداث مناطق حرة، ومواكبة وتتبع تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة وكذا جميع الأعمال المتعلقة بإنجاز السياسات القطاعية الرامية إلى الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة

¹⁸⁹ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، 131.

¹⁹⁰ - محمد أصفريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب (1956-2015)، مرجع سابق، ص:116.

المعنية، علاوة على إعداد إستراتيجية مناسبة للتواصل ومتابعة تنفيذها بغية تحسين صورة المنطقة وتعزيز جاذبيتها.¹⁹¹

تناط بهذه الوكالات التنموية الثلاث، دراسة وإقتراح برامج إقتصادية وإجتماعية متكاملة مبنية على إستراتيجية عامة تهدف إلى تحقيق الإنعاش الإقتصادي والإجتماعي في المنطقة المعنية، علاوة على البحث عن الوسائل التمويلية اللازمة لتنفيذ البرامج والمشاريع، كما تقوم لحساب الدولة بتتبع تنفيذ البرامج الإقتصادية والإجتماعية المتكاملة والأعمال المتعلقة بتحقيق السياسات القطاعية للإنعاش والتنمية الإقتصادية والإجتماعية في المنطقة المعنية، علاوة على إنعاش الشغل وتشجيع المبادرة الحرة، ويجوز لهذه الوكالات أن تساهم لوحدها أو في إطار الشراكة، وضمن حدود الوسائل المالية المتوفرة لديها، في تهيئة وتجهيز المناطق المعنية التي تدخل ضمن حيزها الترابي إما بطلب من الحكومة أو من الجماعات الترابية وهيئاتها الداخلية في حدود النطاق الترابي لها ولحسابها.

وفيما يتعلق بموقع وكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية من تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، فعلى الرغم من إعتبارها مدعمة لإلتقائية السياسات العمومية ودعامة مؤسساتية هامة في فترة زمنية سابقة على إحداث الجهوية المتقدمة، من خلال تنفيذها للسياسات والبرامج والمشاريع على المستوى الترابي، بمؤهلاتها وخبراتها الطويلة في هذا المجال، وأطرها التي راکمت تجربة تشهد لها المشاريع التي قامت بها، إلا أنه بإمكاننا أن نؤكد على أن تواجد هذه الوكالات في الوقت الراهن، والمهام التي تقوم بها إلى جانب باقي الفاعلين الترابيين، تطرح مجموعة كبيرة من الأسئلة حول مدى جدواها في تفعيل وتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي، وما يمكن تسجيله هنا هو كون هذه الوكالات، رغم أهمية الأدوار التي تقوم بها، إلا أنها وعلى المستوى المؤسسي

¹⁹¹ - محمد أصفريو، نفس المرجع أعلاه، ص:117.

كرست لواقع التجزيئية الذي يميز السياسات العمومية في مقاربتها للمسألة الترابية،¹⁹² وذلك من خلال إعتبرات عديدة نذكر من أهمها:

- أن هذه الوكالات تغطي جزءا فقط من المجال الترابي الوطني، صحيح أن لهذه المناطق خصوصيات الجغرافية والترابية التي إستلزمت تواجد هذه الوكالات في مرحلة كانت سابقة على تبني المغرب للجهوية المتقدمة، لكن الواقع الحالي يبرز أن هناك مناطق هي أيضا تمتاز بخصوصيات ترابية جد معقدة لكن ومع ذلك لا تستفيد مثل مثيلاتها من التواجد المؤسسي لهذه الوكالات، مما يؤكد فشل هذه المقاربة المؤسسية في تحقيق التوازن والعدالة بين جميع مناطق المملكة، والأدهى من ذلك هو عدم وجود معنى لبقائها في ظل وجود مؤسسات أخرى تعمل بالموازاة معها وتشارك معها في نفس الصلاحيات والوظائف مما قد يؤدي إلى التداخل في الإختصاصات، سواء مع الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع أو مع الجماعات الترابية التي نجدها تتقاطع في الإختصاصات مع هذه الوكالات¹⁹³، لذلك نرى أنه كان من الأجدر على صانعي القرار السياسي العمل على إلغاء هذه الوكالات الثلاث، وإدماج خبراتها وميزانيتها المالية وأطرها الإدارية التي راکمت خبرة طويلة، ووسائلها المادية واللوجستيكية لتستفيد منها الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع من أجل دعم أفضل لدورها في تحقيق التناحية السياسات العمومية الترابية.

¹⁹² - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، مرجع سابق ، 128.

¹⁹³ - أنامنا ليلي، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع على ضوء القانون التنظيمي للجهة 111.14، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2016-2017، ص:78.

- أن هذه المؤسسات لم يتم إحداثها لتحل محل مؤسسات أخرى، بل على العكس من ذلك جاءت لتتضاف إلى العدد الكبير من المؤسسات التي تقوم بتدبير المجالات الترابية، خاصة وأن المتأمل في النصوص القانونية المنظمة لإختصاصاتها ومهامها، لا بد وأن يلاحظ أن المشرع لم يستطع أن يمكنها من تموقع مؤسساتي واضح، خاصة في علاقتها بالسلطات المحلية والمصالح اللامركزية والجماعات الترابية، الشيء الذي يزيد من تعقيد إتخاذ القرار ووضع وتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي. كما أن هذه المؤسسات أحدثت في مراحل تاريخية مختلفة، وجاءت للجواب على أسئلة ترابية مختلفة عن التي نعيشها اليوم في ظل رهان سياسة اللامركزية واللامركز الإداري.

الفرع الثاني: شركات التنمية المحلية كالية مؤسساتية لتحقيق الإلتقائية.

سنتطرق في هذا الفرع لشركات التنمية المحلية والتي يتم إحداثها على مستوى الجماعات في إطار الشراكة العمومية الخاصة على المستوى الترابي، ونتطرق لدواعي ومزايا إحداثها ولقواعد تأسيسها (الفقرة الأولى)، كما سنتطرق لدورها كدعامة تساهم في تحقيق الإلتقائية السياسات العمومية الترابية من خلال تدعيمها لموارد الجماعة وسعيها نحو عصنة التدبير العمومي الترابي (الفقرة الثانية) الفقرة الأولى: دواعي وقواعد التأسيس.

تقترب شركات التنمية المحلية من مفهوم الإقتصاد المختلط من حيث كون أغلبية رأسمالها يجب أن يكون مملوكا للقطاع العام، غير أنها تختلف عنها من حيث وجود الشخص الخاص في شركة التنمية المحلية وهو وجود إحتمالي غير وجوبي، وبالتالي فشركات التنمية المحلية تمنح إمكانية قيام الجماعات الترابية ومجموعاتها بإحداث شركات مساهمة تشترك فيها رساميل الأشخاص الإعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص، وينحصر غرضها في حدود الأنشطة الصناعية والتجارية التي تدخل في إختصاصات

الجماعة ومجموعاتها ومجموعة الجماعات الترابية بإستثناء الملك الخاص الجماعي، كما لا يجوز إحداثها أو حلها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه إلا بتأشير من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.¹⁹⁴

إن من دواعي تأسيس شركات التنمية المحلية، يتجلى في تنمية التعاون بين الجماعات الترابية، فبالرغم من كون هذه الأخيرة بمقدورها التأسيس لمجموعة الجماعات الترابية بمقتضى المادة 141 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، إلا أنه من الممكن أن تقوم بالتعاون في إطار شركات للتنمية المحلية، والتي تتخذ شكل شركة مساهمة، وهي بالتالي تستفيد مبدئياً من مرونة القانون التجاري مما يسمح للجماعات الترابية تدبير الشأن العام الترابي بمنطق وآليات المقابلة الخاصة، مما يجعلها آلية قانونية لتنمية التعاون اللامركزي الداخلي بين الجماعات الترابية المنتمية للجهة، ويمكنها من إنجاز تجهيزات ومشاريع ذات فائدة مشتركة بين الجماعات التي يصعب عليها القيام بذلك منفردة، وبالتالي يمكن لنا أن نعتبرها في هذا الإطار، دعامة مؤسساتية لتحقيق إنقائية السياسات العمومية الترابية، من خلال إتحاد وإلتقاء أكثر من جماعة ترابية في مشاريع تنموية مشتركة، مما يسمح بإستغلال الفرص التنموية وتثمين الجهود والطاقات. وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه لا يوجد ما يمنع قانونا من أن تساهم جماعة ترابية أجنبية في رأسمال شركات التنمية المحلية مما سيمكن الجماعات الترابية ومجموعاتها من إيجاد تمويلات جديدة لمشاريع وبرامج التنمية الترابية، والإستفادة من خبرات وتجارب الجماعات الترابية الأجنبية.¹⁹⁵

¹⁹⁴ - حاضرة عبد الكريم، المختصر في التنظيم الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2018، ص: 194-195.

¹⁹⁵ - كامل علي، شركات التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2018-2019، ص: 19-20.

كما أنه من دواعي تأسيس شركات التنمية المحلية أيضا، تعميق الشراكة مع باقي الفاعلين في التنمية الترابية خاصة من القطاع الخاص، في إطار الشراكة العمومية الخاصة والتي تفيد جميع أشكال التعاون بين السلطات العمومية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة أخرى، فهي إستراتيجية عمل تتجسد قانونيا عبر مجموعة من الآليات، لعل من أهمها شركات التنمية المحلية بإعتبارها تمكن من تفعيل الشراكة العمومية الخاصة على المستوى الترابي.¹⁹⁶

إن اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والخاص في إطار شركات التنمية المحلية، راجع بالأساس لمجموعة من المتغيرات، فتوسيع ميكانيزمات الممارسة الديمقراطية على المستوى الترابي باتت تستلزم إيجاد منطلق جديد للتنمية الترابية قائم على أساس الشراكة مع المقاولات الخاصة، لا على التدبير الإنفرادي الأحادي الذي يعرقل التنمية الترابية¹⁹⁷، ويؤدي لتضييع الجهد والوقت والمال في دراسات وبرامج ومشاريع يصعب تنفيذها بإعتماد المقاربة الإنفرادية الأحادية للجماعات الترابية، بل الأمر يستلزم من أجل ضمان الإلتقائية في التدخلات، ومن أجل الإستجابة لمطالب الساكنة وتنفيذ البرامج والمخططات، وحل المشاكل العمومية الترابية، إعتماد نمط شركات التنمية المحلية، خاصة بعد الصعوبات التي إعترضت تجربة التدبير المفوض التي شابتها أعطاب وإختلالات تدبيرية عديدة، مما يجعلنا نعتبر شركات التنمية المحلية نموذجا بديلا للتدبير العمومي الترابي القائم على الشراكة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص، فإعتماد هذا الأسلوب يمكن تسيير العديد من المرافق وإنجاز العديد من المشاريع عبر الإستفادة من تمويل خاص للمشاريع التنموية.

¹⁹⁶ - اليعكوبي محمد، "مفهوم الشراكة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، يناير-فبراير 2012، ص:46.

¹⁹⁷ - عدنان رشيد، "الشراكة العمومية الخاصة، براديعم جديد للحكامة التشاركية"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 20، 2013، ص:118.

وتجدر الإشارة هنا أن المشرع المغربي¹⁹⁸ إشتراط في الشريك الخاص أن يكون شخصا معنويا، خلافا للمشرع الفرنسي الذي لم يحدد الطبيعة القانونية للشريك الخاص، وبالتالي فالمشرع الفرنسي أخذ بالمفهوم الواسع ليشمل الأشخاص الطبيعية أيضا¹⁹⁹، لذلك نرى أنه من اللازم على المشرع المغربي الأخذ بهذا التوجه من أجل تدعيم هذه الآلية المؤسساتية، من أجل إستهداف القطاع الخاص والمستثمرين الخواص من الأشخاص الطبيعيين للمساهمة في التنمية الترابية، عبر شركات التنمية المحلية للإستفادة من خبرات المستثمرين الخواص وتديبرهم المقاولاتي، من أجل التنزيل السليم والفعال للسياسات العمومية الترابية وتحقيق الإلتقائية بين البرامج التنموية والمشاريع المبرمجة في برامج عمل الجماعة، مع الأهداف المرجوة منها، دون إهدار للفرص التنموية وإستنزاف ميزانية الجماعات التي تعاني من قلة الموارد المالية المعرقة للتنمية الترابية، مما سيمكن الجماعات الترابية من تأكيد إختياراتها والقيام بمشاريع تنموية تفوق أهميتها إمكاناتها المالية والتقنية، إذ مهما كان التدبير محكما للجماعة الترابية فإنه في ظل غياب شركاء أقوياء على المستوى المالي، لا يمكنها بلورة تنمية ترابية متينة ومستدامة.

وفيما يتعلق بقواعد تأسيس شركات التنمية المحلية، فتجدر الإشارة إلى أن تأسيسها يخضع لقواعد القانون الخاص المرتبطة بتأسيس شركة المساهمة، كما أنها أيضا تخضع لقواعد القانون العام وذلك رغبة من المشرع في ضمان تحكم أفضل للجماعات الترابية ومجموعاتها في هذا النمط من الشركات.

- فيما يتعلق بقواعد التأسيس المستمدة من القطاع الخاص: فمبدئيا يخضع إحداث "شركات التنمية المحلية" لقواعد قانون شركات المساهمة²⁰⁰ وبالتالي فهي

198 - المادة 130 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

199 - سلامي يونس، "الشراكة قطاع عام، قطاع خاص، التوجه المغربي في ضوء التجارب المقارنة"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 4، 2011، ص: 17.

200 - القانون 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.96.124 بتاريخ 14 ربيع الثاني (30 غشت 1996)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4422 بتاريخ 17 أكتوبر 1996، ص: 2330.

تخضع لإجراءات نصت عليها المادة 17 من هذا القانون، ويتعلق الأمر بالتوقيع على النظام الأساسي من طرف جميع المساهمين، كما يتم تحرير كل سهم نقدي بربع قيمته الإسمية على الأقل، وتحويل الحصص العينية بعد تقييمها، والقيام بإجراءات الشهر المنصوص عليها في المادة 30 من هذا القانون. لكن الإشكال الممكن تسجيله، يتعلق بإشكالية الحد الأدنى من المساهمين إذ أن قانون شركات المساهمة قد حدد ذلك في خمسة مساهمين على الأقل في حين أن تأسيس شركات التنمية المحلية يكون في الواقع بين جماعة ترابية وشركة خاصة، لذلك يستلزم الأمر إقحام ثلاث مساهمين إضافيين لتكملة العدد²⁰¹، لذلك وحسب رأينا، كان الأجدر على المشرع إيجاد قواعد خاصة بشركات التنمية المحلية تستثنيها من هذا الشرط المعمول به في شركات المساهمة، وبالتالي أصبح من المفروض إصدار قانون خاص متعلق بشركات التنمية المحلية، سيرا على النهج الذي إتبعه المشرع الفرنسي الذي أصدر قانون منظم للشركات العمومية المحلية وجعل الحد الأدنى في مساهمين شريكين فقط.

كما يخضع تأسيس شركات التنمية المحلية لحرية التعاقد في إطار ميثاق المساهمين المقتبس من أساليب القطاع الخاص إذ يعتمد كل مساهم على ضمان مصالحه الخاصة داخل الشركة بالإعتماد على الحرية التعاقدية، والذي يعتبر عقدا مبرما بين الجماعة الترابية وشركائها من المساهمين، وتتجلى وظيفته الأساسية في ضمان نوع من الاستقرار داخل الشركة على مستوى توزيع الرأسمال والسلط بين المساهمين، وبالتالي فالجماعة الترابية من خلال الميثاق تستفيد من مجموعة من البنود التي تسهل عليها الهيمنة على شركة التنمية المحلية فيما يتعلق بالتسيير والرأسمال بهدف توجيه قراراتها نحو خدمة الصالح العام.

201 - كامل علي، شركات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص: 27.

- فيما يتعلق بقواعد التأسيس المستمدة من القانون العام: إن هاجس التحكم في شركات التنمية المحلية إقتضى إيجاد قواعد خاصة لتأسيسها مستمدة من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والتي تشكل إستثناء من المقتضيات العامة لقانون شركات المساهمة، إذ يقتضي تأسيس شركات التنمية المحلية مداولة قبلية للمجلس التداولي للجماعة الترابية أو مجموعاتها من أجل البت في شأن إحداثها، فالجماعات الترابية أصبح بإمكانها إنشاء وإحداث شركات التنمية المحلية بمبادرة منها عكس ما كان عليه الأمر في إطار شركات الاقتصاد المختلط²⁰²، حيث كانت صلاحية الجماعة لا تتعدى المساهمة في المقاولات ذات الاقتصاد المختلط. كما يجب التأكيد أيضا أن تأسيس شركات التنمية المحلية يرتبط أساسا بظهور الحاجة لمرفق عام محلي، وبالتالي يجب على المجالس المنتخبة التقرير بموضوعية في ما إذا كان هناك وجود فعلي لهذه الحاجة المرفقية، وفق منهج تشاركي وذلك بالتشاور مع الفاعلين المحليين.

كما يجب أن تستند الجماعات الترابية في إحداث شركات التنمية المحلية على الواقعية الاقتصادية القائمة على خطة عمل قبلية تراعى فيها المعايير الاقتصادية، لأن هاجس تحقيق الربح يجب أن يكون حاضرا في هذا الصنف من الشركات بحكم تواجد مساهمين من القطاع الخاص، لكن في إطار التوازن بين المصلحة العامة وغاية تحقيق الربح، إذ لا يجب الإقتصار على هذه الأخيرة فقط لأن ذلك يتنافى مع وظيفة الجماعات الترابية كشخص عمومي يهدف لتحقيق التنمية في أبعادها المختلفة.²⁰³

202 - الشاوي عبد الغني، "دور المجلس الجماعي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال المادة 36 من مشروع قانون 17.08"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 84-85، يناير أبريل 2009، ص:185.

203 - أجمعون أحمد، "شركات التنمية المحلية"، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، العدد4، 2018،

- فيما يتعلق برأسمال الشركة، فقد أكد القانون التنظيمي للجماعات على أنه لا يجب أن تقل مساهمة الجماعة الترابية أو مجموعاتها في رأسمال الشركة عن نسبة 34 بالمائة على أن يكون في جميع الأحوال أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام، وهذا ما قد يفرغ الشركة من محتواها ومن طابعها المحلي، إذ أن الشخص المعنوي العام سيكون مساهما بنسبة 66 بالمائة، وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية نستنتج أن المشرع الفرنسي كان أكثر دقة وحكمة، بدليل أنه إشتراط أن يكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك الجماعات الترابية أو مجموعاتها الشيء الذي يسمح لهذه الأخيرة بالتحكم في الشركة وتوجيهها ومراقبتها،²⁰⁴ لكننا نرى أن المشرع المغربي ربما بتحديدده لنسبة 34 بالمائة قد حاول التوفيق بين محدودية الموارد المالية للجماعات الترابية وضرورة إحداث أو المساهمة في رأسمال شركات التنمية المحلية تحقيقا للتنمية الترابية.

الفقرة الثانية: دور شركات التنمية المحلية في تحقيق الإلتقائية.

تعتبر شركات التنمية المحلية من أهم الميكانيزمات التي تعتمد عليها الجماعات الترابية في تنمية إستثماراتها وتدخالاتها الاقتصادية، من خلال إشراك الرساميل الخاصة في التنمية الترابية وإنجاز المشاريع التنموية التي تتطلب رساميل ضخمة يصعب على الجماعة توفيرها بمفردها، هذا فضلا عن مساهمتها في خلق الثروة وتنشيط الاقتصاد وإحداث مناصب الشغل والتأثير في السياسات الإجتماعية على المستوى الترابي، وبالتالي فهي وسيلة لتنزيل السياسات العمومية الترابية، ودعامة هامة لضمان إلتقائيتها وإندماجيتها، إذ أن إحداثها يمكن الجماعات الترابية من إستغلال الفرص التنموية والحيلولة دون إستنزاف الميزانية الجماعية في مقابل تدعيم مواردها المالية والتوجه نحو عصنة

²⁰⁴ - شويكر سعيدة، الشراكة المؤسساتية ورهان التنمية، نموذج شركات التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2010-2011، ص: 94.

التدبير العمومي الترابي في إطار الجماعة المقاولاتية، وبناء عليه، سنحاول إبراز دور شركات التنمية المحلية في تدعيم إلتقائية السياسات العمومية من خلال النقطتين التاليتين: **أولاً: على مستوى تدعيمها للموارد المالية للجماعات الترابية.**

إن نجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على حجم الإختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية والمسؤولية التي أنيطت بها، بل يتوقف على نطاق الوسائل المادية المرصودة لها، على إعتبار الموارد المالية والتقنية والبشرية تعد ركيزة أساسية لنجاح مسلسل اللامركزية وفي نفس الوقت دعامة أساسية للتنزيل السليم ولإلتقائية السياسات العمومية الترابية، إذ يشكل الجانب المالي أحد أسس الإدارة الترابية لإقترانه بالأهداف السياسية والإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي فتوفر الجماعات الترابية على موارد ذاتية مهمة يشكل دعامة أساسية لتحقيق التنمية الترابية والرفع من تنافسيتها الاقتصادية،²⁰⁵ لكن وللأسف، تعرف الجماعات الترابية عدة عوائق تتعلق بالموارد الذاتية والناجمة عن قصور النظام الجبائي ومحدودية النصوص القانونية والموضوعية التي تقلص من إمكانية لجوئها إلى المصادر الخارجية للتمويل مما يعرقل مطمح تحقيق الإلتقائية بين البرامج والمشاريع، وبين إمكانية تنفيذها والحيلولة دون تعثرها.

وللتخفيف من حدة هذا الوضع تساهم شركات التنمية المحلية من خلال الإستثمارات العامة التي تضخها على مستوى الجماعات في إستعادة الجماعات الترابية لحركيتها وحيويتها، وفي بلورتها وتنفيذها لبرامجها ومشاريعها، من خلال الإمكانيات التمويلية المهمة التي يتوفر عليها القطاع الخاص، وبالتالي فأحداث مثل هذه الشركات على مستوى الجماعات الترابية يسمح بإنشاء ومواصلة التنمية والإستجابة لمطالب المواطنين وتعزيز المرافق والخدمات العمومية التي يصعب تمويلها من طرف الميزانيات الجماعية،²⁰⁶ فهي تحقق الأهداف التي تمت برمجتها في برامج عمل الجماعات وبالتالي

²⁰⁵ - حيمود محمد، مالية الجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017، ص: 42-43.

²⁰⁶ - كامل علي، شركات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص: 71.

ضمان تحقيق إتقائية البرامج والمخططات مع المطالب والمشاكل العمومية، وذلك عبر تمويلها وأجراتها للبدائل المطروحة من قبل الجماعات والتي تصب في مرمى تحقيق التنمية الترابية في أبعادها المختلفة، وبالتالي فشركات التنمية المحلية تساهم في تدعيم الميزانية المحلية بما تدره هذه الشركات من أرباح تساعد على الرقي بالجماعات الترابية من وحدات إدارية إلى أحد المساهمين المباشرين في خلق الثروة وتنمية الموارد المالية. إن التدبير بواسطة شركات التنمية المحلية حسب وجهة نظرنا، لا يقف عند هذا الحد المتعلق بالفوائد والمزايا المالية، بل يتعداه إلى تحقيق مزايا إقتصادية وإجتماعية نتيجة ما يخلفه هذا التدبير من جو للمنافسة الذي ينعكس إيجابا على الميدان الإجماعي من خلال تقليص الأزمة الاجتماعية المرتبطة بالبطالة من خلال عمل هذه الشركات على توفير فرص عمل تتلاءم ومختلف المستويات،²⁰⁷ علاوة على دورها في تحسين الشروط الإجماعية على المستوى الترابي والتخفيف من العبء المالي للجماعات الترابية، وتحرير طاقاتها وتوجيهها نحو خلق الأنشطة المدرة للدخل للحد من الهشاشة الإقتصادية والإجتماعية، هذا فضلا عن إكتساب الموارد البشرية للجماعات الترابية الخبرة المالية والفنية والتدبيرية التي تقدمها شركات التنمية المحلية، مما يؤدي للرفع من مستوى التسيير والتدبير المؤسساتي ويجعلها قادرة على إعداد برامج تنموية ومشاريع إقتصادية وإجتماعية معقنة وناجعة وقادرة على الإستجابة لحاجيات ومتطلبات الجماعة، وبالتالي فشركات التنمية المحلية تلعب دور حلقة الوصل والربط، ونقطة تقاطع بين المزايا التمويلية والتدبيرية والتخطيط والتنفيذ والرفع من كفاءة النخب السياسية والإدارية على مستوى الجماعات، وهي المقومات المطلوبة للجماعات الترابية لتحقيق إتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي.

²⁰⁷ - شويكر سعيدة، الشراكة المؤسساتية ورهان التنمية، نموذج شركات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص:

ثانيا: على مستوى عصنة التدبير العمومي الترابي.

لقد أصبحت الجماعات الترابية مطالبة بتحقيق التنمية وتدعيم الإقتصاد الترابي لمواجهة الإكراهات التي تقف في طريقها، بفعل تزايد المطالب الشعبية يوما بعد يوم، مما يفرض عليها السعي لتجديد طرق تدبيرها والإعتماد على تقنيات وأساليب جديدة أثبتت الممارسة نجاحتها في تدبير القطاع الخاص، وبالتالي السعي نحو خلق الشروط الضرورية لإعادة تأهيل الجماعات الترابية وإخضاعها لآليات المقاولات أو ما يطلق عليه التدبير العمومي المقاولاتي، القائم على تبني الأساليب الإدارية الحديثة التي سادت في القطاع الخاص والتي شكلت بالنسبة لهذا الأخير نقطة تحول كبيرة نحو الإزدهار والتقدم، وحققت بفعله تطورات مهمة على المستوى الكمي والكيفي.²⁰⁸

وتتعدد التجارب الدولية التي تبنت التدبير العمومي الجديد كدعامة لتطوير الإدارة اللامركزية، إذ نجد تركيا ونيوزيلاندا من الدول التي نجحت في تطبيقه مما ساعدها في تحقيق المردودية والفعالية في تنزيل السياسات العامة والرفع من قدرة القائمين على الشأن العام اللامركزي بفعل الإستفادة من التراكم التديري والتسييري الذي تم إقتباسه من القطاع الخاص²⁰⁹

إن تحقيق وظيفة التنمية الاقتصادية تبقى رهينة بتحديث آليات التدبير العمومي، وجعلها منسجمة مع تلك المتواجدة بمقاولات القطاع الخاص، وبالتالي التوجه نحو نهج التدبير العمومي المقاولاتي، الذي يتأسس على معايير فعالية الأنشطة والإعتماد بالأسبقية على النتائج بدل الوسائل، وعلى منطق الفعالية والمرونة، والتحفيز على الإنجاز والفعل العمومي، والإعتماد على مراقبة النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة، بدل الإعتماد

²⁰⁸ – NOUSRIA Mohamed, les contraintes et les limites de la gestion des affaires communales au maroc: constance et évaluation, Mémoire de fin d'études du angles supérieur au gestion administratives, école nationale d'administration, Rabat,2012, page 194.

²⁰⁹ – محمد عبد الرحيم، "الإدارة العامة الجديدة"، مقال منشور بالمجلة الإلكترونية للإدارة والتنمية البشرية، www.radh.com، تم الولوج للموقع بتاريخ 29 شتنبر 2020 على الساعة 23:00.

على مراقبة إحترام القواعد، لكن مع إختلاف جوهرى يكمن في كون الجماعة المقاوله مطالبة بتحقيق النفع العام وتحقيق التنمية الترابية دون السعي لتحقيق الربح كمطمح أساسى عكس المقاولات في إطار القانون الخاص التي تبحث عن تحقيق الربح.²¹⁰ وبالتالي فهو ينطوي على مجموعة من المفاهيم التي يمكن أن تلعب دورا هاما في عقلنة التدبير الإدارى، ودعم إلتقائية السياسات العمومية الترابية، بالرغم من المصاعب التي قد يثيرها تطبيق التدبير العمومى الحديث بتقنياته وآلياته التي جاء بها من المنظمات الخاصة ، إلا أن هذا الأسلوب يبقى الأكثر نجاعة، نظرا لكونه ينصب مباشرة على تحقيق الأهداف المرسومة وترجمة المخططات والبرامج إلى سياسات فعلية قابلة للتنفيذ.

إن عصرنة التدبير العمومى والتوجه نحو نهج التدبير المقاولاتى من خلال شركات التنمية المحلية، يجعل هذه الأخيرة تعمل على إيجاد مناهج حديثة في مجال التدبير وتطبيقها بالجماعات، وذلك ما يساهم حسب تصورنا في إستفادة النخب السياسية والإدارية بالجماعات من أساليب وتقنيات التدبير المقاولاتى التي يعتمدها الخواص، والعمل على تكييفها مع خصوصيات الجماعة بغية تدبير مرافقها والمصالح التابعة لها، مما يؤدي إلى الرفع من مستوى أدائها وتكريس التدبير المقاولاتى بالمجالس الترابية، الذي يساهم في عقلنة وحكمة التخطيط الترابى كما يؤدي إلى إعتداد المناهج التشاركية والتشاورية والتنسيقية، في عملية إتخاذ القرار العمومى، وإتباع أساليب حديثة في قياس نجاعة السياسات العمومية والآثار المباشرة وغير المباشرة التي أحدثتها مما يشكل دعامة أساسية لتحقيق مطمح إلتقائية السياسات العمومية الترابية، لأن التدبير العمومى المقاولاتى يسمح بإستغلال الفرص التنموية وترشيد النفقات وتجويد التدخلات العمومية والتشخيص الدقيق للمشاكل العمومية ، والعمل على حسن إختيار البديل الأنسب من بين البدائل المطروحة لتحقيق النجاعة والفعالية في التدخل العمومى الترابى.

²¹⁰ - عقلة عبد الحق، دراسة في علم التدبير، الجزء الثانى، مطبعة دار القلم، الرباط، 2007، ص: 41.

المطلب الثاني: المراكز الجهوية للإستثمار وتحقيق إتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي.

نظرا للأهمية التي بات يحتلها مجال الإستثمار سارعت دول العالم بما فيها المغرب إلى إدخال إصلاحات قانونية ومؤسسية تروم الإسراع بإتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش الإستثمارات وتوفير مناخ مناسب للمنافسة والمبادرة الحرة.²¹¹

ومن بين هذه المؤسسات نجد المراكز الجهوية للإستثمار التي أحدثها المغرب تفعيلا للتوجيهات الملكية المتضمنة في الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول حول التدبير اللامتكيز للإستثمار،²¹² من أجل تشجيعه وتكريس جهوية السياسات العمومية الإستثمارية.

وإذا كان إحداث المراكز الجهوية للإستثمار قد أدى إلى تحولات هيكلية للإطار المؤسسي للإستثمار الجهوي، إلا أنه قد يكاد مختلف الفاعلين والمهتمين بالشأن الترابي يجمعون على كون هذه المراكز كانت تعترضها إشكالات متعددة أثرت سلبا على أداء وظائفها وعلى مكانتها في تحقيق إتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي، بفعل مجموعة من الإختلالات التي تم تشخيصها قبل الإصلاح الأخير (الفرع الأول)، مما بات يشكل مطلبا ملحا لضرورة الإصلاح تم تنويجه بصدور القانون 47.18²¹³ المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار والذي جاء بإصلاحات جوهرية عززت من مكانة هذه المراكز وشكلت دعامة أساسية لتحقيق مطمح الإلتقائية على مستوى

²¹¹ - الغازي خالد، " التدبير اللامتكيز للإستثمار والمفهوم الجديد للسلطة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 79، 2002، ص:34

²¹² - الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول حول التدبير اللامتكيز للإستثمار بتاريخ 9 يناير 2002، نص الرسالة منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية <http://www.pncl.gov.ma>

²¹³ - القانون 47.18 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.19.18 الصادر في 7 جمادى الثانية 1440 (13 فبراير 2019)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الثانية 1440 (21 فبراير 2019)، ص:834.

المتدخلين في الشأن الإستثماري، إلا أنه ومع ذلك تم تسجيل بعض النواقص التي نطمح لتجاوزها لتحقيق إصلاح حقيقي يدعم رهان الإلتقائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية المراكز الجهوية للإستثمار ومطلب الإصلاح.

إذا كان إحداث المراكز الجهوية للإستثمار قد أدى إلى تحولات هيكلية للإطار المؤسساتي للإستثمار الجهوي، ومكن من تكريس الفعالية والنجاعة في تدبير ومعالجة الملفات الإقتصادية على المستوى الجهوي، إلا أن النتائج المحققة لا تشفع لأوجه القصور والمحدودية التي تشهدها، مما أثر سلبا على أداء وظائفها الأساسية حسب ما ورد في التقارير الوطنية ودراسات الخبرة الدولية²¹⁴ التي شخصت الإختلالات وأعطاب المراكز الجهوية للإستثمار، والتي تعرقل مطمح إلتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي، والمتمثلة في إختلالات تنظيمية وتديرية (الفقرة الأولى)، وإختلالات مالية وبشرية (الفقرة الثانية)، مما جعل الأمر يستلزم إصلاحا سريعا لهذه المراكز من أجل تجاوز هذه العراقيل والإختلالات.

الفقرة الأولى: إختلالات تنظيمية وتديرية.

إن ممارسة المراكز الجهوية للإستثمار لمهامها بنجاعة وفعالية يستلزم بالضرورة التوفر على هيكلية تنظيمية منسجمة وفعالة وقادرة على إحتواء حجم ونوعية المشاريع الإستثمارية من خلال دعم المبادرات المحلية الترابية وإعطائها الوعاء المؤسساتي والقانوني والموارد البشرية المؤهلة، من خلال هذه المراكز حتى تكون دعامة لتحقيق الإستثمار على مستوى الجهة.²¹⁵ كما يستلزم الأمر أيضا الحد من المعوقات التي تعرقل دور هذه المراكز وتؤدي إلى سوء إستعمال الآليات الحديثة للتدبير الحديث، وبناء عليه

²¹⁴ يتعلق الأمر بتقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول المراكز الجهوية للإستثمار سنة 2016، وتقرير "ماكيزي" حول أعطاب المراكز الجهوية للإستثمار.

²¹⁵ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، مرجع سابق، ص:196.

فإن المراكز الجهوية للإستثمار كانت تعاني من إختلالات تنظيمية وأخرى تدييرية تحد من فعاليتها ومن تكريسها للإلتقائية على مستوى السياسات الإستثمارية.

أولاً: الإختلالات التنظيمية

إن أهم ما يمكن ملاحظته عند دراسة أداء المراكز الجهوية للإستثمار، هو عجزها عن تطوير نفسها في ظل إستمرارية حضور البعد المركزي في بلورة وتوجيه القرار الإستثماري على المستوى الترابي، وذلك راجع إلى حجم المهام والصلاحيات التي كانت مخولة للولاة لإتخاذ القرارات اللازمة لإنجاز المشاريع والإستثمارات وإصدار قرارات متعلقة بالترخيص وإبرام العقود بإسم الدولة، مما شكل تحولا وإنتقالا من بيروقراطية المركز إلى بيروقراطية المحيط،²¹⁶ بفعل السلطات الكبيرة التي فوضت للوالي في مجال الإستثمار، مما طرح علامة إستفهام كبيرة عن دور مدير المركز الجهوي للإستثمار والذي نجده يقتصر على تسهيل عملية الإستثمار وحل المشاكل العالقة، دون أي صلاحيات تقريرية، إذ أن جوهر العمل والمصادقة الفعلية على المشاريع كانت بيد مؤسسة الوالي، علما أن العمل الأهم في مجال الإستثمار هو العمل التقريري المتمثل في المصادقة على المشاريع القابلة لتحقيق التنمية الجهوية، مما يفيد إرتباط المراكز الجهوية للإستثمار بوزارة الداخلية عبر مؤسسة الوالي، التي تعاملت مع هذه المراكز بمنهجية الحنين إلى الماضي السلطوي بعيدا عن الفهم الصحيح للمفهوم الجديد للسلطة ودولة المؤسسات²¹⁷.

إن هذه المعوقات التنظيمية كانت تقف في وجه أداء المراكز الجهوية للإستثمار، إذ أن السلطات الحقيقية التي كان من الواجب إسنادها لمدرء هذه المراكز كانت بيد مؤسسة الوالي المتحكم في القرار الترابي في مجال الإستثمار، مما كان يطرح إشكالا عميقا حول مدى قدرة اللجنة المكلفة بدراسة المشاريع التي يرأسها مدير المركز من إتخاذ القرار الإستثماري في إطار التشاور والتنسيق بين الأطراف المتدخلة على المستوى الترابي، في

²¹⁶ - زنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص.156.

²¹⁷ - نازي سعيد، "الوالي في إطار الجهوية المتقدمة"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الاكاديمي، الطبعة الاولى، عدد 14، 2016، ص63-64.

ظل هيمنة وزارة الداخلية على المجال الإستثماري الترابي في شخص الوالي، وبالتالي إستحالة الحديث عن إتقائية السياسات الإستثمارية في ظل تنازع السلط بدل تبني منهجية تدافع السلط.²¹⁸

إن ما يمكن ملاحظته من خلال تقارير المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2009 إلى غاية سنة 2017 يفيد رصد العديد من الإختلالات التنظيمية التي تعتري المراكز الجهوية للإستثمار،²¹⁹ إذ جاء في تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للإستثمار لسنة 2017، أن هذه المراكز على الرغم من النتائج التي حققتها فيما يتعلق بإحداث المقاولات إلا أنها لم ترقى إلى المستوى المطلوب فيما يتعلق بالتتبع ومواكبة ومساعدة المستثمرين مما يقتضي بالضرورة تخلي المراكز الجهوية للإستثمار عن المقاربة البيروقراطية التي طبعت عملها والإهتمام بمعالجة الملفات المعروضة عليها محليا، بدل إحالتها بطريقة غير مبررة على المصالح المركزية بالرباط، كما رصد التقرير أيضا إفتقار المراكز الجهوية للإستثمار للإمكانيات المالية والبشرية اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها. كما رصد تقرير المجلس الأعلى للحسابات²²⁰ أيضا، محدودية التمثيليات الإدارية على مستوى الشباك الوحيد التابع للمراكز الجهوية للإستثمار، إذ خلص التقرير إلى كون إدارة الضرائب ممثلة فقط في 9 مراكز، والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي في 6 مراكز، وبالتالي وفي حالة عدم وجود أي تمثيلية، فإن المركز الجهوي للإستثمار يقوم بنفسه بهذه المهام عن طريق التنقل اليومي لهذه الإدارات مما

²¹⁸ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية-أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2019-2020، ص:106.

²¹⁹ - خلاصات تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للإستثمار المقدم من طرف الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بين يدي الملك يوم الاثنين 11 دجنبر 2017 بالقصر الملكي بالرباط، منشور بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات، <http://www.courdescomptes.ma>.

²²⁰ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015، ص:173 منشور بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات، <http://www.courdescomptes.ma>

يشكل عرقلة للعمل الإداري، كما أن هذه التمثيليات الإدارية وإن وجدت على مستوى الشباك الوحيد فتكون مضطرة للرجوع الدائم إلى الإدارات المركزية التابعة لها لأخذ القرار النهائي، وهذا ما شكل عرقلة حقيقية لتحقيق الإلتقائية ومعالجة الملفات المتعلقة بالإستثمار على مستوى الجهة بكل حرية وسلطة تقريرية فعالة.

لقد أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات²²¹ أيضا، إلى محدودية دور مديرية تنسيق الشؤون الإقتصادية في توجيه أنشطة المراكز الجهوية للإستثمار، إذ أن عدم إضفاء الطابع الرسمي على هاته العلاقة، جعل الأمر غير قادر لأن يتطور لدرجة تسمح بمساهمة هذه المديرية في عملية البرمجة الإستراتيجية، بل إنحصر دورها فقط في مرحلة المتابعة الروتينية مما شكل قصورا في أوجه التعاون بينها وبين المراكز الجهوية للإستثمار.

إن هذه المعوقات التنظيمية أثرت بشكل مباشر على أداء المراكز الجهوية للإستثمار، التي لم تكن تمتلك سلطات تقريرية في مجال خلق المقاولات، مما شكل إعاقة حقيقية للإستثمار بفعل بطئ عملية إتخاذ القرار، علاوة على التراخي في عملية التتبع والمصاحبة،²²² مما جعل المقاولات تواجه الكثير من الصعوبات لينتهي بها الأمر إلى الإغلاق، وبالتالي ضياع الفرص التنموية على مستوى الجهة وإهدار الجهد والوقت والمال في مشاريع متعثرة في نهاية المطاف بفعل إنعدام الإلتقائية وتحكم المركز في السياسات العمومية الإستثمارية على المستوى الجهوي.

ثانيا: الإختلالات التدبيرية.

إن أول ما يلاحظ في تدبير المراكز الجهوية للإستثمار هو غياب إستراتيجية مشتركة تجمع هذه المراكز، حيث لم يتم وضع أي إستراتيجية مشتركة منذ إنشائها سنة 2002 قصد تحديد الأهداف الموكولة لها، والتشاور والتعاون والتنسيق فيما بينها، مما أعاق

²²¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للإستثمار لسنة 2017، ص: 139،

منشور بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات، <http://www.courdescomptes.ma>

²²² - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، مرجع سابق، ص: 202

حسن سير هذه المرافق وحال دون إيجاد حلول للعقبات التي تواجهها خاصة فيما يتعلق بالشباك الوحيد لإنشاء المقاولات، ومصاحبة الإستثمارات وتتبعها، وتحديد وضعيتها القانونية وكذا ضبط الموارد البشرية والمالية المرصودة لها، وبالتالي إنعدام رؤية واضحة لديها في إنسجام مع مخططات التنمية الجهوية، إذ كان من اللازم تنزيل الإستراتيجية الوطنية لهذه المراكز، إلى إستراتيجيات جهوية محددة لكل مركز جهوي تأخذ بعين الإعتبار الإلتقاء والإنسجام مع التصاميم والمخططات الجهوية من أجل تجاوز العوائق المحدقة بها.²²³

كما أن من بين العوائق والإختلالات التدبيرية التي شابت المراكز الجهوية للإستثمار، نجد غياب مؤشرات واضحة لقياس الأداء،²²⁴ وذلك نظرا لكون التقييم الملائم والسليم لإنجازات هذه المراكز لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال مجموعة من الشروط تتمثل في وضع مؤشرات النتائج التي تسمح بقياس النتائج المحصل عليها بالنظر إلى الأهداف المسطرة، وتحديد أهداف واضحة بالموازاة مع الموارد المالية والبشرية والتنظيمية الضرورية لتحقيقها.

بناء على ما سبق، كان من الضروري العمل على الرفع من أداء المراكز الجهوية للإستثمار إذا كنا نطمح بالفعل لتحقيق إلتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي، والإنتقال من الدور الكلاسيكي الإداري والتدبيري، والإقتصار على تسيير الأمور اليومية الروتينية وإنتظار التعليمات التي تكون معرقة أحيانا لخلق الفرص الإستثمارية، وعدم إمكانية إتخاذ القرار لمعالجة الملفات المتعلقة بالإستثمار.

بالإضافة إلى ما سبق، تعاني المراكز الجهوية للإستثمار من مشكل صعوبة التواصل خاصة بين الإدارات الشريكة حيث رصد المجلس الأعلى للحسابات في تقريره حول تقييم المراكز الجهوية للإستثمار سنة 2017 المرفوع إلى الملك غياب الربط المعلوماتي بين

²²³ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، مرجع سابق، ص:111.

²²⁴ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015، ص:72.

المراكز الجهوية للإستثمار وبين الشركاء، إذ خلص التقرير أنه بإستثناء المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية، فإن النظام المعلوماتي للمراكز الجهوية للإستثمار غير متصل بباقي الشركاء مما يصعب عملية التواصل والولوج إلى البيانات والمعلومات وبالتالي البطئ في دراسة الملفات التي تتطلب السرعة والفعالية في معالجتها، بل ما هو أخطر يتجلى في كون المراكز الجهوية للإستثمار في ظل إنعدام الولوجية المعلوماتية فهي لا تتوفر على المعطيات الإقتصادية على المستوى الجهوي وبالتالي فهذا الأمر سيصعب كثيرا من عملها، وقد يجعل تشخيصها للواقع الإستثماري الجهوي يشوبه النقص والغموض. كما أشار التقرير أيضا إلى غياب مساطر موحدة ومضبوطة لتقييم ملفات الإستثمار، حيث أن المراكز الجهوية للإستثمار لا تتوفر على دليل للمساطر من أجل النظر في الطلبات المقدمة له، مما لا يساعد على التعامل السوي والموحد مع الطلبات المقدمة من طرف المستثمرين، كما أشار التقرير أيضا إلى غياب نظام وحيد لتأدية مصاريف الملفات، إذ يضطر المستثمر لأداء الرسوم والمصاريف بشكل منفرد لدى ممثل كل إدارة على مستوى الشباك الوحيد، بدل تجميع هذه الرسوم لدى مصلحة موحدة خاصة بطلبات إنشاء المقاولات، هذا فضلا عن رصد التقرير لمحدودية تتبع المشاريع المحدثة بواسطة إتفاقية بسبب غياب مسطرة توضح عمل لجان التتبع والتقييم.

ومن بين الإختلالات التدبيرية التي يمكن لنا تسجيلها أيضا، نجد عدم إنسجام قانون المراكز الجهوية للإستثمار مع القانون التنظيمي للجهات، إذ أن نص المادة الرابعة تشير إلى أن المراكز الجهوية للإستثمار تتولى تنفيذ سياسة الدولة في مجال تنمية الإستثمارات وتحفيزها وإنعاشها على الصعيد الجهوي،²²⁵ بمعنى أنها تنفذ سياسات المركز، في غياب أي إشارة إلى برنامج التنمية الجهوية الذي يعكس التوجهات الترابية في مجال الإستثمار، هذا علاوة على كونه يشير إلى أن المراكز الجهوية للإستثمار تقوم تحت إشراف عمال العمالات والأقاليم على تتبع الإتفاقيات المتعلقة بتهيئة المناطق الصناعية ومناطق

²²⁵ - جامع نادية، "المراكز الجهوية للإستثمار كمطلب للتنمية الجهوية"، المجلة المغربية للقانون الإداري

الأنشطة الاقتصادية وتطويرها، وبالتالي نلاحظ تجاهل دور الجهات رغم أنها مختصة ذاتيا بتوطين وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية بالجهة، وبناء على ذلك يمكن أن نلاحظ التداخل والتزاحم على نفس الإختصاص دون أي رابط بنيوي ووظيفي وإستراتيجي بينهما.²²⁶

الفقرة الثانية: إختلالات مالية وبشرية

إن من بين المعوقات والإختلالات التي شابت عمل المراكز الجهوية للإستثمار منذ إحداثها، نجد عوائق مالية تتجلى أساسا في قلة الموارد، علاوة على إختلالات بشرية متمثلة في ضعف الموارد البشرية وغياب نظام خاص يؤطرها.

أولا: الإختلالات المالية

إن أول ما يلاحظ من خلال تتبع أداء مالية المراكز الجهوية للإستثمار، هو غياب الإستقلال المالي، بمعنى أن الموارد المالية لهذه المراكز تقتصر فقط على الميزانية العامة للدولة، وهو ما دفع مسؤولي المراكز الجهوية للإستثمار إلى الإقرار بقلة ونقص الموارد المالية المرصودة للقيام بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه، وذلك بفعل إنعدام توفر المراكز على موارد ذاتية مستقلة، وبالتالي الإقتصار فقط على المساهمات المقدمة لها من قبل الميزانية العامة للدولة.

ينضاف إلى ما سبق غياب المساهمة من قبل الجماعات الترابية، وعدم رصد إسهامات من الوزارات المعنية بالمركز الجهوي لتعزيز ميزانياتها ودعمها، وكذا غياب ثقافة التطوع للدعم المالي للمراكز من قبل المؤسسات العمومية وباقي المؤسسات الأخرى الوطنية والجهوية.²²⁷

²²⁶ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 501-502.

²²⁷ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، مرجع سابق، ص: 121.

إن نجاح المراكز الجهوية للإستثمار في بلورة أهدافها ونجاح تدخلاتها في مجال خلق المقاولات وتقديم الدعم والسند لها لن يكون بالأمر الهين دون توفر هذه المراكز على إستقلالية مالية قائمة على عدم التبعية للمركز، هذه التبعية التي كرسها المغرب منذ عقود والتي أدت إلى تأخر الإصلاحات وكرست للدولة المركزية.

و من خلال الإطلاع على تقارير المجلس الأعلى للحسابات لسنتي 2009 و 2015 نجده قد أولى السلطات المختصة بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل إستصدار النصوص التطبيقية للمرسوم 2.03.728 بهدف تمكين المراكز الجهوية للإستثمار من المداخل الخاصة الكفيلة بضمان حسن سيرها، وبالرجوع إلى تقرير المنظمة الأمريكية الخاصة بتشجيع التنمية في الدول النامية سنة 2009²²⁸، نجد أن محرري التقرير أكدوا على وجود مفارقات جسيمة على مستوى الموارد المالية بين مختلف المراكز الجهوية للإستثمار وحمل التقرير أيضا ان هذه المفارقات تعكس التفاوتات الموجودة أصلا بين مختلف الجهات المشكلة للجهوية المتقدمة، وبالتالي فالمراكز التي تتواجد في الجهات الفقيرة مثلا تعرف إختلالات في ما يتعلق بالموارد المالية وضعف الميزانية المخصصة لهذه المراكز مما يشكل عائقا أمام قدرتها على إنجاز مهامها الموكولة لها.

إن ما زاد من خطورة الوضع المقلق لمالية المراكز الجهوية للإستثمار يكمن في عدم ترشيد نفقاتها رغم قلة الموارد المالية، وهذا ما رصدته تقرير المجلس الأعلى للحسابات سنة 2017 والذي أثبت عدم إحترام هذه المراكز للقوانين الجاري بها العمل في مجال النفقات، إذ وقف المجلس الأعلى للحسابات على مجموعة من الخروقات والممارسات التي شابته الصفقات العمومية والتي أثرت بشكل سبلي على التدبير الجيد لهذه المراكز، ومن بين هذه الخروقات التي كشفها التقرير نجد التأخر في تنفيذ بعض الدراسات المالية للمشاريع والمقاولات علاوة على عدم إحترام برمجة الصفقات واللجوء غير المبرر لعقد صفقات تفاوضية وعدم التطابق في الأعمال المنجزة، علاوة على عدم تطبيق غرامات

²²⁸ - تقرير المنظمة الأمريكية لتشجيع التنمية في الدول النامية، منشور على الموقع www.unctad.com تم الإطلاع على الموقع بتاريخ 02 أكتوبر 2020 على الساعة 10:42.

التأخير، علاوة على خروقات أخرى أدت إلى سوء التدبير والتسيير بهذه المراكز. إن هذه الخروقات المالية جعلت المجلس الأعلى للحسابات يوصي في تقريره بضرورة إحترام القوانين الجاري بها العمل، والعمل على إحداث مصلحة داخلية خاصة تعمل على تدبير أفضل للصفقات.

كما أنه من بين الخروقات والإختلالات المالية التي شابت المراكز الجوية للإستثمار نجد التبذير غير المبرر للميزانية فيما يتعلق بنفقات الموظفين خاصة ما يتعلق بالتضخيم في فواتير البنزين والهاتف ونفقات كراء المساكن للأطر الإدارية وأيضاً إستعمال سيارات وظيفية. وبالتالي فقد أوصى المجلس الأعلى للحسابات بضرورة ترشيد النفقات بحث لا يمكن تبرير النفقة إلا وفق ما يمكن أن تحققه من نتائج وهذا ما يقتضي صرفها لغرض المنفعة العامة، وكذا الاقتصاد في تكاليف المراكز الجوية. لكن في ظل الوضعية التي تمر بها هذه المراكز على المستوى التنظيمي والتدبيري نرى أنه لا يمكن تحقيق ذلك في ظل غياب تحديد للأهداف والبرامج بدقة وتحديد الأولويات مقابل التحديد الدقيق للمبالغ المالية التي يتطلبها تنفيذ وإنجاز المنجزات وفق تدبير مبني على النتائج والأهداف وبالتالي ربط النفقة العامة بتحقيق النتائج.²²⁹

ومن المؤاخذات التي كانت تشكل حسب وجهة نظرنا عرقلة حقيقية لأهداف المراكز الجوية للإستثمار تتجلى في كون مدراء هذه المراكز لم تكن لديهم صلاحية الأمر بالصرف، بل كانت بيد الوالي، بمعنى تحكم وزارة الداخلية في تدبير الميزانية المتعلقة بالمراكز الجوية للإستثمار²³⁰، مما يشكل عرقلة حقيقية لعملها وإفراغها من محتوى البعد الجهوي وتنمية الجهة.

إن هذه الإختلالات المالية شكلت نقطة ضعف أمام هذه المراكز في سبيل إضفاء البعد الجهوي للسياسات الإستثمارية بدليل تحكم المركز في شخص الوالي على كافة

²²⁹ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، 356.

²³⁰ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، مرجع سابق، ص: 223

الصلاحيات التقريرية والمالية لهذه المراكز مما يتولد عنه نوع من الضبابية والإرتجالية في العمل إذ لا يعقل أن تبقى المشاريع والإستثمارات الجهوية معلقة تحت رحمة ممثل وزارة الداخلية وسيطرة الإدارة المركزية على مستقبل الإستثمارات بالجهة.

ثانيا: ضعف الموارد البشرية

تعتبر الموارد البشرية ركيزة أساسية للإنتاج، لذلك فإن حسن تدبيرها وتطويرها عملية جد معقدة وتحتاج إلى الكفاءة في التدبير والتسيير من أجل توجيهها لتحقيق أهداف المنظمة، وبالتالي لا يجب إسناد هذه المهمة لمن لا يتقن علوم التدبير والتسيير وله دراية واسعة بمختلف العلوم، كعلوم الإجتماع وعلم الإقتصاد وعلم النفس. وإلا ستكون المهمة أمامه شبه مستحيلة ومعقدة.

فتدبير الموارد البشرية لا يخضع لضوابط مطلقة، ولكن يحتاج على الأقل إلى توافر إنسجام بين الإدارة والموظفين، وإلمام صحيح بتقنيات التواصل الإداري وعلوم تدبير المنظمات وإدارة الحياة المهنية والتسيير التحسبي للموارد البشرية. لكن ومن هذه المنطلقات فقد كانت المراكز الجهوية للإستثمار بعيدة كل البعد عن تحقيقها، إذ أن ما يدعم هذا الرأي يكمن في الخلل الذي صاحب هذه المراكز منذ تأسيسها ويتعلق الأمر هنا في غياب نظام أساسي خاص بالموظفين والذي ورغم كونه ورد في الرسالة الملكية بتاريخ 9 يناير 2009 "... مدير المركز الجهوي للإستثمار يساعده موظفون خاضعون لنظام أساسي محفز خاص بهم..." إلا أنه ولحدود اليوم لم يرى هذا النظام الأساسي النور بعد، هذا فضلا عن كون فئات الموظفين بالمراكز يشوب نظام عملهم قصور وإرتجالية وعدم إنتماء للمراكز وتتمثل هذه الفئات فيما يلي:

- الموظفون المنتدبون: إذ يستمر هؤلاء في الإنتماء إلى إدارتهم الأصلية ويخضعون للنظام الأساسي العام للوظيفية العمومية بكل ما يحمله من إشكالات متعلقة بالترقية والتحفيز وخلافه، مما يولد نوعا من اللامساواة بين الموظفين من داخل هذه المراكز، وبالتالي يؤثر سلبا على مردوديتهم في العمل، ولا يملك

مدراء المراكز الجهوية للإستثمار هنا أية سلطة في تحريك المسطرة التأديبية في حقهم وبالتالي يبقى كل موظف تابع وخاضع لإدارته الأصلية.

- الموظفون التابعون للمركز الجهوي للإستثمار: هؤلاء يخضعون لسلطة المدير، ومن بينهم رؤساء المصالح ورؤساء الأقسام، واطر إدارية وتقنيون.

- الموظفون المتعاقدون: وتربطهم بالمركز علاقة تعاقدية، وغالبا ما يتم توظيفهم من أجل شغل مناصب شاغرة تتعلق بالدراسات الإستثمارية والإعلام والتوثيق.

إن هذه التركيبة وهذا الخليط من الموارد البشرية على مستوى المراكز الجهوية للإستثمار يخلق نوعا من الشعور بعدم الإلتزام إلى كيان إداري مندمج، إذ أن الموظفين الملحقين لا يخضعون لسلطة مدير المركز، بل يبقون خاضعين لرؤسائهم في الإدارات والوزارات المركزية،²³¹ ونفس الشيء بالنسبة للمتعاقدين الذين ينقصهم الولاء للمركز بحكم العلاقة التعاقدية المنتهية المدة وبالتالي فكل هذه العوائق تؤثر سلبا على مردودية الموظفين وتجعل العمل الإداري يشوبه النقص والإرتجالية وسوء التدبير،²³² وبالتالي عائقا كبيرا أمام تطوير سياسة ملاءمة وصائبة لتدبير الموارد البشرية على مستوى المراكز الجهوية للإستثمار، كما أنه يمثل عقبة أمام تنمية الكفاءات البشرية في منظور المراكز الجهوية.

وإنطلاقا مما سبق يمكن أن نستنتج بأن دور مدراء المراكز الجهوية للإستثمار جد محدود فيما يتعلق بتدبير الموارد البشرية، حيث أن كل الأعمال المتعلقة بالتسيير الجاري به العمل من توظيف وترقية وتعيين وزجر، تجري على مستوى الإدارة المركزية، وبالتالي فمركزة تدبير الموارد البشرية تشكل تداعيات سلبية تكون سببا في العديد من حالات

²³¹ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، مرجع سابق، ص:134-135.

²³² - تقرير المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي: "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة"، 2013، ص:58-59.

التأخير عن علاج وتحيين الملفات المتعلقة بالموظفين، وتخلق جراء ذلك نوعا من السخط داخل أقسام ومصالح هذه المراكز.

كما يمكن أن نسجل أيضا ضعف تكوين المستخدمين وعدم مواكبتهم بتكوينات مستمرة لمواكبة التطورات الدولية في مجال الإستثمار، فالموظفون العاملون بهذه المراكز لايتوفرون على تكوين متخصص في المجال الإستثماري وهذا ما يؤثر على جودة ونجاعة عملهم الذي يتطلب الدقة والإلمام بمجال الإستثمار، كما ان جل هذه المراكز الجهوية وللأسف لا تتوفر على دليل مرجعي للتدبير التوقعي للكفاءات، وهذا ما يوضح العشوائية والتخبط الذي لازم هذه المراكز والذي كان له الأثر المباشر في إهدار العديد من الفرص الإستثمارية على مستوى الجهة.

الفرع الثاني: إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار ومطمح تحقيق الإلتقائية.

إن إنتقال المغرب من التدبير المركزي للإستثمار إلى التدبير اللامركزي للإستثمار بمقتضى القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار، قد جاء لتكريس البعد الجهوي فيما يخص تشجيع وتدبير الإستثمار، ويهدف بالأساس إلى تجاوز النواقص والإكراهات التي تم الوقوف عليها، وإلى تحسين نجاعتها وتعزيز دورها ودعم مواكبة المقاولات، وجعلها قوة إقتراحية وتقريرية وأداة فعالة إلى جانب الجهات في خلق النمو والتطور والدفع بالإقتصاد الجهوي نحو خلق المزيد من الثروات وفرص الشغل وتدعيم الإلتقائية على المستوى الجهوي فيما يخص السياسات الإستثمارية(الفقرة الأولى)، لكن وبالمقابل فإن هذه الإصلاحات وإن شكلت دعامة أساسية لذلك، إلا أنها تعاني نوعا ما من المحدودية(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أي رهان لتحقيق الإلتقائية.

إن إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار يحمل في عمقه آليات مؤسساتية جديدة قادرة على النهوض بالمجال الإستثماري على مستوى الجهة، إنطلاقا من الأدوار المهمة التي مكنها

منه القانون 47.18 خاصة الصلاحيات التقريرية الواسعة التي باتت تشكل اللبنة الأساسية لتوطين السياسات الإستثمارية، وبالتالي تحقيق التنسيق بين المتدخلين ومعالجة المشاريع الإستثمارية بالدقة والنجاعة والسرعة اللازمة والتي تؤدي لعدم تضييع الفرص التنموية وبالتالي تؤدي لتحقيق منافع إقتصادية وإجتماعية،²³³ من خلال إحداث تلك المشاريع لفرص الشغل وإمتصاص البطالة وبالتالي تحقيق بدائل لحل مختلف المشاكل التنموية على المستوى الجهوي مما يحقق لنا رهان إنتقائية السياسات العمومية في المجال الإستثماري، وذلك من خلال المستجدات التي جاء بها القانون السالف الذكر وذلك على المستويات التالية:

أولاً: على مستوى الأقطاب الجديدة للمراكز الجهوية للإستثمار.

طبقاً للقانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار، ولتعزيز اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار من أجل الحد من العراقيل التي تحد من نجاعة السياسات الإستثمارية على مستوى الجهة، وضمان تحقيق إنتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي ولتحقيق هذه الغاية، تم إحداث قطبين أساسيين (قطب دار المستثمر و قطب التحفيز الترابي) وتخويلهما مجموعة من الصلاحيات.²³⁴

- فيما يتعلق بقطب دار المستثمر: فقد نصت المادة الرابعة من القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار على تقسيم مهامه إلى ثلاث حيث يلعب دور الشباك الوحيد بالنسبة للمستثمرين، ويتكف بالتتبع الإداري للمشاريع، علاوة على تحسين مناخ الأعمال.

- وبالرجوع إلى مهام الشباك الوحيد نجد أن إهتمامه ينصب حول تقديم الخدمات للمستثمرين والمقاولات الصغرى والمتوسطة لإنجاز مشاريعهم ومواكبتهم

²³³ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، 322.

²³⁴ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، مرجع سابق، ص:138.

للحصول على التراخيص الإدارية وتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية التي يتطلبها إحداث مقاولاتهم،²³⁵ هذا علاوة على تلقي طلبات التراخيص المتعلقة بها، هذا علاوة على تتبع المقاولات ومواكبتها بطلب منها خلال مدة مزاولتها لنشاطها من أجل تمكينها من تجاوز الصعاب التي تعترضها، هذا فضلا عن تحقيق مناخ الاعمال عبر تنظيم لقاءات لفائدة المستثمرين والمساهمة في التعريف بالمنظومة التحفيزية لتنمية الإستثمار.²³⁶

- **فيما يتعلق بقطب التحفيز الترابي:** حيث يلعب هذا القطب أدوارا أساسية يبتغى في المساهمة في إعداد وتنفيذ إستراتيجيات تنمية الإستثمار وإنعاشه والتحفيز عليه، وإعداد مخططات موجهة للمستثمرين تتعلق بالنهوض بالمجال الترابي للجهة وبجاذبتها الاقتصادية، هذا علاوة على المساهمة في إعداد الدراسات القبلية لتنمية المناطق الصناعية وتطويرها، كما يساهم في تنمية الذكاء الاقتصادي الترابي من خلال ضمان يقظة إقتصادية جهوية من خلال جمعه للمعطيات الماكرو إقتصادية وتحيينها وإنشاء قاعدة معطيات تتعلق بفرص الإستثمار، كما يسعى قطب التحفيز الترابي إلى تطوير العرض الترابي عن طريق إقتراح كل تدبير على الحكومة يرمي لتحقيق إندماجية وجاذبية الإستثمار وتبسيط المساطر الإدارية المتعلقة بالإستثمار و النهوض بالمبادرة المقاولاتية.²³⁷

²³⁵ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، مرجع سابق، ص:225.

²³⁶ - المادة الرابعة من القانون 47.18 المتعلق ب إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار.

²³⁷ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، مرجع سابق، ص:129.

ثانيا: على مستوى البنيات الجديدة للمراكز الجهوية للإستثمار.

تتجلى أهم مضامين الإصلاح التي جاء بها قانون إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار، في التأسيس لبنيات جديدة ستساهم في عقلنة القرار الإستثماري على المستوى الجهوي وتحقق إتقائية السياسات العمومية الإستثمارية وتحقيق الفعالية والمردودية والنجاعة، وتتمثل هذه البنيات الجديدة فيما يلي:

- **اللجنة الجهوية الموحدة للإستثمار:** والتي حلت محل اللجان الجهوية والمحلية المتدخلة في تدبير الإستثمار، لتشكل الإطار الأوحّد لإتخاذ القرارات المتعلقة بملفات الإستثمار وإبداء الرأي بخصوص طلبات الإستفادة من الإمتيازات الممنوحة في إطار المنظومة التحفيزية للإستثمار، لذلك فإن الهدف من إنشائها هو ضمان معالجة مندمجة ومتناسقة لملفات الإستثمار، وكذا تنسيق عمل الإدارات المختصة في مجال الإستثمارات، ووضع المستثمر في مركز الجهاز الإداري للإستثمار ومنحه الدعم الضروري لإنجاز مشروعه.²³⁸

وتتألف اللجنة الجهوية للإستثمار من الولي رئيسا للجنة، كما يمكن له أن يفوض ذلك إلى مدير المركز الجهوي للإستثمار، وتضم اللجنة أيضا الكتابة الدائمة للجنة والمكلفة بإعداد التقارير ومحاضر الجلسات والإجتماعات وإعداد تقرير سنوي عن أنشطة اللجنة والذي يعرض عليها قصد المصادقة، كما تتألف أيضا من الأعضاء الجهويين والمتمثلين في المدير العام للمصالح بإدارة الجهة، وممثل عن ولاية الجهة المعنية، والمسؤولون الجهويون عن المصالح اللامركزية المعنية بمشاريع الإستثمار والمسؤولين الجهويين عن المؤسسات العمومية على مستوى الجهة المعنيين بمشاريع الإستثمار وكل شخص يرى رئيس اللجنة فائدة

²³⁸ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمركز الإداري و التدبير اللاتمركز للإستثمار، مرجع سابق، ص:226.

في مشاركته، مما يؤدي لتحقيق الإلتقائية في التدخلات والقرارات الإستثمارية على مستوى الجهة.²³⁹

- **اللجنة الوزارية للقيادة:** وتحدث هذه اللجنة برئاسة رئيس الحكومة، ويعهد إليها بقيادة إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وتتبع عملها في مجال تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الجهوي الرامية إلى إنعاش الإستثمارات وتميبتها، وتتكون هذه اللجنة من وزير الداخلية، والأمين العام للحكومة، ووزير الغقتصاد والمالية، والوزير المكلف بالإستثمار، ويمكن لرئيس اللجنة دعوة كل سلطة حكومية أخرى تكون معنية بالنقط المدرجة في جدول أعمال اجتماع اللجنة.²⁴⁰

لقد أضحى إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار فرصة سانحة للنهوض بالإستثمارات الجهوية، وخاصة تلك المتعلقة بدعم المقاولات الصغرى والمتوسطة والتي تمثل أزيد من 90 بالمائة من النسيج الاقتصادي الوطني.²⁴¹ إن هذا الإصلاح يندرج في إطار التنزيل الفعلي للتدبير اللامتمركز للإستثمار بالموازاة مع اللاتمركز الإداري ليشكلا قاطرة لتفعيل السياسات العمومية على المستوى الترابي في إطار التكامل والتنسيق والإندماجية لتكريس مطمح إلتقائية السياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال إعادة هيكلة المراكز الجهوية للإستثمار وتوسيع صلاحياتها لتحسين نجاعة أدائها من خلال جمع كافة اللجان المعنية بالإستثمار في لجنة واحدة، وتبسيط المساطر الإدارية في وجه المستثمرين مما يساهم في معالجة الملفات الإستثمارية تحقيق النجاعة والمردودية وتحقيق الإلتقائية على مستوى المتدخلين في الشأن الإستثماري بالجهة، ضمن وعاء يوفر التنسيق والتشاور وسلطة إتخاذ القرارات ومواكبة تنزيل المشاريع الإستثمارية.

239 - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمركز الإداري و التدبير اللامتمركز للإستثمار، مرجع سابق، ص:225

240 - نكاوي سعيد، نفس المرجع السابق، ص:212.

241 - كراوي يوسف، "الدور الجديد للمراكز الجهوية للإستثمار"، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية هسبريس، تاريخ الولوج 03 أكتوبر 2020 على الساعة 16:00.

إن القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار قد أجاب عن إشكاليات تعدد اللجن التي كانت تشتغل دون سند قانوني يحدد إختصاصاتها وطرق عملها مما جعلها تشكل عقبة أمام المستثمرين من خلال الروتين والتأخر في إتخاذ القرارات، وبالتالي جاء هذا الإصلاح الجديد لتحقيق النجاعة والفعالية في معالجة الملفات الإستثمارية وتوحيد عمل اللجان الجهوية المتدخلة في العملية مما جعلها تشكل إطاراً أوحدها لمعالجة الملفات وإبداء الرأي والبت في طلبات الرخص والقرارات والإجراءات الإدارية اللازمة لإنشاء المشاريع الإستثمارية مما يساهم في السرعة في إتخاذ القرار وعدم تضييع الفرص التنموية وتوسيع مجال التنسيق والتشاور بين الأطراف المتدخلة في القرار الإستثماري على المستوى الجهوي مما يشكل تفعيلاً لإلتقائية السياسات الإستثمارية وإستجابة لطلبات المستثمرين الهادفة لتحقيق التنمية الإقتصادية على المستوى الترابي.²⁴²

وفي نفس الإطار فقد جاء القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار بإصلاح هيكلية لهذه الأخيرة حيث أصبحت بمقتضاه مؤسسات عمومية تتمتع بالإستقلال المالي والإداري، مما شكل إستجابة لجميع المشاكل التنظيمية التي كانت تعيق عمل المراكز خاصة إشكالية غياب الإنسجام بين المتدخلين في العملية الإستثمارية وإختلالات الموارد البشرية وضعف التمويل الذاتي لهذه المراكز علاوة على إشكاليات تدبير الصفقات العمومية،²⁴³ لذلك فنظام المؤسسة العمومية التي أضحت تمتاز بها المراكز الجهوية للإستثمار ستتيح لها التوفر على مجلس إداري يجمع كافة المتدخلين في الشأن الإستثماري وهذا في حد ذاته تحقيق لإلتقائية المتدخلين على مستوى المؤسسة العمومية مما يسمح بتوحيد وجهات النظر وربح الوقت في إصدار القرار الإستثماري علاوة على ضمان النجاعة والمردودية في التدخلات العمومية على مستوى الجهة، كما يتيح نمط

²⁴² - السليمانى مروان، المراكز الجهوية للإستثمار وسؤال تحقيق الفعالية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2018-2019، ص: 118-119.

²⁴³ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، مرجع سابق، ص: 225.

التدبير عن طريق المؤسسة العمومية إنفتاح المراكز على مختلف الفاعلين من مجالس جهوية وممثلي القطاع الخاص، لتشمل إختصاصات المراكز المواكبة الشاملة للشركات والمقاولات الصغرى والمتوسطة والمساهمة في بلورة وتنزيل الإستراتيجيات التنموية ومواكبة التنمية المندمجة بتجانس مع السياسات العمومية، وذلك عبر إحداث قطبين أساسيين وهما قطب "دار المستثمر" وقطب "تحفيز الإستثمار والعرض الترابي" وتكريس المراكز الجهوية للإستثمار نظام الشباك الوحيد للإستثمار على المستوى الجهوي.²⁴⁴

إن كل هذه الإجراءات والآليات الجديدة ستمكن من تحسين فعالية ونجاعة التدبير بالمراكز الجهوية للإستثمار، وستمكن جميع المتدخلين في العملية الإستثمارية من أعمال اليات التشاور والتنسيق والتعاون المفضي إلى تحقيق تنمية إقتصادية جهوية ترسخ لمبادئ الفعالية والنجاعة والمردودية، وتبسيط المساطر الإدارية، وتمكين المراكز من سلطة إتخاذ القرار بعيدا عن تدخل السلطات المركزية مما يحقق إلتقائية السياسات العمومية الإستثمارية. لكن ومع كل هذه الإصلاحات والنتائج المفرحة التي تم تحقيقها إلا أنه لايمكننا إعطاء حكم قيمة على فعاليتها خاصة وأن هذه الإصلاحات لازالت فتية،²⁴⁵ وبالتالي علينا الانتظار قليلا لنرى ما سيتمخض عن الممارسة العملية، إلا أنه وبالمقابل نسجل بعض الجوانب التي أغفلها المشرع والتي وجب العمل على إعادة النظر فيها وتقييمها لتحقيق نجاعة ومردودية أفضل.

الفقرة الثانية: إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار: أية محدودية

إن المساهمة في الدراسة النقدية لإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار لا يكتسي طابع التبخيس من الجهود المبذولة في سبيل خلق دعامة مؤسساتية هامة، لتحقيق إلتقائية

²⁴⁴ - السليمانى مروان، المراكز الجهوية للإستثمار وسؤال تحقيق الفعالية، مرجع سابق، ص: 124.

²⁴⁵ - شاهدي احمد شوقي، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخلل ومداخل الإصلاح، مرجع سابق، ص: 131-132.

السياسات الإستثمارية، لكن نهدف من خلال هذه الملاحظات التي سنقدمها إلى إثارة إنتباه المشرع و صانعي السياسات الإستثمارية إلى بعض أوجه القصور والهفوات التي نرى أنه من اللازم العمل على إصلاحها من أجل بلوغ إصلاح فعال ورامي إلى تعزيز البعد الاقتصادي والإستثماري على مستوى الجهة، وتعزيز مكانة الجهة، وبلوغ تحقيق إندماجية والتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى الجهوي، وتتجلى هذه الملاحظات فيما يلي:

- أولاً: يمكن أن نسجل على مستوى تركيبة المجالس الإدارية للمراكز الجهوية للإستثمار على إعتبارها أضحت مؤسسة عمومية، غياب الجماعات الترابية وكذا عمال العمالات والأقاليم من عضويتها مما يشكل تهميشاً وإقصاء لا يمكن تجاوزه علماً أن الجماعات الترابية سيكون لها دور كبير خاصة في عرض برامج عملها التي تحمل مقتضيات مهمة تهم البيئة الإستثمارية على مستوى الجماعات الترابية، و أيضاً إقصاء ممثل الباطرونة التي ربما قد تعطي قيمة مضافة للمجلس الإداري لإطلاعها بوضع المناخ الإستثماري على المستوى الجهوي.²⁴⁶
- ثانياً: ما يمكن ملاحظته أيضاً هو التنصيب على رئاسة والي الجهة للجان الجهوية للإستثمار وهذا نعتبره في حد ذاته تراجعاً عن منطق الإصلاح بفعل التجارب المتراكمة والناجحة عن تحكم وزارة الداخلية في القرار الإستثماري الذي سبق وأن كان محط إنتقادات واسعة، وهذا ما يعني إستمرارية التبعية لوزارة الداخلية، وتمديد صلاحياتها إلى مجالات جديدة تجعل منها المحتكرة لملفات التنمية الاقتصادية على المستوى الجهوي على حساب الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة، فعلى الرغم من التنصيب على عضوية رؤساء الجهات ضمن تركيبة المجالس الإدارية إلا أن سيطرة الوالي ورئاسته لها ستفرغ هذه المؤسسة

²⁴⁶ - السليمانى مروان، المراكز الجهوية للإستثمار وسؤال تحقيق الفعالية، مرجع سابق، ص: 132.

من قيم الديمقراطية المحلية، ويجعلنا نتساءل عن العلاقة بين تسريع وتيرة الإستثمار وتريع الوالي على رأس هذه المؤسسة علما انه ليس سلطة منتخبة ولا شخصا يمكن محاسبته أمام البرلمان.²⁴⁷

- ثالثا: يمكن أن نسجل أيضا بأن القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وإحداث اللجان الموحدة الجهوية للإستثمار، لم يحدد المعايير التي يمكن إعتماؤها لإضفاء صبغة مشاريع إستثمارية على الطلبات المقدمة إليه للإستفادة من القرارات والتراخيص الضرورية أو لعرضها على أنظار اللجنة الجهوية الموحدة للإستثمار، وهذا الأمر حسب وجهة نظرنا قد يؤدي إلى طرح بعض المشاكل المرتبطة بإقصاء بعض المشاريع وقبول مشاريع أخرى دون الإحتكام إلى معايير ثابتة.²⁴⁸

- رابعا: كملاحظة أخرى يمكن تسجيلها وتتعلق بالقانون 47.18 بحد ذاته هو الجمع بين موضوعي، المراكز الجهوية للإستثمار، واللجان الجهوية الموحدة، وهذا ما قد يؤثر سلبا على إمكانية الإحاطة بمختلف الجوانب المرتبطة بهما خاصة في ظل المشاكل التي يمكن أن تطرحها الممارسة العملية على مستوى حجم المهام وطريقة التنظيم وطريقة الإشتغال.

- خامسا: لقد أدرج القانون 47.18 الممثلين الجهويين للإدارات العمومية المعنية بتنمية الإستثمارات، والمعينة بنص تنظيمي في عضوية المجالس الإدارية، مما يستدعي تقديم ملاحظتين. الملاحظة الأولى تتعلق بالتنظيم الإداري للمصالح اللامركزية الذي لا يتوافق مع التقطيع الترابي الجهوي خاصة فيما يتعلق بعدم توفر بعض القطاعات الوزارية على تمثيلات وزارية لامركزية، وبالتالي فكيف

²⁴⁷ - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص.59.

²⁴⁸ - نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمركز الإداري و التدبير اللاتمركز للإستثمار، مرجع سابق، ص:213.

يتم إستدعائها لتمثيل القطاع الذي لا يتوفر على إدارة جهوية لأشغال المجلس الإداري للمراكز الجهوي للإستثمار، هذا من جهة أما الملاحظة الثانية فتتمثل في كون المراكز الجهوية للإستثمار ترتبط بعلاقات أفقية مع مختلف الإدارات على مستوى الجهة، وبالتالي فإستعداد جميع التمثيليات الإدارية العمومية لحضور أشغال المجالس الإدارية قد ينتج عنه التأثير السلبي الذي قد يحد من فعاليتها.²⁴⁹

المبحث الثاني: المدخل البشري / التأهيلي كرهان لتحقيق الإلتقائية.

إن السعي لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية من خلال إعتقاد المدخل البشري والتأهيلي، القائم على التعاطي مع تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية التي لازالت تعاني من عدة إكراهات قانونية وأخرى تنظيمية، سواء فيما يتعلق بالنخبة السياسية التي تقود الشأن العام الترابي، أو الموظفين الترابيين، بالرغم من المستجدات القانونية والتنظيمية التي حملتها القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية والتي نص عليها الدستور، والتي كان من المفروض أن تعالج كل هذه الإكراهات. الأمر الذي بات يحتم على المشرع إعادة النظر في تدبير الموارد البشرية السياسية والإدارية، نظرا للدور المتعاضم الذي باتت تحتله في دورة السياسات العمومية الترابية من خلال إعتبار النخبة السياسية كفاعل في الصناعة وإتخاذ القرار، علاوة على الإجراءات الإدارية المتعلقة بالسياسات العمومية والتي يقوم بها الموظف الترابي، مع ما تتطلبه من السرعة والفعالية والنجاعة من أجل ضمان عدم تضييع الفرص وإهدار الجهد والمال، وبالتالي إنتاج سياسات عمومية غير فعالة.

²⁴⁹ - الشافعي عبد الكريم، "قراءة في مشروع القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار"، مقال منشور بجريدة هسبريس الإلكترونية، تم الإطلاع على الموقع بتاريخ 07 أكتوبر 2020، على الساعة 18:00.

وفي هذا الإطار، تسعى الجماعات الترابية من خلال مواردها البشرية السياسية والإدارية إلى تحقيق التنمية وتحقيق النتائج المتوخاة من تنزيل البرامج والمشاريع والمخططات والتنفيذ الفعال لها، والذي يستجيب لتطلعات المواطنين ويقدم بدائل لحل مشاكلهم العمومية، وهذا المطمح ينصب بالأساس على ضرورة الرفع مستوى وعي المنتخب الترابي وإيمانه برسالته التنموية، وتعزيز قدراته التديرية من خلال إنفتاحه على المواطنين وإعماله لمبادئ التعاون والتضامن والشراكة والتنسيق الفعال من أجل بلوغ نجاعة التدبير العمومي الترابي (المطلب الأول)، والبحث عن موظفين من ذوي الكفاءات والخبرات من خلال إختيار أفضل العناصر القادرة على العمل بالآليات التديرية الحديثة القائمة على التخطيط الإستراتيجي، ودعائم الإصلاح الإداري القادر على تقوية القدرات التديرية والإدارية للموظف الترابي (المطلب الثاني)، من أجل كسب رهان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية وضمان نجاعتها وفعاليتها في حل المشاكل العمومية الترابية.

المطلب الأول: النخبة السياسية الترابية ونجاعة تدبير الشأن العام.

إن تحقيق التنمية الترابية وتكريس الإلتقائية الترابية، يتطلب بالضرورة الاهتمام بالمنتخب الترابي، بإعتباره المحور الأساسي لتدبير شؤون الجماعات الترابية، وبالتالي فإنه من الواجب أن يرتقي لمستوى الفاعل السياسي النشط والفعال في النهوض بالجماعات الترابية وتدبير شؤونها، وعلى هذا الأساس فإن نجاح الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية وبلوغ رهان إلتقائية السياسات العمومية الترابية في ظل الإختصاصات الواسعة التي أصبحت تتوفر عليها الجماعات الترابية في إطار الجهوية المتقدمة، تستلزم توافر منتخب ترابي، يعي أهمية وثقل المسؤولية، وعلى وعي بدوره الفعال في التنمية الترابية (الفرع الأول)، كما أنه لا بد من إعطاء أهمية أكبر لتكوين المنتخب الترابي بإعتباره الوسيلة الأنجع لتعزيز القدرات التديرية وبالتالي تحقيق الفعالية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: وعي المنتخب الترابي بدوره التنموي.

يلعب المنتخب الجماعي دوراً محورياً فيما يتعلق بتدبير أمور الجماعات الترابية الأمر الذي يجعله محط إهتمام من طرف الدولة، وذلك راجع لدوره المحوري والهام في تدبير شؤون الجماعات الترابية بما يحقق التنمية وجلب المشاريع العمومية والخاصة،²⁵⁰ وبالتالي كان من اللازم على المنتخب الترابي الإنفتاح على المواطنين وتعزيز التواصل معهم (الفقرة الأولى)، هذا فضلاً عن إنخراطه في مسار التضامن والتعاون والشراكة خاصة مع شركات التنمية التي تعتبر دعامة أساسية لتنفيذ السياسات العمومية الترابية، والتنزيل السليم للبرامج والمخططات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإنفتاح على المواطنين وتعزيز التواصل.

يعتبر إنفتاح المنتخب الترابي على المواطنين والتواصل معهم، أحد أهم المؤشرات القوية لنجاح تدبير الشأن العام الترابي، خاصة بعد تعاضم دورهم إذ لم يعد المواطن مجرد أداة مناسبة يتم اللجوء إليها فترة الانتخابات وبالتالي نزع الثقة من العملية الديمقراطية برمتها وفقدانها في العلاقة بين المواطنين والنخب السياسية، من هنا يظهر أن المنتخب الترابي النموذجي هو المنتخب الحريص على الإستشارة الدورية للسكان والتجاوب معهم وإستشارتهم في قضايا الشأن العام الترابي، ومن ثم البحث عن الحلول والبدائل الممكنة لحل مشاكلهم، مما يحقق التلاحم بين الساكنة ومجالسهم المنتخبة، وبالتالي مساهمة المواطنين في التنمية الترابية.²⁵¹

²⁵⁰ - الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، 291.

²⁵¹ - قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2016-2017، ص:26.

إن جمعيات المجتمع المدني قد أصبحت بمقتضى دستور 2011 ، وما أعقب ذلك من إصدار للقوانين التنظيمية تتبوء مكانة مهمة، وذلك عبر إمكانية رفع العرائض إلى السلطات المنتخبة، كما أن الإستجابة لهذه العرائض والإنصات للساكنة ولهمومها، سيشكل شعورا بالمواطنة والانتماء، وهو أمر يدعم الديمقراطية الترابية ويؤدي إلى السعي نحو تنزيل السياسات العمومية بمنطق المصلحة العامة.

وبالرجوع إلى التجارب السابقة، فإننا نسجل ضعف التواصل بين المنتخبين الترابيين وبين المواطنين، خاصة وأن هذه المسألة فتحت الباب لبيروقراطية إدارية ترابية معقدة بالشكليات والمساطر والسرية في العمل، مما أدى لرتابة الممارسة وبطئ في التنفيذ، مما لا يتماشى مع مفهوم التدبير التشاركي ومع مبادئ الحكامة الجيدة التي تقتض إقامة تواصل دائم بين النخبة السياسية والمواطنين من جهة، بل وحتى بينهم وبين الموظفين الترابيين على مستوى الجماعات الترابية لتعزيز وتنسيق العمل المشترك، لأن توسيع العلاقة بين النخبة السياسية والموظفين سيزيد من دون شك في مردوديتهم وإنتاجهم، من خلال الإطلاع على مشاكلهم وإكراهاتهم والعمل على حلها.²⁵²

وللقيام بهذا الدور، يتوفر المنتخب الترابي ولاسيما رؤساء المجالس على عدة طرق للتواصل مع المواطنين إما بشكل مباشر عن طريق الإذاعة والجرائد ووسائل التواصل الاجتماعي، وكذا عبر تنظيم لقاءات دورية تواصلية لتدارس مشاكل السكان وإكراهاتهم والصعوبات التي يجدونها في المرافق العمومية الترابية، وكذا الإطلاع على طموحاتهم وتطلعاتهم ومحاولة برمجتها وإخراجها إلى حيز الوجود خلال إنعقاد دورات المجلس وإدراجها بجداول أعماله.

تعد الآليات التشاركية للحوار والتشاور التي نصت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إحدى أهم الآليات التي ينبغي على رؤساء المجالس التداولية

²⁵² - قديميري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مختبر الأبحاث حول الإنتقال الديمقراطي المقارن، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الدراسية 2017-2018، ص: 334-335.

إستغلالها من أجل الإنفتاح على هموم وقضايا الشرائح المجتمعية، وتتمثل الآليات التشاورية التي نصت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية فيما يلي:

- تحدث على مستوى الجهات بمقتضى المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات ثلاث هيئات إستشارية لدى مجلس الجهة وهي، هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة إستشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بإهتمامات الشباب، و هيئة إستشارية بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

- كما نصت المادة 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، على أنه تحدث لدى مجلس العمالة أو الإقليم هيئة إستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

- كما نصت المادة 120 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، على أنه تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"

إن القيام بأعباء التخطيط والتوجيه والقيادة وإدارة الفعل التنموي على مستوى الجماعات الترابية، هو أمر بالغ الأهمية لأنه يتعلق بإستيعاب المشاكل والتعامل معها، وهو أمر يخص النخبة السياسية خصوصا، وأفراد المجتمع المدني عموما في علاقة أشبه بعلاقة الروح بالبدن، وبذلك تتكون للنخبة السياسية وظائف مميزة تختلف وتتميز عن وظائف باقي النخب الأخرى، فالنخبة السياسية على مستوى الجماعات الترابية هي التي تقوم بوظيفة التنسيق والمواءمة بين أنشطة المؤسسات والهياكل المختلفة داخل المجتمع بغرض الوصول إلى أفضل صيغة مشتركة وموحدة للعمل في إطار تدييري تشاركي لمواجهة مختلف المشاكل والأزمات المختلفة، وتحقيق التنزيل السليم للسياسات العمومية

القادرة على ضمان تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإستجابة لمتطلبات الساكنة،²⁵³ وبالتالي فإن أعمال المقاربات التشاركية ستؤدي إلى تجاوز العقلية التقليدية في مقارنة التنمية على مستوى السياسات الترابية، من خلال الإرتقاء بالعقلية السياسية والسماح لمكونات المجتمع المدني بالإنخراط في إتخاذ القرار والتعبير عن مشاكلهم ومتطلباتهم من خلال آليات الحوار والتواصل، بينهم وبين النخبة السياسية على مستوى الجماعات الترابية.²⁵⁴

ومن خلال ماسبق، نرى أن الطلبات، هي موضوع رغبات الساكنة، والتي يتم بلورتها من طرف النخبة السياسية عن طريق البرامج والمخططات من خلال الإتصال بهم والإستماع إليهم، والقيام بزيارات ميدانية للإطلاع على البنيات والتجهيزات الأساسية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية المعنية، مما ينتج عنه تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية، من خلال تبني سياسات عمومية قائمة على التشخيص الدقيق الناجم عن أعمال آليات التواصل والإنفتاح على المواطنين للإمام بالطلبات الاجتماعية، من أجل إتخاذ سياسات عمومية ترابية تشكل بدائل لحل المشاكل العمومية، دون تضييع للفرص أو إهدار للجهد والمال في سياسات عقيمة، غير قادرة على إيجاد البدائل الحقيقية بسبب عدم الفهم الدقيق لمشاكل المواطنين ومتطلباتهم.

الفقرة الثانية: الإنخراط في منطق التعاون والتضامن والشراكة.

لقد نص دستور 2011 في الفصل 136 على مجموعة من المبادئ ومن جملتها التعاون والتضامن، والذي أكدته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من خلال تنصيبها على هذه المبادئ، والتي تعد بحق آليات مهمة في تقوية القدرات الترابية للجماعات

²⁵³ - هسكر بهيجة، "الجماعة المقابلة بالمغرب: الأسس المقومات والرهانات"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة الأمنية، الرباط، العدد 5، 2010، ص:96.

²⁵⁴ - شنفار عبد الله، "الفاعلون في السياسات العمومية الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 130، السنة 2020، ص:306-307.

الترابية، وذلك لكون عبئ تحقيق التنمية الترابية لا يمكن للجماعات الترابية القيام به لوحدها دون الدخول في منطق التعاون والتضامن والشراكة، من خلال البحث عن موارد مالية إضافية تمكنها من إنجاز المشاريع التنموية والتي تعود على الساكنة بالنفع، وبالتالي فهذه المهمة موكولة إلى النخبة السياسية على مستوى الجماعات الترابية التي يشترط فيها مبدئياً، التوفر على مستوى تعليمي وتأهيلي يناسب حجم المسؤوليات والمهام الموكولة إليها فضلاً عن توفرها على إمام وتكوين وخبرة بأساليب الإدارة والتدبير والتسيير.

من خلال هذا المنطلق، فالواقع يستلزم توافر "نخبة سياسية" ذات كفاءة ولها من القدرات والإمكانات المعرفية ما يجعلها قادرة على ترجمة المبادئ الدستورية والنصوص التنظيمية على أرض الواقع،²⁵⁵ من خلال إعدادها المحكم لبرامجها التنموية لترجمتها إلى مشاريع وبرامج ملموسة، قائمة على مبادئ الشراكة والتعاون والتضامن والتنسيق والإلتقائية، فلا يمكن تصور قدرة كل جماعة ترابية على العمل بإنفراد، لاسيما أمام إكراهات قلة الموارد المالية التي تعاني منها الجماعات الترابية، وهذا ما يفترض إمام المنتخب الجماعي بالآليات القانونية التي تمكنه من توسيع دائرة تدخلاته والإستفادة منها والتنزيل السليم لمبدأ الشراكة والتعاون والتضامن بين الجماعات، أو بينها وبين شركات التنمية المحلية. لكن نتساءل هنا، إلى أي حد يمكن للنخبة السياسية المترتبة على عرش الجماعات الترابية أن تضطلع بهذه الأدوار والمهام، والإمام بهذه الآليات القانونية والدستورية في ظل هيمنة المال السياسي على العمليات الانتخابية وعدم قدرة السلطات على محاصرة هذه الظاهرة التي أفرزت لنا نخب الترميق،²⁵⁶ فضعف مستوى النخبة السياسية المكلفة بقيادة الجماعات الترابية والتي هي نتاج ديمقراطية فاسدة سادت فيها ثقافة المال والزبونية ورضا السلطة في مقابل معيار الكفاءة والتكوين العالي،²⁵⁷ أفرز لنا

²⁵⁵ - محمد زين الدين، "إشكالية تجديد النخب بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 79.

²⁵⁶ - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 208.

²⁵⁷ - العطري عبد الرحيم، صناعة النخبة بالمغرب: مفارقات التوريث والإستحقاق، مطبعة ووراقة بلال، فاس، الطبعة الرابعة، 2020، ص: 79.

نخبة سياسية عقيمة لا تنتج برامج ومشاريع ومخططات مبنية على التناغم والإسجام مع متطلبات الهوية المتقدمة، وغير قادرة على الإنخراط في منطق التعاون والتضامن والشراكة.

إن عمل المنتخب الترابي كنخبة سياسية ترابية، لا يجب أن ينحصر فقط في التسيير اليومي لقضايا الجماعات الترابية، بل إن التطور النوعي الذي تشهده هذه الأخيرة، المتمثل في الانتقال من التسيير الإداري التقليدي إلى التدبير الفعال المبني على الفعالية والنجاعة والتدبير المقاولاتي، والذي يأخذ بعين الاعتبار مبدأ التخطيط بإعتباره من أبرز المبادئ الحكمائية التي يقوم عليها تدبير الشأن العام الترابي، مما يحتم على المنتخب أن يكون أكثر إنفتاحاً وإماماً بالآليات القانونية التي تمكنه من توسيع دائرة تدخلاته والإستفادة منها، وأن يتصف بصفة "المنتخب المقاول"، وهنا ربما تكمن الصعوبة في الجمع بين عقلية الإدارة، وعقلية المقاول التي تقوم على الربح وتحقيق المردودية.²⁵⁸

إن ما يجب أن يتميز به المنتخب الترابي على مستوى الجماعات الترابية، يكمن في التحكم في الخيارات والتوظيف المعقلن والفعال للإمكانيات والموارد المالية والبشرية وتجانسها مع الأهداف المرسومة سلفاً، في إطار التخطيط الإستراتيجي المتمثل في المخططات والتصاميم والبرامج على مستوى الجماعات الترابية، والتي أصبحت اليوم تقوم على منطق النتائج أكثر من منطق الوسائل في إطار التدبير العمومي الجديد.

إن من بين الآليات المهمة التي يجب على المنتخب الترابي الإستعانة بها لتحقيق التعاون والتضامن والشراكة في ميدان التدبير والتسيير والبرمجة والتخطيط، نجد شركات التنمية سواء على المستوى الجهوي أو على مستوى الجماعات الترابية الأخرى، والتي توفر فرصة حقيقية نحو تحديث المنظومة التدبيرية للجماعات الترابية في المجالات الإقتصادية من جهة، والرفع من الموارد الذاتية لها من جهة أخرى، كما سبق وأن تطرقنا إلى ذلك في المبحث الأول.

258 - عقلة عبد الحق، دراسات في علم التدبير، دار القلم للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثانية، 2009،

لكن الملاحظ، هو وجود تراخي وغياب للمبادرة في كثير من الأحيان من طرف النخبة السياسية على مستوى الجماعات الترابية، وذلك راجع لمحدودية تكوينهم الذي لا يؤهلهم للإنخراط في علاقات تشاركية مع شركات تنموية راكمت من الخبرة والكفاءة الشيء الكثير، وهذا ما يدفعنا إلى المناشدة بضرورة جعل محدد التكوين والتجربة المقاولاتية والخبرة في التدبير والتسيير، كشرط ضرورية للترشح على الأقل لمنصب رئاسة الجماعات الترابية.

نفس العزوف أيضا، طبع تعامل المنتخب الترابي مع آليات التعاون بين الجماعات رغم أهميته في تعبئة الطاقات البشرية والمالية حول مشاريع ذات فائدة مشتركة بينها وذلك راجع إلى تردد منتخبي الجماعات الغنية في غالب الأحيان عن التعاون مع الجماعات الفقيرة وتضارب المصالح بينها أو رفض بعض المنتخبين التنازل عن بعض صلاحياتهم لفائدة هيئة ترابية أخرى، هذا فضلا عن جهل بعضهم بالقانون وبآليات التعاون والتضامن الترابي. ولعلاج هذا المشكل يتطلب الأمر وجود منتخبين ترابين مبادرين، لهم القدرة على خلق إتفاقيات من شأنها أن تعود بالنفع على الجماعات الترابية، لا سيما في المجالات التي لا تستطيع هذه الأخيرة تمويلها بمفردها، هذه الإتفاقيات ستمكنها من البحث عن شركاء جدد من الداخل أو الخارج، وهي إمكانية مهمة إذا تم إستغلالها بشكل معقلن.

إن تدبير الشأن العام الترابي بالطريقة المثلى رهين بتأهيل المنتخب الترابي، بحيث يشكل التكوين العالي والممنهج والسلوكيات الأخلاقية القناة الرئيسية لتحسين أداء المنتخب الترابي،²⁵⁹ لذلك فإن تدبير الشأن العام الترابي والإنخراط في منطقتي التعاون والتضامن يستلزمان بالضرورة تشبع المنتخب بالقيم والمبادئ والكفاءة في التدبير والتسيير التي لن تتأتى إلا من خلال تخليق الانتخابات التي تعتبر القناة الأولى لإفراز منتخبين ترابين

²⁵⁹ - حسين سهام، دور السلوكيات الأخلاقية في الإصلاح الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009، ص:221.

جديرين بتحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقهم الأمر الذي يفترض توفرهم على قيم العدالة والنزاهة والأمانة والكفاءة، وفي هذا السياق يبرز دور الأحزاب السياسية، التي وللأسف تمنح تزكيتها في الانتخابات لمرشحين أميين وعديمي التجربة، والثقافة السياسية والتدبيرية في نفس الوقت، لكن في مقابل ذلك يتوفرون على نفوذ وسلطة معنوية ومادية تكون هي المحدد للتخيب، الذي يكون فارغا من محتوى الكفاءة والخبرة والتجربة وعقيم المرדودية.

من خلال ماسبق، فالسعي لتحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية لا تتطلب فقط مداخل قانونية ومؤسسية وتنظيمية لتحقيقها، بل لا بد من مداخل تأهيلية وبشرية تمكننا من إرساء ثقافة المنتخب الذي يجمع بين السياسة والإدارة وحسن التسيير والتدبير من أجل أجرأة وتنزيل السياسات العمومية على أرض الواقع، بكل كفاءة وحنكة ومردودية عالية في تحقيق النتائج، وهذا لن يتحقق إلا بتأهيل النخبة السياسية الترابية.

الفرع الثاني: التكوين كدعامة لتأهيل النخبة السياسية الترابية.

لاشك أن تدبير الشأن العام الترابي يتطلب كفاءات وقدرات كبيرة قد تفوق إمكانيات المنتخب الترابي، مما يحتم علينا لتعزيز قدراتهم التدبيرية العمل على القيام بتكوينات مستمرة لفائدتهم حتى يكونوا على أتم الإستعداد لمواجهة التحديات والإشكالات التي تصادفهم على المستوى العملي، ولهذه الغاية لا يمكن إلقاء كل العبئ على الدولة بل لا بد من تضافر الجهود والعودة لأصل المشكل، وبالتالي فحل هذه الإشكالية التي تعرقل بلوغ رهان إتقائية السياسات العمومية، يجب أن تتقاسمها الأحزاب السياسية التي يفترض فيها أن تقوم بتكوين منتخبيها والرفع من مستواهم(الفقرة الأولى)، علاوة على إحداث إطار مؤسسي يهدف إلى تكوين المنتخبين الترابيين على غرار التجارب الدولية المقارنة(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأحزاب السياسية وتكوين المنتخب الترابي.

إن الوصول إلى تدبير الشأن العام الترابي يستلزم بالضرورة التوفر على مستوى تعليمي يمكن المنتخب الترابي من ممارسة التدبير والتسيير والتخطيط، لكن الملاحظ هو تراخي المشرع عن فرض المؤهل العلمي كشرط للترشح لإنتخابات مجالس الجماعات الترابية، أو على الأقل إشتراطها بالنسبة للرئيس ونوابه بإعتبارهم أداة المجلس ومحركه، لذلك فمن اللازم أن يكونوا على إطلاع ودراية بالنصوص القانونية والجوانب التقنية والإدارية للجماعات الترابية، لكن في نفس الوقت، نرى أنه لا يجب أن نحمل المسؤولية كاملة للدولة، بل يجب أن يتم تقاسم المسؤولية مع الأحزاب السياسية أيضا،²⁶⁰ بل وحتى الهيئات والمؤسسات والمنظمات التي تشتغل في مجال البحث العلمي والتكوين والتي تهتم بالشأن الترابي، إذا كنا بالفعل نؤمن بالتشارك والتعاون من أجل المنفعة العامة.

فإذا كان المشرع قد جعل على عاتق الجهات مسؤولية الإشراف على تكوين أعضاء المجالس الترابية، فإن هذا لا يعفي الأحزاب السياسية من القيام بدورها في هذا المجال، بل هو دور سابق حتى لدور الجهات على إعتبار أنه من المفروض أن يكون المنتخب الترابي قد تلقى عدة تكوينات داخل حزبه السياسي الذي ينتمي إليه قبل منحه التزكية الحزبية للدخول إلى غمار الإستحقاقات الإنتخابية الجماعية والجهوية، وإلا فكيف للأحزاب السياسية أن ترفع في خطاباتها شعارات حسن التدبير والحكامة في التسيير وهي في نفس الوقت من يعرقل مسار التنمية بالمغرب نتيجة تفريخها لمنتخبين دون المستوى، يفترض فيهم قيادة قاطرة التنمية على مستوى الجهات والجماعات الترابية الأخرى، بسبب هيمنة محدد الزبونية الحزبية والمال وتبادل المصالح السياسية الضيقة.²⁶¹

260 - شنفار عبد الله، "الفاعلون في السياسات العمومية الترابية"، مرجع سابق، ص: 245-246.

261 - غفال عماد، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 218.

إنه من الواجب على الأحزاب السياسية أن تعيد النظر في توزيع التراكيب بإشتراط محدد الكفاءة والمستوى التعليمي، هذا علاوة على التنزيل السليم لبرامج الأحزاب فيما يتعلق بالتكوين وتأطير المنتخبين، وأن تخرج من إطار الشعارات والتمنيات والآمال العابرة التي تظهر في المناسبات الانتخابية لتختفي بعدها، فلا شك أن ضعف أو غياب البرامج التكوينية التي من المفروض أن تقدمها الأحزاب السياسية للمنتخب الترابي ينعكس سلباً على تدبير الشأن العام الترابي من جهة، وعلى سمعة ومصداقية المنتخب الترابي والحزب المنتمي إليه من جهة أخرى، سيما وأن العزوف الانتخابي منتشر بشكل كبير لأسباب عديدة، يعود جزء منها إلى غياب الثقة في الأحزاب السياسية، نتيجة الوجوه الحزبية التي تقدمها للإستحقاقات الانتخابية والتي تقتصر إلى الكفاءة والحنكة والتكوين الفعال، ويبقى محدد المال والفساد الانتخابي هو المسيطر على المشهد السياسي.²⁶²

وعلى هذا الأساس، أصبحت مسألة الرفع من المستوى التأهيلي للمنتخب الترابي ضرورة ملحة، لكن في نفس الوقت يجب أن نميز بين تكوين المنتخب ومستواه التعليمي، فالعديد من المنتخبين خصوصاً على مستوى الجماعات الترابية بالوسط القروي، أميون ومستوياتهم التعليمية جد متدنية وبالتالي فعن أي تكوين نتحدث، في ظل وجود منتخبين جماعيين غير قادرين على مسايرة وفهم ما يلقن لهم من الأساس، وبالتالي لا يمكن وضع سياسة تكوينية على هذا الأساس والمعطى، من خلال هذه التباينات، وفي ظل تكوين يتم في ميادين متعلقة بالتدبير وعلم الإدارة والتسيير المقاولاتي، وبالتالي فالوظيفة الإنتدابية ونجاح سياسة التكوين المستمر، تقتض في الأصل مستوى تكويني وتعليمي معين يمكن المنتخبين الجماعيين من فهم الأدوار وتحمل المسؤوليات، والرفع من مكانة الجماعات

²⁶² - جردان إدريس، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية، 2001-2002، ص: 196.

الترابية إقتصاديا وتنمويا وإجتماعيا،²⁶³ وبالتالي فعن أي إتقائية للسياسات العمومية الترابية نطمح لبلوغها، في ظل هذه الإكراهات التي وجب التعامل معها بحزم، وعلى الأحزاب السياسية تحمل مسؤوليتها في تفريخ مجالس ترابية غير قادرة على تدبير الشأن العام من داخل مجالس الجماعات الترابية.

لم يعد من المقبول، أن يستمر الوضع على ما هو عليه، فقد آن الأوان للأحزاب السياسية أن تراجع ذاتها من أجل تأهيل نخبها وإعمال تكوينات أساسية وضرورية، بل تكون دورية ومواكبة للمستشارين المنتمين لكل حزب من أجل مواكبتهم ومساعدتهم على تدبير شؤون جماعاتهم الترابية، ومدهم بكافة الوسائل والآليات الضرورية لتدبير الشأن العام الترابي، وبالتالي فالأحزاب السياسية اليوم مسؤولة عن تدبير الشأن العام بطريقة مباشرة، فلم يعد من المقبول أن تتجاهل نوعية النخب التي تمنحها التزكية للتنافس على تدبير الشأن العام الترابي،²⁶⁴ لما لذلك من علاقة وطيدة بنجاحة التدبير والتسيير في ظل الإختصاصات الواسعة المسندة للجماعات الترابية، وفي ظل ما جاء به الميثاق الوطني للاتمركز الإداري من توسيع لصلاحيات المصالح اللامركزية وتعاضم أدوارها على المستوى الترابي، بل وفي ظل رهان بلورة نموذج تنموي جديد مرتقب، والذي يجب أن يحمل ضمن مرتكزاته الأساسية تأهيل المنتخب الترابي وتحديد معايير للتخيب السياسي قائمة على المستوى التعليمي الأكاديمي والكفاءة العالية في التدبير.

الفقرة الثانية: خلق إطار مؤسسي للتكوين.

إن السلطة المركزية اليوم أصبحت تعول كثيرا على المستوى الجهوي في تكوين الكفاءات وإفراز النخب الترابية، بل الأكثر من ذلك، فإن المستوى الجهوي من خلال

²⁶³ - عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، رسالة لنيل شهادة الماستر بالقانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2010-2011، ص: 63-64.

²⁶⁴ - شنفر عبد الله، "الفاعلون في السياسات العمومية الترابية"، مرجع سابق، ص: 251.

تحمله مسؤولية الإشراف على تكوين المنتخبين الترابيين، الذي يشكل مجالاً خصباً لمعالجة المشاكل التي تعيق عمل هذا الأخير في ظل ضعف المستوى التعليمي، وتعدّد الشأن العام الترابي بصفة عامة، وإبراز الخصوصيات وتحديات إثراء المعارف وتعلم أولويات الحكم، وفضاءاً مثالياً لممارسة الديمقراطية الترابية، سواء كان المنتخب ينتمي للأغلبية أو للمعارضة، لذلك فهذه التكوينات سوف تفيد لا محال في تطوير المنتخب الترابي في ظل تعدّد المهام وصعوبتها.

ومع ذلك، فإنّ تحميل المستوى الترابي المتمثل في الجهات هذا الدور طرح أكثر من صعوبة، سيما وأنّ الجهات تخوض لأول مرة هذه التجربة، الأمر الذي جعلها تعاني من تأخر واضح في القيام بهذا الدور، والإعتماد على الوزارة الوصية في القيام ببعض الندوات واللقاءات التي تبقى دون المستوى المطلوب، مما يحتم على بعض الجهات الإسراع في الإنتهاء من التصميم المديرى الجهوي للتكوين المستمر وأجراته وتفعيله على أرض الواقع، لاسيما وأنّ الولاية الإنتخابية قد شارفت على الإنتهاء.

إنّ إعتماد المناضرات واللقاءات والندوات رغم أهميتها في عملية التكوين، فإنّ طابعها المناسباتي والإنتقائي وعدم إعطائها الطابع الإلزامي يجعلها غير كافية، مما يحتم إحداث مؤسسات دائمة وقارة من شأنها تقوية وتعزيز القدرات التدييرية للمنتخب الترابي، لمواجهة التحديات التي تطرحها الجهوية المتقدمة في بداياتها الأولى، فنجاح هذه المرحلة يعني الفوز بالرهان والفشل يعني تجدد الإكراهات والعراقيل.

و بالنظر إلى الإمكانيات التي يتطلبها تدبير المسائل المالية والإقتصادية الترابية، لاسيما في ظل الإختصاصات الكبيرة والمتنوعة التي تتوفر عليها الجماعات الترابية، فإنّ ذلك يستلزم على الأقل خلق معهد عالي للجماعات الترابية على المستوى الوطني، وخلق فروع له على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالات والأقاليم، ووضع مناهج تعليمية هادفة تأخذ بعين الإعتبار مختلف مستويات المنتخبين، وكذلك الإفتتاح على المعاهد والكلديات الوطنية قصد الإستفادة من دروسها وتجربة أساتذتها حتى يتحقق نوع من التكامل ما بين الجانب النظري والميداني، وذلك إقتداء بالتجارب الدولية في هذا المجال.

لقد أكدت التجربة الفرنسية هذا التوجه، حيث نجد أن فرنسا أحدثت مؤسسة وطنية تم إنشائها بمقتضة المرسوم التطبيقي رقم 12.06.92 وكذا التجربة السويدية التي تعتبر رائدة في هذا المجال و التي أحدثت المدرسة المحلية السويدية وتعنى بتكوين المنتخبين المحليين،²⁶⁵ وهو ما نبهت إليه المناظرة الوطنية المنعقدة بتطوان سنة 1994 تحت شعار "إعلام وتكوين المنتخبين" والتي خرجت بتوصيات مهمة في هذا الإطار، لكن وللأسف بقيت حبيسة الرفوف دون أدنى محاولة من صانعي السياسات لإخراجها لحيز الوجود، حيث تمت التوصية بإنشاء مراكز للتكوين المهني متخصصة في التسيير الجماعي وتنظيم دروس للمنتخبين لمتابعتهم، وإحداث مؤسسة دائمة للتكوين تقام على الصعيد الوطني، يمكن للمنتخبين ولوجها مباشرة بعد الإنتخابات للرفع من كفاءاتهم على المستوى الجهوي لتعزيز الهياكل السياسية للجماعات الترابية، وإحداث مراكز للتكوين على الصعيد الوطني والجهوي والمحلي للتتبع والتقييم وتنظيم دورات تكوينية وتدريبية ميدانية تخص منهجية تحديد حاجيات الجماعات والتعرف على برامجها ومشاريعها لتكوين المنتخبين بناء عليها.²⁶⁶

عموما يمكن القول أن تمكين المنتخب الترابي من آليات وأدوات الإشتغال، يجب أن يشكل أولوية في برامج الإصلاح العام والشمولي، لأنه يعتبر حاليا محط العديد من الإنتقادات وسببا لجملة من العراقيل، ولكن إذا تم العمل على تجاوزها فحتما نستطيع حينئذ الحديث عن منتخب ترابي مؤهل لصناعة وتنفيذ السياسات العمومية وقادر على بلورة الآليات التنسيقية بين مختلف المتدخلين لبلوغ إتقائية السياسات العمومية على منهج علمي معرفي سليم يتحمل مسؤولية إعداد برامج ومخططات وتصاميم فعالة وناجحة سواء من خلال التصور أو تعبئة الموارد المالية والبشرية، وكذا من خلال تنفيذها السليم

265 - قدميري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص:343.

266 - عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، مرجع سابق، ص:126.

القادر على حل المشاكل العمومية والحيلولة دون تضييع الفرص التنموية وإهدار للجهد والمال في مشاريع لن ترى النور وبالتالي السعي لتحقيق الإلتقائية المنشودة.

المطلب الثاني: الموظف الترابي ورهان الإصلاح الإداري لتحقيق الإلتقائية.

إن المقاربات الشاملة الرامية إلى معالجة إشكالية تدبير موظفي الجماعات الترابية، تستوجب صياغة رؤية جديدة قائمة على أساس وضع إستراتيجية مبنية على الإنسجام والتكامل والاندماج بين كل الرؤى السياسية، التي تروم تحديث وتطوير الجماعات الترابية إنطلاقاً من الدور الحيوي الذي بات يلعبه الموظف الترابي في منظومة التنمية الترابية، مما أصبح يطرح وبإلحاح مقارنة جديدة تتوخى تحديث وتطوير منظومة العمل²⁶⁷ داخل الجماعات الترابية، وبالتالي تحديث البنيات والآليات التي تؤطر وظيفة تدبير الموارد البشرية من أجل تحقيق عنصر الكفاءة والخبرة اللازمتين لتكريس إلتقائية السياسات العمومية الترابية، في الشق المتعلق بالتنسيق والتخطيط الإداري لتحقيق التنمية المندمجة على مستوى الجماعات الترابية، خصوصاً بعد تعاظم دور الموظف الترابي، خاصة بأقسام التخطيط والتعمير وقسم الموارد المالية والبرمجة والميزانية. وبناء عليه سنتطرق في هذا المطلب لدور التخطيط الإستراتيجي في تطوير الإدارة الترابية (الفرع الأول)، كما سنتطرق لدراسة إصلاح وتحديث الهياكل الإدارية وآليات التوظيف بالجماعات الترابية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: دور التخطيط الإستراتيجي في عقلنة تدبير الموظف الترابي وتحقيق رهان الإلتقائية

يعتبر التخطيط من أولى العمليات المطلوبة من المسؤولين، وهو وسيلة مساعدة على تحقيق الأهداف، وأمام الإكراهات التي يعاني منها العنصر البشري على مستوى

²⁶⁷ - جردان إدريس، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، مرجع سابق ، ص: 187

التخطيط، أصبح لزاما على الإدارة القيام بإجراءات تصحيحية للوضع من خلال أعمال التدبير التوقعي للموارد البشرية(الفقرة الأولى)، ثم الإستعانة بتقنيات تحليل وتوصيف الوظائف(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تبني الهيئات اللامركزية للتدبير التوقعي للوظائف.

لقد تم تبني التدبير التوقعي كإستراتيجية تخطيطية منذ ستينيات القرن الماضي، كإمتداد لما يعرف بالتخطيط الإستراتيجي للموارد البشرية، وبرز بشكل ملحوظ خلال الثمانينيات من القرن الماضي في إدارة المقاولات الخاصة، أما المنظمات العامة فلم تتبنى هذا التدبير التوقعي إلا فيما بعد وخاصة مع بداية التسعينيات، وبالإطلاع على التجربة الفرنسية، فالتدبير التوقعي بفرنسا ظهر مع منشور الوزير الأول الصادر في 23 فبراير 1989 الذي دعا مختلف الإدارات العمومية إلى تبني هذا النمط من التدبير الذي بدأت بوادر نجاحه بالظهور، من أجل العمل على تعزيز القدرات الإدارية بالإدارات العمومية.²⁶⁸

ويعتبر التدبير التوقعي في إدارة العاملين بالإدارات العمومية بمثابة عملية تشخيصية لما تم تقويمه وتصحيحه، وعملية تروم تقليص الفوارق والإختلالات بين الموارد الحالية المتاحة وإسقاطاتها المستقبلية، كما يعد إطارا للبناء المنسجم للقرار و لتلبية الأهداف الطويلة الأمد بتحديد الأعمال التي يجب البدء في إنجازها في وقت معين للتوفر على الموظفين الضروريين، كما أنه توقع وإستشراف ممنهج للعرض والطلب المستقبلي على الأطر الإدارية كيفما كان نوعها²⁶⁹

وفي هذا الإطار أصبح إعتقاد هذه الآلية في مجال تدبير الموارد البشرية من المقاربات اللأزمة والضرورية التي يمكن إعتقادها قبل ممارسة العمليات الوظيفية

²⁶⁸ – Frederique BIGEYE, Gestion de ressources humaines, dunod,Paris,1997,p81.

²⁶⁹ – عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، مرجع سابق ، ص:89.

المرتبطة بإستقطاب كفاءات جديدة، وتكمن أهمية التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات في كونه يشمل الأداة التي تمكن من معرفة الحالة الراهنة والمستقبلية للموارد البشرية، وذلك بهدف الإستعمال الفعال والمعقلن لها، ومن أجل تحقيق التوازن الكمي والكيفي لمختلف الأطر، وملاءمتها مع الحاجيات وتطور المهام والوظائف.²⁷⁰ كما أنه يعتبر من الآليات التي يمكن بواسطتها تحديد نقط القوة قصد إستغلالها وإستثمارها، وتحديد نقط الضعف قصد معالجتها وتجاوز سلبياتها بناء على النتائج المحصل عليها. ومن خلال عملية التدقيق والرصد يمكن إتخاذ مجموعة من التدابير التقويمية والعلاجية التي تستهدف وضع نظام حديث مبني على التدبير الإستراتيجي للعنصر البشري.²⁷¹

كما يعتبر التدبير التوقعي للموارد البشرية من الآليات الضرورية للتوفيق بين عروض وطلبات الشغل الذي يمكن تحقيقه، من خلال الدراسات التوقعية لتطوير حاجيات المحيط الإداري للمنظمات والإدارات العمومية من خلال تكوين وتأهيل الكفاءات الضرورية والملائمة والقادرة على تلبية هذه الإحتياجات.²⁷²

وفي هذا الإطار، فإن التدبير التوقعي يهدف إلى تنفيذ ومتابعة سياسات ومخططات عمل منسجمة، ترمي إلى إختزال الفوارق المرتقبة بين الحاجيات والموارد المستقبلية للإدارة في علاقة مع مخططها التنموي والإستراتيجي، وبالتالي فهو يهدف إلى تبني إجراءات وإتخاذ قرارات لمواجهة طوارئ المستقبل، على عكس الدراسات الواقعية التي تختلف عن التدبير التوقعي، في كونها ظهرت في فترة سابقة عنه من جهة، ومن جهة أخرى فالدراسات الواقعية تقوم على أساس ما هو متوفر دون اللجوء إلى الأسلوب التوقعي المبني على معطيات مستقبلية ودراسات إستراتيجية مما يجعل الدراسات الواقعية أقل

²⁷⁰ - جردان إدريس، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، مرجع سابق ، ص: 192.

²⁷¹ - قديميري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق ، ص: 349.

²⁷² - Francois VETTES; La gestion prévisionnelle et mesure de la performance, dunod, paris,2008,p23.

فائدة من التدبير التوقعي الذي يعتبر من العلوم الإدارية المعمول بها في مجال تدبير المنظمات.²⁷³

إنه بالإطلاع على واقع الجماعات الترابية، نستطيع أن نستنتج إفتقارها لدليل مرجعي للوظائف والكفاءات وبالتالي غياب التحليل التوقعي للمؤهلات وعدم توظيفها في العملية التدبيرية للموارد البشرية، مما يترتب عن ذلك على مستوى الممارسة، التدبير العشوائي للكفاءات والمؤهلات، ويمكن رصد هذه المشاكل التدبيرية التي يجب العمل على إيجاد حلول لها فيما يلي:

- غياب التحليل التوقعي للمؤهلات وعدم تدقيق حاجيات التوظيف بناء على توصيف حقيقي للوظائف ومناصب الشغل، وضعف آليات التوظيف ودراسة الملفات والإختيار والإنتقاء.
- غياب التناسب ما بين مؤهلات العنصر البشري والمهام الواجب ممارستها، مما يؤدي لإهدار الكفاءات والمؤهلات ويؤثر على مردودية العمل الإداري التدبيري داخل الجماعات الترابية.
- غياب منهجية لضبط مواطن القصور والضعف لدى موظفي الجماعات الترابية بسبب ضعف التصور الإستراتيجي في مجال الموارد البشرية وكيفية إستثمارها، مما ينعكس سلبا على تحقيق الأهداف التنموية التي تصبوا إليها الجماعات الترابية.²⁷⁴

إن ما يعاب حسب وجهة نظرنا، على تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية، يكمن في كونه لا يساير الإكراهات والحاجيات الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي، ولا يستجيب لطموحات الموظفين في تنظيم مسارهم الوظيفي، لذلك بات من اللازم إجراء دراسات ميدانية وإحداث بنك معلومات ومعطيات حول تطور الموارد البشرية بالجماعات الترابية وأن تتضمن الدراسة التوجهات العامة للتصميم المديرية، والخاص بكل قطاع

²⁷³ - Francois VETTES, op, cit, p25.

²⁷⁴ - جردان إدريس، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، مرجع سابق ، ص: 89-90.

وبكل الوظائف المختلفة من أجل التحديد الدقيق لمختلف الوظائف المزاولة من طرف موظفي الجماعات الترابية، وبالتالي فإن الإعتقاد على إطار مرجعي شمولي، من شأنه أن يحدد المبادئ والتوجهات التي ستمكننا من الانتقال من منطق التسيير القانوني للموظفين إلى تبني منطق التدبير الحديث للموارد البشرية.

ومن أجل الرفع من فعالية ونجاعة الإدارة الترابية على إعتبارها من المداخل المساهمة في تحقيق إتقائية السياسات العمومية، إنطلاقا من ضرورة توافر النجاعة والكفاءة في التدبير والتخطيط والتسيير من طرف الأطر الإدارية بالجماعات الترابية، والتي تعمل في نفس النسق والسياق مع النخبة السياسية المكلفة بتسيير شؤون هذه الجماعات، بات من اللازم على المشرع وضع نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي للوظيفة العمومية، لكن في نفس الوقت عليه أن يراعي خصوصيات الوظائف بهذه الجماعات عموما.²⁷⁵ ويجب أن يحدد النظام الأساسي المذكور على وجه الخصوص، حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات، ومجموعات الجماعات الترابية والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية، ونظام أجورهم طبقا لما تنص عليه المادة 129 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، على غرار النموذج الفرنسي حيث أسهم لإقرار وظيفة عمومية ترابية في تطوير كلي وشمولي لنظام الإدارة المحلية وساهم في الرفع من مردودية الأداء والتوزيع الجيد للأدوار وإعتقاد آليات مناسبة للتواصل الداخلي والخارجي، والتتبع والتقييم مع توفير وسائل العمل.²⁷⁶

وتماشيا مع التوجهات الأساسية والقانونية الجديدة يتعين مراعاة خصوصيات الإدارة الجهوية حيث لم يحظ الإطار التنظيمي الخاص بموظفي الجهة بتعديلات مهمة، تراعي خصوصيته وأهميته في ظل المستجدات المتتالية التي طرأت على التنظيم الترابي للمملكة،

²⁷⁵ - شوراق محمد، إختصاصات الجماعات الترابية في ظل القانون التنظيمي رقم 113.14، دار أبي رقرق للطباعة، الطبعة الأولى، 2017، ص:328.

²⁷⁶ - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 268.

حيث إن إعطاء دور تنموي بارز للمجالس الجهوية يعني بالضرورة إقبال كاهل موظفي الجهة بأعباء ومسؤوليات جديدة تتطلب هيكلة مغايرة، وهو ما لم يستجب له القانون إلا بشكل محدود، بالتصميم على دور رئيس الجهة في تحديد تنظيم وإختصاصات الإدارة الجهوية.²⁷⁷

ولهذه الأسباب فقد أصبح إقرار وظيفة ترابية جهوية مطلباً ضرورياً حسب وجهة نظرنا، من أجل إسناد الدور الممنوح للجهة في قيادة التنمية ومن أجل تحقيق إتقائية السياسات العمومية الترابية، عبر إشرافها على قضايا التخطيط الترابي وإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية، وتنفيذ هذه البرامج والمخططات والمشاريع بواسطة مؤسسات متخصصة كشركات التنمية الجهوية والمحلية، والوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وهي إختصاصات تتطلب موارد بشرية متخصصة تمكن من مواكبة الرهانات الكبرى المتوخاة من مسار الجهوية المتقدمة، عبر منحها نظاماً إستثنائياً عن طريق الوضع رهن الإشارة ولمدة محدودة لأطر عليا من أصحاب الخبرة والكفاءة من إدارات ومؤسسات عمومية، علاوة على الإستعانة بكفاءات عليا في وضعية تقاعد.²⁷⁸

الفقرة الثانية: على مستوى تحليل وتوصيف الوظائف.

لتبني تدبير توقعي للموارد البشرية بالجماعات الترابية لا بد من الإعتماد على وسائل مساعدة، والتي يمكن أن نسجل بصدها وسيلتين أساسيتين، ما يتعلق بتحليل الوظائف كوسيلة أولى، علاوة على الوسيلة الثانية المتمثلة في توصيف الوظائف.

- **فيما يتعلق بتحليل الوظائف:** يعد تحليل الوظائف الخطوة الأولى لعملية التخطيط للموارد البشرية، وذلك قصد تحقيق الملاءمة والموازنة بين الأفراد ومتطلبات العمل الحقيقية، ويعرف تحليل الوظائف بكونه عملية تروم دراسة

²⁷⁷ - المادة 123 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁷⁸ - تقرير المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص:39.

وتحليل مضامين الوظائف التي يشغلها العاملون بالجماعات الترابية، من حيث المهام التي يؤديها كل منهم بمؤهلاته ومسؤولياته وذلك بغرض إعداد قائمة جديدة بالوظائف وتوصيف لكل وظيفة.

وعملية التحليل هاته تهدف إلى الحصول على مختلف المعلومات والحقائق التي تتعلق بتحديد مواصفات ومهام الوظائف، وتحديد مضمونها، وكذا شرح ظروف أدائها وأساليب القيام بها، وكذا علاقتها بالوظائف الأخرى، وهذا التحليل يهدف إلى إعطاء معنى دقيق وشامل للوظيفة، بحيث يتم التعرف على مختلف الخبرات والمؤهلات الفنية والمعرفية ومختلف الشروط العامة والخاصة المرتبطة بهذا العمل والغرض من كل ذلك. كما أن تحليل الوظائف يعتبر الوسيلة الوحيدة المتاحة حاليا لإدارة الموارد البشرية لإعداد قائمة وظائف جديدة وتوصيف لكل وظيفة بأسلوب علمي ومفيد.²⁷⁹

- **فيما يتعلق بتوصيف الوظائف:** فيقصد به الوصف الوظيفي، وإعداد وصفي لكل ما تتضمنه الوظيفة وتحديد مواصفات شاغلها، وذلك بعد أن تكون الإدارة قد قامت بتحليل لوظائفها، ويتضمن توصيف الوظائف بيانات عديدة لعل أهمها التعريف بالوظيفة ومستواها التنظيمي، ووصف للواجبات الأساسية والمسؤوليات المختلفة، علاوة على بيئة ومحيط الوظيفية، والعلاقات الوظيفية، بالإضافة إلى الصلاحيات التي يتمتع بها شاغل الوظيفة ومواصفاته، بمعنى الشروط والمؤهلات والمعارف والقدرات والمهارات الواجب توفرها في شاغل الوظيفة.²⁸⁰

²⁷⁹ - جريفة محمد، تنمية القوى البشرية: التخطيط الإستراتيجي للكفاءات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2007-2008، ص:72.

²⁸⁰ - عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، مرجع سابق، ص:96.

هذا ويمثل الوصف الوظيفي السليم الحجر الأساس لكل عمل بإدارة الموارد البشرية، لذلك فإن إعداده يعتبر مهما على الرغم من أن عملية إجراء التوصيف هي عملية مكلفة ومعقدة ويتطلب إعدادها إستثمارا مهما، لكن فوائدها على الإدارة جد مهمة لأن ذلك يساعد على إعداد أنظمة الأجور والمكافآت وإعداد نظام لتقييم العاملين، وكذا إعداد خطط التطوير والتدريب وتسهيل إدماج العاملين والإرتقاء بعملية التعيين²⁸¹.

وبناء على ماسبق فإن إعداد قائمة توصيف الوظائف تتضمن جميع البيانات والتوضيحات الممكنة لتوصيف دقيق للمنصب من شأنها أن يساعد على التدبير التوقعي للموارد البشرية للجماعات الترابية، الشيء الذي سيمكن هذه الأخيرة من التحكم في وظائفها وتعزيزها وذلك من أجل مواكبة المسار التنموي الذي إنخرطت فيه، والذي يصعب عليها مواكبته دون معرفة إحتياجاتها من الموارد البشرية كميًا ونوعيًا، كما أن التدبير التوقعي سيساهم في الحد من الإشكالات التي تتخبط فيها الجماعات الترابية والتي تنعكس سلبًا على مردودية مواردها البشرية مما من شأنه خلق الإنسجام بين مختلف وظائف تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية.

الفرع الثاني: ضرورة التحديث والإصلاح لبلوغ تحقيق التثاقية السياسات

إن تعزيز الدور التدخلي للجماعات الترابية في ظل التحديات التي لازالت مطروحة أمامها في سياق تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، ينبغي تدعيمه بأطر وموارد بشرية ذات إختصاصات متنوعة، ولها إمام وتكوين مستمر في مجال التخطيط والتنشيط والإقتصاد، وأن تكون واعية بواجباتها ومسؤولياتها، ومؤهلة لتفعيل إختصاصاتها وقادرة على مواكبة

²⁸¹ - Francois VETTES,op,cit,p34.

متغيرات تدبير الشأن العام الترابي، حتى تتمكن من إنتاج سياسات عمومية ترابية تكون أكثر فعالية وذات جودة تراعي مطمح تحقيق الإلتقائية للتعبير عن إحتياجات وطموحات أفراد المجتمع، الذي يشترط منطقيا توفر الموظف الترابي على الكفاءة والقدرة على الفعل والإبتكار والإبداع من خلال تحسين ظروف عيشه وتمتعته بخدمات جيدة، وهذا لن يتأتى إلا من خلال تقوية القدرات الإدارية(الفقرة الأولى)، وتحديث آليات التوظيف والتكوين والتحفيز(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: على مستوى تقوية القدرات الإدارية.

يتطلب التدبير الترابي الإستراتيجي تأهيل وتحديث الجهاز الإداري الترابي، وهو ما يفترض إعادة هيكلة البنيات الإدارية لتلائم الأدوار التنموية للجماعات الترابية، إذ قد يكون الجهاز الإداري وسيلة لضمان فعالية العمل الجماعي، أو كابحا يحول دون فعاليته بفعل ظهور بيروقراطية ترابية تتسم بوجود هياكل إدارية جامدة أبعد ما تكون عن مبادئ الفعالية والنجاعة بسبب غموض أدوارها، ويبقى الهيكل التنظيمي آلية لتوزيع المهام والمسؤوليات بين الأقسام الجماعية من القمة إلى القاعدة كما يتضح من نماذج الهياكل التنظيمية المرفقة بمنشور وزير الداخلية المتعلق بتنظيم إدارات الجماعات،²⁸² وذلك بشكل مترابط ومتجانس يعكس الأهداف المستمدة من إختصاصات وصلاحيات الجماعات للرفع من أدائها ومردوديتها،²⁸³ ورغم أن هذا المنشور قد حاول خلق نوع من التمايز والخصوصية في توزيع الأقسام والمصالح تبعا لعدد السكان إلا أنه قد جاء على العموم بتراتبية إدارية نمطية لا تراعي الفروقات بين الجماعات الفقيرة والغنية، ولا الكائنة في المستوى الحضري أو القروي.

²⁸² - راجع منشور وزير الداخلية عدد 43 بتاريخ 28 يوليوز 2016 بشأن تنظيم إدارات الجماعات، منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma

²⁸³ - شوراق محمد، إختصاصات الجماعات الترابية في ظل القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، ص: 329.

لذلك يتطلب الأمر تجاوز هذا التناقض السوسيو-إداري والعمل على تكييف الهياكل التنظيمية مع الوسط البشري والإجتماعي ومع الحقائق والخصوصيات الترابية، لذلك يجب العمل على تقييم نظم الإدارة الخاصة بالجماعات الترابية ومدى ملاءمتها لحجم وطبيعة الأعمال والمهام المنوطة بها،²⁸⁴ فلا يعقل مثلا أن تعمل جماعة ترابية كبيرة الحجم بنفس التنظيمات الإدارية لجماعة ترابية صغيرة أو متوسطة، الأمر الذي يجعلنا نطرح بقوة مسألة ضرورة إصلاح الإطار الهيكلي للجماعات الترابية ومراجعة الشبكة الإدارية من حيث نوعية البنيات الإدارية ومدى تخصيصها بمهام ووظائف مناسبة.

إضافة إلى ما سبق، يتعين تعزيز شبكة المصالح الإدارية الترابية بآليات جديدة تواكب المنظور الجديد للتدبير الترابي، وتوفير البنيات المؤسسية المواكبة للتنمية الترابية، حيث لا يستقيم الحديث عن دور إقتصادي للجماعات الترابية ومساهمتها في تشجيع الإستثمار دون التوفر على هياكل متخصصة تابعة لها، إذ لا يوجد بين هذه المصالح كلها أية خلية إدارية مكلفة بالتفكير في التدبير الإستراتيجي للتنمية، تكون بعيدة عن التدبير الإداري اليومي ومكلفة فقط بابتكار أساليب جديدة للعمل التنموي وتتوفر على أطر متخصصة في التخطيط.²⁸⁵

وموازاة مع التجديد التنظيمي، ينعين على السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مواكبة الجماعات الترابية من أجل تقوية قدراتها الإدارية والتنظيمية، وتحسين مردوديتها وتجويد خدماتها، عبر التنزيل المناسب لما ورد في القوانين التنظيمية من قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر وذلك بوضع منظومة متكاملة للتدبير العصري تتضمن

284 - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 270.

285 - قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، مرجع سابق، ص: 86.

إعداد نماذج للوحات القيادة، وإعداد نظام معلوماتي مندمج يهتم المجالات المالية والمحاسبية، ووضعه رهن إشارة الجماعات الترابية وإعداد دلائل للمساظر الإدارية.²⁸⁶ وبالموازاة مع تثمين الموارد المالية وتأهيل الكفاءات البشرية، يتعين الإنخراط في نهج تعاقدية جديد يتجاوز مخلفات المرحلة السابقة، حيث تحولت عقود الدولة والجماعات الترابية بمناسبة إنجاز بعض المشاريع الوطنية ذات البعد الترابي إلى عقود إذعان، لا تملك فيها أي مجال للتقرير، إذ كرست وضعا فوقيا للدولة بحكم قوتها المؤسساتية والمادية، مما يجعلها تفرض شروطها ورؤيتها ورهاناتها على الشركاء الترابيين، وبهذا المسار فالتعاقد يتحول من فرصة إلى خطر على الإستقلال المالي والإداري الترابي وينذر بعودة الشكل المركزي في التدبير.²⁸⁷

لقد إحتلت إشكالية الرقابة مكانة مفصلية في التنظيم الإداري المغربي، سواء من ناحية التأطير القانوني أو من حيث المطالب السياسية المتعلقة بتوسيع آفاق اللامركزية وسبل تعزيز إستقلالية الجماعات الترابية، بشكل يسمح بضمان التواصل بين الأجهزة المدبرة والهيئات الرقابية.

إن الدولة تملك الحق في ممارسة الرقابة على الجماعات الترابية قصد التأكد من مدى إحترامها لإختصاصاتها، ومطابقة قراراتها للأنظمة الجاري بها العمل، إلا أنه أحيانا تتجاوز هذه المراقبة حدود المشروعية لتبحث عن الملاءمة.²⁸⁸ ويتضح ذلك في إشكالات التأشير على الميزانية والمقررات المالية التي لها وقع على الميزانية، كما سبق وأن تطرقنا لذلك في الفصل الأول من هذه الرسالة.

286 - المادة 2 من المرسوم 2.17.306 الخاص بتحديد الآليات والادوات اللازمة لمواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الإختصاصات الموكولة إليها، الجريدة الرسمية عدد 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017.

287 - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 272

288 - قريشي المصطفى، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، 2016، ص95.

وعلى هذا الأساس نقترح إعتقاد رقابة إدارية على الجماعات الترابية وفق منطلقات موضوعية تقوم على حصر رقابة المصالح المركزية لوزارة الداخلية على المقررات المنقطة مع السياسة العامة للدولة لا سيما تلك التي تكون طرفا فيها، مع تقوية رقابة القرب تماشيا مع توسيع سياسة اللاتركيز الإداري، لأن الإنتقال من الدولة الوصية إلى منطوق الدولة المواكبة بات من أهم المطالب التي يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار في التوجهات الحديثة للسياسات اللامركزية، وهو ما يتطلب ضرورة التخفيف من الرقابة القبلية تماشيا مع صيرورة المقاربة الجديدة لمفهوم اللامركزية الذي يجب أن يقوم على منطوق المصاحبة والمواكبة عوض الوصاية، كما يجب في نفس السياق أن تسند للمحاكم الإدارية وظائف جديدة مطابقة للتوجهات الحديثة التي تميز اللامركزية في المغرب، ويتعلق الأمر بمهام الإستشارة والوقاية، وذلك بإدراج الوظيفة الإستشارية ضمن إختصاصات المحاكم الإدارية على غرار النموذج الفرنسي، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى ظهور طلب عريض على مستوى الإدارة الترابية للدولة والجماعات الترابية في ميدان الإستشارة القانونية وجعلها وسيلة من وسائل تحضير القرار وتطوير علاقة المنتخبين الترابيين بالقاضي الإداري بإعتباره شريكا وليس مجرد رقيب، الأمر الذي سيقوي الأمن القانوني وسيغير إيجابا العقلية والسلوكيات لصالح التنمية الترابية ككل.²⁸⁹

ومن خلال الرقابة التي تمارسها المحاكم المالية على الجماعات الترابية والمتمثلة في المجالس الجهوية للحسابات، وبالنظر إلى حجم الإكراهات التي تعاني منها من حيث الموارد البشرية وصعوبة التطرق لجميع الملفات المعروضة عليها بما فيها الجماعات الترابية، نقترح إحداث نوع من التخصص الوظيفي، على غرار النموذج الفرنسي الذي إستحدث محكمة خاصة بالتأديب مكلفة بالنظر في التجاوزات المالية التي يرتكبها الأمرون بالصرف، من أجل تحقيق الجودة في الرقابة والسرعة في ضبط الإختلالات والدقة في تشخيص العوائق وإقتراح توصيات علاجية لها، ويحتم هذا الوضع ضرورة

²⁸⁹ - يعقوبي محمد، اللامركزية الإدارية بين الوهم والواقع، مرجع سابق ، ص:18

إقرار إستراتيجية للتكوين المستمر لتحسين المستوى المهني للقضاة والأطر التقنية والإدارية، لتمكينهم من التحكم في المناهج والوسائل الحديثة للمراقبة، وتقوية كفاءتهم في مجال التدقيق المالي.²⁹⁰

الفقرة الثانية: على مستوى تحديث آليات التوظيف والتكوين والتحفيز.

من أجل نجاعة التحديث والإصلاح وضمان إنتاج سياسات عمومية ترابية ناجعة وفعالة تحقق الإلتقائية على مستوى التصور والإعداد والتتبع الإداري، يستدعي منا الأمر العمل على تحديث آليات التوظيف والتكوين والتحفيز، والتي تعتبر بمثابة المحرك الأساسي لضمان تحقيق المردودية الإدارية على مستوى الوحدات الإدارية بالجماعات الترابية، وذلك على الشكل التالي:

- على مستوى التوظيف: إن عملية التوظيف هي بمثابة وسيلة للتقليص من الفجوة الكمية والنوعية من حاجيات الإدارة ومواردها البشرية، والتي تعد عملية إستراتيجية يترتب عن التقصير فيها عواقب وخيمة.²⁹¹

من هذا المنطلق، تسعى الجماعات الترابية لإتخاذ مجموعة من الإجراءات التي من شأنها أن ترفع من فعالية الخدمات التي تقدمها، وباعتبار عملية التوظيف عملية جوهرية تضمن ولوج الموارد البشرية المتخصصة والكفئة للجماعات الترابية، فإن تدبيرها يجب أن يتم بطريقة فعالة وجيدة لضمان الكثير من الجهد والوقت والمال مما يجعل هذه العملية مدخلا إستراتيجيا لتحديث الجماعات

²⁹⁰ - الكونوني كريمة، التدقيق والإستشارة بالوحدات الترابية-الجماعات الترابية نموذجاً-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الدراسية 2013-2014، ص: 230.

²⁹¹ - Christian BATAL, la gestion des ressources humaines dans le secteur publicM l'analyse des mat'ères des emplois compétences,tome1,édition 2008,p :55.

الترابية، وبالتالي ضمان تحقيق الإلتقائية في إعداد السياسات العمومية الترابية إنطلاقاً من تحقيق الكفاءة في الموارد البشرية.

بناء على هذا، فإن محاولة تحليل العلاقة بين تدبير التوظيف العمومي الترابي بإعتباره حلقة أولية ومحورية وجوهرية تركز عليها منظومة تدبير الموارد البشرية، وبين تحدي الجماعات الترابية على مستوى الكفاءات والخبرات التي تحتاجها يتطلب البحث بعمق عن إشكالية جوهرية تتجسد في تحديد المكانة والعلاقة التي يحتلها كل واحد منها في علاقته بالآخر، لذلك وجب إعادة النظر في الطرق التقليدية للتوظيف التي أدت إلى نتائج سلبية، وتحديث آليات التوظيف وذلك من خلال بعض الأساليب الحديثة في عملية التوظيف، سواء من خلال توصيف الوظائف كما سبق وأن رأينا أو من خلال أسلوب التعاقد، إذ نص القانون 50.05²⁹² المغير والمتمم للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في الفصل 6 مكرّمه، على إمكانية الإدارات العمومية بما فيها الجماعات الترابية اللجوء إلى التعاقد بهدف الإستجابة لحاجيات الإدارة الترابية.²⁹³

إذا كانت عملية التوظيف تعتبر اللبنة الأولى التي تتبني عليها باقي لبنات الوظيفة بصفة عامة والوظيفة الترابية بصفة خاصة، فمن البديهي أن الإنطلاق الفاشل لا يمكن أن تتوقع منها سوى نتائج ضعيفة، لهذا ينبغي أن تحظى عملية التوظيف باهتمام كبير ليس فقط على مستوى الإطار القانوني، وإنما أيضاً على المستوى التديري، عبر تفعيل مقاربات ووسائل تديرية حديثة من شأنها عقلنة

²⁹² - القانون 50.05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.11.10 بتاريخ 24 ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011)، المنشور الجريدة الرسمية عدد 5944 بتاريخ 15 جمادى الثانية 1432 (19 ماي 2011)، ص: 931.

²⁹³ - قديمري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 353.

تدبير عملية التوظيف، وعليه لا يمكن تصور تحديث الجماعات الترابية دون تحديث مواردها البشرية، لذلك يجب على الجماعات الترابية حصر ومعرفة الكفاءات البشرية التي تحتاجها بشكل دقيق من أجل الحصول على أعلى مستوى في الأداء الإداري الذي تقدمه للمرتفقين بها، كما أن هذه المعرفة تمكن من الحصول على إدارة ترابية حديثة وبمواصفات عصرية.²⁹⁴

- على مستوى التكوين: يشكل التكوين المستمر دعامة أساسية في تطوير مهارات الموظف الترابي، لذلك فإن عملية تطبيقه تستدعي تكاثف الجهود وتحديد المسؤوليات، وتبني إستراتيجية واضحة المعالم تأخذ بعين الإعتبار مستوى الأفراد المستهدفين وكيفية إعتداد المناهج البيداغوجية في التكوين.

ذلك أن تحقيق التدبير الفعال الذي يحقق المردودية المرجوة يتطلب الرفع من قدرات موظفي الجماعات الترابية، حتى تتمكن من تدبير شؤونها المعقدة، كما يجب كذلك إعتداد سياسة تكوينية ترمي أساسا إلى تأهيل الموظفين الترابيين للإستجابة للحاجيات المتجددة للمرتفقين، والإضطلاع بالمهام التنموية التي أصبحت تتاط بالجماعات الترابية في ظل تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، ومن جهة أخرى لا بد من إلتزام جميع الجماعات الترابية بتنفيذ برنامج التكوين وتخصيص الإعتمادات الكافية لذلك بالتنسيق مع الجهة التي أضحت مسؤولة عن التكوين الذي أصبح إختصاصا ذاتيا لها، وتدعيم مؤسسات التكوين بالوسائل المادية والبشرية الكفيلة بالقيام بمهامها على أحسن وجه، إضافة إلى تحفيز الموظفين بالجماعات الترابية على الإنخراط في برامج التكوين المستمر وجعله شرطا إلزاميا على كافة الموظفين.

²⁹⁴ - قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، مرجع سابق، ص:68.

ومن هذا المنطلق، فإن الموظف الترابي لا يحتاج إلى المعطيات فقط، بل يحتاج أساساً إلى التقنيات والمهارات التي تمنحه القدرة على التعامل مع مختلف المستجديات، لذلك فالتكوين يجب أن يستجيب لعنصرين أساسيين، العنصر الأول يكمن في تزويد الجماعات الترابية بالموظفين القادرين على تحمل المهام التي تم توظيفهم من أجلها، وذلك بالسرعة والكيفية المطلوبة. أما العنصر الثاني فيكمن في الأخذ بعين الاعتبار التطور السريع لمهام وتقنيات الإدارة من أجل مساندة التطورات والمتغيرات اللازمة أثناء الحياة الإدارية للموظفين مما يبرز أهمية التكوين المستمر و إستعمال الخبرة قصد تجديد وتوسيع مداركهم المهنية.²⁹⁵

- على مستوى تقييم الأداء: يقصد بتقييم الأداء، قياس أداء الموظف الترابي ومعرفة مدى كفاءته فيما يقوم به من أعمال، فضلاً عن الإلمام بسلوكه وعلاقته بالوظيفة وقدرته على تولي وظيفة ذات مستوى أعلى،²⁹⁶ ويعتبر تقييم الأداء من بين أهم التقنيات الحديثة لتدبير الموارد البشرية، لأنه يشكل من جهة أسلوباً للمتابعة والإشراف المستمر على عمل الموظف بهدف تقييم مردوديته وفعاليتها في الأداء، وبالتالي قياس مردودية الجماعات الترابية ومدى فعاليتها، وهي كذلك طريقة لتقدير إستحقاقات الموظف في الترقية والترسيم والتحفيز، ومن هنا تبرز أهمية نظام تقييم الأداء في منظومة تدبير الموارد البشرية، لأنه لا يمكن

²⁹⁵ - ماء العينين محمد الغمام، الوظيفة العمومية الترابية: من تسيير شؤون الموظفين الجماعيين إلى تدبير الموارد البشرية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الدراسية 2016-2017، ص: 78.

²⁹⁶ - قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، مرجع سابق، ص: 37.

معرفة نتائج أداء الموظفين، كما لا يمكن تطوير كفاءة وقدرات الموظفين دون معرفة إمكانياتهم ومؤهلاتهم الحقيقية.²⁹⁷

وعلى هذا الأساس، يعتبر تقييم الأداء الوسيلة الوحيدة لمعرفة مردودية الموظف الترابي وقياس إنتاجيته، وبالتالي الحكم على مستواه ككل، وتقييم الأداء يسمح بالتعرف بطريقة موضوعية على مستوى أداء الفرد كما تتطلبه وظيفته، ولكي تكون عملية التقييم سليمة وموضوعية، يجب أن تقوم على مبادئ دقيقة وعناصر محددة وشاملة لجميع جوانب العمل الإداري، مع التركيز على الجانب المهني، فعملية التقييم يفترض أن تحدد بصفة مسبقة أهداف الجماعة الترابية، وأدوار كل فرد فيها، بحيث يتسنى بعد ذلك معرفة نسبة النتائج المحققة بالمقارنة مع الأهداف المسطرة.

- فيما يتعلق بالتحفيز: هو عملية متعددة ومتنوعة العناصر تقوم بها الإدارة لإثارة رغبة الموظف في مضاعفة جهوده وبذل طاقاته لأداء عمله بأقصى ما يمكن من مستويات المردودية والإنتاجية، والحافز هو ذلك العنصر الموضوعي الذي يستجيب لرغبة الموظف عن طريق إشباعها، وبالتالي يحرك لديه عملية الرد على الحافز والمتمثلة في العمل الحيوي ومضاعفة الجهد في الأداء الفعال والمكثف.²⁹⁸

ولعل أهم تعبير هو الذي إنطلق من التمييز بين الدوافع الكامنة في الفرد بالحوافز، كمجموعة من العوامل التي تعمل في التأثير على سلوك الموظف من خلال إشباع حاجياته.

²⁹⁷ - العربي عياد، "إشكالية التثقيط في الوظيفة العمومية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87، 2009، ص:57

²⁹⁸ - عقلة عبد الحق، القانون الإداري- المبادئ الأساسية لدراسة القانون والعلم الإداري، دار العلم الرباط، الجزء الأول، 2002، ص:86

وبناء على ما تقدم نجد أن التوافق بين الحاجيات التي تحرك الفرد وبين وسائل إشباع تلك الحاجيات هي المحدد للحالة المعنوية للموظف والتي تحدد أداءه وإنتاجيته وكفاءته في الأداء التنظيمي. وعلى هذا الأساس فإن تطوير أداء الموظفين الترابيين يرتبط بتحفيزهم المادي والمعنوي والإهتمام بتطوير وضعيتهم من أجل تحقيق درجة عالية من الأداء الإداري والذي ينعكس بطبيعة الحال على فعالية السياسات العمومية خاصة من خلال دورهم في تحقيق النجاعة والفعالية والسرعة المطلوبة فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية المصاحبة لعملية صناعة القرار العمومي الترابي، هذه المهام والأدوار كفيلة بتحقيق نجاعة الأداء الإداري وبالتالي تعزيز دور الموارد البشرية في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية.²⁹⁹

²⁹⁹ - قدميري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 358.

خاتمة الفصل الثاني:

يتضح مما سبق أن السعي لتحقيق رهان إنتقائية السياسات العمومية الترابية يستلزم الإعتماد على مداخل مؤسساتية، وبشرية/ تأهيلية، ويتضح ذلك من خلال ما حملته بحثنا من جوانب تسعى لمقاربة إشكالية إنتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، وبعد التطرق لدور وكالات التنمية على المستوى الجهوي وخاصة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، ووكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية لعمالات وأقاليم الشمال، الجنوب والشرق، وشركات التنمية المحلية في تنفيذ السياسات العمومية والتنزيل السليم للبرامج والمشاريع من خلال إعمالها لآليات التدبير العمومي الجديد المبني على التدبير المقاولاتي ودورها في تدعيم ميزانيات الجماعات الترابية، وتنزيل البرامج والمشاريع على أرض الواقع لحل المشاكل العمومية والإستجابة لتطلعات المواطنين، هذا علاوة على مؤسسة المراكز الجهوية للإستثمار ودورها في تنزيل السياسات العمومية الإستثمارية وتحقيق الإنتقائية الترابية والتنسيق والتعاون بين مختلف المتدخلين في المجال الإستثماري على صعيد الجهة خاصة بعد إحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار لضمان معالجة مندمجة ومتناسقة لملفات الإستثمار، وكذا تنسيق عمل الإدارات المختصة في مجال الإستثمارات لتحقيق الإنتقائية وضمان فعالية السياسات العمومية.

كما يشكل المدخل البشري/التأهيلي بدوره مدخلا من مداخل تحقيق إنتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي والتي تفترض وجود نخبة سياسية تقود مجالس الجماعات الترابية والتي إشرطنا فيها محدد المستوى الدراسي والكفاءة والخبرة في مجال التسيير والتدبير كمعايير للتخيب ولنيل التزكيات الحزبية، وبالتالي على الأحزاب السياسية تحمل مسؤوليتها بدل رفع شعارات الديمقراطية والتحديث والإنخراط في المسار التنموي للبلاد في حين أن أصل المشكل راجع إليها، كما يجب عليها العمل على وضع برامج تكوينية لهذه النخب السياسية. كما يشكل الموظفون الترابيون على مستوى الجماعات الترابية

رهانا لتحقيق الإلتقائية والفعالية في السياسات العمومية من خلال دورها في ما يتعلق بالإجراءات الإدارية المصاحبة لصناعة القرار العمومي الترابي مما يحقق له الفعالية والسرعة المطلوبة في الإعداد الإداري لذلك بات من الواجب العمل على تحفيز هذه النخب الإدارية وتكوينها من خلال دورات تكوينية للرفع من قدراتهم الإدارية والتدبيرية.

خاتمة عامة:

لقد حاولنا من خلال هذه الرسالة مقارنة موضوع شكل نقطة أسالت مداد الكثير من الباحثين والمنتبعين للشأن العام الترابي، من خلال مقارنة موضوع الإنتقائية السياسات العمومية الترابية الذي يشكل رهان التدبير العمومي الترابي الجديد، وقد غعتمدنا في دراستنا وتحليلنا للموضوع على دعائم عديدة تشكل في نظرنا مداخل هامة لتحقيق رهان الإنتقائية، ومن خلال بحثنا في الموضوع تأكد لنا بالملموس وجود إختلالات وكوابح تحد من كسب رهان الإنتقائية، فالتقطيع الجهوي المعتمد حاليا لا يدعم تحقيق التجانس والتكامل بين الجهات المشكلة للتراب الوطني، كما أن النظام الجبائي المعمول به حاليا لا يدعم مالية الجماعات الترابية وبالتالي فهي تصبح غير قادرة على تنفيذ برامجها ومشاريعها وتقديم بدائل ممكنة لحل المشاكل العمومية، هذا فضلا عن التداخل بين الإختصاصات وغياب البعد الترابي في السياسات العمومية الشيء الذي جعل المسألة الترابية ورهان تحقيق الإنتقائية صعب المنال.

وبناء على ذلك فقد حاولنا قدر المستطاع التطرق لهذه الإكراهات وتقديم بعض المقترحات بناء على تجارب مقارنة في هذا المجال، نرى أن بمقدور تفعيلها تحقيق إنتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي وضمان تحقيق الفعالية والنجاعة في التدخلات العمومية، وبالتالي تحقيق التكامل والاندماجية والإنتقائية للسياسات العمومية الترابية.

إن تفعيل اليات التضامن والتعاون والشراكة والتنسيق بين المتدخلين والتقييم الفعال للسياسات العمومية والعمل على تفعيل التوصيات المنبثقة عن التقارير الموضوعاتية للمجالس الجهوية للحسابات، وتقارير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي لكفيلة بحوكمة التدبير العمومي الترابي والدفع برهان الإنتقائية للأمام، لأنه من دون إرادة سياسية حقيقية وفعلية من صانعي السياسات، وتظافر للجهود من طرف كل المتدخلين في العملية التنموية على مستوى الجماعات الترابية والمصالح اللاممركزة للإدارات المركزية

ووكالات التنمية وفعاليات المجتمع المدني المنظم، والأحزاب السياسية التي وجب عليها تحمل المسؤولية نتيجة تفريخ نخب سياسية عقيمة غير مؤهلة لقيادة قاطرة التنمية بالبلاد، خصوصا ونحن مقبلون على إخراج الصيغة النهائية للنموذج التنموي الذي نأمل أن يأخذ بعين الاعتبار إشكالية إنتقائية السياسات العمومية وخاصة الترابية منها.

ومن خلال ما سبق وسعيا لضمان تحقيق إنتقائية السياسات العمومية الترابية وضمان فعاليتها ونجاحتها نقترح مايلي:

- تحيين وتعديل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وجمعها في مدونة واحدة للجماعات الترابية إقتداء بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، وإعتماد آليات ومبادئ أكثر تطورا وتقدما وخاصة التحديد الدقيق لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، ونزع براغماتية وصاية الدولة عليها. ودسترة آلية الإستفتاء المحلي لدعم المقاربة التشاركية في تدبير شؤون الجماعات الترابية. والعمل على تبني صياغة قانونية سليمة قائمة على التحديد الدقيق لمجال تدخل كل مستوى ترابي على حدة مع ضرورة تحديد أشكال هذا التدخل وتحديد المسؤوليات التي يتولاها كل مستوى ترابي على حدة، بدل الإعتماد على غموض الإختصاصات و تعويضها بسلسلة من الدوريات والمناشير لتقرير اسناد اختصاص معين لوحدة ترابية معينة

- على المشرع أن يعيد النظر في معايير توزيع مساهمات الدولة على الجهات، فالأصل أن الجهات ذات الموارد المحدودة، يجب أن تحصل على دعم أكبر من الجهات التي لها موارد متعددة، و بالتالي فالجهات التي تعرف نقصا على مستوى الإستثمارات العمومية وضعفا في الموارد الجبائية في حاجة إلى مساهمة أكبر من طرف الدولة. كما نقترح أيضا الإسراع بإصلاح شامل للمنظومة الجبائية كرافعة لتنمية موارد الجماعات الترابية، وتحسين مناخ الأعمال، وضمان الإلتقائية والإندماج والتجانس مع النظام الضريبي الوطني، وإستحضار التجارب المقارنة الرائدة في هذا المجال علاوة على ضرورة العمل

على إصدار مدونة شاملة للجبائيات المحلية تراعي جوانب الإنصاف والتوازن والفعالية والإلتقائية.

- خلق قطب إداري جهوي يشمل جميع المتدخلين في سياسة إعداد التراب على المستوى الجهوي وأن تمنح له صلاحيات تقريرية وإختصاصات وازنة تضمن تحقيق الإلتقائية والنجاعة على مستوى سياسة إعداد التراب.

- تعديل المادة 31 من الميثاق الوطني للاندماج الإداري، وجعل مؤسسة رئاسة الجهة ضمن تركيبة اللجنة الجهوية للتنسيق، لأنه لايعقل أن نتحدث عن دور هذه الأخيرة في تحقيق الإلتقائية بين البرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية في ظل غياب مخاطب يمثل الجهة داخل هذه اللجنة.

- ضرورة تكوين مجلس وطني لإدارة اللاتركيز وأن يشمل من بين أعضائه، رؤساء الجماعات الترابية بتلاوينها الثلاث على المستوى الوطني، من أجل العمل على تتبع و تقويم أوجه القصور فيما يتعلق بالعلاقات الأفقية بين المتدخلين في الشأن الترابي من أجل ضمان الإلتقائية الترابية و نجاح ورش الجهوية المتقدمة.

- إحداث مندوبيات جهوية وإقليمية تتضمن تجميع مصالح متعددة تضم أكثر من قطاع وزاري لما لها من دور في تامين إطار التعاقد مع الجماعات الترابية من خلال التقليص من عدد المخاطبين وتجميعهم في إطار منظم على شكل مندوبيات مما سيساهم لامحالة في توحيد الرؤى والإلتقائية التدخلات العمومية في إطار مشروع تنموي موحد على مستوى الجماعات الترابية.

- تقادي التعامل مع إعداد التراب بمنهجية قطاعية بدليل تخصيص وزارة خاصة به (وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة) كباقي القطاعات الوزارية الأخرى، بل يجب أن تتخرط كل القطاعات الوزارية وفق رؤية تشاركية في

تحديد الإختيارات الكبرى لتهيئة المجال الوطني لضمان إتقائيتها، نظرا للطابع الأفقي الذي يكتسيه إعداد التراب.

- خلق بنك للمشاريع التنموية وجاذبات ومعطيات، ونشر برنامج عمل الجماعة على نطاق واسع من أجل إستقطاب رؤوس الأموال الخاصة لتنفيذ تلك المشاريع والبرامج في إطار عقود شراكة، كما يجب على مجالس الجماعات تنظيم ورشات وموائد مستديرة يحضرها كافة الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين والفاعلين على المستوى الترابي، لحثهم على المساهمة في تنفيذ برنامج عمل الجماعة ودعمه ماديا ومعنويا.
- إعتقاد أسلوب شركات التنمية المحلية كبديل للتدبير العمومي الترابي وتنزيل السياسات العمومية الترابية وتنفيذها، بدل الإعتقاد على أسلوب التدبير المفوض الذي أبان عن محدوديته في التدبير وأدى لظهور الإحتجاجات الشعبية نتيجة سوء تدبيره وتسييره، ولعل تجربة "أمانديس" بمدينة طنجة لخير دليل على ذلك.
- العمل على إصدار قانون خاص بشركات التنمية المحلية، وأن ينص على إمكانية إشراك الخواص في شركات التنمية المحلية للإستفادة من خبرتهم في التسيير المقاولاتي والتدبير الإستراتيجي، ومن قدراتهم التمويلية الكبيرة، على غرار التجربة الفرنسية التي تبنت ذلك وأبانت الممارسة على نجاحها.
- العمل على إلغاء وكالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية لعمالات وأقاليم الشمال، الجنوب، والشرق. وإدماج خبراتها وأطرها الإدارية وتحويل ميزانيتها ووسائلها المادية واللوجستكية للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع على مستوى الجهات، نظرا لإشراكهما في نفس الإختصاصات.
- إعطاء مكانة لرؤساء الجماعات الترابية وعمال العمالات والأقاليم وممثلي الباطرونا ضمن تركيبة المجلس الإداري للمراكز الجهوية للإستثمار من أجل تنسيق العمل التنموي والتعبير عن الإحتياجات وإقتراح التدابير، بما يتلاءم مع خصوصية كل جماعة ترابية.

والعمل على عدم إسناد رئاسة اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار لوالي الجهة لأنه حسب وجهة نظرنا يكرس لإستمرارية تحكم وزارة الداخلية في هذه المراكز على الرغم من الصلاحيات التقريرية الممنوحة لها.

- العمل على خلق معهد عالي للجماعات الترابية على المستوى الوطني، وفروع له على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالات والأقاليم، يهتم بتكوين وتأهيل النخب السياسية والإدارية على مستوى الجماعات الترابية، ويعمل على تنظيم دورات تكوينية ميدانية في التدبير الإداري والمالي للرفع من قدراتهم في التدبير والتسيير.

- العمل على وضع نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يراعي خصوصيات الوظائف بهذه الجماعات، والعمل على إحداث بنك معلومات على المستوى الجهوي يحمل معطيات تطور الموارد البشرية، وإعداد دليل مرجعي للوظائف والكفاءات والتحليل التوقعي للمؤهلات متعلق بالجماعات الترابية.

قائمة المراجع:

• المعاجم باللغة العربية والفرنسية:

- منجد الطلاب، دار المشرق بيروت، الطبعة الثامنة والثلاثون، 1986
- Le robert, dictionnaire historique de la langue française, sous la direction d'Alain Rey, Mars 2000

• الكتب:

- تميم عادل، الهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الإختصاصات والتأطير الدستوري دراسة مقارنة، مؤسسة إفران للطباعة، طنجة، الطبعة الأولى، 2017.
- جفري سعيد، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، 2017.
- جفري سعيد، قضايا علم السياسة، مقاربات نظرية، مطبعة دار المناهل، الرباط، 2018
- حسن صحيب، القانون الإداري المغربي، التنظيم الإداري، مكتبة المعرفة، 2016.
- حيزرة عبد الكريم، المختصر في التنظيم الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2018.
- حيمود محمد، مالية الجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017،
- الدربالي المحجوب، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات و اخر إجتهدات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016.

- الدكاري عبد الرحمان، هلال عبد المجيد، الإدريسي عبد الواحد، التعمير وسياسة إعداد التراب، مقارنة بيداغوجية ومنهجية، المطبعة والوراقة الوطنية، طنجة، 2020.
- زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2020.
- شوراق محمد، إختصاصات الجماعات الترابية في ظل القانون التنظيمي رقم 113.14، دار أبي رقرق للطباعة، الطبعة الأولى، 2017.
- العطري عبد الرحيم، صناعة النخبة بالمغرب: مفارقات التوريث والإستحقاق، مطبعة ووراقة بلال، فاس، الطبعة الرابعة، 2020.
- عقلة عبد الحق، القانون الإداري-المبادئ الأساسية لدراسة القانون والعلم الإداري، دار العلم الرباط، الجزء الاول، 2002.
- عقلة عبد الحق، دراسات في علم التدبير، دار القلم للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثانية، 2009.
- الفهداوي فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2001
- قبيبشي يونس، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2020.
- قريشي المصطفى، ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة، مطبعة دار السلام، الطبعة الاولى، 2017.
- ملوكي رشيد، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب- السياقات.الوظائف.والأبعاد، مكتبة الامنية، الرباط، 2017.
- نكاوي سعيد، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللامتمرکز للإستثمار، مطبعة الامنية، الرباط، الطبعة الأولى 2019.

• المجلات:

- أجعون أحمد، "شركات التنمية المحلية"، *المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية*، العدد4، 2018
- أجلاب رشيد، "أي دور للوالي في أفق النموذج التنموي الجديد"، *المجلة المغربية للرصد القانوني و القضائي*، مكتبة ووراقة زاكيوي، مكناس، العدد الأول، 2020
- ايت الشيخ محمد كريم، "الإختصاصات الممنوحة للولاة تجاه المصالح اللامركزة للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، *مجلة المنارة لدراسات القانونية والإدارية*، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020
- بشتاوي فتيحة، "التسويق الترابي ودينامية المجال"، *المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية*، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2018.
- بنمليح منية، "المقاربة التشاركية وأهميتها في تدبير السياسات العمومية الجهوية: برنامج التنمية الجهوي نموذجا"، *المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية*، مطبعة الأمنية، الرباط، العدد 17، أكتوبر 2019.
- بنمليح منية، "برنامج عمل الجماعة: من التأصيل القانوني إلى التدبير التشاركي"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 152، ماي-يونيو 2020.
- بنمليح منية، "الجهات المتدخلة في تقييم السياسات العمومية الجهوية: الأدوار والحصيلة"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 146، ماي-يونيو 2019.
- بنيدي محمد عبد الحي، "تدبير السياسات العمومية بالمغرب: نموذج عقود البرامج"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 143، نونبر-دجنبر 2018

- البهالي خالد، " برامج عمل الجماعات الترابية الية للإنماء والإلتقائية الترابية: دراسة تحليلية"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 148، شتنبر-أكتوبر 2019.
- البوداني مصطفى-بوخريص زكرياء، " دور هياكل وأدوات إعداد التراب الوطني في ترسيخ العدالة المجالية"، *مجلة الدراسات السياسية والإجتماعية*، منشورات حوارات، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 4-5، 2019.
- بوطوال الحسن، "دور المجالس الجهوية للحسابات في رقابة أداء الجماعات الترابية على ضوء مستجدات دستور 2011"، *المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية*، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017.
- جامع نادية، "المراكز الجهوية للإستثمار كمطلب للتنمية الجهوية"، *المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية*، عدد 58، 2018.
- حموتي سعيد، "الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز"، *مجلة العلوم السياسية والقانون*، المركز الديمقراطي العربي، برلين-ألمانيا، العدد 18، نوفمبر 2019.
- الخمليشي محمد، "أدوار المجلس الأعلى للحسابات في تقييم السياسات العمومية: مشروعية الإختصاص وسياق الممارسة -دراسة تحليلية مقارنة-"، *منشورات المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية*، العدد الخاص رقم 23، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020.
- الخمليشي محمد، " في تقييم السياسات العمومية الترابية: مشروعية إختصاص المجالس الجهوية للحسابات"، *مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد*، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 57-58، 2020.

- الدربالي المحجوب، "التمويل الجبائي للجماعات الترابية: قراءة تحليلية على ضوء المستجدات القانونية"، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الاول، 2017
- ركلمة أمين، مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وفاق التطوير، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد ، العدد 29-30، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015
- سلامة يونس، " الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة و الإقتصاد و المال، العدد الرابع/ مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- سلامي يونس، "الشراكة قطاع عام، قطاع خاص، التوجه المغربي في ضوء التجارب المقارنة"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد و المال، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 4، 2011
- سلكي محمد، "اللاتمركز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020
- الشاوي عبد الغني، "دور المجلس الجماعي في التنمية الاقتصادية والإجتماعية من خلال المادة 36 من مشروع قانون 17.08"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 84-85، يناير أبريل 2009
- شنفار عبد الله، "الفاعلون في السياسات العمومية الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 130، السنة 2020
- صدوقي محمد، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 2-3، 2017

- عاجل ياسر، "معيقات التنمية الجهوية ورهان النموذج التنموي الجديد"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مؤلفات جماعية، دار القلم للطباعة، الطبعة الاولى 2020
- عاجل ياسير، "تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تنسيق أحمد أجمعون، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019
- علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي 2017.
- عبيد مصطفى، نشأة و تطور مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي و المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 150-151، يناير- أبريل 2020
- عدنان رشيد، " نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد ،مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 17-18، 2011.
- عدنان رشيد، "الشراكة العمومية الخاصة، براديجم جديد للحكامة التشاركية"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 20، 2013
- العربي عياد، " إشكالية التنقيط في الوظيفة العمومية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87، 2009
- الغازي خالد، " التدبير اللامركز للإستثمار والمفهوم الجديد للسلطة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 79، 2002
- قريشي المصطفى، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، 2016

- كزال أحمد، "أهمية واليات التعاون اللامركزي الدولي"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 96، يناير-فبراير 2011
- *مجلة المالية*، ملف خاص بالمالية المحلية: تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29، يناير 2016
- محمد زين الدين، "إشكالية تجديد النخب بالمغرب"، *مجلة فكر و نقد*، العدد 81، 2016.
- المرابط خلود، "الحرية التعاقدية والفعالية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 143، نونبر-دجنبر 2018.
- المستاري محمد، تحديات وإكراهات سياسة الجهوية المتقدمة بالمغرب، *مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي*، برلين، ألمانيا، العدد 5، غشت 2018
- معمر المصطفى، "اللامركزية والتمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة"، *المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية*، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الأول، 2017
- مليح هشام، "سؤال الحكامة الترابية بالمغرب"، *مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد*، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 21-22، 2012.
- هسكرو بهيجة، "الجماعة المقاوله بالمغرب: الأسس المقومات والرهانات"، *سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية*، مطبعة الأمنية، الرباط، العدد 5، 2010
- يحيى محمد، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانون الدستوري والإداري المغربيين، *المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية*، العدد 133، 2017

- اليعقوبي محمد، "الأسس الدستورية للامركزية و الجهوية المتقدمة بالمغرب"،
المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد137، نوفمبر- دجنبر
2017
- اليعقوبي محمد، المفهوم الدستوري للتدبير الحر بالمغرب، *المجلة المغربية
للإدارة المحلية و التنمية*، العدد 143، نونبر - دجنبر 2018
- اليعقوبي محمد، "مفهوم الشراكة"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*،
العدد 102، يناير-فبراير 2012

• الأطروحات الجامعية:

- أجلاب رشيد، دور اللاتمرکز الواسع في مشاريع التنمية الترابية، *أطروحة*
لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية،
جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الدراسية 2015-2016.
- جردان إدريس، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، *أطروحة*
لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية
والإجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية، 2001-2002
- جياي سميرة، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، *أطروحة* لنيل
الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية،
جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الجامعية 2013-2014.
- الحسكة هشام، دور الإفتحاص العمومي في إرساء حكامه تدبير الجماعات
الترابية: دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي بالمغرب، *أطروحة* لنيل
الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، مركز الدراسات في الدكتوراه،
مختبر الأبحاث القانونية وتحليل السياسات، كلية العلوم القانونية والإقتصادية

والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2016-

2017

- حمرالراس سناء، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع و متطلبات

الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و

الإقتصادية و الإجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية، 2016-2017

- الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين

الدولة و الجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز

دراسات الدكتوراه في العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية و التدبير،

جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2018-2019

- سرار نجاة، إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة، أطروحة

لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية،

جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الدراسية 2012-2013.

- غفال عماد، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل

شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية

والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2012-

2013.

- قديمري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور

اللامركزية الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مختبر

الأبحاث حول الإنتقال الديمقراطي المقارن، كلية العلوم القانونية والإقتصادية

والإجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الدراسية 2017-2018،

- كحلوي عبد الرحيم، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات

التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات في

الدكتوراه قانون الإقتصاد و التدبير، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و

الإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، الموسم الجامعي 2016-
2017،

- الكنوني كريمة، التدقيق والإستشارة بالوحدات الترابية-الجماعات الترابية
نموذجاً-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية
والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الدراسية
2014-2013

- مجيدي محمد، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات
المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد
الخامس، أكادال-الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، السنة
الجامعية 2006-2007.

- ملوكي رشيد، التقطيع الجهوي بالمغرب قراءة في سياق التحول و إستشراف
أفق الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم
القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة
الجامعية، 2015/2016.

• الرسائل الجامعية:

- أحمد الوحيدي، سياسة التنمية الإجتماعية لووكالة الإنعاش و التنمية
الإقتصادية و الإجتماعية لعمالات و أقاليم شمال المغرب، بحث لنيل دبلوم
الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم
القانونية والإقتصادية والإجتماعية، أكادال-الرباط، 2001-2002

- أفنوش سهام، إنتقائية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر
في القانون العام، ماستر السياسات العمومية، كلية العلوم القانونية
والإقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الجامعية
2017-2018

- أنامنا ليلي، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع على ضوء القانون التنظيمي للجهة 111.14، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2016-2017
- أهيري محمد، صناعة القرار العمومي الترابي وفعالية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2016-2017.
- جريفة محمد، تنمية القوى البشرية: التخطيط الإستراتيجي للكفاءات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2007-2008
- جياي سميرة، الإصلاح الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 47.06، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية والإجتماعية، المحمدية، السنة الدراسية 2007-2008
- حراتي مراد، الجهوية المتقدمة وسياسة إعداد التراب-دراسة مقارنة-، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2016-2017.
- حسين سهام، دور السلوكيات الأخلاقية في الإصلاح الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009

- السليمانى مروان، المراكز الجهوية للإستثمار وسؤال تحقيق الفعالية، رسالة لنيل دبلوم الماستر فى القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدى، طنجة، السنة الجامعية 2018-2019
- شاهدى احمد شوقى، المراكز الجهوية للإستثمار بالمغرب، مكامن الخل ومدخل الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الماستر فى القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية-أكدا، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2019-2020
- شاوش محمد، الحكامة التشاركية فى التدبير العمومى الترابى بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر فى القانون العام، الكلية المتعددة التخصصات بالناظور، السنة الدراسية 2018-2019
- شويكر سعيدة، الشراكة المؤسسية ورهان التنمية، نموذج شركات التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر فى القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد المالك السعدى، طنجة، السنة الجامعية 2010-2011
- الطاهرى عبد الفتاح، موقع الجهة داخل مستويات التنظيم الترابى: محاولة لتحليل السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر فى القانون العام، ماستر السياسات العمومية، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الدراسية 2017-2018.
- عابدى شريف، برنامج عمل الجماعة أداة للتنمية المحلية، الجماعة الترابية مكناس نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر فى القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الدراسية 2017-2018.

- عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، رسالة لنيل شهادة الماستر بالقانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2010-2011
- غرابي يوسف، التقطيع الترابي: أية سياسة تدبيرية في بلورة التنمية الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2016/2017
- قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2016-2017
- كابغير محمد، دراسة علاقة الدولة المركزية بالمجال الترابي المغربي بعد 2011 في ضوء نظريتي المركز-المحيط وإعادة الإنتاج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2017/2018
- كامل علي، شركات التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2018-2019
- ماء العينين محمد الغمام، الوظيفة العمومية الترابية: من تسيير شؤون الموظفين الجماعيين إلى تدبير الموارد البشرية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الدراسية 2016-2017

- متوكل محمد، التقسيم الجهوي الجديد بالمغرب بين هدف ضبط المجال ورهان تنميته، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2017/2016
- محمد أصفر، برامج وسياسات مكافحة الفقر بالمغرب: تحليل وتقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2018-2017

• القوانين والمراسيم:

- القانون 86.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192، الصادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 دجنبر 2014)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ فاتح ربيع الثاني 1436 (22 يناير 2015)، ص: 2154.
- القانون رقم 47.96 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 بتاريخ 23 ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 25 ذي القعدة 1417 (4 أبريل 1997)، ص: 556.
- القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.07.195 بتاريخ 19 ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 22 ذي القعدة 1428 (3 دجنبر 2007)، ص: 1254
- القانون رقم 30.89 المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.89.187 بتاريخ 21 ربيع الثاني 1410 (21 نونبر 1989)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 07 جمادى الأولى 1410 (6 دجنبر 1989)، ص: 1565.

- القانون رقم 39.07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.07.209 بتاريخ 16 ذي الحجة 1428 (27 دجنبر 2007، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 20 ذي الحجة 1428 (31 دجنبر 2007)، ص: 1397.
- مرسوم رقم 2.16.299 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الصادر بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 8 شوال 1437 (14 يوليوز 2016)، ص: 1648.
- المرسوم رقم 2.16.301 الخاص بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016، الجريدة الرسمية عدد 6482.
- المرسوم رقم 2.17.583 بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، الصادر في 7 محرم 1439 (28 شتنبر 2017)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6618 بتاريخ 2 نونبر 2017.
- المرسوم رقم 2.15.40 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر بتاريخ فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015)، ص: 1186
- المرسوم رقم 2.19.40 بتحديد نموذج التصميم المديرى المرجعي للاتمركز الإداري الصادر في 17 جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر، بتاريخ 16 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019).

- المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الصادر في 18 ربيع الثاني 1440 (26 دجنبر 2018)، جريدة رسمية عدد 6738، بتاريخ 19 ربيع الثاني 1440 (27 دجنبر 2018)، ص:9787.
- المرسوم رقم 2.15.997 الصادر بتاريخ 18 ربيع الاول 1437 (30 دجنبر 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6431، بتاريخ 7 ربيع الثاني 1437 (18 يناير 2016)، ص:348.
- المرسوم التطبيقي رقم 2.15.45 الصادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6365 بتاريخ 1 يونيو 2015.

● التقارير والتوصيات والتصاميم:

- التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول موضوع "التقائية الإستراتيجية و البرامج القطاعية"، المنظمة يومي 12 و 13 فبراير 2013 بالصخيرات.
- تقرير المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي: "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة"، 2013
- تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، عدد 241، الطبعة الأولى 2011.
- تقرير المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، الصادر سنة 2016،
- خلاصات تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للإستثمار المقدم من طرف الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بين يدي الملك يوم الاثنين 11 دجنبر 2017

- تقرير المنظمة الأمريكية لتشجيع التنمية في الدول النامية، منشور على الموقع www.unctad.com
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للإستثمار لسنة 2017
- المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، المنظمة من طرف وزارة الداخلية بشراكة مع جمعية جهات المغرب بمدينة أكادير، وذلك يومي 20 و21 دجنبر 2019
- توصيات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: www.hiwarmadani2013.ma
- التصميم المديرى للاتمرکز الإدارى الخاص بوزارة الداخلية: الجداول التجميعية، شتنبر 2020

• المراجع باللغة الفرنسية:

- Ahmed BOUACHIK:’’ la régionalisation avancée dans la Constitution Maroaine de 2011’’, Remald, n°82, 2013
- BELLINA Séverine, La Gouvernance démocratique: un nouveau paradigme pour le développement?, Editions Karthala, Coll. Hommes et sociétés, 2008
- KARZAZI Mohcine, " la coopération décentralisée Franco-Marocaine: Entre coopération au Développement et diplomatie

d'influence", thèse de doctorat en droit public, FSJES Tanger, édition 2013–2014

- Mohammed EL YAAGOUBI, pour un état territorial équilibré, un processus en évolution, REMALD, n°133, Mars–Avril 2017
- Frederique BIGEYE, Gestion de ressources humaines, dunod, Paris, 1997
- Francois VETTES; La gestion prévisionnelle et mesure de la performance, dunod, paris, 2008
- Christian BATAL, la gestion des ressources humaines dans le secteur public M l'analyse des mat'ères des emplois compétences, tome 1, édition 2008, p :55.
- NOUSRIA Mohamed, les contraintes et les limites de la gestion des affaires communales au maroc: constance et évaluation, Mémoire de fin d'études du angles supérieur au gestion administratives, école nationale d'administration, Rabat, 2012
- MULLER Pierr, les politique publiques, Presses universitaires de France, Paris, 4eme édition, 2000

الفهرس:

- 01.....مقدمة:
- 12.....الفصل الأول: المدخل القانوني والتديري كدعامة لتحقيق الإلتقائية
- 13.....المبحث الأول: المدخل القانوني ودوره في تحقيق إلتقائية السياسات العمومية
- 14.....المطلب الأول: القوانين المؤطرة للامركزية كوعاء لتحقيق الإلتقائية
- 15.....الفرع الأول: مكانة التقطيع الجهوي ومبدأ التدبير الحر في تحقيق إلتقائية السياسات
- 15.....الفقرة الأولى: على مستوى سياسة التقطيع الجهوي
- 20.....الفقرة الثانية: التحديد الواضح لمبدأ التدبير الحر وموقعه من تحقيق الإلتقائية
- 27.....الفرع الثاني: ضبط سياسة التفريع وإصلاح المنظومة الجبائية كرهان لتحقيق الإلتقائية
- 27.....الفقرة الأولى: على مستوى مبدأ التفريع وتوزيع الإختصاصات الترايية
- 33.....الفقرة الثانية: إصلاح المنظومة القانونية للجبايات المحلية
- 40.....المطلب الثاني: ميثاق اللاتمرکز الإداري كدعامة لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترايية
- 41.....الفرع الأول: اللاتمرکز الإداري، ودور الوالي/العامل في ضمان إلتقائية السياسات
- الفرقة الأولى: اللاتمرکز الإداري ومساهمته في تكريس الإلتقائية.....41
- الفرقة الثانية: الوالي/العامل وضمن التقاتية السياسات على المستوى الترايي.....46
- الفرع الثاني: التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري ورهان تحقيق إلتقائية السياسات العمومية.....53
- الفرقة الأولى: المرتكزات الأساسية للتصاميم المديرية للاتمرکز الإداري.....53
- الفقرة الثانية: التصميم المدير للاتمرکز الإداري- قراءة في التصميم المدير لوزارة الداخلية كمنوذج.....57
- المبحث الثاني: المدخل التديري كدعامة لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترايية.....61
- المطلب الأول: التعاقد والتخطيط الترايي كإلتيتين لتحقيق الإلتقائية.....63
- الفرع الأول: التعاقد الترايي ومكانته في تحقيق الإلتقائية.....63

الإختصاصات	لممارسة	كألية	الترابي	التعاقد	الأولى:	الفقرة
						المشتركة.....64
						الفقرة الثانية: الشروط المؤطرة للتعاقد الترابي.....68
						الفرع الثاني: التخطيط الترابي وموقعه من تحقيق الإلتقائية الترابية.....71
						الفقرة الأولى: التصميم الجهوي لإعداد التراب.....71
						الفقرة الثانية: برنامج التنمية الجهوية.....75
عمل			برنامج	الثالثة:		الفقرة
						الجماعة.....79
						المطلب الثاني: التشارك والتقييم كدعامة لتحقيق الإلتقائية.....85
						الفرع الأول: التدبير التشاركي للسياسات العمومية الترابية وأثره في تحقيق الإلتقائية.....86
						الفقرة الأولى: الشراكة كألية لتمويل المشاريع التنموية.....86
						الفقرة الثانية: التعاون كأحد دعائم تمويل المشاريع التنموية.....91
						الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية الترابية ورهان الإلتقاء.....96
						الفقرة الأولى: مكانة التقييم.....96
						الفقرة الثانية: المجالس الجهوية للحسابات كمؤسسة للتقييم، وموقعها من تحقيق الإلتقائية.....100
						خاتمة الفصل
						الأول:.....104
						الفصل الثاني: المدخل المؤسسي والبشري / التأهيلي لتحقيق الإلتقائية.....107
						المبحث الأول: المدخل المؤسسي وموقعه من تحقيق الإلتقائية.....108
						المطلب الأول: مؤسسات التنمية وتكريسها للبعد الإلتقائي للسياسات العمومية الترابية.....110

	الفرع الأول: وكالات التنمية
110.....	الجهوية
	الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ
111.....	المشاريع
	الفقرة الثانية: وكالات التنمية الإقتصادية
113.....	والإجتماعية
	الفرع الثاني: شركات التنمية المحلية كالية مؤسساتية لتحقيق الإلتقائية.
118.....	
118.....	الفقرة الأولى: دواعي وقواعد التأسيس
	الفقرة الثانية: دور شركات التنمية المحلية في تحقيق
124.....	الإلتقائية
	المطلب الثاني: المراكز الجهوية للإستثمار وتحقيق إلتقائية السياسات الإستثمارية على المستوى
129.....	الجهوي
	الفرع الأول: محدودية المراكز الجهوية للإستثمار ومطلب
130.....	الإصلاح
	الفقرة الأولى: إختلالات تنظيمية
130.....	وتدبيرية
136.....	الفقرة الثانية: إختلالات مالية وبشرية
	الفرع الثاني: إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار ومطرح تحقيق
141.....	الإلتقائية
141.....	الفقرة الأولى: أي رهان لتحقيق الإلتقائية
	الفقرة الثانية: إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار: أية
147.....	محدودية
150.....	المبحث الثاني: المدخل البشري / التأهيلي كرهان لتحقيق الإلتقائية
	المطلب الأول: النخبة السياسية الترابية ونجاعة تدبير الشأن
151.....	العام
	الفرع الأول: وعي المنتخب الترابي بدوره
152.....	التنموي

	الفقرة الأولى: الإفتاح على المواطنين وتعزيز
152.....	التواصل
	الفقرة الثانية: الإنخراط في منطق التعاون والتضامن
155.....	والشراكة
159.....	الفرع الثاني: التكوين كدعامة لتأهيل النخبة السياسية الترابية
	الفقرة الأولى: الأحزاب السياسية وتكوين المنتخب
160.....	الترابي
	الفقرة الثانية: خلق إطار مؤسساتي
162.....	للتكوين
	المطلب الثاني: الموظف الترابي ورهان الإصلاح الإداري لتحقيق
165.....	الإلتقائية
	الفرع الأول: دور التخطيط الإستراتيجي في عقلنة تدبير الموظف الترابي وتحقيق رهان
165.....	الإلتقائية
166.....	الفقرة الأولى: تبني الهيئات اللامركزية للتدبير التوعفي للوظائف
	الفقرة الثانية: على مستوى تحليل وتوصيف
170.....	الوظائف
	الفرع الثاني: ضرورة التحديث والإصلاح لبلوغ تحقيق التقتائية
172.....	السياسات
173.....	الفقرة الأولى: على مستوى تقوية القدرات الإدارية.
	الفقرة الثانية: على مستوى تحديث آليات التوظيف والتكوين
177.....	والتحفيز
	خاتمة
183.....	الثاني:
	خاتمة
185.....	عامه:
	لائحة
190.....	المراجع:

