UNIVERSITÉ SIDI MOHAMED BEN ABDELLAH DE FÈS
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⵙⵉⴷⵉ ⵎⵓⵃⵎⵎⴰⴷ ⴱⵏ ⵄⴱⴷⵍⵍⴰⵀ ⵏ ⴼⴰⵙ
ⵜⴰⵖⵉⵡⴰⵏⵜ ⵏ ⵜⵎⴰⵙⵙⴰⵏⵉⵏ ⵜⵉⵣⵔⴼⴰⵏⵉⵏ, ⵜⵉⴷⵎⵙⴰⵏⵉⵏ ⴷ ⵜⵏⴰⵎⵓⵏⵉⵏ

الرقم الترتيبي: 981

مركز الدراسات في الدكتوراة : العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والشريعة والتدبير
تكوين الدكتوراة : القانون العام
الحقل المعرفي : القانون العام
التخصص : القانون العام
مختبر البحث : الدراسات الاستراتيجية والتحاليل القانونية والسياسية

أطروحة لنيل دبلوم الدكتوراة في القانون العام

تحت عنوان:

البعد الترابي في النموذج التنموي المغربي

إعداد الطالب الباحث:
أحمد بنعمير

تحت إشراف الأستاذة:
الدكتورة زبيدة نكاز

لجنة المناقشة

أعضاء لجنة المناقشة	الإطار	مؤسسة الانتماء	الصفة
دة. زبيدة نكاز	أستاذة التعليم العالي	كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	مشرفا ورئيسا
دة. فضمة توفيق	أستاذة التعليم العالي	كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	مقررة
د. عبد الحق عزوزي	أستاذ التعليم العالي	كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	مقررا
د. عبد الواحد القريشي	أستاذ محاضر مؤهل	كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	عضوا
د. أحمد حمومي	أستاذ محاضر مؤهل	كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس	مقررا

تاريخ المناقشة: 17 ماي 2024

السنة الجامعية 2023-2024

مـقدمـة

عرفت الدولة في العقود الأخيرة تحولات ظاهرة على مستوى البنية التنظيمية والهيكلية وعلى صعيد وظائفها وتدخلاتها، مما انعكس على النماذج التنموية الخاصة بكل دولة، فمنها ما نجحت في تطوير نموذجها التنموي تماشيا مع هذه التغيرات ومنها من ظل مرتكزا على النموذج القائم.

كما شكل موضوع مواكبة المجتمعات المحلية للتحولات المرتبطة بتدبير التنمية الترابية، أحد المواضيع التي تستأثر بالاهتمام، باعتبارها تمر بدينامية متسارعة نتيجة للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الدولة، مما يجعل اشكاليه تدبير التنمية المحلية ومساهمتها في تحقيق التنمية الشاملة، من الاولويات الضرورية التي يجب البحث فيها وايجاد الحلول للتحديات المرتبطة بتفعيلها.

فإذا كان مضمون التنمية قد تبلور على أنه الانتقال إلى حالة أفضل من تلك السائدة، فإنها بهذا المعنى كانت أحد انشغالات الإنسان أو المجتمع منذ القدم إلى أن وصلت إلى مفاهيم حديثة للتنمية تجعل منها ليس شأنا محليا مرتبطا بحدود الدولة، ولكن تتعداه إلى العالمية التي تعني بأنها لم تعد قضية محلية أو شأنا داخليا، وإنما قد أصبحت مسؤولية دولية، وذلك كما جاء في إعلان "كوبنهاجن 1995" الخاص بالتنمية الاجتماعية[1] الذي أكد على التزام الحكومات بتعزيز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بما فيها الحق في التنمية، أخذا بالاعتبار التداخل والترابط المشترك بين الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان[2].

وفي هذا الإطار، تركز الحديث أكثر عن التحولات المرتبطة بسياسة اللامركزية وعلاقتها بتدبير التنمية ضمن مفهوم الدولة ككيان سياسي، بحيث اصبحت موضع اهتمام ودراسة معظم فروع العلوم الإنسانية والاجتماعية باعتبارها من بين الاشكاليات المفاهيمية في الفكر الانساني عامة. وتماشيا مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفها العالم وانعكاسها على المسار التنموي للدول، فعملت مجموعة من الأنظمة الى إعادة تحديد موقعها في النسق السياسي والإداري بهدف تنمية مجتمعها والرقي به إلى وضع أكثر رفاها.

وبما ان آليات السياسة العامة للدولة الحديثة عبر مختلف تدخلاتها، لم تؤد الى تحقيق نتائج ملموسة على مستوى تنمية كافة أرجاء الدولة الواحدة، فإن تدخل هذه الأخيرة لم يخلف إلا نموا محدودا غير متوازن، الأمر الذي دفع بها الى رصد إمكانياتها وتدخلاتها لتحقيق برامجها التنموية بغية الانتقال من التنمية المفروضة من خارج إرادتها الى التنمية الداخلية أو الذاتية، وذلك بتعبئة الموارد المالية اللازمة، لاسيما للمؤسسات المنتخبة على المستوى المحلي لإنجاز مهامها في تنفيذ البرامج والخطط التنموية التي تركز على

[1] مـؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، سنة 1995، منشورات الأمم المتحدة، الفصل الأول، القرار1 المرفقان الأول والثاني.
[2] التقرير الصادر عن مؤتمر كوبنهاجن في الدانمرك، حيث تعهدت حكومات الدول بجعل القضاء على الفقر وهدف العمالة الكاملة وتعزيز التكامل الاجتماعي، الأهداف الأسمى للتنمية.

مبدإ الاعتماد على الذات، أي اعتمادها على مقوماتها الخاصة في سياق مسلسل تنموي يرتكز على آلية التخطيط الاستراتيجي واعتماد مقاربة تشاركية مع مختلف الفاعلين المحليين لتحقيق التنمية.

ومن هذا المنطلق فالتنمية المأمولة هي تنمية أفقية ترتكز على مفهوم المحلي او الترابي على اعتبار أنها عملية شاملة وهادفة تحركها آليات دقيقة تنسق الإدارة على المستوى الترابي خطواتها وترسم مراحلها، وبدون هذه الخطوات يكون العمل التنموي غير ذي جدوى ولا يحقق الأهداف التي انشئ من أجلها. فالاعتماد على المقاربات الحديثة للتدبير تعد وسيلة أساسية لمواكبة التحولات المرتبطة بممارسة الشأن التنموي الترابي.

إن تبني الدولة لسياسة تنموية فعلية وفاعلة، يفترض أن تنظم العلاقات التي تربط بينها وبين مختلف المستويات المركزية واللامركزية والفاعلين المحليين الآخرين، لكون اعتبار ذلك خيارا ثابتا في تدبير الشؤون المحلية. وإذا كان هذا الاختيار يرمي من حيث فلسفته وأبعاده إلى إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية إلى جوار الديمقراطية التمثيلية كوسيلة لتحقيق التنمية، فإنه يستدعي بطبيعته أن يكون مواكبا لمختلف التحولات والتطورات التي يعرفها المجتمع، حتى يستوعبها ويتفاعل معها.

وفي هذا السياق تم وضع ترسانة قانونية لتمكين المؤسسات على الصعيد المحلي من القيام بإدارة وتدبير الشؤون التنموية المتعلقة بها، ولعل نهج اللامركزية في تدبير حاجيات المواطنين والسهر على إعداد البرامج التنموية يعتبر من مظاهر الدولة الديمقراطية، هذا الاسلوب يقضي بتصريف السكان لشؤونهم بأنفسهم، خاصة مع تراجع الدولة تدريجيا لفائدة المستوى المحلي باعتبار أن تركيز المسؤوليات والاختصاصات في يد الدولة يثقل كاهلها ويحد بالتالي من تحقيق التنمية المنشودة.

لقد بدأ التنظير للتنمية على النحو المذكور منذ أواسط ثلاثينات القرن الماضي، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تمحورت نظريات التنمية في الخمسينات حول هدف تنمية الناتج المحلي الإجمالي، وكان أشهرها نظرية الدفعة القوية لروزنشتين وردان الهادفة لتحقيق التصنيع من خلال الاستثمارات التي تكسر دائرة الركود المنحبس فيها الاقتصاد المتخلف[3]، ونظرية النمو المتوازن لراجنار نيركسي الهادفة لنمو متوازن للاقتصاد بكافة قطاعاته[4]، ونظرية الإقلاع ضمن مراحل محددة للنمو الاقتصادي للمؤرخ الاقتصادي والت ويتمان روستو[5]، حيث تبدأ بمرحلة المجتمع التقليدي فمرحلة التمهيد للانطلاق ثم مرحلة الانطلاق وصولا إلى مرحلة السير نحو النضج والاستهلاك الجماعي الواسع، وأخيرا نظرية معيار الاستثمار الكلي الضروري بتنوعاتها التي تؤكد على الدور المحوري للاستثمار في تحقيق النمو الاقتصادي[6].

أما نظريات التنمية خلال سنوات الستينات، فقد اتسع أفقها ليشمل مزيدا من المتغيرات والأبعاد الكمية، وتأخذ بالاعتبار بعضا من البعد الكيفي الهيكلي، وهكذا اتسع أفق أهدافها ليشمل التشغيل وتوفير فرص الشغل،

---

[3] P. Agénor, and P. Montiel, (2015). Développement Macroeconomics.4 th Ed. Princeton University Press.

[4] إبراهيم العيسوي ، "العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية "، بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات سنة 2014.

[5] عبد الحليم فضل الله، "توزيع المهام بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف الاجتماعية"، ضمن " دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية "، مجموعة مؤلفين، ط1 بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013 ص.19

[6] إبراهيم العيسوي، "العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية"، المرجع نفسه.

فكان أن ظهرت نظرية الثنائية الاقتصادية في أولى تجلياتها على يد أول منظريها آرثر لويس صاحب نظرية فائض العمل الزراعي[7].

ثم أتت نظريات التنمية خلال عقد السبعينيات لتشمل إلى جانب الغايات السابقة لنظريات عقد الستينات، أهداف تحسين توزيع الدخل وخفض مستويات الفقر، لتتفكك النظريات الشاملة وتظهر مقترحات الاهتمام بالمناطق الريفية التقليدية والقطاع غير الرسمي والهجرة القروية ومعايير الاستثمار السوسيواقتصادية. وهو ما أنتج نماذج الأهداف المتعددة والنماذج القطاعية والتشغيل الشامل وربط النمو بإعادة التوزيع والتركيز على الحاجات الأساسية[8].

أما خلال عقد الثمانينيات، فقد ظهرت نظريات التنمية التي تهدف إلى تطبيق نماذج التوازن العام، خصوصا الاعتماد على سياسات السوق والتوجه للخارج والخصخصة وتقليص دور الحكومة في الاقتصاد[9]. ثم استمرت نظريات التنمية في التسعينيات على نفس نهج سابقتها في سنوات الثمانينيات عبر التركيز على هدف التكيف الهيكلي وتحرير التجارة والاهتمام بخفض الفقر والحكم الرشيد[10] وبناء المؤسسات من خلال دراسة دور هذه الأخيرة في تحديد مسار التنمية، بالإضافة إلى دراسة كل من العلاقة بين الحكومات والسوق ودور كل منهما في الاقتصاد، ودراسة دور الرأسمال الاجتماعي كعامل مكمل للنمو الاقتصادي. أما نظريات تنمية الألفية الجديدة فقد اتجهت لمراجعة برامج التثبيت والتكيف الهيكلي، والاهتمام بالتنمية البشرية وخفض مستويات الفقر والتفاوت والهشاشة السوسيواقتصادية.

وهكذا فإن مفهوم السياسة التنموية في بلد ما، يؤثر على الاستراتيجيات المتبعة في تحقيقها على الرغم من التعريفات التي تم إعطاؤها لها والتي تتفرع إلى مفهوم تقليدي وآخر عصري. فالمفهوم التقليدي يقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، فتصبح التنمية مرادفا للنمو الاقتصادي، وهذا المفهوم تستخدمه العديد من المؤسسات ومنها البنك الدولي، بينما المفهوم الحديث فينظر إلى التنمية نظرة شمولية، تربط ما هو اقتصادي بما هو سياسي واجتماعي وثقافي، وبذلك أصبح الأمر يتعلق بالتنمية الإنسانية والاجتماعية[11].

كما يرتبط مفهوم التنمية بمفاهيم أخرى تعتبر مكملة له، كمفهوم التراب ومفهوم التنمية المحلية ومفهوم التنمية الترابية ومفهوم التنمية المستدامة والتنمية المندمجة والتسويق الترابي، إلى غير ذلك من المفاهيم الأخرى الجديدة.

1- مفهوم التنمية: تتعدد التعاريف وتختلف مدلولات التنمية حسب مجالات التدخل وأهداف النشاط المجالي ذاته، فلمصطلح التنمية عدة تعاريف تختلف من الناحية الشكلية، بالرغم من تقارب المدلولات الموضوعية لهذه التعاريف، فإذا كانت النصوص القانونية لم تعط أهمية لمسألة التعريف أو تحديد المفاهيم

---

[7] K. Gutu,« Le Développement Conscient: Un Autre Regard Du Développement» , Author House, 2012, p.14

[8] د.محمد حركات، "الاقتصاد السياسي وجدلية الثروة والفقر "ط1 الرباط : مطبعة المعاريف الجديدة، 2002 . ص 175

[9] M .Lambert,« Gestion, maîtrise et aménagement des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest et du Centre» , Collection : Études africaines. Série Environnement , Paris, l'Harmattan, 2016, p.15.

[10] البنك الدولي، " الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمين والمساءلة "،2003 ص3.

[11] الملخص التركيبي لتقرير" المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك"، مجلة عدالة جوست، العدد 16 نونبر 2011، ص 84.

النظرية للتنمية، مثلما هو الأمر بالنسبة لجوانب أخرى كثيرة، فإن الاجتهاد الفقهي قد توسع في تناول موضوع التعريف وتحديد المدلولات ومناقشتها.

إن مفهوم التنمية يبقى بشكل عام مفهوما فضفاضا، ولكنه مفهوم حركي يتطور عبر الزمن، بحيث أن تتبع أصل ونشأة هذا المصطلح وكذا تطورات استعمالاته وتوظيفاته يبين أن لفظة التنمية ظهرت لأول مرة في حقل البيولوجيا، لتشير إلى نمو وتطور الكائن الحي[12]. ثم ستنتقل إلى الاستعمال في حقل الاقتصاد السياسي خلال الخمسينيات من القرن الماضي، لترتبط بمفهوم النمو الاقتصادي الذي يقاس به تطور المجتمعات البشرية. إلا أن النظريات الكلاسيكية للتنمية أو النمو الاقتصادي ستتعرض إلى نقد جذري خاصة مع بروز حقل الاقتصاد الاجتماعي أو الاقتصاد التضامني الذي سيركز على مفهوم التنمية الاجتماعية بدل الاقتصار على مفهوم التنمية الاقتصادية، وذلك على اعتبار أن المقياس الواقعي لتحقيق النمو الاقتصادي هو الرفع من مؤشرات عيش السكان لبلوغ التنمية الاجتماعية التي تستهدف تنمية فئات محددة بدقة من طرف مخططات وبرامج ومشاريع التنمية الوطنية منها والقطاعية، في مقدمتها الفئات الهشة، كسكان المناطق أو المجالات الترابية الفقيرة وسكان الأحياء العشوائية والمناطق المهمشة وفئات الأطفال والنساء والشيوخ في وضعيات صعبة، خاصة مع ظهور مفهوم التنمية التشاركية في إطار استراتيجيات التنمية المؤسسة على المقاربة التشاركية وانخراط السكان في تحديد المشاكل المحلية من خلال منظور أكثر شمولية الذي يقتضي الديمقراطية أولا، وإعطاء الدور الأكبر للمجتمع المدني ومنح استقلالية واسعة للمؤسسات اللاممركزة واللامركزية واحترام حقوق الأفراد والجماعات[13].

2- مفهوم التراب: يعتبر التراب مفهوما مشتركا بين الجغرافيا والعديد من العلوم الاجتماعية، فهو مفهوم مجالي ظهر خلال الثمانينات من القرن السابق واستعمل في الحقل السياسي القانوني، ويعنى به جزء من التراب محدد المساحة ومقسم إلى أقسام إدارية خاضع لسيادة سلطة معينة ويقع تحت مراقبتها وتطبعه بتوجيهاتها وتزوده بمجموعة من المؤسسات التي تدبره وتقوم بإعداده والتأثير فيه حسب الاختيارات التي ترى بأنها مناسبة[14].

وقد أخذ مفهوم التراب بعدا سياسيا وإداريا، وأضحى يوحي بفكرة السيطرة والتدبير لجزء من التراب من قبل قوة تستنبط سلطتها ومشروعيتها من مراقبة المجال، وقد تكون جماعة ترابية أو دولة. وبذلك يرتبط مفهوم التراب ببعدين أساسيين هما [15]:

---

[12] J.Arocena.. L'avenir des régions et la problématique sociale, Conférence de l'Association de Sciences régionales de langue Française, Montevideo ,Uryguay,2002

[13] D.Nancy. and W.Howard." Elements of a Strategic Plan" ،https://onstrategyhq.com/wp content/uploads/2010.

[14] A.IRAKI et M.TAMIM : « La Dimension Territoriale du Développement Rural au Maroc-Etude géographique », Publications KALIMATE, Temara, 2013, p 35

[15] د.بوجروف سعيد: الجهة والجهوية بالمغرب :أي مشروع لأي تراب؟ الطبعة الأولى .المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش .ص42 .

+ بعد طبيعي: يعتبر التراب مجالا جغرافيا يحظى بخصائص متنوعة يمكن أن تكون متجانسة أو غير متجانسة يجب أن تدرك من زاوية تثمين الموارد كإمكانيات وفرص والعوائق ككوابح ومهددات للنشاط البشري.

+ بعد بشري: من هذه الزاوية يتحدد التراب كمجال عيش جماعة بشرية، حيث أن الأعضاء لهم هوية ترتبط بإرثهم التاريخي الذي يشكل قيما مستنبطة ومعروفة من قبل الجميع.

3- مفهوم التنمية المحلية: يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التنمية المحلية بكونها "ثمرة إنجاز تهدف إلى تحسين ظروف عيش السكان القاطنين بمجال معين، وذلك بكيفية مستدامة على المستويات المؤسساتية والجغرافية والثقافية"[16]. وقريبا من هذا التعريف، يرى الباحث غزافيي غريف، بأن التنمية المحلية هي "عملية تنويع وإغناء الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية فوق مجال ترابي معين، من خلال تعبئة وتنسيق موارده وطاقاته"[17]، بينما يرى فاشون أن مقاربة التنمية المحلية هي المقاربة الأصلية، لأنها تسمح بإثارة وتعبئة العناصر الدينامية وموارد المؤسسات اللامركزية من أجل طرح أو اقتراح مشاريع جديدة ومواكبة للمسارات الفردية والجماعية في عمليات التغيير والتنمية. فنبض التنمية المحلية، حسب فاشون، لا يأتي من الخارج، بل ينبع من الداخل، ولهذا الغرض ينبغي الانخراط في مجموعة من الأنشطة المتنوعة لجعل التراب ينمو ويتطور انطلاقا من توليد المبادرات الخلاقة في مجالات الشغل والإنتاج[18].

4- التنمية الترابية: يعتبر مفهوم التنمية الترابية مفهوما مفتوحا على تأويلات وأشكال استيعاب غير محددة، فحسب مضامينها البدائية تفيد علاقات فردية وجماعية في سياق تطور معقد في تراب محدد، فهي بذلك مجموع العلاقات القائمة بين أفراد مجتمع معين، تتجاوز حدود تفاعلات عناصره الداخلية إلى تفاعلات بين مكوناته والعالم الخارجي[19]. وبذلك يأخذ مفهوم التنمية الترابية عدة تعاريف تختلف حسب الجهات الصادرة عنها. فقد عرفها تقرير التنمية البشرية لسنة 2003 على أنها إنجاز عمليات كمية أو نوعية تهدف إلى تحسين مستدام للظروف المعيشية لسكان مقيمين في مجال محدد على الأصعدة المؤسساتية والجغرافية والثقافية.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فيعرف التنمية الترابية على أنها ثمرة إنجاز تهدف تحسين ظروف عيش السكان القاطنين في فضاء معين، وذلك بكيفية مستدامة[20]، في حين، يعرف كسافيي غريف التنمية

---

[16] د.الخزان بوشتى، "تثمين الموارد الترابية والتنمية المحلية بفاس الكبرى" مجلة المجال الجغرافي والمجتمع المغربي ،خاص بالتنمية الترابية بالمغرب : الرهانات، الاستراتيجيات والفاعلون، مجلة نصف سنوية، العدد 13، سنة 2011 ص21.

[17] J.Levy, et M. Lussaul.,dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés , éd. BELIN, Paris,2003, p 919

[18] د. أماريا صن،" التنمية حرية، مؤسسات حرة وإنسان متحرر من الجهل والمرض والفقر"، ترجمه إلى العربية د.شوقي جلال، سلسلة عالم المعرفة، ماي 2004.

[19] Z. Véronique et F.Noguera, Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires, Gestion et management public,Volume 2/n° 2, 2013, p.6.

[20] تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشورات الأمم المتحدة سنة 2003.

الترابية بأنها عملية تنويع وإغناء الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية على مجال ترابي معين، من خلال تعبئة وتنسيق مواردها وطاقاتها، فهي تنمية من الأسفل أي من القاعدة، ظهرت لمواجهة فشل التنمية من الأعلى. كما أنها منهجية جديدة لتعبئة ثقافية مغايرة لما هو سائد، تحارب الاتكالية وتستهدف الطاقات المحلية وتثمنها وتنشر ثقافة المبادرة البسيطة والمنتجة والمتوافقة مع ظروف المجال المحلي وثقافة قاطنيه[21].

والتنمية الترابية هي عبارة عن مشاريع اقتصادية منتجة محليا وذات شبكة من الموارد المحلية، بحيث يعتبر التراب رهانا حقيقيا للتنافسية ومصدرا للثروة والنجاح. لذلك يمكن تحديد تعريف للتنمية الترابية من خلال

أبعادها المتنوعة[22]:

- **البعد الاقتصادي** :يفترض البعد الاقتصادي للتنمية الترابية إعادة انتشار المقومات الإنتاجية والتوزيعية للموارد والسلع عوض تمركزها في مناطق محددة بمنظور نفعي يرتهن لمفهوم النمو بدلالته النفعية.
- **البعد المحلي :**من خلال هذا البعد تفترض التنمية الترابية تأهيل الموارد المحلية وتنظيم الفاعلين وفق الشراكة والتعاون والتضامن.
- **البعد الاجتماعي والسياسي**: يستهدف هذا البعد فئات على هامش التنمية أو مجالات الأزمة، فلا استقرار سياسي ولا أمن اجتماعي بدون تصحيح الأوضاع المختلة واستهدافها في مرحلة أولى، ثم بعد ذلك تستطيع التنمية الترابية أن تواكب التطور المجتمعي والسياسي للدولة.
- **البعد الجماعي :**من خلال هذا البعد، تعتبر التنمية، الجماعة البشرية محور التدخلات في أفق تطوير سياق انتعاش هذه الجماعة واستفادة كل فرد من ثمارها عبر عدالة توزيعية.

ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار التنمية الترابية بمثابة عملية مركبة تهدف إلى الرفع من المستوى المعيشي للسكان في مجال ترابي معين، وذلك عبر توزيع وتطوير الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بواسطة تفعيل وتنسيق موارد وطاقات هذا المجال الترابي، وبهذا فهي عملية ليست عفوية بل منظمة ومخططة، تهدف إلى الانتقال من وضع إلى وضع أحسن من سابقه. وبذلك، فالتنمية الترابية تشكل أسلوبا جديدا للتنمية يمكن اختزاله في التقيد بالمغزى والتبعات المنهجية والاجرائية للمفاهيم الأساسية المرتبطة به، وهي مفاهيم أساسية لها ارتباط وثيق بطبيعة وأهداف التنمية الترابية كالاستشراف الترابي والمشروع الترابي[23].

- **الاستشراف الترابي:** يهدف الاستشراف الترابي إلى استكشاف المستقبل المأمول والممكن لتراب محدد المجال، مع الأخذ بعين الاعتبار الامكانيات والاكراهات الحالية والديناميات العاملة في التراب وفي

[21] عبد اللطيف المودني: "الديناميات المحلية وحكامة الدولة"، منشورات إفريقيا الشرق، الدار البيضاء،2013. ص 42

[22] عبد اللطيف المودني: "الديناميات المحلية وحكامة الدولة"، مرجع سابق، ص 43.

[23] P. Braud «La science politique » , Editions CHAARAOUI,2017 ,p .3

محيطه على مختلف المستويات المجالية ورهانات التنمية الناجمة عنه. ومن هذا المنظور الهادف إلى توسيع الإمكانات الترابية، فإن ممارسة الاستشراف الترابي تعتبر مفيدة لثلاثة أسباب [24]:

- التأثير الفعال في ميكانيزمات اتخاذ القرار على المديين القصير والمتوسط، بالاعتماد على تصور مستقبلي لتنظيم التراب وتنميته. فالاستشراف الترابي يعتمد في الواقع على كون المستقبل ليس مكتوبا وإنما يبنى.
- تمكين الفاعلين من تثمين مواردهم الترابية في سياق الانفتاح والتنافسية، وذلك باستهداف الموارد الخاصة بكل تراب وتنميتها.
- تخصيص التراب باستراتيجية تنموية على المدى البعيد والتي تمكن الفاعلين من التوفر على تصور واضح لآمالهم على آجال محددة، وأهداف تشجيعية وتراتبية للأولويات يتم توزيعها على مديات قصيرة ومتوسطة وطويلة.

- المشروع الترابي : يعتبر المشروع الترابي عملا محددا في الزمان والمجال يتولد من خلال فكرة في سياق خاص من أجل بلوغ هدف معين، يفترض تحسين الوضعية الحالية إلى الأفضل منها، وهو مسلسل دينامي يتأسس على مقاربة تشاركية توحد فعل المتدخلين فيه بغية تثمين الإمكانيات من أجل الاستجابة للرهانات الترابية، ومن هنا، فالمقاربة الترابية وممارستها لا يكون لها معنى إلا في إطار ينبني على المشروع الترابي الذي يحدده هدف جماعي للفاعلين المحليين بالنسبة إلى مستقبل ترابهم. ويتميز المشروع الترابي بخمسة خصائص[25]:

- مشروع يقوم على تثمين الموارد الخاصة بالحيز الترابي، خاصة إذا ما كانت هذه الموارد تخول له مزايا مقارنة بالنطاقات الترابية المنافسة.
- مشروع متقاسم بين الفاعلين يتم من خلا ل انخراط هؤلاء في مسلسل تصور وتنفيذ المشروع عن طريق التشخيص التشاركي.
- مشروع يرتكز على المقاربة الأفقية للتنمية، وهو ما يستلزم تنسيق أهداف وانتظارات وتدخلات الفاعلين بهدف ترشيد الوسائل والرفع من مفعول المشاريع والعمليات .
- مشروع شمولي يقوم على تعبئة مختلف مكونات الحقل التنموي، مما يعني أنه إلى جانب تنفيذ العمليات ذات الطابع المهيكل، هناك عمليات التأهيل الترابي.
- مشروع استراتيجي يندرج في سيرورة التنمية، إذ يتهيكل على أساس أهداف تنجز على المدى الطويل وبرامج على المدى المتوسط وعمليات تنجز على المدى القصير.

وعليه، يشكل المشروع الترابي قطيعة مع النهج التقليدي للتخطيط، حيث يدمج المشاركة النشطة لمجموع الفاعلين المعنيين في تحديد وإنجاز العمليات المتعلقة بتثمين الموارد الخاصة بالحيز الترابي.

---

[24] L .Guy, Prospective et planification territoriale : état des lieux et prospection. DRAST, cahier, n°12005 p 3

[25] جنان لحسن، :العالم القروي في البحث الجغرافي .مجلة دفاتر جغرافية، العدد 9، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، ظهر المهراز فاس ص 19.

5- التنمية المستدامة: تعتبر التنمية المستدامة من المفاهيم الحديثة للتنمية التي تدمج القيود البيئية ونشاط المجتمع في السياسات التنموية العامة المتبعة. وقد ظهر تعبير التنمية المستدامة في نهاية الثمانينيات، بحيث ستكون موضوع أول تعريف في التقرير المنجز سنة 1987 من طرف اللجنة العالمية للبيئة والتنمية والمعروفة بتقرير بريندتلاند، الذي اعتبر التنمية المستدامة بأنها التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على الوفاء باحتياجاتها[26]. وقد تبع هذا التقرير انعقاد ثلاث مؤتمرات للأمم المتحدة حول التنمية المستدامة (UNCSD)، طالبت كلها، خاصة المؤتمر الثالث المعروف باسم ريو 2012، بالتوفيق بين الأهداف الاقتصادية والبيئية للمجتمع الدولي، وقد أسفرت النتائج الصادرة عن هذا المؤتمر إلى تطوير أهداف التنمية المستدامة بغية تعزيز التقدم المستدام وإزالة أوجه عدم المساواة في جميع أنحاء العالم[27].

6- التنمية المندمجة: تعتبر التنمية المندمجة من مفاهيم التنمية الحديثة التي تعرف أكثر بمقاربة التدبير المندمج لبرامج ومشاريع التنمية. فحسب موريز، التنمية المندمجة هي " تنمية منطقية وعقلانية تستهدف، بغرض تحقيق النمو، كل المظاهر التابعة لبعضها البعض، بالكيفية التي لا ننسى معها كل شرط من الشروط الضرورية للتنمية"[28]. فالتنمية المندمجة، بهذا المعنى، هي التي تقوم على نظرة شمولية ومنتظمة في المقاربات والتدخلات، على عكس المقاربة العمودية أو القطاعية.

وسيتجه البحث في التنمية الاجتماعية ليصير شيئا فشيئا أكثر انسانية وأكثر التصاقا بقضايا تنمية الإنسان، وهو ما أصبح معروفا بالتنمية البشرية التي ستعتمدها هيئة الأمم المتحدة ابتداء من سنة 1990، وذلك بقياس مستوى عمر المواطن ومستويات التعليم والصحة والعيش. فبعد هذا الاعتماد الأممي، حصلت ثورة جديدة في مفهوم التنمية الاجتماعية من خلال إدخال القيم الأخلاقية والإنسانية ونظرية الاختيار الاجتماعي في معالجة قضايا الفقر والهشاشة في علاقتها بالمساواة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية.

وفي هذا الإطار، يشير تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية بالمغرب، إلى ضرورة اعتماد مفهوم الإمكان البشري للسكان وتطويره على مستويات المكونات الديمغرافية والاجتماعية والطبيعية والثقافية، كما يشير إلى ضرورة تحرير القدرات البشرية للدولة والجماعات الترابية من خلال تقوية البناء الديمقراطي وتعزيز المسار المؤسساتي للديمقراطية وتحديث آليات الحكامة الجيدة، بالإضافة إلى تثمين الموارد البشرية كقوة عمل وإنتاج للثروات من خلال دعم اقتصاد التعاونيات والفرص المدرة للدخل دون إغفال تعبئة الإمكان المادي والطبيعي كإطار ومورد للتنمية البشرية على أساس حسن تدبير الموروث الطبيعي والمادي للمجال الترابي[29].

---

[26] تضم هذه اللجنة خبراء دوليون برئاسة الوزير الأول النرويجي كروهارلم بريندتلاند (Gro Harlem Brundtland)،

[27] مجمل نتائج هذا المؤتمر على موقع World Health Organization https://apps.who.int/iris/handle/10665/24796

[28] د. بكشوا محمد. "الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، الحكامة الترابية، من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 32/31 مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، سنة 2015 ص 61

[29] تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية بالمغرب، سنة 2005 " المغرب الممكن، الطبعة الأولى، الدارالبيضاء، ص **7** موجود على الموقع www.rdh50.ma

7- التسويق الترابي: يعتبر التسويق الترابي أحد المداخل الأساسية لتنفيذ السياسات الهادفة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر مجموعة من الأنشطة والإجراءات العملية التي تهدف إلى إبراز المعالم القوية للتراب وإعطاء صورة إيجابية عن مكوناته، مما يؤدي إلى جلب أنشطة اقتصادية جديدة وإيواء السياسات التنموية وتسهيل أنشطة المقاولات، بالإضافة إلى تسويق صورة جديدة عن التراب المحلي، وذلك بإشراك كافة الفاعلين والمستويات الترابية، وهو ما يساعد على وضع استراتيجية تنموية وتشكيل شخصية اقتصادية للجماعة الترابية المعنية، بحيث يسمح بإعادة توزيع الأدوار والاعتراف للفاعلين المحليين كمؤسسات جديدة تعتمد تقنيات التدابير الحديثة التي تأخذ بالمبادئ الكبرى للحكامة الترابية[30].

إن تطور مفهوم التنمية لم يقف عند حد هذه التعاريف الكلاسيكية، بل تعداه إلى إدخال مفاهيم ومصطلحات جديدة تستوجب التطرق إليها، كالنموذج التنموي والمخطط التنموي والبرامج والمشاريع التنموية.

8- النموذج التنموي: يقصد بالنموذج التنموي ذلك النموذج المرجعي الذي يستقي أسسه من اقتصاد السوق المرتكز على التوجهات الرأسمالية والليبرالية الجديدة، بناء على أجندات وإملاءات كبريات المؤسسات المالية والبنكية العالمية المانحة للقروض والمساعدات، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وصندوق الأمم المتحدة للتنمية وغيرهم من المنظمات والوكالات المهتمة بتمويل التنمية[31].

إلا أن النموذج التنموي يعيش من وقت لآخر بعض الأزمات مما يؤثر على تحقيق النتائج المسطرة، وبالتالي فهو نموذج يخضع باستمرار إلى سلسلة من المراجعات والتعديلات في طرق ومنهجيات وآليات ومساطر العمل من أجل بلوغ مستوى أعلى من الذي كان عليه حقل التنمية من قبل، وهو الأمر الذي أدى إلى تبني مقاربة جديدة تسمى التدبير المتمحور حول النتائج (GAR). وهي المقاربة التي ستتبناها منذ نهاية التسعينيات الوكالة الكندية للتعاون (ACDI) التي أصبحت بمثابة مرجعية أساسية بالنسبة للعديد من المنظمات الدولية العاملة في مجال منح القروض من أجل التنمية التي رأت في هذه المقاربة الأداة الناجعة لتحسين وتجويد المردودية بناء على تدبير استراتيجي للمشاريع التنموية بما يضمن الجدوى والفعالية والنجاعة والشفافية، بالإضافة إلى ربط المسؤولية بالمحاسبة والتتبع والتقييم بناء على مؤشرات موضوعية قابلة للقياس والمراجعة النسبية المستمرة.

9- المخطط التنموي: يتعلق المخطط التنموي غالبا بالسياسة التنموية العامة للبلاد المتبعة من خلال برامج وأهداف المخططات الوطنية، مثل ما كان يعرف بالمخططات الخماسية او السداسية، في البرامج أو التصريحات الحكومية منذ مرحلة الستينيات في المغرب. وكذا المخططات الفرعية أو القطاعية التي

---

[30] د. نجيب المصمودي: "الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة "سلسلة الحكامة الترابية ودراسات السياسات، مطبعة الخليج العربي 152، شارع الحسن الثاني، تطوان، الطبعة الأولى نونبر 2014، ص15.

[31] C. Gilles et ,L. Valérie , « Démarrer brillamment son étude de faisabilité » , dans «Guide pratique pour étudier la faisabilité de projets »,Québec : Les Presses de l'Université du Québec ,2012,p. 9.

تهم قطاعا وزاريا معينا كالصحة والتعليم والفلاحة والصناعة والتجارة. فالمخطط يستهدف تعبئة وتأطير جهود كافة الفاعلين والمواطنين من أجل تحقيق غايات وأهداف التنمية الوطنية المنشودة، بحيث غالبا ما يشكل الموجه أو الإطار العام الذي تندرج في سياقه الجهود التي ينبغي بذلها من أجل تحقيق التنمية على الصعيد الوطني أو القطاعي أو الجهوي.

10- البرامج والمشاريع التنموية: البرنامج والمشروع، مفهومان لهما، بشكل عام، نفس المبادئ أو الأسس العامة. ولكنهما، مع ذلك، مفهومان مختلفين على مستوى بعض النقط الأساسية الأخرى كالزمن وطبيعة الأهداف المراد تحقيقها. فالبرامج أكثر شمولية من المشاريع وتكون ذات أهداف دولية أو وطنية أو قطاعية، كما أنها عبارة عن برامج كمية تمتد لمدة زمنية طويلة، وكثيرا ما يتوقف تحقيق هدف مرتبط ببرنامج معين على ضرورة تعبئة عدة مشاريع ذات طبيعة مختلفة[32].

- **البرنامج التنموي**: عرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية، البرنامج التنموي بأنه مجموعة من المشاريع المرتبطة فيما بينها التي لها طابع قطاعي أو موضوع معين. كما أنه برنامج مركب أو واسع من المبادرات غير المدمجة في إطار برنامج وطني أو قطاعي تسعى إلى تحقيق أهدافه[33].

أما في المغرب، فقد أعطت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تعريفا للبرنامج والمشروع بكون أن البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات[34]. كما أن المراسيم المتعلقة بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة ومخططات التنمية للجهات والعمالات والأقاليم وتتبعها وتحيينها وتقييمها وآليات الحوار والتشاور لإعدادها[35]، أعطت تعريفا دقيقا للبرنامج واعتبرت أن برنامج العمل ومخططات التنمية هي عبارة عن وثائق مرجعية للجماعات الترابية تخصص لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بترابها.

- **المشروع التنموي**: يختلف تعريف المشروع من سياق إلى آخر. فحسب غيتينغر، فإن المشروع هو العنصر العملي الأصغر في مخطط أو برنامج معين للتنمية سواء كان وطنيا أو محليا[36]. أما اللجنة

---

[32] C. Gilles et L. Valérie , « Démarrer brillamment son étude de faisabilité » op.cit p.187.

[33] United Nations Development Programme, «Human Development Report, Beyond Scarcity : Power, Poverty and the Global water Crisis » , New york : Palgrave, Macmillan,2006, table 1, p.283

[34] المادة 158 من القانون التنظيمي رقم113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم1.15.85 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج ر عدد 6380بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6660

[35] المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده بتاريخ 29 يونيو 2016 ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 ص. 5346.

المرسوم رقم 2.16.300 صادر في 29 يونيو2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. بتاريخ 29 يونيو 2016 ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 ص.5344

المرسوم رقم 2.16.299 صادر في 29 يونيو2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية الجهة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. بتاريخ 29 يونيو 2016 ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 ص.5341.

[36] د. محمد البكوري، "النموذج التنموي الجديد، الأسس النظرية الكبرى"، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط ص 128.

الأوروبية، فتعتبر أن "المشروع هو سلسلة من الأنشطة المرتبطة بأهداف محددة ومصممة من أجل الوصول إلى نتائج خاصة داخل فترة زمنية معينة"[37]. وقد عرفت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في المغرب بدورها المشروع أو العملية بكونه مجموعة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.

وأمام اختلاف وتشعب مفاهيم التنمية، لم يعد السؤال المطروح يتمحور حول تعديل الأنماط التنموية الراهنة

وتحيينها، بقدر ما صار الانشغال ينصب على محاولة الجواب عن مرحلة ما بعد استنفاد هذه النماذج التنموية لأغراضها، وما إذا كان من الممكن بناء نماذج أخرى، أو التفكير في أجيال جديدة من نماذج النمو والتنمية.

وفي هذا الاتجاه، وعلى غرار جل الدول الأخرى التي حققت مستويات متقدمة من التنمية بعد لجوئها إلى تعديلات وتغييرات في نماذجها وسياساتها التنموية القائمة، حاول المغرب في بداية الاستقلال الاعتماد على اللامركزية الإدارية كمصدر لتكييف وملاءمة جهازه الإداري مع وظائف الدولة الاستراتيجية ومع التحولات والمستجدات المتسارعة وذلك من خلال إعادة النظر في تحديد وتنفيذ السياسات العمومية التي تجد تجسيدا لها في التراجع التدريجي للدولة وانسحابها من احتكار وتدبير التنمية وإفساح المجال للهيئات الترابية المنتخبة والاعتماد على مختلف الفاعلين المحليين الذين أصبحوا بدورهم يساهمون في الاصلاحات التنموية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال.

ومن هنا برزت ضرورة اعتماد ترسانة قانونية ترسم منهجية واستراتيجية تسمح للجماعات الترابية بضمان بلورة وإعداد برامج ومشاريع تنموية محلية تعكس المهام والاختصاصات التي اسندت اليها في هذا المجال. فكان الاعتماد على الجماعات المحلية في المغرب بداية من سنة 1960، ثم إحداث وحدات ترابية جديدة تمثلت في العمالات والأقاليم سنة 1963 إلى جانب الجماعات الحضرية والقروية التي اعتبرت كمؤسسات لامركزية ضرورة لمسار التنمية المحلية ابتداء من سنة 1976، إلى أن تم التأسيس للامركزية متقدمة سنة 2015 بالمقارنة مع سابقتها.

أما على مستوى الممارسة التنموية، فقد عرف المغرب تطورا في مفهوم التنمية الذي طبقه منذ الاستقلال، فبعد مرحلة نهجه للمخططات الثلاثية والرباعية والخماسية، انتقل إلى تطبيق سياسة تنموية ذات بعد اجتماعي، خاصة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي انطلقت سنة 2005 الذي تميز تسييرها وتنظيمها بطابع مركزي لم تتدخل فيه الجماعات الترابية إلا بالمساهمات المالية التي ضمنتها في حسابات خصوصية بميزانياتها تم إلغاؤها في السنوات الأخيرة. وقد أدخل المغرب مفهوم جديد للتنمية

[37] د. محمد البكوري، نفس المرجع، ص,147.

على المستوى الترابي من خلال القانون رقم 78.00 بمثابة ميثاق جماعي[38] عن طريق إلزام الجماعات بوضع مخططات جماعية للتنمية[39] تهدف إلى تدبير السياسات التنموية على المستوى المحلي بشكل تشاركي. ثم تخلت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية عن هذه المخططات لتحل محلها برامج تنموية تقوم على تحقيق النتائج[40]، بحيث تحدث الجماعات برنامج العمل بينما الجهات والعملات والأقاليم تضع مخططات التنمية الخاصة بكل وحدة من هذه الوحدات[41].

وعلى الرغم من هذه الدينامية، فإن واقع التنمية في المغرب تميز بممارسات حالت دون تحقيق المساواة في الولوج إلى مختلف الخدمات الاجتماعية وما ترتب عن ذلك من آثار على مستوى الفوارق المجالية والاجتماعية، كتمركز الأنشطة الاقتصادية على مستوى ثلاث جهات فقط وانتشار الفقر والبطالة وصعوبة الولوج إلى الخدمات العمومية كالصحة والتعليم وجل المرافق العمومية الأخرى، الشيء الذي أدى إلى تكريس واتساع هذه التفاوتات، وهو ما عكس محدودية السياسات التنموية المتبعة حاليا على كل المستويات، ديموغرافيا واجتماعيا واقتصاديا وحكاماتيا التي نجم عنها مجموعة من التفاوتات المجالية بين مختلف جهات المغرب والتي زاد من حدتها، محدودية السياسات والاستراتيجيات والمخططات التنموية في مسايرة الوضع الحالي وما يعرفه من تعقيد في أنماط العيش وتطور سبل الحياة، مما أفضى إلى مستوى تنموي غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وهو ما أدى إلى تزايد الفوارق بين الفئات والمجالات.

وبناء على ذلك، فقد عانت السياسات التنموية المتبعة في المغرب من عدة أزمات، أهمها أزمة الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية والتفكك المتنامي للبنيات التقليدية للتضامن الاجتماعي والنقص المتزايد للموارد العمومية المخصصة للقطاعات الاجتماعية التي ترتب عنها توسيع دائرة الفقر وتعميق التفاوتات الاجتماعية، تنضاف إلى ذلك أزمة التنظيم اللامركزي واللاتمركز الإداري بسبب النزوع نحو المركزية وعدم الرغبة في التوسيع الحقيقي لاختصاصات الجماعات الترابية وتداخل الاختصاصات الممنوحة لها بينها وبين الدولة بفعل ارتباط هذا التوزيع بالفلسفة السائدة التي تترجم نوع المكانة المعترف بها للجماعات الترابية داخل الدولة، بالإضافة إلى اعتماد سياسات تنموية مرتكزة على تدخل الدولة كفاعل اقتصادي رئيسي في كل القطاعات

---

[38] القانون رقم 78.00 بمثابة ميثاق جماعي الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.01.297 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 ج ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002 ص 3468

[39] المادة 36 من نفس القانون.

[40] القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج ر عدد6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6585

القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6625

القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

[41] المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم و81 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، مصدر سابق..

واللجوء إلى المخططات الخماسية وخلق مقاولات عمومية أعلنت غالبيتها عن إفلاسها المالي و أثبتت محدوديتها في وضع تنمية مستدامة ومجالية.

ولتجاوز نقائص الفعل التنموي القائم في المغرب وإنهاء حالات سوء أنماط الحكامة المرتبطة به، تمت الدعوة إلى وضع نموذج تنموي جديد بناء على تشخيص قبلي للأعطاب التي أدت إلى فشل السياسات التنموية السابقة والتفكير في الصيغ الملائمة الكفيلة بضمان نجاح التنمية مستقبلا وردم الهوة والفوارق السوسيومجالية بين المركز والمحيط الناتجة عن عدم الإدراك بأن التنمية لا تتحقق إلا انطلاقا من المستوى المحلي الذي يتوفر على مؤهلات ذاتية وقادر على استقطاب المشاريع الإنمائية.

وفي هذا الإطار، دعا الملك، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة إلى إعادة النظر في النموذج التنموي الحالي لعدم قدرته على تلبية الحاجيات المتزايدة لفئة من المواطنين وعلى الحد من الفوارق الاجتماعية ومن التفاوتات المجالية ومواكبة التطورات العالمية.

وعليه فإن مبررات تغيير السياسات التنموية المتبعة تجد أساسها في فكرتين أساسيتين، تتجسدان في صعوبة توفير المطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين في مجالات التربية والتكوين والسكن والشغل والتغطية الصحية، وعدم التمكن من الحد من الفوارق الاجتماعية بين الفئات المختلفة ومن الاختلالات المجالية من جهة، ومن جهة أخرى صدور العديد من التقارير الوطنية والدولية حول الوضع التنموي الحالي الذي يتسم بالضعف كتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي أشار إلى محدودية النموذج التنموي الحالي والذي يتسم بضعف الفعالية، وتقرير البنك الدولي الذي أقر في تقريره أن النموذج التنموي للمملكة المغربية يظهر بعض علامات الضعف المتعلقة بالاستدامة[42].

إن إخراج نموذج تنموي جديد يقتضي بالضرورة تفعيل الديموقراطية التشاركية التي أصبحت حاليا واقعا فعليا، حيث بدونها لن تكون هناك تنمية مقبولة من طرف المواطنين. فالدستور والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ألقت الضوء على التنمية التشاركية والتشخيص والتدبير التشاركيين للمشاريع، مما يكرس أهمية ودلالة إدماج المواطن والمجتمع المدني في اختيار القرارات والمشاريع ووضع القوانين.

ومن هذا المنطلق، فالنموذج التنموي الجديد يشكل عقدا اجتماعيا جديدا تنخرط فيه مبدئيا الجماعات الترابية إلى جانب الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص والهيئات السياسية والنقابية، بالإضافة إلى المجتمع المدني والمواطنين، مما يعزز البعد التشاركي الذي أصبح يفرض نفسه في المشروع التنموي الجديد[43].

إن إرساء أساس متين للنموذج التنموي الجديد، لن يتم إلا عبر شموله المستوى الترابي، بحيث أن النماذج التنموية في الدول الكبرى ارتكزت على الجانب الترابي، خاصة المستوى الجهوي الذي يعتبر أساس التنمية الشاملة، بفعل اعتبار الديناميات الترابية المحرك الذي يمكن ان تضطلع به الجماعات الترابية في تنفيذ

---

[42] تقرير البنك الدولي تحت عنوان "وثيقة معلومات برنامج الجيل الأخضر المغربي"، بتاريخ 25 شتنبر 2020 ص 2.

[43] مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ورش التفكير والنقاش العام الدائر حول بلورة النموذج التنموي الجديد. سنة 2019 منشور بالموقع الرسمي للمجلس.

هذا النموذج. فمرجعيات وضع النموذج التنموي الجديد محكومة بالتوجهات الإستراتيجية للدولة بموجب الفصل 49 من الدستور نظرا لكزنه توجها إستراتيجيا وجب تنزيله من خلال صياغة السياسات العمومية والسياسات القطاعية وفق التوجهات الإستراتيجية للدولة وتنزيلها من طرف الجماعات الترابية على الصعيد الترابي.

يظهر إذن الارتباط الكبير بين النموذج التنموي الجديد وبين الجهوية المتقدمة، بحيث لا يمكن الحديث عن تنزيل مضامين وركائز الجهوية المتقدمة بدون مشروع تنموي جديد، كما لا يمكن وضع نموذج تنموي بدون تنزيل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية خاصة القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

وفي هذا الإطار، جعل دستور سنة 2011 من الجماعات الترابية فاعلا أساسيا في التنمية، فعززها بوسائل كفيلة لتحقيق ذلك، كتوطيده لقواعد الديموقراطية المحلية واللامركزية الإدارية وآليات الحوار ومخططات التنمية المندمجة. مما يجعل بناء نموذج تنموي جديد يرتكز على سياسة جهوية واضحة وقابلة للتنفيذ في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

إن الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية واستثمار الإمكانيات المتاحة لها تجعل من البعد المجالي ركيزة أساسية للنموذج التنموي الجديد لحل العديد من المعضلات الاجتماعية والاقتصادية بما يمكن تحقيق استدامة النموذج الوطني في الإصلاح وفي الاستقرار. ولهذه الغاية فإن التطبيق الجيد والكامل للجهوية المتقدمة وللميثاق الوطني للاتمركز الإداري وتفعيل الدور الجديد للمراكز الجهوية للاستثمار في جذب الاستثمارات الترابية المنتجة، يكتسي أهمية كبرى في الدفع بالعدالة الاجتماعية والمجالية.

دوافع اختيار الموضوع:

- الدوافع الموضوعية:

من بين الأسباب الموضوعية التي ساهمت في اختيار هذا الموضوع:

- الحراك الذي تعرفه الساحة الوطنية بخصوص فشل النموذج التنموي الحالي وضرورة تعويضه بنموذج جديد كفيل بتحسين وضعية التنمية، خاصة المستوى الترابي وعلى رأسه الجهة التي تعتبر قاطرة للتنمية بالنسبة لباقي الجماعات الترابية المكونة لها.

-قلة الأبحاث العلمية في شأن النموذج التنموي الجديد أو انعدامها على اعتبار حداثة الموضوع.

- الدوافع الذاتية:

تتمثل الأسباب الذاتية في الرغبة الشخصية التي جعلتني أميل وأفضل البحث في هذا المحور العلمي، بحيث لدي اندماج وارتباط بهذا الموضوع، نظرا للقدرات الذاتية التي أتوفر عليها والتي تمكنني من التعمق في فهمه وتحليله. كما أن تخصصي المهني ساهم في اختيار موضوع البحث، حيث يدخل في نطاق

وظيفتي المهنية مما سيمكنني من تعميق معلوماتي حول النموذج التنموي الجديد واستغلال نتائجه في تحسين وتطوير أداء الجماعات الترابية وذلك بوضعه رهن إشارة المديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية.

أهمية الموضوع:

إن البحث في هذا الموضوع يستمد أهميته من المكانة المميزة التي يحظى بها النموذج التنموي الجديد من جهة، ومن خلال ما يفترض ان تقوم به الجماعات الترابية في إطار هذا النموذج من اجل النهوض بالتنمية المجالية وتكريس الحكامة الترابية وتحقيق التنمية المستدامة والتقليص من الفوارق الاجتماعية والمجالية من جهة أخرى.

كما تتجلى أيضا أهمية هذه الدراسة في أثرها على مستويين إثنين:

- المستوى العلمي الأكاديمي:

ستمكن هذه الدراسة من تعريف وتبسيط المفاهيم المتعلقة بالنموذج التنموي الجديد في ارتباطه بالجماعات الترابية، خاصة المجالس الجهوية باعتبارها قاطرة للتنمية الاقتصادية على مستوى مجالها الترابي. بالإضافة إلى أنها ستمكن أيضا من معرفة مكانة الأجهزة التشاركية للجماعات الترابية في إرساء قواعد النموذج التنموي الجديد بناء على الدور الذي أسنده إياها المشرع المغربي.

- المستوى العملي: سيساهم هذا البحث في الاطلاع على واقع تدبير التنمية من طرف الجماعات الترابية ومدى قدرتها على دعم قواعد تساهم في إخراج النموذج التنموي الجديد إلى حيز الوجود وتنزيل مقتضياته، وبالتالي التمكن من تجاوز المعيقات التي واجهت السياسات التنموية الحالية بالمغرب على المستوى التطبيقي.

أهداف البحث:

إن الغاية من هذا البحث تتمثل في تحقيق الأهداف التالية:

- المساهمة في بلورة نموذج تنموي جديد بناء على التوجهات العامة الواردة في مختلف الخطب الملكية.
- البحث عن سبل حديثة لطرح نموذج تنموي جديد بناء على الأسباب التي أدت بالنموذج التنموي الحالي إلى الفشل.
- جعل مكونات هذا البحث أرضية جديدة لتطوير الأبحاث العلمية مستقبلا في مجال القواعد الجديدة للتنمية.
- وضع محتوى هذا البحث رهن إشارة المجتمع العلمي قصد إغناء البحث العلمي في هذا الموضوع.

إشكالية البحث

يقتضي الحديث عن واقع التنمية بالمغرب، الوقوف عند الانجازات التي تحققت عبر عقود والإشكالات المنهجية المرتبطة بطبيعة المقاربات المعتمدة منذ الاستقلال، مما يمكن معه التساؤل حول ماهية هذه الاشكالات المتعلقة بالنموذج التنموي المغربي ووضع خارطة طريق تمكن من تجاوزها.

ففي ظل التحولات العالمية التي جعلت من المجال الترابي المحلي أساسا لتطور الدول وتنمية مجتمعاتها، كان لزاما على المغرب أن يربط نموذجه التنموي الجديد بالجماعات الترابية باعتبارها أساسا للتنمية الترابية ومدخلا لخلق الثروة والرفع من فاعلية الموارد الطبيعية والبشرية وإطلاق البرامج الاستراتيجية الكفيلة بتحقيق الغايات المرجوة من النموذج التنموي الجديد.

ومن ثم فإن البحث في موضوع البعد الترابي في النموذج التنموي المغربي يطرح إشكالية رئيسية تتمثل في مدى نجاح **الجماعات الترابية في تنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد في ظل نظام اللامركزية واللاتمركز الإداري.**

إن التطرق لهذه الاشكالية يتطلب طرح مجموعة من الإشكاليات الفرعية التي ستساعد على تقديم الأجوبة الضرورية بهدف فهم البعد الترابي في النموذج التنموي المغربي. ويتعلق الأمر بالأسئلة التالية:

- ما هي أوجه القصور في السياسات التنموية الحالية ولماذا فشل؟
- إلى أي حد تقوم الجماعات الترابية بالدور المنوط بها في مجال التنمية؟
- ما هي الضمانات التي توفرها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية من أجل تحقيق الالتقائية بين البرامج التنموية وتوجهات النموذج التنموي الجديد بما يضمن التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟
- أين تتجلى أهمية الديمقراطية التشاركية وما علاقتها بالنموذج التنموي الجديد وتجويد الحكامة الترابية؟
- هل للمسيرين الترابيين المؤهلات والإرادة الفعلية في تنزيل مقتضيات النموذج التنموي الجديد في ظل الولاءات للأشخاص الذي يطبع تسيير جل المجالس الترابية؟
- هل تعتبر السياسات المالية والجبائية للجماعات الترابية، خاصة الجهة محفزا أم معيقا لفعالية تنزيل مضامين النموذج التنموي الجديد؟
- أين تتجلى العلاقة بين نظام اللاتمركز الاداري واللامركزية الادارية في تنزيل النموذج التنموي الجديد؟
- أين تتجلى دوافع صياغة عقد اجتماعي جديد في ظل انتهاء صلاحية العقد الاجتماعي القائم؟

فرضيات البحث

إن الإجابة على الإشكالية الرئيسية والإشكاليات المتفرعة عنها تستلزم وضع فرضيتين أساسيتين تقودان إلى تحديد الدور الذي تلعبه الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات في تفعيل النموذج التنموي المغربي المرهون بالانخراط الفعلي للجماعات الترابية فيه.

الفرضية الأولى: إن توفر الجماعات الترابية على إمكانات فعالة يجعلها في وضع يمكنها من المساهمة الفعلية في تنزيل مضامين النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي للجهة.

الفرضية الثانية: إن من شأن اللجوء إلى تفعيل الآليات التدبيرية الجديدة التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، أن تساهم في تحقيق الحكامة في تدبير التنمية على المستوى الترابي في إطار النموذج التنموي الجديد.

منهجية البحث

للإحاطة بعناصر الإشكالية المطروحة وتحليلها والتحقق من الفرضيات المثارة بشأنها، تم توظيف بعض مناهج البحث العلمي خاصة المنهج التاريخي، من خلال تتبع التطور التاريخي للمراحل التي مرت منها السياسات التنموية الترابية في المغرب والذي سيمكن من الوقوف على الأسباب التي أدت إلى فشلها، والسياق التاريخي لظهور مفاهيم التدبير والحكامة في القطاع الخاص، وانتقالها إلى القطاع العام.

إضافة إلى ذلك سنعتمد المنهج الوظيفي، الذي يقوم على معرفة وظائف وأدوار مختلف الفاعلين على الصعيد الترابي، ومدى تأثيرهم في صناعة القرارات المتعلقة بالتنمية الترابية، حيث أن الوقوف عند تعثر السياسات التنموية السابقة يتطلب تفسير الأسباب في إطارها الشامل على اعتبار وجود علاقة وظيفية وجدلية بين أسباب إخفاق السياسات العمومية الترابية، وأزمة التدبير الترابي بشكل عام.

كما أن الوقوف على مستوى التنمية الترابية بالمغرب يتطلب مقارنتها مع مثيلاتها في بعض الدول عبر العالم، مع التركيز على التجربة الفرنسية في مجال تنمية الجماعات المحلية الفرنسية وهو ما يفسر اعتماد المنهج المقارن في هذا البحث.

كما سيتم اعتماد المنهج الوصفي الذي سيساعد على تحليل ومعالجة الإشكالية المطروحة من خلال دراسة وتحليل مختلف النصوص القانونية المؤطرة للبحث، خاصة القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وميثاق اللاتمركز الاداري[44] والقانون الجديد المنظم للمراكز الجهوية للاستثمار[45] اللذين يشكلان رافعة أساسية للنموذج التنموي الجديد.

الصعوبات التي واجهت البحث:

لقد واجه البحث في موضوع البعد الترابي في النموذج التنموي المغربي عدة صعوبات، نذكر من بينها الصعوبة في الوصول إلى المراجع الضرورية خلال بداية الشروع في إنجاز هذا العمل نظرا لإغلاق المكتبات وأماكن عرض مختلف الكتب بسبب جائحة كورونا "كوفيد19". هذه الجائحة حرمت الطلبة الباحثين من حضور ندوات علمية عديدة كان من المفترض تنظيمها برحاب مختلف الكليات.

---

[44] المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق للاتمركز الاداري. الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018 ص.9787.

[45] القانون رقم 18-47 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية لإستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.19.18 بتاريخ 13 فبراير 2019. الجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير 2019.ص.834.

ولعل نهاية وباء الفيروس التاجي والتخفيف من الإجراءات الحاجزية من طرف الدولة في مرحلة أولى ثم إلغاء حالة الطوارئ الصحية نهائيا، ساعد من جديد في إضفاء روح البحث عن المراجع في مختلف المؤسسات العلمية على امتداد التراب الوطني مما سهل إتمام البحث.

لكن أهم الصعوبات هي تلك التي اعترضت تحرير القسم الثاني من هذا البحث بسبب الغياب التام لأية مراجع تتطرق إلى موضوع النموذج التنموي الجديد.

خطة البحث

إن معالجة إشكالية البعد الترابي في النموذج التنموي المغربي يستلزم اعتماد التقسيم التالي للبحث:

القسم الأول: ***إرساء دعامات سياسات تنموية في المغرب***

القسم الثاني: ***الدينامية الترابية في النموذج التنموي الجديد***

القسم الأول:

إرساء دعامات سياسات تنموية في المغرب

مقدمة

يطرح تحديد مفهوم التنمية عدة صعوبات ترتبط ارتباطا وثيقا بتعدد المقاربات التي تتناوله، فمصطلح التنمية يعد أحد المفاهيم التي أفرزها المجتمع الدولي، والتي يعود الاهتمام بها إلى أواخر العشرينيات والثلاثينيات من القرن الماضي، فمنذ الحرب العالمية الثانية ونظرا للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تصدرت مسألة التنمية المحلية اهتمام المجتمع الدولي كقضية مركزية، خاصة في الدول التي كانت ترزح تحت السيطرة الاستعمارية.

لقد حظيت قضايا التنمية باهتمام كبير لدى الكثير من المفكرين والباحثين[46]، وأصبحت البرامج التنموية محور اهتمام الدوائر العلمية والأكاديمية في جميع بلدان العالم بشكل عام والدول النامية بشكل خاص، وازداد هذا الاهتمام بعد حصول معظم هذه الدول على استقلالها خلال أواسط القرن العشرين، فالمغرب شأنه شأن دول العالم الثالث يطمح إلى تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمندمجة، بحيث على امتداد المراحل الأولى للاستقلال، ونتيجة لطبيعة المتغيرات الداخلية والخارجية، أسست الدولة لأسلوب جديد في التدبير بهدف الحد من تأثيرات المرحلة الاستعمارية، وتغيير أنماط التنمية المتبعة خلال هذه المرحلة التي تمثلت في التدابير المتخذة لإلغاء سياسة الباب المفتوح التي فرضت على المغرب بموجب اتفاقية الجزيرة الخضراء.

إن أهم التدابير التي نهجتها الدولة المغربية خلال المرحلة التي تلت الاستقلال، كانت مغربة مجموعة من القطاعات الفلاحية والصناعية والتجارية، حيث توفرت مجموعة من الشروط، والمناخ السياسي والثقافي والاجتماعي المناسب لجعل الممارسة الجماعية خلال عقدي الستينات والسبعينات، سياسة تدبيرية للتنمية، بينما تميزت فترة الثمانينيات بانخراط المغرب في برنامج التقويم الهيكلي نظرا لتفاقم الفوارق المجالية، خاصة بين المركز والهامش والتي تعود بالأساس إلى الاهتمام بالقضايا الوطنية الكبرى وفق تصور مطبوع بالمركزية والشمولية.

لقد أصبح الخطاب المغربي منذ بداية الألفية الثالثة، يوظف التنمية الترابية والمحلية كلما تم الحديث عن مفهوم التنمية، وذلك بعد ازدياد الاهتمام بما هو محلي والبحث عن انجاز تنمية ترابية قوية في إطار مسلسل منهجي جديد للتنظيم والأداء الترابي. فقد تم التركيز على منح استقلالية ومسؤولية أعمق لمجموع الفاعلين العموميين المحليين وتحفيزهم للدفع بالعملية التنموية إلى أقصى حدودها خاصة في ظل التراجع المتزايد للوظيفة التنموية للدولة في إطار ما يعرف بالدولة الأقل تدخلا أو دولة الحد الأدنى.

إن الدستور المغربي لسنة2011 ، بتبنيه لمصطلح التنمية الترابية عوض التنمية المحلية، يكون قد جارى المشرع الفرنسي في ذلك[47]، والذي تمثل في خطاب جديد يرتكز على قيم الحكامة والتنمية، وهو ما تمت ترجمته في سلسلة متواصلة ومتكاملة من القوانين والأنظمة والمؤسسات ذات العلاقة بالحكامة والتنمية، مما

---

[46] بدأ المجال الترابي كرهان في حقل الجغرافيا مع الجغرافي Claude Raffestin وطورها جغرافيون آخرون أمثال Bresso Mercedes و Hussy Jocelyne في شكل تصورات عن علاقة مكونات المجتمع والحيز الجغرافي المحتضن.

[47] أمل بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص الأنظمة القانونية القضائية الإدارية المقارنة، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2014-2015 ، ص27.

ساهم في خلق دينامية جديدة، أفضت إلى تجديد الهياكل والقوانين الكفيلة بالدفع بالتنمية الترابية، فأصبح بذلك من الضروري تبني منظور جديد ومقاربة مغايرة تتوخى البعد التدبيري، من خلال ترسيخ مفاهيم إدارة القرب والحكامة الجيدة والمقاربة التشاركية والتدبير والتخطيط الاستراتيجيين إلى غير ذلك من المقاربات والمفاهيم الأخرى.

ومن بين هذه البنيات المفاهيمية الجديدة نجد مصطلح الترابية الذي تبناه الدستور حينما عمل على تسمية الوحدات اللامركزية بالجماعات الترابية عوض الجماعات المحلية وهي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، أي انه سيجعل من التراب ليس فقط مجالا للإعداد والتنظيم، وإنما أحد المداخل الجديدة للسياسات العمومية الناجعة، ومحددا مرجعيا وفاعلا في شروط التنمية المجتمعية المأمولة باعتبار أن الجماعات الترابية مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية التي أصبحت لها سلطة القيام بالتنمية المتعددة الأوجه لصالح المواطنين عبر إشراكهم في تدبير شؤونهم المحلية.

وفي هذا الإطار، اهتم المغرب بموضوع اللامركزية واللاتمركز الإداريين باعتبارهما متلازمتين للتنمية الترابية[48] بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، ومن تم كان التخطيط الترابي على المستوى الوطني أو المحلي يتطور بتطور تبني التدبير اللامركزي الذي انتقل من المركزية المطلقة إلى تبني اللامركزية كخيار سياسي وترابي لإدارة التراب المغربي في مختلف مستوياته خاصة المجال الجهوي.

ففي بداية سنوات الاستقلال، كانت الدولة هي الفاعل الوحيد في مجال السياسات التنموية وتنفرد بوصفها الفاعل الاقتصادي والاجتماعي الرئيسي بتنمية كل القطاعات، حيث كانت تعمد في فترات معينة على سياسة المخططات التقليدية، إلى أن تم تبني سياسة التقويم الهيكلي ومن ثم التخطيط الاستراتيجي بداية سنة 2002، حيث اعتمدت الدولة خيارا جديدا مبنيا على التدبير المباشر لبعض القطاعات الإستراتيجية الكبرى المهيكلة للاقتصاد الوطني من أجل تحقيق الأهداف التنموية **(الفصل الأول).**

هذه السياسات التي كان يغلب عليها الهاجس الأمني، أدت إلى فشلها في تحقيق الغايات المرجوة[49]، لتظهر جملة من المشاكل على مستوى التباين الاجتماعي والاقتصادي وتطفو بالتالي إلى السطح الفوارق الاجتماعية والمجالية التي ما فتئت تتسع، إلى أن تم الإقرار بفشل السياسات التنموية المتبعة على مدى أزيد من خمسة وستين سنة والبحث عن نموذج تنموي يقوم مقام هذه السياسات. إلى جانب ذلك، تبنى المغرب، في إطار تجديد توجهاته التنموية، خيار توطيد التوجه اللامركزي عن طريق دعم مسار الجهوية بالرقي بها إلى جهوية متقدمة باعتبارها خيارا لا محيض عنه يتماشى والتوجه العالمي نحو تحقيق التنمية انطلاقا من الأسفل أي من المجال الترابي والمحلي (**الفصل الثاني**).

---

[48] حميد أبو لاس: "ضرورة تلازم اللامركزية باللاتركيز الإداري لتعزيز التقائية السياسات العمومية الترابية وإنجاح ورش الجهوية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد ماي – يونيو 2020. ص 9

[49] نص خطاب الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة الذي أشار فيه إلى عدم قدرة النموذج التنموي الحالي تلبية حاجيات المواطنين والحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية ومواكبة التطورات العالمية.

الفصل الأول:

المقاربة المركزية للتنمية الترابية قبل دستور 2011.

قام المغرب كسائر معظم بلدان العالم الثالث التي خرجت من الاستعمار، بتبني التخطيط التنموي في النهوض بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. فمباشرة بعد حصوله على الاستقلال شرع في تبني المخططات الاقتصادية الثلاثية أو الرباعية أو الخماسية والتي ارتبطت بالمجمل بالرهانات السياسية المطروحة خلال تلك الفترة، بحيث كان الغرض منها بشكل أساسي إضفاء الشرعية السياسية، وتحقيق الحد الأدنى من المقومات لاستمرار مؤسسات الدولة. لذلك اعتمد المغرب على خمس مخططات متتالية[50] انتهت بتبنيه برنامج التقويم الهيكلي خلال سنوات الثمانينيات. إلا أن النتائج الاجتماعية لهذا البرنامج عجلت في اتخاذ عدة تدابير للتخفيف من انعكاساته السلبية، إذ سيعمل المغرب على وضع برنامج جديد سنة 1993، يجعل الأولويات الاجتماعية من بين أهدافه، بحيث تم تبني تطبيق استراتيجية للتنمية الاجتماعية التي امتدت إلى غاية الانتخابات التشريعية لسنة 1997 التي أفرزت نتائج أدت إلى تشكيل حكومة ما أطلق عليها آنذاك حكومة التناوب ابتداء من سنة 1998، حيث عملت على إعداد مخطط خماسي جديد لفترة امتدت من سنة 2000 إلى سنة 2004.

إلا أنه مع بداية الألفية الثالثة، اتجه المغرب منذ سنة 2000 إلى تبني نهج تنموي جديد تمثل في سياسة إعداد التراب الوطني كمنهج لتحقيق التنمية المندمجة والتصدي للاختلالات المجالية، أخذا بعين الاعتبار خصوصيات المجلات وطبيعة الاستراتيجيات، إذ تم الانتقال من المقاربة القطاعية القائمة على التوجيه المركزي التي لا تولي المستويات الترابية والمعطيات المحلية أهمية كبرى، إلى اعتماد الاستراتيجيات المجالية الحديثة، في إطار ما يعرف بالتنمية الترابية، بحيث تنطلق هذه المقاربة من اعتبار أن التراب هو نتاج تفاعلات خاصة تتدخل فيه المعطيات المادية واللامادية المتمثلة في مختلف الموارد الطبيعية والموروث الثقافي إلى غير ذلك من المؤثرات الأخرى المتدخلة في التنمية.

ولرفع تحديات التنمية، اعتمد المغرب نهجا آخر للتخطيط المبني على أساس رؤية استراتيجية مشتركة موحدة منبثقة من الواقع[51]، مع إمكانية الاستشراف الجيد للمجال والكفاءة في استنباط مؤهلاته ومعيقاته الآنية والمستقبلية، وذلك بناء على تشخيصات مجالية وفق مبدأي التشارك والتوافق بين مختلف المتدخلين على مستوى المجال الترابي سواء المحلي أو الجهوي، بحيث تشكل مختلف سياسات التنمية المجالية نقطة تلاق بين جميع السياسات القطاعية في سياق نظرة شمولية تهدف الحد من التفاوتات الجهوية ، وإبراز المؤهلات التنموية الكفيلة بإنتاج الثروة ومن تم توفير التشغيل. كما تعتبر هذه السياسات الاستراتيجية أمثل طريقة للتوفيق بين النجاعة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية مع الحفاظ على البيئة في إطار نهج تنمية مجالية مستدامة.

---

[50] يتعلق الأمر بالمخططات التالية: المخطط الخماسي1960-1964؛ والمخطط الثلاثي 1965-1967؛ والمخطط الخماسي 1968-1972؛ والمخطط الخماسي 1973-1977؛ والمخطط الثلاثي 1978- 1980 والمخطط الخماسي 1983-1987

[51] ترجع أولى الخطوات الهادفة إلى إرساء سياسة المخططات الاستراتيجية المبنية على إشراك المواطن إلى مقتضيات القانون رقم 17.08 لسنة 2009 المعدل للميثاق الجماعي رقم 78.00 والذي ألزم الجماعات المحلية آنذاك بضرورة إنجاز مخطط التنمية الجماعي الذي يعتبر مخططا استراتيجيا يحدد المشاريع المحلية الكفيلة بالدفع بالتنمية المحلية للجماعة.

إلا أنه على الرغم من ذلك، فتدبير التنمية يهيمن عليه الطابع المركزي الحاد، بحيث أن ما يميزها هو البعد الامني الذي يهدف إلى التحكم في المجال وضبطه، وذلك باعتماد التخطيط المركزي للتنمية (**المبحث الأول**)، عوض الاعتماد على المقاربة الشمولية لجميع القطاعات والبناء على التنمية بمفهومها الشمولي. إلا أن نتائج هذه السياسة كرست وفاقمت مستويات الفوارق المجالية والاجتماعية بين مختلف مناطق المغرب، مما دفع إلى تغيير النمط المتبع من التخطيط التقليدي إلى تبني التخطيط الاستراتيجي عبر استراتيجيات قطاعية كمحاولة لتحقيق تنمية شاملة تقلص من الفوارق المجالية والاجتماعية (**المبحث الثاني**).

المبحث الأول: التخطيط المركزي للتنمية بعد الاستقلال.

يعتبر التخطيط عملية تقوم على أساس دراسات واقعية ومحيط محدد يأخذ بعين الاعتبار تشخيص الوضع ويحاول وضع الحلول للاحتياجات المطروحة ببرامج عملية تراعي إمكانيات كل مجال ترابي على حدة[52].

ويعرف التخطيط بأنه "عبارة عن برمجة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومحاولة ذهنية منظمة ومستمرة لاختيار أفضل السبل لتحقيق أهداف معينة"[53]. وعليه فالمخطط هو وثيقة قانونية من خلالها تقوم السلطة العامة بتحليل وتوضيح توجهاتها بشكل عام لمدة زمنية محددة[54].

منذ الاستقلال وحتى أواسط الثمانينيات من القرن الماضي، كان التخطيط للتنمية الشاملة يعرف عدة إكراهات تتمثل في اقتصار شروط التنمية بالأساس في النهوض بالقطاع الفلاحي، وفي تركيز الوحدات الصناعية في الشريط الساحلي ما بين القنيطرة والدار البيضاء أساسا، مما ساهم في تراكم أنواع العجز الاجتماعي والاقتصادي والمجالي والسياسي ليجعل منها، خلال سنوات قليلة، تحديات حقيقية أمام مختلف المتدخلين[55].

ورغم نهج المغرب خيارا آخر للتنمية، والمتمثل في خيار اللامركزية منذ سنة 1976 بعد صدور الميثاق الجماعي[56] وخاصة سنة 1997 التي عرفت تنظيم الجهة كجماعة محلية جديدة في التنظيم اللامركزي المغربي بموجب القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات[57]، فإن آليات التخطيط المعتمدة كانت تبدو مستعصية في ظل المقاربة الرأسية المعتمدة سابقا. فاعتماد المغرب على سياسة التخطيط لا تتشابه مع التوجه الدولي العام آنذاك كما تم تطبيقه في بلدان "الاشتراكية الواقعية" أو "بالمخطط التوجيهي" الذي كان سائدا في

---

[52] توفيق بنحدو " التخطيط الاستراتيجي رهان لتحقيق التنمية الترابية" مقال منشور ضمن المؤلف الجماعي" التنمية الترابية والحكامة المنتظرة، مراكش، مؤسسة آفاق، 2017 ص 233

[53] عزيزي مفتاح، " اللامركزية : من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال– الرباط 2000-2001 ، ص 291

[54] عزيزي مفتاح، " اللامركزية : من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية " نفس المرجع ص 297

[55] د.محمد أيت حسو، "التخطيط الاستراتيجي والتغيرات المجالية: أسس ورهانات التنمية الترابية بالمغرب"، مداخلة بجامعة القاضي عياض سنة 2019 ص. 3

[56] ظهير شريف رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي ج ر عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976 ص. 3025

[57] القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 2 أبريل1997 ج ر عدد 4470 بتاريخ 03-04-1997 ص 556

البلدان الرأسمالية خلال السنوات الثلاثين التي أعقبت الحرب العالمية الثانية إلى غاية بروز "الريغانية" أو"التاتشيرية"،

بحيث أن النمط الأول من التخطيط قد اختفى مع انهيار الاشتراكية البيروقراطية، بينما النمط الثاني لم يعد قابلا للتطبيق كما كان من قبل، بل ينبغي تكييفه على ضوء الانفتاح الاقتصادي والعولمة الزاحفة عبر العالم[58]. ومن هذا المنطلق فقد نسج المغرب نوعا من المخططات التي تتلاءم مع خصائصه والتي تتقاطع أيضا مع دول العالم الثالث التي خرجت لتوها من الاستعمار، بحيث تميزت هذه المخططات ببعدها الوطني **(المطلب الأول)** والتي اتسمت بمركزية شديدة في الوضع والتنفيذ جاعلة بذلك مشاركة السكان المحليين عن طريق ممثليهم في المجالس المنتخبة على الهامش **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: مخططات تنمية ذات بعد وطني.

تعد العلاقة بين القانون والمجتمع علاقة جدلية، ذلك انه لا يتصور وجود مجتمع بدون قانون ولا قانون بغير مجتمع[59]، و بناء عليه فإن القانون يعد ظاهرة وضرورة اجتماعية في ذات الوقت. وقد مر التنظيم الإداري المغربي منذ الاستقلال بعدة مراحل، تخللتها أشكال مختلفة من الهياكل إلى غاية الوصول إلى التنظيم اللامركزي الحالي الذي يتميز بكونه خلق نوعا من التعايش بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية.

فمغرب ما بعد الاستقلال تميز بكون التنمية صارت متلازمة مع الوضعية السياسية العامة التي كانت لازمتها الأساسية هي الصراع حول السلطة ما بين الملك والحركة الوطنية، في ظل الوضعية الدولية آنذاك والتي تميزت بالتقاطعات الإيديولوجية التي رافقتها والتي لم يكن المغرب في منأى عنها. فتوالت بذلك عدة رؤى للتنمية وتداخلت فيما بينها في موازاة مع التقلبات السياسية منذ الاستقلال إلى منتصف التسعينات من القرن الماضي والتي نتجت عنها إرهاصات لسياسات متضاربة ومتقاطعة فيما بينها كما هو الشأن بالنسبة لتبني عدة مخططات ذات طابع تقليدي **(الفرع الأول)** التي لم تفض إلى نتائج إيجابية على التنمية وتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية الموروثة عن سلطات الحماية، مما دفع إلى تغيير النمط المتبع في سياسة التنمية وتبني مخططات استراتيجية مع بداية الألفية الثالثة **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: مخططات وطنية تقليدية للتنمية المحلية

مباشرة بعد الاستقلال تم الشروع في بناء الدولة المغربية الحديثة عبر مراحل تهدف إلى تجاوز مجموعة من الاختلالات الاجتماعية والمجالية التي كرسها المستعمر، فقد خضع التدبير الترابي إلى مجموعة من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث كان الهاجس الأمني حاضرا بقوة في السنوات الأولى للاستقلال في ظل ظروف اقتصادية صعبة عاشها المغرب مع بداية الحرب في الصحراء سنة 1975 وفترة الجفاف خلال عقد الثمانينيات. ولتجاوز هذه الإكراهات، عمد المغرب إلى نهج سياسة التخطيط للتنمية، التي

[58] عبدالسلام الصديقي، وزير التشغيل والشؤون الاجتماعية سابقا "في الحاجة إلى العودة إلى العمل بالتخطيط" منشور بجريدة هسبريس الإلكترونية بتاريخ 17 يناير 2018 .

[59] نورالدين لعرج، المدخل لدراسة القانون الوضعي، مطبعة سليكي إخوان، طنجة، 2014 ، ص3

توخى منها النهوض بالقطاعات الحيوية ومعالجة الفوارق المجالية بين مختلف مناطق المغرب ليس على شاكلة التخطيط الاشتراكي، ولكن على أسس واقع البلاد آنذاك. فاعتبرت الوسيلة الأنجع للإلمام بحاجيات المجتمع على المستوى المحلي والوطني[60]. لذلك، كان اختيار المغرب لمنهج المخططات التنموية، نمطا سياسيا انطلاقا من الفكر السائد لدى معظم الدول التي حصلت على استقلالها آنذاك خاصة في إفريقيا. فكان لزاما إذن البدء بنهج التخطيط المركزي التقليدي للتنمية (**الفقرة الأولى**) على الرغم من التكريس الدستوري للدور التنموي للجماعات الترابية سنة 1962، وهو ما أدى إلى حصيلة متواضعة أكدتها مختلف التقارير الوطنية والدولية ***(الفقرة الثانية)***.

الفقرة الأولى: دور للجماعات الترابية ضمن مخططات التنمية التقليدية

إذا كانت اللامركزية تعد إفرازا طبيعيا للممارسة الديمقراطية، فإنها في نفس الوقت تعتبر أسلوبا متقدما في تدبير القضايا المحلية، تحتل خلالها الجماعات الترابية المكانة المتميزة باعتبارها الأداة الأساسية لتحقيق التنمية المحلية، حيث جعلها المشرع من أشخاص القانون العام المتمتعين بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي[61].

ولرصد تطور الدور التنموي للجماعات الترابية، لابد من التعرض إلى هذه البنية الترابية في الدساتير السابقة عن سنة2011، سواء من زاوية مكونات هذه الجماعات والتطورات التي عرفتها في الدساتير المختلفة، أو من زاوية الإدارة الترابية التي تتقاسم مع المجالس المنتخبة تدبير مجالها الجغرافي. وهكذا تضمنت الدساتير المتعاقبة نفس المقتضيات التي أسست للجماعات الترابية منذ دستور سنة 1962 ودستوري 1970 و1972 واستمرت في دستوري 1992 و1996، أما في سنة 2011 فسوف تتغير نظرة المشرع الدستوري إليها إذ سيتوسع في معالم الاختصاصات التي تقوم بها الجهة وجعلها قاطرة للتنمية على مستوى التراب الجهوي بحيث أصبح دور الجماعات الترابية في التنمية ذو طابع دستوري **(أولا)**، هذا الدور تم تكريسه على مستوى القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ومختلف القوانين التشريعية الأخرى **(ثانيا)**.

أولا: على المستوى الدستوري

أ- الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال الدساتير المغربية: مر التنظيم الإداري المغربي من عدة مراحل لعبت الجماعات الترابية خلالها أدوارا مهمة من خلال الاختصاصات التي أوكلت إليها عبر كل مرحلة والتي عرفت تطورا متواليا أثناءها على مختلف المستويات.

---

[60] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي " إنجاح الانتقال نحو المدن المستدامة" 2017 ص 129

[61] المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات مصدر سابق.

-المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم مصدر سابق.

- المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، مصدر سابق.

✓ **التأسيس الدستوري للجماعات الترابية:** أصبح موضوع التدبير الترابي مسألة دستورية لكونها تتعلق ببنية الدولة ووظائف مؤسساتها وببنائها التنظيمي، لذلك جاء دستور 1962[62]، بمقتضيات أسست للدور الدستوري للجماعات الترابية (المحلية آنذاك) وذلك في ثلاثة فصول خصص لها الباب الثامن من الدستور المذكور بعنوان الجماعات المحلية، حيث نص الفصل 93 على أن الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات ويتم إحداثها بقانون، وهي الفاعل الرئيسي دستوريا في تدبير المجال الترابي في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما نص الفصل 94 على أن تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبقا للشروط التي يحددها القانون، وقد منحها المشرع بمقتضى الفصل الأول من ظهير نظام الجماعات، الشخصية المعنوية والاستقلال المالي[63].

وفي الدستور الصادر سنة 1970[64] احتفظ المشرع الدستوري المغربي بنفس مقتضيات دستور 1962 مع إدخال بعض التعديلات وإضافة مقتضى جديد يهم الصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين وتنظيمهم[65].

ثم جاء بعد ذلك دستور1972[66] الذي أبقى على نفس المقتضيات السابقة التي وردت في دستور 1970، سواء في الجانب المرتبط بمكوناتها أو في الجانب المتعلق بالصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين طبقا لنظام انتخابي يوضع بنص قانوني. وقد صدر في ظل هذا الدستور أول قانون كان بمثابة ميثاق جماعي ينظم شؤون الجماعة ويحدد مجال تدخل واختصاص مجلسها[67].

✓ **تعزيز الجماعات المحلية بإحداث الجهة من خلال دستوري 1992 و1996:** جاء دستور 1992[68] بتغيير أساسي يمس الجماعات المحلية على مستوى مكوناتها، إذ سيتم الارتقاء بالجهة إلى صفة المؤسسة الدستورية على المستوى الترابي[69].

أما دستور 1996[70] فعمل على إبقاء نفس المقتضيات التي كانت واردة في دستور 1992، بحيث صدر تطبيقا لمقتضياته، القانون رقم 47.96 المنظم للجهات[71] الذي وضع الإطار القانوني للجهوية كجماعة ترابية

---

[62] الدستور المغربي ل11 دجنبر 1962 الصادر تنفيذه بموجب ظهير شريف ج ر عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962. ص 2993

[63] ظهير شريف 315-59-1 بتاريخ 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات ج ر عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960ص 1970

[64] الدستور المغربي لسنة 1970 الصادر تنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.70.177 بتاريخ 31 يوليوز 1970ج ر 3013 مكرر بتاريخ فاتح غشت 1970 ص 1930

[65] الفصل الثالث من دستور 1970، نفس المصدر.

[66] الدستور المغربي لسنة 1972 الصادر تنفيذه بموجب الظهير رقم 1.72.061 بتاريخ 10 مارس 1972 ج ر عدد 3098 بتاريخ 15 مارس 1972.

[67] الميثاق الجماعي لسنة 1976. مصدر سابق.

[68] الدستور المغربي لسنة 1992 الصادر تنفيذه بموجب الظهير رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992 ج ر عدد 4172 بتاريخ 14 أكتوبر 1992 ص 1247.

[69] ينص الفصل 94 من الباب العاشر على أن "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية.

[70] الدستور المغربي لسنة 1996 الصادر تنفيذه بموجب الظهير رقم 1.96.157 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 ج ر عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996 ص.2281

[71] القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات ، مصدر سابق.

تتمتع، بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[72]، بالإضافة إلى إسنادها مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتعاون مع الدولة والجماعات الترابية الأخرى.

✓ **تطور الجماعات الترابية على ضوء دستور 2011**: خصص دستور سنة 2011[73] الباب التاسع للجماعات الترابية، إذ سيقع تحولا مهما على مكانتها ضمن مسلسل اللامركزية. فحسب الفصل 135 من دستور 2011، فإن الجماعات الترابية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، بحيث أدخل المشرع الدستوري البعد الترابي في تصوره للجماعات الترابية باعتبارها أحد المداخل الأساسية للسياسات العمومية ومحددا مرجعيا وفاعلا أساسيا لتحقيق التنمية، وبذلك اعتبر دستور 2011 أن التنظيم الترابي تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة.

أما فيما يخص اختصاصات الجماعات الترابية فقد عمل المشرع الدستوري في إطار دستور 2011 إلى إقرار هندسة جديدة في توزيع الاختصاصات بحيث تم التنصيص على:

- ضمان مشاركة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في اعداد السياسات الترابية[74].
- اعتماد مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية[75].
- ربط الاختصاصات المنقولة للجهات والجماعات الترابية بتحويل الموارد المطابقة لها[76].
- تبني مفهوم وأدوار جديدة لسلطة المراقبة على الجهات والجماعات الترابية الأخرى[77].

ب- الدور التنموي للجماعات الترابية في دساتير الأنظمة المقارنة

تطور النظام القانوني والدستوري للجماعات الترابية في اسبانيا وفرنسا بشكل جعل منها فاعلا رئيسيا في التنمية الترابية، عكس التجربة المغربية التي لا زالت في بداياتها، وهو ما يتبين من خلال مقارنة الدستور المغربي لسنة 2011 بالدستورين الفرنسي والاسباني.

× الدستور الفرنسي: أصدرت فرنسا بعد الثورة، قانون 14 دجنبر 1789 الذي اعترف بموجبه المجلس التأسيسي بوجود جماعات، ثم صدر بعد ذلك دستور 3 شتنبر 1791 الذي خصص الفصل الثالث منه للسلطة العمومية في مجال ممارسة السلطة التنفيذية، على أن تتواجد في العمالات إدارة عليا وفي كل مقاطعة توجد إدارة تابعة التي ليس لها أية صبغة تمثيلية. وبعد ذلك صدر قانون 10 يونيو 1792 وقانون 14 غشت 1793 اللذين قاما بوضع الأسس الضرورية لتفعيل الجماعات على المستوى الوطني.

وتوالت بعد ذلك مجموعة من القوانين كان أهمها:

---

[72] الفصل الأول من القانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، نفس المصدر.

[73] الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011 ج ر عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011. ص. 3600

[74] الفصل 137 من دستور 2011. مصدر سابق.

[75] الفصل 140 من دستور 2011.

[76] الفصل 141 من دستور 2011.

[77] الفصل 145 من دستور 2011..

- قانون 14 أبريل 1871 الذي نص على تشكيل مجالس منتخبة للجماعات التي يفوق عدد سكانها 20 ألف نسمة.

- دستور الجمهورية الثانية 4 نوفمبر 1848 الذي أقر الاقتراع العام وحق التصويت للمواطنين البالغين من الذكور.

- دستور 27 أكتوبر 1946 الذي نص في الفصل 10 منه على أن" الجمهورية الفرنسية موحدة تعترف بوجود الجماعات الترابية التي هي الجماعات والعمالات والأراضي ما وراء البحار ".

- دستور 1958 الذي أعطى تعريفا للجماعات الترابية بوصفها " (.....) هي الجماعات والعمالات والجهات والجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات ما وراء البحار"

- القانون رقم 213 بتاريخ 2 مارس 1982 الذي أصبحت بموجبه الجهة جماعة ترابية حقيقية يتولى تسييرها مجلس جهوي بالاقتراع العام المباشر.

وبالمقارنة بين الدستورين يتبين أن الدور التنموي للجماعات الترابية في المغرب عرف تطورا بطيئا، فمن حيث الشكل افرد المشرع الدستوري المغربي الباب التاسع للجماعات الترابية تحت عنوان الجهات والجماعات الترابية الأخرى مقسما إلى 12 فصلا، بينما المشرع الدستوري الفرنسي خصص لها الباب الثاني عشر تحت عنوان "الجماعات الترابية"، مقسم إلى 4 مواد فقط، حيث تنظم المادة 72 المقتضيات الدستورية المنظمة للجماعات الترابية داخل فرنسا الأم، فيما تنظم المادتين 73و74 الجماعات والأقاليم المتواجدة وراء البحار[78].

كما نصت الفقرة الثانية من المادة رقم 72-1 على أنه يمكن لأي جماعة ترابية وفق الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي بعرض مشاريع تدخل ضمن اختصاصها على الناخبين لأخذ القرار فيها عن طريق الاستفتاء، وهو ما يجعل التنمية تتم بشكل تشاركي، بينما الدستور المغربي لم يقر بأمر الاستفتاء المحلي ولكن أعطى إمكانية إشراك المواطنين في التنمية عبر آليات تشاورية وليست تقريرية[79]. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدستور الفرنسي ينص في الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن إحداث جماعة ترابية أو تعديل تنظيميها يمكن استشارة الناخبين المسجلين بهذه الجماعة في الأمر، كما يمكن استشارتهم في حالة تعديل حدود الجماعة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون. وهذا الأمر تختص به الادارة المركزية بالنسبة للمغرب دون إشراك الجماعات الترابية أو المواطنين.

وفي إطار التعاضد بين الجهات التي أحدثت في المغرب في تسعينيات القرن الماضي وتوطد دورها بعد دستور 2011، فقد تم إحداث صندوقين يهتمان بالتأهيل الاجتماعي داخل نفس الجهة وبالتضامن بين الجهات

[78] J. Forges « Droit administratif » 6ème édition, imprimerie des presses universitaies de France 2002.

[79] مصعب التيجاني، العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية؛ التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانون، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، 2019، ص 130 .

وذلك بغية تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بينها، إلا أن هذا النوع من التضامن لا وجود له في الدستور الفرنسي[80].

أما بخصوص مبدأ التدبير الحر، الذي يعد أساس الدور التنموي للجماعات الترابية، فإن الدستور والاجتهاد القضائي الفرنسيين أقرا بالدور المحوري لهذا المبدأ في تحقيق التنمية حينما أكدا على أنه يمكن للجماعات الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها على مستواها، مما يجعل الجماعات الترابية بفرنسا تتوفر على هامش مهم من الحرية في اتخاذ القرار التنموي على الصعيد المحلي، بينما في المغرب فإن الفصل 136 من الدستور المغربي يؤكد على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكزان على مبادئ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، وتأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

× **الدستور الاسباني:** تميزت العلاقة بين الجماعات المحلية والدولة في إسبانيا ما بين 1950 و1975 بمركزية مفرطة، بحيث أن الحكومة الوطنية هي التي تقوم بتعيين عمداء ورؤساء المجالس العامة، وكانت المراقبة قوية على القرارات والأعمال. إلا أنه مع الأحداث السياسية ذات الأهمية الكبرى ما بين سنوات 1975 و1977 ووفاة فرانكو وعودة الملكية، وإجراء انتخابات عامة سنة 1977، بدأت سياسة جديدة لبناء دولة لامركزية. فتم إصدار دستور جديد سنة 1978 يلغي المركزية المفرطة والاعتراف بالتنوع الترابي داخل دولة موحدة. فطبقا للمادة 137 من هذا الدستور " يشمل التقسيم الإقليمي للدولة الجماعات والعمالات ومناطق الحكم الذاتي التي يتم إنشاؤها، وتتمتع بالاستقلالية فيما يخص السهر على مصالحها الخاصة"[81].

وقد ميز الدستور الإسباني في تحديد اختصاصات مناطق الحكم الذاتي بين طريقتين[82]:

- الطريقة السريعة لولوج الحكم الذاتي والاستفادة من الاختصاصات المنظمة في المواد 148و 149 من الدستور.
- الطريقة البطيئة التي لا تخولها في مرحلة أولى سوى اختصاصات محدودة وتمتد على خمسة سنوات ترتقي على إثرها إلى الصنف الأول من حيث الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها طبقا للمادة 148 من الدستور.

يلاحظ إذن أن التجربة الاسبانية مختلفة عن الحالة المغربية بفعل كون أن الدولة الاسبانية نهجت لامركزية موسعة تعطى فيها صلاحيات سياسية وليست إدارية فقط كما هو الشأن بالنسبة للمغرب.

ثانيا: على المستوى التشريعي

تميزت التجربة المغربية في مجال اللامركزية بالتطور التدريجي حيث صدرت مجموعة من القوانين التي ترجمت المقتضيات الدستورية المتعلقة بالتنمية المحلية إلى واقع. ويتعلق الأمر بالنصوص التالية:

---

[80] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية" إحالة ذاتية رقم 2016/22. ص 69.

[81] د.حميد أبولاس، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، مطبعة سبارطيل، طنجة 2010، ص 12 .

[82] .حميد أبولاس، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، نفس المرجع ص. 15

- ظهير 1959[83] وظهير 1960[84] اللذان خولا الجماعات الحضرية والقروية ممارسة عدة اختصاصات.

- ظهير 12 دجنبر 1963[85] الذي أسس لوحدات ترابية جديدة تمثلت في العمالات والأقاليم تدبر شؤونها مجالس منتخبة جعلت منها إلى جانب الجماعات الحضرية والقروية رافدا من روافد التنمية المحلية.

- ظهير 30 شتنبر1976 الذي يعتبر إصلاحا جذريا لمنظومة اللامركزية من خلال اعتماد إطار قانوني جديد خول الجماعات مسؤوليات واسعة في مجال تدبير الشأن المحلي.

- القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات[86]، الذي أصبحت بموجبه الجهة كيانا مستقلا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي دون أن يكون رئيس مجلسها آمرا بالصرف.

- القانون رقم 00-78[87] المتعلق بالميثاق الجماعي الذي كان من أهدافه إدخال مقاربة وظيفية جديدة تعتمد الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي، ثم وضع آليات التعاون الجماعي فيما بين الجماعات المحلية، إضافة إلى تعزيز وحدة المدينة من خلال نظام المقاطعات، بالإضافة إلى التخفيف من المراقبة القبلية، وذلك بتقليص المواد الخاضعة لمصادقة سلطة الوصاية.

- القانون رقم 08-17[88] المعدل والمتمم لقانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الذي يعتبر تتويجا للإصلاحات التي عرفها المغرب، خصوصا في مجال الحكامة المحلية والديموقراطية التشاركية.

لقد ساهمت هذه القوانين في رسم سياسات عامة تهدف إلى تحقيق التنمية التي أرادها المغرب منذ الاستقلال التي بدأت أول الأمر عن طريق المخططات على الشكل الاشتراكي بنفحة رأسمالية.

***الفقرة الثانية:* حصيلة المخططات الوطنية للتنمية**

عرف المغرب خلال فترة الاستقلال عدة مخططات في إطار السياسة التنموية الهادفة إلى استعادة السيادة الوطنية الكاملة، وذلك عبر المخططات التنموية لسنوات 1960– 1964 و1965– 1968 و 1968 – 1972 و1973 – 1977 و1978 – 1980 و1983 – 1987. كما اعتمد المغرب سنة 1993 برنامج الأولويات الاجتماعية، الذي استهدف تطبيق استراتيجية للتنمية الاجتماعية.. وفي نفس السياق أقرت حكومة التناوب مخطط التنمية 2000-2004 الذي هدف إلى تعديل مسار التطور وآليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن تفحص مختلف مخططات التنمية المذكورة يبين أن الدولة هي الفاعل الأساسي في التنمية وذلك على أساس إيديولوجي مرتكز على الفكر الليبيرالي أو الرأسمالي**(أولا)**. لكن هذا التوجه لم يفض في الواقع إلا إلى حصيلة ساهمت في تعميق الفوارق الاجتماعية والمجالية **(ثانيا).**

---

[83] ظهير رقم 1.59.161 بشأن انتخاب المجالس الجماعية بتاريخ فاتح شتنبر 1959 ج ر عدد2445 بتاريخ 4 شتنبر 1959 ص 2626

[84] ظهير رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات مصدر سابق.

[85] ظهير رقم 1.63.273 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها الصادر بتاريخ 12 شتنبر 1963 ج ر عدد 2655 بتاريخ 13 شتنبر 1963 ص 2151

[86] القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات. مصدر سابق.

[87] القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي مصدر سابق.

[88] القانون 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2009 ج ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009 ص 536

أولا: الدولة فاعل أساسي في التنمية

فرضت الدولة نفسها كقوة وصائية على التنمية من ثلاث زوايا[89] : فهي تهدف إلى تحييد الانقسامات المجتمعية التي تلت مرحلة الاستقلال، وبروزها كمؤسسة للعصرنة ، ثم كمركز لتراكم رأس المال. فتناول مسألة التنمية لا تختلف كثيرا بين نظرة الدولة ونظرة المجتمع لها، بحيث سعت الدولة عقب الاستقلال إلى احتكار الفعل التنموي الذي جعلته في خدمة بناء الدولة الوطنية باعتباره مجال فعلها الاستراتيجي، بينما المجتمع ينظر إلى التنمية على أنها عمل من الأعمال الحصرية للدولة طالما أنها توفر له حاجياته[90].

إلا أن ربط التنمية بالدولة وتغييب الفاعلين الاجتماعيين عنها، بالإضافة إلى الانفتاح الاقتصادي والسياسي، بدأ يهدد الدولة ما بعد الوطنية في وظائفها الاجتماعية خاصة فيما يتعلق بقيادتها للتنمية وهو ما أضر بتجارب التنمية المتلاحقة على مدى عقود[91].

أ: مخططات لإرساء قواعد الدولة: لقد حاولت الدولة خلال الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1983 إلى وضع أسس الدولة المركزية اليعقوبية حيث تم خلق إدارة قوية ومركزية وتكوين نخبة من البيروقراطيين لرسم مسار للتنمية يكون في خدمة الهدف الرئيسي المتمثل في ترسيخ قوة الدولة المركزية وهيبتها.

لقد أفضت هذه السياسة التنموية إلى وضع أصبح معه المغرب في أدنى مستويات التنمية، مما دفعه إلى الدخول في سياسة لإنقاذ البلاد من السكتة القلبية كما وصفها الملك الحسن الثاني في إحدى خطبه الممهدة لتبني

التقويم الهيكلي الهادف إلى استرجاع قدرة الدولة على تمويل وتدبير الاقتصاد والقضايا الاجتماعية الأخرى.

ب: *تطور مخططات التنمية*.

وضعت حكومة البكاي بن مبارك الهبيل الثانية أولى المخططات للنهوض الاقتصادي والاجتماعي[92]، بإحداث مجلس أعلى للتصميم الذي سيضع برنامج انتقالي لسنتي 1958و1959 خاص بالتجهيز، والذي تلاه مباشرة المخطط الخماسي لفترة 1960-1964. وتتجلى أهداف هذا المخطط الخماسي في تنمية الإنتاج الفلاحي للبلاد وضمان النهوض بالصناعة الحديثة وتجديد الصناعة التقليدية، بالإضافة إلى تشغيل مجموع اليد العاملة في المدن والبوادي قصد تحسين الأحوال الاجتماعية في ميادين التربية والصحة والسكن. ومن أجل قيام المجلس الأعلى للتصميم بوظيفته، تقرر إحداث لجان اختصاصية[93]، ولجنة مركزية للأبحاث والتمويل ولجان أخرى أحدثت خلال حكومة أحمد بلافريج لاستكمال بنيات المجلس الأعلى للتصميم[94].

---

[89] د.ابن جنات زهير "استراتيجيات الفاعل التنموي بين متطلبات المحلي وإكراهات المعولم"،مجلة –شؤون اجتماعية- المجلد23 العد92، 2006 ص 169

[90] د.ابن جنات زهير "استراتيجيات الفاعل التنموي بين متطلبات المحلي وإكراهات المعولم"، نفس المرجع ص 189.

[91] د. تشالز كوبشان "العالم الذي لا ينتمي لأحد: الغرب، البقية الناهضة والانعطافة العالمية القادمة" ترجمه إلى اللغة العربية د. علاء الدين أبو زينة. جريدة الغد الأردنية بتاريخ 11 فبراير 2012

[92] الظهير رقم 1.57.183 يقضي بوضع تصميم للنهوض الاقتصادي والاجتماعي وبإحداث مجلس أعلى للتصميم بتاريخ 22 يونيو1957 ج ر عدد 2333 بتاريخ 12 يوليوز 1957ص 1625

[93] أحدثت هذه اللجان بتاريخ 16 شتنبر 1958.

[94] لجنة الفلاحة/لجنة المبادلات التجارية/لجنة التنظيم القروي والحضري/ لجنة الصناعة التقليدية/ لجنة اليد العاملة/ لجنة الطاقة الكهربائية/ لجنة البريد والبرق والتليفون/ لجنة الصحة العمومية/لجنة النقل ووسائل المواصلات/ لجنة السياحة/ لجنة التجهيز الإداري.

وبذلك تمت القطيعة مع الاقتصاد الاستعماري وتشييد اقتصاد وطني مستقل، حيث اختارت الدولة من الناحية الاقتصادية، اتباع النهج الليبرالي كاختيار أساسي لتسيير مختلف جوانب الحياة بعد الاستقلال المتسمة بصراعات سياسية بين التيارات الوطنية اليسارية ذات التوجه الاشتراكي والسلطة التي نهجت الفكر الليبيرالي كأساس للتنمية، لكن الدولة اتجهت إلى الاهتمام بالتنمية القطاعية عوض التنمية الجهوية الشمولية[95]، على الرغم من محاولة المخطط الخماسي 1960-1964 إشراك الجماعات المحلية في التنمية عن طريق مساهمتها المالية دون إشراكها في وضع وتنفيذ هذا المخطط. إلا أن إقالة الحكومة الوطنية برئاسة عبد الله إبراهيم أدت إلى تعديل هذا المخطط وذلك بالتركيز على إنعاش الشغل، حيث تم الاعتماد فيه على تمويل ثلاثي المصدر، جزء يأتي من إعانة القمح الأمريكي وجزء من ميزانية الدولة وآخر من ميزانية الجماعات المحلية.

وفي المخطط الثلاثي 1965-1967 لوحظ غياب للجماعات المحلية في هذا المخطط الذي اعتبر مخططا للاستقرار والانطلاقة، بحيث تم تحديد أهدافه في ميادين الفلاحة والسياحة وتكوين الأطر[96]، وذلك بإنشاء السدود وتوجيه الفلاحة نحو التصدير، و إنشاء وحدات فندقية وتحسين جودة الخدمات في أكثر المناطق جلبا للسياح[97].

لكن المخطط الخماسي 1968-1972 أدخال مفهوم جهوية التنمية، حيث أسس لمرحلة انتقالية نحو جهوية المشاريع، بتخصيص الجزء الثالث منه بكامله للتنمية الجهوية الاقتصادية وذلك بواسطة دراسته للفوارق الجهوية والإقليمية عن طريق المقارنة بين الأقاليم. وبذلك اعتبر أول مخطط يتطرق إلى مسألة إعداد التراب[98].

وقد تم الاستمرار في تبني سياسة إعداد التراب خلال المخطط الخماسي لسنة1973-1977الذي اعتبر أيضا بمثابة تأسيس لاستراتيجية خاصة تعمل الدولة بموجبها على معالجة الأوضاع العامة للبلاد[99]، مع بداية التجربة الجهوية الأولى، التي كرست فكرة الجهوية الاقتصادية وخلق أقطاب للتنمية الجهوية وإعطاء الجهات الاقتصادية السبعة بنية تحتية قابلة للتطوير[100].وأصبح للتنمية بهذا المخطط معنى واسع وشامل، وذلك بتقسيم المغرب إلى سبع جهات اقتصادية تم من خلالها دمج عدد من الأقاليم في كل جهة. وقد اعتبر هذا المخطط أول وثيقة توفر للتنمية الجهوية إطارا نظريا وعمليا مناسبا[101]، بإعطاء الأولوية للقطاع الصناعي وإصلاح الميدان المالي والضريبي، بالإضافة إلى تشجيع عمليات النمو في الأقاليم المهمشة بانتهاج سياسة

---

[95] عبد الواحد مبعوث " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال – بالرباط، السنة الجامعية 214-2015 ص49

[96] د.سماعيل عمران : التنمية السياحية بالمغرب تطلعات وتحديات ومفارقات، الجزء الثاني الطبعة الأولى مطبعة دار القلم الرباط 2009 ص 81

[97] د.سماعيل عمران : التنمية السياحية بالمغرب تطلعات وتحديات ومفارقات، نفس المرجع ص 87.

[98] محمد شقير، تطور الدولة في المغرب: إشكالية التكون والتمركز والهيمنة مطبعة أفريقيا الشرق 2006 ص 13

[99] مريم الخياري " النموذج التنموي المغربي خلال نصف قرن بين الطموح الداخلي و الإكراهات الخارجية " مقال منشور بموقع www.marocdroit.com تاريخ الزيارة 5أبريل 2022 على الساعة الواحدة صباحا.

[100] عبد الواحد مبعوث " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية " مرجع سابق. ص 51.

[101] تقريرالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي غييرالنموذج المعتمد من أجل بناء صناعة في خدمة تنمية مطردة ومدمجة ومستدامة سنة 2017 ص28

اللامركزية[102]. إلا أن الاضطرابات التي عرفها انخفاض الطلب على الفوسفاط والزيادةفي أسعار البترول وكذا النفقات التي تحملها المغرب ابتداء من سنة 1975 بما عرف بتعمير المناطق الصحراوية المسترجعة،أدى إلى تراجع في مجال التنمية[103].

وقد دفع هذا الوضع إلى الإعلان عن المخطط الثلاثي 1978-1980 الذي أعطى مكانة مهمة للقطاع الخاص في عملية التنمية، على حساب الجماعات المحلية، وهو ما سار عليه المخطط الخماسي 1983-1987الذي عمل أيضا على الدفع بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية قصد التقليص من الفوارق الطبقية[104].

إلا أن المقاربة الشمولية في المخططات الوطنية لم تسفر عن نتائج مهمة في مجال التنمية[105]، وهو ما دعا إلى الانتقال إلى تبني فكرة السياسات القطاعية. وفي هذا الإطار جاء مخطط مسار للتنمية للفترة الممتدة من 1988 إلى 1992 حيث جاء بمفهوم خاص للتخطيط يجعل من اللامركزية مبدأ موجها، ومن الجماعات المحلية حقلا لتطبيقه، وذلك عندما أعطاها الأولوية في إنجاز% 11,5 من الاستثمارات التي حددها المخطط.

لكن مع بداية عقد التسعينيات سيتم التركيز على التنمية الاجتماعية كأساس للتنمية المحلية بعد إقرار برنامج الأولويات الاجتماعية ابتداء من سنة 1993 والذي تألف من ثلاثة مشاريع أساسية وهي: التعليم الأساسي والصحة الأساسية والإنعاش الوطني، وهو ما أسفر عن تقليص الهدر المدرسي والرفع من مستوى التمدرس وتحسين مستوى الصحة وخلق فرص للشغل ومحاولة فك العزلة عن المناطق القروية بمدها بالماء الصالح للشرب، بالإضافة إلى إنجاز مجموعة من المشاريع في إطار الإنعاش الوطني. لكن ما لوحظ في مجمل هذه البرامج أنه تم وضعها وتنفيذها من طرف المصالح المركزية بشكل لم يفض إلى نتائج ملموسة بفعل عدم إشراك الفاعل المحلي لا سيما الجماعات المحلية في هذه البرامج، مما جعل التفكير يتجه نحو مخطط جديد يجعل من إعداد التراب الوطني أساسا له.

لقد جعل المخطط الخماسي 2000-2004 من سياسة إعداد التراب موقعا متميزا ضمن توجهاته، فمن بين محاوره الستة يوجد محوران يهمان إعداد التراب، وهما محور اعداد التراب الوطني وتنظيم النسيج العمراني، ومحور التنمية القروية وتقليص الفوارق الجهوية[106].

إن دواعي وضع مجمل هذه المخططات على الشكل المبين سابقا تم بناء على توجه إيديولوجي اختاره المغرب منذ الاستقلال والذي اعتمد على النظرة الليبيرالية والرأسمالية في وضع أسس التنمية.

ثانيا: حصيلة المخططات التقليدية للتنمية

عرف المسار التنموي بالمغرب تطورا ملحوظا منذ بداية الاستقلال بفعل مجموعة من الإصلاحات السياسية والمؤسساتية، لكن بوتيرة نمو متوسطة حسب الفرد[107]، هذه الهشاشة ترجع أساسا إلى مشاكل بنيوية

---

[102] تقريرالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي نفس المرجع ص31

[103] د.عبدالاله سطي "استراتيجية التنمية البشرية في المغرب" مجلة الحوار المتمدن العدد 1622 سنة 2006، المحور: مواضيع وأبحاث سياسية ص 4

[104] مريم الخياري " النموذج التنموي المغربي خلل نصف قرن بين الطموح الداخلي والاكراهات الخارجية " نفس المرجع.

[105] عبد الواحد مبعوث، " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية " نفس المرجع ، ص56

[106] تقرير حول مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2000، المندوبية السامية للتخطيط ص. 9 .

لاعتماد المخططات وتركيزها على قطاعات هشة كالفلاحة والسياحة التي تخضع لعوامل خارجية عدة عوض الصناعة التي تبقى قلب الاقتصادات القوية. فعلى الصعيد الاجتماعي، وصلت نسبة الأمية إلى 40% ونسبة الفقر الى 7.13% في المجال القروي و63% في المجال الحضري. كما أن أكثر من 600 جماعة قروية وصلت نسبة الفقر فيها أكثر من20% وأكثر من360 وصلت فيها الى 30% كما أن 61% من الجماعات القروية آنذاك كانت لا تتوفر على أية بنية اجتماعية باستثناء تلك المتعلقة بالمدارس الابتدائية والمراكز الصحية. مما يوضح أن الإنجازات التي تحققت في إطار تطبيق المخططات، بقيت غير قادرة على الإجابة عن الحاجيات والمتطلبات الكفيلة بتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بين مناطق المغرب[108].

إن سياسات الاصلاح المتبعة التي غيبت المواطن العادي بفعل تهميش من يمثله على الصعيد المحلي في نسج سياسات تنموية محلية[109]، بقيت حبيسة صراع سياسي وإيديولوجي بين النخبة المغربية بشقيها الوطني التقدمي ، والمحافظ الليبرالي من جهة، وحسابات سياسية حول من يؤطر البوادي خصوصا في ظل تقاطع بين تأثير القوى الوطنية على الحواضر وبقاء البادية خزانا لدعم سياسات وشرعية السلطة من جهة أخرى [110].

لقد أثر خفض الاستثمار في التعليم والصحة ورفع الدعم عن بعض المواد الأساسية تلبية لشروط التقويم الهيكلي، سلبا على عيش المواطنين في الثمانينات، مما أدى إلى انخفاض معدل النمو من 5% في أواسط الثمانينات إلى2% بعد سنة 1988[111]، ولم ينم قطاع الصناعة بالشكل الذي كان منتظرا[112]، وهو ما دفع إلى تغيير السياسات التنموية والتوجه نحو نهج سياسة المخططات الاستراتيجية.

الفرع الثاني: مخططات استراتيجية للتنمية مع بداية الألفية الثالثة

تبنى المغرب مع بداية الألفية الثالثة مجموعة من المبادرات كرهانات للتنمية، وذلك بوضع استرتيجيات تم تنزيلها في مخططات تنموية متعددة كالمخطط الأزرق ومخطط المغرب الأخضر والاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى غير ذلك من الاستراتيجيات الأخرى.

ولعل أهم المبادرات التي عرفتها بداية الألفية الثالثة، هي المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي بدأت منذ سنة 2005. هذه المبادرة التي انطبعت على غرار سابقاتها من المبادرات التنموية بمركزية قوية، لم تترك سوى هامشا ضيقا للجماعات الترابية في مشاريعها، (**الفقرة الأولى)** فعلى الرغم من النجاح الذي عرفته نسبة

---

[107] تقرير صادر عن المندوبية السامية للتخطيط حول مؤشرات التنمية البشرية لسنة 2020.

[108] تقرير 50 سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025. ص. 10.

[109] M. Hazim.«Gestion du développement économique et social au Maroc ». Les cahiers du plan. N°33 Janvier-Février 2001.

[110] ريمي لوفو،"الفلاح المغربي كمدافع عن العرش"، ترجمة محمد بن الشيخ، مراجعة عبداللطيف حسني، منشورات وجهة نظر، مطبعة النجاح، الجديدة 1976.

[111] تقرير الخمسينية ص 13، نفس المرجع.

[112] تقرير البنك الدولي لسنة 1995.

النمو، فإن ذلك لم يترجم على صعيد التنمية الضرورية للحد من الفوارق المجالية والاجتماعية كما جاء في مختلف التقارير التقييمية التي انتقدت عدم التقائيتها مع المشاريع التابعة للقطاعات الأخرى **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: مكانة الجماعات الترابية في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

عملت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منذ سنة 2005 على التقليص من الفوارق المجالية والاجتماعية وذلك من خلال برنامجيها الرئيسيين العمودي والأفقي. وبالنظر إلى أهمية المشاريع المبرمجة في إطار هذه المبادرة، يمكن التساؤل عن مدى الأدوار التي تلعبها الجماعات الترابية، في مؤسسات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية **(أولا)** وفي وضع وتنفيذ البرنامجين المذكورين لهذه المبادرة **(ثانيا).**

أولا: موقع الجماعات الترابية في البنية المؤسساتية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية

جاءت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كخطة تنموية استراتيجية مختصة لتجعل من تنمية العنصر البشري الهدف الأسمى بغاية التقليص من الفوارق الاجتماعية والقضاء على الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي. هذه المبادرة بدأت بإشراك الجماعات الترابية خلال السنوات الأولى من انطلاقها، بحيث ساهمت في تشخيص الوضع الاجتماعي والاقتصادي وإنجاز التخطيط الاستراتيجي بشكل تشاركي مع مختلف الفئات المجتمعية. بحيث يظهر دور للجماعات الترابية من خلال ترأسها للجنة المحلية للتنمية البشرية التي ترفع أشغالها إلى اللجنة الاقليمية[113]. بينما دورها في باقي الهيآت فيختلف حسب نوع الهيئة المكلفة بتدبير برنامج التنمية البشرية على الصعيد المركزي أو مسؤولة عن الإشراف على وضع وتنفيذ برامج هذه المبادرة على الصعيد الترابي.

- **على المستوى المركزي**: تم تأسيس لجنتين وتنسيقية وطنية[114]. يتعلق الأمر باللجنة الاستراتيجية ما بين الوزارية، التي يرأسها رئيس الحكومة، وتعمل على السهر على وضع الإطار الاستراتيجي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ولجنة القيادة التي يترأسها وزير الداخلية وتتكلف بتتبع وتقييم التفعيل الشامل للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ثم التنسيقية الوطنية التي يشرف عليها المنسق الوطني للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وتتجلى مهمتها في مواكبة إنجاز البرامج وتتبع فعاليتها وتقييم وقعها والتعاقد والشراكة وتوزيع الموارد بين الجهات.

يلاحظ إذن من خلال تركيبة اللجان الثلاثة المذكورة هو عدم وجود أية تمثيلية للجماعات الترابية بها مما يؤكد استمرار المركز في تسطير السياسات التنموية على الصعيد الترابي.

- **على المستوى الترابي**: تم إحداث ثلاثة لجان وهيئات للدعم، إذ أن هذا المستوى هو المسؤول عن تفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ويتعلق الأمر باللجان التالية :

---

113 المادة 4 من المرسوم رقم 2-08249، بتاريخ 20 يوليوز 2008 الذي خصص رئاسة اللجنة المحلية للتنمية البشرية لرئيس المجلس الجماعي.

114 المذكرة التأطيرية لوزير الداخلية عدد 4442 بتاريخ فاتح أبريل 2021 بشأن تعزيز وتحسين هيكلة أجهزة الحكامة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

• اللجنة الجهوية للتنمية البشرية، تعمل تحت رئاسة والي الجهة وتتكون من رئيس مجلس الجهة ورؤساء المجالس الاقليمية والمصالح اللاممركزة وممثلي النسيج الجمعوي الجهوي، وقطاع القروض الصغرى، والجامعة والقطاع الخاص.

• اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية، وتعمل تحت رئاسة عامل العمالة أو الاقليم، وهي هيئة تملك سلطة القرار، وتتألف من منتخبين وممثلين عن الإدارة والمجتمع المدني.

• اللجنة المحلية للتنمية البشرية: تعمل تحت رئاسة السلطة المحلية، وتضم ممثلين عن منتخبي الجماعات، وممثلي النسيج الجمعوي، وممثلين عن المصالح التقنية اللاممركزة، مع حد أقصى يتمثل في 15 عضوا[115]. أما مهام هذه اللجنة فتتمثل خاصة في التفعيل الإجرائي للبرامج والأعمال التي يقع عليها الاختيار على المستوى المحلي وتأمين عملية تتبع البرامج التي يتم اختيارها محليا، وتفعيلها ميدانيا.

وفي الوقت الذي نجد فيه أن الاتجاه العالمي يصب في جعل المجال الترابي ليس مجالا للتدخل فقط، ولكن مجالا يحدد شكل تنميته بنفسه، لوحظ تراجع عن هذا الأمر في المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بحيث انتقلت رئاسة اللجنة المحلية إلى السلطة الادارية المحلية ممثلة في رؤساء المناطق أو الدوائر عوض رؤساء المجالس الجماعية كما كان معمول به في المرحلتين السابقتين. وقد أرجع اتخاذ هذا القرار لتفادي تبني المنتخبين المحليين مشاريع المبادرة وتوظيفها في الحملات الانتخابية الخاصة بهم في مختلف المناسبات الانتخابية. وبذلك تمت العودة إلى التسيير المركزي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية على الرغم من تواجد هيآت لاممركزة لا تتمتع باختصاصات لتفعيل المبادرة على الصعيد المحلي. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم التخلي عن برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ذات الطابع العمودي وأصبح التركيز على البرنامج الأفقي الذي يهتم بالأساس بدعم المشاريع المذرة للدخل والتي استهدفت جمعيات المجتمع المدني والتعاونيات.

أما على مستوى بنيات الدعم المحدثة سنة 2005 فيمكن ملاحظة نفس الشيء، بحيث أن تكوين هذه البنية جعل من الجماعات الترابية خارج إطارها، وذلك بجعلها تتكون من مصلحة التنسيق الجهوي ومصلحة التواصل ومصلحة التكوين وتقوية القدرات ومصلحة التتبع والتقييم، بالإضافة إلى أقسام العمل الاجتماعي التي تم إحداثها على صعيد مختلف العمالات والأقاليم وجعلها مرتبطة باللجان المحلية للتنمية البشرية. إلا أن الواقع أثبت أن هذه الأقسام غالبا ما تتعامل مباشرة مع فرق تنشيط الجماعات والأحياء مما أفرغ اللجنة المحلية من محتواها، وهو ما يؤكد الدور الهامشي للجماعات الترابية في التنمية الترابية التي تبنتها المبادرة الوطنية البشرية.

ثانيا: دور الجماعات الترابية في وضع وتنفيذ برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

[115] المرسوم رقم 2-08249، بتاريخ 20 يوليوز 2008، مصدر سابق.

شكلت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أحد الرهانات التي تعتمدها الدولة لبلوغ هدف التنمية، عبر النهوض بأوضاع الإدارة المحلية، لكن واقع الحال يبين أن الجماعات الترابية لا تلعب دورا بارزا في تحديد وتنفيذ برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ويقتصر مجال تدخلها في التمويل الجزئي لبرامج المبادرة.

فبالرجوع إلى عملية التشخيص التشاركي والتخطيط الاستراتيجي للمرحلة الأولى، فقد تغيبت عن المشاركة فيه الجماعات الترابية بحيث تكلفت فرق تنشيط الأحياء أو فرق تنشيط الجماعات بهاتين العمليتين. إذ أن الموارد البشرية العاملة ضمن فرق التنشيط لم تكن تابعة لرئيس الجماعة بل كانت تتلقى التعليمات المتعلقة بكيفية اشتغالها من طرف قسم العمل الاجتماعي على مستوى العمالات والأقاليم.

وعلى صعيد آخر، كانت الجماعات تلعب دورا أكثر أهمية خلال المرحلة الأولى، ليتراجع في المرحلتين الثانية والثالثة. وهكذا كانت اللجنة المحلية للتنمية البشرية تنعقد تحت رئاسة رئيس الجماعة المعنية، لكن بطلب من عامل العمالة أو الاقليم ودون المشاركة في اتخاذ القرارات، بحيث تسهر فقط، إلى جوار باقي أعضاء هذه اللجنة، على الالتقائية والقيام بانتقاء أولي للمشاريع المقترحة التي تخضع لمصادقة المصالح الخارجية. ومن هنا يظهر الدور الثانوي للجماعات في وضع السياسات المحلية للتنمية البشرية. أما بخصوص دور الجماعات في تمويل مشاريع المبادرة، فيظهر أنها لم تتعد نسبة 30%[116] في البرنامج العمودي بينما لا تساهم مطلقا في البرنامج الأفقي، بالإضافة إلى ذلك، فإن تراجع دور الجماعات عن برامج المبادرة الوطنية استمر بعد صدور دورية وزير الداخلية سنة 2020 بحيث طلب من الجماعات تصفية الحساب المرصود لأمور خصوصية الذي تم فتحه منذ سنة 2005 والمتعلق بالمبادرة المحلية للتنمية البشرية.

وهكذا يظهر جليا أنه، بخصوص وسائل وآليات تفعيل المبادرة المتمثلة أساسا في البرنامجين العمودي والأفقي، فإن الجماعات الترابية بقيت على الهامش في مختلف مراحل التخطيط المندمج، ابتداء من التشخيص التشاركي مرورا بالمتابعة والانجاز وصولا إلى مرحلة التقييم. فالآليات المعتمدة لهذا الغرض يسهر على تطبيقها رؤساء المناطق والدوائر التابعة للعمالات والأقاليم والمجتمع المدني الذي تمت تقوية تواجده تحت إشراف ممثل وزارة الداخلية على الصعيد المحلي مما يصعب تقييم عمل المبادرة بشكل حقيقي يخلو من الطابع الرسمي.

الفقرة الثانية: تقييم وقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على التنمية المحلية

إن تقييم استراتيجية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يستدعي استحضار مشاركة مختلف الفاعلين، لا سيما الجماعات الترابية (أولا) من جهة، وكذلك تتبع البرامج ورصد الاختلالات المنهجية (ثانيا) من جهة أخرى.

أولا: تقييم دور الجماعات الترابية في لجان المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

أسندت مهمة تفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى أجهزة مركزية تطلع بالتوجيه والتأطير المالي

[116] دورية وزير الداخلية عدد 8538 بتاريخ 16 يونيو 2020 حول تدبير الحسابات المرصودة لأمور خصوصية المتعلقة بالمبادرة المحلية للتنمية البشرية

والمؤسساتي تمثلت أساسا في اللجنة الإستراتيجية ولجنة القيادة والتنسيقية الوطنية للتنمية البشرية والمرصد الوطني للتنمية البشرية، كما ارتكزت أيضا على هيئات محلية ذات تركيبة ثلاثية، وهي عبارة عن لجان اختلفت تسميتها باختلاف المحيط الذي تنشط فيه إما جهويا أو إقليميا أو محليا ولها ارتباط بالجماعة الترابية، حيث تهتم بالتجسيد العملي لحاجيات السكان باعتماد آليات التشخيص التشاركي والاطلاع بمهام التنفيذ والتتبع.

لقد عرف تفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عدة إكراهات منها ما هو مرتبط بالأجهزة المشرفة عليها،

ومنها ما هو راجع لغياب التنسيق بين اللجان المحلية نفسها. وبذلك يظهر مدى مركزية عمل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في تحديد الأولويات وحاجيات السكان المحليين، ففي الوقت الذي كان بالإمكان تحقيق رهانات هذه البرامج عن طريق الرصد العقلاني للمخصصات المالية المرصودة عن طريق إشراك مختلف الفاعلين المحليين على رأسهم الجماعات، يلاحظ أن الاهتمام انصب نحو جمعيات المجتمع المدني مما جعل أن المشاريع لا تتكامل فيما بينها[117] بل وتتشابه في صياغتها على الرغم من التباين الكبير بين المجالين القروي والحضري.

إن عدم إشراك الساكنة المحلية عن طريق ممثليها في المجالس الجماعية، جعل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية دون وقع حقيقي على المناطق المستهدفة خاصة في المجال القروي الذي يتميز بشساعة مجاله الترابي وصعوبة الولوج إلى بعض المناطق به، خاصة وأن النسيج الجمعوي الذي اعتمدت عليه المبادرة في وضع برامجها المتعلقة بمحاربة الفقر والهشاشة، لا يتوفر على المعطيات الضرورية التي هي في حوزة ممثلي المواطنين الذين انتخبوا من داخل الدوار أو المدشر والعارف بخبايا وحاجيات هؤلاء السكان.

إن هذا الوضع جعل من جل المشاريع التي تم تنفيذها غير ملائمة لحاجيات الفئات المستهدفة وتراكمها في أماكن معينة أو في كثير من الأحيان إحداث مشاريع فوق قطع أرضية تابعة للخواص، مما يجعلها غير ذات جدوى بفعل الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم من طرف ملاكها، في الوقت الذي لو تم إشراك الجماعات في وضع مختلف البرامج لتم تفادي مثل هذه المشاكل والعراقيل بفعل معرفة المنتخب المحلي بنوعية العقارات ومدى تبعيتها للملك الجماعي أو للدولة أو للخواص.

كما يلاحظ أن المجالس الجماعية لا تتدخل في نطاق صرف مخصصات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على الرغم من تضمن تبويب ميزانيتها لحساب خصوصي متعلق بها ويقوم بالأمر بصرفه رئيس المجلس الجماعي المعني. لكن في الواقع هذا لا يعني أن السلطة في الالتزام والأمر بأداء نفقاته ينبع من قرار رئيس المجلس، وإنما يعود لتقدم الأشغال في إطار البرنامج العمودي الذي تقوم بتتبعه وتحديده مصالح العمالة أو الإقليم دون علم المجلس الجماعي. فبعد توصل الآمر بالصرف في الجماعة بالوثائق المثبتة لأداء الخدمة أو إنجاز الأشغال يقوم بإنجاز النفقة.

[117] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "وضع وديناميةالحياة الجمعوية" سنة 2016 ص 14

إن غياب الجماعات الترابية عن اتخاذ القرار في إطار برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وحصر دورها في مجالات هامشية أو منعدمة في معظم الأحيان، أثر بشكل جلي على عدة جوانب في جودة مشاريع المبادرة. ذلك أن توزيع الأنشطة المذرة للدخل مثلا، لا يمثل سوى 16% من العدد الإجمالي للمشاريع، ولم يتم الأمر بصرف إلا نسبة 8,6% من النفقات المخصصة لها ضمن هذه المرحلة الأولى وذلك راجع بالأساس إلى عدم دراسة الاحتياجات الحقيقية لحاملي المشاريع. كما يمكن إرجاع إنجاز أقل من المتوقع فيما يخص مكافحة الفقر في الوسط القروي إلى نفس أسباب تأخر إنجاز الأنشطة المذرة للدخل، بحيث عدم إشراك الجماعات في تحديد الأولويات والفئات المستهدفة جعلت من النفقات الخاصة لبرنامج مكافحة الفقر في الوسط القروي لا تتعدى نسبة 20.4%، كما أن حصيلة الانجازات تبين أنه قد تمت الاستفادة فقط بنسبة 36.4% من إجمالي الاعتمادات[118].

إن دور الجماعات الترابية لا يقتصر على ضرورة المشاركة المباشرة في تحديد وتنفيذ وتتبع المشاريع بل يتعداه إلى الإمكانات الهامة التي تتوفر عليها خاصة في علاقتها مع جمعيات المجتمع المدني والتعاونيات التي تجعل منها الفاعل الرئيسي والمؤهل لاختيار فئات معينة من الجمعيات أو التعاونيات في التفعيل الحقيقي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، خاصة وأن هذه الفئات تحظى بنوع من الثقة المتبادلة مع ممثليها في المجالس ومعرفتهم المشتركة بالحاجيات التي تتطلب إنجازها على الصعيد المحلي.

ثانيا: استراتيجية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والاختلالات المنهجية

ترتكز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في استراتيجيتها التنموية على برنامجين رئيسيين، الأول المعروف بالبرنامج العمودي الذي يهدف إلى محاربة الفقر بالوسط القروي، والإقصاء الاجتماعي والهشاشة بالوسط الحضري بالاعتماد على إدماج قواعد الحكامة، وتقوية القدرات المحلية، ودعم الولوج إلى الخدمات والتجهيزات.

أما بالنسبة للبرنامج الأفقي فهو برنامج وطني لدعم الأنشطة المذرة للدخل ذات الوقع على التنمية البشرية على صعيد كافة الجماعات، حيث يغطي المشاريع المختارة من طرف اللجان المحلية للمبادرة من جهة، ومن جهة ثانية يدعم باقي العمليات الأفقية الأخرى المتمثلة في تقوية قدرات الحكامة المحلية ومواكبة البرنامج العمودي. وخلال المرحلة الثانية تمت إضافة برنامج التأهيل الترابي الذي يهدف إلى تحسين ظروف عيش سكان بعض المناطق الجبلية أو التي تعاني من العزلة، وتقليص الفوارق في مجال الولوج إلى البنيات الأساسية والتجهيزات، وخدمات القرب، وإشراك السكان في تنفيذ هذا البرنامج.

ولبلوغ الأهداف المسطرة في البرنامجين المذكورين اللذين شكلا محور المرحلتين الأولى والثانية، فقد تم تخصيص مبلغ 10 مليار درهم مع بداية سنة 2005، ومع إعادة توزيعه ما بين سنتي 2005 و2010 بلغ

[118] تقريرالمرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2005-2010) وآثارها على الساكنة المستهدفة ابريل 2013، ص 5.

14.6 مليار درهم[119]. إلا أن ما طبع تنفيذ مجمل المشاريع هو التأخر في الإنجاز بسبب المساطر البطيئة في تحديد المشاريع بفعل الاعتماد على هيآت غير مختصة والتي غالبا ما كانت هي المجتمع المدني الذي ليس له دراية بنوعية المشاريع التي يحتاجها فعليا السكان من جهة ولا يتوفر على المعرفة في مجال بناء وتنفيذ المشاريع من جهة ثانية. فعلى الرغم من بلوغ عدد المشاريع المحققة أكثر من 22900 مشروعا استفاد منها 5.2 مليون من السكان[120]، فإن الموارد المرصودة قد تجاوزت التوقعات المعلنة، مما يفيد أن المشكل يكمن في عدم

اختيار المواقع والمستفيدين بدقة وتوزيعها بطريقة عشوائية بمجموع التراب الوطني.

وفي هذا الإطار، عرفت المرحلة الأولى صعوبات في التسيير والتدبير المالي مقارنة مع المساهمات المالية الكبيرة التي تلقتها الفئات المستهدفة من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية[121]، بينما خلال المرحلة الثانية، تحملت ميزانية الدولة القسط الأكبر من الاعتمادات المالية المخصصة لتمويل مشاريع المبادرة والتي وصلت إلى 70% من المبالغ الاجمالي، بينما تحمل باقي المساهمين النسبة المتبقية[122].

أما المرحلة الثانية فاعتبرت بمثابة استمرارية لنفس النهج الذي اعتمد في المرحلة الأولى والتي واجهتها عدة معيقات بنيوية أثرت سلبا على فعاليتها[123]، وتتجلى في الخلط بين برامج الجماعات وبرامج المبادرة، وصعوبة تدبير المشاريع من طرف العديد من الجمعيات، بفعل ضعف في التأطير والتكوين لدى الفاعلين المعنيين بتدبير المشاريع.

فمن بين الأمور التي تثبت عدم فعالية بعض برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وجود عدة مراكز مشيدة لا تجد الوسائل المالية والوسائل البشرية اللازمة لضمان صيانتها واشتغالها، ومراكز مشيدة على أراض غير محددة الملكية تحديدا واضحا، بالإضافة إلى عدم احترام الاتفاقيات والانخراط الضعيف للجماعات الترابية في هذه المبادرة، لذلك فإن كل هذه المعيقات هددت بشكل جدي ديمومة المشاريع المنجزة أو المبرمجة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وهو ما دفع إلى اعتماد برنامج لتكوين ومواكبة حاملي المشاريع عن طريق تخصيص 10% من الغلاف المالي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية لهذا الغرض[124].

إن المعيقات التي واجهت برامج هذه المبادرة ظهرت بشكل واضح في التقارير الصادرة عن مختلف أجهزة التقييم التي أبانت عن اختلالات طبعت عمل المبادرة وحالت دون تحقيق التنمية المرجوة على الرغم من التقدم الحاصل في مجموعة من المؤشرات خاصة تلك المتعلقة بالقطاعات الاجتماعية كالتعليم والصحة

---

[119] تقريرالمرصد الوطني للتنمية البشرية نفس المرجع ص36.

[120] تقريرالمرصد الوطني للتنمية البشرية ص 37 مرجع سابق.

[121] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تحليل وتوصيات، 2013، ص 29 .

[122] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي نفس المرجع ص 34.

[123] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي نفس المرجع ص36 .

[124] Initiative Nationale pour le développement Humain, manuel de procédures, Programme de lutte contre la précarité p 7.

والولوجية والتشغيل الذاتي. ومن بين هذه الأجهزة المرصد الوطني للتنمية البشرية الذي تم إنشاؤه سنة 2008[125] وتم تكليفه بمهمة دائمة تتمثل في تحليل وتقييم أثر برامج التنمية البشرية التي يجري تفعيلها واقتراح تدابير وخطوات عملية تساهم في بلورة وتفعيل استراتيجية وطنية للتنمية البشرية.

فمن بين هذه الاختلالات ما يتعلق بدور الجماعات الترابية بفعل عدم قدرة المجلس الجماعي على خلق توافق سياسي داخل مكوناته وعلى تعبئة الكفاءات البشرية خاصة الموارد المالية التي يغلب عليها الإنفاق المتعلق بالتسيير وضعف مخصصات نفقات الاستثمار[126] وتوحيد المجتمع المدني والشركاء الآخرين حول قضايا وتحديات التنمية. وقد أرجع المرصد الوطني للتنمية البشرية، ضعف تعبئة المجتمع المدني إلى المجهودات الضعيفة للجماعات الترابية في توحيده على رؤية محددة تجاه التنمية المحلية المبرمجة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بالإضافة إلى غياب آليات مرنة وتحفيزية للتعاون بين الجماعات[127].

أما تقرير المندوبية السامية للتخطيط[128] فكان أكثر وضوحا عندما لم يشر بشكل نهائي لأي دور للجماعات الترابية في التنمية البشرية، مما يدل على مركزية اتخاذ القرار وتنفيذه في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي دائما ما وصفت بالورش الملكي، مما يفسر الدور الثانوي للجماعات الترابية في هذا المجال.

فعلى سبيل المثال نذكر مشروع السوق النموذجي المشيد بالنفوذ الترابي لعمالة فاس منذ سنة 2020 ومشروع مسبح بنفس العمالة اللذين بعد الانتهاء من الأشغال بهما لم يتم إيجاد الطرف المسؤول عن تسييرهما وحراستهما بفعل عدم إمكانيات الجماعات الكفيلة بالتسيير والصيانة.

وهكذا، فإذا كانت التنمية قد عرفت تطورا في نسبة مؤشر التنمية البشرية على الصعيد الوطني، فإن ذلك لم يترجم بشكل متساو بين الجهات، حيث سجلت جهة مراكش-آسـفي نسبة % 2,2 وطنجة-تطوان -الحسيمة 2,3% والجهة الشرقية 1,9% ، بينما سجلت جهات أخرى معدل تزايد متوسط سنوي لمؤشر التنمية البشرية أقل مـن المتوسط الوطني المحدد في % 1,9 كما هو الشأن بالنسبة لجهـة الجنوب بنسبة % 1,3 ،وبني ملال خنيفرة، والدار البيضاء-سطات وسوس-ماسة التي سجلت % 1,6 ودرعة تافيلالت بنسبة 1,7%[129].

المطلب الثاني: محدودية مشاركة الجماعات الترابية في التخطيط المركزي للتنمية

أرست معظم الدول في بداية فترة ما بعد حصولها على الاستقلال نظاما تنمويا مؤسس على المركزية الإدارية في مطلع نشأتها، وعندما تستقر أوضاعها السياسية وبناء الدولة الوطنية، تتحول تدريجيا إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الدولة للأمور السياسـية الهامة، بحيث تكتفي بممارسة سلطتها في الرقابة على الهيئات والمؤسسات اللامركزية على المستوى المحلي.

---

[125] المرسوم رقم 2.08.394 بتاريخ 23 أكتوبر2008 بإحداث المرصد الوطني للتنمية البشرية ج ر عدد 5680 بتاريخ 6 نونبر 2008 ص 4070.

[126] Rapport de l'observatoire national du développement humain 2021 « Gouvernance locale et convergence territoriale des actions de développement humain au Maroc » p9

[127] Idem p 10

[128] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول مؤشرات التنمية البشرية بالمغرب لسنة 2020 ص3

[129] تقرير المندوبية السامية للتخطيط لسنة 2020 نفس المرجع ص9

إن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي يكاد يكون من ثوابت جل دول العالم، وهو ارتباط قائم على مستويين، أحدهما عضوي والآخر وظيفي[130]. ففيما يتعلق بالمفهوم الوظيفي، فإنه يتمثل في الاختصاصات التي أسندت لكل من الجهاز المنتخب والجهاز المعين في إعداد وتنفيذ القرار التنموي المحلي، بينما المعيار العضوي فيتمثل في كون الدولة تعمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال أجهزة معينة على الصعيد المركزي وأخرى معينة على الصعيد اللاممركز **(الفرع الأول)** بالإضافة إلى إشراك السكان المحليين في تسيير شؤونهم بأنفسهم ضمن مجالس منتخبة كهيآت لامركزية **(الفرع الثاني).** وتبعا لذلك يبقى نجاح مشروع التنمية المحلية مرهونا بمدى توافق هذين العنصرين، المركزية واللاتركيز من جهة واللامركزية من جهة ثانية، في قيادة التنمية المحلية.

الفرع الأول: التنمية المحلية بين التركيز واللاتمركز الاداري

تشكل ثنائية اللاتمركز واللامركزية متلازمة ضرورية لنجاح النموذج اللامركزي، حيث من المسلم به، أن تركيز الاختصاصات على مستوى الإدارة المركزية يعطل الخدمة العمومية والمشاريع التنموية ويزيد في أمدها، بل يؤدي إلى إلغائها أحيانا. فتدخل المركز في التنمية يتم عبر عدة طرق، من ضمنها التقطيع الإداري كأول خطوة تكرس مركزية التنمية وتؤثر في توازن تنمية المجال **(الفقرة الأولى).** لكن في واقع الأمر، فإن التنمية اللامركزية تستلزم مواكبتها بنظام اللاتمركز الإداري كآلية لا يمكن تجاوزها للتخفيف من حدة الفوارق المجالية والاجتماعية **(الفقرة الثانية)**

الفقرة الأولى: مركزة التنمية من خلال التقطيع الإداري.

اهتمت السلطات منذ عهد الحماية بمسألة التنمية عن طريق التقطيع الترابي وعملت بالأخص على تقسيم التراب المغربي إلى عدة جهات استنادا إلى معايير ومرجعيات جغرافية وأمنية مختلفة، كان الهدف منها هو إخضاع المجال لقبضة المستعمر. وقد سار المغرب المستقل على نفس النهج إذ سيعرف التقطيع الاداري عدة تعديلات غلب عليه الطابع الأمني، على الرغم من أن التقسيم الجهوي الأخير لسنة 2015 قد أخذت في وضعه معايير مختلفة والمبادئ الضرورية التي وضعها علماء الاجتماع والجغرافيا على وجه الخصوص.

ومن هنا يمكن طرح عدة تساؤلات حول مكانة التوازنات المجالية والاجتماعية في التقسيمات المختلفة التي عرفها المغرب قبل دسترة الجهة سنة 1992**(أولا)**، هذه التقسيمات كانت تتم دائما من طرف السلطات المركزية بشكل حصري بما في ذلك التقطيعات الإدارية التي أسفرت عن خلق الجهة كجماعة ترابية، والتي تمت بدورها دون استشارة الأجهزة اللامركزية **(ثانيا).**

أولا: التوازنات المجالية في عمليات التقطيع الاداري قبل سنة 1992.

يهدف أي تقسيم ترابي إلى تحقيق التوازن بين مختلف المناطق بغية إدماجها في مسيرة التنمية، فيتم اعتماد مجموعة من المبادئ في التقطيع الترابي كمبدأ التراكم، والتجانس والوظيفية، وسهولة الاتصال

[130] د.سعيد جفري: "الجماعات الترابية بالمغرب" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015 ،ص 98.

والقرب، والتناسب والتوازن إلى غير ذلك من المبادئ[131]. إلا أن المغرب اعتمد المعيار الأمني في مختلف التقطيعات الإدارية، إلى جوار خليط من المعايير الأخرى التي احتلت في تفكير صاحب قرار التقطيع مكانة ثانوية. هذا الأمر لم يختلف في التقسيمات الادارية المتتالية سواء على عهد ما قبل الحماية أو أثناءها أو على عهد الاستقلال.

- **مرحلة ما قبل الحماية:** لم يعرف المغرب تقسيما جهويا قبل الحماية كما هو متعارف عليه في الوقت الحاضر، و انما كان يتميز بتنظيمات ترابية صغيرة، غير مضبوطة الحدود، تستمد أصولها من الخصوصيات القبلية والجغرافية (الريف، سوس، الشاوية، ازمور، زعير، الحوز.....)، فطبع التقسيم الاداري بالازدواجية الترابية المعروفة بمصطلح السيبة/المخزن، زادت من حدة الصراعات بين السلطة المركزية وسلطات القبائل،

مما ساهم في تفكك مجالي تزايدت حدته على عهد الحماية.

مرحلة الحماية: إن تقسيم التراب في هذه المرحلة كان بمثابة آلية لإحكام السيطرة على المناطق الثائرة خاصة الأطلس المتوسط[132]. فكان أول تقطيع مقنن عرفه المغرب في المنطقة المحتلة من طرف فرسنا سنة 1923، بموجب القرار المقيمي بتاريخ 11 دجنبر1923 [133]، وعرف هذا التقسيم مجموعة من التعديلات التي تزامنت مع أحداث تاريخية، حيث قسم المجال إلى ثلاثة أقاليم عسكرية وهي فاس ،مكناس ومراكش، وأربعة أقاليم مدنية ، وهي :الرباط ،الشاوية ،الغرب ووجدة . ثم توالت التعديلات على هذا التقسيم خلال سنوات 1926 و1935. وفي سنة 1940 صار التقسيم يشمل ثلاثة أقاليم مدنية، وهي الدار البيضاء والرباط ووجدة وأربعة أقاليم عسكرية وهي فاس ومكناس ومراكش وأكادير[134].

وفي الشمال، نهجت إسبانيا نفس المنطق الذي تبنته فرنسا لإخضاع السكان والمجال، حيث أحدثت أجهزة عسكرية وإدارية مستندة في ذلك إلى التقسيم القبلي، نظرا للدور المحوري الذي كانت تلعبه القبيلة وما كانت تتمتع به من تنظيم داخلي محكم. وهكذا قسمت منطقة الشمال إلى خمس جهات[135]، تضم كل جهة عاصمة محلية تمتاز بخصائص إثنية قبلية واقتصادية، كما هو الشأن بالنسبة لكل من الجهة الغربية الأكثر غنى وتشمل أصيلا والعرائش والقصر الكبير، وجهة جبالة وتضم العاصمة السياسية للمنطقة تطوان وجهة غمارة وعاصمتها شفشاون وجهة الريف وهي الأكثر فقرا وعاصمتها مدينة الحسيمة وجهة الكرت وعاصمتها

---

[131] د. سعيد كمني وعبد الله الجوي والأنصاري إبراهيم، مقال تحت عنوان "التقطيع الجهوي وإشكالية انشطار التراب المحلي بين الحدود الإدارية والمجال الوظيفي"،حالة بني ملال خنيفرة وازغار زيان ،مجلة الدراسات الإفريقية وحوض النيل العدد السادس أكتوبر 2019،مجلد 2 المركز الديمقراطي العربي –برلين ص 51

[132] حفصة الرحماني، التدبير الاستراتيجي للتراب و المخططات الجماعية للتنمية أية آفاق و أية رهانات، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية2014 - 2015ص92

[133] د.عبد الكبير يحيا، تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب :نحو اعتماد جهوية سياسية، منشوارات المجلة المغربية للادارة و التنمية .مطبعة دار النشر المغربية، الطبعة الاولى 2010 ، العدد 84 ، ص .64

[134] د.عبد الكبير يحيا، تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب، نفس المرجع، ص67

[135] د.لبكر رشيد إعداد التراب الوطني و رهان التنمية الجهوية منشورات مديرية إعداد التراب الوطني الرباط، 2003 ص 154 .

الناظور. غير أن التركيز على الجانب الأمني والعسكري في التقطيع الترابي أثر سلبا على التنظيم الترابي والتنمية المجالية.

- مرحلة الاستقلال: ورث المغرب المستقل مجالا جغرافيا تطبعه التفاوتات والتباينات بين المناطق التي رسمها الاستعمار وهو ما جعل اهتمام الدولة ينصب على وضع تقسيم إداري يسعى إلى تصحيح الاختلالات التي تطبع التراب الوطني. فكانت البداية بالتقسيم الإداري الصادر بموجب ظهير 16 دجنبر 1955[136] حيث قسم التراب الوطني إلى 13 إقليما (الرباط باستثناء العاصمة، مكناس، فاس، تازة، وجدة، تافيلالت، ورزازات، مراكش، أكادير، آسفي، الجديدة، الشاوية باستثناء الدار البيضاء، بني ملال) وعمالتين (الرباط والدار البيضاء) وقد تم تغييره بظهير 6 فبراير 1956[137] الذي أبقى على 13 إقليما وارتقى بعدد العمالات إلى ثلاث وهي الرباط والدار البيضاء ومراكش. وبموجب ظهير 13أكتوبر 1956[138] أصبح المغرب يتوفر على 19 إقليما (الرباط باستثناء العاصمة، مكناس باستثناء مدينة مكناس، فاس باستثناء مدينة فاس، تازة، وجدة، تافيلالت، ورزازات، مراكش باستثناء مدينة مراكش، أكادير، آسفي، الجديدة، الشاوية باستثناء الدار البيضاء، بني ملال، طنجة، الناضور، العرائش، تطوان، الشاون، والريف) وخمس عمالات (الرباط والدار البيضاء وفاس ومكناس ومراكش). ومن خلال ذلك يتضح الحضور القوي للإقليم كوحدة رئيسية في التقسيم الإداري وبداية دور للعمالة.

بعد هذه المرحلة التي اتسمت باستمرار التفاوتات بين جهات المغرب، قررت السلطات العمومية تطبيق الجهوية كأداة للتنمية واعتبار الجهة كقاعدة تراتبية لها. ففي سنة 1971 قسم المغرب إلى سبع جهات اقتصادية أو ما عرف بالمناطق[139] تحمل تسميات جغرافية وهي: الجهة الوسطى، الجهة الشمالية الغربية، جهة تانسيفت، الجهة الوسطى الشمالية، الجهة الجنوبية، الجهة الوسطى الجنوبية والجهة الشرقية.

لقد كانت الغاية من هذا التقسيم هي محو الفوارق وتخفيف الضغط الاقتصادي والديموغرافي على محور الدار البيضاء، الرباط القنيطرة. غير ان الواقع أثبت بأن هذه التجربة لم تستطع إحداث توازن مجالي بين جهات متفاوتة اقتصاديا واجتماعيا[140]، بحيث اتسعت الهوة بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة، وهو ما دفع السكان الى الهجرة نحو المجالات الأكثر غنى[141]. فكانت الجهة الوسطى والشمالية الغربية تحتكران في تسعينيات القرن الماضي 48% من سكان المغرب 60% منهم حضريون، وتجذبان أكبر حجم من الاستثمارات العمومية .هذا فضلا عن هيمنتهما على اهم التجهيزات الأساسية كالمطارات والمناطق الصناعية والمؤسسات المالية ومؤسسات البحث، حيث أظهرت المعطيات أن هاتين الجهتين، احتكرتا لوحدهما

---

[136] ظهير شريف في تقسيم المغرب إلى أقاليم ج ر عدد 2252 بتاريخ 23 دجنبر 1955 ص 3507

[137] ظهير شريف في تغيير وتتميم الظهير الصادر بتاريخ 16 دجنبر 1955 المتعلق بنظام الأقاليم. ج ر عدد 2263 بتاريخ 9 مارس 1956 ص 402.

[138] ظهير رقم 1.56.133 في تغيير الظهير الصادر في 16 دجنبر 1955 بشأن التنظيم الإقليمي ج ر عدد 2296 بتاريخ 26 أكتوبر 1956 ص 1916.

[139] ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق ج ر عدد 3060 بتاريخ 23 يونيو 1971 ص 1352

[140] د.حسني مصطفى "التجربة الجهوية وسياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 33، ص 16

[141] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول الفقر لسنة 2001 ص 11

53%من المؤسسات و64% من مناصب الشغل، في حين أن الجهة الجنوبية لوحدها تمتد على 70% من التراب الوطني بينما تهيمن الجهة الوسطى على 50% من النشاط الصناعي و25%من الساكنة[142]، أضف إلى ذلك إدماج جهات غير متجانسة في جهة واحدة كما هو الشأن بالنسبة لمنطقة الحسيمة مع فاس، وفصل جهات متجانسة بشريا كمراكش وورزازات. لكن أمام الاختلالات المجالية والاجتماعية التي أفرزها تقسيم 1971، أصبح من المفروض مراجعته بتقسيم آخر يعتمد معايير جديدة لتدارك الفوارق المسجلة.

ثانيا: التوازنات المجالية في التقطيع الإداري بعد دسترة الجهة.

إن الاختلالات التي ظهرت تحت التقسيمات الإدارية السابقة، دفعت السلطات إلى تقطيع إداري مؤسس على الجهوية، فلجأت بذلك الدولة إلى دسترة الجهة بموجب دستور سنة 1992 حينما أسس لتقطيع إداري يتضمن الجهة كوحدة ترابية. إلا أن الجهة كجماعة محلية ظهرت مع دستور 1996[143] الذي ترجمت مقتضياته بالقانون رقم 47.96[144] المتعلق بتنظيم الجهات. وقد جاء هذا التقسيم لمعالجة اختلالات التقطيع السابق.

وبناء عليه، تم تقسيم التراب الوطني سنة 1997 إلى 16 جهة، اعتمادا على مجموعة من المعايير خاصة

معيار الاندماج الوطني والاقتصادي ومعيار الاستقطاب الحضري والتكامل الطبيعي[145]. لكن في الواقع، فإن التحكم الأمني هو الذي كانت حاضرا في النهاية عوض الهاجس التنموي.

وقد صنفت الجهات إلى خمس مجموعات استنادا إلى عدة معايير:

- معايير تاريخية وبيئية ومتطلبات الاندماج الوطني: تنطبق على ثلاث جهات وهي جهة وادي الذهب –الكويرة وجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء وجهة كلميم السمارة.
- معايير ذات طابع فلاحي وقروي وتجاري وخدماتي: تتوفر في خمس جهات وهي :جهة الغرب-شراردة-بني احسن وجهة الشاوية ورديغة ثم جهة مراكش-تنسيفت ثم جهة سوس-ماسة-درعة والجهة الشرقية.
- معيار التكامل الوظيفي والاستقطاب الحضري: تتكون من جهتين هما جهة الدار البيضاء الكبرى وجهة الرباط – سلا– زمور زعير.
- البعد الأطلسي و الجبلي: تنطبق على أربع جهات وهي جهة دكالة-عبدة وجهة تادلة-ازيلال ثم جهة مكناس-تافيلالت وجهة فاس-بولمان.
- المجال البحري والجبلي: يتشكل من جهتين وهما جهة تازة -الحسيمة-تاونات، وجهة طنجة -تطوان.

---

[142] نفس التقرير ص 19

[143] الفصل 100 من دستور 1996 مصدر سابق.

[144] القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات مصدر سابق.

[145] د.سعيد كمني، د.عبد الله الجوي، د.الأنصاري إبراهيم مقال" التقطيع الجهوي وإشكالية انشطار التراب المحلي بين الحدود الإدارية والمجال الوظيفي، مرجع سابق ص 57.

غير أن هذا التطور في التقطيع الترابي لم يمكن من تجاوز الاختلالات بين الجهات وداخل الجهة نفسها. ومن أبرز تجلياتها استحواذ 3 جهات على 44% من الإنتاج الوطني ويتعلق الأمر بالدار البيضاء(21%) وطنجة- تطوان(9%)، الرباط-سلا-زمور-زعير(14%)، ويتركز في هذه الجهات الثلاث 72% من الإنتاج الصناعي الوطني و67% من اليد العاملة المشتغلة في القطاع الصناعي. كما أن جهة الدارالبيضاء الكبرى تتميز بمساحة ضيقة ويقطنها أكبر عدد من السكان على المستوى الجهوي بالمغرب بكثافة سكانية تزيد عن 2240 نسمة/كلم^2[146].

ومع تطور التحولات الاقتصادية والاجتماعية، لم يعد التقسيم الجهوي المعمول به قادرا على تحقيق التنمية وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية التي ترسخت على عهد هذا التقسيم، فكانت الحاجة ملحة إلى تعويضه بالتقسيم الحالي الذي قسم المغرب إلى 12 جهة تحت مسمى الجهوية المتقدمة، رغبة في تحقيق توازن مجالي واجتماعي بين كافة المناطق.

يلاحظ إذن أن الدولة دأبت منذ الاستقلال على تبني عدة تقطيعات إدارية من خلال قرارات تتخذ على الصعيد المركزي، بحيث لا يتم الرجوع فيه إلى المسيرين المحليين سواء اللامركزيين أو اللاممركزين، بقصد تحديد نقاط القوة والاستفادة منها من جهة، وتحديد نقاط الضعف وتفاديها من جهة ثانية، بغية الوصول إلى تقطيع إداري متوازن يراعي المعايير المعتمدة دوليا في أي تقطيع إداري[147].

الفقرة الثانية: اللاتمركز الاداري آلية مواكبة للتنمية الترابية

إن الفعل التنموي يتطلب التعاون بين الدولة والهيآت اللاممركزة التي تعمل على مواكبة النظام اللامركزي، ذلك أن موضوع العدالة المجالية أصبح يأخذ حيزا هاما من اهتمامات السياسة العامة للدولة الرامية إلى تحقيق التكامل المجالي على المستوى الوطني ودعم التماسك الاجتماعي ومحاربة الإقصاء والتهميش، هذا الأمر لم يعد ممكنا تحقيقه في غياب ممثلي المواطنين على الصعيد المحلي.

ومن هذا المنطلق، كان لابد من تخلي السلطات المركزية على البعض من صلاحياتها ومهامها التقليدية لفائدة ممثلياتها على الصعيد الترابي في إطار اللاتمركز الإداري[148]، ومنح المزيد من الصلاحيات للجماعات الترابية في إطار اللامركزية الإدارية، بحيث أن تحقيق أهداف اللامركزية يستوجب مواكبة مسلسل اللاتمركز الاداري لها. لأجل ذلك، تم تبني أسلوب اللاتمركز الإداري الذي أسست له عدة مرجعيات تتمثل أساسا في المقتضيات الدستورية ومضامين البرنامج الحكومي وتقارير هيآت التمويل العالمية.

ونظرا لكون أن التدبير المركزي لم يعد يساير التحولات التي تعرفها الإدارة منذ الاستقلال، فقد عرف أسلوب اللاتمركز الإداري مجموعة من التطورات والتغييرات بغية جعله يساير هذه التحولات، بحيث

---

[146] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول التقطيع الاداري لسنة 2015 www.hcp.ma

[147] معيار الاندماج الوطني و الاقتصادي ومعيار الاستقطاب الحضري والتكامل الطبيعي والمعيار الجغرافي والديموغرافي والتاريخي والبيئي والاندماج الوظيفي والمعيار الكمي والتجانس إلى غير ذلك من المعايير .

[148] S.COHEN, « L'Etat face aux défis de la mondialisation : déclin ou résistance ?: comprendre la mondialisation » (cycle 2 avril/juin2006) : Actes de la manifestation organisée par la bibliothèque publique d'information en avril, mai, juin 2006, petite salle du Centre Pompidou : Edition de la bibliothèque 2008 : p. 19

أصبح الإرتباط وثيقا بين التنمية اللامركزية واللاتمركز الإداري **(أولا)** مما سيمكن من تخفيف التدخل المركزي في بناء السياسات التنموية على الصعيد المحلي، وذلك من خلال تمكين والي الجهة من لعب دور المنسق بين المصالح اللاممركزة والهيآت اللامركزية **(ثانيا).**

أولا: علاقة اللاتمركز الاداري بلامركزية التنمية

أصبحت أهمية اللاتمركز الاداري تتزايد بفعل حاجة الدولة لبلورة سياساتها التنموية على الصعيد الترابي من جهة، وبسبب الارتباط الوثيق بين نظام اللاتمركز الاداري والجماعات الترابية لاسيما الجهة التي تعتبر بصفة عامة المجال الأكثر ملاءمة لتطبيق سياسة اللاتركيز الإداري من جهة أخرى. فالتنظيم الاداري المغربي يقوم على أساس اللامركزية واللاتمركز في تدبير الشأن العام، فإذا كانت اللامركزية قد تطورت بشكل لافت منذ الاستقلال، فإن اللاتمركز الاداري المرتبط وظيفيا باللامركزية لم يعرف نفس النسق، الشيء الذي

جعل اللامركزية الادارية تتطور بناء على قرارات مركزية تحد من فعالية مجالس الجماعات الترابية.

أ- واقع اللاتمركز الإداري في التنمية الترابية: اتسم مسار اللاتمركز الاداري بالمغرب بالبطء بسبب التأخر في تفويض اختصاصات المصالح المركزية لممثلياتها على الصعيد الاقليمي والجهوي، وهو ما شكل حجر عثرة في التنمية الترابية. فنهج الدولة، منذ الاستقلال، منهج التدرج في تطوير التدبير اللاممركز لم يكن دافعا حقيقيا للتنمية المحلية، على الرغم من أن صندوقي النقد والبنك الدوليين رهنا تمويلهما لمشاريع الاصلاح الإداري بالدفع باللاتمركز الاداري وإصدار قوانين خاصة به. إن موقف المؤسسات الدولية المانحة[149] دفع بعقد المناظرة الوطنية للإصلاح الاداري سنة 2003 التي أوصت بإعادة هيكلة المصالح الخارجية في أقطاب موحدة وإخراج نص قانوني ينظم بوضوح اللاتركيز الاداري[150].

لقد أسست مجموعة من المرجعيات السياسية والقانونية لتطور سياسة اللاتمركز الإداري بالمغرب، فمنذ صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976 حول اللامركزية طرحت إشكالية ضرورة مواكبة اللامركزية الإدارية بنظام للاتمركز الإداري بهدف التنسيق في مجال التنمية الترابية. وفي هذا الإطار صدر ظهير بمثابة قانون لتحديد اختصاصات العمال[151] تلاه مرسومين يتعلق الأول باللاتركيز الاداري سنة 1993[152] الذي أسس لإمكانية التفويض إلى رؤساء المصالح الخارجية من طرف الوزراء في نطاق الاختصاصات المخولة لهم، والثاني سنة 2005[153] يتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الاداري.

---

[149] أصدر البنك الدولي تقريره بهذا الخصوص سنة 1995 يرصد فيه مجموعة من الاختلالات البنيوية أهمها: عدم فعالية المساطر، والتسيير الروتيني المتميز بالتماطل في اتخاذ القرارات، إضافة إلى التمركز المفرط في العاصمة وضعف إنتاجية الموارد البشرية.

[150] التقرير العام للمناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري تحت شعار " الإدارة المغربية وتحديات 2010" سنة 2002

[151] ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 15 فبراير 1977 يتعلق باختصاصات العامل ج ر عدد 3359 بتاريخ 1977/03/16 ص767

[152] مرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري ج ر عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993 ص 2209

[153] مرسوم رقم 1369-05-2 بتاريخ2 دجنبر2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، ج ر عدد 5386 بتاريخ 12 يناير 2006

وفي هذا الإطار، تم تبني مجموعة من الإصلاحات على المستوى الدستوري والتشريعي والبنيوي التي واكبت مسلسل اللامركزية الترابية، فكان من أهمها دستور 2011 ومرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري كدعامة أساسية لمساعدة الجماعات الترابية على اختلاف مستوياتها في القيام بالمهام المنوطة بها[154]، حيث جاء هذا الأخير ليترجم الأهمية الكبرى لسياسة اللاتركيز ودورها في التنمية الترابية على المستوى الجهوي ككل ومواكبة التنظيم الترابي اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة فنص بذلك على أن تتولى المصالح اللاممركزة للدولة، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم ، ممارسة المهام التالية[155]:

- العمل على إرساء أسس الشراكة الفعالة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات لاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة،

بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة.

- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها ومواكبتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها خاصة في إنجاز برامجها أو مشاريعها الاستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة.

كما يشكل الهدف التنموي الترابي لنظام اللاتمركز الإداري أحد أوجه الارتباط بين النظامين الإداريين، وذلك بالوقوف على تطبيق التوجهات العامة لسياسة الدولة على الصعيدين الجهوي والاقليمي والتوظيف الترابي للسياسات العموميةمن خلال أخذ الخصوصيات الجهوية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها[156].

ب- التمثيليات والبنيات الإدارية الترابية

حدد الميثاق الوطني للاتمركز الإداري المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر[157].

✓ التمثيليات الإدارية القطاعية: تحدث في هذا الإطار نوعين من التمثيليات الإدارية، الأولى تخص التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بمرسوم، في حين تحدد اختصاصات التمثيلية الإدارية الإقليمية القطاعية بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية[158]. بينما الثانية تتعلق ببنيات إدارية ذات طابع مؤقت للإشراف وإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة تنتهي مهامها بانتهاء الغرض الذي أحدثت من أجله[159].

✓ التمثيليات الإدارية المشتركة: تكون هذه التمثيليات مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر بشكل متناسق وأهداف متكاملة، حيث أن إحداثها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم يهدف إلى تحقيق وحدة

---

[154] مرسوم رقم 618-17-2 بتاريخ 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، ج ر عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018.

[155] المادة 36 من مرسوم اللاتمركز الإداري نفس المصدر .

[156] المادة 26 من مرسوم اللاتمركز الإداري، مرجع سابق.

[157] المادة 4 من نفس المرسوم.

[158] المادة11 من نفس المرسوم.

[159] المادة 9 من نفس المرسوم.

عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، وذلك من اجل تنميط مناهج عملها وضمان التنسيق بينها وتحسين فعالية أدائها والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، بالإضافة إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية وتقاسمها بين مختلف هذه التمثيليات[160].

إلا أن الملاحظ هو عدم صدور المرسومين الخاصين بالتمثيليات الإدارية المشتركة والقرارين المتعلقين بالتمثيليات الإدارية القطاعية إلى حدود نهاية شهر يونيو 2021[161] مما يعد تأخيرا جديدا يحول دون تطوير نظام اللاتمركز الإداري الضروري لمواكبة اللامركزية الإدارية.

ثانيا: تلازمية اللاتمركز الإداري ونظام الجهة

شغل موضوع العدالة المجالية حيزا كبيرا من اهتمامات السياسة العامة للدولة الرامية إلى تحقيق التكامل على المستوى الوطني ودعم التماسك الاجتماعي ومحاربة الإقصاء والتهميش. لأجل ذلك، بادرت الدولة إلى تبني إصلاح التدبير الإداري من خلال أسلوب اللاتمركز الإداري، بحيث يرتكز هذا الأسلوب على مجموعة من المبادئ والأسس التي تتمحور حول التخفيف من حدة مركزية القرار من خلال منح صلاحيات تقريرية للتمثيليات الترابية لجعلها مواكبة للهيئات اللامركزية في إطار الجهوية المتقدمة من أجل تنفيذ برامج التنمية[162].

فمؤسستي الجهة والوالي تعتبران متلازمتين تساهمان كل من موقعها في ضمان تعايش إيجابي وفعال لنظام اللاتمركز الإداري ونظام اللامركزية الترابية الذي تلعب فيه مؤسسة الجهة بنمطها الجديد قاطرة التدبير الاقتصادي الترابي. وبذلك فإن هناك علاقة متلازمة بين اللامركزية واللاتمركز الإداري، إذ لا يمكن تصور نجاح اللامركزية الترابية إلا من خلال تطوير اللاتمركز الإداري وتقوية آليات التنسيق والتكامل والإنسجام بين الإدارة والمؤسسات المنتخبة، وتوفير الإطار الملائم لتفعيل برامج التنمية المجالية.

وبناء عليه، تضمن المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري العديد من الآليات القانونية الملائمة لحكامة ترابية تخول الولاة والعمال صلاحيات التنسيق والتعاون وتأطير وتنظيم العلاقة بين الإدارة اللاممركزة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية[163]، وذلك من أجل تجاوز المشاكل والتعقيدات التي تعطل إنجاز وتنفيذ مشاريع التنمية المجالية والعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وباقي المؤسسات الأخرى. بالإضافة إلى تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم[164]. ومن جهة أخرى، يحتل الوالي مكانة محورية في سياسة اللاتمركز الإداري باعتباره

---

[160] تحدث هذه التمثيليات الإدارية المشتركة بموجب مرسوم على صعيد الجهة، بينما تحدث بقرار مشترك للسلطات الحكومية المعنية على صعيد العمالات والأقاليم.(المادة 10 من مرسوم اللاتمركز الإداري).

[161] صادقت اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري، بتاريخ 19 يونيو 2023على الصيغة النهائية للتمثيليات الإدارية المشتركة والقطاعية على الصعيد الجهوي والإقليمي، وذلك خلال اجتماعها الرابع عشر، في انتظار صدور المراسيم والقرارات المتعلقة بها.

[162] المادة 7 من مرسوم اللاتمركز الإداري، مصدر سابق

[163] تقرير وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية: اللاتمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة: مجلس النواب 28 نونبر 2017،الصفحة 4

[164] المادة 36 من المرسوم رقم 618 -17 -2 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري مصدر سابق

ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الترابي، إذ يعتبر الوالي إلى جانب عامل العمالة أو الإقليم المشرف والمراقب على أعمال وأشخاص المصالح اللاممركزة، والجماعات الترابية على مستوى النطاق الترابي التابع لنفوذه، وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، بحيث يقوم الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة ويسهرون على حسن سيرها[165] . وفي نفس الاتجاه تنص القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على الدور الذي يضطلع به ممثلو السلطة المحلية الوالي وعامل العمالة أو الإقليم بخصوص مواكبة هذه الجماعات في القيام بمهامها طبقا للقوانين الجاري بها العمل.

وبذلك يتضح أن الوالي والعامل يلعبان دورا مهما في اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لضمان مواكبة المصالح اللاممركزة للدولة، للجماعات الترابية وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، بالإضافة إلى ذلك يساعد والي الجهة رئيس المجلس الجهوي في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب[166]، فضلا على كون الوالي أو العامل يمارسان المراقبة الإدارية[167] على شرعية قرارات رؤساء مجالس الجماعات الترابية وعلى بعض المقررات التي تصدر عن هذه المجالس.

ويتجلى أيضا الدور التنموي للولاة والعمال على الصعيد الترابي بموجب صفتهم كسلطة لاممركزة، تنفيذا

للبرامج والسياسات التنموية القطاعية المختلفة، أو في إطار دورهم كمساعدين لرؤساء الجماعات الترابية في وضع وتنفيذ البرامج والمخططات التنموية خلال الفترة الانتدابية لهذه المجالس وضمان انسجامها وتناسقها واتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللاممركزة للدولة لمهامها والالتزامات الملقاة على عاتقها، وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع[168].

وعليه، فإن سياسة اللاتمركز الإداري تقوم بالأساس على مؤسسة الوالي من جهة ومؤسسة الجهة من جهة أخرى، وهو ما يظهر من كون أن هاتين المؤسستين تساهمان في ضمان تعايش إيجابي وفعال لنظام اللاتمركز الإداري ونظام اللامركزية الترابية الذي تلعب فيه مؤسسة الجهة بنمطها الجديد قاطرة للتنمية الترابية.

الفرع الثاني : التوجه نحو لامركزية التنمية.

لعبت التغيرات المتواترة على المستويين المحلي والعالمي دورا كبيرا في تشعب وتعقيد السياسات الهادفة إلى تحقيق التنمية. وتبدو العولمة شديدة التأثير في هذا المستوى، وفرضت نفسها في مجال وضع السياسات التنموية انطلاقا من القاعدة أي من المستوى المحلي الذي أصبح أكثر رهانا في تحقيق التنمية الشاملة والحد من الفوارق المجالية والاجتماعية.

---

[165] المادة 27 من نفس المرسوم.

[166] المادة 88 من القانون رقم -14 111 المتعلق بالجهات مرجع سابق.

[167] المواد 115و 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمواد 80 و 106و 180 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمواد 78و 115و117و 118 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات مصدر سابق.

[168] المادة 26 من مرسوم اللاتمركز الإداري . مصدر سابق.

فاللامركزية التي أصبحت واقعا معاشا، فرضت على مدبري الحقل السياسي والتنموي توسيع مجال اختصاصات الهيآت المنتخبة وأصبحت الجماعة المحلية تفرض وجودها كشريك لا غنى عنه في التنمية. وبهذا الخصوص، فقد تطورت اللامركزية ضمن سياق سياسي توطد منذ السنوات الأولى للاستقلال بتنظيم عدة محطات انتخابية محلية بهدف إدماج المواطنين في مسلسل التنمية عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية الذين يمثلون النخبة المسيرة لشؤونهم (**الفقرة الأولى**). إلا أن تجربة اللامركزية في المغرب لم تعرف طريقها نحو تطبيق فعال بسبب تحكم المركز في المرافق الحقيقية للتنمية (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: السياق السياسي القائم

ترتبط الديمقراطية بالتنمية عن طريق علاقة متلازمة بين الديمقراطية والتنمية، مما يسهم في ترسيخ الشعور بالانتماء والمواطنة لدى المواطنين. أما التنمية فلا تنضج إلا ضمن إطار الثقة بين المواطن والدولة وكذا بين مختلف الفاعلين على صعيد كافة المستويات الترابية وتجذرها في الوعي الجماعي، بحيث يتنازل المركز تدريجيا للمستوى المحلي على صلاحيات كبيرة تجعل منه فاعلا مرجعيا في التنمية **(أولا)** وذلك عن طريق نخب سياسية ممثلة داخل مجالس منتخبة على الصعيد الترابي **(ثانيا).**

أولا: التدبير المحلي للتنمية

إن سياسة التوجه نحو التدبير المحلي للتنمية لم تكن سهلة بفعل التوجه المركزي للدولة منذ الإستقلال، لكن مع ذلك عرف هذا المسار عدة محاولات تهدف إلى تحقيق التوجه نحو المحلي في تدبير التنمية، وذلك من

خلال عدة مراحل.

أ- مرحلة بداية مأسسة الجماعات: لقد تم التفكير في خلق سياسة للتنمية المحلية ابتداء من سنة 1959 مع صدور الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959[169] بمثابة التقسيم الإداري للمغرب، والذي أسفر عن إحداث 781 جماعة حضرية وقروية[170]. وقد حاول القانون المجسد لهذه السياسة الابتعاد عن روح التنظيم القبلي بالتركيز على ورقة التحديث الإداري، وهو ما تم بالفعل في 23 يونيو 1960 بإصدار ظهير التنظيم الجماعي[171]، ليدخل بذلك المغرب المستقل تجربة الديمقراطية المحلية، بحيث أصبحت الجماعات تسير من طرف مجلس جماعي كجهاز مقرر، لكن مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية.

وقد تزامن هذا المسلسل مع وضع أول دستور مغربي سنة 1962، الذي كرس وجود الجماعات المحلية وفتح آفاقا جديدة لنظام اللامركزية من خلال إحداث جماعات محلية جديدة، ويتعلق الأمر بالعمالات والأقاليم.

---

[169] ظهير شريف رقم 1.59.351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة الصادر بتاريخ 2 دجنبر 1959 ج ر عدد 2458 بتاريخ 4 دجنبر 1959 ص 3419

[170] مرسوم رقم 2.59.1834 في إحداث وتعداد الجماعات الحضرية والقروية بالمملكة بتاريخ 2 دجتبر 1959 ج ر عدد 2458 بتاريخ 4 دجنبر 1959 ص 3419.

[171] ظهير شريف رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات بتاريخ 23 يونيو 1960 ج ر عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960 ص 1970

إلا أن هذه المحاولة الهادفة لإرساء سياسة لامركزية اعتبرت شكلية أكثر منها واقعية، باعتبار أنها اتسمت بازدواجية بين الجهاز المنتخب والجهاز المعين، وهو ما يتمثل في الاختصاصات التي منحت للجماعات والتي ظلت محدودة، حيث حصرت بالأساس في التدبير اليومي البسيط.

إلا أنه مع ارتفاع عدد سكان المغرب وما واكبه من متطلبات وتحديات اجتماعية واقتصادية، أصبح من الضروري اللجوء إلى المستوى المحلي لتخفيف الأعباء عن الدولة في مجال التنمية، بحيث تم إلغاء الميثاق الجماعي الأول ووضع إطار جديد للممارسة الجماعية. وذلك بتبني الميثاق الجماعي لسنة 1976الذي شكل منعطفا ومرحلة جديدة في مجال اللامركزية.

***ب- مرحلة الميثاق الجماعي* 1976-2009:** لقد أسندت للجماعات، التي تعتبر أساس ممارسة ديمقراطية القرب، اختصاصات واسعة بموجب الميثاق الجماعي لسنة 1976، بحيث تم تعزيز دورها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وإلغاء نظامها المزدوج. فكانت بذلك أبرز الإصلاحات التي مكنت الجماعة من بداية لعب دورها الحقيقي في التنمية. فعلاوة على الاختصاصات الموسعة التي جاء بها الميثاق الجماعي، شكلت الجماعة صلب السياسات التنموية وهو ما يستشف من الاهتمام الكبير الذي أولاه المشرع لتدبير الشأن المحلي والذي ترجم بسلسلة من الإصلاحات التي تلته بهدف تعزيز وسائل اللامركزية التي شملت ليس فقط الاختصاصات الموكولة للجماعات، ولكن أيضا الجانب المالي الذي سيمكنها من ممارسة هذه الاختصاصات بشكل فعال كما هو الشأن بالنسبة لتمكين الجماعات من تحويلات الضريبة على القيمة المضافة، وتبني نظام جبائي محلي وتخلي الدولة عن بعض الضرائب لفائدتها.

إلا أنه على الرغم من إصدار الميثاق الجماعي لسنة 1976 الذي مكن من تعزيز أجهزة الجماعات وتوسيع وتحديد اختصاصاتها والتأكيد على دورها التنموي الشامل عن طريق التوسيع من سلطات رئيس المجلس الجماعي وتعزيز مواردها المالية والبشرية، فقد أبان هذا الميثاق عن نقائص كثيرة أظهرتها المناظرات الوطنية للجماعات المحلية[172] التي أكدت على ضرورة إدخال تعديلات على ميثاق سنة 1976 وذلك بتحديد مبادئ تدعم حقوق وحريات ومسؤوليات الجماعات والتخفيف من الوصاية وإدخال آليات جديدة للرقابة القضائية والمالية، وهو ما أثمر فعلا بصدور القانون رقم 78.00 بمثابة ميثاق جماعي، الذي تضمن مجموعة من التغييرات التي همت القضايا المتصلة بتشكيل المجالس الجماعية وتسييرها واختصاصاتها واختصاصات رؤسائها، والوصاية الإدارية المفروضة عليها والتعاون فيما بينها. كما تميز هذا القانون أيضا بإرسائه لمقتضيات خاصة بالجماعات الحضرية الكبرى التي أحدث بها نظام المقاطعات.

وقد أدخل على هذا القانون بعض التعديلات سنة 2009 بموجب القانون رقم 17.08المتمم والمغير للقانون رقم 00-78 الذي تضمن عدة تعديلات همت بالأساس أجهزة الجماعة وتكريس مفهوم التعاون والشراكة والديموقراطية التشاركية. إلا أن هذا القانون لم يخل بدوره من سلبيات، خاصة فيما يتعلق بالاختصاصات

[172] نظم المغرب سبع مناظرات وطنية حول الجماعات المحاية تحت شعارات مختلفة: المناظرة الأولى تحت شعار"التعايش"، والثانية: "التمازج"، والثالثة "التشارك"، والرابعة "المسؤولية"، والخامسة "التطابق"، والسادسة "تكوين وإعلام المنتخبين"، والسابعة "اللامركزية وعدم التركيز".

المخولة للمجالس الجماعية ورؤسائها، إذ تعتبر عامة ويصعب معها تحديد الأدوار بينها وبين المجالس المنتخبة الأخرى والدولة[173]. ومن بين أهم الأدوار التنموية التي جاء بها هذا القانون لفائدة الجماعات هي أن هذه الأخيرة أصبحت ملزمة بإعداد مخطط جماعي للتنمية[174] وإحداث لجنة المساواة وتكافؤ الفرص[175]. وعلى ضوء السلبيات التي عرفتها القوانين المتلاحقة والحراك الذي ظهر في العالم العربي سنة 2010، صدر دستور 2011 الذي أعطى مكانة خاصة للجماعات المحلية التي أصبحت تسمى الجماعات الترابية وتشتمل على ثلاث مستويات وهي الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات.

ج- مرحلة صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية: لقد شكلت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، قفزة نوعية في مسار المجالس الجماعية وفي نوعية الاختصاصات والمهام المزاولة والتي من خلالها يمكن أن تفرض الجماعات الترابية نفسها كفاعل محوري ومركزي في تنمية التراب وجعلها محركا للتنمية، وذلك بتعزيز مبادئ الحكامة الجيدة في تصرفاتها، إذ سيتم تعديل شكل انتخاب مجلس الجهة باعتماد الاقتراع المباشر عوض غير المباشر وجعل رئيس مجلس الجهة آمرا بالصرف عوض والي الجهة، بالإضافة إلى حذف الوصاية وتعويضها بالمراقبة الادارية. لكن أهم التغييرات التي ستجعل من الجماعات الترابية فاعلا في التنمية المحلية هو تمكينها من إنجاز برامجها التنموية بنفسها وبشكل تشاركي.

ثانيا: النخب السياسية ودمقرطة التنمية

تعود البدايات الحقيقية لمفهوم النخبة إلى أعمال الفيلسوف اليوناني أفلاطون، عندما تحدث عن ضرورة أن يحكم المجتمع جماعة من الأفراد الأذكياء[176]. وقد احتلت النخب دوما مكانة مركزية في الهرم السياسي، حيث ساهمت في تدبير صراعات المجتمع المحلي وتحولاته، فالمشروعية الكاريزماتية بحسب ماكس فيبر تنطوي على وجود أقلية تتمتع بخصائص فوق طبيعية تمكنها من الأخذ بزمام القيادة والتوجيه[177].

والمقصود بالتدبير المحلي اتخاذ القرارات وتتبع التدابير اللازمة لحل مشاكل السكان في إطار مجال محدد

وفي تناسق تام مع مختلف المتدخلين وتوافق مع انشغالاتهم، ذلك أن الجماعات أصبحت كيانا لا يمكن من دونه تحقيق التنمية الترابية، وهو ما يتطلب استحضار قواعد الحكامة الجيدة في التدبير الناجع المتمثلة أساسا في مشاركتها في مختلف مراحل إعداد المشاريع وتنفيذها وتقييمها ثم المحاسبة.

وقد حاول المشرع الدستوري الاستجابة لهذه المعطيات عن طريق التنصيص في الدستور الحالي على أن المواطنين يسيرون شؤونهم بأنفسهم من خلال مجالس الجماعات الترابية بشكل

---

[173] د.الأعرج، محمد،" قراءة أولية في القانون رقم 17.08 بمثابة ميثاق للتنظيم ى الجماعي،" الميثاق الجماعي الجديد :أي مستقبل للسياسات العمومية المحلية؟،" المجلة المغربية للسياسات العمومية مراجع تطور التدبير الجماعي بالمغرب وارساء أسس اللامركزية سنة 2009، ص 25، العدد 4.

[174] المادة 36 من القانون رقم 08-17 المغير والمتمم للقانون 78.00 مصدر سابق.

[175] المادة 14 من القانون 17.08 من نفس القانون.

[176] د.عماد الدين الجبوري " السياسة عند الفلاسفة" جريدة أنديبندنت عربية ليوم 14 أكتوبر 2021 .

[177] د.د.محمد ياقين، "الفرد والمجتمع في السوسيولوجيا الكلاسيكية"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2020 ص 223

ديموقراطي[178]، وهو الأمر الذي سارت عليه القوانين التنظيمية حينما نصت على شروط تدبير الجماعة لشؤونها بكيفية ديموقراطية[179]. ومن هذا المنطلق يمكن التساؤل حول مدى توفر النخب بالمجالس المنتخبة على الصلاحيات الكافية لتدبير التنمية المحلية. ولعل الخوض في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية يبين بشكل جلى أن هذه الأخيرة لا يمكنها التداول في الشؤون ذات الطابع السياسي، مما يطرح مشكلة الحدود بين مفهوم ما هو سياسي وما هو تنموي، وبالتالي تحديد دائرة القرار الممكن اتخاذه على صعيد الجماعات الترابية لتحقيق تنمية ترابها. ومن هنا يطرح التساؤل أيضا، حول نوعية القرار التنموي هل هو قرار سياسي أم قرار ذو طابع إداري وتنظيمي يمكن للنخبة المحلية التداول بشأنه، وبالتالي يبقى مفهوم القرار التنموي يترنح بين ما هو مسموح لها فعله وما هو غير مسموح لها بذلك بناء على قرار سياسي للسلطات المركزية التي تتحكم في القرارات السياسية المتعلقة بالتنمية الترابية، من خلال وضع القوانين، بدءا من النصوص المتعلقة بانتخابات النخب المحلية بالمجالس الترابية وبتحديد شكل الديموقراطية الترابية وانتهاء برسم السياسة التنموية الترابية من المركز من خلال الدستور والقوانين التنظيمية والمراسيم التطبيقية التي لم تترك مجالا للنخب المحلية في الاجتهاد واتخاذ القرار، وحصر مجال تدخلها في تطبيق مضمون النصوص الصادرة على المستوى المركزي وتحت رقابة سلطة المراقبة، كما هو الشأن بالنسبة للمقررات التي تقضي بان المقررات التي تتخذها المجالس المنتخبة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا تم التأشير عليها من طرف السلطات المختصة، ومن بين هذه المقررات تلك المتعلقة بالميزانية وببرامج التنمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم وبرنامج عمل الجماعات[180].

أ: النخبة المحلية والتدبير المحلي: لقد أدى اتباع نظام اللامركزية إلى الاعتراف بالوجود القانوني للجماعات الترابية التي عهد إليها بتدبير شؤون الجماعة، ويقصد بالنخبة المحلية الأعضاء الجماعيين، الذين يشاركون بقوة القانون في تدبير شؤونها عن طريق المساهمة المباشرة في عملية صناعة القرار المحلي التنموي، بحيث يرتبط مسار التنمية بنوعية النخب السياسية المحلية التي ستعمل على تدبير الشأن العام المحلي والجهوي. كما تعد صناعة النخب المحلية من إشكاليات المشهد السياسي المغربي المرتبط بشكل وطيد بطبيعة المنظومة والتعددية الحزبية التي تعاني من ضعف الولاء الإيديولوجي الناتج عن ظاهرة الترحال السياسي. هذه العوامل التي اجتمعت مع أخرى مرتبطة بالمناخ السياسي العام، أدت إلى انعدام الثقة بين السياسي والمواطن العادي.

ب- توزيع السلطة بين أنواع النخب: إن اختصاص تصور التنمية على الصعيد المحلي لا تنفرد به المؤسسات المنتخبة فقط، ولكن الأمر يتعداه إلى وجود فاعلين آخرين في التنمية المحلية، بحيث لا يمكن اعتبار المنتخبين كنخبة وحيدة في نسج السياسات التنموية المحلية باعتبارهم يتوفرون على الشرعية الشعبية

---

[178] المادة 146 من دستور 2011 مصدر سابق.

[179] المادة 7 من القانون التنظيمي 14-113 مرجع سابق.

[180] المادة 115 و109 و118 من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، مصدر سابق.

والتمثيلية، بل توجد إلى جانب ذلك نخب أخرى أناطها المشرع بأدوار تنموية على الصعيد المحلي التي لا يمكن ممارستها إلا في إطار من التعاون بين مختلف هؤلاء المتدخلين خاصة رجل السلطة الذي جعلت منه النصوص القانونية المختلفة محورا أساسيا إلى جوار المنتخب في تحقيق التنمية المحلية.

لقد خص الدستور والنصوص القانونية ذات الصلة، الولاة والعمال، كرجال سلطة دورا تنمويا هاما، ومدهم باختصاصات وصلاحيات التمثيل والتنفيذ والمتابعة والمراقبة والتنسيق في عدة مجالات تأخذ في مختلف جوانبها طابعا سياسيا واداريا وأمنيا، بحيث تتوسع هذه الآليات إلى مجالات ذات ارتباط بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، فهم يتواجدون في صلب السياسات العامة للدولة باعتبارهم جهازا لرصد توقعات وانتظارات المجتمع عبر الحرص على تطبيق المفهوم الجديد للسلطة واستشراف الاختلالات المجتمعية والتنسيق مع المصالح الخارجية والجماعات الترابية لمواكبة وتشجيع التنمية المحلية.

وقد منح دستور2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية رجل السلطة صلاحيات جديدة تتعلق بتمثيل السلطة المركزية والتنسيق والدعم ومواكبة الجماعات الترابية في إعداد وتنفيذ برامجها التنموية، وقد انتقل دور رجل السلطة حسب الفصل 141 من الدستور من تمثيل الملك إلى تمثيل السلطة المركزية في علاقتها بالجماعات الترابية والعمل بإسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها ،كما منح الدستور رجل السلطة ممارسة المراقبة الإدارية ومساعدة الجماعات الترابية خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية وتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية تحت سلطة الوزراء المعنيين والسهر على حسن سيرها[181]. ومن ثم أعاد دستور 2011 هيكلة العلاقة بين رجال السلطة واللامركزية الترابية عبر منحهم اختصاصات جديدة تهدف إلى إعادة بناء العلاقة مع الجماعات الترابية بجعلها تقوم على أسس التعاون والدعم والتنسيق والمواكبة لتحقيق الالتقائية بين اختيارات وتوجهات الجماعات الترابية واختيارات المصالح المركزية بما يحقق التنمية المندمجة.

كما يعد الجانب الاقتصادي من أهم الاختصاصات الممارسة من طرف العمال والولاة عن طريق آلية التفويض من طرف الوزراء، وذلك من خلال المجال الاستثماري على المستوى الجهوي، كما هو الشأن في مجال الاستثمار في المشاريع التي تقل عن 200 مليون درهم. كما أصبح من اختصاص الولاة الترخيص للاحتلال المؤقت للملك الغابوي لإنجاز مشاريع استثمارية[182]، بالإضافة إلى كونهم يترأسون المجالس الإدارية للمراكز الجهوية للاستثمار التي تعتبر أهم مؤسسة تهتم بالاستثمار على الصعيد الجهوي[183] وهو ما سيجعل الولاة يلعبون دورا رئيسيا في التنسيق مع جميع المتدخلين ومراقبة وتتبع نشاط هذه المراكز. وبذلك تحتل مؤسسة الوالي والعامل مكانة محورية لتوجيه وتشجيع خلق الاستثمارات ودعم الطاقة الإنتاجية وخلق

---

[181] د.خالد صديق :مؤسسة الوالي والعامل :بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية2015 ، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي العدد 45 الطبعة الاولى ص49 مجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية عدد شهر أكتوبر 2020

[182] د.خالد صديق :مؤسسة الوالي والعامل :نفس المرجع ص17

[183] المادة 31 من القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18 صادر في 13 فبراير 2019 ج ر عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير 2019 ص 834.

فرص الشغل وتحقيق التنمية بصفة عامة على الصعيد المحلي والجهوي، مما يكرس التحكم المركزي في التنمية.

الفقرة الثانية: تحكم المركز في التنمية اللامركزية.

يعتبر نظام اللامركزية الإدارية أسلوبا تدبيريا يهدف إلى دمقرطة القرار المحلي نتيجة لتزايد الحاجات المحلية وتفردها عن الحاجات الوطنية. إلا أن حصيلة اللامركزية مازالت لم تصل إلى المستويات التي بلغتها في دول أخرى[184] بسبب توجه الإدارة المركزية إلى التدخل في القرار الترابي بفعل ثقل المراقبة الادارية التي تترجم النزوع نحو المركزية، مما يولد انطباعا عاما بأن السياسة التنموية توجد لدى الإدارة المركزية.

لقد شكل موضوع تمويل التنمية المحلية وتنويع مصادرها محط اهتمام الدولة، فالدفع بلامركزية التنمية لا يتوقف على تخويل الجماعات الترابية اختصاصات متعددة، بل يتطلب أساسا توسيع نطاق مواردها المالية اللازمة لتمويل مشاريعها التنموية في مواجهة تزايد متطلباتها وحاجيات سكانها[185]. وقد حرص المشرع المغربي، في إطار تفعيل الدور التنموي للجماعات الترابية، على منحها جملة من الموارد المالية، منها الذاتية والمحولة من قبل الدولة إلى جانب موارد استثنائية أخرى تعتبر القروض التي يمنحها صندوق تجهيز الجماعات المحلية واحدة منها.

وبذلك، يمكن استنتاج مدى تحكم الدولة في التنمية خاصة على مستوى التمويل المركزي المباشر للتنمية الترابية **(أولا)** والتمويل عن طريق القروض المتحكم فيه مركزيا **(ثانيا)** .

أولا: تحكم المركز في التنمية الترابية عن طريق التمويل المباشر

تقسم الموارد للجماعات الترابية إلى ثلاث أصناف رئيسية، الموارد الذاتية والموارد المنقولة أو المرصودة

من طرف الدولة، ثم الموارد المتأتية من القروض، بالإضافة إلى آليات أخرى تمكنها من تمويل نفقاتها.

فبناء على مبدإ التفريع، أنيطت بالجهات مهمة التنمية الاقتصادية، في حين أسندت مهمة التنمية الاجتماعية

إلى العمالات والأقاليم، بينما ستتولى الجماعات تقديم خدمات القرب للمواطنين. إلا أن ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها مرهون بتوفر الاعتمادات المالية الكافية التي من دونها لن تكون حرة في تدبير شؤونها.

---

[184] M.Bouvier Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fscale des collectivités territoriales, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 33 ،2011

[185] ندوة علمية في موضوع: الجهوية، الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب: بين إشكالية التصور وتحديات التنزيل 05 04/أبريل 2018 :جامعة ابن زهر كلية الآداب والعلوم الإنسانية: القطب الجامعي آيت ملول.

فبالرجوع إلى المداخيل الذاتية، نجدها تتسم بالضعف الذي لن تتمكن بموجبها الجماعات الترابية من تنفيذ المشاريع التنموية التي أقرتها بموجب تصاميم العمل الجماعية والبرامج التنموية للعمالات والأقاليم والجهات[186].

فإذا كان من المسلم أن مداخيل الجماعات والعمالات والأقاليم لا ترقى إلى تغطية نفقات المشاريع المبرمجة دون لجوئها إلى المصالح المركزية، فإن الجهات لن تستطيع بدورها لعب دور قاطرة التنمية في مجالها الترابي دون لجوئها إلى الدولة لتمويل نفقات المشاريع المبرمجة في برنامج التنمية الجهوي. ولهذا الغرض فقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات أن الدولة ترصد بشكل تدريجي لها نسبا محددة في5% من حصيلة الضريبة على الشركات و5% من حصيلة الضريبة على الدخل و 20%من حصيلة الرسم على عقود التأمين، بالإضافة إلى اعتمادات مالية مخصصة لها من الميزانية العامة مع إمكانية الحصول على تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات[187] في انتظار استخلاص المداخيل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصتها من ضرائب الدولة. وبذلك يظهر أن الجهة مرتبطة بالميزانية العامة كممول مباشر لها أو غير مباشر عن طريق صندوقي التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات اللذين يعتبران من بين أهم مصادر التمويل المركزي للجهة.

أ- صندوق التأهيل الاجتماعي: إن إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي يجد سنده في الفصل 142 من الدستور الذي نص على أنه يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي بهدف سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، لاسيما في مجالات الماء الصالح للشرب والكهرباء والسكن غير اللائق والصحة والتربية الوطنية وشبكة الطرق والمواصلات[188]. بينما معايير استفادة الجهات منه فتخضع لمعيار الناتج الداخلي الخام الفردي وعدد الساكنة بالعالم القروي وحجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة، بالإضافة إلى نسبة الهشاشة وطبيعة المشاريع المراد تمويلها[189].

وتحدد موارد هذا الصندوق ونفقاته بموجب قوانين المالية طيلة مدة العمل به والتي تنتهي بعد فترتين انتخابيتين انطلاقا من انتخابات سنة 2016، وتتكون مداخيل هذا الصندوق خاصة من دفعات الميزانية العامة والمبالغ المخصصة له من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية ومداخيل أخرى، بينما نفقاته تهم كل ما يتعلق بالتنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

يتبين مما سبق تحكم الدولة في التنمية الجهوية من خلال هذا الصندوق، بحيث أن المصالح المركزية هي التي حددت معايير الاستفادة وكيفية توزيع المبالغ المدرجة به من جهة، و التركيبة المالية للصندوق الذي انفردت

---

[186] التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و 2020 ج ر عدد 7073 مكرر بتاريخ 14 مارس 2022 ص 1244

[187] المادة 191 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. مصدر سابق

[188] المادة 229 من نفس القانون التنظيمي.

[189] مرسوم رقم 2.17.598 الصادر في 20 نونبر 2017 بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14.111المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي. **ج ر عدد** 6627 **بتاريخ 4 دجنبر** 2017، **ص** 6866.

الدولة لوحدها بتحديد مداخيله ومصاريفه من جهة أخرى، كما أن رئيس الحكومة يعتبر آمرا بقبض مداخيله وصرف نفقاته.

ب-صندوق التضامن بين الجهات: يهدف إحداث صندوق التضامن بين الجهات[190] إلى التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص من التفاوتات بين مختلف الجهات مما سيساعد على تحقيق التوازن والتضامن والتقليص من التفاوتات بينها، ويعتبر وزير الداخلية آمرا بقبض مداخيل وصرف نفقات صندوق التضامن بين الجهات. كما يتم توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات وفق معايير مؤشر التنمية البشرية والناتج الداخلي الخام الفردي وعدد العاطلين عن العمل، بالإضافة إلى عدد الساكنة القروية وعدد الساكنة في الهوامش الحضرية، ثم طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية المتبعة [191]. وتتكون مداخيل هذا الصندوق خاصة من مساهمات ميزانية الدولة والجهات والمبالغ المخصصة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بالإضافة إلى مداخيل متنوعة أخرى، بينما نفقاته تستهدف كل ما يمكن أن يحقق تقليص التفاوتات بين الجهات.

يتضح إذن أن الجهات تبقى خاضعة لتمويل الدولة من خلال هذين الصندوقين ومن خلال باقي أشكال تمويلها، بحيث أن المداخيل المقررة لفائدة الجماعات الترابية بما في ذلك الجهات التي تعتبر ذات إنتاجية عالية، تقوم الدولة باستخلاصها وتحويلها لفائدة ميزانياتها، مما يجعل تنفيذ مشاريع البرامج الجهوية للتنمية مرهونة بدورها بإرادة الدولة في تمويل بعض هذه المشاريع خاصة عن طريق صندوق التأهيل الإجتماعي أو صندوق التضامن بين الجهات.

***ثانيا: تحكم المركز في التنمية* بواسطة القروض**

بدأ الاهتمام بالقروض المحلية منذ السنوات الأولى للاستقلال، باعتبارها مصدرا من مصادر الإيرادات الاستثنائية التي تلجأ إليها الجماعات الترابية لتمويل بعض التجهيزات والمشاريع التنموية التي غالبا ما تفوق نفقاتها إيراداتها. ولهذا الغرض، تم إحداث هيأة خاصة أنيطت بها مهمة منح قروض لتمويل البرامج والمشاريع التنموية المحلية، ويتعلق الأمر بصندوق التجهيز الجماعي أو ما يعرف حاليا بصندوق تجهيز الجماعات الترابية الذي يعتبر المؤسسة المالية الوحيدة المحتكرة لعملية إقراض الجماعات الترابية بالمغرب. فالغرض الأساسي الذي أنشئ من أجله هذا الصندوق يكمن في تمويل التنمية المحلية من خلال دعمه لمالية الجماعات الترابية التي تعرف نقصا في مواردها بالنظر إلى أهمية الاعتمادات المالية التي يتطلبها تمويل المشاريع المحلية.

لقد عرفت الوضعية القانونية لصندوق تجهيز الجماعات الترابية[192]، منذ تأسيسه بصفة رسمية، جملة من التعديلات، تحول على إثرها الصندوق من مؤسسة عمومية تابعة لصندوق الإيداع والتدبير إلى مؤسسة

---

[190] الفصل 142 من الدستور 2011 مصدر سابق.

[191] مرسوم رقم667.17.2صادر في 20 نوفمبر 2017 بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات ج ر عدد 6627 بتاريخ 4دجنبر 2017. ص 6867

[192] الظهير الشريف رقم 1.59.169 صادر بتاريخ 13 يونيو 1959 بإحداث صندوق للتجهيز الجماعي ج ر عدد 2435 ص 1951

عمومية مستقلة عنه قانونيا وإداريا إلى أن اكتسب صفة مؤسسة بنكية بموجب إصلاح سنة1996.

ويظهر من خلال القوانين المنظمة لعمل هذا البنك، أنه وضع شروطا صارمة للاستفادة من القروض التي يقدمها للجماعات الترابية التي تملك السلطة المركزية قرار منحه من عدمه[193].

أ- الشروط المتعلقة بالقرض: تخضع الاستفادة من قروض البنك المذكور إلى شروط تتعلق بالجماعة الترابية من جهة، وشروط مرتبطة بالمشروع موضوع طلب القرض من جهة أخرى.

- الشروط المتعلقة بالجماعة الترابية المقترضة: لقد حددت السلطة المركزية شكليات الاستفادة من قروض صندوق التجهيز الجماعي بشكل أحادي، حيث أنجزت عقد القرض من طرف واحد والذي يعتبر عقد إدعان لا يمكن للجماعات الترابية مناقشة بنوده. وتتمثل هذه الشروط في التوفر على نسبة مديونية تقل عن 40% والمساهمة في تمويل المشروع في حدود 20%من كلفته، لكن الأهم هو الخضوع لنسبة الفائدة المحددة من قبل الصندوق التي تطورت من 12%سنة 1998 إلى 9% سنة 2002، وتطبق حاليا على القروض نسب فوائد تبتدئ من 6.5% وتتغير حسب مدة القرض[194].

- الشروط المرتبطة بالمشروع: إن تحديد الشروط الواجب توفرها في المشروع تبين بشكل جلي عدم حرية الجماعات الترابية في بلورة المشاريع التي تريد إنجازها، ذلك أن التمويل لا يمكن أن يشمل سوى المشاريع التي حددها البنك مسبقا والتي تلبي حاجات حقيقية ومبررة اقتصاديا واجتماعيا، بحيث يجب أن يندرج المشروع ضمن قائمة المشاريع ذات الأولوية بالنسبة للجماعات الترابية التي لا تستطيع تمويلها بواسطة موارد أخرى كمشاريع الماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير السائل والصلب ثم الطرق الجماعية والتجهيزات الخاصة والتهيئة الحضرية، بالإضافة إلى مرفق النقل الحضري والتجهيزات الرياضية والسياحية[195].

يلاحظ إذن أن لائحة المشاريع التي وصفها قانون إحداث هذا البنك بكونها تشكل أولوية للجماعات قد تم وضعها من جانب واحد، على الرغم من أن الأولويات تختلف من جماعة إلى أخرى وهو ما يظهر أن المركز هو المتحكم في تنمية الجماعات الترابية بحيث لا يمكنها اختيار مشاريعها ذات الأولوية بنفسها.

ب- تحكم السلطة الوصية في قرار الاقتراض: إن لجوء الجماعات الترابية إلى عملية الاقتراض قصد تمويل مشاريعها لا ينبع من إرادتها الخاصة، فمقابل ما تتمتع به الجماعات الترابية في الدول الأجنبية، من حرية اللجوء إلى القروض، فإن إمكانية الاعتماد على هذه الموارد من لدن الجماعات الترابية في المغرب يبقى ضيقا، بسبب تحكم السلطة الوصية في قرارات الاقتراض مما يجعل الشروط الموضوعة للحصول على القرض محدة لحرية الجماعات الترابية في تحديد أولوياتها حسب خاصيات كل جماعة ترابية على حدة.

---

[193] القانون رقم 11.96 القاضي بتتميم القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 100- 96-1، الصادر في 2 غشت 1996 ج ر عدد 4432 بتاريخ 21 نونبر 1996 ص 2558

[194] دليل التمويل، منشورات صندوق تجهيز الجماعات المحلية، سنة 2010.

[195] دليل التمويل نفس المرجع.

فإذا كان المشرع قد أتاح للجماعات الترابية بمختلف أصنافها حق الاستفادة من القروض لتمويل مشاريعها

التنموية، فإن قرار اللجوء إلى الاقتراض والحصول على القرض يبقيان رهينين بصدور إذن من وزارة الداخلية يسمح بالتعاقد مع الصندوق[196]، كما أن الوزارة تتدخل بشكل تلقائي في الميزانية الترابية لتسجيل نفقات إرجاع مبلغ القرض في حال امتناع هذه الأخيرة عن تسجيل الأقساط السنوية للقروض التي التزمت بها تجاه الصندوق.

إن مجمل هذه الإجراءات تجعل من الرقابة موجها لنشاط الجماعات الترابية في ميدان الاستثمار وفق منظور السلطة المركزية، ولو كانت متعارضة مع توجهات وأهداف ممثلي السكان على المستوى المحلي.

يتبين من خلال التمويل عن طريق صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات وصندوق تجهيز الجماعات الترابية، أن الآمرين بالصرف لهذه الصناديق هم الوزراء كما تم تحديدهم بموجب النصوص القانونية، مما يرهن التقليص من التفاوتات المجالية والاجتماعية بقرارات من السلطات المركزية في غياب تام للسلطات اللامركزية، وهو ما جعل السياسات التنموية دون أثر إيجابي على التنمية بصفة عامة، وبالتالي استمرار هذه السياسات سيؤثر حتما على المنهجية الجديدة في التنمية المرتكزة على الاستراتيجيات القطاعية.

المبحث الثاني: الاستراتيجيات القطاعية للتنمية الترابية

تتطلب الاستراتيجيات التنموية سواء كانت شاملة أو قطاعية، الوقوف على واقع وتحديات المجال لتحقيق التوازن بين مكوناته وبالتالي تحقيق العدالة المجالية الجهات المناطق دون التخلي أو تهميش التراكمات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي ميزت مجال معين لعقود طويلة والتي اعتاد الفرد عليها.

فالسياسات التنموية التي تنهجها الدولة لتحقيق التنمية بكافة أبعادها ومجالاتها لا يمكنها أن تكون منسجمة بشكل تام وكامل عن طريق تحديد نفس الأولويات لكل المجالات وتنفيذها بنفس المنهجية، بل أن الأمر يتطلب تحديد الخيارات والتوجهات الاستراتيجية المشتركة التي يمكن تطبيقها على الصعيد الوطني، ولكن تنزيلها يتم حسب الاحتياجات والخصائص والامكانات التي تتوفر عليها كل جهة من الجهات على حدة.

لذلك تعتبر التفاوتات المجالية والاجتماعية نتاج أساسي للخيارات والتوجهات الاستراتيجية ولتوزيع السلط بين الفاعلين في المجال. فالتنوع يقتضي أن يخلق كل مجال خياراته وتوجهاته الاستراتيجية وفق الخيارات والاستراتيجيات القطاعية الكبرى العامة للدولة **(المطلب الأول)**، على أن يتم تحديد الأولويات وفق

---

[196] مرسوم رقم 2.17.294 بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017 ص 3613

مرسوم رقم 2.17.295بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالات أو الأقاليم ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017 ص 3614

مرسوم رقم 2.17.296بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعات ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017 ص 3615

خصوصيات الجهات في إطار يحترم متطلبات الأجيال القادمة ضمن الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: المقاربة القطاعية في استراتيجية التنمية

توجد سياسة التخطيط الاستراتيجي بمفهومها الحديث في صلب السياسات العمومية، حيث تبنى المغرب، هذه السياسة لإعداد وتنفيذ مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج القطاعية[197] التي همت مختلف المجالات الإنتاجية كقطاع الصناعة والفلاحة والسياحة والطاقة والتجارة، إضافة إلى الاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية وعدة استراتيجيات أخرى تهدف إلى تنمية قطاع النسيج الاقتصادي الذي يرمي إلى تشجيع التشغيل وإدماج المجتمع في التنمية الشاملة التي تستهدف بالأساس المجال الترابي كقاعدة لتحقيق التنمية **(الفرع الأول)** عن طريق استثمارات عمومية قطاعية يختلف أثرها حسب القطاع المعني **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: هيمنة الاستراتيجيات القطاعية على التنمية الترابية

يتجلى الهدف من سياسة التخطيط الاستراتيجي في تحقيق جملة من الغايات تتمثل أساسا في دعم النمو الاقتصادي وتمكينه من مقومات التأهيل قصد تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية. فعلى الرغم من كون التخطيط الاستراتيجي لا يستند في بلورته إلى منطق ترابي لكونه يتسم بالطابع الوطني، فإنه يتعذر تنفيذه بمعزل عن التراب المحلي والجهوي مما يجعل الاستراتيجيات القطاعية تلعب دورا محددا في التنمية الترابية على الرغم من طابعها المركزي **(الفقرة الأولى)** شأنها شأن الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية التي تستهدف المجال الترابي لكن من منظور مركزي قوي **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: دور الاستراتيجيات القطاعية في التنمية الترابية

تميزت السياسة الاقتصادية بالمغرب خلال السنوات الأخيرة بتفعيل العديد من المخططات التي تستهدف القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني، والتي ساعدت على إقامة أقطاب اقتصادية للتنمية الجهوية المندمجة سواء من خلال برامج واستراتيجيات قطاعية **(أولا)** أو من خلال برامج وطنية أخرى ذات طابع مجالي **(ثانيا)**

أولا: البرامج والاستراتيجيات القطاعية

تتعدد البرامج والاستراتيجيات القطاعية حسب مجال تدخلها والأهداف المراد تحقيقها. وقد عرفت السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا في إخراج مجموعة من البرامج الاجتماعية إلى حيز الوجود، كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية ونظام المساعدة الطبية الراميد وبرنامج تيسير إلى غير ذلك من البرامج الاجتماعية الأخرى. اكن أبرزها هي البرامج القطاعية المتعلقة بالصحة والتربية والتعليم.

أ- قطاع الصحة: تهدف الاستراتيجية القطاعية المتعلقة بالصحة إلى المساواة في فرص الاستفادة من

[197] تم تبني في هذا الإطار أزيد من 20 استراتيجية.

الخدمات الصحية بالفعالية المطلوبة وتقديم عرض متنوع من الخدمات الصحية سواء الخاصة بالقرب أو تلك التي تعتبر أكثر تطورا[198]. وتبعا لذلك، يلاحظ أن الوحدات الاستشفائية الكبرى تتمركز في كبريات المدن، بينما الوحدات المتوسطة والصغرى فتوجد في المدن المتوسطة والوسط القروي.

ومن أجل إبراز دور الجماعات الترابية في السياسات القطاعية الصحية، سوف نقتصر على مكانتها ضمن برنامج راميد "RAMED الذي يرمي إلى تقليص الفوارق وتحسين الولوج للعلاج، وهو برنامج موجه للفئات الاجتماعية المحدودة الدخل. فبالرجوع إلى مضمون هذا البرنامج نجد أن وضعه تم من طرف المصالح المركزية بحيث لم يتم إشراك المصالح اللامركزية في تصوره وتنفيذه، واقتصر دور الجماعات الترابية على المساهمة المادية في تمويل البرنامج المذكور. بحيث بلغت مساهمة الجماعات في تمويل هذا البرنامج إلى حوالي 436.771.400,00 درهم منها مبلغ 10.919.285,00 مبرمج برسم سنة 2022، وعلى الرغم من ذلك فإن مساهمة الجماعات لا تتعدى 6% من مجموع الغلاف المالي المخصص لدعم الرعاية الصحية، بينما الدولة تساهم بأكثر من 75 % من المبلغ الإجمالي المخصص لهذا البرنامج[199]. فبالرغم من كون الدستور يحددها في الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، إلا أن المرسوم التطبيقي للقانون 00-65[200] المتعلق بنظام المساعدة الطبية حصرها في الجماعات فقط[201] بحيث أن المادة 15 منه جعلت من رئيس المجلس الجماعي عضوا ضمن اللجنة المحلية الدائمة دون رؤساء الجماعات الترابية الأخرى مع جعل دور الجماعات ثانويا، بحيث أنها لا تشارك في الواقع في دراسة طلبات المساعدة، بل تكتفي فقط بالتوقيع على المحاضر التي تتضمن مجموع الوثائق المكونة للملفات التي يتقدم بها الراغبون في الحصول على المساعدة الطبية. وهذا ما يتبين من خلال الاختصاص الحصري لوزارة الصحة في جمع المعلومات حول تمويل البرنامج المذكور. لكن يترتب على إجبارية إدراج مساهمة الجماعات في المساعدة الطبية المحددة في 40 درهم عن كل فرد في ميزانياتها الخاصة بكل سنة عدة إشكاليات، منها عدم قدرة بعض الجماعات على تنفيذ هذه النفقة بفعل ضعف مداخيلها، وبالتالي يصعب تطبيق مقتضيات المادة 126 من القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية التي اعتبرت هذه المساهمة نفقة إجبارية بالنسبة للجماعات وفقا للتشريع الجاري به العمل[202].

وبالرجوع إلى القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، نجد أنه يعطي هذه الأخيرة اختصاص صيانة المستوصفات الصحية المتواجدة بتراب الجماعة، وذلك في إطار الاختصاصات المشتركة[203]. إلا أن

---

[198] مشروع نجاعة الأداء المتعلق بوزارة الصحة المرفق بقانون المالية لسنة 2022.

[199] الحسابات الوطنية لوزارة الصحة برسم سنة 2018 .

[200] القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-296 صادر في 3 أكتوبر 2002 ج ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002 ص 3449.

[201] المرسوم رقم 2-08-177 بتاريخ 29 شتنبر 2008 القاضي بتطبيق مقتضيات الكتاب الثالث من القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية. ج ر عدد 5674 بتاريخ 16 أكتوبر 2008.

[202] المادة 126 من القانون 65.00 نفس المصدر.

[203] المادة 87 من القانون 14-113 مصدر سابق.

ممارسة هذا الاختصاص يبقى رهينا بعملية تعاقدية بينها وبين الدولة إما بمبادرة من هذه الأخيرة أو بناء على طلب من الجماعة المعنية وهو الأمر الذي حال دون تطبيق هذا الاختصاص على أرض الواقع.

كما يقتصر دور الجماعات الترابية في المجال الصحي على التدخل في إطار الوقاية، وذلك بمحاربة الحشرات والقوارض وتنظيف الأماكن العمومية وجمع النفايات المختلفة باستثناء النفايات الطبية[204] إلى غير ذلك من الاختصاص في هذا المجال. إلا أن دورها في السياسات الصحية يبقى ثانويا بحيث لا نجد هذا الدور في الحسابات الوطنية للصحة لسنة 2018 سوى في بعض المهام الهامشية، حيث أتى هذا الحساب على ذكر الجماعات الترابية خلال 12 مناسبة، منها مرة واحدة تعتمد فيها وزارة الصحة عليها في جمع المعطيات و11 مرة في المساهمة في تمويل التأمين على المرض والمساعدة الطبية "راميد".

ويلاحظ أن هذا الحساب لم يشر إلى إنجازات الوزارة على المستوى الترابي خاصة إبراز الجهود المتعلقة بتقليص الفوارق المجالية فيما يخص البنية التحتية الصحية واكتفى بتقديم المعطيات والاحصائيات المالية والخدماتية حول مكونات القطاع الصحي على المستوى الوطني فقط.

ب- قطاع التعليم: يلعب قطاع التعليم دورا مهما في التنمية سواء على الصعيد الوطني أو المحلي، فبالنظر لهذه الأهمية، أدمج دستور 2011 الجماعات الترابية في منظومة تطوير المنظومة التربوية والتعليمية على الصعيد المحلي والجهوي، فقد نص الفصل 31 من دستور 2011 على دور الجماعات الترابية في تحمل مسؤولية استفادة المواطنات والمواطنين من الحصول على تعليم عصري ذي جودة إلى جوار الدولة والمؤسسات العمومية، وبالتالي فإن الجهات مسؤولة على تيسير أسباب هذه الاستفادة، ونص ذات الفصل على مسؤولية الدولة والجماعات الترابية، في ضمان استفادة المواطن من التكوين المهني والتربية البدنية والفنية، في حين أكد الفصل 136 من الدستور على مساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة خاصة مجال التربية والتعليم.

وقد عرفت السياسات القطاعية المتعلقة بالتربية والتكوين عدة إصلاحات لم تفض إلى نتائج إيجابية حسب مختلف التقارير الوطنية[205] والدولية[206] التي عزت ذلك إلى صعوبة تحقيق الإنصاف والتكافؤ في الولوج إلى التعليم الأولي والتعليم الالزامي الذي يعرف بالإضافة إلى ذلك، ظاهرة الانقطاع والمغادرة المبكرة والتكرار. ويتبين من خلال هذه الإصلاحات أن وضعها يتم من طرف المصالح المركزية في غياب لأي دور للجماعات الترابية في هذا المجال الذي تكرسه القوانين التنظيمية، والميثاق الوطني للتربية والتكوين[207] والرؤية الاستراتيجية2015-2030[208] والقانون الإطار المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي[209].

---

[204] تخضع النفايات الطبية لمقتضيات خاصة متضمنة في القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.153 بتاريخ 22 نونبر 2006 ج ر عدد 5480 بتاريخ 7 دجنبر 2006 ص 3747.

[205] تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي المنشور على موقع وزارة التربية الوطنية www.men.gov.ma

[206] تقرير البنك الدولي حول التعليم في البلدان العالم النامية بتاريخ 22 أكتوبر 2021.

[207] النص الكامل لهذا الميثاق، منشور على موقع وزارة التربية الوطنية www.men.gov.ma

> القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية: خصت القوانين التنظيمية الجماعات الترابية بعدة مهام لها علاقة بالتربية والتكوين، كما هو الشأن بالنسبة للجماعات التي تساهم في إحداث دور الحضانة ورياض الأطفال وإحداث المراكز الاجتماعية للإيواء وإحداث المكتبات الجماعية وصيانة مدارس التعليم الأساسي[210] وكذلك الشأن بالنسبة للعمالات والأقاليم التي خصها المشرع باختصاص النقل المدرسي والتشخيص فقط للحاجيات في مجال التعليم[211]، بينما لم تمنح اختصاصات مهمة في التعليم للجهات باستثناء التكوين المهني والتكوين المستمر ضمن الاختصاصات الذاتية. وبذلك بقيت التدخلات الرئيسية في مجال التعليم تمارسها المصالح المركزية[212]. وإجمالا، فإن القوانين التنظيمية جعلت من دور الجماعات الترابية في منظومة التربية والتعليم، دورا ثانويا خاصة بالنسبة للجماعات التي لا يمكنها ممارسة الاختصاصات في مجال التعليم إلا في إطار الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والتي لا يمكن تنفيذها إلا بشكل تعاقدي بين الطرفين بناء على مبادرة من الدولة أو بناء على طلب من الجماعة المعنية.

> الميثاق الوطني للتربية والتكوين:يعتبر هذا الميثاق الإطارالمرجعي لجميع منظومات الإصلاح التي شهدها

قطاع التربية والتعليم، بحيث لم يشر إلى دور للجماعات الترابية، إلا بشكل ضيق في المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمؤسسات التربية والتعليم، حيث نصت المادة 19 منه على عضوية ممثل المجلس الجماعي بمجلس تدبير المؤسسة الذي يحدث على مستوى كل مؤسسة تعليمية[213].

لكن اجتماعات مجالس التدبير لا تتم إلا ناذرا ليتدارس نقطا لا ترقى إلى مستوى البحث في تدبير المؤسسة وإنما عادة ما يطلب من ممثل المجلس الجماعي أن يقوم بإصلاح إنارة المؤسسة أو إنجاز بعض الأشغال التي لا تدخل ضمن اختصاصات الجماعات.

> الرؤية الاستراتيجية لقطاع التربية والتكوين: جاءت الرؤية الاستراتيجية 2030/2015 لتدارك نقائص الميثاق الوطني للتربية والتكوين[214] وذلك بتحديد ثمان رافعات للتغيير لم تحظ فيها الجماعات الترابية إلا بنصيب قليل لا يرقى بدوره إلى لامركزية الاصلاحات المقترحة. ويتعلق الأمر بالرافعات التالية:

- التدبير8 ،(الرافعة الأولى) الذي طالب بالتعجيل الناجع لمشاركة الجماعات الترابية في النهوض بالمدرسة ووضع آليات للتنسيق على الصعيدين الجهوي والمحلي وهو ما يعد اعترافا بعدم نهج سياسة لامركزية في مجال التربية والتكوين.

---

[208] وثيقة الرؤية الاستراتيجية للتربية والتكوين 2015-2030 " من أجل مدرسة الانصاف والجودة والارتقاء الصادرة عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي المنشورة على موقع وزارة التربية الوطنية www.men.gov.ma

[209] القانون الإطار رقم 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 113-19-1 بتاريخ 09 غشت 2019 ج ر عدد 6805 بتاريخ 19 غشت 2019 ص 5623

[210] المادة 87 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

[211] المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم مصدر سابق.

[212] المادة 82 من القانون الإطار رقم 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي مصدر سابق.

[213] المرسوم رقم 02.2.376 الصادر بتاريخ 17 يوليوز 2002 بشأن النظام الأساسي الخاص بمؤسسات التربية والتعليم العمومي ج ر عدد 5024 بتاريخ 25 يوليوز 2002 ص 2126

[214] وثيقة الرؤية الاستراتيجية للتربية والتكوين 2015-2030 "مرجع سابق.

- التدبير 11 (الرافعة الثالثة): يؤكد على فرضية عندما استعمل مصطلح " وهو ما يستدعي" مشاركة السلطات الجهوية والمحلية في توفير الفضاءات الملائمة للتمدرس في الأوساط القروية والمناطق ذات الخصاص في إطار شراكة تعاقدية مع الجماعات الترابية والقطاع الخاص.
- التدبير 33 (الرافعة 8): يطرح إمكانية استفادة التعليم الخاص من تحفيزات الجماعات الترابية.
- التدبير 95 (الرافعة 15): يجعل مساهمة الشركاء ولا سيما الجماعات الترابية ضرورة ملحة في تمويل تعميم وإلزامية التعليم الأولي.
- التدبير 112(الرافعة 22): جعل من تحسين جودة ومردودية المدرسة المغربية أولوية يجب أن تعطى لها الأسبقية من قبل الدولة والجماعات الترابية.
- التدبير 118(الرافعة 22): يؤكد على استثمار إمكانات ومقومات الجهات والجماعات الترابة الأخرى لدعم منتظم للمدرسة.

يلاحظ من خلال ما سبق، أن مجمل التدابير التي جاءت بها هذه الرؤية الاستراتيجية لم تخرج عن سابقاتها في التأكيد على مركزية سياسة التربية والتكوين من حيث أن الدور المنوط بالجماعات الترابية لا يصل إلى وضع سياسات حقيقية في هذا المجال، ولم تجعل منها طرفا في مواكبة وتقييم هذه الاستراتيجية.

> القانون-الاطار المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي: لقد جعل القانون-الإطار رقم 17-51المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي من الجماعات الترابية، نظريا، عنصرا مهما في تحقيق أهداف إصلاحات منظومة التربية والتكوين والانخراط في مسلسل تنفيذها وتقديم مختلف أشكال الدعم من أجل بلوغها[215]. لكن الصيغة المستعملة في هذا القانون لا تتعدى ما يجب أن تكون عليه الجماعات الترابية ولا يجعلها طرفا ملزما إشراكه في تفعيل مقتضياته، بحيث يسجل في هذا الإطار، إشارة إلى أن الدولة " تعمل اعتمادا على إمكاناتها الذاتية أو في إطار الشراكة مع الجماعات الترابية على تعبئة جميع الموارد المتاحة، خاصة على مستوى تأهيل مؤسسات التربية والتعليم". فالملاحظ أن الدولة ليست ملزمة بالشراكة مع الدولة حينما اقتصر القانون الإطار على استعمال عبارة " تعمل الدولة على....."، وفيما يتعلق بالتعليم العالي فقد نص هذا القانون على تشجيع الشراكات بين الجامعات ومؤسسات التعليم العالي وبين الجماعات الترابية[216]. أما بخصوص مجانية وتنويع مصادر تمويل منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، فنجد نفس التوجه بحصر دور الجماعات الترابية فقط في المساهمة في تعبئة الموارد اللازمة لتمويل منظومة التربية والتعليم.

وفيما يتعلق باستهداف الدولة لقطاع التعليم على المستوى الترابي، فيتمثل في برامج متعددة كبرنامج تيسير المطبق على المستويين القروي والحضري، فبالنسبة للعالم القروي اهتم برنامج تيسير بمجال التعليم الابتدائي على مستوى 434 جماعة خلال سنوات 2017-2018 وتم تمديده سنة 2018 ليشمل جميع الجماعات

[215] المادة 6 من القانون –الاطار المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي مرجع سابق.
[216] المادة 40 من نفس القانون –الاطار .

ذات الطابع القروي على المستويين الابتدائي والاعدادي. أما بالنسبة للمدار الحضري بالجماعات المعنية ببرنامج تيسير، فقد تم تغطية السلك الاعدادي بكامله شريطة التوفر على بطاقة المساعدة الطبية راميد سارية المفعول[217].

إلا أن الملاحظ هو أنه في الوقت الذي يستهدف فيه هذا البرنامج الجماعات بشكل مباشر، لا نجد دورا للجماعات الترابية كمعني رئيسي بالتنمية في تدبير البرنامج المذكور، بحيث أشارت المذكرة الصادرة عن وزارة التربية الوطنية[218] بهذا الخصوص إلى القطاعات الحكومية المعنية التي تنسق فيما بينها لتحسين مردودية البرنامج المذكور واستثنت الجماعات الترابية. هذا التغييب طال أيضا الهياكل التدبيرية للبرنامج المكونة من

الوحدة المركزية والمنسق الجهوي من الأكاديميات الجهوية، بالإضافة إلى المؤسسات التعليمية.

كما أن برتوكول تبادل وتدقيق بيانات الأسر الذي يعتبر إطارا تشاركيا، لا يشمل بدوره الجماعات الترابية

ويقتصر على وزارة التربية الوطنية ووزارة الداخلية ووزارة الأسرة والتضامن والتنمية الاجتماعية كأطراف دون غيرهم في هذا البرتوكول[219].

يتبين إذن أن هذه البرامج من نسج المصالح المركزية التي لم تعمد إلى إشراك الجماعات الترابية في إنجازها وتنفيذها، وبقي دورها منحصرا فقط في المساهمة في تمويل هذه البرامج.

ثانيا: البرامج الوطنية الأخرى ذات الطابع المجالي

إن الدفع بالتنمية، فرض تبني سياسات تنموية قطاعية شاملة تستهدف تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، خاصة البرامج المتعلقة بالبنية التحتية التي من شأنها المساهمة في تحقيق عدة أهداف أخرى لاسيما تخفيف الضغط على المدن جراء الهجرة نحوها. ومن بين هذه البرامج التي تستهدف مباشرة مظاهر الفوارق المجالية والاجتماعية، يمكن ذكر برنامج التزويد الجماعي للساكنة القروية بالماء الشروب والبرنامج الشامل للكهربة القروية والبرنامج الوطني للطرق القروية.

✓ البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب: يهدف هذا البرنامج إلى التخفيف من حدة الفوارق الاجتماعية بين الأسر عبر التراب الوطني وداخل نفس الجهة، بحيث أبانت دراسة أنجزت بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة للتنمية حول إعداد المخطط المديري الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الشروب عن وجود خصاص هائل في ميدان تجهيز الساكنة القروية بنقط الماء المهيأة، وضعف الاستثمارات

---

[217] المخطط التنفيذي لوزارة التربية الوطنية المتعلق ببرنامج تيسير.

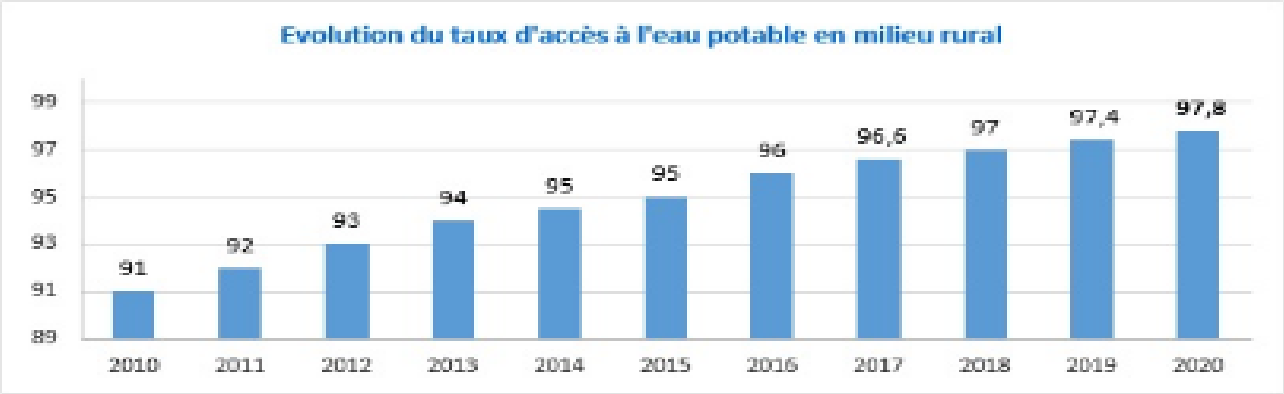
[218] المذكرة الوزارية رقم 146X18 بتاريخ 9 أكتوبر 2018 المتعلقة بتأطير مرحلة تعزيز وتوسيع برنامج تيسير.

[219] يتضمن مجال هذا البرتوكول تبادل بيانات الأسر مع قاعدتي نظام برنامج "راميد" وبرنامج "دعم الأرامل" ويسري مفعوله لمدة 10سنوات قابلة للتجديد تلقائيا كل 05 سنوات.

العمومية والنقص في الموارد المائية من حيث الكم والجودة، وكذا الظروف الصعبة للحصول على الماء الصالح للشرب، إذ لم تكن تتجاوز نسبة الساكنة القروية المزودة عبر أنظمة مهيأة 14% سنة 1994[220].

وفي هذا المجال بدأ، المكتب الوطني للماء الصالح للشرب انطلاقا من سنة 2004 بمضاعفة استثماراته الموجهة للوسط القروي دون إشراك الجماعات الترابية في هذه الاستثمارات، وبقي المكتب هو الفاعل الرئيسي في هذا المجال، بحيث أن تنظيم وتنفيذ هذا البرنامج تم بموجب دوريتين مشتركتين بين وزارتي الداخلية والتجهيز[221] واللتين بموجبهما عهد إلى لجنة وطنية تتبع هذا البرنامج. ومن خلال تكوين هذه اللجنة يتضح الغياب التام للجماعات الترابية عن وضع السياسات المتعلقة بتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب، بحيث اقتصر تشكيل اللجنة المذكورة على كل من وزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، بالإضافة إلى وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء، ووزارة الطاقة والمعادن والبيئة.

يتضح من خلال ما سبق، الدور الثانوي للجماعات في تدبير هذا البرنامج والذي اقتصر على التمويل بنسبة لم تتجاوز 15% من كلفة شبكات التوزيع، وهو نفس الشيء الذي يمكن ملاحظته من خلال البرنامج المذكور للفترة الممتدة من 2020 إلى 2027 الذي حصر تمويل هذا البرنامج في الدولة بنسبة 60% وبنسبة 39% من طرف الفاعلين المعنيين لا سيما المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والقطاع الخاص بناء على اتفاقيات شراكة مبرمة في هذا الإطار[222]. وعلى صعيد النتائج التي حققها برنامج تزويد العالم القروي بالماء الشروب، فقد ساهم هذا البرنامج في تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بهذا الخصوص بحيث ارتفع معدل الربط بالشبكة الوطنية للماء الصالح للشرب منذ سنة 2010 بنسبة6,8% بحيث وصلت نسبة الربط إلى 97,8%سنة 2020 وذلك كما هو مبين في الجدول التالي[223]:



المصدر: بيانات المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب لسنة 2020

✓ **برنامج الكهربة القروية الشمولي:** يهدف هذا البرنامج إلى ربط العالم القروي بالشبكة الوطنية

---

[220] معطيات المكتب الوطني للماء والكهرباء، منشورة بالموقع الالكتروني للمكتب.

[221] الدورية الوزارية الأولى رقم 108.م ش ق بتاريخ 7 نونبر 1995 والثانية تحت عدد 131.ك ع بتاريخ 25 نونبر 1996.

[222] تقرير تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب من طرف المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء بتاريخ 13 يناير 2020

[223] بيانات صادرة عن المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب لسنة 2020 منشورة على موقعه الالكتروني www.onep.org.ma

للكهرباء والرفع من نسبة المستفيدين من الكهرباء المنزلية والعمومية. وقد بدأ تنفيذ هذا البرنامج سنوات الستينيات من القرن الماضي من طرف الدولة دون إشراك الجماعات إلى غاية سنة 1981[224] حين سيتم إدخال الجهاز المنتخب في تمويل هذا البرنامج دون المشاركة في وضعه وتنفيذه. بحيث يلاحظ أنه بدأ بناء على نظرة مركزية صرفة وانتقل بعدها إلى نهج مقاربة تشاركية مع الجماعات تشمل التمويل فقط دون المشاركة في تدبير وتنفيذ محتويات البرنامج المذكور[225]، وذلك على الرغم من أن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، مكن هذه الأخيرة من إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية الضرورية لعرض خدمات القرب لتوزيع الكهرباء[226]، لكن الواقع يبين عكس ذلك بحيث سجل تراجع في إشراك الجماعات في هذا البرنامج وبقيت الدولة الفاعل الرئيسي، على اعتبار أنها هي التي تقوم بإنجاز الدراسات ووضع البرامج الكفيلة بتنفيذ النتائج المنبثقة عنها، وهو ما يتبين من خلال توقيع عقد برنامج بين الدولة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بقيمة 45 مليار درهم بين سنتي 2014 و2017 والذي حصر أطرافه في وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة الداخلية ووزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة دون الجماعات الترابية.

أما فيما يخص تتبع وتنفيذ برنامج الكهربة القروية الشمولي، فيلاحظ أيضا غياب الجماعات الترابية، بحيث

أسند هذا الأمر إلى لجنة وزارية تتألف من ممثلين عن وزارة الطاقة والمعادن، ووزارة الداخلية، والمكتب

الوطني للكهرباء، التي كانت تدرس طلبات الكهربة القروية وتجمع بيانات البرنامج وتعالجها، وكانت مسؤولة، إلى غاية المرحلة الثانية على المصادقة على البرنامج. إلا أن هذه الآلية واجهت عدة صعوبات نظرا لعدم انخراط بعض الجماعات في البرنامج المذكور، بينما كانت أخرى تعاني من صعوبات مالية حالت دون الوفاء بالتزاماتها. وعلى إثر ذلك تم إحداث لجان العمالات والأقاليم من أجل المصادقة التقنية والمالية على البرنامج، تحت رئاسة الولاة والعمال ومن بين أعضائها رؤساء الجماعات والمصالح الاقليمية للمكتب الوطني للكهرباء، وتتولى المصادقة التقنية والمالية على المشروع[227]. وبذلك يتبين أن الجماعات الترابية أنيطت بها مهمة استشارية بفعل تواجدها كعضو فقط في هذه اللجنة التي يغلب على تكوينها ممثلي المصالح اللاممركزة.

لقد ساهمت سياسة كهربة العالم القروي، على الرغم من طابعها المركزي، في تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بشكل ملموس بحيث ارتفعت نسبة الربط بالشبكة الوطنية للكهرباء من 18% سنة 1995 إلى 99,78%

سنة 2020[228] وذلك كما هو مبين في الرسم المبياني التالي:

---

[224] تقرير تقييم السياسات العمومية من قبل مجلس النواب سنة 2016 ص6.

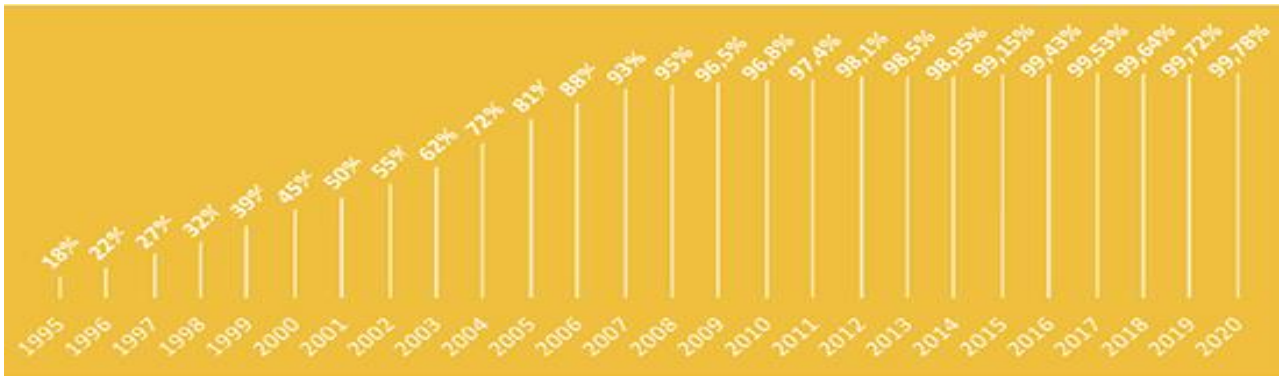
[225] نفس التقرير ص 8.

[226] المادة 83 من القانون التنظيمي 14-113 مصدر سابق.

[227] تقرير تقييم السياسات العمومية من قبل مجلس النواب مرجع سابق.

[228] بيانات صادرة عن المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب لسنة 2020 منشورة على موقعه الالكتروني www.one.org.ma

نسبة الكهربة القروية



المصدر: بيانات المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب برسم سنة 2020

✓ الشبكة الطرقية: يعتمد تعزيز التنمية على فك العزلة وتكثيف الربط ما بين المدن، كما أن توفر شبكة طرقية فعالة لا يؤدي فقط إلى زيادة جاذبية الجهات، بل يضمن كذلك التجانس الترابي ومحاربة الفقر من خلال تمكين الساكنة المعزولة من الاستفادة بشكل متكافئ من الخدمات الاجتماعية الأساسية.

وبذلك تعتبر الطرق القروية المجال الفعال والحقيقي في التقليص من الفوارق المجالية والاجتماعية بين الجهات. ولهذه الغاية تم اعتماد عدة برامج للطرق القروية من بينها برنامج تقليص الفوارق الترابية والاجتماعية في العالم القروي والبرنامج الوطني الأول والثاني للطرق القروية وبرنامج التأهيل الترابي. وبتفحص هذه البرامج يتبين أن الجماعات الترابية لم تلعب دورا مهما في وضع وإنجاز وتقييم البرامج المذكورة منذ البدء في تنفيذ البرنامج الأول للطرق القروية سنة 1995 إلى غاية آخر برنامج مسطر والذي سينتهي العمل به سنة 2023، بحيث يتضمن البرنامج الخاص بتقليص الفوارق الترابية والاجتماعية في العالم القروي، البرنامج المتعلق بتدبير البنية التحتية الطرقية الذي تم وضعه بالتنسيق بين وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية دون إشراك الجماعات الترابية في ذلك، ومن تم يتضح مدى التدبير المركزي للبرنامج المذكور الذي تم تقسيمه إلى جزأين، الأول يخص فتح طرق ومسالك

جديدة للرفع من الولوجية، خاصة بالمناطق النائية والجبلية، والثاني يخص إنقاذ الرصيد الطرقي وإعادة تأهيل الطرق الإقليمية المصنفة في وضعية متردية[229].

- فتح طرق ومسالك جديدة للرفع من الولوجية: عملت في البداية الوزارة المعنية على جرد وتحديد ما يناهز 45000 كلم من المسالك وكذا 260 منشأة فنية، تخص 4000 عملية، تهم أكثر من 3.5 مليون نسمة. وخلال هذه العملية تم استشارة الجماعات المعنية[230] ولم تشارك في الدراسات والتنفيذ والتقييم.

[229] وضع هذا البرنامج بالتنسيق بين وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وذلك بهدف الرفع من الوضعية الهشة للبنية التحتية للقطاعات الحيوية من الطرق و الماء و الكهرباء و الصحة والتعليم.

[230] تؤكد وزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك في المعطيات المنشورة على موقعها الالكتروني بأنها اكتفت بالتشاور فقط مع الجماعات في وضع برنامج الربط الطرقي www.equipement.gov.ma بتاريخ 20 دجنبر 2021.

لقد استهدفت عملية فتح الطرق والمسالك، الجماعات ذات الطابع القروي، وذلك قصد فك العزلة عنها عن طريق تحديد الأولويات والمؤشرات المعتمدة وتحديد الحصة المالية المخصصة لكل عمالة وإقليم في إطار البرنامج المشترك.

- البرنامج الوطني للطرق القروية: انتقلت وزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك والماء من الاكتفاء بالتشاور مع الجماعات الترابية إلى إشراكها في عملية تمويل المد الطرقي، لكن دون مشاركتها الفعلية في الدراسات المسبقة وعملية التنفيذ والتقييم. وهكذا بلغت نسبة مساهمة الجماعات الترابية في تمويل هذا البرنامج 15% من كلفته التي بلغت 15 مليار و500 مليون درهم وذلك لبناء 15560 كلم من الطرق، في حين تكفلت الوزارة المعنية بنسبة 85% من التكلفة الاجمالية. وبذلك سيكون هذا البرنامج قد عمل على فك العزلة عن ما يزيد عن 3 مليون نسمة من الساكنة القروية وتقليص الفوارق في الولوج إلى الشبكة الطرقية التي ارتفعت من 54% سنة 2005 إلى 80%عند نهاية هذا البرنامج. لكن مع ذلك يلاحظ أن الجماعات الترابية لا زالت غير قادرة على التدخل في برنامج مد الطرق القروية، وبالتالي تحقيق التنمية على الصعيد الترابي بنفسها دون الرجوع إلى المركز، وهو ما يتجلى في المستحقات المترتبة على عاتق الجماعات الترابية التي عجزت عن دفعها والتي بلغت 937 مليون درهم إلى حدود نهاية سنة 2021 [231].

- برنامج التأهيل الترابي: لقد تم تمويل هذا البرنامج بالكامل من طرف الدولة، فعلى الرغم من استهدافه ل 207 جماعة، فإنه لم يتم إشراك الجماعات الترابية لا في إعداد هذا البرنامج ولا في تمويل المد الطرقي في العالم القروي، بحيث يتبين من خلال التكلفة الاجمالية لهذا البرنامج التي بلغت 3 مليار درهم لمد 2340 كلم من الطرق، أنه مول من طرف وزارة الداخلية بنسبة 68% و24% من طرف وزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك وبنسبة 8% من طرف وزارة الفلاحة والصيد البحري[232]. وأمام النتائج المتواضعة لمجمل هذه البرامج، فقد تم استهداف قطاعات بعينها بغية تغطية العجز المسجل فيها والتي تتمتع بقيمة مضافة عالية.

الفقرة الثانية: الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية

اعتمد المسار التنموي بالمغرب على تمكين الاقتصاد الوطني من مقومات التأهيل والإقلاع، وذلك اعتمادا على المخططات والاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية، وذلك نظرا لأهميتها على مستوى انعاش الاقتصاد الوطني حيث أسفرت عن نتائج إيجابية على صعيد النمو الاقتصادي بفعل استهدافها للقطاعات الحيوية **(أولا)**، ولكن تبقى نتائجها متواضعة في تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بفعل بعض

[231] تقرير وزارة التجهيز حول لرنامج تأهيل الشبكة الطرقية بالمغرب، الموقع الاكتروني لوزارة التجهيز www.equipement.gov.ma.

[232] برنامج التأهيل الترابي، الذي يشكل الدعامة الخامسة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، منذ بدء العمل به في إطار المرحلة الثانية للمبادرة، بهدف فك العزلة عن المناطق الجبلية.

الإكراهات **(ثانيا)** المتعلقة بالشراكة مع الجماعات الترابية التي لم يتم إدماج رؤيتها ضمن هذه الاستراتيجيات.

أولا: استهداف القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني

يرجع انشاء هذه الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية الى عدة اعتبارات تتمثل في تمكين الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين من العمل في إطار رؤية منسجمة على المدى البعيد تأخذ بعين الاعتبار الرفع من تنافسية الإنتاج الوطني وتنويع مصادر النمو وتشجيع الاستثمار وتحسين الولوج إلى الخدمات الاجتماعية من خلال توفير بنيات تحتية قادرة على مواكبة متطلبات الحياة العصرية وخلق فرص للشغل [233] .

ويتعلق الأمر باستراتيجيات مخطط المغرب الأخضر ومخطط اليوتيس للصيد البحري ومخطط تطوير الصناعة التقليدية ومخطط التسريع الصناعي واستراتيجية الحفاظ على البيئة والاستراتيجية الطاقية.

وكما هو الشأن بالنسبة للاستراتيجيات القطاعية، فإن الجماعات الترابية لا تتوفر على دور مميز ضمن الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية. وسنبين ذلك من خلال البحث وإبراز دور الجماعات الترابية في استراتيجية الجيل الأخضر واستراتيجية الصناعة التقليدية واستراتيجية التسريع الصناعي.

أ- **مخطط الجيل الأخضر في أفق سنة 2030**: تهدف هذه الاستراتيجية إلى تعزيز المكتسبات التي تم تحقيقها في إطار مخطط المغرب الأخضر، وذلك من خلال اعتماد رؤية جديدة ووضع إمكانيات حديثة في خدمة القطاع الفلاحي انطلاقا من تقييم نتائج مخطط المغرب الأخضر الذي انتهى العمل به سنة 2020. كما تستهدف هذه الاستراتيجية تهيئة الظروف الكفيلة بانبثاق جيل جديد من الطبقة الوسطى الفلاحية من خلال تحسين دخل الأسر العاملة بالقطاع الفلاحي وتمكينها من الحماية الاجتماعية من خلال التأمين الفلاحي لحماية المزارع من مخاطر الكوارث في ظل التغيرات المناخية، بالإضافة إلى تطوير السلاسل الفلاحية بهدف مضاعفة الناتج الداخلي الخام الفلاحي والمحافظة على الموارد الطبيعية عن طريق تطوير فلاحة مستدامة تعتمد تدبير مياه السقي وتشجيع استعمال الطاقات المتجددة واستخدام التقنيات التي تساهم في الحفاظ على التربة[234].

ومن خلال استعراض مضمون استراتيجية الجيل الأخضر، يتبين أيضا أن الجماعات الترابية لا تلعب أي

دور في مختلف مراحله سواء خلال مرحلة الإعداد والتنفيذ والتقييم أو في مرحلة تمويل البرنامج المذكور. ذلك أن الأجهزة القائمة عليه تنحصر في وزارة الفلاحة ومصالحها اللاممركزة وعمال العمالات والأقاليم المعنية.

---

[233] الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية في قانون مالية 2016، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية أبريل 2020.

[234] مشروع نجاعة الأداء لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات - قطاع الفلاحة – المرفق بقانون المالية لسنة 2022.

أما تمويل هذا البرنامج، فبدوره يعتمد على جهات داخلية وخارجية[235] لا تتواجد بينها الجماعات الترابية.
ويتعلق الأمر بالوكالة الفرنسية للتنمية التي ستمول هذا البرنامج بموجب اتفاقيتين بقيمة 1656 مليون درهم، لدعم استراتيجية المغرب الفلاحية الجديدة "الجيل الأخضر 2020-2030." لجعل المناطق القروية أكثر جاذبية للأجيال الشابة وتعزيز الرأس المال البشري، والبنك الدولي بمبلغ حوالي 2 مليار درهم لبناء رأس المال البشري وخلق سلاسل قيمة مستدامة في الوسط القروي تراعي تغير المناخ، بالإضافة إلى البنك الإفريقي للتنمية الذي يمول استراتيجية التنمية الفلاحية "الجيل الأخضر" بمبلغ 1.184 مليار درهم، ثم القرض الفلاحي الذي سيوقع على اتفاقيتين رباعية الأطراف بين وزارة الفلاحة وجامعة غرف الفلاحة بالمغرب والكونفدرالية المغربية للفلاحة والتنمية القروية بهدف مواكبة تفعيل هذه الاستراتيجية وبشكل خاص فيما يتعلق بتشجيع ريادة الأعمال لدى الشباب في الوسط القروي، وتنمية السلاسل الفلاحية.

ب- **إستراتيجية تنمية قطاع الصناعة التقليدية في أفق سنة 2030**: تهدف استراتيجية الحرف "رؤية 2030"، إلى إنشاء صناعة حرفية حديثة، ذات قيمة عالية، تنافسية ومهيكلة، من خلال تفعيل 4 تحديات استراتيجية رئيسية، أولها هيكلة ومواكبة الفاعلين ثم تحديث الفروع من خلال تحسين نماذج أعمالها، فتثمين العنصر البشري وأخيرا تعزيز وتحسين التنظيم المؤسساتي. وفي هذا الصدد، تهدف هذه الاستراتيجية، إلى أن تكون شاملة ومتكاملة ومدمجة لجميع الفاعلين والفروع في القطاع وذلك عبر عدة مراحل ترتبط بمرحلة "الاقلاع" 2021-2022 والتي عرفت دفعة قوية من الدولة من أجل الشروع في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية، ثم مرحلة "2023-2025" التي سيتم من خلالها "التحول" بحيث سيتم الشروع في تنفيذ مشاريع جديدة مهيكلة للقطاع، بالإضافة إلى مرحلة "التسريع" الممتدة على الفترة "2024-2030" التي سيتم من خلالها تسريع تنفيذ المشاريع ووضع عوامل التنمية المستدامة في القطاع.

وقد تم الاعتماد في إعداد هذه الاستراتيجية على منهجية تشاركية شملت جميع المتدخلين في القطاع، بداية من مرحلة التشخيص إلى غاية مرحلة تحديد المشاريع الاستراتيجية. ويتعلق الأمر بالمؤسسات التمثيلية ومهنيي القطاع على المستويين الترابي والمركزي، ودار الصانع. وبذلك يتضح أن دور الجماعات الترابية في هذه الإستراتيجية بقي ثانويا بحيث لم يأت على ذكر دور محوري للمجالس المنتخبة، مما جعلها على هامش تنمية قطاع الصناعة التقليدية وتم الاكتفاء بإشراك الفاعلين الذين لهم علاقة مباشرة بالقطاع.

ج- **مخطط التسريع الصناعي** :بعد انتهاء مدة المخطط الأول للتسريع الصناعي سنة 2020، وضع مخطط جديد لنفس الأهداف يغطي الفترة الممتدة من 2021 إلى 2025، من أجل النهوض بالصناعة الوطنية، وتمكينها من المساهمة في تحسين جاذبية المغرب في مجال الاستثمارات الداخلية والخارجية. ويهدف هذا الجيل الثاني لمخطط
التسريع الصناعي إلى توسيع الاستراتيجية لتشمل باقي الجهات، وإدماج المقاولات الصغرى والمتوسطة فيها.

[235] تقرير البنك الدولي تحت عنوان "وثيقة معلومات برنامج الجيل الأخضر المغربي مرجع سابق ص 9.

أما بخصوص دور الجماعات الترابية في استراتيجية التسريع الصناعي، فيمكن القول أنه، على غرار باقي الاستراتيجيات الوطنية، لا تلعب دورا مهما في وضعها وتنفيذها وتقييمها، بحيث لم يتم إشراك الجماعات الترابية خاصة الجهة في أي من مشاريعها على الرغم من المكانة الدستورية التي منحت لها كرافعة للتنمية الجهوية.

وهو ما تم تكريسه من خلال تصريح رئيس الحكومة أمام البرلمان بخصوص موضوع استراتيجية التسريع الصناعي، بحيث لم يأت على ذكر الجهة كجماعة ترابية سوى ثلاث مرات في صيغة فضفاضة كأن تشمل الاستراتيجية الجهات واستحضار البعد الجهوي وهو ما يعني أن تستفيد الجهات من نتائج التسريع الصناعي وليس مشاركة الجهة كجماعة ترابية في الاستراتيجية المذكورة[236].

ثانيا: إكراهات تنفيذ القطاعات الاستراتيجية ذات القيمة المضافة العالية

إن غياب رؤية موحدة وسيادة النظرة القطاعية العمودية وضعف التنسيق بين مختلف القطاعات، سواء عند التخطيط أو أثناء التنفيذ، كلها عوامل حالت دون تحقيق هذه الاستراتيجيات للأهداف المرجوة منها وجعلتها محدودة النجاعة. إن هذه المعيقات تنضاف إلى إكراهات أخرى تتعلق خاصة بضعف التنافسية واختلال تناسق حكامة هذه المخططات وضعف تأهيل الموارد البشرية[237]، بالإضافة إلى المركزية القوية في إدارة وتنفيذ مختلف البرامج وما ينتج عنها من ضعف في الاتقائية وآليات التتبع والتقييم[238].

لكن أهم هذه المعيقات تتمثل في غياب الجماعات الترابية، خاصة الجهة، عن وضع وتنفيذ وتقييم الاستراتيجيات الوطنية للتنمية التي تؤدي إلى غياب رؤية استشرافية بعيدة المدى، وبالتالي يفتح المجال لتعدد الجهات المعنية بتفعيلها في ظل ضعف اللامركزية واللاتمركز التي تصبح معه هذه الاستراتيجيات غير قادرة على الاندماج والانخراط في التنمية المحلية بفعل غياب المجالس المنتخبة التي تعد الأقرب إلى المجال الترابي المحلي والجهوي، وهو ما يفضي إلى خلل في التركيبة التقنية والمالية أثناء إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج القطاعية، مما ينتج عنه في بعض الأحيان حاجيات مالية تفوق الموارد المالية المتاحة[239].

إن الاعتماد على الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية تظل بدورها محدودة النجاعة بفعل بعض العوائق الرئيسية التي تحول دون تحقيق هذه الاستراتيجيات للأهداف المرجوة منها[240] على الرغم من الاستثمارات العمومية الكبيرة التي استفادت منها، وبالتالي لابد من مراجعتها وإدماج الجماعات الترابية في

وضعها وتنفيذها وتقييمها تماشيا مع المقتضيات الدستورية والقانونية الجاري بها العمل.

---

[236] تصريح رئيس الحكومة في البرلمان خلال الجلسة الشهرية للأسئلة الشفوية أكتوبر 2019

[237] خطاب الملك في ذكرى عيد العرش ليوم 30 يوليوز 2010 .

[238] التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول موضوع" التقائية الاستراتيجيات والبرامج القطاعية" سنة 2013.

[239] المناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول موضوع" التقائية الاستراتيجيات والبرامج القطاعية" الرباط، 2013.

[240] مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، الملحق 2، الوضعية الراهنة ص 13

الفرع الثاني: ارتباط التنمية الترابية بالاستثمار العمومي القطاعي

يعد الاستثمار العمومي بمثابة رافعة أساسية للنمو الاقتصادي الذي ينعكس على القطاعات العمومية والمجالات الترابية الجهوية والمحلية. فإذا كان المغرب قد خطى خطوة مهمة في اتجاه تعزيز اللامركزية باعتماد تنظيم لامركزي جديد تتبوأ فيه الجهات مكانة الصدارة ضمن الجماعات الترابية، فإن ذلك يلزم إدخال تعديلات أساسية على العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية التي تحتل المكانة المتميزة على المستوى اللامركزي في تحقيق التنمية المحلية.

يعتبر الاستثمار النشاط الاقتصادي الذي بمقتضاه يتم توظيف إمكانيات معينة تتمثل في العنصر المرفقي البنيوي والمؤسساتي والعنصر البشري الكفء، بالإضافة إلى العنصر التقني والتمويلي والقانوني.

إلا أنه على صعيد الجماعات الترابية لا يتم تسجيل استثمارات ذاتية مهمة بفعل وضعية الموارد التي لا ترقى إلى مستوى القيام باستثمارات كفيلة بتحقيق التنمية الترابية المطلوبة، مما يجعلها تخضع إلى الاستثمار العمومي المركزي الذي يتم توزيعه بين الجهات بناء على معايير غير دقيقة (**الفقرة الأولى**)، لكن مع ذلك يجب الوقوف على حجم ومستوى الاستثمار اللامركزي الذي يستهدف المجال الترابي المحلي (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: التوزيع المجالي للاستثمار العمومي القطاعي

يعتبر الاستثمار العمومي مساهما فعالا في تحسين النمو على الصعيد الجهوي. ومن ثم فإن حجم الاستثمارات العمومية يستدعي معرفة مستوى تأثيره على النمو الاقتصادي الوطني وانعكاسه على القطاعات العمومية والمجالات الترابية الجهوية والمحلية. وإذا كانت الدولة قد اتجهت نحو تعزيز اللامركزية، فإن الدولة لا زالت هي الفاعل الرئيسي في مجال الاستثمار والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات.

فتوزيع الاستثمار العمومي بين الجهات يتسم باللاتوازن سواء تعلق الأمر بالاستثمار العمومي القطاعي (**أولا**) أو بالاستثمارات المختلفة في البرامج الوطنية المجالية (**ثانيا**).

أولا: توازن الاستثمارات العمومية القطاعية بين الجهات

تعرف الاستثمارات العمومية تطورا مضطردا بهدف تنمية المجال الترابي للجهات، ولا زالت تتزايد الاستثمارات العمومية ارتباطا بالدينامية الحالية التي يعرفها المغرب في إطار الجهوية المتقدمة. فبالنسبة لسنة2022 بلغت الميزانية المخصصة للاستثمار العمومي 245 مليار درهم[241] (مقابل 230 مليار درهم سنة 2021، و182مليار درهم خلال سنة 2020) منها مبلغ 19 مليار درهم فقط كمساهمة من طرف الجماعات الترابية في الاستثمار العمومي[242] .

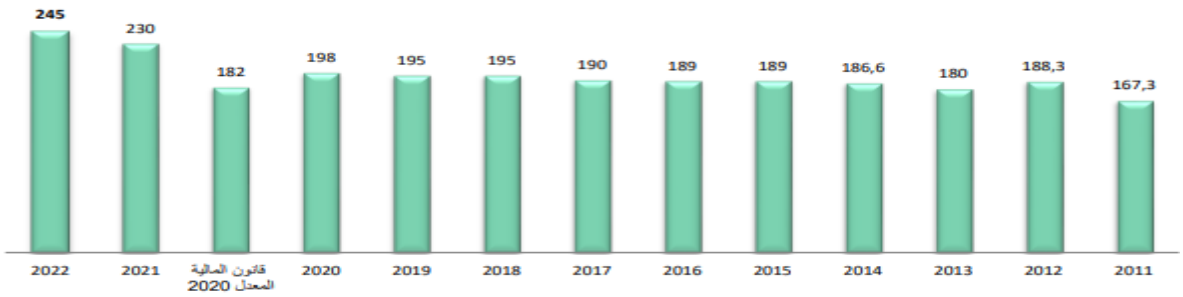
[241] مذكرة تقديم حول التوزيع الجهوي للاستثمار المرفقة بقانون المالية لسنة 2022.
[242] نفس مذكرة تقديم.

وعلى الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه الدولة في التنمية الجهوية، فإنها قد أصبحت تلجأ بشكل متزايد

إلى المؤسسات العمومية التي تقوم بإنجاز جزء كبير من الاستثمارات على الصعيد المحلي والجهوي، وهو ما يمثل توسيعا للامركزية المرفقية التي تبنتها الدولة منذ أزيد من عقدين من الزمن، عوض اللجوء إلى تفعيل اللامركزية الإدارية خاصة على مستوى الجهات.

وفي هذا الإطار، تستند السياسات العمومية المتبعة في مجال التنمية الجهوية على مقاربة قطاعية تتضمن برمجة التجهيزات والخدمات على شكل استراتيجيات قطاعية متوسطة المدى(المخطط الأزرق، المخطط الأخضر، ومخطط تسريع التنمية الصناعية ...إلخ) أو مخططات لتعميم الخدمات العمومية (الخريطة الصحية والتعليمية والبنية التحتية .....)

مبيان 1.1 : تطور الاستثمار العمومي خلال الفترة 2011-2022 (بملايير الدراهم)



المصدر: مذكرة تقديم مرفقة بقانون المالية لسنة2022

وإذا كانت استثمارات الميزانية العامة للدولة تتطور باستمرار، فإن توزيعها على الصعيد الجهوي يعرف نوعا من عدم التوازن، وهو ما يلاحظ في عملية تطور الاستثمارات الموجهة لكل جهة، سواء من خلال الاستثمارات المباشرة للدولة أو استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية على الصعيد الجهوي. وذلك كما هو مبين في الجدول التالي.

التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي للدولة المبرمج في إطار قوانين المالية لسنوات 2021 و2022

الجهة	2021(مليون درهم)	2022(مليون درهم)
طنجة تطوان الحسيمة	2746,23	6369,22
الشرق	2267,35	1543,54
فاس مكناس	4502,95	3933,71
الرباط سلا القنيطرة	4613,3	3482,4
بني ملال خنيفرة	1271,4	1083,82
الدار البيضاء سطات	2419,95	1094,59
مراكش آسفي	1995,29	2041
درعة تافلالت	2644,1	1716,63
سوس ماسة	2913,1	2250,6
كلميم واد نون	765,49	627,6
العيون الساقية الحمراء	1606,71	1387,8

الداخلة واد الذهب	872,61	724,85

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات مذكرة تقديم المتعلقة لتوزيع الاستثمار الجهوي المرفقة بقانون المالية لسنة 2022

يتبين من خلال هذا التوزيع المجالي، أن استثمارات الدولة عبر الجهات تتميز بالتمركز في جهات محددة، بحيث يلاحظ أن حجم الاستثمارات مرتفع في جهتي الرباط سلا القنيطرة وفاس مكناس بمبلغ إجمالي يقدر

ب9116,25 مليون درهم بنسبة 31,85% برسم سنة 2021، بينما استفادت خمس جهات من نسبة 60,87% من استثمارات الدولة المباشرة في الجهات الإثنتي عشر، وذلك بمبلغ استثماري وصل إلى 17419,7 مليون درهم من أصل 28618,48 مليون درهم.

إلا أن توزيع الاستثمار العمومي على الجهات برسم سنة 2022 سيعرف استحواذ ثلاث جهات فقط وهي طنجة تطوان الحسيمة وفاس مكناس والرباط سلا القنيطرة على نسبة 52,5% من حجم استثمارات الدولة المخصصة للجهات، حيث وصل المبلغ المستثمر فيها إلى 13815,33 مليون درهم من أصل 26255,76 مليون درهم . بينما استفادت خمس جهات من مبلغ استثماري مباشر للدولة وصل إلى 8939,57 مليون درهم بنسبة 34,05% من الحجم الإجمالي الاستثماري المخصص للجهات[243].

غير أن مساهمة المقاولات والمؤسسات العمومية في الاستثمار الجهوي تبقى أكثر حضورا بالمقارنة مع ما خصصته الدولة بشكل مباشر للجهات، بحيث استثمرت سنة 2021 ما يزيد مجموعه عن 81884 مليون درهم وأكثر من 84076 مليون درهم سنة 2022 موزعة حسب الجهات كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول توزيع استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية حسب الجهات

الجهة	2021	النسبة المئوية	2022	النسبة المئوية
طنجة تطوان الحسيمة	8368	10,20%	10372	12,30%
الشرق	7977	9,70%	8110	9,60%
فاس مكناس	5573	6,80%	4042	4,80%
الرباط سلا القنيطرة	15811	19,30%	13987	16,60%
بني ملال خنيفرة	3904	4,80%	3620	4,30%
الدار البيضاء سطات	17054	20,80%	18513	22%
مراكش آسفي	9919	12,10%	9455	11,20%
درعة تافلالت	3021	3,70%	2906	3,50%
سوس ماسة	5840	7,10%	5589	6,60%
كلميم واد نون	1484	1,80%	2070	2,50%
العيون الساقية الحمراء	2319	2,80%	3743	4,50%
الداخلة واد الذهب	614	0,70%	1669	2%

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات مذكرة تقديم المتعلقة لتوزيع الاستثمار الجهوي المرفقة بقانون المالية لسنة 2022

تميز الاستثمار الجهوي الذي خصصته المؤسسات والمقاولات العمومية لفائدة الجهات برسم سنة 2021 بنوع من انعدام التوازن، فقد حظيت جهتي الرباط سلا القنيطرة والدر البيضاء سطات باستثمار وصل إلى 32865 مليون درهم أي بنسبة 40,14% من مجموع استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية عبر

[243] مذكرة التقديم العامة المرفقة بقانون المالية لسنة 2022.

الجهات، بينما استفادت خمسة جهات مجتمعة من 37681 مليون درهم وهي جهات طنجة تطوان الحسيمة وجهة الشرق وفاس مكناس ومراكش آسفي وسوس ماسة، أي ما نسبته 46%، بينما النسبة المتبقية 13,86% كانت من نصيب خمس جهات أخرى وهي جهات الداخلة واد الذهب والعيون الساقية الحمراء وكلميم واد نون ودرعة تافيلالت وبني ملال خنيفرة. وقد سارت استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية على نفس المنوال خلال سنة 2022 بتخصيص أهم استثماراتها لجهتي الرباط سلا القنيطرة والدار البيضاء سطات وذلك بمبلغ وصل إلى 32500 مليون درهم بنسبة 38,61% من مجموع الاستثمارات المخصصة للجهات، بينما استفادت أربعة جهات من نسبة استثمار بلغت حوالي 40% أي بمبلغ وصل إلى 33526 مليون درهم وهي طنجة تطوان الحسيمة وجهة الشرق ومراكش آسفي وسوس ماسة، في حين أن الست جهات المتبقية فلم تحظ سوى بمبلغ 18050 مليون درهم بنسبة 21,39% ويتعلق الأمر بجهات فاس مكناس والداخلة واد الذهب والعيون الساقية الحمراء وكلميم واد نون ودرعة تافيلالت وبني ملال خنيفرة[244].

يلاحظ بصفة عامة من خلال الاستثمارات المخصصة للجهات أن هناك تفاوتات واضحة في المبالغ المستثمرة بين الجهات. فإذا كانت استثمارات الدولة تتميز بنوع من التفاوتات الضيقة نوعا ما، فإن انعدام التوازن يبدو جليا في استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية بين الجهات، بحيث تركزت استثمارات هذه الأخيرة على جهتي الرباط سلا القنيطرة والدار البيضاء سطات، بينما لم تكن استثماراتها مؤثرة خاصة في الجهات الجنوبية، وهو الشيء الذي يمكن تفسيره بكون هذه الجهات تستفيد من المخصصات الواردة في النموذج التنموي الجديد الخاص بهذه الأقاليم.

ثانيا: توازن الاستثمارات العمومية في البرامج الوطنية القطاعية

همت الاستثمارات العمومية مختلف البرامج القطاعية الموجهة للتنمية الجهوية. إلا أن هذه الاستثمارات عرفت تفاوتا بين الجهات، سواء تعلق الأمر بالقطاعات الاجتماعية أو بالبنية التحتية.

أ- التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية في القطاعات الاجتماعية: تعتبر القطاعات الاجتماعية من القطاعات التي تعرف تفاوتات في الاستثمارات المخصصة لها على الصعيد الجهوي. إذ أن تدخل الدولة عن طريق الاستثمار العمومي الجهوي الهادف إلى تقليص الفوارق الاجتماعية لم يكن متوازنا وبالتالي لم تتمكن هذه الاستثمارات من تحقيق الهدف المسطر لها إلا جزئيا خاصة على مستوى قطاعي التعليم والصحة.

- قطاع التعليم: عرفت الاستثمارات العمومية في هذا القطاع تفاوتات يمكن تلخيصها في الجدول التالي:

الاستثمارات العمومية الجهوية في مجال التربية والتعليم

الجهة	قيمة الاستثمارات برسم سنة 2022 (بمليون الدراهم)
طنجة تطوان الحسيمة	360
الشرق	360
فاس مكناس	210
الرباط سلا القنيطرة	347
بني ملال خنيفرة	485

[244] مذكرة التقديم المرفقة بقانون المالية لسنة 2022

الدار البيضاء سطات	434
مراكش آسفي	1160
درعة تافلالت	50
سوس ماسة	90
كلميم واد نون	70
العيون الساقية الحمراء	350
الداخلة واد الذهب	غير متوفر

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات قانون المالية لسنة 2022

يلاحظ من خلال هذا الجدول أن توزيع الاستثمار العمومي الخاص بقطاع التربية والتعليم يتميز بتفاوتات واضحة بين الجهات، بحيث في الوقت الذي خصص لجهة مراكش آسفي لوحدها نسبة 29,62% من إجمالي المبلغ المخصص لكل الجهات، فإن ست جهات، وهي جهات الدار البيضاء سطات وبني ملال خنيفرة والرباط سلا القنيطرة وجهة الشرق وطنجة تطوان الحسيمة والعيون الساقية الحمراء، استفادت من مبلغ استثماري بلغ 2336 مليون درهم أي ما نسبته 59,65% بما يقارب نسبة 9,94% لكل جهة على حدة، في حين أن جهات درعة تافلالت وسوس ماسة وكلميم واد نون لم تحظ سوى بنسبة جد ضئيلة لم تتعد مجتمعة مبلغ 210 مليون درهم أي بنسبة 5,36%.

إلا أن أهم ملاحظة يمكن تسجيلها هو عدم شمول جهة الداخلة واد الذهب من توزيع الاستثمار العمومي المخصص للجهات الخاص بقطاع التربية والتعليم لكون برنامج تنمية أقاليم الجنوب وضع لها برنامجا خاصا في إطار النموذج التنموي الجديد للأقاليم الصحراوية.

- **قطاع الصحة:** عرف التوزيع المجالي للاستثمار العمومي المخصص للجهات في قطاع الصحة، كما هو الشأن بالنسبة لقطاع التعليم، انعدام التوازن بين الجهات كما هو مبين من خلال الجدول التالي:

الجهة	**قيمة الاستثمارات برسم سنة 2022 (بمليون درهم)**
طنجة تطوان الحسيمة	4413
الشرق	1098
فاس مكناس	402
الرباط سلا القنيطرة	8033
بني ملال خنيفرة	597
الدار البيضاء سطات	64
مراكش آسفي	722
درعة تافلالت	1263
سوس ماسة	2527
كلميم واد نون	800
العيون الساقية الحمراء	1853
الداخلة واد الذهب	غير متوفر

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات قانون المالية لسنة 2022

يلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الاستثمار في المجال الصحي توجه بالأساس إلى جهتين رئيسيتين، وهما جهة الرباط سلا القنيطرة بمبلغ 8033 مليون درهم بنسبة 36,9% وجهة طنجة تطوان الحسيمة بمبلغ

4413 مليون درهم بنسبة 20,27% أي أنهما استحوذتا مجتمعتين على ما يزيد عن 57,17% من مجموع الاستثمارات العمومية الجهوية المخصصة لقطاع الصحة[245]، بينما لم يخصص لجهة الدار البيضاء سطات سوى نسبة تكاد تكون منعدمة بحيث لم تتجاوز نسبة 0,03% إلى جانب جهة الداخلة واد الذهب التي لم يشملها الاستثمار في قطاع الصحة لكون برنامج تنمية أقاليم الجنوب وضع لها برنامجا خاصا في هذا الإطار.

ب- التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية في البنية التحتية: تلعب البنية التحتية دورا هاما في التقليص من الفوارق المجالية والاجتماعية بين الجهات، بحيث يعتبر الربط بالشبكة الوطنية للكهرباء ومد الطرق من أهم القطاعات التي تمكن من فك العزلة على العالم القروي والنقص من الهشاشة والفقر اللذين يشكلان أهم مظاهر الفوارق المجالية والاجتماعية به.

أ- التوصيل بالشبكة الوطنية للكهرباء

الجهة	قيمة الاستثمارات برسم سنة 2022 (بمليون درهم)
طنجة تطوان الحسيمة	101
الشرق	29
فاس مكناس	52
الرباط سلا القنيطرة	102
بني ملال خنيفرة	64
الدار البيضاء سطات	80
مراكش آسفي	84,2
درعة تافلالت	428
سوس ماسة	18
كلميم واد نون	7
العيون الساقية الحمراء	83
الداخلة واد الذهب	0

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات قانون المالية لسنة 2022

يتبين من المعطيات المضمنة في هذا الجدول، أن جهة درعة تافلالت حظيت باهتمام استثماري حيث بلغت نسبة الاستثمار الموجه لها وحدها في مجال الكهرباء 40,8% بينما تم استثمار نسبة 35,39% على مستوى أربع جهات وهو ما يبين تركيز الاستثمارات في جهات دون أخرى.

- ***البنية الطرقية***

الجهة	قيمة الاستثمارات برسم سنة 2022(بمليون درهم)
طنجة تطوان الحسيمة	459
الشرق	80
فاس مكناس	728
الرباط سلا القنيطرة	92
بني ملال خنيقرة	30
الدار البيضاء سطات	50
مراكش آسفي	55

[245] مذكرة التقديم المرفقة بقانون المالية لسنة 2022

درعة تافلالت	47
سوس ماسة	370
كلميم واد نون	12
العيون الساقية الحمراء	420
الداخلة واد الذهب	10

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات قانون المالية لسنة 2022

إن توزيع الاستثمارات المتعلقة بالبنية الطرقية شديد التباين بين الجهات، وهو ما أثر سلبا على السياسات

المتبعة في مجال تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، ذلك أنه يلاحظ استثمار نسبة 84,02% في أربع جهات فقط وهي فاس مكناس بنسبة 30,94% وجهة طنجة تطوان الحسيمة بنسبة 19,51% والعيون الساقية الحمراء بنسبة 17.85% وسوس ماسة بنسبة 15,72% [246] . يلاحظ إذن من خلال الاستثمارات العمومية الهامة على الصعيد الجهوي التي تنجزها الدولة بشكل مباشر أو عن طريق المؤسسات والمقاولات العمومية، أنها لم تستطع التقليص من الفوارق المجالية والاجتماعية بشكل واضح، على الرغم من النتائج الإيجابية على صعيد بعض القطاعات كالربط بشبكة الكهرباء الوطنية التي بلغت نسبة 99,87% [247].

إذا كان الاستثمار العمومي للدولة لم يستطع تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بشكل جوهري، فإن اللجوء إلى الاستثمار اللامركزي قد يكون الحل الأنجع. لكن واقع الحال يبين أن تأثير استثمار الجماعات الترابية خاصة في الاستراتيجيات القطاعية يبقى ضعيفا بالمقارنة مع الحاجيات الحقيقية.

الفقرة الثانية: الاستثمار اللامركزي في الاستراتيجيات القطاعية للتنمية

إن التوجه العالمي نحو التدبير اللامركزي للتنمية، يستوجب الأخذ بعين الاعتبار لامركزية الاستثمار المحلي، فقد جاءت التوصيات الصادرة عن الهيآت المالية الدولية كالبنك وصندوق النقد الدوليين[248] لتحث الدولة على إشراك فاعلين اقتصاديين آخرين لحل إشكالية التنمية والنمو[249]. فبالنسبة للمغرب، فإن الأساس القانوني الذي تتدخل الدولة بموجبه في مجال الاستثمار يرجع إلى الفصل 145 من الدستور، على اعتبار أن قرار الاستثمار لا يرتبط بالمجالس المنتخبة فقط، وإنما تتدخل فيه الدولة أيضا من خلال مسؤولية المصالح المركزية في جلب الاستثمار وتسهيل مأمورية المستثمرين على المستوى الترابي.

إن القانون والممارسة يكرسان هيمنة ممثلي الإدارة المركزية على قرار الاستثمار على الصعيد الترابي، وهو ما يجعل الجهة مجالا لاستقطاب الاستثمارات بقدر ما تكون مجالا لتنفيذ هذه الاستثمارات[250]. فاللامركزية الجهوية اصبحت الاداة الأساسية لرسم سياسات التنمية على الصعيد المحلي والجهوي، حيث

---

[246] مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، مرفوقة بقانون المالية لسنة 2022 .

[247] معطيات المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء لسنة 2022.

[248] تقرير البنك الدولي الصادر سنة 1995 بخصوص وضعية الإدارة المغربية، والذي من جملة ما دعا إليه البحث عن أدوار جديدة للجماعات المحلية وتقوية مساهمتها في تدبير الشأن العام المحلي والوطني.

[249] Sedjari (A): « Avant propos de l'ouvrage Etat-Nation et prospective des territoires », éditions L'Harmattan -Gret, 1996, p.1.

[250] د.عبدالحفيظ أدمينو " اللاتركيز يوسع صلاحيات العمال ويعيد إنتاج مركزية جديدة" المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية بتاريخ 20 نونبر 2018 ص 14.

تعتبر ركيزة لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على تحقيق التوازن بين اللامركزية واللاتمركز الإداري مما يسائل واقع للاستثمار المحلي في التنمية الترابية **(أولا)** والمعيقات التي تحول دون تطوير الاستثمار اللامركزي **(ثانيا).**

أولا: واقع الاستثمار اللامركزي في استراتيجيات التنمية

يرجع الأساس القانوني لمساهمة الجماعات الترابية في دينامية التنمية المحلية الجهوية، إلى الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية. إلا أن واقع الأمر يبين أن الاستثمارات التي تخصصها الجماعات الترابية لم ترق إلى المستوى الذي يجعلها تحقق التنمية المرجوة، حيث أن الاستثمارات المتوقعة من طرف الجماعات الترابية بلغت 19 مليار درهم أي بنسبة 7,75% فقط من مجموع الاستثمارات العمومية المتوقعة برسم السنة المالية 2022[251]، الشيء الذي يتضح من خلاله الدور الثانوي لاستثمارات الجماعات الترابية إذا ما قورنت مع المبلغ الذي رصدته الدولة والبالغ 88,9 مليار درهم أي ما يناهز 36,29% من الاستثمار العمومي والمؤسسات والمقاولات العمومية التي خصصت مبلغ 92,1 مليار درهم بنسبة 37,69% ومؤسسة محمد السادس للاستثمار ب 45 مليار درهم بنسبة 18,27% [252]. إلا أن الاستثمار اللامركزي برسم سنة 2021 قد تميز بضعف مخصصات الاستثمار من طرف الجماعات الترابية حيث لم تصل سوى 18 مليار درهم، في حين بلغت استثمارات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية 167 مليار درهم.

كما يلاحظ أن الجهات التي حظيت بأكبر قدر من استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية، لم ترصد في ميزانياتها مبالغ مهمة للاستثمار على مستوى ترابها، فجهة الدار البيضاء سطات خصصت أكبر مبلغ موجه للاستثمار، بحيث وصل إلى 1794 مليون درهم بنسبة 19,6% من مجموع استثمارات باقي الجهات، في حين أن جهة الرباط-سلا-القنيطرة ومراكش آسفي اللتين استفادتا بشكل ملفت من استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية لم تخصصا على التوالي سوى 9.65% باعتمادات بلغت 884 مليون درهم و8,71% بمبلغ وصل إلى 798 مليون درهم. بينما خصصت جهة سوس ماسة مبلغ 051 1مليون درهم للاستثمار بالجهة أي ما نسبته 11,47%من المبلغ الإجمالي المخصص للاستثمار من طرف الجهات الأخرى برسم سنة 2021[253].

حجم نفقات الاستثمار لكل جهة من مجموع نفقات استثمارات الجهات برسم سنة 2021

الجهة	الحصة المخصصة للإستثمار(مليون درهم)	النسبة ب %
الرباط-سلا-القنيطرة	884	9,65
طنجة-تطوان-الحسيمة	761	8,31
بني ملال-حنيفرة	806	8,78
فاس-مكناس	756	8,25
الدارالبيضاء-سطات	1 794	19,6

[251] مذكرة حول التوزيع المجالي للاستثمار المرفقة بقانون المالية لسنة 2022 .

[252] نفس المذكرة.

[253] Bulletin mensuel de statistiques des finances des colletivités territoriales mois de décembre 2021

مراكش-آسفي	798	8,71
الشرق	867	9,46
درعة-تافلالت	316	3,45
سوس-ماسة	1 051	11,47
كلميم-وادنون	201	2,23
العيون-الساقية الحمراء	535	5,82
الداخلة واد الذهب	391	4,27
المجموع	9 160	100

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات الخزينة العامة للملكة لسنة 2021

إن مجمل الاستثمارات الخاصة برسم سنة 2021 همت بعض القطاعات الحيوية كالمشاريع المندمجة واقتناء العقارات الضرورية للاستثمار والبرامج الوطنية التي تستهدف تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، حيث ارتفعت مخصصات الاستثمار بالمقارنة مع سنة 2020 بنسبة 17,2 % [254] وذلك كما يبينه الجدول التالي:

نوع المشروع	**استثمارات سنة 2020 (**	**استثمارات سنة 2021**	**النسبة**
المشاريع المندمجة	1823	1950	7
اقتناء العقارات	513	647	26,1
البرامج الوطنية:(الكهرباء والماء الصالح للشرب بالعالم القروي والطرق القروية).	2611	2660	1,9

المصدر: تركيب شخصي اعتمادا على معطيات الخزينة العامة للملكة لسنة 2021

كما يعتمد الاقتصاد الجهوي بشكل كبير على الدولة، التي تساهم في الناتج الداخلي الخام للجهات بحسب حاجياتها من خلال المشاريع وتوطين الاستثمارات. ومن النماذج المسجلة في هذا الإطار، مساهمة الدولة في الناتج الداخلي الخام للأقاليم الجنوبية بما يفوق 54% ، منها 30% بطريقة مباشرة [255].

ثانيا: معيقات تطور الاستثمار اللامركزي

تتعدد معيقات التمويل اللامركزي للتنمية المحلية على رأسها التدخل المركزي في نسج السياسات العمومية التنموية الذي يشكل العامل الرئيسي لبقاء الجماعات الترابية على هامش التنمية. لذلك نجد مثلا أن عملية مواكبة وإعداد البرامج التنموية تأثرت بسياسة اللاتركيز، إذ رغم إعداد المجالس للمخططات الجهوية، إلا أنها أصبحت بدون وقع حقيقي، على اعتبار أن معظم المشاريع التي تمت برمجتها على مستوى الجهات ذات ارتباط مباشر بتمثيليات الوزارات في الجهات، مما يجعلها لا تمتلك صلاحيات مهمة فيما يخص مواكبة المجالس الجهوية لمختلف المشاريع التي تهم القطاعات الحكومية، حيث ظلت هذه الأخيرة تعاني من ضعف

[254] Bulletin mensuel de la TGR du mois de décembre 2021

[255] نص برنامج النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية.

مواردها، نظرا لضيق القاعدة الضريبية المحلية، وبالتالي تستمر في تبعيتها للتحويلات القادمة من الإدارة المركزية[256].

وعلى سبيل المقارنة، تمثل نفقات الجماعات المحلية في إسبانيا 53,4% من النفقات العمومية الإجمالية و20,4% من الناتج الداخلي الإجمالي. وفي إيطاليا، تصل هذه الحصص إلى 32,3% و15,6% على التوالي. مما يعكس أهمية الاختصاصات المخولة للجماعات المحلية في الدولتين المذكورتين[257].

ومن بين العراقيل التي تحول دون تطور الاستثمار اللامركزي أيضا، سمو نفقات التسيير على نفقات التجهيز بحيث يلاحظ أن نفقات التسيير تغلب على نفقات الاستثمار في ميزانيات الجماعات الترابية بحيث بلغ الحجم الإجمالي لنفقات التسيير(مصاريف الموظفين، خدمات ومصاريف أخرى وفوائد الدين) سنة 2021 حوالي 16 296 مليون درهم أي ما نسبة 64% من مجموع نفقات الجماعات الترابية، مقابل 9 160 مليون درهم أي بنسبة 36%، خصصت لمصاريف الاستثمار[258]، وهو ما يبينه الجدول التالي:

مقارنة نفقات الاستثمار بالنفقات الأخرى المدرجة بميزانيات الجماعات الترابية لسنة 2021

الجماعة الترابية / نوع النفقة	الجهات (بمليون درهم)	العمالات والأقاليم (بمليون درهم)	الجماعات (بمليون درهم)	المجموع
مصاريف الموظفين	150	975	7569	8694
خدمات ومصاريف أخرى	503	296	5768	6567
فوائد الدين	315	53	667	1035
مصاريف الاستثمار	4490	1522	3148	9160

المصدر: تركيب شخصي اعتمادا على معطيات الخزينة العامة للملكة لسنة 2021

إن معيقات تطور الاستثمار المركزي لا تنحصر فقط في المخصصات المالية التي تهيمن عليها مصاريف التسيير، بل تتعداها إلى معيقات أخرى تحول دون تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المتوخاة من الجماعات الترابية. فإعداد سياسة تنموية على المستوى المحلي والجهوي مازالت تعاني من صعوبات من أجل بلورتها، وذلك بسبب كثرة النصوص القانونية التي تعنى بالشأن المحلي وتعدد المصالح التي تتدخل في تسيير الشأن العام الجهوي وكذلك ضعف التكوين القانوني والتدبيري للمنتخبين، ثم هيمنة سلطة المراقبة، بالإضافة إلى عدم مطابقة السياسات الاجتماعية للحاجيات الجهوية التي تعود لغياب معطيات دقيقة وواضحة.

كما يشكل العقار أحد المعيقات الأخرى التي تحول دون تطوير الاستثمار، بحيث أن ما يفوق 30% من المقاولات اعتبرت معدل الضريبة والحصول على العقار وتكاليف الكهرباء والمنافسة غير المشروعة من طرف القطاع غير المنظم من بين أهم الاكراهات التي تحول دون تطور الاستثمار الخاص على المستوى

---

[256] التقرير التركيبي حول "الديناميات والتفاوتات المجالية "، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة \مديرية إعداد التراب الوطني والتعمير، يناير2018 .

[257] د.محمد الداودي ":الإدارة العمومية واشكالية التنمية الاقتصادية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة،2012-2013

[258] مذكرة تقديم مرفقة بقانون المالية لسنة 2022

الجهوي[259]. وتعزى الصعوبات التي تمثلها هذه الإشكالية إلى تعقيدات قانون العقار في المغرب وتعدد المتدخلين وغياب وحدة لتدبير وتصميم المناطق الصناعية[260].

إن مجمل المعيقات التي تواجه الاستثمار اللامركزي ومحدودية استثمارات الدولة على المستوى الترابي الناتجة عن عدم استمراريتها من حكومة إلى أخرى، جعل التفكير في ضرورة إدماج التنمية ضمن مشروع الأمم المتحدة المتعلق بالتنمية المستدامة كإطار عام للسياسات التنموية في المغرب.

المطلب الثاني: الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.

تهدف التنمية المستدامة إلى تطوير موارد الأرض البشرية والطبيعية وتجويد التعاطي الاجتماعي والاقتصادي مع هذه الموارد، وذلك لتلبية احتياجات الحاضر دون الإضرار بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها، ويعود تداول مصطلح التنمية المستدامة إلى سنة 1987 في التقرير الذي أصدرته اللجنة العالمية للتنمية والبيئة تحت عنوان "مستقبلنا المشترك"[261]، والذي جاء ليحذر من المخاطر البيئية المترتبة عن النمو الاقتصادي، والعولمة، والنمو السكاني، والتصنيع. وقد عرفت التنمية المستدامة بأنها تنمية تخدم العنصر البشري دون إلحاق الأذى بالأجيال القادمة أو المساس بها، وتركز على ضرورة النمو الاقتصادي الذي يتصف بالتكامل والاستدامة، والإشراف البيئي، والمسؤولية الاجتماعية[262].

وترمي هذه الاستراتيجية على المستوى الوطني، بصفة عامة إلى تحقيق الانسجام بين التزامات المغرب الدولية والسياسات الوطنية الأفقية والقطاعية تماشيا مع مضمون استراتيجية التنمية المستدامة التي انخرط فيها المغرب من جهة (**الفرع الأول**) ومن جهة أخرى إلى تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بالقياس لوقع هذه الاستراتيجية على مختلف السياسات التنموية القطاعية والجهوية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: المضمون الترابي لاستراتيجية التنمية المستدامة

اعتمد المجتمع الدولي القرار رقم 1/70 سنة 2015 تحت عنوان "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030 " المتعلق ببرنامج عالمي يتكون من 17 هدفا و169 غاية و231 مؤشرا. وقد دعا هذا القرار جميع الدول الموقعة عليه إلى العمل على الوصول إلى هذه الأهداف قصد تحقيق تنمية مستدامة يستفيد منها الجيل الحالي وتضمن حق العيش السليم للأجيال القادمة. وفي هذا الإطار عمل المغرب منذ 20 سنة في مجال إرساء مشروع مجتمعي مبني على مبادئ التنمية المستدامة وذلك من خلال ثلاثة مراحل ابتدأت بالتأهيل الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة من سنة 1992 إلى سنة 2000، ثم وضع رافعات

[259] رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "العقار في المغرب: رافعة أساسية من أجل تحقيق التنمية المستدامة والإدماج الاجتماعي" سنة 2019 ص 39.

[260] رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، نفس المرجع ص 53.

[261] شكلت هذه اللجنة بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر/ كانون الأول عام 1983 برئاسة "برونتلاند" رئيسة وزراء النرويج وعضوية 22 شخصية من النخب السياسية والاقتصادية الحاكمة في العالم، وذلك بهدف مواصلة النمو الاقتصادي العالمي دون الحاجة إلى إجراء تغيرات جذرية في بنية النظام الاقتصادي العالمي

[262] حسن العطار، "التنمية المستدامة ومعوقاتها في الوطن العربي" جريدة إيلاف الالكترونية، لندن 21 ماي 2001

أساسية في المرحلة الثانية لتسريع التنمية امتدت من سنة 2000 إلى سنة 2011، ثم صدور دستور سنة 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية سنة 2015 .

وقد تطور مسار التنمية المستدامة بعد دستور 2011 من خلال عدة محطات، كانت أولاها في شهر فبراير 2011 عندما تمت المصادقة على مسلسل تفعيل الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، ثم إصدار القانون-الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة سنة 2014[263]، الذي تبعته المصادقة على الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة[264] التي تضمنت أبعادا ومبادئ **(الفقرة الأولى)** تتماشى مع الاستراتيجية الأممية في الأهداف والرهانات التي سطرتها في أفق سنة 2030 **(الفقرة الثانية)**

الفقرة الأولى: أبعاد ومبادئ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

أصبحت الدول في الوقت الراهن تأخذ بعين الاعتبار الاستغلال البشري للمجال البيئي الطبيعي، مما سمح بالانفتاح على فهم أفضل للعلاقة بين المجال البيئي والاستعمالات البشرية، وبالتالي الوصول بطريقة أفضل للتنمية المستدامة. وفي هذا الإطار، وضعت أجندة أهداف التنمية المستدامة في أفق سنة 2030، رؤية شاملة ومتكاملة للتنمية، تزاوج بين دينامية النمو وحتمية الإدماج الاجتماعي مع متطلبات الحفاظ على التوازنات البيئية، وبذلك فأبعاد التنمية المستدامة تجعل من هذه الاستراتيجية وسيلة لتحقق التنمية المرجوة تبعا لمحددات تأخذها الدول بعين الاعتبار أثناء وضعها لبرامجها التنموية الخاصة **(أولا)** مرتكزة في ذلك على عدة مبادئ تشكل أساس التدخلات العمومية الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة **(ثانيا).**

أولا: أبعاد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

تتميز التنمية المستدامة بكونها تستهدف تنمية طويلة الأمد، حيث يعد البعد الزمني أساسا لتنفيذها إلى جانب بعديها الكمي والنوعي. كما أن أبعاد التنمية المستدامة تفترض مراعاة حقوق الأجيال القادمة في موارد الأرض والحفاظ عليها عن طريق رسم الخطط والاستراتيجيات التي تحدد طرق استخدام هذه الموارد مع المحافظة على قدرتها على العطاء، بالإضافة إلى الاهتمام بالاحتياجات الأساسية للأفراد. وبذلك، تتنوع أبعاد التنمية المستدامة خاصة البعد البيئي والاقتصادي والاجتماعي والتكنلوجي[265].

✓ **البعد البيئي:** يشكل البعد البيئي أحد أهم مرتكزات التنمية المستدامة في تحقيق أهدافها، ويتمثل ذلك أساسا في سلك نهج تنموي يراعي القدرات المحدودة للبيئة على استيعاب النفايات ويعتمد ترشيد استهلاك الموارد الناضبة التي لا تتجدد طبيعيا ولا يوجد لها بدائل أخرى، مما سيترك بيئة ملائمة للأجيال القادمة، أي الحفاظ على الأصول الطبيعية التي توفر مستقبلا بيئيا آمنا.

---

[263] القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.09 الصادر في 6 مارس 2014، ج ر عدد 6240 بتاريخ 20 مارس 2014 ص. 3194.

[264] جرت المصادقة على الاستراتيجية للتنمية المستدامة في المجلس الوزاري بتاريخ 25 يونيو 2017

[265] نص الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في أفق 2030.ص 34-35-36

✓ **البعد الاقتصادي:** يعد البعد الاقتصادي في التنمية المستدامة من أهم الأبعاد التي تعتمد عليها الدول المتقدمة سعيا إلى تخفيض مستويات الاستهلاك في الطاقة والموارد الطبيعية خاصة النفط والغاز والفحم التي تسبب آثارا سلبية على البيئة وتخفض فرص عيش الأجيال المقبلة في بيئة سليمة.

✓ **البعد الاجتماعي:** يكتسي البعد الاجتماعي في التنمية المستدامة أهمية قصوى على اعتبار أن التنمية تهدف إلى تحسين مستويات الرعاية الصحية والتعليمية وتقليص الفقر والفوارق المجالية والاجتماعية والتنمية البشرية، كما يتضمن هذا البعد كذلك مشاركة المجتمعات في صنع القرارات التنموية التي تؤثر على المساواة والإنصاف الذي يشمل إنصاف الجيل الحالي في تحقيق المساواة في الحصول على الخدمات الاجتماعية والموارد الطبيعية، وإنصاف الأجيال القادمة وضمان حقها في الاستفادة من استمرار المساواة على مر الأجيال.

✓ **البعد التكنولوجي:** يعتبر البعد التكنولوجي مكونا رئيسيا للتنمية المستدامة، بحيث يسعى إلى مساعدة المجتمعات، على أن تصبح ذات تكنولوجية متقدمة تساهم في الحد من تلوث البيئة. وقد لعبت التكنولوجيا الرقمية دورا كبيرا في تعزيز مفهوم التنمية المستدامة، حيث ساهمت في تطور وتحسين أداء المؤسسات الخاصة وتعزيز أنشطة البحث، إضافة إلى تحديث أنماط المدن الحاضنة للتكنولوجيا وتحفيز النمو الاقتصادي الذي يؤدي إلى إحداث فرص الشغل وبالتالي الحد من الفقر والبطالة، وبذلك يتحول المجتمع إلى مجتمع معلوماتي.

كما تسعى الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة إلى التنسيق بين البرامج العمومية والاستراتيجيات القطاعية، مع العمل على تنزيلها وتوزيعها مجاليا في أفق الرفع من وقع تأثيرها على خلق مصادر الثروة.

ثانيا: مبادئ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

تقوم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة على الاستجابة لعدد من المبادئ، وذلك لضمان الانسجام عند بلورتها. وعليه، فقد تم اعتماد أربعة مبادئ لصياغة هذه الاستراتيجية[266]:

- انسجام الاستراتيجية الوطنية مع الاستراتيجية الأممية: إن توقيع المغرب على إطار قانوني دولي يتكون من الاتفاقيات الدولية والإقليمية والتي صادق عليها في مجال البيئة والتنمية المستدامة، يتطلب منه تعديل قوانينه حتى تنسجم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة مع الممارسات الدولية المؤسسة على استراتيجية الأمم المتحدة، وبالتالي ستمكن المغرب من مكافحة التغير المناخي والتصحر وحماية التنوع البيولوجي[267].

- انسجام القوانين الوطنية مع مبادئ القانون-الإطار رقم 12-99: إن نجاح تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، تتطلب تعديل القوانين الوطنية مع مقتضيات القانون الاطار رقم 12-99 بمثابة

[266] الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة " الأسس الستراتيجية الأربع " ص 17

[267] V, Yvette et R.Laganier, Helga-Jane (S), L'environnement: Concepts, enjeux et territoires, Armand Colin, Paris, 2017.p67

ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة[268]. وقد تم إدخال عدد من التغييرات على بعض القوانين حتى تتماشى مع ما جاء به القانون الإطار المذكور، وذلك بالنص على اتخاذ التدابير العملية في مختلف الاستراتيجيات الوطنية والجهوية للتنمية واحترامها المبادئ الواردة في القانون المذكور[269]. ومن بين التعديلات التي تمت بهذا الحصوص، نذكر مرسوم الصفقات العمومية الذي تم تعديله وتتميمه حتى يتماشى مع مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالتنمية المستدامة، خاصة فيما يتعلق بفرض شرط احترام المعايير البيئية في العروض التي يقدمها المتنافسون للفوز بالصفقات العمومية سواء تعلق الأمر بصفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات[270].

- التزام الأطراف المعنية: تتميز الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالديمومة على مستوى تطبيق مضمونها، مما يتطلب التزام الأطراف المعنية باحترام المقتضيات الخاصة بتحقيق ما جاءت به ضمن القانون الإطار السالف الذكر، الذي يلتزم المتدخلون بموجبه بتغيير نهجهم ومفهومهم للتنمية بمفهومها الكلاسيكي.

- وضع استراتيجية عملية: تعتبر الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة استراتيجية عملية، وذلك بارتكازها على تدابير ملموسة وميدانية وكذا باعتمادها على الاستراتيجيات والمخططات والبرامج التي هي في طور التنفيذ، والتي لا تتناقض مع الاختيارات التنموية التي تبناها المغرب.

الفقرة الثانية: أهداف ورهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

عملت استراتيجية التنمية المستدامة في المغرب على تحديد أهداف يتم وصولها في مدة أقصاها سنة2030،

ورسمت تدابير عملية كفيلة بتحقيق أهدافها**(أولا) وإجراءات** تهدف إلى الاستجابة لرهانات الاستدامة التي لم تؤخذ بعين الاعتبار من قبل، بحيث تصبح هذه الاستراتيجية ملزمة للجميع**(ثانيا)**.

أولا: أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

حددت استراتيجية التنمية المستدامة، مجموعة من الأهداف وضعتها الأمم المتحدة، وتمت الموافقة عليها من طرف جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، حيث تعمل على تحقيق أهداف متعددة كالقضاء على الفقر والجوع وتوفير فرص التنمية من تعليم وحياة صحية جيدة وعمل للجميع، بالإضافة إلى تحقيق مبدأ المساواة والمحافظة على البيئة والنظم الأيكولوجية المختلفة[271].

وتماشيا مع استراتيجية الأمم المتحدة، عمل المغرب على تنفيذ محتواها عبر سعيه تحقيق الأهداف التي جاءت بها، وذلك عن طريق تسريع التحول في عدة برامج كالاقتصاد الأخضر مثلا الذي تدور محتوياته حول7 تحديات ذات أولوية للتنمية المستدامة موزعة على 31 محورا و137هدفا.

---

[268] القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة مرجع سابق.

[269] المادة 2 من نفس القانون الإطار مرجع سابق.

[270] مرسوم رقم 2.22.431 بتاريخ 8 مارس 2023 يتعلق بالصفقات العمومية ج ر عدد 7176 بتاريخ 9 مارس 2023 ص 2861.

[271] المادة 7 من القانون الإطار رقم 99.12 مصدر سابق.

وبناء على دراسة إستراتيجية[272] حول تنفيذ ومتابعة أهداف التنمية المستدامة للمغرب، فقد تبين أن الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة تغطي حوالي 70% من أهداف التنمية التي سطرتها منظمة اللأمم المتحدة في أفق 2030، بحيث عمل المغرب على بلوغ هذه الأهداف عن طريق عدة استراتيجيات منها ما تم بلوغ أهداف التنمية المستدامة، ومنها من لازالت في طور الإنجاز قصد بلوغ الأهداف المسطرة في أفق سنة 2030[273].

- الأهداف المحققة أو تلك التي اقترب المغرب من تحقيقها: عمل المغرب، من خلال استراتيجيات مختلفة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي انخرط فيها منذ سنة 2017، بحيث تحقق هدف القضاء على الجوع، بينما تحققت نسبة 97,4% من الربط بشبكة الماء الصالح للشرب ونسبة 99,8% من الربط بالشبكة الوطنية للكهرباء و91% كنسبة للربط بشبكة التطهير[274]، وهي نسب تقترب من أهداف التنمية المستدامة. لكن دور الجماعات الترابية كان هامشيا مما يفسر عدم الوصول إلى الأهداف المحددة في استرتيجية التنمية المستدامة.
- الأهداف التي لم يتم تحقيقها: لا زال المغرب لم يحقق عدة أهداف ضمن استراتيجية التنمية المستدامة، كمكافحة الفقر وتعميم التعليم في جميع الأسلاك الدراسية. فعدم إشراك الجماعات الترابية في الحد من الفقر والبرامج الصحية والتربوية والبنية التحتية كان له الأثر السلبي على السياسات المتبعة في هذا المجال، فتقليص الفقر لم يتم إلا بشكل طفيف منتقلا من 2,9% سنة 2018 إلى 1,7%سنة 2019، بينما تحسين نسبة المساكن الحضرية البدائية فلا زالت مرتفعة حيث استقرت في 3,6% سنة 2018. أما فك العزلة على العالم القروي فلم

تتجاوز نسبة 79,3% سنة 2017، في حين أن مستوى التغطية الصحية بلغ 68,8% سنة 2019 [275].

ثانيا: رهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

تهدف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة إلى تحقيق عدة رهانات أبرزها تعزيز قواعد حكامة تدبير الشأن العام وجعلها مرتبطة بوضع آليات ضبط وتنظيم اتخاذ القرار على مستويات متعددة ضمانا لتدبير مشترك للموارد الطبيعية. لكن ترجمة هذا الأمر على أرض الواقع يبين أن هناك اختلالات خاصة على مستوى الاستراتيجيات القطاعية، حيث تبين من خلال تحليل المعطيات الخاصة بها (المطلب الأول من المبحث الثاني) أن هناك عددا من الاختلالات والمعيقات إما ذات طبيعة مؤسساتية متمثلة في غياب التخطيط والتنسيق والالتقائية خلال مرحلة تنفيذ الاستراتيجيات، وتعقيد وطول المساطر، وتداخل الاختصاصات،

---

[272] دراسة إستراتيجية أجراها قطاع البيئة ، بتعاون مع القطاعات الوزارية المعنية، حول تنفيذ ومتابعة أهداف التنمية المستدامة للمغرب منشورة بالوقع الرسمي لوزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة.

[273] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول "إنجاز أهداف التنمية المستدامة بالمغرب :الوضعية الراهنة والتحديات الرئيسية" منشور على موقع المندوبية www.jms2020.hcp.ma بتاريخ 10 يناير 2022

[274] البرنامج الوطني للربط بالماء الصالح للشرب والربط بالكهرباء مرجع سابق.

[275] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول تحقيق أهداف التنمية المستدامة منذ تبني المغرب للاستراتيجية سنة 2017.

وصعوبات تنفيذ النصوص على المستوى المحلي، أو مالية وتتمثل في خصاص في التمويل وصرف اعتمادات في غير مكانها، وتسعيرة أقل من الكلفة، وغياب الشفافية والتنسيق بين الإدارات[276].

لكن التأثير الواضح لغياب الجماعات الترابية، تبقى في عدم تحقيق هدف تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية ومقاربة النوع والحماية الاجتماعية والشغل التي فاقمت من حدتها ظهور جائحة كورونا، بحيث توقف نشاط 34% من الأسر، مما أدى إلى صعود الأرقام المتعلقة بالفقر[277]. كما أشار تقرير للبنك الدولي إلى أن 18% من الأسر على الصعيد الوطني لم يتابع أبناؤها التعليم عن بعد. بالإضافة إلى التراجع في المجال الصحي بفعل انشغال المصالح الطبية بمعالجة مرضى كوفيد19.[278]

يتبين إذن أن الجماعات الترابية لم تحض بدور بارز في تنفيذ مضمون الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بفعل استحواذ المصالح المركزية على وضعها وتنفيذها، ويظهر ذلك جليا من خلال مقتضيان القانون الإطار رقم 12-99 المتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة الذي لم يأت على ذكر الجماعات الترابية سوى مرتين فقط وبصيغتين مطبوعتين بالعمومية حينما أشار إلى أن" تسهر الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة على إدماج التدابير المستمدة من التنمية المستدامة في السياسات العمومية الشاملة والقطاعية التي تعدها أخذا بعين الاعتبار خصوصيات كل قطاع"[279] من جهة، وعدم إلزام الجماعات الترابية باتباع سياسات عمومية محلية مندمجة ومنسقة بخصوص إقامة التجهيزات والبنيات التحتية[280] من جهة أخرى، وبالتالي فإن وقع هذه الاستراتيجية في غياب دور محوري للجماعات الترابية في مجال السياسات التنموية لم يكن ليقلص من الفوارق المجالية والاجتماعية بين الجهات.

الفرع الثاني: وقع استراتيجية التنمية المستدامة على الفوارق المجالية والاجتماعية

تتضمن الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة برنامجا شاملا لجميع الاستراتيجيات القطاعية. فالمغرب بحكم تنوع مجاله الجغرافي وتعدد ثقافاته أدى به إلى تنوع وتعدد مجالاته، مما يجعل امكانية تحديد شكل موحد لتنمية مختلف المناطق المكونة له أمرا صعب التحقق، بحيث لا يمكن وضع نفس الإطار التنموي أو تصور نموذج تنموي شامل لجميع المجالات التي تختلف من ناحية خصائصها الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية.

لكن على الرغم من المحاولات الهادفة إلى تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، فإن هناك انطباعا عاما يتمثل في كون أن الدينامية التنموية تسير بوتيرة متمايزة بحسب الجهات والمناطق، وهو ما يظهر من خلال تجليات هذه الاستراتيجية على المستويين الاقتصادي **(الفقرة الأولى)** والاجتماعي **(الفقرة الثانية).**

---

[276] عبد العزيز مرزاق: "الحكامة البيئية وتنمية الاستثمارات بالمغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق بسطات 2017، ص 224

[277] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول أثر جائحة كورونا على التنمية ص 17 سنة 2021

[278] تقرير البنك الدولي في إطار الشراكة مع المغرب 2019.2024 بتاريخ 01 نونبر 2021

[279] المادة 13 من القانون الإطار رقم 12-99 مصدر سابق.

[280] المادة 20 من نفس القانون.

الفقرة الأولى: التجليات على المستوى الاقتصادي المحلي.

يشكل البعد الاقتصادي في استراتيجية التنمية المستدامة الجزء المفصلي في إعادة تنظيم الهيكلة الاقتصاد على مستوى دوائر الإنتاج والتوزيع والاستهلاك. إلا أن واقع الأمر أظهر على مر التاريخ أن التطور الاقتصادي الناتج عن مختلف الاستراتيجيات لم يكن متوازيا، فتشكلت إثر ذلك تفاوتات على مستوى الدخل والثروة. وقد عرفت التفاوتات تفاقما على المستوى الدولي منذ عقد الثمانينيات معلنة عن نهاية فترة الرخاء التي عرفتها العديد من البلدان بعد نهاية الحرب العالمية الثانية[281].

إن هذا الوضع لا يختلف من بلد لآخر، بحيث شكل التصاعد المتزايد للتفاوتات أحد الاهتمامات الرئيسة بمختلف الدول، بما فيها تلك التي تحظى بمعدلات نمو اقتصادي مرتفع. فعلى سبيل المثال، في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية يتوفر 10% من السكان الأكثر غنى على 9,6 مرة دخل 10% من السكان الأكثر فقرا عند نهاية سنة 2018. وكذلك الأمر بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية التي يعد 10% من سكانها الأكثر غنى، وقد تم تسجيل نفس التطورات بالدول الصاعدة مثل الصين، حيث ساهمت دينامية الانفتاح الاقتصادي إلى دخول البلد في مسار يعزز التفاوتات داخل المجتمع. كما أن دول الشرق الأوسط بدأت تعرف تفاوتات مهمة، حيث بلغت حصة 10%من السكان الأكثر غنى61% من الدخل الوطني خلال سنة 2020[282]، أما على المستوى الوطني، فيسجل أن هناك تفاوتات كبيرة بين الجهات فيما يخص الدخل وخلق الثروة **(أولا)** مما نتج عنه تكريسا للفوارق المجالية بفعل تركيز الأنشطة الاقتصادية في جهات دون أخرى **(ثانيا).**

أولا: تفاوتات على مستوى الدخل وخلق الثروة

إن استراتيجية التنمية المستدامة لم تتمكن من تقليص التفاوتات في فرص الاستثمار والأعمال خاصة الولوج إلى الشغل الذي يعود التفاوت فيه إلى عدم المساواة بين الوسط الحضري والوسط القروي وبين الفئات الاجتماعية الأخرى خاصة النساء وذوي الاحتياجات الخاصة. إلا أن منظومة إعادة توزيع الثروات تبقى العنصر البارز على مستوى الفوارق الاقتصادية[283] بحيث رغم نهج استراتيجيات قطاعية مختلفة، فإن ذلك لم ينعكس على النمو الاقتصادي الذي يصب في خلق فرص الشغل[284]. فعلى سبيل المثال أشارت عدة تقارير، خاصة تلك الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط والبنك الدولي إلى أنه على الرغم من اتخاذ التدابير والآليات المختلفة الهادفة إلى الحد من الفقر، فإن ذلك لم يكن له تأثير على الحد من الفوارق بين الجهات[285]، وهو ما يتجلى على عدة مستويات في مقدمتها استمرار وجود الفوارق على مستوى ثروة المجالات وفي تمركز قوي للأنشطة الاقتصادية. فالتفاوتات على مستوى الدخل والثروة تشكل أبرز التجليات

[281] مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، "القانون التنظيمي للمالية : رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي، العدد 35 ،2019 ص 52.
[282] نفس المرجع ص 53
[283] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الفوارق الاجتماعية والمجالية سنة 2017 ص 121
[284] نفس التقرير ص 125
[285] تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع البنك الدولي: "الفقر والرخاء المشترك في مغرب الألفية الثالثة بين سنتي 2001 و2014"

المادية للفوارق ذات الطابع الاقتصادي، بحيث سجل انعدام توازن متصاعد بين الجهات وداخل نفس الجهة. مما يؤثر على مستوى الناتج الداخلي الخام وتباينه حسب الجهات، وذلك كام هو مبين في الجدول التالي:

الجهة	نسبة المساهمة في الناتج الداخلي
الدار البيضاء-سطات	%31,8
الرباط-سلا-القنيطرة	%15,3
طنجة-تطوان-الحسيمة	%10,9
مراكش-آسفي	%8,5
فاس-مكناس	%8,4
سوس-ماسة	%6,7
بني ملال- خنيفرة	%6
الجهة الشرقية	%5,1
درعة – تافيلالت	%2,6
كلميم واد نون	%1,8
العيون الساقية الحمراء	%1,6
الداخلة واد الذهب	%1,3

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط

وهكذا يتضح أن الثروة الوطنية محصورة في عدد محدد من الجهات[286]، بحيث أن ثلاث جهات من أصل اثنتي عشرة تنتج 58% من الناتج الداخلي الخام سنة 2019 وهي جهة الدار البيضاء سطات بنسبة31,8% وجهة الرباط-سلا-القنيطرة ب 15,3%وطنجة-تطوان-الحسيمة ب10,9%، في حين ساهمت خمس جهات بنسبة 34,7% من الناتج الداخلي الإجمالي، ويتعلق الأمر بكل من جهة مراكش-آسفي بنسبة 8,5%، وجهة فاس-مكناس ب8,4% وجهة سوس-ماسة بنسبة6,7%، وجهة بني ملال- خنيفرة بنسبة6%، والجهة الشرقية بنسبة 5,1% في حين بلغت مساهمة جهة درعة-تافيلالت بنسبة 2.6% والجهات الجنوبية الثلاث بنسبة 4.7% من الناتج الداخلي الإجمالي.

إن التفاوتات المسجلة بين الجهات، انعكست على خلق الثروة وفرص الشغل على المستوى الوطني، بحيث انتقلت وتيرة نمو الاقتصاد الوطني من4,8% كمعدل سنوي ما بين سنتي 2000و2009 إلى 3,5%خلال الفترة الممتدة بين سنتي2010و2018 و2,8% فقط ما بين سنتي 2018 و2019، مما انعكس سلبا على خلق فرص الشغل خاصة لدى النساء بحيث تمثل نسبة النشيطات منهن21,2% سنة 2021 مقابل70,8% بالنسبة للرجال[287]. وتعتبر فئة حاملي الشهادات من الفئات المشمولة أكثر بالبطالة، خاصة خريجي الجامعات الذين تبلغ نسبة البطالة

في صفوفهم 25.9 % وخريجي التكوين المهني، الذين تتراوح نسبة البطالة بينهم من 21% إلى24% حسب مستوى التأهيل[288].

[286] مذكرة تقديم حول توزيع الاستثمار العمومي الجهوي مرفقة بمشروع القانون التنظيمي للمالية لسنة 2022.

[287] انتقل صافي إحداث فرص الشغل من حوالي 144.000 منصب إلى 69.000 منصب في المتوسط السنوي على التوالي بين 2000- 2009 و 2019 2010، بيانات منشورة بموقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، بناء على بيانات المندوبية السامية للتخطيط بتاريخ 11 يناير 2022.

[288] تقرير المندوبية السامية للتخطيط لسنة 2019، مرجع سابق.

كما يتضح من خلال معطيات المندوبية السامية للتخطيط، فإن أعلى مستويات البطالة سجلت بكل من جهات الجنوب الثلاث مجتمعة بنسبة 20,1% والجهة الشرقية ب 17,4%، في حين سجلت جهة الدار البيضاء-سطات 13,8% وفاس-مكناس 13,5%. كما سجلت أدنى مستويات البطالة بكل من جهات درعة-تافيلالت 9,7%ومراكش-أسفي 6,9%، وطنجة-تطوان-الحسيمة 9,7% [289].

ثانيا: التركيز المجالي للأنشطة الاقتصادية

لقد ساهم الاستثمار العمومي والخاص إلى جانب الدينامية الديمغرافية التي عرفها المغرب خلال العقد الثاني من الألفية الثالثة، في تطور منظومة عمرانية تراتبية نتج عنها ترسيخ مجموعة من التحديات تتجلى في تدعيم ثقل المدن الكبرى، بالإضافة إلى تسارع ظاهرة التسحل، إذ يتركز65% من السكان الحضريين و53% من الأنشطة السياحية و92% من الأنشطة الصناعية بالمناطق الساحلية[290]، وهو ما يمكن ملاحظته على مستوى الفضاء الميتروبولي الرباط-الدارالبيضاء الذي يستحوذ على 47,1% من الناتج الداخلي الخام ويوطن % 86,4 من المقاولات، بينما تتراكم الصعوبات في جهات درعة تافيلالت وبني ملال-خنيفرة ومراكش-آسفي، وهي الجهات الثلاث التي أظهرت مؤشرا للتنمية المحلية المتعددة الأبعاد بأقل المعدلات مقارنة مع المعدل الوطني المقدر بحوالي 0,7.[291]

تختلف اقتصادات الجهات بحسب التنوع الحاصل في مواردها وأنشطتها الأساسية كالصناعة أو التجارة أو الفلاحة وبحصة أقل البناء والأشغال العمومية، وبحسب عوامل أخرى تتمثل خاصة في الرأسمال البشري والبنيات التحتية والخصوصيات المحلية لكل جهة. أما فيما يتعلق بمساهمة الجهات في الأنشطة الاقتصادية، فتظل أنشطة القطاع الأولي متمركزة في عدد محدود من الجهات[292]، حيث ساهمت ست جهات بما يقارب 75% من القيمة المضافة لهذا القطاع سنة 2020، وهي جهات الرباط-سلا–القنيطرة، فاس-مكناس، الدار البيضاء -سطات ومراكش-آسفي ، سوس-ماسة و طنجة-تطوان- الحسيمة. من ناحية أخرى، فإن أنشطة القطاع الثانوي تمركزت بكل من جهة الدار البيضاء–سطات وجهة طنجة -تطوان-الحسيمة اللتان ساهمتا بنسبة 56,8% من القيمة المضافة الوطنية لهذا القطاع خلال سنة 2020. ومن جهة أخرى، فإن 59,4% من الثروة الناتجة عن أنشطة القطاع الثالث تعود إلى جهات الدار البيضاء -سطات والرباط - سلا - القنيطرة وطنجة - تطوان - الحسيمة[293]. بالموازاة مع ذلك، فإن مؤشر موران Moran، المتعلق بالارتباط الذاتي المجالي ما

بين الجهات الإثنتي عشرة، يشير إلى قيمة إيجابية تبلغ حوالي 0.34 ، وهو ما يعني أن الجهات ذات الناتج

---

[289] مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل برسم سنة 2022.

[290] أشغال الندوة الموضوعاتية حول "الفوارق المجالية وتحديات التضامن بين الجهات" سنة 2019 .

[291] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الفوارق الاجتماعية والمجالية مرجع سابق.

[292] المندوبية السامية للتخطيط، تقرير الحسابات الجهوية: "الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأسر" سنة 2022

[293] المندوبية السامية للتخطيط، تقرير الحسابات الجهوية، نفس المرجع.

الداخلي الخام للفرد الواحد المرتفع، والجهات ذات الناتج الداخلي الخام للفرد الواحد المنخفض تميل إلى التمركز في مناطق جغرافية متباعدة . وبذلك، يتضح جليا أن المغرب لم يتمكن، إلى حدود اليوم، من التخلص من نمط التنمية المجالية غير المتكافئة "المركز-الهامش"، مما يشير إلى ضعف نجاعة سياسات التنمية المجالية التي تم اعتمادها من قبل الدولة[294] وهو ما كان له تجليات سلبية على المستوى الاجتماعي.

الفقرة الثانية: التجليات على المستوى الاجتماعي.

إن انخراط المغرب في أجندة 2030 وإطلاقه مجموعة من المبادرات والبرامج العمومية التي تستهدف الوصول إلى المعدلات المحددة في البرنامج الأممي حول التنمية المستدامة، لم تساهم في الحد من تفاقم التفاوتات الاجتماعية واستمرار الفوارق الجهوية، وهو ما يعكس محدودية سياسة التنمية المتبعة في تمكين جميع فئات المجتمع عبر الجهات من الاستفادة من ثمار النمو الاقتصادي، خاصة وأن تنزيل محتوى الأجندة، يتم انطلاقا من المركز ولا تضطلع اللامركزية بدور حيوي فيه.

وبناء على ذلك فإن النتائج المحققة في المجال الاجتماعي كالتعليم والصحة والبنية التحتية والمساواة، لم تمكن من تقليص الفوارق الاجتماعية بين الجهات وداخل الجهة نفسها، لاسيما الفوارق المتعلقة بالولوج إلى الحقوق الأساسية والخدمات الاجتماعية. وهذا ما أكدته بعض التقارير المحلية[295] والدولية[296] التي سجلت ارتفاعا في الفوارق الاجتماعية. كما أن عدم استفادة جميع السكان من الثروات المنتجة، جعل المغرب يحتل المرتبة 103 من أصل 152 دولة، وذلك كما جاء في تقرير منظمة "أوكسفام" العالمية ومنظمة التنمية المالية الدولية[297] التي تعتمد ثلاث مؤشرات أساسية في تصنيفها للدول وهي: مقدار استثمار الحكومات في الإنفاق الاجتماعي، وكيفية استخدامها لأموال الضرائب لموازنة مستوى التفاوت في الدخل، وحقوق العاملين.

يتضح من خلال مختلف التقارير المنجزة أن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص الذي يعد جوهر العدالة الاجتماعية والمجالية، لازالت تعتريه مجموعة من النقائص خاصة الفوارق القائمة على المستوى الاجتماعي لا سيما في مجال المساواة في الولوج إلى الخدمات الأساسية، بحيث لا زال البون شاسعا بين أهداف أجندة 2030 والواقع المعاش في المغرب، ذلك أن الاستفادة من هذه الخدمات لا زال لم يصل في بعض القطاعات إلى الحد الأدنى المتعارف عليه دوليا، كالبنية التحتية الطرقية (انظر المبحث الثاني، المطلب الأول، الفرع الأول، الفقرة الأولى، ثانيا) واستمرار التقاطبات بشكل متزايد على مستوى الوسطين الحضري والقروي

---

[294] مؤشر موران (1950) الذي يقيس الترابط الذاتي المجالي بن الجهات المتجاورة .يقيس هذا المؤشر درجة التشابه بن الجهات المتجاورة في مستوى الناتج الداخلي الخام للفرد الواحد .وعندما يكون الارتباط الذاتي موجباً، فإنّ جهات مجاورة تميل إلى اكتساب خصائص مماثلة، أما عندما يكون الارتباط الذاتي سالبا، فإن الجهات المجاورة تكون لها خصائص مختلفة .

[295] خاصة تقارير المندوبية السامية للتخطيط والمنظمة الوطنية لحقوق الإنسان.

[296] تقرير البنك الدولي حول نسبة النمو والوضع الاقتصادي في ظل جائحة كورونا مرجع سابق.

[297] تقرير منشور على موقع www.arabic.oxfam.org اطلع عليه بتاريخ 10 أبريل 2022 على الساعة 00:40

الذي يترجم بحدة الفوارق بينهما التي لا زالت في مستوى مرتفع[298]، على الرغم من النتائج الإيجابية التي سجلها المغرب في مجال محاربة الفقر[299]. إلا أن هناك فئات واسعة من الساكنة لا زالت تعاني من ضعف المشاركة والتهميش خاصة النساء والشباب[300].

ونظرا لكثرة وتنوع الصعوبات التي تعترض تحقيق أهداف التنمية المستدامة سنورد على سبيل المثال لا الحصر المعيقات التي تحول دون تقديم الخدمات الاجتماعية التي تعتري المنظومة التربوية والصحية.

✓ **قطاع التعليم:** تدعو الرؤية الاسرتاتيجية 2015-2030 إلى مدرسة الإنصاف والجودة، والارتقاء، وإقرار آليات التتبع والتقييم. فبالنظر إلى الغايات المسطرة في الهدف الرابع من الاستراتيجية الأممية للتنمية المستدامة المتعلق بالتعليم، فإن المعطيات الحالية تبين أن المغرب لا زال بعيدا عن إمكانية بلوغ هذه الغايات.

لقد وقف المجلس الأعلى والهيأة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي على مسار المغرب في تحقيق مضمون الهدف الرابع ضمن تقريرهما التقييمي لسنة 2019[301] بحيث حددت أسباب التأخر في مجال التعليم في تفاوت الإنصاف وتكافؤ الفرص والمساواة والتغطية الترابية للعرض المدرسي.

وبصفة عامة، فإن تحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة لا زال يتطلب تنزيل السياسات العمومية خلال السنوات المقبلة للوصول إلى النسب المحددة بمقتضى أجندة 2030، بحيث أنه باستثناء الولوج إلى التعليم الأساسي الذي حقق فيه المغرب نسبة 94,6% فإن الولوج إلى التعليم الأولي لم يصل سوى إلى نسبة 52,8% بينما تمديد التعليم إلى ما بعد الإلزامي فقد لامس نسبة 60,3%[302]. أما فيما يتعلق بالإنصاف بين الجنسين، والإنصاف المجالي في العرض التربوي فقد حققا نسبا متفاوتة وذلك كما هو مبين في الجدولين التاليين:

- الإنصاف بين الجنسين:بلغت نسبة تحقيقه 88,3% موزعة كما يلي:

مجال المساواة	النسبة المئوية
المساواة في التعليم الأولي	76,6
المساواة في التعليم الابتدائي	88,6
المساواة في التعليم الثانوي الإعدادي	82,6
المساواة في التعليم الثانوي التأهيلي	98,7
المساواة في التعليم العالي	94,9

[298] حسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي الجديد لسنة 2019 ، فإن قطاع التربية والتعليم ، يعد أكبر مجال تتجلى فيه التفاوتات 29.98% متبوعا بتوزيع الدخل23.44 % ثم التفاوتات بين الوسط الحضري والقروي 15.42%، فمجال الصحة 12.11 %ثم القضاء % 11.26، ص 40

[299] حسب تقرير المندوبية السامية للتخطيط لسنة 2016، انخفض الفقر النقدي بشكل ملحوظ من % 15,3 إلى % 4,8 على التوالي بين عامي 2001 و 2014أما بالنسبة للفقر متعدد الأبعاد، فقد انخفض بشكل كبير من % 24,5 إلى 6% خلال الفترة المذكورة.

[300] وصل عدد الشباب في وضعية"لا في المدرسة ولا في التكوين ولا في الشغل NEETS إلى مستوى جد مرتفع، أي 4,3 مليون شاب تتراوح أعمارهم بين 15و 34 عاما.

[301] تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والهيأة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العمي" إطار الأداء لتتبع الرؤية الاستراتيجية في أفق 2030 الصادر سنة 2019، ص 23.

[302] تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي مرجع سابق ص87.

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والهيأة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العمي" إطار الأداء لتتبع الرؤية الاستراتيجية في أفق 2030.

- الإنصاف المجالي في العرض التربوي الترابي: تحقق بنسبة 56,8% موزعة كما يلي:

تغطية الجماعات الترابية حسب العرض التربوي	النسبة ب %
التعليم الابتدائي	98,9
التعليم الإعدادي	73,4
التعليم الثانوي التأهيلي	40,3
التعليم العالي وتكوين الأطر	14,5

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والهيأة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العمي.

يتبين من خلال الجدولين السابقين أن إجبارية تعميم التعليم الابتدائي قد اقتربت من الهدف المحدد في 100% غير أن باقي الأسلاك التعليمية لم تصل إلى الحد الأدنى خاصة التعليم الثانوي والعالي.

كما أن أوجه عدم الإنصاف تخص بشكل رئيسي الأطفال في المناطق القروية، بما في ذلك الإناث والأطفال الذين يعيشون في ظروف هشة، إذ لا يتجاوز معدل تمدرس هذه الفئات 32.4%. وفي المناطق القروية، يواجه الأطفال بشكل عام صعوبات في الانتقال من المرحلة الابتدائية إلى المرحلة الإعدادية، حيث لا يلتحق بالإعدادي سوى 69.5% منهم. وينخفض هذا المعدل ليصل إلى 30.6% بالنسبة لولوج السلك الثانوي، خاصة الإناث منهم بحيث لا تتجاوز نسبة انتقالهن إلى التعليم الثانوي 21.9%[303].

- كما تعتبر معضلة الهدر المدرسي من بين المعيقات الأساسية التي تحول دون تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في شقها المتعلق بالتعليم، بحيث ترتفع نسبة الهدر المدرسي من سلك إلى آخر ليبلغ المعدل الوطني للتمدرس 87.6%[304] في السلك الإعدادي، ينقطع منها نسبة 13,2% [305] بينما نسبة التمدرس على مستوى السلك الثانوي فتبلغ 61.1% [306] ينقطع عن الدراسة من بينهم نسبة 9,9% [307].

نسبة الإنقطاع والتكرار على مستوى السلكين الإعدادي والثانوي.

	نسبة الانقطاع ب %	نسبة التكرار ب%
سلك التعليم الابتدائي	3,3	10,1
سلك التعليم الإعدادي	13,2	19,8
سلك التعليم الثانوي	9,9	12,9

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والهيأة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العمي" إطار الأداء لتتبع الرؤية الاستراتيجية في أفق 2030 الصادر سنة 2019

ويمكن لمس ظاهرة الهدر المدرسي أيضا في عدم تجاوز معدل استكمال الأسلاك التعليمية الثلاثة لنصف التلاميذ الممدرسين، وهو ما يجعل التساؤل مطروحا حول المكتسبات الأساسية وتوجيه التلاميذ، بحيث أن ثلث تلاميذ المدارس الابتدائية فقط يتقنون المهارات الأساسية في الرياضيات والعلوم والقراءة

303 تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع البنك الدولي» :الفقر والرخاء المشترك في مغرب الألفية الثالثة بين سنتي2017 و2001. ص 6

304 تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع البنك الدولي نفس المرجع ص 13.

305 تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والهيأة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي" مرجع سابق.

306 تقرير المندوبية السامية للتخطيط نفس المرجع ص 7

307 تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي نفس المرجع 74

والكتابة[308]. كما أن انخفاض معدل الولوج إلى تعليم أولي ذي جودة يظل عائقا أمام الاستعداد للتعليم الابتدائي بشكل جيد وهو ما يؤثر على عدد السنوات التي يقضيها التلميذ في السلك الإبتدائي بحيث تقدر نسبة الأطفال الذين يتأخرون سنة واحدة على الأقل في التسجيل بالسلك الابتدائي ب 11.3%، ويصل هذا المعدل إلى 14.8% في المناطق القروية[309].

ويعتبر الفقر متعدد الابعاد مثله مثل الفقر النقدي، من العوامل المؤثرة في المساواة إلى الولوج إلى التعليم بحيث لا يزال الفقر ظاهرة قروية بالأساس، إذ تقطن نسبة 85.4% من السكان الذين هم في وضعية فقر متعدد الابعاد بالوسط القروي، وهو ما كان سببا في عدم تمدرس نسبة 21.3% الاطفال[310].

✓ **قطاع الصحة**: يؤكد الهدف الثالث من أهداف التنمية المستدامة على ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار. ولتحقيق هذا الهدف تمت برمجة عدة غايات، من بينها تخفيض معدل الوفيات النفاسية، ووضع نهاية لوفيات المواليد والأطفال دون سن الخامسة، ومكافحة الأمراض المعدية، وضمان تخفيض الوفيات الناجمة عن الأمراض غير المعدية وتعزيز الصحة العقلية وتحقيق التغطية الصحية الشاملة.

وعليه فقد تبنت الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة نفس أهداف الاستراتيجية الأممية، فعملت على تقليص وفيات الأمهات في المغرب إلى 72,6 لكل 100 ألف ولادة حية وهو معدل قريب من هدف أجندة 2030 الذي حدد أقل من 70 لكل 100 ألف ولادة حية. بالإضافة إلى تحقيق هدف تقليص وفيات الأطفال دون سن الخامسة إلى 22,16 لكل 1000ولادة حية وهو أفضل من هدف أجندة 2030 المحدد في 25 بالنسبة لكل 1000ولادة حية. وأخيرا تم تقليص وفيات الأطفال حديثي الولادة إلى 13,56 وفاة لكل 1000 ولادة حية مقابل أقل من 12 بالنسبة لأجندة 2030، وبذلك تعتبر الصحة مصدر هشاشة، إذ أن 38% من الساكنة لا يتوفرون على تغطية صحية[311]، كما أن الأسر تتحمل في المتوسط % 50 من نفقات الصحة[312] بحيث يشير تقسيم عدد السكان حسب المراكز الصحية في الوسطين الحضري والقروي إلى فوارق هامة بين الجهات. والأمر نفسه بالنسبة لكل من المراكز الصحية الحضرية التي يبلغ معدلها الوطني 32.000 نسمة لكل مركز صحي، والمراكز الصحية الحضرية المتوفرة على وحدة للتوليد بمعدل 142.000 نسمة لكل نوع من هذه المراكز[313].

وفيما يتعلق بعرض العلاجات، فإن نسبة الأطباء لكل 000 10 نسمة لا تتجاوز 6.2 طبيب، ولا تستجيب لمعايير منظمة الصحة العالمية، ومما يزيد من تفاقم هذا الوضع التركيز القوي للأطر الطبية في بعض الجهات، حيث أن 22% من المهنيين في القطاع العمومي، وحوالي 50% من العرض الصحي

---

[308] تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع البنك الدولي المرجع نفسه ص 9

[309] تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع البنك الدولي، ص 12 مرجع سابق

[310] التقرير الوطني المنجز من طرف المندوبية السامية للتخطيط بتعاون مع صندوق الامم المتحدة للسكان تحت عنوان "السكان والتنمية في المغرب" سنة 2019. ص5

[311] تقرير المندوبية السامية للتخطيط نفس المرجع ص 23

[312] الحسابات الوطنية للصحة لسنة 2018.

[313] الحسابات الوطنية للصحة لسنة 2018

الخصوصي تتركز في جهتي الدار البيضاء - سطات والرباط - سلا – القنيطرة ، وهي أرقام جعلت المغرب يقبع في آخر الترتيب،
مقارنة مع دول إفريقية وعربية كالإمارات والبحرين وقطر والأردن والعراق[314].

يتبين إذن أن تحقيق غايات الهدف الثالث من استراتيجية التنمية المستدامة التي وضعتها الأمم المتحدة لا زال يعتريها عدد من المعيقات، حيث أن النظام الصحي واجه ضغوطا غير مسبوقة ولدتها جائحة كوفيد 19، فزيادة الوفيات ولد ضغطا كبيرا على المستشفيات، وهو ما كشف عن هشاشة المنظومة الصحية وما لذلك من أثر على الأمراض المرتبطة بالأمهات والولادات الحديثة وصحة الطفل، وذلك بفعل تخصيص الموارد الطبية للتصدي للجائحة مما جعل الخدمات الصحية الأساسية تتدنى بشكل ملفت بما في ذلك الصحة الجنسية والإنجابية خاصة تأجيل عمليات تطعيم الأطفال في سائر التراب المغربي.

[314] تصنيف المؤشر العالمي نامبيو المتعلق بالرعاية الصحية في إطار الأمن الصحي. منشور بموقع www.walaw.press اطلع عليه بتاريخ 10 أبريل 2022 01:30

خاتمة الفصل الأول

عرفت السياسات التنموية في المغرب منذ الاستقلال تباينات تجلت في نهج مخططات تنموية بعد الاستقلال، ثم مخططات من جيل جديد جعلت الأولويات الاجتماعية من بين أهدافها، ثم تعويضها بالتخطيط الاستراتيجي سنة 2002 الذي جعل من قواعد الحكامة ركيزة له في وضع وتنفيذ البرامج والاستراتيجيات القطاعية التي وضعت لها نفس الأهداف المتمثلة في الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية.

إلا أنه بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على تبني سياسة الاستراتيجيات القطاعية، تم دعمها بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005، لكن تطبيقها لمدة ثماني عشرة سنة أفضى إلى الاعتراف بنتائجها المتواضعة على الرغم من تحقيقها تطورا في نسبة النمو الاقتصادي دون أن تترجم فعليا على مستوى التنمية الاجتماعية.

لقد طبعت مجمل السياسات التنموية المتبعة منذ الاستقلال، بتعدد هذه السياسات ليس بمنطق التكامل ولكن بمنطق التعويض، أي أنه كان دائما يتم انتظار فشل سياسة تنموية محددة لتعويضها بسياسة أخرى يتم تجريبها حتى تثبت فشلها لتعوض مرة أخرى بسياسة تنموية جديدة. فالملاحظ أنه في كل مرة كان يطل المسؤولون ببرامج جديدة يلوح لها بنجاحها في تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، لكنها ما تلبث أن تفشل بل وتكون سببا في زيادة اتساع هذه الفوارق.

إن مجمل هذه الاختلالات والعوائق التي حالت دون تحقيق تنمية تمكن من ردم الفجوات المجالية والاجتماعية، أدت في الأخير إلى الاعتراف بضرورة البحث عن سياسة تنموية أساسها الجهوية المتقدمة والقطيعة مع السياسات التنموية العمودية لفائدة برامج تنموية أفقية يكون المتدخلون فيها فاعلون محليون على رأسهم الجهات التي منحها دستور 2011 مكانة الصدارة في قيادة التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال موقعها المتميز بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى.

الفصل الثاني:
المقاربة الجهوية في استراتيجيات التنمية

يكتسي موضوع التنمية أهمية كبرى لدى كافة المجتمعات، لذلك فإن كل مجتمع يبحث في سبل بناء نموذج يحتوي على رؤيته للتنمية بما يتوفر له من مؤهلات، وبالتالي إيجاد نموذج تنموي ناجح يكفل ضمان العدالة الاجتماعية والمجالية. وأمام تشعب مهام الدولة وعجزها عن تحقيق التنمية انطلاقا من المركز، كان لابد من البحث عن مجال أقرب للمواطنين قصد وضع سياسة تنموية نابعة من المستوى المحلي أو الترابي، وهو ما يجعل الجهة كوحدة لامركزية، الإطار الأنسب لذلك، حيث تعتبر الجهوية أداة ناجعة في مسار الحكامة الترابية التي تستلزم القطيعة مع أشكال التدبير الكلاسيكي للتنمية المبني على البيروقراطية والتدخل المركزي، لفائدة التدبير اللامركزي الذي يعتمد على النخب المحلية في صناعة القرارات، مما يجعلها تضطلع بأدوار استراتيجية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي .

والجهوية، في الواقع، هي مفهوم حديث وليد المجتمعات الغربية، ارتبط بالتحولات السياسية والتكنلوجية والحضارية التي شهدتها خلال القرن العشرين. فقد كان من بين نتائج هذه التحولات والتغيرات التي ارتبطت بها ظهور عدة قضايا ومشاكل وحاجيات جديدة لم يكن من الممكن معالجتها مركزيا، الشيء الذي استدعى تبني الجهوية كخيار تدبيري لإيجاد مخرج لها.

فمفهوم الجهة يرتبط بجزء من مجال ينفرد بمجموعة من الخصوصيات ويخضع لمؤهلات الوسط الطبيعي وللتفاعلات الاقتصادية الوطنية والدولية. وسياسيا تحتل الجهة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، موقعا وسطا بين المركز والوحدات الترابية المحلية، وتساهم الى جانب الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمجالها الترابي. أما من الناحية الوظيفية، فمفهوم الجهة يحدد بناء على طبيعتها، أو النشاط الذي تمارسه، مثل الجهة السياسية والجهة الصناعية والفلاحية إلى غير ذلك من الأوصاف. فالجهة كمجال ينطلق من خلاله الاهتمام بقضايا التنمية، ومعالجة الاختلالات الاجتماعية والمجالية التي تعرفها الدول، هي الإطار الأمثل لتطبيق استراتيجية بديلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما وقع في تجربة إيطاليا سنة 1948 وألمانيا سنة 1949 وإسبانيا سنة 1978وفرنسا سنة 1982 التي عرفت فيها تجربة الجهوية نجاحا مهما.

إن الجهة كمجال ترابي، تبقى مرتبطة بالتطور الذي تعرفه الدولة وبرغبتها المستمرة في تجديد وتطوير علاقتها بالمجال والمجتمع. فعملية تقسيم وإعادة تقسيم المجال تعبر عن رغبة الدولة في التأقلم ومسايرة التطورات المجتمعية سعيا وراء تقديم إجابات ملائمة للتطورات المذكورة في مختلف تجلياتها. وقد عرفت فكرة التنمية المرتبطة بالجهوية تطورا تدريجيا حينما تبين أنه لا يمكن تحقيق تنمية شاملة دون تحقيق توازن جهوي[315]. فلاقت بذلك الجهوية في المغرب نوعا من الاهتمام منذ الاستقلال عن طريق إصدار أولى القوانين التي جعلت من الجهة الاقتصادية نواة أولية للتنمية[316]. لكن الدفع بجهوية التنمية بدأ فعليا مع دستوري

[315] د.محمد الداودي " دور الجهة كجماعة محلية في تحقيق التنمية الاقتصادية نموذج- جهة تادلة أزيلال "-رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا سنة 2000 ص59 .

[316] الظهير الشريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو1971 بشأن إحداث الجهات الاقتصادية، مصدر سابق.

1992 و1996 وخاصة مع دستور 2011 الذي جعل من الجهة قاطرة للتنمية على صعيد التراب الجهوي. وتنزيلا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهة، صدرت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية سنة 2015 التي أسست بشكل فعلي لاستراتيجية تنموية تجعل الجهة مركزا لها (**المبحث الأول**) وهو التوجه الذي يهدف إلى تحقيق التنمية وتنزيل مبادئ الحكامة الجيدة. لكن هذا الدور الدستوري للجهوية المتقدمة، لا يمكن أن يكون متكاملا إلا بتوفر الموارد المالية التي تعتبر حجر الزاوية في أية عملية تنموية، مما يتطلب الوقوف على مدى الاستقلال المالي للجماعات الترابية عامة والجهات خاصة والكفيل بممارسة اختصاصاتها وفقا لمبدإ التدبير الحر، بحيث يشكل تنزيل المقتضيات الدستورية والتنظيمية إكراها فعليا في وجه تحقيق التنمية (**المبحث الثاني**).

المبحث الأول: التأسيس لجهوية سياسات التنمية.

تبنى المغرب منذ الاستقلال نهجا تنمويا يعتمد على الديمقراطية التمثيلية والتعددية واللامركزية كخيارات استراتيجية لتحقيق التنمية من خلال مجالس منتخبة تخول لها سلطة تدبير الشؤون المحلية بنفسها. فالإصلاح المؤسساتي الترابي، يستمد خصوصيته من كونه يهدف إلى توسيع حقل الديمقراطية الجهوية، وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والبشرية المندمجة والمستدامة بغاية الحد من الفوارق، والنهوض بدينامية النمو وتوزيع منصف للثروة.

وقد مرت اللامركزية، على المستوى المؤسسي، بمجموعة من المراحل الكبرى، انطلقت أولاها في بداية الستينات، وتطورت بعدها عبر عدة محطات، خصوصا في سنة 1976 التي شكلت تحولا حقيقيا في مسار اللامركزية التي وسعت من اختصاصات الجماعات المحلية آنذاك، ثم تلتها مجموعة من الإصلاحات المنتظمة والمتوالية التي أسست للجهة كجماعة محلية من خلال دستوري 1992 و 1996 والقانون 47.96 ودستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الصادرة سنة 2015. فقد فتح الدستور الحالي آفاقا واسعة أمام بلوغ الأهداف المتوخاة من إقرار الجهوية المتقدمة بإعطاء الجهة مكانة الصدارة، من خلال تخويلها مجموعة من المهام والاختصاصات التي تمنحها الأولوية في مجال التنمية الاقتصادية.

هكذا أصبحت الجهات مستوى ترابيا يحظى بأهمية خاصة، وإطارا مناسبا لتحقيق الاندماج بين السياسات القطاعية والانسجام بين أشكال تدخل مجموع الفاعلين الاقتصاديين بالمجال الترابي، كما تشكل أيضا مجالا مناسبا للمشاركة الفاعلة للسكان في تدبير الشؤون الجهوية والتنمية المجالية، وذلك بفضل عدة آليات أقرها المشرع لهذا الغرض. وعلى هذا الأساس، طرح موضوع الجهوية المتقدمة، في ظل إطار مرجعي مكن من وضع آليات دقيقة للتنمية الجهوية (**المطلب الأول**) وفق إصلاحات تميزت ببعدها المجالي الذي خول للجهة لعب دور الإشراف على الاستراتيجيات المختلفة للتنمية الجهوية التي تندرج ضمن دورها الدستوري المتمثل في الصدارة على المستوى الترابي الجهوي (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: الإطار المرجعي والآليات الجهوية للتنمية.

تشكل الجهوية مرجعية شبه دائمة في الخطب الملكية منذ بداية الألفية الثالثة، بعدما تبين أن نظام الجهوية الذي تم تبنيه سواء من خلال الظهير المتعلق بإحداث المناطق سنة1971 أو من خلال دستوري سنتي 1992 و1996 والقانون رقم 47-96 المنظم للجهات بالمغرب، لم تساهم بشكل واضح في الدفع بالتنمية التي أصبحت أبعادها لصيقة بالتدبير الجهوي.

وهكذا، فإن جل الخطب الملكية حملت في مضمونها دعامات أساسية تعزز النظام اللامركزي والجهوي بالمغرب للوصول إلى نظام جهوية متقدمة ذات خصوصية مغربية، وهو ما أسفر على صدور دستور 2011 الذي أعطى مكانة خاصة للجماعات الترابية على رأسها الجهات. لذلك، فإن التنمية الجهوية وجدت لها مرجعا مهما في الخطب الملكية، التي ترجمت على مستوى الدساتير المتعاقبة والنصوص التشريعية المختلفة **(الفرع الأول)**، حيث لعبت هذه المرجعيات دورا مهما في تطويرعلاقة الجهة بالدولة وبباقي الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في اتجاه تجاوز تلك العلاقة التقليدية إلى نوع من التعاون والتشارك في مختلف مجالات تدخلها، أي خلق آليات جديدة للتنمية الترابية **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: الإطار المرجعي للتنمية الجهوية.

يستند وضع سياسات تنموية تأخذ البعد الجهوي أساسا لها إلى عدة مرجعيات، أبرزها الخطب الملكية التي ركزت على الدور المحوري الذي يجب أن تلعبه الجهة كقاطرة للتنمية. فمن خلال هذه الخطب تم إدخال التعديلات الضرورية على الدساتير المختلفة المتتالية التي حرصت في العديد من فصولها على تأهيل الجهة وإقرانها بالتنمية المندمجة، وذلك من خلال إصدار مجموعة من النصوص القانونية التنظيمية أو العادية لترجمة مضامين الدساتير، الشيء الذي يبرز أن هناك مرجعيتين أساسيتين كرستا البعد التنموي للجهوة وهما الخطب الملكية **(الفقرة الأولى)** والمرجعية القانونية **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: البعد التنموي الجهوي في الخطب الملكية

شكلت الجهوية محورا أساسيا في مختلف الخطب الملكية، بحيث لم تخل جلها من الإشارة أو التفصيل في موضوع الجهوية كأساس للتنمية، فالاهتمام بنظام الجهوية بالمغرب يبين أهميتها وأبعادها التنموية في المسار التنموي المغربي العام، الذي يربط الجهوية المتقدمة بأبعاد تنموية، وسوسيو اقتصادية ومجالية[317]. فالاهتمام بالجهوية في الخطب الملكية وبتطوير النظام الجهوي بالمغرب يعود إلى فترة ما قبل دستور2011، بحيث كان موضوعا للعديد من الخطب، منذ خطاب العرش لسنة 2011 وخطاب الذكرى 26 لانطلاق المسيرة الخضراء لنفس السنة. فورش الجهوية المتقدمة لم يقف عند حد تطوير نظام جهوي ليصل إلى مستوى جهوية متقدمة، ولكن وضع شروط نجاحها المتمثلة في تحقيق تنمية جهوية مندمجة، وتأهيل مجالي للوحدات الترابية الجهوية انطلاقا من ضبط الأهداف الجهوية وآليات التدبير الجهوي للمجال.

[317] يتعلق الأمر بالخطاب الملكي في الذكرى 33 للمسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008 والخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليو 2009 بطنجة .وخطاب تنصيب اللجنة الاستشارية الجهوية بتاريخ 3 يناير 2010 وخطاب 9 مارس 2011 .

لقد وضعت الخطب الملكية الأسس والمرتكزات الكفيلة بتطوير التنظيم اللامركزي التي حددها الملك في الوحدة والتضامن والتوازن واللاتمركز، مع البناء التراكمي على الرصيد التاريخي للتجربة المغربية في مجال الجهوية وتجنب استنساخ التجارب المقارنة. فبناء جهوية متقدمة تتمثل في إعادة بناء الجهوية بموارد أكبر واختصاصات أوسع وسلطة حقيقية أكثر في تدبير شؤونها، وتشكيل أقطاب جهوية متجانسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية[318].

وسيرا على هذا النهج، حدد الملك تصورا مفصلا للجهوية المتقدمة، حيث يتضح أن عنصر وحدة الوطن و الدولة والتراب لا يمكن لأي جهوية أن تتم إلا في نطاقها، بالإضافة إلى الإجماع حول الثوابت الوطنية ومبادئ الحكامة المحلية[319]، مما يعني وضع مسار تطوير الجهوية في سياق جديد وشامل يتسم بالانتقال من التأطير القانوني العادي للجهوية إلى التأطير الدستوري والتنظيمي. فالإرتقاء بالجهات ضمن هذا الإطار يسعى إلى تكريس الديمقراطية المحلية بشكل يضمن التوزيع المتناسق للاختصاصات بين الجهات والمركز[320]، وهو الأمر الذي أنيط باللجنة الاستشارية للجهوية المكلفة ببلورة تصور متطور للجهوية في المغرب يسمح بالانتقال من تنظيم إداري مبني على مركزية مفرطة إلى مقاربة ترابية تجعل من الجهة الفاعل الرئيسي في التنمية. ومن هذا المنظور فإن الجهوية المتقدمة المنشودة ليست مجرد إجراء تقني أو إداري[321]، بل توجها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة التي تراعي المبادئ التالية:

- **مبدأ الوحدة**: إن الوحدة هي التي تنبني على وحدة الوطن والتراب والتشبث بمقدسات الأمة وثوابتها[322]، حيث أن التجارب الدولية في هذا الإطار تؤكد على هذا المبدأ الذي يجعل وحدة الدولة القاعدة الجامعة لاعتبارات التنوع المجالي والإثني والثقافي. وهكذا عندما يتم الحديث عن الجهوية المتقدمة في المغرب، فإن ذلك يتم في إطار تكريس دعائم الدولة الحديثة التي تقطع مع دعائم الدولة التقليدية، أي أن التعامل مع الجهوية من منظور إثني أو قبلي كما كان عليه الحال في الدولة التقليدية، لن يكون صالحا مع الجهوية المتقدمة التي تم تبنيها كأسلوب جديد لتدبير علاقة المركز بمحيطه.

- **مبدأ التضامن**: إن التضامن ما بين الجهات يفرض نفسه بسبب التنوع في الإمكانيات ووسائل تنمية الدولة الواحدة اقتصاديا واجتماعيا، مما يستدعي استثمار كل جهة لمؤهلاتها وإيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل بين كافة الجهات في مغرب موحد، فوجود اختلالات وتفاوتات بين الجهات، يفترض اللجوء إلى مبدأ التضامن لتقليص الهوة بينها.

- **مبدأ التوازن:** يعبر مفهوم التوازن عن الانسجام في الصلاحيات المخولة لكل الفاعلين والإمكانيات المتوفرة لديهم في مجال التنمية المحلية لتفادي تداخل الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية

---

318 الخطاب الملكي الموجه إلى الملتقى الوطني للجماعات المحلية بأكادير دجنبر 2019.

319 خطاب الملك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء بتاريخ 06 نونبر 2008 .

320 خطاب العرش لسنة 2009.

321 خطاب الملك ليوم 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية.

322 استعمل الملك عبارة التشبث بالمقدسات كتعبير عن وحدة البلد في خطابه بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية.

والمؤسسات العمومية والدولة. كما يعنى التوازن داخل الجهة نفسها بمقاربة مؤهلاتها الطبيعية مع الاستغلال الذي تخضع له من جهة، ومقاربة الفوارق الاجتماعية والمجالية بين الجماعات الترابية المكونة لها من جهة أخرى.

وفي إطار تنزيل محتوى الخطب الملكية، صدرت مجموعة من النصوص القانونية التي عملت على ترجمت المبادئ المضمنة فيها الهادفة إلى تعديل مسار التنمية الحالي بشكل جديد كفيل بالحد من الفوارق بين الجهات.

الفقرة الثانية: المرجعية القانونية للتنمية الجهوية

تتمثل المرجعية القانونية للتنمية في عدة نصوص على رأسها الدستور ***(أولا)*** *ثم القانون 111.14 المتعلق بالجهات بالإضافة إلى نصوص تسريعية مختلفة* ***(ثانيا)***.

أولا: المبادئ الدستورية المؤطرة للتنمية الجهوية

فتح الدستور المغربي الحالي مرحلة جديدة في تاريخ اللامركزية بالمغرب بتنصيصه في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة" وتخصيص الباب التاسع منه للجهات والجماعات الترابية الأخرى، بحيث تمت دسترة ركائز الجهوية المتقدمة، منها ما يتعلق بالتدبير الجهوي والحكامة الترابية، أو بالتنمية الجهوية المندمجة وتعزيز اللاتركيز الإداري.

وبالمقارنة مع فرنسا، فإن الجهة لم ترق إلى مستوى جماعة ترابية ذات اختصاصات موسعة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا من خلال قانون 2 مارس1982 بمنحه المجلس الجهوي سلطة تقريرية ولرئيسه سلطة تنفيذية، في حين تم تقليص دور ممثل الدولة على المستوى الجهوي، وأصبحت الرقابة في المجال المالي من اختصاص المجالس الجهوية للحسابات. فرغم أن الجهات بفرنسا تتمتع بصلاحيات إدارية واسعة كميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية وإعداد التراب، إلا أنها لم تحظ بحق تشريع القوانين الجهوية، أو بناء سلطة قضائية خاصة بها، وهي لا تتوفر على حكومات أو برلمانات جهوية كما هو الشأن في ألمانيا وإيطاليا وإسبانيا.

أما في المغرب فإن الجهة تتمتع بعدة اختصاصات تم تحديدها بناء على مبدإ التفريع الذي جاء به دستور2011 كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات وبين هذه الأخيرة وباقي الجماعات الترابية الأخرى. كما تخضع الجهات والجماعات الترابية الأخرى لمعايير الحكامة المتمثلة أساسا في ربط المسؤولية بالمحاسبة وإشراك السكان في تدبير شؤونهم المحلية وشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن المحلي[323]،

وقد نص الفصل 136 من الدستور المغربي على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تمارس اختصاصاتها بشكل حر من خلال تعزيز استقلاليتها في اتخاذ القرارات ومنح مجالسها سلطة تنفيذ مقرراتها

[323] تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور في الفصل 144من دستور2011، الفقرة الثانية منه، مرجع سابق.

ومداولاتها بناء على مبدأ التدبير الحر. وبناء على ذلك فقد خصص للجماعات الترابية موارد مالية ذاتية وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة بالإضافة إلى اختصاصات منقولة لها من طرف الدولة تكون مقترنة بتحويل الموارد المطابقة لها، بالإضافة إلى مخصصات مالية تستهدف الجهات دون أن تكون مدرجة بميزانياتها وهي تلك المتضمنة في صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات.

وفي علاقة الجهة بباقي الجماعات الترابية الأخرى، فإن دستور2011 جعل الجهة تتبوأ الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية، دون أن يخولها ممارسة أية سلطة وصائية عليها[324]، ولكن في مقابل ذلك أعطت المقتضيات الدستورية إمكانية تأسيس الجهات والجماعات الترابية الأخرى هيآت معنوية فيما بينها بهدف التعاون والتعاضد تتمثل بالأخص في إحداث مجموعات تختلف تسميتها حسب مكوناتها.

ولمواكبة الجماعات الترابية في تنزيل برامجها التنموية، عمد الدستور من خلال الفصل 145 إلى جعل ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بالإضافة إلى كونهم ممثلين للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويمارسون سلطة المراقبة الإدارية، فإنهم يعملون أيضا على مساعدة رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية والقيام بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها[325]. بالإضافة إلى ذلك، أتاح الدستور للجهات صلاحيات إعداد وتتبع برامج التنمية وتصاميم إعداد التراب الجهوية[326]، وذلك من أجل ضمان تشخيص أفضل للحاجيات المحلية وتحديد طرق وسبل تحقيقها.

ثانيا: القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والنصوص التشريعية الأخرى

أ- القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

سعى القانون التنظيمي المتعلق بالجهات إلى تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهة كجماعة ترابية تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق أجرأة مضمون الدستور المتعلق بالجهوية، وذلك من خلال اعتماد قاعدة الاقتراع العام المباشر والتصويت العلني وتنظيم وتسيير المجلس الجهوي والطرق الخاصة بعمل الهياكل المكونة له، بالإضافة إلى اعتماد مقاربة النوع وإعطاء الحق للمعارضة في ترأس إحدى اللجان الدائمة

وتخصيص مكانة متميزة للقضاء الإداري والقضاء الاستعجالي قصد البت في الحالات التي تستدعي تدخله.

وقد فصل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات في اختصاصات الجهة بناء على مبدإ التفريع، وجعلها تقوم بتدبير شؤونها بشكل حر[327]، وذلك لتحقيق شروط التنمية الجهوية وإعداد التراب والتخطيط والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، أما بخصوص الاختصاصات المشتركة والمنقولة، فممارستها عن طريق

---

[324] الفقرة الأولى من الفصل 143 من الدستور مصدر سابق

[325] المادة 27 من المرسوم رقم 618 -17 -2 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري. مصدر سابق.

[326] الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011 مصدر سابق.

[327] المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات والمادة 213 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 269 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مصدر سابق.

التعاقد مع الدولة يحد من إمكانية المبادرة إلى ممارستها من طرف الجهة، مما يجعل هذا النوع من الاختصاصات دون تطبيق.

أما على المستوى المالي، فقد مكن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، الجهة من موارد مالية ذاتية تم تحديدها في القانون رقم 47.06 المتعلق بنظام جبايات الجماعات الترابية الترابية[328] وموارد أخرى ترصدها لها الدولة كالضريبة على الشركات بنسبة5% والضريبة على الدخل بنسبة5%، وإقرار نسبة استفادة 20% من

حصيلة الرسم على عقود التأمين، إضافة إلى اعتمادات مالية مرصودة من الميزانة العامة للدولة[329].

ب- الميثاق الوطني للاتمركز الإداري: تميز مسار التنظيم الترابي المغربي بالتطور التدريجي في إطار وحدة الدولة التي سلكت منهج التدرج في تطوير التدبير اللاممركز الذي أسست له مجموعة من المرجعيات السياسية والقانونية، هيأت المناخ الملائم لصدور ميثاق وطني للاتمركز الإداري[330].

فعلى الرغم من نهج نوع من التنظيم اللاممركز الأولي لم يرق إلى لاتركيز حقيقي بعد الاستقلال والذي نهجته فقط وزارتي الداخلية والفلاحة من مجموع الوزارات الأخرى، فإن أول نص نظم هذا النهج كان قد صدر سنة 1993 تلاه نص قانوني آخر سنة 2005، لكن لم يعكسا نظاما لاممركزا فعالا وهو الشيء الذي جاء به مرسوم اللاتمركز الإداري الصادر سنة 2018 (الفقرة الثانية، الفرع الأول، المطلب الثاني، المبحث الأول) كآلية من بين آليات أخرى لتنزيل السياسات التنموية على المستوى الترابي.

الفرع الثاني: آليات التنمية الترابية

إن الاهتمام المتزايد بالتنظيمات الجهوية من قبل مختلف دول العالم يجد مبرره في كون أن الجهات غدت الإطار الملائم للمساهمة في بلورة سياسات جديدة للتنمية المحلية باعتبارها أحد الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي وتكريس الديمقراطية المحلية.

وبذاك، فقد أصبحت الجهة تشكل إطارا ملائما لتبني استراتيجية كفيلة بتدبير مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تعبئتها للموارد والطاقات المحلية من أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطوير البنية الجهوية[331]. ولتحقيق هذه الغاية، عمل المشرع على إعطاء التنمية الجهوية اهتماما أكبر منذ صدور دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية عن طريق وضع آليات للتنمية الجهوية ذات بعد وطني **(الفقرة الأولى)** وأخرى ترابية منبثقة من المجال الترابي الجهوي **(الفقرة الثانية).**

---

[328] القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 30 نونبر 2007 ج ر عدد 5583 بتاريخ 7دجنبر 2007 ص 3734.

[329] المادة188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. مصدر سابق

[330] د.عبد الحفيظ ادمينو "التعاقد بين المديريات المركزية والمديريات الجهوية وترسيخ التدبير اللامتمركز" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 140 مايو-يونيو 2018 الصفحات 31 و32

[331]ابراهيم الزيتوني، رهانات وافاق الجهوية على ضوء القوانين التنظيمية، مجلة مسالك العدد 34/33، مطبعة النجاح الدار البيضاء، ص 103.

الفقرة الأولى: الآليات الوطنية للتنمية الجهوية.

تتعدد الآليات الوطنية للتنمية الجهوية، لكن أهمها يتمثل في وكالات الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية **(أولا)** والمراكز الجهوية للاستثمار **(ثانيا)**

***أولا:* وكالات الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية**

يعود إنشاء وكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كآليات وطنية للتنمية الجهوية، إلى بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي، وتتسم هذه الوكالات بصبغة مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تهدف إلى تنمية الأقاليم على أساس نموذج تنموي مندمج جهويا، وذلك بتحديد المنهجية المعتمدة لتدارك التأخر الحاصل في مجال التنمية الذى أدى إلى فوارق بين الأقاليم داخل نطاق المجال الترابي للوكالات الذي يشمل أقاليم من عدة جهات[332]، بحيث تعمل وكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، تحت وصاية رئيس الحكومة، وتتولى مهمة تحويل مناطقها إلى مجالات ترابية متطورة وقادرة على المنافسة. وتعتبر وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم الشمال أقدم هذه الوكالات، حيث أحدثت سنة 1995 [333] وتتولى مسؤولية تنمية تراب جهة طنجة-تطوان الحسيمة وجزء من جهة فاس مكناس. بينما أحدثت وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لجهات الجنوب سنة 2002[334]، وتتمثل مهامها في دراسة واقتراح استراتيجيات تنموية وكذا تنسيق جهود مختلف الوزارات والبحث عن التمويلات الضرورية. أما وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لجهة الشرق، التي أنشأت سنة 2006[335] فتتمثل مهمتها الرئيسية في تقديم المساعدة للفاعلين من أجل تنفيذ البرامج التنموية داخل مجالها الترابي.

وتكتسي موارد الوكالات صبغة متعددة تشمل الهبات والاقتراضات الوطنية والدولية والتسبيقات لدى السلطات العمومية وإعانات الدولة والعائدات عن أنشطتها الخاصة. ويشكل عمل هذه الوكالات إحدى الركائز الأساسية للسياسات العمومية على المستوى الترابي، بحيث تستهدف الاستثمارات التي تنجزها الوكالات مناطقَ محددة وتتوخى على الخصوص تطوير إمكانياتها من حيث البنيات التحتية والمؤهلات القطاعية أو حتى العوامل البشرية.

---

[332] تضم وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الشمال كل من كرسيف وتازة والحسيمة وتاونات وشفشاون ووزان والعرائش وتطوان وطنجة أصيلة و الفحص-أنجرة والمضيق-الفنيدق .
تضم وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لجهة الشرق تضم عمالة وجدة أنكاد وأقاليم جرادة وبركان وتاوريرت وفجيج والناضور.
تتكون وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الجنوب من جميع المناطق المسترجعة.

[333] القانون رقم 95.06 المتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم الشمال الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.95.155 الصادر بتاريخ 16 غشت 1995 ج ر عدد 4323 بتاريخ 6 شتنبر 1995 ص 2436 كما تم تتميمه وتعديله بالقانون رقم 13.05 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.06.54 بتاريخ 14 فبراير 2006 ج ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006 ص 498

[334] مرسوم بقانون رقم 2.02.645 صادر في 10 شتنبر 2002 يتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في أقاليم الجنوب.

[335] القانون رقم 12.05 يتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم الجهة الشرقية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.06.53 بتاريخ 14 فبراير 2006 ج ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006 ص 495.

إلا أنه في الواقع يلاحظ أن وكالة الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم الجنوب حظيت باهتمام أكبر من وكالتي الشمال والشرق، حيث استفادت من نموذج تنموي جديد خاص بها رصد له غلاف مالي هام قدره 77 مليار درهم يهدف إلى تنمية هذه الجهات بالنظر لطبيعتها الخاصة بين باقي جهات الدولة.

إن الدور التنموي الذي لعبته هذه الوكالات اصطدم بواقع جديد أفرزه صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجهات حينما نص على إحداث الوكالات الجهوية على مستوى جميع الجهات، تتكلف بتنفيذ المشاريع ذات الصبغة الجهوية تبعا لاختصاصاتها المتشابهة (انظر الفقرة الثانية من هذا الفرع) مع اختصاصات وكالات تنمية الأقاليم المذكورة، واستحضارا للقواعد العامة المتعارف عليها، فإن الامتياز يعطى عادة للهيآت التي تتمتع بالشرعية المباشرة، إضافة إلى أن القاعدة القانونية السائدة من كون أن النص الأعلى يلغي النص الأدنى وأن القاعدة القانونية اللاحقة تلغي القاعدة السابقة. وعليه يمكن اعتبار وكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم المعنية في حكم الملغاة والمعدومة.

وقد واجهت الوكالات الثلاث لتنمية الأقاليم عدة عراقيل منذ صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجهات،

بحيث نظم الموظفون العاملون بها عدة احتجاجات بسبب وضعهم الذي أصبح غامضا تخوفا من إدماجهم ضمن إطار الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التابعة لسلطة رئيس مجلس الجهة، إلا أنه لحدود سنة 2022 لا زالت وكالات الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لم تحل بعد مما جعل اختصاصاتها تتداخل مع اختصاصات الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع.

ثانيا: المراكز الجهوية للاستثمار

يعتبر مفهوم التدبير اللاممركز للاستثمار إحدى الآليات الهادفة إلى تحفيز الاستثمار وتبسيط آلياته[336]. ولهذه الغاية تم إحداث المراكز الجهوية للاستثمار كمؤسسة عمومية تهدف إلى وضع استراتيجيات للتسويق الترابي من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات واقتراح إجراءات لتحسين جاذبيتها[337]. كما تعتبر المراكز الجهوية للاستثمار شباكا وحيدا للمستثمرين على الصعيد الجهوي، بحيث يقدم المساعدة في إنشاء المقاولات والحصول على التراخيص الضرورية.

أما بالنسبة لمهام هذه المراكز، فهي تتولى المساهمة في تنفيذ سياسة الدولة في مجال تنمية الاستثمارات على الصعيد الجهوي ومواكبة المقاولات لا سيما الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا[338]. كما يظهر من خلال مقتضيات القانون المنظم للمراكز الجهوية للاستثمار، أن هذه الأخيرة تتمتع باختصاص واسع في مجال الاستثمار على الصعيد الجهوي[339] مما أفرغ إلى حد ما دور الجهات في تنمية الاستثمارات مما صعب رسم الحدود بين اختصاصات المراكز الجهوية للاستثمار واختصاصات مجالس الجهات المحفزة

---

[336] د.أجلاب رشيد، دور اللاتمركز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق ص79

[337] القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، مصدر سابق

[338] المادة 4 من نفس القانون

[339] المادة 4 الفقرة ب- النقطة 3 من قانون إحداث المراكز الجهوية للاستثمار مصدر سابق.

للاستثمار. ذلك أنه يمكن اعتبار تواجد الجماعات الترابية، خاصة الجهات في مختلف أجهزة المراكز الجهوية للاستثمار ضعيفا من خلال جعل رئيس الجهة عضوا فقط في المجلس للإداري دون منحه مكانة تخوله التأثير في قرارات هذه المؤسسة العمومية. كما أن تأليف اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار يجعل من تواجد الجماعات الترابية دون أهمية على اعتبار أن تمثيليتها غير دائمة وتتغير حسب مكان تواجد المشروع الاستثماري من جهة، وعدم توفرها على امتياز في التصويت، بحيث عند تعادل الأصوات يرجع جانب الرئيس الذي يشغله والي الجهة.

الفقرة الثانية: الآليات الترابية للتنمية الجهوية

نظم دستور 2011 العلاقة بين الجهة وباقي الجماعات الترابية بمجموعة من المبادئ الدستورية التي ارتكزت حول التضامن والتعاضد والتعاون كآليات من آليات التنمية الترابية التي تتجسد على خاصة في اتفاقيات التعاون والشراكة ومجموعات الجماعات الترابية، وقد حدد الدستور إطار هذا التعاون بالتنصيص على أن أي جماعة ترابية لا تمارس وصايتها على جماعة ترابية أخرى، كما أنه كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق فيما بينها على كيفيات تحقيق ذلك[340].

إلا أن آليات التنمية الجهوية لا تقتصر على هذه المبادئ فقط، بل نصت مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على عدة آليات أخرى للتنمية الجهوية. فقد خول للمستويات اللامركزية الثلاث ممارسة دورها في التنمية، من خلال عدة هياكل وآليات للإدارة والتدبير تتمثل أولا في الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع[341]، وهي عبارة عن شخص اعتباري خاضع للقانون العام يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يختص بالأساس بتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة، وثانيا في شركات التنمية وهي عبارة عن شركات مساهمة يمكن للجماعات الترابية ومجموعات الجماعات الترابية إحداثها أو المساهمة في رأسمالها مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص[342]. وثالثا في اتفاقيات التعاون والشراكة، وذلك إما بغرض إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة[343].

أولا: الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع

إن الحديث عن الجهة ودورها في إنجاز المشاريع، يقود إلى إبراز الوسائل التي بواسطتها تستطيع بلوغ أهدافها. فالجهة أصبحت، طبقا للمقتضيات الدستورية تشكل إطارا ملائما لتبني سياسة استراتيجية لتدبير مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن ثم وضع المشرع رهن إشارتها عدة آليات من بينها الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع[344]. ولهذه الغاية تم العمل على وضع إطار قانوني للوكالة بشكل يتماشى

[340] الفقرة الأخيرة من الفصل 143 من دستور 2011 مصدر سابق.
[341] الباب الثاني من القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات مصدر سابق.
[342] الباب الثالث من القسم الرابع من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، مصدر سابق
[343] الباب السادس من القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مصدر سابق.
[344] المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات ، مصدر سابق.

ودورها في تنفيذ المشاريع الجهوية ونظمها من الناحية الإدارية والمالية بغية جعل عملها مطبوع بالحكامة الجيدة.

لقد جاء مفهوم الوكالة في سياق البحث عن إضفاء الاستقلالية على تدبير المشاريع والبرامج التنموية من خلال منح القائمين على التدبير العمومي هامشا أكبر من الحرية، والابتعاد عن النموذج الإداري التقليدي الذي أثبت فشله[345]. فالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع تعتبر من بين المؤسسات التي تمكن الجهة من تنفيذها السياسات العمومية الترابية بشكل ذاتي كما يتم العمل به في الأنظمة المقارنة كوكالات التنمية المستدامة والدفع بالنمو الاقتصادي لشمال مدينة ميلان بإيطاليا أو وكالة تحديث الأسس الاقتصادية لمدينة لشبونة بالبرتغال

أو الشركات الجهوية للاستثمار ببلجيكا[346].

✓ إحداث الوكالة: لقد أحدث القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وكالات لمساعدة المجالس الجهوية على تنفيذ المشاريع التي يقرها حسب الأولويات الخاصة بكل جهة[347]. كما خصها أيضا بالشخصية الاعتبارية الخاضعة للقانون العام وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ويكون مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة[348]. أما بخصوص عمل الوكالة فقد أخضعها القانون التنظيمي لوصاية مجلس الجهة، بغرض السهر على احترام أجهزتها المختصة لأحكام القانون وخاصة ما يتعلق بالمهام المنوطة بها. كما انه لابد من الإشارة إلى خضوع الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع للمراقبة المالية للدولة المطبقة على المنشآت العامة، وهيئات أخرى طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل.[349]

وعليه فإن إعطاء الاستقلال الإداري والمالي للوكالة، إنما يهدف ‘لى منحها نوع من الاستقلالية على مجلس الجهة وتجنب ضغوط المجالس المنتخبة، وهذا من شأنه أن يجعلها تقوم بدورها كآلية تدبيرية وتنفيذية على الرغم من إرساء نوع من الوصاية عليها من طرف مجلس الجهة. لكن هذه العناصر قد تطرح إشكالات في علاقة مع الأسس العامة المرجعية للجهوية المتقدمة، وهنا يمكن طرح مسألة نوعية العلاقة التي تربط الوكالة بمجلس الجهة. فبالاطلاع على مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، نجده يكرس علاقة تعاون بينهما، مما يوحي أن هذه الوكالة تسير بطريقة مستقلة عن المجلس الجهوي، فمدير الوكالة هو الآمر بالصرف لميزانيتها والرئيس التسلسلي للموظفين العاملين بها الذين يتبعون تعليماته وليس تلك الصادرة عن رئيس مجلس الجهة، لكن على العكس من ذلك، فإن هذه الوكالة تعمل على تنفيذ المشاريع التي يقرها المجلس الجهوي وتحت إشرافه.

---

[345] محمد صدوق، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع :الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2017، ص 35

[346] الملحق رقم 1 من تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "نجاح الانتقال نحو المدن المستدامة" 2017

[347] خصص المشرع التنظيمي الباب الثاني بكامله من القسم الرابع من القانون 14-111 المتعلق بالجهات للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.

[348] يلاحظ أن معظم الجهات خصصت مقرا للوكالة خارج المدينة التي يقع بها مقر مجلس الجهة.

[349] المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 14-111المتعلق بالجهات مصدر سابق

- مهام الوكالة: خول المشرع للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع القيام بمهام تقنية وأخرى تنفيذية، فالوكالة تمد مجلس الجهة، كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية وتتبع ومواكبة المشاريع[350]. وبذلك فان هذه الوكالة ستشكل جهازا استشاريا من هذه الناحية، ومن ناحية أخرى فإنها ستقوم بمهام تنفيذية لمشاريع الجهة التي يقرها المجلس الجهوي.

وتتكون الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع من جهاز إداري يتشكل من لجنة الإشراف والمراقبة[351] التي تقوم بوضع برنامج عمل الوكالة، وحصر الميزانية السنوية، وجهاز مالي يشرف على مداخيل الوكالة المكونة أساسا من مخصصات التسيير والاستثمار المرصودة للوكالة من قبل مجلس الجهة، ومصاريفها المتمثلة في نفقات التسيير والاستثمار والمبالغ المدفوعة للجهة المتأتية من استغلال أو تدبير المشاريع [352].

ثانيا: التعاون والشراكة

أ- مجموعة الجماعات الترابية: يعد إحداث مجموعة جماعات ترابية وسيلة وأداة للتعاون وتنظيم العلاقة بين الجهة وباقي الوحدات الترابية في تدبير المجال الترابي، وتتميز هذه الوسيلة عن باقي أدوات التعاون الأخرى، بكونها تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري[353]، وتهدف إلى إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

ب- اتفاقيات التعاون والشراكة: إن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب ليس فقط وضع برامج ومخططات تنموية، وإنما يستوجب أيضا التعاون والشراكة فيما بين الهيآت اللامركزية، فقد عمل المشرع على تقوية مجال التعاون فيما بين الجماعات الترابية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وسواء كان هذا التعاون بين الجهات أو بينها وبين باقي الوحدات الترابية لإنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة أو لتدبير مرفق ذي فائدة عامة، فهو يعد أسلوبا يسمح بتحقيق منجزات لا تستطيع جماعة ترابية بمفردها القيام بها ولا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.

ثالثا: شركات التنمية

يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى شركة التنمية الجهوية أو المحلية، حسب نوع الجماعة الترابية، أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص، وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية أو تدبير مرفق عمومي تابع لها[354].

المطلب الثاني: مفهوم صدارة الجهة وإشرافها على تنمية المجال

---

[350] المادة 130 من نفس القانون.

[351] المادة 131 من القانون التنظيمي رقم 14-111المتعلق بالجهات مصدر سابق.

[352] الماد ة 141 من نفس القانون

[353] الباب الخامس من القانون التنظيمي للجهات والباب الرابع من القانون 112.14 للعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي 113.14 للجماعات مصدر سابق

[354] الباب الثالث من القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات والباب الثاني من القانون التنظيمي رقم 112.14 للعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق.

أصبحت الجهوية تشكل بعدا استراتيجيا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في ظل عجز الدولة عن تحقيق هذا الهدف، ذلك أن التوجه الحالي أصبح يعتمد على التنظيم الجهوي كركيزة أساسية للتنمية باعتباره أرضية خصبة لوضع الاستراتيجيات التنموية وكذا لكل تخطيط اقتصادي واجتماعي وتنموي شامل، حيث أصبحت الجهة قاطرة للتنمية الترابية وفاعلا رئيسيا لتحقيقها. كما تشكل السياسة الجهوية أرضية لممارسة الحكامة الجيدة في مجالات تدبير الشأن العام، على الرغم من أن التنمية الترابية كمفهوم متقدم لتفعيل الجهوية، يتميز بتعدد مستويات التدخل في مجالها الترابي والفاعلين التنمويين داخل نفس المجال الترابي للجهة الواحدة على رأسها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

وهكذا، فقد عرف المغرب عدة إكراهات حالت دون تحقيق تنمية شاملة لمختلف مناطقه[355]. فقد تم تبني عدة استراتيجيات لتجاوز هذه العراقيل تتضمن سياسات تعمل على الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية من خلال تعزيز الترسانة القانونية للجهة وتعزيز الأدوات التمويلية والمؤسساتية التي من شأنها ترسيخ اللامركزية والالتقائية في مخططات وبرامج التنمية للجماعات الترابية وبرنامج التنمية الجهوي **(الفرع الأول)**، ثم العمل على إرساء سياسة تعاقدية بين الجهة والدولة من ناحية، والجهة والجماعات الترابية الأخرى من ناحية أخرى**(الفرع الثاني)**، بحيث تصبح الجهة الفاعل والمنسق الرئيسي للتنمية الترابية.

الفرع الأول: توافق برامج التنمية مع برنامج التنمية الجهوي

بالنظر للمرجعية القانونية للجهة، فإنها مطالبة بالإشراف على إنجاز عمليات إعداد وتتبع برنامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الترابية الأخرى، مما سيعطي للجهة الفعالية والنجاعة التي ستمكنها أن تكون فاعلا مرجعيا في التنمية الاقتصادية

والاجتماعية على صعيد تراب الجهة المتمثل في الإشراف على التقائية البرامج والمشاريع على مستوى كل من مخططات التنمية من جهة **(الفقرة الأولى)** والتصاميم الجهوية لإعداد التراب من جهة أخرى **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: صدارة الجهة في إعداد برامج التنمية

تساهم الجهة إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى وباقي الفاعليين في تحقيق التنمية الجهوية في مختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. إلا أن الجهة حظيت بممارسة الاختصاصات ذات الطابع المهيكل مـن قبيل إعداد برنامج التنمية الجهوية، بينما العمالات والأقاليم فقد أناط بها المشرع مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي، بالإضافة إلى تعزيز التعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها، أما الجماعات، فقد أنيطت بها مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين وإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية.

[355] د.جمال أحلوش، طرق صياغة السياسات العمومية الترابية والإكراهات المرتبطة بها، مجلة القانون والأعمال، عدد 6، يونيو 2016، ص 173.

أولا: التقائية إعداد برامج التنمية على المستوى الجهوي

يعد التخطيط الترابي أحد تجليات الحكامة الترابية الجهوية، وأهم آليات ممارسة الاختصاصات التنموية[356]، لكن الإشكال يثار حول مدى قدرة الجماعات الترابية على تشخيص وضعيتها وتحديد متطلباتها التنموية، وعلى تحديد أهدافها الاستراتيجية وتنفيذ الخطط التفصيلية المالية والتقنية والتدبيرية. ففي إطار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فإن المجالس المنتخبة، مطالبة بوضع برامجها التنموية خلال السنة الأولى من المدة الانتدابية[357] وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه، ويحدد هذا البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية.

أ- الالتقائية في وضع برامج ومخططات التنمية: بعد مرور الفترة الانتدابية الأولى التي امتدت من سنة 2015 إلى سنة 2021 لمجالس الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية، وبداية الفترة الحالية من انتداب المجالس الترابية الجديدة، يتبين أن سياسة الالتقائية في وضع البرامج التنموية للمستويات الثلاث من الجماعات الترابية عرفت نوعا من الانعزالية، فكل مجلس على حدة اهتم بإعداد برنامجه التنموي دون أدنى تنسيق فيما بين مختلف المجالس المنتخبة خاصة وأن الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات قد أوكلت لمكاتب دراسات مهمة وضع برامجها التنموية على أساس دفتر تحملات ودون أن أدنى تنسيق بينهم.

وبالرجوع إلى فحوى هذه الدفاتر يتبين أنها لا تتضمن بندا يلزم مكاتب الدراسات بضرورة العودة إلى برامج التنمية للجماعات الترابية الأخرى. لقد تبين أنه في جل الجهات تمت بلورة برامج التنمية الجهوية وبرامج تنمية العمالات والأقاليم وبرامج عمل الجماعات دون الأخذ بعين الاعتبار مبدأ صدارة الجهة[358]. فبالنسبة لإعداد برنامج التنمية الجهوي، لم تتم عملية التشخيص في أغلب الجهات بتنسيق مع الجماعات الترابية الأخرى، بحيث تم الاكتفاء بوضع برامج التنمية الجهوية بناء على الاختصاصات القانونية لمجلس الجهة دون أن يتعداه إلى احتضان المشاريع المضمنة في برامج تنمية العمالات والأقاليم وبرامج عمل الجماعات في إطار الإلتقائية التي يجب احترامها طبقا للمراسيم التطبيقية الصادرة في شأن إعداد وتنفيذ برامج التنمية الجهوية.

ب- الدور التنسيقي للعامل: يهدف دور العامل أو الوالي في إطار الجهوية المتقدمة،إلى إعفاء الدولة من اختصاصات تكون الجماعات الترابية بمكوناتها المختلفة في موقع أفضل للقيام بها .فالوالي أو العامل يمارس مجموعة من الصلاحيات الإدارية والاقتصادية بموجب الفصل 145 من دستور سنة 2011

---

[356] د.عبد الله شاهي، "التدبير الجهوي الحديث،آليات التفعيل ومناهج التطبيق، مجلة منازعات الأعمال"، عدد 45، أكتوبر 2019، ص 75.

[357] المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات و80 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم و78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مصدر سابق

[358] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي " الحكامة الترابية، رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة" 2019 ص 13.

الذي منحه صلاحية تنسيق وتدبير نشاطات مختلف المصالح اللاممركزة من جهة، وصلاحية مساعدة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ مقررات المجلس التداولي[359] من جهة أخرى.

كما يرأس والي الجهة بموجب المادة 30 من المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري لجنة تقنية تناط بها مهام تشخيص العجز المسجل داخل الجهة وإعداد برامج التأهيل الاجتماعي حسب الأولويات المحددة داخل كل قطاع وذلك من أجل تنفيذ برامج التنمية وتحقيق التقائية السياسات العمومية على المستوى المجالي.

فعلى الرغم من الترسانة القانونية المنظمة للعلاقة بين الجهات وباقي الجماعات الترابية، فلا زال هناك غياب التنسيق بين مكونات الجهة مما أضر بعملية التنمية خاصة في جانبها المتعلق بالالتقاية.

ثانيا: مركزية دور الجهة في جاذبية المجال

يكتسي التدبير الترابي أهمية خاصة في تحقيق التنمية المتكاملة والمنسجمة على المستويين المحلي والجهوي عبر ما منحه دستور 2011 وبعده القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من اختصاصات للهيئات اللامركزية ومن صلاحيات لأجهزتها التقريرية. فالتنمية الوطنية الشمولية والمستدامة، لن تتحقق إلا بالتدبير الناجع للشأن الترابي عبر تدخلات المجالس المنتخبة طبقا لصلاحياتهم المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

أ- التدبر الترابي: يعتبر التدبير الترابي الجهوي، أساسا لبلوغ تنمية حقيقية ومتوازنة، غير أن هذا التدبير، لا زالت تعترض تقدمه مجموعة من الاختلالات التي أثرت على مردودية نتائجه و جودة خدماته. وقد سعى المغرب إلى التعجيل بإدخال مجموعة من الآليات والتقنيات الجديدة في منظومة التدبير الترابي بهدف تجاوز الاختلالات المسجلة على صعيد التنمية الجهوية، خاصة إدراج قواعد الحكامة والوقوف على التقائية المشاريع في مختلف مراحل تنفيذ برامج ومخططات التنمية. فهذه القواعد لا تجد لها مفهوما واحدا وموحدا[360]، على الرغم من تداول هذا المفهوم لدى البعض من الفقه الإداري المتخصص وتواتر اجتهادات المشرع لصقل تعريف واحد وشامل لمفهوم الحكامة الترابية. وهو نفس المفهوم الذي سارت عليه القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، بحيث لم تفصل في مفهوم الحكامة بقدر ما أعادت نسخ ما ورد في مضامين دستور2011. لكن، ومع البحث عن المفهوم المذكور في القسم الثامن من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتبين بأن مقتضياته قد أدرجتها كقواعد عامة للقانون ومتعارف عليها في أدبيات التدبير الإداري والمالي، كتلك المتعلقة بالمساواة بين المواطنين أمام المرفق العام واستمراريته وسيادة القانون دون أن تفصل فيها وتحيلها على نص تنظيمي بشأنها[361].

وتتمحور أهداف سياسة إعداد وتنمية التراب حول إرساء إطار عام لتحقيق تنمية اقتصادية فاعلة وعادلة، بحيث ترتكز هذه الأهداف من جهة على مسألة التشخيص الاستراتيجي الترابي، نظرا لكونه يعتبر

---

[359] د. *أجلاب رشيد* دور اللاتمركز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب، *مرجع سابق، ص221*

[360] جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، الطبعة االولى، مكتبة الرشاد، سطات، فبراير، .811.

[361] رشيد أجلاب، دور اللاتمركز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية2015-2016 ص 166

طريقة تسمح بتحديد التوافق بين الأهداف والموارد التي يتوفر عليها لتحقيقها، وذلك بتعبئة فاعلي التراب حول نفس المشروع الترابي. ومن جهة أخرى على استشراف التراب، أي استشراف المستقبل المأمول والممكن للمجال الترابي، أخذا بعين الاعتبار إمكانياته وإكراهاته. من هذا المنطلق، فالاستشراف الترابي يتميز عن التخطيط بكونه لا يحدد بشكل مسبق، ولكنه يوضع من أجل تحديد مختلف السيناريوهات الممكن استغلالها، وإعطاء تصورات حول الانتقال نحو التغيرات والتحولات[362].

ب- الذكاء الترابي: تتجلى أهمية الذكاء الترابي في أهدافه التي تتمثل في تحقيق التنمية المستدامة، من خلال التنسيق بين العناصر الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وعنصر إدارة المعرفة. فالذكاء الترابي أو ما يصطلح عليه بالنجاعة المجالية يعد ضرورة استراتيجية لتنمية أي مجال[363]، بحيث أن المخططات التي يتم إعدادها من طرف الدولة يجب أن تكون مجسدة لتلك النجاعة التي تصب في قالب التنمية الترابية المندمجة والمتوازنة والمستدامة والتي تعد شرطا أساسيا للحكامة الاقتصادية[364].وبذلك أصبح التراب يشكل منتوجا يجب تدبيره بعقلانية وتأهيله لجعله قادرا على خدمة وظائفه التنموية، مما يحتم التعامل معه بالذكاء الذي يؤدي إلى تسويق الإمكانات التي يتوفر عليها[365].

ج- التسويق الترابي: إن التسويق مصطلح يجد أصوله في الأنظمة الأنجلو- سكسونية، وأدخل إلى فرنسا في الخمسينيات من القرن الماضي، ويعرف بأنه كل ما يساهم في جذب واستقطاب أكبر عدد ممكن من الزبائن الجدد والحفاظ على ولاء زبائن المؤسسة. فتطوير التدبير الترابي وإخضاعه للمبادئ الحديثة للتدبير المعتمدة في القطاع الخاص، يحتم على الجماعات الترابية اعتماد ما يعرف بالتسويق الترابي، الذي يهدف إلى ابراز مؤهلات ومميزات المجالات الترابية الاقتصادية والاجتماعية لجذب الاستثمارات ورؤوس الأموال، الأمر الذي يجعلها أكثر تنافسية وقادرة على تنفيذ برامجها التنموية. وهو ما يتطلب اعتماد مفاهيم السوق المعمول بها، أي أن تتعامل الجماعات الترابية مع ترابها كمنتوج يحتاج إلى تسويق لدى المستثمر، وذلك بناء على ما يتوفر عليه من خصائص وإمكانات، الأمر الذي يساعد على وضع مخطط استراتيجي تنموي وتشكيل شخصية أو هوية اقتصادية للجماعات الترابية[366].

لقد أصبح لزاما على الجهة تسويق صورة تتسم بجودة التراب الجهوي من أجل تسويق صورة جديدة عن المجال الترابي الجهوي ليس على المستوى الوطني فحسب بل حتى على المستوى المقارن، فتبرز بذلك ميكانزمات التسويق الترابي في تحقيق سياسة استثمارية تدعم دور الجهة وتنمي قدراتها الاستثمارية بناء على ما تمتلكه من مؤهلات ومميزات. فاعتماد التسويق الترابي كمنهجية حديثة للتدبير الترابي من طرف

---

[362] نجيب المصمودي "الجماعات الترابية بالمغرب بني مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسات السياسات، العدد الأول الطبعة الأولى ص 15 سنة 2014.

[363] حنان القادري: المقاربة الجديدة لتقييم التدبير الترابي على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مجلة المنارة للدراسات 62 القانونية والإدارية، العدد الأول يناير 2012 ،ص 194

[364] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي" الحكامة الترابية، رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة" 2019 ص 21

[365] د.شفيق الصنهاجي، التنمية الترابية من خلال المشاريع المهيكلة الكبرى – اقليم الفحص انجرة نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام 2017-2018كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية طنجة، ص. 86

[366] د.أمال بلشقر،" التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المندمجة"، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد 39، 2013، ص 71-72

الجماعات الترابية سيمكن من الرفع من مستوى التنمية ووضع استراتيجية تنموية وتشكيل شخصية اقتصادية للجهة[367]. تستقطب رؤوس أموال تجعلها تتجاوز إكراه محدودية الموارد المالية وذلك عن طريق اتفاقيات وعقود شراكة بين الهيئات المنتخبة ومختلف الفاعلين[368]. وفي هذا السياق نصت المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات على أهمية اعتماد الجهة التدابير والاجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الانشطة المنتجة للثروة والشغل.

وعليه، فقد أصبح التسويق الترابي عنصرا محددا للتدبير المحلي[369]، كما هو الشأن في النظام الفرنسي الذي اعتبر إنعاش الاقتصاد المحلي من أهم أدوار الجهات وباقي الجماعات الترابية، وكذلك في النظام الكندي الذي جعل من البلديات مختصة بالتخطيط والبرمجة على مختلف الأصعدة خاصة تشجيع الاستثمار المحلي[370]، وذلك في إطار من الالتقائية التي تضمن نجاح أي سياسة تنموية.

الفقرة الثانية: الالتقائية في وضع التصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنمية المجال

تعتبر تنمية التراب العملية التي تمكن من تحقيق التعاون الفعال للارتقاء بالجهوية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا، مما يجعل التراب الجهوي مجالا لعلاقات مفتوحة بين مكوناته. وقد ألزمت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية أو تلك التي تم التعاقد في شأنها، حيث يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة توجيهية استشرافية ومرجعية ترمي إلى تنسيق تدخلات الدولة والجماعات الترابية والمستثمرين الخواص على مدى خمسة وعشرين سنة قصد بلورة منظور للتهيئة المجالية وتحديد توجهاتها على صعيد الجهة[371]، بالإضافة إلى تعزيز التقائية التدخلات العمومية على المستوى المجالي، وضمان تجانس التصاميم الجهوية لإعداد التراب مع السياسات العامة الوطنية **(أولا)** من جهة ومع الاستراتيجيات والبرامج القطاعية العمومية والتصاميم القطاعية المنجزة على الصعيد الجهوي والوطني من جهة أخرى **(ثانيا)**.

أولا: ارتباط التصاميم الجهوية لإعداد التراب بالسياسات العامة الوطنية

تعتبر سياسة إعداد التراب الوطني آلية استراتيجية لتحقيق شروط التنمية المتوازنة بين الجهات، مما يمكن من إصلاح وتحديث العلاقة بينها وبين باقي المستويات الترابية المكونة لها، ونظرا لما يلعبه التراب من أهمية، فإن التصميم الجهوي لإعداد التراب الذي تم تصنيفه ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة، يصبح ذو

---

367 نجيب المصمودي " الجماعات الترابية بالمغرب : بين مقومات التسويق الترابي و رهان التنمية المحلية المندمجة "سلسلة الحكامة الترابية و دراسات السياسات، مرجع سابق

368 A. El cheddadi, »La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale »,REMLAD, Collection Thèmes actuels n° 84, 2013 , p. 294

369 اقترح ماك كارثي جمع هذه المتغيرات في أربعة أبعاد، وهي ما سماها ب "أربعة P": المنتج (Product)، السعر (Price)، الترويج والتوزيع.

370 د. محمد الدريوش " التسويق الترابي و رهان التنمية المحلية بالمغرب : نموذج جهة مكناس تافيلالت و افاق مشروع الجهوية المتقدمة "أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، ظهر المهراز فاس،السنة الجامعية 2014-2015 ص، 123.

371 المادة 9 من المرسوم رقم 2.17.583 بتاريخ 28 شتنبر 2017 بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه.

أهمية كبرى، بحيث يشكل وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية تضعه مجلس الجهة في إطار التوجهات السياسة العامة للدولة وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة، وبمساعدة الوالي لمجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب[372].

وبذلك فإن تهيئ هذا التصميم يتم بشكل تشاركي بهدف تحقيق التوافق بين الدولة والجهة وباقي الفاعلين يضمن الالتقائية حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية التي تسبق مرحلة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب. فالتشخيص الترابي المشاركي هو أداة لتحليل وفهم البنيات والأنماط الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية التي تتحكم في تنظيم وتدبير المجال. وينبني على قراءة تركيبية وديناميةللاختلالات في تطورها الزمني اعتمادا على مؤشرات علمية وخرائط توضيحية تمكن من الانتقال من النظرة القطاعية إلى قراءة مجالية للجهة[373].

كما تنفرد استراتيجية التنمية في إطار التصميم الجهوي لإعداد التراب معايير طبيعية وتاريخية وإدارية وديموغرافية واقتصادية ووظيفية والتي تمكن من تحديد عدة مجالات، يمتاز كل منها بخصائص منفردة على مستوى الموارد والقدرات والإكراهات، وبالتالي بإمكانيات خاصة لتحقيق التنمية. ففي إطار التحضير التشاركي للتصميم المذكور، يتم إطلاق عدة مشاورات لبلورة المقتضيات المرجعية مع كافة الأطراف المعنية بمشروع هذا التصميم مع مراعاة الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على مستوى الجهة[374].

ثانيا: التصاميم الجهوية لإعداد التراب والتقائية السياسات القطاعية

يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب الآلية الرئيسية التي تعكس التقائية السياسات العمومية على الصعيد الجهوي، لكن في الواقع تبقى هذه السياسات ذات تأثير متفاوت ومحدود على المجالات نظرا لقيام هذه التصاميم على مقاربات أكثر شمولية تحدد توجهات السياسة العامة لإعداد التراب وفق مقاربة تشاركية تهدف إلى الحد من التفاوتات المجالية وإرساء دعائم استشرافية تنموية لترسيخ التماسك والتضامن بين الجهات وتعزيز التقائية التدخلات العمومية على المستوى المجالي، وضمان تجانس التصاميم الجهوية لإعداد التراب مع السياسات القطاعية.

ورغبة في ضمان التقائية مشاريع التنمية الجهوية، نص ميثاق اللاتمركز الإداري على إحداث لجنة جهوية للتنسيق تحت رئاسة والي الجهة من بين مهامها السهر على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي، والعمل على تحقيق الانسجام والالتقائية أيضا بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية[375]. وبالتالي فإن الالتقائية بين السياسات العمومية اللامركزية واللاممركزة والسياسات العمومية القطاعية الأخرى من شأنها أن تحدد دور

---

[372] الفصل الثاني من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، مصدر سابق

[373] محمد شاووش "أبعاد التنمية بين رهان الحكامة وإعداد التراب المحلي". المجلة المغربية للتدقيق والتنمية العدد 38 /2014.

[374] المادة 2 من المرسوم المتعلق بإعداد تصميم إعداد التراب، مصدر سابق.

[375] المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري مصدر سابق.

كل من الجماعات الترابية ومصالح الدولة الترابية من خلال العمل التشاركي التنسيقي والالتقائي للفعل الترابي بناء على نظام تعاقدي يحدد مجال تدخل كل طرف على حدة.

الفرع الثاني: محورية سياسة التعاقد في التنمية الجهوية

يعتبر التعاقد وسيلة قانونية وتوافقية في صياغة برامج مشتركة سواء بين الجماعات الترابية أو بينها وبين الدولة، بحيث يقوم على أساس رؤية مندمجة تحظى بالموافقة الصريحة لكل أطراف العقد مما يضمن تكامل الرؤى والانسجام في بلورتها وتحقيقها وبالتالي ضمان أحد أهم قواعد الحكامة المتمثلة في السهر على التقائية البرامج والمشاريع المختلفة، ومن هنا يمكن اعتبار أن التعاقد ذو طبيعة إدارية ومالية واقتصادية، لكنه يجسد أيضا تعاقدا اجتماعيا[376]. فالعقد يحمل جملة من الشروط العامة والخاصة تحدد طبيعة الأهداف المطلوب تحقيقها، وحصص المساهمة وطرق التمويل المعتمدة عن كل جانب، وآجال التنفيذ وإمكانية تعديل الشروط أثناء تنفيذ العقد. وبذلك تبرز علاقة التعاقد بين الدولة والجهة كإحدى المرتكزات الاساسية لتقدم الجهة وتنميتها.

إن التعاقد بين الدولة والجهة أصبح مع تطور أشكال التدخل في مجال التنمية، وسيلة ناجعة في التخطيط الترابي الذي ينطلق من شروط احتضان نفس الأولويات التي تم إعدادها على مستويات متعددة، بالإضافة إلى اعتباره شكلا جديدا للتنمية الترابية.

وبذلك تظهر أهمية التعاقد بين الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، بحيث أصبح مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة ونمطا جديدا للحكامة وآلية لتحقيق مبدأي الالتقائية والتنسيق اللذين يشكلان موضوع التعاقد والوقوف على المقاربة الجديدة في معالجة وتدبير الشأن الترابي **(الفقرة الأولى)** وهو ما يترجم اللجوء إلى التعاقد لتفعيل الاختصاصات المشتركة مع الدولة وتنفيذ مقتضيات برامجها التنموية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: أهمية التعاقد لدى الجماعات الترابية

تكمن أهمية التعاقد كمقاربة تنهجها الدولة لمعالجة وتدبير الشأن المحلي، في الوقوف على طبيعة العلاقة التي تربط الجماعات الترابية والدولة في تبنيها لهذه المقاربة، خصوصا بعد صدور مرسوم للاتمركز الإداري والتوجه التنظيمي الذي أطره دستور 2011 والقائم على الجهوية المتقدمة . من هنا تكمن أهمية العملية التعاقدية في تحديد تدخلات ومسؤوليات كل من الدولة والجماعات الترابية في مسلسل التنمية الجهوي.

وتعود تجربة التدبير التعاقدي إلى النموذج الفرنسي والبريطاني إلى جانب دول أخرى في منظمة التعاون

[376] خطاب العرش ليوم 31 يوليوز 2011 .

والتنمية الاقتصادية ككندا والسويد[377]. أما في المغرب فتعود تجربة التدبير التعاقدي إلى تسعينيات القرن الماضي حينما عملت على تطبيقه وزارة التجهيز ضمن عقود-أهداف أو عقود-وسائل. وقد تطور مفهوم التعاقد في المغرب بعد صدور منشور للوزير الأول سنة 2001 حول ملاءمة برمجة وتنفيذ ميزانية الدولة في إطار نظام اللاتركيز الإداري[378]، وذلك في إطار الإصلاح المالي الذي بدأه المغرب منذ بداية الألفية الثالثة، فاعتبر بذلك أول وأهم مرجعية قانونية لتحديد تصور وأبعاد التدبير التعاقدي الذي تبنته وزارتي الصحة والتجهيز والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر كأولى الهيآت التي بدأت بتطبيق مقتضيات التجارب التعاقدية الواردة في هذا المنشور.

لقد شكل تحديث علاقة الدولة بالفاعلين الاجتماعيين والجماعات الترابية والإدارة اللاممركزة، دافعا رئيسيا لمواجهة إشكال تقليص العجز العمومي الذي اعتبر هاجسا لدى معظم الدول المتقدمة كدول الاتحاد الأوروبي، واليابان والولايات المتحدة الأمريكية ودول آسيا الصاعدة، وهو ما دفع بالتوجه نحو التعاقد بشكل أكبر نظرا لما يتضمنه من مزايا تشكل مجموعة من القيم المتضمنة في العملية التعاقدية كالتفاوض وتوافق الإرادات والبحث عن رضى أطراف العقد، وهو ما يمكن اعتباره وصاية ذكية للدولة على الجماعات الترابية، خاصة وأن مطلب دولة أقل تدخلا، دولة أكثر فعالية أصبح أكثر إلحاحا.

كما يمثل التعاقد، مرونة لرقابة الدولة على أعمال المجالس الترابية، ليتم بذلك الانتقال منرقابة قبلية إلى مراقبة بعدية قائمة على مراقبة النتائج والتقييم استنادا إلى مؤشرات تكون متفاوض بشأنها من خلال العقد.

أولا: التعاقد آلية لممارسة الاختصاصات المشتركة

يشكل التعاقد أداة رئيسية لتحديد نوعية العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية ومختلف الفاعليين المحليين، وذلك بإدخال علاقات تدبيرية جديدة ترتكز على تحسين النتائج من خلال إبرام عقود تؤدي في نهاية المطاف إلى نجاعة الأداء[379]. ومن هنا تعتبر حرية التعاقد وجها قانونيا للتدبير الحر الذي يتعلق بقدرة الهيئات الترابية المنتخبة على التعاقد بكل حرية من أجل تحقيق أهدافها. وهذا ما دفع إلى تغيير طبيعة الأدوار المتعارف عليها، بحيث أن الفاعل في تدبير المجال الترابي، لا يمكنه لوحده ولا يملك الوسائل الضرورية لحل المشاكل المطروحة، مما أصبح معه ضرورة الاعتماد على آلية التعاقد بين الجهة والدولة.

إن أساس التعاقد يجد أصوله في القانون الخاص، حيث ينظم العقد علاقة مشروطة بين طرفين. فالانخراط

في تعاقد يعني التفاوض أولا، وذلك لا يكون إلا بين أطراف متساوية في الحقوق وحرة في اتخاذ القرار.

---

[377] د.خليد المرابط، الحرية التعاقدية و الفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 143 ، نونبر – دجنبر 2018 ،ص215

[378] المنشور رقم2001-12 الصادر بتاريخ 25 دجنبر 2001 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها تماشيا سياسة اللاتركيز الإداري.

[379] د.خليد المرابط، "الحرية التعاقدية و الفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015 "المرجع نفسه ص224 .

وتعد آلية التعاقد بين الدولة والجهة من بين الآليات القانونية الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون وتوحيد الجهود عبر توفير الشروط الموضوعية والذاتية لتعبئة كل الأطراف لإنعاش التنمية الاقتصادية، بحيث أصبح التعاقد يكتسي أهمية بالغة في إنجاز مجموعة من البرامج التنموية، بالنظر إلى تعقد الظروف الاقتصادية والاجتماعية وإلى التغيير الذي عرفته وظيفة تدبير المجال الترابي بالمغرب، ذلك أن الدولة لم تعد تحتكر المسؤولية لوحدها في تحقيق التنمية الترابية، بعد أن ظهر إلى السطح دور فاعلين آخرين وجب إشراكهم في اتخاذ القرارات الترابية بموجب النصوص القانونية ذات الصلة.

كما يطرح هذا الإطار المؤسساتي الجديد، إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، خاصة الجهة، في مسلسل التنمية الذي تبنته من خلال برامجها التنموية وتصاميم إعداد التراب، سواء من حيث المرتكزات، أومن حيث المضمون وأدوات التدخل والوسائل الإجرائية والتنفيذية. فإذا كانت التنمية الترابية مفهوما متقدما لتفعيل الجهوية تزامنا مع تطور علاقة الدولة بمجالاتها الترابية، فإنها تصطدم بمجالات أكثر تعقيدا كمستويات التدخل في المجال الترابى ما إن كان وطنيا أو جهويا أو محليا، وتحديد مقاربة التدخل بين الدولة والجماعات الترابية والخواص ومكونات المجتمع المدني.

وبالنظر للوضع الراهن للممارسة الترابية التأطيرية والتنموية، فإن التساؤل يطرح عن طبيعة أشكال التدخل والأدوات المنهجية والتمويلية والمؤسساتية التي من شأنها ترسيخ اللامركزية والالتقائية في تدخلات السلطات العمومية، وبالتالي إنشاء العمل بالسياسة التعاقدية بين الدولة والجهة، من جهة، والشراكة بين مختلف الفاعلين الترابيين، من جهة أخرى[380]. وهكذا عرف التعاقد دينامية جديدة مكنت من تحسين الهندسة العامة للعقود من خلال تدقيق التزامات الأطراف وربطها بأهداف مرقمة وقابلة للتقييم.

عرف المغرب خلال الثلاث سنوات الأخيرة، تناميا في اللجوء للتعاقد بين الأشخاص المعنوية العامة، مما سهل اللجوء إلى التقنيات التفاوضية عوض التسيير بالدوريات والأوامر التسلسلية، إذ أن التشاور أصبح أكثر فأكثر قاعدة أساسية في المعاملة الإدارية والتنموية بين الدولة والجماعات الترابية.

يشكل إذن، هذا التوجه العام مؤشرا على أن اللامركزية الإدارية تعرف تطورا على مستوى طبيعتها الداخلية، حيث تمر من لامركزية تقليدية تتأسس على تدخل المنتخب والمعين فقط، إلى مفهوم جديد للامركزية عصرية ترتكز على عدة متدخلين، فأصبحت بذلك جمعيات المجتمع المدني والجامعات والخواص والفاعلون الاقتصاديون عناصر مهمة إلى جوار الإدارة الترابية في تحقيق التنمية والحد من الفوارق المجالية والاجتماعية بين الجهات. لذلك، فإن التنسيق بين مختلف هؤلاء المتدخلين يستوجب تحديد المهام المنوطة بكل طرف في إطار مساهمته في التنمية الجهوية.

إلا أن التساؤل المطروح يبقى حول مدى توازن العقد خاصة في مدى حرية كل طرف في مبادرة التعاقد

[380] د. محمد عتيق، مركز الآداب والعلوم الإنسانية، القطب الجامعي آيت ملول، ندوة علمية حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب.

وفي تحديد بنود العقد وشروطه. غير أن التعاقد يبقى موكولا للطرف الممول الرئيسي والمتمثل في الدولة[381].

ثانيا: الحرية التعاقدية

عرفت الحرية التعاقدية جدلا فقهيا فيما يتعلق بحرية واستقلالية الجماعات الترابية في ممارستها من عدمه، لدرجة انقسام أراء الفقهاء تجاهها، فبينما يرى جزء منهم أن الحرية التعاقدية المعترف بها للجماعات الترابية تظل منقوصة لكونها تفتقر إلى وجود سلطان الإرادة والاستقلالية الفعلية[382] ، فعلى الرغم من الاعتراف لها بالأهلية القانونية والشخصية المعنوية، وبالاختصاصات الهامة الممنوحة له، فإنها لا تتوفر على اختصاص تعاقدي يصل إلى درجة الحرية التعاقدية كما هي ممارسة بالنسبة للأشخاص الخاصة. بينما يرى تيار فقهي أخر أن الحرية التعاقدية لا علاقة لها بسلطان الإرادة، بل هي مرتبطة بتوفر الأهلية القانونية التي تمنحها إمكانية التعاقد بكل حرية[383]، والتي تعززت بمبدأ التدبير الحر الذي يمنح للجماعات الترابية إمكانية فتح مجال التعاقد لتحقيق الأهداف المحددة في مختلف برامجها التنموية.

لقد أصبح التعاقد نمطا مؤسساتيا وتدبيريا يندرج في إطار تحديث طرق العمل وترشيد النفقات، وذلك عبر إعادة النظر في العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية، بحيث تصبح مبنية على التشاور والمشاركة في بناء سياسات عمومية تنموية، على أساس مبدأ التعاقد. فالدولة لم تعد بإمكانها إعلان إرادتها بصفة أحادية، والجهة لا يمكنها أن تتصرف بمعزل عنها في ممارسة المهام المنوطة بها، وبذلك يكون النظام التعاقدي منظرا للحلول الموحدة المطبقة على الجميع في ميدان التسيير والتدبير، لذلك فإن المسطرة التعاقدية تفضي في النهاية إلى سلاسة تنفيذ المشاريع تحت المراقبة الضمنية للدولة من خلال إعداد وتنفيذ العقد.

وقد اعتمد المغرب في هذا المجال على التجربة الفرنسية التي برز فيها، منذ بداية سنوات الأربعينيات من القرن الماضي، الربط بين مبدأ التدبير الحر ومجال تنظيم المرافق العمومية المحلية، عبر اعتراف القضاء الفرنسي بحق الجماعات الترابية في تحديد كيفيات التعاقد كآلية قانونية بيدها[384]. فقد أقر أن للجماعات الترابية الحرية في اختيار مدة التعاقد عند رغبتها في تفويض تدبير المرافق المحلية، بل إنه اعتبر ذلك أحد ضمانات شفافية تدبير المرفق العمومي المعنى.

فبعدما كان التعاقد أساس العلاقات البينية التي تجمع الأفراد، بدأ مفهوم التعاقد يحوز مكانة متصاعدة بين الأشخاص المعنوية العمومية كذلك، فقد تناولت التجربة الفرنسية موضوع التعاقد كحرية للجماعات الترابية عبر القواعد الدستورية الضامنة لحرية المبادرة، ولكن وبصفة مباشرة عبر المادة الرابعة من الإعلان

---

[381] د.خليد المرابط " دينامية السياسة الترابية على ضوء مبداي التدرج والتمايز بالمغرب : محاولة لتدقيق المفاهيم واستشراف لمجالات التطبيق ، المجلة المغربية الإدارة المحلية و التنمية عدد 134 - 135 ، ماي غشت 2017 ، ص . 342.

[382] د.نجوى رويني، "مقارنة في أسس تكوين العقد ،" مقال منشور في المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، العدد 3 سنة 2019. ص7.

[383] د. خالد باهو، "مبدأ سلطان الإرادة والاستثناءات الواردة عليه في القانون المغربي، مقال منشور بالموقع الالكتروني www.marocdroit.com بتاريخ 10 أبريل 2022 ، اطلع عليه على الساعة 15:55

[384] قرار المحكمة الدستورية عدد 316 - 92 بتاريخ 20 يناير1993، والذي اعترف فيه للجماعات الترابية بالحرية التعاقدية كأحد الصلاحيات المرتبطة بالتدبير الحر.

العالمي لحقوق الإنسان والمواطن[385]. وبذلك فإن الجماعات الترابية في فرنسا تملك سلطة واسعة للتعاقد، ويمكن تبرير هذه الحرية التعاقدية للأشخاص العامة بسببين تحقيق الاختصاصات الموكولة إليها والتي تطورت بتطور قوانين
اللامركزية، ثم اقتناع المدبرين السياسيين بالحرية الاقتصادية وما لها من دور في تعزيز التنمية[386].

فالمغرب كدولة موحدة لم يزغ عن هذا التوجه، على الرغم من تطور هذه الحرية التعاقدية في القانون المغربي الذي عزز مجال التعاقد سواء فيما يخص العلاقات التعاقدية التقليدية مع القطاع الخاص (الصفقات العمومية، تدبير المرافق المحلية) أو فيما يخص العلاقات التعاقدية مع الأشخاص العامة، لاسيما في نطاق الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية. وهكذا يبدو أن الدولة المركزية في المغرب تحاول تكريس البعد الثانوي للجماعات الترابية، سواء من حيث هيمنتها كطرف رئيسي في العلاقة مع المواطنين أو فيما يخص رسم دائرة الاختصاصات[387].

إن التعاقد بين الدولة والجهات أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة، ونمطا جديدا للحكامة وآلية لإعمال مبدأي الالتقائية والتنسيق الرامية إلى تحقيق هدف التنمية الترابية. فالتعاقد يعتبر فرصة حقيقية لصياغة برامج مشتركة قائمة على أساس رؤية مندمجة متوافق بشأنها، وذلك ضمانا للانسجام والتكامل بين الرؤية التنموية للجهات والاستراتيجيات الوطنية للتنمية.

الفقرة الثانية: حصيلة التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية

تشكل العقود-البرامج آلية لأجرأة وتقوية قدرات الجماعات الترابية، خاصة الجهات على القيام باختصاصاتها الذاتية والمشتركة عبر مواكبتها في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية، وهو ما يعني بلورة أرضية مشتركة لتنسيق الجهود المركزية والجهوية لتحفيز التنمية الترابية التي تحتاج قدرات تمويلية وتدبيرية تتجاوز إمكانيات المجالس الجهوية. وبذلك فالعقود-البرامج تهدف إلى تحقيق قواعد الحكامة المنصوص عليها في الدستور المغربي من خلال التسريع بإنجاز المخططات التنموية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعات، ودعم تنفيذها في إطار تعاقدي مع الدولة أو ضمن آليات التعاون والشراكة وذلك قصد تفعيل البرامج التنموية وإرساء علاقات جديدة بين الدولة والجماعات الترابية، تنبني على التعاون والشراكة والتعاقد. إلا أن الملاحظ، عند الاطلاع على العقود-البرامج، أن هناك تداعيات سلبية مرتقبة على المسار الديموقراطي الترابي، بحيث تتحول العقود-البرامج إلى مطية لمركزة التدبير الجهوي كأداة جديدة بيد السلطة المركزية للتدخل المباشر في الشؤون الجهوية تحت مسوغ التأهيل والمواكبة، وهو ما يلاحظ عندما نص عقد-البرنامج النموذجي على أن والي الجهة هو المكلف بتنفيذ مضمونه عن طريق إحداث لجنتين للتتبع، واحدة جهوية والأخرى مركزية.

---

[385] M. Brechon , « Liberte contractuelle des personnes publiques » , p . 644 . Cité par : Ajjoub , Notion de liberte contractuelle en droit administratif francais , thèse en mai 2016, p.21

[386] وهو التوجه الذي كرسة المغرب منذ الاستقلال، وتعزز بعض فترة التسعينيات من خلال سياسة الخوصصة ومناطق دمج القطاع الخاص لتدبير التجارية الحرة، والتدبير المفوض وغيرها من الإجراءات التي تعكس صعود وتطور التعاقد مع القطاع الخاص لتدبير بعض المرافق العمومية.

[387] د. خالد باهو، "مبدأ سلطان الإرادة والاستثناءات الواردة عليه في القانون المغربي، مرجع سابق.

وفي هذا الإطار تم البدء في تفعيل البرامج الجهوية للتنمية المتعلقة بالجهات بعد التأشير عليها من طرف
وزارة الداخلية، بموجب الجيل الأول من العقود-البرامج بين الدولة والجهات والذي هم الفترة الممتدة من 2020-2022. وقد تم التوقيع فعلا على أول ثلاثة عقود-برامج لكل من جهة فاس-مكناس، وجهة الداخلة-وادي الذهب، وجهة بني ملال خنيفرة، كما تمت مواكبة الجهات في اعداد الاتفاقيات الخاصة المنبثقة عن العقود-البرامج التي تم التوقيع عليها بين الدولة والجهة.

وللوقوف على مدى استقلالية الجهات في تنفيذ برامجها التنموية عن طريق العقود-برامج، سنعمل على تحليل بنود العقد-برنامج النموذجي من جهة، ثم فحوى هذه العقود-برامج بالنسبة لنموذج مكون من جهات فاس-مكناس وجهة الداخلة وادي الذهب وجهة بني ملال خنيفرة وجهة طنجة-تطوان-الحسيمة.

أولا: مضمون عقد-البرنامج النموذجي: يستلزم تنفيذ المشاريع المضمنة في برامج التنمية الجهوية اعتمادات مالية هامة تمكن مجلس الجهة من إنجاز رؤيته للتنمية الجهوية وتحقيق الأهداف التي سطرت ضمن هذا البرنامج التنموي. إلا أن الواقع المالي للجهات لن يمكن الجهة من إخراج المشاريع المبرمجة إلى حيز الوجود. وبالنظر للوضعية الضعيفة لمالية الجهات، فقد عملت الدولة على مساعدتها في تنفيذ برامجها التنموية عن طريق المشاركة في عملية التمويل. ولهذه الغاية قامت بإعداد نموذج عقد الذي سيتم بموجبه مشاركة أطراف متعددة في إنجاز مختلف المشاريع ذات الأولوية المتوقع تنفيذها خلال الفترة الانتدابية الحالية للمجالس الجهوية.

إلا أن الملاحظ هو طغيان الطابع المركزي على بنود هذا العقد النموذجي وهيمنة السلطات المركزية على القرار التنموي الترابي، وذلك من خلال أطراف العقد-البرنامج ومحتوى مختلف مواده.

> **بالنسبة لأطراف العقد**: تشكل القطاعات الوزارية الأغلبية ضمن العقد-البرنامج، بالإضافة إلى والي الجهة، بينما الجماعات الترابية فهي ممثلة فقط بمجلس الجهة، في حين أن الجماعات الترابية الأخرى المكونة لمختلف الجهات غير ممثلة على مستوى هذا العقد على الرغم من أنها تساهم في تمويل المشاريع موضوع الاتفاقيات المبرمة في إطار الاتفاقيات الملحقة بالعقد-البرنامج.

> **بالنسبة للتركيبة المالية** للعقد: يلاحظ أن القطاعات الوزارية هي الممول الرئيسي للمشاريع المضمنة في برامج التنمية الجهوية، مما يترك التساؤل مفتوحا حول مدى تدخل المجالس الجهوية في توجيه تنفيذ المشاريع ذات الأولوية في ظل المساهمات الأقل قيمة من طرف مجالس الجماعات الترابية.

> **الإطار المؤسساتي لحكامة العقد:** يتبين أن مهمة الإشراف على تنفيذ برنامج هذا العقد أنيطت بولاة الجهات[388] الذين يعتبرون أطرا معينة ويمثلون المركز على صعيد الجهات. ولضمان حكامة جيدة في الإشراف وتتبع وتقييم وتنفيذ البرنامج أقر العقد-النموذج إحداث لجنتين يغلب على تركيبتهما الطابع المركزي:

[388] الفقرة الأولى من المادة 11 من العقد-برنامج النموذجي بين الدولة والجهات.

✖ **اللجنة الجهوية للتنسيق وتنفيذ العقد:** يرأس هذه اللجنة كل من والي الجهة ورئيس مجلس الجهة، فالأمر يتعلق برئاسة ثنائية لهذه اللجنة مما قد يعرقل سيرها إذا ما تعارضت رؤية رئيس الجهة ووالي الجهة، بالإضافة إلى ذلك فإن محتوى الفقرة الثانية من المادة الحادية عشر من عقد-البرنامج يتعارض مع مقتضى الفقرة الأولى من نفس المادة، ذلك أن حصر الإشراف على تنفيذ برنامج العقد في والي الجهة يتناقض والرئاسة المشتركة للجنة الجهوية. كما يظهر تكريس الدور الرئيسي لوالي الجهة في تنفيذ عقود-البرنامج، عندما نصت نفس المادة في مسألة تحديد مهام اللجنة الجهوية، على أن هذه الأخيرة مختصة في تكوين لجنة خاصة بالعقار يتم إحداثها بموجب قرار لوالي الجهة بشكل حصري[389] وهو ما يبين الوضع الثانوي لرئيس الجهة بصفته رئيسا لهذه اللجنة.

وفي نفس الاتجاه، فإن كتابة اللجنة آلت إلى الكتابة العامة للولاية في انتظار تفعيل الكتابة العامة للشؤون الجهوية المحدثة بموجب قرار لوزير الداخلية[390] والذي لم يحدد مهامها ولا أعضاءها. وبذلك يتضح أن دور الجهة ضمن اللجنة يطغى على اتخاذ القرار فيها ممثل الحكومة على الصعيد الجهوي.

✖ **اللجنة المركزية:** كما يدل عليها إسمها، فإن هذه اللجنة ذات طابع مركزي خالص، فمن بين ممثلي المصالح المركزية التي تتكون من مختلف الوزارات ووالي الجهة المعني والمدراء العامون ومدراء المؤسسات والشركات العمومية، نجد أن المستوى اللامركزي ممثل فقط برئيس مجلس الجهة، مما يجعل المستوى الترابي في موقف ضعف عند عملية اتخاذ القرارات.

وعلاقة بقواعد الحكامة، يلاحظ أن التقارير التي تنجزها الجهات المعنية بافتحاص تنفيذ البرنامج لا تحال على المجالس الجهوية للحسابات المختصة، فعندما تقوم الجهة بافتحاص مالي ومحاسباتي سنوي لإنجاز البرنامج، توجه نسخة من تقرير الافتحاص بشكل حصري إلى اللجنة الجهوية للتنسيق وتنفيذ العقد[391]. وكذلك الأمر بالنسبة لتقرير الافتحاص الذي تجريه المفتشية العامة لوزارة المالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية بعد الانتهاء من إنجاز كل مكونات البرنامج، فإن نسخة منه توجه فقط إلى اللجنة الجهوية واللجنة المركزية[392].

أما فيما يتعلق بتسوية الخلافات التي قد تنتج عن تأويل مضمون العقد أو أثناء تنفيذه، فإن موضوع الخلاف يحال على اللجنة الجهوية لإيجاد حل توافقي بشأنه، مما يعني أن البت في الأمر يبقى لوالي الجهة الذي يمتلك القرار الأخير لاعتبار مكانته داخل تراب الجهة.

وبالنسبة لمراجعة بنود العقد، فالأمر نفسه يطبق على أي طلب بهذا الخصوص، بحيث يجب أن يعرض على اللجنة الجهوية التي يتمتع فيها والي الجهة في الواقع بمكانة أعلى من باقي الأعضاء.

> **محاور أهداف برامج التنمية الجهوية في العقد:** حدد العقد النموذجي أهداف برامج التنمية الجهوية

---

[389] الفقرة الخامسة من المادة 11 من عقد البرنامج النموذجي.

[390] قرار لوزير الداخلية رقم 19-2782 صادر في 15 من ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية .

[391] الفقرة الأولى من المادة 13 من العقد النموذجي.

[392] الفقرة الثانية من المادة 13 من العقد النموذجي.

بشكل حصري في أربعة محاور كحد أقصى، مما جعل الجهات في وضع لا يمكنها إدماج محور آخر يشكل خاصية رئيسية لمجالها الترابي[393].

- **المحور الأول**: تحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية من خلال تقوية وتطوير تنافسية المجال الترابي للجهة.

- **المحور الثاني:** دعم القطاعات المنتجة وإنعاش الشغل والبحث العلمي عبر دعم وتأهيل البنيات التعليمية والبحث العلمي التطبيقي وإحداث مراكز جهوية للتكوين والنهوض بالتشغيل وتطوير الكفاءات.

- **المحور الثالث**: التقليص من العجز الاجتماعي والتفاوتات الترابية من خلال دعم برامج التعليم والصحة والرياضة.

- **المحور الرابع**: تثمين المجال الثقافي والمواقع السياحية والمحافظة على الموارد الطبيعية عبر الاهتمام بالقطاع السياحي والثقافي والموارد الطبيعية

ثانيا: عقود-برنامج بعض الجهات

❖ **عقد-برنامج جهة فاس-مكناس**: يشتمل هذا العقد على دباجة تضمنت معطيات عامة عن جهة فاس-مكناس[394] وعدة أهداف ومحاور.

أهداف ومحاور عقد-البرنامج لجهة فاس مكناس: يتضمن هذا العقد إنجاز 97 برنامجا ومشروعا مدرجا في إطار التوجهات العامة لبرنامج التنمية الجهوية، موزعة حسب 4 محاور و17 مجالا. ويسعى عقد-البرنامج إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تضمنتها المحاور الأربعة التالية:

- **المحور الأول: تحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية:** يتطلب تحقيق الجاذبية الاقتصادية للجهة تقوية وتطوير تنافسية المجال الترابي للجهة، وتوسيع العرض المتعلق بالمناطق الصناعية، وتطوير منطقة لوجيستيكية، وتأهيل المحاور الطرقية. وبذلك فقد تم تحديد 5 مشاريع في إطار هذا المحور لتحسين جاذبية المجالات الترابية ومناطق للأنشطة الاقتصادية، ومشروعين لتطوير المناطق اللوجيستيكية وإعداد تصميم النقل داخل الجهة، ومشروعين للاستثمار والاقتصاد الرقمي، فيما سيتم تخصيص 10 مشاريع لتأهيل المحاور الطرقية الاستراتيجية وبناء وتحسين الطرق.

- **المحور الثاني: دعم القطاعات المنتجة وإنعاش الشغل والبحث العلمي:** يتم عبر هذا العقد دعم وتأهيل البنيات التعليمية والبحث العلمي التطبيقي وإحداث مراكز جهوية للتكوين والنهوض بالتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الاندماج في سوق الشغل، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي وتثمين المنتجات الجهوية. ويتميز هذا المحور بتنفيذ 36 مشروع تتوزع بين دعم السلاسل

---

[393] المادة الثانية من العقد-برنامج النموذجي بين الدولة والجهات.

[394] شملت هذه المعطيات مساحتها التي تمتد على حوالي 40.075 كلم مربع، أي ما يمثل 5,7 % من مجموع مساحة المغرب. وتضم الجهة عمالتين وسبعة أقاليم و194 جماعة، يقطنها 4,24 مليون نسمة، أي ما يمثل 12,5 % من إجمالي عدد السكان (الرتبة الرابعة وطنيا). وتضم كل من تاونات وتازة وبولمان لوحدها 61 % من الساكنة القروية. وتعرف الجهة نموا متسارعا في المجال الحضري الذي بلغت نسبته 60,5 % سنة 2014 مقابل 49,4 % سنة 1994. ومن المتوقع أن تصل هذه النسبة 67% سنة 2036.

الفلاحية من خلال 5 مشاريع، وإحداث وتأهيل مؤسسات التعليم العالي ودعم البحث العلمي التطبيقي عبر تنفيذ 9 مشاريع. كما سيتم تنزيل 11 مشروعا من أجل إحداث مراكز جهوية للتكوين وإنعاش التشغيل وتطوير الكفاءات. بالإضافة إلى ذلك تمت برمجة إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية من خلال 9 مشاريع، فضلا عن مشروعين لإنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية.

- **المحور الثالث: تقليص العجز الاجتماعي والتفاوتات الترابية**: يتطلب تحقيق أهداف هذا المحور اعتماد برنامج للتعليم الأولي وبرنامج للتأهيل الحضري ودعم المراكز الصاعدة، بالإضافة إلى تقوية العرض الاستشفائي وإنعاش القطاع الرياضي. فتمت برمجة 19 مشروعا تشمل مشروعا واحدا لتعميم التعليم الأولي، ومشروعا آخر للتأهيل الحضري والمراكز الصاعدة، و4 مشاريع لإحداث وتجهيز مستشفيات بالجهة، و4 مشاريع للتأهيل والمساعدة الاجتماعية، إلى جانب 9 مشاريع من أجل إنعاش الرياضة والترفيه.

- **المحور الرابع: تثمين المجال الثقافي والمواقع السياحية والمحافظة على الموارد الطبيعية:** في هذا الإطار، سيتم تهيئة المحطات السياحية وتعزيز البنيات التحتية للسياحة وخلق وتأهيل وتجهيز المؤسسات الثقافية والعناية بالتراث الثقافي الجهوي والحماية من الفيضانات والحفاظ على الموارد الطبيعية. ومن أجل ذلك يسعى عقد البرنامج إلى تنفيذ 23 مشروعا يشتمل على 10 مشاريع لتهيئة المدارات والمحطات السياحية وتنمية البنيات التحتية السياحية، و6 مشاريع لإحداث وتأهيل وتجهيز المؤسسات الثقافية والاعتناء بالتراث والثقافة المحلية، فضلا عن تخصيص 7 مشاريع للحماية من الفيضانات والحفاظ على الموارد الطبيعية ومكافحة التلوث.

وقد بدأت جهة فاس-مكناس في بلورة سلسلة من البرامج والمشاريع، التي كانت موضوع عقد-البرنامج الذي يمتد تنفيذه من سنة 2020 إلى 2022 طبقا للدورية الصادرة عن وزير الداخلية في الموضوع[395].

التركيبة المالية للعقد: تم اعتماد عقد-البرنامج بين الدولة وجهة فاس-مكناس، الذي يتضمن انجاز مشاريع بقيمة مالية إجمالية تبلغ 11192,9 مليون درهم تخص 97 مشروعا من مختلف القطاعات، التي

القطاع	عدد المشاريع	التكلفة المالية (مليون درهم)
الصناعة وتنمية الخدمات الرقمية	7	1066
التجهيز واللوجستيك	12	3184
التعليم العالي ودعم البحث العلمي	5	1850
الفلاحة	13	820
إنعاش التشغيل وتطوير الكفاءات	11	725,9
الصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي	7	393
التأهيل الاجتماعي وتشخيص الفوارق الترابية	19	2204
السياحة وتثمين التراث الثقافي	16	386
البيئة وحماية الموارد الطبيعية	7	564

يشملها العقد وتتعلق بالقطاعات التالية:

المصدر : محتوى عقد الترنامج بين الدزلة مجهة فاس مكناس

[395] دورية وزارة الداخلية عدد D1172بتاريخ 20 مارس 2020 المتعلقة بالتعاقد بين الدولة والجهات لتفعيل برامج التنمية الجهوية.

أما المساهمة المالية لأطراف العقد، فيهيمن عليها تمويل القطاعات الوزارية بمبلغ 6155,05 مليون درهم، بينما باقي المبلغ فقد ساهم فيه مجلس الجهة ب 3628,05 مليون درهم وباقي الجماعات الترابية ب 315,54 مليون درهم والمؤسسات والشركات العمومية ب507,41 مليون درهم والمستفيدين ب 513,45 مليون درهم والغرفة الفرنسية للتجارة ب 73,40 مليون درهم[396].

إبرام الاتفاقيات الخاصة: تنفيذا للمشاريع المضمنة في العقد-البرنامج تم إبرام عدة اتفاقيات بين جهة فاس-مكناس والقطاعات الحكومية المختصة. فكانت أولى الاتفاقيات في هذا الإطار هي التي أبرمت بين الجهة وكل من وزارة الصحة ووزارة التربية الوطنية والتعليم العالي.

وقد تضمنت الاتفاقية المبرمة بين الجهة ووزارة الصحة إنجاز المشاريع التالية:

نوع المشروع	كلفة المشروع (مليون درهم)	مساهمة مجلس الجهة (مليون درهم)
بناء وتجهيز مستشفى بمولاي يعقوب	240	80
بناء وتجهيز مستشفى القرب ببولمان	110	40
بناء وتجهيز مستشفى للقرب بتازة	100	36
بناء وتجهيز مستشفى للقرب بالحاجب	50	17
بناء وتجهيز مستشفى بصفرو	200	30
بناء وتجهيز مستشفى بتاونات	200	30
بناء وتجهيز مستشفى بمكناس	200	30
بناء وتجهيز مستشفى بفاس (بنسودة)	200	30
تأهيل البنيات الاستشفائية بإقليم إفران	50	10
توسعة مستشفى ابن الحسن للأمراض النفسية	30	5
تعزيز حاجيات مستشفيات الجهة	40	15

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات عقد-البرنامج.

وتضمنت الاتفاقية الثانية المبرمة بين الجهة ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، مشاريع همت على الخصوص الجامعة، وتشتمل الاتفاقية على المشاريع التالية[397]:

- تنمية البنيات التحتية الجامعية لكل من جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس من خلال إحداث قطب جامعي بعين الشكاك.
- توسيع الكلية متعددة التخصصات بتازة وإحداث كلية متعددة التخصصات بتاونات كلية العلوم والتقنيات بصفرو وكلية للرياضة بإفران
- إحداث مركب جامعي بإقليم بولمان وخزانة جامعية بمكناس.
- إحداث المدرسة الوطنية للعلوم التطبيقية بمكناس والمدرسة الوطنية للتجارة والتسيير بالحاجب.
- إحداث مركز جهوي في المجال الرقمي بتعاون مع جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس وجامعة مولاي إسماعيل بمكناس وجامعة الأخوين بإفران والجامعة الأورومتوسطية بفاس.

وفي مجال التعليم الأولي تم التوقيع على اتفاقيات تهدف إلى تفعيل برنامج تعميم التعليم الأولي بالجهة، فضلا عن إحداث حاضنة مشاريع بالجهة بتعاون بين الجهة والجامعة الأورومتوسطية بفاس.

396 المادة 5 من عقد-البرنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس.

397 الملحق 1، المجال 6 من عقد-الترنلمج. مرجع سابق

وبخصوص الإطار المؤسساتي لحكامة عقد-البرنامج، سيتولى والي جهة فاس-مكناس الإشراف على تنفيذ هذا البرنامج، حيث سيتم إنشاء لجنتين، الأولى على الصعيد الجهوي والثانية على المستوى المركزي.

❖ **عقد برنامج بين الدولة وجهة كلميم واد نون:** يهدف هذا العقد-البرنامج إلى تنفيذ المشاريع ذات الأولوية برسم الفترة الممتدة من 2021-2023 في إطار برنامج التنمية الجهوية.

أهداف عقد-البرنامج: يسعى هذا العقد-البرنامج، الذي خصص له غلاف مالي تقديري يصل إلى 5 ملايير و554 مليون درهم، إلى تحقيق أهداف التنمية الجهوية المتمثلة في تحسين جاذبية الجهة وتمكينها من اقتصاد مندمج قادر على خلق فرص دائمة للشغل، وإنعاش الاندماج الاجتماعي، وحماية وتثمين الموروث

الطبيعي والثقافي. ويشتمل على 37 برنامجا ومشروعا أولويا مقسما على ثلاثة محاور، تتعلق بتحسين جاذبية الجهة، وإنعاش الاندماج الاجتماعي، وحماية وتثمين الموروث الطبيعي والثقافي، والتي تتوزع على أربع مجالات تتمثل في البنية التحتية والتجهيزات، والاقتصاد والجاذبية، والقطاع الاجتماعي، والبيئة والثقافة.

أهداف ومحاور البرنامج: يتضمن هذا البرنامج عدة محاور تهم مجالات البنية التحتية والتجهيزات والاقتصاد والجاذبية، بغلاف مالي يصل إلى أزيد من 4.6 مليار درهم لإنجاز 23 مشروعا تهم مجالات البنية التحتية والتجهيزات الذي يتضمن إنجاز 8 مشاريع، والاقتصاد والجاذبية الذي يشتمل 15 مشروعا لتحقيق هذا الهدف. بالإضافة إلى مجال الاندماج الاجتماعي الذي خصص له غلاف مالي يصل إلى 767 مليون درهم لإنجاز 11 مشروعا تهم القطاعات الاجتماعية، ثم مجال حماية وتثمين الموروث الطبيعي والثقافي الذي خصص له مبلغ 109 مليون درهم لإنجاز ثلاثة مشاريع في مجال البيئة والثقافة.

المساهمة المالية لأطراف العقد: تساهم القطاعات الوزارية في تمويل هذا العقد البرنامج ب 3410,74 مليون درهم، موزعة على وزارات الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات بمبلغ 2518.50 مليون درهم ووزارة الصحة بمخصص بلغ 160 مليون درهم ووزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء باعتماد وصل إلى 244 مليون درهم ووزارة الصناعة والاقتصاد الأخضر والرقمي بحصة 42.74 مليون درهم ووزارة الطاقة والمعادن والبيئة بغلاف مالي يقدر ب45 مليون درهم ووزارة الثقافة والشباب والرياضة ب9.5 مليون درهم ووزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعاليم العالي والبحث العلمي باعتماد بلغ 136 مليون درهم ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والاسكان وسياسة المدينة بمخصص 200 مليون درهم ووزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي بمبلغ 55 مليون درهم.

كما ساهم مجلس الجهة ب 1891.66 مليون درهم، فيما ستعبئ المؤسسات والشركات العمومية مبلغ 160 مليون درهم، موزعة على مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل ب100 مليون درهم ووكالة الانعاش

والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بحصة 60 مليون درهم، فيما ستساهم جامعة ابن زهر باكادير ب92 مليون درهم[398].

وبخصوص الإطار المؤسساتي لحكامة العقد-البرنامج، سيتولى والي جهة كلميم وادنون الإشراف على تنفيذ هذا البرنامج، حيث سيتم إنشاء لجنتين، جهوية ومركزية، لضمان حكامة جيدة في الإشراف والتتبع وتنفيذ المشاريع المبرمجة.

❖ **عقد-برنامج جهة طنجة-تطوان-الحسيمة**

أهداف العقد: يهدف هذا العقد-البرنامج الذي خصص له غلاف مالي تقديري يصل إلى 4 ملايير و399 مليون درهم إلى تحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية للجهة ودعم القطاعات المنتجة وإنعاش الشغل والتعليم العالي. بالإضافة إلى التقليص من العجز الاجتماعي والتفاوتات الترابية وتعزيز البنية التحتية الرياضية وتنشيطها ثم تثمين المجال الثقافي والمواقع السياحية والمحافظة على الموارد الطبيعية. لهذه الغاية، يشمل العقد-البرنامج 21 مشروعا، موزعا على ثلاث محاور استراتيجية تتمثل في التنافسية وجاذبية المجال والتنمية

المستدامة والتماسك الاجتماعي والترابي.

محاور العقد-برنامج: يتمحور هذا العقد-البرنامج حول التنافسية وجاذبية المجال بغلاف مالي يصل إلى مليار و654 مليون درهم لإنجاز خمسة مشاريع تتعلق بالتنمية الاقتصادية وتقوية القطاعات المنتجة، ومشروع واحد في مجال تنمية القطاع السياحي وآخر حول التنمية المستدامة التي خصص لها مبلغ 787.21 مليون درهم لتمويل 8 مشاريع تتعلق بالصرف الصحي السائل والصلب، و3 مشاريع لكل من تثمين التراث الطبيعي والثقافي والوقاية من الأخطار ومحاربة التلوث، بالإضافة إلى محور التماسك الاجتماعي والترابي بغلاف مالي ناهز مليار و 958 مليون درهم لتمويل 7 مشاريع ضمن محور التماسك الاجتماعي والترابي، بواقع 3 مشاريع في مجال التربية والتكوين ومشروع لكل من تنمية القطاع الصحي وتنمية القطاعات الرياضية ودعم الولوج إلى المرافق العمومية والتماسك الاجتماعي.

المساهمة المالية لأطراف العقد: تساهم القطاعات الوزارية في تمويل هذا العقد البرنامج بمليار و790 مليون درهم، مقسمة على وزارات الداخلية ب361.5 مليون درهم ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات بمبلغ 568 مليون درهم ووزارة الصحة باعتماد 288 مليون درهم ووزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء باعتماد 162 مليون درهم ووزارة الصناعة والاستثمار والاقتصاد الأخضر والرقمي ب95 مليون درهم ووزارة الطاقة والمعادن والبيئة التي خصصت 115.31 مليون درهم ووزارة الثقافة والشباب والرياضة ب107 مليون درهم وأخيرا وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية ب40 مليون درهم.

[398] صادق مجلس جهة كلميم واد نون على عقدالتبرنامج مع الدولة خلال دورة يوليوز العادية سنة 2021

كما يساهم مجلس الجهة بمليار و532 مليون درهم وباقي المجالس المنتخبة ب 61.5 مليون درهم، فيما ستعبئ المؤسسات العمومية الشريكة مليار و 14 مليون درهم، موزعة على المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بمبلغ 62.5 مليون درهم ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بحصة 330 مليون درهم ووكالة تنمية أقاليم الشمال ب 36 مليون درهم والتعاون الوطني بقيمة 90 مليون درهم ووكالة التنمية الاجتماعية بحوالي 8 ملايين درهم والاكاديمية الجهوية للتربية والتكوين باعتماد 435 مليون درهم ووكالتي الحوض المائي اللوكوس وسبو ب7.4 و 6 ملايين درهم تواليا، ثم شركة تهيئة وادي مرتيل بحصة 40 مليون درهم.

أما بخصوص الإطار المؤسساتي لحكامة العقد-البرنامج، سيتولى والي جهة طنجة-تطوان-الحسيمة الإشراف على تنفيذ هذا البرنامج، حيث سيتم إنشاء لجنتين، جهوية ومركزية، لضمان حكامة جيدة في الإشراف

والتتبع وتنفيذ المشاريع المبرمجة.

المبحث الثاني: إكراهات الاستراتيجيات الجهوية للتنمية.

تعتبر الجهة مجالا للممارسة الديمقراطية المحلية وللتنمية الترابية، بحيث ترتبط الأهمية التنموية للجهة بالاختصاصات الموكولة لها والضمانات القانونية المتاحة لمزاولتها لتلك الصلاحيات. فالجهة تشكل إطارا لنسج استراتيجيات تنموية تهدف إلى تقليص التفاوتات المجالية والاجتماعية. إلا أن تحقيق هذا الهدف اصطدم بمجموعة من العوائق والإكراهات خاصة تلك التي تهم الدور الاقتصادي للجهة**(المطلب الأول)** الذي منحه إياها دستور2011 بجعلها قاطرة للتنمية ومنسقة للبرامج التنموية التي تضعها باقي الجماعات الترابية بنفس الجهة والبرامج القطاعية للدولة على المستوى الجهوي لكن وبالرغم من أهمية المقتضيات الدستورية التي تم تنزيلها عن طريق صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فلا زال تدخل المركز في توجيه التنمية مستمرا خاصة تدخل الدولة في مختلف الاستراتيجيات التي تضعها المجالس الجهوية المنتخبة وتمويلها بنسب تفوق نسبة التمويل من الميزانيات الخاصة بالجماعات الترابية **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: معيقات استراتيجيات التدخلات الاقتصادية للجهة.

خول دستور 2011 الجماعات الترابية عدة اختصاصات جعلت منها فاعلا أساسيا في تحقيق أهداف التنمية في إطار الجهوية المتقدمة، فسيطرة وطغيان اقتصاد معولم، جعل دور الدولة يتضاءل في وضع سياسات اقتصادية بشكل مستقل. لذلك عملت الدولة على توسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات كنتيجة لإعادة انتشار أدوار الدولة ومتطلبات نجاعة السياسات العمومية. وهو ما جعل الدولة تلعب الدور الناظم والمسؤول عن التوازنات وتسطير سياسات للتضامن والتعاون بين الجماعات الترابية. إلا أن الواقع بين أن هذه الأخيرة لا زالت تعاني من جملة من الإكراهات بفعل عوامل متداخلة تتعلق بصعوبات في تدبير الموارد البشرية، وعلاقة المجالس بالسلطة المركزية المبنية على المراقبة التي تشمل جزءا كبيرا

من أعمالها وأعمال رؤسائها. إلا أن الصعوبات الأبرز ترتبط بتلك ذات الطابع القانوني **(الفرع الأول)** ذات العلاقة بالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وبطء تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري من جهة[399]، أو بتلك المرتبطة

بآليات الحكامة في التدبير العمومي من جهة أخرى والتي لا زالت تعرف تعثرا في تطبيقها **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: الصعوبات ذات الطابع القانوني.

لقد تم الرهان على الجهة كشريك أساسي للدولة إلى جانب باقي الجماعات الترابية للعب أدوار طلائعية في تحقيق الأهداف المسطرة لتحقيق التنمية. إلا أن هذه الأدوار تعترضها مجموعة من العوائق والاكراهات ذات الصلة بالجوانب القانونية التي تؤثر على عمل الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة، بحيث أن البطء في تنزيل وتفعيل بعض المقتضيات القانونية **(الفقرة الأولى)** وتداخل الاختصاصات التي جاءت بها القوانين التنظيمية واتسامها بالعمومية **(الفقرة الثانية)** أثر على الدور التنموي الذي تلعبه الجماعات الترابية المتمثل في العمل على تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية.

الفقرة الأولى: بطء تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية.

إن التراكمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، وصعوبة معالجتها مركزيا، فرضت أن تتخذ التنمية أبعادا مجالية، وهو ما اقتضى نهجا جديدا في ممارستها والتفكير في الوسائل القانونية لترجمتها على أرض الواقع، وأي عيب يطال تلك النصوص القانونية سيصبح عائقا أمام حسن أدائه لمهامه وإكراها حقيقيا يعرقل التنمية الترابية[400]. فالتحولات السريعة التي يعرفها المجتمع محليا والظروف الإقليمية والدولية التي تحيط به، تستوجب بناء إدارة ترابية فاعلة لها من الوسائل القانونية والمالية والبشرية ما يكفي لتنفيذ اختياراتها التنموية على أرض الواقع، إلا أنه لا زالت هناك العديد من الصعوبات والاكراهات التي تحول دون تحقيق التنمية، وهو ما يتضح في تردي بعض الخدمات الأساسية الاقتصادية والاجتماعية. فالتحديات والمسؤوليات التي أصبحت الجماعات الترابية مطالبة بتحملها، جعلتها تواجه إكراهات قانونية وإدارية تتمثل أساسا في تأخر تنزيل مجموعة من المقتضيات الدستورية والتنظيمية **(أولا)** وغموض محتويات قوانين أخرى **(ثانيا)**

أولا: إكراهات تنزيل المقتضيات الدستورية والتنظيمية

تأثر تنزيل الجهوية المتقدمة ودورها التنموي بسياقات عدة، خاصة تلك المتمثلة في التأخر في إصدار القوانين التنظيمية والمراسيم التطبيقية المتعلقة بها، الأمر الذي أثر على تفعيل مجموعة من المقتضيات خاصة تلك المتعلقة بمسطرة إعداد برامج التنمية. فقد عرف تنزيل مقتضيات دستور 2011 في الشق المتعلق بالجماعات الترابية تأخرا مهما، بحيث لم تصدر القوانين التنظيمية المتعلقة بها إلا بعد مرور أربع سنوات على دخوله حيز التنفيذ، أي سنة 2015 مما أثر على تبني الجماعات الترابية لسياساتها التنموية. وكذلك الأمر

[399] محمد ملاح، أثر اللاتمركز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد الخاص رقم 15، 2019 ص 112.

[400] عبد العالي الفيلالي: الحكامة التشاركية في إعداد برنامج التنمية الجهوية في ضوء القانون التنظيمي ، مجلة دفاتر قانونية- سلسلة دفاتر إدارية، العدد 4، 2018، ص 87.

بخصوص تنزيل المقتضيات المتعلقة بهذه القوانين التنظيمية التي عرفت تأخرا ملحوظا، فصدور المراسيم التطبيقية الخاصة بها بعد سنة على نشر القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في الجريدة الرسمية، أدى إلى البدء في إعداد البرامج التنموية خارج الإطار القانوني الذي حدد السنة الأولى من الفترة الانتدابية لإخراج برامج التنمية إلى
حيز الوجود.

كما تتجلى المعيقات القانونية في اعتبار الجهة وعاء فقط لتنفيذ سياسة الدولة[401]، فبعد أن أعطى الفصل 143 من دستور 2011 مكانة الصدارة للجهة بين باقي الجماعات الترابية الأخرى في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، فإن الفصل 145 جعل من الولاة يعملون باسم الحكومة على تنفيذ السياسات المركزية على المستوى الجهوي، وبالتالي يصعب وضع الحدود بين الجهة والدولة، وهو الأمر الذي تم العمل به في مقتضيات القانون التنظيمي للجهات، الذي نص على أن وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب يتم في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على الصعيد الوطني، فضلا عن هدفه القاضي على وجه الخصوص بتحقيق التوازن بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال الجهوي.

ثانيا: نسبية *دقة بعض النصوص القانونية الأخرى*

تعرف بعض النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية غموضا في محتوياتها، مما يجعلها تؤول لفائدة السلطات المركزية بشكل صريح أو ضمني، كما هو الشأن على سبيل المثال بالنسبة للغموض الذي يطبع البند السادس من المادة 115 والبند الرابع من المادة 109 والبند الرابع من المادة 118 على التوالي من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، بحيث أن الجماعات الترابية لا يمكنها تنفيذ مقرراتها التي يكون لها وقع مالي على النفقات و المداخيل، لاسيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجماعات الترابية وتخصيصها. بحيث تعتبر هذه العبارة ذات مضمون فضفاض قد يطبق على أغلبية مقررات المجالس، نظرا لكون أن ممارسة اختصاصاتها لن تتم دون أثر مالي خاصة على النفقات.

كما أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، لم تدقق في عدة مقتضيات، واكتفت بالإحالة على الأنظمة الداخلية للمجالس الترابية قصد تدقيقها، وهو الأمر الذي قد يجعل تطبيق قاعدة قانونية يختلف من جماعة ترابية إلى أخرى وبالتالي اختلال توازن التنمية بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة[402]. بالإضافة إلى ذلك أعاقت القوانين التنظيمية التصرف الحر للمجالس الجماعية في تنفيذ قرارات الشرطة الادارية الجماعية، فعندما يصدر رئيس المجلس الجماعي مثلا قرارا بإغلاق محل يسبب ضررا للسكان أو لم يتم احترام مقتضيات الترخيص الممنوح لأحد المواطنين، لا يكون في موقع يخوله تنفيذ قراره بفعل عدم توفره

[401] د.علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية،المجلة المغربية للإدارةالمحلية والتنمية، عدد مزدوج 134- 135، ماي 2017، ص 186.
[402] الفصل 139 من الدستور الحالي، مصدر سابق.

على الوسائل الضرورية لذلك، مما يصبح معه رئيس المجلس في وضعية اضطرار لطلب المساعدة من السلطة المحلية وذلك بالإشارة ضمن هذا القرار إلى أن عملية تنفيذه يعهد بها إلى هذه الأخيرة التي تتوفر على القوة العمومية. لكن يلاحظ أيضا أن هناك اختلاف في تفسير المادة 108 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات، فإذا كان رؤساء المجالس الجماعية يعتمدون عليها في تضمين مختلف القرارات الفردية الصادرة عنهم، بأن تنفيذه يعهد به إلى رجال السلطة، فإن السلطة المحلية تنحو منحا معاكسا لهذا التأويل بكون أن المادة المذكورة لا تنص سوى على وضع رهن إشارة هؤلاء الرؤساء القوة العمومية لتنفيذ مقرراتهم وليس تنفيذها من طرف رجل السلطة نفسه.

ومن بين المعيقات القانونية الأخرى، هناك نصوص قانونية احتفظت بواقع قائم لمدة طويلة دون تغيير، كما هو الشأن بالنسبة للنصوص القانونية المتعلقة بالتقطيع الترابي التي أبقت على التقسيم الجهوي على أساس الحدود الترابية للإقليم، مما يجعل الجهة عبارة عن تجمع للأقاليم فقط، بالإضافة إلى أن الجماعات الترابية تخضع بشكل دائم للتقطيع وإعادة التقطيع، وكذا إعادة تنظيم مجالها الترابي، مما ينتج عنه عدم استقرار السياسات التنموية بفعل تغيير محيط تطبيقها، حيث يكون من الصعب وضع رؤية عامة أو برامج وأنشطة على المدى المتوسط أو البعيد لفائدة تنمية الجماعات المعنية، أو الاحتفاظ بنصوص أخرى مع إدخال بعض التعديلات عليها بين الفينة والأخرى على غرار نظام الوظيفة العمومية الجماعية الذي لا يستجيب لإكراهات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية. فمن ثغرات قانون الوظيفة العمومية الجماعية عدم تناسبه مع الأهداف المحددة من طرف السلطات الجماعية، بالإضافة إلى أنه لم يتم وضع نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية بصفة عامة يكون ملائما لمتطلبات التنظيم الترابي الحالي[403].

ومن بين الإكراهات القانونية الأخرى، نذكر تلك المتعلقة بالنصوص الانتخابية التي تفرز هيآت منتخبة تتسم بضعف إلمام المنتخبين بدورهم في التدبير الجماعي الذي يعود إلى عوامل ذاتية حيث لا تفرز الانتخابات الجماعية بالضرورة منتخبين أكفاء، بل منتخبين لهم شعبية ولهم أصوات[404].

وأخيرا، فإن التأخر في إصدار ميثاق اللاتمركز الإداري لمدة سبع سنوات التي تلت دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، لم يكن ليساهم في تصور وتنزيل المقتضيات الدستورية الكفيلة بالتنمية الهادفة إلى تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية. كما أن المرسوم المتعلق بميثاق اللاتمركز الإداري الذي صدر سنة 2018 عرف تعثرا بدوره في تنزيل مقتضياته بفعل عدة صعوبات واجهت تنزيل عدد من بنوده إلى حدود سنة 2022، خاصة التأخر في إنجاز التصاميم المديرية وإحداث المديريات الجهوية وتحويل اختصاصات الوزارات إليها.

---

[403] المادة 127 من القانوني التنظيمي المتعلق بالجهات و121 من القانوني التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم و129 من القانوني التنظيمي المتعلق بالجماعات مصدر سابق.

[404] الحسن بنزاكور "إكراهات تحقيق التنمية المحلية" مقال منشور بالموقع الالكتروني www.juridika.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 11 أبريل 2022 الساعة 18:04

الفقرة الثانية: اختصاصات عامة ومتداخلة.

بعد مرور ست سنوات على دخول القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيز التطبيق، تبين أن تداخل الاختصاصات لازال يجد له مكانا في تدبير شؤون مستوياتها الثلاثة. وهو الشيء الذي ترك آثاره على التدبير الجيد للصلاحيات المخولة للمجالس الترابية، وعلى مسار التنمية المستدامة والمندمجة.

إن اعتماد التعابير العامة في النصوص القانونية يؤدي إلى تداخل الاختصاصات فيما بين الجماعات الترابية بشكل يحد من فعاليتها، ويصعب تحديد المسؤوليات بين الأطراف المعنية بممارستها، مما يفضي إلى التطاول على الاختصاصات بسبب تأويل النصوص القانونية كل طرف لفائدته [405]. فتداخل الاختصاصات يؤثر أيضا في مستوى الاستثمار الذي يعزى ضعفه إلى الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية والمصاغة بطريقة عامة لا تسمح بالتحديد الدقيق لا لمجالات اختصاصها في ميدان التنمية الاجتماعية والاقتصادية ولا للأعمال التي ينبغي عليها إنجازها موازاة مع ما تقوم به باقي الهيئات التابعة للدولة. فتحليل الاختصاصات المضمنة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، يبين أن توزيع المهام في إطار منظومة الجهوية المتقدمة يقوم على ثلاث مجموعات كبرى من الاختصاصات ترتبط بنوع الجماعة الترابية المعنية. فالجهة تم تخويلها طابعا وتوجها اقتصاديا بالأساس، بحيث تحتل مكانة الصدارة في ممارسة الاختصاصات ذات الطابع المهيكل والموجه للاقتصاد الجهوي عن طريق التصميم الجهوي لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية، اللذين خولاها الاضطلاع بمهام التنمية الاقتصادية على مستوى مجالها الترابي. أما بالنسبة للعمالات والأقاليم، فقد أناط بها المشرع مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، بالإضافة إلى تعزيز التعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها. وفيما يتعلق بالجماعات، فقد أنيطت بها مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين وإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة. كما يساهم في تداخل ممارسة مختلف الاختصاصات مسألة الجمع بين الانتدابات، بحيث أصبحت عبارة عن ممارسة متجذرة في المغرب ترهن المحلي والوطني على السواء. وتعتبر هذه الظاهرة سمة من سمات تجربة الجماعات الترابية، حيث يتضح أن عددا مهما من أعضاء مجلس النواب والحكومة يجمعون بين انتدابات انتخابية مختلفة بنسبة 74.76% خلال الفترة الانتدابية 2021-2026 [406] لعل أبرزها شغل رئيس الحكومة الحالية (2022) منصب رئيس مجلس جماعة أكادير وتولي وزير التجهيز واللوجيستيك في حكومة سابقة رئيس مجلس جماعة القنيطرة إلى غير ذلك من الأمثلة.

كما تشير الإحصائيات إلى أن 35,69% من أعضاء مجلس النواب الحالي (2021-2026) هم رؤساء جماعات ترابية، و9,23% هم أعضاء في مكاتب مسيرة و10,15% هم أعضاء في المجالس التداولية، بمعنى أن أزيد من 55% من النواب يضطلعون بمهام تنفيذية على الصعيد المحلي[407].

---

[405] د. فؤاد أحلوش، الجهوية المتقدمة ورهان تحديث ودمقرطة هياكل الدولة والجماعات الترابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2018-2017، ص 183.

[406] د.عبدالمنعم لزعر "ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية، دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب, الطبعة الأولى ، منشورات مجلة العلوم القانونية . ص 127

[407] د.عبدالمنعم لزعر "ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية، دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب. نفس المرجع، ص128.

وعلى صعيد آخر، فإن الارتباط الوطيد بين المصالح اللاممركزة للدولة بالمصالح المركزية من جهة، وتدخل وزارة الداخلية المباشر في تسيير بعض الجماعات عن طريق مصالحها اللاممركزة، كما هو الشأن بالنسبة للمشاور المسيرة من طرف الباشوات[408]، وجماعة الرباط بكاملها التي يحل عامل عمالة الرباط محل رئيس الجماعة المنتخب من جهة أخرى [409]، يجعل من المراقبة الإدارية عملا مفرطا يتم تسليطه على الجماعات الترابية في معظم الأحيان. فعلى سبيل المثال نورد حالة أولى تهم تداخل الاختصاصات بين جهة فاس مكناس وجماعة فاس، وحالة ثانية تتعلق بتداخل الاختصاصات بين الدولة وجماعة فاس وحالة ثالثة لتطاول الجماعات على اختصاص من صميم الاختصاصات الذاتية للعمالات والأقاليم.

- **الحالة الأولى:** تدخل مجلس جهة فاس مكناس لإحداث ملعب رياضي للقرب بتراب جماعة فاس دون أن يكون المجال الرياضي داخلا في اختصاصاته الذاتية، هذا في الوقت الذي نجد فيه أن اختصاص إحداث المركبات والميادين والملاعب الرياضية والقاعات المغطاة والمعاهد الرياضية تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة للجماعات[410]، إن هذا التداخل مرده إلى كون أن الاختصاصات المشتركة للجهة تتضمن بدورها اختصاص إنعاش الرياضة والترفيه، وهو ما يجعل أن كل نوع من الجماعات الترابية يفسر أمر تدخله في الميدان الرياضي ينبع من اختصاصه وليس من اختصاص المستوى الآخر.

- **الحالة الثانية:** قامت وزارة السكنى وسياسة المدينة ببرمجة مشروع إعادة هيكلة وتأهيل أحد الأحياء الهامشية بتراب جماعة فاس، فأنجزت التصاميم المتعلقة بالطرق المؤدية للحي والأزقة بداخله وإعادة تهيئة شبكة الإنارة العمومية، إلا أنه عند البدء في الأشغال لاحظت أن هذا الحي قد تمت فعلا إعادة تأهيله من طرف مصالح جماعة فاس حيث تم إنجاز نفس الأشغال سابقا.

- **الحالة الثالثة:** يعتبر النقل المدرسي من بين أهم الاختصاصات الذاتية ذات الطابع الاجتماعي التي خولها القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، إلا أن واقع الممارسة أظهر نوعا من التداخل في ممارسة هذا الاختصاص مع الجماعات. ذلك أن هذه الأخيرة هي التي تقوم بتأمين نقل التلاميذ إلى المؤسسات التعليمية بما يمكن نعته بالتطاول على اختصاص صريح للعمالات والأقاليم[411] إما بسبب سوء فهم النص القانوني أو بسبب قصور تطبيق هذا الاختصاص من طرف مجالس العمالات والأقاليم.

يتضح جليا من خلال الأمثلة المذكورة، أن ممارسة بعض الاختصاصات تخضع لتأويل يغلب عليه الطابع الذاتي، وهذا الأمر لا نجده في التجارب المقارنة كإسبانيا مثلا التي أقر دستورها لسنة 1978 تنظيما جديدا يقوم على أساس الاستقلال الترابي، بحيث يقسم ترابها إلى جماعات وأقاليم وجهات، أما توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات التي تسمى أيضا بالمجموعات المستقلة، فأخذ بعين الاعتبار، عكس المشرع المغربي، قاعدة عدد السكان والإمكانيات المالية في تحديد نوع الاختصاصات التي يمكن ممارستها محليا.

---

408 المادة 113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مصدر سابق

409 المادة 111 من نفس القانون التنظيمي.

410 المادة 87 من نفس القانون التنظيمي.

411 المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 مصدر سابق

فتضمن الدستور نوعين من القوائم، الأولى تضم الاختصاصات المحفوظة للدولة، وتحتوي الثانية على تلك التي يمكن أن تضطلع بها تلك المجموعات[412]. فقد فصل الدستور الإسباني بشكل دقيق في توزيع الاختصاصات، بحيث حدد لوائح تتضمن بشكل حصري الاختصاصات المحتكرة من قبل الدولة وتلك الخاصة بالمجموعات المستقلة، بينما حصر الاختصاصات المشتركة بينهذه الأخيرة والدولة بشكل صريح ومدقق لا يترك مجالا لأي تأويل. إلا أن الأهم من ذلك هو أن الدستور الإسباني جعل اختصاصات يمكن للدولة والجماعات المستقلة أن تتنافس على ممارستها، بالإضافة إلى نوع آخر من الاختصاصات التي يمكن للدولة تفويضها للمجموعات المستقلة[413].

بينما في فرنسا التي شهدت ثورة كبيرة في مجال اللامركزية، فقد استطاع الإصلاح الذي جاء به قانون 2 مارس 1982 والقوانين التي تلته المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين الجماعات العمومية الأربع الرئيسية في النظام الفرنسي[414]، أن يقطع مع الصيغ العامة والمقتضى العام للاختصاصات، بحيث فصل فيها بشكل دقيق بغية التقليص من حجم ومدى تداخل الاختصاصات بين تلك الجماعات العمومية. وقد صاحب التدقيق في اختصاصات الجماعات العمومية تغييرات جذرية أدخلتها تلك النصوص على التنظيم اللامركزي بصفة عامة، والمتمثلة في إلغاء الوصاية السابقة وقصرها على الوصاية الشرعية اللاحقة وإسنادها إلى القضاء على مستوى المحاكم الإدارية والمحاكم المالية، وحصر دور ممثل الدولة في إحالة المداولات والقرارات غير الشرعية على المحاكم، بعد تطبيق مسطرة معينة.

كما تمثلت هذه التغييرات في توسيع اختصاصات الجماعات الترابية وإسناد الجهاز التنفيذي على مستوى المحافظة لرئيس المجلس العام بدل ممثل الدولة، وكذا على مستوى الجهة التي أصبحت جماعة محلية لأول مرة بسلطة تنفيذية مستقلة موكولة لرئيس مجلسها. وهكذا حدد لكل مستوى توجه معين وتوجهات مهيمنة، بحيث أصبحت الجماعات في فرنسا هي المتحكمة في المجال بإسنادها أهم الاختصاصات في ميدان التعمير والمسؤولية عن التجهيزات القريبة من السكان أو تجهيزات القرب، وخولت للمحافظات مهمة التدخل لتحقيق التضامن والتوازن بين الجماعات المنضوية تحتها، وذلك بتخويلها تدبير المصالح الاجتماعية وتوزيع الإمكانيات على الجماعات الفقيرة. أما الجهة فقد تم دعم وتقوية دورها في وضع التصورات والتحفيز والتنشيط في مجال التخطيط وإعداد التراب الوطني، لاسيما مجال التنمية الاقتصادية، ومجال التكوين المهني.

يتضح إذن، أن التجربة المغربية قد استفادت من نظيرتها الفرنسية، بحيث أن هناك تشابه بينهما من حيث الوصاية بين الجماعات العمومية الفرنسية والتعاون والتعاضد فيما بينها والتي توجد في التجربة المغربية بحيث لا يمكن لأي جماعة ترابية أن تمارس الوصاية على أخرى ومن حيث إمكانية التضامن بين

---

[412] المادة 148 من الدستور الاسباني لسنة 1978 كما تم تعديله سنة 2011 .
[413] المادة 149 من الدستور الاسباني لسنة 1978، مصدر سابق.
[414] وهي الدولة، الجهات، المحافظات، الجماعات .

الجماعات الترابية عن طريق إحداث عدة هياكل للتعاون فيما بينها كمجموعة الجماعات الترابية وشركات التنمية.

فعلى الرغم من اعتماد الجماعات لمبدأ التدبير الحر في تدبير شؤونها، فإن ذلك لا يؤهلها لامتلاك حرية تنظيمية امتثالا لمبدأ "وحدة الدولة" والذي لا يمكن أن يتم من خلاله وجود ازدواجية في السلطة التنظيمية بين المركز والهيئات المحلية المنتخبة، الأمر الذي أكد عليه المجلس الدستوري في فرنسا في العديد من القرارات الصادرة عنه، ومنها قرار 20 يناير 1984 وقرار 30 دجنبر 1987 وقرار 29 ماي 1990 وقرار 17 يناير 2002 الذي يتعلق بجزيرة LA CORSE، بحيث يؤكد القاضي الإداري على أن السلطة التنظيمية المحلية نتيجة ضرورية لتمتع الجماعات الترابية بمبدأ التدبير الحر. لكن تبقى هذه السلطة محددة في إطار اختصاصاتها ودون أن تتجاوز السلطة التنظيمية للوزير الأول[415].

أما ممارسة السلطة التنظيمية في المغرب، فتعتبر ثانوية ومشتقة ولا تعني سلطة تنظيمية أصلية تؤهل الجماعات سن قواعد أساسية قد تهم مجالا لم يحدده لها المشرع، أو سلطة من شأنها تأسيس مجال لتنظيم موازي لمجال القانون[416]. وبذلك يعتبر مجال هذا الاختصاص محدد سلفا من قبل السلطات المركزية، مما يجعل الجماعات الترابية تدور في دائرة محددة في فلك السلطة المركزية.

هذا الأمر ينطبق أيضا على السلطة التنظيمية للولاة والعمال، وإن لم يتم التنصيص عليها صراحة في الدستور، إلا أن التدقيق في مقتضيات الفصل 145 يمكن من الاستنتاج أن ممثلي الدولة على المستوى المحلي يتمتعون بسلطة إصدار قرارات تنظيمية تهم صلاحياتهم، باعتبارهم مسؤولين عن تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة وتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة التابعة للإدارة المركزية[417]. وهو ما أكد عليه القانون التنظيمي للجماعات الذي خص العامل باتخاذ القرارات التنظيمية المتعلقة مثلا بالمحافظة على النظام والأمن العموميين ومراقبة احتلال الملك العمومي إلى غير ذلك من الاختصاصات الأخرى[418].

إن الإكراهات التي تواجه التنموية لا تقتصر فقط على الجانب القانوني، ولكن تتعداه إلى معيقات أخرى لاسيما تلك المرتبطة بتطبيق قواعد الحكامة.

الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بآليات الحكامة.

نشأت العلاقة بين مفهوم الحكامة والتنمية المحلية باعتبار التطور المتوازي للمفهومين الذي انتقل من

---

415 الفصل 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مصدر سابق.

416 د.المكي السراجي :"دراسة نقدية للسلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،عدد مزدوج 27/28، ماي -غشت ،2017، ص: 164.

417 د.إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015-2014 ص 162.

418 المادة 110 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مصدر سابق

محور التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على الرأسمال الاجتماعي ثم إلى التنمية الإنسانية، ليظهر مفهوم الحكامة عندما أضحت التنمية تعتمد على نهج متكامل وعلى مبدأ المشاركة والتخطيط الطويل الأمد[419].

أما فيما يخص مفهوم الحكامة، فقد استخدم هذا المصطلح في أدبيات الإدارة العامة والسياسات العامة والحكومات المقارنة منذ العقد الأخير من القرن الماضي، وجاء في سياق عالمي يتسم بهيمنة صيغ التعامل الدولي بمفاهيم الخوصصة والعولمة التي تسير في اتجاه تنميط حياة الدول والمجموعات والأفراد.

فالمقاربة السياسية للمفهوم، يتزعمها كل من الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، وذلك نظرا للترابط القوي بين الحكامة والديمقراطية[420]. وترى هذه المقاربة، أن الحكامة تعتبر وسيلة لتحقيق الفعالية والتسيير النزيه للشؤون العامة لإقامة الدولة الحقوقية. أما المقاربة الاقتصادية والتنموية لمفهوم الحكامة، فترتبط بالتنمية الاقتصادية وتسييرها، وتتزعمها المؤسسات الدولية والوكالات التعاونية المتعددة الأطراف، وعلى رأسها البنك العالمي وصندوق النقد الدولي. وتعتبر هذه المقاربة مصطلح الحكامة مجرد تقنية إدارية لتسيير عملية التنمية[421]. فالبنك الدولي، يعرف الحكامة بالاعتماد على هذه المقاربة، على أنها الحالة التي من خلالها تتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية[422].

إلا أن المقاربة الفقهية، ترى أنه من الصعب ضبط مصطلح الحكامة وتعريفه، لارتباطه بمجالات متنوعة ولتعدد صيغ تداوله، فقد حاول العديد من الباحثين تعريفها على أنها تنبع من الضرورة، وليس نظاما يتقرر وفق تصور سابق[423]. فالإكراهات المرتبطة بآليات الحكامة في المغرب، لا تتعلق فقط بالصعوبة في استيعابها وتطبيقها على أرض الواقع **(الفقرة الأولى)**، ولكن تكمن أيضا في ضعف تأهيل الموارد البشرية على

مستوى الجماعات الترابية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: عوائق تفعيل قواعد الحكامة

تعرف الجماعات الترابية، عدة إكراهات في تفعيل قواعد الحكامة واستيعابها، بسبب الصعوبات في فهمها من طرف أغلبية المنتخبين والموظفين العاملين بها على حد سواء. فمن بين الملاحظات التي تم الوقوف عندها، تلك المتعلقة باختلال تنزيل قواعد الحكامة المتعلقة بالشفافية والمحاسبة والتنسيق والالتقائية بين مختلف المستويات الترابية والفاعلين في التنمية، واحترام المصلحة العامة والمراقبة والتقييم **(أولا)**، بالإضافة إلى صعوبة تملك آليات تنزيل مبادئ الحكامة الترابية وغياب نظام معلوماتي موحد[424] **(ثانيا)**.

---

[419] د.رشيد السعيد، كريم لحرش، "الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية"، مكتبة الرشاد، الدار البيضاء، الطبعةالأولى، أبريل 811، ص89 .

[420] B. Cassen, le piége de la gouvernance, le monde diplomatique, 2001, p.28.

[421] T..Wiss, "Gouvernance, good governance and global governance : conceptal a conceptual Challenger, Third world quarter", vol. 21, N° 05, 2000. p .797

[422] د.ريمي هيريرا، الأدوار السياسية للفكر الاقتصادي المهيمن، ترجمة أحمد زوبدي، مجلة المستقبل العربي، لبنان، العدد 407 ، 2013 ص 138

[423] نفس المرجع ص 143.

[424] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحكامة الترابية، رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، سنة 2019.

أولا: اختلالات تنزيل المقتضيات القانونية المتعلقة بقواعد الحكامة

عرف المغرب جملة من الإصلاحات البنيوية التي تصب في اتجاه دعم الحكامة الترابية، شملت على الخصوص الإطار القانوني المنظم لتسيير الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها والتي تهدف في عمقها إلى إخضاع تدبير الشأن المحلي لقواعد الحكامة القائمة على مبادئ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية والاستمرارية في أداء الخدمات وضمان جودتها، ثم تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، بالإضافة إلى ترسيخ سيادة القانون.

في هذا الإطار، أشار تقرير الخمسينية في تحليله لواقع الحكامة بالمغرب، إلى أنها تشكو من خمس نقاط ضعف أساسية تتمثل في عدم وجود نظام للمساءلة والمحاسبة وتفاوت بين انتظارات المواطنين والمصالح المقدمة من طرف الإدارة ووجود مركزية مفرطة، بالإضافة إلى نظام لامركزي لا يتلاءم مع ضروارت التنمية المحلية وأخيرا مراقبة تقوم مقام المنتخبين عوض لعب دور التنسيق[425].

إن اختلالات الحكامة التي أفرزتها الممارسة الجماعية بعد حوالي سبع سنوات من دخول القوانين التنظيمية حيز التنفيذ، أخرت مسار التنمية بشكل واضح وكلفت ميزانية الجماعات الترابية والدولة على حد سواء دون تحقيق تنمية للمجتمع والحد من الفوارق التي تسوده، وهو ما بينته مختلف التقارير الرقابية الصادرة عن هيآت التفتيش والتي كشفت عن وجود اختلالات سواء على مستوى ضعف التخطيط والبرمجة، أو على مستوى تدبير المشاريع. بحيث أماطت الستار هذه التقارير على سوء التسيير في معظم الجماعات خاصة على مستوى تدبير سير المجالس المنتخبة، فيلاحظ مثلا أن اللجان الدائمة لا تنعقد بشكل اعتيادي ودوري، وكذلك الشأن بالنسبة للاجتماعات العادية للمجالس الجماعية التي تنعقد أحيانا في غياب رؤسائها لأسباب غير واضحة كما وقع لمجلس تابع لعمالة فاس الذي عقد دورته العادية لشهر فبراير 2022 تحت رئاسة النائب الأول للرئيس في غياب غير مبرر لرئيس المجلس. وهذا من شأنه أن يؤثر على الحكامة الترابية والتنمية على المستوى الجهوي، بحيث أن تفعيل آليات التخطيط والبرمجة واعتماد التدبير على أساس النتائج والأهداف والوسائل يظل رهينا بمدى إنتاج نخب محلية قادرة على التجاوب والتفاعل على هذا الأساس.

ثانيا: اختلال الحكامة على المستوى الترابي

يحظى التدبير الترابي بأهمية خاصة في تحقيق التنمية المتكاملة على المستويين المحلي والوطني عبر ما منحه دستور2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية من اختصاصات لأجهزتها.فالتنمية الشمولية، لن تتحقق في ظل عدم احترام أخلاقيات تدبير الشأن العام والمساواة واعتماد الديموقراطية التشاركية.

[425] تقرير الخمسينية ص23 مرجع سابق.

أ- ***الاختلالات المرتبطة بأخلاقيات تدبير الشأن الترابي:*** إن بلوغ أهداف التنمية لا يمكن أن يتم دون اعتماد قواعد الحكامة في تدبير الشأن الترابي وهو ما رصدته تقارير أنجزتها مؤسسات مختلفة منها الوطنية[426] ومنها الدولية[427]، حيث ربطتها بعدم تفعيل قواعد الحكامة المنصوص عليها في الدستور والقوانين التنظيمية، المتمثلة في تغييب مشاركة وإدماج مختلف المكونات المجتمعية والمجالات الترابية في المسار التنموي، وغياب

المساءلة وتقديم الحسابات من طرف المسؤولين على تدبير الشؤون الترابية.

فبالرغم من الإصلاحات التي عرفها مسار الديمقراطية المحلية بالمغرب، فإنها لم تكن كافية لاحتواء مشكل الأخلاقيات الذي مازال موجودا في الممارسة بالجماعات الترابية.

وللوقوف على مدى الاختلالات في تدبير الشأن الترابي، نورد بعض القرارات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات سنة 2020 المتمثلة أساسا في المخالفات المرتكبة والتي تستوجب المتابعة:

المخالفات المستوجبة للمسؤولية	نسب ارتكاب هذه المخالفات (%)
مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها	44
عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية	16
الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة	29
حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية	8
التقييد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز للاعتمادات	1
إلحاق ضرر بجهاز عمومي بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون	2

المصدر: تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و 2020

إلا أن الاختلالات الأبرز، هي تلك المتعلقة بالحكامة التدبيرية للممارسة الجماعية التي رصدتها الهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها[428] في تقريرها الذي وقف على اختلالات كبيرة كانت لها تبعات مالية سلبية على مالية الجماعات الترابية. وقد حددها التقرير على مستوى المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية في مجالات الصفقات العمومية والتهيئة والتعمير والأملاك الجماعية والجبايات والموارد البشرية والتدبير المفوض من جهة، ثم على مستوى المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد والتي ترتبط على الخصوص بمجالات البرمجة والتخطيط، وتدبير الموارد والأملاك الجماعية، وتنفيذ النفقات، ومراقبة المرافق المسيرة في إطار التدبير المفوض تبرز المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد العجز الملحوظ على مستوى

تملك آليات حكامة التدبير الناظمة لقواعد الاشتغال المؤسسي، حيث يتضح بشكل جلي الضعف المسجل على مستوى قدرات الإشراف والتخطيط والبرمجة وتتبع التنفيذ[429].

---

[426] من قبيل المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي و الهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

[427] البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

[428] القانون رقم 46.19المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.36 الصادر في 21 أبريل 2021 ج ر عدد 6986 بتاريخ 13 ماي 2021 ص 3388

[429] التقرير السنوي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها لسنة 2020 ص 127.

لقد بينت التقارير المختلفة الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات وهيآت الحكامة الأخرى، حجم التكاليف المالية التي تم هدرها بسبب عدم تطبيق قواعد الحكامة على الصعيد المحلي. بحيث مثلا وصلت تكاليف العجز الإجمالي في حسابات المحاسبين العموميين مبلغ 29.529.495,67 درهم[430]. كما تتجلى أيضا التكاليف التي تحملتها الجماعات في إهدار المداخيل الجماعية نتيجة عدم اتخاذ الإجراءات القانونية من أجل تحصيل الرسوم وبعض الموارد المستحقة، بالإضافة إلى منح إعفاءات غير قانونية، وعدم القيام بمراجعة تصاريح مختلف الملزمين، بالإضافة إلى تكاليف ذات علاقة بهشاشة البنية التحتية وتشويه العمران وتشجيع البناء العشوائي وعدم التحكم في البناء غير القانوني[431]وذلك نتيجة لبعض الممارسات التي تتم في غياب احترام قواعد الحكامة لاسيما التحايل على شروط المنافسة للولوج إلى الصفقات العمومية وضعف التتبع الكمي والنوعي للمشاريع المنجزة. بالإضافة إلى أن هذه التكاليف تنعكس على درجة ثقة المواطنين في المرفق الجماعي.

وتماشيا مع ترسيخ قواعد الحكامة، أقرت وزارة الداخلية مبادرة لفائدة الجماعات تتمثل في وضع برنامج يستند إلى تقييم حسن الأداء الذي يرتكز على خمسة شروط إلزامية مرتبطة باحترام مجموعة من الأحكام القانونية والتنظيمية، إضافة لتحديد العديد من مؤشرات الأداء التي يجب العمل على تحقيقها، ويتعلق الأمر بنشر القوائم المالية والمحاسبية والتقييم السنوي لتنفيذ برنامج عمل الجماعة، ثم تحيين البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات وإرفاقها بالميزانية، بالإضافة إلى نشر البرنامج التوقعي للصفقات، وتفعيل هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع وعقد اجتماعات دورية منتظمة لأعضائها. وللتحقق من تنفيذ هذه النقط الخمسة تم وضع مؤشرات لقياس الأداء التي يجب احترامها من طرف الجماعات والمتمثلة في الحكامة والشفافية ثم إدارة النفقات والموارد المالية والبشرية والبيئية والاجتماعية، إضافة إلى جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

وقد تمكنت عدة جماعات، في إطار هذا البرنامج، من تحقيق المعايير والشروط التي تم تحديدها في إطار برنامج تحسين أداء الجماعات، كمشروع يتم تنزيله بشراكة بين المديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية والبنك الدولي والوكالة الفرنسية للتعاون الدولي. ويهدف هذا البرنامج، المقرر لمدة 5 سنوات من 2019 إلى 2023، إلى تعزيز الحكامة الجيدة لدى الجماعات لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين[432].

ب- الاختلالات المرتبطة بمبدأ المساواة: يندرج مبدأ المساواة ضمن المقاربة التي تعتمد الحكامة أساسا لوضعها وتنفيذها، خاصة تلك المتعلقة بمقاربة النوع بما تتيحه من توسيع لمشاركة مختلف فئات المجتمع في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي. فقد عرف مسلسل دعم مشاركة النساء والشباب في تدبير السياسات العمومية، تطورا مهما عما كان عليه قبل دستور 2011، وذلك من خلال وضع آليات قانونية واتخاذ إجراءات

---

[430] تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و2020 ص 15.

[431] نفس التقرير ص 18.

[432] جماعة تارودانت 820مليون سنتيم وجماعة تيزنيت مليار وتسعة وعشرون مليون سنتيم وجماعة ايت عميرة 782 مليون سنتيم وجماعة القليعة 875 مليون سنتيم وجماعة بيوكرى 584 مليون سنتيم وجماعة ولاد تايمة 866 مليون سنتيم

تعمل على تعزيز تمثيلية مختلف مكونات المجتمع في المجالس المنتخبة، وهو الأمر الذي من شأنه أن يدعم تطبيق قواعد الحكامة الترابية التي تصب في الدفع بالتنمية الترابية إلى أخذ موقعها المتميز في السياسات العمومية.

> وضعية المشاركة السياسية للمرأة: لقد ظل تواجد النساء في الهيآت المنتخبة محليا بين سنة 1960 و2003 متأرجحا بين0 و0,5% وبالتالي كان يجب انتظار ما يناهز نصف قرن لوضع القطيعة مع هذا الوضع، بحيث تم تعزيز المشاركة النسائية والآليات والميكانيزمات لإرساء حكامة ترابية ترتكز على النوع. وقد عمل المغرب على وضع سياسة تمييزية بهدف الرفع من التمثيلية السياسية للمرأة، حيث انتقلت نسبة النساء المنتخبات إلى 12.38% سنة 2009، لتصل إلى 26,64% سنة 2021 مقابل 18,21%سنة 2015 ولم يكن هذا التطور ممكنا بشكل تلقائي، بل تطلب تدخلا إراديا من طرف المشرع من خلال اللوائح التكميلية كتمييز إيجابي استفادت منه المرأة، بالإضافة إلى إحداث صندوق لدعم تمثيلية النساء[433]. وبالرغم من التطور الملحوظ بهذا الخصوص، فإن هذا التمييز الإيجابي لا يجب أن يستمر إلى أبعد حد، ذلك أن 95% من مجموع النساء اللائي تم انتخابهن فزن من خلال اللوائح التكميلية[434].

تطور التمثيلية النسائية بالمجالس الجماعية

السنة	عدد المنتخبات	النسبة المئوية
1960	0	0%
1969	0	0%
1976	9	0,02%
1983	34	0,27%
1992	75	0,33%
1997	83	0,34%
2003	128	0,56%
2009	3424	12,34%
2015	6673	21,18%
2021	8661	26,64%

المصدر: www.election.ma

إلا أن مشكل المساواة لا زال مطروحا على المستوى السياسي، بحيث يلاحظ ضعف تقلد النساء لمهام رئاسية على مستوى المجالس المنتخبة والتي انحصرت في نسبة 1% بعد تشكيل المجالس المنتخبة على إثر اقتراع 8 شتنبر 2021. وهي نسبة تبقى بعيدة عن معايير الأمم المتحدة التي حددت ثلث المقاعد كعتبة دنيا تتيح إمكانية التأثير على القرارات في إطار المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى ذلك لا ترق هذه النسبة إلى المعدلات المحققة في بعض الدول كالسويد التي سجلت نسبة % 41.3 وفنلندا30% والدانمارك 27.9%[435]. كما أن من بين أهم المعيقات التي تواجه تبني مقاربة النوع في المغرب، البعد الثقافي في المجتمع المغربي الذي لا يزال في مخاض التحول نحو قبول المرأة كمكون فاعل وديناميكي في العملية السياسية. بل أن حتى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص التي تلعب دورا استشاريا، يجعل الفاعلين ينظرون اليها كلجنة اختيارية.

---

[433] المرسوم رقم 2.13.533 الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 2013 المتعلق بصندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء .

[434] معطيات متوفرة على الموقع www.elections.ma

[435] قاعدة البيانات الدولية حول الكوتا من أجل النساء http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=21

> المشاركة السياسية للشباب: بالنظر للوزن الديموغرافي الهام للشباب في الهرم السكاني للمغرب، فقد أعطى دستور 2011 مكانة مميزة للشباب، حيث خصه بمقتضيات ترمي إلى تحفيزه على المشاركة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وذلك عن طريق إنشاء المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي[436].

لكن على الرغم من ذلك، لا يساهم الشباب بشكل فعال في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بحيث أفادت المعطيات الإحصائية للمندوبية السامية للتخطيط أن70% من الشباب لا يثقون في جدوى العمل السياسي و5% يؤمنون بالعمل الحزبي و 1% فقط يزاولون الفعل السياسي من داخل الهيئات السياسية، في الوقت الذي يشكل فيه الشباب % 40 من الكتلة الناخبة[437]. إلى جانب ذلك تم اتخاذ العديد من الإجراءات بهدف التمكين السياسي للشباب من قبيل تخفيض السن الموجبة للتصويت إلى 18 سنة وإحداث لوائح خاصة بالشباب في الانتخابات التشريعية لسنة 2016 التي تم التخلي عنها في انتخابات 2021.

ج- اختلالات تفعيل الديموقراطية التشاركية: لقد أصبحت الديمقراطية التشاركية تفرض نفسها على المشهد التنموي الترابي، وذلك لتجاوز نقائص الديمقراطية التقليدية المبنية على منطق الأغلبية والأقلية. فقد كرس الإصلاح الدستوري لسنة 2011 [438] والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية مبدأ المشاركة المواطنة التي أعطت الإمكانية للمجالس الترابية المنتخبة وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور[439].

الفقرة الثانية: العوائق المتعلقة بالموارد البشرية

ترتبط التنمية الترابية بتوفر مجموعة من الشروط الأساسية والجوهرية، أهمها الموارد البشرية ونوعية النخب السياسية المحلية التي تعمل على تدبير الشأن العام المحلي خاصة الجهوي. فإذا كان تدعيم وتطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها، وما يصاحب ذلك من إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية تغطي كافة المجالات المرتبطة بتدخل الجماعات الترابية، فإن الاهتمام بالعنصر البشري وتقوية مؤهلاته لا تقل أهمية على ذلك باعتباره المحرك الحقيقي لكل عملية تنموية ترابية.

إن العنصر البشري لا يقتصر فقط على الموارد البشرية العاملة بإدارة الجماعات الترابية، بل يتعداه إلى المنتخبين الذين يشكلون العمود الفقري لنسج سياسات تنموية ترابية. وهو ما يتطلب تحسين قدرات المنتخبين والموظفين في مجال التنمية الترابية. وفي نفس السياق، كشفت دراسة أنجزتها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة العديد من المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد ومستوى تملك آليات التدبير والتسيير. لذلك، تعد إشكالية صناعة النخب المحلية في المغرب من إشكاليات المشهد السياسي المرتبطة بطبيعة المنظومة الحزبية

---

[436] القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.112 بتاريخ 2 يناير 2018ج ر عدد 6640 بتاريخ 18 يناير 2018.

[437] معطيات متوفرة على الموقع www.hcp.ma.

[438] الفصل 139 من دستور 2011. مصدر سابق.

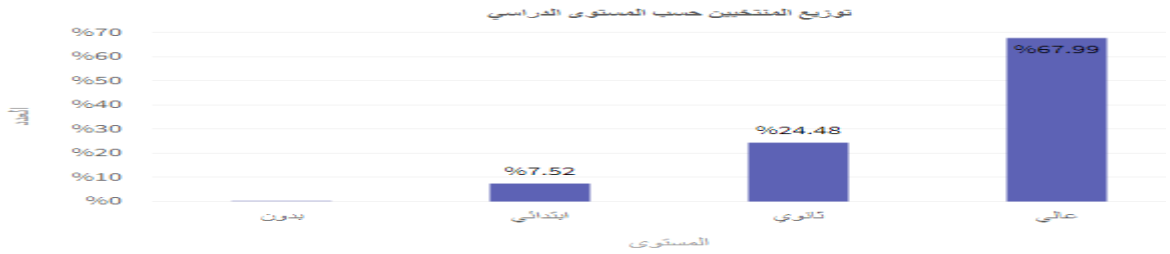
[439] المواد 117 و111 و120 على التوالي من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات و القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالحماعات. مصدر سابق.

البعيدة عن التعددية السياسية، بالإضافة إلى غياب الديمقراطية الداخلية وضعف الولاء الإيديولوجي نتيجة التمكين للأعيان وظاهرة
الترحال السياسي[440].

لقد أدت العوامل المذكورة، إلى انعدام الثقة وغياب الفاعلية وجاذبية العمل السياسي الذي ترجمته نسب العزوف ومقاطعة الانتخابات الأخيرة. وبذلك تتعدد الإشكالات التي تقف دون تحقيق السياسات العمومية الترابية التي لها علاقة بالموارد البشرية المنتخبة **(أولا)** وبالموظفين العاملين بإدارة الجماعات الترابية **(ثانيا)**.

أولا: الموارد البشرية المنتخبة

يعاني نظام تدبير الموارد البشرية المنتخبة بالجماعات الترابية من عدة مشاكل أبرزها الاندماج والانسجام والتكامل بفعل عدة عوامل أبرزها نقص برامج التكوين التي تهدف إلى تعزيز القدرات والمؤهلات الموجهة لفئات المنتخبين المحليين. وفي هذا الإطار فإن البرامج التكوينية التي تنظمها الجهات تطبيقا لمقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، لا تنتج الأثر المرجو منها، بل تبقى نتائجها محدودة على تحسين مستوى أداء المنتخبين، مما يعيق دور المنتخبين خاصة الجهويين في تنفيذ السياسات التنموية على الصعيد الجهوي عامة. فالمنتخب، في معظم الجماعات الترابية لا يتوفر على الكفاءة العلمية والثقافية التي تمكنه من استيعاب المهام المنوطة به. إلا أن بدء الوعي السياسي لدى الأحزاب السياسية بضرورة تزكية الأطر العليا ذات التكوين الجامعي أفضى في نهاية الأمر إلى الحصول على نخبة سياسية ذات مستوى تعليمي عالي بلغت خلال انتخابات 2021 نسبة 68% من المنتخبين الجهويين الذين يتوفرون على مستوى تعليمي جامعي[441].



المصدر: البوابة الوطنية www.election.ma

إلا أن المستوى التعليمي المتميز للمنتخبين الجهويين لا يعني أنهم سيدبرون الشأن العام بشكل متميز، بل يجب تأهيلهم إلى جوار باقي المنتخبين الأقل مستوى ثقافيا، حتى يتم تكوينهم في مجال التدبير الترابي وجعلهم أكثر اندماجا وانسجاما وتكاملا وبالتالي العمل على تنمية المجال الترابي على أسس علمية. ولهذه الغاية صدر مرسوم يحدد كيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية[442]

---

[440] د.المختار بنعبدلاوي: "إنتاج النخب وتدويرها في المغرب، نخب مغاربية: الخلفيات، المسارات والتأثير"، أعمال المنتدى المغاربي الثاني، منشورات مدى، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى سنة 2012، ص:9.

[441] إحصائيات وزارة الداخلية بعد النتائج النهائية للإنتخابات الجهوية ليوم 8 شتنبر 2021 متوفرة على الموقع www.election.ma

[442] المرسوم رقم 297-16-2 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد كيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها. ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 ص 5340.

الذي نص على أن تتولى الجهة إعداد التصميم المديري الجهوي للتكوين المستمر خلال السنة الأولى من انتداب المجلس الجهوي[443]. وفي هذا الإطار، وضع مجلس جهة فاس-مكناس برنامجا للتكوين المستمر لفائدة منتخبي الجماعات الترابية بالجهة بمساهمة أساتذة جامعيين من كليتي الحقوق التابعتين لكل من جامعة سيدي محمد بن عبدالله بفاس، وجامعة المولى إسماعيل بمكناس وجامعة الأخوين بإفران ومؤسسات أخرى من القطاع العام والخاص.

فبالرجوع إلى الوثيقة النهائية المنجزة، يتبين أن اهتمام المنتخبين بعملية التكوين التي تستهدفهم متوسطة ولا ترقى إلى الهدف المرصود، ذلك أن نسبة الذين شاركوا في تعبئة الاستمارة التي وجهت للمنتخبين على صعيد جهة فاس مكناس لم تتعد 67%، بحيث من أصل 4309 منتخبا تمت تعبئة 2882 استمارة أي بنسبة 66,88%،مع تسجيل أقل نسبة لدى مستشاري مجلس الجهة التي وصلت إلى 49,28% فقط، بينما أكبر نسبة سجلت لدى منتخبي جماعة صفرو بنسبة بلغت 76,21%[444]. إلا أن الملاحظ هو الاهتمام الضعيف بعملية التكوين المستمر التي تم تنظيمها تطبيقا للتصميم المديري لجهة فاس-مكناس، بحيث عرفت عدة حلقات تكوينية حضورا باهتا لم يتعد المنتخبون فيها أكثر من خمسة أشخاص بل أن آخر عملية تكوين مستمر كانت مبرمجة بمركز الندوات التابع لجامعة سيدي محمد بن عبدالله، عرفت حضور منتخبين فقط.

ثانيا: الموارد البشرية الإدارية والتقنية

إن السمة التي تغلب على الموارد البشرية العاملة بالجماعات الترابية، هي عدم الكفاءة والنقص في التكوين مما أثر على الدور التنموي للجماعات الترابية. فقد اتبعت الجماعات الترابية لفترة طويلة سياسة الكم على حساب النوع حينما كانت النصوص القانونية تجيز التوظيف المباشر دون اجتياز مباريات للتوظيف، مما أغرق الجماعات الترابية بموظفين وأعوان غير مكونين ولم يسبق لهم أن تعرفوا على أبجديات الإدارة، وهو الشيء الذي كان له الأثر السلبي على التدبير الإداري الذي أدى إلى تقهقر وتراجع مستوى تسيير المصالح التقنية والإدارية بسبب غياب الكفاءات، مما صعب المعالجة العلمية للملفات ذات الوقع على التنمية الترابية سواء في مجال وضع السياسات العمومية الجهوية وصناعة القرار أو في مجال تنفيذها بكفاءة واحترافية. فتكوين الموظفين ينعكس إيجابا على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين من طرف الجماعات الترابية وضعف كفاءة الموظفين ينعكس سلبا على استقلالية الإدارة الترابية التي تصبح مضطرة إلى طلب المساعدة التقنية من الدولة.

---

[443] المادة الثانية من نفس المرسوم .

[444] التصميم المديري الجهوي للتكوين المستمر لأعضاء الجماعات الترابية لجهة فاس – مكناس للفترة الممتدة من 2018-2021، من إعداد جامعات ومؤسسات التعليم العالي بجهة فاس - مكناس وتنسيق جامعة الأخوين.

كما أن غياب نظام أساسي للوظيفة العمومية الترابية خاص بالجماعات الترابية، وخضوع الموظفين بها بالأساس إلى نظام الوظيفة العمومية لسنة 1958[445] لا يساهم في استقطاب الكفاءات ولا يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المهن والوظائف الحالية أو المستقبلية المزاولة بالإدارات الترابية. كما أن الفائض في الموظفين والعمال الناتج عن التوظيفات السياسية الذي أدى إلى إثقال كاهل الميزانيات، ظلت مستمرة إلى غاية صدور المرسوم المتعلق بتعميم المباريات قصد الولوج إلى الوظيفة العمومية[446] بما فيها الوظيفة العمومية الجماعية، مما حال دون تطوير منظومة تدبير الموظفين وتأهيلهم.

ويبقى في الأخير الإشارة إلى واقع تدبير الموارد البشرية الذي يتسم بجفاء في علاقة المنتخب بالموظف المعين، والتي لم تكن في أحسن أحوالها منذ إحداث الجماعات سنة 1976، بحيث أن المنتخبين يعتقدون أن بإمكانهم تسيير دواليب الإدارة دون العودة إلى الموظف الملم بالقواعد الإدارية. ولعل مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية جاءت لتضع حدا للعلاقة المتوترة عادة بين المنتخب والموظف من خلال منع أي منتخب من المجلس خارج أعضاء المكتب المسير أن يتدخل في التسيير الإداري تحت طائلة العزل[447].

لكن على الرغم من هذه الإكراهات التي تستلزم الدفع باللامركزية وعدم التمركز لمواجهتها، فإن الاستراتيجيات المتبعة لا زالت مطبوعة بالتوجه المركزي في اتخاذ القرارات وتنفيذها وتقييمها.

المطلب الثاني: استمرارية النزعة المركزية في وضع استراتيجيات التنمية.

تشكل العلاقة بين الهيآت اللامركزية والمصالح المركزية أساسا لأي مسار يهدف إلى تحقيق التنمية، لكن هيمنة الدولة من خلال لجوئها إلى تشديد المراقبة الإدارية، بما في ذلك مرقابة ملاءمة ومطابقة السياسات الجهوية في مجملها مع السياسات الوطنية، جعلت من الجماعات الترابية تتحول إلى بنيات محلية تعيد إنتاج سياسات المركز، ليصبح بذلك من الصعب التمييز بين ممارسة الجماعات الترابية وممارسات الدولة المركزية، وبين المقاربات القطاعية والمقاربات الترابية. إن هذا الوضع أنتجته الصعوبات في ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها بفعل تكاليف الميزانية المرتفعة الناتجة عن ثقل المهام التسييرية، مما يضطرها إلى الاعتماد على تدخل الدولة في توفير الاعتمادات الضرورية، بحيث تنقص لديها القدرة التمويلية للمشاريع الاستثمارية داخل مجالها الترابي، وهو الأمر الذي لا يساعدها على بلورة مسار تنموي بشكل مستقل عن المركز.

كما أن إخضاع برامج التنمية لتأشيرة السلطات المركزية يعبر عن مدى تدخل الدولة في تحديد محتويات مختلف هذه البرامج تحت مسمى مراقبة مطابقتها لمختلف البرامج الوطنية التنموية. كما يأخذ تدخل

---

[445] القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 يحتوي على. ج ر عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958 ص 914

[446] مرسوم رقم 621-11-2 صادر في 25 نوفمبر 2011 بتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية.

[447] المواد 66 و 67 و69 من القوانين التنظيمية رقم 14-111 و 14-112 و 14-113 المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، مصدر سابق.

الدولة أشكالا أخرى، لاسيما عن طريق العقود الضرورية لممارسة الاختصاصات المشتركة، هذه العقود تحظى فيها الدولة بنوع من السمو على الجماعات الترابية، نظرا لكونها الممول الرئيسي للبرامج التنموية في ظل مواردها المالية الضعيفة، مما يجعلها مرهونة للدولة في نسج سياساتها التنموية (**الفرع الأول**). فتبعية مالية الجماعات الترابية للدولة تتبين أساسا في المراقبة الإدارية والمالية المفروضة عليها من خلال عدم إمكانية تنفيذ مقررات

المجالس إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطات المختصة(**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: موارد مالية مرهونة بمالية الدولة

تكتسي الجبايات المحلية أهمية كبرى كرافعة أساسية لنجاح النظام الجهوي، القائم على عدة مرتكزات تجعل الجماعات الترابية، خاصة الجهات، في مقدمة الفاعلين في مجال التنمية وتدبير الشأن العام الترابي. فالموارد المالية، تشكل ركيزة للجهوية المتقدمة، لكن محدودية مواردها الجبائية المتاحة لها لا تساير حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقها، فضلا على أنه لاتزال جل الرسوم المحلية ذات طابع عقاري، ويظل اقتحامها للنشاط الاقتصادي داخل التراب المحلي محتشما ومحتكرا من طرف الدولة[448].

وقد عرفت الجبايات المحلية العديد من الإصلاحات لتعزيز مسلسل التنمية بشكل تدريجي منذ لاستقلال، وفي هذا الإطار، أقر الدستور المغربي عددا من المقتضيات التي تؤطر اللامركزية في بعدها المالي، فنجد أن الفصل 141منه ينص على أنه تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، ومنقولة.

وترجع بداية تطور الترسانة القانونية الجبائية المغربية إلى القانون رقم 30.89 المحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها [449]. إلا أن هذا القانون لم يعد يساير الحاجيات التنموية العصرية مما تطلب إصلاح النظام الجبائي المحلي على أسس حديثة تمكن من دعم المردودية المالية للجماعات الترابية. ولهذه الغاية صدر القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية[450] الذي دخل حيز التنفيذ منذ فاتح يناير2008، والقانون رقم 39.07 المنظم للرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى ذات الطابع غير الجبائي[451]، ثم القانون رقم 07.20[452] المغير والمتمم للقانون رقم 47.06 المتعلق بجباية الجماعات الترابية.

غير أن هذه التعديلات على الرغم، من أهميتها بقيت دائما تعرف عدة صعوبات في الرفع من مردودية مداخيل الجماعات الترابية (**الفقرة الأولى**). إلا أن التدخل المركزي في تمويل عدد من المشاريع

---

[448] تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات، ماي 2015 ، ص 79

[449] لقانون 30.89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.89.187 الصادر في 21نونبر 1989، ج رعدد 4023 ،ص 1573

[450] القانون رقم 47.06المتعلق بجبايات الجماعات الترابية. مصدر سابق.

[451] القانون39.07 المتعلق بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.209 بتاريخ 7 دجنبر 2007 ،ج ر عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007- ص 4688

[452] القانون رقم 07.20 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 بتاريخ 31 دجنبر 2020 ج ر عدد 6948 بتاريخ 31 دجنبر 2020 ص 8632.

الترابية جعل مبادرات الجماعات الترابية في مجال السياسات التنموية لا ترقى إلى الأهداف المسطرة لها بموجب النصوص القانونية الجاري بها العمل (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: قدرة النظام الجبائي الجهوي على تمويل نفقات برامج التنمية

لقد اعتمد المغرب نظام اللامركزية في تدبير الشؤون المحلية منذ بداية عهد الاستقلال، حيث عرف دور الجماعات الترابية واختصاصاتها واستقلاليتها ومساهمتها في التنمية تناميا مستمرا، ويبقى نجاح هذا المسار رهينا بتعبئة الموارد الجبائية اللازمة لتدعيم اللامركزية ومواكبة التنمية المحلية، خاصة الجهوية التي لا يمكن أن تلعب دورها القيادي إلا بتعبئة الموارد الجبائية اللازمة.

كما يعد النظام الجبائي إحدى آليات السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن المسيرين للشأن العام من التوفر على الموارد المالية اللازمة لتمويل الخدمات العمومية وتحقيق التنمية المحلية. فالنظام الجبائي يكتسي أهمية بالغة، بالنسبة إلى المالية العمومية، التي تضطلع بدور مهم في النسيج الاقتصادي والاجتماعي، وتتيح للجماعات الترابية مواجهة نفقات التسيير والاستثمار الضرورية لتنفيذ الخدمات العمومية وتمويلها. فإذا كانت الجبايات المحلية تعد أداة لتحقيق التنمية الترابية، فإن استقلال الجماعات الترابية في تدبير جباياتها، يشكل أهم مبادئ وأسس اللامركزية باعتبار أن الموارد الجبائية وسيلة تؤدي إلى تحقيق الأهداف التي تصب في تطوير التنمية. ولهذه الغاية تتوفر الجماعات الترابية على ثلاثة أنواع من المداخيل التي تعطيها إمكانية فعلية في القيام بدورها التنموي.

إلا أن واقع مالية الجماعات الترابية يتسم بالهشاشة التي تتجلى أساسا في ضعف الاستقلال المالي الذي يظهر في تبعية ماليتها للدولة مما يؤثر على قراراتها المالية. وقد أشارت عدة تقارير لهشاشة مالية الجماعات الترابية، خاصة التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي من خلال إشارته إلى أن الجبايات المحلية تعاني من إكراهات في النقص في الانسجام والفعالية (**أولا**)، بحيث أن الرسوم المحلية غالبا ما تتسم بطابع معقد وترتكز أحيانا على أسس تعتبر غير ملائمة[453] مما يجعل الجماعات الترابية في وضع دائم للبحث عن أشكال أخرى لتمويل إنفاقها على المشاريع التنموية (**ثانيا**).

أولا: إكراهات تدبير جبايات الجماعات الترابية

إذا كان من الممكن اعتبار النظام الجبائي المحلي نظاما حديثا في هندسته العامة، فإنه يشكو رغم ذلك من أوجه قصور متعددة تتمثل في صعوبات تدبير الرسوم المدبرة مباشرة من طرف الجماعات الترابية، خاصة الجماعات سواء على مستوى تنظيم الإدارة الجبائية المحلية أو على مستوى تدبير الرسوم الذاتية مما يجعل بنية مواردها متباينة.

أ- الصعوبات عل صعيد تنظيم الإدارة الجبائية: من بين المؤثرات التي تحكم تطور الإيرادات على الصعيد الترابي، هي شكل تنظيم الإدارة الجبائية الترابية. إلا أن الواقع يعرف نوعا من عدم الاهتمام من

[453] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد سنة 2019

طرف الآمرين بالصرف. ذلك أن المقرات المخصصة للإدارة الجبائية تطبع بوجودها إما خارج المقر الرسمي للجماعة أو بمكاتب مهترئة ومتآكلة. بالإضافة إلى ذلك فإن تسيير المصالح الجبائية بالجماعات يتميز بنوعين من التعقيدات، الأولى تهم نوعية تجهيز هذه المصالح والثانية الموارد البشرية العاملة بها.

فبالنسبة لتجهيز مصالح الجبايات، يظهر من خلال زيارة عدة جماعات، أن الخصائص التي تطبعها غير

ملائمة لضمان تطوير العمل بها، بحيث أن المقرات التي تأوي هذه المصالح لا تتطابق في معظمها مع القوانين

الجاري بها العمل. فعلى سبيل المثال لا تتوفر هذه المقرات على مقاييس السلامة الضرورية التي يجب توفرها كغياب الأبواب والشبابيك والصناديق الحديدية غير القابلة للكسر، كما أنها ذات مساحة ضيقة في أغلب الحالات، مقارنة مثلا مع مصلحة الصفقات أو الحسابات أو التعمير. بالإضافة إلى تكدس عدد من الموظفين المكلفين بعملية الإحصاء والتصفية والتحصيل داخل نفس المكاتب.

أما على صعيد الموارد البشرية، فتعتبر هذه المصالح ملجأ لكل موظف عوقب لسبب معين، بحيث يعاد تعيينه ضمن مصلحة الجبايات، مما أدى إلى تواجد موظفين غير أكفاء يتم تكوينهم من خلال الموظفين العاملين قبلهم في مكاتب الجبايات. يضاف إلى ذلك أن شسيع المداخيل يعمل تحت سلطتين مختلفتين، الآمر بالصرف بصفته رئيسه المباشر وهو الذي قام بتعيينه في هذا المنصب من جهة، والمحاسب العمومي الذي يعمل لحسابه شسيع المداخيل ويخضع لأوامره المتعلقة بالمجال المالي من جهة أخرى.

إلا أن أهم معيقات تطور المصالح الجبائية يتمثل في المشكل المتعلق بالسهر على تدبير صندوق المداخيل الذي يمنع على الشسيع أن يتوفر بداخله على أكثر من 5000 درهم كحد أقصى يعاقب عليه في حالة عدم احترامه[454]. إلا أن الواقع يجعل شسيع المداخيل في وضعية مخالفة دائمة لهذا المقتضى، خاصة في المدن الكبرى، بحيث يصعب عليه الاحتفاظ بمبلغ يقل عما هو مسموح به في قرار تعيينه، على اعتبار أن بعض المداخيل تفوق هذا المبلغ بنسب قد تصل في بعض الأحيان إلى ست مرات. فعلى سبيل المثال يصل المبلغ الواجب أداؤه في بعض رخص البناء إلى أزيد من 40000 درهم. ويرجع هذا الوضع بالأساس إلى عدم إمكانية الأداء الإلكتروني لفائدة الجماعات الترابية.

إن هذه الوضعية لا تساعد على تطوير المداخيل الجبائية وتجعل العمل بهذه المصلحة مطبوع بنوع من التردد والخوف من المسؤولية التي تصل في بعض الأحيان إلى المسؤولية الجنائية.

ب- الصعوبات على مستوى تدبير الرسوم الذاتية: تظهر صعوبات تدبير الرسوم الذاتية على عدة مستويات تتعلق بتطبيق المقتضيات القانونية الخاصة بتحديد الأوعية الخاضعة للرسوم وتصفيتها واستخلاصها.

[454] يحدد هذا السقف في قرار إحداث شساعة المداخيل بموجب قرار يصدره الآمر بالصرف. بينما تنظيم وتسيير شساعة المداخيل يتم بتعليمية مشتركة لوزير الداخلية ووزير المالية.

• **إحصاء الوعاء الضريبي:** إذا كان الوعاء الضريبي محدد سلفا ولا يطرح إحصاؤه مشكلا بالنسبة للرسوم الخاصة بالجهات والعمالات والأقاليم، فإن الجماعات، على العكس من ذلك، تتولى عملية إحصاء وعائها الضريبي بنفسها وتتكلف بتلقي الإقرارات بالنسبة للرسوم الإقرارية. غير أنه لا يتم تفعيل مسطرة الإحصاء إلا نادرا بالنظر لصعوبتها وللإمكانيات المهمة التي تتطلبها. ذلك أن الجماعات لا تتوفر على أطر إدارية ومالية مؤهلة وملمة بالمجال الجبائي، من حيث تأسيس وعائه وضبط تقنياته ومجال المنازعة فيه. ولعل هذا السبب الذي يفسر استمرار تكليف مديرية الضرائب التابعة لوزارة المالية بالوعاء الجبائي للرسوم الذاتية الثلاث المتعلقة بالرسم المهني ورسم الخدمات الجماعية ورسم السكن.

- **إشكالية القيمة الإيجارية في تصفية الرسوم:** تتوزع المنظومة الجبائية المحلية على عدد مهم من الرسوم والأتاوى التي يغلب عليها الطابع العقاري، مما يجعل الأساس المعتمد من أجل احتسابها يعرف نوعا من التعقيد الراجع إلى الارتكاز على القيمة الإيجارية في تصفية مبلغ هذه الرسوم[455]. لكن تحديد القيمة الإيجارية هاته تشكل إحدى الصعوبات الرئيسية في حساب مبلغ الرسوم الذي يتم على أساس هذه القيمة، بحيث تستغل في تفويت الفرصة على الجماعات الترابية في استخلاص مبالغ طائلة، بفعل فساد بعض موظفيها. ذلك أن مجمل الرسوم المحلية يغلب عليها الطابع العقاري مما يستوجب عند حساب المبلغ المقابل للرسم الواجب أداؤه، استعمال القيمة الإيجارية للعقار كأساس في حسابه. إلا أن الملاحظ هو عدم توفر هذه القيمة الإيجارية لعدد جد مهم من العقارات، وهو ما يترك الباب مفتوحا أمام الفساد المالي، بحيث يقوم الشسيع باختلاق قيمة إيجارية منخفضة لتقليل المبلغ الواجب أداؤه من طرف الملزمين.

وفي نفس الاتجاه، تقتصر مصالح الجبايات على الاعتماد على القيمة الإيجارية للعقارات الخاضعة إما للرسم المهني أو لرسم السكن أو لرسم الخدمات الجماعية، نبينما يتم الاعتماد على هذه القيمة من طرف مصالح الجماعات الترابية بناء على إلزام الخاضعين الإدلاء بنسخة من أحد الرسوم الثلاثة قصد الاطلاع وحساب مبلغ الرسم الذي تدبره الجماعة مباشرة. لكن هذا الاشكال يتفرع على مشكلتين، فإما يرفض أو ينكر الملزم خضوع عقاره لإحدى الرسوم الثلاثة السابقة، أو يكون العقار فعلا غير خاضع لهذه الرسوم، أو ينكر الخاضع للرسم أنه يتوفر على عقد كراء مع مالك العقار، وبالتالي يصبح باب التلاعب في احتساب مبلغ الرسم مفتوحا على مصراعيه، من حيث كون أن الموظف يجد نفسه أمام تحديد القيمة الإيجارية دون الاعتماد على معايير قانونية أو في الحد الأدنى دون استحضار الجوانب الأخلاقية.

- **إشكالية تحصيل الرسوم:** بينت الممارسة أن من بين أسباب هشاشة النظام المالي الترابي، عدم الجدية في تحصيل بعض المداخيل المستحقة، خاصة بالنسبة للجماعات، لأسباب قد تكون سياسية أو شخصية أو إدارية بفعل عدم فعالية المنظومة الجبائية المحلية نظرا للنقص في هيكلتها مقارنة مع الادارة الجبائية للدولة.

[455] المادة 32 من القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية. مصدر سابق.

كما أن غياب المراقبة الجبائية، تؤدي إلى ارتفاع قيمة الباقي استخلاصه[456] الذي شكل دائما معضلة تعرقل تنمية الجماعات الترابية، مما يؤثر على التقديرات السنوية التي تبقى مرهونة بتحصيل أو عدم تحصيل تلك المداخيل.

ومن بين العراقيل المرتبطة أيضا بتحصيل ديون الجماعات الترابية نذكر تنظيم العمل بالإدارة الجبائية المحلية، والذي يتسم بعدة نقاط سلبية تحد من أداء مهامها المنصوص عليها في التشريعات ذات الصلة، والتي تتمثل خاصة في نقص وعدم تخصص الموظفين لعاملين بمصلحة الجبايات في مجال المالية، بالإضافة إلى عدم جدية المحاسبين العمومين في تحصيل الرسوم المحلية، عكس ما هو معمول به في تحصيل ضرائب الدولة التي تخصص مكافأة محددة لهم جراء اجتهادهم في التحصيل. كما يمكن إرجاع جزء مهم من إشكالية التحصيل إلى عدم ضبط نظام العنونة الضروري لتبليغ الإعلامات بأداء الرسوم والضرائب للملزمين.

إن واقع مالية للجماعات الترابية في تدبيرها لمواردها يكشف عن ضعف استقلالها المالي، حيث مازالت تغطي إمدادات الدولة أزيد من 57%، و 19%تديرها الدولة لصالح هذه الجماعات عن طريق الخزينة، في المقابل تبقى24% من الإيرادات هي التي تقوم الجماعات الترابية بتحصيلها[457].

ج- عدم توازن بنية منتوج الجبايات والنفقات

من بين الاختلالات في النظام الجبائي الحالي يمكن تحديد عدم مراعات الخصوصيات الجغرافية للجماعات الترابية، بحيث أن أهم الأوعية التي استهدفها القانون تتواجد داخل المجال الحضري مما يجعل المجال القروي يعاني من العجز التمويلي الذاتي. وكذلك بالنسبة للجهات، يلاحظ على أن الرسوم الموضوعة لفائدتها تعرف نوعا من عدم إمكانية التطبيق على كافة الجهات، كما هو الحال بالنسبة للرسوم المفروضة على المناجم أو الخدمات المقدمة بالموانئ مثلا، نظرا لعدم توفر بعضها على مناجم أو واجهات بحرية.

كما أن بعض الضرائب الممنوحة للجهات، كالضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، ترتبط بالحصة التي تمنحها الدولة. مما يؤدي إلى تكريس التفاوتات بين الجهات، بحيث يلاحظ أنه خلال سنة 2022 سجلت ست جهات نسبة 72,4% من مجموع مداخيل الجهات الإثنتى عشرة، منها 9,25 مليار درهم سجلتها جهة الدار البيضاء-سطات بنسبة 20,4% من إجمالي مداخيل الجهات، متبوعة بجهة الرباط-سلا-القنيطرة بمداخيل بلغت 5,86 مليار درهم بنسبة12,9%، بينما جهتي كلميم-وادنون والداخلة واد الذهب سجلتا أضعف المداخيل على التوالي بحصة 1,2 مليار درهم بنسبة 2,7% و920 مليون درهم بنسبة 2%[458].

وبالمقارنة مع نفقات الجماعات الترابية، يلاحظ انعدام التوازن بين إيراداتها الذاتية الضامنة لاستقلالها المالي من جهة، والكفيلة بتغطية نفقاتها من جهة أخرى. فعلى الرغم من أن مداخيل الجماعات الترابية بلغت 45,30 مليار درهم سنة 2022 بما في ذلك أموال المساهمات والإعانات التي بلغت 5,86 مليار درهم، وحصة

[456] تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية ماي 2015. ص 39

[457] نفس تقرير المجلس الأعلى للحسابات.

[458] Bulletin des statistiques des finances locales 2022 p11.

الضريبة على القيمة المضافة بمدخول ارتفع إلى 17,9 مليار درهم والمداخيل المختلفة التي حققت 1.12 مليار درهم ، فإن المداخيل الذاتية الجبائية وغير الجبائية التي حققتها الجماعات الترابية بلغت فقط 16,19 مليار درهم بما فيها منتوج الرسوم المدبرة من طرف الدولة والتي حققت منتوجا وصل إلى 7,4 مليار درهم سنة2022، مما جعلها في وضعية لا تمكنها من تنفيذ وتمويل المشاريع المبرمجة في برامجها التنموية، بحيث لم تتمكن من تغطية النفقات العادية والاستثمارية التي بلغت توقعاتها خلال السنة المالية 2022 حوالي 62,2 مليار درهم منها 26,29 مليار درهم كنفقات تسيير و14,6 مليار درهم كنفقات استثمار[459] و 21,2 مليار درهم كنفقات أخرى.

من جهة أخرى، بمقارنة المداخيل المحققة والمصاريف المنجزة من طرف الجماعات الترابية، يتبين تحقيق

فائض برسم سنة2022 يقدر ب 6,5 مليار درهم موزع بنسبة51,1% للجماعات و36,9% للجهات و12,1% للعمالات والأقاليم[460].

إلا أن فائض الميزانية في الواقع يضعنا أمام إشكالية الممارسة المالية التي أدت إلى تحقيقه، بحيث أنه لا يعكس في حقيقة الأمر وضعا ماليا مريحا، بل تقابله في الواقع عمليات ترحيل من سنة إلى أخرى لاعتمادات الاستثمار الملتزم بها والمتعلقة بمشاريع توجد في طور الإنجاز أو التسوية. كما يساهم في تحقيق الفائض بالجماعات الترابية عدم تنفيذ الأحكام القضائية ومتأخرات الأداء، إضافة إلى تعمد عدم صرف بعض البنود من طرف الآمرين بالصرف، مما ينعكس سلبا على الوضع الاجتماعي وتقديم بعض الخدمات الضرورية للسكان.

وبالمقارنة مع فرنسا مثلا، مكنت الجبايات المحلية للجماعات الترابية من مداخيل قدرها 132 مليار أورو،

مساهمة بذلك بنحو 57% من موارد الجماعات الترابية التي تغطي تقريبا مجموع نفقات التسيير، في حين لم تبلغ تحويلات الدولة الفرنسية لجماعاتها سوى 100 مليار أورو[461]. وهكذا يتبين من خلال هذا التحليل ضعف المداخيل الذاتية للجماعات الترابية في المغرب، مما ينعكس على تمويل النفقات وبالتالي تطوير الاستثمارات على الصعيد الترابي مما يجعل الدولة تتدخل في المجالات التنموية الترابية.

ثانيا: أشكال تمويل الإنفاق المالي الترابي

في ظل الصعوبات التي تعتري تمويل نفقات الجماعات الترابية من خلال إيراداتها الجبائية، فإن اللجوء إلى طرق أخرى لتمويل مشاريعها يصبح ضروريا، وذلك باللجوء إلى الشراكات أو الدعم المالي للدولة.

[459]Bulletin des statistiques des finances locales. idem p 12.

[460] *Bulletin des statistiques des finances locales.ibid.*

[461] http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressourcesres collectivites.

أ- التمويل عن طريق الشراكات: تعتبر الشراكة آلية تدبيرية وتمويلية في مجال التنمية، بحيث تعد من بين أهم الإصلاحات والمستجدات التي جاءت بها النصوص القانونية في تدبير الميزانية. فتبني تقنية الشراكة تعد من الطرق الحديثة في تنفيذ الاستراتيجيات التنموية للجماعات الترابية وتقاسم إنجاز المهام مع فعاليات جديدة في إطار عقود شراكات تبرم مع مختلف الفاعلين. وقد اتبعت الجماعات الترابية هذه النهج بسبب محدودية مواردها خاصة الجبائية منها. وفي هذا الإطار، تلجأ الجماعات الترابية إلى عدة تقنيات لتمويل نفقاتها، خاصة التعاضد فيما بينها، إلى جوار إمكانية التعاون الدولي والتعاقد والشراكة مع الدولة ومؤسساتها، بالإضافة إلى التعاون والشراكة بإحداث شخص اعتباري أو إحداث شركات التنمية المحدثة على الصعيد الترابي.

✓ **التعاضد**: في إطار تحقيق هدف التنمية الترابية للجماعات الترابية، عمل المشرع على تخويلها مجموعة من الآليات التي تساعدها على تحقيق ذلك، بسبب افتقارها إلى الموارد البشرية أو المالية اللازمة. ومن بين هذه الآليات نجد التعاضد الذي نص عليه دستور 2011 حيث ورد فيه أنه يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من اجل التعاضد في البرامج والوسائل[462]. وبناء على ذلك، أكدت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، على إمكانية مجالس الجماعات، عند الاقتضاء، أن تعهد بممارسة اختصاص أو بعض الاختصاصات الموكولة لها إلى مجلس العمالة أو الإقليم[463]. مما يخفف مجالات الإنفاق بالنسبة للجماعة، كما أن العمالة أو الإقليم تستفيد من مصدر تمويلي في صيغة حوافز مالية مادية من الدولة. وكذلك الشأن بالنسبة للجهات التي يمكنها أن تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدي مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها[464].

✓ **التعاون الدولي**: مكنت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية هذه الأخيرة من إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج البلاد في إطار التعاون الدولي، والحصول على تمويلات في نفس الإطار، بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل[465] .

✓ **التعاقد والشراكة مع الدولة ومؤسساتها**: في هذا الإطار تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجماعات الترابية والدولة بشكل تعاقدي[466] ، إذ يمكن للجماعات الترابية أن تبرم فيما بينها أو مع الإدارات والمؤسسات الهيئات العمومية الأخرى اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص[467].

---

[462] الفصل 144 من دستور 2011. مصدر سابق.
[463] المادة 84 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مصدر سابق.
[464] المادة 93 من 14-111 المتعلق بالجهات، مصدر سابق .
[465] المادة 82 من 14-111 و 85 من القانون 112.14 و 86 من القانون التنظيمي للجماعات مصدر سابق.
[466] المادة 92 من الجهات و 87 من 112.14 و87 من القانون التنظيمي للجماعات مصدر سابق.
[467] المادة 162 من 111.14 و147 من 112.14 و 149 من113.14 مصدر سابق.

✓ **التعاون والشراكة بإحداث شخص اعتباري:** يمكن للجماعات الترابية أن تؤسس فيما بينها هيآت تهدف إلى تمويل أو تدبير مرفق معين يتطلب نفقات تتجاوز قدرتها المالية. وهكذا يمكن للجماعات على سبيل المثال أن تحدث مؤسسات للتعاون بين الجماعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، شريطة أن تكون متصلة ترابيا[468]. كما يمكن للجهات تكوين مجموعات تتمتع أيضا بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي يطلق عليها إسم مجموعة الجهات لغرض إنجاز أعمال مشتركة تمكن من التغلب على إشكالية تمويل هذا العمل من طرف مجلس جهة واحد[469].

كما أن المشرع لم يكتف بجعل إمكانية التعاون محصورة في كل فئة من الجماعات الترابية على حدة، بل وسع من هذا الاحتمال ليشمل إمكانية إحداث مجموعات الجماعات الترابية التي تتكون من المستويات الثلاثة للجماعات الترابية مجتمعة، بحيث مكن الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات أن يؤسسوا مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم مجموعة الجماعات الترابية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة[470].

✓ **شركات التنمية المحدثة على الصعيد الترابي:** سعيا وراء التغلب على النقص في تمويل نفقات الجماعات

الترابية الناتج عن قلة الموارد الجبائية، مكن المشرع الجماعات الترابية اللجوء إلى وسيلة جديدة لتمويل وتدبير برامج التنمية عن طريق إحداث شركات مساهمة[471] تسمى شركات التنمية المحلية بالنسبة للجماعات[472]، وشركات التنمية بالنسبة للعملات والأقاليم[473] وشركات التنمية الجهوية بالنسبة للجهات[474]، ينحصر غرضها في الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية المعنية، كما أنه لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة الترابية عن نسبة 34% دون أن يقل الرأسمال العمومي عن51%. وبذلك، يكون الهدف من إنشاء هذه الشركات كشخص معنوي ينتمي إلى القانون الخاص، هو إتاحة إمكانيات ربحية لهذه الجماعات، بما يعنيه ذلك من تعزيز للموارد المالية غير التقليدية.

تعد إذن اللامركزية المالية أحد الشروط الأساسية لتفعيل اللامركزية الترابية وتنزيلها على أرض الواقع، لأن اضطلاع الجماعات الترابية بوظائفها يستلزم توفرها على موارد مالية كافية تخولها لعب دور استراتيجي ومحوري في تمويل المشاريع والسياسات العمومية الترابية.

ب- التمويل عن طريق التحويلات المالية غير الجبائية والقروض: إن تمويل الجماعات الترابية لنفقاتها يتطلب البحث عن مصادر تمويل مختلفة لا تعتمد فقط على الموارد الجبائية التي تشكو من ضعف

---

[468] المادة 133 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.
[469] المادة 148 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مصدر سابق.
[470] المادة141 من 14-113 و154 من 14-111 والمادة 136 من 112.14 مصدر سابق.
[471] في الواقع، لا تعتبر شركات التنمية المحلية نوعا جديدا يهدف إلى إنجاز عمل معين أو تدبير مرافق عمومي، وإنما عوضت ما كان يسمى سابقا بشركات الاقتصاد المختلط.
[472] المادة 130 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات مصدر سابق.
[473] المادة 122 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم مصدر سابق.
[474] المادة 145 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات مصدر سابق.

منتوجيتها، وإنما على موارد مالية أخرى متأتية خاصة من التحويلات المالية غير الجبائية للدولة أو عن طريق الاقتراض.

✓ **التحويلات المالية غير الجبائية للدولة**: تشكل التحويلات المالية غير الجبائية نسبة مهمة من مداخيل الجماعات الترابية حيث بلغت 10,28 مليار درهم من مجموع المداخيل[475] بنسبة 22,70%، من بينها 5,863 مليار درهم على شكل إعانات ومساهمات، و2,250 مليار درهم كمداخيل مختلفة من مجموع المداخيل برسم سنة 2022[476]. ويتبين من خلال ذلك، أن المداخيل المحولة من طرف الدولة تشكل أساس تمويل الجماعات الترابية بحيث أن التحويلات الخاصة بالجماعات وصلت سنة 2022 52,2% مقابل 91,8% بالنسبة للجهات و88,8% بالنسبة للعمالات والأقاليم[477] من مجموع مداخيلها.

✓ **التمويل عن طريق القروض**: تشكل القروض أحد الموارد الخارجية التي تغطي حاجيات الجماعات الترابية في مجال تمويل المشاريع الاستثمارية المدرجة في ميزانيات التجهيز. فاللجوء إلى القروض كمصدر لتمويل مشاريع الجماعات الترابية، يبقى من بين الخيارات التي تلجأ إليها هذه الأخيرة بحيث وصل مبلغ قروض الجماعات الترابية خلال سنة 2022، 3,22 مليار درهم[478]. وقد رخص المشرع للجماعات الترابية اللجوء إلى مؤسسات قروض أخرى غير صندوق التجهيز الجماعي خاصة بالنسبة لطلب الحصول على قروض من مؤسسات دولية لتمويل نفقات الاستثمار الخاصة بها. وفي هذا الإطار لجأت مجموعة من الجماعات الترابية إلى طلب المساعدة المالية من طرف المقرضين الدوليين كما هو الشأن بالنسبة لجماعة فاس التي لجأت إلى البنك الدولي لتمويل تهيأة محطة تصفية المياه المستعملة، ومشروع رد الاعتبار للمدينة القديمة.

إلا أن أهم القروض هي تلك التي لجأت إليها جهة الدار البيضاء-سطات التي وقعت مع المؤسسة الدولية للتمويل بمنطقة الشرق الأوسط وإفريقيا، اتفاقية تمويل بقيمة 100 مليون دولار لإنجاز مشاريع البنية التحتية على مستوى الجهة[479] منها مشروع خطي الترامواي الثالث والرابع بالدار البيضاء، وإنجاز أزيد من ألفي كلم من الطرق والمسالك القروية بالجهة، وذلك تفعيلا لمقتضيات المرسوم المحدد لمسطرة وكيفية اللجوء إلى عمليات الاقتراض[480].

يتبين من خلال ما سبق محدودية المنظومة الجبائية المحلية في الاستجابة لرهانات التنمية، الشيء الذي يجعل إصلاح النظام الجبائي الحالي مطلبا ضروريا لجعله يتناسب مع متطلبات التنمية المحلية، على أساس مخرجات المناظرات الوطنية والجهوية المتعلقة بالجبايات.

---

[475] Bulletin mensuel de statistiques des finances locales pour le mois de Décembre 2022 émis par la Trésorerie générale du Royaume

[476] Bulletin mensuel de statistiques des finances locales Idem p.3

[477] Bulletin mensuel de statistiques des finances locales Ibid.

[478] Bulletin mensuel de statistiques des finances locales Idem p7

[479] المؤسسة الدولية للتمويل، التابعة للبنك الدولي، في إطار "المبادرة من أجل المدن".

[480] مرسوم رقم 2.17.296 بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017

الفقرة الثانية: أثر التمويل المركزي على التنمية الترابية.

لقد أثرت الإعانات والامدادات المالية للدولة بشكل سلبي على الاستقلال المالي للوحدات الترابية، حيث أصبحت تعتمد بشكل أكثر على المساعدات، خصوصا الجماعات الصغيرة التي لا تتوفر على مداخيل كفيلة بتمويل جزء من برامجها الاستثمارية. وفي هذا الإطار، ساهمت الاعتمادات المخصصة لدعم وتمويل مشاريع التجهيز في إنجاز بعض البرامج السوسيو-اقتصادية ب 285,8 مليون درهم (برامج الكهربة القروية الشاملة، البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب، البرنامج الوطني الأول للطرق الوطنية) ودعم مشاريع التجهيز للجماعات الترابية بمبلغ 2,33 مليون درهم[481] برسم سنة 2021.

إن الارتباط بين الاستقلال المالي للجماعات الترابية والتدخل المركزي في تدبير الشأن الترابي يتجسد في الآليات المتاحة للسلطات المركزية سواء في جوانبها القانونية كممارسة رقابة متعددة الأوجه، أو المالية كهيمنة التمويل المركزي للمشاريع المحلية.

أولا: نسبية الاستقلال المالي للجماعات الترابية: تكتسي مالية الجماعات الترابية أهمية بالغة في الدور التنموي للهيئات اللامركزية. فدرجة قوة هذه الأخيرة في الدول تقاس بالنسبة المئوية التي تشكلها المالية الترابية بالمقارنة مع مالية الدولة، فالجماعات الترابية القوية، هي تلك التي تبلغ ماليتها ثلث المالية العامة على الأقل[482]، وذلك لكون الموارد المالية المحدودة تجعل الجماعات الترابية عاجزة عن التصرف بحرية بفعل اضطرارها

اللجوء إلى السلطة المركزية، للحصول على التمويل الضروري مما يجعلها مرهونة بالدولة[483].

إن تحقيق اللامركزية، لا يتوقف فقط من خلال تخويل الجماعات الترابية اختصاصات متعددة ومتنوعة في مختلف المجالات، بل تتحقق على أساس حجم الموارد المالية المتوفرة لديها. فالمجالس المنتخبة لا يمكنها ممارسة اختصاصها إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية الضرورية لتمويل تدخلاتها العمومية خاصة الذاتية منها. غير أن هذه الموارد في مجموعها تبقى ضعيفة في تمويل ميزانيات الجماعات الترابية، مما يفرض اللجوء للإمدادات والمساعدات التي تمثل تمويلا مركزيا لم تستطع المجالس الترابية تقليل الاعتماد عليه، مما ساهم في ازدياد رقعة تبعيتها للدولة، وهو ما أعطى لهذه الأخيرة مبررا لتدخلها في السياسات التنموي الترابية. فطابع التمويل المركزي هو الغالب على برامج التنمية المحلية منذ الاستقلال، بحيث أن الاختصاصات المالية للجماعات الترابية لا زالت تخضع لمراقبة صارمة[484] لمقررات مجالسها ذات الصبغة المالية، مما يؤثر على استقلالها المالي الذي ينعكس بالضرورة على حريتها في وضع سياسات التنمية المحلية.

---

[481] تقرير حول الحسابات الخصوصية المرفق بمشروع قانون المالية برسم سنة 2021، ص20.

[482] د. سناء حمر الراس، "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا. السنة الجامعية 2016-2017 ص 87.

[483] محمد حيمود، "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، يومي 17-18 ابريل، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط،2016.

[484] المواد 115 و 109 و118 من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، مصدر سابق.

وبالعودة إلى التأشير على المقررات الصادرة عن المجالس الترابية قبل تنفيذها وما لذلك من ارتباط باستقلال الجماعات الترابية، فإننا نجد النص القانوني يشير بصيغة عامة تفيد بأن جميع المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخيل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجماعة وتخصيصها، لا تكون نافذة إلا بعد التأشير عليها، مما يحد من المبادرات التنموية للجماعات الترابية. فأغلبية المقررات لها علاقة بالميزانيات التي أقرتها المجالس الترابية، على اعتبار أن اتخاذ المقررات يهم صلب اختصاصاتها التي لا يمكن تنفيذها دون أن يكون لها وقع على المالية الترابية، باستثناء المقرر القاضي بتنظيم إدارة الأنواع الثلاثة من الجماعات الترابية، مما يدل على أن الجماعات الترابية
لا تملك قرارها المالي وبالتالي التنموي.

كما يمكن ملاحظة أن ضعف سلطة الجماعات الترابية الجبائية تحول دون تمكينها من تحديد الرسوم والاتاوات المناسبة لها. فالدولة هي التي تحدد شكل الجبايات الممكن للجماعات تحصيلها والسعر المطبق عليها بشكل أحادي من طرفها، بل حتى في حالة ترك المجال للجماعات الترابية في تحديد سعر معين، فإن السلطة المركزية تحدد مجالا لا يمكن الخروج عنه في تحديد سعر الرسوم أو الإتاوات، مما يؤثر على مفهوم الاستقلال المالي الترابي والتنموي.

ثانيا: محدودية اللامركزية المالية في التنمية

إن ارتهان الجماعات الترابية بمالية الدولة، نتج عن نوع الاختصاصات التي منحت للجماعات الترابية التي تتسم بالعمومية وعدم التدقيق والفصل الواضح بينها وبين الاختصاصات الموكولة للدولة من جهة، وفيما بين المستويات الثلاث من الجماعات الترابية من جهة أخرى، مما يجعل من هذه الأخيرة مرتهنة في ممارسة اختصاصاتها إلى تقديرات السلطة المركزية[485]، مادام أن حدود ممارسة هذه الاختصاصات غير واضحة وخاضعة للتحويلات المالية سواء منها ذات الطابع الجبائي أو غير الجبائي. ومن بين الأسباب الأخرى التي تحد من دور فعال للجماعات الترابية في الدفع بالتنمية، الاستمرار في ممارسة مبدأ المراقبة القبلية على القرارات والمقررات ذات التبعات المالية التي تتخذها المجالس المنتخبة، مما يجعل من الدولة موجها رئيسيا لتنمية المجالات الترابية عن طريق تحديد أوجه تخصيص الموارد المالية وسبل إنفاقها، مما يجعلها رهينة للسلطة التقديرية للمركز. بالإضافة إلى ذلك فإن مساعدات الدولة المالية يصاحبها نوع من الضغط على بعض الجماعات نحو اتجاه معين، الشيء الذي يعتبر تدخلا مباشرا في اختيارات الجماعات الترابية، وهذا ما حصل بالنسبة لمقرر إحداث شركة التنمية المحلية المتعلقة بتدبير الإنارة العمومية بجماعة فاس التي لم تر النور بسبب
عدم التأشير على المقرر المتخذ في شأنها من طرف مجلس جماعة فاس.

[485] المكحول الحسين أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام "رهان الاستقلال المالي للجهات بين النص القانوني والواقع العملي"،2020 -2019 برحاب كلية العلوم القانونية والسياسية جامعة الحسن الأول سطات .

الفرع الثاني: المراقبة الادارية الشاملة على التنمية الترابية

إن الرقابة الإدارية لا يمكن فهمها، إلا من خلال ربطها بالمجال الذي تطبق من خلاله، أي اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، بحيث أنه لا يمكن الحديث عن النظام اللامركزي الترابي في إطار الدولة الموحدة دون وجود نوع من الرقابة لهذه الأخيرة على الوحدات المحلية المنتخبة.

فاهتمام الدولة المتزايد بتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية في التدبير المحلي، من خلال التنازل عن جزء من صلاحيات السلطة المركزية لوحدات الإدارة المحلية، يتطلب وجود نوع من الرقابة الإدارية تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية المنتخبة في الدولة الهادفة للحفاظ على وحدتها[486] . وللوقوف على محتوى نظام المراقبة على المجالس الجماعية، فإن الأمر يتطلب التطرق إلى علاقة المراقبة الإدارية بالتنمية (**الفقرة الأولى**) وإبراز تطبيقاتها على أرض الواقع (**الفقرة الثانية**)

الفقرة الأولى: صور المراقبة الادارية على التنمية الترابية

تعود أصول المراقبة الإدارية إلى الدساتير الفرنسية بداية من دستور سنة 1946 الذي نص على أن مفوض الحكومة مسؤول عن المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية[487]، مرورا بدستور 1958 الذي أكد على مبدأ وحدة الدولة باعتبارها أحد ركائز الجمهورية[488]، وتولي ممثل الدولة على المستوى المحلي تحت إشراف الحكومة حماية المصالح الوطنية والمراقبة الإدارية وضمان احترام القوانين[489]. إلا أنه على المستوى العملي لوحظ أن المراقبة المفروضة على أداء الجماعات الترابية بفرنسا حدت من هامش مبادرة الهيئات المنتخبة، مما دفع بالمشرع إلى تطوير الإطار التشريعي للامركزية من خلال إصدار مجموعة من القوانين[490] التي أكدت كلها على مفهوم الحريات المحلية الذي وسع من صلاحيات واختصاصات الجماعات مع تقييد دور ممثل الدولة بجعله لا يتدخل إلا لضمان احترام الشرعية.

أما في المغرب، فإن متطلبات الواقع المحلي وتقادم قواعد الوصاية التقليدية، جعلت من تبني مقاربة جديدة للمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية تتناسب والمستجدات المحلية، في صلب سياسة الدولة الرقابية التي أصبحت من المقومات الأساسية للامركزية المتطورة. فالرقابة على الجماعات الترابية في المغرب تمارسها وزارتي الداخلية والمالية، حيث تتكلف الأولى بالمراقبة على الشؤون الإدارية مع بعض من الجوانب المالية، أما الثانية فإنها تختص بالرقابة القبلية على مالية الجماعات الترابية، ومن هنا فالأمر يتعلق بمراقبة مزدوجة تهدف إلى التحقق من أن تنفيذ العمل يتم وفقا لما هو مقرر في القوانين والنصوص الجاري بها العمل.

---

[486] محمد علي الخلايلة : الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، مطبعة دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى 2009 ، ص 11 .

[487] المادة 88 من الدستور الفرنسي لسنة 1946

[488] الفصل الأول من الدستور الفرنسي لسنة 1958

[489] الفقرة 6 من المادة 72 من دستور 1958

[490] يتعلق الأمر بقانون 2 مارس 1982 وقانون 16 يوليوز 1982 وقانون 13 غشت 2004.

أولا: الرقابة الادارية على الجماعات الترابية

تعتبر المراقبة بشكل عام آلية قانونية يتم تفعيلها وتعميمها على هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها، وفي هذا الإطار تخضع مجالس الجماعات الترابية لمراقبة إدارية تمارسها جهات مختلفة وفقا لإجراءات محددة، وذلك لضمان الحفاظ على الوحدة القانونية للدولة.

أ- الرقابة الادارية من خلال الدستور والقوانين التنظيمية: إن توالي الإصلاحات والتغييرات التي عرفها نظام الرقابة على الجماعات الترابية، أدى إلى ظهور إشكالية مواكبة الجماعات الترابية التي تستوجب ملاءمة النظام الرقابي الممارس عليها مع التنظيم اللامركزي القائم على الجهة كقاطرة للتنمية الاقتصادية. وفي هذا الإطار تم وضع مفهوم جديد للرقابة قاطعا مع الوصاية التقليدية، بحيث أكد الدستور الحالي على الدور الرقابي للولاة والعمال على الجماعات الترابية[491].

وقد عرفت سنة 2015تطورا مهما في مجال المرقابة الإدارية بعد صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تنفيذا للمقتضيات الدستورية بخصوص التنظيم الترابي الحالي. فبقراءة لهذه القوانين، يتبين أنها تعكس استمرار السلطة المركزية في تغليب سلطة ممثل الدولة على حساب تعزيز استقلالية اتخاذ القرار من طرف المنتخبين المحليين، بحيث تم الاحتفاظ للولاة والعمال بصلاحيات واسعة في الرقابة على أعمال مجالس الجماعات بأصنافها الثلاثة، وذلك من خلال عدم إمكانية تنفيذ بعض المقررات إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للمقررات الصادرة عن مجالس الجهات أو العامل بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم[492].

وبقراءة أكثر تعمقا، يتبين أن رقابة الولاة والعمال لا تشمل مقررات المجالس المنتخبة، بل تمتد إلى عدة مجالات أخرى، مما يطرح معه التساؤل حول مدى التدبير الحر الذي تتمتع به الجماعات الترابية بموجب النص الدستوري والقوانين التنظيمية. فقد جاءت هذه الأخيرة برقابة مشددة لسلطات الرقابة على بعض مقررات المجالس الترابية، حيث يسجل الحضور الوازن للوالي في بلورة وتنفيذ هذه المقررات عن طريق تتبعه شؤون المجالس بدءا من تلقي ترشيحات رئاسة المجالس[493] والأنظمة الداخلية[494] ودورات المجالس[495] وجداول الأعمال[496] وطلب الاستفسار[497] وتوقيف المجالس[498] بالإضافة إلى عدم قابلية بعض المقررات

---

[491] الفصل 145 من دستور 2011 مصدر سابق.

[492] المادة 115 و109 و118 من القوانين التنظيمية رقم 14-111 و14-112 و14-113 المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، مصدر سابق.

[493] المواد 14 و13 و12 على التوالي من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية رقم 111.14 و 112.14 و 113.14 مصدر سابق.

[494] المواد 35 و33 و32 من نفس القوانين التنظيمية

[495] المواد 36 و34 و33 من نفس القوانين التنظيمية

[496] المواد41 و40 و39 من القوانين التنظيمية 111.14 و112.14 و 113.14 المتعلقة بالجماعات الترابية مصدر سابق

[497] المواد67 و65 و64 من القوانين التنظيمية 111.14 و112.14 و 113.14 المتعلقة بالجماعات الترابية مصدر سابق

[498] المادتين 77 و75 من القانونين التنظيميين رقم 111.14 و112.14 مصدر سابق

للتنفيذ إلا بعد عدم التعرض عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل ثلاثة أيام من تاريخ توصله بالمقرر[499].

ومن خلال المراقبة الإدارية على الجماعات الترابة يتضح أنها انصبت على التأكد من كون أن بعض قرارات الرؤساء ومقررات المجالس مطابقة للقانون. لكن في الواقع يتعلق الأمر بمراقبة إدارية أوسع، بحيث أنه عندما أخضعت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية جميع المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل للتأشير، فإنما قد أخضعت جميع مقررات المجالس إلى الرقابة الإدارية، ذلك أنه يصعب تنفيذ أي مقرر تتخذه المجالس الترابية دون أن يكلف المجالس المنتخبة مصاريف قد تحتج بها سلطة المراقبة لرفض التأشير على مقرر ما.

كما تطبق المراقبة الإدارية على الأشخاص بالجماعات الترابية إما على المنتخبين بصفتهم الفردية أو بصفتهم الجماعية، بالإضافة إلى ممارسة قواعد رقابية خاصة على رؤساء المجالس المنتخبة.

- ✓ **المراقبة الإدارية على المنتخبين بصفتهم الفردية:** إن الصلاحيات المخولة للسلطات المعنية في مجال الرقابة على المنتخبين بصفتهم الفردية، تهدف إلى السهر على تطبيق المنتخبين للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولضمان حماية الصالح العام وتأمينه ضد التجاوزات المحتملة. ولأجل ذلك وضع المشرع عدة وسائل وآليات بيد سلطات المراقبة لضبط سلوكيات أعضاء مجالس الجماعات الترابية، تصب كلها في اتجاه تخليق الحياة الإدارية[500]، وتتمثل على سبيل المثال في ضرورة توجيه الاستقالة الاختيارية التي يتقدم بها الرؤساء ونوابهم إلى الوالي أو العامل. وقد أدخلت القوانين التنظيمية بشأن الجماعات الترابية بعض التغيير على إجراءات التوقيف والعزل، حيث لا يقرر العزل إلا من طرف المحكمة الإدارية، وذلك بعد أن يحال إليها الأمر من طرف سلطة الرقابة المختصة حسب نوع الجماعة الترابية المعنية وحسب المنتخب المعني عضوا كان أو رئيسا الذي ارتكب أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. أما التوقيف فأضحى إجراء انتقاليا يقرر نتيجة إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية إلى حين البث في طلب العزل[501].
- ✓ **المراقبة الإدارية على المنتخبين بصفتهم الجماعية:** يتواجد المنتخبون بشكل جماعي في العديد من الأجهزة بمجالس الجماعات الترابية، والتي من أبرزها المكتب المسير واللجان الدائمة، لذلك حدد المشرع وسيلتين لمراقبة المجالس الترابية، وهما التوقيف والحل في حالة التقاعس عن أداء مهامها أو وقوعها في حالات تؤدي إلى اختلال في سير مصالح الجماعة الترابية المعنية. فسلطة المراقبة الإدارية يمكنها أن تحيل أمر حل مجلس معين على المحكمة الإدارية من أجل استصدار حكم قضائي بهذا الخصوص[502]. لكن توقيف

---

[499] الفقرة الأولى من المواد 113 و108 و117 من القوانين التنظيمية 111.14 و112.14 و 113.14 المتعلقة بالجماعات الترابية مصدر سابق

[500] د. صلاح الدين اكريلان : الميثاق الجماعي : قراءة تحليلية، .المطبعة بدون دار النشر، الطبعة الأولى 2009 ، من 34 ، savoir print

[501] المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق العمالات والأقاليم، والمادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

[502] المادتين 75 و 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادتين 73 و 74 من القانون التنظيمي المتعلق العمالات والأقاليم، والمادتين 72 و 73 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

المجالس لا يستوجب الرجوع إلى القضاء الإداري، بحيث يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أن تصدر قرارا بتوقيف مجلس منتخب لمدة معينة كما وقع في حالة مجلس جهة كلميم وادنون[503].

كما جاء في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، أنها تعتبر باطلة بحكم القانون، المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجالس الجماعات الترابية أو تلك المتخذة خرقا لأحكامها وللنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية المعنية بعد إحالة الأمر إليها من قبل الجهة الرقابية المعنية.

✓ **المراقبة الإدارية على أعمال أعضاء ورؤساء الجماعات الترابية**: يتمتع رؤساء مجالس الجماعات الترابية، باختصاصات واسعة ضمن المجالس المنتخبة كجهاز تنفيذي، وبذلك أخضعتهم القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لرقابة إدارية من قبل السلطة المركزية أو ممثليها على المستوى الترابي. وذلك وفق مسطرة محددة. فعملية المراقبة الإدارية المطبقة على أعمال رؤساء المجالس لا تقتصر فقط على تصحيح الخلل الذي قد يحدث أثناء تنفيذ مختلف المهام المنوطة بهم، بل قد تصل إلى الحلول مكانهم في تنفيذ عدة مهام أو عزلهم من مهامهم من طرف سلطة الرقابة المختصة، بعد اللجوء إلى القضاء الإداري والحصول على أحكام قضائية نهائية تثبت أسباب العزل أو الحلول.

- **سلطة العزل**: تمتد عملية المراقبة الإدارية إلى إمكانية الطلب من القضاء الإداري عزل كل عضو من أعضاء المجالس الترابية، بما في ذلك الرؤساء، تعمد عن طريق إصراره على التداول في نقط كانت محل تعرض من طرف الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم[504]. كما يطال العزل كل عضو من أعضاء المجلس أيضا ثبت أنه ارتكب مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل[505].
- **سلطة الحلول**: بموجب مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، يمكن أن يحل الوالي أو العامل محل الرؤساء الذين امتنعوا عن القيام بمهامهم المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بعد إثبات حالة الامتناع بواسطة حكم قضائي نهائي[506]. لكن سلطة الحلول هذه مشروطة بحصول خلل بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية المعنية وبعد توجيه إنذار إلى الرئيس المعني دون عودته

لمزاولة المهام التي امتنع عن أدائها.

---

[503] تم توقيف مجلس جهة كلميم وادنون لمدة 6 أشهر بسبب اختلال واضطراب في السير العادي للمرافق والمصالح النابعة لمجلس الجهة بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية بتاريخ 16 ماي 2018 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6675 بتاريخ 21 ماي 2018 ص 2914.

[504] المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 111.14المتعلق بالجهات و 42 من القانون التنظيمي رقم 112.14المتعلق بالعمالات والأقاليم و41 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

[505] المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات و65 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مصدر سابق.

[506] المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 111.14المتعلق بالجهات و 77 من القانون التنظيمي رقم 112.14المتعلق بالعمالات والأقاليم و 76 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مصدر سابق.

- **مراقبة أعمال مختلفة**: تمتد أعمال المراقبة الإدارية إلى عدة اختصاصات أخرى التي لا تستوجب العزل أو الحلول ومن بينها أعمال رؤساء المجالس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية[507] وقرارات التعيين في المناصب العليا بالجماعات الترابية التي تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية[508]. من جهة أخرى، فإن إعداد جدول أعمال الدورات من طرف رؤساء المجالس يخضع بدوره للمراقبة عن طريق وجوب إرساله إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم قصد التأكد من أن النقط المدرجة به تتطابق مع اختصاصات المجالس الترابية[509] وبالتالي يمكنه التعرض على البعض منها إذا ما اعتبرها لا تدخل ضمن هذه الاختصاصات. كما يحق لسلطة التأشير أن تطلب من رؤساء المجالس الترابية إدراج النقط الإضافية التي يقترحها عامل لعمالة أو الإقليم في جداول أعمال دورات المجالس الجماعية ليتم التداول في شانها [510].

يظهر جليا من خلال المقتضيات القانونية المنظمة للمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، أنها تتميز بمجال واسع لا يسمح لهذه الأخيرة القيام بأعمالها بشكل حر، وهو الأمر الذي يطرح أكثر من علامة استفهام حول مدى حرية تداول المجالس المنتخبة في مختلف المواضيع والقضايا المتصلة بتدبير الشؤون المحلية دون تدخل من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو الوالي أو العامل في صياغة سياساتها التنموية

ب- علاقة التدبير الحر بالمراقبة الإدارية: إن اهتمام الدول المتزايد بتطبيق نظام اللامركزية الإدارية في الحكم من خلال التنازل عن جزء من صلاحيات السلطة المركزية لوحدات الإدارة الترابية، لا يعني استقلال تلك الوحدات عن السلطة المركزية، بل يجب إخضاعها للرقابة الإدارية مع ضمان حرية تدبير الوحدات اللامركزية لشؤونها. وكانت فرنسا هي السباقة في تطبيق مبدأ التدبير الحر على مستوى الجماعات الترابية منذ دستور1958 [511] وتم تبنيه أيضا في التعديل الدستوري لسنة 2003[512].

ثانيا: الرقابة المالية على الجماعات الترابية

أصبحت الجماعات الترابية شريكا أساسيا للدولة في تحقيق التنمية بالمغرب، فهي تلعب أدوارا تنموية مهمة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية بناء على الاختصاصات التي أناطتها بها القوانين التنظيمية. فلأجل ممارسة الاختصاصات التنموية، يلعب الاستقلال المالي للجماعات الترابية دورا أساسيا في رسم السياسات المتعلقة بالتنمية الترابية. إلا أن الواقع يعرف مجموعة من الاختلالات والعراقيل التي تحد من ممارسة الأدوار التنموية المنوطة بها، في ظل واقع المرقابة الممارسة على إعداد وتنفيذ

---

[507] المادتين 112 و 113 من القانون التنظيمي للجهات والمادتين 106 و 107 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والمادتين 115و 116 من القانون التنظيمي للجماعات، مصدر سابق.

[508] المادة 124 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادة 118 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 127 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات. مصدر سابق.

[509] المواد 41 من القانون التنظيمي رقم 111,14 المتعلق بالجهات، و39 من القانون التنظيمي رقم 112.14 و38 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

[510] المواد 42 من القانون التنظيميرقم 111.14 المتعلق بالجهات و40 من القانون التنظيمي رقم 112.14المتعلق بالعمالات والأقاليم و39 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مصدر سابق.

[511] الفصل 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958

[512] الفصل72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958

الميزانية من طرف أجهزة مختلفة تحد من مبادرة الجماعات الترابية في التنمية، مما دعا بالمشرع إلى تبني قواعد جديدة للمراقبة على مالية الجماعات الترابية تتجلى أساسا في المراقبة التراتبية للنفقات.

أ- ***تعدد أوجه الرقابة الادارية على مالية الجماعات الترابية:*** تخضع مالية الجماعات الترابية لأشكال مختلفة من الرقابة الإدارية، فوزارة الداخلية تعمل على مراقبة ميزانيات الجماعات الترابية قبل البدء في تنفيذها عن طريق وضع تأشيرتها عليها أو بعد تنفيذها من خلال المفتشية العامة للإدارة الترابية التي خولتها النصوص القانونية مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للجماعات الترابية[513]. أما وزارة المالية فتمارس سلطة رقابية قبلية وبعدية من خلال تأشير المحاسبين العموميين على العمليات المالية قبل تنفيذها وعن طريق المفتشية العامة للمالية[514] بعد تنفيذ الميزانية.

فإذا كانت الرقابة الادارية على مالية الجماعات الترابية، يمكن وصفها بالرقابة الإجرائية، فإنها تتسم بلجوئها إلى أساليب حديثة ترتكز على الوثائق والمستندات والأنشطة المالية، مما يجعلها تمس بمبدإ التدبير الحر لمواردها ونفقاتها التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية[515]. وبذلك يمكن القول أن الدور التنموي للجماعات الترابية يصطدم بواقع الرقابة على ماليتها، خاصة القبلية منها سواء على الموارد أو على النفقات.

- **الرقابة الادارية على المداخيل**: يتميز النظام الجبائي الترابي بالتدخل القوي للدولة، وهو الشيء الذي عرف تداعيات على التجربة اللامركزية بمختلف أبعادها المالية والإدارية والتنموية، ومن تم انعكس سلبا على دورها التنموي. وفي هذا الإطار، فإن الأوامر بالمداخيل التي يصدرها الآمر بالصرف، لا يمكن تنفيذها إلا بعد ممارسة رقابة قبلية على مشروعيتها والإدراج المالي والتحقق من الوثائق المثبتة للأوامر بالمداخيل[516] من طرف المحاسب العمومي. كما تتمثل أيضا الرقابة على المداخيل في كون الآمر بالصرف غير مخول بمراقبة شساعة المداخيل، التي يحدثها ويعين رئيسها ونوابه وعدة شسيعين آخرين للمداخيل ويحدد اختصاصاتهم ومجالات تدخلهم وطبيعة المداخيل التي يتم الترخيص لهم بتحصيلها[517]، التي تبقى اختصاصا حصريا للمحاسب المكلف الذي يمكنه القيام بعملية مراقبة وتفتيش الشساعة بمقرها الذي يتواجد بالضرورة في المقر الإداري
الرئيسي للجماعة بموجب هياكلها التنظيمية[518].

---

[513] مرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 16 يونيو 1994 بمثابة النظام الأساسي الخاص بهيأة بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية ج ر عدد 4264 بتاريخ 1994/07/20ص 1171

[514] مرسوم رقم 539.78.2 بتاريخ 2 نونبر 1978 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية

[515] د.عبداللطيف برحو: "ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – طنجة – السنة الجامعية 2009 – 2010.، ص51

[516] تنظم عملية التحصيل بموجب القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية الصادر بتاريخ 03 ماي 2000 ج ر عدد4800 بتاريخ فاتح يونيو 2000 ص 1256

[517] المادة 44 من المرسوم رقم 2.17.451 الصادر بتاريخ 23 نونبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ج ر عدد 6626 بتاريخ 30 نونبر 2017 ص 6794

[518] المادة 45 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات. نفس المرجع.

كما أن ممارسة الرقابة الإدارية على أرض الواقع تضيف عراقيل أخرى في وجه التنمية، بحيث أن المحاسب المكلف بالتحصيل لا يتعامل بنفس الجدية مع مداخيل الدولة التي يتقاضى بشأنها تعويضا حسب حجم المداخيل التي يستخلصها. أما مداخيل الجماعات الترابية فلا تشكل أولوية في مجهودات تحصيلها، ويتبين ذلك من خلال مسطرة تكفله بتحصيل أوامر المداخيل الصادرة عن الآمر بالصرف، بحيث عند ملاحظته لأدنى خطأ يسجل رفضه للأمر ويقوم بإرجاعه للمصالح الجماعية، كأن يعلل رفضه مثلا بكون أن إسم الخاضع للرسم غير واضح على مستوى بطاقة التعريف الوطنية على الرغم من أن رقمها ظاهر بشكل جلي يمكنه من البحث عن هوية المعني بالأمر بسهولة تامة، أو بسبب غموض عنوان الملتزم على الرغم من أن نفس الشخص خاضع لضريبة متعلقة بالدولة يحمل نفس بطاقة التعريف الوطنية ويقطن بنفس العنوان، مما قد يجعله في وضع يتفادى فيه رفض التحصيل في كلتا الحالتين. فهذا الوضع يفوت مداخيل مهمة على الجماعات ويساهم في الرفع من مبالغ الباقي استخلاصه. فعلى صعيد مقاطعة واحدة بجماعة فاس تم رفض استخلاص مداخيل جماعية بقيمة وصلت إلى 2.000.000 درهم خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر الأولى من سنة 2023.

- **الرقابة الادارية على النفقات**: تخضع نفقات الجماعات الترابية بدورها إلى رقابة صارمة من طرف المحاسب المكلف، وتتجلى قوة هذه المراقبة على مستوى الالتزام بالنفقة وصحتها. فإذا كان الآمر بالصرف يتوفر على حرية تحديد نوع النفقة ومضمونها في مرحلة اقتراح الالتزام، فإنه لا يمكنه الالتزام بها فعليا إلا بعد موافقة مسبقة من طرف المحاسب المكلف باستثناء بعض النفقات ذات الطابع الخاص[519]، مما يترك التساؤل حول مدى أهلية وحرية الآمر بالصرف في تنفيذ السياسات التنموية الترابية التي تتطلب صرف النفقات المخصصة لها بشكل أكثر سلاسة. فمن شأن هذا الإجراء أن يعطل إنجاز مشاريع تنموية تحت حجة عدم المشروعية التي تشكل في بعض الأحيان وسيلة سياسية للتحكم في مسار التنمية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الخلاف الذي قد يقع بين الآمر بالصرف والمحاسب المكلف لا يسمح للقضاء التدخل فيه، بل صلاحية التحكيم فيه أعطيت لوزير الداخلية مما يجعل الرقابة على الآمرين بالصرف تزداد بشكل أكبر حتى في ظل رفضه لقرار المحاسب العمومي.

ب- إقرار قواعد جديدة للرقابة المالية: شكل النظام الرقابي بنوعيه القبلي والبعدي ثقلا كبيرا في مساطر تحصيل المداخيل وصرف النفقات، مما يصعب من تطبيق التدابير الجديدة المرتكزة على النتائج والفعالية في تحقيق الأهداف المحددة، وذلك بفعل التطبيق الصارم لمساطر المحاسبة العامة التي ترسخ النظام الرقابي للمحاسب العمومي وسلطته الرقابية.

وقد عرفت المراقبة على مالية الجماعات الترابية عدة إصلاحات في إطار تطوير الرقابة التي تهدف إلى تبسيط وتخفيف المساطر المتبعة في مجال الرقابة المالية رغبة في منح مزيد من حرية التدبير المالي

[519] تحدد الفقرة الثالثة من المادة 61 من مرسوم المحاسبة العمومية، النفقات التي لا تخضع لمراقبة المشروعية كاستثناء لهذه القاعدة. مصدر سابق.

للجماعات الترابية. وقد أقرت مراسيم المحاسبة العمومية نوعا جديدا من الرقابة المالية تسمى المراقبة التراتبية للنفقة والتي بموجبها تستفيد الجماعات الترابية بمراقبة مخففة وبتخفيف إضافي للرقابة القبلية على تنفيذ ميزانياتها بهدف تخفيف الإجراءات التي كان يقوم بها المحاسب العمومي للتأكد من مصداقية العمليات المالية للآمرين بالصرف، وكذا تقليص المدة المخصصة للتأشير سواء في مرحلة الالتزام أو مرحلة التأشير من أجل الأداء. كما أسست المراقبة التراتبية لإشراك الآمر بالصرف نفسه في عملية المراقبة على العمليات المالية الصادرة عنه.

✓ **المراقبة المخففة للنفقات**: إن الاستفادة من هذا التخفيف مرتبط بتوفر الجماعات الترابية على نظام مراقبة داخلي قادر على التحكم في المخاطر من خلال التأكد من المشروعية ومن مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعات الترابية طيلة السنة وانعكاس الالتزام بالنفقة على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة، بالإضافة إلى توفر الاعتمادات ووجود التأشيرة القبلية للإلتزام ومن عدم الأداء المكرر لنفس الدين[520]. يقوم المحاسب العمومي في هذه الحالة، بالتأكد فقط من توفر الاعتمادات وصحة تصفية مبلغ الالتزام والادراج المالي ومشروعية النفقات المتعلقة فقط بنفقات الموظفين التي يفوق مبلغها 10 آلاف درهم وعقود الإيجار ونفقات المعدات والخدمات التي يفوق مبلغها 100 ألف درهم والصفقات التي تفوق قيمتها400 ألف درهم والصفقات التفاوضية كيفما كان مبلغها وعقود المهندسين المرتبطة بها والاتفاقيات وعقود القانون العادي التي يفوق مبلغها 200 ألف درهم[521].

✓ **التخفيف الإضافي لمراقبة النفقات:** أقرت المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية تخفيفا إضافيا على ممارستها للرقابة على النفقات وحددت كشرط لذلك، بالإضافة إلى شرط التوفر على نظام للمراقبة الداخلية قصد الاستفادة من التخفيف العادي، التوفر على نظام افتحاص ومراقبة داخلية يمكنها التأكد من المشروعية ومن صحة العمليات المحاسبية لمبلغ الالتزام والادراج المالي للنفقة[522]. في هذه الحالة، يقوم المحاسب العمومي بتخفيف إضافي على رقابته لنفقات الجماعات الترابية، بحيث يتأكد مثلا من مشروعية الصفقات التي تفوق قيمتها مليون درهم عوض 400 ألف درهم في المراقبة المخففة العادية، بينما مراقبة نفقات الموظفين تقتصر فقط ضمن الرقابة المخففة الإضافية على العمليات المالية المتعلقة بترقياتهم، على أنه تم حذف هذه المراقبة بالنسبة للاتفاقيات وعقود القانون العادي كيفما كان مبلغها[523].

الفقرة الثانية: تطبيقات من واقع المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية

ظهرت تجليات المراقبة الإدارية على مالية الجماعات الترابية، خاصة الجماعات، في عدة مناسبات، بحيث تم رفض التأشير على العديد من الميزانيات، نذكر منها ميزانيات جماعة الرباط لسنتي 2017 و2021، وجماعة أصيلة وطنجة وتطوان بالإضافة إلى جماعات أخرى. وبالرجوع إلى تعليل رفض التأشير على

[520] المادة 68 من المرسوم المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات نفس المصدر.
[521] المادة 69 من مرسوم المحاسبة العمومية، مصدر سابق.
[522] المادة 70 من نفس المرسوم
[523] المادة 71 من نفس المرسوم.

معظم الميزانيات غير المؤشر عليها، يتضح أن هناك سببا رئيسيا لعدم التأشير يتمثل في عدم صدقية التوقعات المتضمنة بها، إلى جانب إغفال تطبيق النصوص القانونية، مسألة تجاوز تطبيق نسبة 10% كمخصص للمقاطعات المكونة للجماعات الست الكبرى. وسنقتصر على تقديم أسباب رفض التأشير على ميزانية كل من جماعة الرباط برسم سنتي 2017 و2021 ونازلة مقاطعة اليوسفية حول عقد دورة استثنائية لمجلس المقاطعة.

- **رفض التأشير على ميزانية جماعة الرباط:** رفض والي جهة الرباط-سلا-القنيطرة، عامل عمالة الرباط، التأشير على مشروع ميزانية جماعة الرباط لسنة 2017 بسبب غياب توازن حقيقي بين تقديرات الموارد والمصاريف. حيث أسس الوالي رفض وضع تأشيرته على الميزانية بعلة أن إعداد ميزانية جماعة الرباط لم يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المواد 78 و79 و183 و185 التي تؤكد على ضرورة إعداد برنامج عمل يحدد المشاريع المقرر إنجازها بتراب الجماعة خلال السنة الحالية والسنوات المتبقية من مدة الانتداب.

كما تم تأسيس هذا الرفض أيضا على عدم احترام مبدأ الصدقية على مستوى المداخيل والمصاريف، بحيث أن المداخيل المقترحة برسم سنة 2017 تفوق معدل المداخيل المحققة خلال 33 شهرا الأخيرة بنسبة 14%. أما النفقات، فقد تبين أن المصاريف الإجبارية المدرجة بميزانية الجماعة تفتقر إلى عنصر الدقة في تقديرها، كما هو الشأن بالنسبة لمستحقات استهلاك الماء والكهرباء، التي تقدر بـ73 مليون درهم، في حين أن المبالغ المبرمجة بالميزانية وميزانيات المقاطعات لا تتعدى 40 مليون درهم. بالإضافة إلى ذلك فإن المبلغ المقيد بالميزانية لم يأخذ بعين الاعتبار كل النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام الصادرة ضد جماعة الرباط، والتي تقدر بـ 102 مليون درهم، في حين أن المبلغ المسجل بالميزانية لا يتعدى 20 مليون درهم، علما أن الجماعة وقعت اتفاقية مع المحكمة الإدارية بالرباط من أجل تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضدها. ومن بين الأسباب الأخرى التي أدت بوالي الجهة، عامل عمالة الرباط إلى رفض التأشير على الميزانية هو أن المخصصات الإجمالية لفائدة المقاطعات تقل عن نسبة 10% من ميزانية الجماعة، وهو ما يتنافى مع مقتضيات المادة 245 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

كما تم رفض التأشير على ميزانية نفس الجماعة سنة 2021، بحيث أن تعليل والي الجهة تضمن عدة أسباب منها مخالفة مقتضيات الميزانية للقانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، حيث يتضح من فحوى المراسلة الموجهة إلى رئيس جماعة الرباط، أنه تم تسجيل مخالفة المقرر الخاص بمشروع ميزانية مجلس الجماعة المتخذ خلال الدورة الاستثنائية المنعقد بتاريخ 27 أكتوبر 2020، ولمنطوق المواد 231-248-249-250 المحددة لمسطرة إعداد المخصص الإجمالي المسير للمقاطعات وآجال التداول التي أفردها المشرع بقسم خاص يتعلق بالجماعات ذات نظام المقاطعات[524]. ومن بين الأسباب الأخرى التي أدت إلى رفض التأشير على ميزانية الرباط، أن وضع الميزانية تم من دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف التي تعيشها البلاد بسبب وباء كوفيد19، حيث سجلت المداخيل المحققة إلى غاية 30 شتنبر 2020، مقارنة مع نفس الفترة من السنة التي

[524] إرسالية والي جهة الرباط سلا القنيطرة عامل عمالة الرباط تحت عدد 8790 بتاريخ 11 نونبر 2020.

سبقتها انخفاضا يقدر بنسبة 25%، في حين أن المداخيل المقترحة برسم سنة 2021 تفوق المعدل السنوي للمداخيل المحققة خلال

33 شهرا بنسبة 25%، مما جعل الزيادة في توقعات المداخيل غير مبررة ولا تعتمد على توقعات واقعية.

وقد استند الوالي في ملاحظاته على الاستشارة التي طلبها من المديرية الجهوية للضرائب والخزينة الإقليمية في شأن صدقية توقعات ميزانية جماعة الرباط حيث أن المعطيات المتوفرة لدى هاتين الإدارتين تبين أن توقعات المداخيل ستعرف انخفاضا خلال سنة 2021، خاصة الرسوم التي يتم تدبيرها من طرف المصالح المالية للدولة، ذلك أنه من المتوقع أن تكون أقل مما تم تحقيقه خلال سنة 2019 بفعل الأثار السلبية لتفشي وباء كوفيد-19 على المجالين الاقتصادي والمالي، مما سينعكس على المداخيل المتأتية من هذه الرسوم والتي تشكل بمقتضى تقديرات ميزانية 2021 لجماعة الرباط حوالي 66% من مجموع مداخيل الميزانية، إلى جانب الرسوم المدبرة من مصالح الجماعة بنسبة 25%، وحصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة بما يناهز 9%. كما أن التقديرات المعتمدة من طرف مجلس الجماعة تتنافى والتوجيهات المضمنة بدورية وزير الداخلية عدد 17684 بتاريخ 21 شتنبر 2020 حول إعداد وتقديم وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2021، والتي

حثت على ترشيد النفقات وتعبئة الموارد بنوع من الواقعية.

- ***نازلة مقاطعة اليوسفية بجماعة الرباط:*** في نازلة مقاطعة اليوسفية التابعة لجماعة الرباط، توصل رئيس مجلس المقاطعة بطلب موقع من طرف 24 عضوا من أصل 43 عضوا يشكلون هذا المجلس قصد عقد دورة استثنائية لإقالة كل من رئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ونائبه ورئيس لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، ونائب رئيس لجنة شؤون التعمير والبيئة، وعضو اللجنة المحلية المكلفة بمراجعة اللوائح الانتخابية. فكان من رئيس مجلس المقاطعة إلا أن طلب من الموقعين على الطلب تقديم توضيحات حول أسباب دعوتهم عقد دورة استثنائية لغرض الإقالة، وقام بإخبار والي جهة الرباط-سلا-القنيطرة بجوابه للأعضاء الأربعة والعشرين. إلا أن والي الجهة طالب رئيس مجلس المقاطعة بضرورة عقد الدورة الاستثنائية استجابة للطلب المقدم في الموضوع، وذلك بناء على المقتضيات القانونية المنظمة لعقد الدورات الاستثنائية خاصة الفقرة الثانية من المادة 225 والمادة 226 والفقرة الثالثة من المادة 36 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات التي توجب انعقاد الدورة لزوما على أساس جدول أعمال محدد خلال أجل 15 يوما من تاريخ تقديم الطلب، معتبرا أن عدم عقد الدورة الاستثنائية بناء على طلب الأغلبية المطلقة لمستشاري مجلس المقاطعة داخل الأجل القانوني من جهة، ومطالبة الرئيس بتعليل الطلب من جهة أخرى، يشكلان خرقا للقانون التنظيمي رقم113.14 المتعلق بالجماعات.

وبناء على ملاحظات والي الجهة، عامل عمالة الرباط، قام رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية باستدعاء أعضاء المجلس للدورة الاستثنائية لكن بعد مرور أجل 15 يوما على تقديم الطلب القاضي بعقد دورة استثنائية

للمجلس، وهو الشيء الذي اعتبره والي الجهة منافيا للمادتين 225 و226 و36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مما حدى به رفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري قصد عزل رئيس مجلس المقاطعة بسبب تطاوله على اختصاص مجلس المقاطعة المختص الوحيد في مناقشة جدول الأعمال وفحص الوثائق والمعطيات المتعلقة بالنقط المدرجة بجدول الأعمال الذي يخضع لمنطق التصويت من قبل أعضاء المجلس[525] وبالتالي فليس لرئيس المجلس الحق في المطالبة بتعليل الطلب الرامي إلى عقد دورة استثنائية. وبناء عليه اعتبر الوالي أن رئيس المجلس قد خرق القانون ورفض التراجع عنه.

وعلى إثر ذلك، تمت إحالة الأمر على القضاء للحكم بعزل رئيس المجلس. وقد استند والي الجهة، عامل عمالة الرباط، في إحالته للقضية أمام القضاء الإداري على مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 64 من نفس القانون التي تنص على أنه: "إذا ارتكب رئيس المجلس أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، قام عامل العمالة أو الإقليم بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل. ويجوز للعامل أو من ينوب عنه، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية (.....) أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل (.....) الرئيس(.....)، من عضوية المجلس، وتبت المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة (.....) ويترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل،(.....)" وقد اعتبر القاضي الإداري في حكمه الصادر في هذه النازلة[526]، أن عزل رئيس المجلس الجماعي وبالتبع رئيس مجلس المقاطعة، التي تخضع لنفس آليات الحكامة والرقابة التي تخضع لها الجماعة حسب مقتضيات المادة 226 من نفس القانون التنظيمي، يظل مقيدا بتحقق ارتكابه أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، ومن ثم فإن البت في النازلة يتوقف على تحديد ما إذا كان رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية برفضه القيام بإجراءات عقد الدورة، بعد تلقيه طلبا من الأغلبية المطلقة للمجلس، يشكل خرقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14باعتبار ذلك من قبيل الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وبقراءة متأنية لحيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، يتبين أن تفسير مقتضيات المواد 36 و225 و226 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات من طرف والي الجهة، قد جانبت الصواب وذلك من خلال الحيثيات التي قدمها القاضي الإداري والتي يمكن تقديمها على الشكل التالي:

- **عدم امتداد تطبيق مقتضيات المادة 36 على مجالس المقاطعات بموجب المواد 225 و226.**

خول المشرع إمكانية عقد دورات استثنائية من طرف مجالس الجماعات والمقاطعات كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وأقرنها بشروط تختلف عن شروط انعقاد الدورات العادية. فعقد دورة استثنائية بالنسبة لمجالس الجماعات يفترض احترام مقتضيات المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمتمثلة

[525] المادة 36 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات مرجع سابق
[526] حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 25-08-2016

فيما يلي: " يستدعى المجلس لعقد دورة استثنائية من قبل رئيس المجلس، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس المزاولين مهامهم على الأقل، (.....) إذا رفض رئيس المجلس الاستجابة لطلب ثلث الأعضاء القاضي بعقد دورة استثنائية وجب عليه تعليل رفضه بقرار يبلغ إلى المعنيين بالأمر داخل أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ توصله بالطلب، وإذا قدم الطلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، تنعقد لزوما دورة استثنائية على أساس جدول أعمال محدد خلال 15 يوما من تقديم الطلب (.....) "

أما بالنسبة لمجالس المقاطعات فتنص الفقرة الثانية من المادة 225 من القانون التنظيمي رقم 14-113 على أنه : "(.....) يعقد مجلس المقاطعة دورة استثنائية، كلما دعت الظروف إلى ذلك، إما بمبادرة من الرئيس أو بطلب من ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم أو بطلب من عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه (.....) "

كما تنص المادة 226 من نفس القانون على أنه "تسري على المقاطعات القواعد المطبقة على الجماعات في شأن إعداد جدول الأعمال والاستدعاء والنصاب القانوني وعقد الجلسات والمداولات والتصويت وإعداد محاضر الجلسات ومسك سجل المداولات وإشهار المقررات والنيابة المؤقتة والرقابة وقواعد الحكامة، مع مراعاة المقتضيات الخاصة المطبقة عليها.

فالظاهر من مضمون المادة 226 التي أحالت على المادة 36 هو سريان كل ما يتعلق بعقد جلسات مجلس الجماعة على مجلس المقاطعة ليشمل الآجال أيضا بجميع أنواعها. إلا أن القاضي الإداري ذهب في اتجاه آخر، معتبرا أن المادة 36 المستدل بها من طرف الوالي تتعلق فقط بتنظيم آليات الدعوة لعقد الدورات الاستثنائية للمجلس الجماعي، ولا يمتد تطبيقها ليشمل تحديد طريقة المبادرة لعقد الدورات الاستثنائية لمجلس المقاطعة. وقد استند القاضي الإداري في توجهه هذا على عنصرين إثنين:

- كون المشرع قد أورد مادة خاصة تنظم طريقة المبادرة للدعوة لعقد دورات مجالس المقاطعات والتي تتمثل في المادة 225 أعلاه، جعل انتفاء حاجة المشرع لإدراج إحالة في هذا الشأن على القواعد المتعلقة بالجماعات.
- اكتفاء المادة 226 بالإحالة على القواعد المطبقة على الجماعات في شأن جدول الأعمال والاستدعاءات والنصاب القانوني وعقد الجلسات والمداولات والتصويت ومحاضر الجلسات ومسك سجل المداولات وإشهار المقررات والنيابة المؤقتة والرقابة وقواعد الحكامة المنصوص عليها في مواد مختلفة من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

ومن بين التعليلات التي أوردها القاضي في حكمه الإداري، هو أنها لم تدرج ضمن القواعد المحال إليها طريقة الدعوة لعقد الدورة الاستثنائية بالنسبة للمقاطعات، وهو ما جعل المشرع يخصص مقتضى مستقل ينظم هذه الطريقة بالنسبة لمجالس بموجب المادة225، وبالتالي تعتبر الإحالة إلى المادة 36 من القانون التنظيمي بهذا الصدد غير واردة، ولا تنطبق مقتضياتها على المقاطعة.

فبالإضافة إلى ما سبق، أوضح القاضي في معرض حيثياته، أن المادة 226من نفس القانون التنظيمي نصت صراحة على أنه بالرغم من تطبيق بعض القواعد المتعلقة بالجماعة على المقاطعة، فإنه ينبغي مراعاة المقتضيات الخاصة المطبقة على المقاطعات، ومن ثم فإن وجود مقتضى خاص متعلق بتحديد الجهة التي تدعو للدورة الاستثنائية بالنسبة للمقاطعة، يجعل الرجوع للمقتضيات المنصوص عليها في المادة 36 بالنسبة للجماعة، لا يستند لأي أساس قانوني.

✖ شرط ضرورة عقد دورة استثنائية بطلب من الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم غير ملزم لمجالس المقاطعات.

وفي معرض بحث القاضي عن مدى مخالفة رئيس المقاطعة للمادة 225 المنظمة للدورات الاستثنائية بالمقاطعة، فقد بين أن المادة المذكورة اكتفت بالنص على النسبة الدنيا التي يتعين توفرها لصحة طلب انعقاد الدورة الاستثنائية المقدم من طرف أعضاء المقاطعة، محددا إياها في ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل، دون أن تحدد الحالة التي يتجاوز فيها عدد موقعي الطلب الأغلبية المطلقة للأعضاء، خلافا لما ورد بالنسبة لانعقاد الدورة الاستثنائية لمجلس الجماعة وفقا للمادة 36 التي اعتبرت، بخصوص حالة الأغلبية المطلقة، أن الدورة تنعقد لزوما داخل أجل 15 يوما من تقديم الطلب.

✖ عدم الاحتجاج بأجل 15 يوما في مواجهة رئيس مجلس المقاطعة بخرقه للقانون: من بين الأسباب التي استند إليها والي جهة الرباط-سلا-القنيطرة في الدعوى التي رفعها قصد عزل رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية هو دعوته لعقد الدورة الاستثنائية خارج أجل 15 يوما. إلا أن القاضي الإداري ارتأى أن تفسير والي الجهة للمادة 225 غير سليم، حيث ارتكز القاضي الإداري على المعطيات التالية:

- **عدم النص على أي أجل صريح بشكل عام لعقد الدورة الاستثنائية:** تبين للمحكمة الإدارية أن المادة 225 لم تنص على أي أجل صريح تنعقد الدورة لزوما قبل انصرامه، وهو ما يجعل أن ما ارتكز عليه عامل عمالة الرباط، عندما اعتبر أجل 15 يوما بمثابة أساس لتقدير تحقق خرق الرئيس لقواعد انعقاد الدورة، غير سليم.
- **انعقاد دورة مجلس المقاطعة بناء على طلب الثلث داخل أجل معقول:** إن مقارنة مقتضيات المادة 255 المتعلقة بطلب عقد دورة استثنائية من طرف ثلث أعضاء مجلس المقاطعة مع مضمون الفقرة الثانية من المادة 36، تبين أن الدورة تنعقد وجوبا بعد تقديم هذا الطلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المقاطعة، عكس ما تم التنصيص عليه بالنسبة للجماعة في حالة الثلث من إمكانية صدور قرار معلل عن الرئيس برفض عقد الدورة، إلا أن تفسير القاضي الإداري اتجه في كون الإلزام المستفاد بخصوص انعقاد دورة مجلس المقاطعة بناء على طلب الثلث لم يجعله المشرع مقيدا بأجل صريح، ولذلك فإن الرئيس كلما باشر إجراءات عقدها داخل أجل معقول يقدر تبعا لكل حالة، مراعاة للظروف المرافقة لتاريخ الدعوة للدورة، يكون قد تقيد بالقانون.

وبذلك، فإن تحديد تاريخ الدورة في هذه الحالة خارج أجل 15 يوما المتمسك به من قبل والي الجهة، عامل عمالة الرباط، لا يترتب عنه أي خرق للقانون.

✖ رقابة العامل على المجالس الترابية، الهدف منها التعاون في تطبيق القانون ولا يمكن اعتبارها تعليمات يجب تنفيذها: فقد اعتبر الحكم الصادر في هذه النازلة أن "مبادرة رئيس المقاطعة بالدعوة لانعقاد الدورة، بالرغم من صدورها بعد مراسلة الوالي، تكون قد حققت غاية المادة 225 من القانون التنظيمي، إذ أن صلاحيات إبداء التوضيحات والرقابة على المجالس الجماعية ومجالس المقاطعات تهدف إلى ضمان تطبيق القانون ومراعاتها للأنظمة الجاري بها العمل".

ومن جهة أخرى، فقد اعتبر القضاء الإداري أن المراسلات التي وجهها والي جهة الرباط سلا القنيطرة لرئيس مقاطعة اليوسفية تدخل ضمن اختصاصاته التشريعية والدستورية في إطار سلطة الرقابة التي تخوله إمكانية إخضاع المجالس الترابية لآليات الرقابة والحكامة المنصوص عليها في القوانين ذات الصلة، إذ أن طلب التوضيحات الذي يوجهه العامل وفقا للمادة 64 من القانون التنظيمي "لا يعد مجرد مرحلة قبلية تستوجب الانتقال حتما إلى الثانية التي يحيل فيها العامل طلب العزل إلى المحكمة الإدارية، بل إن لها دورا إيجابيا يتحدد من جهة، في كونها فرصة للعامل من أجل الاطلاع على توضيحات الرئيس بغرض التثبت من خرقه للقانون من عدمه، ومن جهة ثانية آلية توقعية تمكن هذا الأخير من مراجعة موقفه إذا كان من شأن الاستمرار فيه تحقق مخالفته للقانون، ووضع حد للخرق الملاحظ إذا كان بالإمكان تلافي كل آثاره والعودة إلى دائرة التقيد بالقانون والمشروعية، ومن ثم فإن مبادرة رئيس المقاطعة إلى تحديد تاريخ الدورة في النازلة وإخبار الوالي بذلك بعد المراسلات التي تمت بينهما، تكون قد تلافت ما يمكن أن يحصل من خرق لاحق للقانون وعكست الدور الإيجابي للسلطة الإدارية المحلية في ممارسة صلاحيات رقابة فعالة على المجالس الجماعية، وهي رقابة ينبغي أن تتم في إطار التعاون من أجل تفعيل دور هذه الأخيرة في منحى خدمة المصلحة العامة ".

✖ **المقصود بالمخالفة المبررة للعزل في المادة 64 هو الخطأ الجسيم:** في هذا الحكم أعطى القاضي الإداري تفسيرا

واسعا للمادة 64 التي يستند إليها العمال في طلب عزل رؤساء المجالس المنتخبة، فاعتبر أن صيغة هذه المادة التي تحدد حالات العزل بالنسبة للرئيس، حصرت الاختلالات الموجبة لذلك في مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. لهذا فإن المخالفة المنصوص عليها في المادة 64 يقصد بها "الإخلال الجسيم لعضو المجلس أو رئيسه بمقتضيات منصبه، بما يجعل استمرار انتدابه الانتخابي في هذه الحالة منافيا كليا لمصالح المجلس، مما يجعل المقصود بالمخالفة المبررة للعزل، ذلك الخطأ الجسيم المؤسس على الخرق الواضح للقانون عن طريق الإهمال البين في تدبير مالية الجماعة ومصالحها أو العرقلة الخارجة عن أي تبرير لأداء مهامها، أو الخطأ الشخصي المؤثر الذي يفقد الرئيس الأهلية المعنوية والأخلاقية اللازمة لممارسة مهامه".

وعليه، يتضح مما سبق، أن القاضي الإداري من خلال تمحيصه الدقيق لمقتضيات المادتين 225 و226 ومدى ارتباط الإحالات المتضمنة فيهما بالمادة 36، ومن خلال أيضا تفسيره الواسع للمادة 64 من

القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، جعله يقتنع أن رئيس مجلس المقاطعة " لم يرتكب أية مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وشروط العزل تكون غير متوفرة، سيما في ظل عدم ثبوت الإضرار بمصالح الجماعة وأخلاقيات المرفق العمومي كما تتطلب ذلك المادة 64 أعلاه". وبذلك تم رفض طلب والي جهة الرباط-سلا-القنيطرة الرامي إلى عزل رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية التابعة لجماعة الرباط.

وعليه يكون القضاء الإداري المغربي قد أخذ نفس الاتجاه الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي الذي اعتبر أن عزل عضو مجلس الجماعة أو رئيسها لا يتقرر إلا في بعض الحالات ومنها الحالات التالية:

- إصرار الرئيس على رفض القيام بالمهام الموكولة له قانونا بعد تلقيه استفسارا حول هذا الأمر[527].
- حالة الاختلالات الخطيرة في تدبير أصول الجماعة وفي وثائق إعداد الميزانية، أو الأخطاء الخطيرة والمستمرة في التسيير التي تؤدي إلى عدم توازن كبير في الميزانية، بما يحتم إعادة النظر فيها، أو الخطأ الجنائي الذي يفقد رئيس المجلس السلطة الأخلاقية اللازمة لممارسة مهامه[528].
- ارتكاب خطأ جسيم كتضمين مداولات وهمية في سجل المداولات[529] أو تسليم أمر بالأداء من أجل أشغال لم تنجز[530] أو إدانة الرئيس على أفعال ارتكبها خارج إطار مهامه الانتدابية[531].

[527] قرارت صادرة عن مجلس الدولة الفرنسي على التوالي بتاريخ 06-11-1985 و21-10-1992 و26-11-2012 مذكورة في هذا الحكم.

[528] قرارت صادرة عن مجلس الدولة الفرنسي على التوالي بتاريخ 27-02-1987 في قضية Monestier d'Ambel و 12-06-1987 في قضية Lavelable d'Ardèche و02-03-2010 في قضية Hénin-Beanmont مذكورة في هذا الحكم.

[529] القرار الصادر في قضية Platet بتاريخ 23-03-1955 مذكور في هذا الحكم.

[530] القرار الصادر في قضية لآثواخى بتاريخ 17-03-1919 مذكور في هذا الحكم.

[531] القرار الصادر بتاريخ 12-06-1987 في حق الرئيس بسبب إدانته من أجل التحرش الجنسي ضد قاصر أقل من 15 سنة. مذكور في هذا الحكم.

خاتمة الفصل الثاني

تكتسي إشكالية التنمية بالمغرب أولوية في السياسات العمومية منذ الاستقلال، وأمام تطور النظم الاقتصادية والمجتمعية، لم يعد تحكم الدولة المركزية في مختلف مجالات التنمية مقبولا، خاصة في ظل الاختيار الديموقراطي الذي جعل منه المغرب مسارا رئيسيا لتحقيق التنمية، عن طريق تبني تجربة الجهوية المتقدمة لتجسيد تقوية اللامركزية الإدارية، حيث عرفت الجهة والجماعات الترابية الأخرى تطورا مهما في أفق استكمال هياكل ومؤسسات الدولة الحديثة باعتبارها ركيزة أساسية للديمقراطية المحلية ودعامة للامركزية الترابية الهادفة إلى تخفيف العبء عن المستوى المركزي وبالتالي تساهم في تحقيق التنمية الجهوية المندمجة.

إلا أن خيار الجهوية المتقدمة لاقى بدوره عدة معيقات وصعوبات تجلت بالخصوص في ممارسات منافية للديموقراطية كما هو الشأن بالنسبة لإنتاج النخب السياسية التي أصبحت من أبرز الإشكالات والتحديات الجوهرية التي تواجه التنمية الجهوية في المغرب. إلا أن الإكراهات العديدة الأخرى التي واجهت التنمية والتي انعكست سلبا على دور الجماعات الترابية في التقليص من إمكانياتها في القيام بمهام التنمية الترابية المنوطة بها، جعل من التفكير في وضع سياسات تنموية تتجاوز العوامل التي حالت دون الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية، ضرورة ملحة تأخذ بعين الاعتبار أسس مغايرة لتلك التي تم اتباعها على مر عقود الاستقلال والتي من شأنها تحقيق الأهداف المأمولة.

وفي هذا الإطار، قرر الملك وضع نموذج تنموي حديث يقوم على أسس نابعة من الخصوصيات المغربية قصد ضمان نجاحه في الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية وذلك حينما عهد إلى لجنة استشارية القيام بالتشخيص الضروري واقتراح بديل يؤسس لنموذج تنموي جديد.

خاتمة القسم الأول

إن السياسات التنموية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال لم تكن سوى محاولات لرسم نموذج تنموي خاص به، لكن هذه المحاولات لم تسفر عما كان ينتظر منها لعدة أسباب، منها ما يجد جذوره في التاريخ الاستعماري الذي ترك إرثا ثقيلا تطلب التخلص منه عقودا طويلة، ومنها ما يعود للنخب السياسية التي لم تعر اهتماما كافيا للسياسات التنموية، ومنها ما له علاقة بالتدخل المركزي القوي في رسم المبادرات التنموية على الصعيد الترابي.

وذلك بالنظر إلى المخلفات السلبية للاختلالات الاجتماعية والمجالية التي خلفها المستعمر، وهو ما استدعى نهج سياسة تنموية على مستوى التراب الوطني، وتبني مقاربات اعتمدت في أول الأمر على التخطيط الذي كان يهدف الدفع بسياسات تنموية للتحرر من التخلف الاقتصادي والحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية والتوفيق بين الطموحات التنموية والإكراهات المرتبطة بمتطلباتها التي تمثلت في الصراع بين النظام والقوى الوطنية، بحيث عملت الدولة على مركزة جميع السياسات التنموية حتى في ظل تبني خيار اللامركزية ابتداء من سنة 1976.

إلا أن التوجه نحو تبني سياسة التخطيط الاستراتيجي القطاعي منذ بداية الألفية الثالثة لم يفرز بدوره نموذجا تنمويا حقيقيا، بل أن غياب الأسس الواقعية للتنمية المتمثلة في الشمولية والالتقائية واحترام قواعد الحكامة بصفة عامة، أفرغت هذه السياسات من محتواها، على الرغم من بعض النتائج الإيجابية التي لم تفلح في ردم الهوة في المجال الاجتماعي والمجالي، وبالتالي فشلت في وضع تنمية مستدامة وشاملة.

فإذا كان قد طفى إلى الأفق مؤخرا، الحديث عن ضرورة تبني نموذج تنموي جديد، فإن ذلك لا يعني أن المغرب كان يتوفر على نموذج تنموي قائم الذات أو نموذج تنموي بالمعنى الحقيقي للنموذج، بل كان يتوفر فقط على سياسات تختلف حسب الظرفية التي تعيشها البلاد في بعض الأحيان، فكان يتم اعتماد سياسات تقشفية وسياسات استعجالية يغيب عنها المنظور العام والشمولي، خاصة خلال مرحلة تبني سياسة التخطيط. لذلك، فإن التنمية، في الحالة المغربية لا تعدو أن تكون نموذجا من التدبير غير الثابت، بعيدا عن مفهوم النموذج التنموي.

لقد أسفرت هذه الوضعية على إنتاج سياسة تنموية غير قادرة على تلبية الحاجيات المتزايدة للمواطنين، وعلى الحد من الفوارق الاجتماعية، ومن التفاوتات المجالية والاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين. وهو ما دفع بالتفكير في خلق نموذج تنموي، لن يكون بالضرورة جديدا، يقوم مقام السياسات التنموية التي تبنتها الدولة وأثبتت فشلها من خلال مختلف التقارير الوطنية والدولية. لكن الإقرار الصريح جاء من رئيس الدولة، حين أعلن الملك تبعا لذلك إحداث اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، التي أسندت لها مهمة استشارية تقضي بتشخيص الوضع الحالي والبناء عليه لنسج نموذج تنموي، نعت رسميا

بالنموذج التنموي الجديد، يحقق الأهداف التي عجزت عنها مختلف السياسات والاستراتيجيات التنموية المطبقة.

القسم الثاني:

الدينامية الترابية في النموذج التنموي الجديد

عرف المغرب منذ صدور دستور2011، دينامية وطدت مكانة الجهة في الدور التنموي والمساهمة في الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية، إذ يؤطر الفصل الأول من الدستور مسألة اللامركزية الترابية مقرنا إياها بالجهوية المتقدمة، وهكذا نصت الفقرة الرابعة من هذا الفصل على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة. كما جرى تخصيص الباب التاسع من الدستور كاملا لتنظيم الجهات والجماعات الترابية الأخرى، مؤكدا على أن الجهة تتبوأ مكانة الصدارة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا الغرض شرعت السلطات المركزية في تبني النموذج الجهوي، من خلال اعتماد الجهوية المتقدمة في إطار منظور شامل يهدف تطوير التنظيم اللامركزي للدولة، بحيث تم إعادة تقطيع التراب الوطني سنة 2012 إلى 12 جهة بدل تقطيع 1997 الذي اعتمد 16 جهة.

هذه المكانة، التي تكرست بصدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية سنة 2015، وما تلاها من نصوص تنظيمية خولتها صلاحيات واسعة، جعلت من البعد الترابي ركيزة أساسية لأي سياسة تنموية مستقبلية في إطار الجهوية المتقدمة التي ترتبط بشكل وثيق بالتنمية.

إلا أن الإقرار بفشل سياسات التنمية المتبعة جعل من الضروري بلورة مشروع تنموي جديد للبلاد قابل للتنفيذ وقادر على تقويم مختلف الاختلالات التي يشهدها المغرب، بحيث بدأ الحديث عن إحداث لجنة استشارية تعمل على وضع وإعداد تقرير شامل عن الوضع الراهن للتنمية في المغرب بموجب خطاب للملك بتاريخ 29 يوليوز 2019.

فقد بدأت اللجنة في تشخيص الوضع الراهن الذي أشارت من خلاله إلى دور للمجالات الترابية في هذا النموذج بعد أن استمعت لمختلف الفئات على المستوى الترابي التي بينت عن الاستياء العميق لدى ساكنة المدن الصغرى والكبرى والعالم القروي على حد سواء، بالإضافة إلى شعور بالتدني في السلم الاجتماعي والتهميش المتزايد، مما يعرقل تنفيذ السياسات التنمية على المستوى الترابي ويعيق بروز دينامية تنموية على الصعيد المحلي.

لقد راهنت لجنة النموذج التنموي الجديد على الجهة واعتبرتها فضاء حيويا لتنزيل السياسات العمومية، ومصدرا لخلق الثروة المادية واللامادية، بالإضافة إلى دورها الأساسي في تعزيز التنمية المندمجة والشاملة والمستدامة، بهدف تحقيق التحول من الوضعية التنموية القائمة حاليا إلى نموذجي تنموي جديد يضع قطيعة مع السياسات التنموية التقليدية **(الفصل الأول).** لكن تفاصيل التقرير العام الصادر عن اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد، بينت أن الاعتماد على الفضاء الجهوي لتنزيل مضامينه على المستوى الترابي لا يعني بالضرورة المجالس المنتخبة، وإنما الدينامية الجهوية المؤسسة على المصالح المركزية في إطار تنزيل أوراشها التنموية القطاعية على الصعيد الترابي بتعاون مع المؤسسات والمقاولات العمومية والمجتمع المدني الجهوي والمحلي **(الفصل الثاني).**

الفصل الأول:
التحول من الاستراتيجية الوطنية للتنمية إلى النموذج التنموي الجديد

حاول المغرب منذ الاستقلال إيجاد نموذج تنموي يستجيب للمتطلبات التي ترمي إلى تحقيق التطلعات التي يريد المغرب أن يحققها على شتى المستويات والأصعدة، إلا أنه ومع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تم الإقرار بضرورة تبني مقاربة تنموية تحقق التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، حيث أضحت هذه الأخيرة ضرورة تفرض نفسها أمام غياب العدالة المجالية من أجل ضمان المساواة بين كافة أطياف وأفراد المجتمع المغربي ووضع حد لتنامي مظاهر الاقصاء والهشاشة الاجتماعية التي يعيشها المغرب في جانب هام من مجالاته الترابية.

إن الاقرار بفشل الاجراءات المتعلقة بالتمكين الاقتصادي والمالي للجماعات الترابية المعتمدة على موارد الادارة المركزية، وصعوبة الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية، جعل التفكير في سياسات جديدة للتنمية ضرورة ملحة تمر أساسا عبر الحد من الفوارق بين المستويات الترابية داخل حدود الدولة بواسطة برامج تنموية فعالة تشكل نواة النموذج التنموي المراد وضعه يكون المستوى الترابي أحد أركانه الأساسية، مما سيمكن من تفعيل شبكات العلاقات العضوية التي تعد رافعة لتحقيق التضامن والانسجام الاجتماعي[532].

لقد طرح النقاش حول النموذج التنموي من البداية إخفاقات سياسات المغرب التنموية على مدى الفترة اتي تبعت الاستقلال حيث لم يتبنى المغرب خطة اقتصادية واضحة، بل مخططات ينقصها الانسجام والالتقائية، والتي كانت ترتبط بعمر الحكومات، وبالتالي فإن التساؤل المطروح يتمحور حول ما إذا كان المغرب قد امتلك سابقا نموذجا تنمويا متجانسا وواضح المعالم حتى يمكن تعديله بنموذج تنموي جديد بعد الإقرار بفشل النموذج المؤسساتي اليعقوبي المفرط في المركزية.

لذلك فإن الاعتماد على نماذج تنموية، يفترض صياغة اهداف جدية تنطلق من الاسفل الى الأعلى، أي من القاعدة الى القمة، تكون الديموقراطية التشاركية مكونها الرئيسي مما يمكن المغرب من تمهيد الطريق نحو إرساء نموذج تنموي جديد يأخذ أساسه من المجال الترابي **(المبحث الأول)**، الذي لن يتم تنزيله بالشكل المطلوب إلا إذا مر عبر المستوى المحلي كركن صلب للنموذجي التنموي المأمول **(المبحث الثاني).**

المبحث الأول: التوجه نحو إرساء نموذج تنموي ترابي

ساهمت العديد من المؤسسات في رصد مكامن الخلل في السياسات التنموية القائمة وأصدرت عدة تقارير حاولت من خلالها توجيه القائمين عليها نحو التفكير في نموذج تنموي مغربي من منظور مندمج للقطاعات يهدف إلى الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية ، بحيث شكلت هذه التقارير مجتمعة خريطة طريق بالإمكان الاستفادة منها من طرف صانعي القرار التنموي لوضع أسس نموذج حيوي للتنمية تمكن من إنتاج الثروة وتجاوز واقع السياسات التنموية الترابية **(المطلب الأول)**، وبناء دعامات جديدة ومتجددة للتنمية الجهوية **(المطلب الثاني).**

[532] د.لحسن حداد " جدلية السياسي والتنموي" منشورات ملتقى الطرق، 2019

المطلب الأول: واقع السياسات التنموية الترابية القائمة

يظهر فشل السياسات التنموية القائمة والاستراتيجيات الموضوعة بالتوازي معها، من خلال المؤشرات العالمية التي دائما ما تصنف المغرب في مراتب متأخرة على مستوى الرعاية الصحية والتعليم والتنمية البشرية، لذلك فقد اعتبرت مختلف التقارير الصادرة عن الهيآت الدولية ومؤسسات الحكامة الوطنية، أن السياسات العمومية المتبعة في المغرب كانت مطبوعة بمركزية مفرطة اتسمت بانعدام الوضوح بالقدر الكافي في توجهاتها، ويعتري تنفيذها في الغالب البطء وعدم النجاعة، فعلى الرغم من شروع المغرب منذ حوالي عقدين من الزمن في تنفيذ سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية الرامية إلى تدارك النقص المتراكم في مجال التنمية والرفع من تنافسية قطاعات أساسية في الاقتصاد الوطني، فإنها لم تفرز مكانة واضحة للمجالس المنتخبة في هذا المجال، بهدف القطيعة مع الوضع القائم، وهو ما من شأنه تأزيم ثقة المواطنين والمؤسسات في مدى قدرتها على الوفاء بتعهداتها .

يتبين إذن أن السياسات التنموية المتبعة منذ الاستقلال قد خضعت لعدة تقييمات، منها ما هو مرتبط بمؤسسات وطنية ودولية **(الفرع الأول)** ومنها ما تم عن طريق لجان خاصة كما هو الشأن بالنسبة للجنة النموذج التنموي الجديد **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: تقييم السياسات التنموية على ضوء التقارير الوطنية والدولية

تعددت أوجه القصور التي تعتري السياسات التنموية الحالية، فقد همت بصفة عامة مجالات النمو والإدماج وتكافؤ الفرص والاستدامة، مما ساهم في إذكاء التقاطبات داخل المجتمع وتراجع ثقة المواطنين في الإدارة، بالإضافة إلى ضعف البنية التي تحول دون تحقيق التنمية المرجوة في مجموعة من التقارير التي أجمعت على كون السياسات التي اتبعها المغرب لم تكن ذات جدوى على الرغم من الإمكانيات الضخمة التي رصدت لها على مر السنوات، سواء منها التقارير الوطنية **(الفقرة الأولى)** أو الدولية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: التقارير الوطنية

عرف مسلسل التنمية في المغرب عدة إصلاحات متتالية بهدف تعديل طرق وضعها وتنفيذها وتقييمها لقصد الوصول إلى بلورة نموذج يتأسس على العدالة الاجتماعية والاقتصادية، أصبح الكل يجمع على محدوديتها من زاوية آثارها على تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية.

فقد وقفت عند محدودية السياسات التنموية العديد من التشخيصات والدراسات وتقارير المؤسسات الدستورية والهيئات الوطنية. لكن الملاحظ أن أغلبيتها لم تقف عند دور الجماعات الترابية في التنمية التي تتحقق انطلاقا من الأسفل كما هو الشأن بالنسبة للدول التي بلغت مستويات عالية من التنمية. كما يلاحظ كذلك أنه على مستوى التوصيات التي أصدرتها هذه المؤسسات، فإنها لازالت تركز على أهمية السياسات التنموية انطلاقا من المركز بينما تثير مسألة التنمية المحلية وتقرنها بضرورة إعطاء دور أكبر للجماعات الترابية دون تحديد الوسائل والسبل الكفيلة بتحقيق ذلك.

أولا: تقرير المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية

أصدر المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية تقريرا حول مسألة بلوغ السياسات العمومية التنموية مداها، حينما وقف على مجموعة من الاختلالات أبرزها في عدة أمثلة، خاصة تنفيذ استراتيجية النهوض بقطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني خلال الفترة 2010-2020 التي أفضت إلى نتائج ضعيفة مقارنة بالأهداف المحددة لها. فبعد عدة سنوات مرت على بداية تنفيذها لم تساهم هذه الاستراتيجية سوى بنسبة لا تتجاوز 2% من الناتج الداخلي الخام و5.5% في التشغيل، بحيث لم تحقق الأهداف التي حددتها في بداية تنفيذها في 3.9% و7.5%[533].

وفي المجال الصناعي أشار تقرير المعهد الملكي إلى أن مساهمته في الناتج الداخلي الخام لازالت ضعيفة، بحيث أن معدل البطالة بلغ 10,2 % في نهاية سنة 2017، عوضا عن 9,9 % سنة 2016، وأن "نموذج النمو الوطني "أضحى أقل إدماجا من خلال التشغيل، بحيث لازال الشباب يعانون من صعوبات كبيرة في الحصول على منصب شغل، إذ أن معدل البطالة وسط الشباب أعلى من ضعف معدل البطالة على الصعيد الوطني، وأن هذه النسبة تصل إلى 40% في الوسط الحضري[534].

ثانيا: التقرير العام لخمسين سنة من التنمية البشرية

يعتبر تقرير الخمسينية من بين التقارير المهمة التي أنجزت بخصوص تقييم مسار التنمية البشرية بالمغرب منذ الاستقلال والذي كان الهدف من خلاله أساسا تشخيص السلبيات التي شابت صناعة القرار التنموي بالمغرب وقياس مدى ثقة المواطنين في السلطات العمومية.

لقد أوضح هذا التقرير الذي يتخذ التنمية البشرية كمحور أساسي خلال خمسين سنة (1955-2005) واستشراف آفاقها سنة 2025، أن الاقتصاد المغربي لم يحقق على مدى خمسة عقود نتائج إيجابية مما أدى إلى ضعف مستوى النمو وبالتالي إعاقة التنمية طيلة المدة المذكورة وما كان لها من أثر سلبي على السنوات الموالية.

إلا أن تقرير الخمسينية لم يحد عن التوجه العام لمجمل التقارير التي وضعت في هذا الإطار، بحيث اكتفى بتقييم السياسات المركزية السائدة منذ الاستقلال، على الرغم من إشارته العامة إلى مسألة التنمية الجهوية في إطار أقطاب كبرى طبيعية وبشرية لكل واحد منها إمكاناته المتميزة. فاللامركزية وعدم التركيز اللذين يعتبران متلازمتين ضروريتين للدفع بعجلة التنمية، لم تحظيا بمكانة في هذا التقرير باستثناء الإشارة البسيطة إلى كون أن اللاتمركز الإداري لا زال بعيدا عن مصاحبة اللامركزية وتقويتها ودعمها بفعل النزوع المستمر نحو التمركز في اتخاذ القرار التنموي، مما جعل من الصعب إمكانية اعتماد حكامة ترابية ناجعة

[533] التقرير الاستراتيجي الذي أصدره المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية لسنتي 2019/2020 ص8

[534] التقرير العام لخمسين سنة من التنمية البشرية ص.29 مرجع سابق.

ومنسجمة، وذلك بفعل استمرار ثقافة مقاومة التغيير المتسمة بطابعها المتمركز وبعدم إبداء السلطات المركزية سوى رغبة محدودة في الدفع بلاتمركز.

وهكذا نجد أن تقرير الخمسينية ركز في تحليله لأسباب فشل التنمية على عدة نقط من بينها الجانب الاقتصادي والقطاع الخاص والامكان البشري، حيث أن إشكالية عدم استقرار الوضعية الماكرو اقتصادية للبلاد تعود إلى تدخل الدولة المستمر لتوجيه الاقتصاد. كما أن القطاع الخاص لا زال يعرف تمركزا للمشاريع الاستثمارية الكبرى في مدن الرباط والدار البيضاء، ويعاني من بطء المساطر الإدارية والقضائية وانتشار ثقافة اقتصاد الريع.

ثالثا: المندوبية السامية للتخطيط

قامت المندوبية السامية للتخطيط بتشخيص للتنمية الاقتصادية في الفترة الممتدة من سنة 1960 إلى سنة 2004 وتحليل آفاق سنة 2030 عبر عدة تقارير أجمعت على دور الدولة الرئيسي في التنمية واقتصرت فيما يخص الجماعات الترابية على عبارات شاملة، مثل لابد من إدارة قريبة من المرتفقين مع إعادة ترتيب أدوار الجماعات الترابية[535]، ويتضح من هنا أن المندوبية تؤكد على دور جديد للجماعات الترابية لكن لا تبين كيفية تحقيق ذلك. كما أن المندوبية السامية للتخطيط لا تشير نهائيا في تقاريرها السنوية التي تقف عند الوضعية الاقتصادية للسنة الجارية وتوقعاتها للسنة الموالية إلى أي دور للجماعات الترابية، بل حتى التقارير الصادرة عن المندوبيات الجهوية لا تتضمن سوى إحصائيات جهوية ومحلية تستفيد منها المصالح المركزية في وضع سياساتها وبرامجها ذات الطابع الترابي.

فعلى سبيل المثال، نجد أن التقرير المتعلق بخريطة الفقر قد شخص جيوب الفقر على مستوى الجماعات عن طريق تقديم المندوبية السامية للتخطيط لمجرد إحصائيات على مستوى الجماعات الترابية دون اقتراح تطوير دورها في محاربته. كما أن التقرير الخاص بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة[536] الذي أعدته المندوبية سنة 2020 لا يوضح مرة أخرى دور الجماعات الترابية في هذا الأمر مكتفيا بتقديم توصية مفادها أنه يتعين التأكيد على أهمية ورش الجهوية المتقدمة في تعزيز تنمية ترابية متوازنة من خلال تقوية اختصاصات وموارد الجماعات الترابية دون توضيح كيفية ذلك، بالإضافة إلى تركيزه على نهج سياسة تنموية يغلب عليها الطابع المركزي كما هو الشأن عندما أشار التقرير إلى أن الدولة غطت أغلبية الجماعات بوثائق التخطيط الحضري علما أن هذه الوثائق توضع على المستوى المركزي وتكتفي الجماعات الترابية بتنفيذ مضمونها فقط.

[535] مداخلة المندوب السامي للتخطيط بمناسبة تنظيم ورشة حول آفاق "المغرب 2030" من طرف المندوبية السامية للتخطيط 2019 والذي أشار فيه مرتين فقط لدور الجماعات الترابية بصيغة عامة.
[536] تقرير المندوبية السامية للتخطيط لسنة 2020 ص 156

كما تشير مختلف تقارير المندوبية السامية للتخطيط إلى الدعم الذي توفره الإدارة المركزية من خلال المديرية العامة للجماعات الترابية تقنيا وماليا في جميع المجالات التنموية كتطوير مخططات النقل الحضري وجمع النفايات وإعادة التدوير وهو ما يعتبر إقرارا صريحا بثانوية الفعل التنموي للجماعات الترابية[537]. بالإضافة إلى أن البرامج التي تستهدف الجماعات الترابية تكتسي طابعا وطنيا وتدعم وتنجز من طرف وزارة الداخلية، كما هو الشأن بالنسبة لعدة استراتيجيات وبرامج أهمها البرنامج الوطني لتثمين النفايات والبرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة إلى غير ذلك من البرامج الأخرى.

ولتجاوز معيقات دور الجماعات التربية في التنمية، توصي المندوبية السامية للتخطيط إلى تبني مجموعة من التوصيات، من بينها تطوير الشراكات ما بين الجماعات الترابية والدولة، لكن كيف ستتم هذه الشراكات في ظل قوانين تعطي هيمنة للدولة على حساب الجماعات الترابية.

رابعا: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي عدة تقارير تشخص وضع التنمية في المغرب مثل التقارير السنوية لاسيما تقرير سنة 2021[538]، والتقرير المتعلق بالنموذج التنموي الجديد[539] إلى غير ذلك من التقارير القطاعية الأخرى. وتجمع هذه التقارير على أن المغرب يشهد استمرارا في الفوارق في التعليم وجودته، والصحة التي لا تستجيب لحاجيات المواطنين الأساسية، فضلا عن مشاكل النقل الحضري[540] والبنيات التحتية الرئيسية. فقد وقف المجلس الاقتصادي والاجتماعي على مكامن الخلل في السياسات التنموية في التقرير الذي أصدره بخصوص أسباب فشل السياسات التنموية المتبعة، وهو ما انعكس على مستوى الاستثمار خاصة العمومي[541]، والذي يتسم بضعف الفعالية بسبب مشاكل الحكامة والفساد الإداري[542].

وكما هو الشأن بالنسبة لأغلبية التقارير الصادرة في شأن تقييم السياسات التنموية في المغرب طيلة العقود الماضية، فإن تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لم تشر إلى غياب دور الجماعات الترابية كسبب من أسباب فشل التنمية إلا في بعض الاشارات الهامشية، كما هو الشأن في جزء من تقاريره المختلفة حينما تطرق المجلس إلى الأسباب ذات البعد الجهوي التي أدت إلى فشل النموذج التنموي برمته، حيث أرجعها في عبارات عامة إلى الخصاص في تفعيل آليات القيادة والإشراف والتنسيق في مجال الحكامة الترابية وعدم مأسسة التنسيق بين القطاعات الوزارية والمجالس المنتخبة.

---

[537] تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ص 74 ، منشور بموقع المندوبية، www.hcp.ma

[538] التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت عنوان "الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في المغرب" سنة 2021، ص16.

[539] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تحت عنوان "النموذج التنموي الجديد" سنة 2019.ص 87.

[540] نفس التقرير ص 127.

[541] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، سنة 2015. ص 11.

[542] نفس التقرير ص 19.

كما يلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ركز بالأساس على السياسات التي ينهجها المستوى المركزي دون التطرق إلى ضعف هذه السياسات على المستوى الترابي. لذلك فإن الخدمات العمومية الأساسية التي تقدم للمواطنين انطلاقا من المصالح المركزية لا يتم تيسير الولوج إليها بالجودة المطلوبة، مما يؤدي إلى ارتفاع كلفة المعيشة بسبب ارتفاع النفقات خصوصا في مجال التعليم والصحة والنقل والسكن.

وقد لخص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي هذه الأسباب فيما يلي:

✓ **منظومة تربوية عاجزة عن الاضطلاع بمهامها الأساسية**: إن تقييم المجلس الاقتصادي والاجتماعي لوضعية التعليم في المغرب لم تقف عند الدور الهام الذي يمكن أن تلعبه الجماعات الترابية في تطوير هذا القطاع، بل اقتصر على ذكر معاناة منظومة التربية والتعليم من مجموعة من مواطن الضعف التي أدت إلى تدهور المدرسة، بحيث وصل الهدر المدرسي إلى أرقام يتساءل معها على مصير التنمية[543]، وهو ما أدى إلى جعل النفقات المخصصة لقطاع التعليم نفقات غير ناجعة، بحيث أن مستوى اكتساب المعارف لدى التلاميذ يوجد ضمن أضعف ثلاث دول في هذا المجال[544].

وفي هذا الإطار، لم يتطرق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لهامشية دور الجماعات الترابية في مجال التعليم الناتج عن ضعف القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية التي لم تعط لهذه الأخيرة الاختصاصات الضرورية للرفع من مستوى التعليم والتربية واكتفت بإسنادها بعض المهام الثانوية كمشاركة الجماعات في مجالس تدبير المؤسسات غير المفعلة من الأساس، والنقل المدرسي الذي أسندها المشرع لمجالس العمالات والأقاليم، مع العلم أن المصالح المركزية قامت في منتصف التسعينيات بتحويل اختصاصات مهمة في مجال التربية الوطنية للجماعات عندما منحتها اختصاص تحديد النقص الحاصل في البنايات المدرسية وبناء المؤسسات التعليمية تبعا لحاجيات السكان، إلا أن الدولة سرعان ما تراجعت عن هذا القرار وأعادت هذا الاختصاص للمصالح المركزية.

✓ **منظومة صحية تعاني من اختلالات عميقة**: اقتصر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على إعطاء تقييم للسياسات المركزية الصحية التي تشكو من ضعف كبير، كنقص الموارد البشرية واللوجستيكية وتقادم البنيات التحتية الاستشفائية، لكنه لم يتطرق لنقائص القوانين التنظيمية التي تغيب للجماعات الترابية عن دورها في هذا المجال، باستثناء الوقاية الصحية وإمكانية التدخل لصيانة بعض المراكز الصحية[545]. هذا الوضع أفرز عجزا في المنظومة الصحية تجلى أساسا في عدد الأطباء الذي بلغ إلى نهاية السنة الجامعية2021-2022 حوالي 47000 طبيب، بنسبة 7,1 طبيب لكل 10 آلاف نسمة وقد يتفاقم ليصل إلى

---

[543] مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تحت عنوان "النموذج التنموي الجديد" مرجع سابق.

[544] دراسة اتجاهات التحصيل في الرياضيات والعلوم على الصعيد الدولي TIMSS ، والدراسة الدولية لتقويم تطور الكفايات القراءاتية PIRLS، والبرنامج الدولي لتقييم مكتسبات الطلبة PISA التي تقارن بين مستويات التعلمات بين تلاميذ العديد من البلدان.

[545] المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، مصدر سابق.

53000 ألف طبيب سنة 2035 أي السنة التي حددها تقرير النموذج التنموي الجديد لتحقيق أهدافه[546]، حيث أن نسبة التأطير تبقى منخفضة مقارنة مع بلدان شبيهة بالمغرب[547] وبعيدة عن الموصى بها من لدن منظمة الصحة العالمية[548].

✓ **سياسات التعمير والسكن تعمق الإقصاء الاجتماعي:** على الرغم من كون أن قطاع التعمير يعد من الاختصاص الذاتية للجماعات[549]، فإن السياسات المتعلقة بالتعمير تبقى كلها في يد السلطات المركزية، بحيث أن الجماعات تكتفي فقط بتطبيق النصوص القانونية التي يسنها المركز بما في ذلك وضع تصاميم التهيئة والتصاميم المديرية للجماعات. وعلى الرغم من الاعتراف بعدم نجاعة المركز في تدبير قطاع التعمير، فإن المشرع لا زال مستمرا في نزع الاختصاصات من الجماعات في مجال التعمير وتحويلها إلى ممثل الدولة على المستوى المحلي بحيث حول القانون رقم 12-66 زجر المخالفات في مجال التعمير إلى رجل السلطة[550]. وبذلك فإن هذا الأمر يسير عكس التوجه الدستوري الذي جعل من اللامركزية منطلقا للسياسات التنموية.

✓ **قطاع نقل غير ملائم لحاجيات المستعملين:** بالنسبة لقطاع النقل يمكن التمييز بين النقل داخل المجال الترابي للجماعات والنقل ما بين الجماعات. فإذا كان النقل ما بين المدن يخضع لاختصاص حصري للسلطة المركزية، فإن النقل الحضري يعتبر من صلب الاختصاصات الذاتية للجماعات، إلا أن تشخيص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لم يشر إلى أن هشاشة هذا القطاع تعود في جزء مهم منها إلى وزارة الداخلية التي تعتبر المسير الفعلي لهذا القطاع داخل المدن مما أدى إلى صعوبة ولوج السكان إلى الخدمات والأنشطة الاقتصادية، وذلك على الرغم من أن الاختصاص القانوني في هذا المجال يعود إلى الجماعات.

✓ **وسط قروي يعاني العزلة ونقص التجهيز:** يعرف الوسط القروي استمرارا في الفوارق الاجتماعية والاقتصادية وضعف الولوج إلى الخدمات الأساسية التي خول المشرع تقديمها للجماعات الترابية، إلا أن تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أشار إلى أنه لايزال حوالي 3.5 مليون شخص لا يستفيدون من تزويد منتظم بالماء الشروب ونحو 1.3 مليون شخص لا يستفيدون من الربط بشبكة الكهرباء[551] دون تحديد المسؤولية على المكتب الوطني للكهرباء وللماء الصالح للشرب أو الجماعات الترابية، بحيث قدم بشكل مجرد إحصائيات تعبر عن فرملة التنمية في هذا المجال وهو ما أدى إلى استمرار الفقر متعدد الأبعاد والفقر

---

546 التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021 ص42.

547 منظمة الصحة العالمية، قاعدة معطيات المرصد العالمي للصحة، أوردت أن تونس تتوفر على نسبة 12.7طبيبا وتركيا 17.6طبيبا لكل 10000 نسمة.

548 ما بين 10 و 12 في المائة توصي منظمة الصحة العالمية بطبيب لكل 650 نسمة أي 16 طبيبا لكل 10.000 نسمة.

549 المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات الترابية، مصدر سابق.

550 القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.16.124 بتاريخ 25 غشت 2016 ج ر عدد 6501 بتاريخ 19 شتنبر 2016 ص 6630

551 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت عنوان الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، سنة 2018

المطلق[552] على المستوى الوطني الذي ارتفع إلى 4.9% سنة 2022، والهشاشة التي ارتفعت إلى 10 % سنة 2022 [553].

خامسا: المجلس الاستشاري لحقوق الانسان

أطلق المجلس الاستشاري لحقوق الانسان، بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، دراسة حول موضوع الحق في التنمية[554]. وقد ركزت هذه الدراسة على أربعة حقوق ترتبط بقطاعات الشغل والتربية والصحة والسكن ذات الأولوية بالنظر لواقع التنمية بالمغرب. إلا أن هذا التقرير سار على نفس نهج تقارير مختلف الهيآت الدستورية، بحيث قدم رؤيته لأسباب فشل التنمية في المغرب مقدما في ذلك أرقاما وإحصائيات تعتبر مؤشرا على فشل السياسات التنموية المغربية دون الإشارة إلى أنه من بين الأسباب الجوهرية هي تغييب الجماعات الترابية على وضع وتنفيذ هذه السياسات. فقام بدل ذلك على التركيز على سياسات الدولة المركزية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية مع التأكيد على تدعيم سياسة اللاتركيز الإداري، بحيث ركز على أن تنزيل السياسات المركزية المتعلقة بمختلف المجالات خاصة التعليم والصحة والشغل على الرغم من المؤهلات التي تتوفر عليها الجماعات الترابية التي لا تسمح لها بممارستها القوانين التنظيمية، أدى إلى استمرار الفوارق بين الجهات و بين مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية[555].

وقد أرجع المجلس هذا الوضع إلى الإطار القانوني الذي يتضمن مجموعة من النصوص القانونية التي لا تعبر عن وجود سياسة وطنية في مختلف المجالات ذات الانعكاس على التنمية. وهكذا انزلق التقرير الصادر عن المجلس بدوره في اتجاه المطالبة بتكريس دور للجماعات الترابية لكن حصر تقوية هذا الدور في عبارات عامة.

أما بخصوص قطاع السكنى والحق في السكن فإن تقرير المجلس الوطني لحقوق الانسان، على غرار باقي التقارير، لا يشير لأي دور للجماعات الترابية في مجال السكن على الرغم من أن رئيس المجلس الجماعي يعتبر ضابطا لشرطة التعمير، بحيث أن سياسات التعمير توضع من طرف السلطات المركزية ويتم تنفيذها على الصعيد المحلي عن طريق اللجان التقنية التي تترأسها الوكالة الحضرية كوحدة لامركزة. مما أدى إلى تفاوتات بين النصوص القانونية والواقع الذي أنتج صعوبات في تطبيق قواعد الحكامة بحيث لازال هذا القطاع يعاني من عدة اختلالات تتمثل في فوارق مهمة بين الجهات نتيجة سياسة التمركز المفرط لكل

---

[552] يتم تقييم هذا المعدل من لدن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أساس الولوج لخدمات الصحة والتعليم والماء والكهرباء والخدمات الأخرى.

[553] تقرير صادر عن المندوبية السامية للتخطيط خلال شهر أكتوبر 2022 حول أثر جائحة كورونا على وضعية الفقر في المغرب.

[554] دراسة أنجزها المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية سنة 2000حول الحق في التنمية في المغرب بين العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأهداف الألفية للتنمية.

[555] مذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول النموذج التنموي الجديد حول النموذج التنموي الجديد "فعلية الحقوق والحريات في المغرب من أجل عقد اجتماعي جديد" غشت 2020.ص 24.

الوسائل بين يدي الفاعل العمومي على حساب الخصوصيات المحلية وتنوع المقاربات والتعاطي مع موضوع السكنى بشكل قطاعي غير مدمج ضمن منظور شامل للتنمية الترابية[556].

الفقرة الثانية: التقارير الدولية

لم يقتصر تقييم السياسات التنموية على التقارير الوطنية، بل تعداه إلى تقارير صادرة عن عدة مؤسسات دولية تتمتع تقاريرها بمصداقية أكبر، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي **(أولا)** والبنك الدولي **(ثانيا)**.

أولا: تقرير برنامج الأمم المتحدة الانمائي

دأبت الأمم المتحدة على إصدار تقارير سنوية ترصد مؤشر التنمية البشرية في العالم، مستندة في تصنيف الدول وتنقيطها إلى 3 معايير ومعطيات أساسية ترتبط خاصة بمتوسط العمر المتوقع والتعليم والمستوى المعيشي للساكنة، في علاقة بالقدرة الشرائية[557].

وفيما يخص وضعية المغرب في هذه التقارير، فيتبين تصنيفه في التنمية البشرية في الرتبة 123 من أصل

191دولة شملها التصنيف بحصيلة 0.683[558] حيث يتموقع ضمن خانة الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة من بين الدول العربية[559]، اما نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي فناهز 7300دولار (1356 دولار للرجل و3194 دولار للنساء)، بينما مؤشر عدم المساواة بين الجنسين فجاء المغرب في المرتبة 104 برصيد 0.425 فيما نسبة السكان الذين بلغوا المستوى الثانوي في التعليم والذين يتجاوز عمرهم 25 سنة بلغت 37.1 % لدى الرجال و 30.9 % لدى النساء[560].

لكن ما يلاحظ بالنسبة للتقرير الخاص بالتنمية في المغرب هو غوصه في تقييم السياسات المركزية للدولة وتقديم توصيات بشأن تحسينها دون أن يأتي على ذكر الدور التنموي للجماعات الترابية. إلا أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خصص تقريرا منفصلا برسم سنتي 2021 و 2022 تحت عنوان "زمن بلا يقين، حياة بلا استقرار: صياغة مستقبلنا في عالم يتحول" الذي سجل بطء وتيرة التنمية البشرية في المغرب وركز على ضرورة دعم الجماعات الترابية كي تلعب دورها الحقيقي في التنمية. فهذا المعطى أدى إلى تراجع في مؤشر التنمية البشرية خلال العقد الأخير من 1,47 في الفترة الممتدة ما بين 2000 و2010 إلى 1,14 ما بين 2011

---

556 كمدينة الدار البيضاء على سبيل المثال التي لازالت متأخرة في تحقيق أهداف برنامج مدن بدون صفيح، وذلك رغم حجم انتشار السكن غير اللائق الذي تعرفه هذه المدينة.

557 تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية 2021-2022 "زمن بلا يقين، حياة بلا استقرار، رسم مستقبلنا في عالم يتحول". ص25.

558 •يعتمد هذا التصنيف على أربع مستويات:

- المستوى الأول : مؤشر التنمية مرتفع جدا والذي يصنف الدول من 1- 49
- المستوى الثاني: مؤشر التنمية البشرية للدول المرتفعة يحتوي على مراكز الدول من 105 –50
- المستوى الثالث: يتعلق بمؤشر التنمية البشرية المتوسطة والذي يحتوي على المراكز .143–106
- المستوى الرابع : مرتبط بمؤشر الدول الضعيفة من المركز .188 -144

559 احتل المغرب الرتبة 15 عربيا. تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية 2021-2022، مرجع سابق.

560 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2021-2022 ، نفس المرجع ص 26

و2022. أما مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد فقد أشار تقرير الأمم المتحدة إلى أن 1% من المغاربة يعيشون فقرا شديدا وأن 10% معرضون للفقر المتعدد الأبعاد[561].

أما بخصوص توصيات التقرير فقد تضمنت اقتراحات تهدف إلى تطوير عدد من المجالات، كتحسين الاحتياجات في مجال التعليم والصحة وتخفيف العبء الذي تتحمله الأسر في المجالين المذكورين وتعزيز النمو الاقتصادي لخلق فرص عمل لتشجيع الشباب والنساء والرفع من مؤشر الدخل.

وبالنظر إلى المقتضيات القانونية ذات الصلة بالمجالات المذكورة، يتبين أن الجماعات الترابية تبقى بعيدة عن المشاركة في وضع وتفعيل توصيات التقرير المذكور، خاصة وأن هذا الأخير يؤكد فقط على دور المصالح المركزية في تنفيذ التوصيات السالفة الذكر. وقد تقاطع تقرير الأمم المتحدة مع المعطيات الواردة في بعض التقارير الوطنية كما هو الشأن بالنسبة لقطاع التعليم والفقر المتعدد الأبعاد[562] أو الفقر المطلق[563]، فبالنسبة لوضعية التعليم يرى التقرير أن المغرب لا زال بعيدا عن تحقيق المستويات التي وصلت إليها دول في نفس مستواه كالعراق ولبنان وفلسطين وليبيا والجزائر وإيران، بحيث أن متوسط السنوات التي يقضيها الطالب المغربي في التعليم هي 5,9 سنة (5 لدى الإناث و6,9 لدى الذكور) ومعدل سنوات الدراسة المتوقعة هو 14,2 سنة (13,9 عند الإناث و14,4 عند الذكور)[564]

ثانيا: تقارير البنك الدولي

اتسمت تقارير البنك الدولي بالوقوف على سياسات الدولة المركزية وذلك منذ العقد الأخير للقرن العشرين، فقد جاء تقرير البنك الدولي لسنة 1995، ليشخص ما سمي آنذاك بالسكتة القلبية التي كان الاقتصاد المغربي على حافتها. وفي سنة 2006، أصدر مذكرة اقتصادية حول المغرب بناء على منهجيته الجديدة لتشخيص التنمية تحت عنوان "المغرب في أُفق عام 2040" قدم فيه بعض سمات فشل وعدم نجاعة السياسة التنموية الحالية، وأوصى بالدعوة إلى اعتماد نموذج تنموي أكثر فعالية لتجاوز العراقيل التي تواجه التنمية والتي جعلت معدل النمو لا يتعدى نسبة 5,4 % ، لكن لا يشير إلى منح دور معين للجماعات الترابية قصد المشاركة في نسج سياسات عمومية ناجعة تفضي إلى نتائج إيجابية على التنمية.

إلا أن البنك الدولي سيصدر تقريرا آخرا حول التنمية مرتكزا في ذلك على أن النظام اللامركزي لا يعتبر ناجعا وفعالا في المغرب بالشكل الذي يجعله مساهما رئيسيا في تحقيق التنمية انطلاقا من الأسفل. وقد حمل هذا التقرير عنوان " لامركزية الإدارة الحضرية وتحديثها" [565]بعدما تبين أن التوسع العمراني يسير

---

[561] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2021-2022 ، نفس المرجع ص 31.

[562] الفقر المتعدد الأبعاد هو القائم على عدة أبعاد لا تتوقف فقط عند نقص الممتلكات المادية، ولكنها تأخذ في الاعتبار قلة الفرص الضرورية المتاحة من أجل حياة كريمة، كالولوج إلى التعليم والصحة والحصول على فرص الشغل .... الخ.

[563] الفقر المطلق يعني حالة لا يستطيع الإنسان معها الحصول على الحد الأدنى من الحاجات الأساسية الغذائية وغير الغذائية معا.

[564] تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2021-2022 ، مرجع سابق ص 26.

[565] تقرير البنك الدولي حول المغرب تحت عنوان" لامركزية الإدارة الحضرية وتحديثها" منشور بالمقع الالكتروني للبنك الدولي:
https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2020/10/21/morocco-decentralizing-and-modernizing-urban-management

بوتيرة سريعة مما أدى إلى تغيير وجه المراكز الحضرية في المغرب ونمط الحكامة بها مما يفرض دعم استقلالية الجماعات الترابية، أي جعل هذه الأخيرة في حاجة إلى تحسين أنظمة إدارتها لزيادة إيراداتها واستثماراتها. إلا أنه اقتصر فقط على البرنامج الهادف إلى تحسين أداء الجماعات الترابية دون رسم المعالم التي يجب أن يسير عليها نظام اللامركزية في المغرب لتحقيق التنمية.

وفي هذا الإطار قام البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية بتمويل برنامج حسن الأداء [566]، الذي يشمل 100 جماعة يبلغ عدد سكانها مجتمعة 18 مليون نسمة، أي ما يعادل أكثر من 80% من السكان الحضريين في المغرب وحوالي 50% من إجمالي سكانه. إلا أن هذا البرنامج، على الرغم من كونه يستهدف تطوير أداء الجماعات الترابية وتحويل العلاقة بين هذه الأخيرة والسلطة المركزية من المراقبة والتبعية إلى الدعم والمساندة، فإن الإشراف عليه يتم من طرف وزارة الداخلية التي ترمي من خلال البرنامج المذكور إلى خلق تنافسية بين الجماعات الترابية خاصة الجماعات بغية تقديم خدمات عامة ذات جودة ومستدامة، بالإضافة إلى بناء القدرات لمعالجة أوجه القصور في هذا المجال. فإذا كان هذا البرنامج قد حقق الأهداف ذات الأولوية الرامية إلى تمكين الجماعات من تحسين أدائها وخلق منافسة بينها من خلال نشر نتائج التقييمات، وتزويد المواطنين بالأدوات والمؤشرات لتقييم أداء جماعاتهم، فإنه لم يساهم في توطيد نظام لامركزي فعال، فبقيت اختصاصات الجماعات الترابية خاضعة لمراقبة قوية من طرف الدولة تحول دون تحقيق التنمية انطلاقا من المستوى الترابي.

لقد مكن برنامج تحسين أداء الجماعات الترابية من إرساء حكامة ترابية جيدة تمثلت في بداية الأمر في تحسين إدارة الموارد المالية والبشرية والبيئية والصفقات العمومية، حيث أسفر هذا التقييم عن تخصيص منح تستند إلى حسن الأداء لما بلغ 81 جماعة استوفت الحد الأدنى من الشروط الإلزامية. وعلاوة على ذلك، قامت 93 جماعة بنشر القوائم المالية الخاصة بها مقارنة ب 11 جماعة في بداية سنة 2019. كما ساهم البرنامج في رقمنة الخدمات الإدارية، مثل سجل الحالة المدنية وتراخيص البناء والرخص الاقتصادية، بالإضافة إلى رقمنة جلسات المجالس الترابية المنعقدة في إطار الدورات العادية والاستثنائية.

وقد تم إجراء أول تقييم سنوي لأداء الجماعات خلال سنة 2019 من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية، تلته تقييمات أخرى سنوات 2020 و2021 و2022 مكنت الجماعات التي رتبت بين المائة الأوائل من الاستفادة من مبالغ مادية مهمة أنعشت ميزانياتها.

[566] دخل هذا البرنامج حيز التنفيذ في شهر أبريل 2020.

جدول يبين المراتب الثلاثة الأولى للجماعات التي استفادت من الدعم في لإطار برنامج حسن الأداء

السنة	الجماعات المرتبة في المراكز الثلاثة الأولى	عدد النقط المحصل عليها
2019	1- جماعة ورزازات.	84,71
	2- جماعة مولاي عبدالله.	79,80
2020	3- جماعة بوجدور.	76,16
2021	1- جماعة أزرو	93,18
	2- جماعة فاس	93,14
	3- جماعة القصر الكبير	92,59

المصدر: تركيب شخصي من خلال معطيات وزارة الداخلية على موقع الجماعات الترابيةwww..gov.ma

يتبين من خلال هذه النتائج أن الجماعات الصغرى هي التي استأثرت بالمراتب الأولى باستثناء جماعة فاس التي جاءت ثانية خلال سنة 2022.

الفرع الثاني: تقييم السياسات التنموية الترابية على ضوء تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد

على الرغم من الإصلاحات والبرامج العمومية التي تم القيام بها في مجالات مختلفة، لم يتمكن المغرب من توطيد مساره التنموي، بحيث تجلت النقائص على عدة مستويات، إذ اتسم الاقتصاد بالضعف فيما يخص خلق فرص الشغل، مما لم يسمح باستيعاب الوافدين الجدد على سوق الشغل، وهو ما تسبب في تباطئ مسار التحول الهيكلي للاقتصاد الوطني وتوسيع الفوارق الاجتماعية التي لا زالت في مستوى مرتفع في ظل سياق يتسم بضعف الحركية الاجتماعية وبعجز في إدماج بعض الفئات من السكان[567]. كما أن ضعف الحماية الاجتماعية لكونها لا تزال في بدايتها، أدى إلى معاناة فئات واسعة من الساكنة، خاصة النساء والشباب، الذين يشكون ضعف المشاركة والتهميش بفعل عدم إمكانية الولوج إلى فرص تمكنها من إثبات استقلاليتها ومن المواكبة الاجتماعية. أما على المستوى المجالي فإن السياسات التنموية المتبعة لم تتمكن من تقليص الفوارق المجالية ما دامت الثروة الوطنية تظل محصورة في عدد قليل من الجهات، ومن ثم يتبين مدى محدودية السياسات والخدمات العمومية خاصة على المستوى الترابي **(الفقرة الأولى)** مما أدى إلى إضعاف الثقة في السياسات العمومية خاصة الترابية منها **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: محدودية السياسات والخدمات العمومية على المستوى الترابي

إن نجاح السياسات التنموية، تفترض سياسات عمومية ترابية ذات جدوى تجعل من التقائيتها أساسا للعملية التنموية، لكن الواقع أظهر محدودية السياسات العمومية الترابية سواء تعلق الأمر بتصورها وتنفيذها

[567] % يركز 10 الأكثر ثراء 11مرة ثروة ال 10% الأكثر فقرا، التقرير العام للنموذج التنموي الجديد. ص 25، مرجع سابق.

(أولا) أو التقائيتها التي لم تتحقق لحد الآن في ظل مقتضيات مرسوم اللاتمركز الإداري الذي مر على دخوله حيز التطبيق أكثر من خمس سنوات **(ثانيا)**.

أولا: محدودية تصور وتنفيذ السياسات والخدمات العمومية الترابية

تعتبر السياسات العمومية الترابية مسألة حديثة في المغرب، بحيث عرفت دينامية مهمة أدت إلى توطيد مبادئ الحكامة على مستوى السياسات العمومية الترابية، لكن يلاحظ في الواقع عدم تأثيرها بشكل حقيقي في تجويد الخدمات التي تقدمها الجماعات الترابية لاسيما الجهات، وهو الأمر الذي أبرزته لجنة النموذج التنموي الجديد حينما أقرت بتدني جودة الخدمات العمومية والولوج إلى الفرص الاقتصادية والتشغيل، وضعف مبادئ الحكامة الجيدة والمشاركة غير الفعالة خاصة على المستوى الترابي[568]. كما تظهر توصية اللجنة الخاصة بضرورة تقوية قدرات الفاعلين على المستوى الترابي، ونقل مسؤوليات التفعيل إلى المجالات الترابية والفاعلين المحليين مدى قصور السياسات العمومية الحالية على المستوى الترابي، وهو ما يمكن اعتباره اعترافا صريحا بفشل السياسات العمومية الوطنية في التنمية الترابية.

فإذا كان الدستور المغربي قد جعل الجماعات الترابية مساهما في تنفيذ السياسات الترابية، وليست صانعة لها، فإن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية سارت في نفس اتجاه الدستور حينما لم تشر بصريح العبارة إلى سياسات عمومية ترابية، وإنما فقط إلى برامج التنمية التي يجب أن تواكب التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، مما يعني أيضا أن هذه الوثيقة تعبر في حقيقة الأمر على ترجمة السياسات العمومية الوطنية على الصعيد الترابي تحت مراقبة العامل ووالي الجهة والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

ثانيا: ضعف الالتقائية بين السياسات العمومية الترابية

تعتبر التقائية السياسات العمومية من أهم التحديات التي تواجه تدبير الشأن العمومي الترابي في المغرب، إذ تسجل بهذا الخصوص مجموعة من الاختلالات التي تؤثر سلبا على الأداء العمومي المتمثلة أساسا في ضعف مردودية الاستثمارات العمومية ووقعها الاقتصادي والاجتماعي، بسبب عدم التقائية بعض تدخلات

الدولة في المجالات الحيوية مثل التعليم والصحة، والاستراتيجيات القطاعية واللجان المختلطة بين الوزارات.

لقد شكلت الالتقائية على المستوى الترابي إحدى المعيقات التي تحول دون تحقيق أمثل لمتطلبات السياسات العمومية المتمثلة بالخصوص في هشاشة المقتضيات القانونية المؤطرة للامركزية[569]. فحدة الاختلالات تزداد بفعل سمو الحلول الجزئية للإشكالات المطروحة على المستوى الترابي وتعدد المتدخلين مما ينعكس سلبا على مؤشرات التنمية التي تظل ضعيفة مقارنة مع ارتفاع التكلفة بسبب تكرار الأعمال المنجزة الهادفة إلى تدارك النقص الناتج عن تجزيء السياسات العمومية والفصل بينها، كما حصل على مستوى إحدى

[568] تقرير لجنة النموذج التنموي، ص 71، مرجع سابق.
[569] اشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بمدينة أكادير سنة 2019.

المقاطعات التابعة لجماعة فاس، لما برمج مجلس فاس مشروع إعادة هيكلة أحد الأحياء الهامشية في الوقت الذي برمجت فيه شركة العمران نفس الأشغال وبدأت تنفيذها على مستوى نفس الحي.

إن إشكالية التقائية السياسات القطاعية على المستوى الترابي، ترجع أيضا إلى ضعف تعزيز مشاركة الفاعلين المؤسساتيين على صعيد التراب الجهوي التي تعد عائقا في وجه تحقيق الالتقائية وتفادي التدخلات القطاعية الاستعجالية[570]، مما سيمكن من دمج الالتقائية بين السياسات العمومية اللامركزية واللاممركزة والسياسات العمومية القطاعية الأخرى[571]، وهو ما من شأنه أن يوضح الدور المناط بكل من الجماعات الترابية ومصالح الدولة اللاممركزة من خلال العمل التشاركي التنسيقي والاتقائي للفعل الترابي[572].

ومن أهم المعيقات التي تعرفها الالتقائية، ما جاء به تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد من كون أن التسيير يتم من القمة إلى القاعدة، وضعف استشارة المواطنين وإشراك المجالات الترابية وغياب رؤية تنموية شاملة ومندمجة[573]. وفي هذا الصدد، تقر اللجنة بأنه غالبا ما يتم إعداد الاستراتيجيات والإصلاحات بصفة معزولة دون مقاربة مندمجة، مما لا يساعد على التآزر وعلى تقاسم الوسائل بين المصالح اللامركزية واللاممركزة[574] الناتجة خاصة عن بطء تنزيل مرسوم اللاتركيز الإداري.

إلا أن افتقاد المصالح اللاممركزة للوسائل المادية والتقنية والتقريرية اللازمة لتنفيذ وبرمجة المشاريع التنموية على المستوى الترابي، حد من تطور اللاتمركز الإداري وكرس مركزية القرار والطابع البيروقراطي الترابي، بحيث لا يستطيع المسؤول المحلي، دون تفعيل مضامين اللاتمركز الإداري، اتخاذ أبسط القرارات دون الرجوع للإدارة المركزية، مما شكل عائقا أمام تكريس البعد الترابي للسياسات العمومية، وكابحا لنجاح اللامركزية خاصة الجهوية المتقدمة.

كما أن تأخر إنجاز التصاميم المديرية للاتمركز الإداري يعيق تحقيق التقائية السياسات العمومية الترابية،

باعتبارها وثائق يتم الارتكاز عليها لضمان تدبير إداري ترابي يقرن الالتقائية باللاتمركز الفعال، وذلك لتقديم الخدمة العمومية وتدبيرها على أساس تشاركي من خلال تخويل المصالح اللاممركزة للدولة صلاحيات تقريرية تفضي إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو الإقليمي.

إلا أن الواقع يسير عكس إرادة المشرع، ذلك أنه بعد مرور حوالي خمس سنوات على صدور مرسوم اللاتمركز الإداري، لا زالت معظم القطاعات الوزارية لم تخرج إلى حيز الوجود التصاميم المديرية الخاصة بها، مما جعل تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية تجري وفق مقاربة يعمل فيها كل قطاع بمعزل عن غيره في ظل

---

[570] د. ياسر عاجل، تحديات تحديث الادارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 302.

[571] د.محمد ملاح، أثر اللاتمركز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد الخاص رقم 15 سنة 2019 ص 112.

[572] د.منية بنلمليح، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 12، أكتوبر 2017، ص 66

[573] تقرير لجنة النموذج التنموي ص. 139

[574] نفس التقرير ص. 140.

غياب التشاركية والالتقائية ، وهو ما أدى إلى قصور الفعل التنموي على المستوى الترابي، خاصة على صعيد تنفيذ المشاريع المضمنة في البرامج التنموية التي تتم من طرف القطاعات الوزارية المعنية. فمثلا إنجاز مؤسسة تعليمية أو صحية مبرمجة في برنامج التنمية الجهوي أو الجماعي سيتم من طرف الوزارة المعنية التي تبرم الصفقات الضرورية لذلك في غياب أي تشاور مع الجماعة الترابية المعنية.

الفقرة الثانية: ضعف الثقة في السياسيات العمومية الترابية

تعتبر السياسات العمومية الترابية الضامن الأساسي لنجاح أي مشروع مجتمعي، لكونها سياسات متعددة الأبعاد وتخص علاقة المواطن بالمجالس المنتخبة والفاعلين المحليين الآخرين. وهي أيضا متشابكة لما لها من وقع على العلاقات الاقتصادية والاجتماعية من حيث دورها في تبديد الشكوك لدى الفاعلين الاقتصاديين على مستوى الجماعات الترابية ولإسهامها في تيسير التحولات المجتمعية ومواكبتها، وبالتالي فإن نجاح التنمية رهين بتجاوز بطء تنزيل السياسات العمومية على المستوى الترابي **(أولا)** الذي يؤدي إلى ضعف الثقة لدى المواطنين في جدوى مختلف القرارات التنموية **(ثانيا)**.

أولا: بطء تنزيل السياسات العمومية الترابية

أجمعت مختلف التقارير الصادرة عن الهيآت الوطنية والدولية على أن السياسات العمومية المتبعة غير واضحة بالقدر الكافي في توجهاتها، ويعتري تنفيذها في الغالب البطء وعدم النجاعة، لذلك شرع المغرب في تنفيذ سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية الرامية إلى تدارك النقص المتراكم في مجال التنمية والرفع من تنافسية قطاعات أساسية على المستوى الوطني ككل والترابي خاصة.

لكن واقع الحال يتميز بتأخر تنزيل السياسات العمومية على الصعيد الترابي لأسباب أرجعتها لجنة النموذج التنموي الجديد إلى عدة عوامل حددتها في غياب الانسجام بين الرؤية التنموية الوطنية والسياسات العمومية الترابية المتبعة، بالإضافة إلى محدودية قدرات القطاع العام في صياغة وبلورة خدمات عمومية ترابية سهلة الولوج وذات جودة وعدم القدرة على التوقع، وبالتالي تتسع الفجوة بين مضمون بعض النصوص القانونية والواقع الاجتماعي[575]. وقد خلص في هذا الإطار تقرير اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد إلى أن العديد من الإصلاحات، مثل التحول الاقتصادي والتربية والتكوين والصحة والحماية الاجتماعية، تعاني من بطء في التنزيل[576]، ينضاف إلى ذلك أنه لا تزال فعالية القوانين تشكل تحديا كبيرا، ويساهم في إضعاف منسوب الثقة في المؤسسات العمومية الترابية والوطنية في مدى قدرة الدولة على احترام مضمون القوانين والوفاء بتعهداتها. كما أن اعتماد هذه الإصلاحات لا يتم مواكبته بشكل ممنهج وفي آجال معقولة بنشر النصوص التطبيقية ذات الصلة، لا سيما بالنسبة للقوانين التنظيمية والقوانين الإطار.

[575] تقرير لجنة النموذج التنموي ص. 101 مرجع سابق.
[576] تقرير لجنة النموذج التنموي مرجع سابق.ص. 102

وعلى صعيد آخر، فالقوانين التي تعتبر أساس تنزيل البرامج التنموية، لا زال يعتريها نقص في الإعمال الفعلي بها، فعلى سبيل المثال لا يتم احترام إجبارية إرفاق مشاريع القوانين بدراسة حول آثارها المحتملة كما ينص على ذلك القانون التنظيمي رقم 65.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها[577]، وحتى عندما تنجز تلك الدراسات فإن نشر نتائجها لا يتم بكيفية تلقائية. كما أن اعتماد القوانين والإصلاحات لا تتم مواكبتها بنشر النصوص التطبيقية ذات الصلة خلال الآجال المحددة، وهو ما يساهم في تأخير مفعولها، كما هو الشأن بالنسبة للمقتضيات المتعلقة بالاختصاصات الذاتية والمشتركة والمنقولة للجماعات الترابية التي يطبعها أسلوب فضفاض، مما يجعل من الصعب تحديد نطاق تدخل الفاعلين في المجال التنموي الترابي، أو عدم إعداد برامج التنمية الخاصة بالجماعات الترابية خلال السنة الأولى من الفترة الانتدابية بسبب تأخر إصدار المراسيم التطبيقية الخاصة بالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية[578].

ويعتبر ضعف تطبيق القواعد الأساسية للحكامة من بين المعيقات الأخرى التي تتسبب في بطء تنزيل السياسات العمومية على المستوى الترابي، وهو ما ينعكس سلبا على جاذبية التراب والتسويق الترابي من طرف الجماعات الترابية مما يؤدي إلى ضعف ثقة المواطنين في المؤسسات العمومية.

لقد ساهمت مجمل المعيقات المذكورة والخيارات التنموية المتبعة في تعميق التفاوت بين وعود السياسات العمومية والمعيش اليومي للمواطن وتغذية ضبابية الأفق المنشود ، الشيء الذي يزيد من ضعف الثقة في المؤسسات، مما أفضى إلى انطواء الفاعلين على ما هو خاص وذاتي بدلا مما هو جماعي حول أهداف واضحة.

ثانيا: ضعف الثقة في المؤسسات

تعتبر الثقة في المؤسسات خاصة المنتخبة منها، عنصرا رئيسيا في نجاح السياسات العمومية، بحيث تمكن هذه الثقة من بث دينامية إيجابية لدى المواطنين كلما لمسوا تأثير الإصلاحات على حياتهم اليومية وعلى

جودة عيشهم، وبالتالي كلما شعروا بمزيد من الثقة تجاه السلطات المنتخبة والمؤسسات، كلما تولدت لديهم قابلية أكثر للانخراط في العمل التنموي.

لقد أبرز تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد عنصر انعدام الثقة في المؤسسات لدى المواطنين الذين عبروا عنها خلال المشاورات التي أجرتها على امتداد التراب الوطني، بحيث طفت إلى الأفق بعض المخاوف بخصوص المستقبل. وقد أرجعها تقرير اللجنة إلى الإحساس بتعطل آليات الارتقاء الاجتماعي وتلاشي الثقة

[577] القانون التنظيمي رقم 13-65 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.33 بتاريخ 19 مارس 2015 ج ر عدد 6348 بتاريخ 2 أبريل 2015 ص 3515.

[578] استغرق مسار نشر النصوص التطبيقية للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ما يقارب سنتين بعد صدورها في الجريدة الرسمية.

في قدرة المؤسسات العمومية على السهر على الصالح العام التي يزيدها استفحالا الشعور بضعف الحماية الاقتصادية والاجتماعية والقضائية. وفي هذا الصدد، تم التركيز على نقطتين أساسيتين[579]:

- ضعف الإدماج الذي يتسم به النموذج الحالي الذي أدى إلى تعميق الفوارق ومخاطر التراجع الاجتماعي للطبقة الوسطى.
- أزمة الثقة تجاه الفعل العمومي في سياق تردي جودة الخدمات العمومية وضعف الحس الأخلاقي وقيم النزاهة لدى المكلفين بتدبير الشأن العام.

وبذلك، فإن اللجنة أوضحت مدى ضعف الثقة إزاء النخب السياسية والاقتصادية والفئات الاجتماعية الميسورة التي ينظر إليها من زاوية استفادتها من امتيازات غير مشروعة وأنها غير حريصة على المصلحة العامة، فغالبية المواطنين فقدوا الثقة في المؤسسات بسبب عدم الولوج المتكافئ إلى الخدمات العمومية وعدم أداء الإدارة والمرافق العامة، خاصة في مجالات التعليم والصحة والبنية التحتية، لوظيفتها كآلية للإدماج، مولدة إحباطات عميقة ومغذية لأجواء أزمة الثقة في الفعل العمومي وإزاء الدولة والجماعات الترابية[580]. فأزمة الثقة هذه تجعل مكتسبات الديمقراطية التي حققها المغرب محل تساؤل بخصوص روح دستور 2011 والمضامين المثالية التي يحملها مع حقيقة ممارسة السلطة التي تتسم بحكامة ضعيفة يهيمن عليها نمط التدبير المرتكز على ثقافة الامتثال والمساطر الإدارية المعقدة مما يؤثر على الصورة التي يحملها المواطن عن تدبير الشأن العام الترابي، إذ يعتبره تدبيرا مفتقرا للنجاعة وغير شفاف الشيء الذي يؤدي إلى إضعاف الثقة في المؤسسات العمومية والمنتخبة. وكافة المتدخلين العموميين[581].

إلا أن واقع الجماعات الترابية ساهم في انفراط عقد الثقة بين المنتخبين وممثليهم، وذلك راجع لعدة أسباب منها ما هو مرتبط بمستوى الوعي لدى المنتخبين والناخبين على حد سواء، ومنها ما هو مرتبط بسياسة الدولة التي تجعل من إمكانية تنفيذ المجالس الترابية لسياساتها في مجال التنمية تتسم بالصعوبة على اعتبار ضرورة الحصول على التأشيرة قبل تنفيذ مقرراتها ذات الوقع الإيجابي على التنمية كما هو الشأن بالنسبة لبرامج التنمية والتدبير المفوض وإحداث شركات التنمية بالإضافة إلى المخصصات المالية الضرورية لتنفيذها، مما قد يجعل السياسات التنموية على المستوى الترابي عقبة في وجه التنمية. لكن أزمة الثقة في المجالس المنتخبة تمتد أيضا إلى جوانب أخرى تعود في جزء مهم منها إلى النصوص القانونية التي تحد من المبادرة التنموية للجماعات الترابية، كما هو الشأن بالنسبة للقانون الانتخابي الحالي الذي عاد إلى بلقنة المجالس المنتخبة بفعل التخلي عن العتبة التي كان إقرارها سابقا قد أعطى مجالس تتمتع بنوع من الانسجام والاستقرار الذي افتقدته بعد ذلك، مما أدى إلى صراعات بين مكونات هذه المجالس وما لذلك من أثر سلبي

---

[579] تقرير لجنة النموذج التنموي ص. 19

[580] تقرير لجنة النموذج التنموي ص. 20

[581] رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة سنة 2019 .ص 20

على اتخاذ القرارات التنموية وعلى العقد الاجتماعي الذي يربطها بالناخبين، وبالتالي ازدياد ضعف منسوب الثقة في المؤسسات.

كما أن معظم المواطنين غير ملمين باختصاصات المجالس المنتخبة المحلية، ذلك أنهم غالبا ما يعودون للمجالس المنتخبة قصد قضاء أغراضهم بما فيها تلك التي يعود اختصاصها لمؤسسات عمومية أخرى كما هو الشأن بالنسبة لطلبات ترخيص إحداث صيدليات أو محلات البصريات أو ممارسة مهنة الهندسة المعمارية إلى غير ذلك من الاختصاصات التي تعود بشكل حصري إلى الأمانة العامة للحكومة.

ويشكل الجهل بأدوار المؤسسات المنتخبة ترابيا أو وطنيا مصدرا دالا على تدهور الثقة في المؤسسات، حيث غالبا ما يخلط المواطنون بين أدوار البرلمان وبين أدوار المؤسسات المنتخبة الأخرى، إذ يعتقد أغلب المواطنين أن البرلمانيين مسؤولون عن مهام تعد في الواقع من صميم اختصاص المنتخبين المحليين والعكس صحيح، كأن يطالب عدد من المنتخبين نائبا برلمانيا بضرورة إنارة الشوارع أو إحداث حدائق التي لا تدخل ضمن مهامه. وبسبب هذا الخلط في الوظائف، ينظر المواطنون إلى المنتخبين على أنهم غير فعالين وغير جديرين بالثقة. وهذا الأمر أقرت به لجنة النموذج التنموي الجديد حينما أكدت أن ضعف شعور المواطنين بالحماية وعدم القدرة على التوقع، يحد من مبادرتهم، بسبب الهوة الواسعة بين المقتضيات القانونية وبين الواقع الاجتماعي[582].

وفي هذا الإطار تتلاقى خلاصات لجنة النموذج التنموي الجديد مع نتائج الدراسة الميدانية التي أنجزها المعهد المغربي لتحليل السياسات في إطار مشروع "مؤشر الثقة وجودة المؤسسات"، بحيث بينت هذه الدراسة المنحى الذي يظهر انخفاض معدلات ثقة المغاربة في مؤسساتهم المنتخبة. فقد عبر حوالي 69% من المغاربة أنهم لا يثقون في جميع الأحزاب السياسية ويتبنون نظرة متشائمة بخصوص المستقبل ، في حين أعرب نصفهم عن أنها غير راضية عن الوضع الاقتصادي، ويرى حوالي 74 % أن جهود الحكومة في محاربة الفساد ليست فعالة. *كما* تؤكد الدراسة أن حوالي ثلثي المواطنين *(*64 *%)* لا ينوون التصويت في عمليات الانتخابات المستقبلية[583].

يتبين من خلال هذه الدراسة، أن شكوك المواطنين ازدادت حول قدرة المؤسسات المنتخبة المحلية من تحسين أوضاعهم، وارتفاع ثقتهم في المؤسسات الأمنية، كمؤسسة الأمن الوطني ومؤسسة الجيش مقارنة مع المؤسسات

المنتخبة، حيث وصلت نسبة الثقة فيهم إلى حوالي 78 و83%على التوالي[584].

---

[582] تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد ص32 مرجع سابق.

[583] التقرير السنوي الصادر عن *المعهد المغربي لتحليل السياسات المتعلق بمؤشر الثقة وجودة المؤسسات برسم سنة 2021* منشور على موقع المعهد www.mipa.institue/8391 تم الاطلاع عليه بتاريخ 21 يناير 2023 على الساعة 11 و20 دقيقة.

[584] التقرير السنوي الصادر عن *المعهد المغربي لتحليل السياسات*، مرجع سابق.

المطلب الثاني: الدعامات والأسس الجديدة للتنمية في الأنظمة المقارنة

يعتبر نموذج تنموي كل إطار مؤسساتي يكون قد تم التفكير فيه من قبل بشكل دقيق ومنهجي. وهو أيضا إطار عام يرصد من خلاله أوجه تطور الفعل التنموي ببلد ما، إذ نجد في هذا الصدد أن هناك نماذج تنموية رأسمالية تبلورت على يد ادام سميث ودافيد ريكاردو وجون استيوارت ميل المعتمدة على فكرة الحرية الاقتصادية بأدنى تدخل للدولة، بحيث أن ما يحكم عملية الإنتاج في هذا النظام هي آلية السوق، أي العرض والطلب، بحيث مضى على تطويرها قرون خضعت فيها لتجارب كثيرة منها الناجحة ومنها الفاشلة.

كما أن هناك نماذج تنموية اشتراكية جاءت كرد فعل على التوجه الرأسمالي الغربي، إذ يذهب الاشتراكيون التقليديون إلى أن التغيير الواقعي لا يتم إلا بالتنمية الاجتماعية الموجهة، اعتبارا إلى أن التغيير من منظور الفكر الماركسي لا يتأتى إلا عن طريق الانقلاب على المنظومة الاجتماعية القديمة وتعويضها بتركيبة مجتمعية جديدة، تتأسس على الجماعة وليس على الفرد كما هو معمول به في النظام الرأسمالي.

ومن بين النماذج التنموية الأخرى هناك نماذج تنموية استثنائية كالنموذج الصيني، حيث الوجود القوي

والهيمنة المفرطة للدولة في دواليب الاقتصاد والمجتمع، بحيث أن النموذج الاشتراكي يقوم على دعامات مهمة، من قبيل الاقتصاد المخطط ونظام الموازين السلعية الذي يقوم على التوفيق بين الموارد المتاحة والتوفيق بينها وبين الحاجات التي يتم حصرها مقدما.

وأخيرا هناك نماذج تنموية تنبني على القطاع الخاص والقطاع العام في التدبير كما هو الشأن في الدول الاسكندنافية أو ما يعرف بالنموذج التنموي الوسطي الذي يقوم على تحقيق الرفاهية الاجتماعية الجاذبة للاستثمار والمحفزة للعمل المنتج[585]. وبذلك فإن النماذج التنموية المقارنة، قامت على دعامات ورهانات محددة **(الفرع الأول)**، خاصة النماذج النمطية الكلاسيكية والنماذج الوسطية **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: دعامات ورهانات النماذج التنموية المقارنة

إن نجاح التجارب التنموية يفترض الاطلاع على تجارب مقارنة لدى دول أخرى للاستفادة من عوامل نجاحها وتفادي مسببات فشلها أو بطء تطورها لفهم النموذج التنموي، وفق السياقات المتعددة التي تبرز أهميته القصوى على مستوى سيرورة التنمية. وبذلك يجب الإدراك التام للدعامات التي يتأسس عليها هذا النموذج داخل المجتمع بوصفه نموذجا مجتمعيا بالأساس، له دعامات تميز التنمية التي تم تبنيها بناء عليه **(الفقرة الأولى)** والذي يرسم لها رهانات وأهداف يتم الوصول إليها انطلاقا من احترام الدعامات الأساسية التي يقوم عليها النموذج التنموي **(الفقرة الثانية).**

[585] محمد الباكوري " النموذج التنموي الجديد،الأسس النظرية الكبرى" ص 104 ، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: دعامات النماذج التنموية المقارنة

عرفت التجارب التنموية في النماذج المقارنة نجاحا مهما في دول بعينها، بحيث عملت على كبح معيقات الفعل التنموي القائم لديها وفق تصورات استراتيجية ورؤى استشرافية، تجعل من ترسيخ أسس التنمية العادلة والمندمجة هدفها الرئيسي الذي سيعمل على خلق الثروات وتوزيعها بشكل عادل بين كافة مكونات المجتمع مما جعلها تعمل على التقييم المستمر للنموذج التنموي السائد لديها، وذلك من أجل مواكبته للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية التي تتطور بشكل مستمر ومتسارع منذ ثمانينيات القرن الماضي.

ولهذه الغاية فإن التطرق إلى دعامات النماذج التنموية عبر العالم ستساعد على فهم أسباب نجاحها والاستفادة منها في نسج نموذج تنموي مغربي يؤسس لتنمية مستدامة لفائدة الأجيال الحاضرة والمستقبلية.

ومن خلال الاطلاع على بعض التجارب الدولية التي وضعت نماذج تنموية خاصة بها والتي عرفت نجاحا مميزا، نجدها ترتكز على أربعة أسس رئيسية[586] ترتبط بقواعد الحكامة **(أولا)** والمأسسة والاتقائية **(ثانيا)** بالإضافة إلى التضامن والإنصاف **(ثالثا)** وأخيرا التضمينية **(رابعا)**.

أولا: قواعد الحكامة

ينظر إلى الحكامة في الدول التي عرفت طفرة تنموية هامة كسنغافورة وماليزيا وجنوب افريقيا والبرازيل، بأنها الدعامة الرئيسية للتنمية، بحيث يمكن من خلالها تحديد الاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى استحضار أنماط التدبير الجيد. ذلك أن إدماج قواعد الحكامة في السياسات العمومية الترابية لهذه الدول، أدى إلى إنتاج التنمية التي تعتبر عملية متحركة باستمرار من شأنها أن تصبح متاحة للجميع خاصة بالنسبة لموضوعات كالتعليم والرعاية الصحية والتغطية الاجتماعية.

ففي الأنظمة المقارنة تبقى قواعد الحكامة قائمة على رؤية ذات ثلاثة أبعاد[587]:

- المستوى المحلي إلى جانب الدولة ودورهما الرئيسي الذي يتمحور حول خلق البيئة الاقتصادية والقانونية التي تنفذ على مستوى التراب الجهوي والمحلي.
- القطاع الخاص الذي يتحمل مسؤولية تهيئة الفرص المطلوبة للشغل والدخل.
- المجتمع المدني خاصة على المستوى الترابي، الذي ينصب دوره على تسهيل التفاعل السياسي والاجتماعي في إطار نوع من المشاركة في البرامج الاقتصادية والاجتماعية.

فالحكامة كدعامة للنماذج التنموية المقارنة، أدت إلى إثراء مضامين السياسات العمومية، بحيث تعززت فيها التقائية البرامج ورشدت دور الدولة على مختلف المستويات خاصة المستوى الترابي الذي أصبح متشبعا بثقافة التتبع والتقييم والتقويم. ومن ثم فإن العلاقة التي نسجتها تلك الدول بين الحكامة والتنمية أدت إلى تحسين

[586] د.محمد البكوري "النموذج التنموي الأسس النظرية الكبرى" ص 171 مرجع سابق.
[587] المرجع نفسه ص 172.

أنماط الحياة الاجتماعية والصحية والبيئية، وعملت على خلق منظومة دائمة لتحسين أنظمة الحكامة المنفتحة[588].

ثانيا: المأسسة والالتقائية: لقد تبنت الأنظمة المقارنة في سياساتها التنموية مبدأي المأسسة والالتقائية في إرساء النماذج التنموية الخاصة بها ومنطلقا من منطلقات التقييم الموضوعي لمؤشرات الأجرأة التي يمكن أن يقاس على ضوئها درجات تطور نموذج ما في اتجاه تحقيق كل أبعاد التنمية المتوخاة، بحيث أن المأسسة الشاملة والمندمجة توفر الشروط الضرورية لبلورة أسس التنمية عبر تحقيق الأهداف الاستراتيجية بنوع من الفعالية والنجاعة التي تتأسس على الالتقائية، بوصفها من أهم دعامات النموذج التنموي.

وهكذا تبرز الالتقائية كدعامة من دعامات النماذج التنموية في الدول التي طورت مستواها المعيشي وأسست لتنمية ناجحة ومستدامة، هذه الالتقائية التي تساهم في مسألة الإدراك الواعي والجاد بالأهمية الكبرى للتنزيل الفعلي للبرامج والسياسات التنموية، وبالتالي إعطاء الديمقراطية بعدها التنموي المندمج ومضمونها المستدام. فمن خلال ذلك تظهر الالتقائية كمكون من المكونات الضرورية لبناء الاستراتيجيات وفق رؤية متكاملة للتنمية قوامها الالتقائية والشفافية[589]، وبذلك فإن أهمية الالتقائية والحكامة كدعامتين أساسيتين من دعامات أي نموذج تنموي مطروح، تتأسس على عدة مبادئ تهدف إلى الإدماج بين مختلف الفاعلين في مجال السياسات التنموية.

وقد اعتبر تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد الالتقائية في المغرب منطلقا استراتيجيا لتسريع وثيرة إنجاز البرامج التنموية وتنسيق التدخلات المؤسساتية محليا وجهويا ووطنيا[590] كما هو معمول به على مستوى الأنظمة المقارنة.

ثالثا: التضامن والإنصاف

يعد التضامن والإنصاف أبرز المرتكزات التي تبنتها الأنظمة المقارنة في نهج التنمية المستدامة، مما يقتضي على أفراد المجتمع المشاركة والتعاضد في إدارة شؤون الحياة، وهو ما يقوي الشعور بالانتماء والتضامن الاجتماعي والمنصف في التنمية والقدرة على إظهار العمل الجماعي[591]. وبذلك، يعتبر التضامن والإنصاف دعامتين أساسيتين لبناء نموذج تنموي حقيقي متوافق عليه سواء من حيث تحقيق أهدافه المختلفة أو من حيث تنزيل أبعاده المتنوعة. فقد جعلت بعض الأنظمة المقارنة من التضامن إنصافا مستداما ينطلق من القدرات والفرص المتاحة التي تعتمد على خيارات الناس بأنفسهم مما يجعلهم متعاونين تعاونا كاملا داخل الجيل الواحد

---

[588] A.Curtin et M,Hillbrand « La gouvernance ouverte: relier visibilité et moyen d'expression» in n° special la Transparence gouvernementale,RISA n°1,Mars 2012. p.19

[589] د.محمد حركات، "تأثير المصالح المتعارضة في تكوين السياسات المالية والنقدية، التجربة المغربية" ورقة نقدية بحثية مقدمة إلى ندوة "تعارض المصالح في الدولة والمجتمع" التي عقدتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد في بيروت، 2015 منشورة ضمن مؤلف جماعي ج1 المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات 2017.

[590] الملخص التركيبي لتقرير "المغرب الممكن :إ سهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مرجع سابق، ص 86.

[591] د.أمينة مصطفى دلة،"جدلية أولوية" الدولة الحارسة" مقابل المسؤولية الدولية: تحقيق مبدأ التضامن مع مراعاة الخصوصية العربية "، مجلة سياسات عربية ، العدد 20 ، ماي 2016 ، ص19

ومستمر عبر الأجيال، ومن ثم يكون التضامن المنصف ركيزة أساسية للتنمية في المجتمعات المختلفة[592].

لقد تمكنت الدول التي وضعت نماذج تنموية ناجحة من جعل مبدأ التضامن في التنمية، أساسا لنموذج تنموي متضامن في مجتمع متضامن، يسعى إلى الإعمال المنفتح والمرن لقواعد ناجزة معياريا[593] تعزز الاقتناع الكامل بأهمية قيمة التضامن في سبيل الوصول التشاركي إلى المستوى التنموي العام وتوزيعه التوزيع العادل والمنصف بين الجميع، وبالتالي ترسيخ دعامات التضامن في الدولة.

ففي الأنظمة المقارنة قامت الدولة بالسهر على تطبيق مبدأ التضامن المنصف، مما جعل منها دولة تنموية تتوخى بلوغ الأهداف المسطرة خاصة الاجتماعية، بحيث أن الانصاف في مفهوم الفلسفة السياسة هو نفسه المفهوم السياسي للعدالة[594]. وفي هذا الإطار فإن المداولة بين أطراف متساوية من حيث المعلومات التي لديهم عن أنفسهم وعن مجتمعهم ستقودهم إلى اختيار المبدأين التاليين[595]:

المبدأ الأول: لكل شخص حق متساو مع غيره في الحريات الأساسية وعلى أساس مماثل من الحرية للجميع.

المبدأ الثاني: استفادة الأقل امتيازا من مظاهر التفاوت الاجتماعي والاقتصادي في إطار التمييز الإيجابي، على أن تكون مرتبطة بوظائف وبمواقع مفتوحة أمام الجميع وفي إطار من المساواة العادلة في الفرص.

رابعا: التضمينية

يشمل مبدأ التضمينية المشاركة والمحاسبة والمساواة وتحسين السياسات وتعزيز العدالة[596]. فالأنظمة المقارنة عملت على نهج هذا المبدإ قصد تحقيق انخراط مندمج لجميع عناصر ومكونات الحكامة في رسم السياسات الداعمة لمجالات التنمية المستدامة، وجعل السياسات التنموية تشغل حيزا في برنامج الإصلاح المؤسساتي الشامل الذي نهجته هذه الأنظمة، بالإضافة إلى توفير المناخ الملائم لممارسة الفعل التنموي، والقيام بناء على ذلك بتقوية الدعامات الرئيسية لنظام الحكامة[597]. فهذه الدول، عندما اتخذت من مبدإ التضمينية أساسا لسياساتها التنموية، فإنها سعت إلى إشراك كل المواطنين المهتمين بعملية إدارة الحكم من دون تمييز على القيام بذلك عبر الانتخابات والمساهمة في مراقبة الهيئات المسؤولة عن الخدمات العامة.

وتتجلى تضمينية المشاركة في ترسيخ الدعامات الأساسية للديمقراطية التشاركية التي تمكن مشاركة المواطنين في إدارة أو في مراقبة أداء المرافق العامة. وبذلك فإن تضمينية المشاركة تجعل هذه الأخيرة مرتكزا أساسيا في دعم نهج التنمية، فتتحول المشاركة في النهاية إلى حالة تفاعلية تتجدد باستمرار.

---

[592] جون رولز، "العدالة كإنصاف، إعادة صياغة " ،مرجع سابق. ص 97

[593] د.محمد حركات، "تأثير المصالح المتعارضة في تكوين السياسات المالية والنقدية، التجربة المغربية" مرجع سابق.

[594] د.محمد الحداد، "جدلية العدالة والحرية في ضوء الثورات العربية (الديمقراطية باعتبارها عدالة القرن الواحد والعشرين")، ضمن " ما العدالة ؟ معالجات في السياق العربي"، ص392

[595] د.محمد الحداد، "جدلية العدالة والحرية في ضوء الثورات العربية المرجع نفسه ص.398.

[596] د.محمد البكوري النموذج التنموي الأسس النظرية الكبرى، ص. 167 مرجع سابق.

[597] د.محمد البكوري المرجع نفسه.

الفقرة الثانية: رهانات النماذج التنموية المقارنة

يهدف النموذج التنموي، كإطار للرفع من مستوى التنمية داخل مختلف المجتمعات، إلى تحقيق جملة من الرهانات بغية الرقي بالفعل التنموي وتوطيد الدعامات لدولة تسود فيها الحكامة على المستويين الوطني والترابي وذلك بوضع أسس صلبة للتنمية **(أولا)** مما سيمكن من الوصول إلى تنمية فعالة تضع حدا للفوارق الاجتماعية والمجالية داخل نفس المجتمع **(ثانيا).**

أولا: التأسيس لنواة صلبة للتنمية.

عملت الدول التي عرفت تطور تنموي مهم خلال الثلاثين سنة الأخيرة على رسم سياسات تنموية قادتها إلى الانتقال إلى دول ذات اقتصاد منتج عوض اقتصاد مبني على الريع انطلاقا من المستوى المحلي من جهة، ومن تنمية ضعيفة إلى تنمية رائدة من جهة أخرى،وهو الشيء الذي أدى بها إلى الانتقال إلى جني عوائد التنمية.

أ- الانتقال إلى دولة الإنتاج: يتطلب الانتقال من اقتصاد الريع إلى دولة الإنتاج، القطيعة مع الممارسات الريعية بجميع أشكالها كما تطرق لها مجموعة من المفكرين الاقتصاديين. فقد عرف كل من المفكرين حازم الببلاوي وجياكومو لوشياني مفهوم دولة الريع في الثمانينيات عندما درسا أثر الإثراء الهائل والمفاجئ للدول العربية النفطية في عقد السبعينيات من القرن الماضي[598]، ووسعا مفهوم الريع وتداعياته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بحيث ركز الببلاوي على أن الريع قد يكون مصدره الإيرادات الخارجية كالنفط والمساعدات الأجنبية، ويتطلب ذلك توظيف قوة عمل كبيرة في الاقتصاد المحلي لتوليده، والدولة حسب الببلاوي هي المتلقي المباشر والأساسي لهذه الإيرادات.

أما لوشياني فسعى إلى مزيد من الدقة، حيث يتطلب اعتبار الدولة ريعية، أن يشكل الدخل الريعي ما لا يقل عن 40% من دخل الدولة، وأن يشكل إنفاقها جزءا مهما من الناتج المحلي الإجمالي. وأجمع لوشياني وآخرون على أن مصادر أخرى مثل تحويلات المهاجرين وغيرها من المصادر قد تجعل من الاقتصاد اقتصادا ريعيا أو شبه ريعي يضر بالتنمية ويحول دون الاستفادة من عوائدها[599]. فما يميز اقتصادات الدول الباحثة عن تحقيق التنمية الفاعلة هو اعتمادها على الريع الذي يسيطر على دواليب اقتصادياتها، بحيث أن الممارسات الريعية في البلدان النامية، تعد جزءا من النظام السياسي والاقتصاديوتشكل المصدر الأساسي لاكتساب صفة الشرعية.

[598] د.خاليد عبييدات، "المرحلة الانتقالية، طبيعتها ومكوناتها وأنماطها، ضمن إدارة المرحلة الانتقالية ما بعد الثورات العربية، تحرير جواد الحمد، شهرية الشرق الأوسط، ص 17 سنة 2019.

[599] Z.Gutu Kia,« Le Développement Conscient: Un Autre Regard Du Développement», Author House, 2012 p.13

وقد تأسس هذا النظام تاريخيا على عقد قد يكون ضمنيا أو صريحا تمنح السلطة السياسية بموجبه المنفعة الريعية لمجموعة من الأشخاص أو الفئات، مقابل ولائها ودعمها السياسي[600]. وبذلك فإن انتشار الاقتصاد الريعي يقوض تماسك النسيج الاجتماعي، وهو ما يلاحظ على مستوى دول العالم الثالث بكاملها والذي تخلصت منه بعضها في آسيا كسنغافورة وماليزيا وكوريا الجنوبية وبدرجة أقل أندونيسيا، وبأمريكا اللاتينية كالبرازيل ثم إفريقيا كدولة جنوب إفريقيا، فوضعت بذلك رؤية قيمية متكاملة لمتطلبات التحول من نموذج دولة الريع إلى نموذج دولة الإنتاج ضمن عقد اجتماعي جديد بين الحاكم والمحكوم، في إطار دولة مدنية مستدامة موظفة

لطاقات مواطنيها، ضامنة لحقوقهم وحرياتهم[601].

لقد تجاوزت الأنظمة المقارنة قواعد اقتصاد الريع بضمان تحول حقيقي ومستدام نحو دولة الإنتاج[602] والعمل على سبل توجيه الانفاق في تطوير الاقتصاد المنتج وتحديد المستفيدين منه ضمن مفهوم العدالة الاجتماعية[603]، وذلك بفعل الضرر الذي يلحقه اقتصاد الريع بالتنمية بسبب منح امتيازات وخدمات وفرص عمل لصالح فئة معينة من دون مراعاة أي اعتبارات ترتبط بالكفاءة الاقتصادية، بل يكتسي في بعض الأحيان طابعا قانونيا مكرسا في القوانين والمراسيم المنظمة لبعض الأنشطة التجارية أو الصناعية أو الخدماتية[604].

ب- الانتقال إلى تنمية رائدة: تميزت اقتصادات الدول التي تحولت إلى تنمية رائدة، باعتمادها الطريق إلى التنمية الفاعلة التي تتأسس على نظام ديموقراطي يستند على حقوق الانسان ومؤسسات المجتمع المدني. وذلك بتداول المعرفة والمعلومات والشفافية والمصداقية والاحتكام لمعيار الكفاءة فقط.

لقد اعتمدت الدول في الأنظمة المقارنة على المجتمع المدني للانتقال إلى تنمية رائدة، بحيث يعتبر هذا الأخير السبيل الأمثل لتحقيق التنمية، وذلك بتحويل المواطن السلبي الرافض للمشاركة إلى مواطن داعم للسياسات التنموية. فقد عملت هذه الدول على المشاركة الإيجابية في اتخاذ القرار التنموي ومتابعة تنفيذه وتقييمه وتحمل المخاطر المرتبطة به والمشاركة في نتائجه وعوائده وتثمين الموارد المتاحة والممكنة.

إن التنمية التي تجد أرضية خصبة في الأنظمة الديموقراطية، يمكنها أن تتحقق أيضا في غياب الديموقراطية

المتعارف عليها عالميا، ذلك ما يمكن أن يستشف من خلال النموذج الصيني، إلا أن الفرق يتمثل في كون التنمية قد تصل إلى مستويات مهمة دون أن تصل إلى النمو التلقائي المتزايد والمضطرد، وهو ما حدث أيضا

---

[600] M. Lambert « Gestion, maîtrise et aménagement des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest et du Centre», Collection : Études africaines. Série Environnement, Paris : l'Harmattan, 2016,p.15.

[601] ريشارد بول، ليندا إيلدر،"التفكير النقدي كأداة لحل مشكلات العمل والحياة الخاصة" ترجمة عمرو سلام، أحمد حالي. E.Kutub 2016 ص 329

[602] في فرنسا مثلا يتم دمج التنمية المستدامة بشكل عام في مدارس الهندسة، حيث يتم إطلاع الطلبة على التزاماتهم المستقبلية من خلال نشر مدونة أخلاقيات المهندس والتي تنص على أن ينسب المهندس تصرفاته في نهج التنمية المستدامة، كما أن الجامعات المختلفة تقوم بإعداد خطة خضراء للحرم الجامعي الذي لا يمكن لأي مؤسسة تابعة للجامعة أن تتقدم بكلب الحصول على ملصق إلا على أساس معايير التنمية المستدامة.

[603] جون رولز، "العدالة كإنصاف: إعادة صياغة، مرجع سابق.

[604] الملخص التركيبي لتقرير" المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك"، مرجع سابق ص 85.

في إسبانيا في ظل دكتاتورية فرانكو، ولكنها وصلت إلى مرحلة النمو التلقائي في ظل نظام ديمقراطي، وفى ظل الانتماء إلى تحالف دول ديمقراطية ضمن الاتحاد الأوربي[605].

ج- الانتقال إلى الاستفادة من عوائد التنمية : شكل الانتقال إلى الاستفادة من عوائد التنمية القائمة على تطبيق الديمقراطية وحقوق الإنسان رهانا للدول التي قطعت أشواطا مهمة في التنمية، فتكون بذلك قد حققت تنمية شملت كل مناطق الدولة، بحيث لا يكون هناك تركيز على النهوض بمناطق دون الاهتمام بأخرى تكون في حاجة إلى الشمولية في التنمية، وهو نتاج طبيعي لحق الجميع في التنمية سواء على المستوى الديمقراطي أو على مستوى المشاركة في الحصول على العوائد، وذلك ضمن إطار متوازن يشمل تنمية كل القطاعات الاقتصادية من صناعة وفلاحة وخدمات دون اختلالات هيكلية بين القطاعات التي يتكون منها اقتصاد هذه الدول ودون إغفال الاستفادة القصوى من توزيع عوائد التنمية ليشمل العدالة الموضوعية والمستدامة والمستقلة التي تطبعها الحداثة في إطار ديموقراطي على اعتبار أن الديمقراطية ليست ضرورة سياسية، ولكنها ضرورة اقتصادية وتنموية لكونها ترتبط بالإنتاجية وتوفير المناخ الداعم للإبداع.

ثانيا: تحقيق التنمية الفاعلة

يتطلب تحقيق التنمية الفاعلة توفر شروط تتعلق بالرأسمال الاجتماعي والاقتصاد الاجتماعي التضامني.

1- **الرأسمال الاجتماعي والتنمية:** يعرف الرأسمال الاجتماعي بكونه ذلك الرصيد والمخزون التراكمي لدى المجتمع وأفراده من قدرات لحل مشاكلهم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية من خلال تعاون يرتكز على المؤسسات وليس الأفراد[606]، بحيث لم يعد الرأسمال الاقتصادي المكون الأهم لنجاح التنمية وتحقيق أهدافها، بل أصبحت تتحدد بمعايير أخرى كالرأسمال البشري والفكري اللذين يعدان مكونين رئيسيين للرأسمال الاجتماعي الذي لا يمكن أن تقوم التنمية بدونهما، وهو ما يؤدي إلى إنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية المرافقة لمشروع الحداثة بشكل أكثر نجاعة.

لقد عملت الدول في الأنظمة المقارنة على تأسيس رأسمال اجتماعي حقيقي وفاعل يقوم على أساس علاقات مؤسسية وليس على شبكة واسعة من المعارف والمحاباة، أي أن هذه الدول عملت على إشراك الأفراد وجمعيات المجتمع المدني بشكل منظم بهدف تحقيق مصالح مشتركة أساسها الثقة في المؤسسات.

2- **رأسمال اجتماعي داعم للتنمية:** إن التنمية ليست مجرد مجموعة من المشروعات الاقتصادية والخدماتية القادرة على تقديم المزيد من السلع والخدمات، لتحسين نمط عيش الأفراد في المجتمع، إنما هي سيرورة تحتاج إلى تطور وتكيف مع التغيرات المجتمعية، فقد تزداد أعداد المشاريع التي تقدم السلع

---

[605] ريشارد بول، ليندا إيلدر،"التفكير النقدي كأداة لحل مشكلات العمل والحياة الخاصة"، ص. 230 مرجع سابق.

[606] د.محمد البكوري ، "النموذج التنموي الجديد الأسس النظرية الكبرى" مجلة منارة للدراسات القانونية والإدارية سلسلة البحوث الجامعية، العدد 23، 2019 ص13

والخدمات وتحقق المزيد من الإنتاجية ولكن تكون التنمية قاصرةأو تواجه التهديد بصعوبة الحفاظ على الاستمرارية أو انخفاض معدلاتها.

3- **الاقتصاد الاجتماعي التضامني:** يشكل الاقتصاد الاجتماعي التضامني غاية سوسيواقتصادية تهدف إلى إحداث أنشطة مدمجة للساكنة المحلية تعمل على تخفيض التباين بين السكان وتساهم في بناء اقتصاد أكثر شمولية وذكاء يحترم المحيط والبيئة. وعلى هذا الأساس تمكنت الاقتصادات الناشئة والحديثة في الأنظمة المقارنة، انطلاقا من فعاليات الاقتصاد الاجتماعي التضامني، من خلق تنظيم اقتصادي يهدف الى الحد من الفقر والمساهمة في بروز الطبقة الوسطى، وقد استطاعت هذه البلدان من الجمع بين التطور والتوزيع العادل للثروات

الناتجة عن التنمية، كما هو الشأن بالنسبة لمملكة إسبانيا التي اعتبرت الاقتصاد الاجتماعي التضامني من الأولويات الاقتصادية، بحيث لعب دورا بارزا في تشجيع النسيج الانتاجي وفي خفض نسبة الفقر[607].

كما يعتبر الاقتصاد الاجتماعي التضامني رافعة أساسية للتنمية المحلية ومحركها الرئيسي، بحيث أفضت

تجارب الأنظمة المقارنة إلى خلق توازن أدى إلى الحد من حجم الفوارق الاجتماعية وأعطى الانطلاقة لدينامية الإندماج الاجتماعي ضمن أسس تنمية مندمجة. فالاقتصاد الاجتماعي التضامني ينبني على قواعد مهمة تميزه عن الأنماط الاقتصادية الأخرى، وينتظم داخل مؤسسات مهنية فعالة كالتعاونيات والجمعيات والتعاضديات، أو مؤسسات خيرية، ومؤسسات القروض الصغرى مما يؤدي إلى تحقيق بعد التنمية المستدامة[608].

لقد اعتمدت الدول في طفرتها التنموية على تأسيس اقتصاد اجتماعي متضامن منذ عقد الثمانينات لمكافحة الفقر والبطالة والهشاشة والإقصاء الاجتماعي، وذلك بتأسيس اقتصاد محلي اجتماعي تضامني[609]، وهو الشيء الذي يصب في تكريس ديمقراطية وحكامة محلية تجعل من التراب يدبر شأنه في كل معالم الحياة. فالاقتصاد الاجتماعي التضامني هو روح التعاون في العمل الجماعي في احترام لمحيطه وللبيئة، حيث يستهدف كل من الجانب الاجتماعي والاقتصادي اللذين يعتبران متلازمتين لتحقيق التنمية. فقد اعتمدت تجربة الاقتصاد الاجتماعي التضامني في ميادين التنمية والتخفيف من الفقر والهشاشة في عدة دول مثل الهند والصين والبرازيل، وفي دول أوربية أخرى منها إسبانيا وإيطاليا وفرنسا والبرتغال[610].

---

[607] صفية لعزيز، الجهوية المتقدمة كأحد دعائم النموذج التنموي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 143، نونبر-دجنبر 2018، ص 204.

[608] د. ادريس كجي، التنمية الترابية مرتكز لترسيخ النموذج التنموي الجديد، أي مدخلات لأي مخرجات، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، العدد4 سنة 2021 ص 241

[609] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: " الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج27 يونيو 2013 ص 72.

[610]د. القصبي محمد، الزرهوني محمد، وبوعلام محمد "الاقتصاد الاجتماعي سند للتنمية الترابية بالمجال الجبلي، أشغال الدورة الثالثة لمنتدى التنمية والثقافة لإغزران إقليم صفرو فاتح يونيو 2013.

إن نجاح الدول المذكورة في تحقيق تنمية حقيقية ومستدامة جاء بناء على كون أن مفهوم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يرتبط بإشكالية الإنتاج والتوزيع والاستهلاك، وبالتالي لا يخرج عن دائرة إنتاج وتبادل البضائع والخدمات ويتعداه ليشمل قضايا التنمية البشرية كالمستوى المعيشي والصحي والتعليمي، بالإضافة إلى المساهمة في الحد من التفاوتات الاجتماعية عن طريق خدمة الأشخاص في وضعية هشاشة بصفة عامة.

فكل هذه التدخلات التي قامت بها الدول في الأنظمة المقارنة، تمت بناء على تطبيق مبادئ الديمقراطية التشاركية التي تعتبر ركيزة أساسية للاقتصاد الاجتماعي التضامني، على اعتبار أن المشاركة عنصرا مهما في دمقرطة هذا النوع من الاقتصادات، بحيث تشارك مختلف الفئات المستهدفة في رسم السياسات وتتيح لكل الفئات أن تتحكم من الناحية الفعلية في القرارات وعلى جميع المستويات.

الفرع الثاني: النماذج التنموية في الأنظمة المقارنة

يعرف العالم عدة نماذج تنموية طبقتها دول مختلفة ذات أنظمة سياسية متشابهة وغير متشابهة، فمنها ذات النظام الاقتصادي الرأسمالي وأخرى ذات توجه اشتراكي، بينما يتواجد بينهما صنف ثالث مزج بين النظامين المذكورين. فإذا كان القاسم المشترك بين العديد من هذه الدول هو أنها حققت تنمية رائدة تتبع كنموذج، فإن مجموعة أخرى من الدول لم تستطع ركب مسار التنمية لأسباب تختلف من دولة إلى أخرى، لكنها تلتقي كلها في كونها دول استقلت من قبضة المستعمر خلال الجزء الثاني من المنتصف الأول للقرن العشرين.

إن استقلال العديد من الدول في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، طرح عليها تحديات تنموية تقضي بضرورة اختيار نهج محدد وملائم لكل دولة على حدة ترمي إلى الرقي بالمجتمعات المكونة لها من وضع اقتصادي واجتماعي متردي إلى وضع أفضل. لكن بالاطلاع على هذه التجارب نجد أن أغلبيتها تعاني من وجود اختلالات كبيرة بينها وبين الدول الأكثر تقدما ومن ثم فإن خصوصيتها استدعت سياسات اقتصادية مختلفة، وأصبح الحديث بالتالي عن نماذج ونظريات تنموية تجاور النمط الكلاسيكي أو التقليدي **(الفقرة الأولى)** تعرف بالنماذج التنموية الوسطية **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: النماذج التنموية النمطية التقليدية

تعتبر التنمية في مدلولها العام ذلك المسار الذي يقود إلى التغيير واعتماد خيارات تهدف إلى الارتقاء إلى مستوى معيشي أحسن من سابقه، يشمل الإنسان والمجتمع والدولة ويتضمن في آن واحد النواحي الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية. وعلى هذا لأساس حظي موضوع التنمية باهتمام المفكرين والسياسيين وخبراء الاقتصاد، إذ أخذ زخما كبيرا من الاجتهاد والبحث منذ بداية القرن العشرين، سواء على

مستوى التنظير الاقتصادي أو على مستوى المؤسسات الدولية ومراكز البحث[611]، وذلك نظرا لما له من تأثير عميق على الأفكار والبنيات والاختيارات والقناعات.

فمفهوم الدولة التنموية ينطلق من المكاسب المحققة على مستوى النماذج التنموية الناجحة في العالم على الأقل منذ الثورة الصناعية إلى الآن، مع الأخذ بعين الاعتبار مجمل التحديات التي تواجهها الدول النامية بصفة خاصة، والمتمثلة في عالم ينتقل بسرعة فائقة إلى ثورة صناعية يطبعها الذكاء الاصطناعي، مع ما قد تفرزه هذه الأخيرة من رهانات وتحديات.

فمنذ سنوات التسعينيات من القرن العشرين التي عرفت انهيار المنظومة الاشتراكية، وسيادة الشعور بأن النظام الرأسمالي قد انتصر، برزت الليبرالية الاقتصادية بوصفها نموذجا عالميا للتنمية دون منازع وقادر على الاستمرار كما هو الحال بالنسبة للدول المتقدمة في أوربا والولايات المتحدة التي اعتمدت كلها على التدبير الترابي بهدف تحقيق التنمية الشاملة. وبذلك بدأ تطبيق هذا النموذج عالميا على مستوى أوسع، بحيث أصبح النموذج الاقتصادي الذي انتشر في أغلب دول العالم الثالث هو النظام الرأسمالي الحر الذي اعتبر هو السبيل الوحيد للتنمية الاقتصادية **(أولا)**، باستثناء الصين التي حققت مستوى عال من التنمية في ظل نظام اشتراكي شديد التركيز **(ثانيا)**.

أولا: النموذج التنموي الرأسمالي

عرف النظام الاقتصادي العالمي تحولا كبيرا بعد انتهاء الحرب الباردة وانهيار المعسكر الشيوعي بقيادة الاتحاد السوفياتي والنمط الاشتراكي الذي نهجته الديموقراطيات الشرقية، فكان الاتجاه الاقتصادي العام يتمثل في انتشار الفكر الاقتصادي الرأسمالي، خاصة الفكر الذي سارت عليه مدرسة اقتصاد التنمية[612]، الذي كرس مبادئ الرأسمالية وقوى السوق عبر العالم بما فيها دول أوربا الشرقية، وهي الفلسفة التي ظهرت خلال القرن الثامن عشر، وقامت عليها المدرسة الكلاسيكية التي وضع أسسها المذهبية آدم سميث وديفيد ريكاردو وروبرت مالتوس وجون ستيوارت وآخرون، الذين يشتركون جميعهم في فكرة التحليل الجزئي المرتبط بالقطاعات الإنتاجية، خاصة الزراعية، وتأثير الزيادة السكانية.

وقد تبنى هؤلاء الاقتصاديون التقليديون حتمية التوازن التلقائي، من خلال الحرية الاقتصادية للسوق، ونظام المنافسة المبني على المبادلات الفردية وعدم تدخل الدولة في الاقتصاد إلا بغرض فرض بعض الضرائب لتمويل نفقاتها في الدفاع والقضاء والأمن. وقد وجدت إلى جانب هذه المدرسة نظريات أخرى كنظرية النمو الكلاسيكية المحدثة (النيوكلاسيكية) التي تربط النمو الاقتصادي أساسا بالادخار والتقدم التكنولوجي وعملية تكوين رأس المال.

---

[611] د.صفية لعزيز، الجهوية المتقدمة كأحد دعائم النموذج التنموي الجديدن مرجع سابق.
[612] د.علال اليوسفي:التنمية المحلية: المقاربات والرهانات. مرجع سابق.

لقد شكل النظام الاقتصادي الغربي في التنمية والتقدم الذي حققه، عامل جذب منذ أواسط سنوات التسعينيات لمجتمعات الدول الجنوبية على اعتبار أنه سيحقق التنمية ويمهد الطريق نحو تقدم سيؤدي إلى الاندماج في النظام الاقتصادي العالمي السائد في الوقت الحالي، أي النظام الرأسمالي الغربي. وبذلك تعززت النخب الليبرالية في بلدان الجنوب في مواجهة نخب اشتراكية يسارية كانت تعتقد دائما استحالة تحقيق التقدم في بلدان العالم الثالث عن طريق التنمية الرأسمالية التي تؤدي إلى إعادة إنتاج علاقات تبعية الأطراف الجنوبية للمتروبول الرأسمالي الغربي. هذا التوجه الذي أدى إلى بروز قوى اقتصادية جديدة، جعلت من التوجه الرأسمالي أساسا لتحقيق التنمية خاصة دول آسيوية مثل كوريا الجنوبية وهونغ كونغ وتايوان والهند وماليزيا وسنغافورة وإندونيسيا، وأخرى في أمريكا اللاتينية كالبرازيل والمكسيك... إلخ.

إلا أنه بعد انصرام حقبة الحرب الباردة عرف النموذج التنموي الصيني نجاحا كبيرا تحت المظلة الاشتراكية، بحيث حققت الصين[613] في بضعة عقود ما حققه الغرب خلال قرون طويلة. وبالتالي تحولت إلى ثاني أكبر قوة اقتصادية في العالم دون أن تكون بلدا من المركز الغربي.

لكن مع ذلك، تبقى مظاهر تفوق الاقتصاد الرأسمالي أو الانفتاح عليه هي السائدة، وهو ما يظهر من خلال تفوق الدول الرأسمالية التي نهجت الليبرالية الاقتصادية في تحقيق أكبر الاقتصادات العالمية. فمن بين أكبر الاقتصادات العشرين الأولى في العالم لسنة 2023[614] توجد الصين فقط ذات التوجه الاشتراكي، بينما باقي الدول هي إما دول ليبرالية بامتياز كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والمملكة المتحدة أو دول نهجت نموذجا تنمويا وسطيا كإندونيسيا وتركيا (حول النموذج التنموي الوسطي انظر الفقرة الثانية من هذا المطلب) وذلك كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول يبين الدول الأقوى اقتصاديا بين الاقتصادات العالمية

الرقم	إسم الدولة	النموذج الاقتصادي	الناتج الداخلي الخام
1	الولايات المتحدة	ليبيرالي	23 تريليون دولار
2	الصين	اشتراكي	17.73 تريليون دولار
3	اليابان	ليبيرالي	4.94 تريليونات دولار
4	ألمانيا	ليبيرالي	4.22 تريليونات دولار
5	المملكة المتحدة	ليبيرالي	3.19 تريليونات دولار
6	الهند	وسطي	3.17 تريليونات دولار
7	فرنسا	ليبيرالي	2.94 تريليون دولار
8	إيطاليا	ليبيرالي	2.1 تريليون دولار
9	كندا	ليبيرالي	1.99 تريليون دولار
10	كوريا الجنوبية	ليبيرالي	1.8 تريليون دولار

[613] تعتبر الصين دولة من دول الجنوب.

[614] تم إعداد هذا التصنيف الجديد من طرف "جامعة بيورنيا" الهندية استنادا إلى أحدث بيانات صندوق النقد الدولي الواردة في تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي "الذي يصدره الصندوق مرتين سنويا، في يوليوز ويناير، على أساس نمو اقتصادات البلدان، وحجم الناتج المحلي الإجمالي، ومؤشر أسعار المستهلك، ومعدلات البطالة، والفائض، والعجز. مجلة العربي الجديد ليوم الأحد 23 ماي 2023 العدد رقم 3191 السنة التاسعة ص 27.

11	روسيا	وسطي مائل للإشتراكية	1.78 تريليون دولار
12	البرازيل	وسطي	1.61 تريليون دولار
13	أستراليا	ليبيرالي	1.54 تريليون دولار
14	إسبانيا	ليبيرالي	1.28 تريليون دولار
15	المكسيك	ليبيرالي	1.29 تريليون دولار
16	إندونيسيا	وسطي	1.19 تريليون دولار
17	هولندا	ليبيرالي	1.03 تريليون دولار
18	السعودية	وسطي	833.5 مليار دولار
19	تركيا	وسطي	815.27 مليار دولار
20	سويسرا	ليبيرالي	812.9 مليار دولار

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من معطيات صندوق النقد الدولي https://www.imf.org/ar/Publications/WEO/-april-2023

يلاحظ انطلاقا من معطيات صندوق النقد الدولي لسنة 2023 أن التطور الاقتصادي الذي يؤدي حتما إلى الرفع من درجات التنمية يشمل الدول ذات النظام الاقتصادي المعتمد على المستوى الترابي كالولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وباقي الدول المرتبة في العشرين الأوائل عالميا باستثناء الصين ذات النهج الاقتصادي الاشتراكي القائم على المركزية والمنفتح على بعض قواعد الرأسمالية العالمية.

فالولايات المتحدة الأمريكية تعتمد بشكل كبير على النظام الفدرالي الذي يترك مجالا واسعا جدا للمستوى الترابي كما جاء في مفهوم شالميرز جونسون، أستاذ الإدارة بجامعة بيركلي بكاليفورنيا، الذي جعل من الدولة التنموية لا تتدخل إلا في حدود وظائفها الأساسية في إدارة وتنظيم الاقتصاد وتنميته. هذا المفهوم ذاته هو الذي تبنته التجربة اليابانية لإعادة بناء الاقتصاد، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، والذي حدد الدور المحوري الذي قامت به وزارة التجارة الخارجية والصناعة (ميتي) في قيادة عملية التنمية في اليابان[615].

كما أن الدولة التنموية في نظر شالميرز جونسون دولة رأسمالية بالأساس، تقوم فقط بدور المساعد في رسم السياسة الاقتصادية العامة، بينما السوق والقوى المحركة له يبقى لها الدور المركزي. هذا التوجه تحديدا هو الذي مكن اليابان من تطوير بنياتها الصناعية والإنتاجية، وجعلها أكثر تنافسية، كما مكنها كذلك من احتواء التضخم والتحكم فيه وذلك باعتماد نموذج تنموي، من أبرز مقوماته نهج سياسة لامركزية قوية تركت مجالا واسعا للمستوى الترابي في إنتاج التنمية.

ثانيا: النموذج التنموي الاشتراكي الصيني

تعتبر التجربة التنموية الصينية الاشتراكية من التجارب المميزة على الصعيد العالمي في دولة وصل عدد سكانها حوالي خمس سكان العالم، حيث عرفت انجازات تنموية اقتصادية واجتماعية أحدثت تحولات جذرية وعميقة خلال أزيد من ثلاثين عاما من تطبيق الصين لسياسة الإصلاحات الاقتصادية. ذلك أن التجربة التنموية الصينية هي رؤية جديدة تختلف عن الرؤية التي تذهب باتجاه الانفتاح على العالم الخارجي ولاسيما

[615] أشغال الندوة " العولمة الرأسمالية وأثرها على اقتصاديات الدول النامية" : الندوة العلمية الأولى لكلية الإدارة والاقتصاد، 24 - 25مارس ،2015 الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، مركز الكتاب الأكاديمي.

العالم الغربي وإحداث إصلاحات اقتصادية تكون كفيلة بتحقيق الاكتفاء الذاتي للصين ومن ثم تحقيق مستويات من الرفاهية للمواطن الصيني، فأصبح للصين تجربتها الخاصة بوصفها نموذج تنمية استطاع أن ينمو في ظل مركزية شديدة وغياب ديموقرادية حقيقية، ولكن بارتباط مع العالم.

ولفهم السياسات التنموية الصينية التي عرفت نجاحا مهما في ظل نظام شيوعي لا يعتمد اقتصاد السوق، لا بد من الوقوف على مقومات النموذج التنموي الصيني التي تبلورت منذ إعلان قيام الجمهورية الصينية الشعبية سنة 1949، فقد برزت مقومات النظام السياسي الصيني في المواءمة بين الفكر الكونفوشيوسي والماركسي والإنتقال بالمجتمع إلى مرحلة الازدهار عن طريق تكريس فكرة دكتاتورية الشعب الديموقراطية ومركزية

الديموقراطية[616] القائمة على مواجهة الكومنتاج[617] الذي يسيطر عليه الإقطاع.

يتميز تطور مسار التنمية الصيني بسمات طبعت النظام السياسي في عهد ماوتسيتونغ مؤسس الدولة الصينية الحديثة، على الحفاظ على التراث الحضاري الصيني دون تأثر خارجي فعال الذي من شأنه أن يؤدي إلى محو الذاتية الحضارية والثقافية للمجتمع الصيني. فالمتغير الثقافي يعد أحد المحددات الاستراتيجية لعملية التنمية والإصلاح في الصين بما تشمله الثقافة السياسية من مجموعة من القيم والمعتقدات المتعلقة بالعملية السياسية. ويعتبر الفكر الكونفوشيوسي أساس الفكر التنموي الصيني، هذا الفكر عكس تكوين المجتمع الصيني الذي مفاده أن الاهتمام بالعلاقات الانسانية والتمسك بالأخلاق فوق قانون البلاد وهو ما يضفي على السلطة درجة عالية من الاستقامة والثقة[618].

إلا أن الطفرة التنموية الحقيقية ستعرفها الصين على عهد الرئيس دينج شياو بنج الذي حافظ على الخط الموجه للسياسة التنموية الصينية المتمثلة في الاستمرار في تبني المركزية الشديدة مع إدخال بعض عناصر اقتصاد السوق وتحرير الأسعار، وبذلك تم التمهيد لاستراتيجية تنموية تحت شعار "الخيار الجديد"[619] الذي أخرج الصين من عزلتها إلى الانفتاح على أسواق العالم والتكنولوجيا في تحديث الصناعة وتطوير التجارة، بحيث بدأت الصين في اعتماد تجربتها التنموية ليس فقط على مبدأ الاحتكام المطلق لمعيار الكفاءة ولكن تدعيم وتفعيل مبدأ توسيع وتداول المعرفة، مع الاهتمام بنظم التعليم والصحة والتكوين التي تمكن من بناء القدرات والدخول بعمق لتحقيق التنمية والاستفادة من عوائدها.

إن تطور التنمية في الصين لم يحدث إلا بعد تطبيق جزء من مبادئ الرأسمالية التي مزجت مع مكونات الثقافة السياسية الصينية الجديدة التي أصبحت تعتبر أهم ركائز الاستراتيجية التنموية الصينية التي تجمع بين المفهوم الصيني للاشتراكية والمفهوم الرأسمالي الغربي. وتم تطبيق هذا المفهوم على المستوى الاقتصادي

---

[616] B.John,Understanding China.Qguide Te Chinq's Econo;ymHistory Qnd Politicql Structurem Hill and Wing,New York,1997, p.50

[617] الكومنتاج هو الحزب الوطني الحاكم في الصين.

[618] عزة جلال هاشم، الثقافة السياسية الصينية ، السياسة الدولية، العدد 132 أبريل 1998، ص 81.

[619] B.John,Understanding China, Op-cit p.54

بداية مع تنمية الاقتصاد الزراعي والانتقال بعد ذلك إلى قطاعات راكدة أخرى[620]. وبذلك تم الانتقال من اقتصاد موجه للداخل إلى اقتصاد موجه للتصدير نحو الخارج الذي تأسس على الدور المحوري الذي لعبته المناطق الاقتصادية الخاصة خلال عملية الاصلاح والانفتاح[621].

لقد أدى هذا الاصلاح والانفتاح إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث تفوقت الصين على الولايات المتحدة الأمريكية في بداية الألفية الثالثة (سنة 2002) وأصبحت أكبر دولة في العالم لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وثاني أكبر دولة منتجة لتكنولوجيا المعلومات[622]. فعلى الرغم من التقدم الذي حققته الصين دون تعددية حزبية تتيح تداول السلطة وتستند إلى حرية الاختيار ومشاركة المواطنين، فإنها لم تصل إلى مرحلة النمو التلقائي المتزايد والمضطرد بفعل قوة الدفع الذاتي التي تعتمد على جناحين أساسين هما الديمقراطية والاقتصاد الحر اللذين يستلزمان احترام حقوق الإنسان بالدرجة الأولى.

الفقرة الثانية: النموذج التنموي الوسطي

يشير مفهوم التنمية إلى سلسلة من الإجراءات التي تشمل جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

والايديولوجية، وهي مجموعة من العمليات التي يحاول من خلالها الإنسان تحليل التطورات والتغييرات التي تواجه مجتمع ما لفهم المشكلات وتصحيح مسارها بما يتناسب مع المجتمع وتطلعات أفراده. وبذلك تعتبر التنمية عملية تطور شاملة في مجالات حياتية مختلفة تهدف إلى تحسين أوضاع المجتمعات الإنسانية حتى يتحقق مستوى من الرفاهية بما يتناسب مع احتياجاته، أي حسب خصوصيات المجتمعات والدول.

فإذا كانت النماذج الرأسمالية والاشتراكية ترتكز على أسس تحكمها مبادئ طبعت هذين النظامين لعقود، فإن نماذج تنموية أخرى نهجت مسارا وسطيا مزج الكثير من الرأسمالية وجزء من الاشتراكية كالنموذج التنموي

الاسكندنافي وبعض الدول الأخرى في آسيا كسنغافورة وإفريقيا كجنوب إفريقيا وروندا التي لا تتطابق سياساتها

التنموية مع المبادئ الرأسمالية أو الاشتراكية.

أولا: النموذج التنموي الاسكندنافي

يعتبر النموذج الإسكندنافي في الواقع اقتصادا هجينا، مزج بين أساسيات الرأسمالية، وبعض مظاهر الاشتراكية. فوجد بذلك هذا النموذج تماسكا معينا يكمن في استثنائية هذا النظام وفي استحالة تطبيقه على البلدان الرأسمالية الأخرى، خاصة دول العالم الثالث، فهناك ظروف اقتصادية وسياسية واجتماعية وتاريخية

[620] C.Harrison,Promoting Township and village Enterprises as A Growth Strategy in China,in Manuel Guitian and Robert Mundell,IMF, Washington,1996,p.168

[621] عرفت عملية الانفتاح والإصلاح ب "النافذة" و"الحقل التجريبي"

[622] UNCTD,"World Investment Report",2006, p.251

وجغرافية جعلت من الممكن إنشاء النموذج الإسكندنافي لم تتوفر لغيره من البلدان[623]، بحيث تعتمد الدول الاسكندنافية في تحقيق التنمية على مجموعة من المبادئ المؤسسة على الحكم المحلي أو الذاتي شأنها في ذلك شأن الدول الرأسمالية التي حققت أهداف التنمية انطلاقا من المستوى المحلي.

أ- النموذج التنموي الفنلندي: تعتمد دولة فنلندا في تنميتها على المستوى الترابي بفعل قناعتها أنه لا يمكن الرقي بالمجتمع إلا من القاعدة المحلية. فقد ظهر الحكم الذاتي المحلي في فنلندا في الفترة من 1865 إلى 1873 في عدة مدن كانت لا تزال ضمن الحدود الجغرافية لروسيا، وذلك في سياق الأزمة الاقتصادية وأزمة الدولة بعد الهزيمة في حرب القرم والأزمة في البلاد الناجمة عن الحرب الأهلية في بداية القرن العشرين. فقد منح الحكم الذاتي المحلي في فنلندا صلاحيات واسعة لتجاوز هذه الأزمات والدخول في مسار التنمية، ولهذه الغاية، وضعت القوانين اللازمة لإنشاء المجالس البلدية وإنشاء هيئات الحكم الذاتي المحلية، والتي منحت الحق

في التعامل مع الضرائب [624] .

وقد عرف الحكم المحلي في فنلندا تطورا مهما سنة 1917، عندما أصبحت دولة مستقلة، عن طريق تبني قانون جديد بشأن الحكم الذاتي المحلي المنصوص عليه على مستوى الدستور الفنلندي. وقد عرفت البلديات الفنلندية تطورا كبيرا منذ ذلك الحين إلى غاية سنة 1995 التي عرفت صدور قانون بلدي آخر[625] الذي جعل العمل المحلي أكثر فعالية، بحيث أصبحت المجالس البلدية تشكل أساس الحكم الذاتي المحلي المتمثل خاصة في فرض ضرائبها الخاصة، الشيء الذي يمكنها من تقديم جميع الخدمات العامة الأساسية للسكان والتي تستلزم إدراج اعتمادات ومخصصات تتضمنها الميزانية البلدية في الجزء المخصص لتكاليف الاستثمار وذلك لحل مشاكل التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمناطق.

إن المستوى المرتفع من التنمية الذي حققته فنلندا، حدث بناء على الاختصاصات والصلاحيات الواسعة التي منحت للبلديات على المستوى المحلي، بحيث تضطلع هذه الأخيرة بمهام متنوعة من صميم سياسات القرب الضرورية لتقديم الخدمات للسكان المحليين في مجال إمدادات الكهرباء والمياه والتكوين المهني وحماية الطفل وخدمة الضمان الاجتماعي التي تقوم بها السلطات المحلية وليس الدولة، بالإضافة إلى التعليم والحماية الاجتماعية والرعاية الصحية وصيانة مرافق البنية التحتية في منطقة معينة. كما تشارك السلطات المحلية في صيانة المدارس وقاعات الألعاب الرياضية والتعليم العام والمؤسسات التعليمية الأخرى. بالإضافة إلى أنها تتعامل مع صيانة المكتبات وكل ما يتعلق بالمجالات الثقافية ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة

---

[623] د.محمد الصياد، مقال تحت عنوان : النموذج الرأسمالي الإسكندنافي، تم الاطلاع على المقال بتاريخ 25 أبريل 2023 على موقع http://www.alkhaleej.ae/analyzesandopinions

[624] د.عبدالرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، دراسة مقارنة، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020 ص 280

[625] د.عبدالرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، نفس المرجع ص 289

والمرضى وكبار السن، بالإضافة إلى مهام اجتماعية أخرى كالعيادات الشاملة والوقاية وعلاج الأمراض، فضلا عن المشاركة في ضمان حسن سير المرافق العمومية وحماية البيئة[626].

كما تتميز المجالس المحلية في دولة فنلندا باختصاصات ضريبية، حيث يحق لها فرض ضرائب ورسوم على السكان المحليين مثل الضريبة على الدخل، وضريبة الممتلكات وضرائب أخرى تشكل المورد الرئيسي للميزانية المحلية إلى جانب مصادر متنوعة للإيرادات التي تتمثل في الخدمات والإعانات الحكومية والقروض. كما أن المهام التنموية للمجالس المحلية يتم تنفيذها بشكل تشاركي، بحيث يشارك المواطنون بشكل فعال في وضع وتقييم السياسات العمومية المحلية خاصة وأن المجالس المحلية تعتبر أكبر رب عمل في فنلندا التي تشغل اليد العاملة المحلية بنسبة مصاريف تفوق ثلثي النفقات الإدارية العامة للبلديات[627].

كما أن الاهتمام بكل ما يهم المواطن يتم على الصعيد المحلي، فالضمان الاجتماعي والرعاية الصحية يحتلان الصدارة في نفقات ميزانيات البلديات بنسبة 44% من مجموع النفقات، بينما المجال التعليمي والثقافي فيستفيد من حوالي 25%. أما نفقات التشغيل فتستحوذ على نسبة 14%، بينما الاستثمارات فيخصص لها 10% وعوائد القروض 3%، ونفقات أخرى 4% [628].

ب- النموذج التنموي السويدي: يتميز النموذج التنموي السويدي بالاعتماد على الحكم الذاتي المحلي بموجب المقتضيات الدستورية والنصوص القانونية الأخرى التي جعلته ذو توجه اجتماعي، وقد تم تطوير مبادئه الأساسية مع مراعاة التقاليد التاريخية والثقافية والقانونية لهذه الدولة، فكما هو الشأن بالنسبة لفنلندا، فإن التنظيم الإداري في السويد يتميز بنظام لامركزي متطور إلى حد كبير، بحيث يتم تنفيذ العديد من المهام الاجتماعية من طرف الحكومات المحلية في السويد من قبيل الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والتعليم والبيئة وغيرها من المجالات التي تقع على عاتق البلديات وليس الدولة.

فخصوصية نموذج الحكومات الذاتية المحلية في السويد، تتمثل في كونها لا تخضع لقرارات الهيئة التمثيلية للبلدية والرقابة المباشرة من قبل الدولة، بما في ذلك القضايا الأساسية، وهو الأمر الأكثر أهمية لتطوير التنمية، فالبلدية تقوم بتحديد الأهداف والاتجاهات الرئيسية لاشتغالها انطلاقا من وضع الميزانية وتحديد الضرائب التي تراها مناسبة بل وتنظيم الاستفتاءات المحلية، بالإضافة إلى مهام أخرى تعتبر من صميم الخدمات الرئيسية

للمواطنين، وبالتالي فإن مثل هذا النظام يوفر للبلديات حرية أكبر في عملها[629].

كما تعتمد السياسات التنموية الترابية على ميزانيات محلية مستقلة تماما عن الدولة وغير مدعومة من ميزانية هذه الأخيرة، بحيث أن الجزء الرئيسي من الإنفاق من ميزانيات البلديات يتم تغطيته من إيرادات

---

626 تقرير صادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة، 2014.

627 التنظيم القانوني للشؤون المالية المحلية في فنلندا، الجريدة المالية. الطبعة الإقليمية ، سنة 2002 ، N 18

628 التنظيم القانوني للشؤون المالية المحلية في فنلندا، مرجع سابق.

629 كريشين فاليري، النموذج الدستوري القانوني للحكم الذاتي المحلي في السويد: ملخص أطروحة لدرجة المرشح للعلوم القانونية، فينوغرادوف 2008.

الضرائب والرسوم المحلية. وبالتالي، فإن اعتماد الميزانيات البلدية في السويد على مصادر التمويل الخارجية ضعيف، بحيث يتم تنفيذ الأمن المالي للبلديات من خلال ربط ميزانياتها بنظام الضرائب البلدية وزيادة أهميتها الاقتصادية، في حين يبقى دور الدولة في نظام التنمية المالية للحكم الذاتي المحلي منحصرا في معادلة إعادة توزيع أموال البلديات لضمان تنمية متوازنة بين الغنية منها والأخرى الأقل غنى من خلال ما يسمى بالتحويل السلبي. وبذلك تتحقق المساواة في مستوى توفير الميزانية للبلديات والمقاطعات البلدية بالنظر إلى الحاجة إلى تزويد السكان الذين يعيشون في أراضيهم بنفس حجم الخدمات بغض النظر عن دخل البلدية، فضلا عن العوامل المهمة الأخرى التي تختلف حسب خصوصيات المناطق في جميع أنحاء البلاد.

إن ما يميز الاعتمادات التي تنفقها الحكومات المحلية في السويد هو عدم خضوعها لرقابة شديدة من طرف الدولة، ولكن تخضع لتدقيق من طرف مدققين خبراء يعرفون بالمفوضين المنتخبين، وبالتالي فإن للرقابة الديمقراطية الداخلية المكانة العليا في تتبع النفقات المحلية.

ثانيا: النموذج التنموي السنغافوري

استطاعت سنغافورة منذ انفصالها عن ماليزيا سنة 1996، أن تتحول من دولة ضعيفة الى دولة قوية جعلت منها أبرز الاقتصاديات العالمية. فقد أدركت الدولة أنه لا تنمية اقتصادية دون تحقيق تنمية اجتماعية باعتبارها العنصر الأساسي الذي تعتمد عليه عملية التنمية، مما جعل تجربة سنغافورة التنموية مثالا يحتذى به في كيفية بناء الدولة ودعم الاستقرار والنمو فيها. لذلك أولت قضايا التعليم والإسكان والصحة ورفاهية المجتمع أهمية قصوى وخصصت لها ميزانيات كبيرة ركزت على تنمية العنصر البشري باعتباره عنصرا إنتاجيا مهما، خاصة في مجال التعليم الذي تجاوز الاهتمام به التعليم الأساسي ليصل إلى التعليم العالي من خلال إنشاء جامعات تواكب التخصصات الجديدة في سوق العمل الدولي وربطها بعلاقات وثيقة بالمؤسسات والجامعات العالمية، بالإضافة إلى زيادة الإنفاق على التعليم خاصة ما يتعلق بالبحث والتطوير والانتقاء والجودة، فأصبح بذلك التعليم العالي في سنغافورة من أفضل نظم التعليم العالمية الذي تميز.

إن التطور الذي حققته سنغافورة تم في ظل دولة نهجت سياسة تنموية مبنية على التمركز في ظل نظام رأسمالي مختلف عن الرأسمالية الغربية، بحيث يعتبر الحكم المحلي في سنغافورة أداة في يد الدولة لتحقيق التنمية. فمن ناحية استخدمت الحكومة المركزية النمط التشاركي كأحد أشكال الحكم المحلي تقوم الحكومة المركزية من خلاله بتقديم خدماتها عبر وحدات إدارية تابعة لها مؤسسيا وإداريا، ومن ثم فالحكومة المركزية لا تتنازل عن أي من سلطاتها ولكنها توزع وظائفها على مستويات أخرى تساعدها في تدبير الشؤون المحلية دون أن تكون أداة لزيادة تأثير المستويات المحلية. ومن ناحية أخرى عمدت الأجهزة على المستوى الترابي في الدولة إلى إدارة الموارد العامة المحلية إلى جانب تقديم الخدمات العامة للمواطن المحلي.

فقد أعطت الدولة السنغافورية الصفة الإنسانية للرأسمالية ، ذلك أن الشكل السلبي للرأسمالية تحول في هذه الدولة إلى رأسمالية مطبوعة بالرحمة والعدالة والإنسانية، وهذا ما أعطى لهذه الأخيرة وجها جديدا

ومغايرا لما هو معروف على الرأسمالية في شكلها الغربي. ومن هنا فقد ارتأت الدولة في مختلف مراحلها ضرورة أن يحرز المركز التنمية الاقتصادية وأن تضع جميع أجهزتها وسياساتها في خدمة هذه الغاية، والتي تدور حول فكرة محورية قوامها إرساء الاستقرار والنظام في المجتمع وتقديم المجتمع المحلي على الفرد حتى تكون في مصاف الدول المتقدمة.

وبناء عليه، فإن الاستراتيجيات التنموية بقيت بين أيدي الدولة المركزية بحيث حافظت على درجة عالية من المركزية في الأسواق المحلية والمؤسسات الرئيسية بغاية تحقيق الأهداف الأساسية للتنمية التي جعلتها تخلق قدرات تنافسية مكنتها من منافسة الدول الكبرى. فلجأت في بداية الأمر للصناعات البسيطة ثم الصناعات الأكثر تطورا مما جعلها مجالا لجذب الاستثمارات التي مكنتها من فتح باب التجارة والتصدير إلى الأسواق العالمية. وفيما يتعلق بالتنمية البشرية، فقد ركزت الدولة على اتباع السياسات التي تعمل على تحسين الخصائص السكانية من خلال توفير الخدمات الصحية والاجتماعية باعتبار أن الانسان هو محور التنمية.

ثالثا: النموذج التنموي الجنوب إفريقي

تعتبر جمهورية جنوب افريقيا الأقوى اقتصاديا على مستوى الدول الإفريقية ، بحيث يعتبر الجانب التنموي فيها أكثر تطورا من غيره في القارة ، فاقتصادها أكثر تطورا في ظل نظام حكم يعتمد المستوى المحلي كأساس لتحقيق التنمية على المستوى الوطني، خاصة خلال العقود الأخيرة التي عرفت تطورا كبيرا في نظام الحكم المحلي في جنوب افريقيا وما شهده من تطور خلال الثلاثين عاما التي تلت انهيار نظام الحكم العنصري الذي ساد في البلاد لسنوات طويلة، إذ انعكس ايجابا التحول الجذري من سياسة الأبرتهايد والعزل والإقصاء الاقتصادي إلى النظـام الـديمقراطي المرتكز على جودة الخدمات وبرامج التنمية التي يتم تنفيذها على المستوى
الترابي[630]، مما جعل البنية التحتية متواجدة في كل أنحاء الدولة.

فالنموذج التنموي الجنوب إفريقي يجعل من المستوى المحلي نقطة انطلاقه نحو الوطني، وذلك في إطار نظام ديموقراطي شفاف يعتمد التشاركية كأساس لمشاركة المواطنين الواسعة في تدبير التنمية.

- نظام الحكم المحلي الجنوب إفريقي: يتكون الحكم المحلي في جنوب أفريقيا من نوعين رئيسيين من البلديات، وهما بلديات تشكل مناطق حضرية كبرى متروبولية، وبلديات محلية أقل حجما، بينما المناطق غير الحضرية فتتواجد بها مقاطعات، وترتكز كل هذه الوحدات على اقتصادات محلية متنامية مسؤولة عن بناء القدرات والتخطيط على نطاق المنطقة، وقد مكنت من توفير البنية التحتية والخدمات الضرورية للمواطنين.

لقد جعل المشرع الجنوب إفريقي تطوير التنمية المحلية اختصاصا خالصا للبلديات يهدف إلى تحقيق هذه الغاية، وجعل لها ميزانيات فردية تنهج في إطارها لا مركزية السلطات والوظائف، بحيث أن البلدية تتمتع باختصاصات تشريعية وتنفيذية أصلية مخول لمجالس المدينة ممارستها بحكم القانون.

---

630 الخبير الدولي في قضايا الحكم المحلي جرهارد ديكر، خصائص نظام الحكم المحلي في جنوب افريقيا.

وفي هذا الإطار تتولى البلديات القيام بتنظيم وإدارة شؤونها الإدارية وعمليات وضع الموازنات والتخطيط، بحيث تعطى الأولوية للاحتياجات الأساسية للمجتمع المحلي، والمشاركة في برامج التنمية على المستويين الوطني والإقليمي . فتكون بذلك للبلدية السلطة التنفيذية في شؤون الحكومة المحلية، ويجوز لها تفعيلا لإدارتها وضع وتطبيق قوانين محلية فيما يتعلق بالشؤون التي لها الحق في إدارتها مع مراعاة ألا تتعارض مع تشريع وطني أو إقليمي. وللمجلس البلدي سلطة إصدار القوانين المحلية والتصديق على الموازنات وفرض الضرائب المحلية وغيرها من الضرائب والرسوم والحصول على قروض. وبذلك فإن الاستقلالية المالية الفعلية للبلديات في جنوب افريقيا كانت حجر الزاوية في تطوير اللامركزية وتحسين جودة السياسات المحلية وعملية الانتقال الديمقراطي.

- **التشاركية في صنع القرار التنموي:** أسست دولة جنوب افريقيا مباشرة بعد التحول إلى الديموقراطية، حكما محليا قويا يهدف إلى تحقيق التنمية من خلال ممارسة السيطرة الاستراتيجية من قبل الجهات الفاعلة المحلية التي تسعى إلى توطيد إمكانيات القدرات البشرية والمؤسساتية والمادية المحلية بطريقة استراتيجية.

وقد طبقت جنوب أفريقيا مشروع التنمية الاقتصادية المحلية[631] (LED) سنة 1994 أي بعد حوالي أربع سنوات فقط على انهيار نظام الفصل العنصري والتحول إلى الديمقراطية التي أوجدت هياكل محلية منتخبة ديمقراطيا وحكم محلي حقيقي. فقد سعت أدبيات التنمية الاقتصادية المحلية في جنوب إفريقيا إلى دراسة كيفية تحقيق التنمية، وخلصت إلى ضرورة تشاور الحكومات المحلية مع مجتمعاتها وإشراكها في صنع القرار بموجب

الدستور الجنوب إفريقي[632]، بحيث يمنح للسكان المحليين فرصة لعب دور ناشط في التخطيط الاقتصادي المحلي، الذي يضمن اعتماد التنمية المحلية بشكل أكبر على المقومات المحلية، وبذلك تصبح الاقتصادات المحلية في جنوب إفريقيا أكثر مرونة تخلق الكثير من فرص العمل للسكان المحليين وبالتالي تحسين ظروف عيشهم.

وقد عملت الحكومات المحلية على تدعيم الديموقراطية التشاركية بنظام إضافي يعرف بالورقة البيضاء منذ سنة 1998 التي تبنت من خلالها مفهوم الحكومة المحلية التنموية، بحيث أصبح للحكم المحلي دور تنموي

---

[631] اقتصر تطبيق هذا البرنامج في البداية على المدن الكبرى كجوهانسبرغ، وكيب تاون، ودوربان وتم تعميمه تدريجيا على باقي البلديات فيما بعد.

[632] يحدد القسم 152 من دستور جنوب إفريقيا الأهداف الخمسة الأساسية للبلديات المتمثلة في:

- توفير حكومة ديمقراطية وخاضعة للمساءلة للمجتمعات المحلية
- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمجتمعاتهم
- تعزيز بيئة صحية وآمنة .
- تشجيع إشراك المجتمعات المحلية والمنظمات المجتمعية في مسائل الحكم المحلي من خلال التشاور مع المجتمع والسماح للمجتمع بالمشاركة في عملية صنع القرار

توفير الخدمات الأساسية للمجتمعات بطريقة مستدامة - خدمات مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء وإزالة النفايات والصحة وخدمات مكافحة الحرائق والنقل العام والطرق والحدائق العامة.

متكامل يتضمن مشاركة المجتمعات المحلية إلى جانب مجموعات المصالح الخاصة الأخرى في العملية التنموية المحلية.

رابعا: النموذج التنموي الرواندي

عرفت رواندا انهيارا اقتصاديا قبل النهوض الاقتصادي مع الألفية الثالثة، فقد أصدر صندوق النقد الدولي تقريرا تضمن الوضعية الاقتصادية لرواندا، بعد الإبادة الجماعية التي ارتكبتها فئة الهوتو الإثنية في حق التودسي، بحيث حصل انهيار في تقديم الخدمات الاجتماعية والمالية علاوة على ذلك قتل حوالي 40 % من موظفي الخدمة المدنية أو فرارهم من البلاد، مما أدى إلى ارتفاع التضخم وانخفاض الأجور بالإضافة إلى تحدي ندرة الموارد البشرية. وكانت لهذه الوضعية نتيجة سلبية على جميع قطاعات الدولة في السنوات اللاحقة للإبادة، حيث انتجت واقعا كان فيه 80 % من الموظفين العموميين دون شهادة المرحلة الثانوية و3.5 % فقط من موظفي وزارة الصحة كانوا أطباء أو ممرضين مؤهلين[633].

لقد تبنت رواندا فك الارتباط في فكر التنمية بين المسارين اللذين شكلا أساس أدبيات التنمية بمرجعيتها الأوروبية المرتكزة على الجمع بين مسار النمو السياسي أو الديمقراطي وبين مسار النمو الاقتصادي، حيث ازدهرت رواندا اقتصاديا على الرغم من غياب التعددية السياسية الحقيقية وفي ظل قيادة أوتوقراطية انتهجت مسارا للتغيير الفوقي الذي يتم التحكم فيه من أعلى قمة الهرم السياسي[634]، حيث يقوم الزعيم بدور محوري في تغيير القواعد السياسية وتحقيق الرقابة، بالإضافة إلى سهره على محاربة الفساد. وبذلك أطلق على هذا النموذج التنموي الناجح مفهوم "المستبد العادل" الذي عمل على مكافحة الفساد في ظل نموذج تنموي مطبوع بالتمركز الشديد والمتمحور حول الدور الرسمي لرئيس الدولة في السياسات التنموية وتملك رؤية وإرادة التغيير، مما أدى إلى بروز دولة رواندا منذ العقد الثاني للألفية الثالثة كقوة اقتصادية إقليمية مباشرة بعد خروجها من فترة

عصيبة عاشتها مع واحدة من أبرز الفظائع الكبرى في تاريخ البشرية.

وعلى الرغم من ذلك، فقد حققت رواندا تقدما بلغ 8% من معدل النمو الاقتصادي منذ سنة 2001. كما أنها استطاعت تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بخفض نسبة الفقر المدقع إلى النصف منذ سنة 2015، ولديها أعلى نسبة تمثيل للمرأة في البرلمان بنسبة بلغت 64%.[635] لكن بحلول الألفية الثالثة تمت المشاركة بشكل واسع النطاق في تصميم وتنفيذ ورصد المشاريع والسياسات الحكومية بأشكالها كافة. وجرت انتخابات على جميع المستويات في الدولة في المدن والقرى، حيث أعطيت الأولويات بعد هذه الانتخابات للمشاريع التعليمية والصحية والبنية التحتية.

---

[633] تقرير صندوق النقد الدولي حول رواندا تخت عنوان" اقتصاد رواندا لا يزال قويا وزخما سنة 2019"

[634] في واقع الأمر؛ فإن التطور الاقتصادي للبلاد هو نتاج رؤية شخص واحد هو الرئيس بول كاغامي.

[635] تقرير صندوق النقد الدولي حول رواندا، مرجع سابق.

كما أعطيت الأولوية للنساء في البرامج، وأدخلت الهياكل والعمليات المصممة للنهوض بهن على جميع مستويات القيادة والدولة، وبذلك مكن اعتراف السلطات والمجتمع ككل بتضحيات المرأة وبأهمية دورها في إعادة بناء الدولة، فتم إشراكها في تطوير الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ففي ظل المفهوم الروندي للتنمية، قامت الدولة، بإطلاق قمر صناعي أسمته الذي سيوفر اتصالا بالإنترنت بجودة عالية بما فيها جزيرة نكومبو النائية في بحيرة كيفو.

لكن يبقى التساؤل مطروح حول مدى استدامة هذا المنحى الإيجابي للتنمية، بحيث يرى بعض الاقتصاديين أن التحدي المطروح يتعلق بعنصر الاستدامة، لا سيما في مرحلة ما بعد الرئيس كاغامي وذلك لعدة أسباب[636] منها أن تعزيز الانتعاش الاقتصادي يعتمد على ضخ كميات كبيرة من المعونات الغربية التي لا يمكن التعويل عليها بشكل دائم ومستمر بفعل كونها عرضة للتعديل بالنقص أو الإلغاء حسب سياسات الدول والهيآت المانحة، إذ لا يمكن بناء نموذج تنموي مستدام من خلال التعويل على المساعدات الخارجية بشكل دائم.

فإذا كانت الديمقراطية ليست ضرورية من أجل تحقيق تنمية اقتصادية، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الصينية ونموذج النمور الآسيوية، فإن استدامتها في افريقيا تعبر عنها التجارب التنموية الناجحة والمستدامة التي تشهدها دول ديموقراطية تعددية كبوتسوانا وموريشيوس التي لا يعتبر الحكم فيها تسلطيا.

المبحث الثاني: مراحل التحول نحو نموذج تنموي ترابي جديد

طرح الاعتراف الرسمي بفشل السياسات التنموية المتبعة، عدة تساؤلات حول مسألة تقييم دعامات التنمية التي تم تبنيها منذ الاستقلال بشكل يمكن من تجاوز الفشل وتلبية المتطلبات الأساسية للمواطنين. فإذا كان الإقرار بالفشل خطوة أساسية للإصلاح، فإن السؤال يطرح عن الوسيلة التي ستمكن من قيادة هذا التحول نحو نموذج تنموي أكثر استقرارا وصلابة، وعن الجهة التي ستتكلف بصياغة أي مشروع من المشاريع المتعلقة بالتنمية وكيفية تحديدها أو تعيينها أو انتخابها، لأنه غالبا ما تكون هذه الاستفسارات مدخلا مهما منذ البداية لتقييم مسار

تلك المشاريع ومقياسا لدرجة الإرادة السياسية لدى الفاعل السياسي.

لقد بينت وضعية تتبع البرامج السابقة في المغرب أنه يتم اللجوء دائما إلى منطق التعيين الذي يفضي إلى إحداث لجان ذات طبيعة استشارية، مما يعتبر أحد عيوب نمط السياسة التنموية المغربية. فجل المجالس واللجان يحدثها الملك ويتم تكليفها بصياغة المشاريع الإصلاحية أو الإستراتيجية القطاعية أو الوطنية، وهو ما يجعل مخرجات هذه اللجان لا تنبع من واقع البلد بقدر ما ترسم تشخيصا لا يمكنه تجاوز الحدود المرسومة سلفا، وهو ما يتضح من خلال إحداث لجنة استشارية للنموذج التنموي الجديد **(المطلب الأول)** التي أصدرت

[636] مثل الاقتصادي الغاني جورج أيتي.

تقريرا عاما يتضمن مخرجات أشغالها التي اشتملت على أربعة أقسام شكلت فيها الجماعات الترابية مجالا ضيقا على الرغم من التأكيد على أهميته **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: إحداث اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد

أفضى فتح نقاش موسع حول إشكالية التنمية بالمغرب، إلى التفكير في وضع نموذج تنموي متطور عوض سياسات تنموية قطاعية تفتقد للالتقائية والانسجام وغياب رؤية واضحة حول النتائج الممكن تحقيقها. هذا التوجه الذي حظي بالأهمية القصوى في انشغالات الفاعلين، يتوخى التجديد المستمر لأهداف التنمية وتجاوز مظاهر قصورها التي قد تظهر أثناء التطبيق، وبالتالي بلورة نموذج تنموي يشكل قطيعة مع السياسات التنموية التي طبعتها عدة انتكاسات واندحارات كما هو الشأن في العديد من الدول التي عملت على تقويم نماذجها التنموية السائدة، وذلك بضبطها للتوازنات البنيوية والهيكلية وفق تصورات استراتيجية استشرافية.

فالاستراتيجية التنموية يمكن اعتبارها ذلك البعد الذي يعتبر التنمية حلقة مندمجة ومتداخلة من الاجراءات والسياسات الكفيلة بالرفع من جودة الحياة والتي تدمج في سياقها كل مجالات الحياة داخل مجتمع ما[637] وفي إطار يحدد الانتظارات وأشكال التنظيم ووسائل تنفيذ الخيارات الإستراتيجية، ورسم الأولويات التي ينبغي أن تنصب عليها السياسات العمومية في مجال التنمية.

ولهذه الغاية أحدث الملك لجنة استشارية خاصة كلفها بوضع نموذج تنموي جديد يرتكز إلى منظور إستراتيجي شامل ومندمج ضمن إطار مرجعي يؤطر أشغالها **(الفرع الأول)** على أساس مقاربة تشاركية مع مختلف المتدخلين في التنمية بما في ذلك القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني والجماعات الترابية **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: المرجعيات الترابية المؤطرة للنموذج التنموي الجديد

عرفت المجتمعات في السنوات الأخيرة تطورا سريعا، مما طرح تحديا كبيرا على الدولة حول مدى قدرتها على الاستمرار في إنتاج الثروة والتوزيع العادل لثمار التنمية على الفئات والمجالات المختلفة، بمعنى آخر مدى قدرة الدولة على الموازنة بين المتطلبات الاقتصادية الاجتماعية وإمكانياتها الواقعية المتوفرة لديها.

وعلى إثر ذلك ظهر مفهوم النموذج التنموي الجديد في العديد من التقارير والدراسات المختلفة، كتلك التي أنجزها المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية سنة 2012 تحت عنوان ديمومة النموذج التنموي خيار الاقتصاد الأخضر، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في أكتوبر 2013 تحت عنوان النموذج التنموي

للأقاليم الجنوبية. إلا أن هذا المفهوم سيصبح أكثر تداولا من خلال العديد من الخطب الملكية **(الفقرة الأولى)** والتي ترجمتها أشغال اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي على أساس المقتضيات القانونية لاسيما الدستور

[637] د.محمد البكوري " النموذج التنموي الجديد الأسس النظرية الكبرى، مرجع سابق، ص4

والقوانين التنظيمية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: التنمية الترابية في الخطب الملكية

عرف المغرب تحولات جدرية في العقود الأخيرة، تمثلت في التحولات والتطورات التي شهدتها المجتمعات على الصعيد الدولي، وهو ما طرح تحديا على الدولة في مسايرة هذا التطور السريع وبالتالي حل المشاكل الناتجة عن ذلك، خاصة الاقتصادية منها وانعكاساتها الاجتماعية والبيئية.

في هذا الإطار، أثبتت العديد من المعطيات والدراسات[638] أن النموذج التنموي الحالي لم يعد قادرا على متابعة تحقيق مستويات النمو لتلبية الحاجيات المجتمعية الضرورية والقدرة على ركب مسار التكنولوجيا الحديثة، فكثر بذلك الحديث عن الخيارات التنموية في المغرب خصوصا بعد خطاب الملك الذي أقر فيه بأن النموذج التنموي المغربي لم يعد قادرا على تلبية احتياجات المواطن المغربي[639]، وبذلك أصبح من الضروري البحث عن نموذج جديد يلبي هذه الاحتياجات.

وفي هذا الاتجاه، تواترت الخطب الملكية حول موضوع النموذج التنموي الجديد بدءا بخطاب الاعتراف بفشل النموذج التنموي الحالي إلى غاية تنصيب اللجنة الاستشارية المكلفة بصياغة النموذج التنموي الجديد.

فبالعودة إلى الخطب والرسائل الملكية[640] التي تحدث الملك من خلالها عن النموذج التنموي، بما في ذلك نقط قوته وضعفه والإمكانيات والفرص المتاحة إلى جانب المخاطر التي قد تهدد سيره، يتبين أنها تضم المعالم الكبرى للنموذج التنموي الجديد بما في ذلك الرؤية الاستراتيجية التي تشمل الأهداف والمراحل ثم النتائج.

ففي مرحلة أولى تطرق الملك في خطاب العرش لسنة 2010 إلى مقومات النموذج التنموي الديمقراطي لاستكمال أركانه في إطار الواقع المغربي، بحيث حدد في هذا الخطاب الدعامات الأساسية للنموذج التنموي التي حددها في قيام الدولة بدورها الاستراتيجي في رسم الاختيارات الأساسية وتوطيد الصرح الديموقراطي،

بالإضافة إلى جعل المواطن في صلب عملية التنمية، ثم تمكين الاقتصاد الوطني من مقومات التأهيل والإقلاع.

---

[638] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتقرير المعهد الملكي للدراسات وتقرير المندوبية السامية للتخطيط بالإضافة إلى تقارير البنك الدولي المختلفة.

[639] خطاب الملك ليوم 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية (2017-2018) من الولاية التشريعية العاشرة

[640] نص الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المنتدى البرلماني الثاني للجهات، في 16 نونبر 2017،

- الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الدورة الثالثة للمنتدى البرلماني الدولي للعدالة الاجتماعية المنظم من طرف مجلس المستشارين يومي 19 و20 فبراير 2018، والتي تعتبر بوصلة يجب أن تقود عمل جميع الفاعلين والمؤسسات من أجل بلورة رؤية مندمجة للنموذج السياسي والاقتصادي والاجتماعي ببلادنا ولمنظومة الحكامة المركزية والترابية في كل أبعادها."

إلا أن الملاحظ هو غياب الإشارة إلى أي دور للجماعات الترابية في هذا الخطاب، وهو الشيء الذي سيتم تداركه في خطاب الملك لسنة 2012 [641] الذي أشار فيه إلى ضرورة جعل المجال الترابي منطلقا للتنمية المرجوة عن طريق بلورة نموذج تنموي جهوي مندمج يطبق على أوسع نطاق، ويهدف إلى تحقيق التفاعل والتكامل بين البرامج القطاعية وإقامة منظومة اقتصادية جهوية محفزة للنمو ومدرة لفرص الشغل وخلق الثروة.

وفي سنة 2013 أسس الملك لنموذج تنموي جديد خاص بالأقاليم الجنوبية[642] يرتكز على قيم العمل وتكافؤ الفرص واعتباره نموذجا تنمويا متوجها نحو المستقبل تحتل فيه المرأة والشباب مكانة خاصة اعتمادا على مقاربة تشاركية وحكامة جيدة وبرامج متكاملة ومتعددة الأبعاد.

لكن بعد التأسيس لنموذج تنموي جديد خاص بالأقاليم الجنوبية، أشار الملك في خطاب ثورة الملك والشعب لسنة 2014 بأن النموذج التنموي المغربي قد بلغ درجة من النضج تؤهل المغرب لاعتماد معايير متقدمة وأكثر دقة خاصة الرأسمال اللامادي، مما جعله يدخل ضمن الدول الصاعدة. إلا أنه سيعود بعد مرور ثلاث سنوات على الاعتراف بإيجابيات السياسات التنموية المغربية، ليقر على نقيض خطاب سنة 2014 في ثلاث خطب متتالية[643] بالصعوبات والاختلالات التي تواجه تطور النموذج التنموي المغربي من قبيل الإشكالات الاجتماعية والمجالية التي أصبحت تفرض إرساء نموذج تنموي جديد.

يتبين من خلال مختلف هذه الخطب أن النموذج التنموي الوطني السائد قد فشل في تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، بحيث لم يعد قادرا على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين من جهة، وعدم استطاعته الحد من الفوارق بين الفئات المجتمعية وتحقيق العدالة الاجتماعية من جهة أخرى. فالاعتراف بالفشل يعني أن الدولة واعية بتدهور السياسات التنموية التي توالت منذ الاستقلال وبدأت تقر بصعوبات اقتصادية واجتماعية، وذلك بفعل المعيقات التي اعترت مسار التنمية، وفق الخطب الملكية، المتمثلة في ضعف الحكامة الترابية وقلة المردودية في الإدارة العمومية، بالإضافة إلى ضعف كفاءة الموارد البشرية وعدم تحليها بروح المسؤولية وافتقار بعض المناطق لمعظم المرافق والخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والترفيهية وكذا لفرص الشغل، ثم تعطيل المشاريع والأوراش الكبرى لحسابات سياسية أو شخصية.

ومن أجل تجاوز المعيقات والمخاطر التي تهدد النموذج التنموي المغربي أكدت ذات الخطب على أن المغرب بإمكانه وضع نموذج تنموي فعال كفيل بتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، لاسيما قضايا المرأة والشباب في الحصول على مناصب شغل وعلى الخدمات الأساسية الضرورية. وهنا يطرح السؤال عن الجهة التي ستتكفل بوضع مخططات من هذا القبيل وعن الكيفية الواجب اتباعها في صياغة النموذج الجديد بشكل

---

641 خطاب الملك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء لسنة 2012

642 خطاب الملك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء لسنة 2013.

643 بمناسبة عيد العرش لسنتي 2017 و2018 وخلال افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان لسنة 2017

يعكس الإجماع الوطني من أجل بناء نموذج تنموي يبرز الأولويات الوطنية. فالتنمية الاجتماعية، تبقى الأساس الذي تنبني عليه مشاريع النمو الهادفة إلى الدفع بالتنمية المتوازنة لمحاربة الفقر والتهميش والتي لا ينتج عنها طبقة فاحشة الثراء وأخرى تعيش الفقر المدقع.

ونتيجة لما سبق، فإن التشخيص الذي قام به المغرب لنموذجه التنموي خلص إلى الرغبة في ترسيخ قواعد للحكامة في جميع أبعادها بما في ذلك المنظومة القانونية التي تؤطره. وبذلك فالنموذج التنموي لن يكون برنامجا اقتصاديا محضا بل سيشكل إطارا مرجعيا للفاعلين في وضع السياسات العمومية. ورغبة في وضع معالم النموذج التنموي الجديد، أعلن الملك خلال افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان لجنة كلفت بإعداد نموذج تنموي جديد مهمتها تجميع المساهمات وبلورة خلاصاتها في إطار نظرة استراتيجية شاملة ومندمجة تكون موضوع مشروع النموذج التنموي الجديد[644]. وفي نفس الخطاب دعا الحكومة إلى مراجعة عدد من المساطر والقوانين لتيسير حياة المواطنين وتعزيز موقع المغرب كمستقبل للاستثمارات الأجنبية.

يستشف من خلال مختلف الخطب التي ألقاها الملك أن المحاور الكبرى التي ستساهم في تجاوز سلبيات التي تعتري السياسات التنموية السابقة تكمن في ملاءمة السياسات العمومية لتستجيب لانشغالات المواطنين ونقل الكفاءات البشرية المؤهلة والموارد المالية الكافية للجهات بموازاة مع نقل الاختصاصات، بالإضافة إلى تفعيل اختصاصات الجماعات الترابية في إطار الديموقراطية التشاركية وبلورة سياسة جديدة مندمجة للشباب تقوم على التكوين والتشغيل، وأخيرا تسريع وثيرة تفعيل المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي كمؤسسة دستورية[645] للنقاش وإبداء الرأي وتتبع وضعية الشباب[646].

الفقرة الثانية: المرجعية القانونية للتنمية الترابية

احتلت التنمية مركز الصدارة ضمن اهتمامات الدول كافة، حيث عملت كل منها على صياغة برنامج تنموي خاص بها يتلاءم مع خصوصياتها، والمغرب لم يكن استثناء لهذه القاعدة، فبعد الاستقلال وضع أولى خطواته الهادفة إلى تحقيق التنمية بدءا بسياسة المخططات مرورا بالتخطيط الاستراتيجي مع بداية الألفية الثالثة والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وانتهاء بالإقرار بالفشل والمبادرة إلى وضع نموذج تنموي جديد لتحقيق ما فشلت فيه مختلف السياسات التنموية السابقة.

وقد تكلفت لجنة استشارية التي عين أعضاؤها الملك، بوضع الأسس الكبرى لهذا النموذج التنموي الجديد مستلهمة في ذلك بروح الدستور **(أولا)** والقوانين التنظيمية التي عملت على تنزيل المقتضيات الدستورية لاسيما القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وقوانين قطاعية أخرى **(ثانيا)**.

---

[644] تم إحداث لجنة النموذج التنموي الجديد بمناسبة خطاب ألقاه الملك أثناء افتتاح الدورة التشريعية الثالثة للولاية التشريعية العاشرة يوم 12 أكتوبر 2018

[645] الفصل 170 من دستور المملكة، مرجع سابق.

[646] الفصل 33 من دستور 2011 مصدر سابق.

أولا: الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال الدستور

ترتكز السياسات التنموية على أرضية القيم والمبادئ والأهداف ذات القيمة الدستورية المؤسسة على الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة والتضامن والعدالة المجالية والمساواة وتكافؤ الفرص وفعلية الحقوق والكرامة والعدالة الاجتماعية وإدماج الفئات الهشة التي تشكل أسس التنمية بشكل عام والتنمية الترابية على وجه الخصوص، وكذا التزامات الدولة الدستورية بموجب الفصل 35 و39 من الدستور. بالإضافة إلى الضمانات الجوهرية والإجرائية المتعلقة بتحقيق الطابع الفعلي للحقوق والحريات المضمونة دستوريا، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية[647].

لقد حظيت الجهوية المتقدمة بمكانة متميزة في الدستور المغربي لسنة 2011، حيث جعل منها أساس التنظيم اللامركزي وذلك عن طريق تخويل الجهات مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، فكل المقتضيات التي جاء بها الدستور المغربي تبرز أهمية المرجعية الدستورية في تكريس الجهوية المتقدمة بكل أهدافها ومرتكزاتها المتعددة الأبعاد، كما أنها تعتبر تكريسا فعليا للخطب والتوجيهات الملكية وهو ما يؤكد على أهمية البعد التنموي للجهوية المتقدمة.

لقد كرس النص الدستوري رسميا البعد الديمقراطي على مستوى الوحدات اللامركزية باعتبار أن الجماعات الترابية أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام وتدبر شؤونها بكيفية ديمقراطية، إن التدبير الديمقراطي يقتضي وجود جماعات ترابية قوية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وفي هذا المجال نص المشرع الدستوري المغربي بموجب الفصل 138 على قيام رؤساء مجالس الجهات ومجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها، حيث أنه عمل على إقرار مبدأ المساواة بين الجماعات الترابية بحيث لا تمارس أية جماعة ترابية سلطة رئاسية على جماعة ترابية أخرى[648] جاعلا بذلك سلطة تنفيذ مداولات ومقررات المجالس المنتخبة بيد رؤسائها.

إن التوازن بين السلط من الناحية الأفقية يعتبر قائما بفضل توازن مماثل على الصعيد العمودي، وعليه فإن تطبيق الجهوية المتقدمة يترتب عنه تطبيق متقدم لمبدأ التوازن بين السلط، فقد حرص المشرع الدستوري على تعريف النظام الترابي للمملكة في الفصل الأول من الدستور حيث نص في الفقرة الأولى على أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية، بينما خصص الفقرة الأخيرة من نفس الفصل للنص على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة.

وبذلك، يمثل الدستور المرجعية الموحدة للسياسات التنموية بالمغرب وإطارها المرجعي، بحيث تعمل مختلف السياسات العمومية على ترجمة مبادئه إلى رافعات للتنمية التي لا تقتصر فقط على ما هو اقتصادي ورأسمالي، بل أيضا على ترسيخ قيم الانفتاح والاعتدال والتسامح وحقوق الإنسان في بعدها الكوني وعدم

---

[647] الفصل 6 من دستور 2011 مصدر سابق.

[648] الفصل 138 من نفس الدستور.

قابليتها للتجزيء[649]، بالإضافة إلى حقوق المغاربة المقيمين في الخارج والمساواة بين مختلف فئات المجتمع، ثم التشبع بروح المسؤولية والمواطنة الملتزمة المرتبطة بشكل وثيق مع المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور المغربي.

فبالإضافة إلى المقتضيات الدستورية العامة المتعلقة بتحقيق التنمية، فإن الدستور أولى مكانة متميزة للمجالات الترابية التي تهدف من خلالها تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، بحيث نص الدستور على الارتقاء بالنظام الجهوي وتوطيد ركائز الجهوية المتقدمة وتدعيم مكانتها المجالية في إطار الحكامة الترابية التي ترتكز على مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن، بالإضافة إلى تكريس المقاربة التشاركية عبر تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم في إطار التنمية الجهوية المندمجة طبقا للاختصاصات التي خولها الدستور المغربي للجهات المبنية على مبدأ التفريع، لاسيما السلطة التنظيمية لممارسة صلاحياتها.

كما مكن الدستور الجماعات الترابية، خاصة الجهات من وسائل مادية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة قصد ممارسة اختصاصاتها ووظائفها التدبيرية والتنموية، بالإضافة إلى رصد وسائل أخرى لفائدة الجهات لدعم سياساتها التنموية عبر إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي بهدف سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية، وصندوق للتضامن بين الجهات قصد تحقيق التوزيع المتكافئ للموارد والتقليص من التفاوتات بين الجهات.

يعتبر التكريس الدستوري للتنمية المحلية من أهم المستجدات على مستوى الدستور المغربي الذي جعل من الجهوية المتقدمة الدعامة الأساسية لأجرأت اللامركزية والتنمية المحلية، وعليه فقد تم تمكين الجماعات الترابية من الاضطلاع بدورها كمحرك أساسي للتنمية[650] من خلال جعل رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى يقومون بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها وتساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين، بالإضافة إلى ضمان مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي ضمن مجال المقاربة التشاركية التي اعتمدها الدستور من خلال الآليات التشاركية التي تجعل من المواطنين والجمعيات فاعلين حقيقيين في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

وفضلا عن هذه الاختصاصات، أصبحت الجماعات الترابية تتوفر أيضا في مجالات اختصاصاتها وداخل
دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، في حين يساعد ولاة الجهات والعمال رؤساء المجالس المنتخبة خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية[651].

---

[649] تصدير دستور 2011. مصدر سابق.
[650] الفصول 138 و137 و 139 من نفس الدستور.
[651] الفصل 145 من نفس الدستور..

ومن منطلق أن الدساتير لا تستطيع أن تقرر في كل شيء، فقد حرص المشرع من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على تنزيل المقتضيات والمبادئ الدستورية المتعلقة بالتنمية الترابية عن طريق

وضع مجموعة من التدابير التنفيذية المباشرة بغية إعادة صياغة مفهوم التنمية انطلاقا من المستوى الترابي.

ثانيا: الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال القوانين التنظيمية

عمل المشرع الدستوري المغربي على منح الجهة كجماعة ترابية مكانة الصدارة بين باقي الجماعات الترابية الأخرى وتبنى آليات جديدة لهذا الغرض، منها التدبير الحر القائم على توسيع سلطة تدخل الجماعة الترابية والتخفيف من سلطة الرقابة عليها، وبناء علاقة جديدة بينها وبين كل من الإدارة المركزية واللاممركزة على المستوى الجهوي.

إن ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي عامة على مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن ومشاركة السكان

المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، يحمل توجها واضحا نحو نهج جديد في التدبير الحكاماتي للشأن الترابي، والذي يعتبر التدبير الحر من بين أهم الحريات التي تضمنتها القوانين التنظيمية ضمن تنزيلها للمقتضيات الدستورية والواجب احترامها من قبل جميع السلطات السياسية والإدارية والقضائية، ومن قبل المشرع نفسه، ومن ثمة فإن التنصيص القانوني على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية جاء ليضفي نوعا من القداسة عليه.

كما يسعى مبدأ التدبير الحر إلى منح المجالس الجهوية الصلاحية والحرية في تحديد برامجها في احترام للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبمراعاة للإمكانيات التمويلية المتاحة، وبذلك تكون القوانين التنظيمية قد وضعت أسسا لرؤية جديدة لدور الجماعات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما يتطلب تزويد الجماعات الترابية بالموارد والإمكانات اللازمة لتنمية مؤهلاتها الاقتصادية لضمان مستوى معين من الجودة في الخدمات العمومية المقدمة ومواكبة كافة الفاعلين الآخرين الذين يساهمون في تحقيق التنمية الجهوية.

تشكل الوضعية القانونية والمؤسساتية الحالية للجماعات الترابية، النتيجة الطبيعية للاختصاصات التي تمارسها في تدبير الشأن العام المحلي وفق مقاربة تشاركية تجعل الساكنة المحلية في صلب العملية التنموية على المستوى المحلي، وهو ما يقتضي توفر عدة عوامل تتعلق بقدرة مواردها الذاتية على تغطية نفقات تسييرها أي بلوغ استقلالها المالي، ثم تأهيل المنتخبين وجعلهم قادرين على ممارسة اختصاصاتهم في وضع برامج التنمية والسهر على تنفيذها بمساعدة طاقم إداري قانوني وتقني يكون قادرا على إعداد وتنفيذ المشاريع

الإنمائية، إلى جانب وجود بيئة ملائمة تجعل المواطنين مهتمين بشؤون الجماعة وواعين بأسس الديمقراطية التشاركية.

فقد أضحت تحتل الجماعات الترابية مكانة دستورية وتنظيمية ووظيفية مهمة في التنمية، فهي شريك ترابي أساسي للدولة في إعداد وتنفيذ برامج التنمية على المستوى الترابي باعتبارها وحدة ترابية تتمحور حولها مختلف المشاريع التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الفرع الثاني: مكانة الجماعات الترابية في أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد

تميزت أشغال اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي بالطابع التشاركي خلال القيام بتشخيص الوضع الحالي

للتنمية، مما سيمكن من وضع الاستراتيجيات الكفيلة لتجاوز أسباب فشل السياسات التنموية السائدة إلى حد الآن. لكن البعد التشاركي في أشغال اللجنة كان انتقائيا إلى حد ما، بحيث أن اللقاءات التي تمت على المستوى الترابي شملت جميع الفاعلين في التنمية باستثناء المجالس المنتخبة التي كان اللقاء معها يتم عبر جمعيات المنتخبين خاصة الجهويين وهو الشيء الذي لن يمكن اللجنة من تجميع المعطيات الحقيقية على المستوى الترابي والمحلي.

فبالاطلاع على مضمون التقرير الصادر عن لجنة النموذج التنموي الجديد، يتضح أن المجال الترابي في شقه المنتخب لم يحظ باهتمام ملحوظ في المجال الترابي الذي أخذ حيزا مهما من هذا التقرير الذي كان يقصد في جوهره الجانب المتعلق بتنفيذ السياسات التنموية القطاعية التي تختص بتنفيذها مختلف الوزارات على المستوى الترابي. وبالتالي فإن المهام والأهداف الترابية للجنة النموذج التنموي الجديد تراهن على المجال الترابي في تحقيق أهداف التنمية انطلاقا من المركز **(الفقرة الأولى)** وليس على أساس اللامركزية التي تستوجب إشراك الجماعات الترابية في الوصول إليها **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: المهام الترابية للجنة النموذج التنموي الجديد.

تلعب الجماعات الترابية دورا محوريا في رسم المعالم الأساسية للتنمية في الأنظمة المقارنة. فالتنمية فعل يستوجب توظيف الإمكانيات المالية والبشرية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية أو الموضوعة رهن إشارتها من طرف الدولة لتتمكن من القيام بالدور التنموي المنوط بها. فتدخل الدولة لا مناص منه في رسم السياسات العامة التي يجب أن تسير عليها المستويات المحلية، بمعنى أن التنمية لا تأتي بصفة تلقائية ومحصلة لظروف معينة، بل تأتي عن طريق وضع مجموعة من التدابير، وبالتالي تحقيق مجموعة من الأهداف كالرفع من مستوى المعيشة ثم تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية بين الجماعات الترابية.

إلا أن إقرار رئيس الدولة بفشل السياسات التنموية المتبعة منذ الاستقلال واتخاذه لقرار إحداث لجنة استشارية خاصة تمهد الطريق نحو نموذج تنموي جديد، طرح التساؤل حول تركيبة هذه اللجنة **(أولا)** ومدى نسج تصوراتها حول الدفع بعجلة التنمية انطلاقا من المستوى الترابي **(ثانيا).**

أولا: الهوية الترابية في تركيبة لجنة النموذج التنموي الجديد

بعد الاعتراف بوجود اختلالات في التدبير العمومي الذي سبب فشل السياسات التنموية عموما وتحميل ذلك من رئيس البلاد للمسؤولين المنتخبين على وجه الخصوص، عين الملك أعضاء اللجنة الاستشارية التي ستتولى إعداد نموذج تنموي جديد للمغرب، البالغ عددهم 35 شخصية من بينهم مسؤولون في الدولة وخبراء أكاديميون ومهنيون على مستوى عال من الخبرة ، بالإضافة إلى شرائح أخرى . أما على المستوى المؤسساتي، فاللجنة ضمت مؤسسات الحكامة كالمجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، لما لتلك المؤسستين الدستوريتين من دور في مجال تقييم السياسات العمومية الوطنية والترابية على حد سواء.

لكن الملاحظ هو أن هذه اللجنة لا تتضمن ممثلين عن الجماعات الترابية القاعدة الأساسية والنواة الحقيقية للتنمية الشاملة، بالإضافة إلى كونها لجنة معينة من طرف الملك، كما تم بالنسبة لجميع الجان المحدثة سابقا، وليست منتخبة أو مكلفة من طرف الحكومة المنبثقة عن البرلمان الذي يمثل الشرعية الشعبية المباشرة ، بحيث من المعلوم أن تعيين لجنة بعيدة عن المؤسسات الدستورية وتكليفها بإعداد نموذج تنموي تتبناه الحكومة المنتخبة قد لا يكون في صالح المسار الجديد للتنمية.

فبالمقارنة مع دول كانت في نفس مستوى المغرب بعد الاستقلال، يتبين أن العديد منها سلكت نهجا ديموقراطيا في وضع نماذجها التنموية التي أعطت نتائج إيجابية واضحة كما هو الشأن بالنسبة لما قامت به فنلندا سنة 1990، لما كلفت حكومتها المنتخبة ديمقراطيا لجنة خاصة بإعداد تصور للصناعة والتكنولوجيا تحت إشراف رئاسة الحكومة[652]، واستطاعت أن تكون من الدول الأولى عالميا على مستوى الذكاء الاصطناعي. وكذلك، فيما حدث في كوريا الجنوبية التي أسست سنة 2000 لجنة حكومية خاصة باقتصاد المعرفة واستطاعت تجاوز الازمة الاقتصادية لسنة 1998.

ثانيا: الأهداف الترابية في أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد

رسمت لجنة النموذج التنموي الجديد عدة أهداف ترمي تحقيقها بناء على ما ورد في الخطب الملكية المختلفة. وبذلك فقد حددت مهامها في هدفين أساسيين، يتمثلان في إجراء تشخيص دقيق ورصد الاختلالات في التنمية القائمة من جهة، ثم العمل على رسم معالم نموذج تنموي جديد من شأنه تمكين المغرب من الولوج إلى مصاف الدول المتقدمة[653].

i. **تشخيص دور الجماعات الترابية في سياسات التنمية الحالية:** أبان تشخيص واقع السياسات التنموية الحالية في المغرب عن أن التنمية ليست بعيدة عن التوتر بين السياسي والإداري، ولا عن الإشكاليات التي يطرحها النظام التمثيلي، وهو ما جاء بشكل جلي على لسان الملك حينما ألقى بجزء من اللوم على المنتخبين في فشل السياسات التنموية المتلاحقة، لكن السياسات الانتخابية المتبعة من طرف المركز ساهمت بدورها في

[652] د.عبدالرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 280

[653] خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2019 .

بعض الأحيان، خاصة خلال الانتخابات الأخيرة ليوم 8 شتنبر 2021 التي أبانت عن نتائج كرست صعوبة وضع سياسات تنموية ترابية حينما تم حذف العتبة الانتخابية التي أدت إلى عدم تحقيق أغلبية واضحة على مستوى المجالس الترابية مما جعل اتخاذ القرار التنموي يواجه بعدة عراقيل بفعل عدم الانسجام بين مكونات الأغلبية الهشة في كل المجالس المنتخبة ترابيا.

إلا أن ما لوحظ في التشخيص الذي قامت به لجنة النموذج التنموي الجديد، هو عدم الإشارة إلى الجماعات الترابية ضمن الجزء المتعلق بأسباب فشل التنمية على مستوى مجمل هذه القطاعات سواء تعلق الأمر بالاختصاصات التي لا تدخل ضمن صلاحيات المجالس الترابية كالتعليم والصحة أو التي هي من صلب اختصاصات الجماعات الترابية كقطاعي النقل والثقافة.

- **فيما يتعلق بقطاعي الصحة والتعليم:** أورد تقرير اللجنة بخصوص هذين القطاعين، اللذين لا يوجدان من بين اختصاصات الجماعات الترابية كما هو منصوص عليه في القوانين التنظيمية، نفس الأسباب التي أدت إلى فشل مجمل القطاعات ، فأرجع التقرير هذا الأمر إلى النقص في تأهيل المدرسة والمستشفى العموميين وكونهما غير مؤهلين بما يكفي لتأمين تعليم جيد يستجيب لسوق الشغل ونظام صحي يتسم بالجودة المطلوبة، بالإضافة إلى نقص الموارد البشرية سواء من الناحية الكمية أو الفعالية، ذلك أن الأطر العاملة بهما تتسم بنقص في الكفاءة خاصة البيداغوجية للمدرسين، وانعدام التوزيع العادل للبنيات التحتية الصحية والتعليمية على مجموع التراب الوطني مما زاد من حدة الفوارق المسجلة في هذا المجال.

- **فيما يتعلق بقطاعي النقل والثقافة:** تتمع الجماعات الترابية بخصوص هذين القطاعين باختصاصات مهمة، فقد رصد تقرير النموذج التنموي الجديد ضعف توفر وسائل النقل وصعوبة الولوج إلى خدماته وشبكات التنقل المتخصصة من قبيل النقل المدرسي وسيارات الإسعاف خاصة سكان المناطق القروية والجبلية اللذين يشكون من العزلة التي تشكل عائقا أمام تطوير أنشطتهم الاقتصادية الحيوية، الشيء الذي فاقم من صعوبة الولوج إلى المرافق العمومية اليومية.

أما بخصوص المجال الثقافي، أحد اختصاص الجماعات الترابية، فقد تم تسجيل نقص الفضاءات المخصصة للتعبير الثقافي والفني والبنيات التحتية والأنشطة الرياضية، مما جعل قطاع الثقافة غير مساهم في خلق فرص الشغل والثروة.

ب-اقتراح البديل: جعل اقتراح البديل الذي جاء به تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد، من المجال الترابي خاصة الجهوي الركيزة الأساسية للدفع بالتنمية وتحقيق أهدافها في أفق سنة 2035 وذلك لتجاوز معيقات التنمية التي أشار إليها المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في أحد تقاريره والمتمثلة في هيمنة المصالح المركزية على تدبير المصالح اللاممركزة، حيث لم تستطع التخلص من الممارسات ذات النزوع

المركزي، وظلت تنتهج المقاربة العمودية، وأبدت تمنعا "دوغمائيا" تجاه مسلسل اللاتمركز متذرعة بشتى الأسباب[654]. فقد جاء في تقرير اللجنة، أن بناء نموذج تنموي صلب يتطلب تحقيق عدة أبعاد من بينها ما يلي:

- **إدماج البعد الترابي في المسار العام للتنمية:** يتطلب إدماج البعد الترابي في مسار التنمية خلق تناسق بين مساري اللامركزية واللاتمركز وجعل كل منهما رافعة للآخر، وذلك بغية إيجاد الصيغ الأساسية للتنمية أكثر استدامة وإنصافا للديمقراطية الترابية مما سيمكن من خلق نموذج تنموي تلعب فيه المجالات الترابية دورا محوريا تتجسد معالمه الكبرى في جماعات ترابية جديدة، تؤكد أهمية وحيوية التوجه الجديد، إلا أنه مع ذلك فاقتراح اللجنة يعتبر الجماعات الترابية فضاء حيويا لتنزيل السياسات العمومية وليس لخلقها، مما يبقي على التساؤل المطروح حول مدى صلاحيات هذه الأخيرة في صنع القرار التنموي وليس فقط جعلها مجالا لتنفيذه، على الرغم من تركيز التقرير على أن المجال الترابي يجب أن يكون مصدرا مهما لخلق الثروة المادية

واللامادية، بالإضافة إلى دوره الدستوري الأساسي في تعزيز التنمية المندمجة والشاملة والمستدامة.

وفي هذا الصدد، فإن لجنة النموذج التنموي الجديد وضعت مجموعة من الوسائل الهادفة إلى تسريع عملية الجهوية المتقدمة، موازاة مع لاتمركز فعلي مبني على مبدإ التفريع ويتماشى مع الخصوصيات الترابية لكل جهة بفعل الدور المواكب للتنظيم الترابي اللامركزي[655] في تحقيق التنمية الجهوية. لكن التقرير أعاد ربط تحقيق هذه المواكبة التي من شأنها خلق ثنائية عضوية إدارية على المستوى المحلي والترابي عامة، حيث توضع الجماعات الترابية والمصالح اللاممركزة على قدم المساواة[656]، بالمصالح المركزية، حينما جعلها المختصة الوحيدة في إعادة صياغة التنظيم الإداري المبني على اللامركزية واللاتمركز الذي يفترض تنظيم الإدارة والمصالح المركزية والترابية بناء على توزيع الاختصاصات بين مختلف أجهزة الإدارة اللاممركزة واللامركزية[657].

إن تحقيق التنمية الترابية لا يقتصر فقط على الوصول إلى أهداف الجهوية المتقدمة بالموازاة مع نظام فعال للاتمركز الإداري، وإنما تفعيل المقتضيات القانونية ذات الصلة بالتنمية خاصة محتوى المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري، فأجرأة التصاميم المديرية للاتمركز تعرف تعثرا حال دون إصدار معظم الوزارات لهذه التصاميم، وبذلك لا زال العمل بتفويض التوقيعات هو السائد بعد مرور أزيد من ست سنوات على صدور المرسوم بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري وأكثر من سنتين على تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد الذي

---

[654] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسة القطاعية، إحالة ذاتية رقم 22-2016. ص. 17

[655] المادة 5 من ميثاق اللاتمركز الاداري مصدر سابق.

[656] محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الطبعة الأولى 2019، ص 252

[657] محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز. نفس المرجع ، ص 274.

جاءت من بين توصياته تلك المتعلقة بضرورة نقل حقيقي للسلطات والوسائل، وليس الاقتصار على تفويض التوقيعات[658]، بتنسيق تام لوالي الجهة بين المصالح اللاممركزة، وذلك في إطار إدارة خاصة مكلفة بالشؤون الجهوية يتم إحداثها لهذا الغرض.

- **تعزيز الموارد المالية للجهة والجماعات الترابية الأخرى:** تحتل مالية الجماعات الترابية مكانة محورية في السياسات العمومية الترابية، باعتبارها الأداة الضرورية لتنفيذ السياسات التنموية على المستوى الترابي. بيد أن الجماعات الترابية لا يمكنها القيام بمهامها دون توفرها على وسائل مادية ومالية قادرة على تحقيق البرامج التنموية التي وضعتها تطبيقا للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل[659].

في هذا الإطار قدمت لجنة النموذج التنموي الجديد مقترحا يقضي بتعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية وتنويعها ومشاركتها فيما بينها عن طريق الرفع من التحويلات المالية المنجزة من طرف الدولة موازاة مع نقل الاختصاصات المرتبطة جزئيا بالموارد الضريبية المستخلصة على مستوى كل جهة، وكذا الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية من خلال تبسيط وتحسين الجبايات المحلية مع تمكين الجهة من القيام بدورها كقاطرة للتنمية، حتى تتمكن من الممارسة الفعلية لاختصاصاتها.

يستشف من مقترح اللجنة أنه يسير عكس التوجه العام الذي يريد جعل الجماعات الترابية قاعدة لتطوير مسار التنمية في المغرب، وذلك بجعل التحويلات المالية من الدولة لفائدة هذه الأخيرة ضرورية لتمكين المجالس المنتخبة من القيام بدورها التنموي، مما يجعل مواردها متحكم فيها من قبل المركز، وبالتالي الإبقاء على النهج التنموي السابق الذي أدى إلى الفشل. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا المقترح لا يعدو أن يكون مجرد ملاحظات تتسم بالعموميات غير ملزمة للدولة، حيث مثلا نجد أن اللجنة تطالب بتعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية من خلال اللجوء الممنهج للتشارك بينها، على غرار النموذج السويدي، بهدف الاستغلال الأمثل للوسائل وتوفير خدمات ذات جودة عالية، لكنها ترهن هذا الأمر بدعم القطاعات التقنية التابعة للدولة، بالإضافة إلى أن عملية التشارك هذه، لا يمكنها أن تكون بالفعالية المطلوبة في ظل النصوص القانونية الحالية التي أبقت المجال محدودا في وجه الجماعات الترابية إذا ما قررت اللجوء إلى الشراكات فيما بينها.

لكن ما يلاحظ بصفة عامة، هو أن اللجنة الاستشارية المكلفة بوضع اقتراح حول النموذج التنموي الجديد تسير في اتجاه تكريس الطابع المركزي للتنمية بجعل الدولة المركزية هي صاحبة المبادرة في تحسين موارد الجماعات الترابية وليس الدفع بالتدبير الحر لمواردها الذي من شأنه أن يوفر أرضية أكثر جاذبية لوسائل التنمية خاصة الاستثمارات الوطنية والأجنبية.

---

[658] تقريرالنموذج التنموي الجديد، ص 118. مرجع سابق.
[659] المادة 12 من مرسوم اللاتمركز الاداري نفس المرجع.

- **إحداث سلطات جهوية للتنمية:** يهدف اقتراح إحداث سلطة جهوية للتنمية إلى تنسيق إدارة مختلف المشاريع التنموية على الصعيد الجهوي[660]، وتطوير الجهات لمناطق اقتصادية مرتبطة بالنسيج الاقتصادي تستجيب لحاجيات وطلبات المقاولات بتنسيق مع مختلف الفاعلين الجهويين للرفع من وتيرة التنمية الاقتصادية، مما سيمكن من دعم المقاولات وخلق فرص الشغل على المستوى الجهوي من أجل إرساء بنية جهوية دامجة للشباب في سوق الشغل، وهذا الأمر يتطلب إحداث صناديق لدعم وتشجيع الأنشطة الاقتصادية الجهوية للنهوض بالاستثمار وتشجيع العمل المقاولاتي وإرساء مشاريع تنموية واسعة النطاق.

لكن بعد مرور أكثر من سنتين على صدور التقرير لازال الأمر على ما هو عليه، فنجد مثلا أن بعض المصالح الإدارية لازالت تعمل على الاستمرار في تعقيد المساطر كما هو الشأن بالنسبة لطلب الحصول على رخصة معينة من طرف بعض مصالح الدولة للحصول على رخصة أخرى في الوقت الذي تم التخلي عن الحصول على الرخصتين بموجب قانون تبسيط المساطر[661]. أو طلب التصديق على إمضاء الوثائق من طرف الإدارات العمومية، في حين قد تم إلغاء هذا الإجراء بموجب نفس القانون.

الفقرة الثانية: الجماعات الترابية في المقاربة التشاركية لأشغال اللجنة

تشكل الجماعات الترابية لبنة أساسية في أي نموذج تنموي ناجح عبر العالم، فمن واقع المستوى الترابي يتم وضع السياسات والبرامج التنموية التي تضمن نجاحها، وذلك بإشراك الفاعلين المحليين سواء على مستوى وضع البرامج التنموية أو في مرحلة تنفيذها وتتبعها وتقييمها. ومن هذا المنطلق يمكن التساؤل حول المكانة التي حظيت بها الجماعات الترابية في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد **(أولا)** الذي تم وضعه بناء على مقاربة تشاركية جمعت الأطراف المتدخلة في التنمية التي قدمت مذكرات للجنة تبين رؤيتها لبناء البرنامج التنموي المأمول **(ثانيا).**

أولا: الجماعات الترابية في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد

اعتمدت لجنة النموذج التنموي الجديد على منهجية عمل ترتكز على الإنصات والمشاورات الوطنية الموسعة، نظرا لكون الحلول التقنية غير كافية لتقوية الرابط الاجتماعي وغير قادرة لوحدها على ضمان انخراط الجميع في رسم مسار التنمية[662]. وعلى هذا الأساس انتهجت لجنة النموذج التنموي الجديد مقاربة تشاركية في إطار بحث ودراسة الوضع الراهن للتنمية، انطلقت بعملية التشخيص بشكل تشاركي من خلال تلقي اقتراحات المواطنين والفاعلين، مما أتاح للجنة إجراء مشاورات وطنية موسعة حول قضايا التنمية[663].

---

[660] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 119.

[661] القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.20.06 بتاريخ 6 مارس 2020 ج ر 6866 بتاريخ 19 مارس 2020 ص 1626.

[662] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ص 98

[663] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ص 105

وفي هذا الإطار، أشركت اللجنة في أشغالها مختلف الشرائح المجتمعية، وذلك للوقوف على إكراهات التنمية والانكباب على معالجة القضايا التي أعاقت مسارها وفي مقدمتها الإشكالات الاجتماعية والمجالية، بهدف تقديم توصياتها بخصوص النموذج التنموي الجديد.

إلا أن ما لوحظ في النهج التشاركي لتشخيص النموذج القائم من طرف اللجنة، هو استثناء المنتخبين المحليين ضمن اللقاءات التي عقدتها على المستوى الترابي، على الرغم من إشارتها في الإطار رقم 2 إلى نماذج من مبادرات واعدة قامت بها الجماعات الترابية، لكن عند تصفح الاطار المذكور يتبين أن اللجنة قدمت أمثلة عن مبادرات من الاسفل الى الأعلى ضمن مبادرات على صعيد المجال الترابي[664]، لكنها لا تعني بذلك الجماعات الترابية، من قبيل مركز ماهر الذي احدث سنة 2019 من طرف جامعة محمد السادس المتعددة التخصصات التقنية لبن جرير، ثم مثال ثاني تقدمت به اللجنة يهم معهد التكوين في مهام الطيران ونموذج ثالث المعروف باسم "تيبو" وهي مقاولة اجتماعية مهمتها تكوين وإدماج الشباب الذين يعانون الاقصاء الاجتماعي عن طريق الرياضة والتنمية الذاتية، وبالتالي لا نجد فعلا اهتماما بالمجالس المنتخبة لبلورة رؤية خاصة بالنموذج التنموي الجديد، وكأن اللجنة متشبعة بالفكر المركزي في وضع مقترح للنموذج التنموي المراد إحداثه.

ولعل المعطيات التي أوردتها اللجنة في تقريرها تؤكد ثانوية مكانة الجماعات الترابية في وضع نموذج تنموي جديد، بحيث يتبين أن الخلاصة التي وصلت إليها اللجنة جاءت من خلال جلسات الإنصات التي تمت مع المواطنين على المستوى الترابي وليس المجالس المنتخبة التي لم تحض بلقاءات خاصة بها كمؤسسات دستورية تفاعلت معها هيآت غير الجماعات الترابية، وهي نفس استنتاجات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

التي أصدرها منذ سنة 2019[665].

لقد أغفل تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد دور المنتخبين الترابيين في وضع التشخيص التشاركي للتنمية الذي كان من الممكن أن يبرز المعيقات التي تحول دون لعب الجماعات الترابية لدورها التنموي، وتجاوزه لهذا الأمر يؤكد التوجه المركزي في أشغال هذه اللجنة التي وإن اهتمت بالمجال الترابي، فإن ذلك تم من منظور الفعاليات الترابية من غير المجالس المنتخبة.

ثانيا: مكانة الجماعات الترابية في مساهمات باقي أطراف المجتمع

أ: مذكرات الأحزاب السياسية: في إطار بلورة النموذج التنموي الجديد، قدمت الأحزاب السياسية اقتراحاتها بهذا الخصوص إلى اللجنة المكلفة بصياغة هذا النموذج. فقد تضمنت مذكرات التشكيلات السياسية

---

[664] الإطار رقم 2: نماذج من مبادرات واعدة، التقرير العام للنموذج التنموي الجديد ، مرجع سابق ص 22.

[665] مذكرة المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول النموذج التنموي الجديد، "فعلية الحقوق والحريات في المغرب، من أجل عقد اجتماعي جديد"، سنة 2019، ص 3

عدة مطالب تمحورت حول تسريع إجراءات الانتقال والتحول في السياسات العمومية والقطيعة مع المقاربة العمودية القطاعية، بالإضافة إلى العمل على ضمان التقائية وتجانس ونجاعة السياسات العمومية قصد تحقيق أهداف التنمية المراد وضعها في إطار النموذج التنموي الجديد.

لكن يلاحظ أن مذكرات بعض الأحزاب السياسية الموجهة إلى اللجنة، غاصت في العموميات مما يصعب فهم ما أرادت أن تقدمه من أفكار في سبيل الدفع بالتنمية، بالإضافة إلى ذلك، فإنها لم تخصص حيزا هاما لدور الجماعات الترابية في نسج معالم النموذج التنموي الجديد واكتفت بالإشارة إليها في مجال ضيق، بينما اقتصرت أخرى على ذكر الجماعات الترابية بصيغ عامة من قبيل ضرورة تحديد الاختصاصات الحصرية للجماعات الترابية مع إعطاء الصدارة الكاملة للجهات، أو التوطين الترابي للمشاريع والمخططات القطاعية الوطنية على المستوى الجهوي، بينما دعت أحزاب أخرى إلى تقليص عدد الجماعات الترابية وتجميعها وملاءمتها مع الخريطة السوسيو-اقتصادية للتراب الوطني، بالإضافة إلى مراجعة الإطار القانوني للجبايات المحلية ليأخذ بعين الاعتبار نظام الجهوية المتقدمة، علاوة على التفكير في وضع ميثاق للمرفق الترابي ووضع سياسة مندمجة للتشغيل تنجزها الدولة بشراكة مع الجماعات الترابية[666].

يتضح إذن أن توجه الأحزاب السياسية يغلب عليه الطابع المركزي على الرغم من أنها المعني الأول بالدفاع عن اللامركزية على اعتبار أنها تشكل كل المجالس المنتخبة محليا وجهويا، وبالتالي فإن تهميشها لدور الجماعات الترابية مرده إلى تشبعها بالفكر المركزي الذي يوافقها حينما تكون في دواليب تسيير الشأن الحكومي.

ب : القطاع الخاص: باتت عملية التنمية الوطنية والمحلية على وجه التحديد، لا تقتصر على الفاعلين الرسميين خاصة الحكومة والجماعات الترابية، وإنما أضحت قاسما مشتركا مع مجموعة من الشركاء غير الرسميين، من أبرزهم القطاع الخاص الذي بات ينظر إليه كفاعل أساسي ومكمل لأدوار.

وفي هذا الإطار قدم الاتحاد العام لمقاولات المغرب رؤيته للجنة النموذج التنموي الجديد بخصوص أسس السياسات التنموية الجديدة حيث أراد الاتحاد، من خلال الكتاب الأبيض[667]، أن يقترح تدابير ملموسة لتنزيل النموذج التنموي الجديد، عبر تبني مقاربة تشرك مختلف أطياف القطاع الخاص، ويتعلق الأمر بعشرة أوراش ذات أولوية لا سيما ما يتعلق بتطوير المقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة والتمويل وتعزيز الطلب العمومي والنهوض بعلامة "صنع في المغرب".

إلا أن ما يمكن ملاحظته من خلال مساهمة الاتحاد العام لمقاولات المغرب هو سلكه لنفس نهج الأحزاب السياسية والتقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، بحيث ركز على تطوير السياسات التنموية

---

[666] مذكرات كل من حزب الاستقلال والتقدم والاشتراكية والاتحاد الاشتراكي والعدالة والتنمية والحركة الشعبية والأحرار التي تم تقديمها إلى لجنة النموذج التنموي الجديد.

[667] قام الاتحاد العام لمقاولات المغرب بتجميع مقترحاته لأجرأة النموذج التنموي الجديد في كتاب سماه الكتاب الأبيض، سنة 2020.

على المستوى المركزي وهو ما يتبين من خلال مقترحات الاتحاد التي غاب عنها دور الجماعات الترابية، بل حتى عندما أشارت المذكرة المقدمة بهذا الخصوص إلى وضع أدوات للتدخل على مستوى المجال الجهوي، فقد ربطت الأمر بالتدخل التنموي للدولة وليس للجماعات الترابية، وهو ما يتبين من خلال اقتراحها تمويل الاستثمار الجهوي عن طريق صندوق محمد السادس للاستثمار[668].

المطلب الثاني: المخرجات الترابية في أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد

إن دور الجماعات الترابية في مخرجات أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد لا يمكن اعتباره أساسيا بالنظر إلى المحتوى العام للتقرير الصادر عن هذه اللجنة، فحديثها عن محاور تهم تأمين المبادرة المقاولاتية وتوجيه الفاعلين الاقتصاديين إلى الأنشطة المنتجة وابتكار إطار ماكرو-اقتصادي في خدمة التنمية، بالإضافة إلى بروز اقتصاد اجتماعي يشكل دعامة أساسية للتنمية، لا يمكن للجماعات الترابية التدخل فيها بسبب عدم اختصاصها في هذه المجالات.

فعلى الرغم من إشارة التقرير إلى أن المستوى الترابي يشكل فضاء لترسيخ التنمية عن طريق تخصيص المحور الرابع من مخرجات اللجنة للمجالات الترابية **(الفرع الأول)**، فإن الطابع الغالب على التقرير هو جعل الدور المركزي للدولة طاغيا على غيره **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: المجالات الترابية فضاء لترسيخ أسس التنمية

وضعت لجنة النموذج التنموي الجديد أسسا لتطوير الاقتصاد بحلول سنة 2035، وجعلت من تبني استراتيجيات متعددة التوجهات خيارات لا محيد عنها لتحقيق هذه الرؤية، من بينها تنمية الرأسمال البشري وتفعيل آليات الارتقاء الاجتماعي، عبر تعزيز القدرات بواسطة قواعد الحكامة الجيدة في الأنظمة الصحية والتعليمية وتكريس الدور المحوري للحماية الاجتماعية، التي تصب كلها في اتجاه ضرورة الرفع من مستوى الأداء الترابي في إطار جديد تحت مسمى الميثاق الوطني من أجل التنمية.

لقد انصبت بعض مخرجات النموذج التنموي الجديد على الفضاء الترابي، مما يفهم منه أن المجالات الترابية تبقى المجال الرئيسي لتنفيذ مضامين النموذج التنموي الجديد على أساس قواعد حكامة جديدة فاعلة **(الفقرة الأولى)**، تسهل التهيئة المندمجة للمجالات **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: بلورة حكامة جديدة للمجالات الترابية

تعتبر الجماعات الترابية شريكا للدولة في البناء المشترك للسياسات العمومية، فقد كرست المقتضيات الدستورية المكانة المركزية للجهات باعتبارها مصدرا لخلق الثروات المادية واللامادية ولانبثاق

---

[668] تتلخص مقترحات اتحاد مقاولات المغرب فيما يلي: - الاستعداد للعمل بشكل تام مع الحكومة في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص.
- وضع آليات مواكبة مندمجة موجهة للمقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة.
-وضع حلول لتنزيل الصناديق الخاصة مع التركيز على الحد من ضعف رأسمال المقاولات المغربية.
- تعزيز دولة ضابطة واستراتيجية، وتجديد الحكامة المحلية بهدف تسهيل المبادرة الخاصة.
- تزويد الجهات بأدوات تدخل، تتكيف مع السياق الجهوي.

ديمقراطية تشاركية وترسيخ مبادئ استدامة الموارد أمام الآثار السلبية للتغيرات المناخية. لذلك أصبح لزاما تغيير القواعد الأساسية التي تحكم سير الجماعات الترابية ، وذلك عن طريق تعزيز قدرات المجالات الترابية وتقوية مناعتها بشكل مستدام. فوجود تفاوتات مجالية فيما يتعلق بالاستفادة من الخدمات العمومية الأساسية وخلق الثروات يستدعي وضع قواعد حكامة جديدة للمجالات الترابية كفيلة بدعم التكامل بينها وبين الدولة وتنمية منظومات اقتصادية مندمجة تحافظ على الموارد الطبيعية للأجيال القادمة، مما سيمكن من تعزيز بروز مجالات ترابية مزدهرة **(أولا)** وقادرة على الصمود والاستدامة التي تفرض التجديد الدائم للاستراتيجيات وتكييفها مع المستجدات **(ثانيا).**

أولا: تعزيز تطور الجهات

شكلت التنمية أولوية سياسات للدولة منذ الاستقلال بمختلف مؤسساتها المركزية واللامركزية، بحيث وضعت عدة مبادرات لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، كان آخرها إقرار نموذج تنموي جديد يضع رؤية واضحة ودقيقة للمسلسل التنموي المغربي. وجاء هذا النموذج ليحاول إيجاد جواب عن العديد من التساؤلات المتعلقة بمكامن الخلل التي اعترت السياسات التنموية السابقة وكيفية تجاوزها.

وفي هذا الإطار، عملت اللجنة المذكورة على جعل المجال الترابي جزءا من تصورها لوضع برنامج تنموي يستجيب للمتطلبات المتزايدة للسكان. فوظائف الجماعات الترابية، بحكم دورها الإستراتيجي في المسار التنموي، تشكل العامل الأساسي لإنجاز السياسات التنموية التي تدخل ضمن تنزيل مقتضيات تقرير النموذج التنموي الجديد الذي جعل من الجهة وفقا للدستور مؤسسة ترابية بينية بالنسبة للدولة والجماعات الترابية الأخرى ضمن إطار جديد سمي "مغرب الجهات" الذي يشكل ضمانا للاتقائية ونجاعة السياسات العمومية على مستوى المجالات الترابية المختلفة.

✓ **إرساء منظومات مندمجة للدفع بالاقتصاد على مستوى الجهات:** يستلزم تحقيق النموذج التنموي لأهدافه دعم التنمية الاقتصادية على المستوى الجهوي، وذلك عبر تخصيص صناديق لدعم وتشجيع الأنشطة الاقتصادية الجهوية وإرساء مشاريع تنموية واسعة النطاق التي يتطلب نجاحها التقائية مختلف العمليات التي تقوم بها إدارة خاصة تتوفر على سلطات واسعة ضمن إطار جهوي يمكن أن يتخذ شكل هيئات جهوية، مما سيجعل من الجهة أرضية خصبة لتطوير مناطق للأنشطة الاقتصادية يتم إدماجها في مشروع للمجال الترابي[669].

✓ **تطوير الاقتصاد الاجتماعي:** يستلزم تطوير الاقتصاد الاجتماعي إشراك القطاع الثالث والمقاولات والمؤسسات العمومية والتعاونيات إلى غير ذلك من المؤسسات الأخرى، وذلك في إطار منظومة محلية تحت قيادة موحدة. إلا أن تقرير اللجنة لم يشر بصريح العبارة إلى نوعية هذه المنظومة المحلية وإلى ضرورة قيادة الجماعات الترابية لها نظرا لكون أن المجال الترابي هو الأنسب لتمكين الفاعلين من الوسائل اللازمة لإطلاق دينامية

[669] تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد، ص 119.

داعمة للتنمية الترابية تشرك الساكنة المحلية والجهات والمقاولات الصغرى والجامعات، بالإضافة إلى تفعيل شركات التنمية الجهوية والمحلية عن طريق إبرام اتفاقيات مع المجالس الجهوية[670].

✓ **إحداث مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية جهوية:** تعمل هذه المجالس على دعم مشاركة الفاعلين الجهويين في إعداد السياسات العمومية وجعل البعد التشاركي من أولويات الجماعات الترابية، بحيث تعمل هذه الأخيرة على تعزيز الديمقراطية التشاركية في مختلف أعمالها خاصة أثناء إعداد وتنفيذ برامج التنمية الجهوية وبرامج عمل الجماعات.

✓ **إحداث إدارة خاصة مكلفة بالشؤون الجهوية:** تعمل هذه الإدارة على تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع لاتمركز حقيقي وفاعل وذلك بالاعتماد على نظام اللاتمركز بشكل يتماشى مع الخصوصيات الترابية لكل جهة، وأن ينبني على العمل المشترك ما بين الوزارات والقرب وتنشيط وتعبئة الطاقات التي تزخر بها المجالات الترابية. وفي هذا الإطار فإن أجرأة التصاميم المديرية للاتمركز ستمكن من تحقيق الهدف التنموي المسطر عن طريق نقل حقيقي للسلطات والوسائل وليس فحسب عن طريق تفويض التوقيعات خاصة وأن أحكام الدستور ومقتضيات مرسوم اللاتمركز الإداري أعطت صلاحيات واسعة للعمال والولاة في تنسيق أشغال المصالح الخارجية للدولة لتصبح شريكا حقيقيا لممثلي الجهات.

✓ **إحداث هيأة جهوية للخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية:** يهدف إحداث الشركات الجهوية متعددة الخدمات، إلى الرفع من مستوى البنية التحتية الجهوية التي تقدم الخدمات الضرورية للمواطنين [671] وذلك للرقي بمستوى التنمية وتطوير الخدمات المتعلقة بالبنية التحتية، وهو الذي دعت له لجنة النموذج التنموي الجديد عن طريق اعتماد جهوية الخدمات الخاصة بالبنية التحتية من خلال إسناد بعض الخدمات لهيآت جهوية كأشغال بناء وصيانة الطرق الإقليمية والجماعية وتصميم التنقل والنقل الجهوي، كما تقترح تعبئة الموارد البشرية من خلال اعتماد آليات سلسة لإعادة تخصيص الموارد البشرية، انطلاقا من الإدارة المركزية أو عن طريق التعاقد والتوظيف المباشر للخبرات والكفاءات التي تحتاج إليها.

إن تنفيذ مقترحات اللجنة المذكورة بهذا الخصوص لم تتم بالشكل الذي أوصت به، بحيث أنه تم إصدار القانون المتعلق بإحداث شركات جهوية للتنمية لتدبير البنية التحتية المتعلقة بالتزود بالماء والكهرباء وتطهير السائل، مع إمكانية تدبيرها لقطاع الإنارة العمومية عند الاقتضاء فقط[672] دون باقي خدمات البنية التحتية الأخرى التي أوصت بها لجنة النموذج التنموي الجديد كالبنية التحتية الرياضية والثقافية والطرق التي لا يمكن الاستغناء عنها من طرف السكان، وهو ما يسائل جدية المركز في الدفع بالتنمية على المستوى الترابي.

---

[670] يلاحظ أن اللجنة تتحدث عن الاقتصاد الاجتماعي فقط الذي لا يفي بأغراض التنمية، وكان من الأجدى أن تقترح الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الذي يصب في اتجاه نموذج تنموي قائم على التضامن والانصاف والعدالة الاجتماعية.

[671] الإطار رقم 16 من التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد. مرجع سابق

[672] القانون رقم83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.23.53 بتاريخ 12 يوليوز 2023 ج ر عدد 7213 بتاريخ 17 يوليوز 2023. ص 5697.

إلا أن الملاحظ هو أن إحداث هذه الشركات سيتم بناء على مبادرة من طرف الدولة، بحيث أنها ستضع العقد النموذجي الذي يتم التوقيع عليه من طرف الشركات الجهوية والجماعات. وستتولى الشركات الجديدة، تدبير المرافق موضوع عقد التدبير والتي كان معهودا بها إلى المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب وإلى الوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء قبل تاريخ دخول عقد التدبير حيز التنفيذ[673]. كما أن إضفاء الطابع الجهوي على هذه الشركات، لا يعني أن المجالس الجهوية ستكون طرفا في هذه العقود النموذجية بالنظر إلى عدم إمكانية الإشراف على إنتاج مادتي الماء والكهرباء، ولكن توزيع هاتين المادتين فقط، باعتبار عملية التوزيع اختصاص حصري للجماعات دون غيرها، مما قد يجعل إدخالها في العقد المذكور يكتسي طابعا هامشيا[674].

إلا أن الطابع المركزي يبقى حاضرا على مستوى إحداث وتدبير الشركات المذكورة، عندما ألزمت المجالس الجماعية بضرورة الحصول على تأشيرة سلطة الرقابة على كل المقررات الصادرة من طرف مجالسها المنتخبة المتعلقة بعقد التدبير قبل البدء في تنفيذها[675].

✓ **المجموعات الصحية الترابية:** في إطار تنزيل مقترحات اللجنة بخصوص جعل الجهة قوية ومزدهرة صدر القانون رقم 08.22 القاضي بإحداث المجموعات الصحية الترابية[676] الذي يهدف إلى تنفيذ سياسة الدولة في مجال الصحة في حدود مجالها الترابي الجهوي ، بحيث تتولى المجموعة الصحية الترابية العمل على تسويق العرض الصحي في مجال العلاجات وتتبع الصحة العامة، بالإضافة إلى مجال التكوين والبحث والخبرة

والابتكار، بالإضافة إلى التسيير الإداري[677].

ولكي تقوم المجموعات الصحية الترابية بمهامها، فقد جعل منها المشرع مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وأخضعها لوصاية الدولة ومراقبة ماليتها حسب القواعد المطبقة على المؤسسات العمومية، كما ستتكلف بالعلاجات الاستشفائية والتكوين والبحث على المستوى الجهوي، وتضم المجموعة جميع المؤسسات الصحية العمومية التابعة لنفوذها الترابي باستثناء المؤسسات الصحية الخاضعة لنصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة والمؤسسات الاستشفائية العسكرية والمكاتب الجماعية لحفظ الصحة[678].

ويأتي إحداث المجموعات الصحية الترابية ليكرس تراجع تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري، حيث أن شمولها لجميع المؤسسات الصحية بما فيها المديرية الجهوية للصحة سيجعل من غير الممكن إحداث مديرية

---

673 المادة 15 من القانون رقم 08.22، مرجع سابق.

674 المادة 3 من القانون المتعلق بإحداث الشركات الجهوية المتعددة الخدمات، مرجع سابق.

675 المادة 8 من نفس القانون.

676 القانون رقم 08.22 بإحداث المجموعات الصحية الترابية، الصادر بتنفيذه ظهير 1.23.50 بتاريخ 28 يونيو 2023، ج ر عدد 7213 بتاريخ 17 يوليوز2023 ص. 5700.

677 المادة 4 من القانون المتعلق بإحداث المجموعة الصحية الترابية، مرجع سابق.

678 المادة 3 من نفس القانون.

جهوية على رأسها مدير يتمتع بالاختصاصات التي ضمنها له مرسوم اللاتمركز الإداري.

أما على المستوى اللامركزي، فلم تحظ الجماعات الترابية بدور يذكر في رسم السياسات الصحية الترابية. فباستثناء تمثيلية رئيس الجهة في المجالس الإدارية للمجموعات الصحية كعضو فقط[679] وإمكانية الجماعات الترابية مد المجموعة بإعانات مالية[680]، فإن المشرع استثنى المكاتب الصحية بالجماعات من مكونات هذه المجموعة الصحية وبالتالي يلاحظ غياب للمستوى اللامركزي في هذا المجال مما يعد تراجعا عن المقتضيات الدستورية القاضية بجعل المجالس المنتخبة على رأس السياسات التنموية الجهوية.

ثانيا: تنظيم متجدد للمستويات الترابية

يستلزم تحقيق التنمية وضمان استدامتها على مستوى الجهات، وضع منظومة للتتبع وذلك عن طريق إعادة تنظيم متجدد ومستمر في الزمن للمستويات الترابية وتشجيع ترابطها بناء على مستوى التطور الذي يعرفه المجتمع، بحيث أن الرهان على البعد الترابي الجهوي في تحقيق التنمية يستلزم إعادة النظر في العمليات المرتبطة بتنظيم وتخصيص المجالات الترابية وملاءمتها مع متطلبات التنمية المتمثلة أساسا في تثمين العنصر البشري[681]، وبذلك فإن إعادة التنظيم الترابي وتجديده يعتمد على توزيع أنجع للخدمات العمومية لتصل إلى "الدوار" باعتباره أصغر وحدة ترابية أساسية ومكانا لتجميع المعطيات والبيانات حول الساكنة والمنتجات المحلية والموارد، الشيء الذي يستلزم وضع عدة هياكل منسجمة على مستوى الدوار[682]:

✓ إنشاء مرصد مخصص لجمع المعلومات على مستوى كل دوار الذي سيمكن من التوفر على معطيات تساعد على اختيار السياسات العمومية على المستوى المحلي وذلك في إطار من الديمقراطية التشاركية على

صعيد الدوار الذي يشكل حاضنة رئيسية لأنشطة المجتمع المدني.

✓ إحداث لجان على مستوى الجماعة تضم ممثلين عن مختلف الدواوير لأجل خلق إطار ملائم لتشجيع مبادرات ومشاريع من طرف المجتمع المدني المحلي تستجيب للمتطلبات الترابية لضمان تمفصل حيوي بين أماكن العيش ومستويات اللامركزية الإدارية واستثمار "الدائرة" كوحدة ترابية أكبر باعتبارها حلقة وسطية بين الجماعة والإقليم والارتقاء بمكانتها من مجرد وحدة إدارية إلى بنية للتنسيق كنقطة التقاء تشكل نواة لتقديم الخدمات العمومية الموجهة للعالم القروي.

يظهر إذن أن الاعتماد على الدوار والدائرة، ينطوي على مخاطر قد تهدد التنزيل السليم للنموذج التنموي، ذلك أنه إذا كانتا هاتين الوحدتين هما الأقرب إلى المواطنين في المدن والمداشر، فإن التخطيط

---

[679] المادة 6 من القانون المتعلق بإحداث المجموعة الصحية الترابية، مرجع سابق.

[680] المادة 13 من نفس القانون.

[681] مصطفى بلكوزي، الجهوية المتقدمة رافعة لإنجاح النموذج التنموي الجديد، قراءات متقاطعة حول مكانة ودور الإدارة في التقرير حول النموذج التنموي الجديد، إصدارات المرصد المغربي للإدارة العمومية -يناير 2022، ص 29

[682] التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ص 118، مرجع سابق

لسياسات تنموية انطلاقا من هذين المستويين لن يكون ذا مصداقية، فغياب ممثل السكان عن تدبير التنمية بموجب مختلف النصوص القانونية وعدم الإشارة إليه في تقرير النموذج التنموي الجديد على مستوى تدخله في الدوار والدائرة، يجعل ممثل السلطة المتمثل في القائد على صعيد الدوار ورئيس الدائرة على مستوى الدائرة، هما المخططين والمنفذين للسياسات التنموية الترابية. وبذلك يكون تقرير اللجنة قد أعطى للسلطات المركزية واللاممركزة

سلطات أقوى من تلك التي منحها للمنتخبين وهو ما يعتبر تغييبا مقصودا لسياسات اللامركزية.

✓ **اعتماد إطار مرجعي وطني لحكامة التنمية الحضرية:** يهدف هذا الإطار المرجعي إلى تيسير تهيئة مندمجة للمجالات الترابية، عن طريق مراجعة المنظومة الحالية لإعداد التراب الوطني بتصور جديد للتعمير يتمحور حول مقاربات للتخطيط الحضري عوض العمل بالاستثناءات التي تفتقد إلى الجدية والاندماجية. بالإضافة إلى تحديد مجال اختصاص مختلف المتدخلين سواء على مستوى المؤسسات والفاعلين المحليين والمركزيين ونطاق تدخلهم وكيفيات التعاون فيما بينهم، أو على مستوى تطبيق معايير التعمير وأدوات التخطيط.

إلا أن تجديد قواعد الحكامة التي جاء بها تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد تجعل من المركز الفاعل الرئيسي في وضع الإطار المرجعي لسياسة إعداد التراب بفعل أنه من اختصاص الدولة المركزية وليس الجماعات الترابية، خاصة فيما يتعلق بسياسات السكن والنقل التي لا يمكن لها أن تنفذ إلا في الإطار العام الذي ترسمه الدولة والذي لا يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جهة على حدة، بالإضافة إلى أن الجماعات الترابية لا يمكنها تنفيذ سياساتها المتعلقة بإعداد التراب إلا بعد تأشير السلطة المكلفة بالداخلية عليها.

الفقرة الثانية: تهيئة مندمجة للمجالات الترابية

ترتبط التهيئة المندمجة للمجالات الترابية بالتنمية الجهوية والمحلية من خلال مخططات أو برامج أو مشاريع تدمج العديد من الاختصاصات والقطاعات التي تهدف إلى تحقيق التنمية، حيث يتم تزويد التجمعات السكانية بالخدمات والتجهيزات ووسائل تحقيق الرفاه الاجتماعي، وذلك توازيا مع برامج التهيئة العمرانية وتطوير البنى التحتية والبرامج القطاعية التي تختص في تطوير التجهيزات الجماعية، كما تشمل التنمية المندمجة للمجالات الترابية النهوض بالتشغيل والمشاريع الصغرى وإدماج مقاربة النوع، مما يضفي حركية اقتصادية على الصعيد المحلي مع مراعات الخصوصيات المحلية، وتعزيز مؤشرات التنمية البشرية لتحسين نوعية حياة الفرد والمحافظة على المحيط.

من هذا المنظور ظهرت سياسة وضع استراتيجية محكمة لسن سياسات عمومية تقتضي تأطير وتوزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بشكل متوازن يضمن تحقيق شروط التنمية المستدامة والوصول إلى المستوى المنشود من التماسك الاجتماعي ما بين مختلف المجالات الترابية، فهدف التخطيط الحضري يكمن في التحكم في التنمية المجالية والتوفر على رؤية شاملة وشفافة من أجل تهيئة المجال بشكل مستدام، خاصة

وأن هذا الأخير يشكل إطارا جغرافيا للعيش تتقاسم فيه الساكنة وحدة الانتماء العرقي والتاريخي وفق المؤهلات والإمكانات المتاحة التي تمكن من الرفاه الاقتصادي .

وتندرج تهيئة المجالات الترابية ضمن التنمية المندمجة التي تفترض مسارا شاملا ومستداما للتنمية العادلة. وفي هذا الإطار أدرجت لجنة النموذج التنموي الجديد التهيئة المندمجة للمجالات الترابية ضمن الخيارات التي يجب تنفيذها لضمان تنزيل مخرجات أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد وتحقيق أهدافه على المستوى الترابي، وذلك بتيسير العمليات المتعلقة بالتهيئة المندمجة عن طريق اعتماد إطار مرجعي وطني للتنمية الحضرية ينبني على تصور جديد للتخطيط يركز على إطار جودة العيش والتمازج الاجتماعي[683].

وفي هذا الإطار، يتقاطع إعداد التراب الذي نهجته الدولة مع عدد من السياسات القطاعية، فميثاق التنمية المستدامة يستند في تنفيذ اختياراته الترابية على جهود كل القطاعات الوزارية والمؤسسات العامة المعنية بتهيئة المجال، مما يبين مدى هامشية الجماعات الترابية في تهيئة مجالها بنفسها.

إن اقتراح مسألة التنمية الترابية المندمجة والمستدامة كان ولازال ذو طابع ملح غير قابل للتأجيل، بهدف تجاوز المشاريع الممركزة والمقاربات القطاعية التي أبانت عن تواضع نتائجها بسبب نظرتها للمجال الترابي كمعطى غير مرتبط بالمجالس المنتخبة، فهذه المقاربات وضعت من التراب المحلي موضع إسقاط للبرامج المركزية التي تتسم بمنهجيتها التعميمية ذات النمط الواحد دون مراعاة للخصوصيات المحلية، بحيث أن هذه التصورات لا تتماشى غالبا مع تطلعات المستوى المحلي، مما يفرض ضرورة الانتقال إلى المقاربة الترابية تحت قيادة مجلس الجهة التي تتيح الفهم العميق لحاجيات الساكنة المحلية كآلية لنجاح المشاريع التنموية المحلية وتجمع بين خطاب سياسي وآخر تنموي لمعالجة التحديات المجالية لتقوية مناعة وتنافسية التراب عبر إحدى أهم أدوات الاشتغال على التراب وتنميته وهو المشروع الترابي.

إن مقترح التهيئة المجالية للتراب ليس فكرة حديثة جاءت بها لجنة النموذج التنموي الجديد، ولكنها تعود إلى بداية الألفية الثالثة في إطار السياسات التنموية التي تم تجريبها للحد من الفوارق المجالية والاجتماعية المتمثلة في التخطيط الاستراتيجي الذي تبناه المغرب ابتداء من سنة 2002. فقد عرف المغرب منذ تلك الفترة وضع عدة استراتيجيات تستهدف تهيئة الجال، كالتهيئة الحضرية والريفية، وسياسة إعداد التراب الوطني لمعالجة مشاكل الوسطين الحضري والقروي بالإضافة إلى التخطيط الحضري التقديري المتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، واستراتيجية النقل الحضري، والاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجيستيكية الهادفة إلى تطوير شبكة وطنية مندمجة للمناطق اللوجيستيكية، لكن أهم هذه الاستراتيجيات هي الاستراتيجية الوطنية للتنمية الحضرية التي تهدف إلى تطوير مقاربات إستراتيجية محلية تشاركية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات ورهانات المدينة ككل بغية تعزيز الإشعاع الدولي للقطب

[683] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد مرجع سابق، ص 123.

الحضري الوطني، والاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة ثم الاستراتيجية الوطنية الطاقية إلى غير ذلك من الاستراتيجيات القطاعية المشتتة التي تستند على مستويات مختلفة دون ترابط أو التقائية فيما بينها.

تتأسس التهيأة المندمجة للمجالات الترابية التي شكلت إحدى مخرجات لجنة النموذج التنموي الجديد، على مستويات مختلفة وتستند إلى قواعد ترابية كأساس للتنمية على المستوى الوطني، فهي تقوم على توجهات السياسة العمومية لتهيئة التراب التي تحدد الانتقال من منطق التخطيط إلى منطق التوجهات، لذلك فإن على المستوى الجهوي أن يعمل على إعداد تصاميم جهوية للتهيئة المجالية ضمن الإطار العام الذي وضعته الدولة التي جعلت من إنجاز التخطيط الإستراتيجي يتم على أساس التصاميم المديرية للتهيئة الحضرية التي تمكن من وضع رؤى على مدى 20 سنة[684]، والنهوض بأنظمة التنمية المندمجة وإضفاء الطابع المجالي على مختلف الإستراتيجيات والبرامج القطاعية في إطار من الانسجام.

يتبين إذن من خلال التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد أن الجماعات الترابية ملزمة باتباع الاستراتيجيات الوطنية التي تضعها الدولة في مجال التنمية المندمجة التي تهم المجال الترابي، الشيء الذي قد يضر بالتنمية على المستوى الجهوي على اعتبار أن خصوصيات الجهات تختلف من جهة إلى أخرى، وهو ما لا يمكن للاستراتيجيات الوطنية أن تأخذه بعين الاعتبار. وبذلك يظهر الطابع المركزي في توجهات التهيأة المندمجة للمجالات الترابية، خاصة الحضرية منها، من خلال السياسات المتبعة التي كان آخرها صدور مرسوم يتعلق بإحداث اللجنة الوزارية لإعداد التراب الوطني[685]، حيث أعطيت كامل الصلاحيات الهادفة إلى تحقيق التنمية المندمجة للمصالح المركزية سواء على مستوى اعتماد إطار مرجعي للتنمية الحضرية المتمثل في إعداد التراب الوطني أوفي وضع القواعد الواجب احترامها في حماية الموارد الطبيعية، فأحدث المرسوم المذكور لهذه الغاية لجنة تعمل تحت رئاسة رئيس الحكومة تتميز باستحواذ المركز على مكوناتها، مما يؤكد على استمرار نهج سيطرة الدولة على السياسات التنموية عل الصعيد الترابي، بحيث تم تأليفها من القطاعات الوزارية التالية:

- السلطة المكلفة بالداخلية .
- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة .
- وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة .
- وزارة الفالحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات .
- وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي .
- وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي .
- وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء.

---

[684] دليل يتعلق بمسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه،ص 11 سنة 2021.

[685] مرسوم رقم 741-20-2 صادر 6 يناير 2021 بإحداث لجنة وزارية لإعداد التراب الوطني. ج ر عدد 6958 بتاريخ 4 فبراير 2021 ص.1022

- وزارة الصحة.
- وزارة الطاقة والمعادن والبيئة.
- وزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي.
- وزارة الشغل والإدماج المهني ؛
- وزارة الثقافة والشباب والرياضة ؛
- وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة ؛
- إدارة الدفاع الوطني
- المندوبية السامية للتخطيط.

فالظاهر من خلال تركيبة هذه اللجنة أن الجماعات الترابية غير معنية بوضع التوجهات الضرورية لتهيئة مندمجة تهم تراب الجهات بالدرجة الأولى، وهذا الأمر تم تأكيده بالنظر إلى المهام التي أسندت إليها بموجب نفس المرسوم، حيث عهد إليها بتقديم اقتراحات بخصوص التدابير والإجراءات المتعلقة بتفعيل التقائية السياسات العمومية القطاعية بما في ذلك التي يتم تنفيذها على المستوى الترابي.

كما أن تعدد هيئات إعداد التراب الوطني دون تمثيلية الجماعات الترابية، على الرغم من أن هدفها الرئيسي هو السهر على التقائية البرامج على المستوين الوطني والجهوي، يصعب بلوغ أهداف التنمية الترابية. فسياسات إعداد التراب الوطني تهيمن عليها أربع مؤسسات وطنية تحدد السياسات التنموية المندمجة الترابية[686]، ويتعلق

الأمر بالمؤسسات التالية:

✓ مؤسسة المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني واللجنة البين وزارية الدائمة لإعداد التراب الوطني المنبثقة عنه يتوليان الموافقة على وثائق من صلب اختصاص المجالس الجهوية في مجال تدبير التراب.

✓ مديرية إعداد التراب الوطني التي تتولى الإشراف على التشخيص الترابي في أبعاده الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية واقتراح رؤى طويلة الأجل لإعداد التراب والتنمية المجالية والتقييم الجهوي لعقود الدولة والجهة، لكن يبقى تقييم المشاريع الترابية من أهم مظاهر التدخل المركزي في مبادرات التنمية على الصعيد الجهوي.

✓ المفتشية الجهوية لإعداد التراب الوطني والتعمير والهندسة المعمارية كمؤسسة لاممركزة تشارك في إعداد مختلف الوثائق والدراسات المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي على الصعيدين الجهوي والمحلي وتسهر على تنفيذها.

---

[686] اللجنة الدائمة المكلفة بإعداد التراب واللجنة الاستشارية لإعداد التراب. دليل يتعلق بمسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه ص 27 و28. مرجع سابق.

إن ما يميز هذه المؤسسات هو توجهها المركزي الذي من شأن الاستمرار فيه أن يهدد التنمية بصفة عامة على المستوى الوطني كما وقع طيلة فترة الاستقلال، فالمصالح المركزية لا زالت تتدخل في تلبية المتطلبات ذات الصبغة المحلية عبر برامج عمومية تتباين طريقة بلورتها وتنفيذها حسب الصلاحيات المخولة لكل وزارة على حدة دون وضع آليات للالتقائية والتكامل بينها كما هو الحال بالنسبة لتهيئة ضفاف نهر أبي رقراق والقطب الحضري أنفا بالدار البيضاء أو وضع سياسات قطاعية ترابية لتفادي التعقيد الحضري كالمخطط الأزرق للسياحة، هذه المشاريع تتميز بالطابع الوطني ولا تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الجماعات الترابية كل حسب مميزاتها السياحية.

لقد دفعت هذه الوضعية بلجنة النموذج التنموي إلى تخصيص المحور الإستراتيجي الرابع للمجالات الترابية من خلال الانتقال بها من مجرد وعاء نهائي لتفعيل السياسات العمومية المقررة على المستوى المركزي إلى فاعل رئيسي في إعداد السياسات العمومية وإرسائها وإنجازها، إلا أن الاطلاع على المقترحات التي قدمتها بهذا الخصوص، لا تمكن من تحقيق هذا الهدف، فتقوية قدرات الصمود لدى المجالات الترابية أمام التغيرات المناخية عن طريق الحرص على التفعيل العملي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة وتعزيز المجهودات الرامية إلى تنمية الفلاحة، بالإضافة إلى حسن استغلال إمكانيات الاقتصاد الأخضر والاقتصاد الأزرق اللذين يتولد عنهما تحقيق قيمة مضافة في جميع المجالات الترابية، لا تجعل من للجماعات الترابية فاعلا يمكنه التدخل فيها باعتبارها خارج اختصاصاتها المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

الفرع الثاني: هيمنة الطابع المركزي على مخرجات النموذج التنموي الجديد

إذا كانت أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد قد تميزت بطابع تشاركي لم تشرك فيه الجماعات الترابية بممثليها على الصعيد الجماعي والجهوي إلا بشكل نسبي، فإن هذا الأمر أصبح مكرسا في مخرجات هذه اللجنة، بحيث يلاحظ أن مقترحاتها وتوصياتها تصب في جزء مهم منها على التوجه المركزي في المرجعية الجديدة للتنمية (**الفقرة الأولى)** على الرغم من إقرار اللجنة بكون المجال الترابي يعد الفضاء المناسب لتنزيل النموذج التنموي الجديد (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: التوجه المركزي للمرجعية الجديدة للتنمية

تعتمد المرجعية الجديدة للتنمية على تحسين القدرة الهيكلية لتجاوز التحديات التي واجهت التنمية على مستوى التراب الوطني ككل، مع مراعاة عامل الزمن والوتيرة المناسبة للاستجابة للانتظارات التي تتسم بالطابع الاستعجالي، ذلك أنه من شأن هذا التغيير في المرجعية والمنهجية تحقيق الطموح الذي يقترحه

النموذج التنموي الجديد، وييسر الانتقال نحو مجتمع أقل تقاطبا وأكثر عدالة وازدهارا، حيث يسائل هذا التفكير مرجعية التنمية بالدرجة الأولى ودور الدولة ومهامها وتنظيمها وتفاعلها مع باقي الفاعلين[687].

إن المرجعية التي تم اعتمادها طيلة العقود التي تلت الاستقلال كانت منبثقة من المركز، مما أفضى إلى الاعتراف بفشل السياسات التنموية المتبعة والبدء في تحديد توجه جديد من خلال اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد. وفي إطار هذا التوجه يلاحظ أن مخرجات اللجنة لم تزغ كثيرا عن التوجه المركزي المعتمد سابقا، بحيث أنها على الرغم من دعوتها لاتباع توجه جديد يتمثل في الجمع بين دولة قوية مع مجتمع قوي، فإن الأمر يدعو إلى التساؤل حول مدى قبول الدولة في المغرب أن يتواجد إلى جانبها مجتمع قوي.

فإذا كان من المسلم أن الدولة القوية تستوجب وجود مجتمع قوي، فإن اللجنة لم تفرق في هذا المجال بين المجتمع ككل والمجتمع المحلي، حيث اكتفت بالقول بضرورة تعبئة كافة القوى ضمن توازن لتحقيق دولة حامية وضابطة تساهم في تحرر طاقات مختلف الفاعلين **(أولا)** وتضمن لهم التحول والاستقلالية وتتيح الإطار المناسب لتعبئة كل الطاقات في خدمة تنمية المجتمع والمنفعة المشتركة والصالح العام، يقابلها مجتمع يحشد كل طاقاته ويستغل فرص المشاركة الواسعة بروح من المسؤولية[688] **(ثانيا)**

أولا: الدور المركزي للدولة في التنسيق بين الفاعلين في التنمية

إذا كانت الدول التي حققت طفرة قوية في المجال التنموي مطبوعة بنظام إداري مرتكز على لامركزية قوية، فإن اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد لم تذهب في نفس النهج الذي يجعل من التنمية في المغرب ترتكز بدورها على نظام لامركزي قوي، فقد وضعت هذه اللجنة مرجعية جديدة للتنمية مبنية على دور الدولة في تحديد شكل المهام والتنظيم والتفاعل مع باقي المتدخلين في مجال السياسات التنموية. هذا الدور الذي تبين عدم جدواه من خلال اللجنة نفسها حينما أشارت إلى أهمية قيام دولة قوية لكنها لا تعبئ بالقدر الكافي الفاعلين الآخرين على أساس منطق التكامل والشراكة.

لكن اللجنة أبقت التساؤل مطروحا حول المتدخلين العموميين وما إذا كانت من بينهم الجماعات الترابية، أم أن الأمر يتعلق بفاعلين مركزيين فقط. فبالعودة إلى التقرير العام الصادر عن لجنة النموذج التنموي الجديد، يتبين أن الفاعلين العموميين حصرتهم اللجنة في الهيآت الدستورية التي تجسد الاختيار الديمقراطي والحياة العامة والمؤسساتية الناجعة والتي عددها تقرير اللجنة في ثلاثة أنواع من المؤسسات[689]:

- المؤسسة التشريعية: حيث أناطها التقرير بدورين أساسيين، يتجلى الأول في سن ومراجعة القوانين لتحسين المردودية التشريعية، بينما الثاني يتمثل في مراقبة وتتبع العمل الحكومي من خلال الرفع من عدد مهمات تقييم السياسات العمومية.

---

687 التقرير العام للجنة النمزذج التنموي الجديد، مرجع سابق ص 53

688 نفس التقرير ص 54

689 نفس التقرير، ص 60.

- مؤسسات الحكامة المشاركة والساهرة على ترسيخ دولة الحق والقانون والحكامة الجيدة، كالمجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

- الحكومة التي تعتبر مسؤولة عن الانسجام والتنسيق الأفقي بين مختلف الوزارات والمؤسسات.

يتضح إذن أنه من خلال مخرجات أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد، أن الجماعات الترابية لا تحض بصفة الفاعل الرئيسي في مجال التنمية، على الرغم من ما يمكن فهمه من الدور الذي أناطته اللجنة بالإدارة كفاعل عمومي في استعادة مهمتها الأساسية المتمثلة في خدمة المواطنين التي تستلزم إدارة عصرية مرقمنة بشكل كامل تطبق مساطر مبسطة تهدف إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين[690]، وهو ما يمكن أن يفهم منه أن الأمر يتعلق أيضا بالإدارة المحلية، إلا أن استرسال التقرير في دور الإدارة بجعلها تركز على المهام الأساسية المتعلقة بالسير الجيد لكل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية التي تكمن في وضع الاستراتيجيات والسياسات العمومية وتتبعها، وضبطها، تجعل الفهم المقصود يستثني الإدارة الترابية وجعلها غير معنية على اعتبار أن الدستور المغربي جعل من إدارة الجماعات الترابية لا تشارك في وضع السياسات العمومية والاستراتيجيات العامة ولكن مشاركة في تنفيذها إلى جانب السلطة المركزية.

فإذا كان الأسلوب التقليدي لاشتغال الدولة القائم على دورها المركزي والرقابي، وإن كان متناسبا مع مرحلة معينة من نمو البلاد وفي سياق وطني ودولي أكثر قابلية للتوقع، فإنه على الرغم من أنه يبدو اليوم أقل وجاهة وملاءمة مع التطورات التي عرفها المجتمع، لا زال يعتمد نفس النهج في السياسات التنموية الجديدة، وهو ما يظهر في أشغال اللجنة التي عينها رئيس الدولة، بحيث أن اقتراحاتها وتقديمها لنتائج اشتغالها للملك إنما يثبت التوجه المركزي لهذا النموذج الجديد للتنمية على اعتبار أن الخيارات الاستراتيجية والتوجهات الأساسية التي تحكم تطور المغرب وتقرر في مصيره، تعتبر من صميم اختصاصات الدولة المركزية التي تعود مرة أخرى إلى رسم معالم التنمية انطلاقا من السياسات المنبعثة من المركز، بل حتى حينما حاولت اللجنة الاعتراف بصعوبة نسج سياسات تنموية ناجعة انطلاقا من المركز، فإن اقتراحها للبديل ركز على فاعلين آخرين كالقطاع الخاص والمجتمع المدني والفاعلين على المستوى الجهوي[691] دون تحديد إن كان الأمر يتعلق بالجماعات الترابية أو بالفاعلين الجهويين من غير المجالس المنتخبة.

يطرح هذا الخيار إشكالات جوهرية لم ترد في تقرير اللجنة رغم تأكيده على أهمية البعد الديمقراطي للعملية التنموية. فهيمنة الملكية التنفيذية على البنية المؤسسية يجعل من الحكومة جهازا منفذا لسياسات لا تنبع من البرامج الانتخابية التي وعدت الأحزاب الفائزة في الانتخابات تنفيذها.

---

[690] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، نفس المرجع، ص 61.
[691] نفس التقرير ص، 60-61.

ثانيا: الدولة القوية ضمان للتنمية

إن التعقيد المتزايد للعالم والتحديات التي تواجهه، تجعل من المستعجل تقديم إجابات لا تعتمد فقط على إنجاز تشخيص جديد ووضع استراتيجية جديدة ذات طابع تقني، بل وضع منهج جديد للتنمية. فقد أشار التقرير العام أن التوجه المقترح لا يعني دولة أقل، بل دولة أفضل تقوم على ثلاث وظائف أساسية من أجل تحرير الطاقات. لكن بتحليل هذه الوظائف المقدمة في التقرير[692]، يتضح مرة أخرى هيمنة المركز عليها دون المستوى المحلي والترابي. ويتعلق الأمر بالوظائف التالية:

– دولة ذات رؤية استراتيجية بعيدة الأمد تتولى تحديد التوجهات وأهداف التنمية، وتعبئ الفاعلين الرئيسيين من قطاع عام وقطاع خاص وقطاع ثالث وتعمل على تعزيز مشروعيتهم وتمثيليتهم وتوسيع مجال تدخلهم ومساهمتهم في خلق القيمة المضافة، وتحملهم المسؤولية فيما يخص تفعيل النموذج التنموي الجديد.

وبذلك فإن تحميل مسؤولية احتمالية الفشل للمتدخلين لا يمكن تقبلها على اعتبار أنهم غير معنيين بوضع الاستراتيجيات التنموية بل هم ساهرون على تنفيذ استراتيجيات لم يشاركوا في وضعها.

ـ دولة حامية وضابطة تقوم بوظائفها السيادية لضمان أمن المواطنين وممتلكاتهم وتعمل على تقليص مجال عدم الأمان الفعلي وتحمي الحريات والتعددية.

– دولة فعالة وقادرة على إعمال السياسات العمومية وتقديم النتائج للمواطن في انسجام مع الطموح والأهداف المعلنة.

يتضح جليا إذن أن الأمر يتعلق بنموذج تنموي يجعل الدولة أكثر قوة، تستمد قوتها من قدرتها على التوجيه والتدبير والتسيير وفقا لكيفيات تتلاءم مع التعقيد والتقلب اللذين يتسم بهما العالم. فإذا كانت اللجنة المعنية قد قدمت ما يكفي من الشروط والتوصيات لإرساء دعائم الدولة القوية، فإن السؤال الواقعي الذي يحتم توفير الإجابات العلمية له من لدن الأكاديميين والمثقفين والإعلاميين والأحزاب السياسية يتمحور حول من الذي يصنع قوة المجتمع.

تفترض قوة المجتمع، حسب البنك الدولي العدالة الاجتماعية والتربية والتعليم والدولة الحامية ودرجة الحرية السائدة في المجتمع[693]:

– **العدالة الاجتماعية**: هذه القيمة المجتمعية لن تتحقق إلا إذا سادت الديمقراطية الحقيقية في المجتمع وأصبح المواطن العادي يعيشها في الإدارة والمستشفى والمدرسة والجامعة، أي أن تصبح الديمقراطية سلوكا اجتماعيا عاديا، بحيث أن العدالة الاجتماعية تفضي إلى الثقة في مؤسسات البلاد.

---

[692] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد نفس المرجع، ص 64.

[693] Banque Mondiale. Le Maroc à l'Horizon 2040. Investir dans Le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique, Résumé, 2017,p19.

– **التربية والتعليم:** التربية على قيم الوطنية والمواطنة وعلى المبادئ النبيلة وعلى حقوق الإنسان والتعليم الذي يعلم التلميذ والطالب كيفيات ممارسة عمليات ومهارات التفكير والنقد أي التعليم النافع للفرد والمجتمع اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.

– **وجود الدولة الحامية** لحقوق المواطنين في الصحة، والتعليم والإدارة والمستشفى والأمن الجسدي والنفسي، أي الدولة الحامية لكرامة المواطنين.

- **الحرية**: إن ما يقوي المجتمع هو تملكه لحرية الرأي والتعبير والتفكير وتوفره على كل ما يرفع من منسوب ثقافته وتفكيره ووعيه بما يجري حوله داخليا وخارجيا.

يظهر واضحا أن المرجعية الجديدة التي تقترح لجنة النموذج التنموي اعتمادها لتحقيق تنمية رائدة تضع قطيعة مع ما سبقها من سياسات تنموية غير مجدية، تعتمد على مرجعية الدولة المركزية، وهو ما يظهر أيضا على مستوى المحاور الاستراتيجية الأربعة المضمنة في تقرير النموذج التنموي الجديد.

الفقرة الثانية: التوجه المركزي في المحاور الاستراتيجية للنموذج التنموي الجديد

حددت لجنة النموذج التنموي الجديد استراتيجيات من أجل تحقيق الطموحات والأهداف الأساسية التي جاءت بها في تقريرها، بحيث ارتكزت على أربعة محاور رئيسية للتحول يجب إنجازها وفقا للمبادئ والمقاربات التي تدعو إليها مرجعية التنمية.

تنبثق من المحاور الأربعة للتحول مجموعة من الأولويات الاستراتيجية من قبيل المكانة المركزية للثقافة وتعميم التغطية الاجتماعية على كافة الساكنة الهشة، بالإضافة إلى أولويات أخرى بالنظر لاستعجاليتها كالجهوية المتقدمة والتعليم والصحة وتقوية نسيج المقاولات الصغرى والمتوسطة.

لقد ضمنت اللجنة مخرجات أشغالها الهادفة إلى إصلاح روافد الاقتصاد المغربي، في أربعة محاور رئيسية شكل فيها إصلاح قطاعات التعليم والشغل وتدعيم دور الشباب والمساواة الأولويات القصوى التي تصب كلها في تطوير الاقتصاد المغربي والرقي به إلى المستوى الذي يمكن المغرب من تحقيق التنمية المرجوة في أفق سنة 2035.

ومن خلال تحليل مضمون المحاور المذكورة، يتبين مدى التوجه المركزي فيها وثانوية مكانة الجماعات الترابية على مستوى هذه المحاور، وبالتالي فإن لجنة النموذج التنموي الجديد سلكت نفس النهج المتبع في السياسات التنموية على مدى العقود التي تلت الاستقلال والتي تعتمد على السلطات المركزية كمحرك مهيمن على وضع السياسات التنموية، على عكس الدول التي حققت مستوى عال من التنمية بفعل لجوئها إلى تبني لامركزية متقدمة جعلت الجماعات الترابية قوية بالاختصاصات التي تمارسها، كما هو الشأن على سبيل المثال بالنسبة لجنوب إفريقيا وسنغافورة وإندونيسيا، وهو ما يتبين من خلال استعراض المحاور الاستراتيجية الأربعة في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد.

✓ **المحور الاستراتيجي الأول:** اقتصاد منتج ومتنوع قادر على خلق قيمة مضافة ومناصب شغل ذات جودة.

ينــدرج هذا المحـور ضمــن تطوير الاقتصاد المغربي كي يتسم بتعدد الانشطة وبالتنافسية، ولهذه الغاية تقترح اللجنة تسريع وتيره خلق الثروة ثم توزيعها بشكل أكثر انصافا بين مختلف الجهات، وذلك عبر استغلال كل الإمكانات الاقتصادية على مستوى كافة المجالات الترابية[694]. إلا أن التقرير لا يشير إلى دور واضح للجماعات الترابية في هذا الشأن على الرغم من تأكيده على تنفيذ محتوى هذا المحور على المستويات الترابية، بحيث اقتصر التقرير على ثلاث خيارات ترتكز على إشراك القطاع الخاص والقطاع العام والقطاع الثالث للوصول إلى الأهداف المسطرة.

وفي هذا الإطار، تقترح اللجنة جعل الدولة المركزية فاعلا رئيسيا في هذا الأمر، وهو ما يتبين من الخيارات الاستراتيجية التي حددتها اللجنة لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في المحور الأول، وذلك بالنظر إلى مضمونها الذي يعطي الأولوية للقطاعات الاستراتيجية التي تشرف عليها الوزارات بشكل مباشر والقادرة على تنشيط المنظومة الاقتصادية على الصعيد الترابي، ومن هنا فإن التركيز على ما هو ترابي في التقرير يفهم منه الانشطة الاقتصادية القطاعية التي تنفذها الوزارات على المستوى الترابي وليس الجماعات الترابية.

✓ **المحور الاستراتيجي الثاني: رأس مال بشري معزز وأكثر استعدادا للمستقبل:** يعتمد هذا الاختيار الاستراتيجي على تمكين النساء من الاستقلالية وضمان المساواة بين الجنسين والمشاركة وتشجيع إدماج الشباب بالزيادة في فرص وسبل المشاركة المتاحة لهم، بالإضافة إلى النهوض بالتنوع الثقافي كرافعة للانفتاح والحوار والتماسك ثم ضمان قاعدة أساسية من الحماية الاجتماعية تعزز الإدماج والقدرة على التحمل وتجسد التضامن بين المواطنين. ولبلوغ هذا الهدف ارتكزت اللجنة على ثلاثة خيارات استراتيجية ثانوية، يهتم الاول بمنظومة تعليمية جيدة والثاني بالتعليم الجامعي والتكوين المهني والبحث العلمي والثالث يتمحور حول تسهيل الولوج الى الخدمات الصحية، وبالتالي فقد تم استثناء الجماعات الترابية أيضا في هذا المحور بالنظر إلى كون أن كل هذه القطاعات لا تدخل ضمن اختصاصات الجماعات الترابية، مما يجعلها خارج حسابات اللجنة التي أنجزت التقرير.

ففيما يخص الخيار الأول، ترى اللجنة انه من الضروري الاعتماد على رافعات أساسية لتحقيق تنمية رائدة في مجال التعليم، لكن تحليل مضمون هذه الرافعات يبين أنها تتمحور حول معطيات يتم الوصول اليها من طرف السلطات المركزية لوحدها دون إشراك الجماعات الترابية فيها، كأن تقترح الاستثمار في تكوين وتحفيز المدرسين عبر المراكز الجهوية للتربية والتكوين وتصور مسار مهني جديد للمدرس يهدف الى تقوية جاذبية هذه المهنة لدى الطلبة المتفوقين، بالإضافة إلى توفير المزيد من امكانيات الترقي والتطور في الأجرة المشروطة بالنتائج ثم إعادة تنظيم المسار الدراسي ونظام التقييم لضمان نجاح كل متعلم.

---

694 التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 72.

يتبين أن دور الجماعات الترابية في هذا الخيار معدومة نظرا لكونها لا تدخل ضمن الاختصاصات التي خولها لها المشرع من خلال القوانين التنظيمية التي حصرت تدخلها في مسائل ثانوية تهم التعليم كالنقل المدرسي وصيانة بعض الحجرات الدراسية فقط[695]، الا ان ما يلاحظ في تقرير اللجنة هو دعوتها الى جعل المؤسسات اساسا للتغيير عن طريق تعبئه الفاعلين واشراكهم في العملية التربوية بهدف تجاوز حالات المقاومة وخلق دينامية للتقدم انطلاقا من ارض الواقع، دون تحديد من هم هؤلاء الفاعلون وكيفية اشراكهم في تحقيق الاستراتيجيات التي وضعتها اللجنة للنهوض بجوده التعليم.

أما الخيار الثاني فيتمحور حول جودة نظام التعليم الجامعي والتكوين المهني والبحث العلمي باعتباره محددا رئيسيا لأي نموذج تنموي. فاقترحت بذلك اللجنة تبني بعض الإجراءات التي لا يمكن تحقيقها إلا من طرف الوزارة المعنية على المستوى المركزي على اعتبار أن الجماعات الترابية لا تتمتع بأي اختصاص في مجال التعليم العالي، ويتعلق الأمر بضمان استقلالية مؤسسات التعليم العالي وتعزيز قيمة التكوين المهني وتشجيع البحث العلمي من خلال آلية مستقلة للتمويل والتقييم.

وما قيل عن الخيارين الأولين يقال أيضا عن الخيار الثالث المتعلق بضمان الولوج للخدمات والحماية الصحية ذات جودة باعتبارها حقوقا أساسية للمواطنين. فالجماعات الترابية لا يمكنها المساهمة في تنفيذ المقترحات التي قدمتها اللجنة لتحقيق أهداف الخيار الثالث، بفعل أن الاختصاصات في مجال الصحة والرفاه حقوقا للمواطنين وواجبات أساسية تقع في النظام المغربي على الدولة تجاههم يتحمل فيها جميع الفاعلين مسؤولياتهم. يتبين بوضوح أن المركز هو الوحيد المسؤول عن الوصول إلى هذا الهدف خاصة في ظل الاختصاصات الضعيفة المسندة إلى الجماعات الترابية في مجال الصحة[696] وعدم تحديد من هم الفاعلون الذين أشار لهم التقرير.

إن إشارة اللجنة إلى تبني سياسات ترابية تحد من الفوارق في المجال الصحي على المستوى الجهوي وضمان الولوج العادل للعلاجات على المستوى الوطني في إطار الحكامة الترابية للنظام الصحي، لا يعني الجماعات الترابية بحيث أن الأهداف المقترح تحقيقها من طرف اللجنة لا تدخل ضمن اختصاصاتها.

✓ **المحور الإستراتيجي الثالث: فرص لإدماج الجميع وتوطيد الرابط الاجتماعي:** يهدف هذا المحور إلى مساهمة كل المواطنين في الدينامية الوطنية للتنمية والمجالات الترابية في المجهود التنموي الجماعي لبناء قاعدة صلبة للحماية الاجتماعية تعزز الإدماج والقدرة على التحمل وتجسد التضامن بين المواطنين. لأجل ذلك، يتضمن هذا المحور من النموذج التنموي الجديد عدة خيارات استراتيجية تهدف إلى دعم استقلالية النساء وتشجيع إدماج الشباب وضمان المساواة بين الجنسين في التعليم عن طريق محاربة الهدر المدرسي خاصة بالنسبة للإناث والعنف والتمييز إزاء المرأة. وللوصول إلى هذه الغاية تقترح اللجنة أن يضطلع المجتمع

[695] المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مصدر سابق.
[696] المادة 100 من نفس القانون 113.14 .

المدني بـدوره وكل الفاعلين المتدخلين في الميدان فـي ترسيخ هذا التوجه في المجالات الترابية التي لا تعني الجماعات الترابية على اعتبار أن هذه الأخيرة لا تتمتع باختصاصات من هذا القبيل خاصة وأن التقرير لم يحدد من هم هؤلاء الفاعلون.

ولعل ما يؤكد عدم إشراك الجماعات الترابية في مجمل هذه الخيارات هو اقتراح التقرير تعبئـة مداخيـل ضريبيـة لا تدخل ضمن تلك المخول للجماعات الترابية استخلاصها أو التقرير في شأنها. بحيث يتم تخصيصها لتمويل الحماية الاجتماعية، لاسيما تخصيـص حصة مـن مداخيـل الضريبة علـى القيمة المضافـة وإحداث ضريبة للتضامن على الممتلـكات غيـر المنتجة، بالإضافة إلى اسـتمرار فـرض مسـاهمات اجتماعية علـى الأرباح والأجـور العليا والرفـع من قيمة الرسـوم الداخلية علـى اسـتهلاك المـواد المضرة كالكحول والتبـغ وتخصيـص مواردهـا لتمويـل الجانب التضامني للتغطيـة الصحية المعممة.

✓ **المحور الاستراتيجي الرابع: مجالات ترابية أساس لترسيخ أسس التنمية:** خصصت لجنة النموذج التنموي الجديد المحور الرابع للمجالات الترابية لتعزيـز مكانتهـا وجعلها في صلب العملية التنموية. لذلك يتطلب هـذا التوجـه الانتقـال بالمجـالات الترابية مـن مجـرد وعـاء نهائي لتفعيل سياسـات عمومية مقـررة على المستوى المركزي، إلى فاعـل رئيسي في إعـداد السياسيات العمومية وإرسـائها وإنجازهـا. ولهذه الغاية أوصت اللجنة بتبني عدة محددات لتحقيق ذلك منها على سبيل المثال:

- العمل على انبثاق مغرب الجهات مزدهر وحيوي[697]، عبر تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع لاتمركز فعلي، وتعزيز الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية.
- إرساء منظومات مندمجة للدفع بعجلة الاقتصاد على مستوى الجهات عبر بلـورة حكامة جديدة للمجالات الترابية كفيلة بدعـم التكامل بينها وبين الدولة.
- جهوية الخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية[698]
- تعزيز الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالات الترابية.
- إعادة التفكير في توسيع الخدمات العمومية بالعالم القروي عبر استثمار الدائرة كبنية للتنسيق.

إجمالا، فالملاحظ من خلال هذه المحاور الاستراتيجية، أن التقرير لا يجعل من الجماعات الترابية محتضنا للخيارات الاستراتيجية الهادفة إلى الرقي بالجهة كإطار منتخب للعب الدور الأساسي في التنمية المحلية، كما ان انبثاق مغرب الجهات مزدهر وحيوي ضامنا للالتقائية ونجاعـة السياسات العمومية يحددها التقرير على مسـتوى المجـالات الترابيـة وليس الجماعات الترابية، ويظهر ذلك من خلال دعوة لجنة النموذج التنموي الجديد مثلا إلى إحـداث إدارة خاصـة مكلفـة بالشـؤون الجهوية لم تحدد جهة ارتباطها بها، لكن

[697] التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 117

[698] الإطار رقم 22 :جهوية الخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية، تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد، ص 119

التركيز على تفعيل اللاتمركز الإداري المتحكم فيه من طرف ولاة الجهات دون مديري المصالح الوزارية على صعيد الجهات يجعل فهم أن هذه الإدارة ستكون تحت إشراف ممثل الحكومة على الصعيد الترابي خاصة وأن اللجنة أوصت بتعزيز دور الولاة فيما يتعلق بالتنسيق بين مصالح الدولة الخارجية وبالتالي فإن نجاعة اللاتمركز الإداري تكمن في سيطرة ممثل الحكومة على مفاصيل التنمية بالجهة.

وفي نفس السياق، فإن تحقيق هدف دينامية حقيقية للجهوية، أقرنتها اللجنة بأن تستوجب تسريع تحويل الوسائل لفائدة الجهات حتى تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها الذاتية والمشتركة والمنقولة وهو ما يوحي إلى أن الجهة كدعامة ترابية منتخبة ستشكل نواة التنمية، لكن الأمثلة التي أوردها التقرير بهذا الخصوص تنفي هذا الافتراض حينما أكد من جهة على دعم استقلالية الفروع الجهوية لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل لكي تغدو قادرة على الاستجابة لحاجيات التكوين، بينما هذه الفروع غير تابعة للمجالس الجهوية وإنما للحكومة المركزية. بالإضافة إلى منح الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين التي ترتبط مباشرة بوزارة التعليم، صلاحيات لاتخذ القرار، مما سيمكنها من التوطين الترابي لقطاع التعليم كنقل البنيات التحتية والتجهيزات إلى الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين وليس للجماعات الترابية، ثم يؤكد التقرير على إلحاق المستشفيات العمومية بالجهة دون تحديد إن كان الأمر يتعلق بالجهة كمجلس منتخب أم بالتمثيلية الجهوية لوزارة الصحة. لكن صدور قرار لوزير الصحة في إطار تطبيق مخرجات لجنة النموذج التنموي الجديد وضح المقصود بالجهة، عندما أوكل ممارسة مجموعة من الاختصاصات لممثلياتها على الصعيد الجهوي خلال سنة 2023 والمتمثلة في تعيين الأطباء ومستخدمي الصحة على الصعيد الجهوي، وبالتالي يتضح أن مجالس الجهات غير معنية بتنزيل السياسات الصحية على المستوى الترابي..

ومن بين الأمثلة الأخرى التي قدمتها اللجنة، تلك المتعلقة بالوكالة الخاصة "طنجة المتوسط" ووكالتا تهيئة ضفتي أبي رقراق وموقع بحيرة مارتشيكا التي تعتبر نموذجا عن الكيفيات التي يمكن بواسطتها تسريع تنمية بعض الجهات أو المناطق، مما يؤكد على هامشية دور الجهة في التنمية الجهوية على اعتبار أن هذه الوكالات لا تخضع للمجالس الجهوية.

يظهر التوجه المركزي للجنة النموذج التنموي الجديد جليا في باقي المحاور الرئيسية للتنمية كقطاع النقل الذي يعتبر من اختصاص وزارة الداخلية التي خولها القانون دعم حكامة النقل الحضري اعتمادا على هياكل المواكبة المحدثة على مستوى وزارة الداخلية التي تتكفل بالقيادة الاستراتيجية والتنظيم وتوحيد المعايير على الرغم من أن اختصاص النقل الحضري من بين الاختصاصات الذاتية للجماعات.

خاتمة الفصل الأول

عكست التفاوتات بين الطموح الجماعي وبين ما قدمته السياسات التنموية، الاختلالات المجالية والاجتماعية التي أدت إلى الشعور بانعدام الثقة في الفاعل العمومي الذي نجم عنه ضعف الرابط الاجتماعي. ومن هذا المنطلق، ولكي يرق النموذج التنموي الجديد إلى مستوى ضمان عيش مشترك أفضل للمواطنين من أجل استعادة وتعزيز الثقة، أصبح من الضروري خلق دينامية إيجابية كفيلة بتعبئة جميع المواطنين حول مشروع مجتمعي بمشاركة الفاعلين في حركية التغيير.

وفي هذا الإطار، بدأ المغرب في التوجه نحو إرساء نموذج تنموي يأخذ واقع السياسات التنموية الترابية المتبعة كمنطلق للتغيير عن طريق تقييم السياسات التنموية على ضوء التقارير الوطنية والدولية التي أجمعت على محدودية السياسات والخدمات العمومية، وهو الشيء الذي جعل من اللازم وضع دعامات وأسس جديدة للتمية اعتمادا على التجارب المقارنة الناجحة.

فمراحل التحول نحو نموذج تنموي جديد، بدأت عن طريق إحداث اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد اعتمادا على مرجعيات الخطب الملكية والقانونية التي أعطت مكانة للجماعات الترابية في تحقيق التنمية والحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية. لكن هذا التوجه غاب في هوية تركيبة لجنة النموذج التنموي الجديد التي لم يكن من بين أعضائها متخصصون في التنمية الترابية من جهة، وهو ما انعكس في تقريرها الذي غابت عنه التوجهات التنموية الترابية الكفيلة بتحقيق التنمية الوطنية انطلاقا من المجال الترابي من جهة أخرى.

لقد جعلت اللجنة من البعد الجهوي مرتكزا أساسيا لانطلاق النموذج التنموي الجديد، لكن ليس من منظور لامركزي، بل من رؤية مركزية تتجسد في تنفيذ البرامج والمشاريع على المستوى الجهوي من طرف المصالح المركزية بشكل مباشر، وهو ما يطرح التساؤل حول دور الجماعات الترابية في تنزيل مضامين النموذج التنموي الجديد في ظل التوجه المركزي لتقرير اللجنة.

الفصل الثاني:

تنزيل النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي.

تعتبر التنمية مسارا شموليا ومتعدد الأبعاد، وضمن هذا التصور، فإن للامركزية الترابية أدوارا طلائعية، باعتبارها آلية لتنزيل المشاريع التنموية على الصعيد المحلي. ولهذا تعد الجماعات الترابية شريكا لا محيد عنه في مجالات التنمية الترابية. إلا أن تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد لم يمنح الجماعات الترابية دورا مهما في تنزيل التوصيات التي تضمنها، ولم ينص عليها كرافعة للتنمية رغم أن الجماعات الترابية تعتبر ركيزة في كل الاستراتيجيات الهادفة إلى تحرير الطاقات واستعادة الثقة وتحقيق الرفاهية التي أكد التقرير على ضرورة الوصول إلى أهدافها.

فمصطلح اللامركزية لم يرد في التقرير إلا مقرونا باللاتمركز الإداري، معترفا بذلك بقصور الجماعات الترابية في تحقيق التنمية، بالإضافة إلى ما جاء في سياق التقرير من الدعوة إلى تسريع الإصلاحات ذات الصلة باللاتمركز واللامركزية نتيجة بطء مسار تنزيلهما، بل حتى في بعض الأحيان التي يتحدث فيها التقرير عن المجالات الترابية فهو لا يعني الجماعات الترابية وإنما المشاريع القطاعية التي تنفذها مختلف المصالح المركزية على المستوى الترابي، وهو ما يتبين على سبيل المثال من خلال دعوة التقرير إلى لامركزية في الإنتاج وذلك في سياق الحديث عن توفير طاقة كهربائية بأسعار تنافسية الشيء الذي لا يعني الجماعات الترابية وإنما وزارة الطاقة والمعادن.

وبذلك لم يذهب التقرير اتجاه منح الجماعات الترابية مكانة مهمة في النموذج التنموي الجديد، بل على العكس من توجه القوانين، سار في اتجاه الحد من أدوارها حينما دعا مثلا إلى إحداث إدارة خاصة مكلفة بالشؤون الجهوية التي ستكون منافسا للجهة، بل قد يساهم إحداثها في تهميش الجهة كجماعة ترابية منحها الدستور صفة قاطرة للتنمية، بالإضافة إلى التركيز الشديد على محورية دور العمال والولاة في مجال سياسة القرب والمجالات الترابية مما يكرس المركزية الإدارية على اعتبار أن الولاة والعمال يرفعون فقط المبادرات التنموية للوزراء المعنيين قصد اتخاذ القرار، وذلك تطبيقا للنصوص القانونية الصادرة في شأن تنزيل مقتضيات النموذج التنموي الجديد على صعيد المجالات الترابية **(المبحث الأول)** وذلك في إطار التوجه العام للبرنامج الحكومي لفترة 2021-2026 **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: موقع الجماعات الترابية في التنزيل القانوني والمالي للنموذج التنموي الجديد

تشكل الجماعات الترابية فاعلا أساسيا في المجال التنموي ومساهما في تحريك عجلة التنمية من خلال تحقيق الحاجيات الضرورية للسكان ورفع مردودية القطاعات والتجهيز الاجتماعي وكل المجالات التي تدخل في اختصاصاتها بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية. فإذا كانت اللامركزية تعبيرا ساميا عن الديمقراطية، فإنها لم تعد تعتبر فقط نظاما اداريا يساهم فيه المواطنون في تسيير شؤونهم الخاصة بهم محليا، بل صارت وسيلة اساسية للنجاعة والتطور الاقتصادي والاجتماعي، ليس فقط على مستوى المحلي بل على المستوى الوطني عامة، مما يعزز من دورها في دمج السكان في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في

النهاية الى نجاح اللامركزية، وذلك باعتبار أن الجماعات الترابية تتمتع بأدوار متنوعة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية.

إن الاختصاصات الواسعة للجماعات الترابية التي أسندت إليها بموجب النصوص القانونية، تستلزم أن تكون جزءا رئيسيا في تنزيل النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي **(المطلب الأول)** الذي لا يمكن أن يتم إلا بتوفر الجماعات الترابية على مصادر مالية كفيلة لضمان تنفيذ المشاريع التي تضعها في إطار النموذج التنموي الجديد **(المطلب الثاني)**

المطلب الأول: مكانة الجماعات الترابية في التنزيل القانوني للنموذج التنموي الجديد

يحتل دور الجماعات الترابية مكانة مهمة في المرجعيات القانونية المتعلقة بإرساء القواعد الأساسية للتنمية على الصعيد الترابي، وهو ما جاء به دستور 2011 عندما تضمن الباب التاسع منه مجموعة من المقتضيات التي تدل على توجه المشرع المغربي نحو جعل الجماعات الترابية قطبا حقيقيا لتحقيق التنمية الترابية، وذلك من خلال تأطيرها بمجموعة من المبادئ والاختصاصات التي تشكل الحجر الأساس في القيام بأدوارها التنموية الهادفة إلى تحقيق التنمية الشاملة على المستوى الترابي والتي تم تكريسها من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنه 2015.

إن التوجه الدستوري والتنظيمي الجاعل من الجماعات الترابية فاعلا مهما في التنمية، لم تسايره لجنة النموذج التنموي الجديد ضمن تقريرها لسنة 2021، على الرغم من مقتضيات الفصل الأول من الدستور التي ارتكزت على النظام الترابي القائم على اللامركزية والجهوية المتقدمة التي ترجمت على مستوى القوانين التنظيمية لسنه 2015.

فإذا كان تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد لم يعط المكانة التي تستحقها الجماعات الترابية كشريك أساسي للدولة في تحقيق التنمية، فإن الوسائل التي سيتم بها تنزيل النموذج التنموي الجديد لا تجعل من الجماعات الترابية أيضا فاعلا في تنزيلها سواء تعلق الأمر بقوانين الإطار والمواثيق الصادرة في شأن تنفيذ مقتضيات النموذج التنموي الجديد **(الفرع الأول)** أو آليات التفعيل الترابي للتنمية **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: قوانين الإطار والمواثيق المتعلقة بالتنمية

منذ صدور دستور 2011 لوحظ اللجوء إلى قوانين الإطار والمواثيق بشكل متواتر عوض ما كان معمول به من قبل. فاللجوء إلى قوانين الإطار مقارنة مع القوانين العادية، يجد تفسيره في كون أن القوانين العادية هي تلك النصوص التي تصدر عن البرلمان في ميادين تهم الحياة العامة، بينما القوانين الإطار فهي تشريع عام تصدر لتنظيم الإطار المرجعي عن طريق تحديد الأهداف العامة أو الإطار العام للقطاعات المؤثرة والحيوية على أن تترك التفاصيل للقوانين العادية والمراسيم والدوريات والقرارات الوزارية. ولعل

اللجوء إلى قوانين الإطار **(الفقرة الأولى)** والمواثيق المتعلقة بالتنمية **(الفقرة الثاني)** لتنزيل النموذج التنموي الجديد، إنما يعود في جوهره إلى تفادي عدم استمرارية تنفيذ السياسات العمومية والمشاريع التنموية من حكومة إلى أخرى.

الفقرة الأولى: تنزيل النموذج التنموي الجديد ضمن قوانين الإطار

منذ حصول المغرب على الاستقلال، قام بوضع سياسات تنموية عبر إصدار ترسانة من النصوص القانونية كان الهدف منها هو رسم مسار قانوني لتحقيق التنمية المرجوة. ومن بين هذه القوانين نجد عدة قوانين-إطار التي تم اللجوء إليها خاصة بعد صدور الدستور.

أولا: قانون الإطار بمثابة ميثاق متعلق بالاستثمار

صدر القانون الإطار رقم 22.03 بمثابة ميثاق للاستثمار[699] ليعوض القانون السابق رقم 95.18[700] الذي جرى اعتماده سنة 1995. ويهدف الميثاق الجديد إلى تحقيق أهداف رئيسية، وهي إحداث مناصب شغل قارة وتقليص الفوارق بين عمالات وأقاليم كافة التراب الوطني في مجال جذب الاستثمارات وتوجيهها نحو قطاعات الأنشطة ذات الأولوية ومهن المستقبل. كما يسعى الميثاق إلى تعزيز جاذبية المغرب من أجل جعله قطبا قاريا ودوليا للاستثمارات الأجنبية المباشرة وتشجيع وتعويض الواردات بالإنتاج المحلي بالإضافة إلى تحقيق التنمية المستدامة وتحسين مناخ الأعمال ثم تسهيل عملية الاستثمار.

فبتصفح هذا القانون الإطار يتضح أنه لا يعطي مكانة مهمة للجماعات الترابية في تفعيل دورها التنموي المنصوص عليه دستوريا، بحيث أن مقتضياته تجعل من المركز صلب السياسات الاستثمارية، ويتبين ذلك من خلال أنظمة الدعم المالي للمستثمرين وتكوين لجنة المصادقة على مشاريع اتفاقيات الاستثمار المنصوص عليهما في هذا القانون الإطار.

أ- أنظمة الدعم المالي للمستثمرين

لقد نص القانون الإطار المتعلق بالاستثمار على أن تشجيع المستثمرين قصد الاستثمار في المغرب يمر من إحداث عدة أنظمة للدعم المالي للمستثمرين من بينها نظام مخصص للمجال الترابي، وهي عبارة عن منحة تشجع الاستثمارات في الأقاليم والعمالات خارج محور طنجة-الدارالبيضاء، ومنحة قطاعية لفائدة

[699] القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.76 صادر في 9 دجنبر 2022 ج ر عدد 7151 بتاريخ 12 دجنبر 2022 ص. 7900

[700] القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.213 صادر في 8 نوفمبر 1995 ج ر عدد 4335 بتاريخ 1995/11/29 ص. 3030

مشاريع الاستثمار المنجزة في قطاعات الأنشطة ذات الأولوية إضافة إلى نظام خاص لمشاريع الاستثمار ذات الطابع الإستراتيجي[701].

وللاستفادة من الدعم المالي المخصص للمجال الترابي، فإن المستثمر مطالب بإبرام عقد مع الدولة عوض المجلس الجهوي الذي يقود التنمية على المستوى الجهوي، وكذلك الشأن بالنسبة للأشخاص الذاتيين المغاربة المقيمين بالخارج، والأشخاص الذاتيين أو الاعتباريين الأجانب الذين ينجزون في المغرب استثمارات ممولة بعملات أجنبية. وللحصول على الدعم المذكور، يجب على المستثمرين التوجه نحو المصالح المركزية المختصة، في منح هذا الدعم الذي يستهدف مشاريع الاستثمار التي تساهم في تقليص الفوارق بين أقاليم وعمالات المملكة في مجال جذب الاستثمارات وتنمية الاستثمار في قطاع الأنشطة ذات الأولوية.

لقد جعل هذا القانون الإطار منح الدعم المتعلق بالاستثمار من اختصاص الدولة المركزية على خلاف التوجه الذي من المفروض أن يدفع باللامركزية لتحقيق التنمية خاصة الجهة التي اعتبرها دستور 2011 المسؤول الرئيسي عن تشجيع الاستثمار على مستوى الترابي للجهة.

ب- لجنة المصادقة على مشاريع اتفاقيات الاستثمار

إن النهج الذي سلكه قانون الإطار المتعلق بالاستثمار بخصوص المنح الموجهة للمستثمرين ينطبق على اللجنة المحدثة للمصادقة على اتفاقيات الدعم والاستثمار، بحيث أن مواكبة تطبيق القانون الإطار المذكور عهد به إلى لجنة وزارية لا وجود لتمثيلية الجماعات الترابية بها. كما أن اللجنة الوطنية للاستثمارات تتمتع باختصاصات موسعة تحت رئاسة رئيس الحكومة دون أي تمثيلية للجماعات الترابية.

ثانيا: قانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية

اتسمت السياسات الاجتماعية بالمغرب خلال العقود الماضية بالطابع التجزيئي والظرفي، بحيث لم تدرج التدابير المتخذة ضمن استراتيجية متكاملة، الشيء الذي أدى إلى تراكم الهشاشة لدى فئات واسعة من السكان فاقمتها جائحة كوفيد 19. وبغية مأسسة شبكات الأمان الاجتماعية شرعت الدولة في صياغة تصور جديد للحماية الاجتماعية عبر القانون الإطار رقم 09.21 بهدف تحسين الولوج لخدمات الضمان الاجتماعي، إلى جانب إصلاحات أخرى مرتبطة بتقنين التدخل الاجتماعي حتى تصبح الحماية الاجتماعية أداة أساسية لتحقيق أهداف التنمية.

[701] القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، مرجع سابق.

وفي هذا المجال، شكل القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية[702]، مرحلة أساسية في تحقيق وتعميم التغطية الاجتماعية لفائدة جميع المواطنين المغاربة بحلول عام 2025، وقد استند في وضع هذا القانون الإطار إلى أحكام الفصل 31 من الدستور الذي يجعل من الجماعات الترابية إلى جوار الدولة والمؤسسات العمومية فاعلين أساسيين في تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين من الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة.

يتبين من خلال المقتضيات الدستورية أن للجماعات الترابية دور مهم في ورش الحماية الاجتماعية، إلا أن القانون الإطار لم يعطها نفس الأهمية، وهو ما يتبين من خلال مقتضيات هذا القانون الذي لم يأت على ذكر دور الجماعات الترابية في لجان الحكامة التي أحدثها لضمان التقائية أنظمة الحماية الاجتماعية، واتخاذ جميع التدابير ذات الطابع التشريعي والتنظيمي والمؤسساتي والمالي التي تمكن من تفعيل تعميم هذه الحماية. فمن خلال هذا القانون الإطار حظيت وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة بدور إعداد وتفعيل السياسات العمومية في المجال الاجتماعي، وهو ما يتبين من مكونات اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية[703] واللجنة التقنية المنبثقة عنها.

- **تأليف اللجنة الوزارية:** إن تأليف هذه اللجنة تحت رئاسة رئيس الحكومة يقتصر فقط على السلطات الحكومية المتمثلة في وزارات الداخلية والمالية والصحة والحماية الاجتماعية والأمانة العامة للحكومة والاتقائية وتقييم السياسات العمومية. وهو ما يوضح غياب الجماعات الترابية والإبقاء على المركز كموجه ومقرر في مشروع الحماية الاجتماعية مما يجعل السياسات التنموية تبقى بعيدة عن المستوى اللامركزي.

كما أن اللجنة التقنية التي أحدثتها اللجة الوزارية يغيب عنها بدورها أي تمثيلية للجماعات الترابية بحيث تتكون من الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية رئيسا ومن ممثلي نفس الوزارات بالإضافة إلى المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومدير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي.

ثالثا: القانون-الإطار المتعلق بالإصلاح الجبائي

تعتبر الدولة أن إصلاح النظام الجبائي أولوية وطنية بالنسبة إلى كل الفاعلين بالنظر إلى أهمية دور الضريبة في تمويل السياسات العمومية والحفاظ على التوازنات المالية والماكرو اقتصادية باعتبارها رافعة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. فالمصالح المركزية هي المختصة الوحيدة في مجال

[702] القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.30 بتاريخ 23 مارس 2021، ج ر عدد 6975 بتاريخ 5 ابريل 2021 ص. 2178.

[703] المرسوم رقم 2.21.532 المتعلق بإحداث اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية. ج ر 7043 بتاريخ 30 نونبر 2021 ص9863.

الجبايات سواء تعلق الأمر بالجبايات الوطنية أو المحلية، وبذلك لا يمكن الحديث عن دور مهم للجماعات الترابية في تنزيل النموذج التنموي الجديد في شقه المتعلق بإصلاح نظام الجبايات.

وهكذا سيتم تنزيل القانون-الإطار المتعلق بالإصلاح الجبائي[704] من خلال تدابير ذات أولوية تتخذها الإدارة المركزية وتهدف إلى إرساء سياسة جبائية عادلة ومتناسقة وفعالة وشفافة في إطار السعي إلى تعزيز مساهمة جبايات الدولة والجماعات الترابية في تمويل سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويأتي هذا القانون الإطار لتصحيح العديد من الاختلالات والنواقص للنظام الجبائي، خاصة فيما يتعلق بالعدالة الجبائية التي تحول دون تحقيق أهدافه التحفيزية وإعادة توزيع الدخل وتنشيط نموذج التنمية الاقتصادية بالإضافة إلى تحسين قدرته على الادماج الاجتماعي ومواكبة متطلبات الاستدامة البيئية.

وتتمثل الأهداف الأساسية التي يحددها القانون-الإطار في تحقيق العدالة الجبائية وضمان مساواة الجميع أمام الضريبة، إضافة إلى تعزيز الحقوق والثقة المتبادلة بين الملزمين والإدارة، وتعبئة كامل الإمكانات الضريبية لتمويل السياسات العمومية، ثم إصلاح منظومة الرسوم الجماعية وشبه الضريبية، وتعزيز نظام الحكامة الفعالة والناجعة.

فبخصوص تحقيق العدالة الجبائية وضمان مساواة الجميع أمام الضريبة، تلتزم الدولة في هذا المشروع بتكريس مبدأ حيادية الضريبة على القيمة المضافة لتقويم الاختلالات الحالية المتعلقة بنطاق تطبيقها وتعدد أسعارها والحق في خصمها وإرجاعها، خصوصا بالنسبة لبعض القطاعات الحيوية الخاصة أو التابعة للدولة.

وفيما يتعلق بتعزيز الحقوق والثقة المتبادلة بين الملزمين والإدارة، فتلتزم الدولة، على ضمان حقوق الملزمين وحقوق الإدارة وتعزيز علاقات الثقة بينهما من خلال تأطير السلطة التقديرية للإدارة بخصوص تفسير النصوص الجبائية وتحديد أسس فرض الضريبة وعبء تقديم الإثباتات اللازمة.

كما ستسهر الدولة على توضيح وتحسين مقروئية النصوص الجبائية للحد من الاختلاف في تأويلها وضمان حسن تطبيقها مع الالتزام بالتوجه نحو التقائية الأحكام الجبائية مع القواعد العامة للقانون والقواعد المحاسبتية، علما أن الهدف المتوخى ليس هو المطابقة التامة بل الإلتقائية والملاءمة مع قواعد الحكامة الجبائية المعمول بها دوليا، فضلا عن العمل على تثمين المهام المنوطة بالهيئات المكلفة بالطعون الضريبية وضمان استقلاليتها.

[704] القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.86 صادر في 26 يوليوز 2021 ج ر عدد 7007 بتاريخ 26 يوليوز 2021 ص 5684.

من جهة أخرى، ستحرص الدولة على تطوير القطاع الثقافي والنهوض بالاقتصاد الاجتماعي وحماية البيئة، لا سيما من خلال إحداث ضريبة الكربون. كما سيتم تشجيع إعادة هيكلة مجموعات المقاولات في أفق تحسين تنافسيتها وحكامتها.

وفيما يخص إصلاح منظومة الرسوم الجماعية وشبه الضريبية، ومن أجل تحقيق التنمية الترابية وتعزيز العدالة المجالية، يهدف القانون-الإطار إلى إصلاح جبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية التي تشكل مكونا أساسيا من مكونات النظام الجبائي، من أجل تبسيطها وترشيدها وملاءمتها مع جبايات الدولة وضمان موارد قارة لفائدتها مع وضع نمط حكامة مناسب لها، بحيث سيتم العمل على التجميع التدريجي للرسوم المحلية المطبقة على الممتلكات العقارية وتلك المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية، وكذا مراجعة وتجميع الرسوم شبه الضريبية والواجبات والرسوم المستخلصة لفائدة الدولة المنصوص عليها في نصوص تشريعية أو تنظيمية.

ولتعزيز نظام الحكامة الفعالة والناجعة، فإن القانون الإطار رسخ التوجه نحو رقمنة الإدارة ودعم مواردها البشرية وتعزيز علاقات التعاون مع شركائها وتطوير آليات التبادل بين نظم المعلومات، وذلك من أجل تجويد الخدمات المقدمة للملزمين. كما ستسهر الدولة على تعزيز مهام المشورة والإرشاد وتحسين وسائل الإعلام والتواصل مع الملزمين والتقييم الدوري لأدائها، وذلك لتعزيز نجاعة وفعالية الإدارة الجبائية. كما ستقوم الدولة كذلك بإنجاز تقييم دوري للآثار الاجتماعية والاقتصادية للتدابير الجبائية وستسهر لهذه الغاية على وضع مرصد للجبايات.

يتضح جليا هيمنة دور الدولة في مجال الجبايات المحلية، بينما الجماعات الترابية، فانتفت بتطبيق ما يصدر عن الدولة من قرارات وتوجيهات لا يمكنها مناقشتها أو حتى الاطلاع عليها أثناء صياغتها.

رابعا: القانون-الإطار المتعلق بالمنظومة الصحية.

تنزيلا للنموذج التنموي الجديد، صدر القانون الإطار المتعلق بالمنظومة الصحية قصد تأهيلها لتكون جزءا مهما في ورش تعميم الحماية الاجتماعية[705]. ويتضمن هذا القانون الإطار عدة إجراءات تستهدف تقوية هذه المنظومة وتعزيزها لتستجيب لمقتضيات النموذج التنموي الجديد.

ترتكز المنظومة الصحية بموجب قانون الإطار المذكور على أربع دعامات أساسية تختص بتنفيذها المصالح المركزية للدولة دون الجماعات الترابية، فالتخطيط الترابي للعرض الصحي الذي يهم المستوى المحلي والجهوي يتم وضعه وتتبعه من طرف الهيئة العليا للصحة ووكالة الأدوية والمنتجات الصحية، بالإضافة إلى وكالة الدم ومشتقاته التي تتبع كلها مباشرة للوزارة المعنية، هذه الأخيرة هي الوحيدة المخول لها

[705] القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.77 صادر في 9 دجنبر 2022 ج ى عدد 7151 بتاريخ 12 دجنبر 2022 ص.7895.

تدبير وتنفيذ السياسات الصحية على الصعيد الترابي دون إشراك للجماعات الترابية وذلك تبعا للاختصاصات الممنوحة لهاذه الأخيرة بموجب القوانين التنظيمية. والتي لا تتضمن أي نوع من الاختصاصات الصحية، وهو ما يستشف من خلال القانون الإطار نفسه عندما ألزم الدولة المركزية لوحدها بصريح العبارة بـحفظ صحة السكان ووقايتهم من الأمراض والأوبئة والأخطار المهددة لحياتهم، وضمان عيشهم في بيئة سليمة.

كما أن حكامة المنظومة الصحية، أنيطت بالوزارة عن طريق إحداث هيئات متخصصة للتدبير والحكامة المتمثلة في الهيئة العليا للصحة والمجموعات الصحية الترابية التي لا يوجد من بين أعضائها ممثلين عن الجماعات الترابية، وستتولى تنفيذ سياسة الدولة في مجال الصحة على الصعيد الجهوي من طرف مجموعة تتكون من جميع المؤسسات الصحية التابعة للقطاع العام المتواجدة داخل دائرة نفوذها الترابي الذي يتوافق مع التقطيع الترابي، علاوة على إحداث مؤسستين عموميتين، أولاهما للأدوية والمنتجات الصحية، وأخرى خاصة بتوفير الدم ومشتقاته، بالإضافة إلى إسناد مهام تقييم جودة خدمات المؤسسات الصحية، وإبداء الرأي في السياسات العمومية في ميدان الصحة إلى الهيئة العليا للصحة.

يتضح إذن أن الجماعات الترابية غير معنية بمجال المنظومة الصحية على الرغم من مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات التي تمنح اختصاص الوقاية الصحية للجماعات، مما يبقي التساؤل مطروحا حول الإرادة في جعل التنمية تنطلق من المستوى اللامركزي بالدرجة الأولى.

الفقرة الثانية: المواثيق المتعلقة بالتنمية

كما هو الشأن بالنسبة للاعتماد على قوانين الإطار في تحقيق التنمية على فترة تفوق المدة الانتدابية لحكومة واحدة، فإن عدة مجالات أخرى تم تقنينها وتنظيمها بواسطة مواثيق شملت اللاتمركز الإداري **(أولا)** والمرافق العمومية **(ثانيا)** ومثالية الإدارة **(ثالثا)** بينما هناك مواثيق أخرى في طور الإنجاز كالميثاق الوطني للتنمية **(رابعا).**

أولا: ميثاق اللاتمركز الإداري

أمام فشل المقاربة الأحادية للتنمية المبنية على التدبير الممركز وعدم نجاحها في الوصول إلى تنمية حقيقية، كان لا بد من اعتماد أساليب حديثة تشكل قواعد جديدة تهدف إلى الدفع بالتنمية، ومن بينها أسلوبي اللامركزية واللاتركيز باعتبارهما من المدخلات الأساسية للمنظومة التنموية الحديثة. فإذا كانت اللامركزية قد قطعت عدة مراحل في مسلسل تطورها، فإن أسلوب اللاتمركز لا زال يعرف تعثرا في وضعه ليكون مواكبا للامركزية خاصة الجهوية المتقدمة. فمع اتساع مجال الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية وإعادة توزيع السلطة بين المركز ومصالحه الخارجية ونهج سياسة إدارية لا متمركزة مبنية على السرعة والفعالية ومشاركة جميع الفاعلين على المستوى المحلي لترسيخ حكامة ترابية، كان لابد من مراجعة المقتضيات

المعمول بها في مجال اللاتركيز بشكل يواكب ما نص عليه دستور سنة 2011 من مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الذي يكرس استقلالها المالي والإداري مع مراعاة مستلزمات الحكامة الترابية الجيدة.

وفي هذا الإطار صدر المرسوم بمثابة ميثاق اللاتمركز الإداري[706] الذي اعتمد على مبدأ نقل المبادرة لفائدة المصالح اللاممركزة في تنفيذ السياسات العمومية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي من خلال تخويل الإدارة اللاممركزة صلاحيات أوسع لتمكينها من أخذ القرارات المناسبة على المستوى المحلي، خاصة القرارات التي تدعم الجهة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية الكبرى للسياسات العمومية ومخططات العمل المعتمدة بالجهة.

وقد جاء هذا المرسوم لتجاوز معيقات التنمية السابقة التي كان نظام اللاتمركز الإداري من بين أسبابها كالنقل الفعلي للسلط من المركز إلى المصالح الجهوية التي ستمكن من تسريع اتخاذ القرارات التنموية ذات العلاقة بالميزانية والاستثمار ومختلف البرامج القطاعية. لذلك فإن التدبير اللامتمركز سيشكل قفزة مهمة في اتجاه نقل الاختصاصات والموارد المالية للمصالح اللاممركزة، مما سيساعد في تبسيط المساطر والإجراءات خاصة البرمجة والتعاقد مع الإدارة المركزية واللامركزية على حد سواء.

وفي هذا الإطار، فإن اللاتمركز الإداري أصبح يتمتع بسلطات قانونية واسعة تمكنه من مواكبة الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى، عن طريق سلطات تقريرية من خلال إحداث مديريات جهوية منظمة في أقطاب إدارية لا ممركزة تساعد في تنفيذ البرامج التعاقدية بين الدولة والجهة وتدبير العلاقة بين هذه الأخيرة والمديريات الجهوية، مما سيساهم في اندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات وتعميق حضور المقاربة الترابية في برمجة قوانين المالية.

ثانيا: ميثاق المرافق العمومية

تعرف المرافق العمومية في علاقتها بالمرتفقين تفاوتا على مستوى الاستجابة لتطلعاتهم وحاجياتهم وذلك بالنظر لاختلاف أنماط وطرق تنظيمها وتدبيرها لمواردها، بالإضافة إلى التحولات والتطورات المتسارعة التي يعرفها محيطها.

ويرجع هذا الوضع إلى تعدد أصناف المرافق العمومية التي تقدم خدمات متنوعة للمواطنين واختلاف المنظومة التشريعية والتنظيمية المؤطرة لكل صنف من هذه المرافق التي تتوزع ما بين القطاعات الوزارية والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية، بالإضافة إلى باقي الهيئات العامة والخاصة المكلفة بمهام المرفق العام.

إن تعدد المرافق العمومية يؤدي إلى تفاوت مستوى جودة الخدمات المقدمة للمرتفق حسب كل صنف من أصنافها، لكنها تتميز بضعف المهنية وتقديم الخدمات في العديد من الأحيان لعدم احتكامها لمنظومة تؤطر

[706] مرسوم اللاتمركز الإداري، مرجع سابق.

علاقة المرافق العمومية بالمرتفق ووجود نصوص قانونية وتنظيمية تفتقد لنسق منسجم وتراتبي، بالإضافة إلى قصور المنظومة الحالية في تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وتفعيل مختلف التوصيات الصادرة عن مؤسسات الحكامة[707].

ولتجاوز هذا الوضع الذي استمر لعقود، أفرد دستور سنة 2011 بابا خاصا للحكامة الجيدة تتضمن أسس ومبادئ تنظيم المرافق العمومية، حيث نص على إعداد ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية[708]. وبعد مرور أزيد من عقد على البدء في تنفيذ الدستور صدر ميثاق المرافق العمومية[709] الذي وضع قواعد جديدة تتماشى مع مخرجات تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد.

إن القواعد التي جاء بها ميثاق المرافق العمومية ترتبط أساسا بالحكامة الجيدة التي يجب تطبيقها على مستوى المرافق العمومية كافة بما فيها المرافق العمومية المحلية القائمة على مستوى الجماعات الترابية، بهدف الوصول إلى غايات مختلفة لتجويد المرفق العام الذي يعتبر أساسا لكل السياسات التنموية المتبعة التي تضمن تطبيق مبادئ الحكامة الجيدة الواجب الالتزام بها والمتمثلة أساسا في احترام القانون والمساواة والإنصاف في تغطية التراب الوطني. ويتعلق الأمر بالأهداف التالية[710]:

- تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمرافق العمومية تراعي الالتقائية ومتطلبات التنمية والحاجيات المتنامية للمرتفقين.
- تطوير منظومة تنظيم المرافق العمومية، من خلال توزيع المهام وتحديد المسؤوليات وفق هياكل تنظيمية تستجيب للأهداف المحددة ولمبدإ القرب في إطار الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري.
- الرفع من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها.
- إرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي.
- ترسيخ قيم النزاهة وإعمال مبدأ الشفافية، من خلال تقديم ونشر المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمرافق والخدمة العمومية.

ثالثا: ميثاق مثالية الإدارة

في إطار تفعيل قواعد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة[711] الذي يهدف إلى جعل مثالية الإدارة بمثابة رافعة لتنزيل هذه الاستراتيجية، تم اعتماد ميثاق مثالية الإدارة من طرف اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة، سنة 2019، وتم تعميمه بمنشور على كل القطاعات الوزارية المعنية. وتفعيلا لمضامين

---

[707] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ص 66.
[708] الفصل 151 من دستور 2011. مصدر سابق.
[709] القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 58-21-1 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) ج ر 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021 ص. 5661.
[710] المادة 5 من مبثاق المرافق العمومية نفس المرجع.
[711] الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2030، أكتوبر 2017. مرجع سابق.

الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة تم إعداد ميثاق مثالية الإدارة الذي يهدف إلى تنزيل مفهوم الإدارة النموذجية وجعلها رافعة للتنمية المستدامة من خلال تعزيز وترشيد الموارد الطبيعية والمحافظة على البيئة، بحيث أصبح يشكل هذا الميثاق مرجعية لإعداد المخططات الوزارية ذات الصلة.

يرتكز ميثاق مثالية الإدارة على ستة أهداف تهم تعميم الإجراءات البيئية في المباني العمومية المركزية والترابية وانخراط الإدارات العمومية في منطق تدبير وتثمين النفايات وتعزيز مبادرات دولة مشغلة مسؤولة ثم اعتماد مقاربة مندمجة وتشاركية وتحسين الشفافية بالإضافة إلى تشجيع المشتريات العمومية المستدامة والمسؤولة فضلا عن تعزيز مثالية الفاعلين العموميين في مجال التنقل.

إن تنفيذ ميثاق مثالية الإدارة يمكن التطرق إليه على مستويين يسيران بسرعتين مختلفتين، فعلى المستوى المركزي أنجز 21 قطاعا وزاريا الإجراءات المتعلقة بإنجاز مخططات مثالية الإدارة، بحيث تمكنت مجموعة من القطاعات من تحقيق نتائج مهمة فيما يتعلق بتدبير الموارد، فتم تقليص نسبة استعمال الماء ب50%، وتلبية 22% من الحاجيات من الكهرباء بالاعتماد على الطاقة الشمسية، وتحقيق نسبة تدوير للنفايات تصل إلى 35%، والرفع من نسبة السيارات النظيفة إلى 32% من حظيرة السيارات[712].

أما على المستوى اللامركزي، فالجماعات الترابية التي توصلت بنفس منشور رئيس الحكومة لم تستطع الرقي بإدارتها إلى مستوى الإدارة المثالية، ذلك أنه لا زال استهلاك الماء والكهرباء ووقود السيارات يشكل نسبة عالية من مصاريف الجماعات الترابية.

رابعا: الميثاق الوطني من أجل التنمية

يستلزم نجاح أي نموذج تنموي، تعزيز قيادة استراتيجية موحدة لتتمكن من القيام بدورها المتمثل أساسا في التتبع والتقييم وإدارة التغيير في حالة اللجوء إليه. فقد بينت التجارب الدولية أن الرؤى المرتبطة بالتنمية، على مستوى بلد ما، تتوفر على مزيد من حظوظ النجاح عندما تصاحبها مقاربة مدعومة بتعبئة وانخراط الفاعلين، وكذا بآلية للتتبع والقيادة الاستراتيجية التي تدفع بقوة نحو بلوغ الهدف المنشود، مما سيمكن من تجاوز المعيقات المحتملة.

في هذا الإطار، ومن أجل ترسيخ النموذج التنموي الجديد كمرجعية مشتركة للفاعلين، اقترحت اللجنة في تقريرها العام ترجمته في صيغة ميثاق وطني من أجل التنمية بحيث يشكل هذا الميثاق لحظة توافقية لانخراط جميع المتدخلين في المجال التنموي ومرجعية مشتركة تقود وتوجه عمل هؤلاء الفاعلون في مجال التنمية من أحزاب سياسية ومؤسسات دستورية وقطاع خاص وشركاء اجتماعيون على مستوى المجالات الترابية، بالإضافة إلى القطاع الثالث.

[712] معطيات منشورة بالبوابة الوطنية https://www.maroc.ma/ar

فانطلاقا من النموذج التنموي الجديد، يمكن لمضمون الميثاق أن يحدد الأولويات والأهداف الوطنية ومبادئ العمل وإطار ترسيخ الثقة والمسؤولية والتزامات الأطراف المعنية للعمل في اتجاه تحقيق التنمية، وبذلك سيكون الميثاق الوطني للتنمية هو الإطار العام للانسجام بين مجموع الفاعلين والمحدد للأولويات الاستراتيجية التي تؤطر تخصيص الموارد وقيادة التغيير. كما يمكن للميثاق أن يركز على الاختيارات الأساسية للتنمية التي تعد قاعدة مشتركة من أجل فسح المجال لتعدد الاختيارات المتعلقة بتفعيل السياسات العمومية، الشيء الذي سيمكن من ترجمة وخلق شروط ملائمة للتنمية على المديين المتوسط والبعيد.

وفي هذا الاتجاه، اقترح التقرير العام الخطوط العريضة التي يمكن الاستناد إليها لوضع ميثاق للتنمية، حيث يمكن للميثاق أن يتضمن الإشارة إلى آليات التتبع المنتظم لتقدم الأوراش التي تم اعتمادها في إطاره من إعداد تقارير تبين درجة تحقيق الأهداف المسطرة به، وإخبار المواطنين بخصوص تقدم إعمال الميثاق الوطني.

إلا أن التساؤل الذي يبقى مطروحا يتجلى في مضمون هذا الميثاق ومدى دفعه باللامركزية واللاتمركز وجعلهما أساسا له في تصور قواعد وأركان التنمية. وبحثا عن الجواب عن هذا التساؤل، فإن تفحص ثنايا التقرير العام أجاب عنه بشكل لا لبس فيه، حينما أوصت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي بإحداث، تحت السلطة المباشرة للملك، آلية لتتبع النموذج التنموي الجديد وحفز الأوراش الاستراتيجية ودعم إدارة التغيير والسهر على انسجام الاستراتيجيات والإصلاحات المقترحة لأجل تفعيل النموذج التنموي الجديد في انسجام مع المرجعية والميثاق الوطني للتنمية قبل اعتمادها من طرف السلطات المختصة.

إن هذه التوصية تسير في واقع الأمر ضد التوجه السائد الذي يهدف إلى تقوية نظامي اللامركزية واللاتمركز كوجهين متلازمين لتحقيق التنمية وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، فإحداث آلية للتتبع تحت الإشراف المباشر للملك، وإن كان الأمر يمكن النظر إليه من زاوية أن الملك يمكن أن يتيح نوعا من الانسجام على المدى البعيد في تنفيذ السياسات المتعلقة بتنزيل النموذج التنموي الجديد، من شأنه أن يجعل المركزية منطلقا رئيسيا للتنمية التي سيتم ترجمتها على مستوى الميثاق الوطني للتنمية بمنظور أحادي لا يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية والجهوية، على الرغم من أنه يمثل آلية كفيلة بتجديد علاقات الدولة مع الفاعلين في مجال التنمية، من أحزاب سياسية ومؤسسات دستورية وقطاع خاص وشركاء اجتماعيين ومجالات ترابية، وذلك في إطار من التمكين والتفريع والشراكة والاستدامة والإدماج.

الفرع الثاني: الآليات القانونية للتفعيل الترابي للنموذج التنموي الجديد

يتطلب تنزيل النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي التوفر على آليات تفعيل حقيقية وفعالة تكفل الحصول على نتائج محددة تصب في اتجاه الرفع من مستوى التنمية على الصعيد الترابي. ومن بين هذه الآليات ضرورة التوفر على إدارة عصرية حديثة توفر خدمات تتماشى مع احتياجات المواطنين، وهو ما يتطلب تحديث الجهاز الإداري ليصبح متوفرا على الكفاءات اللازمة ويراعي حسن التدبير والأداء وتحقيق النتائج، أي إدارة شفافة ومسؤولة عن قرارتها وعن قدرتها على اتخاذ المبادرات ومواكبة التغيير بشكل يجعلها فاعلا رئيسيا في التنمية.

وقد ذهبت لجنة النموذج التنموي الجديد في تبني توصيات تهدف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية عبر تبسيط وتخفيف إجراءات التدبير الداخلية والتركيز على النتائج من خلال جعل المجال الترابي فضاءا لالتقاء البرامج وليس مجرد امتداد جغرافي لا يتوفر على أي سلطة أو صلاحية. وفي هذا الإطار لا نجد سوى توصية واحدة من بين مجمل التوصيات التي تضمنها تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد تشير إلى المستوى الترابي بشكل غير مباشر تتعلق بتسريع مسلسل رقمنة الإدارة وتبسيط المساطر الإدارية بشكل كامل بغية تحقيق جودة الخدمة المقدمة للمواطن والمقاولة **(الفقرة الأولى).** إلا أن تنزيل النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي لن يكون فعالا فقط عن طريق عصرنة الإدارة الترابية، ولكن أيضا بواسطة مشاركة الفعاليات الترابية الأخرى في إطار الديموقراطية التشاركية (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: المرجعية المنظمة لرقمنة إدارة الجماعات الترابية

تعتبر الإدارة العمومية فاعلا رئيسيا في تنزيل النموذج التنموي الجديد، مما يتطلب تطويرها وتغيير أسس اشتغلها من التدبير التقليدي إلى التدبير المبني على النتائج والشفاف والتشاركي. إلا أن أهم التدابير الواجب اتخاذها لجعل الإدارة العمومية أكثر عصرنة وحداثة وجاذبية تتمثل في سلك نهج الرقمنة، خصوصا وأن الانخراط بشكل فعال في الإدارة الرقمية ينظر إليه كمصدر لتقديم الخدمات للمواطنين بالجودة المطلوبة. لذلك فالإدارة الإلكترونية أصبحت ضرورة ملحة تهدف إلى تكريس المقاربة الجديدة للتدبير الإداري الحديث القائم على تبسيط المساطر. فالرقميات تمثل في الوقت الراهن رافعة حقيقية للتنمية، بحيث من شأن ذلك الرفع من الثقة بين المواطن والمقاولات والجماعات الترابية والدولة، من خلال جعل العلاقة بين هذه الأطراف أكثر شفافية وقابلية للانخراط فيها.

لقد بدأت رقعة استعمال التكنولوجيا في المعاملات الإدارية تتسع بفعل الإقبال المتزايد عليها، بالإضافة إلى الواقع التكنولوجي الذي فرض نفسه بقوة على مختلف الحكومات والمجتمعات خاصة بعد جائحة كوفيد 19، وبالتالي فإن التقدم التقني والتطور التكنولوجي على المستوى العالمي انعكس على المستوى الوطني،

بحيث كان لزاما على الإدارة المغربية مواكبة هذا التطور من خلال إدماج البعد الرقمي لتجاوز البيروقراطية الإدارية[713] بداية على المستوى الوطني **(أولا)** ثم بعد ذلك على المستوى الترابي **(ثانيا)**.

أولا: تطور الاستراتيجيات الرقمية في المغرب

تلعب الخدمات الإلكترونية دورا مهما في تطوير أداء المرفق العام وتحقيق الشفافية والفعالية والرفع من مستوى التواصل الإداري وتبسيط الإجراءات بشكل يسهل التواصل دون عوائق. كما أنها تساعد على الرفع من درجة التنسيق بين الوحدات الإدارية، وذلك من خلال وضع بنك للمعلومات المشتركة يتم تبادلها آنيا دون اتباع الإجراءات الورقية المعتمدة، وهذا ما يضفي الطابع المرن والفعال للإدارة الإلكترونية والنجاعة في إنجاز المعاملات والقيام بالوظائف بشكل تشاركي بين الإدارة والمرتفقين.

فالحديث لم يعد يتمحور اليوم حول سبل الإصلاح الإداري أو التحديث الإداري، وإنما حول القدرة على استيعاب التكنولوجيات الحديثة داخل المنظومة الإدارية ومدى القدرة على وضع الإطار القانوني الذي بإمكانه مجابهة كل الأسئلة القانونية التي سوف يطرحها استخدام الوسائط الإلكترونية الحديثة داخل الإدارة الإلكترونية. فتبني الإدارة الإلكترونية يتيح إمكانية القيام بالعمليات الإدارية في أي وقت وحين مما ينعكس مباشرة على تبسيط المساطر الإدارية والتقليص من آجال تقديم الخدمات الإدارية ومن تكلفتها. لقد توجه المغرب منذ مطلع القرن الواحد والعشرين لدخول عالم تكنولوجيا المعلومات والاتصال، حيث برز الرهان نحو دمج المرفق العمومي في ركب التكنولوجيا لضمان استمرار التطور بشكل سريع ومتواتر حيث اقتربت الافتراضية من الواقعية[714].

وهكذا شرع المغرب في تنفيذ عدة استراتيجيات وطنية تهدف إلى تعميم استعمال تكنولوجيا المعلومات على المستوى الوطني والجماعات الترابية وذلك بغية الانتقال نحو المجتمع الرقمي، بالإضافة إلى وضع إطار قانوني لتقنين الاستعمال الرقمي بالإدارات العمومية.

أ- **الاستراتيجيات الوطنية للرقمنة**: كانت بداية العهد مع رقمنة الإدارة من خلال البعد الإلكتروتي في التحديث الإداري حيث أصبحت الدول تقاس بوزن إدارتها داخل محيطها الترابي في الوقت الذي باتت فيه إدارة الجماعات الترابية غير قادرة على تلبية حاجيات المواطنين، وذلك بفعل المكانة الثانوية التي تستأثر بها في المشهد الالكتروني الوطني.

لذلك كان من الضروري على المغرب أن يفتح أوراشا مهمة من أجل مواكبة الإدارة للتطورات الرقمية، حيث تعتبر سنة 1995 بداية العلاقة مع التكنولوجيا. وتوالت مع وضع البرنامج التنموي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال سنة 1997. بعد ذلك تم إحداث بوابة إلكترونية استهدفت إدارة الجمارك والضرائب

[713] الإدارة الالكترونية: الواقع والمعيقات والرهانات www.sajplus.com 21/05/2019. اطلع عليه 15:40

[714] د.محمد البوعزاوي؛ تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 9، سنة 2015: ص 172.

الغير المباشرة[715]. كما اعتمد المغرب المخطط الخماسي (1999-2003) كاختيار استراتيجي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المغرب[716]، والذي كان هدفه هو جعل تكنولوجيا الإعلام أداة تنافسية للاقتصاد الوطني وتطوير الخدمات. هذا المخطط أفضى سنة 2001 لصياغة النسخة الأولى من استراتيجية المغرب الإلكترونية التي هدفت لتعميم الإدارة الإلكترونية. لكن فشل هذه البرامج في تحقيق الأهداف المسطرة بفعل غياب رؤية واضحة ومستقبلية لهذا القطاع، دفع إلى اعتماد عدة مخططات واستراتيجيات أخرى لهذا الغرض.

لقد بدأت الإدارة انطلاقا من سنة 2003 في تحديد الاستراتيجيات التي سيتم اتباعها في المجال الرقمي عن طريق إحداث لجنة لدى الوزير الأول آنذاك لتجميع المشاريع الرقمية المختلفة التي بدأت بعض الإدارات في إحداثها بشكل مستقل. فوضع المغرب على إثر ذلك في القترة الممتدة ما بين 2005 و2008 البرنامج الوطني للإدارة الإلكترونية " إدارتي" حيث شمل ستة برامج مكنت من توفير عدد من الخدمات على البوابات الرسمية للقطاعات الوزارية. وللتحفيز على المضي قدما في التجربة الإلكترونية تم إحداث جائزة " امتياز" للاحتفاء بأحسن مشروع يقدم خدمة إلكترونية ذات جودة عالية، إضافة إلى تنظيم منتديات سنوية للإدارة الإلكترونية[717].

ومن أجل توفير أكبر عدد من الخدمات بشكل إلكتروني، عملت السلطات المركزية المتمثلة في السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة في إطار برنامج إدارتي على توفير الأرضية الضرورية لتحقيق الانتقال الرقمي عبر إعداد إطار مشترك للتبادل الإلكتروني بين الأنظمة من أجل سن معايير تقنية موحدة تمكن من تحسين التواصل داخل الوزارات وخارجها والتنسيق بين الإدارات عبر تبادل الخبرات والاستغلال المشترك للكفاءات وإنجاز مشاريع إلكترونية مشتركة بين الإدارات ذات الاختصاصات التكاملية.

كما تم في هذا الإطار إحداث نظام معلوماتي لتدابير المراسلات SYGEC وآخر لتدبير المخزون. بينما يعتبر برنامج e-gov المشروع الاستراتيجي الذي وضع المغرب على سكة الإدارة الرقمية وسهل الولوج الرقمي على كل الإدارات. فهو يعني من الناحية التعريفية رقمنة المساطر والخدمات العمومية المقدمة من طرف الدولة والإدارات الترابية عبر استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال داخل الإدارة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية[718]. إلا أن أهم استراتيجيتين في المجال الرقمي تتعلقان بالاستراتيجية الوطنية E.Maroc 2010 والاستراتيجية الوطنية لمجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي المعروف بالمغرب الرقمي.

---

[715] موقع إدارة الجمارك والضرائب الغير المباشرة،www.douane.gov.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 17.03.2019 الساعة 21:45

[716] محسن النادوي، أهمية الإدارة الإلكترونية في عصر العولمة، مجلة شؤون استراتيجية، مطبعة الخليج العربي، تطوان، العدد4، نونبر- يناير2011.

[717] تقرير حول ميزانية الوزارة برسم سنة 2009، وزارة تحديث القطاعات العامة، نونبر2008: ص32

[718] فاطمة الزهراء أقبوش، التحديث الإداري وعلاقته بمناخ الأعمال؛ "أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية **بطنجة، السنة الجامعية** 2016/2017: ص271.

ب- **الاستراتيجية الوطنية 2010** E.Maroc: اعتمدت هذه الاستراتيجية على أربع محاور تتعلق بتنمية الإدارة الإلكترونية وتعميم وسائل تكنولوجيا الاتصال، إضافة للتكوين في هذا المجال وتطوير الصناعات المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات بحيث عرفت إطلاق بوابة وطنية تحت إسم www.maroc.ma

ج- **الاستراتيجية الوطنية لمجتمع المعلومات أو المغرب الرقمي**: أطلقت استراتيجية المغرب الرقمي باعتماد استراتيجية جديدة في المجال الصناعي والخدماتي وتنمية تكنولوجيا العصر[719]، حيث بنيت هذه الاستراتيجية على جعل قطاع تكنولوجيا المعلومات مصدرا للإنتاجية والقيمة المضافة بالنسبة لباقي القطاعات الاقتصادية والإدارات العمومية وعلى رؤية تتمحور حول أربع أولويات من بينها إنجاز الخدمات العمومية الموجهة إلى المتعاملين مع الإدارة المركزية والترابية بهدف تقريب الإدارة من حاجيات المتعاملين معها من حيث الفعالية والجودة والشفافية بواسطة برنامج للإدارة الإلكترونية، بالإضافة إلى تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات واعتماد المعلوميات في المقاولات الصغرى والمتوسطة للرفع من إنتاجيتها.

د- **التأسيس لإطار منظم للرقمنة**: بدأ وضع إطار قانوني لرقمنة الإدارة بإحداث المجلس الوطني لتكنولوجيا الإعلام والاقتصاد الرقمي الذي يعتبر هيأة منظمة للقطاع الالكتروني الذي أحدث سنة 2005 [720] وتناط بهذا المجلس مهمة تنسيق السياسات الوطنية الهادفة إلى تطوير تكنولوجيا الإعلام والاقتصاد الرقمي وضمان تتبعها وتقييم تنفيذها وذلك من خلال تقديم توصيات واقتراحات للحكومة حول التوجهات الكبرى لتطوير تكنولوجيا الإعلام والاقتصاد الرقمي. غير أن هذا المجلس لم يتم تفعيله منذ إحداثه مما ساهم في تعثر هذا القطاع خاصة ما يخص مستوى الإدارات العمومية بما فيها الجماعات الترابية[721].

بعد ذلك عمل المشرع المغربي على وضع ترسانة قانونية مهمة مرتبطة بقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال كالقانون رقم 61.16 المحدث لوكالة التنمية الرقمية[722]. بالإضافة إلى القانون رقم 09.08[723] المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين اتجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي. وكذلك القانون رقم 07.03 الذي تمم مجموعة القانون الجنائي[724]. كما ارتبطت بعض النصوص التشريعية بتنظيم بعض المستجدات التي رافقت استخدام وسائل التكنولوجيا من بينها القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات

---

[719] تم إطلاق استراتيجية المغرب الرقمي سنة 2009، حيث مكن من تحسين جودة مواقع الوزارات والخدمات الإلكترونية المرتبطة بها خاصة في مجالات التربية والشؤون الاجتماعية والاقتصاد والمالية والصحة والشغل وولوج المواطنين للإدارة الإلكترونية، مع إطلاق بوابة maroc.gov.ma وتحسين موقع service-public.ma وكذا الولوج إلى المعلومات العمومية مع إطلاق أول موقع للمعلومات بإفريقيا data.gov.ma فضلا عن تطوير المشاركة الإلكترونية مع الأخذ بعين الاعتبار أفكار وآراء المواطنين عبر موقع fikra.gov.ma.

[720] المرسوم رقم 2.08.444 الصادر في 21 ماي 2009 بإحداث مجلس وطني للتكنولوجيا والاقاصلد الرقمي. ج ر عدد 5744 بتاريخ 18 يونيو 2009 ص 3552

[721] مقال بعنوان "الإدارة الالكترونية: الواقع والمعيقات والرهانات " www.sajplus.com اطلع عليه بتاريخ 21/05/2019 على الساعة 15:40

[722] القانون رقم 61.16 المحدثة بموجبه وكالة التنمية الرقمية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.17.27 الصادر في 30 غشت 2017، ج ر عند 6604 بتاريخ 14 دجنبر 2017، ص5057

[723] القانون رقم 08.09 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.15 في 18 فبراير 2009 ج ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص552.

[724] القانون رقم 07.03 المتمم لمجموعة القانون الجنائي فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بنظم المعالجة الآلية للمعطيات: الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.197 بتاريخ11نوتبر 2003، ج ر عدد 5171 بتاريخ22 دجنبر 2003 ص 4284.

القانونية[725] والمرسوم رقم 2.16.533[726] الذي حدد اختصاصات وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي.

وعليه، إذا كانت الإدارة الالكترونية قد قطعت أشواطا مهمة على المستوى الوطني، فإن الأمر عكس ذلك على صعيد الجماعات الترابية التي عرفت عملية رقمنة الخدمات المقدمة من طرفها تعثرا مستمرا إلى غاية سنة 2023 .

ثانيا: رقمنة المصالح المالية والإدارية للجماعات الترابية

عرفت رقمنة الخدمات المقدمة من طرف الجماعات الترابية تعثرا ملحوظا، حيث أن أزيد من 60% من مشاريع الحكومة الإلكترونية لم تعرف نجاحا كاملا[727] بفعل عدة عوامل، من بينها اقتصار الإدارة الترابية على إحداث مواقع إلكترونية دون برنامج مضبوط للمصاحبة ودون تحيين المعلومات وتوفيرها للمواطن العادي. كما أن مشكل إيصال المعلومة ومدى تفاعل المواطن مع هذه المواقع الإلكترونية وصعوبة استعماله يشكل عائقا أمام استقطاب المواطنين للاعتماد على الأنترنيت في الخدمات الإدارية.

لقد عملت السلطة المركزية على وضع مجموعة من التطبيقات الخاصة بالجماعات الترابية تهدف إلى رقمنة إدارتها وذلك منذ سنة 2014 بدءا بالمصالح المالية التي من خلال رقمنة مصلحة الحسابات والميزانية بموجب تطبيق يسمى التدبير المندمج للنفقات، تلاه بعد ذلك التدبير المندمج للموارد المالية ثم رقمنة رخص التعمير والرخص الاقتصادية من خلال تطبيق rokhas.ma ثم التدبير الالكتروني للدورات العادية والاستثنائية للمجالس المنتخبة بواسطة تطبيق majaliss.ma.

إلا أن هذه التطبيقات لا زالت تعرف صعوبة في تشغيلها بحيث تتوقف عن العمل لمرات عديدة خلال نفس السنة، خاصة منصة مجالس التي لم تشتغل بكيفية سليمة منذ إحداثها بداية سنة 2022، وهو ما يعيق السير العادي لإدارة الجماعات الترابية التي لا تتوفر على إمكانية التدخل الالكتروني لإعادة تشغيلها في حينه نظرا لكون أن المصالح المركزية هي التي تتوفر على المفاتيح الالكترونية الخاصة بذلك.

أما بخصوص أهم الخدمات على الإطلاق التي تقدمها الجماعات الترابية المتمثلة في خدمات الحالة المدنية وتصحيح الإمضاء ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها، فلا زالت بعيدة عن تبسيط المساطر التي يشكل فيها التدبير الالكتروني حجر الزاوية. فرقمنة هذه القطاعات الثلاث تسير ببطء شديد حيث لم يصدر القانون

---

[725] القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.07.129 الصادر في 30 نونبر 2007 ج ر عدد 5584 بتاريخ 06 دجنبر 2007 ص 3879.

[726] المرسوم رقم 2.16.533 الصادر 03 غشت 2016 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزازة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي؛ ج رعدد 6490 بتاريخ 11 غشت 2016.

[727] محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية، مرجع سابق؛ ص 186.

رقم 36.21 المتعلق بالحالة المدنية[728] الذي يحدد كيفية التصريح بالولادات والوفيات ومسك السجلات الخاصة بذلك بشكل إلكتروني إلا سنة 2021 ، على أن اكتمال تنزيله سيتم خلال الثلاث سنوات الموالية لنشره في الجريدة الرسمية، بينما المرسومين المنظمين لعمليتي الإشهاد على تصحيح الإمضاء[729] ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها[730] الصادرين سنة 2022 فلم يتطرقا إلى إمكانية رقمنة هاتن الخدمتين إلا في إطار تبسيط المساطر وبشكل تدريجي[731] على أن تحديد كيفية القيام بهذه الخدمة إلكترونيا سيتم تحديدها بقرار لوزير الداخلية الذي لم ير النور إلى حدود شهر يوليوز 2023 على الرغم من مرور أزيد من سنة على صدور المرسومين المذكورين في الجريدة الرسمية.

إن رقمنة إدارة الجماعات الترابية لا زالت تعتريها عدة معيقات أبرزها استحواذ المركز على وضعها وتنفيذها بعيدا عن مشاركة الجماعات الترابية في ذلك.

الفقرة الثانية: آلية الديموقراطية التشاركية الترابية

ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية نتيجة بروز متغيرات سياسية واقتصادية ومطالب اجتماعية جديدة أظهرت محدودية الديمقراطية التمثيلية من جهة، وتشعب المهام على جميع المستويات وتزايد أعباء تدبير السياسات العمومية من جهة أخرى. وتشمل الديمقراطية التشاركية بصفة عامة طرقا مختلفة لتدخل المواطنين في إعداد القرارات العامة سواء كان ذلك بشكل فردي أو من خلال الجمعيات. فالديمقراطية التشاركية لم تكن منعزلة عن الفلسفة الجديدة في إعطاء البعد المحلي والجهوي مكانة أساسية في هذا التدبير واعتباره محطة استراتيجية في إعادة هيكلة السياسات العمومية وتجويدها بإشراك مختلف الفاعلين المحليين. هذه المشاركة المواطنة أو الديمقراطية التشاركية، تشكل إلى جانب الديمقراطية التمثيلية قوة حقيقية للتنمية في المجتمعات المختلفة.

أما المغرب فقد عرف ظهور الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بمناسبة صدور القانون رقم 00-78 بمثابة ميثاق جماعي لسنة 2002[732] وتم تكريس مبادئها على مستوى دستور 2011، فاعتبرت بذلك آلية من آليات إشراك المواطنين بصفاتهم الفردية أو الجماعية من خلال المجتمع المدني في العملية

[728] القانون رقم 36.21 المتعلق بالحالة المدنية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.81 بتاريخ 14 يوليوز 2021 ج ر عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021 ص 5645.

[729] المرسوم رقم 2.22.047 الصادر بتاريخ 8 يونيو 2022 بتحديد كيفيات الإشهاد على صحة الإمضاء من قبل الجماعات والمقاطعات. ج ر عدد 7111 بتاريخ 25 يوليوز 2022.ص 4736.

[730] المرسوم رقم 2.22.048 الصادر بتاريخ 8 يونيو 2022 بتحديد كيفيات الإشهاد على مطابقة نسخ الوثائق لأصولها. ج ر عدد 7111 بتاريخ 25 يوليوز 2022. ص 4737

[731] المادة 25 من مرسوم تحديد كيفيات الإشهاد على صحة الإمضاء من قبل الجماعات والمقاطعات، مصدر سابق.

[732] القانون 78.00 بمثابة ميثاق جماعي، مصدر سابق.

التنموية واتخاذ القرار بصورة مباشرة في السياسات العمومية المتعلقة بتسيير وتدبير شؤون المجتمع اليومية والمساهمة في تدبير وتنفيذ وتقييم هذه السياسات[733].

فمحدودية مشاركة المواطنين حاليا في تدبير الشأن العام الترابي تشكل عائقا في وجه التنمية المحلية، إذ أنه على الرغم من المقتضيات القانونية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية **(أولا)**، فإن آليات تجسيد المقاربة التشاركية تظل محدودة وغير مفعلة لأسباب متعددة يمكن إجمالها في بعض الأحيان في ضعف القدرات التواصلية للمنتخبين والإكراهات التنظيمية لدى بعض الجمعيات في أحيان أخرى**(ثانيا)**.

أولا: الأسس القانونية للديموقراطية التشاركية المحلية

يجد التأطير القانوني للديموقراطية التشاركية المحلية أساسه في الدستور والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

أ- **الدستور**: منح الدستور المغربي لسنة 2011 دورا أكبر للمجتمع المدني من خلال مساهمته في قضايا الشأن العام عن طريق المشاركة في إعداد قرارات ومشاريع المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. فقد تضمن الدستور في عدة فصول المبادئ المؤطرة للديموقراطية التشاركية كمرتكز للدولة الحديثة التي تنبني، حسب تصدير الدستور على المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، بينما جاء في الفصل الأول منه أن الديموقراطية المواطنة والتشاركية هي من بين مرتكزات النظام الدستوري المغربي بالإضافة إلى الفصل الثاني عشر الذي ينص على مساهمة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديموقراطية التشاركية وفي إعداد القرارات والمشاريع لدى السلطات العمومية، بالإضافة إلى المشاركة في تفعيلها وتقييمها. كما خص الدستور المجتمع المدني بأدوار جديدة على الصعيد المحلي من خلال وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها وتقديم العرائض إلى السلطات العمومية[734].

فالديموقراطية التشاركية ضرورة أساسية لبناء النموذج التنموي الديمقراطي المغربي ومدخل أساسي لإعادة تنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية والمجتمع المدني عن طريق خلق تكامل وظيفي مع الديمقراطية التمثيلية التقليدية. وفي هذا الإطار خص دستور 2011 المجتمع المدني بأدوار وصلاحيات جديدة ذات صلة بموضوع السياسات العمومية عندما صرح بإمكانية تقديم العرائض التي تكتسي أهمية بالغة سواء من خلال إشراك المواطنين والجمعيات في صياغة وتتبع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية وتدبير الشأن

[733] الحياة الجمعوية, مخرجات الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني؛ الصفحة 13.

[734] الفصل 14 من دستور 2011، مصدر سابق.

العام[735] ، خاصة وأن هذه التجربة لا زالت حديثة الولادة في هذا المجال على المستوى المحلي، بحيث أنه لأول مرة تمت دسترة هذا الحق بشكل صريح من خلال الدستور الذي أكد على دور الجمعيات وكيفيات مساهمتها في إطار الديمقراطية التشاركية[736].

كما تم تعزيز دور المجتمع المدني في تفعيل الديموقراطية التشاركية على الصعيد المحلي بموجب الفصل 139 الذي نص على ضرورة وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للتشاور والحوار لتيسير دور المواطنين والمواطنات والجمعيات من إعداد برامج التنمية وتتبعها وعلى حق المواطنين والمواطنات والجمعيات في تقديم عرائض من شأنها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله باعتباره وسيطا ثالثا غير دولتي ولا حزبي يهتم بالجانب الحقوقي والبعد البيئي والتنمية المستدامة.

إن تطبيقات الديمقراطية التشاركية تختلف باختلاف فلسفات الدول في تسيير الشأن المحلي، لكن أغلبها تلتقي على فكرتي الاستقصاءات العمومية والاستفتاءات المحلية الاستشارية كما هو الحال في بلجيكا والدانمرك واستونيا وفنلندا وايرلندا وليتوانيا ولكسمبرغ وجمهورية التشيك وهولندا والسويد بالإضافة إلى فرنسا وألمانيا اللتين تجعلان من الديموقراطية التشاركية أساسا للتنمية. فبموجب الديموقراطية التشاركية في فرنسا يمكن لرئيس البلدية استشارة مجلس الحي حول أي مسألة تتعلق بتنمية الحي أو المدينة، كما يمكنه إشراكه في صياغة وتنفيذ وتقييم الأنشطة المتعلقة به، خاصة تلك التي يتم الاضطلاع بها في إطار سياسة المدينة.

أما النموذج الألماني فيمكن المجالس العامة للسكان خاصة في إقليم بافاريا من الانعقاد ببادرة من رئيس البلدية أو جزء من السكان ويمكنها أيضا من مساءلة المسؤولين حول السياسة العامة، كما عدلت عدة بلديات من مواثيقها الداخلية لإدخال المبادرة الشعبية والاستفتاء التقريري تدريجيا مع تأطيرهما بشروط خاصة، كما يمكن للمواطنين في أغلب المناطق طلب تنظيم استفتاء بلدي يعالجه المجلس البلدي ويفصل فيه بحسب سلطته التقديرية.

ب- **القوانين التنظيمية:** عملت مختلف القوانين التنظيمية المنظمة للشأن الترابي، على تنزيل المقتضيات الدستورية الخاصة بقواعد الديموقراطية التشاركية وذلك بوضع آليات لتنظيم مشاركة المواطنين والجمعيات في إعداد وتتبع وتقيم السياسات العمومية الترابية، إذ نصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية

---

[735] الفصول 13 و14 و15 من نفس الدستور.

[736] الفصل 12 من الدستور ينص على أنه تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لد المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها.

الفصل 133 من الدستور ينص على أن مجالس الجماعات الترابية تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها،

الفصل 139 ينص على أنه يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.

على أنه تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل ودراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع[737]. لكن المشرع التنظيمي خص الجهات بهيأتين إضافيتين للحوار والتشاور على اعتبار كونها قاطرة للتنمية بترابها، ويتعلق الأمر بهيأة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب وهيئة استشارية أخرى بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

كما يمكن للمواطنين وجمعيات المجتمع المدني المشاركة في تدبير الشأن العام المحلي طبقا للقانون التنظيمي المتعلق بتقديم العرائض على المستوى المحلي[738]. إلا أن هذه العملية تعترضها اشكالات عديدة أساسها قانوني بالدرجة الأولى، فبالإضافة إلى الشروط التي حددتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والمراسيم التطبيقية الصادرة في شأنها، فإن صعوبات تقديم العرائض على المستوى المحلي تجد أساسا لها أيضا في القانون التنظيمي المنظم لتقديم العرائض إلى الجماعات الترابية الذي حدد الشروط الشكلية والموضوعية للعريضة كي تحظى بالقبول من طرف المجالس المنتخبة. ولعل أهم الاشكالات التي تشوب هذه الألية التشاركية تكمن في الشروط بالأساس في اشتراط ممارسة موجه العريضة لأنشطة تجارية أو اقتصادية أو مهنية في تراب الجماعة الترابية التي يود وضع عريضته بها ، وأن يكون مسجل في اللوائح الانتخابية، وأن تضم العريضة توقيعات تختلف حسب ما إذا تعلق الأمر برفع العريضة إلى الجهة أو العمالة أو الآقليم أو الجماعة[739]. ونفس الشيء بالنسبة لجمعيات المجتمع المدني التي تريد رفع عريضة للمجالس المنتخبة، فبدورها يجب أن تتوفر على شروط قد تكون صعبة التحقيق[740].

ثانيا: صعوبات تطبيق الديموقراطية التشاركية

على المستوى التطبيقي، فالديموقراطية التشاركية لم ترق إلى الدرجة التي تمكن المواطنين والمجتمع المدني من المشاركة الفعلية والفعالة في تدبير الشأن العام المحلي المغربي، وهو ما يتبين من خلال العدد الهزيل للعرائض المقدمة من لدن المواطنين والجمعيات إلى المجالس المنتخبة[741]، مما يطرح التساؤل حول

---

[737] المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 والمادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14 والمادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 مصدر سابق..

[738] القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 70.21 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.101بتاريخ8 شتنبر 2021ج ر عدد 7021 بتاريخ 13 دجنبر 2021ص .6746

[739] توزيع التوقيعات ستم كما يلي : 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة و400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة و 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.

عدد الموقعين 100 مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عددها عن 35000 نسمة و200 توقيع بالنسبة لغيرها من الجماعات، غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات

[740] تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديموقراطية ولأنظمتها الأساسية، أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أن يكون مقرها وأحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة، أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة

[741] بلغ عدد العرائض 212 عريضة منها 166 عريضة تم تقديمها من طرف جمعيات المجتمع المدني و46 عريضة تقدم بها المواطنون.

الآليات والشروط المفروضة على المجتمع المدني للمساهمة في الديموقراطية التشاركية التي تعرف عدة معيقات تستدعي البحث عن حلول ناجعة.

أ- المعيقات: تقر اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد أن ضعف مستوى الديمقراطية التشاركية، داخل وبين الإدارات العمومية والجماعات الترابية، وبينها وبين الفاعلين العموميين هو السمة البارزة في تدبير الشأن العام المغربي، الشيء الذي يؤدي إلى تدني مستوى التواصل مختلف الفاعلين المعنيين بشؤون التنمية، مما يؤدي إلى تدني مستوى الديمقراطية التشاركية، وهو ما يهدد في الأخير الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وما لذلك من تأثير سلبي على المسار التنموي ككل.

يتضح إذن مدى ضعف الديمقراطية التشاركية في المغرب، مما دفع اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد التعبير عنه بكون مشاركة المواطنين في الشأن العام ما تزال محدودة على الرغم من الضمانات التي أقرها الدستور لصالح آليات الديمقراطية التشاركية. فسبل المشاركة كثيرا ما تظل غير مفعلة أو يصعب الولوج إليها، مما يتسبب في خلق نوع من تنازع الشرعية بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني والمواطنين بصفة عامة، ولا يشجع على تطوير ثقافة التعاون والانخراط الواسع في التنمية. فمحدودية النقاش العمومي في سياق ضعف الولوج إلى المعطيات والمعلومات وضعف جودة العرض المعلوماتي، لا يشجعان على التملك الجماعي لرهانات التنمية، ويؤدي عدم التفعيل الحقيقي للآليات التشاركية والإدماجية إلى نقص جودة بلورة وتنفيذ الإصلاحات والسياسات العمومية ولا يساهم في كبح مظاهر مقاومة التغيير في بدايتها.

وقد نص دستور 2011 في الفصل 139 منه على وضع "مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، لأليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برامج التنمية وتتبعها. وهو الأمر الذي نهجته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فقد نصت هذه الأخيرة على اليات تشاركية للحوار والتشاور تحدث بمجالسها لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برامج التنمية وتتبعها. لكن يبقى السؤال المطروح حول مدى تفعيل هذه الهيئات التشاورية في قضايا ومجالات متنوعة ومتعددة في علاقتها بقطاعات هذه القضايا.

ب- الحلول: تبنت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد عدة اقتراحات تستهدف تعزيز الديمقراطية التشاركية، وذلك عبر مضاعفة قنوات الوساطة التقليدية أو المبتكرة الموسومة بهاجس الإدماج والتعددية والقرب. ويتعين توسيع نطاق الديمقراطية التشاركية قصد الأخذ بعين الاعتبار بشكل أفضل الإشكاليات الخاصة بالمجالات الترابية والفئات الاجتماعية، من خلال اللجوء إلى بعض الآليات، كما هو الشأن بالنسبة للميزانيات التشاركية على المستوى الجماعي أو التدبير المفوض لمرافق القرب لفائدة التجمعات السكنية المستهدفة[742].

[742] التقرير العام الصادر عن لجنة النموذج التنموي الجديد مرجع سابق، ص 89.

يلاحظ أن تقرير اللجنة أعطى حلولا عامة وفضفاضة لجعل الديموقراطية التشاركية ثقافة في تدبير الشأن العام المحلي، بحيث يصعب تفصيلها وفهمها طبقا للقواعد العامة المؤطرة للديموقراطية التشاركية.

ولإحداث التغيير المجتمعي، تقترح اللجنة المعنية أربعة محاور استراتيجية للتحول، منها المحور الرابع الذي تطرق إلى الديمقراطية التشاركية، حيث تم وضع البعد التشاركي في قلب أولويات النموذج التنموي الجديد. ولهذه الغاية تقترح اللجنة، إحداث مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية جهوية تعمل على دعم مشاركة الفاعلين الجهويين في إعداد السياسات العمومية، لاسيما تعزيز الديمقراطية التشاركية في إعداد وتقييم برامج عمل الجماعات الترابية قصد الاستجابة بشكل أفضل لمتطلبات المواطنين.

ولدفع المجالس الترابية، تطبيق مبادئ الديموقراطية التشاركية، تقترح اللجنة ربط نقل جزء من موارد الدولة إلى الجماعات الترابية بمدى احترامها لبعض معايير الحكامة الجيدة، ومنها اللجوء بشكل ممنهج إلى المشاركة على جميع المستويات، واحترام المناصفة، وإدماج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، واحترام البيئة، وإخبار المواطنين كي تتحقق الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية والمجتمع المدني عبر إبداع نموذج للديمقراطية التشاركية بنظام حركي يتحقق أداؤه المثالي بدرجة قدرته على إنتاج تعاون بناء من أجل تنمية مستدامة. لكن هذا الاقتراح يسير عكس القواعد الديموقراطية الأساسية لتدبير الجماعات الترابية، خاصة التدبير الجر لشؤونها. وينطوي على نوع من تهديد للمنتخبين، في الوقت الذي من الممكن تحقيق نفس الغايات عن طريق تقديم تحفيزات للجماعات الترابية التي تطبق أقصى قواعد الحكامة كما هو معمول به حاليا بالنسبة للجماعات في إطار برنامج حسن الأداء الذي يكافئ الجماعات التي تحترم تطبيق أدنى القواعد المتعلق بالحكامة الجيدة.

المطلب الثاني: التمويل الترابي للنموذج التنموي الجديد.

يتطلب تمويل النموذج التنموي الجديد تعبئة موارد مالية هامة لإطلاقه وتفعيله، كما يستدعي وضع استراتيجية تمويل ملائمة، مما يستوجب التعامل مع النفقات الإضافية التي حدد تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد خطوطها العريضة كاستثمارات من أجل خلق دينامية شاملة تضمن الاستدامة، وهو الشيء الذي يستلزم شفافية المالية الترابية العمومية التي تشكل عنصرا لا محيد عنه في إرساء حكامة ديموقراطية للعمل العمومي، فشفافية المالية العمومية تستند إلى مبادئ جديدة خاصة مبدأ الصدقية الذي يقترن بواقعية وضع تقديرات الموارد والنفقات التي تتضمنها ميزانية الجماعات الترابية.

وارتباطا بتنزيل النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي، فإن التدبير الميزانياتي للمشاريع في إطار تفعيل النموذج التنموي الجديد، يرتكز على أن تعكس ميزانيات الجماعات الترابية السياسات التنموية الترابية، بحيث تعمل على توجيه وقياس وتحسين فعالية تنفيذ العمليات المالية والمحاسباتية حسب انتسابها

المالي المقسم إلى برامج ومشاريع وعمليات، وتحديد منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من الاستراتيجيات التنموية ومؤشرات الأداء التي تمكن من قياس مدى تحقيق هذه الأهداف.

كما يستدعي تمويل البرامج التنموية الترابية تدبيرا ميزانياتيا على أساس علمي يجعل ميزانيات الجماعات الترابية تدبر وفقا لمتطلبات التنمية التي جاءت ضمن مقترحات اللجنة الاستشارية المكلفة بوضع تصور للنموذج التنموي الجديد **(الفرع الأول)**. وهكذا فإن إعداد وتحضير الميزانيات الترابية يبقى خاضعا لقاعدة البرمجة الثلاثية بناء على الامكانات التمويلية الذاتية والأهداف ذات الأولوية المسطرة في برامج ومخططات التنمية. ولتحقيق الاستجابة إلى هذه الإكراهات المتمثلة في احتياجات القرب على المستوى الترابي، فإن تشجيع الاستثمار وتحفيزه في السياسات المالية الترابية التي استفرت فيه حصة الجماعات الترابية من الاعتمادات المرصودة للاستثمار العمومي في مبلغ 19 مليار درهم [743] دون تغيير بين قانوني المالية لسنتي 2022 و 2023 **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: التدبير الميزانياتي.

تعتبر الموارد المالية حجر الزاوية في أية عملية تنموية، فمهما تعددت اختصاصات الجماعات الترابية ومهما كانت صلاحياتها التقريرية، فان عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات، يفرغ الاستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى ويبعدها عن كل دور مستقل في مجال التخطيط والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فانبثاق مجالس ديمقراطية، لها من الصلاحيات والموارد ما يمكنها من النهوض بالتنمية الجهوية المندمجة أمر أساسي. لذلك فإن تدبير التنمية كما تصورها النموذج التنموي الجديد تستلزم تدبيرا ميزانياتيا مرتكزا على تحفيز الاستثمار العمومي والخاص من جانب الجماعات الترابية الذي لن يكون كافيا في ظل الوضع المالي الحلي للجماعات الترابية.

فالوسائل المالية خاصة الذاتية منها، تساعد الجماعات الترابية على القيام باختصاصاتها وبلورة سياسات عمومية ترابية، ومن تم توفر الجماعات الترابية على مصادر للتمويل سيمكنها من ضمان نوع من الاستقلال الذاتي الذي يرتبط أساسا بتوفير موارد مالية كافية لتدبير شؤونها الترابية، خاصة الإيرادات المتأتية من الضرائب والرسوم والإتاوات التي تمكنها من حرية أكبر لتمويل البرامج التنموية في إطار ما جاء به التقرير العام لجنة النموذج التنموي الجديد **(الفقرة الأولى)**. لكن أمام حقيقة ندرة الموارد المالية للجماعات الترابية، فاللجوء إلى وسائل تمويل بديلة غير اعتيادية لتنزيل مضامين التقرير العام تتطلب البحث في وسائل إضافية للتمويل كما هو الشأن بالنسبة للدور الذي يمكن أن يلعبه الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في التمويل الذي قد يكون ذاتيا للمشاريع التي تدخل في إطار تحقيق الرؤية التنموية في أفق سنة 2035 **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: تمويل الجماعات الترابية لمشاريع النموذج التنموي الجديد

[743] مذكرة التقديم المرفقة بقانون المالية لسنتي 2021 و2022

يفترض توفر وسائل تمويل المشاريع، قدرات استثمارية هامة لدى الجماعات الترابية، إلا أن ضعف هذه القدرات، يستلزم البحث عن خيارات أخرى تضمن تطوير التنمية على المستوى المحلي أو الجهوي لاسيما وضع أنظمة لتحفيز الاستثمار الترابي **(أولا)** الذي بدوره لن يكون كافيا لتحقيق الأهداف المسطرة في ظل ضعف الموارد المتاحة، مما يستوجب البحث أيضا في تمويلات إضافية لسد النقص الحاصل في النفقات الضرورية للوصول إلى تنمية مستمرة في الزمن عوض جعلها ظرفية مرهونة بفترة محددة **(ثانيا)**.

أولا: وضع أنظمة لتحفيز الاستثمار الترابي

تنص مضامين النموذج التنموي الجديد على تشجيع الاستثمار ليكون محركا لعجلة التشغيل ولتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية. إلا أن تركيز التقرير العام الصادر عن لجنة النموذج التنموي الجديد على عدة نقط قصد الرفع من الاستثمار، كشفت الدور الثانوي الجماعات الترابية في خلق تنافسية استثمارية عن طريق الرفع من نسبة استثمارات القطاع الخاص إلى الثلثين (65%)، بالنظر إلى كونه يساهم في تحفيز وتشجيع الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال، ومن خلال أيضا المساهمة في خلق دينامية اقتصادية واجتماعية في أفق سنة 2035 التي يجب خلالها أن تتجاوز ميزانية استثمارات القطاع الخاص 350 مليار درهم[744].

كما يظهر الدور الثانوي للجماعات الترابية في هذا الشأن، عندما تحدث النموذج التنموي الجديد عن خلق 3000 مقاولة ناشئة، مما يعني أن المستوى اللامركزي غير معني بهذا الأمر. فجلب الاستثمار يحتاج إلى مجموعة من المعايير المتمثلة، خاصة في توفر مناخ الأعمال والبنيات التحتية، بالإضافة إلى العمل على الإصلاح الضريبي، وهي معايير لا تتوفر الجماعات الترابية فيها على الحد الأدنى من الاختصاص.

فالإضافة إلى ذلك، فإن الاهتمام بتنوع الاستثمارات وإيلاء الأهمية إلى المواد التي تصنع في المغرب، سيجعل دور الدولة والجماعات الترابية في تراجع مستمر، بحيث أن الاستثمار أصبح يحتل مركزا في صلب الاستراتيجية التنموية الوطنية التي تتوخى عكس المعادلة الحالية التي يفوق فيها الاستثمار العمومي مستوى الاستثمار الخاص بنسبة الثلثين، وذلك بجعل هذا الأخير يصل إلى 66% في أفق سنة 2035 من خلال تقديم تحفيزات للقطاع الخاص وجعله الفاعل الأساسي في مجال الاستثمار[745].

ولهذا الغرض قام ميثاق الاستثمار بوضع أنظمة دعم أساسية تتماشى مع مقتضيات النموذج التنموي الجديد الهادفة إلى جعل القطاع الخاص المستثمر الرئيسي، ويتضمن النظام الأول وضع منح متنوعة مشتركة

[744] معطيات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية متوفرة على موقع رئاسة الحكومة www.cg.gov.ma

[745] نفس المرجع.

للاستثمار[746]، ومنحة ترابية إضافية للاستثمار تمنح للمشاريع الاستثمارية المنجزة في الأقاليم والعمالات[747]، ومنحة قطاعية إضافية تمنح لمشاريع الاستثمار المنجزة في قطاعات الأنشطة ذات الأولوية[748] مما يمكن تحفيز الاستثمار الوطني الخاص وجلب الاستثمار الأجنبي وفق مقاربة تهدف إلى خلق المزيد من فرص ومناصب الشغل القارة وتحقيق العدالة المجالية في توزيع الاستثمار بما يضمن الحفاظ على الخصوصيات الجهوية وتنميتها.

ثانيا: التمويلات العمومية الإضافية

يتطلب النموذج التنموي الجديد تعبئة موارد مالية مهمة في إطار استراتيجية تمويل ملائمة، فبعض أهداف

التنمية لاسيما تلك المتعلقة بمشاريع الادماج، تتطلب نفقات عمومية مستدامة ومتواصلة في الزمن. فبالنظر للوضعية المالية الهشة للجماعات الترابية، فإن الأمر يستلزم تمويلات عمومية إضافية لتحقيق الأهداف المسطرة في أفق سنة 2035. فالتقرير العام، حينما تحدث عن تمويل الإصلاحات والمشاريع، لم يحدد ما إذا كانت الجماعات الترابية طرفا فيه، لكن بتحليل الشق المتعلق بتمويل النموذج التنموي الجديد، يتضح أن الجماعات الترابية بقيت على الهامش ، بحيث أن اللجنة ربطت استراتيجيات التمويل بصريح العبارة بدعم من ميزانية الدولة حتى تولد دينامية إيجابية للتحول تمكن من تمويل ذاتي جزئي للتنمية والمساهمة في زيادة الموارد التي بدورها ستؤثر إيجابا على النمو الداخلي الخام[749].

كما أشارت اللجنة الاستشارية إلى ارتكاز مسألة التمويل على خمس دعامات لا تتمتع فيها الجماعات الترابية بدور مهم ورئيسي، بحيث حددتها اللجنة بداية في نهج سياسات مالية تتماشى مع أهداف النموذج التنموي الجديد وإعادة توزيع الموارد بما يضمن تمويل الأوراش التحولية المهيكلة ثم إعادة توجيه تكاليف المقاصة نحو آليات الحماة الاجتماعية المندمجة بالإضافة إلى ترشيد التحويلات إلى المؤسسات والمقاولات العمومية، وأخيرا إعطاء الأولوية لتخصيص الموارد لفائدة الرأسمال البشري. فباستثناء الدعامة الأولى والأخيرة فإن الجماعات الترابية لا يمكن لها المساهمة في الدفع بالدعامات الأخرى بفعل كونها لا تدخل ضمن اختصاصاتها.

يتضح جليا أن تمويل النموذج التنموي الجديد يرتكز على ميزانية الدولة بشكل رئيسي، لكن عدم قدرتها على التمويل الذي يصل إلى ما يفوق 6% من الناتج الداخلي الخام أي ما يزيد عن 70 مليار درهم في أفق سنة 2025 و10% في أفق سنة 2030 بمبلغ يفوق 100 مليار درهم[750]، جعل من البحث عن تمويلات خارجية إضافية ضرورة ملحة لتحيق الرؤية التنموية لسنة 2035، بحيث يتطلب النموذج التنموي الجديد

---

[746] المادة 12 من القانون الإطار المتعلق بالاستثمار، مصدر سابق.
[747] المادة 13 من نفس القانون.
[748] المادة 14 من نفس القانون.
[749] التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 138.
[750] معطيات المندوبية السامية للتخطيط متوفرة على موقعها الالكتروني www.hcp.ma

تعبئة موارد مالية إضافية لإطلاقه وتفعيله على السنوات المقبلة، وهو ما يستدعي وضع إستراتيجية تمويل ملائمة.

وفي هذا الإطار بدأت الخطوات الأولى في هذا الاتجاه، بحيث تم توقيع اتفاقية القرض المتعلق بالتمويل الإضافي لبرنامج دعم قطاع التربية بين المغرب والبنك الدولي بهدف إنشاء بيئة مواتية لتقديم خدمات التعليم الأولي بجودة عالية، وتحسين ممارسات التدريس في التعليم الأساسي، وتعزيز قدرات التسيير وتقديم الخدمات التعليمية. فتوقيع هذه الاتفاقية جاء في إطار تنفيذ مضمون خطة الطريق الاستراتيجية 2022-2026 لوزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، ومشروع الأداء الخاص بالوزارة اللذين تم وضعهما تطبيقا لمخرجات تقرير النموذج التنموي الجديد في شقه المتعلق بالتعليم، بحيث أن الاتفاقية المذكورة تنص على تحقيق هدف زيادة نسبة التلاميذ الذين يتممون تعليمهم الإلزامي ويحصلون على شهادة من 50% إلى 90%، بمبلغ مالي إضافي وصل إلى 250 مليون دولار، مما سيرفع إجمالي تمويل البرنامج إلى 750 مليون دولار. كما سيوفر هذا الدعم الإضافي دعما تقنيا بقيمة 12 مليون دولار للمساعدة في تحقيق أهداف خريطة الطريق الاستراتيجية.

يتبين إذن أن الجماعات الترابية لا تتوفر على موقع يخولها المشاركة في تنزيل النموذج التنموي بحيث لم تكن طرفا في هذه الاتفاقية، وهوما يتبين من خلال عدم إدماج أي دور لها ضمن المرتكزات الثلاث لهذا

المشروع التي تتمحور حول:

- تهيئة بيئة مواتية لتقديم خدمات التعليم الأولي بجودة عالية، من خلال إنشاء برنامج تكوين خاص بمربيين ومربيات التعليم الأولي ووضع نظام تكوين تأهيلي لـفائدة 20.000 مربيي ومربيات التعليم الأولي، بالإضافة إلى تطبيق أدوات لقياس جودة بيئة التعليم الأولي.
- دعم تحسين ممارسات التدريس في التعليم الأساسي، بتحسين نماذج اختيار الأساتذة وتوظيفهم ودمجهم ثم تعزيز نموذج تكوين متماسك ومنسق وشامل وإقامة دورات للتكوين عن بعد.
- تعزيز قدرات التسيير الإداري والمسؤولية على طول سلسلة تقديم الخدمات التعليمية وذلك عن طريق رقمنة البيانات المحصلة من المدارس في النظام المعلوماتي لإدارة التربية ثم وضع آلية تقييم للمشاريع المدرسية بما في ذلك المبادئ التوجيهية وقواعد التتبع بالإضافة إلى إنشاء نظام للتقييم على المستويين الإقليمي الجهوي.

يتبين إذن أن النموذج التنموي المقترح يراهن على الزيادة في مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار مما يتطلب تنويع آليات وأنظمة التمويل من خلال عروض بنكية تنافسية، وتعبئة ناجعة للادخار المؤسساتي

وتسخيره لفائدة التمويلات بعيدة المدى، بالإضافة إلى تطوير شراكات بين القطاعين العام والخاص لاسيما على الصعيد الترابي الذي يشكل المستوى الأنسب لتتبع وتقييم فعالية الاستثمارات.

إن الاتجاه نحو القطاع الخاص في الاستثمار بهدف الدفع بالتنمية، يمكن أن يكون مكملا للتمويل الذاتي عن طريق الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

الفقرة الثانية: التمويل الذاتي من خلال الاقتصاد الاجتماعي التضامني

يهدف الاقتصاد الاجتماعي والتضامني إلى إدماج وتقليص التفاوتات وتحقيق النمو المتوازن والمستدام، بحيث أن تعزيز إقامة أسسه وهياكله ينعكس إيجابا على مستوى الاستثمارات **(أولا)**، لكونه يعبر عن مجموع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تنتظم في شكل بنيات مهيكلة أو تجمعات لأشخاص ذاتيين أو معنويين، بهدف تحقيق المصلحة الجماعية والمجتمعية[751]وذلك في إطار التأسيس المتين لاقتصاد اجتماعي تضامني**(ثانيا)**.

أولا: أسس وهياكل الاقتصاد الاجتماعي التضامني

ينبني الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على قواعد مهمة تميزه عن الأنماط الاقتصادية الأخرى، فهو ينتظم داخل هيآت مهنية من أبرزها التعاونيات والجمعيات والتعاضديات، بالإضافة إلى أشكال تنظيمية أخرىتميز بتنوعها كالمؤسسات الخيرية ومؤسسات القروض الصغرى.

يلعب الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، على المستوى الدولي، دورا هاما إن على الصعيد الاقتصادي أو البشري. ففي أوروبا، يشغل هذا الاقتصاد حوالي 14,5 مليون شخص، أي حوالي 6,5% من الساكنة، بحيث ساهم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي مثل بلجيكا وفرنسا وهولندا، بأكثر من 10% من الناتج الداخلي الخام، فأظهرت هذه التجارب مجتمعة أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني مكن هذه البلدان من التغلب على بعض الآثار السلبية التي حصلت سنة 2008 خلال الأزمة المالية العالمية. كما أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ساهم في تحويل الكل إلى قطاع مهيكِل في بعض دول أمريكا اللاتينية كما هو الشأن في البرازيل التي أنشأت هيئة وطنية لتسويق منتوجات وخدمات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني توجهها وتحكمها مبادئ العدالة والتعاون والشفافية والتضامن.

أما على المستوى الوطني، فقد سعى تقرير النموذج التنموي الجديد إلى إبراز دعامة جديدة للتنمية تتمثل في الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. بحيث يتم تنشيط هذه الدعامة من طرف مجموعة من الفاعلين يهدفون الى التوفيق بين متطلبات النشاط الاقتصادي وخدمة المصلحة العامة كالجمعيات والتعاونيات والمقاولات الاجتماعية مما سيمكن من القطع مع منظور الاقتصاد الاجتماعي الذي تسيطر عليه أنشطة

[751] L. J. Monzón & R. Chaves. Comité Economique et Sociale Européen, « Economie Sociale dans l'Union Européenne ».

معيشية ذات قيمة مضافة ضعيفة، وبالتالي تحويله إلى قطاع اقتصادي قائم الذات يستثمر فيه فاعلون منظمون يتميزون بالدينامية ومبتكرون، ويخلق فرصا للشغل ويوفر خدمات متعددة خصوصا في ميداني الصحة والتعليم، إضافة إلى كونه عاملا مسهما في الارتقاء على المستوى الترابي.

وقد جاءت فكرة الاقتصاد الاجتماعي والبيئي بناء على الصعوبات التي تعتري التنمية المحلية، بحيث بدت الحاجة إلى قطاع تكون له القدرة على اقتراح بدائل لمعالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية القائمة لاسيما تلك المتعلقة بمقاومة الإقصاء واللامساواة. فتعاظم اللجوء إلى سياسات اقتصادية بديلة تكون أداة فعالة لترسيخ وتفعيل ثقافة التكافل والتعاون والتضامن والتشارك وإعطاء الأولوية للمشاريع الاجتماعية ذات الوقع على التنمية المحلية داخل المجتمع. فتم تبني سياسة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على اعتبار أنه يسعى إلى توطيد العمل الجماعي ودعم المواطنة من أجل التمكين الاقتصادي والسياسي للفئات الهشة وإعطاء قيمة متقدمة للأخلاق والمساواة والديمقراطية في الأنشطة الاقتصادية[752]، بالإضافة إلى ذلك، فالاقتصاد الاجتماعي والتضامني يساهم في محاربة الفقر والاقصاء الاجتماعي وخلق دينامية تشاركية تهدف إلى تحقيق مصلحة جماعية ومجتمعية يتوخى من خلالها ايجاد فرص جديدة للشغل وإدماج الشباب حاملي المشاريع والمقاولات الاجتماعية وبالتالي المساهمة في التنمية المستدامة والرفع من الدخل الفردي.

ثانيا: الإطار التأسيسي لاقتصاد اجتماعي جديد

عرف الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في المغرب تطورا مهما خلال الثلاثة عقود الأخيرة، كرهان استراتيجي لتطوير التنمية الاقتصادية وتوزيع الثروة على جميع فئات المجتمع، وإن كانت أسسه الأولى قد ظهرت في الواقع خلال ثلاثينات القرن الماضي بعد تأسيس التعاونيات الزراعية والحرفية التي تم إحداثها بداية سنوات التسعينات من القرن الماضي، ثم تطورت أكثر مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي أطلقت سنة 2005 والتي شكلت قوة دافعة للاقتصاد الاجتماعي والتضامني كآلية لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية عن طريق الدور الفعال في المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق الثروة ودعم التماسك الاجتماعي والتنمية المحلية المستدامة.

إن تنظيم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الذي يجد أساسه في المؤسسات الاجتماعية المختلفة والجمعيات[753] والتعاونيات[754] يتطلب نصا قانونيا يقوم بتجميع المقتضيات المتناثرة في نصوص عدة في

---

[752] تقرير المدير العام لمنظمة العمل الدولية "حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية" ، التقرير الأول ، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة ، مكتب العمل الدولي، جنيف ، 2011 ص.10.

[753] ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات بتاريخ 15 نونبر 1958 ج ر عدد 2404 مكرر الصادرة بتاريخ 27 نونبر 1958 ص 2849.

[754] القانون رقم 112.12 المتعلق بالتعاونيات الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.14.189 بتاريخ 21 نونبر 2014 ، ج رعدد 6318 بتاريخ 18 دجنبر 2014، ص 8481

قانون واحد[755] بهدف تمكين هؤلاء الفاعلين من برامج وإدارة المشاريع بطريقة حديثة تساعد في تحقيق نتائج أفضل على المستوى الاجتماعي والاقتصادي. فالمغرب لديه حاليا العديد من القوانين التي تنظم التعاونيات والجمعيات، بالإضافة إلى نصوص أخرى تهم المؤسسات الاجتماعية المتعددة على المستوى الجهوي، إلا أن هذه النصوص تبقى غير مترابطة فيما بينها.

في هذا الإطار وضع المغرب استراتيجية خاصة بالنهوض بالاقتصاد الإجتماعي والتضامني على مستوى كل الجهات تهدف إلى التركيز على تطوير وتعزيز القطاع الاقتصادي والاجتماعي من خلال تنويع مجالات التدخل وتقديم إطار عمل متميز للتنمية المستدامة، مع ضمان الكفاءة الاقتصادية في الخدمة وذلك بغية الوصول إلى أهداف لجنة النموذج التنموي الجديد في أفق سنة 2035 التي حددتها في المشاركة في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 7,4% والمساهمة في التوظيف بنسبة 8,9% أي خلق 500 ألف منصب شغل، بالإضافة إلى تغطية السكان العاملين بنسبة 16,4% [756].

كما أنه يمكن اعتبار الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، اقتصاد قرب يجد أرضية خصبة على المستوى الترابي، خاصة على الصعيد الجهوي، بحيث ساهم في تطوير اقتصاديات الجهات الإثنتى عشرة من خلال خلق فرص للشغل وتنشيط الحركة الاقتصادية المحلية بصفة عامة، كما هو الشأن بالنسبة لجهة فاس-مكناس وجهة الشرق.

أ- وضعية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بجهة فاس-مكناس

يحظى قطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، باعتباره رافعة لتنمية الاقتصاد الجهوي والوطني، بالأولوية على صعيد جهة فاس – مكناس، بحيث يساهم هذا القطاع، باعتباره رافعة للإدماج والاندماج على المستويات الاجتماعية والاقتصادية والمالية، في خلق العديد من فرص الشغل وتعزيز تنافسية الجهة وتنميتها المستدامة.

وهكذا بلغ عدد التعاونيات بجهة فاس-مكناس 4082 تعاونية إلى غاية متم 30 شتنبر 2022. أي بنسبة 10% من النسيج الوطني وساهمت في خلق 9752 منصب شغل مباشر، و53 ألف و450 منصب شغل غير مباشر إلى غاية متم سنة 2021[757]. فيما مثلت التعاونيات النسائية نسبة 13% من النسيج التعاوني بالجهة وتشغل حوالي 1560 امرأة بشكل مباشر و17 ألف و670 من النساء بشكل غير مباشر.

ب- وضعية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بجهة الشرق.

---

[755] تم وضع مشروع قانون إطار رقم 16/65 يتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني سنة 2016، لكنه لم ير النور إلى حد الآن، وتم تحديث هذا المشروع خلال سنة 2023.

[756] الموقع الالكتروني لوزارة السياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني www.mtaess.gov.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 22يوليوز 2023 على الساعة الثانية عشر والنصف صباحا.

[757] الموقع الالكتروني لوزارة السياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني www.mtaess.gov.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 22يوليوز 2023 على الساعة الثانية عشر والنصف صباحا.

تعتبر جهة الشرق رائدة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني باعتباره أهم دعامات المنظومة الاقتصادية التي يتبناها مجلس جهة الشرق لتحقيق التنمية المستدامة وتحفيز الاستثمار المنتج وخلق فرص الشغل وتوفير وسائل العيش الكريم لساكنة الجهة[758]. كما يتميز الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بهذه الجهة بمحتواه والأهداف المتوخاة منه. ولهذه الغاية تم إبرام اتفاقية بشراكة مع وزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي بغية إحداث المرصد الجهوي للاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

الأهداف المرسومة من خلال الاتفاقية

تتوخى الاتفاقية التي بموجبها تم إحداث المرصد الجهوي للاقتصاد الاجتماعي عدة أهداف يمكن رصدها على الشكل التالي:

- التعريف بالمبادرات والأنشطة الجديدة وتعزيز الأنشطة القائمة ومواكبة حاملي المشاريع.
- تدبير وتتبع جميع المشاريع والبرامج الموجهة للاقتصاد الاجتماعي من طرف مجلس جهة الشرق.
- تسهيل التواصل وبناء الشراكات بين مكونات الاقتصاد الاجتماعي بالجهة والشبكات الجهوية والوطنية والدولية العاملة في مجال الاقتصاد الاجتماعي.
- وضع برامج للتكوين والمواكبة والمرافقة التقنية والتدبيرية لفائدة الفاعلين في الاقتصاد الاجتماعي.
- جمع المعطيات المتعلقة بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني بالجهة.
- نشر المعطيات من إحصائيات وخرائط وبيانات حول مؤهلات مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بالجهة.

مضمون الاتفاقية

تحتوي الاتفاقية على مجموعة من الأوراش تلعب فيها التعاونيات الدور الرئيسي في تنمية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وخلق فرص الشغل، ولهذا الغرض أنشأ مجلس الجهة وحدة لوجيستيكية لترويج وتسويق المنتجات المحلية بشراكة مع المؤسسات ذات الأهداف المشتركة في تنمية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

وتهدف هذه الوحدة إلى تحسين القدرة التنافسية والربحية للتعاونيات من خلال دعم القنوات القائمة ودمج القنوات الجديدة ذات القيمة المضافة العالية وتحسين دخل المنخرطين، ثم هيكلة المنتجين في شبكة ديناميكية لترويج وتسويق المنتجات وتحديث حكامة التعاونيات لخلق فرص شغل إضافية، بالإضافة إلى تثمين سلاسل المنتجات المحلية وتحسين الولوج إلى الأسواق.

[758] تقرير منشور بالموقع الالكتروني لمجلس جهة الشرق www.conseilregionoriental.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 22 يوليوز 2023 على الساعة الواحدة صباحا.

إلا أن أهم محتوى في هذه الاتفاقية يتجلى في نوعين من الأنشطة، من جهة دعم الأنشطة المدرة للدخل لفائدة التعاونيات والجمعيات، بحيث يتم دعم مشاريع التعاونيات خاصة المشاريع الفلاحية ومشاريع الصناعة التقليدية والخدمات وإحداث الأكشاك التضامنية لتسويق المنتوجات المجالية بعمالة وجدة وباقي اقاليم الجهة. ومن جهة أخرى تنظيم ورشات تكوينية لفائدة التعاونيات وتمكينها من استغلال المتاجر التضامنية بمطار وجدة أنكاد لعرض منتوجاتها المجالية.

الفرع الثاني: التمويل الترابي على ضوء قوانين المالية

يستند البرنامج الحكومي إلى مضمون النموذج التنموي الجديد، بحيث يهدف إلى مأسسة العدالة الاجتماعية من خلال دعم الشرائح الاجتماعية الهشة وتوسيع الطبقة الوسطى والحفاظ على قدرتها الشرائية والادخارية وتعزيزهما، بالإضافة إلى توفير الظروف المواتية لانبثاق طبقة وسطى جديدة في العالم القروي.

إن دور الجماعات الترابية في تمويل النموذج التنموي الجديد، لا يقتصر على الجانب الميزانياتي فقط الذي بموجبه تمول الجماعات الترابية مشاريعها المتضمنة في برامجها التنموية، ولكن يتعداه إلى تمويل بعض المشاريع التي تبرمجها الحكومة على المستوى الترابي عبر نقل الاختصاص إلى المجالس الترابية التي تستوجب نقل الاعتمادات المقابلة لها لفائدة الميزانيات الترابية، مما يستلزم البحث عن دور الجماعات الترابية في قانوني المالية الصادرين بعد تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد وهما قانون المالية لسنة 2022 **(الفقرة الأولى)** وقانون المالية لسنة 2023 **(الفقرة الثانية)**

الفقرة الأولى: الدور التنموي للجماعات الترابية في قانون المالية لسنة 2022

أصبح مضمون تقرير النموذج التنموي الجديد يشكل خارطة طريق ملزمة لجميع المتدخلين في مجال التنمية من حكومة ومجالس ترابية لا سيما الأحزاب السياسية كمكون رئيسي للجهاز التنفيذي والمجالس المنتخبة. فتنفيذ النموذج التنموي الجديد يفترض التزام الأحزاب السياسية بما جاء في التقرير العام حتى لو كان مخالفا لبرامجها الانتخابية التي التزمت بها في حملاتها الانتخابية وخارج بدائلها التي قد تكون غير منسجمة أو مخالفة لفلسفة إعداد النموذج التنموي الجديد بأبعاده الوطنية في علاقة بالجماعات الترابية وقوانين المالية السنوية.

وفي هذا الإطار، ارتكز قانون المالية لسنة 2022، الذي يعتبر أول قانون مالي يصدر بعد تقديم التقرير العام للنموذج التنموي الجديد للملك، على عدة أولويات يتبين من خلال مضامينها أن دور الدولة المركزية يهيمن على وضع الاستراتيجيات الكفيلة بإخراج فحوى تقرير النموذج التنموي الجديد إلى حيز الوجود برسم سنة 2022.

فالمحتويات التي جاء بها هذا القانون المالي المتعلقة بالنموذج التنموي الجديد، لم تجعل من الجماعات الترابية شريكا على الأقل في تنفيذ مضمونه، وبالتالي يعتبر هذا الوضع تكريسا للتوجه العام الذي يميل إلى الاستمرار في تنفيذ السياسات التنموية انطلاقا من المركز، ويتبين ذلك على مستوى الأولويات من جهة ومن خلال سيرورة المشاريع الكبرى من جهة أخرى.

أولا: على مستوى الأولويات:

اعتبر القانون المالي لسنة 2022 أن تعميم ومأسسة الحماية والعدالة الاجتماعية من الأولويات القصوى الهادفة إلى تطبيق مخرجات النموذج التنموي الجديد، مما سيساهم في توطيد أسس إنعاش الاقتصاد الوطني وتعزيز آليات الإدماج عن طريق العمل على بناء دولة اجتماعية جديدة تحمي وتضمن التوازنات الاجتماعية والاقتصادية. إلا أن هذا الهدف يستلزم توسيع قاعدة الطبقة الوسطى وتعزيز قدرتها الشرائية والادخارية وفقا لتوصيات التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الذي يفترض ترسيخ ركائز الدولة الاجتماعية المتمثل أساسا في إصلاح نظام المساعدة الاجتماعية وإحداث آلية لدعم الأسر الأكثر هشاشة، بالإضافة إلى بناء منظومة شاملة لقطاع الصحة والتربية الوطنية خاصة تطوير المدرسة العمومية[759].

يتضح جليا أن الجماعات الترابية غير معنية من خلال قانون المالية لسنة 2022 بتنزيل مقتضيات التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، ذلك أن الأولويات التي ركز عليها هذا القانون لا يمكن وضعها وتنفيذها إلا من طرف المصالح الوزارية، بحيث تم تخصيص في إطار قانون المالية هوامش التمويل الضرورية لتعميم الحماية الاجتماعية بالمبالغ التي تم توفيرها من نظام المقاصة وتأهيل المنظومة الصحية والعناية بالموارد البشرية وتجويد الحكامة لتوفير البنية التحتية وتحسين جودة الخدمات الصحية، خاصة وأن القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية[760] يستثني صراحة الجماعات الترابية من مجال تطبيقه، وكذلك الشأن بالنسبة لقانوني الإطار المتعلقين بالحماية الصحية[761] والتربية والتكوين[762]. إن هذه القوانين الإطار تهدف إلى تعزيز الرأسمال البشري عبر تجويد التعليم المدرسي والجامعي، والرفع من نجاعة البحث العلمي والتكوين المهني، وإرساء خدمات صحية ذات جودة وخلق فرص شغل كافية، وهي مهام تبقى خارج الاختصاصات القانونية المخولة للجماعات الترابية.

فعلى الرغم من أن قانون المالية استثنى الجماعات الترابية أيضا في الدعم العمومي للنسيج المقاولاتي، فقد أفرز لها مكانة في العدالة المجالية عبر تعزيز الجهوية ودور الجماعات الترابية في التنمية، وتسريع

---

[759] تقرير وزير الاقتصاد والمالية المقدم أمام لجنة المالية بمجلس النواب حول مشروع قانون المالية لسنة 2022

[760] القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

[761] القانون الإطار المتعلق بالحماية الصحية، مصدر سابق.

[762] القانون الإطار المتعلق بالتربية والتكوين، مصدر سابق.

اللاتمركز الإداري، وتبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها وكذا تحسين الحكامة، لكن دون تحديد الطرق الكفيلة لتحقيق ذلك.

ومن بين الأولويات الأخرى التي جاء بها القانون المالي لسنة 2022، الاستمرار في تنزيل الجهوية المتقدمة، مما يعتبر إقرارا ضمنيا بفشل مجهودات تطبيق الجهوية في مختلف إبعادها في أسرع وقت ممكن، بحيث أنه بعد مرور حوالي ثلاثة عشر سنة من تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة وأزيد من ثمان سنوات على صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، لا زالت أركان الجهوية المتقدمة لم يتم إرساؤها، ومع ذلك فإن قانون المالية للسنة المذكورة لم يفرز لها إيرادات جديدة، واكتفى بما كان مرصودا طيلة السنوات السابقة، بالإضافة إلى رهن تمكين الجهات من الاضطلاع بأدوارها وتمويل مخططاتها التنموية بالشروع في تنزيل القانون رقم 82.20 المتعلق بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية[763].

ثانيا: على مستوى سيرورة المشاريع الكبرى

يتبين من خلال قانون المالية لسنة 2022، أنه عمل على الحفاظ على سيرورة مجموعة من المشاريع الكبرى عن طريق تمكين القطاعات الإنتاجية من الاستمرار في حيويتها والرفع من قدرتها على توفير مناصب الشغل وإنتاج القيمة المضافة، وذلك بتفعيل صندوق محمد السادس للاستثمار عبر تمويل مجموعة من المشاريع في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص دون إشراك الجماعات الترابية في هذه الاستثمارات، خاصة وأن قانون المالية وضع قواعد استثمارية مؤسسة على ميثاق الاستثمار ومراجعة الإطار التحفيزي للاستثمار بصفة عامة لحمل المقاولات والمستثمرين على القطع مع الممارسات الريعية والاستثمار في أنشطة جديدة ذات قيمة مضافة عالية، تماشيا مع توجهات النموذج التنموي الجديد الرامية إلى تحديث النسيج الاقتصادي الحالي. بالإضافة إلى مواصلة تمويل برنامج انطلاقة لإعطائه دينامية جديدة في إطار التعاون مع كل الشركاء.

وارتباطا بتطبيق قواعد الحكامة، تم في إطار قانون المالية لسنة 2022 توفير الاعتمادات اللازمة لإصلاح الإدارة والقطاع العام وتعزيز آليات الحكامة بصفة عامة، طبقا لمخرجات تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، وذلك عن طريق استحضار العديد من قواعد الحكامة خاصة تبسيط المساطر والرقمنة وفق منظور اللاتمركز الاداري وتسريع التحول الرقمي والحد من الفوارق المجالية.

لكن تنزيل هذه الأولويات يتم بسرعتين مختلفتين، فالتحول الرقمي قطع أشواطا مهمة على صعيد المصالح المركزية وإداراتها الخارجية، في حين أن رقمنة الجماعات الترابية تسير بشكل بطيئ لا يتماشى

[763] القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.96 الصادر في 26يوليوز 2021. ج ر عدد 7007 بتاريخ 26 يوليوز 2021 ص.5697.

والأهداف التنموية التي تفترض الاهتمام بالمستوى الترابي بالموازاة مع المركز. ذلك أن بعض الأقسام والمصالح الحيوية بإدارة الجماعات الترابية كالمالية بشقيها المتعلقين بالموارد والنفقات، لا زالت في بداية رقمنتها، في حين أن قطاع الحالة المدنية الذي يكتسي أهمية بالغة بالنسبة للمواطنين، فلا زال لم يتم البدء في رقمنته على مستوى التراب الوطني ككل.

الفقرة الثانية: الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال قانون المالية لسنة 2023

اعتمد قانون المالية لسنة 2023 على مرجعية رئيسية تتمثل في توصيات التقرير العام حول النموذج التنموي الجديد، وبناء على ذلك تم تكريس الأولوية للقطاعات الاجتماعية في مقدمتها مواصلة تنزيل تعميم الحماية الاجتماعية والإصلاح الشامل للمنظومة الصحية الوطنية والنظام التعليمي لتقوية دور المدرسة في تثمين الرأسمال البشري وفي الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للشباب، بالإضافة إلى دعم المجهود الاستثماري العمومي عن طريق تحفيز أكبر للاستثمار الخاص، لاسيما عبر آليات تنزيل الجهوية المتقدمة ودعم المشاريع الاستثمارية المنصوص عليها في القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار. كما حظيت قطاعات أخرى باهتمام خاص في إطار القانون المالي المذكور، كإصلاح الإدارة وتفعيل قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وإطلاق استراتيجية جديدة للتحول الرقمي ترتكز على رقمنة الإدارة والخدمات العمومية وتسريع الاندماج الرقمي والإصلاح الضريبي.

كما يلاحظ أيضا أن قانون المالية لسنة 2023، سار على نفس نهج سابقه، بحيث سيتم مواصلة تطبيق الخيارات الاستراتيجية الهادفة إلى الدفع بالتنمية على المستوى الوطني دون إعطاء مكانة مهمة للجماعات الترابية في المسار التنموي العام. إلا أن القانون المالي أدخل المستوى الترابي كمجال لتنفيذ البرامج التنموية، لكن دون التأكيد إن كان المقصود هو الجماعات الترابية أم تنزيل سياسات الدولة القطاعية على الصعيد الترابي من طرف السلطات المركزية.

وفي هذا الإطار، وانطلاقا من الأهداف المسطرة في برنامج الحماية الاجتماعية، فقد تم تخصيص الاعتمادات الضرورية للاستمرار في تعزيز الدولة الاجتماعية كخيار استراتيجي لضمان مأسسة العدالة الاجتماعية وتعزيز دور الدولة في الحد من الفقر والفوارق الاجتماعية وإرساء منظومة صحية مستدامة وفعالة يتم تنزيلها بطريقة عادلة على المستوى الترابي بالإضافة إلى الرفع من المخصصات المتعلقة بتعزيز دور المدرسة في التعليم والإدماج الاقتصادي والاجتماعي للشباب من خلال مواصلة الإصلاح الشامل للتعليم. وهو ما يوضح أن المقصود هو تنفيذ السياسات القطاعية عل المستوى الترابي وليس المجالس المنتخبة محليا وجهويا، على اعتبار أن نوع الاستراتيجيات التي ستنفذ في النفوذ الترابي المحلي لا تنص عليها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية كاختصاص ذاتي أو مشترك.

كما يتجلى الدور الثانوي للمؤسسات المنتخبة على الصعيد الترابي في حجم الاستثمارات التي ستنفذها الجماعات الترابية، بحيث أن قانون المالية لسنة 2023 عمل على تعزيز مجهود الاستثمار العمومي من خلال مواصلة الأوراش الكبرى للبنية التحتية والاستراتيجيات القطاعية التي تشرف عليها المصالح المركزية للدولة، بحيث أن مبلغ الاستثمارات الذي ستقوم بصرفه الجماعات الترابية لا يتعدى 19 مليار درهم في قانون المالية لسنة 2023 من أصل 300 مليار درهم خصصت للاستثمار العمومي على صعيد الدولة ككل[764]، وهو المبلغ الذي لم يتم الرفع منه بالمقارنة مع القانون المالي لسنة 2022، بالإضافة إلى ذلك لم يتم دعم الجهوية المتقدمة إلا ب 10 مليار درهم، مما يؤكد الدور الهامشي للوحدات المنتخبة على الصعيد المحلي والجهوي.

ومن خلال معطيات قانون المالية لسنة 2023، فإن المؤسسات والمقاولات العمومية حظيت بنسبة عالية من حجم الاستثمار العمومي بمبلغ وصل إلى 140 مليار درهم بنسبة 46,66%، وصندوق محمد السادس بمبلغ 45 مليار درهم أي بنسبة 15%، في حين أن الجماعات الترابية لم تحض إلا بنسبة % 6,33 [765] مما يؤكد أن الجماعات الترابية لا تستطيع رسم سياسات تنموية كفيلة بتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، بحيث أن المؤسسات والمقاولات العمومية وصندوق الحسن الثاني للاستثمار التي تسير من طرف المصالح المركزية استحوذت مجتمعة على أكبر قدر من المخصصات الاستثمارية التي بلغت نسبتها 61,66% من مجموع الاستثمارات العمومية.

إن الجماعات الترابية ما فتئت تتراجع عن موقعها الذي أراده لها الدستور ضمن السياسات التنموية للدولة، بحيث أن حجم الاستثمار الذي خصص لها ضمن قانون المالية لسنة 2023 أقل من النسبة التي حظيت بها في قانون المالية لسنة 2022 (% 6,33) التي كانت محددة في 7,76% من الحجم الإجمالي لمخصصات الاستثمار.

كما أن تراجع الجماعات الترابية في المشاركة في المسلسل التنموي استمر في برامج أخرى تنفذ على الصعيد الترابي، فقد أعطى قانون المالية لسنة 2023 دينامية مهمة لبرنامجي انطلاقة وفرصة وفق منظور متكامل لدعم المبادرة المقاولاتية وإتاحة الفرصة لأكبر عدد من الشباب حاملي الشواهد وحاملي المشاريع للولوج إلى حلول تمويلية مناسبة. فمن خلال مضمون هذين البرنامجين، فإن الجماعات الترابية لا يمكنها المشاركة في وضعهما أو تنفيذهما لعدم توفرها على الإمكانية القانونية لفعل ذلك، بحيث أن القوانين التنظيمية لا تشير لأي مهمة يمكن أن تقوم بها المؤسسات المنتخبة محليا أو جهويا في هذا المجال.

بالإضافة إلى ذلك، فإن البرامج التي يعتبر تنفيذها من صميم اختصاص الجماعات الترابية قد خصص لها قانون المالية لسنة 2023، كما هو الشأن بالنسبة لسابقه، اعتمادات مباشرة دون المرور عبر ميزانيات

[764] مذكرة تقديم حول التوزيع الجهوي للاستثمار المرفقة بقانون المالية لسنة 2023.
[765] نفس مذكرة تقديم.

الجماعات الترابية. ويتعلق الأمر بتنفيذ سياسات الدولة في مجالات تلعب فيها الجماعات الترابية دورا رئيسيا كبرنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية في المجال القروي، وتسريع تنفيذ برامج التنمية في المناطق القروية واعتماد مقاربة جديدة لدعم السكن، بحيث أحدث قانون المالية إعانة مباشرة من ميزانية الدولة موجهة لدعم السكن الموجه للطبقة المتوسطة، بالإضافة إلى تكريس العدالة المجالية التي خصص لها اعتمادات مختلفة همت قطاعات متنوعة خاصة التعليم والصحة، لكن قانون المالية لسنة 2023 ربطها بالتقائية السياسات العمومية ليس على مستوى الجماعات الترابية ولكن على المستوى القطاعي الذي يوضع وينفذ من طرف المصالح المركزية للدولة.

لكن، لمعرفة مدى ارتباط تمويل الجماعات الترابية للنموذج التنموي الجديد بقانون المالية لسنة 2023، يجب تحليل مضمون منشور رئيس الحكومة الموجهة للوزارات بخصوص تهيئ ميزانية الدولة لنفس السنة[766] والبحث عن امتدادها في دورية وزير الداخلية المحددة لمعايير تهيئ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2023[767].

وفي هذا الإطار، فإن الدورية السنوية الصادرة عن وزير الداخلية التي توجه تهيئ وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية، لا تعكس توجهات منشور رئيس الحكومة المتعلق بوضع وتنفيذ ميزانية الدولة. فإذا كانت التعليمات الصادرة عن رئيس الحكومة في منشوره الموجه للوزراء تحدد الاستراتيجيات العامة للدولة لاسيما فيما يتعلق بالأوراش الكبرى على المستوى الوطني، فإن دورية وزير الداخلية اكتفت فقط بتحديد كيفية تطبيق تقنيات وضع الميزانيات الترابية وتنفيذها، باستثناء حثها على تسريع تنزيل رقمنة مصالح وأقسام المالية التابعة للجماعات الترابية قصد إضفاء الطابع اللامادي على عمليات الجماعات الترابية، في حين تكتفي باقي مقتضيات هذه الدورية على استحضار النجاعة في وضع الميزانية وفق توقعات صادقة تهدف إلى تحسين الأداء ونجاعة التدبير المالي، مع ترشيد نفقات التسيير والتجهيز.

فالملاحظ أن دورية وزارة الداخلية، تشتمل على تعليمات فضفاضة تعبر عن التوجهات العامة الواجب اتباعها من طرف المجالس الترابية، على عكس دورية رئيس الحكومة التي تتسم بالدقة في التوجيهات الصادرة من طرفه لمختلف الوزارات. ويتضح الأسلوب العام الذي يخاطب به وزير الداخلية الجماعات الترابية في عدة أجزاء من مضمون الدورية المذكورة، بحيث أنه يطلب مثلا من المجالس المنتخبة التطبيق الجيد للنصوص القانونية كالقانون الجديد للجبايات[768] الذي يهدف إلى تحسين إيراداتها، والقانون المتعلق بنظام الاملاك العقارية للجماعات الترابية[769] وتحسين أداء الجماعات الترابية من خلال ترشيد نفقات التجهيز

---

[766] منشور رئيس الحكومة رقم 16/2022 بتاريخ 03 غشت 2022 المتعلق بإعداد مشروع قانون المالية لسنة 2023.

[767] دورية وزير الداخلية عدد 18612 بتاريخ 12 أكتوبر 2022 حول موضوع إعداد وتنفيذ مسزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2023.

[768] القانون - الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، مرجع سابق.

[769] القانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.74 بتاريخ 14 يوليو 2021 ج ر عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021 ص.5653.

والرفع من نجاعة الاستثمارات وإعطاء الأولوية للمشاريع التي توجد قيد الانجاز والتي هي موضوع اتفاقيات مبرمجة مع مؤسسات وطنية أو دولية، بالإضافة إلى اختيار المشاريع الأكثر مردودية على المستوى الاجتماعي والاقتصادي.

لكن التساؤل المطروح بصفة عامة ينصب حول دور الجماعات الترابية في قوانين المالية وعن التمويلات التي تقرها في إطار تنزيل النموذج التنموي الجديد، بالإضافة إلى إجراءات الوزارات على مستوى التخطيط والبرمجة ومدى تجاوبها وتكاملها مع مخططات الجماعات الترابية في علاقة بالسياسات العمومية، ولو كان البعض منها يوجه ويحد من بعض اختصاصات وأعمال الجماعات الترابية وفقا للقوانين التنظيمية.

لقد خلص النموذج التنموي الحالي إلى أن العديد من الإصلاحات المعلنة في السياسات الحكومية والنماذج التنموية السالفة مثل التحول الاقتصادي والتربية والتكوين والصحة والحماية الاجتماعية عانت بطئا في التنفيذ وتعثرا في التنسيق والتجانس بين مجالاتها مما أعاق تحقيق رهانات التنمية المستدامة. ولتجاوز هذه الوضعية يمكن اعتبار النموذج التنموي بمثابة الإستراتيجية الوطنية التنموية التي تهدف إلى تحقيق تنمية شاملة على المدى القريب والمتوسط ثم البعيد. إلا أن إعطاء الأولوية للبرامج القطاعية في التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، جعل التساؤل يطرح حول دور الجماعات الترابية في مجال تنزيل هذه البرامج على المستوى الترابي.

المبحث الثاني: مكانة الجماعات الترابية في تنزيل للنموذج التنموي الجديد من خلال البرنامج الحكومي

يفترض التنزيل الناجح للنموذج التنموي الجديد جيلا جديدا من الخدمات العمومية الناجعة المتاحة الولوج والمرتكزة على تعزيز وتوسيع مسؤولية الفاعلين، إضافة إلى بيئة تضمن المنافسة السليمة وتقنين الممارسات الريعية والامتيازات من أجل تحفيز الاستثمار المنتج والناجع بهدف تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية والتمكين من حماية اجتماعية شاملة يساهم في تمويلها المواطنون بكيفية عادلة.

إن نجاعة النموذج التنموي الجديد رهينة بالتنزيل السليم للمرتكزات الرئيسية والحيوية المرتبطة بالحد من الفوارق المجالية والاجتماعية على أساس المساواة والمساهمة في إرساء جهوية متقدمة تعيد الاعتبار لكل جهة حسب الموارد الاقتصادية والطبيعية والبشرية التي تتوفر عليها، يكون محورها مقاربة تشاركية في تنزيل وتتبع مختلف البرامج الهادفة إلى الرفع من مستوى التنمية، خاصة البرامج القطاعية التي تنفذها مختلف الوزارات على الصعيد الجهوي (**المطلب الأول**). لكن التنمية الفعالة الواردة في مخرجات لجنة النموذج التنموي الجديد لن تكون ذات مغزى إلا بتنزيلها في إطار الجهوية المتقدمة التي تجعل من المجالس المنتخبة مسلكا رئيسيا يجب المرور عبره لتحقيق أهداف التنمية (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: دور الجماعات الترابية في تنزيل البرامج القطاعية

على الرغم من الدور الذي تلعبه الجماعات الترابية في مجال التنمية حسب ما خصها به الدستور، فإن ضرورة أخذ دورها بعين الاعتبار في جميع السياسات التنموية التي يتم تبنيها سواء على المستوى الوطني أو على الصعيد المحلي أصبح ضرورة لا يمكن تجاوزها، إلا أن مخرجات أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد لم تسلك هذا المسار من خلال جعل الجماعات الترابية على هامش تنفيذ البرامج التنموية المقترحة، خاصة برنامج الحماية الاجتماعية (**الفرع الأول**) وبعض البرامج القطاعية التي تضمنها تقرير اللجنة (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: موقع الجماعات الترابية في برنامج الحماية الاجتماعية

يقصد بالحماية الاجتماعية جميع آليات الاحتياط الاجتماعي التي تمكن الأفراد أو الأسر من مجابهة الآثار المالية المترتبة عن المخاطر الاجتماعية. وترتكز على آليتي التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية[770] اللتين تمكنان من إدارة هذه المخاطر والحرص دون وقوع أو تفادي آثارها السلبية وتعزيز التماسك والاستقرار داخل المجتمع، بالإضافة إلى المساهمة في التنمية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

أما في المغرب، فيعتبر مجال الحماية الاجتماعية نظاما حديث العهد، بحيث يعود وضع نظام تقليدي للحماية الاجتماعية إلى نهاية عقد العشرينيات من القرن الماضي من خلال هيئات تعاضدية همت بشكل رئيسي موظفي القطاع العمومي وأعوان مؤسسات الدولة قبل أن يتم وضع نظام للضمان الاجتماعي لفائدة أجراء القطاع الخاص بعد حصول المغرب على الاستقلال .

واستمرارا لمسلسل عصرنة الحماية الاجتماعية، عمل المغرب على إطلاق برامج قطاعية تهدف إلى تحديث وتوسيع نطاق الخدمات الاجتماعية الأساسية في كل من المناطق الحضرية والقروية، وذلك بإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية قصد جعلها أكثر فعالية وحماية للطبقات الاجتماعية المعوزة والاستثمار في التنمية البشرية في إطار عدة برامج، منها برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي ساهمت في تعزيز أوراش التنمية الاجتماعية وفق مقاربة قامت على الاستهداف وإعطاء الأولوية للفئات والمناطق الأكثر هشاشة، ثم برنامج إصلاح وحكامة منظومة الحماية الاجتماعية الذي يعد أولوية استراتيجية من أجل تطوير برامج الدعم والحماية الاجتماعية.

وفي هذا الصدد صدر القانون-الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية لينظمها بشكل عصري، بحيث يتبين من خلال مقتضياته أن تعميم الحماية الاجتماعية أولوية وطنية ومسؤولية مشتركة بين الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطنين.

لكن القانون الإطار المذكور، عدد بدوره المتدخلين وحدد مجال تدخلهم بشكل دقيق، إلا أن الملاحظ هو هامشية دور المجالس الترابية في نظام الحماية الاجتماعية، ففي الوقت الذي كانت الجماعات مساهمة

[770] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية، مرجع سابق. ص 9.

بمنسوب مالي مهم في برنامج راميد الذي تم حذفه بعد صدور القانون الإطار، لم يعد في واقع الأمر أي دور لها في البرنامج الجديد للحماية الاجتماعية، وهو ما يتبين من مضمون القانون الإطار نفسه الذي أكد على أن الدولة ستعمل على تنسيق عمل كافة المتدخلين المعنيين بتعميم الحماية الاجتماعية، واتخاذ جميع التدابير ذات الطابع التشريعي والمؤسساتي والمالي التي تمكن من تفعيل تعميم الحماية الاجتماعية، وهو الشيء الذي يؤكد واقع الجماعات الترابية في نظام الحماية الاجتماعية **(الفقرة الأولى)** . كما يتبين من مضمون القانون الإطار والمرسوم التطبيقي الصادر في شأنه أن التدبير الإداري لبرنامج الحماية الاجتماعية يتم من قبل أطرف متعددة لا توجد بينها المجالس المنتخبة، بينما تمويل البرنامج المذكور والذي يصل إلى 51 مليار درهم سنويا فتساهم فيه حصريا المؤسسات المالية العالمية والمنخرطين وميزانية الدولة[771] **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: البعد الترابي في برنامج الحماية الاجتماعية

تنزيلا لمقتضيات التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي بخصوص الحماية الاجتماعية في المغرب، صدر القانون الإطار ليترجم مضمونه على أرض الواقع، لكن إذا كان تقرير المجلس المذكور يسير في اتجاه إشراك الجماعات الترابية في هذا البرنامج، فإن هذا قانون الإطار شأنه في ذلك شأن تقرير النموذج التنموي الجديد، لم يخصص لها مكانة مهمة في هذا المجال، بحيث اتسم بمركزية تدبير هذا البرنامج **(أولا)** مما سيكون له آثارا سلبية على التنمية الترابية **(ثانيا)**.

أولا: مركزية مفرطة في برنامج الحماية الاجتماعية

إن الاطلاع على محتويات القانون الإطار والمرسوم التطبيقي الصادر بعده، يظهر أن الجماعات الترابية لا تلعب أي دور في تنزيل برنامج الحماية الاجتماعية. فالتنصيص على إحداث آلية للقيادة واللجنة التقنية المحدثة لديها أكد هامشية هذا الدور وهو ما يستنتج من مضمون المرسوم المحدد لأعضاء اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية[772].

لقد نص القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية على إحداث آلية للقيادة من أجل ضمان تكامل وتناسق الإجراءات المتخذة لإصلاح الحماية الاجتماعية تسهر، بصفة خاصة، على تتبع وتنفيذ إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية وتنسيق تدخلات مختلف الأطراف المعنية بالإصلاح المذكور، بالإضافة إلى تتبع تنفيذ وتحديد قائمة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية اللازمة لتعميم الحماية الاجتماعية ثم السهر على تنزيل الإصلاحات المواكبة لورش تعميم الحماية الاجتماعية وتحديد الإجراءات والأدوات اللازمة لتطوير الجوانب التدبيرية للحفاظ على الديمومة المالية لمنظومة الحماية الاجتماعية، علاوة على العمل على إرساء تواصل مؤسساتي متناسق وفعال حول هذا البرنامج.

---

[771] المادة 13 من القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

[772] مرسوم رقم 2.21.532 المتعلق بإحداث اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

وفي هذا الاتجاه، تم تحديد أعضاء لجنة القيادة واللجنة التقنية التابعة لها تطبيقا لمقتضيات المادة 16 من القانون الإطار المذكور، فبالاطلاع على تأليف واختصاصات هذه اللجنة يتضح توجهها المركزي في مختلف مراحل وضع وتتبع وتنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية، بحيث يلاحظ عدم تمثيلية الجماعات الترابية فيها واقتصارها على التمثيلية المركزية من مختلف الوزارات تحت رئاسة رئيس الحكومة، وذلك كما يلي[773]:

- السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.
- الأمين العام للحكومة.
- السلطة الحكومية المكلفة بالمالية.
- السلطة الحكومية المكلفة بالصحة والحماية الاجتماعية.
- السلطة الحكومية المكلفة بالتقائية وتقييم السياسات العمومية.
- السلطة الحكومية المكلفة بالميزانية.

فإذا كان من المكن لوزارة الداخلية أن تمثل الجماعات الترابية، على الرغم من عدم ديموقراطية هذا الأمر، فإن إحداث لجنة تقنية لدى اللجنة الوزارية تتألف من ممثلي الإدارات المركزية فقط يعيد التساؤل حول مكانة المستوى الترابي في هذا البرنامج، بجيث أنها تعمل تحت رئاسة الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية إلى جانب الأعضاء التاليين [774]:

- ممثل عن كل سلطة من السلطات الحكومية الممثلة في اللجنة الوزارية، لا يقل عن مدير إدارة مركزية أو ما يماثله.
- المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- مدير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي.

ثانيا: آثار مركزة الحماية الاجتماعية على التنمية الترابية

جاء القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، كورش مهيكل للتدخل العمومي في المجال الاجتماعي وفقا لتصور جديد يتعامل مع الحماية الاجتماعية في مفهومها الشامل كما حددته الوثيقة الدستورية والمواثيق الدولية التي صادق عليها المغرب، حيث نصت ديباجة القانون الإطار على ضرورة بناء منظومة حماية اجتماعية قادرة على الحد من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية عبر اتخاذ العديد من الإجراءات خاصة مراجعة التشريعات المتعلقة بالتغطية الصحية والضمان الاجتماعي والمنظومة الصحية وعرض العلاجات، إضافة إلى إصدار النصوص التطبيقية الضرورية لتنفيذ مقتضياته.

في هذا الاتجاه، يستند القانون الإطار المتعلق بتعميم الحماية الاجتماعية على مبادئ جوهرية تتمثل في التضامن والاستباق وعدم التمييز والمشاركة والحكامة، وذلك بالتنصيص على آلية تسيير تتمثل في الهيئة

[773] المادة 2 من المرسوم التطبيقي للقانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية. مصدر سابق.
[774] المادة 3 من المرسوم التطبيقي للقانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

الموحدة للتدبير، وعلى آلية قيادة مكلفة بتتبع تنفيذ التدابير المتخذة والتنسيق بين مختلف الفاعلين، الأمر الذي يؤشر على وجود إرادة لاستعادة الدولة لزمام المبادرة في قيادة السياسات الاجتماعية يفيب عنها البعد التشاركي خاصة مع الجماعات الترابية.

إلا أن نتائج هذه الإصلاحات كانت محدودة، بسبب هيمنة القطاع غير المهيكل على الاقتصاد وعدم استفادة فئات واسعة من برامج الحماية الاجتماعية. فحصة العاملين في القطاع غير المهيكل بلغت28.7% من إجمالي اليد العاملة[775]، وهو وضع يجعل هذه الفئة خارج دائرة الحماية الاجتماعية، فضلا عن محدودية استفادة الأجراء من الضمان الاجتماعي، حيث لا يتجاوز عدد المستفيدين من التغطية الصحية 40% ولا يستفيد من الحق في التقاعد إلا حوالي 42,5% من الساكنة النشيطة العاملة[776]، وهو الوضع الذي ظهر بشكل أكثر حدة عقب جائحة كوفيد 19، حيث احتاج حوالي 62% من المواطنين للدعم المباشر الذي قدمته الدولة إبان هذه الفترة عبر صندوق مخصص لذلك، إذ تسببت الجائحة في فقدان نحو 712 ألفا لوظائفهم في القطاع الرسمي وما لا يقل عن 4 ملايين فرصة عمل في القطاع غير الرسمي، مع ارتفاع نسبة المواطنين في وضعية فقر وهشاشة لتناهز 19.87% سنة 2020 مقابل 17,5% سنة 2019 بزيادة تجاوزت مليون شخص[777].

لقد دفعت هذه التحديات الدولة إلى صياغة أجوبة مستعجلة تهدف إلى مراجعة منظومة الحماية الاجتماعية التي يطبعها التشتت وضعف التغطية والنجاعة، وذلك بتوسيع أنظمة الحماية الاجتماعية لتشمل خدماتها مختلف شرائح المجتمع، وهي التوجهات التي ضمنت في القانون الإطار رقم 09.21، الذي نص على تكثيف المجهود العمومي خلال الخمس سنوات المقبلة لتعميم الحماية من المخاطر المرتبطة بالمرض والطفولة والشيخوخة وفقدان الشغل[778].

ومن بين الإجراءات المتخذة في هذا الباب إحداث السجل الاجتماعي الموحد كأداة للاستهداف الفئات الهشة المتواجدة على المستوى الترابي الجماعي. إلا أنه مع ذلك لم تشرك الجماعات الترابية في تدبير هذا السجل وتم الاكتفاء بتنزيل مقتضيات قانون الإطار والمرسوم التطبيقي الصادر في شأنه من طرف ممثل وزارة الداخلية على الصعيد المحلي.

إن التقليص التدريجي للدعم العمومي للمواد الأساسية يندرج ضمن تقليص الدور التدخلي للدولة وفق منهجية جديدة للاستهداف تتوخى تقليص الموارد المرصودة للسياسات الاجتماعية، استنادا على السجل

[775] لمياء الغاز، القطاع غير المهيكل: الخصائص الرئيسية، مختصرات المندوبية السامية للتخطيط، عدد 16، 2 مارس 2021، ص 1.

[776] تقرير أنشطة هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، الرباط، 2019، ص 28.

[777] Impact social & économique de la crise du covid-19 au Maroc, haut-commissariat au plan, système des nations unies au Maroc et banque mondiale, 2020, p.6.

[778] ديباجة القانون-الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

الاجتماعي الموحد[779] كأداة لتحقيق استهداف أكثر فعالية للفئات الاجتماعية المستحقة للدعم[780]، حيث ستسهر الوكالة الوطنية للسجلات على المعالجة الإلكترونية للمعطيات المتعلقة بالأسر، وتنقيط هذه الأخيرة وفقا لمؤشرات اقتصادية واجتماعية تقيس مستوى العيش، ومن ثم إعداد القوائم الإسمية للأسر متضمنة نتائج التنقيط الخاصة بكل أسرة وكذا المعطيات المتعلقة بها من أجل الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي على أساس العتبة المحددة لكل برنامج.

وعلى الرغم من ارتباط عمليات الدعم والحماية الاجتماعية بإحداث السجل الاجتماعي الموحد، فإن إرساءه بشكل كامل لن يتحقق إلا في سنة 2025. لكن ثمة مخاطر تؤثر على التنزيل السليم لهذا البرنامج بسبب الاستهداف غير الدقيق للمستفيدين التي ترجع إلى قاعدة البيانات غير القادرة على الإحاطة بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية لفئات عريضة تشتغل في الاقتصاد غير الرسمي، والتي تناهز بحسب تقديرات منظمة العمل الدولية 60% من مجموع القوى العاملة[781]، بمعنى أن عمليات التنقيط ستكون شبه مستحيلة بالنسبة لقطاعات الاقتصاد غير المهيكل في غياب وسائل إثبات وضعية رب الأسرة، كما أن استمرار أنشطة غير مهيكلة لا يسمح بمعرفة حقيقة الوضع الاقتصادي والاجتماعي لفئة عريضة من الأسر، وهو ما يحتم وضع تدابير تفصيلية لإدماج هذا القطاع في الاقتصاد الوطني كمنح بطاقات مهنية تسمح للعاملين به من الولوج إلى التكوين المهني وإلى بعض

الطلبيات العمومية والتسهيلات الجبائية، مقابل توسيع الاستفادة من أنظمة الحماية الاجتماعية[782].

الفقرة الثانية: التمويل الترابي لبرنامج الحماية الاجتماعية

يستلزم إنجاح برنامج الحماية الاجتماعية مصادر تمويل من حجم كبير يجب توفيره على عدة مستويات خاصة على المستوى الترابي الذي يعتبر الركيزة الأساسية لهذا البرنامج على اعتبار أن الفئات المستهدفة تشكل نواة الجماعات الترابية، لذلك على هذه الأخيرة أن تكون في قلب تمويل الحماية الاجتماعية عبر آليات تمويلية تجعل من الحكامة قاعدة لعملها **(أولا)**، لكن القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية سار في اتجاه مختلف يجعل من الدولة الممول الرئيسي لهذا البرنامج الاجتماعي وترك الباب مفتوحا لاحتمالية مساهمة الجماعات الترابية في عملية تمويل مشروع الحماية الاجتماعية **(ثانيا)**، مما سيترك أثرا سلبيا على تنزيل البرنامج المذكور **(ثالثا)**.

---

[779] هذا السجل عبارة عن قاعدة معطيات ستخصص لتسجيل الأسر المؤهلة للاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي التي تشرف عليها الإدارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية.

[780] المادة 25 من القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.20.77 بتاريخ 8 أغسطس 2020. ج ر عدد 6908 بتاريخ 13 عشت 2020.

[781] ماكس غالين، فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال إفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية، مؤسسة فريدريش إيبرت، تونس، 2018، ص 3.

[782] النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص82 ، مرجع سابق.

أولا: آليات التمويل والحكامة

يشكل تعميم التغطية الاجتماعية نقطة تحول في مسار الإصلاح الشامل للحماية الاجتماعية في المغرب كمشروع مجتمعي يهدف إلى تجاوز عوائق نظام الحماية الاجتماعية السابق الذي يتسم بتعدد البرامج وتنوع الفاعلين وعدم وجود نظام استهداف موحد.

وفي هذا الاتجاه، شكل صدور القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مرحلة أساسية في تعميم التغطية الاجتماعية لفائدة جميع السكان بحلول سنة 2025 وذلك بتعميم التغطية الصحية الإجبارية التي تم الوصول إلى تحقيقها عند نهاية سنة 2022، والتعويضات العائلية في أفق سنة 2024 لفائدة حوالي 7 ملايين طفل في سن التمدرس، بالإضافة إلى توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد لفائدة 5 ملايين مغربي من الساكنة النشيطة وتعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل بالنسبة لكل شخص يتوفر على عمل قار مع نهاية سنة 2025.

إن الوصول إلى هذه الأهداف سيتم بإشراف كل من وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوزير المنتدب لدى وزير الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية بدرجة رئيسية باعتبارهما المتدخلين الرئيسيين في إعداد وتفعيل السياسات العمومية في المجال الاجتماعي كما هو منصوص عليه في المرسوم التطبيقي للقانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية[783].

كما أن تحقيق الحماية الاجتماعية لغاياتها يستلزم البحث في آليات تمويل هذا البرنامج وضبط استدامة موارد التمويل. فإذا كان قانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية يجعل من الدولة متدخلا رئيسيا إلى جانب المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني في تعميم الحماية الاجتماعية عن طريق مساهمة هذه الأطراف كل فيما يخصه في تحقيق هذا الهدف، فإن واقع الأمر يسير عكس التوجهات المتبعة والقاضية بالدفع باللامركزية في التنمية، بحيث يعتبر المركز هو المحدد الوحيد لسير منظومة الحماية الاجتماعية عن طريق تدخل المصالح الوزارية فقط دون الجماعات الترابية في تدبير هذا القطاع، على اعتبار أن هذا الإصلاح يجعل من الحماية الاجتماعية أحد مجالات التدخل الاستراتيجية وذات الأولوية للوقاية والتقليل من مختلف أوجه الهشاشة الاجتماعية وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين، وبذلك فالسلطات المركزية تعتبر أن الجماعات الترابية غير قادرة على تدبير برنامج الحماية الاجتماعية بسبب عدم اختصاصها القانوني في عدة مجالات تعتبر محورية في تنفيذ محتويات البرنامج المذكور على الرغم من مقتضيات المادة 31 من الدستور التي تجعل من الجماعات الترابية إلى جوار الدولة والمؤسسات العمومية فاعلا رئيسيا في تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من طرف الدولة.

[783] المادة 10 من المرسوم رقم 2.21.532 الصادر بتاريخ 29 نونبر 2021 بإحداث اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية. مصدر سابق.

ثانيا: مساهمة الجماعات في تمويل التغطية الاجتماعية

تبلغ التكلفة السنوية لتعميم الاستفادة من أنظمة الحماية الاجتماعية 51 مليار درهم، موزعة بين 28 مليار درهم تتأتى من آلية الاشتراك بالنسبة للأشخاص الذين تتوفر لديهم القدرة على المساهمة، و23 مليار درهم سيتم تحصيلها في إطار تضامني بالنسبة للأشخاص الذين لا تتوفر لديهم هذه القدرة، وهو ما يعني أن حوالي 45% من الوعاء المالي لبرنامج تعميم الحماية الاجتماعية سيتأتى من مصادر تضامنية، وستطرح طبيعة هذا التمويل تداعيات عديدة حول استدامة الإطار المالي لأنظمة الحماية الاجتماعية، وحول الآفاق المستقبلية لموقع الدولة في تدبير السياسات الاجتماعية.

يتبين من خلال البرنامج التمويلي للحماية الاجتماعية التهميش المتزايد للجماعات الترابية التي كانت فيها المجالس الجماعية ممولا رئيسيا خاصة لبرنامج راميد سابقا، وبالتالي فهي لم تحظ بنفس سياسة التمويل في البرنامج الجديد للحماية الاجتماعية، وهو ما يتبين بشكل جلي في القانون الإطار الذي يتميز بالتنفيذ التدريجي لمقتضياته ضمن أجندة زمنية تمتد طيلة خمس سنوات تنتهي في أفق سنة 2025، بحيث منحت الأسبقية لتعميم نظام التأمين الإجباري عن المرض ليشمل 22 مليون مستفيدا إضافيا على فترات متعاقبة بدءا من سنة 2021[784]، حيث تم بموجب قانون المالية لسنة 2021 إدماج الفئات الخاضعة للمساهمة المهنية الموحدة (CPU) والبالغ عددهم 800 ألف تاجر وصانع، و1.2 مليون من الفلاحين و500 ألف صانع تقليدي و220 ألفا من حرفيي النقل و80 ألفا من أصحاب المهن الحرة، بينما تم الإدماج الكلي للفئات المعوزة المستفيدة من نظام المساعدة الطبية البالغ عددهم 11 مليونا[785] بموجب قانون المالية لسنة 2022. كما تم تخصيص 14.5 مليار درهم في نفس القانون المالي لتعميم نظام التعويضات العائلية لتغطية المخاطر المرتبطة بالطفولة في أفق سنة 2024.

ثالثا: الآثار المترتبة عن التدبير والتمويل المركزي لبرنامج الحماية الاجتماعية

بالرغم من الإرادة الواضحة في جعل السكان يخضعون للتغطية الاجتماعية الشاملة، فإن هناك مؤشرات توحي مقابل ذلك بتخلي الدولة عن سياساتها الاجتماعية في مجالات مختلفة كما هو الشأن بالنسبة لصندوق المقاصة و توسيع مجالات التمويل التضامني لمنظومة الحماية الاجتماعية، فنظامي الاشتراك والتضامن طرحا إشكالات متعددة على مستوى التطبيق نظرا لافتقاد معطيات ذات مصداقية في تحديد مجموعة من المؤشرات كتلك المتعلقة بالهشاشة والفقر، مما سيجعل التمويل التضامني والجبائي دون مغزى، كما هو الشأن على سبيل المثال بالنسبة لفرض الحكومة بموجب قانون المالية لسنة 2021[786] لمساهمة اجتماعية على الأرباح والدخل على كل موظف أو أجير يساوي أو يفوق أجره الشهري 20 ألف درهم في

---

[784] المادة 2 من القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

[785] تقرير لجنة القطاعات الاجتماعية بمجلس النواب مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الدورة الاستثنائية برسم السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة 2021، ص 17.

[786] المادة 272 من قانون المالية رقم 65.20 للسنة المالية 2021 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.90 الصادر في 16 ديسمبر 2020، ج ر عدد 6944 مكرر 18 ديسمبر 2020.

حدود 1,5% من الأجر الصافي، وهو ما يعبر عن غياب تصور مندمج لمبررات ومآلات التمويل التضامني للحماية الاجتماعية واللجوء إلى الحلول الظرفية والآنية الذي فرضته سياسة إصلاح صندوق المقاصة الذي بموجبه تم توجيه تكاليف هذا الصندوق نحو آليات مندمجة للحماية الاجتماعية والسجل الاجتماعي الموحد وتمويل تكاليف التغطية الصحية[787].

يتضح إذن أن نفقات الجماعات الترابية لاسيما الجماعات التي كانت قد مولت بموجبها برنامج راميد ضمن البرنامج العام للتغطية الصحية بما قدره 706,00 582 383 عن سنة 2021 لفائدة 568 589 9 مستفيدا و436,771,400.00 برسم سنة 2022 لفائدة 10,919,285 مستفيدا، لم تعد قائمة، في الوقت الذي كانت تعتبر من بين النفقات الإجبارية للجماعات، لكن عند دخول نظام التغطية الصحية الجديد استثنيت الجماعات من تمويل برنامج الحماية الاجتماعية بصفة عامة مما يؤكد تراجع الدولة عن الدفع بتوطيد اللامركزية والحد من السياسات التنموية من طرف المركز لوحده.

الفرع الثاني: موقع الجماعات الترابية في باقي البرامج القطاعية

عرفت السياسات التنموية في المغرب منذ الاستقلال تبني برامج تنموية صيغت كمشاريع للتنمية القطاعية، فكانت كل وزارة تضع مشروعها التنموي الذي يهدف إلى تحسين أداء القطاع الذي تشرف عليه كل وزارة على حدة. وبذلك كانت تسير التنمية على أساس قطاعات معزولة بعضها عن بعض، ولم تكن معظمها تكتسي طابع سياسات عمومية اقتصادية متكاملة.

وقد تميزت السياسات التنموية القطاعية بغياب للجماعات الترابية عن وضعها وتنفيذها وتقييم نتائجها، واكتفت بتركيز القرارات والتنفيذ، ولتوضيح هذا الأمر سنقتصر على إبراز الدور المركزي في مجال تنمية قطاع التربية والتكوين (**الفقرة الأولى**) ثم برنامج أوراش الذي يساعد في إحداث فرص الشغل على المستوى المحلي (**الفقرة الثانية**)

الفقرة الأولى: قطاع التربية والتكوين

إن تنمية قطاع التربية والتكوين وما له من دور في تكوين الموارد البشرية التي تشكل العصب الرئيسي للتنمية الشاملة، تم على مدى سنوات الاستقلال من طرف الوزارة الوصية على القطاع دون إشراك المنتخبين المحليين الذين يمكن اعتبارهم أدرى بحاجيات السكان في مجال التعليم والتربية. كما أن وزارة التربية والوطنية والتكوين المهني والتعليم الأولي ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي وضعا برامج لتنمية قطاع التعليم طبقا للاختيارات التي جاء بها تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي والتي تتقاطع في جوهرها مع رافعات الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030 سواء تعلق الأمر بالتعليم الأساسي (أولا) أو الجامعي (ثانيا).

[787] تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالمنظومة الصحية، مجلس النواب، أبريل 2021، ص 117.

أولا: إصلاح التعليم الأساسي

أعطى النموذج التنموي الجديد مكانة خاصة لاستعادة الثقة في المدرسة العمومية عبر وضع كامل اهتمامه على قضايا الحكامة وجودة النظام التعليمي واستعادة وظيفته التربوية والاهتمام بوضعية الأطر التربوية في إطار منهجية تعاقدية تضع المتعلم في صلب العملية التربوية، وتحدد نتائج دقيقة قائمة على تمكين مختلف الفاعلين من الصلاحيات اللازمة للإنجاز وتوفير الإمكانيات المتاحة لهم والصرامة في ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي هذا الإطار، أسندت مهمة تقويم السياسات والبرامج العمومية المتعلقة بهذا المجال للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي نظرا لكونه فضاء يزاوج بين التمثيلية والتخصص ويبدي رأيه في السياسات العمومية الخاصة بمجال التعليم والتكوين والبحث العلمي. لكن التمثيلية التي يتألف منها لا تعبر عن التوجه اللامركزي أو اللاممركز في أعماله، بالإضافة إلى كونه غير مفعل بالشكل الذي يمكنه من الإسهام الفعلي في تنمية هذا القطاع، فالمجلس يتكون من خبراء ومتخصصين في مجال التعليم وممثلين عن البرلمان والمؤسسات التعليمية والنقابات، بالإضافة إلى جمعيات آباء وأولياء التلاميذ إلى غير ذلك من ممثلي الهيآت الأخرى ذات العلاقة بمجال التربية والتكوين.

لكن الملاحظ هو عدم تمثيل المجالس المنتخبة على الصعيد المحلي في تعارض تام مع المقتضيات

الدستورية والقانونية التي تجعل من المؤسسات المنتخبة محليا وجهويا حجر الزاوية في المسلسل التنموي المغربي خاصة في ظل تضارب السياسات الحكومية من حكومة إلى أخرى، فإذا كانت الحكومة السابقة (2016-2021) قد جعلت من تفعيل المجلس الأعلى للتربية والتكوين هدفا لها، فإن البرنامج الحكومي الحالي (2021-2026) لم يشر لا من بعيد ولا من قريب لهذا المجلس الذي بإمكانه ضبط مسار تطور قطاع التربية والتكوين.

إلا أن أهم ما طبع البرنامج الحكومي الحالي، هو غياب ممثلي السكان المنتخبين على المستوى اللامركزي عن مختلف السياسات التعليمية على الصعيد الترابي، كما هو الشأن بالنسبة لتسطير أهداف إعادة الثقة في المدرسة العمومية وإطلاق مدرسة تكافؤ الفرص ثم ترسيخ التعاقد في المؤسسات التعليمية من خلال مشاريع قابلة للتقويم[788]، مع ربط توفير الإمكانات بمستوى الإنجاز، بالإضافة إلى توسيع هامش حرية التدبير التربوي والمالي للمؤسسات التعليمية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي ما يخص التعليم الأولي، فقد تطرق البرنامج الحكومي الحالي إلى أهميته بالنسبة للأطفال الذين يقل عمرهم عن أربع سنوات، مركزا في ذلك على المصالح المركزية لتحقيق هذا الهدف الذي سيمكن من سد الفجوة بين الأطفال من خلفيات اجتماعية متباينة، وفي هذا الإطار مكنت الحكومة الهيئة الوطنية للتقييم، دون

[788] البرنامج الحكومي 2021-2026 ص 37

الجماعات الترابية بوسائل عمل تمكنها من إجراء عملية تقييم صارمة لهذا البرنامج الذي يتم إنجازه عن طريق تكوين مربيين بكلية التربية التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

لقد كان بالإمكان إدماج الجماعات الترابية في برنامج النهوض بالتعليم الأولي على اعتبار أن لديها من الإمكانيات للمساهمة فيه عن طريق توفير العقارات الضرورية لبناء مراكز للتعليم الأولي عوض اللجوء إلى إحداث أقسام بمؤسسات ابتدائية قائمة الذات. وفي نفس الاتجاه، فإن الهيئة الوطنية للتقييم تتدخل بشكل فريد دون مشاركة من الجماعات الترابية في تقييم التعلمات على مستوى التعليم الأساسي ككل.

أما بخصوص السياسة المتبعة في مجال محاربة الهدر المدرسي، فإن الجماعات الترابية لم تحض بدور يذكر، على الرغم من أن دورها في هذا المجال يعتبر من صلب اختصاصاتها، خاصة النقل المدرسي الذي يعتبر اختصاصا ذاتيا لمجالس العمالات والأقاليم. ففيما يتعلق بالمدارس الجماعاتية التي مكنت من تحقيق نتائج جيدة في محاربة الهدر المدرسي خاصة لدى الفتيات، فلا زالت الجماعات الترابية على هامش المشاركة في تطويرها لاسيما وأن هذه المدارس تستقبل أطفال الجماعة المتواجدة بنفوذ ترابه. وتبقى الإشارة الوحيدة للجماعات الترابية هي تلك التي أكد فيها البرنامج الحكومي على استمرار مواكبة المجالس الإقليمية والمحلية من أجل تدبير وتمويل خدمات النقل، بالإضافة إلى وضع آلية رقمية تمكن من تتبع وتقييم نجاعة وجودة خدمات هذا المرفق[789]. لكن سيصعب القيام بهذا التقييم، لاسيما وأن تدبير هذا المرفق يتم من طرف جمعيات آباء وأمهات التلاميذ بعيدا عن الجماعات الترابية التي يقتصر دورها على توفير سيارات النقل المدرسي بسائقيها دون أن تتدخل في تحديد برنامج النقل المدرسي وخريطة تنقل السيارات المعدة لهذا الغرض.

ومن أجل بلوغ الأهداف المذكورة، فقد ارتكز البرنامج الحكومي السابق على عدة محاور لتحقيق المبادئ الملتزم بها في إطار اللامركزية التربوية التي يقصد بها المؤسسات الممثلة للتلاميذ كجمعيات الآباء والأمهات والطلبة عن طريق مجاسهم التمثيلية وليس اللامركزية الإدارية التي تتجسد في المجالس الترابية المنتخبة. لكن البرنامج الحكومي الحالي لم يتطرق للامركزية الترابية في الوقت الذي كان بالإمكان تطوير اللامركزية التربوية إلى لامركزية إدارية تمنح بموجبها المجالس الترابية اختصاصات واسعة في مجالب تدبير المنظومة التربوية وذلك بشكل تدريجي انطلاقا من مجالس تدبير المؤسسات التعليمية التي تمثل فيها الجماعات الترابية والذي بإمكانه التداول في مجمل قضايا التعليم لاسيما التعليم الأساسي والثانوي واتخاذ القرار على المستوى المحلي مما سيمكن من إصلاح قطاع التعليم انطلاقا من المستوى اللامركزي.

وعلى نفس النهج، لم يتم إفراز مكانة خاصة للجماعات الترابية في تطبيق قواعد الحكامة في قطاع التربية والتكوين، فقد تم في هذا الإطار اللجوء إلى الوحدات الإدارية الخارجية المكلفة بالتربية والتكوين التابعة للوزارة على مستوى العمالات والأقاليم، دون إشراك الفاعل اللامركزي المنتخب على الصعيد

[789] البرنامج الحكومي ص 42

المحلي، بحيث تم توسيع صلاحيات هذه الوحدات وتطوير قدراتها التدبيرية وتنظيم العلاقات معها على أساس تعاقدي، مما يوحي أن الأمر يتعلق بتوطيد أسس اللاتمركز الإداري، لكن دون مواكبته للمجالس المنتخبة في هذا المجال. ومن خلال الأهداف التي سطرت لهذه الوحدات الخارجية يتبين أن الجماعات الترابية لا يمكنها التدخل في تنمية قطاع التعليم بالنظر لاختصاصاتها المضمنة في القوانين التنظيمية.

ثانيا: التعليم العالي قطبا للبحث والتكوين

يهدف البرنامج الحكومي المتعلق بالتعليم العالي إلى تنمية اقتصاد المعرفة من خلال استعادة ريادة الجامعة المغربية في التكوين والإشعاع والبحث العلمي وتوفير الشروط اللازمة لجودته بالاعتناء بالأستاذ الباحث وضمان كرامة الطالب وتشجيع التكوين في المجالات المنفتحة أكثر على سوق الشغل. لكن البرنامج الحكومي لفترة 2021-2026 لم يشرك الجماعات الترابية في تحقيق هذا الأمر خاصة المجالس الجهوية على الرغم من تمثيليتها بمجلس الجامعة. فالجماعات الترابية لا تتمتع باختصاصات كفيلة أن تجعل منها عضوا فعالا داخل هذا المجلس الذي يتكون من أعضاء معينين لهم الأغلبية داخله في حالة اللجوء إلى التصويت، وبالتالي يبقى المنتخبون مرة أخرى على هامش تنمية التعليم العالي الذي يتطلب منه أن يكون منفتحا على محيطه لاسيما المجالس المنتخبة والفاعلين ا لاقتصاديين والمجتمع المدني، تطبيقا لما جاء به الميثاق الوطني لتسريع تحول منظومة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار.

يتطلب بلوغ الأهداف التي سطرها الميثاق المذكور، مقاربة البناء المشترك خلال جميع مراحل تنفيذه في ظل أولويات البرنامج الحكومي وتوصيات النموذج التنموي الجديد ورؤية 2015-2030 المتضمنة بقانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بالتعليم والتكوين والبحث العلمي، المتمثلة في التميز الأكاديمي والبحث العلمي المتطور والجاد والابتكار والحكامة، تماشيا مع المحاور الاستراتيجية للمخطط الوطني ESRI-PACTE 2030 التي ركزت على إصلاح بيداغوجي شامل ومندمج يتأسس على التمكين والمهارات الرقمية واللغات الأجنبية والبحث العلمي في انسجام مع الأولويات الوطنية الهادفة إلى النهوض بثقافة الابتكار ووضع نمط جديد للحكامة يجمع بين المرونة والنجاعة والشراكة المتجددة بين الدولة والجامعة والجهة.

الفقرة الثانية: برامج دعم الشغل

يعتبر التشغيل من أهم السياسات التي تعمل مختلف الدول على إدراجها ضمن برامجها التنموية، حسب توجهاتها التي تترجم عبر استراتيجيات للتنمية تعكس رهانات الدولة في إنجاح التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لذلك توجد علاقة جدلية وتبادلية بين التشغيل والتنمية، فسياسة التشغيل تعتبر أحد السبل التي تؤدي إلى معالجة العديد من المشاكل الاجتماعية المعرقلة لتطور وازدهار المجتمع وتحقيق التنمية الشاملة انطلاقا من المستوى المحلي.

أما بالنسبة للسياسات التنموية المتبعة في المغرب، فقد ارتكزت بشكل مستمر على التشغيل وامتصاص البطالة التي لم تنزل معدلاتها عن 10% عبر سنوات الاستقلال خاصة خلال الثلاثة عقود الأخيرة[790]، مما دفع الدولة إلى نهج سياسات تشغيلية تحد من البطالة وتدعم التطور الاقتصادي والسلم الاجتماعي، لكن دون إشراك الجماعات الترابية في وضع هذه السياسات، وهو ما يتبين من خلال عدة برامج، كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج أوراش لإنعاش الشغل **(أولا)** ودعم المقاولات لاسيما الصغرى والمتوسطة التي تشغل عددا مهما من اليد العاملة **(ثانيا).**

أولا: برنامج أوراش لإنعاش الشغل

يندرج برنامج أوراش ضمن سياسة دعم التشغيل على الصعيد الترابي. ويستهدف هذا البرنامج الذي تم وضعه من طرف الحكومة المركزية مختلف الفئات العمرية والخصوصيات المجالية للمستوى الترابي في إطار السياسة العامة للدولة في مجال التشغيل عبر برامج مبتكرة غايتها تحسين قابلية التشغيل وتعزيز حظوظ الإدماج المهني على الصعيد الترابي دون اشتراط مؤهلات.

فعلى الرغم من السياسة التشاركية المتبعة في تنفيذ برنامج أوراش بإشراك القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والسلطات المحلية بالإضافة إلى الجماعات الترابية وجمعيات المجتمع المدني والتعاونيات المحلية، فإن الواقع يبين أن تسيير هذه الأوراش على المستوى الترابي يتم من طرف عمال العمالات والأقاليم بشكل حصري وبتعاون مع المجتمع المدني فقط دون الجماعات الترابية التي انحصر دورها على غرار ما كان معمول به في برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في فتح حسابات خصوصية على مستوى ميزانيات مجالس العمالات والأقاليم دون أن تتدخل هذه المجالس في وضع وتنفيذ وتقييم برنامج أوراش، بحيث يقتصر دورها على تحويل المبالغ المالية للمستفيدين بناء على تقارير ينجزها رجال السلطة على مستوى الملحقات الإدارية والقيادات تتضمن لائحة بأسماء المياومين وعدد ساعات عملهم.

وقد رصدت الحكومة لبرنامج أوراش غلافا ماليا يقدر بـ 2.25 مليار درهم برسم سنة 2023، حيث عهد إلى رئيس الحكومة إصدار منشور[791] يحدد فيه مكونات برنامج أوراش2، إضافة إلى الفئات المستهدفة والمزايا الممنوحة، ومقاربة تنزيله ووضع منظومة حكامة خاصة به.

وبحسب المنشور يتكون برنامج "أوراش 2" من شقين:

- أوراش عامة مؤقتة تدوم ستة أشهر في المتوسط وتستهدف الأشخاص الذين يجدون صعوبة في الإندماج

في سوق الشغل، والأشخاص الذين فقدوا عملهم لسبب معين.

[790] مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل برسم سنة 2022. مرجع سابق.
[791] منشور رئيس الحكومة حول برنامج أوراش 2 رقم 5/2023 بتاريخ 6 مارس 2023.

- أوراش لدعم الإدماج المستدام التي تستهدف الأشخاص غير حاملي الشواهد الذين يتم تشغيلهم من طرف المقاولات والتعاونيات والجمعيات والمقاولات الصغرى التي لا يتعدى رقم معاملاتها السنوي 10 ملايين درهم خلال الثلاث سنوات الأخيرة، عبر تشغيل الباحثين عن شغل الذين لم يصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لأكثر من 6 أشهر .

كما يتم في إطار برنامج أوراش2 بالنسبة للمستفيدين من الأوراش العامة المؤقتة، تقديم تأطير للمستفيدين داخل الورش بهدف تطوير مهاراتهم وتعزيز التكوين الهادف إلى تحسين قابلية التشغيل. بينما تمويل هذا البرنامج يتم حصريا من طرف مختلف القطاعات الوزارية المعنية ومؤسسات التكوين التابعة لها، إضافة إلى تسليم وثيقة من المشغل عند نهاية الورش لتعزيز حظوظ الإدماج لاحقا في إطار أنشطة اقتصادية مماثلة، على أن تتحمل الدولة المصاريف المتعلقة بالأجر والتكوين وحصة المشغل والتأمين عن حوادث الشغل بالنسبة للتغطية الاجتماعية.

كما يقدم البرنامج أيضا مزايا أخرى للمستفيدين من برنامج أوراش لدعم الإدماج المستدام. فبالنسبة لغير حاملي الشواهد الذين يتم شغيلهم من طرف المقاولات أو الجمعيات أو التعاونيات، سيتم إدماجهم لمدة لا تقل عن 12 شهرا. إضافة إلى تعزيز قدراتهم من خلال تكوينات تأهيلية ممولة من طرف الدولة في إطار برامج النهوض بالتشغيل. كما تمنح الدولة للمشغلين منحة للتحفيز على التشغيل في حدود مبلغ 1500 درهما شهريا، لمدة 09 أشهر عن كل مستفيد[792]

بالإضافة إلى ذلك سيتمكن المستفيدون من برنامج "أوراش" في شقيه، من الحصول على دخل شهري لا يقل عن الحد الأدنى للأجر خلال مدة الورش، والاستفادة من التغطية الاجتماعية بما فيها التعويضات العائلية وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل .

وبموجب منشور السيد رئيس الحكومة، ستعمل اللجنة الاستراتيجية على تحديد حصيص كل جهة وإقليم وعمالة من العدد الإجمالي السنوي للمستفيدين من برنامج "أوراش" في شقيه، وسيخصص 20% من العدد الإجمالي للأوراش ذات الأولوية على المستوى الوطني، التي لها أثر إيجابي على الساكنة وعلى محيطها والتي تساهم في بلوغ أهداف السياسات العمومية كالصحة والتعليم والتنمية المجالية وتمكين المرأة والنهوض بالفئات ذات الاحتياجات الخاصة .

يلاحظ إذن أن الجماعات الترابية لم يتم دمجها في تدبير برنامج أوراش لا من حيث تمويله الذي حصر

في الدولة فقط ولا من حيث تمثيلية المجالس المنتخبة في اللجنة الاستراتيجية المكلفة بتتبع هذا البرنامج، كما

[792] منشور رئيس الحكومة المتعلق ببرنامج أراش2، مرجع سابق.

أن منشور رئيس الحكومة كرس هامشية الجماعات الترابية بدعوته أعضاء الحكومة إلى اتخاذ التدابير اللازمة قصد تنزيل مضامين المنشور الذي أصدره بهذا الخصوص عبر قيام القطاعات الوزارية المعنية بتجنيد المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية تحت وصايتها لتقديم الدعم التأطيري واللوجيستي اللازمين لضمان إنجاز الأوراش المعنية، ولم يأت على ذكر الجماعات الترابية التي تستقبل برنامج أوراش داخل نفوذها الترابي.

ثانيا: برنامج انطلاقة لدعم المقاولات

تهدف هذه المبادرة إلى إطلاق دينامية جديدة تدعم المبادرة المقاولاتية، وذلك لتعزيز الإدماج السوسيو-اقتصادي للشباب خاصة في المجال القروي. فقد تمت بلورة هذا البرنامج بشكل مشترك من قبل وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة وبنك المغرب بالإضافة إلى المجموعة المهنية لبنوك المغرب في إطار نهج تشاركي، لكنه استثنى مرة أخرى دمج الجماعات الترابية ضمن إعداد التصورات المتعلقة بهذا البرنامج. فالمجالس الترابية لن تكون طرفا في التأطير أو التمويل الخاص بهذا البرنامج بالنظر للتقنيات والإجراءات التي سيتم اتباعها بموجب الجيل الجديد من المنتوجات التي تضمنها البرنامج المذكور[793] من حيث الضمان والتمويل لفائدة المقاولات الصغيرة جدا والشباب حاملي المشاريع والعالم القروي والقطاع غير المنظم والمقاولات المصدرة.

المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة دعامة أساسية للتنمية الترابية

تبنى المغرب بموجب دستور 2011 خيار الجهوية المتقدمة وجعلها مكسبا دستوريا من خلال جعل الجهة فضاء لوضع التصورات وتنفيذ المخططات والمشاريع التنموية. وقد مكن الإصلاح الدستوري، وصدور القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات على ضخ المزيد من الدينامية للمجالات الترابية الجهوية، غير أنه لم يتمكن من تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية خاصة وأن الثروة الوطنية تظل محصورة في عدد قليل من الجهات، مما يعكس الفوارق بين الجهات وداخل الجهة الواحدة والتباين في الإمكانات المتاحة من حيث الرأسمال البشري والموارد الطبيعية، بينما يزيد من حدة هذه الفوارق التوزيع غير العادل للتجهيزات الأساسية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي نفس السياق، فإن لجنة النموذج التنموي الجديد تقر بدونية الدور التنموي للجماعات الترابية عندما رأت أنه بهدف الشروع في دينامية حقيقية للجهوية، يجب تسريع تحويل الوسائل لفائدة الجهات حتى تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها الذاتية والمشتركة والمنقولة إليها من الدولة، أي أن الأمر يتعلق هنا بتحويل

793 يتعلق الأمر ب "ضمان انطلاق" وهو منتوج ضمان يستهدف المقاولين الذاتيين، حاملي المشاريع و المقاولات الصغيرة جدا. و"ضمان انطلاق المستثمر القروي" وهو منتوج ضمان يستهدف الضيعات الفلاحية الصغيرة والمقاولات الصغيرة جدا وحاملي المشاريع و المقاولين الذاتيين في المجال القروي؛ "ستارت المقاولات الصغيرة جدا" وهو منتوج تمويل على شكل تسبيق يتم استرداده بعد فترة خمس سنوات بدون فائدة وبدون ضمانات، موجه للمقاولين الذاتيين، حاملي المشاريع و المقاولات الصغيرة جدا

الوسائل المالية والبشرية، بمعنى آخر أن الجماعات الترابية على رأسها الجهات لا زالت لا تتوفر على مقومات المساهمة الفعلية في النموذج التنموي الجديد.

ونظرا لوجود تفاوتات مجالية فيما يتعلق بالاستفادة من الخدمات العمومية الأساسية وخلق الثروات، كان من الضروري مواجهة هذه التحديات من خلال بلورة نموذج تنموي يشكل فيه البعد الترابي الجهوي أحد الدعائم الأساسية القادرة على تجاوز الاختلالات القائمة وتحقيق العدالة المجالية والتخفيف من ثقل تمركز إنتاج الثروات في جهة أو جهات معينة. ومن هذا المنطلق، أكد النموذج التنموي الجديد على ضرورة تعزيز قدرات الجهة وفق تصور عصري **(الفرع الأول)** وتقوية مناعتها بشكل مستدام، باعتبارها شريكا للدولة في البناء المشترك للسياسات العمومية وتنفيذها بالشكل المناسب حسب خاصيات كل جهة حتى تصبح مصدرا لخلق الثروات المادية واللامادية في إطار الديموقراطية التشاركية، وبالتالي تفادي المخاطر التي قد تجعل من الجهوية مجالا ترابيا غير قادر على تحقيق التنمية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الجهوية المتقدمة ضمن تصور جديد للجماعات الترابية

تعد الجهوية الإطار الأنسب لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، فبعدما أظهرت الوحدات اللامركزية التقليدية عجزها عن استيعاب المشاكل الاقتصادية ومختلف الإكراهات التي يواجهها المجال المحلي، ظهرت الجهوية كإطار أوسع وملائم لمواجهة هذه الاختلالات وتحقيق التنمية، وذلك بالنظر لما تتيحه الجهوية من إمكانية لتجميع الثروات المتواجدة على صعيد الأقاليم والتنسيق بين مختلف الخطط والبرامج الاقتصادية والاجتماعية المحلية والمخططات الوطنية ،الأمر الذي من شأنه أن يحقق نموا اقتصاديا متوازنا بين كافة الجهات، وبالتالي محاربة الاختلالات والتباينات الاقتصادية والاجتماعية بينها. كما أن ضرورة التنمية المندمجة وأهمية مفاهيم الديمقراطية والحكامة والحرية في أسلوب الإدارة المعاصرة المحفزة لمشاركة السكان في القرار التنموي، أدى إلى التفكير في إعادة النظر في آليات اشتغال الجهوية لجعلها مجالا مناسبا لتنزيل النموذج التنموي الجديد **(الفقرة الأولى)** الذي جعل التعاقد أساس إنجاز مختلف البرامج التنموية على المستوى الجهوي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: الجهوية مجال لتنزيل النموذج التنموي الجديد

تشكل الجهوية مرجعية أساسية في التنمية لما لها من أهمية وأبعاد تنموية تحمل في طياتها دعامات أساسية لتعزيز النظام اللامركزي والجهوي بالمغرب، بحيث أن الجهوية المتقدمة أصبحت مرتبطة بأبعاد ومرتكزات تنموية وسوسيواقتصادية ومجالية. فالارتقاء بالمجال الترابي للجهات يسعى لتكريس الديمقراطية المحلية بشكل يضمن التوزيع المتناسق للاختصاصات بين الجهات والمركز التي لن تكون متكافئة وذات طابع وطني إلا إذا قامت على تلازم استثمار كل جهة لمؤهلاتها وإيجاد الآليات الناجعة للتضامن المجسد للتكامل بين الجهات داخل الدولة الموحدة.

فنجاح التنمية الجهوية مرتبط بتوفر مجموعة من المقومات والآليات الضرورية، خصوصا وأن الجهات أصبح ينظر إليها كمقاولة، وذلك بإعادة هيكلة مجالها الترابي عن طريق انتقالها من التسيير الإداري العادي إلى التدخل الاقتصادي المنتج (**أولا**) الذي يستلزم تعبئة مكثفة لكافة الامكانيات خاصة المالية منها (**ثانيا**).

أولا: إعادة هيكلة المجالات الترابية الجهوية للاستجابة للمتطلبات الجديدة للتنمية

إن الرهان على البعد الترابي الجهوي في تحقيق التنمية لا يمكن أن يتحقق بالمنظور الذي جاءت به لجنة النموذج التنموي الجديد، إلا بإعادة النظر في العمليات المرتبطة بتنظيم وتخصيص المجالات الترابية، وملاءمتها مع متطلبات التنمية[794]. فالجهوية المتقدمة هي المحرك الرئيسي للتحولات الهيكلية وأحد الرهانات الحالية والتحديات الداخلية والخارجية للتنمية الوطنية والجهوية الشاملة والمندمجة.

فتقرير لجنة النموذج التنموي الجديد جعل من البعد المجالي ركيزة أساسية للتنمية، مما يحتم إقرار تحول في مفاهيم الاستراتيجيات والسياسات التنموية المستقبلية لحل العديد من الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية وإرساء عدالة مجالية يمكن لها تحقيق استدامة النموذج التنموي الجديد عن طريق استثمار إمكانيات كل جهة أو إقليم وإحداث توزيع عادل للثروات والتخفيف من ثقل تمركز إنتاج الثروات في جهات بعينها، إضافة إلى اعتماد مسار جديد لنموذج التنمية كأساس للإدماج والالتقائية ومحرك للدفع بمختلف الديناميات السوسيو-اقتصادية والمجتمعية والترابية.

وهكذا فإن ارتباط النموذج التنموي الجديد بالجهوية المتقدمة، يجعل الحديث عن تنزيل مضامين الجهوية المتقدمة مرتبط بتنزيل مضامين النموذج التنموي، كما يصعب أيضا تحقيق أهداف هذا النموذج بدون إرساء نظام للجهوية المتقدمة القائمة على إعادة توزيع السلط بين المركز والمستوى الجهوي، وذلك على أساس الديمقراطية التشاركية والحكامة الجيدة بما يكفل تحقيق تنمية جهوية متضامنة ومتوازنة ومندمجة وذلك بهدف تحقيق التنمية المحلية والتوازن المجالي.

وفي هذا الإطار، ربط النموذج التنموي الجديد تحقيق أهدافه الاستراتيجية ضمن سياسة جهوية قابلة للتنفيذ، مع اعتماد منظور متجدد للتنمية يرتكز على معرفة جماعية ذكية للمكتسبات التي يجب تقويتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية التي تأخذ بعين الاعتبار حاجيات وخصوصيات كل جهة من جهات المغرب ومعرفة نقط الضعف التي يجب معالجتها من منظور تنموي شامل.

[794] مصطفى بلكوزي، الجهوية المتقدمة رافعة لإنجاح النموذج التنموي الجديد، قراءات متقاطعة حول مكانة ودور الإدارة في التقرير حول النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 29.

فإذا كانت لجنة النموذج التنموي الجديد تراهن على الجهوية كمجال خصب لتنزيل مخرجاتها، فإنها في أغلب المقترحات والتوصيات التي قدمتها لا تحيل على الجهة كتراب يسيره مجلس منتخب، وإنما اعتبرته أيضا كمجال جهوي لتنزيل السياسات المركزية والقطاعية دون تدخل من المجالس الجهوية.

لقد أوصت لجنة النموذج التنموي الجديد بالمراهنة على الجهة واعتبرتها فضاء حيويا لتنزيل السياسات العمومية ومصدرا مهما لخلق الثروة المادية واللامادية، بفعل دورها الأساسي في تعزيز التنمية المندمجة والشاملة والمستدامة. فتصورها هذا نابع من قناعتها أن الجهوية المتقدمة لا زالت في مرحلة يصعب عليها اتخاذ التدابير التنموية اللازمة الكفيلة بتنزيل النموذج التنموي الجديد، وهو ما يفسر تصورات النموذج التنموي الجديد المضمنة في التقرير العام بخصوص تحسين المداخل الكفيلة لنجاح الجهوية، حيث قدمت اللجنة مجموعة من الوسائل لإصلاح تعثر تنزيل مسار الجهوية المتقدمة كي تقوم بدورها في المستقبل.

وفي هذا المجال، فإن تنزيل الجهوية المتقدمة لن يكون فعالا دون تعايشها مع نظام اللاتمركز الإداري، بحيث يعمل كل منهما في نطاق اختصاصه وبشكل متكامل. فالمادة الثانية من ميثاق اللاتمركز الإداري تعتبر أن اللاتمركز الإداري نظاما مواكبا للتنظيم التراب اللامركزي، مما يشكل اعترافا للجماعات الترابية بدورها الحيوي في أجرأت وتسيير الشأن الترابي[795]، هذه المواكبة من شأنها خلق ثنائية عضوية إدارية على المستوى المحلي الترابي، حيث وضعت الجماعات الترابية والمصالح اللاممركزة على قدم المساواة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة الثالثة من الميثاق المذكور تنص على أن اللاتمركز الإداري قوامه نقل السلط والوسائل بناء على مبدأ التفريع في توزيع المهام[796] في إطار الجهة التي تعتبر الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري. لهذا فتبني سياسة لاتمركز حقيقية وتمتيع المصالح اللاممركزة بسلطات واختصاصات واسعة خاصة في علاقتها بالجهات، تعتبر ضرورة ملحة قصد إنجاح نظام الجهوية المتقدمة الذي يستدعي وجود مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة وقادرين على اتخاذ القرار على المستوى الجهوي[797].

لكن على المستوى العملي، فإنه على الرغم من مرور أزيد من خمس سنوات على صدور ميثاق اللاتمركز الإداري، فإن تفعيله لا زالت تعترضه مجموعة من العقبات، فالتصاميم المديرية الخاصة بكل وزارة لم تر النور إلا بالنسبة لوزارتي الداخلية والصحة، في حين باقي الوزارات لا زالت تقاوم نقل اختصاصاتها للمستوى اللاممركز، بل حتى الوزارتين اللتين وضعتا تصميمهما المديري المتعلق بنقل اختصاصاتهما لتمثيلياتها على الصعيد الجهوي لا زالتا لم تعملا على تنزيل مضمونه بالشكل الذي يمكن فيه الحديث عن لاتمركز فعلي، بحيث لا زالت برامج تنمية الجهات وميزانياتها السنوية والتعيين في المناصب

[795] د.محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الطبعة الأولى 2019، ص 252.
[796] د. محمد نبيه، نفس المرجع، ص 252.
[797] د.لحسن ملال وزهير لعميم، متطلبات اللاتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية/ألمانيا برلين العدد الرابع عشر فبراير 2022، ص166 .

العليا بإدارة الجهة تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. وكذلك الشأن بالنسبة لتنزيل مضمون التصميم المديري المتعلق بوزارة الصحة والحماية الاجتماعية، حيث لا زالت المديريات الجهوة تعود إلى المصالح المركزية للوزارة قصد اتخاذ القرار، كما هو الشأن في إبرام الصفقات المتعلقة بالبنايات وشراء الأدوية التي لا زالت تتم على مستور المصالح المركزية للوزارة، بالإضافة إلى تعيينات الأطر الطبية وشبه الطبية والإدارية وتنظيم حركة انتقالهما التي لا زالت تتم انطلاقا من المركز.

ثانيا: تعزيز الموارد المالية للجهات

تعتبر توصية لجنة النموذج التنموي الجديد القاضية بتعزيز مالية الجهات والجماعات الترابية عامة قصد تنزيل مضمون تقرير النموذج التنموي الجديد، اعترافا بمحدودية الدور المنوط بالمجالس الجهوية في مجال وضع وتنفيذ المشاريع التنموية سواء تعلق الأمر ببرنامج التنمية الجهوي الذي وضعته الجهة خلال السنة الأولى من فترة انتدابها أو المشاركة في إنجاز مخرجات لجنة النموذج التنموي. فهذا الاعتراف يؤكد الدور المركزي للدولة في السياسات التنموية التي تستهدف المستوى الترابي في ظل الضعف المالي الترابي خاصة الجهة التي خولها الدستور قيادة التنمية الاقتصادية على المستوى الجهوي.

وتتعلق توصيات واقتراحات لجنة النموذج التنموي الجديد بضرورة أن تبحث الجماعات الترابية عن وسائل تدعم بها ماليتها من قبيل التدبير النشيط لممتلكاتها وتشجيع ثقافة التعاون وخلق مجموعات بين الجماعات والشراكات والتعاقدات[798] أو اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص تطبيقا لمقتضيات القانون رقم 86.12 كما تم تتميمه وتعديله[799] واعتماد الجهة على صندوق التجهيز الجماعي الذي يجب تعزيز قدراته حتى لا ينحصر دوره في تمويل المشاريع الكبرى، وإنما تمديدها إلى مرحلة تصميم هذه المشاريع وإعدادها تقنيا[800]. فبالنظر إلى مجمل الاقتراحات التي قدمها التقرير العام الصادر عن لجنة النموذج التنموي الجديد لتجويد مالية الجهات والجماعات الترابية الأخرى، فإنها تنم عن الإبقاء على وضعها الحالي وبالتالي إبقاؤها خارج السياسات الاستراتيجية للتنمية الترابية، بحيث كان أن بالإمكان تضمين هذه الاقتراحات تطوير الجبايات الترابية وجعلها أكثر استقلالية مما سيمكن المجالس الترابية من الدفع بالتنمية بعيدا عن المركز الذي يبطئ تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية.

إن الإقرار بضعف المالية الترابية، تبعه اعتراف آخر من طرف لجنة النموذج التنموي الجديد بضعف الموارد البشرية المحلية عندما دعت إلى العمل على تنمية هذه الموارد البشرية[801]، وهو الأمر الذي لا يمكن

---

[798] مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 35 غشت 2019 ص ، تكريس فعالية التدبير العمومي، مساهمة الدولة في موارد الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 10.

[799] القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.14.192 بتاريخ 24 دجنبر 2014، ج ر عدد 6328 بتاريخ 22 يناير2015 . ص. 456

[800] تقرير النموذج التنموي الجديد، ص 118.

[801] تقرير النموذج التنموي الجديد، ص 126.

أن يتم إلا من طرف الدولة من خلال تأشيرتها على لائحة الأطر العاملة بإدارة الجهة المرفقة بمشروع الميزانية.

الفقرة الثانية: الجهوية أساس العقد الاجتماعي الجديد

عرف المغرب نقاشا واسعا حول التنمية السائدة والنموذج التنموي المراد وضعه تبعا لدعوات الإصلاح والتغيير الصادرة عن مختلف شرائح المجتمع بمن فيهم رئيس الدولة، والهادفة إلى إحداث قطيعة مع العقد الاجتماعي القائم الذي وصل إلى حد عجزه عن الإيفاء بعهوده، وبالتالي أصبح من الضروري بناء عقد اجتماعي جديد يهدف إلى تحقيق رفاهية المواطن والانسجام الاجتماعي ودعم الخيار الديمقراطي والمؤسسات الدستورية.

إلا أن الاحتجاجات الشعبية التي انفجرت سنة 2010 شكلت لحظة إعلان انهيار العقد الاجتماعي القائم في المغرب على غرار عدة بلدان عربية أخرى. فقد اتضح أن العقد الاجتماعي القائم كان من طرف واحد يساهم فيه المواطن دافع الضرائب، لكنه لا يتلقى مقابل ذلك خدمات اجتماعية تتوافق ومستوى طلبه الاجتماعي، وهو ما دفع المواطنين إلى النزول للشارع للتعبير بشكل واضح وصريح عن رفض الأسس التي أقيم عليها العقد الاجتماعي القائم. فقد عرف المغرب طفرة كبيرة في ولوج واستعمال المواطنين للتكنولوجيات الحديثة وما يعنيه ذلك من تغيرات في نظرتهم للعالم وارتفاع سقف انتظاراتهم. يقابل ذلك، ضعف على مستوى قدرة الاقتصاد على امتصاص الأعداد المتزايدة من الشباب الذي يلجون لسوق الشغل كل سنة، واتساع الفوارق الاجتماعية والمجالية، بالإضافة إلى تردي الخدمات الاجتماعية، بما في ذلك الصحة والتعليم. وبذلك اعتبر العقد الاجتماعي المستمر منذ الاستقلال منتهي الصلاحية وانهياره يعني البحث عن عقد جديد يربط الحاكم بالمحكومين ويحدد حقوق وواجبات كل طرف، ويرسي قواعد الممارسة الديموقراطية للسلطة.

تعود أولى بوادر العقد الاجتماعي الجديد في المغرب إلى ما بعد الحراك الذي عرفه الشارع المغربي سنة 2010 والذي توج بإصدار دستور جديد سنة 2011 الذي مكن الحياة السياسية من هامش إضافي من الانفتاح، إضافة إلى ضمانه لشروط الديموقراطية عامة والديموقراطية التشاركية خاصة على المستوى الجهوي وضمان حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن التوافق على تعاقد اجتماعي جديد يقوم على مقتضيات الدستور السائد، وعلى محاور النموذج التنموي الجديد يتطلب الامتثال لسيادة القانون واحترام الأدوار الأساسية للفاعلين السياسيين والاجتماعيين والمدنيين، بالإضافة إلى صيانة الحريات والحقوق الأساسية، وجعل الجهة والجماعات الترابية الأخرى في مقدمة الاستراتيجيات التنموية.

وعليه، فسيادة القانون تبتدئ من المستوى الترابي، بحيث يجب أن يكون المنتخب الجهوي ملما بحقوقه وواجباته وذلك بالتمكن من مختلف النصوص القانونية المنظمة لعمل الجهة خاصة النظام الأساسي للمنتخب المنصوص عليه في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات. ذلك أن من شأن وعي المنتخب الجهوي والمحلي بما له وما عليه سيجعله يحترم أكثر سيادة القانون مما سيعيد الثقة والترابط بينه وبين منتخبيه وبالتالي سيتم الدفع بالمواطن نحو المشاركة في العملية الديموقراطية في شتى أشكالها.

ومن بين الأسس الأخرى للعقد الاجتماعي الجديد، تثبيت قواعد الحكامة على المستوى الجهوي، حيث أن الجهات نفسها تشكل جزءا من الحكامة على الصعيد الوطني، فتوطيد اللامركزية في إطار الجهوية يشكل جوهر قواعد الحكامة، ذلك أن المشاركة الحقيقية تتم بالأساس على المستوى الترابي. لذلك فقد أصبح موضوع الحكامة الترابية يشكل مرتكزا أساسيا في السياسات العمومية نظرا لدورها الأساسي في تجويد تدبير المجالات الترابية وتحقيق التنمية بمختلف أبعادها في إطار معايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية[802].

الفرع الثاني: مخاطر التنزيل الجهوي للنموذج التنموي الجديد

تعتبر مهمة بلورة تصور نموذج تنموي جديد لأي بلد كان من أصعب المهام، على اعتبار أنها تقوم على تصرف لا تعرف عواقبه بعد أن تكون قد تفككت أسس النمط القائم، مما يستدعي أن يؤسس التحرك نحو وضع نموذج تنموي جديد على منطق علمي يترك مساحة مهمة لتدبير المخاطر التي قد تنجم عن اقتراح بدائل غير ناجعة. بحيث يتم تفادي ما آلت إليه تجارب تنموية أفرزت مآسي راح ضحيتها ملايين من البشر، نتيجة تقديرات خاطئة، كالتجربة الستالينية التي راهنت على التجميع الفلاحي (السوفخوزات والكولخوزات) مما أدى إلى وفاة 13 مليون نسمة رغم ايجابيات بعض المخططات الصناعية على الإنتاج الصناعي، بالإضافة إلى التجربة الصينية في بداياتها على عهد ماوتسي تونغ من خلال نموذجه التنموي الذي رفع شعار « القفزة العظمى إلى الأمام »، والذي راهن على تحويل المجتمع الصيني من نمط زراعي نحو آخر صناعي خاصة صناعة الحديد، مما أفرغ الضيعات من الفلاحين وراكم أطنانا من الحديد ضمن بنية الاقتصاد الوطني، فحصلت المجاعة الكبرى نتيجة النقص الحاد في الإنتاج الفلاحي سنتي 1960 و1961.[803]

وفي هذا الإطار، فإن التنمية الترابية التي تعتبر أساس التنمية الشاملة، لا يمكن فهمها أنها عملية سهلة المنال، فإشكالية التدبير الترابي في المغرب على غرار الدول النامية لا زال يعتريها الكثير من الغموض، وتجابهها العديد من العراقيل التي تشكل اختلالات ومخاطر في تدبير الجماعات الترابية للتنمية.

---

[802] ذ. رضوان زهرو نموذجنا التنموي الجديد من أجل تعاقد جديد، منشورات مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، بدون مطبعة ص 245.
[803] تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم، سنة 2014 "الصادر تحت عنوان "المخاطر والفرص : إدارة المخاطر من أجيل التنمية".

إن المخاطر التي تواجه المجالس الترابية في تنزيل مقتضيات تقرير النموذج التنموي الجديد والتنمية بصفة عامة، تتفاوت بين مخاطر كبرى ومخاطر صغرى، منها ما يتعلق بطريقة تدبير الدولة لترابها على مستوى التقسيم وفلسفته ومنظوره والخلفية التي تتحكم فيه[804]، ومنها ما يهم التدبير الترابي في محله سواء على مستوى المفاهيم المؤطرة للجماعات الترابية وطرق تدبيرها،أو على مستوى الثغرات الواردة بالقوانين المنظمة للجماعات الترابية والتي قد يترتب عن إعمالها مخاطر بشأن التدبير الترابي، كما أن عمليات التشخيص التي تقوم بها الهيئات المختصة على رأسها المجالس الجهوية للحسابات، أظهرت أن هناك مخاطر لا تهم فقط الاختلالات التدبيرية بل تتعداها إلى الاعتراف بوجود إكراهات وصعوبات داخلية وأخرى خارجية **(الفقرة الأولى)**، إلا أن تدبير هذه المخاطر يتوقف على توفر عدة شروط منها ما هو ذاتي ومنها ما هو موضوعي من جهة، ومنها ما هو تدبيري وتسييري من جهة ثانية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: المخاطر الداخلية والمخاطر الخارجية.

تطرح المخاطر تحديا عالميا بالنسبة للتنمية، وتعتبر أحد المشاكل الكبرى التي يجب أخذها بعين الاعتبار أثناء وضع السياسات التنموية، فإذا كانت مهددات التنمية تتنوع بين ما هو كوارث طبيعية وأخرى تكنلوجية من صنع الإنسان، فالمغرب يعاني من الأخطار الطبيعية بدرجة رئيسية حيث يعرف حدوث فيضانات وموجات جفاف متكررة، فهذه الأخطار تعتبر تهديدا جديا للمسار التنموي لكونها تمس الرهانات الكبرى للدولة، بحيث أن نتائجها بالنسبة للسكان والبيئة تكون خطيرة بسبب عدم التوازن بين الاحتياجات ووسائل الإغاثة المتاحة.

إلا أن المخاطر المهددة للتنمية في المغرب، يمكن إرجاعها إلى أسباب داخلية ترتبط بسياساتها المتبعة في مجال التنمية **(أولا)** وأخرى خارجية لها علاقة بالأحداث الفجائية الطبيعية والمحيط الدولي الذي يؤثر في السياسات التنموية التي ينهجها المغرب **(ثانيا)**.

أولا: المخاطر الداخلية

تختلف المخاطر الداخلية بين تلك المرتبطة بالنصوص القانونية وأخرى لها علاقة بالسياسات التنموية

المتبعة، بما فيها المقترحات المضمنة في تقرير النموذج التنموي الجديد الذي يشتمل بدوره على نقائص قد تشكل خطرا على التنمية برمتها.

أ- المخاطر ذات الطبيعة القانونية

تشكل النصوص القانونية أحيانا تهديدا للمسار التنموي، بحيث لا تساير في جزء منها أو كلها التوجهات الأساسية للتنمية، فقد صدرت عدة قوانين تحد من الدور التنموي للجهات، كالقانون الانتخابي

[804] رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ورهان التنمية الترابية بالمغرب – محاولة تقييم عام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2013-2014، ص4.

الأخير الذي تم تعديله بحذف العتبة واحتساب القاسم الانتخابي على أساس عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية أو سن تقطيع انتخابي على أساس أمني. والمراسيم المتعلقة بالتقطيع الإداري.

- ✓ **القانون التنظيمي المتعلق بانتخابات أعضاء مجالس الجماعات الترابية**

عرف القانون التنظيمي المتعلق بانتخابات أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر سنة 2011[805] عدة تعديلات كان الهدف منها هو الدفع بشفافية العملية الانتخابية التي تعد عاملا أساسيا في تحقيق التنمية، إلا أن الظروف السياسية التي عاشها المغرب في علاقة مع المحيط الدولي، أدت بالسلطات إلى تبني توجهات قد تقف عقبة في وجه التنمية، حيث عمل المغرب على إيجاد طرق للحد من عدم اليقين بشأن انتخابات شفافة، وتضمن بذلك نتائج معينة تفضي إلى بلقنة المجالس المنتخبة، وبالتالي يصعب معه اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية والرجوع بناء على ذلك إلى الملك قصد إصدار التعليمات الواجبة التنفيذ، مما يفقد الحكومة المنبثقة عن هذه الانتخابات شرعيتها وبالتالي فقدان اتخاذ القرار التنموي بناء على البرامج الانتخابية التي وعدت الأحزاب ناخبيها بتنفيذها، وهو نفس الشيء الذي يمكن قوله بخصوص المجالس المنتخبة على المستوى المحلي التي أصبحت مشكلة من العديد من الأحزاب السياسية، مما أفضى إلى تعثر سيرها في أغلب المجالس التي تم انتخابها سنة 2021.

تتعدد المخاطر التي تواجه التنمية المحلية من خلال قانون الانتخابات جراء التعديلات المتتالية التي أدخلت على القانون التنظيمي المذكور كان آخرها القانون رقم 06.21 [806] التي تبنت فكرة حذف العتبة الانتخابية وتغيير قاعدة حساب القاسم الانتخابي في اتجاه منع سيطرة حزب معين على الأغلبية المطلقة كما وقع خلال انتخابات سنة 2015 التي أفضت إلى سيطرة حزب العدالة والتنمية على جل المجالس المنتخبة على الصعيد المحلي والجهوي.

ولتفادي تكرار هذا الوضع، تم تعديل القانون التنظيمي المتعلق بالانتخابات عن طريق تغيير عملية حساب القاسم الانتخابي الذي أصبح يحتسب على أساس عدد الناخبين المسجلين في اللوائح الانتخابية بدل عدد المصوتين منهم وهو ما أفضى إلى إضعاف الحزب الأقوى انتخابيا وتوسيع تمثيلية الأحزاب بدل ذلك لصالح الأحزاب الصغيرة.

---

[805] القانون رقم 11.59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نونبر 2011 ج ر عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نونبر 2011 ص 5537.

[806] القانون التنظيمي رقم 06.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.41 بتاريخ21 ابريل 2021، ج ر عدد 6987 بتاريخ 17 ماي 2021، ص 3413

يتبين إذن أنه إذا كانت الديموقراطية أساس التنمية، فإن تغيير قواعدها والضرر بها، قد يأخذ أيضا طابعا ديموقراطيا كما هو الشأن بالنسبة للتعديل القانوني على مدونة الانتخابات التي تمت في إطار ديموقراطي يقوم على شرعنة ما هو غير عادل، إذ تترجم إشكالية انحراف القانون نحو غاية مناقضة للديموقراطية[807].

✓ **مرسوم التقطيع الإداري**

يعتبر التقطيع الإداري من أهم العوامل المؤثرة في التنمية خاصة على الصعيد الترابي، فإذا كان يشكل عملية ديموقراطية بالأساس، فإن مرسوم التقطيع الإداري المعمول به حاليا قد يكون ضارا بالعملية التنموية[808]، ذلك أنه كما هو الشأن بالنسبة لجل التقسيمات الإدارية المتعاقبة، اتخذ الإقليم كأساس لإحداث الجهات، أي تجميع الأقاليم في مجال ترابي غير متجانس، خاصة وأن الأقاليم لم تحدث على أسس إدارية وسياسية محضة وإنما لاعتبارات أمنية أيضا لا تأخذ بعين الاعتبار متطلبات التنمية الجهوية، عوض أن يكون مؤسسا على معطيات ومؤشرات اقتصادية.

فعلى سبيل المثال تم خلال آخر تقطيع ترابي فصل إقليم الناظور عن إقليم الحسيمة وإلحاقه بجهة الشرق دون مراعاة للتكامل الوظيفي والانسجام التاريخي والاجتماعي القائم بين الإقليمين خاصة أن تراب الناظور يعد امتدادا طبيعيا لسلسلة جبال الريف وما تتضمنه من قيم وعادات وتقاليد مشتركة. كما أن هذا التقسيم أفضى إلى جهات غنية وقوية بمقوماتها ومكوناتها، وأخرى يمكن اعتبارها فقيرة منذ البداية بفعل عدم توفرها على تناسق وتكامل اقتصادي وثقافي وتاريخي بين الأقاليم المكونة لها.

كما أن التقسيم الجهوي المعتمد حاليا أدى إلى المزيد من الفوارق بين الجهات، بفعل عدم الاستناد في وضعه إلى رؤية تشاركية واسعة وفي ظل غياب أي تقطيع نموذجي ومتكامل مبني على سياسة تشاركية، الشيء الذي أدى أيضا إلى أن تكون الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى مجرد وعاء لتنفيذ سياسة الدولة، ومجالا لتكريس هيمنتها على السياسات التنموية الجهوية.

✓ **استمرار تعدد المتدخلين في القرار التنموي**

من بين معيقات التنمية الترابية التي تخلق أزمة تدبيرية للشأن المحلي، تعدد المتدخلين في المجالات المرتبطة بالسياسات التنموية، خاصة على الصعيد المحلي الذي يشهد عدة مستويات من التداخل ابتداء من السلطة المركزية وسلطات اللاتركيز والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية في غياب تنسيق بين مختلف هؤلاء المتدخلين الذي كان من الممكن تفاديه لو أسندت هذه المهمة للمجالس المنتخبة، على اعتبار أنها الفاعل الأساسي في التنمية على المستوى الترابي والمؤهلة لتدبير الشأن المحلي. كما ينضاف إلى تعدد المتدخلين

---

[807] فريديريك باستيا(Frédéric Bastiat) بقوله: "القانون حين ينحرف القانون حين تنحرف معه قوات الوطن الجماعية. لا أقول: القانون حين يحول عن غايته فحسب، بل القانون المدفوع إلى النقيض من ذلك تمامًا! القانون حين يغدو مهمازا للأطماع! بدل أن يكون كابحًا لجماحها، القانون حين يرتكب الظلم الذي أنيط به عقابه.

[808] المرسوم رقم 2.15.40 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 ج ر عدد 6340 بتاريخ 5مارس 2015. ص. 1481.

مظاهر سلبية أخرى في مقدمتها تنازع الاختصاص بين هؤلاء الفاعلين ومجال تدخلهم إلى جانب إسناد الاختصاصات لأكثر من متدخل ودون وضع حدود لمجال تدخله.

تعتبر هذه الوضعية معيقا للتنمية، بحيث لا تساعد على الاستثمار بفعل تعقيد المساطر التي تستوجب اللجوء إلى عدة متدخلين. ففي دارسة للوكالة الأمريكية للتنمية تحت عنوان "حصار المستثمر" تفيد أن على المستثمر في المغرب أن يمر على 18 مصلحة ويقوم ب 43 عملية، كما أنه عليه أن يقضي على الأقل 3 سنوات حتى يشرع في جني الأرباح. هذه الوضعية تبين إلى حد كبير مدى المؤشرات السلبية الذي قد تمس الاستثمار المحلي[809].

ب- المخاطر بسبب نقائص تقرير لجنة النموذج التنموي

يوضح الاطلاع على محتوى تقرير النموذج التنموي الجديد، بعض الهفوات التي جاء بها، فالتقرير تشوبه عدة نقائص قد يكون لها الأثر السلبي على التنمية التي جاء لوضع أسس متينة لها، إلا أن المشكل المطروح على مستوى التقرير والذي من الممكن أن يشكل تهديدا للنموذج التنموي المقترح نفسه، يكمن في عدة نقط كان من الممكن تفاديها في حينه.

فالتشخيص الذي قامت به لجنة النموذج التنموي الجديد والمقترحات التي تبعته، كانت محددة بسقف معين لا يمكن تجاوزه، وهو الحد الأقصى الذي يمكن للجنة تشخيصه، وهكذا لم يكن بوسع اللجنة التطرق إلى الملكية التنفيذية وأسباب فشل السياسات التنموية السابقة بسبب عدم جرأة الحكومة تجاوز التعليمات الملكية التي قد يتبين أنها عير صائبة مع مرور الوقت، أو معضلة اقتصاد الريع الذي تطرق له التقرير بشكل فضفاض دون تبيان مكان الخلل وتحديد أسبابه خاصة النصوص القانونية التي تجعل من اقتصاد الريع ممارسة قانونية[810].

كما أن التركيز على القطاع الخاص من طرف لجنة النموذج التنموي الجديد كجزء من الحل، لم يكن بالوضوح الكافي، حيث أن التقرير لم يتطرق إلى الأسباب التي جعلت من هذا القطاع غير مجد في تحقيق التنمية خلال العقود الماضية، بحيث أن المستثمرين استفادوا على مر السنوات من دعم الدولة، لكن دون تحقيق نتائج ملموسة على التنمية، وهو ما أقر به التقرير حينما أشار إلى النسبة الضعيفة التي يساهم بها القطاع الخاص في النمو الإجمالي دون الخوض في مسبباته.

أما الخيار الديمقراطي الذي شدد عليه تقرير اللجنة، قد تكون له بدوره آثارا سلبية على المسار الديموقراطي

[809] د.عبد الواحد الخمال، الحكامة الترابية على ضوء مسار وتحولات اللامركزية الترابية نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بطنجة، السنة الجامعية 2017/2016، ص311

[810] T. Desrues "Authoritarian Resilience and Democratic Representation in Morocco: Royal Interference and Political Parties, MEDITERRANEAN leaderships since the 2016 elections POLITICS, Issue 25, no .2 (2020), p. 2

نفسه، فارتباط لجنة النموذج التنموي الجديد بالملك مباشرة سيجعل مخرجاتها ملزمة للجميع، وبالتالي فإن الحكومات لن تستطيع تقديم برامج واتخاذ قرارات نابعة من قناعاتها السياسية والتنموية، فحينما تلتزم الحكومة والمجالس المنتخبة المنبثقة من عملية انتخابية بمضمون النموذج التنموي، فإنها ستتخلى عن الحرية في اختيار برامجها بناء على مسار تنافسي بينها، خاصة وأن تقرير اللجنة قد غاص في التفاصيل التي أبعدها عن تحديد الخيارات الاستراتيجية الكبرى وترك تحديد طرق تنفيذها للحكومة والمجالس المنتخبة جهويا ومحليا.

إلا أن أكبر خطر يهدد تنزيل النموذج التنموي الجديد هو الاقتراح الذي تضمنه التقرير العام الذي جعل اللجوء إلى المديونية لتمويل التنمية حلا يمكن تبنيه من طرف الحكومة المركزية، لكنه ينطوي على مخاطر كبيرة ستضر بالأجيال القادمة التي ستتحمل عبء خدمة هذه المديونية.

ثانيا: المخاطر الطبيعية والخارجية

يعد المغرب من بين البلدان التي تتعرض باستمرار للمخاطر المرتبطة بالظواهر الطبيعية الجيولوجية والتقلبات المناخية مما يتسبب في مخاطر كبيرة تهدد التنمية، بحيث أن تقديرات البنك الدولي تشير إلى أن الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والزلازل والجفاف تتسبب في خسارة المغرب لأكثر من 575 مليون دولار كل سنة[811].

إن المخاطر المرتبطة بالعوامل الخارجية لا تقل أهمية عن المخاطر الداخلية، فارتباط المغرب بالاتحاد الأوربي يجعله يتأثر بالتقلبات الاقتصادية لدوله، وبالتالي فإن أي سيناريو للتباطؤ الحاد أو الركود في الاقتصادات الأوروبية سيكون له ارتدادات على مستوى التنمية في المغرب نظرا لاستحواذ التكتل الأوربي على 60% من صادرات المغرب من السلع والخدمات، بالإضافة إلى الآثار السلبية بسبب التقلبات المناخية والجفاف الذي يؤثر على الإنتاج الفلاحي وجودته مما يؤدي إلى انخفاض الصادرات خاصة نحو الاتحاد الأوربي.

ومن بين المخاطر الخارجية الأخرى التي تهدد التنمية، ارتفاع كلفة الفاتورة الطاقية الذي يكون له الأثر البالغ على نسبة التنمية التي حددها تقرير لجنة النموذج التنموي في 6% في أفق سنة 2035، بالإضافة إلى إمكانية حدوث تضخم بسبب ارتفاع الأسعار والغلاء أو ظهور أزمة صحية جديدة على غرار الأزمة الاقتصادية التي سببها وباء كوفيد 19، قد يطيح بما جاء به تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد.

---

811 تقرير البنك الدولي حول "دعم مسيرة المغرب نحو بناء القدرة على الصمود لمجابهة الكوارث وتغير المناخ" بتاريخ 11 غشت 2022 ، ملخص النتائج، منشور على موقع البنك الدولي https://www.albankaldawli.org/ar/results/2022 اطلع عليه يوم 30 يونيو 2023 على الساعة الحادية عشر ليلا.

الفقرة الثانية: تدبير المخاطر المهددة للنموذج التنموي الجديد.

يفترض وجود مخاطر تواجه تنزيل النموذج التنموي الجديد، التدخل الاستباقي للسلطات المختصة على الصعيدين المركزي والمحلي خاصة على المستوى الجهوي. فتدبير المخاطر في المغرب يفتقر للتخطيط الاستباقي والتنزيل القانوني، ذلك أن معالجة المخاطر تتم بعد حصول الكوارث سواء كانت داخلية أم خارجية بما فيها الكوارث الطبيعية، ليتم جبر الضرر عن طريق تقديم مساعدات وتعويضات للمتضررين. لذلك يعد تدبير المخاطر في المغرب تدبيرا قطاعيا وموجها نحو إدارة الأزمات وإصلاح وإعادة البناء بعد الأزمة، بدل الترقب والوقاية للحد من آثار الكوارث على التنمية. وهو ما دفع الدولة إلى المبادرة إلى وضع استراتيجيات لتدبير المخاطر قبل وقوعها **(أولا)** وتخصيص التمويل الضروري لتطبيقها **(ثانيا) .**

أولا: التدبير الاستباقي للمخاطر

ولتجاوز هذه الوضعية قام المغرب منذ سنة 2008، بوضع رؤية لتدبير المخاطر قبل حدوثها، بمناسبة إجراء دراسة لإعداد استراتيجية وطنية للتدبير المندمج للمخاطر لتحقيق هدف التدخل الاستباقي وتفادي المخاطر، وليس لإدارتها بعد حدوثها. وقد أدت هذه البوادر إلى إصدار القانون رقم 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية[812]. فمن خلال هذا القانون يتبين أن الدولة تهتم بالدرجة الأولى بمسألة تعويض المتضررين في غياب رؤية استباقية، وهو ما أشار إليه القسم الأول منه الذي خصص بكامله لنظام تغطية عواقب الوقائع الكارثية. كما أن الاطلاع على فحوى هذا القانون يمكن من استنتاج أن الجماعات الترابية ليست مكونا لأجهزة الحكامة المنصوص عليها في الباب الثاني من القسم الأول لهذا القانون، من خلا تكوين لجنتي التتبع والخبرة المألفتين من السلطات الحكومية وخبراء في مجال التأمين وتقييم أضرار الكوارث.

وقد أحدث القانون المذكور عددا من آليات الحكامة من ضمنها لجنة تتبع الوقائع الكارثية التي تتولى مهمة تتبع وتنفيذ نظام آلية تحديد الضرر وتعويض المتضررين، ويعهد إليها أيضا جمع كل المعلومات لدى الإدارات ومصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو أي هيئة أخرى. وعلى إثر ذلك تتكلف هذه اللجنة بإبداء الرأي للحكومة بشأن الطابع الكارثي للواقعة المعروضة على أنظارها ومساعدة صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية في تقييم الأضرار اللاحقة بضحايا الواقعة. وفي هذا الإطار، صدر المرسوم رقم 2.18.785 تطبيقا للقانون 110.14، يقضي بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية الذي بموجبه أصبح إلزاميا إدراج الضمان ضد عواقب الوقائع الكارثية في عقود التأمين[813].

---

[812] القانون رقم 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتعيير وتتميم القانون رقم 17.99 المتعلق بمدونة التأمينات، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.16.152 بتاريخ 25 غشت 2016 ج ر عدد 6502 بتاريخ 22 شتنبر 2016 ص 6748.

[813] مرسوم رقم 2.18.785 الصادر بتاريخ 29 أبريل 2019 بتطبيق القانون رقم 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتغيير وتتميم القانون 17.99 المتعلق بمدونة التأمينات. ج ر عدد 6778 بتاريخ 16 ماي 2019 ص 2709.

إن غياب الجماعات الترابية عن تأليف لجان الحكامة وبالتالي في تدبير المخاطر، سيكون له الأثر على نجاح هذه الاستراتيجيات والبرامج بفعل صعوبة الوقوف على الحقائق على المستوى المحلي في ظل لجان تتكون من أعضاء يمثلون السلطة المركزية بعيدا عن المستوى القريب من المعنيين بالأمر. كما أن غياب أي دور للجماعات الترابية في تدبير المخاطر يظهر كذلك على مستوى لجنة تسوية النزاعات، حيث أن الأعضاء المكونين لهذه الأخيرة المكلفون بالبت في النزاعات التي تنشب بين الضحايا وصندوق التضامن قبل رفع أي دعوى قضائية في الموضوع، ليس بينهم ممثل عن الجماعات الترابية على الرغم من كون أن ممثل المواطن على المستوى المنطقة موضوع كارثة معينة يعتبر مهما للغاية بمنظور أنه الأقرب إلى السكان ونظرا لكون أن المتضررين قد يتفهمون دوره في حل النزاع القائم، عكس أعضاء يتم تعيينهم بكاملهم من خارج المستوى الترابي المعني بالمخاطر.

فبالنظر إلى كون أن القانون المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وضع قواعد للتدخل بعد وقوع الحوادث، فإنه كان لابد من تدارك الأمر ووضع استراتيجية للتنبؤ الاستباقي لوقوع الكوارث، بحيث تم سنة 2021 إعداد الإستراتيجية الوطنية لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية الأولى في المغرب للفترة الممتدة من سنة 2020 إلى سنة 2030 تحت إشراف مديرية أحدثت لدى وزارة الداخلية مكلفة بإدارة مخاطر الكوارث. وتمت ترجمة هذه الإستراتيجية إلى برنامج حدد أولويات العمل برسم فترة 2021-2023 وبرنامج العمل التنفيذي للسنوات الممتدة ما بين 2021 و2026 يغطي 18 برنامجاً و57 مشروعا[814].

إلا أن هذه الاستراتيجية الوطنية لم يتم وضعها بشكل تشاركي، على غرار باقي الاستراتيجيات، بحيث لم يأخذ بعين الاعتبار التواصل مع الجماعات الترابية التي تعد الأقرب إلى المناطق التي تعرف متى تقع هذه الكوارث وكيفية مجابهتها على اعتبار أنها الأدرى بتضاريس المناطق المرشحة للتضرر من الكوارث الطبيعية. فعلى الرغم من إشارة الاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث بالمغرب إلى عملها التشاركي، إلى أنها حصرته في لجنة وزارية تعمل على التدبير المندمج للمخاطر بناء على عمل بين وزاري وتنزيله محليا بشراكة مع الفاعلين المحليين. كما أن المقاربة التي تعتمدها ترتكز على التدبير الفعال للمخاطر وتحديد وتقييم المخاطر لفهم ترددداتها وحجمها وآثارها بطريقة مندمجة واقتراح التدابير اللازمة للتخفيف منها، ثم تقوم بعد ذلك بترتيب المخاطر حسب الأولويات واختيار تلك الممكن الحد منها إلى أدنى مستوى.

ثانيا: تمويل نظام تغطية المخاطر

تتكون موارد صندوق التضامن من عدة مصادر للتمويل تشكل أساس تدخله في مجال تعويض المتضررين من الكوارث، فالمداخيل التي تغني ميزانيته تتكون من مدفوع الدولة بموجب قانون المالية

[814] تقرير البنك الدولي حول "دعم مسيرة المغرب نحو بناء القدرة على الصمود لمجابهة الكوارث وتغير المناخ"، مرجع سابق.

وعائدات الرسوم شبه الضريبية والأجرة عن الخدمات المقدمة والاقتراضات بالإضافة إلى إيرادات مختلفة[815].

يأخذ تدبير المخاطر في المغرب طابعا قطاعية لرصد المخاطر، بحيث يتم إحداث لجان خاصة عقب كل خطر يضرب منطقة معينة، وهو ما حصل عقب الزلزال الذي وقع بمدينة الحسيمة الذي تبعه مباشرة تشكيل لجنة لتتبع الأضرار الناجمة عنه، ثم لجنة أخرى لتتبع أزمة كوفيد 19 واللجان التي أعقبت الفيضانات التي سجلت في مختلف المناطق بالمغرب، وعلى اعتبار أن المخاطر الطبيعية تتمثل في أغلب الحالات في الفيضانات، فقد تم إنشاء لجنة دائمة تكلفت بتدبيرمشروع لرصد مخاطر الفيضانات "Vigirisque" الذي تقوده مديرية تدبير المخاطر الطبيعية والذي يتلقى تمويلا من صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية الممول بدوره بشكل رئيسي من طرف البنك الدولي. وفي هذا الصدد قدم البنك الدولي قرضان لتمويل برنامج شامل باستخدام أداة التمويل وفقا للنتائج من أجل التصدي لتحديات اشتداد مخاطر الكوارث وتغير المناخ في المغرب، بحيث يسعى هذا البرنامج إلى تحسين الإطار المؤسساتي لتمويل أنشطة تقليص المخاطر وتعزيز القدرة المالية على الصمود في وجه الكوارث الطبيعية للسكان المستهدفين.

ويجري تنفيذ المشروع المذكور في أربعة أقاليم تجريبية، حيث يهدف إلى تحسين إدارة مخاطر الفيضانات فيها. وذلك بتعاون مع المديرية العامة للأرصاد الجوية ومديرية البحث والتخطيط المائي ووكالات الأحواض المائية والأقاليم التجريبية الأربعة. كما يهدف هذا المشروع بشكل أساسي إلى وضع نظام متكامل لدعم تدبير المخاطر يرتكز على إقامة مركز وطني ومراكز عمليات إقليمية لرصد مخاطر الفيضان ومساندة السلطات المسؤولة على الاستجابة الاستعجالية في حالات الطوارئ عن طريق تنفيذ إجراءات وقائية.

أما على الصعيد المحلي، فلا توجد مبادرات من هذا القبيل باستثناء تلك الصادرة عن مجلس جهة الدار البيضاء-سطات الذي أعد دراسة تهدف إلى وضع إطار استباقي لمختلف الإجراءات المطروحة عند تدبير المخاطر الطبيعية وكذا قياس فعالية ونجاعة الأجهزة والآليات ومختلف تدخلات الفاعلين المعنيين، وذلك قصد الحصول على رؤية واضحة لهذه المخاطر وأخذها بعين الاعتبار في إعداد وتنفيذ المخططات التنموية. وهو ما يتطلب افتحاصا شاملا لدورة تدبير المخاطر من خلال تقييمها وإرساء لوحة تحكم لرصد التوقعات وسبل الوقاية، بالإضافة إلى وضع نظام إعلامي جغرافي يشمل جميع المخاطر ثم استغلال الآليات التي جاءت بها الإستراتيجية الوطنية المندمجة للمخاطر وتطبيقها على مستوى جهة الدارالبيضاء-سطات عن طريق إحداث أداة للتحليل الاحتمالي لمخاطر الكوارث الطبيعية الممكن وقوعها على مستوى الجهة.

كما عملت الاستراتيجية التي وضعت على صعيد هذه الجهة، إلى دراسة التراكمات والتجارب السابقة وآثارها المباشرة وغير المباشرة على الجهة لتجنب العوامل المساعدة على حدوث الخطر من قبيل عدم

[815] المادة 25 من القانون رقم 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية، مصدر سابق.

احترام ضوابط السلامة في البناء وضعف وهشاشة التجهيزات والبنيات التحتية وعدم التحكم في استعمال الأراضي الموجودة داخل المناطق المحفوفة بالمخاطر مثل مجاري الوديان والبناء في المناطق المحرمة للتعمير.

ولهذه الغاية، يتم جرد المواقع عامة التي يمكن أن تتعرض للمخاطر والأضرار، وذلك عن طريق تحديد وتصنيف مستوى المخاطر الطبيعية وإعداد خرائط للمناطق التي تعرف تمدنا سريعا على مستوى الجهة، وتبعا لذلك اقتراح وتنفيذ المشاريع التي تمنع وقوع الخطر قبل حدوثه.

إن ما يمكن استخلاصه من الاستراتيجية الوطنية للوقاية من المخاطر المهددة للتنمية والقانون 140.14 المذكور والمرسوم التطبيقي الصادر في شأنه في علاقتهم بالجهوية، هو عدم إشراك المجالس الجهوية وباقي الجماعات الأخرى في وضع مخططات تدبير المخاطر والاكتفاء بالسلطات الحكومية فقط، مما يجعل البرامج المتعلقة بتدبير المخاطر تبقى بدورها مطبوعة بمركزية شديدة، بحيث أن البرنامج الذي حضي بالأولوية الذي سينتهي العمل به بتاريخ 31 دجنبر 2023 يعتمد على وسائل ذات طابع جد متمركز كصندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية[816] الذي يسير تحت إشراف المديرية المحدثة على صعيد وزارة الداخلية لإدارة مخاطر الكوارث. كما تشرف هذه المديرية أيضا، في تكريس للطابع المركزي لتدبير المخاطر، على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية إلى غاية سنة 2030 ، بحيث تدخل هذا الصندوق في غياب الجماعات الترابية في تمويل 180 مشروعا إلى متم شهر مارس سنة 2022، وذلك للحد من مخاطر الكوارث بكلفة بلغت استثماراتها الإجمالية 304 مليون دولار شارك صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية في تمويلها بمبلغ 111 مليون دولار[817].

[816] تحول الصندوق المغربي لمكافحة آثار الكوارث الطبيعية من أداة للاستجابة في حالات الطوارئ إلى صندوق وطني لتعزيز القدرة على الصمود.
[817] معطيات منشورة بموقع مديرية الجماعات الترابية www.collectivitesterritiriales.gov.ma اطلع عليه يوم 17 يونيو 2023 على الساعة الواحدة صباحا.

خاتمة الفصل الثاني

يعتبر المجال الترابي رافعة لتعبئة قدرات الدولة على تنفيذ النموذج التنموي الجديد نظرا لكونه مجالا للاتقائية تتمأسس فيه آليات تتبع وتقييم وأداء السياسات العمومية من خلال الارتكاز على توجه تنظيمي حديث لدور الدولة وتقليص تدخلها. وبذلك يشكل المجال الترابي قاعدة لكل مبادرة تنموية، وضرورة لتنزيل النموذج التنموي الجديد، لكن مكانة الجماعات الترابية لم تحض بالتموقع المراد لها سواء على مستوى تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد والقوانين-الإطار والمواثيق المتعلقة بالتنمية، أو على مستوى تمويل النموذج التنموي الجديد.

كما أن آليات تنزيل النموذج التنموي الجديد، لاسيما إدارة الجماعات الترابية والديموقراطية التشاركية الترابية لا زالتا غير مفعلتين بسبب ضعف الإدارة الترابية ونقص كفاءتها، بالإضافة إلى ضعف المشاركة المباشرة للمواطنين في وضع وتقييم عمل الجماعات الترابية، كما هو الشأن بالنسبة لهيآت الحوار والتشاور المحدثة لدى الجماعات الترابية التي لا تجتمع بشكل منتظم بسبب عدم إرادة تفعيلها من لدن المسؤولين المنتخبين.

أما مكانة الجماعات الترابية، في تمويل النموذج التنموي الجديد فيمكن اعتبارها هامشية، بحيث تم حصر عمليات تمويله في الدولة بشكل أساسي، وهو ما يتبين من خلال مقتضيات قوانين المالية لسنتي 2022 و2023 التي كرست دورها الثانوي في تنزيل البرامج القطاعية خاصة البرامج المهيكلة كبرنامج الحماية الاجتماعية وقطاع التربية والتكوين والصحة ودعم الشغل.

لكن تنزيل النموذج التنموي الجديد قد تعترضه عدة مخاطر تحول دون بلوغه الأهداف المسطرة خاصة تلك المتمثلة في غياب الانسجام بين الرؤية الاستراتيجية والسياسات العمومية والقدرات المحدودة للقطاع العام في تفعيل السياسات العمومية، بالإضافة إلى غياب استراتيجيات استباقية للمخاطر تجعل تفاديها أفضل من تدبيرها بعد وقوعها.

إلا أن الآلية المحدثة بموجب التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد لتتبع تنزيل ودعم إدارة التغيير، تحت سلطة الملك المباشرة، تبقى من بين المخاطر الحقيقية التي قد تعترض التنمية، على اعتبار أن هذه الآلية لن تتعدى سقف الملكية التنفيذية التي ستبقي على استمرارية الطابع المركزي لاستراتيجيات التنمية، وبالتالي الابتعاد عن توطيد لامركزية التنمية، مما يسير ضد التوجهات الدستورية والقانونية التي تجعل من نجاح اللامركزية أساسا لتطوير التنمية.

خاتمة القسم الثاني

يستلزم تحقيق التنمية كما تصورها النموذج التنموي الجديد، تدخل الدولة على مستوى مصالحها المركزية والمؤسسات والمقاولات العمومية، في حين تم تهميش دور الجماعات الترابية في الدفع بالتنمية على الرغم من الاتجاه نحو ما هو محلي كمنطلق وفضاء لإنجاز السياسات التنموية التي تؤدي إلى تطوير التنمية على المستوى الوطني. فالإقرار بفشل النموذج المؤسساتي المفرط في المركزية والاجراءات المتعلقة بالتمكين الاقتصادي والمالي للجماعات الترابية المعتمدة على موارد الإدارة المركزية، لم يجد له تأثير عند أعضاء اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد، بحيث كانت جميع اقتراحاتها وتوصياتها تذهب في اتجاه تكريس الدور المركزي للدولة من خلال إقرار وتنفيذ برامج الاستثمار المتعلقة بالبرامج القطاعية المنجزة على الصعيد الترابي من جهة، ووضع وتنفيذ السياسات الاجتماعية لا سيما برنامج الحماية الاجتماعية من جهة أخرى.

فعلى الرغم من إقرار مختلف الهيآت الدولية والوطنية على وجوب إعطاء المبادرة في المجال التنموي لفائدة الجماعات الترابية، إلا أن الملاحظ هو عدم تبني هذه الاستنتاجات من طرف لجنة النموذج التنموي الجديد مما يطرح معه التساؤل حول مدى الفائدة من الإقرار بالفشل في إطار نفس السياسات المتبعة منذ الاستقلال.

وعليه، فإن المشكلة لا تكمن في التقارير ولا في مضامينها المطبوعة بالجودة في عمومها، خاصة التقارير الدولية التي تساعد على ممارسة الشأن العام بنفس إصلاحي معتاد بناء على أفكار وطروحات مدروسة، وإنما تكمن في مدى وجود إرادة سياسية من شأنها تطبيق الأفكار الواردة في التقارير ولو من منظور الإصلاح من الداخل أو التغيير في ظل الاستمرارية.

إن الإسراع في الإعلان عن نموذج تنموي جديد ليحل محل سياسات تنموية أعلن عن فشلها، وبذات المنهجية، لن يعالج الاختلالات السابقة وصوغ تنمية فعالة، بل الأمر يتعلق بحلول ظرفية لانقاد الوضع المتردي للتنمية كما كان عليه الحال منذ الاستقلال على الرغم من دخول سياسة للتخطيط الاستراتيجي ابتداء من سنة 2002 التي لم تسفر عن نتائج ملموسة، ثم بعد ذلك المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي حققت أهدافا جزئية وغير مستمرة في الزمن.

خاتمة عامة

إذا كان العصر الحالي عصر التكنولوجيا بامتياز، فإنه أيضا عصر النماذج التنموية الذكية المتغيرة والمتجددة باستمرار على المستوى الاقتصادي والثقافي والسياسي والمجتمعي ككل، أي تجديد التنمية في مختلف تجلياتها وأنماطها. ومن ثم، فإن البحث في موضوع التنمية لم يكن بالإمكان الإحاطة به دون ربطه بمسار التطورات والتحولات التي طبعت المجتمع المغربي وطنيا ومحليا منذ الاستقلال وبداية وضع اللبنات الأولى لنظام لامركزي كان الهدف منه هو وضع مسلسل للتنمية انطلاقا من المستوى المحلي الذي دام لفترة تفوق ستين سنة تخللتها مجموعة من الأحداث ذات حمولات وتراكمات سياسية واقتصادية واجتماعية وقانونية.

فالسياسات التي تم تبنيها بغاية تحقيق التنمية والتقليص من الفوارق الاجتماعية والمجالية الموروثة عن الاستعمار، بدأت في واقع الأمر بتبني فكرة التخطيط للتنمية على المنوال الاشتراكي، لكن بطابع متفتح على العالم الغربي منذ السنوات الأولى التي حصل فيها المغرب على الاستقلال، أو بالخضوع إلى توجهات البنك الدولي في إطار التقويم الهيكلي خلال منتصف الثمانينيات والبرامج الاجتماعية خلال عقد التسعينيات والتخطيط الاستراتيجي مع بداية الألفية الثالثة وأخيرا المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منذ منتصف العقد الأول للألفية الثالثة إلى الآن. لكن كل هذه السياسات التنموية لم تكن لتأسس لتنمية مستدامة في الزمن وأفضت إلى الفشل الذي اعترفت به مختلف الهيآة الوطنية والدولية بما في ذلك رئيس الدولة.

إن السياسات التنموية المتبعة، لم تكن قادرة على بلورة نموذج تنموي يحظى بالتوافق بين جميع الاطراف المكونة للمجتمع، مما أدى إلى صراعات امتدت إلى غاية تنصيب حكومة التناوب، وهو ما كان له تداعيات وكلفة على مسار التنمية سواء من حيث الزمن الذي تم هدره أو نوعية القرارات التنموية التي لم تكن بالجدية الكافية والتي أفضت إلى اتساع الفوارق الاجتماعية والمجالية.

فإلى جانب طبيعة النسق السياسي المغربي، فقد حافظت الدولة على الممارسات التدبيرية التي ساهمت من خلال عملية التأثير والتأثر على دينامية التنمية الترابية، وذلك من خلال إصدار أول نص قانوني سنة 1976 اعتبر كنواة للامركزية حقيقية للتنمية، والذي منح الجماعات استقلالا ماليا وإداريا في تدبير شؤونها على الرغم من الوصاية القوية التي صاحبت ممارسة اختصاصاتها. لكن هذا المسلسل لم يتم مواكبته بلاتمركز إداري يساهم في تحقيق أهدافها، الشيء الذي صعب إمكانية تجاوز مختلف التحديات والصعوبات التي تواجه التنمية المحلية.

وبناء على البحث في الإشكالات والاطلاع على التساؤلات التي يطرحها موضوع مواكبة الجماعات الترابية للتحولات المجتمعية وقواعد التنمية، فقد تم التوصل إلى استنتاجات مختلفة ومجموعة من الخلاصات الموضوعية الهادفة إلى توسيع الرؤية والتصور حول موضوع التنمية وما بلغته من ترد حتى وصلت إلى حد

الإعلان عن الفشل التنموي والبحث عن نموذج تنموي جديد يشكل قطيعة مع السياسات المتبعة سابقا. هذا النموذج الذي تكلفت لجنة استشارية بتصوره، يفترض حسب محتوى التقرير العام الذي أصدرته اللجنة المذكورة، أن يكون الجهاز الإداري بعيدا عن منطق الانتماء الحزبي وأن يتم توضيح اختصاصاته بشكل دقيق، بحيث يتم الفصل بين المستوى الإستراتيجي ومستوى وضع السياسات العمومية الذي يدخل في نطاق المجال السياسي، وبين مستوى التقنين الذي هو من اختصاص الإدارة والمستوى العملي المكلف بالتنفيذ والتتبع الذي يعهد به إلى المتدخلين العموميين أو الخواص.

لكن تطبيق هذا الأمر لن يجد طريق على صعيد الجماعات الترابية، حيث على الرغم من الطابع السياسي أو بالأحرى الحزبي للمنتخبين الجهويين والجماعيين، فهم لا يمارسون السياسة بمفهومها التقليدي، وإنما تسيير الشؤون الإدارية اليومية للمواطنين. ففي ظل النص الدستوري والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات، فإن اللجنة الاستشارية المكلفة باقتراح نموذج تنموي جديد، عند حديثها عن فصل الإدارة عن السياسة، لم تستحضر أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، تمنع على المنتخبين الترابيين التداول في الشؤون ذات الطابع السياسي وأن الاختصاصات المخولة لها بموجب النصوص القانونية تتضمن فقط اختصاصات ذات طابع إداري صرف.

إن الفصل بين السياسي والإداري مسألة مستعصية، فحينما يتصرف المنتخبون الترابيون على المستوى الإداري، فهم لا يستطيعون التخلص من خلفياتهم السياسية ولو في ظل قوانين تنظيمية تمنعهم من ذلك. مما يجعل البصمة السياسية موجودة على الدوام في عملهم الإداري وهو ما يؤثر في القرار التنموي، بحيث أن ما وقع على سبيل المثال خلال الفترة الانتدابية 2004-2015 في مسألة توزيع مبلغ حساب النفقات من المبالغ المرصودة على المقاطعات المكونة لبعض الجماعات الكبرى، يبين تداخل السياسي بالإداري، حينما يستفيد مجلس المقاطعة المنتمي لنفس حزب رئيس المجلس الجماعي من مبالغ أكبر مما هو مخصص لباقي المقاطعات.

وقد اقترحت لجنة النموذج التنموي الجديد عدة إجراءات لتجاوز هذا الأمر، كإعداد ميثاق وطني للتنمية المزمع إحداثه مستقبلا والذي من شأنه أن يحدد نطاق تدخل الفاعلين في مجال التنمية، لكن شكل وضع هذا الميثاق يبقى غامضا لحد الآن، وذلك لعدة اعتبارات منها أن التقرير العام لم يفصل في كيفية إنجاز مضمون هذا الميثاق والجهة المختصة في الإشراف على إحداثه التي غالبا ما ستكون لجنة حكومية تهيمن عليها وزارة الداخلية التي عادة لا تنتمي لأي حزب سياسي، مما يجعل مضمون الميثاق المنتظر يعبر عن وجهة نظر معينة تعكس سياسات السلطة المركزية في مجال التنمية.

ومن هذا المنطلق، فصدور ميثاق التنمية على شكل قانون أو مرسوم، سيجعل احترام مضمونه إجباريا من طرف المتدخلين في التنمية خاصة الأحزاب السياسية المكون الرئيسي للمجالس المنتخبة صاحبة القرار التنموي على الصعيد الوطني والجهوي. إلا أن الإشكال سيطرح حول مدى صدقية برامج الأحزاب السياسية

التي قد لا تتوافق مع محتوى الميثاق الذي سيأخذ طابعا إلزاميا، وبالتالي سيؤثر على البرامج التنموية المنبثقة عنها في إطار تمثيليتها داخل المجالس الترابية، مما سيقود إلى طرح المزيد من التساؤلات حول برامج الحكومات المستقبلية التي ستدوم لثلاث ولايات والمجالس الترابية خلال الفترات الانتدابية التي ستمتد إلى عاية سنة 2035، بحيث أنها لن تتعدى الميثاق الوطني للتنمية كسقف لأي مبادرة تنموية، وهو ما يمثل تراجعا عن المبادئ الديموقراطية ويقود إلى الاستفسار حول محاسبة الحكومة والمجالس الترابية عن برامج لم تضعها حسب قناعاتها.

إن المخاطر المحدقة بالنموذج التنموي الجديد لا تقتصر على الميثاق الوطني للتنمية، ولكن تتعداه إلى عوامل أخرى كإصدار قوانين تحد من المبادرات التنموية على المستوى الجهوي ككل، فصدور قانون انتخابي معدل لمدونة الانتخابات أضعف من سابقه، يضع موضع تساؤل جدوى تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد، بحيث أفقد هذا القانون المجالس المنتخبة على الصعيد الترابي انسجامها. وبالتالي فإن المخاطر المهددة للنموذج التنموي الجديد، خاصة النصوص القانونية التي تضعف الديموقراطية، ستساهم في تراجع منسوب الثقة في المؤسسات التمثيلية واللاممركزة على حد سواء.

كما أن عدم إصدار النصوص القانونية والبطء في تنزيلها، يزيد من أزمة الثقة، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع قانون إطار رقم 65.16 المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني الذي لازال لم ير النور على الرغم من تقديمه كمشروع منذ سنة 2016 ليتم تحديثه سنة 2023 في أفق عرضه على البرلمان، أو القانون 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية الذي صدر سنة 2016، بينما المرسوم التطبيقي الخاص به لم يصدر إلا سنة 2019. بالإضافة إلى تأخر صدور التصاميم المديرية الخاصة باللاتمركز الإداري المنصوص عليها في المرسوم بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري الصادر منذ خمس سنوات، باستثناء وزارتي الداخلية والصحة والحماية الاجتماعية اللتين وضعتا تصميمهما المديري، لكن لم يتم تفعيلهما بدورهما لحد لآن، ولا زالت المصالح المركزية للوزارتين هي من يتخذ القرارات التي تهم المستوى الترابي.

لقد أدى هذا الوضع إلى غياب علاقة ثقة بين المواطنين ومسؤوليهم المنتخبين منهم والمعينين، تجعل من محاولات الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية محدودة الفائدة وتضعف خيار المشاركة السياسية، وبالتالي فقدان الثقة في مجمل العمليات التنموية الترابية، مما سيزيد أزمة الشرعية عندما تنعدم الثقة في الفاعلين الترابيين بسبب زيادة حالة النفور وعدم الرضا ورفض السكان تقبل المشاركة من خلال المؤسسات الرسمية، الشيء الذي سيعمق المسافة بين المجتمع وممثليه.

وفي هذا الإطار، يدخل عمل لجنة النموذج التنموي الهادف إلى إيجاد السبل الكفيلة بإرجاع الثقة لدى المواطنين تجاه مؤسساتهم المحلية والجهوية، إلا أنه بالعودة إلى المقترحات والتوصيات الواردة في التقرير العام، فإنها لا تأخذ منحى الهدف المعلن من طرف اللجنة القاضي بإعادة الثقة للمواطنين، وإنما تكرس الوضع

القائم حينما أوصى التقرير بتحسين مالية الجماعات الترابية وتأهيل مواردها البشرية، مما يدل على أن هذه الأخيرة لا زالت لا تتوفر على الوسائل التي تمكنها من المشاركة في تنزيل مقتضيات النموذج التنموي الجديد.

وقد تم السير على هذا المنوال من خلال اقتراح اللجنة تعزيز مالية الجماعات الترابية عن طريق اللجوء إلى الشراكات مع القطاع الخاص والاقتراض من صندوق التجهيز الجماعي، مما يعتبر تكريسا للسياسات الهادفة إلى الإبقاء على الجماعات الترابية على هامش التنمية، في الوقت الذي كان بإمكان اللجنة أن تقترح إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي وجعله مستقلا عن النظام الجبائي الوطني.

إن الوضعية الحالية للتنمية وما لها من علاقة بمستوى الثقة بين الحكام والمحكومين، تظهر الحاجة إلى ضرورة بناء تعاقد سياسي جديد، يعمل على تحديد الإطار المرجعي الناظم لأدوار الدولة ومؤسساتها ويحدد القواعد والشروط التي ينبغي العمل على احترامها والاشتغال في إطارها ويرسم دائرة التنافس بين مختلف الفاعلين في مجال التنمية تحت أنظار قضاء مستقل يفرض ضمان قواعد الممارسة التنموية ويحمي إطار شرعيتها في ظل اقتران المسؤولية بالمحاسبة باعتبارها المدخل الأساسي لاسترجاع المؤسسات والوسائط التمثيلية لشرعيتها ومصداقيتها.

فمعالجة سؤال العقد الاجتماعي في ظل الوضعية المؤسساتية الحالية المتسمة بمستويات من ضعف ثقة المواطنين في مؤسساتهم الترابية، تتطلب تفسير الأسباب التي أدت إلى تراجع مستويات الثقة، علاوة على تحليل أدوار المتدخلين في صياغة عقد اجتماعي جديد بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاستقرار الاجتماعي في أفق إبراز أهم مقومات وأسس استرجاع الثقة بين مختلف مكونات المجتمع من خلال اقتراح بدائل من شأنها تجاوز أعطاب المسار الحالي والتأسيس لتعاقد اجتماعي جديد ينبني على عناصر جديدة لبلورة إطار متكامل لعقد اجتماعي عصري يشمل المحور السياسي والاقتصادي والاجتماعي ويضمن التحول من الاقتصاد الريعي إلى الاقتصاد الإنتاجي والحماية الاجتماعية وتوزيع الدخل بشكل عادل.

إن نجاح النموذج التنموي يظل رهينا في نهاية المطاف بمدى قدرته على تمكين كل مكونات المجتمع من مستوى أفضل من العيش المشترك، خاصة في ظل التنوع الكبير للمجتمع المغربي في أبعاده المجالية والثقافية واللغوية، وذلك بإشراك جميع مكونات المجتمع في تحقيق الطموح التنموي. فالأمر يتعلق بإضفاء مصداقية على العملية التنموية وتشجيع الانخراط فيها، من خلال اتخاذ القرارات وتحقيق النتائج الأولية بوتيرة سريعة تؤشر على نموذج جديد مدمج ذي وقع مباشر على الحياة اليومية للمواطنين، مما سيساهم في الحفاظ على التماسك الاجتماعي وتعزيز آليات الوقاية من النزاعات وتسويتها وضمان التوازن والتكامل المنتج بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية.

فتبعا لأشغال اللجنة طيلة المدة التي منحت إياها، وصلت إلى خلاصات واستنتاجات ستمكن من الاعتماد عليها في وضع نموذج تنموي جديد يهدف إلى تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية والرفع من المستوى المعيشي للمواطنين. وللتأكد من فرضية اللجنة بهذا الخصوص، تم البحث في مضمون التقرير العام، بحيث تبين أن المحددات الأساسية الواجب توفرها في أي نموذج تنموي غائبة عن ثناياه، فمحدد اللامركزية لم يجد مكانا فسيحا في هذا التقرير الذي اكتفى بالأساس على الاستمرار في نفس النهج الذي أدى إلى الفشل السابق، ذلك أنه يغلب على محتواه التوجه المركزي في رسم السياسات التنموية، بما في ذلك المحور الاستراتيجي الرابع الوارد في التقرير الذي خصص للمجالات الترابية، فاللجنة ركزت على المجال الترابي ليس بمنطق المجالس المنتخبة، ولكن من منظور التنمية القطاعية التي تنفذها مختلف الوزارات والمجتمع المدني والقطاع الخاص وباقي الفاعلين في المجال التنموي وربط عملهم بالسلطات المركزية، في حين أن حديثها عن الجهوية كان مطبوعا بالعموميات من قبيل يجب الدفع بالجهة أو تحسين ماليتها ومواردها البشرية ووضع رهن إشارتها ما يلزم لتقوم بمهامها التنموية إلى غير ذلك من العبارات المشابهة.

أما اللاتمركز الإداري الواجب الدفع به كمواكب للامركزية، فبدوره لم يتم توضيح ما يمكن فعله لجعله أكثر فعالية، واكتفت مرة أخرى اللجنة بالدفع بالمركز، وهو ما يلاحظ على مستوى القوانين التي صدرت بعد التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، حيث أن الدور المركزي سائر في مستواه السابق، بحيث أن جل هذه القوانين تنص على إحداث لجان للتتبع والتقييم مكونة من أعضاء من المصالح المركزية دون المديريات الجهوية والمنتخبين الجهويين والمحليين.

إن مخرجات لجنة النموذج التنموي الجديد المضمنة في التقرير العام، لا يمكن اعتبارها ذات جدية مطلقة، فهي تعبر عن تشخيص وصفي وليس تحليلي، بحيث وصفت الوضع ولم تتطرق لأسبابه القائمة وبالتالي تعتبر أفكارا تؤسس لميثاق للتنمية وليس أساسا يمكن الاعتماد عليه واتباعه لوضع نموذج تنموي مستدام، ومن ثم فإن الأفكار الإصلاحية المعتادة في اللجان ذات الطبيعة الرسمية تجلت أيضا في هذا التقرير من خلال تجنبها الخوض في الكثير من القضايا من قبيل الاستفادة من الثروات المختلفة التي يتوفر عليها المغرب ورأيها في اتفاقيات التبادل الحر وتدبير الحقل الديني والأوقاف، بالإضافة إلى تجنبها طرح موضوع حقوق الانسان إلا بشكل ثانوي.

كما أن قراءة مفصلة في التوصيات التي خرجت بها لجنة النموذج التنموي الجديد تؤكد استنتاجات هذا البحث من حيث أن ما جاءت به اللجنة المذكورة قد يكرس الوضع التنموي القائم ويؤدي إلى إعلان فشل جديد في أفق سنة 2035 وإطلاق مبادرة جديدة تحت مسمى آخر كما حصل منذ بداية الاستقلال.

ومن بين المخاطر المهددة للتنمية المرجوة، هناك الفساد الإداري الذي يشكل حقيقية معترف بها داخليا وخارجيا ولا يمكن معه اعتماد أي نموذج تنموي، خاصة وأن أية برامج تنموية أو سياسات عمومية كيفما

كانت جودتها وبرامجها، لا يمكن أن يكون لها أي أثر في الواقع إذا استمر الفساد والريع والرشوة والإفلات من العقاب، وهي تمثلات تظهر على صعيد البنيات الإدارية التي لازالت تتسم بالتركيز الشديد والمركزية المفرطة والبطء في المساطر وتعقيداتها، بحيث أن القواعد التقليدية للتسيير الإداري الجامدة منذ سنوات طويلة، لم تتكيف مع المتطلبات الجديدة للعصر الحديث، ذلك أن الإدارة كمجموعة من التدخلات القانونية والسياسية والتقنية، تؤثر وتتأثر ببنية محيطها الترابي والوطني والدولي، إذ لا بد للإدارة العمومية اليوم من تبني استراتيجية وآليات جديدة من أجل مواكبة تطور الادارة العمومية، بحيث أن النموذج التنموي الحالي لن ينجح في ظل وجود إدارة ضعيفة.

إلا أن أهم المخاطر المهددة للنموذج التنموي الجديد لا تتمثل فقط في السياسات الحكومية التي لا تتمتع بالجرأة الكافية في سن قوانين تدفع بترسيخ الديموقراطية والحكامة وحقوق الإنسان، كإقدام الحكومة الحالية على سحب مشروع القانون رقم 10.16 المتعلق بتجريم الإثراء غير المشروع الذي تم إعداده سابقا، وتجميدها للاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد التي سبق وأن أعدتها عدة قطاعات حكومية، بل أيضا في العديد من التراجعات على المكاسب التي حققتها اللامركزية.

فقد عملت الحكومتين السابقة والحالية على سحب مجموعة من الاختصاصات التي كانت تتمتع بها الجماعات الترابية، لصالح الدولة المركزية، كما هو الشأن بالنسبة لتراجع الدولة عن اختصاص بناء المؤسسات التعليمية من طرف الجماعات التي كانت قد حولتها لها في أواخر التسعينيات من القرن الماضي، ورئاسة كل من اللجنة المكلفة بمراجعة اللوائح الانتخابية واللجنة المحلية للتنمية البشرية، بالإضافة إلى إلغاء بند الحساب الخصوصي المتعلق بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية الذي كان مفتوحا في ميزانيات الجماعات الترابية. وكان آخر هذه التراجعات سحب اختصاص زجر المخالفات في ميدان التعمير لفائدة السلطة المركزية ممثلة في السلطة المحلية المعينة.

إن عملية إصلاح الإدارة العمومية، خاصة إدارة الجماعات الترابية بما يتماشى مع توجه النموذج التنموي الجديد، تستوجب نظاما متكاملا يتبنى الحكامة الجيدة في المقام الأول، وهي حكامة تفترض وجود نظام محدد من المحاسبة والمسؤولية والشفافية في تدبير الشأن العام الترابي التي تستدعي تغيير أنماط التدبير التقليدية باعتماد أسلوب التدبير المقاولاتي وتحديد العمليات والآليات السياسية والمؤسسية اللازمة لذلك، بالإضافة إلى ضرورة تبني المقاربة التشاركية والانفتاح على المواطنين والتواصل الفعال بينهم.

من خلال هذا البحث الذي مكن من الاطلاع على واقع الجماعات الترابية في التنمية والذي تبين من خلاله وجود عدة عراقيل يجب تجاوزها عن طريق اتخاذ مجموعة من التدابير التي ستمكن الجماعات الترابية من أن تتحول إلى فاعل رئيسي في النموذج التنموي المغربي، وهو ما يقود إلى تقديم التوصيات التالية:

- التقليل من حدة الرقابة على الجماعات الترابية بما فيها الرقابة المالية والإدارية، وإحداث نوع واحد من المراقبة وهي المراقبة البعدية. فالمنتخب محليا وجهويا له كامل الصلاحية في تنظيم وتسيير جماعته والإشراف عليها ما دام يسيرها بنزاهة وكفاءة ومسؤولية، وإلا فإنه سيحاسب من طرف القضاء دون الإدارة.
- إحداث المدونة العامة للجماعات الترابية لتجاوز القوانين المتناثرة المتعلقة بالجماعات الترابية.
- وضع برامج للتكوين متعددة السنوات تغطي الفترة الانتدابية كاملة، أي ست سنوات لفائدة مستشاري مجالس الجماعات الترابية وإحداث آلية إلزامية لحضورهم لحصص التكوين، كالتجريد من العضوية لمن لم يحضر هذه التكوينات لثلاث مرات متتالية أو متفرقة. ويجب أن يشتمل هذا التكوين على مواضيع متعددة أولاها يدور حول القوانين المنظمة للجماعات الترابية خاصة نظام المنتخب والإدارة والمالية والتدبير والتسويق الترابي والحكامة حتى يكونوا على بينة من حقوقهم وواجباتهم.
- تعديل القوانين التنظيمية عن طريق حذف المواد التي تلزم الجماعات الترابية بعرض مقرراتها ذات الوقع المالي على التأشير من طرف سلطة المراقبة، وهو ما يعني جميع مقررات هذه المجالس نظرا لكون اتخاذ المقررات وتنفيذها لا يمكن أن يتم بدون نفقات.
- حذف المواد المتعلقة بالتأشير على ميزانية الجماعات الترابية.
- خلق فضاءات اقتصادية جهوية حرة ومتخصصة قصد جلب الرساميل الوطنية والدولية تكون الجماعات الترابية هي محدده وممونه ومسيره مما يسمح باندماجها بشكل أفضل في الاقتصاد الوطني.
- اعتماد اسلوب التعاقد في اتخاذ المبادرات والتدخل في إطار إعداد برنامج عمل جماعي لوضع استراتيجيات متكاملة وبعيده المدى، حيث أصبح لزوما التوجه نحو طرق فعالة للتدبير كفتح المجال لحكامة تشاركية وتعبئة المجتمع المدني.
- تجديد التعاقد المجتمعي الذي يحدد الاختصاصات ويمنع تداخلها ويقر تطبيق مبدأ ربط المحاسبة بالمسؤولية.
- وضع برامج تنموية تترجم التعاقد السياسي في إطارها بين المنتخبين والناخبين، تعقبه محاسبة متواصلة عبر المؤسسات التمثيلية ومنظمات المجتمع المدني والإعلام خاصة الناخبين بمناسبة انتخابات تجديد المجالس التي تمكنهم من محاسبة المسؤولين سياسيا إما بتجديد الثقة أو اختيار بديل أكثر فعالية .
- إحداث القانون المنظم للمجالس الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على المستوى الجهوي يعمل على دعم مشاركة الفاعلين الجهويين في إعداد السياسات العمومية.
- ربط نقل جزء من موارد الدولة إلى الجماعات الترابية بمدى احترامها لمعايير الحكامة.
- إحداث هيئة وطنية للاقتصاد الاجتماعي وهيأة أخرى مماثلة على الصعيد الجهوي وذلك لتدعيم الاقتصاد الاجتماعي.

- وضع إطار قانوني يتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني يأخذ بعين الاعتبار مفهوم اللامركزية الاقتصادية الذي يضمن مشاركة أفضل للجماعات والأفراد الذين يواجهون عقبات مختلفة للوصول إلى سوق العمل والسلع والخدمات التي ينتجها الاقتصاد التقليدي.
- نقل الاختصاصات التأديبية التي لا زالت بيد سلطة المراقبة، للقضاء الإداري، خاصة قرار توقيف المجالس الجهوية من طرف السلطة المكلفة بالداخلية والتوقيف المؤقت للرئيس وأعضاء المجالس المنتخبة، في انتظار إصدار القضاء الإداري لقراره بهذا الخصوص.
- ضرورة تحفيظ ممتلكات الجماعة وتصفية وضعيتها القانونية وتحيين كناش مشمولات أملاك الجماعة ومسك سجلات للجرد.
- على الصعيد الضريبي، أضحى من الضروري تعزيز التوازنات المالية من خلال إصلاح يوسع الوعاء الضريبي، مما سيمكن من إعادة ضخ موارد مالية في النشاط الاقتصادي، وبالتالي مكافحة الغش والتهرب الضريبي.
- الفصل بين مهام تحديد وعاء الرسوم وتصفيتها ووضع الأوامر باستخلاصها، مما سيمكن من تجاوز معضلة تراكم الباقي استخلاصه والذي يقارب في كثير من الجماعات نصف تحصيلها من الضرائب والرسوم.
- استغلال الأملاك الجماعية ومراجعة السومة الكرائية، وزجر أي تهاون أوتواطئ بهذا الخصوص.
- تأطير علاقات التشارك فيما يتعلق بالاختلالات الناتجة عن عدم احترام القانون بخصوص الإعانات الممنوحة للجمعيات، وذلك من خلال وضع برنامج تحدد فيه البيانات والوثائق وموضوع الإعانة وكيفية صرفها.
- تحويل بعض أراضي الدولة لفائدة الجماعات الترابية وإدراجها ضمن ممتلكاتها الخاصة حتى تتمكن من إقامة المشاريع وتطوير الاستثمار.
- تطوير الرقمنة واللحاق بالتطور التكنولوجي الذي يسير بسرعة فائقة على المستوى الوطني واستثمار ذلك في المرافق العمومية المحلية لتقديم الخدمات بجودة وفعالية، وليس الاكتفاء بمد المواطنين ببعض الوثائق التي تمكنهم من إمكانية سحبها إلكترونيا وملئها يدويا.
- تمكين الجماعات الترابية من سلطات تقريرية دون مراقبة إدارية على الأقل في مجالات محددة لها علاقة بتنفيذ البرامج التنموية، مما سيخلق مناخ يسوده التنافس بينها.
- تقنين تبادل الخبرات بين الجماعات الترابية التي تنجح في تنفيذ برامجها التنموية بنسب تفوق 80% خلال الفترة الانتدابية للمجالس المنتخبة.

- تعبئة ومشاركة جميع الشركاء الاجتماعيين لإنجاح تنفيذ النموذج التنموي الجديد الذي يتوقف على مدى انخراط الفاعلين في التنمية وعلى ملاءمة الاستراتيجيات والجهود مع الطموح الذي يعبر عنه النموذج التنموي الجديد.
- تفعيل مبادئ الحكامة ومختلف التوصيات الصادرة عن مؤسسات الحكامة.
- إصلاح الجهاز الإداري وفق المبادئ الدستورية بتغيير أسلوب العمل الجماعي من أجل تنفيذ الإصلاحات بوثيرة ثابتة وتجاوز مختلف أشكال مقاومة التغيير في ظل إصلاح سياسي مؤسس لديمقراطية حقيقية ومناخ اقتصادي حر يجمع بين الأهداف الوطنية الكبرى وضرورات التنافسية والحد من الاحتكار المزمن لوسائل الإنتاج.

– التحديد الدقيق لعلاقة الجماعات الترابية مع المركز، بحيث لا يمكن أن تتحقق التنمية إلا بتوفر القدرة على البت في الصلاحيات وليس مجرد تحديد صلاحيات جماعات ترابية تبقى دائما مقيدة، حتى يتحمل كل طرف مسؤوليته، ولا يلقي طرف بالمسؤولية على الطرف الآخر، لاسيما وأن الدولة تجد مخرجا او تبحث عن منافذ بدون مساءلة.

– تغيير طبيعة العلاقة التي تربط الدولة المركزية بالجماعات الترابية، وبناؤها على أسس مغايرة تماما لما هي عليه الآن، بعلاقة تؤسس على مبادئ ديمقراطية، كالثقة والتشاور والتعاون، وعلى قواعد جديدة في التدبير الوطني / المحلي، كالمسؤولية والفعالية والمردودية. إذ ان أنجع القواعد في الإدارة والتدبير والتسيير هي تلك المبنية على أساس اكتساب الثقة والتحلي بالنزاهة والمسؤولية والتحفيز والتشجيع المادي والمعنوي.

لائحة المراجع المعتمدة

I. المراجع باللغة العربية

الكـتـب

- د. محمد البكوري، "النموذج التنموي الجديد، الأسس النظرية الكبرى"، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط 2021.
- د.محمد ياقين، "الفرد والمجتمع في السوسيولوجيا الكلاسيكية"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2020
- عبدالرفيع زعنون، "تدبير التنمية الترابية بالمغرب، دراسة مقارنة"، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020.
- محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية و اللاتمركز الإداري، الطبعة الاولى 2019، الرباط.
- د.رشيد السعيد، كريم لحرش، "الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية"، مكتبة الرشاد، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، أبريل2017.
- د.محمد حركات، "تأثير المصالح المتعارضة في تكوين السياسات المالية والنقدية، التجربة المغربية" ورقة نقدية بحثية مقدمة إلى ندوة "تعارض المصالح في الدولة والمجتمع" التي عقدتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد في بيروت، 2015 منشورة ضمن مؤلف جماعي ج1 المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات 2017.
- كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدارالبيضاء، الطبعة الثالثة،2017.
- حميد أبولاس :الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة دراسة مقارنة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 134 - 135 ماي غشت2017 .
- عبد المالك إحزرير، محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات، جامعة مولاي اسماعيل مكناس كلية الحقوق مكناس، مطبعة سجلماسة، 2016-2017.
- ريشارد بول، ليندا إيلدر،"التفكير النقدي كأداة لحل مشكلات العمل والحياة الخاصة" ترجمة عمرو سلام، أحمد حالي. E.Kutub 2016.
- المحجوب الدربالي "جبايات الجماعات الترابية دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري"، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2016.
- سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، طبعة 2016.
- عبد الفتاح بلخال ومحمد باس منار، التنظيم ا إ لداري، دار أ أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2016.
- ابراهيم كومغار، التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي في ضو القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، طبعة 2016 .
- د.خالد صديق،"مؤسسة الوالي والعامل :بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي العدد 45 الطبعة الاولى
- نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية دراسة تحليلية- مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع- الرباط، الطبعة الأولى/2015.

- د. محمد الأعرج، القانون الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، طبعة2015 .
- د. بنشريف مولاي محمد، الديمقراطية التشاركية بين الإطار النظري والممارسة الواقعية، مطبعة الراشيدية، كرافي، الطبعة الأولى2015 .
- د.عبدالله شنفار: الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية - دراسة في القرار المحلي، مطبعة المعرفة، مراكش، طبعة 2015.
- د. نجيب المصمودي: "الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمج" سلسلة الحكامة الترابية ودراسات السياسات، مطبعة الخليج العربي، تطوان، الطبعة الأولى نونبر 2014.
- رشيد مرابط، التدبير الحديث: الأسس والمفاهيم النظرية والعملية، Les presses du savoir، ط1 سنة 2014.
- إبراهيم العيسوي، "العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية "، بيروت : المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات سنة 2014.
- المودني عبد اللطيف، الدينامية المحلية وحكامة المدن"، منشورات أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب سنة 2013
- عبد الحليم فضل الله، "توزيع المهام بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف الاجتماعية"، ضمن " دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية "، مجموعة مؤلفين، ط1 بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013 .
- عبد القادر باينة، الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية، الهيئات المتخصصة في المشاركة في مراقبة التدبير الإداري، ج ،1مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى، 2012.
- د. تشالز كوبشان "العالم الذي لا ينتمي لأحد: الغرب، البقية الناهضة والانعطافة العالمية القادمة" ترجمه إلى اللغة العربية د. علاء الدين أبو زينة. جريدة الغد الأردنية بتاريخ 11 فبراير 2012 .
- سعيد بوجروف، الجهة والجهوية بالمغرب: أي مشروع لأي تراب؟، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ط 1 سنة 2012.
- محسن الندوي، "أهمية الإدارة الإلكترونية في عصر العولمة"، مجلة شؤون استراتيجية، مطبعة الخليج العربي، تطوان، العدد4، نونبر- يناير2011.
- بهيجة هسكر: الجماعة المقاولة بالمغرب الأسس، المقومات والرهانات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبع طوب بريس، الرباط، ط ،1. 2010
- د.حميد أبولاس، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، مطبعة سبارطيل، طنجة 2010.
- د.عبد الكبير يحيا،" تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب :نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشوارات المجلة المغربية للإدارة و التنمية .مطبعة دار النشر المغربية، الطبعة الاولى 2010 ، العدد84 .
- جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية، مكتبة الرشاد، ط1 سنة2009
- د.اسماعيل عمران، "التنمية السياحية بالمغرب تطلعات وتحديات ومفارقات" الجزء الثاني، الطبعة الأولى مطبعة دار القلم الرباط 2009 .

- د.طارق المجدوب، الإدارة العامة والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009.

- د. صلاح الدين اكريلان : الميثاق الجماعي، قراءة تحليلية، .بدون دار النشر، الطبعة الأولى2009 ، savoir print

- د.محمد شقير، "تطور الدولة في المغرب: إشكالية التكون والتمركز والهيمنة" مطبعة أفريقيا الشرق 2006.

- د. أماريا صن،" التنمية حرية، مؤسسات حرة وإنسان متحرر من الجهل والمرض والفقر"، ترجمه إلى العربية د.شوقي جلال، سلسلة عالم المعرفة، ماي 2004.

- محمد حركات، "الاقتصاد السياسي وجدلية الثروة والفقر "ط1 الرباط : مطبعة المعاريف الجديدة، 2002

- ريمي لوفو، "الفلاح المغربي كمدافع عن العرش"، ترجمة محمد بن الشيخ، مراجعة عبداللطيف حسني، منشورات وجهة نظر، مطبعة النجاح، الجديدة، 1976.

- د.محمد الأعرج، طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد101 ط2.

- د. رضوان زهرو نموذجنا التنموي الجديد من أجل تعاقد جديد، منشورات مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، بدون مطبعة.

أطروحات جامعية

- د.المكحول الحسين أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام "رهان الاستقلال المالي للجهات بين النص القانوني والواقع العملي"،2020 -2019 ، كلية العلوم القانونية والسياسية جامعة الحسن الأول سطات.
- فؤاد أحلوش، الجهوية المتقدمة ورهان تحديث ودمقرطة هياكل الدولة والجماعات الترابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2017-2018.
- شفيق الصنهاجي، التنمية الترابية من خلال المشاريع المهيكلة الكبرى – اقليم الفحص انجرة نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم . القانونية الاقتصادية والاجتماعية طنجة، سنة2018-2017 .
- عبد الواحد الخمال، الحكامة الترابية على ضوء مسار وتحولات اللامركزية الترابية نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بطنجة، السنة الجامعية 2016-2017.
- سناء حمرالراس،"التدبير المالي بين اكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016-2017
- عبد العزيز مرزاق: "الحكامة البيئية وتنمية الاستثمارات بالمغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق بسطات 2017..

- فاطمة الزهراء أقبوش، التحديث الإداري وعلاقته بمناخ الأعمال، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2016/2017.
- رشيد أجلاب، دور اللاتمركز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2016-2015 .
- حفصة الرحماني، التدبير الاستراتيجي للتراب و المخططات الجماعية للتنمية أية آفاق و أية رهانات، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2014 -2015.
- منية عياد : المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا ، السنة الجامعية - 2014 2015
- عبد الواحد مبعوث " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية أكدال – بالرباط. السنة الجامعية 2014-2015
- أمل بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص الأنظمة القانونية القضائية الإدارية المقارنة، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2014-2015.
- د. محمد الدريوش " التسويق الترابي و رهان التنمية المحلية بالمغرب : نموذج جهة مكناس تافيلالت و افاق مشروع الجهوية المتقدمة "أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، ظهر المهراز فاس،السنة الجامعية 2014-2015.
- د.إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015-2014.
- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ورهان التنمية الترابية بالمغرب – محاولة تقييم عام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2014-2013
- محمد الداودي ":الإدارة العمومية واشكالية التنمية الاقتصادية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة،-2013 2012.

د.عبداللطيف برحو: "ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – طنجة – السنة الجامعية 2009 – 2010

- عزيزي مفتاح، " اللامركزية : من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال– الرباط2000-2001.

المقالات

- مصطفى بلكوزي، مقال حول الجهوية المتقدمة رافعة لإنجاح النموذج التنموي الجديد، قراءات متقاطعة حول مكانة ودور الإدارة في التقرير حول النموذج التنموي الجديد، إصدارات المرصد المغربي للإدارة العمومية -يناير 2022.
- د. ادريس كجي، التنمية الترابية مرتكز لترسيخ النموذج التنموي الجديد، أي مدخلات لأي مخرجات، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، العدد4 سنة 2021 .
- حميد أبو لاس: "ضرورة تلازم اللامركزية باللاتركيز الإداري لتعزيز التقائية السياسات العمومية الترابية وإنجاح ورش الجهوية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد ماي – يونيو 2020.
- د. مقال تحت عنوان الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية في قانون مالية 2016، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية أبريل 2020.
- مصعب التيجاني، العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية، التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري واعتماد القانون، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، 2019.
- مديرية الميزانية بوزارة الاقتصاد المالية، ملف حول" القانون التنظيمي للمالية: رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي"، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 35 غشت 2019.
- د.لحسن حداد مقال تحت عنوان " جدلية السياسي والتنموي" منشورات ملتقى الطرق، 2019
- نجوى رويني، "مقارنة في أسس تكوين العقد ،" مقال منشور في المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، العدد 3 سنة 2019.
- د. سعيد كمني وعبد الله الجوي والأنصاري إبراهيم، مقال تحت عنوان "التقطيع الجهوي وإشكالية انشطار التراب المحلي بين الحدود الإدارية والمجال الوظيفي"،حالة بني ملال خنيفرة وازغار زيان، مجلة الدراسات الإفريقية وحوض النيل العدد السادس أكتوبر 2019،مجلد 2 المركز الديمقراطي العربي –برلين.
- عبد الله شاهي، التدبير الجهوي الحديث: آليات التفعيل ومناهج التطبيق، مجلة منازعات الأعمال، عدد 45، أكتوبر 2019.

- فدوى تزيت، الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية بالمغرب، مجلة القانون والأعمال، العدد 43، أبريل 2019.
- محمد ملاح، أثر اللاتمركز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد الخاص رقم 15 سنة 2019.
- منية بنلمليح: المقاربة التشاركية وأهميتها في تدبير السياسات العمومية الجهوية: برنامج التنمية الجهوي نموذجا، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 17، أكتوبر 2019.
- ياسر عاجل، تحديات تحديث الادارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 146 ماي يونيو 2019.
- محمد المستاري، تحديات وإكراهات سياسة الجهوية المتقدمة بالمغرب، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد5 ، سنة 2018.
- عبد العالي الفيلالي، الحكامة التشاركية في إعداد برنامج التنمية الجهوية في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، مجلة دفاتر قانونية- سلسلة دفاتر إدارية، العدد 4، 2018.
- صفية لعزيز، الجهوية المتقدمة كأحد دعائم النموذج التنموي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 143 نونبر دجنبر 2018 .
- خالد صديق، مؤسسة الوالي أو العامل: بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي28، الطبعة الأولى، 2018.
- نصيرة الحيوني، تسويق الرأسمال الترابي من منطلق آليات التعاون اللامركزي، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، عدد 5-4، 2018
- مقال للدكتور عبدالسلام الصديقي، وزير التشغيل والشؤون الاجتماعية سابقا "في الحاجة إلى العودة إلى العمل بالتخطيط" منشور بجريدة هسبريس الإلكترونية بتاريخ 17 يناير 2018
- د.عبدالحفيظ أدمينو " اللاتركيز يوسع صلاحيات العمال ويعيد إنتاج مركزية جديدة" المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية بتاريخ 20 نونبر 2018 .
- د.خليد المرابط، الحرية التعاقدية و الفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 143 ، نونبر-دجنبر 2018
- عبد الحفيظ ادمينو "التعاقد بين المديريات المركزية والمديريات الجهوية وترسيخ التدبير اللامتمركز" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 140 مايو-يونيو 2018 .
- د.علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134- 135، ماي 2017.

- د.المكي السراجي :"دراسة نقدية للسلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،عدد مزدوج 27/28، ماي -غشت ،2017.
- د.منية بنلمليح، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 12، أكتوبر 2017.
- محمد صدوق، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع :الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج2017 .
- توفيق بنحدو " التخطيط الاستراتيجي رهان لتحقيق التنمية الترابية" مقال منشور ضمن المؤلف الجماعي" التنمية الترابية والحكامة المنتظرة، مراكش، مؤسسة آفاق، 2017.
- علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134- 135، ماي 2017،.
- محمد بوكطيب، السياسة العمومية اللامركزية واللاتمركز، الميدان والوسيلة، مجلة المنارة القانونية والإدارية عدد خاص 2017 .
- محمد حميمز: تنزيل الجهوية المتقدمة بين إخفاقات المقاربة التقنية والزامية التأطير السياسي، حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية عدد مزدوج 2-3 السنة 2017
- خليد المرابط، "دينامية السياسة الترابية على ضوء مبداي التدرج والتمايز بالمغرب، محاولة لتدقيق المفاهيم واستشراق لمجالات التطبيق، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد 135 - 134 ،2017
- الطيب البركان، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية، مجلة المنبر القانوني عدد 02 ، مطبعة المعارف الجديدة دار السلام، الرباط، طبعة 2017
- يونس أبلاغ، السياسات العمومية في ضوء القرانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 14، 2016 .
- عبد اللطيف برحو ،مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة و متطلبات التنمية ،منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ،سلسلة مواضيع الساعة ،عدد 97 ،الطبعة الثانية ، سنة 2016.
- د.جمال أحلوش، طرق صياغة السياسات العمومية الترابية والإكراهات المرتبطة بها، مجلة القانون والأعمال، عدد 6، يونيو 2016.
- د.محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 9، سنة 2015.
- د. بكشوا محمد. "الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، الحكامة الترابية، من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 32/31 مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، سنة 2015.

- محمد شاووش "أبعاد التنمية بين رهان الحكامة وإعداد التراب المحلي". المجلة المغربية للتدقيق والتنمية العدد 38 /2014.
- د.ريمي هيريرا، الأدوار السياسية للفكر الاقتصادي المهيمن، ترجمة أحمد زوبدي، مجلة المستقبل العربي، لبنان، العدد 407 ، 2013.
- د.أمال بلشقر،" التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المندمجة"، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد 39، 2013.
- حنان القادري: المقاربة الجديدة لتقييم التدبير الترابي على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مجلة المنارة للدراسات 62 القانونية والإدارية، العدد الأول يناير 2012.
- د.الخزان بوشتى، "تثمين الموارد الترابية والتنمية المحلية بفاس الكبرى" مجلة المجال الجغرافي والمجتمع المغربي ،خاص بالتنمية الترابية بالمغرب : الرهانات، الاستراتيجيات والفاعلون، مجلة نصف سنوية، العدد 13، سنة 2011.
- د. الأعرج، محمد،" قراءة أولية في القانون رقم 17.08 بمثابة ميثاق للتنظيم ىٰ الجماعي،" الميثاق الجماعي الجديد :مراجع تطور التدبير الجماعي بالمغرب وارساء أسس اللامركزية أي مستقبل للسياسات العمومية المحلية؟، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 4، سنة 2009.
- د.عبدالاله سطي "استراتيجية التنمية البشرية في المغرب" مجلة الحوار المتمدن، مواضيع وأبحاث سياسية، العدد 1622 سنة 2006.
- جنان لحسن، العالم القروي في البحث الجغرافي .مجلة دفاتر جغرافية، العدد 9، كلية داب والعلوم الإنسانية، ظهر المهراز فاس .
- د. حسني مصطفى "التجربة الجهوية وسياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 33.
- عزة جلال هاشم، الثقافة السياسية الصينية، السياسة الدولية، العدد 132 أبريل 1998.
- حسن طارق، "حكامة السياسات العمومية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 44.
- مريم الخياري " النموذج التنموي المغربي خلال نصف قرن بين الطموح الداخلي و الإكراهات الخارجية " مقال منشور بموقع www.marocdroit.com
- خالد باهو، "مبدأ سلطان الإرادة والاستثناءات الواردة عليه في القانون المغربي، مقال منشور بالموقع الالكتروني www.marocdroit.com
- مقال بعنوان "الإدارة الالكترونية: الواقع والمعيقات والرهانات " www.sajplus.com
- د.محمد الصياد، مقال تحت عنوان : النموذج الرأسمالي الإسكندنافي
http://www.alkhaleej.ae/analyzesandopinions

محاضرات وندوات

- د.لحسن ملال وزهير لعميم، ندوة حول متطلبات اللاتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية/ألمانيا برلين العدد الرابع عشر فبراير 2022.
- د.محمد أيت حسو، "التخطيط الاستراتيجي والتغيرات المجالية: أسس ورهانات التنمية الترابية بالمغرب"، مداخلة بجامعة القاضي عياض سنة 2019 .
- ندوة موضوعاتية حول "الفوارق المجالية وتحديات التضامن بين الجهات" سنة 2019 .
- اشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بمدينة أكادير سنة 2019.
- ماكس غالين، ندوة فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال إفريقيا، من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية، مؤسسة فريدريش إيبرت، تونس، 2018.
- ندوة علمية في موضوع "الجهوية، الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب: بين إشكالية التصور وتحديات التنزيل 04و05 أبريل 2018"، جامعة ابن زهر كلية الآداب والعلوم الإنسانية، القطب الجامعي آيت ملول.
- "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور2011 وانتظارات التنزيل التشريعي"، أشغال ندوة الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، يومي 17-18 ابريل، الرباط،2016.
- ندوة حول موضوع " العولمة الرأسمالية وأثرها على اقتصاديات الدول النامية" : الندوة العلمية الأولى لكلية الإدارة والاقتصاد، 24 - 25مارس ،2015 الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، مركز الكتاب الأكاديمي.
- القصبي محمد، الزرهوني محمد، وبوعلام محمد "الاقتصاد الاجتماعي سند للتنمية الترابية بالمجال الجبلي، أشغال الدورة الثالثة لمنتدى التنمية والثقافة لإغزران إقليم صفرو فاتح يونيو 2013
- د.المختار بنعبدلاوي: "إنتاج النخب وتدويرها في المغرب، نخب مغاربية: الخلفيات، المسارات والتأثير"، أعمال ندوة المنتدى المغاربي الثاني، منشورات مدى، الدار البيضاء، المغرب، سنة 2012
- دراسة إستراتيجية أجراها قطاع البيئة، حول تنفيذ ومتابعة أهداف التنمية المستدامة للمغرب منشورة بالوقع الرسمي لوزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة.
- دراسة أنجزها المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية سنة 2000 حول الحق في التنمية في المغرب بين العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأهداف الألفية للتنمية.

د. محمد عتيق، مركز الآداب والعلوم الإنسانية، القطب الجامعي آيت ملول، ندوة علمية حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب.

الـتـقـــارير

- تقرير المدير العام لمنظمة العمل الدولية "الدفع قدما بالعدالة الاجتماعية"، التقرير الأول ، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 111، مكتب العمل الدولي، جنيف. سنة 2023.
- تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول "إنجاز أهداف التنمية المستدامة بالمغرب :الوضعية الراهنة والتحديات الرئيسية" سنة 2022.
- تقرير البنك الدولي حول "دعم مسيرة المغرب نحو بناء القدرة على الصمود لمجابهة الكوارث وتغير المناخ" بتاريخ 11 غشت 2022 ، ملخص النتائج، منشور على موقع البنك الدولي.
- تقرير البنك الدولي حول المغرب تحت عنوان" لامركزية الإدارة الحضرية وتحديثها" سنة 2022
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021.
- التقرير السنوي الصادر عن المعهد المغربي لتحليل السياسات المتعلق بمؤشر الثقة وجودة المؤسسات برسم سنة 2021
- تقرير لجنة القطاعات الاجتماعية بمجلس النواب مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحمايةالاجتماعية، الدورة الاستثنائية برسم السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة 2021.
- تقرير حول الحسابات الخصوصية المرفق بمشروع قانون المالية برسم سنة 2021.
- تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالمنظومة الصحية، مجلس النواب، أبريل 2021.
- تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول أثر جائحة كورونا على التنمية ص 17 سنة 2021.
- التقرير العام للمندوبية السامية للتخطيط برسم سنة 2021.
- تقرير البنك الدولي حول التعليم في البلدان العالم النامية بتاريخ 22 أكتوبر 2021.
- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت عنوان "الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في المغرب" سنة 2021.
- تقرير البنك الدولي في إطار الشراكة مع المغرب 2024/2019 بتاريخ 01 نونبر 2021.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و 2020
- تقرير البنك الدولي تحت عنوان "وثيقة معلومات برنامج الجيل الأخضر المغربي"، بتاريخ 25 شتنبر 2020 .
- تقرير تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب من طرف المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء بتاريخ 13 يناير 2020 .
- التقرير السنوي المندوبية السامية للتخطيط حول مؤشرات التنمية البشرية لسنة 2020.
- التقرير السنوي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها لسنة 2020.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي " الحكامة الترابية، رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة" 2019
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي" من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد سنة 2019

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول النموذج التنموي الجديد، "فعلية الحقوق والحريات في المغرب، من أجل عقد اجتماعي جديد"، سنة 2019
- تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والهيأة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي" إطار الأداء لتتبع الرؤية الاستراتيجية في أفق 2030 الصادر سنة 2019،
- تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع البنك الدولي: الفقر والرخاء المشترك في مغرب الألفية الثالثة سنة 2019.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "العقار في المغرب: رافعة أساسية من أجل تحقيق التنمية المستدامة والإدماج الاجتماعي" سنة 2019
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تحت عنوان الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة. سنة 2018.
- تقرير حول "الديناميات والتفاوتات المجالية "، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة \ مديرية إعداد التراب الوطني والتعمير، يناير2018 .
- تقرير وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية: "اللاتمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة" مجلس النواب، 28 نونبر 2017.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الفوارق الاجتماعية والمجالية سنة 2017
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي " إنجاح الانتقال نحو المدن المستدامة" 2017.
- تقريرالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تغيير النموذج المعتمد من أجل بناء صناعة في خدمة تنمية مطردة ومدمجة ومستدامة سنة 2017 .
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "إنجاح الانتقال نحو المدن المستدامة" الملحق رقم 1 سنة 2017.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "وضع وديناميةالحياة الجمعوية" سنة 2016
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية" إحالة ذاتية تحمل رقم 2016/22.
- تقرير تقييم السياسات العمومية من قبل مجلس النواب سنة 2016 .
- تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول التقطيع الاداري لسنة 2015.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات، ماي 2015 .
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، سنة 2015.
- تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم، سنة 2014 "الصادر تحت عنوان "المخاطر والفرص : إدارة المخاطر من أجيل التنمية".
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: " الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج 27 يونيو 2013

- التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول التقائية الاستراتيجيات والبرامج القطاعية سنة 2013.
- تقريرالمرصد الوطني للتنمية البشرية، "تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2005-2010) وآثارها على الساكنة المستهدفة" ابريل 2013،
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تحليل وتوصيات، 2013.
- تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية بالمغرب، سنة 2005 " المغرب الممكن، الطبعة الأولى، الدارالبيضاء.
- تقرير البنك الدولي، " الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمين والمساءلة "، سنة 2003 .
- تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشورات الأمم المتحدة سنة 2003.
- التقرير العام للمناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري تحت شعار " الإدارة المغربية وتحديات 2010" سنة 2002.

تقرير مـؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، سنة 1995، منشورات الأمم المتحدة، الفصل الأول، القرار1 المرفقان الأول والثاني.

النصوص القانونية

- الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011 ج ر عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- الدستور المغربي لسنة 1996 الصادر تنفيذه بموجب الظهير رقم 1.96.157 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 ج ر عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996.
- الدستور المغربي لسنة 1992 الصادر تنفيذه بموجب الظهير رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992 ج ر عدد 4172 بتاريخ 14 أكتوبر 1992.
- الدستور المغربي لسنة 1972 الصادر تنفيذه بموجب الظهير رقم 1.72.061 بتاريخ 10 مارس 1972 ج ر عدد 3098 بتاريخ 15 مارس 1972.
- الدستور المغربي لسنة 1970 الصادر تنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.70.177 بتاريخ 31 يوليوز 1970ج ر 3013 مكرر بتاريخ فاتح غشت 1970.
- الدستور المغربي لسنة 1962 الصادر تنفيذه بموجب ظهير شريف ج ر عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962.
- الدستور الاسباني لسنة 1978 كما المعدل سنة 2011.
- دستور جنوب إفريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012.
- القانون رقم 83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.23.53 بتاريخ 12 يوليوز2023، ج ر عدد 7213 بتاريخ 17 يوليوز2023 .

- القانون رقم 08.22 بإحداث المجموعات الصحية الترابية، الصادر بتنفيذه ظهير 1.23.50 بتاريخ 28 يونيو 2023، ج ر عدد 7213 بتاريخ 17 يوليوز2023.
- القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 23 مارس 2021، ج ر عدد 6975 بتاريخ 5 ابريل 2021
- القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.77 صادر في 9 دجنبر 2022 ج ر عدد 7151 بتاريخ 12 دجنبر 2022.
- القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.76 صادر في (9 دجنبر 2022) ج ر عدد 7151 بتاريخ 12 دجنبر 2022 .
- القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.86 صادر في 26 يوليوز 2021 ج ر عدد 7007 بتاريخ 26 يوليوز 2021.
- القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1-21-58 صادر 14 يوليو 2021 ج ر 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021.
- القانون رقم 36.21 المتعلق بالحالة المدنية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.81 بتاريخ 14 يوليوز 2021 ج ر عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021 .
- القانون رقم 46.19المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.36 الصادر في 21 أبريل 2021 ج ر عدد 6986 بتاريخ 13 ماي 2021 .
- القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.96 الصادر في 26يوليوز 2021. ج ر عدد 7007 بتاريخ 26 يوليوز 2021.
- القانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.21.74 بتاريخ 14 يوليو 2021 ج ر عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021.
- القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.20.06 بتاريخ 6 مارس 2020 ج ر عدد 6866 بتاريخ 19 مارس 2020.
- القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.20.77 بتاريخ 8 أغسطس 2020. ج ر عدد 6908 بتاريخ 13 أغسطس 2020.
- قانون المالية رقم 65.20 للسنة المالية 2021 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.90 الصادر في 16 ديسمبر 2020، ج ر عدد 6944 مكرر 18 ديسمبر 2020.

- القانون رقم 07.20 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 بتاريخ 31 دجنبر 2020 ج ر عدد 6948 بتاريخ 31 دجنبر 2020 .
- القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18 صادر في 13 فبراير 2019 ج ر عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير 2019 .
- القانون الإطار رقم 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1-19-113 بتاريخ 09 غشت 2019 ج ر عدد 6805 بتاريخ 19 غشت 2019.
- القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.17.112 بتاريخ 2 يناير 2018ج ر عدد 6640 بتاريخ 18 يناير 2018.
- القانون رقم 61.16 المحدثة بموجبه وكالة التنمية الرقمية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.17.27 الصادر في 30 غشت 2017، ج ر عدد 6604 بتاريخ 14 دجنبر 2017.
- القانون رقم 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتعيير وتتميم القانون رقم 17.99 المتعلق بمدونة التأمينات، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.16.152 بتاريخ 25 غشت 2016 ج ر عدد 6502 بتاريخ 22 شتنبر 2016.
- القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16,124 بتاريخ 25 عشت 2016 ج ر عدد 65.01 بتاريخ 19 شتنبر 2016.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج ر عدد6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 .
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 .
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز2015 .
- القانون التنظيمي رقم 13- 65 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الصادر بتنفيذه الطهير الشريف رقم 1.15.33 بتاريخ 19 مارس 2015 ج ر عدد 6348 بتاريخ 2 أبريل 2015.
- القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.14.192 بتاريخ 24 دجنبر 2014، ج ر عدد 6328 بتاريخ 22 يناير2015 .
- القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.14.09 الصادر بتاريخ 6 مارس 2014 ج ر عدد 6240 بتاريخ 20 مارس

- القانون رقم 112.12 المتعلق بالتعاونيات الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.14.189 بتاريخ 21 نونبر 2014 ، ج رعدد 6318 بتاريخ 18 دجنبر 2014.
- القانون 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2009 ج ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009 .
- القانون رقم 08.09 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.09.15 في 18 فبراير 2009 ج ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.
- القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.07.129 الصادر في 30 نونبر 2007 ج ر عدد 5584 بتاريخ 06 دجنبر 2007.
- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.07.195 بتاريخ 30 نونبر 2007 ج ر عدد 5583 بتاريخ 7دجنبر 2007 .
- القانون39.07 المتعلق بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.07.209 بتاريخ 7 دجنبر 2007 ،ج ر عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007.
- القانون رقم 12.05 يتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم الجهة الشرقية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.06.53 بتاريخ 14 فبراير 2006 ج ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006 .
- القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.153 بتاريخ 22 نونبر 2006 ج ر عدد 5480 بتاريخ 7 دجنبر 2006.
- القانون رقم 07.03 المتمم لمجموعة القانون الجنائي فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بنظم المعالجة الآلية للمعطيات: الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.197 بتاريخ11نوتبر 2003، ج ر عدد 5171 بتاريخ22 دجنبر 2003 .
- القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-296 صادر في 3 أكتوبر 2002 ج ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.
- القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.124 بتاريخ 13 يونيو 2002 ج ر عدد 5030 بتاريخ 15 غشت 2002.
- القانون رقم 78.00 بمثابة ميثاق جماعي الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.01.297 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 ج ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002 .

- القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية الصادر بتاريخ 03 ماي 2000 ج ر عدد4800 بتاريخ فاتح يونيو 2000 .
- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.97.84 بتاريخ 2 أبريل 1997 ج رعدد4470 بتاريخ3 أبريل1997.
- القانون رقم 11.96 القاضي بتتميم القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 100- 96-1، الصادر بتاريخ 2 غشت 1996 ج ر عدد 4432 بتاريخ 21 نونبر 1996.
- القانون رقم 95.06 المتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم الشمال الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.95.155 بتاريخ 16 غشت 1995 ج ر عدد 4323 بتاريخ 6 شتنبر 1995 .
- القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.95.213 صادر في 8 نوفمبر 1995 *ج ر عدد* 4335 *بتاريخ* 1995/11/29.
- القانون رقم_30.89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.89.187 بتاريخ 21 نوفمبر 1989. ج ر عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06.
- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 يتعلق باختصاصات العامل ج ر عدد 3359 بتاريخ 1977/03/16 .
- ظهير شريف رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي ج ر عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976.
- ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق ج ر عدد 3060 بتاريخ 23 يونيو 1971 .
- ظهير رقم 1.63.273 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها الصادر بتاريخ 12 شتنبر 1963 ج ر عدد 2655 بتاريخ 13 شتنبر 1963
- ظهير شريف 315-59-1 بتاريخ 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات ج ر عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960.
- الظهير الشريف رقم 1.59.169 الصادر بتاريخ 13 يونيو 1959 بإحداث صندوق للتجهيز الجماعي ج ر عدد 2435 .
- ظهير شريف رقم 1.59.351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة الصادر بتاريخ 2 دجنبر 1959 ج ر عدد 2458 بتاريخ 4 دجنبر 1959.

- ظهير رقم 1.59.161 بشأن انتخاب المجالس الجماعية بتاريخ فاتح شتنبر 1959 ج ر عدد2445 بتاريخ 4 شتنبر 1959 .
- ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات بتاريخ 15 نونبر 1958 ج ر عدد 2404 مكرر الصادرة بتاريخ 27 نونبر 1958 .
- ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. ج ر عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958 .
- الظهير رقم 1.57.183 يقضي بوضع تصميم للنهوض الاقتصادي والاجتماعي وبإحداث مجلس أعلى للتصميم بتاريخ 22 يونيو1957 ج ر عدد 2333 بتاريخ 12 يوليوز 1957.
- ظهير شريف في تغيير وتتميم الظهير الشريف الصادر بتاريخ 16 دجنبر 1955 المتعلق بنظام الأقاليم. ج ر عدد 2263 بتاريخ 9 مارس 1956.
- ظهير شريف في تقسيم المغرب إلى أقاليم ج ر عدد 2252 بتاريخ 23 دجنبر 1955 .

المراسيم

- المرسوم رقم 2.22.047 الصادر بتاريخ 8 يونيو 2022 بتحديد كيفيات الإشهاد على صحة الإمضاء من قبل الجماعات والمقاطعات. ج ر عدد 7111 بتاريخ 25 يوليوز 2022.
- المرسوم رقم 2.22.048 الصادر بتاريخ 8 يونيو 2022 بتحديد كيفيات الإشهاد على مطابقة نسخ الوثائق لأصولها. ج ر عدد 7111 بتاريخ 25 يوليوز 2022.
- المرسوم رقم 2.21.532 الصادر بتاريخ 29 نونبر 2021 بإحداث اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية. ج ر عدد 7043 مكرر بتاريخ 30 نونبر 2021.
- مرسوم رقم 741-20-2 صادر 6 يناير 2021 بإحداث لجنة وزارية لإعداد التراب الوطني. ج ر عدد 6958 بتاريخ 4 فبراير 2021.
- مرسوم رقم 2.18.785 الصادر بتاريخ 29 أبريل 2019 بتطبيق القانون رقم 110.14 المتعلق بإحداث نظام لتغطية عواقب الوقائع الكارثية وبتغيير وتتميم القانون 17.99 المتعلق بمدونة التأمينات. ج ر عدد 6778 بتاريخ 16 ماي 2019.
- المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق للاتمركز الاداري. الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018 .

- المرسوم رقم 2.17.451 الصادر بتاريخ 23 نونبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ج ر عدد 6626 بتاريخ 30 نونبر 2017 .
- مرسوم رقم 2.17.598 بتاريخ 20 نونبر 2017 بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14.111المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي.
- مرسوم رقم 2.17.667 الصادر في 20 نونبر 2017 بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات ج ر عدد 6627 بتاريخ 4دجنبر 2017.
- المرسوم رقم 2.17.583 بتاريخ 28 شتنبر 2017 بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه.
- مرسوم رقم 2.17.296 بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017.
- مرسوم رقم 2.17.294 بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017.
- مرسوم رقم 2.17.295بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالات أو الأقاليم ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017.
- مرسوم رقم 2.17.296بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعات ج ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017.
- المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده بتاريخ 29 يونيو 2016 ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016.
- المرسوم رقم 2.16.300 صادر في 29 يونيو2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. بتاريخ 29 يونيو 2016 ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 .
- المرسوم رقم 2.16.299 صادر في 29 يونيو2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية الجهة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. بتاريخ 29 يونيو 2016 ج رعدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 .
- المرسوم رقم 2.16.533 الصادر 03 غشت 2016 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزازة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي؛ ج رعدد 6490 بتاريخ 11 غشت 2016.

- المرسوم رقم 297-16-2 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد كيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها. ج ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 .
- المرسوم رقم 2.15.40 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 ج ر عدد 6340 بتاريخ 5مارس 2015.
- مرسوم رقم 2.12.349 بتاريخ 20 مارس 2013 يتعلق بالصفقات العمومية ج ر عدد 6140 بتاريخ 12 أبريل 2013
- المرسوم رقم 2.13.533 الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 2013 المتعلق بصندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء .
- مرسوم رقم 621-11-2 صادر في 25 نوفمبر 2011 بتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية.
- المرسوم رقم 2.08.444 الصادر في 21 ماي 2009 بإحداث مجلس وطني للتكنولوجيا والاقتصاد الرقمي. ج ر عدد 5744 بتاريخ 18 يونيو 2009 .
- المرسوم رقم 2.08.394 بتاريخ 23 أكتوبر2008 بإحداث المرصد الوطني للتنمية البشرية ج ر عدد 5680 بتاريخ 6 نونبر 2008.
- المرسوم رقم 177-08-2 بتاريخ 29 شتنبر 2008 القاضي بتطبيق مقتضيات الكتاب الثالث من القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية. ج ر عدد 5674 بتاريخ 16 أكتوبر 2008.
- مرسوم رقم 1369-05-2 بتاريخ2 ديسمبر2005 بِشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، ج ر عدد 5386 بتاريخ 12 يناير 2006.
- مرسوم بقانون رقم 2.02.645 صادر في 10 شتنبر 2002 يتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في أقاليم الجنوب.
- مرسوم رقم 2.94.100 بمثابة النظام الأساسي الخاص بهيأة بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية بتاريخ 16 يونيو 1994 ج ر عدد 4264 بتاريخ 1994/07/20.
- مرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري ج ر عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993.
- مرسوم رقم 2.59.1834 في إحداث وتعداد الجماعات الحضرية والقروية بالمملكة بتاريخ 2 دجتبر 1959 ج ر عدد 2458 بتاريخ 4 دجنبر 1959.

دوريات ومناشير ومذكرات

- منشور رئيس الحكومة رقم 5/2023 بتاريخ 6 مارس 2023.

- دورية وزير الداخلية عدد 8538 بتاريخ 16 يونيو 2020 حول تدبير الحسابات المرصودة لأمور خصوصية المتعلقة بالمبادرة المحلية للتنمية البشرية.
- المنشور رقم2001-12 الصادر بتاريخ 25 دجنبر 2001 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها تماشيا مع سياسة اللاتركيز الإداري.
- قرار لوزير الداخلية رقم 19-2782 صادر في 13 نوفمبر 2019 بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية.
- قرار صادر عن وزير الداخلية بتاريخ 16 ماي 2018 يقضي بتوقيف مجلس جهة كلميم واد نون وتعيين أعضاء لجنة خاصة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6675 بتاريخ 21 ماي 2018.
- مذكرة تقديم حول التوزيع الجهوي للاستثمار المرفقة بقانون المالية لسنة 2023.مذكرة تقديم حول التوزيع الجهوي للاستثمار المرفقة بقانون المالية لسنة 2022.
- المذكرة التأطيرية لوزير الداخلية عدد 4442 بتاريخ فاتح أبريل 2021 بشأن تعزيز وتحسين هيكلة أجهزة الحكامة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.
- مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل خلال الفصل الأول من سنة 2021.
- مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل سنة 2018.

الخطب الملكية:

- الخطاب الملكي الموجه إلى الملتقى الوطني للجماعات الترابية بأكادير دجنبر2019.
- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2019 .
- الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الدورة الثالثة للمنتدى البرلماني الدولي للعدالة الاجتماعية. سنة 2018.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المنتدى البرلماني الثاني للجهات، في 16 نونبر 2017.
- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش بتاريخ 29 يوليوز 2017
- خطاب الملك ليوم 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الولاية التشريعية العاشرة (2017-2018).
- خطاب الملك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء لسنة 2013.
- خطاب الملك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء لسنة 2012.
- خطاب الملك ليوم 9 مارس 2011.
- خطاب العرش ليوم 31 يوليوز 2011 .
- خطاب الملك ليوم 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية
- خطاب العرش ليوم 30 يوليوز 2010 .

- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليو 2009 .
- الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى للمسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008.

الأحكام:

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط في قضية طلب والي جهة الرباط سلا القنيطرة عزل رئيس مقاطعة اليوسفية ملف عدد 803/7110/2016 /25/08 حكم عدد 3189 بتاريخ 2016.08.25 .

II. المراجع باللغات الأجنبية

Ouvrages

- Torre(A), Laudier(I): Le financement des territoires «Revue d'économie financière » 2018/4 N° 132 | pages 9 à 20 ISSN 0987-3368 ISBN 9782376470274
- Jnah.(A)**,** La réforme de la fiscalité locale au Maroc, Première Edition, Imprimerie Dar ASSALAM– Rabat,2017.
- Dallerba (S). et Fang (F). « Meta-Analysis of the Impact of European Union Structural Funds on Regional Growth », Regional Studies, vol. 51. 2017.
- Veyret(Y), Laganier(R), Helga-Jane (S), L'environnement: Concepts, enjeux et territoires, Armand Colin, Paris, 2017.
- Lambert (M),« Gestion, maîtrise et aménagement des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest et du Centre», Collection **:** Études africaines. Série Environnement) Paris : l'Harmattan, 2016
- Poujade(B) , Cabannes (X) l' esseniel pour réviser les colleciviés terrioriales 1ere éditon, focher 2016.
- TORRE (A.) « Théorie du développement territorial », Géographie, économie, société, vol. 4. 2015.
- Agénor, (P). and Montiel, (P) .Development Macroeconomics.4 th Ed., Princeton: Princeton University Press. 2015.
- Vial(E), les collectivités territoriales en France, 9ème édition HACHEE LIVRE ,2013.
- El Moussaoui (R) : Les Finances Locales, Imprimerie Spartel, Edition 2013.
- IRAKI (A) et TAMIM (M) : « La Dimension Territoriale du Développement Rural au Maroc-Etude géographique », Publications KALIMATE, Temara, 2013.
- Gutu (K),« Le Développement Conscient: Un autre regard du développement» , Author House, 2012.

- BOUVIER (M), Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 33 ،2011 Gutu Kia (Zimi),« Le Développement Conscient: Un Autre Regard Du Développement», Author House, 2012 .

Thèses :

- Jnah.(A), Les enjeux territoriaux de la fiscalité locale au Maroc, Thèse de Doctorat en Finances Publiques et Fiscalité, F.S.J.E.S-AGDAL-, Rabat, 2015.
- Hamdaoui(S), « Vocation économique de la Région a la lumière de la loi organique 111 - 14, » thèse en Droit public, Faculté de droit, Salé , Université Med . V Rabat, 2017.

Revues.

- Bulletin mensuel de statistiques des finances locales pour le mois de Décembre 2021 émis par la Trésorerie générale du Royaume.
- Desrues (T), "Authoritarian Resilience and Democratic Representation in Morocco: Royal Interference and Political Parties, MEDITERRANEAN leaderships since the 2016 élections POLITICS, Issue 25, no .2 (2020)
- El Hourri (A) "Pétitions nationales : 5 saisines en deux ans, toutes irrecevables", Medias24, 30/9/2019.
- El Yaagoubi(M), Pour un état territorial équilibré, un processus en évolution, REMALD, N 133, mars-avril ,2017.
- JNAH (A), « Réflexions sur la modernisation de la fiscalité locale au Maroc », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°124, Septembre-Octobre 2015.
- Mecharfi (A) : Les collectivités territoiles dans la constitution marocaine, actes des Xéme journées Maghrebines de droit (17 - 18Avril 2015), publié avec le concours de la fondation Hanns Seidel.
- El Cheddadi (A), « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale »,REMLAD, Collection Thèmes actuels n° 84, 2013 .
- Zair,(T) Le Principe De Libre Administration Des Collectivités Territoriales Remald. Numéro 107. Novembre-Décembre 2012.
- Curtin (A). et Hillbrand (M), « La gouvernance ouverte: relier visibilité et moyen d'expression» in n° special la Transparence gouvernementale,RISA n°1,Mars 2012.
- Curtin (A). et Hillbrand (M), « La gouvernance ouverte: relier visibilité et moyen d'expression» in n° spécial la Transparence gouvernementale, ISA n°1,Mars 2012.
- Cassen(B), le piège de la gouvernance, le monde diplomatique, 2001.

- Wiss(T), "Gouvernance, good governance and global governance : conceptal a conceptual Challenger, Third world quarter", vol. 21, N° 05, 2000.
- MZOURI, (A) Pourquoi faut-il reconsidérer la fiscalité locale, disponible sur site internet :www.abhatoo.net.ma/.../fiscalité.

Conférences

- Nancy (D). Olsen and Howard (W). Olsen." Elements of a Strategic Plan" ‹https://onstrategyhq.com/wp content/uploads/2010.
- Arocena.(J). L'avenir des régions et la problématique sociale, Conférence de l'Association de Sciences régionales de langue Française, Montevideo ,Uryguay,2002

Rapports

- Impact social & économique de la crise du covid-19 au Maroc, haut-commissariat au plan, système des nations unies au Maroc et banque mondiale, 2020
- Banque Africaine de Développement, ≪ contribution au débat sur la rénovation du modèle de développement du Royaume ≫ avril 2019
- Tamsamani(Y), Brunet-Jailly(J), Komat(A), Mourji(F) ≪Pour un modèle alternatif de développement du Maroc≫, Université Hassan II de Casablanca,2019
- Banque Mondiale ≪ le Maroc a l'horizon 2040 : Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique ≫, 2018.
- Observatoire National du Développement Humain & Banque Mondiale ≪Evaluation des prestations de service des soins de santé primaires ≫, 2018.
- OCDE ≪ Examen multidimensionnel du Maroc ≫, 2018.
- Conseil National des Droits de l'Homme, ≪ Pour un droit egal et équitable a L'éducation et a la formation ≫, Série contribution au débat public, 2015.
- UNCTD,"World Investment Report",2006.

Webographie :

- www.elections.ma/elections/legislatives/resultats.aspx
- www.listeselectorales.ma/fr/statistiques.aspx.
- www.collectivitesterritoriales.gov.ma
- www.parlement.ma/ar.
- www.courdescomptes.ma
- apps.who.int/iris/handle/10665

- www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2020/10/21/morocco-decentralizing-and-modernizing-urban-management
- www.maroc.ma/ar
- www.douane.gov.ma
- www.cg.gov.ma
- www.mtaess.gov.ma
- www.onep.org.ma
- www.walaw.press

الفهرس

العنـــوان	الصفحة
مقدمـة	01
القسم الأول: إرساء دعامات سياسات تنموية في المغرب	18
الفصل الأول: المقاربة المركزية للتنمية الترابية قبل دستور 2011.	21
المبحث الأول: التخطيط المركزي للتنمية بعد الاستقلال.	23
المطلب الأول: مخططات تنمية ذات بعد وطني	24
الفرع الأول: مخططات وطنية تقليدية للتنمية المحلية	24
الفقرة الأولى: دور للجماعات الترابية ضمن مخططات التنمية التقليدية	25
أولا: على المستوى الدستوري	25
أ- الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال الدساتير المغربية	25
ب- الدور التنموي للجماعات الترابية في دساتير الأنظمة المقارنة	27
ثانيا: على المستوى التشريعي	29
الفقرة الثانية: حصيلة المخططات الوطنية للتنمية	30
أولا: الدولة فاعل أساسي في التنمية	30
أ- *مخططات لإرساء قواعد الدولة*	30
ب- تطور مخططات التنمية	31
ثانيا: حصيلة المخططات التقليدية للتنمية	33
الفرع الثاني: مخططات استراتيجية للتنمية مع بداية الألفية الثالثة	34
الفقرة الأولى: مكانة الجماعات الترابية في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية	34
أولا: موقع الجماعات الترابية في البنية المؤسساتية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية	34
ثانيا: دور الجماعات الترابية في وضع وتنفيذ برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية	36
الفقرة الثانية: تقييم وقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على التنمية المحلية	36
أولا: تقييم دور الجماعات الترابية في لجان المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.	36
ثانيا: استراتيجية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والاختلالات المنهجية	38
المطلب الثاني: محدودية مشاركة الجماعات الترابية في التخطيط المركزي للتنمية	40
الفرع الأول: التنمية المحلية بين التركيز واللاتمركز الاداري	41
الفقرة الأولى: مركزة التنمية من خلال التقطيع الإداري	41
أولا: التوازنات المجالية في عمليات التقطيع الاداري قبل سنة 1992	41
ثانيا: التوازنات المجالية في التقطيع الإداري بعد دسترة الجهة	43
الفقرة الثانية: اللاتمركز الاداري آلية مواكبة للتنمية الترابية	45
أولا: علاقة اللاتمركز الاداري بلامركزية التنمية	45
أ- واقع اللاتمركز الإداري في التنمية الترابية	46
ب- التمثيليات والبنيات الإدارية الترابية	47

ثانيا: تلازمية اللاتمركز الإداري ونظام الجهة 47
الفرع الثاني : التوجه نحو لامركزية التنمية 49
الفقرة الأولى: السياق السياسي القائم 49
أولا: التدبير المحلي للتنمية 49
أ- *مرحلة بداية مأسسة الجماعات* 50
ب- *مرحلة الميثاق الجماعي* 1976-2009 50
ج- *مرحلة صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية* 51
ثانيا: النخب السياسية ودمقرطة التنمية 51
أ: النخبة المحلية والتدبير المحلي 52
ب- توزيع السلطة بين أنواع النخب 53
الفقرة الثانية: تحكم المركز في التنمية اللامركزية. 54
أولا: تحكم المركز في التنمية الترابية عن طريق التمويل المباشر 54
أ-صندوق التأهيل الاجتماعي 55
ب- صندوق التضامن بين الجهات 56
ثانيا: تحكم المركز في التنمية بواسطة القروض 56
أ- الشروط المتعلقة بالقرض 57
ب-تحكم السلطة الوصية في قرار الاقتراض 57
المبحث الثاني: الاستراتيجيات القطاعية للتنمية الترابية 58
المطلب الأول: المقاربة القطاعية في استراتيجية التنمية 58
الفرع الأول: هيمنة الاستراتيجيات القطاعية على التنمية الترابية 59
الفقرة الأولى: دور الاستراتيجيات القطاعية في التنمية الترابية 59
أولا: البرامج والاستراتيجيات القطاعية 59
أ- قطاع الصحة 59
ب- قطاع التعليم 61
ثانيا: البرامج الوطنية الأخرى ذات الطابع المجالي 64
الفقرة الثانية: الاستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية 68
أولا: *استهداف القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني* 68
أ- *مخطط الجيل الأخضر في أفق سنة* 2030 68
ب- إستراتيجية تنمية قطاع الصناعة التقليدية في أفق سنة 2030 69
ج- *مخطط التسريع الصناعي* 69
ثانيا: إكراهات تنفيذ القطاعات الاستراتيجية ذات القيمة المضافة العالية 70
الفرع الثاني: ارتباط التنمية الترابية بالاستثمار العمومي القطاعي 70
الفقرة الأولى: التوزيع المجالي للاستثمار العمومي القطاعي 71
أولا: توازن الاستثمارات العمومية القطاعية بين الجهات 71
ثانيا: توازن الاستثمارات العمومية في البرامج الوطنية القطاعية 74

أ- التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية في القطاعات الاجتماعية 74
ب- التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية في البنية التحتية 76
الفقرة الثانية: الاستثمار اللامركزي في الاستراتيجيات القطاعية للتنمية 77
أولا: واقع الاستثمار اللامركزي في استراتيجيات التنمية 77
ثانيا: معيقات تطور الاستثمار اللامركزي 79
المطلب الثاني: الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة. 81
الفرع الأول: المضمون الترابي لاستراتيجية التنمية المستدامة 81
الفقرة الأولى: أبعاد ومبادئ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 82
أولا: أبعاد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 82
ثانيا: مبادئ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 83
الفقرة الثانية: أهداف ورهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 84
أولا: أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 84
ثانيا: رهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 85
الفرع الثاني: وقع استراتيجية التنمية المستدامة على الفوارق المجالية والاجتماعية 86
الفقرة الأولى: التجليات على المستوى الاقتصادي المحلي 86
أولا: تفاوتات على مستوى الدخل وخلق الثروة 87
ثانيا: التركيز المجالي للأنشطة الاقتصادية 88
الفقرة الثانية: التجليات على المستوى الاجتماعي 89
خاتمة الفصل الأول 94
الفصل الثاني: المقاربة الجهوية في استراتيجيات التنمية 95
المبحث الأول: التأسيس لجهوية سياسات التنمية. 97
المطلب الأول: الإطار المرجعي والآليات الجهوية للتنمية 97
الفرع الأول: الإطار المرجعي للتنمية الجهوية 98
الفقرة الأولى: البعد التنموي الجهوي في الخطب الملكية 98
الفقرة الثانية: المرجعية القانونية للتنمية الجهوية 100
أولا: المبادئ الدستورية المؤطرة للتنمية الجهوية 100
ثانيا: القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والنصوص التشريعية الأخرى 101
أ- القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 101
ب- الميثاق الوطني للاتمركز الإداري 102
الفرع الثاني: آليات التنمية الترابية 102
الفقرة الأولى: الآليات الوطنية للتنمية الجهوية 102
أولا: وكالات الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية 102
ثانيا: المراكز الجهوية للاستثمار 104
الفقرة الثانية: الآليات الترابية للتنمية الجهوية 104
أولا: الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع 105

ثانيا: التعاون والشراكة 106
ثالثا: شركات التنمية 107
المطلب الثاني: مفهوم صدارة الجهة وإشرافها على تنمية المجال 107
الفرع الأول: توافق برامج التنمية مع برنامج التنمية الجهوي 107
الفقرة الأولى: صدارة الجهة في إعداد برامج التنمية 108
أولا: التقائية إعداد برامج التنمية على المستوى الجهوي 108
أ- الالتقائية في وضع برامج ومخططات التنمية 108
ب-الدور التنسيقي للعامل 109
ثانيا: مركزية دور الجهة في جاذبية المجال 109
أ- التدبر الترابي 109
ب- الذكاء الترابي 110
ج- التسويق الترابي 110
الفقرة الثانية: الالتقائية في وضع التصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنمية المجال 111
أولا: ارتباط التصاميم الجهوية لإعداد التراب بالسياسات العامة الوطنية 112
ثانيا: التصاميم الجهوية لإعداد التراب والتقائية السياسات القطاعية 112
الفرع الثاني: محورية سياسة التعاقد في التنمية الجهوية 113
الفقرة الأولى: أهمية التعاقد لدى الجماعات الترابية 113
أولا: التعاقد آلية لممارسة الاختصاصات المشتركة 114
ثانيا: الحرية التعاقدية 116
الفقرة الثانية: حصيلة التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية 117
أولا: مضمون عقد-البرنامج النموذجي 118
ثانيا: عقود-برنامج بعض الجهات 120
المبحث الثاني: إكراهات الاستراتيجيات الجهوية للتنمية. 125
المطلب الأول: معيقات استراتيجيات التدخلات الاقتصادية للجهة. 125
الفرع الأول: الصعوبات ذات الطابع القانوني 125
الفقرة الأولى: بطء تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية 126
أولا: إكراهات تنزيل المقتضيات الدستورية والتنظيمية 126
ثانيا: نسبية *دقة بعض النصوص القانونية الأخرى* 127
الفقرة الثانية: اختصاصات عامة ومتداخلة 128
الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بآليات الحكامة. 132
الفقرة الأولى: عوائق تفعيل قواعد الحكامة 133
أولا: اختلالات تنزيل المقتضيات القانونية المتعلقة بقواعد الحكامة 133
ثانيا: اختلال الحكامة على المستوى الترابي 134
أ- الاختلالات المرتبطة بأخلاقيات تدبير الشأن الترابي 134
ب-الاختلالات المرتبطة بمبدأ المساواة 135

ج- اختلالات تفعيل الديموقراطية التشاركية 137
الفقرة الثانية: العوائق المتعلقة بالموارد البشرية 137
أولا: الموارد البشرية المنتخبة 138
ثانيا: الموارد البشرية الإدارية والتقنية 139
المطلب الثاني: استمرارية النزعة المركزية في وضع استراتيجيات التنمية. 140
الفرع الأول: موارد مالية مرهونة بمالية الدولة 140
الفقرة الأولى: قدرة النظام الجبائي الجهوي على تمويل نفقات برامج التنمية 141
أولا: إكراهات تدبير جبايات الجماعات الترابية 142
أ- الصعوبات عل صعيد تنظيم الإدارة الجبائية 142
ب- الصعوبات على مستوى تدبير الرسوم الذاتية 143
- إحصاء الوعاء الضريبي 143
- القيمة الإيجارية في تصفية الرسوم 143
- تحصيل الرسوم 144
ج- عدم توازن بنية منتوج الجبايات والنفقات 144
ثانيا: أشكال تمويل الإنفاق المالي الترابي 146
أ-التمويل عن طريق الشراكات 146
ب-التمويل عن طريق التحويلات المالية غير الجبائية والقروض 148
الفقرة الثانية: أثر التمويل المركزي على التنمية الترابية 149
أولا: نسبية الاستقلال المالي للجماعات الترابية 149
ثانيا: محدودية اللامركزية المالية في التنمية 150
الفرع الثاني: المراقبة الادارية الشاملة على التنمية الترابية 151
الفقرة الأولى: صور المراقبة الادارية بالتنمية الترابية 151
أولا: الرقابة الادارية على الجماعات الترابية 152
أ- الرقابة الادارية من خلال الدستور والقوانين التنظيمية 152
- المراقبة الإدارية على المنتخبين بصفتهم الفردية 153
- المراقبة الإدارية على المنتخبين بصفتهم الجماعية 153
- المراقبة الإدارية على أعمال أعضاء ورؤساء الجماعات الترابية 154
ب- علاقة التدبير الحر بالمراقبة الإدارية 155
ثانيا: الرقابة المالية على الجماعات الترابية 155
أ- تعدد أوجه الرقابة الادارية على مالية الجماعات الترابي 155
- الرقابة الادارية على المداخيل 156
- الرقابة الادارية على النفقات 157
ب- إقرار قواعد جديدة للرقابة المالية 157
- المراقبة المخففة للنفقات 157
- التخفيف الإضافي لمراقبة النفقات 158

الفقرة الثانية: تطبيقات من واقع المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية 158
خاتمة الفصل الثاني 165
خاتمة القسم الأول 166
القسم الثاني: الدينامية الترابية في النموذج التنموي الجديد 167
الفصل الأول: التحول من الاستراتيجية الوطنية للتنمية إلى النموذج التنموي الجديد 169
المبحث الأول: التوجه نحو إرساء نموذج تنموي ترابي 170
المطلب الأول: واقع السياسات التنموية الترابية القائمة 171
الفرع الأول: تقييم السياسات التنموية على ضوء التقارير الوطنية والدولية 171
الفقرة الأولى: التقارير الوطنية 171
أولا: تقرير المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية 172
ثانيا: التقرير العام لخمسين سنة من التنمية البشرية 172
ثالثا: المندوبية السامية للتخطيط 173
رابعا: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 174
خامسا: المجلس الاستشاري لحقوق الانسان 176
الفقرة الثانية: التقارير الدولية 177
أولا: تقرير برنامج الأمم المتحدة الانمائي 177
ثانيا: تقارير البنك الدولي 179
الفرع الثاني: تقييم السياسات التنموية الترابية على ضوء تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد 180
الفقرة الأولى: محدودية السياسات والخدمات العمومية على المستوى الترابي 181
أولا: محدودية تصور وتنفيذ السياسات والخدمات العمومية الترابية 181
ثانيا: ضعف الالتقائية بين السياسات العمومية الترابية 182
الفقرة الثانية: ضعف الثقة في السياسيات العمومية الترابية 183
أولا: بطء تنزيل السياسات العمومية الترابية 183
ثانيا: ضعف الثقة في المؤسسات 184
المطلب الثاني: الدعامات والأسس الجديدة للتنمية في الأنظمة المقارنة 187
الفرع الأول: دعامات ورهانات النماذج التنموية المقارنة 187
الفقرة الأولى: دعامات النماذج التنموية المقارنة 188
أولا: قواعد الحكامة 188
ثانيا: المأسسة والالتقائية 189
ثالثا: التضامن والإنصاف 189
رابعا: التضمينية 190
الفقرة الثانية: رهانات النماذج التنموية المقارنة 191
أولا: التأسيس لنواة صلبة للتنمية 191
أ- الانتقال إلى دولة الإنتاج 191
ب- الانتقال إلى تنمية رائدة 192

ج-الانتقال إلى الاستفادة من عوائد التنمية 192
ثانيا: تحقيق التنمية الفاعلة 193
الفرع الثاني: النماذج التنموية في الأنظمة المقارنة 195
الفقرة الأولى: النماذج التنموية النمطية التقليدية 195
أولا: النموذج التنموي الرأسمالي 196
ثانيا: النموذج التنموي الاشتراكي الصيني 198
الفقرة الثانية: النموذج التنموي الوسطي 199
أولا: النموذج التنموي الاسكندنافي 200
أ- النموذج التنموي الفنلندي 200
ب- النموذج التنموي السويدي 201
ثانيا: النموذج التنموي السنغافوري 202
ثالثا: النموذج التنموي الجنوب إفريقي 203
رابعا: النموذج التنموي الرواندي 205
المبحث الثاني: مراحل التحول نحو نموذج تنموي ترابي جديد 206
المطلب الأول: إحداث اللجنة الاستشارية للنموذج التنموي الجديد 207
الفرع الأول: المرجعيات الترابية المؤطرة للنموذج التنموي الجديد 207
الفقرة الأولى: التنمية الترابية في الخطب الملكية 208
الفقرة الثانية: المرجعية القانونية للتنمية الترابية 210
أولا: الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال الدستور 211
ثانيا: الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال القوانين التنظيمية 213
الفرع الثاني: مكانة الجماعات الترابية في أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد 213
الفقرة الأولى: المهام الترابية للجنة النموذج التنموي الجديد 214
أولا: الهوية الترابية في تركيبة لجنة النموذج التنموي الجديد 214
ثانيا: الأهداف الترابية في أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد 215
أ- تشخيص دور الجماعات الترابية في سياسات التنمية الحالية 215
- فيما يتعلق بقطاعي الصحة والتعليم 215
- فيما يتعلق بقطاعي النقل والثقافة 216
ب-اقتراح البديل 216
- إدماج البعد الترابي في المسار العام للتنمية 216
- تعزيز الموارد المالية للجهة والجماعات الترابية الأخرى 217
- إحداث سلطات جهوية للتنمية 218
الفقرة الثانية: الجماعات الترابية في المقاربة التشاركية لأشغال اللجنة 219
أولا: الجماعات الترابية في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد 219
ثانيا: مكانة الجماعات الترابية في مساهمات باقي أطراف المجتمع 220
أ- مذكرات الأحزاب السياسية 220

ب- القطاع الخاص 221
المطلب الثاني: المخرجات الترابية في أشغال لجنة النموذج التنموي الجديد 221
الفرع الأول: المجالات الترابية فضاء لترسيخ أسس التنمية 222
الفقرة الأولى: بلورة حكامة جديدة للمجالات الترابية 222
أولا: تعزيز تطور الجهات 222
- إرساء منظومات مندمجة للدفع بالاقتصاد على مستوى الجهات 223
- تطوير الاقتصاد الاجتماعي 223
- إحداث مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية جهوية 223
- إحداث إدارة خاصة مكلفة بالشؤون الجهوية 223
- إحداث هيأة جهوية للخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية 223
- المجموعات الصحية الترابية 224
ثانيا: تنظيم متجدد للمستويات الترابية 225
الفقرة الثانية: تهيئة مندمجة للمجالات الترابية 226
الفرع الثاني: هيمنة الطابع المركزي على مخرجات النموذج التنموي الجديد 230
الفقرة الأولى: التوجه المركزي للمرجعية الجديدة للتنمية 230
أولا: الدور المركزي للدولة في التنسيق بين الفاعلين في التنمية 231
ثانيا: الدولة القوية ضمان للتنمية 233
الفقرة الثانية: التوجه المركزي في المحاور الاستراتيجية للنموذج التنموي الجديد 234
خاتمة الفصل الأول 239
الفصل الثاني: تنزيل النموذج التنموي الجديد على المستوى الترابي. 240
المبحث الأول: موقع الجماعات الترابية في التنزيل القانوني والمالي للنموذج التنموي الجديد 241
المطلب الأول: مكانة الجماعات الترابية في التنزيل القانوني للنموذج التنموي الجديد 242
الفرع الأول: قوانين الإطار والمواثيق المتعلقة بالتنمية 242
الفقرة الأولى: تنزيل النموذج التنموي الجديد ضمن قوانين الإطار 243
أولا: قانون الإطار بمثابة ميثاق متعلق بالاستثمار 243
أ- أنظمة الدعم المالي للمستثمرين 243
ب- لجنة المصادقة على مشاريع اتفاقيات الاستثمار 244
ثانيا: قانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية 244
ثالثا: القانون-الإطار المتعلق بالإصلاح الجبائي 245
رابعا: القانون-الإطار المتعلق بالمنظومة الصحية 247
الفقرة الثانية: المواثيق المتعلقة بالتنمية 248
أولا: ميثاق اللاتمركز الإداري 248
ثانيا: ميثاق المرافق العمومية 249
ثالثا: ميثاق مثالية الإدارة 250
رابعا: الميثاق الوطني من أجل التنمية 251

الفرع الثاني: الآليات القانونية لتفعيل الترابي للنموذج التنموي الجديد 252
الفقرة الأولى: المرجعية المنظمة لرقمنة إدارة الجماعات الترابية 253
أولا: تطور الاستراتيجيات الرقمية في المغرب 254
أ- الاستراتيجيات الوطنية للرقمنة 254
ب- الاستراتيجية الوطنية E.Maroc 2010 255
ج- الاستراتيجية الوطنية لمجتمع المعلومات أو المغرب الرقمي 256
د- التأسيس لإطار منظم للرقمنة 256
ثانيا: رقمنة المصالح المالية والإدارية للجماعات الترابية 257
الفقرة الثانية: آلية الديموقراطية التشاركية الترابية 258
أولا: الأسس القانونية للديموقراطية التشاركية المحلية 259
أ- الدستور 259
ب- القوانين التنظيمية 260
ثانيا: صعوبات تطبيق الديموقراطية التشاركية 261
أ- المعيقات 261
ب- الحلول 262
المطلب الثاني: التمويل الترابي للنموذج التنموي الجديد. 23
الفرع الأول: التدبير الميزانياتي 264
الفقرة الأولى: تمويل الجماعات الترابية لمشاريع النموذج التنموي الجديد 264
أولا: وضع أنظمة لتحفيز الاستثمار الترابي 265
ثانيا: التمويلات العمومية الإضافية 265
الفقرة الثانية: التمويل الذاتي من خلال الاقتصاد الاجتماعي التضامني 267
أولا: أسس وهياكل الاقتصاد الاجتماعي التضامني 268
ثانيا: الإطار التأسيسي لاقتصاد اجتماعي جديد 269
أ- وضعية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بجهة فاس-مكناس 270
ب- وضعية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بجهة الشرق 270
الفرع الثاني: التمويل الترابي على ضوء قوانين المالية 271
الفقرة الأولى: الدور التنموي للجماعات الترابية في قانون المالية لسنة 2022 272
أولا: على مستوى الأولويات 272
ثانيا: على مستوى سيرورة المشاريع الكبرى 273
الفقرة الثانية: الدور التنموي للجماعات الترابية من خلال قانون المالية لسنة 2023 274
المبحث الثاني: مكانة الجماعات الترابية في تنزيل للنموذج التنموي الجديد من خلال البرنامج الحكومي 278
المطلب الأول: دور الجماعات الترابية في تنزيل البرامج القطاعية 278
الفرع الأول: موقع الجماعات الترابية في برنامج الحماية الاجتماعية 278
الفقرة الأولى: البعد الترابي في برنامج الحماية الاجتماعية 279
أولا: مركزية مفرطة في برنامج الحماية الاجتماعية 280

ثانيا: آثار مركزة الحماية الاجتماعية على التنمية الترابية 281
الفقرة الثانية: التمويل الترابي لبرنامج الحماية الاجتماعية 283
أولا: آليات التمويل والحكامة 283
ثانيا: مساهمة الجماعات في تمويل التغطية الاجتماعية 284
ثالثا: الآثار المترتبة عن التدبير والتمويل المركزي لبرنامج الحماية الاجتماعية 285
الفرع الثاني: موقع الجماعات الترابية في باقي البرامج القطاعية 286
الفقرة الأولى: قطاع التربية والتكوين 286
أولا: إصلاح التعليم الأساسي 286
ثانيا: التعليم العالي قطبا للبحث والتكوين 288
الفقرة الثانية: برامج دعم الشغل 289
أولا: برنامج أوراش لإنعاش الشغل 289
ثانيا: برنامج انطلاقة لدعم المقاولات 291
المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة دعامة أساسية للتنمية الترابية 292
الفرع الأول: الجهوية المتقدمة ضمن تصور جديد للجماعات الترابية 292
الفقرة الأولى: الجهوية مجال لتنزيل النموذج التنموي الجديد 293
أولا: إعادة هيكلة المجالات الترابية الجهوية للاستجابة للمتطلبات الجديدة للتنمية 293
ثانيا: تعزيز الموارد المالية للجهات 295
الفقرة الثانية: الجهوية أساس العقد الاجتماعي الجديد 296
الفرع الثاني: مخاطر التنزيل الجهوي للنموذج التنموي الجديد 297
الفقرة الأولى: المخاطر الداخلية والمخاطر الخارجية 298
أولا: المخاطر الداخلية 298
أ- المخاطر ذات الطبيعة القانونية 299
- القانون التنظيمي المتعلق بانتخابات أعضاء مجالس الجماعات الترابية 299
- مرسوم التقطيع الإداري 300
- استمرار تعدد المتدخلين في القرار التنموي 300
ب- المخاطر بسبب نقائص تقرير لجنة النموذج التنموي 301
ثانيا: المخاطر الطبيعية والخارجية 302
الفقرة الثانية: تدبير المخاطر المهددة للنموذج التنموي الجديد. 302
أولا: التدبير الاستباقي للمخاطر 303
ثانيا: تمويل نظام تغطية المخاطر 304
خاتمة الفصل الثاني 307
خاتمة القسم الثاني 308
خاتمة عامة 309
لائحة المراجع 318
الفهرس 341