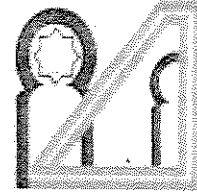
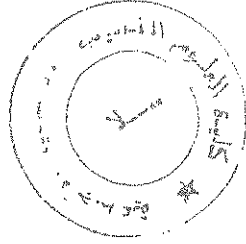




رقم الأطروحة: 2015/38



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V Rabat

مركز دراسات الدكتوراه القانون المقارن،
الاقتصاد التطبيقي والتنمية المستدامة
تكوين الدكتوراه : القانون العام والعلوم السياسية
تخصص: الأنظمة القانونية القضائية الإدارية المقارنة
أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

تحت عنوان:

تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المنكبة

إشراف الدكتور:

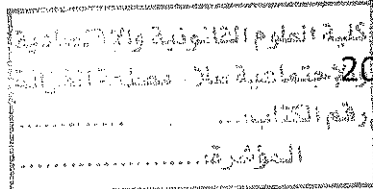
د. عبد النبي اضريف

إعداد المالبة الباحثة :

آمال بلشقر

لجنة المناقشة :

الدكتور محمد اليعكوبي أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا رئيساً
الدكتور عبد النبي اضريف أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا مشرفاً وعضواً
الدكتور الشريف الغويبي أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا عضواً
الدكتور محمد حيمود أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا عضواً
الدكتور خالد مبروكي أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية عضواً
الدكتور خالد لوهيبي إطار عالي بوزارة الداخلية عضواً



السنة الجامعية: 2015/2014

مقدمة

يستأثر موضوع التنمية على المستوى المحلي باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، باعتبارها القاعدة الرئيسية لكل تنمية وطنية، والمنطلق الأساسي لكل تخطيط اقتصادي شمولي، لاسيما وأن آثار هذه التنمية لا تقتصر فقط على النطاق الجماعي، بل تساهم في الدفع بمسلسل التنمية الوطنية إلى الأمام¹.

فالاتجاه الحديث للتنمية المحلية، أصبح يعتبر هذه الأخيرة الوسيلة الأكثر ملاءمة للإسراع بالتنمية في الدول النامية، وذلك بإشراك الجماعات الترابية في كل القرارات والمخططات التي لها ارتباط وثيق بأهداف التنمية، وهو ما يبرر الأهمية التي أصبحت تحظى بها الجماعة من طرف الجهات المسؤولة، باعتبارها خلية رئيسية في تنمية المجتمع المحلي، وفي نماء الوطن ككل².

فتحكم الدولة في مختلف مجالات التنمية لم يعد مقبولا في الأنظمة الديمقراطية، وهو ما يبرر المطالب المتزايدة في السنوات الأخيرة بمزيد من تنازل الدولة عن بعض اختصاصاتها لفائدة الفعاليات الترابية. ويرجع هذا التحول، إلى أن المبررات التي فرضت من قبل اعتماد المركزية المشددة لم تعد ملائمة، الشيء الذي تطلب نهج جديد في تدبير الشأن العام للدولة، باعتماد وتعزيز اللامركزية كأحد المقومات الأساسية في تدبير الشؤون اليومية للسكان المحلية، لذلك اعتبرت اللامركزية شرطا أساسيا لمختلف عمليات التنمية المحلية، ومظهرا من مظاهر الديمقراطية المحلية.

¹ - بنمير المهدي : "الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب- دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990، ص: 83.

² - للمزيد من التفاصيل، انظر المرجع السابق، ص: 16 وبعدها.

والتنمية بصفة عامة كيفما كان حجمها ومستواها تتوقف على توفر آليات وأدوات من شأنها أن تساهم في بلورة هذا المفهوم إلى حيز الواقع، وذلك عن طريق استخدامها في الهدف المرسوم لها بموجب القوانين، لاسيما وأن التنمية³ تتوخى في كل أهدافها التطور والتقدم بواسطة التحول الكيفي من وضع عادي إلى وضع أفضل بكثير من السابق⁴.

وتعد الجماعات الترابية إحدى الآليات المؤسساتية لتدبير الشأن التنموي في أبعاده وجوانبه السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والبيئية ثم الثقافية، فعملها متصل بالحياة اليومية للسكان، من خلال الخدمات المقدمة لهم والتجهيزات المحلية الموضوعة رهن إشارتهم، وكذا المرافق الإدارية والاجتماعية المعدة لفائدتهم.

والمغرب كغيره من الدول، مر فيه التنظيم اللامركزي بمحطات تاريخية مهمة، توجهت لجعل الجماعات الترابية مؤسسات تدبيرية فاعلة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتكون من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات التي تتولى تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية وتساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية⁵.

ويشكل قرار اعتماد جهوية متقدمة في تدبير الفعل العمومي الترابي، تطورا مهما في أفق استكمال ودعم هياكل ومؤسسات الدولة الحديثة، الأمر الذي سيمكن من إصلاح وتحديث العلاقة بينها وبين باقي المستويات الترابية المكونة لها، باعتبارها ركيزة أساسية للديمقراطية المحلية ودعم أساسية للامركزية الترابية ووسيلة ناجعة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتخفيف العبء عن الجهاز المركزي، تساهم في تحقيق التنمية الجهوية المندمجة التي تتوقف على وجود مقومات أساسية تدعم التوجه التنموي للجهات، هذا

³ - تعرف التنمية بوجه عام، بأنها التطور والتقدم، وهي عكس النمو الذي يعني الزيادة والتكاثر، فالنمو يرتبط عادة بالزيادة الكمية، في حين أن التنمية تعبر عن التحول الكيفي، لتشمل بذلك كل المبادرات التي تقوم بها الدول والشعوب لتخطي الفقر والحاجة من أجل تحقيق الرفاه الإنساني بكل أبعاده: محمد ارجدال، الحوار المتمدن: عدد 1933، 2007/06/01

www.alhewar.org

⁴ - بنمير المهدي: "الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب- دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976"، مرجع سابق، ص: 31.

⁵ - الفصل 135 والفصل 137 من دستور المملكة لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011، ج.ر عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011.

التوجه الذي تم تأكيده دستوريا بمقتضى الفصل 136، من خلال جرد مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي⁶.

فالانتقال بالجهة من مجرد وحدة في بنية إدارية إلى وحدة تنموية، يعكس تصورا جديدا لدورها، كجماعة ترابية، في حل إشكالية التنمية المحلية ويعزز مكانتها باعتبارها الفضاء الجغرافي الأنسب والتنظيم الإداري الفعال في تدعيم الحكامة المحلية، والداعم للخيار الديمقراطي والأسلوب التشاركي في تدبير الشأن العام، ولأسس التنمية المندمجة جهويا التي أضحت مطلبا وحقا وواجبا، تساهم فيها كل الوحدات الترابية عبر سلسلة مشاريع وبرامج تنموية، تهدف الارتقاء بمستوى عيش الساكنة وتحسين الخدمات المقدمة لها، تتحدد من خلال مكوناتها في مختلف الأنشطة والأعمال التنموية الساعية إلى تحقيق هدف معين في زمن محدد وبإمكانات معروفة. وتحقيق المشاريع للأهداف المتوخاة منها، يتطلب التحكم في مفاتيح تدبيرها، عبر التطبيق الفعال لمختلف مقومات العملية التدبيرية، باعتبارها فن الممارسة الذي لا يقتصر على تطبيق النظريات، وإنما الإجابة عن المشاكل والتناقضات الواقعية، وعلى اعتبار أن التدبير هو تفعيل أنشطة أو خدمات مختلفة ومتنوعة باستعمال الموارد البشرية اللازمة المتخصصة في شتى ميادين الحياة، استنادا إلى تخطيط مسبق، ووفق إنجاز محكم ومراقبة آنية أو بعدية، بناء على منهجية معقنة وتحفيز مستمر لتلك الموارد البشرية⁷، تتعدد وظائفه لتشمل التخطيط والتنظيم والتحفيز والمراقبة التي تطبق في جميع الحالات، سواء داخل المنظمات أو المؤسسات أو الوحدات المهنية مهما اختلفت توجهاتها وأهدافها، ومهما كان حجم وتكلفة برنامج عملها ومخططاتها⁸.

والتدبير المطلوب هنا، يتوقف على درجة استيعاب أهمية مقومات التدبير الحديث، الذي ينطلق من فكرة محورية مفادها، أن مناهج التدبير المعتمدة بالقطاع الخاص يمكن نقلها وتطبيقها بالقطاع العام، هذا الأخير الذي أضحي غير فعال وأكثر بيروقراطية وصلابة،

⁶ - وفقا للفصل 136 من دستور 2011، فإن التنظيم الجهوي والترابي يركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

⁷ - محمد الإدريسي: "الأركان الأساسية للتدبير"، مطبعة فيدبرانت، أكتوبر 2004، ص: 11.

⁸ - محمد الإدريسي، مرجع سابق، ص: 31.

مكلف وغير مجدد ومطبوع بتسلسلية جد مركزية⁹. كما أن الأمر لا يتوقف على التنصيب على بعض المقومات الحديثة للتدبير، بل إن الواقع يفرض ضرورة التكريس الفعلي والعملي لهذه المقومات والآليات، أي الانتقال من موقف الشعار والخطاب إلى مرحلة العمل الممنهج الذي يعكس ثقافة التدبير الحديث لدى كل متدخل في العمل التنموي.

إن مسؤولية الوحدات الترابية في تحقيق تنمية مندمجة ومن خلالها تلبية حاجيات السكان وتحسين ظروفهم المعيشية، تتطلب ليس فحسب إعادة النظر في توزيع الاستثمارات العمومية والتجهيزات والأنشطة الاقتصادية، بتوجيهها لصالح المناطق التي تعرف إشكالات تنموية، بل إضفاء الفعالية على التدخلات المحلية، لتصبح عنصرا أساسيا في بناء التوازنات الوطنية، وهذا يتطلب نهج مقارنة تنموية جديدة أساسها الاستغلال الأمثل لعوامل الإنتاج، والبحث عن فرص إقامة المشاريع الملائمة لحاجيات السكان، ووضع برامج مندمجة في المناطق غير المحظوظة، مع مواجهة كل التحديات والعراقيل التي تكبح التنفيذ السليم للمشاريع والاستثمارات التنموية وتجاوز النظرة الضيقة للمشاريع، باعتبارها مجالا من مجالات الإنفاق، تفتقر إلى مواصفات الجودة والإتقان، تنتهي مدة صلاحيتها أحيانا، قبل الشروع في استخدامها، لترتفع معها تكاليف الصيانة ونفقات الإصلاح.

وقبل الكشف عن إشكالية الموضوع وفرضيات البحث والمناهج المعتمدة في الدراسة ثم التصميم، لابد من تحديد مفاهيم الكلمات المفاتيح المكونة لعنوان هذه الأطروحة لأجل ضبط مدلولها بشكل يسمح بالتمييز بينها وبين مفاهيم مشابهة، وسأركز على الكلمات التالية:

التدبير: أصبحت كلمة تدبير مفهوما مفتاحا في الولايات المتحدة الأمريكية مع نهاية الستينات، وعرفت قبل ذلك كفن للتعامل، أو بكل بساطة فن الممكن¹⁰، وحاليا يطبق التدبير

⁹ - نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال- الرباط، 2008-2009، ص: 2.

¹⁰ - تعود ممارسة التدبير إلى عهود قديمة ضاربة في التاريخ، إذ عرفته الحضارات العريقة كالحضارة الفرعونية المصرية والحضارة الإغريقية والحضارة الرومانية مروراً بالحضارة الغربية، ظلت خلالها وسائل التدبير مستقرة تمارس عبر القرون في مختلف الميادين الاقتصادية والسياسية والدينية إلى حين اندلاع الثورة الصناعية بالانجلترا في منتصف القرن الثامن عشر، ليظهر بعدها المناجمنت كعلم وتتطور معه أولى البحوث العلمية في ميدان التدبير، من خلال نظريات خبراء الإدارة الذين اجتهدوا على مستوى إنتاج النظريات والقواعد والنماذج التي تهم التدبير المحكم لأية منظمة: للمزيد من التفاصيل، انظر: - امحمد الإدريسي، مرجع سابق، ص: 19 وبعدها؛

- عبد الحق عقلة: "دراسات في علم التدبير"، الجزء الأول، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2006-2007، ص: 61 وبعدها. وحول أهم نظريات التدبير، انظر:

كفن وكطريقة لقيادة مؤسسة ما، لإدارتها وللتخطيط لتنميتها ومراقبتها سواء تعلق الأمر بمؤسسة في القطاع الخاص أو العام¹¹. وتشير مختلف الدراسات والأبحاث إلى أن مفهوم التدبير يحيل بالأساس إلى فعل وأبعاد العقلنة وحسن استخدام الموارد المادية والبشرية¹²، فينظر إليه كعلم وكفن في ذات الوقت، فهو فن انطلاقا من كونه موهبة إبداعية شخصية معززة بمهارة فكرية وازعها الأسمى تحقيق النتائج الإيجابية وبلوغ الأهداف المنشودة في مختلف نشاطات الحياة الإنسانية في كل زمان ومكان، أما الجانب العلمي للتدبير، فيكمن في مجموعة من المعارف المنهجية المتراكمة منذ أزمنة بعيدة والمُعترف بها عقليا، وفي تجربة تستند على إدراك الحقائق العامة للإدارة والتسيير عموما¹³، كما يكمن فيما تراكم ولعقود طويلة من النظريات والأسس والمبادئ والقواعد التي تحكم العملية الإدارية¹⁴.

وإذا كان التدبير يهدف بشكل عام التوظيف الفعال للإمكانات والموارد لأجل تحقيق الأهداف المخططة للمنظمة، فإن مضمونه يختلف بين التوجهين الانجلوساكسوني والفرنسي¹⁵، فالتدبير في ظل التوجه الانكلوساكسوني يتميز بمفهوم واسع يأخذ بعين الاعتبار تأثير المحيط الداخلي والخارجي على المنظمة، له ثلاث مدلولات عامة ومتكاملة، فهو يفيد مجموع المعارف التي تهتم بتنظيم وتدبير المقولة، ويفيد كذلك تطبيق هذه المعارف على

- Kennedy Carol: «Toutes les théories du management: les idées essentielles des auteurs les plus souvent cités», maxima, paris, 3ème édition, 2003.

11- محمد بنطلحة الدكالي: "النظام الجماعي المغربي: دراسة تحليلية للمكونات البشرية والمالية والوصائية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق الدار البيضاء، 1998-1999، ص: 405.

12- جمال خلوق: "التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية"، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2009، ص: 9.

13- أمحمد الإدريسي، مرجع سابق، ص: 12.

14- حسين حريم: "مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات، العمليات الإدارية، وظائف المنظمة"، دار الحامد، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2010، ص: 37.

15- احتضنت منظومة التدبير مجموعة من المدارس العلمية بتصورات وأفكار متباينة لروادها، فأساسه التداخلية العلمية لعدة مدارس ومناهج علمية، ويعتبر بعض الفقه أن كلمة التدبير هي كلمة لاتينية قديمة، بعد إهمال توظيفها من قبل الفرنسيين، سيتم اعتمادها بطريقة رسمية من قبل الأكاديمية الفرنسية سنة 1973، للمزيد من التفاصيل حول الموضوع، انظر:

- Bartoli Annie: «Management dans les organisations publiques», dunod, paris, 3ème édition, 2009, p: 24 et ss.

- ونجد أيضا أن الدول العربية تختلف في استخداماتها لمفهوم الإدارة والتدبير حسب تأثرها بالتوجهين السالفي الذكر، وبحسب اجتهادها وفقا لما تمتلكه من موروث شعبي وتأصيل لغوي، فبعض الدول تستخدم الإدارة وأخرى تستخدم التدبير وأيضا التسيير بخلط واضح في مفاهيمها، بل إن توظيف مفهوم التدبير والتسيير مقصوران على الدول العربية المتبعة للمنهج الفرنكوفوني، بينما الدول العربية الأخرى تستخدم مفهوم الإدارة فقط. وعموما فإن المتنوع للموروث العربي يجد أن مفهوم التدبير هو في الأصل مصطلح عربي، وليس غريبا كما يتصوره البعض من الكتاب ومنظري الإدارة، ويأتي بعده مفهوم الإدارة من حيث العمومية والشمول، الذي يستخدم عربيا في إدارة الأعمال اليومية المتمثلة في الإشراف والرقابة على تنفيذ القرارات وتحقيق الأهداف اليومية للإدارة، للمزيد من التفاصيل، انظر:

- عبد الملك أحمد العصري: "التأصيل النظري لمفهوم الإدارة والتدبير"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 105-106، يوليو-أكتوبر 2012، ص: 187-196.

عملية تجارية أو مقاولاتية، ويفيد في مرحلة ثالثة قيادة إدارة عملية التدبير نفسها¹⁶. بينما يرى أنصار المنهج الفرنكفوني أن مفهوم التدبير هو مفهوم انجلو أمريكي، ترجم إلى الفرنسية من قبل الإداريين، وهي كلمة أوسع وأشمل وتتضمن في طياتها مفهوم التسيير، وتعرف المانجمنت بأنها الممارسة التي تتجه نحو تطبيق المكتسبات الفنية والمعرفية المرتبطة بالتوازي مع العلاقات الإنسانية والجماعية والبيئة المحيطة¹⁷، فالتدبير حسب التوجه الفرنسي يحيل على مجموع الوسائل المعتمدة والقواعد والاجراءات القانونية الواجب الالتزام بها عند مزاولة مهمة التدبير، وهو بهذا المعنى له بعد أحادي هو المطابقة، عكس مفهوم التدبير لدى المدرسة الانجلوساكسونية، فهو رباعي الأبعاد يشمل المطابقة والاقتصاد والفعالية والنجاعة¹⁸. نخلص إذن إلى أن التدبير، هو مرحلة متقدمة في مجال التسيير، على اعتبار أن مدلوله لا يتوقف عند مجرد الاهتمام بمجال التسيير، بل يشمل مجموع تقنيات التنظيم والتسيير والقيادة داخل المنظمة¹⁹.

المشاريع: يعرف المشروع بأنه مجموعة من المهام أو الأنشطة المترابطة والمحددة سلفاً، لها مدة وتكلفة محددتين، ولها بداية ونهاية محددتان أيضاً، وهذا التعريف ينطبق على جميع أنواع المشاريع التي يمكن أن نصادفها في الحياة العملية²⁰. وحسب الدليل المعرفي لتدبير المشاريع، يعتبر المشروع جهداً مؤقتاً يتم القيام به لإنشاء منتج أو خدمة أو نتيجة فريدة²¹، كما ينطبق مفهوم كلمة المشروع على أي عمل يراد إنجازه والذي يتكون من عدد من الأنشطة المتكاملة والمحددة في الزمان والمكان، تسعى إلى تحقيق أهداف محددة عبر توظيف مجموعة من الوسائل البشرية والمادية²². وتنقسم المشاريع بصفة عامة من حيث حجمها- إلى ثلاثة أنواع، فنميز بين المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، ويختلف تعريف

¹⁶ - سعيد جفري: "الحكمة وأخواتها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، 2010، ص:

¹⁸.

¹⁷ - عبد الملك أحمد العصري، مرجع سابق، ص: 194.

¹⁸ - بهيجة هسكر: "الجماعة المقولة بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)"، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص: 7.

¹⁹ - Concernant les rapports entre management et gestion: Chevalier Gilles: « Eléments de management public : le management public par la qualité », afnor éditions, 2009, p: 6 et ss.

²⁰ - محمد حسن شعبان: "الإدارة الحديثة للمشاريع باستخدام القيم المكتسبة (المفهوم والتطبيق)"، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2012، ص: 35.

²¹ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

²² - Plus de détails sur les différents sens du mot projet et le parcours historique et philosophique du concept: Aim Roger: « La gestion de projet: introduction historique- concept de projet- méthodes de gestion- structure organisationnelle- communication », l'extenso éditions, paris, 2ème édition, 2010, p : 52 et ss.

كل نوع منها باختلاف المعايير المعتمدة²³ وكذلك الدولة الراعية لها، فهناك دول قد تأخذ بمعيار عدد العمال وأخرى بمعيار حجم رأس المال المستثمر في المشروع وثالثة بمعيار المستوى التقني أو غيرها. وكيفما كان حجمها وهدفها، تمر المشاريع بعدة مراحل مختلفة، اصطلاح على تسميتها بدورة حياة المشروع ويتعلق الأمر أساساً ب:

■ مرحلة التقديم والتعريف: تعد هذه المرحلة أساسية في حياة المشروع، حيث تشمل جميع العمليات المتعلقة بتعريف المشروع ودراسة الجدوى الفنية والاقتصادية والتفاوض مع المقاولين الثانويين وتهيئة المستلزمات الضرورية²⁴.

■ مرحلة التحليل والتصميم أو تطوير المشروع: يتم خلالها تفصيل عناصر المشروع وتكلفته في إطار الميزانية المخصصة ووفق التصور الأولي للمشروع؛

■ مرحلة التنفيذ: وهي المرحلة التي تتطلب إعداداً مسبقاً يضمن التنفيذ الجيد للمشروع من خلال اختيار خلية تتبع التنفيذ وتوزيع المهام بين المشرفين على المشروع حسب مبدأ الكفاءة، وإعداد وسائل اتصال ملائمة للخصوصيات المحلية ووضع برمجة لإنجاز الأنشطة والعمليات المحددة ثم تحديد تاريخ انطلاق المشروع ونهايته²⁵.

■ مرحلة التشغيل أو الاستثمار التي تسمى كذلك بمرحلة الانتهاء، وتعني نهاية مرحلة تنفيذ المشروع واستلامه، وتمتد طيلة عمره الافتراضي وخلالها يحتاج المشروع إلى صيانة دائمة ومستمرة، كما يمكن أن يتعرض في هذه الفترة إلى إعادة التأهيل والتدعيم أكثر من مرة بهدف زيادة فترة تشغيله أو إطالة عمره الافتراضي²⁶.

وباعتبارها جملة من الأنشطة ذات هدف تنتهي ببلوغه، فإن المشاريع تتميز بعدة خصائص تميزها عما يشبهها من مفاهيم، وتحدد مختلف المراجع العالمية الخاصة بتدبير المشاريع الخصائص الرئيسية للمشاريع في:

²³ - حول معايير تحديد وتصنيف المشاريع، انظر:

- Djuatio Emmanuel: «Management des projets: techniques d'évaluation, analyse, choix et planification», l'harmattan, paris, 2004, p: 31 et ss.

²⁴ - عبد الستار محمد العلي: "إدارة المشروعات العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص: 41.

²⁵ - لحسن مادي: "تدبير مشاريع التنمية البشرية"، منشورات مجلة علوم التربية، العدد 6، 2008، ص: 75 و 76.

²⁶ - محمد حسن شعبان، مرجع سابق، ص: 48.

- النوعية Spécificité: تتميز المشاريع باعتبارها حالة منفردة وحيدة الحدوث ولا تتكرر، فالمشروع لا يتكرر إطلاقا بشكل كامل، وإن تكرر تنفيذ تصميم مشروع ما عدة مرات وفي أمكنة أو أزمنة مختلفة، فلا يمكن أن يتكرر بنفس الظروف والمتطلبات، ففي كل مرة يختلف فريق المشروع وأطرافه أو المعنيون به وحتى خصائصه وبالتالي فإن المنتج يكون مختلف وفريد؛
- مؤقت: لكل مشروع بداية ونهاية محددين زمنيا، عند بلوغ نهاية المشروع يجب أن تتحقق أهدافه، ولا تنطبق كلمة مؤقت على نتائج أو تسليمات المشروع النهائية، كما لا تعني كلمة مؤقت أن مدة إنشاء المشروع قصيرة، ولكن قياسا بعمر المشروع الافتراضي تعتبر قليلة²⁷؛
- لكل مشروع نتيجة أو خدمة أو منتج فريد غير متكرر ولكنه قابل للقياس؛
- تنفيذ المشاريع يتطلب توفير موارد تختلف تبعا لنوع وحجم المشروع (موارد بشرية بتخصصات مختلفة، موارد مالية، معدات وأدوات متنوعة...).

المشاريع التنموية: يختلف المشروع التنموي عن باقي أصناف المشاريع، خاصة منها الصناعية، بهدفه لغير الربح، فهو مشروع يهدف تحسين وضعية معينة في إطار حفظ وحماية توازن العلاقة بين فرد أو مجموعة أفراد والمجتمع²⁸، وهو التزام متدرج، يوضع بصفة جماعية من قبل مجموع فاعلي تراب معين بغرض التوصل إلى حل مستدام لوضعية ما²⁹، على أن نتيجة (مخرجات) كل مشروع تنموي تكون قابلة للقياس.

ويتضمن المشروع التنموي عادة أطراف محددة أو المجموعة المستهدفة بالأساس والمستفيدين، وآليات التنسيق والتسيير والتمويل، ونظام المراقبة والتقييم لدعم تدبير الفعالية، ثم مستوى ملائم للتحليل المالي والاقتصادي يبين أن الفوائد الناتجة عن المشروع تفوق تكلفة إنشائه.

²⁷ - محمد حسن شعبان، مرجع سابق، ص: 35-36.

²⁸ - Rajeb Souad et Yahyaoui Mostafa: «Système de management de l'INDH : Analyse et capitalisation», Remald, série Thèmes Actuels, n° 80, 2012, p: 40.

²⁹ - Rajeb Souad et Yahyaoui Mostafa, op.cit, p: 43.

فالمشروع التنموي الناجح هو المشروع الذي يحقق التوازن بين الأولويات الإستراتيجية للدولة في إطار سياستها التنموية والأولويات التنموية للفاعلين المحليين، كما يعتبر ناجحا كذلك إذا حقق الهدف المحدد له وليس أقل وأنجز خلال الفترة المحددة له أو أقل وتم في نطاق الميزانية المخصصة له وليس أكثر³⁰.

وإذا كان الغرض من المشروع التنموي هو إحداث التنمية لدى الفئات المستهدفة، فإنه من جهة أخرى، إذا ما حقق الأهداف المسطرة له، يمكن استثماره للاعتراف بالكفاءات المحلية وتحسينها وتعبئتها من أجل القيام بأعمال أخرى في إطار التنمية المستدامة³¹، فعن طريق المشروع التنموي تتحقق الأهداف التنموية على المستويات الوطنية والمحلية، فالأمر يتعلق بإشباع حاجيات السكان الأساسية وفي نفس الوقت الرقي بالجماعة المحلية ورفع مستواها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وحتى السياسي.

تدبير المشاريع: يعتبر تدبير المشاريع من العلوم الحديثة نسبيا، ومع ذلك فكل الكتب المرجعية الخاصة بتدبير المشاريع تشير إلى حتمية وجود جذور فعلية لهذا العلم في الحضارات القديمة، كالحضارة المصرية والبابلية والصينية والهندية³².

ويشير تدبير المشاريع إلى فن توجيه وتنسيق الموارد البشرية والمادية خلال حياة المشروع، وذلك باستعمال تقنيات التسيير الحديثة للوصول إلى الأهداف المحددة مسبقا من حيث التكلفة والزمن والجودة وإرضاء المشاركين³³، وعلى ذلك فهو تطبيق للمعارف والمهارات والأدوات والتقنيات أو الطرق على نشاطات المشروع لتحقيق المتطلبات الموضوعية للمشروع، ويتضمن بالأساس، تحديد المتطلبات وتعيين أهداف واضحة ومحددة قابلة للتحقيق خلال تنفيذ المشروع وعند انتهائه، ثم موازنة الكفاءة المطلوبة لكل من الجودة والغاية والزمن والتكلفة، بالإضافة إلى تكييف كل من المواصفات والخطط والطرق أو

³⁰- بول ويليامز: "إدارة المشروعات"، مجلة خلاصات، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، القاهرة، عدد 11، يونيو 1997، ص: 1.
www.edara.com

³¹- لحسن مادي، مرجع سابق، ص: 77.

³²- محمد حسن شعبان، مرجع سابق، ص: 33.

³³- Selon le project management institute (Cleland, 1990), cité par Poulin Yves in L'informateur, les cahiers didactiques en management public : gestion de projets : <http://netedit.enap.ca>.

المنهجية مع الاهتمامات والمتطلبات والتوقعات المختلفة لأطراف المشروع المتعددين أو المعنيين به³⁴.

ويختلف تدبير المشروع عن تسييره، إذ يستهدف تسيير المشروع تحديد المشروع والمصادقة عليه (الغاية، الهدف، الوسائل) ووضع تنظيم وبنية قيادة وتنشيط المشروع والتكفل بقيادته ضمن الشروط المقررة، بينما يستهدف تدبير المشروع توقع وتتبع تقدم المشروع من حيث النجاعة والكلفة والآجال وتوفير عناصر تسيير المشروع كي يتم اتخاذ الإجراءات المناسبة في الوقت المناسب ليتحقق المشروع الترابي³⁵.

ويمكن أن نلخص دور تدبير المشاريع، بتسهيل إقامة المشروع أو تنفيذه ومن ثم تشغيله، وذلك ضمن المدة والميزانية المحددتين له، وبحيث تتحقق الشروط والمواصفات الموضوعية له أيضا³⁶. كما يمكن اعتبار تدبير المشاريع بمثابة فلسفة جديدة للتدبير، تتشكل من ثلاثة عناصر أساسية، فهي ثقافة خاصة، وكيفية تنظيم متميزة، ثم مجموعة تقنيات ووسائل للتسيير بطريقة فاعلة وفعالة لدورة حياة المشروع³⁷.

وتواجه تدبير المشاريع تحديات كثيرة، تتلخص في ضرورة تدبير المشاريع بشكل فعال باستخدام الوسائل الحديثة للتدبير أي التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، وقد عرف تدبير المشاريع تطورا كبيرا، خلال الأربعين سنة الماضية، ومن المتوقع أن يستمر هذا التطور خاصة في مجال تدبير المشاريع الدولية المتعددة الأطراف والمتباعدة جغرافيا، ففي الماضي القريب كان مصطلح تدبير المشروع هو السائد واليوم يستخدم مصطلح جديد هو التدبير الحديث للمشروع³⁸. كما عرفت تقنيات تدبير المشاريع تطورا ملحوظا منذ منتصف الستينات إلى بداية التسعينات - ففي هذه المرحلة لوحظ نمو كبير في حجم المشاريع وزيادة في التعقيد، وكان تطبيق مبادئ تدبير المشاريع خجولا بعض الشيء، واقتصرت التطبيق على المشاريع الحيوية والمهمة كالمشاريع الدفاعية والإنشائية الحكومية الضخمة. وخلال الفترة

³⁴ - محمد حسن شعبان، مرجع سابق، ص: 52.

³⁵ - محمد راجع: "الجهوية والتنمية الجهوية المستدامة: أي استراتيجية"، مقال منشور ضمن دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، مطبعة سبارطيل، طنجة، 2010، ص: 177.

³⁶ - محمد حسن شعبان، مرجع سابق، ص: 54.

³⁷ - Ménard M. Pierre: «La gestion de projet», ordre des comptables généraux licenciés du Québec, 1995, p: 32.

³⁸ - المرجع السابق، ص: 68 و 69.

الممتدة من 1990 إلى 2007 سيشهد تدبير المشاريع تطورات أكبر حيث أصبح فيها تطبيق منهجية تدبير المشاريع ضرورة وليس خيارا يمكن تجاوزه، والسؤال المطروح اليوم، ليس كيف يمكن تطبيق التدبير الحديث للمشاريع، بل كيف يمكن تطبيق ذلك بسرعة؟ نتيجة تطور المشاريع كما ونوعا، وانتشار البرمجيات وتقنيات الحاسوب الالكتروني، وزيادة ميزانية المشاريع وتكاليفها وزيادة التنافس في سوق المشاريع المحلية والدولية، والحاجة إلى تطوير مشاريع جديدة، كل ذلك أدى إلى زيادة الاعتراف بأهمية تدبير المشاريع، علما تطبيقيا ضروريا لضمان نجاح أي مشروع³⁹.

التنمية الجهوية المندمجة: تعتبر التنمية الجهوية المندمجة من أهم الأهداف التي تقوم عليها الجهوية المتقدمة التي يراهن المغرب بشكل كبير عليها كتنظيم لامركزي يكرس جوهر الديمقراطية الجهوية وينهض بالتنمية بشكل يستجيب لتطلعات السكان، يستند إلى مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن الجهوي والتدبير التشاركي للشأن الجهوي وفق مقاربة تؤمن بمشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. فالهدف الذي يتوخى من الجهوية المتقدمة هو مساهمتها بشكل فعال في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد والاستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة والمشاركة في إقامة وانجاز المشاريع المهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات. فالجهة بما تتوفر عليه من مؤهلات وامكانات جغرافية وديمغرافية، طبيعية، اقتصادية واجتماعية وثقافية تعد الفضاء الملائم لاحتضان الأوراش التنموية لتحقيق التنمية الجهوية المندمجة وتوفير ظروف انطلاقها.

والتنمية الجهوية المندمجة في هذا الإطار، يمكن تعريفها بأنها مشروع تنموي متكامل ومتداخل في أبعاده وأهدافه، يركز على الرؤية الشمولية والمستقبلية للمعطيات الكمية والنوعية التي يتميز بها الجانب الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لإقليم الدولة،

³⁹- للمزيد من التفاصيل حول مراحل تطور تدبير المشاريع، انظر المرجع السابق، ص: 68-75.

وبالتالي جعل هذه المعطيات تتداخل في ما بينها بشكل منسجم أفقيا وعموديا، وتتكامل وظيفيا وعضويا في إطار جهوي معين⁴⁰.

وكنتيجة لذلك، فإن منهجية التعامل مع مرتكزات وأهداف التنمية المندمجة لا تعتمد على المقاربة التجزئية أو القطاعية لأنها تكون مطبوعة بالارتجال والرؤية الأمنية الضيقة لمختلف مكونات وخصوصيات ومتطلبات المجال الترابي للدولة. فأهداف التنمية المندمجة تتمحور حول تحسين شروط الحياة بشكل عام ودائم ومنسجم، من أجل خلق مجالات حضرية وقروية متكاملة اقتصاديا وجغرافيا، ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا ضمن إطارها الجهوي⁴¹.

وهذا التصور الشامل للتنمية الجهوية المندمجة لا يمكن أن يتحقق ما لم يتم توفير الشروط والظروف المحفزة على برمجة وإنجاز المشاريع التنموية الذاتية للجماعات الترابية، وتمهيد الطريق وتهيئ المجال أمام استقطاب استثمارات ورسميل خاصة تكون الجهة فضاء جاذبا لها، في أفق الفوز بحصص من المقاولات وخلق ثروات ومناصب شغل في بيئة دولية تنافسية، أضحت تعتمد فيها المقاولات على مؤهلات ومحفزات المجالات الترابية.

ومن هنا تتحدد أهمية الموضوع الذي يبحث، من جهة أولى، في سبل تحقيق التنمية المندمجة في إطار جهوية متقدمة يتوخى منها أن تكون مدخلا لديمقراطية محلية حقيقية، تدشن للدخول في مرحلة إصلاح ترابي شامل، في إطار وحدة وطنية تقوم على مبادئ التضامن والتوازن والتعاون بين مختلف الجهات لتحقيق تنمية مستدامة تشمل كل المجالات والقطاعات، تشغل فيها الجهة الإطار المناسب لبلورة ووضع تصورات واستراتيجيات جديدة للتنمية وتحديث الفعل العمومي والتخطيط لخلق فرص جديدة للشغل عن طريق إحداث مشاريع ذاتية وجلب استثمارات أجنبية ووطنية لبناء دعائم اقتصاد جهوي قوي.

ويكشف من جهة ثانية، واقع تدبير الجماعات الترابية لمشاريعها التنموية الذي أضحى يطرح أسئلة ملحة بسبب الطريقة التي يتم بها تدبير هذه المشاريع، والتي لم تحد عن طابع كلاسيكي يفقد مقومات التدبير العمومي الحديث، ويولي الأهمية للشكليات والمساطر على حساب

⁴⁰ - حيمود المختار: "تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-

100، يوليو - أكتوبر 2011، ص: 100.

⁴¹ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

فعالية ومردودية وجودة الأداء. وهو ما حال في العديد من الأحيان دون تحقيق المشاريع للأهداف والمخرجات التي قرر من أجلها انجاز هذه المشاريع، بالإضافة إلى ما يرافق مسار التدبير من اختلالات سجلت في مختلف مراحله وبدأت تفرض مراجعة وسائل وآليات وتقنيات تدبير المشاريع.

ويضع من جهة ثالثة، تصورات ومقترح إجراءات لتأهيل الجماعات الترابية من أجل تدبير ناجع لمشاريع تنموية تمكنها من الدفع بعجلة التنمية إلى مستويات متقدمة، عبر تفعيل ميكانزمات وأساليب متميزة للتدبير ترفع من مشروعية النشاط العمومي المحلي، وبالتالي من قدرة الوحدات الترابية على تقديم منتجات وخدمات وفق معايير الفعالية والنجاعة، مع استقطاب ما أمكن من تقنيات حديثة للتنظيم والتدبير تسوق وتروج لمؤهلات وامكانيات المجالات الترابية لاستقبال المقاولات والمشاريع الاستثمارية التي تساهم في التخفيف من آثار الفوارق والاختلالات التي كرسها التوزيع اللامتكافئ للأعمال والاستثمارات.

إن الاشتغال على بحث يصب في موضوع التنمية الجهوية المندمجة ومستلزمات تحقيقها، يأتي تنويفا لسنوات البحث في مجال الجماعات الترابية ودورها التنموي، وتتبعي عن كثب لواقع الممارسة التديرية المحلية بمستجداتها القانونية وإكراهاتها العملية، اقتناعا مني بأن التنمية التي تعد خيارا وحقا وواجبا هي أيضا مسؤولية يتقاسم أطرافها كل الفاعلين والمستفيدين منها. ثم إن تحقيق هذه التنمية في أبعادها المتعددة يتأسس على مقاربات حديثة للتدبير التنموي وعلى منطق التدبير الجيد للأوراش والبرامج والمشاريع التنموية، وهو ما يجعل البحث لازما في الأسباب التي تحول دون تحقيق هذه المشاريع لأهدافها، من خلال استجلاء وتحليل قيود الممارسة التديرية للجماعات الترابية وعوائقها ومظاهر الاختلالات التي تطبعها، في أفق التأسيس للتدبير الذي يقطع مع الممارسات السلبية ويتجاوز النظرة التقليدية للتسيير إلى مقاربة حديثة بمقومات نوعية ويدعم الدور التنموي للجماعات ويعزز مكانتها في أفق ورش الجهوية المتقدمة الذي يفرض على الجهة أن تساهم في إحداث واستقطاب مشاريع مهيكلية وتساهم في تحقيق التنمية الجهوية والوطنية.

من جهة أخرى، فإن اختيار البحث في هذا الموضوع، يفرض نفسه بالنظر إلى أهمية المرحلة التي سيقبل عليها المغرب من خلال تفعيل الجهوية المتقدمة، والتي تفرض على الجميع، كل من موقع مسؤوليته، وفي حدود امكاناته ومعارفه، أن يساهم في بلورة الأفكار والتصورات والمقترحات التي من شأنها أن تؤسس لنموذج تنموي جهوي متميز بخصوصية مغربية، تأخذ بعين الاعتبار التنوع الثقافي والجغرافي والديمقراطي والإمكانات المادية وغير المادية لمختلف الجهات المغربية.

غير أن البحث في موضوع تدبير مشاريع الجماعات الترابية لم يكن هينا، بسبب قلة المراجع الوطنية المتخصصة التي تتناول بشكل مباشر مساهمة مشاريع الجماعات في التنمية المحلية وفي اخفاقات تدبيرها وآثارها على مختلف الجوانب، بالإضافة إلى غياب بنك للمعطيات والاحصائيات الرسمية حول نسبة نجاح المشاريع المنجزة على المستويات المحلية، وتكلفة المشاريع الفاشلة في ظل التكتّم عن هذه الأخيرة، وبالمقابل وفرة المراجع الأجنبية حول كفاءات وطرق تدبير المشاريع بشكل عام، وتركيزها على الجوانب التقنية والنظرية المرتبطة بإنجاز وقيادة مشاريع المقاولات بشكل خاص.

وبناء على ما تقدم، فإن البحث في موضوع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المتقدمة، يهدف إلى الإجابة عن مجموعة من الأسئلة، ألخصها في إشكالية محورية أحاول من خلالها تأطير هذا العمل، وبالتالي التوصل إلى معرفة إلى أي مدى ساهمت الأسس القانونية والمقومات المالية في تأهيل الجماعات الترابية لتدبير مشاريعها في أفق تحقيق دورها التنموي؟، ومن خلال الإجابة عن هذه الإشكالية ستتم الإجابة عن جملة من الأسئلة الفرعية المرتبطة بها، من قبيل، ما هو واقع تدبير الجماعات الترابية لمشاريعها التنموية؟ وإلى أي مدى ساهمت النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية في تأهيلها لتدبير ناجع للمشاريع والأعمال التنموية؟، وماهي أبرز الاختلالات التي تطبع مسار تدبير مشاريع هذه الوحدات الترابية؟، وماهي الإكراهات التي تحد من قدرتها على التدبير المستقل للمشاريع التنموية؟، وماهي مقومات تدبير المشاريع المحلية في أفق تحقيق تنمية جهوية مندمجة؟ ثم كيف يمكن تأهيل

الجهات وباقي الجماعات الترابية من أجل تدبير ناجع لمشاريعها التنموية الذاتية واستقطاب الاستثمارات الأجنبية والوطنية؟.

وقد انطلقت هذه الدراسة من فرضيتين أساسيتين:

- الفرضية الأولى: أن الجماعات الترابية تتوفر على إمكانيات التدبير الناجع للمشاريع، غير أن سوء استعمالها، يحول في غالب الأحيان دون الانجاز السليم لهذه المشاريع، وبالتالي دون مساهمتها في تحقيق مستويات التنمية المطلوبة.
- الفرضية الثانية: أن الجماعات الترابية تفتقر لمقومات التدبير الفعال للمشاريع، وهو ما يفرض البحث عن أسباب ذلك، وعن متطلبات التدبير المطلوب من أجل ضمان مساهمة المشاريع في تحقيق التنمية الجهوية المندمجة.

وإذا كانت بعض الدراسات والبحوث قد أفاضت البحث في موضوع التنمية المحلية، ودور الجماعات الترابية في تحقيقها عبر استجلاء وسائلها وإمكاناتها ورصد معيقاتها وعراقيلها وكذا آفاقها، فهي لم تتطرق بشكل مباشر ومفصل لمساهمة المشاريع في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، وهو ما أريد القيام به من خلال اعتمادي على منهجية أحاول من خلالها أن أوطر المحاور الرئيسية للإشكالية المثارة سابقا، من خلال محورين رئيسيين:

- **المحور الأول** أدرس من خلاله واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية، أتناول فيه بالتحليل إكراهات ومعيقات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية، وحدود إمكانياتها في تفعيل الآليات الحديثة للتدبير، وكذا الاختلالات التي يعرفها مسار تدبير المشاريع المحلية وأسبابها وانعكاساتها على التنمية المحلية. على أن الحديث عن الواقع التدبيري لن يكون قانونيا بالدرجة الأولى، بل سأحاول تجاوز ذلك إلى تحليل الجوانب القانونية والإدارية والمالية والبشرية.

- **المحور الثاني**، أسلط من خلاله الضوء على مقومات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية، وبشكل أخص الجهات، في أفق تحقيق التنمية الجهوية المندمجة في إطار جهوية متقدمة يتوخى منها المساهمة في تغيير هيكلية وبنية

التنظيم اللامركزي وتحقيق التنمية المندمجة، عبر تأطير مشاريع استثمارية واستقطاب استثمارات مهيكلة وطنية وأجنبية على حد سواء، فدراساتي في هذا المحور ستركز على الآفاق المستقبلية لتدبير فعال وناجع للمشاريع التنموية، من خلال طرح مجموعة من الاقتراحات والتدابير لتقعيد مقومات التدبير الحديث للمشاريع، في أفق تطوير مبادئ التدبير الحر الذي يركز عليه التنظيم الترابي والجهوي⁴².

وعلى هذا الأساس، فإن دراسة واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة تفرض تناول مجموعة من المعطيات القانونية والمادية والعملية المرتبطة بعناصر الموضوع الذي لا يمكن تناوله من جانب واحد، بل من خلال توظيف المقاربة القانونية التي تعتمد على المقاربة النصية لمختلف المقترضات القانونية ذات الصلة بالموضوع، والمنهج الوظيفي الذي يمكن من معرفة وظائف التدبير، ثم المنهج المقارن الذي يجد تبريره في الاستفادة من التجارب الناجحة للجماعات الأجنبية، لا سيما فيما يخص تدبيرها للمشاريع، مع الاستعانة بوسائل التحليل التي تمكن من تحليل مختلف الجوانب العملية لتدبير المشاريع على المستوى المحلي.

⁴² - تجدر الإشارة إلى أنه مع بلوغ هذا العمل لخط النهاية، شرعت وزارة الداخلية في إعداد ثلاثة مشاريع قوانين تنظيمية للجماعات الترابية، تم عرضها على الأحزاب السياسية قصد إبداء ملاحظاتها ومقترحاتها، وعلى لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب للمناقشة والدراسة، وقد تم تطعيم هذا البحث بمستجدات هذه المشاريع ذات الصلة بمحاورة، مع قراءة تحليلية لفحواها، وبمجرد التصويت عليها من طرف البرلمان واستكمال المسطرة التشريعية استدركت مختلف التعديلات الواردة على مشاريع القوانين المذكورة. علما أن مجموعة من المقترضات التي تضمنتها القوانين التنظيمية الثلاثة، وخاصة تلك المتعلقة بالجهات، والتي تمت الإشارة إليها بشكل مقتضب وعام، تضمنتها فقرات القسم الثاني من البحث بشكل معمق وأكثر تفصيلا، ويتعلق الأمر بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية التالية:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

وبناء على هذه المقاربة المنهجية، فإن التصميم المعتمد في هذه الدراسة سيكون على الشكل التالي:

القسم الأول: واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية.

الفصل الأول: طبيعة تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية.

الفصل الثاني: اختلالات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية.

القسم الثاني: مقومات تدبير المشاريع التنموية في أفق التنمية الجهوية المندمجة.

الفصل الأول: تقوية قدرة الجهة على التدبير الذاتي للمشاريع التنموية.

الفصل الثاني: تأهيل الجهة لاستقطاب المشاريع الاستثمارية.

القسم الأول

القسم الأول:

واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية

حظي موضوع تحديث التدبير العمومي بالمغرب بأهمية كبيرة تجسدت من خلال اعتباره محور نقاشات ومطمح مشاريع وبرامج الإصلاحات الرامية إلى تجاوز الاختلالات التي تتخبط فيها البنيات الإدارية والسياسية والاقتصادية. وتستمد فلسفة التحديث أسسها من مبررات عديدة، تجد سندها في تحولات داخلية وتحديات خارجية، أثبتت عدم فعالية أسلوب التدبير التقليدي/ الكلاسيكي في إدارة وتسيير القضايا ذات صلة بالشأن العام، وفرضت بالتالي ضرورة اعتماد تدبير يركز على مقومات وتقنيات حديثة أثبتت فعاليتها في القطاع الخاص، وفرضت ضرورة تطبيقها وتفعيلها في القطاع العام للرفع من مردوديته وتحقيق نجاعته.

والجماعات الترابية كجزء من منظومة عامة، تساهم في تحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية عبر انجاز المشاريع التنموية الهادفة إلى تحسين عيش الساكنة وإشباع حاجياتها الحيوية والملحة، لا تزال طريقة تدبيرها لهذه المشاريع تثير إشكالات عديدة على مستوى التخطيط والتنفيذ والتتبع ثم التقييم، فالواقع يثبت افتقارها لأسس وتقنيات التدبير العمومي الحديث وارتكازها على تسيير كلاسيكي يولي الأهمية للشكليات والمساطر أكثر من مستويات الأداء والمنجزات، كما أن تتبع مسار تدبير المشاريع والأعمال التنموية للوحدات الترابية، يكشف جملة من الاختلالات التي تطبع جميع مراحل ووظائف هذا التدبير، الذي يبقى بدوره مقيدا بعوامل وإكراهات مختلفة ومتداخلة تنعكس على جودة المشاريع المحلية وعلى خدمات الوحدات اللامركزية وعلى مستوى أدائها بشكل عام. فما هي إذن، طبيعة ومميزات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية؟ (الفصل الأول)، ثم ماهي الاختلالات التي تطل تدبير هذه المشاريع والأوراش التنموية؟ (الفصل الثاني).

الفصل الأول: أهمية تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية

شهد تدبير المشاريع تطورات ملحوظة على مستوى التقنيات المستعملة وخلال مراحل متتالية، توجت بمرحلة التدبير الحديث للمشاريع الذي يتم وفق منهجية علمية مضبوطة لقيت انتشارا واسعا في أوساط المنظمات الخاصة والعامة، وجعلت هذه الأخيرة تستند في انجاز مشاريعها على عوامل السرعة والمردودية والفعالية والاستجابة للحاجيات الفعلية لمرتفعيها. وعلى الرغم من المجهودات المبذولة لتعزيز آليات تدبير الجماعات الترابية لمشاريعها وفق منهج حديث، فإن تدبير هذه الأخيرة للمشاريع لا يزال مطبوعا بسمة تقليدية تفتقد للمقومات والتقنيات الحديثة (المبحث الأول)، كما لا يزال مقيدا بمحددات مالية وإكراهات رقابية تحد من سلطة وحرية المجالس المنتخبة في تقرير وتنفيذ أعمالها التنموية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تدبير الترابية يفترق لقومات التدبير العمومي الحديث

يكشف واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية عن غياب أسس ومبادئ التدبير العمومي الحديث الذي يركز على التخطيط والتنظيم والتتبع والتقييم وكل تقنيات التدبير التي أكدت نجاحها في قطاع المقاولات الخاصة وأثبتت فعاليتها في المنظمات العمومية، وهو ما ينعكس على مستوى جودة المشاريع المنجزة. وقبل التطرق إلى أسباب افتقاد الجماعات الترابية للتقنيات الحديثة للتدبير (المطلب الثاني)، لابد من الإحاطة بمضمون ومبررات التدبير العمومي الحديث وخاصة على المستوى المحلي (المطلب الأول).

المطلب الأول: أسس ومبررات التدبير العمومي الحديث

لاشك أن التحولات التي تعيشها المجتمعات في ظل أوضاع تميزها تحديات كبرى سياسية، اقتصادية، اجتماعية وبيئية، تفرض اعتماد آليات جديدة للتدخل العمومي تتأسس على تفعيل مقاربة حديثة للتدبير تتحرى بالأساس النتائج وتربط المسؤولية بالمحاسبة، وتوفق بين احترام القوانين والمساطر وبين ضرورة تحقيق الفعالية. فما هو مضمون ومبررات هذه

المقاربة على المستويين العام (الفرع الأول) والترابي (الفرع الثاني)، ثم ما هي دواعي وحدود تطبيقها على المستوى الأخير (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مضمون ومبررات التدبير العمومي الحديث

احتضنت منظومة التدبير مجموعة من المدارس الفكرية والعلمية بتصورات متباينة لروادها الذين قدموا تعاريف متعددة للمفهوم، تتوحد في كون التدبير بصفة عامة، هو فن التحكم في الموارد والتنسيق بين مختلف الفاعلين في عملية الإنتاج بغرض تحقيق أهداف المنظمة. وقد انتقلت تطبيقات وتقنيات تدبير المقاولات الخاصة بشكل تدريجي إلى المنظمات العمومية التي أضحت تركز على طبيعة وجودة الخدمات المقدمة، أي على ما يخرج من الإدارة أكثر مما يدخل إليها. فما هو إذن مضمون التدبير الحديث على مستوى المنظمات العمومية من جهة أولى (الفقرة الأولى)، ثم من أين يستقي مبرراته ودواعيه من جهة ثانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم التدبير العمومي الحديث

يندرج التدبير العمومي في إطار محاولة البحث عن صيغة جديدة للتسيير، تضمن التنافسية وتدمج الإدارة في المجتمع، فهي تحدد أهدافها في تطوير فعالية السياسات العمومية، كما تنطلق من استجماع واستثمار أدوات العمل المنهجية والمرتبطة أساسا بالمقاولات الخاصة⁴³. فأول تعريف أسند للتدبير العمومي، نجده يعتبر هذا المفهوم بمثابة مجموعة من المناهج المساعدة على اتخاذ القرار تتكيف في جزء منها مع المجال العمومي، وكذا مناهج للتسيير مستقاة مباشرة من القطاع الخاص (محاسبة تحليلية، رقابة التسيير،...) مع إدماج الأنظمة المعلوماتية⁴⁴. وقد أخذ هذا المفهوم في الأصل عن المفهوم الأمريكي⁴⁵ (P.P.B.S) الذي تم الأخذ به في إطار الجيش الأمريكي من أجل التحكم أكثر في الموارد، وكذا تعويض مسلسل الخلل الوظيفي الذي عرفته القرارات الأكثر مركزية، ومن خلال هذا المنطلق كان

⁴³ - ادريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال-الرباط، 2001-2002، ص: 331.

⁴⁴ - Nioche Jean-Pierre: « Science Administrative, management public et analyse des politiques publiques », RFAP, n°24, 1982, P: 635.

⁴⁵ - Planning Programming Budgeting Système.

من الضروري أن تتبع هذه الخطوة بمنهجية للمراقبة لخلق تسيير إدارة بالأهداف، غير أن هذه المنهجية في التسيير لم تعط النتائج المتوخاة منها على مستوى الإدارة لأسباب عديدة دفعت للأخذ بمفهوم التدبير العمومي الجديد⁴⁶ كمقاربة شمولية تتوخى تحديث المرفق العام عبر انتهاز أدوات التدبير المعمول بها في المقاولات الخاصة والتي أثبتت نجاعتها على مستوى المردودية والجودة والفعالية. ففائدة المنظمات العمومية في نوع من التدبير يركز أكثر على مسارات الاشتغال (الأهداف، المشاركة، التواصل...) بدل الوظائف الكلاسيكية للتسيير (دراسات السوق، تسيير الموارد البشرية...)، والفاعلون في الوسط العام في حاجة إلى مقاربة تدبيرية تكون نوعية وملائمة⁴⁷، هذه المقاربة تحمل أساليب متميزة للتدبير، تهدف بالأساس إلى إثبات فاعلية المنظمات العمومية، وقدرتها على الاستجابة لحاجيات المرتفقين- الزبناء وفق مناهج الإنتاج الاقتصادي، بشكل يرفع مشروعية النشاط العمومي أي قدرة الإدارة العمومية على تقديم منتجات وخدمات حسب معايير الفاعلية المقاولاتية، وليس بناء على احترام القواعد والمساطر الشكلية فقط⁴⁸، فالتدبير العمومي الجديد يهدف ترسيخ ثقافة حديثة للتدبير قوامها الفعالية وحسن الأداء والتدبير المرتكز على النتائج والتدبير الاستراتيجي. كما أن تعبير تدبير عمومي لا يغير بالتأكيد طبيعة التدبير، فالمبادئ الأساسية لعلم التدبير ينبغي تكيفها مع خصوصيات القطاع العام دون إقصائها⁴⁹، وفي هذا الإطار، فإن التدبير العمومي الجديد، على عكس التدبير العمومي لسنوات السبعينات، يشمل مجموع نظام تدبير الشأن العام ويخص حتى العلاقة ما بين الإدارة والسياسة، وكذلك العلاقة ما بين الإدارة والمواطن، ويؤكد على أن التغيير يخص نوع تلك العلاقات وليس آليات التسيير، وهو ما يعطي للتدبير العمومي الجديد ميزة "الجديد" مقارنة مع التدبير العمومي⁵⁰. فالتدبير العمومي هو كل فكرة تهدف تحقيق هدف مشترك، بحيث تكون الغاية هي خلق مصلحة مشتركة يكون فيها كذلك التدبير العمومي هو تدبير للعام والعمومي في نفس الوقت، أي كل

⁴⁶ - انظر عبد اللطيف الهلائي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2009-2010، ص: 198-199.

⁴⁷ - Bartoli Annie: «Management dans les organisations publiques», op.cit, p: 224.

⁴⁸ - نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، مرجع سابق، ص: 3.

⁴⁹ - نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 22.

⁵⁰ - Mathias Finger: « Le rôle du parlement en matière de New Public Management », article publié par l'insitut de hautes études en administration publique, cité par :

- نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 23.

ما يتعلق بالمؤسسات من جهة، وكل ما يتعلق بالأفراد من جهة ثانية، رغم الإكراهات التي يمثلها هذا العام وهذا العمومي على مستوى الموارد المادية والبشرية لضمان تدبير أحسن، مع العلم أن الإدارة هي التي تتحمل الشق الأكبر في إخراج هذا التدبير نظرا لكونها المالك الحقيقي للقوة العمومية⁵¹.

ويعتبر بعض الفقه أن لمفهوم التدبير العمومي حمولة سياسية لا يخص رؤية جديدة، بل هو تغيير على مستوى المفهوم يحيل على كيفية فهم التسيير العام بشكل كامل، أما البعض الآخر فيشير إلى كون التغيير على مستوى المفهوم لا يخص بالضرورة التغيير بشكل عام، بل يخص فقط حالة بعينها في دولة ما نظرا لارتباط هذا التغيير بعدة مؤثرات إدارية، سياسية، اقتصادية⁵².

ويضيف "جوست مونكس"، أن العديد من مبادئ وآليات التدبير العمومي الجديد ليست بالجديدة، إذ تطورت على مستوى العلوم الاجتماعية والاقتصادية وعلم المنظمات وعلم التدبير، كما يركز على أفكار ومبادئ توجد بالإدارات العمومية أو تشكل تكييفاً لمناهج تدبير المقولة الخاصة مع خصوصيات المنظمة العمومية، فالجديد الذي يحمله التدبير العمومي الجديد هو تنظيمه وتنسيقه لتلك الأفكار والمبادئ والآليات ليشكل منها مفاهيم واستراتيجيات متناسقة تسعى إلى الإصلاح الإداري⁵³. وتتجاذب التدبير العمومي داخل الإدارة، ثلاث تيارات⁵⁴:

1) التيار الأول يتعلق "بالترايبية"، ويعتبر التدبير العمومي مجموعة من القواعد النوعية المطبقة على منظمات القطاع العام (الجماعات المحلية، المقاولات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...)

⁵¹ - عبد اللطيف الهلالي: "التدبير العمومي: قراءة في المفهوم"، انظر: <http://diac.net/6513>

⁵² - Joost Monks : « La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique ? », in la pensée comptable, édition puf, paris, 1998, p: 77, op. cité par :

- عبد اللطيف الهلالي: "التدبير العمومي: قراءة في المفهوم"، مرجع سابق.

⁵³ - Joost Monks : « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique? », in la pensée comptable : Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion, Nouveaux cahiers de l'IUED, 1998, p: 86, op. cité par :

نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 24.

⁵⁴ - Nioche Jean-Pierre : « Sciences administratives, management public et analyse des politiques », 2ème éd. PUF, 1991, p: 102, op. cité par :

- M'hamed Laazizi: « Problématique de transfert du management privé dans la gestion des collectivités locales : cas des communes urbaines marocaines », thèse pour l'obtention du doctorat, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Agdal- Rabat, 2004-2005, p: 77.

(2) التيار الثاني وهو تيار "التقنية"، الذي ينظر إلى التدبير العمومي باعتباره مجموع الطرق الشاملة الممكن تطبيقها على كل منظمة تتسج مع محيطها علاقة مهمة بالنظر لحجمها ونشاطها؛

(3) التيار الثالث الذي يعتمد مفهوم غير الربح لتحديد المنظمات التي يطبق فيها التدبير العمومي.

ومن تعريفات التدبير العمومي⁵⁵ نذكر تعريف "دونيس لامرزيل" الذي عرف التدبير العمومي في أوربا بمثابة تطبيق لمجموع عمليات تنظيم، قيادة ومراقبة المنظمات العمومية، والذي يهدف تحسين فعاليتها وفاعليتها في سياق اختصاصاتها⁵⁶. وهو بذلك يعني في نفس الوقت تدبير المرافق العمومية، عندما يطبق داخل الإدارة لتنفيذ مقارنة مزدوجة تخص الجودة وحسن الأداء، وتدبير المحيط الخارجي عندما يخص العلاقات العمومية التي تسعى السلطة السياسية تعديلها وتنظيمها بما يتماشى وأهدافها⁵⁷. وقد حدد "متياس فينجر"⁵⁸ الخطوط العريضة للتدبير العمومي الجديد من خلال الخصائص الأربعة التي تميزه بكونه:

1. نظام يتأسس بناء على مبدأ الفرعية، والذي تتم من خلاله معالجة القضايا المطروحة في المستويات القريبة من المعنيين بها، أي بمساهمة من المواطنين/ الزبناء، وهو ما يوجب حتما نمطا من اللامركزية؛
2. نظام يتم فيه إشراك المواطنين/ الزبناء وكذا التنظيمات التي تمثلهم (المنظمات غير الحكومية والجمعيات والنقابات)، بشكل مباشر في تحديد وتقييم الخدمات العمومية وبشكل عام في تدبير الشأن العمومي؛

⁵⁵- Autres définitions du concept : «le management public des territoires : Décider, agir, évaluer», ouvrage coordonné par : E. Ardouin, J.C. Baudouin et autres, éditions de l'aube, 2012, p: 7 et ss.

⁵⁶- Gilles Chevalier : « Eléments de management public : le management public par la qualité », op. cit, p: 57.

⁵⁷- Hinti Said: « Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc », imprimerie el maarif al jadida, Rabat, 2005, p :45-46.

⁵⁸- Mathias Finger : « Néolibéralisme contre nouvelle gestion publique », in la pensée comptable : Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique », les nouveaux cahiers de l'IUED, 1999, p : 72 -73, op. cité par :

- نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 4.

3. نظام يتم فصل فيه النشاط الإداري حسب مسارات تهدف إلى إشباع احتياجات ومتطلبات المواطنين، مع السعي إلى التكيف والتحسين المستمر لـ "مسارات إنتاج الخدمات العمومية"؛

4. نظام يركز فيه الفاعلون السياسيون على التوجهات الإستراتيجية والسياسية، وتوفير الإمكانيات اللازمة وخلق الشروط الأساسية حتى تتمكن الإدارة من القيام بمهام حفظ وتيسير وتحسين مسارات الخدمات العمومية بشكل مستمر.

فالتدبير العمومي الجديد على هذا الأساس هو إيديولوجية جديدة تعيد طرح العقلانية الوظيفية والاقتصادية في قالب تقني يرتكز على عقلانية مادية مبنية على المعايير والقيم التقنية في رسم السياسات العامة، من خلال التطورات المفاهيمية لآليات السوق الاقتصادية⁵⁹. ويظل التعريف الذي يتسم بطابع الشمولية هو الذي ينظر إلى التدبير العمومي على أساس العلاقات بين المنظمة ومحيطها، وبالتالي نكون أمام تدبير عمومي عندما يكون موضوع هذه العلاقة هو البحث عن الشرعية من خلال المنظمة، فيظهر التدبير العمومي بالنسبة للإدارة كخطاب جديد يمكنها من استبدال الشرعية التي كانت مستمدة في السابق من مفهوم السلطة العامة ثم مفهوم المرفق العام بشرعية تركز على فعالية مناهجها⁶⁰.

الفقرة الثانية. مبررات التدبير العمومي الحديث

تعددت أسباب ودواعي التأسيس لتدبير عمومي جديد، وتشكل عوامل تطور دور الدولة وإكراهات العولمة وتغير مشروعية المرفق العام أبرز العناصر المفسرة والموجبة لاعتماد أساليب حديثة في التدبير، فقد عرف معيار الشرعية الإدارية تطورا مرحليا انطلق من الدولة الحارسة التي سطع فيها نجم فكرة السلطة العامة التي ما لبثت أن تراجعت لفائدة معيار المرفق العام في ظل الدولة التدخلية أي دولة العناية لتعيش الحياة الإدارية منذ 1945 على إيقاع أزمة معيار الشرعية الإدارية، أي أزمة الحدود الفاصلة بين القطاع العام والقطاع

⁵⁹ - Joost Monks: « la nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique ? », in la pensée comptable, édition puf, paris, 1998, op.cit, p: 77-89.

⁶⁰ - انظر، محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2001-2002، ص: 57.

الخاص⁶¹، من هنا ظهر خطاب جديد يتعلق أساسا بمقاربة التدبير العمومي الذي أسس لهدف تجاوز النمط التقليدي للحكم، والذي يعتبر أقل ديمقراطية ومستنزف للموارد المادية فقط لإغناء وإرضاء أهواء الطبقة البيروقراطية⁶². وعلى هذا الأساس، فإن شرعية عمل الدولة التي ارتكزت لمدة طويلة على السلطة العامة بدأت تتغير بشكل مضطرب في أعين المواطنين لترتكز أكثر على طبيعة وجودة الخدمات المنجزة بشكل فعلي من قبل المصالح الإدارية، أي على استعمال معقلن للموارد العمومية لنصل إلى دولة الخدمات التي تركز شرعيتها على ما يصدر من الإدارة وليس ما يلج إليها⁶³.

كما أن الفعالية الإدارية أضحت مطلبا ملحا لاسيما أن المتعامل مع الإدارة لم يعد يرغب في أن يكون خاضعا، بل معترفا به كشريك وزبون يمكنه أن يتساءل عن جودة المنتج الذي يجب على الإدارة أن تقترحه عليه لا أن تفرضه⁶⁴.

فمفهوم المرفق العمومي بدأت تطاله تغييرات عميقة بسبب الأزمات المالية وظهور مطالب جديدة للمواطنين في ظل محيط يتأثر بتطور التقنيات الجديدة وتشعب ظاهرة العولمة وتعدد مظاهرها وتنوع آثارها، والتي رافقتها ظاهرة أخرى مكملتها هي ظاهرة الخصوصية مما أدى إلى انتقال السلطة الاقتصادية وبالتالي السياسية من أيدي القطاع العام إلى القطاع الخاص ومن أيدي الدولة إلى الشركات متعددة الجنسيات والعابرة للقوميات، وبدأت تتلاشى حدود الدولة القومية أمام تدفق السلع والأفكار والصور والأخبار والمعلومات، ونجم عن هذا التطور إحساس عام بأن الدولة بدأت تفقد مبرر وجودها أمام المد الكاسح للعولمة⁶⁵.

ثم إن النمو الاقتصادي في زمن التنافسية والعولمة يتطلب أشكالا أخرى للإنصاف والتضامن الاجتماعي قائم على الاحتفاظ بمفهوم المنفعة العامة كمجال للدولة، التي لم تعد مجبرة اليوم على فعل الأحسن بالأكثر، بل عليها أن تنجح في فعله بطريقة أخرى، إنها

⁶¹ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 53-54.

⁶² - عبد اللطيف الهلالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، مرجع سابق، ص: 318.

⁶³ - Yves Emery : «Origine, spécificités et évolutions du management public», in le management territorial pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, presses polytechniques et universitaires, Romandes, 1996, p: 94, op. cité par :

- محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 58.

⁶⁴ - Deligny Jean-Louis : «L'administration du future, culture et stratégie», Eyrolles, paris, 1990, p: 65, voir aussi :

- محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 58.

⁶⁵ - محمد الصوفي: "تحولات النظام الدولي في عصر العولمة"، دار السلام، الرباط، الطبعة الثانية، 2002، ص: 21.

ملزمة بابتداع أشكال جديدة للمنفعة والمصلحة العامة، تلائم موقعها كأقل دولة وأفضل دولة⁶⁶.

كل هذه العوامل دفعت بضرورة إعادة النظر في دور الدولة وكيفية تدخل إدارتها لتقديم خدمات متنوعة تستجيب لمعايير الجودة والمردودية وتؤسس لعلاقة جديدة مع المواطن الزبون والشركاء كفاعلين في الساحة إلى جانب سلطة الدولة. ومنذ أزيد من عشرين سنة⁶⁷ ستظهر حركة واسعة للتحويلات تمس الإدارات العمومية خاصة بالدول الأنكلوساكسونية: استراليا، نيوزيلندا، المملكة المتحدة وكندا، تؤسس لإدخال مبادئ التدبير وطرق التسيير التي أثبتت فعاليتها وفعاليتها في القطاع الخاص إلى القطاع العام، يتعلق الأمر بالتدبير العمومي الجديد الذي سيعوض الفقه الإداري السابق عبر نشر مبادئ جديدة للتنظيم والاشتغال، تقوم على فصل الوظائف الاستراتيجية عن وظائف التنفيذ، وعلى التعاقد المتعدد الأشكال، تقوية هيئات المحاسبة وتقسيم الإدارات إلى وحدات صغيرة⁶⁸.

فالتدبير العمومي الجديد يركز على إدخال آليات اشتغال جديدة على التنظيم الإداري الكلاسيكي، ويطمح بذلك إلى تحويل التنظيم الفيدرالي التقليدي البيروقراطي إلى تنظيم محاسباتي تشاركي يعمل وكأنه في وضعية تنافسية يجب أن يخضع لقواعد السوق⁶⁹، ويسمح بهامش أوسع للمدير للتصرف في حقل اختصاصه.

الفرع الثاني: التدبير العمومي الترابي الحديث

أوضحت الجماعات الترابية بما تتمتع به من صلاحيات، الفضاء الملائم لبلورة استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، تترجم عبر مشاريع تنمية قابلة للتنفيذ، وتسخر لها كل الإمكانيات والطاقات لتحقيق أهداف ومتطلبات الساكنة، غير أن قيام الجماعات الترابية بالدور المنوط بها كفاعل أساسي في مجال الاستثمار على المستوى المحلي لا يقتصر فقط على استعمال الموارد المتوفرة، بل إن الواقع أكد على ضرورة تبني

⁶⁶ - Vallemont Serge: « Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines », éd. Nathan, 1991, p : 8 et 9, op cité par :

- ادريس جردان، مرجع سابق، ص: 330.

⁶⁷ - Gilles Chevalier, op. cit, p: 51.

⁶⁸ - Gilles Chevalier, op. cit, p: 53.

⁶⁹ - عبد اللطيف الهلالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، مرجع سابق، ص: 200.

مناهج جديدة لتدبير الموارد وصياغة المشاريع بعقلية تدبيرية ينظر من خلالها إلى الجماعة باعتبارها مقولة حقيقية تستعمل تقنيات تدبير عمومي محلي يبحث عن أداء جماعي بمقاييس الجودة والفعالية والسرعة والمردودية، وينبني على قاعدة مشاركة وتواصل الجميع أو المعنيين على الأقل في صياغة وتحقيق الخدمة المطلوبة⁷⁰. فمأهو مضمون التدبير العمومي المحلي المطلوب وما هي مبرراته؟.

الفقرة الأولى: تعريف التدبير العمومي الترابي الحديث

لا ينحصر هدف الفعل العمومي المحلي في تحقيق النتائج فقط، بل يتعدى ذلك إلى القيام بوظائف أساسية تحت مسؤولية المجالس المحلية والمنفذين الترابيين، تتحدد في البحث عن النفع المشترك الذي يتجاوز الطلب المعبر عنه، وتنفيذ الالتزامات تجاه العموم ومختلف المجموعات الاجتماعية، ثم قيادة التغيير على مستوى تراب معين وفق رؤية شاملة يتقاسمها المواطنون والفاعلون المحليون⁷¹.

لذلك فتدبير المجال الترابي يجب أن ينبني على أساس عقلنة تدبيرية وليس على أساس عقلنة بيروقراطية، فإذا كانت البيروقراطية المحلية تبني مشروعيتها على أساس الضبط المسطري، فإن النهج التدبيري يؤسس على الفاعلية في العمل، كما أن النهج البيروقراطي يفضل المنطق القانوني في الوقت الذي يعتمد التدبير على المنطق الفعلي الواقعي، أما على مستوى التنظيم فهناك الانغلاق والجمود في كيفية وطريقة العمل، في الوقت الذي يقتضي فيه التدبير نوعا من الانفتاح على المجال والفاعلين⁷².

والتدبير العمومي يوصف بكونه ترابيا عندما يهتم جماعة لا مركزية أي سلطة سياسية محلية، هدفه الرئيس من جهة، التدبير الجيد للمرافق العمومية (التدبير الداخلي) ومن جهة ثانية، إشراك الفاعلين المحليين (المواطنين، المقاولات، الجمعيات...) بطريقة أو بأخرى في

⁷⁰ - إدريس جردان، مرجع سابق، ص: 328.

⁷¹ - «Le management public des territoires : décider, agir, évaluer », op.cit, p : 11-12.

⁷² - عبد اللطيف الهالالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، مرجع سابق، ص: 214.

اتخاذ القرارات التي تهم الحياة الاقتصادية والاجتماعية لمجالهم الترابي المشترك (التدبير الخارجي)⁷³.

فالتدبير العمومي المحلي هدفه إذن، تطوير عمل الجماعات الترابية عبر استعمال مناهج مقاولاتية والارتقاء بالعمل الجماعي إلى تحقيق معدلات المردودية المطلوبة وتحسين جودة الخدمات واعتماد تنظيم فعال في الأداء تجنب العشوائية والاعتباطية ويرشح ثقافة التدبير بالنتائج عبر الاستغلال الأمثل للموارد وتكريس مفهوم الزمن لتحقيق الأهداف وإدماج مبدأ التقييم والمساءلة للتقويم في أفق التطوير. وفي هذا الاتجاه، فإن التدبير العمومي الترابي يسمح بإعادة التفكير في طرق اتخاذ القرار بغرض تكييفها مع الإكراهات الجديدة التي تواجه الجماعات الترابية⁷⁴.

فالجماعات الترابية بحكم تواجدها داخل أنظمة سياسية وإدارية واقتصادية للدول، تتأثر بالتبعية بما تتأثر به هذه الأخيرة من تحولات ومتغيرات تدفع للبحث عن حلول للتأقلم مع الأوضاع الجديدة الناتجة عن عوامل متباينة، وبالتالي فتوجه الدولة إلى اعتماد مبادئ التدبير العمومي الجديد يفرض على الجماعات الترابية، ومما لاشك فيه، التأسيس لمقومات تدبير عمومي يتماشى وخصوصياتها المحلية، يعتبر نموذجا للتسيير يشمل كل الجهود التي تبذلها المنظمات العمومية اللامركزية بغرض عقلنة مسار اتخاذ القرار وترشيد عملها الداخلي ثم الانفتاح والتأقلم مع متطلبات المحيط الخارجي، ليكون الهدف النهائي هو المساهمة في التنمية الاقتصادية الترابية التي توافق الابتكار والديمقراطية والاستدامة⁷⁵.

فالتدبير العمومي الترابي إذن، يرتبط بإقليم/تراب، يسمح بتحليل المحيط وإدراك الحاجة والتحكم في الوسائل وهو ما يسمح بسرعة وفعالية العمل⁷⁶، يتألف بذلك من مزيج من الأنشطة الاستراتيجية والعملياتية، يمكن توزيعها إلى أربعة فروع مختلفة لكنها مترابطة⁷⁷:

⁷³ - Hinti Said, op. cit, p: 47.

⁷⁴ - Hernandez Solange: « Evolution du processus de décision et management public territorialisé », in Administration, Gouvernance et décision publique, sous la direction de Ali Sedjari, éd. l'harmattan-Gret, 2004, p: 157.

⁷⁵ - Hinti Said, op.cit, p: 47.

⁷⁶ - «Le management public des territoires : décider, agir, évaluer », op.cit, p: 12.

⁷⁷ - M'hamed Laazizi, op.cit, p: 80.

- تعبئة الطاقات الجماعية التي تأخذ بعين الاعتبار إجراءات تسيير الموارد البشرية والمالية والتقنية للجماعات المحلية على المديين المتوسط والطويل؛
- اختيار التوجهات الاستراتيجية للجماعات المحلية من خلال وضع أنشطة للتنمية المحلية المستدامة والمندمجة على المديين المتوسط والطويل؛
- التدبير العلائقي للجماعات المحلية الذي يهتم بتسيير إمكانيات التأقلم مع المحيط على المدى القصير؛
- التدبير المؤسسي الذي يهتم بالجانب المؤسسي للجماعة المحلية مع الاهتمام بترشيد الاختيارات العمومية.

الفقرة الثانية: أهداف التدبير العمومي الترابي الحديث

أصبحت اللامركزية أحد المفاهيم المهمة للنظريات الاقتصادية الليبرالية التي فكرت في الجماعات الترابية كوحدات بإمكانها المساهمة بنشاط في تنمية الاقتصاد⁷⁸، على اعتبار أن المجال الترابي يعد الإطار الأنسب لوضع خطط واستقبال برامج تنموية منسجمة ومندمجة تتم صياغتها بشكل تشاركي يفرز بالتالي مشاريع تستجيب للحاجيات المحلية بشكل واقعي، ومن هذا المنطلق فالجماعة لم تعد مجرد مقاطعة خاضعة للسلطة، بل أصبحت تشبه أكثر الوحدات الاقتصادية الكبرى، والتي تتطلب تكييف نظام تدبيرها باستمرار حتى تكون ناجعة على مستوى المنتوجات والخدمات والسمعة⁷⁹، فحتى تتمكن الجماعة من القيام بدورها في التنشيط الاقتصادي ومواجهة التنافسية سواء على المستوى الوطني أو الدولي، أصبحت مطالبة أكثر من أي وقت مضى بتطبيق المناهج التدبيرية والاستراتيجية الحديثة⁸⁰، تلك المناهج التي تمكنها من الاستغلال الأمثل لمواردها المالية والمادية والبشرية في إطار تحكمه معايير جودة الخدمات والتوازن بين الوسيلة والنتيجة، وتضع فوق كل اعتبار رغبات المواطن/ الزبون. إنها إذن مناهج التدبير العمومي الترابي، التي تمكن الجماعات الترابية من

⁷⁸ - محمد بنطلحة الدكالي: "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص: 174.

⁷⁹ - للمزيد من التفاصيل، انظر محمد اليعقوبي: "المبادئ الكبرى للحكامة المحلية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 18، يونيو 2004.

⁸⁰ - علي سدجاري: "الدولة ضد المدينة. ضمن مستقبل المدينة"، مؤلف جماعي تحت إشراف علي سدجاري، منشورات l'harmattan, GRE، 2003، ص: 84.

اعتماد مبادئ الفعالية وحسن الأداء ونتيجة التدخل محل المصلحة العامة المحلية التي لم تعد وحدها مطلوبة لتبرير استمرارية الجماعة.

فالجماعات الترابية أصبحت تتمتع باختصاصات واسعة تؤهلها لولوج مجالات متعددة، تتطلب تدخلها بشكل أكثر عقلانية من خلال تركيز الوسائل والإمكانات على مواضيع محددة تفاديا لسوء إنفاقها، وهو ما يتأتى من خلال اعتماد تقنيات التدبير والتحليل والاشتغال بثقافة المؤشرات والتنبؤ بالنتائج، أي التقليل من هامش مخاطر أية عملية يمكن التفكير في إنجازها مستقبلا. واعتماد الجماعات الترابية على تقنيات التدبير الحديث سيمكن من تحقيق ثلاثة أهداف⁸¹:

■ الهدف الأول: إغناء مجال انشغالات تدبير الجماعات المحلية من خلال البحث عن طريقة للتقييم تمكن من الكشف عن المشاكل ذات صبغة تنظيمية، بنيوية ومالية للإدارة الجماعية؛

■ الهدف الثاني: يرمي إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة ومندمجة من خلال تحسين جودة الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية وبالتالي إشباع حاجيات المواطن وتحسين مستوى عيشه؛

■ الهدف الثالث: يتعلق بتنمية المقاربة التدبيرية للجماعات المحلية من خلال تطوير بنك معطيات التقنيات الحديثة، يمكن للجماعات اللجوء إليها في مجالات التسيير الإداري والمالي والتسويق والتدبير الاستراتيجي.

إن تطور دور الجماعات الترابية كفاعل رئيسي في التنمية إلى جانب باقي المساهمين، يفرض إعادة النظر في وسائل وآليات تدخلها لتقوية تنافسياتها ومواجهة الإكراهات التي تواجه أدائها عبر اعتماد تقنيات تدبير عمومي يعمل على تقديم آليات تتكيف مع النظرة الواقعية للإدارة، يقترح مناهج تسيير تختلف حسب نوعية الوظيفة وحسب المشاكل المطروحة، وكذا عقلنة العلاقة مع المحيط، كما يمنح أيضا أدوات التنسيق من خلال رقابة

⁸¹ - M'hamed Laazizi, op. cit, p : 11 et 12.

التسيير أو القيادة عبر الأهداف لتحقيق توافق في التباين بين الوظائف في ظل استقلالية محدودة⁸².

فإدخال المقاربة التدبيرية على المستوى الجماعي يسمح بتطوير عمل الجماعة عبر ثلاث مدخلات⁸³:

■ تمتيع مسؤولي الجماعات المحلية بأدوات قيادة أنشطتهم المالية والإدارية والحفاظ على البيئة؛

■ تمكين الجماعات من تقنيات وأدوات التسيير الفعالة التي تسهل التواصل وتمكن من التفاوض بشكل أفضل حول الشؤون المحلية؛

■ تسهيل تقييم الإنجازات الشاملة للجماعة وأداء كل مصلحة عمومية محلية على حدة.

إن تطبيق مناجمات عمومي محلي يعني اعتماد خطاب جديد في تدبير المنتج، ينقل الجماعة المحلية من مجرد بنية إدارية مندرجة في البناء الإداري والسياسي العام، إلى مقولة تشارك في النسيج الاقتصادي والاجتماعي المحلي والإقليمي والجهوي، ويندرج هذا الخطاب حول ثلاث نقط، وهي حضور الرغبة لدى الأفراد (العنصر البشري المحلي) في تطوير علاقة الجودة / الثمن المقدمة للمستعملين، والأخذ بعين الاعتبار انتظارات الزبناء من المرفق العام المحلي، والتي تزداد تعقدا لأنها تدرك الفرق بين الخدمة المقدمة من طرف القطاع العام ومثيلاتها في القطاع الخاص، ثم تحكم المنتخبين في السياسات العامة التي يسطرونها⁸⁴.

الفرع الثالث: جدلية تصديق التدبير العمومي الترابي الحديث

أثار اعتماد تقنيات وأساليب تدبير المقاولات على مستوى المنظمات العمومية نقاشا واسعا بين مؤيدين ومعارضين لأساس الفكرة، بسبب اختلاف نشاط ومبادئ كل منظمة وتعارض أهدافهما (الفقرة الأولى)، غير أن المشاكل والصعوبات التي أبان عنها تسيير

⁸² - Nioche Jean-Pierre : « Science Administrative, management public et analyse des politiques publiques, Rfap, n°24, 1982, op. cit, P: 641

⁸³ - Laazizi M'hamed, op. cit, p: 52.

⁸⁴ - انظر ادريس جردان، مرجع سابق، ص: 343.

الخصوصية الثقافية⁸⁸. فالمقولة كما عرفها كثيرون من علماء التدبير، هي خلية اقتصادية، الهدف من وجودها هو إعداد وخلق منتجات تستجيب لحاجات السوق الاقتصادية، وهي بهذا المعنى تعني أن نشاطها يجب أن يوجه إلى تحقيق مصلحة أو منفعة، وأنها لا يمكن أن تعيش وتستمر إلا إذا كان منتوجها يستجيب لرغبة أو يشبع حاجة عند المستهلك مع الاستجابة لمتطلبات تتعلق بالجودة والتمن، تكون مقبولة من طرف الزبناء، على أن يكون ربحها هو الثمن الحقيقي والعاقل الذي يتم أدائه في مقابل تقديم المقولة لمنفعة معينة لزبونها⁸⁹. فالمقولة إذن وحدة إنتاجية، وإدارتها لا يمكن لها أن تتخلص من الاستجابة لضرورة الإنتاج، ومن خلال هذا التعريف يمكن استنتاج أبرز خصوصيات المقولة وبالتالي تمييزها عن الجماعة الترابية من خلال الخلاصات الأساسية التالية⁹⁰:

- اقتفاء الجماعة قصديات خارجية محددة مسبقا من طرف القانون، بينما تقتفي المقولة الخاصة بشكل مستقل أهداف داخلية للبقاء والنمو، كما أن توفر الجماعة المحلية على وسائل الضغط والإكراه على محيطها يضمن دوام مهامها، وبالتالي لا يحركها وازع احتمال الفناء كما هو الحال في المقولة الخاصة؛
- غياب المردودية الرأسمالية لدى الجماعة المحلية، فبناء مرافق جماعية جديدة مثلا، يتم تحليلها بناء على مفاهيم التخصصات الموازنية وليس بناء على المفاهيم الكلاسيكية للاستثمار المنتج، يستتبع ذلك أن الأنشطة الجماعية ليس لها ثمن إلا نادرا بمعنى نظرية السوق، ولكن لها دائما تكلفة؛
- مهمات مضمونة في غياب أو عدم كمال المنافسة، فالعمل الجماعي يتميز بغياب المنافسة المفتوحة، وبالنقص في المبادرة الخاصة مما يلغي التنظيمات التي يحث عليها السوق؛

⁸⁸ - للمزيد من التفاصيل، انظر نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 15.

⁸⁹ - محمد لحبوس ورشيد زمار: "التدبير المقاولاتي"، مجموعة: التدبير والتسويق، سلسلة التدبير، طبعة 2012، ص: 39.

⁹⁰ - Viriato Manuel Santo et Pierre Eric Venier : «Le management public», collection que- sais- je ?, P.U.F, p : 6-

9, op.cité par:

محمد بنطلحة الدكالي، مرجع سابق، ص: 174 و 175.

المرافق العامة الوطنية والمحلية فرضت اعتماد وإدماج آليات ومناهج التدبير المعمول بها في القطاع الخاص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى، حدود تطبيق التدبير العمومي الترابي الحديث

إن اعتماد تقنيات التدبير العمومي الجديد على المستوى المحلي، يشكل فرصة ملائمة لتأهيل الجماعة الترابية وتمكينها من تحقيق وظيفتها التنموية. وتحقيق هذا الهدف يتوقف على ارقاء الجماعة من حيث النظام القانوني ومن حيث التسيير والتدبير، وعقلنة مواردها سواء المالية أو البشرية، وكذا جلب استثمارات داخل ترابها من أجل الوصول إلى تنمية محلية شاملة، أي استعمال الجماعات المحلية وسائل تسيير وتدبير شبيهة بالمقاولات من أجل تحقيق أحسن مردودية⁸⁵.

وإذا كانت فكرة التدبير المقاولاتي للجماعة المحلية تبدو جذابة جداً، فإن السمو بهذه الفكرة من مستوى الانطباعات والمواقف الشخصية، إلى مستوى الحقل المعرفي يستدعي اعتماد المنهج المقارن: المقارنة عموديا في البداية بين فضاء المقولة وفضاء الجماعة المحلية، حتى يمكن رسم مبيان التفرعات الممكنة وغير الممكنة بين المقولة كفضاء خاص والجماعة المحلية كفضاء عام، يتسم بتعقيدات المرفق العام وثقل مبادئه⁸⁶.

فليس من المعقول وضع الإدارة العمومية (الجماعة) والتدبير الخاص في خانة واحدة وتساو كامل، فكل وحدة لها نشاط معين ومبادئ خاصة توطر نشاطها، فالصالح العام والمواطن الناخب هما المرجعان في المجالس الجماعية، بينما الربح والزبون المستهلك يكونان عاملي التحفيز في القطاع الخاص⁸⁷. هذا وقد ميز علماء التدبير بين تدبير المنظمة العمومية وتدبير المقولة الخاصة، وهو تمييز لا يرتبط مباشرة باختلاف نوعية التدبير بقدر ما يتعلق بخصوصيات المنظمات العمومية بحد ذاتها، والتي لخصها "إيف اميري" في ثلاث خصوصيات أساسية وهي الخصوصية السياسية، والخصوصية القانونية أو الشرعية، ثم

⁸⁵ لمكي كمال: "التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب: الجماعة المقولة رهان القرن 21"، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001، ص: 55.

⁸⁶ محمد بنطلحة الدكالي: "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي"، مرجع سابق، ص: 174.

⁸⁷ بول برنارد: "إصلاح الدولة وتحديث الإدارة تجاه التحدي العالمي"، ضمن تأهيل الإدارة للعولمة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2000، ص:

■ أنظمة معقدة ومفصولة بحواجز إلى أبعد حد، فالجماعات المحلية تتميز بمهام غير متجانسة وبالتنوع في الأحجام والإمكانات والتعقيد على مستوى التنظيم التسلسلي؛

■ خضوع العمل الجماعي للسياسة، فالأعمال المباشرة من طرف الجماعة المحلية تخضع لقرارات سياسية، والصراع السياسي يؤدي إلى تسخين مسار التقرير، كما أن آجال الاستحقاقات الانتخابية تقطع الإيقاع العادي للاستراتيجيات، وتوجه بالضرورة القرارات السياسية نحو الأعمال ذات القيمة الانتخابية المضافة القوية، مما يشجع على الزبونية واللوبي الداخلي أو الخارجي، فالخضوع للسياسة يطرح للجماعات تكاليف أعلى مما هو عليه الأمر في المقالة الخاصة.

من خلال ما سبق، يتأكد أن للجماعات الترابية باعتبارها منظمات عمومية، جملة من الخصائص تميزها عن المقالة الخاصة وهو أمر طبيعي على اعتبار خصوصيات المرفق العام وارتباطه بثقافة المصلحة العامة وعدم اختزال نشاط الجماعة الترابية في تحقيق الربح الذي يبقى محصلة لعمل المقالة. لذلك فالسياق والأهداف والانتظارات لا يمكن مقارنتها، وكذلك المقاربات والطرق، لكن النتائج المنتظرة هي نفسها: حسن الأداء والفعالية والسرعة والشفافية والتقييم والبحث عن النتائج⁹¹.

وبالتالي، فإن الاختلاف بين تدبير المنظمة العمومية وتدبير المقالة الخاصة يتمثل بالأساس على مستوى المرجعيات والغايات⁹²، وهكذا فإن جل الفوارق السالف ذكرها لا تحول دون نقل الأساليب الناجحة للتدبير على مستوى الجماعات الترابية، تؤهل هذه الأخيرة للارتقاء من مجرد وحدات ترابية إدارية، إلى جماعات اقتصادية تنافسية، تقوم بتنشيط الدورة الاقتصادية المحلية، وكأحد الشركاء الرئيسيين للدولة في المبادرات الكبرى وإنعاش الاستثمارات وحل المشاكل الاجتماعية⁹³.

⁹¹- Sedjari Ali: «Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera?», éd. l'harmattan-GRET, paris, 2008, p: 138.

⁹²- Boyé Michel et Ropert Gérard: «Gérer les compétences dans les services publics », les éditions d'organisation, 1994, p: 21.

⁹³- بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص:5.

الفقرة الثانية، دواعي التدبير العمومي الترابي الحديث

إن التطور الذي تعيشه المنظمات العمومية يدفع بالكثيرين للتأكيد بأن مبادئ التدبير المعتمدة بهدف إيجاد حلول أفضل لمشاكل المقابلة العصرية يمكن، بل ويجب أن يتم نقلها إلى مستوى التسيير الإداري، وبأنها الوسيلة الوحيدة التي من شأنها تمكين المنظمات العمومية من أن تتجنب بدورها عيوب التسيير البيروقراطي⁹⁴. كما أن الطرح التقليدي الذي يقول بأن التسيير العمومي- باعتباره يتوخى خدمة الصالح العام- لا يمكنه أن يقاس من حيث الفعالية، أخذ هو الآخر يتراجع لصالح فكرة مؤادها بأن القطاع العام مطالب كسائر المقاولات الخاصة بتحسين مستمر لأدائه والحد من تكاليفه، ومدعو للقيام بمهامه في أحسن الظروف الممكنة مع السهر على جودة الخدمات⁹⁵.

فالجماعات الترابية باعتبارها جزء من القطاع العام، يتوقف تحسين مستوى إنجازاتها، على درجة استيعابها لمضمون التدبير كمفهوم يتخطى حدود شرعية العمل الإداري الذي عادة ما يقف عند عتبة التفسير القانوني، ليحلل حركة الظواهر الإدارية في تفاعلها وتداخلها، ويساعد على الانتقال من الدراسة الداخلية للإدارة المبنية على الشرعية، إلى دراسة الإدارة في علاقتها مع محيطها⁹⁶. كما أن أدوات التدبير تمكن من خلال دراسة حالات عملية تقديم اقتراحات وأساليب بيداغوجية ملموسة تساعد على كسب المهارات، والقدرة على حل مشاكل التسيير الإداري في كل أبعاده الاجتماعية والنفسية والقانونية والاقتصادية...⁹⁷

إن تحلي الجماعات الترابية بتقنيات التدبير الحديث هو مسلك نحو تحديث تقنيات إدارة شؤونها الداخلية وتطوير ممارستها مع شركائها، ففي ظل المناجزمات يتحول التسيير إلى نظام تشاركي، يضبطه ويوجهه هاجس أساسي واحد هو تحقيق الأهداف، الأمر الذي يعني

⁹⁴- Massenet Michel : « La nouvelle gestion publique, pour un Etat sans bureaucratie », éditions hommes et techniques, France, 1975, p :29.

⁹⁵- Chevallier Jacques : « La gestion publique à l'heure de la banalisation », RFG, septembre-octobre 1997, p: 31, محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 71

⁹⁶- Rhomari Mostafa : « La tendance à l'approche managériale dans les ENA d'Afrique », CAFRAD n°31, 1988, p : 235, op. cité par :

- خالد نونوحي: "دور المساطر الإدارية في حل إشكالية التسيير والتعامل مع المرتفق"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1996-1997، ص: 185.

⁹⁷- Rhomari Mostafa, op. cit, p : 236.

أن الاهتمام باحترام القانون يأتي في مرتبة ثانية، لأن المراقبة في هذا النظام تنصب على النتيجة المحصل عليها قبل أي شيء آخر⁹⁸.

فالإقبال على منهج التدبير أثبت فاعليته من حيث ربط التنظيمات العامة مع أساليب التسيير في القطاع الخاص، مادام الهدف هو تحقيق المصلحة العامة⁹⁹. ثم إن استعانة القطاع العام بتقنيات التدبير الحديثة ليست بالأمر الحديث، ودليل ذلك، أن مؤسسي التدبير الحديث (فايول- تيلور- فيبر) حين وضعوا المبادئ العامة لأبحاثهم وأسسوا قواعد العمل، لم يضعوا نصب أعينهم هذه التفرقة بين القطاع الخاص والقطاع العام¹⁰⁰. وأكثر من ذلك فقد ذهب فريق من البحث في اتجاه اكتشاف الجذور التاريخية للتدبير العمومي بشكل يجعله سابقا عن التدبير الخاص، بحيث وظف هذا المصطلح عمليا في المجال العسكري لاسيما أن أغلبية تقنيات التدبير التي طورت خلال القرن العشرين استكشفت أثناء ظروف الحرب وليس من قبل المقاولات الخاصة¹⁰¹.

من جهة ثانية، فالولايات المتحدة قد أعارت اهتماما كبيرا للتنظيم العلمي للعمل الإداري، وكرست نجاح أفكار "هنري فايول"، فالمذهب الأنجلوساكسوني للتدبير، استمد بلا اكتراث أفكاره من المقاولات الخاصة دون أي حدود فاصلة بين الفضاءين الخاص والعام¹⁰²، كما أن التجربة الكندية تزكي بإغراء إمكانية الدفاع عن أطروحة الجماعة المحلية المقولة، ذلك أن القاعدة الثلاثية: الاقتصاد/ الفعالية/ النجاعة، التي تحرك الممارسة المالية في الجماعة المحلية الكندية، تلتقي بشكل كبير مع بنية التدبير¹⁰³.

وعموما، إذا كانت التجارب المقارنة قد أثبتت إلى حد كبير نجاح وفعالية إدماج آليات ومناهج التدبير الحديث في منظومتها الإدارية، فإن الترجمة العملية لفكرة الجماعة المقولة بالمغرب، اصطدمت بجملة من الإكراهات والصعوبات إلى حد القول بأن البنية التحتية

⁹⁸- Chevallier Jacques et Loschak Danièle: « Rationalisation juridique et rationalisation managériale dans l'administration française », R.F.A.P, n° 24, 1982, P : 77, op. cité par :

خالد نونوحي، مرجع سابق، ص: 186.

⁹⁹- انظر عبد اللطيف الهلالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، مرجع سابق، ص: 198.

¹⁰⁰- خالد نونوحي، مرجع سابق، ص: 186.

¹⁰¹- محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 55.

¹⁰²- Viriato Manuel Santo, op. cit, p : 10.

¹⁰³- محمد بنطلحة الدكالي، مرجع سابق، ص: 176.

لتأسيسها لا تزال هشة وغير قادرة على استيعاب المفهوم، رغم جملة التدابير المتخذة التي تم حصرها في تنقيح المنظومة القانونية للجماعات الترابية دون أن تطال مستوى تأهيل وتحضير المنتخب الجماعي لاستيعاب ثقافة التدبير الحديث بمقوماته وأأسسه، أي أن هذه المبادرات الإصلاحية لم يواكبها تغيير على مستوى العقلية الإدارية (الموظف والمُنتخب الجماعي) من أجل ترشيد وعقلنة العمل الجماعي. من جهة أخرى، إن الهدف أو النتيجة المرتبطة بالفعالية والتنافسية أو غيرها صعبة التحديد بالنسبة للإدارة العمومية، وتضاعف بالنسبة للجماعات المحلية، فهي ترتبط بمعايير التقييم وأطراف التقييم وشروط العمل، وخصوصية البنيات المحلية¹⁰⁴.

المطلب الثاني: أسباب ضعف المقاربة الحديثة في تدبير مشاريع الجماعات الترابية

تشكل المحددات القانونية والبشرية العناصر الأساسية للتدبير الفعال للمنظمات، وبالنسبة للجماعات الترابية فهي تعد من الأسباب المباشرة التي ساهمت في تأخر تطوير منظومة تدبير شؤون هذه الجماعات بصفة عامة وتدبير مشاريعها التنموية على وجه أخص. وهو ما يستشف من خلال قصور الإطار القانوني المنظم لاختصاصات هذه الوحدات الترابية (الفرع الأول) وضعف مستوى تأطير عنصرها البشري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قصور الإطار القانوني المنظم لاختصاصات الجماعات الترابية

رغم تطور الترسنة القانونية المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية التي منحت لهذه الوحدات اللامركزية اختصاصات وصلاحيات واسعة لتدبير تنميتها في مختلف المجالات، فإن التعديلات التي طالت محتوى هذه الاختصاصات لم تشمل مجموع التقنيات والأدوات الحديثة للتدبير بما تحمله من معاني الجودة والفعالية ومرونة وسرعة الأداء، وذلك

¹⁰⁴ - ادريس جردان، مرجع سابق، ص: 331.

بالنسبة للجهات (الفقرة الأولى) والعمالات والأقاليم (الفقرة الثانية) وكذلك الجماعات الحضرية والقروية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: القانون المنظم للجهات

مر التنظيم الجهوي بالمغرب بمرحلتين بارزتين طبعت كل واحدة مجموعة من الممارسات كما كانت لها نتائج مختلفة أثرت على مسار التنظيم اللامركزي بشكل عام، ويتعلق الأمر أولا بإحداث المناطق الاقتصادية، وثانيا بمرحلة أكثر تقدما في ظل قانون 47.96.

أولا: إكراهات التدبير في ظل ظهير 16 يونيو 1971

دفعت التحديات الاقتصادية التي واجهت المغرب بعد الاستقلال إلى اعتماد جهوية اقتصادية بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971¹⁰⁵، الذي ورد في تعريفه للجهة/ المنطقة أنها مجموعة من الأقاليم التي تربط بينها أو يحتمل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها. والجهة حسب ذات الظهير ليست جماعة محلية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي والإداري، حيث تتولى مديرية للتنمية الجهوية، تحدث لدى الوزير الأول، مهام تنفيذ وتنسيق الأشغال والدراسات والأعمال المتعلقة بالمناطق والعمل بصفة عامة على ازدهار اقتصادها¹⁰⁶.

وإذا كان ظهير 1971 قد توخى تحقيق تنمية منسقة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة، فإن ارتكازه على المفهوم الاقتصادي للجهة أغفل مقومات اللامركزية واللامركز¹⁰⁷، لتقتصر الجهوية في إطاره على توزيع البرامج المقررة في إطار مخططات التنمية بين الجهات الاقتصادية وتدبيرها بطريقة مركزية، في ظل عجز المجالس الجهوية عن القيام

¹⁰⁵ - الظهير الشريف رقم 1-71-77 بشأن إحداث المناطق، صادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، ج. ر عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391، الموافق ل 23 يونيو 1971.

¹⁰⁶ - الفصل 3 من ظهير 1971 بشأن إحداث المناطق.

¹⁰⁷ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط، 2002-2003، ص: 7.

بمهام تنشيط التنمية فوق ترابها¹⁰⁸، حيث ظلت اختصاصاتها ذات طبيعة استشارية لا تضمن لها استقلالية التسيير وحرية اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات. فهذه المجالس الاستشارية شكلت هياكل مفرغة المحتوى¹⁰⁹، حيث انحصر دورها في إبداء الرأي في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة الترابية، وتتبع حالة تقدم تنفيذ هذه البرامج وكذا تقديم الاقتراحات بشأنها¹¹⁰. وعلى صعيد تسييرها فقد سجلت هيمنة ممثلي الدولة خاصة العمال الذين يملكون سلطات إدارية ومالية ووصائية على مجالس العمالات والأقاليم التي يعد ممثلوها أعضاء في الهيئات الإقليمية الاستشارية التي يتم إحداثها في كل منطقة، كما أنها لم تكن تتوفر على هياكل إدارية دائمة، برئاسة هذه المجالس كانت تتم بطريقة دورية بين رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الداخلة في دائرة نفوذ المنطقة، إذ يتولى كل واحد منهم، لمدة سنة، رئاسة الهيئة الإقليمية الاستشارية¹¹¹، التي قلما اجتمعت لدراسة وتتبع أعمالها أو تتبع تنفيذ المشاريع المخططة، كما أنها لم تعرف اختصاصات دورية محددة قانونا حيث تتم اجتماعاتها باستدعاء من طرف سلطات الوصاية التي يعود إليها اختصاص تحديد جدول أعمال الاجتماعات¹¹². من جهة أخرى، فإن التقسيم المعتمد سنة 1971 لم يفلح في تجاوز التباين بين مختلف المناطق الاقتصادية، حيث ظلت هذه الأخيرة بعيدة عن تجميع الأنشطة الاقتصادية الجهوية والخدمات العمومية الضرورية لحياة الساكنة، وحتى إن وجدت فإن تنظيمها أخذ أبعادا إدارية لا تساير التقسيم الجهوي، بل إن الطابع الإقليمي كان هو السائد على كل التنظيمات الإدارية المحلية¹¹³.

وأمام النواقص التي أبانت عنها تجربة 1971، كان من الصعب الحديث عن الجهة كوحدة اقتصادية متكاملة وعن دورها في تحقيق تنمية جهوية متوازنة، فالنتائج كانت محدودة شكلت فيها الجهة الحلقة الأضعف بين المستويين الإقليمي والمركزي، ولم تتمكن من

¹⁰⁸ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

¹⁰⁹ - ابولاس حميد: "التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87-88، يوليو-أكتوبر 2009، ص: 75.

¹¹⁰ - الفصل 5 من ظهير 1971.

¹¹¹ - الفصل 6 من ظهير 1971.

¹¹² - المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب: دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، العدد 6، المطبعة والوراقة الوطنية، غشت 1997، ص: 26.

¹¹³ - عبد العزيز اشراقي: "الجهوية الموسعة: نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص: 73.

التخفيف من الفوارق الجهوية اقتصاديا، لذلك كان لابد من إعادة التفكير في تطوير النظام الجهوي، وتصور آفاق جديدة للجهة، ومنحها وسائل وإمكانات وصلاحيات أوسع للتدبير، وهو ما أعلن عنه المغفور له الملك الحسن الثاني في خطابه سنة 1984¹¹⁴ وكرسه التعديلان الدستوريان لسنة 1992 و1996 وتلاههما صدور قانون 47.96 المتعلق بالجهات.

ثانيا: معوقات التدبير الحديث في ظل قانون 47-96

شكل ارتقاء الجهة إلى مستوى جماعة محلية بمقتضى الفصل 94 من دستور 1992 نقطة بارزة في مسار تطوير اللامركزية الجهوية بالمغرب، وبعد التعديل الدستوري لسنة 1996 صدر قانون الجهة رقم 47.96¹¹⁵، بمقتضاه أضحت هذه الوحدة الترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتوفر على مجلس ينتخب بطريقة ديمقراطية، ليتولى تدبير شؤون الجهة بحرية ويقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكاملة، مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى¹¹⁶.

فمن خلال قانون 47.96 منح المشرع اختصاصات واسعة للجهة، تركز دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون أن تصل إلى التداول في القضايا ذات الطابع السياسي. ويمكن التمييز في الاختصاصات التي يمارسها المجلس الجهوي، بين الاختصاصات التقريرية والاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة وأخرى ذات طبيعة استشارية.

1. الاختصاصات الذاتية للمجلس الجهوي

طبقا لمضمون المادة السابعة من قانون الجهة، يمارس المجلس الجهوي داخل حدود الدائرة الترابية للجهة، ووفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، اختصاصات خاصة في مجالات ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وثقافية، ويتعلق الأمر بدراسة ميزانية الجهة

¹¹⁴ - خطاب الملك الراحل الحسن الثاني في 24 أكتوبر 1984 أمام المجلس الاستشاري للمنطقة الوسطى الشمالية بمدينة فاس.

¹¹⁵ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84، صادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 أبريل 1997، ج.ر عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417، الموافق ل 3 أبريل 1997.

¹¹⁶ - المادة 6 من القانون رقم 47-96.

والتصويت عليها وكذا دراسة الحسابات الإدارية والمصادقة عليها وإعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وتحديد كيفية وضع أساس الرسوم والأتاوى والقيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة والتشجيع على انجاز تلك الاستثمارات. وإلى جانب هذه الاختصاصات التقليدية للمجالس الجهوية، خص المشرع هذه الأخيرة بصلاحيات اعتماد جميع التدابير المتعلقة بالتكوين المهني والقيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل والرياضة والأنشطة الاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، مع القيام بكل ما يهدف إلى إنعاش ومساندة كل عمل من أعمال التضامن الاجتماعي وكل تدبير ذي طابع إحصائي.

2. الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة

يتولى المجلس الجهوي، أيضا داخل الحدود الترابية للجهة، جملة من الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة، خاصة في مجالات إقامة وصيانة المستشفيات والثانويات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية وتكوين أعوان واطر الجماعات المحلية والتجهيزات ذات الفائدة الجهوية. وكل نقل لاختصاصات الدولة أو عبء من أعبائها إلى الجهات، يكون مقترنا وجوبا بتحويل الموارد المطابقة لذلك الاختصاص أو العبء، ولا سيما منها الاعتمادات، ويتم هذا النقل وفق النص التشريعي أو التنظيمي الملائم لطبيعته. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تقوم الجهات بكل عمل ضروري للتنمية الجهوية بتعاون مع الدولة أو مع أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، وذلك وفق شروط تحدد باتفاقيات¹¹⁷.

ويبدو أن ممارسة المجلس الجهوي للاختصاصات المحولة له من طرف الدولة يندرج في إطار استراتيجية تنمية محلية، تستجيب لأسباب موضوعية هي الشروع في مرحلة جديدة من اللامركزية عن طريق الارتقاء بالجماعات المحلية نحو أعلى مستويات المسؤولية، والتخفيف التدريجي من الأعباء ذات الصبغة المحلية والملقاة على كاهل الدولة والتي يمكن

¹¹⁷ - المادة 8 من القانون رقم 47-96.

للجماعات المحلية أن تتكفل بها، ثم ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة¹¹⁸.

3. الاختصاصات الاستشارية

يمكن للمجلس الجهوي أن يقوم، إلى جانب ممارسته الاختصاصات السابقة، بتقديم اقتراحات وإبداء آراء، يتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة توجيهها إلى السلطات الحكومية المختصة. وبمقتضى المادة التاسعة من قانون الجهة تتحدد الاختصاصات الاستشارية للمجلس الجهوي في اقتراح الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش تنمية الجهة إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصات الجهة المذكورة أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعة رهن تصرفها، واقتراح أحداث المرافق العامة الجهوية وطرق تنظيمها وتدبير شؤونها، وخاصة عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة وإما عن طريق الامتياز، بالإضافة إلى اقتراح كل تدبير يتعلق باختيار الاستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو من لدن أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، وإبداء الرأي في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير ووسائلها وفي السياسات المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية والمستشفيات في الجهة.

إن أبرز ما يلاحظ بعد استعراض قائمة اختصاصات المجالس الجهوية، هو الرغبة الأكيدة نحو توسيع دور هذه المجالس وتقوية مكانتها في التنظيم اللامركزي، غير أن ما يؤخذ على القانون المؤطر لها أنه لم يوضح المهام المسندة لها بشكل واضح لا يترك المجال للبس واختلاط التأويلات، فالقانون لم يبين بالضبط الأعمال والمهام العائدة إلى المجلس الجهوي وتلك التي تستمر الدولة في القيام بها، مما جعل الفقه يتجه اتجاهات مختلفة لتفسير طبيعة هذا التوزيع¹¹⁹.

فإذا كانت الجهة ركيزة أساسية للديمقراطية المحلية ودعامة فعلية للامركزية، وهي بالتالي مؤسسة فعالة لتحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية

¹¹⁸ - المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب: دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات"، مرجع سابق، ص: 69.

¹¹⁹ - للمزيد من التفاصيل، انظر الشريف الغيوي، مرجع سابق، ص: 63 وبعدها.

وتخفيف العبء عن الإدارة المركزية، فقد اعتمدها المغرب لإغناء المشهد المؤسسي في مرحلة اعتبرت حلقة هامة في ورش التحديث المكثف لأجهزة الدولة وتعميق مسار الديمقراطية عن طريق توسيع رقعة اللامركزية وتعزيزها بنظام الجهوية الإدارية وتكريس التسيير اللامركز من جهة أخرى¹²⁰. غير أن القراءة المتمعنة للتجربة الجهوية التي أرسى قواعدها قانون 47.96 توضح أن هذه الوحدات الترابية لم تساهم في أداء مهامها بالشكل الذي كان متوخى من إحداثها، ويرجع ذلك لمجموعة من الاختلالات التي طبعت التجربة وأبانت عن محدودية نتائجها على مستويات عديدة، فالجهوية كسياسة تدبيرية للترشيد والتنمية وكنمط من التفكير والتخطيط الداعم للديمقراطية واللامركزية، لا بد لكي تكون منتجة وناجحة أن تتوفر لها مجموعة من الشروط المسطرية والتنظيمية والبشرية الضرورية، والمناخ السياسي والثقافي والاجتماعي المناسب، أي مجمل المقومات الكفيلة بنقلها من الخطاب إلى الفعل¹²¹، ويأتي على رأس الضمانات التي تسمح للجهة بممارسة صلاحياتها تحديد حقل اختصاصها باعتباره شرطا أساسيا لتحقيق لامركزية جهوية فعلية. وعلى الرغم من أن القانون المنظم للجهة قد عمل على توسيع الاختصاصات المعترف بها للجهة وأضحت بموجبه تتوفر على كل الوسائل القانونية التي تمكنها من التدخل في جميع مجالات التنمية الجهوية، إلا أن هذه الاختصاصات لم تحد في شكلها عن الصيغة العامة لتحديد الاختصاصات المعتمدة منذ سنة 1960¹²².

كما أن هذا التحديد لم يخلو من عيوب ونقائص ومن غموض في توزيع الأدوار، خصوصا وأنه لم يترافق مع نصوص مكملة وتطبيقية تحدد ماهية الاختصاصات الجهوية في الميادين الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وتضع الحدود الفاصلة بين تدخلات كل من الدولة والجهة وباقي الجماعات المحلية. فالمدلول القانوني للتنمية بالشكل المنصوص عليه، اتخذ مفهوما واسعا بحسب الميادين التي أنيط فيها الاختصاص بالجهة، كما أن توزيع الاختصاص

¹²⁰ - عبد العزيز أشرف، مرجع سابق، ص: 91.

¹²¹ - الشريف الغوي، مرجع سابق، ص: 7-8.

¹²² - محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 78، 2008، ص: 49.

اتسم بإبهام وتعميم¹²³، والحال أن التدبير الحديث يتطلب ضبط المهام والمسؤوليات بشكل يساعد على تدبير الشؤون المختلفة والتوظيف الأمثل للإمكانات والوسائل المتاحة، فلا يمكن مع تداخل الاختصاصات اعتماد تخطيط عقلاني ومحكم للمشاريع والعمليات والأنشطة ...

إضافة إلى عمومية الاختصاصات، يطرح إشكال آخر يتعلق بغياب قيادة حقيقية وفعلية على رأس المجلس الجهوي، وهو ما يتكرس من خلال تهميش دور ومكانة رؤساء مجالس الجهات، مقابل ما يتمتع به العمال من صلاحيات. فبالنظر إلى الاختصاصات المحددة له، يحتل رئيس المجلس الجهوي المرتبة الثانية بدون أن يرقى إلى مؤسسة تنفيذية، حيث يشارك بصفة مباشرة أو غير مباشرة في اتخاذ القرارات، ويعتبر أقل استقلالا في ممارستها، حتى أن شخصيته تختفي في كثير من الحالات وراء شخصية العامل مركز الجهة، ويتضح ذلك من خلال الاختصاصات الخاصة لرئيس المجلس الجهوي والاختصاصات المشتركة مع والي الجهة التي حاول المشرع من خلالها استبعاد مبدأ الاستقلالية في التسيير وأحل محله مبدأ التعايش¹²⁴.

ولعل القراءة المتعمقة للقانون المنظم للجهات، تجعلنا نعتقد أن الجهوية التي تم اختيارها كبعد واستراتيجية تنموية، تتأسس مع مبدأ اللاتركيز، بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة لممثل الدولة الذي يستحوذ على أكثر اختصاصات الجهة، وهو الأمر الذي يخلق مركزية اتخاذ القرار داخل اللاتركيز وتنتج عنه مجموعة من الاختناقات والنقائص التي تخيم على العمل الجهوي وتحول دون تطويره¹²⁵.

الفقرة الثانية: تخلف الإطار القانوني للعمال والأقاليم عن تكريس مبادئ التدبير

الحديث

شكل الإطار التنظيمي لمجالس العمال والأقاليم لسنة 1963¹²⁶ اللبنة الأولى لتحقيق النظام اللامركزي على صعيد العمال والأقاليم، فبموجبه خولت للمجالس الإقليمية صلاحية

¹²³ - الشريف الخويبي، مرجع سابق، ص: 56.

¹²⁴ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 3، 2011، ص: 120.

¹²⁵ - المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات: أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، 2011، ص: 112-113.

¹²⁶ - ظهير شريف رقم 1-63-273 بشأن تنظيم العمال والأقاليم ومجالسها، ج.ر. عدد 2655 بتاريخ 24 ربيع الثاني 1383 الموافق ل 13 شتنبر 1963.

التداول في كل مسألة ذات صبغة إدارية واقتصادية تهم العمالة أو الأقاليم. غير أن الثغرات التي عرفتتها هذه التجربة أوجبت إصدار القانون 79.00¹²⁷ الذي وضع إطارا للإصلاحات تجسدت في وضع نظام للمنتخب يشمل حقوقه وواجباته ويوضح القواعد المتعلقة بانتخاب رؤساء مجالس العمالات أو الأقاليم ونوابهم وتحديد قواعد تسيير هذه المجالس وأجهزتها المساعدة بالإضافة إلى تصنيف اختصاصاتها إلى ثلاثة أنواع، ذاتية وقابلة للنقل واستشارية.

وإذا كانت التعديلات الشكلية التي تم اعتمادها بخصوص التنظيم الجديد للعمالات والأقاليم من شأنها تبسيط وتسهيل مقتضيات هذا النظام في الممارسة العملية، فالملاحظ أن القانون 79.00 قد أبقى على كثير مما ورد في ظهير 1963، ولم يمس التعديل بعض الجوانب، لتظل الإضافات والإصلاحات - عامة - دون مستوى الطموحات¹²⁸.

وبالرجوع إلى مضمون قانون 79.00 فإن العمالات والأقاليم تعد جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹²⁹ يتولى تدبير شؤونها مجلس منتخب يفصل بمداولاته في قضايا العمالة أو الإقليم، ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى¹³⁰، كما يمارس على غرار مجلس الجهة اختصاصات ذاتية داخل الدائرة الترابية للعمالة أو الإقليم، إلى جانب اختصاصات تنقلها إليه الدولة، ويمكنه علاوة على ذلك تقديم اقتراحات وملتمسات وإبداء آراء حول المسائل التي تهم العمالة أو الإقليم والتي تدخل في اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام.

وبخصوص الاختصاصات الذاتية، فإن مجلس العمالة أو الإقليم يتولى على وجه الخصوص، دراسة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم ويصوت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني، ودراسة الميزانية والحساب الإداري والتصويت عليهما، كما يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل طبقا للتوجهات والأهداف الوطنية،

¹²⁷ - القانون رقم 79-00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-269 صادر في 25 رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 الموافق ل 21 نوفمبر 2002.

¹²⁸ - السعيد مزرور فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص: 370.

¹²⁹ - المادة 1 من القانون رقم 79-00.

¹³⁰ - المادة 35 من القانون رقم 79-00.

ويمكنه كذلك، بصفة منفردة أو بشراكة مع الدولة أو مع الجهة أو مع جماعة أو عدة جماعات قروية، أن يقوم بالأعمال التي من شأنها انعاش التنمية القروية ودعم برامج التجهيز بالعالم القروي والمشاركة في انجاز برامج الإسكان أو إعادة هيكلة النسيج الحضري والسكن غير اللائق بالوسط الحضري والقروي¹³¹.

والى جانب الاختصاصات الذاتية، يمارس مجلس العمالة أو الإقليم الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة خاصة في مجالات الصحة والتكوين المهني والتعليم الثانوي والتقني والبنيات التحتية والتجهيزات وبرامج التنمية والاستثمار التي تهم العمالة أو الإقليم، إضافة إلى تكوين موظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين¹³².

كما يمكن لمجلس العمالة أو الإقليم تقديم اقتراحات وملتمسات وإبداء رأيه، ولهذه الغاية¹³³:

■ يقترح على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام، الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمالة أو الإقليم، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاته أو تفوق الوسائل المتوفرة لديه والموضوعة رهن تصرفه؛

■ يبدي رأيه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير ووثائقهما المقترحة من طرف الدولة أو الجهة؛

■ يقترح كل تدبير يتعلق بإنعاش الاستثمارات والتشغيل وتحسين محيط المقاطرة؛

■ يبدي رأيه كلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها أو طلبته الدولة أو الجهة. علاوة على ذلك، يمكن للمجلس تقديم ملتمسات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة للعمالة أو الإقليم، باستثناء الملتمسات ذات الصبغة السياسية.

ويبدو من مقتضيات قانون 79.00 أن المشرع تبني نفس التصنيف المطبق على اختصاصات الجماعات الترابية الأخرى، من خلال تمييزه بين الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المنقولة إلى جانب الاختصاصات الاستشارية، كما أبقى الصيغة العامة

¹³¹ - المادة 36 من القانون رقم 79-00.

¹³² - المادة 37 من القانون رقم 79-00.

¹³³ - المادة 38 من القانون رقم 79-00.

للاختصاصات الموكولة لمجالس العمالات والأقاليم، ويزداد الأمر تعقيدا بالنسبة لهذه المجالس في غياب أمثلة دقيقة عن بعض اختصاصاتها بالمقارنة مع الأمثلة التي قدمها الميثاق الجماعي المعتمد خاصة سنة 2002¹³⁴.

ويستنتج كذلك أن المقتضيات القانونية المنظمة لاختصاصات العمالات والأقاليم حاولت توسيع دائرة اختصاصات هذه الوحدات الترابية لتشمل كل ما من شأنه ضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية داخل حدودها الترابية، غير أن التمعن في لائحة هذه الاختصاصات يبين عدم وضوحها وعموميتها بشكل يصعب مأمورية ممارستها، فالمشرع استعمل على سبيل المثال، تعبير شؤون العمالة أو الإقليم أو جميع المسائل الراجعة لاختصاص المجلس الإقليمي أو مجلس العمالة أو قضايا العمالة أو الإقليم، ووفق هذا المقتضى العام للاختصاص، يسمح لهذه المجالس القيام بكل شيء وفي أي مجال¹³⁵.

وإذا كانت فلسفة التدبير تعتمد على الأفكار والأساليب الإدارية الحديثة بغية تطوير الممارسات الإدارية حتى تتمكن المجالس المنتخبة من مسايرة التنافسية على المستويين الوطني والدولي، فإن ذلك يتوقف على مستوى صلاحيات وسلطات جهازها القيادي، ويبدو أن الإطار القانوني للعمالات والأقاليم لم يمنح رؤساء هذه المجالس مكان الصدارة في تقرير وتنفيذ توجهاتها، بسبب تغليب كفة ممثل السلطة المركزية كما هو الحال بالنسبة لرؤساء مجالس الجهات.

الفقرة الثالثة: التطور النسبي للآليات التدبيرية للجماعات الحضرية والقروية

حظي تنظيم الجماعات الحضرية والقروية بأهمية متميزة في مسلسل الإصلاحات الدستورية والسياسية والإدارية، وهو ما يستشف من خلال تأطيرها بثلاثة نصوص منظمة لاختصاصاتها، ويتعلق الأمر بظهير 1960¹³⁶ وقانون 30 شتنبر 1976¹³⁷ ثم قانون

¹³⁴ - للمزيد من التفاصيل، انظر محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص: 52.

¹³⁵ - انظر محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص: 52.

¹³⁶ - الظهير الشريف رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات، صادر بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 الموافق ل 23 يونيو 1960، ج.ر عدد 2487، بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 الموافق ل 24 يونيو 1960.

¹³⁷ - الظهير الشريف رقم 1-76-583، الصادر بتاريخ 5 شوال 1396 الموافق ل 30 شتنبر 1976، بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ 6 شوال 1396 الموافق لفتح أكتوبر 1976.

78.00¹³⁸ بتاريخ 3 أكتوبر 2002 الذي وقع تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 17.08¹³⁹.

وإذا كان قانون 1960 جافا من حيث الصلاحيات والاختصاصات الجماعية، فإن ميثاق 1976 اعتبر نقلة نوعية لللامركزية الجماعية من خلال وضعه حدا للتسيير المزدوج للمجالس الجماعية، ومنحها اختصاصات أوسع بموارد أكثر تنوعا مع تخفيف للوصاية المطبقة عليها. وقد اعتبر المشرع الجماعة الحضرية والقروية، في إطار هذا الميثاق، إطارا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفاعلا أساسيا بجانب الدولة وباقي الفاعلين. وبصدور قانون 78.00 وقع تحول كمي ونوعي على مستوى اختصاصات المجالس الجماعية، إذ تم توسيع صلاحيات تدخل الجماعات الحضرية والقروية في شتى المجالات، سعيا إلى تحويل المعنى التقليدي للامركزية الإدارية إلى اللامركزية الاقتصادية، وبهدف خلق تحول عميق لدور المجالس الجماعية، بحيث لم تعد الأولوية للتسيير الإداري، بل أضحت الجماعة مدعوة لأن تصبح مقولة أصيلة بالمعنى الاقتصادي للكلمة، أي يجب أن تستهدف الاختصاصات بلورة مظاهر التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خاصة من خلال خلق مناصب الشغل وتشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة لضمان تحقيق تنمية مستدامة¹⁴⁰.

وبغرض تجاوز الصعوبات التي أبان عنها تطبيق قانون 78.00 والتي أدت في بعض الأحيان إلى إفراغه من محتواه، تمت مراجعة هذا القانون بغرض تتميم وتغيير بعض مواد بمقتضى قانون 17.08، وعلى غرار المنهجية المتبعة لتوزيع اختصاصات الجهات والعمالات والأقاليم ميز هذا القانون في اختصاصات الجماعات الحضرية والقروية بين ما هو ذاتي وما يمكن نقله إليها من الدولة، بالإضافة إلى اختصاصات استشارية حول القضايا ذات الفائدة الجماعية التي تدخل في اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام.

¹³⁸ - القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-297 بتاريخ 25 رجب 1423، الموافق ل 3 أكتوبر 2002، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 موافق ل 21 نوفمبر 2002.

¹³⁹ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 22 صفر 1430 موافق ل 18 فبراير 2009، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 موافق ل 23 فبراير 2009.

¹⁴⁰ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص: 21.

ففيما يتعلق بالاختصاصات الذاتية فقد حددها المشرع في سبعة محاور أساسية تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، المالية والجبايات والأملاك الجماعية، التعمير وإعداد التراب، المرافق والتجهيزات العمومية المحلية، الوقاية الصحية والنظافة والبيئة، التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية ثم التعاون والشراكة¹⁴¹.

وبالنسبة للاختصاصات القابلة للنقل من الدولة إلى الجماعات الحضرية والقروية، فهي تشمل إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج، انجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية المتواجدة داخل النفوذ الترابي للجماعة، إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة، حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية، انجاز وصيانة مراكز التأهيل والتكوين المهني، تكوين الموظفين والمنتخبين الجماعيين، البنيات التحتية والتجهيزات ذات الفائدة الجماعية¹⁴². أما الاختصاصات الاستشارية للمجالس الحضرية والقروية فهي تهم اقتراح الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاتها أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعة رهن تصرفها، كما يتعين على المجلس أن يبدي رأيه وجوبا حول كل مشروع تقرر انجازه من قبل الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة، إذا كان من شأن تحقيقه أن يرتب تحملات على كاهل الجماعة أو يمس بالبيئة، ويبدي رأيه كذلك حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير وحول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير، وكلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها، أو كلما طلبته الدولة أو غيرها من الجماعات العمومية الأخرى، ويمكن للمجلس علاوة على ذلك، تقديم بعض الملتزمات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة الجماعية، باستثناء الملتزمات ذات الصبغة السياسية¹⁴³.

¹⁴¹ - المواد من 36 إلى 42 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه.

¹⁴² - المادة 43 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه.

¹⁴³ - المادة 44 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه.

يبدو من الاختصاصات المخولة للمجالس الجماعية حرص المشرع على إعطاء دلالة جديدة للامركزية الجماعية وإرادة تحويل الجماعات إلى مقاولات. وهو ما يبرز من خلال توسيع هذه الاختصاصات وكيفية توزيعها وتدقيقها.

وإذا كان المفهوم الجديد للتدبير يحيل على تجاوز مرحلة الالتزام المفرط بالقوانين المرافق للتقليد البيروقراطي الفيبري وفسح المجال للقدرات الإبداعية من خلال مخاطبة الكفاءات عوض الأشخاص والمواقع القانونية، فإن هذا يعني أن الإنسان أصبح أكثر في قلب التحولات وأولى الأولويات بالنسبة للخيارات السوسيو اقتصادية، ويوجب بالتالي تركيز الجهود لمساعدة المناطق والفئات المقصاة، وذلك بإشراكها في مسلسل التقرير الوطني والمحلي عن طريق مزاجية الحكم التمثيلي بالحكمة التشاركية¹⁴⁴، ويبدو أن قانون 17.08 نص على مجموعة من المفاهيم الجديدة التي تسعى إلى عصرنة العمل الجماعي ومواكبة التطور وتجسد لمبادئ سياسة القرب وتؤسس لمرجعية الحكمة التشاركية واعتماد مقاربة دينامية للتفاوض والتعاقد لإنجاز المشاريع التنموية.

وقد أصاب المشرع حين إعلانه ضرورة إدماج مقاربة النوع عند تحديد الأعمال التنموية المقرر إنجازها وهذا يدخل ضمن مقاربة جديدة تهدف التركيز على نوعية الأعمال المراد إنجازها بدل الاهتمام بالكم والعدد وذلك بهدف تغيير الدلالة الكلاسيكية للامركزية الجماعية، وقد اتجه المشرع كذلك من خلال المادة 36 من قانون 17.08 إلى اعتماد أسلوب التخطيط ضمن منظومة الممارسة الجماعية بشكل يجعل المجالس تحدد لمدة ست سنوات برامج منجزاتها وذلك من خلال مقاربة تنموية حديثة تتوخى إدخال المنهج التشاركي لتحديد الأعمال التنموية المقرر إنجازها في تراب الجماعة، ومعلوم أن التخطيط هو ركيزة أساسية للتدبير وأداة من مجموع أدوات تدبير المقاولات التي تسمح بعقلنة اتخاذ القرار، والتنصيب عليه ضمن الاختصاصات الذاتية للمجالس الجماعية، هو دليل أساس منطقي في تقنيات المناجمنت العمومي المحلي الذي أصبح يميز الميثاق الجماعي المعدل.

¹⁴⁴ - Theys Jacques: « La gouvernance, un concept utile ou futile ? », in économie et humanisme, n° 360, mars 2002, p : 6, op. cité par :

- ادريس جردان: "المنتخب الجماعي بالمغرب من الهواية الى الاحتراف: تأملات في المسار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 48-49، يناير-أبريل 2003، ص: 120.

وبخصوص الاختصاصات المسندة لرئيس الجماعة، يمكن القول أن التعديلات الواردة على قانون الجماعات الحضرية والقروية حاولت تقوية ودعم هذه الاختصاصات من خلال تنويعها وتوسيعها لتشمل رئاسة جلسات المجلس، باستثناء الجلسة المخصصة لدراسة الحساب الإداري والتصويت عليه، وتمثيل الجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية وتسيير الإدارة الجماعية والسهر على مصالح الجماعة وتنفيذ مقررات المجلس بالإضافة إلى ممارسته، بحكم القانون، لاختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، كما يعتبر رئيس المجلس الجماعي ضابطا للحالة المدنية¹⁴⁵.

وتأتي تقوية اختصاصات رئيس الجماعة ضمن رغبة المشرع في جعل العمل اللامركزي على مستوى الجماعات المحلية أكثر قوة، وفي اتجاه نظام رئاسي قوي يعطي للرئيس اختصاصات واسعة وصلاحيات كثيرة في ميدان التسيير الجماعي، تجعل منه المحور المركزي في العمل الجماعي¹⁴⁶، وبطبيعة الحال فإن هذه الاختصاصات تتطلب رئيسا بعقلية المقاول يتصف بالذكاء والإبداع في صياغة الأجوبة الفعالة والمقنعة والسريعة¹⁴⁷ التي تواكب الرهانات التنموية الشاملة، وتؤسس للمرور من جماعة إدارية إلى جماعة مقولة يعترف لرئيسها بمكانة متميزة تؤهله لقيادة مسلسل التنمية ومواجهة تحديات المنافسة لاستقطاب ما أمكن من المشاريع والاستثمارات التي تساهم في تنمية جماعته.

وهذا لا يمكن الوصول إليه في ظل نفس القانون من خلال مادته 28 والتي اكتفت بشرط توفر مستوى تعليمي يعادل مستوى نهاية الدروس الابتدائية لشغل منصب الرئاسة، وبهذا يكون الإطار القانوني قد ساهم في تقييد التدبير الفعال للشأن العام المحلي بفعل تدني مستوى القيادة الجماعية المرهونة بدرجة وعي ومسؤولية المنتخب إلى جانب مستواه الثقافي الذي يخوله استيعاب الترسانة القانونية المؤطرة لاختصاصاته.

¹⁴⁵ - تنظم اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية المواد من 45 إلى 56 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه.

¹⁴⁶ - الشاوي عبد الغني: "دور المجلس الجماعي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال المادة 36 من مشروع قانون 17-08"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85، يناير-أبريل، 2009، ص: 180.

¹⁴⁷ - إدريس جردان: "المنتخب الجماعي بالمغرب من الهواية إلى الاحتراف: تأملات في المسار"، مرجع سابق، ص: 117.

إن التعديلات التي احتواها الميثاق الجماعي تندرج ضمن صيرورة تغيير دور الجماعة المحلية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية بشكل يجعلها أكثر تماسكا أمام تحديات محيطها العام وأكثر تجاوبا مع حاجيات ساكنتها، من خلال التخطيط لتنميتها واتخاذ المبادرات الكبرى لإنعاشها في مجالات عدة، غير أن ممارسة الاختصاصات وتفعيلها يصطدم بجملة من الاكراهات والمعوقات التي تحد من القدرات التدبيرية للجماعات الحضرية والقروية.

الفرع الثاني: ضعف مستوى تأهيل العنصر البشري للجماعات الترابية

تعتبر الوظيفة العمومية المحلية في المغرب، وظيفة حديثة العهد، إذ لم تعرف طريقها نحو التأسيس إلا سنة 1976 بمقتضى الميثاق الجماعي الذي ظهرت معه بوادرها الأولى ولاسيما الفصل 48 منه، الذي ورد فيه أن الجماعات المحلية تتوفر على هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين تجري عليها مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وذلك مع مراعاة بعض المقتضيات الخاصة التي سينص عليها المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي لهؤلاء الموظفين. فبعدما كان جميع العاملين بالجماعات المحلية يخضعون للسلطة التسلسلية لوزير الداخلية، وتحت الإشراف المباشر لرجل السلطة المحلية، أصبحت الجماعات في ظل الإصلاح الجماعي تتوفر على هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين تعمل تحت إشراف رئيس المجلس الجماعي¹⁴⁸، الذي أضحى الرئيس التسلسلي للأعوان والموظفين العاملين بالجماعة. وبعد سنة من صدور ظهير 30 شتنبر 1976، سيتم إصدار مرسوم بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات المحلية¹⁴⁹ والذي يعد أول نص محدث للوظيفة العمومية الجماعية، يتضمن مجموعة من المقتضيات المتعلقة بكيفية التعيين في المناصب العليا

¹⁴⁸ - السعيد مزرورع فاطمة، مرجع سابق، ص: 282.

¹⁴⁹ - مرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 13 شوال 1397 الموافق لـ 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، ج.ر عدد 3387 بتاريخ 14 شوال 1397 الموافق لـ 28 شتنبر 1977، تم تغييره بالمرسوم رقم 2.80.255 بتاريخ 21 ذي الحجة 1400 الموافق لـ 31 أكتوبر 1980، ج.ر عدد 3553 بتاريخ 25 محرم 1401، الموافق لـ 3 دجنبر 1980، والمرسوم رقم 2.85.265 بتاريخ 29 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 2 دجنبر 1986، ج.ر عدد 3885 بتاريخ 16 شعبان 1407، الموافق لـ 15 أبريل 1987.

والأجور ورواتب التقاعد ووضعية مزاولة النشاط واللجان الإدارية المتساوية والعقوبات التأديبية المطبقة. وبموجب هذا المرسوم، أصبحت صفة موظف بالجماعة تخول لكل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات ويعتبر في حالة نظامية وقانونية بالنسبة للجماعة¹⁵⁰. وإذا كان الهدف من هذا المرسوم هو تأطير الموارد البشرية للجماعات الترابية، فإن واقع تدبير هذه الأخيرة يبرز جملة من الاختلالات والمشاكل سنتطرق لأبرزها من خلال المحاور التالية.

الفقرة الأولى: عدم استقلالية الوظيفة العمومية الترابية

إذا كان الهدف من مرسوم 1977 هو توفير إطار قانوني ينظم الجوانب الإدارية المتعلقة بالعنصر البشري العامل بالوحدات الترابية، وتأهيله لمواكبة التطورات التي عرفتھا اللامركزية بموجب إصلاح 1976، فإن تحليل مقتضياته يبين أنه لم يؤسس لوظيفة عمومية ترابية مستقلة، بل رهنها بمقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، من خلال إحالته على مضمون هذا الأخير في مناسبات عدة، ونستدل على ذلك بفصله الرابع الذي جاء فيه: تجري المقتضيات الآتية على موظفي الجماعات مع مراعاة المقتضيات الخاصة المقررة في هذا المرسوم، ويتعلق الأمر بمقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.008 المشار إليه أعلاه، ومقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة بتطبيق النظام الأساسي المذكور وكذا النصوص المتعلقة بموظفي الدولة، وتطبق فيما يخص الأصناف الأخرى للأعوان المستخدمين لدى الجماعات، المقتضيات المعمول بها بخصوص الأصناف المطابقة للأعوان العاملين بالإدارات العمومية.

من ناحية ثانية، فالمرسوم لم يميز بين الموظف الجماعي وموظف الإدارات العمومية الأخرى من حيث الحقوق والواجبات، فالمقتضيات الواردة في ظهير 1958 والمتعلقة بالتوظيف والتمرين والترسيم والأجرة والتعويضات والتأديب ونظام التقاعد...، تطبق أيضا

¹⁵⁰ - الفصلان الأول والثاني من النظام الأساسي لموظفي الجماعات.

على الموظفين الجماعيين. وإذا كانت هذه الحقوق تجسد في واقع الأمر حماية للموظف الجماعي أثناء ممارسته لوظيفته، وتعد أيضا ذرعا واقيا له من الانعكاسات السلبية التي تفرزها التقلبات السياسية للمجالس الجماعية¹⁵¹، فإن توحيد نظامي الوظيفة العمومية للدولة والوظيفة العمومية الجماعية له آثار سلبية، تتمثل أساسا في إشكالية تجاهل أوجه الاختلاف والخصوصيات التي تميز الجماعات فيما بينها¹⁵² وتباين إمكانياتها.

من جهة أخرى، فإن مرسوم 1977 لم يمكن رئيس المجلس الجماعي من حرية تامة في تصريف شؤون الموظفين العاملين بالجماعة، بحيث أن تنفيذ مجموعة من القرارات التي تهم مسارهم المهني تبقى رهينة مصادقة السلطة الوصية. فبموجب فصله الخامس أسندت إلى رئيس المجلس سلطة تعيين الأطر المرتبة في سلاليم الأجور من 1 إلى 7 والتي مددت إلى السلم 8 سنة 1980 وإلى السلم 9 سنة 1986، بينما احتفظت سلطة الوصاية بتعيين الأطر العليا بالجماعات. كما أن رئيس المجلس يباشر التعيين في مهام رؤساء الأقسام والمصالح بمقتضى مقرر يتوقف تفعيله على موافقة وزارة الداخلية وهو نفس المقتضى المطبق على تعيين الكاتب العام للجماعة¹⁵³. و تسري هذه الموافقة كذلك على مختلف العقوبات التأديبية المتخذة من قبل رئيس المجلس في وجه الموظفين، بحيث لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تكون العقوبة الصادرة أشد من تلك التي يقترحها المجلس التأديبي إلا إذا وافق عليها وزير الداخلية¹⁵⁴. ويلاحظ بخصوص التعاقد مع الجماعات، أن مرسوم 1977 لم يمنح رؤساء المجالس الجماعية هذه الصلاحية، فوزارة الداخلية هي التي تتداول وتحدد بنود العقد، وبالتالي هي التي تتولى التعاقد مع الأعوان الذين تحتاج إليهم الجماعات، وهي التي تضعهم رهن إشارة الجماعات التي تتحمل أداء أجورهم عندما تستفيد من خدماتهم¹⁵⁵.

وقد حاول المشرع الاستجابة إلى جزء من المطالب التي تصبو إلى النهوض بالوظيفة العمومية الجماعية، من خلال إدراج جملة من التعديلات على الميثاق الجماعي لسنة 2002

¹⁵¹ - المصطفى دليل: "من أجل إدارة جماعية فاعلة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 9، أكتوبر-ديسمبر 1994، ص: 10.
¹⁵² - عبد الله ركالة الوزاني: "بعض مظاهر الوظيفة العمومية المحلية في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 27، إبريل-يونيو 1999، ص: 42.
¹⁵³ - الفصلين 15 و17، من النظام الأساسي لموظفي الجماعات.
¹⁵⁴ - الفصل 14 من النظام الأساسي لموظفي الجماعات.
¹⁵⁵ - السعيد مزرورع فاطمة، مرجع سابق، ص: 287.

لكن دون إحداث وظيفة عمومية جماعية مستقلة ومتكاملة. وقد تضمنت هذه التعديلات مجموعة من المستجدات همت في جوانب منها المقتضيات المنظمة للإدارة الجماعية، وعلى رأسها السلطة التي أضحي رئيس المجلس الجماعي يتمتع بها في مجال تدبير مصالح الجماعة وموظفيها، حيث أصبح الرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين، يتولى التعيين في جميع المناصب الجماعية ويدبر شؤون الموظفين الرسميين والمؤقتين والعرضيين طبق الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وفي إطار تحسين دور ونجاعة الإدارة الجماعية، فقد نص الميثاق الجماعي على إحداث إدارة جماعية تتوفر على مصالح إدارية منظمة تحدث حسب عدد ساكنة الجماعة ومواردها، ويؤشر على تنظيمها من لدن الوالي أو العامل طبقا لشروط ومعايير تحدد بقرار لوزير الداخلية. ويلاحظ كذلك أن المشرع وتفاديا للتهميش الذي طال مؤسسة الكتابة العامة لسنوات عديدة، فقد عمل على تدعيم وتوضيح اختصاصات الكاتب العام للجماعة في مجال التسيير الإداري، الذي أضحي يتولى تحت مسؤولية رئيس المجلس ومراقبته، تنظيم وتنسيق وإدارة الإدارة الجماعية والإشراف عليها، ويتخذ لهذا الغرض، كل القرارات المتعلقة بتدبير شؤون الموظفين، كما أوكلت إليه مهمة تحضير ومسك جميع الوثائق الضرورية لإعداد وتنفيذ وتتبع قرارات رئيس المجلس وإرسال وثائق مداولات المجلس للمصادقة من طرف سلطة الوصاية.

ومن بين المستجدات التي جاءت بها التعديلات، تمكين رؤساء مجالس الجماعات التي يبلغ عدد أعضائها 25 عضوا فما فوق من إحداث منصب رئيس للديوان يعين بكل حرية لتدبير شؤون الرئيس واتصالاته اليومية، دون أن يمس ذلك بالاختصاصات المسندة للأجهزة الجماعية الأخرى، وبالنسبة للجماعات التي يبلغ عدد أعضائها 43 عضوا فما فوق، فيمكن لرؤساء المجالس أن يعينوا إضافة إلى رئيس الديوان مكلف بمهمة¹⁵⁶.

¹⁵⁶ - المادة 54 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه.

يلاحظ مما تقدم ذكره، أن المشرع المغربي يسير في اتجاه تقوية دور واختصاصات الإدارة الجماعية من خلال إضافة مجموعة من المقتضيات القانونية التي تعزز استقلالية رئيس المجلس الجماعي في تسيير دواليب الإدارة وشؤون موظفيها، وتقوية مكانة الكاتب العام باعتباره المساند الأساسي للرئيس في مجال التسيير الإداري، غير أن هذه المستجدات لا يمكن أن تخفي باقي النواقص والعيوب التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجماعية، التي لم تعلن بعد استقلاليتها التامة عن الإدارة المركزية من خلال اشتراط موافقة سلطات الوصاية على مجموعة من القرارات المتخذة في مجال تعيين الأطر وتنظيم الإدارة الجماعية.

من جهة أخرى، فإن هذه المستجدات لم يواكبها إصدار مجموعة من النصوص التطبيقية لها، وهكذا فإذا كانت المادة 54 من القانون رقم 17.08، قد نصت على أن رئيس المجلس الجماعي يتولى التعيين في الوظائف العليا، كما يتولى إحداث منصب رئيس ديوانه ومكلف بمهمة بالنسبة للجماعات التي يفوق عدد أعضاء مجالسها على التوالي 25 عضوا و43 عضو وفق الشروط والشكليات التي يحددها مرسوم بموجبه تحدد كذلك التعويضات الخاصة بهذه المناصب، فإنه لحد الآن لم يتم إصدار هذا المرسوم، ويتم تعيين رؤساء الأقسام والمصالح الجماعية بناء على مقرر رئيس المجلس وبعد موافقة السلطة الوصية فقط دون الاستناد إلى المرسوم السالف ذكره. وإذا كان تعيين رؤساء المصالح الجماعية لا يطرح أية إشكالية ما عدا حرمان هذه الفئة من التعويضات عن المسؤولية، فإن مسألة إحداث رئيس الديوان والمكلف بمهمة عرفت مجموعة من الصعوبات والعراقيل، بحيث أن هنالك من رؤساء المجالس من فعلوا مقتضى المادة 54 وعينوا رؤساء لدواوينهم غير أنه ولحسابات سياسية ضيقة بين أعضاء المجلس فقد أشهرت ورقة غياب المرسوم لإعفاء هؤلاء من مناصبهم.

وبخصوص مجالس العمالات والأقاليم فهي كذلك ليست مستقلة في تنظيم وتدبير شؤون موظفيها التي تبقى مهمة تحتكرها الوزارة الوصية ومصالحها الخارجية¹⁵⁷، إذ أنه ومنذ إحداثها كجماعات محلية لم يتم تخصيصها بنظام أساسي يؤطر الوظيفة العمومية الإقليمية، بل اعتبرت الدولة أن من واجبها أن تمدّها بما تحتاج من أطر في إطار المقتضيات العامة للوظيفة العمومية للدولة¹⁵⁸. كما أن القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم كرس هذه الوضعية، حيث نص في مادته 39 التي تحدد اختصاصات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، على أن هذا الأخير يمثل العمالة أو الإقليم بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، يساعده في ممارسة اختصاصاته رئيس الديوان ومكلفان بمهمة يلحقون لديه من الإدارة وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو يتولى توظيفهم مباشرة بموجب عقد، على أن تعيينهم يتم بمقتضى مقرر يؤشر عليه الوالي أو العامل وفق شروط يحددها مرسوم¹⁵⁹. فيما تنص المادة 40 من نفس القانون، على أن رئيس مجلس العمالة أو الإقليم يمكنه أن يستعين أثناء ممارسة اختصاصاته بمصالح الدولة في العمالة أو الإقليم بواسطة الوالي أو العامل.

فأهم مكونات الوظيفة الإقليمية تتحدد في منصب رئيس الديوان والمكلفين بمهمة، وهو ما ينطبق على الوظيفة الجهوية، التي تتحدد أهم مكوناتها حسب القانون 47.96 في منصب الكاتب العام للجهة والمكلفون بالدراسات والمكلفون بمهمة إلى جانب مجموعة من التقنيين والمحرفين والأعوان المنتمين إلى الإدارة الجهوية. ويعد عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الجهاز التنفيذي للجهة¹⁶⁰، كما يمثل سلطة رئاسية فعلية على الإدارة الجهوية، ويمارس صلاحية تعيين الأطر الجهوية بشكل مشترك مع رئيس المجلس الجهوي¹⁶¹،

¹⁵⁷ - إدريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص: 298.

¹⁵⁸ - المرجع السابق، ص: 223.

¹⁵⁹ - يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 2.04.752 صادر في 6 ذي الحجة 1425 الموافق ل 17 يناير 2005 يتعلق بتحديد شروط التعيين و أجرة كل من رئيس الديوان والمكلفين بمهمة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، ج.ر عدد 5290 بتاريخ فاتح محرم 1426، الموافق ل 10 فبراير 2005، والذي ينص على نفس المقتضيات المتعلقة بتعيين المكلفين بالدراسات لدى المجلس الجهوي بموجب المرسوم رقم 2.00.1043 بتاريخ 21 من جمادى الأولى 1421 الموافق ل 22 أغسطس 2000 بتحديد شروط التعيين وأجرة الكاتب العام والمكلفين بالدراسات والمكلفين بمهمة بالمجلس الجهوي، ج.ر عدد 4831 بتاريخ 19 جمادى الآخرة 1421 الموافق ل 18 شتنبر 2000.

¹⁶⁰ - المادة 54 من القانون رقم 47.96.

¹⁶¹ - انظر المادة 51 من القانون رقم 47.96.

فالكاتب العام للجهة يتم تعيينه بمقرر يصدره رئيس المجلس الجهوي ويؤشر عليه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة¹⁶².

ويبدو مما تقدم، أن الجهة رغم الارتقاء بها إلى جماعة محلية، وإسناد اختصاصات مهمة إليها، لا تتوفر على إدارة جهوية مستقلة، إذ تستفيد فقط من موظفي العمالات والأقاليم مركز الجهة، حيث تبقى مقتضيات العامة للوظيفة العمومية للدولة سارية على الجميع، دون اعتداد بالخصوصيات¹⁶³.

عموما، يظهر أن التطور الذي عرفه النظام اللامركزي من خلال التعديلات القانونية التي لحقته لم يطل بشكل كاف تنظيم الوظيفة العمومية الترابية، إذ لم يتم إشراك الجماعات في التعبير عن خصوصياتها، ليتم خلق وظيفة جماعية لامركزية تعترف بالتباينات التي يكشف عنها التسيير بين الجماعات المتباينة¹⁶⁴. لذلك يمكن القول بأن إحداث وظيفة عمومية محلية لم يكن بهدف الابتعاد عن النظام الأساسي للوظيفة العمومية للدولة، بقدر ما مثل أداة لتزويد الجماعات المحلية بالعدد الكافي والمؤهل من الأعوان والموظفين للتقليص من اعتمادها على موظفي الدولة وتجسيد استقلالية العمل الجماعي¹⁶⁵.

الفقرة الثانية: اختلافات منظومة توظيف وتوزيع الموارد البشرية

تميزت عمليات التوظيف بالجماعات الترابية بجملة من الاختلالات حالت دون توظيف الأكفاء خاصة بالجماعات الحضرية والقروية، كما تميز واقع تدبير الموارد البشرية على المستوى المحلي بتوزيع لا متكافئ للموظفين بين الوحدات اللامركزية من الناحيتين الكمية والنوعية.

¹⁶² - تجدر الإشارة إلى أن الكاتب العام للجهة يعتبر من أهم ركائز الإدارة الجهوية، فهو يضطلع بمهام تنظيم وتنسيق أعمال المكلفين بمهمة والمكلفين بالدراسات وحضور جلسات المجلس بخصوص المسائل الداخلة في اختصاصاته وكذا أعمال اللجان الدائمة، مساعدة المقرر العام للميزانية في ممارسة الاختصاصات المسندة إليه، كما يمكنه أن يكون عضوا بحكم القانون في اللجنة الخاصة التي يتم إحداثها بصفة مؤقتة في الحالة التي يتم فيها توقيف أو حل مجلس جهوي أو إذا تعذر تأليف هذا الأخير، انظر المواد 22 و 27 و 35 و 37 من القانون رقم 47.96.

¹⁶³ - إدريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص: 223.

¹⁶⁴ - Mecherfi Amal: « L'inadaptation de la fonction publique locale aux exigences de la décentralisation », Remald, série thèmes actuels, n° 15, 1998, p : 82.

¹⁶⁵ - عبد الله ركالة الوزاني، مرجع سابق، ص: 41.

أولاً: عيوب التوظيف بالإدارة المحلية

تعرف عملية التوظيف بأنها وسيلة للتقليص من الفجوة الكمية والنوعية بين حاجيات الإدارة ومواردها البشرية، والتي تعد عملية استراتيجية، وأي تقصير يتخللها من شأنه أن يرتب عواقب وخيمة يتم تحمل آثارها لعقود¹⁶⁶، فمن خلال عملية التوظيف يتم انتقاء العناصر التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة لشغل المناصب وفق الاحتياجات الفعلية للمنظمة، غير أن واقع التوظيف بالإدارة الجماعية تميز ولعقود من الزمن بوجود اختلالات جوهرية في غياب استراتيجية واضحة المعالم تحدد الإطار المرجعي للكفاءات والوظائف مبنية على منطق التدبير التوقعي للموارد البشرية. وقد كان لهذه الاختلالات آثار سلبية على مستوى أداء المهام والاختصاصات الموكولة للجماعات، وعلى جودة الخدمات التي تقدمها، والتي تعود أسبابها إلى عوامل متداخلة منها ما هو سياسي واجتماعي، ومنها ما يعود إلى قصور الإطار القانوني، بالإضافة إلى تهميش التقنيات الحديثة المعمول بها في مجال تدبير الموارد البشرية.

1. إشكالات حداث طبيعة قانونية

تبرز أساساً من خلال:

ارتباط التوظيف في الجماعات المحلية بعدد المناصب المالية الشاغرة بدل الحاجيات الحقيقية للإدارة الجماعية من الموارد البشرية: فالجماعات تتوفر على هيئة خاصة من الموظفين تجري عليها مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما أن مرسوم 1977 المنظم للوظيفة الجماعية، يحيل مرات عدة على النظام السابق، ومن المعلوم أن كل تعيين أو ترقية لا تهدف إلى شغل منصب شاغر يعد عملاً غير مشروع طبقاً للفصل السابع من نظام الوظيفة العمومية، الذي ينص على أنه "يمنع كل تعيين أو ترقى إلى درجة إذا لم يكن الغرض من ذلك شغل منصب شاغر"، وبالتالي فاعتماد معيار المناصب الشاغرة كمحدد

¹⁶⁶ - Batal Christien: « La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences », Tome, I, édition d'organisation, paris, 4^{ème} édition, 2000, p : 55.

أساسي في عملية التوظيف بدل حاجيات الوظيفة العمومية الجماعية من الكفاءات، يعني تهميش معايير الكفاءة والاستحقاق واستبعاد تقنيات التسيير التوقعي للموظفين الذي يتطلب تحديد الموظفين عددا وتأهيلا حسب توزيع جغرافي وظيفي نبيه¹⁶⁷.

تحكم الوزارة الوصية في عملية التوظيف: فمرسوم 1977 حصر سلطة الرئيس في توظيف الفئات المتوسطة والصغرى من الموظفين، بينما احتفظت وزارة الداخلية بتعيين الأطر العليا، واختصت بالتعاقد مع الأعوان الذين تضعهم رهن إشارة الجماعات. وبغرض تزويد الإدارة الجماعية بالأطر الإدارية والتقنية فقد باردت الوزارة الوصية إلى إحداث مراكز لتكوين الأطر المتوسطة وأسلاك لتكوين الأطر العليا تخرجت منها أفواج أشرفت على عملية توزيعها بين الجماعات. بالإضافة إلى ذلك فإن وزارة الداخلية من خلال ممارسة المراقبة المالية على مستوى إعداد وتنفيذ الميزانية يمكنها التأثير في خلق المناصب الأمر الذي يسمح لها بالتدخل في ميدان التوظيف¹⁶⁸. وتحكم وزارة الداخلية في عملية التوظيف، مهما بلغت إيجابياته (ضبط عملية التوظيف وتفادي سياسة المزايدة التي قد يمارسها بعض المنتخبون)، ورغم ما يتوفر لديها من معلومات ومعطيات حول واقع الموارد البشرية بالجماعات، فإنها لم تتمكن من تحديد الحاجيات الفعلية للجماعات الترابية من الموارد البشرية.

2. تحكم العامل السياسي في التوظيف

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، يتبين أن رؤساء المجالس الجماعية يتوفرون على سلطات مهمة في ميدان الوظيفة الجماعية. فالفصل 48 من ظهير 30 شتنبر 1976 جعل الرئيس هو المسير للمصالح الجماعية والرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين، فضلا عن ذلك فهو يتوفر على سلطة التعيين في المناصب طبقا

¹⁶⁷ - علي سنجاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، سلسلة البحوث الإدارية، دار المناهل للطباعة والنشر، الرباط، يونيو 1994، ص: 143.

¹⁶⁸ - السعيد مزرورع فاطمة، مرجع سابق، ص: 288.

لمقتضيات النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات، ويعين الأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين ويدبر شؤونهم، وهي نفس المقتضيات التي أكد عليها القانون رقم 17.08، المغير والمتمم بموجبه القانون 78.00، في الفقرة الأولى من المادة 54 التي جاء فيها "يسير رئيس المجلس الجماعي المصالح الجماعية، ويعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين، ويتولى التعيين في جميع المناصب الجماعية، ويدبر شؤون الموظفين الرسميين والمؤقتين والعرضيين طبق الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل".

وإذا كانت هذه المقتضيات، قبل تعميم المباراة كطريقة وحيدة للتوظيف¹⁶⁹، تسمح لرؤساء الجماعات المحلية باللجوء إلى تقنية التوظيف المباشر لسد الخصاص من الموارد البشرية، فإن غالبية رؤساء الجماعات استغلوا هذه الإمكانية لأغراض سياسية وتعزيز مكانتهم في دوائرهم الانتخابية، وهو ما أدى إلى تسييس الوظيفة الجماعية، وظهر ما يمكن تسميته "بالتوظيف العشوائي" الذي يحكمه منطق الزبونية والمحسوبية والحسابات الشخصية الضيقة بعيدا عن معايير الكفاءة والاستحقاق والتناسب مع متطلبات الوظيفة الشاغرة.

فتسييس الوظيفة الجماعية، والمبالغة في تشغيل المؤقتين واليد العاملة، بناء على معايير الانتماء الحزبي والعائلي، كانت السبب الرئيسي في تضخم عدد الموظفين الجماعيين الذين يفتقرون إلى أدنى مستويات الدراسة والمعرفة العلمية، وما رافق ذلك من سلوكات لا إدارية تخل بالسير السليم للعمل الإداري من قبيل اللامبالاة، التغيب غير المشروع عن العمل، عدم الالتزام بأوقات العمل... إلخ. وقد شكل هذا النوع من التوظيف، مناسبة لتولي مناصب المسؤولية داخل الإدارة الجماعية، حيث أن عددا من الموظفين الذين تم إدماجهم عن طريق التوظيف المباشر في سلاسل إدارية دنيا، وبعد قضائهم لفترة زمنية قصيرة، تتم تسوية وضعيتهم الإدارية بترقيتهم إلى الدرجة التي تناسب الشهادة الدراسية التي يتوفرون عليها ليم تعيّنهم كرؤساء أقسام أو مصالح يتولون مهمة تسيير وتدبير مجموعة من المهام دون الارتكان في تعيّنهم إلى مبادئ الجدارة والمردودية والقدرة على الخلق والابتكار، وفي

¹⁶⁹ - المرسوم رقم 2.11.621 صادر في 28 ذي الحجة 1432، موافق ل 25 نوفمبر 2011، بتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، ج.ر عدد 6007 مكرر بتاريخ 2 صفر 1433، موافق ل 27 دجنبر 2011.

الواقع، فإن هذه الممارسات تروق عددا من رؤساء المجالس الجماعية الذين يجدون فيها الطريقة المناسبة لتيسير تنفيذ قراراتهم، كما تروق بعض الموظفين الذين يعتبرونها فرصة للظفر بإحدى مناصب المسؤولية والاستفادة من الامتيازات وتحسين وضعيتهم الإدارية وظروفهم الاجتماعية، ويبقى الخاسر الأول في ظل هذه الوضعية هو المواطن والإدارة التي تخلف موعدها مع التنمية.

وأمام المشاكل التي أبان عنها أسلوب التوظيف المباشر ومحدوديته في انتقاء أفضل العناصر البشرية، وبسبب الانتقادات الموجهة إليه كطريقة تعتمد الزبونية والمحسوبية أساسا لها، تم اعتماد المباراة كوسيلة وحيدة من أجل الولوج للوظائف العمومية، وبذلك يمكن للجماعات الترابية كلما دعت ضرورة المصلحة ذلك، تنظيم مباريات للتوظيف في مختلف الدرجات التي يمكن التوظيف فيها بالجماعات¹⁷⁰، وكلما تعلق الأمر بولوج نفس الدرجة، أمكن اللجوء إلى تنظيم مباراة مشتركة بين جماعتين أو أكثر على صعيد العمالة أو الإقليم، وذلك بقرار مشترك لرؤساء الجماعات المعنية¹⁷¹.

وبالرغم من أهمية المباراة في تكريس مبادئ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص بين المترشحين، إلا أنها في غالب الأحيان لا ترقى إلى تحقيق هذه الغايات، إذ عادة ما تنصب الامتحانات فيها على مواضيع عامة بدل اختبار المؤهلات المهنية المرتبطة بطبيعة المناصب المتبارى حولها، وعدم تخصص المشرفين عليها في مجال التوظيف، بالإضافة إلى الإفراط في اعتمادها في غياب أي دراسة توقعية حول حاجيات الإدارة، مما يؤدي إلى تنظيم وإعادة تنظيم نفس المباراة من طرف نفس الإدارة أو القطاع، بما في ذلك من ضياع للوقت والمجهود والأموال¹⁷².

على المستوى الجهوي، نجد أن قانون الجهة ينص على أسلوب التوظيف بالتعاقد، من خلال مادته 51 التي تخول لرئيس المجلس الجهوي، في حدود ما تتطلبه ممارسة

¹⁷⁰ - المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم 2699.13 صادر في 9 ذي القعدة 1434، موافق ل 16 شتنبر 2013 بتحديد شروط وإجراءات وبرامج مباريات التوظيف في المناصب العمومية بالجماعات، ج.ر. عدد 6198 بتاريخ 18 ذو الحجة 1434، موافق ل 24 أكتوبر 2013.

¹⁷¹ - المادة 3 من القرار السابق.

¹⁷² - انظر بشرى الوردي: "تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 89، الطبعة الأولى، 2011، ص:112.

اختصاصاته، الاستعانة بمكلفين بمهام والمكلفين بالدراسات، يلحقون لديه من الإدارة وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو يتولى توظيفهم مباشرة بموجب عقد، وهنا يحضر هاجس التعاقد مع أشخاص دون تقدير مؤهلاتهم المهنية ومدى تناسبها مع الوظيفة المرشحين لشغلها، كما أن خطر التسييس يكون محتملا، وواقعا يتوجب التمييز بين الولاء السياسي أو المذهبي بصفة عامة، والاحترافية أو احترام المهنة من خلال مبدأ الحياد الذي يظل أول ضمانة للتمنيع ضد التسييس المبالغ فيه للمرافق العمومية والوظائف¹⁷³.

3. تأثير العامل الاجتماعي على عمليات التوظيف

العامل الاجتماعي كان حاضرا كذلك في عملية التوظيف، فضمامنا للاستقرار الاجتماعي، عمدت وزارة الداخلية إلى إدماج أعداد مهمة من المعطلين حاملي الشهادات بقطاع الجماعات الترابية، من خلال حملات واسعة للتوظيف، لم تراعى فيها حاجيات الإدارة الجماعية من تلك الأعداد ولا من التخصصات، إذ أصبحت الجماعات تتوفر على موظفين لهم تكوينات في مجالات الكيمياء والفيزياء والبيولوجيا... وهي تخصصات لم تجد مكانها في البنية التنظيمية للإدارة الجماعية، وأسندت لأصحابها مهام إدارية محضة بعيدة تمام البعد عن مجالات تكوينهم، وهو ما خلف نوعا من عدم التناسب بين الوظائف والمؤهلات.

تأسيسا على ما سبق، فقد حالت هذه العوامل مجتمعة دون تمكين الجماعات المحلية من الأطر المؤهلة لممارسة الاختصاصات المسندة إليها وفق معايير الجودة المطلوبة، بل ساهمت في تضخم أعداد الموظفين وانتشار ظاهرة ما بات يعرف "بالموظفين الأشباح" الناتجة أساسا عن "الفراغ الوظيفي"، أي وجود موظف بدون مهام في غياب منطق التأطير والتتبع والمراقبة، وهو ما شكل عبئا ماليا أثقل كاهل الميزانيات المحلية على حساب مخصصات التجهيز والاستثمار ومتطلبات التنمية المحلية، فالمشكل إذن في تدبير الموارد البشرية بالإدارة المحلية، لا يرتبط في الغالب بضعف الإمكانيات المالية، بل يرتفع بطرق وأساليب انتقاء وتوظيف الأكفاء.

¹⁷³ - انظر عبد الله ركلة الوزاني، مرجع سابق، ص: 44.

ثانياً: التوزيع اللامتكافئ للأعداد والكفاءات بين الجماعات الترابية

لم تكن الجماعات المحلية تتوفر على ما يلزمها من أطر ويد عاملة لمواجهة المتطلبات المتزايدة لمواطنيها، وبغرض سد هذا النقص واعتباراً للدور الهام الذي يلعبه الموظف الجماعي في حياة الجماعة وفي تجسيد إرادة المنتخبين المحليين من خلال المهام الموكولة إليهم إدارياً وتقنياً، قامت وزارة الداخلية عقب سنة 1976 بتحويل 34.000 من موظفي الدولة إلى الجماعات المحلية¹⁷⁴، ومنذ ذلك التاريخ، ستشهد أعداد موظفي الجماعات تطوراً ملحوظاً، حيث بلغت 126292 موظف سنة 1994¹⁷⁵ وحوالي 140000 سنة 1997، ثم 142708 سنة 2000¹⁷⁶ لتصل بعد ست سنوات إلى 149541¹⁷⁷ وبعدها إلى 151610 سنة 2008 مقابل 442263 لموظفي الدولة أي بنسبة 25.53% من مجموع الموظفين¹⁷⁸ و25.4% سنة 2006 و24% سنة 2003¹⁷⁹ وهي نفس النسبة المسجلة سنة 2012.

وعلى الرغم من ضخامة هذه الأعداد من الناحية الكمية فهي تفقد أهميتها من الناحية النوعية لاستحواذ الأطر الصغرى واليد العاملة على النسبة الأكبر، فعلى سبيل المثال نجد أن اليد العاملة قد بلغ عددها 76538 عامل سنة 2003 أي نسبة 52.23% من مجموع الموظفين مقابل 48.34% سنة 2006 بما مجموعه 72.294 عاملاً، بينما لم تتجاوز نسبة الأطر العليا 8.56% من مجموع موظفي الجماعات المحلية سنة 2003 و10.33% سنة 2006، فيما تقدر نسبة الأطر المتوسطة بـ 17.61% سنة 2003 و19.54% سنة 2006، وأعوان التنفيذ بـ 21.43% سنة 2003 و21.64% سنة 2006. من جهة أخرى يلاحظ أن فئة التقنيين لا تمثل سوى 17.8% من مجموع الموظفين بالجماعات المحلية سنة 2006، بينما ناهزت نسبة الإداريين 33.68% بما مجموعه 50370 موظف، وأن نسبة التقنيين والإداريين تختلف بين أصناف الجماعات، فبالنسبة للجهات بلغت نسبة الأطر العليا من

¹⁷⁴ - حورية المرصفي: "موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2003-2004، ص: 94.

¹⁷⁵ - Ministère de l'intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales : « collectivités locales en chiffre 2002 », 2004, p : 25. <http://www.pncl.gov.ma>

¹⁷⁶ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "الجماعات المحلية بالأرقام"، الطبعة 9، 2005، ص: 73.

¹⁷⁷ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، ص: 144.

¹⁷⁸ - الجماعات المحلية في أرقام، 2011، ص: 49.

¹⁷⁹ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، مرجع سابق، ص: 144.

التقنيين 9.58% من مجموع موظفيها سنة 2006 بينما لم تتجاوز 4.47% بالنسبة للعمالات والأقاليم و 2.78% بالنسبة للجماعات الحضرية و 1.99% بالنسبة للجماعات القروية¹⁸⁰.

أما فئة الأطر المتوسطة فقد بلغت نسبة التقنيين منها 10.14% من مجموع موظفي الجهات و 15.86% بالنسبة للعمالات والأقاليم و 13.81% بالنسبة للجماعات الحضرية و 11.99% بالنسبة للجماعات القروية، ولم تتجاوز نسبة التقنيين من أعوان التنفيذ 0.28% بالنسبة لمجموع موظفي الجهات و 0.89% بالنسبة للجماعات القروية ثم 1.27% بالجماعات الحضرية و 1.77% بالنسبة للعمالات والأقاليم¹⁸¹.

توزيع الموظفين يتباين كذلك حسب نوع الجماعات المحلية، إذ احتلت الجماعات الحضرية المرتبة الأولى بما يناهز 58.5% من مجموع موظفي الجماعات المحلية سنة 2006 و 59% سنة 2008 بينما 24.7% فقط كانت حصة الجماعات القروية سنة 2006 و 24.34% سنة 2008 و 16.54% بالنسبة للعمالات والأقاليم سنة 2006 و 0.2% بالجهات سنة 2006 و 0.25% سنة 2008.

ويتضح كذلك من خلال توزيع الموظفين حسب نوع الجماعات المحلية اختلاف معدلهم بين هذه الوحدات، فقد وصل هذا المعدل إلى 22 موظفا لكل جهة وذلك سنة 2006 و 24 موظفا سنة 2008، فيما وصل إلى 399 بالعمالات والأقاليم سنة 2006 و 401 سنة 2008، ليعادل بالجماعات الحضرية 440 موظف سنة 2006 و 405 سنة 2008، مقابل 29 موظف بالنسبة للجماعات القروية برسم سنة 2006 وهو نفس المعدل المسجل سنة 2008.

¹⁸⁰ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، مرجع سابق، ص: 145-151.

¹⁸¹ - المرجع السابق، ص: 146.

جدول رقم 1: معدل الموظفين حسب نوع الجماعات المحلية 2006-2008

2008	2006	نوع الجماعات السنة
24	22	الجهات
401	399	العمالات والأقاليم
405	440	الجماعات الحضرية
29	29	الجماعات القروية

المصدر: الجماعات المحلية في أرقام 2009-2011

يبين الجدول اختلاف معدل الموظفين بالجماعات المحلية، فالجماعات الحضرية تستأثر بأعلى معدل تليها العمالات والأقاليم ثم الجماعات القروية وبعدها الجهات، وللإشارة فإن هذا المعدل يختلف بين جماعات نفس الصنف¹⁸².

وعموما، فإن ارتفاع أعداد الموظفين بشكل لا يتناسب والحاجيات الحقيقية للإدارة الجماعية من الموارد البشرية، بالإضافة إلى عدم توفرهم في أغلب الحالات على تكوين يمكنهم من تطوير ثقافة المشروع لفائدة الجماعة والربط ما بين انجاز البنيات التحتية والتنمية الاقتصادية على الصعيد المحلي¹⁸³، نتج عنه نوع من التضخم الوظيفي الذي يعني زيادة عدد موظفي الجماعات عن العدد المطلوب لتنفيذ أعمالها واختصاصاتها، وهو ما انعكس سلبا على وضعها المالي. فنفقات الموظفين بلغت سنة 2005 ما مجموعه 6.937.018.277 درهم أي ما يمثل 57% من مجموع مصاريف التشغيل التي بلغت 12.170.586.356 درهم¹⁸⁴، كما عرفت خلال السنوات الأخيرة ارتفاعا متواترا يوضحه الجدول التالي¹⁸⁵.

¹⁸² - للمزيد من التفاصيل انظر: "الجماعات المحلية في أرقام"، طبعتي 2009 و 2011، مرجع سابق، ص: 150 و 53 على التوالي.

¹⁸³ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012، الجزء الثاني، الكتاب الأول، ص: 33.

¹⁸⁴ - الجماعات المحلية بالأرقام، طبعة 2005، مرجع سابق، ص: 96.

¹⁸⁵ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 32.

جدول رقم 2: نفقات الموظفين برسم سنوات 2008-2012 (المبالغ بملايين الدراهم)

نسبة النمو السنوي المتوسط	2012	2011	2010	2009	2008	
%9.08	10328	10020	8629	8288	7296	نفقات الموظفين
%9.79	18249	17664	15527	14293	12559	مجموع نفقات التسيير
	%57	%57	%56	%58	%58	نسبة نفقات الموظفين في مجموع نفقات التسيير

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012

يؤكد الجدول ارتفاع نسبة نفقات الموظفين من مجموع نفقات التسيير، وهكذا فقد بلغت كتلة الأجور المدفوعة في المتوسط خلال السنوات الممتدة من 2008 إلى 2012 ما قدره 9 مليار درهم بمعدل نمو سنوي نسبته 9%.

الفقرة الثالثة: إشكالات التحفيز بالإدارة المحلية

تثير منظومة تحفيز الموارد البشرية العاملة بالجماعات الترابية مجموعة من الإشكالات بسبب ضعف مكوناتها وغياب معايير دقيقة تؤهل للاستفادة منها.

أولاً: ضعف الاستثمار في مجالات التكوين

أضحى التكوين المستمر للموظفين محورا استراتيجيا يواكب، بل يرهن أحيانا نجاح المقاربة المعتمدة في مجال تحديث القطاعات العامة، باعتباره رافعة أساسية لتنمية الموارد البشرية وأداة استراتيجية لتأهيلها من أجل مواكبة المستجدات التي يفرضها المحيط، وبالتالي تحسين أداء المرافق العمومية بما يتناسب مع حاجيات المواطنين وتطلعات الموظفين.

فباعتباره النظام الذي يؤدي إلى تحسين عمل الأفراد عن طريق تطوير مؤهلاتهم في المعلومات والمهارات التي تجعلهم يتكيفون مع أدوارهم الوظيفية، فإن التكوين المستمر يعتبر كذلك عملية تعديل إيجابي ذي اتجاهات خاصة تتناول سلوك الفرد من الناحية المهنية أو الوظيفية، هدفه إكساب المعارف والخبرات التي يحتاج إليها الموظف وتحصيل المعلومات التي تنقصه والاتجاهات الصالحة للعمل والأنماط السلوكية والمهارات الملائمة والعادات اللازمة من أجل رفع مستوى الكفاءة في الأداء وزيادة إنتاجيته¹⁸⁶. فما هو إذن واقع نظام التكوين بالجماعات الترابية؟ ثم ماهي النواقص والصعوبات التي يعاني منها هذا الأخير؟.

1. واقع جهود ومبادرات التكوين لفائدة موظفي الجماعات الترابية

وعيا بأهمية التكوين ودعم القدرات في تأهيل الموارد البشرية وتمكينها من التقنيات اللازمة لتحسين المردودية وعصرنة العمل الإداري، تم إصدار مرسوم للتكوين المستمر¹⁸⁷، عرف هذا الأخير في مادته الأولى بكونه العمليات الرامية إلى:

(أ) تأهيل الموظفين والأعوان بتلقينهم تكويناً نظرياً وتطبيقياً قصد إعدادهم لمزاولة المهام المطابقة لهذا التكوين؛

(ب) استكمال خبرة الموظفين والأعوان استجابة للتطورات التقنية والتحولات التي تعرفها الإدارة العمومية؛

(ج) تحسين كفاءات وخبرات الموظفين والأعوان قصد تمكينهم في إطار إعادة الانتشار أو الحركية من ولوج مناصب تتطلب مؤهلات جديدة أو لمزاولة أنشطة مهنية مختلفة؛

(د) إعداد الأطر العليا لتولي مهام التصور والتأطير والتدبير والتوجيه بالإدارة العمومية؛

¹⁸⁶ - Bourcier Danièle, El Costa Jean-Paul : « L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision », éd. S.T.H, paris, 1992, P: 58.

¹⁸⁷ - مرسوم رقم 2.05.1366 الصادر بتاريخ 29 من شوال 1426، موافق ل 2 دجنبر 2005 يتعلق بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة، ج. ر. عدد 5386 بتاريخ 11 ذو الحجة 1426، موافق ل 12 يناير 2006.

وطبقا لنفس المادة، فإن مقتضيات هذا المرسوم تشمل موظفي الدولة وأعوانها دون موظفي المؤسسات العمومية والجماعات الترابية، وهو ما يعكس مركزية إصلاح منظومة التكوين.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية للجماعات الترابية بما فيها النظام الأساسي لموظفي الجماعات، نسجل غياب مقتضيات، تلزم الإدارة الجماعية بنهج سياسة تكوينية لفائدة موظفيها. فالمواد التي ورد فيها ما يهم تكوين الموظف الجماعي والمنتخب المحلي أدرجت ضمن الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة للجماعات المحلية وهو ما يبقى تفعيلها مشروط بتحويل الاعتمادات المالية اللازمة لها¹⁸⁸. وفي ظل هذا الوضع، المتسم بشبه الفراغ القانوني على المستوى المحلي في مجال التكوين عامة والتكوين المستمر على وجه الخصوص، بادرت وزارة الداخلية منذ بدء العمل بظهير 1976 إلى تسخير مجموعة من الإمكانيات المادية اعتمدتها في سياسة التكوين لفائدة الموظفين الجماعيين، كما اتجهت هذه السياسة التكوينية إلى برمجة مجموعة من المواد ذات علاقة بالتدبير المحلي كالحالة المدنية والمالية المحلية والممتلكات الجماعية والتحرير الإداري والتدبير الإداري والإعلاميات وتدبير المرافق العمومية المحلية، الاقتصاد المحلي والنقل الحضري.... وقد نال صنف الأطر المتوسطة من إداريين وتقنيين حضوة متميزة في مجال التكوين، حيث أتاحت لها فرصة ولوج مراكز التكوين التابعة لوزارة الداخلية للاستفادة من دروس عامة وإدارية، وقد تم سلك طريق التكوين بهذه المراكز بعدما تبين أن التكوين الميداني بالمصلحة، لم يعد ملائما لمسؤوليات موظفي المجالس الجماعية على ضوء الاختصاصات الجديدة، الثقافية والاجتماعية والاقتصادية¹⁸⁹.

وبلغ عدد التقنيين المكونين بهذه المراكز إلى حدود سنة 1992 ما مجموعه 4603 تقنيا، فيما تخرج منها 2992 كاتباً إدارياً و4600 محرراً و327 من المراقبين المساعدين للأسعار¹⁹⁰. كما أن الوزارة أخذت تشرف على تكوين أطر عليا إلى جانب الأطر المتوسطة

¹⁸⁸ - المادة 43 من الميثاق الجماعي والمادة 37 من القانون رقم 79.00 والمادة 8 من القانون رقم 47.96.

¹⁸⁹ - المصطفى دليل: "من أجل إدارة جماعية فاعلة"، مرجع سابق، ص: 11.

¹⁹⁰ - السعيد مزروع فاطمة، مرجع سابق، ص: 293.

في ميادين متنوعة من خلال تنظيم أيام دراسية وندوات ذات طابع جهوي ووطني أو في إطار شراكات وتعاون بالإضافة إلى الندوات المنظمة مع مكاتب الدراسات في إطار صفقات عمومية وأخرى منظمة بمراكز التكوين الإداري والتقني، وقد بلغ مجموع ندوات سنة 2008، التي استفاد منها 4834 موظفا بمراكز التكوين الإداري، 258 ندوة، فيما بلغ عدد المستفيدين من ندوات التكيف المهني بمعاهد التكوين التقني 3272 شخصا في إطار 203 ندوة¹⁹¹.

وفي إطار الجهود المتواصلة لمواكبة ودعم ومساندة الجماعات الترابية على تثمين مواردها البشرية وتنمية كفاءاتها، تم إحداث مصلحة الدولة المسيرة بطريقة مستقلة على مستوى مديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية بوزارة الداخلية، ومنذ إنشائها سنة 2009 إلى غاية شهر أكتوبر 2012 نظمت هذه المصلحة لفائدة الموارد البشرية للجماعات الترابية 1731 ندوة شملت التكوين والتحسيس وتقوية القدرات وتنمية الكفاءات، استفاد منها 42550 مستفيدا خلال 14712 يوما تكوينيا¹⁹².

وعموما، فإن السياسة التكوينية التي انتهجتها وزارة الداخلية لفائدة شريحة واسعة من موظفي الجماعات الترابية، مكنت إلى حد كبير من دعم هذه الأخيرة بأعداد إضافية من الأطر المؤهلة في مجالات تدخل في اختصاصاتها، غير أن المجهودات المبذولة لم ترق إلى مستوى طموحات موظفي ومسيري هذه الجماعات، وخاصة منها القروية التي ما تزال تعاني من ضعف كبير في الأطر المؤهلة والمتخصصة، وهو ما يضطرها لإسناد مسؤولية القيام بمهام تقنية ومالية وإدارية لموظفين يفتقدون لتقنيات ومقومات التسيير.

2. محاضرات التكوين على المستوى المحلي

أفضت نتائج العديد من الدراسات وعمليات الاختصاص خلال السنوات الأخيرة التي همت جهاز تكوين موظفي وأطر الجماعات إلى إثارة جملة من الاختلالات تتلخص أساسا

¹⁹¹ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص: 63.

¹⁹² - وزارة الداخلية: "تقرير حول مصلحة الدولة المسيرة بطريقة مستقلة بمديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية"، 2010-2012، أكتوبر 2012، ص: 47.

في عدم وضوح النظام القانوني لمؤسسات التكوين ولمدائها، وهشاشة بنيات وممتلكات هذه المؤسسات ثم القصور المسجل على مستوى هندسة التكوين¹⁹³ وما يرتبط بها من تحديد الحاجيات وتركيب البرامج والتتبع والتقييم والتدقيق. ومن أهم الملاحظات التي يمكن استجلاؤها بهذا الخصوص نذكر¹⁹⁴:

■ غياب استراتيجية موحدة للتكوين على المستوى المحلي: تميزت الدورات التكوينية التي نظمتها وزارة الداخلية لفائدة موظفي الجماعات الترابية بعدم انتظامها في إطار خطة استراتيجية موحدة ومنسجمة، تحدد بشكل دائم، وعلى المدى المتوسط والبعيد، الحاجيات التكوينية، برامج التكوين المطلوبة، عدد الموظفين المرشحين للاستفادة من التكوينات والمجال الزمني المخصص لها، ويعود ذلك أساسا إلى غياب التنصيص القانوني على أن التكوين هو حق للموظف وليس امتياز تمنحه الإدارة.

■ مركزية التكوين: فوزارة الداخلية هي التي تشرف على مختلف عمليات التكوين وهي التي تقوم بمراجعة مستمرة لبرامج التكوين الأساسي لإدخال تخصصات وحذف بعضها وإضافة بعض المواد أو حذف أخرى في غياب أي استطلاع لآراء المعنيين في الجماعات، واستئثار وزارة الداخلية بتدبير مهمة تكوين الموارد البشرية للإدارة المحلية يعود أساسا إلى غياب لجنة مركزية للتكوين يعهد إليها بمهمة التنسيق بين الجماعات المحلية في هذا المجال.

■ غياب تحديد الاحتياجات التكوينية: لا يمكن الحديث عن نجاح وفعالية نظام التكوين إلا بإثارة والتصدي لإشكال جوهري يتمثل في مدى القدرة على التحكم في تحديد الحاجيات الحقيقية للتكوين المستمر بالإدارة الجماعية، هذا الأخير يجد أهميته على اعتبار أن تحديد الحاجيات الفردية والجماعية انطلاقا من حاجيات الإدارة هو بالضرورة عملية قياس مستمرة لنجاعة نظام التكوين وقياس لمدى تحقيقه لأهدافه وتحسين مستوى الخدمات، غير أن برامج ومجالات التكوين

¹⁹³ - التقرير السابق، ص: 38.

¹⁹⁴ - جل هذه الملاحظات حاولت مديرية تاهيل الأطر الإدارية والتقنية بوزارة الداخلية معالجتها من خلال إحداث مصلحة الدولة المسيرة بطريقة مستقلة والتي وضعت مخطط عمل في مجال التكوين، لكن لا يمكن إلى حد الآن تقييم نتائجه مادام في طور التفعيل.

المعتمدة لم تحدد استنادا إلى دراسات علمية لحاجيات الإدارة من التخصصات، ولم يتم اختيارها بناء على الأسس المنهجية المعمول بها لتحديد الاحتياجات التكوينية والتي يمكن تلخيصها في جمع وتحليل المعلومات عن التنظيم الإداري وعن العمليات الإدارية وعن شاغلي الوظيفة، من أجل استخلاص المؤشرات التي تكون هي الأساس لتخطيط النظام التكويني¹⁹⁵. وتجدر الإشارة إلى أن المديرية المعنية بوزارة الداخلية بادرت إلى مراسلة الجماعات بخصوص حاجياتها من التكوين، غير أن هذه الأخيرة، وفي غالب الأحيان، لا تولي الأهمية اللائقة للعملية بسبب عدم توفرها على إحصاء شامل لحاجيات موظفيها من التكوينات.

■ عدم ارتباط التكوين بالتعيين في مناصب المسؤولية: فالتعيينات في المناصب العليا بالجماعات الترابية (رؤساء المصالح والأقسام والكتاب العامون)، لا تستند إلى معايير مضبوطة كالكفاءة ومستوى التكوين والقدرة على التدبير، بل تخضع لعوامل أخرى يحكمها منطق الانتماء السياسي والعلاقات الشخصية والمحسوبية، فمثل هذه الممارسات تساهم بشكل مباشر في تهميش وإبعاد الكفاءات والأطر المتخصصة وتضيع فرص الارتقاء بالأداء الجماعي إلى المستوى المطلوب.

■ عدم ديمقراطية التكوين: تتحدد ديمقراطية التكوين من خلال اعتباره في ذات الوقت واجب وحق لجميع الفئات العاملة بالوحدة الإدارية على اختلاف مستوياتهم الإدارية والمعرفية، فكلما ظهرت الحاجة إلى التكوين، ينبغي أن تتاح فرصة الاستفادة منه لكافة الموظفين، أو أن يتحدد عدد المستفيدين طبقا لضوابط واضحة وشفافة لا ترجح فئة على أخرى ولا تقصي طرفا دون آخر. غير أن واقع التكوين الذي انتهجته وزارة الداخلية، يبين أن أعدادا كبيرة من موظفي الجماعات لم تشملها برامج التكوين، بل إن بعض الجماعات لم يستفد أي من

¹⁹⁵ - محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2002، ص: 121.

موظفيها من تلك التكوينات، في حين نجد أن احتكار بعض المناطق لمراكز التكوين، يجعلها تستفيد من الأطر المتخرجة، خاصة العمالات أو الأقاليم التي تساهم في التكاليف المالية للتكوين، رغم أن النصوص تجعل الاستفادة عامة للجميع¹⁹⁶.

■ ضعف مقومات التقييم: لم تخضع الدورات التكوينية التي استفاد منها بعض موظفي الجماعات المحلية لنظام تتبع وتقييم يمكن من قياس مدى ملائمة البرنامج التكويني ومستوى نجاحه في تحقيق الأهداف المحددة، وقياس كفاءة الموظفين الخاضعين للتكوين والتغيير الذي أحدثه التكوين فيهم، وكذلك قياس كفاءة المكونين الذين أشرفوا على تنفيذ عملية التكوين، كما لم يتم استخدام المعايير المعمول بها في تقييم مدى نجاح البرنامج التكويني، كردود أفعال الموظفين بعد التكوين، وسلوكهم المهني ومدى استخدامهم للمهارات التي اكتسبوها خلال مرحلة التكوين¹⁹⁷.

عموما، ورغم التطور الذي عرفه تأطير الموارد البشرية للجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة لا تزال ضعيفة التكوين والخبرة على مستوى تسيير المشاريع وتدبير الموارد، التحليل المالي، الضريبة المحلية، تحليل الظرفية...¹⁹⁸، فالمبادرات التي اتخذتها الوزارة الوصية لم ترق إلى مستوى سياسة تكوينية شاملة لجميع مستويات العمل والأطر الإدارية والتقنية، ولم تأخذ بعين الاعتبار مسألة التخصص، بحيث اقتصرَت المجهودات في البداية على تكوين المرشحين الجدد الذين اجتازوا بنجاح إحدى مباريات التوظيف التي تنظمها الوزارة والتي تخول لهم الحق في إجراء فترة تدريبية بمراكز إدارية وتقنية تتوج بتسليمهم شهادة تؤهلهم للعمل بالإدارة الجماعية. وبمجرد التحاقه بسلك الوظيفة العمومية المحلية، فإن الموظف الجديد قد لا يخضع بعدها لأي نوع من التكوين المنظم من قبل الوزارة، فيجد نفسه

¹⁹⁶ - ادريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص: 317.

¹⁹⁷ - تجدر الإشارة إلى أن مديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية بوزارة الداخلية قامت مؤخرا بإعلان طلب عروض يتعلق بدراسة حول وضع نظام لتتبع وتقييم العمليات التكوينية الموجهة للجماعات الترابية وذلك بغرض تثبيت مكون التتبع والتقييم في منظومة التكوين سواء على المستوى المركزي أو اللامركز واللامركزي.

¹⁹⁸ - El Assali Mohammed : « Le système de crédit aux collectivités locales au Maroc », imprimerie Beni snassen, Salé, première édition, 2005, p : 277.

أمام تكوين ميداني تعتريه صعوبات جديدة أكثر مما تعرفه إدارات الدولة الأخرى، نظرا لطبيعة المجالس الجماعية ولافتقارها لانضباط العاملين بها ولضعف هيكلتها ولتنوع مشاكلها¹⁹⁹.

وأمام هذا الوضع، ورغبة في استكمال تكوينهم وتطوير قدراتهم ومهاراتهم الوظيفية والعلمية، اتخذت مجموعة من الأطر العاملة بالجماعات الترابية مبادرة البحث الذاتي عن فرص للتكوين خارج المحيط الإداري، من خلال مشاركتهم في مباريات ولوج المراكز والمدارس والمعاهد العليا، والتي شكلت بالنسبة لعدد منهم بوابة ولوج قطاعات وزارية أخرى أكثر جاذبية واستقرارا وتحفيزا للعمل والعطاء²⁰⁰.

ثانيا: ضعف المكونات المادية للتحفيز

يعتبر التحفيز من أبرز العوامل الفعالة في تأهيل الموارد البشرية بالنظر لما يخلفه من آثار إيجابية على نفسية الموظف وعلى مردوديته وعطائه المهني. ويقصد بالحوافز تلك العوامل والمؤثرات الخارجية التي تثير الفرد، وتدفعه لأداء الأعمال المناطة به على خير وجه عن طريق إشباع حاجاته ورغباته المادية والمعنوية²⁰¹، وتنقسم إلى قسمين أحدهما مادي يشمل (الأجر، التعويضات، السكن الوظيفي، توفير وسائل النقل...)، وثانيهما معنوي (الاعتراف بمجهود الموظف، الإحساس بالانتماء إلى الإدارة...)، وقد أقر المشرع مجموعة من الحوافز لفائدة الموظف الجماعي، تتمثل أساسا في الأجرة والترقية والتعويضات عن الساعات الإضافية والأعمال الشاقة والملوثة، غير أن تحليل واقع تدبير نظام التحفيز بالإدارة الجماعية يبين بجلاء وجود اختلالات ومشاكل تعترى هذه المنظومة، بسبب تداخل مجموعة من العوامل والاعتبارات في توزيعها كما يتبين كذلك ضعف مكوناتها مقارنة بما هو معمول به في قطاعات وزارية أخرى. فما هي الاختلالات التي يعرفها نظام التحفيز بالإدارة

199- المصطفى دليل: "من أجل إدارة جماعية فاعلة"، مرجع سابق، ص: 13.

200- بلغ عدد الموظفين الناجحين في مباريات المعاهد والمدارس الوطنية سنة 2008، 64 موظفا، و56 موظفا سنة 2009، فيما وصل عدد الموظفين في طور التكوين الأكاديمي خلال سنة 2008، ما مجموعه 140 موظفا و139 سنة 2009، انظر الجماعات المحلية في أرقام، 2011، مرجع سابق، ص: 62.

201- طاهر محمود الكلالدة: "الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص:

الجماعية؟. للإجابة عن ذلك سنركز على تحليل واقع الأجور والتعويضات الممنوحة للموظف الجماعي.

1. ضعف الأجور

تشكل الأجرة ذلك المقابل المالي عن العمل الذي يقوم به الفرد لفائدة المنظمة الإدارية، وتندرج ضمن الحقوق الأساسية التي تضمنها النصوص وتلزم الإدارة بأدائها للموظف مقابل خدماته، وهي بذلك تشكل عوامل للرضى يؤثر غيابها في العملية الإدارية أكثر مما يؤثر وجودها في المردودية²⁰². وتشمل أجرة الموظف الجماعي، وفق النظام الأساسي لموظفي الجماعات، المرتب والتعويضات العائلية وجميع التعويضات أو المكافآت والمنافع الأخرى المقررة بالنصوص التشريعية أو التنظيمية لفائدة موظفي الدولة²⁰³، غير أن الواقع يظهر أن الأجور بالوظيفة الجماعية تعيش على وقع اختلالات بنيوية عديدة، جعلتها تتميز بالحيث وتكرس التفاوت في الرواتب²⁰⁴ والمنح ومختلف أنواع التعويضات، فهي لا تحقق التوازن بين العمل المنجز والمقابل المؤدى عنه، كما يسجل التباين أيضا على المستوى الأفقي، حيث تفاوت الأجور المخولة للموظفين المنتمين لهيئات مختلفة بالرغم من تواجدهم في مستويات تراتبية متساوية، وهذا ناتج عن تعدد الأنظمة الأساسية المتميزة أساسا باختلاف أنظمة التعويضات وغياب التجانس على مستوى المسار المهني²⁰⁵.

وأمام واقع هزالة الأجور في ظل الارتفاع المستمر لتكاليف المعيشة فإن موظفي الجماعات المحلية لم يتوقفوا عن المطالبة بتحسين مستوى الأجور التي يتقاضونها والتي بقيت مجمدة لسنوات عديدة. وللتذكير، فقد صادف إدماج الموظفين الجماعيين في الإطار الجماعي سنة 1977 استفادتهم من التحسينات التي أدخلت على نظام الأجور في هذه السنة، إذ تطور الراتب الأساسي السنوي ب 10 بالمائة وتميزت تعويضات التقنية التي سنت

²⁰² - ادريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص: 303.

²⁰³ - المادة 8 من النظام الأساسي لموظفي الجماعات.

²⁰⁴ - يبلغ معدل كلفة الأجرة (الأجرة الخامة مضاف إليها التحويلات الاجتماعية) لعون جماعة ترابية ما قدره 5800 درهم في الشهر (2012) مقابل ما يناهز 13000 درهم بالنسبة لموظف تابع للدولة: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2012، مرجع سابق، ص: 32.

²⁰⁵ - بشري الورد، مرجع سابق، ص: 157.

إلى جانب التعويضات العائلية، في التعويض عن الساعات الإضافية للعمل والقيام بأعمال شاقة وملوثة²⁰⁹، فما هو واقع توزيع هذه التعويضات؟.

أ- التعويض عن ساعات العمل الإضافية:

إذا كانت الغاية من إقرار التعويض عن الساعات الإضافية التي ينجزها العاملون بالجماعات الترابية، هي تحفيزهم على العطاء أكثر وعلى بذل مجهودات إضافية في مجالات عملهم، فإن الواقع العملي أثبت حصول تجاوزات كبيرة على مستوى توزيع هذه التعويضات يمكن تلخيصها في تعميم الاستفادة من التعويض عن ساعات العمل الإضافية لفائدة موظفين لم ينجزوها (تغليب منطق المحسوبية، والعلاقات الشخصية والولاءات السياسية...)، وحرمان عدد كبير من الموظفين، الذين يستمرون في مزاولة أنشطتهم خارج أوقات العمل الرسمية، من الاستفادة من التعويضات عن الساعات الإضافية لأسباب واهية (الانتماء إلى لون سياسي مخالف لذلك الذي ينتمي إليه رئيس المجلس الجماعي، ممارسة العمل النقابي...)، إلى جانب غياب معايير واضحة وشفافة في توزيع التعويضات عن الساعات الإضافية.

وبخصوص موظفي الجماعات الحضرية والقروية الذين تسند إليهم مسؤولية تسيير المصالح والأقسام الجماعية إلى جانب الكاتب العام، فيلاحظ أنهم لم يستفيدوا بعد من تعويضات عن المهام التي يزاولونها بسبب تأخر صدور المرسوم المحدد لهذه التعويضات المشار إليه في الفصل 18 من النظام الأساسي لموظفي الجماعات وكذا المرسوم الوارد ذكره بالمادة 54 من الميثاق الجماعي وفق ما تم تنميته وتعديله. هذه الأطر لا تستفيد كذلك من التعويضات عن الساعات الإضافية أثناء مزاولتها لأعمال خارج ساعات العمل المحددة قانوناً، رغم أن طبيعة المهام الموكولة إليهم تحتم استمرارهم في أداء العمل خارج هذه الأوقات الرسمية. وأمام هذا الفراغ التشريعي والتنظيمي، وفي إطار تحفيزهم على بذل مجهودات أكبر، فإن رؤساء

²⁰⁹ - المنصوص عليها بمقتضى المرسوم رقم 2.86.349 الصادر في 29 ربيع الأول 1407، موافق ل 2 دجنبر 1986 بصرف تعويضات عن ساعات العمل الإضافية والقيام بأداء أعمال شاقة وملوثة ومنح ملابس لبعض الموظفين والمستخدمين العاملين بالجماعات المحلية وهيئاتها، ج.ر. عدد 3913 بتاريخ 4 ربيع الأول 1408، موافق ل 28 أكتوبر 1987.

لتشجيع الأطر التقنية المحلية بالإجحاف في حق الأطر الصغرى بحيث خصص للمهندس أكثر من خمس مرات ما حدد للعون التقني²⁰⁶. كما استفاد الموظفون الجماعيون من الزيادة الأخيرة التي طالت أجور موظفي الدولة والجماعات المحلية والتي بلغت 600 درهم، غير أن هذه الزيادات بقيت محدودة وضعيفة ولم تغير من واقع ضعف الأجرة من شيء، خاصة وأن الشريحة العريضة من موظفي الجماعات تنتمي إلى الفئات المتوسطة والدنيا، وهو الأمر الذي يطرح واقع العلاقة بين الأجر والحافز، لتبقى بذلك سياسة الأجور وعلاقتها بالحوافز غالبا مرتبطة بالفئات العليا أي أنها "نخبوية" في حين يبقى الشق القاعدي منها مرتبط بمنتطق القهر واستعمال العقوبات المادية كحل لغياب نظام حوافز إيجابية²⁰⁷.

إن إشكالية الرواتب بقطاع الوظيفة العمومية المحلية تكمن في مدى تباين الأجور المدفوعة ومستوى الإنتاجية، بحيث أن صغار الموظفين وعلى رأسهم عمال النظافة ينجزون أعمال يدوية شاقة وملوثة وأساسية للمجتمع وفي ظروف عمل أقل ما يقال عنها أنها متردية بل وخطيرة أحيانا في غياب الأدوات والوسائل الصحية الضرورية، غير أن جسامه ما يقومون به مع واقع ما يتقاضونه، يؤكد واقعية التوزيع غير العادل للأجور، أي أن هذه الأخيرة تفتقد لمعايير العدالة والاستحقاق وهو ما يفرض ضرورة مراجعة نظام الأجور في اتجاهين يتوخى الأول تقليص الفوارق الأجرية بين المناصب العليا والمناصب الدنيا مع الزيادة في هذه الأخيرة، ويهم الثاني التفكير في أشكال إقامة نظام حقيقي للأجر المستحق والممنوح بواسطة تشجيع المبادرة والخلق...²⁰⁸

2. مزالمة التعويضات

ينص الفصل الثامن من النظام الأساسي لموظفي الجماعات لسنة 1977 على استفادة موظفي الجماعات من جميع التعويضات المقررة بالنصوص التشريعية أو التنظيمية لفائدة موظفي الدولة، وعليه، فإن الموظف الجماعي يستفيد من جملة من التعويضات تتحدد أساسا

²⁰⁶ - المصطفى دليل: "من أجل إدارة جماعية فاعلة"، مرجع سابق، ص: 10.

²⁰⁷ - البلقسمي الحسن: "مساهمة في البحث عن بعض جوانب التحفيز المادي في الوظيفة العمومية المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1986-1987، ص: 287.

²⁰⁸ - علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، مرجع سابق، ص: 147-148.

الأقسام والمصالح الجماعية يستفيدون من بعض الامتيازات التي تبقى خاضعة لرغبة ومزاجية رؤساء المجالس المنتخبة.

... التعميم من الأعمال الشاقة أو الملهثة.

تلخيص هذه الاختلالات كما رصدتها المجالس الجهوية للحسابات في تضخم غير مناسب في تكاليف الأجور نتيجة للعدد الزائد للموظفين، وعدم استجابة التوظيفات للحاجيات الحقيقية، والضعف الشديد في معدلات التأطير، وسوء استخدام للكفاءات المتوفرة، وعدم ملائمة التكوين للوظائف التي يتم شغلها، ونقص في تأهيل الموظفين بالنظر إلى المهمات المسندة إليهم، وغياب التكوين وتأهيل الكفاءات²¹².

فارتفاع عدد الموظفين بالشكل الذي لا يتناسب والحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية وسوء توزيعهم بين أصناف هذه الوحدات الترابية، ثم ضعف نسبة الأطر التقنية المتخصصة بالإضافة إلى ضعف نظام التحفيز وعدم الاهتمام بالتكوين، بل وتهميش الكفاءات التي استفادت من تكوينات عالية في المجالات الإدارية والتقنية، كلها عوامل تفسر المشاكل التي تتخط فيها الوظيفة العمومية الترابية في الوقت الذي أضحت فيه الجماعات الترابية تواجه تحديات كبرى، تطرح معها إشكاليات ترتبط بمدى قدرتها على استقطاب كفاءات عالية تمكنها من كسب رهان التنمية، فالأمر يستلزم توفير منظومة متكاملة، تجعل الوظيفة الترابية أكثر جاذبية وإغراء، وتفعيل ما أصبح يعرف "بالحافز تجاه المرفق العمومي" على المستوى المحلي، الذي يهدف إلى فهم استعدادات الفرد للانخراط في المهام والوظائف الأساسية أو الخاصة بالمؤسسة.

المبحث الثاني: تدبير مقيد بالإكراهات المالية وتوجيهات السلطة الوصية

يرتبط تحقيق التنمية المحلية بحجم الاختصاصات المخولة للوحدات الترابية وبقدرتها وإمكاناتها على ممارسة هذه الاختصاصات، وعلى هامش حريتها في برمجة وإنجاز المشاريع التي تهدف إلى تحسين مستوى عيش الساكنة والرفق بوضعية الجماعة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومعلوم أن إنجاز المشاريع الاستثمارية يتطلب إمكانات مالية مهمة، ويحول غيابها في معظم الأحيان، دون إنجاز المشاريع المهيكلية أو إنجاز مشاريع محل أخرى تكون الساكنة أحوج إليها تحت ضغط الإكراهات المالية من جهة

²¹² - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2012، مرجع سابق، ص: 32.

بحصة المداخل والنققات، بيد أنه يلاحظ تدني هذه الاستثمارات نسبيا على اعتبار أنها لم تسجل سوى زيادة 20% وذلك خلال الفترة الممتدة من 2009 إلى 2012²¹⁶.

جدول رقم 4: نسبة استثمارات الجماعات الترابية في مجموع الاستثمارات العمومية 2009-2012

(بملايين الدراهم)

2012	2011	2010	2009	
48.515	50.023	47.031	46.219	استثمارات الدولة
11.835	10.739	9611	9812	استثمارات الجماعات الترابية
60.350	60.762	56.642	56.031	المجموع
20	18	17	18	نسبة الجماعات الترابية في المجموع (%)

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012

خلال فترة 2009 و 2012 لم تتجاوز نسبة استثمارات الجماعات الترابية من مجموع الاستثمارات العمومية 20 بالمائة بينما بلغت استثمارات الدولة نسبة 83 بالمائة من مجموع الاستثمارات العمومية.

وإذا كان معدل نفقات الاستثمار قد وصل إلى 39% من مجموع النفقات، فإن الإشكال يكمن في انخفاض نسبة تنفيذ ميزانية الاستثمار التي لا تتجاوز 50 بالمائة، وهو ما يدفع للبحث عن حقيقة النفقات المخصصة للاستثمار وأسباب ضعفها وقبل ذلك كيفية توزيعها حسب الجماعات الترابية والمجالات.

ثانيا: تباين إنفاق الجماعات الترابية على المشاريع التنموية

يختلف حجم نفقات الاستثمارات المحلية بين أصناف الجماعات الترابية وبين مجالات هذه الاستثمارات.

²¹⁶ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012، مرجع سابق، ص: 35.

1. توزيع حجم الاستثمارات بين الجماعات الترابية

تتباين نسب نفقات تجهيز الجماعات الترابية بين مختلف أصناف هذه الوحدات الترابية، وغالبا ما تستأثر الجماعات القروية بأكبر حصة منها تليها الجماعات الحضرية وهو المعطى الذي يؤكد الجدول أسفله.

جدول رقم 5: تطور نفقات تجهيز الجماعات الترابية برسم سنوات 2001-2002-2003-2006

بملايين الدراهم

الجماعات	الجماعات	الجماعات	الجماعات	المجموع

نفقات تجهيز الجماعات الترابية برسم سنة 2003، مقابل 10.57% بالنسبة للجماعات الحضرية و 16.5% بالنسبة للجهات و 54.65% بالنسبة للجماعات القروية.

تفاوت حجم نفقات التجهيز بين أصناف الجماعات الترابية واستثمار جماعات بحصة الأسد من تلك النفقات لا يقابله في الواقع تفوقها من حيث مشاريع التجهيز، بل إن رصد واقع التجهيز بها يبين ضعف بنيته ووجود اختلالات كثيرة تتفاوت حدتها من جماعة إلى أخرى، فبعض الجماعات لا تزال أحيائها تعاني من غياب أبسط التجهيزات الأساسية كشبكات الماء والكهرباء والتطهير، خاصة بالقرى وأطراف المدن وعدم مواكبة هذه الشبكات للتوسع العمراني، مع أن هذه الجماعات هي أكثر من ينفق على قطاع التجهيز مقارنة بغيرها. من جهة أخرى، ورغم ارتفاع نفقات تجهيز الجماعات القروية فإن مقارنتها مع عددها الذي يفوق عدد باقي أصناف الجماعات، تبين محدودية هذه النفقات بالنسبة للجماعات القروية على غرار باقي الجماعات²¹⁷.

2. توزيع مصاريف الاستثمار حسب المجالات

إذا كان حجم نفقات تجهيز الجماعات الترابية يختلف بين أصنافها، فإن تحليل المخصصات التي ترصد لها هذه النفقات يبرز تباين هذه الأخيرة حسب المجالات كما أصناف الجماعات.

²¹⁷ - يضم التقسيم الإداري الحالي للمغرب 16 جهة و75 عمالة وإقليم و221 جماعة حضرية و1282 جماعة قروية.

جدول رقم 6: توزيع مصاريف التجهيز حسب الجماعات الترابية خلال سنة 2006

(المبالغ بالدرهم)

العناوين	الجهات	العمالات والأقاليم	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	المجموع
مصاريف التجهيز	181.611.739	173.224.475	414.985.076	564.584.668	1.334.405.958

درهما بنسبة 42.7% من مجموع نفقات الجماعات الترابية المخصصة للمجال التقني، فيما بلغت هذه النسبة 33.44% بالنسبة للجماعات الحضرية بما مجموعه 198.025.365 درهما و 12.80% بالنسبة للجهات ثم 11.06% سجلتها العمالات والأقاليم.

نسبة نفقات الإدارة العامة تتباين بدورها بين الجماعات، إذ بلغت 186.254.547 درهما بالنسبة للجماعات القروية، و 109.235.650 درهم بالنسبة للجماعات الحضرية و 40.483.940 درهم بالنسبة للعمالات والأقاليم بينما لم تتجاوز نسبتها 6.14% من مجموع ما أنفقته الجماعات في مجال الإدارة العامة أي 21.981.380 درهم بالنسبة للجهات.

وبالنسبة للنفقات المخصصة لمجال الشؤون الاجتماعية والتي شكلت نسبتها 15.16% من مجموع مصاريف تجهيز الجماعات الترابية فقد توزعت مبالغها بين 84.847.045 درهما بالنسبة للجماعات القروية و 67.207.106 درهم بالنسبة للجماعات الحضرية و 27.970.400 درهم بالنسبة للعمالات والأقاليم ثم 22.238.180 درهم بالنسبة للجهات. فيما تراوحت نفقات الدعم بين 51.362.000 درهما كأعلى مبلغ سجلته الجهات و 7.679.747 درهما كأدنى قيمة حققتها الجماعات القروية.

وبخصوص نفقات الشؤون الاقتصادية التي من المفروض أن تحقق نسبا مهمة من مجموع نفقات التجهيز الجماعي، فإن قيمتها لم تتعدى 1.430.400 درهم بالنسبة للعمالات والأقاليم و 10.250.000 درهم بالنسبة للجهات ثم 23.478.800 درهم بالنسبة للجماعات الحضرية و 32.973.843 درهم بالنسبة للجماعات القروية.

إجمالا، فرغم تفاوت حجم نفقات التجهيز بين الجماعات الترابية وحسب المجالات المرصدة لها، فإن مجموعها يبقى ضعيفا مقارنة مع نفقات التسيير التي تشمل نفقات إجبارية يتوجب أن تتضمن ميزانية الجماعات المحلية ومجموعاتها الاعتمادات المتعلقة بها والموارد

بينما لم تتجاوز نفقات تجهيز الجماعات 1334 م.د. ولم تتعدى نسبتها من إجمالي النفقات العمومية 1%، مقابل 9.25% لنفقات التشغيل.

نفقات تجهيز الجماعات الترابية تبقى ضعيفة بمقارنتها مع نفقات تجهيز الدولة فقط (دون حساب نفقات التشغيل)، إذ لم تتجاوز 1575 م.د. سنة 2008 مقابل 38.178 م.د. الذي أنفقته الدولة في مجال التجهيز أي أنها لم تتجاوز 4% من مجموع النفقات العمومية للتجهيز مقابل نسبة 8% التي سجلتها نفقات التشغيل من مجموع النفقات العمومية للتسيير بما مجموعه 14.187 م.د.²²⁵.

ثالثا: مقارنة بالنفقات التجهيزية لجماعات ترابية أجنبية

ضعف نفقات تجهيز الجماعات الترابية يتكرس كذلك إذا ما تمت مقارنتها بنفقات استثمار نظيراتها في فرنسا التي أضحت تتجاوز بكثير نفقات استثمار الدولة، حيث تمثل 70% من الاستثمار العمومي، أي 10% من استثمار الاقتصاد الفرنسي²²⁶. مسجلة بذلك تطورا متواترا انتقلت معه من 53.733 م.أورو سنة 2004 إلى 59.266 م.أورو سنة 2005 ثم إلى 62.548 م.أورو في السنة الموالية²²⁷. وهو ما يعكس ارتفاع معدل نفقات الاستثمار المخصص لكل فرد من سكان الجماعات communes، خلال فترة 2003-2007، الذي تراوح بين 1929 أورو بالنسبة للجماعات المعزولة والتي لا تشكل محطات سياحية وقدرتها الجبائية ضعيفة و 8147 أورو بالنسبة للجماعات التي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة وتتوفر على محطات للرياضات الشتوية²²⁸. وبالمقابل نجد الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب استثمرت معدل 106 درهم للفرد (53 درهما بالنسبة للجماعات القروية و 161 درهما بالنسبة للبلديات) ويسجل التباين داخل كل صنف من الجماعات إذ

²²⁵ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، ص: 69.

²²⁶ - Fédération des maires des villes moyennes : « Gestion Dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes », p : 60, Voir : www.villesdefrance.fr

²²⁷ - Idem. p: 60.

²²⁸ -Ministère de l'intérieur de la République française, Direction Générale des collectivités locales, Département des Etudes et des Statistiques Locales : « L'investissement communal dans le cycle électoral », in Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n°66, avril 2009, Voir : www.Collectivites-locales.gouv.fr

وصل هذا المؤشر إلى 1418 درهم كأعلى معدل بلغته الجماعات القروية و 1388 درهم بالنسبة للبلديات، فيما لم تلتزم 60 جماعة بأية نفقة للاستثمار خلال السنة المالية 1997-1998²²⁹. وخلال سنة 2011، سجلت نفقات استثمار الجماعات الترابية عن كل فرد ما مجموعه 324 درهم ثم 357 درهما سنة 2012²³⁰.

الفرع الثاني أسباب ضعف مصادر تمويل مشاريع التنمية المحلية

يعد الاستقلال المالي المحلي شرطا أساسيا لنجاح النظام اللامركزي، من خلاله تضمن الوحدات الترابية أداء اختصاصاتها التنموية باستقلالية وبتجرد عن أية تبعية أو املاءات خارجية تحد من حرية تدخلاتها وحققها في تقرير مشاريعها وترتيب سلم أولويات أعمالها، فهو يتجسد من خلال مجموع الإمكانيات المالية التي تكفي لتغطية نفقات الجماعات الترابية، ولا يتوقف على توفر الموارد المالية وإنما يمتد ليشمل القدرة على إنفاقها، بل يتجاوز ذلك إلى تحديد مصادرها. وإذا كانت الموارد الذاتية الكافية تشكل إحدى الدعامات الأساسية للاستقلال المالي، فإن تحليل مؤشراتها الرقمية يفسر ضعف هذا الاستقلال لدى مختلف الجماعات (الفقرة الأولى) إلى جانب أسباب أخرى متداخلة (الفقرة الثانية) ويعلل لجوءها الدائم إلى موارد أخرى للتمويل.

الفقرة الأولى: ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية

تعد الموارد الذاتية إحدى الأدوات المالية للجماعات الترابية التي تغطي من خلالها نفقاتها الاستهلاكية وتساهم في تمويل تكاليف مشاريعها الاستثمارية، وتدخل في دائرتها الضرائب المحلية والرسوم شبه الضريبية بالإضافة إلى مداخيل استغلال الأملاك الجماعية، لتستثنى بذلك القروض ومداخيل الخزينة والإمدادات والمنح المحولة من طرف الدولة أو

²²⁹ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "رسالة الجماعات المحلية"، العدد 4، أكتوبر-نوفمبر-دجنبر، 2001، ص: 9.

²³⁰ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012، مرجع سابق، ص: 30.

جماعات أخرى²³¹. وإذا كانت أرقام الموارد المالية الذاتية قد سجلت ارتفاعا ملحوظا إذ انتقلت من 297.41 م.د سنة 1976 إلى 1862 م.د سنة 1990²³²، ثم إلى 7593 م.د سنة 2006²³³، فإن نسبتها من مجموع المداخل تبقى ضعيفة، إذ لم تتجاوز 35% من مجموع الموارد المالية الجماعية التي بلغ حجمها 828 م.د سنة 1976 و 24% سنة 1990 التي حققت فيها الموارد المالية ما يقارب 7751 م.د و 37.4% من موارد تمويل مصاريف الجماعات سنة 2006 التي وصلت 20299 م.د²³⁴ كما لم تتجاوز 30% من إيرادات سنة 2009 دون حساب فائض هذه السنة²³⁵.

وتتميز الموارد الذاتية، إلى جانب ضعف نسبة مساهمتها في الموارد العامة الجماعية، باختلاف قيمتها بين الجماعات الترابية، فهي تعد المصدر الرئيسي لتمويل ميزانيات الجماعات الحضرية بنسبة وصلت 55% خلال سنة 1997/236 سنة 1998 و 57.4% سنة 2006 من مجموع مواردها بما مجموعه 6009 م.د، بينما لم تتجاوز نسبتها بالنسبة للجماعات القروية 30.3% خلال نفس السنة و 52.4% بالنسبة للجهات و 3.6% بالنسبة للعمالات والأقاليم²³⁷.

وتعود أسباب عجز الموارد الذاتية للجماعات الترابية عن تحقيق كفايتها وتغطية نفقاتها، إلى ضعف تشكيلة هذه الموارد، أي إلى ضعف مدخول الجباية المحلية (أولا) ثم إلى عدم كفاية عائدات الأملاك الجماعية (ثانيا).

أولا: ضعف مدخول الجباية المحلية

يمكن رصد ضعف مداخل الجباية المحلية من خلال تحليل نسبها ومقارنتها مع باقي الموارد المالية للجماعات الترابية.

²³¹ - Thomas Frinault : « Le pouvoir territorialisé en France », collection Didact Sciences politiques, Presses universitaires de Rennes, 2012, p: 108.

²³² - بنمير المهدي: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش 1994، ص: 182.

²³³ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، مرجع سابق، ص: 175.

²³⁴ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

²³⁵ - اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني، تقارير موضوعاتية، 2011، ص: 129.

²³⁶ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "رسالة الجماعات المحلية"، العدد 9، يوليوز-غشت 2003، ص: 7.

²³⁷ - الجماعات المحلية في أرقام، 2009، مرجع سابق، ص: 175.

1. نسب تطور المداخل الجبائية المحلية

رغم تعدد الجبايات المحلية وارتفاع حجمها من سنة إلى أخرى، إلا أن نسبة تغطيتها للنفقات المتزايدة تبقى غير كافية، كما أن وزنها إلى جانب الموارد المالية الأخرى يختلف بشكل كبير من جماعة إلى أخرى، ويوضح الجدول أسفله التطور الذي عرفه حجم الجباية المحلية ما بين سنوات 2001 و 2004.

جدول رقم 8: حجم الجباية المحلية 2001-2004 (بملايين الدراهم)

السنة	2001	2002	2003	2004
موارد التمويل				
الجبائيات المحلية	5146	6231	6274	6779
مجموع موارد تمويل النفقات	13.106	14.480	13.971	16.601
نسبتها من الموارد (%)	39.26	43.03	44.90	40.8

المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، 2002-2004

يؤكد الجدول ارتفاع مداخل الجباية المحلية التي انتقلت من 5146 م.د سنة 2001 إلى 6231 م.د في السنة الموالية ثم إلى 6274 م.د سنة 2003 و 6779 م.د سنة 2004، غير أن نسبتها من مجموع موارد تمويل نفقات الجماعات الترابية خلال نفس السنوات لم تتجاوز على التوالي 39.26 % ثم 43.03 % و 44.90 % لتتخفض بعدها إلى 40.8 %. وقد واصل مدخول الجبايات المحلية ارتفاعه برسم سنة 2007 مسجلا ما مجموعه 8131 م.د من مداخل التسيير بنسبة بلغت 48.28 % لينتقل بعدها إلى 8473 م.د في السنة الموالية ممثلا نسبة 47.60 % من مداخل التسيير التي بلغت 17.798 م.د مقابل نسبة 52.39 % التي سجلتها الموارد المحولة خلال نفس السنة أي ما يعادل 9325 م.د بعدما لم يتعدى مجموعها 8710 م.د في السنة السابقة بنسبة 51.72 % من مجموع مداخل التسيير²³⁸.

²³⁸ - الجماعات المحلية بالأرقام، طبعة 2009، مرجع سابق، ص: 174.

فأرقام البنية المالية للجماعات الترابية تعكس تفوق إمدادات الدولة (يقصد بها حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل) على المداخل المتأتية من الجبايات المحلية، كما يتبين ضعف مساهمة هذه الأخيرة من خلال مقارنتها مع ما حققته مداخل جبايات الجماعات الترابية بفرنسا، التي وصلت سنة 1996، 63.1 مليار أورو أي 62% من مجموع المداخل الجارية و58% منها سنة 2006 بما مجموعه 97.3 مليار أورو مقابل 42.9 مليار أورو من الإمدادات التي لم تتجاوز 22 مليار أورو سنة 1996²³⁹.

إن تحليل مدخول الجماعات الترابية من الجبايات المحلية يبين التباين الحاصل في استفادتها من تلك الموارد، إذ قد تتجاوز نصف مداخلها كما هو الأمر بالنسبة للجماعات الحضرية، فيما أن ضعف نسبتها بالنسبة لجماعات أخرى يحول دون اعتمادها كمصدر أساسي لمداخلها مقابل حصتها من الإمدادات، وهي فوارق يوضحها الجدول التالي:

جدول رقم 9: مداخل الجبايات المحلية برسم سنوات 2002-2004 (ب.م.د)

الجماعات	الجهات	العمالات والأقاليم	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية
النسب				
2002	260	96	4951	924
النسبة من مجموع مداخل الجماعة %	55.3	6.4	54.7	26.6
2003	287	54	5038	895
النسبة من مجموع مداخل الجماعة %	49.3	3.3	63.2	29.7
2004	302	100	5492	885
النسبة من مجموع مداخل الجماعة %	43.3	5.5	63.1	26.7

المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، 2004-2002

²³⁹- Serge Huteau : « La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales », collection action locale, éditions le moniteur, Dexia, paris, 2008, p: 47.

يتبين من النسب الواردة بالجدول، اختلاف حصة الجماعات الترابية من الجبايات المحلية، فبالنسبة للجماعات الحضرية شكلت نسبة مداخلها الجبائية 54.7% سنة 2002 لتنتقل إلى 63.2% في السنة الموالية بينما لم تتجاوز نسبة هذه المداخل 26.6% بالنسبة للجماعات القروية خلال سنة 2002 ثم 29.7% سنة 2003 لتعود مجددا إلى 26.7% سنة 2004، والجهات بدورها شكلت نسب مداخلها الجبائية ارتفاعا ملحوظا مقارنة بباقي مواردها إذ بلغت 55.3% سنة 2002 لتتخفص بعدها إلى 49.3% برسم سنة 2003 ثم إلى 43.3% سنة بعدها. أما أضعف نسبة للمداخل الجبائية فتلك التي سجلتها العمالات والأقاليم، إذ بلغت نسبتها 6.4% سنة 2002 لتسجل انخفاضا بعدها وصلت معه سنة 2003 إلى 3.3%، لتنتقل سنة 2004 إلى 5.5% بما مجموعه 100 م.د.

إن ما يميز الجباية المحلية ليس فقط ضعف قيمتها مقابل الموارد المحولة ولا اختلاف نسبتها بين الجماعات الترابية، بل كذلك ضعف مساهمتها في مجموع الجباية العمومية وهو ما يلاحظ خلال الفترة الممتدة من 1976 إلى حدود سنة 2005، فباستثناء سنة 2000 التي حققت فيها الجباية المحلية أعلى قيمة لها بما مجموعه 9808 م.د، أي ما يمثل 12% من مجموع الجباية العمومية، فإن مساهمتها في هذه الأخيرة ظلت ضعيفة، لم تتجاوز 2% برسم سنة 1995 و 4% سنة 1976 ثم 5% سنتي 1991 و 1992 لتستقر بين 6 و 7% بالنسبة لباقي السنوات²⁴⁰.

2. عوامل ضعف مدخول الجباية المحلية

يلاحظ مما تقدم ضعف مدخول الجباية المحلية من مجموع مداخل الجماعات الترابية، وهو وضع يؤثر سلبا على مواردها الذاتية ويحول دون تحقيق استقلالها المالي وبالتالي ضعف قدرتها على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية وتلبية حاجيات ساكنتها، ومرد ذلك إلى أسباب متعددة، فالإصلاحات المتتالية لنظام الجباية المحلية لم تقر بسلطة جبائية مستقلة

²⁴⁰ - سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، 2006-2007، ص: 518.

للجماعات تمكّنها من إحداث وتحديد ضرائبها ورسومها وفق ما يتمشى وواقع معطياتها ومؤهلاتها، كما أن النصوص القانونية لم تمنح الجماعات الترابية الحرية المطلقة لتحديد أسعار ونسب الرسوم التي ترك المشرع قرار تحديدها للجماعات بمقتضى قرارات جبائية، بل إن الإصلاح الجبائي الأخير كرس تراجعاً عن هامش أوسع لحرية وصلاحيات الجماعات في اتخاذ هذه القرارات مقارنة مع الوضعية السابقة في ظل القانون رقم 30.89²⁴¹ الذي منح الجماعات صيغتين لذلك إما لعدم تحديد سقف، وإما بالنظر لإمكانية تخفيض الأسعار والنسب لعدم وجود سقف أدنى، وهو ما لا يتوفر في مقتضيات قانون 47.06²⁴² التي عمدت إلى وضع إطار السقفين فقط²⁴³.

محدودية الجباية المحلية تعود كذلك إلى تبعيتها وتأثرها بالجباية الوطنية، فالمنظومة الجبائية على المستوى المحلي تعتمد نوعان من الضرائب، الضرائب المحلية المرتبطة بجباية الدولة، والضرائب المحلية المستقلة عن الجباية الوطنية ويواكب هذه الثنائية بقاء الغلبة والسيادة للنوع الأول على الثاني، وبقاء في نفس الوقت نوع من المراقبة على صعيد سائر مستويات النوع الثاني التي تفرض بالأساس على أوعية غير ثابتة وغير مرنة، وبأسعار ضعيفة لا تساعد على تطور المداخل الجبائية²⁴⁴.

كما أن من أسباب ضعف مدخول جبايات الجماعات الترابية بصفة عامة، وهزالته بصفة خاصة بالنسبة لبعض أصنافها (العمالات والأقاليم والجماعات القروية)، تفاوت عدد الاقتطاعات المحولة لكل واحدة منها واختلاف طبيعة الأوعية التي تفرض عليها ومحدودية توسيع الوعاء الجبائي المحلي²⁴⁵ وإعفاء بعض القطاعات والمؤسسات من التضريب²⁴⁶ إلى

²⁴¹ - بالنسبة لقانون 1989- الذي يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187، صادر بتاريخ 21 من ربيع الآخر 1410 الموافق لـ 21 نوفمبر 1989، ج.ر عدد 4023، بتاريخ 6 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 6 دجنبر 1989- يمكن التمييز بين مرحلتين: مرحلة ما قبل 1997 اعتمدت عدم تحديد أي سقف وكذا تحديد سقف أقصى دون الأدنى. ومرحلة ما بعد 1997 حيث تم اعتماد صيغة السقفين الأدنى والأقصى مع التعديل الذي هم ظهير 1989 الذي أضاف رسوما جديدة لفائدة الجهات، للمزيد من التفاصيل حول صلاحيات الجماعات المحلية في المادة الجبائية، انظر، محمد قزير: "حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 87-88، يوليو-أكتوبر 2009، ص: 117 إلى 121.

²⁴² - المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428، الموافق لـ 30 نونبر 2007، ج.ر عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 الموافق لـ 3 دجنبر 2007.

²⁴³ - محمد قزير، مرجع سابق، ص: 120.

²⁴⁴ - عبد الحق المراجاني: "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3 يناير-يونيو 1993، ص: 76.

²⁴⁵ - لم يتم تفعيل مجموعة من المطالبات التي من شأنها توسيع الوعاء الجبائي المحلي والتي يمكن إجمالها في: خلق جباية عقارية تدخلية قصد محاربة المضاربة وتجميد الأراضي، إقرار جبايات بيئية تتجه لتضريب بعض السيارات القديمة والشاحنات وكذلك محطات توزيع الوقود ومحطات التكرير

جانب ما يعرفه مجال التحصيل من تهرب بعض الملتزمين عن الأداء ومشاكل أخرى ترفع من الباقي استخلاصه، كتعدد المتدخلين وضعف مستوى تكوين أغلب أطر وموظفي الإدارة الجبائية المحلية وصعوبة تفعيل مسطرة المراقبة.

كل هذه العوامل إذن، حالت دون تحقيق المستوى المطلوب لمردودية الجبائية المحلية وكرست بالتالي ضعف استقلالية المالية المحلية، وهو واقع ساهمت فيه كذلك المشاكل التي تتخبط فيها الأملاك الجماعية.

ثانياً: ضعف عائدات أملاك الجماعات الترابية

تعتبر مداخل أملاك الجماعات الترابية²⁴⁷ إحدى المكونات الأساسية لمواردها الذاتية، التي تستقي أهميتها من اعتبارات عديدة، فهي تعد موارد جماعية صرفة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكية الجماعة التي تتمتع بحرية التصرف فيها، عكس الضرائب والرسوم التي يعتبر جزء مهم منها ضرائب للدولة، تتنازل هذه الأخيرة عن جزء منها لفائدتها، كما أن الجماعة لا تملك بصدها أية حرية في التقرير سواء فيما يتعلق بتحديد قيمتها أو وعائها²⁴⁸. فثروة الجماعة تقاس بامتداد رصيدها العقاري، وبقدرتها على صيانتها وتنميتها²⁴⁹، وفي جميع الأحوال بحسن استغلاله للمساهمة في تغطية نفقات أعمالها التنموية أو استثماره لإقامة مشاريع ذات منفعة عامة، غير أن واقع تدبير هذه الممتلكات يفسر ضعف نسبة مداخلها ضمن الموارد العامة للجماعات الترابية، فما هي إذن حصة مداخلها ثم ماهي أسباب ضعفها؟.

وبعض الصناعات كما هو الحال في الانظمة الجبائية المحلية المقارنة، انظر محمد شكيري: " إشكالية تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج، 66-67، 2006، ص: 58.
²⁴⁶ حظيت النقطة المتعلقة بطول لائحة الإعفاءات التي وردت بالقانون رقم 47.06، بنقاش مستفيض أثناء المناقشة العامة لمشروع هذا القانون أمام لجنة الداخلية واللامركزية بمجلس النواب، وقد أفاد وزير المالية أنه لم يتم إحداث إعفاءات جديدة بل تم تجميع تلك المتواجدة إما في نصوص أو في قوانين المالية، وأبرز أن الإعفاءات عندما تكون فردية لا تطرح إشكالا بالقدر عندما تخص قطاعا، انظر: محمد بنجي "القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 184، الطبعة الأولى، 2008، ص: 42.
²⁴⁷ تشمل ممتلكات الجماعات المحلية المنقولات والعقارات كما يدخل في إطارها كل ما هو مادي وغير مادي، تميزه خاصية أساسية تكمن في إمكانية إقامة رابطة بين الأجيال، فالملك بهذا المعنى له بعد جماعي وحمائته تندرج في إطار المصلحة العامة، كما له بعد اقتصادي باعتباره مورد يساهم في تنمية المجال الذي يتواجد به، انظر:

Vernières Michel : « La contribution du patrimoine au développement local: enjeux et limites de sa mesure, colloque la mesure du développement, paris 1-2-3fevrier 2012 : <https://halshs.archives-ouvertes.fr>

²⁴⁸ فاطمة السعيد مزرور، مرجع سابق، ص: 264 و 265.

²⁴⁹ أحمد رحيب: "دور تدبير ممتلكات الجماعات المحلية في مجال تحسين الموارد المالية للجماعة"، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش وبلدية المنارة جليز، 9 فبراير 2002، دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003، ص: 151.

1. حجم مساهمة الأملاك الجماعية في الموارد المالية المحلية

تشمل الأملاك العقارية للجماعات الترابية مجموع الأراضي والعقارات التي ترجع ملكيتها لهذه الجماعات، وتصنف إلى أملاك عامة وأخرى خاصة²⁵⁰. وتشترك الجماعات الترابية في ظاهرة نقص وضعف موارد الممتلكات حتى أضحي هذا الضعف وهذا النقص القاسم المشترك بينها، فمردودها ضئيل جدا إلى حد عدم قدرته على مسايرة متطلبات التنمية المحلية²⁵¹، ومهما اختلف حجم ممتلكات الجماعات بالنظر لإمكاناتها الجغرافية والاقتصادية، فإن نسبتها بالنسبة لمجموع موارد ميزانيتها تظل ضعيفة.

ودليل ذلك أن ناتج دخل ممتلكات البلديات لم تتجاوز نسبته 3.69% من مجموع مداخيل التسيير ولم تتعدى 2.17% من المداخيل الإجمالية برسم السنة المالية 1988²⁵²، فيما وصلت عوائد أملاك الجماعات الترابية ما مجموعه 1709 م.د سنة 2009 ثم 1834 م.د في السنة الموالية ممثلة نسبة 6.7% من مجموع مداخيل الجماعات وهي نفس النسبة المسجلة سنة 2011 بما مجموعه 1974 م.د ثم 2117 م.د سنة 2012 أي 7.36% من مجموع تلك المداخيل²⁵³. وهي نسب جد ضعيفة لموارد مالية ذاتية من المفروض أن تشكل أداة تمويل داعمة للميزانية المحلية بالنظر إلى الأرصدة العقارية التي تتوفر عليها مختلف الوحدات الترابية وإن بنسب متفاوتة، وعلى الإمكانيات المتاحة لها لتنمية احتياطاتها العقارية التي تتأتى أساسا من الاقتناء مجانا أو بمقابل أو عن طريق هبات أو وصايا أو عبر نقل ملكية عقارية إلى الجماعة الترابية من طرف الدولة أو جماعة ترابية أخرى أو مؤسسة عامة. ويتضح من نوعية المعاملات العقارية التي أجرتها الجماعات الحضرية والقروية خلال

250- لا يوجد نص قانوني يتضمن تعريفا مدققا للملك الجماعي العام أو الخاص، فالنصوص القانونية والتنظيمية وعلى تعددها اكتفت بالتخصيص على محتوى هذا الملك، ويستشف منها ومن مختلف الآراء الفقهية الواردة في الموضوع، أن الأملاك العامة للجماعات الترابية يراد بها مجموع الأملاك التي تمتلكها الجماعات الترابية ملكية قانونية تامة وتخصصها إما لاستعمال العموم أو لتسيير المرافق العامة المحلية، ويخضع تدبيرها لقواعد القانون العام ولا يمكن للغير ادعاء أي حق عليها، إذ لا يجوز امتلاكها بالتقادم أو نزع ملكيتها أو الحجز عليها. كما لا يمكن تفويتها أو مبادلتها إلا باتباع مسطرة خاصة لاستخراجها من حيز الأملاك العامة. وتشمل الأملاك الخاصة للجماعات الترابية جميع الأملاك التي تمتلكها ولم تكن قد خصصت صريحا بأملاكها العامة، تتصرف فيها بجميع أنواع التصرفات القانونية فيمكن أن تكون موضوع تفويت أو كراء أو مبادلة أو تخصيص وفق المساطر الخاصة بتنظيمها.

251- محمد الحياتي: "مظاهر التنمية المحلية وعوائقها (الجماعات الحضرية والقروية نموذجا)"، مطبعة بنميمون، وجدة، الطبعة الأولى، 1998، ص: 115.

252- السعيد مزرورع فاطمة، مرجع سابق، ص: 267.

253- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012، مرجع سابق، ص: 16.

الفترة الممتدة من سنة 1992 إلى حدود سنة 1995²⁵⁴، التباين الملحوظ في حجم هذه المعاملات بين الجماعات وهو ما يعكس تدني مستوى استفادة هذه الجماعات من مداخلها، وهو وضع لم يتغير خلال السنوات الأخيرة، وإن ظل يتأرجح بين الارتفاع والانخفاض، ففي سنة 2005 بلغت مساحة الاقتناءات العقارية بمقابل للجماعات الترابية ما مجموعه 373.418 متر مربع بمبلغ ناهز 22.693.347 درهم، فيما بلغت المساحات العقارية التي تمت عن طريق التفويّات بمقابل ما مجموعه 3282 م² بمبلغ 19.500.000²⁵⁵ درهم، وبين سنتي 2006 و2007 انخفضت مساحات الاقتناءات العقارية على المستوى المركزي إلى أكثر من النصف حيث مرت من 755.641 م² إلى 1704 م²، كما عرفت على المستوى الجهوي انخفاضا يعادل الثلث بانتقاله من 140.042.162 م² إلى 562.340 م²²⁵⁶.

إن نسبة مساهمة عائدات الأملاك الجماعية تختلف بين الجماعات الترابية وفق ما يحتويه رصيدها من هذه الممتلكات، والواقع يؤكد أنه باستثناء بعض الجماعات القليلة التي تتوفر، إما بفضل موقعها المتميز أو بفضل مكانتها الاقتصادية والتاريخية أو توفرها على كثير من التجهيزات والمرافق التي تدر على ميزانيتها مداخل مرتفعة، فإن باقي الجماعات الأخرى ولاسيما القروية لا تتوفر إلا على بعض الممتلكات التقليدية، مثل الأسواق وملحقاتها²⁵⁷، فيما جماعات أخرى يبقى رصيدها من تلك الأملاك فارغا في الوقت الذي لا يتجاوز فيه المجموع السنوي لمداخلها الذاتية 10 آلاف درهم²⁵⁸. وهو وضع يدعو للتساؤل عن مدى جدية الحديث عن استقلال مالي ترابي.

²⁵⁴ انظر محمد الحياتي، مرجع سابق، ص: 116.

²⁵⁵ الجماعات المحلية في أرقام، 2005، مرجع سابق، ص: 108.

²⁵⁶ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، مرجع سابق، ص: 197.

²⁵⁷ كمال لمكي، مرجع سابق، ص: 23.

²⁵⁸ - Jatim Mohammed: « Les ressources propres et l'autonomie financière des collectivités locales : une approche transversale », mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, Ecole nationale d'administration de Rabat, 2006-2008, p: 35.

2. أسباب عدم حماية أملاك الجماعية

إن الضعف الذي تسجله الموارد المتأتية من أملاك الجماعات الترابية يعود إلى أسباب متداخلة بين ما هو قانوني وتنظيمي ثم تدبيري وأيضاً مالي، فإذا كان النص القانوني هو الإطار المنظم والمحدد لمختلف الإجراءات التنظيمية والتدبيرية للأملاك الجماعية، فإن تقادم مقتضياته يعد من الأسباب الرئيسية التي تحول دون مساهمتها في تعزيز الموارد الذاتية المحلية، فجلها وضع في الحقبة الاستعمارية، وهو ما يضيف صعوبات كبيرة للمسؤولين والمهتمين بشؤون الممتلكات الجماعية عند محاولة البحث عنها أو معرفة ما هو ساري المفعول وما تم إلغاؤه. بل إن بعضها لم ينشر إلا بلغة واحدة إما بالعربية أو بالفرنسية مما يتطلب الرجوع إلى الجريدة الرسمية باللغتين للاطلاع عليها ومعرفة أيضاً معاني بعض المصطلحات التي ترجمت من لغة إلى أخرى، وغالباً ما كان ذلك بقليل من الدقة والوضوح. ثم إن هذه النصوص بالإضافة إلى عدم شموليتها لمختلف الوحدات الترابية، تتميز بتعددتها وكثرتها وتشتمل مقتضياتها بين عدة قوانين ومراسيم وقرارات قد لا يخطر بالبال بأنها مضمنة فيها²⁵⁹.

والمتفحص لمضامينها يتفاجأ بإدراجها لبعض المؤسسات التي لم تعد قائمة أو لم يعد لها اختصاص في مجال الملك الجماعي كالباشا والقائد ورئيس مصلحة البلدية ومدير الأمور المدنية والكاتب العام للدولة الحامية²⁶⁰ إلى غيرها من التسميات المتجاوزة. ورغم التعديلات الجزئية التي طالت هذه النصوص، فهي لم تف بالغرض منها، أي توضيح وتبسيط وتحيين منظومة الأملاك الجماعية بقدر ما زادت الأمر تعقيداً بسبب كثرة التعديلات والتفويضات أيضاً²⁶¹. وإلى جانب تقادم النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لأملاك الجماعات الترابية، فإن ضعف الاستفادة من عائداتها يعود بشكل أساسي إلى سوء تدبيرها والذي غالباً ما يخضع للنزوات الشخصية تجاه المستفيدين لاعتبارات اجتماعية أو سياسية (تساهلات،

²⁵⁹ - محمد بوجيدة وميلود بوخال: "مدونة النصوص القانونية والتنظيمية لأملاك الجماعات المحلية وهيئاتها"، سلسلة المرشد القانوني للإدارة المحلية، مطبعة ديبكيو، سلا، 1997، ص: 7.

²⁶⁰ - للمزيد من التفاصيل انظر عبد الرحمن الجوهري: "تقنيات تدبير الملك الخاص الجماعي"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 2002-2003، ص: 163 وبعدها.

²⁶¹ - انظر المرجع السابق، ص: 167.

ضعف ثمن الكراء....)²⁶²، على حساب دورها التنموي (المساهمة في التمويل أو تخصيصها لإقامة المشاريع).

وإذا كان حسن تدبيرها مرتبط أشد الارتباط بصيانتها وعدم إهمالها وتخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لذلك²⁶³، فإن أغلب الجماعات الترابية لا تولي أملاكها الاهتمام اللائق، وهو ما تعكسه الوضعية المزرية التي أضحت عليها غالبية الأملاك العقارية التي تفنقر إلى أبسط التجهيزات الأساسية، والأكثر من ذلك أن بعض الجماعات لا تتوفر على معطيات دقيقة حول رصيدها العقاري، بل تجهل بعضا من ممتلكاتها ولا تميز بين الخاص والعام منها، حتى وإن كانت ملزمة بمسك سجل خاص بالممتلكات²⁶⁴، فإن عددا من الجماعات لا تتوفر عليه، وحتى تلك التي لديها سجل محتويات أملاكها، فإنها لا تلتزم بتحيين بياناته بشكل منتظم، ويعود ذلك أساسا إلى عدم درايتها بتفاصيل الممتلكات، وغياب أطر بشرية متخصصة التكوين في المجال، ثم ضعف الإمكانيات المرصودة لذلك.

باستعراضنا لمختلف المشاكل التي يعرفها تدبير الممتلكات الجماعية والتي تحول دون مساهمتها الفعالة في التمويل المحلي، نفهم كيف أن الباقي استخلاصه من موارد هذه الممتلكات هو في ارتفاع مستمر، الأمر الذي أضحي يفرض وباستعجال، وضع إصلاح شامل لمنظومة الممتلكات الجماعية توطر بنظام قانوني موحد، يضم المقتضيات الكفيلة بتنمية هذه الأملاك والمحافظة عليها ومراقبة تدبيرها²⁶⁵.

²⁶² - محمد بنطلحة الدكالي: "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي"، مرجع سابق، ص: 155.

²⁶³ - بفرنسا تبلغ نسبة نفقات تسير الأملاك العقارية للجماعات الترابية التي يتراوح عدد سكانها بين 70 ألف و 100 ألف نسمة 8% من ميزانية التسير، للمزيد من التفاصيل، انظر:

Gestion dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes, op. cit, p : 17.

²⁶⁴ - أولى المشرع أهمية كبيرة لسجل محتويات الأملاك الجماعية، فبالنسبة للجماعات الحضرية والقروية فقد نصت المادة 47 من الميثاق الجماعي أن رئيس المجلس يدبر أملاك الجماعة ويحافظ عليها، ولهذه الغاية يسهر على تحيين سجل المحتويات ومسك جداول إحصاء الأملاك الجماعية وتسوية وضعيتها القانونية، ويتخذ كل الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجماعة، أما بالنسبة لأملاك العمالات والأقاليم، فقد ورد في المادة 46 من القانون 79.00 أن الوالي أو العامل يحافظ على أملاك العمالة أو الإقليم ويدبرها. ولهذه الغاية يسهر على مسك جداول إحصاء أملاك العمالة أو الإقليم وتحيين سجل محتوياتها وتسوية وضعيتها القانونية ويتخذ كل الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق العمالة أو الإقليم.

²⁶⁵ - تجدر الإشارة إلى أنه بغرض تجاوز اختلالات التدبير وسليبات التشريع الحالي، تم إعداد مشروع قانون تدبير الأملاك الجماعية الذي تم وضعه بمكتب مجلس النواب (إرسالية السيد الوزير الأول عدد 21516 بتاريخ 19 ماي 2009). ومن أبرز محاوره تنمية منتوج الأملاك العقارية الجماعية وتبسيط مساطر تدبيرها، وتقوية مراقبتها، للمزيد من التفاصيل، انظر دليل أملاك الجماعات المحلية للمديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009، ص: 26 و 27.

الفقرة الثانية: أسباب أخرى متداخلة

تتعلق أساسا بارتباط مداخل تجهيز بفائض التسيير والاستهلاك الجزئي لموارد التجهيز ثم محدودية لجوء الجماعات لإمكانية الاقتراض.

أولا: ارتباط مداخل التجهيز بفائض التسيير

ترتبط مداخل تجهيز الجماعات الترابية بشكل مباشر بفائض مداخل الجزء الأول من الميزانية وفائض مداخل السنة المالية المنصرمة طبقا لمضمون المادتين 6 و 50 من التنظيم المالي المحلي. ويعد الفائض المدفوع إلى القسم الثاني (الادخار الخام) أهم مؤشر لتقييم نتائج تدبير الموارد المالية، ففي حالة ارتفاعه يكون المؤشر ايجابيا معبرا بذلك عن التحكم في تدبير نفقات التسيير من جهة، وتوفير الموارد التي تمكن الجماعة من رفع قدرتها على التمويل الذاتي لمشاريعها الاستثمارية وكذلك إعطائها أحقية الاستفادة من قروض صندوق التجهيز الجماعي من جهة أخرى²⁶⁶، وفي حالة العكس تكون الجماعة قد حولت كامل أو أغلب مداخل الجزء الأول إلى نفقات التسيير على حساب نفقات الاستثمار.

غير أن ارتباط نفقات التجهيز بفائض ميزانية التسيير يطرح أكثر من مشكل، فبعض الجماعات الترابية تستطيع تحقيق فائض مالي ترصده لتغطية نفقات التجهيز، بينما تعيش أخرى على وقع صعوبات مالية لا تستطيع معها تغطية حتى نفقاتها من التسيير، فكيف لها أن تفكر بنفقات التجهيز، وهو مشكل مطروح بحدّة وينعكس بشكل مباشر على واقع التجهيز المحلي وعلى الاستثمارات التنموية المفروضة على الجماعات أن تنجزها. فالوضعية المالية لأغلب الجماعات الترابية وخاصة منها القروية تبين أن ميزانيتها لا تسجل فوائض مالية، حيث تعيش العجز المالي الناتج عن استحواذ نفقات التسيير على أهم بنود الميزانية وحتى إن عرفت فائضا ماليا فإنه غالبا ما يبرمج في شراء بعض الأدوات والتجهيزات الثانوية والتي غالبا ما تستهلك بعد فترة زمنية وجيزة²⁶⁷. كما أن توفر هذه الجماعات على فائض لا يعني تحكمها في نفقات التسيير بقدر ما هو تقاعس في تحويل الادخار إلى قروض. والملاحظ

²⁶⁶ رسالة الجماعات المحلية العدد 4، مرجع سابق، ص: 9.

²⁶⁷ عبد القادر طالبي: "مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2001-2002، ص: 27.

كذلك أن نسب الادخار (في حال وجودها) تعرف تناقضات صارخة بين الجماعات إذ تراوحت بين 0 و 90% برسم السنة المالية 1997-1998، حيث حولت 93 جماعة منها 32 بلدية كامل مداخل الجزء الأول إلى نفقات التسيير مسجلة بذلك نسبة ادخار منعدمة²⁶⁸. وخلال سنة 2000-2001 سجلت 89% من مجموع العمالات والأقاليم فرقا سالبا بين ادخارها الإجمالي برسم هذه السنة والسنة التي سبقتها، فيما أن 10% من مجموع هذه الوحدات سجلت فرقا ايجابيا أو يساوي الصفر لادخارها الإجمالي بين نفس السنتين حيث أن ثلاث وحدات فقط استطاعت أن تحقق ادخارا إجماليا يفوق الادخار المسجل برسم السنة الماضية أما الباقي الذي يتشكل من 4 عمالات وأقاليم فلم يستطع على غرار السنة المنصرمة تحقيق أي ادخار بسبب تساوي وثيرة نمو المداخل مع وثيرة نمو النفقات. وبرسم السنة المالية 2002 سجل الادخار الإجمالي للعمالات والأقاليم انخفاضا ملحوظا يقدر ب 39%²⁶⁹.

وبتفحص الوثائق المالية لأغلب الجماعات الترابية يتبين أن تلك التي تتمكن من تحقيق فائض على مستوى مداخل جزئها الأول تعجز عن تغطية التكاليف المرتفعة لإنجاز مشاريع وبرامج التجهيز ويعود ذلك أساسا إلى ضعف نسب الادخار الخام المسجلة. فبرسم السنة المالية 2003 لم يتجاوز فائض الجزء الأول من ميزانية الجهات 324.114.000 درهم و 548.500.000 درهما بالنسبة للجماعات الحضرية و 171.622.000 درهما بالنسبة للعمالات والأقاليم، هذه المبالغ لم تعرف تطورا ملحوظا رغم مرور 3 سنوات وهو ما يوضحه الجدول أسفله²⁷⁰.

²⁶⁸ - رسالة الجماعات المحلية العدد 4، مرجع سابق، ص: 9.

²⁶⁹ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "رسالة الجماعات المحلية"، العدد 8، أكتوبر-نوفمبر-دجنبر، 2002، ص: 6.

²⁷⁰ - الجماعات المحلية في أرقام، 2004، مرجع سابق، ص: 124؛

- الجماعات المحلية في أرقام، 2009، مرجع سابق، ص: 171.

جدول رقم 10: تطور فائض الجزء الأول من ميزانية الجماعات الترابية

برسم سنتي 2003-2006 بآلاف الدراهم

الجماعات السنة	الجهات	العمالات والأقاليم	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	المجموع
2003	324.114	171.622	548.500	1.094.000	2.138.236
2006	406167.93	188110.18	587811.87	1411461.67	2.593.551.67

المصدر: الجماعات المحلية بالأرقام 2004-2009

وتوفر الجماعات الترابية على فائض في ميزانيتها لا يعني أنها في وضعية جيدة على مستوى الاستثمارات والتجهيزات، بل إن ما يلاحظ في هذا الصدد أن العديد من الجماعات لها فائض في الميزانية وتشكو من خصاص كبير في التجهيز والاستثمار، فحسب إحصائيات 2011، لم تستعمل هذه الجماعات سوى 60% من الميزانية المخصصة لها برسم سنة 2010²⁷¹.

إن ضعف فائض مداخل تسيير الجماعات الترابية ومن خلاله ضعف الموارد المرصدة لاستعمالات التجهيز يعود بالأساس إلى التضخم المسجل على مستوى نفقات التسيير، الذي يجد تبريره في ارتفاع رواتب الموظفين التي تعد نفقات إجبارية ضمن نفقات التسيير المحلي²⁷²، فمعدل نسبة نفقات الأجور مقارنة مع مصاريف التسيير وصل إلى حدود 59% لكل جماعة مع استقرار نسبي لهذا المعدل في 73% بالنسبة للجماعات القروية و54% فيما يخص البلديات. ويظهر هذا الفارق بصفة أكثر حدة بالنسبة لبعض الجماعات التي بلغ فيها المعدل 87% وأقصى من ذلك أي 98%. فتكاليف الأجور شكلت نسبة 39% من النفقات الإجمالية متجاوزة نسبة نفقات التجهيز التي لم تتعد 34% من النفقات الإجمالية، أي نسبة أقل

²⁷¹ محمد بهوض: "تحديات المدينة في المغرب: سلا نموذجا"، مطبعة الأمنية، الرباط، 2012، ص: 154.

²⁷² المادة 41 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

بخمسة نقط من تلك التي سجلتها نفقات الموظفين²⁷³. وقد أدى تضخم نفقات الموظفين إلى تفاقم العجز الذي استهلك سنة 2002، 89% من حصة الضريبة على القيمة المضافة المرصودة لفائدة العمالات والأقاليم بعدما لم تتعدى 82% برسم سنة 2000-2001²⁷⁴. كما أن مصاريف الموظفين ستواصل سيطرتها على مصاريف تسيير الجماعات الترابية بنسبة بلغت 57.7% سنة 2006، وسجلت الجماعات الحضرية أعلى نسبة لها بـ 57% من مجموع مصاريف موظفي الجماعات²⁷⁵، وقد استقرت نسبة نفقات موظفي الجماعات في نفس النسبة من مجموع نفقات التسيير سنة 2012 بما مجموعه 10.328 م.د مسجلة بذلك نسبة نمو سنوي وصلت إلى 9.8% منذ 2008²⁷⁶، وتعكس هذه المعطيات حقيقة العبء المالي للوظيفة العمومية الجماعية على الميزانيات المحلية، الأمر الذي يجعل من الجماعة المحلية في آخر المطاف عبارة عن وحدات تستهلك ولا تستثمر²⁷⁷. من جانب آخر، فإن جزء هاماً من نفقات التسيير يتم تخصيصها لتغطية المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والتنقل ومصاريف الهواتف التي يتم المغالاة فيها في كثير من الأحيان. وعليه، فإن الإنفاق المحلي غالباً ما يتم التعسف فيه، إما بسبب جهل التقنيات المالية، وإما عن قصد من خلال إغفال تحصيل بعض المداخل المستحقة للجماعة لأسباب سياسية أو شخصية، أو من خلال المبالغة في بعض أوجه الإنفاق المحلي غير التنموي.

ثانياً: الاستهلاك الجزئي لمداخل التجهيز

إن الإمكانيات المالية المرصدة للتجهيز المحلي، ورغم ضعف قيمتها، لا تخصص كاملة للتجهيزات المحلية، ولا تعكس الحجم الحقيقي لما يتم إنفاقه على التجهيز، وهو ما تعكسه المفارقة بين المداخل والنفقات المخصصة للتجهيزات. فخلال سنة 2003 التي بلغ فيها

²⁷³ - رسالة الجماعات المحلية العدد 4، مرجع سابق، ص: 9.

²⁷⁴ - رسالة الجماعات المحلية العدد 8، مرجع سابق، ص: 8.

²⁷⁵ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، مرجع سابق، ص: 171.

²⁷⁶ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012، مرجع سابق، ص: 18.

²⁷⁷ - المهدي بنمير: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 207.

مجموع مداخل التجهيز المحلي 2.224.223.000 درهما لم تتجاوز النفقات

جدول رقم 12: نفقات استثمار الجماعات الترابية (المبالغ بملايين الدراهم)

السنوات		التقديرات	الانجازات	نسبة الانجاز(%)
2009	نفقات الاستثمار	19566	9812	50
2010	نفقات الاستثمار	25466	9611	38
2011	نفقات الاستثمار	27323	10739	39
2012	نفقات الاستثمار	23294	11835	51

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012

بلغ مستوى تنفيذ نفقات استثمارات الجماعات الترابية أعلى نسبة سنة 2012 وصلت 51% مقابل 50% سنة 2009 و 38% سنة 2010 و 39% سنة 2011، ويمكن تفسير هذا المستوى المتواضع أساسا بضعف البنيات التنظيمية ونظم المعلومات التدبيرية وكذا نقص الموارد البشرية المرصودة لمهام التخطيط وتتبع المشاريع وبشكل ثانوي بتعقيد العمليات الإدارية المتعلقة بإعداد والمصادقة على الصفقات والعقود²⁷⁹.

ثالثا: محدودية لجوء الجماعات الترابية لإمكانية الاقتراض

بدأ الاهتمام بالقروض المحلية منذ السنوات الأولى للاستقلال، باعتبارها مصدرا من مصادر الإيرادات الجماعية الاستثنائية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية لتمويل بعض التجهيزات والمشاريع التنموية، والتي غالبا ما تفوق نفقاتها إيرادات هذه الجماعات وتستغرق وقتا طويلا ولا يعود نفعها العام في الغالب على السكان في الحال بل في المستقبل²⁸⁰، ولهذا الغرض تم إحداث هيئة خاصة أنيطت بها مهمة منح قروض مخصصة لتمويل البرامج والمشاريع التنموية المحلية، وهي صندوق التجهيز الجماعي²⁸¹ الذي يعتبر المؤسسة المالية الوحيدة المحتكرة لعملية إقراض الجماعات الترابية بالمغرب، وإن كان بإمكان هذه الأخيرة

²⁷⁹- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2012، مرجع سابق، ص: 26.

²⁸⁰- كمال لمكي، مرجع سابق، ص: 42.

²⁸¹- أحدث صندوق التجهيز الجماعي بمقتضى الظهير الشريف رقم 169-59-1 الصادر في 6 ذي الحجة 1378 الموافق لـ 13 يونيو 1959، ج ر عدد: 2435 بتاريخ 19 ذي الحجة 1378 الموافق لـ 26 يونيو 1959.

أن تستفيد من قروض وسلفات من بعض المؤسسات الاقتراضية التابعة لبعض المنظمات

الإداري والمالي، إذ كان مجرد مصلحة من المصالح التابعة لهذا الأخير، يدخل في نطاق رؤيته الشمولية واختياراته العامة²⁸⁴، كما أن القروض الممنوحة لم تكن إلا نشاطا مشتقا من مهامه المالية. وقد شكلت تبعيته لصندوق الإيداع والتدبير، وافتقاره للأجهزة الإدارية والتقنية الخاصة به والموارد المالية الكافية، وهشاشة نظامه القانوني، عوامل حالت دون قيامه بدور وسيط مالي بين الجماعات الترابية والمؤسسات المالية، ودور مؤسسة للإيداع على خلاف نظيره الفرنسي²⁸⁵، وفرضت تدخل الدولة لاتخاذ مجموعة من التدابير سنة 1979، استهدفت من خلالها توعية الجماعات المحلية بأهمية الاقتراض في تمويل التنمية المحلية وتوسيع قاعدة المستفيدين من القروض، وتأهيل الصندوق من خلال إعادة تنظيمه وتمكينه من وسائل التدخل الذاتي للاستجابة لشروط الاستثمار المحلي مع تقوية إمكانياته البشرية والمالية في اتجاه تكريس استقلاليته النسبية.

ب. **تقوية الاستقلال الإداري والمالي للصندوق:** تكرست إعادة هيكلة صندوق التجهيز الجماعي بموجب القانون رقم 31-90²⁸⁶ المعدل للقانون المؤسس له والذي بمقتضاه أصبح هذا الأخير يحمل اسم "صندوق تجهيز الجماعات المحلية"، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، خاضعا لوصاية الدولة ومراقبتها المالية، ويتوفر على هيكلة تنظيمية جديدة وهيئات تقريرية خاصة به تتمثل في مجلس إدارة، مدير عام ولجنة القرض تختص بدراسة ومنح القروض والسلفات وفق الشروط التي يحددها مجلس الإدارة الذي ضمنت الجماعات الترابية تمثيليتها على مستواه من خلال تواجد منتخبين محليين معينين وفق ما هو محدد قانونا، كما يتوفر على موارد مالية متنوعة، وعلى اختصاصات واسعة شملت مواكبة الجماعات الترابية خلال صياغة رؤيتها التنموية على المديين المتوسط والبعيد، إلى جانب منحها قروض وتسبيقات لتمويل

²⁸⁴ - محمد السنوسي معني: "مالية الجماعات المحلية بالمغرب، التنظيم المالي المحلي"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص: 219.
²⁸⁵ - ويتعلق الأمر بصندوق المساعدة لتجهيز الجماعات المحلية الفرنسية، المؤسس سنة 1966، الذي يعتبر بمثابة بنك فعلي بالنظر إلى مهامه كمقرض، ووسيط بين الجماعات والمؤسسات المالية الكبرى ومؤسسة إيداع، انظر: لحسن السائل: "الموارد غير الجبائية والتنمية المحلية (الأملاك المحلية، التدخل الاقتصادي، المساعدات المالية، القروض)"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1983-1984، ص: 237-238.
²⁸⁶ - القانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.5 بتاريخ 5 صفر 1413، موافق ل 5 أغسطس 1992، ج. ر عدد 4164، بتاريخ 19 صفر 1413، موافق ل 19 أغسطس 1992.

الدراسات الأساسية للمشاريع التي تدخل في نطاق الميادين الممولة من طرف الصندوق، بالإضافة إلى ذلك أضحى الصندوق يعتمد وسائل التدبير والتسيير الحديثة المعمول بها من طرف المؤسسات المالية في ميادين التدبير والتقييم وتحديد معدلات الفائدة.

ت. اعتماد الصندوق كبنك في خدمة التنمية المحلية: في إطار يشهد فيه القطاع المحلي تحولات جذرية تتزامن مع دينامية متزايدة للقطاع البنكي، سيتم إدخال إصلاح آخر على النظام القانوني للصندوق تجسد في اعتماده كمؤسسة بنكية، بموجب الظهير الصادر في 2 غشت 1996²⁸⁷ الذي بمقتضاه أصبح بإمكانه القيام بجميع العمليات البنكية، وبالتالي تعزيز دوره كوسيط مالي بين الجماعات المحلية والمؤسسات البنكية الوطنية وخاصة الدولية، توسيع وتنويع مصادر تمويله، وذلك باللجوء إلى مختلف أسواق الرساميل، بهدف تخفيض كلفة موارده وبالتالي تخفيض معدلات الفائدة المطبقة على قروض الجماعات المحلية. كما مكن إصلاح 1996 الصندوق من اعتماد نظام خبرة داخلية طبقا لما هو متعارف عليه دوليا لدى المؤسسات المالية، ويتولى خبراء مستقلون فحص ومراقبة البيانات المالية السنوية للصندوق، في إطار العمل بالمبادئ المحاسبية وفق قواعد المراقبة المقبولة في المجتمع الدولي.

2.1 معايير وشروط الاستفادة من تمويل الصندوق

تنقسم شروط الاستفادة من قروض الصندوق إلى تلك التي يتطلب توفرها أولا في الجهة الراغبة في الحصول على القرض، وأخرى مرتبطة بالمشروع موضوع طلب القرض ثانيا.

²⁸⁷ - ظهير شريف رقم 100-1-96، الصادر في 16 ربيع الأول 1417، موافق ل 2 غشت 1996، الذي حمل إصدار القانون رقم 96-11، المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية والمتمم للقانون رقم 90-31.

• الشروط المتعلقة بالجماعة المقترضة

تتلخص الشروط المتعلقة بالجماعة في:

أ. التوفر على نسبة مديونية تقل عن 40%: إضافة إلى توفرها على الإمكانيات البشرية والتنظيمية والمعدات اللازمة لإنجاز مشاريعها، يتعين على الجماعة الترابية الراغبة في الحصول على قرض، احترام سقف مديونية يتحدد في أقل من 40% من مجموع مواردها.

ب. المساهمة في تمويل المشروع في حدود 20% من كلفته: ويدخل في قائمة التمويل الذاتي للجماعة: الفائض المخصص للمشروع، المساهمات العينية والهبات أو المساهمات المحصل عليها من طرف المؤسسات العمومية أو الخاصة وطنية كانت أم أجنبية. وبالنسبة للمشاريع في طور الإنجاز، يمكن للصندوق أن يقبل تمويل النفقات التي تم صرفها في السنة أشهر التي تسبق الموافقة على القرض، كما يمكنه أن يمول المشاريع بنسبة 100%، خاصة تلك التي تتعلق بالبرامج القطاعية على المستوى الوطني مثل الكهرباء القروية والتزود بالماء الصالح للشرب.

ت. الخضوع لنسبة الفائدة المحددة من قبل الصندوق: يطبق الصندوق على القروض التي يمنحها للجماعات الترابية نسب فوائد يستخلصها سنويا على جاري القروض. وقد عرفت نسب الفائدة المطبقة ارتفاعا كبيرا إذ وصل معدل الفائدة الثابت 12% سنة 1998 لينتقل إلى 10,5% سنة 2002، فيما عرف معدل الفائدة المتغير انخفاضات متتالية لينتقل من 10,5% سنة 1998 إلى 9% سنة 2002، وتطبق حاليا على القرض نسب فوائد تبتدئ من 6.25% وتتغير حسب مدة القروض التي يمكنها أن تصل إلى 15 سنة، وكذلك حسب طبيعة الضمانات المقدمة.

• الشروط المرتبطة بالمشروع

تتجلى هذه الشروط في ضرورة انتماء المشروع إلى أحد القطاعات المؤهلة لتمويل الصندوق، أن يلبي حاجة حقيقية ومبررة اقتصاديا واجتماعيا وأن يتميز بالنجاعة المالية.

أ. الانتماء إلى أحد القطاعات المؤهلة لتمويل الصندوق أي الانتماء إلى أحد القطاعات الأساسية وكذا القطاعات المتفرعة عنها التي حددت قائمتها التوصية الصادرة عن مجلس إدارة الصندوق في مجالات الماء الصالح للشرب، الكهرباء، التطهير السائل، الطرق الجماعية، التجهيزات المتخصصة، التهيئة الحضرية، التجهيزات التجارية، النقل الحضري، التجهيزات الرياضية والسياحية والترفيهية ثم التطهير الصلب.

ب. تلبية حاجة حقيقية وملحة وقابلة للإنجاز بأقل كلفة ومبررة اقتصاديا واجتماعيا أي أن يندرج المشروع ضمن قائمة المشاريع ذات الأولوية بالنسبة للجماعة، والتي لا تستطيع تمويلها بواسطة موارد أخرى كالموارد الذاتية، لذلك وقبل اللجوء إلى طلب القرض، يتعين عليها أن تعرف بأهم مكونات المشروع، وبالتالي إخضاعه لدراسة مفصلة تشمل التبريرات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية وكذا سبل إنجازه، ويجب أن تعكس هذه الدراسة أهمية المشروع بالنسبة للجماعة ومدى تلبية الحاجة الحقيقية وذات أولوية بالنسبة لها، وأن إنجازه لا تنتج عنه أية آثار سلبية على البيئة، على أن يحرص المقترض على اتخاذ التدابير الوقائية الضرورية للحد من هذه الآثار بصفة مرضية وفق ما حددته السياسة العامة للصندوق.

2. واقع مساهمة الصندوق في تمويل مشاريع الجماعات الترابية

يتجسد واقع مساهمة الصندوق في تمويل مشاريع الجماعات الترابية من خلال كيفية توزيع قروضه على الجماعات الترابية ثم من خلال رصد معيقات وحدود تلك المساهمة.

1.2 كيفية توزيع القروض بين الجماعات الترابية

أ. التطور الكمي لقروض صندوق التجهيز الجماعي

عرفت قروض الجماعات الترابية تطورا، أجمعت جل الدراسات المتعلقة بالموضوع على استمرار جملة من المميزات التي طبعتها من حيث ضعف حجمها واتسام تطورها بالحد الانتقالي، التباين في إمكانية إكدهم من خلال تتبع حجم القروض، الممنوحة

فترة المخطط الأول الذي كان فيه للدولة دور مهم في تمويل المشاريع الضخمة لاسيما التجهيزات الأساسية كالسدود والطرق والموانئ²⁹⁰، فقد كان المعدل المتوسط للقروض الممنوحة هو 23.58 م.د و 21.62 م.د بالنسبة للقروض المنجزة، ووصل هذا المعدل خلال المخطط الخامس الثاني إلى 70.3 م.د بالنسبة للقروض الممنوحة و 68.5 م.د للقروض المنجزة²⁹¹. وكذلك، فإن القروض لم تساهم بما فيه الكفاية في تمويل التجهيزات المحلية فخلال الفترة الممتدة ما بين 1973 إلى 1977 لم تتجاوز هذه النسبة 7.84% في الوقت الذي بلغت فيه مساهمة الدولة في هذا التمويل 73.6%²⁹². وبذلك فإن نسبة تدخل الصندوق في تمويل التجهيزات المحلية خلال الفترة المدروسة لم تتجاوز 10% وهي نسبة ضعيفة، ولم تستجب للمتطلبات التنموية للجماعات المحلية آنذاك، في حين وعلى سبيل المقارنة نجد أن القروض في فرنسا مولت 50% من الاستثمارات المحلية²⁹³.

• التطور النسبي للقروض خلال مرحلة 1977-1992

عرفت مساهمة صندوق التجهيز الجماعي تحولا إيجابيا ترجمه تطور حجم القروض الممنوحة من قبله لفائدة الجماعات الترابية، إذ استطاع أن يوفر ما مجموعه 5.558.061.509 درهما خلال الفترة المتراوحة ما بين 1977 و 1992، وقد عرفت سنة 1978 زيادة مهمة في حجم القروض الممنوحة إذ وصلت إلى 106.960.000 درهما مقابل 35.400.000 درهما سنة 1977، لترتفع بعد ذلك إلى 166.390.000 درهما خلال سنة 1979، وتجد هذه الزيادة تفسيرها في الإصلاح الذي خضع له الصندوق سنة 1979. وبحلول سنة 1985، سترتفع مجددا القروض الممنوحة من قبل الصندوق، لتصل إلى 961.765.000 درهما سنة 1990، أي بمعدل ارتفاع بلغ 85.10% مقابل 519.590.294 درهما سنة 1989، مستفيدا من انفتاحه على بعض المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي،

²⁹⁰ - عبد الله حداد: "الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى"، منشورات عكاظ، الرباط، 2001، ص: 17.

²⁹¹ - لحسن السائل، مرجع سابق، ص: 259.

²⁹² - المرحاني عبد الحق: "دور الأداة الجبائية المحلية في التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1990، ص: 289.

²⁹³ - Ministère français de l'intérieur, Octobre 1976, voir : Fikri El Kbir: « le régime financier de la commune marocaine » les éditions magrébines, Casablanca, 1980, p : 44.

بينما ستسجل القروض المنجزة أقصى قيمة لها خلال هذه الفترة بمبلغ 751.550.387 درهما سنة 1992.

وإذا كانت الفترة الممتدة ما بين 1977 إلى 1992 قد عرفت فيها القروض الممنوحة من قبل الصندوق تطورا ملحوظا مقارنة مع المرحلة السابقة، فإن مساهمة هذا الأخير في تمويل التنمية المحلية لم ترق إلى المستوى المطلوب، وذلك مقارنة مع حجم إمدادات التجهيز الذي وصل إلى 6824 م.د.²⁹⁴ خلال المدة المتراوحة ما بين 1977 و 1987، في حين لم تتجاوز القروض ما مجموعه 2.170.927.000 درهما خلال نفس الفترة.

من جهة أخرى، إذا كانت الموارد المالية للجماعات الترابية قد واصلت نموها خلال هذه المرحلة، وهو ما انعكس على حجم الاستثمارات المنجزة من قبل هذه الوحدات، الذي وصل إلى 31.631 مليار درهم، فإن مساهمة صندوق التجهيز الجماعي في تمويل هذه الأخيرة لم تتجاوز معدل 14%²⁹⁵، وهو ما يؤكد أن التمويل عن طريق القروض ظل مجرد مورد استثنائي خلال هذه الفترة كذلك.

• ارتفاع حجم قروض الصندوق بعد إعادة الهيكلة

شكلت سنة 1992 محطة رئيسية في تاريخ الصندوق، إذ تمت خلالها إعادة هيكلة بصفة جذرية، وهو ما مكنه من رفع مستوى مساهماته المالية وإحداث قفزة نوعية على مستوى التقييم والدعم التقني، وهكذا، وخلال الفترة الممتدة ما بين 1992 و 2002، فقد منح ما مجموعه 10.7 مليار درهم من القروض، أي بمعدل مليار درهم سنويا همت جميع القطاعات المؤهلة للتمويل وجميع أصناف الجماعات، وقد ساهم في زيادة قروض الصندوق انطلاقا من سنة 1993 استفادته من خطوط اعتماد مهمة من لدن المؤسسات المالية الدولية. وبالنسبة لسنة 2003، ورغم تعزيز أمواله الذاتية التي بلغ حجمها 894.17 م.د، إلا أن حجم القروض الممنوحة لم يتجاوز 742 م.د مقابل 1363 م.د سنة 2002 مسجلا بذلك انخفاضا بنسبة 46%، بينما لم تتجاوز موارد اقتراض الجماعات الترابية في أقصى نسبها 7% خلال

²⁹⁴ - وزارة الداخلية، الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، 1989، ص: 25

²⁹⁵ - El Assali Mohammed, op.cit, p: 249.

الفترة الممتدة ما بين 2006 و 2010، في حين بلغت نسبة تحويلات الدولة 57% برسم سنة 2010 وهو ما يوضحه الجدول أسفله:

جدول رقم 13: الموارد المالية للجماعات الترابية برسم سنوات 2006-2010 ب م.د.

2010	2009	2008	2007	2006	
16.947	16.538	15.550	12.521	11.137	تحويلات الدولة
10.423	8890	8400	8131	7594	الجبایات المحلية
1929	1801	2049	1731	980	موارد الاقتراض

المصدر: التقارير السنوية للصندوق

يؤكد الجدول إذن، ارتفاع حجم تحويلات الدولة للجماعات الترابية خلال الفترة المذكورة، كما يؤكد أيضا محدودية مساهمة القروض في مجموع الموارد المالية لهذه الجماعات.

ب. التوزيع الجغرافي لنشاط الصندوق

عرفت مبالغ القروض الممنوحة لفائدة جهات المملكة تطورا ملموسا، استفادت منه هذه الجهات في تمويل مشاريعها التنموية، غير أن طريقة توزيعها تعكس مدى التباين الجهوي في الاستفادة من هذه الموارد، ويتجلى ذلك بوجه خاص في استئثار بعض الجهات بالنصيب الأوفر من مجموع القروض الممنوحة على حساب جهات أخرى، وهو ما يوضحه الجدول أسفله.

جدول رقم 14: توزيع القروض حسب الجهات بملايين الدراهم (1996 – 2002)

الجهات	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
وادي الذهب – لكويرة	--	--	--	--	15	0	--
العيون – بوجدور – الساقية الحمراء	--	--	--	--	2	0	6
كلميم – السمارة	29	15	6.5	74	51	53	7
سوس – ماسة – درعة	96	157	42	185	127	123	190
الغرب – الشارقة – بني احسن	81	12	30	44	44	42	46
الشاوية – ورديفة	34	88	70	16	76	60	50
مراكش – تانسيفت – الحوز	20	31	120	31	243	54	92
الشرق	167	101	42	91	58	36	99
الدار البيضاء الكبرى	326	40	175	77	38	31	429
الرباط – سلا – زمور – زعير	59	102	78	166	70	64	110
دكالة – عبدة	47	2	64	88	12	78	38
تادلة – أزيلال	16	16	46	13	70	40	4
مكناس – تافيلالت	147	175	28	79	85	78	69
فاس – بولمان	45	79	92	168	68	35	69
تازة – الحسيمة – تاونات	41	18	47	33	109	121	37
طنجة – تطوان	71	204	110	18	58	35	117

المصدر: تقارير الصندوق

إذا كانت معطيات الجدول تبين تعدد الجهات المستفيدة من القروض، فإن حجم استفادتها خلال المدة المتراوحة ما بين 1996 و2002 يختلف بشكل كبير من جهة إلى أخرى، ومن سنة إلى أخرى بالنسبة لنفس الجهة، وهي خاصية تميز كذلك توزيع القروض بين الجماعات الحضرية و القروية.

فالجماعات الترابية التابعة لجهات الدار البيضاء وطنجة - تطوان ومراكش تانسيفت - الحوز حصلت على 67% من القروض الممنوحة سنة 2003، بينما استحوذت جهات الدار البيضاء وسوس-ماسة- درعة وجهة فاس بولمان على حوالي نصف السحوبات المنجزة برسم سنة 2010²⁹⁶.

2.2 معوقات مساهمة الصندوق في تمويل المشاريع التنموية

نميز فيها بين الصعوبات التي تساهم فيها المؤسسة المقرضة وأخرى ترتبط بالجهة المقرضة، بالإضافة إلى تدخل السلطة الوصية في مختلف مراحل عملية الاقتراض.

أ. ضعف الموارد المالية للصندوق: على الرغم من المجهودات المبذولة منذ إعادة هيكلة الصندوق بهدف توسيع مصادر تمويله، فإن تنويعها ليس بالشكل الكافي، بحيث أن أغلب أصول هذه المؤسسة عبارة عن منح وتسبيقات وقروض، إمكانية الحصول عليها تبقى مرتبطة بإرادة أطراف خارجية، مما يؤثر على ضمان الاستقرار المطلوب لتغطية أنشطة الصندوق في تمويل مشاريع التجهيز المحلية، فالأموال الذاتية للصندوق لا تزال ضعيفة مقارنة مع باقي الموارد الأخرى، واعتماده كبير على موارد خارجية لسد الطلبات المتزايدة للجماعات الترابية من القروض، وهو ما نسجله من خلال انتقال معدل الاستقلال المالي للصندوق من 84,71 % سنة 1965 إلى 18,66 % سنة 1976 ثم إلى 14,8 % سنة 1996 و 6,97 % سنة 2000 وأخيرا 5,16 % سنة 2002²⁹⁷. ومن البديهي أن الصندوق باعتباره مؤسسة مالية، كلما توفر على موارد مالية ذاتية، إلا وساعده ذلك على استقلال مالي، واستقلال في القرار عن تحكم الممولين الماليين، لكن واقع الأرقام والإحصائيات يبين أن الصندوق لازال يبرز تحت تبعية المؤسسات المالية الدولية، والسلطات المركزية، لا فقط بسبب خضوعه لوصاية الدولة ومراقبتها المالية، ولكن أيضا بسبب عدم اكتفاء

²⁹⁶ - التقرير السنوي للصندوق برسم سنة 2010، ص: 34.

<http://www.fec.org.ma>

²⁹⁷ - El Assali Mohammed : op.cité, p : 262.

موارده الذاتية واعتماده شبه الكلي على موارد خارجية لا يتحكم في نوعها وقدرها وهو ما يؤكد الجدول أسفله.

جدول رقم 15: أموال الصندوق الذاتية وديونه خلال فترة 2001-2005 بملايين الدراهم

2005	2004	2003	2002	2001	
1223	1064	894,17	745,53	630,82	الأموال الذاتية
4203	4264	4404	3463	3739	الديون

المصدر: التقارير السنوية للصندوق

و هو الوضع الذي لم يتغير برسم سنة 2010 إذ بلغت موارد الصندوق ما مجموعه 5370 مليون درهم، تتكون أساسا من موارد الاقتراضات الداخلية في حدود 3062 مليون درهم (57%) واستيفاء أقساط سنوية في حدود 1498 مليون درهم (27.9%)²⁹⁸، بينما لم تتجاوز موارده متم 2011 ما قدره 4111 مليون درهم، مثلت فيها موارد الاقتراضات 58.4% وتحصيل الأقساط السنوية 39%²⁹⁹. فالوسائل المالية المتوفرة والمتاحة للصندوق، تظل دون مستوى متطلبات وأهداف التنمية المحلية والحاجيات الاستثمارية التي ما تزال تفوق بكثير المنجزات. فبالرغم من الارتفاع النسبي والرقمي لإمكاناته المالية، نلاحظ تواضع موارده الذاتية مقارنة مع باقي مصادره المالية، التي تبقى في مجملها غير كافية بالنظر إلى المهمة المنوطة بالصندوق والمتمثلة في إشراكه في التخفيف من الأعباء التمويلية للعملية التنموية على المستوى المحلي، وبالتالي تحقيق التنمية الشمولية المندمجة على المستوى الوطني.

ب. صعوبة وتعدد شروط الحصول على القروض

إن الصندوق لا يمنح قروضه لفائدة الجماعات الترابية إلا في حالة احترامها لمجموعة من الشروط، وإتباعها لكافة الإجراءات المطلوبة، وقام على أساس ذلك بإجراء دراسة معمقة

²⁹⁸ - التقرير السنوي للصندوق، 2010، ص: 36.

²⁹⁹ - التقرير السنوي للصندوق، 2011، ص: 37.

لملف طلب القرض، تسمح له بالتأكد من توفر الضمانات التي فرضها كأساس لموافقته، وهي شروط ليست في متناول جميع أصناف الجماعات الراغبة في الحصول على قرض لتمويل مشاريعها التنموية، وتساهم في تركيز التباين بين مختلف الجهات والجماعات الترابية، ما دام أن أغلب الجماعات التي تعتمد على موارد الصندوق في تمويل مشاريعها، هي الجماعات التي تتوفر على قدرة تسديد الدين وما يترتب عنه من فوائد تظل نسبتها مرتفعة رغم التدابير المتخذة للتخفيض منها.

فتقديم الملفات والدراسات التقنية للمشاريع المراد تمويلها بواسطة قروض الصندوق والتوفر على نسبة مديونية تقل عن 40 % من مجموع الموارد العادية للجماعة، وعلى ادخار تقديري يمكن رصده لتغطية الأقساط السنوية للقروض، إلى جانب المساهمة في تمويل المشاريع بنسبة 20 %، ونسب الفوائد المرتفعة المستخلصة سنويا على جاري القروض الممنوحة، هي شروط تتطلب توفر إمكانيات مالية مهمة وأطر تقنية قادرة على تهيئ النصاميم والدراسات المطلوبة، وهو ما لا تتوفر عليه غالبية الجماعات الترابية، خصوصا القروية منها التي يصعب عليها الاستفادة من تمويل الصندوق لعدم توفرها على شروط التسديد المطلوبة، رغم ضعف مواردها وافتقارها إلى التجهيزات الأساسية. وكنتيجة لهذا الوضع، فإن المعايير المؤهلة لحصول الجماعات الترابية على قروض لا تفيد على حد سواء الجماعات الترابية التي ترى في صرامة هذه الشروط إحدى المعوقات الأساسية أمام ضمان استفادتها من هذا المصدر التمويلي، وبالتالي عدم توسعها في الاقتراض خشية أن تعجز عن تسديد ما عليها من ديون، وتتعرض ماليتها للأزمة، وهو وضع يضر بالجماعات المحلية، حيث تضعف الثقة في ماليتها وبالتالي يعرضها لعدة صعوبات في مجال الاقتراض مستقبلا³⁰⁰، ثم صندوق التجهيز الجماعي، الذي يتأثر وضعه ودوره في تعميم استفادة الجماعات من قروضه، بسبب تركيز نشاطه على الجماعات الغنية القادرة على احترام الشروط والشكليات التي يتطلبها، مطبقا بذلك سياسة تفضيلية تجاه الزبناء بمنحه الأسبقية

³⁰⁰ - بنمير المهدي: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 23.

للجماعات الغنية³⁰¹، وهو ما يجعل الالتجاء إلى إمكانيات الصندوق يظل محدودا، وبالتالي فإن افتراض إشراكه في تمويل الاستثمار المحلي ودعم المجهود الاستثماري للجماعات المحلية يصطدم بجملة من الصعوبات تعود بنا إلى البحث النظري في تفضيل أو عدم تفضيل الالتجاء إلى القروض كمورد مالية³⁰².

ت. **محدودية تأطير العنصر البشري المحلي:** إن مساهمة القروض في تحقيق التنمية المحلية يتطلب ترشيد إنفاقها وحسن استغلالها بتخصيصها لتمويل المشاريع ذات الأولوية والتي تلبي الحاجيات الحقيقية للسكان، ولن يتأتى ذلك إلا بتوفر الجماعة الترابية على أطر مؤهلة للقيام بالدراسات اللازمة لمختلف الأوضاع والقطاعات والمشاكل المطروحة وترتيب الحاجيات الجماعية بحسب أولويتها بهدف جعل القروض المحلية أداة ناجعة للاستجابة لها. إلا أنه ورغم التطور الذي عرفه تأطير الموارد البشرية للجماعات الترابية، فإن هذه الأخيرة لا تزال ضعيفة التكوين والخبرة على مستوى تسيير المشاريع وتدبير الموارد، كما أن الممارسة الجماعية أثبتت ضعف المستوى الثقافي للمنتخب المحلي ومحدودية مؤهلاته في ميادين عديدة، وهو ما انعكس سلبا على حسن تدبير الشؤون الجماعية بصفة عامة والشؤون المالية بصفة خاصة.

ويزيد الأمر استفحالا عندما يتعلق بجهل للتقنيات الحديثة للتدبير المالي الجماعي وغياب رؤية شمولية للقروض وتصور للهندسة المالية المحلية لدى المنتخب الجماعي المفروض فيه الإلمام بمختلف جوانب المالية المحلية، خاصة منها القروض المحلية باعتبارها موردا استثنائيا يتطلب قبل الإقدام على طلبه من الجهة المقرضة، الوعي بأهميته وبآثاره على الوضعية المالية للجماعة، ما دام يرتب فوائد قد تشكل عبئا فيما بعد على التحملات المالية للجماعة، خاصة إذا لم يتم توجيهها لتمويل مشاريع ذات أولوية. فالواقع يبين أن تعامل بعض المنتخبين الجماعيين مع القروض، في الغالب، لا يأخذ بعين الاعتبار

³⁰¹ - Said Belbachir : « le plan et la régionalisation économique, l'expérience Marocaine », in CAAP Juillet 1974, n° 12, p : 54, voir :

جفري سعيد: "التجهيزات الجماعية بالوسط القروي، حالة جماعة سيدي عبد الرزاق"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990، ص: 89.

³⁰² - جفري سعيد، مرجع سابق، ص: 89.

خصوصيتها، ومدى قدرة الجماعة على تسديد فوائدها إلى جانب الرأسمال المستهلك، وهو ما يترجم القدر الكبير من الديون المعلقة الأداء المسجلة على زبناء الصندوق، مع العلم أن عدم أداء الأقساط السنوية للقروض الممنوحة في الآجال المحددة لها تترتب عليه فائدة التأخير محسوبة على فائدة القرض.

المطلب الثاني: الوصاية على مشاريع الجماعات الترابية

تعد الوصاية المطبقة على الجماعات الترابية ركنا من أركان النظام اللامركزي، تمارسها الدولة بهدف الحفاظ على وحدتها. وقد تبني المشرع المغربي تقنية الوصاية وجعلها تلاحق المجالس الجماعية في كل مراحل حياتها³⁰³، ونص عليها بمختلف أشكالها في مختلف النصوص القانونية المؤطرة لعمل الوحدات الترابية.

وإذا كان الهدف الأساس من إخضاع النشاط الجماعي لمراقبة السلطة المركزية هو ضمان التدبير الجيد للشأن العام المحلي والوقاية من أي خروقات قد تطال الممارسة الجماعية، فإن الواقع العملي يوحي بأن الجماعات الترابية لا تزال تعاني من أزمة التسيير وسوء التدبير في مجالات عدة، رغم خضوع أعمالها لمختلف أشكال الوصاية التي عرفت المقتضيات المؤطرة لها تعديلات طالت الآجال والجهات الممارسة لها، ذلك أن هذه التعديلات لم تواكب الرؤية الجديدة للجماعات كفاعل رئيسي في التنمية المحلية تتطلب مزيدا من الحرية والاستقلالية في التصرف، يمكن على أساسها إقرار محاسبة حقيقية على انحرافات وتجاوزاتها، فما هي إذن المبررات التي دفعت بالمشرع المغربي إلى تبني الوصاية؟ (الفرع الأول) وماهي مظاهر هذه الرقابة على المشاريع المحلية (الفرع الثاني)، ثم إلى أي مدى كانت فعالة؟ (الفرع الثالث).

³⁰³ - محمد الحياتي، مرجع سابق، ص: 110.

الفرع الأول: مبررات وأهداف الوصاية على الجماعات الترابية

يقصد بالوصاية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالها بقصد حماية المصلحة العامة³⁰⁴، كما تعرف بكونها مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعتت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة³⁰⁵.

ولاشك أن الوصاية بأنواعها المالية والإدارية، السابقة واللاحقة، تلك التي تمارس وزارة الداخلية أو وزارة المالية، جاءت لتقوم اعوجاج الجماعات المحلية خلال ممارستها للعمل الجماعي ذي الحجم الكبير...، كما أنها تخدم الصالح العام والمصلحة العامة، وتقدم المساعدة الإدارية والقانونية والتقنية³⁰⁶، وتزيد أهميتها في ظل واقع يميزه سوء تدبير الشأن المحلي، تعود أسبابه الرئيسة إلى ضعف خبرة المنتخب وضعف التأطير الإداري للموظف المحلي، إضافة إلى تخلف الجماعات عن الوصول إلى مرحلة النضج الذي يسمح لها بحريات أوسع في تصريف الشؤون المحلية³⁰⁷.

وبالرغم من التناقض المبدئي بين اللامركزية التي تحيل على معاني حرية واستقلال التصرف، والوصاية التي تعكس متطلبات الإشراف والمراقبة، فإن هناك اتجاه نحو فرض طابع التكامل والترابط المصيري بين هذين المفهومين استنادا إلى مقولة كون الوصاية ركنا من أركان اللامركزية³⁰⁸.

فاللامركزية لا تعني إضفاء الحرية المطلقة على العمل اللامركزي في إطاره الجغرافي³⁰⁹، بل تفرض مواكبته بنوع من الرقابة تكفل حسن التسيير والحرص على تطبيق

³⁰⁴ - Maspétio Rolant et Laroque Pierre : « La tutelle administrative », Paris, 1930, P : 26, voir :

- محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 131.

³⁰⁵ - Dambour jaques «Les actes de la tutelle administratives», Bruxelles, 1955, p: 353, voir :

محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 131.

³⁰⁶ - محمد الحياتي، مرجع سابق، ص: 128.

³⁰⁷ - محمد بوجيدة: "تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 62-63، ماي-غشت 2005، ص: 47.

³⁰⁸ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 135.

³⁰⁹ - محمد أبو بوثينة: "أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، ماي-يونيو، 2000، ص: 61.

القانون وعدم الخروج عن مقتضياته، وذلك باتخاذ مجموعة من الإجراءات واتباع عدة مساطر والتي ينبغي أن تكون كذلك طبقا للقانون، بل ينبغي أن تنبني على الموازنة بين الحقوق والمسؤوليات³¹⁰.

والوصاية لا تتنافى مع اللامركزية الترابية باعتبار أنها لا تكتسي صبغة السلطة الرئاسية التي تصدر الأوامر، إلا أن هذه الوصاية كلما اهتمت برقابة الشرعية وابتعدت عن رقابة الملاءمة كانت أكثر انسجاما مع المفهوم الحديث للامركزية الترابية³¹¹.

ويرى بعض الفقه، أن التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية يتضمن عنصرين رئيسيين: الاعتراف بالشخصية المعنوية والقانونية للجماعة وتخويلها حق تدبير شؤونها المحلية بكيفية مستقلة، على أن درجة الاستقلال هذه تظل شأننا تشريعيًا، على أساس أن استقلالية الجماعة المحلية لا تتناقض مع الوصاية عليها باعتبار أنها لا تتمتع بسلطة سيادية وتظل بالتالي إدارة محلية تدبر شؤونها عن طريق مجلس منتخب³¹²، فيما يرى جانب آخر من الفقه أن الوصاية الإدارية هي رقابة قانونية للقرار المحلي، وهي بالتالي نموذج أصلي لرقابة الشرعية وأن الانحرافات المسجلة على ممارستها هي التي دفعت بالفقه إلى اختلاق مفهوم وصاية الملاءمة³¹³.

وهناك من يضيف على ضرورة تواجد سلطة الوصاية اعتبارات ذات طابع اقتصادي، بحيث إن تدخلاتها تتوخى بالأساس حماية ممتلكات الجماعة والحفاظ على التوزيع المجالي العادل للتجهيزات بين الجماعات، والسهر على البرمجة الاقتصادية التي غالبا ما تركز على خيارات وطنية تجد تطبيقاتها على الصعيد المحلي، طالما أن السلطة المركزية تمتلك أدوات التجسيد العملي للبرامج المعتمدة وذلك من الناحيتين المالية والتقنية³¹⁴.

³¹⁰ - المهدي الفحسي: "صعوبة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته: قراءة سياسية وقانونية في القانون رقم 17.08"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 94-95، شتنبر-دجنبر 2010، ص: 84.

³¹¹ - Debbasch Charles: «Science administrative», Dalloz, 4ème édition, 1980, p : 225-226.

³¹² - El Yaagoubi Mohammed: « Décentralisation et constitution au Maroc », Remald, n° double, 14-15, janvier-juin 1996, p : 17.

³¹³ - محمد أبو بوثينة، مرجع سابق، ص: 74.

³¹⁴ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 136.

عموما إذا كان الهدف الأساسي من الوصاية يكمن في منع الجماعات الترابية من تجاوز اختصاصاتها أو الترامي على اختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى تمكين السلطة المركزية من وسائل توجيه وتحديد مضمون الاختصاصات المفوضة للجماعات المحلية³¹⁵، فإن مبرراتها كأسلوب للمراقبة تجد أساسها في ثلاثة أسباب، فهي أولا في مصلحة الدولة نفسها لأنها تخدم الوحدة السياسية وتفرض احترام القانون، وفي مصلحة الجماعة المحلية، ثانيا، لتجنيبها الانزلاقات في التسيير والتدبير التي قد تقع فيها، وأخيرا فإن الوصاية هي في مصلحة المواطنين لحمايتهم من شطط سلطة الجماعة المحلية³¹⁶.

انطلاقا من هذه المبررات، نجد المشرع المغربي في تأطيره للنظام اللامركزي اعتمد تقنيات الوصاية على أشخاص وأعمال المجالس الجماعية بكيفية مشددة ولا سيما الوصاية المالية التي تواكب الجماعات في مظاهر عدة ومراحل مختلفة، فالوصاية على الأشخاص تأخذ صبغة تأديبية تمارسها السلطة الوصية للتحقق من أن المنتخب بصفته هاته يوجد في وضعية صحيحة تجاه النصوص القانونية، فيما تمارس الوصاية على الأعمال اجهزة متعددة وتهم مراقبة مدى ملاءمة وشرعية قرارات المجالس ورؤسائها وتمارس الوصاية تقريبا بنفس الشكل على الجماعات الترابية فيما يخص القرارات والمداولات.

وإذا كان المشرع المغربي قد عمل على التخفيف من وطأة الوصاية على أعمال الهيئات التداولية وأعمال رؤسائها من خلال تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة المسبقة (المداولات)- ولو أن هذه المسألة يجب أخذها بحذر بسبب حذف وإضافة قضايا أخرى³¹⁷- وتقريب الوصاية من الجماعات وخاصة وصاية المصادقة بإسناد جملة من الصلاحيات الوصائية للوالي أو العامل، فضلا عن تقليص آجال المصادقة والتأشيرة على مداولات المجالس الجماعية، فإن استمرار العمل بضرورة المصادقة على مجموع المواضيع المنصوص عليها بموجب المادة 69 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه والمادتين

³¹⁵ - voir Mourji Amal: « La tutelle de l'Etat sur les communes », in l'Etat et les collectivités locales au Maroc, Presses de l'institut d'études politiques de Toulouse, imprimerie Najah el jadida, casablanca, 1989, p : 141.

³¹⁶ - Rivero Jean: « Droit administratif », Dalloz, France, 5ème édition, 1971, p: 295.

³¹⁷ - للمزيد من التفاصيل، انظر محمد بوجيدة: "قراءة نقدية للقانون رقم 78.00 المتعلق بتنفيذ الميثاق الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص: 32.

59 و41 تباعا من القانون المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم والقانون المتعلق بتنظيم الجهة، رغم موافقة المجالس المعنية عليها، تظل عائقا أساسيا أمام مبادرة هذه الأخيرة في توجيه اختياراتها التنموية والبحث عن مصادر تمويلها.

فالمقررات ذات الطابع الاقتصادي والمالي تظل حبيسة مراقبة سلطة الوصاية، والأكثر من ذلك فهي تتطلب مسطرة معقدة ووقتا كبيرا في ظل ظروف تفرض تدبيراً محكماً للوقت وسرعة الإنجاز وبالتالي تحقيق أكبر قدر للإنتاجية³¹⁸ والمردودية.

الفرع الثاني: مظاهر المغالاة في الوصاية على مشاريع الجماعات الترابية

تخضع مشاريع الجماعات الترابية والأعمال المرتبطة بها لمراقبة واسعة وشاملة تمارسها السلطة الوصية (الفقرة الثانية) وتظهر وطأتها من خلال النصوص القانونية المؤطرة لاختصاصات هذه الجماعات (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: ثقل الوصاية على الجماعات الترابية من خلال النصوص القانونية

إن قراءة النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية في الجانب المتعلق بكيفية وطبيعة الوصاية المطبقة على هذه الوحدات الترابية، تبين بجلاء محدودية حرية ممارسة الاختصاصات التنموية من لدن الجماعات تحت ضغط الخضوع لإجراءات الوصاية أو المراقبة الإدارية، وهو الوضع الذي تكرسه قوانينها التنظيمية في صيغتها النهائية.

أولاً: على مستوى القوانين الحالية للجماعات المحلية

إن ممارسة الجماعات الترابية لمهامها التدبيرية والتنموية وبرمجة الاعتمادات المالية لإنجاز مشاريع بعينها يخضع لتدخل رقابي صارم. ذلك أن السلطة اللامركزية تكون في

³¹⁸ - محمد بنطلحة الدكالي، مرجع سابق، ص: 159.

أحيان عديدة مدعوة للخضوع للشروط التي تحددها سلطة الوصاية، وهو ما يظهر بجلاء الإدارة المحلية المشتركة من قبل السلطات اللامركزية والسلطة المركزية³¹⁹.

فحضور المصالح التقنية للإدارة المركزية في مختلف مراحل إنجاز البرامج والمخططات التنموية من خلال رسمها للأهداف ووسائل التنفيذ والمراقبة، يهمل بشكل ملحوظ دور الجماعات في تسطير مخططاتها وبرامجها التجهيزية، فتدخل الجماعات يظل مرتبطا بتوجيهات المركز، حيث إن أغلب التجهيزات والمشاريع تتم من طرف سلطات الوصاية في شكل برامج وطنية على صعيد الجماعات القروية، أو في شكل مساعدات مالية مخصصة لتمويل مشروع محدد مسبقا من طرفها داخل الجماعة الحضرية، الأمر الذي أدى في بعض الأحيان إلى غياب حرية الاختيار في إقامة التجهيزات الجماعية الملائمة للجماعة لدى المنتخبين الجماعيين³²⁰.

واستنادا إلى مضمون المادة 36 من القانون رقم 17.08 الذي ينص على أن المجلس الجماعي "يضع برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن إشارتها"، يتأكد غياب سلطة تقريرية للجماعات الترابية في مجال إعداد وتنفيذ برامج التجهيز، فتدخل الجماعة في قطاع التجهيز يبقى رهن الوسائل الخاصة والموضوعة رهن إشارتها، والحالة هذه، فإن ضعف الإمكانيات المالية وخبرة الأطر الجماعية في إنجاز الدراسات التقنية يهيئ الأرضية المناسبة لتدخل سلطات الوصاية من خلال المصالح التقنية المركزية تحت مظلة تحقيق الانسجام بين برامج التجهيز المحلية والأولويات المعتمدة على مستوى المخططات الوطنية³²¹.

فالنصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية تنص على ضرورة إعداد التوجيهات التنموية للجماعات وفقا للمخططات أو التوجيهات الوطنية وهو ما نستشفه كذلك من المادة السادسة من قانون الجهة التي ورد فيها أن المجلس الجهوي يمارس، داخل حدود الدائرة الترابية للجهة ووفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، اختصاصات خاصة من بينها

³¹⁹ - El yaagoubi Mohammed: « La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc », Remald, n° 15, thèmes actuels, 1998, p : 117.

³²⁰ - بنمير المهدي: "الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية"، مرجع سابق، ص: 136-137.

³²¹ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 154.

إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية وفي حدود الوسائل الخاصة بالجهة وتلك الموضوعة رهن تصرفها، ثم المادة 36 من القانون المنظم للعمالات والأقاليم التي تؤكد أن مجلس العمالة أو الإقليم يدرس مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم ويصوت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني...."،

إن واقع الممارسة الجماعية يثبت بشكل دائم تأثير الجماعات الترابية بالتوجهات والتعليمات الصادرة عن السلطة الوصية التي تبقى مقيدة بمضامينها، فمثلا إذا كانت السياسة العامة تخضع لمقاربة تقشفية، فإن مشروع الميزانية يجب أن يعكس نوعا ما هذا الوضع، وإذا كان الاتجاه العام يصب في سياق تشجيع الاستثمار أو توسيع مجال تنفيذ المشاريع التنموية الكبرى، فإن الجماعات المحلية تكون مدعوة للمساهمة أو المشاركة أو المبادرة إلى مساهمة هذه التوجهات وتركيز جهودها على المساهمة في إنجاح هذه الأوراش الكبرى³²².

وإذا كانت الجماعات الترابية صاحبة الاختصاص في وضع برامج التجهيز ومخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تترجم من خلالها رؤيتها التنموية في حدود دائرتها الترابية، فإن تعدد أوجه الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية على مختلف مراحل تدبير الأوراش والمشاريع الجماعية، يحد بشكل مباشر من المبادرات التنموية للجماعات ويقلص نشاطها ويكرس تبعيتها لمصدر التوجيهات. فسلطات الوصاية غالبا ما تحت الجماعات الترابية من خلال المذكرات والدوريات على مراعاة مجموعة من المعطيات المتعلقة بالبرامج والمشاريع التنموية الكبرى أثناء تقدير مشاريع ميزانياتها السنوية، وهو واقع يحد من استقلالية القرار المحلي وبالتالي من استقلال حرية التدبير على المستوى المحلي.

ثانيا: المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية من خلال مستجدات القوانين التنظيمية

على الرغم من الدور المحوري الذي سيلعبه القضاء والذي سينفرد باختصاص عزل أعضاء مجالس الجهات والتصريح ببطلان مداولاتها وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات

322- عبد اللطيف بروهو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، 2011، ص: 60.

التي قد تشوبها عيوب قانونية، وحل المجلس الجهوي برمته³²³، فإن القانون التنظيمي للجهات أبقى على الحضور القوي لسلطة الوصاية من خلال توسيع مجالات تدخل والي الجهة في التدبير الجهوي، وهو ما يستتشف من خلال مواد القانون وخاصة المادة 112 التي يمارس من خلالها الوالي المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة، كما يلاحظ أيضا تضخم السلطة التقديرية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بفرض تأشيرتها القبلية على مجموعة من المقررات الأساسية والهامة في تدبير المجلس الجهوي لشؤون الجهة، خاصة منها المرتبطة بالميدان المالي. فوفقا للمادة 115 من القانون رقم 111.14 لا تكون المقررات المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية والمقررات المتعلقة بالتصميم الجهوي لإعداد التراب والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل ولا سيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها والمقررات القاضية بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها والمقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية وتلك المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية والمقررات المتعلقة باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية، قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل الآجال المحددة من تاريخ التوصل بها³²⁴.

فالقانون الجديد وسع مجال المراقبة الإدارية المنصوص عليه في الفصل 145 من الدستور، وهو ما يتناقض مع مبدأ التدبير الحر الذي نص عليه الفصل 136 من الدستور وأكدته المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهة والمادة 3 من القانونين التنظيميين للعمالات والأقاليم والجماعات، والذي يركز على منح الجماعات حرية تدبير شؤونها وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها على أساس تقوية آليات المراقبة البعدية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

³²³ - المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات.

³²⁴ - وهي تقريبا نفس المقررات المنصوص عليها في القانونين التنظيميين للعمالات والأقاليم والجماعات بموجب المادتين 109 و118 على التوالي.

الفقرة الثانية: أشكال الرقابة على برمجة المشاريع التنموية

تشمل رقابة سلطات الوصاية على مشاريع الجماعات الترابية مختلف مراحل هذه المشاريع انطلاقاً من برمجتها واعتمادها ثم وضعها حيز التنفيذ.

أولاً: الرقابة على برمجة فائض الميزانية

تخضع برمجة فوائض ميزانية الجماعات الترابية لنفس الاجراءات المعمول بها في إعداد ميزانية الجماعة، وتتم بواسطة إذن خاص يصدره وزير الداخلية أو العامل بناء على مقرر المجلس المحلي وبعد تأشيرة الوزير المكلف بالمالية.

وتشتمل فوائض الميزانية المحلية على فائض ميزانية التسيير مضاف إليه فائض الحسابات الخصوصية غير المستهلكة وفائض الميزانيات الملحقة ويتم تخصيصها لتغطية تكاليف التجهيز المحلي، وتتم برمجة هذه الفوائض بتدخل الجهة الوصية التي تتمتع بسلطات واسعة تمارسها بنفس الآليات والمساطر المعتمدة في الوصاية السابقة على مشاريع الميزانية، فهي تحرص على تضمين الدوريات التوجيهية لمقتضيات توطر عملية وضع المشاريع المحلية، كما تراقب احترام هذه التوجيهات عند عرض المقررات الصادرة عن المجالس بخصوص برمجة نفقات التجهيز³²⁵.

ومن خلال حقها في الموافقة الأولية والنهائية على برمجة فوائض الميزانية المحلية، تملك سلطة الوصاية إمكانية تقييد وتوجيه والتأثير على العملية برمتها، فهي عندما تتحدث مثلاً عن تركيز البرامج المحلية على مشاريع التنمية البشرية وتقابلها بتقييد عمليات اقتناء السيارات أو عمليات بناء المقرات فهي في واقع الأمر تضع شروطاً مسبقة ضمنية للمصادقة على المقررات الواردة عليها والمتعلقة بالبرمجة³²⁶.

³²⁵ - عبد اللطيف بروجو، مرجع سابق، ص: 74 و 75.

³²⁶ - دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية لسنة 2007، انظر: عبد اللطيف بروجو، مرجع سابق، ص: 75.

ثانياً: الرقابة على برامج التجهيز المتعددة السنوات

يخضع إعداد ميزانية الجماعات الترابية لقواعد مشتركة كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الدولة وفقاً لمبادئ السنوية والشمولية، الوحدة ثم التوازن بين الموارد والنفقات، وكاستثناءات لهذه المبادئ أورد القانون المنظم للمالية المحلية مجموعة من الآليات يجيز من خلالها البرمجة المتعددة السنوات وإمكانية تخصيص موارد لمشاريع خاصة، ويتعلق الأمر بالميزانيات الملحقة التي تحدث بقرار لوزير الداخلية³²⁷ والحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي يتم إحداثها بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف تنفيذاً لمداورات المجلس³²⁸ ثم الترخيصات في برامج متعددة السنوات³²⁹.

وتعد البرمجة المتعددة السنوات أداة تدبير استراتيجي تهدف إلى تخصيص الموارد المالية وفق الأولويات مع ضمان انضباط ميزانياتي إجمالي، كما تعتبر آلية للتوفيق بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط المالي الثلاثي المتحرك الذي يقوم أساساً على إسقاط النفقات على ثلاث سنوات³³⁰، وترمي كذلك إلى تحسين مسلسل برمجة الميزانية من خلال إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد وضبط التوقعات المتعلقة بالنفقات على مدى حيز زمني متوسط المدى.

وطبقاً لمضمون المادة 14 من القانون رقم 45-08 يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتحملات الجماعة المحلية أو المجموعة، وتكون برامج التجهيز المنبثقة عنها موضوع ترخيصات في البرامج على أساس الفوائض التقديرية وفق الشروط المحددة بقرار لوزير الداخلية³³¹، فهذه الترخيصات تسمح بفتح اعتمادات يمكن الالتزام بها لبرمجة مشاريع متعددة السنوات وتنزيلها والتعاقد وتميرير

³²⁷ المادة 10 من القانون رقم 45-08.

³²⁸ المادة 12 من القانون رقم 45-08.

³²⁹ المادتين 14 و15 من القانون 45-08.

³³⁰ نجيب جيري: "تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، دار الأفاق المغربية، الدار البيضاء، 2013، ص: 74.

³³¹ المادة 15 من القانون رقم 45.08.

الصفقات المتعلقة بها، إلا أنه لا يمكن تصفية النفقات المتعلقة بها أو أدائها إلا بعد تحويل اعتمادات الالتزام المفتوحة برسم القيمة الإجمالية للمشروع إلى اعتمادات الأداء³³².

ويخضع اعتماد الترخيصات في البرامج لرقابة مزدوجة تمارسها سلطات الوصاية تبدأ بموافقة أولية على إعداد الميزانية على أساس برمجة متعددة السنوات، تحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية³³³، ولا يوافق على لجوء الجماعات الترابية إلى هذه الوسيلة إلا بعد التأكد من جدوى المشروع وضبط وسائل تمويله والتي عادة ما تكون خارج الموارد الأساسية المتمثلة أساسا في فائض الميزانية المخصص للتجهيز³³⁴، أما الرقابة الثانية فتكون على الشكل والمضمون تبدأ من احترام المقتضيات المنظمة لاختصاصات الجماعات المعنية وإدراج المشاريع وفق تبويب الميزانية وصولا إلى برمجة المشاريع على السنوات المالية والأشطر المتعلقة بكل جزء من المشروع وكل فترة زمنية للإنجاز³³⁵.

ثالثا: الرقابة على القروض

يعتبر لجوء الجماعات الترابية إلى الاقتراض من لدن صندوق تجهيز الجماعات المحلية، إحدى المسائل التي اشترط المشرع المغربي بشأنها موافقة السلطة الإدارية المختصة، فطبقا لما نصت عليه المواد 69 و 59 و 41 تباعا من القوانين المتعلقة بتنظيم الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم والجهات، فإن المقررات المتعلقة بالقروض التي ترغب جماعة محلية معينة الاستفادة منها، لا يمكن تنفيذها رغم موافقة وتصويت المجلس المحلي عليها، إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليها، هذه الأخيرة التي تتوفر على الوسائل القانونية التي تخول لها حق التدخل والمراقبة المستمرة على عملية الاقتراض، انطلاقا من المراحل الأولى لإبرام عقد القرض إلى حين تسديد أقساطه.

³³² - عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص: 75.

³³³ - طبقا للمادة 23 من القانون رقم 45-08 ترقى الميزانية الموجهة إلى سلطة الوصاية قصد المصادقة عليها ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات وقوائم تركييبية للوضعية المالية للجماعة المحلية أو المجموعة التي يتم تحديد لانتحتها ونموذجها بقرار لوزير الداخلية.

³³⁴ - دورية وزير الداخلية حول "إعداد ميزانيات الجماعات المحلية لسنة 2007"، الملحق رقم 3، مرجع سابق.

³³⁵ - «Guide du visa des budgets des communes rurales», note du Trésorier Général du Royaume n°371/DCL, du 1-11-2006, p : 12, voir :

عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص: 76.

فوزارة الداخلية باعتبارها السلطة الوصية على الجماعات الترابية، تمارس رقابتها على عمليات الاقتراض التي تقوم بها هذه الأخيرة، سواء أثناء مصادقتها على مقررات المجالس المنتخبة المتعلقة بالقروض، أو أثناء تأشيرها على طلب القرض الذي تتقدم به الجماعة الترابية المعنية إلى مصالح صندوق التجهيز الجماعي أو من خلال رقابتها على مسطرة تشكيل ملف القرض، ومصادقتها على الصفقات المتعلقة به، وكذا تأطيرها للدراسات التقنية اللازمة لإنجاز المشروع موضوع القرض، إضافة إلى تدخلها لتسجيل الأقساط السنوية للقروض بميزانية الجماعة في حال رفض هذه الأخيرة القيام بذلك.

فالمجالس الجماعية تعد المقررات المتعلقة بالاقتراض ماديا وفكريا، لكن لا يمكن أن تنفذها إلا إذا كانت السلطات المركزية وممثليها قد أعطت موافقتها. فهذا الاختصاص يعد كفيتم على تطبيق القرارات التنموية المتداول بشأنها، مؤكدا بذلك الاستقلالية النسبية، بما أن التصديق ضروري³³⁶، ووسيلة تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل الواضح في الشؤون الداخلية للمجالس المحلية.

فاعتماد الجماعات الترابية على القروض وإن كانت تساهم في تمويل برامجها التجهيزية، فإن اللجوء المستمر إلى هذه الوسيلة من شأنه أن يقوي مراقبة الدولة عليها، مادامت هي صاحبة السلطة التقريرية في الموافقة على مشروع جماعة ترابية معينة، وبالتالي المصادقة على طلبات قروضها وتوقيعها عليها.

ومن جهة أخرى، فإن طريقة عمل صندوق تجهيز الجماعات المحلية وآليات تسييره، تؤكد هي الأخرى مدى ثقل الوصاية الممارسة في هذا الشأن، على اعتبار أنه يخضع لوصاية الدولة، إذ أن وزير الداخلية هو الذي يتكلف بالوصاية على الصندوق مع مراعاة السلطات والصلاحيات المسندة إلى وزير المالية بمقتضى القوانين والتنظيمات المطبقة على المؤسسات العمومية.

وعليه، فإن الجماعة تبقى تابعة لسلطة الوصاية، التي تزيد من تعدد إجراءات طلب القروض، ومن تم فهي تقيد برامج عملها على مستوى المصادقة والإذن بالتعاقد من أجل

³³⁶ - الشريف الغويوي، مرجع سابق، ص: 241.

الحصول على القروض، وعند دراسة المشاريع المقدمة إليها للموافقة. فتعقيد مسطرة الاقتراض يجعل تنفيذ أهداف التنمية والإعداد الجماعي غير موازي لتخمينات الخطة، كما أن هذه الوضعية تقف أمام مضاعفة الصندوق من جهوده للزيادة في طلبات القروض التي تتطلب المرونة والبساطة، صفتين يجب أن تكتسيهما مسطرة منح وتنفيذ القروض حتى يتمكن الصندوق من القيام بدوره في إنعاش وزيادة الاستثمارات³³⁷.

الفرع الثالث: الوصاية على المشاريع: تعدد الإجراءات وضعف مركز الوصاية المشاريع

إن تقييم المشاريع التي تعمل الجماعات الترابية على إنجازها، يبين في كثير من الأحيان افتقارها لعناصر الجودة وعدم ملاءمتها لحاجيات الساكنة، وهي مشاريع يتطلب إنجازها صرف اعتمادات مالية مهمة، وتخضع من حيث إجراءاتها لمصادقة سلطة الوصاية، ويتوقف تنفيذها على موافقة هذه الأخيرة، وهو ما يطرح التساؤل حول جدوى هذه الإجراءات المشددة ما دامت الغاية منها لا تتحقق في العديد من الأحيان (تقويم تصرفات المنتخب المحلي ومواكبة العمل الجماعي).

فسلطة الوصاية تتوفر على نظرة مجزأة للمشروع الجماعي، من اعتماد الميزانية التي تصادق عليها، وتبليغها محاضر مداولات المجلس حول مشاريعه السنوية، وكذا وسيلة تمويل هذه المشاريع، وعند فحص تعهدات المتنافسين، تبلغ سلطات الوصاية بتفاصيل الصفقات المكلفة بإنجاز المشاريع³³⁸.

ورغم ذلك، فرقابة السلطة الوصية لا تعني ضمان التدبير الجيد للمشاريع، وهو ما يعني أن الوصاية الممارسة تهتم بشكل أكبر بالجوانب الإجرائية على حساب تقييم المشاريع التنموية المحلية للتأكد من مدى تحقيقها للأهداف المحددة، لتأخذ بذلك شكل رقابة تأطيرية وتوجيهية للنشاط المحلي تولي الأهمية للجوانب الشكلية والمسطرية كتقديم الوثائق واحترام

337- ولد علي جمال: "الوضعية القانونية لصندوق الإيداع والتدبير والتجهيز الجماعي"، بحث لنيل دبلوم السلك العادي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984-1985، ص: 63.

338- رضوان إمديز: "تمويل المشاريع المحلية بواسطة القروض، نموذج جماعة المحمدية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، 1998-1999، ص: 30.

آجال المصادقة على حساب دراسة حقيقية لتكاليف المشاريع ومدى استجابتها للأولويات المحلية ولحاجيات الساكنة.

من جهة أخرى، وبالرغم من الضمانات التي منحها المشرع المغربي وهو يضع معالم وصاية الملاءمة على أعمال الوحدات الترابية اللامركزية (الجماعات الحضرية والقروية بالأساس) من قبيل المصادقة الضمنية ووجوب تعليل قرار رفض المصادقة إلى حصر لائحة القرارات الخاضعة لسلطة الوصاية، فإن التطبيق العملي لهذه الوصاية نجم عنه إشراك حقيقي للسلطة المركزية في الاختصاصات التقريرية للوحدات اللامركزية في وقت يسجل فيه ضيق مجال وصاية المشروعية التي تعتبر أكثر انسجاما مع مفهوم اللامركزية³³⁹.

فوصاية المشروعية تنحصر مجالات تطبيقها في حدود ضيقة، علما بأن المرجعية المعتمدة في اتخاذ سلطة الوصاية لقرارها إنما يتحدد في مدى مطابقة قرار المجلس الجماعي أو عدم مطابقته للنصوص القانونية التنظيمية، وفي مقابل ذلك نجد بأن وصاية الملاءمة تعني أو تستتبع سلطة تقديرية حقيقية، وبالتالي تتدخل معايير ذاتية في تقدير الظروف بسبب عدم وجود معايير موضوعية ومراجع ثابتة³⁴⁰.

إن الوصاية المفروضة على الجماعات الترابية في وضعها الحالي تشكل عبئا على العمل الجماعي، وتحد من سلطة الاختيار وتتدخل في ترتيب الأولويات والحاجيات من منظور بعيد عن واقع محلي يتميز من حيث الخصوصيات والإمكانات والمعطيات وهو ما يجعلنا نستنتج أمرين أساسيين، أولهما تضيق المجال على الجماعة المحلية في اتخاذ مقررات تتعلق بتنميتها، وهي مقررات مهمة وأساسية، وثانيهما يتعلق بعامل الوقت، وهو ما يعني تعطيل مصلحة الجماعات لمدة معينة، ويؤدي أيضا بضعف الإمكانيات التقنية والبشرية على المستوى المركزي، لدراسة المقررات المرسلة في وقت وجيز، وهو ما يمس عملية التدبير وبالتالي المردودية³⁴¹.

³³⁹ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 142.

³⁴⁰ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 143.

³⁴¹ - محمد بنطلحة الدكالي: "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجانبية في التنظيم المالي الجماعي"، مرجع سابق، ص: 159.

لذلك، بات من الضروري إيجاد حل لهذه الإشكالية، سواء على مستوى النصوص القانونية أو على مستوى التطبيق، فصحيح أن الوصاية لم يكن ممكنا الاستغناء عنها خاصة في بداية التجربة اللامركزية، ولكن ليس بالحدة التي تمارس بها، كما لا يجب أن تكون على حساب الاستقلال المالي والإداري للوحدات الترابية.

فالمطلوب هو التطبيق السليم لقواعد الوصاية التي ينبغي أن تمارس بهدف الحفاظ على المصلحة العامة للسكان المحلية والوقوف ضد أي خلل يعرقل السير العادي للمجالس الجماعية، أو يخرق القانون، إنها في الحقيقة سلطة المراقبة والمحاسبة³⁴².

³⁴² - المهدي الفحصي، مرجع سابق، ص: 85.

الفصل الثاني: اختلالات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية

كشفت تقارير المجلس الأعلى للحسابات ومذكرات السلطة الوصية على الوحدات الترابية³⁴³، عن وجود اختلالات عديدة على مستوى إعداد وتنفيذ وتتبع مشاريع الجماعات المحلية، وهو ما ينعكس على مستوى جودتها وعلى مردوديتها ويحول دون رضى المستفيدين منها، ويتبين من خلال تشخيص هذه الاختلالات أنها تطل مختلف مراحل تدبير المشاريع انطلاقا من التخطيط لها مرورا بتنفيذها وصولا إلى تقييم إنجازها ومستوى تحقيق الأهداف المتوخاة من برمجتها. وتعود أسباب هذه الاختلالات إلى عوامل متعددة غالبا ما تؤدي إلى تأخر إنجاز المشاريع أو توقيف الأشغال المرتبطة بها وقد يصل الأمر أحيانا إلى حد إلغاء إنجازها. فما هو مضمون الاختلالات التي تطل تدبير مشاريع الجماعات الترابية خلال مراحل إعدادها وتنفيذها (المبحث الأول)؟ وكذا تتبع إنجازها وتقييمها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: اختلالات تدبير مراحل إعداد وتنفيذ المشاريع

يمر تدبير المشاريع بمجموعة من المراحل قبل إنهاء تنفيذها والشروع في استغلالها، وخلال هذه المراحل تسجل اختلالات عديدة، وسأركز من خلال هذا المبحث على طبيعة ونوعية الاختلالات المرتبطة بإعداد هذه المشاريع من جهة أولى (المطلب الأول) وبتنفيذها من ناحية ثانية (المطلب الثاني).

³⁴³ - منها مذكرة السيد وزير الداخلية إلى السادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم والمقاطعات حول تتبع وتنفيذ اتفاقيات التنمية الترابية، مسجلة تحت رقم 11884 بتاريخ 17 دجنبر 2010.

المطلب الأول: الاختلالات على مستوى إعداد المشاريع التنموية

يتوقف الانجاز السليم للمشاريع على دقة وسلامة المراحل السابقة لتنفيذها، وأي خلل قد يطال هذه المراحل ينعكس بشكل مباشر على جودتها، وخاصة على مستوى التخطيط لانجازها (الفرع الأول) والتنسيق بين المتدخلين في ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف التخصيص التشاركي للمشاريع التنموية

تعتبر وظيفة التخطيط أولى الوظائف الرئيسية في عملية التدبير وأهمها، فهي تتضمن من بين أمور كثيرة تصور الاتجاهات المستقبلية وتحديد الحاجيات والأنشطة والموارد والخطط العملية لإنجاز الأعمال والمشاريع. وعلى الرغم من مزاياه وأهميته في الكشف عن الفرص المستقبلية وعن كل ما من شأنه أن يعيق تنفيذ الخطط والمشاريع، فإن غياب ظروف وشروط نجاح التخطيط يحول دون تحقيق أهدافه، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالتخطيط للمشاريع التنموية على المستوى المحلي. فما هو إذن واقع ممارسة الجماعات الترابية لوظيفة التخطيط؟ والجواب يفرض الكشف عن أسباب ضعف المقاربة التشاركية في التخطيط للمشاريع التنموية (الفقرة الأولى) وانعكاسات ذلك على مختلف الجوانب (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أسباب ضعف المقاربة التشاركية في التخطيط للمشاريع التنموية

إن التخطيط للتنمية المحلية من منظور تشاركي يقتضي توسيع مشاركة كل المعنيين والمتدخلين في شؤون الجماعة عبر إيجاد آليات تضمن مشاركتهم، وتفتح باب الحوار والنقاش والاقتراح وتسهل عملية التواصل في جميع الاتجاهات بين جميع الأطراف. وبطبيعة الحال فإن غياب آليات ووسائل المشاركة يصعب تشخيص واقع الجماعة والتعرف على الحاجيات الحقيقية للسكان. وتتحدد بالأساس أسباب ضعف المقاربة التشاركية في التخطيط

للمشاريع التنموية في ضعف الأساس القانوني للتخطيط التشاركي (أولا) وفي ضعف آليات المشاركة (ثانيا).

أولا: ضعف الأساس القانوني للتخطيط التشاركي التنموي

إن القصور المسجل على مستوى النصوص القانونية للجماعات الترابية بخصوص ممارستها لوظيفة التخطيط يعد من أهم العوامل التي حالت دون تخطيطها للمشاريع وللباقى الأنشطة التنموية. فهي لم تتضمن ما يلزمها اعتياد التخطيط كوظيفة من وظائف التدبير كما لم تتضمن مستلزمات ومقومات التخطيط التشاركي الذي يسمح بمعرفة الحاجيات الآنية والمستقبلية لسكان الجماعة، وقبل تفصيل ذلك، لابد من الوقوف على مقصود ومضمون التخطيط التشاركي.

1. مضمون التخطيط التشاركي

يعرف التخطيط بأنه اقتران الفكر بالقرار في اختيار بديل من عدة بدائل من العمليات والنشاطات المتاحة لتحقيق الأهداف المطلوبة. فهو اختيار حاضر لسلوك مستقبلي من مجموعة من التصرفات والأنشطة البديلة³⁴⁴، يرتبط أشد الارتباط بالمستقبل والتنبؤ للقادم، إذ يقوم على وضع خطة تحدد الأهداف المطلوب تحقيقها، خلال فترة زمنية محددة والإمكانات الواجب توفرها وطرق استخدامها بالكفاءة والفعالية المطلوبة. وبمعنى آخر، يعد التخطيط منظومة متكاملة من الأهداف الإستراتيجية التي يتم على أساس تحقيقها برمجة التصرفات والعمليات، ويتطلب إنجازها استعمال وسائل وإمكانات مختلفة، وبهذا لا يعد التخطيط غاية في حد ذاته، وإنما وسيلة يتم اعتمادها لتنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع وتحقيق الأهداف الاقتصادية التنموية.

وقد اتسع التخطيط ليأخذ بعدا استراتيجيا تشاركيا، لينتقل من مجرد عملية وظيفية إلى مقاربة تدبيرية شمولية تضيف صفة النظرة طويلة الأمد على عملية التخطيط. فتكون استراتيجية لأن الأهداف المسطرة تكون نابعة من القرار السياسي المحلي الذي يتخذ خيارات

³⁴⁴ حميد أبو لاس: "تدبير الموارد البشرية: نموذج الإدارة الجماعية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال- الرباط، 2002-2003، ص: 96.

ذات طبيعة هيكلية ترهن مستقبل الجماعة، وتحدد السبل الواجب اتباعها والوسائل الواجب استخدامها لتحقيق تلك الأهداف، كما تعد تشاركية لأنها تشرك كافة الفعاليات السياسية المحلية والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، والنسيج الجمعي المحلي والهيكل التقليدية لمعرفة الوضعية الحالية للجماعة وتقديم تصور للوضع المستقبلي المرغوب فيه³⁴⁵.

وتأسيسا على ذلك، يمكن اعتبار التخطيط الاستراتيجي التشاركي بمثابة منهجية تشجع التفكير الموجه نحو المستقبل، إذ تمكن من معرفة الحاجيات الأنوية والمستقبلية للسكان وتوقع التغييرات والتركيز على الأولويات وتحديد الهياكل والوسائل المناسبة لتنسيق مختلف التدابير، كما يمثل إطارا صارما لتتبع مشاريع التنمية ومنهجية تسهل وتوجه الحوار مع جميع المتدخلين سواء من داخل أو خارج التراب الجماعي، وأيضا مقاربة تحسن التواصل الداخلي وتساهم بصفة منتظمة في إعلام الشركاء والسكان بالأهداف الإستراتيجية وبالمشاريع التي في طور الانجاز وكذا تتبعها وتقييمها³⁴⁶.

والواقع أن وضع استراتيجية للعمل تغطي فترة زمنية مهمة تتطلب جهدا متواصلا لاحترام آجال التنفيذ ومعاييرها. وقد أكدت التجارب السابقة أنه رغم المجهودات التي بذلتها الجماعات الترابية منذ سنوات لكي تنجز تنبؤاتها داخل الآجال المحددة، فإن النتائج لم تكن مرضية كليا بسبب صعوبات عديدة واجهتها هذه الأخيرة وحالت دون اعتمادها لمقومات التخطيط الاستراتيجي التشاركي باعتبارها منهجية معكوسة يتم فيها أولا اختيار المشاريع ذات الأولوية ليتم بعدها البحث عن موارد تمويلها، واقتصر تدخلها على البرمجة السنوية للموارد المتوفرة³⁴⁷، من غير اعتماد أسس هذا التخطيط والمتمثلة في³⁴⁸.

■ التفكير بمساهمة السكان في رؤية مشتركة للمستقبل؛

■ تدبير أفضل للموارد المادية والبشرية المتوفرة والممكن تعبئتها؛

³⁴⁵ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "المخطط الجماعي للتنمية"، منشورات مركز الاتصال والنشر، مطبعة وزارة الداخلية،

2010، ص: 17.

³⁴⁶ - مصطفى عامر: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 حول تدبير الشأن المحلي،

منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2006، ص: 114-115.

³⁴⁷ - مصطفى عامر، مرجع سابق، ص: 112.

³⁴⁸ - المخطط الجماعي للتنمية، مرجع سابق، ص: 20 و 21.

- بناء التخطيط الجماعي على مشاريع ترابية تتيح نوعا من التناغم وتجميع الجهود بين مختلف الجماعات المجاورة؛
- ربط التخطيط الجماعي بالمشاريع المهيكلية والمبرمجة على المستويات الترابية العليا وبالسياسات العمومية الوطنية؛
- ربط التخطيط الجماعي بمختلف الاتفاقيات الدولية الموقعة من طرف المغرب في مجال التنمية وحقوق الإنسان.

2. التخطيط التنموي المحلي من خلال النص القانوني

يتبين من تحليل المقتضيات القانونية المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية، أنها لا تولي أهمية كبرى للتخطيط التنموي المحلي، لا من حيث إلزامية الاعتماد ولا حيثيات الانجاز، فقد اكتفت بالإشارة إلى اختصاص الهيئات اللامركزية في إعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دون توضيح دور المجالس المنتخبة فيما يتعلق بمستويات الإعداد المادي لهذه المخططات ومراقبة تنفيذها وتقييم مستوى انجازها، وهو أمر تنبه له المشرع من خلال التعديلات الأخيرة للميثاق الجماعي.

1.2 على مستوى النصوص القانونية للجهات والعمالات والأقاليم

بالرغم من الدور الأساسي الذي يفترض أن تقوم به الجهة في مجال التخطيط والبرمجة، فقد قيد قانون 96-47 لجوئها لآلية التخطيط بموجب مادته السابعة التي نصت على أن المجلس الجهوي يتولى إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات والأهداف المحددة في المخطط الوطني للتنمية، في حدود الوسائل الخاصة بها وتلك الموضوعة رهن تصرفها، شريطة إحالته على المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط قصد الموافقة عليه، ومن خلال هذا المقتضى يكون المشرع قد أضعف أحد أهم الاختصاصات الخاصة بالجهة، والذي يهدف إلى وضع الخطوط العريضة للسياسة التنموية الجهوية، التي تقوم على خلق مجموعة من المشاريع ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي

التي تغطي المساحة الجغرافية للجهة³⁴⁹، معتمدا بذلك (المشرع) مقارنة معاكسة لتلك التي اعتمدتها بعض النظم المقارنة التي ركزت على الأساس الجهوي كإطار ترابي للتخطيط الاستراتيجي التنموي³⁵⁰.

ونفس التأطير القانوني لمسألة التخطيط الجهوي، نسجله بالنسبة للعمليات والأقاليم، فالقانون المنظم لاختصاصاتها اقتصر على استعمال نفس العبارات الواردة في القانون المنظم للجهات، بموجب المادة 36 التي خولت لمجلس العمالة أو الإقليم اختصاص دراسة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتصويت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني، وهو ما يعتبر سردا جامدا للاختصاص بدون إقرار أية آليات حقيقية لتفعيل الآلية الاستراتيجية أو ترتيب آثار قانونية مرتبطة بهذا المقتضى³⁵¹.

2.2 التخطيط التنموي في الميثاق الجماعي

حاول المشرع من خلال التعديلات الأخيرة للميثاق الجماعي إدخال بعض الشكليات المرتبطة بمبادئ التخطيط الاستراتيجي التشاركي، فبمقتضى المادة 36 من القانون 17.08، تم استبدال مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمخطط جماعي للتنمية يحدد الأعمال التنموية المقرر انجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع، يمكن تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ ويمتد العمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة، وقد أسندت مهمة إعداد لرئيس المجلس الجماعي، فيما يتولى المجلس دراسته والتصويت عليه، وبحدفه لعبارة "طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني، يكون المشرع قد كرس حرية المجالس الجماعية في اعتماد مخططاتها التنموية وفقا لخصوصياتها المحلية واحتياجات ساكنتها، رغم أن النص لم يعط تعريفا مباشرا لمفهوم المخطط الجماعي للتنمية واقتصر على

³⁴⁹ - الشريف الغويي، مرجع سابق، ص: 34.

³⁵⁰ - للمزيد من التفاصيل يراجع عبد اللطيف بروجو، مرجع سابق، ص: 400.

³⁵¹ - عبد اللطيف بروجو، مرجع سابق، ص: 431.

سرد العناصر اللازم تضمينها بوثيقة المخطط، من قبيل تشخيص إمكانيات الجماعة وتحديد الحاجيات ذات الأولوية وكذا الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاثة الأولى لتنزيل المخطط.

و إذا كان المشرع قد توخى من إسناد مهمة إعداد المخطط الجماعي للتنمية لرئيس المجلس الجماعي، تحديد المسؤول عن هذه العملية بشكل صريح، خلافا لما كان عليه الأمر قبل التعديل، فإنه قد حمل هذا الرئيس عبئا أكبر مما يطيق، وكان بالأحرى أن ينص صراحة على مشاركة المجلس في إعداد المخطط تحت مسؤولية رئيسه بدل اكتفاء المجلس بالدراسة والتصويت على المشروع، والواقع أنه لا الرئيس ولا المكتب ولا المجلس، قادرين على وضعه، بل لابد من إشراك الفعاليات المحلية وجمعيات المجتمع المدني، التي كانت لها عدة مؤاخذات حول طريقة إعداد المخططات الجماعية وإقصائها من المساهمة الفعلية في صياغتها³⁵²، خاصة وأن إحدى لجن المجلس التي تتضمن تشكيلتها شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني، لم تتمكن عدد من الجماعات من تفعيلها، ويتعلق الأمر بلجنة المساواة وتكافؤ الفرص التي عيب عنها كذلك فقدانها لصلاحيات التقرير في مجال تدخلها³⁵³.

ومن بين المستجدات الواردة على المخطط الجماعي للتنمية، إلزامية تضمينه الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاثة الأولى التي يتم فيها العمل بالمخطط وهو يعني العمل على ملائمة المشاريع والنفقات المقترحة مع الاعتمادات المتوفرة وذلك بناء على لوحة قيادة يتم استنباطها من تجربة ثلاثة سنوات ماضية، حيث إن هذه المدة كافية لبيان الحالة المالية للجماعة، وما إذا كانت تعاني من عجز مالي إما نتيجة لإنجاز مشاريع معينة أو نتيجة قروض في ذمتها.

³⁵² - المهدي الفحصي، مرجع سابق، ص: 86-87.

³⁵³ - طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 14 من القانون 17.08 تحدث لدى المجلس الجماعي لجنة المساواة وتكافؤ الفرص وهي لجنة استشارية تبدي رأيها كلما دعت الضرورة بطلب من المجلس أو رئيسه في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي وتضم شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي الذي يرأسها ويتولى إعداد جدول أعمال اجتماعاتها.

كما أن اعتماد تقنية البرمجة المتعددة السنوات المنصوص عليها بموجب المادة 14 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، يندرج في إطار تمكين الجماعات من رصد مجموع مواردها برسم الثلاث سنوات القادمة وبرمجتها في مشاريع ذات أولوية، ويتم وضع التقديرات بالميزانية مباشرة من معطيات البرمجة المتعددة السنوات بحيث تتوافق مع تقديرات السنة الأولى لهذه البرمجة³⁵⁴.

ولاشك أن التخطيط من منظور استراتيجي من شأنه دعم القدرات التدبيرية للجماعات الترابية خاصة من حيث ترشيد الاختيارات والنفقات المرتبطة بها كنتيجة طبيعية للربط بين أهداف المشاريع المبرمجة والموارد المالية المتوفرة بشكل يسمح باتخاذ القرارات الصائبة وتفعيل البرامج التنموية.

إلا أنه رغم مواكبة السلطة الوصية للمجالس المنتخبة من خلال سلسلة اللقاءات التعريفية بمضمون المخططات الجماعية للتنمية وكيفية إعدادها وبالتالي تفعيلها، فإن أغلب الجماعات لم تستوعب تقنيات صياغة هذه المخططات لأسباب متداخلة، وفي أحسن الأحوال استطاعت بعض الجماعات أن تقدم تصورا أوليا لمخططاتها بعد مرور أكثر من سنة على دخول الميثاق الجماعي حيز التنفيذ³⁵⁵، فيما لم تتمكن جماعات أخرى من وضع هذه المخططات إلى حدود الساعة.

ثانياً: ضعف آليات المشاركة

يتجلى ضعف المقاربة التشاركية على المستوى المحلي في ضعف سياسة التواصل والإخبار بين الساكنة والمجالس المنتخبة وغياب نظام متكامل يوطر عملية التواصل برمتها.

1. محدودية قنوات التواصل بين الجماعة وخرجانها في التنمية

إذا كانت المشاركة هي إشراك أكبر عدد من الناس في تحديد الخيارات الاقتصادية والاجتماعية التي تمس وضعيتهم من خلال تخطيطها وتنفيذها ومراقبتها، فإن ذلك لن يكون

³⁵⁴ وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "دليل ميزانية الجماعات"، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009، ص: 4.

³⁵⁵ المهدي الفحصي، مرجع سابق، ص: 85.

إلا بربط علاقات مستمرة بين الأشخاص والمؤسسات قائمة على الشفافية وتداول المعلومات بسهولة ويسر³⁵⁶. وطبيعي أن هذه العلاقات لا تستقيم بدون حرية سياسية وما يلزمها من حرية إعلامية تتبدى في وسائل الاتصال أو تقنيات الاتصال بال جماهير، باعتبار هذا الاتصال سيرورة اجتماعية توظف تلك الوسائل للمراقبة المستمرة وللرغبة في تغيير آليات وذهنيات المجتمع ككل³⁵⁷.

فالمشاركة إذن، هي مشكل هيكلية وتنظيم الاتصال بين السلطات العمومية والمواطنين، وهي عملية تستوجب لإنجاحها وعي قطبي علاقتها بأهمية دور كل واحد منهما³⁵⁸، أي الإدارة الجماعية من جهة والمواطن من جهة أخرى، إذ أن إخبار الرأي العام المحلي بالسياسات المحلية المتبعة وبالمقررات والمشاريع التي ينوي المجلس تنفيذها لا يكتمل ولا يؤدي أكله إلا إذا أخبر هذا المجلس بمواقف الرأي العام المحلي المتداولة، المتقاربة والمتباعدة وبتصوراته للحاضر والمستقبل³⁵⁹.

ونشير هنا إلى أن عملية الإخبار هاته لا تتوقف عند جمع المعلومات التي تعكس حالة المجتمع المحلي، بل تتجاوزه إلى نهج طريقة تخزين تلك المعلومات وترتيبها حسب أهميتها وتاريخها ومعالجتها كلما دعت الضرورة إلى ذلك³⁶⁰. وفي ظل نظام للاتصال، ضعيف وهش من حيث بنيته، وغامض وعقيم في علاقاته، لا يمكن إلا أن يكرس الهوة الموجودة بين كل ما يرمز إلى الإدارة وبين المواطنين³⁶¹، ويكرس بالتالي انغلاق المجلس على ذاته والذي يهيئ شروط قيام بيروقراطية محلية تتجاهل المؤشرات الخارجية³⁶².

ويرجع البعض عدم انسجام الجماعات المحلية بمحيطها البشري بالأساس، إلى عوامل تاريخية ترتبط بمسار علاقة الجهاز الإداري للدولة ككل. فإذا كانت هذه العلاقة طبعها -ولا

³⁵⁶ - ادريس جردان ، مرجع سابق، ص: 287.

³⁵⁷ - المصطفى دليل: "المجالس الجماعية وعلاقاتها العامة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 3، 1995، ص:

⁸⁵ - عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال- الرباط، 2000-2001، ص: 168.

³⁵⁹ - المصطفى دليل: "المجالس الجماعية وعلاقاتها العامة"، مرجع سابق، ص: 93.

³⁶⁰ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

³⁶¹ - عزيزي مفتاح، مرجع سابق، ص: 168.

³⁶² - Chevallier Jacques et loschak Danièle : « Science administrative, l'administration comme organisation et système d'action », T 2, L.G.D.J, paris, 1978, p : 155 et ss.

تزال- هيمنة التسلط وتركيز القرار وعدم الانفتاح على السكان، فإن الجماعات المحلية، وهي لم تأخذ بعد استقلالها الكافي عن التطور العام لإدارة الدولة، ستتأثر بطبيعة هذه العلاقة وبفقدان الثقة بين الإدارة والمواطن أو بين الجماعة والناخب³⁶³.

فأول شرط لتفعيل التواصل تبدأ من الإقرار بأهمية الالتفات للرأي العام المحلي³⁶⁴، وبالتالي اعتبار ظاهرة اللارأي غير صحية تستدعي معالجتها بطريقة آنية وواقعية وشاملة. وتتجسد حالة اللارأي على الصعيد المحلي إما في سلوك عدم الرغبة في التعريف بالرأي أو سلوك ينم عن الجهل بأهمية الرأي أو سلوك اللامبالاة بما يجري بالمجلس الجماعي والساحة السياسية المحلية³⁶⁵؛

وتتحدد بذلك مسؤولية المجالس الجماعية في تشكيل الرأي العام المحلي والانتقال بالمواطن من وضعية اللارأي إلى وضعية التشبث بإبداء رأيه في أمور الجماعة التي ينتمي إليها، ومن النفور من الشأن العام المحلي إلى الاعتزاز بالمشاركة في اتخاذ القرارات المحلية، حتى ينبذ الشعور بالاغتراب الاجتماعي الذي قد يدب في نفسيته ويتحول إلى حاجز نفسي ثقافي محبط، مثبط معيق لكل رأي ومشجع على مصادرة الحق في التعبير³⁶⁶.

غير أن تفعيل الرأي العام المحلي، يتوقف على تفعيل الحق في الولوج إلى المعلومة وعلى جودتها ودرجة انسيابها في اتجاهي المرسل والمرسل إليه بشكل متواصل ودون حواجز، وهو ما يعني توفر المجالس المنتخبة على سياسة تواصلية متكاملة تفتح قنوات الحوار والتشاور وتبادل الآراء بين مختلف الفاعلين بشكل يفضي إلى التوافق حول المشاريع المقرر إنجازها ويساهم بالتالي في توسيع قاعدة المشاركة.

³⁶³ - عزيزي مفتاح، مرجع سابق، ص: 170.

³⁶⁴ - يقصد بالرأي العام المحلي مجمل وجهات النظر والاتجاهات والمعتقدات الخاصة أو المكتسبة داخل تنظيم سياسي أو نقابي أو في إطار جمعي، تؤمن بها مجموعة من الأفراد أو أطراف من مكونات الجماعة في حدود التراب المحلي، وحول شأن معين من شؤونها، للمزيد من التفاصيل انظر المصطفى دليل: "المجالس الجماعية وعلاقتها العامة"، مرجع سابق، ص: 77 وبعدها.

³⁶⁵ - المصطفى دليل، مرجع سابق، ص: 79.

³⁶⁶ - المرجع السابق، ص: 80.

2. غياب أنظمة التواصل والإخبار المتبادل

إذا كانت الدول الأجنبية قد كرست مكانزمات التواصل باعتبارها مقومات النهج التشاركي، فإن الممارسة الجماعية ببلادنا لا تزال تفتقر استخدامها ونذكر منها على وجه الخصوص تقنية الاستفتاء المحلي، الاستجواب والبحث العمومي، إلى جانب غياب مخططات التواصل الخاصة بكل جماعة³⁶⁷ تتضمن الأهداف الإستراتيجية والإجرائية للعملية التواصلية على المستويين الداخلي والخارجي وتعتمد على استعمال أدوات ملائمة للوسط الاجتماعي والثقافي للفاعلين، كما تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الأفراد والمجموعات ومحيطهم وتضع رهن إشارتهم جميع وسائل التواصل الممكنة والمتوفرة³⁶⁸.

فالجماعات الترابية وفي أحسن الأحوال تعتمد بشكل أساسي على الجريدة كدعامة دورية مكتوبة³⁶⁹ لنقل المعلومة، ولا تولي الأهمية اللائقة لباقي أدوات الإعلام والتواصل خاصة الحديث منها كالبوابات الالكترونية والتفاعل مع المواقع الاجتماعية وهو ما يعكس ضعف الوعي بأهمية التواصل بين المواطن والمنتخب والموظف وباقي الشركاء المحليين، في الوقت الذي أضحي فيه دعامة أساسية من شأنها ربط الجسور وضمان التفاعل مع الشركاء داخليا وخارجيا وتمكين الساكنة من حقها في المعلومة وواجبها في الاقتراح والتتبع والتقييم. ومن بين النقط التي تؤثر سلبا على النشاط التواصلية للمجالس المنتخبة وتحول دون الرقي به إلى المستوى المطلوب، نجد غياب إستراتيجية وخطة عمل في ميدان التواصل، وضعف استعمال التقنيات الحديثة في تداول المعلومة، صعوبة الحصول على المعلومة داخليا وخارجيا والمبالغة في اعتماد السر المهني، غياب مخطط للتكوين المستمر وتكوين الموظفين في مجال التواصل، ضعف التواصل العام مع المحيط الخارجي، تعدد المتدخلين

³⁶⁷ يعتبر مخطط التواصل من الأنشطة الأفقية لإعداد وتنفيذ المخطط الجماعي للتنمية، يكتسي أهميته لارتكازه على محورين أساسيين، المحور الأول له طابع داخلي يهدف ضمان تبادل المعلومات خلال كل مرحلة من مراحل إعداد هذا المخطط والثاني خارجي يستهدف إعلام وتحسيس وتعبئة كافة الفاعلين الخارجيين (السكان والمجتمع المدني والمؤسسات العمومية والخاصة والهيئات الجهوية والوطنية والدولية)، لحثهم على المشاركة الفعلية والبناء وتحفيزهم على العمل في سياق يأخذ بعين الاعتبار الانشغالات الجماعية وتنفيذ الحلول التي تم التوصل إليها، انظر المخطط الجماعي للتنمية، مرجع سابق، ص: 111.

³⁶⁸ المخطط الجماعي للتنمية، مرجع سابق، ص: 110.

³⁶⁹ - Mégard Dominique, Deljarrie Bernard et Rigaud Didier: « La communication des collectivités locales », 2ème édition, Lextenso éditions, Dexia, paris, 2009, p : 36.

والفاعلين في الشأن المحلي، وتداخل الإداري والسياسي وتأثيره على العمل التواصلي، إلى جانب عدم توفر الإدارة المحلية على مصلحة خاصة تعنى بعمليات التواصل في مختلف مستوياتها الشخصية والمؤسسية والترابية والوسائطية.

فإشراك المواطنين في تحديد وانجاز الاختيارات التي تهم مستقبلهم الجماعي، تتوقف على استهدافهم في النظام التواصلي العام المحلي الذي أضحى بيداغوجية تتجه نحو المواطن والمستعمل وليس المستهلك أو الزبون³⁷⁰، ودعامة أساسية للديمقراطية، بل هو نوع من الديمقراطية، فكل مواطن داخل الجهاز الإداري أو خارجه، له الحق في التعرف على ما يجري وما يدور داخل الإدارة.

الفقرة الثانية: انعكاسات ضعف المشاركة في تخطيط المشاريع التنموية

إن ضعف المقاربة التشاركية على المستوى المحلي ينعكس بشكل مباشر على تشخيص واقع الجماعة أي تحديد الإمكانيات والمؤهلات والفرص المتاحة والممكن استغلالها من أجل تنميتها، كما يحول دون التعرف على الحاجيات الحقيقية للسكان (أولا) وترتيبها حسب سلم الأولويات (ثانيا).

أولا: محدودية تشخيص الحاجيات الفعلية للسكان

التشخيص الترابي هو جرد لواقع حال تراب معين من حيث المشاكل ونقط القوة والضعف، انتظارات الأشخاص والرهانات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية...، فهو يقدم توضيحات تسمح بفهم الماضي والحاضر للتصرف في الآتي تحضيرا للمستقبل. فتشخيص واقع جماعة يعني الجرد الدقيق لما تزخر به من إمكانيات ومؤهلات اقتصادية واجتماعية وثقافية وبشرية وبيئية، والوقوف كذلك على معوقات كل ميدان مع تحديد الآفاق المحتملة استنادا إلى تحليل المشاكل بترابط مع وجهات نظر السكان والفاعلين المحليين وتطلعاتهم³⁷¹. وباعتبارها الخطوة الأولية لعملية التخطيط، فهي تتطلب توفر شروط مسبقة تضمن نجاحها

³⁷⁰ - Mégard Dominique, Deljarrie Bernard et Rigaud Didier, op.cit, p : 36.

³⁷¹ - المخطط الجماعي للتنمية، مرجع سابق، ص: 63.

وتؤسس لتشخيص حقيقي لوضعية الجماعة من حيث نقاط قوتها وضعفها وإكراهات تنميتها والفرص الممكن استغلالها لتحسين مستوى عيش ساكنتها، وافتقاد هذه الشروط يؤثر على عملية التشخيص برمتها وقد يحول أحيانا دون إمكانية التفكير في إنجازها. ومن جملة تلك الصعوبات التي تعترض عملية التشخيص نذكر:

- صعوبة جمع المعطيات المرتبطة بمختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجماعات والمتضمنة لخصوصيات الأنشطة وحاجيات الساكنة بسبب صعوبة التنسيق بين المتدخلين على المستوى المحلي وأحيانا بسبب عدم توفرهم على معلومات محينة في غياب مرصد حضرية وبنوك للمعلومات؛
- ضعف الوسائل اللوجستكية والموارد المالية والبشرية المؤهلة لإنجاز الدراسات والبحوث الميدانية حول واقع الجماعة؛
- غياب هياكل إدارية تعنى بإنجاز الأشغال اللازمة لتشخيص إمكانات وفرص وإكراهات الجماعة وفق منهجية علمية مضبوطة؛
- غياب مشاركة فعالة للفاعليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية تساهم في إغناء التصور والتشخيص بتوفير معلومات وتحاليل واقعية يتم على أساسها بلورة تصور مشترك لمستقبل الجماعة.

إن مرحلة التشخيص تعد من المراحل الأساسية لأي مشروع تخطيطي، إذ من خلالها يمكن التعرف على مواطن الخلل وأماكن الخصائص في كل المجالات، ويتوقف ذلك على درجة واقعية المعطيات وحقيقة المعلومات وكيفية تحليلها ومعالجتها وعلى قدرة أعضاء فريق التشخيص على التحكم في أدوات البحث الملائمة لخصوصيات كل مجال ترابي. غير أن تحديد الخصائص بناء على نتائج التشخيص لا يمكن التصدي له دفعة واحدة أو من خلال عملية أو مشروع واحد، بل يتطلب ذلك عدة تدخلات وإمكانات وافرة قد لا تتوفر عليها الجماعة مما يستدعي ترتيب المتطلبات والحاجيات في إطار سلم الأولويات.

ثانياً: صعوبة ترتيب الأولويات التنموية للجماعة

تسمح عملية التشخيص بالتعرف على حاجيات السكان في مختلف القطاعات وعلى حاجيات المقاولات والفاعلين الاقتصاديين من أجل دراستها بشكل عملي وضبطها في سلم الأولويات. وتحديد الحاجات يسمح بالتعرف عن قرب و بواقعية على متطلبات واحتياجات الجماعات التي لا تستطيع أن تصل بصوتها إلى صناع القرارات والسياسات العامة³⁷²، وقد أجمعت مختلف الدراسات الأكاديمية على أن حسن التخطيط للاحتياجات المستقبلية يؤثر على مدى نضج سياسة التخطيط ومرونتها وقابليتها للتكيف العام، فهي عملية تجمع المعلومات والبيانات عن احتياجات السكان بالمجتمع بغرض إعداد خطة فاعلة، لتحسين نوعية وجودة الخدمات المقدمة³⁷³. والحاجة بصفة عامة هي حالة عدم توازن يشعر بها فرد أو جماعة، نتيجة الإحساس بالرغبة في تحقيق هدف معين يحتاج تحقيقه إلى توافر ظروف أو إمكانيات أو موارد معينة، تتنوع من حيث نطاقها (حاجة فردية، وحاجة جماعية، وحاجة مجتمعية)، وطبيعتها (حاجة مشبعة وحاجة جسمية وحاجة عقلية)، ومن حيث مؤسسات المجتمع (حاجة اجتماعية، صحية واقتصادية، تعليمية وحاجة إلى توافر الأمن...) ³⁷⁴. وعلى المستوى المحلي، فإن مفهوم الحاجة العامة المحلية يتخذ ثلاثة أبعاد أساسية تتحدد من خلال العناصر التالية³⁷⁵:

■ حاجات عامة محلية صرفة يتم إشباعها من طرف الدولة وتعود منافعها على

جميع المواطنين في مختلف الجماعات الترابية؛

■ حاجات عامة محلية خاصة بكل جماعة محلية على حدة، يجري إشباعها

بمعرفة السوق وتبعا للخصوصيات المحلية ويمكن ترك مسؤوليتها للجماعات

الترابية؛

³⁷² - احمد عبد الفتاح ناجي: "التخطيط للتنمية في الدول النامية"، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2011، ص: 240.

³⁷³ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

³⁷⁴ - حسنة كجي: "الحكامة الاجتماعية ومقترح الحكم الذاتي بالصحراء"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85، يناير.

أبريل، 2009، ص: 153.

³⁷⁵ - كريم لحرش: "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 10، الطبعة الثانية، 2011، ص:

■ حاجات عامة محلية مستحقة أو متداخلة تجمع بين الصفتين المحلية والوطنية وتعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها.

وتعدد الحاجات العامة المحلية يطرح إشكالية تحديد الأولويات الفعلية في ظل ضعف الإمكانيات وضرورة مواجهة تزايد المتطلبات، وقد أضحت دراسة الأولويات وتحديدتها تحظى بأهمية بالغة خاصة في الدول المتقدمة وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، باعتبارها النظام الذي يمكن على أساسه توزيع الموارد المتاحة على الاحتياجات المتزايدة وفقا لمجموعة أساسية من العوامل، كما يقصد بها ترتيب الاحتياجات أو الخدمة القائمة في المجتمع على مراتب بعضها فوق بعض وفق نظام يقوم على أساس مدروس يتضمن وضع الأمور في نصابها أو وضع الخدمة المناسبة في مكانها المناسب³⁷⁶.

فالأولويات ترجمة للأهداف التي تريد المنظمة الوصول إليها، وترتيب الأولويات يعني تصنيف وترتيب تلك الأهداف حسب أهميتها، مع الأخذ بعين الاعتبار كافة النتائج التي سوف تترتب على تنفيذها من موارد مادية وبشرية. ولتحديد أولويات المشاريع يتم اعتماد مجموعة من المعايير منها³⁷⁷:

■ الطابع الاستعجالي لحاجات الفئات المستهدفة؛

■ مدى تناسب المشروع وخصوصيات الوسط الذي سيطبق فيه؛

■ الكلفة المادية للمشروع: فالمشروع لا معنى له على أرض الواقع إذا لم

تكن التكلفة المادية لإنجازه محددة بشكل دقيق وتساير الإمكانيات

الموجودة؛

■ وجود خبرات مختصة تتكفل بإنجاز المشروع وتتبع تنفيذه وتقويمه،

وتكون هذه الخبرات موجودة داخل الأجهزة المكلفة بالمشروع، والتي

غالبا ما يؤدي انعدامها إلى الارتجال في التنفيذ وبالتالي إلى ضعف

المردودية.

³⁷⁶ - حسنة كجي، مرجع سابق، ص: 153-154.

³⁷⁷ - لحسن مادي، مرجع سابق، ص: 73.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية تحديد الأولويات تعتبر عملية صعبة ومعقدة تختلف باختلاف المجتمعات، والفئات المستهدفة بالمشاريع والإمكانات المتوفرة والممكن توفيرها مستقبلا، وهو ما يتطلب الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الاعتبارات عند تحديد أولويات المشاريع التي غالبا ما لا تهتم بها الجماعات كليا أو جزئيا، من أهمها أن تتصف معايير تحديد الأولويات بالشمول وأن تكون عملية تحديد هذه الأولويات عملية جماعية وعمل تعاوني منظم يشترك فيه كل المعنيين والمختصين وتمارس بناء على أسس علمية موضوعية على أن تتم بأسلوب متوازن يحقق التكامل بين البرامج والمشروعات المختلفة.

ومما لا شك فيه أن غياب الاشتغال بمنطق الأولويات وترتيبها حسب أهميتها بناء على معايير واضحة ومضبوطة ومتوافق بشأنها يحول دون التحكم في الموارد المتوفرة، وقد يفضي إلى نوع من الارتجالية والعشوائية في التدبير، بسبب انجاز مشاريع على حساب أخرى تكون الساكنة في اشد الحاجة إليها.

الفرع الثاني: إشكالية التنسيق بين المتدخلين في تنفيذ المشاريع على المستوى المحلي

يتطلب إنجاز المشاريع والبرامج التنموية داخل رقعة جغرافية معينة، حصول التوافق حولها بين مختلف القطاعات المعنية، ولا يمكن أن يتم ذلك بشكل سلس ما لم تكن هذه القطاعات ممثلة على الصعيد المحلي بمصالح لها من الصلاحيات والاختصاصات والسلطات ما يمكنها من اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطة المركزية. من هنا تتحدد أهمية نظام اللاتمركز الإداري الذي يقوم على إحداث مصالح غير ممركرة تساهم في تخفيف الأعباء الإدارية عن السلطات المركزية وتسهل مأمورية المواطنين في الحصول على الخدمات بأقل تكلفة وفي آجال معقولة. ويرتكز كقاعدة تنظيمية على توزيع الاختصاصات بين المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة حيث تضطلع الإدارة المركزية بمهام التنسيق والتخطيط والتوجيه والمراقبة والتقويم بالإضافة إلى جميع المهام ذات الطابع الوطني، فيما تسند إلى

المصالح اللامركزية مهام تنفيذ المخططات والسياسات العمومية على المستوى المحلي³⁷⁸. وقد اهتم المغرب باللاتمركز الإداري كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي نشأت بؤادره مع عهد الحماية، من خلال إنشاء مصالح إدارية جديدة وتوزيعها عبر مجموع الأقاليم، وبعدها بإصلاح الهياكل الإدارية التي تركها المستعمر واتخاذ عدة إجراءات وقوانين لإصلاح التنظيم الإداري. وانطلاقاً من بداية السبعينات، سيعرف أسلوب عدم التركيز الإداري تطوراً واضحاً تجلّى في الاهتمام بالجانب الهيكلي من خلال إنشاء مصالح خارجية على مستوى العمليات والأقاليم، واتخاذ عدة إجراءات إدارية وقانونية تهتم بالجانب التنظيمي لهذا التنظيم³⁷⁹.

وبالرغم من المجهودات المسجلة على المستويين التنظيمي والإداري، فإن اللاتمركز الإداري في وضعه الحالي لم يواكب التطور الحاصل في مجال اللامركزية، لعدة أسباب نلخصها في ضعف التأطير القانوني للاتمركز الإداري (الفقرة الأولى) واستمرار هيمنة المركزية إلى جانب غياب وسائل تفعيله (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضعف الإطار القانوني للاتمركز الإداري

عرف التأطير القانوني للامركزية ببلادنا تطوراً ملحوظاً، حيث تم إصدار مجموعة من النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية لحقتها عدة تعديلات بغرض تأهيل هذه الجماعات لمواجهة تحديات التنمية، غير أن هذا الاهتمام بالنظام اللامركزي لم يواكبه نفس الاهتمام باللاتركز الإداري، فلحد الساعة لا توجد مدونة قانونية تؤطره، بل على العكس نجد أن معظم النصوص القانونية مشتتة ومتناثرة ويغلب عليها طابع الارتجال³⁸⁰.

³⁷⁸ - وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة: "اللاتمركز الإداري"، انظر: www.mmsp.gov.ma
³⁷⁹ - محمد راجي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-الرباط، 2001، ص: 43.
³⁸⁰ - رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز الإداري بالمغرب"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، طوب بريس، الرباط، 2012، ص: 127.

واقترء بالمشروع الفرنسي الذي أصدر قانون التوجيه المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية في السادس من فبراير 1992³⁸¹ وميثاق اللاتركيز الإداري³⁸²، تم إصدار أول مرسوم بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري بالمغرب³⁸³، حددت بموجبه كيفية توزيع الاختصاصات والوسائل على المصالح المركزية والخارجية للإدارات العامة، حيث تقوم الإدارات المركزية تحت سلطة الوزراء بمهمة تخطيط الأعمال الداخلة في نطاق اختصاصها وتوجيهها وتنظيمها وإدارتها ومراقبتها مع مراعاة أحكام النصوص المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات³⁸⁴، فيما أنيط بالمصالح الخارجية في نطاق اختصاصها تنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة³⁸⁵.

وقد وضع مرسوم أكتوبر 1993، إطارا مؤسسيا لاقتراح وتتبع تنفيذ سياسة الحكومة المتعلقة باللاتركيز الإداري بموجب مادته الرابعة التي نصت على إحداث لجنة دائمة للاتركيز الإداري تناط بها مهام :

- إعداد جرد لجميع أعمال الإدارة التي يمكن تفويض الإمضاء في شأنها؛
- الحرص على التوفيق بين عمليات نقل الاختصاصات إلى المصالح الخارجية ونقل الوسائل كيفما كانت طبيعتها اللازمة لتنفيذها؛
- السهر على التوفيق بين الشروط المتعلقة بمستوى التأهيل والدرجة المطلوبين لتعيين رؤساء المصالح الخارجية؛
- السهر على التنسيق بين دوائر الاختصاص الجغرافي للمصالح الخارجية التابعة للإدارات العامة، والتوفيق بين تقسيمها والمهام المسندة إليها. فيما أناط المرسوم باللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم مهمة دراسة جميع التدابير المتعلقة

³⁸¹ - Loi d'orientation n° 92 - 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, pour plus de détails sur le bilan de cette loi, voir : Joseline Villeneuve : « bilan de la loi du 6 février 1992 » : <https://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues>.

³⁸² - Décret n° 92 - 604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

³⁸³ - مرسوم رقم 625 . 93 . 2 الصادر في 4 جمادى الأولى 1414، موافق ل 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري، ج.ر عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 موافق ل 3 نوفمبر 1993.

³⁸⁴ - المادة 2 من المرسوم رقم 625 . 93 . 2.

³⁸⁵ - المادة 3 من المرسوم رقم 625 . 93 . 2.

بالتركيز الإداري، ولا سيما منها إحداث المصالح الخارجية اللازمة لتلبية حاجات المرتفقين لدى العمالة أو الإقليم أو الجماعة واقتراحها على اللجنة الدائمة للتركيز الإداري بعد استطلاع رأي الوزير المختص³⁸⁶.

وعموما، فإن قراءة مقتضيات هذا المرسوم، تظهر أن هذا الأخير لا يتضمن أي بعد جهوي، بل ركز على البعد الإقليمي للتركيز الإداري من خلال الإشارة إلى اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، ولم يأخذ بذلك التعديل الدستوري لسنة 1992 الذي أرقى الجهة إلى مصاف الجماعات المحلية³⁸⁷. كما أن هذا المرسوم سيصبح متجاوزا لاحتوائه بعض الثغرات ولنقصه في الموضوع³⁸⁸، خصوصا عندما أصبح العمال حسب دستور 1996 يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين، ومسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون، لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية.

من جهة أخرى، فقد تم إصدار مرسوم بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإدارية³⁸⁹، بموجبه تكلف المديريات الجهوية والإقليمية والمصالح المكونة لها بتنفيذ جميع المقررات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المركزية. وأهم ما يسجل لهذا المرسوم أنه تولى إعطاء دفعة قوية لسياسة اللامركزية الإدارية من خلال إعادة النظر في مقتضيات مرسوم 1993 بخصوص إلزامية التفويض الذي لم يعد يقتصر على الإمضاء، بل أصبح يشمل تفويض مسؤولية اتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللامركزية على صعيد الجهة أو العمالة أو الإقليم³⁹⁰.

وقد نص هذا المرسوم أيضا على إرساء لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللامركزية الإدارية توجه إليها تصاميم مديريةية للامركزية الإدارية التي يتعين إنجازها خلال مدة تتراوح

³⁸⁶ - المادة 6 من نفس المرسوم.

³⁸⁷ - المكي السراجي: "التركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 97-98، مارس-يونيو، 2011، ص: 120.

³⁸⁸ - للمزيد من التفاصيل، انظر: الحسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 35، نونبر-دجنبر 2000، ص: 42.

³⁸⁹ - المرسوم رقم 2-05-1369، الصادر في 29 شوال 1426، موافق ل 2 دجنبر 2005، ج.ر عدد 5386 بتاريخ 11 ذو الحجة 1426، موافق ل

12 يناير 2006.
³⁹⁰ - المادة 5 من المرسوم رقم 2-05-1369.

ما بين سنتين وخمس سنوات، وتتضمن أساسا الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزية وعدد الموظفين المزمع إعادة انتشارهم لفائدة المصالح اللامركزية والوسائل المادية والمالية المقرر وضعها رهن إشارتها³⁹¹، على أن تتولى دراسة هذه التصاميم والمصادقة عليها لجنة تحدث لهذا الغرض³⁹²، وتجدر الإشارة هنا إلى أن القطاعات الحكومية لم تتمكن من وضع هذه التصاميم³⁹³ وهو ما يعني أنه في ظل النصوص القانونية الحالية يصعب الحديث عن نقل للسلطة التقريرية للمصالح اللامركزية، بل كل ما هنالك هو نقل للسلطة التنفيذية للقرارات الإدارية من المركز إلى المحيط. وهذه القرارات الفردية المفوضة في حقيقة أمرها ليست قرارات تصور وقرارات استشراف لآفاق التنمية، وقرارات رسم استراتيجية معينة في مجال التنمية المحلية بقدر ما هي قرارات محدودة المدى تهم المواطنين ليس كجماعات، وإنما كأفراد منعزلين في حياتهم الخاصة الضيقة³⁹⁴.

الفقرة الثانية، هيمنة المركزية وضعف وسائل التركيز الإداري

يواجه نظام اللاتمركز الإداري استمرار المركزية المفرطة في اتخاذ القرارات وتوزيع الإمكانات، فرغم المجهود المبذول على مستوى إحداث شبكة واسعة من الإدارات الترابية، فلا زالت الإدارة المركزية تركز وتحتكر السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية بشكل تتحول معه المندوبيات والمصالح الخارجية إلى مجرد أدوات للتنفيذ وجمع المعطيات³⁹⁵.

وإذا كانت الدولة قد استطاعت تطوير معدل إحداث العمالات والأقاليم في السنوات الأخيرة، فإن ذلك لم يواكبه ترسيخ شبكة إدارية ممثلة للقطاعات الوزارية على المستويات الإقليمية، تسهل على الجماعات مأمورية اتخاذ القرارات في مواضيع ذات صبغة مشتركة، كما تساعد على الاستفادة من مختلف الإمكانات الموضوعة رهن إشارة السلطات الإدارية المحلية الممثلة للإدارات المركزية، فباستثناء بعض العمالات والأقاليم التي تحظى بوضعية

³⁹¹ - المادة 10 من المرسوم رقم 2-05-1369

³⁹² - المادتين 11 و12 من المرسوم رقم 2-05-1369

³⁹³ - المكي السراجي، مرجع سابق، ص: 124.

³⁹⁴ - المكي السراجي، مرجع سابق، ص: 124.

³⁹⁵ - رشيد السعيد، مرجع سابق، ص: 127.

امتيازية بفضل أهميتها الاقتصادية أو الجغرافية، فإن عددا من الأقاليم لا تزال تعاني من ضعف البنيات الإدارية، الأمر الذي يؤكد أن إحداث المصالح الخارجية لا يتماشى وسياسة إحداث الأقاليم والعمالات³⁹⁶، وهو ما يعني وجود خريطة ترابية غير متناسقة التدخلات، بحيث إذا كانت بعض الوزارات تغطي جل التراب الوطني كوزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التجهيز، فإن وزارات أخرى ليس لها نفس الامتداد الترابي والمثال لوزارة الثقافة ووزارة الاتصال والعدل والصيد البحري³⁹⁷.

ويقصد بالمركزية المفرطة التي تعاني منها الإدارة المغربية كما وردت في تقرير البنك الدولي أنها تجمع سلطات اتخاذ القرار داخل الإدارة المركزية، الشيء الذي يكون عائقا بالنسبة للمصالح الإقليمية للوزارات التي تفتقد الكفاءات والاستقلال الذاتي الضروريين، ومن هنا فإن تفكيك هذا التجمع للسلطات ليس فقط وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة، بل هو شرط مسبق لإنجاح اللامركزية. وفوق هذا، فإن الجماعة المحلية تكون في حاجة لممارسة مهامها، كما ينبغي، إلى وجود مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة، قادرين على اتخاذ القرار في هذا المستوى³⁹⁸. ومن هذه الزاوية تطرح إشكالية توزيع الأطر، فمن خلال توزيع أصناف الموظفين حسب الجهات يتبين أن أربع جهات فقط تضم 43.7% من صنف الأطر و46.4% من صنف الإشراف و47.4% من صنف التنفيذ ويتعلق الأمر بجهة الرباط سلا زمور زعير وجهة سوس ماسة درعة وجهة الدار البيضاء وجهة مراكش تانسيفت الحوز. وتتوفر جهة الرباط سلا زمور زعير على أعلى النسب من الأصناف الثلاثة 13.7% بالنسبة للأطر و16.74% من صنف الإشراف و24.27% بالنسبة لصنف التنفيذ³⁹⁹.

³⁹⁶ - فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 10، يناير-مارس 1995، ص: 18.

³⁹⁷ - رشيد السعيد، مرجع سابق، ص: 128.

³⁹⁸ - تقرير البنك الدولي حول الإدارة بالمغرب الصادر في أكتوبر 1995، انظر: الحسن الوزاني الشاهدي، مرجع سابق، ص: 42.

³⁹⁹ - وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية، 2012، ص: 38، انظر الموقع الإلكتروني للوزارة: www.mmsp.gov.ma

وبصفة عامة، فإذا كان عدد الموظفين بالمصالح اللامركزية قد ناهز 488.817 موظفا سنة 2012، فإن 67% منهم تركزوا على مستوى 7 جهات فقط⁴⁰⁰، وهو ما يبين وجود تفاوت كبير في التوزيع بين الجهات مع تركز مرتفع على مستوى جهة الرباط سلا زمر زعير ب 16.23 بالمائة⁴⁰¹.

والى جانب سوء توزيع الموظفين بالمصالح اللامركزية كما وكيفا، تنضاف إشكالية استقلالها المالي، إذ أن أغلب هذه المصالح لا تتعدى وسائلها المالية بضعة مئات الآلاف من الدراهم، كما تعاني من خصائص كبيرة في حاجيات الإدارة حيث إن 35 بالمائة من المصالح غير المركزية تظل تابعة وبكيفية مطلقة للإدارات المركزية سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز⁴⁰².

ومن بين الأسباب التي تحد من نجاح نظام عدم التركيز، ما يعود إلى عوامل نفسية أو بسلوكية⁴⁰³ ترتبط ببعض مسؤولي الإدارة المركزية الذين يعتبرون تفويض بعض الاختصاصات إلى ممثليهم في العمالات والأقاليم وسيلة لتقليص سلطتهم وصلاحياتهم، وهو ما يدفعهم إلى الامتناع عن أي إجراء قد يحد من هذه الصلاحيات، وهم بذلك يؤثر سلبا على التسيير السليم للمصالح اللامركزية.

يبدو إذن في ضوء ما سبق، أن تخلف نظام اللاتركيز الإداري عن مستوى تطور اللامركزية يؤثر بشكل مباشر على عملية التنسيق بين المتدخلين فوق الإقليم الترابي، فغياب تمثيلية شاملة للوزارات أو ضعف تغطيتها جل الأقاليم تعد من أبرز الأسباب التقنية لفشل عملية التنسيق بين الفاعلين على المستوى المحلي، ذلك أن انجاز عمل مشترك أو إقامة مشروع يتوقف على تعبئة الإمكانيات المتاحة لدى مختلف المصالح، ويفرض حصول التوافق في المكان والزمان المناسبين، وهو ما لا يمكن أن يتم في وجود مصالح لا مركزية ضعيفة الإمكانيات والصلاحيات وفاقدة لسلطة القرار.

⁴⁰⁰ - ويتعلق الأمر بجهات الرباط سلا زمر زعير وسوس ماسة درعة وجهة الدار البيضاء التي تراوحت نسب الموظفين العاملين بها ما بين 10 و 16 بالمائة ثم الجهة الشرقية وجهة مراكش تانسيفت الحوز وجهة مكناس تافيلالت وجهة طنجة تطوان، للمزيد من التفاصيل، انظر المصدر السابق، ص: 35.

⁴⁰¹ - المصدر السابق، نفس الصفحة.

⁴⁰² - رشيد السعيد، مرجع سابق، ص: 130-131.

⁴⁰³ - الحسن الوزاني الشاهدي، مرجع سابق، ص: 43.

المطلب الثاني: مشاكل تنفيذ المشاريع التنموية للجماعات الترابية

يعتبر تنفيذ المشاريع مرحلة أساسية ضمن مسار تدبيرها، فهي تتطلب إعدادا مسبقا يضمن التنفيذ الجيد والفعال لكل مشروع وتفاذي كل ما من شأنه أن يعرقل إنجازه أو يؤخره. وبالنسبة لمشاريع الجماعات الترابية فإن أبرز الاختلالات التي يتم تسجيلها خلال مرحلة التنفيذ ترتبط أساسا بمستوى انجاز أشغال المشروع التي تتم في إطار صفقات لا تراعى فيها، أحيانا مبادئ المنافسة والشفافية والمساواة في الولوج إلى هذه الطلبات العمومية كما ترتبط بغياب دراسات جدوى تمكن من معرفة إمكانات تنفيذ المشروع ونسبة نجاحه (الفرع الأول)، بالإضافة إلى إخلال أحد أطراف تنفيذ المشروع بالتزاماته في إطار الشراكة أو التعاون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المشاكل التقنية في انجاز المشاريع

ترتبط هذه الاختلالات بمستوى انجاز الأشغال في إطار الصفقات العمومية الجماعية (الفقرة الأولى) وبغياب دراسات تمهيدية حول جدوى المشاريع المقترح انجازها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضعف جودة أشغال المشاريع في إطار الصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من بين أهم الوسائل القانونية التي تلجأ إليها الإدارة لاختيار شركائها في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية، وبالنظر لدورها في خلق التنافسية بين المقاولات ولأثرها الجلي على مناخ الأعمال، فقد عرفت الترسانة القانونية المنظمة لها عددا من الإصلاحات انطلاقا من مرسوم ⁴⁰⁴ 1965 الذي ركز على اعتماد أسلوب المناقصة

⁴⁰⁴ - المرسوم رقم 2.65.116 الصادر بتاريخ 18 محرم 1385 الموافق ل 19 ماي 1965 بتحديد الشروط والكيفيات التي تيرم بموجبها صفقات الأشغال أو الأدوات أو النقل لحساب الدولة.

كأساس لاختيار نائل الصفقة، ثم مرسوم 1998⁴⁰⁵ الذي أسس على معيار أفضل عرض، وبعده مرسوم 2007⁴⁰⁶ الذي اعتبر محطة بارزة نحو ضمان الشفافية والمساواة في الولوج إلى الطلبات العمومية وصولاً إلى مرسوم 20 مارس 2013 الذي توخى إرساء قواعد جديدة في تدبير الصفقات العمومية، تركز بالأساس على الحكامة الجيدة وأهداف التنمية المستدامة وترسيخ المزيد من الشفافية والمنافسة وتحسين مناخ الأعمال خاصة بالنسبة للمقاول الوطنية⁴⁰⁷. ومعلوم أن التعديلات الواردة على التنظيم القانوني للصفقات العمومية فرضتها التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلد، وألزمها ضرورة التحديث وتدعيم الشفافية والفعالية في إبرام ومراقبة تدبير الطلبات العمومية، غير أن دخولها حيز التنفيذ كشف عن مجموعة من الاختلالات والنقائص⁴⁰⁸، فما هي إذن مظاهر اختلالات الصفقات العمومية الجماعية (أولاً) ثم ما هي أسبابها الرئيسية (ثانياً)؟.

أولاً: الخروقات المسجلة على مستوى إسناد الصفقات العمومية

أكدت النصوص القانونية المنظمة للصفقات العمومية في مجملها على ضرورة تخليق وتطوير إجراءات إبرام هذه الصفقات، استجابة لمتطلبات تحديث المساطر وتدعيم الحكامة الجيدة والانفتاح الاقتصادي الذي فرض ترسيخ شفافية المعاملات والإنصاف وضمان حقوق المتنافسين، تماشياً مع التطورات التي شهدتها عالم الأعمال في ظل التغيرات العميقة التي عرفها المحيط الوطني والدولي خاصة في السنوات الأخيرة.

وعلى الرغم من التعديلات التي لحقت بالنصوص المؤطرة لكيفية إبرام الطلبات العمومية في اتجاه تدعيم قواعد الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين، فلا تزال بعض الممارسات والمخالفات قائمة في شأن الصفقات الجماعية، ذلك أن المهمات الرقابية

⁴⁰⁵ - مرسوم رقم 2.98.482 صادر في 11 رمضان 1419، موافق ل 30 دجنبر 1998 بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض مقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها، ج.ر عدد 4654 بتاريخ 19 رمضان 1419، موافق ل 7 يناير 1999.

⁴⁰⁶ - مرسوم رقم 2.06.388 صادر في 16 من محرم 1428، موافق ل 5 فبراير 2007 بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، ج.ر عدد 5518 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1428، موافق ل 19 أبريل 2007.

⁴⁰⁷ - انظر مجلة المالية، عدد 23 أبريل 2014 الموقع الإلكتروني: <http://www.finances.gov.ma>

⁴⁰⁸ - نقصد بذلك التعديلات إلى حدود المرسوم رقم 2.06.388، وهو ما تطلب إصدار مرسوم رقم 2.12.349 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1434 موافق ل 20 مارس 2013، المتعلق بالصفقات العمومية، ج.ر عدد 6140، بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434، موافق ل 4 أبريل 2013.

المنجزة من طرف المحاكم المالية تسجل باستمرار مجموعة من الملاحظات المتواترة التي تشكل مخاطر في تدبير الطلبات العمومية، أبرزها:

■ عدم احترام المقتضيات القانونية المنظمة للصفقات العمومية سواء فيما يخص اللجوء غير المبرر لمسطرة الاتفاق المباشر والاقصاء غير المبرر لبعض المتنافسين والرفع في كمية الأشغال وغياب الصرامة في تقدير العروض التقنية⁴⁰⁹؛

■ عدم الحرص على معايير الشفافية في اختيار المتعاقد معهم مما يترتب عنه تنفيذ النفقات بأثمان غير اقتصادية؛

■ عدم تضمين دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات لجميع الشروط التقنية والإدارية؛

■ عدم تطبيق غرامات التأخير في حق المقاولين المخلين بالتزاماتهم التعاقدية في انجاز الأشغال داخل الآجال القانونية؛

■ قصور الإدارة الجماعية في حفظ الوثائق المرتبطة بالصفقات العمومية (كعدم الاحتفاظ بالوثائق الخاصة بالمتنافسين المقصيين من الصفقة مثلا) ؛

■ غياب القرارات الجماعية المرتبطة بتعيين لجنة فتح الأظرفة؛

■ عدم إخبار المتنافسين المقصيين بواسطة رسائل مضمونة وعدم إخبار المتنافسين الآخرين كتابة بالمقابلة نائلة الصفقة؛

■ عدم توفر بعض الجماعات الترابية على أي وثيقة تبرر بصفة دقيقة أماكن تنفيذ أشغال الصيانة والوسائل المستعملة لإنجازها، وعدم توفرها على محاضر تسلم التوريدات.

■ الجمع بين عدة مهام متنافية وضعف التنسيق بين المصالح الجماعية (يشرف رئيس المجلس الجماعي على جميع مراحل تنفيذ الطلبات العمومية بدءا من اختيار الممونين الذين تتم استشارتهم إلى الإشهاد على صحة العمل المنجز

⁴⁰⁹ - محمد مجيدي: "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال- الرباط، 2006-2007، ص: 152.

ووضع الحوالات المتعلقة بالأداء. ولا يتم إشراك التقنيين في عملية الإشهاد على صحة العمل المنجز حتى بالنسبة للأشغال التي يشرفون على تتبعها، الأمر الذي لا يمكن من إرساء آليات فعالة للمراقبة الداخلية وينطوي على مخاطر حقيقية ترتبط بضعف ترشيد النفقات)؛

■ عدم تطابق كميات الأشغال الواردة في الكشف التفصيلية مع كمية الأشغال المنجزة فعلياً؛

■ إصدار أوامر غير مبررة بوقف الأشغال وعدم الإعلان عن التسلم المؤقت.

ويظهر من مجمل المخالفات المسجلة في مجال إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية للجماعات الترابية، أنها تتوزع بين مخالفات يساهم في إيجادها النص القانوني الذي رغم تقدمه لم يمكن من توفير حماية شاملة للمنافسة الاقتصادية والمساواة بين المقاولات المتبارية، والمخالفات التي تتركسها بعض الممارسات التي أضحت اعتيادية بالنسبة لبعض موظفي ومسيري الجماعات الترابية، إلى جانب إكراهات أخرى ساهمت في إضعاف مستوى تدبير ومتابعة تنفيذ الصفقات الجماعية والمتمثلة أساساً في نقص الموارد البشرية التي تتوفر على تكوين تقني ملائم يمكنها من تحديد الأشغال المزمع إنجازها وتتبعها وإعداد دفاتر تحملات مضبوطة بشأنها⁴¹⁰.

وبشكل عام، فقد شكلت الاختيارات الخاطئة وغير المبنية على أسس سليمة في مجال إسناد الصفقات الجماعية، السبب الرئيسي أمام فشل بعض حائزي الصفقات في إنجازها، وهو ما يدعو للتساؤل عن واقع الشفافية والمنافسة والمساواة في مجال تدبير الصفقات الجماعية.

ثانياً: أسباب الاختلالات في الطلبات العمومية

شكل هدف تقوية ضمانات توفير الشفافية والفعالية في مراحل إبرام ومراقبة تدبير الطلبات العمومية الدافع الرئيسي لإصلاح منظومة الصفقات العمومية، إلى جانب توسيع

⁴¹⁰ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012، الجزء الثاني، الكتاب الأول، ص: 225.

مبدأي المنافسة والمساواة في التعامل مع المتنافسين، وقد أبان واقع الممارسة صعوبة الالتزام بالمبادئ السالفة في ظل محدودية تتبع ومراقبة هذه الصفقات.

1. محدودية الشفافية

لمعرفة واقع الشفافية في تدبير الصفقات العمومية الجماعية، لابد من استجلاء نواقص المقتضيات القانونية في الموضوع من خلال مرسوم 2007، مع إبراز ما ورد من مستجدات في مرسوم 2013.

1.1 واقع الشفافية في ظل مرسوم 2007

تشير الشفافية إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، وتتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم⁴¹¹. وفي مجال الصفقات العمومية تستدعي الشفافية التزام الوضوح والعناية في كل الإجراءات التي تقوم بها الإدارة أثناء مختلف مراحل الصفقة.

وعلى الرغم من الضمانات التي حملها مرسوم 2007 في هذا الشأن، والتي اعتبرت ايجابية خاصة على مستوى تأطير إبرام الصفقات التفاوضية عبر مسطرة إشهارية وتنافسية⁴¹²، والإمكانية الممنوحة للمتنافسين لإكمال ملفاتهم في أجل تحدده لجنة طلب العروض⁴¹³، وبالتالي الحد من الحالات التي يمكن أن تقصيهما فيها الإدارة بمبرر نقص الوثائق، إلى جانب الإشارة في إعلان طلب العروض إلى الموقع الإلكتروني والجريدة اللذين نشر البرنامج التوقعي الذي أعلن عن طرح الصفقة موضوع إعلان طلب العروض، ما عدا إذا كانت الصفقة المعنية غير مدرجة في البرنامج المذكور⁴¹⁴، وضرورة الحفاظ على

⁴¹¹ - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية: الشفافية والمساءلة: <ftp://pogar.org/localuser/pogar/arabic/themes/transparency.html>.

⁴¹² - المادة 72 من المرسوم رقم 2.06.388.

⁴¹³ - المادة 35 من المرسوم رقم 2.06.388.

⁴¹⁴ - المادة 20 من المرسوم رقم 2.06.388.

العناصر التي كانت سببا في إقصاء المتنافسين لمدة 5 سنوات على الأقل⁴¹⁵، ثم ضرورة منح شهادة في حالة عدم تسليم ملف طلب العروض وإمكانية تأجيل تاريخ فتح الأظرفة⁴¹⁶. فإن هذه الإجراءات لم تكن كافية لضمان شفافية الصفقات العمومية بصفة عامة والجماعية بصفة خاصة، بل إن ما أخذ على مرسوم 2007 قصوره وإثارته لمجموعة من الاختلالات والنقائص مجرد دخوله حيز التطبيق، بسبب أهمية السلطة التقديرية المخولة لصاحب المشروع، ودوره المهيمن خلال كل مراحل انجاز الصفقة، بالإضافة إلى تعدد الاستثناءات المتعلقة بطلبات العروض المفتوحة الواردة في المرسوم، وصعوبة الوصول إلى المعلومة حول الصفقات العمومية، ثم ضعف إمكانية الطعن الإداري والقضائي وكذا غياب آليات حماية الضحايا.

إن ضعف ضمانات الشفافية على مستوى مساطر وإجراءات الصفقات العمومية، يبرز بشكل واضح النقائص التي اعترت مرسوم 2007 وكذا الاختلالات التي تشوب إبرام هذه الصفقات، التي أضحت عنوانها البارز الزبونية والمحسوبية في اختيار نائل الصفقة، وضعف المراقبة في منح الطلبات العمومية وتنفيذها، وهو ما أدى في أحيان عديدة إلى الشروع في إنجاز الأشغال المتعلقة بالمشاريع دون إتمام مراحل تنفيذها، كما شكل دافعا لإصدار مرسوم جديد يتوخى تعزيز مبدأ الشفافية والمساواة في الولوج إلى الطلبات العمومية.

2.1 مستجبات مرسوم 2013 في تعزيز مبدأ شفافية الصفقات العمومية

تؤكد العديد من الدراسات وعلى رأسها دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أن إصلاح الإطار التنظيمي للصفقات العمومية لم يأت بالجواب على الإشكاليات المرتبطة بالمراحل القبلية (من تحليل للفرص وتحديد الحاجيات وتصور لملف طلب العروض وغير ذلك)، والمراحل البعدية (من تنفيذ واستلام وقبول المنجزات وتقييم وقياس

⁴¹⁵ - المادة 45 من المرسوم رقم 2.06.388.

⁴¹⁶ - المادة 19 من المرسوم رقم 2.06.388.

للنتائج والآثار)، ومن خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لهذه الصفقات وكذا تحليل تطبيقها على أرض الواقع، يمكن استخلاص ما يلي⁴¹⁷:

■ إن النصوص القانونية تضع مبادئ واضحة، وتقر مسؤولية مختلف الفاعلين على امتداد المسلسل، في حين أن النصوص التطبيقية (من مراسيم وقرارات ودفاتر البنود الإدارية العامة)، لم تأتي سوى بالتعقيد وإمكانية الترجمة التي تؤدي إلى عدم ضبط المسؤولية؛

■ إن في تشتت النصوص ما يفسر صعوبات التطبيق، ويدعو إلى بذل جهد حقيقي للتنميط القانوني؛

■ لا وجود لما ينص صراحة على مهمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في النصوص المنظمة للصفقات العمومية، ما يضيع على البلاد فرصة جعلها رافعة حقيقية للتنمية... إلخ.

ولتجاوز الملاحظات السالف ذكرها، صدر مرسوم 2013 المتعلق بالصفقات العمومية والذي ضم مستجدات مهمة من شأنها المساهمة في تعزيز الشفافية بين مختلف المتدخلين من قبيل:

■ نشر البرنامج التوقعي للصفقات التي تعتزم الإدارة ابرامها برسم سنة مالية معينة والذي يتضمن، على الخصوص، الإشارة إلى موضوع الدعوة إلى المنافسة وطبيعة العمل ومكان التنفيذ وطريقة الابرام المزمع اعتمادها وغيرها من المقتضيات⁴¹⁸ التي تتيح للمنافسين والمقاولات المعنية إمكانية التعرف على طلبات الإدارة؛

■ اعتماد نظام الاستشارة الذي يتيح لجميع الراغبين في التعامل مع الإدارة صاحبة الصفقة إمكانية التعرف على المقاييس التي تعتمدها لاختيار المرشح،

⁴¹⁷ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي: "الصفقات العمومية: رافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، إحالة ذاتية رقم 2012/7، ص: 7، انظر العنوان الالكتروني للمجلس: www.ces.ma

⁴¹⁸ المادة 14 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية.

وهو عبارة عن مطبوع يقدم لكل من سحب ملف طلب العروض، ويتضمن كل المعايير المعتمدة في تقييم العروض، بما فيها لائحة المستندات التي يجب أن يدلي بها المتنافسون ومقاييس قبولهم وإسناد الصفقة والعملة أو العملات القابلة للتحويل التي يجوز التعبير بها عن ثمن العروض إذا كان المتنافس غير مقيم بالمغرب ثم اللغة أو اللغات التي يجب أن تحرر بها الوثائق المضمنة في الملفات والعروض المقدمة من طرف المتنافسين⁴¹⁹.

■ الدعوة العمومية للمنافسة والطابع العمومي للجلسات الذي تستشف من خلاله شفافية عملية فتح أظرفة المتنافسين التي تتم خلال جلسة عمومية⁴²⁰؛
■ إلزام الإدارة بإبلاغ المتنافسين بنتائج طلب العروض، من خلال⁴²¹:

○ إلزام صاحب المشروع بنشر وإصاق نتائج فحص العروض بمقراته، ونشرها عند الاقتضاء في الموقع الإلكتروني الذي استعمل لنشر الإعلان عن طلب العروض، وذلك في الأربعة والعشرين ساعة الموالية لتاريخ انتهاء أشغال لجنة طلب العروض ولمدة خمسة عشر يوما على الأقل، وتنشر كذلك في بوابة الصفقات العمومية بالشكل الذي يضمن اطلاع المتنافسين عليها.

○ إخبار المتعهد الذي تم قبول عرضه برسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل أو عند الاقتضاء بواسطة فاكس مع إثبات الوصول، أو بشكل الكتروني أو بأية وسيلة أخرى ملائمة، على أن توجه إليه هذه الرسالة في أجل لا يتعدى خمسة أيام كاملة ابتداء من تاريخ انتهاء أشغال اللجنة المختصة؛

○ إبلاغ المتعهدين الذين تم إقصاؤهم برفض عروضهم مع ذكر أسباب إبعادهم، وذلك بواسطة رسالة مضمونة مع إشعار بالتوصل.

419 - المادة 18 من المرسوم رقم 2.12.349.

420 - المادة 36 من المرسوم رقم 2.12.349.

421 - المادتين 44 و54 من المرسوم السابق.

2. مفهوم المنافسة

في مدلوله الاقتصادي يحيل مفهوم المنافسة على ذلك النوع من العلاقة بين المقاولات التي تتزاحم وتتصارع للظفر بجزء من الزبناء، وتقاوم من أجل جلب أكبر ما يمكن من المشترين واستهواء ثم استقطاب أجزاء متنامية من الطلب الحالي والمستقبلي على سوق معينة. من هذا المنطلق يتم التنويه بمزايا المنافسة الحرة كنظام يخول لكل بائع ولكل عارض ومقاول حرية إنتاج وعرض وبيع ما يحلو له وبالشروط التي يختارها ويرتضيها، وهنا نكون في سياق نظام ليبرالي يوطر عمل اقتصاد السوق⁴²². ومن الزاوية النظرية، اقترنت فكرة المنافسة بنظرية المنافسة الحرة والكاملة كنموذج للسوق، ألهمها سطوع نجم المذهب النيوكلاسيكي وشهرة نظرية العرض والطلب كنسق مبسط ومنطقي، جذاب ومغري في مجال مقارنة ظواهر اقتصاد السوق، ومن تم تيسرت تسمية نواقض المنافسة وعوارضها على أنها تكتلات واتفاقيات وعلاقات حصرية وممارسات يقودها ويحكمها منطق الاستئثار والاحتكار⁴²³.

وفي مجال الصفقات العمومية، فإن المنافسة تعني فتح الولوج إلى الطلبات العمومية على أكبر قدر ممكن من المتنافسين ممن تتوفر فيهم الشروط المطلوبة، وقد شكل هذا المبدأ أهمية قصوى ضمن النسق القانوني المنظم للصفقات العمومية حيث تصدر لائحة أهداف مرسوم 2007، هذا الأخير الذي وإن نص على جملة من الضمانات التي من شأنها توسيع دائرة المنافسة، فهو لم يبلغ الأهداف المنشودة فيما يتعلق بضمان هذا المبدأ حسب تقارير الهيئات الوطنية والدولية التي تشير كلها إلى ثقل المساطر وغياب الشفافية ومحدودية المنافسة في مجال صفقات الدولة والجماعات المحلية، وقد بين بحث ميداني اجري لفائدة منظمة ترانسبرانسي المغرب مع عينة من 400 مقالة أن 10 بالمائة منها فقط تشارك

⁴²² - محمد المرغدي: "المنافسة: أبعادها الاقتصادية والقانونية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 85، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2014، ص: 26 و 27.
⁴²³ - المرجع السابق، ص: 27.

بانتظام في الصفقات العمومية وأن ما يقارب 60 بالمائة تعتبر أن المساطر المتعلقة بتلك الصفقات معقدة ومكلفة وتطبعها ممارسات فساد⁴²⁴.

وفي تقريره حول واقع تدبير الصفقات العمومية، خلص المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى ضرورة تنظيم ومواءمة النصوص المنظمة للصفقات العمومية، من خلال قانون عام يحدد القواعد الأساسية في مجال الضمانات من شفافية وتنافسية وتوجيه للصفقات، انطلاقاً من تحديد الأهداف، وتوازن في العلاقة بين الأطراف وفعالية الطعون وغير ذلك. كما أكد على إلزامية مراقبة البنود التي تحد من المنافسة من خلال إضافة بنود تتيح للمنافسين أن يتقدموا بملاحظاتهم وانتقاداتهم على دفاتر التحملات وخاصة فيما يتعلق بالبنود التي تحد من المنافسة، بالإضافة إلى خلق الظروف التي تؤمن، خلال المرحلة السابقة لطلب المنافسة، وفي إطار مفتوح وشفاف، تواصل بين المقاولات والمشتري العمومي، حتى يكون هذا الأخير على بينة من الأمر أثناء تحريره لدفاتر التحملات⁴²⁵.

وفي ظل التوجه السالف الذكر، ومن خلال مرسوم 2013، سيتم العمل على تقوية ضمانات المنافسة في التعامل مع المترشحين، وتوسيع مجالها والتي عن طريقها يتحقق مبدأ المساواة بين المترشحين ومن خلالها يلغى كل تفضيل في إسناد الصفقات العمومية، وهو ما يمكن استجلاؤه من خلال فتح المجال لأكثر عدد من المنافسين بما في ذلك المقاولات الأجنبية لتقديم عروضها على المستوى الوطني. ويمكن إجمال المستجدات الأساسية المعتمدة لتقوية مساطر المنافسة في ولوج المنافسين إلى الطلبات العمومية وفي التعامل مع المترشحين، في النقاط التالية⁴²⁶:

■ إدخال آلية طلب إبداء الاهتمام بالنسبة للأعمال ذات الخصوصية والمعقدة والتي تستلزم تحديدا مسبقا للمنافسين المحتملين؛

424 - أخبار ترانسبرانسسي، نشرة مرصد الرشوة، العدد 6، يونيو 2009، انظر: www.transparencymaroc.ma

425 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي: "الصفقات العمومية: رافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص: 9 و 10.

426 - للمزيد من التفاصيل، انظر: مذكرة تقديم المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، وإرادة لدى محمد بنيحي: "المدونة الجديدة للصفقات العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 269، الطبعة الثانية، 2014، ص: 22-24.

■ تبرير استحالة اللجوء إلى المنافسة أو تعارضها مع الأعمال المزمع إنجازها بواسطة سندات الطلب، وذلك عن طريق مذكرة يصدرها صاحب المشروع تتضمن أسباب الاستحالة أو التعارض؛

■ إتاحة الإمكانية بالنسبة للمتنافسين الذين يعتبرون أنهم لن يتمكنوا من تحضير عروضهم داخل آجال الإعلان المحددة أن يطلبوا إرجاء تاريخ فتح الأظرفة بعد تقدير صاحب المشروع؛

■ إتاحة الإمكانية للمتنافسين لتقديم طعونهم وشكاياتهم أمام لجنة الصفقات بشكل مباشر ودون اللجوء إلى صاحب المشروع أو إلى الوزير المعني؛

■ تقنين قواعد الإشهار في مجال الصفقات العمومية من خلال نشر الإعلان عن طلب العروض في بوابة الصفقات العمومية وفي جريدتين توزعان على الصعيد الوطني على الأقل، يختارهما صاحب المشروع تكون إحداها باللغة العربية والأخرى بلغة أجنبية، كما يمكن، موزاة مع ذلك، تبليغه إلى علم المتنافسين المحتملين، وعند الاقتضاء إلى الهيئات المهنية عن طريق الإدراج في نشرة الإعلانات القانونية والقضائية والإدارية بالجريدة الرسمية أو في نشرات متخصصة أو بأية وسيلة للإشهار، خاصة منها الالكترونية.

استجابة إذن لمطلب تقوية ضمانات مبدأ الشفافية على آليات اختيار المقاولات والتكريس الفعلي لمبدأ المساواة في التعامل مع المتنافسين، اتجه الإصلاح الأخير إلى تنميط مسار الاقتناء العمومي بالنسبة لجميع الفاعلين وخصوصا بالنسبة للمقاولات المرشحة للطلبات العمومية، وقد تمكن الإصلاح من إدراج مستجدات في مجال تدبير الصفقات العمومية تتوخى إلى جانب تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة لصفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها، تبسيط الوثائق المطلوبة من قبل المتنافسين لولوج الطلبات العمومية، وتجاوز كل ما قد يثقل كاهلهم في جمع الإثباتات المطلوبة التي قد تكون سببا في تراجع العديد من المقاولين عن المشاركة في الصفقات⁴²⁷.

⁴²⁷ - بخصوص الوثائق والملفات الواجب الإدلاء بها من طرف المتنافسين، انظر المادة 25 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية.

وعلى ضوء هذه المحاور، يكون المرسوم الجديد قد أحاط تدبير الصفقات العمومية بالعديد من المقتضيات الإجرائية والمسطرية التي تؤطر طرق وكيفيات إبرامها وكذا انتقاء المتعاملين مع الإدارة بغرض انجاز هذه الصفقات بشكل أفضل وبأقل تكلفة وداخل الآجال المحددة. غير أن بلوغ مبتغى كهذا، لا يتوقف فقط على وجود الضمانات والمقتضيات، بقدر ما يتوقف على التطبيق السليم لمحتواها مع تعزيز آليات المتابعة والرقابة والمحاسبة في حق كل من ثبتت مخالفته للقواعد والمساطر وتلاعبه بصفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية.

الفقرة الثانية: مشاكل ناتجة عن غياب دراسات جدوى المشاريع

يعد الاختيار السليم للمشاريع من القرارات البالغة الأهمية بالنسبة للجماعات الترابية، والمقصود به انتقاء المشروع المناسب الذي من خلاله ستتم الاستجابة لحاجة عامة ملحة. وتشكل دراسة جدوى المشاريع إحدى الأدوات العلمية التي تساعد على وضع فرضيات حول مدى إمكانية تطبيق فكرة المشروع واستكشاف كل الجوانب المرتبطة به لفترات زمنية مستقبلية. ومن أجل أن تكون قابلة للتقييم واتخاذ القرار المناسب في ضوءها، لا بد أن تتوفر عناصر نجاحها، وأي تقصير أو عيب قد يطل إحدى مراحلها يكون سببا مباشرا في ضعف نتائجها وعدم دقتها. ويبدو من مشاريع الجماعات الترابية التي سجل إنجازها اختلالات كبيرة، افتقادها لدراسات جدوى سابقة دقيقة وشاملة لمعرفة مردوديتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية، كما أن بعض المشاريع التي تمت دراسة جدواها مسبقا لم يكتب لها النجاح الكامل، بل تدهورت أحيانا قبل الشروع في استغلالها. فأين تتجلى أهمية هذا النوع من الدراسات؟ (أولا) وماهي أسباب استغناء الجماعات الترابية عنها؟ (ثانيا) ثم ما هي انعكاسات ذلك على مشاريعها (ثالثا)؟.

أولا: أهمية دراسات جدوى المشاريع

يفرض إحداث المشاريع التنموية كخطوة أولية، دراسة مدى جدواها والإحاطة بجميع آثارها المستقبلية والتأكد من توافر عناصر نجاحها، فهذه الدراسة لا تتوقف على المدى

القريب، بل تمتد في الزمن لتشمل التغيرات المفترضة على المديين المتوسط والبعيد، لذلك فإن أهم ما يميزها هو تعاملها مع المستقبل، أي معرفة مدى إمكانية تنفيذ فكرة استثمارية وإقرارها الآن ليمتد عمرها الافتراضي لتغطية سنوات طويلة مقبلة، وهو الأمر الذي يعني وبالضرورة أن كل محتوياتها ونتائج مراحلها تمثل تقديرات تحمل في طياتها احتمالات مطابقة الواقع أو الانحراف عنه⁴²⁸.

وتعرف دراسة الجدوى، بأنها تلك الدراسة المكثفة التي يقوم بها فريق من الخبراء المتخصصين في مجالات التسويق والمجالات الفنية والمالية والاقتصادية والإدارية، لغرض اتخاذ قرار بقبول أو رفض أو تطوير المشروع المقترح⁴²⁹. فهي عبارة عن تقييم مشروع جديد قبل الشروع في تنفيذه، وتشمل مجموعة من الدراسات التي تسعى لتحديد مدى صلاحية المشروع من جوانب عدة: تسويقية، فنية، مالية، اقتصادية واجتماعية⁴³⁰، والتي تمكن في النهاية من اتخاذ القرار بإنشائه أو التراجع عن فكرة إحداثه. وبعبارة أخرى فإن الهدف من دراسة جدوى المشاريع، هو التأكد من المنفعة التي ستحققها بناء على معلومات حول نسبة نجاحها ومدى خلو موانع التنفيذ ومدى قابليتها للاستمرار، مع الكشف المبكر عن أنواع المخاطر المرتبطة بالمشاريع وتقييمها لمعرفة كيفية التصدي لها بطريقة منهجية⁴³¹.

وتتشابه دراسات الجدوى من حيث مراحل إنجازها، والتي تتمثل في مرحلة تحديد أهداف المشروع ومرحلة دراسة الجدوى الأولية أو التمهيديّة ومرحلة الدراسة التفصيلية ثم مرحلة تقييم المشروع، وتتميز هذه المراحل بالترابط فيما بينها إذ تمثل نتائج كل مرحلة مدخلات المراحل التي تليها. وعادة ما يتم الاكتفاء بنوعين من هذه الدراسات وفقاً لطبيعة وحجم المشروع ودرجة تعقيده، ويتعلق الأمر بدراسة الجدوى الأولية ودراسة الجدوى التفصيلية، هذه الأخيرة التي تشمل تحليل الجوانب التسويقية والفنية والاقتصادية والتحليل المالي والجانب الإداري للمشروع وعلى أساسها يمكن اتخاذ القرار بقبول أو تطوير أو رفض المشروع الذي رشح من قبل دراسة الجدوى الأولية. وقد يتم في أحيان كثيرة الاكتفاء

428 - جهاد فراس الطيلوني: "دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع"، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص: 14.

429 - عبد الستار محمد العلي: "إدارة المشروعات العامة"، مرجع سابق، ص: 168.

430 - جهاد فراس الطيلوني، مرجع سابق، ص: 21.

431 - للمزيد من التفاصيل حول تدبير المخاطر، انظر: جوناثان روفيد: "إدارة مخاطر الأعمال، دليل عملي لحماية أعمالك"، ترجمة علا احمد إصلاح، مجموعة النيل العربية، 2008.

بدراسة الجدوى التمهيدية خاصة في المشاريع الصغيرة إذ قد يكتشف من خلالها وجود عوائق يستحيل معها انجاز المشروع من جهة، كما قد تؤخذ كشكل من أشكال المفاضلة في حالة تعدد المشاريع الاستثمارية من جهة أخرى، كما أن هذه الدراسات تساعد في حالة الاستمرار والانتقال إلى الدراسات التفصيلية على معرفة ماهية الأجزاء التي تحتاج إلى تعمق أكثر من غيرها في الدراسة وأيضا الأجزاء التي تحتاج إلى بعض الدراسات الداعمة لها⁴³².

إجمالا، فإن دراسة جدوى المشروع هي وسيلة لتقدير مدى مساهمة هذا المشروع في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن خلالها يمكن التخصيص الأمثل للموارد، وانتقاء أفضل المشاريع من النواحي الفنية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، كما يمكن تحديد المنافع المتوقعة من المشروع مقارنة بكلفة الانجاز وعدد المستفيدين وعمره الافتراضي، مع إمكانية التعرف على المخاطر المرتبطة بالمشروع والتقليل من حدتها من خلال التحضير المسبق لمواجهتها.

ثانيا: أسباب غياب دراسات جدوى المشاريع

على الرغم من زيادة الاهتمام بدراسة جدوى المشاريع باعتبارها من الأساليب العلمية التي تساعد على معرفة مدى إمكانية تطبيق مشروع معين من خلال إبراز فرص نجاحه والأسباب التي قد تحول دون تحقيق أهدافه، إلا أن العديد من مشاريع الجماعات الترابية تفقر إلى دراسات أولية تبين مدى صلاحيتها وتجنب بالتالي أسباب إخفاقها، وهو ما يدعو للبحث عن المعوقات التي تقف أمام انجاز هذا النوع من الدراسات والتي يشكل غيابها أحد العوامل المساهمة في ارتفاع حالات فشل المشاريع.

- ضعف الوعي بأهمية دراسات الجدوى

كشفت تقارير المجالس الجهوية للحسابات عن شروع الجماعات الترابية في انجاز عدة مشاريع في غياب دراسات الجدوى، مما اثر سلبا على مراحل تنفيذها. ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى تهميش هذه الدراسات نتيجة غياب أو ضعف الوعي بأهميتها لدى

⁴³² - جهاد فراس الطيلوني، مرجع سابق، ص: 25.

المدير المحلي، في الوقت الذي أضحت فيه لازمة لكل أنواع المشاريع مهما اختلفت أهدافها، تتجسد أهميتها بالأساس فيما توفره من إطار تحليلي يستند إليه في اتخاذ قرار الاستثمار المناسب الذي يحقق الأهداف المنشودة. فمن المعلوم أن حاجيات المواطنين في تزايد مستمر ولا يمكن إشباعها كاملة في نفس الوقت بسبب إكراهات مالية وتقنية تعانيها معظم الجماعات، وبالتالي لابد من تحديد الحاجيات التي ينبغي برمجة المشاريع للاستجابة لها، وهو ما يستوجب اعتماد أسلوب يساعد على اختيار المشروع المناسب استنادا إلى مجموعة من المعايير والدراسات التحليلية التي توفرها دراسات الجدوى، والتي تعمل أيضا على تحديد علاقة المشروع موضوع الدراسة بغيره من المشاريع الأخرى لضمان التناسق بينها.

– ارتفاع تكاليف دراسات الجدوى

إن انجاز دراسات جدوى دقيقة وشاملة لمجموع الجوانب المتعلقة بالمشروع، يتطلب تخصيص موارد مالية يختلف حجمها باختلاف حجم وطبيعة المشروع موضوع الدراسة، ونتيجة لارتفاع تكاليف دراسات الجدوى، فإنه غالبا ما تؤجل أو تلغي الجماعات بعض مشاريعها التجهيزية، على اعتبار أن هذه الدراسات تعد في حد ذاتها بمثابة مشروع يستهلك اعتمادات مالية لضمان إنجازها وفق منهجية علمية مضبوطة، لتشمل مختلف جوانب المشروع من النواحي الفنية والإدارية والبيئية والتقنية والاقتصادية والمالية والتسويقية. في حين أنه، مهما بلغت تكلفة دراسات جدوى المشاريع، فإن فوائدها تتجاوز بكثير مصارفها، فهي تشكل صمام أمان من الدخول في أنشطة استثمارية قد تكلف أكثر من منافعها وتتسبب في هدر الموارد وضياح الجهد والوقت معا.

– نقص المختصين في دراسات الجدوى

يتطلب الانجاز السليم لدراسات الجدوى توفر القائمين عليها على تجربة وخبرة واسعة لتحليل مختلف الجوانب المالية والتقنية والفنية للمشاريع، وهو ما تفتقده غالبية الأطر البشرية للجماعات الترابية، ويبرر بالتالي لجوء هذه الأخيرة إلى خبرة مكاتب الدراسات التي تكلفها غالبا. فدقة ومصداقية النتائج التي تقدمها دراسة الجدوى والتي على أساسها يتوقف قرار قبول انجاز المشروع أو رفضه، تتطلب الإلمام بمختلف مراحل هذه الدراسات وتصنيفاتها

وامتلاك مجموعة من المؤهلات والأدوات العلمية التي تستخدم في كل مرحلة على حدة وفقا لطبيعة المشروع وحجمه، وهو ما يتوقف على مستوى كفاءة وتخصص فريق العمل المسؤول عن إعداد الدراسة، وأيضا على مدى استقلاليته في اتخاذ القرارات ووضع التقديرات وإبداء الرأي في جميع الحالات. فالمطلوب في أعضاء الفريق أن يكونوا ملمين بمجموعة من الأساسيات التي تتمثل خاصة في معرفة التوجه الاستراتيجي للجماعة والمعرفة الشاملة بنطاق المشروع والقدرة على اقتراح البدائل الأنسب والتحقق من نسبة نجاحها وإتقان طرق تحليل المشاريع وتقدير تكاليفها ونسبة منافعها والتهديدات التي قد تؤثر على انجازها... مع التحكم في عامل الزمن المخصص لإعداد الدراسات، على اعتبار أن الفرص الحالية للاستثمار معرضة بشكل مستمر للتغيير، وأي تأخر في اتخاذ القرار بناء على دراسة الجدوى يقتضي تحديث هذه الأخيرة للتأكد من استمرارية عوامل وإمكانات نجاح المشروع.

وبسبب غياب الأطر المتخصصة، فإن الجماعات الترابية غالبا ما تستعين بخبرة مكاتب الدراسات للتأكد من جدوى المشاريع المقترح إنجازها، غير أن تعاملها مع هذه الأخيرة لم يخل بدوره من مشاكل أثرت سلبا على ظروف انجاز المشاريع، يمكن تلخيصها في انجاز الدراسات التقنية من طرف مكاتب غير مؤهلة، وعدم احترام المقتضيات التعاقدية من طرف مكاتب الدراسات، إلى جانب الانجاز المزدوج لدراسات تقنية، وعدم احتفاظ بعض مكاتب الدراسات ببعض التقارير المتعلقة بالدراسة التقنية المنجزة، وعدم تقديمها للملفات المتعلقة بالمشروع الأولي ومشروع التنفيذ لدى مصالح الجماعة، بحيث يتم الاكتفاء بتقديم دفاتر الشروط الخاصة والتصاميم⁴³³.

وأمام هذه المشاكل، فإن قضاة المحاكم المالية يؤكدون على ضرورة انجاز الدراسات القبلية لمشاريع الجماعات الترابية وتنفيذها في إطار صفقات عمومية من أجل تحقيق الضمانات اللازمة للحصول على خدمات بجودة عالية وتحديد التزامات الأطراف والوثائق الواجب إعدادها⁴³⁴.

⁴³³ - هذه الملاحظات مستخلصة من التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، برسم سنة 2009.

⁴³⁴ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2012، الجزء الثاني، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 147.

ثالثاً: الانعكاسات السلبية لغياب دراسات جدوى المشاريع

عملياً فقد تبينت محدودية لجوء الجماعات الترابية للدراسات التقنية اللازمة لإنجاز المشاريع، بل حتى تلك التي تم إنجازها افتقدت أحياناً كثيرة للدقة والموضوعية، ونتيجة ذلك أنه وبمجرد الشروع في تنفيذ المشروع وقبل إتمام إنجازهِ تتوقف الأشغال المرتبطة به بسبب ضعف الدراسة التي أجريت بشأنه، وهو ما يعتبر هدراً للموارد والإنفاق على أمور قد لا تعتبر من قبيل الأولويات بالنسبة للسكان، فتصبح الدراسة العشوائية سبباً في تبذير الإمكانيات وضياع فرص التنمية إن لم نقل المساهمة في التخلف الاقتصادي والاجتماعي للجماعة. لذلك فغياب دراسات جدوى واقعية ودقيقة للمشروع سيؤدي مما لا شك فيه إلى:

- سوء اختيار المشروع: إذ قد يقع الاختيار على مشروع لا يعد إنجازهُ ضرورياً في وقت معين، أو بسبب عدم توفر شروط نجاحه أو لصعوبة التأكد من نجاحه بسبب غياب دراسات سابقة غايتها تقديم ضمانات نجاح وفعالية المشاريع المقترح إنجازها؛
- صعوبة تنفيذ بعض المشاريع أو التأخر في إنجازها: تساعد دراسات الجدوى المنجزة قبل الشروع في تنفيذ المشاريع على معرفة مدى قدرة المشروع على تحقيق أهدافه وتكلفة التمويل بالإضافة إلى المدة الزمنية للإنجاز والمخاطر المصاحبة له، غير أن معظم مشاريع الجماعات المبرمجة ضمن مخططاتها التنموية تعرف تأخراً كبيراً في إنجازها لأسباب ترجع في الغالب إلى ظهور تكاليف إضافية وصعوبات تقنية لم يتم التعرف عليها مسبقاً في إطار دراسات سابقة للتنفيذ؛
- التراجع عن تنفيذ بعض المشاريع المبرمجة: قد تلجأ الجماعات الترابية إلى برمجة عدد من المشاريع التي تقرر إحداثها خلال فترة زمنية معينة دون أن تتأكد من الإمكانيات الفعلية والممكن من خلالها ضمان التنفيذ الكلي لهذه المشاريع بناء على دراسات قبلية تلم بالجوانب المالية للمشروع.

وعموماً فإن إنجاز مشاريع بجودة عالية يتطلب اعتماد نتائج دراسات جدوى يتم إنجازها بالمواصفات المطلوبة، وهو ما لا يتأتى ما لم تكن هذه الدراسات شاملة لمختلف جوانب المشروع ودقيقة المعطيات وموضوعية، تتأسس على نظام متكامل ومحين

للمعلومات والبيانات، ورغم ذلك فإن هذه الدراسات قد تبقى مجرد مؤشر مهم على إمكانية القيام بالمشروع أو اختيار بديل له، إذ لا تضمن نجاح المشروع بصورة مطلقة. ففي بعض الحالات قد تفشل بعض المشاريع بالرغم من دراسة جدواها، كما أن مشاريع أخرى قد تحقق نجاحا ملحوظا حتى ولو لم يتم إجراء دراسة بشأنها، وهو ما يدعو للكشف عن الأسباب التي تساهم في فشل المشاريع وذات صلة وثيقة بدراسة الجدوى، والتي نذكر منها⁴³⁵:

■ وجود ثغرات أو أخطاء معينة لم تكن واضحة عند دراسة وتقرير الجدوى الاقتصادية للمشروع، كتلك التي ترتبط بعدم تقدير تكاليف المشروع تقديرا مطابقا للواقع؛

■ تقييم المشروع خلال فترة غير كافية عند الحكم على نجاحه أو فشله؛

■ تغير الظروف المرتبطة بالمشروع أو المحيطة به، إذ تمثل أحد الأسباب التي قد تحول مسار نتائج دراسات جدوى المشاريع؛

■ الانحراف عن النهج الأخلاقي والعلمي عند مزاولة الأشغال المرتبطة بالمشروع.

الفرع الثاني: مشاكل مرتبطة بالتزامات الشركاء في تنفيذ المشاريع

أتاح المشرع للجماعات الترابية، في إطار اتفاقيات الشراكة والتعاون، إنجاز مشاريع تنموية بين أطراف تنتمي إلى القطاعين العام والخاص. وعلى الرغم من الفرص التي تتيحها هذه الإمكانية لإنجاز مشاريع استثمارية ضخمة، فإن لجوء الجماعات الترابية إليها لا يزال محدودا، كما أن واقع ممارستها يعرف إشكالات عديدة تعكسها صعوبة وفاء الأطراف بالتزاماتهم سواء تعلق الأمر بالشراكة مع الخواص (الفقرة الأولى) أو بالتعاون بين جماعي (الفقرة الثانية).

⁴³⁵ - نور الدين تمجدين: "دراسات الجدوى الاقتصادية بين المتطلبات النظرية والإشكالات العملية"، مجلة الباحث، عدد 2009/7-2010، ص: 8، انظر. <http://rcweb.luedld.net>

الفقرة الأولى: واقع تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص

أضحت الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، تحظى بأهمية كبيرة في السنوات الأخيرة من قبل جميع الدول الراغبة في إحداث برامج ومشاريع تنموية ضخمة، تتطلب إمكانات مالية مهمة، وتقنيات عالية ومهارة بارعة في الإنجاز وخبرة واسعة للتتبع والمراقبة والتقييم. ولا تعتبر أسلوباً حديثاً، بل هي ظاهرة ضاربة في التاريخ⁴³⁶، تزايد الاهتمام بها نتيجة عوامل دولية ووطنية أملت فيها متغيرات ومعطيات متداخلة أفرزت إلزامية البحث عن رساميل جديدة ومصادر مكملة لتمويل التنمية على المستويين الوطني والمحلي.

فعلى المستوى الدولي فرضت العولمة بكل تجلياتها نمطاً اقتصادياً يقوم على الانفتاح وتحرير القطاعات الإنتاجية وإخضاعها لآليات السوق، والاعتراف بأدوار شركاء آخرين إلى جانب الدولة المركزية، وعلى المستوى الداخلي، ستعزز الدولة إشراك القطاع الخاص لأسباب تجد سندها في الأزمة التي وصل إليها التدبير العمومي والذي تميز بكثرة المساطر وتعدد المتدخلين وضعف التنسيق وضعف جودة الخدمات وتفشي ظواهر اجتماعية سلبية (المحسوبية، الزبونية، الرشوة...)، وهي مظاهر أضحت تفرض اعتماد مقاربة جديدة للتدبير تستقي تفاصيلها من التدبير المقاولاتي الذي يتميز بالسرعة في تقديم الخدمة والجودة والمرونة والانفتاح على الزبون المستهلك. وقبل الحديث عن واقع تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص، لابد من تحديد مفهوم وأهداف هذه الأخيرة أولاً.

أولاً: مفهوم وأهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تتعدد تعاريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما تتعدد أهدافها، وسأركز من خلال هذه الفقرة على أبرز هذه التعاريف كما الأهداف.

⁴³⁶ - يشير بعض الفقه إلى أن مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وجد قبل 150 سنة، فيما يرى البعض الآخر أن هذا المفهوم نشأ بالولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة انطلاقاً من سنوات السبعينات وارتبط في الحالتين بمشاكل التهيئة والتنمية الحضرية وبارادة تقليص النفقات العامة، انظر:

- Sedjari Ali: « Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le maroc se modernisera... ? », éd. l'harmattan-GRET, 2008, p:156 et 167.

1. مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعتبر مفهوم الشراكة من المفاهيم التي لم تجد بعد، تعريفا دقيقا لمحتواها، رغم انتشار استعماله واستخدامه في العديد من المناسبات وعلى مستويات عديدة، وتبقى مختلف التعريفات التي قدمها الباحثون وبعض الفقهاء مجرد تصورات تقريبية لمفهوم الشراكة⁴³⁷ دون أن يعني ذلك اتفاق أو توحيد القواعد والمبادئ التي تحكم تنظيمها وتأطيرها، وإن كانت تتفق إلى حد ما في بعض العناصر المحددة والمؤسسة لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

فالشراكة بين القطاعين بشكل واسع تعني كل أشكال التعاون بين السلطات العامة من جهة والمقاولات الخاصة من جهة ثانية⁴³⁸، أما تعريفها الضيق⁴³⁹، فيعني التعاون لإنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية من جهة، والمقاولات الخاصة من جهة أخرى.⁴⁴⁰ وتتم هذه الشراكة بواسطة عقود شاملة⁴⁴¹ بموجبها يسند شخص عام (أو شخص خاص مكلف بمهمة مرفق عام) لطرف آخر، تصور وإنجاز وتسيير تجهيزات ذات منفعة عامة على أن يتحمل المتعاقد تمويل المشروع واستغلاله مقابل مبلغ مالي محدد تلتزم الإدارة المتعاقدة بتحويله لفائدته⁴⁴². كما تعني أيضا مجموعة من الاتفاقات المبرمة تلقائيا التي توازن وتستجيب بطريقة أحسن لمصالح الأطراف المعنية

⁴³⁷ - تعرف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص باسم عقود البوت أو عقود البناء والتملك والتشغيل والتحويل، وهو نظام تقوم بمقتضاه الدولة بمنح مستثمر من القطاع الخاص ترخيصا لبناء أو تطوير أو تحديث أحد المرافق العامة الاقتصادية، وتمويله على نفقته الخاصة، وتملك أو استئجار أصول هذا المرفق وتشغيله بنفسه أو عن طريق الغير، ويكون عائد تشغيل المرفق خالصا للمستثمر طوال مدة الترخيص، ويلتزم المستثمر بنقل ملكية كافة أصول المشروع إلى الدولة أو أي من أجهزتها المعنية عند نهاية مدة الترخيص حسب الشروط المبينة في عقد الترخيص.

ويعرف نظام البوت العديد من الأنواع لكل منها خصائصه ومميزاته، للمزيد من التفاصيل، انظر، محمود مصطفى الزعاري: "سياسة التخصيص، دراسة قانونية اقتصادية تطبيقية لخصخصة المشروعات العامة في الأردن ومصر"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص: 173 وبعدها.

⁴³⁸ - Paul Lignières : «Partenariats publics privés», litec, 2000, p:1, cité par Djedidi Narjes: «Le partenariat public-privé dans les contrats des collectivités publiques locales», in partenariat public-privé et gouvernance future, ss la direction de Sedjari Ali, éd.l'harmattan, GRET, 2005, p: 239.

⁴³⁹ - يسمح المعنى الضيق لمفهوم الشراكة، بتمييزها عن مفاهيم أخرى مشابهة لها ويتعلق الأمر بكل من الامتياز والتدبير المفوض وشركات الاقتصاد المختلط، الصفقات العمومية والخصخصة وغيرها، للمزيد من التفاصيل، انظر مؤلف الاستاذ محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص: 475 و476 و477. ومقال الاستاذ احمد بوعشيق: "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: آلية فعالة لتمويل التنمية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير - أبريل 2010، ص: من 90 إلى 95.

⁴⁴⁰ - أحمد بوعشيق، مرجع سابق، ص: 86.

⁴⁴¹ - يعتبر بعض الفقه كل عقد بمثابة شراكة تمنح لأشخاص القانون العام حرية واسعة، وبوصفها عقود شاملة، فهي تتضمن عادة إنجاز أو إعادة تأهيل التجهيزات العامة واستغلالها وصيانتها لمدة محددة يتقاضى خلالها المتعاقد مقابل مالي تتحمله الإدارة المتعاقدة.

Voir: Gaudemet Yves: « Les contrats de partenariat public-privé : étude historique et critique », in partenariat public-privé et gouvernance future, ss la direction de Sedjari Ali, op.cit, p:189- 192.

⁴⁴² - Yves Gaudemet : " les contrats de partenariat public-privé, étude historique et critique », op. cit, p: 189.

مقارنة مع باقي الاختيارات الممكنة. وباستنادها إلى التلقائية فهي تكون نتيجة حوار في شكل مفاوضات مفتوحة... فالتفاوض يعد إذن شرطا ضروريا لكن غير كاف لتأسيس الشراكة، بل هناك عوامل أخرى ضرورية مثل توازن السلطة بين الشركاء، وحد أدنى من الثقة المتبادلة، وأرضية ممكنة للتفاهم وقدرة الأطراف المعنية على توجيه الترتيبات⁴⁴³. فهي تهدف إذن تعويض الأشكال التقليدية للتعاون، من خلال الانتقال من علاقات تعاون عمودية إلى علاقات أفقية قائمة على الشراكة بدل المساعدة، تستجيب لحاجيات التوازن ودمقرطة العلاقات بين الفاعلين عبر توسيع مجال التعاون ليشمل المؤسسات العامة أو الخاصة، الوطنية أو المحلية لدعم العمل الاجتماعي⁴⁴⁴.

وفي تعريف آخر، تعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقودا إدارية بحكم القانون بين أحد الأشخاص المعنوية العامة - الدولة، الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية- وإحدى المقاولات الخاصة التي تتكلف بمهمة شاملة تتضمن تمويل الاستثمارات، بناء الأشغال العمومية، تشغيل وتدبير المرفق العام وصيانته طوال مدة الاستغلال، وانتقال الملكية في نهاية المدة التي عادة ما تكون طويلة⁴⁴⁵.

ويبدو أن الشراكة ليست بمفهوم قانوني⁴⁴⁶ وإنما هو نوع من الإيديولوجية التعاقدية للعمل الإداري التي تتجاوز بشكل واسع نطاق العقد⁴⁴⁷.

كما أنها ليست مفهوما من مفاهيم العلوم الاقتصادية التي نلامسها من خلال المقارنة بين إيجابيات التمويل العمومي ومزايا التمويل الخاص للمشاريع⁴⁴⁸. فهي تعد إذن مفهوما تجريبيا ونظرية وظيفية حيث تهدف إلى تشجيع مشاركة الفاعلين العموميين وخاصة الفاعلين

⁴⁴³ - Sherif Yasser: «Quel partenariat dans un système de gestion urbaine centralisé ? », in l'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs, CNRS édition, paris, 1999, cité par Sedjari Ali: « Gouvernance, réforme et gestion du changement, ou quand le Maroc se modernisera... », op.cit, p : 161-162.

⁴⁴⁴ -Mbodj El Hadj: « Les perspectives du partenariat entre les villes africaines », in Quels partenariats pour la ville ?, 1999, p : 117, cité par Sedjari Ali: «Gouvernance, réforme et gestion du changement...», op. cit, p: 163.

⁴⁴⁵ - احمد بوعشيق، مرجع سابق، ص: 86.

⁴⁴⁶ -El yaagoubi Mohammed: «Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », imprimerie El maarif Al jadida-Rabat, 2007, p : 402.

⁴⁴⁷ - Gaudemet Yves, op. cit, p: 189.

⁴⁴⁸ - محمد اليعكوبي: "مفهوم الشراكة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، يناير-فبراير 2012، ص: 46.

الخواص ليس فقط في الإنتاج، بل كذلك في التمويل وعرض السلع والخدمات لعموم المواطنين⁴⁴⁹.

وتأسيسا على مختلف هذه التعريفات يمكن أن نستخلص مجموعة من الخصائص التي تميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

■ عقود الشراكة هي عقود إدارية⁴⁵⁰ تخضع لاختصاص القضاء الإداري، تصنف بين الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام؛

■ عقود الشراكة هي عقود طويلة الأمد، فهي رابطة بين مختلف التنظيمات العمومية والخاصة، تهدف إلى تعاون وتنسيق الأنشطة المنجزة بتشارك بين الفاعلين العموميين والخواص، يتعلق الأمر باتفاق يؤسس لتقاسم حقيقي للمسؤوليات والاستثمارات والمخاطر والأرباح المتوقعة، فهي اشتغال حول أهداف ومهام مشتركة؛

■ عقود الشراكة هي عقود تجمع بين هيآت تنتمي إلى قطاعين أحدهما عام وثانيهما خاص، لمدة طويلة، تشترك جميعها في إعداد تصورات ودراسات لإنجاز وتدبير مشاريع عمومية أو تقديم خدمات وفق شروط محددة؛

■ تتضمن عقود الشراكة، باتفاق بين الأطراف المشاركة، بنودا تحدد بشكل واضح مسؤولية كل الأطراف، وتوزيع المخاطر وحجم الأرباح على أساس التنسيق والتعاون لإنجاز أهداف مشتركة؛

■ عقود الشراكة هي عقود شاملة تضمن على الأقل ثلاث عناصر وهي تمويل استثمارات التجهيزات والمنشآت الضرورية للمرفق العام وإنشاء وتحويل المنشآت أو التجهيزات أو الاستثمارات الأخرى ثم صيانة التجهيزات والمنشآت واستغلالها

⁴⁴⁹ - محمد اليكوبي: "مفهوم الشراكة"، مرجع سابق، ص: 46.

⁴⁵⁰ - يرى الأستاذ "بول لانييرس" أن تطبيق القانون الإداري على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن يشكل استثناء فقط، للمزيد من

Djedidi Narjes, op.cit, p: 251.

التفاصيل، انظر:

وتدبيرها، ويمكن أن تشمل كذلك تقديم خدمات المرفق العام⁴⁵¹. كما تتخذ 4 أشكال تتوزع بين الشراكات القطاعية (تهم مجالات خاصة كالسكن والسياحة والبيئة) والشراكات المحددة في بعض المجالات أو المشاريع (تخص مشاريع الأحياء المركزية للمدن أو مشاريع كبرى كالمناطق الصناعية) والشراكات المبرمة على مستوى المدينة (غالباً ما تستهدف تحسين صورتها وتشجيع مناخ الاستثمار بها...) ثم شراكات ذات وقع جهوي (تصب في إطار المشاريع الكبرى كالطرق السيارة والأنفاق...) ⁴⁵².

2. أمثلة الممارسة بين القطاعين العام والخاص

تعد الشراكة استراتيجية عمل، تتحدد بالاستناد إلى أهداف وترتبط بظروف اقتصادية وسياسية معينة تنطوي على إنشاء علاقات ثابتة بين الشركاء⁴⁵³. كما تعتبر آلية لمراجعة العلاقة التقليدية بين القطاعين العام والخاص والتي طبعتها، ولسنوات طويلة، سمة التعارض والتباعد لاختلاف المصالح بين ما هو عام وما هو خاص، فالقطاع العام يسعى إلى تحقيق الصالح العام بعيداً عن منطق الربح، فيما القطاع الخاص يرتبط دائماً بالبحث عن المردودية والإنتاجية والربح السريع.

كما أن الشراكة تشكل نوعاً من التضامن بين القطاع العام والقطاع الخاص في تحمل الأعباء من خلال التدخل المشترك لإنجاز مشاريع تنموية وتقاسم المخاطر وتوزيع الأرباح وتقييم النتائج وتحمل آثارها واستعمال أساليب أكثر حداثة لتحقيق أهداف مشتركة من مواقع مختلفة، ويتعلق الأمر بالتشاور والتفاوض والإقناع والاتفاق في إطار علاقة يحكمها نوع من التوازن والتقارب أساسها الثقة المتبادلة بين الشركاء.

لذلك فإن الشراكة العمومية الخاصة تضمن تقسيم مخاطر المشروع بين الشركاء، فكلما كان المشروع كبيراً كلما ازدادت نسبة المخاطر التي قد تعرفها مرحلة تنفيذه، وهو سبب

⁴⁵¹ - أحمد بوعشيق، مرجع سابق، ص: 95.

⁴⁵² - للمزيد من التفاصيل، انظر:

- Sedjari Ali: « Gouvernance, réforme et gestion du changement, ou quand le Maroc se modernisera... », op.cit, p : 172 et 173.

⁴⁵³ - محمد اليكوبي: "مفهوم الشراكة"، مرجع سابق، ص: 46.

حال في أحيان كثيرة دون اتخاذ القطاع العام مبادرة برمجة وإنجاز هذا النوع من المشاريع، التي تبقى ضرورية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهنا تفرض الشراكة أهميتها في تقاسم أعباء مخاطر المشروع، غير أن الأمر ليس بهذه البساطة، بحيث أن إنجاز المشاريع تعترضه غالبا متغيرات يصعب التحكم فيها بشكل آني، بل يتطلب الأمر التحديد الدقيق للمخاطر، باعتماد الأسس العلمية المعمول بها في هذا المجال، والتزام الأطراف بمسؤولياتهم وفق ما حددته مقتضيات عقد الشراكة.

ويعتبر التفاوض إحدى المراحل الأساسية في استراتيجيات الشراكة العمومية الخاصة وهي المرحلة التي تتطلب وقتا أطول للاتفاق حول تفاصيل المشروع وحول حقوق والتزامات الشركاء، خلالها يعبر كل طرف عن أهدافه والجدوى من مشاركته، والإكراهات والمخاطر والرهانات والكيفية التي يرى ضرورة نهجها لحل الخلافات التي قد تنشأ أثناء تنفيذ عقد الشراكة، كما تسعى المفاوضات إلى إيجاد توازن بين التكاليف الإضافية الناجمة عن مخاطر المشروع المتوقعة والاستمرار في مراقبته وتتبع مراحلها من جهة، وبين التسعيرة التي تفرضها السلطة العامة من جهة ثانية⁴⁵⁴.

وبالتالي فنجاح المشروع يتوقف بشكل كبير على نجاح عملية التفاوض التي تتوقف بدورها على توفر أطر مؤهلة وذات خبرة عالية في مجال الإقناع والتحليل وعلى دراية تامة بالمعطيات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحيطة بظروف الشراكة.

وعموما، فإن للشراكة بين القطاعين العام والخاص عدة مزايا يمكن تلخيصها في تخفيف العبء عن ميزانية الدولة، وتملكها لمشروع جاهز ومتكامل بعد انتهاء مدة العقد، وتحريك عجلة الاقتصاد عبر تنشيط القطاعات الخدماتية المصاحبة ونقل التكنولوجيا المتطورة ثم استثمار القطاع الخاص في قطاعات اقتصادية جديدة كانت في السابق حكرا على الدولة وحصول شركة المشروع على عائد مالي يغطي تكاليف المشروع، بالإضافة إلى توفير العملة الأجنبية عن طريق الاتفاق مع شركة المشروع⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية"، يناير 2011، ص: 62.

⁴⁵⁵ - أحمد بو عشيق، مرجع سابق، ص: 101.

ثانياً: إكراهات تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص

إذا كانت الشراكة بين القطاعين العام والخاص تجد تبريرها في المزايا والايجابيات المتعددة التي تقدمها لمختلف الأطراف، فإن تطبيقاتها لم تسلم من مشاكل وصعوبات، سأطرق لبعض منها، وقبلها سأطرق لحصيلة تجربة مشاركة القطاع الخاص في تدبير مرافق ومشاريع الجماعات المحلية.

1. نماذج لأساليب مشاركة الخواص في التدبير المحلي

ويتعلق الأمر بالتدبير المفوض للمرافق المحلية وشركات التنمية المحلية.

1.1.1 التسيير المفوض

قبل تقييم تجربة التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية، لابد من قراءة تحليلية للإطار القانوني المنظم لهذا الأسلوب.

1.1.1 الإطار القانوني للتدبير المفوض

يحظى تفويض تدبير المرافق العمومية للشركات الخاصة بأهمية كبيرة على المستوى الدولي، الذي أضحى يركز على توسيع دائرة مشاركة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية للدول، من خلال جعله شريكا حقيقيا في دراسة وإنجاز وتقييم مختلف المشاريع والبرامج الحيوية التي تتوخى تحقيق التنمية، باعتبارها غاية لا يمكن أن يتحمل عبئها طرف وحيد، بل تتطلب تضافر جهود كل المعنيين الذين سيستفيدون في ذات الوقت من ثمارها.

فاللجوء إلى القطاع الخاص، هو بحث عن التجربة والكفاءة والمهنية التي تفتقدها المرافق العمومية وعن رؤوس أموال إضافية لتمويل الاستثمارات والمشاريع الكبرى التي تقف الدول عاجزة أمامها، وهي دوافع جعلت المغرب يفتح بشكل واسع على طريقة التدبير المفوض لمجموعة من المرافق الأساسية، فرضت نفسها بعد جملة الانتقادات التي وجهت للنظام المؤطر للامتياز، والذي اتسم بالغموض والتعقيد وقدم النصوص القانونية وضعف مساهمة الاجتهاد القضائي في تطويره، إضافة إلى انعدام الشفافية والمنافسة بين المتعاقدين، الشيء الذي لا يستجيب بتاتا للتحديات الاقتصادية الحالية، ولا يحفز على جلب الرساميل

الوطنية والأجنبية والمجموعات الاقتصادية الدولية⁴⁵⁶. وفي هذا السياق، صدر قانون ينظم التدبير المفوض للمرافق العامة، من خلاله يكون المشرع قد وضع حدا للفراغ التشريعي الذي طال لسنوات كثيرة تفويض المرافق العامة، وقطع مع ممارسات توالى في غياب مقتضيات قانونية خاصة تحكمها⁴⁵⁷، وحسب التعريف الذي جاء به هذا القانون، فإن التدبير المفوض يعتبر عقدا يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض، لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا، كما يمكن أن يتعلق كذلك بإنجاز أو تدبير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض⁴⁵⁸.

وحدد مجال تطبيق هذا القانون على عقود التدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية أو هيئاتها والمؤسسات العامة مستثنيا بذلك مرافق الدولة⁴⁵⁹، وعن مكوناته فإن عقد التدبير المفوض يتكون من الاتفاقية التي تحدد الالتزامات التعاقدية الأساسية لكل من المفوض والمفوض إليه، إلى جانب دفتر التحملات والملحقات⁴⁶⁰، كما نص القانون على مسطرة إبرام العقد، والحالات الاستثنائية التي يمكن أن تختار فيها السلطات المفوض إليه عن طريق التفاوض المباشر، وأشكال حل النزاعات، والنظام القانوني والمحاسبي للأموال، نظام المستخدمين وحقوق وواجبات طرفي العقد دون أن يتطرق إلى حقوق المرتفقين، إلا ما تعلق بالحقوق في الإعلام وأشكال المراقبة، كما أن القانون نص على ضرورة نشر مستخرج من عقد التدبير المفوض في الجريدة الرسمية بالنسبة للمؤسسات العامة وفي الجريدة الرسمية للجماعات المحلية بالنسبة للجماعات المحلية وهيئاتها، على أن

⁴⁵⁶ - سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 256.

⁴⁵⁷ - عرف المغرب تطبيقات التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية قبل صدور قانون 2006، فبعد تجربة المجموعة الحضرية لدار البيضاء التي لجأت سنة 1997 إلى تفويض تدبير مرفق توزيع الماء والكهرباء والتطهير لشركة "لاليونيزدي زو" لمدة 30 سنة، قامت العديد من الجماعات الترابية، إما بشكل منفرد أو في إطار تكتل جماعات، بإبرام عقود التدبير المفوض لقطاعات متنوعة كقطاع الماء والكهرباء والتطهير الصلب، وجمع النفايات والنقل والإنارة العمومية والمساحات الخضراء.

⁴⁵⁸ - المادة 2 من القانون رقم 54-05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 الموافق لـ 14 فبراير 2006، ج.ر عدد 5404 بتاريخ 15 صفر 1427، موافق لـ 16 مارس 2006.

⁴⁵⁹ - المادة 1 من القانون رقم 54-05.

⁴⁶⁰ - المادة 12 من القانون رقم 54-05.

يتضمن هذا المستخرج أسماء المتعاقدين وصفاتها وموضوع التفويض ومدته ومحتواه وكذا البنود المتعلقة بالمرتفقين⁴⁶¹.

إن تحليل مقتضيات القانون 54.05 ومقارنتها مع النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية، تثير جملة من الإشكالات⁴⁶² نختصرها في الآتي⁴⁶³:

■ غموض في صياغة النصوص القانونية مما يجعلها أحيانا أقرب إلى التضارب منها إلى الانسجام، فالمادة 39 من الميثاق الجماعي تتحدث عن إمكانية اللجوء إلى «كل طريقة أخرى من طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية» بما يفيد تعدد طرق التدبير المفوض وتنوعها، في حين نجد أن القانون 54.05 ينظم التدبير المفوض للمرافق العمومية كآلية فريدة من صنفها ودون أن يتحدث عن وجود أي تنوع أو اختلاف؛

■ لم يشر الميثاق الجماعي بعد تعديله سنة 2009، إلى تطبيق قانون التدبير المفوض ولم يلجأ إلى أية إحالة على مقتضياته؛

■ استتنت المادة 34 من تطبيق أحكام هذا القانون، عقود التدبير المفوض المبرمة أو التي بدأت مساطر إبرامها قبل صدوره، مع العلم أن جل العقود الكبرى للتدبير المفوض للمرافق العامة الجماعية بالعديد من مدن المملكة كانت قد دخلت حيز التنفيذ قبل صدور هذا القانون، مما يجعلها خارج الضمانات القانونية والمقتضيات الهامة التي جاء بها.

2.1.1 تقييم تجربة التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية

سجلت تطبيقات أسلوب التدبير المفوض في بدايتها، نقطا إيجابية وحققت مجموعة من الأهداف والانتظارات تمثلت أساسا في تحسين جودة بعض الخدمات المقدمة في مجال

⁴⁶¹ - المادة 14 من القانون رقم 54.05.

⁴⁶² - حول الموضوع، انظر: يحيى محمد: "قراءة نقدية لمفهوم التدبير المفوض على ضوء مستجدات القانون رقم 54-05 الصادر بتاريخ 14 فبراير 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 80، ماي-يونيو 2008.

⁴⁶³ - عبد اللطيف بروجو: "المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو 2012، ص: 78.

الاستغلال، تقليص مدة الانتظار، تبسيط مساطر وأجال الربط بشبكة الماء والكهرباء، بروز نوع من الشفافية في الفوترة، وهو نموذج يهم شركة ريشال بمدينة الرباط⁴⁶⁴.

وعلى الرغم من التحول الملاحظ في جودة الخدمات التي تقدمها بعض المرافق المفوضة، إلا أن أغلب التجارب شابتها اختلالات وصعوبات كثيرة، وصلت إلى حد استحالة استمرارها وانعكس ذلك سلبا على مختلف الجوانب المالية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبيئية.

فعلى المستوى الاجتماعي، إذا كان الهدف من وراء اللجوء إلى تفويض تدبير المرافق المحلية هو إشباع حاجات المواطنين ومنحهم خدمات تستجيب لمعايير الجودة وبأسعار مقبولة تراعي قدرتهم الشرائية، فإن الشركات التي عوهد إليها بتدبير مرافق أساسية لها علاقة مباشرة بالمواطن لم تستطع أن تفي بالغرض، وتميزت خدماتها بضعف جودتها. كما عمدت إلى الزيادة المتكررة في أسعار فواتير الخدمات المقدمة وهو ما أثار سخط عدد كبير من الزبناء وصاحبه موجة من الاحتجاجات في كل المدن التي عرفت تطبيق التدبير المفوض منادية بتدخل السلطة المعنية لإيجاد حل للوضع المتدني للخدمات والارتفاعات الموهولة في أثمانها، كما طالب المحتجون بضرورة إعادة النظر في الطريقة التي تم بها اختيار الشركات المفوض إليها تدبير المرافق العمومية المحلية.

وامتد النقاش إلى البرلمان وإلى المجالس الجماعية المحلية، إذ أثار بعض المستشارين، الإشكالات المرتبطة بتنفيذ مقتضيات العقد وعدم احترام الشركات المفوض لها لبنود دفاتر التحملات. فئة أخرى تأثرت من عدم وفاء الشركات المفوض إليها بالتزاماتها، وهي فئة العمال والمستخدمين الذين خرجوا بدورهم في مظاهرات احتجاجية منددين بما آلت إليه أوضاعهم الاجتماعية بسبب تأخر الشركات في أداء مستحقاتهم الشهرية وتعويضاتهم العائلية، إضافة إلى تدهور ظروف العمل التي يشتغلون فيها، وهو ما كان له انعكاس سلبي على أحد مبادئ المرفق العام وهو مبدأ الاستمرارية نتيجة سلسلة الإضرابات التي خاضها العمال لعدة أيام.

⁴⁶⁴ جواد النوح: "الأبعاد السياسية لسيطرة التدبير المفوض في المغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98، مارس-يونيو، 2011، ص: 142

على المستوى الاقتصادي، لم تتمكن جل الشركات المفوض إليها من إنجاز استثمارات ضخمة، كما كان متوقعا منها، بل انشغلت بالتدبير اليومي للخدمات الذي لم يرق بدوره إلى المستوى المطلوب. وعلى المستوى المالي، فقد كلفت نفقات التدبير المفوض للخدمات مبالغ ضخمة تحملتها ميزانية الجماعات الترابية. أما على المستوى البيئي فيمكن القول بأن الشركات المفوض إليها، ساهمت بشكل غير مباشر في التلوث البيئي بسبب ضعف التجهيزات التي تستغلها كالحافلات القديمة التي تسببت في انبعاث الغازات السامة، كما أن إضراب عمال النظافة عن العمل لأيام طويلة، انعكس سلبا على الوضعية البيئية ببعض المدن.

إن هذه الانعكاسات السلبية التي أبانت عنها طريقة التدبير المفوض ببلادنا، تجد سببها في سوء اختيار المفوض إليه وعدم الالتزام بمقتضيات عقد التدبير، وبنود دفتر التحملات.

2.1 شركات التنمية المحلية

أحدثت بعض الجماعات الترابية شركات التنمية المحلية استنادا إلى ما خوله لها المشرع، غير أن اشتغالها أبان عن جملة من الصعوبات والاكراهات التي تتطلب استدراكها لأجل ضمان ممارستها لمهامها على الوجه المطلوب.

1.2.1 الأساس القانوني لشركات التنمية المحلية

تعتبر شركات التنمية المحلية مؤسسات خاصة تخضع للقواعد العامة المطبقة على الشركات التجارية، يمكن للجماعات الترابية ومجموعاتها إحداثها أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص، بنسبة لا يمكن أن تقل عن 34%، على أن تكون أغلبية رأسمالها، في جميع الأحوال، في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام.

واشترطت المادة 140 من القانون رقم 17.08، لإحداث شركة التنمية المحلية أو حلها أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو خفضه أو تفويته،

موافقة المجالس الجماعية المعنية ومصادقة سلطة الوصاية، وطبقا لنفس المادة، فإن هذه الشركات تخضع لمقتضيات القانون المنظم لشركات المساهمة⁴⁶⁵ مع بعض الخصوصيات المتعلقة بطبيعة نشاطها الذي ينحصر في حدود التدخلات الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية ومجموعاتها باستثناء ما يتعلق بتدبير الملك الخاص الجماعي، كما يحظر عليها أن تساهم في رأسمال شركات أخرى بغض النظر عن طبيعتها.

ويبدو أن المشرع المغربي من خلال التعديلات الأخيرة التي تضمنها الميثاق الجماعي، قد استلهم تقنية شركات التنمية المحلية من التجربة الفرنسية التي اهتمت بهذا النوع من الشركات وأخضعتها لتنظيم يركز على قواعد التدبير المقاولاتي يتوخى المرونة والفعالية في تحقيق الأهداف والنتائج. وبموجب القانون المحدث لها⁴⁶⁶، فإن الشركات العمومية المحلية⁴⁶⁷ تعتبر شركات مجهولة الاسم تخضع للمقتضيات القانونية المطبقة على الشركات التجارية، وتمتلك الجماعات الترابية رأسمالها والحق في التصويت وتخضع لمراقبتها⁴⁶⁸، ويتحدد غرضها في تحقيق المصلحة العامة، مع ما يفرضه ذلك من حفاظ على الموارد المحلية، فهي تركز نشاطها على تحقيق تنمية مجال ترابي معين، وعلى توفير قيمة مضافة للجمهور، ولا يحق للجماعات ولا للهيئات التابعة لها إحداث هذه الشركات إلا في إطار الاختصاصات الموكولة لها بمقتضى القانون (البناء والتهيئة واستغلال مرفق عمومي له طبيعة صناعية وتجارية...). وقد تمكنت الجماعات الترابية بفرنسا من إحداث 110 شركة تتوزع مجالاتها كالآتي:

⁴⁶⁵ - القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124 بتاريخ 14 من ربيع الآخر 1417 الموافق ل 30 أغسطس 1996، ج.ر عدد 4422 بتاريخ 4 جمادى الآخرة 1417 الموافق ل 17 أكتوبر 1996.

⁴⁶⁶ - Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

⁴⁶⁷ - تجدر الإشارة إلى أن الشركات العمومية كانت تعرف من قبل باسم "شركات الاقتصاد المختلط" حيث لم يتم اعتماد التسمية الحالية إلا خلال السنوات العشر الأخيرة، لتجنب خضوع هذا النوع من الشركات لقوانين الاتحاد الأوروبي المطبقة على الشركات الخاصة، انظر: دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 65.

⁴⁶⁸ - plus de détails voir : www.jesepl.fr.

جدول رقم 16: عدد الشركات العمومية المحلية المحدثة بفرنسا إلى حدود فاتح ماي 2013

النسبة %	العدد	مجال التدخل
40	44	التهيئة
30	33	السياحة، الثقافة والترفيه
10	11	النقل والتنقل
8	9	البيئة
8	8	التنمية الاقتصادية
3	3	الخدمات الشخصية
2	2	البناء
100	110	المجموع

المصدر: فيدرالية المقاولات العمومية المحلية، ماي، 2013⁴⁶⁹

1.2.2. محدودية أسلوب شركات التنمية المحلية

على عكس الجماعات الترابية بفرنسا التي استطاعت أن تحدث خلال الثلاث سنوات المالية لإصدار قانون الشركات العمومية المحلية 110 شركة بمعدل 36 شركة في السنة، فإن إحداث هذا النوع من الشركات بالمغرب لم يشهد نفس الإقبال وهو ما يطرح التساؤل حول عزوف الجماعات الترابية عن إحدى أهم آليات إشراك القطاع الخاص في تدبير وتمويل المشاريع ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات. ولعل عناصر الجواب تجد أساسها في ضعف وعي واهتمام الفاعل المحلي بأهمية إشراك الخواص في التدبير المحلي بصفة عامة، وبأهمية هذا النوع من الشركات على وجه الخصوص في تحسين جودة الخدمات وتعبئة الأموال، بالإضافة إلى قصور التشريع في توضيح مقتضيات المتعلقة بها، ونستدل على ذلك بالملاحظات التالية:

■ **خلو المقتضيات المنظمة لشركات التنمية المحلية من أي تعريف قانوني دقيق لهذا النوع من الشركات، إذ اقتصر وبشكل مختصر، على بعض الشروط الواجب توافرها لإحداث وحل شركات التنمية ومجالات تدخلها ونسبة مساهمة الجماعات الترابية في رأسمالها؛**

⁴⁶⁹ - <http://www.adcf.org/institutions-et-pouvoirs-locaux>.

■ غياب نص تشريعي خاص بهذه الشركات يوضح بشكل مفصل مختلف المقتضيات المتعلقة بمساهمة الجماعات الترابية والشركاء الخواص والأجهزة المسيرة وطرق التدبير وتقنيات التنظيم...؛

■ لم يتم تقديم شركات التنمية المحلية كآليات وطرق تدبير المرافق العمومية المحلية، وترك الأمر لمواقف المجالس الجماعية واجتهاداتها على هذا المستوى⁴⁷⁰؛

■ عدم وضوح نظام المراقبة المطبق على شركات التنمية المحلية، حيث إن التدابير والقرارات المتخذة من قبل الهيئات المسيرة أو المراقبة لمحاسبة الشركات لا تخضع لأية مصادقة لا من قبل المجالس التداولية ولا من الهيئات الوصية وأجهزة الرقابة، باستثناء ما ورد من اختصاصات رقابية مخولة للمجالس الجهوية للحسابات⁴⁷¹.

وفي ظل ضعف التأطير القانوني لشركات التنمية المحلية، بادرت المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية إلى إصدار "دليل للتعاون والشراسة للجماعات المحلية"، غير أن هذا الأخير وفي الشق المتعلق بتنظيم شركات التنمية المحلية، اقتصر على تكرار نفس المقتضيات التي يتضمنها الميثاق الجماعي، مع إضافة، وعلى سبيل الاستئناس، بعض جوانب التجربة الفرنسية والكندية في الموضوع.

وعموماً، فإن غياب نص خاص يوطر بتفصيل مختلف الجوانب المتعلقة بإحداث واشتغال شركات التنمية المحلية على غرار ما هو معمول به في تجارب دولية ناجحة، إلى جانب عدم تشجيع ومواكبة الجماعات في اللجوء إلى هذا النوع من الشركات سيؤدي إلى إحداثها مستعصياً.

2. مظاهر تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص

حظيت مشاركة الخواص في إنجاز وتمويل المشاريع العمومية بتأييد حكومات الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، لما أبانت عنه من مزايا عديدة في الدفع بعجلة التنمية على

⁴⁷⁰ - عبد اللطيف بروجو: "المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية"، مرجع سابق، ص: 82

⁴⁷¹ - المرجع السابق، ص: 84.

المستويين المحلي والوطني، غير أن واقع هذه الممارسة لم يخل من إشكالات طالت مستويات متعددة يمكن تلخيصها في:

- تشابك العلاقات التعاقدية⁴⁷² وارتفاع تكاليف المشاريع: تمر عملية إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر جملة من المراحل، تتطلب وقتا طويلا لدراساتها والاتفاق بشأنها، كما تتطلب توفير اعتمادات مالية مهمة يتحملها صاحب المشروع، يتم صرفها لإعداد الدراسات وتحضير الوثائق والمستندات وتصفية الوضعية القانونية للعقار مقر المشروع وتعيين ممثلين للتفاوض، وهو ما يشكل عبئا ماليا إضافيا يستنزف الميزانية العامة أو المحلية؛
- ارتفاع تكلفة تأمين المشروع ضد المخاطر السياسية والخسائر الاقتصادية وتعهدها؛
- عدم ملائمة الثمن والخدمة المقدمة، بالإضافة إلى عدم استقرار الأسعار واللجوء إلى الزيادة فيها بشكل مستمر دون مراعاة القدرة الشرائية لذوي الدخل المحدود وهو ما قد تكون له نتائج وخيمة على الوضعية الاجتماعية والاستقرار السياسي للبلاد.

وبالنسبة للمخاطر التي قد تنجم عن المشاريع التي تتم في إطار الشراكة فهي تتخذ عدة أنواع منها ما يتعلق بالبناء، ومنها ما يتعلق بالتسويق والتمويل، ويوضح الجدول أسفله أبرز هذه المخاطر.

⁴⁷² - احمد بوعشيق، مرجع سابق، ص: 101.

جدول رقم 17: أنواع مخاطر المساهمة في الشراكة العمومية الخاصة⁴⁷³

أنواع المخاطر	تعريف
مخاطر البناء	مخاطر الزيادة المحتملة في تكلفة البنيات التحتية بفعل طول مدة إنجازها وصعوبات التقنيات المستعملة.
مخاطر الإنجاز والاستغلال	يتطلب تدبير البنيات التحتية خبرة جد عالية ومتخصصة ودراية ومهارة متميزة، ومعرفة كافية للتجارب الناجحة تفتقدها عادة الجماعات.
مخاطر السوق	تتجم هذه المخاطر من الإقبال الضعيف على الخدمات بحيث تكون مرتفعة بالنسبة للخدمات المؤدى عنها عكس الحالة التي تكون المداخل مستخلصة مباشرة عن طريق رسوم خاصة.
مخاطر مالية	تؤثر مخاطر المشاريع على فوائد القروض وعلى إمكانية اللجوء إلى الاقتراض الدولي.
مخاطر سياسية محلية	مخاطر ترجع لعدم رضا المواطنين.
مخاطر سياسية وطنية	مخاطر ناجمة عن تغييرات حكومية تؤدي إلى تغيير القواعد المتفق عليها (مخاطر يتخوف منها أكثر القطاع الخاص).

على الرغم من أهمية الشراكة بالنسبة للجماعات الترابية ومساهمتها في توفير موارد تمويل المشاريع المعقدة وتسريع وثيرة إنجازها وفق معايير الجودة المطلوبة، فإن اللجوء إليها دون الاحتراز من مخاطرها وفي غياب شروط نجاحها قد يؤدي إلى نتائج معكوسة، ومن أبرز العوامل التي تحول دون تحقيق أهداف الشراكة ودون تمكن الشركاء من تنفيذ كافة التزاماتهم نذكر:

- عدم توفر أغلب الجماعات الترابية على خطة عملية تغطي مدة ولاية مجالسها تميز فيها بين الأعمال والمشاريع التنموية التي يتطلب إنجازها، إبرام عقود شراكة وتلك التي يمكن الاكتفاء في إنجازها على إمكانياتها الذاتية؛
- حصر دور الشراكة في توفير الموارد المالية بغض النظر عن مخاطرها؛
- ضعف القدرة التفاوضية للجماعات الترابية بسبب غياب أطر مؤهلة للتفاوض وتتبع مختلف مراحل التعاقد.

⁴⁷³ - انظر دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 61

الفقرة الثانية: ضعف التعاون اللامركزي لتنفيذ المشاريع

يشكل التعاون الجماعي الإطار المؤسسي الذي يمكن من خلاله إنجاز مختلف المشاريع التنموية ذات الفائدة المشتركة على ساكنة عدة جماعات ترابية، ويتم ذلك عبر عقلنة استعمال الموارد المتاحة وتوسيع استفادة الجماعات من البرامج التجهيزية والمشاريع التي من شأن إحداثها تضيق فجوة التفاوت بين مختلف الوحدات الترابية، ذلك أن تكتل الجماعات يسمح لهذه الأخيرة بتجميع حاجياتها وتركيبها بقصد عقلنتها، وهو ما من شأنه تفادي تكرار المشاريع وتقليص مصاريفها وتوفير فوائض يمكن استخدامها لإنجاز مشاريع أخرى، فمن اللائق إذن بجماعات يجمعها الامتداد الجغرافي والتجانس السوسولوجي البيئي أن تسعى إلى تنسيق مشاريعها في الزمان والمكان هادفة من وراء ذلك تحقيق إنتاجية أكبر بأقل تكلفة⁴⁷⁴. فالتعاون يمكن إذن من الاستغلال المشترك للمؤهلات والإمكانات التي تزرخ بها الجماعات المشتركة في مشروع معين، كما أن تجميع الوسائل يمكن أن يتجلى في عملية توسيع المجال الترابي عن طريق الاستغلال المشترك للأراضي والعقارات المتوفرة لدى كل منها مما يحقق التكامل فيما بينها⁴⁷⁵، وبالتالي فالتعاون بين الجماعات يمكنها من تحقيق مشاريع يصعب عليها إنجازها بمفردها بالنظر لما تكلفه من أموال ضخمة، فتعاون جماعتين أو أكثر يمكن من التغلب على الإكراهات المالية وتجاوز السلبات التي أفرزتها التقطيعات الترابية. وقد يتخذ التعاون اللامركزي صبغة دولية فيؤطر علاقات ثنائية وأخرى متعددة الأطراف من خلال الانضمام للمنظمات الدولية المهمة بالشأن المحلي، وإبرام اتفاقيات تعاون بين جماعات من جنسيات مختلفة. فما هي إذن أشكال التعاون اللامركزي، وماهي العراقيل التي تحول دون تحقيقه لأهدافه وتطوير ممارساته؟.

أولاً: واقع التعاون اللامركزي الداخلي

سأركز في هذه الفقرة على ثلاثة أشكال للتعاون اللامركزي الداخلي ويتعلق الأمر بمجموعات الجماعات ومجموعة التجمعات الحضرية ثم لجان التعاون بين الجهات.

⁴⁷⁴ - محمد زبدة: "التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق: التجربة المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 1991، ص: 53.

⁴⁷⁵ - المرجع السابق، ص: 54.

1. مجموعات الجماعات

أضحى بإمكان الجماعات الحضرية والقروية⁴⁷⁶ أن تؤلف فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى، مجموعات للجماعات أو مجموعات للجماعات المحلية، قصد إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة، شريطة مصادقة وزير الداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات المشتركة⁴⁷⁷. وتعتبر كل مجموعة مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴⁷⁸، تسير من قبل مجلس يحدد عدد أعضائه باقتراح من الجماعات المشتركة، كما تتوفر على مكتب منتخب يتكون من رئيس ونائبين اثنين على الأقل وأربعة نواب على الأكثر ينتخبهم مجلس المجموعة من بين أعضائه، طبقا لشروط الاقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب المجالس الجماعية، فيما ينتخب المجلس بواسطة الاقتراع السري وبالأغلبية النسبية، كاتباً يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها⁴⁷⁹، ويشمل مجال تدخل المجموعات تدبير والقيام باستثمارات في قطاعات الماء الصالح للشرب والكهرباء والطرق والنقل الحضري وتدبير وصيانة مجاري وقنوات الصرف الصحي والتطهير، بل إن نشاطها اتسع ليشمل القطاعات السكنية والاقتصادية ومحاربة دور الصفيح والمحافظة واستغلال المشاتل وتهيئة الشواطئ واقتناء وصيانة الآليات والمعدات الذي يعد أكثر المجالات التي تنشط فيها مجموعات الجماعات.

وحسب استطلاع قامت به المديرية العامة للجماعات المحلية، لدى عمالات وأقاليم المملكة، تبين أن المجموعة كآلية للتعاون توفر مجموعة من المزايا تضمن التنمية الاقتصادية والاجتماعية لجماعاتها العضوة وذلك من خلال سد العجز الحاصل في التجهيزات الأساسية والاستثمار في المشاريع الكبرى التي تتطلب إمكانيات مالية كبيرة وتقنيات عالية وإجراءات

⁴⁷⁶ - تخضع عمليات إحداث مجموعات العمالات والأقاليم والانضمام إليها والانسحاب منها وحلها وطرق تسييرها وانتخاب أجهزتها المسيرة، لنفس الشكليات المطبقة على مجموعات الجماعات الحضرية والقروية.

⁴⁷⁷ - المادة 79 من القانون رقم 17.08.

⁴⁷⁸ - المادة 81 من القانون رقم 17.08.

⁴⁷⁹ - المادة 83 من القانون رقم 17.08.

تأطيرية متطورة والانتصاب كمحاور وحيد لدى باقي الشركاء، بالإضافة إلى معالجة نقائص التقاطيع الترابية المتتالية⁴⁸⁰.

غير أن قراءة في عدد مجموعات الجماعات يبين ضعف الحصيلة التي راكمتها الجماعات الترابية في هذا المجال، فحتى متم سنة 2006 تم إحداث 126 مجموعة فقط لينتقل عددها إلى 131 سنة 2007، فيما أحدثت مجموعة واحدة خلال السنة الموالية، لتتضاف إليها 3 مجموعات خلال سنة 2009⁴⁸¹، علما أن عدد المجموعات التي تم حلها إلى حدود سنة 2009 وصل إلى 13 مجموعة، وبلغة الأرقام دائما، فإن عدد الجماعات المنخرطة في إطار مجموعات الجماعات يتراوح بين جماعتين محليتين إلى أزيد من 31 جماعة حسب ما يوضحه الجدول أسفله⁴⁸².

جدول رقم 18: مجموعات الجماعات حسب الجماعات المنخرطة إلى غاية 31 / 12 / 2009

عدد المجموعات		عدد الجماعات المنخرطة
2009	2008	
20	20	جماعتان
44	42	من 03 إلى 05 جماعات
26	25	من 06 إلى 10 جماعات
26	26	من 11 إلى 20 جماعة
5	5	من 21 إلى 30 جماعة
14	14	من 31 جماعة فما فوق
135	132	المجموع

المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، 2011

⁴⁸⁰ دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 14.

⁴⁸¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص: 124.

⁴⁸² المرجع السابق، ص: 127.

من ناحية أخرى، نجد أن أكبر عدد من مجموعات الجماعات يتمركز على مستوى جهة سوس ماسة درعة بـ 23 مجموعة إلى حدود سنة 2009، تليها جهة الشاوية ورديغة بـ 21 مجموعة، وجهة مكناس تافيلالت التي وصل فيها عدد مجموعات الجماعات إلى 15 مجموعة ثم جهة الدار البيضاء الكبرى بـ 12 مجموعة، فيما لم يتجاوز عدد المجموعات أربعة بكل من جهة فاس بولمان - جهة كلميم السمارة - جهة الرباط سلا زمور زعير - جهة الغرب الشراردة بني حسن - جهة طنجة تطوان وتحتل بذلك جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء المرتبة الأخيرة في التصنيف الجهوي لمجموعات الجماعات بمجموعتين فقط⁴⁸³.

2. مجموعات التجمعات الحضرية

تعتبر مجموعة التجمعات الحضرية مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحدث بمبادرة من جماعات متجاورة تقع داخل مجال ترابي متصل يفوق عدد سكانه 200.000 نسمة، يمكن أن يشمل كذلك جماعة أو جماعات قروية بهدف التشارك من أجل إنجاز وتدبير مرافق ذات فائدة مشتركة أو تقوم بكل نشاط تقرر الجماعات المكونة لها تخويله إليها باتفاق مشترك. وعلى غرار مجموعات الجماعات، يتوقف إحداث مجموعة التجمعات الحضرية على مصادقة وزير الداخلية. وبغرض توسيع دائرة المشاركة في المجموعات التي سبق تأسيسها، أبقى المشرع باب الانضمام مفتوحا في وجه الجماعات التي ترغب في ذلك، وأيضا متى اقتضته المنفعة العامة. وبمقتضى مرسوم مغلل وباقتراح من وزير الداخلية، يمكن للوزير الأول (رئيس الحكومة) إحداث أو حل مجموعة محدثة وضم أو سحب جماعة أو عدة جماعات تلقائيا من هذه المجموعة ومراجعة لائحة الاختصاصات الموكولة إلى إحدى المجموعات⁴⁸⁴.

وتمارس مجموعة التجمعات الحضرية جملة من الاختصاصات وفقا لقرار المصادقة على إحداثها، ويتعلق الأمر بالتخطيط الحضري وإعداد وتتبع التصميم الإداري لمجموعة

⁴⁸³ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁴⁸⁴ - الفقرتين الأولى والثالثة من المادة 83 من القانون رقم 17.08. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المجموعة يمارس في حدود اختصاصاتها، السلطة المخولة لرئيس المجلس الجماعي تطبيقا لمقتضيات المواد 45 و46 و47 و48 من القانون رقم 17.08.

التجمعات الحضرية والنقل الحضري وإعداد مخطط التنقلات الحضرية للمجموعة، معالجة النفايات والتطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة والماء الصالح للشرب والكهرباء. كما يمكن للمجموعة، بناء على مداولات الجماعات المكونة لها، أن تناط بها جزئيا أو كليا الأنشطة ذات الفائدة المشتركة خاصة ما يتعلق بإحداث التجهيزات والخدمات وتدبيرها، وإحداث وتدبير التجهيزات الرياضية والثقافية والترفيهية، إحداث الطرق العمومية وتهيتها، وإحداث مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية وتدبيرها، وكذا عمليات التهيئة⁴⁸⁵.
ويمنع على الجماعات المنضوية في إطارها ممارسة أي من هذه الاختصاصات، مما يجعل نقلها نهائيا⁴⁸⁶.

من جهة أخرى، وطبقا لنص المادة 83 من الميثاق الجماعي، فإن المجموعة تحل محل الجماعات المكونة لها في الحقوق والالتزامات المترتبة عن الاتفاقيات والعقود التي تم إبرامها من طرف هذه الجماعات قبل إحداث المجموعة، وفي حدود الاختصاصات الموكولة إليها، كما تحل أيضا محل هذه الجماعات في إدارة المرافق العمومية الجماعية المخول تدبيرها لأشخاص أخرى خاضعة للقانون العام أو الخاص. فهذا المقتضى قد يفسح المجال لحلول مجموعات التجمعات الحضرية محل المؤسسات المفوض لها في تدبير المرافق العمومية الجماعية، مما يطرح مجموعة من الإشكالات المتعلقة من جهة بالتعاقد ساري المفعول - خاصة وأن عقود التدبير المفوض عادة ما تمتد على 20 أو 25 سنة-، ومن جهة أخرى تناقض هذا المعطى مع مقتضيات القانون المنظم للتدبير المفوض والذي يلزم باعتماد المنافسة كأساس لتفويض تدبير هذه المرافق⁴⁸⁷.

ويبدو أن المشرع قد أدرج قاعدة مهمة لضمان تمثيلية متوازنة للجماعات داخل المجموعة، فكل جماعة تمثل بمندوب واحد على الأقل، ولا يمكن لأي منها الحصول على أكثر من نسبة 60 في المائة من المقاعد بمجلس المجموعة.

485 - الفقرة الرابعة من المادة 83 من القانون رقم 17.08.

486 - الفقرة السابعة من المادة 83 من القانون رقم 17.08.

487 - عبد اللطيف بروجو: "المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية"، مرجع سابق، ص: 81.

ومن أجل تمكينها من أداء مهامها على الوجه المطلوب، تتوفر مجموعات التجمعات الحضرية على مجموعة من الأطر الموزعة بين⁴⁸⁸ الموظفين الموجودين في وضعية إلحاق لدى المجموعة من طرف الجماعات المكونة لها أو من لدن إدارات أخرى، والأعوان والمستخدمين الذين يتم توظيفهم من طرف المجموعة، ثم الموظفون والأعوان الذين تضعهم الدولة أو الجماعات المحلية رهن إشارة المجموعة في إطار اتفاقيات، كما يمكن أن يتم إلحاق أو وضع رهن إشارة المجموعة، الأعوان والموظفين التابعين للمرافق المنقولة إلى المجموعة وفق شروط تحدد بنص تنظيمي⁴⁸⁹.

أما الموارد المالية للمجموعة فتتكون من مساهمة الجماعات المكونة لها في ميزانيتها والإعانات التي تقدمها الدولة والمداخيل المرتبطة بالمرافق المنقولة للمجموعة والأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة ومداخيل تدبير الممتلكات والاقتراضات والهبات والوصايا ومداخيل مختلفة⁴⁹⁰. ومن خلال ما تقدم، يمكن تقديم مجموعة من الملاحظات بخصوص مجموعة التجمعات الحضرية ويتعلق الأمر ب:

■ إن الهدف من إدراج مجموعة التجمعات الحضرية كأحدى أساليب التعاون الداخلي، يتجلى أساسا في التقليل من التفاوت بين الجماعات المتجاورة وتقوية التضامن داخل المدينة وتأمين المساواة في الاستفادة من الخدمات وبالتالي المساهمة في تحديث المدن المغربية⁴⁹¹.

■ إن لجوء الجماعات إلى إحداث مجموعة التجمعات الحضرية يشكل طفرة وظيفية في تدبير الشأن العام، من خلال قاعدة تحويل اختصاص الجماعات المحلية إلى المجموعة، وهو ما أكدته الفقرة السابعة من المادة 83 التي جاء فيها أنه "لا يمكن بأي شكل من الأشكال للجماعات المكونة للمجموعة ممارسة الاختصاصات المنقولة إلى المجموعة"؛

⁴⁸⁸ - الفقرة العاشرة من المادة 83 من القانون رقم 08 - 17

⁴⁸⁹ - يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 2.11.04 الصادر في 24 من جمادى الأولى 1432 الموافق لـ 28 أبريل 2011، المتعلق بإلحاق أو وضع رهن إشارة مجموعة التجمعات الحضرية الموظفين والأعوان التابعين للمرافق المنقولة إلى المجموعة، ج. ر عدد 5943، بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1432، موافق لـ 16 ماي 2011.

⁴⁹⁰ - الفقرة الثامنة من المادة 83 من القانون رقم 08 - 17.

⁴⁹¹ - Zair Tarik: « Le groupement d'agglomération : un nouveau cadre de la coopération intercommunale », Remald, n°92, mai-juin 2010, p: 38.

■ حرص المشرع على تمكين المجموعة من الموارد المالية المقرونة بتحويل الاختصاصات، من خلال حصر حصة التكاليف المتعلقة بنقل اختصاصات الجماعات إلى المجموعات بمقتضى نص تنظيمي⁴⁹²، وتسجيل مساهمة الجماعات العضوة بالمجموعة ضمن المصاريف الإلزامية لميزانياتها باعتبارها نفقة إجبارية⁴⁹³.

وإذا كان المشرع قد يسر إمكانية إحداث مجموعة التجمعات الحضرية من خلال تبسيط شروط إحداثها، فإن التخوف يظل مطروحا بخصوص عدم تمكنها من ممارسة الاختصاصات المحولة لها من قبل الجماعات العضوة بالشكل المطلوب.

3. لجان التعاون بين الجماعات

من أجل مواجهة مختلف الصعوبات والعراقيل التي يعرفها تطوير العمل الجهوي وكذا إنجاز بعض المشاريع التنموية الضخمة التي يستحيل على الجهة أن تقوم بتنفيذها بإمكاناتها الذاتية، منح المشرع للجهات، إمكانية تحقيق التعاون فيما بينها من خلال لجان للتعاون تنظمها مقتضيات المواد 61 و62 و63 ثم 64 من قانون التنظيم الجهوي. وقد نصت المادة 61 منه على أنه: "يمكن أن يؤذن للجهات في إنشاء علاقات تعاون بينها قصد تحقيق عمل مشترك أو إنشاء مرفق ذي فائدة مشتركة بين الجهات أو لأجل تدبير أموال خاصة بكل جهة منها ومعدة لتمويل أعمال مشتركة ودفع بعض نفقات التسيير المشتركة، وتدبير شؤون التعاون بين الجهات لجنة تعاون مشتركة". وتعد هذه اللجان مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تطبق عليها النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوصايا على الجهات، كما تطبق القواعد المالية والمحاسبية للجماعات المحلية على ميزانية اللجان ومحاسبتها⁴⁹⁴. وينتخب أعضاء اللجنة من لدن المجالس الجهوية المعنية ويمثل كل جهة في

⁴⁹² - يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 2.11.05 الصادر في 24 جمادى الأولى 1432، موافق ل 28 أبريل 2011 بتحديد كيفية حصر حصة التكاليف المتعلقة بنقل اختصاصات الجماعات إلى مجموعة التجمعات الحضرية، ج.ر عدد 5943 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1432، موافق ل 16 ماي 2011.

⁴⁹³ - الفقرة التاسعة من المادة 83 من القانون رقم 17-08.

⁴⁹⁴ - المادة 62 من قانون 96 . 47.

اللجنة ثلاثة مناديب يختارون من بين أعضاء المجلس الجهوي⁴⁹⁵، كما تنتخب اللجنة من بين أعضائها رئيسا يكلف على الخصوص بتنفيذ الميزانية وكاتبا ومقررا للميزانية⁴⁹⁶.

من خلال تحليل المقتضيات القانونية المنظمة لأسلوب التعاون بين الجهات في شقه المتعلق بإحداث لجان التعاون، نستحضر مجموعة من الملاحظات المتعلقة بالموضوع⁴⁹⁷:

أولاً: إن أهداف التعاون الجهوي هي محددة على سبيل الحصر وتتجلى في أربعة أهداف هي : تحقيق عمل مشترك – إنشاء مرفق ذي فائدة مشتركة بين الجهات – تدبير أموال خاصة بكل جهة ومعدة لتمويل أعمال مشتركة – دفع بعض نفقات التسيير المشتركة؛

ثانياً: إن التعاون الجهوي يتم عبر أسلوب إداري يأخذ شكل لجنة التعاون المشتركة بين الجهات

ثالثاً: إن المشرع المغربي قد حصر هذا النوع من التعاون في الجهات ولا يمكن أن يمتد إلى باقي الجهات المحلية الأخرى كالجماعات والعمالات والأقاليم. وهذا من شأنه أن يحد من فعالية أسلوب التعاون الجهوي كأداة لتدعيم التنمية المحلية التي تعد الهدف النبيل لكل الجماعات المحلية بدون استثناء.

رابعاً: إن المشرع المغربي قد استعمل عبارة إنشاء علاقة تعاون بدل عبارة "عقد اتفاقيات تعاون"، لأن الأخيرة هي أشد وطأة من الأخرى وذلك من خلال الدلالة القانونية لها حيث أنها تبين الإطار القانوني الذي يتجلى في "الاتفاقية"، في حين أن كلمة "علاقات" تبقى غامضة وفضفاضة وتخضع بالتالي لأهواء وعقلية المنتخبين الجهويين مما يفرغ نظام التعاون الجهوي من كل محتوى إيجابي؛

خامساً: إن أسلوب التعاون بين الجهات يقتصر على النطاق الوطني ولا يمتد أثره إلى إشراك جهات الدول الأجنبية.

⁴⁹⁵ - المادة 63 من قانون 96 . 47.

⁴⁹⁶ - المادة 64 من قانون 96 . 47.

⁴⁹⁷ - المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب: دراسة تحليلية للقانون رقم 96 – 47 المتعلق بتنظيم الجهات"، مرجع سابق، ص: 101.

تأسيسا على ما سبق، وعلى الرغم من تعدد أشكال التعاون المتاحة للجماعات الترابية إمكانية اللجوء إليها، يبدو أن هذه الأخيرة خاصة القروية لم تستوعب بعد فوائد التعاون والتضامن، ويؤكد ذلك محدودية عدد مؤسسات التعاون المحدثه وتعثّر اشتغال العديد منها، والمسؤولية هنا مشتركة بين السلطة الوصية من جهة التي لم تقم بدورها في تحفيز وتشجيع الجماعات على نهج أسلوب التعاون وتوضيح الفوائد التي ستجنيها كل الأطراف المشاركة، ثم جهل أغلب المنتخبين المحليين لأهمية وتقنيات التعاون بين الجماعي، ذلك أن عددا مهما من الملفات التي تتعلق بمداولات المجالس الجماعية بخصوص إحداث مجموعات الجماعات ومجموعات الجماعات المحلية التي تتوصل بها الوزارة الوصية، تثير جملة من الملاحظات تتعلق باعتماد أعمال لا تترجم فائدة عامة مشتركة واختيار مواضيع عامة ومتعددة وغير متجانسة، أو أخرى بإمكان الجماعات القيام بها بصفة ذاتية ومنفردة⁴⁹⁸.

ثانياً: محدودية التعاون اللامركزي الدولي

يعد التعاون اللامركزي الدولي رافعة أساسية للتنمية ومناسبة للتعريف بالمؤهلات والطاقات والإمكانيات التي تتوفر عليها المجالات الترابية، قصد جلب المستثمرين الأجانب لإقامة مشاريعهم الاستثمارية في المغرب، كما يمكن استغلاله للدفاع عن القضايا الوطنية. ويستمد خصائصه من تجاوز الحدود الوطنية والتعامل بين وحدات محلية بجنسيات مختلفة، لذلك يعد وسيلة مهمة للاستفادة من المساعدات المالية والتقنية المتوفرة لدى الجماعات المحلية الأجنبية خصوصا تلك المنتمية إلى بلدان متقدمة، وهو ما يفرض تشجيع الجماعات على إقامة علاقات تعاون دولية والانخراط في المنظمات الدولية والجهوية غير الحكومية المهتمة بالشأن المحلي، وإبرام اتفاقيات التوأمة في مجالات متعددة. وسأطرق من خلال هذه الفقرة لواقع هذه الممارسة الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف بالنسبة للجماعات الترابية المغربية.

⁴⁹⁸ - دورية وزير الداخلية رقم 45 بتاريخ 04 ماي 2007، حول تحديد مواضيع مجموعات الجماعات أو مجموعات الجماعات المحلية.

1. التعاون اللامركزي الثنائي: التوأمة

أضحت اتفاقيات التوأمة إحدى الآليات التي تعتمد عليها الجماعات الترابية لإنجاز مشاريع ضخمة، وقد حظيت في السنوات الأخيرة بمكانة هامة بعدما كانت مجرد وسيلة للتعاون قليلة الفعالية تقتصر على مشاريع تنموية محدودة الأهداف والإمكانيات لتحقيق أنشطة خيرية في غالبيتها⁴⁹⁹. وتعتبر التوأمة اتفاقية تجمع بين جماعتين محليتين أو أكثر في حالة التوأمة الثلاثية أو الرباعية⁵⁰⁰. وتجد أهميتها باعتبارها تقنية تمكن الأطراف الموقعة عليها من التعاون المشترك في مجالات متعددة رغم تفاوت مستويات تقدم الدول التي ينتمي إليها كل طرف واختلاف وجهات النظر بخصوص قضايا عدة، وهو ما يشكل مناسبة لتبادل الأفكار والآراء واستبدال الانطباعات وتوطيد باقي طرق التعاون لإنجاز المشاريع التنموية. ولإبرام اتفاقيات التوأمة لابد من الالتزام بجملة من المقتضيات يمكن تلخيصها في⁵⁰¹:

■ توفير الضمانات الضرورية للشركاء حول جدوى الاتفاقية في تنمية الجماعات المتوأمة، وإشعارهم بوجود المصلحة المتبادلة في المجالات موضوع التعاون والشراكة؛

■ تذكير الشركاء بأهمية الموروث التاريخي والثقافي للمغرب، وكذلك التعريف بتجاربه وإنجازاته في مجالات التكنولوجيا، التي يمكن لهؤلاء الشركاء الاستفادة منها، خاصة الشركاء من أوروبا وأمريكا الشمالية؛

■ استغلال التوأمة كأداة فعالة لتنمية دور الدبلوماسية المحلية في التعريف بالمغرب ومكتسباته في مجالات اللامركزية والديمقراطية المحلية. وعلى غرار ما هو معمول به في فرنسا، يتم عادة إحداث لجنة للتوأمة تسند إليها مهمة تتبع انجاز وتنفيذ مقتضيات الاتفاقية وتستفيد هذه الأخيرة بصفقتها مؤسسة عمومية من دعم خاص تقدمه الجماعة المحلية المعنية بالتوأمة.

499 - دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 19.

500 - المرجع السابق، ص: 29.

501 - المرجع السابق، نفس الصفحة.

وبالنظر لأهميتها فقد عرفت ممارسة الجماعات الترابية لأسلوب التعاون عن طريق اتفاقيات التوأمة تطورا ملحوظا، فبعد أن تم إنجاز أول اتفاقية توأمة بين مدينة فاس ومدينة فلورانس الإيطالية سنة 1963، تضاعف عدد اتفاقيات التوأمة إلى أزيد من 100 اتفاقية (47) توأمة في مرحلة الذهاب والإياب و85 توأمة مبرمة في مرحلة الذهاب) مطلع سنة 2009، فيما ناهز عدد مشاريع التوأمة الحاصلة على الموافقة الملكية (في انتظار توقيعها من طرف المجالس المعنية) ما مجموعه 821 مشروع توأمة شملت جماعات من معظم دول العالم بأوروبا وأمريكا وآسيا وإفريقيا والعالم العربي⁵⁰².

وإذا كان عدد اتفاقيات التوأمة التي أبرمتها الجماعات الترابية المغربية مع نظيراتها الأجنبية قد عرف تزايدا خلال الخمسين سنة الماضية، إلا أن معدلها السنوي يبقى ضعيفا مقارنة مع عدد الجماعات ببلادنا من جهة، ومقارنة مع تزايد حاجيات المواطنين ومتطلباتهم التي تستوجب برمجة مشاريع تنموية تستجيب لانتظاراتهم المتعددة والمتزايدة والمتطورة، والتي لا يمكن للجماعات إنجازها بإمكانياتها المالية والبشرية والتقنية المتواضعة من جهة أخرى. ونستدل على ذلك بعدد التوأّمات المبرمة في مرحلة الذهاب خلال سنتي 2008 و2009 والتي لم تتجاوز اتفاقيتين، الأولى تجمع بين الجماعة المحلية للعيون ونظيرتها سورنيطو الإيطالية، والثانية مبرمة بين الجماعة المحلية لتزنيت وسمارفيل الأمريكية⁵⁰³.

ويعود ذلك بالأساس إلى ضعف مستوى تكوين المنتخب المحلي في مجال الدبلوماسية المحلية وافتقاده لآليات التفاوض والمرافعة وإقناع الآخر على التعاون والمشاركة، وهو ما يبرر اعتماد الجماعات على مساعدات السلطة الوصية لإبرام اتفاقياتها. كما يرجع سبب محدودية نتائج هذه الاتفاقيات إلى ضعف روح المسؤولية لدى مجموعة من المستشارين المحليين الذين يعتبرون هذا النوع من التعاون فرصة لتنظيم سفريات وجولات لدول المعمور حتى ولو لم يتم تحقيق الأهداف والغاية التي أبرمت الاتفاقيات من أجلها.

⁵⁰² - وتعتبر التوأمة بالنسبة لمدينة الرباط، نشاطا دوليا في تصاعد مستمر، حيث أبرمت 17 اتفاقية توأمة مع مدن من إفريقيا وأوروبا ومن العالم العربي، كما توصلت بـ 12 اقتراح يتعلق باتفاقيات التوأمة والشراكة مع كبريات مدن مختلف جهات العالم، دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 19.

⁵⁰³ - الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص: 130.

2. التعاون المتعدد الأطراف

ويتعلق الأمر أساسا باتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي والانخراط في المنظمات الدولية.

1.2 اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي

تلجأ الجماعات المحلية لإبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي عندما ترغب في إنجاز مشاريع اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية ذات فائدة أو اهتمام مشترك مع شركاء أجنب⁵⁰⁴، وعادة ما يهتم هذا النوع من الاتفاقيات، في معظم الحالات، القيام بدراسات تخص تهيئة وتنمية المجال الترابي لجماعة ما، ولا يستدعي إحداث هيئة خاصة للتدبير، ويتم بمقتضى هذه الاتفاقيات تحديد مسؤوليات وتدخلات كل الأطراف المتدخلة، كما يتم إحداث لجنة مختلطة للتنسيق تضم تشكيلتها عناصر ذات كفاءة عالية في مجال إعداد وإنجاز المشاريع وتتبعها في كل مراحلها⁵⁰⁵.

عمليا لا يوجد نموذج موحد لاتفاقيات التعاون بين الجماعات المحلية المغربية والجماعات الترابية الأجنبية لاختلاف مواضيعها وآجالها وتفاوت المساهمة المالية للأطراف المتعاقدة، غير أن أطراف الاتفاقية تبقى ملزمة بإدراج مجموعة من العناصر في قائمة محتوياتها منها موضوع المشروع وتكلفته الإجمالية والمساهمة المالية للأطراف المتعاونة والإجراءات الممكن اتباعها في حال حدوث نزاع بين الأطراف، بالإضافة إلى تعيين أعضاء لجنة مختلطة لتتبع تنفيذ بنود الاتفاقية. وبصفة عامة يكون موضوع هذه الاتفاقيات تحديد المساهمة المالية والتقنية لإنجاز البنيات والتجهيزات الأساسية، كالمساحات العمومية ودور الشباب، والمساهمة المالية لوضع وتعزيز برامج اجتماعية واقتصادية وثقافية محلية⁵⁰⁶.

وقد عرفت مواضيع اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي تنوعا كبيرا خلال السنوات الأخيرة إذ تنوعت بين المجال الثقافي والاقتصادي والبيئي ومجالات التكوين، وأضحت تتجه بشكل أكبر نحو مشاريع محددة تهم تنمية الجماعات كما هو الحال بالنسبة للاتفاقية التي

⁵⁰⁴ - منير منتاق: "التعاون اللامركزي"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 حول تدبير الشأن المحلي، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2006، ص: 70.

⁵⁰⁵ - انظر دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 28-29.

⁵⁰⁶ - للمزيد من التفاصيل، انظر دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 28.

أبرمتها كل من الجماعة الحضرية لتطوان والوكالة الحضرية لتطوان مع مدينة برشلونة وشركة Forum Universal de las culturas Barcelone لترميم ساحات وأزقة المدينة العتيقة لتطوان بغلاف مالي يقدر بمليون أورو يساهم فيها الطرف الأجنبي بـ 900.000 أورو⁵⁰⁷.

2.2. الانخراط في المنظمات الدولية

خول المشرع المغربي للجماعات الحضرية والقروية وللعمالات والأقاليم إمكانية الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة السلطة الوصية على قرار الانخراط، وهو ما يعني أن المشرع فتح لهذه الجماعات الترابية بابا آخر للانفتاح على العالم الخارجي واستغلال الخبرة الدولية في مجال اللامركزية.

ميدانيا، سجلت الجماعات الترابية حضورا متميزا داخل المنظمات الجهوية والدولية المهتمة بالشؤون المحلية من خلال انخراطها في هيكلها، ومشاركتها في العديد من اللقاءات والتظاهرات والمناسبات التي تنظمها على المستويين الوطني والدولي، ومن أبرز المنظمات التي انخرطت فيها الجماعات المحلية نذكر منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، منظمة المدن العربية، المنظمة الإفريقية للمدن والحكومات المحلية المتحدة التي تحتضن مدينة الرباط مقرها.

والواقع أن المكانة المتميزة التي تحظى بها الجماعات الترابية المغربية لدى المنظمات الأجنبية، تعكسها مكانة الدولة المغربية في المنتظم الدولي، فالمغرب عضو نشيط في المنظمات الدولية، متعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات، وبتعميق أواصر الانتماء إلى الأمة العربية والإسلامية وتوطيد وشائج الأخوة والتضامن مع شعوبها الشقيقة وبتقوية علاقات التعاون والتضامن مع الشعوب والبلدان الإفريقية، وبتعزيز روابط التعاون والتقارب والشراكة مع بلدان الجوار الأورو متوسطي⁵⁰⁸، وهي معطيات يجب أن

⁵⁰⁷ - المرجع السابق، ص: 20.

⁵⁰⁸ - تصدير دستور المملكة لسنة 2011.

تستغلها الجماعات الترابية بكل احترافية ليس فقط لتوسيع دائرة انخراطها في الهيئات الدولية، بل للاستثمار الفعال لعلاقات التعاون والشراكة، وتوفير رساميل أجنبية لتمويل المشاريع التنموية، وفي هذا الإطار حظيت المملكة المغربية بشرف تنظيم تظاهرات كبرى كالقمة الخامسة للمدن الإفريقية التي استضافتها مدينة مراكش سنة 2009 والمنتدى الثالث للمدن الأمريكية العربية الذي أقيم بمدينة الدار البيضاء سنة 2010 والمؤتمر الدولي الرابع لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة التي استضافت فعالياته مدينة الرباط خلال الفترة الممتدة من فاتح إلى 4 أكتوبر 2013. ويبين الجدول أسفله المنظمات غير الحكومية وعدد الجماعات المحلية المغربية المنضوية فيها خلال سنة 2005⁵⁰⁹:

جدول رقم 19: الجماعات المحلية العضوة بالمنظمات غير الحكومية المهمة بالسلطات المحلية

عدد الجماعات المحلية العضوة	المنظمات الدولية غير الحكومية
76	المنظمة العالمية للمدن والسلطات المحلية المتحدة CGLU
73	منظمة المدن العربية OVA
21	المنظمة الإفريقية للمدن والسلطات المحلية المتحدة CGLUA
11	الجمعية الدولية للجهات الناطقة بالفرنسية AIRF
9	منظمة المدن والعواصم الإسلامية OVCI
5	الجمعية الدولية لعمداء ومسؤولي العواصم والمدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية AIMF
2	منظمة المدن المصنفة تراثا عالميا OVPM
1	جمعية المدن الداعية للسلام OVPM
1	الشبكة العالمية لمدن الضوء LC
199	المجموع

المصدر: الجماعات المحلية بالأرقام، 2005

⁵⁰⁹ - الجماعات المحلية في أرقام، 2005، مرجع سابق، ص: 171.

يتبين من خلال الجدول ضعف عدد الجماعات الترابية المنضوية في إطار المنظمات الدولية غير الحكومية مقارنة مع مجموع هذه الجماعات، وهو ما يعني محدودية ونسبية استفادتها من الإيجابيات والفرص التنموية التي يتيحها هذا الصنف من التعاون على غرار باقي أشكال التعاون المتاحة لمختلف الوحدات الترابية.

المبحث الثاني: ضعف منظومة تقييم مشاريع الجماعات الترابية

يشكل تقييم المشاريع العمومية أحد مناهج المراقبة التي تركز على قياس الفعالية والجوانب المتعلقة بالاقتصاد والكفاءة من خلال التأكد من مدى تحقيق المشروع للأهداف المسطرة وما كلفه إنجازه من موارد مختلفة، وعلى أساس نتائج التقييم يمكن الحكم على نجاح المشروع أو فشله. وممارسة التقييم ليست عملية سهلة، فهي تتوقف على توفير شروط ومقومات لا يمكن بدونها تأمين فعالية التقييم، وهذه الشروط لا تتوفر في غالب الأحيان على مستوى التدبير العمومي المحلي. فما هو إذن واقع تقييم المشاريع التنموية للجماعات الترابية؟ (المطلب الثاني)، وقبل ذلك لا بد من الإحاطة بمضمون التقييم ومراحله ومختلف أنواعه (المطلب الأول).

المطلب الأول: الإطار النظري لتقييم المشاريع

يحمل تقييم المشاريع قيمة مضافة من حيث وقوفه على ما تم تحقيقه من نتائج وما لم يتم إنجازه، وتتعدد أهدافه وغاياته (الفرع الأول) كما مراحله وأنواعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم وأهداف تقييم المشاريع

إن اعتماد تقييم المشاريع كمنهجية للمراقبة أصبحت تفرضه مجموعة من العوامل وتبرره غايات متعددة تتوزع بين ما هو أخلاقي وتديري وتقريبي ثم تكويني من خلال مساعدة المدبر المحلي على فهم مختلف جوانب الأعمال والسياسات التي يساهم في إعدادها وتنفيذها. وقبل تفصيل أهدافه (الفقرة الثانية)، لا بد من تحديد دلالاته (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: مفهوم تقييم المشاريع

تكتسي عملية التقييم أهميتها من حيث أنها تبين مدى تطابق التنفيذ الفعلي لأنشطة المشروع مع ما تم التخطيط له من أهداف، وكذلك قياس الآثار الناجمة عن تنفيذ هذه الأنشطة على الفئات المستهدفة. وتنفيذ عمليات التقييم بالشكل المطلوب يقتضي الإلمام بتقنياته وتفاصيله (أولا) وتمييزه عما يشبهه (ثانيا).

أولاً: تعريف تقييم المشاريع

ابتكر نظام التقييم كمسار منهجي يهدف قياس نتائج نشاط ما بغية زيادة فاعليته⁵¹⁰، وقد ارتبط في سنوات الستينات والسبعينات من القرن العشرين بانطلاق البرامج الاجتماعية وضرورة ترشيد اختيارات الميزانيات، كما سهل على انتشاره تطور العلوم الاجتماعية. وخلال سنوات الثمانينات، أصبح نظام التقييم أحد المحاور الرئيسية في تحديث التدبير العمومي⁵¹¹، وتشكلت في معظم البلدان المتقدمة مؤسسات تتولى مهام القيادة والإدارة والرقابة على أعمال التقييم، سواء كانت على المستوى المركزي، أو بين الوزارى، أم على مستوى الهيئات الوطنية أو المنظمات العالمية⁵¹²، هذه الأخيرة التي أضحت التقييم وظيفتها الإستراتيجية⁵¹³.

ويعد التقييم من المفاهيم التي تعددت تعاريفها بتعدد وتنوع الحقول المعرفية المرتبطة بها (الاقتصاد، الدراسات السياسية والإدارية، الإحصائيات، علم الاجتماع وغيرها)، والأجهزة والممارسين له، فهو ينسحب على المنظمات والسياسات العمومية والمساطر كما البرامج والمشاريع وغيرها.

ويعرف بشكل عام بكونه مقترب يمكن من الحكم ليس فقط على الكفاءة، بمعنى الاستعمال الأمثل للموارد، ولكن أيضا على مدى انسجام وتكامل الوسائل القانونية والمالية

⁵¹⁰ - نور الدين بشير تاوريريت: "الفعالية التنظيمية بين النظرية والتطبيق: فهم المبادئ، حل المشكلات التنظيمية"، عالم الكتب الحديث، أربد- الاردن، 2009، ص: 149.

⁵¹¹ - Danièle Lamarque : «L'évaluation des politiques publiques locales», L.G.D.J, paris, 2004, p : 15.

⁵¹² - نور الدين بشير تاوريريت، مرجع سابق، نفس الصفحة.

⁵¹³ - Abdelilah Mahrz : « Evaluation des politiques publiques : cas de la politique de lutte contre la pauvreté au Maroc », Thèse pour l'obtention du Doctorat National en sciences économiques, Université Mohamed V, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Agdal- Rabat, 2007-2008, p : 54.

والبشرية المعبأة لتنفيذ سياسة أو مشروع ما، ومدى تطابق النتائج مع الأهداف المحددة سلفاً⁵¹⁴. كما يقصد به تقدير منهجي موضوعي لمشروع أو برنامج أو سياسة جارية أو مكتملة، ولتصميمها وتنفيذها ونتائجها، والهدف من ذلك هو تحديد ملائمة الأهداف وتحقيقها وكفاية التنمية وفعاليتها وتأثيرها واستدامتها، ويتعين أن يوفر التقييم معلومات موثوقة ومفيدة تمكن من دمج الدروس المستفادة في سيرورة اتخاذ كل من المستفيدين والمانحين للقرار.

فهدفه يركز على قياس فعالية ونجاعة العمل من خلال مقارنة النتائج مع الأهداف المتوخاة والوسائل المستخدمة لذلك. فتقييم مشروع أو سياسة ما يسمح بالتعرف على طرق التدخل الأقل تكلفة والأكثر فعالية⁵¹⁵، كما يمكن من قياس الآثار الخاصة بالسياسة أو المشروع موضوع التقييم، فهو بذلك يبحث عما إذا كانت الوسائل القانونية والإدارية أو المالية المخصصة للتنفيذ، تسمح بإنتاج الآثار المتوقعة والوصول إلى الأهداف المحددة⁵¹⁶.

وإذا كانت العديد من الدول الغربية مثل كند والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا وسويسرا قد أقرت بالأهمية الاقتصادية والسياسية والتقنية لتقييم برامج التنمية، فمرد ذلك إلى أسباب رئيسية منها ضرورة ترشيد الموارد والتدبير الاستراتيجي للبرامج ثم متطلبات الديمقراطية ومستلزمات الشفافية، فشفافية الفعل العمومي تساهم في تقوية المسار الديمقراطي، وتتم عبر تنمية ثقافة التقييم التي أضحت إحدى الشروط الأساسية للولوج إلى الموارد الوطنية أو الدولية، الخاصة أو العامة⁵¹⁷. كما أن نجاح وفعالية التقييم تعود إلى اعتماده مبادئ الشفافية والشمولية والاستقلالية والدقة العلمية لمعرفة الآثار المباشرة وغير المباشرة لبرنامج أو سياسة أو لنشاط عمومي على السكان، مقارنة بالأهداف المحددة أو الضمنية والوسائل المسخرة⁵¹⁸.

وغالبا ما يتم الخلط بين التقييم والمتابعة بل هناك من يعتبرهما شيء واحد، حيث إن متابعة التنفيذ هي في حقيقة الأمر صورة من صور التقييم، ومع ذلك يمكن إبراز الفرق

<http://www.oecd.org/dac/evaluation>

⁵¹⁵ - Danièle Lamarque, op. cit, p:16

⁵¹⁶ - Lamarque Danièle, op. cit, p:19

⁵¹⁷ - Moussebbih Adil: « L'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service du développement territorial », Remald, n° 103, mars-avril 2012, p ; 121-122.

⁵¹⁸ - Moussebbih Adil, op. cit, p: 122.

⁵¹⁴ - معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج:

بينهما إذا اعتبرنا أن المتابعة عبارة عن التقييم الذي يتعلق بخطوات تنفيذ المشروع، بينما يتعلق التقييم بمدى تحقيق أهداف المشروع⁵¹⁹.

ثانياً: تمييز تقييم المشاريع عن تتبع تنفيذها

يختلف التقييم عن المتابعة في مجموعة من المحاور، وقبل الإشارة إليها لابد من الإحاطة بمضمون المتابعة وواقع ممارستها.

1. تعريف متابعة المشروع

يقصد بالمتابعة تلك العملية المنظمة والمخططة التي تتم بصفة دورية ومنظمة على مدار عمر المشروع لجمع المعلومات عن تشغيل وانجازات المشروع وتأثيراته، يتم إعدادها وتبليغها إلى إدارة المشروع أو غيرها من الجهات المعنية بغرض مساعدتها على اتخاذ القرارات المناسبة لتنفيذ المشروع بكفاءة نحو تحقيق الأهداف المخططة⁵²⁰.

فغرضها التأكد من مدى توافق سير أنشطة المشروع مع الخطة الموضوعية، وعبرها يتم إمداد إدارة المشروع بالمعلومات الدقيقة في الوقت المناسب عن أنشطة المشروع بما يمكنها من تحليل الموقف الحالي للمشروع ومقارنة ما تحقق فعلاً بما كان مخططاً لتنفيذه، وبخاصة التحقق من أن⁵²¹:

- التنفيذ يتم وفقاً للجدول الزمني المخطط؛
- تكلفة الأنشطة المنفذة تتم في حدود الميزانية المعتمدة لذلك؛
- مدخلات ومخرجات المشروع تصل للفئة المستهدفة في المكان والوقت المناسبين؛
- الصرف يتم في الأوجه الصحيحة للإنفاق؛
- التنفيذ يتم بالجودة العالية المطابقة للمواصفات الفنية؛
- القوى البشرية والإمكانات المادية يتم استخدامها بفعالية وكفاءة؛

■ تأثيرات المشروع قد تحققت والتعرف على درجة تحققها؛

■ ثم تحديد مواطن القوة والضعف في المشروع والوقوف على الجوانب التي تحتاج إلى تحسين.

ويتم التمييز بين أنواع المتابعة من حيث طبيعتها ومصدرها، فمن حيث طبيعتها نميز بين المتابعة الفنية للمشروع والمتابعة المالية، وتبين الأولى ما تم إنجازه من أعمال مقابل ما تم إنفاقه من استخدامات استثمارية، ومطابقة الأعمال المنفذة لما ورد في التوصيف العيني للمشروع من حيث الموقع والمواصفات والموارد المكونة للإنشاءات والتعديلات التي أدخلت على التنفيذ وأسبابها وأثرها على تحقيق الأهداف المرتبطة بالمشروع والمشاكل التي تعترض التنفيذ سواء كانت طبيعية أم نتيجة ظروف خارجية، ولذلك فإن هذا النوع من أنواع المتابعة يتم بصفة دورية ومنتظمة على مدار مرحلة التنفيذ. بينما تهدف المتابعة المالية إلى الوقوف على ما تم صرفه من أموال على مشروع معين مقارنة بما تقرر لهذا المشروع من تلك الاعتمادات، وهي تتم على فترات قد تكون شهرية أو ربع سنوية أو سنوية لبيان معدل التنفيذ ومعدل الأداء الاقتصادي للمشروع وإظهار المؤشرات الإيجابية في التنفيذ وكيفية التغلب على المؤشرات السلبية⁵²². ومن حيث مصدرها، تنقسم المتابعة إلى متابعة داخلية تهدف إلى إبلاغ مدبري المشروع والمشرفين على التنفيذ بمدى التقدم في عملية تنفيذ المشروع وتتم بإشراف إدارة المشروع، ومتابعة خارجية يتم إجراؤها بواسطة الهيئة الممولة والهيئات المشاركة في سياق الإشراف على المشروع وتختص أساسا بمدى تقدم المشروع بصفة عامة تماشيا مع الإطار التنظيمي المنطقي الذي يتم من خلاله تنفيذ المشروع⁵²³.

2. واقع تتبع مشاريع الجماعات الترابية

على الرغم من أهمية تتبع مراحل تقدم إنجاز المشاريع، فإن الجماعات الترابية تعاني من ضعف تتبع تنفيذ الأشغال المتعلقة بمشاريعها وأحيانا غياب التتبع والمراقبة ما بعد مرحلة

⁵²² - الوكالة الكندية للتنمية: "التدريب على مهارات المتابعة والتقييم"، مرجع سابق، ص: 9

⁵²³ - المرجع السابق، ص: 10.

الانجاز، وهو ما ينعكس على جودة المشاريع المنجزة، وتعود أسباب ذلك إلى نقص الأطر المؤهلة لإجراء عمليات التتبع وهو ما يحول دون:

- مراقبة المدخلات المتاحة للتنفيذ وتقدير مدى توافرها بالكم المناسب وبالجودة العالية وفي الوقت المطلوب؛
- مراقبة الأنشطة المنفذة على مراحل التنفيذ المختلفة ومخرجات كل مرحلة على حدة ونتائجها؛
- مراقبة ما إذا كانت مدخلات ومخرجات المشروع تصل للفئة المستهدفة في المكان والوقت المناسبين؛
- توفير معلومات دقيقة عن المشروع تتيح الفرصة لاتخاذ قرارات خاصة بزيادة فعاليته وكفاءته⁵²⁴.

3. أوجه الاختلاف بين تقييم وتتبع المشاريع

تعتمد المتابعة على الجمع المنظم للبيانات عن مؤشرات محددة، قصد تزويد الإدارة والمعنيين الرئيسيين بالتطور المستمر عن نسبة الإنجاز ومدى تحقيق الأهداف والتقدم في استخدام المخصصات المالية⁵²⁵، وتعد المعلومات التي يتم جمعها أثناء عملية المتابعة بمثابة دعامة أساسية يستند عليها في إنجاز التقييم، ويوضح الجدول أسفله⁵²⁶ الاختلاف بين المفهومين.

[http:// www.unesco.org/new](http://www.unesco.org/new)

⁵²⁴ - الوكالة الكندية للتنمية، مرجع سابق، ص: 21

⁵²⁵ - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2002، انظر:

⁵²⁶ - الوكالة الكندية للتنمية: "التدريب على مهارات المتابعة والتقييم، برنامج التنمية بالمشاركة"، مرجع سابق، ص: 49.

جدول رقم 20: أوجه الاختلاف بين تقييم وتتبع المشاريع

محاوّر المقارنة	التتبع	التقييم
الغرض	• مدى تنفيذ الأنشطة وفقاً لخطة المشروع	• مدى تحقيق أهداف المشروع
التوقيت	• عملية مستمرة طوال مرحلة التنفيذ	• عملية مرحلية تتم عند نصف مدة المشروع أو في نهاية انجازه أو بعد انتهاء المشروع بفترة عند تقييم أثر المشروع
الجهات المشاركة	• أفراد من داخل المشروع والجهات التي تتعامل معه	• أساساً أفراد من خارج الإدارة صاحبة المشروع
الاستفادة	• في تنفيذ وإدارة موارد المشروع	• في تنفيذ وإدارة موارد المشروع • تخطيط مشروعات جديدة • تخطيط وتنفيذ مشروعات مماثلة
العلاقة مع مراحل المشروع	• تستخدم الخطة المصممة للمشروع كإطار مرجعي للمتابعة	• ينطبق على جميع مراحل المشروع بما فيها متابعة التنفيذ
العلاقة بين المتابعة والتقييم	• توفر المتابعة معلومات هامة للتقييم عن تنفيذ المشروع للخطة الموضوعية له والنتائج التي حققتها الأنشطة المختلفة	• يقوم التقييم باقتراح أساليب وأدوات جديدة لزيادة فعالية المتابعة

المصدر: الوكالة الكندية للتنمية: التدريب على مهارات المتابعة والتقييم، برنامج التنمية بالمشاركة.

يتأكد من الجدول الاختلاف الواضح بين كل من تتبع المشاريع وتقييمها إن على مستوى الغرض أو التوقيت أو الجهات المشرفة على كل منهما، ثم من خلال علاقتهما بمختلف مراحل المشاريع.

الفقرة الثانية: أهداف تقييم المشاريع

يشكل التقييم أحد محاور تحديث التدبير العمومي الذي يركز بالأساس على الفعالية والنجاعة والجودة وترشيد عملية الإنفاق. وقبل كل شيء فالتقييم نمط للتساؤل حول لماذا تم تحقيق النتيجة محل القياس والتحليل؟ وهل يتعلق الأمر بإكراهات عند الأجراء أو

باستراتيجية الفاعلين أو عدم القدرة على تطبيق الأهداف⁵²⁷، فهو أداة لإبراز المسببات بتوجيه أسئلة دقيقة والحصول على إجابات عنها في الوقت المناسب، وتحليل النتائج المحصلة لمعرفة ما تم تحقيقه وما لم يتم انجازه وهل تم بلوغ الأهداف المحددة بالفعالية المطلوبة وبأقل تكلفة.

ويعد التقييم وسيلة لقياس درجة استجابة الفاعل العمومي الوطني أو المحلي للحاجيات الاجتماعية وآثار التدخل، لذلك فهو نشاط يتخذ أبعادا مختلفة تتوزع بين ما هو معرفي (إنتاج المعرفة) ومعياري/ قيمي (تكوين أحكام) وأدائي (تحسين التسيير والأداء)⁵²⁸.

وقد أضحي في جميع الديمقراطيات المعاصرة مطلبا ملحا من قبل المواطن والجمعيات والفاعلين الاقتصاديين والمنظمات الدولية والمنتخبين على المستوى المحلي والوطني، يهدف تقديم إجابات عن كيفية تسيير المال العام، ولا يتوقف هدفه عند قياس تكاليف وآثار السياسات والمشاريع، بل يتوخى أيضا توضيح الرهانات والميكانزمات من أجل تمكين الجميع، من المنتخب إلى المواطن العادي، من أن يصبحوا مسؤولين وعلى اطلاع⁵²⁹ دائم. ومن خلال تقديم القيم على تنفيذ المشاريع والبرامج العمومية لحساباتهم، يكرس التقييم بعدا ديمقراطيا وأخلاقيا يعزز المسار الديمقراطي، ويكرس مبدأ المساءلة الذي يشكل أحد المعالم الرئيسية للحكومة. كما يعد التقييم مظهرا من مظاهر ديمقراطية تدبير الشأن العام المحلي والوطني، حيث يراهن عليه لتجاوز الأنماط التقليدية للمساءلة التي تركز على الوسائل والمساطر إلى منطق النتائج الذي يتأسس على المردودية التي تكون قاعدة لمساءلة المدير العمومي سواء من طرف المواطنين والرأي العام أو من قبل الشركاء وباقي المانحين. وإذا كان للتقييم هدف أساسي هو قياس فعالية السياسات العمومية والمشاريع والتأكد من مدى تحقيقها للأهداف المحددة لها وما كلفه تنفيذها من موارد مختلفة، فهو يشكل آلية لإضفاء المشروعية على الفعل العمومي وتحسين اتخاذ القرار وآلية للتكوين والتدبير والتسيير الاقتصادي، وهو بذلك يطور اشتغال «le fonctionnement de la démocratie» الديمقراطية من خلال

⁵²⁷ - انظر نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 300.

⁵²⁸ - Lamarque Danièle, op. cit, p : 30 et ss.

⁵²⁹ - Perret Bernard : « L'évaluation des politiques publiques », collection repères, n° 329, 2008, p: 128, op.cité par Moussebbih Adil, op.cit,p : 121.

إدماج المواطن في النقاش العمومي⁵³⁰ ومساعدته على معرفة ما تم انجازه بالأموال العمومية وعلى تصور التوجهات المناسبة للمشاريع والسياسات المطبقة.

والتقييم بشكل عام يعد وسيلة للتقرير حول التفاعلات بين الأهداف والوسائل والنتائج، يتوخى تحليل الفعل العمومي ويهتم بالنتائج أي التغيرات التي أحدثها النشاط الذي تم تحليله⁵³¹.

ويهدف إلى تعزيز المسؤولية والفعالية وقيم الشفافية والمحاسبة، وهي محددات وشروط لتطبيق أسلوب الحكامة الذي يعبر عن التدبير المعقلن والاستغلال الفعال والرشيد للموارد المالية والبشرية لبلوغ أهداف التنمية. وبالنسبة لأي مشروع تنموي يحتل التقييم مكانة هامة تتمثل في قدرته على قياس⁵³²:

- مدى نجاح المشروع في تحقيق الأهداف المخطط لها؛
- مدى ملائمة إستراتيجية المشروع وأنشطته للأهداف؛
- مدى ملائمة أهداف المشروع وأسلوب تنفيذه لاحتياجات الساكنة؛
- مدى استمرارية المشروع؛
- مدى فعالية إدارة المشروع؛
- مدى كفاءة إدارة موارد المشروع.

الفرع الثاني: أنواع ومراحل تقييم مشاريع الجماعات الترابية

تتم عملية التقييم من طرف مقيمين داخليين أو خارجيين وقد تتم من خلال مشاركة أطراف أخرى في مختلف مراحلها. فما هي أنواع تقييم المشاريع (الفقرة الأولى) ثم ما هي مراحله (الفقرة الثانية).

⁵³⁰ - Lamarque Danièle, op. cit, p: 198.

⁵³¹ - Lamarque Danièle, op. cit, p: 29.

⁵³² - الوكالة الكندية للتنمية، مرجع سابق، ص: 27.

الفقرة الأولى: أنواع تقييم مشاريع الجماعات الترابية

يتم التمييز عادة بين ثلاثة أنواع من التقييم، وسأركز من خلال هذه الفقرة على صنفين على أساس أن أتطرق لاحقا للتقييم الذي تمارسه الأجهزة الخارجية من خلال واقع ممارسته.

أولاً: التقييم الذاتي

يستدعي تطور اللامركزية وتوسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية وتعدد مهمة التسيير، تقوية مهمة التقييم وجعلها ليس مجرد عملية استثنائية بل ممارسة اعتيادية للجماعات الترابية. والمقصود بذلك التقييم الداخلي أو الذاتي الذي تمارسه الجماعة بصفقتها صاحبة المشروع والمسؤولة عن انجازه بالمواصفات المطلوبة وفي المواعيد المحددة، والمطالبة كذلك بترشيد استعمال الموارد وتقديم الحسابات على غرار الوحدات الترابية بدول متقدمة التي دأبت على تقييم مشاريع التنمية المستدامة، بل أضحت فاعلا رئيسيا في تقييم السياسات المحلية كما هو الشأن بالنسبة لفرنسا.

وإذا كان تقييم الجماعات الترابية لمشاريعها وسياساتها يجعلها أكثر شفافية وديمقراطية وأكثر فعالية في تدبير مواردها، فإن نجاح عملية التقييم يتوقف على ترسيخها كثقافة وممارسة للفاعلين المحليين، كما يتوقف كذلك على قدرة وإرادة أصحاب القرار على طرح الأسئلة الصعبة، وعلى استقلالية وموضوعية المقيمين ومصادقية الطرق المستعملة⁵³³، لذلك فإن أهمية ومزايا التقييم باعتباره عنصرا من عناصر التدبير العمومي الحديث تفرض أن يكون في صلب اهتمامات الجماعات الترابية، من خلاله يمكنها الوقوف على جودة الانجاز وقياس الآثار الناتجة عن تنفيذ أنشطة المشروع على الفئات المستهدفة. فالأمر يتطلب اكتساب ثقافة جماعية للتقييم، يصبح معها هذا الأخير عملية اعتيادية ودائمة دوام تنفيذ المشاريع، من خلاله يمكن قياس مستويات الانجاز وفق معايير معينة وتقييم مدى رضا المستفيدين عن المشروع.

⁵³³ - Lamarque Danièle, op. cit, p : 199-203.

ويعتبر جل الباحثين أن عملية تقييم المشاريع والسياسات هي في متناول كل جماعة، مادامت قادرة على التحكم في الصعوبات المنهجية، وعلى تحديد الأهداف واختيار المواضيع وتدبير الجدولة الزمنية وعملية التواصل⁵³⁴. وبالرغم من تعدد مزايا التقييم الذي تمارسه المنظمات على أنشطتها ومشاريعها، فهو يبقى عملية معقدة بل مستحيلة بالنسبة لأغلب الجماعات الترابية لأسباب عديدة أبرزها:

- رفض التقييم من طرف المسيرين العموميين، إذ يلاحظ أن هناك إرادة واعية أو لا واعية تهدف إلى الحفاظ على مناطق من الغموض والتعتيم في العمل العمومي، باعتبار ذلك عاملا يكرس الاستقلالية من منظور الموظفين والمنتخبين على السواء، وعلى اعتبار أن تقييم سياسة أو مشروع غالبا ما تنتج عنه تغييرات جذرية يكون من الصعب التحكم فيها والسيطرة عليها⁵³⁵.
- غياب أهداف محددة وواضحة وقابلة للقياس: فإذا كان هدف التقييم هو التأكد من مدى تطابق التنفيذ الفعلي لأنشطة المشروع مع ما تم التخطيط له من أهداف، فإن غياب هذه الأخيرة أو عدم وضوحها يجعل عملية تقييم ما تم انجازه في ضوءها أمرا صعبا.
- عدم توفر كل الجماعات الترابية على نظام جيد لجمع البيانات والمعلومات الدقيقة عن أنشطة المشاريع واستغلالها في التغلب على الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ هذه الأنشطة والمشاريع بالسرعة والمعدلات المطلوبة.
- غياب معايير ومؤشرات لقياس نتائج المشاريع: ذلك أن المنتخبين لا ينظرون إلى وجود مؤشرات لقياس فعالية النفقات العمومية وبالتالي مشاريعهم وسياساتهم على أنها موضوعة من أجل تمكينهم من التأكد من أن تلك المشاريع والسياسات لها التأثير المرغوب، بل على أنها وسيلة لتجريدتهم من سلطاتهم التقريرية⁵³⁶.

⁵³⁴ - Lamarque Danièle, op. cit, p : 202.

⁵³⁵ - انظر محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 283.

⁵³⁶ - انظر محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 286.

■ إن تقييم المشاريع التنموية من قبل الجماعات الترابية يقتضي توفير الإمكانيات المادية الضرورية لإنجاز هذه العملية والأطر المؤهلة لتحليل وقياس المنجزات والنتائج وهو ما لا تتوفر عليه أغلب الجماعات.

ثانياً: التقييم التشاركي

أظهرت التجارب المقارنة أهمية التقييم التشاركي الذي يقوم على إشراك مختلف المعنيين في مجموع مراحل عملية التقييم، انطلاقاً من تحديد أهداف التقييم والتوافق حول الأسئلة والتخطيط لجمع المعلومات وتحليلها، وانتهاء بصياغة التوصيات ومتابعة تنفيذها. ولا يعد التقييم التشاركي ممارسة جديدة بل ظهرت كمقاربة بتسميات أخرى منذ سنوات الأربعينات من القرن الماضي واستعملتها المنظمات الدولية غير الحكومية والمانحين منذ أمد طويل بأشكال متعددة⁵³⁷.

ويقصد بالمشاركة في التقييم، توفير الفرص للناس ممن لديهم آراء ذات صلة بالمشروع لكي يتعلموا كيف يمكن تحسينه، ولا يقتصر الأمر على مجرد استخدام أساليب تشاركية لجمع المعلومات في إطار تقليدي للتقييم أو لتنظيم حلقة عمل وحيدة لتحديد المؤشرات المحلية، بل ينطوي على إعادة التفكير بصورة جذرية في من يضطلع بالعملية وينفذها، ومن الذي يتعلم أو يستفيد من نتائجها⁵³⁸.

فالتقييم التشاركي يدمج كل المعنيين بالنشاط، ويأخذ بعين الاعتبار قيمهم ووجهات نظرهم ومطالبهم وانتظاراتهم، وتتحدد قيم أبعاده في مراقبة القرارات التقنية وتعدد الجهات المشاركة والعلاقة بين المشاركين وعمق المشاركة.

ويوصف التقييم على أساس تشاركي، بتعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك أصوات واتجاهات متعددة، بالإضافة إلى تحسين تدبير المشاريع والتحكم في نوعيتها. وتتفق مختلف الدراسات والأبحاث ذات الصلة بالموضوع على إيجابيات عملية التقييم التشاركي التي يمكن تلخيصها في أنها:

⁵³⁷ - Ridde Valéry : «Suggestions d'améliorations d'un cadre conceptuel de l'évaluation participative », Revue canadienne d'évaluation de programme : <http://www.mdsbenin.org>.

<http://www.ifad.org>

⁵³⁸ - الصندوق الدولي للتنمية الزراعية : "دليل عملي لرصد وتقييم المشاريع".

■ تعطي تصور أفضل عن الحاجات الأساسية للمستهدفين من المشروع وعلى آثاره النهائية؛

■ تقدم معلومات لا يمكن الحصول عليها بطرق أخرى؛

■ تؤمن صوتاً لمن لا يسمع صوتهم في معظم الأحيان؛

■ تشجع على التفكير النقدي وعلى تقوية التعاون من أجل تحقيق الأفضل⁵³⁹.

ويرى "فاليري ريد" أن أبرز مبررات التقييم التشاركي تتحدد في ثلاث مستويات، فهي براغماتية، أي تقوية فرص نجاح عملية التقييم واستعمال النتائج، وسياسية تتجلى في تحقيق الديمقراطية والمشاركة المواطنة، ثم ابستمولوجية تتأسس على أنه لا توجد حقيقة وحيدة، لذلك فإن تعدد وجهات النظر يصبح ضرورة ليشكل الدليل⁵⁴⁰.

وتتأثر المشاركة المستمرة والسليمة للأطراف المعنية في عملية التقييم، بمجموعة من العوامل، أبرزها الفوائد المتوقعة من التقييم وملاءمة التقييم لأولويات الجماعات المشاركة، ومرونة عملية التقييم في التعامل مع الاحتياجات المتنوعة والمتغيرة من المعلومات والقدرة على البت في التوصيات التي تنبثق عن النتائج، بالإضافة إلى قدرات الجماعات المشاركة ودرجة نضجها واستعدادها لتقاسم السلطة، والدعم المادي اللازم لجعل عملية التقييم ممكنة⁵⁴¹.

ويتطلب تقييم المشاريع من مدخل تشاركي إجراء مناقشات جماعية من أجل وصف وتقييم المهام والأنشطة الأساسية لنظام التقييم والموافقة على ما تعنيه عملية التقييم القائمة على المشاركة ومدى توافق ذلك مع نظم التقييم القائمة، ثم الموافقة على كيفية مشاركة الفئات في العملية⁵⁴².

وعلى الرغم من بعض الصعوبات التي تعترض عملية التقييم التشاركي التي قد تتطلب وقتاً أكثر من المسار التقليدي للتقييم، بسبب اختلاف وجهات نظر المشاركين وعدم دراية أغلبهم بتقنيات التقييم ثم طول مدة النقاشات والتوافقات، إلا أن تعدد إيجابياته يجعله مطلباً

<http://ctb.ku.edu>

⁵⁴⁰ - Valéry Ridde, op.cit.

community tool box

⁵³⁹ - التقييم التشاركي

⁵⁴¹ - الصندوق الدولي للتنمية الزراعية: "دليل عملي لرصد وتقييم المشاريع"، مرجع سابق.

⁵⁴² - المرجع السابق.

ملحا من طرف المنظمات الدولية الممولة لمشاريع التنمية التي لم تعد تكتفي برفع تقارير حول النشاط الذي تم انجازه وبعض التفاصيل حول المشاريع، بل أضحت تلزم القائمين والمشرفين على تنفيذ هذه المشاريع على تقديم تقارير مفصلة توضح الكيفية التي تم بها صرف الاعتمادات المالية لانجازها وردود أفعال الفئات المستفيدة لمعرفة مدى استجابة المشاريع لحاجياتهم مع توسيع مشاركتهم في تقييم جودة هذه المشاريع.

ويستخلص إذن، أن المشاريع التنموية المحلية تشكل المجال الأنسب لتقييم تدبيرها بمشاركة واسعة للفئات المعنية، إذ تشكل مدخلا لجمع المعلومات من السكان عن واقع اشتغال المشروع، ومدى استجابته لانتظاراتهم والتعرف أكثر على تطلعاتهم وحاجياتهم، مع ضمان تفاعلهم الإيجابي والمستمر انسجاما مع مبادئ الديمقراطية المحلية وقواعد الحكامة التشاركية .

غير أن توسيع مشاركة السكان في مسار التقييم ليس بالأمر السهل، ما لم تتوفر مقوماته وظروفه، ويزيد من صعوبة الأمر عدم تقبل مبدأ المشاركة من قبل جميع الأطراف، وغياب إطار مرجعي يحدد شروط وأساليب المشاركة في تتبع وتقييم تنفيذ المشاريع والمخططات التنموية، وضعف وعي الساكنة بأهمية ممارسة حقها في تتبع العمل الجماعي بصفة عامة بغرض تقويمه. فالآلية التشاركية في اتخاذ القرار وتتبع تنفيذه تتوقف في واقع الأمر على مستوى الوعي السياسي والاجتماعي وعلى تطور الرأي العام المحلي نفسه. غير أن التفاعل المفروض بين الجماعة والمواطن يصطدم في غالب الأحيان بانغلاق الجماعة على محيطها من جهة، والذي من أبرز معالمه ضعف قنوات التواصل بين الطرفين، ثم جهل وأحيانا لامبالاة المواطن بما يجري أو حتى عدم الرغبة في التعبير عن الموقف⁵⁴³ من جهة أخرى، وهو ما يعرقل في واقع الأمر إمكانية تتبع ورقابة وتقييم الرأي العام المحلي للمشاريع التنموية.

⁵⁴³ - المصطفى دليل: "المجالس الجماعية وعلاقتها العامة"، مرجع سابق، ص: 79.

الفقرة الثانية: مراحل تقييم المشاريع

يشكل التقييم حلقة ضمن حلقات تدبير المشاريع، لها أهمية بالغة في اختبار النتائج المحققة وتفسير أسباب قصورها عن تحقيق الأهداف المحددة، ويرتكز على جمع المعلومات ودراساتها وتحليلها وصياغة التقارير عنها، وقد يتم التقييم بشكل مواكب لمراحل تنفيذ المشروع أو عند الانتهاء منه أو في وقت لاحق، لذلك يتم التمييز بين ثلاث فترات زمنية لإنجاز التقييم وهي:

■ التقييم المسبق « Evaluation ex-ante » الذي يقترب من دراسة جدوى وأثر

المشروع المزمع انجازه، ويسمح بوضع تشخيص لمختلف جوانب المشروع من حيث المرجعيات ووسائل الانجاز؛

■ تقييم مواكب أو في منتصف الطريق « Evaluation à mi-parcours » يحمل

تشخيصا للمراحل الأولى من انجاز المشروع، وعلى أساس نتائجه تتم إعادة توجيه الأنشطة في طور الانجاز وتصحيحها لتفادي فشل المشروع؛

■ تقييم لاحق « Evaluation Ex-post » وهو تقييم شامل يهدف قياس الآثار

العامة للمشروع موضوع التقييم.

وبوصفه منهجا علميا، يتطلب انجاز التقييم اتباع سلسلة من الخطوات المترابطة، تتلخص في تحديد غاية ونطاق التقييم، وتحديد الأسئلة المتعلقة بالأداء والحاجيات وكذا المؤشرات والمعايير، والتخطيط لجمع المعلومات وتصنيفها، والتخطيط لعمليات الاخبار، ثم توفير الوسائل المالية والبشرية، بالإضافة إلى صياغة الملاحظات والتوصيات.

وبشكل عام، فإن جميع الدراسات المتعلقة بتقييم السياسات والبرامج تؤكد على ضرورة التخطيط المسبق لعملية التقييم من خلال وصف المشروع أو السياسة المراد تقييمها، وتحديد أهداف التقييم ثم لائحة الأسئلة التي ستتم الإجابة عنها والمعايير المعتمدة إلى جانب اختيار المؤشرات المناسبة.

أولاً: تحديد معايير التقييم

تجسد المعايير قيمة مرجعية على أساسها يمكن مقارنة القيمة المنجزة⁵⁴⁴، وعلى خلاف المراقبة المالية التقليدية، والتي تتوفر على معايير محددة مسبقاً يمكن تطبيقها من تكوين رأي حول الموضوع المراقب، فإن مجال تقييم السياسات والمشاريع العمومية لا توجد بشأنه معايير محددة سلفاً، بل إن كل مجال له معايير الخاصة التي يجب تكوينها وصياغتها انطلاقاً من الوسائل المعبأة والأهداف المحددة⁵⁴⁵. وحسب المنظمات الدولية، فإن أبرز المعايير التي يتم اعتمادها لتقييم المشاريع تتحدد في:

- معيار الملاءمة: أي درجة التماهي بين أهداف المشروع وبين الحاجيات الحقيقية للسكان؛
- معيار الفعالية: يقصد به التحقيق الفعلي لأهداف ومنافع المشاريع، من خلال قياس النتائج مقارنة بالأهداف المعلنة؛
- معيار النجاعة: من خلاله تتم مقارنة النتائج المحصلة بالوسائل المستعملة أي التأكد من مدى نجاعة الوسائل المستعملة؛
- معيار الأثر: يمكن هذا المعيار من معرفة وقع المشروع على الجوانب السوسيو اقتصادية، ومدى مساهمته في تحقيق الأهداف وماهي النتائج الايجابية أو السلبية غير المتوقعة؟ ولماذا نشأت؟؛
- معيار الاستدامة أو قابلية الحياة: أي معرفة احتمالية الحفاظ على الآثار الايجابية للمشروع بعد إتمام انجازه، كما تشمل الاستدامة تقييم احتمالات صمود النتائج الفعلية والمتوقعة في وجه المخاطر بعد انتهاء مدة المشروع⁵⁴⁶.

ثانياً: جمع المعلومات

يتطلب انجاز التقييم جمع المعلومات الكافية وتحليلها بطريقة علمية تمكن من تكوين فكرة شاملة حول مكونات وأهداف المشروع موضوع التقييم، وقد تتم الاستعانة بالمعطيات

⁵⁴⁴ - انظر محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، مرجع سابق، ص: 260.

⁵⁴⁵ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 282.

⁵⁴⁶ - التقييم المؤسسي لقدرة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على الترويج للابتكارات وتوسيع النطاق، موجز تنفيذي، 2010: www.ifad.org

المتوفرة كالدراسات والأبحاث المنجزة والإحصائيات المنشورة، وغالبا ما يتم جمع ورصد معلومات أخرى من خلال التحقيقات واللقاءات المباشرة مع الفئة المستفيدة ومقابلات مع الفاعلين والشركاء والأطراف المعنية بالتنفيذ، ولذلك يتم وضع استمارة تتضمن أسئلة دقيقة تفيد عملية التقييم، وتتوزع هذه الأسئلة بين أسئلة وصفية من قبيل من أنجز المشروع ومتى تم ذلك وأين تم، وأسئلة معيارية تهدف إلى مقارنة النتائج المحققة بمعايير أو نماذج موجودة أو بالأهداف التي تم تحديدها، والهدف منها التأكد من النتائج المحققة، وأسئلة تفسيرية تمكن الإجابة عنها من شرح أسباب النتيجة المحصل عليها وبالتالي الفوارق بين ما تحقق وبين ما تتطلبه المعايير المعتمدة، ثم أسئلة تقييمية تتعدى تدقيق الأداء (التدقيق العملياتي) أي درجة تحقيق الأهداف، إلى معرفة ماذا كان سيحدث في غياب المشروع موضوع التقييم⁵⁴⁷.

ثالثا: اختيار المؤشرات

يعتبر تقييم المشاريع عملية قياس لمؤشرات محددة حول ما تم التخطيط له في المشروع وما تم التوصل إليه من نتائج، لذلك فكل عملية تقييم تقتضي الاستناد إلى جملة من المؤشرات الكمية أو النوعية، البسيطة أو المركبة، والتي بفضلها يمكن قياس وضعية معينة بطريقة موضوعية في لحظة معينة أو خلال زمان ومكان معينين⁵⁴⁸.

فالمؤشرات هي العلاقة الدالة على تحقيق الأهداف والأنشطة، وبواسطتها يمكن التعرف على مدى التقدم وقياس التغير الذي حدث⁵⁴⁹، فهي إذن متغيرة variation يمكن التحقق منها بموضوعية (قياسا أو تقييما) لتحديد مدى تحقيق النتائج والأهداف المرجوة وهي بالتالي تساعد على إثبات العلاقة النسبية بين ما تقوم به المنظمة والنتيجة والهدف⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ - انظر محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 284-285.

⁵⁴⁸ - Moussebbih Adil, op. cit, p : 147.

⁵⁴⁹ - الوكالة الكندية للتنمية، مرجع سابق، ص: 13.

⁵⁵⁰ - لجنة برنامج منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة: "تقرير عن سير العمل في تطوير المؤشرات"، الدورة 87، روما، 10 ماي 2002
<http://www.fao.org>

ويتعين التمييز بين مؤشرات التقييم ومؤشرات التتبع، فالأولى تسعى إلى مقارنة نتائج وآثار المشروع بالأهداف والوسائل المستعملة، فيما تنحصر وظيفة الثانية في ضبط الانجازات المادية، كما يتعين التمييز بين عدة أنواع من المؤشرات أبرزها⁵⁵¹:

- مؤشرات السياق: التي تساعد على وضع عناصر التشخيص والتأطير (معطيات عامة، تهتم على وجه الخصوص، الجوانب السوسيو اقتصادية أو السوسيو ديمغرافية لمجال ترابي معين) وعلى قياس التطورات (مؤشرات الوضعية)؛
- مؤشرات الإنجاز: تساعد على التأكد مما إذا كانت الأنشطة المحددة قد تم إنجازها أم لا؟ وبأية تكلفة؟؛
- مؤشرات النتائج: تمكن من قياس النتيجة الفورية لنشاط أو لسلسلة من الأنشطة، وترتبط بالأهداف العملية والنتائج المنتظرة؛
- مؤشرات الأثر: تهتم بقياس آثار المشروع وترتبط بالأهداف النهائية والتوجهات الإستراتيجية.

وكيفما كان نوع المؤشرات المستعملة، لا بد في اختيارها من مراعاة عناصر إلزامية، تتلخص في المصدقية والدقة وأن تكون مفهومة وموضوعية وممكنة الاستعمال وقابلة للقياس وذات صلة بأهداف المشروع.

رابعاً: صياغة التقرير وتقييم التقييم

بعد إتمام مختلف مراحل التقييم وتحليل المعطيات والمعلومات والنتائج التي تم التوصل إليها، تتم صياغتها في إطار تقرير يتضمن الاستنتاجات والتوصيات، يتم إرفاقه خاصة بما يلزم من رسوم بيانية وجداول وصور واستمارات التقييم. وتتضمن الاستنتاجات بصفة عامة، مدى تحقيق أهداف المشروع، وهل تم استخدام الموارد والإمكانات بطريقة فعالة، وماهي تكاليف وعوائد المشروع، وكيف تغير المشروع مع الوقت، وماذا يمكن توقعه على المدى القصير والطويل لمستقبل المشروع، بالإضافة إلى الآثار أو التغيرات التي أحدثها هذا الأخير؟. وفي ضوء تلك الاستنتاجات يتم تحديد التوصيات التي تشمل خطة العمل المقترحة

⁵⁵¹ - Moussebbih Adil, op.cit, p : 148-149.

وكيفية تنفيذها. على أن أهم ما يميز مرحلة إعداد تقارير التقييم هو ضرورة توسيع نشرها وإطلاع العموم على فحواها تكريسا لحقهم في الولوج إلى المعلومة واستجابة كذلك لمبدأي شفافية ووضوح العمليات التدبيرية.

وإلى جانب مختلف مراحل عملية التقييم، تركز بعض الهيئات والباحثين على ضرورة تقييم التقييم عبر معايير تتوحد حول النفعية والقابلية للتطبيق والملاءمة ثم الدقة، والغرض من ذلك هو التأكد من أن نظام التقييم يتم بطريقة قانونية وأخلاقية وتستجيب للاحتياجات العملية للمستهدفين.

المطلب الثاني: واقع تقييم المشاريع التنموية للجماعات الترابية

إن دراسة واقع تقييم تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية يقتضي إبراز دور كل من المجالس الجهوية للحسابات (الفرع الأول) والمفتشيات العامة للرقابة في هذا المجال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور المجالس الجهوية للحسابات في تقييم مشاريع الجماعات الترابية

تمارس المجالس الجهوية للحسابات مهمة تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبتها وفقا للمقتضيات المؤطرة لاختصاصاتها (الفقرة الأولى)، فما هو واقع هذه الممارسة (الفقرة الثانية)؟.

الفقرة الأولى: التأطير القانوني لاختصاص المجالس الجهوية للحسابات في تقييم مشاريع الجماعات الترابية

يعتبر تقييم السياسات والمشاريع العمومية أحد المناهج الحديثة لمراقبة العمل العمومي وقياس أداء مختلف الأجهزة المختصة به. وقد أفرد المشرع المغربي موادا من مدونة المحاكم المالية لتقييم المشاريع العمومية، حيث نصت المادة 75 من القانون رقم

62.99⁵⁵² على أن المجلس الأعلى للحسابات: "يراقب تسيير الأجهزة المشار إليها في المادة 76 بعده، لأجل تقديره من حيث الكيف، والإدلاء عند الاقتضاء، باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته وتشمل مراقبة المجلس جميع أوجه التسيير، وقيم المجلس لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذلك تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة... ويمكن للمجلس أن يقوم بمهام تقييم المشاريع العمومية بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقاً مما تم انجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة". وبالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات فقد نصت المادة 117 من نفس القانون على أن هذه المجالس تتولى مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وفي مادته 147 يؤكد القانون على أن المجلس الجهوي للحسابات يتولى مراقبة تسيير الأجهزة المشار إليها في المادة 148، لأجل تقديره من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء، باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته وتشمل مراقبة المجلس الجهوي جميع أوجه التسيير... كما يمكنه أن يقوم بمهام تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبته قصد التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقاً مما تم انجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة. ويستخلص إذن أن تقييم المشاريع العمومية يدخل في إطار اختصاصات المحاكم المالية بموجب المادتين 75 و147 من القانون المنظم لها، كما يتبين كذلك أن ممارستها لهذا الاختصاص تبقى مسألة اختيارية، مادام أن المشرع لم ينص صراحة على إلزامية ذلك.

الفقرة الثانية: حدود تقييم المشاريع التنموية في عمل المجالس الجهوية للحسابات

يتبين من نص المادتين 75 و147 من القانون رقم 62.99، أن تقييم المحاكم المالية للمشاريع يندرج في إطار ممارسة رقابة التسيير، والتي تشمل جميع أوجه تسيير الهيئات الخاضعة لرقابتها، ومعلوم أن هذه الرقابة تتوخى تقييم فعالية التسيير وقياس الفوارق بين النتائج المحصلة وتلك المسطرة والتحقق من مدى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف وبأفضل

⁵⁵² - القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423، موافق ل 13 يونيو 2002، ج.ر عدد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423، موافق ل 15 أغسطس 2002.

النتائج، كما تشمل مشروعية وصدق العمليات المنجزة وحقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال التي تم تنفيذها⁵⁵³. وفي إطار هذه المراقبة يجب على القاضي المالي أن يحاول الإجابة عن الأسئلة الثلاثة الآتية⁵⁵⁴: هل قامت السلطة المسيرة للجهاز موضوع المراقبة بحماية مصالحه دون أن تكون قد عملت على أن توفر لنفسها أو لغيرها منافع غير مبررة؟، وهل راعت هذه السلطة مجمل النصوص التشريعية والتنظيمية التي توطر عمل الجهاز؟، ثم هل قامت هذه السلطة، بعد أن حصلت على موافقة الهيئة التداولية للجهاز، وبعد أن قدمت لهذه الهيئة جميع العناصر، بتدبير العملية التي وافقت عليها الهيئة التداولية بأكبر فعالية ممكنة وبأقل تكلفة؟. وإذا كان من السهل الإجابة عن السؤال الثاني على اعتبار أن النصوص المؤطرة لعمل المؤسسات العمومية تتضمن المؤشرات القانونية الممكن الاستناد إليها، فإن الجواب عن السؤال المتعلق بتوفر الفعالية والكفاءة والاقتصاد في الانجاز وبالشكل والدقة اللازمين ليس بالأمر السهل لأسباب عديدة، أبرزها غياب معايير ومؤشرات محددة مسبقا يمكن الاستناد إليها لتقييم مختلف المشاريع، ثم عدم كفاية الأطر البشرية للمجالس الجهوية للحسابات المتخصصة في مجالات التدقيق والمحاسبة التحليلية وتقنيات اتخاذ القرار، ويلاحظ كذلك أن المشرع لم يوفر آليات لتأمين أعمال مراقبة التسيير عندما جعل مآلها هو المجلس الأعلى للحسابات الذي يقرر في إمكانية نشر البعض من الملاحظات التي تتضمنها⁵⁵⁵. ويضاف إلى ذلك أن برمجة عمليات مراقبة التسيير لا تتم بشكل متزامن مع تنفيذ قرار أو عملية ما أو مباشرة بعد الانتهاء من هذا التنفيذ، بل إن المراقبة قد يتم إجراؤها بعد سنوات عديدة من التنفيذ، وهو ما من شأنه أن يجعل شروط تقييم موضوعي غائبة بفعل اختلاف الظروف التي تم فيها اعتماد القرار أو العملية وتلك التي يتم في ظلها تقييم النتائج⁵⁵⁶.

⁵⁵³ - المادة 147 من القانون رقم 62.99.

⁵⁵⁴ - Seriyese Alain: « Intervention à la 3^{ème} table ronde : « La transparence de la gestion publique : contradiction et communication », in Démocratie locale et CRC », p : 99. Op. cité par :

عائلة الوردي: "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب - وفق آخر المستجدات"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الطبعة الأولى، 2012، ص: 172.

⁵⁵⁵ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 294.

⁵⁵⁶ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 86.

وإذا كانت رقابة التسيير ترمي إلى تقييم النشاط المالي، وهو ما يقتضي متابعة ومراقبة عمليات تنفيذ الأعمال والمشروعات والبرامج ومعرفة تكلفتها ومدى كفاءة الأجهزة التي تقوم بتنفيذها وبيان مطابقة التنفيذ للحدود والمواعيد المرسومة وبيان أثر هذا التنفيذ على النشاط الاقتصادي⁵⁵⁷، فإن هذا النوع من الرقابة يحمل صبغة إخبارية ولا يسمح للمراقب باتخاذ عقوبات ولا بإلزام الخاضعين للرقابة بنتائج التوصيات، ما عدا في الحالات التي يتم فيها - بمناسبة مراقبة التسيير-، اكتشاف مخالفات تتعلق بالتأديب المالي أو عناصر يمكن تكييفها تسييرا بحكم الواقع، فإن النيابة العامة تختص فيها باتباع المسطرة اللازمة وكذلك الأمر إذا تم اكتشاف مخالفات ذات طابع جنائي⁵⁵⁸. ورغم كل ذلك، فقد استطاعت المجالس الجهوية للحسابات تقييم عدد من مشاريع الجماعات ووقفت على أثر ذلك على جملة من الاختلالات التي يعرفها واقع تدبير هذه المشاريع، والتي ترجع بالأساس إلى ضعف الثقافة التدبيرية لدى العديد من مدبري مشاريع الوحدات اللامركزية، وهو ما تواتر تأكيده في مختلف التقارير السنوية الصادرة عن المحاكم المالية. كما أن من أبرز أسباب اختلالات التدبير يمكن أن نذكر:

- عدم توفر الوحدات الخاضعة للرقابة على دلائل لتدبير وتقييم المشاريع العمومية؛
- محدودية التصور والإشراف على المشاريع؛
- غياب الشفافية في مسار تدبير بعض المشاريع؛
- ضعف المنافسة على صعيد الطلبات العمومية؛
- إشكالية برمجة المشاريع وخضوعها أحيانا للمنطق المناسباتي؛
- نقص الدراسات الأولية لتحديد جدوى المشاريع؛
- ضعف الاعتماد على مبادئ التدبير العمومي الحديث؛
- غياب مشاريع التقييم التي ينبغي أن يتضمنها كل مشروع.

بشكل عام، فالمجالس الجهوية للحسابات خلصت إلى جملة من المؤشرات الدالة على ضعف الثقافة التدبيرية لدى مقرري ومنفذي المشاريع التنموية المحلية، ومن خلال تقييمها

⁵⁵⁷ - سعيد جفري: "الرقابة على المالية المحلية بالمغرب: محاولة نقدية في الأسس القانونية، السياسية، الإدارية والمالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1997-1998، ص: 42.

⁵⁵⁸ - المادة 84 من القانون رقم 62.99.

لهذه الأخيرة، يتبين أن عددا كبيرا من المشاريع المنجزة تكلفتها جد مرتفعة ورغم ذلك تفتقر لمعايير الجودة والإتقان. وإذا كان دور الأجهزة الرقابية هو الكشف عن الاختلالات التي يعرفها تدبير هذه المشاريع، فإن وجود بعض الصعوبات والعراقيل تحد من دورها في ذلك، كغياب مخططات من خلالها يتم تحديد المشاريع والأعمال التنموية، والوسائل اللازمة لتحقيقها، وكذا ضعف المعطيات والمعلومات المتوفرة وصعوبة الحصول عليها.

الفرع الثاني: دور المفتشيات العامة للرقابة في تقييم مشاريع الجماعات الترابية

تمارس المفتشيات العامة دورا أساسيا في مراقبة وتقويم التدبير العمومي بشكل عام، وتعد المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية هئلتان تقنيتان تمارسان مهمة الرقابة على مختلف أوجه تدبير الجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للتفتيش، تختص قانونا بمراقبة مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، وتتولى بذلك مراقبة مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين، ويتحقق مفتشو المالية من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون، كما يتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بتسلم المداخل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين⁵⁵⁹.

وتمارس هيئة التفتيش العام للمالية رقابتها على وثائق الأجهزة الخاضعة لرقابتها، ويحق لها أن تطلب تقديم جميع المستندات التي تساعد على القيام بمأموريتها، كما يسوغ

⁵⁵⁹ الفصل 2 من الظهير الشريف رقم 1.59.269 بشأن التفتيش العام للمالية الصادر في 17 شوال 1379، موافق لـ 14 أبريل 1960، ج.ر. عدد 2478 بتاريخ 25 شوال 1379 موافق لـ 22 أبريل 1960.

لها إجراء سائر الأبحاث والتحريات الضرورية وطلب الإيضاحات من المصالح أو المستخدمين المعنيين بالأمر دون أن يتعرض هؤلاء متعللين بالسري المهني⁵⁶⁰.

وتضمن الاثباتات التي يباشرها مفتشو المالية في تقارير توجه إلى المستخدمين المجرى عليهم التحقيق، ويجب على هؤلاء أن يجيبوا عنها كتابيا في ظرف أجل الخمسة عشر يوما الموالية لتسلم التقرير، ويمكن للمفتشين بدورهم أن يبدوا ملاحظات عن هذه الأجوبة وعند ذلك تسلم مجموع هذه المستندات إلى المفتش العام الذي يرفعها إلى وزير المالية وإلى الوزير التابعة إليه المصالح المجرى عليها التحقيق⁵⁶¹.

وتعتبر الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية شكلا من أشكال الرقابة التقليدية، لها أهمية لا يمكن إغفالها لكونها تجري فحصا شاملا للعمليات العمومية بعد أن تكون قد أكملت دورتها، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، فهي لا تمارس عملها إلا بطريقة موسمية نظرا لازدواجية وظيفتها، فهي تقوم من جهة بدور الرقابة المالية كما تقوم من جهة أخرى بمهمة تكوين الأطر العليا التي تسند إليها مسؤوليات أخرى⁵⁶².

وبالرغم من بعض التطور المحدود الذي عرفته هذه الهيئة خلال السنوات الأخيرة⁵⁶³، إلا أن دورها الفعلي والميداني لازال بحاجة إلى تطوير وتحديث لمواجهة التحديات المرتبطة أساسا بإرساء وتعميم ممارسات التتبع وتقييم النتائج استنادا إلى مؤشرات قياس النجاعة والفعالية والجودة. فنشاط هذه الهيئة الرقابية بقي في واقع الأمر هامشيا ومحدود الأثر وهم بالدرجة الأولى بعض الإدارات المالية المركزية أو مصالحها الخارجية، كما أن عملها ميزه نوع من الضعف الوظيفي والهيكلية، بل إن عملها الرقابي يكون في الكثير من الأحيان أقل فعالية حيث يتم إيفاد المتمرنين في حملات تفتيش تهم بعض الجماعات المحلية أو المرافق

⁵⁶⁰ - الفصل 4 من الظهير الشريف رقم 1.59.269.

⁵⁶¹ - الفصل 6 من الظهير الشريف رقم 1.59.269.

⁵⁶² - انظر عبد العزيز الخبشي: "بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي-يونيو، 2003، ص: 27.

⁵⁶³ - منذ 15 سنة تم تحويل مهام جديدة للمفتشية تمثلت بالأساس في إجراء التدقيق المحاسبي والمالي والإداري والتنظيمي، إضافة إلى التدقيق الاستراتيجي لكل المشاريع الممولة لفائدة الدولة المغربية التي يكون مصدر تمويلها البنك الدولي والاتحاد الأوروبي والبنك الإفريقي للتنمية والمصرف العربي للتنمية، انظر: أحمد حاسون: "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية"، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة أطروحات وأبحاث، العدد 1، 2013، ص: 178.

التابعة لها والتي تتطلب خبرة وحكمة في ممارسة العمل الرقابي⁵⁶⁴، لذلك يرى البعض أن المفتشية العامة للمالية لا تزور الجماعات المحلية إلا استثناء، بحيث تميل إلى إلقاء مسؤولية مراقبة هذه الجماعات على كاهل المفتشية التابعة للخزينة العامة وأيضاً تلك التابعة لوزارة الداخلية، كما يلاحظ من خلال المخالفات التي تكتشفها هذه المفتشية أنها تدخل كلها في مجال اختصاص المجالس الجهوية للحسابات⁵⁶⁵ سواء في مجال التأديب المالي أو في مجال مراقبة التسيير.

الفقرة الثانية، مفتشيات العامة التابعة لوزارة الداخلية

ويتعلق الأمر بالمفتشية العامة للمالية المحلية والمفتشية العامة للإدارة الترابية.

أولاً: المفتشية العامة للمالية المحلية

أحدثت المفتشية العامة للمالية المحلية بمقتضى دورية وزير الداخلية الصادرة بتاريخ 10 دجنبر 1993، لتختص بمراقبة الجماعات المحلية ومجموعاتها والأجهزة والشركات التي تملك الجماعات المحلية أو مجموعاتها كلياً أو جزئياً رأسمالها، وكذا كل وحدة تستفيد من قرض أو ضمان أو إعانة من الجماعات المحلية أو مجموعاتها أو الأجهزة أو الشركات المساهمة فيها، وتشمل مراقبتها جوانب النظامية والملاءمة وحقيقة الانجاز الفعلي للمشاريع وتقييمها⁵⁶⁶، ولم يقتصر تدخلها الرقابي على التأكد من صحة وسلامة العمليات المالية ومراقبة احترام القانون والقواعد المنظمة للنشاط المالي المحلي، وإنما تعدى ذلك لتتطال رقابتها جانب الملاءمة، مع التركيز على التنفيذ المادي للنفقات والمشاريع المحلية أو ما يصطلح عليه بمراقبة مادية تنفيذ النفقة⁵⁶⁷.

وقد قام هذا الجهاز بمجهود مهم في مجال إخضاع بعض ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها للرقابة والتدقيق، وأحال مجموعة من الأمرين بالصرف على أنظار المجلس الأعلى

⁵⁶⁴ - عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 100.

⁵⁶⁵ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 152-153.

⁵⁶⁶ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 150.

⁵⁶⁷ - عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 104.

لحسابات⁵⁶⁸، غير أن افتقاد هذه الهيئة لإطار قانوني واضح ينظم اختصاصاتها ويدقق مجالات تدخلاتها شكل عائقا فعليا أمام تطوير دورها وتعزيزه في مجال الرقابة على الجماعات المحلية وتقييم مشاريعها، وهو ما جعل منها في واقع الأمر مجرد هيئة للرقابة الظرفية عوض أن تمثل قاطرة رقابة إدارية فعلية على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها⁵⁶⁹، ويلاحظ حاليا غياب أي حديث عن أعمالها مما يدفع إلى الاستنتاج باندماجها في المفتشية العامة للإدارة الترابية⁵⁷⁰.

ثانيا: المفتشية العامة للإدارة الترابية

أنشئت المفتشية العامة للإدارة الترابية بمقتضى مرسوم 16 يونيو 1994⁵⁷¹، وتعد هذه الأخيرة هيئة عليا للتفتيش، أنيطت بها مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها، مع مراعاة الاختصاصات المنوطة بالمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى⁵⁷²، ويزاول هذا الجهاز مهامه⁵⁷³ إما في إطار برنامج موضوع من قبل، أو في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقررها وزير الداخلية. ووفقا لمقتضى المادة الرابعة من نفس المرسوم، يحدد وزير الداخلية برنامج أعمال المفتشية العامة بناء على اقتراح من المفتش العام المكلف بإدارة مصالح المفتشية العامة، ويقوم المفتشون التابعون لهذه الهيئة بعمليات المراقبة والتفتيش بناء على رسائل القيام بمأموريات موقعة من طرف وزير الداخلية، ولهم أن يطالبوا بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم، كما يجوز لهم القيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية⁵⁷⁴. ويلاحظ أن أغلب أعمال التفتيش التي قامت بها المفتشية العامة للإدارة

⁵⁶⁸ - عبد العزيز الخبشي، مرجع سابق، ص: 27.

⁵⁶⁹ - عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 106.

⁵⁷⁰ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 151.

⁵⁷¹ - مرسوم رقم 2.94.100 الصادر بتاريخ 6 محرم 1415 الموافق ل 16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، ج.ر عدد 4264 بتاريخ 10 صفر 1415 الموافق ل 20 يوليو 1994.

⁵⁷² - المادة 2 من المرسوم رقم 2.94.100.

⁵⁷³ - المادة 3 من المرسوم رقم 2.94.100.

⁵⁷⁴ - المادة 7 من المرسوم رقم 2.94.100.

الترابية انصبت على الجماعات المحلية، وفي معظم الأحيان كانت ملاحظاتها أساسا لعزل عدد من رؤساء هذه الجماعات⁵⁷⁵.

كما يلاحظ أن عمليات التفتيش التي تقوم بها هذه المفتشية تبقى موسمية ولا تشمل كل الجماعات الترابية، ورغم شموليتها لجوانب التسيير الإداري والتقني والمحاسبي، فهي تركز بالأساس على التأكد من سلامة المساطر والوثائق، ويغلب عليها الطابع الإجرائي المسطري على حساب تحليل وتقييم المعطيات المتعلقة بتدبير المشاريع التنموية، والتأكد من مدى تحقيقها للأهداف المحددة ومن مردوديتها، على غرار ما تقوم به المفتشيات العامة بدول أجنبية كفرنسا التي وسعت فيها هذه الأخيرة من مقارباتها المهنية لتشمل تدقيق الأداء وتحليل الأنشطة المعقدة والنتائج وإدماج بعد التقييم⁵⁷⁶.

⁵⁷⁵ - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 150.

⁵⁷⁶ - Lamarque Danièle, op. cit, p : 193-194.

خاتمة القسم الأول

يعرف تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية مجموعة من العراقيل والإكراهات التي تنعكس على جودة مخرجاتها، فالجماعات الترابية باعتبارها مؤسسات للتنمية المحلية، تتولى إنجاز المشاريع والأنشطة التنموية التي تستجيب من خلالها لحاجيات الساكنة وتساهم بها في تحقيق التنمية المحلية. ومعلوم أن تدبير المشاريع يتطلب التحكم في مختلف القرارات المرتبطة بهذا التدبير، باعتباره منظومة تشمل مجموعة من الوظائف التي تنطلق من التخطيط مروراً بالتنظيم والتنفيذ ثم التقييم، غير أن تتبع مسار تدبير المشاريع المحلية يبين محدودية التحكم في مختلف جوانبه، بسبب ضعف القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجماعات الترابية التي تفتقر إلى التكوين والخبرة على مستوى تسيير المشاريع وتحليل مختلف جوانبها المالية والتقنية والفنية.

كما أن إنجاز الجماعات الترابية للمشاريع بالمواصفات المطلوبة، يرتبط بقدرتها على التدبير بشكل مستقل عن أي توجيهات أو أملاءات، إلا أن واقع الممارسة يبين تدخل سلطة الوصاية في مختلف مراحل إنجاز المشاريع ابتداءً من برمجتها واعتمادها ثم وضعها حيز التنفيذ، وإذا كان الهدف من هذا التدخل هو تقويم النشاط المحلي بصفة عامة، وضمان جودة إنجاز المشاريع بصفة خاصة، فإن نوعية الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية تتميز، بالإضافة إلى تأثيرها على حريتها في التصرف، بأنها مراقبة مسطرية تهتم بشكل أكبر بالعناصر الإجرائية على حساب تقييم الأداء على مستوى المشاريع التنموية المحلية والتأكد من تحقيقها للأهداف المسطرة أو المفترضة.

من جهة أخرى، فإن تنفيذ المشاريع يتطلب إمكانات مالية ضخمة، وبمقارنة حجم نفقات التجهيز الخاصة بالجماعات الترابية مع واقع التجهيز المحلي، ثم بحجم نفقات التسيير يتبين ضعف هذه النفقات، وهو ما يعني بشكل مباشر ضعف النفقات المرصودة للاستثمار المحلي أي ضعف تشغيل الطاقة الإنتاجية ثم إضاعة فرص جديدة للشغل، بالإضافة إلى الانعكاسات السلبية التي قد تطل النمو الاقتصادي والدخل الوطني، كما يعني ضعف نفقات التجهيز أن

الجماعات الترابية لا تزال بعيدة كل البعد عن ممارسة كافة الاختصاصات التنموية المقررة لها قانونا لتركز تدخلاتها على تصريف الشؤون الإدارية العادية، وهو معطى يكرس ازدواجية الخطاب والواقع، خطاب يعتبر الجماعات فاعل اقتصادي مستثمر، وواقع يكرس الدور الإداري المحدود للجماعات الترابية.

إن تشخيص واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية يكشف وجود اختلالات عديدة تتنوع مظاهرها كما أسبابها، ويؤكد، بشكل خاص، ضعف اعتمادها على المقومات والتقنيات الحديثة للتدبير العمومي وصعوبة التنسيق بين المتدخلين في انجاز المشاريع، بالإضافة إلى ضعف منظومة التقييم التي تمكن من قياس آثار هذه المشاريع ونتائج لمقارنتها مع الأهداف والوسائل المستعملة، ولتجاوز هذه الاختلالات ومسبباتها لا بد من تكريس أسس ومقومات التدبير الناجع للمشاريع لضمان مساهمتها في التنمية المندمجة.

القسم الثاني

القسم الثاني :

مقومات تدبير المشاريع التنموية في أفق التنمية الجهوية المندمجة

لاشك أن الرهانات التنموية في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية والدولية الحالية، تفرض ضرورة بناء علاقة جديدة بين الدولة والجهات، تسمح بتعزيز مكانة هذه الأخيرة وتطوير وسائل عملها العملية في أفق تعزيز مساهمتها في تفعيل السياسات العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية وتحقيق التنمية الجهوية المندمجة.

والتنمية المندمجة التي يسعى مشروع الجهوية المتقدمة إلى تحقيقها داخل الجهات المغربية، تحتاج إلى توفير مناخ ملائم لممارسة الجهات، المرتقب إعادة تنظيمها، لاختصاصاتها بكل فعالية، بآليات حديثة لتدبير ناجع، يؤهل الجهة لمسايرة مختلف الرهانات والتحديات التنموية المطروحة.

فالتنمية الجهوية المراد بلوغها في إطار الجهوية المتقدمة تتطلب تبني إصلاحات جوهرية داخل الجهاز الإداري للدولة، تنكسر بتفعيل مبدأ التدبير الحر الذي يتطلب مراجعة العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات الترابية من جهة، وبين الجماعات الترابية فيما بينها من جهة أخرى، ويستوجب تقوية اختصاصاتها وإعادة توزيعها على النحو الذي يمنح للجماعات حرية كاملة لممارسة حق المبادرة في كل مسألة تهم الشأن الجهوي، فصلاحيات الجماعات الترابية يجب أن تكون مستقلة وشاملة، محددة ومنظمة قانونا بشكل واضح ومراقبة قضائيا .

وبلوغ مستوى متقدم للتنمية الجهوية لا يتوقف فقط على تأهيل الجهات وباقي الجماعات الترابية لتدبير أفضل للمشاريع الذاتية التي تتخذ مبادرة إحداثها (الفصل الأول)، بل يتطلب كذلك تأهيل التراب الجهوي لاستقطاب المزيد من الاستثمارات الوطنية والأجنبية، عبر توفير عناصر الجاذبية والتنافسية الترابيتين اللازمتين، سعيا إلى خلق التنمية الجهوية

المندمجة التي تقطع مع المقاربة القطاعية وتستهدف تحقيق النمو الشامل لمختلف العناصر المترابطة في المشروع التنموي.

لذلك، يتعين الارتقاء بالجهة في إطار نظام لامركزي متطور، إلى مرتبة المدير والمخطط الاستراتيجي للعملية التنموية في شموليتها وتمكينها من صلاحيات فعلية لتنفيذ وتتبع مشاريعها التنموية الذاتية، بالإضافة إلى تمكينها من الأدوات الحديثة لتسويق مجالها الترابي، وعرض مؤهلاته وإمكاناته من أجل جلب المشاريع الاستثمارية التي تساهم في خلق مناصب للشغل وانهاش الوضعية الاقتصادية للمجال الجهوي (الفصل الثاني).

الفصل الأول: تقوية قدرة الجهة على التدبير الذاتي للمشاريع التنموية

تشكل الجهة فضاء ومجالا للمشاريع والمبادرات التنموية التي تساهم في تحقيق التنمية الجهوية التي تعتمد برمجة وتنفيذ أنشطة اقتصادية واجتماعية متنوعة على مستوى مجال ترابي معين. وتأهيل الجهة لتحقيق التنمية الجهوية لا يتوقف على منحها اختصاصات واسعة وموارد مالية وبشرية مؤهلة لتفعيل هذه الاختصاصات وترشيد انفاق تلك الموارد، ولكن أيضا على درجة حريتها في ممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا تفعيلا لمبدأ التدبير الحر الذي يركز عليه التنظيم الترابي والجهوي ببلادنا طبقا للفصل 136 من دستور المملكة⁵⁷⁷. ويحيل مفهوم التدبير الحر على حرية الجماعات الترابية في إدارة شؤونها باعتبارها مجموعة بشرية، بحيث إن كل ما يمس المصالح المحلية لهذه المجموعة البشرية يقيد من حقها في إدارة شؤونها بحرية. فالتدبير الحر أو الإدارة الحرة للشؤون المحلية يعتبر مبدأ لصيقا بمجموعة بشرية مستوطنة لجزء من التراب الوطني تتحكم في حياتها الخاصة، ويتميز هذا المبدأ عن اللامركزية كنسق للتنظيم الإداري، باعتباره مبدأ أصليا يأتي في مرتبة أعلى، مما يفيد أن حرية المشرع في تنظيم اللامركزية مقيدة باحترام مقتضيات

⁵⁷⁷- تفعيلا للفصل 136 من دستور 2011، نصت المادة الرابعة من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14-111 على أن تدبير الجهة لشؤونها يركز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقا لأحكام نفس القانون والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

الدستورية⁵⁷⁸. ويأتي إدراج مسألة التدبير الحر في الدستور ليس فقط للتأكيد على حرية التدبير، بل يتعلق الأمر بقاعدة قانونية في حاجة إلى تحديد من أجل أن تصبح قابلة للتنفيذ، ولتنفيذ هذه القاعدة لابد من وجود عناصر أساسية وهي تعيين مجالس الجماعات عن طريق الانتخاب والاعتراف لها بالشخصية المعنوية وتوفيرها على ميزانية مستقلة، وهذه العناصر مرتبطة عمليا بتحويل الجماعات الترابية اختصاصات فعلية. وعلى أساس ذلك، فإن تدبير الجهات للشأن التنموي الجهوي يرتبط بتوفر هذه الوحدات اللامركزية على الموارد المالية الكافية وعلى الاستقلال الإداري وبقدرتها على التدبير الذاتي للمشاريع التنموية مقابل رقابة بعدية أو لاحقة أقل حدة وتأثيرا على الاستقلال المالي والإداري. وفي إطار المشاركة الفعالة في انجاح ورش الجهوية المتقدمة، لابد كذلك، من إعادة ترتيب العلاقة بين الجهة وباقي الفاعلين على المستوى الجهوي، كما لابد من تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في عمليات تصور وتتبع وتقييم البرامج والمشاريع التنموية. لذلك فإن تقوية قدرة الجهة على التدبير الذاتي للمشاريع التنموية تفرض تفعيل مبدأ التدبير الحر للشأن الجهوي (المبحث الأول)، واعتمادها لمقومات التدبير الحديث لهذه المشاريع (المبحث الثاني).

المبحث الأول : تفعيل مبدأ التدبير الحر لشؤون الجهة

تعتبر اللامركزية أسلوبا إداريا تعهد بواسطته سلطة التقرير في بعض الأمور والقضايا إلى هيئة منتخبة يعترف لها باختصاصات فعلية تمارسها بواسطة أجهزة تنفيذية خاصة بها. وتفترض مقابل ذلك وبشكل مبدئي، تمتنع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي وإداري، أي تمتنعها بحرية المبادرة واتخاذ القرار وتنفيذه بكيفية مستقلة عن أي تدخل أو توجيه. والرهان الذي يتعين رفعه اليوم في إطار مشروع جهوية ديمقراطية وتنموية هو منح الجهات صلاحيات واسعة وواضحة تمنحها المكانة الحقيقية التي يجب أن تحظى بها على غرار بعض التجارب الرائدة، كما يتعين توفير ظروف انبثاق مجالس منتخبة تتولى مسؤولية التقرير في شؤون الجهة، مع إخضاع أعمالها لرقابة بعدية حديثة تركز على الفعالية وتقييم

⁵⁷⁸ - Bacoyannis Constantinou « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », presses universitaires d'Aix-Marseille, collection Droit public positif, economica, paris, octobre 1993, p : 274 et ss.

الأداء، وتقليص الوصاية القبلية التي تظل أداة تحكم وتوجه القرار التنموي المحلي، وبشكل مختصر لابد من توفير أسس التدبير الحر المنصوص عليه دستوريا (المطلب الأول) وكذا مرتكزاته الأساسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أسس التدبير الحر

يعتبر توفر الجماعات الترابية على الاستقلال الإداري والمالي أهم أسس التدبير الحر الذي يقوم عليه التنظيم اللامركزي. ويتوقف تحقيقهما على جملة من العناصر المحددة لوجودهما والتي تضمن استقلالية القرار الجماعي على المستوى الإداري (الفرع الأول) والمالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توفير ضمانات الاستقلال الإداري

يعتبر الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية بمثابة قدرتها على تدبير شؤونها المحلية وعلى حرية اختيارها للحيثيات المتعلقة بنشاطها التدبيري وكيفية تنزيله وإقراره⁵⁷⁹، وهذه القدرة على التدبير الذاتي للشؤون المحلية تعتبر أساس النظام اللامركزي. فالاستقلال الإداري يتعلق إذن، بممارسة الاختصاصات وتدبير الشؤون المحلية وأيضاً بتنفيذ الميزانية المحلية وتدبير المشاريع المحلية، وهذا يعني بالأساس أن الهيئات اللامركزية تتمتع بحرية المبادرة واتخاذ القرار وتنفيذه دون تدخل من السلطات المركزية بالرغم من مبدأ الخضوع لنظام الوصاية أو الرقابة⁵⁸⁰. فهو يجد ضماناته في الاستقلالية الوظيفية للجماعة (الفقرة الأولى) وفي توفرها على أجهزة مستقلة لتدبير شؤونها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاستقلالية الوظيفية كضمانة للاستقلال الإداري للجماعة

يقتضي نجاح الجهوية المتقدمة تمتيع الجهات باختصاصات واسعة ومتنوعة تهم مجالات مختلفة للتنمية خاصة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (أولاً)، وممارسة الجهات لاختصاصاتها بالشكل المطلوب يتوقف على كيفية تحديدها وعلى

⁵⁷⁹ - انظر عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 261.

⁵⁸⁰ - محمد يحيى: "المغرب الإداري"، مطبعة ووراقة سبارطيل، طنجة، الطبعة الثالثة، 2004، ص: 144.

وضوحها ودقتها بناء على مركز الصدارة الذي خول لها دستوريا داخل الهيكل العام للدولة (ثانيا).

أولاً: تقوية اختصاصات الجهة

تتوقف ممارسة الوحدات الترابية لمهامها التنموية بالشكل المطلوب، على حجم الاختصاصات المعترف لها به، وعلى كيفية توزيعها بينها وبين الدولة ثم على دقة ووضوح هذه الاختصاصات لتجنب تضاربها وتداخلها مع باقي اختصاصات المتدخلين داخل نفس المجال الترابي، فالأمر يتطلب التمييز بين العناصر المكونة لمفهوم اللامركزية والعناصر التي بفضلها تتعزز هذه الأخيرة⁵⁸¹.

وحسب برتلمي « Berthélémy »، فاللامركزية تتطلب توفر عنصرين أساسيين، زيادة اختصاصات السلطات الجهوية أو المحلية ثم تقوية سلطاتها في اتخاذ القرار، وهو ما يؤكد سولج « Soulage » من خلال التركيز على ثلاثة عناصر أساسية، أولها منح السلطات المحلية استقلالية أكبر تجاه السلطة المركزية، ثانيا توسيع مجال اختصاصاتها وثالثا تمتيعها بسلطات فعلية لممارسة نشاطها إما بتوسيع حقها في التقرير أو توسيع حرياتهما لتحصيل الموارد الأساسية لتنفيذ القرارات. وبالنسبة لنفس الكاتب فمسألة اللامركزية تصبح السؤال التالي: كيف ستكون بالتحديد صلاحيات السلطات المحلية لتسيير المصالح المحلية؟⁵⁸².

والجواب يرتبط بشكل مباشر بطبيعة النظام اللامركزي الذي تسعى كل دولة إلى تطبيقه والآفاق المتوخاة منه. والمغرب الذي تبنى قرار الإصلاح الشامل لنظامه اللامركزي، اختار أن تنطلق الإصلاحات مما هو موجود مع توسيع اختصاصات الجهات وإعادة تركيب بنياتها وتخويل المنتخبين الاختصاصات التقريرية والتنفيذية، وإيجاد نظام يعزز الاستقلالية المالية والتدبيرية للجهات وإعادة النظر في علاقتها بالسلطات المركزية⁵⁸³. فالأمر يتعلق

⁵⁸¹ - Bacoyannis Constantinos, op.cit, p : 87.

⁵⁸² - Idem, p: 87.

⁵⁸³ - نادية النحلي: "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر- دجنبر 2012، ص: 17.

بنظام جهوي أكثر تقدما من النظام المطبق حاليا ولا يصل إلى درجة الجهوية الموسعة التي تقوم على أساس الجهوية السياسية التي تتمتع فيها الجهة بسلطات سياسية مهمة وتتقاسم مع المركز الوظائف السياسية في الميدان التشريعي والتنظيمي⁵⁸⁴.

والجهوية المتقدمة التي اختارها المغرب تجد أساسها في مرجعيات عدة، فجلالة الملك الذي أرسى خارطة طريقها، تحدث صراحة عن إقامة جهوية متقدمة ومتدرجة تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية⁵⁸⁵، كما أرادها أن تكون جهوية متميزة ذات جوهر ديمقراطي وتنموي⁵⁸⁶، وهو ما أكدته دستور 2011 في فصله الأول الذي جاء فيه أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، تتبوأ فيه الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية⁵⁸⁷.

وواضح إذن أن منح الجهة مكانة الصدارة يعني بشكل مباشر الاعتراف لها باختصاصات فعلية وتقريرية وأكثر شمولية، تبرز مكانها كشريك مميز للدولة وتفتح لها آفاقا كبيرة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بهدف النهوض بالتنمية المندمجة التي تتطلب تجنب كل ما من شأنه عرقلتها، من خلال تفادي التراكمات السلبية الناتجة عن سوء توزيع الاختصاصات ما بين المجالس الجهوية والمصالح الخارجية وباقي الجماعات الترابية، ثم غموض المقترضات المحددة لهذه الاختصاصات وعدم دقتها. فبلورة التصور المغربي للتنمية الجهوية يتطلب اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات، وتفاذي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات الترابية والسلطات والمؤسسات، من خلال تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة مع تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها التنموية، في مراعاة لمستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل، هذا التوجه يقابله مبدأ يقوم على قاعدة "توازن

⁵⁸⁴- حميد ابولاس: "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب"، منشور ضمن دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، مرجع سابق، ص: 123.

⁵⁸⁵- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، 6 نونبر 2008.

⁵⁸⁶- انظر أيضا الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2009 وخطاب 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية.

⁵⁸⁷- الفصل 143 من دستور 2011.

الدولة" الذي يجعل الجهوية لا تدويبا لصلاحيات الدولة المركزية التي تحتفظ في ظلها بمقومات الفعل السياسي وما يستتبعه من مهام واختصاصات، ولا تضخيما غير معقلن لصلاحيات الجهات، التي تبقى الفاعل المرجعي في شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية⁵⁸⁸.

ثانيا: تدقيق وتوضيح اختصاصات الجهة

إذا كان الرهان اليوم معقود على الجهة التي يتوخى منها أن تشكل مجالا للحوار والتشاور وفضاء لبلورة تصورات التنمية والتنسيق بين مجهودات التخطيط والبرمجة ووضع المشاريع المهيكلية الكبرى، فإن أول مسألة يجب الحسم فيها هي توضيح اختصاصات كل جماعة ترابية على حدة واختصاصات الدولة غير السيادية، وفي هذا الإطار يمكن اعتماد الأسلوب الانجليزي الذي يقضي بتحديد لائحة الاختصاصات المسندة لكل وحدة، بشكل مفصل وحسب الميادين المختلفة التي يمكن أن تتدخل فيها الهيئة المعنية بالوسائل المتاحة لها، على أساس تطوير دورها بإضافة اختصاصات لها كلما نضجت وأضحت مقادرة على النهوض بها، ومن ثم تعرف كل وحدة ما لها وما عليها وما يجب تمويله وما يتطلب التعاون بشأنه لإنجازه، وتصبح الصيغة العامة للاختصاصات كإطار عام فقط ومحدد المضمون بواسطة اللائحة المذكورة. ولعل هذا هو الاتجاه الذي نجاه المشرع الفرنسي بإصدار نصوص كثيرة وضحت ودققت محتوى كل اختصاص في مختلف المجالات⁵⁸⁹.

وبالرجوع إلى المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، يتبين أن المشرع الدستوري لم يحسم في مسألة توزيع الاختصاصات بين الجماعات، كما لم يحدد ولو بشكل عام اختصاصات الجهات، وترك صلاحية ذلك للمشرع من خلال قانون تنظيمي⁵⁹⁰، واكتفى من خلال فصله 137 على التأكيد على مساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال

⁵⁸⁸ - سعيد جفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012، ص: 95.

⁵⁸⁹ - محمد بوجيدة: "الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة

دراسات، عدد 26، يناير-مارس، 1999، ص: 62.

⁵⁹⁰ - الفصل 146 من الدستور.

ممثليها في مجلس المستشارين، على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له⁵⁹¹، وأن الجماعات الترابية، بناء على مبدأ التفريع، تتوفر على اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة⁵⁹².

إن تحقيق التنمية الجهوية المندمجة يتوقف على وجود مقومات أساسية تدعم الدور التنموي للجهات، من أبرزها الارتقاء إلى توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة وباقي الجماعات الترابية على أساس واضح ومتوازن ودقيق في إطار ما يمكن تسميته بحكمة الاختصاص أو حكمة توزيع الاختصاص التي تستند إلى عدة أسس أهمها:

- الوصف الدقيق لكل اختصاص مزعم منحه لكل جماعة ترابية لتفادي التداخل والتنازع بين المتدخلين وتحديد مسؤوليات كل طرف؛
- ترسيخ مبدأ التفريع، الذي بمقتضاه تتمتع الجماعات بكل الاختصاصات التي تكون هي المؤهلة للقيام بها أحسن قيام، وخاصة ما يتصل منها بالتجهيز الجماعي وبخدمات القرب، كما تشارك بصفة منتظمة في وضع التصورات والمخططات والبرامج ومشاريع التنمية الجهوية وفي تفعيلها كلما كانت معنية بذلك مباشرة⁵⁹³؛
- العمل بالتدبير الجهوي المندمج، ويعني ذلك إسناد الدور الأول في التدبير للمجلس الجهوي باعتباره القائد – أو هكذا يفترض أن يكون- المخطط والبناء الاستراتيجي للتنمية الجهوية، الشيء الذي يمكنه من صلاحيات المساهمة في وضع البرامج القطاعية وكذا مراقبة وتنفيذ المشاريع المبرمجة على مستوى التراب الجهوي مما يجعل الجهة مجلسا للتدبير⁵⁹⁴.

ومبدئيا، فإن الملامح الكبرى لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية أضحت واضحة من خلال تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، ذلك أن الجوانب الاستراتيجية والتقنية والمراقبة والجزاء تظل من اختصاص الدولة المركزية، في حين أن باقي

⁵⁹¹-الفصل 141 من الدستور.

⁵⁹²-الفصل 140 من الدستور.

⁵⁹³ - اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، 2011، ص: 28.

⁵⁹⁴ - المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات: أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، مرجع سابق، ص: 152.

الاختصاصات يمكن توزيعها بين الدولة والجماعات الترابية، وقد ميز التقرير بالنسبة لاختصاصات المجالس الجهوية بين مستويين:

■ المستوى الاستراتيجي، تكون الجهة مدعوة لتصبح الفضاء الأول لتوطيد سياسات التنمية، تتولى دور الدامج وتحمل هذه الصفة بالنسبة لبعض الجوانب المحددة، وحسب سيرورات دقيقة تتجلى في تقديم الاستشارة للحكومة فيما يخص إعداد وتقييم الاستراتيجيات الوطنية الشمولية أو القطاعية في ميدان التنمية، المشاركة في إعداد المخططات القطاعية الجهوية وقيادة مسلسل تخطيط التنمية الجهوية المندمجة.

■ المستوى العملي: اقترح التقرير مجموعة من الميادين التي يمكن أن تشملها اختصاصات المجالس الجهوية كالبينة والماء والطاقة، البنيات التحتية الكبرى، التربية، التكوين، الثقافة والصحة، إنعاش الاستثمارات والتشغيل والسكن الاجتماعي والعالم القروي⁵⁹⁵. على أن كل ميدان تم تحديده تمتلك فيه الدولة الاختصاصات الأساسية التي لا يمكن تحويلها دفعة واحدة، بل تنقل من خلال تحويلات تدريجية وتطويرية في إطار تعاقدية بين الدولة والجهة.

وعموما، فإن الاختصاصات المرتقب منحها للجماعات في إطار ورش الجهوية المتقدمة، يجب أن تستند إلى قواعد الوضوح والدقة وحسن التوزيع، على أن يتلائم كل اختصاص منقول مع نقل الموارد اللازمة لممارسته، وأن يتم في إطار التفاوض بمقتضى عقد يتضمن الاختصاص وشروط التحويل وطريقة التقييم. ثم إن ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر يقتضي الأخذ بعين الاعتبار الحرية التي تمنح بمقتضاها لكل جماعة ترابية ضمانات:

■ عدم تحويل اختصاصات التقرير والتسيير كليا أو جزئيا لجماعة ترابية أخرى أو لمنظمة بين جماعية تجمع عدة جماعات ترابية ولا لسلطات الدولة؛
■ أن ممارسة هذه الاختصاصات لا يمكن أن ترتبط بتقدير سلطة خارجية؛

⁵⁹⁵ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 36-38.

■ السلطات التداولية التي بواسطتها تسير الجماعة الترابية يجب أن تعبر عن إرادة هذه الأخيرة، لذلك يجب أن يتم تعيينها من طرفها. كما أن كل فرد من أفراد الجماعة الترابية يجب أن يساهم في اختيار هذه السلطات بصفته مواطناً، والتعبير عن إرادة الجماعة يجب أن يكون مضموناً بالاقتراع السياسي⁵⁹⁶.

ثالثاً: قراءة في الاختصاصات المخولة للجهات على ضوء القانون التنظيمي

رقم: 14-111

من أهم المستجدات التي يحملها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات هي توسيع اختصاصات الجهة لتشمل مختلف قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، غير أن ما يؤخذ على الكيفية التي وردت بها هذه الاختصاصات هو طابع العمومية وعدم الوضوح والتدقيق، وهو ما قد يطرح صعوبة القيام بها ويعيد سيناريو التداخل والتنازع في انجازها مع باقي المتدخلين في المجال الترابي الجهوي. فالقانون التنظيمي الجديد أناط بالجهة، داخل دائرتها الترابية، مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة، خاصة في مجالات:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛
- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة⁵⁹⁷.

ووفق النص القانوني الجديد فإن الجهة تمارس اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة، وتشتمل الاختصاصات الذاتية للجهة على الاختصاصات الموكولة إليها في مجال معين بما يمكنها من القيام، في حدود مواردها، وداخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ووفق المادة 81 من القانون

⁵⁹⁶ - Constantinos Bacoyannis, op.cit, p: 277.

⁵⁹⁷ - المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 14-111.

التنظيمي، فإن الجهة تمارس الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب. وتشمل الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية ميادين التنمية الاقتصادية والتكوين المهني والتكوين المستمر والشغل والتنمية القروية والنقل والثقافة والبيئة والتعاون الدولي. ويظهر من خلال الاختصاصات الذاتية للجهة أن العبارات والمصطلحات المستعملة لتحديد غير دقيقة وتحتمل تأويلات متعددة، نذكر منها على سبيل المثال دعم المقاولات وإنعاش السياحة وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة وغيرها.

وبخصوص الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة، فتشمل الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، وذلك في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقروية والبيئة والثقافة. وتنص المادة 92 من القانون التنظيمي للجهات على أن ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تتم بشكل تعاقدية، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة، مع إمكانية تمويل الجهة أو مشاركتها في تمويل انجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدية مع الدولة وذلك بمبادرة منها، إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ الأهداف المتوخاة، وفق نص المادة 93⁵⁹⁸، ومن أبرز ما يؤخذ على النص القانوني الجديد في شأن الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، خلوه من مساطر ضبط ممارسة هذه الاختصاصات واقتضاره على الإحالة على نص قانوني آخر يتم بموجبه تحديد كفاءات التعاقد بين الدولة والجهة لممارسة الاختصاصات المشتركة بينهما.

وبالنسبة للاختصاصات المنقولة، فهي تشمل الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي⁵⁹⁹، وتحدد اعتمادا على مبدأ التفريع، وتتم عن طريق التعاقد مع الدولة وتشمل لاسيما مجالات التجهيزات والبنى التحتية

⁵⁹⁸ - تجدر الإشارة إلى أن نفس هذه المقتضيات نص عليها القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم في مادتيه 87 و88 والقانون التنظيمي للجماعات بموجب المادتين 88 و89.
⁵⁹⁹ - المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

ذات البعد الجهوي والصناعة والصحة والتجارة والتعليم والثقافة والرياضة والطاقة والماء والبيئة⁶⁰⁰، ويراعى مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل هذه الاختصاصات، كما يمكن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية بموجب قانون تنظيمي⁶⁰¹. ويظهر من خلال المقتضيات المتعلقة بالاختصاصات المنقولة للجهات أنها لا تتضمن تحديدا لمفهوم "نقل الاختصاص"، وهو ما يطرح التساؤل حول ما إذا كان سيقصر على نقل الخدمة أم نقل التدبير، خاصة وأن التجربة التي راكمتها الجماعات الترابية جعلت منها قاطرة لنقل المشاكل التي كانت تعاني منها قطاعات حكومية معينة، والتي ما يزال بعضها يتخبط في المشاكل الناتجة عن هذا النقل⁶⁰².

وبصفة عامة، فإن الملاحظات التي تثيرها المقتضيات المتعلقة باختصاصات الجهات من خلال قانونها التنظيمي، كما هو الشأن بالنسبة للقانونين التنظيميين المتعلقين بالجماعات والعمالات والأقاليم، بالإضافة إلى عمومية المصطلحات والعبارات المستعملة وكثرة الإحالات على نصوص تكميلية إما على شكل قوانين تنظيمية أو قوانين عادية أو مراسيم وقرارات وزارية ونصوص تنظيمية بدون تحديد سقف زمني لصدورها، أنها:

■ تعتمد مبدأ التمايز بين الجهات لممارسة جملة من الاختصاصات وهو ما قد يساهم في زيادة الفوارق التنموية بين الجهات؛

■ تتضمن مقتضيات قانونية عامة تتعلق بمبدأ التفريع، ولا تحدد بشكل دقيق كفاءات إجرائه والشروط والمعايير الواجب استيفائها لدى المجالس المعنية به، وهو ما يشكل إخلالا بالوظيفة الأولى لقانون تنظيمي، والمتمثلة في التحديد الدقيق لكفاءات وشروط وأشكال أعمال المقتضيات الدستورية⁶⁰³؛

■ لا تتضمن إلا أعمالا محدودة فقط للمبدأ الدستوري المتعلق بمعاينة القانون على الحالات المتعلقة بتنازع المصالح المنصوص عليه في الفصل 36، حيث لا تتضمن

⁶⁰⁰ - المادة 94 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰¹ - المادة 95 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰² - المذكرة المشتركة لقيادات أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان في شأن مشروع القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

⁶⁰³ - المذكرة المشتركة لقيادات أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان في شأن مشروع القانون التنظيمي حول الجماعات، منشورة بجريدة العلم،

www.alalam.ma

بتاريخ 2014-10-09.

القوانين الجديدة أي مقتضى صريح يتعلق بالتصريح بتنازع المصالح، في حين أن هذه الآلية غدت من المقومات الأساسية لشفافية اتخاذ القرار في مجالس الجماعات الترابية في عدد من الدول الديمقراطية⁶⁰⁴.

الفقرة الثانية: الأجهزة المستقلة للتدبير

يتجسد الاستقلال الإداري للجهات من خلال توفرها على أجهزة تقريرية خاصة بها (أولا) وإدارة محلية تمثل الهيكل التنظيمي لهذه الوحدات، تساهم في تسيير الشؤون الجهوية وتنفيذ ما تم تقريره من قبل المجالس التداولية، وتعد كذلك الأداة الحقيقية لتنفيذ المشاريع التنموية على المستوى الجهوي (ثانيا).

أولا: الأجهزة المنتخبة للجهة

لتمكين الجهة من القيام بمسؤولياتها الحاسمة لا بد من توفرها على مجالس تداولية منتخبة بطريقة ديمقراطية ووفق شروط تضمن النزاهة والترشح على أساس الاستحقاق والقدرة على المشاركة في التدبير الفعال، وهو ما يرتبط بشكل مباشر بوجود نخب كفأة تقود مسلسل الإصلاح اللامركزي في بعده الجهوي.

1. مجلس جهوي ديمقراطي

إن إرساء جهوية متقدمة وديمقراطية مبنية على ثقافة سياسية تشاركية، تتمتع من خلالها الجهات بحرية تدبير شؤونها، يفرض إيجاد مقومات جديدة تركز إرادة التأهيل الديمقراطي الذي يعترف باختلاف المقومات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية للجهات، ويمنحها الحق في تسيير شؤونها بنفسها وتدبير مواردها بواسطة هيئات منتخبة بطريقة ديمقراطية⁶⁰⁵. فالانتقال من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي، يتطلب انبثاق مجالس جهوية قادرة على تدبير التنمية الجهوية باستقلالية، تمتلك قوة تمثيلية ومشروعية ديمقراطية نابذة عن انتخابات نزيهة وحرّة، تعبر بحق عن الحرية السياسية،

⁶⁰⁴ - المرجع السابق.

⁶⁰⁵ - منية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير-أبريل، 2010، ص:50

فالانتخابات هنا ينظر إليها باعتبارها تلك النقطة المحددة التي تنطلق منها اللامركزية⁶⁰⁶ وأنها عنصر بفضلها تصبح اللامركزية ديمقراطية ومعه تتحقق المزيد من اللامركزية⁶⁰⁷. لذلك يعتبر إصلاح النظام الانتخابي أهم التعابير المعتمدة في قياس مدى تطور النظام اللامركزي بشكل عام، والنظام الجهوي على الخصوص⁶⁰⁸.

والواقع أن كسب رهان الجهوية المتقدمة يتطلب إصلاحا عميقا للعملية الانتخابية برمتها، فالمتتبع للاستحقاقات الانتخابية السابقة، يعي جيدا أن الآليات التي أطرت هذه الانتخابات ساعدت على فرز نخب ضعيفة وغير مؤهلة لتحمل مسؤوليات التسيير والتدبير والتمثيل، وهي وضعية لا تتلاءم وأهداف الجهوية المتقدمة التي تتأسس على انبثاق مجالس ديمقراطية منتخبة بشكل مباشر. فالأكيد أن استكمال الصرح الديمقراطي، يفرض اعتماد الاقتراع العام المباشر لانتخاب أعضاء المجالس الجهوية لتجسيد مبدأ الحَكامة السياسية، ولما فيه من إشراك الساكنة المحلية في اتخاذ القرار وكذا هيئات المجتمع المدني، بالمقابل يمكن محاسبة هذه المجالس مباشرة من طرف الساكنة عن النتائج المحققة، وذلك إما بتجديد الثقة مرة أخرى أو عديمها في حالة عدم تحقيق النتائج المرجوة، فالبحث عن الفعالية في تسيير الشأن العام إذن، يتطلب مساهمة كل مجموعات المصالح في اتخاذ القرار المحلي، على اعتبار أن التنمية بكل أبعادها هي مسؤولية الجميع وليست مسؤولية الدولة وحدها⁶⁰⁹.

وقد شكل انتخاب أعضاء المجلس الجهوي ذوي الصوت التقريري عن طريق الاقتراع العام المباشر إحدى توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية التي أكدت صعوبة الانتخابات المباشرة لرئيس المجلس، وخلصت كذلك إلى ضرورة تكميل وتعزيز التسيير الديمقراطي للمجلس الجهوي، الذي يتطلب الأخذ بعين الاعتبار عاملين أساسيين، هما ديمقراطية بنيات المجلس الجهوي عبر إعادة النظر في أشكال ملتزم رقابة رئيس المجلس الجهوي ومدة

⁶⁰⁶ - voir Bacoyannis Constantinos, op.cit, p : 87.

⁶⁰⁷ - Bacoyannis Constantinos, op.cit, p : 88

⁶⁰⁸ - عبد العزيز اشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص: 165

⁶⁰⁹ - عبد الغني الشاوي: "الجهة كمكان لتطبيق الحَكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 90-91، يناير- أبريل، 2010، ص: 73.

ولاية الرئيس والمكتب والحسم في عدد الوظائف الانتدابية، ثم ضرورة اعتماد تدابير تشجع على الحضور والمواطنة والمشاركة الفعلية للمنتخبين.

إن انتخاب مجالس الجهات بالاقتراع العام المباشر، يجب أن يحاط بضمانات لبلوغ أهداف الجهوية المتقدمة، سيما وأن التجربة الجماعية المغربية منذ 1976 إلى يومنا هذا والتي اتبعت نفس نمط الاقتراع كانت نتائجها مخيبة للآمال، وهو ما يجعل التخوف من تكرار سيناريو الانتخابات الجماعية ذاته في انتخاب وتشكيل المجالس الجهوية، والسير وفقه أسوة به وتقليدا له حاضرا بشكل جدي⁶¹⁰.

وأبرز هذه الضمانات إسناد مهمة الإشراف على الانتخابات إلى هيئة وطنية تلتزم بالحياد التام إزاء المترشحين وبدعم التمييز بينهم، وهو ما يعني القطع مع الممارسات السابقة التي امتلكت فيها وزارة الداخلية سلطة الإشراف الحصري، والتي طالما اتهمت بكونها من يتبنى النخب المصطنعة التي لا تمت للواقع في شيء، الفاقدة للمصداقية العاجزة بل والفاصلة⁶¹¹. وبالمقابل، فإن مشروع الجهوية المتقدمة لا يمكن أن يكتب له النجاح ما لم يتم تبني نمط اقتراع يضمن أكثر ما يمكن من الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة ودرجة معقولة من قرب المنتخبين الجهويين من الناخبين، مع ضمان مشاركة واسعة للسكان في الاستحقاقات الانتخابية وتشجيع النساء لولوج الوظائف التمثيلية والمشاركة في تدبير شؤون الجهة، من خلال اعتماد محفزات مناسبة لضمان حصولهن على الأقل على ثلث مقاعد المجالس المنتخبة للجماعات الترابية ومكاتبها وهيئاتها الأخرى طبقا لأهداف الألفية للتنمية في أفق بلوغ هدف المناصفة⁶¹².

وإذا كان أنصار النظرية الديمقراطية يرون أن الموقف الأمثل لها، يقتضي السماح لأي شخص بترشيح نفسه للانتخابات، فإنه من باب الضرورة التنظيمية مواءمة هذا المثل الأعلى

⁶¹⁰ عبد الكبير يحيى: "الجهوية والديمقراطية: أية علاقة؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 99-100، يوليو-أكتوبر 2011، ص: 116.

⁶¹¹ عبد الكبير يحيى، المرجع السابق، ص: 118.

⁶¹² تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 18.

مع الفعالية التمثيلية من أجل تبرئة المواقف الانتخابية من المسائل العرضية والتفاهات⁶¹³، لذلك لا بد من الرفع من المستوى التعليمي المؤهل للترشح إلى وظيفة مستشار جهوي، على اعتبار أن هذه الأخيرة لا ترتبط بتمثيل السكان بالأساس، بل بالدور القيادي الذي ينبغي أن يلعبه المستشار للرفع من مستوى الجماعة⁶¹⁴.

2. نخبة جهوية مؤهلة

إن تحقيق التنمية المندمجة في إطار الجهوية المتقدمة يتطلب وجود نخب محلية مستعدة ومؤهلة لتحمل مسؤولية التدبير الفعال للشأن المحلي بنزاهة وشفافية، ومادام مشروع الجهوية يبقى على انتخاب الرئيس من طرف المجلس الجهوي، فالأمر يتطلب وضع النخب المحلية في صلب الاهتمامات وقلب الرهانات التي يراد تحقيقها، على اعتبار أنه كلما كانت هذه النخب المحلية قادرة على صنع القرار وإتقان اختيار الحلول الناجعة على مستوى الشأن المحلي والجهوي، كلما ساعد ذلك على تدعيم مرتكزات التنمية المندمجة، وكلما ساهم أيضا في بلورة وإنضاج وعي سياسي وإداري واجتماعي على المستوى المحلي والجهوي والعكس صحيح⁶¹⁵، وعلى هذا الأساس، تطرح كذلك ضرورة تجديد النخب السياسية على أسس مرجعية واضحة مبنية على مبادئ المواطنة والاحتكام إلى القانون والتشبث بالوحدة الترابية وجعل المصلحة العامة هي المقصد الوحيد من وراء تسيير المرافق العمومية واستبعاد الصراعات الشخصية والسياسوية الضيقة داخل المجالس المنتخبة، وهو ما من شأنه المساهمة في تكريس مقومات أسلوب الحكامة المحلية⁶¹⁶.

وحسب تجارب عدة أنظمة سياسية أخذت بأسس وأساليب الحكامة المحلية، يتبين أن المعايير التي يتم الاعتماد عليها لانتخاب عناصر النخبة المحلية المؤهلة لتدبير الشأن الجهوي والمحلي تتجلى أساسا في الكفاءة والنزاهة والتواصل الذي يترجم إدارة القرب من

613 - احمد عادل: "الأحزاب السياسية والنظم الانتخابية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992، ص: 32، وورد لدى حماد صابر: "المغرب المعاصر بين تحقيق اللامركزية الإدارية وتعضد الوظيفة الانتخابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 26، يناير-مارس 1999، ص: 80.

614 - السعيد مزروع فاطمة، مرجع سابق، ص: 301.

615 - حيمود المختار، مرجع سابق، ص: 104.

616 - نجيب جيري: "مستقبل التنمية المحلية بالمغرب"، مجلة مسائل في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 13-14، 2010، ص: 29.

المواطن، ومعرفة ماذا يريد حاضر ومستقبل الساكنة، ورصد متطلبات واقع وأفاق المجال الحضري أو القروي على المستوى المحلي⁶¹⁷.

وإذا كانت مسألة تجديد النخب السياسية مسألة راهنة فإنها ليست بالأمر البسيط، ذلك أن النخبة المحلية بالمغرب لم تستطع لحد الآن الانسلاخ عن السلوك السياسي الذي ورثته، فالتجارب السابقة أكدت أن الأعيان الذين يشكلون القاعدة الخلفية للأحزاب السياسية، في مختلف الاستحقاقات الانتخابية، يعمدون إلى التأقلم مع التحولات السياسية للحفاظ على وجودهم، فانهدام ثقافة الجهوية لدى المستشار الجهوي وهيمنة عقلية المنتخب الجماعي في تفكيره وانشغالاته تجعله حبيس حسابات انتخابوية ضيقة لا ترقى إلى الدور المنتظر منه على مستوى الجهة بكاملها. بل إن الإشكال المركزي يكمن في قدرتهم القوية -الأعيان- على التأثير على نمذجة وبلورة الإطار السياسي الذي سيتشكل من خلاله مشروع الجهوية المتقدمة⁶¹⁸، ولذلك فالحديث عن النخبة يغدو مؤشرا قويا يترجم مدى حيوية المجتمع ومدى قابليته لبلورة مشروع مجتمعي ديمقراطي حداثي تشكل فيه النخب مشتلا سياسيا يبلور منظومة من القيم ومشاريع الأفكار التي تطبع هوية المجتمع برمته، وتبقى في نهاية المطاف مصنعا لإنتاج أفكار ومشاريع المجتمع⁶¹⁹، وفي هذا السياق لا بد أن تتحمل الأحزاب السياسية مسؤوليتها في انتقاء واختيار أجود عناصرها لحمل مشعل الإصلاح وإقامة جهوية ديمقراطية حقيقية، وممارسة دورها المكرس دستوريا في تأطير المواطنين وتكوينهم سياسيا وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية وفي تدبير الشأن العام. كما لا بد أن تقوم الدولة بدورها في تقوية معارف المستشار الجهوي في مجالات ذات صلة باختصاصاته، فالمشاركة الفعلية تتطلب تكويننا مستمرا يتم تحديد أدواته وآلياته بدقة من أجل مواكبة المستجدات وتسهيل مأمورية التدبير على أعضاء المجالس التداولية.

⁶¹⁷ - حيمود المختار، مرجع سابق، ص: 105.

⁶¹⁸ - عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص: 188.

⁶¹⁹ - عبد العزيز أشرفي، المرجع السابق، ص: 189.

وقصد ضمان حظوظ أوفر لنجاح النخبة السياسية في أداء اختصاصاتها بالدقة والفعالية المطلوبة، فقد أضحي من اللازم اشتراط المستوى التعليمي المناسب والمؤهل لذلك⁶²⁰، ونؤكد أن الاعتقاد بأن التنصيب على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية اعتقاد خاطئ، إذ أن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارضان مع عنصرَي التعليم والكفاءة بل في حاجة إليهما إن لم يكن شرطاً لفعاليتها وصحتها⁶²¹.

3. قيادة إدارية

تحتاج ممارسة التدبير إلى قيادة إدارية Leadership مدربة ومختصة تحسن فن التدبير في كل أبعاده ورهاناته، وتستند هذه القيادة إلى عدة مبادئ مهنية⁶²² وخبرة احترافية تؤهلها إلى تحديد إستراتيجية العمل وفق رؤية واضحة المعالم. فلكل عمل ناجح لابد من قائد يؤمن التفاعل مع أفراد المنظمة لبلوغ أهدافها، ويحافظ على تماسكهم واندفاعهم وحماسهم، وهي وظيفة نفسية واجتماعية وفكرية لابد منها للحفاظ على المؤسسة داخل المجتمع والبيئة المحيطة بها⁶²³، وعلى رغم تعدد النظريات المؤطرة لموضوع القيادة وتعدد تعاريفها، فلا تزال مفهوما غامضاً، ولا يوجد اتفاق على تعريف موحد لهذا المفهوم. ومن أبرز تعريفاتها نذكر أنها قدرة الفرد على التأثير على شخص أو جماعة وتوجيههم وإرشادهم لنيل تعاونهم وتحفيزهم للعمل بأعلى درجة من الكفاءة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة⁶²⁴، وفي تعريف آخر أكثر تفصيلاً، فهي تعد القدرة على التأثير، من خلال الاتصال، على أفعال

620- من بين ما يؤخذ على القانون التنظيمي للجهات، خلوه من أي مقتضى يحدد المستوى التعليمي المطلوب للترشح لرئاسة المجلس الجهوي أو لمنصب نواب الرئيس. حيث اكتفى من خلال مادته 13 على أن الترشح لمنصب رئيس مجلس الجهة يقتصر على الأعضاء والعضوات المرتبون على رأس لوائح الترشيح والذين لا يزالون، ولو بصفة مؤقتة، مهام المحاسبون العموميون الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجهة المعنية (المادة 16)، في حين نصت المادة 17 على الحالات التي تتنافى معها مهام رئيس مجلس الجهة أو نائبه، ويتعلق الأمر بمهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية أو مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس مقاطعة، كما لا يجوز وفقاً لنفس المادة الجمع بين رئاسة مجلس الجهة وصفة عضو في الحكومة أو في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. ولا يجوز أن ينتخب رئيساً أو نائباً للرئيس، أعضاء مجلس الجهة الذين يقيمون خارج الوطن لأي سبب من الأسباب (المادة 72).

621- سعيد الميري، مرجع سابق، ص: 360.

622- محمد حركات: " التدبير الاستراتيجي والمنافسة: رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، 1997، ص: 52.

623- نعيم إبراهيم الظاهر: "أساسيات الإدارة، المبادئ والتطبيقات الحديثة"، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2009، ص: 160.

624- حسين حريم، مرجع سابق، ص: 215.

الآخرين، أفرادا وجماعات نحو تحقيق أهداف ذات معنى وقيمة، وهذا يعني وجود شخص قائد يمارس مهارات التأثير على مجموعة أفراد قصد تحقيق هدف⁶²⁵. كما تعني القيادة في التنظيمات الإدارية الكبيرة، التأثير في الأفراد وتنشيطهم للعمل معا في مجهود مشترك لتحقيق أهداف التنظيم الإداري⁶²⁶. ويتضح من هذه التعاريف وغيرها أن القيادة هي قدرة التأثير في الآخرين لتحقيق أهداف مشتركة، تنبع من الجماعة، وتكتسب سلطتها وشرعيتها من رضى الأفراد الذين يعبرون بملء إرادتهم وقناعتهم بأنهم أتباع القائد وأنصاره في أفكاره وأهدافه⁶²⁷. لذلك يركز البعض على دور المروؤوس /التابع في عملية القيادة، فالقائد الناجح هو الذي يستطيع إيجاد الدافعية والحماس والرغبة والاستعداد الطوعي لدى الأفراد، والامتثال لرغباته، كما يتأثر هو أيضا بأتباعه/مروؤوسيه ودوافعهم وحاجاتهم ورغباتهم... وهكذا تكون القيادة عملية اجتماعية مستمرة⁶²⁸. فمفهوم القيادة يقوم على أساس قدرة المدير على انجاز الأعمال عن طريق الآخرين ولا يمكنه ذلك إلا إذا كانت له قدرة التأثير فيهم.

وحسب أحدث نظريات القيادة، فإن هذه الأخيرة يجب أن تتصف بأربع صفات أساسية تجمع بين بعد الرؤية وفن التعامل مع الناس والعطاء المتميز، بالإضافة إلى توفر شخصية قيادية مميزة⁶²⁹. ومما لاشك فيه أن الارتقاء بفكرة الجماعة المقولة يحتاج إلى منتخب محلي يمتلك قدرة التدبير، ويكون على علم واسع بالعلوم التجارية والمالية والاقتصادية والتفاوضية والتواصلية كفن التعاقد والبحث عن حظوظ جذب الرأسمال الأجنبي ومتابعة الأعمال⁶³⁰.

وقد توخى المشرع من خلال تعديلات النصوص المنظمة لمجالات تدخل الجماعات الترابية، تحقيق مشاركة فاعلة للمنتخبين المحليين في تسيير قضايا هذه الجماعات، غير أن ضعف الإدارة الجيدة الذي يفترن أساسا بشخص رئيس المجلس المنتخب وأعضاء مكتبه من

⁶²⁵ - المرجع السابق، ص: 215-216.

⁶²⁶ - Seckler-Hudson : «Organization and management, theory and practice », the American university press-washington, 1955, p :238, cité par :

- نعيمة الظرفات: "القيادة الإدارية وتدبير مراكز اتخاذ القرار"، دار الأمان، الرباط، 2014، ص:54.

⁶²⁷ - نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سابق، ص: 160.

⁶²⁸ - حسين حريم، مرجع سابق، ص:216.

⁶²⁹ - نعيمة الظرفات، مرجع سابق، ص: 59-60.

⁶³⁰ - محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مرجع سابق، ص:53.

حيث كفاءاتهم وقدرتهم على تحمل المهام، حال في معظم الأحيان دون التدبير الفعال للشؤون المحلية.

فتكريس الديمقراطية المحلية والخضوع لقواعد اللعبة السياسية قد تأتي برئيس لا تتوفر فيه متطلبات التدبير، ولا قدرة التأثير باعتبارها إحدى المقومات الأساسية للقيادة التي تدعم وتساند عناصر السلطة التي يستقي شرعيتها من صناديق الاقتراع.

وإذا كانت فعالية المدير/القائد تتوقف على ما يمتلكه من قدرات ومهارات فنية وإدراكية وتحليلية، فإن وجود أشخاص على رأس المجالس المنتخبة، لا تتجاوز مداركهم العلمية مستوى نهاية الدروس الابتدائية أو الثانوية يجعل الحديث عن الفعالية والإلمام بالجوانب القانونية والإدارية والاقتصادية والتقنية وغيرها مستحيلا، كما يستحيل أيضا ضمان نجاحهم في التأثير على فريق عملهم الذي يشمل المنتخبين بما فيهم المساندين والمعارضين ثم الموظفين على اختلاف درجاتهم وقدراتهم.

فالرئيس/القائد يفترض فيه التنسيق بين مكونات فريق العمل وتوجيههم نحو هدف المؤسسة الأولى، وحثهم على الأداء بأعلى مستوى من الكفاءة والفعالية، ولا يستطيع القيام بهذه الوظائف بنجاح دون أن يمتلك مقومات القيادة الناجحة التي تتوقف على قدرته على التفاوض والإقناع لتسهيل نقل المعلومات.

لذلك فـرئيس المجلس المنتخب مطالب باحتواء مختلف الأطراف من خلال ضمان استمرارية مساندة أغليبيته وبتقبل انتقادات معارضيه، ومواجهة لحظات التوتر بين القوى المتعارضة، مع محاولة التوفيق ما أمكن بين الآراء والتوجهات في أفق التوصل إلى موقف مشترك نحو قضايا الجماعة.

وبصفته الرئيس التسلسلي للموظفين والضامن لانسجام العمل الإداري، يتعين عليه كذلك اكتساب ثقة مـرؤوسيه وتمكينهم من المشاركة في اتخاذ القرارات عبر فتح باب الحوار والنقاش والتشاور، وهو ما يتطلب نوعا من التواضع والمرونة في التعامل والتحلي بروح العمل الجماعي، عكس ما يتصوره بعض الرؤساء أن مشاركتهم الموظفين في الرأي والقرار

يقلل من شأنهم ومستواهم، في حين أنهم يمتلكون خبرة التدبير والتعامل مع المواقف التي راكموها لسنوات قبل أن يلج هذا الرئيس مجال العمل الجماعي/الجهوي.

وبوصفه أيضا المسؤول عن كيفية تدبير قضايا الجماعة، فالرئيس مطالب بإقناع مواطني جماعته بالاختيارات التي حظيت بموافقة المجلس، وكيف تم ترتيب الأولويات في ظل الإمكانيات، من خلال فتح قنوات دائمة للتواصل والتجاوب مع ردود الأفعال، بدل اختيار الانطواء والانغلاق والاكتفاء بالإخبار المناسباتي أو الانتقائي لبعض مكونات الرأي العام المحلي والمجتمع المدني، مما قد يسقطه في فخ القطيعة مع الهيئة الناجبة. وفي جميع الأحوال، لا يمكنه ذلك ما لم يكن يجيد فن التواصل والتفاعل ومهارة الاستماع باعتبارها من أهم أساسيات عملية الاتصال التي تميز مهمة القيادة.

كل هذه المتطلبات تتوقف على شخصية هذا الرئيس/القائد وعلى مستوى رقيه الثقافي الذي لا يتوقف فقط على مستواه الدراسي، بل أيضا على مهاراته وقدراته وقوة تفكيره وبعد رؤيته في تصور المستقبل واقتراح الحلول وتشخيص المواقف وتوقع التغيرات المحتملة...، كما يتوقف أيضا على درجة حريته في التدبير، وعلى إمكانية التنفيذ المباشر للقرارات والمقررات. فإذا كان التدبير الحر للشأن الجهوي يتطلب قيادة كفأة ملتزمة وعلى معرفة تامة بحقوقها وواجباتها وحدود صلاحياتها، فهو يقتضي كذلك تقوية تدخلات هذه القيادة ومنحها سلطة تنفيذية استجابة في ذات الوقت لهدف بلورة فكرة الجهوية المتقدمة التي تقتضي إسناد صلاحيات التدبير المحلي للأجهزة المنتخبة، ومواكبة الشرعية الجديدة الناتجة عن الانتخاب المباشر⁶³¹.

ثانيا: تأهيل الأجهزة الإدارية للجماعات

إن كسب رهان الجهوية المتقدمة وتحقيق أهداف التنمية المندمجة، يتطلب تعزيز الإمكانيات البشرية للجهات التي ستوكل إليها مهام التدبير، والمأمول فيها تفعيل المخططات والمشاريع التنموية، وهو ما يقتضي اعتماد أنجع الأساليب لانتقاء واستقطاب أفضل الكفاءات المؤهلة والمستعدة للانخراط في مسلسل الإصلاح والتغيير والتحديث.

⁶³¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 8.

1. اعتماد الطرق الحديثة للتوظيف

إن استقطاب أجود المهارات والكفاءات يستدعي بشكل مباشر تحديث نظام التوظيف في إطار تكريس مبادئ تكافؤ الفرص والمساواة ومراعاة الاستحقاق لولوج الوظائف. وفي هذا الإطار، يتعين التمييز بين المصادر الداخلية والمصادر الخارجية لاستقطاب الكفاءات والمهارات، فالمقصود بالمصادر الداخلية إمكانية اعتماد الإدارات على الكفاءات المتاحة في فضاءها، والتي لم يتم استثمارها وتدبيرها بشكل جيد لسبب من الأسباب، والهدف من ذلك هو الحيلولة دون رفع تكلفة الموارد البشرية من حيث الأجور والتحفيزات المادية والمعنوية والنفقات الخاصة بالخدمات الاجتماعية والنفقات الخفية، وأيضا من أجل تحفيز الأطر ورفع معنوياتهم بتمكينهم من الترقى وتقلد وظائف جديدة⁶³². أما اللجوء إلى المصادر الخارجية، فيقصد به أن تعتمد الإدارة في استقطاب المرشحين لشغل المناصب الشاغرة أو المناصب الجديدة على سوق العمل أو على منظمات أخرى تنتمي للقطاع الخاص أو العام، فالإدارات العمومية وفي إطار استراتيجيتها الرامية لتلبية الحاجيات الأساسية من الأطر المؤهلة، قد تلجأ إلى البحث عن الخبرة أينما كانت "إيماننا منها بعولمة الموارد البشرية"⁶³³.

وعموما، فالإدارة الجهوية في ظل التطورات الحالية، هي في حاجة كبيرة إلى توظيفات جديدة لسد النقص الحاصل على المستوى الكمي والكيفي، لذلك لابد من عقلنة عملية التوظيف لانتقاء المرشحين الذين تستجيب مؤهلاتهم المهنية والشخصية لمواصفات الوظيفة المزمع شغلها، وذلك من خلال:

■ التخطيط للموارد البشرية الذي يهتم بكل الجوانب المرتبطة بتوفير اللازم من المستخدمين، من خلال التنبؤ وتقدير الحاجيات على أسس علمية ودراسة واقعية وتحديد مصادر هذا العدد من حيث الكم والنوع في فترة زمنية محددة، فعليه تتوقف باقي القرارات في شأن الاختيار والتعيين والتدريب وتوصيف

⁶³² - الحسين الرامي: "آليات التوظيف في الإدارة العمومية وسؤال النجاعة والفعالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 105-106، يوليوز-أكتوبر 2012، ص: 181-182.

⁶³³ - J.M.Perretti : « Vers le management international des ressources humaines », éditions liaisons, 1991, paris, p : 4, cité par :

الشويخ التهامي: "إشكالية تدبير وتنمية الموارد البشرية بقطاع الاتصالات بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال، الرباط، 1999-2000، ص: 198.

الوظائف. بينما يتوقف نجاحه على توفر جملة من العوامل المتداخلة، أولها دراسة وتحليل العوامل المؤثرة على مراحل التخطيط الداخلية منها والخارجية، وتوفر معطيات رقمية دقيقة حول أعداد القوى العاملة بالمنظمة على أساسها تبني الحاجيات المستقبلية، أي التركيبة الحالية والمستقبلية لقوى العمل التي تتحدد في ضوءها عدد الوظائف، الأجور، أنواع التكوين...، إضافة إلى اعتماد الأساليب الإحصائية التي تساهم في التنبؤ بالمطلوب من الموارد البشرية لضمان التوازن بينها وبين المتوفر لتفادي الفائض أو العجز من القوى العاملة.

■ تحليل وتوصيف الوظائف والموظف: يعتبر تحليل الوظيفة المرحلة الأولى الأساسية في عملية التوظيف، وتمثل تلك العملية التي يمكن من خلالها بيان خصائص ومواصفات مكونات الوظائف، بطريقة واضحة ومفهومة تحدد المجالات والواجبات والمسؤوليات المطلوبة من الوظيفة ودور تلك الوظيفة في تحقيق أغراض معينة وعلاقاتها ببقية الوظائف⁶³⁴. ويتضمن تحليل الوظيفة نشاطين أساسيين هما الوصف الوظيفي والمواصفات الوظيفية، حيث يشمل الوصف الوظيفي الواجبات والمسؤوليات الخاصة بالعمل وعلاقته بالأعمال الأخرى، أما المواصفات الوظيفية، فتشمل المؤهلات المطلوبة في الشخص المرشح لشغل الوظيفة، من خبرات ومهارات وقدرات وسلوكيات⁶³⁵.

■ اعتماد دلائل مرجعية للوظائف والكفاءات التي تشكل إطارا لاستخدامات متعددة ومرجعا لتدبير أفضل للموارد البشرية، تسمح خاصة بتحديد البنية التنظيمية للإدارة والتحديد الكمي والنوعي للحاجيات من الوظائف على المدى المتوسط والبعيد، ثم ترشيد تحديد الحاجيات باعتماد المقارنة بين المنصب والمواصفات المطلوبة لشغله.

⁶³⁴ - عبد الحميد عبد الفتاح المغربي: "الاتجاهات المعاصرة في إدارة الموارد البشرية"، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2012، ص: 71

⁶³⁵ - موفق محمد الضمور: "التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام: الأردن نموذجا"، دار الحامد، الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص: 69.

■ إضفاء الطابع التخصصي على مباريات التوظيف واعتماد تقنيات جديدة تسمح بقياس القدرات المهنية والعلمية للمرشح، ومستوى اندماجه في المحيط السوسيو اقتصادي، مع التركيز على ضرورة أن يكون المرشح ملما وذا معرفة جيدة بمكونات الوظيفة⁶³⁶ المراد شغلها.

2. تأسيس منظومة امتحانات وتحفيز الكفاءات

وذلك من خلال الاستثمار في التكوين المستمر لموظفي الجهة وإعادة النظر في حركية وانتشار الموظفين.

1.2 الاستثمار في التكوين المستمر لموظفي الجهة

مهما بلغ مستوى تكوين الموظف، فإن مواكبة التطورات والتحديات التي تواجهها الإدارة العمومية تفرض تقوية مكتسباته العلمية وتطوير وتحديث مهاراته من خلال دورات تكوينية مستمرة، خاصة وأن الأمر يتعلق بتوسيع اختصاصات المجالس الجهوية وإقرار أخرى جديدة تتطلب معرفة تامة بمفاهيمها وكيفية أدائها، لذلك لابد من الأخذ بعين الاعتبار ضرورة الاستثمار في التكوين المستمر عبر وضع خطة إستراتيجية تتضمن اختصاصات متعددة وتشمل كافة الفئات على اختلاف مستوياتها. ويشكل إحداث معهد وطني للدراسات الترابية على غرار ما قامت به فرنسا منذ سنة⁶³⁷ 1984، مطلباً ملحا في الوقت الراهن، مع ما يفرضه ذلك من توسيع فروعه على مختلف الجهات ومده بالوسائل اللوجستكية والأطر البيداغوجية الكافية مع إمكانية اعتماده نظام التكوين عن بعد لتقريب المسافات وتوسيع عدد المستفيدين.

كما يجب الاحتكام، في كل البرامج التكوينية المنظمة لفائدة موظفي الجماعات الترابية، إلى مقاييس علمية دقيقة، وفق ما أصبح يعرف بهندسة التكوين، التي تتلخص في تحديد الحاجيات الحقيقية وإعداد البرامج البيداغوجية ومقاييس التتبع والتقييم⁶³⁸.

⁶³⁶ - للمزيد من التفاصيل، انظر: الشويخ التهامي، مرجع سابق، ص: 198.

⁶³⁷ - تفاصيل أكثر حول المعهد الوطني للدراسات الترابية، انظر:

⁶³⁸ - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي للجهات تضمن مجموعة من المقصديات التي تنص على تمكين أعضاء الجهة وموظفيها من الاستفادة من دورات تكوينية مستمرة، ويتعلق الأمر ب:

2.2 الحركة وإعادة الانتشار

تعاني الإدارة الجماعية من تضخم عدد موظفيها وسوء توزيعهم إداريا وجغرافيا، وهو ما انعكس سلبا على جودة خدماتها، وفي إطار الجهوية المتقدمة يتعين تبسيط عملية إعادة انتشار الموظفين لأجل تصحيح الاختلالات والفوارق الموجودة فيما يخص الأعداد والكفاءات، وتبادل الخبرات ونقل الكفاءات من إدارة إلى أخرى، وبالتالي الرفع من المستوى العام لكفاءة الإدارة الجهوية، على أساس أن تصبح الحركة تدريجيا ممارسة طبيعية لتدبير الموارد البشرية معمولا بها بالنسبة للإدارة والموظف. ولإنجاح هذه السياسة لابد من إحداث منظومة للتحفيز بأشكال متعددة، تتمثل في التحفيز المالي في شكل تعويض يأخذ بعين الاعتبار الإكراهات الجغرافية ومعالجة المشاكل الاجتماعية التي تتولد عن إعادة الانتشار، والمتعلقة بالسكن وت مدرس الأبناء وإعادة ترتيب الأزواج، إضافة إلى تطوير المسار المهني عبر الترقيات لشغل مناصب المسؤولية، مع الاهتمام بأنشطة التكوين على مستوى كل قطاع من أجل تشجيع الحركة وإعادة التأهيل⁶³⁹.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي للجهة

إن الاستقلال المالي المحلي يتكرس من خلال الأدوات المالية المتاحة للجماعات الترابية لتغطية نفقاتها في مجالي التسيير والتجهيز وتحقيق التنمية المحلية، وهذه الأدوات لا تنحصر في الموارد الذاتية (الفقرة الأولى)، بل تتعداها إلى مواكبة تحويل الاختصاصات بتحويل الموارد المالية المقابلة لتنفيذها (الفقرة الثانية)، وبما أن الواقع الجهوي يبرز بشكل واضح التفاوت الحاصل بين الجهات في مختلف مجالات التنمية، فإن اعتماد مبدأ التضامن بين

- حق أعضاء مجلس الجهة في الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجهة. تحدد كفاءات تنظيم هذه الدورات ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجهات في تغطية مصاريفها بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (المادة 56)؛

- تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها (المادة 80)؛

- الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية (المادة 82)، وقد كان من الأجر لضمان استفادتهم من التكوين، إقرار واجب المجلس الجهوي في عقد دورات تكوينية لفانديتهم والإقرار بحقهم في الاستفادة من الدورات التكوينية التي ينظمها المجلس الجهوي ومن باقي برامج التكوين المستمر التي تشرف عليها القطاعات الحكومية في مجالات ذات صلة بتكوينهم.

الجهات يصبح أمرا ضروريا ومفروضا لضمان توازن مالي بينها من جهة وبالتالي تحقيق توازن تنموي في وقت لاحق (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تنمية الموارد المالية الذاتية للجهات

تشكل الموارد المالية الجماعية الذاتية إحدى الدعامات الرئيسية للاستقلال المالي، إذ أنه كلما توفرت هذه الموارد المالية الجماعية بكثرة إلا وكان حجم الاستقلال المالي الجماعي كبيرا والعكس في حالة ضعفها وقلتها⁶⁴⁰.

ويقصد بهذه الموارد مجموع الموارد التي تتحقق داخل نطاق الجماعات المحلية والتي يتوقف اتخاذ قرار بشأنها على المجالس المحلية بصفة أساسية، وتشتمل بالتالي على مختلف الرسوم والجبايات المحلية وموارد ممتلكات الجماعات الترابية وباقي المداخل ذات الطابع الاستثنائي (هبات، وصايا...) ⁶⁴¹.

وتوفر الجماعات الترابية على موارد مالية ذاتية كافية لممارسة اختصاصاتها بكيفية مستقلة، وتغطية نفقات مشاريعها التنموية يترجم حجم الاستقلال المعترف لها به قانونا، ومن خلاله مكانتها ورتبتها إلى جانب باقي المتدخلين، فيما أن ضعف هذه الموارد يعكس اعتماد الجماعات على مصادر تمويل خارجية تمس باستقلالية قراراتها وترتب نوعا من التبعية المالية.

ويعتبر العديد من المهتمين بالاستقلال المالي بمثابة القدرة على تدبير التكاليف المحلية بواسطة الموارد المتاحة أو الذاتية، وهو ما يشكل نوعا من لامركزية الموارد الجبائية التي تقضي بإيجاد نظام جبائي محلي مخصص كأساس موارد ميزانيات الهيئات اللامركزية وأهم وسائل تمويل نفقاتها ومختلف مشاريعها التنموية⁶⁴²، وقد تعرض هذا التركيز للانتقاد انصب حول صحة حصر الاستقلال المالي في الاستقلال الجبائي المحلي، لكن الاتفاق حاصل حول احتواء الاستقلال المالي لعناصر الاستقلال الجبائي الذي يعد جزءا أساسيا منه، على اعتبار

⁶⁴⁰ - بنمير المهدي: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 182.

⁶⁴¹ - عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 260.

⁶⁴² - عبد اللطيف بروجو، مرجع سابق، ص: 258-259.

أن الاستقلال المالي للجماعات لا يمكن أن يتحقق، إلا إذا كانت الموارد الذاتية للجماعة تشكل النسبة الأكبر بالنسبة لباقي الموارد، عبر تخصيص الدولة لعدد من الضرائب والرسوم لتصبح جزءا من المداخل الخاصة بالجماعات الترابية⁶⁴³.

وتوفر الجماعة على استقلال جبائي حقيقي، يعني توفرها على نظام جبائي قائم بذاته يرتبط بصلاحياتها في فرض الجبايات وتحصيلها والتصرف فيها وفق ما هو محدد في القوانين، أي توفر الجماعة الترابية على سلطة جبائية لإحداث الضرائب والرسوم ومراجعة أسعارها وفق خصوصياتها الترابية.

وتجدر الإشارة إلى أن منح الجماعات الترابية صلاحية فرض الجبايات يتجاذبه تياران، التيار الأول معارض لأساس الفكرة ويستند إلى عدة مبررات كتجنب الازدواج الضريبي والتعسف في فرض الضرائب، إضافة إلى وجود جماعات محلية ضعيفة في أمس الحاجة للموارد اللازمة للقيام بوظائفها وخدماتها بينما قدراتها الجبائية لا تسمح بذلك، ثم إن إقرار مثل هذه الصلاحيات قد يخلق تنوعا في الأنظمة الجبائية المحلية ما قد يدفع الملمزمين إلى تحويل أنشطتهم من جماعة لأخرى أقل عبئا كنوع من التهرب⁶⁴⁴.

أما التيار الثاني، فلا يرى في المسألة أي مانع ويستبعد أي أثر سلبي عن إقرار سلطات جبائية للجماعات المحلية، وذلك نتيجة خضوع الجماعات المحلية لمراقبة الدولة، إضافة إلى أن منتخبي الجماعات المحلية أقرب إلى الناخبين الملمزمين وأدرى بحاجياتهم ومقدرتهم، وهو ما يجنب احتمالات التعسف، إضافة إلى أن المنطق الانتخابي يفرض حفاظ المنتخبين على حسن العلاقات مع الملمزمين، ناهيك عن كون المنتخبين هم أنفسهم ملمزمين⁶⁴⁵.

واقعيًا، إن تفعيل مبدأ التدبير الحر كفلسفة جديدة للتنظيم الترابي يجب أن تشكل دفعة قوية نحو منح الجهات سلطة صناعة قراراتها الجبائية بشكل مستقل عن توجيهات الإدارة المركزية، شريطة توفرها على أجهزة تقريرية مستقلة ومؤهلة لاتخاذ القرارات المالية الصائبة وعلى إدارة جبائية قادرة على تحصيل الموارد للرفع من حجمها الإجمالي. والرفع

⁶⁴³ - Boeuf Jean.Luc : « L'autonomie financière des collectivités locales existe-elle ? », les questions financières, in Gestion et finances publiques, n° 11, novembre 2009, voir : <http://jean.luc-boeuf.fr>

⁶⁴⁴ - محمد قزير: "حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص: 114.

⁶⁴⁵ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

من الحجم الإجمالي للموارد المالية الذاتية لفائدة سائر الجماعات الترابية يشكل إحدى توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية التي أقرت بضرورة فرض رسوم جديدة تتناسب مع خصوصيات كل جهة على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة، مع تجنب تشديد الضغط الجبائي الحالي عن طريق تقليص النسب الهامشية للضريبة مع توسيع الوعاء الضريبي وإلغاء الإعفاءات الجبائية⁶⁴⁶.

عموما، إن إقرار إصلاحات في مجال الجباية المحلية في أفق تعزيز الموارد المالية الذاتية للوحدات الترابية، يفرض تحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف شرائح المجتمع كأساس للمراجعة، مع ما يتطلبه ذلك من توزيع عادل للثروات المحلية ما بين الدولة والجماعات الترابية والأخذ بعين الاعتبار صلاحيات وخصوصيات هذه الوحدات، خصوصا الجماعات القروية والجهات النائية⁶⁴⁷.

الفقرة الثانية: مواكبة نقل الاختصاصات بتحويل اموارد المالية

إن منح الجهة اختصاصات تدبيرية واسعة ترتقي بها إلى وحدة وظيفية مكرسة أساسا للتنمية المتعددة اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا وبيئيا، يتطلب مواكبة ذلك بوضع آلية لتحويل الموارد المالية من الدولة نحو الجهات، من أجل تقليص الهوة بين ما تتوفر عليه من موارد وما تم تكلفه بها من مهام واختصاصات، ونعني بذلك تحقيق التضامن المالي في شقه العمودي الذي يعني مجموع المساهمات المالية التي يمنحها مستوى إداري أعلى لجماعات محلية في مستوى أدنى من أجل تصحيح التباينات المالية بين الجماعات، ويتم ذلك على أساس معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار الموارد المرتبطة بالجماعات⁶⁴⁸.

فتوسيع المهام وتحويل الاختصاصات من المركز إلى المحيط إن لم يواكبه تحويل الموارد المالية لإنجازها، سيؤدي لا محالة إلى نقل اختصاصات نظرية وصورية تترتب عنه آثار سيئة كالأحجام عن ممارستها، أو أدائها في ظروف سيئة أو فتح المجال لأطراف أخرى

⁶⁴⁶ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 132.

⁶⁴⁷ - عبد القادر طالبي: "مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 204.

⁶⁴⁸ - المرجع السابق، ص: 277.

لتقوم بها محل الطرف المختص قانوناً⁶⁴⁹، ومنطقياً لا يستساغ أن تنقل الدولة اختصاصاً ما بدون نقل الوسائل التي كانت توظفها لممارسته قبل النقل، أو تنقل مبالغ محدودة أو نسب معينة من ضرائبها فقط في الوقت الذي كانت هي ترصد فيه مبالغ هامة في ميزانيات لنفس الاختصاص المنقول.⁶⁵⁰

إن تحقيق تنمية متوازنة بكافة الجهات، يقتضي إعادة النظر في قواعد تحويل الإمكانيات بين الدولة وتلك الجهات⁶⁵¹، والملاحظ أن هذا التوزيع يتباين بين مختلف الدول، ولعل القاسم المشترك بينها هو ارتفاع الموارد المحولة نحو الوحدات اللامركزية. فالجهات الإيطالية لها اعتماد شبه كلي على الموارد المحولة، كما أن "الكانتونات" cantons الجهات السويسرية، والبلند الألمانية تقسم بالتساوي الضرائب المهمة مع السلطة المركزية⁶⁵²، فبالنسبة للبلند وحتى تستطيع القيام بمهامها الدستورية في إطار تطبعه الاستقلالية، عمل المشرع على ترسيخ فكرة ربط الصلاحيات المخولة بمسألة توزيع الموارد المالية، وبالتالي إشراك اللند في الاستفادة من الإيرادات الضريبية العامة والتي يعرف نظام توزيعها أشكال متعددة⁶⁵³.

إن أي إصلاح مرتقب لمالية الجماعات الترابية وإعادة النظر في توزيع الموارد المالية بينها، يجب أن يتم في إطار منظور شمولي يأخذ بعين الاعتبار إشكالية إعادة توزيع الأدوار

649 - محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص: 420.

650 - المرجع السابق، ص: 421.

651 - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي رقم 14-111 نص في مادته 188 أنه تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، نسبة لا تقل عن 5% من حصة الضريبة على الشركات و5% من حصة الضريبة على الدخل و4% من حصة الضريبة على القيمة المضافة و50% من حصة الضريبة على عقود التأمين و50% من حصة واجبات التسجيل والتبتر و50% من حصة الضريبة الخصوصية السنوية على السيارات، على أن يتم رصد هذه الموارد بوثيقة تزايد سنوي تدريجي، بغرض بلوغ نسب لا تقل عن 50% من تلك المشار إليها خلال السنة الثانية من أول انتداب لمجلس الجهة، على أساس أن تصل هذه النسبة 100% مع السنة الأخيرة من نفس الانتداب، كما تجدر الإشارة إلى أن مجموعة من الأحزاب اقترحت الرفع من الموارد المالية للجهات عن طريق مضاعفة الحصص التالية: 5% من الضريبة على الدخل لتصبح 10%، 5% من الضريبة على الشركات لتصبح 10%، 4% من الضريبة على القيمة المضافة لتصبح 8%، على أن يشكل منتصف الولاية السقف الأقصى لبلوغ النسب المحددة عوض نهاية الولاية المقترحة، أنظر مذكرة أحزاب المعارضة حول مشروع القانون التنظيمي للجهات. من جهة أخرى، يلاحظ على هذا المشروع أنه لم يجسد بالشكل المطلوب توصيات واقتراحات اللجنة الاستشارية للجهوية في شقها المتعلق بتعزيز الامكانيات المالية للجهة، حيث إن المشروع أقر للجهات اختصاصات واسعة مقابل موارد محدودة، كما أنه أحال على عدد من النصوص التطبيقية، وهو ما يعني انتظار فترة زمنية أخرى لإصدار هذه النصوص وتفعيل نص المشروع في صيغته النهائية، مداخلة الأستاذ عبد النبي اضرير، تحت عنوان: "أي جديد لتجاوز محدودية موارد الجهات في ظل مشروع القانون التنظيمي للجهات؟"، خلال أشغال اليوم الدراسي الذي نظمه فريق بحث تقييم السياسات العمومية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، يوم الثلاثاء 19 ماي 2015، حول موضوع: "مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أية حلول لتجاوز إشكالات التنظيم الترابي اللامركزي"، مداخلة غير منشورة. وفي صيغته النهائية، نص القانون التنظيمي للجهات في المادة 188، أن الدولة ترصد للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبة محددة في 5% من حصة الضريبة على الشركات، و5% من حصة الضريبة على الدخل، و20% من حصة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021.

652 - الشريف الغيوبوي: "التضامن المجالي: أي دور للدولة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 60، يناير-فبراير 2005، ص: 63.

653 - عراش عبد الجبار: "النظام الفيدرالي الألماني بين الوحدة والتعددية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 84-85، يناير-أبريل، 2009، ص: 143.

والوظائف والاختصاصات بين مختلف الجماعات العمومية⁶⁵⁴، مع احترام المبدأ المتعلق بالنقل المماثل للإمكانيات اللازمة لممارسة الاختصاصات المنقولة على غرار التجربة الفرنسية، حيث تقوم الدولة بإعادة توزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط لفائدة الجماعات غير المحظوظة، وتسمح هذه المساعدات بلا مركزية كبيرة للإنفاق في ظل لامركزية ضريبية ضعيفة لتصحيح اللامساواة عموديا، من خلال تحويل الاختصاصات مرفقة بتحويل موازي للموارد⁶⁵⁵.

إن قدرة الجماعات الترابية على تمويل مشاريعها التنموية يتطلب ملاءمة قانونية لضمان موارد مالية قارة، وفي هذا السياق نجد بعض الأنظمة المقارنة قد ركزت على السعي لتحقيق استقلال موازناتي والذي يعتبر درجة متقدمة في إطار تطوير الاستقلال المالي، بحيث يقترن توسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية بوضع أسس قانونية لتمويل هذه الاختصاصات ودعم الوضعية المالية لهذه الجماعات وتمكينها من التدخل الاقتصادي والتنموي المحلي⁶⁵⁶.

فالمكانة التي تحتلها الجماعات الترابية كشريك مميز للدولة تتقاسم معها أعباء تدبير الشأن العام، تفرض اعتماد إصلاحات جوهرية على القطاع العام المحلي، وهو التوجه الذي نهجته مجموعة دول الاتحاد الأوروبي، وعلى رأسها فرنسا التي أدخلت عدة إصلاحات على نظامها اللامركزي وعلى ماليته، دشنتها بمراجعة دستورية كان موعدها 28 مارس 2003 تلاها إصدار القانون المؤطر للاستقلال المالي للجماعات الترابية في 29 يوليوز 2004⁶⁵⁷.

والنظام الفرنسي مثل العديد من الأنظمة الغربية الأخرى، أحدث نظاما للموازنة المالية (صندوق الموازنة التناسبية) يهتم أساسا بمقاربة توسع الاختصاصات وتعهدها بالتمويل والتوازن المالي الاقتصادي الملئم، بهدف معالجة أية اختلالات قد تمس بمبدأ الاستقلال المالي المحلي⁶⁵⁸.

654- محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص: 430.

655- الشريف الغيوي: "التضامن المجالي: أي دور للدولة؟"، مرجع سابق، ص: 64.

656- عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 293.

657- للمزيد من التفاصيل انظر: نصير مكاوي: "تدبير مالية الجماعات المحلية: تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم

المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها"، منشورات إيماليف، الدار البيضاء، 2011، ص: 10.

658- عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 277.

ويبدو أن اللجنة الاستشارية للجهوية قد فطنت إلى أهمية هذه المؤسسة وأوصت في تقريرها على ضرورة إحداث صندوق الموازنة متى تحققت الشروط اللازمة لذلك⁶⁵⁹. كما اهتمت بموضوع تحويل الموارد واعتبرتها مسألة أساسية يتوقف عليها، إلى جانب باقي مصادر التمويل، نجاح ورش الجهوية وأوصت بما يلي:⁶⁶⁰

■ تعزيز التأثيرات الموازنة للتحويلات من خلال مراجعة معايير التوزيع الحالية بغية إدراج شروط أكثر موازنة، وفي هذا الإطار ينبغي إلى جانب المعايير الحالية والمتمثلة في المعايير الجغرافية والديموغرافية والترابية، إضافة معايير أخرى كفيلة بتقليص التفاوتات المسجلة، مثل معيار الإمكانات الجبائية.

■ استخدام التحويلات المبينة على النتائج وذلك لأجل زيادة فعاليتها، حيث إن نقل موارد إضافية من الدولة إلى الجهات يعني أن فعاليتها لن تتحقق إلا إذا كانت تأثيرات هذه التحويلات تفوق أو تعادل ما تحققه الدولة، فهذا النوع من التحويلات يشجع على تحسين الأداء، لأنه يجعل الحصول على التمويلات وحجمها رهينين بالنتائج التي تحققها الجهات⁶⁶¹.

الفقرة الثالثة: إرساء مبدأ التضامن المالي بين الجهات في أفق الاستقلال المالي

تعرف الجماعات الترابية تباينات متعددة طبيعية واقتصادية وبشرية تحد من إيصال وتطوير البنيات التجهيزية الضرورية، ويزداد تعميق هذه التباينات ما بين الجهات بفعل ما يعود لها من مختلف هذه الثروات والموارد خصوصا الجبائية منها التي تعتبر في هذا المضمار عنصرا للإخلال بالموازنة المالية ما بين الجماعات⁶⁶².

ف نجد بذلك جماعات غنية من حيث وفرة الموارد والتجهيزات، وتقابلها جماعات تفتقر لأبسط إمكانات الاستمرار، ويتعلق الأمر على الخصوص بالمناطق الجبلية حيث يتطلب فك

⁶⁵⁹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 137.

⁶⁶⁰ - المرجع السابق، ص: 136-137.

⁶⁶¹ - بموجب المادة 6 من القانون رقم 14-111، يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور، وهو نفس المقتضى الذي نصت عليه المادة الرابعة من القانونين التنظيميين للعمليات والأقاليم والجماعات. ويبدو أن هذه القوانين الجديدة أعادت التذكير بهذا المبدأ الدستوري دون أن تقدم حدا أدنى من الشروط المسطرية المتعلقة به وبكيفية إجرائه.

⁶⁶² - عبد القادر طالبي، مرجع سابق، ص: 274.

العزلة عن الساكنة تكاليف باهظة على العموم وكذا المناطق الجافة أو شبه الجافة التي تعرف تشتتا كبيرا من حيث أماكن إقامة الساكنة⁶⁶³، فينتج عن ذلك تدخل الدولة في توزيع مساهمتها المالية للجماعات حسب معايير محددة، وبالتالي تفعيل التضامن فيما بينها.⁶⁶⁴

فالتضامن هنا، يكمن في إعادة توزيع الموارد والأعباء بين الجماعات، أي إعادة التوزيع بهدف تصحيح التباينات الموجودة والمفرطة بينها، وبهذا فإن مفهوم التضامن المالي يلتقي مع المفهوم العلمي للموازنة، الذي مفاده توزيع الموارد في اتجاه عكسي للثروة⁶⁶⁵، يسعى تعويض التباينات الاقتصادية والمالية من خلال الموارد إلى مساواة القدرات الجبائية بين الجماعات المحلية. ومن باب المقارنة وفي إطار السعي إلى الموازنة الأفقية، يوجد من الدول من يقوم بإعادة التوزيع أفقيا بشكل مباشر كألمانيا، بحيث لا تطرح مسألة التقطيع الترابي إشكالا مع وجود ميكانيزمات الموازنة المنصوص عليها دستوريا، وتدعم عبر مختلف القوانين التي تنظم التوزيع، فنظام الموازنة المالية على الصعيد الجهوي يعتمد على توزيع الموارد الجبائية المشتركة مع الدولة بين الجهات حسب المردوديات المحلية المصححة، إذ التصحيحات تقام على أساس الإقامة بالنسبة للضريبة العامة على الدخل والمقر القانوني للاستغلال بالنسبة للضريبة على الشركات والدعم المهني⁶⁶⁶.

وبالنسبة لأغلبية الدول الأخرى فهي تلجأ إلى تجميع الأموال المخصصة لهذا الغرض في صندوق يعمل بعد ذلك وعبر معايير موضوعية تعد لهذا الغرض على إعادة توزيعها في اتجاه يعطي الامتيازات للجماعات المحلية الأقل حظا من حيث الموارد، ويتعلق الأمر بكل من إسبانيا وفرنسا وإيطاليا⁶⁶⁷.

إن مشروع الجهوية المتقدمة يتطلب في حقيقة الأمر وضع منظومة للتضامن تتجاوز إلى حد بعيد الإطار الضيق والمحدود أحيانا لآليات الموازنة، التي يراد منها عامة تقريب

⁶⁶³ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 134.

⁶⁶⁴ - Sueur Jean-pierre : «Les relations financières avec l'Etat», revue française de finances publiques, n° 38, L.G.D.J, 1992, P: 21.

⁶⁶⁵ - انظر عبد القادر طالبي، مرجع سابق، ص: 276.

⁶⁶⁶ G. Farber : « Le système de péréquation allemand », in la péréquation financière entre les collectivités locales, acte de colloque international GRALE S/D G, GILBERT, 1^{ère} éd, PUF, Paris, 1996, p : 94, cité par :

الشريف الغيوي، "التضامن المجالي: أي دور للدولة؟"، مرجع سابق، ص: 66.

⁶⁶⁷ - الشريف الغيوي، المرجع السابق، ص: 66.

الموارد أو التحويلات المالية للجهات الأكثر فقرا من متوسط التنمية السوسيو اقتصادية⁶⁶⁸. وفي هذا السياق، وانطلاقا من مقاربة تعتمد التدرج، ولتمكين الجهة من الاضطلاع بمسؤولياتها يتعين إحداث صندوق للتضامن الجهوي⁶⁶⁹ تعهد إليه مهمة تقديم الدعم للجهات الفقيرة أو المعزولة أو ذات الطابع الخاص، وضمان حد أدنى من العدالة والكرامة على امتداد التراب الوطني لجميع المواطنين أينما كان محل إقامتهم⁶⁷⁰، تعتمد موارده على مساهمة عمودية من الدولة لفائدة الجهات المعنية على أن تضخ فيه بداية 10 بالمائة من الموارد الإضافية المخصصة للجهات، مع اعتماده لنظام ديناميكي بحيث تتماشى طرق تخصيص موارده، باستمرار مع تغير الفوارق الجهوية زمنيا، على أن تتكلف لجنة مختصة بتحديد طرق ومعايير توزيع هذه الموارد⁶⁷¹.

المطلب الثاني: مرتكزات التدبير الحر

إن التدبير الحر الذي يرتكز عليه التنظيم الترابي والجهوي، لا يعني أن تدبر الوحدات الترابية شؤونها التنموية بطريقة مستقلة عن محيطها، بل يفرض عليها أن تتعامل مع مكونات محيطها وكل الأطراف المتدخلة والمعنية مباشرة بالمبادرات والمشاريع التنموية التي تقرر إحداثها، ويتطلب ذلك أيضا نوعا من التكامل والتوافق والتنسيق بين الهيئات العمومية والجماعات الترابية من أجل تنزيل وتنفيذ المشاريع في قالب سليم، وهو ما يفرض إعادة ترتيب العلاقة بين الجهة والجماعات الترابية وباقي الفاعلين على المستوى الجهوي. كما أن الجهوية المتقدمة في مفهومها الديمقراطي تعني منح جميع الفاعلين المحليين وخاصة المجتمع المدني فرصة حكم مجالهم بأنفسهم والسماح لهم بالتعبير عن ذواتهم في إطار ديمقراطي تشاركي (الفرع الأول). ولا يمكن أن يستقيم العمل الجهوي ما لم يتم التقليل من

⁶⁶⁸ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 135.

⁶⁶⁹ - تفصيلا للفصل 142 من الدستور بشأن إحداث صندوق التضامن بين الجهات، فقد نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات في مادته 234 على أن هذا الصندوق يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، ويعتبر وزير الداخلية أمرا بقبض مداخله وصرف نفقاته (م 235)، ولم يحدد القانون التنظيمي معايير توزيع مداخل الصندوق على الجهات المعنية حيث ترك أمر ذلك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بتشاور مع رؤساء مجالس الجهات، كما أحال مسألة تحديد موارد الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره على قانون المالية (المواد من 234 إلى 236).

⁶⁷⁰ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 137.

⁶⁷¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 138.

مجالات الوصاية وإصلاح نظام الرقابة الذي يعد إحدى الرهانات الأساسية في أفق تطوير التدبير المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعزيز آليات التنسيق والمشاركة في التدبير

إن إنجاح الجهوية المتقدمة يتطلب إصلاح سياسة اللاتركيز الإداري من خلال إعادة النظر في الإطار القانوني والمؤسسي للتركيز الإداري وإعادة تنظيم المصالح الخارجية واختصاصاتها على الصعيد الجهوي لجعلها محاورا قريبا للجهات وفعالا في السياسة التنموية الجهوية (الفقرة الأولى). كما أن تفعيل المقاربة التشاركية على المستوى الجهوي يقتضي إيجاد آليات كفيلة بتوسيع مشاركة الساكنة في صياغة أي تصور مشترك للمستقبل المشترك للجهة، وهو ما يستوجب التفكير في منظومة تركز على التشاور والحوار والاقتراح وتمنح لكل فاعل مكانته في الهياكل وداخل المؤسسات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تطوير اللاتركيز الإداري

إن تحقيق متطلبات التنمية الجهوية يقتضي الإسراع في أعمال اللاتركيز الإداري مع أسلوب للتنسيق يضمن الانسجام والتضامن والتكامل بين المتدخلين من أجل تفادي تضارب الاختصاصات وتسريع وثيرة إنجاز الأعمال والمشاريع. فاللاتركيز يجد تبريره في تقرب الإدارة من المواطنين وتبسيط العلاقة بينهما من خلال ضمان تمثيلية ترابية لمختلف القطاعات، ومواكبتها بنقل سلطة تقريرية واختصاصات الإدارات المركزية إلى مندوبيها المحليين، وهو ما من شأنه أن يحسن مستوى وفعالية الجهود والاستعمال المشترك والعقلاني للوسائل، وبلوغ ذلك يتوقف على توفير شروط نجاعة اللاتركيز الإداري وإيجاد جهاز فعال للتنسيق بين مختلف الفاعلين.

أولاً: شروط اللاتركيز الإداري في الخطب الملكية

تعتبر الجهة الفضاء الأنسب لتفعيل سياسة اللاتركيز الإداري انطلاقاً من تبوئها تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وباعتبارها قطبا رئيسيا

للتقرير والبرمجة والتخطيط تكون مرشحة لتأخذ مكان العمال أو الأقاليم، المعيار الحالي، المفضل لاستقبال المصالح غير الممركزة لمعظم الوزارات والمؤسسات العمومية، وذلك لما يمكن أن توفره من امتيازات على اعتبار أن لها مساحة أكبر مقابل الأقاليم الصغيرة الحجم، وكذا لأهميتها في جمع كل الطاقات والإمكانات والوسائل المادية والبشرية قصد توظيفها توظيفا ملائما وإيجابيا⁶⁷².

وقد شكل ارتباط الجهة بعدم التركيز الإداري محورا أساسيا في خطب جلالة الملك محمد السادس الذي دعا غير ما مرة إلى جعل الجهة فضاء لتوسيع اللامركزية وعدم التركيز الإداري وإلى ضرورة الربط بينهما، فجلالته أكد في خطابه السامي لـ 12 أكتوبر 1999، أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمال والأقاليم، أن "اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا واکبها مسلسل عدم التركيز". وبمناسبة افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط يوم رابع ماي 2000، أكد نصره الله "فإننا نأمل من الجهة التي كرسها الدستور لدعم الديمقراطية وتوطيد اللامركزية وتوسيع مسلسل عدم التركيز الإداري، أن تقوم بدور فعال في التنشيط التنموي وتنسيق التعاون بين الجماعات وتوظيف الموارد البشرية والثروات وتحسين استثمارها في المشاريع الاقتصادية والاجتماعية...".

ويأتي الخطاب السامي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثون للمسيرة الخضراء كمرحلة حاسمة في تعزيز المقاربة الجهوية وسياسة اللاتركز الإداري، فقد ورد في نص الخطاب: "... ومهما وفرنا للجهوية من تقدم، فستظل محدودة، ما لم تقترن بتعزيز مسار اللاتمركز، لذلك يتعين إعطاء دفعة قوية لعمل الدولة على المستوى الترابي، خاصة في مجال إعادة تنظيم الإدارة المحلية، وجعلها أكثر تناسقا وفعالية وتقوية التأطير عن قرب.

⁶⁷² - رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز الإداري بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 133.

وفي هذا الصدد، نوجه الحكومة لأن ترفع إلى نظرنا السيد اقتراحات بشأن إحداث عمالات وأقاليم جديدة، على أن تراعي في ذلك مستلزمات الحكامة الترابية الجيدة وخصوصيات وإمكانات بعض المناطق والمتطلبات التنموية لسكانها...⁶⁷³.

ثانياً: شروط اللاتركيز الإداري من منظور اللجنة الاستشارية للجهوية

إن تفعيل عدم التركيز الإداري يقتضي ضرورة مراجعة إطاره التنظيمي من خلال إعداد ميثاق وطني يؤسس لنظام فعال لإدارة لا مركزية، ويشكل قطيعة مع المركزية المتشددة، نظام يعتمد مقاربة ترابية ويقوم على تحويل صلاحيات مركزية للمصالح الخارجية.

كما يتعين تضمين هذا الميثاق الآليات القانونية الملائمة لحكامة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم، ولا سيما ما يتعلق منها بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق عمل كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي.

وسياسة اللاتركيز الإداري تتطلب توزيع الاختصاصات والوسائل بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية، حيث يفضل أن تحتفظ المصالح المركزية بمهمة التخطيط والتوجيه والتقييم والمراقبة فيما تكلف المصالح اللامركزية بتنفيذ جميع مقررات السلطات المركزية مع تفويضها اختصاص التقرير في أعمال ذات صبغة محلية، وتعبئتها بما يلزم من الكفاءات البشرية والوسائل المادية لضمان السير السليم لعملها في إطار توزيع محكم ومتوازن لهذه الإمكانيات بين المركز والمحيط.

إن توفير شروط تفعيل نظام اللاتركيز الإداري لمواكبة مشروع الجهوية المتقدمة لا يمكن أن يتوقف عند مراجعة إطاره القانوني ووسائل الاشتغال، بل يتطلب كذلك إيجاد مؤسسة قائمة تسند إليها مهمة التنسيق بين جميع المتدخلين في الشأن الجهوي، ويتعلق الأمر هنا بالدور الذي يمكن أن يقوم به ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات في تفعيل وتسريع وتنسيق تدخلات مختلف القطاعات بما يضمن توحيد اتخاذ القرارات. فالمقتضيات الدستورية

⁶⁷³ - انظر أيضا الخطاب الملكي ل 30 يوليوز 2012، بمناسبة عيد العرش.

منحت للولاية والعمال صفة تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية، يعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ويتولون تحت سلطة الوزراء المعنيين، تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها⁶⁷⁴، غير أن ضمان قيامهم بدورهم بشكل فعال على المستوى الجهوي يقتضي ضرورة الفصل بين مهام والي الجهة ومهام العامل، ذلك أن جمع عدة وظائف لا يساهم إلا في تشتيت الجهود. وبالنظر إلى الدور التنموي الذي يجب أن تلعبه الجهة فيجب حصر دور الولاية في كل ما يتصل بالاستثمار والجوانب الاقتصادية ومنها التنسيق بين الفاعلين الاقتصاديين المختلفين⁶⁷⁵. كما يقتضي الأمر إخضاع الوالي أو العامل للسلطة الإدارية والرئاسية لرئيس الحكومة عوض وزير الداخلية⁶⁷⁶.

وعلى أمل أن توكل للولاية والعمال صلاحيات واضحة وفعالية ليتمكنوا من تنسيق المصالح اللامركزية⁶⁷⁷، والتأكد من حسن تسييرها ومن حسن سير برامجها ومشاريعها، نرى ضرورة التأكيد على ما أوصت به اللجنة الاستشارية للجهوية في هذا الشأن، والتي أكدت على أنه ينبغي أن تجد مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في الولاية والعمال مخاطبيها المباشرين باسم الدولة بامتياز في علاقات تلك المجالس بمجموع الإدارات العمومية في مجالات الحصول على المعلومات والتخطيط وإنجاز المشاريع والمساعدة التقنية للمجالس المنتخبة التي تقدمها مصالح الدولة.

من جهة أخرى، أكدت اللجنة على تحديد مسؤوليات وصلاحيات الولاية والعمال، من حيث التنسيق بين المصالح اللامركزية ومجمل الهيئات العمومية في حدود اختصاصهم الترابي بقدر عال من الدقة والوضوح، استجابة لاعتبارين إلزاميين، سياسي ومؤسسي، علاوة على بعدهما الإداري. على أنه يمكن للولاية والعمال أن يقترحوا على الوزراء

⁶⁷⁴ - الفصل 145 من دستور 2011.

⁶⁷⁵ - محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص: 455.

⁶⁷⁶ - رشيد السعيد، مرجع سابق، ص: 133.

⁶⁷⁷ - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات منح للولاية صلاحيات واسعة للتدخل في مختلف شؤون المجالس الجهوية، واكتفى في مادته 83 بالتذكير بأن الوالي مكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية دون أي تفصيل أو تحديد دقيق لصلاحياته في هذا الشأن.

المعنيين كل تجميع وظيفي للمصالح الخارجية ذات المهام المتقاربة بهدف تعضيد الوسائل، ورفع النتائج إلى المستوى الأمثل. وتبعا للصيغ التي سيحددها نص تنظيمي، يتعين أن يطلع الولاية والعمال بانتظام رئيس الحكومة والوزراء المعنيين على تطور مسار اللاتمرکز في مجال اختصاصهم الترابي وعلى رأيهم في تسيير المصالح اللامركزية وسير مشاريعها وبرامجها.

كما اقترحت اللجنة أنه ينبغي إحاطة الولاية والعمال علما بما يزمع عقده من مشاريع العقود/البرامج بين كل إدارة مركزية وبين مصالحها اللامركزية، ولهم أن يدلوا بملاحظاتهم عنها قبل تبنيها، حريصين بالمناسبة على تماسك وتضافر البرامج والمشاريع بين مجمل المصالح اللامركزية والمجالس المنتخبة، والاستجابة لحاجيات مجال اختصاصهم الترابي. على أن يسهر الولاية والعمال على تتبع إنجاز تلك البرامج والمشاريع، ولهم حق النظر في سير المصالح اللامركزية والاطلاع على نتائجها، مع حق استفسار وتنبيه القيمين عليها واقتراح التدابير التصحيحية على الوزراء المعنيين عند الاقتضاء.

الفقرة الثانية: ترسيخ الديمقراطية التشاركية

ينطلق التخطيط الاستراتيجي للتنمية من المقاربة التشاركية التي تفرض على وجه الخصوص مشاركة الساكنة في التخطيط لمستقبل تنمية جماعتها، عبر جملة من الإجراءات التي تتيح لها تفعيل حقها في المشاركة والتأثير في مسار اتخاذ القرار على المستويات المحلية، والانتقال بالمستعمل من مجرد مستفيد إلى فاعل ومساهم في التغيير من خلال إضافته أفكار وآراء واقتراحات يساهم بها في إعداد وإنجاز المشاريع⁶⁷⁸. فالمشاركة ارتبطت دائما بالديمقراطية التشاركية أو ما يسمى بديمقراطية "الاتصال" التي تأتي استجابة لتنمية أفكار المواطن وتنتقل من ضرورة تموقع المواطنين في قلب المسار التقريبي، ويمكن تعريفها كتقنية للديمقراطية المباشرة تمكن المواطنين من ممارسة السلطة والمساهمة في الاختيارات الكبرى للسياسات العمومية⁶⁷⁹. ومشاركة المواطن في تنمية مجتمعه المحلي

⁶⁷⁸ - Tréhoré Yannick : « Mettez du changement dans vos projets », Afnor, 2007, p: 81.

⁶⁷⁹ - Zair Tarik: « Démocratie participative locale : esquisse du fondement et des préalables », Remald, série Etudes, n° double 90-91, janvier-avril 2010, p : 18-23.

تحمل بعدين، أولهما سياسي يعبر عنه بالشرعية وثانيهما براكماتي يظهر على مستوى الفعالية⁶⁸⁰، ويقف وراء الخطاب الأول دعاة الديمقراطية الذين يرون بأن العمل الجيد مرتبط بإشراك المعنيين المباشرين به، وأن أحسن علاج للبيروقراطية يتمثل في إقرار مبدأ المشاركة، فيما يقف وراء الخطاب الثاني علماء الاجتماع والمتخصصون في المانجمنت الذين تعنيهم الفعالية في المرتبة الأولى⁶⁸¹.

والمشاركة لا تعني بالضرورة الاحتكاك أو الالتقاء المباشر بين طرفين أو عدة أطراف، كما لا تعني اجتماعا أو لقاء ماديا تحت بناية إدارية، ولا تعني أيضا وبالضرورة مشاركة أوتوماتيكية مباشرة أو مشاركة الجميع وبنفس المستوى، كما أنها لا تعني التدخل في كل صغيرة وكبيرة من أمور الإدارة والتسيير⁶⁸²، وبذلك فهي تستوجب إيجاد منظومة تركز على التشاور والحوار والتفاوض وتحدد لكل فاعل مكانته المناسبة. ولإنجاح مبدأ المشاركة لابد من توفير ثلاثة شروط أساسية كحد أدنى:

- مؤسسات تمثيلية حقيقية على ثلاثة مستويات: محلية، جهوية ووطنية، تتمتع بالوسائل والاختصاصات والسلطة الضرورية لمزاولة مهامها؛
- اتفاق بين مختلف الأطراف حول الاختيارات العامة وقواعد اللعبة؛
- إدارة من نوع جديد مكلفة بتنشيط الحوار ودعم المشاريع والتنسيق بين مختلف الفاعلين⁶⁸³.

وقد أبانت التجارب الدولية أن إشراك السكان في إيجاد حلول للمشاكل المحلية، سهل وضع وتنفيذ السياسات العمومية، كما أن إشراكهم في الاختيارات التنموية يقوي حس التضامن والشعور بتملك أقوى للمشاريع، إذ كلما توسعت نسبة المشاركة كلما كانت حظوظ نجاح المشاريع أكبر وفعالية أكثر. كما تعزز المجال المحلي في السنوات الأخيرة لعدة دول أجنبية بأعداد مهمة من الوحدات التشاورية التي تعنى بإشراك واستشارة الساكنة في اتخاذ القرارات كمجالس الأحياء واللجان الاستشارية واللجن فوق البلدية المتخصصة في مجال

⁶⁸⁰ - للمزيد من التفاصيل، انظر إدريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص: 14.

⁶⁸¹ - خالد نونوحي: "دور المساطر الإدارية في حل إشكالية التسيير والتعامل مع المرفق"، مرجع سابق، ص: 198-199.

⁶⁸² - انظر إدريس جردان، مرجع سابق، ص: 15.

⁶⁸³ - وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة، قطاع إعداد التراب الوطني: "التصميم الوطني لإعداد التراب"، الوثيقة التريكية، 2004، ص: 7.

معين كمجالس الأطفال والشباب والمربين ومجالس التنمية، إلى جانب اعتماد مجموعة من النصوص القانونية المؤطرة للموضوع⁶⁸⁴. وتكرست هذه المشاركة في أشكال متعددة وأكثرها انتشارا الاجتماعات العمومية واستطلاعات الرأي والاستفتاءات المحلية وغيرها من الأشكال التفاعلية بين السكان وصانعي القرارات المحلية.

وعلى المستوى الوطني وبالتركيز على المستويات المحلية (الجهوية، الاقليمية والجماعية)، نجد أن المجالس المنتخبة لا تزال تعيش نوعا من العزلة عن محيطها وتنفرد باتخاذ القرارات التنموية بسبب عدم توسيع قاعدة مشاركة الساكنة المؤطرة في إطار الجمعيات والمعنية مباشرة بنتائج تنفيذ هذه القرارات، وتعود أسباب هذه العزلة، وبالتالي ضعف مشاركة الساكنة إلى جانب باقي الفاعلين، إلى عوامل متداخلة⁶⁸⁵، من أبرزها، إلى جانب قصور النصوص القانونية، ضعف أدوات الاتصال والتواصل بين المجالس المنتخبة والساكنة وباقي الشركاء، الأمر الذي يصعب مأمورية المشاركة والتوافق حول المشاريع الجماعية التي تتطلب صياغتها في إطار المخططات المحلية، الإشراف الفعلي والواسع للساكنة المحلية لتحديد أولوياتها الاجتماعية والاقتصادية، كضرورة حضارية وإستراتيجية تعبر عن مستوى الديمقراطية المحلية بواسطتها يمكن للمواطنين أن يتشاوروا ويتبادلوا الرأي حول قضاياهم المصيرية وبالتالي الوصول إلى بلورة امتيازات تهم الجماعة، مادام أن التنمية المحلية لم تعد تلك العملية التي تملأ من فوق أو من خارج ولم تعد محصورة على نخبة بمفردها، بقدر ما هي عملية تحتية تتطلب أولا وقبل كل شيء مساندة الجماهير⁶⁸⁶ المؤطرة في جمعيات تشكل قوة اقتراحية وتساهم في توعية المواطنين وتعبئتهم وتحسيسهم بضرورة تعميق النقاش ومساءلة الهيئات المنتخبة، بل ومشاركتهم في توجيه القرارات وهو ما يصعب تحقيقه في غياب إطار مرجعي يحدد قواعد وشروط وأساليب الشراكة مع الجمعيات المؤهلة ويعزز استقلاليتها.

⁶⁸⁴ - Mégard Dominique, Deljarrie Bernard et Rigaud Didier: « La communication des collectivités locales », op.cit, p: 47-48 .

⁶⁸⁵ - للمزيد من التفاصيل حول الإكراهات القانونية والعملية للديمقراطية التشاركية في التجربة المغربية، انظر: حسن طارق: "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 92، 2012، ص: 48 وبعدها.

⁶⁸⁶ - كمال لمكي: مرجع سابق، ص: 2.

لذلك فإن تحقيق البعد الديمقراطي للمشاريع التنموية للجماعات الترابية يقتضي التأسيس لمقومات التدبير المحلي التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح والتواصل والإسهام الفعلي لمجموع القوى الحية المحلية تتصدرهم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه. والوصول إلى هذا المستوى من التدبير يحتم تشبع طرفي المعادلة، أي المدبرين المحليين والساكنة، بمقومات التدبير العقلاني المشترك الذي يعتمد منطق القرب والإسهام⁶⁸⁷ والالتزام الذي يقعد للمقاربة التشاركية على مستويات ثلاثة⁶⁸⁸.

المستوى الأول: الاستعداد المبدئي للمشاركة أو المساهمة وهنا نكون في مرحلة مشارك؛

المستوى الثاني: أن يتشكل أعضاء جماعيين في المجموعة الاجتماعية المنخرطة في الفعل الإسهامي، وهنا نكون في مرحلة مشارك عضو؛

المستوى الثالث: مستوى جد متقدم للمقاربة التشاركية حيث الالتزام الجمعي، الذي ترتب عن تبادل وجهات النظر والتمثيلات، فيتم التوصل للرؤية المشتركة لمشروع الإنماء المحلي الذي تتحدد من خلاله الأدوار والمسؤوليات، وهنا نتحدث عن مرحلة مشارك-فاعل.

إن الدعوة للمشاركة الفعلية للساكنة في مسلسل الإنماء المحلي أضحت اليوم ثقافة بيداغوجية قصد النهوض الجيد بإكراهات ورهانات التدبير القويم للشأن العام المحلي⁶⁸⁹ بصفة عامة، وتدبير المشاريع بصفة أساسية، وهو الأمر الذي يحتم على النخب المحلية إشراك مكونات المجتمع المدني في التدبير بفعل كفاءته في ضمان مساهمة واسعة للساكنة في التشخيص وتحديد الحاجيات وتتبع تنفيذ المشاريع وتقييمها⁶⁹⁰.

⁶⁸⁷ - خالد البهالي: "الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر- دجنبر 2011، ص: 137.

⁶⁸⁸ - Clayton Thomas : « Action publique et participation des citoyens », traduit par Bernard Vincent, éd. Nouveaux horizons, paris, 1995, p : 2-5, cité par :

خالد البهالي، مرجع سابق، ص: 139.

⁶⁸⁹ - خالد البهالي، مرجع سابق، ص: 137.

⁶⁹⁰ - خصص القانون التنظيمي رقم 14-111 الباب الرابع منه للآليات التشاركية للحوار والتشاور، ولهذه الغاية فقد نص في مادته 116 على أن تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة، وذلك تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، كما نص القانون الجديد على إحداث ثلاث هيئات استشارية لدى مجلس الجهة، تختص الأولى بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تحدث بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، والثانية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وتهتم الثالثة بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي

الفرع الثاني: تأسيس أنظمة فعالة للرقابة

يشكل تطوير أنظمة وأشكال المراقبة الممارسة على الجماعات الترابية مطلباً مستعجلاً لتعزيز الاستقلال الإداري لهذه الجماعات وتأمين حريتها في اتخاذ القرارات التنموية وتنفيذ مخططات وبرامج التنمية، فالأمر يتطلب التخفيف من الرقابة القبلية على أعمال الوحدات اللامركزية لصالح الرقابة البعدية أو اللاحقة (الفقرة الأولى) مع إرساء أشكال حديثة للمراقبة وتقييم الأداء⁶⁹¹ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعزيز الرقابة البعدية

تعتبر الرقابة القضائية أكثر أشكال الرقابة احتراماً للاستقلال المالي والإداري للجماعات الترابية، لذلك فإن تعزيزها وتدعيمها في أفق التقليل من قوة الأنواع الرقابية الأخرى يفرض نفسه في سياق الإصلاحات التي يشهدها التنظيم الترابي والجهوي.

أولاً: الانتقال من الوصاية إلى المصاحبة

شكل موضوع تطوير أنظمة وكيفيات المراقبة على الجماعات الترابية، أحد محاور تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية التي أقرت بضرورة الانتقال من الوصاية على الجماعات

بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة، وقد جعل المشروع مسألة تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها شأناً خاصاً بالجهة تحدده بموجب نظامها الداخلي. ويبدو أن المقاربة التشاركية المقترحة في هذا النص لا ترتقي إلى ما دعا إليه الدستور من إشراك المواطنين والجمعيات في إعداد القرارات والمشاريع وتتبعها وتقييمها، حيث حصر المقاربة التشاركية في تقديم العرائض واقتراح نقط لإدراجها في جداول أعمال المجلس وتشكيل هيئات ذات طبيعة استشارية، لا يتضمن القانون ما يلزم بإحداثها، (انظر المواد من 116 إلى 122). وترى مجموعة من الأحزاب السياسية، أن المقاربة التشاركية انبنت على منطق تقييدي في أعمال الفصل 139 من الدستور، بتضمينها شروطاً توسع من مجال السلطة التقديرية في قبول العرائض، ومنها المفهوم غير المحدد "لارتباط نشاط الجمعية المعنية بموضوع العريضة" بالنسبة للجمعيات: انظر المذكرة المشتركة لقيادات أحزاب المعارضة الممتلئة في البرلمان في شأن مشروع القانون التنظيمي حول الجماعات، مرجع سابق.

⁶⁹¹ من مستجدات القانون التنظيمي للجهات أن العمليات المالية والمحاسبية للجهة سيتم إخضاعها لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية، ولهذه الغاية يتم إنجاز تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجهة وإلى والي الجهة وإلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وإلى المجلس الجهوي للحسابات المعني وكذا مجلس الجهة الذي يمكنه التداول في شأن التقرير دون اتخاذ مقرر (المادة 227). ووفقاً للمادة 246 يجب على الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والاقتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها، على أن تقوم ببرمجة دراسة تقارير التقييم والاقتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها، وتنتشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملزمة ليطلع عليها العموم. ودون الإخلال بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ميدان المراقبة، يمكن للمجلس أو لرئيسه بعد إخبار والي الجهة أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع تدبير الجهة والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، على أن تتولى الهيئات المكلفة بإنجازها، توجيه تقرير في الموضوع إلى والي الجهة مع تبليغ نسخة منه إلى أعضاء المجلس المعني ورئيسه الذي يتولى عرضه على المجلس بمناسبة انعقاد الدورة المالية لتاريخ التوصل بالتقرير (المادة 248). وتجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، فقد نصت مادته 214 على أن "العمليات المالية والمحاسبية للجماعة تخضع لتدقيق سنوي تنجزه إما المفتشية العامة للمالية أو المفتشية العامة للإدارة الترابية أو بشكل مشترك بين المفتشين أو من قبل هيئة للتدقيق..."، وحسب منطوق هذه المادة لم يتم تحديد بشكل دقيق وواضح الجهة التي ستمارس هذا الاختصاص ومتى تمارسه: مداخلة الأستاذة جميلة دليمي، تحت عنوان "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات على ضوء مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات"، خلال أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته فريق بحث تقييم السياسات العمومية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، يوم الثلاثاء 19 ماي 2015، حول موضوع: "مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أية حلول لتجاوز إشكالات التنظيم الترابي اللامركزي"، مداخلة غير منشورة.

الترابية إلى إطار المصاحبة والرقابة والإشراف، وفي أفق التخفيف مستقبلا من الرقابات القبلية لصالح الرقابات المصاحبة والبعدية، اقترحت اللجنة ما يلي⁶⁹²:

■ الإبقاء على المراقبة على الأشخاص مع تكيفها مع تطور المسلسل الديمقراطي الذي من شأنه أن تتولد عنه علاقات جديدة بين المنتخبين والوزارة المكلفة بالجماعات الترابية؛

■ الإبقاء على المصادقة المسبقة على المداولات المتعلقة بمخططات التنمية والأعمال التي تقتضي الالتزام المالي للجماعات الترابية للسهر على تجانس الأولى مع الإستراتيجية الوطنية وعلى احترام متطلب التوازن المالي من قبل الثانية؛

■ التخفيف من المراقبة القبلية على صحة المداولات والقرارات الأخرى للمجالس، خاصة بالتقليص من آجال الرد من قبل السلطات المكلفة بالرقابة؛

■ تقوية طرق الطعن أمام الوزير الأول والاحتكام لدى أجهزة مستقلة، خصوصا بالنسبة للمجالس الجهوية المدعوة لنسج علاقات جديدة مع الدولة؛

■ حذف المصادقة القبلية من طرف وزارة الداخلية على صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات المبرمة من قبل الجماعات الترابية في إطار الميزانيات المصادق عليها؛

■ الاكتفاء بالمراقبة المالية والمحاسبية للخزينة العامة على الالتزام وأداء النفقات، وتمتع الجماعات الترابية بكل تخفيف، يمنح في هذا المجال للإدارة العمومية في إطار تحديث المساطر المالية (التدبير بحسب الأهداف، شمولية الاعتمادات، المراقبة التراتبية).

وعموما، فإن إصلاح نظام الرقابة الذي تخضع له الجماعات الترابية يقتضي اعتماد رقابة إدارية على الجماعات تقوم على أربع قواعد أساسية وهي⁶⁹³:

⁶⁹² - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 116-117.

⁶⁹³ - محمد أبو بوثينة، مرجع سابق، ص: 79.

- قاعدة التخفيف: وتقوم على حصر الوصاية الإدارية المركزية على المقررات المتقاطعة مع السياسة العامة للدولة سيما تلك التي تكون طرفا فيها؛
- قاعدة التقريب: هذه القاعدة تتماشى مع سياسة اللاتركيز الإداري، ذلك أن ممثل الدولة مؤهل للقيام بتقييم موضوعي للتدابير التي تهم الشأن المحلي، وبالتالي يعود له الاختصاص العام للرقابة على الجماعات الحضرية والقروية؛
- قاعدة المسؤولية: إن هذه القاعدة تكتسي صورتين، صورة نفسية تتعلق بترسيخ الشعور بالمسؤولية وتبعاتها، وصورة إدارية تتعلق باحترام الشرعية والتشبع بانشغالات الرأي العام؛
- قاعدة الشفافية: الشفافية دعامة المسؤولية، فالشفافية توفر شروط تحمل المسؤولية وانعدامها يساعد على التنصل من المسؤولية بوعي أو بدون وعي، مما يعني اعتماد الوضوح التام في تدبير الشأن المحلي.

ثانيا: تعزيز الرقابة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات

شكل إحداث المجالس الجهوية للحسابات نقلة نوعية في مجال رقابة المالية المحلية بالمغرب، غايتها الرفع من مستوى أداء الجماعات الترابية وتدعيم اللامركزية والديمقراطية المحلية، وقد أوكل لها الدستور نفس اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات لكن في حدود دائرة اختصاصاتها، حيث تتولى مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها⁶⁹⁴. واستنادا إلى القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، فإن المجالس الجهوية للحسابات تختص في البث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها، كما تتولى ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في الجماعات المحلية وهيئاتها، وتساهم كذلك في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها.

⁶⁹⁴ - الفصل 149 من دستور 2011، وهو نفس المقتضى المنصوص عليه في الفصل 98 من دستور 1996.

وقد تمكنت المجالس الجهوية للحسابات من الوقوف على جوهر المخالفات التي طبعت تدبير المالية المحلية، كما رصدت أهم الاختلالات التي يعرفها تدبير الشأن العام المحلي عبر ممارستها لوظيفة ضبطية بصدد فحصها لتدبير البنيات الجماعية والبيّن جماعية والمؤسسات التابعة لها⁶⁹⁵، وينتظر منها كذلك تقوية العمل الرقابي وتقويم الأداء المحلي والجهوي في إطار رقابة بعدية تغطي تدبير مجموع الوحدات اللامركزية، وخاصة تقوية دورها في تقييم المشاريع العمومية المحلية.

وتعزيز وظيفة المجالس الجهوية للحسابات كهيئة للرقابة تدعم التنظيم اللامركزي وتزكي ثقافة المحاسبة والشفافية، يفرض الإسراع بتبني جملة من التدابير التي من شأنها الرفع من أداء هذه المجالس وممارسة صلاحياتها ومهامها على الوجه المطلوب. لذلك لابد بداية من ضمان وتقوية استقلالية هذه الأجهزة لتمكينها من الاضطلاع بمهامها بكل موضوعية وفعالية وبمناى عن أي تأثير خارجي كيفما كان مصدره. كما يتعين كذلك التدقيق في مهامها وتوجيه أشغالها نحو تقويم جودة المشاريع والخطط الإنمائية وفق ما توصي به المنظمات الدولية للرقابة العليا وعلى غرار ما سارت عليه الأجهزة العليا للرقابة في كل من الولايات المتحدة ودول الاتحاد الأوروبي⁶⁹⁶، ومن المستحب أيضا أن تناط بهذه المحاكم اختصاصات استشارية مشابهة لتلك التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات⁶⁹⁷ بمقتضى الفصل 148 من الدستور الذي ينص على أن هذا الأخير يبذل مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، وللحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون. وفي نفس السياق، وبما أن فعالية الدور الذي تضطلع به المجالس الجهوية للحسابات ترتبط بالمنهجية التي تعتمد في عمليات المراقبة، فالمفروض أن يتم تجاوز المفهوم التقليدي للرقابة المرتكز على احترام الشكليات والتركيز على قياس الأداء وفعالية الانجازات انطلاقا من التحقق من تكلفة عوامل الإنتاج وتقدير مساطر التدبير الإداري المعقدة، ثم التأكد من أن ما يتم اقتناؤه يساعد على جعل الآلة الإدارية تتحرك في

⁶⁹⁵ - محمد اليكوبي: "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر- دجنبر 2011، ص: 123.

⁶⁹⁶ - محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة: رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مرجع سابق، ص: 119.

⁶⁹⁷ - محمد اليكوبي، المرجع السابق، ص: 126.

الاتجاه وبالسرعة المقررين⁶⁹⁸، أي الاهتمام بقياس النتائج المحققة ومدى تطابقها مع الأهداف المحددة سلفاً وكلفة الانجاز.

من جهة أخرى، يتعين على المجالس الجهوية للحسابات أن تسهر على إرساء قواعد الفقه والاجتهاد القضائي المالي المحلي، وتحذو في هذا الشأن حذو التجربة الفرنسية⁶⁹⁹، لذلك يمكن أن يتم تأسيس، داخل هذه المحاكم، لجنة تختص في المناهج بهدف تحقيق التناسق في الملاحظات التي تبديها وإعداد المراجع النافعة لمراقبة جودة التسيير المحلي⁷⁰⁰.

وعلى غرار تجارب بعض الدول المتقدمة في المجال، يتعين تبني مقاربة جديدة في إدماج المجالس الجهوية للحسابات في محيطها العام، تأخذ بعين الاعتبار مختلف الأبعاد الثقافية والإستراتيجية والإنسانية والتدبيرية للرقابة كفعل حضاري بامتياز، وليس عملية تصفية حسابات⁷⁰¹، إلى جانب ذلك، يتعين إخضاع ميزانيات هذه المحاكم إلى مراقبة وافتحاص خارجي لمعرفة كلفة اشتغالها وتقييم مردوديتها على مختلف المستويات.

إن المساهمة الفعالة للمحاكم المالية الجهوية في دعم الحكامة الجيدة والديمقراطية المحلية، تقتضي أن تباشر عملها بشكل تلقائي ومستمر في إطار برنامج عمل يشمل كل الجماعات الترابية، وهو ما يتطلب تعزيز الإمكانيات المادية لهذه المجالس وتوفير الأطر البشرية الكافية لممارسة مهام الرقابة، يتم انتقاؤها على أساس الجدارة والكفاءة مع تطوير مؤهلاتها العلمية عبر إنشاء معهد وطني للقضاء المالي يسهر على تطوير برنامج خاص بالتكوين المستمر، يضمن تحسين المهارات واكتساب معارف جديدة والإلمام بالمناهج والأدوات والأساليب الفنية المحدثة في ميدان تقويم البرامج والسياسات والخطط المحلية، على أن يشمل هذا التكوين كل موظفي وأطر المجالس الجهوية للحسابات⁷⁰².

698 - للمزيد من التفاصيل، انظر محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 267.
699 - مدني حميدوش: "المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات- التشكيل والاختصاصات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، 2001-2002، ص: 334.

700 - محمد اليعكوبي: "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 125.

701 - توصيات الندوة الدولية السادسة حول: "المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الإستراتيجي، عدد 7، 2005، ص: 31.

702 - مدني حميدوش، مرجع سابق، ص: 333.

وعموما، يتعين التأكيد على ضرورة دعم منظومة الرقابة المالية برمتها وإعادة هيكلتها وإصلاحها بحكم ارتباط كل أعضاء العائلة الرقابية ببعضها البعض في سبيل تطوير المناهج والمقاربات الرامية إلى تطوير أداء العمل الرقابي بفعل العلاقة الوطيدة بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ثم العمل على التنسيق بين كل الأجهزة الرقابية⁷⁰³.

الفقرة الثانية: تطوير أنظمة الرقابة على المشاريع التنموية

تعتبر الرقابة التقليدية أهم الأشكال الرقابية الممارسة على النشاط المالي والإداري للجماعات الترابية وأكثرها تأثيرا على التدبير المحلي، لذلك فإن قياس ما تم إنجازه من قبل هذه الجماعات وهيئاتها ومؤسساتها العمومية يفرض إلى جانب مراجعة مضمون ومفهوم هذه الرقابة، اعتماد مناهج جديدة من أهمها التدقيق أو الافتحاص إلى جانب إرساء نظام للرقابة الداخلية على مستوى الجهات وباقي الجماعات الترابية⁷⁰⁴.

أولا: إحداث نظام للرقابة الداخلية على مستوى الجهات

تكتسي المراقبة الداخلية أهمية بالغة باعتبارها وسيلة للكشف المسبق عن الاختلالات وتفاديها وتحقيق أهداف استراتيجية قوامها السيطرة على المخاطر وتعبئة كل الموارد المتاحة من أجل تحقيق أداء أحسن في عالم متغير تحكمه المنافسة والجودة الكلية⁷⁰⁵، فهي منهجية للعمل تضمن للمنظمة ممارسة أنشطتها وإنجازها بالكيفية المطلوبة لبلوغ أهدافها الأساسية مع تأمين احترام القوانين والتنظيمات وتعليمات المنظمة، وكذا صحة المعلومات المالية والعملية⁷⁰⁶. وتشمل المراقبة الداخلية مجموعة من الوسائل والسلوكات والمساطر والأنشطة المكيفة مع الخصوصيات الذاتية لكل شركة، تساعد على التحكم في أنشطتها وفي فعالية

⁷⁰³ - توصيات الندوة الدولية السادسة حول: "المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة"، مرجع سابق، ص: 31.

⁷⁰⁴ - منح القانون التنظيمي رقم 14-111 للمجلس الجهوي إمكانية تشكيل لجان للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة، تنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها، ولهذه الغاية تعد تقاريرها حول مهامها في ظرف شهر على الأكثر، تتم مناقشتها من قبل المجلس الذي يقرر في شأن توجيه نسخ منها إلى المجلس الجهوي للحسابات (المادة 228)، وتعد هذه المسألة إيجابية من شأنها تفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة وتطوير الممارسة الديمقراطية على المستوى الجهوي، غير أن اشتراط نصف عدد أعضاء المجلس على الأقل لتشكيل اللجنة قد يصعب مبادرات إحداثها.

⁷⁰⁵ - محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة: رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مرجع سابق، ص: 84.

⁷⁰⁶ - Schick Pierre: « Mémento d'audit interne », Dunod, paris, 2007, p: 17.

عملياتها مع الاستعمال الناجع لمواردها⁷⁰⁷. ومن أبرز أهداف المراقبة الداخلية، تأمين وثوقية واكتمال المعلومة وتأمين احترام السياسات والمخططات والمساطر والقوانين والأنظمة وصيانة الممتلكات والاستعمال الاقتصادي والفعال للموارد، ثم تحقيق الأهداف والغايات المسطرة لكل نشاط أو برنامج⁷⁰⁸، فيما ترتبط معاييرها بعنصرين هامين وهما مناخ الرقابة الذي يقصد به مجموع العوامل التي تشترك معا في خلق مناخ معين يسمح بممارسة المراقبة الداخلية بفعالية، ثم نظام محاسبي الذي يتشكل من كل الطرق والأساليب والسجلات التي يطبقها المشروع وذلك لتعريف أعماله وتجميعها وتحليلها وتبويبها وإعداد تقارير عنها، وضمان إمكانية تحديد المسؤولية المحاسبية عن أصول المشروع والتزاماته⁷⁰⁹.

ويتضح من التجارب المقارنة أن تقوية المراقبة الداخلية يحقق أمنا قانونيا كبيرا للجماعات المحلية والمنتخبين، خصوصا في علاقاتهم مع مؤسسات المراقبة، ويبدو واضحا أن فعالية المراقبة الداخلية بالنسبة للديمقراطية المحلية تقتضي أن تقوم الجماعات المحلية بالتحديد الدقيق لأهداف السياسات المحلية والعمل على الإعلان عنها بواسطة النشر، ذلك أن من شأن الإعلان عن الأهداف التي تدخل في إطار ملاءمة التدبير، أن تسمح بحصر فحص التدبير من طرف القاضي المالي في المراقبة القانونية وجودة التسيير⁷¹⁰.

فالمراقبة الداخلية تشكل إذن عنصرا هاما من عناصر المصادقية بالنسبة للمراقبين الخارجيين الذين يهتمون اهتماما بالغا بتحديد مدى الوثوق بأنظمة وطرق وإجراءات الوحدة المراقبة من قبلهم⁷¹¹، لذلك فإن اعتماد نظام للمراقبة الداخلية يعد استثمارا ضروريا بالنسبة للجماعات المحلية على عدة مستويات، فعلى المستوى القانوني يمكن هذا النظام من تفادي أخطاء التسيير التي قد تؤدي إلى إثارة مسؤولية المنتخبين أو الأعوان، وعلى المستوى الاقتصادي، فإن هذا النظام يساعد على ضمان استمرار وتطور القدرات الاقتصادية والمالية

⁷⁰⁷ - Jacques Renard et Nussbaumer Sophie: « Audit interne et contrôle de gestion : pour une meilleure collaboration », Eyrolles, éditions d'organisation, paris, 2011, p:11.

⁷⁰⁸ - Collins Lionel, Valin Gérard : « Audit et contrôle interne : Aspects financiers, opérationnels et stratégiques », Dalloz paris, 4ème édition, 1992, p : 36.

⁷⁰⁹ - محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، مرجع سابق، ص: 305.

⁷¹⁰ - محمد اليعكوبي: "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 127.

⁷¹¹ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 307.

للجماعة، أما على المستوى السياسي فأهميته تكمن في المدى الذي يمكن فيه من الاستجابة لانتظارات ناخبين ومرتفقين أصبحوا أكثر انخراطا في تسيير شؤونهم المحلية⁷¹².

وقد أضحت من المستعجل إقامة نظام للمراقبة على مستوى الجهات والجماعات الترابية يساعد على توفير ضمانات واسعة في مجالات التدبير المختلفة، ولتقوم الوحدة المختصة بهذا الصنف من الرقابة بدورها كاملا لا بد من الأخذ بعين الاعتبار جملة من الاعتبارات من أبرزها:

■ التوقيع على مستوى البنية الإدارية للجماعة: فالمصلحة أو الخلية التي ستكلف بالمراقبة الداخلية يجب أن تحتل موقعا إداريا أعلى يمكنها من العمل باستقلالية عن المصالح الإدارية والتقنية المسؤولة عن إنجاز مختلف أنشطة الجماعة، كما يمكنها ذلك من التدخل أفقيا وهو ما يعتبر شرطا أساسيا لنجاحها؛

■ اعتماد نهج استباقي، فتدخل المراقبة الداخلية يكون مقبولا وذا فاعلية أكبر كلما تم في بداية مسلسل إعداد القرار أو إنجاز المشروع، فاقتصار المراقبة الداخلية على مهام بسيطة للمراقبة والتحقق، دون اهتمام مباشر بالتدبير والتسيير، يكون من نتائجه تهميش هذه المراقبة أو إضعاف تأثيرها على الأقل؛

■ القبول بالمراقبة الداخلية والاعتراف بأهميتها من جانب المسؤولين عن المصالح التقنية والإدارية، ولتحقيق هذا الشرط الأساسي لنجاح المراقبة الداخلية يجب أن تكون المساطر مكتوبة ومحددة بشكل واضح، والمسؤوليات معروفة بدقة؛

■ انفتاح مصالح المراقبة الداخلية على هيئات الاستشارة والتدقيق الخارجية خاصة في مجال الخبرة القانونية والتدقيق المالي والمحاسبي، والتحاور

⁷¹² - Peuch-Lestrade : « Le contrôle interne dans les collectivités territoriales et organismes proches », in contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales, p : 57-58, op cité par :

محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 179.

والتشاور المستمرين مع أجهزة المراقبة الخارجية من مجالس جهوية للحسابات وأجهزة تفتيش وسلطة الوصاية⁷¹³.

ثانياً: التدقيق أو الإفتحاص

أضحى التدقيق من أكثر أنواع الرقابة قبولا وانتشارا، ويرجع ذلك لحدثة هذا الشكل الرقابي وملاءمته لمتطلبات الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية. وتتعدد أنواع التدقيق كما تتنوع مجالات ممارسته، ويبقى التركيز منصبا على صنفَي التدقيق الداخلي والخارجي، لذلك يتعين التمييز بينهما لمعرفة عناصر وخصوصيات كل نوع على حدة.

1. التدقيق الداخلي

يرتبط التدقيق الداخلي ارتباطا وثيقا بالمنظمة، فهو وظيفة مركزية ومنظمة بقواعد مشتركة بين الجميع لها نفس الأهداف ونفس المنهجية⁷¹⁴، تعرف بكونها نشاط مستقل وموضوعي يمنح للمنظمة تأمينا حول درجة التحكم في عملياتها، كما يمنحها نصائح لتحسينها ويساهم في خلق قيمة مضافة⁷¹⁵، وقد اتسع هذا النشاط الرقابي ليشمل جميع أنشطة ووظائف المقولة، بعدما ارتبط تاريخيا بالمجالات المالية، المحاسبة العامة، المحاسبة التحليلية، معلومات التسيير والخزينة وغيرها⁷¹⁶.

وعليه، يعتبر التدقيق الداخلي أداة للكشف عن المشاكل وصياغة التوصيات بغية اتخاذ الحلول المناسبة، عبر البحث ومعرفة ومعالجة نقط ضعف المنظمة⁷¹⁷، ولا يكفي بنقل المعلومات إلى الهيئة المقررة، بل يفحص أيضا مدى صحتها ويدقق في نتائج الرقابة ذاتها وهو بذلك يعد بمثابة ضامن الأمان الإداري والقانوني والمالي للمنظمة⁷¹⁸.

⁷¹³ - Barichard Serge : « Une expérience concrète de mise en place d'un contrôle interne », in contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales, Etudes et colloques des juridictions financières, les éditions du journal officiel, paris, 1997, p : 52-54, cité par :

محمد مجيدي، مرجع سابق، ص: 183.

⁷¹⁴ - Renard Jacques et Nussbaumer Sophie, op.cit, p:15

⁷¹⁵ - Définition de l'institut international des auditeurs, cité par Renard Jacques et Nussbaumer Sophie, op.cit, p : 6.

⁷¹⁶ - Pierre Schick, op .cit, p: 5.

⁷¹⁷ - Idem, p: 5.

⁷¹⁸ - توفيق منصوري: "التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية: نموذج جماعة سلا تابريكت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، 2003-2004، ص: 70.

وفي علاقته بالرقابة الداخلية، فالتدقيق الداخلي يهدف أساسا إلى تطوير نظام هذه المراقبة وتحسينه عبر التحكم في المخاطر الرئيسية، واحترام مطابقة القوانين والأنظمة الداخلية وعبر صدقية المعلومات المالية⁷¹⁹.

وفي هذا الصدد تتحدد أهداف التدقيق الداخلي حسب معهد المدققين الداخليين الأمريكي في التأكد من أن السياسات والخطط والإجراءات الموضوعية من قبل الإدارة تنفذ كما هي دون أي انحراف، وفي تقييمه لمدى كفاءة وفعالية وسائل الرقابة المالية والمحاسبة، والتأكد من توفر حماية كافية لأصول المنشأة ضد السرقة والاختلاس والإسراف، والتحقق من إمكانية الاعتماد على البيانات المحاسبية والإحصائية المثبتة في الدفاتر والسجلات وفي تقويم الأداء على مستوى مراكز المسؤولية⁷²⁰.

وقد أثبت الفكر الإداري المقارن أن التدبير الحديث للمنظمات يتطلب إنشاء وحدات داخلية للتدقيق تعكس النية الصادقة والرغبة الأكيدة لدى الفاعل والمقرر من أجل السعي وراء ضمان الجودة في خدمات المنظمة ومدى ملاءمة تكلفتها للفعالية والإنتاجية⁷²¹.

وفي أفق تطوير العمل الجماعي وتفادي الخروقات التي أضحت تلازمه، يتعين تعميم بنيات للتدقيق الداخلي بالإدارة الجماعية يتم إلحاقها بأعلى مستوياتها قصد مساعدة المسؤول الجماعي على اتخاذ القرارات الأنسب والتحكم في كفاءات التدبير، لأجل ذلك، يمكن اعتبار التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية بمثابة نقطة التقاء والممر الضروري لجميع أجهزة المراقبة على الصعيد الوطني، فبإمكانه أن يقدم الدعم لأجهزة مراقبة الالتزام بالنفقات والمفتشية العامة للمالية والمجالس الجهوية للحسابات وكذا سلطات الوصاية، كما يمكن أن يشكل في حالة اعتماد تدقيق خارجي المتعاون النهائي من خلال التقارير الشهرية والسنوية التي يمكن أن تستعمل كمادة أولية لمكاتب التدقيق الخارجي⁷²².

وتفعيل وظيفة التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية تتطلب تهيئة الظروف المساعدة على انجازها وفق المعايير المطلوبة، من خلال تفادي التحكم الإداري والسياسي في عناصر

⁷¹⁹ - Renard Jacques et Nussbaumer Sophie, op.cit, p: 13.

⁷²⁰ - محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة: رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مرجع سابق، ص: 85.

⁷²¹ - أنظر توفيق منصوري، مرجع سابق، ص: 73.

⁷²² - Khoudry Driss: « L'audit interne : outil de mise à niveau de la commune », le matin du Sahara, 28-1-1998.

ونتائج عملية التدقيق⁷²³، وترسيخ استقلالية المدقق تجاه الجهة الخاضعة للتدقيق أو تلك التي طلبت انجازه، وتمكينه من الاطلاع على مختلف الوثائق، على أن يتم إسناد هذه المهمة إلى من تتوفر فيه شروط الموضوعية والحياد والنزاهة والكفاءة المهنية.

فالاشتغال السليم لمصلحة التدقيق الداخلي يتوقف على توفير الأطر البشرية المؤهلة مع ضمان تكوينها المستمر⁷²⁴، وتوفير الإمكانيات اللوجستكية الضرورية مع تفعيل آليات التواصل، منها بالأساس نشر وثيقة يدعمها دليل للتدقيق بهدف شرح أهداف ومنافع مصلحة التدقيق الداخلي والربط التنظيمي داخل المؤسسة والعلاقة بين التدقيق ونظام المراقبة الداخلية ثم منهجية مهام التدقيق مع التعريف بالمدققين ومؤهلاتهم⁷²⁵.

وسيظل اعتماد التدقيق الداخلي بالإدارة الجماعية رهين باقتناع وإيمان الجميع بفعاليتها كأداة للتدبير، تساعد على اختيار الاستراتيجيات المناسبة وعلى تقليص الأخطاء والمخاطر⁷²⁶، الشيء الذي يتوقف كذلك على مصداقية المدقق وعلى نزاهة نتائج تقاريره وعلى علاقة الثقة بين فريق عمله ثم على التزامه بالحفاظ على أسرار المهنة.

2. التدقيق الخارجي

ترسخ مفهوم التدقيق الخارجي وتطورت منطلقاته ومبادئه في الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة 1934، وانتقل هذا المفهوم إلى أوروبا وإلى فرنسا خاصة، حيث أصبحت مقتضيات القانون 24 يوليوز لسنة 1966 المتعلق بالشركات التجارية وراء تطوير هذا المفهوم بالشكل المتعارف عليه حالياً⁷²⁷.

⁷²³ - للمزيد من التفاصيل، انظر محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، مرجع سابق، ص: 380 وبعدها.

⁷²⁴ - حول تكوين المدققين، انظر:

- Khoudry Driss: «Audit de la formation et formation à l'audit : quelle synergie pour la commune ? », Remald, n° 30, janvier-février 2000.

⁷²⁵ - Carlier Bruno. Christophe Ruprich-Robert : «Guide de la gestion locale, organisation, évaluation, contrôle », éd. Berger-Levrault, 1998, p : 274.

⁷²⁶ - Renard Jacques et Nussbaumer Sophie, op.cit, p: 13.

⁷²⁷ - مدني حميدوش، مرجع سابق، ص: 54.

وقد تركز التدقيق الخارجي في أصله تعاقديا واختياريا تماشيا مع تطور المدرسة السلوكية التي ركزت على قيمة الاستشارة والتدقيق في تحليل بنيات العمل، وفي دراسة موقع الزمن والوقت والظروف المحيطة من المردودية والإنتاجية، وفي الدفع بالقرارات نحو الإبداع والإتقان قصد تحقيق أهداف المنظمات⁷²⁸.

وعرفت مهام التدقيق الخارجي تطورا ملحوظا لتشمل كل ما يساهم في تحديد النتائج بالنسبة لجميع وظائف المنظمة، يتم اللجوء إليها لأسباب عديدة منها دعم فريق المدققين الداخليين وتقييم نشاط التدقيق ومناولة جزء من برنامج التدقيق الداخلي ثم التدخل في مجالات متخصصة لا تتوفر فيها مصلحة التدقيق الداخلي على مؤهلات خاصة⁷²⁹.

ويتم إجراء عملية التدقيق الخارجي من طرف مدققين خارج المنظمة التي تخضع لعملية التدقيق، وتنقسم هذه الفئة من المدققين الخارجيين إلى مدققين قانونيين ومدققين متعاقدين، وإذا كان النوع الأول يقوم بوظائفه ومهامه استنادا إلى النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في الدولة، فإن النوع الثاني يكون ملزما بتقديم نتائج وتحريراته وفقا لمقتضيات العقد الذي يربطه بالمنظمة أو المؤسسة التي خضعت للتدقيق⁷³⁰. وينجز المدقق الخارجي مهامه بكيفية متقطعة وفي أوقات مناسبة للتصديق على الحسابات، على عكس المدقق الداخلي الذي يعمل بشكل مستمر داخل المقابلة من خلال مهام مخطط لها⁷³¹. وعلى هذا الأساس، فالتدقيق الخارجي تمارسه أجهزة لا تنتمي إلى هيكل المنظمة وتختلف حسب ما إذا تعلق الأمر بالتدقيق القانوني أو بالتدقيق التعاقدية.

وعموما فإن وظيفة التدقيق الخارجي لا تختلف عن وظيفة التدقيق الداخلي، حيث تستهدف تقويم الاختلالات الداخلية للمقابلة وتحسين رقابتها، خاصة وأن طلب التدقيق الخارجي يتم بناء على طلب معالجة وتدقيق مواقف وممارسات سائدة، تتطلب إيجاد بدائل واقتراحات جديدة تأخذ بعين الاعتبار الوقت المناسب والموارد المتاحة لتحقيق الجودة

⁷²⁸ - عبد الحق عقل: "دراسات في علم التدبير"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 118.

⁷²⁹ - Ourdedine Mohamed: « L'audit interne au Maroc », mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, l'ISCAE, Casablanca, 1991, p : 29 .

⁷³⁰ - مدني حميدوش، مرجع سابق، ص: 54.

⁷³¹ - Renard Jacques : « Théorie et pratique de l'audit interne », 7^{ème} édition, Eyrolles, les éditions d'organisation, paris, 1995, p : 82 : Compta-generale.jimdo.com

الكلية⁷³². وتجدر الإشارة إلى أن اللجوء إلى هذه الآلية الرقابية بالشكل التعاقدي كان دائما يتم بمبادرة من وزارة الداخلية التي تتعاقد مع هيئات متخصصة قصد افتتاح عدد محدد من الجماعات المحلية على أن تتسلم التقارير والتوصيات الصادرة عن هذه الهيئات بدل الوحدات المدققة كما هو متعارف عليه في مجال الافتتاح⁷³³.

إلا أنه ورغم أهمية هذا النوع من التدقيق، فالملاحظ عدم فعالية الدراسات والتقارير التي تقدمها مكاتب التدقيق الأجنبية بسبب عدم قدرتها على التكيف مع واقع الإدارة المغربية⁷³⁴، إذ تصطدم بعوائق منها ما هو ذاتي ومنها ما له طبيعة مادية، فالمكاتب الدولية للتدقيق تصطدم بعقليات إدارية وسياسية متخلفة وبتركيبة بشرية تختلف جوهريا عن تلك الموجودة في البلدان المتقدمة، وبالتالي فالبدايل والتوصيات التي تقترحها غالبا ما لا تتلاءم مع معطيات الواقع في الدول المتخلفة⁷³⁵. من جهة أخرى، فإن التعامل مع هذه المكاتب يكلف غالبا، في ظل ندرة الموارد، لذلك يكون من الأفضل إسناد مهمة التدقيق الخارجي لبعض المكاتب المغربية ذات الاختصاص ومراكز الأبحاث والدراسات والمعاهد العليا والجامعات في إطار اتفاقيات، على أساس أن الإلمام بالسياق والظروف التي تشتغل فيها المؤسسة المرشحة للتدقيق، يعد إحدى منطلقات إنجاح مهمة التدقيق والافتتاح. واستعانة الجماعات الترابية بمكاتب مستقلة لإجراء الافتتاحات الخارجية، يشكل إحدى توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية التي اقترحت خلافا لما هو جار به العمل حاليا، اطلاع المجالس المعنية على تقارير المراقبة والافتتاح والتقييم لدراساتها ومناقشتها واستنتاج الإجراءات التصويبية، وذلك بغض النظر عما تفرضه الهيئات المختصة قانونا من العقوبات، عند الاقتضاء⁷³⁶.

⁷³² - Harakat Mohamed: « Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : essai sur les techniques d'audit à l'heure de l'ajustement structurel », tome I, édition Babel, Rabat, 1992, p : 66.

⁷³³ - Fadil Abderrahim : « L'audit des collectivités locales : problèmes théoriques et méthodologiques », Remald, série Etudes, n°28, juillet-septembre 1999, p : 63 et ss.

⁷³⁴ - محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مرجع سابق، ص: 175.

⁷³⁵ - عبد الحق عقل: "دراسات في علم التدبير"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 127.

⁷³⁶ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 117.

المبحث الثاني: اعتماد مقومات التدبير الحديث للمشاريع

إن تحقيق تنمية جهوية مندمجة يرتبط بشكل وثيق بآليات التدخل التي تمتلكها الجهات وباقي الجماعات الترابية وبعتمادها لمقاربة جديدة لتدبير الشأن المحلي⁷³⁷، تأخذ باستراتيجية استباقية لاحتضان كل التغيرات والتصورات المحتملة في جميع القطاعات وعلى جميع مستويات التسيير والتدبير التنموي، الذي يجب أن يركز على تحقيق النتائج والتدبير بالأهداف (المطلب الأول) وعلى جودة الخدمات والمخرجات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ترسيخ البعد الاستراتيجي في التدبير

يرتكز التدبير الحديث للمشاريع على العديد من المبادئ التي تصب في اعتماد التنافسية بين المصالح الإدارية واستعمال ميكانزمات السوق بدل التقنيات التقليدية والممارسات البيروقراطية، الاعتراف بالمرتفق أو المستفيد كزبون وقيادة المنظمات العمومية على أساس مهام واستراتيجيات (الفرع الأول) وأهداف مرتكزة على النتائج بدل المساطر والشكليات (الفرع الثاني) مع اعتماد مبادئ حسن الأداء والفعالية والاقتصاد في الإنفاق.

الفرع الأول: التدبير الاستراتيجي الترابي

يعتبر التدبير الاستراتيجي من التوجهات الحديثة والمعاصرة في مجال علوم التدبير التي نشأت في أحضان الأدبيات الأنكلوساكسونية⁷³⁸، ويتصف هذا النوع من التدبير بتنوع وتعدد تعاريفه، فهو من جهة عملية اتخاذ قرارات إستراتيجية وتنفيذها وتقويمها، ويمكن

⁷³⁷ من بين مستجدات القانون التنظيمي رقم 14-111 أنه تضمن مجموعة من المفاهيم التي تؤسس لتدبير حديث لشؤون الجهة، فيموجب المادة 245 يتخذ رئيس مجلس الجهة الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة، ولا سيما تحديد المهام ووضع دلائل للمساطر المتعلقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجهة وبأجهزتها التنفيذية والتدبيرية، وتبني نظام التدبير بحسب الأهداف، ووضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها. ووفقا للمادة 250 من نفس القانون التنظيمي، تضع الدولة، خلال مدة انتداب مجالس الجهات، الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، وخاصة تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التدبيرية عند بداية كل انتداب جديد، ووضع أدوات تسمح للجهة بتبني أنظمة التدبير العصري ولا سيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء وأنظمة المعلومات. غير أن كفاءات تطبيق مقتضيات هذه المادة تتوقف على محتوى وأجال إصدار النص التنظيمي الذي سيتم بموجبه تفعيلها.

⁷³⁸ سعيد جفري: "الحكمة وأحوالها: مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، مرجع سابق، ص: 25.

النظر إليه على أنه عملية تغير استراتيجي⁷³⁹ وأنه فن بناء مستقبل المنظمة⁷⁴⁰، وكذلك قيادة وضعية مؤسسة أو هيئة معينة داخل محيطها المستقبلي بهدف ترشيد العملية التدييرية ومكافحة كل أشكال الهذر والفساد⁷⁴¹.

على المستوى المحلي، فإن تبني منطق التدبير الاستراتيجي يفيد تجاوز نطاق التسيير اليومي إلى نطاق أكثر تطلعا واستشرافا للمستقبل، وعملية الاستشراف هذه لا تتوقف عند التخطيط، بل تتعدى ذلك إلى بناء إطار تحليلي فعال يساعد على تنفيذ مشاريع استراتيجية موجهة نحو المستقبل، وكفيلة بإطلاق دينامية منتجة وذات مردودية آنية ومستقبلية⁷⁴². فما هو مضمون وغاية التدبير الاستراتيجي الترابي (الفقرة الأولى) ثم ما هي عناصر نجاحه؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى، مضمون التدبير الاستراتيجي الترابي

يهدف التدبير الاستراتيجي الترابي إلى تحديد الأهداف وصياغة استراتيجية شاملة وفق رؤية واضحة على المدى القصير والمتوسط والطويل⁷⁴³. ويشكل بذلك مجهودا، لإعادة ترابية التدبير العمومي، ويغطي الجهود المبذولة من طرف مختلف الجماعات العمومية لملاءمة طرق إعداد وتنفيذ سياساتها من جهة، وتسيير المؤسسات من جهة ثانية، للتحويلات التي يشهدها وضعها الترابي⁷⁴⁴.

فالمقاربة الاستراتيجية تهدف إلى مساءلة نقط قوة الجماعة وكذا نقط ضعفها وتحليل إطارها العام لتحديد الفرص والتهديدات المطروحة بغرض استباق الوضعيات⁷⁴⁵.

739- نعمة عباس خضير الخفاجي: "الإدارة الاستراتيجية، المداخل والمفاهيم والعمليات"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص: 37.

740- Chahid Fatima: «Territorialisation des politiques publiques», Remald, collection manuels et travaux universitaires, n°63, 2005, P : 174.

741- سعيد جفري، مرجع سابق، ص: 25.

742- حياة متور: "تنمية الأقاليم الشمالية: الاستراتيجيات الوطنية والدولية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني- عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2004-2005، ص: 161.

743- Sedjari Ali: «Gouvernance, réforme et gestion du changement...», op. cit, p:150.

744- الغالي ادريسي جناتي: "الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب: الواقع والآفاق، محاولة تقييم عام"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000، ص: 929.

745- Chahid Fatima, op. cit, p : 178.

والتدبير الاستراتيجي الترابي يعتبر طريقة خاصة لإعداد وتنفيذ سياسات عمومية، تأخذ بعين الاعتبار بشكل صريح بعدها الترابي، وتسعى إلى تحقيق غايتين:

■ تشجيع تنمية مستقلة ومبدعة لهدف مشترك، وهذا ما يسمى بالإنتاج الترابي؛

■ الرفع من هامش التصرف التنظيمي للجماعات العمومية بفضل الأخذ بعين الاعتبار لخصوصية الإنتاج الترابي⁷⁴⁶؛

بهذه الصفة، يشمل التدبير الاستراتيجي الترابي مجموع الوسائل والأدوات التي يجب أن تتوفر عليها الجماعات العمومية لتوجيه إنتاج مجالاتها الترابية بحسب عدد من الأهداف ترمي إلى التنمية وإلى إعادة إنتاج المجتمع⁷⁴⁷، وهو بذلك يأخذ بعين الاعتبار، أولا وقبل كل شيء، أن وضع وتنفيذ المشاريع والبرامج أو السياسات العمومية يمارس دائما تأثيرا ترابيا على⁷⁴⁸:

■ المجالات الترابية بالتأثير على التوزيع المادي للأنشطة في منطقة معينة؛

■ الترابية (territorialité) وذلك بالتأثير على إمكانيات العلاقات بين الفاعلين في جماعة ما.

فغاية كل جماعة، كمؤسسة وظيفية، هي تنمية مجالها الترابي، وكل نشاط يجب أن ينصب على تحقيق هذا الهدف، بهذا يجب أن تتوفر على رؤية إستراتيجية نحو المستقبل مبنية على مقاربة تسمح لها باستشراف وبناء هذا المستقبل⁷⁴⁹.

وبالتالي فإن الاختيارات والرؤى نحو المستقبل يجب أن تترجم إلى برنامج عمل يحدد الأدوار والمسؤوليات والإمكانات ومختلف الأنشطة والمشاريع القابلة للتنفيذ، وفي هذا الإطار فإن التدبير الاستراتيجي الترابي يهتم بإيجاد أجوبة للأسئلة المطروحة حول من يقوم بماذا، كيف ومتى؟. وتحديد أدوار المتدخلين وحدود مساهمتهم والإمكانات المعبأة لإنجاز

⁷⁴⁶ - الغالي ادريسي جناتي، مرجع سابق، ص: 930.

⁷⁴⁷ - الغالي ادريسي جناتي، مرجع سابق، ص: 930.

⁷⁴⁸ - Decoutere. S : «Finalités et modalités du management territorial », in le management territorial, pour une prise en compte des territoires, 1996, p: 26, op. cité par:

الغالي ادريسي جناتي، مرجع سابق، ص: 925

⁷⁴⁹ - Chahid Fatima, op .cit, p : 176.

المشاريع في إطار زمني معين يمكن من التحكم وبشكل واضح في المشاريع المزمع تنفيذها بعد التوافق والتنسيق بين جميع الفاعلين والمقررين داخل مجال ترابي معين.

فالتدبير الاستراتيجي يحمل نظرة للمستقبل، أي أهداف وغايات كبرى يجب أن تكون موضوع نقاش واسع وحوار مستمر بين متدخلين، يتكلمون لغة مفتوحة ومسؤولة في جميع المواقف والحالات، ولذلك فهو يسعى بالذات إلى المحافظة على التناسق بين الفاعلين والأنشطة المتعددة (الطابع التركيبي)، وإلى المساهمة في تعددية أبعاد الإنتاج الترابي وديمومتها⁷⁵⁰.

وعملها فهو أيضا يساعد الجماعات العمومية على قيادة اندماجها في المحيط الأكثر اتساعا الذي تشكل جزء منه، مع الأخذ بعين الاعتبار في نفس الوقت خصوصياتها المحلية (عوامل القرب، خصوصيات واختلالات اجتماعية اقتصادية، اجتماعية ثقافية واجتماعية سياسية)⁷⁵¹.

وعلى أي، فاشتغال الجماعات الترابية وفق منطق استراتيجي يحدد الأهداف والغايات الأساسية واختيار خطة العمل وتخصيص الموارد اللازمة لتحقيق هذه الغايات، سيمكنها من توجيه عملها وتنظيم تدخلها وترشيد نفقاتها. وبالتالي فلاشتغال وفق هذا المنهج هو ضمان إلى أبعد حد لمبادئ التنظيم (تنظيم الأنشطة وفق جدولة زمنية وفي حدود الإمكانيات المتوفرة أو المرتقب تحصيلها) والالتزام (التزام الجماعة وباقي شركائها بمقتضيات الاستراتيجية تحت طائلة المحاسبة) والتقييم (الذي يفرض توفر مؤشرات تمكن من متابعة درجة الانجاز).

عموما، فإن إدخال مفهوم التدبير الاستراتيجي على العمل الجماعي يعني إحداث تحول في طريقة أعمال مختلف الوظائف التقليدية للتدبير، وهكذا يلاحظ⁷⁵²:

■ أن التخطيط يتطور: ويتجلى هذا من خلال تنمية الاستقراء الترابي المستقبلي، اعتماد برامج للعمل، جهود لجعل التخطيط أداة مرنة تمكن من فهم

⁷⁵⁰ - الغالي ادريسي جناتي، مرجع سابق، ص: 931.

⁷⁵¹ - الغالي ادريسي جناتي، مرجع سابق، ص: 933.

⁷⁵² - Thietart Raymond Alain : «Le management », collection PUF, Que sais-je ?, paris, 1993, op.cité, par :

الغالي ادريسي جناتي، مرجع سابق، ص: 940-939.

استراتيجيات الفاعلين المختلفين وجعلها أداة توجيه وإعلام مفيدة للمكلفين بالتنفيذ؛

■ أن التنظيم يتطور: فحتى تتجاوز التوزيع التقليدي للإدارة حسب وظائف كبرى (إدارات مختصة)، تبحث الجماعات عن أنماط جديدة من التنظيم، وبالخصوص التوزيع بحسب المشاريع "أو بحسب الشبكات "réseaux"؛

■ أن الأعمال (أو طريقة إنجاز الاستراتيجيات أو السياسات) يتطور: من حيث الأخذ بعين الاعتبار للعلاقات بين مختلف الفاعلين المتعددين الذي يقتضي تدبيرا دقيقا لكل مسلسل، والاهتمام بمسلسل التعلم والتدريب، وتنمية أشكال جديدة من العلاقات بين الإدارة والسلطة السياسية، وبين الإدارة والسكان- الزبناء، من خلال أشكال مختلفة من التشارك العمومي- الخاص؛

■ المراقبة تتطور وتقرب من التوقع: فالتقييم والرقابة ينموان ليصبحا أدوات حقيقية للتدبير تمكن من ملائمة الأساليب بشكل مباشر.

الفقرة الثانية ، شروط تفعيل التدبير الاستراتيجي الترابي

يعرف التدبير الاستراتيجي انتشارا واسعا في أوساط منظمات القطاع الخاص، وبالنظر لما يحققه من نتائج ايجابية فقد تبنته عدد من المؤسسات العمومية في دول عديدة، تؤمن بضرورة التفكير والتخطيط والتنفيذ وفق منهج مقاولاتي.

وإذا كان التدبير وفق استراتيجية محددة المعالم يحظى بأهمية لدى المسؤولين والمديرين، فإن اعتماده بشكل موسع تعترضه جملة من الصعوبات، هذه الأخيرة تتوزع بين ما هو ثقافي وسياسي ومادي...الخ، وتزداد هذه الصعوبات في أغلب دول العالم الثالث، وعلى المستويات المحلية على وجه الخصوص، فالجماعات الترابية تتشغل بتصريف اليومي والظرفي والمستعجل بعيدا عن أي بوادر تؤسس لمقومات التدبير الاستراتيجي الترابي، وتتكسر هذه الوضعية من خلال النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات هذه الأخيرة،

فهي تفتقد لمقتضيات تهم اعتماد المنطق الاستراتيجي⁷⁵³، من جهة أخرى، فإن ضعف المستوى الثقافي لشريحة عريضة من المسيرين المحليين ولا مبالاة البعض الآخر (المنتخبين والموظفين) يحول دون التفكير استراتيجيا في الأعمال التنموية للجماعة، كما أن عدم توافقه يصعب مأمورية تحديد استراتيجية اشتغال الجماعة خلال مدة ولاية المجلس، ويقصد بذلك غياب أغلبية منسجمة يمكنها أن تتفاوض وتتوافق حول رؤية استراتيجية تترجم تصورا مشتركا وممكنا لجملة الأعمال والمشاريع التنموية المزمع إنجازها مستقبلا. فالمجالس الجماعية تتشكل من أطراف سياسية متعددة تختلف من حيث التوجهات والانشغالات وتفتقد لروح قوية للمبادرة والتضحية والتضامن في سبيل تحقيق المصلحة الجماعية.

وقد أبانت التجربة، أن العديد من المشاريع التي يتم إنجازها لا يتم تحديدها بشكل مسبق في إطار خطة استراتيجية متكاملة تحدد عدد المشاريع وجدولتها الزمنية ومصادر تمويلها والدراسات التي على أساسها تم اختيار مشاريع دون أخرى... الخ، بل إن أغلب المشاريع التي يقرر تنفيذها ينفرد رئيس المجلس بتحديددها في أوقات مناسبة لأغراض سياسية، وفي المنطقة التي ينتخب فيها، وهو ما يثير الخلاف بين باقي المستشارين ويزيد من حدة الصراعات بينهم.

بدورها قلة الموارد المالية تشكل عائقا أمام وضع برنامج عمل استراتيجي يتضمن لائحة المشاريع التنموية ومصادر تمويلها، فالجماعات الترابية تعاني من ضعف مواردها الذاتية ولا تتحكم في استخلاص مداخيلها، وبالتالي فتحدد عدد المشاريع في حدود ما سيتم تحصيله من موارد يصعب في هذه الحالة.

⁷⁵³ - باستثناء ما نصت عليه المادة 36 من الميثاق الجماعي الحالي وفق ما تم تعديله وتتميمه والتي تهم وضع المخطط الجماعي للتنمية لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة. وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار تكريس مقومات التدبير الاستراتيجي نص القانون التنظيمي رقم 14-111 على اختصاص الجهة في أن تضع تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج التنمية الجهوية الذي يحدد لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة، على أنه يتعين أن يواكب هذا البرنامج التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي (المادة 83). كما نص القانون التنظيمي في مادته 88 على أن الجهة تضع تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب الذي يهدف، على وجه الخصوص، إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية (المادة 89).

ينضاف إلى هذه العوامل، تدخل سلطة الوصاية وتضييقها لهامش حرية المجالس المنتخبة في اتخاذ قراراتها، وكذا صعوبة التنسيق بين مختلف المتدخلين على المستوى المحلي.... الخ.

إن نجاح مقاربة التدبير الاستراتيجي تتوقف على توفر بعض العوامل، من أبرزها، درجة استقلالية الجماعات المحلية وخبرة وكفاءة الموارد البشرية وفعالية نظام التدبير وتوزيع الاختصاصات والوظائف والموارد بين الدولة والجماعات، وبين الدولة ومصالحتها الخارجية⁷⁵⁴.

كما أن إعداد وتنفيذ السياسات العمومية طبقا لمبادئ التدبير الاستراتيجي الترابي، يفترض على الجماعة أن تأخذ بعين الاعتبار بعض المبادئ التي تستجيب كل واحدة منها لإحدى خصوصيات الإنتاج الترابي، ويتعلق الأمر بالمبادئ التالية⁷⁵⁵:

1- الأخذ بعين الاعتبار، وفي نفس الآن، بمبادئ الفعالية والعدالة والاستدامة والخلق أو الإبداع الترابي؛

2- العمل على الأخذ بعين الاعتبار لمجموع الفاعلين المؤثرين في نتائج سياسة أو تدبير مشروع معين؛

3- اهتمام خاص بالتوفيق محليا وعلى عدة مستويات بين سياسات تدار عادة حسب أهداف قطاعية؛

4- جهد للمتابعة المستمرة لتطور الوضع الترابي وآثار السياسات العمومية بشكل ينمي مسلسل تدريب مستديم وذاكرة جماعية تمكن الجماعة من استباق أحسن لتنميتها المستقبلية.

إن أي مسعى استراتيجي يرتبط بشكل كبير بتحديد الأهداف المراد تحقيقها، وأن هذه الأخيرة تظهر الاستراتيجية من خلالها وهي العامل الموجه لنشاط المؤسسة⁷⁵⁶، وتعرف

⁷⁵⁴ - Chahid Fatima, op. cit, p :178.

⁷⁵⁵ - Decoutere.S, op.cit, p: 32.

⁷⁵⁶ - ناصر دادي عدون: "الإدارة والتخطيط الاستراتيجي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2009، ص: 39.

الاستراتيجية⁷⁵⁷ بأنها خطة منفردة وشاملة ومتكاملة ترتبط بميزات تستخدمها المنظمة للتعامل مع تحديات البيئة، فهي مصممة لتأمين بلوغ أهدافها الأساسية من خلال التنفيذ الصحيح لها. كما عرفت بكونها خططا وأفعالا ضرورية لتنسيق أنشطة أعضاء المنظمة نحو إتمام الغايات والأهداف المنظمة⁷⁵⁸.

واعتبرها "ألفريد شندلر" بأنها إعداد الأهداف والغايات الأساسية طويلة الأجل لمؤسسة، واختيار خطط العمل وتخصيص الموارد الضرورية لبلوغ هذه الغايات⁷⁵⁹، فهي إذن مجموعة القرارات المهمة للاختيارات الكبرى المتعلقة بالمؤسسة في مجموعها، والرامية أساسا إلى تكييف المؤسسة مع التغير وكذا تحديد الغايات الأساسية والحركات من أجل الوصول إليها⁷⁶⁰.

واعتماد جماعة ترابية لاستراتيجية معينة لا يعني أن هذه الأخيرة تبقى ثابتة طيلة مدتها، بل هي قابلة لأن يعاد فيها النظر في حال ظهور مستجدات تتطلب مراجعتها. غير أن نجاحها يتوقف على توفر جملة من الشروط تضمن جودتها نلخصها في:

- 1- أن تكون الاستراتيجية محددة وواضحة؛
- 2- أن تستفيد وتستعمل الفرص الممنوحة من المحيط الوطني والدولي؛
- 3- أن تكون ملائمة للإمكانات وبمستوى مخاطرة مقبولة؛
- 4- أن تكون مختلف شروط الاستراتيجية متناسقة مع الاتجاهات العامة لمختلف الإدارات والمصالح والأطراف المعنية بالصياغة والتنفيذ؛

⁷⁵⁷ - من حيث الأصل فالاستراتيجية كلمة يونانية تعني الاستعداد للحرب وإدارة المعارك، وقد توسع مفهومها إلى عدة مجالات، للمزيد حول نشأة وتطور هذا المفهوم، انظر ناصر دادي عدون، مرجع سابق، ص: 8 وبعدها.

⁷⁵⁸ - للمزيد من التفاصيل، انظر نعمة عباس خضير الخفاجي، مرجع سابق، ص: 35-36.

⁷⁵⁹ - D.Chandler Alfred: «Stratégies et structures de l'entreprise», les éd. d'organisation, 1972, cité par

ناصر دادي عدون، مرجع سابق، ص: 8.

⁷⁶⁰ - Hubert Heyvaert : « Stratégie et innovation dans l'entreprise », thèse d'Etat sc. Eco, Université Catholique de Louvain, 1972, P : 197, op. cité par :

ناصر دادي عدون، مرجع سابق، ص: 9.

5- ضرورة وجود مؤشرات ومعايير لمتابعة نسب تنفيذ الاستراتيجية⁷⁶¹.

إن جميع المؤشرات اليوم تدعو إلى التعجيل بالتخطيط للتنمية بمقومات التفكير الاستراتيجي⁷⁶²، تفكير يؤمن بالتوجه الاستراتيجي ويعي واقع الرهانات الاستراتيجية الداخلية والخارجية، يتوقف على نخبة لها مرجعية ثقافية تتأسس على تعدد الرؤى والمعرفة بمتغيرات المحيط وقدرة التأقلم معها، من خلال استغلال الفرص ومواجهة التهديدات والاكراهات المتعددة الأصول، أي نخبة تحمل تصور استراتيجي لمستقبل منطقتها وتمتلك أدوات تحليل الظرفية لاختيار القرار المناسب في الوقت المناسب مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية، لذلك فالتدبير استراتيجيا يساعد كل تراب أن يبتكر الأجوبة النوعية والمحددة والملائمة لمبادئ رئيسية تحدد بالإجماع، وهذه الفكرة التي تؤكدنا عدة أمثلة تقضي بأن المجتمعات لها تحديات مشتركة تجسد الوحدة في حين أن الحلول المطابقة والملائمة تتميز في كل حالة بالخصوصية والنوعية⁷⁶³.

الفرع الثاني: التدبير بالأهداف

يمكن التدبير بالأهداف من تحديد ما يمكن انجازه ومتى يتم ذلك، فهو يساعد الجماعة على أن تترجم رسالتها الفلسفية إلى مصطلحات محددة وملموسة يمكن قياسها⁷⁶⁴. ومن إيجابيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، أنه اعتبر من الإجراءات الضرورية التي يتعين على رئيس مجلس الجهة اتخاذها من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة، تبني نظام التدبير بحسب الأهداف وذلك وفق ما ورد في المادة 245، فما هو مضمونه؟ (الفقرة الأولى)، ثم كيف يمكن ضمان نجاحه؟ (الفقرة الثانية).

⁷⁶¹ - للمزيد من التفاصيل حول شروط جودة الاستراتيجية وخطوات تقييمها، انظر: كاظم نزار الركابي: "الإدارة الاستراتيجية: العولمة والمنافسة"، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، 2004، ص: 297 وبعدها.

⁷⁶² - للمزيد من التفاصيل حول التفكير الاستراتيجي والتصور ثم التحليل الاستراتيجي انظر نعمة عباس خضير الخفاجي، مرجع سابق.

⁷⁶³ - محمد اليعكوبي: "المبادئ الكبرى للحكمة المحلية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 18، يونيو 2004، ص: 9.

⁷⁶⁴ - حميد أبو لاس: "تدبير الموارد البشرية- نموذج الإدارة الجماعية"، مرجع سابق، ص: 43.

الفقرة الأولى: مفهوم التدبير بالأهداف

يمثل التدبير بالأهداف اتجاها حديثا للتدبير، يتميز بوضع كل الاهتمامات حول مطلب تحقيق الأهداف، فمحوره التنبؤ بالمستقبل والتأثير فيه أكثر من مجرد الاستجابة للأحداث، كما أنه منهج وطريقة جديدة للتفكير⁷⁶⁵، يركز على أهداف معينة يتم تحديدها باشتراك الرؤساء والمرووسين وبتحديد فترة زمنية معينة، وتحديد الطرق التي يجب اتباعها لتحقيق هذه الأهداف، والاتفاق على مقاييس الأداء ثم تقييم العمل أو النتائج بناء على هذه المقاييس، وتتم محاسبة المستويات التنظيمية في ضوء الإنجازات التي تحققت بالفعل مع المقارنة بالأهداف المحددة مسبقا⁷⁶⁶. فهو يقوم بالأساس على صياغة مشتركة للأهداف والتوافق حول كيفية انجازها في إطار زمني معين مع التقييم المستمر لمختلف مراحل الأداء ومراجعة الأهداف المستحيل تطبيقها تحت ضغط متغيرات وظروف الواقع⁷⁶⁷.

ويعتبر "بيتر دراكر" أول من تطرق إلى هذا الفكر الإداري، واعتبره فلسفة للتدبير، مؤكدا على ضرورة وضع أهداف في جميع المجالات التي يؤثر الأداء فيها على صحة المشروع⁷⁶⁸.

وتقوم فلسفة التدبير بالأهداف على مبادئ أساسية، يتوقف عليها نجاح عملية التدبير،

أبرزها:

■ مبدأ تحديد الأهداف، فالتدبير بالأهداف ينطلق من الأهداف وليس من الأنشطة وردود الأفعال، حيث تعد هذه الأهداف بمثابة الرابط الأساسي بين كل المتدخلين في العملية الإدارية، يلتزم كل واحد في حدود اختصاصه بتحقيقها في الأجل وبالموارد المتاحة؛ ويقصد بالأهداف النتائج المخطط الوصول إليها خلال فترة زمنية محددة، فهي تحدد مستويات الأداء من حيث الكم والوقت

⁷⁶⁵ - محمد حسنين العجمي: "الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية والتنمية البشرية"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الاردن، الطبعة الثانية، 2010، ص: 333.

⁷⁶⁶ - طارق عبد الرؤوف محمد عامر: "الإدارة بالأهداف: نشأتها، فلسفتها، تطبيقاتها"، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، مصر، 2009، ص: 58.

⁷⁶⁷ - ينظر إلى الإدارة بالأهداف والنتائج كاتجاه جديد من عدة زوايا، ففي أمريكا يعتمد كنظام للتحفيز الفردي والمشاركة في الإدارة وتقييم الأداء، وفي إنجلترا ينظر إليها على أنها نظام للتخطيط على مستوى المنظمة كاستراتيجية إدارية، أما في كندا، فإن الحكومة الفيدرالية قد تستخدمه على أنه نظام للتقييم، انظر محمد حسنين العجمي، مرجع سابق، ص: 345.

⁷⁶⁸ - كول بليز جراهام، ستيفن و. هايز: "إدارة المنشآت العامة"، ترجمة محمد عبد الكريم، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1996، ص: 95.

والتكلفة بالنسبة لمنظمة ماء، أو مشروع أو برنامج، والتي من المفروض بلوغها، وتنقسم إلى أهداف إستراتيجية وأهداف إجرائية وأخرى بعيدة الأجل.

■ مبدأ المشاركة: يقوم التدبير بالأهداف على أساس مشاركة وإشراك جميع العاملين في المنظمة لتحديد الأهداف العملية، وتستخدم المشاركة بين الرؤساء والمرؤوسين كوسيلة لإعادة ترتيب وتنظيم علاقات العمل بين الجميع، فهي إذن طريقة للتخطيط يتم بموجبها إشراك العاملين في المستويات الأدنى في عملية تحديد الأهداف العامة للمؤسسات، وهي بهذا تناقض تماما الأسلوب التقليدي الذي ينفرد فيه المسؤولون بتحديد الأهداف ووضعها دون إشراك معاونيهم⁷⁶⁹.

من جهة أخرى، فإشراك العاملين في تحديد أهداف المنظمة يساعد على إيجاد نوع من الالتزام لديهم نحو تحقيق الأهداف الموكلة إليهم، وهذه فائدة تتميز بها الإدارة بالأهداف عن الإدارة التقليدية التي تفرض على موظفيها الأهداف والإجراءات والوسائل، مما يولد لديهم عدم قناعة تجعلهم غير متحمسين لإنجازها، على عكس المشاركة في وضع الأهداف التي توفر لدى الأفراد قناعة بالانتماء لتلك الأهداف وبالتالي الحرص والإخلاص في تحقيقها⁷⁷⁰.

كما أن التدبير بالأهداف يقوي إمكانية تفويض المهام من الرؤساء إلى المرؤوسين في إطار المشاركة في تحقيق نفس الأهداف، كما يقوي روح مسؤولية العاملين بالمنظمة، حيث تتوزع الأدوار بينهم ويتولى كل طرف إنجاز أهداف معينة، يكون مسؤول مسؤولية مباشرة عن مستوى إنجازها مما يجعله يركز مجهوده على الإنجاز بالشكل المطلوب. وتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف يقتضي ضمنا قبول المبدأ العام القائل بأن المرؤوسين يجب أن يتمتعوا بقدر مناسب من الاستقلالية لكي يتمكنوا من التفاوض والنقاش مع رؤسائهم، بعبارة أخرى، لا بد من تراجع التباين في توزيع السلطات وعدم الاهتمام بالمكانة الوظيفية والتركيز على الإمكانيات الفردية باعتبارها سمة أساسية لتحقيق الكفاءة الجماعية في المجتمع، ومن جهة أخرى تقبل الرؤساء لفكرة ضرورة توزيع السلطات والمسؤوليات على المرؤوسين، أي

⁷⁶⁹ - طارق عبد الرؤوف محمد عامر، مرجع سابق، ص: 55.

⁷⁷⁰ - المرجع السابق، ص: 96 وبعدها.

زيادة مهام الدور الذي يقوم به الفرد وفقا لكفاءته، بالإضافة إلى تقبل الرؤساء والمرؤوسين للمخاطرة التي يمكن أن تنتج عن تدخل المرؤوسين في عملية وضع الأهداف وتنفيذها⁷⁷¹.

ولا يتوقف التدبير بالأهداف عند إشراك العاملين بنفس المنظمة، بل يتجاوزه إلى إشراك جميع الفاعلين في العملية التنموية للاستجابة للحاجيات في صورة أهداف وهو نموذج للإدارة الجماعية. وبذلك فإن أهمية التدبير بالأهداف تتجلى أساسا في تقوية العمل الجماعي وروح الفريق والالتزام بالمسؤولية في إطار المشاركة الفعالة وتنمية الرقابة الذاتية والمساءلة البناءة، غير أن تطبيق هذه التقنية قد لا يخلو من عيوب تحد من أهدافها وغاياتها.

الفقرة الثانية. عناصر نجاح التدبير بالأهداف

إن اعتماد الجماعات الترابية لمقاربة التدبير بالأهداف في إطار تدبير مشاريعها التنموية، سيمكنها مما لا شك فيه من تجاوز ممارستها التقليدية لتحديد مشاريعها وتنفيذها وينقلها من التدبير المرتكز على الأنشطة والتنفيذ الآني والتقيد بالمساطر والوسائل إلى نهج تدبيري قائم على الأهداف والمبادرة والخلق والابتكار.

فاعتماد هذه المقاربة سيعيد صياغة مفهوم المشروع ووظيفته، باعتباره سلسلة أهداف قابلة للإنجاز يقوم على التخطيط والبرمجة والتوقع وتحديد الأولويات والضروريات مع التحكم في الموارد والأجال خلال كل مرحلة من مراحل المشروع.

كما أن التدبير بالأهداف سيمكن الجماعات من تحقيق مبدأ المشاركة الواسعة في صياغة الأهداف، على أساسها تبرمج المشاريع لتتجاوز بذلك المشاركة مرحلة الإخبار أو الاستشارة إلى مستوى الإشراك والتقرير. وانتشار أسلوب التدبير بالأهداف لدى المنظمات العمومية دليل على نجاعته كإحدى الأساليب التدبيرية المقاولاتية، فالأسلوب ظهر لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية⁷⁷²، ووظفته الوزارات الفيدرالية لينتشر إلى باقي الدول.

⁷⁷¹ - موردين توني: "أساسيات علم الإدارة"، ترجمة خالد العامري، دار الفاروق للاستثمارات الثقافية، مصر، 2008، ص: 405-406.

⁷⁷² - انظر عبد اللطيف الهلالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، مرجع سابق، ص: 244.

ويشير هوفستيد⁷⁷³ إلى أنه في ألمانيا والنمسا تم تحويل مفهوم التدبير بالأهداف إلى آلية مشتركة لتحديد الأهداف⁷⁷⁴، أي إدارة بالأهداف المحددة بشكل مشترك.

غير أن نجاح تطبيقات التدبير بالأهداف في بعض التجارب لا يعني عدم فشله في أخرى، ونسوق هنا النموذج الفرنسي الذي بين عدم نجاح هذه الوسيلة بشكل كامل داخل المرافق العامة ذات الطابع الإداري، وذلك لعدة أسباب أولها كون هذه الوسيلة تتلاءم أكثر مع القطاع الإنتاجي الذي يركز على الأهداف الكمية، في الحين الذي لا يمكن وبشكل كمي تقييم الخدمات المقدمة وغير الملموسة للإدارات العمومية⁷⁷⁵.

وثانياً، لأن فرنسا تتميز بالتباين الكبير في توزيع السلطات، وما يعنيه ذلك من اهتمام بالتسلسل الإداري الهرمي، والتركيز على مبدأ الشمولية والاهتمام بنظام تدرج السلطة ووحدة إصدار الأوامر ومركزية الإدارة. من ناحية أخرى، يسجل أن العديد من الجهات اتخذت موقفا عدائيا من أسلوب الإدارة بالأهداف مثل النقابات العمالية التي ترى أنه لا يتسم بالديمقراطية، حيث تشوب بعض الشكوك حول اتفاق المديرين والموظفين على مجموعة من الأهداف، كما أن موافقة الموظف على الأهداف التي يقترحها المدير قد تكون مجرد وسيلة من وسائل التلاعب التي يتبعها هذا الموظف⁷⁷⁶.

تأسيساً على ما سبق، ورغم المزايا العديدة لتقنية التدبير بالأهداف، إلا أن وجود بعض العراقيل قد تحول دون تحقيق غاياتها، وأول هذه العراقيل، صعوبة تحديد أهداف بعض المؤسسات بشكل واضح والتوافق حولها بكيفية يسهل معها تقييم إنجازها، وهو حال المنظمات العمومية وخاصة الإدارة الترابية، التي تحدد أنشطتها بدل أن تقوم بتحديد أهدافها، بالإضافة إلى استمرار مقاومة بعض المسيرين لنظام التدبير بالأهداف وعدم قبولهم توسيع دائرة مشاركة رؤوسهم وغيرهم ممن له مصلحة تحديد الأهداف.

⁷⁷³ - موردين توني، مرجع سابق، ص: 406.

⁷⁷⁴ - pour plus de détails, voir: Bourguignon Annick: « La culture de résultat : perspectives interculturelles », in Management : enjeux de demain, vuibert, paris, 2009, p: 157 et ss.

⁷⁷⁵ - عبد اللطيف الهلالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، مرجع سابق، ص: 245.

⁷⁷⁶ - تجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب الإداري يتلاءم كثيراً مع الثقافة الألمانية التي تهتم بالأداء والمساواة وعدم التركيز على مبدأ الفردية أو التسلسل الإداري، انظر موردين توني، مرجع سابق، ص: 406-407.

ورغم الصعوبات التي قد يواجهها تطبيق هذا الأسلوب، إلا أن توفير شروط نجاحه سيمكن الجماعات من تنفيذ المشاريع التنموية وترجمتها إلى نتائج ملموسة تعكس الأهداف التي على أساسها تمت برمجة هذه المشاريع، ويحقق بالتالي غاياته على مستويات عدة على غرار الدول العديدة التي تبنته وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك لابد من:

■ ضبط الأهداف كما وكيفا: يتوقف نجاح التدبير بالأهداف على التحديد الجيد للأهداف بشكل مضبوط وفعال من خلال مراعاة جملة من الشروط التي تمكن من تحقيق فائدة هذا الأسلوب، لذلك لابد أن تكون الأهداف محدودة العدد، ممكنة وسهلة التحقيق، قابلة للقياس، مرتبطة بفترة زمنية معينة، مع استشارة المعنيين بتنفيذها والاتفاق حول أساليب⁷⁷⁷ بلوغها؛

■ تحقيق مشاركة فاعلة للأطراف المعنية بتحديد الأهداف: يعتبر تحديد الأهداف من الأمور الدقيقة التي يتوقف عليها نجاح أو فشل المشروع، فالأهداف عادة تتميز بالتعقيد والتعدد وكلما زاد عددها كلما زادت صعوبة التحكم فيها وبالتالي تحقيقها، لذا يصبح من اللازم حصول التوافق بشأنها بين مختلف الأطراف وحصرها في الممكن تحقيقه في ظل الإمكانيات والوسائل المتوفرة؛

■ توفير الإمكانيات ووسائل الانجاز: لا يمكن تصور تحقيق أهداف معينة دون توفر الوسائل الكافية لذلك، وإلى جانب الوسائل المالية والبشرية الواجب تسخيرها، لابد من إيجاد نظام للمعلومات يضمن توفير المعطيات في الوقت المناسب ويسهل مأمورية تحديد الأهداف وبالنوعية المطلوبة.

■ وضع معايير لتقييم الأداء: يستند التدبير بالأهداف على وضع معايير محددة لقياس مستوى الأداء وانجاز الأهداف خلال فترات زمنية محددة، كما أن عملية تحديد الأهداف يجب أن تستند إلى تغذية راجعة لكل مرحلة وكل

777 - اقترح عدد من رواد أسلوب التدبير بالأهداف نماذج تكوين وإعداد الأهداف وعلى رأسهم الكاتب Mintzberg الذي اقترح نموذجا يربط بين تأثيرات مجموعة من الأطراف الداخلية والخارجية التي تعمل في محيط المؤسسة، للمزيد من التفاصيل انظر: ناصر دادي عدون، مرجع سابق، ص: 42 وبعدها.

مستوى، حيث توفر هذه الأخيرة المعلومات التي تمكن من تقييم درجة قبول الأهداف⁷⁷⁸.

المطلب الثاني: ترسيخ التدبير المرتكز على الجودة والفعالية

يقتضي تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية تحقيق مستويات معقولة من الجودة (الفرع الأول). ويعتبر اسناد مهمة تنفيذ مشاريع الجهات لوكالات مستقلة إحدى مدخلات تحقيق الفعالية وتحسين مستوى جودة هذه المشاريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدبير بالجودة

يحتل البحث في موضوع الجودة مكانة متميزة في جل الكتابات الإدارية والاقتصادية، التي ركزت خلال السنوات الأخيرة على تحليل مفاهيمه ومبادئه وخطوات نجاحه باعتباره مقاربة تهتم بتقديم الأحسن، وتتوخى تحقيق فعالية النتائج وتطوير المنتجات ومواجهة التحديات الداخلية والخارجية التي تواجه المنظمات المحسوبة على القطاع العام أو الخاص على حد سواء. وتعد الجودة من المفاهيم المتطورة باستمرار في حقل تدبير المنظمات، فهي تتغير حسب طبيعة هذه الأخيرة، وحسب تطور أنشطتها والظروف المحيطة بها، وهو ما يجعل من الصعب وضع تعريف موحد لها. ومن خلال هذا الفرع، سأطرق إلى تطور مفهوم التدبير بالجودة (الفقرة الأولى)، ولمضمون الجودة الكلية أو الشاملة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تطور مفهوم التدبير بالجودة

تعتبر الجودة مفهوم حديث نسبياً، ظهر في القطاع الخاص بفضل الأبحاث والدراسات التي قدمها مجموعة من الباحثين في مقدمتهم جوران «Juran» وكروسبي «Grosby» ودومينج «Deming»⁷⁷⁹، وقد أضحت الاهتمام بها ظاهرة عالمية إذ أصبحت الوظيفة

⁷⁷⁸ كول بليز جراهام، ستيفن وهائز: "إدارة المنشآت العامة"، مرجع سابق، ص: 96.

⁷⁷⁹ هيو كوش: "إدارة الجودة الشاملة: تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الرعاية الصحية وضمان استمرار الالتزام بها"، ترجمة طلال بن عايد الاحمدي، مركز البحوث: معهد الإدارة العامة، الرياض، 2002، ص: 28.

الاولى لأي منظمة، وفلسفة إدارية وأسلوب حياة بالنسبة لها تمكنها من الحصول على ميزة تنافسية للبقاء والاستمرار في ظل متغيرات بيئية متلاحقة وسريعة التغيير⁷⁸⁰.

وتعرف الجودة بأنها " قدرة منتج أو خدمة ما على تلبية الحاجيات الضرورية أو الضمنية⁷⁸¹، وكمقاربة، فهي تعني مجموع الأنشطة والمساطر والمناهج والأدوات التي تمكن من توجيه المنظمات فيما يتعلق بتحقيق الجودة المتمثلة في إشباع حاجيات ومتطلبات المرتفقين الزبناء، ومراقبتها في أفق منحها شهادة إيزو « ISO » ، أي الاعتراف بفعالية نظام الجودة⁷⁸².

وحسب روادها⁷⁸³، فإن الجودة كما عرفها "كروسي" تعني " المطابقة مع المتطلبات"، واعتبرها "دومينج"، بأنها درجة متوقعة من التناسق والاعتماد تناسب السوق بتكلفة منخفضة، وبالنسبة لـ "فيجن بون" فهي الرضا التام للمستفيد، وحسب جوزيف جوران فهي دقة الاستخدام حسب ما يراه المستفيد⁷⁸⁴. ومن هنا فالجودة هي قدرة المنظمة على الوفاء بمطالب المتعاملين معها، بالشكل الذي يتفق وتوجهاتهم، لتصبح بذلك استراتيجية تنافسية وأساسا لفلسفة إدارة حديثة وشاملة، تقوم على أساس إحداث تغييرات إيجابية جذرية لكل شيء داخل المنظمة: الفكر، الأسلوب، القيم، المعتقدات التنظيمية، المفاهيم الإدارية ونمط القيادة والأداء، لأجل تحسين وتطوير كل مكونات المنظمة للوصول إلى أعلى جودة في مخرجاتها. تأسيسا على ما سبق، يظهر أن مفهوم الجودة يتغير حسب المعنيين بها⁷⁸⁵.

■ بالنسبة للزبون أو المستفيد، فجودة منتج أو خدمة هي قدرته على تلبية

حاجياته؛

⁷⁸⁰ - نعيم إبراهيم الظاهر: "أساسيات إدارة الأعمال ومبادئها"، عالم الكتب الحديث، أربد، الأردن، 2010، ص: 456.

⁷⁸¹ - Barouch Gilles, Chavas Hervé: « Où va la modernisation ? Dix années de modernisation de l'administration d'Etat en France, éd. L'harmattan, Paris, 1993, p : 138.

⁷⁸² - Cluzel-Métayer Lucie: « Le service public et l'exigence de qualité », nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, 2006, p: 2.

⁷⁸³ - للمقارنة بين رؤى كبار المفكرين حول العناصر الرئيسية لإدارة الجودة الشاملة، انظر: هيو كوش، مرجع سابق، ص: 29.

⁷⁸⁴ - نعيم إبراهيم الظاهر، المرجع السابق، ص: 457.

⁷⁸⁵ - Yve Lavina- Erick Perruche: «Maintenance et assurance de la qualité (guide pratique) », éditions d'organisation, 1998 , p: 18, cité par :

- نوال الهناوي: "تدبير الجودة الكلية بالقطاع العام"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، 2001-2000، ص: 11.

■ بالنسبة للمنتجين: فجودة الإنتاج هي قدرة هذا الأخير على التحقق بأقل تكلفة مع تلبية احتياجات المستفيدين منه؛

■ بالنسبة للمنظمة، فإن الجودة كلية، إذا كانت تهدف إلى وضع سياسة تسعى للتعبئة المتواصلة لكل العاملين، من أجل تحسين جودة المنتج أو الخدمة، ومن أجل فعالية نمط العمل؛

■ بالنسبة للمجتمع: فهي تتصل بالأخلاقيات والآداب، فجودة منظمة ما تقوم أساسا على قدرتها على التجديد وخلق قيم مضافة، وعلى التشارك مع مختلف الجهات المعنية مع احترام أو الحفاظ على البيئة المادية المحيطة.

وقد أدى اهتمام المنافسين والمنتجين بموضوع الجودة، إلى وضع مواصفات قياسية لها، طورتها المنظمة العالمية للمقاييس (ايزو) منذ سنة 1987 بإخضاعها لمراجعتين سنة 1994 و2000، هذا التطور جعل بالإمكان اعتمادها بالنسبة للمرافق العمومية، وخلافا للمعايير القانونية، فمعايير الجودة هي معايير تقنية توظف بمرونة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، باقتراحها مرجعا عاما لا ينبغي على مؤشر قانوني أو تنظيمي⁷⁸⁶.

وقد عملت ايزو على إعادة تعريف العلامة ايزو 9000 لتكييفها مع الأنشطة الإدارية، وحسب ايزو دائما، يوجد نوعان من معايير تأمين الجودة: معايير توضح طرق الاستخدام modes d'emploi iso9000 و iso9004 والتي تحدد مجموعة من التعاريف والخطوط التوجيهية لتطوير جودة الخدمات، ومعايير بشهادة (à certificat) ايزو 9001 و9002 و9003 نسخة 1994، والتي تم إدماجها في علامة واحدة ايزو 9001 نسخة 2000، والتي تمكن من إرساء علاقة تعاقدية بين مقدم الخدمات والمستفيدين منها، وأبرز علامات ايزو الرئيسية: ايزو 9000- ايزو 9001- ايزو 9004، وترتكز هذه المعايير على محاور أساسية تتمثل في مسؤولية الإدارة وتدبير الموارد وتحقيق المنتج أو الخدمة والقياس

⁷⁸⁶ أسامة المنير: "الإدارة الالكترونية ومتطلبات الجودة: إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة نموذجا"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي-الرباط، 2008، ص: 73.

والتحليل والتطوير، ووظيفتين تم إضافتهما في نسخة 2000 ويتعلق الأمر بخلق الثقة أي ضبط النشاط، وإقناع الزبناء المرتفقين بذلك عبر الإشهاد أو الاعتماد⁷⁸⁷.

الفقرة الثانية: الجودة الكلية

تتناول هذه الفقرة تعريف الجودة الكلية وأهدافها بالإضافة إلى اعتمادها على مستوى المنظمات العمومية.

أولاً: تعريف الجودة الكلية

إذا كانت النظرية التقليدية للجودة تقوم على الإجراءات التقنية، فإن النظرية الحديثة تشمل كل أبعاد الجودة الاستراتيجية والتنظيمية والتجارية والمالية والبشرية، وهو ما انبثق عنه مفهوم جديد، هو إدارة الجودة الشاملة الذي يخص جميع وظائف المنظمة وليس فقط المنتج⁷⁸⁸.

وكانت أول محاولة لوضع تعريف لمفهوم إدارة الجودة الشاملة⁷⁸⁹ من قبل منظمة الجودة البريطانية، حيث عرفت على أنها الفلسفة الإدارية للمؤسسة التي تدرك من خلالها تحقيق كل من احتياجات المستهلك وكذلك تحقيق أهداف المشروع معاً، بينما عرفها العالم جون اوكلاند على أنها الوسيلة التي تدار بها المنظمة لتطور فاعليتها ومرونتها ووضعها التنافسي على نطاق العمل ككل، أما من وجهة نظر أمريكية، فإن إدارة الجودة الشاملة تعد فلسفة وخطوط عريضة ومبادئ تدل وترشد المنظمة لتحقيق تطوراً مستمراً. ويمكن القول، بأن إدارة الجودة الشاملة عبارة عن نظام يتضمن مجموعة الفلسفات الفكرية المتكاملة والأدوات الإحصائية والعمليات الإدارية المستخدمة لتحقيق الأهداف، ورفع مستوى رضا المستفيد والموظف على حد سواء⁷⁹⁰، ومن مبادئها:

■ التوافق مع احتياجات الزبون أو المستهلك؛

⁷⁸⁷ - للمزيد من التفاصيل، انظر أسامة المنير، مرجع سابق، ص: 73 وبعدها.

⁷⁸⁸ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص: 85.

⁷⁸⁹ - ترجع جذور هذه الاستراتيجية الشائعة بشكل مباشر إلى أعمال إدواردز ديمينج «Edwards Deming»، وهو خبير إحصائي أمريكي يرجع إليه الكثيرون الفضل في "المعجزة الاقتصادية" التي حققتها اليابان بعد الحرب. وتعتمد فلسفته الإدارية على خليط مدهش من القيادة المشتركة ونظم تحكم إحصائية مع تركيز ثابت دائم على تحسين النوعية، انظر كول بليز جراهام- ستيفن و.هايز، مرجع سابق، ص: 276.

⁷⁹⁰ - محمود حسين الوادي: "إدارة الجودة الشاملة في منظمات الأعمال بين النظرية والتطبيق"، دار حامد للنشر، عمان، 2012، ص: 195.

■ القياس الذي يساعد على تحقيق الحد الأقصى من الإنجازات، ويسمح بمعرفة مستوى التطابق مع المتطلبات ويحدد الفوارق أو العيوب التي يجب اتخاذ تدابير تصحيحية بشأنها، ويتم القياس بواسطة مؤشرات المطابقة على عدة مستويات: على مستوى المستفيد (مؤشر إشباع الحاجات)، على مستوى المنتج أو الخدمة (مؤشر المطابقة أو عدم المطابقة مع الحاجات)، على مستوى عمليات الإنجاز (مؤشر الخل).

■ العيوب الصفرية: فصفّر عيب يعني إنجاز العمل جيدا في المرة الأولى وفي كل مرة؛

■ الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها مع التركيز على العمليات؛

■ التحسيس بالمسؤولية: الجودة شأن الجميع⁷⁹¹.

ثانيا: أهداف الجودة الشاملة

إن الهدف الأساسي من تطبيق برنامج إدارة الجودة الشاملة هو تطوير جودة المنتجات والخدمات وتخفيض كلفة ووقت الانجاز، ويشمل هذا الهدف الرئيسي للجودة الشاملة ثلاث فوائد رئيسية وهي خفض التكاليف أولا، فالجودة تتطلب عمل الأشياء الصحيحة بالطريقة الصحيحة من أول مرة، وهذا يعني تقليل الأشياء التالفة ومن إعادة إنجازها، وبالتالي تقليل التكاليف⁷⁹². ومن جهة ثانية، تقليص الوقت اللازم لإنجاز المهام، فالإجراءات التي تتبعها المؤسسة لإنجاز الخدمات تتسم بطول مدتها وجمودها في كثير من الأحيان، وهو ما يترك انطبعا سلبيا لدى المستفيد من الخدمة، وثالثا تحقيق الجودة، وذلك بتطوير المنتجات والخدمات حسب رغبة الزبناء، فعدم الاهتمام بالجودة يؤدي إلى زيادة الوقت لأداء وإنجاز المهام وزيادة أعمال المراقبة، وبالتالي زيادة شكوى المستفيدين من هذه الخدمات.

ويرى بعض الباحثين أن إدارة الجودة الشاملة تشمل العديد من المظاهر التقدمية للفكر الإداري المعاصر، وتربطها بتأكيدات جديدة طال انتظارها، بخصوص القيام بالعمل الصحيح

⁷⁹¹ - حول مبادئ وشروط نجاح مقارنة الجودة الكلية، انظر نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 41-45.

- Barouch Gilles, Chavas Hervé, op. cit, p :138-141

⁷⁹² - محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص: 198.

من أول مرة، وعلى هذا قد تستمر إدارة الجودة الشاملة في التواجد لمدة أطول من تواجد الاستراتيجيات الإدارية التي سبقتها⁷⁹³.

ومن خلال الأهداف التي يسعى إليها تدبير الجودة الشاملة، نخلص إلى ضرورة تطبيقها داخل المنظمات العمومية التي تواجه تحديات عديدة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة.

ثالثاً: الجودة في القطاع العام

بدأت مقارنة الجودة تعرف طريقها نحو قانون المرافق العمومية، وأضحت تشكل مبدأً موجهاً لنشاط المرفق العام، وتتلقى الاعتراف بها من طرف المشرع البرلماني والتنظيمي والاجتهاد القضائي، بالنظر لما تسعى إليه من تطوير أداء منظمات القطاع العام وزيادة إنتاجيتها وتحسين مستوى خدماتها.

كما أن إخضاع المرافق العمومية لمعايير الجودة⁷⁹⁴ واعتماد مؤشراتها، هو تعبير عن إطار عام لتقويم السياسات العمومية، فالبحث عن مؤشرات الجودة هو بمثابة مكمل للتقويم، من خلال بحثه في تحليل الأثر الفعلي والمدرک للخدمة بالنسبة للمرتفقين، ذلك أن القراءة الدورية لهذه المؤشرات في إطار سياسة عمومية، يوفر قاعدة للتحليل ويسهل عملية التقويم، كما أن لوضع مؤشرات الجودة غايات داخلية على مستوى المرفق، (تقويم من أجل المساءلة والمقايسة بين المصالح والأقسام داخل نفس المرفق من حيث المردودية)، وغايات خارجية (البحث عن إشباع حاجيات المستعملين والمواطنين وتدعيم الشفافية)⁷⁹⁵.

ويمكن الحديث عن ظهور الجودة الإدارية في قلب مسار تطوير العلاقة بين الإدارة والمدار، والذي يترجم إرادة توثيق العلاقة بين المرفق العمومي ومستعمليه، بالاعتراف لهم بمجموعة من الحقوق والتعامل معهم كمواطنين، وليس فقط كمستهلكين وزبناء، وترتكز الإصلاحات الهادفة إلى دعم جودة الخدمات العمومية على توجيهين أساسيين هما تيسير ولوج

⁷⁹³ - كول بلير جراهام، ستيفن و. هايز، مرجع سابق، ص: 277.

⁷⁹⁴ - طبقاً للفصل 154 من دستور 2011، تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وتخضع في تسييرها للمبادئ

والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

⁷⁹⁵ - أسامة المنير، مرجع سابق، ص: 78.

المرفق العمومي وتحسين خدماته⁷⁹⁶. فبارتكاز نظام الجودة، على ضرورة تحسين الخدمات الإدارية، فإن الإدارة مدعوة إلى رفع درجة الإشباع لدى المتعاملين معها، من أجل استجابة أحسن لمتطلباتهم وتقديم أفضل الخدمات بأقل التكاليف.

واعتباراً لما تشكله منظومة جودة الخدمات العمومية من أهمية قصوى في تعزيز كفاءة وتقوية قدرات المرافق العمومية، لم تعد الجودة مطلباً يجب تحقيقه، بل أصبحت شرطاً أساسياً يجب استحضاره في تدبير الفعل العمومي المحلي، لذلك فإن الخدمات التي تقدمها الجماعة المقابلة للمواطنين، لا بد وأن تدخل في اعتبارها مفهوم الجودة وما يحيل عليه من فعالية ومصداقية وشفافية ووضوح، هذا الأخير الذي يعد جزءاً لا يتجزأ من التدبير الشامل للجودة الذي يعتمد على المستويات الصفر من العيوب أي صفر خطأ وصفر آجال وصفر ورق وصفر خلل وصفر تخزين ثم صفر احتقار⁷⁹⁷.

وإذا كان إرساء نظام الجودة يهدف إلى التصرف المحكم في انجاز المشاريع، من خلال اتخاذ الإجراءات المناسبة وإيلاء العناية اللازمة لإعداد الدراسات وانجاز الأشغال وضمان جودة المواد المستعملة واحترام المواصفات والمقاييس الجاري بها العمل والآجال التعاقدية والتحكم في التكلفة، فإن ذلك يقتضي التأسيس لعلاقة تشاركية مع المستهدفين من المشاريع وتبني سياسة عامة للجودة تركز على الالتزام القوي والدائم للإدارة لاحترام مستلزمات الجودة ومخطط عام للتنسيق بين الأطراف المتدخلة في انجاز المشروع وتعيين مسؤولين عن مراقبة الجودة، بالإضافة إلى رفع مستوى تأطير العاملين على إدارة الجودة الشاملة.

وباعتبار الجودة الشاملة عملية تغيير وتطوير تتوخى الاستخدام الأمثل للإمكانات والطاقات المتاحة لتحقيق أعلى مستويات الأداء، فهي تتطلب مواجهة الصعوبات التي تواجه تطبيقها في القطاع العام بسبب غياب المنافسة التي تدفع التنظيمات إلى تقديم الأفضل لإرضاء الجمهور، وتأثير العوامل السياسية على اتخاذ القرارات بشكل موضوعي، وعدم وضوح الأهداف وعدم توافر الخبرات والمهارات الجيدة وضعف التركيز على نظام الرقابة

⁷⁹⁶ - المرجع السابق، ص: 82.
⁷⁹⁷ - نسرين سعد الديس: "الإدارة العمومية المغربية وإشكالية التواصل"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، 2006-2007، ص: 141.

والتقييم، ثم غياب أنظمة معلومات، مما يؤدي إلى ارتفاع مستوى الخطر وعدم التأكد من اتخاذ القرار المناسب⁷⁹⁸.

عموماً، فإن اعتماد مقارنة الجودة بالمرفق العمومي الجماعي من شأنها تدعيم تنافسيته وزيادة مردوديته، والحد من مخاطر التدبير والتقليص من الأخطاء واستباقها، بالإضافة إلى ترشيد تكاليف إنتاج الخدمات والمشاريع وتكريس الثلاثية المتمثلة في الاقتصاد والنجاعة والفعالية.

الفرع الثاني: الوكالات التنفيذية أساس التدبير الفعال للمشاريع

إن حتمية فعالية التدبير العمومي وجودة الخدمات العمومية قادت الإدارات العمومية إلى تفويض ونقل بعض اختصاصاتها إلى أجهزة مستقلة لها بنيات تسلسلية، مختلفة عن تلك الخاصة بالوزارات ذات البنيات الكلاسيكية، وتتمتع أحيانا باستقلالية في التسيير وبعيدة في أدائها عن أي تأثير سياسي، وتسمى غالباً بالوحدات المستقلة أو الوكالات التنفيذية، تسيير وفق مقتضيات تعاقدية محددة، وتخضع للوصاية، وتستفيد من رقابة جد مرنة⁷⁹⁹.

وقد تم إحداث هذه الوكالات إما من أجل منح سلطات للمسيرين، أو إعطاء الأولوية لتقديم الخدمات، أو في بعض الأحيان للإفلات من إكراهات تسيير العاملين أو الإرهاقات الإدارية، وأياً كانت دوافع إحداثها، فإنها تتمحور حول فكرة مؤداها أن النموذج التقليدي المرتكز على المنظمات المندمجة والمؤطرة، لم يعد يتماشى مع المتطلبات التنظيمية للإدارة. ورغم تعدد أشكال هذه الوكالات إلا أنها تشترك في بعض الخصائص، فهي تنشأ من عزل بعض البنيات على مستوى الوزارة وخلق علاقات شبه تعاقدية بينها وبين أعلى الهرم التسلسلي بالوزارة، وتخويلها شخصية قانونية كاملة أو جزئية تميزها عن تلك الخاصة بالوزارات⁸⁰⁰.

⁷⁹⁸ - إدارة الجودة الشاملة والتطوير التنظيمي، انظر الموقع الإلكتروني: www.kau.edu.sa

⁷⁹⁹ - نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، مرجع سابق، ص: 96.

⁸⁰⁰ - نوال الهناوي، المرجع السابق، ص: 102.

الفقرة الأولى: تنظيم الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع

إن أول ما تتأتى به الحكامة الجيدة على مستوى الجهة أن تتعزز القدرات التنفيذية والتدبيرية للجماعات الترابية، لذلك يقترح تمكين المجلس الجهوي من وكالة تكون تحت مراقبته كفيلة بإمداده بالدراسات التقنية وبإنجاز مشاريع الاستثمار الجهوية⁸⁰¹، تحدث بحكم القانون وتوضع تحت إشراف رئيس المجلس الجهوي ومراقبته، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والتدبري، مهمتها⁸⁰²:

■ مساعدة المجلس الجهوي ولجانه في الدراسات والتحليل المجدية لإعداد الاقتراحات والقرارات والمداولات المتعلقة بمخطط التنمية الجهوية وبرامج التجهيز والمشاريع المرتبطة بالاختصاصات المعنية بالأمر؛

■ تنفيذ المشاريع المقررة أو المتفق عليها من لدن المجلس؛

■ تدبير وتسيير العلاقات مع المكلفين بالإنجاز الفعلي للمشاريع واستغلالها وصيانتها؛

■ الاستغلال والتدبير، إن اقتضى الحال، للمشاريع المنجزة أو القيام بالإشراف ومراقبة استغلال وتدبير المشاريع التي يتكلف بها أغيار تابعون أم لا لسلطة المجلس الجهوي؛

■ مد المجلس الجهوي بكل معلومة مجدية لتنفيذ المشاريع التي تتكلف بإنجازها، وإن اقتضى الحال، باستغلالها وتدبيرها؛

■ نسج أي علاقة مجدية لممارسة مهمتها مع الشركاء الجهويين العموميين والخواص⁸⁰³.

⁸⁰¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 33.

⁸⁰² - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات احتفظ للوكالة بنفس المهام التي اقترحتها اللجنة الاستشارية للجهوية، وهي حسب المادة

130:

- مد مجلس الجهة، كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية-المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية؛

- تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة؛

- استغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة؛

- إمكانية اقتراح إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية تشغل تحت إشراف الوكالة.

⁸⁰³ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 51.

وتقترح اللجنة الاستشارية للجهوية أن توضع الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع تحت إشراف رئيس يتمثل في شخص رئيس المجلس الجهوي، يتكلف أساساً ب:

■ استدعاء لجنة الإشراف والمراقبة وقيادة أشغالها، وهو نفس المقتضى الذي نصت عليه المادة 135 من القانون التنظيمي للجهات والتي حددت عدد دورات هذه اللجنة في ثلاث دورات على الأقل، وذلك خلال أشهر فبراير ويونيو وشتنبر، يحضرها بصفة استشارية والي الجهة أو من يمثله، ويمكنه أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء اللجنة جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها، كما يمكن أن يحضر هذه الدورات بصفة استشارية كذلك، المدير العام للمصالح ومدير الوكالة الذي يتولى تحرير محاضر الجلسات وحفظها، على أن باب المشاركة يبقى مفتوحاً بصفة استشارية في وجه كل شخص آخر يرى رئيس اللجنة فائدة في حضوره⁸⁰⁴؛

■ تعيين المدير العام للوكالة بعد طلب عرض للترشيح لشغل هذا المنصب؛

■ تقديم للمجلس الجهوي، وباسم الوكالة تقريراً حول مستوى وشروط تنفيذ المشاريع ونتائج تدبيرها وكذا تدبير الوكالة، ووفق المادة 134 من القانون التنظيمي رقم 14-111، فإن الرئيس يتعين عليه اطلاع المجلس الجهوي خلال الدورة العادية لشهر أكتوبر على إنجازات الوكالة وسير أعمالها.

وعن باقي أجهزة الوكالة، تقترح اللجنة الاستشارية للجهوية لجنة الإشراف والمراقبة ومدير عام يتولى تسييرها، وهي نفس الأجهزة التي احتفظ بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات وفقاً للمادة 131 منه.

وبخصوص لجنة الإشراف والمراقبة، فيرأسها رئيس المجلس الجهوي، وتتكون من الأعضاء المزاولين مهامهم، ويتعلق الأمر بعضوين من مكتب مجلس الجهة يعينهما الرئيس وعضو من فرق المعارضة يعينه المجلس ورئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة

⁸⁰⁴ - المادة 136 من القانون التنظيمي رقم 14-111.

للجهة، ورئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ورئيس لجنة إعداد التراب⁸⁰⁵، وتعد هذه اللجنة مسؤولة أمام المجلس الجهوي عن تنفيذ وتدبير المشاريع الموكولة للوكالة، وتتكلف بما يلي⁸⁰⁶:

﴿ وضع برنامج عمل الوكالة؛

﴿ حصر الميزانية السنوية والبيانات المتعددة السنوات؛

﴿ حصر الحسابات والتقارير في تخصيص النتائج، عند الاقتضاء؛

﴿ المصادقة على القوائم المحاسبية والمالية المتعلقة بمالية الوكالة؛

﴿ تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة؛

﴿ المصادقة على المخطط التنظيمي للوكالة؛

﴿ المصادقة على التقرير السنوي حول أنشطة الوكالة وسيرها

ووضعيتها المالية والمنازعات التي قد تكون الوكالة طرفا فيها.

أما مدير الوكالة، فهو يقوم بتدبير الوكالة بطريقة مستقلة ويعين بقرار لرئيس المجلس الجهوي يؤشر عليه من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁸⁰⁷، ويعتبر الرئيس التسلسلي لمستخدمي الوكالة⁸⁰⁸، توكل إليه مهام تنفيذ قرارات لجنة الإشراف والمراقبة، وتسيير شؤون الوكالة والتصرف باسمها، تحت سلطة ومراقبة رئيس لجنة الإشراف والمراقبة، وتمثيل الوكالة أمام المحاكم، وإقامة كل دعوى قضائية للدفاع عن مصالح الوكالة، على أن يقوم بإخبار رئيس لجنة الإشراف والمراقبة بذلك على الفور، ثم إعداد

⁸⁰⁵ - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي للجهات وسع من تشكيلة لجنة الإشراف والمراقبة (المادة 132) خلافا لمقترح اللجنة الاستشارية للجهوية التي حصرتها في أعضاء مكتب المجلس الجهوي.

⁸⁰⁶ - المادة 134 من القانون التنظيمي رقم 14-111.

⁸⁰⁷ - طبقا للمادة 138 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات يعين مدير الوكالة استنادا إلى مبدأي الاستحقاق والكفاءة بقرار لرئيس المجلس الجهوي، ويلاحظ أن النص المذكور لم يتضمن الشروط المطلوب توفرها في من سيرشح لشغل هذا المنصب الذي تتنافى مهامه مع أي مهام انتدابية داخل هيئة منتخبة بتراب الجهة. وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة الاستشارية للجهوية اقترحت أن يتم تعيين مدير عام للوكالة من قبل رئيس المجلس الجهوي على أساس تعاقدية باقتراح من هيئة من الشخصيات الخبيرة من شخصيات العالم الجامعي والمهني إثر طلب عمومي للترشيحات.

⁸⁰⁸ - المادة 140 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

مشروع ميزانية الوكالة، إلى جانب إعداد تقرير سنوي حول أنشطة الوكالة وسيرها ووضعيتها المالية والمنازعات التي قد تكون طرفا فيها⁸⁰⁹.

الفقرة الثانية، تمويل ومراقبة الوكالات الجموية لتنفيذ المشاريع

من أجل ضمان سير عملها، يتعين أن تتوفر الوكالات التنفيذية على ميزانيات سنوية خاصة، يعدها المدير العام وتحصرها لجنة الإشراف والمراقبة ويعتمدها المجلس الجهوي في إطار التصويت على ميزانيته الخاصة، وتصادق عليها الدولة في إطار المصادقة على ميزانية المجلس الجهوي، على أن تتوفر الوكالة أيضا على اعتمادات مفوضة من طرف المجلس الجهوي لتنفيذ مداولاته وإنجاز أو تدبير المشاريع التي يوكلها إليها، وتمول بإعانات المجلس الجهوي⁸¹⁰ وتتدخل كمجرد منفذة لمشاريعه على أن تعفى من كل الضرائب بخصوص الإعانات التي تتسلمها⁸¹¹.

ووفق المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 14-111، تتضمن ميزانية الوكالة في باب المداخل مخصصات التسيير والاستثمار المرصودة للوكالة من قبل مجلس الجهة، والموارد المتأتية من استغلال وتدبير المشاريع وفقا لأحكام المادة 130 من نص القانون السالف ذكره. وفي باب النفقات تتضمن ميزانية الوكالة نفقات التسيير والاستثمار والمبالغ المدفوعة للجهة المتأتية من استغلال أو تدبير المشاريع وجميع النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الوكالة.

وتخضع مالية الوكالة لنفس المراقبة المالية للدولة المطبقة على المنشآت العامة والهيئات الأخرى طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل⁸¹²، مع الأخذ في عين الاعتبار المصادقة على ميزانية تسييرها في إطار المصادقة على ميزانية الجهة، والمصادقة على تمويلات المشاريع الموكولة للوكالة في إطار الميزانيات التي يصوت عليها المجلس الجهوي، وتصادق عليها السلطة المختصة.

⁸⁰⁹ - المادة 139 من القانون التنظيمي رقم 14-111، وهي نفس المهام التي اقترحتها اللجنة الاستشارية للجهوية.

⁸¹⁰ - المادة 194 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

⁸¹¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 53 و 54.

⁸¹² - المادة 129 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

وتتضاف، بطبيعة الحال، إلى هذه الرقابات، المراقبة من لدن المجالس الجهوية للحسابات والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، وكل جهاز يقوم بالافتحاص أو بالتقييم في إطار تعاقدى. ووفقا للمادة 129 من القانون التنظيمي رقم 14-111 فإن الوكالة تخضع لوصاية المجلس الجهوي، يكون الغرض منها العمل على احترام أجهزتها المختصة لأحكام هذا القانون التنظيمي وخاصة ما يتعلق منها بالمهام المنوطة بها.

وبخصوص مستخدمي الوكالة، فإنه وفقا لنص المادة 143 من القانون التنظيمي للجهات، ستتوفر هذه الأخيرة على الأعوان والمستخدمين الذين يتم توظيفهم أو التعاقد معهم من قبل الوكالة طبقا للنظام الأساسي لمستخدميها، وعلى الموظفين الملحقين لدى الوكالة من طرف الجهة أو من لدن إدارات عمومية أخرى، ثم الموظفين والأعوان الذين تضعهم الدولة أو الجماعات الترابية الأخرى رهن إشارتها.

وفي اتجاه تأكيد مقترح إحداث الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن وضعها القانوني كمؤسسة عمومية سيتيح لها استخدام واجتذاب أفضل الكفاءات البشرية، مما سينعكس إيجابا على تأهيل وفعالية البنيات الجهوية، ومن باب الاحتياط، يوصي المجلس بالقيام، في مرحلة أولى، بمحاولات تجريبية لإنشاء وكالات لتنفيذ المشاريع تقتصر على جهة أو جهتين، وذلك قبل اتخاذ القرار، حسب النتائج المحصل عليها، بشأن تعميم تلك الوكالات على مجموع جهات المملكة من عدمه⁸¹³.

⁸¹³- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة"، إحالة ذاتية رقم 2013/11، انظر: www.cese.ma

الفصل الثاني: تأهيل الجهة لاستقطاب المشاريع الاستثمارية

تركز السياسة التنموية الجهوية في شق كبير منها على تحسين مستوى معيشة سكان الجهة وخلق الوظائف وتشجيع ودعم المشاريع والاستثمارات، لذلك فإن مطلب التنمية الجهوية المندمجة يرتبط بمدى قدرة كل جهة على لعب دور الفاعل في السياسة الاقتصادية وشريك فعال في إنتاج القرارات والمبادرات والمخططات والمشاريع التنموية. من جهة أخرى فإن تحقيق التنمية الجهوية لا يعتمد فقط على تكامل وتنسيق عمل الهيئات العمومية والجماعات الترابية وإنما يتطلب أيضا إشراك القطاع الخاص سواء في تدبير المرافق العمومية ذات الطابع المحلي أو بالمساهمة في إنعاش الوضعية الاقتصادية للجماعة وتشجيع الاستثمار بها، وهو ما يفرض بالتالي فتح الباب أمام الشركات والمقاولات وتحفيزها لإقامة مشاريعها فوق المجالات الترابية التي تقدم تحفيزات للاستقرار بها. واستقرار المقاولات فوق تراب الجهة يفرض تكريس ثقافة التنمية الجهوية بواسطة هذه المقاولات (المبحث الأول) مع ما يقتضيه ذلك من تأهيل الجهة لابتكار وإبداع وتوظيف التقنيات الحديثة التي تمكنها من دخول غمار المنافسة لجذب المشاريع والاستثمارات الوطنية والأجنبية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تكريس ثقافة التنمية الجهوية بواسطة المقاولات

إن تحقيق التنمية المندمجة على المستوى الجهوي يتأسس على التدبير الجيد للمجال الترابي للجهة واعتماد سياسة القرب والمشاركة في وضع وإقرار وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، وعلى توفر كذلك جملة من الشروط التي تؤهل الجهة لاستقطاب المقاولات والمشاريع لتتخذ من ترابها مقرا لأنشطتها، وتحفيز الجهة للمقاولات يتوقف على إيلاء الأهمية لدور هذه الأخيرة في تحقيق التنمية باعتبارها مجهودا مشتركا يقتضي تضافر جهود مختلف الفعاليات العمومية والخاصة⁸¹⁴ (المطلب الأول)، فالمطلوب من الجهة الاجتهاد والابتكار الدائم لإيجاد البيئة الملائمة والمحفزة على الاستثمار⁸¹⁵ (المطلب الثاني).

⁸¹⁴ - حول علاقة المجال والمقاولات، انظر:

المطلب الأول: دور المقاولات في تنمية الجهة

تعتبر الجهة الفضاء المؤهل لتحقيق التنمية الجهوية وتوفير شروط إنعاشها، ويعد الرهان على التنمية الجهوية من خلال مساهمة المقاولات رهانا استراتيجيا (الفرع الأول)، فهي تضطلع بدور حاسم لتحقيق تنمية جهوية ومحلية لا مركزية وأكثر انفتاحا على التجديد والتطور التكنولوجي ومرتكزة على الشغل والحاجيات الأساسية للسكان⁸¹⁶، وهو ما أثبتته مجموعة من التجارب الناجحة لمساهمة المقاولات في التنمية الجهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المقاولات شريكا في التنمية الجهوية

إن المكانة المركزية للفاعل "المقاولات" وللدynamique المقاولاتية في استراتيجيات تنمية الأقاليم وفي تنمية الأوساط المجددة⁸¹⁷ في التجارب الأجنبية، تقتضي إعادة التفكير في التفاعل بين "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقاولات" والبرهنة على الابتكار في الاستراتيجيات وإعادة النظر في التسيير الجديد للتنمية الجهوية⁸¹⁸، فالمجال الترابي يوفر محتويات جديدة ويقتضي أنواعا جديدة من السلوك، بفضل المخزون الهائل من الإمكانيات البشرية للإنتاج، وانتقال المواد الأولية والأموال والأفكار والمعلومات، دون إغفال إمكانيات بناء السياسات العمومية التي ترمي إلى تحقيق تنمية جهوية قائمة على دعم وإحياء أنشطة المقاولات الصغيرة والصغرى المحلية⁸¹⁹.

- Saïves Anne- Laure : «Territoire et compétitivité de l'entreprise : Territorialisation des entreprises industrielles agroalimentaires des pays de loire », collection dynamiques d'entreprise, L'harmattan, paris, 2002.

- Bonnet Jacques, Broggio Céline, Millet Nicolas: « Entreprises et territoires », carrefours, ellipses, paris, 2010.

- « Gouvernance, territoires et pôles de compétitivité », ss la direction de Bousseta Mohamed et Ezznati Mohammed, L'harmattan, paris, 2009.

⁸¹⁵ - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات تضمن جملة من المقتضيات العامة التي توهم الجهة لاستقطاب الاستثمارات والمشاريع، ومنها ما يتعلق بمهام:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولات ومحيطها والعمل على تيسير توطيد الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛
- توطيد وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة؛
- جذب الاستثمار (المادتين 80 و82).

⁸¹⁶ - محمد راجع: "الجهوية والتنمية الجهوية المستدامة: أي استراتيجية؟"، مرجع سابق، ص: 181.

⁸¹⁷ - إدريس الكراوي و فيليب كليرك: "المقاولات في صلب تنافسية المجالات الترابية"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقاولات: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012، ص: 10.

⁸¹⁸ - المرجع السابق، ص: 13.

⁸¹⁹ - لويس فيرناندو بيسا: "مجموعات الإنتاج المحلية والتنمية الجهوية في البرازيل"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 147.

فالمجال الترابي الجهوي ينبغي أن يبقى مفتوحاً، لأن الفاعلين الذين ينتمون إليه، سواء منهم الاقتصاديون والسياسيون، يوجدون في غالب الأحيان خارج المجال، لذلك لا يمكن الحديث عن الوضعية في مجال ترابي معين دون أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أفضت إليه عولمة الاقتصاد من جعل عدد من أصحاب القرار غير منتمين جغرافياً إلى المجال الترابي موضوع الدرس⁸²⁰، وبالفعل، فإن تضافر العولمة وانتشار اقتصاد يقوم على المعرفة مطبوع بالانتقال من تقسيم تقني أو تايلوري للعمل، إلى تقسيم معرفي للعمل، يساهم في بروز هيكلية حديثة للمجال الاقتصادي العالمي، فالشركات متعددة الجنسيات تغير معاييرها المتعلقة بتحديد مواقع استقرارها لتستغل على نحو أفضل خصوصيات التجديد التي تميز كل نظام وطني، والواقع أن معايير تنافسية الأمم تتحدد من جديد من خلال إبراز عوامل اجتذاب المجال الترابي⁸²¹، فاجتذاب المجالات الترابية للاستثمارات المباشرة الأجنبية أصبح ضرورة جديدة للسياسات الاقتصادية الوطنية، ويقتضي السباق الجديد لاجتذاب المقاولات ورؤوس الأموال والكفاءات تفعيل سياسات اقتصادية تركز على جاذبية المجال الترابي⁸²².

فاجتذاب أكبر عدد من المقاولات من خلال مميزات التراب، سيجعل هذه المقاولات تساهم في بناء المجال الترابي عبر الحفاظ على ديناميته وتجديد نظامه الإنتاجي، وهو ما يؤكد غونيه «Guesnier» بأن الفاعلون الخواص والعموميون يتوصلون بفضل الحكامة التشاركية إلى جعل مجالاتهم الترابية تنافسية، وذلك بتعبئة موارد تلك المجالات، بهذا يتضح أن المقاولات والمجال الترابي ينبغي لهما أن يشتغلا في تكامل، أي أن يعملوا على التحسين المستمر من درجة التنسيق والتعاون، مع اجتياز الحدود الترابية وفك العزلة عن الكفاءات⁸²³. فوجود مجموعة من المقاولات يعني وجود دينامية محلية داخل مجال ترابي (قد يكون حياً في مدينة متوسطة أو مجموعة من المدن الصغيرة أو حوضاً مائياً أو وادياً أو

⁸²⁰ - اندري جوايال: "الذكاء الترابي في خدمة المقاولات الصغرى والمتوسطة المجددة في الجهات الواقعة خارج التراب الحضري، التجارب الكندية والبرازيلية"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 161.

⁸²¹ - محمد بلحسن التلمساني: "اقتصاد المعرفة والتقسيم المعرفي الجديد للعمل: أية استراتيجيات بالنسبة للبلدان النامية؟"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 307 و308.

⁸²² - المرجع السابق، ص: 307.

⁸²³ - اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 162.

غير ذلك ...)، يكون من الممكن أن نجد فيه إحساسا لانتماء أو هوية خاصة قمينة بأن تشجع قيام العلاقات التفاعلية بين مختلف الفاعلين⁸²⁴.

وانفتاح التراب الجهوي لا يجب أن يقتصر على إغراء المقاولات الكبرى فقط، بل يجب أن يشمل الصغرى والمتوسطة منها كذلك، فاستحضار الزوج المقاولات الصغرى والمتوسطة/الجهة أصبح يحظى بالأولوية من أجل إعادة استثمار التفاعل بين المقاولات الصغرى والمتوسطة والمقاولات الكبرى، باعتباره عامل تطوير في مجال الابتكار التكنولوجي وتحديث البنيات الإنتاجية ونقل التكنولوجيا في مستوى الجهة، وخاصة عبر إقامة أقطاب صناعية ومنتجات تكنولوجية وشركات للخدمات ومشاتل للمقاولات ولأنشطة البحث المرتكزة على التكنولوجيات الفائقة التطور والمنهجيات الجديدة في إطار سياسات التنمية الحضرية والصناعية والعلمية والتكنولوجية⁸²⁵.

كما أن مجال التنمية الجهوية المتعدد الأبعاد، يجب أن يضمن تفاعل وتكامل مقاولات الاقتصاد الاجتماعي الذي يقدم فرصا تنموية حقيقية وضخمة، نظرا لجدة وأصالة صيغ الاستفادة من الادخار والشغل التي يقدمها، في إطار مشاريع صغيرة أو متوسطة، موجهة نحو توفير سلع أو خدمات للمشاركين⁸²⁶.

وعليه، فإن صلاحيات الجهة المتعلقة بتشجيع التنمية الاقتصادية الجهوية، يمكنها أن تتم من خلال أعمال تضع في صلب اهتماماتها مشاركة وإشراك المقاولات من خلال⁸²⁷:

- المشاركة في رأسمال الشركات الصناعية أو الخدمات التي تسهم بشكل مباشر في التنمية الاقتصادية الإقليمية؛
- المشاركة في رأسمال الشركات التنموية الجهوية للمساهمة بفعالية في تنفيذ وتتبع المشاريع والبرامج الإقليمية؛

⁸²⁴ - اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 167.

⁸²⁵ - محمد راجع، مرجع سابق، ص: 181.

⁸²⁶ - محمد راجع، مرجع سابق، ص: 182.

⁸²⁷ - المرجع السابق، ص: 170.

■ المشاركة في تمويل العمليات الاستثمارية الجهوية الكبرى التي تشارك فيها الدولة والقطاع الخاص والجماعات المحلية الأخرى لا سيما في المناطق غير المحظوظة؛

■ التكفل بضمان الاستثمارات الخاصة لدى المؤسسات التي تقدم القروض الخاصة بنمط معين من البرامج والمشاريع التي تسهم بشكل مباشر في التنمية الاقتصادية في الجهة؛

■ تشجيع إنشاء المقاولات المتوسطة والصغرى في مجال أنشطة التحويل ودعم مشاريع التنمية القروية المندمجة في مستوى الجهة.

الفرع الثاني: تجارب ناجحة لمساهمة المقاولات في التنمية الجهوية

إن التنمية الجهوية من خلال المقاولات أصبحت واقعا⁸²⁸، لا يمكن إخفاء إيجابياته على المكونين: الجهة والمقاول، فالمقاولات المستثمرة في المجال الجهوي هي في ذات الوقت أدوات للتنمية الجهوية، ونتيجة للرؤية الاستراتيجية المتبعة في مجال التنمية الجهوية المندمجة، وهو بالفعل ما تم استخلاصه من تجارب رائدة في مجال اعتماد المقاولات كأحد شركاء الجهة في تحقيق أهداف التنمية، ونشير في هذا السياق إلى التجربة البرازيلية في إحداث المجموعات الإنتاجية المحلية، فالهدف من سياسة التنمية الجهوية في البرازيل يتمثل في تقليص الفوارق ما بين مستويات العيش في الجهات المختلفة من البرازيل، وتسهيلولوج المتكافئ إلى إمكانات تطوير وقيادة برامج ومبادرات الحكومة الفيدرالية على مستوى التراب الوطني، وقد أطلقت العديد من المؤسسات البرازيلية مبادرات ترمي إلى دعم تطوير مجموعات الإنتاج المحلية⁸²⁹، التي تتشكل من تجمع لعدد كبير من المقاولات الموجودة في مجال ترابي واحد، تشتغل بشكل منتظم حول نشاط إنتاجي رئيس، وتحفظ في الآن نفسه

828 - إدريس الكراوي: "التنمية الجهوية بواسطة المقاولات، انتظارات شباب المناطق الفوسفاطية لمجموعة المكتب الشريف للفوسفاط: نتائج بحث"، أعمال الملتقى الدولي للدخلة، مرجع سابق، ص: 239.
829 - لويس فيرناندو بيسا، مرجع سابق، ص: 150.

بروابط تفاعلية وتعاونية وتعليمية بين مكوناتها ومع متدخلين آخرين مثل الحكومة والجمعيات المهنية ومؤسسات القروض ومراكز التعليم والبحث العلمي⁸³⁰.

وقد أفرز تعميم مجموعات الإنتاج المحلية في البرازيل إلى إحداث 955 مجموعة سنة 2005، لتنتقل بعد خمس سنوات إلى 958 مجموعة، 567 منها (59%) تعمل في القطاع الأولي⁸³¹. ومن الشروط الضرورية لتطور مجموعة إنتاج محلية، هناك الوجود المسبق لتجمع من المنتجين، كما لا يمكن لهذه المجموعات أن تحقق أهدافها إلا انطلاقا من تراكم عدد معين من العوامل التي تكون محورا إجرائيا واحدا يتركب من روافد اجتماعية وثقافية ومؤسسية وتاريخية وجغرافية وسياسية وعلى المستويات الأصغر والأوسط والأكبر من الجانب الاقتصادي⁸³².

وقد نجحت مجموعات الإنتاج المحلي في تشكيل نموذج ناجح لتنظيم الأنشطة ودعم التنمية المحلية المستديمة، وهو ما شجع في الآن ذاته تنافسية المقاولات في المكان نفسه، وعلى سبيل المثال، فإن إحدى هذه المجموعات المتخصصة في قطاع الأثاث أضحت تضم أزيد من 400 مقاولة تمثل أكثر من 50 بالمائة من المواقع الصناعية، وتساهم بما يناهز 70 بالمائة من المداخل الضريبية المحلية، و 73.4 بالمائة من مناصب الشغل الصناعية، و 37 بالمائة من مجموع مناصب الشغل في بلدية يوبا⁸³³. وقد استفادت⁸³⁴ المجموعات الإنتاجية المحلية في البرازيل من علاقة هامة تربط بين عاملين اثنين هما تركيز المقاولات والمجالات الترابية، واستنادا إلى مثل هذه التجارب الناجحة ندرك ضرورة إنشاء أنظمة إنتاج محلية تعمم على كل الجهات المغربية تساهم في تنميتها.

⁸³⁰ - لويس فيرناندو بيبسا، مرجع سابق، ص: 149.

⁸³¹ - المرجع السابق، ص: 151.

⁸³² - المرجع السابق، ص: 152.

⁸³³ - Costa, E.J.M : « Arranjos produtivos locais, politicas publicas e desenvolvimento regional brasilia », Mais Grafica, 2010, p : 208-209. Op. cité par :

لويس فيرناندو بيبسا، مرجع سابق، ص: 154.

⁸³⁴ - لويس فيرناندو بيبسا، مرجع سابق، ص: 155.

المطلب الثاني: تطوير آليات تدبير المجال الترابي للجهة

يعتبر الإطار الجهوي المجال الترابي والإداري الأنسب لتحقيق الاستثمار الخاص وجلب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية، والرهان اليوم، على المجال الترابي للجهة لاستقطاب الاستثمارات وتثبيتها بهدف المساهمة في خلق الثروات وتدعيم التنمية الجهوية، وهو ما يجعل الجهة مطالبة أكثر من أي وقت مضى بتنظيم مجالها وإمكاناتها وابتكار حلول خاصة تمكنها من رفع تنافسية مجالها الترابي وإنتاج شروط تنميتها عبر مشاركة المقولة (الفرع الأول) واستغلال تقنيات الذكاء الترابي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الابتكار الجهوي

يرتبط بروز أقطاب التنافسية الناجحة وتنمية المجالات الترابية ذات الامتياز ارتباطا وثيقا بقدرة الأمم والشركات على النهوض بأنظمة الابتكار في علاقتها بالموضوع مع الأشكال الجديدة للمنافسة التي تدفعها عولمة الاقتصاديات وعولمة المبادلات⁸³⁵، ففي صلب الأقاليم المتقدمة يبرز تنافس غير مسبوق، استراتيجي، يشمل تنافسية المقاولات وتدبير تنمية المجالات الترابية، ويشكل الابتكار صلب هذه التنافسية وهذا التدبير⁸³⁶.

فالابتكار أضحى، وإن لم يتم تجاهله في ما مضى، محركا أساسيا للنمو⁸³⁷، فباعثه أداة للتجديد والإبداع يندرج في صلب اهتمام المقاولات والجهات على حد سواء، فالمقولة من خلال الابتكار، تعطي نفسها الوسائل التي تتيح لها إمكانية خلق ثروات جديدة، والابتكار بما هو وسيلة لخلق منتجات جديدة، يفرض نفسه بصفته جوهر روح المقولة ومعناه الأساس. فبالنسبة للمقاولات القائمة، يمثل مستوى الاستثمار في ميدان البحث والتطوير أحد مؤشرات الابتكار، فالمقولة التي تخصص للبحث والتطوير 20 بالمائة على الأقل من تكاليف الاستثمار تستحق أن توصف بأنها مقولة مبتكرة⁸³⁸.

⁸³⁵ - إدريس الكراوي وفيليب كليرك، مرجع سابق، ص: 15.

⁸³⁶ - الآن ريد سلوب: "الذكاء الاستراتيجي والسياسات المبتكرة"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 371.

⁸³⁷ - الآن ريد سلوب، مرجع سابق، ص: 379.

⁸³⁸ - اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 159.

■ وضع التشغيل في قلب العمل على الاندماج الاجتماعي والتسيير وفق تنظيم ينطلق من القاعدة والمشاريع الموجودة؛

وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي يحظى موضوع الابتكار بأهمية متزايدة، إذ يمكن استنتاج ثلاث مميزات لإحدى المبادرات السبع للجنة الاتحاد من أجل الابتكار، ويتعلق الأمر بإعادة تركيز البحث والابتكار على التحديات المجتمعية الكبرى (التغير المناخي، الفعالية الطاقية، صحة السكان وشيخوختهم)، مقارنة موسعة لمفهوم الابتكار تطل مجالات أخرى غير التكنولوجيا بمفردها، الرغبة في العمل على تفتح سوق وحيدة للبحث والابتكار⁸⁴³.

ولإنجاز هذه المبادرات وضعت اللجنة تحقيق خمسة أهداف⁸⁴⁴: تقوية البرمجة لاستكمال الفضاء الأوروبي للبحث ورفع تحديات موضوعاتية وترابية محددة، وإعادة صياغة الإطار القانوني والإطار التقني والإطار المالي لتوسيع قدرة المقاولات الأوروبية على الابتكار، وإعطاء الانطلاقة لشراكات مع الدول الأعضاء للتحكم على نحو أفضل في التقنيات الطلائعية، ومضاعفة الموارد المالية لدعم المشاريع المجددة، وتمتين الروابط بين التعليم والبحث والابتكار وعالم المقولة. وعلى صعيد الدول، يطلب من الأعضاء تشجيع الامتياز والتخصص الذكي من خلال مراجعة أنظمتها في البحث وإعادة تركيز البرامج الدراسية على الابتكار وروح المبادرة من أجل إعطاء الأولوية للنفقات والمبادرات المتمحورة على المعرفة.

إن تنافسية مجال ما تمر قبل كل شيء بالبحث والابتكار⁸⁴⁵، والجهة تظل الإطار الأنسب لابتكار سياسة جهوية مستقطبة لعناصر الإنتاج، تستجيب لمتطلبات المرحلة ولمستلزمات التنمية المندمجة، على أن الجهة يجب أن تعتمد مبدأ الاشتغال بمنطق ابتكار الحلول بشكل مستمر لمختلف المشاكل والعراقيل التي قد تصادف تدخلها وباقي شركائها.

⁸⁴³ - آلان ريد سلوب، مرجع سابق، ص: 380.

⁸⁴⁴ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁸⁴⁵ - ماري بريكود، مرجع سابق، ص: 419.

وقد اقترح "دليل أوسلو" لمنظمة التعاون الأوروبية، سنة 2005، تعريفا موسعا للابتكار، يتجاوز مجرد البحث والتطوير، حيث اقترح واضعوه أن يضاف إلى الابتكار في المنتجات والوسائل، الابتكار في التنظيم والتسويق⁸³⁹، وتبعا لتقرير حديث لمجلس التحليل الاقتصادي وجب توسيع مصطلح الابتكار (كل ما هو جديد) يمكن من فهم واسع لا ينحصر فقط في تجديد التقنيات الفائقة، ليتجاوزها إلى الاستعمالات الجديدة لهذه لتكنولوجيا، كما يتضمن هذا الابتكار الأحداث كل ما هو موجود أصلا، مثلا على مستوى الخدمات العمومية أو السياسات المتبعة⁸⁴⁰.

فالابتكار لا ينحصر في عوامل الإنتاج المادية وحدها، بل قد يمتد إلى ابتكارات اجتماعية عند الإحالة على تطور مجتمع معين مثلا، على اعتبار أن الابتكار إذا كان بإمكانه أن يقوم على قاعدة منعزلة، يكون عندها أحوج ما يكون إلى محيط اجتماعي ذا بنية سليمة⁸⁴¹.

ففي تجارب مقارنة، حلت الابتكارات نتيجة الأوضاع المتأزمة التي مر منها المجتمع، والمثال فيما يخص أزمة الضواحي في فرنسا إذ ارتكزت مختلف الابتكارات المتعلقة بالخدمات العمومية وتسيير المشاريع على العناصر الآتية⁸⁴²:

■ تحديد ومعرفة مبادرات الفاعلين الجمعيين بالميدان؛

■ الابتكار في تسيير الخدمات الاجتماعية العمومية المحلية والعمل في إطار شبكات؛

■ إرساء نظام يمكن من تفادي تضارب الأدوار بين مختلف الفاعلين العاملين في مجال التربية وإدماج الشباب في وضعية صعبة؛

■ الربط بين التكوين والتربية والإدماج المهني وتنشيط الحي وتقاسم قواعد المعطيات ورسم مسار أخلاقي ناجع؛

⁸³⁹ - أندري جوايال، مرجع سابق، ص: 159.

⁸⁴⁰ - ماري بريكود: "الذكاء المجالي والتماسك الاجتماعي أو كيف يساهم الإبداع والابتكار الاجتماعي في تنمية المجال؟"، أعمال الملتقى الدولي

للداخلية، مرجع سابق، ص: 424.

⁸⁴¹ - أندري جوايال، مرجع سابق، ص: 160.

⁸⁴² - ماري بريكود، مرجع سابق، ص: 425.

الفرع الثاني: الذكاء الترابي الجهوي

إن تحقيق تنمية جهوية مندمجة يتطلب تظافر جهود كافة الفاعلين على مستوى مجال جهوي معين، وتوظيف أحدث آليات التدبير والتدخل التي أثبتت نجاعتها على مستوى قطاع المقاولات، وبرهنت فاعليتها على المستوى الترابي الذي يقتضي تدبيره بذكاء، أي في إطار استراتيجية عمومية وجماعية لدعم الإنتاج المشترك للتنمية الجهوية ولأصناف منطق التنمية الترابية بواسطة المقولة، وتعتبر مساهمته - الذكاء الترابي - أصيلة على مستويين، باتخاذ مدخل "المقاولات" واستدعائه للتجارب الدولية التي تقترحها الجهة، وإضفاء الطابع الترابي على التنمية باعتباره القاسم المشترك لهذه المقاربة⁸⁴⁶.

فأهمية الذكاء الترابي تنطلق من جانبين هما: جانب الذكاء الاقتصادي (الفقرة الأولى) باعتباره مقارنة ومناهج وأدوات خاصة بعالم المقاولات التي يتم تكييفها مع الحاجة إلى التنمية الاقتصادية لمجال ما، والجانب الأوسع، الذي يتضمن المعارف والكفاءات المكونة لمجال ترابي ما، هو مفهوم الذكاء الجماعي ذاته الذي قد يحمل مستقبل المجال الترابي وفق المقاربة الأكثر كلاسيكية للتنمية المحلية لكن من خلال تمكينه من ثقافة لليقظة والاستراتيجية التي غالبا ما كانت تعوزه⁸⁴⁷ (الفقرة الثانية). فتوظيف مجال ترابي جهوي لتقنيات الذكاء الاقتصادي على غرار ما تقوم به المقولة يترجم بيقظة داخلية وخارجية وبعمليات تسويق ترابي وبكيفية ما رؤية حديثة للتنمية الاقتصادية⁸⁴⁸.

الفقرة الأولى، مفهوم الذكاء الاقتصادي

يقصد بالذكاء الاقتصادي الإحاطة بمعلومات تساعد المقولة على التكيف مع محيطها الاقتصادي⁸⁴⁹، ويندرج في نسق التفكير الاستشرافي للمقاولات، بحيث يسمح بتحديد

⁸⁴⁶ - ادريس الكراوي و فيليب كليرك، مرجع سابق، ص: 12.

⁸⁴⁷ - Demazière C. et Faugpuin p. : «Anticiper les mutations économiques du territoire : quelles implications pour l'action publique locale ?», in Actes colloque atelier d'intelligence stratégique (ATELIS), poitier, janvier 2005, p : 387-395. Op. cité par :

ماريو سندوفال: "الذكاء الاقتصادي الترابي: رهان وبراديجما؟"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 513.

⁸⁴⁸ - ماريو سندوفال، مرجع سابق، ص: 513.

⁸⁴⁹ - نينا كويلنيس: "الذكاء الاقتصادي التعاوني، آلية الابتكار في خدمة التنمية الترابية و المقاولاتية"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 431.

الاستثمارات الاستراتيجية المحددة والهيكلية التي تعتبر ضرورية للتنافسية المقاولات⁸⁵⁰، ويختزل إلى اليقظة الدولية واستكشاف أسواق جديدة وفرص جديدة لإقامة المنشآت، كما يتوسع إلى الإحاطة بمعارف وموارد المجال الترابي⁸⁵¹.

ويقوم بذلك على ثلاث ركائز إما استباقية أو دفاعية وهي اليقظة الاقتصادية وتعني اليقظة التنافسية والتكنولوجية والتنظيمية وما يتعلق بالسوق...، والأمن الاقتصادي أي تدبير القضايا المتعلقة بسرية المعطيات الحساسة وتأمين نظم المعلومات، بالإضافة إلى أنشطة جهات الضغط⁸⁵².

ويستجيب الذكاء الاقتصادي في آن واحد لأمرين اثنين⁸⁵³، أولهما توفير معلومات مناسبة تهدف إلى إحداث عوامل تميز إزاء المنافسين، وفهم واستباق التغيرات الطارئة على المحيط الذي تنشط فيه، وفتح أسواق جديدة، ثم تشجيع الابتكار والإبداع. وثانيهما حماية رصيد المعلومات بهدف تلافي قيام المنافسين بتنفيذ الحلول المشار إليها أعلاه ولا سيما بطريقة غير مشروعة، والتواصل بكل أمان حول الأنشطة التي تقوم بها المقاول والمشاريع والاستراتيجيات التي تنفذها، ثم العمل في إطار من الثقة مع باقي الزملاء والشركاء عبر تقاسم المعلومات المناسبة مع نظراء محددين.

ويعد الذكاء الاقتصادي بذلك نسقا منظما يقوم على أساس البحث عن المعلومات المساعدة في اتخاذ القرار ومعالجتها (الجانب الاستباقي في الذكاء الاقتصادي) وكذا حماية هذه المعلومات ولا سيما إذا ما كانت تعتبر معلومات حساسة (الجانب الدفاعي)⁸⁵⁴، ويضطلع، في أكثر من أي وقت مضى، بدور أساسي في تطوير وتعزيز تنافسية الفاعلين الاقتصاديين، ولا سيما أقطاب التنافسية وأعضائها.

فالذكاء الاقتصادي يقدم أجوبة لاحتياجات أقطاب التنافسية في إطار مقاربتها التنموية والابتكارية، وكذا جهودها لتعزيز مواقفها، وبتحصيل الحصول على المعلومات الاستراتيجية

⁸⁵⁰ - نينا كويلنيس، مرجع سابق، ص: 444.

⁸⁵¹ - جون لويس لوفي: "التصنيع و تحديد مواقع الأنشطة: رد على التحول العالمي الكبير الجاري"، أعمال الملتقى الدولي للدخلة، مرجع سابق، ص:

46.

⁸⁵² - نينا كويلنيس، مرجع سابق، ص: 431.

⁸⁵³ - نينا كويلنيس، مرجع سابق، ص: 436.

⁸⁵⁴ - نينا كويلنيس، مرجع سابق، ص: 436.

واستباق المستجدات وحماية الرصيد التكنولوجي⁸⁵⁵. ويمكن المقابلة بذلك، من اكتشاف فرص جديدة بفضل أنماط عدة من الأنشطة، وهي اليقظة التجارية والتسويق وتعزيز التنافسية بهدف الإحاطة بشكل أمثل بظروف السوق وآفاق تطوره وكذا التعرف على الزبناء ومعرفة تطلعاتهم وعلى الشركاء والمنافسين وتحسين الأداء التجاري، ثم وضع مؤشرات الأداء لغرض المقارنة المستمرة مع المنافسين أو مع الشركاء عبر العالم، وبالتالي اكتشاف أفكار جديدة من حيث المنتجات والخدمات والتنظيم⁸⁵⁶.

وإذا كان الذكاء الاقتصادي يسمح للوحدات الإنتاجية بتعزيز مكانتها داخل منظومة اقتصادية متجددة عبر آليات استقطاب الرساميل وضمان التنفيذ الجيد للمشاريع، فكيف يمكن للجهة باعتبارها مقولة أن تستغل الفرص التي تتيحها هذه التقنية لتنمية مشاريعها وضمان تنافسيتها في إطار محيط داخلي وخارجي تطبعه حدة المنافسة وتطور آليات التدبير المستعملة.

الفقرة الثانية: مضمون الذكاء الترابي الجهوي

يكتسي الذكاء الاقتصادي الترابي مقاربة شاملة نسقية، فهو في نفس الوقت نمط فكر (وضع اليقين الشخصي للفرد موضع تساؤل، ضرورة التوفر على قنوات مع الحذر من اليقين التام) ونمط عمل (التعبئة جماعيا حول مشاريع مشتركة)⁸⁵⁷. فكيف يمكن تعريف هذا النوع من الذكاء؟ ثم ماهي أهدافه؟

أولا: تعريف الذكاء الترابي الجهوي

يعتبر تحديد تعريف للذكاء الترابي من الأمور الصعبة، فهو مفهوم متعدد المعاني مر بعدة مراحل من صياغته⁸⁵⁸، ظهر سنة 1998 لتوضيح الكيفية التي تتطور بها الأقاليم،

⁸⁵⁵ - المرجع السابق، ص: 436 - 437.

⁸⁵⁶ - نينا كويلينيس، مرجع سابق، ص: 439.

⁸⁵⁷ - Levet, J.L : « L'intelligence économique, mode de pensée, mode d'action », Economica, paris, 2001, op cité par :

جون لويس لوفي: مرجع سابق، ص: 47

⁸⁵⁸ - يرى جيرودو Giraudaut أن تعريفا أول للذكاء الترابي انبثق عن الذكاء التنافسي، كما بلوره مايكل بورتر Michael Porter خلال ثمانينات القرن العشرين، وهو يتميز بكونه يلجا في عملية تنمية المجالات الترابية، إلى تقنيات الاتصال الحديثة، مع إيلاء اهتمام خاص للتنمية المستدامة، انظر اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 162

باعتداد مقارنة علمية ومنهجية ومتعددة التخصصات، فهي تدمج استخدام المعلومات والتكنولوجيات ومناهج أخرى لتأويل النتائج، بيد أنه في سنة 1999 ارتبط هذا المصطلح بالفعل والحركة فهو وسيلة بين يدي الباحثين والفاعلين والجماعة الإقليمية لاكتساب معرفة أفضل بالإقليم، وأيضا من أجل معالجة أفضل لنموه⁸⁵⁹.

ويوضح هذا التعريف بأن للذكاء الترابي غاية مزدوجة، أولها اكتساب فهم واضح لمجال معين واستخدام مناهج علمية من أجل تحسين نموه، ويعد بذلك المعرفة المتعددة التخصصات التي تساعد على تحسين فهم بنية الأقاليم وديناميتها⁸⁶⁰.

تعريف آخر للذكاء الترابي سيظهر سنة 2002، إذ تم التركيز على صياغة مشروع بحث محدد من شأنه أن يوجه عملية وضع السياسات أو التصاميم المتعلقة بالنمو المستدام للأقاليم، ليشمل مفهوم الذكاء الترابي مجموعة من المعارف المتعددة التخصصات التي تساهم من جهة في فهم البنى ودينامية الأقاليم، و تهدف من جهة ثانية إلى أن تكون أداة بين يدي العاملين في مجال نمو الأقاليم المستدام⁸⁶¹.

كما أن الذكاء الترابي يمكن تشبيهه بالإقليمية التي تنتج عن ظاهرة الربط بين موارد إقليم معين ونقل الصلاحيات بين فاعلين محليين لديهم توجهات ثقافية مختلفة⁸⁶².

وحسب تعريف أشمل يجمع بين مفهوم ومجال وغاية الذكاء الترابي، فإن هذا الأخير يطمح إلى أن يصبح علما متعدد الاختصاصات، موضوعه التنمية المستدامة للمجالات الترابية داخل مجتمع المعرفة، ومجال اشتغاله الجماعة الترابية، أما هدفه فهو العمل على إطلاق دينامية للتنمية المستدامة على مستوى المجال الترابي، تقوم على الجمع بين أهداف

859 - دابل مورفي ومحمد بيغوطان: "الدينامية الاقتصادية للجهات، استخلاص العبر من تجربة دبي"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 120.

860 - المرجع السابق، نفس الصفحة.

861 - المرجع السابق، نفس الصفحة.

862 - المرجع السابق، ص: 121.

اقتصادية واجتماعية وبيئية وثقافية، والتفاعل بين المعرفة والعمل، وتقاسم المعلومات، والتشاور أثناء بلورة المشاريع، والتعاون في القيام بالأعمال وفي تقييم نتائجها⁸⁶³.

يتبين من هذه التعاريف أن الذكاء الترابي ينبع من الجمع بين تغييرات رئيسية مترابطة فيما بينها على المستويين الاقتصادي والاجتماعي⁸⁶⁴، ويعرفه خبراء أوروبيون بأنه العلم الذي يتمثل هدفه في تحقيق التنمية المستدامة للمجالات الترابية والذي يستهدف الجماعة الترابية⁸⁶⁵، وأنه تغذى من العلوم الاقتصادية ومن الجغرافيا ومن علوم وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومن تدبير المعارف، وتكون الروابط مع الذكاء الاقتصادي وتكنولوجيا الإعلام والتواصل، في غالب الأحيان، في صلب التعاريف المتداولة للذكاء الترابي⁸⁶⁶، وقد قدمت اللجنة الأوروبية في مارس 2010 استراتيجيتها الجديدة على مدى عشر سنوات والموجهة إلى تحريك الاقتصاد الأوروبي، والتي يطلق عليها «أوروبا 2020»، ترمي إلى تحقيق نمو «ذكي ومستدام وإدماجي»، ومن بين الأنشطة الرامية إلى تحقيق أهداف هذا النمو، مقترح يقضي بإعداد «استراتيجيات لاختصاص ذكي»، خصوصا على المستوى الجهوي، وتتمثل غايته في تركيز الموارد على المجالات ذات الامتيازات التفضيلية الأكثر توفيراً للفرص، مثل مجموعات المقاولات والقطاعات المتواجدة أو الأنشطة متعددة القطاعات والاقتصاد الابتكاري، والأسواق ذات القيمة المضافة العالية أو بعض مجالات البحث الخاصة⁸⁶⁷.

الصين بدورها عرفت تطورا كبيرا لتطبيقات الذكاء التنافسي الذي انطلق من حاجيات على الصعيد البلدي لينتقل فيما بعد إلى المستوى الإقليمي لتتم المصادقة عليه لاحقا على المستوى الوطني⁸⁶⁸، ففي سنة 1984 تم إحداث مركز الإعلام للعلوم والتكنولوجيات لإقليم

⁸⁶³ - أندري جوايال، مرجع سابق، ص: 163.

⁸⁶⁴ - دابل مورفي ومحمد بيغوطان، مرجع سابق، ص: 121.

⁸⁶⁵ - ماريو سندوفال، مرجع سابق، ص: 514.

⁸⁶⁶ - المرجع السابق، ص: 515.

⁸⁶⁷ - فرانسوا كسافيي لوفيل: "الالتقائية الشاملة والتباينات المحلية ضرورة تجديد الذكاء الاستراتيجي"، أعمال الملتقى الدولي للدخلة، مرجع سابق، ص: 19 و 20.

⁸⁶⁸ - ماتويل خوان سيروتري: "النموذج الأرجنتيني للذكاء الترابي في مواجهة الوضعيات الطارئة والكوارث، حالة مدينة بوينوس ايريس مثالا"، أعمال الملتقى الدولي للدخلة، مرجع سابق، ص: 91.

"سيشوان" المتعلق بدراسة السوق، وفي سنة 1996 أطلقت لجنة العلوم والتكنولوجيات لمدينة "بكين" برنامجا رائدا للذكاء التنافسي في 8 مقاولات تابعة للبلدية، ثم أطلقت شعبة العلوم والتكنولوجيات بإقليم "يونان" برنامجا رائدا للذكاء التنافسي سنة 2000، وسيتم الاعتراف بالذكاء التنافسي كمهنة عام 2004 ليتم إدماجه في أشغال مجلس شؤون الدولة، وبعدها سيتم إحداث أول أرضية رقمية للذكاء التنافسي على المستوى الإقليمي في "هونان" ثم إحداث مركز هونان للذكاء التنافسي، وستتوج هذه المحطات بالمصادقة على الذكاء التنافسي كمؤشر للأداء بالنسبة لكبريات مقاولات الدولة⁸⁶⁹.

ويبقى أن أشير إلى أن الذكاء الترابي مفهوم مستمر التطور وفكرة متعددة المعاني، غير أن الحديث عنه لا يمكن أن يتم إلا بوجود فاعلين محليين حاملين لمعارف أو مهارات مطلوب تطويرها، وبالتالي أمكن الحديث عن لجوء إلى المعرفة التي يمتلكها مختلف الفاعلين، من عموميين وخواص، في سعي إلى فهم الرهانات الترابية فهما يتيح إطلاق تنمية مجالية مستدامة⁸⁷⁰.

ثانيا: أهداف الذكاء الترابي الجهوي

يعتبر الذكاء الترابي أداة تمكن الجماعات الترابية من اكتساب معرفة أفضل بمجال ترابي معين، وهو أداة للتحكم في السياسة التنموية على أفضل نحو، وتتجلى أهميته في أهدافه التي تتمثل في تحقيق التنمية المستدامة ورفاهية الأشخاص من خلال التنسيق بين أربعة عناصر رئيسية وهي اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية، بالإضافة إلى عنصر خامس يتعلق بإدارة المعرفة⁸⁷¹.

ففي أقطاب التنافسية تجمع كل مقاربة للذكاء الترابي الجماعي كفاءات المقاولات والفاعلين في البحث وفي منظمات دعم التنمية الاقتصادية، مثل المراكز التقنية وغرف

⁸⁶⁹ المرجع السابق، ص: 90.

⁸⁷⁰ اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 163.

⁸⁷¹ داييل مورفي ومحمد بيغوطان، مرجع سابق، ص: 121.

التجارة والصناعة وشبكات نشر التكنولوجيا⁸⁷². ويمكن رهان المواكبة، اعتمادا على مقارنة للذكاء الجماعي، في العمل على التقريب بين مقاولات مسلك ما مثلا، وتوجيهها نحو مواضيع موحدة تخلق قيمة وأداء لا يمكنها الوصول إليهما بكيفية منفردة، وتصنف هذه المواضيع في باب التحديات أو المشاكل الإنتاجية أو التجارية التي تتطلب حولا يتم تصورها جماعيا، ثم تطبق بكيفية فردية⁸⁷³، ويمكن كذلك تعريف المواضيع التي يذكرها أعضاء المسلك بكونها مناسبات ورهانات للنمو بربح الأعمال التي يعز على القدرات الفردية التحكم فيها⁸⁷⁴. ثم إن تعبئة الذكاء الجماعي تمكن من الاستجابة لهاتين الوضعيتين عبر حث الأطراف المشاركة وإقناعها بتقاسم معارفها ومواردها لتصل في النهاية بشكل جماعي، مع مخلفات فردية، إلى إعداد مشاريع جديدة ومحدثة للتمييز⁸⁷⁵.

فالذكاء الاقتصادي الذي تتم قيادته على مستوى مجال ترابي ما تكمن غايته في تحسيس المقاولات بمناهج وأدوات الذكاء الاقتصادي (عملية جماعية، فروع مقاولات، أقطاب، إلخ) وفي تمكين المقاولات من جميع الوسائل لتضع مقاربة للذكاء الاقتصادي داخلها⁸⁷⁶.

على المستوى الاجتماعي، تتمثل إحدى الغايات القصوى للذكاء الترابي في ضمان حياة اجتماعية مريحة ومستقرة للمواطنين، وفي تعزيز الديمقراطية، لذلك تنطلق نظرية الذكاء الترابي في معالجتها للجانب الاجتماعي من طرح أسئلة تصب بالأساس حول ما هي حاجيات الناس على نطاق واسع وعام؟ وما الذي يحتاجه الناس لكي يشعروا بالسعادة والارتياح؟⁸⁷⁷.

على المستوى البيئي، يركز خبراء الذكاء الترابي على ضرورة حماية البيئة من جشع التطور الاقتصادي، على أن الذكاء الترابي يتيح الاستغلال المعقلن للموارد ويوقف استنزاف

⁸⁷² - فيليب كليرك: " الذكاء الجماعي بحث على الابتكار في خدمة تنمية المسالك، إحداث أسواق متطورة"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 275.

⁸⁷³ - Tartonne Daniel: « L'intelligence collective dans les réseaux d'entreprises », séminaire « intelligence stratégique », conférence permanente des chambres francophones et africaines », université de la coopération, HEC, juillet 2010, op.cité par :

فيليب كليرك، مرجع سابق، ص: 276.

⁸⁷⁴ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁸⁷⁵ - المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁸⁷⁶ - ماريو سندوفال، مرجع سابق، ص: 513.

⁸⁷⁷ - داييل مورفي ومحمد بيغوطان، مرجع سابق، ص: 122.

الثروات الطبيعية التي يزخر بها مجال ترابي معين، فتحقيق تنمية ترابية لا يجب أن يتعدى حدود ما تسمح به معادلة حماية البيئة وما تستطيع هذه الأخيرة تحمله.

على المستوى الثقافي، يبدو من التعاريف السابقة لمفهوم الذكاء الترابي، أن هذا الأخير لا يركز فقط على نمو الأقاليم المستدام، وعلى إرساء الدينامية الضرورية للارتقاء بتفعيله وأدائه، بل أيضا على الدور الحيوي المنوط بالميراث الثقافي، إذ لا مفر من تنمية الموارد الثقافية الموجودة داخل حدود إقليم ما، في ما يتعلق بعادات السكان المختلطين وتقاليدهم وحاجياتهم، كما لا ينبغي للأقاليم أن تعتبر الاختلافات بين الأشخاص بمثابة عراقيل، وإنما بمثابة إثراء يمكن أن يضاف إلى ثقافة الإقليم، على أن الإقليم الذي يتألف من ثقافات متعددة يجب أن يسمح بالتعبير عن الاختلافات مما يؤدي بدوره إلى النمو والتقدم⁸⁷⁸.

على مستوى المعرفة، يعتبر الذكاء الترابي تقاسم المعرفة بمثابة خطوة هامة نحو تحقيق التنمية المستدامة⁸⁷⁹. فافتصاد المعرفة يقوم على مفهوم التعاون التنافسي، حيث يشير هذا المفهوم إلى الجمع بين السلوكات الاستراتيجية للتعاون والتنافس في نفس الوقت⁸⁸⁰، كما يمكن من تحقيق التنافسية الاقتصادية والأمن الاقتصادي مع التحكم في الرصيد العلمي والتقني ورصد التهديدات والفرص... وإذا كانت أنظمة الإعلام تشكل اليوم الأدوات المفضلة بخصوص المعطيات المجالية والواقع الاجتماعي، فإن الكيفية التي تستعمل بها تلك الأنظمة هي التي تحدد السياسات الذكية أو الفاشلة⁸⁸¹.

إضافة إلى الأهداف السالف ذكرها، فإن للذكاء الترابي هدفا أسمى يتمثل في النهوض بالعنصر البشري، وتستلزم أهمية مثل هذا الهدف عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص مبنية على التزام مسؤول. ويفترض اختيار الشركاء توفر شروط مسبقة تتمثل في توفر معارف قانونية وإتقان استعمال الأدوات المحاسبية والمالية، ورؤية واضحة للمشاريع التنموية على وجه الخصوص⁸⁸².

⁸⁷⁸ - المرجع السابق، ص: 123.

⁸⁷⁹ - المرجع السابق، ص: 123.

⁸⁸⁰ - نينا كويلنيس، مرجع سابق، ص: 441.

⁸⁸¹ - صباح الشرايبي: "الذكاء الترابي ورهانات الأمن الاقتصادي: حالة الدار البيضاء"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 494.

⁸⁸² - المرجع السابق، ص: 503.

نختم هذه الفقرة، بالتأكيد على أن اعتماد الجهات لمضمون الذكاء الترابي سيساعد كل الفاعلين في مجالها على برمجة أعمال التنمية الجهوية المستدامة وتحديدتها وتقييمها، وهو ما يقتضي تفعيل مخطط جهوي للذكاء الترابي تتدخل فيه مجموعات مختلفة من الفاعلين، على أربع مراحل هي بالتتابع التوعية والتكوين والتدريب والمواكبة، ويتضح من ذلك أن الذكاء الترابي لا ينحصر في مجرد عملية سهر وتتبع، بل يقوم على منطق تنموي مستند إلى مسعى تصاعدي (من الأسفل إلى الأعلى) يعتمد على شبكة من الكفاءات متعددة الاختصاصات تكون بالأساس لفاعلين محليين⁸⁸³.

لذلك فالتخصص الذكي يفرض على الكل، المقاولات ومراكز البحث والجامعات، أن تتعاون مع بعضها البعض من أجل تحديد المجالات الواعدة أكثر بالنسبة للجهة⁸⁸⁴، وبما أن الذكاء الاقتصادي يحتاج إلى وسائل وإلى طاقة، وإلى أموال كذلك، فإن الأمر يدفع للتفكير بأن عقلنة نمط عيش الدولة سيمكن من دعم أعمال محددة الأهداف ومواتية للذكاء الاقتصادي في كل جهة من الجهات مع أخذ خصوصياتها بعين الاعتبار، باعتبار ذلك وسيلة جيدة لخلق النمو بكيفية ذكية⁸⁸⁵.

المبحث الثاني: شروط استقطاب الجهات للمشاريع والمقاولات

إن دعم وتشجيع الاستثمار وتنمية الاقتصاد الجهوي عبر مساهمة القطاع الخاص من خلال مشاريع المقاولات، يتوقف على ما يميز المجال الترابي الجهوي من إمكانات ومؤهلات وبنيات تحتية تسهل على هذه المقاولات تنمية أنشطتها (المطلب الأول)، وعلى اعتماد الجهة لاستراتيجية واضحة للتعريف بمجالها كفضاء مؤهل للنشاط الاقتصادي والترويج للخصوصيات التي تؤهله لمنافسة باقي الفضاءات الترابية المحلية والدولية في ظل ظروف اقتصادية عالمية تتسم بقوة المنافسة وتعترف بالفعالية والمردودية (المطلب الثاني).

⁸⁸³ اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 163.

⁸⁸⁴ فرانسوا كسافيي لوفيل، مرجع سابق، ص: 20.

⁸⁸⁵ فانسان بيرو، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، مرجع سابق، ص: 544.

المطلب الأول: تقوية تنافسية التراب الجهوي

يحظى تنظيم وتجهيز المجال الترابي بأهمية بالغة من طرف جميع الدول باعتباره الفضاء الذي تمارس فيه السيادة وتقام عليه الأنشطة التنموية والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي يتوجب أن تعود فوائدها على الجميع. وعادة ما يتم تقسيم التراب الوطني إلى عدة جهات ومناطق بناء على أسس ومعايير متعددة تنطلق من معطيات تاريخية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية، تتوخى في جميع الأحوال تحقيق التوازن والتكامل والانسجام بين أقاليم الدولة (الفرع الأول)، ومنح كل جهة نصيبها من الثروات والتجهيزات التي تؤهلها لتحقيق التنمية الذاتية أو بمساهمة المقاولات والاستثمارات الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التقصيع المتوازن للتراب الجهوي

يجد التقسيم الترابي أهميته في تجسيد المبادرات التنموية وتقريب الإدارة من المواطنين، ويتخذ أشكالا وأنماطا متعددة تختلف باختلاف نوع ودرجة الوحدة الترابية⁸⁸⁶. ومن منظور تنموي، يعد التقسيم الجهوي أداة لتحقيق التكافؤ بين الجهات على مستوى توزيع التجهيزات والإمكانات والمشاريع والأعمال التنموية، وبالتالي تفادي الاختلالات وحالات اللاتوازن في مختلف المجالات، ويفسح في نفس الوقت فرص جديدة للاستثمار وآفاق واسعة لاستقطاب الأنشطة الإنتاجية من خلال ما تزخر به الجهة من عوامل جذب ومؤهلات توطين "Localisation" المؤسسات الإنتاجية.

وقد عرف المغرب تطبيق تقطيعات ترابية هدف من ورائها تكوين مجموعة جهات متوازنة اقتصاديا ومنسجمة تاريخيا، اجتماعيا، بيئيا وثقافيا، غير أن واقع التجربة أفرز فوارق عميقة بين مناطق المغرب في كافة القطاعات، جعل مسألة مراجعة التقطيع الجهوي

⁸⁸⁶ فنجد التقسيم الترابي الإداري الذي يحدد المدار الترابي وعدد الوحدات الإدارية الترابية الخاضعة لعدم التركيز الإداري، والتقسيم الترابي الجماعي الذي يحدد المدار الترابي وعدد الوحدات الإدارية الترابية الخاضعة للامركزية، ثم التقسيم الترابي الانتخابي المرتبط بكل من التقسيم الإداري والتقسيم الجماعي والذي يحدد عدد الدوائر الانتخابية وعدد الأعضاء الواجب انتخابهم. أما التقسيم الترابي الجهوي فيعد بمثابة الإطار الجغرافي لبلورة سياسات التنمية الجهوية، ويكفل شروط نجاحها حيث ينبغي أن يعتمد على أسس موضوعية وأن يأخذ بعين الاعتبار مختلف المعطيات الجهوية والمحلية ويدمج متطلبات التنمية الوطنية، فهو إذن وسيلة لضبط المجال الجهوي وأساس بنائه وعلى طبيعته تحدد ما يصطلح عليه بالجهوية التي يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع تشمل الجهوية الوظيفية، الجهوية الإدارية، ثم الجهوية السياسية. للمزيد من التفاصيل، انظر المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب دراسة تحليلية للقانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات"، مرجع سابق، ص: 90-91.

ضرورة بل شرطاً يتوقف معه مصير تفعيل مشروع الجهوية المتقدمة. فما هي إذن المراحل التي مرت منها التقسيمات الترابية الجهوية؟ وماهي معيقاتها؟ (الفقرة الأولى) ثم ماهي المعايير المطلوب اعتمادها لبلوغ تقسيم ترابي جهوي يتجاوز سلبيات الماضي والحاضر ويضمن لكل جهة حقها من مقومات التنمية؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى. واقع التقسيم الجهوي بين التجريبتين الاقتصادية والإدارية

بعد حصوله على الاستقلال، عمل المغرب على مراجعة تنظيمه الإداري الذي وقعه المستعمر الفرنسي بغية بسط سيطرته على كامل البلاد من منظور عسكري وأمني، حيث قامت الدولة بحركة واسعة لإعادة تنظيم الإدارة الترابية على أساس إدماج المستوى الإقليمي والجماعي في النهج الوطني، وخلق وحدة وطنية عن طريق الإدماج السياسي⁸⁸⁷، وتم بذلك اعتماد تقسيم إداري أطره ظهير 1959، الذي أخذ طابعاً سياسياً وجد تبريره في ضرورة التحكم في المجال ومواكبة التهديدات التي كانت تمس بوحدة الدولة بالإضافة إلى مواجهة الفوارق التنموية التي أضرت بمناطق واسعة.

وقد شكلت الفترة الممتدة من استقلال المغرب إلى سنة 1959، مرحلة تأسيس ودعم الإطار الإقليمي، ستعزز سنة 1960 بإحداث الجماعات الحضرية والقروية وهي التشكيلة الإدارية التي سيستمر العمل بها طيلة عقد الستينات، حيث ستظهر مشاكل هذا التنظيم ويتفاقم التباين الاقتصادي والاجتماعي بين أقاليم المملكة مما سيحثم البحث عن تقسيم ترابي جديد يعتمد الجهة كإطار لخلق التوازن المجالي، ليتم إصدار ظهير 16 يونيو 1971 والذي بمقتضاه تم إحداث سبع مناطق اقتصادية، غير أن هذا التقسيم سيعجز عن تحقيق أهدافه إذ سيستمر منطق اللاتوازن وعدم التكافؤ بين الجهات وسيكرس نفس توجهات ظهير 1959 من حيث اعتماد الإطار الإقليمي لتحديد الجهات، وهو واقع سيدفع من جديد إلى إعادة التفكير في التقسيم القائم على أساس بلوغ هدف التكامل والاندماج الجهويين، وهو ما جسده مرسوم 1997 الذي قسم التراب الوطني إلى 16 جهة على أساس معايير مختلفة، فما هي إذن هذه

⁸⁸⁷ - فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، مرجع سابق، ص: 16.

المعايير وماهي الاختلالات التي أبان عنها هذا التقسيم ؟ وقبل ذلك ما هي تفاصيل تجربة 1971؟.

أولا: التقطيع الجهوي لسنة 1971

إن فكرة التقسيم الجهوي ليست وليدة اليوم بالمغرب، بل هو تقليد عرفه منذ زمن طويل، إلا أن أشكال هذا التقسيم كانت تختلف بحسب الظروف والأزمنة، وتستجيب لضرورات تاريخية، دون أن ترقى إلى المستوى الجهوي المتعارف عليه دوليا، إلى أن جاء ظهير 16 يونيو 1971 الذي اعتبر بمثابة محاولة لخلق تناغم وتوازن تنموي بين مختلف أنحاء المغرب⁸⁸⁸. فقد اعتبر الجهة إطارا جغرافيا تدرس فيه مشاريع التنمية، وإطارا إداريا واقتصاديا يشكل صلة الوصل بين الإدارة المركزية والأقاليم، ولا تعتبر بأي حال من الأحوال جماعات لها شخصية معنوية ولا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، بل هي جزء من التقسيمات المركزية، يكمن الهدف الأساسي من إحداثها في تجميع عدد من الأقاليم المتجاورة مع ضم إمكاناتها المادية والبشرية لتحقيق قدر أكبر من النمو وإقرار توازن وانسجام اقتصادي بين الأقاليم⁸⁸⁹.

فالجهة حسب منطوق هذا الظهير لم تكن جماعة محلية ولا وحدة ترابية لا مركزية، الأمر الذي جعل وضعية التنظيم الجهوي غامضة من الناحية القانونية⁸⁹⁰، وحال بالتالي دون قيام المناطق المستحدثة بوظيفة تنموية، وهو ما كان له تبعات على التجربة الأولى في مجال الجهوية التي يصعب وصفها بأنها سياسة جهوية بالمعنى الصحيح للكلمة، إذ كانت مجرد عمل جهوي للسلطات العمومية أو إطار لتصنيف تدخلات السلطات العمومية على الصعيد الترابي⁸⁹¹.

ويجمع مجمل الباحثين والدارسين لواقع التقطيع الترابي ببلادنا، على أن ظهير 1971 كرس نفس توجهات ظهير 1959، من حيث اعتماده الإطار الإقليمي كأساس لتحديد الجهات،

⁸⁸⁸ - رشيد ليكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، منشورات عكاظ، الرباط، 2002، ص: 167.

⁸⁸⁹ - صالح المستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب: من المركزية إلى اللامركزية"، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر، الدار البيضاء،

1989، ص: 278.

⁸⁹⁰ - المهدي بنمير: «التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات»، مرجع سابق، ص: 25.

⁸⁹¹ - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 162.

إذ لا يمكن الفصل بتاتا بين الجهة كمؤسسة إدارية وقانونية تتوفر على اختصاصات وسلطات في مجال التنمية المحلية وتأطير المجال الجهوي باعتباره الإطار الذي يستوعب كل القرارات التنموية الجهوية، لأنه في غياب هذا المجال، تبقى كل خطط التنمية الجهوية عديمة الفعالية⁸⁹². فوفق هذا الظهير تم تقسيم التراب الوطني إلى سبع مناطق اقتصادية هي⁸⁹³:

- 1- المنطقة الوسطى الشمالية التي تضم أقاليم فاس وتازة والحسيمة.
- 2- المنطقة الوسطى وتضم عمالة الدار البيضاء وأقاليم الجديدة وسطا وخريبكة وبني ملال.
- 3- المنطقة الشرقية التي تشمل إقليمي وجدة والناظور.
- 4- المنطقة الوسطى الجنوبية وتضم إقليم مكناس وإقليم الراشيدية.
- 5- منطقة تنسيفت وتضم إقليم مراكش وآسفي.
- 6- المنطقة الشمالية الغربية: تضم عمالة الرباط وسلا وأقاليم القنيطرة وطنجة وتطوان.
- 7- منطقة الجنوب وتتكون من أقاليم أكادير وطرفاية وورزازات.

إن قراءة محتوى تقسيم 1971 تبين بشكل جلي، فشل تحقيق رهان التوازن بين المناطق السبع، لا توازن يترجمه اختلاف نطاق الأقاليم وتفاوت ساكنتها ومواردها مما نتج عنه تجميع عدة أقاليم فقيرة داخل الجهة الواحدة مثل الجهة الشرقية التي تضم أقاليم وجدة، الناظور وفكيك. ومن بين سلبيات هذا التقسيم كذلك نقدم مثال الجهة الجنوبية التي أضحت تضم 11 إقليما، الأمر الذي جعلها الجهة الوحيدة التي تتوفر على أكبر مساحة وأكثر الأقاليم، يضاف إلى ذلك، أن كل الجهات تتوفر على منفذ بحري على الساحل الأطلسي أو المتوسطي، بينما افتقدت الجهة الوسطى الجنوبية هذا الامتياز وهو ما جعلها جهة مغلقة على المنافذ الخارجية، كما تميزت هذه الجهة بنوع من عدم الانسجام والتجانس بين الأقاليم

⁸⁹² المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات"، مرجع سابق، ص: 89.
⁸⁹³ للمزيد من التفاصيل، انظر عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 141-143.

المنضوية إليها ونخص بالذكر إقليم ورزازات الذي تم ربطه بولاية أكادير باعتبارها المركز الرئيسي للجهة الجنوبية رغم أن المسافة بينهما تتعدى 400 كلم⁸⁹⁴.

فنتيجة هذا التقطيع جاءت مفاجئة، لأن الجهات «الاقتصادية»، كانت توافق بشكل شبه تام المناطق العسكرية للحقبة الاستعمارية، والاختلاف الملحوظ الوحيد هم منطقة الاستعمار الإسباني السابق في الشمال، التي لم تكن معنية بتقطيع سنة 1940، والتي تم إدماجها بطريقة بسيطة، حيث تم تقطيعها إلى ثلاثة أجزاء، ألحقت بثلاث جهات مجاورة لها⁸⁹⁵.

كما أن اعتماد البعد الإقليمي جعل من التقسيم الجهوي لسنة 1971 مجرد تقسيم إداري غير قادر على التحكم في الاختلالات الناتجة عن النمو الديمغرافي والتباين الطبيعي بين الجهات والتوزيع اللامتكافئ للسكان والتجهيزات فوق التراب الوطني⁸⁹⁶، كما كرس هذا التقسيم طغيان الطابع الدولتي أو المركزي على المجال الجهوي مما أدى إلى تكريس اللاتركيز الإداري في غالب الأحيان والأخذ باللامركزية في مجالات محدودة على صعيد الجماعات الحضرية والقروية⁸⁹⁷. كل هذه المعطيات فرضت اعتماد معايير أخرى لتقسيم جهوي يقوم على خلق أقطاب تنموية توفر مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبعمق ترابي يضمن التوازن بين الجهات.

ثانياً: التقطيع الجهوي لسنة 1997

بعد صدور القانون رقم 47.96 الذي عزز الترسانة القانونية للامركزية، ثم إصدار مرسوم 1997⁸⁹⁸، بموجبه ألغيت التقسيمات الجهوية لسنة 1971 التي أثبتت عجزها عن تحقيق التكامل الاقتصادي والتوازن التنموي بين مناطق المملكة.

⁸⁹⁴ - للمزيد من التفاصيل يراجع مؤلف الأستاذ المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب دراسة تحليلية للقانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات"، مرجع سابق، ص: 27-28.

⁸⁹⁵ - التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية، مرجع سابق، ص: 55.

⁸⁹⁶ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 150.

⁸⁹⁷ - المهدي بنمير، مرجع سابق، ص: 96.

⁸⁹⁸ - مرسوم رقم 2.97.246 صادر في 12 ربيع الآخر 1418 الموافق لـ 17 غشت 1997، بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، ج.ر عدد 4509 بتاريخ 13 ربيع الآخر 1418، موافق لـ 18 غشت 1997، وقد تم تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم 2.03.531 الصادر في 13 رجب 1424 الموافق لـ 10 شتنبر 2003، ج.ر عدد 5142 بتاريخ 14 رجب 1424، موافق لـ 11 شتنبر 2003.

وبالمقارنة مع المعايير التي اعتمدها التقسيم السابق، نجد أن التقطيع الجديد ارتكز على عدة معايير يمكن تلخيصها في ثلاث مجموعات، تهم المجموعة الأولى من المعايير، العناصر المرتبطة بالانسجام والتكامل بين الجهات والتي تجعل من الوحدات الجهوية التاريخية بخصوصياتها الجغرافية والثقافية نقطة انطلاق لكل عمل جهوي، الأمر الذي جعل من هذه المعايير تستأثر بالاهتمام، حيث إن ثمان جهات من أصل 16 حددت بناء على هذه المعايير⁸⁹⁹.

أما المجموعة الثانية من المعايير فهي منفتحة نحو المستقبل واعتماد الجهوية كوسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكأداة لتدعيم مقومات الدولة الحديثة، من هنا تكمن أهمية المعايير المرتبطة بنفوذ المراكز الحضرية بالتشابه في مستويات، التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتجهيزات الاجتماعية.

وترتبط المجموعة الثالثة من المعايير بالعوامل السياسية والجيوستراتيجية التي تستجيب لمتطلبات الوحدة الوطنية وتفرض معالجة خاصة للجهات الحدودية وتطرح إمكانية استغلال الواجهات المتعددة للمغرب المتوسطية والصحراوية والجبلية والأطلسية.

فالتقسيم الحالي حاول إذن اعتماد مجموعة من المعايير تجمع بين ما هو تاريخي وجغرافي وبيئي، وتأخذ بعين الاعتبار مستلزمات الاندماج الوطني والاستقطاب الحضري والتكامل الوظيفي بين الجهات. ورغم أن هذا التقطيع حاول الاستجابة لمجموعة من الملاحظات التي أثارها تقسيم 1971، إلا أنه لم يسلم بدوره من انتقادات طالت المعايير التي اعتمدها، فهذه الأخيرة تميزت في مجملها بالعمومية، بحيث يمكن استعمالها في أي رقعة جغرافية كيفما كانت طاقتها وموقعها، فالجهات التي حددت على أساس الاستقطاب الحضري والتكامل الوظيفي لا تختلف ميدانيا عن الجهات التي حددت اعتمادا على المقاييس البيئية والتاريخية ومتطلبات الاندماج الوظيفي، فهذه المعايير تبقى هي المعتمدة في خلق هذه الجهة أو تلك. كما أن الاعتبارات التاريخية والبيئية حظيت باهتمام أكبر إلى جانب المقاييس الجيوستراتيجية وعوامل التكامل الوظيفي والاستقطاب الحضري، والملاحظ كذلك أن 13

⁸⁹⁹ - المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب: دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات"، مرجع سابق، ص: 97.

جهة من أصل 16 كلها تتوفر على منفذ بحري، وهذه الخاصية هي نفسها التي تحكمت في تقسيم 1971 الذي كان فاشلا بكل المقاييس⁹⁰⁰. فتقسيم فاتح أبريل 1997 رسم خريطة لا تختلف كثيرا عن تجربة 1971، حيث لم يسمح للبعد الجهوي أن يتبلور على أرض الواقع ولم يشكل قطيعة مع الماضي الذي اعتمد أسلوب الجهوية القطاعية⁹⁰¹.

كما أن التقسيم الجهوي الحالي لم يخترق الحدود الإدارية لأي إقليم في سبيل تحقيق الاندماج الاقتصادي أو التكامل الوظيفي بين الجهات، ونستدل بذلك على سبيل المثال، بجهة الشاوية- ورديغة التي تضم حدودها الترابية أقاليم سطات- خريبكة- وبين سليمان، فإذا ألقينا لمحة على الخريطة الترابية والإدارية نجد أن جزءا صغيرا من تراب إقليم خريبكة، يندرج في إطار الاستقطاب الحضري والاقتصادي لإقليم سطات في حين يبقى الجزء الأكبر تابعا ومتكاملا مع إقليم بني ملال، حيث يشكل هذا الجزء امتدادا طبيعيا لسفوح الجبال الأطلسية... من جهة⁹⁰²، من جهة أخرى فإن ما يؤخذ على هذا التقسيم كونه تقسيما موسعا أسفر عن تضاعف عدد الجهات إلى ما يفوق النصف، أي 16 جهة، لا يتوفر أغلبها على الشروط والامكانات البشرية والمادية الأساسية لكسب تحديات التنمية. ويمكن من خلال الجدول التالي استعراض حدة تباين التمويل العمومي حسب المستويات⁹⁰³.

⁹⁰⁰ - منية بنلمليح: "التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 94-95، شتنبر- دجنبر 2010، ص: 22-23.

⁹⁰¹ - عبد الغني الشاوي: "آفاق التنمية المحلية بالمغرب على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال، الرباط، 2008-2009، ص: 224.

⁹⁰² - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 213.

⁹⁰³ - التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية، مرجع سابق، ص: 53.

جدول رقم 21: توزيع التمويل العمومي برسم سنة 1999 (بملايين الدراهم)

(التحولات حسب المستويات)	التسيير	الاستثمار	المجموع	%
الدولة (تقريبي)	67.000	19.000	86.000	87,1
الجهات	102	392	494	0,5
الأقاليم والعمالات	1.142	369	1.511	1,5
البلديات والجماعات	8508	2212	10.720	10,9
المجموع	76.752	21.973	98.725	100
المصاريف العمومية للفرد في السنة بالدرهم	التسيير	الاستثمار	المجموع	-
الدولة	2.367	671	3.039	-
الجهات	4	14	17	-
الأقاليم والعمالات	40	13	53	-
البلديات والجماعات	301	78	379	-
المجموع	2.712	776	3.489	-

المصدر: التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية

في ظل الظروف الراهنة، يشكل المستوى الجماعي المستوى الوحيد الذي يتوفر على ميزانية مهمة، بينما يمتاز المستوى الإقليمي بأهميته في الميدان الإداري بفضل المكانة المرموقة للعامل، أما المستوى الجهوي فهو لا يكتسي أية أهمية سياسية أو مالية⁹⁰⁴.

من جهة أخرى، تطبع التقسيم الحالي اختلالات مجالية واقتصادية واجتماعية، تتجسد في الاختلاف والتفاوت بين الجهات سواء من حيث المساحة أو عدد السكان أو من حيث البنيات والتجهيزات التحتية أو من خلال الإمكانات الطبيعية التي تتوفر عليها كل جهة، فمن الجانب الديمغرافي نجد ثلاث جهات: الدار البيضاء الكبرى، مراكش - تانسيفت- الحوز، سوس ماسة- درعة تضم 32,4% من مجموع السكان حسب إحصاء 1994، وفي القطاع الفلاحي وانطلاقا من مؤشر المساحة المزروعة يوجد هناك اختلال بين جهتي الغرب - الشراردة بني حسن وسوس ماسة درعة، نفس الاختلال يلاحظ بشكل أكثر وضوحا في

⁹⁰⁴ - التصميم الوطني لإعداد التراب، مرجع سابق، ص: 53.

القطاع الصناعي، إذ تبقى جهة الدار البيضاء الكبرى قطبا مهما في المغرب، حيث تحظى بالحصة الكبرى من الاستثمارات: 45% من مجموع الاستثمارات العمومية⁹⁰⁵.

فالملاحظ أن التقسيم الجهوي لم يأخذ بعين الاعتبار بالشكل الكافي الديناميات الاقتصادية والاجتماعية والمجالية والبشرية التي تشكل المجال الوطني، حيث مازال الهاجس الأمني طاغيا كما كان الأمر عليه في التقطيع السابق، على حساب أولوية الأهداف التنموية⁹⁰⁶، فنسبية البعد التنموي تتجلى كذلك في ضعف جل الجهات التي أحدثها التقسيم من حيث تمركز المقاولات الصناعية أو التجارية، والتي تعد استثمارا ماليا بالدرجة الأولى إذ يشترط أصحابها قبل إحداثها وجود بنيات تحتية أساسية، مناطق صناعية، طرق رئيسية، شبكة مواصلات...، فمن خلال الإحصائيات المسجلة نجد أن غالبية التراب الوطني يزاول النشاط الفلاحي، وأن كافة اليد العاملة الموزعة عليه تشتغل في قطاع الفلاحة، في حين تتركز اليد العاملة النشيطة والمكونة في الميدان الصناعي والتجاري في محور الجهات الغنية (جهة الدار البيضاء- جهة الرباط- سلا- زمور- زعير)⁹⁰⁷.

إن هذه السلبيات التي اعترت التقطيع الجهوي الحالي جعلت الجهات التي تتمتع بأسبقية اقتصادية تستفيد أكثر من غيرها، مما خلق نوعا من التفاوت بين الجهات، والحال أن التقطيع يهدف من بين مراميهِ إلى تحقيق توازن جديد في النمو الوطني الجهوي والمحلي، بالإضافة إلى تحسين حالة البنيات التحتية والمرافق الجماعية الأساسية في الجهات المحرومة من أجل إعطاء نفس الإمكانات للمواطنين لإشباع الحاجيات الأساسية، ونفس الحظوظ في التنمية بالنسبة لجميع الجهات⁹⁰⁸.

فالأمر يستدعي إعادة النظر في التقسيم الجهوي المعتمد الذي يعوزه المنطق السليم والدقة المطلوبة.

⁹⁰⁵ - منية بلمليح: «الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91 يناير- أبريل 2010، ص: 45.

⁹⁰⁶ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 218.

⁹⁰⁷ - عبد الكبير يحيى، المرجع السابق، ص: 220.

⁹⁰⁸ - عبد الغني الشاوي: "أفاق التنمية المحلية بالمغرب على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار"، مرجع سابق، ص: 225-226.

الفقرة الثانية. معايير التقطيع الجهوي المتوازن

يشكل التقسيم الترابي جانبا أساسيا من مشروع الإصلاح الجهوي (أولا)، وقد أثبتت العديد من التجارب العالمية أن نجاح التنظيم الجهوي يرتبط بمدى اعتماد أسس سليمة ومعايير دقيقة لتقطيع التراب بعيدة عن الهواجس الأمنية والقبلية (ثانيا).

أولا: التقطيع الجهوي المقترح من طرف اللجنة الاستشارية للجهوية

يشير تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية أن مشروع التقطيع الجهوي المقترح، أقيم بناء على منهجية علمية، وتطبيقا لمعايير تقنية معمول بها، توفق بين أهداف الجهوية ومتطلبات إعادة هيكلة التراب الوطني، فقد أكدت اللجنة أن صحة التقطيع الترابي تقاس بمدى قابليته لإنجاح هذا المشروع الطموح، الهادف بالأساس إلى خلق مجالات منسجمة اجتماعيا ومتوازنة اقتصاديا، ودوائر للعمل الديمقراطي المفضي إلى تحقيق التنمية المندمجة، وقد أكدت اللجنة كذلك غنى المغرب وتنوعه من حيث المؤهلات الطبيعية والاقتصادية، واختلاف أنماط العيش والطابع العمراني، والتراث الثقافي واللغوي والتاريخي، بما يترتب عنه من تباين في درجات التأطير المجالي. ولعل هذا ما يؤكد تجدر التقاليد الجهوية في المغرب، واللازم اتخاذها بعين الاعتبار في أي تقطيع ترابي وهو واقع ارتأت معه اللجنة ضرورة اعتماد معايير تتنوع بين الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفية والقرب والتناسب والتوازن في التقطيع الجهوي المقترح.

1. المبادئ المعتمدة في التقطيع

- مبدأ الفعالية: يرتكز هذا المبدأ على مسألة الحجم، من حيث المساحة وعدد السكان، وبالتالي على العدد المناسب من الجهات ليكون لكل واحدة منها حجم يكفي لجعلها تنصدر باقي الجماعات الترابية من حيث الاختصاصات والتخطيط والتنسيق والتنشيط⁹⁰⁹. فحجم الجهات ليس مسألة جغرافية بحتة، بقدر ما هو مسألة سياسية واقتصادية في جوانب عديدة، والمنطق يفرض دائما عددا محدودا من الجهات ذات

⁹⁰⁹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، التصور العام، ص: 57.

حجم وكثافة كافيتين لتفادي اقترانها بالجماعة المحلية، فالمطلوب هو تقليص عدد الجهات ليصبح أصغر من العدد الحالي، وبالتالي خلق شبكة أوسع تمكن من تحقيق المزيد من الوضوح في الرؤية والفعالية في إنجاز المهام والاضطلاع بالمسؤوليات⁹¹⁰.

كما أن التنافس الاقتصادي الدولي الذي انخرطت فيه المملكة، يستوجب تفادي الحفاظ على جهات ذات وزن اقتصادي ضعيف أو إكثار عددها، حيث ستدخل كل واحدة منها على حدة ومن موقف ضعيف، غمار المنافسة من أجل جلب الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى ترابها، والتي ستستفيد منها أطراف خارجية⁹¹¹.

● **مبدأ التراكم:** استند التقطيع الجهوي المقترح على الشبكة الإدارية الإقليمية الحالية من منطلق البناء على التراكم القائم وللاستفادة من تقاليد عريقة من اللامركزية الإدارية في المملكة⁹¹²، فالمقاربة التي ينبغي تبنيها يتعين عليها أن تكون قادرة على منح البلاد مشروعا يكون متصلا بشكل مباشر بتاريخه الخاص والظروف الموضوعية التي تميز بنيته الترابية، كما ينبغي أن يشكل هذا المنهج قاعدة أساسية لطرق مقاربة التقطيع الجغرافي وللمبادئ الرئيسية للتقسيم الجديد للمجال الترابي إلى جهات مؤسساتية⁹¹³، لذلك اعتمد التقطيع المقترح مبدأ ضم مجموعات ملائمة على أساس إقليمي كمناطق كفيل بتحقيق شرطي الاستمرارية والتجاور الجغرافيين والإبقاء على الكيانات الإدارية الإقليمية على ما هي عليه⁹¹⁴.

● **التجانس والوظيفية:** نظرا لضرورة اعتبار التباين الجلي الذي يفصل بين مجالين كبيرين من حيث الجغرافية والاقتصاد والوضع الجيوستراتيجي، الأول يتمحور حول المراكز الحضرية الكبرى التي تخولها ميزة وظيفية جوهرية في التقطيع الترابي، والثاني يميزه بنيان حضري وبشري متقطع وموارد طبيعية هشة نسبيا، ومساحات

⁹¹⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني: التقطيع الجهوي، ص: 186 - 187.

⁹¹¹ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 189.

⁹¹² - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 57.

⁹¹³ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 182.

⁹¹⁴ - المرجع السابق، ص: 185.

جرداء، تفرض التعامل معها بناء على قاعدتي التجانس والانسجام من حيث التاريخ والثقافة والبيئة التي تجعلها كيانات جهوية متميزة، فإن الأمر يستوجب إبرازها في حد ذاتها ودعمها في إطار التضامن الجهوي بدل جعلها هوامش لمجالات أخرى غنية، خاصة وأن منطق دمج مناطق متفاوتة المؤهلات في كيانات جهوية واحدة لم يثبت نجاحه.

● **سهولة الاتصال والقرب:** استرشد مقترحو التقطيع الجهوي الجديد بقاعدتين تكميليتين، هما سهولة الاتصال والقرب بين جميع مكونات الكيان الجهوي، من منطلق أن القرب يتطلب أن يكون منطلقه الانخراط في إطار للعلاقات الحالية والحديثة، وليس الانغلاق داخل "الأساطير" المبنية على أساس إيديولوجي⁹¹⁵. فالجهة تكون سهلة الولوج حين تسمح المسافة التي يتم قطعها من أجل الوصول إلى عاصمة الجهة باجتياز المسافة (ذهابا وإيابا) وقضاء المأرب في نفس اليوم. وتقاس سهولة الاتصال بالمسافة الكيلومترية بين بقعتين (200 إلى 250 كلم) وبمدة الرحلة بينهما (حوالي ساعتين إلى ثلاث ساعات) وبتكاليف الرحلة، إلا إذا كانت وضعية المجال أو ضعف الكثافة السكانية لا تسمح بذلك⁹¹⁶.

● **التناسب والتوازن:** تأتي أهمية هاتين القاعدتين من مساءلتهم لقضيتي جدارة وصلاحيات الاهتمام بلزوم جعل "توازن" افتراضي بين الجهات لتفادي إقامة جهات كبرى على حساب أخرى صغيرة، فالمسألة تطرح بشكل مباشر كميّات التعامل مع المدن الكبرى عند التقطيع، والواقع يفرض إقامة جهات تقيم من التفاعل الذي لا يمكن أن ينحصر عند مدارات الحواضر العظمى⁹¹⁷.

⁹¹⁵ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 193.

⁹¹⁶ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 190.

⁹¹⁷ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 60.

2. الجماعات المقترحة

أضفى الاعتماد على مختلف المبادئ والمعايير السالف ذكرها إلى تقديم مقترح رئيسي يقسم المملكة ترابيا إلى اثنتي عشرة جهة، منها جهات واضحة ومحددة اعتمادا على أقطاب اقتصادية وحضرية كبرى، وأخرى غير مستقطبة تغطي جبال الأطلس والسهول والصحارى، والتي تستلزم دعما قويا من حيث التضامن الوطني، ويؤكد هذا التصنيف رغبة التوفيق بين الجهوية المؤسساتية المنشودة وواقع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية من جهة، ثم الرهانات السياسية والاستراتيجية التي تحكم في اختيار الإبقاء على نفس التقطيع الجهوي المعتمد لسنة 1997 بالنسبة للأقاليم الجنوبية مع مراجعة طفيفة في التشكيلة الإقليمية المكونة لها من جهة أخرى⁹¹⁸.

أ- جهات الأقطاب الحضرية الكبرى داخل الفضاء الأطلسي

يتعلق الأمر بالفضاء الواقع في الشمال الغربي من الخط الافتراضي الذي يربط سيدي إفني بجبل تازكة، مرورا على التوالي بالأطلس الصغير والأطلس الكبير الأوسط والأطلس المتوسط. وتشمل هذه المجموعة الجهات التالية:

■ جهة سوس ماسة: تقترح اللجنة الاستشارية للجهوية مراجعة ملامح الإطار الجهوي المعمول به حاليا من خلال إعادة وضع الجهة الجديدة لسوس- ماسة ضمن حدود كفيلة بضمان المزيد من الفعالية الوظيفية من حيث العلاقات، ومنح فرص أكبر لتثمين المزايا التي اكتسبتها هذه المجموعة على المستوى الوطني في تطور المشاريع والأنشطة ذات التنافسية والقيمة المضافة العاليتين، وهكذا فإن السيناريو الرئيسي المقترح للتقطيع يعتمد على إعادة تركيز جهة سوس- ماسة حول الفضاء التاريخي والطبيعي والحضري الخاضع لمجال التأثير المباشر لأكادير حاضرتها الكبرى، والذي يغطي ستة أقاليم أو عمالات (عمالة أكادير-

⁹¹⁸ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 61.

اداوثنان وعماله انزكان- أيت ملول، وأقاليم شتوكة- أيت باها وتارودانت وطاطا وتزنيت). كما تقترح اللجنة حذف أربعة أقاليم من الجهة الجديدة لسوس ماسة وهي سيدي إفني ووارزازات وزاكورة وتنغير.

■ جهة طنجة- تطوان: يقترح أن تشمل هذه الجهة الشمالية ثمانية أقاليم متساوية من حيث عدد السكان، مع ضم إقليم وزان مع الجهة كما هي في التقطيع الحالي لتمتد على مساحة تبلغ 13.711 كلم².

■ جهة الرباط- سلا- القنيطرة: تتكون هذه الجهة من ثلاث مجموعات كبرى وهي الواجهة البحرية أو الهضبة الساحلية الحضرية والسهول الأطلسية المتوسطة التي تمتد نحو إقليم الغرب والهضبة الوسطى لزعير، وأخيرا المجال الترابي لإقليم الخميسات.

ويتضح أن التصور الجديد للتقطيع الجهوي، يقترح ضم جهة الغرب الشراردة بني حسن إلى جهة الرباط- سلا- زمور- زعير لتحقيق هدف مزدوج يتمثل في الرفع من الفعالية الوظيفية لهذا المجال الترابي من خلال أثر الشمولية الذي يعتبر حاسما، وإحداث كيان مندمج بقدرة تنافسية كبيرة، وسيتمكن هذا الربط من تعزيز الوزن الديموغرافي لهذه الجهة الجديدة (4.300.000 نسمة) لتحتل المركز الثاني على الصعيد الوطني، كما ستزداد مساحتها لتبلغ

18.200 كلم مربع وستتحسن مساهمتها في خلق القيمة المضافة الوطنية (14%).

■ جهة الدار البيضاء- سطات: يقترح أن تشمل هذه الجهة مدن الدار البيضاء وبرشيد وسطات والجديدة وسيدي بنور وبنسليمان، لتستمر في تأكيد تميزها على الصعيد الوطني من خلال مساحتها المحددة في 19.448 كلم مربع وأهمية وزنها الديموغرافي الذي سيناهاز 6.085.000 نسمة وقوتها الاقتصادية التي ستمثل

25% من الناتج الداخلي الإجمالي.

ب- الفضاء الداخلي الانتقالي

الذي سيضم جهات:

■ فاس- مكناس: توصي اللجنة الاستشارية للجهوية، وفقا للمبادئ الرئيسية المعتمدة إعادة النظر في حدود جهتي فاس بولمان ومكناس تافيلالت، بضم القطبين في نفس الجهة، مع جعل مدينة فاس الكبرى كمقر للجهة، ويقترح الإبقاء على الجهة الحالية لفاس - بولمان بأكملها، وضم إقليمي تازة وتاونات وإدماج جزء من الأقاليم التي تشكل جزءا من جهة مكناس- تافيلالت، وهي عمالة مكناس وإقليمي الحاجب وافران، اقترح ستحتل به الجهة المرتبة الرابعة من حيث عدد الساكنة ب 4.022.000 نسمة والخامسة من حيث الامتداد الجغرافي (40.075 كلم مربع) والخامسة من حيث الوزن الاقتصادي (9.5 % من الناتج الداخلي الإجمالي الوطني).

■ بني ملال- خنيفرة، يقترح أن تضم أقاليم بني ملال وأزيلال والفيق بن صالح وخريبكة وخنيفرة وميدلت لتغطي مساحة إجمالية قدرها 41.033 كلم مربع.

■ مراكش- آسفي: يقترح أن تمتد هذه الجهة على مساحة 39.167 كلم مربع، بساكنة سيكون عددها مماثلا للعدد الموجود في المدن الكبرى التاريخية بما مجموعه 4.108.000 نسمة، لترتفع مساهمتها في الناتج الداخلي الإجمالي الوطني.

ج- الجهات المتجانسة للمجال ما وراء الأطلسي

وتشمل الجهات التالية:

■ جهة الشرق والريف: يقترح أن تغطي هذه الجهة بالأساس الجهة الشرقية الحالية مع إعادة تشكيلتها من خلال إلحاق إقليمي الحسيمة وجرسيف بها من جهة،

وتقطيع إقليم فكيك، من جهة أخرى. ومن هذا المنظور ستحمل جهة الشرق-الريف على عاتقها الأبعاد الاقتصادية والوظيفية في الجزء الشرقي الشمالي للتراب الوطني، كما ستتولى إبراز ومعالجة الاعتبارات الجيوستراتيجية (الواجهة المتوسطية الشرقية ومنطقة الحدود الشرقية ومنطقة التماس مع الثغور المحتلة).

■ جهة درعة - تافيلالت: يقترح أن تضم هذه الجهة مجالات ترابية طالما اعتبرت ملحقات نائية لجهات ومدن حظيت باهتمام أكبر وهي على التوالي أكادير ومكناس ووجدة.

د- مقترح تقطيع الجهات الجنوبية

اعتبارا للرهانات السياسية الاستراتيجية التي تميز هذه المجالات، فقد تبنى مشروع التقطيع الترابي الإبقاء على عدد الجهات المعتمدة في التقطيع الجهوي لسنة 1997 مع مراجعة التشكيلة الإقليمية المكونة لها:

■ جهة كلميم- واد نون المكونة من أقاليم، هي كلميم وطانطان وسيدي افني وآسا الزاك.

■ جهة العيون - الساقية الحمراء التي تشمل أربعة أقاليم وهي طرفاية والعيون والسمارة وبوجدور.

■ جهة الداخلة- وادي الذهب التي يقترح الإبقاء على تقسيمها الحالي أي أقاليم الداخلة وأوسرد.

ثانيا: أسس التقطيع الجهوي التنموي

إن نجاح مشروع الجهوية المتقدمة رهين باعتماد تقطيع ناجح يتوخى قيام جهات متوازنة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا. فالجهوية المتقدمة كما وردت في الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية "يجب أن تكون تأكيداً ديمقراطياً للتميز المغربي، الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية المنصهرة في هوية وطنية موحدة"،

الأمر الذي يستدعي "ضرورة إيجاد جهات قائمة الذات، وقابلة للاستمرار، من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية لمنظومة جهوية جديدة".

1. الأسس الاقتصادية والتنموية

إن التقسيم الجهوي المطلوب، ينبغي أن يتأسس على معايير علمية وموضوعية، تقوم على إدماج الإمكانيات والخصوصيات المحلية لإنشاء وحدات جهوية قادرة على تحقيق رهانات التنمية الجهوية المندمجة، فالأمر يتعلق هنا بتحديد اختيارات عقلانية تأخذ بعين الاعتبار جميع العناصر الجغرافية، الاقتصادية المجتمعية وبالطبع التاريخية، ولكن بمنظور النجاعة في تدبير المال العمومي، والتمثيلية الديمقراطية لكل المواطنين⁹¹⁹.

لذلك يفضل معالجة مشكل التقسيم الجهوي بشكل متماسك، فالجهات هي مجالات لتفعيل السياسة الاقتصادية التعاقدية للدولة، بالخصوص من خلال برامج التجهيز ومشاريع التنمية. وسيكون من الضروري أن توافق هذه الجهات، جهات اقتصادية حقيقية.... أي جهات تمتاز باستقطاب حضري قوي بما فيه الكفاية لهيكلية المجال المحيط بمدينة أو مدينتين، وهذا الشكل من الاستقطاب موجود في بلادنا، لكنه لا يغطي مجموع التراب الوطني⁹²⁰. ومن هنا تكمن ضرورة دعم وتقوية أقطاب النمو الكبرى المعول عليها في تقوية جاذبية وتنافسية البلاد⁹²¹.

إن تنمية الوحدات، وخلق التوازن في التجهيزات الأساسية، وتوازن في البنيات الاقتصادية لهو الكفيل بتنمية المجال الوطني، وبالتالي يعتبر الوسيلة الفعالة للقضاء على الفوارق والاختلالات الاقتصادية وتحريك الأنشطة التنموية القادرة على حل مشاكل العالم القروي والحضري على السواء، لذلك فإذا كانت الدوافع التي تجعل الدولة تلجأ إلى التقسيم كثيرة، فإن الدافع الاقتصادي والتنموي لا يخلو من أهمية وبالتالي يمثل أساسا من الأسس التي يقوم عليها التقسيم الترابي⁹²².

919 - التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية، المرجع السابق، ص: 54.

920 - التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية، مرجع سابق، ص: 55.

921 - عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص: 185.

922 - فواد القاضي، مرجع سابق، ص: 28.

2. تقسيمه قابل للاستمرارية

إذا كان التقسيم الترابي معقد للغاية، لا يمكن تناوله بسهولة لكونه يرتبط ارتباطا وثيقا بمجموعة من القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والديموغرافية⁹²³، فإن اعتماد أسس غير سليمة لتقطيع المجال سيرهن المستقبل التنموي للوحدات الترابية المجزأة وسينعكس بشكل مباشر على المشروع الوطني للتنمية. لذلك فإن فعالية التقطيع الترابي تقاس أيضا، من خلال قابليته للاستمرارية التي تحيل على إمكانية إدراج التقطيع المعتمد ضمن فترة زمنية طويلة بما يكفي لتمكين المنظومة الجهوية من التماسك والتطور وتمكين الجهات الجديدة من إرساء ركائزها عبر التراكم والتطور مع مرور الزمن⁹²⁴. فالخريطة الترابية الجهوية على عكس القانون المنظم للجهة لا يمكن أن تبقى موضوع خيال وأن تخضع لتغييرات وتعديلات متتالية، حيث إنها ترهن مستقبل الجهة برمتها. لهذا فالتقسيم الترابي الجهوي ينبغي أن يبقى قارا لاسيما على المدى القريب والمتوسط بالشكل الذي يضمن فرص تنمية متكافئة بين الجهات، ويجعلها إطارا ومجالات مناسبة للاستثمارات العمومية والخاصة، وأرضية لتوفير التجهيزات الأساسية والبنى التحتية المحفزة لاستقطاب المشاريع والبرامج التنموية. فالتقطيع الملائم هو التقطيع الذي يضمن للوحدات الترابية معالجة القضايا المحلية بإمكاناتها وأدواتها التدخلية وإنجاز المشاريع التنموية الصغيرة والمتوسطة، ويجعلها قادرة على الاستثمار وخلق التنمية عن طريق أنشطتها الاقتصادية، الشيء الذي يترتب عنه توفير مناخ اقتصادي داخل الوحدة ينعكس على محيطه⁹²⁵.

وبالرغم من تعدد واختلاف المعايير التي يمكن أن يؤسس عليها التقطيع الجهوي الملائم للخصوصية المغربية، فإن هدف الوصول إلى تنمية جهوية مندمجة يتطلب وضع تقسيم جهوي يقوم على مقاربة موضوعية تتجاوز سلبيات التقطيع السابق نحو تقسيم متوازن يتوخى قيام جهات تتألف من مناطق متكاملة تحقق الاكتفاء والنمو الذاتيين في المجالين الاقتصادي والجغرافي مع الأخذ بعين الاعتبار التآلف والانسجام الاجتماعي والثقافي اعتمادا

⁹²³ - فؤاد القاضي، مرجع سابق، ص: 15.

⁹²⁴ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 156.

⁹²⁵ - فؤاد القاضي، مرجع سابق، ص: 28.

على مقارنة ديمقراطية تشاركية وعلى معايير الحكامة الترابية⁹²⁶، كسياسة تهدف إلى تحقيق توزيع أفضل للسكان والأنشطة فوق مجال معين للتخفيف من التباينات وتحقيق نوع من التوازن المجالي⁹²⁷.

عموما يبقى التأكيد ضروريا ودائما على تقسيم جهوي يراعي⁹²⁸:

■ تقليص عدد الجهات، لأن نجاح اللامركزية يكون ميسرا أكثر وأقوى كلما كانت هناك جهات كبرى لها من الحجم المجالي والموارد البشرية والاقتصادية والمالية ما يمكنها من تحمل المسؤوليات المسندة إليها بفعالية⁹²⁹.

■ تحقيق تراضي اجتماعي وسياسي بين كافة الفاعلين الأساسيين في الدولة، بحيث ان غياب هذا التراضي والتوافق على الخيارات المصيرية في الدولة، ينتج عنه الاحتكام فقط إلى الظرفيات السياسية الضيقة أثناء إعداد الآليات والخطط التي ترسم النهج المستقبلي للدولة في مجالات مختلفة، وهو ما قد يكون حاضرا في سياسة وتقنية التقطيع الترابي⁹³⁰.

الفرع الثاني: تجهيز المجال الترابي للجهة

يرتقب من مشروع الجهوية المتقدمة أن يساهم بشكل حاسم في تحقيق مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر المشاركة في إحداث مشاريع تنموية مهيكلية وتقوية جاذبية الجهات لاستقطاب المزيد من الاستثمارات الصناعية والسياحية وغيرها. وتشكل بنيات استقبال المشاريع التي توفرها الجهة إحدى عوامل الجذب الترابي التي من شأنها أن

⁹²⁶ عبد العزيز أشرف: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص: 97.

⁹²⁷ عبد العزيز أشرف: "الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2014، ص: 39.

⁹²⁸ تجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436، موافق ل 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، ج.ر عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 موافق ل 5 مارس 2015، احتفظ بنفس عدد الجهات الذي اقترحه اللجنة الاستشارية للجهوية وعدد العمالات والأقاليم المكونة لها مع إدخال تعديلات بسيطة من خلال إلحاق إقليم فجيج بجهة الشرق، وإقليم ميدلت بجهة درعة-تافيلالت وإقليم الحسيمة بجهة طنجة - تطوان.

⁹²⁹ صالح المستنق: "الجهوية في مغرب الجهات"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012، ص: 113.

⁹³⁰ إبراهيم الزمهرى: "الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012، ص: 86.

تغري المقاولات الإنتاجية بالاستقرار بها وتطوير نشاطها (الفقرة الأولى) وكنموذج لتجهيز التراب الجهوي سأرصد أهمية إعداد وتهيئ المناطق الصناعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور التجهيز في دعم جاذبية التراب الجهوي

يتطلب تحقيق تنمية جهوية مندمجة تعزيز دور الجهة في مجال إنعاش الاستثمارات وإقامة مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الاقتصادية، وفي هذا الإطار، يمكن أن تلعب دورا هاما عبر جمع المعلومات التي يتطلبها المستثمر حول مؤهلات الجهة، ومدى توفر اليد العاملة وتأهيلها وبرامج التكوين التي تم القيام بها والبنيات التحتية المتوفرة جهويا، ثم الموارد الطبيعية المتوفرة، وإنتاج مؤشرات من شأنها أن توجه عمليات المتدخلين والمستثمرين طبقا لاختياراتها الحالية والمستقبلية لتجعل من الجهة فضاء للتشاور بين الفاعلين الجهويين ومنتجي المعلومات وإنشاء وتنمية بنوك للمعطيات المحلية والجهوية في إطار شبكة معلوماتية⁹³¹.

فمطلب التنمية المندمجة يتوقف على قدرة كل جهة على لعب دور الفاعل في السياسة الاقتصادية وشريك متميز في الاختيارات الاقتصادية ومساهم في إنتاج القرارات والمخططات والمشاريع الانمائية، فمهمتها كذلك التشجيع والتحفيز والمساعدة على إقامة الاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء.

وانطلاقا من فلسفتها التي تهدف إلى تشجيع تنمية ذاتية مصدرها نمو حركية القوى الاقتصادية والاجتماعية لكل جهة، أكثر منها عملية إنزال من فوق للتجهيزات والإعانات⁹³²، فإن تدخل الجهة يجب أن ينصب في مجال إعادة الاستفادة من الديناميات الجهوية الاقتصادية، على مشاريع وبرامج مدمجة ومنتجة في إطار موثيق بين الجهات تهم التعاون وتشرك الفاعلين الاقتصاديين الجهويين⁹³³.

⁹³¹ المجلس الوطني للشباب والمستقبل: "الجهة والجهوية والتشغيل"، الدورة الخامسة، 15 و16 يناير، العيون، منشورات المجلس، 1996، ص:

129 و132.

⁹³² عزيزي مفتاح، مرجع سابق، ص: 325-326.

⁹³³ محمد راجع، مرجع سابق، ص: 171.

ثم إن خلق الثروات وإحداث مناصب الشغل والتفوق في جذب حصة مهمة من المقاولات للمساهمة في إنعاش الحركة الاقتصادية الجهوية يستلزم تظافر جهود عدة لتنظيم وتجهيز المجال الذي تمارس فيه المقاولات نشاطها، وتوفير شروط استقبال هذه الأخيرة، بل التنافس في ذلك والتفوق في اجتذاب أكثر ما يمكن من الاستثمارات.

وقد شكل تميز مجال ترابي لاجتذاب الاستثمارات الأجنبية والوطنية أحد المحاور الكبرى لكل السياسات الاقتصادية للبلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، على اعتبار أن التنافس لاكتساح الأسواق وتقديم العروض والمنتجات لم يعد حكرا على المقاولات، بل إن المنافسة انتقلت لتشتد بين المجالات الترابية لاستقطاب المزيد من المشاريع والوحدات العابرة للقارات.

فالمجال الترابي القائم على رقعة جغرافية محددة والذي يعتبر حصيلة مسار بناء اجتماعي معقد على مدى حقبة طويلة، يتألف من فاعلين اقتصاديين يشتركون في ثقافة ومعيش ومدارك ومهارات وتاريخ معين، ومن هذا المنظور، يؤدي تنظيم ترابي معين إلى نوع من تخصيص الموارد وإلى خلق امتيازات تنافسية مصاحبة لها⁹³⁴، تغري كبريات الشركات لإقامة فروعها وتوسيع استثماراتها بذلك المجال.

فالجهاز باعتبارها فضاءات للتنمية يتعين أن تلعب، بفضل نهج سياسات ملائمة، دور القاطرة، وأن تحدث بيئة مضيافة مواتية لخلق الثروات، ويقتضي إحداث مثل هذه البيئة مشاركتها في تحسين تنافسية النسيج الصناعي وتقديم مساعدة متزايدة للمختبرات والمقاولات لتمكنها من الولوج إلى آخر ما وصل إليه البحث العالمي قصد الحفاظ على مرتبتها في المنافسة الدولية⁹³⁵. والمقصود وجود بنية تحتية مناسبة، وجود مراكز الاستقبال، سهولة الولوج إلى المعلومات والقرب من الزبائن، وتركيبية سوق الشغل المحلية، ووجود خدمات موجهة إلى المقاولات وغير ذلك، وإن شئنا أن نقول هذا بلغة بسيطة فسنقول إنها كلها عناصر تتيح لمجال ترابي معين أن يكون مجالا فائزا⁹³⁶.

⁹³⁴ - نينا كويلنيس، مرجع سابق، ص: 433.

⁹³⁵ - محمد بلحسن التلمساني، مرجع سابق، ص: 322.

⁹³⁶ - اندري جوايال، مرجع سابق، ص: 158.

الفقرة الثانية. إعداد وتهيئة المناطق الصناعية نموذج للتجديد الجهوي

يشكل تدخل الجماعات الترابية في تجهيز المناطق الصالحة لاستقطاب الاستثمارات عبر سياسة المناطق الصناعية، أداة حيوية لانعاش النشاط الاقتصادي المحلي، ويتجلى ذلك في أن تعمل الجماعة على تجهيز المنطقة المخصصة لإقامة مشاريع صناعية بجميع مستلزمات البنية التحتية (الربط بشبكات الماء، الكهرباء، الهاتف وصيانة الطرقات والممرات ...) بهدف تجميع هذه المشاريع في منطقة واحدة تمكنها من تقديم خدماتها بشكل يحقق نوعا من التوازن داخل مجالها الترابي وبالتالي يمنع تشتت مختلف المرافق الصناعية⁹³⁷.

ويقصد بالمناطق الصناعية⁹³⁸ مجموع الأراضي المهيأة والمجهزة لاستقبال الاستثمارات في المجال الصناعي، وذلك عبر مؤسسات صناعية تتكون من المعامل ووحدات الإنتاج بهدف تحقيق فرص للشغل تضمن الاستقرار للسكان وبالتالي تحد من الهجرة بحثا عن العمل⁹³⁹. فهي إذن مجموعة من الأراضي المجهزة من طرف جماعة ترابية أو من طرف مؤسسة مختصة في التهيئة بغرض تسهيل وضع وتسيير وتنمية مؤسسات ذات صبغة صناعية بالضرورة، وتهدف إلى وضع لبنات ترابية مهيأة بالبنيات التحتية والتجهيزات الأساسية رهن إشارة المستثمرين بأثمان تفضيلية⁹⁴⁰. وقد دأبت الجماعات الترابية على المساهمة في إحداث وتجهيز بعض المناطق الصناعية في إطار الاختصاص المخول لها قانونيا، فالجماعات المقولة تسطر ضمن أولوياتها الاستراتيجية، إعداد وتهيئة المناطق الصناعية بتوفير جميع البنيات التجهيزية الضرورية بكل المواصفات والمعايير المطابقة للجودة في الخدمات، غير أن إحداث مناطق صناعية لا يتوقف على رغبة الجماعة فقط بل يبقى رهين موافقة باقي القطاعات المعنية التي تنضوي في إطار لجنة

⁹³⁷ - مهدي بنمير: "إمكانيات وحدود التدخل الاقتصادي للجماعة بالمغرب: حالة إعداد المناطق الصناعية"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 9، 1993، ص: 89.

⁹³⁸ - للمزيد من التفاصيل، انظر جمال خلوق، مرجع سابق، ص: 139.

⁹³⁹ - مهدي بنمير، المرجع السابق، ص: 88.

⁹⁴⁰ - الطاهر فرحان: "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، 2001-2002، ص: 61.

مختلطة ومتعددة الأعضاء تقوم بتحديد ثمن البيع وبالتالي دراسة المشاريع المزمع إحداثها داخل هذه المناطق ثم حجم الاستثمارات المراد توظيفها.

وتتعدد إيجابيات إحداث وتجهيز المناطق الصناعية بمختلف الجهات بالنسبة للمقولة والجهة معا، فبالنسبة للمقولة فإن تواجدها بمنطقة صناعية يمنحها في الغالب، إمكانية الاستفادة القصوى من المساعدات العمومية على صعيد التكاليف العقارية بالخصوص، والامتيازات التقنية التي قد تكون لها آثار مهمة، كما أن المحيط الذي توفره المنطقة الصناعية ييسر تخصص الوحدات الكبرى في أنشطتها، ويمكن المقاولات الصغرى والمتوسطة من تقليص تكاليف استيطانها والاستفادة من تواجد بعض الخدمات وأنشطة المعالجة المتخصصة⁹⁴¹.

وبالنسبة للجماعة، فإن المنطقة الصناعية تشكل في ذات الوقت أداة للتعمير، وأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما تمثل وسيلة لعقلنة استثمار العقار الحضاري ومراقبة المضاربات العقارية، وحماية البيئة ولكن بهدف أساسي وهو جذب المقاولات لخلق الشغل وضمان موارد مالية جديدة⁹⁴².

فالجماعة من خلال إعداد وتجهيز منطقة صناعية، فهي تهدف بالأساس إلى التحكم في نوع الصناعات المتواجدة بالمنطقة، ورفض كل صناعة ملوثة للبيئة، ثم خلق صناعات يمكنها أن تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية للجماعة، وتأخذ بعين الاعتبار الثروات الطبيعية التي تزخر بها المنطقة، كما تحرص على حسن سير الأعمال وضمان الالتزام بدفتر التحملات الذي تساهم في وضع بنوده، هذا فضلا عن إعطاء الأولوية للمستثمرين المحليين، وكذا تشغيل أبناء المنطقة، ثم الحرص على عدم تحويل المنطقة الصناعية من وحدات صناعية إلى تجزئات سكنية⁹⁴³.

وإذا كان لإحداث المناطق الصناعية آثارا إيجابية في توفير قاعدة أساسية لجلب الاستثمارات وتحفيز المستثمرين الوطنيين والأجانب على إقامة مشاريعهم في المنطقة

941 - جمال خلوق، مرجع سابق، ص: 140.

942 - الطاهر فرحان: مرجع سابق، ص: 61.

943 - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص: 66.

المجهزة وضمان استقرارهم بها، فإن نجاح تدخل الجهة في إطار سياسة إعداد المناطق الصناعية يفرض تجاوز عوامل محدودية نتائج التجارب الجماعية السابقة⁹⁴⁴ من خلال:

■ تخصيص رصيد عقاري كافٍ يمكن توظيفه في إحداث مناطق صناعية؛

■ توفير الامكانيات المالية اللازمة لتجهيز الأراضي المخصصة لإقامة مناطق صناعية؛

■ ضمان احترام المستثمرين لدفاتر التحملات الخاصة بالمناطق الصناعية، فالتجربة أثبتت أن أغلب المستثمرين يتقدمون في الظاهر بمشاريع صناعية، وحالما يحصلون على الموافقة يحولون هذه المشاريع إلى أخرى ذات طابع تجاري وسكني ضاربين بذلك عرض الحائط مضامين قوانين التعمير وإعداد التراب.

المطلب الثاني: اعتماد الآليات الحديثة للتعريف بمؤهلات التراب الجهوي

إن كسب رهان التنمية الجهوية في أبعادها المختلفة، يتطلب من الجهة كوحدة وظيفية ومؤسساتية اعتماد مجموعة من الميكانزمات والتقنيات الحديثة التي تمكنها من دخول غمار المنافسة لجذب المشاريع والاستثمارات الوطنية والأجنبية انطلاقاً من خصوصياتها المميزة لها ومؤهلاتها الطبيعية والبشرية والقانونية والمالية ...، كعناصر جذب تؤهلها لاستقطاب شبكة المقاولات التي ترغب في اتخاذ ترابها الجهوي وجهة لإنجاز مشاريعها. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال اعتماد الجهة إستراتيجية للتعريف أكثر بالتراب الجهوي كفضاء مؤهل للنشاط الاقتصادي والترويج لجودته ولما يتوفر عليه من خصوصيات تؤهله لمنافسة باقي الفضاءات الترابية المحلية عبر اعتماد تقنيات التسويق الترابي التي أثبتت نجاحها وفعاليتها في مجال تدبير المقاولات الخاصة (الفرع الأول)، كما أن التعريف بمؤهلات التراب

⁹⁴⁴ - مهدي بنمير: "إمكانيات وحدود التدخل الاقتصادي للجماعة بالمغرب: حالة إعداد المناطق الصناعية"، مرجع سابق، ص: 92-93.

الجهوي يفرض إيجاد آليات مؤسسية توفر المعلومات والمعطيات الشاملة عن واقع هذا التراب تمكن من اتخاذ القرار المناسب وفي الوقت المناسب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التسويق الترابي

يشكل التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية بواسطة المقولة، إذ يمكن الجهة التي اعتمدته، ضمن آليات اشتغالها، من الترويج لمختلف العناصر المكونة لمجالها الترابي من خلال تقديم تشخيص مفصل عن واقع عرضها الترابي لرصد شروط وظروف الاستثمار المتاحة، ليحفز ويسهل بذلك على المقاولات الوطنية والأجنبية اختيار التراب الذي تستقر فيه لإقامة مشاريعها (الصناعية، السياحية، التجارية...) بالنظر إلى المميزات والتحفيزات التي يمنحها .

ويؤكد التحليل المقارن للتجارب الدولية في مجال تسويق التراب، فعالية إدماج هذه التقنية في صلب الاستراتيجيات التنموية للوحدات الترابية لما تحققه من نتائج إيجابية من خلال الترويج لخصائصها .

فكيف إذن يساهم التسويق الترابي في تفعيل التنمية الجهوية المندمجة؟، والجواب يتطلب معرفة ماهية التسويق الترابي، تفاصيل أهدافه (الفقرة الأولى) والشروط الضامنة لنجاحه ثم الإستراتيجية الواجب إتباعها لتحقيق مراميه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التسويق الترابي بين تطور المفهوم وفعالية الأهداف

عرف مفهوم التسويق تطورا ملحوظا واکب التطورات التي لحقت آليات اشتغال المقاولات لمساعدتها على مواجهة تحديات المنافسة وتحقيق أهدافها، لينتقل فيما بعد إلى حقل الجماعات الترابية كإحدى آليات التدبير الحديثة لتسويق مجالها، ومساعدتها في تحقيق تنمية ترابها. فما هو مضمون التسويق الترابي؟ (أولا) ثم ما هي أهدافه؟ (ثانيا).

أولاً: تعريف التسويق الترابي

ظهر مفهوم التسويق في القطاع التجاري كتقنية تستهدف توسيع السوق الاستهلاكية لمنتوج ما من خلال اعتماد قواعد وآليات لحل مجموعة من الإشكاليات التي طرحها ترويج منتجات المقاولات داخل الأسواق⁹⁴⁵، فهو إذن منهجية للبحث عن أكبر عدد من المستهلكين لتوزيع المنتوجات التي فاقت الطلب المقدم بمنطقة تواجد المقاول⁹⁴⁶، مما يتطلب البحث عن أسواق أخرى خارجية. ومن أقدم تعاريفه، ذلك الذي قدمته الجمعية الأمريكية للتسويق باعتباره العملية التي تنطوي على تخطيط وتنفيذ المفاهيم أو التصورات الخاصة بالأفكار والسلع والخدمات وتسعيرها وترويجها وتوزيعها لتحقيق عمليات تبادل قادرة على تحقيق أهداف الأفراد والمؤسسات⁹⁴⁷.

وقد عرف مفهوم التسويق تطوراً كبيراً منذ السنوات الأولى للقرن الماضي⁹⁴⁸، كما انطوى مفهومه عبر مراحل تطوره المختلفة على توجهات رئيسية عكست العوامل البيئية المختلفة التي أسهمت في صياغتها في كل تلك المراحل⁹⁴⁹، فتطور مفهوم التسويق انتقل إلى المؤسسات العمومية والجماعات الترابية التي أضحت تركز على المبادئ الحديثة للتدبير المستمدة من تقنيات التسيير المقاولاتي، كتوجه فرضته تحديات العولمة وإكراهات المنافسة

⁹⁴⁵ - Chahid Fatima, op. cit, p: 181.

⁹⁴⁶ - pour plus de détails, voir Sitri Zineb : "Fondements et enjeux de la bonne gouvernance urbaine", Remald, série thèmes actuels, N° 46, 2004, p : 118.

⁹⁴⁷ - انظر ناجي معلا ورائف توفيق: "أصول التسويق: مدخل تحليلي"، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الرابعة، 2010، ص: 15.

⁹⁴⁸ - للمزيد من التفاصيل حول مفهوم التسويق، انظر:

- ناجي معلا ورائف توفيق، مرجع سابق، ص: 15 وبعدها.

- Kotler Philip et Dubois Bernard: «Marketing Management », Pearson Education, 11^e édition, paris, 2004, p : 12 et ss.

-P. Amerein, D.Barczyk, R.Evrard, F.Rohard, B.Sibaud, P.Weber : « Marketing : stratégies et pratiques » Armand Colin, paris, 2005, p : 8 et ss.

- Dubois Pierre-Louis, Jolibert Alain : « Le marketing : fondements et pratique », Collection Gestion, serie : politique générale, finance et marketing, 4^{ème} édition, Economica, paris, 2005, p : 7-12.

⁹⁴⁹ - مرت السياسة التسويقية عبر التاريخ بمراحل عديدة يمكن تلخيصها في 3 مراحل أساسية:

- المرحلة الأولى التي واكبت على مستوى تاريخ التدبير الحديث المدرسة العلمية للعمل وعرفت أساساً بالتوجه الإنتاجي للتسويق، حيث ارتكز مفهوم التسويق طيلة المرحلة على مفهوم بيع كل ما تم إنتاجه، أي الرفع أكثر ما يمكن من الإنتاج طالما هناك بيع وتصريف لهذا الإنتاج.

- المرحلة الثانية: عرفت بالتوجه البيعي للتسويق وامتدت منذ الثلاثينات من القرن 20 إلى بداية الثمانينات، وتميزت هذه الفترة بانخفاض القدرات الشرائية للمستهلكين وانصببت الجهود على البحث عن أنجح أساليب البيع والترويج وظهرت طبقة متخصصة من الوسطاء والموزعين لسد الفجوة التي

نجمت عن الخلل في التوازن بين قوى الإنتاج وقوى الاستهلاك.

- المرحلة الثالثة: مرحلة التسويق الحديث التي حلت كنتيجة لاتساع الأسواق وضرورة الوصول إلى أسواق جديدة تم فتحها وزيادة الميل نحو الانتقائية في العمليات الشرائية وخلالها تمت صياغة عدة استراتيجيات للتسويق، انظر للمزيد من التفاصيل حول هذه المراحل:

عبد الحق عقل: "دراسات في علم التدبير"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 96 وبعدها.

ناجي معلا ورائف توفيق، مرجع سابق، ص: 20 وبعدها.

ومتطلبات الحكامة الجيدة، كما أن مقارنة الدولة للجماعات الترابية كمساهم استراتيجي في الأوراش التنموية ومنشط رئيسي للاقتصاد المحلي تحتم عليها الرفع من إنتاجية التراب المحلي بصفة عامة والجهوي بصفة خاصة، من خلال إعداد خطة لإعادة تشكيله انطلاقا من مسلسل منهجي جديد يركز على ضرورة إخضاع الشأن الترابي للمبادئ الحديثة للتدبير⁹⁵⁰ أهمها التسويق الترابي كآلية لجذب وإنعاش الاستثمار الجهوي وكمهجية تدبيرية حديثة لجلب المقاولات لتراب الجماعة وكذا تسهيل أنشطة المقاولات وتسويق صورة جيدة عن الجماعة المعنية بالأمر سواء كانت جماعة حضرية أو قروية، وهو يساعد على وضع استراتيجيات تنموية وتشكيل شخصية اقتصادية للجماعة⁹⁵¹.

كما ينظر للتسويق الترابي باعتباره المجهود المبذول لإضفاء قيمة أكبر على المجالات الترابية، في الأسواق التنافسية، للتأثير في سلوك المستثمرين عن طريق تقديم عرض تظهر قيمته أفضل من تلك المقدمة من طرف المنافسين الآخرين⁹⁵².

فهو بذلك يهتم بشكل أساسي بوضعية ومكانة المنتج أو الخدمة في نطاق استراتيجي يأخذ بعين الاعتبار وضعية المنافسين والشركاء.

ليشكل بذلك التجسيد الجغرافي للعولمة وليبرالية الاقتصاد العالمي، من خلال كونه يدعو إلى اعتماد مفاهيم السوق المعمول بها لبيع المنتج الاستهلاكي⁹⁵³، يفرض على الجماعات الترابية أن تتعامل مع ترابها كمنتج يحتاج إلى تسويق لدى المستثمرين من خلال إبراز خصائصه والإمكانيات التي يتيحها لكونه يشكل الفضاء الأكثر اندماجية للمستويات الموضوعية والإنسانية والاجتماعية، وأصبح يشكل كذلك الإطار الأكثر إجرائية لتنفيذ السياسات العمومية ومتابعتها سواء تعلق الأمر بالمجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو

⁹⁵⁰ - جمال خلوق: "التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية"، مرجع سابق، ص: 149.

⁹⁵¹ - pour plus de détails, voir El mansori Rachid : « Le marketing territorial au Maroc », mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, Ecole Nationale d'Administration de Rabat, 2009, p : 29.

⁹⁵² - Gollain Vincent : "Réussir son marketing territorial en 9 étapes", version 1, CDEIF, paris, aout 2008, p : 4.

⁹⁵³ - Benko George: « Les villes dans l'économie globale, les stations de ski vu par le marketing, compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie », presse de l'université du Québec, 2006, p: 67.

مرجع مشار إليه في مقال الدكتور المصطفى قاسمي حول "أدوات التسويق الترابي" على الموقع: <http://cerg.ma/index>

البيئي⁹⁵⁴، الأمر الذي يفرض على الجماعات إعطاء صورة تتسم بجودة التراب، وذلك باستغلال خصوصياتها الثقافية والجغرافية وكذا المؤهلات البشرية والاقتصادية التي تجعل منها قطبا سياحيا أو فلاحيا أو صناعيا...

وإذا كان التسويق الترابي يركز على مبادئ التسويق المعتمدة لدى المقاولات خاصة تسويق المنتجات أو تسويق الخدمات، فإن تطبيقه على البعد الترابي يفرض أن يتأقلم مع هذه الطبيعة التي تمنحه خصوصية التميز عن باقي المفاهيم المشابهة له، فالتسويق في مجال تدبير المقاولات يستهدف الزبناء، بينما في التسويق الترابي يتم التعامل مع مرتفعين، كما أن دور المقولة يعوضه دور التراب وإمكاناته في جذب الاستثمارات إلى جانب تعدد المتدخلين في العرض الترابي (الجماعات الترابية، وكالات التنمية)، فرق آخر بين النوعين تحدده نسبة التحكم في العرض، فالمقاولات تراقب عرضها للمنتجات والخدمات من خلال عملية الإنتاج، في حين أن صاحب القرار الترابي لا يتحكم إلا في جزء من العرض الذي يتميز بتعدد مكوناته (بنيات تحتية، موارد طبيعية، بشرية، مالية...) ⁹⁵⁵.

فتطبيق تقنيات التسويق المعمول بها في القطاع الخاص على المجال الترابي الجهوي، يعطي قيمة مضافة للتراب بشكل يعزز مكانة ووظيفة الجهة كرافعة للتنمية والرقى بها إلى مستوى مقولة حقيقية تساهم بشكل فعلي في إيجاد حلول عملية لمختلف المشاكل الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا: أهداف التسويق الترابي

تظهر أهمية التسويق الترابي من خلال فلسفته واستراتيجيته التي تهدف إلى جعل المجال قطب جاذب للاستثمارات من خلال عرض ما يميزه من مكونات طبيعية، جغرافية، اقتصادية، بشرية وثقافية تؤهله لمنافسة باقي المجالات الترابية لجلب الرساميل الوطنية

⁹⁵⁴ - كريم لعرش: "مغرب الحكامة: التطورات، المقاربات والرهانات"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص: 111.

⁹⁵⁵ - El mansori Rachid, op.cit, p: 32.

والعالمية. فالتسويق يجعل من التراب سواء كان مدينة، مقاطعة أو جهة، بضاعة يمكن إخضاعها لقواعد وميكانزمات السوق بإدخال بعض المفاهيم كعوامل الجذب والجودة والإشهار والمنتوج...⁹⁵⁶ بهدف تحسين العرض الترابي وتطوير تموقعه داخل الأسواق التنافسية وفق استراتيجية شمولية تركز وظيفة المجال التنموية دون التنكر لأبعاده الحضارية، الإنسانية، الثقافية والبيئية. فالجهة باعتمادها مبادئ التسويق تركز نهجها المقاولاتي من خلال تعاملها مع التراب كمنتوج قابل للعرض ولاستقطاب المزيد من المقاولات التي أخذت بوضع البعد الترابي في صلب استراتيجياتها الإنتاجية لضمان وجود قوة هيكلية تدعم تنافسيتها، فتفوق منشأة إنتاجية ما، لم يعد رهين عوامل ذاتية تتعلق بالتنظيم الجديد لعناصر الإنتاج واللجوء إلى استخدام مناهج التدبير الحديثة مثلا، بل أصبح يعود في جزء كبير منه إلى خصائص التراب الذي تتواجد به وطبيعة الامتيازات التي يقدمها لها بالمقارنة مع غيره من المجالات سواء الوطنية منها أو الجهوية والدولية⁹⁵⁷.

فالعلاقة بين التراب والمقولة كما حدد طبيعتها "فابريس هاتم"⁹⁵⁸ في شكل دورة حياة مندمجة تؤكد أن تنمية الأول مرتين بالتنمية التي يحققها الثاني والعكس صحيح، ما يحتم تجاوز الاهتمام بجلب المقولة إلى توفير الظروف الملائمة لنموها وما سترتب عن ذلك من نمو للتراب.

وإذا كانت الدولة هي التي تتحمل مسؤولية مساعدة كل مجال ترابي لإبراز مؤهلاته، فإن مسؤولية الجماعات الترابية تنعقد فيما يخص تنمية تنافسية تلك المجالات والتي تقتضي تركيز المجهودات في ميدان التنمية على رصد المؤهلات التنافسية لمختلف المجالات الجهوية والمحلية، فعلى الجماعات المحلية منفردة أو في إطار تكتلات منسجمة أن تضع

⁹⁵⁶ -George Benko: "Pouvoirs locaux", n°42, 1999, p: 11, op. cité par :

ياسين الأندلوسي بندهمان: "حكمة التسويق الترابي وإشكاليات التدبير المجالي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، 2009-2010، ص: 12.

⁹⁵⁷ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والمباينة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 252.

⁹⁵⁸ - Hatem Fabrice: "Le marketing territorial : principes, méthodes et pratiques", éditions EMS 2007, p: 7.

التصور الأمثل لتنميتها وأن تنجز - بدعم من الدولة - الأعمال الرامية إلى تدعيم تنافسية ترابها⁹⁵⁹.

فالتسويق الترابي، كأداة للديمقراطية المحلية، يتقاطع مع مفهوم الجماعة المقولة من خلال، التشخيص الحقيقي لواقع التراب المحلي ومعرفة حاجيات وانتظارات المواطن الزبون أولاً، كما يجب عليها ثانياً، أن تأخذ موقفاً إيجابياً للملتزمات، فهي مطالبة بوضع رقم أخضر أو موقع إلكتروني يسمح بتطوير سياسة القرب⁹⁶⁰.

فبفضل التسويق الترابي تتحسن إمكانية التواصل داخل التراب المحلي الذي يبتغي تحقيق هدفين موضوعيين، هدف خارجي - اقتصادي، يركز على تنمية الجهة من خلال جذب المستثمرين، وهدف داخلي - سياسي، يفسر ويشرعن لعمل المجلس الجماعي أو الجهوي⁹⁶¹، فهو بذلك يطال الذكاء الترابي للجماعة الترابية الذي يعتبر بمثابة استراتيجية عمومية وجماعية لدعم التنمية الجهوية بواسطة المقولة، تستعمله كأداة للتحليل العملي من أجل تدبير جيد وتحسين عرض التراب، وهو أيضاً آلية للإعلام الجغرافي، فيدخل إذن ضمن استراتيجية التنمية المحلية، ويتعلق الأمر بالتموقع الفعال للمجال المحلي داخل السوق الدولية بهدف جذب الاستثمارات الصناعية والسياحية والتجارية⁹⁶².

فالتسويق الترابي كسلسلة من الإجراءات العملية يهدف إلى إبراز المعالم القوية للمجال الترابي وإعطاء صورة إيجابية عن مكوناته والارتقاء به من رقعة مجالية إلى فضاء للتفاعلات وإيواء السياسات التنموية التي تصبوا إليها كل التوجهات والأوراش الإصلاحية، وما يفرضه ذلك من ضرورات إشراك كافة الفاعلين والمستويات الترابية، وإبرام اتفاقيات الشراكة والتعاون، والإكثار من فرص الإصغاء وتبادل الآراء واستعمال أفضل للموارد.

⁹⁵⁹ - مديرية إعداد التراب : "الميثاق الوطني لإعداد التراب"، 2001، ص: 36.

⁹⁶⁰ - Azouaoui Hassan : « Le marketing territorial et la gouvernance locale au Maroc », Revue marocaine d'audit et de développement, série management stratégique, n° 7, 2005, p: 188.

⁹⁶¹ - Azouaoui Hassan, op. cit, p : 189.

⁹⁶² - Intelligence Territoriale: dossier de veille, « Aquitaine Europe Communication » n° 24, 2006: www.aecom.org/blog.

الفقرة الثانية، مقومات التسويق الترابي كضمانة لتنمية جهوية مندمجة

لا يمكن الحديث عن سياسة التسويق الترابي دون توفر مجموعة من الشروط اللازمة لضمان نجاحه (أولا) واعتماد استراتيجية شمولية قائمة على أسس علمية توضح مختلف مراحلها (ثانيا)، إلى جانب وسائل التواصل التي تدعمه (ثالثا).

أولا: شروط نجاح التسويق الترابي

يهدف التسويق الترابي إلى التعريف بمختلف المقومات والإمكانيات التي يزخر بها المجال الترابي والفرص الممكنة والمناحة للاستثمار، غير أن نجاح استراتيجية التسويق وضمان تنافسية المجال تتطلب توفر مجموعة من الشروط الموضوعية التي توفر محيطا تنافسيا للمقولة، وترتكز بالأساس على امتيازات جبائية تحفيزية وقوانين استثمارية مشجعة وبنيات للاستقبال والتي من شأنها أن تقنع المنشآت الإنتاجية المتواجدة بمجال ترابي معين بالاستمرار في ممارسة نشاطها عليه وإغراء غيرها باختياره كمركز لاستيطانها⁹⁶³.

فتبسيط المساطر الإدارية وتحقيق إصلاحات جبائية وتوفير الجهة على مشاريع استثمارية وبنيات تحتية من طرق ومواصلات ومناطق صناعية ومناطق ترحيل الخدمات تشكل عوامل جذب للمستثمر الوطني والأجنبي على حد سواء.

كما أن اعتماد الجهة على التقنيات الحديثة للتنظيم والتدبير ثم التخطيط والمراقبة وتجاوزها الطريقة التقليدية لتصريف الشأن العام الجهوي، واحتكامها إلى مبادئ الحكامة الجيدة وميكانزمات النهج التشاركي، بالإضافة إلى التحديد الواضح للاختصاصات الموكولة للمجالس الجهوية تعد كلها مداخل لتحسين مناخ الأعمال وتعزيز فرص الاستثمار وبالتالي تقوية تنافسية المجال الترابي للجهة.

من جهة أخرى، فإن تقوية جاذبية التراب واستقطابه للوحدات الإنتاجية يتطلب تهيئته بشكل يضمن انسجامه وتكامله تاريخيا، جغرافيا، لغويا وثقافيا، وهو ما يؤكد أهمية إعادة

⁹⁶³ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية ميسارية"، مرجع سابق، ص: 252.

النظر في التقسيم الجهوي، أي إعادة ترتيب المجال الجهوي بالشكل الذي يلائم التطلعات ويحقق الرهانات من خلال اعتماد معايير دقيقة للتقطيع تتجاوز كل الاختلالات والسلبيات وتوفر مجموعات ترابية متجانسة ومندمجة بمقدورها مواجهة التحديات المطروحة. فالأمر يتطلب أولاً اعتماد عدد محصور من الجهات لكل واحدة منها يكفي لجعلها تنصدر باقي الجماعات الترابية من حيث الاختصاصات والتخطيط والتنشيط على امتداد الجهة، وثانياً لا بد وأن تتوفر كل جهة على قطب حضري منشط يستطيع عن طريق إشعاعه هيكله المجال بالشكل الذي يجعل من الجهة إطاراً ترابياً اقتصادياً تنسج داخله مجموعة من العلاقات الاقتصادية التي لا تستقيم دون منسق ينظمها ويوجهها داخل إطار شبكة حضرية تراتبية للتبادل تتألف من عاصمة جهوية تمثل المركز الإشعاعي الذي يسهر على تدبير الروابط الاقتصادية إضافة إلى مراكز إقليمية ومحلية تلعب دور الربط بين المجالات القروية والعاصمة الجهوية⁹⁶⁴.

ومعلوم أن التسويق الفعال يتطلب وجود قاعدة معلوماتية عن السوق والقوى الرئيسية المؤثرة فيها، كما يحتاج إلى التعرف المستمر على رغبات وتفضيلات الفئات المستهدفة ومحددات اختياراتهم، والحقيقة أن توفر هذه المعلومات يحدد إلى درجة عالية قدرة المؤسسة على الرد والاستجابة لما يجري في السوق من أحداث وتكيفها معها، وبالتالي بقاؤها واستمرارها في دنيا الأعمال⁹⁶⁵. ومن هنا تأتي ضرورة اعتماد نظام المعلومات التسويقية يساعد في التعرف على الفرص الموجودة في السوق، كما أن صانع القرار التسويقي يحتاج في الغالب إلى دراسات ميدانية عن الفرص السوقية المحتملة تجسدها بحوث التسويق التي تنطوي على سلسلة من العمليات ذات الطبيعة الذهنية والميدانية المصممة بهدف جمع المعلومات عن ظاهرة أو مشكلة وتحليلها وتفسيرها بأسلوب منطقي علمي، يستطيع الباحث من خلاله الوصول إلى مجموعة من الحقائق التي يمكن أن تساعد على فهم تلك الظاهرة أو المشكلة ومن ثم التنبؤ بما سيكون عليه سلوكها في المستقبل⁹⁶⁶.

⁹⁶⁴ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص: 326.

⁹⁶⁵ - ناجي معلا ورائف توفيق، مرجع سابق، ص: 103.

⁹⁶⁶ - المرجع السابق، ص: 104.

ثانياً: إستراتيجية التسويق الترابي

يهدف التسويق الترابي إلى جذب المقاولات نحو تراب ما وتسهيل أنشطتها وإعطاء صورة إيجابية عن المؤهلات المجالية عبر إستراتيجية تسويقية⁹⁶⁷ تتلخص أهم محدداتها في المراحل التالية:

■ **التشخيص الترابي:** تتطلب عملية التشخيص الترابي تجميع المعلومات الكمية والنوعية عن المجال الجهوي إلى جانب رصد تفاعلات مختلف الفاعلين والمتدخلين فيه.

فالتشخيص الترابي، كأحدى مراحل إستراتيجية التسويق الترابي، يهدف إلى تشخيص نقط قوة ونقط ضعف مجال ما وإمكانيات وفرص الاستثمار التي يمنحها والصعوبات التي قد تعرقها.

فهو عملية تمكن من تحديد المكونات الأساسية للعرض الترابي، أي تحديد الرأسمال الترابي الذي يشكل مجموع العناصر المادية وغير المادية التي يتوفر عليها التراب، والتي تعكس صورة عامة عنه، فهي تحيل إلى مختلف العناصر التاريخية، الثقافية، التعريفية، الموارد الطبيعية، المالية والبشرية، البنيات التحتية، مستوى دينامية الأنشطة والمقاولات، الولوجية إلى الأسواق، الحكامة والتكنولوجيا المستعملة⁹⁶⁸ ثم تكاليف عوامل الإنتاج.

⁹⁶⁷ تعتبر الاستراتيجية التسويقية مركز التدبير الاستراتيجي الحديث، وقد وردت بخصوصها تعريفات مختلفة، إذ عرفها ديب « Dibb » على أنها اتجاهات أسواق معينة تتواجه نحوها الأنشطة وأنواع المزايا التنافسية والتي يجب أن تطور وتستثمر، واعتبرها طومسن « Thompson » أنها الطريقة التي من خلالها يتم الوصول إلى الأهداف التسويقية على الأمد الطويل والقصير. ولا بد لاستراتيجية التسويق أن تكون منبثقة وفقاً لمتغيرات أساسية يسعى واضعها إلى تحقيق غايات، كما يعتمد نجاحها على مدى وعي وإدراك الأشخاص المعنيين بها بالأهداف العامة والخاصة، انظر محمود جاسم محمد الصميدعي: "استراتيجيات التسويق: مدخل كمي وتحليلي"، دار الحامد للنشر، الاردن، 2010، ص: 119-120.

⁹⁶⁸ -Zeroual Zahra: "Marketing territorial et enjeux du développement du nord du Maroc, cas de Tanger, thèse professionnelle pour l'obtention du diplôme du master spécialisé en management public à l'ISCAE, Rabat, 2008, p: 50.

فمن خلال تحديد الرأسمال الترابي يمكن تكوين نظرة شاملة عن وضعية العرض الترابي وتقييم مدى قدرته على المنافسة مقارنة بعروض المجالات الأخرى، وبالتالي تشكيل بطاقة تعريفية تشمل كل المؤهلات وتهم مختلف الفئات .

■ تقسيم التراب: يقصد بالتقسيم في إطار التسويق التجاري، تجزيء السوق⁹⁶⁹

إلى مجموعات فرعية متجانسة من حيث المكونات، ومتميزة فيما بينها بهدف التوجه مباشرة إلى الفئات المستهدفة من الزبناء، وهو أمر يصعب تحديده بالنسبة للتسويق الترابي بالنظر إلى تعدد المستهدفين (السياح، المقاولات،

المستثمرين، السكان، ...) من جهة، ولتعدد الأسواق "المستهدفة"⁹⁷⁰ واختلاف الانتظارات من جهة أخرى.

فالهدف من عملية التقسيم الترابي هو تحديد الأسواق التي تحظى باهتمام أكبر بطريقة تمكن من الحصول على مجموعات متنافسة تستجيب لمتطلبات ورغبات الزبناء بطريقة أفضل من تلك التي تقدمها باقي المجالات المنافسة باعتماد معايير عملية دقيقة تساعد على تحليل السوق الكبرى.

■ التوقع الترابي: تتعلق هذه المرحلة بالتموقع داخل سوق المنافسة باختيار

الأجزاء ذات الأولوية التي ستسهل تموقع المجال داخل المجال الجهوي، ويتم التوقع عبر التعريف والتمييز⁹⁷¹:

⁹⁶⁹ - يعرف السوق من وجهة نظر تقليدية بأنه المنطقة الجغرافية التي تجمع المشترين والبائعين " أما الاقتصاديون فيعرفونه بأنه "العلاقة بين العرض والطلب لسلة ما"، ويعرف كذلك بأنه "جميع المستهلكين المحتملين، الذين يتشابهون في حاجاتهم ورغباتهم، والذين لديهم المقدرة والرغبة في القيام بعملية التبادل من أجل إشباع حاجاتهم ورغباتهم تلك. انظر ناجي معلا ورائف توفيق، مرجع سابق، ص: 133، وتقسّم الأسواق عادة إلى نوعين، هما الأسواق الاستهلاكية والأسواق الصناعية إلى جانب تقسيم آخر يعتمد على تقسيم الأسواق إلى أجواء مادية physique وأخرى افتراضية virtuel.⁹⁷⁰ هناك أسلوبان رئيسيان لتحديد السوق المستهدفة وهما أسلوب الأسواق الكلية أو الموحدة وأسلوب تجزئة الأسواق، ويعد هذا الأخير الأسلوب الأكثر انتشارا نظرا للتباين الواسع في رغبات ومستلزمات المستهلكين. وبغض النظر عن الإستراتيجية المتبعة في تجزئة السوق، فإنه يجب أن تتوافر شروط نجاح هذه التجزئة وهي أن تكون حاجات المستهلكين غير متجانسة، وأن تتوفر الأسس التي يمكن استخدامها للتمييز بين القطاعات بشكل دقيق مع سهولة المقارنة بين القطاعات من أجل اختيار القطاع الأكثر ربحية. وتجزئة الأسواق إلى قطاعات مختلفة تستند إلى أسس تصنف في أربع مجموعات وهي الأسس الموسيوديمغرافية والأسس الجغرافية والأسس الشخصية النفسية ثم الأسس السلوكية، للمزيد من التفاصيل، انظر: - ناجي معلا ورائف توفيق، مرجع سابق، ص: 142 وبعدها.

- Manceau Delphine, op. cit, p: 12 -13.

⁹⁷¹ - كريم لحرش: "دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحكامة الترابية - نحو تصور جديد لحكامة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب"، سلسلة للامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012، ص: 49.

■ التعريف بالتراب الجهوي: أي تحديد مكانة داخل " العائلة الترابية "

يرتبط بها المجال في ذهن الزبناء.

■ التميز الجهوي: يقتضي توفر المجال الترابي على خصوصيات تميزه

عن باقي المجالات من نفس " العائلة الترابية. "

وتختتم هذه المرحلة⁹⁷² باختيار علامة للمجال الترابي، تمكنه من التعبير عن هويته وتنافسيته وأصالته وتساعد على التوقع.

ثالثا: وسائل الاتصال ودورها في التسويق الجيد للتراب

يحيل مفهوم التسويق الترابي على مجموعة الأعمال التواصلية والإعلامية والمجهودات المبذولة من طرف هيئة ترابية من أجل إقناع مقولة باختيار ترابها موطننا لممارسة أنشطتها الإنتاجية، والإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁹⁷³، وهو مفهوم يظهر جانبا آخر بالغ الأهمية في مجال التسويق الترابي وهو المتعلق بتقنيات الإعلام والتواصل بكافة أشكالها، ودورها في الترويج والدعاية لمختلف المقومات والمؤهلات التي تميز جهة ما بالمقارنة مع باقي الجهات، من خلال تقديم المعلومات والمعطيات الكافية حول خصوصياتها وما تظفر به من طاقات تميزها عن غيرها وتشجع الاستثمار بها.

والتواصل الذي تعتمد الجماعات الترابية يتخذ عدة أشكال، فقد يتم بشكل مباشر أو عن طريق وسائل الاتصال السمعية البصرية والمكتوبة، أو عن طريق الوسائل الحديثة لتكنولوجيا الإعلام والاتصال. فالجهة ملزمة بوضع سياسة تواصلية تركز على أساليب متعددة تمكنها من الانفتاح على محيطها والترويج لمؤهلات ترابها، ومن أهم هذه الأساليب:

⁹⁷² - تجدر الإشارة إلى أن نجاح الإستراتيجية التسويقية يتطلب مراقبة تنفيذها والسيطرة على مراحلها وما يرافق ذلك من تغذية عكسية بإيصال التعليمات على التنفيذ بصورة مستمرة إلى إدارة المنظمة للتعرف على التقدم الحاصل في تنفيذ الأهداف، ويرافق ذلك دائما وضع الأسس والإجراءات التصحيحية التي تعدل وتكيف أي انحراف يحصل في المسار المرسوم لتنفيذ الأهداف الإستراتيجية: حول أنواع ومكونات الرقابة التسويقية، انظر محمود جاسم محمد الصميدعي، مرجع سابق، ص: 315 وبعدها.

⁹⁷³ - جمال خلوق، مرجع سابق، ص: 157.

التواصل المباشر الذي يتم من خلال تنظيم زيارات ميدانية للمقاولات ولقاءات مباشرة مع المستثمرين بهدف إطلاعهم على المؤهلات والإمكانات المتاحة للاستثمار بالجهة.

الصحافة المكتوبة التي تشمل الجرائد والمجلات المتخصصة وغير المتخصصة، إلى جانب نشرات إخبارية مكتوبة خاصة بالجماعة، من خلالها تطلع الساكنة المحلية على مستجدات تدبير كافة المجالات والقضايا ذات الصلة بالجماعة، كما تشكل أداة لتسويق منتوجها الترابي في باقي المناطق.

الإذاعات الجهوية التي تركز برامجها على منطقة معينة، وتهتم بأنشطة المجالس المنتخبة وتستضيف مسؤولين محليين يناقشون مواضيع تهم واقع مجالات تدبيرهم ويقدمون، بشكل دوري، توضيحات حول حصيلة المنجزات.

قنوات الاتصال السمعي البصري التي تفسح المجال للمشاهدين لكي يطلعوا على أهم ما توصلت إلى تحقيقه مجموعة من المناطق بالعالم، والاستفادة من هذه النقلة التكنولوجية لإبرام اتفاقيات الشراكة بغاية الترويج لإمكانات الجماعة الترابية وتسويق صورتها على المستوى الوطني والدولي وذلك بغاية جلب مستثمرين جدد للجهة.

تنظيم التظاهرات الرياضية الدولية والقارية التي تشكل مناسبة لحضور فعاليات رياضية وازنة يتوجب اطلاعها بمختلف الخصوصيات المحلية.

الاستفادة من المهرجانات الثقافية والفنية كملتقيات دولية تستقطب العديد من الشخصيات وتشكل فرصة للتعريف بهوية وخصوصية المناطق، بالإضافة إلى الحضور إلى بعض المعارض الدولية باسم الجماعة للتعريف بمؤهلاتها.

التسويق الإلكتروني الذي يهدف إلى وضع المعلومات الكاملة حول خصائص الجهة والامتيازات التي توفرها رهن إشارة المستثمرين في مختلف بقاع العالم عبر البوابات الإلكترونية للجهات .

إن تقوية جاذبية الجهات لاستقطاب المزيد من الاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء، لبلوغ هدف التنمية المندمجة التي يكرسها مشروع الجهوية المتقدمة، يفرض الاستغلال الأمثل لمختلف مؤهلات كل جهة كعناصر مميزة لها عن غيرها من الجهات، تمكنها من خلق ظروف ومناخ الاستثمار المنتج، وذلك من خلال الترويج لمؤهلاتها عبر تقنية التسويق الترابي كآلية تفرض مكانتها ضمن قائمة الآليات الحديثة للتدبير، لفعاليتها في ضمان تنافسية قوية للتراب الجهوي وتمكينه من التمتع الجيد على الصعيدين الوطني والدولي.

لذلك فإن ضمان نجاح السياسة التسويقية للتراب يتطلب تنويع وسائل الاتصال المستعملة وتوفير المعلومات الشاملة والمعطيات المتعلقة بكل جهة من خلال إحداث نظام جهوي للمعلومات الإحصائية كنظام فرعي للنظام الوطني للمعلومات الإحصائية بغية مساعدة الجماعات على اتخاذ القرارات المناسبة لتنمية مجالاتها ومساعدة المستثمرين على التعرف بشكل سلس على مؤهلاتها وإمكاناتها.

الفرع الثاني: المراكز الحضرية

يشكل توفر المعلومة السليمة في الوقت المناسب مسألة أساسية ومؤثرة على مسار التنمية، ومعلوم أن مختلف الإدارات العمومية والجماعات الترابية لا تتوفر على بنوك للمعطيات وتعاني من نقص في المعلومات في مجالات مختلفة، وتناثرها على مستوى المصالح والمؤسسات ومراكز الأبحاث والدراسات. وقد جرت خلال السنوات الأخيرة محاولات عديدة لجمع المعلومات وتحيينها على صعيد بعض المدن المغربية مكنت من توفير عدد من المؤشرات الهامة حولها، لكن هذه الجهود ظلت متفرقة واقتصرت على نخبة من الفاعلين المحليين، بما جعل إيجابياتها محدودة، والحال أن المدينة/الجهة اليوم في عصر العولمة، يجب أن تكون مجالا للمعرفة والتواصل تسعى من خلال توفير المعلومات إلى تحسين الخدمات وجلب الاستثمارات، وهو ما يدعو إلى التفكير في إحداث مؤسسات مختصة لجمع المعلومات وتحيينها ودراساتها قصد تسهيل مهمة المسؤولين لاتخاذ القرارات الملائمة

في ضوء المعلومات المتوفرة⁹⁷⁴. ويتعلق الأمر أساسا بالمراسد الحضرية التي أضحت تعرف انتشارا واسعا بالنظر لدورها ومهامها المتعددة (الفقرة الأولى)، وتخضع من حيث تنظيمها لقواعد متعارف عليها دوليا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور المراسد الحضرية في التنمية الجهوية

يعد إحداث المراسد الحضرية بمثابة آلية لجمع البيانات عن المؤشرات المحلية ونشرها حتى تكون رهن إشارة الجميع، كما يعتبر ضرورة استراتيجية لدعم صناعة القرار التنموي. فماذا نعني بالمرصد الحضري؟ (أولا) وما هي أهدافه؟ (ثانيا).

أولا: تعريف المراسد الحضرية

يعتبر المرصد الحضري بمثابة النقطة المحورية لنظم الرصد الحضري المبني على المؤشرات⁹⁷⁵، يتولى جمع المعلومات المتعلقة بالمدينة وإنتاجها وتحليلها ونشرها بالتعاون مع الفاعلين المحليين، وهي المعلومات التي تعكس قياس الأداء الجماعي والتنموي المحلي، بغية مساعدة صناع القرار على تحقيق مستويات أفضل للتنمية.

وحسب برنامج المونل⁹⁷⁶، يعد المرصد الحضري شبكة محلية تجمع أصحاب المصالح المشتركة التي تعد مسؤولة عن تجميع وتحليل ونشر البيانات المتعلقة بمجموعة من المؤشرات الهادفة، والتي تعكس القضايا المجتمعية ذات الأولوية في ميدان التنمية المستدامة، كما يتم استخدام البيانات والمعلومات التي يتم جمعها بواسطة الشبكة المحلية بغية دعم عملية صناعة القرار، وصياغة سياسة واعية، ولذلك يعد المرصد الحضري نقطة مركزية للمراقبة الحضرية على المستويين المحلي والوطني، وعادة ما يتم إنشاء المراسد الحضرية في إحدى دوائر المدينة أو في إحدى مواقع المنظمات غير الحكومية أو الجامعات.

⁹⁷⁴ - تضمن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مجموعة من المقترحات التي تنص على تمكين مجلس الجهة من المعلومات والوثائق الضرورية للقيام بممارسة صلاحياته (انظر المادتين 87 و250 من المشروع).

www.araburban.com

⁹⁷⁵ - "دليل إنشاء المراسد الحضرية للهياكل"، ترجمة المعهد العربي لإنماء المدن، ص: 27، انظر:

⁹⁷⁶ - برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.

وتتميز المراسد الحضرية بكونها أجهزة مستقلة ومتخصصة تعمل بمشاركة القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني، لتنتج إطارا للمؤشرات يعبر عن اهتمامات هذه القطاعات في مسار عملية تنمية المدن الحضرية وتساعد في تحديد أولوياتها. ومن خلال هذا الإطار يستخلص المرصد مؤشرات كمية ونوعية بعضها يقيس الأهداف والآخر يقيس الأداء لكل القطاعات والفئات بهدف تحقيق المقاصد التي تلبي احتياجات السكان بالمدن⁹⁷⁷.

وقد لقي إحداث المراسد الحضرية قبولا واسعا بدول عديدة، باعتبارها آلية تشاركية مع جميع القطاعات الحكومية والقطاع الخاص والجمعيات، والتي تعمل مجتمعة لتنمية التجمعات الحضرية بطريقة تؤدي إلى الأهداف المقصودة لمقابلة الاحتياجات المتجددة والمتنامية لسكانها، وبهذا المفهوم فإن المرصد الحضري يعتبر آلية تنسيقية ونقطة التقاء وارتكاز محورية بين الجهات المنتجة للبيانات والجهات المستفيدة والمستخدمة لهذه البيانات بهدف أن يكون الناتج لتفاعل الشركاء (القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني) توالفا وتآلفا لمصالحها المتعارضة أحيانا والمتباينة في كثير من الأحيان بطريقة مستدامة في إطار ما يعرف بعملية التخطيط المستمر⁹⁷⁸.

ثانياً: أهداف المراسد الحضرية

لا يوجد نموذج واحد للمراسد الحضرية، بيد أن الأهداف تشكل نقطة التقاء بين كل المراسد، وحسب برنامج الموئل، فهذه الأخيرة تتحدد في ثلاثة مستويات، فهي من جهة أولى تهدف توليد قاعدة بيانات حضرية مبنية على قيم نشر المعلومات وتوفير إطار تنسيق مختلف القطاعات والشركاء داخل المدينة أو البلد، وخلق نظم مراقبة حضرية مستدامة لمساندة عمليات التخطيط والإدارة المحلية وربط البيانات بالسياسات المتبعة، ومن جهة ثانية فهي تسهل عملية مشاركة الجمعيات والشركاء من القطاعين العام والخاص في عملية تنمية مناطقهم، من خلال إعداد بيانات حضرية على مستوى مناسب، وتعزيز القدرة المحلية بغية إعداد واستخدام المؤشرات الحضرية، وعلى مستوى ثالث، فإن المراسد الحضرية تساهم في دعم عملية صنع القرار داخل النطاق الحضري من خلال إنتاج المعلومات المحلية،

⁹⁷⁷ منظومة المدن العربية، المعهد العربي لإنماء المدن: "مفهوم المراسد الحضرية"، انظر: www.araburban.com

⁹⁷⁸ منظومة المدن العربية، المعهد العربي لإنماء المدن: "مفهوم المراسد الحضرية"، مرجع سابق.

وتعزيز الملكية المحلية لنظم المؤشرات الحضرية وكذا ثقافة المراقبة والتقويم في القطاع الحضري.

إن تحقيق أهداف التنمية يتطلب توفر المعلومات الكافية وتدفعها بين مختلف الجهات لتمكينها من تحديد القضايا ذات الأولوية وتوجيه انتباهها إلى الأجزاء المهمة في مختلف المناطق، ومن خلال المراسد الحضرية المحلية يمكن للسلطات المحلية وباقي الجهات المعنية استنباط المعلومات عن أوجه القصور والخصائص ومساعدتهم على تحديد أسبابها وعلى إعداد استراتيجيات لتتبع ومعالجة المشاكل المطروحة وتحسين الوضع القائم، لذلك فأحداثها يجد تبريره في المهام التي تتولاها كمراكز لإنتاج وتحليل المعلومة التي تعني المعرفة والتي تشكل مفتاحاً للتنمية، وعلى العموم فالأهداف الأساسية وراء إحداث مراسد حضرية محلية تتحدد من خلال جمع البيانات والمعلومات ذات الصلة لحساب المؤشرات ومن ثم تحليلها ودراساتها لتوضيح مكان القوة ومواقع الضعف والفرص المتاحة للتنمية المدينة والمخاطر التي تعوقها وذلك لدعم عملية إعداد السياسات والخطط والبرامج للتنمية الحضرية للمدينة، ثم متابعة ومراقبة تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع والأداء المالي لها عن طريق المؤشرات التي تقيس الأداء، إلى جانب تقييم الآثار المتوقعة وغير المتوقعة بهدف مراجعة دورة إعداد السياسات والخطط والبرامج والميزانيات المستقبلية في عملية حيوية ومستمرة عن طريق توفير قاعدة معلومات للمؤشرات متجددة لمقابلة المتغيرات والتغيرات السريعة معدلاً وإيقاعاً، ويصبح تحليل هذه المؤشرات هو المرجع الأساسي لمتخذي القرار على المستوى الحضري⁹⁷⁹.

الفقرة الثانية: تنظيم المراسد الحضرية

يتطلب إنشاء المراسد الحضرية اتباع مجموع من الخطوات والمراحل المترابطة وفقاً لما هو معمول به في إطار المرجعية العالمية لإحداث وتشغيل هذه المؤسسات.

⁹⁷⁹ - منظمة المدن العربية، المعهد العربي لإنماء المدن: "مفهوم المراسد الحضرية"، مرجع سابق.

أولاً: المرجعية العالمية للمرصد الحضري

شكل توفير المأوى اللائق للجميع والتنمية الحضرية المستدامة موضوعين بارزين خلال مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) المنعقد سنة 1996 باسطنبول، ولتحقيق هذين الهدفين كان لابد من آلية لتدبير المعلومات وتحويلها إلى مؤشرات تدعم عملية اتخاذ القرار وتساعد على إعداد السياسات والبرامج والمشاريع وميزانياتها، ومن بعد ذلك عمليات المتابعة والمراقبة لأداء جميع القطاعات والفئات ذات الصلة بالمستوى المحلي في المدن، وقد توصلت الأسرة الدولية إلى تحديد هذه الآلية وأطلقت عليها اسم المرصد الحضري، التي تسمح بجمع البيانات وتخزينها وإعداد تقارير بشأنها.

وخلال السنة المالية للمؤتمر تم إنشاء المرصد الحضري العالمي كآلية لرصد التقدم المحرز عالمياً في مجال تنفيذ جدول أعمال الموئل ورصد الظروف العالمية، وفي سنة 2000 تبنى المرصد العالمي "إعلان الألفية" للأمم المتحدة، وشرع في إعداد التقارير عن التقدم الذي تحققه الدول الأعضاء في تحقيق أهداف هذا الإعلان، وخلال الفترة بين 2000-2010 قام المرصد الحضري العالمي، بتنسيق مع الدول الأعضاء، بجمع معلومات دقيقة عن أوضاع المدن في العالم، بغية نشرها على كافة مستويات القرار وتحسين المؤشرات المرتبطة بها، كما اعتمد سنوياً تحديث قاعدة البيانات العالمية للمؤشرات الحضرية بناء على عملية أكثر استدامة في جمع البيانات وذلك عن طريق تعزيز قدرات الأقطار في إنتاج البيانات المجمعة للمدينة والقطر عن المؤشرات الحضرية على أساس أكثر اتساقاً وديمومة لبيانات التعداد ومسوحات الأسر في كل قطر⁹⁸⁰.

وتتشكل حالياً شبكة المراصد العالمية من المرصد الحضري العالمي والمراصد الحضرية للمناطق أو الجهات والمراصد المحلية للمدن ومن ذلك شبكة المراصد العربية التي لها علاقة بالمرصد العالمي، أما الجهات الدولية المشاركة فهي المعهد العربي لإنماء المدن ومكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والمرصد الحضري العالمي (نيروبي).

⁹⁸⁰ - "دليل إنشاء المراصد الحضرية للهبات"، ترجمة المعهد العربي لإنماء المدن، ص: 6، انظر: www.araburban.com

وتتحدد أغراض شبكة المرصد الحضري العالمي في:

1. دعم الحكومات والسلطات المحلية والمجتمع المدني؛
2. تحسين جمع وإدارة وتحليل واستخدام المعلومات في صياغة سياسات حضرية أكثر فعالية؛
3. تحسين تدفق المعلومات بين جميع المستويات لتحسين عملية صنع القرار الحضري؛
4. تحفيز العمليات التشاورية الواسعة للمساعدة في تحديد ودمج الاحتياجات الحضرية من المعلومات؛
5. توفير المعلومات والتحليلات لجميع أصحاب المصلحة من أجل مزيد من المشاركة الفعالة في صنع القرار الحضري؛
6. تبادل المعلومات والمعارف والخبرات باستخدام المعلومات الحديثة وتكنولوجيا الاتصالات؛
7. إنشاء شبكة عالمية من المنتديات المحلية أو الوطنية والإقليمية لتبادل المعلومات حول تنفيذ جدول أعمال المونثل⁹⁸¹.

ثانياً: إجراءات إنشاء المراصد الحضرية

يتكون المرصد الحضري، كما أقر بذلك برنامج المونثل من مجموعة من المساهمين المحليين، الذين يشتركون في شبكة محلية تنسق عملها جهة حكومية (السلطة) أو منتخبة (المجالس المنتخبة) أو غير حكومية (الجمعيات،...). وفي هذا الصدد، يمكن إنشاء مراصد متعددة داخل المدينة (مرصد خاص بكل قطاع أو هيئة محلية)، كما يمكن إنشاء مرصد واحد للمدينة، أو لعدد من الجماعات المحلية (مثال إنشاء مرصد حضري لكل الجماعات الترابية التي تضمها مدينة معينة)، والأساس هو العمل المشترك في إطار شبكة موحدة من أجل توفير أكبر عدد من مؤشرات التنمية المحلية لمصلحة المدينة.

ويوصي المرصد الحضري العالمي بشمول ممثلين لهيئات الإحصاءات الوطنية والكيانات المحتملة لأن تكون مصادر تمويل، والمنظمات التي تنتج بيانات بالفعل، كما ينبغي

⁹⁸¹ - المرجع السابق، ص: 21.

أن يضم الفريق الأساسي للمرصد، الموظفين الفنيين بمن فيهم الإحصائيين والمختصين في نظم المعلومات الجغرافية ومحلي البيانات والخدمات الاستشارية وخبراء الاتصالات، وينبغي أن يكون صناع القرار وممثلوا المجتمع المدني جزءا من لجنة التسيير لضمان مشاركة وتمثيل واسع النطاق. وإلى جانب لجنة التسيير التي تتولى بناء التوافق في الآراء بشأن إنشاء المرصد وتوجيه توجهاته العامة⁹⁸²، يشمل الهيكل المؤسسي للمرصد الحضري إدارة المرصد وفرق العمل وشبكة الرصد الحضري إلى جانب مجلس رئاسي يضم عضوية بعض ممثلي الإدارات المحلية والمنتخبين والمجتمع المدني.

وبشكل عام يتم التأسيس الأولي للمرصد الحضري حسب برنامج الموثل بمرحلتين هما مرحلة البدء وتقييم الجدوى ومرحلة التطور التنظيمي، وتتضمن المرحلة الأولى تكوين لجنة عليا وتوليد المشاركة وتقييم الأطر المحلية وتسمية المؤسسة المضيفة وبناء القدرات المحلية والمصادقة على الإنشاء، فيما تشمل المرحلة الثانية تحديد الأهداف والمهام والرؤية والغاية ووضع المنهج وتحديد قطاع التركيز واختيار الممثلين ومستويات التدخل والتعريف بالنتائج وخطة العمل، وهذا إضافة إلى عدد من المهام التي تتعلق بالتنظيم مثل عدد الشركاء وخطة تنفيذ تتناسب واحتياجات الجهات المعنية والقيام بالمراقبة وضمان الاستمرارية والدعم من الجهات المحلية أو الدولية.

إن إنشاء المرصد الحضري وضمان نجاحه العملي يتطلب توفير عناصر استدامته المالية والمؤسسية وتوحيد المفاهيم ولغة الحوار بين مختلف الفاعلين على أساس أن يكون مفهوم المرصد الحضري والمؤشرات مفهوما عمليا وملائما لاحتياجات صناع القرار المحلي، وهو ما يقتضي كذلك تصميم الأهداف والمؤشرات بما يتناسب والإمكانات المتوفرة.

ولجعل مسألة تحديد المؤشرات أكثر عملية وبالنسبة لمدن أو جماعات ترابية تعاني من مشاكل الإحصائيات وصعوبة الحصول على المعلومات والأرقام، يمكن اعتماد ما وفرته عدد من الدراسات والتقارير من معلومات، على أن يقتصر في مرحلة أولى على توفير

⁹⁸² - "دليل إنشاء المرصد الحضري للهبات"، مرجع سابق، ص: 26.

ما بين 50 و60 مؤشرا أساسيا للتنمية في أفق تحقيق معدل أفضل خلال المراحل الموالية مع نضج التجربة، وتتوزع المؤشرات المقترحة بين مؤشرات السكان وتتضمن معدلات السكان ومعدل النمو السكاني ومعدل الولادات والوفيات ومعدل النشاط السكاني وغيرها، والمؤشرات الاقتصادية التي تتضمن أساسا معدلات الشغل والصناعة التقليدية وعدد المناطق الصناعية وغيرها، والمؤشرات الاجتماعية وتشمل على وجه الخصوص معدلات السكن والشغل والصحة والشباب والرياضة والأمن، ومؤشرات التعليم وتتضمن معدلات المؤسسات والمعاهد التعليمية العمومية والخصوصية والتلاميذ والأطر ونسبة الاكتظاظ والامية ونسبة النجاح في مستويات دراسية معينة، ومؤشرات التجهيز التي ترصد معدل التزود بالماء والكهرباء والتطهير والنقل والاتصالات (الهاتف، الانترنت) والتجهيزات ذات البعد الوطني أو الجهوي أو المحلي، مؤشرات الثقافة التي تركز على عدد المراكز الثقافية والمكتبات والمتاحف وقاعات السينما وأروقة الفنون التشكيلية، والمؤشرات البيئية وتخص عدد الحداثق والمنترهات ومعدل المساحات الخضراء ومعدل النفايات ونسبة معالجتها، ثم مؤشرات الحكامة والتدبير التي تتضمن الميزانية المحلية ونسبة المواطن من الإنفاق المحلي، نسبة خدمات الديون ونسبة الموظفين والأجراء ومعدل الأجور والرواتب....

عموما إذا كانت غاية المراسد الحضرية التحكم في المعطيات وتوفير المعلومات الأساسية لاتخاذ القرارات الصائبة، فذلك يتطلب تظافر الجهود ورصد الإمكانيات وتعزيز قنوات التنسيق وتبادل الوثائق والمعلومات التي يجب أن تكون واضحة وعلى درجة كبيرة من الدقة حتى يمكن الاعتماد عليها في تشخيص الواقع وتقدير احتمالات المستقبل.

خاتمة القسم الثاني

يرتبط مفهوم التنمية المحلية بقدرة الجماعات الترابية على برمجة المشاريع التنموية وفق مقارنة استراتيجية تضع أهداف واضحة في حدود الإمكانيات المتاحة والممكن توفيرها، وبتقوية جاذبية مجالاتها الترابية لاستقطاب المزيد من الاستثمارات الصناعية والسياحية وغيرها، والتي تساهم بدورها في انعاش الاقتصاد المحلي. ويرتقب من الجهة في إطار الجهوية المتقدمة أن تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وفي الاستثمار الأمثل لمؤهلاتها ومواردها الذاتية والمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع الكبرى، وتحقيق ذلك يتوقف على تأهيل الجهة لتدبير مشاريعها الذاتية من جهة، ولاستقطابها للاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء من جهة ثانية.

وتأهيل الجهة لتدبير ناجع للمشاريع يفرض تقوية قدراتها التدبيرية من خلال ضمان أسس استقلالها الإداري وتعزيز إمكانياتها المالية في أفق تحقيق استقلالها المالي، كما يتوقف على حجم الصلاحيات والسلطات المخولة لها وعلى هامش حريتها في التصرف والتقرير في قضاياها تفعيلا لمضمون التدبير الحر الذي يركز عليه التنظيم الترابي والجهوي.

كما أن تحقيق التنمية المندمجة على المستوى الجهوي، يفرض تشجيع مساهمة القطاع الخاص في إقامة المشاريع والاستثمارات وإحداث مناصب الشغل، وهو ما يقتضي إعادة تنظيم وتجهيز التراب الجهوي الذي تمارس فيه المقاولات نشاطها بغرض توفير بنىات محفزة لاستقبال الأعمال ورواجها، واعتماد المجالس الجهوية للتقنيات الحديثة التي تمكنها من دخول غمار المنافسة لجذب المشاريع ووضع استراتيجية للتعريف أكثر بالتراب الجهوي والترويج لمختلف العناصر المكونة له، مع توفير قاعدة معطيات عن مختلف المؤشرات القطاعية على المستويات الجهوية يسهل الاطلاع عليها وبالتالي توجيه المشاريع نحو المجالات الأكثر خصا.صا.

خاتمة عامة

حاولت من خلال هذا البحث، الإجابة عن الإشكالية المحورية التي توطّره، ومن خلال دراسة تحليلية لمختلف الجوانب المتعلقة بالموضوع، توصلت إلى جملة من الخلاصات، أبرزها أن البعد المحلي يعد الإطار المناسب لصياغة المخططات التنموية وبرمجة المشاريع وتنفيذها، ذلك أن السلطات المركزية لا تستطيع تدبير مختلف المشاريع والأوراش ذات الطابع المحلي على المستوى المجالي، لتبرز بذلك ضرورة تقسيم المجال إلى مناطق متوازنة من حيث التجهيزات والإمكانات، تتاح معها للوحدات الترابية سلطة اتخاذ القرار والتدبير المستقل للمشاريع بدءاً بتحضيرها وصياغتها، ثم إقرار إنجازها وتقييم تنفيذها، فالبعد المحلي يعتبر آلية تنموية أكثر من مجرد مجال لتنفيذ المشاريع.

وإذا كان النظام اللامركزي يتأسس على منح اختصاصات تقريرية واسعة لهيئات محلية تتمتع باستقلال إداري ومالي، قادرة على تسيير الشؤون المحلية وتحقيق التنمية المنشودة عبر أدوات قانونية، تدبيرية، مالية وبشرية، فلا يمكن تصور نجاح أي نظام لا مركزي بوجود جماعات ترابية ضعيفة القدرة التدبيرية، وعلى هذا الأساس تعد قدرة التدبير الناجح للمشاريع والبرامج التنموية بالحرية المطلوبة والمناسبة، إحدى أهم مرتكزات التنمية المحلية.

كما أن تعزيز وتفعيل الضمانات الدستورية والقانونية المتعلقة بتقوية الاستقلال المالي والإداري للوحدات الترابية، يعتبر من أهم مرتكزات التدبير الفعال للشؤون المحلية، وإذا كانت الإرادة السياسية والنصوص التشريعية تؤكد على حرية التدبير والتنفيذ كمبدأ عام، فإن هذه المقتضيات تبقى عامة ولا تركز على حرية برمجة المشاريع وتنفيذها من قبل الهيئات المحلية، وعلى ذلك يعد الحق في التدبير المستقل للتنمية المحلية وإقرار المشاريع المساهمة فيها أبرز أسس العملية التنموية.

من جهة أخرى، فإن واقع الممارسة يؤكد ضعف ثقافة التدبير الحديث لدى المدير المحلي لأسباب عديدة، تساهم فيها عوامل متداخلة تحول دون الارتقاء بالمشاريع إلى مستويات الإنجاز المطلوبة وبمقاييس الجودة المعمول بها دولياً، لذلك فإن الاهتمام اليوم بمقومات التدبير العمومي الجديد، أضحت تفرض المراجعة العملية للحدود بين القطاع الخاص والقطاع العام، وبين الحقوق الاقتصادية والحقوق الاجتماعية، كمدخل أساسي لإعادة صياغة المهام والأدوار والوظائف بشكل يسمح باستعمال موفق للقدرات والوسائل والمشاريع، لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار والمسؤوليات والمهام، في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام المحلي الذي أفرز ما أصبح يعرف بأزمة الحكامة⁹⁸³.

ثم إن ضعف تطبيق الجماعات الترابية للآليات التديرية الحديثة، في مختلف مراحل مشاريعها التنموية أفرز جملة من الاختلالات طالت تنفيذها، تتسببت فيها، على وجه الخصوص، محدودية التصور والبرمجة والتخطيط والإشراف على المشاريع، وعدم الاهتمام بدراسات جدواها الفنية والاقتصادية والاجتماعية، وضعف ثقافة التدبير بالنتائج، وصعوبة التحديد المسبق للأهداف في ظل واقع الإمكانيات والقدرات، إلى جانب تهميش منطق تحديد الأولويات وفق الحاجيات الملحة، وغياب الشفافية في مختلف مراحل تدبير معظم المشاريع، وغياب الانسجام والتوافق حول لائحة المشاريع التي يقرر تنفيذها فوق مجال ترابي معين خلال مدة زمنية محددة بسبب تعدد المتدخلين وضعف آليات التنسيق بينهم.

وتحقيق المشاريع للأهداف المتوخاة منها يتطلب اعتماد التقييم كأحد أوجه المراقبة، الذي يهتم بقياس الفعالية والجوانب المتعلقة بالاقتصاد والكفاءة، ويحمل قيمة مضافة من خلال التأكد، اعتماداً على المنجزات، من مدى تحقيق المشروع للأهداف المسطرة وما كلفه إنجازه من موارد، وعلى أساس نتائجه يمكن الحكم على نجاح المشروع أو فشله. وهو بذلك يعد مرحلة أساسية ضمن مراحل تدبير المشاريع، تفرضه مجموعة من العوامل وتبرره غايات متعددة، غير أن ممارسته ليست بالأمر البسيط، فهو عملية مركبة تتوقف على تكريسه

⁹⁸³ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص: 181.

أولا كثافة للحكم على قيمة المشاريع والبرامج ووضعها موضع التساؤل بغرض تقويمها وإعادة صياغتها مستقبلا، وكذا على توفر شروط ومقومات لا يمكن بدونها تأمين فعاليتها، وهذه الشروط لا تتوفر في غالب الأحيان على مستوى التدبير العمومي المحلي الذي يركز على تسيير كلاسيكي يولي الأهمية للشكليات والمساطر أكثر من مستويات الأداء والمنجزات.

إن تعدد مشاكل تدبير المشاريع التنموية المحلية يؤثر سلبا على مصداقية التدخل العمومي المحلي، ويساهم بالتالي في استمرار محدودية دور المدبر المحلي في تفعيل الإيجابي لاختصاصاته كمقرر ومنفذ للمبادرات والأعمال التنموية، واستمرار مظاهر تبذير المال العام المحلي، ثم ضعف استجابة المشاريع لحاجيات وانتظارات الساكنة المحلية.

لذلك فإن تحقيق مشاريع ناجحة تتحقق معها الأهداف التنموية، يتطلب توفير شروط مناسبة تتاح معها للجماعات الترابية فرصة التدبير الحر بمقومات جديدة تتوخى الاقتصاد وفعالية وفعالية النتائج، شروط تضمن استقلالية القرار، حرية التدبير، نجاعة التنفيذ في إطار منظومة رقابية حديثة تتأسس على التقييم والمساءلة البعدية وفق مؤشرات مضبوطة للإنجاز.

وإذا كان الهدف الرئيس من المشاريع هو تلبية الحاجيات المتزايدة عبر أنشطة وأعمال تنموية تستجيب لمطالب متباينة، فإن وصول مبتغى كهذا، لن يتم إلا بتكثيف وتنسيق جهود كل المتدخلين والشركاء والمساهمين في الفعل العمومي المحلي، في إطار إصلاح جهوي يكفل التوازن والتضامن والانسجام بين مختلف المناطق والجهات لتحقيق نتائج أفضل، فالإشارة واضحة إلى نظام جهوي متقدم يحتل الصدارة في التنظيم اللامركزي يستند على أسس ومقومات واضحة تحدد الصلاحيات والمسؤوليات والإمكانات في إطار منظومة جديدة للتدبير تتوخى تحسين الأداء.

فالرهان الأساسي الذي يتعين ربحه، هو اعتماد منهج لتوزيع السلط والأدوار بين الدولة والجهة والجماعات الترابية الأخرى على أساس الاختصاص والتنسيق والتكامل والشاركة، وذلك في إطار منظور شمولي ومندمج لتطوير إشكالية اللامركزية وعدم التمرکز

على المدى المتوسط والبعيد، وهذا يتطلب تجاوز التباين الحالي بين الخطاب السياسي والممارسات الملموسة في مجال البناء الجهوي من خلال انتهاج مقاربة موضوعية مبنية على إرادة سياسية وطنية واضحة والتزام جماعي لتشييد صرح الجهة الجديدة على أسس متينة وعقلانية ومضبوطة انطلاقاً من تراكمات التجارب السابقة⁹⁸⁴.

انطلاقاً من ذلك، ولا اعتبارات محدودية الموارد المتوفرة والمتاحة مقابل تزايد حاجيات ومتطلبات الساكنة وتطورها، أضحي من اللازم تشجيع مساهمة القطاع الخاص وكافة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين على مختلف المستويات الوطنية والجهوية، ودعم المبادرات التنموية الفردية والجماعية للقيام بأعمال تنموية اقتصادية واجتماعية وثقافية وذلك في إطار ديمقراطي واضح وبالشكل الذي يسمح بمعرفة أعمق لإشكالية المشاريع الإنمائية والظروف التي تواجهها ومن ثم المشاركة الفعلية في تدبير تضامني للتحديات⁹⁸⁵ المتعددة الأبعاد. ثم إن دعم مختلف المبادرات التنموية يقتضي توفير شروط المشاركة الواسعة للساكنة لضمان حقها وواجبها في اقتراح وتتبع تنفيذ وتقييم كل الأعمال التي تعنيها بالأساس، لذا يجب التركيز على وضع الأسس الموضوعية لدمقرطة مشاركتها في بلورة المشاريع التنموية ومن ثم مساهمتها في عملية التنمية.

كما أن تدبير مجال ترابي وحكم فضاء والنهوض بجهة، يفرض ترسيخ ثقافة المشاركة في أي مشروع تنموي، وهو ما يدل على الذكاء في التسيير الذي يشكل شرطاً من شروط الأمن الاقتصادي، ويتجاوز مجرد الإعلام من أجل فهم قرار ما والتحكم فيه، فهو أيضاً وسيلة لتدبير أفضل أو لتجاوز أخطار الإخفاق أو عدم فعالية السياسات المطبقة⁹⁸⁶.

إن الجماعات الترابية يجب أن ينظر إليها كمقاولات كبرى، وعليها أن تنهج سياساتها بذكاء في سياق التنافسية وأن تقوم كذلك بإدماج أنظمة ذكية في سيرورة اتخاذ القرار وتكوين أصحابه كضرورة من ضرورات الذكاء السياسي⁹⁸⁷. فهي مطالبة بأن تنظم نفسها وتبتكر حلولاً خاصة لمواجهة التحولات، وأن تعمل على الرفع من تنافسية مجالاتها وتنتج شروط

984 - التنمية الجهوية وبرامج الجماعات المحلية، وثيقة مصاحبة لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، 2000-2004، ص: 61.

985 - التنمية الجهوية وبرامج الجماعات المحلية، وثيقة مصاحبة لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مرجع سابق، ص: 63.

986 - صباح الشرايبي، مرجع سابق، ص: 493.

987 - صباح الشرايبي، مرجع سابق، ص: 493.

تنميتها المستديمة، وتنمية كهذه تقتضي ليس فقط تعبئة كافة الامكانيات الذاتية للجهات وباقي الجماعات، بل أكثر فأكثر إدماج فرص الاستفادة من حركية البضائع والأشخاص والرساميل والمعارف التي تتيحها عولمة الاقتصاد⁹⁸⁸.

لذلك فإن كل جماعة ترابية مطالبة باعتماد مجموعة من الميكانزمات والتقنيات الحديثة للتدبير المستمدة من عالم المقولة التي تساعدنا على الترويج والتعريف بمؤهلاتها وامكانات مجالاتها والعناصر المميزة لها عن غيرها، بغرض استقطاب شبكة المقاولات والاستثمارات التي تساهم في إنعاش تنميتها وتقوية اقتصادها، على أساس أن التنمية المندمجة لا تقتصر على ما تنتجه الجماعات من مشاريع وبرامج تنموية ذاتية، بل تتطلب فتح مجالاتها أمام رساميل خاصة في أفق تكريس وتعزيز التنمية الجهوية بواسطة المقولة.

فالرهان سيظل متمثلاً في تمكن كل جماعة من التمتع في رقعة المدن العالمية الكبرى للفوز بحصص من السوق وخلق ثروات ومناصب شغل، وهو ما يستلزم تظافر الجهود لتجهيز وتنظيم المجالات الترابية والتأمين الفعال لتتنقل تيارات البضائع واليد العاملة والزبائن والمعلومات وضمان إنتاج الطاقة ونقلها وتأمين بيئة مادية ملائمة لأنشطة تتطلب توفير شروط صارمة⁹⁸⁹.

كما أن الأمر يفرض اعتماد تنظيم متوازن وتقطيع مناسب للمجال يضمن انسجامه وتكامله تاريخياً، جغرافياً، لغوياً وثقافياً، أي إعادة ترتيب المجال بالشكل الذي يلائم التطلعات ويحقق الرهانات ويضمن جهات متجانسة ومتوازنة من حيث المؤهلات والثروات.

إضافة إلى هذا، يتعين التركيز على العنصر البشري وإيلائه العناية اللازمة لتأهيله من خلال تأطير الموظف وتكوينه في مجالات ذات صلة بمهامه تؤهله لصياغة التصورات والبرامج والمشاريع التنموية، كما أن الضرورة تقتضي إيجاد نخب جهوية من طينة خاصة تتلاءم والبنية الإدارية المستقبلية للجهة التي تفرض نفسها بشكل كبير مع إرفاقها بإذكاء روح

⁹⁸⁸ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص: 2.

⁹⁸⁹ - صباح الشرايبي، مرجع سابق، ص: 503.

المسؤولية لدى هذه النخب وتقديم الحساب وتقييم التدبير سواء بالافتحاص الداخلي والخارجي⁹⁹⁰.

الآن وأكثر من أي وقت مضى، أضحي الجميع مقتنعا بضرورة تفعيل مشروع جهوية متقدمة تستجيب لتطلعات مختلف المكونات والفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالجهة هي مستقبل الاستثمار الجيد لوسائل وأدوات إنمائية جديدة، تتيح فرصة الاستعمال المعقلن للموارد المختلفة، كما تتيح فرصة الإبداع والتجديد والابتكار.

⁹⁹⁰ - ابراهيم الزمهرى، مرجع سابق، ص: 71.

الملاحق

الملحق رقم 1:

كليات مشاريع لدعم التعاون اللامركزي:
المغرب- فرنسا.

المديرية العامة للعملة والتنمية والشركات
مندوبية العمل الخارجي للجماعات الترابية
سفارة فرنسا بالمغرب !!
مصلحة التعاون والعمل الثقافي
الرباط في.....

المديرية العامة للجماعات المحلية
الرباط في.....

طلبات مشاريع لدعم التعاون اللامركزي المغرب- فرنسا

تقديم ووصف المشروع

معلومات حول إيداع الملف

- مشروع مودع من طرف : (اسم الجماعة الترابية الفرنسية قائدة المجموعة)
- العناوين البريدية للجماعة:
- اسم وصفة الممثل الشرعي للجماعة:
- الاسم الشخصي للمخاطب:
- الاسم العائلي للمخاطب:
- صفة المخاطب:
- البريد الإلكتروني:
- الهاتف:

- مشروع مودع من طرف : (اسم الجماعة الترابية المغربية قائدة المجموعة)
- العناوين البريدية للجماعة:
- اسم وصفة الممثل الشرعي للجماعة:
- الاسم الشخصي للمخاطب:
- الاسم العائلي للمخاطب:
- صفة المخاطب:
- البريد الإلكتروني:
- الهاتف:

II - تقديم الملف ومعلومات حول الشركاء

- اسم المشروع:
 - الموضوع (الاختيار بين):
 - ☐ التخطيط والتنمية المحلية
 - ☐ المرافق العمومية المحلية
 - ☐ تنمية الفضاءات العمومية والمآثر التاريخية
 - ☐ البيئة، السياحة وتهيئة التراب
 - ☐ التنمية الاقتصادية والإدماج السوسيو-اقتصادي
 - ☐ تنمية المنتجات المحلية
-

الجماعات الترابية الفرنسية الأخرى الشريكة

الجماعة

اسم الجماعة:

العنوان:

الرمز البريدي:

المدينة:

الاسم الشخصي للمخاطب:

الاسم العائلي للمخاطب:

صفة المخاطب:

البريد الإلكتروني:

الهاتف:

الجماعة

اسم الجماعة:

العنوان:

الرمز البريدي:

المدينة:

الاسم الشخصي للمخاطب:

الاسم العائلي للمخاطب:

صفة المخاطب:

البريد الإلكتروني:

الهاتف:

الجماعات الترابية المغربية الأخرى، الشريكة

معلومات عامة

اسم الجماعة:
العنوان:
الرمز البريدي:
المدينة:
موقع إلكتروني (بدون http://):

الاسم الشخصي للمخاطب:
الاسم العائلي للمخاطب:
صفة المخاطب:
البريد الإلكتروني:
الهاتف:

معلومات أخرى

اسم الجماعة:
العنوان:
الرمز البريدي:
المدينة:
موقع إلكتروني (بدون http://):

الاسم الشخصي للمخاطب:
الاسم العائلي للمخاطب:
صفة المخاطب:
البريد الإلكتروني:
الهاتف:

وصف المشروع المقترح

ملخص (10 أسطر على الأكثر):

السياق :

جرد تاريخي:

أهداف المشروع (الغرض العام):

الابتكار (تحديد خاصية المشروع عند الاقتضاء):

تاريخ إمضاء اتفاقية التعاون : [سنة]

سنة بدء المشروع : [سنة]

السنة المتوقعة لنهاية المشروع : [سنة]

المستفيدون من المشروع : [لائحة المستفيدين معلمة بفواصل]

الانتماءات المشاركون

رابط المشروع ووجه ترابط الأعمال فيما بينها:

تأزر وتكامل هذه الأعمال مع مشاريع أخرى (مشاريع التعاون الفرنسي وممولين آخرين في إطار مشاريع ثنائية أو متعددة الأطراف، مشاريع منظمات غير حكومية فرنسية أو محلية، برامج الهيئات العمومية والشبه عمومية المحلية ، برامج تنمية مغربية (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التنمية البحرية، المغرب الأخضر.....):

تأزر الأعمال المشاركون

هل اتخذتم أي نوع من التواصل لهذا المشروع ؟

☐ بفرنسا

☐ بالدولة الشريكة

هل سيتم اعتماد سياسة تقييم لهذا المشروع؟

☐ نعم

☐ لا

تحديد الأسس التي ارتكز عليها المشروع: نجاعة تقنية، تنظيمية، بيئية، مالية، سياسية، اجتماعية وثقافية.

تحديد الكيفية التي سيتم بها نقل المهارات فيما يتعلق بالإشراف على المشاريع لصالح الجماعة الترابية المغربية بعد انسحاب الجماعة الترابية الفرنسية.

٢٧- تفاصيل حول أنشطة المشروع المقترح

ملحوظة: عدد الأنشطة المذكورة أسفله هي للإشارة فقط.

النشاط

عنوان النشاط

الهدف من النشاط

وصف موجز

سير العمل (الحلول التقنية المعتمدة، الأشغال المزمع القيام بها، برامج التكوين المرتقبة....)

مؤشرات تتبع العمل

النتائج النوعية المنتظرة

النتائج الكمية المنتظرة

الآثار المنتظرة عند نهاية المشروع

المستفيدون من العمل (لائحة المستفيدين محددة بالفاصلة)

آلية التقييم المرتقبة للعمل المقترح

عنوان النشاط

الهدف من النشاط

وصف موجز

سير العمل (الحلول التقنية المعتمدة، الأشغال المزمع القيام بها، برامج التكوين المرتقبة....)

مؤشرات تتبع العمل

النتائج النوعية المنتظرة

النتائج الكمية المنتظرة

الآثار المنتظرة عند نهاية المشروع

المستفيدون من العمل (لائحة المستفيدين محددة بالفاصلة)

آلية التقييم المرتقبة للعمل المقترح

الهدف من النشاط

عنوان النشاط

الهدف من النشاط

وصف موجز

سير العمل (الحلول التقنية المعتمدة، الأشغال المزمع القيام بها، برامج التكوين المرتقبة....)

مؤشرات تتبع العمل

النتائج النوعية المنتظرة

النتائج الكمية المنتظرة

الآثار المنتظرة عند نهاية المشروع

المستفيدون من العمل (لائحة المستفيدين محددة بالفاصلة)

آلية التقييم المرتقبة للعمل المقترح

٧- التعرف بالشركاء القرنيين والمقاربة في المشروع

ملحوظة: عدد الشركاء المذكور أسفله هو للإشارة فقط.

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشركاء المشار إليهم في الجدول

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

٧٦- طرق قيادة المشروع

٧٧- طرق تقييم المشروع

٧٨- أنشطة التواصل حول المشروع

٩- المبلغ المطلوب لتمويل المشروع

معلومات حول ميزانية المشروع

التكلفة الإجمالية للمشروع: [المبلغ] بالاورو والدرهم

مبلغ التمويل المشترك المطلوب:

السنوات: [المبلغ] بالاورو والدرهم (النسبة المئوية) (%)

مبلغ مساهمة الجماعة الترابية الفرنسية قاندة المجموعة:

السنوات: [المبلغ] بالاورو والدرهم

- نقدا : [المبلغ] بالاورو والدرهم
- تقريبا: [المبلغ] بالاورو والدرهم

مبلغ مساهمة شركاء فرنسيين آخرين

الاسم:

السنوات: [المبلغ] بالاورو والدرهم

- نقدا : [المبلغ] بالاورو والدرهم
- تقريبا: [المبلغ] بالاورو والدرهم

شخصيات:

الاسم:	بالاورو والدرهم	السنوات: [المبلغ]
بالاورو والدرهم	● نقدا : [المبلغ]	
بالاورو والدرهم	● تقييما: [المبلغ]	

شخصيات:

الاسم:	بالاورو والدرهم	السنوات: [المبلغ]
بالاورو والدرهم	● نقدا : [المبلغ]	
بالاورو والدرهم	● تقييما: [المبلغ]	

مبلغ مساهمة الجماعة الترابية الشريكة قائدة المجموعة بالمغرب:

اسم الجماعة:	بالاورو والدرهم	السنوات: [المبلغ]
بالاورو والدرهم	● نقدا : [المبلغ]	
بالاورو والدرهم	● تقييما: [المبلغ]	

مبلغ مساهمة الشركاء المغاربة الآخرون

شخصيات:

الاسم:	بالاورو والدرهم	السنوات: [المبلغ]
بالاورو والدرهم	● نقدا : [المبلغ]	
بالاورو والدرهم	● تقييما: [المبلغ]	

شخصيات:

الاسم:	بالاورو والدرهم	السنوات: [المبلغ]
بالاورو والدرهم	● نقدا : [المبلغ]	
بالاورو والدرهم	● تقييما: [المبلغ]	

الاسم:
السنوات: [المبلغ] بالاورو والدرهم

- نقدا : [المبلغ] بالاورو والدرهم
- تقييما: [المبلغ] بالاورو والدرهم

تمويلات أخرى مرتقبة (من أطراف أخرى غير مغربية أو فرنسية)
مصدر التمويل: [الاسم]

السنوات: [المبلغ] بالاورو و الدرهم

جدول 1 : النفقات المراقبة بالاورو و بالدرهم

المبلغ (بالاورو)	المبلغ (بالدرهم)	الأبواب
		النفقات
		- النشاط 1
		- النشاط 2
		- النشاط 3
		- الخ.....
		- التقييم
		- تكلفة التتبع
		- تكلفة أنشطة التواصل حول المشروع
		- تكاليف إدارية أو هيكلية (10% كحد أقصى)
		- نفقات متنوعة غير متوقعة (5% كحد أقصى)
		المجموع العام

جدول 2 : الجدول الزمني للمشروع

مرفقات اختيارية

يمكن للمرفقات الاختيارية أن تتضمن على الخصوص، تقارير تنفيذ و تقييم المشاريع التي أنجزتها الجماعات الترابية الشريكة في إطار اتفاقية التعاون التي تربطهم.

الملحق رقم 2:

إيداع هلب خبرة لدى جماعة ترابية فرنسية:
بورصة المشاريع في إطار الآلية المشتركة لدعم
التعاون اللامركزي المغربي الفرنسي

إيداع طلب خبرة لدى جماعة ترابية فرنسية بورصة المشاريع في إطار الآلية المشتركة لدعم التعاون اللامركزي المغربي الفرنسي

تقديم ووصف المشروع المقترح

I - معلومات حول إيداع المشروع

- مشروع مودع من طرف : (اسم الجماعة الترابية المغربية)
- العناوين البريدية للجماعة:
- اسم وصفة الممثل الشرعي للجماعة:
- الاسم الشخصي للمخاطب:
- الاسم العائلي للمخاطب:
- صفة المخاطب:
- البريد الإلكتروني:
- الهاتف:

II - تقديم الملف ومعلومات حول الشركاء

- اسم المشروع:
- الموضوع (الاختيار بين):
 - ☐ التخطيط والتنمية المحلية
 - ☐ المرافق العمومية المحلية
 - ☐ تهيئة الفضاءات العمومية والمآثر التاريخية
 - ☐ البيئة، السياحة وتهيئة التراب
 - ☐ التنمية الاقتصادية والإدماج السوسيو-اقتصادي
 - ☐ تهيئة المنتجات المحلية

الجماعات الترابية الأخرى الشريكة (فقط في حالة المشاريع المشتركة بين الجماعات)

جماعة

اسم الجماعة:

العنوان:

الرمز البريدي:

المدينة:

الاسم الشخصي للمخاطب:

الاسم العائلي للمخاطب:

صفة المخاطب:

البريد الإلكتروني:

الهاتف:

جماعة

اسم الجماعة:

العنوان:

الرمز البريدي:

المدينة:

الاسم الشخصي للمخاطب:

الاسم العائلي للمخاطب:

صفة المخاطب:

البريد الإلكتروني:

الهاتف:

.....

III – وصف المشروع المقترح

وصف المشروع

تقديم الجماعة (أو الجماعات في حالة المشاريع المشتركة بين الجماعات)

ملخص حول المشروع (في بضعة سطور):

تبرير المشروع ارتباطا بسياقه :

أهداف المشروع (الغرض العام):

المستفيدون من المشروع : [لائحة المستفيدين معلمة بفواصل]

الطرق والأعمال المزمع القيام بها لإنتاج المشروع

التكامل مع البرامج المغربية للتنمية (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، مخطط المغرب الأخضر والصيد البحري،...)

إدماج المشروع في وثائق التعمير المنجزة (الخطة الجهوية لإعداد التراب، المخطط الجماعي للتنمية،...)

III – تقديم شركاء مغاربة محتملين تم تحديدهم

الشريك ()

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشريك ()

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشريك ()

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

الشريك ()

- الاسم والصفة
- يمثله
- الدور في المشروع

V – ميزانية المشروع

التكلفة الإجمالية للمشروع: [المبلغ] بالدرهم

مرفقات اختيارية

يمكن للمرفقات الاختيارية أن تتضمن، على الخصوص، معطيات تتعلق بالجماعة كالمخطط الجماعي للتنمية وتقارير تنفيذ و تقييم المشاريع التي أنجزتها الجماعة الترابية المغربية.

لائحة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
1	معدل الموظفين حسب نوع الجماعات المحلية 2006-2008	67
2	نفقات الموظفين برسم سنوات 2008-2012	68
3	قيمة الاستثمار في الجماعات الترابية	82
4	نسبة استثمارات الجماعات الترابية في مجموع الاستثمارات العمومية 2009-2012	83
5	تطور نفقات تجهيز الجماعات الترابية برسم سنوات 2001-2002-2003-2006	84
6	توزيع مصاريف التجهيز حسب الجماعات الترابية خلال سنة 2006	86
7	تطور نفقات الجماعات الترابية برسم سنوات 2001-2008	89
8	حجم الجباية المحلية 2001-2004	93
9	مداخل الجبايات المحلية برسم سنوات 2002-2004	94
10	تطور فائض الجزء الأول من ميزانية الجماعات الترابية برسم سنتي 2003 و 2006	103
11	توزيع مداخل ونفقات التجهيز حسب الجماعات الترابية سنة 2003	106
12	نفقات استثمار الجماعات الترابية	107
13	الموارد المالية للجماعات الترابية برسم سنوات 2006-2010	116
14	توزيع القروض حسب الجهات خلال سنوات 1996 - 2002	117
15	أموال صندوق تجهيز الجماعات المحلية الذاتية وديونه خلال فترة 2001-2005	119
16	عدد الشركات العمومية المحلية المحدثة بفرنسا إلى حدود فاتح ماي 2013	189
17	أنواع مخاطر المساهمة في الشراكة العمومية الخاصة	192
18	مجموعات الجماعات حسب الجماعات المنخرطة إلى غاية 31 / 12 / 2009	195
19	الجماعات الترابية العضوة بالمنظمات غير الحكومية المهمة بالسلطات المحلية	206
20	أوجه الاختلاف بين تقييم وتتبع المشاريع	213
21	توزيع التمويل العمومي برسم سنة 1999	343

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- صالح المستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب: من المركزية إلى اللامركزية"، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر، الدار البيضاء، 1989.
- احمد عادل: "الأحزاب السياسية والنظم الانتخابية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992.
- محمد السنوسي معني: "مالية الجماعات المحلية بالمغرب، التنظيم المالي المحلي"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993.
- علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، سلسلة البحوث الإدارية، دار المناهل للطباعة والنشر، الرباط، يونيو 1994.
- بنمير المهدي: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش 1994.
- المصطفى دليل: "المجالس الجماعية وعلاقاتها العامة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 3، 1995.
- كول بليز جراهام، ستيفن و.هايز: "إدارة المنشآت العامة"، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1996.
- المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب: دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، العدد 6، المطبعة والوراقة الوطنية، غشت 1997.
- محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة: رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، 1997.
- محمد بوجيدة وميلود بوخال: "مدونة النصوص القانونية والتنظيمية لأملاك الجماعات المحلية وهيئاتها"، سلسلة المرشد القانوني للإدارة المحلية، مطبعة ديديكو، سلا، 1997.
- محمد الحياي: "مظاهر التنمية المحلية وعوائقها (الجماعات الحضرية والقروية نموذجا)"، مطبعة بنميمون، وجدة، الطبعة الأولى، 1998.
- عبد الله حداد: "الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى"، منشورات عكاظ، الرباط، 2001.
- محمد الصوفي: "تحولات النظام الدولي في عصر العولمة"، دار السلام، الرباط، الطبعة الثانية، 2002.

- محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2002.
- هيو كوش: "إدارة الجودة الشاملة: تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الرعاية الصحية وضمان استمرار الالتزام بها"، ترجمة طلال بن عايد الاحمدي، مركز البحوث: معهد الإدارة العامة، الرياض، 2002.
- رشيد لبكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، منشورات عكاظ، الرباط، 2002.
- السعيد مزرورع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003.
- محمد يحيى: "المغرب الإداري"، مطبعة ووراقة سبارطيل، طنجة، الطبعة الثالثة، 2004.
- امحمد الإدريسي: "الأركان الأساسية للتدبير"، مطبعة فيدبرانت، أكتوبر 2004.
- محمود مصطفى الزعاري: "سياسة التخاصية، دراسة قانونية اقتصادية تطبيقية لخصخصة المشروعات العامة في الأردن ومصر"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- كاظم نزار الركابي: "الإدارة الاستراتيجية: العولمة والمنافسة"، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، 2004.
- عبد الحق عقل: "دراسات في علم التدبير"، الجزء الأول والثاني، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2006-2007.
- لحسن مادي: "تدبير مشاريع التنمية البشرية"، منشورات مجلة علوم التربية، العدد 6، 2008.
- محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 78، 2008.
- مودن توني: "أساسيات علم الإدارة"، ترجمة خالد العامري، دار الفاروق للاستثمارات الثقافية، مصر، 2008.
- جوناثان روفيد: "إدارة مخاطر الأعمال، دليل عملي لحماية أعمالك"، ترجمة علا احمد إصلاح، مجموعة النيل العربية، 2008.
- جمال خلوق: "التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية"، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2009.
- نور الدين بشير تاويريت: "الفعالية التنظيمية بين النظرية والتطبيق: فهم المبادئ، حل للمشكلات التنظيمية"، عالم الكتب الحديث، أربد-الأردن، 2009.
- عبد الستار محمد العلي: "إدارة المشروعات العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- طارق عبد الرؤوف محمد عامر: "الإدارة بالأهداف: نشأتها، فلسفتها، تطبيقها"، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، مصر، 2009.

- ناصر دادي عدون: "الإدارة والتخطيط الاستراتيجي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2009.
- نعيم ابراهيم الظاهر: "أساسيات الإدارة، المبادئ والتطبيقات الحديثة"، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2009.
- محمد حسنين العجمي: "الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية والتنمية البشرية"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2010.
- سعيد جفري: "الحكام وأخواتها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، 2010.
- بهيجة هسكرو: "الجماعة المقاول بالمغرب، الأسس، المقومات والرهانات، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- نعيم ابراهيم الظاهر: "أساسيات إدارة الأعمال ومبادئها"، عالم الكتب الحديث، أربد، الأردن، 2010.
- ناجي معلا ورائف توفيق: "أصول التسويق: مدخل تحليلي"، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الرابعة، 2010.
- حسين حريم: "مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات، العمليات الإدارية، وظائف المنظمة"، دار الحامد، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2010.
- نعمة عباس خضير الخفاجي: "الإدارة الاستراتيجية: المداخل والمفاهيم والعمليات"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
- محمود جاسم محمد الصميدعي: "استراتيجيات التسويق: مدخل كمي وتحليلي"، دار الحامد للنشر، الأردن، 2010.
- عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، 2011.
- نصير مكاي: "تدبير مالية الجماعات المحلية: تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها"، إيماليف، الدار البيضاء، 2011.
- جهاد فراس الطيلوني: "دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع"، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- عبد العزيز اشرفي: "الجهوية الموسعة: نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 3، 2011.
- مصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات: أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، 2011.

- كريم لحرش: "مغرب الحكامة: التطورات، المقاربات والرهانات"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011.
- كريم لحرش: "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 10، الطبعة الثانية، 2011.
- موفق محمد الضمور: "التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام: الأردن نموذجاً"، دار الحامد، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
- طاهر محمود الكلالدة: "الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- بشرى الوردي: "تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 89، الطبعة الأولى، 2011.
- محمد حسن شعبان: "الإدارة الحديثة للمشاريع باستخدام القيم المكتسبة: المفهوم والتطبيق"، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2012.
- محمد لحبوس ورشيد زمار: "التدبير المقاولاتي"، مجموعة: التدبير والتسويق، سلسلة التدبير، طبعة 2012.
- محمد بهوض: "تحديات المدينة في المغرب: سلا نموذجاً"، مطبعة الأمنية، الرباط، 2012.
- عادلة الوردي: "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب - وفق آخر المستجدات"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الطبعة الأولى، 2012.
- محمود حسين الوادي: "إدارة الجودة الشاملة في منظمات الأعمال بين النظرية والتطبيق"، دار حامد للنشر، عمان، 2012.
- حسن طارق: "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 92، 2012.
- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي: "الاتجاهات المعاصرة في إدارة الموارد البشرية"، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2012.
- نجيب جيري: "تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، دار الآفاق المغربية، الدار البيضاء، 2013.
- أحمد حاسون: "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية"، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة أطروحات وأبحاث، العدد 1، 2013.
- عبد العزيز أشرقي: "الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2014.
- محمد المرغدي: "المنافسة: أبعادها الاقتصادية والقانونية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 85، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2014.

- نعيمة الظرفات: "القيادة الإدارية وتدبير مراكز اتخاذ القرار"، دار الأمان، الرباط، 2014.
- محمد بنيحي: "المدونة الجديدة للصفقات العمومية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 269، الطبعة الثانية، 2014.

الأصروحات والرسائل الجامعية:

الأصروحات

- بنمير المهدي: "الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب- دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهور 30 شتنبر 1976"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990.
- سعيد جفري: "الرقابة على المالية المحلية بالمغرب: محاولة نقدية في الأسس القانونية، السياسية، الإدارية والمالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1997-1998.
- محمد بنطلحة الدكالي: "النظام الجماعي المغربي: دراسة تحليلية للمكونات البشرية والمالية والوصائية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 1998-1999.
- الشويخ التهامي "إشكالية تدبير وتنمية الموارد البشرية بقطاع الاتصالات بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال، الرباط، 1999-2000.
- الغالي ادريسي جناتي: "الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب: الواقع والآفاق، محاولة تقييم عام"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000.
- عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال - الرباط، 2000-2001.
- محمد راجي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق ، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال - الرباط ، 2001.
- محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2001-2002.

- ادريس جردان: "دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، 2001-2002.
- عبد القادر طالبي: "مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الاول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2001-2002.
- مدني حميدوش: "المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات- التشكيل والاختصاصات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط، 2001-2002.
- الطاهر فرحان: "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال - الرباط، 2001-2002.
- الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط، 2002-2003.
- حميد ابولاس: "تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، 2002-2003.
- حورية المرضي: "موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية- الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج-"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2003-2004.
- توفيق منصوري: "التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية: نموذج جماعة سلا تابريكت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، 2003-2004.
- حياة متور: "تنمية الأقاليم الشمالية: الاستراتيجيات الوطنية والدولية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني-عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2004-2005.
- نسرین سعد الدیس: "الإدارة العمومية المغربية واشكالية التواصل"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، 2006.
- سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي-الرباط، 2006-2007.

- محمد مجيدي: "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، 2006-2007.
- نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، 2008-2009.
- عبد الغني الشاوي: "آفاق التنمية المحلية بالمغرب على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، 2008-2009.
- عبد اللطيف الهلالي: "أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، 2009-2010.

الرسائل:

- لحسن السائل: "الموارد غير الجبائية والتنمية المحلية (الأملاك المحلية، التدخل الاقتصادي، المساعدات المالية، القروض)"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1983-1984.
- ولد علي جمال: "الوضعية القانونية لصندوق الايداع والتدبير والتجهيز الجماعي"، بحث لنيل دبلوم السلك العادي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984-1985.
- البلقسمي الحسن: "مساهمة في البحث عن بعض جوانب التحفيز المادي في الوظيفة العمومية المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1986-1987.
- جفري سعيد: "التجهيزات الجماعية بالوسط القروي، حالة جماعة سيدي عبد الرزاق"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990.
- المرجاني عبد الحق: "دور الأداة الجبائية المحلية في التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1990.
- محمد زبدة: "التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق: التجربة المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 1991.
- خالد نونوحي: "دور المساطر الإدارية في حل إشكالية التسيير والتعامل مع المرتفق"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1996-1997.

- رضوان امديز: "تمويل المشاريع المحلية بواسطة القروض، نموذج جماعة المحمدية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق-الدار البيضاء، 1998-1999.
- لمكي كمال: "التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب: الجماعة المقولة رهان القرن 21"، جامعة الحسن الثاني-عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001.
- نوال الهناوي: "تدبير الجودة الكلية بالقطاع العام"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، 2000-2001.
- عبد الرحمان الجوهري: "تقنيات تدبير الملك الخاص الجماعي"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 2002-2003.
- أسامة المنير: "الإدارة الالكترونية ومتطلبات الجودة: إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة نموذجا"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي-الرباط، 2008.
- ياسين الأندلوسي بندحمان: "حكمة التسويق الترابي وإشكاليات التدبير المجالي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2009-2010.

المقالات:

- مهدي بنمير: "إمكانيات وحدود التدخل الاقتصادي للجماعة بالمغرب: حالة إعداد المناطق الصناعية"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 9، 1993.
- المرجاني عبد الحق: "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3 يناير-يونيو 1993.
- المصطفى دليل: "من أجل إدارة جماعية فاعلة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 9، أكتوبر-دجنبر 1994.
- فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 10، يناير-مارس 1995.
- محمد بوجيدة: "إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998.
- محمد بوجيدة: "الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 26، يناير-مارس 1999.
- حماد صابر: "المغرب المعاصر بين تحقيق اللامركزية الإدارية وتعثّر الوظيفة الانتخابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 26، يناير-مارس 1999.

- عبد الله ركاله الوزاني: "بعض مظاهر الوظيفة العمومية المحلية في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 27، أبريل-يونيو 1999.
- بول برنارد: "إصلاح الدولة وتحديث الإدارة تجاه التحدي العالمي"، ضمن تأهيل الإدارة للعولمة، منشورات مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2000.
- الحسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 35، نونبر-دجنبر 2000.
- محمد أبو بوثينة: "أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، ماي-يونيو، 2000.
- علي سدجاري: "الدولة ضد المدينة، ضمن مستقبل المدينة"، مؤلف جماعي تحت إشراف علي سدجاري، منشورات، GRETharmattan، 2003.
- محمد بنطلحة الدكالي: "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.
- أحمد رحيب: "دور تدبير ممتلكات الجماعات المحلية في مجال تحسين الموارد المالية للجماعة"، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية، كلية الحقوق بمراكش وبلدية المنارة جليز، 9 فبراير 2002، دار ويلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003.
- عبد العزيز الخبشي: "بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50 ماي-يونيو 2003.
- محمد بوجيدة: "قراءة نقدية للقانون رقم 78.00 المتعلق بتنفيذ الميثاق الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.
- ادريس جردان: "المنتخب الجماعي بالمغرب من الهواية الى الاحتراف: تأملات في المسار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 48-49 يناير-أبريل 2003.
- محمد اليعقوبي: "المبادئ الكبرى للحكامة المحلية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 18، يونيو 2004.
- الشريف الغيوي: "التضامن المجالي: أي دور للدولة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 60، يناير-فبراير 2005.
- مصطفى عامر: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 حول تدبير الشأن المحلي، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2006.
- محمد شكيري: "إشكالية تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج، 66-67، 2006.

- منير منتاق: "التعاون اللامركزي"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 حول تدبير الشأن المحلي، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2006.
- يحيا محمد: "قراءة نقدية لمفهوم التدبير المفوض على ضوء مستجدات القانون رقم 54-05 الصادر بتاريخ 14 فبراير 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 80، ماي-يونيو 2008.
- محمد قزير: "حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 87-88، يوليوز-أكتوبر 2009.
- ابولاس حميد: "التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87-88، يوليوز-أكتوبر 2009.
- عبد الجبار عراش: "النظام الفيدرالي الألماني بين الوحدة والتعددية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 84-85، يناير-أبريل، 2009.
- عبد الغني الشاوي: "دور المجلس الجماعي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال المادة 36 من مشروع قانون 08-17"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85، يناير-أبريل 2009.
- حسنة كجي: "الحكامة الاجتماعية ومقترح الحكم الذاتي بالصحراء"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85، يناير-أبريل، 2009.
- محمد راجع: "الجهوية والتنمية الجهوية المستدامة: أي استراتيجية؟"، مقال منشور ضمن دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، مطبعة سبارطيل، طنجة، 2010.
- منية بنلمليح: "التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 94-95، شتنبر-دجنبر 2010.
- احمد بوعشيق: "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: آلية فعالة لتمويل التنمية بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير - أبريل 2010.
- منية بللمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير-أبريل، 2010.
- عبد الغني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج، 90-91، يناير-أبريل، 2010.
- نجيب جيري: "مستقبل التنمية المحلية بالمغرب"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 13-14، 2010.
- حميد ابولاس: "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب"، دراسة حول اللامركزية الادارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، مطبعة سبارطيل، طنجة، 2010.

- المهدي الفحصي: "صعوبة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته: قراءة سياسية وقانونية في القانون رقم 17.08"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 94-95، شتنبر-دجنبر، 2010.
- محمد اليعكوبي: "مفهوم الشراكة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، يناير-فبراير 2011.
- حيمود المختار: "تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-100، يوليو-أكتوبر 2011.
- محمد اليعكوبي: "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر-دجنبر 2011.
- المكي السراجي: "اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 97-98، مارس-يونيو، 2011.
- جواد النوحى: "الأبعاد السياسية لسيرورة التدبير المفوض في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98، مارس-يونيو، 2011.
- خالد البهالي: "الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر-دجنبر 2011.
- عبد الكبير يحيى: "الجهوية والديمقراطية: أية علاقة؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 99-100، يوليو-أكتوبر 2011.
- كريم لحرش: "دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحكامة الترابية- نحو تصور جديد لحكامة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012.
- دابل مورفي ومحمد بيغوطان: "الدينامية الاقتصادية للجهات، استخلاص العبر من تجربة دبي"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- عبد اللطيف بروحو: "المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو 2012.
- فرانسوا كسافيي لوفيل: "الالتقائية الشاملة والتباينات المحلية ضرورة تجديد الذكاء الاستراتيجي"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- مانويل خوان سيروتري: "النموذج الأرجنتيني للذكاء الترابي في مواجهة الوضعيات الطارئة والكوارث، حالة مدينة بوينوس آيريس مثالا"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.

- فيليب كليرك: "الذكاء الجماعي يحث على الابتكار في خدمة تنمية المسالك، إحداث أسواق متطورة"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، مطبعة البيضاء، 2012.
- صباح الشرايبي: "الذكاء الترابي ورهانات الأمن الاقتصادي: حالة الدار البيضاء"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- نينا كويلنيس: "الذكاء الاقتصادي التعاوني، آلية الابتكار في خدمة التنمية الترابية والمقاولاتية"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- الان ريد سلوب: "الذكاء الاستراتيجي والسياسات المبتكرة"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- ماري بريكوذ: "الذكاء المجالي والتماسك الاجتماعي أو كيف يساهم الإبداع والابتكار الاجتماعيين في تنمية المجال؟"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- الحسين الرامي: "آليات التوظيف في الإدارة العمومية وسؤال النجاعة والفعالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 105-106، يوليو-أكتوبر 2012.
- عبد الملك احمد العصري: "التأصيل النظري لمفهوم الإدارة والتدبير"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 105-106، يوليو-أكتوبر 2012.
- نادية النحلي: "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر-دجنبر 2012.
- إدريس الكراوي وفيليب كليرك: "المقولة في صلب تنافسية المجالات الترابية"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- لويس فيرناندو بيسا: "مجموعات الإنتاج المحلية والتنمية الجهوية في البرازيل"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- اندري جوايال: "الذكاء الترابي في خدمة المقاولات الصغرى والمتوسطة المجددة في الجهات الواقعة خارج التراب الحضري، التجارب الكندية والبرازيلية"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقولة: تجارب

- دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- سعيد جفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012.
- محمد بلحسن التلمساني: "اقتصاد المعرفة والتقسيم المعرفي الجديد للعمل: أية استراتيجيات بالنسبة للبلدان النامية؟"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- إدريس الكراوي: "التنمية الجهوية بواسطة المقابلة، انتظارات شباب المناطق القوسفاطية لمجموعة المكتب الشريف للفوسفاط: نتائج بحث"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- ماريو سندوفال: "الذكاء الاقتصادي الترابي: رهان وبراديفما؟"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- جون لويس لوفي: "التصنيع وتحديد مواقع الأنشطة، رد على التحول العالمي الكبير الجاري"، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، تحت عنوان: "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة: تجارب دولية مقارنة"، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، مطبعة البيضاء، 2012.
- رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثالثة، 2012.

الخطب الملكية:

- خطاب الملك الراحل الحسن الثاني في 24 أكتوبر 1984 أمام المجلس الاستشاري للمنطقة الوسطى الشمالية بمدينة فاس.
- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، 6 نونبر 2008.
- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2009.
- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، 3 يناير 2010.
- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2012.

- القانون رقم 30.89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187، صادر بتاريخ 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989)، ج.ر عدد 4023، بتاريخ 6 جمادى الأولى 1410 (6 دجنبر 1989).
- القانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.5 بتاريخ 5 صفر 1413، (5 أغسطس 1992)، ج.ر عدد 4164، بتاريخ 19 صفر 1413 (19 أغسطس 1992).
- القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124 بتاريخ 14 من ربيع الآخر 1417 (30 أغسطس 1996).
- القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، ج.ر عدد 4470، بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997).
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، ج.ر عدد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 (15 أغسطس 2002).
- القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 297-1-02 بتاريخ 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002).
- القانون رقم 79-00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-269 صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002).
- القانون رقم 54-05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)، ج.ر عدد 5404 بتاريخ 15 صفر 1427 (16 مارس 2006).
- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007)، ج.ر عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 (3 دجنبر 2007).
- القانون رقم 17-08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-08-153 صادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).
- القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 بتاريخ 22 من صفر 1430، (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).
- المرسوم رقم 2.65.116 الصادر بتاريخ 18 محرم 1385 (19 ماي 1965) بتحديد الشروط والكيفيات التي تبرم بموجبها صفقات الأشغال أو الأدوات أو النقل لحساب الدولة.

النصوص القانونية والتنظيمية:

- دستور المملكة لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج.ر عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- مشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- الظهير الشريف رقم 1-59-169 الصادر في 6 ذي الحجة 1378 (13 يونيو 1959)، بشأن إحداث صندوق التجهيز الجماعي، ج.ر عدد 2435 بتاريخ 19 ذي الحجة 1378 (26 يونيو 1959).
- الظهير الشريف رقم 1.59.269 بشأن التفطيش العام للمالية الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960)، ج.ر عدد 2478 بتاريخ 25 شوال 1379 (22 أبريل 1960).
- الظهير الشريف رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات، صادر بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 (23 يونيو 1960)، ج.ر عدد 2487، بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 (24 يونيو 1960).
- الظهير الشريف رقم 1-63-273 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، ج.ر عدد 2655 بتاريخ 24 ربيع الثاني 1383 (13 شتنبر 1963).
- الظهير الشريف رقم 1-71-77 بشأن إحداث المناطق، صادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971)، ج.ر عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971).
- الظهير الشريف رقم 1-76-583، الصادر بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976)، بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ 6 شوال 1396 (فاتح أكتوبر 1976).
- ظهير شريف رقم 1-96-100، الصادر في 16 ربيع الأول 1417 (2 غشت 1996)، الذي حمل إصدار القانون رقم 11-96، المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية والمتمم للقانون رقم 31-90.

- مرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، ج.ر عدد 3387 بتاريخ 14 شوال 1397 (28 شتنبر 1977)، والذي تم تغييره بالمرسوم رقم 2.80.255 بتاريخ 21 ذي الحجة 1400 (31 أكتوبر 1980) ج.ر عدد 3553 بتاريخ 25 محرم 1401 (3 دجنبر 1980) والمرسوم رقم 2.85.265 بتاريخ 29 ربيع الأول 1407 (2 دجنبر 1986) ج.ر عدد 3885 بتاريخ 16 شعبان 1407 (15 أبريل 1987).
- المرسوم رقم 2.86.349 الصادر في 29 ربيع الأول 1407 (2 دجنبر 1986) بصرف تعويضات عن ساعات العمل الإضافية والقيام بأداء أعمال شاقة وملوثة ومنح ملابس لبعض الموظفين والمستخدمين العاملين بالجماعات المحلية وهيئاتها، ج.ر عدد 3913 بتاريخ 4 ربيع الأول 1408 (28 أكتوبر 1987).
- مرسوم رقم 2.93.625 الصادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري، ج.ر عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993).
- مرسوم رقم 2.94.100 الصادر بتاريخ 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، ج.ر عدد 4264 بتاريخ 20 يوليوز 1994.
- مرسوم رقم 2.98.482 صادر في 11 رمضان 1419 (30 دجنبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض مقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها، ج.ر عدد 4654 بتاريخ 19 رمضان 1419 (7 يناير 1999).
- المرسوم رقم 2.00.1043 بتاريخ 21 من جمادى الأولى 1421 (22 أغسطس 2000) بتحديد شروط التعيين وأجرة الكاتب العام والمكلفين بالدراسات والمكلفين بمهمة بالمجلس الجهوي، ج.ر عدد 4831 بتاريخ 19 جمادى الآخرة 1421 (18 شتنبر 2000).
- مرسوم رقم 2.97.246 صادر في 12 ربيع الآخر 1418 (17 غشت 1997)، بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، ج.ر عدد 4509 بتاريخ 13 ربيع الآخر 1418 (18 غشت 1997)، والذي تم تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم 2.03.531 الصادر في 13 رجب 1424 (10 شتنبر 2003)، ج.ر عدد 5142 بتاريخ 14 رجب 1424 (11 شتنبر 2003).
- المرسوم رقم 2.04.752 صادر في 6 ذي الحجة 1425 (17 يناير 2005) يتعلق بتحديد شروط التعيين وأجرة كل من رئيس الديوان والمكلفين بمهمة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، ج.ر عدد 5290 بتاريخ فاتح محرم 1426 (10 فبراير 2005).
- المرسوم رقم 2-05-1369 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري، الصادر في 29 شوال 1426 (2 دجنبر 2005)، ج.ر عدد 5386 بتاريخ 11 ذو الحجة 1426 (12 يناير 2006).

- المرسوم رقم 2.05.1366 الصادر بتاريخ 29 من شوال 1426 (2 دجنبر 2005) يتعلق بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة، ج. ر عدد 5386 بتاريخ 11 ذو الحجة 1426 (12 يناير 2006).
- مرسوم رقم 2.06.388 صادر في 16 من محرم 1428 (5 فبراير 2007) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، ج. ر عدد 5518 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1428 (19 أبريل 2007).
- المرسوم رقم 2.11.05 الصادر في 24 جمادى الأولى 1432 (28 أبريل 2011) بتحديد كفاءات حصر حصة التكاليف المتعلقة بنقل اختصاصات الجماعات إلى مجموعة التجمعات الحضرية، ج. ر عدد 5943 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1432 (16 ماي 2011).
- المرسوم رقم 2.11.04 الصادر في 24 من جمادى الأولى 1432 (28 أبريل 2011) المتعلق بإلحاق أو وضع رهن إشارة مجموعة التجمعات الحضرية الموظفين والأعوان التابعين للمرافق المنقولة إلى المجموعة، ج. ر عدد 5943، بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1432 (16 ماي 2011).
- المرسوم رقم 2.11.621 صادر في 28 ذي الحجة 1432، (25 نوفمبر 2011)، بتحديد شروط وكفاءات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، ج. ر عدد 6007 مكرر بتاريخ 2 صفر 1433 (27 دجنبر 2011).
- مرسوم رقم 2.12.349 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013)، المتعلق بالصفقات العمومية، ج. ر عدد 6140 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013).

المنشورات والتقارير

- وزارة الداخلية: الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، 1989.
- نشرات صندوق الإيداع والتدبير، يونيو 1989.
- تقرير البنك الدولي حول الإدارة بالمغرب الصادر في أكتوبر 1995.
- التقارير السنوية حول أنشطة صندوق تجهيز الجماعات المحلية 1996-2011.
- المجلس الوطني للشباب والمستقبل: "الجهة والجهوية والتشغيل"، الدورة الخامسة، 15 و 16 يناير، العيون، منشورات المجلس، 1996.
- "التنمية الجهوية وبرامج الجماعات المحلية"، وثيقة مصاحبة لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، 2000-2004.
- قرار وزير الداخلية رقم 1191.03 صادر في 24 ربيع الآخر 1424، (25 يونيو 2003) بتحديد إجراءات صرف التعويض عن الأعمال الشاقة والملوثة التي ينجزها بعض الموظفين والأعوان العاملين بالجماعات المحلية وهيئاتها، ج. ر عدد 5123 بتاريخ 6 جمادى الأولى 1424 (7 يوليو 2003).
- وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة، قطاع إعداد التراب الوطني: "التصميم الوطني لإعداد التراب"، الوثيقة التركيبية، 2004.

- توصيات الندوة الدولية السادسة حول: "المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 7، 2005.
- دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية لسنة 2007.
- دورية وزير الداخلية رقم 45 بتاريخ 04 ماي 2007، حول تحديد مواضيع مجموعات الجماعات أو مجموعات الجماعات المحلية.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2009.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "دليل ميزانية الجماعات"، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، "دليل أملاك الجماعات المحلية"، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009.
- مذكرة وزير الداخلية رقم 11884 بتاريخ 17 دجنبر 2010، حول تتبع وتنفيذ اتفاقيات التنمية الترابية.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "المخطط الجماعي للتنمية"، منشورات مركز الاتصال والنشر، مطبعة وزارة الداخلية، 2010.
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول "الجهوية المتقدمة"، الكتاب الأول والثاني 2011.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية"، يناير 2011.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012، الجزء الثاني، الكتاب الأول.
- وزارة الداخلية: "تقرير حول مصلحة الدولة المسيرة بطريقة مستقلة بمديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية"، 2010-2012، أكتوبر 2012.
- قرار وزير الداخلية رقم 2699.13 صادر في 9 ذي القعدة 1434، (16 شتنبر 2013) بتحديد شروط وإجراءات وبرامج مباريات التوظيف في المناصب العمومية بالجماعات، ج.ر. عدد 6198 بتاريخ 18 ذو الحجة 1434، (24 أكتوبر 2013).
- المذكرة المشتركة لقيادات أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان في شأن مشروع القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

المداخلات:

- فاروق بنيس: "صندوق التجهيز الجماعي في خدمة الجماعات المحلية"، مداخلة خلال أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية، 1977، المنظمة تحت شعار "من الوصاية إلى التعايش".
- عبد النبي اضريف، مداخلة تحت عنوان: "أي جديد لتجاوز محدودية موارد الجهات في ظل مشروع القانون التنظيمي للجهات؟"، خلال أشغال اليوم الدراسي الذي نظمه فريق بحث تقييم السياسات العمومية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، يوم الثلاثاء 19 ماي

- 2015، حول موضوع: "مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أية حلول لتجاوز إشكالات التنظيم الترابي اللامركزي"، مداخلة غير منشورة.
- جميلة دليمي، مداخلة تحت عنوان: "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات على ضوء مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات"، خلال أشغال اليوم الدراسي الذي نظمه فريق بحث تقييم السياسات العمومية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، يوم الثلاثاء 19 ماي 2015، حول موضوع: "مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أية حلول لتجاوز إشكالات التنظيم الترابي اللامركزي"، مداخلة غير منشورة.

المواقع الإلكترونية

- بول ويليامز: "إدارة المشروعات"، مجلة خلاصات، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، عدد 11، يونيو 1997، القاهرة: www.edara.com
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، رسالة الجماعات المحلية، العدد 4، أكتوبر-نونبر-دجنبر، 2001: <http://www.pncl.gov.ma>
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، رسالة الجماعات المحلية العدد 8، أكتوبر-نونبر-دجنبر، 2002: <http://www.pncl.gov.ma>
- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، www.unesco.org/newhttp:2002
- لجنة برنامج منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة: "تقرير عن سير العمل في تطوير المؤشرات"، الدورة 87، روما، 10 ماي 2002: <http://www.fao.org>
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، رسالة الجماعات المحلية، العدد 9، يوليو-غشت 2003: <http://www.pncl.gov.ma>
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: الجماعات المحلية بالأرقام، طبعة 9، 2005: <http://www.pncl.gov.ma>
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: الجماعات المحلية بالأرقام، 2006: <http://www.pncl.gov.ma>
- محمد ارجدال، الحوار المتمدن: عدد 1933 www.alhewar.org:2007/06/01
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "الجماعات المحلية في أرقام"، طبعة 2009: <http://www.pncl.gov.ma>
- اخبار ترانسبرانسي، نشرة مرصد الرشوة، العدد 6، يونيو 2009: www.transparencymaroc.ma
- نور الدين تمجدين: "دراسات الجدوى الاقتصادية بين المتطلبات النظرية والإشكالات العملية"، مجلة الباحث، عدد 2010-2009/7: <http://rcweb.luedld.net>
- التقييم المؤسسي لقدرة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على الترويج للابتكارات وتوسيع النطاق، موجز تنفيذي، 2010: www.ifad.org
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية: "الجماعات المحلية في أرقام"، 2011: <http://www.pncl.gov.ma>

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي: "الصفقات العمومية: رافعة إستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، إحالة ذاتية رقم 2012/7: www.ces.ma
- تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية، 2012: www.mmsp.gov.ma
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة"، إحالة ذاتية رقم 11/2013: www.cese.ma
- مجلة المالية، عدد 23 أبريل 2014: <http://www.finances.gov.ma>
- برنامج إدارة الحكم في الدول العربية: الشفافية والمساءلة: ftp://pogar.org/localuser/pogar/arabic/themes/transparency.html
- "دليل إنشاء المراصد الحضرية للهاتبات"، ترجمة المعهد العربي لإنماء المدن: www.araburban.com
- منظمة المدن العربية، المعهد العربي لإنماء المدن: "مفهوم المراصد الحضرية"، www.araburban.com
- المصطفى قاسمي: "أدوات التسويق الترابي": <http://cerg.ma/index>
- إدارة الجودة الشاملة والتطوير التنظيمي: www.kau.edu.sa
- المعهد الوطني للدراسات الترابية بفرنسا: www.inet.cnfpt.fr
- الوكالة الكندية للتنمية: "التدريب على مهارات المتابعة والتقييم"، برنامج التنمية بالمشاركة: www.ngoconnect.net
- الصندوق الدولي للتنمية الزراعية: "دليل عملي لرصد وتقييم المشاريع": <http://www.ifad.org>
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: "مشروع أرضية عمل حول الحركية وإعادة انتشار الموظفين": <http://www.csfp.ma>
- وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة: "اللاتمرکز الإداري": www.mmsp.gov.ma
- عبد اللطيف الهلالي: "التدبير العمومي: قراءة في المفهوم" 6513: <http://diae.net>
- معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج: <http://www.oecd.org/dac/evaluation>
- المذكرة المشتركة لقيادات أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان في شأن مشروع القانون التنظيمي حول الجماعات، منشورة بجريدة العلم، بتاريخ 09-أكتوبر 2014: www.alalam.ma
- التقييم التشاركي: <http://ctb.ku.edu> :community tool box

المراجع باللغة الفرنسية :

Ouvrages :

- Maspétiol Rolant et Laroque Pierre : «La tutelle administrative », Paris, 1930.
- Dambour jaques «Les actes de la tutelle administratives», Bruxelles, 1955.
- Seckler-Hudson: «Organization and management theory and practice», the American university press-washington, 1955.
- Rivero Jean: «Droit administratif», Dalloz, France, 5ème édition 1971.
- D.Chandler Alfred: «stratégies et structures de l'entreprise», les éd. d'organisation, 1972.
- Massenet Michel : «La nouvelle gestion publique, pour un Etat sans bureaucratie», éditions hommes et techniques, France, 1975.
- Chevallier Jacques et Loschak Danièle : «Science administrative, l'administration comme organisation et système d'action», Tome 2, L.G.D.J, paris 1978.
- Fikri EL Kbir: «Le régime financier de la commune marocaine», les éditions magrébines, Casablanca, 1980.
- Charles Debbasch : «Science administrative», Dalloz, 4ème édition, 1980.
- Deligny Jean-Louis : «L'administration du future, culture et stratégie », Eyrolles, paris, 1990.
- Vallemont Serge: «Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines», éd. Nathan, 1991.
- J.M.Perretti : «Vers le management international des ressources humaines», éditions Liaisons, paris, 1991.
- Bourcier Danièle et Costa Jean-Paul : «L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision», éd. S.T.H, Paris, 1992.
- Collins Lionel, Valin Gérard : «Audit et contrôle interne : Aspects financiers, opérationnels et stratégiques», Dalloz paris, 4ème édition, 1992.
- Mohamed Harakat : «Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc: essai sur les techniques d'audit à l'heure de l'ajustement structurel», tome I, édition Babel, Rabat, 1992.
- Bacoyannis Constantinos : «Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales», presses universitaires d'Aix-Marseille, collection Droit public positif, Economica, paris, octobre 1993.

- Barouch Gilles, Chavas Hervé: «Où va la modernisation? Dix années de modernisation de l'administration d'Etat en France, éd. L'harmattan, Paris, 1993.
- Thietart Raymond-Alain: «Le management », collection PUF, Que sais-je, paris, 1993.
- Boyé Michel et Ropert Gérard: «Gérer les compétences dans les services publics », les éditions d'organisation, 1994.
- Clayton Thomas : «Action publique et participation des citoyens», traduit par Bernard Vincent, éd. Nouveaux horizons, paris, 1995.
- Ménard M. Pierre: «La gestion de projet», ordre des comptables généraux licenciés du Québec, 1995.
- Carlier Bruno. Christophe Ruprich-Robert : «Guide de la gestion locale, organisation, évaluation, contrôle », éd. Berger-Levrault, 1998.
- Lavina Yve et Perruche Erick : «Maintenance et assurance de la qualité (guide pratique)», éditions d'organisation, 1998.
- Batal Christien: « La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences », Tome I, édition d'organisation, paris, 4ème édition, 2000.
- Lignieres Paul: «Partenariats publics-privés», litec, 2000.
- Levet. J.L : « l'intelligence économique, mode de pensée, mode d'action », Economica, paris, 2001.
- Anne- Laure Saives : « Territoire et compétitivité de l'entreprise : Territorialisation des entreprises industrielles agroalimentaires des pays de Loire », collection dynamiques d'entreprise, L'harmattan, paris, 2002.
- Kennedy Carol: «Toutes les théories du management: les idées essentielles des auteurs les plus souvent cités », maxima, paris, 3^{ème} édition, 2003.
- Philip Kotler et Bernard Dubois: «Marketing Management», Pearson Education, paris, 11 édition, 2004.
- Danièle Lamarque : «L'évaluation des politiques publiques locales» L.G.D.J, paris, 2004.
- Djuatio Emmanuel : «Management des projets : techniques d'évaluation, analyse, choix et planification», l'harmattan, paris, 2004.
- Chahid Fatima: «Territorialisation des politiques publiques», Remald, collection manuels et travaux universitaires, n° 63, 2005.
- Viriato Manuel Santo et Pierre Eric Venier : «Le management public», collection que- sais- je ?, P.U.F, 1996.

- P. Amerein, D.Barczyk, R.Evrard, F.Rohard, B.Sibaud, P.Weber : « Marketing : stratégies et pratiques » Armand Colin, paris, 2005.
- Pierre-Louis Dubois, Alain Jolibert : « Le marketing : fondements et pratique », Collection Gestion, série : politique générale, finance et marketing, Economica, paris, 4ème édition, 2005.
- Hinti Said: «Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc », imprimerie al maarif el jadida, Rabat, 2005.
- El Assali Mohammed : «Le système de crédit aux collectivités locales au Maroc», imprimerie Beni snassen, Salé, 2005.
- Cluzel-Métayer Lucie : «Le service public et l'exigence de qualité», nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, 2006.
- George Benko: « Les villes dans l'économie globale, les stations de ski vu par le marketing, compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie», presse de l'université du Québec, 2006.
- Tréhorel Yannick: «Mettez du changement dans vos projets», Afnor, 2007.
- El yaagoubi Mohammed: «Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », imprimerie El maarif Al jadida- Rabat, 2007.
- Fabrice Hatem: «Le marketing territorial : principes, méthodes et pratiques », éditions EMS 2007.
- Huteau Serge: « La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales », collection action locale, éditions le moniteur, Dexia, paris, 2008.
- Schick Pierre : « Mémento d'audit interne», Dunod, paris, 2007.
- Perret Bernard: «L'évaluation des politiques publiques », collection repères, n° 329, 2008.
- Gollain Vincent : « Réussir son marketing territorial en 9 étapes », version 1, CDEIF, paris, aout 2008.
- Sedjari Ali: « Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera ? », éd. l'harmattan-GRET, paris, 2008.
- Mégard Dominique, Deljarrie Bernard et Rigaud Didier: «La communication des collectivités locales», éditions Lextenso, Dexia, paris, 2ème édition, 2009.
- Bartoli Annie : «Management dans les organisations publiques», dunod, paris, 3ème édition, 2009.
- « Gouvernance, territoires et pôles de compétitivité », ouvrage ss la direction de Bousseta Mohamed et Ezznati Mohammed, l'harmattan, paris, 2009.

- Chevalier Gilles : «Eléments de management public : le management public par la qualité», éditions Afnor, 2009.
- Aim Roger: «La gestion de projet : introduction historique-concept de projet- méthodes de gestion- structure organisationnelle-communication», lextenso éditions, paris, 2ème édition, 2010.
- Costa, E.J.M: «Arranjos produtivos locais, politicas publicas e desenvolvimento regional brasilica», Mais Grafica, 2010.
- Bonnet Jacques, Broggio Céline, Millet Nicolas: «Entreprises et territoires», carrefours, ellipses, paris, 2010
- Renard Jacques et Nussbaumer Sophie: «Audit interne et contrôle de gestion : pour une meilleure collaboration», Eyrolles, éditions d'organisation, paris, 2011.
- «Le management public des territoires: Décider, agir, évaluer», ouvrage coordonné par: E. Ardouin, J.C. Baudouin et autres, éditions de l'aube, 2012.
- Frinault Thomas: «Le pouvoir territorialisé en France» collection Didact sciences politiques, presses universitaires de Rennes, 2012.

Thèses et Mémoires:

- Hubert Heyvaert : «Stratégie et innovation dans l'entreprise», thèse d'Etat sc. Eco, Université Catholique de Louvain, 1972.
- Laazizi M'hamed: «Problématique de transfert du management privé dans la gestion des collectivités locales : cas des communes urbaines marocaines», Thèse pour l'obtention du doctorat, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Agdal-Rabat, 2004-2005.
- Mahraz Abdelilah: «Evaluation des politiques publiques : cas de la politique de lutte contre la pauvreté au Maroc», Thèse pour l'obtention du Doctorat National en sciences économiques, Université Mohammed V, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Agdal-Rabat, 2007-2008.
- Ourdedine Mohamed: «L'audit interne au Maroc», mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, l'Iscae, Casablanca, 1991.
- Jatim Mohammed: «Les ressources propres et l'autonomie financière des collectivités locales», mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, Ecole nationale d'administration, Rabat, 2006-2008

- Zeroual Zahra : «Marketing territorial et enjeux du développement du nord du Maroc, cas de Tanger», Thèse professionnelle pour l'obtention du diplôme du master spécialisé en management public à l'ISCAE, Rabat, 2008.
- El Mansori Rachid: «Le marketing territorial au Maroc», mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, Ecole nationale d'administration, Rabat, 2009.

Articles :

- Said Belbachir: «Le plan et la régionalisation économique, l'expérience Marocaine», in CAAP, n° 12, Juillet 1974.
- Nioche Jean-Pierre : « Science Administrative, management public et analyse des politiques publiques », RFAP, n°24, 1982.
- Chevallier Jacques et Loschak Danièle: «Rationalisation juridique et rationalisation managériale dans l'administration française», R.F.A.P, n° 24, 1982.
- Rhomari Mostafa : « La tendance à l'approche managériale dans les ENA d'Afrique », CAFRAD n°31, 1988.
- Mourji Amal: «La tutelle de l'Etat sur les communes », in l'Etat et les collectivités locales au Maroc, Presses de l'institut d'études politiques de Toulouse, imprimerie najah el jadida, casablanca, 1989.
- Sueur Jean-pierre : «Les relations financières avec l'Etat », revue française de finances publics, n° 38, L.G.D.J, 1992.
- Yves Emery : «Origine, spécificités et évolutions du management public», in le management territorial pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, presses polytechniques et universitaires, Romandes, 1996.
- El yaagoubi Mohammed: «Décentralisation et constitution au Maroc», Remald, n° double, 14-15, janvier-juin 1996.
- Decoutere. S : «Finalités et modalités du management territorial », in le management territorial, pour une prise en compte des territoires, 1996.
- Chevallier Jacques : « La gestion publique à l'heure de la banalisation », RFG, septembre-octobre 1997.
- Mecherfi Amal: «L'inadaptation de la fonction publique locale aux exigences de la décentralisation», Remald, série thèmes actuels, n° 15, 1998.

- El yaagoubi Mohammed: «La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc», Remald, série thèmes actuels, n° 15, 1998.
- Joost Monks : «La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique?», in la pensée comptable: Etat, Néolibéralisme, nouvelle gestion, Nouveaux cahiers de L'IUED, 1998.
- Sherif Yasser: «Quel partenariat dans un système de gestion urbaine centralisée?», in l'urbain dans le monde arabe: politiques, instruments et acteurs, CNRS édition, paris, 1999.
- Mbodj El Hadj: «Les perspectives du partenariat entre les villes africaines», in Quels partenariats pour la ville ?, 1999.
- Fadil Abderrahim : «L'audit des collectivités locales : problèmes théoriques et méthodologiques », Remald, série études, n°28, juillet-septembre 1999.
- Mathias Finger : « Néolibéralisme contre nouvelle gestion publique », in la pensée comptable: Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique, les nouveaux cahiers de l'IUED, 1999.
- Khoudry Driss : «Audit de la formation et formation à l'audit : quelle synergie pour la commune?», Remald, n° 30, janvier-février 2000.
- Theys Jacques : «La gouvernance, un concept utile ou futile», in économie et humanisme, n° 360, mars 2002.
- Hernandez Solange: «Evolution du processus de décision et management public territorialisé», in Administration, Gouvernance, et décision publique, sous la direction de Sedjari Ali, éd. l'harmattan-Gret, 2004.
- Sitri Zineb : « Fondements et enjeux de la bonne gouvernance urbaine », Remald, série thèmes actuels, N° 46, 2004.
- Hassan Azouaoui : « le marketing territorial et la gouvernance locale au Maroc », revue marocaine d'audit et de développement, série : management stratégique, N° 7 ,2005.
- Djedidi Narjes: «Le partenariat public- privé dans les contrats des collectivités publiques locales», in partenariat public-privé et gouvernance future, ss la direction de Sedjari Ali, éd. l'harmattan, GRET ,2005.
- Gaudemet Yves: «Les contrats de partenariat public-privé: étude historique et critique», in partenariat public-privé et gouvernance future, ss la direction de Sedjari Ali, éd. l'harmattan- GRETT, 2005.
- Bourguignon Annick : «La culture de résultat: perspectives interculturelles», in management : enjeux de demain, vuibert, paris, 2009.
- Zair Tarik : «Le groupement d'agglomération : un nouveau cadre de la coopération intercommunale», Remald, n°92, mai-juin 2010.

- Zair Tarik: «Démocratie participative locale : esquisse du fondement et des préalables », Remald, série Etudes, n° double 90-91, janvier-avril 2010.
- Rajeb Souad et Yahyaoui Mostafa: «Système de management de l'INDH : Analyse et capitalisation », Remald, série Thèmes Actuels, n° 80, 2012.
- Moussebbih Adil : «L'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service du développement territorial», Remald, n° 103, mars-avril 2012.

Textes Législatifs et Réglementaires :

- Loi d'orientation n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République française.
- Décret n° 92 – 604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration à la république française.
- Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

Publications :

- G.Farber : « Le système de péréquation allemand », in la péréquation financière entre les collectivités locales, acte de colloque international GRALE S/D G, Gilbert, 1ère éd, PUF, Paris, 1996.
- Barichard Serge : « Une expérience concrète de mise en place d'un contrôle interne », in contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales, Etudes et colloques des juridictions financières, les éditions du journal officiel, paris, 1997.
- Khoudry Driss: «L'audit interne : outil de mise à niveau de la commune», le matin du Sahara, 28-1-1998.
- Ministère de l'intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales : «Collectivités Locales en Chiffres », 2002, publication du centre de documentation des collectivités locales, 2004.
- Demazière C. et Faugpuin p. : «Anticiper les mutations économiques du territoire : quelles implications pour l'action publique locale ?, in Actes colloque atelier d'intelligence stratégique (ATELIS), poitier, janvier 2005.
- «Guide du visa des budgets des communes rurales», note du Trésorier Général du Royaume n°371/DCL, du 1-11-2006.
- Tartonne Daniel : «L'intelligence collective dans les réseaux d'entreprises», séminaire « intelligence stratégique », conférence

permanente des chambres francophones et africaines », université de la coopération, HEC, juillet 2010.

Les Sites Internet :

- Renard Jacques : «Théorie et pratique de l'audit interne», les éditions d'organisation, paris, 7^{ème} édition, 1994 : compta-generale.jimdo.com
- Fédération des maires des villes moyennes : « Gestion Dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes » : www.villesdefrance.fr
- Intelligence Territoriale : dossier de veille, « Aquitaine Europe Communication » N° 24, 2006 : www.aecom.org/blog
- Ministère de l'intérieur de la République française, Direction Générale des collectivités locales, Département des études et des statistiques locales : « L'investissement communal dans le cycle électoral », in Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n°66, avril 2009: www.Collectivites-locales.gouv.fr.
- Bœuf Jean.Luc: «L'autonomie financière des collectivités locales existe-elle?», les questions financières, in Gestion et finances publiques, n° 11, novembre 2009: <http://jean.luc-boeuf.fr>
- Michel Vernières : «La contribution du patrimoine au développement local: enjeux et limites de sa mesure», colloque la mesure du développement, paris 1-2-3fevrier 2012 : <https://halshs.archives-ouvertes.fr>
- [http://www.adcf.org/institutions et pouvoirs-locaux](http://www.adcf.org/institutions-et-pouvoirs-locaux).
- Bilan de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République française : <https://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues>.
- poulin Yves : «Les cahiers didactiques en management public : gestion de projets» : <http://netedit.enap.ca>
- Valéry Ridde : « Suggestions d'améliorations d'un cadre conceptuel de l'évaluation participative », Revue canadienne d'évaluation de programme : <http://www.mdschenin.org>.
- www.lesepl.fr

الفهرس

1	 : <u>مقدمة</u>
18	 <u>القسم الأول</u> : واقع تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية
20	 <u>الفصل الأول</u> : طبيعة تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية
20	 <u>المبحث الأول</u> : تدبير كلاسيكي يفتقد لمقومات التدبير العمومي الحديث
20	 <u>المطلب الأول</u> : أسس ومبررات التدبير العمومي الحديث
21	 <u>الفرع الأول</u> : مضمون ومبررات التدبير العمومي الحديث
21	 <u>الفقرة الأولى</u> : مفهوم التدبير العمومي الحديث
25	 <u>الفقرة الثانية</u> : مبررات التدبير العمومي الحديث
27	 <u>الفرع الثاني</u> : التدبير العمومي الترابي الحديث
28	 <u>الفقرة الأولى</u> : تعريف التدبير العمومي الترابي الحديث
30	 <u>الفقرة الثانية</u> : أهداف التدبير العمومي الترابي الحديث
32	 <u>الفرع الثالث</u> : جدلية تطبيق التدبير العمومي الترابي الحديث
33	 <u>الفقرة الأولى</u> : حدود تطبيق التدبير العمومي الترابي الحديث
36	 <u>الفقرة الثانية</u> : دواعي التدبير العمومي الترابي الحديث
38	 <u>المطلب الثاني</u> : أسباب ضعف المقاربة الحديثة في تدبير مشاريع الجماعات الترابية
38	 <u>الفرع الأول</u> : قصور الإطار القانوني المنظم لاختصاصات الجماعات الترابية
39	 <u>الفقرة الأولى</u> : القانون المنظم للجهات
39	 <u>أولا</u> : إكراهات التدبير في ظل ظهير 16 يونيو 1971
41	 <u>ثانيا</u> : معوقات التدبير الحديث في ظل قانون 96-47
45	 <u>الفقرة الثانية</u> : تخلف الإطار القانوني للعمالات والأقاليم عن تكريس مبادئ التدبير الحديث
48	 <u>الفقرة الثالثة</u> : التطور النسبي للآليات التدبيرية للجماعات الحضرية والقروية
53	 <u>الفرع الثاني</u> : ضعف مستوى تأطير العنصر البشري للجماعات الترابية
54	 <u>الفقرة الأولى</u> : عدم استقلالية الوظيفة العمومية الترابية

59	<u>الفقرة الثانية:</u> اختلالات منظومة توظيف وتوزيع الموارد البشرية.....
60	<u>أولاً:</u> عيوب التوظيف بالإدارة المحلية.....
60	1. إشكاليات ذات طبيعة قانونية.....
61	2. تحكم العامل السياسي في التوظيف.....
64	3. تأثير العامل الاجتماعي على عمليات التوظيف.....
65	<u>ثانياً:</u> التوزيع اللامتكافئ للأعداد والكفاءات بين الجماعات الترابية.....
68	<u>الفقرة الثالثة:</u> إشكاليات التحفيز بالإدارة المحلية.....
68	<u>أولاً:</u> ضعف الاستثمار في مجالات التكوين.....
69	1. واقع جهود ومبادرات التكوين لفائدة موظفي الجماعات الترابية.....
71	2. مشاكل التكوين على المستوى المحلي.....
75	<u>ثانياً:</u> ضعف المكونات المادية للتحفيز.....
76	1. ضعف الأجور.....
77	2. هزلة التعويضات.....
80	<u>المبحث الثاني:</u> تدبير مقيد بالإكراهات المالية وتوجيهات السلطة الوصية.....
81	<u>المطلب الأول:</u> محدودية الإمكانيات المالية المرصودة للمشاريع التنموية.....
81	<u>الفرع الأول:</u> قراءة في أرقام المخصصات المالية لمشاريع الجماعات الترابية.....
81	<u>الفقرة الأولى:</u> حجم الاعتمادات المالية لمشاريع الجماعات الترابية.....
82	<u>أولاً:</u> التطور الكمي لحجم استثمارات الجماعات الترابية.....
83	<u>ثانياً:</u> تباين إنفاق الجماعات الترابية على المشاريع التنموية.....
84	1. توزيع حجم الاستثمارات بين الجماعات الترابية.....
85	2. توزيع مصاريف الاستثمار حسب المجالات.....
88	<u>الفقرة الثانية:</u> مظاهر محدودية نفقات تجهيز الجماعات الترابية.....
88	<u>أولاً:</u> مقارنة بنفقات تسيير الجماعات الترابية.....
89	<u>ثانياً:</u> مقارنة بمجموع النفقات العمومية.....
90	<u>ثالثاً:</u> مقارنة بالنفقات التجهيزية لجماعات ترابية أجنبية.....
91	<u>الفرع الثاني:</u> أسباب ضعف مصادر تمويل مشاريع التنمية المحلية.....

91	<u>الفقرة الأولى:</u> ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية.....
92	<u>أولا:</u> ضعف مدخول الجباية المحلية.....
93	1. نسب تطور المداخيل الجبائية المحلية.....
95	2. عوامل ضعف مدخول الجباية المحلية.....
97	<u>ثانيا:</u> ضعف عائدات أملاك الجماعات الترابية.....
98	1. حجم مساهمة الأملاك الجماعية في الموارد المالية المحلية.....
100	2. أسباب عدم كفاية عائدات الأملاك الجماعية.....
102	<u>الفقرة الثانية:</u> أسباب أخرى متداخلة.....
102	<u>أولا:</u> ارتباط مداخل التجهيز بفائض التسيير.....
105	<u>ثانيا:</u> الاستهلاك الجزئي لمداخل التجهيز.....
107	<u>ثالثا:</u> محدودية لجوء الجماعات الترابية لإمكانية الاقتراض.....
108	1. الإطار التنظيمي لصندوق تجهيز الجماعات الترابية.....
108	1.1 تطور الوضعية القانونية للصندوق.....
110	2.1 معايير وشروط الاستفادة من تمويل الصندوق.....
112	2. واقع مساهمة الصندوق في تمويل مشاريع الجماعات الترابية.....
113	1.2 كيفية توزيع القروض بين الجماعات الترابية.....
118	2.2 معوقات مساهمة الصندوق في تمويل المشاريع التنموية.....
122	<u>المطلب الثاني:</u> الوصاية على مشاريع الجماعات الترابية.....
123	<u>الفرع الأول:</u> مبررات وأهداف الوصاية على الجماعات الترابية.....
126	<u>الفرع الثاني:</u> مظاهر المغالاة في الوصاية على مشاريع الجماعات الترابية.....
126	<u>الفقرة الأولى:</u> ثقل الوصاية على الجماعات الترابية من خلال النصوص القانونية..
126	<u>أولا:</u> على مستوى القوانين الحالية للجماعات المحلية.....
128	<u>ثانيا:</u> المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية من خلال مستجدات القوانين التنظيمية.....
130	<u>الفقرة الثانية:</u> أشكال الرقابة على برمجة المشاريع التنموية.....
130	<u>أولا:</u> الرقابة على برمجة فائض الميزانية.....
131	<u>ثانيا:</u> الرقابة على برامج التجهيز المتعددة السنوات.....

132	<u>ثالثا: الرقابة على القروض</u>
134	<u>الفرع الثالث: الوصاية على المشاريع:</u> تعدد الإجراءات وضعف مردودية المشاريع...
137	<u>الفصل الثاني: اختلالات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية</u>
137	<u>المبحث الأول:</u> اختلالات تدبير مراحل إعداد وتنفيذ المشاريع.....
138	<u>المطلب الأول:</u> الاختلالات على مستوى إعداد المشاريع التنموية.....
138	<u>الفرع الأول:</u> ضعف التخطيط التشاركي للمشاريع التنموية.....
138	<u>الفقرة الأولى:</u> أسباب ضعف المقاربة التشاركية في التخطيط للمشاريع التنموية.....
139	<u>أولا:</u> ضعف الأساس القانوني للتخطيط التشاركي التنموي.....
139	1. مضمون التخطيط التشاركي.....
141	2. التخطيط التنموي المحلي من خلال النص القانوني.....
141	1.2 على مستوى النصوص القانونية للجهات والعمالات والأقاليم.....
142	2.2 التخطيط التنموي في الميثاق الجماعي.....
144	<u>ثانيا: ضعف آليات المشاركة</u>
144	1. محدودية قنوات التواصل بين الجماعة وشركائها في التنمية.....
147	2. غياب أنظمة التواصل والإخبار المتبادل.....
148	<u>الفقرة الثانية: انعكاسات ضعف المشاركة في تخطيط المشاريع التنموية</u>
148	<u>أولا:</u> محدودية تشخيص الحاجيات الفعلية للسكان.....
150	<u>ثانيا: صعوبة ترتيب الأولويات التنموية للجماعة</u>
152	<u>الفرع الثاني: إشكالية التنسيق بين المتدخلين في تنفيذ المشاريع على المستوى المحلي.</u>
153	<u>الفقرة الأولى:</u> ضعف الإطار القانوني للامتركز الإداري.....
156	<u>الفقرة الثانية: هيمنة المركزية وضعف وسائل اللاتركيز الإداري</u>
159	<u>المطلب الثاني: مشاكل تنفيذ المشاريع التنموية للجماعات الترابية</u>
159	<u>الفرع الأول:</u> المشاكل التقنية في انجاز المشاريع.....
159	<u>الفقرة الأولى:</u> ضعف جودة أشغال المشاريع في إطار الصفقات العمومية.....
160	<u>أولا:</u> الخروقات المسجلة على مستوى إسناد الصفقات العمومية.....
162	<u>ثانيا: أسباب الاختلالات في الطلبيات العمومية</u>

163	1. محدودية الشفافية
163	1.1 واقع الشفافية في ظل مرسوم 2007
164	2.1 مرسوم 2013 في تعزيز مبدأ شفافية الصفقات العمومية
167	2. ضعف المنافسة
170	<u>الفقرة الثانية:</u> مشاكل ناتجة عن غياب دراسات جدوى المشاريع
170	<u>أولاً:</u> أهمية دراسات جدوى المشاريع
172	<u>ثانياً:</u> أسباب غياب دراسات جدوى المشاريع
175	<u>ثالثاً:</u> الانعكاسات السلبية لغياب دراسات جدوى المشاريع
176	<u>الفرع الثاني:</u> مشاكل مرتبطة بالتزامات الشركاء في تنفيذ المشاريع
177	<u>الفقرة الأولى:</u> واقع تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص
177	<u>أولاً:</u> مفهوم وأهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص
178	1. مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص
181	2. أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص
183	<u>ثانياً:</u> إكراهات تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص
183	1. نماذج لأساليب مشاركة الخواص في التدبير المحلي
183	1.1 التدبير المفوض
183	1.1.1 الإطار القانوني للتدبير المفوض
185	2.1.1 تقييم تجربة التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية
187	2.1 شركات التنمية المحلية
187	1.2.1 الأساس القانوني لشركات التنمية المحلية
189	2.2.1 محدودية أسلوب شركات التنمية المحلية
190	2. مخاطر تنفيذ المشاريع المحلية في إطار الشراكة مع الخواص
193	<u>الفقرة الثانية:</u> ضعف التعاون اللامركزي لتنفيذ المشاريع
193	<u>أولاً:</u> واقع التعاون اللامركزي الداخلي
194	1. مجموعات الجماعات
196	2. مجموعات التجمعات الحضرية

199	3. لجان التعاون بين الجهات
201	<u>ثانياً: محدودية التعاون اللامركزي الدولي</u>
202	1. التعاون اللامركزي الثنائي: التوأمة.....
204	2. التعاون المتعدد الأطراف.....
204	1.2 اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي
205	2.2 الانخراط في المنظمات الدولية.....
207	<u>المبحث الثاني: ضعف منظومة تقييم مشاريع الجماعات الترابية</u>
207	<u>المطلب الأول: الإطار النظري لتقييم المشاريع</u>
207	<u>الفرع الأول: مفهوم وأهداف تقييم المشاريع</u>
208	<u>الفقرة الأولى: مفهوم تقييم المشاريع</u>
208	<u>أولاً: تعريف تقييم المشاريع</u>
210	<u>ثانياً: تمييز تقييم المشاريع عن تتبع تنفيذها</u>
210	1. تعريف متابعة المشروع.....
211	2. واقع تتبع مشاريع الجماعات الترابية.....
212	3. أوجه الاختلاف بين تقييم وتتبع المشاريع
213	<u>الفقرة الثانية: أهداف تقييم المشاريع</u>
215	<u>الفرع الثاني: أنواع ومراحل تقييم مشاريع الجماعات الترابية</u>
216	<u>الفقرة الأولى: أنواع تقييم مشاريع الجماعات الترابية</u>
216	<u>أولاً: التقييم الذاتي</u>
218	<u>ثانياً: التقييم التشاركي</u>
221	<u>الفقرة الثانية: مراحل تقييم المشاريع</u>
222	<u>أولاً: تحديد معايير التقييم</u>
222	<u>ثانياً: جمع المعلومات</u>
223	<u>ثالثاً: اختيار المؤشرات</u>
224	<u>رابعاً: صياغة التقرير وتقييم التقييم</u>
225	<u>المطلب الثاني: واقع تقييم المشاريع التنموية للجماعات الترابية</u>

225	<u>الفرع الأول:</u> دور المجالس الجهوية للحسابات في تقييم مشاريع الجماعات الترابية.....
	<u>الفقرة الأولى:</u> التأطير القانوني لاختصاص المجالس الجهوية للحسابات في تقييم
225	مشاريع الجماعات الترابية.....
226	<u>الفقرة الثانية:</u> حدود تقييم المشاريع التنموية في عمل المجالس الجهوية للحسابات....
229	<u>الفرع الثاني:</u> دور المفتشيات العامة للرقابة في تقييم مشاريع الجماعات الترابية.....
229	<u>الفقرة الأولى:</u> المفتشية العامة للمالية.....
231	<u>الفقرة الثانية:</u> المفتشيات العامة التابعة لوزارة الداخلية.....
231	<u>أولا:</u> المفتشية العامة للمالية المحلية.....
232	<u>ثانيا:</u> المفتشية العامة للإدارة الترابية.....
234	<u>خاتمة القسم الأول</u>
236	<u>القسم الثاني :</u> مقومات تدبير المشاريع التنموية في أفق التنمية الجهوية المندمجة.....
238	<u>الفصل الأول:</u> تقوية قدرة الجهة على التدبير الذاتي للمشاريع التنموية.....
237	<u>المبحث الأول :</u> تفعيل مبدأ التدبير الحر لشؤون الجهة.....
240	<u>المطلب الأول:</u> أسس التدبير الحر.....
240	<u>الفرع الأول:</u> توفير ضمانات الاستقلال الإداري.....
240	<u>الفقرة الأولى:</u> الاستقلالية الوظيفية كضمانة للاستقلال الإداري للجهة.....
241	<u>أولا:</u> تقوية اختصاصات الجهة.....
243	<u>ثانيا:</u> تدقيق وتوضيح اختصاصات الجهة.....
	<u>ثالثا:</u> قراءة في الاختصاصات المخولة للجهات على ضوء القانون التنظيمي
246	رقم 111-14.....
249	<u>الفقرة الثانية:</u> الأجهزة المستقلة للتدبير.....
249	<u>أولا:</u> الأجهزة المنتخبة للجهة.....
249	1..مجلس جهوي ديمقراطي.....
252	2.نخبة جهوية مؤهلة.....
254	3. قيادة إدارية.....
257	<u>ثانيا:</u> تأهيل الأجهزة الإدارية للجهات.....

258	1. اعتماد الطرق الحديثة للتوظيف.....
260	2. تأسيس منظومة استقطاب وتحفيز الكفاءات.....
260	1.2 الاستثمار في التكوين المستمر لموظفي الجهة.....
261	2.2 الحركية و إعادة الانتشار.....
261	<u>الفرع الثاني: الاستقلال المالي للجهة.....</u>
262	<u>الفقرة الأولى: تنمية الموارد المالية الذاتية للجهات.....</u>
264	<u>الفقرة الثانية: مواكبة نقل الاختصاصات بتحويل الموارد المالية.....</u>
267	<u>الفقرة الثالثة: إرساء مبدأ التضامن المالي بين الجهات في أفق الاستقلال المالي.....</u>
269	<u>المطلب الثاني: مرتكزات التدبير الحر.....</u>
270	<u>الفرع الأول: تعزيز آليات التنسيق والمشاركة في التدبير.....</u>
270	<u>الفقرة الأولى: تطوير اللاتركيز الإداري.....</u>
270	<u>أولاً: شروط اللاتركيز الإداري في الخطب الملكية.....</u>
272	<u>ثانياً: شروط اللاتركيز الإداري من منظور اللجنة الاستشارية للجهوية.....</u>
274	<u>الفقرة الثانية: ترسيخ الديمقراطية التشاركية.....</u>
278	<u>الفرع الثاني: تأسيس أنظمة فعالة للرقابة.....</u>
278	<u>الفقرة الأولى: تعزيز الرقابة البعدية.....</u>
278	<u>أولاً: الانتقال من الوصاية إلى المصاحبة.....</u>
280	<u>ثانياً: تعزيز الرقابة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات.....</u>
283	<u>الفقرة الثانية: تطوير أنظمة الرقابة على المشاريع التنموية.....</u>
283	<u>أولاً: إحداث نظام للرقابة الداخلية على مستوى الجهات.....</u>
286	<u>ثانياً: التدقيق أو الإفتحاص.....</u>
286	1. التدقيق الداخلي.....
288	2. التدقيق الخارجي.....
291	<u>المبحث الثاني: اعتماد مقومات التدبير الحديث للمشاريع.....</u>
291	<u>المطلب الأول: ترسيخ البعد الاستراتيجي في التدبير.....</u>
291	<u>الفرع الأول: التدبير الاستراتيجي الترابي.....</u>

292	<u>الفقرة الأولى: مضمون التدبير الاستراتيجي الترابي</u>
295	<u>الفقرة الثانية: شروط تفعيل التدبير الاستراتيجي الترابي</u>
299	<u>الفرع الثاني: التدبير بالأهداف</u>
300	<u>الفقرة الأولى: مفهوم التدبير بالأهداف</u>
302	<u>الفقرة الثانية: عناصر نجاح التدبير بالأهداف</u>
305	<u>المطلب الثاني: ترسيخ التدبير المرتكز على الجودة والفعالية</u>
305	<u>الفرع الأول: التدبير بالجودة</u>
305	<u>الفقرة الأولى: تطور مفهوم التدبير بالجودة</u>
308	<u>الفقرة الثانية: الجودة الكلية</u>
308	<u>أولا: تعريف الجودة الكلية</u>
309	<u>ثانيا: أهداف الجودة الشاملة</u>
310	<u>ثالثا: الجودة في القطاع العام</u>
312	<u>الفرع الثاني: الوكالات التنفيذية أساس التدبير الفعال للمشاريع</u>
313	<u>الفقرة الأولى: تنظيم الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع</u>
316	<u>الفقرة الثانية: تمويل ومراقبة الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع</u>
318	<u>الفصل الثاني: تأهيل الجهة لاستقطاب المشاريع الاستثمارية</u>
318	<u>المبحث الأول: تكريس ثقافة التنمية الجهوية بواسطة المقولة</u>
319	<u>المطلب الأول: دور المقولة في تنمية الجهة</u>
319	<u>الفرع الأول: المقولة شريك في التنمية الجهوية</u>
322	<u>الفرع الثاني: تجارب ناجحة لمساهمة المقولة في التنمية الجهوية</u>
324	<u>المطلب الثاني: تطوير آليات تدبير المجال الترابي للجهة</u>
324	<u>الفرع الأول: الابتكار الجهوي</u>
327	<u>الفرع الثاني: الذكاء الترابي الجهوي</u>
327	<u>الفقرة الأولى: مفهوم الذكاء الإقتصادي</u>
329	<u>الفقرة الثانية: مضمون الذكاء الترابي الجهوي</u>
329	<u>أولا: تعريف الذكاء الترابي الجهوي</u>

332	 <u>ثانياً: أهداف الذكاء الترابي الجهوي</u>
335	 <u>المبحث الثاني: شروط استقطاب الجهات للمشاريع والمقاولات</u>
336	 <u>المطلب الأول: تقوية تنافسية التراب الجهوي</u>
336	 <u>الفرع الأول: التقطيع المتوازن للتراب الجهوي</u>
337	 <u>الفقرة الأولى: واقع التقسيم الجهوي بين التجربتين الاقتصادية والإدارية</u>
338	 <u>أولاً: التقطيع الجهوي لسنة 1971</u>
340	 <u>ثانياً: التقطيع الجهوي لسنة 1997</u>
345	 <u>الفقرة الثانية: معايير التقطيع الجهوي المتوازن</u>
345	 <u>أولاً: التقطيع الجهوي المقترح من طرف اللجنة الإستشارية للجهوية</u>
345	1. المبادئ المعتمدة في التقطيع.....
348	2. الجهات المقترحة.....
351	 <u>ثانياً: أسس التقطيع الجهوي التنموي</u>
352	1. الأسس الاقتصادية والتنموية.....
353	2. تقسيم قابل للاستمرارية.....
354	 <u>الفرع الثاني: تجهيز المجال الترابي للجهة</u>
355	 <u>الفقرة الأولى: دور التجهيز في دعم جاذبية التراب الجهوي</u>
357	 <u>الفقرة الثانية: إعداد وتهيئ المناطق الصناعية نموذج للتجهيز الجهوي</u>
359	 <u>المطلب الثاني: اعتماد الآليات الحديثة للتعريف بمؤهلات التراب الجهوي</u>
360	 <u>الفرع الأول: التسويق الترابي</u>
360	 <u>الفقرة الأولى: التسويق الترابي بين تطور المفهوم وفعالية الأهداف</u>
361	 <u>أولاً: تعريف التسويق الترابي</u>
363	 <u>ثانياً: أهداف التسويق الترابي</u>
366	 <u>الفقرة الثانية: مقومات التسويق الترابي كضمانة لتنمية جهوية مندمجة</u>
366	 <u>أولاً: شروط نجاح التسويق الترابي</u>
368	 <u>ثانياً: إستراتيجية التسويق الترابي</u>
370	 <u>ثالثاً: وسائل الاتصال ودورها في التسويق الجيد للتراب</u>

372	<u>الفرع الثاني: المراصد الحضرية</u>
373	<u>الفقرة الأولى: دور المراصد الحضرية في التنمية الجهوية</u>
373	<u>أولا: تعريف المراصد الحضرية</u>
374	<u>ثانيا: أهداف المراصد الحضرية</u>
375	<u>الفقرة الثانية: تنظيم المراصد الحضرية</u>
376	<u>أولا: المرجعية العالمية للمراصد الحضرية</u>
377	<u>ثانيا: إجراءات انشاء المراصد الحضرية</u>
380	<u>خاتمة القسم الثاني</u>
381	<u>خاتمة عامة</u>
387	<u>الملاحق</u>
390	<u>لائحة الجداول</u>
391	<u>لائحة المراجع</u>
419	<u>الفهرس</u>