

دورية دولية محكمة



**Journal of Constitutional Law
and Administrative Sciences**
International scientific periodical journal

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

المركز الديمقراطي العربي

عدد خاص:

السياسات العمومية: المقاربات
والفاعلون والرهانات



Germany: Berlin 10315
Gensinger- Str: 112
<http://democraticac.de>



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية هي مجلة دولية محكمة تصدر من ألمانيا - برلين عن المركز الديمقراطي العربي تعنى المجلة في مجال الدراسات والبحوث والأوراق البحثية في مجالات الدراسات الدستورية والعلوم الإدارية المقارنة

نشر البحوث في اللغات (العربية - الفرنسية - الإنجليزية)

رقم التسجيل للمجلة

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

ISSN 2626-7209



الناشر :

المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
ألمانيا / برلين

Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies
Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذه المجلة أو أي جزء منها أو تخزينها
في نطاق استعادة المعلومات أو نقلها بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.

جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any
form or by any means, without the prior written permission of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Tel: 0049-code Germany

030-54884375

030-91499898

030-86450098

البريد الإلكتروني

constitutional@democraticac.de

العدد التاسع عشر: مايو - ماي 2023

من تنسيق:

د. جواد الرباع - أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

د. عبد اللطيف الهلالي - أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، أكادير، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

رئيس المركز:

أ.عمار شرعان

رئيس التحرير واللجنة العلمية

د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

تنسيق العدد:

د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

د. عبد اللطيف الهلالي – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادير، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

هيئة التحرير:

- أ.د. عبد الواحد القريشي أستاذ القانون الإداري، جامعة محمد بن عبد الله فاس، المغرب.
- أ.د. محمد بوبوش، أستاذ في العلاقات الدولية، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د. مبروك كاهي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقة الجزائر
- أ.د. دريس باخويا، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية جامعة أدرار، الجزائر.
- أ.د. إبراهيم يامة، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار الجزائر.
- د. نبيل تقي باحث في القانون الإداري، جامعة محمد الأول وجدة. المغرب.
- ماموح عبد الحفيظ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- ذ. خالد صالح، جامعة محمد بن عبد الله، فاس، المغرب
- أ.د. قاسم العويمري، جامعة المولى اسماعيل، مكناس
- د. خالد العلوي. تخصص جغرافيا، جامعة السلطان مولاي سليمان، المغرب.
- فاطمة الزهراء هيرات، أستاذة القانون العام والعلوم السياسية، جامعة عبد المالك السعدي

هيئة القراءة والمراجعة

- ذ. لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- ذ. عبدالدائم البطوي، جامعة القاضي عياض، المغرب
- د. الطاهر بكتي، جامعة القاضي عياض، المغرب
- عبدالاله أيجان، جامعة ابن زهر، أكادير

- لطيفة الصقر، جامعة محمد بن عبد الله، فاس
 - د. حسن مروان، دكتور في القانون العام جامعة الحسن الثاني المحمدية،
 - د. ميثم منفي كاظم العميدي، دكتوراه قانون دستوري عام العراق،
 - د. سعيد رحو، باحث في القانون العام المغرب،
 - د. السعدية لدبس، باحثة في القانون العام المغرب،
 - د. صباح العمراني، باحثة في القانون العام المغرب،
- الهيئة العلمية والاستشارية:**
- أ.د. أحمد الحضري، أستاذ القانون الإداري، جامعة المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
 - أ.د. محمد نشطاوي، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.
 - أ.د. محمد الغالي، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة القاضي عياض، مراكش المغرب.
 - أ.د. محمد بن طلحة الدكالي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
 - أ.د. نجيب الحجوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب
 - أ.د. أحمد الدراري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة عبد المالك السعدي تطوان، المغرب.
 - أ.د. محمد منار باسك، أستاذ القانون الإداري والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
 - أ.د. محمد الجناتي، أستاذ في العلوم الإدارية والسياسية، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
 - أ.د. الزباني عثمان، أستاذ في العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
 - أ.د. عبد الكريم بخنوش، أستاذ العلوم الإدارية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
 - أ.د. حسن صهيبي، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
 - أ.د. محمد العابدة، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
 - أ.د. نجاة العماري، أستاذة المالية العامة، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
 - أ.د. عمر احريشان، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
 - أ.د. محمد بوحنية، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر
 - أ.د. وليد الدوزي، أستاذ العلاقات الدولية، جامعة بشار، الجزائر.

- أ.د. حساين سامية، أستاذة قانون أعمال جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- أ.د إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د محمد الهاشمي أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق الجديدة، المغرب
- أ.د حسن طارق، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- د أحمد السوداني، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د عبد الفتاح بلخال، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د عمر العسري، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- إبراهيم كومغار، أستاذ القانون الإداري، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد المدور، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الحسن الثاني-الدار البيضاء، المحمدية، المغرب.
- أ.د أحمد ادعلي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن طفيل. المغرب.
- أ.د. محمد المساوي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د خالد بهالي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد كديرة أستاذ العلوم السياسية. جامعة ابن زهر، أكادير. المغرب.
- أ.د. بوحنية قوي أستاذ علوم سياسية . كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة ورقلة الجزائر.
- أ.د. سعداوي محمد صغير أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة طاهري محمد بشار الجزائر
- أ.د. سامي الوافي أستاذ القانون، رئيس تحرير مجلة اتجاهات سياسية. جامعة المنارتونس
- أ.د. إبراهيم اولتيت. أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة ابن زهر أكادير المغرب.
- أ.د.بن عيسى أحمد ، أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة بالجزائر
- أ.د ديدي ولد السالك، أستاذ العلوم السياسية رئيس المركز المغربي للدراسات الإستراتيجية، موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح التدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د شاكر المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعة قرطاج، تونس.

- أ.د. احمد عبد الكريم احمد سليمان أستاذ التخطيط الحضري المشارك / الرياض / السعودية.
- أ.د.محمد نبيل مُلين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكامة جامعة محمد الخامس السويسي الرباط.المغرب.
- أ.د.عبد الرحيم المنار أسليمي، رئيس المركز الأطلسي للدراسات الإستراتيجية والتحليل الأمني /أستاذ الدراسات السياسية والدولية بجامعة محمد الخامس بالرباط .المغرب.
- أ.د. هود محمد أبوراس عضو المكتب التنفيذي لإتحاد الاكاديميين العرب. الجامعة العالمية ، تركيا.
- أ.د. عماري نورالدين، كلية الحقوق .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. عبدا لسلام الأزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي.جامعة عبدا مالك السعدي، طنجة.المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيتي، أستاذة العلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب.
- أ.د.عبدالسلام لزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي جامعة عبدالمالك السعدي؛طنجة.المغرب.
- أ.د..لخضر رابحي، قانون دولي وعلاقات دولية جامعة عمارثليجي الاغواط- الجزائر
- أ.د.شوقي نذير المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر
- أ.د. عماري نورالدين القانون الخاص .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د.هيثم حامد المصاروة أستاذ القانون المدني بكلية الأعمال برابغ- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د.مارية بوجداين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.بنقاسم حنان أستاذة القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.
- أ.د.وفاء الفيلاي القانون الدستوري والعلوم الإدارية جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د.فاطمة المصلوحي، القانون الدولي العام والعلوم السياسية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.
- أ.د.فؤاد منصوري.كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة باجي مختار عنابة.تونس.
- أ.د.سلوى فوزي الدغيلي أستاذة القانون الدستوري كلية القانون جامعة بنغازي.ليبيا.

- أ.د محمد المجني أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة ابن زهر، أكادير.المغرب.
- أ.د الحسين الرامي، جامعة ابن زهر أكادير القانون الإداري والعلوم الإدارية.المغرب.
- أ.د.زين يونس، أستاذ القانون، جامعة الوادي، الجزائر.
- أ.د.حسنا القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي.المغرب.
- أ.د. عائشة عباس، جامعة الجزائر3، علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د.سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- ا.د قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر
- ا.د نداء مطشر صادق الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية. العراق.
- أ.د. يوسف اليحياوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الاول، وجدة، المغرب
- أ.د إدريس مقبول، أستاذ التعليم العالي، مدير مركز ابن غازي للأبحاث والدراسات الإستراتيجية، المغرب.
- أ.د فوزي بوخريص أستاذ علم الاجتماع، جامعة ابن طفيل - القنيطرة - المغرب.
- أ.د عادل الحدجامي، أستاذ باحث في الفلسفة، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- أ.د سعيد الخمري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب
- أ.د محسن الأحمدى، أستاذ علم الاجتماع السياسي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د عبد الفتاح بلعمشي، أستاذ القانون الدولي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د إكرامي خطاب أستاذ القانون الإداري والدستوري جامعة شقراء "السعودية".
- أ.د الهيلالي عبد اللطيف، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. زازة لخضر، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة عمارثليجي بالأغواط، الجزائر.
- أ.د.أيمن محمد زين عثمان، أستاذ القانون، دولة الإمارات العربية المتحدة-
- أ.د.مصطفى حسيني، أستاذ القانون، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د شفيق عبد الغني أستاذ في علم الاجتماع السياسي جامعة ابن طفيل، القنيطرة، المغرب.
- أ.د إدريس شكرية، أستاذ الاقتصاد، جامعة عبد المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د محمد بومدين، أستاذ القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية - الجزائر.
- أ.د عليان بوزيان، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون - تيارت - الجزائر.

- أ.د بوسماحة الشيخ، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون - تيارت - الجزائر.
- أ.د الهادي بووشمة، أستاذ علم الاجتماع المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر.
- أ.د محمد الداه عبدالقادر، أستاذ العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط العصرية.
- أ.د، عباس بوغالم أستاذ باحث بجامعة محمد الأول وجدة المغرب،
- أ.د، سعيد الخمري أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء المغرب
- أ.د، حميد النهري أستاذ باحث بجامعة عبد المالك السعدي طنجة المغرب.
- أ.د، محمد فقيهي أستاذ التعليم العالي جامعة محمد بن عبد الله فاس المغرب،

شروط النشر بالمجلة:

- أن يكون البحث أصيلا معدا خصيصا للمجلة، وألا يكون قد نشر جزئيا أو كليا في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية.
- يرفق البحث بمختصر السيرة العلمية للباحث باللغتين العربية والإنجليزية.
- يمكن للباحث إجراء التعديلات المطلوبة وإرسال البحث المعدل إلى نفس البريد الإلكتروني المذكور سالفًا.
- تنشر المقالات باللغات العربية والفرنسية والانجليزية.
- الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دوليا في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.
- أن يكون المقال مكتوبا بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.
- يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:
 - توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:
 - مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الاليكترونية)
 - المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الاليكترونية) اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والانجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني.
 - كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والانجليزية.
 - وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والانجليزية في حدود 300 كلمة.
 - إتباع طريقة التهميش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التهميش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر، ص.
 - طريقة كتابة المراجع:
 - الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر
 - المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب، "عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة

المواقع الالكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، " عنوان المقال " اسم الموقع الالكتروني

-رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكر رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه ، اسم الجامعة، السنة.

-إذا كان المرجع نشرة أو إحصائية صادرة عن جهة رسمية: يكتب اسم الجهة، عنوان التقرير، أرقام الصفحات، سنة النشر

-يتم تنسيق الورقة على قياس (A4) ، بحيث يكون حجم ونوع الخط كالتالي:

- نوع الخط Sakkal Majalla حجم 18 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 16 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 14 عادي بالنسبة للمتن، وحجم 14 عادي بالنسبة للجداول والأشكال إن وجدت، وحجم 11 عادي بالنسبة الهوامش). أما المقالات المقدمة باللغة الأجنبية تكون مكتوبة بالخط Times New Roman.12

- ترك هوامش مناسبة (2.5) من جميع الجهات.
- لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن 15 صفحة
- يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني:

constitutional@democraticac.de

- يتم تحكيم البحث من طرف محكمين أو ثلاثة.
- يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.
- يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.
- تعبر المضامين الواردة في المقال على آراء أصحابها ولا تمثل آراء المجلة.
- أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال بصفة كاملة.
- كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما كانت قيمته العلمية.

محتويات العدد الخاص السياسات العمومية: المقاربات والفاعلون والرهانات

الصفحة	عنوان المقال	الباحث
13	دور التخطيط في تدير التنمية الترابية برنامج التنمية لجهة سوس ماسة نموذجا	محمد درويش
40	الإصلاح الإداري والسياسي للرفع من أداء ونجاعة الجماعات الترابية	لحسن ملال
56	المالية المحلية بالمغرب وسؤال الاستقلال الجبائي: الواقع والآفاق	الدكتور عبد اللطيف الهيلاي فتيحة الشاكري
80	أي دور للفاعلين في انتاج السياسات العمومية	الدكتور عبد اللطيف الهيلاي عادل الرباع
98	سياسة التعمير بالمغرب: نحو لامركزية القرار	أقديم محمد
124	تطور الاختصاص القضائي لقاضي الالغاء في صفوفات الجماعات الترابية	يوسف العطار
141	السياسات العمومية الترابية قراء في مدلول الفصل 137 من الدستور المغربي 2011	كريم بطاش
159	دمقرطة النظام التعليمي في المغرب بين رهانات النصوص التنظيمية والتشريعية واستراتيجيات الفاعلين	لحسن اوتسلمت
199	صناعة السياسات العمومية في المغرب : الفاعلون والمؤثرون	تفرح بوكرين



214	الصفقات العمومية بالمغرب طبقا للمرسوم الجديد رقم 2.22.431	مريم الحيداوي
229	العمل القضائي في مجال الضمانات الحمائية للموظف العمومي بالمغرب	عادل عيدون
252	الجبايات المحلية وأثرها على التنمية في جماعة العيون	الوالي شرفي بوسيف دنفور

دور التخطيط في تدير التنمية الترابية

برنامج التنمية لجهة سوس ماسة نموذجا

The role of planning in managing territorial development

The development program for the Souss-Massa region as a model

محمد درويش

باحث بسلك الدكتوراه بجامعة ابن زهر أكادير

الملخص :

يعد برنامج التنمية الجهوية إحدى آليات التخطيط التي تعتمد عليها الجهات بهدف تحقيق التنمية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. على هذا الأساس انبرى المشرع ووضع الإطار القانوني المنظم لمسطرة إعدادة، تنزيل للمادة 83 من القانون 111.14. وهو الأمر الذي دفع مجلس جهة سوس ماسة لوضع برنامجها وفق الأسس والمعايير القانونية المنظمة لتحسين الوضع التنموي بها، ووضع بذلك أسس وآليات تنفيذية تساهم في تنزيل أهداف هذا البرنامج.

الكلمات المفتاحية: برنامج التنمية الجهوية، التخطيط، التنمية

Abstract :

The regional development plan is one of the planning mechanisms adopted by the regions to achieve economic, social and cultural development. On this basis, the legislator amended and established the legal framework governing its drafting procedure, in accordance with Article 83 of Law No 111.14. This led the Souss Council to develop its plan in accordance with the legal foundations and standards governing the improvement of the status of its development, thus establishing the bases and operational mechanisms that contribute to the transfer of the objectives of the program.

Key words: The regional development plan , planning , development

تقديم

يهدف التدبير في عمقه إلى تحديث وعقلنة مجالات التدخل الواسع للدولة المركزية، وتقاسم السلطة التدييرية بينها وبين الجماعات الترابية، وفق هندسة مجالية تراعي توزيع الاختصاصات والمهام التنموية حسب المستوى المرسوم لكل وحدة ترابية، مع إشراك باقي الفاعلين المحليين في وضع المخططات والبرامج الترابية، وفق مقاربة تشاركية تفتح المجال أمام مختلف مكونات المجتمع للمساهمة في تدبير جيد للشأن العام الترابي¹.

يشكل التخطيط الترابي "مجموع القرارات والتدابير التي تتخذها الجماعات الترابية لبلوغ أهداف تنموية محددة في مدة زمنية تبعا للمدة الانتخابية والموضوعة في إطار القواعد القانونية والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية. وهو يمثل الأهداف التي تسعى الجماعات الترابية إلى تحقيقها على المدى القصير والمتوسط والطويل. ففي إطار خريطة الطريق، يعطي الدستور مكانة رئيسة للجهة للعب مكانة الصدارة حيث يشكل التدبير الحر والتضامن ومشاركة السكان أساسا لإدارتها. وقد بوأها الفصل 143 من الدستور² مكانة الصدارة وجعلها تلعب دورا رئيسا في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني".

فبرامج التنمية الجهوية، تعكس الاهتمام المتواصل بدور الجهة باعتبارها المدخل الأساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمندمجة، من خلال تعزيز أدوار الجهات وتمكينها من بناء نماذجها التنموية الخاصة، استنادا إلى مؤهلاتها، مع إرساء آليات للتضامن بين الجهات وتأهيل الجهات الأقل حظا في التنمية.

لتقريب الرؤية أكثر حول برامج التنمية الجهوية ومحاولة فهمها والتفصيل فيها، سنقف عند دراسة نموذج برنامج التنمية الجهوية لجهة سوس ماسة، على اعتبار أنها من بين الجهات التي قامت بتنزيل

¹ محمد ابراغ، التدبير الحر للجهة ودوره في تعزيز الاستثمارات الترابية، إدارة التنمية والاستثمار، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 4/5، السنة الثالثة 2018، ص 79.

² ظهير شريف رقم 1.1191 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص 3600.

مقتضيات المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14¹ ومرسومه التطبيقي رقم 2.16.299²، من خلال وضع برنامج التنمية الجهوية مند سنة 2017، والذي أشرت عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في شهر يونيو 2018³، بالإضافة إلى الأهمية التي أصبحت تحظى بها هذه الجهة بالنظر لما تحققه من دعم للناتج الداخلي الخام ونسب التنمية المحققة في مختلف المجالات بالرغم من أوجه القصور التي لازالت تعاني منها. إذا كانت التنمية المستدامة والمندمجة هي غاية برنامج التنمية الجهوية، وبما أن هذا البرنامج يجسد الآلية القانونية التي تمكن الجهة من ممارسة سلطاتها، من خلال رؤية واضحة المعالم على المدى القصير والمتوسط حول استعمال مواردها، ويشكل إطارا داعما للتعاون والتشارك بين الفاعلين بمختلف المستويات، تتبلور لدينا الإشكالية التالية:

هل يشكل التخطيط الترابي ومن خلاله البرامج الجهوية للتنمية مدخلا من مداخل التنمية التي تبحث عنها الجهة للإستجابة لمختلف متطلبات المواطنين المتزايدة في ظل الخصائص على مستوى كافة المجالات الذي تعرفه جهة سوس ماسة؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة على النحو التالي:

- ما هي الأسس القانونية لبرنامج التنمية الجهوية؟
- ما هي أسس تدعيم الطرح التنموي؟
- ما هي مؤهلات جهة سوس ماسة؟
- ما هي دعائم تعزيز برنامج التنمية لجهة سوس ماسة؟

¹ ظهير شريف رقم 1.1583 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015.

² المرسوم رقم 02.16.299 الصادر في 23 من رمضان 1437 الموافق ل 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، جريدة رسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يونيو 2016.

³ من جواب السيد رئيس الحكومة خلال السؤال المحوري "البرامج الجهوية في مجال التنمية" الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة، مجلس النواب الاثنين 19 ذي القعدة 1440 الموافق ل 22 يوليوز 2019، ص 4.



تستدعي الإجابة على الإشكالية أعلاه الاستناد على المنهج التحليل بغية تحليل مختلف مقتضيات القانونية، وكذا مختلف مضامين برنامج التنمية الجهوية للوقوف على مدى تقدم تنفيذه في سياق البحث عن التنمية.

سنحاول الإجابة على الإشكالية المطروحة باتباع تحليل منهجي للموضوع بالاعتماد على التصميم التالي:

المطلب الاول: أسس ودعامات برنامج التنمية الجهوية لسوس ماسة

المطلب الثاني: برنامج التنمية لجهة سوس ماسة: المؤهلات ومقومات التنزيل

المطلب الأول: أسس ودعائم برنامج التنمية الجهوية لسوس ماسة

يمثل التخطيط المحلي والجهوي آلية أساسية لتحقيق الوظائف الاقتصادية للجماعات المحلية، وقد عرف في الآونة الأخيرة تطورا نوعيا تمثل في التحقيق من مركزية التخطيط، الذي لم تعد أهميته تقتصر على تقنين وتنظيم المشاريع والتجهيزات، بقدر ما أصبح عنصرا أساسيا تساهم الجهة بواسطته في إعداد المخططات الوطنية انطلاقا من القاعدة أي الجماعة مرورا بالإقليم ومن بعده الجهة إلى أن يغطي كافة التراب الوطني¹.

يعتبر التخطيط في حد ذاته عملية تقوم على أساس دراسات واقعية ومحيط محدد يأخذ بعين الاعتبار تشخيص الأمور ويحاول وضع الحلول للاحتياجات المطروحة ببرامج عملية تراعي إمكانيات كل جهة واختصاصاتها القانونية، بل يعرفه الفقيه Henery mintzberg بأنه مسطرة مقننة تعتمد على مجهود التفضل L'articulation والعقلنة rationalisation، وهذا المجهود يهدف إلى الحصول على نتيجة في شكل نظام مندمج للقرارات، كما يحاول تأمين تنسيق العمليات وضمان العقلنة بخصوصيتها².

ويعرف التخطيط بأنه عبارة عن برمجة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومحاولة ذهنية منظمة ومستمرة لاختيار أفضل السبل لتحقيق أهداف معينة³. وعليه فالمخطط هو وثيقة قانونية، من خلالها تقوم السلطة العامة بتحليل وتوضيح توجهاتها بشكل عام ولمدة زمنية محدد.

لتحليل الموضوع أكثر سنحاول الوقوف عند الأسس القانونية (الفقرة الأولى) لبرنامج التنمية لجهة سوس ماسة، على أن نشير إلى دعائم برنامج التنمية الجهوية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأسس القانونية لبرنامج التنمية الجهوية

¹ مصطفى كيوب، دور الجهة في تحقيق التنمية: نموذج جهة كلميم- السمارة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2007/2006، ص 91.

² عبد الله الطالبي، الدولة والجهة: دراسة سوسيو سياسية، جهة العيون بجدور نموذجا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2013/2014، ص 272.

³ عزيز مفتاح، اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2000/2001، ص 291.

إذا كان المخطط العام أو الوطني يعتبر رؤية شمولية لجميع القضايا المطروحة والمتوقعة مستقبلا، فإن المخطط الجهوي يشكل إحدى أهم وسائله لتحقيق الغاية المرجوة¹. فهو يعتبر عنصرا أساسيا ومهما في انجاز المخططات الوطنية وتنزيلها إلى أرض الواقع، وذلك راجع إلى الدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية وخاصة الجهة باعتبارها تتبوأ مركز الصدارة في علاقتها بباقي الوحدات الترابية الأخرى في جميع أطوار ومراحل إعداد المخططات الوطنية. لهذا أصبح المخطط الجهوي أداة مساعدة في يد المخططين المركزيين تساعد على وضع مخططات وطنية متجانسة ومتكاملة. وإذا كانت لبرامج التنمية الجهوية أهمية قصوى كما سبق الذكر، فإن الأمر يستدعي الإشارة إلى الإطار التشريعي المنظم لهذه العملية. من هنا سنشير إلى الإطار الدستوري (أولا)، بعدها سنقف عند الإطار التنظيمي (ثانيا).

أولا- الأسس الدستورية

يمثل دستور 2011 ضمانا أساسية لانخراط المجالس المنتخبة في اعتماد مبادئ الحكامة والديمقراطية والتدبير الحر، كأساس قوي لتدبير شؤونها وتبني اختياراتها وبرامجها وتنزيل الاختصاصات التي خولتها لها النصوص التنظيمية، وذلك من خلال الاعتراف للمجالس المنتخبة بالاستقلالية في تدبير شؤونها، دون تدخل سلطات الرقابة، إلا في الحدود التي يتيحها القانون، وكذلك بإقرار ممارستها للسلطة التنظيمية المحلية، والتي تنصب على اتخاذ القرارات والقيام بالإجراءات التي يتطلبها حسن سير المرافق العمومية بكيفية منتظمة وبغية الحفاظ على النظام العام.

خصصت الوثيقة الدستورية بابا كاملا للجهات والجماعات الترابية الأخرى، والذي يوطر شروط تنظيمها وسيرها، كما يرتقي بالجهات ويجعلها تحتل مكانة مهمة ليكرس بذلك مفهوما جديدا للجهة، كمجموعة ترابية منسجمة مجاليا تهدف إلى تكامل اقتصادي إداري تنموي، من أجل النهوض بالإمكانات البشرية والطبيعية والمالية، وتسخيرها في إطار متوازن ومنسجم، وهكذا نجد الفصل الأول من الدستور يشير إلى أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة.

¹ عزيز مفتاح، نفس المرجع، ص 298.

وأشار الفصل 135 إلى أن الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الترابية، في حين أشار الفصل 136 أن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير، والتعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة¹.

على هذا الأساس فالتأطير الدستوري بزكي الطرح التنموي للجهوي من خلال مجمل المهام والأدوار المخولة لها بموجبه، مما يوحي بالتوجه الذي باتت الدولة تسلكه في هذا السياق من خلال جعل الجهة شريك بارز فخلق التنمية إن لم نقل هي محور كل تنمية منشودة.

ثانيا-الأسس التنظيمية

إن الإدارة الترابية في معالجتها للمشاكل ومواجهتها لمختلف التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية التي تواجهها، كان لزاما عليها نهج إستراتيجية متعددة الأبعاد معتمدة في ذلك على مجموعة من الآليات والوسائل، تهم بالأساس وضع مدة زمنية محددة من أجل تحقيق ذلك على أرض الواقع، وتتحدد من خلال إستراتيجية التنمية التي من الممكن أن تتبعها الإدارة المحلية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يجب أن تعتمد هذه الإستراتيجية أيضا على تحسين وتفعيل علاقة الإدارة بباقي الفاعلين الآخرين سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي².

على هذا الأساس تشير المادة 83 من القانون 111.14 المنظم لجهات على أن مجلس الجهة يضع تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.

يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو انجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته

¹ رضوان زهر، الملكية واللامركزية، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكامه المدن والجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 48/47، السنة 10، ص 11.

² الشلالى الشلالى، واقع الإدارة المحلية بالمغرب ورهان التنمية، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكامه المدن والجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 48/47، السنة 13، ص 23.

مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية. على أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد الأولوياتها وتقييم لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع...".

تحدد أهمية التخطيط في كونه يمكن الجهة من تحديد الطريقة التي بواسطتها تمتلك جهة ما الإمكانيات التي ستتمكنها من تحقيق أهدافها، والغايات التي تسعى للوصول إليها. ذلك فهو عملية مستمرة لتنظيم وتنفيذ قرارات الجماعات الترابية، وتوفير المعلومات الكافية الخاصة بمستقبل تنفيذها وقياس نتائجها، على أن تعتمد في ذلك مقارنة تقوم أساسا على المرونة والتشاور الواسع، والتنسيق مع مختلف الفاعلين والشركاء من إدارات عمومية وخواص، بالإضافة إلى الانفتاح على الساكنة وإشغالها وتطلعاتها.

ولمساعدة الجهات على وضع تصورها التنموي، عمل المشرع من خلال المرسوم الصادر في 29 يونيو 2016¹ على تأطير هذه العملية من تحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. الذي عمل بموجب المادة الثانية منه على اعتبار برنامج التنمية الجهوية الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجهة بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة تهم على وجه الخصوص، تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيتها الاقتصادية.

يتم إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية حسب المادة السادسة من المرسوم عبر المراحل التالية:

- إنجاز تشخيص يبرز الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة ومقومات وإكراهات التنمية، وحاجياتها الضرورية فيما يخص البنيات التحتية الأساسية. ويتضمن هذا التشخيص، علاوة على ذلك جردا بالمشاريع المبرمجة أو المتوقع برمجتها من قبل الدولة والهيئات العمومية الأخرى داخل النفوذ الترابي للجهة،

¹ مرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 من رمضان 1437 الموافق ل 29 يونيو 2016، بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور، جريدة رسمية عدد 6482، صادرة بتاريخ 9 شوال 1437 الموافق ل 14 يوليو 2016، ص 5341.

- وضع وترتيب الأولويات التنموية للجهة،
- تحديد توطين المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة لديها أو التي يمكن تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج التنمية الجهوية،
- تقييم موارد الجهة ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج التنمية الجهوية،
- بلورة وثيقة مشروع برنامج التنمية الجهوية، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها..

الفقرة الثانية: أسس تدعيم الطرح التنموي بجهة سوس ماسة

تتجلى أهم الأسس المدعمة للاختيار التنموي لجهة سوس ماسة في الشراكة والتعاقد والتعاون فيما بينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، أو مع القطاعين العام أو الخاص¹ وكذا في الديمقراطية التشاركية، وللإحاطة أكثر بهذه الأسس يتعين علينا الوقوف عند كل واحدة منها:

أولا- التعاقد والشراكة

يقصد بالتعاقد تلك الآلية التي يقوم بموجبها الأشخاص المعنوية العامة بالتعاقد فيما بينها قصد تحقيق مصلحة عامة، بمقتضى اتفاقية الشراكة والتعاون التي تتحدد بموجبها حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة طبقا للمقتضيات القانونية.

بالتالي فالتعاقد نمط مؤسساتي وتديري يندرج في إطار تحديث طرق العمل وترشيد النفقات وكذا وضع الجماعات الترابية أمام مسؤولياتها. فالمادة 93 من القانون 111.14 تشير إلى أنه "يمكن للجهة، بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ

¹ ظهر شريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 الموافق ل 24 ديسمبر 2014 بتنفيذ القانون 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة رسمية عدد 6328 الصادر بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1436 الموافق ل 22 يناير 2015.

أهدافها، يتعلق الأمر إذا بإعادة النظر في العلاقات بين الدولة والمنتخبين بشكل جذري إذ أن هذه العلاقة ستصبح مبنية على التشاور والتشارك بناء على مبدأ التعاقد مما سيحدث تحولا في السياسة العامة سواء على مستوى إطاره أو طبيعته.

بالتالي فلا داعي لتبيان العلاقة الجدلية والتعاقد، فبجعل الجهة فاعل مؤثر ومتمتع بحرية التقرير والتسيير معا سيعزز حرية التدبير الذاتي. وقد أعطت الجهات شرعية التعاقد بمقتضى المادة 92 من القانون 111.14 من أجل تنسيق عمل السلطات العمومية والجهة، حيث يمكن لهذه الأخيرة وبطلب منها أن تمارس الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة بشكل تعاقدي. مما سيعطي بدون شك شحنة ودفعة قوية للتسيير الذاتي بالجهة، بل وسيشكل نقطة عبور من اللامركزية الوظيفية إلى لامركزية جهوية حقيقية شريطة عدم تقييده بموجب أي رقابة معينة.

بالتالي فالدولة لم يعد بإمكانها إعلان إرادتها بصفة أحادية حيث أن النظام التعاقدي في ميدان التخطيط أو التصميم وضع حدا للحلول الموحدة والمطبقة على الجميع في ميدان التسيير والتدبير وأوضح في نفس الوقت الطابع التمايزي الذي تتطلبه معالجة المشاكل الترابية.

تعتبر الشراكة والتعاقد سواء مع القطاعين العام أو الخاص¹، ذات أهمية كبرى وقد أولاهها المشرع المغربي اهتماما خاصا، لكونها تعد الحل الأنجع للتغلب على المشاكل التي يعرفها التسيير العمومي وتقديم خدمات تتميز بمستوى عال من المهنية والجودة والكفاءة²، وتتمثل في إبرام عقود إدارية بموجها تعهد الدولة أو المؤسسات العمومية والجماعات الترابية إلى شخص خاص أو عام أو مقاولات خاصة، مشروع معين لمدة محددة تتناسب مع حجم الاستثمارات المرتقب إنجازها، وقد نص القانون التنظيمي للجهات على أن مجلس الجهة يتداول أيضا في القضايا المتعلقة باتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاعين العام أو الخاص حسب ما تناولته المواد 46، 82، 99 و 101 من القانون السالف الذكر، ويقوم رئيس مجلس الجهة كذلك بتنفيذ

¹ تنص الفقرة الرابعة من القانون 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ان من شان اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إن يمكن من الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص وتمويله ومن ضمان توفير الخدمات بصفة تعاقدية وتقديمها في الأجل وبالجودة المتوخاة وأداء مستحقها جزئيا أو كليا من طرف السلطات العمومية وبحسب المعايير المحددة سلفا.

² مومة هشام، برنامج التنمية الجهوية وسؤال النجاعة، مرجع سابق، ص 262.

مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك ويبرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للجهات¹.

- ثانيا-التعاون

بالعودة إلى مقتضيات المادة 162 من القانون التنظيمي للجهات نجدها تشير إلى أنه في إطار الاختصاصات المخولة لها يمكن للجهة أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات التعاون والشراكة، وذلك قصد إنجاز أو تدبير بنيات تحتية عمومية في عدة ميادين تدخل في برنامج أشغالها.

يمكن انضمام جهة إلى مجموعة للجهات بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة للمجموعة ومجلس المجموعة ووفقا لاتفاقية ملحقية. وتسير مجموعة الجهات من لدن مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية باقتراح من الجهات المكونة لها بمقتضى المادة 149 من القانون 111.14. كما ينتخب مجلس مجموعة الجهات من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين على الأكثر يشكلون مكتب المجموعة طبقا لشروط الاقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات.

- رابعا-الديمقراطية التشاركية:

عرف المجتمع المدني بالمغرب طفرة نوعية واهتماما متزايدا في الآونة الأخيرة، وذلك بفعل حضوره المتميز على عدة مستويات وتطويره الكمي، حيث أصبح يغطي جل التراب الوطني وتوسعه الجغرافي في جل مناطق المغرب، بالإضافة إلى تطوره النوعي المتجلى في مساهمته الفاعلة في مختلف القضايا المجتمعية.

وقد ازداد هذا الاهتمام والحضور الوزان مع الأدوار التي أناطها دستور 2011 بالفاعل الجمعي، حيث لم يعد الشأن المحلي والعام حكرا على الدولة والمؤسسات السياسية والمنتخبة، بل أصبح المجتمع المدني يضطلع بدور

¹ مومة هشام، مرجع سابق، ص 261 و 262

¹ هشام مومة، المرجع السابق، ص 264.

كبير باعتباره شريكا أساسيا للدولة في المساهمة في اتخاذ القرار وإعداده وبلورته وصياغة السياسات العمومية.

وفي هذا السياق نجد الدستور بموجب الفصل 13 و 139 نص على أن للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، كما يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه وجدول أعماله. أما فيما يخص المجتمع المدني فيمكن أن تساهم الجمعيات

المهتمة بالشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية¹.

ومن هنا تتضح لنا المكانة التي تلعبها هذه الأسس في توسيع قاعدة المشاركة في البحث عن التنمية الترابية المنشودة، باعتبارها لم يعد تقتصر على المؤسسات الحكومية بل تعدد الشركاء كل من موقعه في تجل واضح لتوسعة قاعدة المشاركة في خلق التنمية الجهوية باعتبارها حلقة مهمة لخلق التنمية على المستوى الوطني. لأن الجهة أصبحت شريك محوري للدولة في خلق التنمية على كافة الأصعدة.

المطلب الثاني: برنامج التنمية لجهة سوس ماسة: المؤهلات ومقومات التنزيل

يعد برنامج التنمية الجهوية من بين الآليات الأساسية والقانونية التي تمكن الجهة من تنزيل اختصاصاتها وسلطاتها، وتمكنها كذلك من الرؤية الواضحة على المدى القصير والمتوسط والبعيد حول استعمال مواردها لتحقيق التنمية على المستوى الجهوي².

وللحديث أكثر عن برنامج التنمية الجهوية لسوس ماسة، سنقف في (الفقرة الأولى) عند مؤهلات جهة سوس ماسة، على أن نشير في (الفقرة الثانية) إلى تقدم تنفيذ برنامج التنمية لجهة سوس ماسة، ثم في (الفقرة الثالثة) سنقف عند دعائم تعزيز التنمية الجهوية.

² من جواب السيد رئيس الحكومة خلال السؤال المحوري "البرامج الجهوية في مجال التنمية" الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة، مجلس النواب الاثنين 19 ذي القعدة 1440 الموافق ل 22 يوليوز 2019، ص 4.

الفقرة الأولى: مؤهلات جهة سوس ماسة

تنفيذا لمقتضيات المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14، انعقد بتاريخ 20 يوليوز 2016 اجتماع تواصلتي بقاعة الاجتماعات بولاية أكادير، برئاسة رئيس مجلس جهة سوس ماسة بحضور والي الجهة وعمال عمالة وأقاليم الجهة وأعضاء المجلس الجهوي ورؤساء الجماعات الترابية وممثلي المصالح الخارجية وفعاليات من المجتمع المدني وبعض رجال الإعلام¹، خصص لإعطاء انطلاقة إعداد الدراسة المتعلقة بالرؤية الإستراتيجية وبرنامج التنمية الجهوية لهذه الجهة، وقد تم إسناد إنجازها إلى مكتب الدراسات الدولي "ماكينزي"، الذي قدم منهجية عمل إعداد الدراسة التي تروم حول²:

- بلورة الرؤية المندمجة للجهة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على مدى 20 سنة لرفع التحديات المرتبطة بالتنمية الجهوية؛
- إعداد خطة التنمية الجهوية مجسدة في برامج قطاعية موضوعاتية وملفات عمل مفصلة لتفعيل الرؤية خلال ست سنوات؛
- تحديد آليات تنفيذ المشاريع المسطرة بالبرنامج.

وقد اعتمد مكتب الدراسات المعتمد في إعداد وإنجاز مهامه مقاربة تشاركية وتواصلية على نطاق واسع للاستماع إلى جميع المتدخلين المعنيين على المستوى المجالي والقطاعي كممثلي الجماعات الترابية والمصالح الخارجية والمجتمع المدني والقطاع الخاص....، إضافة إلى خلق بريد إلكتروني خاص بإعداد البرنامج لتلقي الآراء والمعلومات pdrsoussmassa@gmail.com.

ومن أجل القيام بهذه الدراسة على أحسن وجه عمد هذا المكتب على إنجاز تشخيص مسبق، على شكل تحليل يركز على نقاط القوة ونقاط الضعف والمخاطر المرتبطة بالجهة، وحصص المعوقات التي تحول دون تمتع عدد كبير من المواطنين بحقوقهم الأساسية، كما تم وضع جرد لبعض المشاريع المبرمجة في بعض

¹ اللقاء التواصلي المنعقد بمقر ولاية أكادير بتاريخ 20/07/2016 حول موضوع إعداد برنامج التنمية لجهة سوس ماسة.

² اللقاء التواصلي المنعقد بمقر ولاية أكادير بتاريخ 20/07/2016 حول موضوع إعداد برنامج التنمية لجهة سوس ماسة.

القطاعات أو المتوقع برمجتها من قبل الدولة والهيئات العمومية الأخرى داخل النفوذ الترابي للجهة. و من أهم خلاصات هذا التشخيص نجد¹:

المجال	التشخيص
- السياق الماكرو اقتصادي والديمغرافي	- تراجع طفيف في النمو الاقتصادي الجهوي منذ عام 2010، مبرزاً مناعة قوية بالمقارنة مع بقية جهات المغرب؛ - الجهة مهمة وطنياً، حيث أنها تشكل نحو 6٪ من الناتج الداخلي الإجمالي و 8٪ من عدد السكان؛ - بدأ تراجع النمو في الجهة منذ عام 2010، حيث أن معدل النمو بلغ حوالي 6.0٪ في الفترة 2010/2007 ووصل لـ 5.7٪ في الفترة 2013/2010؛ - بالرغم من انخفاض معدلات النمو السكاني، فهناك ضغط ديموغرافي جد مرتفع نظراً للهجرة القروية والتركيب الديموغرافية الشابة مما أدى إلى ارتفاع معدل البطالة عند الشباب.
- الحصيلة الاقتصادية	- بالرغم من التغير المهم في مجال الجهة، في ظل الجهوية المتقدمة، إلا أن الهيكلة الاقتصادية لم تتغير إلا قليلاً؛ - الاعتماد الكبير للجهة على المحركات الاقتصادية التقليدية، لا تزال تمثل حوالي 45٪ من الناتج الداخلي الإجمالي والتي تظهر بعض علامات الضعف؛

¹ الرؤية الاستراتيجية والبرنامج الجهوي للتنمية لجهة سوس ماسة، أهم خلاصات التشخيص، الصفحات 3، 4، 5 و6.

<p>- تنمية تمحورت حول قطاع البناء كمصدر جديد للنمو منذ عام 2007، لكن لوحظ تراجع في بناء المساكن في الجهة (انخفاض على سبيل المثال في مشاريع السكن الاجتماعي)؛</p> <p>- تراجع الاقتصاد بالجهة ناتج عن انخفاض حاد في الاستثمار العام والخاص .</p>	
<p>- تأخر في مجال التنمية البشرية، لا سيما في قطاعات الصحة ومحاربة الفقر؛</p> <p>- إنجازات كبيرة في السنوات الأخيرة، مع آثار اجتماعية كبيرة، ولكن لا تزال هناك رهانات كبيرة مرتبطة بتفاوت مجالي مهم.</p>	<p>الحصيلة الاجتماعية</p>
<p>- سنة 2004 كانت مرتكزة في حدود 7.1 % وارتفعت إلى 11.5% خلال سنة 2013 على اعتبار أن جهة سوس ماسة تعتبر من الجهات الرائدة في المجال الفلاحي خاصة البواكر والحوامض،</p> <p>- تلعب الجهة دور القاطرة في قطاع الفلاحة ذات قيمة مضافة عالية وطنيا (الخضر 60% والبواكر 80%)، بالإضافة لمكانة مركزية في تحويل المنتجات البحرية في المغرب (34% من المنتجات المصنعة و 57% من الصادرات).</p>	<p>المجال الفلاحي</p>
<p>عرف تطورا مهما خلال ذات الفترة ففي سنة 2004 كانت نسبة الإنتاج في حدود 9.5% لترتفع إلى 19.4% بحلول سنة 2013 وهو تطور مهم للغاية.</p>	<p>المجال التجاري</p>

<p>- تعتبر من بين الجهات السياحية المهمة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي إلا أن نسبة مساهمته لم ترقى إلى المطلوب، فقد شكلت سنة 2004 نسبة 2.9% من الناتج الداخلي الخام وتتطور بشكل تدريجي لتصل إلى 4.3% بين سنتي 2007 و2010، لكن بحلول سنة 2013 ستعرف تراجع طفيف بلغ 4.1% وهو ما يساءل المسؤولين عن تداعيات هذا التراجع ومحاولة البحث عن حلول مستعجلة لها.</p> <p>- تشهد المدينة شهرة عالمية بخصوص السياحة الشاطئية والرياضات المائية (مثل ركوب الأمواج، والإبحار بالأشعة).</p>	<p>المجال السياحي</p>
<p>- ثروة تاريخية وثقافية لا يمكن إغفالها، تتواجد في جميع أنحاء الجهة (المواقع الأثرية، والمعالم التاريخية) ورصيد لامادي ذو تنوع كبير ومختلف.</p>	<p>المجال الثقافي</p>

المصدر: الرؤية الإستراتيجية والبرنامج الجهوي للتنمية لجهة سوس ماسة، أهم خلاصات التشخيص،

الصفحات 8، 9، 10، 11 و12

تشكل مختلف المؤهلات التي تمتاز بها جهة سوس ماسة مدخلا من مداخل التنمية التي يتعين على المجلس

الجهوي المنتخب استغلالها لصالحه والاعتماد عليها بغرض تميمها وجعلها مدخلا من مداخل التنمية.

الفقرة الثانية: تقدم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية

عملا بمقتضيات المرسوم 2.12.299 المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية أدرج المجلس الجهوي لسوس

ماسة ضمن اجتماعه المنعقد يوم 6 يوليوز 2020، في إطار دورته العادية، عرض لمناقشة التقرير السنوي

لتقييم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية¹ ، وشكل فرصة للإطلاع على مدى تقدم تنفيذ هذا الورش. وهو

الأمر الذي يوضحه الجدول الآتي:

المشاريع	تقدم تنفيذ الاوراش
▪ برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بالعالم القروي	تمت برمجت 729 مشروع بغلاف مالي قدر ب 5 مليار درهم بمساهمة مجموعة من الشركاء على رأسهم وزارة التجهيز ب 465 مليون درهم، صندوق التنمية القروية ب 1.8 مليار درهم وجهة سوس ب 2 مليار درهم (كل من وزارة الصحة ب 83 ملون درهم، وزارة الفلاحة ب 102 مليون درهم، المكتب الوطني للكهرباء والماء ب 133 مليون درهم، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية ب 151 مليون درهم، وزارة التعليم العالي ب 172 مليون درهم. وقد بلغ عدد المشاريع المنجزة خلال السنوات الثلاثة الأولى 2017، 2018 و2019، حوالي 140 مشروع نسبة لقطاعات الطرق القروية، الماء الصالح للشرب والكهربة القروية، حسب نسب الإنجاز التالية:

¹ الرؤية الإستراتيجية والبرنامج الجهوي للتنمية لجهة سوس ماسة، أهم خلاصات التشخيص، الصفحات 8، 9، 10، 11 و12.

<p>- الطرق القروية 46 مشروع، - الماء الصالح للشرب 42 مشروع، - الكهرباء والماء 52 مشروع.</p>	
<p>إلى جانب إحداث فضاءات للبيع والتنشيط داخل المواقع السياحية، وفي هذا السياق، تمت برمجة حوالي 9 مشاريع، همت 8 جماعات، وتم إحداث 104 تعاونية و30 مقاولة، وستخلق حوالي 509 منصب شغل، شملت استفادة حوالي 623 مستفيد، بغلاف مالي قدره 15 612 000 درهم.</p>	<p>▪ دعم الصناعة التقليدية والأنشطة الحرفية</p>
<p>بعد المصادقة خلال دورة يوليوز 2018 على اتفاقية الإطار، الموقعة بين كل من ممثلين قطاع البيئة، الجهة والولاية، والمتضمنة لـ 16 محورا، تم العمل على تنزيل المشروع الجهوي للإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة. ومن بين المحاور التي تضمنها نجد تلك التي تهدف إلى تعزيز دور المرصد الجهوي للبيئة والتنمية المستدامة في مجال رصد حالة البيئة والمساعدة في اتخاذ القرار، ومن بين الإجراءات التي تم،</p>	<p>تفعيل اتفاقيات الإطار حول البيئة والتنمية المستدامة</p>

<p>اتخاذها نجد:</p> <p>- إرساء وتفعيل النظام المعلوماتي الجهوي في مجال البيئة والتنمية المستدامة،</p> <p>- إعداد تقرير حول الحالة البيئية بالجهة،</p> <p>- تم إبرام اتفاقية خاصة من أجل اقتناء واستغلال وصيانة 3 محطات ثابتة لقياس جودة الهواء،</p> <p>- فيما أشار احد المحاور إلى تنزيل السياسة الوطنية في مجال التغيرات المناخية على المستوى الترابي، وقد تم في هذا السياق إعداد دراسة حول وضع منظومة القياس والإبداع.</p>	
<p>تم وضع مشروع منظومة التوقعات الجوية والإنذارات المبكرة بالجهة، في إطار اتفاقية خاصة مصادق عليها في دورة يوليوز 2019، من أجل اقتناء 46 محطة أتوماتيكية.</p> <p>ومن أهم المشاريع التي تضمنها هذا المخطط، نجد 26 من المشاريع المهيكلية للحد من أخطار الفيضانات لحماية الساكنة والمراكز الحضرية والقروية، استفادت منها 26 جماعة، بغلاف</p>	<p>▪ تنفيذ المخطط الترابي لمحاربة الإحترار المناخي في الشق المتعلق بالتكيف</p>

<p>مالي قدره 451 780 000.00 وقد ساهمت الجهة بمبلغ 85 160 000.00، ومن أجل التسريع في تنفيذها، أبرمت 23 اتفاقية وقد ناهزت الفئة المستهدفة من المشروع 231 616 نسمة.</p>	
<p>مساهمة منها، في مكافحة التلوث والمحافظة على الموارد الطبيعية، انخرطت جهة سوس ماسة في مشاريع التطهير السائل ومكافحة التلوث. فقد ساهمت في انجاز 6 مشاريع للتطهير السائل والتي تستهدف ساكنة تقدر ب 41339 نسمة.</p>	<p>مكافحة التلوث والمحافظة على الموارد الطبيعية</p>
<p>يهدف المشروع إلى ترشيد استهلاك الطاقة في مجال الإنارة العمومية وتخفيف عبء الفاتورة الطاقية على الجماعات، ومن اجل بلوغ هذا الهدف تم إنجاز دراسة حول تشخيص حضيرة الإنارة العمومية ب 9 جماعات تابعة لأكادير الكبير. وقد انتهت الدراسة بعدما بينت محاور مهمة لاقتصاد الطاقة الكهربائية في الإنارة</p>	<p>■ برنامج الإنارة العمومية</p>

العمومية وتقليص انبعاث الغازات الدفيئة، بلغت النقط الضوئية المعنية بالدراسة 35837 نقطة ضوئية بغلاف مالي يقدر ب 1.056 مليون درهم.	
---	--

الصدر: التقرير السنوي حول تقييم تنفيذ برنامج التنمية بجهة سوس ماسة، ص 11 و12

بالرغم من حداثة التجربة الجهوية خاصة ما يرتبط بالشق المتعلق بوضع برنامج التنمية الجهوية لجهة سوس ماسة، إلى جانب ما خلفته التداعيات السلبية لفيروس كورونا على الجانب التمويلي، إلا أن ذلك لم يحول دون الاستمرار في تنزيل مختلف المشاريع المقررة وهو ما يتضح من خلال برمجة نقطة متعلقة بتقييم برنامج التنمية الجهوية خلال اجتماع مجلس جهة سوس ماسة بتاريخ 6 يوليوز 2020¹.

الفقرة الثالثة: دعوات تعزيز التنمية بجهة سوس ماسة

في إطار تنزيل مضامين المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، التي تنص على ما يلي: "لأجل تمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها، يحدث لدى كل جهة، تحت اسم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (أولا)، شخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي"، وقد قام مجلس جهة سوس ماسة بإنشاء "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع" بأكادير، داخل الدائرة الترابية بالجهة. إلى جانبها نجد المطالبة بإحداث شركات للتنمية المحلية بالنظر لمساهمتها في الاستجابة لمختلف حاجيات المواطنين والمواطنات (ثانيا).

أولا: دور الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع التنموية بالجهة

تقوم هذه الوكالة بدور حيوي في إطار تعزيز الحكامة على المستوى الجهوي، وفي هذا السياق ومراعاة

لأحكام المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 111.14 فهي تقوم ب:

¹ محضر اجتماع الدورة العادية لمجلس جهة سوس ماسة بتاريخ الاثنين 06 يوليوز 2020، ص 237.

- مد مجلس الجهة كلما طلب الرئيس ذلك بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية،
- تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة؛
- استغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة، بعد أن يعهد للوكالة بذلك من قبل مجلس الجهة طبقا للشروط والكيفيات التي يحددها بمقرر ؛
- يمكن للوكالة أن تقترح على مجلس الجهة إحداث شركة للتنمية الجهوية تشتغل تحت إشراف الوكالة. وتدير الوكالة لجنة للإشراف والمراقبة ويسيرها مدير عام، ومن بين صلاحيات هذه الأخيرة، نجد:
- وضع برنامج عمل الوكالة وحصر الميزانية السنوية و المشاريع المتعددة السنوات؛
- حصر الحسابات والتقارير في تخصيص النتائج عند الاقتضاء، والمصادقة على القوائم المحاسبية والمالية المتعلقة بمالية الوكالة؛

- تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة والمصادقة على مخططها التنظيمي؛
- المصادقة على التقرير السنوي، وطلب إجراء عمليات الافتحاص والمراقبة والتقييم عند الاقتضاء.

ثانيا: شركات التنمية المحلية ومهامها التنموية

تعتبر شركات التنمية المحلية بالمغرب شكلا جديدا للشراكة بين الجماعات الترابية عموما أو هيئاتها والقطاع الخاص، وعلى هذا الأساس فشركات التنمية المحلية تشكل الترجمة المؤسساتية لأحدى التظاهرات البارزة للاقتصاد المعاصر. وقد ظهرت كأداة لإشراك الرساميل الخاصة في انجاز المشاريع الاقتصادية، التي تتطلب غلاف ماليا ضخما يصعب على الجماعات توفيره. كما برزت كإطار يضمن للرأسمال الخاص الاستقرار والدعم الضروريين لاستثمار إمكاناته المالية.

ويمكن تعريفها على أساس أنها، شركة تمتلك فيها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى جزءا من الرأسمال بالشراكة مع الخواص. وعلى الرغم من أن شركات التنمية المحلية هي ثمرة للشراكة بين فاعلين من المفترض أنهما متعارضان، وهما القطاع العام والقطاع الخاص، إلا أنها تندرج في إطار التصور الجديد

للجماعة المقاول، والذي لا يمكن فقط في تبنيها للأساليب والآليات المعتمدة لدى القطاع الخاص وإنما في سعي المسيرين المحليين لخلق إطار تكاملي مع المستثمرين الخواص.

وتجدر الإشارة، إلى أن اختيار الهيئات اللامركزية لتقنية شركات التنمية المحلية قد تتحكم فيه اعتبارات أخرى، مرتبطة إما بالرغبة في مراقبة بعض الأنشطة أو بدعم بعض المقاولات أو القطاعات التي تعيش وضعية صعبة أو لأجل إنجاز تجهيزات لا تستطيع الجماعات الترابية إقامتها لوحدها¹.

حاول المشرع تنظيم شركات التنمية الجهوية بموجب في الفقرة الأولى من المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 حيث تنص على "أنه يمكن للجهة ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى « شركات التنمية الجهوية » أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص"، وطبقا للفقرة الثانية من نفس المادة "تحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة" وينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها، باستثناء تدير الملك الخاص للجهة.

وقد تم في هذا الإطار تقديم مقترح بإحداث شركات للتنمية الجهوية والمحلية بالجهة كما هو مبين في الجدول الآتي بعده :

¹ عبد الله كواغروس، شركات التنمية المحلية ورهان تحديث المرافق العمومية، منشور بموقع مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، <https://revuealmanara.com/%D8%B4%D8%B1%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%B1%D9%87%D8%A7%D9%86-%D8%AA%D8%AD%D8%AF%D9%8A%D8%AB-%D8%A7%D9%84%D9%85>، أطلع عليه بتاريخ 2022/03/05 على الساعة الرابعة،

اسم الشركة المحلية	مهامها
شركة التنمية المحلية لاكادير الكبير الأخضر	تنفيذ برنامج التنمية المندمجة والمستدامة لاكادير الكبير (الإدارة العمومية، والنفائات الصلبة)
شركة تنمية جهوية للسياحة	- تفعيل المخطط الإستعجالي للسياحة، - تأهيل الوحدات الفندقية، - ترميم المنتج القروي، - تعزيز تنمية الأنشطة الترفيهية.
شركة تنمية جهوية للثقافة والتراث	- إعادة تأهيل المرافق الثقافية، - ترميم اقتصادي مندمج يستهدف مواقع ذات مؤهلات عالية في الجهة - التنسيق بين الفاعلين بالقطاع الثقافي.
شركة تنمية محلية لسوق الجملة	- بناء سوق الجملة الجهوي، - تمويل التصفية العقارية للمشروع من طرف الجماعات الترابية، - التسيير والاستغلال من طرف الخواص.
شركة تنمية محلية للنقل والجولان	- إدارة صفقات بناء شبكات النقل - استغلال شبكات النقل الحضري والنقل بين المدن.
شركة التنمية الجهوية للتهيئة	تنفيذ مشاريع التهيئة الحضرية الرئيسية (مثل المحاور الكبيرة، الطرق المدارية)

المصدر: اللقاء التواصلي المنعقد بمقر ولاية أكادير بتاريخ 20/07/2016 حول موضوع إعداد برنامج

التنمية لجهة سوس ماسة

تلعب شركات التنمية المحلية ادوار مهمة في إطار الاستجابة لمختلف متطلبات المواطنين والمواطنيين المختلفة، وهو الأمر الذي استدعى من المجلس الجهوي لاكا دير التنصيب على عديد الشركات التنموية بأدوارها المختلفة حسب مجال تخصص كل واحدة منهم. لكن مجرد التنصيب غير كافي بل يتطلب الأمر تنزيلها على أرض الواقع حتى تظهر للعيان غاية إحداثها.

خاتمة

على العموم تظل الجهة شريك مهم للدولة في إطار تحقيق التنمية المنشودة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وتحقيق هذا المبتغى يتحقق بفضل تنزيل مختلف الاختصاصات المقررة قانونا لها.

وفي هذا السياق يأتي برنامج التنمية لجهة سوس ماسة، ليشكل بوابة نحو الهدف المنشود، وقد عرف تنزيله العديد من المراحل، قبل أن يخرج على الصيغة النهائية ويصبح وثيقة مرجعية لتوجيه الاستثمار لتحقيق التنمية، لكن أهمية وضعه أو تنزيله لا تتأتى من خلال إقراره كبرنامج طموح بل يستدعي ذلك من مختلف الفاعلين السياسيين، الهيئات الغير الحكومة أو الدولة، تضافر جهودهم لتنزيل برامجه ومشاريعه على أرض الواقع بفعل الخصائص التنموي المهول الذي تعرفه جهة سوس ماسة.

يشكل برنامج التنمية لجهة سوس ماسة نافذة نحو إقلاع اقتصادي وتنموي طموح، سيجعل من الجهة في حالة استكمال إنجاز معظم المشاريع المبرمجة، إحدى الروافد التنموية في البلاد لكن من خلال تحليلنا لهذا البرنامج، اتضح باللموس مدى التأخر الذي شهده ويشهده تنزيل مشاريعه مما يزيد من المطالب الاجتماعية على المجلس.

ومع مرور أزيد من ثلاثة سنوات على التنزيل الفعلي لبرنامج التنمية لجهة سوس ماسة، نستشف أنه لازال بعيد عن تحقيق الأهداف التنموية المسطرة والمطلوبة إنجازها. مما يستدعي من الفاعل الترابي التدخل الآني لإيجاد الحلول البديلة في أقرب وقت ولما لا البحث عن حلول تنموية من خارج أو داخل البلاد من خلال البحث عن عقد اتفاقيات التعاون، الشراكة، التوأمة أو التعاون اللامركزي.

لائحة المراجع:

المقالات:

- الشلاحي الشلاحي، واقع الإدارة المحلية بالمغرب ورهان التنمية،، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكمة المدن والجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 48/47، السنة 13.
- محمد ابراغ، التدبير الحر للجهة ودوره في تعزيز الاستثمارات الترابية، إدارة التنمية والاستثمار، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 5/4، السنة الثالثة 2018.
- رضوان زهرو، الملكية واللامركزية، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكمة المدن والجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 48/47، السنة 13.
- عبد الله كواعروس، شركات التنمية المحلية ورهان تحديث المرافق العمومية، منشور بموقع مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية،

<https://revuealmanara.com/%D8%B4%D8%B1%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%B1%D9%87%D8%A7%D9%86->

أطلع عليه [/، %D8%AA%D8%AD%D8%AF%D9%8A%D8%AB-%D8%A7%D9%84%D9%85](https://revuealmanara.com/%D8%AA%D8%AD%D8%AF%D9%8A%D8%AB-%D8%A7%D9%84%D9%85) بتاريخ 2022/03/05 على الساعة الرابعة.

الأطروحات والرسائل:

- عبد الله الطالبي، الدولة والجهة: دراسة سوسيو سياسية، جهة العيون بجدور نموذجاً، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2014/2013.
- عزيز مفتاح، اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2001/2000.
- مصطفى كيوب، دور الجهة في تحقيق التنمية: نموذج جهة كلميم- السمارة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2007/2006.

النصوص القانونية

- ظهير شريف رقم 1.1191 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

- ظهير شريف رقم 1.1583 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015.
- المرسوم رقم 02.16.299 الصادر في 23 من رمضان 1437 الموافق ل 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، جريدة رسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يونيو 2016.
- من جواب السيد رئيس الحكومة خلال السؤال المحوري "البرامج الجهوية في مجال التنمية" الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة، مجلس النواب الاثنين 19 ذي القعدة 1440 الموافق ل 22 يوليوز 2019.
- ظهير شريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 الموافق ل 24 ديسمبر 2014 بتنفيذ القانون 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة رسمية عدد 6328 الصادر بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1436 الموافق ل 22 يناير 2015.
- من جواب السيد رئيس الحكومة خلال السؤال المحوري "البرامج الجهوية في مجال التنمية" الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة، مجلس النواب الاثنين 19 ذي القعدة 1440 الموافق ل 22 يوليوز 2019، ص 4.
- اللقاء التواصلي المنعقد بمقر ولاية أكادير بتاريخ 20/07/2016 حول موضوع إعداد برنامج التنمية لجهة سوس ماسة.
- الرؤية الإستراتيجية والبرنامج الجهوي للتنمية لجهة سوس ماسة، أهم خلاصات التشخيص،
- محضر اجتماع الدورة العادية لمجلس جهة سوس ماسة بتاريخ الاثنين 06 يوليوز 2020.

الإصلاح الإداري والسياسي للرفع من أداء ونجاعة الجماعات الترابية

Administrative and political reform to improve the performance and efficiency of territorial communities

لحسن ملال

دكتور في القانون العام - جامعة القاضي عياض مراكش

الملخص :

تعتبر الجماعات الترابية جزءا لا يتجزأ من الدولة، والاتجاه السائد عند معظم الدول هو منح الإدارات المحلية سلطات واسعة ومنحها مركزا ساميا حتى تستطيع ضمان السير الجيد للمرافق العمومية المحلية، إلا أن تجربة اللامركزية المحلية بالمغرب مازالت تحتاج لبعض الإصلاحات الإدارية والسياسية من أجل الرفع من أداء ونجاعة هذه الوحدات الترابية المحلية ومسايرة نهج الدول الحديثة التي تعتمد على الأساليب العقلانية في تدير الشأن العام.

لذا، فالمقالة سنخصصها للحديث عن الإصلاحات اللازمة والتي يجب إدخالها على المستويين الإداري والسياسي، وفي هذا السياق فالمنظومة التدييرية يجب أن تنخرط في عملية إصلاحية مستعينة بتجارب تحديثية مقارنة، لاسيما تلك التي ستمكنها من وضع رؤية إصلاحية تضمن الحقوق والحريات للجماعات الترابية في تدير شؤونها، وتلك التي لها تجارب تراكمية فيما يتعلق بإعادة النظر في دور الدولة وفي حجم تدخلها في العمليات المالية التي تقوم بها هذه الجماعات.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الإداري/ السياسي، الأداء، النجاعة، الجماعات الترابية.

Abstract :

The local communities are considered inseparable part of the state. In many countries, the predominant direction is to give the local authorities a wide authority and associate it with a supreme center so as to enable them to ensure an appropriate development of the central administrations. However, the experience of the local decentralization, in Morocco, still needs some administrative and political conciliations in order to increase the work and benefit of these local administrative units, and follow the rational ways that the developed-countries depend on to organize the general case.



Therefore, the article will be devoted to talking about the necessary reforms that must be introduced at the administrative and political levels, and in this context the administrative system must engage in a reform process with the help of comparative modernization experiences, especially those that will enable it to develop a reform vision that guarantees the rights and freedoms of the territorial communities in managing their affairs, and those which have accumulated experiences with regard to reconsidering the role of the state and the extent of its interference in the financial operations carried out by these local communities.

Key words: Administrative conciliation, political conciliation, action, benefit, local communities.

مقدمة:

رغبة من الدولة المغربية في مساندة نهج الدول الحديثة التي تعتمد على الأساليب العقلانية في تدبير الشأن العام بادرت هذه الأخيرة إلى إدخال مجموعة من الإصلاحات على نظام اللامركزية المحلية، وذلك بغية الوصول إلى تنظيم إداري أقل تعقيدا وأكثر فعالية ومردودية وسرعة في تدبير الشأن العام المحلي.

ومن أجل تحقيق الرهانات والانتظارات المرجوة من المنظومة التدييرية لآبد للإصلاحات الجديدة أن تتماشى مع روح دستور فاتح يوليوز 2011، فيما يتعلّق بنظام اللامركزية الترابية، وبذلك، نكون قد حققنا أمرين بالغا الأهمية، يتعلّق الأول بإصلاح وتصحيح التجاوزات والثغرات التي يعاني منها تدبير الشأن العام المحلي، في حين يتعلّق الثاني بالتنزيل السليم للقوانين التنظيمية التي نص عليها هذا الدستور¹.

ولمعرفة أبعاد هذه الإصلاحات ووضعها في إطارها العام، يجب أولا فهم فلسفتها وكذا الغاية من وضعها، ويتضح جليا أنّ الهدف الأساسي من الإصلاحات الكبرى التي شملت النظام الإداري والمالي للامركزية الترابية هو النهوض بدور الجماعات الترابية وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية الوطنية، وهي شراكة تعتبر ضرورية وتفرضها تحديات الألفية الثالثة التي فرضت العمل بمبادئ تدبير جديدة.

وعليه، فإنّ الحديث عن الإصلاحات التي تحتاج إليها المنظومة التدييرية، تستوجب منا التطرق للإصلاحات اللازمة التي يجب إدخالها على المستويين الإداري والسياسي، وفي هذا السياق، فإنّ المنظومة التدييرية يجب أن تنخرط في عملية الإصلاح وتستعين بتجارب تحديثية مقارنة، لاسيما تلك التي ستمكّنها من وضع رؤية إصلاحية تضمن حقوق وحريات هذه الجماعات في تدبير وتسيير شؤونها المحلية، وتلك التي تراكمت لديها الخبرات فيما يتعلق بإعادة النظر في دور الدولة وفي حجم تدخلها في العمليات المالية التي تقوم بها الجماعات الترابية.

لذا، فأى إصلاح حقيقي وجدي للتدبير المحلي يتطلب مراجعة شاملة لفلسفة الاشتغال، بالإضافة إلى تبني فلسفة جديدة مغايرة يكون فيها دور الدولة مقتصرًا على التأطير والإشراف والمساعدة، بينما تكون الرقابة من اختصاص القضاء، وما يقتضيه ذلك من تفعيل لثقافة المحاسبة والعقاب.

¹ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

وبالتالي، فالإشكالية المحورية التي يحاول المقال معالجتها تتمحور حول مدى فعالية المستجدات الإصلاحية التي عرفها النظام اللامركزي على المستويين السياسي والإداري، لا سيما فيما يخص إعادة النظر في التنظيم الترابي المحلي وتحديد مهامه واختصاصاته.

وسنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال طرح فرضيتين أساسيتين كالآتي:

- الفرضية الأولى: الإصلاحات الجديدة عملت على إلى إعطاء هامش أكبر من الحرية للآمرين بالصرف، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في مضمين الفقرة الأولى.
- الفرضية الثانية: نجاعة التدبير الإداري المحلي في حاجة إلى تقوية قدرات المدبرين المحليين، وهذا ما سنحاول الخوض في تفاصيله في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: إعطاء هامش أكبر من الحرية للأمرين بالصرف

يرتكز التنظيم الإداري المغربي على نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على نظام الدولة الموحدة، أي أنّ السيادة تكون فيه للدولة وأنّ وحدة التراب الوطني غير قابلة للتجزئة "L'indivisibilité du territoire"، والجماعات الترابية في ظل هذا النوع من التنظيم الإداري تدين بوجودها للدولة وتخضع لسيادتها ورقابتها، غير أنّ هذا لا يمنع من منح سلطات تمكن المجالس المنتخبة من تدبير شؤونها المحلية.

وهذا التوجه هو ما حاولت الإصلاحات الأخيرة التي همّت نظام اللامركزية الترابية أن تجسده، حيث سعت لتكريس ثقافة جديدة تقطع مع الوضعية القديمة للجماعات الترابية والتي يغلب عليه طابع السلطة والتحكم، ويتعامل مع هذه الجماعات بمنطق حيطة واحتراز لا مبرر له في الوقت الراهن، بل عى العكس من المفترض أن تسيير هذه الجماعات تسييرا ديمقراطيا، وأن تكون مؤهلة لممارسة اختصاصاتها الذاتية والفعلية بشكل يؤهلها بأن تلعب دور الشريك الحقيقي في عمليات التنمية.

وبذلك، فالاستقلال المحلي المعلن والمرغوب فيه لن يتحقق على أرض الواقع بالاختصار على توسيع مجال الاختصاصات المحلية، بل يقتضي أيضا وبالضرورة تغيير موقع الجماعات الترابية من لدن السلطة المحلية ومنظور هذه الأخيرة إليهما، موازاة مع إعطاء حق المبادرة الفعلية لهذه الأخيرة وتحرير هيئاتها المنتخبة من القيود التي تفرضها عليها الوصاية القبلية¹، مع إعطاء المزيد من الإمكانيات والاختصاصات للأمرين بالصرف في ممارسة التدبير اليومي وإنتاج سياسات عمومية محلية.

على اعتبار أنّ السياسات العمومية، ما هي إلاّ أدوات لتحقيق مختلف البرامج التنموية بما يتماشى واحتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع، وبغرض الوقوف على نتائج وأثار هذه السياسات يتم العمل على تقييمها، حيث تمكننا هذه العملية من التعرف على انعكاساتها والتحقق من مدى تحقيقها للأهداف المسطرة التي نفذت من أجلها².

لذلك، نأمل التفعيل الحقيقي للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وهيئاتها التي نص عليها دستور³ 2011، خصوصا فيما يتعلق بإعطاء هامش أكبر من التصرف للمسؤولين المحليين تماشيا مع مضمون

¹ -آمال المشرقي، "الوصايا الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2001، ص:32.

² - دلال بوعتروس/ د. محمد دهان، "مأسسة تقييم السياسات العمومية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب" - مجلة العلوم الإنسانية، عدد 52 ديسمبر 2019، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، الجزائر 2019.

³ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. مرجع سابق.

المادة (136) منه، والتي نصت على أنه: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي للملكة على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

وتطبيقا لما جاء به الفصل السابق، نجد بأن الفصل (146) أشار إلى أنه: يتولى قانون تنظيمي تحديد قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر¹، لاسيما فيما يتعلق بالشروط الخاصة بتدبير الجهات والجماعات الترابية، وعدد أعضاء مجالسها والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخلها.

ولابد للإشارة هنا إلى كون مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، قد سبق التنصيص عليه بفرنسا من خلال دستور 1946 (الفصل 87)، ودستور الجمهورية الخامسة 1958 (الفصلين 34 و72) بعبارة "مبدأ إدارة الجماعات المحلية"، والذي منح للوحدات المحلية إدارة مجالسها وفق الشروط المحددة في القانون.

¹ - بحيث نص الفصل (146) من دستور فاتح يوليوز 2011، على أنه: "تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة :

- (- شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وعدد أعضاء مجالسها و القواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة،
- (- شروط تنفيذ مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى لمداوات هذه المجالس ومقرراتها، طبقا للفصل 138،
- (- شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139، من المواطنين والمواطنات والجمعيات،
- (- الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا للفصل 140،
- (- النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى،
- (- مصدر الموارد المالية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليها في الفصل 141،
- (- موارد وكيفية تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليها في الفصل 142،
- (- شروط وكيفية تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144،
- (- المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه،
- (- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة".

غير أنّ التنصيب الدستوري لهذا المبدأ ليس وحده العامل الحاسم لإقراره، بل كان لاجتهادات القضاء الدستوري الفرنسي أهمية بارزة في وضع الأسس الأولية والنظرية لهذا المبدأ، وكذا في تحديد مضمونه وتوضيح مجاله وضمان الالتزام بتطبيقه، وحمايته من تدخل المشرع¹.

لذلك، فالتجربة الفرنسية أبانت بأنّ التنصيب على هذا المبدأ في الدستور ليس وحده كافيا للنهوض بالمنظومة التدييرية المحلية²، ولا يجب التعامل معه وكأنّه غاية، وإنما يجب أن ينظر إليه وكأنّه وسيلة لتحقيق مزيد من الإصلاحات الإدارية على الصعيد المحلي، إلا أنّ ذلك لن يتأتى إلاّ بدعم هذا المبدأ الدستوري الجديد (مبدأ التدبير الحر)، بتفعيل القوانين التنظيمية التي تعطي للآمرين بالصرف الحق في هامش أكبر من التصرف في تسيير الشأن العام المحلي مع شرط ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وبما أنّ التوجه الحديث المعمول به في التدبير يتبنى ثقافة مغايرة للممارسات التقليدية التي كانت سائدة فيما قبل، لذلك، وجب التعامل مع الجماعات الترابية بمنطق جديد، تستبدل فيه ممارسة الوصاية بالمراقبة الادارية التي تركز على الرقابة البعدية بدل الرقابة القبليّة، نظرا لأنّ الجماعات الترابية أصبحت تتمتع الآن بنضج يمكنها من اتخاذ المبادرات وإبداء الاقتراحات.

لذا، على السلطة المركزية أن تتخلى عن ممارسة التحكم والضبط، وتكتفي بتأطير المبادرات المحلية ومواكبتها³، وبالتالي نقل اختصاص التسيير للمجالس المنتخبة وإعطاء سلطة الرقابة للأجهزة القضائية التي بإمكانها محاسبة الأمرين بالصرف في إطار المراقبة البعدية.

وعلى العموم، فإنّ التنصيب على أنّ الجماعات الترابية تقوم على مبدأ التدبير الحر في صلب الوثيقة الدستورية لفاتح يوليوز، وكذا في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يستدعي من المشرع تفعيل هذا المبدأ وذلك بتنزيله على أرض الواقع بتوفير كل الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لذلك هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فقياس مدى فعالية ونجاعة المنظومة التدييرية في إطار التطبيق العملي لهذا المبدأ، تستدعي مباشرة إصلاحات تستهدف النهوض بأجهزة الرقابة الموكولة إليها أمر مراقبة مالية الجماعات الترابية. نظرا، لكون جودة هذا المبدأ تكمن في مدى التوفر على منظومة رقابية أكثر فعالية، تضمن حسن استخدام المال العام وعقلنة تدبيره ومحاسبة المسؤولين على سوء تدبير الشأن العام المحلي.

¹ - محمد بوسيدي، "التدبير الحر للجماعات المحلية"، مجلة المنبر القانوني العدد (2)، سنة 2012، ص:197.

² - إذ يشترط التطبيق السليم لهذا المبدأ الأجرأة القانونية لتنزيله، وكذا المواكبة القضائية لحمايته من كل انحراف وتعسف.

³ - Mohamed Elyagoubi: «les tribunaux administratifs et le développement locale au Maroc ; Remald ; n 33/ 2000 ;P :14.

إذ لم يعد هناك أي مبرر اليوم للتسامح مع من ينهب المال العام، في حين يحاسب المواطن البسيط على سرقة بسيطة، لهذا، وجب محاسبة المسؤولين وتطبيق الزجر والعقاب في حق من أضر بمصالح المواطنين، وليس من حق أي كان التستر على الفساد من خلال رفع شعارات كتشجيع الاستثمار، أو الخوف من تهريب رؤوس الأموال.

الفقرة الثانية: تقوية قدرات المدبرين المحليين

إنّ الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب في مجال اللامركزية الإدارية، تستدعي تطوير آليات التحديث الإداري، وبالأخص في هذه الظرفية التي اعترف فيها دستور المملكة الصادر بفتح يوليوز 2011 للجماعات الترابية بممارسة السلطة التنظيمية في حدود اختصاصاتها¹.

فالكثير من الباحثون يعتقدون بأنّ السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الترابية هي في الحقيقة آلية قانونية صريحة ستؤهل هذه الجماعات لاتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضبط وتنمية الشأن المحلي، كما ستمكّنها من التوفر على "اختصاص الاختصاص"، ما يمنح لها استقلال كاف لتحديد وتحقيق غاياتها الخاصة في احترام للنظام العام المحلي.

ويشكل المقتضى العام للاختصاص، ومفهوم الشأن المحلي قاعدتين متينتين وأصيلتين لممارسة سلطة تنظيمية من قبل الجماعات الترابية، فهناك قرارات تنبني على نماذج الصالح العام كتتحقيق احتياجات الساكنة أو إنجاز مشاريع ذات فائدة جهوية وأخرى ذات فائدة إقليمية، وهذا ما يوضح بأنّ المقتضى العام للاختصاص يشكل قاعدة شرعية لممارسة السلطة التنظيمية².

ورغم تلك الأهمية الكبيرة التي تحظى بها السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الترابية، غير أن ممارستها لن يكون لها أي أثار واضحة من الناحية الواقعية، إلاّ بإدخال إصلاحات موازية تنصب على تطوير وتأهيل قدرات المدبرين المحليين³.

¹ - بحيث نصت الفقرة الثانية من المادة (140) على أنه: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجال اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها".

² - بوعزاوي بوجمعة، السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية لإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، السنة 2011، ص: 116-117.

³ - نقصد بالمدبرين المحليين كل الأشخاص والمؤسسات التي تتدخل في تدبير الشأن العام المحلي، مند مرحلة التخطيط تم الإعداد والتنفيذ والمراقبة.

وحرصا على ضرورة استثمار هذا المبدأ بشكل يخدم المصلحة الجماعية، فإنه يجب تأهيل الموارد البشرية التابعة للجماعات الترابية، وكذا تأهيل الموارد البشرية للأجهزة التي تمارس عليها النشاط الرقابي، وبالأخص تلك المتخصصة في الجوانب المالية، لأن الاختصاصات المالية هي أساس اللامركزية الإدارية.

لذلك، فأى إصلاح في هذا المجال يجب أن ينصب على مستويين أساسيين وهما كالتالي:

● أولا: تنمية كفاءات الموارد البشرية المحلية

يرجع ضعف كفاءات الموارد البشرية، إلى ضعف الإمكانيات المادية المرصودة من طرف الدولة لهذه الأجهزة، إذ لا تسمح هذه الأخيرة لا بتوظيف الأطر ذات الكفاءة العالية، ولا بتحفيز الأطر الإدارية الموجودة وتشجيعها على تطوير أدائها.

وهذا ما يوضح بالملاموس، على أنّ مسألة الضعف التي تعاني منها الموارد البشرية داخل الإدارات العامة والمحلية كان نتيجة لعوامل معقدة، تداخلت فيها مجموعة من العناصر الإدارية والسياسية والثقافية والاجتماعية، تفاعلت كلها لخلق تربة خصبة لمثل هذه الأوضاع التي يتسم فيها أداء هذه الموارد بضعف بين على المستوى الكمي والكيفي.

فبالنسبة للضعف الكيفي، فإنّ نظام الرواتب والتعويضات لجل الإدارات لم يعمل بعد على تمكين أطر هذه الأجهزة من الرفع من مردودية وفعالية أدائها، لكون نظام الرواتب والتعويضات يظل على العموم ضعيفا، ما يفسر إلى حد بعيد مدى عجز هذه الأجهزة على استقطاب الأطر العليا للعمل لحسابها.

مما جعل الكثير ينظر إلى الوضعية التي تعيشها الوحدات الترابية المحلية بأنّها وضعية شاذة بالمقارنة مع الكثير من الدول التي نجحت في استقطاب أطرها العليا للعمل لحساب أجهزتها المحلية، ويرجع الفضل في ذلك إلى تشريعاتها التي تولي عناية خاصة للموظفين العاملين داخل تلك الأجهزة الترابية.

وإلى جانب ضعف الأجرة والتعويضات، هناك عامل آخر لا يقل أهمية ويؤثر كثيرا في نوعية وأداء الموارد البشرية لدى هذه الأجهزة، ويتعلق الأمر بعامل التكوين الذي يعاني هو الآخر من الضعف وغياب التنسيق¹.

¹ - عبد القادر بريدة، "تقويم السياسات المالية والاقتصادية بالمغرب"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 15/عدد خاص، دجنبر 2002، ص: 14.

فحقيقة يعتبر التكوين من بين أهم الرهانات الأساسية للتنمية، ذلك أنّ الاستثمار البشري يحوز على أهمية فعلية، ويعتدّ به في سائر الأنظمة خاصة المتقدمة منها بل إنّ هذا الأخير ينظر إليه باعتباره "صناعة تربية" لها أولويتها في برامج التنمية العمومية¹.

لذلك، تبقى أهم إشكالية تطرح في مجال تدبير الموارد البشرية، هو الاعتماد على التدبير الكلاسيكي الذي ينحصر في تسيير الموظفين دون اعتماد معايير موضوعية في التوظيف والترقية والتكوين والتحفيز، وإسناد المسؤولية، وهذا ما يؤثر سلبا على كفاءات الموارد البشرية، ويجعل الإدارة تعيش في وضع تستفحل فيه ظاهرة الفساد الإداري والبيروقراطية.

وهو ما انعكس سلبا على المساواة الاقتصادية والاجتماعية، بل أكثر من ذلك، لهذه الظاهرة إسهامات في سيادة حالة ذهنية لدى الأفراد والجماعات جعلتهم يفقدون الثقة في أهمية العمل وحتى في قيمته. وبالتالي، تقبل فكرة التفريط في معايير أداء الواجب المبني داخل محيط يفقد فيه القانون هيئته وسلطانه².

وبناء على هذه المعطيات، يتضح أنّ مجال تدبير الموارد البشرية داخل الإدارة بشكل عام، والإدارات المحلية بشكل خاص، لازال تعترضه عدّة إشكاليات تتمثل بشكل أساسي في غياب استراتيجية واضحة تحدّد الإطار المرجعي للكفاءات، ونوعية التركيبة الهرمية للموارد البشرية داخل هذه الإدارات، بحيث أبانت التجربة على أنّ التدبير الكلاسيكي المعتمد عليه في السابق يقتصر فقط على الجانب القانوني والتسيير اليومي للقضايا، على حساب التدبير الفعّال المبني على منطق التدبير التوقعي والاستراتيجي لهذه الموارد³.

ويضاف إلى هذه الاختلالات التي تعاني منها الموارد البشرية، جملة من التساؤلات طرحها الفقه ارتبطت أساسا بماهية الأطر التي تشغل داخل هذه الأجهزة، وما هو تكوينها الإداري والقانوني والمالي؟ لاسيما أنّ تجربة

¹ - أمينة بنت التقي، "الرقابة على المالية المحلية دراسة مقارنة بين النظامين الموريتاني والمغربي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الاول سطات، السنة الجامعية 2008/2009، ص: 121-199.

² - محمد حركات، "مظاهر الفساد الإداري وتداعياته"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية العدد 11 سنة 2000، ص: 7.

³ - الدكتور محمد الغالي، "محاضرات في مادة تدبير الموارد البشرية"، القاها على طلبة الفصل الثالث، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية. السنة الجامعية 2011/2012.

* الربط بين التكوين المستمر والتدبير التوقعي لإعداد الكفاءات والمهمن، الندوة الوطنية حول التكوين المستمر. 14 دجنبر 2010،

الإلحاق أبانت عن فشل واضح، نتيجة عاملين: الأول يتمثل في ضعف نظام الحوافز، أمّا العامل الثاني فيتمثل في عدم كفاية الكفاءة المتوفرة للعنصر البشري الملحق¹.

● ثانياً: اعتماد الأنظمة المعلوماتية

يعتبر النشاط الإداري المحلي شأنه شأن العمل الإداري ككل، أصبحت فيه فعالية القرارات تنبني على مدى اعتماد الأداة المعلوماتية، لذلك، فإنّ هذا المجال هو الآخر يحتاج إلى الاعتماد على مثل هذا النوع من التقنيات الإلكترونية، وذلك قصد الاستعانة بها أثناء جمع المعلومة وتنظيمها وتحليلها، نظراً لأنّ الاستعمال المكثف للإعلاميات في هذا المجال يفيد كثيراً العمل التديري.

لكن عمل الأجهزة المختصة بتدبير الشأن العام المحلي من الناحية العملية يرتبط بطبيعة وحجم الإمكانيات المادية المخصصة لهذه الأجهزة، والتي تتميز بصفة عامة بضعف واضح لاسيما حينما يتعلق الأمر بمدى اعتماد هذه الأجهزة على وسائل العمل الحديثة كالمعلوماتيات.

وترجع أسباب هذا الضعف إلى محدودية آليات التحديث الإداري والمالي بالنسبة للإدارات العمومية، أمّا بالنسبة للجماعات الترابية فلا زالت تعرقلها بعض العراقيل الموضوعية وتحول بينها وبين اعتماد تقنية التدبير وتقديم الخدمات بواسطة الحاسوب، ولعلّ أبرزها يكمن في الضعف المرتبط بالتكوين في الميدان المعلوماتي².

وهذا الأمر بالذات، هو ما دفع باللجنة الفرعية لبناء القدرات أن تضع دليلاً يهدف بالأساس إلى سدّ كل الثغرات المرتبطة بالضعف المعلوماتي، وفي الآن ذاته يدعم خطة الأنتوساي الاستراتيجية³.

ففي هذا الدليل حاولت اللجنة الفرعية لبناء القدرات أن تتناول عدّة مواضيع تجيب فيها عن عدّة تساؤلات من بينها ضعف التكوين في النظام المعلوماتي، وبعض الصعوبات الأخرى التي تعاني منها الأجهزة

¹ - أمينة بنت التقي: "الرقابة على مالية الجماعات المحلية..." مرجع سابق، ص: 119.

² - أمينة بنت التقي: "الرقابة على مالية الجماعات المحلية..."، مرجع سابق، ص: 115.

³ - فهذه الأولوية من الإفادة كانت موضوع عدّة توصيات للمنظمة العالمية للرقابة (الانتوساي) خصوصاً في مؤتمرها المنعقد بكندا عام 1971 انظر المؤتمر السابع للانتوساي في المنظم في كندا 1971: والذي تمت فيه الدعوة على التشجيع على استعمال المعلوماتيات، وخلق التلاؤم بين المعالجة الإعلامية ومحيط أجهزة الرقابة، وكذلك العمل على تمكين العاملين بالميدان الرقابي من التكوين الملائم والمعرفة الدقيقة بنظام الإعلاميات.

وكذا في مؤتمرها المنعقد بكل من برلين 1989 ونبروي 1990 انظر مؤتمري هذه المنظمة المنعقدين في برلين و نبروي: حيث تمّ التأكيد على ضرورة حسن التحكم في التقنية المعلوماتية، واستعمالها في عملية المراقبة المالية، على أساس أنّ هذه التقنية هي التي ستشكل أهم التحديات التي ستواجه المراقبين والمدققين في الأمد القريب..

الرقابية، أو من المحتمل أن تواجهها أثناء قيامها بمهامها الرقابية، وقد أعتمد أساسا في صياغة هذا الدليل على تجارب الأجهزة العليا للرقابة في مجال بناء القدرات¹.

لذا، فمشاكل التسيير الإداري وبحكم تنوعها وتعددها تفرض على الإدارات المحلية أن تستعين في نشاطاتها بالتكنولوجية المعلوماتية قصد الاستفادة منها، وخاصة النظم المعلوماتية المبنية على استخدام الحاسوب، وهذا لا يمنع هذه الأجهزة من البحث عن بدائل أخرى كتكنولوجيات الاتصالات وتكنولوجيات البرمجيات.

ووعيا بهذا الواقع، فإنه يجب على الأجهزة المختصة بتدبير الشأن العام، أن تدرج في برامجها المتعلقة بتحديث العمل التديري موضوع إدماج التقنيات الجديدة للمعلومات، وأن تعمل على دعم التوجه الداعي لتطوير النظم المعلوماتية المبنية على استغلال التكنولوجيا الحديثة، وتعميمها على كافة الأقسام والمصالح الإدارية، حتى تكون هناك سهولة في عمليات تبادل المعلومات أثناء إجراء عملية المراجعة والتحقق وذلك لتجنب عمليات المراقبة المتكررة².

وبالتالي، فالانفتاح على التجارب المقارنة، والأخذ بالتوصيات التي توصي بها المؤسسات ادولية من شأنها أن تخرج الجماعات الترابية بشكل خاص، والإدارات العمومية بشكل عام من أزماتها ومساعدتها على استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، خصوصا إن أخذنا بعين الاعتبار التزايد الهائل في حجم البيانات والمعلومات التي تحتّم على هذه الأجهزة ضرورة إنشاء وتطوير نظم معلوماتية متكاملة، تتولى تجميع وتنظيم وتحليل البيانات التي تكون موضوع نشاطها اليومي.

وعلى هذا الأساس فإنّ تجاوز وضعية الضعف في المجال المعلوماتي الذي تعاني منه الإدارات العمومية، يفرض على هذه الأجهزة ضرورة الاهتمام بالتقنيات الجديدة في المعلومات، والعمل على تطوير نظم معلوماتية منسجمة ومتطابقة تتولى تجميع وتنظيم ومعالجات المعطيات في كل المستويات، إذ سيشكل ذلك ضمانة إضافية ومؤكدة لإنجاح مخطط التحديث الإداري³.

¹ - المكتب الوطني للتدقيق والمراجعة، "بناء القدرات في الأجهزة العليا للرقابة"، مطبعة Herontsgate، الطبعة الأولى نوفمبر 2008. "نمّ إعداد هذا الدليل من قبل أعضاء اللجنة الفرعية لبناء القدرات والتي يرأسها جهاز التدقيق الوطني التابع للمملكة المتحدة"، لتحميل المرجع يربط الاتصال بالموقع الإلكتروني بكتابة العنوان التي: بناء القدرات في الأجهزة العليا للرقابة: المكتب الوطني للتدقيق والمراجعة [cbc.courdescomptes.ma/index.php?...](http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?)

² - نجيب جيري: "الرقابة المالية بالمغرب..." مرجع سابق، ص: 166-167.

³ نستحضر هنا مداخلة الأستاذ نور الدين بن سودة في الندوة الدولية المنعقدة بالرباط حول: "شفافية المالية العامة... نحو نموذج جديد"

خاتمة عامة:

تأسيسا على ما تقدم، يجب ألا يقتصر الاهتمام في عملية الإصلاح بصياغة القوانين فقط، لأن إصدار القوانين وسن التنظيمات وتحديد العلاقة بين السلط الأساسية في الدولة وتوضيح حقوق الأفراد لا يكفي، بل التنزيل والأجراًة هو العنصر الحاسم في إنجاح أي عملية إصلاحية.

فنجاح نقل الاختصاصات التدييرية المحلية بشكل خاص، وتدبير الشأن العام المحلي بشكل عام، سيبقى رهينا بمدى استفادات نظام اللأمركزية المحلية من التحولات السياسة والقانونية التي تشهدا البلاد.

لذا، فالتدبير المحلي الحديث يستوجب أن يكون مصاحبا بإرادة سياسية حقيقية لها من الرغبة ما يكفي لتفعيل مضمون هذه القوانين على أرض الواقع، لأنّ تحقيق الفعالية لا يمكن أن يتحقق بمجرد التوفر على قوانين جد حديثة ومتطورة. بل فعالية العمل التدييري تستلزم تكاتف الجهود من طرف كل أجهزة الدولة لاحترام هذه القوانين وتفعيلها، وبهذا سوف تتحقق مأسسة الاختصاصات التدييرية الجديدة التي تسعى الدولة لمنحها للوحدات الترابية محليا إقليميا وجهويا.

لذلك، يبقى تفعيل القوانين التنظيمية مسألة جوهرية في هذا الإطار، بالإضافة إلى ضرورة العمل على استكمال الإطار القانوني بوضع جميع الشروط اللازمة لتفعيل النظام التدييري الحديث، وذلك بالتركيز على نقاط أساسية، وهي:

- إصلاح قانون التنظيم المالي المحلي والنصوص التطبيقية المرتبطة به، ومن بينها قانون الصفقات العمومية، المحاسبة العمومية...؛
- النهوض بالمنظومة التدييرية المحلية من خلال دعم الديموقراطية المحلية، ومنح سلطات تدييرية للمجالس المنتخبة، والعمل على تحسين الجوانب المادية للأطر الإدارية والسهر على تطويرها في جوانب التكوين وتحسين الأداء...؛
- تقوية مكانة القضاء الإداري والمالي في ممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات الترابية، وما يقتضيه ذلك لضمان نزاهته، تماشيا مع مقتضيات الجديدة في الدستور وتطبيقا لمقتضياته؛

"حيث أكد على أنّ القيمة النوعية التي تطفها البرامج المعلوماتية المندمجة في مجال تنفيذ ميزانية الدولة، من شأنه أن يدفع النظام المالي المغربي نحو مزيد من الفعالية ويساهم بشكل إيجابي في تحسين شروط المراقبة وتقييم الميزانية"، عادل الخصاصي، جريدة المساء 2012/10/02.



- ربط المسؤولية بالمحاسبة، ومحااربة كل أشكال تبذير الأموال العمومية المحلية، عن طريق الاستعانة بمؤسسات الحكامة، طبقا لما تم التنصيص عليه في الدستور الجديد.

لائحة المراجع المعتمدة

- أمال المشرقي، "الوصايا الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2001.
- بوعزاوي بوجمعة، السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية لإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، السنة 2011.
- دلال بوعتروس/ د. محمد دهان، "مأسسة تقييم السياسات العمومية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب" - مجلة العلوم الإنسانية، عدد 52 ديسمبر 2019.
- عبد القادر برادة، "تقويم السياسات المالية والاقتصادية بالمغرب"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 15/عدد خاص، دجنبر 2002.
- محمد بوسيدي، "التدبير الحر للجماعات المحلية"، مجلة المنبر القانوني العدد (2)، سنة 2012.
- محمد حركات، "مظاهر الفساد الإداري وتداعياته"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية العدد 11 سنة 2000.
- محمد الغالي، "محاضرات في مادة تدبير الموارد البشرية"، القاها على طلبة الفصل الثالث، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية. السنة الجامعية 2011/2012.
- أمينة بنت التقي، "الرقابة على المالية المحلية دراسة مقارنة بين النظامين الموريتاني والمغربي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الاول سطات، السنة الجامعية 2008/2009.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- الندوة الوطنية حول التكوين المستمر. 14 دجنبر 2010، <https://www.mmsp.gov.ma>



➤ توصيات المنظمة العالمية للرقابة (الانتوساي) المؤتمر السابع المنظم في كندا 1971. وكذا مؤتمرها

المنعقدين بكل من برلين 1989 ونيروبي 1990 .

➤ المكتب الوطني للتدقيق والمراجعة، "بناء القدرات في الأجهزة العليا للرقابة"، مطبعة Herontsgate،

الطبعة الأولى نوفمبر 2008. "، لتحميل المرجع يربط الاتصال بالموقع الإلكتروني:

...?cbc.courdescomptes.ma/index.php

➤ Mohamed Elyaagoubi: «les tribunaux administratifs et le développement locale au

.Maroc ; Remald ; n 33/ 2000

المالية المحلية بالمغرب وسؤال الاستقلال الجبائي: الواقع والآفاق

Local finance in Morocco and the question of fiscal independence, reality and prospects

الدكتور عبد اللطيف الهلالي

أستاذ باحث بكلية الحقوق بجامعة ابن زهر أكادير

فتيحة الشاكري

باحثة في سلك الدكتوراه - جامعة ابن زهر أكادير

الملخص :

خولت القوانين المؤطرة للجماعات الترابية مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات لتقوم بدورها كهيئات منتخبة في تحقيق التنمية المستدامة وفقا لتوجهات السياسة العامة للدولة المركزية والهيئات اللامركزية، وإلى جانب المراقبة الضبطية لممثلي السلطات المركزية في إطار المراقبة الإدارية التي حلت محل الوصاية، حيث أصبح ممثلي الدولة يراقبون مدى التزام الجماعات الترابية بالقوانين والنصوص التنظيمية والتي تحكم تدبير شؤونها وسيرها العادي في إطار التبعية التي تحكم ما بين المركز والمحيط. وتحقيقا لمتطلبات التنمية بمختلف مجالاتها ومن منطلق الاستجابة لمتطلبات التراب و التخفيف من التبعية للمركز باعتماد برامج عمل تهم التنمية من مقرب تشاركي على مختلف المستويات الترابية الثلاث والتي تحتل فيها الموارد المالية مكانة ذات أهمية باعتبارها أداة لتنفيذ السياسات العمومية من جهة، و من جهة أخرى كمقوم اساسي من مقومات الفعل التنموي الترابي، هاته الموارد التي تبقى ضعيفة في تمويل ميزانياتها ما يقتضي التبعية المستمرة للدولة و ما يزيد من تعميق اشكالية الاستقلال الجبائي للجماعات الترابية ما بين واقع متطلبات التنمية الحقيقية وما بين آفاق التنزيل . ما يجعل الاشكالية التي تروم هذه الورقة معالجتها تتمحور حول : ما مدى تحقيق الجماعات الترابية للتنمية الاجتماعية و الإقتصادية أمام تعدد إكراهات التنزيل و الآفاق المنتظرة ؟.

الكلمات المفاتيح: الجماعات الترابية - العدالة الجبائية - التدبير المالي- الفعل الترابي - التنمية الترابية.

Abstract :

The framed laws have given territorial communities a set of competencies and powers to play their role as elected bodies in achieving sustainable development in accordance with the general policy directions of the central state and decentralized bodies, in addition to the



strict control of representatives of the central authorities within the framework of administrative control that replaced guardianship, where state representatives monitor the extent of compliance of territorial communities with laws and regulatory texts governing the management of their affairs and their normal functioning within the framework of subordination governing between the center and the periphery .In order to achieve the requirements of development in various fields and in order to respond to the requirements of the soil and reduce dependence on the center by adopting work programs of interest Development from a participatory approach at various three territorial levels, in which financial resources occupy an important place as a tool for the implementation of public policies on the one hand, and on the other hand as an essential component of the Territorial Development Action, these resources that remain weak in financing their budgets, which requires constant dependence on the state and what further deepens the problem of fiscal independence of territorial groups between the reality of real development requirements and the prospects of download.

What makes the problem that this paper aims to address revolve around : to what extent do the territorial groups achieve social and economic development in the face of multiple download compulsions and the expected prospects.

Keywords: Territorial collectivités - fiscal justice - Financial management – action publique
- local développement

- مقدمة :

تعد الجماعات الترابية من إحدى الآليات المؤسسية لتدبير الشأن التنموي في مختلف أبعاده وجوانبه، لارتباطها بالحياة اليومية للسكان باختلاف المجالات وبتقديم خدمات توفير تجهيزات ثم إعداد مرافق لفائدتهم، ما يجعل المستوى الترابي يستأثر باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية كقاعدة أساسية لكل تخطيط اقتصادي شمولي، ما يجعلها غير مقتصرة على نطاق جماعي فقط بل تدفع بمسلسل التنمية الوطنية إلى الأمام.

ويعتبر سؤال عدالة النظام الجبائي بالمغرب من أهم الأسئلة المطروحة حيث لا يمكن الحديث عن دور الجباية في التنمية دون التحقق من مدى عدالة الجباية مادام وجودها يتطلب الإنصاف بتوزيع العبء الجبائي من خلال تحمل كل واحد جزءه العادل حتى تشكل أداة من خلالها يتم تقسيم عبء النفقات المحلية على كل الملتزمين بعد القصور الذي أبان عنه التدبير التقليدي لسنوات و التي من خلالها برز عدم القدرة على تقدير الآثار المالية للسياسات الاقتصادية على المدى المتوسط والبعيد، وعدم التوزيع للاعتمادات والاستثمارات بشكل عادل وفعال ما دام لا يتوجه إلى القطاعات المنتجة والفئات المحتاجة إضافة إلى غياب الشفافية من خلال الاحصائيات الجادة والمساءلة من خلال الرقابة الصارمة، وبالتالي ما يجعل الانطلاق إلى تحديث آليات التدبير لزاما مادام تحديث المالية العمومية في حد ذاتها تحديثا للدولة بهدف الوصول إلى حكامه مالية كما حددت مبادئها الخمس الوكالة الألمانية للتعاون التقني GTZ

ويبقى تداخل الاختصاص ما بين الدولة والجماعات الترابية، وما بين الوحدات الترابية فيما بينها، من أخطر ما يؤثر سلبا على مسار التنمية بالمغرب. فعدم وضوح الاختصاص ما بين الدولة والجماعات وتضارب في الأدوار ما بين الفاعلين العموميين يؤدي إلى هدر الطاقات المتاحة وعرقلة العديد من المشاريع التنموية التي تخدم الصالح العام، وهذا التداخل يرجع إلى أسباب عدة منها ما هو قانوني باعتماد صيغ عامة (مهام، سلطات، أعمال قضايا صلاحيات) في النصوص التشريعية المنظمة للجماعات الترابية خاصة ما يتعلق بتحديد اختصاصاتها

الأساسية أوالموكولة للدولة،وفي تعدد مستويات اللامركزية المتمثلة في وجود ثلاثة أصناف من الجماعات الترابية ثم الدولة و أسباب تشريعية و التي ترجع إلى التقصير الواضح للمشرع البرلماني في أداء مهمته التشريعية في مجال الجماعات الترابية،ومنها مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية في مقابل فسح المجال أمام السلطة التنفيذية للتدخل بشكل واسع لسد الفراغ التشريعي الموجود في هذا المجال حيث تمارس مهامها من خلال المناشير و الدوريات .

وبالرغم من التحسن الذي عرفته الموارد الذاتية للجماعات الترابية بعد صدور القوانين التنظيمية الثلاث و دخولها حيز التنفيذ سنة 2015 ، إلا أن طبيعة و حجم الموارد الذاتية لم ترقى إلى مستوى التطلعات لاسيما بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم أمام وجود مجموعة من الإكراهات و التي ما تزال مصاحبة لتدبير الجماعات الترابية..

ومن هنا تطرح إشكالية :

مامدى تحقيق مستجدات القوانين المنظمة للجبايات المحلية لمطالبات التنمية الإجتماعية والاقتصادية باختلاف المجال الترابي في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ؟.

لتحليل الاشكالية أعلاه سوف نعمل على مقارنة الموضوع باعتماد المنهج الاستقرائي للبنية المالية للجماعات الترابية كوحدة ترابية مستقلة داخل التنظيم الاداري المغربي،وعلى المقاربة القانونية من خلال عرض أهم مقتضيات ومستجدات القانون رقم 7.20 (مبحث أول)، ثم الوقوف عند تشخيص واقع الجبايات بالجماعات الترابية،وتحديد أهم رهانات تدبيرالمالية المحلية في التجربة المغربية (مبحث ثاني).

المبحث الأول : الجماعات الترابية وسؤال الاستقلال المالي والجبائي

عرف موضوع الاستقلال المالي للجماعات الترابية أهمية كبرى في القوانين المنظمة للجماعات و التي اختلفت باختلاف المراحل التاريخية و اخرها في دستور 2011، خاصة بعد افراد الباب التاسع كباب خاص بها،ومن خلاله تم التنصيص على مجموعة من المبادئ التي تحكم عمل الجماعات خاصة الفصل 136 ، وهذا ما يجعل للدراسة أهمية في الوقوف على سيرورة هذا التطور والتدقيق في مدى الاستقلال المالي و الجبائي .

المطلب الأول: السيرورة التاريخية لتطور التدبير المالي الترابي بالمغرب

يشكل التدبير المالي للجماعات الترابية إفرزا للتطور العام لنظام اللامركزية بالمغرب من خلال مجموعة من المحطات التاريخية التي مر منها و التي من خلالها ساهم في وضع اللبنة الأولى لمالية الجماعات الترابية، بدءا بالفترة التي سبقت نظام الحماية والاهتمام بمؤسسة الأمناء كجهاز مكلف بتدبير المال العام في العهد المخزني ، و الاختلاف الفقهي حول مدى وجود جبايات محلية من عدمها . فهناك من نفى وجودها خلال فترة ما قبل الحماية لعدم وجود ضريبة ذات صبغة محلية بل كانت كواجبات تدفع عند أبواب المدن تعرف بواجب الحافز بجانب الرسوم التي تدفع بمناسبة تبادل السلع في الأسواق المحلية برسوم المكوس ، بينما في طرح مغاير تم الإقرار بوجود جبايات و المستفيد الأول منها المدينة أو القرية في بعض منشأتها و التي كانت تسمى المستفيدات . أما عن فترة الحماية ، فالنظام الجبائي المحلي لم يعرف تطورا في اتجاه لامركزية مالية يمكن البلديات من تدبير شؤونها حيث يظهر ذلك من خلال توزيع الرسوم و الضرائب بين الدولة و البلديات ، إذ كان نصيب البلديات ضعيفا جدا بالمقارنة مع ما استحوذت عليه الدولة ، ومع فترة الاستقلال خضع التنظيم المالي للجماعات الترابية لإصلاح قانوني مهم في ظل 23 يونيو 1960 و التي ظلت محدودة بصور قوانين في 30 شتنبر 1976)الظهير المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية و هيأتها / المرسوم الخاص بسن نظام محاسبة الجماعات المحلية و هيأتها و التي عملت على إدخال إصلاحات على التدبير المالي للجماعات الترابية على مستوى الميزانية بالانتقال من ميزانيتين أصلية تخص التسيير و إضافية تخص التجهيز إلى ميزانية واحدة في جزئها الأول بتنظيم التسيير و في جزئها الثاني التجهيز .

وقد أصدر المشرع على مستوى التنظيم المالي الترابي مجموعة من النصوص التشريعية و التنظيمية موازاة مع التغييرات التي لحقت ميزانية الجماعات الترابية ، و التي كانت بدورها محدودة في تعزيز منظومة الضرائب الترابية حيث بقي المرجع القانوني الأساسي في تنظيم رسوم و جبايات الجماعات الترابية ظهير 23 مارس 1962 ثم قانون الإطار لسنة 1984 المتعلق بالإصلاح الضريبي الذي عمل على تحويل مدخول الضريبة على الأرباح المهنية كلياً إلى الجماعة الترابية، ونص على تخصيص 30% على الأقل من موارد الضريبة على القيمة المضافة لهاته الجماعات ، لكن بالرغم من أهمية التعديلات، و في الوقت الذي ظلت فيه غير كافية من أجل مواكبة حاجيات الجماعات الترابية المتزايدة و تدبير شؤونها اليومية ، عمل المشرع على صياغة قانون جديد للجبايات المحلية بتاريخ 21 نونبر 1989 لتطوير المردودية الضريبية للمجالس الجماعية و تعزيز استقلالها المالي .

بالرغم من التطور الذي عرفه النظام الجبائي المحلي خلال مرحلة الاستقلال ، تبقى غير قادرة للمساهمة على تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية دون الاعتماد على الموارد الأساسية كالقروض والإمدادات مما يحد من استقلاليتها، الأمر الذي استدعى تحديث ترسانة قانونية تهدف إلى إصلاح المنظومة الجبائية المحلية على ضوء قانون رقم 47.06 سنة 2008 ، و قانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها بغية تحديد طبيعة الإصلاحات التي يتعين القيام بها لتحديث النظام المالي و جعله أكثر ملاءمة لمتطلبات الحكامة الجيدة للجماعات الترابية ، و بموجبه تفعيل المرسوم المتعلق بسن المحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها بتاريخ 3 يناير 2010 بإقرار مستجدات من صميم المخطط المحاسبي والمحاسبة التحليلية للميزانية مع بروز نقاش حول الجهوية المتقدمة و التعديل الدستوري 2011 بإعادة النظر في الوحدات الترابية بتوزيع الاختصاصات على المستويين العمودي و الأفقي ، ثم على مستوى الأدوار الجديدة للجماعات الترابية و بموجبه على مستوى المقاربات الجديدة المعتمدة في التدبير و إيجاد بدائل لتمويل و تنمية القدرات المالية مع التفكير في النتائج و الأهداف بتبني آليات الحكامة المالية لتجاوز الإكراهات .

إذا كان النظام المالي للجماعات الترابية يجسد بشكل مبدئي وجود استقلال مالي مع استقلالية في التدبير، مادام الاستقلال المالي يعتبر من أهم مبادئ النظام اللامركزي، وأساس الاستقلال الإداري والتمتع بالشخصية المعنوية، وإذا كان يترجم المستوى المادي لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها التنموية، فإنه يرتبط بالضرورة بوجود مالية محلية وميزانية مستقلة ونظام جبائي خاص ولا مركزي يمكن مبدئياً الهيئات اللامركزية من تمويل ممارستها لمهامها واختصاصاتها.

و على هذا الأساس فإن التطرق لموضوع الاستقلال المالي للجماعات الترابية يمكن ان يستشف من خلال التععيد الدستوري لقواعد حديثة في التدبير الترابي (التدبير الحر) ، و الذي يوحى تمتعها بصلاحيات كاملة للنهوض بالشأن العام الترابي و تسيير شؤونها بطريقة ديمقراطية من خلال ما تخوله الشخصية الاعتبارية من استقلال مالي و اداري و خضوعها للقانون العام، و عليه فمبدأ التدبير الحر يعني الحرية في التدبير ولا يعني أية حرية في الحكم مادام يقتصر على الشؤون الإدارية دون السياسية ، كما أن مقتضيات دستور 2011 تربط مفهوم التدبير الحر بالديمقراطية التشاركية من خلال مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، ما يجعلنا نجزم بعد وضع المبدأ في سياقه الواقعي بأن دائرة الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية تبقى محدودة، وأن استقلاليتها المالية المفترضة تبقى نسبية وغير مؤسسة ، كما أنه على مستوى المستجدات والتغيرات التي جاءت بها القوانين التنظيمية فيما يخص الجماعات بمستوياتها الثلاث: الجماعات 113.14 والعمالات و الاقاليم 112.14 ثم الجهات 111.14 ، فلا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية دون وجود استقلال مالي يجعل الجماعات الترابية قادرة على تحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقها، ما يجعل التفكير في تطوير تدبير الجبايات المحلية من اهم ما يشغل كل الفاعلين الرسميين و الغير الرسميين، و بالتالي ما يحتم اهمية تقديم قراءة في مشروع 7.20 كأخر مستجد بهم جبايات الجماعات الترابية .

المطلب الثاني: مشروع القانون رقم 7.20 وعقلنة الجباية بالجماعات الترابية

تمهيدا لتحقيق عدالة جبائية بين الملزمين في أفق إرساء إصلاح جبائي يساهم في تطوير الموارد الذاتية للجماعات الترابية بما يتوافق وتفعيل توصيات المناظرة الوطنية الثالثة للجبائيات المنعقدة بالصخيرات يوم 03 و 04 ماي 2019 ، صادق مجلس المستشارين بالرباط يومه الجمعة 4 دجنبر 2020 في جلسة عمومية على مشروع قانون 7.20 والذي يقضي بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بجبائيات الجماعات المحلية و الذي حمل مجموعة من التغييرات ، هذا المشروع الذي أتى في سياق تراجع مداخيل الجماعات الترابية بسبب أزمة حالة الطوارئ الصحية - أزمة COVID 19 حيث سجل تراجع في مداخيل الجماعات الترابية حسب المعطيات الأخيرة لماليتها من خلال النشرات الشهرية للخزينة العامة بعد الجمود الذي طال العديد من الأنشطة طيلة فترة الحجر الصحي وتضرر الأنشطة المهنية ، و بالتالي تراجع ملحوظ في أداء الرسوم التي تستفيد منها الجماعات (الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية / الرسم على المحلات بيع المشروبات / الرسم المهني / رسم الخدمات الجماعية / الرسم المقبوض في الأسواق والأماكن العامة و بالتالي ضرورة التعديل القانوني تعزيزا للموارد الذاتية للجماعة .

ويهدف القانون الذي دخل حيز التنفيذ بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان في دجنبر 2020 إلى مراجعة قواعد ووعاء بعض الرسوم المحلية، في أفق دمج مجموعة من الرسوم ذات نفس الوعاء في إطار الرسم الترابي العقاري ، والرسم الترابي على الأنشطة بالإضافة إلى ملاءمة الأحكام الحالية مع تلك الواردة بالمدونة العامة للضرائب وبمجموعة من النصوص القانونية، التي صدرت بعد سنة 2008، لاسيما القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ومدونة الأحباس، والتشريع المتعلق بالمقالع والمناجم، و مدونة السير.فما هي أهمية هذا القانون ؟ وما النواقص التي يمكن القول بأنها ما زالت تعتره؟.

يمكن إدراج الإجابة على الأسئلة أعلاه في النقطتين الآتيتين:

أ - أهمية القانون رقم 20.07 المتعلق بالجبائيات المحلية .

لاشك أن موضوع الاستقلال المالي و التدبير الترابي لمالية الجماعات الترابية من أهم المواضيع التي استحضرت من خلال مجموعة من النقاشات العلمية من خلال نقط عدة تختلف باختلاف الرؤى والأهداف، ولعل ابرازها يتمحور حول هامش حرية الوحدات الترابية من خلال مواردها الذاتية وسلطتها الجبائية والتي تمتلكها المجالس المنتخبة لقياس مدى توفرها على استقلال مالي من عدمه و سعيا منها لتكسير العلاقة العمودية التي تطبع العلاقة ما بينها و ما بين الدولة، و باستقرائنا لمضامين مشروع القانون 07.20 نسجل ما يلي :

العمل على توسيع مجال تطبيق عدد من الرسوم المحلية بهدف الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية ومن ضمنها:

-الرسم المطبق على الإقامة بالمؤسسات السياحية ليشمل الشقق المجهزة التي يؤجرها مالكوها لإيواء السياح ولأسيما عبر المواقع الإلكترونية؛

- الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني المستحق لفائدة العمالات والأقاليم بفرضه عند كل مراقبة تقنية إيجابية عوض الاقتصار على الفحص السنوي؛

_الرسم على عمليات البناء ليشمل عمليات الإصلاح وتسوية البنايات غير القانونية والهدم؛

_ الرفع من الحد الأدنى لإصدار وأداء الرسوم من 100 إلى 200 درهم بالنسبة للرسم المهني، رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، شأنه في ذلك شأن قانون مالية برسم سنة 2021؛

كما تضمن القانون رقم 07.20 إجراءات تقضي بإلغاء الديون المترتبة عن هذه الرسوم الموضوعة قيد التحصيل، والتي تساوي أو يقل مبلغها عن 200 درهم وكذا الديون المترتبة عن هذه الرسوم والتي بوشر بشأنها تحصيل جزئي نتج عنه مبلغ متبقى غير مؤدى يساوي أو يقل عن 200 درهم فيما يهم الضرائب والواجبات والرسوم العائدة للدولة والمنصوص عليها في المدونة العامة للضرائب.

التنصيص على إلغاء الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجهات /العمالات والأقاليم /الجماعات، بما في ذلك الضريبة الحضرية والضريبة المهنية والتي لم يتم استخلاصها قبل فاتح يناير لسنة 2020، شريطة أن يقوم الخاضعون والملمزمون المعنيون بتسديد أصل هذه الضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى إلى غاية أجل أقصاه 30 يونيو من سنة 2021..

الاستمرار في تحصيل الرسم المهني من طرف الخزينة العامة للمملكة بالنسبة للخاضعين للرسم المهني، ماعدا الخاضعين للرسم المهني المحددين بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية بموجب المادة السادسة و الذين يتعين عليهم دفع هذا الرسم لدى إدارة الضرائب

الاستمرار في إصدار رسم السكن من طرف مصالح إدارة الضرائب بالنسبة للخاضعين لرسم السكن، ماعدا الخاضعين لرسم السكن المحددين بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية الذين يتم إصدار الجداول المتعلقة بهم من لدن الخزينة العامة للمملكة .

إصدار رسم الخدمات الجماعية من طرف مصالح إدارة الضرائب بالنسبة للخاضعين لرسم الخدمات الجماعية، ماعدا الخاضعين لرسم الخدمات الجماعية المحددين بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية الذين يتم إصدار الجداول المتعلقة بهم من لدن الخزينة العامة للمملكة.

إمكانية الأداء لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل إلى جانب شسيع المداخيل لدى الجماعة بالنسبة للرسوم التي تقوم الجماعات بتدبيرها لذاتها، وبذلك تم توسيع مجال تطبيق بعض الرسوم وتوزيع عائد الرسم المهني ورسم السكن مع إدراج الرسم على المركبات الخاضعة للفحص التقني ضمن الرسوم التي تقوم الإدارة بمراقبة إقراراتها واستخلاص الرسم على رخص الصيد البري ورخص السياقة من طرف القباض التابعين للخزينة العامة للمملكة.

وكخلاصة لذلك من خلال قراءة القانون 07.20 يمكن القول بأن 6 مواد أتت لتعديل وتغيير 59 مادة ونسخ وتعويض 11 مادة من القانون الجبائي رقم 47.06 ، ومعالجة أمور بسيطة تتعلق بالتدبير المالي وباستبدال بعض العبارات من قبيل الجماعات المحلية بالجماعات الترابية ودوائر الجماعات الحضرية بالمدرجات الحضرية ثم الجماعات القروية بالجماعات التي لا يشمل نفوذها الترابي مدارا حضريا تماشيا مع مقتضيات دستور المملكة لسنة 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015.

ب- نواقص القانون رقم 20.07 المتمم للقانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية .

لعل مشروع 20.07 لم يرق بمعالجة أمور جوهرية تتعلق بكل من جبايات جديدة لتعزيز الموارد الذاتية للجماعات الترابية و تعزيز قدراتها التدييرية في هذا المجال و لم يلغي الرسوم ذات المردودية الضعيفة لتجويد تدبير الجبايات المحلية ، و لم يعالج التفاوتات الجبائية ما بين الجماعات الترابية بتكريس النمط التقليدي من خلال الاحتفاظ بنفس الرسوم و بالتالي الاستمرار في تطبيق 13 مادة منظمة ل 13 رسم بقانون 89.30 بصورة انتقالية منذ سنة 2007 ، ما يجعل المشروع مشروعا مقتصرًا على تعديلات شكلية دون اصلاح حقيقي يراهن على تقوية المداخل الذاتية للجماعات الترابية ما يساءلنا عن واقع الجبايات في الواقع المغربي .

المبحث الثاني: واقع وكيفية تدبير الجبايات المحلية في التجربة المغربية

تعددت إشكالات السياسة الجبائية داخل أنساق دول مختلفة و من بينها نجد الدولة المغربية ، مما جعلها في صدارة اهتماماتها و انشغالاتها لتكتسي بذلك مكانة ذات أهمية كبرى لدى مختف مكونات المجتمع من باحثين اقتصاديين و مهتمين بالمجالات القانونية الاقتصادية و الاجتماعية مادام كل أفراد المجتمع و مؤسساته في علاقة مباشرة مع السياسة الجبائية، ليوافه بذلك تحديات عدة بافتتاح عدة أوراش هيكلية كبرى شملت مختلف القطاعات و المجالات رغبة منه في تحقيق تنمية الذاتية و التي حظيت بأولى الاهتمامات من قبل أعلى سلطة في البلاد ، باعتباره من أهم الأوراش الاستراتيجية للدولة.

ما يجعلنا بصدد إثارة تساؤلات وأفكاراً و في علاقتها بالسياسة الجبائية، من خلالها نتساءل عن واقع تدبير جبايات الجماعات الترابية بالمغرب (المطلب الأول) ثم رهان تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالجماعات الترابية (المطلب الثاني)

المطلب الأول : واقع تدبير جبايات الجماعات الترابية بالمغرب

تختلف سياقات تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب داخل دائرة النقد والنقاش، فإذا كان المشرع اعترف بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها الترابية بوسائل قانونية ومالية ثم بشرية وتديرية لتحقيق هدفها التنموي والرفع من مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن الواقع العملي يظهر مجموعة من الاختلالات والثغرات التي تحول دون ادائها لرسالتها في أفق تلبية منتظرات المواطنين وتحقيق التنمية.

و لعل ما يكتسيه تدبير الشأن العام المحلي من طرف الجماعات الترابية من علاقة مالية غير متكافئة، و التي تحكمها التبعية لمركزية الدولة سواء تعلق الأمر بتدخل الدولة في تحصيل بعض الرسوم الجبائية المهمة أو بتحويل جزء من مواردها إلى ميزانية الجماعات الترابية لسد عجز ميزانية هذه الأخيرة أو تعلق الأمر بخضوعها لرقابة سلطة الوصاية المشددة و تغييب هامش استقلاليتها خاصة في ظل نظام جبائي محلي مرتكز على أوعية تتميز بقلتها و ضعف مردوديتها و غياب موارد جبائية مستقلة في مقابل تزايد أعباء الميزانية العامة للدولة و التقليل من حجم مواردها .

فبالرغم من التحسن الذي عرفته الموارد الذاتية للجماعات الترابية بعد صدور القوانين التنظيمية الثلاث و دخولها حيز التنفيذ سنة 2015 ، إلا أن طبيعة و حجم الموارد الذاتية لم ترقى إلى مستوى التطلعات لاسيما بالنسبة للجهات و العمالات و الأقاليم أمام وجود مجموعة من الإكراهات و التي ما تزال مصاحبة لتدبير المداخل الذاتية للجماعات الترابية خاصة باستمرار ضعف الوعاء الجبائي في ظل العمل بموجب القانون

الجبايي 06 . 47 والتي تتلخص في غياب قطاعات تشكل خزانات مالية جد مهمة بما فيها المجال العقاري الفلاحي البنكي ثم البيئي و التي لا تساهم بالشكل المطلوب في توسيع الوعاء الجبايي الترابي.

ولعل إشكالية ضيق الوعاء الضريبي تطرح بحدة ما بين الجهات أمام استحالة تعميم الرسوم على 12 جهة مغربية، هو الحال بالنسبة للرسم المفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ والذي لا تستفيد منه إلا الجهات المتوفرة على سواحل بحرية دون غيرها جهة بني ملال خنيفرة على سبيل المثال لا الحصر.

وفي ظل الصعوبات العديدة والتي تعتري واقع تدبير الجبايات المحلية و التي تحول مابين التدبير الجيد و تنمية موارد الجماعات الترابية و التي تتعدد بتعدد و اختلاف المجالات في كل مما يلي :

② ثقل الوصاية الممارسة على الجماعات الترابية (من خلال آلية التأشير للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية) مما يشكل تناقضا مع فلسفة التنظيم الإداري المركزي وبمبادئ التدبير الديمقراطي للشأن العام الترابي مع إخضاعها لرقابة بعدية تتماشى و فلسفة التدبير العمومي الجديد القائم على التدبير بالنتائج و ليس بالوسائل؛

② إشكالية تداخل الاختصاصات مابين الدولة و الجماعات الترابية باختلاف الأسباب القانونية في النصوص التنظيمية للجماعات الترابية ثم التشريعية والتي ترجع إلى التقصير الواضح للمشرع البرلماني في أداء مهمته التشريعية في مجال الجماعات الترابية ومنها مسألة توزيع الاختصاصات مابين الدولة و الجماعات الترابية مقابل فسح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل بشكل واسع لسد الفراغ التشريعي من خلال المناشير و الدوريات

② ضعف القدرات التدييرية للجماعات الترابية و الذي ترتبط بعنصرين: الأول ان تكون هناك موارد مالية فعالة لتمويل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى الجهوي و الترابي، ثم أهمية وجود المورد البشري المؤهل للتدبير المالي الناجع باعتباره الركيزة الأساس للدفع بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

التخطيط الاستراتيجي والتدبير بالنتائج كمعيار اساسي في تقييم قدرات الفاعلين الاداريين والتقنيين في التدبير فيما يتوافق ومخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ضعف تكوين المنتخبين واستمرار تدبيرهم للاقتصاديات الترابية وفق نمط تقليدي امام نقص في الموارد البشرية واللوجستية الكفيلة بالاستجابة لمتطلبات التسويق الترابي والمساهمة الايجابية في مسلسل التنمية.

محدودية الفاعلين الترابيين المنتخبين في التدبير المالي والذي يبقى مرتبطا بالمشاريع المبرمجة والمسطرة في برنامج عمل الجماعات الترابية.

الالتقالية في تدبير بعض المشاريع الكبرى ما بين مستويات الجماعات الترابية وإشكالية التنازع في الاختصاصات.

غياب خطة استراتيجية واضحة المعالم و التي تضمن استمرار تقديم الخدمات و التدبير الجيد حالة الأزمة (الأزمة الصحية كوفيد 19 مثلا).

ضعف الموارد الجبائية الذاتية للجماعات الترابية والتفاوت في نسب الضريبة على القيمة المضافة ما بين الجهات باختلاف الموقع الاستراتيجي وثقل النخب المحلية.

غياب البعد الاستراتيجي في تدبير المجالات المرتبطة بمسألة التنمية الترابية المستدامة وخاصة في شقها الاقتصادي.

إكراهات وضع وتنفيذ الميزانيات الجماعية الناتجة عن صعوبات تقنية ومالية تتعلق بصعوبة تحصيل الموارد لقلة الوسائل اللوجستية والمادية لدى المصالح المكلفة بالتحصيل، وعدم كفاية اعتمادات بعض الفصول لتغطية الحاجيات، مما يؤدي إلى تأخر إنجاز نفقات الجماعات وتراكم الديون عليها.

ارتباط إعداد ميزانيات الجماعات بالإمكانات والمؤهلات الإدارية والتقنية لكل جماعة وبالتالي التباين

فيما يخص الاستفادة من التقنيات المالية بين الجماعات الترابية.

غياب العدالة الجبائية وتحقيق الإنصاف الترابي

استفحال إشكال الباقي استخلاصه Reste a recouver و ارتفاع الضغط الجبائي الذي يشكل من أكبر

التحديات التي تواجه تحسين مردودية الرسوم ، مادام تراكمه سنة بعد سنة يبين فشل المقاربة المعتمدة في

التحصيل الجبائي الترابي و المرتبطة بالأساس بالضرائب المحولة و المفروض على القابض الجماعي استخلاصها

بمراعاة مجموعة من القواعد الواجبة التبليغ بالضرائب و الرسوم الوطنية و التي تمت من خلاله ملاءمة المادة

152 من القانون 47.06 مع المادة 219 من المدونة العامة للضرائب.

ومنه فلا بد من الإشارة إلى دور التفاعلات التقنية في التأثير على توجه السياسات العمومية أو تنقيدها و

تحقيق أهدافها ، مما يستدعي تفكيك طبيعة الخيط الناظم بين هذه العناصر و إبراز عناصر القوة والضعف

التي تتميز بها عن نظيرتها حيث ستشكل فيه العملية القرارية والهيمنة عليها مبرط الفرس، لما لهذه الأخيرة من

أهمية في صياغة السياسات العامة و التي تلعب فيها الآليات التقنية و احتكار المعلومة الدور المحوري في تألق

فئة على حساب فئة أخرى، حسب مقولة الفقيه الفرنسي "فيفان دو جوبير" : "السلطة السياسية هي الرأس

المفكر و الإدارة هي الذراع المنفذ " و ذلك في كل عملية تحليلية نظرا لطبيعة الدول النامية و تموقع نخبها في

ترانبيات صنع القرار و دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية .

المطلب الثاني: جبايات الجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالجماعات

الترابية.

تشكل جل المشاكل الاجتماعية و المالية ثم الإنسانية بشكل عام، هدف السياسات العامة في مختلف الدول

ما يجعلها أساس كل نسق سياسي في العالم، وما يجعل دور النخب ذو أهمية من حيث كونها العنصر الرئيسي في

صناعة السياسات العمومية، وما يفرضه ذلك من منطوق الصراع بينها اعتبارا لطبيعة كل مجتمع و بنياته المؤسساتية و الدستورية حيث يبقى عنصر الكفاءة و القدرة المعرفية و اتخاذ القرار و قدرات النخبة هي المحددة الأساسية في صيرورة استمراره أو زواله.

و بالرغم من تعدد و اختلاف المعايير التي يمكن أن يؤسس عليها التقطيع الجهوي الملائم للخصوصية المغربية، فإن هدف الوصول إلى تنمية جهوية مندمجة يتطلب وضع تقسيم جهوي يقوم على مقارنة موضوعية تتجاوز سلبيات التقطيع السابق نحو تقسيم متوازن يتوخى قيام جهات تتألف من مناطق متكاملة تحقق الاكتفاء و النمو الذاتيين في المجالين الاقتصادي و الجغرافي مع الأخذ بعين الاعتبار التأليف و الانسجام الاجتماعي و الثقافي و اعتمادا على مقارنة ديمقراطية تشاركية و على معايير الحكامة الترابية ، كسياسة تهدف إلى التوزيع الأفضل للسكان و الأنشطة فوق مجال معين تحقيقا لنوع من التوازن المجالي ، ما يؤكد ضرورة تقسيم جهوي يراعي :

② تحقيق التراضي الاجتماعي و السياسي بين كافة الفاعلين السياسيين في الدولة ، مادام غيابه يتوافق مع القرارات المصيرية في الدولة ينتج عنه الاحتكام فقط الى الظرفيات السياسية الضيقة بإعداد آليات و خطط ترسم النهج المستقبلي للدولة في مجالات مختلفة و هو ما قد يكون حاضرا في سياسة و تقنية التقطيع الترابي

② إمكانية تحمل المسؤوليات المسندة للجهات بفعالية بتقليص عددها مادام نجاح اللامركزية يكون ميسرا و بقوة كلها للجهات كجهات كبرى لها من الحجم المجالي و الموارد البشرية الاقتصادية و المالية ما يمكنها من ذلك باستقراءنا لما سبق طرح السؤال : هل فعلا تم التقسيم أو التقطيع الترابي المجالي إلى مناطق متوازنة بتجهيزات و امكانيات تتاح معها للجماعات الترابية سلطة اتخاذ القرار و التدبير المستقل للمشاريع بتحضيرها و صياغاتها ثم إقرار إنجازها و تقييم تنقيدها مادام البعد الترابي كآلية لتحقيق التنمية أكثر من رقعة جغرافية لتنفيذ المشاريع؟ وهل نجح في تحقيق التكافؤ فيما بينها ما دام التموقع الجغرافي لكل جهة يلعب دورا في مستويات تحقيق التنمية، بجانب اختلاف القدرات التدييرية للجماعات الترابية والتي تبقى مرتبطة بالحرية في

التدبير الناجع للمشاريع والبرامج التنموية كأحد مرتكزات التنمية الترابية، وما دام الاهتمام اليوم بمقومات التدبير العمومي الجديد أضحي يفرض المراجعة للحدود ما بين القطاع العام والقطاع الخاص، وما بين الحقول الاقتصادية والاجتماعية كمدخل أساسي لإعادة الصياغة للمهام والأدوار والوظائف بشكل يسمح باستعمال وقف للقدرات والوسائل والمشاريع لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار والمسؤوليات ثم المهام في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام المحلي الذي أفرز ما أصبح يعرف بأزمة الحكامة ، ومن جهة أخرى يزيد من حدة تباين إنفاق الجماعات الترابية على المشاريع التنموية .

إن تحقيق حكمة محلية تعترف بسلطة جبائية لفائدة الجماعات الترابية تبقى ذات أهمية امام اتساع رقعة الوصاية وشمولية رقابة الأجهزة الإدارية لأعمال المجالس الجماعية لا سيما المتعلقة بالمجال المالي، علاوة على أن القوانين التنظيمية، بما فيها القانون التنظيمي للجماعات يساوي ما بين الجماعات الفقيرة والغنية، دون إقرار لبعض الأفضليات على مستوى الدعم المالي لفائدة الجماعات الفقيرة، خاصة في المناطق النائية لتحقيق التوازن بين الجماعات، على غرار صندوق التضامن بين الجهات ، كما أن تحقيق هاته الحكامة تتطلب توفر المنتخبين الترابيين على مستوى معرفي علمي يمكنهم من فهم النصوص القانونية و الإلمام ببعض التقنيات التي تحكم التدبير المالي مع تحميل الأحزاب السياسية مسؤولية ذلك .

أهمية تنمية قدرة النظام الجبائي على توفير مداخيل ضريبية ذاتية موازية لحجم الأدوار الكبرى المسندة للجماعات الترابية، وذلك عن طريق تحفيز هذه الأخيرة على تنمية مداخيلها بنهج حكمة جيدة للجبايات المحلية، وتفعيل اختصاصات الجماعات الترابية المرتبطة بالمجال التنموي والتي خصص لها القانون التنظيمي للجهة عدة مواد من قبيل دعم المقاولات وتوطين مناطق للأنشطة الاقتصادية وجذب الاستثمار والتنمية المستدامة وإعداد التراب والتأهيل الاجتماعي وغير ذلك من الاختصاصات المتعددة.

أهمية توزيع مدخول الضريبة على القيمة المضافة على الجماعات التي تهدف إلى إحداث تجهيزات اقتصادية ذات مردودية مع تكثيف الجهود من قبل السلطات والأطراف المعنية من أجل ضمان تحصيل الرسوم

والادعاءات لفائدة الميزانيات الجماعية. فضلا عن ضرورة تبسيط الإجراءات المتعلقة بنظام الاقتراض إضافة إلى وضع منهجية للميزانية والحد من الفوارق المالية بين الجماعات نتيجة غياب التوازنات الترابية وانتهاج سياسة التركيز الإداري للتجهيزات الجماعية.

أهمية ابتداع طرق لتوفير موارد مالية ذاتية وأهمية تعددها، وأمام هذا الوضع يبقى مجهود الجماعة في بلوغ التنمية مفتوحا إذا ما توافرت هذه الموارد للقيام بهذا الدور

إحداث مديريات جهوية بشرية كفئة وتوفير وسائل مالية ومادية كافية تغني مالية الجهة، ويتعين أن تنتظم هذه الإدارة الجهوية في أقطاب إدارية لا ممرضة، من أجل ترشيد استعمال الوسائل وتقليص النفقات، الأمر الذي سيمكن هذه الإدارة الجهوية بمهام تدعم عمل الولاية في تنسيق تدخلات الدولة على المستوى الجهوي، وتنفيذ البرامج التعاقدية بين الدولة والجهة وتبدير العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة والجهة، ما سيساهم في اندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات وتعميق حضور المقاربة الترابية في برمجة قوانين المالية. لذلك بدل أن يتم التنسيق على مستوى المركز سيتم ذلك على المستوى الجهوي عن طريق تفويض الاختصاصات والموارد المطابقة.

خاتمة:

بالرغم من الاصلاحات التي عرفتها مالية الجماعات الترابية بمختلف محطاتها المتجهة نحو تطوير وظائفها و إضفاء النجاعة والفعالية عليها باعتماد منظومة مالية متوازنة في الإعداد و التنفيذ ، إلا أنها لم تتم مواكبتها بشكل جيد من طرف المركز من جهة و لم تستوعب فلسفتها من طرف القائمين على تبدير الشأن العام الترابي من جهة ثانية ، مما أدى إلى ولادة ضغط مزدوج ، فالأول يتمثل في التبدير الميزانياتي و الذي اكتسى طابعا تديريا وقلقا مما أكدته غير ما من مرة تقارير المجالس الجهوية للحسابات و عمليات المراقبة و الفحص و للممارسة

من طرف الوزارة الوصية ، في حين الثاني مرتبط بأزمة المشروعات لهذه الوحدات الترابية عند المواطنين ، مما يؤكد غياب استراتيجية أو سياسة عمومية ترابية تنمية أثناء اعداد ميزانيات الجماعات ، و يبقى من الغير المنطقي ان تظل المنظومة التدييرية المالية منها و الإدارية لهذه الوحدات الترابية حبيسة النمط التقليدي في التديير خاصة أمام التطورات التي تشهدا المجتمعات مكوناتها وتمظهراتها فضلا على جعل الحركة التنموية الترابية اختصاصا حصريا للجماعات الترابية و الذي يرتبط بضرورة تجاوز مقارنة التديير التقليدي ، ما دام المنطق الأساسي للارتقاء بوظائفها يتجسد في تعزيز قدراتها المالية بمواجهة مجالات تدخلها التي أصبحت تتمدد وفق حاجيات و متطلبات الساكنة ، وما يتطلب استيعابها للقواعد الحديثة التي أصبحت تحكم تديير الشأن العام الترابي التي تتلخص في مجموعة من القواعد المالية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في وقت أصبحت فيه المركزية مطالبة بالاعتماد على مقاربات حديثة في تديير شؤونها المالية لتندمج مع أدوارها الجديدة ، لذلك فإعدادها ارتبط بضرورة التقييد بالمبادئ التالية :

② مبدأ صدقية موارد و تكاليف الميزانية ؛

② مبدأ تديير الميزانية وفق النتائج . ؛

② البرمجة المتعددة السنوات .

والتي بؤها المشرع مكانة متميزة في عملية أعداد الميزانية و كركيزة أساسية تقوم عليها هذه العملية من منطلق علاقتها ببرامج التنمية الجهوية و الإقليمية و برامج عمل الجماعات ما جعلها تعكس التصور المالي لعملية تمويل مختلف المشاريع المضمنة لهذه البرامج شريطة تحيينها و ملاءمتها مع تطور الموارد و النفقات لهذه الجماعات كل سنة ، و بالتالي ما يجعل ثالث الميزانية و البرمجة المتعددة السنوات و برامج التنمية الجهوية و الإقليمية و برامج عمل الجماعات يصطدم مع مبدأ سنوية الميزانية كمبدأ أساسي لا يمكن تجاوزه ، ما يجعل اشكال الحفاظ على العلاقة ما بين التنمية و البرمجة المتعددة السنوات و برامج التنمية أمام إكراه البعد الزمني الذي يطبع تنفيذ مختلف البرامج التنموية .



إن مستجدات التدبير المالي للجماعات الترابية، ينبغي أن تشكل فرصة سانحة لتحديث وتقوية التدبير المالي الترابي، وذلك من خلال تغيير أنماط تدبير المالية المحلية، نحو ثقافة تديرية جديدة قائمة على النتائج ومساءلة الفاعل الترابي في سيرورة اتخاذ القرار المالي، وذلك عن طريق برامج ومشاريع تنموية تستجيب لتطلعات المواطنين والمواطنات.

لائحة المراجع المعتمدة

- ② ظهير شريف 1.59.315 بتاريخ ذي الحجة 1379 (23 يونيو 1960)
- ② ظهير 1.83.38 بتاريخ 21 رجب 1404 موافق ل 23 أبريل 1984 المتعلق بالإصلاح الجبائي للدولة ،
الجريدة الرسمية عدد 3731 ، 20 ماي 1984
- ② الظهير الشريف رقم 1.89.187 بتاريخ 21 ربيع الثاني الموافق ل 21 نونبر 1989 الصادر بتنفيذه
القانون رقم 30 . و المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها الجريدة الرسمية عدد 4032
بتاريخ 6 دجنبر 1989 ص 1573
- ② ظهير شريف رقم 1.07.195 يتعلق بجبايات الجماعات المحلية و مجموعاتها صادر في 19 من ذي القعدة
1428 (30 نونبر 2007) الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 22 ذي القعدة 1428 (3 دجنبر 2007)
- ② دستور المملكة المغربية بتاريخ 29 يوليوز 2011. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ
29 يوليوز 2011 مع قرار المجلس الدستوري رقم 815.2011 بتاريخ 14 يوليو 2011 المتعلق بنتائج استفتاء فاتح
يوليوز 2011.
- ② القانون التنظيمي 113.14. المتعلق بالجماعات
- ② القانون التنظيمي 112, 14. المتعلق بالعمالات
- ② القانون التنظيمي 111,14 المتعلق بالجهات
- بنمير المهدي : "الجماعة و إشكالية التنمية المحلية بالمغرب " دراسة تحليلية للممارسة في ضوء ظهير 30
شتنبر 1976 اطروحة لنيل دكتوراه الدولة



- محمد بوجيدة ، تداخل الاختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة الواقعية ،
منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية عدد 2008 78 ص 47
- بوجمعة بوعزاوي ، توزيع الاختصاص بين الجماعات المحلية تحت عنوان :تدبير الشأن العام المحلي سنة 2005
الطبعة الأولى مطبعة النجاح الدارالبيضاء 2006
- حليمة الهاف ، التدبير العمومي المحلي و إشكالية التحديث ، أطروحة لنيل أطروحة الدكتوراه في القانون العام
، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق اكدال السنة الجامعية 2012 2011 ص 146
- عبدالمجيد أسعد ، مالية الجماعات المحلية بالمغرب ، مطبعة النجاح الجديدة الدارالبيضاء 1991 ص 136
- سنا حمر الراس ، التدبير المالي الترايبي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة ، إشراف عبد النبي أظريف
السنة الجامعية 2016_2017 ص4
- محمد صدوقي ، " التدبير الحر و الاستقلالية المالية للجماعات الترابية ؟ أي علاقة " المنبر القانوني، العدد 11
أكتوبر 2016 ص 108
- ظهير شريف رقم 83.15.1 صادر في 20 من رمضان (1436) 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم
111.14 المتعلق بالجهات .
- امبارك خيفا ، العلاقة الموازناتية بين الدولة و الجماعات الترابية : إكراهات الواقع و رهان الإصلاح بحث لنيل
دبلوم الماستر في القانون العام الموسم الجامعي 2016_2015 ص 42
- الشريف الغيبوبي ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكدال
السنة الجامعية 2002_2003 ص 105

و التي تكمن باعتماد الصيغ العامة (المهام ، السلطات ، الأعمال ، القضايا، الصلاحيات...) في لنصوص

التشريعية المنظمة للجماعات الترابية

حليمة الهادف ، التدبير العمومي المحلي و إشكالية التحديث ، أطروحة لنيل أطروحة الدكتوراه في القانون العام

جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكدال السنة الجامعية 2011_2012 ص146

أحمد حضرائي ، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي المقارن ، منشورات المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية " سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 22 الطبعة الأولى ص 53

عبدالعزیز أشرفي ، "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية و التنمية المندمجة " مطبعة النجاح الجديدة

الدارالبيضاء الطبعة الأولى 2011 ص 97 .

عبدالعزیز أشرفي ، الحكامة الترابية و تدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة

مطبعة النجاح الجديدة الدارالبيضاء الطبعة الأولى 2011 ص 39

ابراهيم الزمهرى ، " الجهوية الموسعة في مغرب الجهات " سلسلة اللامركزية و الادارة الترابية العدد 19 الطبعة

الثالثة 2012 ص 113

بهيجة هيسكر، الجماعة المقاوله بالمغرب ، الأسس و المقومات و الرهانات طوب بريس الرباط الطبعة الأولى

2010

ابراهيم كومغار. أي مستقبل للحكامة المحلية ؟ من خلال القانون التنظيبي للجماعات. مجلة مسالك. العدد

33-34.ص153

امين ركلمة. مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وفاق التطوير.مجلة مسالك عدد29-30.ص.102



نوال الهناوي ، التدبير العمومي الجديد ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس

كلية العلوم بالرباط أكدال ، السنة الدراسية 2008 ص 37

عبداللطيف برحو " مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة و متطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية

للإدارة المحلية و التنمية / سلسلة مواضيع الساعة العدد 70 السنة 2011 ص 287

نعيمة هراج التوازي، الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان المولى الحسن 1873_1894 مطبعة فصالة

المحمدية 1988 ص 102

vivien de GOUBER ;(Etudes administratives)paris 1959 /le pouvoir politique et la terre I

(administration et le bras

Jacque Perce Bois, Economie des finances Publique ; Anand Colin, Paris ,1991 p 92

Guide To Best Practices in Public Financial Management ;United Nations House Riad, The Square

, United Nations Development Program _ Iraq ;and the Basil Fuleihan Institue of Finance of

Lebanon ;Arab Printing Press ,Beirut !;Lebanon ;2009 ;P 14

.Jilali chabih ,les finances des collectivités locales au Maroc ,l harmattan ,Paris France 2005

Tarik Zair « le principe de libre administration des collectivités territoriales» REMALD n 107 /

11_12 / 2012 P 14

أي دور للفاعلين في إنتاج السياسات العمومية

The Role of Actors in Shaping Public Policies

الدكتور عبد اللطيف الهلالي

أستاذ باحث بكلية الحقوق بجامعة ابن زهر أكادير

الرباع عادل

باحث في سلك الدكتوراه - جامعة ابن زهر أكادير

الملخص :

ان السياسات العمومية هي حصيلة عمل الدولة ، أي العمل المؤسسي الذي يتم في إطار قانوني ومؤسسي إنها حصيلة عمل مجموعة من الفاعلين ، التي ترتبط بمجموعة من المحددات مثل طبيعة دور الدولة ، توزيع الأدوار بين المؤسسات والهيئات الاجتماعية والاقتصادية انها سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة إنها أكبر من مجرد قرار واحد ، فعملية صنع للقرار ، السياسات يجب أن تفهم بصورة تشمل الإعداد والتنفيذ والتقييم ، وهنا بالرغم من الحياد الظاهر للكلمات والذي يعطي صورة ثابتة لهذه العملية ، فإن السياسات العمومية ليست مسلسلة بعيدا عن رهانات السلطة والمصالح والقيم والصراعات ، إن السياسات العمومية هي كذلك بالتعبير الشهير لمنظر المدرسة النسقية ديفيد إيستون : دراسة التوزيع السلطوي للقيم ، تمرين مؤسسي يروم التنبؤ بالمستقبل ، عن طريق مجموعة من الاختيارات التي تعكس سلوكيات وقناعات وإكراهات وقيم الفاعلين المتعددين الرسميين منهم أو غير الرسميين.

المفاهيم الرئيسية: الفاعلين- السياسات العامة-

Abstract :

Public policies are the outcome of the state's work, that is, the institutional work that takes place within a legal and institutional framework. It is the outcome of the work of a group of actors, which are linked to a set of determinants such as the nature of the state's role, the distribution of roles between institutions and social and economic bodies. It is a long series of interrelated activities. It is greater than just one decision, the decision-making



process, policies must be understood in a way that includes preparation, implementation and evaluation, and here despite the apparent neutrality of words, which gives a stable picture of this process, public policies are not a series away from the stakes of power, interests, values and conflicts, public policies are also in expression The famous systemic theorist David Easton: The study of the authoritarian distribution of values, an institutional exercise that aims to predict the future, through a set of choices that reflect the behaviors, convictions, compulsions and values of multiple actors, whether formal or informal.

Key words : Actors, Public policies

ان مرحلة صنع السياسات العمومية، من أرح المراحل وأدقها، فإنها تمثل بالنسبة للفاعل العمومي لحظة المخاض والولادة، حيث يمكن أن يتأثر مسلسل الرسم والصنع والوضع بأي عامل من العوامل الداخلية أو الخارجية والذي قد يكون له دور في تحويل اتجاه القرار العمومي وتغيير معالمه.

ان الانطلاقة الحقيقية لتحليل السياسات العامة سيتم في الولايات المتحدة الأمريكية في مطلع القرن الماضي مع تزايد أدوار الدولة وتعرضها لانتقادات كثيرة، وبالتالي ظهر التحليل والمعرفة كوسيلتين أساسيتين لتطوير أداء الدولة من خلال تطوير الإدارة، وسيؤدي هذا التوجه إلى ظهور الإدارة العمومية كفرع معرفي¹. وستتوفر الشروط الموضوعية لتطور السياسات العامة خلال فترة حكم "كندي" والمتمثلة في تواجد عدد كبير من الخبراء في الإدارة الفيدرالية والمهتمين بإيجاد حلول لمختلف المشاكل الاجتماعية (الصحة، السكن...)... وسيستمر هذا التوجه الذي تظهر الدولة من خلاله كجهاز عقلاي يضطلع بمهام الضبط داخل المجتمع.

منذ التسعينات من القرن الماضي، عرفت دول العالم تحولات أساسها توزيع جديد للاختصاصات وللسلط بين المستوى المركزي والترايبي، فعلى عكس مرحلة بناء الدولة الحديثة التي وجدت ترجمتها في احتكار السلطات على مستوى المركز، ففي هذا الوقت وفي مختلف مناطق العالم، يظهر على أنه متجه نحو تقوية السياسات اللامركزية والترايبيية، بحيث أضحت الجماعات الترايبيية فاعل أساسي وشريك حقيقي في تدبير المجالات الترايبيية وارتباطها الوثيق بالمعيش اليومي للمواطن. ان مسار التجربة المجالية والتنظيم الترايبي للمملكة، يبرز الأدوار والمهام التي تقوم بها الجماعات الترايبيية من خلال الاختصاصات المخولة لها، كانت دائما في مسار تصاعدي وكانت تكتسي باستمرار أهمية أكثر فأكثر، الشيء الذي يدفعنا إلى القول بأنه رغم الصعوبات والتحديات التي يواجهها التدبير الترايبي، فإنه مع ذلك قد أبان على أنه لا يمكن الاستغناء عنه وبأنه المدخل الحقيقي للفعالية وللأداء الجيد للمهام وللوظائف التي كانت تقوم بها الدولة بشكل مباشر. ويمكن تحديد عدد من الفاعلين في بلورة

¹ لقد ظهرت الإدارة العمومية كفرع معرفي بإيعاز من الرئيس الأمريكي "ويلسن (wilson)"

السياسات العامة، والذين تختلف مواردهم وأساليبهم وقدرتهم على التأثير في مسلسل اتخاذ القرار كما تختلف طبيعة العلاقات التي تقوم بينهم وكذا الموارد المادية والرمزية والسياسية والاقتصادية التي يتوفرون عليها.

المفاهيم الرئيسية:

الفاعلون:

يدل تعبير الفاعل هو من يقوم بالفعل سواء كان فردا أو جماعة، ويشير في مسلسل اتخاذ القرار إلى المشاركة في القرار ويحيل مفهوم الفاعل في تحليل السياسات العمومية إلى بعدين أساسيين يتجلى الأول في مشاركة الفاعل في المسلسل السياسي ويتمثل الثاني في مساهمة هذه المشاركة في النتائج¹

وإذا كان التحليل التقليدي للسياسات العامة يعتبر عدد الفاعلين محدودا، لأنه يعكس نظرة دولية

لمسلسل وضع السياسة، يقتصر على المنتخبين والإدارة؛ إلا أن هذا المسلسل يتضمن عددا متزايدا من

الفاعلين نظرا للتحويلات التي عرفتها الحكومات والأنظمة السياسية، والتي عرفت بروز فاعلين جدد

أقوياء على المستوى الوطني والدولي²

السياسات العمومية:

تشير السياسات العمومية إلى حصيلة ما ينتجه النظام داخل مؤسسة الدولة، إنها إحدى مخارج هذا النظام،

لذلك فهي في العمق تستبطن جوابا ممأسسا عن مشكلة عامة³.

Grossman Emiliano, in dictionnaire de politiques publiques, opcit, p.25¹

Grossman Emiliano, Ibidem, p.27-28²

³ أنظر: دليل تحليل السياسات العامة، دليل منجز في إطار مشروع دعم أعمال البرلمان المغربي، بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وكتاب الثنائي

للأستاذين حسن طارق وعثمان كابر في تقييم السياسات العمومية ص/12 و13 و14

دليل منجز في إطار مشروع دعم أعمال البرلمان المغربي، بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وكتاب الثنائي للأستاذين حسن طارق وعثمان كابر في

تقييم السياسات العمومية ص/12 و13 و14

تشير السياسات العمومية إلى حصيلة ما ينتجه النظام داخل مؤسسة الدولة، إنها إحدى مخارج هذا النظام، لذلك فهي في العمق تستبطن جوابا ممأسساً عم مشكلة عامة¹.

لا تتعلق السياسة العمومية بالدولة في حد ذاتها، بل بما تفعله وتنتجه وتقوم به عبر مؤسساتها الدستورية في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية، لذلك عادة ما يقال إن السياسات العمومية هي محاولة النظر إلى الدولة في حالة فعل (l'état en action). بهذا المعنى فإن السياسات العمومية هي 2:

حصيلة عمل الدولة، أي العمل المؤسسي الذي يتم في إطار قانوني ومؤسسي. إنها حصيلة عمل مجموعة من الفاعلين، التي ترتبط بمجموعة من المحددات مثل طبيعة دور الدولة، الثقافة السياسية السائدة، توزيع الأدوار بين المؤسسات والهيئات الاجتماعية والاقتصادية.

سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة إنها أكبر من مجرد قرار واحد، فعملية صنع القرار، السياسات يجب أن تفهم بصورة تشمل الإعداد والتنفيذ والتقييم وهنا بالرغم من الحياد الظاهر للكلمات والذي يعطي صورة ثابتة لهذه العملية، فإن السياسات العمومية ليست مسلسلة بعيدا عن رهانات السلطة والمصالح والقيم والصراعات.

تمرين مؤسسي يروم التنبؤ بالمستقبل، عن طريق مجموعة من الاختيارات، التي تعكس سلوكيات وقناعات وإكراهات وقيم الفاعلين المتعددين الرسميين منهم أو غير الرسميين. إن السياسات العمومية هي كذلك بالتعبير الشهير لمنظر المدرسة النسقية ديفيد إيستون: دراسة التوزيع السلطوي للقيم.

مجموعة من الإجراءات والقرارات ذات المنشأ الإداري والصادرة عن السلطات العامة، والمحددة ضمن إطار منسجم يسمح بإعطاء كل إجراء أو قرار مضمونا وبعدا، وهو ما يجعل لها فاعلها ومرجعياتها وأثارها المفترضة وجمهورها الخاص.

¹ أنظر: دليل تحليل السياسات العامة، دليل منجز في إطار مشروع دعم أعمال البرلمان المغربي، بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وكتاب الثنائي للأستاذين حسن طارق وعثمان كابر في تقييم السياسات العمومية ص/12 و13 و14

² - Bruno Jobert et Pier Muler: L'Etat en action, press Universitaire de France, 1987, 16.

وبهذا تكون آثار السياسة العامة مؤشرا هاما في تقييم وتقويم وتحليل السياسة العامة، من أجل التأكيد من كون هذه السياسة قد خدمت أغراضها التي شرعت من أجلها. كما يمكن أن تنقسم السياسة العامة إلى عدة (مستويات)¹.

سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة إنها أكبر من مجرد قرار واحد، فعملية صنع القرار يجب أن تفهم بصورة تشمل الإعداد والتنفيذ والتقييم والتغذية العكسية، وهنا بالرغم من الحياد الظاهر للكلمات والذي يعطي صورة ثابتة لهذه العملية، فإن السياسات العمومية ليست مسلسلا بعيدا عن رهانات السلطة والمصالح والقيم والصراعات.

➤ أهمية الموضوع:

استأثرت مواضيع السياسات العمومية باهتمام خاص من طرف الباحثين و مختلف الأكاديميين، باعتبارها مواضيع الساعة ومواضيع مطروحة حاليا أمام النقاش العمومي، الأهمية الأكاديمية فتتجلى في انفتاح الجامعة على محيطها الاقتصادي والاجتماعي، بتسخير وجعل البحث العلمي في خدمة القضايا المجتمعية المرتبطة أساسا بالسياسات العمومية كموضوع للدراسة، وهي ملتقى ونقطة تقاطع لأصناف متشعبة من العلوم المتخصصة

1 مستويات السياسة العامة: يضع جيمس إندرسون وآخرون مثل فهمي خليفة الفهداوي وقابرييل أوموند السياسة العامة في عدة مستويات نذكر منها 1/السياسات العامة الإستخراج(Extractive) فالنظام السياسي لكي يقوم بوظائفه المعروفة يلزمه موارد تختلف حسب المجتمعات ، فلا بد من إيجاد موارد للنظام خاصة المالية منها وفي هذا الصدد يلزم الحكومة وضع سياسة عامة توصف بالإستراتيجية وتعبير عن تعبئة الموارد المادية والبشرية مثل (رصد المال ، السلع ، الأشخاص ، الخدمات ..).

2/السياسات العامة التوزيعية(duistributive): تتناول توزيع الخدمات والمنافع والقيم لفئات وشرائح المجتمع والأفراد والتعاونيات والجماعات.
3/السياسات العامة لإعادة التوزيع Redistributive: كإعادة النظر في دخل فئة معينة من المجتمع أو قطاع ما 4./السياسة العامة الرمزية (Symbolic): يكون تأثيرها معنويا فهي تخص باهتمام واسع لدى الحكومات مثل ما يحدث من خلال عرض التاريخ السياسي مثلا من بطولات وأمجاد ومفاخر للأمة تكون بمثابة الدافع لأبناء الأمة من أجل الدفاع والرفع من روحهم الوطنية، كذلك يخلق الالتزام العاطفي والوجداني نحو الولاء للوطن.

5/السياسات العامة التنظيمية: يصفها "أندرسون جيمس" بالضابطة التي تفرض قيودا أو محددات على سلوك الأفراد والجماعات أي أنها تحد من حرية تصرف الجهات الخاضعة للسيطرة والضبط، فالسياسة التوزيعية تقيد التصرف أما التنظيمية فتزيد علمها بالنسبة للمتأثرين أو المتعاملين معها.

والمناهج الدراسية، وإعداد التراب، وكذا القانون الإداري والقانون الدستوري والسياسات العامة والمالية المحلية وعلم الاجتماع وغيرها من العلوم التي تجد مجالاً خصباً للدراسة والبحث.

وتتجلى دواعي اختيار الموضوع كذلك في التطورات الحاصلة اليوم في النظم اللامركزية في أغلب التجارب المقارنة والرائدة، الى جانب الأهمية المتزايدة التي تحظى بها الجماعات الترابية في الوقت الراهن، كآلية وورش مهم للنهوض بقضايا التنمية.

✓ وعليه فإن دراستنا لموضوع دور الفاعلين في انتاج السياسات العامة يحيلنا الى القول أن تحليل السياسات العامة يهدف ابتداءً الإجابة عن الأسئلة التالية: من يحكم و كيف؟ من طرف من و كيف تتم بلورتها و تنفيذها؟ ما هو المكان الذي يشغله الفاعلون السياسيون(الحكام، المنتخبون الإداريون في هذه البلورة ؟ من هذا كله يمكن طرح الاشكالية التالية ما هو دور الفاعلون العموميون في صنع السياسات العمومية ؟

✓ خطة البحث:

تبعاً للإشكالية المطروحة، عملنا على تقسيم الموضوع إلى محورين رئيسيين:

سنتناول بالتحليل الفاعلون و المتدخلون الرسميون وغير الرسميين في صنع السياسات العمومية:

اولاً: الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية.

ثانياً: الفاعلون غير الرسميين في صنع السياسات العمومية.

يتعدد الفاعلون في صناعة السياسات العمومية بالرغم من صعوبة تحديدهم بدقة بحكم ما يطرحونه من إشكالات تهم التداخلات فهل نصنف الأحزاب ضمن الفاعلين الرسميين بحكم تواجدهم في بعضها (البرلمان) أو كفاعلين غير رسميين بحكم تأطيرهم للشعب)؟ لكن المجمع عليه هو وجود فاعلين عموميين وغير عموميين يشاركون في رسم السياسات العمومية بصورة مباشرة.

أولاً: الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية.

ينحصر الفاعلون المتدخلون الذين تخول لهم الصلاحيات المشاركة في صنع السياسات العمومية، مثل أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والإداريين الآخرين من العاملين في الأجهزة الحكومية، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بطرائق ودرجات متفاوتة فمن هم وما دورهم؟

1_ أي دور للبرلمان في صنع السياسات العمومية.

تعد السلطة التشريعية من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع أساساً بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها في الدولة، أصبحت دلائل العمل البرلماني الجيد تقدم بشكل معياري، مؤشر تواصل المجتمع المدني والبرلمان، وإمكانية مساهمة هيئات وممثلي المجتمع، في العمل البرلماني (التشريع، المراقبة، تقييم السياسات العمومية)، كأحد المؤشرات الحاسمة والأساسية في تقييم أهمية الوظيفة البرلمانية، تضطلع بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقتها للأنظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، زيادة على دورها الأساس في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة. وللقضاء - مع هذا - دور مهم في رسم السياسات العامة في بعض الأنظمة الحكومية، مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تقوم بمراجعة نصوص اللوائح القانونية عند عرضها عليها لبدء المشورة قبل التصويت عليها في الكونكرس الأمريكي، وقد تقترح تعديلها أو إلغائها عند مخالفتها للدستور الفدرالي، أو القوانين النافذة، فالكونكرس يتردد كثيراً عند الخوض في قضايا يتوقع أن يعترض عليها القضاء بحجة عدم شرعيتها أو مخالفتها للدستور، ويذكر أن القضاء الأمريكي لعب دوراً كبيراً في صنع السياسات الاقتصادية، كقضايا الملكية، والعقود، والعلاقة بين العمال ونقاباتهم من جهة، وأصحاب المصانع من جهة أخرى¹.

¹- جيمس أندرسون: م.س، ص 61

وقد حذت بعض الدول كالألمانيا الاتحادية، وكندا، وبريطانيا، وأستراليا، وحو الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال. أما في الدول النامية، فإن للقضاء دوراً محدوداً - أو لا يكاد يظهر - في رسم السياسات العامة¹.

في هذا السياق مثلاً يتحدث دليل الممارسة الجيدة، المعد من طرف الاتحاد البرلماني الدولي، على الصيغ والأشكال التي بإمكانها أن تجعل البرلمانات متاحة لعدد أكبر من المواطنين، أفراد وجماعات، عن طريق أساليب الاتصال المباشر بين المواطنين والمواطنين ونوابهم، ثم وسائل تمكين المواطنين من حل مشكلاتهم ورفع الظلم عنهم في حالة تعرضهم له، وأخيراً الفرص المهيأة لمشاركتهم في مراحل سن التشريعات وغير ذلك من أعمال لجان البرلمان.

ان دول العالم تتباين في كيفية تشكيل السلطة التشريعية، ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة. فبعضها يأخذ بنظام المجلس (البرلمان) التشريعي الواحد، مثل لبنان وجمهورية مصر العربية وتركيا وروسيا وغيرها، إذ تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد يمثل المواطنين جميعهم والأحزاب السياسية الموجودة في ذلك البلد. والبعض الآخر تأخذ بنظام المجلسين ككندا، وبريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية.. وفي بريطانيا، مجلس العموم ومجلس اللوردات، وهكذا في الدول الأخرى.

فمجلس العموم البريطاني، يعد من أضعف المجالس التشريعية قدرة وفعالية في صنع السياسات العامة، بسبب سيطرة حزب الأغلبية الحاكم عليه، وان اغلب أعضائه يشكلون السلطة التنفيذية ويبقى دوره منحصراً في مناقشة تأهيل النخبة وتوظيف أفرادها، على عكس الكونجرس الأمريكي الذي يلعب دوراً رئيساً في رسم السياسات العامة للحكومة الفدرالية من خلال لجانه المتعددة² وقد اختص عدد من الدراسات الحديثة بمعرفة دور الهيئات التشريعية الأوروبية، وأهميتها في رسم السياسات العامة، فوجد بأنها متباينة بحسب تباين أنظمتها السياسية³.

¹ -ن.م، ص 63

² - جابرييل الموند، بنجهام بويل، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة: محمد بشير المغازي، بنغازي: منشورات قان يونين، 1996، ص 169.

³ - جابرييل الموند، بنجهام بويل، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة: محمد بشير المغازي، بنغازي: منشورات قان يونين، 1996، ص 170.

ان الوثيقة الدستورية 2011، قد جاءت بمستجدات أساسية على مستوى العلاقة بين المؤسسة التشريعية والسياسات العمومية ، فالمواطنون والمواطنات أصبح من حقهم وفق شروط يحددها قنون تنظيمي ، التقدم بملتمسات في مجال التشريع ، ومن جهة أخرى فالبرلمان فضلا عن مهمتي التشريع والمراقبة أصبح مكلفا بمهمة تقييم السياسات العمومية (الفصل 70)1، حيث تخصص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها (الفصل 101)، وجلسة واحدة كل شهر لتقديم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة (100 الفصل)، كما أصبح البرلمان بإمكانه اللجوء إلى مساعدة المجلس الأعلى للحسابات في مجالات مراقبة المالية العامة ولتقديم الأجوبة والاستشارات المرتبطة بوظائف التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة .

يبدو أن الوثيقة الدستورية عملت على ترسيخ حدود الانتقال من منظومة برلمانية رقابية تقليدية إلى منظومة برلمانية تقييمية وحديثة.

2- السلطة التنفيذية :

وتضم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة، التي غالباً ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة، غير أن دورها في رسم السياسات العامة لا يمكن إخفاءه بأي حال من الأحوال، إذ أن الشعوب تعيش عصر هيمنة السلطة التنفيذية بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم السياسات العامة وتنفيذها2 .

وينطبق هذا الكلام على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى، إذ تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في رسم السياسات الخارجية لبلاده، مثل غانا، تايلند، سوريا، والجزائر وغيرها. وما قيل عن دور رئيس الجمهورية،

¹ الدستور المغربي 2011

² - جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، الأردن: دار المسيرة، 1999، ص 58

يقال أيضا عن المحافظين، وحكام الولايات والأقاليم المحلية. إذ يمتد دورهم إلى رسم أو صنع السياسات العامة لولاياتهم أو محافظاتهم، مع تنفيذها¹.

منح دستور 2011 وضعا جد متقدم للحكومة قياسا مع الصلاحيات التي سبق أن منحت لها طوال التجربة الدستورية المغربية، حيث أصبحنا أمام حكومة سياسية ومنتخبة جراء انبثاقها عن الأغلبية مما جعلها لا تكتمل كوجود قانوني وسياسي إلا بعد تظافر لحظتين: لحظة التعيين الملكي ثم لحظة التنصيب البرلماني.

لقد خول الدستور للحكومة حق الإشراف على التدبير المباشر للسياسات العمومية وذلك انطلاقا من الآليات الدستورية التالية:

✚ التعيين في مناصب الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالادرات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا، وفي الوظائف السامية لبعض المؤسسات والمقاولات العمومية.

✚ سلطة التعيين كصلاحية حصرية عندما يتعلق بالوظائف المدنية في الإدارات العمومية، أو سلطة الاقتراح في التعيين في الوظائف السامية التي يتم البث فيها داخل المجلس الوزاري.

✚ سلطة تنفيذ البرنامج الحكومي وتنفيذ القوانين والإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

✚ التداول في قضايا السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري.

الصلاحيات الممنوحة للمجلس الحكومي والمتعلقة أساسا بالسياسات العمومية والسياسات القطاعية.

✚ إقرار البرنامج الحكومي المتضمن للخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية، كقاعدة للتعاقد السياسي لحظة الحصول على ثقة مجلس النواب عند تنصيب الحكومة.

¹- جيمس أندرسون: م.س، ص 59

ممارسة السلطة التنظيمية.

كما نجد الحكومة تتدخل عن طريق السياسات العمومية من أجل تقديم الأجوبة لمشاكل الناس من هذا المنظور تعمل الحكومة وفق عمليات تدبير سياسات المشاكل، مما يجعل في هذه حالة أعضاء الحكومة مجرد فاعلين كباقي الفاعلين الآخرين، الشيء الذي يجعل السياسات العمومية خاضعة للتفاعل والتفاوض، وتبادل الترضيات بين مختلف المتدخلين بعيدا عن المنطق الانتخابي¹

ثانيا: الفاعلون غير الرسميون والمتدخلون في صنع السياسات العمومية.

لا تنحصر عملية رسم السياسات العمومية فقط في مشاركة الجهات والقوى الرسمية، بل هناك جهات أخرى غير حكومية (غير رسمية) تشارك في التأثير على صانعي السياسات العمومية ومنفذيها، ومن هذه الجهات، على سبيل المثال، لا الحصر: الجماعات المصلحية (الضاغطة) الأحزاب السياسية، المواطنون (الرأي العام)، وفيما يلي توضيح لكيفية تأثير هذه الجهات في صنع السياسات العامة.

1_ الفاعلون غير الرسميون في صنع السياسات العمومية:

أ-الجماعات الضاغطة (المصلحية):

تعرف الجماعات الضاغطة بأنها مجموعة من الأفراد يلتقون في أهداف وصفات أو خصائص معينة يسعون لإحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار تجاه قضاياهم ومطالبهم، وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة، وقد تعددت التصنيفات لمفهوم المجموعات في الأدب السياسي، كما تعدد أسمائها من جماعات الضغط، أو جماعات المصلحة، أو القوى الضاغطة...، وعليه فان راسي السياسات العامة يضطرون إلى الموازنة بين مطالب هذه الجماعات، خصوصا إذا كانت متعارضة، وقد

¹ مطيع توفيق: تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011، التقييم البرلماني نموذجا أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس_ اكدال_ الرباط، 2019-2020، ص، 82.

يستخدمون المساومة للخروج بحلول توفيقية مقبولة للجميع، ورغم ذلك، فإن الجماعات الأحسن تنظيماً، و الأوسع حجماً، والأكثر موارد" والأفضل قيادة، تضل أكثر تأثيراً" في توجيه كثير من السياسات العامة لصالحها على حساب الجماعات الأخرى الأقل تنظيماً، وسعة، وإمكانيات، ليس هذا فحسب بل إن للمكانة الاجتماعية لهذه الجماعة أو تلك، وتماسك أعضائها، ودرجة المنافسة بين هذه الجماعات، وموقف الأجهزة الحكومية من مطالبها، ونمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي، وغيرها، أثرها الواضح في اتخاذ القرارات لصالحها. زيادة على إسهام الجماعات المصلحية في بلورة المطالب وتجميعها وإيصالها وطرح البدائل للسياسات العامة المتعلقة بها. كما يقومون بتزويد المنفذين بالمعلومات الواقعية عن موضوعاتهم، خصوصاً حين تكون الموضوعات ذات طبيعة فنية، وهذه الطريقة فإنهم يسهمون في ترشيد السياسات العامة المرسومة¹.

فمن غير الممكن إنكار أهمية علاقة التأثير المتبادلة بين الرأي العام ورسم أهداف السياسات العمومية في العصر الحالي، مما جعل تأثير الرأي العام على صناعة القرار، يضمن لهذا الأخير الشرعية اللازمة والاحتضان المجتمعي الواسع من أجل تحقيق أهدافه، كما يوفر شروط تأمين الاستقرار السياسي والاجتماعي. وأبرزت مجموعة من الدراسات أن تشكيل الرأي العام حول قضايا المجتمع، تساهم فيه منذ القدم، مجموعة الضغط ووسائل الإعلام المختلفة، لكن في عصرنا الحالي المعولم، أصبح تشكيل الرأي العام يساهم فيه، فضائيات دولية، ووسائل التواصل الاجتماعي المتعددة، الشيء الذي جعل المجتمعات عرضة لتأثيرات خارجية بشكل كبير، والتي تساهم في تشكيل قيمها، وتوجيهها نحو تحديد حاجياتها وأولوياتها².

ب_ الأحزاب والنقابات بين الفعل والمشاركة:

يعرف الحزب بأنه " تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام، وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول إلى السلطة، إن تأثير الأحزاب السياسية في رسم السياسات العامة، يمكن أن يتم خارج نطاق البناء السلطوي. أو

¹ -جيمس أندرسون: م.س، ص 63.

² مطيع توفيق: تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011، التقييم البرلماني نموذجاً أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس_أكادال_ الرباط، 2019-، 2020، ص 82.

داخله. إذ أن الأحزاب السياسية تقوم بمجموعة من الوظائف منها: بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة، وإثارة الرأي العام حولها، ومحاولة إقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها هذه الأحزاب للضغط على الحكومة، كما تعد وسيلة من وسائل الرقابة السياسية على النشاط الحكومي. أما الشكل الآخر للتأثير في صنع السياسات العامة، فهو عندما تستلم هذه الأحزاب زمام السلطة، أو مقاليد الحكم، فإنها تقوم وبشكل عام فان الأحزاب السياسية سواء كانت خارج السلطة أم داخلها تقوم بدور المراقب بعضها على البعض الآخر، فأحزاب المعارضة ترصد حركة الحكومة وكيفية صنعها للسياسات العامة، وتنفيذها. بينما تقوم الأحزاب الحاكمة بشرح سياسات الحكومة ومواقفها، والدفاع عنها، والعمل على إقناع الرأي العام بصحتها، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة بتشكيل السلطة أو تجديد بنيتها أو تغييرها، وتحديد مساراتها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبناها والتوجهات الفكرية التي تؤمن بها.

إن الحزب السياسي هو إطار تنظيمي لمجموعة من الأفراد متحدين في أفكارهم وأرائهم ومعتقداتهم بواسطة العمل لبلوغ غاية ممارسة السلطة السياسية في الدولة و الحزب السياسي وفق هذا المفهوم يعد بمثابة مؤسسة متوفرة على خصائص أبرزها الديمومة والاستقرار والاستمرارية والشخصية المعنوية و القدرة والفعالية على المنافسة السياسية مع غيرها من المؤسسات المتشابهة ، ويعد الحزب منظمة ذات هيكلية كاملة على المستويات المحلية و الجهوية والوطنية يسعى إلى الحصول على التأييد الشعبي بغاية الوصول إلى الحكم وهذا ما جعل الحزب يختلف عن التنظيمات الأخرى كالتوائفة والرابطة والزوايا والنقابة وجماعات الضغط، ومن ثم غدت الأحزاب و الانتخابات من الإطارات التي يصعب الفصل فيما بينها خصوصا فيما يتعلق بتسيخ وتوسيع فكرة الديمقراطية.

شكلت السياسات العمومية جزءا من اهتمامات الحوار العمومي الواسع الذي شهده المغرب بعد الخطاب الملكي للتاسع من مارس 2011، وذلك من خلال انشغال عدد مهم من الأحزاب السياسية، والنقابات والجمعيات المدنية بتضمين المذكرات إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور لمقتضيات تهم علاقة السياسات

العمومية بالوظيفة التنفيذية أو بالوظيفة التشريعية ونجد مذكرات الأحزاب السياسية قد اختلفت لكن اغلبها ركز على التقائية السياسات العمومية:

لقد جاء في مذكرة كل من حزبي التقدم والاشتراكية والأصالة والمعاصرة:
ان مجلس الحكومة يجب ان يكون من صلاحياته (تنفيذ وتتبع السياسات العمومية).

مذكرة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية:

تضمنت المذكرة على أن وظيفة البرلمان تتجسد في التشريع ومراقبة الأداء العمومي للحكومة والصناديق والوكالات والمؤسسات العمومية، وكل المرافق التي تدير المال العام، كما يقوم بتقييم السياسات العمومية.

مذكرة الأصالة والمعاصرة:

اكدت على ضرورة ربط المجلس الأعلى للحسابات بالبرلمان في تقييم السياسات العمومية اعتبارا أن هذه العملية لا يمكن أن تتم إلا بالاستناد على تقارير هذا الأخير.

2_المتدخلون غير الرسميين في صنع السياسات العمومية:

أ-الرأي العام (المواطنون):

ففي القرون الوسطى كانت الدول التقليدية على الرغم من أنظمتها المستبدة تحرص على سماع أصوات المواطنين وتلبية بعض مطالبهم لتقليل النقمة بين صفوفهم، والتخفيف من عدم الارتياح عندهم كما ان النظام في الاتحاد السوفيتي (السابق) لم يهمل جميع المطالب الفردية للمواطنين، بل كان يحرص على الاستجابة لبعض القضايا والمطالب لهذه المجموعة من المواطنين او تلك، فحرصه على الاستجابة لمطالب المستهلكين وترجمتها في سياسات الانتاج في السنوات الاخيرة التي سبقت انهياره، ما هو الا دليل على استجابة الانظمة مهما كان شكلها للرأي العام ولو بدرجات وكيفيات متفاوتة¹.

¹ -جيمس أندرسون: م.س، ص268

وعلى مستوى الافراد فان للأنشطة العلمية والفكرية لبعض المفكرين وعلماء الاجتماع والاقتصاد والسياسة، وغيرهم الاثر البالغ في توجهات وقرارات راسي السياسات العامة عند قيامهم بصياغتها واتخاذ القرارات المتنوعة بشأنها ومن ابرز الامثلة على ذلك ما فعله (مارتن لوثر كنك) عام 1960 في مجال الحقوق المدنية للسود في الولايات المتحدة الامريكية¹.

ب-الإعلام:

وأبرزت مجموعة من الدراسات، أن تشكيل الرأي العام حول قضايا المجتمع، تساهم فيه منذ القدم، مجموعة الضغط ووسائل الإعلام المختلفة، لكن في عصرنا الحالي المعولم، أصبح تشكيل الرأي العام يساهم فيه، فضائيات دولية، ووسائل التواصل الاجتماعي المتعددة، الشيء الذي جعل المجتمعات عرضة لتأثيرات خارجية بشكل كبير، والتي تساهم في تشكيل قيمها، وتوجيهها نحو وأبرزت مجموعة من الدراسات أن تشكيل الرأي العام حول قضايا المجتمع، تساهم فيه منذ تحديد حاجياتها وأولوياتها. وإذا كان في السابق، يتم التعبير عن توجهات الرأي العام من خلال آليات الوساطة التقليدية، أو من خلال الاحتجاج في مواجهة قرارات الحكومات، أو من خلال مطالبتها بالتدخل لحل مشاكل عمومية معينة، فإنه في العصر الحالي أصبح الرأي العام يمتلك وسائل جديدة للتعبير عن نفسه، تتجاوز الوسائل التقليدية، وتتسع رقعة التعبير عبرها، حيث تسمح لجميع أفراد المجتمع بالتعبير عن رأيهم، بخلاف الوسائل التقليدية التي كانت محتكرة من طرف فئة محددة².

يعد الإعلام بجميع أنواعه الإعلام الرسمي والإعلام البديل (مواقع التواصل الاجتماعي) من الآليات التي تساهم بشكل فاعل في صنع السياسات العمومية، وذلك عبر نقلها إلى الرأي العام، كما أنها من شأنها المساهمة في غض الحكومة الطرف عن العديد من المطالب التي تستوجب الرد عليها في صيغ سياسات عمومية، ولا أدل على ذلك ما عرفته المنطقة العربية في ما سمي "الربيع العربي" خلال سنة 2011.

¹ - جيمس أندرسون: م.س ص 99

² مطيع توفيق: تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011، التقييم البرلماني نموذجا أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس_اكادال_الرباط، 2019-، 2020، ص.82.

خاتمة:

أمام هذا الحراك المجتمعي والنخبوي ، أصبح مفهوم السياسة العمومية مرتبطا أكثر بتطلعات المواطنين والمواطنات، وبمدى رضاهم على ما تقدمه الدولة من سياسات وخدمات لهم، سواء كانت هذه السياسات اجتماعية، اقتصادية، صحية تعليمية، عمرانية.....، إن القصور الذي يشهده مسلسل السياسات العمومية من مرحلة التنظير والإعداد وصولا إلى مرحلة التنفيذ والتقييم، كان نتاجا لغياب التشخيص الواقعي والفعال للمشاكل التي يعاني منها المواطنون حيث أن القرار العمومي كان يتم إنتاجه على مستوى المركز، ليعمل به في مجموع التراب الوطني، في غياب تام لمفهوم التتبع والتقويم في مسار تنفيذ أي سياسة عمومية، مما أنتج أجوبة معوقة ومشوهة لمجموعة من المشاكل الاقتصادية والتعليمية والاجتماعية. إن الجزم أن المشكل الحقيقي الذي تعيشه السياسات العمومية المغربية هو كامن على مستوى التشخيص العلمي والناجع للحالات المراد الجواب عليها هو حقيقة أثبتها الواقع، كما أثبت أن هذه السياسات تفتقر لمفهوم التقييم الذي يروم التقويم خلال مرحلتي التنفيذ والمحاسبة ومقارنة ما تم تسطيره من أهداف مع ما تم الوصول إليه من نتائج .

لائحة المراجع:

-أولاً: الكتب باللغة العربية:

- جابريل الموند: بنجهام بويل: السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة: محمد بشير المغازي، بنغازي: منشورات قان يونيو، 1996.
- جيمس أندرسون: صنع السياسات العامة، ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة 1998.
- جيمس اندرسون: صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، الأردن: دار المسيرة، 1999.
- ذ. حسن طارق وآخرون: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية؛ الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان؛ أبريل 2014.
- تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011، التقييم البرلماني نموذجاً أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس _أكدال_ الرباط، 2019-2020.

ثانياً: الكتب باللغة الفرنسية:

- Bruno Jobert et Pier Muler : L'Etat en action, press Universitaire de France, 1987.
- Grossman.E, Saurugger.S, les groupes d'intérêts action collective et stratégies de représentation, Armand colin, Paris, 2006

سياسة التعمير بالمغرب: نحو لامركزية القرار

Reconstruction Policy in Morocco: Toward the Decentralization of Decision

أقديم محمد

باحث في سلك الدكتوراه - جامعة ابن زهر أكادير

الملخص :

يعتبر التعمير فن تهيئة المدن أو علم المدينة والتجمعات المخصصة أساسا للسكن والعمل والأنشطة الاجتماعية الأخرى، نظرا للأبعاد التي يمتاز بها، منها الاقتصادية التي تتمثل في بنية تحتية تسير تطورات وحاجيات المجتمع من موانئ، ومطارات، وأحياء صناعية وتجارية، وأحياء إدارية تتوفر على أهم المرافق الأساسية. وأخرى أمنية تتمثل هي الأخرى في شبكات الطرق والمواصلات وتوفير الماء الصالح للشرب، فضلا عن بناء الطرق والقناطر الواسعة والطويلة من أجل تسهيل عملية المرور.

إلى جانب هذا، فسياسة التعمير لها أبعاد أخرى اجتماعية، تتمثل في التماسك الاجتماعي داخل الأحياء والأسر وفي الحق في السكن، ثم البعد البيئي الذي يروم إلى حماية واستصلاح البيئة من كل المخاطر، بتخصيص أماكن لطرح النفايات وأخرى لمعالجتها وإعادة تدويرها، فضلا عن أهمية البعد التاريخي في الذي يعترف بالهوية التي تمتاز بها كل مدينة.

وأمام هذه الأهمية البالغة التي تحظى بها سياسة التعمير عند كل المتدخلين سواء على المستوى المركزي أو على المستوى الترابي فإن عدم الإلتقائية وعدم الانسجام في بعض القرارات بين المتدخلين في المستوى الواحد أو في المستويين، يشكل عائقا كبيرا أمام رسم سياسة رزينة تتماشى مع تطور المجتمع وتسعى إلى تطبيق لامركزية القرار التعميري.

وهو الأمر الذي يؤكد ضرورة الإستثمار في اللامركزية، سواء المرفقية أو الترابية، من أجل صياغة سياسة التعمير تنطلق من المستوى المحلي نحو المركزي، وذلك بتخصيص نسب مهمة من الميزانية المنقولة من طرف الدولة إلى الجماعات الترابية لهذه السياسة، في ظل عدم التوفر على موارد ذاتية كافية، لأن بعض الجماعات بالكاد تغطي ميزانيتها النفقات الإجبارية، مما يؤثر سلبا على ميزانية الاستثمار، وإرهاقها بقروض خصوصا في علاقتها بصندوق التجهيز الجماعي، هذا فضلا عن ضرورة توفير طاقات بشرية مؤهلة قادرة على التفكير والتخطيط والتنفيذ .

الكلمات المفتاحية: التعمير، سياسة التعمير، لا مركزية القرار، عقلنة القرار

Abstract :

Reconstruction is concerned as the art of preparing cities or the science of city and groupings that are mainly designated for accommodation, work and other social activities. It is due to the dimensions that characterize it, including economics, which are represented in the infrastructure that keeps pace with the developments and needs of the society, such as ports, airports, industrial and commercial neighborhoods, and administrative ones. That have the most basic facilities, And other security aspects that is represented in road and transportation networks and the provision of potable water, as well as the construction of wide and long roads and bridges in order to facilitate the traffic process.

Alongside with this, the reconstruction policy has other social dimensions, which are represented in social cohesion within neighborhoods and families and the right of housing, then the environmental dimension that aims to protect and restore the environment from all risks, by allocating places for waste disposal and other places to treat and recycling it. As well as the importance of the historical dimension, which recognizes the identity that characterizes each city.

In front of the extreme importance, that the reconstruction policy has, for all those involved, whether at the central level or at the territorial one, the lack of convergence and harmony in some decisions of the interveners, at the same level (central or territorial) or at both levels (central and territorial) constitutes a major



**obstacle to create a sober policy that goes in the same line with the society
development, and seeks to implement the decentralization of the
reconstructive decision.**

**Key words : Reconstruction, Reconstruction Policy, Decentralization of decision, decision
rationalization**

تقديم

تعود الجذور التاريخية للتعمير للحضارات القديمة، التي كانت على دراية ومعرفة في بناء الحواضر وتقسيم المدينة إلى أحياء خاصة بالسكن، وأخرى مخصصة لمزاولة التجارة، ومختلف المهن، وممارسة الطقوس الدينية، وأماكن القيام بالأنشطة الرياضية والمسرحية، وساحات للاستعراضات وغيرها، ولعل هذا ما تجسده المدن اليونانية القديمة وبقاياها الأثرية¹. وهو ما يوضح الأهمية البالغة التي تحظى بها سياسة التعمير، باعتبارها سياسة قطاعية، تتقاطع مع العديد من السياسات الأخرى داخل النسق السياسي.

هذا، فقد اختلف الفقهاء حول تعريف مفهوم التعمير، تماشياً مع اختلاف المدارس التي ينتمون إليها، فقد عرفه الفقيه "جان ماري أوبي" باعتباره مجموعة الاجراءات التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، تساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم وعقلاني وإنساني²، في حين اعتبره آخرون فن تهيئة المدن أو علم المدينة والتجمعات المخصصة أساساً للسكن والعمل والأنشطة الاجتماعية الأخرى³.

وعليه، فقد كان المغرب على رأس حركة التعمير على مستوى شمال إفريقيا وداخل المستعمرات، وأنه عن طريق التعمير الاستعماري دخل التعمير إلى فرنسا، كما أنه من الدول الأوائل، التي أقرت في بداية القرن الماضي في مجال التعمير قوانين أساسية، وسياسات حضارية تأخذ التعمير بعين الاعتبار⁴.

لهذا يتميز التعمير بأهمية ذات أبعاد إقتصادية، تتمثل في بنية تحتية تساهم في تطورات وحاجيات المجتمع من موانئ، ومطارات، وأحياء صناعية وتجارية، وأحياء إدارية، تتوفر على أهم المرافق الأساسية.

كما اعتبر "Georges haussman" أن البعد الأمني في سياسة التعمير جد مهم، حيث أن المدينة عبارة عن نسق شمولي، أو إطار عام، تلعب فيه شبكات الطرق والمواصلات والماء الصالح للشرب دوراً أمنياً، هذا فإن بناء الطرق والقناطر الواسعة والطويلة تسهل عملية المرور، كما أنه في حالة الطوارئ أو الاستعجال تسهل عمليات تدخل السلطات العمومية في أقرب وقت ممكن، وهكذا تصبح المدينة مهيأة لأداء وظائفها في حالة السلم والحرب⁵.

1- PRELOT (M) et LESCUYER (G), Histoire des idées Politiques, 6ème Edition, DALLOZ, Paris 1977, P:26-27.

2- AUBY (J.M.), Droit Administratif – biens et Travaux, Précis DALLOZ – Paris 1973, P: 73 .

3- LOUIS (J.), le Droit De l'urbanisme, cite actuelles et villes nouvelles, 6ème plan (71 .75) deus éditions, Eyrolles 2, Paris 1975, P: 21 .

4- MKINSI (A), Le Droit marocain de l'urbanisme, Les presses de L'imprimerie Abtal, RABAT, 1989.

5. SAVY(R), droit de l'urbanisme, PUF 1981, PARIS 1eme édition P: 20.

إلى جانب هذا، فسياسة التعمير لها أبعاد أخرى إجتماعية، تتمثل في التماسك الاجتماعي داخل الأحياء والأسر وفي الحق في السكن، ثم البعد البيئي الذي يروم إلى حماية واستصلاح البيئة من كل المخاطر، بتخصيص أماكن لطرح النفايات وأخرى لمعالجتها وإعادة تدويرها، بعيدا عن المناطق السكنية حفاظا على الصحة العامة، هذا دون إغفال جمالية المدينة، بفضل سياسة التنطيق وتخصيص أماكن للترفيه، والحفاظ على المساحات الخضراء وخلق مناطق أخرى تنفيذا لتوجهات وثائق التعمير، ثم احترام المآثر التاريخية التي تزخر بها كل مدينة على حدة، لأن احترام والحفاظ على تاريخ المدينة، هو الاعتراف بالهوية التي تمتاز بها كل مدينة، وهذا ما يجب ترجمته من خلال زخرفة المنازل، والأقبية وأماكن العبادة وأرصفتها الطرق.

وتماشيا مع الدور المنوط بالدولة لعقلنة القطاع، وذلك بإصدار قوانين جديدة تنظمه، فإنه بات من الواضح القول بأنها تقوم بتنظيم مجال التعمير، عن طريق مراسم وقرارات ودوريات وخلق استثناءات في مجال التعمير، وهو ما يؤثر بشكل سلبي على رسم سياسة قطاعية جيدة، على الرغم من تعدد المتدخلين.

إلا أن عدم الالتقائية وعدم الانسجام في بعض القرارات بين المتدخلين في المستوى الواحد أو في المستويين، يشكل عائقا كبيرا أمام رسم سياسة رزينة تتماشى مع تطور المجتمع وتسعى إلى تطبيق لا مركزية القرار، وذات أبعاد استراتيجية في ميدان التعمير.

وهو الأمر الذي يؤكد ضرورة الاستثمار في اللامركزية، سواء المرفقية أو الترابية، من أجل صياغة سياسة التعمير تنطلق من المستوى المحلي نحو المركزي، ذلك بتخصيص نسب مهمة من الميزانية المحولة من طرف الدولة إلى الجماعات الترابية، في ظل عدم التوفر على موارد ذاتية كافية، لأن بعض الجماعات بالكاد تغطي ميزانيتها النفقات الإلزامية، مما يؤثر سلبا على ميزانية الاستثمار، وارهاقها بقروض خصوصا في علاقتها بصندوق التجهيز الجماعي، هذا فضلا عن ضرورة توفير طاقات بشرية مؤهلة قادرة على التفكير والتخطيط والتنفيذ.

وعليه، يطرح التساؤل حول مدى إمكانية صياغة سياسة تعميرية قادرة على احتواء المشاكل المتعددة التي يتخبط فيها القطاع، خصوصا مع استمرار هيمنة المركزية على اتخاذ القرار؟

وهل بات التوجه نحو اللامركزية بصورها هو الأنسب، على الرغم من الرقابة المفروضة من طرف المركز، وعدم التوفر على الامكانيات سواء البشرية أو التقنية لممارسة اختصاصاتها بنوع من الاستقلالية؟

أورده المختار حيمود في أطروحته، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري. مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي- نموذج عمالة ابن مسيك سيدي عثمان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، الموسم الجامعي 2001/2000، ص 19.

ومن تم نفترض أن الوزارة الوصية على القطاع والجماعات الترابية تعمل بشكل جيد على محاولة تجاوز المشاكل التي يتخبط فيها القطاع، عن طريق العديد من القرارات التي تصبوا نحو عقلنة القطاع، ثم عن طريق اصدار العديد من القوانين الجديدة سواء عن طريق مراسيم أو دوريات ومناشير.

كما أن التوجه نحو لامركزية سياسة التعمير والانطلاق في صياغة القرار من المستوى الترابي نحو المركز هو الأنسب، نظرا لتوجه الدولة نحو ايلاء الاهتمام للمستوى الترابي، ثم لكون قطاع التعمير من أولويات الجماعات الترابية نظرا لقرعها من المواطن واحتياجاته.

وسنناقش هذه الإشكالية من خلال التصميم التالي معتمدين في ذلك على منهج قانوني وتاريخي وتحليلي بالإضافة إلى مقرب علم السياسة وعلم الإدارة.

المطلب الأول: تجليات سياسة التعمير من خلال تأثير إشكالية تعدد المتدخلين

المطلب الثاني: نحو لامركزية سياسة التعمير بالمغرب

المطلب الأول: تجليات سياسة التعمير من خلال تأثير إشكالية تعدد المتدخلين

يمتاز ميدان التعمير في جميع مستوياته المركزية واللامركزية بتعدد المتدخلين، وهذا راجع بالأساس للصبغة الأفقية التي تُميز قطاع التعمير، فإذا كانت السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير ومصالحها الخارجية، تلعب أدواراً أساسية في مجال التعمير، فإن كل من المجالس المنتخبة، والوكالات الحضرية تمارس هي الأخرى اختصاصات جد مهمة، على المستوى المحلي مما يجعلها تهتم ببلورة تصور واضح لسياسة التعمير على مستوى اللامركزي.

إن هذه المؤسسات تجد أساس تدخلها في مجال التعمير إلى جانب الدولة، انطلاقاً من المادة الخامسة من المرسوم التطبيقي للقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، والذي نص على عضوية اللجنة التقنية المحلية ضمن اللجنة المحلية المكلفة بالنظر في وثائق التعمير، حيث أن اللجنة التقنية المذكورة تضم في تشكيلها مديري المؤسسات العمومية كما نص على ذلك الفصل الخامس من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل والذي تم نسخه بظهير 6 أكتوبر 1993¹.

ومن تم، فمناقشة هذا الموضوع تقتضي منا ضرورة معرفة أهمية الوزارة الوصية على القطاع في صياغة القرار المتعلق بسياسة التعمير، إلى جانب وزارة الداخلية، التي لا تريد الاستغناء عن هذا المجال، وتحاول فرض هيمنتها من خلال أقسام التعمير بالعمالات والأقاليم، ثممن خلال المفتشية العامة للإدارة الترابية، فضلاً عن الوكالة الحضرية بالدار البيضاء التي لازالت خاضعة لوصايتها. (الفقرة الأولى). وعلى الرغم من الأدوار المهمة للوزارة الوصية على القطاع في سياسة التعمير، فإن المفتشيات الجهوية للتعمير والهندسة المعمارية كجهاز تابع لها، تمارس اختصاصات مهمة خصوصاً على مستوى الجماعات الغير المشمولة بوثائق التعمير، باعتبارها مصالح لامركزية للوزارة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور الدولة في رسم سياسة التعمير بالمغرب:

بالرجوع إلى المرسوم رقم 2.14.478 الصادر في 11 من شوال 1435 الموافق 8 غشت 2014 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني²، يتبين أن الوزارة هي المسؤولة عن رسم السياسة القطاعية في هذا

¹ أحمد المالك، التدخل العمومية في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. جامعة محمد الأول وجدة، الموسم الجامعي 2007-2008، ص 95.

² تم بالاستناد إلى جل المراسيم التي بموجبها يمارس الوزراء المعينين على رأس القطاع اختصاصاتهم، حيث كان آخرهم مرسوم رقم 2.21.833 صادر في 14 من ربيع الأول 1443 (21 أكتوبر 2021) يتعلق باختصاصات وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، الذي بموجبه تمارس السيدة فاطمة الزهراء المنصوري الوزيرة المسؤولة عن القطاع وصاية الدولة على جميع المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير والسلطة الحكومية المكلفة بالسكنى بموجب النصوص الجاري بها العمل وعلى مجموعة الهيئات " العمران".

المجال، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة الأولى من المرسوم، حيث أنيطت بالوزارة مهمة إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في ميدان التعمير وإعداد التراب، كما تتولى مهمة وضع استراتيجيات وبرامج عمل من أجل النهوض بميدان التعمير والهندسة المعمارية بتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية المعنية والسهر على تنفيذها، فضلا عن دعم التقائية واندماجية السياسات العمومية بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية، ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تغطية التراب الوطني بوثائق التعمير وتطوير مجالات ترابية مندمجة ومستدامة وتنافسية بتنسيق مع جميع المتدخلين في الميدان.

ومن أجل تنسيق العمل بين جميع المديرات داخل الوزارة، وحرصا على الانسجام والتعاون، فإن مديرية التعمير تتولى مهمة وضع استراتيجيات ومخططات عمل، للنهوض بميدان التعمير، بتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية والجهات المعنية، ثم وضع مخططات التعمير وآليات التعمير العملياتي والسهر على تنفيذها، وتحديد البرامج الخاصة بإعداد وثائق التعمير، والسهر على إقرارها بشراكة مع كافة المتدخلين، فضلا عن إعداد الدراسات المتعلقة بالتخطيط الحضري، ثم العمل على تطوير نماذج تعمرية متجددة لإرساء مبادئ التعمير المستدام.

وبالتركيز على الدور المركزي الذي تلعبه الوزارة الوصية على القطاع في رسم سياسة التعمير، ووضع استراتيجيات مهمة في هذا المجال، خصوصا تلك المتعلقة بإعداد مخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، الذي يحدد معالم هذه السياسة، ويخطط للمدينة لمدة 25 سنة. نجد المادة السادسة من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير¹ تشير إلى وضع مشروع مخطط توجيهي للتهيئة العمرانية، بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات الترابية، وهو الأمر ذاته الذي أشارت إليه المادة الثالثة من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير رقم 12.90²، على أنه يتم إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، بمسعى من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير وبمساعدة من الجماعات المعنية، كما يجب على الإدارات والمؤسسات العامة لأجل إعداد مشروع مخطط توجيهي للتهيئة العمرانية، أن تبلغ إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، الوثائق المتعلقة بمشاريع التجهيز ذات المنفعة الوطنية أو الجهوية المراد إنجازها، في نطاق المخطط التوجيهي المقترح.

هذا، فالمشروع المغربي، لم يشترط أية معايير محددة، تستوجها مسطرة وضع هذا المخطط، بل أعطى للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ القرار، حيث نصت المادة الثانية من القانون 12.90 على أن المخطط يطبق على رقعة

¹ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.92.31 صادر في 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ، ج. ر عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 (15 يوليوز 1992).

² مرسوم رقم 2.92.832 صادر في 27 من ربيع الآخر 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير. ج. ر عدد 4225، بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993).

أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية بسبب الترابط القائم بين مكوناتها؛ بينما نجد المشرع الفرنسي مثلاً، ينص على وجوب تزويد كل المدن التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة بمخطط توجيهي، ويترك للإدارة الفرنسية السلطة التقديرية فيما يتعلق بالتجمعات السكنية التي لا يصل عدد سكانها إلى العدد المطلوب، لكن عملية تنميتها تتطلب تزويدها بمثل هذا المخطط¹.

ومن ثم، فالسلطة المركزية، تمارس صلاحيات جد مهمة في هذا الشأن منذ التفكير في إعداد مخطط توجيهي للتهيئة العمرانية، إلى المصادقة عليه وتنفيذه. وإلى جانب السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير هناك متدخلين آخرين على المستوى المركزي، لمتابعة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، يتعلق الأمر بلجنة تقنية²، يعهد إليها بحث وتوجيه الدراسات المنجزة في مختلف مراحل المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، تم احداثها بمقتضى المادة الرابعة من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير رقم 12.90 المشار إليه أعلاه، وتكون برئاسة السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير أو ممثلها.

وبعد دراسة مشروع المخطط من طرف اللجنة التقنية والانتهاه منه، تحيله السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، على أنظار لجنة محلية لدراسته وإبداء الرأي فيه. وتتكون اللجنة المحلية من الوالي أو عامل الإقليم أو العمالة

¹. أحمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير، مرجع سابق، ص 28.

². تضم هذه اللجنة:

- ممثل الوزير المكلف بالداخلية؛
- ممثل الوزير المكلف بالأشغال العمومية؛
- ممثل الوزير المكلف بالفلاحة؛
- ممثل الوزير المكلف بالتجارة والصناعة؛
- ممثل الوزير المكلف بالسكنى؛
- ممثل الوزير المكلف بالشؤون القانونية؛
- ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالإحصاء؛
- ممثل الوزير المكلف بالنقل؛
- ممثل الوزير المكلف بالأوقاف؛
- ممثل وزير الشبيبة والرياضة؛
- ممثل الوزير المكلف بالتربية الوطنية؛
- ممثل الوزير المكلف بالصحة العمومية؛
- ممثل الوزير المكلف بالطاقة والمعادن؛
- ممثل الإدارة المكلفة بالدفاع الوطني؛
- ممثل الوزير المكلف بالسياحة؛
- ممثل الوزير المكلف بالاتصالات السلكية اللاسلكية؛
- مدير أملاك الدولة أو ممثله؛
- الولاة وعمال الأقاليم والعمال المعنوية؛
- رؤساء مجالس الجماعات المعنية ورؤساء المجموعات الحضرية المعنية؛
- مدير الوكالة الحضرية.

المعنية رئيساً؛ ثم من أعضاء اللجنة التقنية التابعة للعمالة أو الإقليم¹، وكذا من رؤساء مجالس الجماعات المعنية، ثم رؤساء الغرف المهنية.

وبعد الانتهاء من الأعداد والدراسات، تتم الموافقة على المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية، وتتبع الوكالات الحضرية تنفيذ التوجهات المحددة في المخطط.

وإلى جانب الدور المهيمن للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، في سيرورة صياغة قرار المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، نجدها تمارس صلاحيات أخرى تقريرية جد مهمة في إعداد والمصادقة على باقي وثائق التعمير، الأمر الذي يدل على إحتكار هذه الصلاحيات على المستوى المركزي، على الرغم من التوفر على الوكالات الحضرية، وعلى مصالح خارجية للوزارة مؤهلة لممارسة هذه الاختصاصات. مع ضرورة تزويدهم بالأطر والتقنيين والموارد المالية للإستمرار في هذا الدور الفعال. والمساهمة بشكل إيجابي في تنزيل الجوية المتقدمة بمفهومها الواسع من ناحية، ورسم سياسة عمومية تنطلق من المستوى المحلي نحو المستوى المركزي من ناحية أخرى.

وعليه، فإذا كانت الوزارة الوصية على التعمير تمارس اختصاصاتها، باعتبارها صاحبة الأمر والنهي في هذا المجال، فإن وزارة الداخلية هي الأخرى تتقاسم معها هذه الاختصاصات في سياسة التعمير، وهذا ما نلاحظه من خلال إصدار العديد من القرارات والدوريات المشتركة بين الوزارتين، ومن خلال اختصاصات الجماعات الترابية، فإلى أي حد يمكن مناقشة ذلك؟

ثانياً: موقع وزارة الداخلية في سياسة التعمير بالمغرب بين الإرث التاريخي والحاضر

تلعب وزارة الداخلية دوراً بارزاً في مجال التعمير، لدرجة يمكن اعتبارها الوزارة الثانية للقطاع، وهذا واضح من خلال الاختصاصات التي تمارسها الوزارة في رسم سياسة التعمير، فضلاً عن الدوريات والمناشير التي تقوم بإصدارها لتنظيم المجال.

كما أن الإرث التاريخي لوزارة الداخلية في هذا المجال لا زال حاضراً، حيث لم تستسلم عندما تم إلحاق إدارة التعمير، التي كانت تابعة لمديرية الداخلية في عهد الحماية إلى وزارة الأشغال العمومية، وكان لهذا الإجراء عدة مبررات منها قلة الأطر التقنية، وعدم قدرتها بالتحكم في التطور الكبير الذي تعرفه سياسة التعمير. وفي 8 غشت 1967 تم إحداث مديرية إعداد التراب الوطني داخل الوزارة بقرار لوزير الداخلية، الأمر الذي توج بصور

¹ تم إحداث هذه اللجنة بمقتضى الفصل الخامس من الظهير الشريف رقم 1.75.168 الصادر بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المعتبر بمثابة قانون يتعلق باختصاصات العمال.

مرسوم ملكي رقم 67/587 المؤرخ 14 نوفمبر 1967، يقضي بإلحاق إدارة التعمير والسكنى بوزارة الداخلية ابتداء من 11 يوليوز 1967، واستمرت وصاية الداخلية على القطاع إلى غاية 13 أبريل 1972¹.

وبعد ذلك، عادت وزارة الداخلية للوصاية على القطاع ما بين 18 أبريل 1985 إلى حدود 14 مارس 1998، بناء على المرسوم رقم 2.85.364 الصادر بتاريخ 18 أبريل 1985² والذي يقضي بنقل الاختصاصات المتعلقة بقطاع الإنعاش الوطني وقطاع التعمير وإعداد التراب الوطني إلى وزارة الداخلية.

وبالرجوع إلى المادة 19 من المرسوم رقم 2.19.1086 الصادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية³، نجد أنها تنص على أنه تناط بمديرية التخطيط والتنمية الترابية - وهي تابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية- مهمة تقديم الدعم للجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجال التخطيط وإعداد التراب، كما تقوم بتنظيم تدخل الجماعات الترابية في مجال التعمير، وتقوم أيضا بمواكبة الجماعات الترابية في مجال التعاون فيما بينها، وبين مصالح الدولة في المجالات المذكورة.

هذا دون إغفال مهام أقسام التعمير داخل العمالات والأقاليم، وتدخلها بشكل جلي في سياسة التعمير على المستوى المحلي، سواء من خلال وثائق التعمير، أو تقديم العون للجماعات الترابية، فضلا عن التنسيق مع الوكالات الحضرية والمفتشية الجهوية للتعمير في هذا المجال، ثم المفتشية العامة للإدارة الترابية.

وعليه، فدور الدولة في سياسة التعمير، لا يقتصر على الوزارة الوصية على القطاع ووزارة الداخلية، بل هناك متدخلين آخرين، خصوصا على المستوى المركز ونخص بالذكر على سبيل المثال لا الحصر، وزارة التجهيز، ثم وزارة الفلاحة، ووزارة الانتقال الطاقى والتنمية المستدامة، فضلا عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ثم المندوبية السامية للتخطيط، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

الفقرة الثانية : دور المفتشية الجهوية للتعمير والهندسة المعمارية في ترسيخ سياسة التعمير بالمغرب

¹ محمد توكي، تطور التعمير بمدينة الدار البيضاء من (1907 إلى 2007)، دار النشر غير متوفرة، الطبعة الأولى سنة 2014، ص 120.

² ج.ر عدد 3785 بتاريخ 15 مايو 1985 بالفرنسية،

وعندما تم إحداث الوكالة الحضرية لمدينة الدار البيضاء تحت وصاية الداخلية سنة 1984 وقع جدل قانوني بشأن سياسة التعمير بين وزارة الداخلية ووزارة السكنى وإعداد التراب الوطني التي كانت السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير آنذاك، حيث تم إبعادها عن هذا الإختصاص في ولاية الدار البيضاء الكبرى وهي المدينة التي كانت تشكل الهاجس الأمني لوزارة الداخلية.

للاستزادة في الموضوع راجع محمد توكي، "التعمير في التشريع المغربي (1914-2014)"، مطبعة سومكرام، الطبعة الأولى سنة 2016، ص 32 وما يلها.

³ ج.ر عدد 6854 بتاريخ 11 جمادى الآخرة (6 فبراير 2020).

إن المفتشيات الجهوية للتعمير والهندسة المعمارية، تعد جهاز رقابي تابع للوزارة الوصية على القطاع، من شأنها أن تغني المجال المؤسساتي في مجال التعمير، حيث تعمل منذ إحداثها إلى دعم سياسة التعمير (الفقرة الأولى)، من خلال الاختصاصات المهمة التي انيطت بها في هذا المجال (الفقرة الثانية).

أولاً: إحداث المفتشيات الجهوية للتعمير والهندسة المعمارية

لقد تم إحداث المفتشيات الجهوية للتعمير والهندسة المعمارية سنة 1993، والتي بلغ عددها في أول الأمر سبعة، تبعا للتقسيم الجهوي بمقتضى ظهر 16 يونيو 1971، لينتقل عددها بعد ذلك إلى 16 مفتشية، تبعا للتقسيم الجهوي لسنة 1996¹، وبعد ذلك أصبح عددها 12 مفتشية² مع التقسيم الترابي لجهات المغرب الأخير، تنفيذاً لمقتضيات الدستور المغربي لسنة 2011، وتفعيلاً لمسار الجهوية المتقدمة.

ومنه، فقد كانت المفتشيات في بدايتها تابعة لوزارة الداخلية، وبعد ذلك مع حكومة السيد عبد الرحمن اليوسفي، أصبحت تابعة لوزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، حيث أصبحت تضطلع بمهام التنسيق بين مكونات الوزارة على المستوى الجهوي، كما توضح ذلك دورية وزير إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان عدد 2001 بتاريخ 27 يوليوز 2000، محافظة على أبرز المهام التي كانت منوطة بها، فضلاً على أنها أصبحت ترأس اللجنة المركزية المتعلقة بتصاميم الهيئة، هذه اللجنة التي لم تعد تنعقد على المستوى المركزي³.

هذا، فقد أضحت المفتشيات الجهوية حلقة وصل بين المصالح الإقليمية والمصالح الجماعية من جهة، والمصالح المركزية من جهة أخرى. وهذا في إطار تقوية مسلسل اللاتركيز، وتنشيط قطاعات التعمير، بالنظر إلى الوضع المأساوي الذي آل إليه المجال الحضري من فوضى أثرت على النسيج العمراني الذي أصبح يعاني من التهميش⁴.

ثانياً: اختصاصات المفتشيات الجهوية للتعمير

إن المفتشيات الجهوية للتعمير، تمارس اختصاصات على المستوى الجهوي من شأنها المساهمة في سيورة صياغة قرار معقلن في مجال التعمير، وذلك من حيث المساهمة في وضع استراتيجيات جهوية للتنمية، ولاسيما

¹ ظهر شريف رقم 1.97.84 صادر بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 أبريل 1997، ج.ر عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص 556.

² بناء على قرار لوزير التعمير وإعداد التراب الوطني رقم 4274.15 الصادر في 24 من شعبان 1436 الموافق ل 12 يونيو 2015 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة التعمير وإعداد التراب الوطني، ج.ر عدد 6450 بتاريخ 24 مارس 2016.

³ المالكي أحمد، التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، مرجع سابق، ص 45.

⁴ سيدي أحمد الشيكري، التعمير بين الدولة والجماعات المحلية. المجالس الجماعية نموذجاً، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، الموسم الجامعي 2012/2013، ص 81.

في مجالات التعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني والتنمية المجالية، وتتبعها وتقييم نتائجها، ثم السهر على انسجام المشاريع الترابية ومواكبتها، والسهر على ضمان تجانسها مع توجهات وثائق التعمير، فضلا عن المساهمة في تحديد الحاجيات في مجال الدراسات المتعلقة بالتعمير، وبرمجة المراكز والمجالات التي تتطلب تغطيتها بوثائق التعمير، وذلك بالتشاور مع الجماعات الترابية والوكالات الحضرية المعنية. ثم تتبع تطبيق مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في مجال اختصاص الوزارة، والمساهمة في تقييمها والتبليغ بها من أجل اتخاذ التدابير اللازمة.

فبالرغم من حجم الاختصاصات الموكولة للمفتشيات الجهوية، والتي يتعين عليها العمل على ممارستها بشكل جيد، حتى تحقق الأهداف المتوخاة من سياسة التعمير وذلك بضبط المجال بشكل معقلن. فإنها تعاني من إكراهات، منها ضعف الوسائل اللوجيستكية في مواجهة شساعة المجال الجغرافي للجهة، خصوصا الجهات التي يطغى عليها المجال القروي .

وأمام هذه الإكراهات، فإن المفتشيات الجهوية أصبحت وبشكل تدريجي تتمثل في مسألة متابعة وثائق التعمير في المناطق التي لا توجد فيها الوكالات الحضرية، نهيك عن مشكل التداخل في الوظائف، بينها وبين هذه الأخيرة، مما يجعل نزاعات التسيير والتدبير حول الاختصاصات، المشكل البارز عند متابعة وثائق التعمير داخل المجال الترابي المشمول بوثائق التعمير¹.

ولقد كان هذا التضارب في بعض الأحيان مصدر اختلافات عديدة، لم تكن دائما بدون تأثير على تدبير شؤون التعمير وسير هذه الهياكل وتعايشها وفعاليتها. أضف إلى ذلك أن الاختصاصات التي أنيطت بالمفتشيات الجهوية، تفوق بكثير حجم الاعتمادات المادية والبشرية المرصودة لها، في غياب مرجعية قانونية واضحة، طالما أن قرارات ومناشير وزارية هي التي تنظم مجال تدخل هذه الهياكل الإدارية².

و تجذر الإشارة، أنه إلى جانب دور المفتشيات الجهوية في مجال التعمير والتابعة للوزارة الوصية على القطاع، تمارس المفتشية العامة للإدارة الترابية . تابعة لوزارة الداخلية. بدورها المراقبة والتفتيش على القطاع، خاصة تلك الرقابة المفروضة على الجماعات الترابية، باعتبارها تمارس إختصاصات مهمة في مجال التعمير، وفق برنامج يحدده وزير الداخلية أو بناء على طلبات استثنائية، طبقا للمرسوم رقم 2.94.100 صادر في 16 يونيو 1994 كما تم تعديله وتتميمه.

¹ سيدي أحمد الشكير، التعمير بين الدولة والجماعات المحلية. المجالس الجماعية نموذجا، مرجع سابق، ص 83.

² أحمد المالكي، التدخل العمومية في ميدان التعمير، مرجع سابق، ص 46.

بناء على ما سبق فإن المفتشية العامة للإدارة الترابية، تمارس مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي، للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها، مع مراعاة الاختصاصات الموكولة للمفتشيات الأخرى، حتى لا يكون تداخل في الاختصاصات. وهو ما أسفر عنه إقالة العديد من رؤساء مجالس الجماعات الترابية لارتكابهم مخالفات في ميدان التعمير سواء فيما يتعلق بمجال منح رخص البناء والسكن وشواهد المطابقة، أو في مجال التجزيئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، فضلا عن مجال زجر المخالفات في مجال التعمير¹.

المطلب الثاني : نحو لامركزية سياسة التعمير بالمغرب

لعل الإرث التاريخي للدولة في مجال سياسة التعمير، مكنها من فرض هيمنتها وتوجهاتها الأفقية على القطاع ، خصوصا ما يتعلق بوثائق التعمير سواء التقديري أو التنظيمي، لكن مع تنامي الأدوار المنوطة بالجماعات الترابية في مجال التعمير، باتت هذه الأخيرة تتدخل في رسم سياسة التعمير، بشكل قوي بناء على الاختصاصات التي منحها المشرع خصوصا في القوانين التنظيمية الجديدة (الفقرة الأولى)، إلى جانب هذا، تمارس الوكالات الحضرية اختصاصات، من شأنها الرفع من مكانة اللامركزية المرفقية، والعمل على دعم الجهوية المتقدمة خصوصا على مستوى لامركزية قرار التعمير (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : دور الجماعات الترابية في رسم سياسة التعمير بالمغرب

¹. ونشير هنا إلى قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، رقم 3769 ، ملف عدد 2021/7212/99، بتاريخ 05 غشت 2021 الصادر في قضية رئيس مجلس جماعة ميدلت، ضد عامل إقليم ميدلت، والذي قضى بتأييد الحكم المستأنف الصادر عن المحكمة الإدارية بمكناس، حيث تمت إقالة رئيس الجماعة طبقا للمادة 64 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، على إثر التدقيق الذي قامت به المفتشية العامة للإدارة الترابية، ومما جاء فيه " وحيث قامت لجنة تابعة للمفتشية العامة للإدارة الترابية بمهمة تدقيق كيفية تسيير مجلس الجماعة خلال فترتين ، الأولى ممتدة من 2019/03/29 إلى 2019/05/24 وأعدت بذلك تقريرا يرصد جملة من المخالفات والخروقات الجسيمة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل سواء تعلق الأمر بالتدقيق في العمليات المالية او المحاسبية أو في ميدان التعمير... وحيث تبعا لذلك، ففيمما يخص المخالفات المرتكبة في مجال التعمير . فإنه بعد دراسة المحكمة لكافة وثائق الملف في هذا الباب فقد تبين فعلا أن رئيس الجماعة قد تجاوز النصوص القانونية الواجبة التطبيق، سواء تعلق الأمر برخص البناء أو الإصلاح أو رخص السكن وشواهد المطابقة أو الإذن التقسيم.

ففي الشق الخاص بالمخالفات المتصلة برخص البناء في إطار قانون التعمير، فإن الحاصل من وثائق الملف أن رئيس الجماعة قد منح مجموعة من رخص البناء بشكل فردي، دون عرض الطلبات على أنظار اللجنة المختصة للنظر فيها وإبداء الرأي، ودون عرض الحصول على الرأي الموافق للوكالة الحضرية، الذي يعد ملزما طبقا للمادة 101 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، والمرسوم رقم 2.13.424 بتاريخ 2013/05/24 المتعلق بضابط البناء العام، إذ منح 31 رخصة في هذا الشأن ، كما منح 5 أذونات للتقسيم خلافا لمقتضيات القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، هذا فضلا عن إصداره 9 رخص للسكن وشواهد المطابقة دون الإدلاء بشهادة المهندس المعماري ودون إجراء المعاينة القبلية، وتسليم أخرى على أساس شهادة لا تستوفي الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل مسلمة من طرف مكتب الدراسات، خلافا لمقتضيات المادة 55 من القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير، كما منح رخصا تشير في مضامينها إلى تاريخ صوري لاجتماع لجنة الدراسات في بعض رخص البناء الفردي ...". هذا بالإضافة إلى مخالفات ارتكبت من طرف نواب الرئيس في مجال التعمير دون أن يتخذ في حقهم أي إجراء قانوني ، وهو الأمر الذي يبين العشوائية في تسيير بعض الجماعات مما يساهم في خلق وضعية عقارية يصعب تداركها وبالتالي التأثير على سياسة التعمير، وعدم التنفيذ الجيد لوثائق التعمير .

إن الجماعات الترابية، تلعب دور مهم في رسم سياسة التعمير من خلال المشاركة في التعمير التقديري (أولاً) ثم تدخلها البارز في التعمير التنظيمي (ثانياً).

أولاً: من خلال التعمير التقديري

تمارس الجماعات الترابية إختصاصات مهمة في مجال التعمير، طبقاً لقانون التعمير رقم 12.90 ، أو للقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، ثم طبقاً لظهير تنمية التجمعات القروية لسنة 1960، فضلاً عن قانون 66.12 المتعلق بزجر المخالفات في ميدان والتعمير¹ ثم القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إذ تعتبر الجماعات الترابية الفاعل الأكثر حضوراً على مستوى رسم سياسة التعمير، على الرغم من الرقابة المفروضة عليها من طرف السلطات المركزية أو من أجهزة التفتيش.

هذا، فإذا كانت الإدارة المركزية تلعب دوراً أساسياً في ميدان التعمير عموماً، والتخطيط العمراني على وجه الخصوص، وذلك عبر المصالح الوزارية والأجهزة المختصة، التي تجعل الدولة تتدخل في تنفيذ السياسات التعميرية، فإن الجماعات تعتبر وبدون جدال، محور وقطب الإدارة في الشؤون المحلية والتي يعتبر التخطيط العمراني جزءاً منها²، كما أن إشراك الجماعات، في وضع وثائق التعمير يعتبر ضرورة ملحة لا يمكن الاستغناء عنها لسببين: يتمثل الأول في قربها ومعايشتها لمشاكل التعمير، وبحكم معرفتها الدقيقة بالحاجيات الحقيقية للسكان، والسبب الثاني مرده أن روح الديمقراطية السائدة في الدول المتقدمة، لا بد وأن تتأثر بها باقي دول العالم، ما دامت قد وفرت للبلدان التي أنتجتها تنمية اجتماعية واقتصادية جديدة بالاقتراد³.

وعليه، فإن الجماعات الترابية تتدخل في التعمير التقديري، حيث تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير بإعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، يتم عرض المشروع على أنظار الجماعات الترابية لإبداء الرأي بشأنه، والإدلاء بملاحظاتها، ودراسته داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر من تاريخ إحالة المخطط عليها. ومن جانب آخر فقد نصت المادة السادسة من قانون التعمير 12.90، على أنه يتم وضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات الترابية، وعلى الرغم من ذلك تبقى هذه المساهمة

¹ القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 2.16.124 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016). ج.ر عدد 6501 بتاريخ 17 ذي الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016).

² حسن أمرير، دور الدولة والجماعات المحلية في ميدان التعمير. إشكالية توزيع الإختصاص، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. جامعة القاضي عياض. مراكش، السنة الجامعية 1998/1999، ص 65.

أورده عبد الفتاح لهرابي، في أطروحته، تدبير قطاع التعمير بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. جامعة الحسن الأول. سطات، السنة الجامعية 2016/2017 ص 57.

³ المتصرف المختار، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير. نموذج مدينة مراكش، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - جامعة محمد الخامس - الرباط، السنة الجامعية 2003/2004، ص 31.

عقيمة، خصوصا في بعض الجماعات، التي لا تملك الوسائل اللازمة للقيام بدراسات وإحصائيات لمجالها الترابي، حتى يتسنى لها الادلاء بملاحظات جوهرية تأخذها السلطات المركزية بعين الاعتبار. فإلى أي حد تعمل الجماعات الترابية على تقوية مكانتها في رسم سياسة التعمير من خلال التعمير التنظيمي؟

ثانيا: ترسيخ مكانة الجماعات الترابية في سياسة التعمير من خلال التعمير التنظيمي (تصميم الهيئة نموذجاً)

إن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، يحدد اختصاصات رئيس مجلس الجماعة في المادة 101، التي تتمثل في منح رخص البناء والتجزئة والتقسيم وإحداث مجموعات سكنية، ثم منح رخص السكن وشهادة المطابقة والسهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير. فضلا عن ممارسة رئيس مجلس الجماعة، للشرطة الادارية المحلية داخل المجال الترابي للجماعة. ومنه تقوية دور رئيس المجلس في رسم سياسة التعمير، التي يجب أن تنطلق من المستوى المحلي نحو المركزي، تماشيا مع مبدأ النظام الترابي اللامركزي الذي يقوم على الجهوية المتقدمة.

وعلى الرغم من أهمية دور الادارة المركزية على مستوى التعمير التنظيمي، فإن المجالس الجماعية تلعب دورا مهما في هذه العملية، فمنذ ظهور 1952 المتعلق بالتعمير لم تكن الجماعات تشارك في إعداد وصياغة مشروع تصاميم الهيئة؛ بل كان دورها يقتصر فقط على الدراسة والتداول بشأن هذه المشاريع والموافقة عليها، وإذا كان الهدف من هذا الإجراء هو تدعيم اللامركزية، والأخذ بعين الاعتبار اقتراحات ووجهات نظر المجلس المعني، فإنه بات وسيلة في يد المجالس الجماعية من أجل الضغط على الإدارة المكلفة بالتعمير، ومساومتها على تغيير مشاريع تصميم الهيئة، وبالتالي فرض مصالحها الشخصية والأنية في حالات كثيرة ضدا على المصلحة العامة¹. حيث يستعمل بعض الاحيان كعود انتخابية، الأمر الذي يؤدي إلى منح رخص غير قانونية وخرق لمقتضيات قوانين التعمير.

وعليه، أقر المشرع المغربي مشاركة الجماعات الترابية في إعداد ودراسة وثائق التعمير التنظيمي، حيث تبتدى المرحلة الأولى باتخاذ المبادرة من قبل الوكالة الحضرية وبمساهمة الجماعات المعنية، ونميز هنا بين هذه المبادرة (initiative)، التي تعني المسعى والعزم والشروع في إجراءات وأعمال صياغة مشروع تصميم الهيئة، وبين

¹ عبد الرحمان البكريوي، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، منشورات المعهد الوطني للهيئة والتعمير، سنة 2015

القرار الذي يمكن لرئيس مجلس الجماعة أن يتخذه بعد مداولات مجلسها، والذي يقضي بالقيام بدراسة تصميم التهيئة ويعين حدود رقعة الجغرافية¹.

يعتبر تصميم التهيئة بمثابة دليل للسلطات العمومية، في مجال التخطيط الحضاري والتوسع العمراني، وأداة لترجمة توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية على أرض الواقع، وأداة لتحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعملية التعمير، وكيفية استعمال الأراضي اللازمة للقيام بإحداث المناطق السكنية والصناعية والسياحية والمناطق الخضراء والطرق، ثم تحديد ارتفاعات التعمير والأماكن التي يمنع فيها البناء طبقاً للقوانين الجاري بها العمل.

وقبل وضع تصميم التهيئة، يجوز اتخاذ قرار يقضي بالقيام بدراسته، ويعين حدود الرقعة الأرضية التي يشملها تصميم التهيئة المزمع دراسته، وبعد ذلك يصدر رئيس مجلس الجماعة بطلب من الإدارة أو بمبادرة منه، قرار القيام بدراسة تصميم التهيئة بعد أن يتداول المجلس في ذلك، ويستمر مفعول هذا القرار لمدة ستة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية قابلة للتجديد مرة واحدة².

ومن أجل ضبط المجال، وتفادي للمضاربات العقارية، وخرق للقانون واستنزاف العقار، مما قد يسبب في أزمة داخل المدينة، أجاز المشرع لرئيس المجلس المعني فور نشر القرار المشار إليه أعلاه، أن يؤجل البت في جميع الطلبات الرامية إلى إحداث تجزئة أو مجموعة سكنية أو إقامة بناء في الرقعة الأرضية المعنية، غير أن هذا المبدأ ليس مطلق، حيث يمكن إحداث تجزئة أو إقامة بناء بعد موافقة الإدارة، إذا كان المشروع المتعلق بذلك يتلاءم مع الأحكام الواردة في مخطط توجيهي للتهيئة العمرانية، أو ما يصلح له فعلاً القطاع المعني في حالة عدم وجود المخطط³.

وبعد القيام بإنجاز تشخيص لواقع الحال، وصياغة الخيارات الأولية لمشروع تصميم التهيئة على مقياس 5000/1، ثم التداول بشأن ذلك، والتوصل إلى صيغة للمشروع على مقياس 2000/1. وبعد إعداد المشروع وإنضاجه من طرف الوكالة الحضرية بمعية بعض الأطراف الرئيسية، والتي تتمثل في الغالب في الجماعة المعنية، ثم عمالة الاقليم، وقطاعي الفلاحة والتجهيز، يعرض مشروع التصميم قصد التشاور واستطلاع آراء المتدخلين

¹ عبد الرحمان الدكاري - عبد المجيد هلال - عبد الواحد الإدريسي، التعمير وسياسة إعداد التراب: مقارنة بيداغوجية ومنهجية، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2020، ص 106.

² المادة 21 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير.

³ المادة 22 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير.

على اللجنة المحلية المحدثة بمقتضى المادة 5 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير 12.90¹ والتي قمنا بالتفصيل في أعضائها أعلاه.

ومن تم، فقد حدد المشرع أجل شهرين لمسطرة الاستشارة حسب المادة 24 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير والمواد 22 و24 من المرسوم التطبيقي له. وبمرور هذه المدة دون تقديم أي اقتراح، يعتبر الأمر بمثابة موافقة ضمنية على المشروع. إلا أن المدة المخصصة للمجلس الجماعي هي في الواقع شهر واحد فقط، ذلك أن الشهر الأول، مخصص للبحث العلني عن منافع ومضار المشروع التي يشملها مشروع تصميم التهيئة²؛ حيث يهدف هذا البحث إشراك المواطنين في عملية صنع القرار التعميري الذي يهم منطقتهم، وإبداء ما قد يكون لديهم من ملاحظات، وهو ما يعبر عن روح الديمقراطية التشاركية بين المواطنين والجماعات، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة ملاحظات العموم وتقديمها إلى جانب ملاحظتها إلى الإدارة.

بعد القيام بالبحث العلني، يتم إرجاع الملف إلى العامل الذي يحيله بدوره إلى الوكالة الحضرية، لكن الملاحظ هو غياب أجل يفرض عليه هذه الإحالة، وغياب أجل كذلك بالنسبة للوكالة الحضرية لإحالة الملف الذي توصلت به من طرف العامل إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، قصد الشروع في مسطرة المصادقة³.

هذ، فإن أحكام تصميم التهيئة تلزم من جهة على الهيئات العمومية بتطبيقه، والتي يتعين عليها إنجاز ما تناط بها من تجهيزات يستلزمها تطبيق هذا التصميم، كل منها في نطاق اختصاصها ودائرة نفوذها، كما أن أحكام تصميم التهيئة تلزم من جهة ثانية الخواص، الذين يتعين عليهم احترام قواعده والتقييد بضوابطه، في كل أشغالهم ومشاريعهم المتعلقة بالتجهيزات والتجزئيات والبنيات⁴.

وبعد ذلك تتم الموافقة على مشروع تصميم التهيئة بمرسوم، بعد أن يتم إدخال الملاحظات التي أبدتها الجماعات الترابية والعموم، والتي يظل مألها بين يد السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، التي تستأثر بسلطة دراستها، باتصال مع الوكالة الحضرية حسب منطوق المادة 25 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير رقم 12.90. ورغم اشراك كل من العمالة والجماعة المعنيتين، في ما يصطلح عليه ب "اللجنة المركزية" فإن الأمر مدعاة للريبة، بما أن القانون لا يتطرق إلى طبيعة الآراء الصادرة عن هذه الأطراف. والواقع أن لا أحد يملك رأيا مطابقا عند التداول

¹ عبد الرحمان الدكاري وآخرون، التعمير وسياسة إعداد التراب: مقاربة بيداغوجية ومنهجية، مرجع سابق، ص 109.

² محمد الزوي، السياسات العمومية في ميدان التعمير: الواقع ومتطلبات الإصلاح، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال. جامعة محمد الخامس الرباط، الموسم الجامعي 2018/2019، ص 66.

³ احمد مالكي، مخططات التهيئة والبعث الزمني بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تحت عنوان: التعمير والحكامة المجالية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية، العدد الخاص رقم 11، سنة 2019، ص 103.

⁴ عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 1997، ص 124.

في شأن المتابعات التي تعطى لملاحظات العموم واقتراحات الجماعة، باستثناء مؤسسة الوزير التي تملك سلطة اتخاذ القرار، مع العلم أن لا وجود لأي آلية تحكيمية عند اختلاف المواقف والآراء¹.

وعليه يتخذ المرسوم بناء على اقتراح من السلطات الحكومية المكلفة بالتعمير وينشر في الجريدة الرسمية، حيث يعتبر هذا المرسوم بمثابة إعلان عن المنفعة العامة لما تستوجب العملية، حيث تبتدئ آثار الإعلان عن المنفعة العامة، من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية وتستمر لمدة عشر سنوات. ومنه يمكن القول أن مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة يكون أحيانا أهم من الوثيقة نفسها، للحاجة إلى مرجع قانوني يسد الفراغ، ويسعف في تدبير رخص البناء والتجزئ والتقسيم العقاريين².

ولعل مشكل البطء، يشمل جميع مراحل إعداد تصميم التهيئة، الذي يحتاج إلى حوالي 130 توقيع من أجل المصادقة عليه. حيث أن يؤدي عدم صدور مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة، إلى ارتباك كبيرا في عمل الإدارات والمصالح المعنية في إنجاز التجهيزات والمرافق التي تهتمها، لافتقادها لإعلان المنفعة العامة الذي يخول نزع ملكية الأراضي المستهدفة لاحتضان تلك التجهيزات من جهة، ويعطي الحق للملاك في استرجاع أراضيهم من جهة أخرى.

هذا، بالإضافة إلى غياب الأجل بخصوص إحالة مشروع تصميم التهيئة من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير قصد المصادقة على رئيس الحكومة، الذي يفتقد بدوره لأجل يلزمه بإحالة مشروع المخطط، على الأمانة العامة للحكومة قصد نشره بالجريدة الرسمية، مما يزيد تصميم التهيئة بطء وبعدا عن الواقع³.

الواقع أن المصادقة تشكل حجر الزاوية في سيرورة إعداد تصميم التهيئة، فعن طريقها يمكن تحديد التصورات ومآل الوثيقة، فكلما أخذت هذه المرحلة بعين الاعتبار، إلا وكانت فرص نجاح الوثيقة التعميرية. تصميم التهيئة. كبيرة، وبالتالي توفير الضمانات لنجاحها وتفاديا لما من شأنه الطعن في مصداقيتها، لا من طرف الجماعات المعنية، أو من طرف الساكنة وفعاليات المجتمع المدني⁴.

وعليه، إلى أي حد تساهم الوكالات الحضرية في تقديم العون للجماعات الترابية، ومنه ترسيخ الجهوية المتقدمة من خلال دورها الفعال في سيرورة صياغة القرار في مجال التعمير؟

¹ عبد الرحمان الدكاري وآخرون، مرجع سابق، ص 139-140.

² عبد الرحمان الدكاري وآخرون، مرجع سابق، ص 140.

³ احمد مالكي، مخططات التهيئة والبعيد الزمني بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تحت عنوان: التعمير والحكمة المجالية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية، العدد الخاص رقم 11، سنة 2019، ص 103.

⁴ الشيكور سيدي أحمد، التعمير بين الدولة والجماعات المحلية. المجالس الجماعية نموذجا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. أكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2012/2013، ص 111.

الفقرة الثانية: دور الوكالات الحضرية في سياسة التعمير

تعتبر الوكالات الحضرية أول تجديد نوعي في البنية الإدارية المشرفة على ميدان التعمير محليا، في إطار اللامركزية المرفقية لقطاع التعمير (أولا). وهي مؤسسات عمومية متمتعة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، تشتغل على صعيد التجمعات الحضرية لتحقيق أهداف متعلقة بالتخطيط والتدبير الحضري¹(ثانيا).

أولا: التأصيل التاريخي لإحداث الوكالات الحضرية بالمغرب

لعل إحداث الوكالة الحضرية لمدينة الدار البيضاء الكبرى عام 1984 وجعلها تحت وصاية وزارة الداخلية، من مبرراته المقاربة الأمنية التي كانت هاجش الدولة آنذاك، حيث يتطلب بناء الدولة تواجد مؤسسات عمومية ذات أبعاد استراتيجية في رسم وتتبع السياسة العمومية في مجال التعمير تحت وصاية الداخلية، فضلا عن تجاوز الإرث السلبي للإدارات التي دبرت القطاع ردحا من الزمن، ورغبة السلطات بإخراج التعمير من هيمنة العمالات والأقاليم ثم الجماعات، وأيضا من حظيرة وزارة التعمير واعداد التراب.

إن التدبير السلبي لقطاع التعمير بمدينة الدار البيضاء، إثر تعاقب سياسة المهندسين المعماريين الفرنسيين، أثر بشكل أو بآخر على سياسة التعمير بالمغرب ككل، حيث تمثلت سياسة المهندس المساح " Albert Tardif " ، في وضع الأسس الأولى لطرق مدينة الدار البيضاء في بداية فترة الحماية، ثم جاء بعده المهندس المعماري " Henri Prost " ، الذي عينه المقيم العام ليوطي بالقرار المؤرخ ب 13 أبريل 1916² على رأس المصلحة الخاصة للهندسة المعمارية التابعة للمديرية العامة للأشغال العمومية. وبعد ذلك ترأس مصلحة التعمير المهندس المعماري " Alexander Courtis " ، إلى غاية 30 مارس 1946، حيث قام بتسيخ وتتبع سياسة هينري بروست الذي عمّر طويلا، حيث كان لهؤلاء المهندسين الأثر البالغ لرسم سياسة التعمير في المغرب وليس في البيضاء فقط .

وبتاريخ 18 أبريل 1947 تم تعيين المهندس المعماري " Michel Ecochard " من قبل المقيم العام، ليرأس مصلحة التعمير والهندسة المعمارية بمديرية الداخلية، وخلال هذه الحقبة سيعاد النظر في جميع التشريعات التي صدرت بشأن التعمير، كما سيتم تغيير الإطار المؤسسي لمدينة البيضاء وضاحتها³.

وفي 9 أكتوبر 1984 سيقع تغير كبير في سياسة التعمير، وذلك بإحداث الوكالة الحضرية لمدينة الدار البيضاء¹، وقد حدد الظهير المؤسس اختصاصاتها في المادة الثالثة، من بينها تدبير سياسة التعمير في ولاية الدار

¹ عبد الرحمان البكريوي، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، منشورات المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، سنة 2015، ص 310.

² ج.ر عدد 182 بتاريخ 17 أبريل 1916 النسخة الفرنسية.

³ محمد توكي، تطور التعمير بمدينة الدار البيضاء 1907 إلى 2007، مرجع سابق، ص 11 ثم ص 76.

البيضاء الكبرى. وقد طبع هذه المرحلة توجه المهندس المعماري "Michel Penseau" صاحب مكتب الدراسات بفرنسا، الذي تم التعاقد معه لإنجاز وثائق التعمير الخاصة بولاية الدار البيضاء الكبرى ومنها على الخصوص:

- إعداد التصاميم المعمارية للمعلمة الإسلامية مسجد الحسن الثاني؛
- مخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية لولاية الدار البيضاء الكبرى؛
- تصميم التنطيق لمدينة الدار البيضاء،
- تصاميم التهيئة لجميع الجماعات الحضرية بمدينة الدار البيضاء والبالغ عددها 15.

ثانيا: الوكالات الحضرية كركيزة أساسية في مجال التعمير بالمغرب

كان تجربة الوكالة الحضرية بالدار البيضاء الفضل في تعميم هذه المؤسسات لتغطية مجموع التراب الوطني، فالتعامل مع سياسة التعمير بالبيضاء، ومواجهة المشاكل التي تشكل تحدي كبير لمدينة البيضاء، خصوصا اشكالات وثائق التعمير، ثم النمو الديمغرافي السريع، والهجرة نحو المدينة، الأمر الذي خلف دور الصفيح والسكن العشوائي، كلها أمور أدت إلى تعميم الوكالات الحضرية، بدأ من المدن الكبرى في كل من فاس²، من أجل إنقاذ مدينة فاس إثر التدبير السلبي الذي عاشته هذه المدينة في قطاع التعمير، ثم الرباط سلا ومراكش وأكادير ، ثم بعد ذلك إلى باقي المدن المغربية.

وتبعاً لذلك، فقد حددت المادة الثالثة من ظهير المنظم للوكالات الحضرية³ اختصاصاتها، سواء في مجال التعمير التقديري أو التعمير العملي، حيث تقوم بالدراسات اللازمة لإعداد المخططات التوجيهية المتعلقة بالتهيئة الحضرية ومتابعة تنفيذ التوجهات المحددة فيها، فضلا عن برمجة مشاريع التهيئة المرتبطة بتحقيق الأهداف التي ترمي إليها المخططات التوجيهية، ثم تقديم المساعدة الفنية للجماعات الترابية في مجال التعمير والتهيئة، بالإضافة إلى إبداء الرأي في جميع المشاريع المتعلقة بتقسيم وتجزئة الأراضي، وإقامة المجموعات السكنية والمباني.

كما تقوم بتحضير وثائق التعمير المقررة بنصوص تنظيمية، سواء في المجال الحضري أو في المجال القروي، نظرا لدورها الفعال وتوفرها على الوسائل اللازمة للقيام بإعداد وثائق التعمير، إلى جانب الجماعات الترابية والسكان في إطار البحث العمومي.

¹ ظهير شريف بمثابة قانون 188-84-1 الصادر بتاريخ 13 محرم 1405 الموافق ل 09 أكتوبر 1984، ج ر 3762 بتاريخ 5 دجنبر 1984.

² القانون 88.19 المتعلق بإحداث الوكالات الحضرية لإقليم فاس وإنقاذ مدينة فاس الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.89.224 الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1413 الموافق ل 9 نونبر 1992.

³ ظهير شريف رقم 1.93.51 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) بمثابة قانون يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية ، ج.ر عدد 4220 بتاريخ 15/09/1993.

والجدير بالذكر، أن الوكالات الحضرية في إطار اختصاصاتها تقوم بتشجيع وإنجاز عمليات إصلاح القطاعات الحضرية، وتجديد المباني وإعادة هيكلة الأحياء المفتقرة إلى التجهيزات الأساسية، ومن أجل هذه الغاية تقوم بإنجاز الدراسات وامتلاك الأراضي اللازمة لذلك.

وعليه، فالوكالة الحضرية التي تمثل أحد أوجه اللامركزية المرفقية، تساهم من خلال هذه الاختصاصات في تنزيل الجهوية المتقدمة، مما يجعل سياسة التعمير تأخذ بعين الاعتبار مختلف السياسات القطاعية الأخرى، حيث يمكن إعتبارها المحرك الأساسي للسياسات العمومية بالمغرب.

خاتمة

عموما تعد سياسة التعمير بالمغرب، من السياسات القطاعية التي تشرف على إعدادها وتنفيذها وتتبعها وتقييمها العديد من السلطات والأجهزة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، نظرا للدينامية التي يعرفها القطاع، وهذا ما يؤدي إلى تفاقم اشكالية المتدخلين خصوصا في انعدام إطار قانوني يحدد أين يبتدىء إختصاصات كل جهاز وأين ينتهي.

وعليه، فتعدد المتدخلين في مجال التعمير، أثر على سيرورة صياغة القرار في هذا المجال، نتيجة عدم التنسيق، والتداخل في الاختصاصات، والتغير الحاصل في عقلية السياسيين، سواء على مستوى رئاسة الوزارة، أو على مستوى الجماعات الترابية، مما أدى إلى غياب رؤية شمولية، سواء على مستوى التخطيط أو على مستوى اتخاذ القرار. الأمر الذي يستوجب إيجاد ميكانيزمات واضحة، للتنسيق بين المتدخلين في ميدان التعمير، وضمان النجاعة في التدخل، طالما أن الإشكال لا يكمن في التعدد، بقدر ما يكمن في مدى ضبط التداخل في الاختصاصات، الناتج عن عدم فهم القانون أحيانا، أو عن الأسباب التقنية وعدم التنسيق بين الإدارات المتدخلة أحيانا أخرى¹.

كما أن حكاما السياسة العمرانية، لا يمكنها أن تتحقق في ظل الحلول الترقيعية والمعالجات الإختزالية للمشاكل الحضرية، بل يقتضي الأمر ضبط مناهج ومسالك مدينة ما، إلى نسج الخيوط الناظمة بين المجال والسلطة والمجتمع والزمن، وهي عناصر تندرج في إطار دينامية مركبة ومعقدة وتفاعلية. كما يعد تأهيل المجتمع المدني، مدخلا أساسيا لبلورة سياسة رصينة، تستوجب إعادة النظر في منهجية إشراكه في اتخاذ قرارات التعمير

¹-Dreyef(M), urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc, Imprimerie El Maarif Aljadida, RABAT, 1993, P: 277.

مشاركة حقيقية، لا تجعل من المواطن مجرد مستهلك للخدمات العمومية، بل مصدر معلومة للمدبر المحلي؛ وذلك عبر تعييدها تععيدا، يعطي لها قيمتها المضافة كما هو الشأن في الدول الأنجلوساكسونية¹.

كما أن إشكالية التسييس الإداري، المتمثل في الصراع القائم بين السياسي والإداري، تشكل إحدى أهم الإشكالات التي تؤدي إلى أفول سياسة التعمير لصالح سياسة المدينة، التي أضحت إحدى السياسات القطاعية التي تعمل على تجاوز إشكاليات المدينة، أمام التطور البارز للنمو الديمغرافي في المغرب، وحاجته لتقنين المجال وتوفير السكن اللائق للمواطن، وذلك بمحاربة السكن العشوائي ودور الصفيح التي تجتاح المدن.

¹. أحمد مالكي، مخططات التهيئة والبعد الزمني بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تحت عنوان: التعمير والحكامة المجالية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية، العدد الخاص رقم 11، سنة 2019، ص 106.

لائحة المراجع المعتمدة

❖ باللغة العربية

✓ الكتب:

- عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 1997.
- الحاج شكرة، الوجيز في قانون التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السادسة، سنة 2011.
- محمد توكي، التعمير في التشريع المغربي (1914-2014)، مطبعة سوماكرام ، الطبعة الأولى، سنة 2016.
- محمد توكي، تطور التعمير بمدينة الدار البيضاء من (1907 إلى 2007)، دار النشر غير متوفرة، الطبعة الأولى، سنة 2014.
- عبد الرحمان الدكاري . عبد المجيد هلال - عبد الواحد الإدريسي، " التعمير وسياسة إعداد التراب: مقارنة بيداغوجية ومنهجية"، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش ، الطبعة الأولى 2020.
- عبد الغني بلغمي، الإشكالات العلمية لتدبير المدينة المغربية، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 10، مطبعة الأمنية الرباط ، سنة 2019.

✓ المقالات

- عبد الرحمان البكريوي، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، منشورات المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، سنة 2015.
- احمد مالكي، مخططات التهيئة والبعد الزمني بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تحت عنوان: التعمير والحكمة المجالية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية، العدد الخاص رقم 11، سنة 2019.

✓ الأطاريح

- المختار المتصرف ، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير . نموذج مدينة مراكش ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - جامعة محمد الخامس - الرباط-، السنة الجامعية 2004/2003.
- أحمد المالكي، التدخل العمومية في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . جامعة محمد الأول وجدة، الموسم الجامعي 2007-2008.
- حيمود المختار، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري . مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي- نموذج عمالة ابن مسيك سيدي عثمان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- جامعة الحسن لثاني الدار البيضاء، الموسم الجامعي 2001/2000.
- سيدي أحمد الشيكرك، التعمير بين الدولة والجماعات المحلية . المجالس الجماعية نموذجا ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال ، جامعة محمد الخامس . الرباط ، الموسم الجامعي 2013/2012.
- حسن أمير، دور الدولة والجماعات المحلية في ميدان التعمير. إشكالية توزيع الإختصاص، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . جامعة القاضي عياض . مراكش، السنة الجامعية 1999/1998.
- عبد الفتاح لهرابي، تدبير قطاع التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . جامعة الحسن الأول . سطات، السنة الجامعية 2017/2016.
- محمد البزوي، السياسات العمومية في ميدان التعمير : الواقع ومتطلبات الإصلاح، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - جامعة محمد الخامس الرباط، الموسم الجامعي 2019/2018.

❖ باللغة الفرنسية

✓ LESOUVRAGES:

- PRELOT(M) et LESCUYER(G), histoire des idées politiques, 6^{ème} Edition, DALLOZ , Paris 1977.



- AUBY(J.M),Droit Administratif - biens et Travaux, Précis DALLOZ - Paris 1973.
- LOUIS (J) ,le Droit De l'urbanisme, cite actuelles et villes nouvelles, 6éme plan (71-75) deus éditions, Eyrolles2, Paris 1975.
- MKINSI (A),Le Droit marocain de l'urbanisme, Les presses de L'imprimerie Abtal, RABAT, 1989.
- Robert (S),droit de l'urbanisme, PUF 1981, PARIS 1éme édition.
- Dreyef (M):urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc, Imprimerie El MaarifAljadida, RABAT, 1993.

تطور الاختصاص القضائي لقاضي الالغاء في صفقات الجماعات الترابية

The development of the jurisdiction of the abrogation judge in the deals of territorial authorities

يوسف العطار

باحثة في سلك الدكتوراه - مختبر الدراسات والأبحاث الجنائية والإدارية

جامعة القاضي عياض

الملخص :

إذا كان الأصل أن الاختصاص القضائي في منازعات صفقات الجماعات الترابية، يدخل في إطار القضاء الشامل، على اعتبار أن الصفقة عقد إداري يبرم بين صاحب المشروع وبين المقاوله المكلفة بتنفيذ عقد الصفقة، فالممارسة العملية أثبتت صراحة تدخل قاضي الإلغاء كذلك في هذا الإطار عن طريق نظرية القرارات المنفصلة، حيث أضحت مدخل اساسي يقوم من خلاله قاضي المشروعية ببسط رقابته على هذه الأعمال التمهيدية، لإبرام عقد الصفقة، وقد اتسعت سلطات قاضي الإلغاء لتشمل مرحلة التنفيذ كذلك، من خلال مراقبته لجميع الأعمال التي يتخذها صاحب المشروع في إطار التوجيه والمراقبة خلال هذه المرحلة، حيث يقوم بمراقبة مدى مطابقة هذه الأعمال لمبدأ المشروعية، وهو توجه حديث -قاضي الالغاء ومرحلة تنفيذ عقد الصفقة- لا زال في بدايته ويعرف نوعا من الاحتشام والرفض وقد ترجمت ندرة العمل القضائي في هذا السياق ذلك، ولعل ما يبرر هذا الطرح رغبة المقاول خلال مرحلة التنفيذ سلوك مسطرة القضاء الشامل، نظرا لما يوفره هذا الأخير من حلول تفضي في غالبية الأحيان الى التعويض، والجدير بالذكر أن سلطات قاضي الإلغاء باتت اليوم تشمل جل مراحل عقد الصفقة في محاولة منه اقرار نوع من التوازن في العلاقة بين طرفي العقد.

الكلمات المفتاحية: صفقات، جماعات ترابية، قاضي الإلغاء، قضاء التعويض

Abstract :

If judicial competence as the base of territorial authorities disputes falls within the framework of inclusive judiciary, considering that the deal is an administrative contract concluded between the owner of the project and the

contractor entrusted with the implementation of the deal contract, then the practice has explicitly proven the intervention of the judge of abrogation in this framework as well through the theory of discrete decisions, as it has become the basic entry by which legitimacy judge extends his control over these preliminary works, to make the deal contract. Besides, the authorities of the abrogation judge, has expanded to cover the implementation phase as well, by monitoring the tasks taken by the project owner as a part of the framework of guidance and control during this stage, as he surveys the extent to which these actions comply with the principle of legitimacy. It is (the judge of abrogation and the deal contract implementing phase) a new orientation method that is still in its beginnings and knows a kind of modesty and refusal, and the scarcity of judicial work in this context has shown that, and perhaps what justifies this proposition is the contractor's desire during the implementation phase to take inclusive judiciary procedures, due to the solutions provided by the latter that often lead to damages. it is worth saying that the abrogation judge authorities nowadays include almost all phases of the deal contract in an attempt to establish a kind of balance between contract parts.

Key words : deals, territorial authorities, abrogation judge, inclusive judiciary

مقدمة.

أوضحت الصفقات العمومية إحدى أهم الأدوات الاستراتيجية التي تمكن الدولة والسلطات العمومية المختلفة من تنزيل سياستها العمومية، وأداء وظائفها في الميادين المختلفة، حيث أصبحت تحتل موقعا هاما في إطار المعاملات الاقتصادية في الوقت الراهن، كما تعد من أهم الوسائل التي تساهم في انعاش الاقتصاد الوطني وتعزيز الرصيد المعرفي والتقني لدى الفاعلين الاقتصاديين¹، فهي عقود إدارية يلتزم بمقتضاها المتعاقد مع الإدارة بالقيام بأعمال لفائدتها مقابل ثمن محدد² وتعرف أيضا حسب المادة 4 من مرسوم الصفقات العمومية بكونها "عقود بعوض تبرم بين صاحب مشروع من جهة، وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، وتهدف الى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات..."³ وتعد صفقات الجماعات الترابية شأنها شأن باقي الصفقات التي تبرمها باقي الإدارات والمؤسسات العمومية في إطار تنزيل سياساتها على أرض الواقع، وتنفيذ سياساتها التداخلية، وتعد من بين المستجدات -صفقات الجماعات الترابية- التي جاء بها مرسوم 20 مارس 2013 السالف الذكر، حيث خصص الباب السادس⁴ لصفقات هذه الوحدات الترابية، وهي تلك الصفقات التي تبرمها مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات مع المقاولين أو الموردين بهدف إنجاز الأعمال المطلوبة من أشغال وتوريدات وخدمات⁵، أي أنها الإطار القانوني السليم، وأحد أهم الوسائل التي تتدخل من خلالها الجماعات الترابية لصرف النفقات العمومية، وتحقيق المصلحة العامة، ونظرا للدور الهام الذي تلعبه الصفقات العمومية للجماعات الترابية في تنزيل سياساتها العمومية وبرامجها على أرض الواقع، ونظرا كذلك لحجم الكتلة المالية التي تخصص سنويا في ميزانية الجماعات الترابية، لإبرام هذه العقود -عقود الصفقات العمومية- وبين المتعاقدين معها، خاصة بعد الاختصاصات المهمة الممنوحة لها بمقتضى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015⁶ والمراسيم التطبيقية لها، حيث خولت لصاحب المشروع امتيازات وصلاحيات غير معروفة في إطار العقود الخاصة، فغالبا ما يكون إبرام هذه العقود -عقد الصفقة- عرضة لتزاع سواء في مرحلة الإبرام، أو مرحلة التنفيذ أو حتى بعد انتهاء عملية التنفيذ، الشيء الذي يتطلب

¹ محمد الشاوي، إشكالية الرقابة على صفقات الجماعات الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، موسم 2016/2017. ص1.

² France. Paris. André DELAUBADERE : traité théorique et pratique des contrats administratifs. Tome I. librairie générale de droit et de jurisprudence 1956.p11.

³ انظر المادة 4 من مرسوم رقم 2.12.349، صادر في 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 6140، بتاريخ 4 أبريل 2013، ص3023.

⁴ أنظر الباب السادس من مرسوم الصفقات العمومية ل 20 مارس 2013.

⁵ توفيق السعيد، الصفقات المبرمة من قبل الجماعات المحلية، النظام القانوني الجديد، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003، ص 7.

⁶ القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

-القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.83، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص5685.
-القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.84، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص5685.
-القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.85، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص6660.

ضرورة إخضاع هذه النزاعات الناشئة بين صاحب المشروع والمقاول المكلف بتنفيذ عقد الصفقة لرقابة القضاء الإداري، كرقابة خارجية مكتملا بذلك الرقابة الداخلية التي يمارسها صاحب المشروع في إطار توجيهه وتأيير المقاول أثناء عملية التنفيذ، وهنا تتجلى أهمية الموضوع، خاصة بعدما أصبحت الجماعات الترابية الفضاء الترابي الملائم لتنزيل العديد من الأوراش والاستراتيجيات والسياسيات العامة للدولة، حيث يبرز دور قاضي الإلغاء بهذه المناسبة في مراقبة مدى احترام الإدارة صاحبة المشروع لمبادئ المشروعية بمناسبة القرارات التي تتخذها في حق المقاول، في أي مرحلة من مراحل الصفقة، ولما كان المنهج إحدى أهم الأساليب التي يعتمدها الباحث وهو بصدد إعداد وتحليل وتفكيك الظواهر والمشكلات البحثية قصد الوصول الى أهداف ونتائج البحث، سننعمد بخصوص هذه الدراسة المنهج الوظيفي كآلية لتفسير دور قاضي الإلغاء في إطار صفقات الجماعات الترابية، والتقنيات المعتمدة من طرفه في هذا الصدد في إطار تطويع مبدأ الشرعية، في أفق تحقيق نوع من التوازن بين صاحب المشروع والمقاول المكلف بتنفيذ عقد الصفقة.

وعليه، وبغية الوقوف على دور ومنهجية عمل القاضي الإداري في التعامل مع هذه الاشكالات، لابد من الإجابة على الإشكالية التالية والمحددة في إلى أي حد استطاع قاضي المشروعية تقييد والحد من سلطات صاحب المشروع في إطار صفقات الجماعات الترابية؟ ومن أجل الاحاطة بالإشكالية أعلاه من جميع جوانبها سننعمد خطة البحث التالية:

المطلب الأول: قاضي الإلغاء وحماية مبدأ المشروعية: محاولة في تحديد الأدوار قبل تنفيذ عقد الصفقة

لما كان الأصل في الاختصاص القضائي في منازعات الصفقات العمومية، اختصاص أصيل لقاضي العقد، باعتبارها تدخل في إطار العقود الإدارية التي لا يمكن لقاضي المشروعية أن يبت فيها، غير أن الممارسة العملية أثبتت صراحة بأن لقاضي الإلغاء كذلك دور مهم في هذا المجال¹، حيث بات يتدخل بقوة في منازعات الصفقات العمومية، وذلك عن طريق نظرية القرارات المنفصلة وتشمل تلك القرارات التي تصدر من طرف الجماعات الترابية في إطار الأعمال التحضيرية، وهي قرارات سابقة لعملية التنفيذ الفقرة الأولى، بالإضافة إلى الرقابة على القرارات المصاحبة لعملية التعاقد، وهي تلك الأعمال التي يصدرها صاحب المشروع بعد انتهاء عملية فتح الأظرفة واختيار نائل الصفقة². (الفقرة الثانية)

¹ تجدر الإشارة في هذا الصدد أن الاجتهاد القضائي ذهب الى قبول الإلغاء في المادة العقدية بالنسبة للقرارات التي تساهم في تكوين العقد، بحيث إن هذه الأخيرة تعتبر في زمرة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الادارية، حيث إن الغرفة الإدارية قبلت الطعن بالإلغاء في عدة قضايا قبل وبعد انشاء المحاكم الادارية، على اعتبار أن العملية التعاقدية لم تعد تشكل وحدة متماسكة، بل يمكن تجزئتها الى عدة وحدات: أنظر حسن صحيب: القضاء الاداري المغربي، سلسلة دراسات وأبحاث في الادارة والقانون، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الثانية، سنة 2019، ص 117.

² نائل الصفقة: متنافس تم قبول عرضه قبل تبليغ المصادقة على الصفقة، أنظر المادة 4 من مرسوم 20 مارس 2013. المتعلق بالصفقات العمومية.

الفقرة الأولى: سلطات قاضي الإلغاء في إطار القرارات المنفصلة

إن منازعات العقود الادارية بما فيها عقود الصفقات العمومية، تدخل في إطار القضاء الشامل كونها أعمال تصدر بتوافق إرادتين، عكس القرارات الإدارية التي تصدرها الادارة بإرادتها المنفردة، والتي يعود الاختصاص فيها لقاضي الالغاء، وبالتالي فالمتعاقد مع الإدارة ليس أمامه إلا سبيل واحد هو القضاء الشامل الذي يحسم في جميع منازعات العقود الإدارية، غير هذا المبدأ قوبل بانتقاد شديد من طرف الفقه والقضاء الاداريين¹، خاصة بعد اتساع مجال تدخل قاضي الإلغاء، حيث أقر للمتعاقد مع الجماعات الترابية إمكانية الطعن في قرارات اقصاء التعهدات أولاً، وقرارات اقصاء العروض ثانياً.

أولاً: قرارات اقصاء التعهدات

تدخل هذه القرارات في إطار نظرية القرارات المنفصلة، وهي قرارات تقوم الجماعة صاحبة المشروع بإصدارها، بهدف اقصاء المتنافس كلما كان الملف المتقدم به من طرف المقاول غير مطابق للشروط المطلوبة، ويمكن إجمال حالات الاقصاء في هذه الحالة على سبيل المثال، والتي يعتمدها صاحب المشروع كمبرر لاتخاذ قرار اقصاء التعهدات، حسب ما أشارت إليه المادة 138 من المرسوم²، في تقديم وثائق غير صحيحة ومزورة، أو ارتكاب أعمال ومخالفات تتنافى ومبدأ شفافية المنافسة الحرة.

غير أن سلطة الادارة في اتخاذ هذه الأعمال غير مطلقة بل مقيدة برقابة قاضي المشروعية، حيث يمكن للمقولة التي لم يقبل ملفها وتم اقصائها في هذه المرحلة بدون سبب مشروع، الطعن بالإلغاء متى توفرت فيها الشروط المطلوبة³، هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قبل ذلك كانت للإدارة خاصة في إطار اصدار قرارات اقصاء التعهدات سلطة تقديرية واسعة، ولا رقابة للقضاء الاداري عليها، ما دامت غير ملزمة بتبرير سبب الاقصاء، وقد أكد القضاء الإداري هذا التوجه في العديد من المناسبات، ويتجلى ذلك من خلال حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 29 ماي 1997⁴، حيث اعتبرت بأن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار العروض المقدمة أثناء جلسة فتح الأظرفة، واختيار أي منها، ولا رقابة للقضاء الاداري عليها، ما لم يكن هناك انحراف في استعمال السلطة، وما دامت الإدارة غير ملزمة بتبرير سبب اقصاء الطاعنة، فإنه كان على هذه الأخيرة أن تدلي بما يثبت هذا الانحراف الذي تدعيه.

¹ André De laubadère, Moderne Franck, Pierre Delvolvé : Traité des contrats administratifs, 2^e édition, L.G.D.J.T ? Paris 1983, p 1031 et 1032.

-Duez Paul et Debeyre Guy : Traité de Droit Administratif, Paris , Dalloz, 1952, p 399.

² أنظر المادة 138 من مرسوم 20 مارس 2013.

³ محمد قصري: بعض الاشكالات المتعلقة بالمنازعات في مجال الصفقات العمومية، مجلة الندوة، العدد 22، سنة 2009، ص 98 وما بعدها.

⁴ حكم عدد 457 صادر عن المحكمة الادارية بالرباط، بتاريخ 29 ماي 1997، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 22، 137 ما بعدها.

غير أنه تم التراجع عن هذا التوجه، خاصة بعد أن حدد النظام القانوني شروط وكيفيات إبرام الصفقات العمومية، التي شكلت إحدى أهم الضمانات للمتعاقد مع الجماعة الترابية، حيث باتت هذه الأخيرة ملزمة بتعليل وتبرير قرار الاقصاء، وقد تم تبني هذا التوجه من طرف القضاء الإداري، حتى قبل صدور المرسوم الأخير ل 20 مارس 2013، حيث أكدت المحكمة الإدارية بأكدير¹ في أحد أحكامها، أن "قرارات الاقصاء خلال المرحلة التمهيدية لعقد الصفقة، تعد من القرارات المنفصلة، وقابلة للطعن بالإلغاء كلما خالفت الشروط التي حددها المرسوم المنظم للصفقات السالف الذكر، والإدارة ملزمة بتبرير قراراتها، ما دام هناك نص خاص يحدد الشروط المشار إليها أعلاه.....، حيث إن القرار المطعون فيه والحالة ما ذكر متسم بتجاوز استعمال السلطة، الأمر الذي يقتضي إلغاؤه مع ما يترتب عن ذلك من أثر"، ولعل هذا ما أكدته المحكمة الإدارية بمراكش حيث اعتبرت "أن القرارات التي تتخذها الإدارة بإرادة منفردة وبحكم سلطتها العامة في مرحلة التمهيد لإبرام العقود سواء الإدارية أو الخاصة، يمكن الطعن فيها بالإلغاء وهي تسمى بالقرارات المنفصلة التي تسبق أو ترافق العقد"².

ثانيا: قرارات اقصاء العروض

وهي تلك الأعمال التي يتم الإعلان عنها من طرف لجنة طلب العروض المفتوح أو المحدود، حسب ما أشارت إليه المادة³ 44 من مرسوم الصفقات العمومية السالف الذكر، حيث تقوم هذه اللجنة -لجنة طلب العروض - عن طريق صاحب المشروع، بتبليغ المتنافس نائل الصفقة المقبول عرضه، داخل أجل 5 أيام من تاريخ انتهاء أشغال اللجنة، كما تقوم داخل نفس الأجل بتبليغ المتنافسين الذين تم اقصاؤهم برفض عروضهم، مع ذكر أسباب إبعادهم، وتشكل هذه القرارات -قرارات اقصاء العروض- بمثابة جزاء في حق العرض المالية والتقنية والإدارية، التي لم تستجيب للشروط المطلوبة، غير أن اتخاذ هذا النوع من الأعمال، يكون بإحترام مبادئ المشروعية، على اعتبار أن قرارات اقصاء العروض، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، تدخل ضمن القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، كلما اتسمت بأحد عيوب المشروعية المشار إليها في المادة⁴ 20 من القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية.

وتشكل هذه الرقابة على هذه الأعمال حسب بعض الاجتهادات القضائية الصادرة في هذا السياق ضمانا، ومظهر من مظاهر تدخل القاضي الإداري في بسط رقابته على أعمال لجنة العروض بالدرجة الأولى، وذلك لما لها

¹ حكم أورده محمد الأعرج: نظام العقود الادارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2010، ص 52 وما بعدها.

² حكم أورده فؤاد قيشوش: القاضي الإداري وإشكالية الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة في منازعات الصفقات العمومية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص 58.

³ أنظر المادة 44 من مرسوم 20 مارس 2013.

⁴ أنظر المادة 20 من القانون رقم 41.90 المتعلق بالمحاكم الادارية.

من دور مركزي في اختيار العرض الأكثر أفضلية سواء من الناحية المالية و التقنية والإدارية¹، أي أنه كلما ثبت بأن اقضاء أحد العروض قد تم بناء على أسباب غير قانونية، فإن القاضي الإداري لا يتوانى في إلغاء القرار المطعون فيه، خاصة وأن مرسوم الصفقات العمومي الحالي، ألزم الجماعة صاحبة المشروع بإعداد نظام الاستشارة، يتضمن مختلف المستندات والوثائق الواجب على المتنافس الإدلاء بها، لإثبات كفاءته ومؤهلاته للظفر بعقد الصفقة موضوع الطلب.

وتختلف مقاييس قبول المتنافسين واسناد الصفقة، في أي نوع من أنواع الصفقات حسب ما أشارت اليه 18 و 27² من مرسوم 20 مارس 2013، وهي الحالة التي يكون فيها صاحب المشروع ملزم بالتقيد بالشروط المحددة في نظام الاستشارة، ولا يمكن إضافة أو نقصان أي منها، وفي حالة اقضاء أي متنافس يجب أن يكون بقرار معلل بناء على اغفال أو عدم توفر الشروط أعلاه، وفي حالة لم يتم إدراج أو نقصان بعض الوثائق تكون الجماعة صاحبة المشروع ملزمة بإشعار المتنافس بالإدلاء بها، وفي حالة عدم اتخاذ هذا الاجراء، يكون معه قرارها غير مشروع، ويصبح بذلك محط طعن بالإلغاء.

ولعل هذا ما ترجمته مختلف الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في هذا المجال، ونورد على سبيل المثال ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالرباط وهي تلغي قرار اقضاء الطاعنة من المناقصة بدون سبب مشروع، حيث جاء في أحد حيثيات حكمها ما يلي: "وحيث إنه من المستقر عليه فقها وقضاء، أن أي قرار إداري يجب أن يكون على سبب يبرره، وهذا السبب هو الحالة القانونية والواقعية التي تبرر صدوره، حيث أن المدعى عليها لم يثبت قيام السبب المتضرع به من حيث الواقع، منه فقرارها مبني على وقائع غير صحيحة، وبالتالي متسما بتجاوز السلطة لعيب السبب، ويتعين التصريح بإلغائه"³، وبالتالي لتفادي إلغاء أي قرار يجب أن يكون مبني على عناصره المادية منها والقانونية الصحيحة⁴، وهي شروط لا يتردد معها قاضي المشروع في حالة في عدم توفرها في إلغاء ما أفرزته السلطة التقديرية لصاحب المشروع من أعمال، وبهذا يمكن القول بأن تدخل القاضي الإداري في المرحلة التحضيرية لإبرام عقد الصفقة تشكل ضمانا حقيقية للمتنافس في مواجهة السلطة التقديرية للجماعة صاحبة المشروع، وآلية تجعل هذه الأخيرة، تلائم قراراتها في هذا السياق مع الظروف المتخذ فيها، خاصة والتوجه

¹ حكم المحكمة الادارية بالدار البيضاء، عدد 666، بتاريخ 19 يونيو 2006، كذلك قرار محكمة الاستئناف بالرباط عدد 1850 بتاريخ 28 ابريل 2015، أوردتهم هشام الوزكي، الحماية القانونية والقضائية للشفافية الحرة في ابرام الصفقات العمومية، مجلة قرارات متقاطعة في القانون والسياسة والاقتصاد والمجتمع، عدد خاص "قرارات متقاطعة في الاتجاهات الحديثة للقضاء الاداري المغربي والمقارن، عدد مزدوج 4-5، 2021، ص 149-150.

² أنظر المادة 18 و 27 من مرسوم 20 مارس 2013.

³ حكم صادر عن إدارة الرباط، تحت عدد 1059، بتاريخ 25 أكتوبر 2004، أوردته محمد قصري، القاضي الإداري ومنازعات الصفقات العمومية، مجلة البحوث، العدد 9، 2005، ص 46 وما بعدها.

⁴ قرار الغرفة الادارية عدد 261، بتاريخ 11 أبريل 1996، أوردته خديجو عفا، حماية القاضي الإداري لمبدأ المنافسة في الصفقات العمومية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، موسم 2014-2015، ص 50.

اليوم يقوم على توسيع مجال تدخل قاضي الإلغاء، في هامش السلطة التقديرية للإدارة، بل ملاءمة تعليقات الإدارة مع الزمن - الزمن العادي أو غير العادي- الصادر فيه القرار¹.

الفقرة الثانية: رقابة قاضي الإلغاء على القرارات المصاحبة لعملية التعاقد

تعد هذه المرحلة -عملية التعاقد- ثاني مرحلة يمر اليها نائل الصفقة المقبول عرضه، واختيار الأكثر أفضلية لا يعني أن صاحبه، قد ضفر بعقد الصفقة، ويحق له البدء في عملية التنفيذ، بل لا بد من اتخاذ الجماعة صاحبة المشروع، قرار الابرام والمصادقة على عقد الصفقة، لتبدأ عملية التنفيذ من طرف المقاول، وعدم اتخاذ صاحب المشروع لهذه الأعمال، قرار رفض الابرام (أولاً)، يجعل المتنافس يلجأ لقاضي المشروعية لإلغاء القرار السالف الذكر، رغم ما تثيره قابلية الطعن في هذا النوع من القرارات من صعوبات كبيرة، في مدى قابليتها للانفصال، نفس الشيء بالنسبة لقرار المصادقة (ثانياً)، والذي يعد إحدى أهم المراحل -مرحلة المصادقة- التي تمر منها الصفقة كونها المرحلة الفاصلة بين الابرام والتنفيذ.

أولاً: قرارات رفض الابرام

تثير قرارات الابرام أو رفض ابرام الصفقة جدلاً كبيراً، فيما يتعلق بانفصالها عن عقد الصفقة، يصعب التمييز بين هذا النوع من القرارات، وعقد الصفقة²، غير أنه سرعان ما وضع حد لهذا الجدل الفقهي، حيث أقر الاجتهاد القضائي الفرنسي بقابلية هذا النوع من الاعمال للطعن بالإلغاء، معتبراً إياها ضمن القرارات المنفصلة عن عقد الصفقة، وذلك حسب القرار الصادر عن مجلس الدلة الفرنسي، بتاريخ 9 نونبر 1934³، وهو نفس التوجه الذي تبناه الاجتهاد القضائي الإداري المغربي، قبل وبعد احداث المحاكم الادارية، حيث اعتمدت الغرفة الادارية في قضية أندلسي⁴، نفس المبادئ التي جاء بها القضاء الفرنسي بجواز الطعن بالإلغاء في قرار رفض ابرام عقد الصفقة، ونفس المبدأ تم تبنيه بعد إحداث المحاكم الادارية، ويتجلى ذلك من خلال الحكم الصادر عن

¹ للتوسع أكثر في هذا السياق أنظر:

-يونس الشامي: النزعة السياسية للقاضي الإداري المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 185، ماي-يونيو، 2021، ص 73 وما بعدها
-يونس الشامي: النزعة السياسية للقاضي الإداري المغربي: مهمة حفظ النظام العام والدفاع عن أمن الدولة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 161، نونبر-دجنبر 2021، ص 69 وما بعدها.

LGD], 1972. -Danièle Lochak : Le rôle politique du juge administratif,

Andrée De Laubadere : op,cite,p,1041 ets.²

³ قرار أورده عبد الله العليج: الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأن تطبيق أحكام وقواعد صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات العمومية المبرمة لحساب الدولة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 19، 1997، ص 62 وما بعدها.

⁴ عبد الله العليج: نفس المرجع، ص 63.

المحكمة الإدارية بأكادير¹، في قضية الوكالة الصناعية والتجارية بأكادير ضد مدير هندسة المياه بوزارة الأشغال العمومية والتجهيز، الذي أصدر قرار برفض الإبرام، وهو ما سبق تأكيده من طرف إدارية الرباط في العديد من الأحكام، حيث اعتبرت في أحد أحكامها بأن ارساء الصفقة على صاحب أفضل عرض لا يعد سواء قرار مؤقت بالنسبة لعملية الإبرام، ورفض صاحب المشروع اتخاذ قرار الإبرام، يجعل نائل الصفقة في موقع حق المطالبة بإلغاء القرار السالف الذكر²، ولعل هذا ما تم الاستقرار عليه من طرف القضاء الإداري المغربي في العديد من المناسبات، حماية لحقوق المتعاقد مع الجماعات الترابية في مختلف مراحل عقد الصفقة، خاصة أمام هامش السلطة التقديرية لهذه الأخيرة، في توسع مستمر في ظل ما بات لها من صلاحيات وسلطات تقريرية، تهم جوانب تدخلها، حسب ما أشارت إليه أحكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية السالفة الذكر.

ثانيا: قرارات رفض المصادقة على عقد الصفقة

لئن كانت مرحلة المصادقة، إحدى أهم المراحل التي تمر منها الصفقة، لكونها المرحلة الفاصلة بين عملية الإبرام ومرحلة تنفيذ عقد الصفقة، أي تلك العملية التي تفسح فيها الجماعة عن نيتها في اتمام عملية التعاقد مع نائل الصفقة³ ويعد قرار المصادقة، عمل قانوني أي أنه بمثابة شهادة ميلاد رسمية وصحيحة، يصبح معها عقد الصفقة منتجا لأثاره القانونية للجماعة، صاحبة المشروع، والمتعاقد معها، حيث يرتب حقوقا والتزامات لهم معا، واتخاذ قرار المصادقة يتم من طرف الجهة التي تملك سلطة إبرام العقد⁴، وهي من الأعمال القانونية الملزمة للجماعة صاحبة المشروع حسب ما أشارت إليه المادة 152 من مرسوم الصفقات العمومية ل 20 مارس 2013⁵، ويتم اتخاذ قرار المصادقة حسب مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، من طرف رؤساء الجماعات الترابية، حسب ما أشارت إليه المادة 106 من القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، والمادة 100، القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والاقاليم، والمادة 99 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، وقد جاء هذا الاختصاص في اطار توسيع مجال اختصاص ومسؤولية رؤساء الجماعات الترابية، وتقوية اللامركزية الترابية، بعد أن كانت قرارات المصادقة على صفقات الجماعات الترابية من اختصاص ممثلي السلطة المركزية على المستوى الترابي، حسب ما أشار إليه قرار وزير الداخلية⁶.

¹ حكم عدد 321، أورده محمد العلوي: اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الادارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، 2011، ص 147.

² حكم صادر عن ادرية الرباط، تحت عدد 634 بتاريخ 10 ماي 2004، أورده جيلالي أمزيد، الحماية القانونية والقضائية للمنافسة في صفقات الدولة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السوسني، الرباط، 2008-2009، ص 139.

³ عبدالرحيم أضاوي: المصادقة على صفقات الجماعات الترابية، مجلة القضاء الاداري، العدد 7، سنة 2015، ص 73.

⁴ توفيق السعيد: الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية: النظام القانوني الجديد، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003، ص 107.

⁵ أنظر المادة 152 من مرسوم 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية.

⁶ قرار وزير الداخلية عدد 361.0.13، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6214، بتاريخ 15 صفر 1435، الموافق ل 19 دجنبر 2013.

وتعد قرارات رفض المصادقة من الاعمال القانونية التي يتم الطعن فيها بالإلغاء كلما اتسمت بأي عيب من عيوب المشروعية، ولعل هذا ما ذهبت اليه إدارية مراكش عندما قامت الغاء والحكم بالتعويض على السيد عامل قلعة السراغنة عندما رفض المصادقة على الصفقة المتعلقة بكراء السوق الاسبوعي لمدينة ابن جرير، بعد أن فاز نائل الصفقة بالعرض وأدى مبلغ الكراء ل 3 أشهر، ليتفاجأ بإعادة نشر اعلان جديد لنفس الصفقة¹، كون قرار الرفض جاء غير معلل وغير مبني على أي اساس قانوني واضح.

المطلب الثاني: قاضي الالغاء وصفقات الجماعات الترابية من التقليد الى الابداع

لئن كان الأصل في منازعات الصفقات العمومية خلال فترة تنفيذ عقد الصفقة، كما أسلفنا الذكر تدخل في إطار القضاء الشامل، فالممارسة العملية أثبتت صراحة أن لقاضي الالغاء دور مهم كذلك خلال فترة التنفيذ، خاصة وما للجماعة صاحبة المشروع من سلطات في إطار التوجيه والمراقبة والتعديل في عقد الصفقة، تتخذ مجموعة من الأعمال -قرارات إدارية- تشكل محط طعن بالإلغاء كلما اتسمت بأحد عيوب المشروعية، وهو ما سوف يتم تبيانته من خلال، إبراز سلطات قاضي المشروعية خلال فترة التنفيذ (الفقرة الأولى)، ورقابته كذلك على حكم التحكيم في مجال الصفقات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: سلطات قاضي الإلغاء في مرحلة تنفيذ الصفقة

تعتبر مرحلة تنفيذ الصفقة من أهم المراحل التي تمر منها الصفقة و أكثرها خطرا على المقاول، باعتبار أن حريتها في التصرف تنقلص إلى حد بعيد لكونها أولا محكومة ببنود العقد ولكونها ثانيا ملزمة بالانصياع لأوامر وتعليمات الجماعة صاحبة المشروع التي تصدرها في إطار سلطة المراقبة والتوجيه، و كذا في إطار حقها في التعديل تتمتع به²، ولما كانت القاعدة العامة حسب ما هو مستقر عليه فقها وقضاء، أن الاختصاص القضائي في هذه المرحلة - مرحلة التنفيذ- من اختصاص القضاء الشامل، أي أن دعوى الإلغاء لا يمكن قبولها سوى ضد القرارات الإدارية الفردية، أما الأعمال المرتبطة بتنفيذ العقد فلا تقبل هذه الدعوى لأنها متداخلة مع هذا الأخير، ولا يمكن فصلها عنه، فكل المنازعات المتعلقة بهذه الأعمال، تعتبر مبدئيا من اختصاص القضاء الشامل³، ولا يمكن بأي حال من الأحوال، أن تكون محل طعن بالإلغاء، على اعتبار أنه عمل اتخذ بمقتضى العقد وفي اطاره، وقد سبق للقضاء الاداري أن أكد على هذا في العديد من المناسبات، حيث رفضت الغرفة الإدارية في أحد قراراتها بتاريخ 14 يناير 1963، الطعن بالإلغاء الموجه ضد قرار رفضت بمقتضاه الادارة مراجعة

¹ حكم صادر عن إدارية مراكش، تحت عدد 1193، بتاريخ 2012/09/13، ملف اداري عدد 2009/13/769، غير منشور

² محمد الزباني: القاضي الاداري والصفقات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 78-79، 2008، ص 30.

³ مينة بنلمليح: دور القاضي الاداري في مراقبة المشروعية في المجال العقدي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80، 2008، ص 20.

ثمن الصفقة، باعتبار أن تحديد الثمن يعتبر في حد ذاته مقتضى تعاقديا مرتبطا بتنفيذ عقد الصفقة، والطلب يتعلق بدعوى التعويض لا بدعوى الإلغاء¹، وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية بمراكش في قضية محمد أوراو، ضد عامل اقليم الصويرة، حيث اعتبرت أن "القرار الصادر عن عامل اقليم الصويرة والقاضي بفسخ عقد الكراء المبرم بين هذا الأخير والطاعن، غير قابل للطعن بالإلغاء، بحجة أن القرار المطعون فيه وإن كان إداريا وله خصائص القرار الإداري ومقوماته، فإن الجهة الإدارية قد أصدرته تنفيذا للعقد الرابط بينه وبين الطاعن، واستنادا الى نص من نصوصه، وبذلك يعتبر غير قابل للانفصال عن عملية التعاقد²، غير أن الممارسة العملية أثبتت بأن هذه القاعدة لا تخلو من استثناءات تتعلق أساسا بتلك القرارات ذات الطابع الإداري والتنظيمي المتصلة بحسن تنظيم وسير المرفق العام، التي يمكن أن تتخذها الإدارة إبان تنفيذ عقد الصفقة³.

كما سبقت الإشارة تعد مرحلة تنفيذ عقد الصفقة مرحلة تتمتع فيها الجماعة صاحبة المشروع، بسلطة واسعة في إطار الرقابة والتوجيه، ويمكن لها خلال هذه الفترة أن تتخذ مجموعة من الأعمال بإرادتها المنفردة، دون استشارة أو موافقة المقابلة المكلفة بتنفيذ عقد الصفقة، حيث يمكنها أن تصدر على سبيل المثال قرار فسخ عقد الصفقة، أو قرار توقيف الأشغال دون اللجوء الى القضاء، الشيء الذي يجعلنا نطرح السؤال التالي لمن ينعقد الاختصاص على أما قاضي الإلغاء أم أن الاختصاص لا يستقيم إلا أمام قاضي العقد⁴، من المتعارف عليه فقها وقضاء أن منازعات قرارات الفسخ التي تتخذها الجماعة صاحبة المشروع، كجزء في حق المقاول المخل بالتزاماته التعاقدية، تدخل في إطار القضاء الشامل، غير أن الممارسة العملية أثبتت أنه كلما كانت هذه الاعمال -قرارات الفسخ- اتخذت تنفيذا لعقد الصفقة، كلما أخل المقاول بالتزاماته، ينعقد الاختصاص للقضاء الشامل⁵، غير أنه إذا ثبت للقاضي أن هذا القرار اتخذ بناء على القوانين واللوائح واستنادا لما تملك الجماعة صاحبة المشروع من امتيازات السلطة العامة في مرحلة التنفيذ يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وفي هذه الحالة تبين للقاضي الإداري بأن قرار الفسخ بني على ما سبق ذكره -القوانين واللوائح-، ولا يستهدف تحقيق المصلحة العامة، يمكن فيها لقاضي المشروع أن يلغي فيها قرار الفسخ كلما تبين له، القرار المطعون فيه بني على سبب غير مشروع، أو يستهدف مصلحة غير المصلحة العامة⁶، وهذا ما ذهبت إليه إدارية أكادير وهي تلغي

¹ فؤاد قيشوح: القاضي الإداري وإشكالية الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة في منازعات الصفقات العمومية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص 60.

² حكم المحكمة الإدارية بمراكش، تحت عدد 3 بتاريخ 13 يناير 1999، قضية أوراو محمد ضد عامل اقليم الصويرة، أورده فؤاد قيشوح، مرجع سابق، ص 61 وما بعدها.

³ فؤاد قيشوح: مرجع سابق، ص 60.

⁴ محمد قصري: بعض الإشكالات المتعلقة بالمنازعة في مجال الصفقات العمومية، مجلة الندوة، العدد 22، سنة 2009، ص 60.

⁵ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، تحت عدد 16، بتاريخ 21 فبراير 2001، أورده محمد قصري في مقاله، بعض الإشكالات المتعلقة بالمنازعة في مجال الصفقات العمومية، مجلة الندوة، العدد 22، سنة 2009، ص 64.

⁶ محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق أحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 73، ص 118.

قرار فسخ عقد الصفقة، لاستناده على سبب خاطئ، حيث عللت قرارها بسبب تباطأ المقاول في تنفيذ عقد الصفقة، والحال أن استكمال عملية التنفيذ كان متوقفا على اجراء من جانب صاحب المشروع¹، وبناء على قراءة متواضعة لبعض الكتابات والأعمال القضائية الصادرة بخصوص قرارات الفسخ، يتضح صراحة أن منهجية عمل قاضي المشروع في هذا الباب لا زالت تعترضها نوع من الضبابية والاحتشام، مقارنة مع بعض السياقات الأخرى، ويمكن ارجاع السبب في هذه الوضعية الى انعدام الرغبة لدى المقاول في الاستمرار في عملية التنفيذ، خاصة بعد صدور قرار الفسخ، الشيء الذي يدفع المخاطب بهذا العمل -قرار الفسخ-، يلجأ في غالب الأحيان الى القضاء الشامل للمطالبة بالتعويض، ولعل هذا ما يمكن أن يستشف من خلال مختلف الأعمال القضائية الصادرة في المجال.

ونفس الشيء يمكن ملاحظته بخصوص قرارات توقيف الأشغال، والتي تتخذها الجماعة صاحبة المشروع كجزاء، بمناسبة اخلال المقاول بالتزاماته التعاقدية، وتعد هذه الأعمال من أخطر القرارات التي يمكن أن تتخذها الجماعة صاحبة المشروع، خلال مرحلة التنفيذ، نظرا لما لها من آثار على هذه العملية، وعلى المقاول المتوقف عن العمل، الشيء الذي يستدعي ضرورة إيجاد حل قضائي لهذه العملية.

غير أنه كلما كان قرار توقيف الأشغال غير مبني على أي أساس قانوني، أو غير معلل يمكن للمقابلة المخاطبة به الطعن بالإلغاء، أي كلما اتسم بعيب من عيوب المشروعية، هذه الأخيرة التي تعد المدخل الاساسي لتدخل قاضي الإلغاء في المجال العقدي، إلا في حالات القوة القاهرة، أي أنه يجب تسبيب وتعليل وتبيان نوع المخالفة في قرار التوقيف، وصدوره في الشكل القانوني المطلوب، وإلا تم إلغاؤه²

وتعد قرارات الزيادة والتقليص من حجم الأشغال كذلك من الأعمال التي تتخذها الجماعة صاحبة المشروع، خلال مرحلة التنفيذ في إطار سلطتها في تعديل عقد الصفقة، وهي من أخطر القرارات التي قد تتفاجأ بها المقابلة المكلفة بتنفيذ عقد الصفقة، وكيفما كانت هذه الأعمال سواء بالزيادة أو النقصان، سوف تؤثر بلا شك على وضعية المقابلة التي هيئت نفسها على أساس الشروط المتفق عليها أثناء التعاقد، كون الزيادة من شأنها أن ترهق كاهلها، نظرا لما قد يتطلبه من زيادة في الموارد المالية والبشرية، وما لقرار النقصان من أثر سلبي على حسابات المقابلة، باعتبار أنه سيؤدي الى انخفاض هامش الربح³، حيث أنه وحماية لمبدأ المشروعية والمقابلة

¹ حكم المحكمة الادارية باكاوير، تحت عدد 301، بتاريخ 2005، أورده محمد الأعرج في كتابه نظام العقود الادارية والصفقات العمومية وفق أحكام القضاء الاداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 73، سنة 2007، ص 120.

² الشريف البقالي: رقابة القضاء الاداري على مشروعية على قرارات وقف الأشغال والهدم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 62-63، سنة 2005، ص 75.

³ محم الزباني: القاضي الاداري والصفقات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 79-78، سنة 2008، ص 32.

الطرف الضعيف في هذه العملية، فكلما اتسمت هذه الأعمال بانعدام التعليل يمكن الطعن فيها بالإلغاء¹، أي أن قيام الجماعة صاحبة المشروع بهذا العمل يجب أن يكون بدافع المصلحة العامة والتي يجب أن تبررها في مثن العمل المتخذ، وهذا ما ذهبت إليه إدارية أكادير² في أحد أحكامها، حيث جاء فيه " حيث تبث للمحكمة من خلال القرار موضوع الطعن أنه مشوباً بعيب التعليل استناداً للقانون 03.01 الذي ألزم جميع الإدارات بما فيها الجماعات الترابية بضرورة تعليل قراراتها" ولا يفوتنا أن نسجل في هذا السياق ندرة العمل القضائي، والذي يمكن ارجاعه الى كون أغلب النزاعات في هذه النقطة غالباً ما يتجه بخصوصها المفاوض الى القضاء الشامل قصد التعويض.

الفقرة الثانية: رقابة قاضي الإلغاء أحكام التحكيم

أصبح اللجوء للوسائل البديلة لحل النزاعات في وقتنا الحالي أمراً ملحا على صعيد جميع الأنظمة القانونية والقضائية، وذلك لتلبية متطلبات الأعمال الحديثة، والتي لم تعد المحاكم قادرة على التصدي لها بشكل منفرد، ويمثل التحكيم أسلوباً استثنائياً للفصل في المنازعات، وتعد هذه الوسيلة من أقدم الوسائل التي كان العرب يلجؤون إليها قبل الإسلام، لفض النزاعات التي تنشأ بين القبائل على أساس التقاليد والأعراف في تلك العصور³، وفي هذا الصدد يقول "أرسطوا" عن التحكيم "إن القاضي يحكم وهو ينظر إلى القانون أما المحكم فهو يحكم وهو ينظر إلى العدالة"⁴، ونظراً للتطورات التي أملتتها بيئة الأعمال، والاستثمار الداخلي والخارجي، وبرز أنواع جديدة من المعاملات والعقود، والتي أبانت على أن القضاء غير مؤهل لإعطاء أجوبة مناسبة في وقت وجيز، أصبح من اللازم اعتماد أسلوب التحكيم لفض بعض النزاعات استجابة للمتطلبات المستثمر الوطني والأجنبي⁵، ويعد مجال الصفقات العمومية من الميادين التي يمكن اعتماد آلية التحكيم بخصوصها، حسب ما أشار إليه الفصل 310 من القانون 05.08 المتعلق بالتحكيم، خاصة وما لاعتماد هذه الوسيلة من دور في التسريع في البت في النزاع، بالإضافة الى الطابع المناسب للتكلفة، إضافة على عدم قابلية الحكم التحكيمي لأي طعن، حسب ما أشارت إليه الفصل 34-327⁶ من القانون رقم 05.08، غير أن هذا التأكيد ليس مطلقاً، بل ترد

¹ أحمد الزروالي: تعليل القرارات الإدارية بين الحماية القضائية المناقصة والأهمية المتزايدة، مجلة القانون المغربي، العدد 26، سنة 2015، ص 137.

² حكم المحكمة الإدارية بأكادير، تحت عدد 2005/123، أورده أحمد الزروالي، مرجع سابق، ص 140.

³ يسرى محمد العسار: التحكيم في المنازعات العقدية وغير العقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 60.

⁴ كما عرفه العرب في الجاهلية، و عرفوه بفضل معي الإسلام، وقد جاء هذا الأخير مؤكداً مشروعية اللجوء إلى التحكيم لحسم المنازعات بين الناس، ومما جاء في القرآن الكريم من آيات كثيرة تشير إلى التحكيم قوله تعالى "إن خفتم شقاق فابعثوا حكماً من أهله وحكماً من أهلها إن يريدوا إصلاحاً يوفق الله بينهما إن الله كان عليماً خبيراً" الآية 35 من سورة النساء، وقد قبل الرسول صلى الله عليه وسلم أن يكون حكماً في بعض المنازعات التي عرضت عليه كما تم تطبيق أسلوب التحكيم لحسم المنازعات ذات الطبيعة السياسية ومنها النزاع بين الإمام علي ابن أبي طالب كرم الله وجهه، ومعاوية بن أبي سفيان حول حق الإمام علي في خلافة المسلمين.

⁵ وقد أكد صاحب الجلالة نصره الله في الخطاب الملكي 29 يناير 2003، بمناسبة افتتاح السنة القضائية في أكادير إلى تنوع مساطر التسوية التوافقية، وتوتيجا لذلك صدر القانون رقم 05.08 المتعلق بالتحكيم والوساطة، سنة 2007

⁶ أنظر الفصل 34-327 من القانون رقم 05.08 المتعلق بالتحكيم والوساطة.

عليه بعض القيود والاستثناءات الواردة في الفصل 35-327¹، من القانون أعلاه، والذي يشير الى امكانية التعرض على الحكم التحكيمي أمام المحكمة التي كانت ستنظر في النزاع لو لم يبرم اتفاق التحكيم، وتعد هذه النقطة مدخل أساسي لقاضي المشروعية يقوم من خلالها ببسط رقابته على هذه الأعمال كلما اتسم الحكم التحكيمي، بعيب عدم وجود اتفاق التحكيم، أو في حالات تعيين الهيئة التحكيمية، بصفة غير قانونية، أو مخالفة للطرفين، أو تحكيمها في مسائل تتجاوز ما اتفق عليه من طرف أطراف النزاع، أو في حالة خرق قاعدة حقوق الدفاع، أو إذا صدر الحكم خلافا لقاعدة من قواعد النظام العام.....، وهي حالات على سبيل المثال فقط، تشكل كما سبق القول مدخل اساسي لقاضي الإلغاء، يبسط من خلاله رقابته على أعمال هيئة التحكيم، ويمكن تسجيل ملاحظة أساسية بهذا الخصوص تتمظهر في ندرة العمل القضائي في هذا السياق، خاصة في مجال الطعن في الحكم التحكيمي الصادر في نزاعات الصفقات العمومية، وهي حالة يمكن ارجاعها حسب ما يبدو الى ضعف ثقافة الطعن في مثل هذه الأعمال -الحكم التحكيمي-، خاصة والمشرع ترك الحرية الكاملة لأطراف النزاع في اختيار الوسيلة المناسبة لفض النزعات، بين القضاء والتحكيم.

خاتمة:

بناء على ما سلف، يبدو أن دعوى الإلغاء، قد لقيت قبولا كبيرا أثناء المرحلة التحضيرية لإبرام عقد الصفقة، في حين قوبلت بالرفض أثناء مرحلة التنفيذ، حيث لا تزال تعرف ضعفا ونوعا من الاحتشام خلال هذه المرحلة، ولعل ما يبرر هذا الطرح، ندرة التطبيقات القضائية في هذا السياق، ومرد ذلك يرجع بالأساس الى اتساع صلاحيات قاضي العقد، في مجال منازعات الصفقات العمومية، ورغبة المقاول في اللجوء الى القضاء الشامل نظرا لما يوفره هذا الأخير من حلول والتي تفضي عادة إلى تعويض المقاول، غير أن ما تجدر الإشارة اليه أن لقاضي الإلغاء سلطات واسعة كذلك في جميع مراحل عقد الصفقة، حيث يمكن للمقاول المخاطب بالقرارات التي تصدرها الجماعة صاحبة المشروع في أي مرحل من المراحل السابق ذكرها اللجوء إلى الطعن بالإلغاء، في هذه الأعمال، خاصة والقاضي الإداري اليوم لا يتوانى في إلغاء أي قرار اتسم بأحد عيوب المشروعية، في محاولة منه إقرار نوع من التوازن في العلاقة غير المتكاملة بين طرفي العقد.

¹ أنظر الفصل 35-327 من القانون 05.08.

لائحة المراجع المعتمدة:

كتب ومقالات

توفيق السعيد ، الصفقات المبرمة من قبل الجماعات المحلية، النظام القانوني الجديد، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003

محمد قصري: بعض الاشكالات المتعلقة بالمنازعات في مجال الصفقات العمومية، مجلة الندوة، العدد 22، سنة 2009، ص 98 وما بعدها.

عبدالرحيم أضاوي: المصادقة على صفقات الجماعات الترابية، مجلة القضاء الاداري، العدد 7، سنة 2015

توفيق السعيد: الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية: النظام القانوني الجديد، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003

محمد الزباني: القاضي الاداري والصفقات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 78-79، 2008

مينة بنلمليح: دور القاضي الاداري في مراقبة المشروعية في المجال العقدي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80، 2008

فؤاد قيشوح: القاضي الاداري واشكالية الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة في منازعات الصفقات العمومية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2017

محمد قصري: بعض الاشكالات المتعلقة بالمنازعة في مجال الصفقات العمومية، مجلة الندوة، العدد 22، سنة 2009

محمد الأعرج: نظام العقود الادارية والصفقات العمومية وفق أحكام القضاء الاداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 73

الشريف البقالي: رقابة القضاء الاداري على مشروعية على قرارات وقف الأشغال والهدم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 62-63، سنة 2005



محم الزياتي: القاضي الاداري والصفقات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 79-78، سنة 2008

أحمد الزروالي: تحليل القرارات الإدارية بين الحماية القضائية المناقصة والأهمية المتزايدة، مجلة القانون المغربي، العدد 26، سنة 2015

يسرى محمد العسار: التحكيم في المنازعات العقدية وغير العقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011

رسائل وأطروحات:

محمد الشاوي، إشكالية الرقابة على صفقات الجماعات الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، موسم 2016/2017.

نصوص قانونية:

القانون رقم 41.90 المتعلق بالمحاكم الادارية.

مرسوم رقم 2.12.349، صادر في 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 6140، بتاريخ 4 أبريل 2013

-القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.83، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015

-القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.84، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015

-القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.85، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015

مراجع باللغات الأجنبية:

André De laubadère, Moderne Franck, Pierre Delvolvé : Traité des contrats administratifs, 2^o édition, L.G.D.J.T? Paris 1983



-Duez Paul et Debeyre Guy : Traité de Droit Administratif, Paris , Dalloz, 1952

-Danièle Lochak : Le rôle politique du juge administratif, LGDJ, 1972.

André DELAUBADERE : traité théorique et pratique des contrats administratifs. Tome I .librairie générale de droit et de jurisprudence ،France. Paris, 1956.

السياسات العمومية الترابية

قراء في مدلول الفصل 137 من الدستور المغربي 2011

Territorial Public Policies

Reading the meanin article 137 of the Moroccan constitution 2011

كريم بطاش

طالب باحث بسلك الدكتوراه مختبر الأبحاث القانونية والسياسية والاقتصادية التابع لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجماعة سيدي محمد بن عبد الله فاس، المغرب.

الملخص

برز مفهوم السياسات العمومية الترابية نتيجة عدة متغيرات دولية، حيث أصبح العالم الآن يفرض وضع اقتصادي معولم يقوم على قواعد النظرية النيو ليبرالية التي تشدد على فتح الأسواق؛ تحييد الدولة عن الحياة الاقتصادية و اكتفاءها بالتنسيق بين الفاعلين و هو مالا يمكن أن يتأتى إلى من خلال اللامركزية، أثر هذا التحول الدولي بشكل عميق على الأبحاث والدراسات الأكاديمية في مختلف الجامعات ومراكز الأبحاث الدولية، سواء من حيث حقول الاشتغال الذي تم الاهتمام به، أو من خلال الزاوية المعرفية والمناهج التي يتم النظر منها إلى الموضوع، حتى أن بعض مراكز الأبحاث ذهبت إلى حد إنشاء صنف جديد من العلوم سمته علوم التراب. نقضت هذه التوجهات البحثية الجديدة نمط التسيير المتعلق بمناهج التنمية الترابية المركزية والمخطط لها والمنفذة من قبل الحكومات. ففتحت هذه الآفاق سبلا غنية للبحث بحيث تنطلق من افتراض وجود هوية ترابية يجب إعادة اكتشافها ومن ثم تعزيزها، وإرساء مؤسسات ترابية تمكنها من التسيير، في ظل هذه المتغيرات السريعة و الكبيرة التي عرفها العالم، من تداخل المصالح بين الدول و علاقات التأثير و التأثير السياسي والاقتصادي والاجتماعي فيما بينها في سياق العولمة، هذا السياق العالمي سيفرض على المغرب الانخراط في هذا النسق و استجابة منه لتوصيات المؤسسات العالمية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، و تفاعلا من تقرير الخمسينية و توصيات الاجندة 21، كل هذا جعله يدخل في مسلسل التغيير و الإصلاح منذ التسعينيات ، و ذلك محاولة منه لتجاوز العقبات كدولة نامية و اللحاق بركب الدولة المتقدمة و الالتزام بالمفاهيم الجديدة لتسيير الشأن العام المطروحة في الساحة و من أبرزها تمكين الوحدات الترابية من بلورة و إعداد السياسات العمومية ترابية.



الكلمات المفتاحية: السياسات العمومية الترابية، الفعل الترابي، الحكامة الترابية، دستور 2011،

Abstract

The concept of territorial public policies has emerged as a result of several international variables. The world has now imposed a globalized economic system based on the principles of neoliberal theory, which emphasizes market liberalization, state neutrality in economic life, and coordination between actors through decentralization. This international shift has had a profound impact on academic research and studies in various universities and international research centers, both in terms of the fields of work that have been emphasized and the cognitive angles and approaches from which the subject is viewed. Some research centers have even gone so far as to create a new category of science called territorial sciences. These new research trends have undermined the central, planned approaches to territorial development methodologies implemented by governments..

These new research perspectives have opened up rich avenues of research, starting with the assumption of the existence of a territorial identity that must be rediscovered and then strengthened. This requires the establishment of territorial institutions capable of management, in the context of these rapid and significant global variables, such as the interplay of interests between states and the political, economic, and social influence and impact they have on one another in the context of globalization. This global context will require Morocco to engage in this framework and respond to the recommendations of international institutions such as the International Monetary Fund and the World Bank, as well as to the recommendations of the 50-year report and the Agenda 21. All of this has made Morocco embark on a series of changes and reforms since the 1990s, as an attempt to overcome obstacles as a developing country, catch up with advanced countries, and adhere to new concepts for managing public affairs. One of the most prominent of these concepts is the empowerment of territorial units to develop and prepare territorial public policies.

Keywords: Territorial public policies, Territorial Action, Territorial Governance, constitution 2011.

مقدمة

أصبحت مواضيع السياسات العمومية سواء في شقها الوطني أو الترابي متداولة باستمرار في الخطب والبرامج السياسية والإعلامية، حيث لم تعد مجرد تخصص علمي موجه للطلبة الباحثين والأكاديميين فقط، إذ أصبحت محط نقاش عمومي حول كيفية صناعتها وآثارها وآليات تقييمها وتقويمها، وهي أيضا من المواضيع التي أسالت الكثير من المداد فقد أُلّف حولها الكثير من الكتب و الأطروحات و البحوث و المقالات...، و رغم ذلك لازال هذا المصطلح يكتنفه الكثير من الغموض سواء في معناه و كيفية بلورته و طرق تنفيذه و آليات تقييمه.

و قد برز مفهوم السياسات الترابية بفعل سياق العولمة، حيث أصبح الوضع الدولي يفرض قوالب النمذجة النيو ليبرالية التي تشدد على فتح الأسواق تحييد الدولة عن الحياة الاقتصادية و اكتفاءها بالتنسيق بين الفاعلين و هو مالا يمكن أن يتأتى إلى من خلال اللامركزية¹، و نظرا للأزمات المتلاحقة التي مرت منها الدول النامية و ما صاحبها من تحولات سياسية و اقتصادية و إدارية دفعها إلى ضرورة ملامة جهاز الدولة الإداري مع الوظائف الجديدة، حيث فرض عليها التأقلم مع هذا الوضع و تكييف تنظيمها الإداري بما يتناسب مع الوضعية المستجدة.

و على هذا الأساس تعتبر الجماعات الترابية اليوم السقف الأمثل لتدبير هذه التناقضات، و ذلك للتخفيف عن الدولة و اعتبارها الإطار الأنجع لمواكبة هذا الوضع الدولي من خلال إتاحتها لهذه الوحدات القيام بالمهام التنموية والبحث عن الحلول الاقتصادية و الاجتماعية، من خلال بلورة استراتيجيات لمواجهة التحديات التي يطرحها الواقع الترابي و تمكّنها من بلورة و إعداد سياسات عمومية ترابية قائمة على تجميع مختلف الموارد المادية و البشرية و الطاقات الجهوية، و يشكل برنامج التنمية الجهوي و التصميم الجهوي لإعداد التراب و برنامج عمل الإقليم و برنامج عمل الجماعة حسب بعض الدراسات حجر الزاوية لتحقيق ذلك.

ستقوم هذه الدراسة بالبحث وتحليل مدى توفر تدخلات الجماعات الترابية بالمغرب أي الجهات والجماعات الترابية الأخرى على مقومات و خصائص و مرتكزات السياسات العمومية الترابية؟ أم هي من إنتاج مركزي يتولى فيه البرلمان و الحكومة هذه العملية؟ إن طرح هذا الإشكال ليس نتاج ترف فكري بل يتوخى تحليل عوامل إنتاج السياسات الترابية من خلال تحديد مجموع تدخلات الجهات والجماعات الترابية الأخرى ضمن نطاق السياسات الترابية؟

¹ ميلتون فريدمان، الرأسمالية والحريّة، ترجمة مروّة عبد الفتاح شحاتة، مراجعة حسين التلاوي، الطبعة الأولى، مؤسسة هنداي، 2011، ص 21.

وقصد تحليل الإشكالية سيتم تفكيكها إلى ثلاث أسئلة فرعية؟

- ما المقصود بالسياسات العمومية الترابية؟
- ما هي المنطلقات النظرية لتمييز السياسات العمومية الترابية عن غيرها من التدخلات؟
- هل يمكن اعتبار برنامج التنمية الجهوي والتصميم الجهوي لإعداد الترب وبرنامج عمل الإقليم وبرنامج عمل الجماعة بمثابة سياسية عمومية ترابية؟

المنهج المعتمد

المنهج الوصفي التحليلي: يفيد هذا المنهج القيام بحصر وتصنيف وشرح المفاهيم والأدلة وتحليلها ثم استخلاص الأدلة منها أي وصف الحقيقة العاملة، وهو ما تم القيام به خلال هذه الدراسة حيث تم جمع وتصنيف ودراية وتحليل مختلف النظريات والمفاهيم القوانين المتعلقة بالسياسات الترابية و مقارنتها مع بعض القوانين الأنظمة و استنباط الحقائق ومعرفة الجزئيات.

أولاً: مدلول السياسات العمومية الترابية

تعرف السياسات العمومية بأنها مجموع التدخلات التي تقوم بها سلطة عامة متوفرة على شرعية قانونية وذات اختصاص عام على مجال ترابي معين أو في مجال من مجالات المجتمع، وبالتالي فغاية السياسة العمومية هي حل مشكل عمومي نيابة عن المجتمع من قبل الحكومة أو البرلمان من خلال إصدار قوانين ومراسيم حتى لو كانت الأفكار والمقترحات تأتي من الخارج ، بينما تتولى الحكومة تنفيذ تلك السياسات التي تحولت إلى قوانين وقرارات¹.

أما "السياسات الترابية" فهي مجموع السياسات العمومية التي يتم إنتاجها من قبل السلطات التحت دولتية و التي يقصد بها الجهات و الأقاليم أو المقاطعات ، يكون لحكوماتها سلطة عامة للتنفيذ و التدخل ولبرلمانها اختصاص عام للتشريع (باستثناء الاختصاصات المخولة للحكومة و البرلمان الوطني) من أجل الإجابة على مختلف المطالب العمومية الترابية²، و يحيل مفهوم الاختصاص بالمعنى القانوني في هذه الحالة دلالتين، الدلالة

¹ Thoenig Jean-Claude, Dictionnaire des Politiques publiques, Sous la direction de Laurie Boussaguet Sophie Jacquot Pauline Ravinet, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po 2019 . P 462.

² Pasquier Romain, Dictionnaire des Politiques publiques, Sous la direction de Laurie Boussaguet Sophie Jacquot Pauline Ravinet, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po 2019. P 462.

الأولى الأهلية القانونية للتدخل أي نظام قانوني يتيح لها حق التدخل، أما الدلالة الثانية فتتعلق بمجالات التدخل¹ أي تنصيب قانوني يحدد بدقة وبتفصيل مجالات التدخل.

ومنه نستنتج أن السياسات العمومية الترابية هي برنامج عمل حكومي تحت دولتي مكون من مزيج من القوانين يهدف إلى تحقيق مجموعة محددة من الأهداف و لهذه الغاية تتم تعبئة الموارد المالية و المادية و البشرية لتحقيق تلك الغاية، و هو ما يدفعنا للقول نظرياً أنه يتعلق بانسحاب نفس المعنى للسياسات العمومية الوطنية على الترابية لكن بمعاني ومقاصد و مختلفة لا يمكن تفسيرها إلا بعد الرجوع إلى طبيعة النظام الدستوري و الإداري للدولة. وبحسب آلان فور فإن السياسات العمومية الترابية هي نتيجة تدخل مهني للفعل العمومي تقوم به الوحدات التحت دولتية و من جهة أخرى فإنه يشير إلى أنه تكون لهذه التدابير و البرامج قيمة عندما يكون الأفراد أقرب إلى القرار العام الترابي، و بالتالي لا يمكن أن توجد إلا في مجال الممارسات الديمقراطية²، و بمعنى أدق أن السياسات الترابية هي نتيجة في هامش حرية واسع ممنوحة لهذه الوحدات؛ تتجسد في مجال التشريع العام و اختصاصات كبيرة و نطاقاً واسعاً تتوفر عليها البرلمانات و الحكومات المحلية مما يمكنها من بلورة و تنفيذ قراراتها بشكل مستقل.

تطرح هذه التعاريف إشكال نظري و مفاهيمي كبير حول الجهة صاحبة الفعل، هل القصد من الوحدات التحت دولتية هي الحكومات المحلية (gouvernement local) أو الجماعات الترابية (les collectivités territoriales)؟. يرجع أصول مصطلح الحكومة المحلية إلى المملكة المتحدة و الذي يرتبط بفكرة الحكم الذاتي الذي يتيح لهذه الحكومة سلطة وضع و تنفيذ السياسات العمومية التي يعدها المسؤولون المحليون المنتخبون على أساس هيكل إداري منفصل عن إدارة الدولة، و بعبارة أخرى "تشير إلى المؤسسات التي تمارس السلطة أو تنفيذ المهام الحكومية على المستوى المحلي"³.

و لمفهوم الحكومة المحلية مدلولين الأول يرتبط بسيطرة النخب السياسية المحلية على صناعة القرار الترابي بصفة مستقلة عن النخب المركزية، أما المدلول الثاني فيتجه إلى دفع هذه الحكومات إلى تولي الاختصاص العام للتشريع، مع ترك الصلاحيات السيادية فقط للحكومة الوطنية، و منه يستنتج أن الحكومة المحلية مرتبطة بشكل أساسي بالدول ذات النظم الفيدرالية حيث تتوفر الولايات على حكومات و برلمانات محلية و حتى بعض

¹ PONTIER Jean-Marie, Compétences locales et Politiques publiques. Revue Française D'administration Publique, n° 141, 2012, P 140.

² Alain Faure, Dictionnaire des Politiques territoriales, sous la direction de Romain Pasquier Sébastien Guigner Alistair Coleons, 1 ère édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. P 27 – 28.

³ What is democracy? why democracy? (n.d.). Retrieved March 28, 2023, from <https://www.ndi.org/files/local-government-1.pptx>

الأجهزة القضائية¹. وقد عرفها ويليام ريكير بأنها "تنظيم سياسي يتم فيه تقسيم أنشطة الحكومة بين الحكومات الإقليمية/المحلية والحكومة المركزية بطريقة أن كل نوع من الحكومة لديه أنشطة يتعين عليه اتخاذ قرارات نهائية بشأنها". ومنه يمكن القول أن مسألة توزيع الاختصاصات السيادية تكون محسومة غير أنه تدفع بعض البحوث إلى أن توزيع الاختصاصات في الأمور الأخرى تختلف بين الدول بسبب قوة التفاوضية بين الولايات و الحكومة المركزية حيث بعض الكيانات الاتحادية يكون لها امتيازات أوسع نطاقا².

أما الجماعات الترابية فهي وحدات ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و الإداري، و تسير شؤونها بشكل ديمقراطي، و هو الطريقة التي يمكن تنزيل اللامركزية عبرها في الدول الموحدة، ففي النموذج الفرنسي تعتبر الجماعات الترابية هي الجماعات و الأقاليم و الجهات و الوحدات الترابية ذات الوضع الخاص وتلك التي وراء البحار³، وقد استلهم القانون المغربي نفس التقسيم الذي اعتمده القانون الفرنسي، حيث تعتبر الجماعات الترابية هي الجهات و العمالات أو الأقاليم و الجماعات، ويصف، جون كلود تونين أن تشكل المجلس على نحو مماثل للبرلمان يتوفر على أغلبية و معارضة مكتب و رئيس المجلس لهم اختصاصات و يقومون ببلورة برامج و يشرفون على تنفيذها و تقييمها⁴.

و على خلاف الحكومات المحلية تتوفر الجماعات الترابية على اختصاصات محددة لا يمكنها تجاوزها، بمفهوم المخالفة فإنها لا تتوفر على الاختصاص العام للتشريع و التدخل و يبقى دورها مقتصرًا على التداول بكل حرية في نطاق الاختصاصات المخولة لها، تحت رقابة ممثل الحكومة المركزية الذي يتوفر على سلطة التأشير حتى تتمكن من تنفيذ تلك المقررات و كل نزاع في هذا الشأن تنظر فيه المحاكم الإدارية، هذا من جهة و من جهة أخرى يتقاسم ممثل الحكومة المركزية العديد من الاختصاصات الإدارية و التدييرية على المستوى الترابي مع مجالس هذه الجماعات الترابية مما يعطي الانطباع بالإدارة المشتركة للمجالات الترابية.

ثانيا: المنطلقات النظرية والأسس المفاهيمية

و قد كان شارل هانكلا قد وضع تسع قواعد أساسية يمكن من خلالها تحسين هيكلية المؤسسات السياسية تحت دولتية و تطوير عملية إنتاج السياسات الترابية بما يحقق نجاعة الأداء حتى يتم جني فوائد اللامركزية، هذه القواعد في الأساس هي خطوات منهجية تطور من مستوى الفعالية و الكفاءة لكنها في نفس الوقت محدد

¹ RANGÉON François, LE GOUVERNEMENT LOCAL, dans La gouvernabilité, sous-direction, Jacques Chevallier, 1 ère édition, Paris, Presses Universitaires de France, P 166 – 167.

² ROUX Christophe, Dictionnaire des Politiques territoriales, sous la direction de Romain Pasquier Sébastien Guigner Alistair Coleons, 1 ère édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. P 242.

³ Thoumelou Marc, Collectivités territoriales : Quel Avenir ? 2e édition, Paris, La Documentation Française, 2016, P 15.

⁴ Thoenig Jean-Claude, Territorial Administration and political control : Decentralization in France, Public Administration, Vol. 83, No. 3, 2005, P 695.

يمكن من خلاله تمييز المؤسسات التحت دولتية المطلعة بعملية إنتاج السياسات الترابية من غيرها¹، وتحليل هذه القواعد سنقوم بتقسيمها إلى مجموعتين تتعلق المجموعة الأولى بالقواعد المتعلقة بالجانب القانوني والتنظيمي، أما المجموعة الثانية فتتعلق بالجانب السياسي والديمقراطي.

أ - القواعد القانونية والتنظيمية

1 - تفويض اختصاصات ومسؤوليات كبيرة وواضحة للوحدات الترابية التحت دولتية

يجب على الحكومة المركزية تفويض عدد كبير من الاختصاصات للوحدات الترابية أو تمكينها من اختصاص العام للتشريع حسب أولوية كل بلد في مقابل حصر الاختصاصات السيادية للحكومة الوطنية، وفي هذه الحالة يمكن الوقوف على النموذج الألماني حيث يحدد الدستور الفيدرالي مجال التشريع الحصري الخاص بالسلطة الاتحادية بشكل دقيق؛ و نذكر منه: الشؤون الخارجية، وشؤون الدفاع، بما فيها شؤون حماية المدنيين؛ إصدار العملة وصك النقود، والمقاييس والأوزان، وتحديد التوقيت؛ حركة قطارات السكك الحديدية المملوكة كلها أو أكثريتها للاتحاد (السكك الحديدية الاتحادية)، بناء وصيانة وتشغيل السكك الحديدية التابعة للسكك الحديدية الاتحادية، وكذلك فرض مقابل الاستخدام هذه السكك الحديدية؛ التعاون بين الاتحاد والولايات فيما يتعلق بمجال الشرطة الجنائية؛ حماية النظام الأساسي الديمقراطي الحر، وحماية أمن وكيان الاتحاد، أو إحدى الولايات (حماية الدستور)؛ الامن الو نظام العام...²، وبين التشريع التنافسي الذي يمكن للولايات التشريع فيه ما لم تقم السلطة الاتحادية بذلك و نذكر منه: التشريع المدني و الجنائي؛ تأسيس الجمعيات الأحوال الشخصية؛ القوانين المتعلقة بالاقتصاد المناجم و التعدين؛ الصناعة؛ اقتصاد الطاقة...³، و يظهر أن فصل الاختصاصات يجنب النزاعات بين الحكومة المركزية والوحدات التحت دولتية كما يدفع نحو تحديد المسؤوليات و منه مكافئة أو معاقبة النخب الترابية، و بالتالي يحافظ على الاستقرار السياسي و الاقتصادي و يحسن من كفاءة الخدمات العامة⁴.

2 - توفر الوحدات التحت دولتية على استقلال مالي و إدارة أو تدير حر

تتجلى أهمية الاستقلال المالي للوحدات التحت دولتية في التحكم بميزانياتها مما يمكنها من تحديد برامجها التنموية، حيث يعتبر المحدد الأساس لإنتاج سياسات ترابية حسب أولوياتها و حاجيات و تفضيلات المواطنين

¹ Hankla Charles R, When is fiscal decentralization good for governance? Publius: The Journal of Federalism, Vol. 39, No. 4, 2009, P 637 - 638.

² Art 73 du Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 modifiée en dernier lieu le 28 juin 2022.

³ Art 74 du Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne.

⁴ Burki, Shahid Javed.; Perry, Guillermo.; Dillinger, William R, Beyond the Center : Decentralizing the State World Bank Latin American and Caribbean Studies, First printing,

Washington, World Bank, P. 17.

المحليين. وكذلك الأمر بالنسبة للاستقلال الإداري فإنه يمنح هامش كبير للمناورة و حرية كبيرة للتخطيط و البرمجة و التنفيذ و التقييم، و التالي يجب التمييز بين نطاق التدبير الحر على أن لا يتجاوز حدود الاختصاصات المحددة قانونيا (في إشارة إلى الوظائف السيادية) ففي التجربة الفرنسية يقتصر حدود التدبير الحر على الاختصاصات الإدارية فقط و يستبعد تلك السيادية نظرا على أن هذا المبدأ يضمن فقط لمجالس الجهات و المدن إمكانية تنفيذ مداولاتها بكل حرية و يحممها من انتهاك الحكومة المركزية¹.

3 - تمكن الوحدات التحت دولية من إمكانية فرض الضرائب أو ضمان تلقيها تحويلات ثابتة غير مشروطة

بحسب رودان يجب أن يتجاوز الاستقلال مفهومه المرتبط بالإنفاق المالي إلى مفهوم الاستقلال الضريبي فكلما كانت للوحدات الترابية حرية جمع إيراداتها الخاصة بشكل مستقل كلما توسع هامش إمكانياتها وعظمت كفاءتها في بلورة وتخطيط وتنفيذ برامجها التنموية بما يتماشى مع الحاجيات التنموية الترابية كما يعزز كفاءة الوحدات وآليات استجابتها المحلية². حيث يستفيد المواطنون المحليون من المنافع العامة التي تفورها الوحدات الترابية من ضرائبهم الخاصة.

غير أنه بحسب هانكلا فإن حرية الاستخلاص الضرائب قد تنجم عنها مخاطر كبيرة يمكن أن تؤدي إلى عدم استقرار اقتصادي ضخم، فعدم تحديد الضرائب الممكن جبايتها سيؤدي إلى هروب رؤوس الأموال نحو الولايات أو الجهات الأقل أعباء ضريبية و في إطار التنافس الانتخابي سيحاول أغلب الأطراف تقليص النسب الضريبية مما سيؤدي لسباق نحو القاع، لذلك ينبغي للوحدات التحت دولية أن تضطلع بجباية الضرائب الغير متحركة مثل العقارات و المياه و خدمات الصرف الصحي و الإنارة...³

غير أن رودان يعتبر أن هذه الوحدات عند تلقيها تمويلا بشكل أساسي و كلي من الحكومة المركزية فمن الممكن جدا أنها ستكبتها التزامات أخلاقية و سياسية من خلال فرض رؤيتها على مجمل تدخلاتها و برامجها⁴. و لتجاوز هذه المعضلة يجب أن تكون هناك نسبة تحويلات مركزية ثابتة و غير مشروطة من مجموع الإيرادات الضريبية المجبأة من الجهة أو الولاية.

بينما يختلف شاهد بكري وآخرون مع هذا الطرح حيث يرى أنه يتوجب ربط التحويلات المالية برقابة صارمة من طرف الحكومة الوطنية، على اعتبار أن نقل الموارد دون تحديد ضوابط الصرف و تحديد المسؤوليات و نوعية

Verpeaux Michel, Rimbault Christine, Waserman Franck, Les Collectivités Territoriales et la décentralisation, 9e édition, Paris, La documentation Française PP 51 – 53.¹

Rodden Jonathan, The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, 2002, P 674.²

Hankla Charles R, When is fiscal decentralization good for governance?, Op Cit, P 640 – 641.³

Rodden Jonathan, The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world, Op Cit, P 674.⁴

المهام التي يجب أن تكون واضحة و محددة سيؤدي بالحكومات تحت الوطنية للإفراط في الإنفاق لأنها تتوقع أنها قادرة على الحصول على تحويلات أكبر¹.

4 - تعزيز البرامج والأهداف الوطنية عن طريق منح مقدمة للولايات/ الجهات

لتفادي إهمال الوحدات تحت دولية للأهداف الحيوية للحكومة الوطنية، يتوجب على هذه الأخيرة تحويل منح مرتبطة بتمويل برامج و أهداف وطنية لتشجيع هذه الوحدات للمضي قدما فيها.

5 - حماية الحكومة المركزية لاستقرار الاقتصاد الكلي

حيث يجب على الحكومة الوطنية أن تحمي الاقتصاد الكلي من خلال وضع سياسات لتعزيز استقرار صرف أسعار الصرف، السيطرة على التضخم، ضمان إنشاء أسواق داخلية مشتركة، فبحسب شاهد بكري و آخرون فإن تأثير اللامركزية على الاقتصاد الكلي تثير آمال و مخاوف، فالنسبة للجانب الإيجابي تعمل اللامركزية على تحسين الأداء الكلي للقطاع العام من خلال إشراك دافعي الضرائب بشكل أوثق في قرارات الإنفاق التي سيستفيد منها بشكل قريب و مباشر، أما الجانب السلبي فيتعلق بنفس أسباب الجانب الإيجابي حيث تقوم الوحدات الترايبية بزيادة الإنفاق لزيادة رضى المواطنين المحليين و غالبا لأسباب انتخابية مما يؤدي للاعتماد على التمويل المركزي أو القيام باقتراضات يمكن لها المساس باستقرار الاقتصاد الكلي، مما يعيد الحكومة الوطنية للتدخل للحد من الإقتراضات التي تقوم بها الولايات و اتخاذ الإجراءات اللازمة لانقاذ الولايات المتورطة في أزمة الديون².

ب - القواعد السياسية والديمقراطية

1 - فرض المبادئ الديمقراطية لضمان كفاءة الوحدات تحت دولية

إن الحديث عن بلورة سياسة عمومية ترابية ناجعة مرتبط بالأساس من خلال ضمان نزاهة و شفافية الحكومات الإقليمية، والتي لا تكون إلا بتمكين المواطنين من آليات المساءلة و التشارك و التشاور و هو ما لا يمكن إتاحتها إلا من خلال المبادئ الديمقراطية³، فأشكال اللامركزية التي تتيح تجنب الانتخاب أو تشوبها شبهات الفساد أو استثثار ممثلي الحكومة المركزية في الإقليم من بلورة و تنفيذ السياسات الترايبية قد يوفر تحسينات متواضعة من خلال تقريب بعض الخدمات الإدارية من المواطنين، إلا أنه لن يلبي الحاجات الفضلى التي يبتغيها

¹ Burki Shahid Javed, Perry Guillermo, Dillinger William R, Beyond the Center : Decentralizing the State, Op Cit PP 40 - 41.

² 36 - 35 Burki Shahid Javed, Perry Guillermo, Dillinger William R, Beyond the Center : Decentralizing the State, Op Cit P

³ HUTCHCROFT PAUL D., Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. Governance, Governance:

An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, 2001, P.32.

المواطنون، فالتنافسية الانتخابية دافع كبير للحكامة الترابية و نجاعة الأداء على اعتبار أن النخب المحلية ترتبط استمراريتهم في السلطة بالمردودية، مما يساهم بشكل كبير في تطوير البرامج الترابية¹.

2 - تصميم الوحدات التحت وطنية لخدمة الصالح العام

من أجل ضمان جودة السياسات الترابية و تحديد المسؤولين عن عواقبها، يجب بناء نظام تكون فيه السلطة التنفيذية الترابية قوية و موحدة تحت إشراف تشريعي و مراقبة قضائية لمنع أي انزياح بغض النظر عن النظام الانتخابي المنتهج، سواء كان مباشر فيما يتعلق بانتخاب شعبي لرئيس الجهة أو المقاطعة أو غير مباشر إن كان الرئيس يتم انتخابه من الأغلبية التشريعية، حيث يجب التأكد من استقلالية الهيئة التنفيذية و حمايتها من أي تشتت مما قد يؤدي إلى جعلها خاضعة لرغبة الجمهور الغير عقلانية أو تحت سلطة الحكومة المركزية، فرؤساء حكومات المقاطعات في كندا الذين يتوفرون على أغلبية تشريعية أكثر مقاومة للإغراءات السياسية².

و لتجنب الانقسامات و التشتت أوصى هانكلا بوجود قيام انتخابات حزبية ترابية من أجل توضيح المواقف السياسية و البرامج و السياسات المحتملة للمترشحين في المرحلة الأولية ل يتم تحليلها وتكييفها مع الواقع المحلي، و منه تكون محط انطلاق كذلك نحو الانتخابات الوطنية³.

3 - الحد من التفاوتات المجالية للحفاظ على التضامن الوطني

يتوجب على الحكومة المركزية إنشاء صندوق لتأهيل الجهات تتم عبره تحويلات للحد من التفاوتات المجالية وتعزيز التماسك الوطني من خلال توفير حد أدنى للجهات الفقيرة للوصول إلى مستوى متوسط استنادا على عدد السكان.

4 - تصميم الوحدات الترابية بشكل يجنب التفرقة الطائفية وحماية الأقليات و الحفاظ على الوحدة الوطنية

ترتبط هذه القاعدة بقواعد تصميم الانتخابات و دور الأحزاب السياسية التي يجب من خلالها ضمان تمثيل لكل التشكيلات الثقافية و العرقية و الطائفية الموجودة داخل التراب لخلق انسجام سياسي و ثقافي و لغوي بما يجنب أي صراع عرقي أو إثني أو لغوي، و من ناحية أخرى يجب تحديد اختصاصات النخب المحلية و تحديد نطاق نفوذهم على اعتبار أن الجهة أو الولاية هي جزء لا يتجزأ من الدولة، فبحسب إيليزا ويليس و آخرون يجب الحذر من تجاوزات اللامركزية ففي البرازيل كمثال تجاوز نفوذ رؤساء الولايات الدولة حيث تمكنوا من إنشاء

Hankla Charles R, When is fiscal decentralization good for governance?, Op Cit, P 641.¹

MUKHERJEE BUMBA, Political parties and the size of government in multiparty legislatures. Comparative Political Studies, COMPARATIVE POLITICAL STUDIES, Vol. 36 No. 6, ² 2003, P 701 – 702.

Hankla Charles R, When is fiscal decentralization good for governance?, Op Cit, P 642.³

شبكات نفوذ واسعة تجاوزت السلطة أترث على سير المؤسسات الديمقراطية حيث وصل بهم الأمر إلى ان قاموا بحجب الإيرادات الضريبية على الحكومة الوطنية مما أدى لأزمات اقتصادية كبرى¹.

ثانيا: السياسات الترابية في النموذج المغربي

بقراءة سريعة للفصل 137 من الدستور المغربي لسنة 2011² نجده يحسم الإشكال بكل وضوح، حيث نص على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى هي فقط فاعل مساهم من خلال ممثلها في مجلس المستشارين في إعداد السياسات الترابية، يعني أن مهمة إعداد وتسطير السياسات الترابية هي مهمة يختص بها البرلمان، و هو كذلك ما يظهر من خلال قراءة الفصل 78 من الدستور أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية و التنمية الجهوية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين، ونصت المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين أنه من اختصاص لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بالنظر؛ بصفة خاصة في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية والعادية المتعلقة بالنظام القانوني للجهات والجماعات الترابية؛ النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛ السكنى والتعمير وإعداد التراب...، و يفسر كريم لحرش هذا الأمر أن المشرع حتى و إن أوكل اختصاص إعداد السياسات الترابية للبرلمان، فإن تمثيلية الجهات والجماعات الترابية الأخرى تمثل نسبة الثلثين أي 72 من أصل 120 في مجلس المستشارين مما يعني معه أنها الطرف الأساس والمساهم الرئيس في عملية إعداد السياسات الترابية³.

و مع ذلك، يثير هذا التفسير إشكالية نظير ومفاهيمية عميقة حول المفهوم الدستوري للسياسات الترابية، فبتحليل المادة 81 من القانون التنظيمي 111.14⁴ مثلا نجدها تخص الجهات بإعداد وتبوع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية باعتباره أداة مترجمة للرؤية الاستراتيجية لمجلس الجهة على نظرا لكونه وثيقة مرجعية لبرمجة المشاريع و الأنشطة المتعلقة باختصاصات الجهة، و كذلك التصميم الجهوي لإعداد التراب الذي يعتبر إطار مرجعي طويل المدى يرسم مسار تهيئة تنمية جهوية مستدامة و منسجمة و تدابير تهيئة المجال بين مختلف الفاعلين وفي المجال الترابي بالجهة.

كما نجد المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14 تعتبر برنامج التنمية الجهوي هو مجموع الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة على امتداد

¹ Willis Eliza, Garman Christopher da C. B., Haggard Stephan , The politics of decentralization in Latin America, Latin American Research Review, Vol. 34, No. 1, 1999, P 23 – 24.

² ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، - الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

³ كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، 2012، ص 170.169.

⁴ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6.

ست سنوات، كما يجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانات الجهة وتحديدًا لأولوياتها وتقييمًا لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع. وبالتالي يكون قد توفرت ولو على مستوى الشكل كل عناصر السياسات العمومية: وهي مطالب السياسية؛ قرارات السياسة؛ التصريحات الرسمية؛ مخرجات السياسة؛ آثار السياسة حتى وإن لم يتم ذكرها صراحة أو بمصطلحات مرادفة.

- أفراد اختصاصات ضيقة ومحددة للوحدات الترابية:

بتمحيص القوانين التنظيمية الترابية يظهر أن المشرع المغربي لم يأت على ذكر مصطلح السياسات العمومية الترابية قط، فعند حديثه على برنامج التنمية الجهوي وصفه بأنه مجموع الأعمال التنموية المقرر إنجازها على تراب الجهة وهو نفس الأمر الذي وصف به برنامج التنمية للعماللة وبرنامج عمل الجماعة، و حتى إن قسمت القوانين التنظيمية الاختصاصات المنوطة بالوحدات الترابية إلى ثلاث أصناف: ذاتية ومشاركة ومنقولة، باعتبارها إطار عالمي لتوزيع الاختصاصات بين المركز والوحدات الترابية، و أناط المشرع الجهات بمهام التنمية المندمجة المستدامة أما العمالات أو الأقاليم فتختص بمهام التنمية الاجتماعية مع تركيز على المجال القروي و أخيرا الجماعات التي أسندت لها خدمات القرب، إلا أنه يطرح أكثر من ملاحظة حول طبيعة الاختصاصات المسندة للجهات و الجماعات الترابية الأخرى.

الملاحظة الأولى: إسناد مهام دقيقة للجماعات وللعمالات أو الأقاليم¹ و الجماعات²

بالنسبة للعمالات أو الأقاليم فقد أنيط بها مهام دقيقة و محددة تمثلت أساسا في التنمية القروية خصوصا بالمجال القروي و بدرجة أقل المجال الحضري، حيث تعمل على ثلاث مجالات محددة تتمثل في توفير التجهيزات و البنيات الأساسية؛ إنجاز الأعمال المتعلقة بالتنمية الاجتماعية و ذلك من خلال تفعيل مبدأ التعاضد؛ محاربة الإقصاء و الهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية و كل ذلك بالوسط القروي. و بالنظر إلى الاختصاصات الذاتية و المشتركة و حتى المنقولة يظهر أنها محددة وواضحة المقصد تتعلق أساسا بفك العزلة عن الوسط القروي من خلال النقل المدرسي و إنجاز المسالك طرقية و تأهيل المجال القروي بالبنيات التحتية الصحية اللازمة و التجهيزات الأساسية مما يؤدي معه إلى للحد من الفقر و الهشاشة.

¹ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات أو الأقاليم ، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6625.

² ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6660.

أما الجماعات فقد أنيط بها مهام خدمات القرب من خلال إحداث وتجهيز المرافق العمومية الجماعية كالنقل العمومي و الإنارة، حفظ الصحة و إحداث و صيانة المقابر الأسواق الجماعية...

و هو المعمول به في أغلب التجارب المقارنة، حيث توكل مهام خدمات القرب للجماعات/ البلديات من أجل تسيير وتديير المدن و القرى و تهيئة المجال ...

الملاحظة الثانية: اختصاصات مهمة وغير واضحة ومتعددة الأطراف والمتدخلين بالنسبة للجهات

على خلاف العملات أو الأقاليم، فبالنسبة للاختصاصات الذاتية للجهات نجد أن المشرع قد أوكل لها مهام فضفاضة و غير واضحة و متعددة الأطراف و المتدخلين، فعلى سبيل المثال أنيطة بالجهات في إطار الاختصاصات الذاتية مهمة جذب الاستثمار؛ أو وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء دون تحديد بشكل دقيق كيف يمكن عمل ذلك، و بالنسبة للاختصاصات المشتركة بينها و بين الدولة أوكل لها مهمة الشغل كذلك، أما الاختصاصات المنقولة فنجد التعليم؛ الصحة؛ الثقافة؛ الرياضة؛ الصناعة، حيث يظهر عمليا أن الجهات لن تستطيع القيام بمثل هكذا مهام إلا في إطار نظام فيديرالي.

- مواكبة برنامج التنمية الجهوي للتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة مع أعمال بلورتها على المستوى الجهوي:

ألزم المشرع مواكبة برنامج التنمية الجهوي للتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة و هو ما يطرح إشكال مفاهيمي حول المفهوم، الذي تم ذكره في الفصل 49 من الدستور المتعلق بالقضايا التي يتداول فيها المجلس الوزاري، و التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة هي في الأصل عبارة عن سياسات عمومية يتم إعدادها و التداول فيها في المجلس الحكومي فهي " تعبر عن مواقف وبرامج سياسية يتم تبنيها من قبل الحكومة أو الدولة، وتتم أجزائها وتنزيلها عبر اتخاذ القرارات السياسية الكبرى أو إصدار القوانين أو صياغة نظام أو منظومة ذات بعد أفقي يهتم الدولة بكاملها"، و لهذا المفهوم مدلول مركزي يسري على كافة التراب و هو ما يطرح إشكالية ترتيب السياسات العمومية أي كيفية تطبيقها على المستوى الترابي، و بالتالي يكون الدور الجوهري للجهة هي تنزيل ما هو وطني على الترابي دون الاطلاع بعملية الإعداد و التنزيل بشكل مستقل و دون مراعاة للخصوصية، هذا من جهة و من جهة أخرى نكون امام إطار التنزيل هل يتم تنزيله في برنامج التنمية الجهوي أم في غيره، فإذا كان في برنامج التنمية فهو مجرد قالب للتنزيل أما إذا كان خارج برنامج التنمية فيعني أن مسار التنمية الجهوي متحكم فيه مركزيا بدون أي تدخل لمجالس الجهات، و هو ما يدفع للقول أن البرنامج التنمية لا يرقى إلى مرتبة سياسة عمومية ترابية.

- ضرورة تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية

أفرد المشرع المغربي شرط التأشير على مقررات الوحدات الترابية من قبل والي الجهة بالنسب للجهات و عامل العمالة و الإقليم بالنسبة لمجالس العمالات و الأقاليم و الجماعات حتى يتم تنفيذها، حيث أفرد بابا خاصا متعلق بالمراقبة الإدارية، و في هذا الإطار فإنه لا تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل و بتعلق الأمر بالمقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية؛ - المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب؛ - المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها؛ - المقررات المتعلقة بالتنفيذ المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية؛ - المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية؛ - المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها؛ - المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين من خارج المملكة، وفي حالة عدم اتخاذ أي قرار داخل الأجل المنصوص فإنه يعتبر بمثابة تأشير¹. و نفس الأمر يسري على العمالات أو الأقاليم حيث تخضع مقررات المجلس لإلزامية التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل 20 يوما حتى تصبح قابلة للتنفيذ و يتعلق الأمر بالمقرر المتعلق ببرنامج تنمية العمالة أو الإقليم؛ - المقرر المتعلق بالميزانية؛ - المقرر القاضي بتنظيم إدارة العمالة أو الإقليم وتحديد اختصاصاتها؛ - المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخل، ولاسيما الإقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك العمالة أو الإقليم وتخصيصها؛ - المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها العمالة أو الإقليم مع الجماعات المحلية الأجنبية. وفي حالة عدم اتخاذ أي قرار داخل الأجل المنصوص فإنه يعتبر بمثابة تأشير². وحتى الجماعات تخضع مقررات المجلس لإلزامية التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل 20 يوما حتى تصبح قابلة للتنفيذ و يتعلق الأمر - المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة؛ - المقرر المتعلق بالميزانية؛ - المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها؛ - المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخل، ولاسيما الإقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجماعة وتخصيصها؛ - المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية عندما تكون هذه التسمية تشريفا عموميا أو تذكيرا بحدث تاريخي؛ - المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون للامركزي والتوأمة

¹ المادة 115 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

² المادة 109 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات أو الأقاليم.

التي تبرمها الجماعة مع الجماعات المحلية الأجنبية، وفي حالة عدم اتخاذ أي قرار داخل الأجل المنصوص فإنه يعتبر بمثابة تأشيرة¹.

وبالتالي تبقى المقررات المتعلقة ببرنامج التنمية أو العمل مرهونة أو المقررات ذات الوقع المالي والميزانية مرهومة بمواقفة والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، ما يعني معه تقييد أهم عنصر من عناصر السياسة العمومية ألا وهو مخرجات السياسة، بإمكان مجالس الجماعات الترابية بلورة و إعداد برنامج التنمية أو العمل حتى النهاية و في الأخير من الممكن أن يتم رفض التأشير من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وبالتالي يظهر أنه حتى و إن توفر للمجالس الترابية على مستوى الشكل من اختصاصات أقرب لأن تكون سياسات عمومية ترابية إلا أنها في الحقيقة مقيدة، حتى وإن كان كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الإدارية.

استنتاج

في الأخير نستنتج أن المغرب لم يعرف بعد توجهها عمليا حقيقيا نحو تمكين الجهات والجماعات الترابية الأخرى من إمكانيات حقيقة لبلورة و إعداد السياسات الترابية فبحسب عماد أبركان و المصطفى القرشي " كان يعمل على إحداث أدوتها حسب متطلبات الظرفية و وفق نظرة يطغى عليها الارتجالية و الروتينية و النمطية"²، فرغم الشرعية الانتخابية التي تتمتع بها الجماعات الترابية إلا أن دورها يبقى ثانويا في عملية إنتاج السياسات العمومية الترابية، فلا وضعيتها القانونية و المالية تسمح لها بالقيام بهذه العملية، حيث ليبقى دورها مقتصر على عملية تنزيل السياسات العمومية الوطنية داخل مجالها الترابي. فعمليا تمكين الجماعات الترابية من عملية بلورة و إعداد سياسات ترابية يحيل إلى الجهوية الموسعة أو السياسية وهو ما يريد المشرع المغربي الابتعاد عنه و تشييد أسس و ركائز نظام الجهوية المتقدمة، فحسب التصور الملكي للجهوية أنها ينبغي أن تكون بإبداع مغربي و اجتناب استنساخ تجارب جهوية أجنبية، و على هذا الأساس تم تبني نظام ترابي بناء على ثوابت المملكة من خلال المزج بين الأصالة و التجديد.

¹ المادة 118 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

² عماد أبركان، المصطفى القرشي، الحكامة الترابية بالمغرب من الجهوية المتقدمة إلى اللاتمرکز الواسع، مجلة العلوم القانونية - سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، 2017، ص 143.

المراجع باللغة العربية

الكتب

- ميلتون فريدمان، الرأسمالية والحرية، ترجمة مروة عبد الفتاح شحاتة، مراجعة حسين التلاوي، الطبعة الأولى، مؤسسة هندأوي، 2011.

القوانين

- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو، 2015، ص 6.
- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات أو الأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو، 2015، ص 6625.
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو، 2015، ص 6660.
- ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، - الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

المقالات

- أبركان عماد، القرشي المصطفى، الحكامة الترابية بالمغرب من الجهوية المتقدمة إلى اللاتمرکز الواسع، مجلة العلوم القانونية - سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، 2017.
- لجرش كريم، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، 2012.

Reference

Books

- Alain Faure, Dictionnaire des Politiques territoriales, sous la direction de Romain Pasquier Sébastien Guigner Alistair Coleons, 1 ère édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.



- Burki, Shahid Javed.; Perry, Guillermo.; Dillinger, William R, Beyond the Center : Decentralizing the State World Bank Latin American and Caribbean Studies, First printing, Washington, World Bank.
- Pasquier Romain, Dictionnaire des Politiques publiques, Sous la direction de Laurie Bousquet Sophie Jacquot Pauline Ravinet, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po 2019.
- RANGEON François, LE GOUVERNEMENT LOCAL, dans La gouvernabilité, sous-direction, Jacques Chevallier, 1 ère édition, Paris, Presses Universitaires de France.
- ROUX Christophe, Dictionnaire des Politiques territoriales, sous la direction de Romain Pasquier Sébastien Guigner Alistair Coleons, 1 ère édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- Thoenig Jean-Claude, Dictionnaire des Politiques publiques, Sous la direction de Laurie Bousquet Sophie Jacquot Pauline Ravinet, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po 2019 .
- Verpeaux Michel, Rimbault Christine, Wasserman Franck, Les Collectivités Territoriales et la décentralisation, 9e édition, Paris, La documentation Française.

Laws

- Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 modifiée en dernier lieu le 28 juin 2022.

Articles

- Hankla Charles R, When is fiscal decentralization good for governance? Publius: The Journal of Federalism, Vol. 39, No. 4, 2009.
- HUTCHCROFT PAUL D., Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. Governance, Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, 2001.
- MUKHERJEE BUMBA, Political parties and the size of government in multiparty legislatures. Comparative Political Studies, COMPARATIVE POLITICAL STUDIES, Vol. 36 No. 6, 2003.



- PONTIER Jean-Marie, Compétences locales et Politiques publiques. Revue Française D'administration Publique, n° 141, 2012.
- Rodden Jonathan, The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, 2002.
- Thoenig Jean-Claude, Territorial Administration and political control : Decentralization in France, Public Administration, Vol. 83, No. 3, 2005.
- Thoumelou Marc, Collectivités territoriales : Quel Avenir ? 2e édition, Paris, La Documentation Française, 2016.
- Willis Eliza, Garman Christopher da C. B., Haggard Stephan , The politics of decentralization in Latin America, Latin American Research Review, Vol. 34, No. 1, 1999.

Site

web

- What is democracy? why democracy? (n.d.). Retrieved March 28, 2023, from <https://www.ndi.org/files/local-government-1.pptx>.

دمقرطة النظام التعليمي في المغرب

بين رهانات النصوص التنظيمية والتشريعية واستراتيجيات الفاعلين

Democratization of the educational system in Morocco

Between the stakes of regulatory and legislative texts and the strategies of actors

لحسن اوتسلمت

متصرف تربوي، باحث في سلك الدكتوراه - كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة القاضي عياض

بمراكش

ملخص الدراسة:

تهدف الدراسة البحثية إلى استجلاء واقع دمقرطة النظام التعليمي بالمغرب، من خلال دراسة مرجعياته ومدخلاته، المتمثلة في النصوص التنظيمية والتشريعية ومجمل الوثائق التربوية التي أنتجت منذ سنة 1999 إلى حدود سنة 2020، بناء على ذلك، أبرزت الدراسة أسس دمقرطة النظام التعليمي في المغرب، غير أن الدراسة البحثية لم تتناول تلك المرجعيات وفق منهج وصفي، بل باعتماد منهج تحليلي نقدي، استند إلى تقنية تحليل مضمون النصوص التنظيمية والتشريعية والوثائق التربوية والتقارير المنجزة حول النظام التعليمي، بهدف الكشف عن استراتيجيات مختلف الفاعلين الرسميين وغير الرسميين المؤثرين في إنتاج السياسات التعليمية، وذلك بتوظيف مقاربة تحليلية مندمجة تدعى « L'analyse par trois i » تركز على ثلاثة عناصر: المصالح Intérêts والمؤسسات Institutions والأفكار Idées، إذ تنطلق الدراسة بتوظيفها لهذه المقاربة من فرضية مفادها أن النصوص القانونية المنظمة للعلاقات والفعل داخل منظومة التربية والتكوين بمختلف مستوياتها، ورغم كونها عامة ومجردة وملزمة فهي تعبر عن اختيارات وتوجهات القوى المهيمنة على النسق.

ومنه، فإن الدراسة البحثية توصلت إلى خلاصة جوهرية مضمونها أن النظام التعليمي بكل مستوياته يعد نسقا فرعيا ضمن النسق الاجتماعي، بتناقضاته وصراعاته الإيديولوجية والقيمية والسياسية، يتأثر به، ويؤثر فيه، وبالتالي، فدمقرطة النظام التعليمي لا يمكن تصوره خارج السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فبلورة سياسات عمومية فعالة وناجعة في التعليم، يتطلب وضع عملية إصلاح المنظومة ضمن الإطار الشامل للإصلاح الديمقراطي. ومن هنا فريح رهانات التنمية الشاملة يحتم العمل وفق عدة محددات أساسية كمدخل للإصلاح، تتمثل في اعتبار التعليم قطاعا منتجا، واستثماريا وكذا تفعيل مبادئ الحكامة والممارسات الجيدة في أبعادها التديبيرية والتنظيمية والإدارية.

الكلمات المفتاحية: النظام التعليمي، الديمقراطية، السياسات التعليمية، الرهان، الفاعل والنسق

Abstract

The research study aims to clarify the reality of democratization of the educational system in Morocco by examining its references and inputs, namely, regulatory, and

legislative texts and all educational documents produced from 1999 to 2020, accordingly, the study highlighted the foundations of the democratization of Morocco's educational system, but the research study did not address those references according to a descriptive curriculum. Rather, by adopting a critical analytical approach, based on the technique of analysing the content of regulatory and legislative texts, educational documents and completed reports on the educational system, to uncover the strategies of various official and informal actors influencing the production of educational policies by using an integrated analytical approach called L 'analyse par trois i " based on three elements: Interests Interest, Institutions, and Ideas. Using this approach, the study is based on the premise that legal texts regulating relationships and actions within the education and training system at all levels, although general, abstract and binding, reflect the choices and directions of dominant forces.

For example, the research study found a substantial conclusion that the educational system at all levels is a subsystem within the social landscape, with its ideological, value and political contradictions and conflicts, influenced and influenced, and therefore that the subdivision of the educational system is inconceivable outside the political, economic and social context. The development of effective public policies in education requires placing the system's reform process within the overall framework of democratic reform. Thus, to win comprehensive development bets, it is imperative to act on several basic determinants as entry points for reform, namely, to consider education as a productive and investment sector, as well as to operationalize the principles of governance and good practices in their managerial, organizational, and administrative dimensions.

Keywords: The educational system, democratization, educational policies, stakes of the actor, the system.

المقدمة:

ربطت مختلف الوثائق التربوية الصادرة على الأقل منذ سنة 1999 تاريخ إصدار الميثاق الوطني للتربية والتكوين، إلى حدود سنة 2019 التي تميزت بالمصادقة على القانون الإطار 51-17 الخاص بمنظومة التربية والتكوين، ديمقطة التعليم بتعميمه. عبر توسيع العرض المدرسي وتجويده وربطه بالمحيط الاقتصادي. كما أن مبدأ ديمقطة التعليم لا ينفصل عن مجموعة من المفاهيم منها الإنصاف والمساواة وتكافؤ الفرص، في ارتباطها بمبدأ تعميم التمدرس، باعتبار ذلك رهانا سياسيا ومجتمعيا حاسما لتحقيق الإنصاف على المستوى المجالي والاجتماعي، وعلى أساس النوع، والقضاء على التفاوتات بمختلف أنواعها. ولإقامة مجتمع دامج وتضامني. انسجاما مع هذه الغايات اقترح المجلس الأعلى للتربية والتكوين في رؤيته الاستراتيجية¹ سبع رافعات لتحقيق مدرسة الجودة للجميع ورافعتين لقيادة التغيير في أفق تحقيق الإنصاف.

من هنا كان الرهان على النظام التعليمي بوصفه ترجمة للسياسات والتوجهات الإيديولوجية للدولة، ومن ثم فالمرهنة على التعليم يعني المرهنة على المجتمع المأمول والإنسان المنشود. فيتم ذلك عبر السياسة التربوية التي تترجم بقوانين ومراسيم وأنظمة وبرامج وتعليمات وتوجهات، كما أنها مدفوعة ومنظمة وفق تسلسلية هرمية. تتأثر بالتبادل المعقد للأدوار والعلاقات وrehانات الفاعلين وتفاعلات النفوذ والهيمنة داخل نسق مجتمعي معين².

هذه الرهانات تجعل منظومة التربية والتكوين وبنياتها التديرية في قلب التساؤلات الإشكالية، التي يطرحها البحث العلمي الأكاديمي ضمن إطار تقييم السياسات العمومية، من منطلق وجود علاقة وطيدة بين النظام التعليمي وتوجهات النظام السياسي، وrehانات مختلف الفاعلين المتدخلون في بلورة السياسات العمومية أو المنفذين لها.

مفاهيم الدراسة:

■ الديمقراطية: La Démocratisation حظي مفهوم الديمقراطية باهتمام أكاديمي وتحليلي، خاصة بعد تنامي موجات الانتقال الديمقراطي التي شهدتها دول جنوب وشرق أوروبا، بالإضافة إلى دول أمريكا اللاتينية، في الربع الأخير من القرن العشرين، التي سماها صامويل هنتنغتون ب"الموجة الثالثة" للديمقراطية، لقد تم تداول هذا المفهوم في الأدبيات الأكاديمية، لفهم عمليات الانتقال الديمقراطي ودورها في خلخلة آليات اشتغال المؤسسات السياسية والدستورية للنظام السلطوي؛ حيث ينتج عن تبني مجموعة من الإصلاحات الدستورية والسياسية بالأساس إلى حدوث تغييرات على مستوى بنية المؤسسات السياسية المكونة لهذا النظام السلطوي وكذلك طرق

¹ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء، ملخص الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، ص 19-22.

² مصطفى محسن، في المسألة التربوية، نحو منظور سوسولوجي منفتح، ط 1992 شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع الرباط ص 18

توزيع الأدوار المؤسساتية داخله بشكل يفرضي إلى فصل أفقي للسلطات، مثلما تصبح نتائج صناديق الاقتراع هي المحدد الأساسي لعملية التناوب بين القوى الحزبية الفاعلة داخل النسق السياسي.

فالدقراطية بمفهومها الواسع هي المشاركة الواسعة والمتكافئة للمواطنين في تقرير مصيرهم، أي تحديد اختياراتهم ونوعية مؤسساتهم¹، وبشكل أدق، تسعى عملية الديمقراطية إلى تسهيل عملية خروج الأنظمة السياسية من السلطوية للولوج إلى الديمقراطية التي يتطلب بناؤها توفر إرادة سياسية ووعي اجتماعي بأهمية المشروع الديمقراطي².

■ النظام التعليمي: للنظام التعليمي أهمية قصوى في بلورة وتحديد الغايات الكبرى للتربية والتعليم وتحديد أدوار المدرسة وتطلعات المجتمع؛ فهو جزء من المنظومة المجتمعية يؤثر ويتأثر بالمجتمع وبظروفه وتطلعاته.

ومنه، فيدل على مجموع العناصر والعلاقات التي تستمد مكوناتها من النظم السياسية والاقتصادية والسوسيوثقافية وغيرها، لبلورة غايات التربية وأدوار المدرسة ونظام سيرها ومبادئ تكوين الأفراد الوافدين إليها³ ويوصف النظام التعليمي بأنه نسق ثقافي إيكولوجي⁴، مكوناته قابلة للتعرف عليها وتشخيصها، وتقويمها، وتطويرها. ووصف النظام التعليمي بأنه نسق "إيكولوجي" يعني أن ثمة متغيرات بيئية تؤثر في مخرجاته وغالبا ما تكون هذه المتغيرات خارج نطاق سيطرة النظام التعليمي، وتشمل هذه المتغيرات الاقتصادية، والديمقراطية، والمجتمعية، والجغرافية. أما وصفه بأنه ثقافي فيعني أن التعليم في تنظيماته وفي مؤسساته (المدارس والجامعات) يتألف من مجموعة من البشر (مديرون، أساتذة، تلاميذ، طلاب...) يعملون بصفهم أفرادا يتفاعلون داخل جماعات وتنظيمات ويعبرون في كل هذه الأعمال عما لديهم من معتقدات وقيم، ومعارف ومثل، وعادات (...). ومغزى هذا الوصف "ثقافي" لنسق التعليم هو أن "إعادة بناء التعليم أو تطويره يجب أن ينطلق من تغيير المنظومة الثقافية في عقول العاملين في النظام التعليمي، وفي وجدانهم، وفي أساليب ممارساتهم للأعمال التي ينهضون بها"⁵.

نستنتج مما سبق أن هناك علاقة جدلية بين الديمقراطية والنظام التعليمي، فهما متفاعلان، عبر العناصر

التالية:

¹ محمد المالكي، العلاقة بين الدسترة والديمقراطية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني <https://www.fsjes-agadir.info>

² حسن الزواوي، النظام السياسي المغربي ومآزق الديمقراطية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني <https://www.hespress.com>

³ عبد اللطيف الفارابي وآخرون، معجم علوم التربية، مصطلحات البيداغوجيا والديداكتيك، سلسلة علوم التربية 9-10 مطبعة النجاح الجديدة 1994 ص 308.

⁴ محمد غزالي، "الإصلاحات التعليمية بالمغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة الجامعية 2006-

2007 ص 23-24 بتصرف

⁵ محمد غزالي، "الإصلاحات التعليمية بالمغرب" مرجع سابق، ص 26-29 بتصرف

• أن تحقيق المشروع المجتمعي المفضي إلى قيام دولة الحق والقانون رهين بإشاعة قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، وأول قطاع وجب أن يحظى بالدمقرطة هو قطاع التعليم، باعتباره بوابة الإصلاح الشاملة لمختلف المعضلات السياسية والاجتماعية والفكرية التي تعيق المسار التنموي ببلادنا. لذلك، وجب التأكيد على أنه لا بديل من تفعيل مضامين التشريع التربوي القائمة على قيم العدالة والشفافية والكرامة والحرية والمساواة والانفتاح على الآخر (...) لأن الهدف الأسى هو جعل المجتمع المغربي يتفاعل مع مقومات هويته في انسجام وتكامل، وفي تفتح على معطيات الحضارة الإنسانية العصرية وما فيها من آليات وأنظمة تركز حقوق الإنسان وتدعم كرامته¹

• أن ظروف تفاعله مع النظام الاقتصادي والاجتماعي تعمل على تغيير طبيعة عمله؛

• النظام التعليمي، كيان مستقل له حدود تميزه عن البيئة المحيطة به، كما يؤثر ويتأثر بالبيئة الموجود فيها، وله هدف معين إذ يحول المدخلات من خلال وظائفه إلى مخرجات. كما أن جل عناصره مترابطة تربطها علاقات وظيفية وسببية، ومتفاعلة ومتكاملة. فلا يمكن إصلاح نظام فرعي من النظام التعليمي دون اعتبار النظام ككل، فمحدودية السياسات التعليمية بالمغرب في الغالب ناجمة عن عملية الإصلاحات الجزئية، والتي تتحاشى النظام التعليمي ككل.²

أهمية البحث:

يستمد موضوع البحث أهميته من ضرورة إدراك علاقة السياسة التعليمية بالسلطة السياسية، فالسياسة التعليمية تحدد دائما من طرف السلطة السياسية، وهاته الأخيرة غالبا ما تتأثر أثناء صياغتها لسياسة عمومية معينة بثلاثة عناصر: المصالح Intérêts والمؤسسات Institutions والأفكار Idées. وفق مقارنة تحليلية مندمجة تدعى « L'analyse par trois i »³ هذه المقاربة تهدف إلى الكشف عن العوامل التي تتحكم في صياغة السياسة العمومية، حيث تساعد الباحث على إدراك الواقع المحيط بالسياسة العمومية وطبيعة العلاقات القائمة بين عناصرها، وبيان خلفيات مضمونها.

انطلاقا من هذه المقاربة، تتضح أهمية تناول موضوع دمقرطة النظام التعليمي بوصفه تعبيرا عن سياسة عمومية، ترتبط عضويا وجدليا بالفعل الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والسياسي، إذ يشكل النظام التعليمي

¹ اللجنة الملكية المكلفة بإصلاح منظومة التربية والتكوين " الميثاق الوطني للتربية والتكوين ، سنة 1999، ص 07

<https://www.men.gov.ma/Ar/Pages/charteEF.aspx>

² محمد السوالي، السياسات التربوية: الأسس والتدبير، ترجمة مصطفى حسني، الدار العربية للعلوم ناشرون، دار الأمان، الرباط ط 1 سنة 2012 ص 136.

³ Peter A. Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », Revue française de science politique, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 469-496.

<https://spire.sciencespo.fr/hdl/2441/d7a7evb2ctdg4i89gglrnilo2/resources/2005-les-trois-i.pdf>

جزءا من النظام الاجتماعي بتناقضاته وصراعاته الإيديولوجية والقيمية والسياسية؛ مما يحتم على السياسات العمومية في مجال قطاع التربية والتعليم أن تعبر عن حجم التدافع بين المصالح وصراع استراتيجيات الفاعلين داخل النسق، هذه الصراعات تتخذ صيغا تشريعية وتنظيمية وأشكالا مؤسسية، تعكس إلى حد كبير التفاعلات القوية بين مختلف الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، بدءا من المؤسسة الملكية والسلطة التنفيذية والهيئات الاستشارية والأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجمعية، دون إغفال تأثير السياسات العمومية التعليمية بفاعلين دوليين من قبيل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ناهيك عن النقاشات داخل المؤسسة البرلمانية.

إشكالية البحث:

تسعى هذه الدراسة البحثية إلى دراسة إشكالية ديمقراطية التعليم باعتبارها سياسة تعليمية عامة، تستدعي التحليل والتقييم، انطلاقا من رهانين أساسيين: أولا؛ من خلال الكشف عن مدى التناسق والانسجام بين رهان النصوص التنظيمية والتشريعية التي تعكس حجم إرادة الدولة في الديمقراطية. ثانيا؛ وبمنظور يزعم أن النصوص القانونية المنظمة للعلاقات والفعل داخل منظومة التربية والتكوين بمختلف مستوياتها، ورغم كونها عامة ومجردة وملزمة فهي تعبر عن اختيارات وتوجهات القوى المهيمنة على النسق. في علاقة ذلك بإكراهات التنزيل المتمثلة في تعددية رهانات الفاعلين واستراتيجياتهم؛ من هنا تتحدد الإشكالية المؤطرة للدراسة فيما يلي: إلى أي حد تعكس اختيارات السياسات التعليمية للدولة على مستوى النصوص التنظيمية والتشريعية رهان ديمقراطية نظام التربية والتكوين بالمغرب؟ هل يتأثر رهان الديمقراطية باختيارات السياسات التعليمية أم برهانات الفاعلين المتعددين ومصالحهم؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية سؤالين فرعيين:

✓ من هم الفاعلون في بلورة السياسات التعليمية الموجهة للنظام التعليمي بالمغرب؟

✓ هل تكفي المقاربة القانونية بمفردها في بلوغ رهان ديمقراطية منظومة التربية والتكوين في المغرب؟

فرضيات الدراسة:

✓ الفرضية الأولى: جودة الإطار القانوني والتنظيمي ركيزة أساسية لديمقراطية النظام التعليمي

بالمغرب

✓ الفرضية الثانية: يتأثر رهان الديمقراطية بمتغير رهانات ومصالح الفاعلين المتدخلين في القطاع؛

إذ ينعكس الصراع بين مختلف الفاعلين سلبا على مخرجات السياسات العمومية في قطاع التربية الوطنية.

✓ الفرضية الثالثة: عدم نجاعة السياسات العمومية في قطاع التربية الوطنية، ترتبط بإشكالات

ديمقراطية النظام السياسي بشكل عام التي تعيق إرادة تدبير التغيير داخل النظام التعليمي.

منهجية الدراسة:

لمعالجة موضوع البحث واختبار فرضياته، سيتم دراسته وتحليله بالاعتماد على المقرب والتقنيات التالية:

✓ المنهج التحليلي: تحليل مضمون النصوص التنظيمية والتشريعية قراءة وتحليل النصوص القانونية

المؤطرة لمنظومة التربية والتكوين (1999-2019)

✓ استحضار إحدى مقاربات تحليل السياسات العمومية (les 3i¹)، المقاربة المندمجة *l'approche*

*intègre l'analyse par les 3i*² الأفكار (ثقافة المؤسسة)، المصالح (رهانات الفاعلين

واستراتيجياتهم)، التنظيم / المؤسسة (القوانين والتشريعات).

خطة البحث:

بناء على الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها فإن الدراسة البحثية للموضوع تقتضي منا تقسيمه إلى مبحثين:

حيث نحاول في المبحث الأول أن نبرز رهانات ديمقراطية النظام التعليمي بالمغرب والمرجعيات المؤسسة له خلال

الفترة الممتدة (ما بين سنة 1999- إلى حدود سنة 2019)، فيما سنحاول في المبحث الثاني أن نبين في أهم

الفاعلين المؤثرين في السياسات التعليمية ورهاناتهم واستراتيجياتهم، في أفق بناء استنتاجات تتعلق بمدى بلوغ

رهان الديمقراطية والمقاومة لرهان ديمقراطية النظام التعليمي في المغرب، ومقترحات تجاوز تلك

التحديات.

المبحث الأول: المرجعيات المؤسسة لرهان الديمقراطية في النظام التعليمي المغربي

المطلب الأول: النظام التعليمي والديمقراطية

يرجع الأساس الفلسفي لديمقراطية التعليم إلى الفيلسوف الأمريكي جون ديوي (1859-1952) (John Dewey)³.

الذي يعد من أبرز فلاسفة التربية الذين دافعوا عن فكرة ربط التنشئة على مبادئ وقيم الديمقراطية بالمدرسة،

في عام 1896م أنشأ ديوي المدرسة النموذجية في مدينة (شيكاغو) وقد سماها مدرسة التطبيقات أو (مدرسة

المختبر، المعمل) "حيث اتخذها حقلاً لتجربة نظرياته وآرائه في التربية. ثم ضُمت هذه المدرسة لكلية التربية

بجامعة (شيكاغو) لتكون مدرسة تجريبية لها عام 1902م وقد حاول ديوي أن يقيم برامج هذه المدرسة وإدارتها

² Yves Surel , « Trois i » Dictionnaire des politiques publiques , Presses de Sciences Po , 2019 | pages 666

<https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques---page-666.htm>

³ يعد جون ديوي واحداً من أبرز وأشهر فلاسفة التربية، فهو أحد رواد الفلسفة البراغماتية، من أهم مؤلفاته: الديمقراطية والتربية 1916م، والمدرسة والمجتمع

1900م. ولقد أخذ ديوي على عاتقه منذ أواخر القرن التاسع عشر وحتى وفاته عام 1952م أن يكافح من أجل إرساء دعائم نظرية تربوية حديثة. (المصدر:

<https://www.new-educ.com/-john-dewey>).

على مبادئ الفلسفة البراغماتية التي من بينها: وجوب الاتصال والتعاون بين المدرسة والبيت، ووجوب اتصال خبرات التلاميذ في المدرسة بخبرتهم خارج المدرسة، ووجوب جعل الأطفال يتعلمون عن طريق خبرتهم ونشاطهم الذاتي ووجوب احترام ميول التلاميذ وحاجاتهم وحريرتهم في التعبير عن أنفسهم، ووجوب مراعاة الفروق الفردية بين التلاميذ، واعتبار التربية عملية اجتماعية، والتركيز على التعاون بدلا من التنافس، إلى غير ذلك من المبادئ التي كانت مطبقة في هذه المدرسة التجريبية.¹

في علاقة المدرسة بالديمقراطية، يرى ديوي أن الديمقراطية في الحقل التربوي تعني ممارسات اجتماعية تؤكد قيمة الفرد وكرامته، وتجسد شخصيته الإنسانية، وتقوم على أساس مشاركة أعضاء الأسرة والجماعات في إدارة شؤونها ديمقراطياً. بناء على ذلك يؤكد ديوي أن أهم وظائف المدرسة² هي:

- تبسيط وترتيب عناصر ميول الطفل التي يراد إنمائها.
- تطهير المتعلم من العادات الاجتماعية المدمومة وتهذيبه.
- تحقيق الانفتاح المتوازن للناشئين كي يعيشوا في بيئة مصغرة فيها مشاركة وتآلف وتكاتف.
- فالمدرسة عند ديوي بيئة ديمقراطية تسعى لإيجاد المواطن الديمقراطي والتربية عملية دائمة للفرد ليساهم في بناء المجتمع مع مراعاة الفروق الفردية في التدريس ووضع المنهج الدراسي
- يرى أن المدرس موجود في المدرسة كعضو في جماعة ليساعد تلاميذه في اختيار الخبرات المثيرة لدوافعهم وإطلاق طاقاتهم وظهور قدراتهم وتنظيم استجاباتهم لتلك المثيرات والمؤثرات، وليس لفرض سلطته وآرائه عليهم أو لجعلهم يعتادون عادات معينة يريدونها. فالمدرس بما له من خبرة أوسع ومعرفة أكبر وحكمة أنضح، يمكنه مساعدة الذين يقوم بتربيتهم وتعليمهم في كيفية فهم الحياة الاجتماعية من حولهم، والاستفادة من المعرفة والخبرات التي يحصلون عليها في تطوير أنفسهم وحل مشكلاتهم وتقديم مجتمعاتهم.
- أكد ديوي أهمية جعل المتعلم في مركز العملية التربوية بجعل الطرق والمناهج تدور حوله بدلاً من جعله يدور حول مناهج وطرق وضعت في عزلة عنه. كما ذهب ديوي إلى أن محتويات المنهج ليست مهمة بقدر أهمية الطريقة التي يعالج بها المعلم هذه المحتويات، ومن ثم دعا المدرس إلى عدم التقيد بطريقة من الطرق، بل يختار الطريقة المناسبة التي تلائم درسه، ومستوى تلاميذه، وظروفهم النفسية.
- كما يؤكد على مبدأ ضرورة مراعاة الفروق الفردية بين المتعلمين وضرورة مراعاة ميولهم ودوافعهم الطبيعية وحسن استثمارها في العملية التربوية، وواجب المدرس تنظيم وتوجيه هذه الميول والدوافع وفق خطة مرسومة لتحقيق أهداف تربوية مرغوب فيها.

¹ الشيباني، عمر محمد التومي، تطور النظريات والأفكار التربوية، الدار العربية للكتاب، ليبيا، سنة 1987 ص 334-335.

² الخطيب، إبراهيم، والكسواني، مصطفى خليل، و أبو حويج، مروان، مدخل الى التربية، سنة 2009، دار قنديل. عمان ص: 65- 68 بتصرف

وفق هذا التصور، تجاوز جون ديوي التصور الاختزالي للديمقراطية، من خلال مراجعته الكثير من المفاهيم وإعادة رسم حدودها بما يتوافق مع تصوراته، بناء على ذلك، أخضع مفهوم التربية لهذه الخطة؛ ومن بين أبرز أفكاره التي تؤسس لفكرة ربط التنشئة على الديمقراطية بالمدرسة " انتقد ما كان شائعا من أن الطفل وُجد للمدرسة، وعوضه بشعار المدرسة وُجدت للطفل، وبذلك جسّر ما بين المدرسة والحياة وجعلها ذات ارتباط وثيق بالتربية"¹. وبناء على ذلك، سيؤسس لفكرة جعل المدرسة عمليا وتطبيقيا مختبرا للحياة الديمقراطية؛ حيث أعاد النظر في مفهوم الديمقراطية ذاته، مستحدثا ما أسماه " بالديمقراطية الموسعة".

قبل الخوض في استكشاف معالم التربية على الديمقراطية في النظام التعليمي بالمغرب، يمكن أن نستنتج من خلال أفكار الفيلسوف الأمريكي جون ديوي، تعريفا موسعا للديمقراطية في علاقتها بالمدرسة والتعليم، بوصفها مجمل الأساليب والممارسات الإدارية والبيداغوجية والسلوكية المتبعة في تحقيق العدالة التربوية في مفهومها الشامل، بدءا بالزامية التعليم وتعميمه ومجانتيه وانتهاء بتفعيل مساراته وأسلاكه ومناهجه وبرامجه في التدريس والتكوين والتأطير والتقييم والتوجيه، بفرض متكافئة بعيدا عن الوصولية والمحسوبية والجاه والنسب وغيرها من الممارسات المشينة التي تتعارض مع مبدأ المساواة والإنصاف والكفاءة والاستحقاق.

المطلب الثاني: مبادئ ديمقراطية النظام التعليمي من خلال مرجعيات النصوص التنظيمية والتشريعية

يتم التعبير في الأدبيات التربوية المؤطرة للنظام التعليمي بالمغرب، عن مسألة المدرسة والديمقراطية بغايات النظام التعليمي، بوصفه تعبيرا عن المقاصد العامة والبعيدة للتربية في صيغة طموحات واختيارات أساسية ومبادئ وقيم عامة، يمكن اعتبارها منطلقا لتحليل مرتكزات السياسة التربوية والتعليمية، التي ينهجها النظام السياسي في تحديده لمدخلات ومخرجات النظام التعليمي.

تتنوع مصادر الغايات التربوية للنظام التعليمي بالمغرب، بين مصادر رسمية وأخرى غير رسمية، من أبرزها الدستور، والخطب الملكية، إضافة إلى الوثائق الصادرة عن اللجن الرسمية المكلفة بالتربية والتكوين والمؤسسات الاستشارية الدستورية، التي تدخل ضمن مؤسسات الحكامة.

كما يشترك في وضع الغايات التربوية مختلف ممثلي المجتمع وإن كانت في الغالب هي من اختصاص السلطة السياسية وهذا يطرح إشكالية من (بفتح الميم) من حقه تحديد الغايات التعليمية، هل هم الساسة الذين يحظون بشرعية انتخابية، أو تاريخية أو نضالية،... تؤهلهم للتحكم في مسار ومصير الأجيال القادمة، أم المخولون هم الفاعلون الاقتصاديون الذين يحق لهم تحديد غايات السياسات التعليمية وفقا لحاجيات الاقتصاد من الأطر والأيدي العاملة المؤهلة، وبالتالي الوصول إلى التوافق الصعب بين العرض والطلب في سوق الشغل؟ أم يترك الأمر للتربويين والبيداغوجيين كي يحددوا الغايات التربوية الأنسب ويقوموا بتحديد التوجهات

¹ جون ديوي، المدرسة والمجتمع، ترجمة أحمد حسن الرحيم، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، 1978، ص 29، بتصرف.

والتخصصات وفقاً للنظريات والحاجات التربوية الصرفة؟ أم أن الغايات الكبرى بوصفها جزءاً من السياسة العامة للدولة ينبغي أن يشارك في وضع تصوراتها وتتبع مراحل تنزيلها كل هؤلاء: الساسة بما أتوا من شرعية في معالجة الأمور واتخاذ القرار، والاقتصاديون لتأمين مخرجات السياسات التعليمية، والتربويون لتأمين مدخلات وسيرورات النظام التعليمي.

بغض النظر عن الجهة التي ينبغي أن تحدد غايات النظام التعليمي، فإن تحديد الغايات يتم ترجمتها إلى أهداف عملية، تمكن من تحديد الوسائل والأدوات المساعدة على تحقيق تلك الغايات. يمتح كل نظام تعليمي مبادئه الأساسية وغاياته وأسس مشروعيته من المرجعيات المؤسسة للدولة والمجتمع (الدستور، القوانين والتشريعات، الوثائق التربوية المرجعية...)، وتعد بمثابة مدخلات على أساسها تصاغ ملامح مخرجات النظام التعليمي، لذلك سنقوم بعملية استقرائية تحليلية للمرجعيات القانونية المهيكلية لمنظومة التربية والتكوين، بدءاً من الميثاق الوطني للتربية والتكوين بوصفه وثيقة مرجعية لكل السياسات التعليمية منذ سنة 1999 إلى حدود إصدار القانون الإطار 51.17 سنة 2019. يهدف رصد مرتكزات الديمقراطية وحدودها وعوائقها، بشكل يتجاوز الطابع الوصفي لتلك النصوص نحو قراءة تحليلية نقدية، سنركز فيها على عنصرين جوهريين: التوقف عند التشريعات والمرجعيات ذات الصلة بتكريس مبادئ ديمقراطية النظام التعليمي، مثل الحق في التعليم وضمان جودته، ثم مدى تحقيق السياسات التعليمية لهدف العدالة الاجتماعية والمجالية.

الفقرة الأولى: المرجعيات المؤطرة لمبادئ ديمقراطية النظام التعليمي في المغرب

أولاً: دستور المملكة المغربية سنة 2011

إذا كان التعليم حقاً من حقوق الإنسان الأساسيّة، منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) وفي عدد آخر من الصكوك الدوليّة الأساسيّة المعنية بحقوق الإنسان، ويعدّ الحقّ في التعليم أحد المبادئ الأساسيّة التي يقوم عليها جدول أعمال التعليم حتّى عام 2030 والهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة اللذين اعتمدهما المجتمع الدوليّ. ويرتكز الهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة على الحقوق، ويُعنى بضمان التمتع الكامل بحقّ التعليم باعتباره عاملاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة؛ بالإضافة إلى ذلك أحدثت آلية دولية لمراقبة مدى التزام الدول الأعضاء بتعميم الحق في التعليم، يرأسها المقرر الأممي الخاص المعني بالحق في التعليم كيشور سينغ، هدف تلك الآلية رصد الحق في التعليم وتعزيز تكافؤ الفرص، وقد عرض أول تقرير أممي له بتاريخ 18 أبريل 2011،¹ ضمنها مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات من أبرزها:

¹ الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/HRC/17/29، مجلس حقوق الإنسان الدورة السابعة عشرة البند 3 من جدول الأعمال تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، كيشور سينغ

- ضمان حماية قانونية كافية للحق في التعليم والتمتع به على قدم المساواة في جميع أبعاده الشاملة: ينبغي للدول أن تدرج التزاماتها بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في نظامها القانوني الداخلي. وينبغي للحكومات الإقرار بالأهمية الأساسية لأطر قانونية ملائمة فيما يتعلق بتكافؤ الفرص في التعليم بما يتماشى والمعايير الدولية لضمان هذه المساواة.

- ضمان تخصيص موارد كافية: بالنظر إلى الاحتياجات الخاصة لضحايا التهميش والإقصاء، وكذلك سعياً إلى القضاء على الفوارق الجغرافية في مجال توفير التعليم، يجب على الدول ضمان تخصيص موارد كافية حيث تكون الحاجة إليها أشد. وينبغي تخصيص موارد كافية للزمالات والإعانات المالية والمنح، إلى جانب الاستثمارات في الحماية الاجتماعية، أخذاً في الاعتبار ضرورة التصدي للتمهيش والإقصاء والأبعاد التعليمية لاستراتيجيات الحد من الفقر.

وبما أن المملكة المغربية، قد وقّعت على العهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتاريخ 19 يناير 1977 وصادق عليه بتاريخ 03 ماي 1979 لتنتهي إجراءات الانضمام بنشره في الجريدة الرسمية عدد 3525 بتاريخ 21 ماي 1980، ضمن هذا السياق أقر دستور المملكة لسنة 2011 في تصديده على أن المملكة المغربية تؤكد تشبهاً بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً... وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة¹

بناء على ما سبق، عمل المشرع المغربي على دسترة الحق في التعليم من خلال مقتضيات الفصول 31 و 32 و 33 و 168 من دستور 2011 بتنصيبه في الفصل 31 «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في... الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة»²، كما نص في الفصل 32 من الدستور المغربي تأكيد صريح على هذا الحق «التعليم الأساسي حق للطفل وواجب على الأسرة و الدولة»³.

وتكريساً لمبدأ الإنصاف باعتباره تمييزاً إيجابياً، نص الفصل 33 من الدستور على «مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني (...)، إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية، أو حسية حركية، أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع»

¹ المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011 ص 3600.

² دستور المملكة 2011، مرجع سابق

³ دستور المملكة 2011، مرجع سابق

ولتعزيز حكامه السياسات العمومية المتعلقة بقطاع التربية والتكوين، وبناء على الفصل 168 من الدستور ذاته، يحدث مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، بصفته هيئة استشارية مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وسيرها، كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال. هذه المؤسسة أدرجها الدستور ضمن هيئات الحكامة الجيدة والنهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، مما جعلها مدعوة لمباشرة اشتغالها حول إصلاح التعليم المغربي من أجل الإسهام في إرساء تعليم نموذجي قوامه الجودة والإنصاف، وقادر على المساهمة الفعالة في تنمية البلاد وانخراطها الفاعل في مجتمع المعرفة والثقافة وفي ترسيخ القيم الإنسانية وفضائل السلوك المدني.

ثانيا: الميثاق الوطني للتربية والتكوين

استجابة لمطلب وطني يتمثل في تجاوز أزمة النظام التربوي عند نهاية عشرية التسعينات من القرن الماضي، ورسم معالم إصلاح شامل خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة يروم تجديد المدرسة المغربية، تبلورت وثيقة الميثاق الوطني للتربية والتكوين سنة 1999، بعد حوار وطني مفتوح، بمشاركة عدد مهم من الفعاليات وحظي بتوافق وطني من طرف القوى السياسية والنقابية والجمعوية التي تشغل من داخل نسق النظام السياسي، تحت إشراف مباشر للمؤسسة الملكية، حيث أمر الملك الحسن الثاني رحمه الله، بإحداث اللجنة الخاصة للتربية والتكوين سنة 1998 برئاسة المستشار عبد العزيز مزيان بلفقيه" وهي المبادرة التي أعلن جلالته الملك محمد السادس عن استمراريتها، ووفر لها كل شروط الإجماع الوطني، وبوأها مرتبة خاصة حيث اعتبرها في خطابه بمناسبة افتتاح أشغال الدورة التشريعية الخريفية لأكتوبر 1999 ثانية الأوليات بعد قضية وحدتنا التربوية.

ارتباطا بالسياق النظري لبحثنا، الذي يربط النسق بموقع الفاعلين فيه ومحيطهم، وطبيعة رهاناته؛ فإن الظرفية العامة التي أحاطت بتأسيس هذه اللجنة، يوضح بجلاء أن المبادرة الملكية قد جاءت لتنبه إلى ضرورة الربط بين سوق الشغل والتكوين بوصفها إحدى أهم إشكاليات المنظومة التربوية، وبين مقتضيات التنمية التي شكلت رهانا للمحيط الاقتصادي، وباعتبار أن قطاع التربية والتكوين هو منطلق لإصلاح مختلف القطاعات الأخرى، فضلا عن ذلك تزامنت فترة الدعوة إلى الإصلاح، بمناخ سياسي اتسم باستعداد البلاد لخوض تجربة التناوب، وعلى مستوى التحول الحقوقي المتمثل في الدعوة رسميا إلى الأخذ بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها في المحافل الدولية، بمعنى أن إصلاح المنظومة التعليمية يعد جزءا من الكل، وقد شارك في إعداد هذه

الوثيقة خبراء في ميدان التربية والتكوين والبحث، وممثلون عن الأحزاب السياسية والنقابات والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمنظمات غير الحكومية وكذا فعاليات المجتمع المدني¹.

أكد الميثاق الوطني للتربية والتكوين في مجالاته ودعاماته ضرورة ترسيخ الديمقراطية والعدالة التربوية عبر العمل على تعميم التعليم وربطه بالمحيط الاقتصادي، كما أعلن في قسمه الأول على عدد من الحقوق والواجبات الواجب احترامها في المؤسسات التعليمية مؤكدا في المادة 11 على ضرورة احترام « المبادئ والحقوق المصرح بها للطفل والمرأة والإنسان بوجه عام، كما تنص على ذلك المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية المصادق عليها من لدن المملكة المغربية في جميع مرافق التربية والتكوين، وتخصص برامج وحصص تربوية ملائمة للتعريف بها، والتمرن على ممارستها وتطبيقها واحترامها»². ثم جاءت المواد من 12 إلى 19 لتؤكد على ضرورة بناء المجتمع الديمقراطي ابتداء من المدرسة عبر العمل على تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص أمامهم، وحق الجميع في التعليم.

لقد ربط الميثاق الوطني للتربية والتكوين ديمقراطية التعليم بتعميمه، فعنون المجال الأول ب «نشر التعليم وربطه بالمحيط الاقتصادي»، وأكد في المادة 26 من دعامته الأولى المعنونة ب «تعميم تعليم جيد في مدرسة متعددة الأساليب» على تطبيق الإلزامية في التعليم لجميع المغاربة ابتداء من سن السادسة، كما أشار بأن التعليم أصبح «إلزاميا ابتداء من تمام السنة السادسة من العمر إلى تمام الخامسة عشرة منه، تبعا لتقدم إرساء الهياكل والشروط التربوية الكفيلة بإعطاء هذه الإلزامية محتواها العملي. ويستند تنفيذ الإلزامية، في كل مكان توافرت فيه هذه الشروط، على الجذب والحفز المعنوي للتلاميذ وأولياءهم، دون الاقتصار على الوسائل القسرية المشروعة وحدها.

إن تعميم التعليم الذي اعتبرته الوثيقة من التحديات الكبرى، لا بد أن يرافقه تحسين الجودة والملاءمة لحاجات الأفراد وواقع الحياة ومتطلباتها، مع إيلاء الفتاة في العالم القروي عناية خاصة كما أكدت على ذلك المادة 25 من الوثيقة، مع «ضمان أقصى حد من تكافؤ الفرص لجميع الأطفال المغاربة، منذ سن مبكرة، للنجاح في مسيرهم الدراسي وبعد ذلك في الحياة المهنية، بما في ذلك إدماج المرحلة المتقدمة من التعليم الأولي» كما جاء في المادة 61. وضمنا لتحسين الظروف المادية والاجتماعية للمتعلمين أكد الميثاق الوطني للتربية والتكوين في المواد 139 و140 على «إعادة هيكلة المطاعم المدرسية وتدريبها على أسس لامركزية، مع إشراك الفرقاء، وخاصة منهم الآباء والأولياء والتلاميذ في البرمجة والمراقبة، بحيث توفر هذه المطاعم وجبات غذائية سليمة على أوسع نطاق، خصوصا في الوسط القروي»، وعلى ضرورة توفر كل مدرسة إعدادية على داخلية تستوفي كل شروط

¹ محمد فاوهار، مكونات الميثاق بين التنظير والتفعيل، منشورات عالم التربية، مطبعة النجاح الجديدة الدرا البيضاء، 2006 ص 34

² المملكة المغربية، الميثاق الوطني للتربية والتكوين، مرجع سابق ص 08

الصحة والراحة والمراجعة تحرص على استقبال التلاميذ من الوسط القروي». كما أولت الوثيقة العناية بالأشخاص ذوي الحاجات الخاصة وكفلت لهم الحق في ولوج مؤسسات التربية والتكوين، فأكدت في المادة 142 على ضرورة مراعاة حقوق «الأشخاص في وضعية إعاقة»، أو الذين يواجهون صعوبات جسمية أو نفسية أو معرفية خاصة، في التمتع بالدعم اللازم لتخطيها، «خاصة فيما يتعلق بتجهيز المؤسسات بممرات ومرافق ملائمة ووضع برامج مكيفة وتزويدها بأطر خاصة لتيسير اندماج الأشخاص المعنيين في الحياة الدراسية، وبعد ذلك في الحياة العملية، بالإضافة إلى فتح المعاهد والمدارس المتخصصة في هذا المجال، بشراكة بين سلطات التربية والتكوين والسلطات الحكومية الأخرى المعنية، والهيئات ذات الاختصاص على أوسع نطاق ممكن.

هكذا، فدمقرطة التعليم وفق مواد الميثاق الوطني للتربية والتكوين، تستدعي في المرحلة الأولى توسيع العرض المدرسي بغرض نشره وتعميمه وربطه بالمحيط الاقتصادي؛ لأجل ذلك أعطى الميثاق الوطني للتربية والتكوين أهمية بالغة لبلوغ هذا المقصد، إذ أكد في المادة 27 من الدعامة الأولى على ضرورة بذل «كل الجهود لاستقطاب جميع المتدربين، وضمان تدرجهم الدراسي على نحو متواصل، مواظب ومكمل بالنجاح على أوسع نطاق، للقضاء تدريجيا على الانقطاع والفسل الدراسي، والمتابعة المتقطعة أو الصورية للدراسة. ويدخل في عوامل استقطاب التلاميذ حفزهم ومساعدتهم على النجاح، وكذا تقرب المدرسة من المستفيدين منها.

بيد أن؛ وبالرغم من وضوح رؤية الميثاق الوطني للتربية والتكوين في مدخلاته بخصوص مرتكزات ديمقراطية الحق في التعليم بوصفه حقا كونيا ودستوريا؛ غير أن واقع الممارسة أفرز مجموعة من الإكراهات والصعوبات التي حالت دون تنزيل مقتضيات الميثاق، حيث كانت موضوع تقارير صادرة عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

لعل أبرزها التقرير الصادر عن المجلس سنة 2008، بعنوان " تقرير المجلس الأعلى للتعليم عن حالة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين وآفاقها "1 في أربعة أجزاء، رغم توقف التقرير عند بعض المؤشرات الإيجابية ذات الصلة بتعميم التعليم ودمقرطة التربية، من بينها اقتراب المنظومة من رفع رهان تعميم التعليم. ولم يكن تحقيق هذا الهدف بالأمر الهين، بالنظر إلى المسار السابق للمنظومة: فقد بلغت نسبة التمدرس في سلك التعليم الابتدائي 94% خلال الموسم الدراسي 2006 . 2007، ويوجد اليوم ما يفوق مليون طفل إضافي بالمدرسة، مقارنة بالموسم الدراسي 2000 . 2001، كما أن أعداد المسجلين بالثانوي الإعدادي والتأهيلي تطورت بنسبة 40 % في نفس الفترة. ونجحت المنظومة أيضا في رفع رهان المساواة، بما أن التعميم واكبه تقدم ملحوظ

¹ المجلس الأعلى للتعليم، ملخص تقرير المجلس الأعلى للتعليم عن حالة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين وآفاقها - 2008،

https://www.csefrs.ma/wp-content/uploads/2009/01/resume_ar.pdf

في تقليص الفوارق في ولوج التربية؛ بحيث أضحت اليوم نسبة تدرس الفتيات القرويات تقارب عتبة التكافؤ بين الجنسين؛ فإنه في ذات الوقت رصد مؤشرات مقلقة، بمثابة تعثرات حقيقة تعيق بلوغ هدف ديمقراطية التربية، من أبرزها حسب التقرير " فكثير من الأطفال ما يزالون يغادرون المدرسة دون مؤهلات، كما هو الشأن بالنسبة لما يناهز 400000 تلميذ انقطعوا عن الدراسة في السنة الماضية، أكثر من نصفهم في سلك التعليم الابتدائي، نتيجة للظروف السوسيو- اقتصادية لأسر المتعلمين، أساسا، ينضاف إلى ذلك أن نصف جماعاتنا القروية فقط تتوفر على إعدادية واحدة. وتبقى ظاهرة التكرار، التي تغذي صفوف المنقطعين عن الدراسة، مصير قرابة كل تلميذ من أصل خمسة في السلك الابتدائي. أما الأمية فما تزال نسبها مرتفعة، تحول دون استفادة اقتصادنا ومجتمعنا من طاقات هي في أمس الحاجة إلى اكتشافها. من ناحية أخرى، يبقى تعميم التعليم الأولي جد محدود، وتظل جودة عرض التربية ما قبل المدرسية حكرا، في الغالب، على بعض الأسر. والحقيقة أن مدرستنا لم ترق بعد إلى أن تصبح مؤسسة للاندماج بفرص متكافئة.

بعد إصدار تقرير المجلس الأعلى للتعليم سنة 2008، الذي أبرز النقائص الكبرى التي تواجهها منظومة التربية والتكوين، سرع ذلك من إصدار خطة استعجالية لتدارك أوجه القصور التي واكبت تطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين، الذي رفع شعار "عشرية التعليم"، لكن، رغم مشاركة العشرية الأولى (2000-2010) للإصلاح على نهايتها، ورغم التعبئة الكبيرة وكل الجهود المبذولة، ورغم النتائج الملموسة في عدد من المجالات، مازالت الانتظارات كبيرة والتحديات عميقة.

أمام هذه الوضعية، دعا صاحب الجلالة الملك محمد السادس، في خطابه الافتتاحي للدورة التشريعية لخريف سنة 2007، إلى وضع برنامج استعجالي من أجل تسريع وتيرة إنجاز الإصلاح خلال السنوات الأربعة المقبلة، التزمت وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي بتقديم خارطة طريق تحدد بصفة استعجالية ملموسة ومفصلة برنامج استكمال إصلاح منظومة التربية والتكوين، فوضع السيد وزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، يوم الخميس 11 شتنبر 2008، بين يدي صاحب الجلالة برنامجا استعجاليا يروم إعطاء الإصلاح الذي انطلق العمل به ابتداء من سنة 2000، نفسا جديدا، سميت هذه الخطة " بالمخطط الاستعجالي 2009-2012"

ثالثا: من الرؤية الاستراتيجية 2015-2030 إلى القانون الإطار 17-51

ضمن سياق بحثنا في مرجعيات ديمقراطية النظام التعليمي، في علاقته بمبدأ الإنصاف وتكافؤ الفرص، أصدر المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي تقريرا يبدو من خلال عنوانه أنه يركز - فضلا عن الجودة والارتقاء، على الإنصاف ضمن رؤية استراتيجية للإصلاح 2015-2030، جاءت بعد إصدار المجلس الأعلى للتربية

والتكوين والبحث العلمي للتقرير التركيبي حول تطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013¹، وسعت هذه الوثيقة إلى ترصيد ما تحقق من مكتسبات، وتشخيص الوضع القائم للتوقف عند الاختلالات المزممة، وتقديم مقترحات لمعالجتها وتصحيحها. فرغم ما حقته المدرسة المغربية من نتائج مرضية، بحسب التقرير، فلا تزال تعاني من اختلالات مزممة.

في أفق تجاوز التعثرات المرصودة، خصص التقرير فصلا للإنصاف يتفرع إلى ثمان رافعات، وفي الآن ذاته عرف التقرير الإنصاف بوصفه «يعني الإنصاف في المجال التربوي:

- الولوج المعمم للتربية، عبر توفير مقعد بيداغوجي للجميع بنفس مواصفات الجودة والنجاعة، دون تمييز قائم على الانتماء الجغرافي، أو الاجتماعي، أو النوع، أو الإعاقة، أو اللون أو اللغة أو المعتقد.
- توافر كافة البنيات والفضاءات وشروط التأطير التربوي، اللازمة لحاجات التعميم، ولحق الجميع في التربية والتكوين، الكفيلة بإحراز النجاح على أساس الاستحقاق، والاحتفاظ لأطول مدى بالمتعلم داخل المدرسة واستكمال مسارات التعليم والتعلم بحسب القدرات والمؤهلات؛
- تأمين جميع أنواع الدعم المادي والتربوي والنفسي والاجتماعي، لفائدة المتعلمين والمتعلمات المحتاجين لذلك، ضمانا للاستفادة المتكافئة من خدمات التربية والتكوين؛
- ضمان الحق في التعلم مدى الحياة للجميع؛
- التنويع بإشهاد في مختلف مكونات المنظومة ومستويات التكوين والتأهيل.²»

إذا كانت الرؤية الاستراتيجية، تشكل خطة استراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين على المدى المتوسط، بشكل يتجاوز الطابع الظرفي للسياسات التعليمية، فقد اتخذت الدولة خيارا استراتيجيا ينقل الرؤية الاستراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين (2015/ 2030) من طابعها النظري، إلى قانون ملزم، تنفيذا للتعليمات الملكية الموجهة للحكومة في 20 ماي 2015 من أجل: "صياغة الإصلاح في إطار تعاقدية وطني ملزم، من خلال اعتماد قانون-إطار يحدد الرؤية على المدى البعيد. بوصفه قانونا ملزما لمباشرة الإصلاحات التربوية والتعليمية في المدى الزمني المخصص له في منأى عن إكراهات الزمن السياسي، والتناوب الحكومي كما ينأى بالإصلاح عن التوافقات باعتماد التشريع من خلال قانون إطار يجسد تعاقدنا وطنيا يلزم الجميع ويلتزم الجميع بتفعيل مقتضياته لكونه مشروعا بهم مستقبل أمة وبهم قضية وطنية محورية، ولأن جوهر هذا التعاقد هو

¹ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي " التقرير التحليلي: تطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013، المكتسبات والمعوقات والتحديات، دجنبر 2014. صدر هذا التقرير ضمن إطار الأدوار الدستورية الجديدة للمجلس بعد دستور 2011، الذي أسند للمجلس وظائف استشارية وتقييمية حول السياسات العمومية في قطاع التربية والتكوين.

² المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء، رؤية استراتيجية للإصلاح 2015-2030، ص 5-6،

إرساء مدرسة جديدة مفتوحة أمام الجميع، تهدف إلى تأهيل الرأسمال البشري، وتستند على ركيزتي المساواة وتكافؤ الفرص من جهة، والجودة للجميع من جهة أخرى، بغية الارتقاء بالفرد وتقديم المجتمع.

إن القانون-الإطار 17-51 (Loi cadre) باعتباره «نص تشريعي عام يصلح كإطار مرجعي لمجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية لتطبيقه، عبر برنامج محدد الالتزامات والأهداف. على ضوءه توضع المبادئ العامة للإصلاح أو التوجهات الكبرى للسياسة الواجب اتباعها، تاركا للسلطة التنفيذية المجال لتطويرها بالتفصيل وتنفيذها باستخدام السلطة التنظيمية الخاصة بها»¹

ويستند القانون الإطار إلى أحكام الفصلين (31 و71 من دستور 2011) الذي ينص على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ملزمة بتعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة، و التثنية على التثبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة، وكذا الاستفادة من التكوين المهني و من التربية البدنية والفنية، كما ينص على أن القانون ملزم بتحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني. بالنسبة للوضع الدستوري للقوانين الإطار، تنص الفقرة الثانية من الفصل 71 من دستور 2011 على أنه «... وللبرلمان، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية»²

وكما ورد في المادة الأولى من القانون³، فإن المشروع يعتمد أحكام الفصلين السابقين من الدستور لتحديد المبادئ التي ترتكز عليها منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي والأهداف الأساسية لسياسة الدولة واختياراتها الاستراتيجية من أجل إصلاح هذه المنظومة وكذا آليات تحقيق هذه الأهداف لاسيما ما يتعلق منها بمكونات المنظومة وهيكلتها وقواعد تنظيمها وسبل الولوج إليها والاستفادة من خدماتها ومبادئ تديرها ومصادر وآليات تمويلها.

لقد حدد القانون الإطار 17-51، انطلاقا من الديباجة المبادئ الكبرى لدمقرطة النظام التعليمي، "وحيث إن جوهر هذا القانون - الإطار يكمن في إرساء مدرسة جديدة مفتوحة أمام الجميع، تتوخى تأهيل الرأسمال البشري، مستندة إلى ركيزتي المساواة وتكافؤ الفرص من جهة، والجودة للجميع من جهة أخرى، بغية تحقيق

¹ حسن كياس، التشريع المدرسي والتدبير الوظيفي لفائدة الطلب والأساتذة وهيئتي التدبير الإداري والتربوي، مكتبة الرشاد، سطات، ط 1 2020 ص 21

³ ظهير شريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 أغسطس 2019) بتنفيذ القانون - الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي. الجريدة الرسمية عدد 6805 - 17 ذوالحجة 1440 (19 أغسطس 2019)

الهدف الأسمى المتمثل في الارتقاء بالفرد وتقديم المجتمع. وحيث إن تحقيق الإنصاف وتكافؤ الفرص يستوجب الاستناد إلى مجموعة من الرافعات أهمها:

- تعميم تعليم دامج وتضامني لفائدة جميع الأطفال دون تمييز؛
- جعل التعليم الأولي إلزاميا بالنسبة للدولة والأسر؛
- تخويل تمييز إيجابي لفائدة الأطفال في المناطق القروية وشبه الحضرية، فضلا عن المناطق التي تشكو من العجز والخصاص؛

- ضمان الحق في ولوج التربية والتعليم والتكوين لفائدة الأطفال في وضعية إعاقة أو في وضعيات خاصة؛
- مواصلة الجهود الهادفة إلى التصدي للهدر والانقطاع المدرسين، ووضع برامج تشجيعية لتعبئة وتحسيس الأسر بخطورة الانقطاع عن الدراسة في سن مبكرة؛¹
- وفيما ما يتعلق بمبادئ القانون الإطار، ذات الصلة بالإنصاف وتكافؤ الفرص، حدد القانون في مادته الثالثة جملة من المبادئ، من بينها:

- قيم ومبادئ حقوق الإنسان كما هو منصوص عليها في الدستور والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها، ولاسيما منها الاتفاقيات ذات الصلة بالتربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي؛
- التقييد بمبادئ المساواة والإنصاف وتكافؤ الفرص في ولوج مختلف مكونات المنظومة وفي تقديم خدماتها لفائدة المتعلمين بمختلف أصنافهم؛

- تطوير منظومة الدعم الاجتماعي لفائدة الأسر المعوزة، قصد تحفيزها على ضمان تلمس أبنائها؛
- منذ المصادقة على القانون الإطار في شهر غشت 2019، وضعت السلطة الحكومية الوصية على قطاع التربية والتكوين، إطار تنظيمي لتفعيل مقتضيات القانون، عبر مذكرة سميته بحافظة مشاريع تفعيل القانون الإطار ، تحت رقم 20-047 ، بتاريخ 18 شتنبر 2020، "انكبت الوزارة على إعداد حافظة مشاريع متناسقة ومتكاملة محددة الأهداف والنتائج، تستحضر الاختيارات الاستراتيجية والأهداف الأساسية للقانون الإطار. وتنظم هذه الحافظة وفق ثلاثة مجالات للإصلاح تشتمل على 18 مشروعا، وذلك كالآتي:

- مجال الإنصاف وتكافؤ الفرص، ويضم سبعة (07) مشاريع
- مجال الارتقاء بجودة التربية والتكوين، ويشتمل على سبعة (07) مشاريع
- مجال الحكامة والتعبئة، ويضم أربعة (04) مشاريع.²

الفقرة الثانية: مبادئ ديمقراطية النظام التعليمي في المغرب

¹ القانون الإطار 17-51 ، مرجع سابق ، ص 5623

² وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، مذكرة رقم 20-047 ، بتاريخ 18 شتنبر 2020، في شأن تفعيل أحكام القانون الإطار رقم 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

لا تكاد تخلو وثيقة تربوية رسمية من تأكيد مبادئ المساواة والإنصاف وتكافؤ الفرص أمام جميع المغاربة في مجال التعليم، سواء من حيث تعميم الولوج أو من حيث نوعية التعليم، فضلا عن مبادئ أخرى، وتلك المبادئ تعد معايير لتحقيق الديمقراطية داخل فضاء المؤسسة التربوية.

إن تحقيق المشروع المجتمعي المفضي إلى قيام دولة الحق والقانون رهين بإشاعة قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، وأول قطاع وجب أن يحظى بالدمقرطة هو قطاع التعليم، باعتباره بوابة الإصلاح الشاملة لمختلف المعضلات السياسية والاجتماعية والفكرية التي تعيق المسار التنموي ببلادنا. لذلك، وجب التأكيد على أنه لا بديل من تفعيل مضامين التشريع التربوي القائمة على قيم العدالة والشفافية والكرامة والحرية والمساواة والانفتاح على الآخر (...) لأن الهدف الأسمى هو «جعل المجتمع المغربي يتفاعل مع مقومات هويته في انسجام وتكامل، وفي تفتح على معطيات الحضارة الإنسانية العصرية وما فيها من آليات وأنظمة تركز حقوق الإنسان وتدعم كرامته»¹

1- تعميم التعليم:

من تجليات دمقرطة التعليم ببلادنا اعتبار التعلم حقا وواجبا دستوريا للمواطنين المغاربة على حد سواء، بحيث تصبح الفرص متكافئة أمامهم، فليس ثمة داع إلى التفرقة بين المواطنين المغاربة، كجعل الذكر أولى بالتعلم من الفتاة، كما كان سائدا زمن التخلف والانحطاط. وإنما صحح المشرع المغربي أخطاء الماضي، من خلال إصلاحات تشريعية عدة، أهمها الميثاق الوطني للتربية والتكوين الذي ألح على تعميم التعليم على كل الأفراد. باعتبار تعلمهم شرطا أساسيا للاندماج الإيجابي في المجتمع، إذ بمنح الأفراد فرصة اكتساب القيم والمعارف والمهارات التي تؤهلهم للاندماج في الحياة العملية، وفرصة مواصلة التعلم، كلما استوفوا الشروط والكفايات المطلوبة، وفرصة إظهار النبوغ كلما أهلتهم قدراتهم واجتهاداتهم. وهو ما ينسجم وقرارات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إذ لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر، أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر، دون أية تفرقة بين الرجال والنساء وهو ما يفيد أن المملكة المغربية جندت كل طاقاتها لتعميم التعليم وجعله في متناول جميع المغاربة دون استثناء، بل يصبح التعليم إلزاميا ابتداء من تمام السنة السادسة من العمر إلى تمام الخامسة عشرة منه، تبعا للتقدم إرساء الهياكل والشروط التربوية الكفيلة بإعطاء هذه الإلزامية محتواها العملي، ويستند تنفيذ الإلزامية. وفي كل مكان

¹ المملكة المغربية، الميثاق الوطني للتربية والتكوين، مرجع سابق

توافرت فيه هذه الشروط، على الجذب والحفز المعنوي للتلاميذ وأولياءهم، دون الاقتصار على الوسائل القسرية المشروعة وحدها.¹

2- المساواة:

استنادا إلى الوثيقة الدستورية لسنة 2011، في الفصل 31 منها « تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في (...) الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة:2»

إلى الوثائق التربوية المرجعية، يعمل نظام التربية والتكوين على تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص أمامهم، وحق الجميع في التعليم، إناثا وذكورا، سواء في البوادي أو الحواضر، طبقا لما يكفله دستور المملكة. وعلى وجه التخصيص انتبه المشرع المغربي إلى التهميش الذي طال الفتاة القروية، وأعاد لها الاعتبار من خلال تهيئ كافة الظروف المساعدة لولوج المدرسة بحيث يتم القضاء على كل الأسباب المفضية إلى الفشل والهدر المدرسيين، كما هو مشار إليه في الخطاب الملكي السامي ويقتضي ذلك تعميم التمدرس وتسهيله على كل الفئات

وبالأخص الفئات المحرومة والمناطق النائية والتي ينبغي أن تحظى بتعامل تفضيلي. إذ تم الحث على بذل مجهود خاص لتشجيع الفتيات في البوادي، وذلك بالتغلب على العقبات التي مازالت تحول دون ذلك. ويتعين في هذا الإطار دعم خطة التعميم ببرامج محلية إجرائية لصالح الفتيات مع تعبئة الشركاء كافة، وخاصة المدرسين والمدرسات والأسر والفاعلين المحليين.

3- تنمية السلوك المدني:

تتبدى ديمقراطية الشأن التربوي ببلادنا في ترسيخ السلوك المدني من خلال احترام منظومة القيم التي تنظم العلاقات بين الأفراد فيما بينهم، وبين الأفراد ومؤسسات الدولة وذلك بجعل سلوكيات المتعلمين تتماشى وفق التصورات الفلسفية والاقتصادية والسياسية المنظمة للبنى المجتمعية، علما أن المدرسة تبقى مفتوحة على محيطها بفضل نهج تربوي قوامه استحضار المجتمع ل قلب المدرسة والخروج إليه منها بكل ما يعود بالنفع على الوطن، مما يتطلب نسج علاقات جديدة بين المدرسة وفضائها البيئي والمجتمعي والثقافي والاقتصادي.

وقد على ترسيخ السلوك المدني لدن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي فرصة سانحة لجعل المدرسة مثالا لتكوين المواطن المتحلي بالأخلاق الحسنة، المعتر بالثوابت الدينية والوطنية لبلاده في احترام تام لرموزها المتمسك بمقومات هويته بشتى روافدها المتمتع بالحقوق والكرامة والحرية في احترام لحقوق الآخرين،

² المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية ع 5964 مكرر 30 يوليو 2011 (28 شعبان 1432).

الملتزم بالواجبات والقوانين المتعاقد حولها، المساهم في الحياة الديمقراطية لبلاده. والمكتسب المناعة تجاه السلوكات اللامدنية¹

بناء عليه. يمكن استخلاص أبعاد مهمة وراء ترسيخ السلوك المدني، نجملها فيما يلي

- البعد الاجتماعي: السلوكات السائدة في الحياة اليومية.
- البعد الأخلاقي: القيم التمثلات التربية
- البعد القانوني: القوانين المنظمة العلاقة الحقوق والواجبات
- البعد التربوي: السلوك المدني منتوج لعلمية بنائية مستمرة تتطلب تدخل مؤسسات التنشئة الاجتماعية وتكامل وظائفها.

4- الانفتاح على الآخر:

استوجب تحقيق ديمقراطية التعليم بالمغرب، تكريس ثقافة الاختلاف والتعدد والإيمان بمبدأ الحوار والانفتاح على الحضارات الأخرى، حيث يلتحم النظام التربوي للمملكة المغربية بكيانها العريق القائم على ثوابت ومقدسات يجعلها الإيمان بالله وحب الوطن والتمسك بالملكية الدستورية؛ علمها يربي المواطنين مشبعين بالرغبة في المشاركة الإيجابية في الشأن العام والخاص وهم واعون أتم الوعي و بواجباتهم وحقوقهم، متمكنون من التواصل: باللغة العربية، لغة البلاد الرسمية، تعبيراً وكتابة، متفتحون على اللغات الأكثر انتشاراً في العالم، متشبعون بروح الحوار، وقبول الاختلاف، وتبني الممارسة الديمقراطية، في ظل دولة الحق والقانون.

وهذا ما يجعل منظومتنا التعليمية تواكب المستجدات المنهجية وتراعي آفاق احترام حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية الحقة، حيث التربية على قيم التسامح والانفتاح على الآخر ونبذ كل أشكال التعصب الديني والطائفي والقومي. وقد اشترط المشرع المغربي ضرورة نشر توصيات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بل والعمل على تفعيلها، حيث تحترم في جميع مرافق التربية والتكوين: المبادئ والحقوق المصرح بها للطفل والمرأة والإنسان بوجه عام، كما تنص على ذلك المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية المصادق عليها من لدن المملكة المغربية. وتخصص برامج وحصص تربوية ملائمة للتعريف بها، والتمرن على ممارستها وتطبيقها واحترامها².

5- النزاهة والشفافية

ومن قيم الديمقراطية السماح للجهات التي يمكن أن تدافع وتراقب مدى احترام حقوق المتعلم داخل المدرسة، كجمعية الآباء وأولياء التلاميذ، التي يجب أن يكون حضورها، وفي المؤسسة وازنا وضامنا لحقوق التلميذ حتى لا تهدر. إذ عليها واجب نهج الشفافية والديمقراطية والجدية في التنظيم والانتخاب

¹ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، رأي رقم 2/07، بتاريخ 23 يوليوز 2007 في موضوع " دور المدرسة في تنمية السلوك المدني " ص 09

² الميثاق الوطني للتربية والتكوين، مرجع سابق، القسم الأول، المرتكزات الثابتة، حقوق وواجبات الأفراد والجماعات ص 19

والتسيير، وواجب توسيع قاعدتها التمثيلية لتكون بحق محاورا وشريكا ذا مصداقية ومردودية في تدبير المؤسسات التربوية وتقويتها والعناية بها. ولأولياء الأمور الحق الكامل في متابعة التفاصيل الدقيقة التي تهم أبناءهم، حيث إن المشرع يلزم المؤسسة بإمداد آباء التلاميذ بالمعلومات الكافية لقيامهم بواجباتهم على الوجه الأكمل، وإعطاؤهم كل البيانات المتعلقة بتمدرس أبنائهم.

بالإضافة إلى ما سبق، يتمظهر التشريع التربوي القائم على قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، في الالتزامات التي كلف بها المربون والمسؤولون عند تقييم تعلمات التلاميذ، إذ عليهم مراعاة الموضوعية والإنصاف في التقييمات والامتحانات، ومعاملة الجميع على قدم المساواة.¹

6- كرامة المتعلم

أقر المشرع المغربي مجموعة من الضمانات² التي التزم بها بخصوص كرامة المتعلم، وذلك بالتحذير من سوء معاملته، وصونه من كل أشكال الإهانة والستم والضرب. ويعد ذلك خرقا قانونيا يحاسب عليه الفاعل التربوي داخل كل مؤسسة تعليمية، تتراوح تلك العقوبات بين العقوبات ذات الطابع الإداري التأديبي وصولا إلى العقوبات ذات الطابع الجنحي أو الجنائي.

وقد نص الميثاق الوطني للتربية والتكوين في قسمه الأول وتحديد المطالب الخاص بحقوق المتعلم، على عدم التعرض لسوء المعاملة.

7- حكمة التدبير

وفي صلة بالتدبير، وضع المشرع التربوي مجموعة من آليات الحكامة التربوية داخل المؤسسة بوصفها رهانا من بين رهانات الديمقراطية، حيث أقر المغرب سياسة اللامركزية واللامركزية الإدارية بمعنى، أصبحت المؤسسة مستقلة في تسيير وتدبير شؤونها، انطلاقا من مواردها البشرية وميزانيتها الخاصة. وقد اشترط أن يكون التدبير معقلنا محكما، من خلال آليات التدبير التربوي للمؤسسة: مجلس التدبير، المجلس التربوي، المجلس التعليمي، مجالس الأقسام. وقد اقتضى المشرع أن تكون من مهامه:

- المساعدة وإبداء الرأي في برمجة أنشطة المؤسسة ومواقيت الدراسة واستعمالات الزمن وتوزيع مهام المدرسين.

- الإسهام في التقييم الدوري للأداء التربوي وللوضعية المادية المؤسسة وتجهيزاتها والمناخ التربوي بها.

- اقتراح الحلول الملائمة للصيانة ورفع مستوى المدرسة وإشعاعها داخل محيطها.

¹ الميثاق الوطني للتربية والتكوين، مرجع سابق ص 21

² الميثاق الوطني للتربية والتكوين، مرجع سابق ص 22

والالاف للنظر أن التدبير العقلاني للمؤسسة بشكل شفاف ونزيه استوجب من المشرع تمثيلية التلاميذ في أعضاء مجلسها التدبيري، بحيث يمكن أن يضم مجلس تدبير المؤسسة ممثلين عن المتعلمين كلما توافرت الشروط التي يضعها المجلس لذلك وتبعاً للمقاييس التي يعتمدها في اختيار هؤلاء الممثلين، كما أخضع المشرع سلطة رئيس المؤسسة للمراقبة والمحاسبة، فليس ثمة ما يجعل المدير ينفرد بصرف ميزانية المؤسسة دون مساءلة. وترصد لكل مؤسسة ميزانية للتسيير العادي والصيانة؛ ويقوم المدير بصرفها تحت مراقبة مجلس التدبير.¹

المبحث الثاني الفاعلون في السياسات التعليمية

المطلب الأول: الفاعلون الرسميون في السياسات التعليمية

يتمثل الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية في مجال التعليم وتقييمها؛ من مؤسسات وهيئات وأجهزة رسمية تابعة للدولة وتقوم بوظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية، إذ تستمد سلطتها من الدستور والقانون، والتي تسمح لها بالمشاركة في صياغة السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها.

أولاً: المؤسسة الملكية

للمؤسسة الملكية مكانة مركزية داخل النسق السياسي المغربي، حيث تترفع على رأس المؤسسات الدستورية الأخرى، مما يجعل من الملك محورا مركزيا وفاعلا أساسيا في النظام السياسي المغربي، ومنه دوره المحوري في صنع وتقييم السياسات العمومية خاصة في مجال التعليم. فمنذ خطابه الأول بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان سنة 1999²، بوأ الملك محمد السادس قطاع التعليم مكانة كبرى، وجعله أولوية وطنية بعد الوحدة الترابية.

تندرج ضمن نفس الإطار الرسالة الملكية بمناسبة انطلاق الموسم الدراسي 2000-2001 بتاريخ 12 شتنبر 2000 بعد إقرار الميثاق، التي طرحت الخطوط العريضة التي ينبغي للمنظومة التعليمية أن تتبناها، حيث ورد فيها: "استقر نظرنا السديد على أن نجعل من موعد افتتاح الدخول المدرسي يوما وطنيا للتربية والتكوين سنحرص جميعا على إحيائه كل سنة تحت شعار الاجتهاد، وهو شعار نريد له أن يتجسد بشكل ملموس من خلال محورنا العلمي للاجتهاد"³. ركزت الرسالة على الأوراش الأساسية التي ينبغي الانكباب عليها، خاصة إلزامية التعليم وتعميمه ثم جودة التربية والتكوين وترسيخ مبادئ الحكامة التربوية.

¹ الميثاق الوطني للتربية والتكوين، مرجع سابق، المجال الخامس : التسيير والتدبير، ص 52

² الخطاب الملكي الذي وجهه الملك بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية الثالثة بتاريخ 8 أكتوبر 1999، <https://2u.pw/PztMQ>

³ الرسالة الملكية بتاريخ 12 شتنبر 2000 بمناسبة الدخول المدرسي <https://2u.pw/yPHFh>

كما أن إطلاق البرنامج الاستعجالي جاء امتثالا للدعوة الملكية التي أطلقها في افتتاح الدورة التشريعية لخريف 2007 والتي توقفت عند اختلالات المنظومة وسبل معالجتها. فضلا عن ذلك، الخطب الملكية بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب 20 غشت سنتي 2012 و2013، وبمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الخريفية أكتوبر 2014، خطابات وجه فيها الملك محمد السادس، نقدا لأداء منظومة التربية والتكوين، "وفي هذا الإطار، ندعو المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، لإعادة النظر في منظور ومضمون الإصلاح، وفي المقاربات المعتمدة، وخاصة من خلال الانكباب على القضايا الجوهرية، التي سبق أن حددناها، في خطاب 20 غشت للسنة الماضية. ونخص بالذكر هنا، إيجاد حل لإشكالية لغات التدريس، وتجاوز الخلافات الإيديولوجية التي تعيق الإصلاح، واعتماد البرامج والمناهج الملائمة لمتطلبات التنمية وسوق الشغل".¹ مطالبا في نفس الوقت بإعداد رؤية جديدة للإصلاح تتوافق مع مستجدات دستور 2011، مع إرساء آلية للتقويم الدائم والمستمر للمنظومة، خاصة بعد دسترة المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

هكذا، فالتوجهات الملكية حاضرة في بلورة كل السياسات العمومية في مجال التعليم، سواء تعلق الأمر بالرسائل الملكية العديدة، أو الخطب الملكية الموجهة للشعب أو أثناء افتتاح الدورات البرلمانية، أو من خلال تعيين رئيس المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي؛ مما يجعل تدخل المؤسسة الملكية حاضرا بقوة في جميع مراحل سيرورة السياسات العمومية ذات الصلة بمنظومة التربية والتكوين.

ثانيا: المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

تمت دسترة المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي؛ ضمن فصول وأبواب دستور سنة 2011.² الذي جاء محل المجلس الأعلى للتعليم³، تتولى بصفتها هيئة استشارية مستقلة للحكومة والتنمية المستدامة والديمقراطية التشاركية، إبداء الرأي في كل السياسات العمومية، والقضايا ذات الطابع الوطني، التي تهم ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي. وهي مؤسسة للتفكير الاستراتيجي في قضايا التربية والتكوين والبحث العلمي وفضاء تعددي للنقاش والتنسيق بشأن مختلف القضايا المتعلقة بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

قادت عملية دسترة المجلس بصلاحيات مهمة وتوسيع اختصاصاته، إلى جعله مؤسسة دستورية مستقلة للحكومة الجيدة، بل جعلته فاعلا مركزيا مهيما إلى جانب الملك في السياسات العمومية في مجال التربية والتكوين؛ من خلال اتخاذ وتوجيه القرار التعليمي والتربوي والسياسة التعليمية؛ بينما تبقى الوزارة الوصية

مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الخريفية بتاريخ 10 أكتوبر 2014 <https://2u.pw/GYxRf>

على القطاع ودور مفتشيتها العامة، ومديرياتها المختلفة، منشغلة بتدبير ما هو تقني، مرتبط بتدبير الأزمة، وتصريف مخرجات ومشاريع وخطط المجلس، بدل إنتاج مشاريع تربوية حقيقية مرتبطة بالمجتمع وهويته وكفيلة بالهوض بالمدرسة الوطنية العمومية.

ضمن إطار اختصاصات المجلس بصفته فاعلا مركزيا في السياسات التعليمية، ساهمت تقاريره في صياغة برامج إصلاحية، ومن مؤشرات ذلك: استند البرنامج الاستعجالي 2009-2012 على خلاصات تقرير المجلس الأعلى للتعليم سنة 2008، إضافة إلى ذلك فإن الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، هي تفعيل لخلاصات التقرير التحليلي لتطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013، المكتسبات، والمعوقات والتحديات. فضلا عن ذلك أصدر المجلس مجموعة من التقارير الاستشرافية والتقييمية للمنظومة من بينها: تقرير حول موضوع "مدرسة العدالة الاجتماعية: مساهمة في التفكير حول النموذج التنموي"¹

ثالثا: الحكومة (السلطة التنفيذية)

إن السياسات العمومية بمقتضى دستور 2011 فعل حكومي، حيث ينص الفصل 92 منه على: يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

-السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛

-السياسات العمومية

وبموجب الفصل 89² من الدستور تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتوضع الإدارة رهن تصرفها، كما تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية. كما تتدخل الحكومة بشكل كبير في ميدان التشريع، إذ لا يعد مجالا محفوظا للبرلمان فحسب، بل تتدخل فيه السلطة التنفيذية وبنوع من الأفضلية والامتياز على مستوى المبادرة التشريعية. من هنا يظهر جليا قدرة الحكومة على صناعة السياسات العمومية في مجال التعليم وتنفيذها وتتبعها وتقييمها، وكذا دورها في إقناع الرأي العام بتقبل بعض السياسات العمومية التي تبلورها. فإذا كانت الحكومة تتمتع بحرية مطلقة للوصول إلى الاختيارات الرسمية وتحقيقها ماديا، فإنها تبعا لذلك تملك وسائل عمل خاصة تتخذها لبلوغ إرادة المؤسسة الملكية واختياراتها على جميع المستويات التي لها علاقة بالعمل التنفيذي، وتملك الحكومة في هذا الإطار حق التصور والتنسيق والتنفيذ، كما نص على ذلك الدستور.

¹ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي: "مدرسة العدالة الاجتماعية: مساهمة في التفكير حول النموذج التنموي 21 يناير 2018" <https://www.csefrs.ma/wp-content/uploads/2018/05/Une-e--ducation-de-justice-sociale-AR.pdf> ، يشكل هذا التقرير مساهمة المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في التفكير حول تجديد نموذجنا التنموي.

² دستور المملكة، سنة 2011 ، مرجع سابق

غير أن العمل الحكومي تعترضه معوقات من أهمها؛ ضعف الانسجام داخل الفريق الحكومي، وعمل الإدارة الذي يعتبر عقلنة للعمل الحكومي في تنفيذ السياسات العمومية بالإضافة إلى تداخل السياسي والتقني من حيث المهام والانتماءات بالنسبة لكل وزير¹.

إن تنفيذ الحكومة لسياساتها لا ينفصل عن الدور الكبير الذي يلعبه الجهاز الإداري، فما تصنعه المؤسسات الإدارية والأجهزة البيروقراطية التابعة لها، نظرا لتحكمها في دواليب الدولة والعارفة بخباياها وأسرارها، نظرا لإمكانياتها في مواجهة مطالب الجمهور وتعرف مشاكلهم، انطلاقا من امتلاكها للمعلومات الكافية عن السياسات ومشاركتها في تنفيذ تلك السياسات عمليا، ورقابتها وتتبعها.

فهناك تداخل بين الحكومة والإدارة العمومية في مجال وضع وتنفيذ التدخلات العمومية، غير أن تفوق الإداري على السياسي، يجعل الإدارة العمومية تميل إلى تغليب الجانب التقني والفني على حساب النقاش والتجاذب السياسي، الشيء الذي يجعل الجهاز الإداري يشكل امتدادا للجهاز السياسي، ويؤثر في توجهاته السياسية².

هكذا فإن مظاهر هيمنة الإدارة والمنطق التكنوقراطي على منطق السياسة في السياسات العمومية عامة وفي مجال التعليم على وجه الخصوص، يخترق كل مراحل هذه الأخيرة، من لحظة بناء المرجعيات إلى مرحلة الصياغة وصولا إلى زمن التقييم³، دون الحديث عن مرحلة التنفيذ كلحظة إدارية تقنية بامتياز.

رابعاً: البرلمان

رغم أن السياسات العمومية شأن حكومي، فلا يمكن إغفال الدور الذي يتمتع به البرلمان في عمليات وضع السياسات العمومية وتقييمها، ولا يقتصر دور البرلمان فقط على الجانب التشريعي الذي يتمثل في صنع القوانين المؤطرة للسياسات العمومية، بل أيضا في دورها الرقابي ثم التقييمي، وهو ما كرسته مقتضيات الفصل 70 من دستور 2011، الذي ينص على: "يمارس البرلمان السلطة التشريعية، يصوت البرلمان على القوانين، يراقب عمل الحكومة ويقيم السياسات العمومية"⁴. والفصل 100 في فقرته الثالثة التي أكدت على تخصيص جلسة واحدة كل شهر لتقديم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة. وقد خصصت على سبيل المثال: الجلسة الشهرية بمجلس النواب حول "استراتيجية الحكومة في إصلاح المنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي"، مساء يوم الاثنين 5 فبراير 2018" بالإضافة إلى الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة يوم الثلاثاء 21 ماي 2019 حول محور "السياسة الحكومية لمعالجة تحديات التعليم والتكوين

¹ سيدي الأشكل، القرار السياسي بالمغرب، دراسة تحليلية للسيرورة القرارية خلال الفترة ما بين 1962-2010، مطبعة شمس برانت ط1 يوليو 2020 ص 77

² حسن طارق، السياسات العمومية: بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 6 يناير 2012 ص 34

³ حسن طارق، نفس المرجع ص 35

⁴ دستور سنة 2011 الفصل 70، مرجع سابق

المهني والبحث العلمي ببلادنا" بمجلس المستشارين.¹ دون أن نغفل الفصل 101 من الدستور الذي نص على تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

عطفا على ما سبق ذكره، يتدخل البرلمان في صناعة وتقييم السياسات العمومية في قطاع التربية والتكوين، على المستوى المتعلق بالأسئلة البرلمانية، بنوعها الشفوية والكتابية. كما أن هناك مستويات أخرى تحضر من خلالها هذه القضايا في عمل البرلمان، كمناقشة الميزانية الفرعية للقطاع وكذا مختلف النصوص التشريعية ذات الصلة، وأعمال اللجنة المختصة بقضايا التعليم في كلا مجلسي البرلمان؛ لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب، ولجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية.

لكن يبقى حضور البرلمان على مستوى التأثير في السياسات العمومية ضعيفا مقارنة بدور الحكومة، وذلك راجع إلى عدم التكافؤ بين الحكومة والبرلمان على مستوى الإمكانيات التقنية والفنية، بالإضافة إلى هيمنة الحكومة على البرلمان من خلال العمل بنظام العقلنة البرلمانية².

خامسا: القضاء

تساهم السلطة القضائية في ممارسة تأثير واضح على مضمون السياسات العمومية، عبر المجلس الأعلى للحسابات³، الذي يقوم بوظيفة الرقابة على المالية العامة للدولة، العامة، كما يقدم مساعدته للهيئات القضائية وللحكومة، ويرفع تقريرا سنويا للملك، ولرئيس الحكومة، وإلى رئيسي مجلسي البرلمان وينشر بالجريدة الرسمية، وكذلك تقديم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات العرض عن أعمال المجلس أمام البرلمان، ويكون متبوعا بالمناقشة⁴.

ضمن هذا السياق نقدم نموذجا لدور المجلس الأعلى للحسابات في إطار تقييمه للسياسات العمومية في مجال التعليم عن جملة من الملاحظات والتوصيات انصبت حول العديد من البرامج، وخاصة فيما يتعلق بالبرنامج الاستعجالي، "تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية ماي 2018"⁵ حيث قام المجلس الأعلى للحسابات بتقييم ظروف إعداد المخطط الاستعجالي 2009-2012، في "وعلاقة بالتطور المسجل في تعميم التمدرس وتحسين ظروفه، سجل نظام التعليم من الناحية الكمية نمو ملحوظا حيث ارتفع عدد

¹ المملكة المغربية، الموقع الإلكتروني لأنشطة رئيس الحكومة في البرلمان، <https://2u.pw/eL4AQ>

² المصدر: رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور الجديد 2011. منقول من مقال بعنوان "العقلنة البرلمانية بالمغرب ومجالات التدخل الحكومي في مجال التشريع في ظل دستور 2011، محمد سرار، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي برلين العدد 18 نوفمبر 2018 المجلد 03 ص 99

³ الفصل 147 من دستور 2011 « المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، ويضمن الدستور استقلاله. يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية.

⁴ المادة 148 من دستور 2011

⁵ المجلس الأعلى للحسابات، "تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية ماي 2018" ص 1 <https://2u.pw/7Wka3>

التلاميذ من 5666429 تلميذا خلال سنة 2009 إلى 6039641 سنة 2017، في حين ارتفع عدد المؤسسات التعليمية من 9397 مؤسسة إلى 10756. غير أن النظام التعليمي لا يزال يعاني من العديد من النقائص تهم على وجه الخصوص الجوانب التالية: نقص في الطاقة الاستيعابية حيث لا تزال الإنجازات المتعلقة بتوسيع العرض المدرسي غير كافية، فمن أصل 1164 مؤسسة المبرمجة ضمن أهداف المخطط الاستعجالي تم إنجاز 286 مؤسسة فقط، أي بمعدل إنجاز لا يتجاوز 6,24 % أما فيما يتعلق بالهدف المتمثل في توسيع المؤسسات الموجودة، وذلك ببناء 7052 حجرة درس جديدة، فإن الإنجازات لم تتجاوز 4062 حجرة، أي بمعدل إنجاز في حدود 16,57%".

المطلب الثاني: الفاعلون غير الرسميين

يوجد النظام التعليمي - بصفته مؤسسة عمومية - في قلب المناقشات والرهانات السياسية والنقابية والاقتصادية ويعتبر الصراع الاجتماعي، حول هذا الموضوع، عاملا مؤثرا وحاسما في عملية وضع الاختيارات والسياسات التعليمية. فالنظام التعليمي بصفته حقلًا يكشف عن التوترات بين المصالح المتعارضة والغايات السياسية المتنافسة، هذا الوضع يتم تعليقه، أحيانا، بواقع يرجع إلى أن النظام التعليمي يستحوذ على جانب هام من الموارد المالية، ولأنه يحدد طبيعة ومستوى كفاءة الموارد البشرية المستقبلية للمجتمع. فضلا عن ذلك ينطوي على ما يشبه صفقات بين مختلف الفصائل السياسية واللوبيات الضاغطة حول الخيارات والقيم الأساسية للمجتمع.

من هذا المنطلق، فإن منظري الصراع الاجتماعي، يعتقدون أن الهدف الأساسي للنظام التعليمي لا يتمثل فقط في تبليغ المعرفة العلمية أو نقل المهارات التكنولوجية، لكن في ترسيخ مجموعة منظمة من القيم والاختيارات المذهبية للمجتمع. وترتبط الاعتبارات المتخذة، من قبل المسؤولين بمستوى نفوذ القوى المهيمنة والضاغطة، وبنظام التحالفات القائمة فيما بينها. فهي تعكس الصراعات والتوافقات حول إشكالات حساسة (لغة التعليم، الحداثة، الأصالة... إلخ).

ومنه، فالسياسات التعليمية المنتهجة هي حصيلة لتأثير فاعلين غير رسميين (الأحزاب السياسية، النقابات، الرأي العام، جماعات الضغط). بناء على ذلك، لا تقتصر عملية التأثير في توجيه السياسات العمومية عامة، والتعليمية خاصة على الفاعلين الرسميين، بل تشمل كذلك فاعلين غير رسميين، يؤثرون بشكل أو بآخر على عملية صياغة السياسة العمومية، وصانعيها ومنفذيها، ويتمثل هؤلاء في الجهات التالية:

أولا: الأحزاب السياسية

¹ المجلس الأعلى للحسابات " تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية ماي 2018" ص 2

تشكل الأحزاب السياسية إحدى أهم القنوات التقليدية للمشاركة السياسية وتنظيم التواصل السياسي، فهي وجدت لتقوم بالتعبير عن مشاكل المواطنين، والبحث عن الحلول المناسبة لها، حيث إذا كانت مشاركة في الحكومة فإنها تعمل على ترجمة هذه الحلول المقدمة من خلال وضع السياسات العمومية. أما إذا كانت في المعارضة فإنها تعمل من أجل نقل رغبات المواطنين للحكومة، وممارسة الضغط عليها، قصد إيجاد الحلول المناسبة لها.

كما تعتبر الأحزاب السياسية فاعل مؤثر في وضع السياسات العمومية، من خلال وضعها للبرامج الانتخابية، التي تتقدم بها من أجل التنافس الانتخابي، وبعد ربح رهان الانتخابات، وتشكيل الحكومة، تعمل على ترجمة هذه البرامج في شكل أهدا مشاريع سياسات عند وضعها للبرنامج الحكومي.

ويحدد دستور سنة 2011 في الفصل 7 منه دور الأحزاب السياسية، حيث ينص على أنه " تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية..."¹

لذلك، فالأحزاب السياسية سواء كانت في الحكومة، أو كانت في المعارضة فإنها تعد فاعلا مؤثرا في وضع السياسات العمومية، حيث تعمل على تجميع مطالب مختلف الفئات الاجتماعية، وتنظيمها، ورفعها للحكومة، والتأثير عليها، ودفعها إلى ترتيب أولوياتها من أجل الاستجابة لهذه المطالب عن طريق وضع السياسات العمومية. وخير مثال على ذلك، طبيعة النقاش العمومي الذي أطرته الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، حول القضايا المثيرة للجدل في القانون الإطار 51-17، خاصة (قضية التناوب اللغوي، التعميم، المجانية).

حيث "اندلعت أزمة سياسية جديدة داخل الأغلبية الحكومية بالمغرب، بسبب موقف حزب العدالة والتنمية، الذي يقود الحكومة من القانون الإطار 51.17 المتعلق بإصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، منذ إحالته على لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب، بتاريخ 12 سبتمبر/أيلول 2018، حيث لم تستطع الغرفة الأولى للبرلمان الوصول إلى توافق نهائي بشأنه. استطاع رؤساء الفرق في اجتماعاتهم مع رئيس مجلس النواب حسم الخلاف بشأن أغلب مواد مشروع القانون الإطار باستثناء المادة 31 المتعلقة بالهندسة اللغوية، والتي نصت على "إعمال مبدأ التناوب اللغوي، من خلال تدريس بعض المواد، ولاسيما العلمية والتقنية منها، أو بعض المضامين أو المجزوءات في بعض المواد بلغة أو لغات أجنبية" في إشارة للغة الفرنسية، والتي اعترض عليها الفريق البرلماني لحزب العدالة والتنمية، سيما بعد دعوة رئيس الحكومة السابق والأمين العام السابق للحزب، نواب حزبه للتصويت ضد القانون، ولو أدى ذلك إلى إسقاط الحكومة التي يقودها

¹دستور سنة 2011 الباب الأول، الفصل 7، مرجع سابق

سعد الدين العثماني، معتبراً أن التصويت لصالح القانون الإطار "خيانة" للدستور وللمبادئ التي قام عليها الحزب".¹

وقد أنتهى الصراع السياسي حول مواد القانون الإطار، بتحالف جزء من الأغلبية الحكومية مع المعارضة، لإقرار المواد المثيرة للجدل (خاصة المواد المتعلقة بلغة التدريس).

ثانياً: جماعات المصالح/الضغط

جماعات المصالح² هي: "تنظيمات رسمية لمواطنين يتجمعون حول أهداف مشتركة، وتحاول التأثير في صنع السياسات العمومية للحكومة لحماية ودعم مصالحهم، فهذه الجماعات تقوم بوظيفتي تجميع المطالب، والتعبير عنها. وهي لا تحاول الوصول إلى السلطة، بل تكتفي بممارسة اللوبيغ على أصحاب القرار حتى يأخذ هؤلاء مطالبهم بعين الاعتبار."³

هكذا، وبفعل تنامي المد الديمقراطي، وتطور مضمونه تمكنت هذه الجماعات من التواجد في جميع مراحل عملية اتخاذ القرار، وذلك عبر مسطرتي الاستشارة والتشاور، لكن، يجب التذكير بأن الولوج إلى داخل نسق اتخاذ القرار ليس مفتوحاً ومتاحاً لجميع الجماعات، بل يخضع لميكانيزمات تصفية **Mécanismes de filtrage** تنتهي باعتراف السلطات العمومية بالجماعة المعنية كشريك اجتماعي.

وهذا الاعتراف رهين بمدى خضوع تلك الجماعات لقواعد اللعبة السياسية من جهة، وبما تحوزه من موارد من جهة أخرى، فعلى **الصعيد الأول** لا يتم الإشراف في عملية اتخاذ القرار إلا مخاطبين متعاونين وقادرين على التماهي مع تمثيلات الثقافة السياسية المهيمنة. أما الجماعات التي لها سلوكيات من شأنها خلق توترات غير محتملة بالنسبة للنظام السياسي، فيتم تهميشها وإقصاؤها.

أما على **الصعيد الثاني**، فتحدد تلك الموارد في قوة تلك الجماعات على مستويات تمثيليتها، ومهنتها، والموقع الاجتماعي الذي تحتله داخل التراتبية الاجتماعية.

هكذا، فكلما تفاعلت الجماعة مع قواعد اللعبة السياسية، وحازت موارد سياسية واجتماعية ومادية وتقنية، وغيرها؛ كلما تم الاعتراف بها كشريك طبيعي، وبالتالي، تم إشراكها في عملية اتخاذ القرار (مثال: الاتحاد العام لمقاولات المغرب نموذجاً، المعروفة باسم الباطرونا).

¹ محمد اليوبي: "بلوكاج" التشريع بالبرلمان.. هل ستسقط الحكومة بسبب التعليم؟ موقع الأخبار بريس، 8 أبريل/نيسان 2019، تاريخ الدخول 10 أبريل/نيسان 2019 <https://bit.ly/2UTmpV5>

² المصدر: أحمد حضرائي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مطبعة سجلماسة، مكناس، الطبعة الرابعة 2019 ص 343 ومايلها.

³ جان ماري دانكان: "علم السياسة"، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 321.

ويمكن تقديم نموذج لنفوذ جماعات الضغط، ما يحدث خلال مناقشة قانون المالية السنوي، الذي تمارسه الشركات والمقاولات الكبرى على الحكومة، وذلك من أجل الحفاظ على مصالحها وامتيازاتها وتوسيعها. لكن، في قطاع التربية والتعليم، نشهد حضورا ضعيفا للوبيات الضغط، باستثناء حضورها في بعض القضايا الجزئية ذات الطابع التدبيري لوزارة التربية الوطنية (مثال : مضامين المقررات الدراسية مثل أزمة أحد الكتب المدرسية الخاص بمادة التربية الإسلامية، حيث ترافعت جمعية مدرسي الفلسفة ووسائل الإعلام الوطنية والدولية لحذف نصوص مسيئة لمادة الفلسفة وهويتها بكتاب منار للتربية الإسلامية سنة 2017 ، حيث احتجت الجمعيات المهنية والهيئات الديمقراطية على العبارة الواردة في الكتاب المدرسي السالف ذكره عبارة " الفلسفة أس السفه والانحلال، ومادة الحيرة والضلال ومثار الزيف والزندقة"¹.

ثالثا: المنظمات والمؤسسات المالية الدولية

لا تنحصر دائرة المؤثرين في صياغة السياسات العمومية على الجهات الداخلية، بل تتسع لتشمل أطرافا خارجية، مثل المنظمات الدولية: خاصة البنك الدولي للتنمية والإعمار، وصندوق النقد الدولي، بالإضافة إلى منظمات إقليمية أخرى.

وتأثيرها في السياسات العمومية للدول، يختلف من دولة إلى أخرى، كونها في بعض الدول ومن بينها المغرب، يتجاوز تأثيرها أغلب الفاعلين الآخرين.

وتأثير المؤسسات المالية الدولية يتم من خلال عقود التعاون التي توقعها مع الدول، حيث تفرض عليهم الالتزام بمجموعة من التوجهات في تدبير الشأن العام، وطبيعة الإصلاحات الهيكلية لمنظومة التربية والتكوين مقابل منحهم بعض القروض لتمويل بعض المجالات المحددة مسبقا في عقود التعاون.

ومن بين المؤسسات المالية الدولية التي تؤثر بشكل كبير على اتخاذ القرارات بالمغرب، نجد البنك الدولي، ثم صندوق النقد الدولي، البنك الإفريقي للتنمية والبنك الإسلامي للتنمية...إلخ.

لقد ارتبطت جل الإصلاحات التي همت النظام التعليمي بالمغرب بتقارير المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك الدولي- على الأقل - منذ إقرار الميثاق الوطني للتربية والتكوين سنة 1999، هذا الأخير، صدر مباشرة بعد التقرير الذي أصدره البنك الدولي بصدد الوضعية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب سنة 1995، حيث أشار في بعض فقراته إلى أن الاستثمار في مجال الرأسمال البشري هو المسألة الأكثر أهمية التي ستطرح على المغرب بعد مرحلة التقويم الهيكلي، وتم التنبيه منذ ذلك الوقت إلى أن الإصلاح المقترح سيتطلب اختيارات صعبة. هناك إذن نجد توجهات الدولة نحو حذف المجانية وفتح باب التعاقد ومراجعة وضعيات الموظفين، مع اقتراح صيغ

¹<https://www.aljazeera.net/news/cultureandart/2017/1/15>

مهمة تدعو إلى تنوع مصادر التمويل، وتحميل الجماعات التربية أعباء المساهمة في التمويل، لذلك جاءت بعض مواد الميثاق الوطني للتربية والتكوين منساقمة مع توجهات تقرير البنك الدولي ونشير هنا إلى بعضها " المادة 169 التي ركزت على مبدأ تنوع موارد تمويل المنظومة وهو ما يقتضي إسهام الفاعلين والشركاء من جماعات محلية ومقاولات وأسر ميسورة في المجهود التمويلي للتعليم.

وفي ضوء ما سبق ذكره، نذكر بعض التقارير الدولية التي تناولت وضعية النظام التعليمي بالمغرب، ودورها في التعجيل بتبني سياسات تعليمية جديدة: تقرير البنك الدولي لسنة 2008¹؛ تقرير منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة "اليونسكو" يناير 2014²، أصدرت التقرير العالمي الجديد حول " تحقيق الجودة في التعليم في العالم ". ووضَع هذا التقريرُ المغربَ ضمن 21 أسوأ دولة في مجال التعليم، إلى جانب موريتانيا وباكستان وعددٍ من البلدان الأفريقية الفقيرة جداً، وأوضَحَت الوثيقة الجديدة لليونسكو أن أقلَّ من نصف عدد التلاميذ في المغرب وفي هذه البلدان الأخرى التي توجد في خانته هم من يُفْلِحون في تعلم المهارات الأساسية، وكشف التقرير الجديد عن أن أكثر من نصف عدد التلاميذ المغاربة لا يتعلَّمون ما يلزمهم من مهاراتٍ أساسية في القراءة والرياضيات، هذا التقرير كان سبباً مباشراً في التسريع بإعداد رؤية جديدة للإصلاح 2015-2030، تحت مسمى " الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، والتي أعدها المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

كما ساهمت نتائج الدراسة الدولية لقياس مدى تقدم القراءة في العالم³ (Pirls) ونتائج الدراسة الدولية « TIMSS » للعلوم والرياضيات⁴، التي رصدت ضعف نتائج التلاميذ في القراءة والرياضيات، في التعجيل بتقديم مخططات جديدة لإصلاح منظومة التربية والتكوين منذ سنة 2015 إلى غاية سنة 2022.

على الرغم من الدور الهام لتقارير المنظمات الدولية حول النظام التعليمي بالمغرب، حيث تشكل إحدى آليات تقييم النظام التعليمي بالمغرب؛ غير أن هذه التقارير لا تخلو من خلفيات تحكومية وإيديولوجية، تخدم أساساً الجهات التي تصدر عنها تلك التقارير، إذ أن توصيفاتها ونقدها للمنظومة التعليمية بالمغرب، يسير في اتجاه فرض توجهات وإصلاحات تخدم جزءاً من أجندة ورهانات واستراتيجيات تلك المنظمات بالدرجة الأولى، تحت مبرر تقديم الخبرة والمساعدة للمغرب، تلك التقارير غالباً ما تقف خلفها جماعات ضغط، توظف المنظمات والمؤسسات المالية الدولية من أجل مزيد من التحكم في اقتصاديات الدول النامية، التي تتعامل معها، ومن بينها

¹ البنك الدولي عنوانه " طريق لم يسلك بعد، إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، ترجمة محمد أمين مخيمر- موسى فايز أبو طه، دار الكتاب الجامعي، العين، الإمارات العربية المتحدة، سنة 2009

² مولاي المصطفى البرجواي، حول التربية والتعليم في المغرب "الرهان والواقع"، سلسلة شرفات ع85 منشورات الزمن، فبراير 2017، ص36

³ الجمعية المغربية لتحسين جودة التعليم "أماكن": الدراسات الدولية حول تقويم التحصيل الدراسي تيمس 2011 و بيرلز 2011، "، مارس 2013، ص3.

المغرب، فهي تقدم خبرات وقروض مالية مقابل الحصول على عقود وبرامج عمل لفائدة شركات ومؤسسات دولية تدور في فلك المؤسسات الدولية المانحة .

وما يؤكد هذا الاستنتاج، الضغوط التي تفرض على بعض الدول النامية ومن بينها المغرب، المتعلقة أساسا بتخفيض الميزانيات الموجهة لقطاع التربية والتكوين، واللجوء إلى التعاقد، بدل نظام التوظيف بهدف تقليص كتلة الأجور، فضلا عن ذلك تشجيع برامج التكوين المهني، والتوجيه نحو الشعب التقنية والمهنية بدل الشعب الأدبية وشعب العلوم الإنسانية، بدعوى أن هذه الأخيرة غير ذات جدوى لا تمكن الطلبة الحاملين لشواهدا من ولوج سوق الشغل.

هكذا، يتضح إجمالا أن الفاعلين في السياسات العمومية في مجال التعليم، متعددون سواء تعلق الأمر بالمؤسسات الرسمية أو غير الرسمية، أو الأطراف الداخلية وكذا الخارجية. لكن المؤسسة الملكية تظل المحور الرئيسي والمهيمن في ذلك، نظرا لطبيعة النظام السياسي المغربي، وبيان ذلك أن مجمل الإصلاحات والتوجهات المتعلقة بنظام التربية والتكوين، تكون فيها المبادرة للمؤسسة الملكية، التي تنتقد، وتوجه، وتقيم السياسات التعليمية.

خاتمة:

يعد النظام التعليمي بكل مستوياته نسقا فرعيا ضمن النسق الاجتماعي، بتناقضاته وصراعاته الإيديولوجية والقيمية والسياسية، يتأثر به، ويؤثر فيه، ومما لا شك فيه أن ديمقراطية النظام التعليمي بوصفه تعبيرا عن سياسة عامة، هذه الأخيرة تمتح مدخلاتها (الغايات والمرجعيات) من طبيعة التدافع بين المصالح وصراع استراتيجيات الفاعلين داخل النسق، هذه الصراعات تتخذ صيغا تشريعية وتنظيمية وأشكالا مؤسسية، تعكس إلى حد كبير التفاعلات القوية بين مختلف الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، في إطار ثلاثية (المصالح، الأفكار، المؤسسات) بدءا من المؤسسة الملكية والسلطة التنفيذية والهيئات الاستشارية والأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجمعوية، دون إغفال تأثر السياسات العمومية عامة والتعليمية خاصة بفاعلين دوليين من قبيل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

إن ارتباط النظام التعليمي بلعبة رهانات الصراع بين مختلف الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، يفضي إلى توظيفه من طرف القوى المهيمنة، التي تسعى جاهدة من خلاله نحو صياغة سياسات ظرفية آنية قد لا تتماشى مع رهان الديمقراطية وتحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية والمجالية؛ بل إن الحلول المقترحة أحيانا يطغى عليها ما هو تقنوي أكثر، مثل تحسين البنية التحتية وتغيير طفيف في مناهج التدريس؛ كما قد تتضمن مقترحات الإصلاح المُقدّمة إجراءات لتحسين المرافق المدرسية، وإدخال تقنيات جديدة، وتعزيز تكوين المدرسين، وتحديث

الكتب المدرسية والمناهج الدراسية، وهي أمور مهمة، لكنها تتجاهل المشكلة الأكبر المتجلية في السياق السياسي للتعليم.

في قلب هذه الصراع والسيرورة الجدلية، تحضر المدرسة، بصفها إحدى أهم مؤسسات التنشئة الاجتماعية، التي يفترض فيها القيام بوظيفة إعداد الإنسان وتأهيله، بل تشكل نظرياً القاعدة المرجعية للديمقراطية والتنمية عبر الارتقاء بالإنسان والمجتمع، فكراً وثقافة واقتصاداً وسلوكاً وتمدناً، من وضع متخلف إلى وضع متقدم. لقد صار البديهي القول بجدلية علاقة المدرسة بالديمقراطية؛ إذ لا يمكن الحديث عن الأولى في غياب الحديث عن الثانية أو العكس. فالعلاقة بينهما هي علاقة تلازم عضوي، بحيث لا تعليم ناجح بدون ديمقراطية ولا ديمقراطية جيدة بدون تعليم. فإذا كانت الديمقراطية لا تقتصر على الحكم العادل والمساواة في الحقوق والواجبات، لكونها تمثل في العمق أسلوباً للحياة وممارسة نتعلمها ونتربى عليها، فإن المدرسة كانت وما تزال تشكل أهم أدوات ترسيخ قيم الديمقراطية ومبادئها، وبالخصوص على صعيد تأهيل الإنسان وتحديث المجتمع وفق قواعد النظام والانضباط، الحرية والمسؤولية، المواطنة والمبادرة، العقلانية والنقد، ثم الانفتاح والتسامح.

من العرض السابق، يتضح أن المدرسة تمثل الأداة الأساسية لدمقرطة المجتمع وتحديث بنياته ومؤسساته عبر تحسين أحوال الناس وتطوير العقلية والممارسات؛ بينما تؤكد معطيات الممارسة، أن المدرسة المغربية ما تزال تتخبط في حلقة من المشاكل والأعطاب رغم كل جهود الترميم وخطط الإصلاح التي تواترت وتعاقت منذ أواسط الخمسينيات من القرن الماضي، تاريخ استقلال المغرب، إلى حدود تنزيل الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، عبر القانون الإطار 51-17.

ومن بين أبرز الأعطاب التي تكشف ضعف نجاعة وفعالية السياسات العمومية المتبعة في قطاع التربية والتعليم بالمغرب، اتساع الفوارق الاجتماعية، مثلما هو حاصل في كثير من مؤسساتنا التعليمية حيث يغيب العدل والتكافؤ بين مدارس القرى والمدن، بين مدارس القطاع العام والقطاع الخاص، بين مدارس الأحياء الشعبية والأحياء الراقية، بين مدارس الدولة ومدارس البعثات، وهو ما يجعل مخرجات مختلف السياسات العمومية التي تم نهجها منذ الاستقلال إلى اليوم موضع مساءلة ونقد، عبر طرح السؤال التالي: إلى أي حد يصح الحديث عن العدالة (الديمقراطية التربوية) في غياب العدالة الاجتماعية (الديمقراطية الاجتماعية)؟

وبما أن العدالة التربوية المحكومة بمبدأ تكافؤ الفرص، لم تعد تعني مجرد تعميم التمدن وإجباريته ومجانيته، بل صارت فضلاً عن ذلك تعني المساواة في فرص النجاح والاستحقاق وتجويد أساليب التعلم وبناء الكفاءات، مما يستدعي فك الارتباط بين الفوارق الاجتماعية الأصلية الموجودة بين التلاميذ ومستقبلهم المدرسي والاجتماعي. إذا أردنا الحديث عن سياسة تعليمية ناجحة.

ولتجاوز عدد من الأزمات التي يعاني منها النظام التعليمي بالمغرب، قدمت مجموعة من الصفات، لكن يغلب على الكثير منها الطابع التقنوي، التي تركز على بعض المدخلات ذات الصلة بالآليات والبنى في إطار ما يسمى الارتقاء بحكامة منظومة التربية والتكوين، غير أن تلك الآليات منفصلة في جزء كبير منها عن المدخل الأساس الذي بإمكانه ديمقراطية النظام التعليمي،

المتمثل في المشروع المجتمعي ذي اختيارات سياسية وفكرية واضحة تشكل مرجعية للدولة، ولمختلف الأجهزة المالكة للسلطة؛ لأن كل أشكال الحكم ينبغي أن تمارس فعلها استنادا إلى أطر مرجعية ومبادئ موجبة. أما التوظيف المكثف لمفهوم الحكامة، بمعزل عن تلك المدخلات السياسية الواضحة، لا تعدو أن تكون محاولة لامتلاء خطابي وفكري تحتاجه الدولة، لسد الفراغ الناجم عن أزمته بفعل فقدانها لبريق المشروعات التقليدية التي تشكل أسس وجودها، خاصة في زمن سيولة الدولة¹ وعجزها عن وظائفها في زمن الحداثة السائلة، نتيجة الانفصال بين السياسة والسلطة، وابتلاع الدولة من طرف المؤسسات الاقتصادية، مما أدى إلى هيمنة السوق على مختلف مجالات الحياة، مما أد إلى ذوبان الهياكل والبنى الاجتماعية الصلبة (الأسرة، البيروقراطية، الدولة، الأمة، العقلانية)، وما يستتبع ذلك من تفكيك للنظم والمبادئ والقيم في ظل تنامي السيولة التي أفقدت الإنسان داخل المجتمع السائل معنى الوجود، إذ أصبح الهدف الوحيد الذي يتحكم فيه هو الاستهلاك وإشباع الرغبات.

إذا كانت المقترحات والحلول التي تقدمها سردية الحكامة تبدو جد مغرية، وتفتح آمالا عريضة أمام إمكانية تدبير السياسات العمومية ذات الصلة بقطاع التربية والتكوين، على أساس اقتسام فعلي لسلطة اتخاذ القرار، وبمشاركة موسعة للمواطنين، فإن ذلك لا يمكن أن يخفي خلفياتها وحدودها، خاصة رهان الفاعلون المنتجون للسياسات العامة والقطاعية على إضفاء شرعية جديدة على علاقات القوة الناعمة، من منطلق عملهم على تجديد المخيال الاجتماعي حول الدولة وأساليب عملها، في اتجاه تحيين قابليتها لإعادة إنتاج السلطة القائمة، منظورا إليها كدولة للمجتمع تضمن الرعاية، في مقابل الدولة - الحارسة.

بناء على هذه الحدود والملاحظات النقدية تجاه مفهوم الحكامة، نخلص إلى نتيجة مفادها، أن ديمقراطية النظام التعليمي بالمغرب، وبقدر حاجته إلى تكريس آليات الحكامة وتفعيلها؛ فإنه في المقابل، بأمس الحاجة إلى اختيارات سياسية ديمقراطية واضحة، تكون مرجعا وسندا مؤسسيا لديمقراطيته.

بناء على ما سبق، فإن أهم خلاصة لدراستنا للإشكالية التي أطرنا بها بحثنا، نعتقد أن معالجة إشكالات التعليم لا يمكن تصورها ومعالجتها خارج السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فبلورة سياسات عمومية فعالة وناجعة في التعليم، يتطلب وضع عملية إصلاح المنظومة ضمن الإطار الشامل للإصلاح الديمقراطي. ومن

¹ استخدم هذا المفهوم عالم الاجتماع البولندي زيجمونت باومان 1925-2017، ضمن مشروعه النقدي الموسوم "السيولة"



هنا فريح رهانات التنمية الشاملة يحتم العمل وفق عدة محددات أساسية كمدخل للإصلاح، تتمثل في اعتبار التعليم قطاعا منتجا، واستثماريا وكذا تفعيل مبادئ الحكامة والممارسات الجيدة في أبعادها التديرية والتنظيمية والإدارية ومأسسة تقييم السياسات العمومية في مجال التعليم.

لائحة المراجع:

أولا: اللغة العربية

الكتب:

- ☞ محمد السوالي، السياسات التربوية: الأسس والتدبير، ترجمة مصطفى حسني، الدار العربية للعلوم ناشرون، دار الأمان، الرباط ط1 سنة 2012.
- ☞ مصطفى محسن، في المسألة التربوية، نحو منظور سوسيولوجي منفتح، ط 1 1992 شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع الرباط
- ☞ أحمد أوزي، المعجم الموسوعي الجديد لعلوم التربية، منشورات مجلة علوم التربية العدد 42 سنة 2016، الدار البيضاء
- ☞ مولاي المصطفى البرجاوي، حول التربية والتعليم في المغرب " الرهان والواقع"، سلسلة شرفات ع85 منشورات الزمن، فبراير 2017، ص36
- ☞ محمد فاوبار، مكونات الميثاق بين التنظير والتفعيل، منشورات عالم التربية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2006
- ☞ عبد اللطيف الفارابي وآخرون، معجم علوم التربية، مصطلحات البيداغوجيا والديداكتيك، سلسلة علوم التربية 9-10 مطبعة النجاح الجديدة 1994
- ☞ سيدي الأشكل، القرار السياسي بالمغرب، دراسة تحليلية للسيرورة القرارية خلال الفترة ما بين 1962-2010، مطبعة شمس برانت ط1 يوليوز 2020
- ☞ الخطيب، إبراهيم، والكسواني، مصطفى خليل، و أبو حويج، مروان، مدخل الى التربية، سنة 2009، دار قنديل.
- ☞ جان ماري دانكان: "علم السياسة"، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992
- ☞ جون ديوي، المدرسة والمجتمع، ترجمة أحمد حسن الرحيم، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، 1978،
- ☞ حسن كياس، التشريع المدرسي والتدبير الوظيفي لفائدة الطلب والأساتذة وهيئتي التدبير الإداري والترابي، مكتبة الرشاد، سطات، ط1 2020

الأطروحات والرسائل:

- ☞ محمد غزالي، " الإصلاحات التعليمية بالمغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة الجامعية 2006-2007

المقالات:

- ☞ رشيد الإدريسي، من أجل تصور موسع للتربية والديمقراطية: الأسس والخلفيات والأهداف، مجلة المدرسة المغربية، العدد 08/07 نونبر 2017 منشورات المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

حسن طارق ، السياسات العمومية: بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 6 يناير 2012

الوثائق والدراسات والتقارير:

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء، ملخص الرؤية الاستراتيجية 2015-2030.

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء، رؤية استراتيجية للإصلاح 2015-2030.

المجلس الأعلى للحسابات، "تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية ماي 2018" <https://2u.pw/7Wka3>

اللجنة الملكية المكلفة بإصلاح منظومة التربية والتكوين " الميثاق الوطني للتربية والتكوين، سنة 1999

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي ، رأي رقم 2/07 ، بتاريخ 23 يوليوز 2007 في موضوع " دور المدرسة في تنمية السلوك المدني"

المجلس الأعلى للتعليم، ملخص تقرير المجلس الأعلى للتعليم عن حالة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين وآفاقها - 2008.

الجمعية المغربية لتحسين جودة التعليم " أماكن": الدراسات الدولية حول تقييم التحصيل الدراسي تيمس 2011 و بيرلز 2011، " ، مارس 2013

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي " التقرير التحليلي: تطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013، المكتسبات والمعوقات والتحديات ، دجنبر 2014.

البنك الدولي تقرير بعنوان " طريق لم يسلك بعد، إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، ترجمة محمد أمين مخيمر- موسى فايز أبو طه، دار الكتاب الجامعي، العين، الإمارات العربية المتحدة، سنة 2009

الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/HRC/17/29، مجلس حقوق الإنسان الدورة السابعة عشرة البند 3 من جدول الأعمال تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، كيشور سينغ

النصوص القانونية:

المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية ع 5964 مكرر 30 يوليوز 2011 (28 شعبان 1432).

ظهير شريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 أغسطس 2019) بتنفيذ القانون - الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي. الجريدة الرسمية عدد 6805 - 17 ذوالحجة 1440 (19 أغسطس 2019)

القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.14.100 الصادر في 16 من رجب 1435 (16 ماي 2014)، الجريدة الرسمية عدد 6257 بتاريخ 19 رجب 1435 (19 ماي 2014)، ص 4564.

المرسوم رقم 2.02.376 الصادر في 6 جمادى الأولى 1423 هجرية (17 يوليو 2002). بمثابة النظام الأساسي الخاص بمؤسسات التربية والتعليم العمومي، كما وقع تغييره وتتميمه، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5024 بتاريخ 25 يوليوز 2002

■ القرارات والمذكرات:

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، مذكرة قم 20-047، بتاريخ 18 شتنبر 2020، في شأن تفعيل أحكام القانون الإطار رقم 51-17، المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي

الاستراتيجية الوطنية لمشروع المؤسسة: "آليات القيادة وآليات التفعيل - ماي 2011".

■ الخطب الملكية:

مقتطف من خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى الرابعة لتربيته على العرش يوليوز 2003.

الخطاب الملكي الذي وجهه الملك بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية الثالثة بتاريخ 8 أكتوبر 1999، <https://2u.pw/PztMQ>

الرسالة الملكية بتاريخ 12 شتنبر 2000 بمناسبة الدخول المدرسي <https://2u.pw/yPHFh>

الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الخريفية بتاريخ 10 أكتوبر 2014 <https://2u.pw/GYxRf>

الملك محمد السادس، خطاب ثورة الملك والشعب 20 غشت 2019، [/https://www.maroc.ma/ar](https://www.maroc.ma/ar)

■ ثانياً: باللغات الأجنبية

■ Ouvrages

Yves Surel , « Trois i » Dictionnaire des politiques publiques , Presses de Sciences Po ,

2019

■ Articles

Peter A. Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », Revue française de science politique, 47 (3-4), juin-août 1997,

■ Webographie

المملكة المغربية ، الموقع الإلكتروني لأنشطة رئيس الحكومة في البرلمان، <https://2u.pw/eL4AQ>

موقع وزارة التربية الوطنية www.men.gov.ma

محمد المالكي، العلاقة بين الدسترة والديمقراطية ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني <https://www.fsjes-agadir.info>



الموقع الرسمي للجمعية : <https://amaquen.org/fr/membres-de-lequipe>

حسن الزواوي، النظام السياسي المغربي ومآزق الديمقراطية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني

<https://www.hespress.co>

صناعة السياسات العمومية في المغرب : الفاعلون والمؤثرون

Making public policies in Morocco: actors and influencers

تفرح بوكرين

دكتورة في الحقوق

ملخص :

إن الأدوار التي يلعبها صناع السياسات العمومية تعكس في واقع الأمر طبيعة النظام السياسي ومرجعياته السياسية والدستورية والثقافية والقيمية ، وبالتالي فليس هناك نموذج واحد وموحد في هذا الصدد ، لبالنسبة للدول الديمقراطية أو الدول النامية .

من هذا المنطلق ، بالنسبة للحالة المغربية التي تهتمنا هنا، تعتبر المؤسسة الملكية هي الفاعل الاساسي والمركزي لصناعة السياسات العمومية وصناعة القرار في المغرب ، وتستمد هذا الاختصاص من التاريخ والمقدس والقانون .

و يوجد إلى جانبها داخل النسق السياسي، مؤثرين في هذه السياسات يحدد الدستور دورهم وهامش تحركهم.

الكلمات المفتاح : السياسات العمومية ، الفاعلين ، المؤثرين.

Abstract

The roles played by public policy makers reflect, in fact, the nature of the political system and its political, constitutional, cultural and value references, and therefore there is no single and unified model in this regard, not for democratic or developing countries.

From this point of view, with regard to the Moroccan case that interests us here, the monarchy is considered the main and central actor for making public policies and decision-making in Morocco, and it derives this competence from history, the sacred and the law.

In addition to it, within the political system, there are influencers in these policies whose role and margin of action are determined by the constitution.

Key word : public policies, actors, influencers

مقدمة:

تعد صنع السياسات العمومية (Public Policy Analysis) من الأساليب العلمية التي تستخدمها الدول المتقدمة لتشخيص المشكلات والقضايا التي تواجهها ، وصنع السياسات العمومية لمعالجة تلك المشكلات فيتم تبني أنسب السياسات العمومية التي تتجنب الأضرار وتحقق أعلى الفوائد في اختيارها للاستراتيجيات والسياسات العمومية .

إن الحكومات على اختلاف أنظمتها السياسية ومعتقداتها الثقافية بحاجة إلى مختصين في السياسات العمومية لضمان أعلى مردود سياسيا واجتماعيا واقتصاديا ، لما تتخذه من سياسات وقرارات¹ ، وخطط وأعمال شتى في مسيرة عملها اليومي وخططها السنوية قصيرة المدى واستراتيجياتها طويلة المدى ، وحتى تحقق ذلك ، فإنه لا بد لها من عمل دؤوب متخصص يسعى لحل المشكلات والاستجابة لمطالب المجتمع المتنوعة ، ومواجهة التحديات المتزايدة ، من خلال صنع السياسات العمومية الهادفة إلى تحقيق المنافع العامة التي تخدم جميع أفراد المجتمع أو أكبر شريحة منه ، وتحقق سياسات واستراتيجيات الدولة بعيدة المدى .

ومما يميز خصوصية السياسات العمومية اهتمام الدول والحكومات بصنعها وإعدادها ورسمها ومتابعة تنفيذها ، وتقليل أضرارها وتعظيم إنجازاتها.

فالسياسات العمومية عمل حكومي² في الأساس وإن اشترك بصنعه جهات رسمية وأخرى غير رسمية ، وأحيان تشترك جهات ومنظمات إقليمية ودولية في صنع السياسات العامة لدولة من الدول ؛ فالسياسات العمومية التي تصنع بطريقة علمية وتعتمد على معلومات موثقة يتم تنفيذها بسهولة ويسر ، وتقل احتمالات نجاحها ؛ مما يؤدي إلى المحافظة على المال العام ، وتقليل الهدر إلى أدنى مستوياته .

ومن هذا المنطلق ، إن تنفيذ السياسات العمومية يعد عمل الحكومة اليومي ، فنشاطاتها لا تقتصر على مجال بعينه ، وإنما تضع سياسات للفرد منذ مولده وحتى وفاته ، وهي بذلك تنظم مسار حياته وعلاقاته مع الآخرين في المجتمع ، وكذلك مع المؤسسات الرسمية والمؤسسات غير الرسمية في ذات الوقت ؛ لذلك لا بد من تحديد مفهوم السياسات العامة بشكل مختصر قبل اللجوء إلى صلب الموضوع .

وفي هذا الإطار عرف " طوماس داي"³ السياسات العمومية هي ماترغب السلطة القيام به وما لاترغب في القيام به"⁴

في حين يرى⁵ " جيمس اندرسون " السياسة العمومية بأنها هي " برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع ، فالتعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو

¹ Harold Lasswell, « politics : who gets what,when ,hwo,new »New york : Meridan books,1958,pp.13-15

² David Easton , « the Analysis of political système »,5 Edition,Edited by Roy MACRIDIS and Bernard E Bown ,Irwin Dorsey Georgetown,the Dorsey press

Homewoo ,1977,p 94

³ Mark ;Rushefsky;Public policy in the unitede states ;' edition ;copyright 2008by M .E.Sharpe .Inc.ISBN : 987-0-7656-1664-7 ;P3

⁴ بيبير مولر/ السياسات العمومية /ترجمة عبد الملك احزيرير الطبعة 2018 ص 15.

⁵ جيمس أندرسون " صنع السياسات العمومية " ترجمة عامر الكبيسي دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان ، الطبعة الثانية 2002 ص15

يراد فيه تمييزا من القرار¹ الذي هو مجرد خيار من بين بدائل " وبالنسبة إليه فالسياسة العامة² هي تلك التي تضعها السلطات الحكومية أخذا بعين الاعتبار أن هناك قوى أخرى غير حكومية تسهم أو تؤثر في وضع هذه السياسات³.

ويرى الباحث ان السياسات العامة⁴ هي: مجمل الأنشطة والخطط والاستراتيجيات التي تقرر العلاقة بين الحاكم والمحكوم ، وتؤدي إلى رضى عام عن أداء الأجهزة الحكومية والقبول بها . ومما سبق يجد الباحث أن هناك قواسم مشتركة بين المفاهيم أعلاه يمكن أن تجمل في الآتي⁵:

1. السلطة : وهي التأثير باستخدام أو التهديد باستخدام القوة ضد مجموعة من الأشخاص ، أو الجماعات بالتحكم بإصدار الأوامر الحاسمة وفق مجموعة من الأسس التشريعية ، تبعا لإجراءات وأحكام قانونية تحصل عليها السلطة بناء على تفويض عام.

2. القوة : تعتبر كل مؤثر خارجي أو فعل يغير في شكل واتجاهات الدول والحكومات والمواطنين وقناعاتهم برضاهم أو قسرا باستخدام العنف أو التهديد باستخدامه لتحقيق هدف معين⁶.

3. المناصب : يعني إتاحة الفرصة إلى الدخول في الطبقة السياسية وإعطاء المجال دون تمييز وبمساواة أمام جميع الناشطين في المشاركة العامة من خلال حق تولي المواقع القيادية ، والترشح والتصويت في الانتخابات والمشاركة في رسم السياسة العامة .

4. النفوذ : هو استمرار قوة السلطة والتأثير باتجاهات الآخرين وسلوكهم وصنع السياسات العامة وإن لم يكن في منصب سياسي ، بمعنى تذهب المناصب ويبقى التأثير .

5. القيم : الحكم الذي يصدره الفرد على شئ ما مسترشدا بمجموعة الأسس والمعايير التي توافق عليها مجتمع ما ، بما يحدد المطلوب عمله أو الحصول عليه أو تركه ، وتشمل قيم الواجهة والمناصب والنفوذ والمال ، وكل مامن شأنه أن يعلي من مستوى الفرد سياسيا واجتماعيا وماديا .

¹ عزيز الكرسنة ، السياسات العمومية والقرار العمومي ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني ، <http://www.alkanounia.com>

² محسن الندوي " مفاهيم أساسية في السياسات العمومية " الطبعة الأولى 2018 ص 40

³ محمد عروبي مدخل إلى تحليل السياسات العمومية ، مقارنة منهجية للامام بالمراحل التي تمر منها السياسة العمومية وفهم الأسس النظرية للتغيير الذي يطالبها " الطبعة الأولى سنة 2019 ص 23

⁴ Dictionnaire des politiques publique, sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot Pauline Ravinet , «3ème édition ,2007,P405.

⁵ هناك مؤلف جماعي يحمل نفس العنوان « L'Etat en Action » لمؤلفيه Pier Muller و Bruno Jobert اللذان يعدان دعامة السياسات العمومية في فرنسا ، المؤلف الثاني يدافع عن فرضية تدخلية الدولة l'interventionnisme المعلنون ب "تسيير الاقتصاد، السياسة التدخلية للدولة في ابريطانيا وفرنسا " « Governing the economy the polifics » Peter A .Hall لصاحبه of state intervontion in Britain and France »

« Pour plus dedétails,voir ,smyl Maroc « polics et policy dans les approches américaines des politiques :effets institutionnels et dynamiques du changement »in revue française des sciences politiques 52°annéé,n° 1,2002 ,P 38

Pierre LASCOUMES –Patrick LE GALES :Sociologie de l'action publique ,ARMOND COLIN ,2°édition ,2012,p13⁶

6.الموارد : هي كل مايلبيحاجات الأفراد من مصادر اقتصادية ومادية ومالية وطبيعية وبشرية ، تستخدم لرفد قدرات الدولة والحكومة لتلبية حاجات الأجيال الحالية واللاحقة .

7.التوزيع: ويعني العدالة في تقديم الموارد والخدمات وتخصيص السياسات العامة والقيم من خلال التخصيص السلطوي لها .

8.المدخلات¹: وهي كل ماينتج من تفاعلات النظام من قرارات وقوانين وتشريعات وسياسات تهدف لخدمة المجتمع والدولة .

9. المخرجات : وهي كل ماينتج عن الحكومة من أوامر إدارية أو سياسية ذات بعد سياسي أ، اجتماعي أو اقتصادي وغيرها .

10. القرارات : كل ماينتج عن الحكومة من أوامر إدارية أو سياسية ذات بعد سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي وغيرها .

11.السياسات : وهي المنتج النهائي لعمل الحكومة ونشاطها ، لمعالجة موضوع معين أو الاستعداد لتحديات المستقبل .

وعليه ، إنطلاقا من هذه الرؤى² فإن السياسات العمومية هي حصيلة ماتنجزه الدولة ومؤسساتها . في إطار برنامج عمل محدد ومخطط له مسبقا . بمشاركة العديد من الفاعلين ، من أجل الاستجابة لمطالب معينة ، أو وضع الحلول لبعض القضايا والمشاكل المطروحة³ .

وبناء على ذلك ، سننطلق من الإشكالية التالية وهي من هم الفاعلون والمؤثرون في السياسات العمومية بالمغرب ؟ ومامدى تأثيرهم في صنعها ؟

لمحاولة الإجابة على هذه الإشكالية وماتطرحة من تساؤلات في ثنايا هذه المداخلة لابد من معالجة الفرضية الأتية :

نفترض أن صناعة السياسات العمومية في المغرب تقوم على أساس وجود فاعلين ومؤثرين في صناعة هذه السياسات .

ولمقاربة الإشكالية موضوع هذه الدراسة إرتأينا تقسيم الموضوع إلى محورين :

المحور الأول : الفاعلون في صناعة السياسات العمومية .

المحور الثاني : المؤثرون في صناعة السياسات العمومية .

¹ تفرح بوكرين "تقييم السياسات العمومية الترابية جهة العيون الساقية الحمراء" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء ، السنة الجامعية 2020 - 2021 ص 17

² فانسون لوميو "دراسة السياسات العامة ، الفاعلون وسلطتهم" (ترجمة خالد فريد) ، مراجعة د . عبد المالك إجزير ، سلسلة الكتب العدد 36 منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة القاضي عياض مراكش ، سلسلة الكتب ، العدد 36 ، مراكش (2004) ص 10 .

³ Dye,T.R. (2012).Understand Public Policy (14 e édition) .New Jersey :Perason

وذلك كمايلي :

المحور الأول: الفاعلون في صناعة السياسات العمومية

تقوم عملية صناعة السياسات العمومية على وجود فاعل أساسي هو المؤسسة الملكية (أولا)، ووجود فاعل مساعد يتمثل في السلطة التنفيذية (ثانيا).

أولا: المؤسسة الملكية¹

تعتبر المؤسسة الملكية هي المركز الأساسي لصناعة السياسات العمومية وصناعة القرار العام في المغرب ، ومن هذا المنطلق ، تمارس العديد من الاختصاصات منها ذات طابع ديني بموجب الفصل² 41 من دستور المملكة ، والتي تنعكس على صناعة السياسات العمومية في هذا المجال ، الذي يبقى محفوظا كليا للمؤسسة³ الملكية ، وهو الشئ الذي مكن من تحقيق " استراتيجية ذات بعدين ، الأولى قائمة على أساس الفصل بين المجال الديني عن نظيره السياسي ، مايعني أن لكل مجال مقتضياته الخاصة ، التي لاتسمح بالتداخل⁴ .

بالإضافة⁵ إلى ذلك تمارس المؤسسة الملكية مجموعة كبيرة من الإختصاصات ذات الطبيعة الدستورية ، والتي تواترت منذ أول دستور لسنة 1962 إلى غاية دستور 2011⁶ الذي ينص على رئاسة الملك للدولة ، وماينتج عنها من اختصاصات مرتبطة بتعيين أعضاء الحكومة وعدد من المؤسسات الدستورية ، ورئاسته للمجلس الوزاري الذي يعود إليه⁷ (طقا للفصل 49) التقرير في عدد هام من القضايا ذات الطابع الاستراتيجي والتي نذكر من بينها : التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة ، مشاريع مراجعة الدستور ، مشاريع القوانين التنظيمية ، التوجهات العامة لمشروع قانون المالية ، مشاريع مراجعة الدستور ، مشاريع القوانين الإطار ، مشروع قانون العفو العام ، مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري ، إعلان حالة الحصار ، إشهار الحرب ، التعيين باقتراح من رئيس الحكومة ، وبمبادرة من الوزير المعني ، في الوظائف المدنية لوالي بنك المغرب ، والسفراء والولاة والعمال ، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي ؛ والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية .

وبناء على ذلك يكرس الدستور " لخطاظة الهرمية الموجهة لصناعة القرار السياسي في المغرب منذ دستور 1962 ، فهذا التوضع يمنح لرئيس الدولة الذي هو الملك توجيه الحياة السياسية واتخاذ القرارات التدييرية اللازمة في

¹ . محمد ضريف " الدين والسياسة في المغرب من سؤال العلاقة إلى سؤال الاستتباب ، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي ، الرباط ، 2000 ، ص 86 .

² الفصل 41 من دستور 2011

³ عبد الله ساعف " كيف يصنع القرار في الانظمة العربية : الحالة المغربية " ، مركز دراسات الوحدة العربية . الطبعة الاولى 2010 بيروت ص 524.

⁴ امحمد المالك " الدستور وتنظيم السلط " منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الانسان ، يناير 2014 . ص 11

⁵ عبد الاله سطي " صناعة القرار السياسي " بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب ، سلسلة دراسات وابحاث 16 ، دار نشر المعرفة ، طبعة 2017 ، ص 77.

⁶ انظر في هذا الصدد " عبد المنعم لزعر ممثل الامة والسدة العالية بالله ، دفاتر وجهة نظر ، العدد 32 ، مطبعة النجاح الجديدة ، الطبعة الاولى 2015 ، ص 58 ومابعدها .

⁷ الفصل 49 من دستور 2011

كافة مجالاتها ، مهما كبر شأنها أو صغر ، وقد أثبتت الممارسة السياسية التدخل المباشر للملك لحل قضايا عجزت الحكومة على اتخاذ أي خطوة بشأنها.¹

هذا بالإضافة إلى مجموعة من الاختصاصات التي تمارسها المؤسسة الملكية ، باعتبار الملك ممثل أسعى للدولة ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمرارها الفصل (42) الذي يحمل حمولة رمزية قوية جدا ، ويحيل إلى تراتبية هرمية للنظام السياسي ، الثئ الذي يبرز الحمولة الرمزية للخطب الملكية ومكانتها القوية² بالإضافة إلى ذلك الأدوار التي تلعبها المؤسسة الملكية في مجال التحكيم بين المؤسسات .

ومن خلال الحضور القوي للمؤسسة الملكية في النسق السياسي والدستوري والرمزي بالمغرب ، فإنها تلعب دورا مهما في صناعة السياسات العمومية من خلال مجموعة من الآليات التي نذكر من بين أهمها :

- الظهائر الشريفة³
- الخطب الملكية⁴
- التعليمات الملكية الموجهة إلى الحكومة التي قد تتجسد بعد ذلك في مرسوم أو قانون أو تدايير
- جلسات العمل الملكية
- الرسائل الملكية

كما تعتمد المؤسسة الملكية على إطار مؤسساتي لصناعة السياسات العمومية يتمثل بالأساس في البلاط الملكي والديوان الملكي ، والمستشارين⁵

إن كل هذه الآليات تعتبر قنوات تستعملها المؤسسة الملكية في صناعة السياسات العمومية وتوجيهها وتأييدها .

ثانيا : السلطة التنفيذية⁶

¹ عبد الإله سطي " صناعة القرار السياسي " بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السيامي بالمغرب ، سلسلة دراسات وأبحاث ، 16 دار نشر المعرفة ، طبعة 2017 ، ص 77

² عبد المنعم لزعر " ممثل الأمة والسدة العالية بالله ، دفاتر وجهة نظر ، العدد 32 ، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى 2015 ، ص 58

³ محمد أشركي " الظهير الشريف في القانون العام المغربي ، دار الثقافة الدار البيضاء ، مطبعة النجاح الجديدة 1983

⁴ أنظر في هذا الصدد :

عبد الله ساعف " كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية ، الحالة المغربية ، في نيفين مسعد (تحرير وتنسيق) كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية دراسة حالة : الأردن ، الجزائر ، السودان ، سورية ، العراق ، الكويت ، لبنان ، مصر ، المغرب ، اليمن ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى بيروت 2010 ص 524

⁵ محمد ازواغ " اختصاصات رئيس الدولة في النظام الدستوري المغربي " رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، الرباط ، السنة الجامعية 1984

⁶ عدنان الزروقي " السياسات العمومية والمسألة الترابية " اشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية ، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الاول سطات

، السنة الجامعية 2018 - 2019 ص 39

تلعب السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة دورا مساعدا للملك في صنع وتنفيذ السياسات العمومية ، وذلك نظرا للطبيعة الرئاسية لنظام الحكم ؛ التي تجعل من المؤسسة الملكية الفاعل المركزي في بلورة الشأن العام وصناعة القرارات التنفيذية التي تهم مختلف السياسات العامة للدولة . وهكذا ، تحظى الحكومة بمكانة مهمة في النسق الدستوري ، ويتجلى ذلك في الصلاحيات التي تتمتع بها ، حيث يقوم المجلس الحكومي طبقا لمقتضيات الفصل 92 من الدستور بالتداول في القضايا التالية :

- ✓ السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري
- ✓ السياسات العمومية
- ✓ السياسات القطاعية
- ✓ طلب الثقة من مجلس النواب ، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها.
- ✓ القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام
- ✓ مشاريع القوانين ، ومن بينها مشروع قانون المالية
- ✓ مشاريع القوانين .
- ✓ مشاريع المراسيم التنظيمية
- ✓ المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري
- ✓ تعيين الكتاب العامين ، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية ، ورؤساء الجامعات والعمداء ومديري المدارس والمؤسسات العليا

إلا أنه وعلى الرغم من أهمية هذه الاختصاصات خاصة في الشق المتعلق بالسياسات العمومية ، إلا أن ما يلاحظ هو أن هناك هيمنة لما يمكن أن نسميه " القراءة التقليدية " للدستور الجديد ، والتي جعلت من الحكومة لاترقى إلى مستوى فاعل أساسي في السياسات العمومية وظلت فقط فاعلا مساعدا في صنع هذه السياسات .

المحور الثاني: المؤثرون في صناعة السياسات العمومية

إلى جانب الفاعلون الرسميون يوجد هناك مؤثرون لهم مساهمتهم ودورهم في عملية صناعة السياسات العمومية ومن ضمن هؤلاء المؤثرون السلطة التشريعية (أولا)، والاجهزة الإدارية (ثانيا).

أولا: السلطة التشريعية¹

¹ Olivier Girand,philippe warin : les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie, IN Olivier Girand ,philippe warin (dir),politiques publiques et démocratie ,la Découverte ,Coll « recherches »2008 ,P 7

في هذا الإطار تنبغي الإشارة إلى أن " المهام التشريعية¹ والسياسية للبرلمان تبقى جد محدودة بالمقارنة مع المهام الموكولة للحكومة " و" لا يمكن الجزم بأن البرلمان المغربي يمارس سلطة حقيقية في صناعة القرار السياسي والمساهمة في تدبير الشؤون العامة"².

يعتبر البرلمان بمقتضى (الفصل 70)³ من الدستور سلطة تشريعية حيث يخص بالتشريع في عدة ميادين نص عليها الدستور أهمها تلك الواردة في (الفصل 71) منه وهي :

- ✓ الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير ، وفي فصول أخرى من الدستور ؛
- ✓ نظام الأسرة والحالة المدنية
- ✓ مبادئ وقواعد المنظومة الصحية
- ✓ نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها
- ✓ العفو العام
- ✓ الجنسية ووضع الأجنبي
- ✓ تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها
- ✓ التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم
- ✓ المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية
- ✓ نظام السجون
- ✓ النظام الأساسي العام للوظيفة
- ✓ الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين
- ✓ نظام مصالح وقوات حفظ الأمن
- ✓ نظام الجماعات الترابية ، ومبادئ تحديد دوائرها الترابية
- ✓ النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية
- ✓ النظام الضريبي ووعاء الضرائب ، ومقدارها وطرق تحصيلها
- ✓ النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي
- ✓ نظام الجمارك
- ✓ نظام الالتزامات المدنية والتجارية ، وقانون الشركات والتعاونيات
- ✓ الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية

¹ مصعب التجاني " المجتمع المدني ورسم السياسات العمومية ، الأدوار في ظل ممارسة الديمقراطية التشاركية ، دراسة مقارنة " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة عبد الملك السعدي ، السنة الجامعية 2018 - 2019 ص 192

² احمد بوز " البرلمان المغربي البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي ، إصدارات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية ، عدد خاص دجنبر 2016 ص 84 وما بعدها .

³ الفصل 70 من دستور 2011

- ✓ نظام النقل
- ✓ علاقات الشغل ، والضمان الاجتماعي ، وحوادث الشغل ، والأمراض المهنية
- ✓ نظام الأبنك وشركات التأمين والتعاضديات
- ✓ نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
- ✓ التعمير وإعداد التراب
- ✓ القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة
- ✓ نظام المياه والغابات والصيد
- ✓ تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني
- ✓ إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام
- ✓ تأميم المنشآت ونظام الخوصصة.

كما أن للبرلمان ، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة ، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية .

إن مجالات التشريع هاته، هامة جدا ، خاصة إذا ما قارناها بما ينص عليه دستور 1996 ، إلا أن ما همنا هنا بالأساس ؛ هو مامدى حضور هذه السلطة وفعاليتها في هذه المجالات ؟ وبصيغة أخرى ؛ هل يكفي أن ينص الدستور على مجال " واسع " التشريع ، حتى نقول أن للسلطة التشريعية دور هام في التشريع ؟ أم أن العبرة تقوم على أساس مقاييس أخرى ، تتعلق بمدى قدرة هذه المؤسسة على ممارسة التشريع فعليا وليس شكليا في هذه المجالات ؟

وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلى ثلاث ملاحظات أساسية، تثبت الفرضية التي انطلقنا منها وهي أننا أمام مؤسسة مؤثرة في السياسات العمومية وليست فاعلها فيما:

✓ الملاحظة الأولى : تتعلق بالسلطة المالية المحدودة التي تتوفر عليها المؤسسة التشريعية ، ذلك أن السياسات العمومية لاعمى لها ولصناعتها من دون امتلاك للسلطة التشريعية التي تعتبر الأداة والآلية والوسيلة الأساسية لتفعيل هذه السياسات وهكذا وبالعودة إلى مقتضيات الدستور خاصة منها تلك الواردة في الفصل 75 والفصل 77 من الدستور يتبين كيف أن سلطة البرلمان مقلصة بشكل كبير بالمقارنة مع الحكومة¹.

✓ الملاحظة الثانية : الهيمنة العملية للحكومة على التشريع بالمقارنة مع السلطة التشريعية ذات الاختصاص الأصيل في هذا الصدد ، وهذه المفارقة تتمثل في العدد الكبير لمشاريع القوانين المقدمة للبرلمان من طرف الحكومة بالمقارنة مع مقترحات القوانين ، وإذا كان ذلك يعود إلى أن الحكومة تتوفر على جهاز إداري متعدد الإختصاصات ويتوفر على المعطيات والإحصائيات وكل ما يلزم العملية

¹ أحمد بوز مرجع سابق ص 103

التشريعية ، وإذا أضفنا إلى ذلك إشكالية أخرى تتعلق بمدى فعالية البرلمان في إعادة توجيه مشاريع القوانين المتوصل بها من الحكومة وجعلها تستجيب لتوجهاته واختياره (في حالة وجودها).؟ فإننا بذلك نكون قد أكدنا الفرضية التي انطلقنا منها وهي "صدارة" الحكومة في العملية التشريعية عوض أن تتمتع بهذه "الصدارة" المؤسسة التشريعية بنفسها .

✓ الملاحظة الثالثة : وتعلق بدور المؤسسة التشريعية في تقييم السياسات العمومية ، الذي يعتبر اختصاصا جديدا منح لها بمقتضى الدستور ، وهو اختصاص هام جدا بحيث يمكن من التأثير في السياسات العمومية المنجزة والسياسات العمومية المستقبلية ، كما يمكن من التدخل بقوة في الجوانب المتعلقة بتجويد العمل العمومي وضمان فعاليته وحكامته. إلا أن الإشكال الذي يطرح في هذا الصدد هو قدرة هذه المؤسسة وبالشكل الذي تشتغل به على تقييم السياسات العمومية علما أن هذه العملية تتطلب من الكفاءات والخبرات التقنية والمهنية ما يصعب أن تتوفر عليه المؤسسة التشريعية بالشكل الذي هي عليه اليوم .

أضف إلى ذلك أن ماتخص به المؤسسة التشريعية في مجال التقييم يبقى محصورا فقط ، كما سجل أحد الباحثين ؛ في القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية في مستوياتها الدنيا ؛ المتمثلة في الفاعل الحكومي " أي أنها لا تتدخل في القرارات الصادرة عن الفاعل الرئيسي في السياسات العمومية المتمثل في المؤسسة الملكية .

وبالتالي يتبين أن الفرضية التي اعتبرنا من خلالها - على عكس عدد من الدراسات في الموضوع - أن السلطة التشريعية ليست فاعلا في السياسات العمومية ، وإنما هي فقط مؤثر في هذه السياسات .

ثانيا : الأجهزة الإدارية¹

تلعب الأجهزة الإدارية في مجال السياسات العمومية دورا مهما في مجموعة من الأنظمة ، فهي تمارس العديد من الوظائف ذات طبيعة مرفقية وخدمانية ووظائف انتاجية ووظائف محلية اقليمية ، وكل هذه المجموعات يتم التعبير عنها في السياسة العمومية وفي توجهات النظام السياسي ، ويتجاوز دور الادارة مهمة التنفيذ الى التأثير في عملية رسم السياسة العمومية ، ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الاداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءا هاما من السلطة التنفيذية في الدولة ، مما فسح لها مجال التأثير غير المباشر في صنع السياسة العامة للدولة في ارتباطها والسلطة التشريعية .

وفي هذا الصدد تنبغي الاشارة أن هذه الأجهزة تعتبر مؤثرة بشكل كبير في السياسات العمومية سواء على مستوى تصور وصياغة هذه السياسات ، أو على مستوى تنفيذها ، فهي تلعب دور حيوي وهام لا يستطيع اي نظام سياسي الاستغناء عنه ، فالجهاز الاداري يعد العصب الرئيس في الدولة الحديثة ، وهو المنفذ الاكثر فاعلية للاهداف التي تضعها السلطة السياسية ، لذلك تم تنظيم العلاقة بين الجهاز الاداري

¹ عدنان الزروقي مرجع سابق ص 44

وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية لتحقيق أهداف المجتمع السياسي ، هذا ويكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية مسؤولا عن أمور عدة تتعلق بتنظيم وتفسير وتطبيق السياسات العمومية وتنزيلها .

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة ، وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنارع في الاختصاص ، بالإضافة إلى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها على تحقيق متطلبات المجتمع ، ففي المغرب تلعب هذه الأجهزة دور مؤثر ثاني في هذه السياسات رغم أن هذا الدور غير معترف به في النصوص الدستورية وذلك من المنطلقات التالية :

- تتوفر على شبكة واسعة وكبيرة ومتنوعة من الهياكل والمؤسسات الإدارية منتشرة على مجموع التراب الوطني مركزيا وجهويا وإقليميا ، كما أنها تغطي مجموع مجالات الفعل العمومي ، وتتوفر على عدد كبير من الأطر العليا الإدارية والتقنية .
 - تتوفر على المعلومة : بحيث أن الأجهزة الإدارية بمختلف أنواعها تتوفر على معطيات وإحصائيات ومعلومات في مختلف مجالات الفعل العمومي ، بتعددتها وتنوعها المجالي والقطاعي وبالتالي فإن الأجهزة الإدارية بما هي تتوفر على المعلومة بهذا الشكل ، فإنها تكون مؤثرة في السياسات العمومية ، لأن المعلومة هي الأساس الذي تبنى عليه هذه السياسات
 - تمتلك الخبرة وذلك بفضل الكفاءات العملية المتعددة والمتنوعة التي راكمت تجارب وخبرات في عدة مجالات وتخصصات تقنية وإدارية ، وهي تمكن من الإسهام في تصور ووضع السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها ، بل إن هذه الخبرات هي الأساس الذي يمكن الإعتماد عليه في نجاح تنفيذ أي سياسة عمومية من عدمه.
 - تمتلك الامكانيات سواء منها المادية واللوجيستكية والبشرية التي تمكن من تجميع المعطيات خلال مرحلة وضع السياسات العمومية ، وأيضا هو الأهم خلال مرحلة تنفيذها ، وأكثر من ذلك هي التي تكون في الواجهة وفي علاقة مع المعنيين بالسياسات العمومية ، وبالتالي تمتلك أيضا قوة التأثير الإيجابي أو السلبي .
- لكل لهذه الاعتبارات ، وتأسيسا على ماسبق تعتبر الأجهزة الإدارية مؤثرا هاما في السياسات العمومية ، خاصة منها وزارتين أساسيتين هما وزارة الداخلية بفضل الشبكة الإدارية القوية التي تتوفر عليها والاختصاصات المعهود بها خاصة إلى الولاية والعمال ، وأيضا وزارة المالية التي تتحكم في القرار المالي بشكل كبير ، مما يجعل هاتين الوزارتين أول الأجهزة الإدارية تأثيرا في السياسات العمومية في المغرب .
- خاتمة

من خلال ماسبق وصلنا إلى خلاصة أساسية ، وهي أنه بالرغم من أهمية الصلاحيات المتعلقة بالسياسات العمومية، التي تتمتع بها السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، إلى جانبها المؤسسة التشريعية في المغرب . إلا أنه يبقى الفاعل الرئيسي والمركزي هو المؤسسة الملكية في صناعة السياسات العمومية و بلورة الشأن العام وصناعة القرارات التنفيذية التي تهم مختلف السياسات العامة للدولة . وهو ما تؤكد الوقائع التاريخية والسياسية والدستورية ، التي نصت على مجموعة كبيرة من الاختصاصات التي تمارسها هذه المؤسسة المركزية في الحقل السياسي المغربي ، وتستمدّها من ثلاثية التاريخ والمقدس والقانون وهو الشئ الذي يمثل خصوصية مميزة للنسق السياسي المغربي .

لائحة المراجع المعتمدة

المراجع باللغة العربية

- ✍ فانسون لوميو " دراسة السياسات العامة ، الفاعلون وسلطتهم " (ترجمة خالد فريد) ، مراجعة د . عبد المالك إحزير ، سلسلة الكتب العدد 36 منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة القاضي عياض مراكش ، سلسلة الكتب ، العدد 36 ، مراكش (2004)
- ✍ بيبير مولر/ السياسات العمومية /ترجمة عبد المالك احزير الطبعة 2018
- ✍ جيمس أندرسون " صنع السياسات العمومية " ترجمة عامر الكبيسي دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان ، الطبعة الثانية 2002
- ✍ محسن الندوي " مفاهيم اساسية في السياسات العمومية " الطبعة الاولى 2018
- ✍ محمد عروبي مدخل إلى تحليل السياسات العمومية ، مقارنة منهجية للامام بالمراحل التي تمر منها السياسة العمومية وفهم الأسس النظرية للتغيير الذي يطالها " الطبعة الأولى سنة 2019
- ✍ . بوكرين تفرح ، تقييم السياسات العمومية الترابية جهة العيون الساقية الحمراء، اطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء 2021.
- ✍ مصعب التجاني " المجتمع المدني ورسم السياسات العمومية ، الأدوار في ظل ممارسة الديمقراطية التشاركية ، دراسة مقارنة " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة عبد المالك السعدي ، السنة الجامعية 2018 – 2019
- ✍ احمد بوز " البرلمان المغربي البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي ، إصدارات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية ، عدد خاص دجنبر 2016
- ✍ عبد الإله سطي " صناعة القرار السياسي " بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب ، سلسلة دراسات وأبحاث ، 16 دار نشر المعرفة ، طبعة 2017
- ✍ عبد المنعم لزعر " ممثل الأمة والسدة العالية بالله ، دفاتر وجهة نظر ، العدد 32 ، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى 2015
- ✍ محمد أشركي " الظهير الشريف في القانون العام المغربي ، دار الثقافة الدار البيضاء ، مطبعة النجاح الجديدة 1983
- ✍ عبد الله ساعف " كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية ، الحالة المغربية ، في نيفين مسعد (تحرير وتنسيق) كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية دراسة حالة : الأردن ، الجزائر ، السودان ، سورية ، العراق ، الكويت ، لبنان ، مصر ، المغرب ، اليمن ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الاولى بيروت 2010
- ✍ محمد ازواج " اختصاصات رئيس الدولة في النظام الدستوري المغربي " رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، الرباط ، السنة الجامعية 1984

✍ عدنان الزروقي " السياسات العمومية والمسألة الترابية" اشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية ، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الاول سطات ، السنة الجامعية 2018 - 2019

✍ محمد ضريف " الدين والسياسة في المغرب من سؤوال العلاقة إلى سؤال الاستتباع ، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي ، الرباط ، 2000 ،

✍ ¹ الفصل 41 من دستور 2011

✍ ¹ عبد الله ساعف " كيف يصنع القرار في الانظمة العربية : الحالة المغربية " ، مركز دراسات الوحدة العربية . الطبعة الاولى 2010 بيروت.

✍ ¹ امحمد المالكي " الدستور وتنظيم السلط " منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الانسان ، يناير 2014 .

✍ ¹ عبد الاله سطي " صناعة القرار السياسي " بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب ، سلسلة دراسات وابحاث 16 ، دار نشر المعرفة ، طبعة 2017 .،

✍ عزيز الكرسة ، السياسات العمومية والقرار العمومي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني <http://www.alkanounia.com>.

✍ المراجع باللغة الفرنسية

✍ Dye,T.R.(2012).Understand Public Policy (14 e édition) .New Jersey :Perason

✍ Olivier Girand,philippe warin : les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie, IN Olivier Girand ,philippe warin (dir),politiques publiques et démocratie ,la Découverte,Coll « recherches »2008.

✍ ¹ Dictionnaire des politiques publique, sous la direction de Laurie boussaguet,sophie jacquot Pauline Ravinet , «3éme edition ,2007.

✍ Pierre LASCUMES –Patrick LE GALES:Sociologie de l'action publique ,ARMOND COLIN ,2°édition ,201

✍ Harold Lasswell, « polities: who gets what,when ,hwo,new »New york: Meridan books,1958,pp.13-15

✍ David Easton , « the Analysis of political système »,5 Edition,Edited by Roy MACRIDIS and Bernard EBrown ,Irwin Dorsey Georgetown,the Dorsey press Homewoo ,1977



Mark;Rushefsky;Public policy in the unitede states;’ edition ;copyright 2008by
M .E.Sharpe .Inc.ISBN : 987-0-7656-1664

الصفقات العمومية بالمغرب طبقا للمرسوم الجديد رقم 2.22.431

Public procurements in Morocco according to the new decree nr 2.22.431

مريم الحيداوي

طالبة باحثة في صف الدكتوراه تخصص قانون خاص بجامعة القاضي عياض مراكش

الملخص:

إن موضوع "الصفقات العمومية بالمغرب طبقا للمرسوم الجديد" تطرق إلى مجموعة من المقتضيات القانونية الأساسية، والتي عمدنا تقسيمها إلى نقطتين أساسيتين، الأولى ترتبط بأنواع الصفقات العمومية، بينما النقطة الثانية تتجلى في مساطر إبرام عقود الصفقات العمومية.

فبالنسبة للنقطة الأولى تناولنا بالتفصيل كل من:

- تبعا للتنوع في طبيعة أعمالها أي بحسب نوع العمل المراد إنجازه،

-حسب طرق تنفيذها

-كيفية تحديد تسديداتها المالية أي بحسب الأثمان.

أما بالنسبة للنقطة الثانية تطرقنا إلى مساطر إبرام الصفقات العمومية، والتي تنقسم إلى المساطر العادية والاستثنائية.

الكلمات المفتاح: الصفقات العمومية، الإدارة، المرسوم الجديد، المساطر العادية والاستثنائية، الإجراءات، التسديدات المالية، الأثمان، التوريدات

Abstract:

The issue of public procurements in Morocco, according to the new decree, touched on a set of basic legal provisions, which we have divided into two main points, the first related to the types of



public procurements, and the second reflected in the procedures for concluding public procurement contracts.

As for the first point, it is dealt with in detail by:

-According to the diversity in the nature of its work, i.e., according to the type of work to be accomplished,

-Methods of implementation how to determine its financial payments, i.e., to prices.

As for the second point, we touched on the procedures for concluding public procurements, which are divided into ordinary and exceptional.

Keywords: Public procurements, Management, New Decree, Ordinary and exceptional rulers, Procedures, Payments, Prices, Supplies

مقدمة:

تعد الصفقات العمومية آلية من الآليات المخولة للإدارة من أجل القيام بمهامها المتمثلة بشكل أساسي في تحقيق المنفعة العامة وإشباع مختلف حاجيات المواطنين والمواطنات.¹

ومن أجل تحقيق هاته الغاية، فلا بد من الإدارة أن تلجأ إلى التعاقد مع الخواص في إطار عقود إدارية يقوم بموجبه المتعاقد مع الإدارة الذي قد يكون مورداً أو مقاولاً أو خدماتياً بـ (إنجاز أشغال، تقديم خدمة أو تسليم توريدات)، وذلك نظير مقابل مادي.²

وقد مرت تنظيم الصفقات العمومية خلال العقد الأخير بأربع محطات أساسية وهي مرسوم سنة 1998، ثم مرسوم سنة 2007، ثم مرسوم سنة 2013، وصولاً إلى مرسوم 2.22.431 الصادر في شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية.

ومن أجل إبرام عقد إداري لا يجب على الإدارة أن تخلق تمييزات قانونية ولا تمييزات واقعية إما لتفضيل بعض المتنافسين أو لإعاقتهم، إذ يتطلب إبرام الصفقات العمومية احترام مبادئ التنافس والشفافية والمساواة بين المرشحين وهو ما ركز عليه المشرع المغربي من خلال مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2023 الذي تبني هذه المبادئ.

الإشكالية:

إن الإشكالية التي يثيرها موضوع "الصفقات العمومية بالمغرب"، يمكن طرحها على شكل سؤال كالتالي: ماهية أنواع الصفقات العمومية باعتبارها عقوداً إدارية؟ والكيفية التي يتم بها إبرام الصفقات العمومية؟

للجواب عن التساؤل المطروح أعلاه لا بد من التطرق إلى مجموعة من النقاط القانونية الأساسية وفق التصميم التالي:

الفرع الأول: أنواع الصفقات العمومية

الفرع الثاني: مساطر إبرام عقود الصفقات العمومية

¹ محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 94، 2015، ص 15.

² محمد بفيقر: العمل القضائي للفرقة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014 و2015، الجزء الثاني، منشورات دراسات قضائية، سلسلة عمل قضاء المحاكم المغربية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2016، ص 31.

الفرع الأول: أنواع الصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من العقود الإدارية المسماة، حيث أن العقود المبرمة في هذا الإطار تُعد إداريةً بقوة القانون، ونجد أن المشرع المغربي يصنف الصفقات العمومية إلى ما يلي:¹

- تبعا للتنوع في طبيعة أعمالها أي بحسب نوع العمل المراد إنجازه
- حسب طرق تنفيذها.

- كيفية تحديد تسديداتها المالية أي بحسب الأثمان.

الفقرة الأولى: الصفقات بحسب طبيعة أعمالها

تصنف صفقات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية بالنظر إلى طبيعة أعمالها إلى: (صفقات الأشغال، صفقات التوريد، صفقات الخدمات، صفقات الدراسات).

ويوجد هذا التصنيف القانوني في الفقرة 14 من المادة 24² من مرسوم 2023 المنظم للصفقات العمومية ويمكن في هذا الإطار دوماً أن نضيف صفقات الدراسات.

أولاً: صفقات الأشغال

صفقات الأشغال حسب المادة 4 من مرسوم 2023 المتعلق بالصفقات العمومية هي كل صفقة تهدف إل تنفيذ أشغال مرتبطة على وجه الخصوص ببناء بناية أو منشأة أو بنية أو بإعادة بنائها أو بهدمها أو بإصلاحها أو بتجديدها أو بتهيئتها أو بصيانتها أو بهما معا، وكذا بإعادة التشجير أو بتهيئة المساحات الخضراء.

وهكذا تحيل صفقات الأشغال على ذلك الاتفاق بين شخصين الدولة أو أحد أشخاصها العامة من جهة، وبين أحد مقاولي القطاع الخاص فردا كان أو شركة من جهة ثانية، من أجل قيام هذا الأخير ببعض الأشغال المحققة للمنفعة العامة وذلك مقابل أجر معين يتم الاتفاق عليه في العقد.

¹ ثورية العيون: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة -دراسة مقارنة-، دار النشر الجسور وجدة، طبعة 2005، ص 14، وفي نفس الاتجاه أنظر محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015.

² أنظر المادة 4 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

ثانيا: صفقات التوريدات

حسب مقتضيات المادة 4 من مرسوم 2023 المتعلق بالصفقات العمومية، فصفقات التوريدات عبارة عن عقود ترمي إلى اقتناء منتوجات أو معدات، أو استئجارها مع وجود إمكانية اقتنائها.

وفي هذا الصدد يجب التمييز بين: صفقات التوريدات العادية وهي التي تخص منتوجات توجد في السوق، صفقات التوريدات الغير العادية وهي تلك المرتبطة بمنتوجات تتطلب مواصفات تقنية خاصة بصاحب المشروع، و صفقات التوريدات الإطار مع خيار الشراء وهي ترتبط باستئجار تجهيزات، معدات، أدوات أو ما إلى ذلك... في تاريخ محدد مسبقا. من اقتناء كل أو جزء من الأموال المؤجرة، مقابل ثمن متفق عليه مع أخذ الدفعات المقدمة على الإيجار بعين الاعتبار بصفة جزئية على الأقل.

ثالثا: صفقات الخدمات

حدد المشرع المغربي ماهيتها بموجب المادة 4 من مرسوم 2023 المتعلق بالصفقات العمومية كما تم تغييره وتتميمه بموجب القانون في عقد يكون إنجاز أعمال خدمانية لا يمن وصفها بأشغال أو توريدات ويشمل هذا المفهوم على الخصوص:

الصفقات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال التي تتضمن عند الاقتضاء التزامات خاصة مرتبطة بالملكية الفكرية.

• صفقات الخدمات العادية أي خدمات بدون مواصفات خاصة،

• صفقات الخدمات المتعلقة بالإيجار بدون خيار الشراء،

• صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الصيانة وحفظ التجهيزات،

• العقود المتعلقة بأعمال هندسية.

رابعا: صفقات الدراسات

إذا كان جانب من الفقه الإداري يعتبر صفقات الدراسات جزءا من صفقات الخدمات، فإن جانب آخر من هذا الفقه يؤكد على الكيان المستقل لصفقات الدراسات، ويدرجها ضمن التصنيف الذي ينضهر إلى تقسيم الصفقات العمومية بحسب طبيعة أعمالها.¹

وتكمن جدية هذا الموقف الأخير بالنظر إلى أهمية هذا النوع من العقود ضمن منظومة الصفقات العمومية من الناحية النظرية، وتنظيمها من قبل المشرع المغربي بمقتضيات خاصة ضمن مقتضيات المرسوم الجديد من الناحية القانونية.

الفقرة الثانية: صفقات بحسب طريقة التنفيذ

تخضع صفقات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية تبعا لطريقة تنفيذها في ظل المرسوم الجديد للصفقات العمومية بالمغرب إلى التنوع في طبيعتها والتي نجدها إما صفقات إطار، صفقات قابلة للتجديد، صفقات بأقساط اشتراكية، صفقات محصصة ثم صفقات تصور وإنجاز.²

أولا: صفقات إطار

وتبعا لمقتضيات المادة 7³ من مرسوم 2023 الجديد للصفقات العمومية يمكن إبرام صفقات إطار عندما يتعذر سلفا وبصفة كاملة تحديد كمية ووثيرة تنفيذ أي عمل له صبغة توقعية ودائمة، لكونها لا تحدد إلا الحد الأدنى والأقصى للأعمال التي يتم حصرها حسب قيمتها أو كميتها، والتي يمكن طلبها خلال فترة معينة لا تفوق السنة الجارية لإبرامها. ويجب تعيين الحد الأدنى والأقصى من طرف صاحب المشروع قبل أية دعوة للمنافسة أو أي مفاوضة على اعتبار أنه لا يجوز أن يفوق الحد الأقصى للأعمال ضعف الحد الأدنى، وقد حددت المادة 46⁴ من المرسوم رقم 2.22.431 المتعلق بالصفقات العمومية الأعمال محل صفقات الإطار من خلال الملحق رقم 2.

ثانيا: الصفقات القابلة للتجديد

¹ كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة، 2014، ص 25.

² مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني - السنة الأولى، شتاء/ربيع 2013.

³ أنظر المادة 7 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

⁴ أنظر المادة 6 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

وطبقا لمقتضيات المادة 8 من مرسوم 2023 الجديد للصفقات العمومية يجوز إبرام صفقات تدعى الصفقات القابلة للتجديد إذا أمكن لصاحب المشروع تحديد الكميات مسبقا بأكبر قدر ممكن من الدقة، وكانت تكتسي طابعا توقعيا وتكراريا ودائما.

أبرز مثال لهذا النوع من الصفقات أشغال صيانة المساحات الخضراء والمحافظة عليها في ميدان الأشغال وذلك طبقا للملحق رقم 3 خاص بلائحة الأعمال التي يمكن أن تكون محل الصفقات القابلة للتجديد.

ثالثا: صفقات بأقساط اشتراطية

تطبيقا للمادة 9¹ من مرسوم 2023 الجديد للصفقات العمومية تحيل الصفقات بأقساط اشتراطية في القانون المغربي على الصفقات التي تنص على قسط ثابت مغطى بالاعتمادات المتوفرة، يكون صاحب الصفقة متأكد من إنجازها، و قسط أو أقساط اشتراطية يتوفر تنفيذها على توفر الاعتمادات من جهة و تبليغ (أمر) أو (أوامر) بالخدمة تأمر بتنفيذها داخل الأجل المحددة في الصفقة، ويشكل القسط الثابت و الأقساط الاشتراطية بصفة منفردة مجموعة أعمال متجانسة و مستقلة و وظيفية تهم الصفقات بأقساط اشتراطية مجموع العمل و تحدد محتوى كل قسط و ثمنه و كفاءات تنفيذه.

الفقرة الثالثة: صفقات بحسب الأثمان

يحيل مفهوم الثمن في مجال الصفقات العمومية على ذلك المبلغ المالي الذي يمنحه صاحب المشروع للمقاول أو المورد أو الخدمات مقابل ما أنجزه من اشغال أو توريدات أو خدمات، تبعا لما تنص عليه مقتضيات الصفقة والأمر يترتب عليه تنوع وتعدد الصفقات من هذا النوع.

أولا: صفقات بحسب بنية وطبيعة الأثمان

وفقا لمقتضيات المادة 14² من المرسوم الجديد للصفقات العمومية، يمكن تقسيم الصفقات العمومية بحسب بنية وطبيعة الأثمان إلى صفقة بثمن إجمالي أو بأثمان أحادية، أو بأثمان مركبة، أو بأثمان بنسب مئوية.

• صفقات بثمن إجمالي:

وكما اعتبرها المشرع في المادة 14 من المرسوم، هي الصفقة التي يكون فيها الثمن الجزافي مجموع الأعمال موضوع الصفقة، ويتم احتساب هذا الثمن الجزافي على أساس تفصيل المبلغ الإجمالي ويرصد

¹ أنظر المادة 9 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

² أنظر المادة 14 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

لكل وحدة من هذا التفصيل ثمن جزافي، ويحتسب المبلغ الإجمالي بجمع مختلف الأثمان الجزافية المحددة لكل هذه الوحدات.

• صفقات بأثمان أحادية:

ويعني الصفقة التي تكون في الأعمال موزعة على وحدات مختلفة بناء على بيان تقديري مفصل يضعه صاحب المشروع، على وحدات مختلفة مع الإشارة بالنسبة لكل وحدة من هذه الوحدات إلى الثمن الأحادي المقترح. تحسب المبالغ المستحقة برسم الصفقة بتطبيق الأثمان الأحادية على الكميات المنفذة فعلياً حسب الصفقة.

• صفقة بثمن مركب:

تدعى صفقة بثمن مركب عندما تتضمن أعمالاً يؤدي عن جزء منها على أساس ثمن إجمالي وعن الجزء الآخر على أساس أثمان أحادية.

وفي هذه الحالة يتم تسديد المبالغ المستحقة كما هو منصوص عليه في البندين 1 و2 من هذه المادة.

• صفقة بأثمان بنسبة مئوية:

تدعى صفقة بأثمان بنسبة مئوية عندما يحدد ثمن العمل بواسطة نسبة مئوية تطبق على مبلغ العمال المنجزة فعلياً دون احتساب الرسوم، والتي تمت معاينتها بصورة قانونية ودون احتساب المبلغ الناتج عن مراجعة الأثمان ومبالغ التعويضات والغرامات المحتملة.

ثانياً: صفقات بحسب صيغة الأثمان

إن أثمان الصفقات العمومية سواء كانت إجمالية أو أحادية أو مركبة أو متعلقة بنفقات مراقبة تخضع لصيغ متنوعة إما ثابتة أو قابلة للمراجعة أو التأقيت، وتبعاً لذلك يكون تقسيم الصفقات بحسب صيغة الأثمان إلى الصفقة بثمن ثابت أو الصفقة بثمن قابل للمراجعة أو الصفقة بثمن مؤقت.

• الصفقة بثمن ثابت:

وفقا لما جاء في المادة 15¹ من المرسوم الجديد للصفقات العمومية، يعتبر ثمن الصفقة ثابتا عندما لا يمكن تعديله خلال أجل تنفيذ الصفقة.

• الصفقة بثمن قابل للمراجعة:

يكون ثمن الصفقة قابل للمراجعة حسب مقتضيات المادة 13² من نفس المرسوم عندما يكون سبب ذلك التغيير بسبب التقلبات الاقتصادية خلال فترة تنفيذ العمل، وذلك في الصفقات التي يفوق أجلها أو يساوي أربعة أشهر.

• الصفقة بثمن مؤقت:

عملا بالمادة 13 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية، تبرم الصفقات بثمن مؤقت عندما يتعين الشروع في تنفيذ العمل في حين أن جميع الشروط الضرورية لتحديد ثمن أصلي ونهائي غير مستوفاة بسبب الصيغة الاستعجالية التي يكتسبها العمل.

المطلب الثاني: مساطر إبرام عقود الصفقات العمومية

لا تتمتع الإدارة بالحرية في اختيار شكل التعاقد الذي تريد إبرامه، أو في اختيار الطرف الذي تسعى إلى التعاقد معه، إذ أن المشرع المغربي قام بإحاطة حاجة الإدارة إلى التعاقد بمجموعة من الآليات القانونية، تبين كيفية اختيار المتعاقدين معها من جهة، وطرق إبرام الصفقات العمومية من جهة ثانية. وهذا بغية حماية المال العام وضمان مبدأ المساواة بين المتعاملين مع الإدارة.

الفقرة الأولى: المساطر العادية

إن الطرق العادية في إطار الصفقات العمومية هي تلك الطرق الأكثر سلوكا من طرف الإدارة خلال تعاقدتها مع الأفراد أو الشركات لإبرام صفقة عمومية ما، وهي نوعان: طلبات العروض والمباراة.

أولا: طلبات العروض:

تعتبر الطريقة الرئيسية لإبرام الصفقات العمومية، وهي عبارة عن أسلوب أو وسيلة لفتح المجال أمام أكبر عدد من المتنافسين بهدف تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات لصالح الإدارة.

¹ أنظر المادة 15 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

² أنظر المادة 13 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

وتنقسم إلى ثلاثة أنواع: طلب العروض المفتوح، طلب العروض المحدود، وطلب العروض بالانتقاء المسبق¹.

1/ طلب العروض المفتوح

يكون طلب العروض مفتوحا، عندما يفتح في وجه كل من تتوفر فيه شروط المشاركة في هذه العملية، فيسمح لكل مترشح بالحصول على ملف الاستشارة وبتقديم ترشيحه دون التمييز بين هذا النوع أو ذاك من المترشحين وهي المسطرة التي تضمن شفافية أكبر في انتقاء الفائز بالصفقة من بين المتنافسين.

2/ طلب العروض المحدود

بالنسبة لطلب العروض المحدود فهو يقتصر على أشخاص معينين تختارهم الإدارة مقدما للمشاركة في المنافسة، ولا يمكنها أن تسلك هذا الأسلوب إلا بالنسبة للصفقات التي يقل مبلغها أو يساوي مليون درهم والتي لا يمكن تنفيذها إلا من طرف عدد محدد من المقاولين والموردين أو الخدمتين، اعتبارا لطبيعتها أو لتعقدتها أو لأهمية المعدات التي يتعين استعمالها.

يتطلب اللجوء إلى طلب العروض المحدود إعداد شهادة إدارية من طرف السلطة المختصة أو من طرف الأمر بالصرف المساعد توضح الأسباب التي أدت إلى اختيار هذه المسطرة كما يجب على صاحب المشروع أن يستشير ثلاثة (3) متنافسين على الأقل بوسعهم الاستجابة على أحسن وجه للحاجات المراد تلبيةها.

3/ طلب العروض بالانتقاء المسبق

يعتمد هذا الأسلوب من طلب العروض على الانتقاء المسبق، عندما تتطلب الأعمال موضوع الصفقة ذلك، بحكم تعقيدها أو طبيعتها الخاصة وخصوصا المؤهلات التقنية والمالية فيتم القيام بانتقاء للمترشحين في مرحلة أولى قبل دعوة المقبولين منهم لإيداع عروضهم.

ويعتمد طلب العروض بأنواعه الثلاثة على المبادئ التالية:

- الدعوة إلى المنافسة،
- فتح الأظرفة في جلسة عمومية،
- فحص العروض من طرف لجنة طلب العروض،

¹ مجلة قضاء المجلس الأعلى، منشورات المجلس الأعلى في ذكراه الأربعين، 1997، ص. 740.

• اختيار العرض الأكثر أفضلية من طرف لجنة طلب العروض،

• قيام صاحب المشروع بتبليغ الثمن التقديري إلى لجنة طلب العروض.¹

ثانيا/ المباراة:

إن المباراة تناولها المشرع بالفصل الثاني من الباب الرابع المتعلق بمساطر إبرام الصفقات العمومية وتتعلق، بحسب المادة 66² من المرسوم الجديد 2023، إما، بتصور مشروع، بتصور مشروع وإنجاز الدراسة المتعلقة به، بتصور مشروع وإنجاز الدراسة المتعلقة به وتتبعه ومراقبة إنجازها، أو بتصور وإنجاز مشروع عندما يتعلق الأمر بصفقة تصور وإنجاز المنصوص عليها في المادة 11³ من المرسوم الجديد 2023.

وتهم الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع مباراة، على وجه الخصوص المجالات المتعلقة بإعداد التراب الوطني، التعمير، أو بالهندسة، وصفقات تصور وإنجاز.

الفقرة الثانية: المساطر الاستثنائية

يمكن للصفقات العمومية أن تبرم بشكل استثنائي لا يعتمد فيه على طلب العروض أو المباراة لسبب يرجع إلى خصوصية الإدارة العارضة للصفقة وحساسية وظيفتها داخل الدولة أو لطبيعة الأعمال المراد إنجازها تتطلب طرقا خاصة في التعامل، أو لعدم التوفيق في إبرام الصفقة بعد اتباع المساطر العادية في التعاقد.

ومن هنا فقد نص مرسوم 2023 المنظم للصفقات العمومية على المسطرة المتبعة في هذه الحالة وجعل لها نوعين: المسطرة التفاوضية أو الصفقات التفاوضية (أولا) ثم الأعمال بناء على سندات طلب (ثانيا).

أولا: المسطرة التفاوضية (الصفقات التفاوضية)

¹ والجدير بالتنويه أن من مهام لجنة طلب العروض القيام بما يلي:

تقوم لجنة طلب العروض بالمهام التالية:

1-فتح أطراف المتنافسين في جلسة عمومية

2-تقييم عروض المتنافسين في جلسة مغلقة

3-ترتيب العروض من أجل اختيار أحسنها، وذلك بالكيفية التالية :

- أقلها ثمنا بالنسبة لصفقات الأشغال والتوريدات والخدمات.

-الأحسن تنقيطا تقنيا وماليا في صفقات خدمات الدراسة.

-ثم القرعة في حالة التساوي.

4-الإعلان عن صاحب أفضل عرض أي نائل الصفقة، وإخباره بواسطة رسالة مضمونة من أجل إتمام إجراءات الصفقة وذلك خلال أجل 5 أيام بعد انتهاء أشغال اللجنة

² أنظر المادة 66 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

³ أنظر المادة 11 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

تعرف المفاوضات كعمل لمناقشة الشؤون العامة بين طرفين أو العديد من الأطراف بهدف الوصول إلى اتفاق يرضي كلا الطرفين. وتندرج المفاوضات في إطار مسلسل طويل غايته إبرام اتفاقية. وتتدخل المفاوضات في المرحلة ما قبل التعاقدية. أي في لحظة لا يكون فيها الأطراف قد التزموا بعد بروابط تعاقدية، وهي تسمح بتحديد محتوى وأنماط العقد المستقبلي.

وفي إطار الصفقات التي تبرمها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بالمفاوضة أو التفاوض نجد نوعين من الصفقات: الصفقات التفاوضية بإشهار مسبق ودعوة للمنافسة، والصفقات التفاوضية دون إشهار ودعوة للمنافسة مسبقا.

1/ الصفقات التفاوضية بإشهار مسبق ودعوة للمنافسة

الصفقات التفاوضية بإشهار مسبق ودعوة إلى المنافسة هي طريقة من طرق إبرام الصفقات التفاوضية، على اعتبارها طريقة استثنائية تلجأ لها الإدارة من أجل إبرام الصفقات التي اعتبرت عديمة الجدوى أو أن صاحب الصفقة، سواء تعلق الأمر بأعمال الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، قصّر في إنجازها.

تناولت المادة 89¹ الحالات الممكنة أن تكون موضوع صفقات تفاوضية بعد إشهار مسبق وإجراء منافسة، وهي الأعمال التي كانت موضوع مسطرة طلب عروض فتم إعلانها عديمة الجدوى وفق الشروط المنصوص عليها في المادتين 45 و65² من المرسوم الجديد 2023، سيما المادة 45 فيما يخص طلب العروض عديم الجدوى والمادة 65 حينما يتعلق الأمر بطلب العروض بالانتقاء المسبق.

بالإضافة إلى الأعمال التي يعهد صاحب المشروع بتنفيذها إلى الغير حسب الشروط الواردة في الصفقة الأصلية على إثر تقصير من صاحب الصفقة.

2/ الصفقات التفاوضية دون إشهار ودعوة للمنافسة مسبقا

الصفقة التفاوضية دون إشهار ودعوة للمنافسة مسبقا هي مسطرة استثنائية تلجأ لها الإدارة بصفة مباشرة دون أن يكون اللجوء لها موضوع طلب عروض عديم الجدوى أو أن صاحب الصفقة تقاعس في إنجازها بل تقتضيها حالات الاستعجال التي يستحيل وفقها الإشهار والدعوة للمنافسة المسبقين أو أنها أعمال من طبيعة

¹ أنظر المادة 89 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

² أنظر المادتين 45 و65 من مرسوم 2023 الجديد المتعلق بالصفقات العمومية.

طبيعتها محاطة بالسرية، وبموجبها تختار لجنة التفاوض المتنافسين بناء على مؤهلاتهم التقنية والمالية مقارنة مع طبيعة الأشغال أو التوريدات أو الخدمات المتنافس بشأن إنجازها لصالح صاحب المشروع.

ثانيا/ الأعمال بناء على سندات طلب:

تعتبر سندات الطلب إلى جانب الصفقات التفاوضية نوعا من الاتفاق المباشر حيث تجري الإدارة في إطاره مفاوضات تخلص في النهاية إلى ترتيبات ترى أنها تحقق فائدة لها مع الطرف المتعاقد، وتساومه بنفس الأسلوب الذي يتعامل به الأفراد في نطاق القانون الخاص وبكامل الحرية.

وهي عقود بمقابل بين كل من صاحب المشروع من جهة وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا.

ويهدف هذا العقد إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات. دون أن يتجاوز السقف المالي المحدد له في السنة. كما أنه يتم تكوينها دون الشكليات الضرورية لإبرام الصفقة العمومية.

خاتمة:

لقد حدد المشرع مختلف أنواع الصفقات العمومية إلى جانب الإجراءات التي يجب اتباعها، والمبادئ التي يجب مراعاتها في مجال الصفقات العمومية عبر مختلف مراحلها، انطلاقاً من مرحلة تحضير الصفقة إلى غاية الانتهاء من تنفيذها. وأهم هذه المراحل بالنسبة لموضوع الصفقات العمومية هي مرحلة إبرام الصفقة العمومية وكيفية اختيار المتعامل المتعاقد. نظراً لكون معظم القضايا المطروحة في ساحة القضاء تتعلق بهذه المرحلة، وما يمكن أن يقوم به الموظفون العموميون المكلفون بإبرام الصفقة من تجاوزات ومخالفات يعاقب عليها القانون وفي هذا الإطار فإننا نقترح أن يتم الارتقاء بالنص القانوني المنظم للصفقات العمومية إلى درجة قانون تشريعي مع ترك المجال للسلطة التنفيذية للنظر فيما هو تقني وتفصيلي، كما نقترح على المشرع إحداث مدونة خاصة بالصفقات العمومية تتضمن مختلف الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع الحساس نظراً لما يكتسبه من أهمية خصوصاً أن له علاقة مباشرة بالمال العام.

لائحة المراجع المعتمدة:

الكتب

- محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 94، 2015.
- محمد بفقير: العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014 و2015، الجزء الثاني، منشورات دراسات قضائية، سلسلة عمل قضاء المحاكم المغربية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2016.
- ثورية العيوني: القضاء الإداري ورقابته على اعمال الإدارة -دراسة مقارنة-، دار النشر الجسور وجدة، طبعة 2005.
- محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015.
- كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة، 2014.

النصوص القانونية:

- مرسوم 2.22.431 الصادر في شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية.

المجلات:

- مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني -السنة الأولى، شتاء/ربيع 2013.
- مجلة قضاء المجلس الأعلى، منشورات المجلس الأعلى في ذكراه الأربعين، 1997، ص. 740.

العمل القضائي في مجال الضمانات الحمائية

للموظف العمومي بالمغرب

Judicial Work in the Field of Protection Guarantees for Public Servants in Morocco

الدكتور عادل عيدون

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

الملخص :

تضم المنظومة القانونية المؤطرة لعمل الموظف العمومي بالمغرب ضمانات حمائية يجب أن تمثل لها الإدارات العمومية حتى تكون قراراتها متسمة بالمشروعية، فالقرار التأديبي يجب أن يصدر وفق الضوابط المنصوص عليها، وفي احترام تام للإجراءات المعمول بها فيما يسمى ب "ضمانات المحاكمة العادلة"، وعدم الامتثال لهاته الضوابط يعتبر تجاوزا في استعمال السلطة يعرض القرار التأديبي للإلغاء من طرف المحاكم الإدارية (الابتدائية والاستئنافية) صاحبة الاختصاص للنظر في هكذا قضايا. إذ يسجل للقضاء الإداري المغربي تصديه الدائم والمستمر بالإلغاء لكل القرارات التأديبية المعيبة الصادرة عن مختلف الإدارات العمومية؛ تحصيلنا للمكتسبات الرامية لتكريس الحماية القانونية للموظف العمومي من كل شطط من طرف الرؤساء الإداريين.

الكلمات المفتاحية: الموظف العمومي - القرارات التأديبية - المحاكم الإدارية - تجاوز السلطة - الإلغاء.

Abstract :

The legal system framing the work of public servants in Morocco includes a set of protection guarantees that the public administration must comply with to attain legitimacy. The disciplinary decision must be issued in accordance with the prescribed regulations respecting all applicable procedures to enjoy what is called ' the guarantees of a fair trial'. Not abiding by these regulations and procedures is regarded a misuse of power that could compromise the disciplinary decision



and lead to its abolishment by the administrative courts (trials or appeals) with jurisdiction over these related cases. In this regard, Morocco's judiciary has interfered repeatedly and continuously to abolish the flawed disciplinary decisions issued by various public administrations, to preserve the gains achieved, and to reinforce the legal protection for Moroccan public servants against any excesses by their administrative heads.

Key Words: public servants - disciplinary decisions - administrative courts – misuse of power – abolish

تقديم:

يعد نظام التأديب من أهم العناصر التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، حيث يهدف إلى ردع الموظف المخالف؛ وجعله عبرة للآخرين في حالة تجاوز الضوابط الإدارية، والإخلال بالالتزامات الملقاة على عاتقه أثناء ممارسته لوظيفته.

يمكن اعتبار نظام التأديب مجموعة القواعد القانونية المنظمة لأحكام الرقابة على الموظف العمومي للقيام بواجباته بما يكفل حسن سير المرفق العمومي، وحماية الوظيفة العمومية، وتحقيق المصلحة العمومية، وأخذ المقصر بمخالفته النظام أو إخلاله بشرف وكرامة الوظيفة العمومية. وذلك باعتبار أن نظام التأديب يفرض بموجبه الجزاء لضبط سلوك الأفراد أو العمل داخل جماعة منظمة، وتتولى تطبيقه جهة معينة بحكم النظام وفقا لإجراءات وضمائم وضوابط لغرض الجزاء أو العقاب الإداري.

ويجد نظام التأديب إطاره القانوني بالمغرب في عدة نصوص سواء دستورية أو تشريعية أو تنظيمية، هكذا ينص الفصل 71 من الدستور¹ أن من بين الصلاحيات المخولة للبرلمان التشريع في مجال النظام الأساسي العمومي للوظيفة العمومية، بالإضافة إلى الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين، والنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية² خصص الباب الخامس منه للعقوبات التأديبية وإجراءات التأديب، وكذا السلطة المختصة بالتأديب، بالإضافة إلى الضمانات المقررة للموظف الخاضع للتأديب. كما أحال الفصل 14 من مرسوم 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات³ على تطبيق مقتضيات المتعلقة

¹ - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.

² - النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.58.008، في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) كما تم تعديله وتتميمه)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2372، بتاريخ 11 أبريل 1958، ص: 914.

³ - مرسوم رقم 2.77.738 صادر بتاريخ 13 شوال 1397 الموافق ل 27 شتنبر 1977 كما تم تعديله وتتميمه بالمرسوم رقم 2.80.255 بتاريخ 31 أكتوبر 1980 والمرسوم 2.85.265 بتاريخ 2 دجنبر 1986، بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3387، ص: 2728.

بالتأديب، التي جاءت في النظام الأساسي العمومي للوظيفة العمومية على موظفي الجماعات باستثناء بعض
المقتضيات المتعلقة بتكوين المجلس التأديبي¹ ومسألة تشديد العقوبة.

ونظرا لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء الذي يمتد أثره إلى حرمان
الموظف من مزايا وظيفية عديدة وفق مسطرة تأديبية محددة تأخذ بعين الاعتبار طبيعة الهفوة أو الخطأ
المرتكب، فقد كان من الضروري أن تكفل تلك المسطرة التأديبية للموظف ضمانات في مواجهة سلطات الهيئة
التأديبية. وعليه فإن الجزاء التأديبي يتعين أن تتوافر له ضوابط يؤدي الإنقاص منها إلى بطلانه لما تمثله تلك
الضوابط من ضمانات للخاضع للتأديب واجبة الاحترام.

إن المسافة الفاصلة بين سبب التأديب ومحلته تخفي العديد من الإجراءات المسطرية التي تشكل في حد ذاتها
ضمانات للموظف سواء قبل انعقاد المجلس التأديبي أو أثناء أو بعده، هذا الأخير الذي تعد قواعد تشكيله من
النظام العام ضمانا لحسن سير الجلسة التأديبية²، فالبداية تقتضي إعداد ملف تأديبي للموظف الذي يدعى
لإعداد دفاعه ودفعاته. وينبغي عقد الجلسة التأديبية التي تكون سرية في الزمان والمكان المحددين من طرف
الإدارة، شرط توفير النصاب القانوني المحدد في ثلاثة أرباع أعضاء المجلس.

وبعد الانتهاء من الاستماع إلى الموظف أو دفاعه أو أعضاء المجلس، وإذا لم تحتج مقتضيات تحقيق الملف
للقيام ببحث أو الاستماع إلى الشهود يتم اقتراح الإجراء التأديبي اللازم وفق تراتبية العقوبات المنصوص عليها
قانونا. ويؤخذ بعين الاعتبار سوابق الموظف التأديبية أثناء اتخاذ قرار إنزال العقوبة المقترحة، والموافق عليها
بالتراضي بين أعضاء المجلس وبعد قرار اتخاذها تعليلا موضوعيا.

¹ تقوم بدور المجلس التأديبي للجان الادارية المتساوية الاعضاء المنظمة بموجب مرسوم رقم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 المتعلق باللجن
الإدارية المتساوية الأعضاء المغير والمتمم بموجب المرسوم رقم 2.353 الصادر بتاريخ 10 ربيع الآخر 1424 الموافق ل 11 يونيو 2003 في شأن أحكام
متفرقة تتعلق بتمثيل موظفي الإدارات العمومية والجماعات ومستخدمي المؤسسات العمومية .

² شايب أناس عبد الالاه، "الضمانات الممنوحة للموظف عند تعرضه للتأديب مساهمة تحليلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2012،
عدد 103، ص: 73.

وإذا كان التأديب هو تلك الضمانة الفعالة التي تمتلكها الإدارة لمواجهة الموظف أثناء إخلاله بالتزاماته الوظيفية، فالقضاء¹ يعتبر الضمانة التي يستعين بها الموظف لمواجهة الإدارة وللدفاع عن حقوقه في حالة التعسف أو الشطط في استعمال السلطة لذا يتدخل القضاء الإداري عندما يتسم القرار بعيب عدم المشروعية. ونظرا للضرر الذي قد تحدثه بعض العقوبات الصادرة عن السلطة التأديبية وخاصة عند استنفاذ الموظف لكل الوسائل المتاحة له قانونا، كحق الدفاع مثال أمام المجلس التأديبي، ورفع التظلمات إلى الجهات المختصة، فإنه غالبا ما يلجئ في النهاية إلى القضاء من أجل إنصافه؛ حيث أن القاضي يبسط رقابته على كافة العناصر المكونة للقرار التأديبي²، والتأكد من مدى احترام الضمانات المقررة للموظف قبل صدور القرار التأديبي.

من كل هذا يمكن طرح الإشكالية التالية: "إلى أي حد ساهم العمل القضائي، في صيانة الضمانات الحمائية للموظف العمومي، وتكريس النهج الحقوقي المتسمة به النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية بالمغرب". ولدراسة هاته الإشكالية سأعتمد على المنهج الوصفي التحليلي، مع تبني تقسيم ثنائي للدراسة من محورين، سأخصص الأول لدراسة وتحليل تعامل القضاء مع الضمانات الحمائية قبل عرض الموظف على أنظار المجلس التأديبي، والثاني لتعامله (القضاء) أثناء مثول الموظف أمام هذا المجلس.

المحور الأول: الضمانات الحمائية قبل المثول أمام المجلس التأديبي

اعتبارا للحالات التي يتعين فيها على الإدارة استدعاء المجلس التأديبي للاجتماع لإبداء رأيه في المخالفات المرتكبة من طرف الموظف (الفرع الثاني)، هناك إجراءات مسطرية تتضمن مجموعة من الضمانات القانونية التي يتعين على الإدارة احترامها لتكون الجلسة قانونية، وتمثل أساسا في حقه في العلم بالمخالفات المنسوب إليه من خلال استفساره، وإخطاره وإطلاعها على الاختلالات المتابع بها (الفرع الأول).

¹ تعتبر المحاكم الإدارية التي تم إحداثها بمقتضى قانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية، هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في شرعية القرارات الإدارية -التأديبية- الموجه إليها في إطار دعوى الإلغاء، وذلك ما تنص عليه المادة من القانون المحدث لها: "تختص المحاكم الإدارية أيضا بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق شروط منصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون".

² الحاج شركة، "الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي"، الطبعة الرابعة 2010، ص: 220.

الفرع الأول: استفسار وإخطار الموظف بالمخالفات الإدارية المتابع من أجلها

بمقتضى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، تتمتع السلطة التي لها حق التسمية¹ بصلاحيحة إحالة ملف كل موظف تابع لها على أنظار المجلس التأديبي كلما تبين لها أن الموظف ارتكب فعلا مخالفا بالنظم الإدارية والضوابط النظامية يقتضي اتخاذ في حقه عقوبة أشد من الإنذار أو التوبيخ.

وتبعاً لهذا، يتولى هذا المجلس دراسة نوع المخالفة المنسوبة للموظف، والاطلاع على ملفه الإداري، واستدعائه للمثول أمامه قصد إبداء رأي في المنسوب إليه، وذلك في إطار الإجراءات المسطرية القانونية، غير أن الإدارة ملزمة قبل ذلك باستفسار الموظف حول الأفعال المنسوبة إليه المشكلة للركن المادي للمخالفات الإدارية، وكذا إخطاره للمثول أمام المجلس التأديبي.

أولاً: استفسار الموظف

يستوجب الفصل 67 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ضرورة إشعار الموظف الذي تنسب إليه السلطة التأديبية خطأ معيناً تتوقع معاقبته من أجله؛ إذ لا يجوز لها اتخاذ قرار إداري إلا بعد تمكينه من تقديم ملاحظاته بشأنها، ومغزى ذلك تخويل الموظف حق إطلاع الإدارة على وجهة نظره، ولربما الإدلاء بمعلومات وبيانات قد تكون مؤثرة في القرار المزمع اتخاذه من طرف السلطة التأديبية²، وعلى هذا الأساس فإنه من الضروري أن يتضمن الاستفسار الظروف والوقائع والملابسات التي تشكل خطأ تأديبياً؛ وذلك بتحديد الزمان والمكان الذي وقع فيه الفعل أو السلوك المعتبر إخلالاً بالواجبات الوظيفية ومتطلباتها.

وبالترتيب على ما سبق، فإن القضاء الإداري لا يتردد في تقرير الإلغاء للقرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة للقيود الخاص بالاستفسار، باعتباره إجراء جوهرياً يتعين مراعاته قبل إصدار الإدارة لقراراتها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بمكناس في حكمها تحت رقم 12/96 بتاريخ 25/04/1994 حيث أن عدم استفسار المعني بالأمر

¹ - الفصل 65 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - فاطمة الغازي، "ضمانات التأديب في الوظيفة العمومية".

حول الخطأ المهني المنسوب إليه قبل توقيع عقوبة الإنذار عليه يجعل المسطرة معيبة، وبالتالي يكون القرار الذي أصدر على إثرها معرضا للإلغاء.

وهو ما تم تأكيده في قرار المجلس الأعلى رقم 373 بتاريخ 18-06-2020 المؤيد للحكم المستأنف "لكن حيث إن محكمة الاستئناف لما تبين لها من وثائق الملف أن العقوبة الصادرة في حق المستأنف عليه تنحصر في الإنذار الذي يمكن اتخاذه من طرف الإدارة دون عرض الموظف أمام المجلس التأديبي طبقا لمقتضيات الفصل 66 من النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية، وكذا مقتضيات المادة 21 من الظهير الشريف رقم 1.09.213 الصادر بتاريخ 23 فبراير 2010 المتعلق بالمديرية العامة للأمن الوطني والنظام الأساسي لموظفي الأمن الوطني، وأن الإدارة وجهت برقية متعلقة بالعقوبة أعلاه بذات التاريخ الصادر فيه قرار الإنذار، ولم تدل أنها وجهت إلى المعني بالأمر استفسارا قبل الإقدام على تلك العقوبة، واعتبرت أن الإدارة لم تسلك في حقه المقتضى القانوني المشار إليه أعلاه، تكون قد بنت قضاءها على أساس من القانون وعللت قرارها تعليلا سائغا"¹.

ثانيا: حق الإخطار

يعد استدعاء الموظف للمثول أمام المجلس التأديبي من الضمانات الأساسية الممنوحة له، فالإدارة ملزمة بتوجيه رسالة استدعاء إلى المعني بالأمر قبل انعقاد المجلس التأديبي، تتضمن تاريخ ومكان انعقاد الجلسة إضافة إلى أسباب المثول أمام المجلس التأديبي؛ وذلك بشكل صريح لا لبس فيه، وحتى يكون هذا الاستدعاء مجديا يجب إعطاء الموظف مهلة كافية حتى يستطيع أن يقدم مجمل ملاحظاته².

¹ - قرار المجلس الأعلى رقم 373 المؤرخ في 18-06-2020، والصادر في الملف عدد 2019/1/4/3454.

[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)

² - الصديق حيدة، "اخلاقيات المساءلة التأديبية في الوظيفة العمومية"، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الثالث ماي-يونيو 2014، ص:

فحق الإخطار يعتبر من الضمانات التي منحها المشرع للموظف، وهو ما جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمراكش الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه لكون هذا الأخير لم يحترم الضمانات التأديبية المتمثلة في سابق الإخطار¹.

فإخطار المعني يبعث به إلى محل إقامته وداخل أجل معقول، وكل مخالفة لهذه القاعدة يترتب عنها إلغاء القرار المرتبط به من قبل القضاء؛ وهو ما جاء في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش "... وحيث أن الطاعن بصفته موظفا عموميا... وإذا كانت قضيته قد عرضت على اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أنه لا يوجد من بين وثائق الملف ما يفيد أن المعني بالأمر قد وقع استدعاؤه للمثول أمام اللجنة المذكورة، الشيء الذي يعني أن حقوق الدفاع قد خرقت، وأن المقرر المطعون فيه بإدانة الطاعن، والحالة أنه لم يتمتع بالضمانات المنصوص عليها قانونا يجعل هذا القرار متسما بتجاوز السلطة وبالتالي وجب معه إلغاؤه"².

إن القضاء يعتبر مسألة العرض على المجلس التأديبي قبل النطق بالعقوبات من الأمور الجوهرية التي تضي على القرار التأديبي صفة المشروعية³، وهذا ما لا يتحقق عند عدم استدعاء الموظف. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط في حكم لها رقم 666 بتاريخ 23 فبراير 2012. حيث نص هذا الأخير على أن: "إحالة الموظف على المجلس التأديبي ضمانا له من أجل الدفاع عن نفس فيما تويع من أجل؛ وحيث إن ثبوت عدم استدعاء الإدارة للمعني بالأمر من أجل المثول أمام المجلس التأديبي، وقيام المجلس المذكور بالنظر في القضية في غيابه، وفي عدم تمكنه من حقه في مناقشة ملفه يجعل القرار متسما بتجاوز السلطة لعيب الشكل المتمثل في خرق حق الدفاع المنصوص على في الفصل 67 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية".

وهو ما سار عليه المجلس الأعلى في قراره رقم 550 بتاريخ 2020-07-23 الذي جاء فيه "..... وأن المحكمة لما تبين لها بأن الإدارة لم تثبت استدعاءها للمطلوب في النقض (المستأنف عليه) للمجلس التأديبي، ولا قيامها بتسوية وضعيته في أجل أربعة أشهر ابتداء من اليوم الذي جرى فيه العمل بتوقيفه، إعمالا لنص الفصل 73 من

¹- حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 47 بتاريخ 1995/7/11 منشور بمجلة المحامي، عدد 27، ص: 128.

²- حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 12، بتاريخ 1996/04/25، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 17، ص: 180.

³- الحاج شكرة، مرجع سابق، ص: 198.

النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، استنتجت بأن قرارها غير قائم على أساس قانوني، تكون قد قبلت الطعن في القرار المذكور وتصدت موضوعا بمراقبة مشروعيتها، وأنها لما عللت قرارها بما ذكر وخلصت إلى تأييد الحكم المستأنف الذي لم يخالف هذا المنحى، تكون قد عللته تعليلا كافيا ولم تخرق المقتضيات المحتج بها¹.

فمتابعة الموظف المخل بواجباته الوظيفية وإنزال العقوبة عليه لا تستقيم إلا بحضوره بشكل شخصي أمام المجلس التأديبي، والمقصود بحق الحضور هو استدعاء الموظف المعني بالقرار للحضور أمام المجلس التأديبي وعدم انعقاد المجلس من أجل البث في الملف إلا بحضور المعني بالأمر، فحضور هذا الأخير إجراء أساسي لأنه سيمكنه من الدفاع عن نفسه ضد الاتهامات المنسوبة إليه.

إن اتخاذ عقوبة من غير حضور المعني بالقرار من شأنه أن يحدث مساسا خطيرا بحق الدفاع، وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري، فقد صدر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدة قرارات تبطل القرارات التأديبية التي اتخذتها الإدارة في شأن الموظفين دون استدعائهم للحضور أما المجلس التأديبي. فقد جاء في قضية الشريف المصطفى "أن الطاعن يعيب على القرار خرقه للفصل 67 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ذلك أن الإدارة لم تستحضره أمام المجلس التأديبي للدفاع عن حقوقه قبل إنزال العقوبة المتخذة في حقه"².

إن القضاء الإداري اعتبر عدم استدعاء الموظف المتهم للحضور أمام المجلس التأديبي خرقا لمبدأ حقوق الدفاع، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية حسن خدراني بتأييد الحكم المستأنف الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة، والقاضي بإلغاء القرار التأديبي الصادر في حق الطاعن. "...وحيث أن الثابت من أوراق الملف وخاصة ما أدلت به الإدارة... وأنها لم تدلي بما يثبت توصل المدعي بذلك الكتاب أو محضر المجلس التأديبي لم يتضمن بدوره ما يفيد استدعاء المدعي ولا مثوله أمامه للدفاع عن نفسه"³.

¹ - قرار المجلس الأعلى رقم 550 المؤرخ في 23-07-2020، والصادر في الملف عدد 1960/1/4/2019.

<https://juriscassation.cspj.ma>

² - قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 31-03-1968 أورده مصطفى التراب في مقاله "المنازعات في مجال الوظيفة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 14-1998، ص: 40.

³ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 1059، بتاريخ 26-11-1998، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "دلائل التسيير"، عدد 16-2001.

الفرع الثاني: العرض على المجلس التأديبي والاطلاع على الملف

يعتبر العرض على المجلس التأديبي، والاطلاع على الملف من الضمانات الأساسية الممنوحة للموظف عند تحريك مسطرة التأديب في حقه؛ حيث يعتبر المثل أمام هذا المجلس شرط أساس لإضفاء الشرعية على قرار العقوبات، وضمانة أساسية نص عليها الفصل 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. وحق الاطلاع على الملف التأديبي تستوجبه اعتبارات أساسية منها أنه من العدالة والانصاف أن يكون هذا الأخير على علم بالمخالفات التي تهم بفعلها، ومنها كذلك الاطلاع على الملف من شأنه أن يسمح بإمكانية الحوار من أجل الدفاع عن حقوقه لذا فإن السلطة الإدارية مطالبة بتبليغ الملف إلى المعني به.

أولاً: العرض على المجلس التأديبي

تنبغي الإشارة إلى أن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنظمة بموجب المرسوم رقم 2.59.0200¹ تقوم بمهمة المجلس التأديبي خلال المسطرة التأديبية حسب ما هو مقرر في الفصل 65 من النظام الأساسي العمومي للوظيفة العمومية²، ولها صلاحية توقيع العقوبات على المخالفين للقوانين والتشريعات المؤطرة لواجبات الموظف العمومي، من غير عقوبي الإنذار والتوبيخ التي تبقى من صلاحيات الإدارة. وقرار إنزال هاته العقوبات على الموظف دون عرضه على أنظار هذا المجلس يعرضه للإلغاء من طرف القضاء الإداري، كما جاء في قرار

¹ - مرسوم رقم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء الذي تم تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم 2.353 الصادر بتاريخ 10 ربيع الآخر 1424 الموافق ل 11 يونيو 2003 في شأن أحكام متفرقة تتعلق بتمثيل موظفي الإدارات العمومية والجماعات ومستخدمي المؤسسات العمومية.

² - ينص الفصل 11 من النظام الأساسي العمومي للوظيفة العمومية على أنه يؤسس كل وزير في الإدارات والمصالح التابعة لنفوذه لجانا إدارية متساوية الأعضاء يكون لها حق النظر ضمن الحدود المقررة لها في هذا القانون الأساسي، وفي المراسيم الصادرة بتطبيقه.

ويعين رئيس اللجنة من بين أعضاء ممثلي الإدارة من طرف الوزير المعني.

أما فيما يخص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء الخاصة بموظفي الجماعات فتخضع مقتضيات المرسوم رقم 2.59.0200 بخصوص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء الصادر بتطبيق الفصل 11 من النظام الأساسي العمومي للوظيفة العمومية، بموجب الفصل 11 من مرسوم 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، غير أن تطبيق هذا المرسوم رهين بمراعات الفصلين 12 و13 من نفس المرسوم، حيث إذا كان عدد الموظفين التابعين لجماعة واحدة يقل عن 100 موظف يجوز بناء على قرار رئيس المجلس الجماعي إحداث لجنة إدارية متساوية الأعضاء واحدة مختصة إزاء هؤلاء الموظفين، وفي هذه الحالة يحدد عدد ممثلي الإدارة والموظفين في عضوين رسميين وعضوين نائين، ويعين ممثلو الموظفين عن طرق القرعة من بين موظفي الجماعة المعنية بالأمر.

وتجتمع اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء باستدعاء من الوزير المختص -رئيس المجلس الجماعي الاستدعاء الأول، ونصف أعضائها بعد الاستدعاء بالنسبة للجان الإدارية المتساوية الأعضاء بالجماعات- في إطار جلسة مغلقة، ولا تصح مداوات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء إلا بحضور ثلاثة أرباع من أعضائها بعد الثاني.

المجلس الأعلى رقم 190 بتاريخ 08-02-2001، المؤيد للحكم المستأنف المصريح به بتاريخ 3 يونيو 1998، الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 30/4/98 في الملف 97/280 "..... عدم عرض قضية الموظف الموقوف على المجلس التأديبي خلال المدة المذكورة يجعل قرار الايقاف المتخذ متسما بالشطط وقابلا للإلغاء"¹. وهو ما تم تكريسه في قرار المجلس الأعلى رقم 88 بتاريخ 21-01-2009 ".... وعليه فإن الإنذار الموجه إلى الموظف من طرف الإدارة بالرجوع إلى العمل في اتجاه تطبيق مقتضيات الفصل 75 مكرر من قانون الوظيفة العمومية لا ينسجم مع وقائع وظروف حالته المذكورة، ومن تم فإن قرار عزله دون عرضه على المجلس التأديبي مخالف للقانون يستوجب الإلغاء"².

كما نشير في هذا الإطار إلى قرار المجلس الأعلى رقم 376 بتاريخ 18-06-2020 "..... إذ كان من المتعين إحالته (الموظف) على أنظار المجلس التأديبي لإخلاله بواجبه المهني إن ثبت، ومنحه كافة الضمانات القانونية للدفاع عن مركزه القانوني، وليس تطبيق مقتضيات الفصل 75 مكرر المشار إليه أعلاه، مما يكون معه قرار العزل المتخذ في إطار هذا الفصل مشوباً بعيب مخالفة القانون ويتوجب لذلك التصريح بإلغائه، مما جاء معه القرار المطعون فيه مؤسساً"³.

ويجب الإشارة إلى أن المجلس التأديبي يتشكل من ممثلين عن الإدارة وممثلي الموظفين باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ويكون عدد ممثلي الإدارة متساو مع ممثلي الموظفين، ويكون لها أعضاء رسميون وعدد يماثلهم من الأعضاء ينوبون عنهم في حالة غياب الأعضاء الرسميين⁴.

¹ - قرار المجلس الأعلى رقم 190 المؤرخ في 08-02-2001، والصادر في الملف عدد 1998/1/4/578، بين الجماعة الحضرية للمهدية بالقنيطرة في شخص رئيسها، ضد التاقي مولاي إسماعيل.

[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)

² - قرار المجلس الأعلى رقم 88 المؤرخ في 21-01-2009، والصادر في الملف عدد 2005/1/4/1720.

[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)

³ - قرار المجلس الأعلى رقم 376 المؤرخ في 18-06-2020 الصادر في الملف رقم 2019/1/4/6174

[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)

⁴ - الفصل 3 من المرسوم رقم 2.59.0200 المتعلق باللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

إن قواعد تشكيل المجلس التأديبية هاته تعتبر من النظام العام لا يجوز مخالفتها؛ لأن هذا الأمر يؤدي حتما إلى بطلان تشكيلة هذا المجلس، وبالتبعية جميع القرارات الصادرة عنه. ذلك ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار لها عدد 215 بتاريخ 10 أبريل 2003 (ملف عدد 2002/1/48) ضد غرفة التجارة والصناعة بسطات¹، المؤيد لحكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 20 يونيو 2001 (ملف عدد 2000/478) حيث أقرت ب "عدم الاطمئنان إلى حياد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي، إذ كانت مشكلة من عضو هو في نفس الوقت ضحية المخالفة التأديبية موضوع المتابعة، بالإضافة إلى عضو ثان كان أحد الشهود، مع امتناع عضو ثالث عن التصويت".

وسميت هذه اللجن باللجن المتساوية الأعضاء لأنه يتعين أثناء انعقادها توفر عنصر التساوي بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة؛ وإلا اعتبرت قراراتها باطلة، ويكون القرار المبني على اقتراحها مشوب بالتعسف بسبب تجاوز السلطة، وهذا ما أكده قرار صادر عن المجلس الأعلى، بتاريخ 25 يوليوز 1977 في قضية المراشي عبد المجيد ضد وزير المالية والذي ألغى القرار الصادر عن الوزير المذكور بعدما ثبت له من خلال محضر اجتماع اللجنة الإدارية أنها كانت مكونة من ممثلين عن الإدارة، وممثل واحد عن الموظفين إذ كان ينقصها عنصر التساوي.

ثانيا: حق الاطلاع على الملف

استنادا إلى الفصل 67 من النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية، فالإدارة مجبرة بأن تطلع الموظف على ملفه الشخصي، وتجعله على علم بالأفعال المنسوبة إليه، وبالتالي يكون متيقنا من أن متابعته لا تجري إلا على أساس هذه الأفعال عندئذ يمكن للموظف أن يدافع عن نفسه بمختلف الوسائل.

¹ - منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 61، السنة 25، طبعة 2003، مركز النشر والتوثيق القضائي بالرباط، المجلس الأعلى، ص: 18.

وحق الاطلاع على الملف فيعتبر من المبادئ العامة للقانون التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، فالموظف له حق الاطلاع على ملفه عند تحريك المسطرة التأديبية في حقه، وعلى جميع الوثائق الملحقة به، ولمدة كافية حتى يكون على علم بكل وثيقة من وثائق الملف، ولا تملك الإدارة الحق في منعه من ذلك¹.

فقد تصدت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 17-03-1998 بالإلغاء لقرار لم تحترم فيه حقوق الدفاع لأن الإدارة امتنعت من تمكين دفاع الطاعن من الاطلاع على ملف موكله بدعوى أنه سر.

فمن الضمانات الممنوحة للموظف المحال على المجلس التأديبي في إطار حق في الدفاع، إخباره بالمتابعة وتمكينه من الاطلاع على ملفه لمعرفة الأفعال المنسوبة إليه وليتمكن من بناء دفوعات الكتابية أو الشفوية. فقد ورد في حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 33 بتاريخ 1999/8/4 "يجب منح الموظف المتابع تأديبيا الوقت الكافي من أجل الاطلاع على ملفه، وتقديمه ملاحظات ووسائل دفاع، وأن يوم الأحد لا يعتبر كافيا لذلك"، وكما ورد في قرار المجلس الأعلى عدد 406 بتاريخ 1996/11/21: "لا يجوز افتراض تنازل الموظف عن التمسك بالأجل الذي منح له القانون لإعداد دفاع أمام المجلس التأديبي، وإنما يجب أن يكون هذا التنازل صريحا".

غير أن حق الاطلاع على الملف يجب أن يكون بمبادرة من الموظف المعني²، وأن يتم هذا الاطلاع قبل النطق بالعقوبة³، هنا تجدر الإشارة إلى ان الإدارة كثيرا ما تمنع الموظف من ذلك بدعوى أنه تم تحديد التهم المنسوبة إليه عن طريق الاستفسار الموجه إليه في الموضوع⁴.

إن الفصل 67 يعرب في الحقيقة عن قواعد العدالة لكونه يسمح للموظف المراد معاقبته من معرفة كل التهم الموجهة إليه من جهة، ومواجهة السلطة التأديبية من جهة أخرى، فإذا ما تأكد للقاضي خرق هذه الضمانة فإن عادة ما يلغي القرار. وتجدر الإشارة إلى أن قضاء المجلس الأعلى من خلال قرار له صادر بتاريخ 17 أبريل 1978 جعل ضمانات الاطلاع على الملف تهم جميع محتويات الملف، وهذا بعد طلب المعني بالأمر بطبيعة الحال.

1 - Jean marie Auby, «Droit de la fonction public », 5ème edition, Dallouz, 2005, p: 378 .

2 - ibid, p:380.

3 - ibid, p:381.

4 - محمد قاسمي، "مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء القرارات التأديبية"، السلسلة الإدارية، ط 1998، ص 43.

قد يتحقق الاطلاع على الملف بصورة مكتوبة، كما قد يتم بصورة شفوية، ويجب على الإدارة في هذه الحالة تمكين المعني بالأمر من الاطلاع على الملف كاملا. هذا الحق يمكن الموظف من التعرف على التهم المنسوبة إليه، ومن شأن ذلك أن يسمح له بإمكانية الحوار مع الإدارة للدفاع عن حقوقه، لذا فإن السلطة الإدارية مطالبة بتبليغ الملف إلى المعني به؛ وهذا يعتبر بمثابة إنذار مسبق قبل إصدار العقوبة على المتهم، أما إذا امتنعت هذه السلطة عن ذلك فإن كل عقوبة تأديبية صادرة عنها تعتبر غير مشروعة؛ بحيث يمكن إلغائها من طرف القضاء. فإذا ما تأكد القاضي الإداري من خرق هذه الضمانة فإنه عادة ما يلغي القرار¹، وقد اعتبرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أن عدم السماح للموظف المحال على المجلس التأديبي بالاطلاع على ملفه قبل انعقاد المجلس التأديبي يعد تجاوزا للسلطة (شططا في استعمال السلطة) يجب إلغاء القرار المتخذ في هذه الحالة، وهو ما أكدته قرارها رقم 12 بتاريخ 27 أكتوبر 1994 ملف إداري عدد 10239-91 إلى أن: "الفصل 67 من ظهير 24 فبراير 1958 المكون للنظام الأساسي للتأديبية العمومية، يوجب على الإدارة بمجرد فتح متابعة تأديبية أن تمكن الموظف الذي تابعته، من الاطلاع الشامل على ملفه التأديبي وكل الوثائق الملحة به قبل المثول أمام المجلس التأديبي، التي تشكل ضمانات ضرورية لتمكين الموظف من الدفاع عن حقوقه وإعداد دفاعه... يكون القرار الصادر دون مراعاة حق الدفاع قرار مشوبا بالشطط في استعمال السلطة ويستوجب الإلغاء".

المحور الثاني: الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف أثناء المثول أمام المجلس التأديبي

تعتبر إحالة الموظف على المجلس التأديبي إجراء أساسيا لا تستقيم المتابعة التأديبية بدونه، والقرار الإداري القاضي بالعقوبة في حق الموظف دون عرضه على المجلس التأديبي سيكون مصيره الإلغاء مباشرة؛ فقد صدرت عن المحاكم الإدارية عدة أحكام في هذا الشأن²، تجمع على شرعية إحاطة الموظف المتابع ضمانات قانونية

¹ - منية بلمليح، "تأديب الموظف العمومي بين سلطة الإدارة والحق في الحماية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 86، ماي-يونيو 2009، ص: 48.

² - منها حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1334 بتاريخ 1998/12/5 غير منشور جاء فيه "إن الطالب يطلب بسبب الشطط في استعمال السلطة إلغاء القرار وأن الطاعن يعيب على القرار خرقه الفصل 65 من النظام العام للتأديبية العمومية فقضت المحكمة بإلغاء القرار الإداري معللة قرارها ب: "أن مقتضيات الفصل 66 و67 من ظهير 1958/02/24 بمثابة النظام الأساسي للتأديبية العمومية تحتم احترام الضمانات التأديبية المنصوص عليها قانونا قبل إصدار قرار العزل في حق الطاعن مما يجعل المقرر المطعون فيه مشوبا بالشطط في استعمال السلطة".

تحفظ له الحق في الدفاع عن نفسه وفق المبادئ العمومية للمحاكمة العادلة (الفرع الأول) مع التزام المجلس التأديبي بالعقوبات المنصوص عليها قانونا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حقوق الدفاع

يعتبر حق المؤازة بالدفاع من القواعد الإجرائية التي يحرص القضاء على احترامها، لما يشكل ذلك من فعالية وأهمية في الدفاع عن حقوق الموظف التي يمكن أن يفقدها بسبب جهل للنصوص التشريعية والمساطر الإدارية، لذلك فتحويل الموظف المتهم بأن ينصب محام من شأن أن يجعل الموظف في وضع مريح اتجاه طريقة دفاعه. فالفصل 67 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يتيح للموظف المتهم فرصة إحضار مدافع عن أمام المجلس التأديبي، وكذا حقه في إحضار الشهود للإدلاء بشهادتهم أمام أعضاء المجلس التأديبي¹، ويكفل له حقه في الرد.

ويلاحظ تشدد القضاء الإداري المغربي على تطبيق هذه القاعدة بنوع من الصرامة كما هو الحال في حكم المحكمة الإدارية بالرباط حيث تصدت بتاريخ 17 مارس 1998 بإلغاء لقرار لم تحترم فيه حقوق الدفاع، لأن الإدارة امتنعت عن تمكين الطاعن من الاطلاع على ملفه الإداري بدعوى أنه سري إذ جاء في حكمها ما يلي: "حيث امتنعت الإدارة أثناء مسطرة التأديب من تمكين محامي الطاعن من الاطلاع على ملفه الإداري بدعوى أنه سري ودون أن يتمكن هذا الأخرى من أن يدافع عن نفسه معززا في هذا الشأن بمساعدة المحامي الذي اختاره لهذه المهمة، يشكل إخلالا جوهريا بحقوق الدفاع، وحيث أجابت الإدارة أن لا مجال لتطبيق مقتضيات الفصل 29 من قانون المحاماة طالما أن هناك قانون خاص بها يشترط في فصله الثامن بأن يكون الأشخاص الذين لهم حق الدفاع عن المحالين على المجلس التأديبي من بين مستخدمي الإدارة؛ وحيث أن أمام هذه المعطيات يبقى من حق المحامي مؤازرة المستخدم أثناء مثول أمام المجلس التأديبي مادام المنع من ممارسة هذا الحق غير منصوص عليه بنص خاص".

¹- وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للإدارة بدورها أن تحضر الشهود الذين يعززون موقفها.

كما جاء في حكم آخر قضت فيه محكمة الاستئناف بالرباط في قرارا لها ما يلي: "إن رفض الإدارة اختيار الموظف أحد الأشخاص للدفاع عن أمام المجلس التأديبي بدعوى أنه ينتمي إلى هيئة نقابية يجعل القرار الإداري المتخذ في حق الموظف المذكور متسما بتجاوز السلطة لخرق حقوق الدفاع الذي يشكل ضمانا من الضمانات المنصوص عليها في الفصل 67 من النظام الأساسي العام 55 للتوظيفة العمومية الذي لا يستثني المنتهي إلى هيئة نقابية من أن يكون مدافعا عن الموظف".

وفي إطار كفالة حق الدفاع، سارت أغلبية التشريعات على اعتبار إحضار شهود النفي من مظاهره الأساسية لهذا الحق، وهو ما سار عليه المشرع المغربي، ويحرص القضاء الإداري المغربي على ممارسة الموظف المتهم لهذا الحق، عملا بمقتضيات الفصل 67 من النظام الأساسي للتوظيفة العمومية فإن إغفال أو حرمان الموظف منه يعتبر تجاوزا في استعمال السلطة، وإخلالا جوهريا بمبدأ حق الدفاع. لأجل ذلك قضت المحكمة الإدارية بالرباط 31 أكتوبر 2002 في حكم ألغت من خلاله قرار وزير المالية القاضي بإقصاء الطاعن من مهامه خرق حقوق الدفاع المتمثلة في أن رئيس المجلس التأديبي رفض ملتتمس الطاعن باستدعاء الشهود من رجال الجمارك والأمن الذين حضروا واقعة الحادثة بسبب المتابعة التأديبية، كما أنه يعيب عليه رفض ملتتمس دفاع تأخير المجلس لأسباب مهنية قاهرة دون تمكينه من تعيين محام آخر محله، ورفض طلبه الرامي إلى إجراء بحث، وأن المحكمة اعتبرت رفض الملتتمسات المذكورة مسا بحقوق الدفاع لا سيما أن الخطأ التأديبي المتابع من أجل لا يستلزم تسريع مسطرة التأديب دون تعميق البحث خصوصا وأن الطاعن غير مؤازر بدفاع، ونازع بقوة في صحة الوقائع المنسوبة إليه.

إن القاضي الإداري قد أسس أحكام الصادرة بشأن حق الدفاع كمسطرة إجرائية بصفة عامة، على فلسفة مؤداها التوفيق فيما بين كل من المصلحتين العامة للإدارة والخاصة للأفراد المقصودين بالقرارات الإدارية، أي إخضاع تلك الرقابة لقواعد الموازنة بين الضمانات للعاملين والمتعاملين مع الإدارة في ظل مبدأ المشروعية .

وبالتالي، فحق الدفاع، المنصوص علي في الفصل 67 من نظام الأساسي للوظيفة العمومية¹، حيث ولو في غيابه فهو يعتبر من المبادئ العامة يؤدي الإخلال به إلى جعل القرار يتصف بعدم المشروعية الموجبة للإلغاء. وحق الدفاع أمام المجلس التأديبي إما أن يكون شخصيا أو من طرف مدافع آخر (محام، جمعية الموظفين، زميل في العمل ...) أو بمذكرة كتابية إذا لم يتمكن المعني بالأمر من الحضور بسبب المرض أو الاعتقال بعد التأجيل الذي يستفيد منه².

إن حرمان الموظف من حق الدفاع والاطلاع على التهم المنسوبة إليه يعد خرقا للضمانات التي لا تخوله له قوانين الوظيفة العمومية فقط بل أكدتها حتى المبادئ العمومية للقانون وكرستها التشريعات الدولية³. ومن الضمانات الأساسية المقررة أيضا للموظف المتابع بشأن مخالفة إدارية حقه في تقديم الوثائق، والحجج التي تنفي عنه الأفعال المنسوبة إليه.

فالإنصات لتصريحات المعني تعتبر من الضمانات الأساسية المخولة في إطار حق الدفاع وهذا ما أقره القضاء حيث جاء في حيثيات قرار للمحكمة الإدارية بمكناس ما يلي: "وحيث إذن عدم تمتيع المطلوبة في الجزاء بحقها في الرد يؤدي إلى إهدار الحق في الدفاع الذي يعتبر من المبادئ القانونية العمومية... إن عدم احترام هذا المبدأ يجعل القرار مشوب بعدم المشروعية في إجراءات اتخاذه، وبالتالي يوجب الحكم بإلغائه"⁴. ومن جهة أخرى فالموظف المتهم يجب أن يدلي أمام المجلس التأديبي ببيانات وملاحظات كتابية أو شفوية وأن يحضر بعض الشهود⁵.

الفرع الثاني: التزام المجلس التأديبي بالأجال القانونية وبلائحة الجزاءات

¹ - ينص الفصل 67 من نظام الأساسي للوظيفة العمومية على: " للموظف المتهم الحق في أن يطلع على ملفه الشخصي بتمامه وعلى جميع الوثائق الملحقة وذلك بمجرد ما تقام عليه دعوى التأديب ويمكنه أن يقدم إلى المجلس التأديبي ملاحظات كتابية أو شفاهية وأن يستحضر بعض الشهود وأن يحضر معه مدافعا باختياره وللإدارة أيضا حق إحضار الشهود".

² - عبد السلام العبادي، محمد سليم، "قانون الوظيفة العمومية"، مطبعة سجلماسة، مكناس، طبعة 2008، ص: 101.

³ - عبد الوهاب رافع، "نزاعات الوضعية الفردية للموظفين والعاملين بالإدارة العمومية من خلال العمل القضائي"، مطبعة الوارقة الوطنية مراكش، 2006، ص: 58.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 33 بتاريخ 1999/8/4، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 30.

⁵ - الفصل 67 النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يشمل دور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي توقيع العقوبات على الموظف المرتكب لأخطاء مهنية أثناء أداء التزاماته الوظيفية باستثناء عقوبتي الإنذار والتوبيخ اللتين تتخذهما الإدارة دون استشارة المجلس التأديبي¹، ويتم اللجوء إلى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء باعتبارها مجالس تأديبية، بواسطة تقرير صادر عن السلطة التي لها حق التأديب، وذلك في الحالات التي يلزمها القانون باستشارة هاته اللجان قبل اتخاذ القرار التأديبي.

ويصدر المجلس التأديبي رأيا معللا يمكن أن يتضمن اقتراحات بشأن العقوبة التي يراها مناسبة، إزاء الأعمال المتابع بشأنها الموظف داخل أجل شهر يبدأ من اليوم الذي رفعت فيه القضية إليه، كما يمكن أن يمتد الأجل المحدد في شهر إلى ثلاثة (3) أشهر إذا أصدر المجلس التأديبي أمرا بالقيام ببحث بمناسبة القضايا المعروضة أمامه للبحث في المعلومات المقدمة له عن الأعمال المؤخذ عليها المعني بالأمر أو عن الظروف والملابسات التي ارتكبت فيها².

وكل تجاوز لهاته الأجال يعتبر خرقا للضمانات الممنوحة للموظف، وهو ما تم تأكيده من طرف المحكمة الإدارية بمكناس التي قضت في حكم لها عدد 7-2002-4 بتاريخ 28 فبراير 2002 بأن: ".....البحث الذي أجراه هذا المجلس استغرق مدة تزيد عن السنة؛ وذلك خلافا لما ينص عليه الفصل 70 المشار إليه والذي ينص على أنه يجب على المجلس التأديبي أن يدلي برأيه في أجل شهر واحد ابتداء من يوم رفع النازلة إليه ويمتد هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر عند القيام ببحث"³.

وعيب مخالفة القانون في المجال التأديبي قد يكون مباشرا عندما تقضي السلطة التأديبية بتطبيق عقوبة غير منصوص عليها في لائحة الجزاءات مما يجعل قرارها غير مشروع، لذا جاء في قرار صادر عن المجلس الأعلى رقم 170 بتاريخ 22 يوليوز 1983، "وحيث يتضح من الفصل 12 من ظهير 13 غشت 1973 المتعلق بالخدمة المدنية إن العقوبات التي يمكن للإدارة أن تتخذها في حق المجند في اطار الخدمة المدنية وردت على سبيل الحصر،

¹ - الفقرة الأخيرة من الفصل 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - الفصل 68 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - أحمد بوعشيق، "الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية - الجزء الثاني -"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص: 163.

وحيث أن وزير العدل اتخذ في حق الطالب عقوبة التوقيف غير المنصوص عليها في لائحة العقوبات، وتبعاً لذلك قضى المجلس الأعلى بإلغاء المقرر المطعون فيه".

أيضاً يعد من قبيل عيب مخالفة القانون، قيام الإدارة بتطبيق عقوبتين تأديبيتين على جريمة تأديبية واحدة، خالفاً للمبدأ العام الذي يحكم المجال التأديبي، وهو عدم معاقبة الشخص عن الفعل الواحد مرتين كما هو الشأن بالنسبة لقرار المجلس الأعلى رقم 384 بتاريخ 18 ماي 1984 الذي جاء في حيثياته: "حيث أن المقرر المطعون فيه قد اتخذ في حق الطالب عقوبة الإقصاء عن العمل لمدة ثلاثة أشهر مع عقوبة التدني من درجة إلى درجة، وهما من العقوبات المنصوص عليها في الفصل 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي تتخذ في حق الموظف بصفة تسلسلية حسب درجة خطورة المخالفة المنسوبة إليه.

وحيث أن النظام الأساسي المذكور لا يسمح باتخاذ عقوبتين عن نفس المخالفة قضى المجلس الأعلى بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه، لذا فاختصاص الإدارة في هذا المجال مقيد بالنص القانوني، ومخالفته ترتب عدم مشروعية القرار المتخذ فيكون قابلاً للإلغاء".

أما بالنسبة للاختصاصات التقديرية المرتبطة بالسلطة التقديرية فإنها لا تخضع لرقابة القضاء كمبدأ، ومن أبرز مظاهر السلطة التقديرية في مجال التأديب هي تقدير وملائمة التناسب بين السبب والمحل، وهو ما يسمى بالتكييف القانوني للوقائع أي التناسب بين المخالفة، والعقوبة مع مراعاة مبدأ الملاءمة؛ إذ أن المشرع خول للإدارة صلاحيات تقديرية واسعة في تأييم الأفعال دون تدخل الرقابة القضائية، وهذا ما قد ينتج عنه غلو الإدارة في الربط بين المخالفة والعقوبة وعدم التناسب الظاهر أو الخطأ البين في التقدير، وهذا ما جاء في قرار المجلس الأعلى عدد 211 بتاريخ 27 نوفمبر 1986: "وحيث أن ملائمة العقوبة والفعل يرجع أمر تقديرها لسلطة الإدارة دون رقابة عليها في ذلك من طرف المجلس الأعلى الأمر الذي تكون معه الوسيلة (الدعوى) غير قائمة على أساس، لذا قضى المجلس الأعلى برفض الطلب".

إذا كان المشرع قد جعل الربط بين الخطأ والعقاب من الاختصاصات التقديرية للإدارة - كقاعدة عامة - إلا أنه اشترط أن يجري هذا التقدير بروح موضوعية وبشرط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه، وهذا

الالتزام هو التزام قانوني لا مجرد ضابط من ضوابط الأخلاق ومقتضى هذا المبدأ أن القضاء لا يتعرض لتقدير الإدارة في ذاته، وإنما يتعرض للظروف التي أحاطت به، فإذا تبين له أن تلك الظروف لا يمكن معها القيام بتقدير سليم تكون الإدارة قد خرجت على التزام قانوني مما يجب إلغاء قرارها التأديبي. والوضع الطبيعي أن تكون العقوبة ملائمة للجريمة التأديبية فإذا لم تكن ملائمة فلن يكون من سبيل للطعن فيها إلا عن طريق إثبات التعسف، وذلك بعدم الملائمة الظاهرة التي يمكن اعتبارها مجرد قرينة على التعسف، وهو ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط ".....وحيث أن للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه، ومدى تأثيرها داخل المرفق العام وأن السلطة التقديرية لا رقابة للقضاء عليها ما لم يشهها غلو في التقدير، وحيث أنه ولئن كان الطاعن قد تجاوز فعلا حدود اختصاصاته باعترافه شخصيا في تصرفه المشار إليه أعلاه مع التلميذ الذي اعتدى على الأستاذة أثناء اجتيازه لامتحان البكالوريا إلا أن معاقبته على هذا التصرف غير اللائق بعقوبة العزل ينم عن غلو التقدير، إذ لا تتناسب هذه العقوبة بتاتا مع خطورة الفعل المرتكب. مما يكون معه القرار المطعون فيه مشوبا بتجاوز السلطة، ويتعين الحكم بإلغائه"¹.

خاتمة:

نافلة القول، إن النشاط الإداري يتطلب إقامة نظام تأديبي يضمن ويصون العلاقة داخل الادرة، وبالتالي حماية السير العادي للمصلحة العمومية، ويدفع إلى التزام الموظفين بالمهام المنوطة بهم والمؤطرة بنصوص قانونية وتنظيمية على رأسها النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ففي الإطار الحقوقي الذي ينسجم مع مقتضيات ظهير 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يجب على الإدارة احترامه، تبرز الضمانات التي يستفيد منها الموظف خلال مسطرة التأديب، وإلا تعرضت قراراتها للإلغاء لتجاوز السلطة؛ إذ ما فتئت المحاكم الإدارية بمختلف مستوياتها تتصدي

¹ - أورده محمد أوزبان، "العمل القضائي في المنازعات الإدارية - الجزء الثاني"، دلائل الأعمال القضائية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، ماي 2009، ص: 18.



وتلغي كل القرارات الإدارية التأديبية التي لا تلتزم بالمسطرة التأديبية الواردة في النصوص القانونية المؤطرة
للوظيفة العمومية بالمغرب.

لائحة المراجع المعتمدة:

الكتب:

- أحمد بوعشيق، "الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية-الجزء الثاني-"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.
عبد السلام العبادي، محمد سليم، "قانون الوظيفة العمومية"، مطبعة سجلماسة، مكناس، طبعة 2008.
عبد الوهاب رافع، "نزاعات الوضعية الفردية للموظفين والعاملين بالإدارة العمومية من خلال العمل القضائي"، مطبعة الوارقة الوطنية مراكش، 2006.
مجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 61، السنة 25، طبعة 2003، مركز النشر والتوثيق القضائي بالرباط، المجلس الأعلى.
محمد أوزيان، "العمل القضائي في المنازعات الإدارية - الجزء الثاني-"، دلائل الأعمال القضائية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، ماي 2009.

القوانين:

- النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.58.008، في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958 كما تم تعديله وتتميمه) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2372، بتاريخ 11 أبريل 1958.
دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.
مرسوم رقم 2.77.738 صادر بتاريخ 13 شوال 1397 الموافق ل 27 شتنبر 1977 كما تم تعديله وتتميمه بالمرسوم رقم 2.80.255 بتاريخ 31 أكتوبر 1980 والمرسوم 2.85.265 بتاريخ 2 دجنبر 1986، بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3387.
مرسوم رقم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 المتعلق باللجن الإدارية المتساوية الأعضاء المغير والمتمم بموجب المرسوم رقم 2.353 الصادر بتاريخ 10 ربيع الآخر 1424 الموافق ل 11 يونيو 2003 في شأن أحكام متفرقة تتعلق بتمثيل موظفي الإدارات العمومية والجماعات ومستخدمي المؤسسات العمومية.

الأحكام القضائية:

- قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 31-03-1968 أورده مصطفى التراب في مقاله "المنازعات في مجال الوظيفة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 14-1998.
قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 1059، بتاريخ 26-11-1998، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "دلائل التسيير"، عدد 16-2001.
قرار المجلس الأعلى رقم 88 المؤرخ في 21-01-2009، والصادر في الملف عدد 1720/1/4/2005.
[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)
قرار المجلس الأعلى رقم 373 المؤرخ في 18-06-2020، والصادر في الملف عدد 3454/1/4/2019.

[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)

قرار المجلس الأعلى رقم 376 المؤرخ في 18-06-2020 الصادر في الملف رقم 6174/1/4/2019

<https://juriscassation.cspj.ma>

قرار المجلس الأعلى رقم 550 المؤرخ في 23-07-2020، والصادر في الملف عدد 1960/1/4/2019.

<https://juriscassation.cspj.ma>

قرار المجلس الأعلى رقم 190 المؤرخ في 08-02-2001، والصادر في الملف عدد 578/1/4/1998، بين الجماعة الحضرية للمهديدة بالقنيطرة في شخص رئيسها، ضد التاقي مولاي إسماعيل.

[/https://juriscassation.cspj.ma](https://juriscassation.cspj.ma)

حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 47 بتاريخ 11/7/1995 منشور بمجلة المحامي، عدد 27.

حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 12، بتاريخ 25/04/1996، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 17.

حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1334 بتاريخ 5/12/1998.

حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 33 بتاريخ 4/8/1999، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 30.

المقالات:

شايب أناس عبد الاله، "الضمانات الممنوحة للموظف عند تعرضه للتأديب مساهمة تحليلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2012، عدد 103.

الحاج شكرة، "الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي"، الطبعة الرابعة 2010.

الصديق حيدة، "اخلاقيات المساءلة التأديبية في الوظيفة العمومية"، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الثالث ماي-يونيو 2014.

محمد قاسمي، "مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء القرارات التأديبية"، السلسلة الإدارية، ط 1998.

منية بلمليح، "تأديب الموظف العمومي بين سلطة الإدارة والحق في الحماية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 86، ماي-يونيو 2009.

المقالات الإلكترونية:

فاطمة الغازي، "ضمانات التأديب في الوظيفة العمومية".

adala.justice.gov.ma

مراجع باللغات الأجنبية:

„5ème edition, Dallouz, 2005" **Jean marie Auby**, "Droit de la fonction public"

الجبايات المحلية وأثرها على التنمية في جماعة العيون

Local Taxes and Their Impact on Development in "LAAYOUNE" City

الوالي شرفي

طالب باحث بسلك الدكتوراه جامعة ابن زهر -أكادير

بوسيف دنفور

طالب باحث بسلك الدكتوراه جامعة ابن زهر -أكادير

الملخص :

إن أهم سبب يقف وراء ضعف منتوج الجبايات المحلية للجماعة الحضرية لمدينة العيون هو سياسة الإعفاء الضريبي المطبقة في المنطقة، فالإعفاء الضريبي وإن كان الهدف من ورائه هو تخفيف العبء الضريبي على الملزمين وتشجيع وتحفيز الاستثمارات، إلا أنه يؤدي بشكل مباشر إلى حرمان الميزانية الجماعية من نسبة جد مهمة من المداخل الجبائية .
من خلال معاينة الواقع الاقتصادي يظهر أن الإعفاءات الضريبية التي تتميز بها بلدية العيون لم تؤدي إلى النتائج المرجوة منها بالدرجة الأولى، لأن استقرار هذا الواقع يظهر بجلاء الغياب الكبير للمبادرات الخاصة التي تتمتع بنظام الإعفاءات، حيث أن الرأسمال الوطني لا يقوم عمليا باستثمارات تنموية حقيقية على المستويين المتوسط والبعيد المدى، و ذلك لهدف واضح و جلي هو محاولة الحصول على أكبر الأرباح في اقرب الأجال الممكنة و بأقل التكاليف، و انطلاقا من هذا الواقع فان المزايا الجبائية المتجلية في الإعفاءات الضريبية ليس لها أي آثار على الاستثمار، و بالتالي حرمان الجماعة المحلية من جبايات مهمة دون أن تكون هناك أي مردودية ناتجة عن هذه الوضعية
الكلمات المفتاح: الجبايات المحلية، التنمية، الإعفاءات الضريبية، الموارد الذاتية، ميزانية التجهيز، الوعاء الضريبي، اللامركزية، الضرائب والرسوم، الاقتصاد الترابي، الميزانية الجماعية، التهرب الضريبي، الاستثمارات

Abstract :

The main reason behind the weakness of local tax revenues for the urban community of the city of Laayoune is the tax exemption policy implemented in the region. While the aim of tax exemptions is to reduce the tax burden on taxpayers and encourage investment, it directly deprives the municipal budget of a significant portion of tax revenues.



Through an examination of the economic reality, it becomes evident that the tax exemptions practiced by the municipality of Laayoune have not led to the desired results primarily. This is mainly due to the significant absence of private initiatives that benefit from the tax exemption system. The national capital practically does not engage in genuine developmental investments at both the medium and long-term levels. This is driven by a clear objective of maximizing profits in the shortest possible time and at the lowest costs. In light of this reality, the tax advantages manifested in tax exemptions have no impact on investment. Consequently, the local community is deprived of significant tax revenues without any resulting returns or benefits from this situation..

Key Words: Local Taxes, Development, Tax Exemptions, Self-Generated Resources, Preparation Budget, Tax base, Decentralization, Taxes and Fees, Territorial Economy, Community Budget, Tax Evasion, Investments

مقدمة

تعتبر المالية المحلية مؤشرا هاما وأساسيا على درجة تطور اللامركزية داخل أي نظام إداري، فاللامركزية تجد جوهرها في إعطاء الوحدات المحلية القدرة على اكتساب مالية محلية مستقلة، تنطلق من حاجيات المواطنين وتنتهي بالمساهمة في تنمية البلد ككل.

تعتبر الجبايات المحلية إحدى أهم دعائم اللامركزية الإدارية، حيث إنها تجسد وجود سلطة ترابية لها حاجيات ترابية ولها صلاحية فرض واستخلاص ضرائب على الساكنة المحلية لتلبية هذه الحاجيات دون الرجوع إلى المركز. تُعد الجبايات المحلية من أهم الآليات المالية التي يعتمد عليها النظام اللامركزي في المغرب. تشكل هذه الجبايات مصدراً رئيسياً لتمويل الجماعات الترابية وتوفير الخدمات العامة للمواطنين، حيث تعمل كآلية لجمع الإيرادات المحلية، وتتضمن مجموعة متنوعة من الضرائب والرسوم التي تفرضها السلطات المحلية على الأفراد والمؤسسات في المناطق الجماعية.

يعتبر موضوع الجبايات المحلية من المواضيع التي تستأثر بأهمية بالغة في العديد من ميادين البحث العلمي، سواء القانوني منها أو الاقتصادي أو الاجتماعي، نظرا لكونها مجالا متعدد الأبعاد وتتقاطع فيه العديد من المتغيرات، فهي دعامة أساسية في تعزيز التنمية الترابية وتحقيق الاستقلالية المالية للجماعات، حيث يمكن للبيئات الترابية المنتخبة استخدام هذه الإيرادات لتمويل مشاريع البنية التحتية، مثل بناء الطرق والمدارس والمستشفيات، وتوفير الخدمات الأساسية مثل إمدادات المياه والصرف الصحي، وتشجيع الاستثمار وتوفير فرص العمل في المجال الترابي

الحالة محل الدراسة هي الجماعة الحضرية للعيون مدينة في جهة العيون الساقية الحمراء، وهي تعتبر أكبر مدينة في الأقاليم الجنوبية المغربية وتضم 217 732 نسمة، حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014.

تُحصل الجماعة الحضرية للعيون بدورها مجموعة من الضرائب والرسوم من أجل تمويل ميزانيتها لتمكينها من التدخل في تحريك عجلة الاقتصاد المحلي، وتتميز جماعة العيون عن باقي الجماعات بكونها تتمتع بإعفاء ضريبي لبعض الجبايات المحلية من أجل دعم النشاط الاقتصادي المحلي.

وتهدف الإعفاءات الضريبية لتحقيق تأثيرات إيجابية عدة أهمها تشجيع الاستثمارات حيث يمكنها تشجيع الشركات ورجال الأعمال على زيادة استثماراتهم في جماعة العيون من خلال تقليل الأعباء الضريبية الأمر الذي

يمكن الشركات الحفاظ على مزيد من الأرباح وتوجيهها نحو التوسع وخلق فرص عمل جديدة، مما يساهم في تحفيز النمو الاقتصادي وتعزيز التنمية المحلية.

إضافة إلى جذب الاستثمارات الخارجية عبر استقطاب المستثمرين الأجانب إلى جماعة العيون بإزالة أو تقليل الحواجز الضريبية، فيصبح الاستثمار في المنطقة أكثر جاذبية، مما يؤدي إلى تدفق رؤوس الأموال والتكنولوجيا والمهارات من خارج البلاد.

انطلاقاً من الدور المحوري الذي تلعبه الجبايات المحلية في تنمية الجماعات الترابية وجلب موارد مالية ذاتية وحقيقية تركز الاستقلال المالي للهيئات الترابية في تدبير وتطوير مجالها دون انتظار الإمدادات المالية المركزية. ثم بناء على الدور الذي تلعبه الإعفاءات الجبائية في دعم وتعزيز النشاط الاقتصادي الجماعي يتولد لنا سؤال محوري حول ماهي معالم الوضعية الجبائية لجماعة العيون وتأثيرها على النمو الاقتصادي الترابي بالجماعة؟

ولذلك يتم الانطلاق من فرضيتين اثنتين:

- فرضية تأثير التوازن المالي والخدمات العامة: إن الوضعية الضريبية الخاصة في جماعة العيون قد تؤدي إلى انعدام التوازن المالي بين الموارد المالية المتاحة للجماعة والتكاليف المرتبطة بتقديم الخدمات العامة مما قد يترتب على ذلك تأثير سلبي على التنمية و جودة الحياة في المجتمع المحلي.
- فرضية تأثير توجيه إعفاء الضرائب: حيث إن توجيه إعفاء الضرائب بشكل محدد لقطاعات معينة أو فئات معينة في جماعة العيون سيؤدي إلى تحقيق فوائد محددة، مثل تشجيع الاستثمارات الصناعية أو دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي تعزيز التنمية في هذه القطاعات المستهدفة.

وبما أن المنهج يعد الآلية المتبعة للإجابة على إشكالية معينة، عبر تفكيكها واتباع مجموعة من الخطوات الموضوعية في محاولة للوصول إلى إجابات علمية، أو التحقق من فرضيات سابقة، فإن موضوع " الجبايات المحلية وأثرها على التنمية في جماعة العيون"، يُحتم الاعتماد على مناهج علمية تتناسب مع خصوصية الموضوع، حيث سيتم الاعتماد على المنهج الوظيفي لمعرفة مدى تحقيق الخصوصية الجبائية الترابية لجماعة العيون للوظيفة المرتجاة منها، ثم الاعتماد على تحليل البيانات عبر جمع البيانات المتعلقة بالجبايات المحلية في جماعة العيون وتحليلها.

بناء على ذلك، ستم مقارنة هذا الموضوع من خلال نقطتين أساسيتين:

الفرع الأول: مؤشرات الوضع الجبائي للجماعة الحضرية لمدينة العيون

الفرع الثاني: أسباب وتجليات محدودية الموارد الجبائية للجماعة الحضرية لمدينة العيون

الفرع الأول: مؤشرات الوضع الجبائي للجماعة الحضرية لمدينة العيون

يعتبر موضوع الجبايات المحلية من المواضيع التي تستأثر بأهمية بالغة في العديد من ميادين البحث العلمي، سواء القانوني منها أو الاقتصادي أو الاجتماعي، نظرا لكونها مجالا متعدد الأبعاد وتتقاطع فيه العديد من المتغيرات.

وتبرز أهمية الموارد الجبائية المحلية بشكل كبير في المجال الاقتصادي، حيث أنها وحدها الكفيلة بالدفع بالجماعات الترابية إلى الساحة الاقتصادية، كعنصر فعال ومركزي يساهم إلى جانب مختلف الفاعلين في التنمية الاقتصادية المحلية.

وتتعدد وتنوع الموارد الجبائية التي كفلها المشرع وأقرها للجماعات المحلية لتحقيق أهدافها وغاياتها التنموية.

وتُحصل الجماعة الحضرية للعيون بدورها مجموعة من الضرائب والرسوم من أجل تمويل ميزانيتها لتمكينها من التدخل في تحريك عجلة الاقتصاد المحلي، ولعل أول ما يلاحظ في هذه الموارد الجبائية هو أن الضريبة على الأراضي الحضرية الغير مبنية ورخص البناء تشكلان أهم الموارد الذاتية التي تحصلها الجماعة، حيث أن قيمتهما مجتمعتين تتعدى نصف المداخيل الذاتية التي تحصلها الجماعة، وبالتالي تبقى الجبايات الأخرى ذات مردودية لا ترقى لتكون موارد مساهمة في دعم التنمية المحلية.

ويمكن توضيح بنية الجبايات المحلية بالنسبة للجماعة الحضرية للعيون وفق التفصيل التالي:

الضريبة على الأراضي الحضرية غير المبنية:

إن مردودية هذا النوع من الضرائب يرتبط أساسا بمدى توفر الأوعية الضريبية التي يطبق عليها، أي مدى توفر العقارات والأراضي التي تعد مجالا لاستخلاص هذه الضريبة، خصوصا وأن المجال الحضري لمدينة العيون أصبح يعرف تطورا ملحوظا ولافتا في مجال العقارات، حيث اتسعت رقعة المدينة وبالتالي اتسعت معها رقعة الأراضي الحضرية غير المبنية أي اتسع الوعاء الضريبي.

وينص قانون الجبايات المحلية على الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، وحدد حدوده الدنيا والقصوى ومدته، ففي منطقة العمارات يحدد الرسم من 4 إلى 20 درهما للمتر المربع

أما في منطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى فيحدد الرسم من 2 إلى 12 درهما للمتر المربع، على أن يؤدي الرسم تلقائيا لدى صندوق وكيل المداخل الجماعي قبل فاتح مارس من كل سنة. على أن يقوم المجلس الجماعي بتحديد السعر الذي يتلاءم مع ظروفه ومحيطه الاقتصادي والاجتماعي

ينص القرار الجبائي الذي يحدد نسب وأسعار الضرائب والحقوق والواجبات المستحقة لفائدة الجماعة الحضرية لمدينة العيون على الضريبة على الأراضي الحضرية غير المبنية،¹ وذلك بهدف تنمية مواردها المالية، فحدده القرار الجبائي للجماعة الحضرية للعيون في:

20 درهما للمتر المربع بالنسبة لمنطقة العمارات

12 درهما للمتر المربع بالنسبة لمنطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى.

ويتضح من خلال السعر المحدد أن المجلس قام بتحديد السعر في الحدود القصوى للرسم، مما يعني رغبته في تنمية موارده المالية الجبائية، وفي الاستفادة القصوى من الحقوق المالية المترتبة عن هذا الرسم.

إلا أن قانون الجبايات المحلية قام بوضع مجموعة من الاستثناءات على الأشخاص الخاضعين لهذا الرسم، وقسمهم إلى أشخاص معفيين بصفة كلية دائمة، (كالدولة والجماعات الترابية ومؤسسة محمد الخامس للتضامن ووكالة الإسكان والتجهيز العسكري والمنعشين العقاريين بالنسبة لأنشطتهم المتعلقة بإنجاز السكن الاجتماعي...) ² وأشخاص معفيين بصفة كلية مؤقتة، (كالأراضي التي تقع في المناطق التي تنعدم فيها إحدى شبكات الماء أو الكهرباء والأراضي التي تكون محل رخصة التجزئة أو البناء لفترة 3 سنوات من الحصول على الرخصة) ³.

إن هذه الإعفاءات التي أقرها القانون في حق هذا الرسم ساهمت بشكل أو بآخر في حرمان الميزانية الجماعية لجماعة العيون من العديد من الموارد المالية الهامة، حيث لا يخفى على أحد أن جل الأراضي الداخلة ضمن المجال الحضري للجماعة تطرح إشكالات قانونية وسوسيواقتصادية.

¹ بناء على ظهير 1.76.195 الصادر في 19 ذي القعدة 1428 الموافق ل 30 نوفمبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بجباية الجماعات المحلية، صدر عن المجلس البلدي لمدينة العيون القرار الجبائي رقم 10 بتاريخ 18 يونيو 2008 والمتعلق بتحديد الرسوم والجبايات والواجبات المستحقة لفائدة ميزانية الجماعة الحضرية لمدينة العيون

² المادة 41 من القانون 74,06

³ المادة 42 من القانون 74,06

ويعتبر هذا الرسم ثاني رسم من حيث الأهمية داخل بنية الجبايات المحلية لجماعة العيون، ويظهر الجدول التالي مدخول الجماعة من هذا الرسم في سنوات 2009 و2010 و2011.

مدخول الجماعة من هذا الضريبة على الأراضي الحضرية غير المبنية في سنوات 2009 و2010 و2011¹

السنة	2009	2010	2011
مدخول الجماعة من الرسم بالدرهم	6.768.596,00	3.108.162,00	1.760.772,99

يتضح من خلال الجدول الأهمية البالغة للرسم، إلا أن قيمته تنسم بالتذبذب الكبير والتراجع المهول، حيث تراجعت قيمته خلال السنوات الأخيرة بوتيرة عالية، فمثلا خلال السنوات الثلاث المذكورة فقد تناقص مدخول الجماعة من هذا الرسم بحوالي 54% بين سنتي 2009 و2010 وبقيمة 43% بين سنتي 2010 و2011، ويرجع هذا التراجع خلال هذه السنوات إلى تراجع نسبة الأراضي الحضرية غير المبنية نظرا لتزايد عمليات البناء، وبالتالي فقد تمت محاولة تجاوز هذا النقص عبر الرسم على عمليات البناء.

· الرسم على عمليات البناء:

يفرض هذا الرسم على عمليات البناء وإعادة البناء وتوسيع المباني كيفما كان نوعها، وعمليات الترميم التي تستوجب الحصول على رخصة البناء².

يكتسي الرسم على عمليات البناء أهمية مركزية داخل الموارد المالية لجماعة العيون، حيث يتبوا المرتبة الأولى من حيث المردودية في ميزانية الجماعة، حيث يلاحظ خصوصا خلال السنوات الأخيرة وجود طفرة نوعية وكمية في البناءات داخل المجال الحضري، وافتتاح العديد من التجزئات التي شكلت وعاء خصبا لتطبيق هذه الضريبة.

ولقد فتح القانون المنظم للجبايات المحلية المجال أمام المجالس الجماعية لتحديد سعر هذا الرسم، وذلك بعد تحديده لحدوده القصوى والدنيا كالتالي³:

▪ عمارات السكن الجماعية أو المجموعات العقارية والعقارات المعدة لغرض صناعي أو تجاري أو مهني أو إداري: من 10 إلى 20 درهم للمتر المربع المغطى

¹ تركيب شخصي بناء على الحسابات الإدارية لسنوات 2009 و2010 و2011

² المادة 50 من القانون 47.06

³ المادة 54 من القانون 47.06

- المساكن الفردية: 20 إلى 30 درهم للمتر المربع المغطى
- مبلغ 100 درهم إلى 500 درهم بالنسبة لعمليات الترميم

بينما قام المجلس بتحديد سعر الرسم في القرار الجبائي وفق التفصيل التالي:

- عمارات السكن الجماعية أو المجموعات العقارية والعقارات المعدة لغرض صناعي أو تجاري أو مهني أو إداري: 20 درهم للمتر المربع المغطى
- المساكن الفردية: من 25 درهم للمتر المربع المغطى
- عمليات الترميم: 500 درهم

ويتضح من خلال هذا الرسم شأنه في ذلك شأن الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية أن المجلس لم يتساهل في تحديد سعره، فقد تم تحديده في الحدود القصوى ماعدا الرسم على بناء المساكن الفردية الذي تم تحديد سعره في حدود منتصف السعر، وذلك ما يدل على رغبة المجلس في الاستفادة القصوى من أهم ضريبة داخل الحيز الترابي للجماعة، فحجم المداخل المتتية عن هذا الرسم تصل إلى حدود ثلث المداخل الذاتية التي تحصل عليها الجماعة.

إن النسبة المرتفعة في المداخل التي تحققها الضريبة على عمليات البناء مقارنة مع الضرائب الأخرى في بلدية العيون، ترجع إلى توفر الجماعة على الأوعية الضريبية لتطبيق كل عملية من عمليات البناء بحكم شساعة الجماعة وتمددها خصوصا خلال السنوات الأخيرة، و احتوائها على أحياء عصرية إلى جانب الأحياء ذات الكثافة السكانية الكبيرة والعديد من التجزئات في طور البناء، ويرجع ذلك بالأساس إلى برنامج محاربة دور الصفيح الذي طبق خلال السنوات الأخيرة و تم بموجبه فتح المجال للقيام بالعديد من عمليات البناء داخل المجال الحضري للمدينة.

لكن ما يحد من مردودية الرسم المفروض على عمليات البناء هو ردود الفعل السلبية للملزمين، والتي تتمثل أساسا في التملص الضريبي الذي يتخذ عدة أوجه، كاعتماد الاعتبارات العائلية والحزبية أو القيام بعمليات البناء في أيام العطل أو بسبب تفشي ظاهرة الرشوة¹

ويظهر الجدول التالي تطور مدخول الجماعة من هذه الضريبة خلال السنوات الأخيرة²

¹ الناجم اسويح: "مساهمة الموارد الجبائية في تمويل ميزانية بلدية العيون" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء موسم 1998/1999 ص 35

² تركيب شخصي بناء على الحسابات الإدارية لسنوات 2009 و 2010 و 2011

السنة	2009	2010	2011
الرسم على عمليات البناء	2.750.699,00	2.791.299,00	2.604.229,00

يظهر الجدول عدم تطور الرسم على عمليات البناء وبقاءه ضمن مستويات محدودة، مع العلم بالطفرة البنائية التي كانت تستلزم طفرة موازية في موارد الرسم على عمليات البناء.

❖ الرسوم الإدارية:

يجمع مصطلح الرسوم الإدارية، الرسوم التي تفرضها الإدارة مقابل أعمال وخدمات إدارية تقدمها الإدارة لمن يحتاجها من الأفراد، وهي رسم تصديق الإمضاء ورسوم الحالة المدنية، بالإضافة إلى الرسم الناتج عن عمل إداري أو قضائي مترتب عن مخالفة القوانين وهو رسم المحجز.

- رسم تصديق الإمضاء والإشهاد بالتطابق: يفرض هذا الرسم مقابل خدمة إدارية تقدمها الجماعة وهي التصديق على الإمضاء أو الإشهاد بالتطابق من طرف رئيس الجماعة أو من ينتدبه لذلك، ويتم ذلك بالصاق طابع خاص على الوثيقة المعنية. إذا كان سعر هذا الرسم يتراوح بين درهما وعشرين درهما فإنه يبقى مقبولا من طرف الملزمين إلا أن سعره يبقى دون مساهمة المستوى الحياتي العام خاصة عندما نكون بصدد المصادقة على وثائق عقارية أو تجارية¹
- رسوم الحالة المدنية: يثبت أداء رسوم الحالة المدنية شأنها في ذلك شأن رسم تصديق الإمضاء والإشهاد بالتطابق بواسطة طابع خاص تعدها الوزارة الوصية لهذا الغرض، يتم إلصاقها على الوثائق المعنية حسب الرسم المستحق عن كل حالة، وتتضمن هذه الطوابع بيان مبلغ الرسم المستحق في كل حالة².
وجدير بالذكر أن رسوم الحالة المدنية من الرسوم التي لم يتم نسخها بموجب القانون 47.06، وتستخلص رسوم الحالة المدنية على تسليم شهادات الحالة المدنية أو الاطلاع عليها أو البحث عنها، وتكتسي هذه الرسوم أهمية بالغة داخل بنية الموارد الجبائية لبلدية العيون، حيث أنها تشكل حصة مهمة داخل إجمالي المداخل الذاتية للجماعة.
- رسم المحجز: ويستحق على إدخال الحيوانات أو السلع أو البضائع أو العربات إلى المحجز، من قبل مأموري القوة العامة أو بحكم قضائي في حالة مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. ويحسب رسم المحجز

1 عبد المجيد أسعد: "مالية الجماعات المحلية بالمغرب" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1995، ص 190
2 المادة 75 من القانون 30.89 المحدد لنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها

باعتبار عدد الأيام التي تمكث فيها الحيوانات أو السلع أو البضائع أو العربات بالمحجز، ويستحق الرسم بكامله عن كل يوم من أيام المكوث مع اعتبار كل جزء من اليوم يوماً كاملاً.

ويظهر الجدول أدناه الأهمية التي تكتسبها الرسوم الإدارية داخل بنية الموارد الذاتية، وتكمن أهميتها في كونها تؤخذ في شكل مقابل عن تقديم خدمات إدارية يحتاجها الأفراد بشكل مستمر، وفي كونها تشكل مساهمة مهمة من حيث حجمها بين باقي الموارد الذاتية، كما يمكن معاينة ملاحظتين أساسيتين هما هيمنة رسم الحالة المدنية على باقي الرسوم الإدارية واتسام المداخل الناتجة عن هذه الرسوم بالثبات وضآلة هامش تغييرها ولعل ذلك راجع أساساً إلى طابعها الإداري.

تطور مدخول جماعة العيون من الرسوم الإدارية¹

سنة 2011		سنة 2010		سنة 2009		الرسوم الإدارية
68%	906.000,00	66%	844.750,00	64%	884.250,00	رسم الحالة المدنية
27%	356.000,00	27%	345.000,00	31%	433.000,00	رسم تصديق الإمضاء والإشهاد بالتطابق
5%	68.700,00	7%	81.560,00	5%	68.120,00	رسم المحجز
100%	1.330.700,00	100%	1.271.310,00	100%	1.395.370,00	المجموع

❖ رسوم أخرى ذات مردودية ضعيفة

إلى جانب العائدات السالفة الذكر والتي تعتبر العائدات الأكثر فعالية في توفير مداخل مادية لميزانية الجماعة، نجد مجموعة من الضرائب والرسوم ذات العائدات الضعيفة والتي لا تساهم بشكل كبير في إحداث فرق بالنسبة للميزانية الجماعية، ويتعلق الأمر بالرسوم التالية:

• منتج بيع التصاميم والمطبوعات وملفات المزايدة

• استرجاع صوائر التنظيف

¹ تركيب شخصي بناء على الحسابات الإدارية لسنوات 2009 و2010 و2011

• الرسم المفروض على الإقامة بالمؤسسات السياحية

• واجبات الدخول إلى الحدائق والمغارس

• الرسم المترتب على إتلاف الطرق

• الرسم المفروض على المياه المعدنية ومياه المائدة

• الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية

• الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال

تجارية أو صناعية أو مهنية

• ...

صحيح أن هذه الرسوم والمداخيل المترتبة عنها لا تشكل أهمية قصوى في تمويل الموارد الذاتية للميزانية الجماعية، إلا أن هذا لا يعني أنها تقف في نفس المقام من حيث الأهمية، ولعل من أهم هذه الضرائب: الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية ومنتوج بيع التصاميم والمطبوعات وملفات المزايدة الرسم المترتب على إتلاف الطرق.

تطور مدخول بعض الضرائب الضعيفة المدروية¹

السنة 2011	السنة 2010	السنة 2009	الضريبة
354.789,00	479.370,00	305.538,00	الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية
255.230,00	420.588,00	459.346,00	منتوج بيع التصاميم والمطبوعات وملفات المزايدة

¹ تركيب شخصي بناء على الحسابين الإداريين لسنتي 2010 و2011

174.627,00	67.410,00	66.977,00	الرسم المترتب على إتلاف الطرق
------------	-----------	-----------	-------------------------------

يتضح من خلال الجدول أعلاه أن المداخل المحققة من قبل الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية، تعرف تذبذبا من سنة إلى أخرى ولعل هذا وجه من أوجه الضعف الذي تتسم به الموارد الجبائية لجماعة العيون، حيث يعكس ذلك عدم قدرة الجماعة على المحافظة على تطور مداخيلها بمنحى ايجابي.

كما يلاحظ تراجع منتج بيع التصاميم والمطبوعات وملفات المزايدة من (459.346,00 درهم) سنة 2009 إلى (420.588,00 درهم) سنة 2010 إلى (255.230,00 درهم) سنة 2011، ولعل المجلس تفتن لهذا التراجع فقام بإصدار تعديل للقرار الجبائي سنة 2012، يتضمن من بين ما يتضمن تعديلا في أسعار المدخولين المذكورين.

فبالنسبة للرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية، فقد تم تحديد الاحتلال المؤقت لمساحات عارية مرتبطة بنشاط تجاري أو صناعي أو مهني بدرهمين للمتر المربع عوض درهم واحد في القرار السابق.

أما فيما يتعلق بمنتج بيع التصاميم والمطبوعات وملفات المزايدة، فقد تم تحديد أسعارها وفق الجدول التالي:

أسعار بيع التصاميم والمطبوعات وملفات المزايدة¹

نوع المطبوع	السعر المحدد
تصاميم المدينة	200 درهم
البطاقات المختلفة (للواحدة)	30 درهم
لائحة الأسعار (للواحدة)	10 دراهم
مطبوعات أخرى (لكل صفحة)	10 دراهم
محاضر حول المعاينة الصحية	80 دراهم
رخص الفتح التجارية والمهنية	500 درهم
رخص نقل البضائع	100 درهم
ملفات الترخيص	40 درهم

¹ قرار المجلس رقم 538 سنة 2012 القاضي بتعديل القرار الجبائي الجماعي لسنة 2008

رخص الذبح	100 درهم
دفتر الورش	100 درهم
قرار الهدم	100 درهم
رخص السكن	300 درهم
شهادة الشيع	250 درهم
نسخة مطابقة للأصل لتصاميم البناء	50 درهم

إضافة إلى الرسمين السابقين، نجد الرسم المترتب عن إتلاف الطرق والذي ارتفعت مداخيله بنسبة لا بأس بها خلال السنوات الأخيرة لكن قيمته لا تزال تبقى ضمن قائمة الرسوم ذات المردودية الضعيفة في تمويل ميزانية الجماعة.

الفرع الثاني: أسباب وتجليات محدودية الموارد الجبائية

تحتل الموارد الجبائية مكانة بارزة في تمويل التدبير المحلي، وفي تمكين الجماعات الترابية من فائض لتمويل تدخلاتها الاقتصادية ومشاريعها التنموية، وتعود هذه المكانة إلى الإمكانيات الجبائية التي تتوفر عليها عدة جماعات، وللإمكانيات التي يمنحها هذا النوع من الموارد على المستوى الاقتصادي كأداة في خدمة التنمية وعلى المستوى السياسي والإداري كعنصر ضروري لتكريس سلطة محلية مستقلة.

فالضرائب المحلية تعتبر إحدى الأدوات الرئيسية لتحقيق التوازن المالي، كما تعتبر المورد المالي الوحيد الذي يمكن الهيئة المحلية من ممارسة سلطتها وتحمل مسؤولياتها، كما أنها تدعم في نفس الوقت الاستقلال المالي للهيئات المنتخبة تجاه السلطة المركزية¹

إلا أن هذه الضرائب والرسوم بالنسبة للجماعة الحضرية لمدينة العيون تظل دون مستوى التطلعات، وذلك بسبب المردودية الضعيفة والهزيلة الناتجة عنها، ومساهمتها الجد متواضعة في تمويل الميزانية الجماعية (كما اتضح سابقاً).

إن أهم سبب يقف وراء ضعف منتج الجبايات المحلية للجماعة الحضرية لمدينة العيون هو سياسة الإعفاء الضريبي المطبقة في المنطقة، فالإعفاء الضريبي وإن كان الهدف منه تخفيف العبء الضريبي على الملتزمين

¹ الغالي إدريسي جناتي: "الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب، الواقع والآفاق" أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، أكتوبر 2000 ص 666

وتشجيع وتحفيز الاستثمارات، إلا انه يؤدي بشكل مباشر إلى حرمان الميزانية الجماعية من نسبة جد مهمة من المداخل الجبائية.

رغم الأهمية التي يحظى بها ظاهر الإعفاء الضريبي سواء على الصعيد الوطني أو المحلي نظرا للنتائج الإيجابية نسبيا في مجالات مختلفة، إلا أن المشكل المطروح بالنسبة للجماعة الحضرية لمدينة العيون هو أن الإعفاءات الضريبية تشكل بالنسبة لها فراغا ماليا كبيرا، على اعتبار أن الفائض في ميزانية التسيير يخصص لميزانية التجهيز، و في غياب مداخل الرسوم و الضرائب المحلية التي كان بإمكان الجماعة استخلاصها و التي حالت سياسة الإعفاء الضريبي دون تحصيلها، فإن ميزانية التجهيز المحلية تعاني من هذا الضعف في الموارد الجبائية مما يؤدي إلى الحد من المشاريع التجهيزية بالجماعة.

لكن الإعفاء الضريبي له وجه آخر، فبالرغم من التنمية التي تعيش المنطقة على ضوءها إلا أن مساهمة بلدية العيون فيها تبقى جد ضئيلة باعتبار أن إكراهات التسيير تلهم جل الاعتمادات، مما يجعل إمكانية الاستثمار متروكة للخوادم عن طريق آلية الإعفاء الضريبي، أو تقوم بها الدولة بتعاون مع الجماعات الترابية لكن ليس بتمويل من الموارد الجبائية.

وإذا كان نظام الإعفاءات لا يشكل في حد ذاته أو يجب ألا يشكل عائقا أمام مسيرة التنمية، باعتباره أحد الأدوات التي يتم استخدامها في المجال الجبائي من أجل تحفيز وتوجيه مسيرة التنمية، إلا أن الأمر يتخذ في جماعة العيون منحى آخر.

إن أول ما تتطلبه التنمية المحلية الاقتصادية الشاملة و المستديمة هو تطور الجماعات الترابية عبر زيادة مواردها و خلق الثروة بها، ذلك أن مفهوم التنمية المحلية يشكل النواة الأساسية للتنمية الوطنية الشاملة، و إذا نظرنا إلى الجماعة الحضرية لمدينة العيون من هذه الزاوية مع التركيز على الموارد المالية الكفيلة بإنجاز المهام و الاستجابة للاحتياجات، و مع حضور هذا الهاجس الذي يفترض فيه تدعيم الموارد الجبائية أولا والبحث عن موارد إضافية ثانية، يفاجأ الملاحظ بنظام موسع للإعفاءات الضريبية التي وإن كانت ترمي من جهة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية، إلا أنها من جهة أخرى حرمت الجماعة من موارد مالية هامة هي في أمس الحاجة لها خاصة في ظل الوضعية المالية المزرية التي تعيشها الجماعة.

من خلال معاينة الواقع الاقتصادي يظهر أن الإعفاءات الضريبية التي تتميز بها بلدية العيون لم تؤدي إلى النتائج المرجوة منها بالدرجة الأولى، لأن استقرار هذا الواقع يظهر بجلاء الغياب الكبير للمبادرات الخاصة التي تتمتع بنظام الإعفاءات، حيث أن الرأسمال الوطني لا يقوم عمليا باستثمارات تنموية حقيقية على

المستويين المتوسط والبعيد المدى، و ذلك لهدف واضح و جلي هو محاولة الحصول على أكبر الأرباح في اقرب الأجال الممكنة و بأقل التكاليف، و انطلاقا من هذا الواقع فان المزايا الجبائية المتجلية في الإعفاءات الضريبية ليس لها أي آثار على الاستثمار، و بالتالي حرمان الجماعة المحلية من جبايات مهمة دون أن تكون هناك أي مردودية ناتجة عن هذه الوضعية.

يؤثر الإعفاء الضريبي بالجماعة الحضرية لمدينة العيون على مداخيل الميزانية الجماعية بشكل مباشر، وعلى الخصوص فيما يتعلق برسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم المهني، وهي رسوم تدخل في إطار الرسوم المحولة أي التي يتم استخلاصها من طرف القابض الجماعي قبل تحويلها إلى الجماعة.

هذه الرسوم المذكورة تشكل العمود الفقري للموارد الذاتية التي تستخلصها باقي الجماعات، فحصيلتها تتجاوز في العديد من الجماعات 50 بالمائة من مجموع الموارد الجبائية. وعلى سبيل المقارنة وبالنظر إلى مدخول هذه الرسوم الثلاث بالنسبة للميزانية الجماعية لمدينة مراكش، نجدها تشكل حوالي 33,8 بالمائة أي ثلث المداخيل الذاتية وتتجاوز ثلثي الموارد الجبائية¹، وبالتالي تظهر الأهمية الكبيرة لهذه الرسوم الثلاث في تمويل المالية المحلية.

موارد جماعة مراكش من الرسوم الثلاث الأساسية سنة 2009²

الرسوم	قيمة مواردها بالدرهم
رسم الخدمات الجماعية	150.942.337,00
الرسم المهني	103.502.030,00
رسم السكن	14.321.836,00
المجموع	268.766.203,00

كما أن عدم استخلاص ضرائب دولية كالضريبة على الشركات نسبة من الضريبة على القيمة المضافة والتي يتم إعطاء نسبة منها للجماعات المحلية، يفوت على الميزانية الجماعية للعيون مداخيل مهمة، في حين أن الجماعة تتحمل تبعاتها الاقتصادية والاجتماعية.

الإعفاء الضريبي على الاستثمار في الصحراء عموما وفي العيون خصوصا، وجد أساسا لتشجيع الاستثمار ودفع عجلة التنمية وجعلها تسير ركب تطور الجماعات الأخرى، وهو الشيء الذي لا يعتبر امتيازا أو تميزا من وجهة نظر اقتصادية ومالية صرفة، ولعل أقرب مثال لهذا النموذج في التدبير المالي والضريبي نجده في

¹ الحساب الإداري للجماعة الحضرية لمدينة مراكش لسنة 2009

² تركيب شخصي بناء على الحساب الإداري للجماعة الحضرية لمدينة مراكش لسنة 2009

جزر الكناري، حيث تعتبر جزءا من الاتحاد الأوروبي غير خاضع للضرائب تماما، وذلك لتشجيعها ودعم الاستثمار بها.

لكن الإشكال في النموذج المغربي للإعفاء الضريبي من أجل الاستثمار في الصحراء هو أن عدد الشركات المسجلة بها بات كبيرا جدا، وأصبحت لدينا على الورق العديد من الشركات مقرها العيون وتستثمر في العديد من القطاعات التي لا يمكن مناخيا ولا جيولوجيا أن تكون الصحراء مكانا لقيام أنشطة مرتبطة بها¹. ويرجع السبب وراء هذه الظاهرة إلى كون الإعفاء الضريبي في الصحراء عموما وفي العيون على وجه الخصوص يشكل ملاذا للعديد من الشركات الوطنية التي تهرب من أداء التزاماتها الجبائية عبر اللجوء إلى افتتاح المقر الاجتماعي داخل الجماعة واستخراج شواهد التسجيل ثم التمتع بالإعفاء الضريبي بناء على ذلك.

وإلى جانب الإعفاء الضريبي كعامل أساسي من عوامل شح الموارد الجبائية المحلية لجماعة العيون الحضرية، نجد عملا رئيسيا آخر يتمثل في قلة وندرة الأوعية الضريبية.

فالوعاء الضريبي باعتباره المادة الخاضعة للضريبة أي المال الذي تقتطع منه، سواء كان شخصا أو مالا مع ضرورة توفر عنصر الزمن لهذا الوعاء (لأن الضريبة قد تفرض سنويا أو بمناسبة جني المحصول ...) حسب الأنظمة المحددة

وتشكل مسألة الوعاء الضريبي إحدى العوامل الرئيسية في ضعف مردودية الجبايات المحلية، حيث يلاحظ وبشكل جلي الدور الكبير لندرة الأوعية الضريبية في الحد من تنمية الموارد الذاتية للجماعة الحضرية للعيون. فالوعاء الضريبي باعتباره الأساس المادي الذي تفرض عليه الضريبة، فهو يرتبط بشكل مباشر بالقيمة الضريبية المستخلصة من طرف الجماعة.

وبالنسبة للحالة محل الدراسة، فبملاحظة كل من القرار الجبائي أو الحساب الإداري للجماعة أو واقع الجماعة يظهر العائق المرتبط بالأوعية الضريبية، فهي من جهة غائبة لبعض الضرائب كالرسم المفروض على استخراج المقالع والرسم المفروض على المياه المعدنية والمياه المائدة، وغيرها من الرسوم التي لا تطبق بالنسبة للمجلس الجماعي للعيون نظرا لغياب الأوعية الجبائية المرتبطة بها، مما يعني استثناء موارد جد هامة من الموارد الجماعية.

¹ علي الصافي: مقال بعنوان "هل ستنشر حكومة بنكيران لوائح أصحاب الشركات المستفيدة من الإعفاء الضريبي بالصحراء" منشور بتاريخ 24 نونبر 2012 بالجريدة الالكترونية (كود)

ومن جهة أخرى يلاحظ ضعف مردودية الأوعية الضريبية المتعلقة بباقي الرسوم، كالرسم المفروض على الإقامة بالمؤسسات السياحية والذي يفترض فيه أن يكون مدخولا مهما وفعالا في تمويل ميزانيات الجماعات الترابية، إلا أنه يتصف بالضعف نظرا لقلّة المؤسسات السياحية والفنادق بالمدينة.

ويظهر الفرق جليا عند مقارنة مردودية هذا الرسم بالنسبة لجماعة العيون والذي يقدر ب 99.664,00 درهم¹ ما يشكل 0,07% من مواردها الإجمالية، مع الجماعة الحضرية لمدينة مراكش والتي يكثر بها الوعاء الضريبي لهذا الرسم، والتي يقدر مدخولها منه ب 66.334.720,00 درهم² أي حوالي 6,78% من مواردها المالية الإجمالية، وهذا يظهر الفرق الكبير الذي يحدثه وجود الأوعية الضريبية.

وهذا يبين وضعية المغرب التي تعرف عدم توازن على مستوى تمرکز الأنشطة الاقتصادية، بحيث لازال محور الدار البيضاء القنيطرة يمثل أهم قطب اقتصادي، وبالتالي سينعكس سوء توزيع الأنشطة الاقتصادية على نسبة المداخل الضريبية للهيئات المحلية³

إلى جانب الإعفاء الضريبي وندرة الأوعية الجبائية، تساهم العلاقة بين الإدارة الجماعية الضريبية والملمزين الضريبيين في تفويت مجموعة من الموارد على الجماعة، ويتجلى ذلك في ظاهرة التملص الضريبي التي تميز أغلب الملمزين الضريبيين، حيث يساهم الموقف الاقتصادي للملمزم في تحديد موقفه من الضريبة، إذ كلما زاد سعر الضريبة كلما ازدادت محاولات التملص والتهرب.

إن ظاهرة التهرب الضريبي بنوعيه سواء التملص أو الغش، تتخذ أبعادا خطيرة في النسق الجبائي المحلي للجماعة الحضرية لمدينة العيون، فتفشها داخل المجال الحضري يتسبب في خسارة كبير للمال العام يفوت على الميزانية الجماعية موارد مهمة.

فانطلاقا من دوافع ذاتية نفسية و غيرها، يعتبر الملمزم دائما سلوكه كرد فعل طبيعي ضد عنف الضريبة عبر تاريخها الإنساني من حيث كونها انتقاصا من ملكية خاصة يصعب استساغته، و يزداد نفور الملمزم بغياب الوعي الجبائي الذي يدفعه للبحث عن سبل التهرب، بسبب غيابه عن الفعل الجبائي و درجة الحيف في توزيع التحملات العامة⁴ مع واقع ضعف الموارد الجبائية و الرسوم المحلية الذي يفرض النهوض بها عن طريق الزيادة في أسعارها و توسيع وعائها، دون مراعاة مادة الضريبة و ما يمكن أن ينتج عن ذلك من انعكاسات

1 الحساب الإداري لجماعة العيون لسنة 2011

2 الحساب الإداري لجماعة مراكش لسنة 2009

3 محمد شكيري: "إصلاح منظومة الجبايات المحلية بين أهداف الإصلاح وإكراهات الواقع" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-

79، يناير-فبراير 2008، ص 180

4 محمد عالي أدببا: "الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب" أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء ص 207

اجتماعية واقتصادية سلبية، تؤدي إلى إضعاف مدخول الضرائب عوض النهوض بها،¹ وهذا ما يلاحظ بالنسبة للتدبير المالي المحلي لجماعة العيون، حيث أقدمت الجماعة لمواجهة أسباب ضعف حصيلة الضرائب على الرفع من أسعار الضرائب ووضعها في الحدود القصوى في محاولة منها لتعبئة مواردها الجبائية، مما كان له وقع سلبي على الملتزمين لتؤدي إلى استفحال ظاهرة التهرب الضريبي بشكل أكبر.

ويرجع التهرب الضريبي بالأساس إلى شعور الملتزم بعدم حصوله على أي شيء مقابل ما يؤديه كضريبة، كما أن عدم انتشار الوعي الضريبي يوحى للملتزم بأن سرقة الإدارة الجبائية لا تعتبر سرقة. بل يتعدى الأمر ذلك إلى النظر إلى المتهرب من أداء الضرائب على أنه سارق شريف لأنه لا يسرق سوى "الدولة" باعتبارها شخصية اعتبارية ويستغل الفرصة للحفاظ على أمواله²

أضف إلى ذلك انعدام الثقة بسياسة الإنفاق العام، فلا شك أن لطريقة إنفاق حصيلة الضرائب تأثيرا على نفسية ممولي التكاليف العامة، حيث إذا كانت الأموال تصرف في أوجه يستفيد منها الملتزم فإنه يشعر بالاطمئنان مما يؤدي به إلى دفع الضرائب عن طيب خاطر³

ومن الثابت أن عدم المساواة في تطبيق الضريبة يضعف الثقة العامة بعدالة الضريبة، وتكون سببا مباشرا وراء التهرب الضريبي، وذلك أن الملتزم الضريبي عندما يلاحظ شكلا من أشكال الحيف الاجتماعي الذي تتضمنه الضرائب يؤدي به إلى محاولة التهرب من أداءها، وهذا ما يظهر في واقع جماعة العيون الحضرية، حيث لا يخفى على أحد تدخل الاعتبارات الحزبية والقبلية والعائلية كعامل مركزي يتم من خلاله إرساء حيف جبائي يطال باقي الملتزمين، تكون نتيجته المباشرة محاولة التملص الضريبي من جميع الملتزمين وبالتالي صعوبة استخلاص الجماعة لمستحققاتها.

فضلا عن الملتزم تتحمل الإدارة قسطا كبيرا من المسؤولية في دفع الملتزم إلى التملص من دفع الضريبة، حيث أنها عوض أن تكون عاملا ايجابيا وفعالا في مجال تحديد الأوعية الضريبية وتوعية المواطنين وتنظيم الرقابة، نجدها تعاني من خصائص كمي وكيفي⁴، حيث أنها رغم الجهود المبذولة في تطوير الأجهزة الجماعية المكلفة بضبط الأوعية الضريبية والملتزمين والأسعار وغيرها من أسس الضريبة، إلا أن هذه الجهود المبذولة لا تسير الواقع المتمثل في تزايد عدد الملتزمين من أشخاص ذاتيين ومعنويين في مدينة في طور النمو.

1 عبد المجيد اسعد: "التمويل الجبائي للتنمية المحلية" سلسلة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2 سنة 1995، ص 15

2 محمد عالي أدبيا: "مقاربة تفسيرية لظاهرة التملص الضريبي على الصعيد المحلي" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37، مارس-ابريل 2001 ص 86

3 عبد الفتاح بلخال: "الضرائب في المغرب" دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط 2009، ص 42

4 محمد عالي أدبيا: "مقاربة تفسيرية لظاهرة التملص الضريبي على الصعيد المحلي" مرجع سابق، ص 86

فيشترط في أعوان الإدارة الجبائية المحلية الكفاءة والتجربة والتأهيل المعرفي، في مجالات كالمحاسبة والقانون الضريبي وقانون الأعمال وغيرها من الإمكانيات العلمية التي تمكنها من التحقق من مضمون القرارات وصدق المحاسبة والتتبع الدقيق لعمليات الضرائب، إلا أن الواقع يدل على وجود نقص على المستوى الكمي بالنسبة للموارد البشرية، وكذلك ضعف التأهيل على المستوى الكمي للاضطلاع بهذه المهام الصعبة¹

خاتمة

ختاما فالموارد الجبائية للجماعة -التي يفترض فيها أنها أساس كل مالية محلية للجماعات الترابية- تتسم عموما بضعف المردودية وبسيطرة نسبة قليلة من الرسوم على باقي الضرائب، ويرجع ذلك لمجموعة من العوامل الذاتية والموضوعية بداية بالإعفاء الضريبي الذي يحرم الجماعة الترابية من عمودها الفقري من الجبايات المحلية لأن الضرائب المشمولة بالإعفاء تشكل المورد المالي الأكبر بالنسبة لباقي الجماعات، وذلك دون أن يؤدي الإعفاء للنتائج المتوخاة منه، وصولا إلى ندرة الأوعية الضريبية وتفشي ظاهرة التهرب الضريبي اللذان يعتبران من العوائق الحقيقية التي تستدعي مراجعة الوسائل والآليات المنتهجة في التحصيل الجبائي.

هذه الوضعية الجبائية ولا شك تؤثر على مستويات اقتصادية وتنموية متعددة، تبتدأ من ضعف الاستقلال المالي للجماعة فوضعيتها المالية الذاتية الضعيفة تؤدي بالضرورة إلى اعتمادها بالأساس على الإمدادات المركزية لتسيير شؤونها، غير أنها تفتح المجال كذلك للإبداع الترابي" من أجل البحث عن آليات أخرى كالانفتاح على الشراكة والتعاون مع أشخاص القانون العام والخاص والفاعلين المحليين من أجل تحقيق التنمية

¹ محمد شكيري: "إصلاح منظومة الجبايات المحلية بين أهداف الإصلاح وإكراهات الواقع" مرجع سابق، ص 180

لائحة المراجع المعتمدة:

الكتب والمقالات:

عبد المجيد أسعد: "مالية الجماعات المحلية بالمغرب" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1995

عبد المجيد أسعد: "التمويل الجبائي للتنمية المحلية" سلسلة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،
سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2 سنة 1995

محمد عالي أدبيا: "مقاربة تفسيرية لظاهرة التملص الضريبي على الصعيد المحلي" المجلة المغربية للإدارة المحلية
والتنمية، عدد 37، مارس-أبريل 2001

عبد الفتاح بلخال: "الضرائب في المغرب" دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط 2009

علي الصافي: مقال بعنوان "هل ستنشر حكومة بنكيران لوائح أصحاب الشركات المستفيدة من الإعفاء الضريبي
بالصحراء" منشور بتاريخ 24 نونبر 2012 بالجريدة الالكترونية [كود2](#)

محمد شكيري: "إصلاح منظومة الجبايات المحلية بين أهداف الإصلاح وإكراهات الواقع" المجلة المغربية للإدارة
المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79، يناير-فبراير 2008

أطروحات ورسائل

محمد عالي أدبيا: "الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب" أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية
العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء

الناجم اسويح: "مساهمة الموارد الجبائية في تمويل ميزانية بلدية العيون" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا
المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء موسم
1999/1998

الغالي إدريسي جناتي: "الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب، الواقع والأفاق" أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في
القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، أكتوبر 2000

قوانين

القانون 30.89 المحدد لنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها



إخبار

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية

يسعد إدارة المجلة الدولية للقانون الدستوري والعلوم الإدارية الباحثين أنها بصدد التحضير لإصدار أعداد خاصة في المواضيع التالية:

- ❖ **الديساتير والانتقال الديمقراطي**
- ❖ **تجارب القضاء الدستوري المقارن**
- ❖ **الدولة والسلطة والمجتمع المدني**
- ❖ **حقوق الإنسان و الحريات العامة والديمقراطية**
- ❖ **الانتخابات والديمقراطية المحلية**
- ❖ **الحركات الاحتجاجية في ظل أزمة كوفيد 19**
- ❖ **الشراكة والتعاون بين القطاعين العام و القطاع الخاص**
- ❖ **تدبير الموارد البشرية وإصلاح الوظيفة العمومية**
- ❖ **الإدارة الإلكترونية و الإصلاح الإداري - تجارب مقارنة**
- ❖ **السياسات العمومية في ظل جائحة كوفيد 19**

فعلى السادة الأساتذة والباحثين والممارسين الراغبين في المساهمة في هذه الأعداد الخاصة بعث مساهماتهم بصيغة مايكروسوفت Word ، مع مراعاة الشروط العلمية للمجلة إلى البريد الإلكتروني التالي : constitutional@democraticac.de

رئيس التحرير: د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم الإدارية والقانونية
والاقتصادية والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية