

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه

تحت عنوان

# دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية جهة الرباط سلا زمور زعير نموذجا

تحت إشراف الدكتور:

د. عبد الله حداد

من إعداد :

الأنباري سناء

## لجنة المناقشة:

- |       |  |
|-------|--|
| رئيسا | - الدكتورة فاطمة حمدان: أستاذة بكلية الحقوق أكادال الرباط    |
| مشرفا | - الدكتور عبد الله حداد : أستاذ بكلية الحقوق أكادال الرباط   |
| عضوا  | - الدكتور محمد الداير : أستاذ بكلية الحقوق أكادال الرباط     |
| عضوا  | - الدكتور عبد الحق عقلتة: أستاذ بكلية الحقوق أكادال الرباط   |
| عضوا  | - الدكتور أمين بن عبد الله: أستاذ بكلية الحقوق أكادال الرباط |
| عضوا  | - الدكتور نجيب الحجوي: أستاذ بكلية الحقوق سطات               |

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى :

﴿وقل اعملوا فسيرى الله عملكم

ورسوله والمؤمنون﴾

سورة التوبة من الآية : 105



# إهداء

مثلما الفجر ينبثق من بين ستائر الدجى  
قرأت في عينكما .... أن الفرحة لا تولد إلا في رحم  
المعاناة وفي حلكة الليل ...كنتما نجمتين  
تضيئان لي السبيل كي لا أحميد عن مهجة النور..  
من فيض الحب الذي يغمر جوانحكما ...  
اتخذنا شراعا أمخر به عباء الحياة ...  
إلى أبي وأمي اللذان لم يدخرا جهدا وتضحيتا  
في سبيل بلوغ هدفي هذا  
إلى أخي...  
إلى أصدقائي وكل من ساهم في إنجاز  
هذا البحث المتواضع.

## شكر وتقدير

قد تكون عبارات الشكر في بعض الأحيان عاجزة عن تحقيق المراد في تبليغ مشاعر الامتنان والعرفان، لكنها تبقى الوسيلة الوحيدة التي قد يستطيع المرء أن يعبر من خلالها عن كل ما يخالجه من مشاعر الاحترام والتقدير.

ولذا لا يسعني سوى أن أتوجه بجزيل شكري وامتناني لأستاذي الدكتور عبد الله حداد الذي أجدني مدينته له بكل ما بذله معي من مجهود طيلة مدة إنجاز هذه الأطروحة.

كما أتوجه بجزيل شكري وتقديري للسادة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم المشاركة في تقييم هذا العمل المتواضع.

إليك جميعاً أجدد شكري وامتناني وعرفاني بالجميل.

## الفهرس

- 1..... مقدمة :
18. القسم الأول: الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية
- 21..... الفصل الأول: الإطار القانوني لمالية الجماعات المحلية
- 22..... المبحث الأول: مكونات مالية الجماعات المحلية
- 22..... المطلب الأول: الموارد الذاتية وغير الذاتية للجماعات المحلية
- 23..... الفرع الأول: الموارد الذاتية للجماعات المحلية
- 23..... الفقرة الأولى: الضرائب والرسوم الذاتية
- 25..... الفقرة لثانية: موارد الأملاك الجماعية
- 26..... الفرع الثاني: الموارد غير ذاتية للجماعات المحلية
- 27..... الفقرة الأولى: الاقتراض
- 31..... الفقرة الثانية: صلاحيات الصندوق
- 33..... الفقرة الثالثة: دور صندوق التجهيز الجماعي في مجال الإستثمار المحلي
- 34..... المطلب الثاني : التمويل الخارجي للتنمية المحلية
- 35..... الفرع الأول: التمويل من طرف منظمات غير حكومية
- 35..... الفرع الثاني: التمويل عن طريق منظمات وطنية
- 36..... الفرع الثالث: التمويل من طرف المؤسسات الدولية والجهوية
- 37..... المبحث الثاني: طبيعة تدبير النفقات المحلية
- 38..... المطلب الأول: عدم تكافؤ النفقات المحلية والمردودية المحلية
- 39..... الفرع الأول: تعدد مجالات الإنفاق المالي المحلي
- 40..... الفقرة الأولى: مجالات الإنفاق المالي المحلي
- 46..... الفقرة الثانية: هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز المحلي

58	المطلب الثاني: أهمية العنصر البشري في مشروع التنمية المحلية
59	الفرع الأول: الموارد البشرية للجماعات الحضرية والقروية
60	الفقرة الأولى: الموظف الجماعي من خلال مرسوم 27 شتنبر 1977
63	الفرع الثاني: دور التكوين والتأهيل في خدمة التنمية المحلية
64	الفقرة الأولى: تكوين الأطر المتوسطة
67	الفرع الثالث: المنتخب، عنصر حاسم لكسب رهان التنمية
72	الفصل الثاني: الإطار القانوني لصفقات الجماعات المحلية بالمغرب
74	المبحث الأول: طرق إبرام الصفقات المحلية وطبيعة المصادقة عليها
75	المطلب الأول: مساطر إبرام صفقات الجماعات المحلية
77	الفرع الأول: الطرق العادية لإبرام صفقات الجماعات المحلية
77	الفقرة الأولى: مسطرة إبرام المناقصة العمومية المحلية
79	الفقرة الثانية: مفهوم المناقصة المحلية ومبادئها
102	الفرع الثاني: طريقة إبرام طلب العروض المحلية
106	الفقرة الأولى: أشكال طلب العروض المحلية
115	الفقرة الثانية: المسطرة المتبعة بشأن طلب العروض المحلي
127	الفقرة الثالثة: النتائج النهائية للقبول في العروض المحلية بناء على الانتقاء المسبق
129	المطلب الثاني: مسطرة إبرام الصفقة المحلية بناء على مباراة
130	الفرع الأول: المصادقة على صفقات الجماعات المحلية
130	الفقرة الأولى: الجهة المكلفة بالمصادقة على الصفقات المحلية
133	الفقرة الثانية: آجال المصادقة على الصفقات المحلية
137	الفرع الثاني: تنفيذ صفقات الجماعات المحلية وانتهاءها
138	الفقرة الأولى: تنفيذ صفقات الجماعات المحلية
148	الفقرة الثانية: الحق في الحصول على تعويض

156	المبحث الثاني: التزامات المقاول في الصفقات المحلية
157	المطلب الأول: المسؤولية الشخصية للمقاول في مجال الصفقات المحلية
159	الفرع الأول: مسؤولية المقاول خلال مراحل تنفيذ الصفقة المحلية
159	الفقرة الأولى: وجود المقاول بمكان الأشغال
160	الفقرة الثانية: تنفيذ الصفقة المحلية في آجالها المحددة
161	الفقرة الثالثة: سلطات الإدارة الجماعية في الصفقات المحلية
164	الفرع الثاني: نهاية تنفيذ صفقات الجماعات المحلية
164	الفقرة الأولى: النهاية العادية للصفقات المحلية
176	المطلب الثاني : علاقة الصفقات المحلية بالتنمية المحلية
177	الفرع الأول: الأهداف السوسيو اقتصادية لصفقات الجماعات المحلية
177	الفقرة الأولى: الأهداف الاقتصادية للصفقات المحلية
185	الفقرة الثانية: الميادين الاقتصادية الأخرى لتدخلات الصفقات المحلية
198	الفرع الثاني: الوظيفة الاجتماعية لصفقات الجماعات المحلية
199	الفقرة الأولى: الصفقات المحلية وإنعاش سياسة التشغيل
200	الفقرة الثانية: دور الصفقة المحلية في تقوية الانسجام الاجتماعي
201	الفقرة الثالثة: مدى تأثير التقدم التكنولوجي على اليد العاملة
203	الفقرة الرابعة: وظيفة الصفقات المحلية في تحسين ظروف العمل
205	<b>خلاصة القسم الأول:</b>
206	القسم الثاني: الجهة وتحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب
209	الفصل الأول: الإطار التاريخي والتنظيمي للجهة
209	المبحث الأول: مفهوم الجهة
210	المطلب الأول: الجانب القانوني والتنظيمي للجهة
214	الفرع الأول: البنيات المؤسساتية للجهة
214	الفقرة الأولى: الجهاز التداولي للجهة

217	الفقرة الثانية: الجهاز الرئاسي للجهة
217	الفقرة الثالثة: الجهاز التنفيذي للجهة
218	الفرع الثاني : الجهة في الخطاب السياسي الرسمي
218	الفقرة الأولى: الجهوية في الخطاب الملكية
225	الفقرة الثانية : الجهة في الخطاب الحزبي
233	الفقرة الثالثة: المناظرات الوطنية للجماعات المحلية
235	المطلب الثاني: الجهوية كوحدة متطورة في مسلسل اللامركزية
240	الفرع الأول: خصوصيات الجهوية المتقدمة
240	الفقرة الأولى : جهوية متدرجة
243	الفقرة الثانية: جهوية مغربية- مغربية
244	الفقرة الثالثة: جهوية موسعة
251	المبحث الثاني: المنظور المستقبلي للجهة
252	المطلب الأول: نظام الجهة الخاص على ضوء مشروع الحكم الذاتي
253	الفرع الأول: الجهوية السياسية في النموذج الإيطالي
255	الفرع الثاني: نظام الجهة السياسية الخاص على ضوء مشروع الحكم الذاتي
258	الفرع الثالث: نظام الجهوية الموسعة لباقي الجهات (في إطار اللامركزية)
260	المطلب الثاني : أبعاد الجهوية
261	الفرع الأول : الأبعاد الاقتصادية
266	الفرع الثاني : البعد الاجتماعي
268	الفصل الثاني : الجهوية بين رهانات التنمية المستدامة والحكامة الترابية
269	المبحث الأول : الجهة ك مجال لتطبيق الحكامة الجيدة
271	المطلب الأول: مفهوم الحكامة كنمط جديد لتسيير الشأن العام
271	الفرع الأول : في مفهوم الحكامة
277	الفقرة الأولى: في ضرورة الحكامة المحلية

- 279 .....الفرع الثاني : الجهة وحدة محلية لتحقيق الحکامة الترابية
- 280 .....الفقرة الأولى : الجهة من اللامركزية إلى الحکامة
- 282 .....الفقرة الثانية:الجهة والحکامة المحلية
- 287 .....الفقرة الثالثة : الجهة والحکامة السياسية
- 289 .....المطلب الثاني : الرهانات الاقتصادية للجهوية الموسعة
- 290 .....الفرع الأول : الجهة كمجال لتشجيع الاستثمار
- 293 .....الفرع الثاني : مبدأ الحکامة كآلية لتحقيق الحکامة
- 297 .....المبحث الثاني : رهانات التجربة الجهوية:جهة الرباط سلا زمور زعير نموذجاً
- 300 .....المطلب الأول : مؤهلات الجهة
- 305 .....الفرع الأول : معطيات سوسيو ثقافية عن النخبة السياسية بالجهة
- 306 .....الفرع الثاني : المعطيات السوسيو اقتصادية
- 312 .....الفرع الثالث : المعطيات السوسيواجتماعية
- 316 .....الفرع الرابع:الإكراهات التي تواجه الجهة
- 317 .....المطلب الثاني : المركز الجهوي للاستثمار لجهة الرباط كوحدة إدارية مختصة في مجالها
- 318 .....الفرع الأول : تنظيم وهيكله المركز الجهوي للرباط
- 318 .....الفقرة الأولى : النظام القانوني الجهوي للاستثمار بالرباط
- 320 .....الفقرة الثانية : المركز الجهوي للاستثمار مصلحة خارجية لوزارة الداخلية
- 322 .....الفرع الثاني: المركز الجهوي للرباط مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة
- 325 .....الفرع الثالث : مديرالمركز الجهوي لجهة الرباط- سلا- زمور- زعير
- 327 .....الفرع الرابع: دور مؤسسة والي الجهة
- 328 .....الفقرة الأولى: دواعي إسناد تدبير الاستثمارات بالجهة لمؤسسة الوالي
- 330 .....الفقرة الثانية : توسيع دائرة التفويض إلى السلطات اللامركزية
- 332 .....الفقرة الثالثة: التفويض من الإدارة المركزية إلى مندوبياتها بالجهة

334	الفرع الثالث: توسيع دائرة التفويض للإدارة الترابية.....
334	الفقرة الأولى: تفويضات وزير الداخلية إلى ولاية الجهات .....
335	الفقرة الثانية: تفويضات الولاية إلى عمال العمالات والأقاليم بالجهة .....
339	المطلب الثالث: المركز الجهوي للرباط لتحقيق سياسية القرب من المستثمرين .....
340	الفرع الأول : إنجازات المركز الجهوي لجهة الرباط (2003 - 2007) .....
340	الفقرة الأولى: قطاع البناء والأشغال العمومية .....
341	الفقرة الثانية: قطاع السياحة .....
342	الفقرة الثالثة: قطاع الخدمات.....
343	الفقرة الرابعة: القطاع الصناعي .....
344	الفقرة الخامسة: القطاع الفلاحي .....
350	خلاصة القسم الثاني: .....
352	خاتمة عامة: .....
361	قائمة المراجع .....
388	الفهرس .....

## مقدمة:

تعتبر اللامركزية من بين المواضيع التي استأثرت باهتمام الباحثين، حيث أجمعت كل الاتجاهات السياسية والاقتصادية والإيديولوجية في عالمنا المعاصر، على أنها تحتل الآن محورا رئيسيا في مجال التنظيم الإداري والاقتصادي في الدول المتقدمة والنامية، فاللامركزية تعبر عن تصور قانوني، سياسي، إداري واقتصادي لعلاقة المركز/العاصمة بمحيطها الترابي، بحيث على ضوءها يتم تحديد نمط من التنظيم السياسي والإداري والذي يساعد على توزيع السلطة، وإعادة هيكلة المؤسسات داخل الدولة.

فترجع الدولة عن المركزية المطلقة، ناتج عن قصور هذه الأخيرة لتحقيق التطور المجتمعي، والاستجابة لمتطلبات النمو الديمغرافي وعلاقته بالمجال الترابي وتنمية مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم لم تعد الدولة قادرة بإتباعها للنهج المركزي على رعاية مجموع التراب الوطني، فمثلا أدت الرغبة في استيعاب التطور العمراني وتشعب المصالح العمومية بتدخل الإدارات المركزية بشكل متزايد إلى أن أصبح عددها يتجاوز الهدف من خلقها وتفعيلها.

فعيوب النظام المركزي، المتمثلة في بطئ الإجراءات وغياب أهمية عنصري الزمان والمكان في عملية اتخاذ القرارات المناسبة، خصوصا على المستوى الاقتصادي الذي يتطلب معرفة محلية لنوعية الاحتياجات التي تعيق النمو الاقتصادي، وتفشل كل مجهود إنمائي قد جعلت من اللامركزية متنفسا جديدا للتنظيم الإداري والسياسي، من خلال إعادة النظر في مجموع المعايير التي كان يقوم عليها النظام المركزي، وإشراك شخصيات معنوية عامة أخرى، إلى جانب الدولة لتحقيق أهداف السياسة العامة.

ومن ثمة نفترض اللامركزية الترابية حسب "ايسنمان" على المستوى القانوني، وجود مراكز قرار مستقلة ومتعددة، تمنح الأجهزة المحلية حق اتخاذ القرارات الملائمة

لتنمية مختلف قطاعات الاقتصاد المحلي داخل إطار المقتضيات القانونية والتنظيمية الوطنية، فمن خلال مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي، يتم تحديد نوعية المشاكل المطروحة والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها تحت إشراف السلطة العامة.

لذلك تجسد اللامركزية في مجموعة من الدول-إن لم نقل كلها-علاقة السلطة المركزية بالجماعات الترابية وكيفية توزيع الاختصاصات فيما بينهما.

### **تحديد مفهوم الجماعات المحلية:**

هي وحدات ترابية تحت سلطة القانون العام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشمل (الجماعات الترابية للمملكة : الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) الفصل 135 من الدستور الجديد. هذه الجماعات التي تعتبر الترجمة الفعلية للأسلوب الإداري المعروف باللامركزية الإدارية، والذي بمقتضاه يعهد بسلطة البث في بعض القضايا الإدارية إلى هيئات عامة محلية تتمتع بنوع من الاستقلال الذي يعد من أهم ضماناته أن تتبثق هذه الهيئات عن الانتخابات بالأساس، بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وفي عدم ارتباطها بالسلطة الإدارية المركزية بتبعية مطلقة وإنما تخضع فقط لنوع من الوصاية الإدارية المقننة بمقتضى القانون وذلك حماية للصالح العام وخوفا من خروج المجالس المنتخبة عن أهدافها المتوخاة واختصاصاتها المرسومة.

### **مراحل وضع اللبنة الأساسية للامركزية بالمغرب:**

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، وذلك بوضع اللبنة الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، والذي أسفر لأول مرة عن إحداث 108 جماعة حضرية وقروية، إلا أن سنة 1960 عرفت العديد من الإصلاحات وشكلت الانطلاقة الأساسية للامركزية بالمغرب.

بالفعل، فبتاريخ 23 يونيو 1960، تم اعتماد أول ميثاق جماعي يعلن عن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية. وقد تزامن هذا المسلسل مع وضع أول دستور للمملكة سنة 1962، الذي كرس وجود الجماعات المحلية وفتح آفاقا جديدة لنظام اللامركزية وذلك بإحداث جماعات محلية جديدة، ويتعلق الأمر بالعمالات والأقاليم.

ومنذ سنة 1975، أعلن المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله عن رغبته السامية في توسيع حقل اختصاصات ومسؤوليات المنتخبين، وذلك بإعطاء المزيد من الإمكانيات للمسؤولين المحليين واعداد مرحلة جديدة في تدعيم الديمقراطية المحلية، وبعد مرور سنة على ذلك، تم إلغاء الميثاق الجماعي الأول ووضع إطار جديد للممارسة الجماعية، حيث شكل تبني الميثاق الجماعي لسنة 1976 منعطفًا تاريخيًا ومرحلة جديدة في مجال اللامركزية.

وهكذا أسندت للجماعة التي تعتبر أساس ممارسة ديمقراطية القرب اختصاصات جد واسعة، وتم تعزيز دورها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وإلغاء نظامها المزدوج وتخفيف الوصاية عليها، وبصفة عامة فقد شكل التنصيب على دور الجماعة الاقتصادي بدون شك أبرز مظاهر هذا الإصلاح.

علاوة على الاختصاصات الموسعة التي جاء بها الميثاق الجماعي، فقد أولى اهتماما كبيرا لتدبير الشأن المحلي، والذي يترجم بسلسلة الإصلاحات التي تلتته في اتجاه تعزيز وسائل اللامركزية، خاصة من خلال تحويلات الضريبة على القيمة المضافة، وتبني نظام جبائي محلي وتخلى الدولة عن بعض الضرائب لفائدة الجماعات المحلية.

## الارتقاء بالجهة إلى درجة جماعة محلية واعتماد ميثاق جماعي جديد:

قبل الحديث عن سنة 2002 يجب التذكير بحدثين بارزين ويتعلق الأمر بإعادة النظر في التقسيم الإداري للمملكة سنة 1992، الذي سمح بإحداث 668 جماعة جديدة والارتقاء بالجهة إلى درجة جماعة محلية وذلك بموجب الدستور المعدل.

في سنة 2002، شكل تعديل الميثاق الجماعي ورشا أساسيا جاء في سياق المبادرات والإصلاحات العميقة التي قام بها صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله وأيده، حيث مثلت قفزة نوعية في مسلسل اللامركزية وأعلنت مرحلة جديدة تميزت بـ:

\* توضيح ومراجعة اختصاصات المجالس.

\* إدخال تحسينات على النظام الأساسي للمنتخب المحلي.

\* إعادة تموقع لجان المجلس وتحديد مهامها وعلاقاتها.

\* تخفيف سلطة الوصاية والرجوع إلى نظام وحدة المدينة.

## تحسين الحكامة المحلية وعصرنة التدبير المالي للجماعات:

عرفت سنة 2009 تعزيزا لمسار اللامركزية وذلك تبعا للتوجيهات الملكية السامية المضمنة بخطاب مدينة أكادير بتاريخ 12 دجنبر 2006، بمناسبة انعقاد الملتقيات الوطنية للجماعات المحلية من خلال تعديل الميثاق الجماعي وعصرنة التدبير المالي للجماعات المحلية.

**بالنسبة للميثاق الجماعي:** شملت أهم هذه التعديلات تحسين الحكامة الجماعية

عبر دعم دور المنتخب المحلي والإدارة الجماعية وتعزيز آليات التعاون والشاركة.

وتهدف هذه التعديلات إلى:

✧ توفير شروط تكوين أغلبية بالمجالس وضمان التفافها حول الرؤساء عن طريق تبني اقتراح من ثلاثة أدوار لانتخابهم.

✧ تحديد قواعد تسيير لجان المجلس وتوسيع مجال تدخلها، خاصة فيما يتعلق بالعنصر البشري وتدبير المصالح العمومية المحلية.

✧ تحسين وضع المنتخب بالتصحيح على إمكانية التفرغ لمزاولة مهام رئيس المجلس بالنسبة لموظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وتوسيع نطاق الاستفادة من نظام التعويضات ليشمل رؤساء اللجان الجماعية.

✧ دعم دور الإدارة المحلية عن طريق مراجعة اختصاصات الكاتب العام.  
✧ تحسين تدبير التجمعات الكبرى، وذلك باعتماد مبدأ وحدة المدينة، وتوضيح اختصاصات مجالس المقاطعات.

✧ دعم أجهزة التعاون والشراكة قصد تمكين المدن الكبرى من تدبير معقلن للمرافق المحلية، وللتجهيزات الجماعية وعن طريق خلق تجمعات للجماعات وشركات التنمية المحلية.

✧ إدخال آليات لتنظيم تدبير مؤطر، فعال ومنسق للمرافق العمومية بوضع المعايير الضرورية والتنسيق اللازم، وتحديد قواعد دعم الدولة وتتبع نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين.

**وبالنسبة لعصرنة التدبير المالي للجماعات المحلية:** جاء القانون الجديد للمالية

المحلية الصادر بتاريخ 29 فبراير 2009 بتعديلات مهمة تسيير في اتجاه :

□ تخفيف الوصاية عن طريق حصر الأعمال الخاضعة للمصادقة القبلية، وتحديد مجالاتها، وإلغاء الوصاية القبلية التي كانت تمارسها وزارة المالية.

- جعل القواعد والمساطر المتعلقة بالميزانية أكثر مرونة، لتكريس استقلالية المجالس ومسؤولية الأمرين بالصرف والسماح بتعديل الميزانية خلال السنة.
- عقلنه تدبير المالية المحلية والتي تنفذ عن طريق:

✧ تشجيع إنجاز برامج متعددة السنوات تدرج في إطار المخطط الجماعي للتنمية.

✧ وضع مساطر وميكانيزمات لتسوية الحالات الناجمة عن عدم المصادقة أو رفض الحساب الإداري

✧ ضبط عمليات الإعداد، والتصويت والموافقة على الميزانية بشكل يضمن تنفيذها في بداية السنة المالية.

وأخيرا وضع إطار للمراقبة ومحاسبة الجماعات المحلية.

## **نحو مرحلة جديدة من تطور اللامركزية والجهوية المتقدمة ببلادنا**

أمام التطورات المهمة والتاريخية التي عرفها مسلسل اللامركزية ببلادنا، كانت الإرادة السامية لجلالة الملك وراء الدفع بهذا المسلسل نحو أفاق الجهوية المتقدمة، وتجلّى ذلك عبر صدور الدستور الجديد بتاريخ 29 يوليوز 2011، كتنويع لمسلسل الإصلاحات والتجارب التي راكمتها بلادنا قرابة نصف قرن من الممارسة، حيث كان من الضروري الانتقال إلى مرحلة جديدة من اللامركزية والديمقراطية المحلية والتي تتمثل أسسها في دعم استقلالية الجماعات الترابية إداريا وماليا وممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر مع تدعيم قواعد الحكامة المحلية.

فالدستور الجديد تضمن مبادئ جديدة وتغييرات عميقة في مجال اللامركزية ببلادنا حيث أعطى لها بعدا متقدما تمثل فيما يلي:

- ❖ تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.
- ❖ مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي وقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق هذا المبدأ وإجراءات المراقبة والمحاسبة.
- ❖ تشجيع التعاون والشراكة وتأسيس مجموعات الجماعات من أجل إنجاز المشاريع التنموية وتدعيم التعاضد والتضامن فيما بين الجماعات.
- ❖ اعتماد الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الجهات.
- ❖ منح صلاحية تنفيذ مقررات مجالس الجماعات الترابية لرؤساء المجالس.
- ❖ تحديد اختصاصات مجالس الجماعات الترابية بناء على مبدأ التفريع في اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة فضلا عن الاختصاصات التي تنقلها لها الدولة.
- ❖ تحديد موارد الجماعات الترابية في موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة من قبل الدولة تمكنها من ممارسة اختصاصاتها.

## مفهوم التنمية:

لا يوجد تعريف موحد للتنمية فالساسة يذهبون إلى وصفها بعملية تمدين تتضمن إقامة المؤسسات الاجتماعية والسياسية، بينما الاقتصاديون يميلون إلى معادلة التنمية بالنمو الاقتصادي وبمدى إشباع مختلف حاجات ومتطلبات السكان المادية والمعنوية.

إن مصطلح التنمية في بعده الجهوي يظل مقترنا وملحقا بالمجال الترابي المكاني حيث يشكل الإطار الذي تمارس فيه الأنشطة التنموية، التنمية الجهوية إذن لا تستهدف الجهة دون غيرها وإنما تهم كل الجهات انطلاقا من إمكانياتها ومؤهلاتها الطبيعية

والبشرية والمالية، وتعني بذلك مجموع التراب الوطني المقسم إلى جهات تحدها معايير تختلف باختلاف خصوصياتها الطبيعية والتاريخية والثقافية والاقتصادية.

إن التحولات المتسارعة التي يعرفها العالم اليوم وتعدد المشاكل التنموية وتشعبها وصعوبة معالجتها على الصعيد المركزي، إلى جانب توصيات بعض المؤسسات والمنظمات الدولية، التي تحث الدول على التخلي التدريجي اقتصاديا واجتماعيا لفائدة فاعلين ومخاطبين آخرين من بينهم الجهة، أفرز ضرورة ملحة لأن تتخذ التنمية أبعادا مجالية، وذلك يقتضي التفكير وتوفير الوسائل المؤسساتية والقانونية والإمكانات المالية لتترجم على أرض الواقع.

## أهمية الموضوع:

تتجلى لنا أهمية الموضوع في الحاجة الملحة للدولة في تغيير مقاربتها للجماعات المحلية كوحدات ترابية إدارية إلى جماعات اقتصادية تنافسية، تقوم بتنشيط الدورة الاقتصادية المحلية، وكأحد الشركاء الرئيسيين للدولة في المبادرات الكبرى وإنعاش الاستثمارات وحل المشاكل الاجتماعية.

غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية، فمن الضروري تغيير طريقة تسيير الشأن العام المحلي، وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية الحديثة والمتجددة.

وقبل الخوض في ثنايا المقاربة الجديدة للتدبير المحلي، يتعين الوقوف عند جوانبها المفاهيمية. وهكذا عرف التدبير العمومي بأنه: "مجموعة من المفاهيم المساعدة على اتخاذ القرار تكيف في جزء منها مع المجال العمومي، وكذا مناهج للتسيير مستقاة مباشرة من القطاع الخاص (محاسبة تحليلية، رقابة تسيير...) مع إدماج الأنظمة المعلوماتية" كما ذهب فريق آخر إلى تعريفه بأنه "المجهود المبذول لتكليف

البنيات الإدارية ومناهج عمل الإدارة مع المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي العالمي.

إذن فالتدبير العمومي "يقدم آليات تكيف والنظرة الواقعية لتصريف الشأن العام، بمناهج مختلفة وملائمة حسب نوعية المهام المنوطة والمشاكل المطروحة، وربط حوار التواصل مع المحيط العام

وقد حاول أحد الباحثين تفصيل مظاهر التدبير العمومي في المحاور التالية:

- رصد الأهداف المحددة والعمل على تحقيقها؛
- الاستعمال المعقلن للمتاح من الموارد البشرية والمادية؛
- التقيد بمضمون الدورة التنظيمية، وتشمل على:

✓ التنظيم؛

✓ التخطيط الاستراتيجي؛

✓ التدبير العلائقي؛

✓ التوجيه والتتبع؛

✓ التقييم والتقويم.

ويتم تجسيد هذه المحاور عبر ثلاثة مستويات أساسية:

- المستوى الإستراتيجي: الذي يهتم بتحليل السياسات العامة والخيارات الأساسية وبرامج العمل والأولويات والبرامج المستعجلة؛

- مستوى التدبير الإداري ويهدف بالأساس إلى عقلنة استعمال الموارد المالية والبشرية للمسؤوليات والأدوار وتوخي النجاعة والمردودية عند تنفيذ السياسات العمومية

- المستوى الإجرائي: ترجمة الأهداف المسطرة والمحددة على أرض الواقع مع التحديد الجيد.

واستنادا إلى هذه المعطيات، فإن التدبير "يهدف إلى تعبئة الطاقات والقدرات والتواصل الداخلي ومسايرة التغيير وعقلنة الوسائل عن طريق تبني تقنية اللجن واختيار البنيات التنظيمية، وتحديد الأدوات الإستراتيجية

وفي هذا الصدد، هناك اعتقاد على أن المبادئ التي يقوم عليه التدبير العمومي ظهرت في القطاع الخاص وبالأخص في المقاولات العمومية. لكن، هناك من يرى على أن التدبير العمومي سابق على التدبير الخاص، بدليل استعمال مفاهيم مستمدة من المجال العسكري، حيث أن جل تقنيات التدبير التي طورت في القرن العشرين استلهمت من الميدان العسكري كمفهوم الإستراتيجية مثلا. في حين، هناك من يرجع مفاهيم القيادة والتنظيم إلى حضارات جد قديمة كالصين واليونان والرومان.

وبغض النظر عن هذه التعاريف والجذور التاريخية، وفي خضم التحولات الكبرى التي تشهدها بنيات الدولة وتجدد أدوارها، تعالت الدعوة إلى تطوير النظام اللامركزي الذي يستند على الشرعية الإدارية والعقلانية القانونية.

وقد أبانت تجربة 1977 عن مجموعة من السلبيات عاقت المجالس في تحقيق التنمية على المستويات المحلية وهو الأمر الذي جعل هذه التجربة تتعرض للعديد من الانتقادات وبدأت تثار بشأن دور الجماعات المحلية كشريك في تحقيق التنمية عدة تساؤلات: وهنا تبرز إشكالية الموضوع المتجلية في اعتبار الجماعات المحلية أداة لتحقيق التنمية ومناقضة الواقع لهذا الدور.

فإذا كانت الجماعات المحلية منذ صدور ظهير 1976/09/30، باتت على المستوى النظري على الأقل تشكل أداة حقيقية لكسب رهان التنمية، بعد أن توسع مجال تدخلها

ووضع رهن تصرفها كل الوسائل الضرورية لإنجاز مهمتها، فما هي الأسباب الموضوعية والذاتية التي جعلت عملية التنمية تتعثر بشكل ملحوظ؟

هل يعود السبب إلى ضيق مجالات التدخل الذي تتجاوزه طموحات المسيرين المحليين؟ أم إلى اتساع مجالات هذا التدخل لكن مع عدم وضوح الاختصاصات؟ أم يعود السبب إلى ضعف الوسائل التي تواكب توسع الصلاحيات؟ وخاصة الوسائل المالية والبشرية؟ أم أن السبب راجع إلى القصور القانوني الذي يقيد الممارسة ولا يستجيب للأهداف التي تسعى إليها الهيآت المحلية؟ أم أن السبب منشؤه الوصاية المشددة وهو ما يجعل المجالس الجماعية لا تتحمل هذا التدخل المبالغ فيه أحيانا؟ الشيء الذي يحد من حماسها وتحفيزها على سرعة أداء وإنجاز الأعمال؟ أم أن السبب يرجع إلى هذه العوامل كلها مجتمعة و متفرقة؟ ثم كيف السبيل إلى تجاوز كل هذه الأسباب؟ حتى يتم إرجاع الإعتبار للجماعات المحلية لتقوم بدورها كأداة لتحقيق التنمية؟ فما هو الحل إذن هل هو في إصلاح النصوص القانونية وتسهيل المساطر؟ أم في تطوير وتنويع الوسائل المالية والبشرية؟ أم أن الحل يتطلب نهج إصلاح شمولي متعدد الأبعاد يطال البعد القانوني والمسطري كما المالي والبشري؟

إن إشكالية الموضوع بالنسبة لي تتجلى في هذه الحزمة من التساؤلات المطروحة، والتي تتغىى التقيب عن مسببات الاختلال والتعثر في أداء الجماعات المحلية لدورها التنموي؟

## **أسباب اختيار الموضوع:**

بحكم اشتغالنا في حقل الجماعات المحلية كان الموضوع يثير فينا الفضول للبحث عن الأسباب الحقيقية التي تقف وراء عدم فعالية ونجاعة دور المجالس المحلية في إشباع الحاجات الأساسية للسكان و تحقيق التنمية المنشودة.

إن اختيار موضوع هذا البحث راجع بالأساس إلى الأهمية البالغة للتنظيم الجهوي الجديد وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث أصبح هذا الموضوع من القضايا التي تستدعي الاهتمام و تستوجب الدراسة و التحليل، نظرا لتوفر عدة عوامل منها هو داخلي مرتبط بالاستحقاقات المحلية المتعلقة ببروز التنظيم الجهوي كخيار مصيري لتجسيد الإرادة المركزية في التطور الديمقراطي ولتدعيم مسلسل اللامركزية الإدارية إلى تحقيق التنمية الشاملة بكل أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومنها ما هو خارجي تمليه التحولات الإقليمية والدولية، كانفتاح المغرب أكثر فأكثر على الإتحاد الأوروبي في إطار اتفاقية شراكة، وتحديات التبادل الحر الناتجة عن تطبيق الاتفاقيات الدولية أو الجهوية.

ومن ثم، فالجهة تعد طرفا هاما في مسلسل التنمية الشاملة وشريكا هاما للدولة في تحمل جزء من أعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإطارا ملائما لنجاح أي سياسة تهدف إلى تنمية المجال الترابي وكل مشروع لإعداد التراب، باعتباره مشروعا جماعيا يتطلب توافق وتعاقد كل مكونات المجتمع.

وإذا كانت الجماعة المحلية للدول المتقدمة تساهم بفعالية وبدور بارز في التنمية فالمغرب لازال يعرف عدة ثغرات ومعيقات تحد من مشاركتها في العملية التنموية في بعدها الاقتصادي والاجتماعي واعتبارا لذلك، فإن الدافع وراء اختيار الموضوع يتمحور حول الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، ويتلخص في محاولة الوقوف عند التحديات الموضوعة في وجه التنمية الجهوية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، والقيام بعملية التقريب عن الأسباب الكامنة وراء العجز والتعثر الذي يواجه الجماعات لتصبح رافعة حقيقية للتنمية.

## صعوبات الموضوع:

إن كل دارس أكاديمي لتدخلات الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية يواجه صعوبة كبيرة وعراقيل متعددة، لأن البحث بالمغرب بخلاف الدول المتقدمة، يواجه صعوبة الولوج إلى الوثائق والإحصاءات الضرورية التي تشكل بناء بحثه لاعتبارات الروتين البيروقراطي، وإحاطة المعلومة بسياج من السرية بالرغم من كونها وثائق عادية جدا لا تدخل ضمن الحماية القانونية لتداولها، أضف إلى ذلك عدم وجود هيآت مستقلة وشبه عمومية تمول عملية البحث، كما هو عليه الأمر في الدول المتقدمة وكمثال على ذلك تتفق الولايات المتحدة الأمريكية 40% من ميزانيتها على البحث العلمي والمغرب ب 0.7% فقط من الناتج الداخلي، ومن هذا المنطلق نفهم الصعوبات التي يمكن أن تعترض أي باحث يخوض غمار الدراسة في موضوع كهذا البحث الذي نحن بصدد، وخاصة عندما يريد التزام الموضوعية والتحلي بالجرأة، التي قد تكشف عن مستوى الإختلالات التي لا تروق من يشكون عناصر الحالة المدروسة، الشيء الذي قد يجد الباحث نفسه أمام إشكال شح المعطى والمعلومة ويواجه حرجا كبيرا في مواجهة من يمتلكها.

وبالنسبة إلينا فأهم الصعوبات التي اعترضتنا خلال إنجاز هذا البحث هي:

- عدم التفرغ للبحث للانشغال اليومي بالوظيفة.
  - صعوبة الحصول على المعلومات خاصة بشأن الحالة المدروسة.
  - وينضاف إلى هذه الصعوبات غياب التوثيق بالجماعة الحضرية للرباط بشأن المشاريع سواء المنجزة أو السائرة في طريق الإنجاز.
- هذه هي أهم الصعوبات التي اعترضت وصاحبت إنجاز هذا البحث والتي تمكنا بعون الله من تجاوزها والتغلب عليها وإخراج البحث إلى الوجود.

## إشكالية الموضوع:

من خلال مسارنا في البحث والتقيب، يتبين لنا أن إشكالية الموضوع تتجلى أساسا أولا: في إلى أي حد استطاعت النصوص القانونية والمراسيم التنظيمية في إرساء بنيات هيكلية للجماعة كوحدة ترابية، وثانيا: إلى أي مدى ستستطيع الجهة كمفهوم جديد أن تحل معضلات التنمية المستدامة؟

## منهجية الموضوع:

إن المنهج هو الخطوات العملية والعلمية التي على الباحث اتباعها للوصول إلى نتيجة ما، ونظرا لتداخل جوانب موضوع الجماعات المحلية والتنمية الذي لا يمكن معالجته انطلاقا من حقل معرفي معين، إذ هو موضوع عام وشامل تتداخل فيه حقول معرفية متعددة (علم الاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم الإدارة وعلم المالية)، وأمام تعدد حقول المعرفة التي ينتمي إليها الموضوع تتعدد كذلك المناهج المتبعة.

وإذا انطلقنا من أن موضوع البحث "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية جهة الرباط سلا زمور زعير نموذجا"، تشكل من حيث جوهرها بنية تتركز داخلها مجموعة من العناصر والعلاقات البشرية، القانونية، الاقتصادية، فإننا نروم من خلال المنهج البنوي أن نحلل ونفكك هذه العناصر المؤلفة لها وتشابكها وعلاقاتها البيئية، لاستخلاص مدى الترابط والتناظر بين هذه العناصر، وبالتالي النظر إلى أي حد خدمت هذه العناصر المكونة للبنية مشروعها الاجتماعي والاقتصادي.

## خطة الموضوع:

تم تقسيم هذا البحث إلى قسمين :

### **القسم الأول : الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية**

نتيجة للتحوّل الديمقراطي الذي عرفه المغرب ابتداء من دستور 1962 وما تلاه من تطور وصولاً إلى الوثيقة الدستورية لسنة 2011، أضحت الجماعات المحلية مرتكزا أساسا في إثراء هذا التحوّل، والسير به قدما إلى تحقيق انتظارات وطموحات الشعب المغربي، وذلك بإشراكه عبر آليات وأنظمة قانونية في التعاطي مع مسألة التنمية المحلية.

وبالرغم من الإكراهات التي يعرفها المغرب كالتزايد السكاني وتدني المستوى التعليمي، رغم نهجه إجبارية التعليم كخيار تنموي، وتباين إمكانيات الجهات والجماعات.

وعليه سنقارب هذه المسألة من خلال معطين أساسين تحكما سلبا وإيجابا في تحقيق دور الجماعات المحلية.

وذلك من خلال الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية وإطارها القانوني بمختلف مندرجاته، سواء تعلق الأمر بالرسوم والضرائب أو اللجوء إلى الاقتراض، مع ما يستتبع بالضرورة من طرح إشكالية تدبير وتسيير هذه الموارد، والتي يتحكم في جدوائيتها حجم الموارد، وكذا العنصر البشري المنوط به صرف هذه السيولة المالية والمعدائية لتحقيق التنمية المبتغاة، إما عن طريق الصفقة كنظام مالي وتشاركي أطرافه الجماعة كشخص معنوي والمقاولة، وكذا العنصر البشري الذي يسهر على تسيير الجماعة.

مع ما يطرح هذا الموضوع من إكراهات نجملها فيما يلي:

- ✧ طبيعة الوعاء العقاري و اختلاف أنظمة تملك الأرض
- ✧ تباين الإمكانيات اللوجستية بين المناطق و الجماعات.
- ✧ ضعف الكادر الجماعي
- ✧ حجم ميزانية التسيير التي تبتلع النصيب الأكبر من ميزانية الجماعات المحلية.
- ✧ ضعف المجتمع المدني وتدني الوعي الفردي خاصة في ممارسة الحق الانتخابي، ناخبا و منتخبا.

## **القسم الثاني: الجهة وتحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب**

سنندرس هذا القسم من خلال فصلين إثنين، نتعاطى في الأول منه مفهوم الجهة سواء من الجانب القانوني، الذي شكل الغطاء التشريعي لمفهوم الجهة كإطار جغرافي وسوسيلوجي، وما ينبني عليه من معطيات تساعد في تحديد ملامح وهوية الجهة والتعريف ببنياتها و مكوناتها الأساسية و المؤسساتية.

ولا يتأتى هذا إلا إذا تطرقنا إلى جهازها التداولي أو الرئاسي أو التنفيذي علما أن هذه المؤسسات تزوم بالأساس إشراك الساكنة في تدبير وتسيير الجهة عبر آليات عديدة في مقدمتها الانتخابات وما يتمخض عنها من تشكيل مجالس جهوية، تكون مراقبة ومراقبة للمجلس الجهوي تحقيقا للامركزية الحقيقية.

ثم سنتناول الجهة في منبج السياسي والمفاهيمي الذي تعاطى معها والذي شكل الخطاب الملكي البوصلة الحقيقية لمختلف الفاعلين السياسيين والقانونيين والمهتمين بالشأن المحلي في البناء عليه، ومنطلقا لتصوراتهم وبرامجهم السياسية، وأبحاثهم النظرية.

كما تلعب اللقاءات و المناظرات الوطنية التي تتعقد في مناسبات عديدة بارز الدور في تسليط الضوء على مختلف الإشكالات التي تطرحها الجهوية.

كما سنحاول النظر إلى أي حد استطاعت هذه القوانين والمفاهيم في التعاطي مع جهة الرباط سلا زمور زعير، باعتبارها مجالا خصبا لتحقيق التنمية المنشودة لما يتوافر لديها على الضروري من البنيات الأساسية والنخب، تؤهلها لنمذجة مفهوم الجهوية لنختتم بالمنظور المستقبلي للجهة وآفاقها كحل لمعضلات سياسية كنظام الحكم الذاتي في أقاليمنا الصحراوية، أو القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي تساهم الجهة كطرف فاعل بمشاركة الدولة على إيجاد الحلول الملائمة لما يستجد من رهانات.

# **القسم الأول:**

**الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية  
ودورها في تحقيق التنمية المحلية**

يجمع كل الفاعلين المحددين للاستراتيجيات التنموية الوطنية والجهوية والمحلية بأن التنمية هي نتيجة تضافر عنصرين أساسيين لوجيستيكيين وهما العنصر المالي والعنصر البشري مع ما يستلزم اقترانهما بمعيار الكمية والكيف والشكل والمضمون<sup>(1)</sup>.

إن العلاقة بين التنمية والوسائل تترجم النتائج والمكتسبات التي تبدو إيجابية عندما يقترن المفهوم - التنمية - بالوسائل وتبدو سلبية ومجرد خطاب عندما تغيب الوسائل ويبقى المفهوم مجرد تعريف أدبي فلسفي.

ولقد أخذ المشرع عند وضع التشريعات والقوانين الخاصة بالجماعات المحلية بالمغرب بعين الاعتبار إقامة نوع من التوازن بين تحديد اختصاصات ومجالات تدخلات تلك الجماعات الهادفة إلى تحقيق التنمية بكل أبعادها الوطنية والجهوية والمحلية وبين وسائل العمل وأدوات تنفيذ الخطط والبرامج والاستراتيجيات.

وبذلك فإن المشرع يعي جيدا بأن التنمية مثل الحرب، لا يمكن الانتصار فيها إلا بتوفير اللوجستيك بأدواته المادية والبشرية، مع الإيمان بأن التنمية عملية سلمية هدفها إسعاد الناس، وأن الحرب عملية تستهدف توفر الإمكانيات المادية والبشرية لتعطيم الأسس والحضارات الإنسانية.

وبالفعل فقد حاول المشرع المغربي من خلال التشريعات والمراسيم أن يجعل من الجماعات المحلية بكل أصنافها فاعلا اقتصاديا، وذلك بمنحها الشخصية المعنوية ومددها باختصاصات تنازلت عنها الدولة لصالح تلك الجماعات، وبالوسائل المالية المتمثلة في الضرائب والرسوم وإعانات الدولة والقروض وغيرها من الموارد العادية والاستثنائية،

---

<sup>(1)</sup> كما يرى أحد الباحثين بأن مسألة التنمية المحلية - تطرح - في إطار البحث عن محددات العمل المحلي من خلال استخدام الإمكانيات المتوفرة، واستغلال المؤهلات المالية والبشرية بهدف الوصول إلى أقصى درجة من الإنتاجية ويجد ذلك دلالاته في طريقة العمل الهادفة إلى تحقيق الفعالية وذلك بمراعاة الشروط الضرورية للتدبير المنتج في تناسق تلك المؤهلات المتوفرة، سواء كانت ذات أساس مالي أو بشري. راجع مقال خليل الفاهي: "البعد التنموي المحلي: دراسة في الأسس والمقومات المالية للتنمية الجهوية المجلة المغربية الإدارية المحلية والتنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 16، دجنبر 1998، ص: 99.

وكذلك بالموارد البشرية المتمثلة في الكم العددي للموظفين العاملين في الحقل المحلي والأطر البشرية المؤهلة لخدمة التنمية.

وسنتناول في هذا القسم فصلين أساسيين نبرز في **الفصل الأول** الموارد المالية والبشرية الموضوعة رهن إشارة الجماعات المحلية مع تحليل مدى إسهامها في التنمية المحلية، وفي **الفصل الثاني** سنتناول الصفقات العمومية المبرمة من طرف الجماعات المحلية.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمالية الجماعات المحلية

ينص الفصل 17 من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، وتشمل موارد الجماعة المحلية على الضرائب والأداءات والواجبات المأذون للجماعة المحلية في تحصيلها بصفة قانونية وعلى أحوال المساعدة والهبات والوصايا، ومداخل الأملاك والمساهمات والأداءات والأجور المختلفة عن الخدمات المقدمة والمتحصلة من الاقتراضات المأذونة فيها كإعانات التي تمنحها الدولة أو أشخاص معنويون آخرون يجري عليهم القانون العام والمداخل المختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة<sup>(1)</sup>.

إن تمويل الجماعات المحلية يعتبر وكما يرى البعض "المسألة المحورية للامركزية وأن امتداد المركزية كما يعرف كل منا يقاس بمقياس المالية المحلية وبالفعل فلا يمكن الحديث عن الجماعات المحلية بدون وسائل تمويلها سواء من جانب التسيير أو التجهيز.

وكما ورد في الفصل 17 السالف الذكر فقد أسند المشرع للجماعات المحلية جملة من الموارد العادية المتمثلة في الضرائب والرسوم المستخلصة من طرف الجماعات، وكذلك الموارد الاستثنائية كإعانات الدولة والقروض الوطنية والدولية والهبات والوصايا وغيرها وسيتم تناولها بالتفصيل.

إضافة إلى ذلك فقد عمل المشرع على الاستجابة لبعض المطالبات الداعية إلى إصلاح الأنظمة الخاصة بالمالية المحلية وجعلها تستجيب للواقع المحلي الجديد، والاختصاصات الجديدة التي أصبحت الجماعات المحلية بكل أصنافها مطالبة بممارستها واتخاذ المبادرة في شأنها، وهكذا بالإضافة إلى إصلاح ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالمالية المحلية، عرفت أنظمة المالية المحلية عدة إصلاحات همت الشكل والمضمون والكم والكيف : فسنة 1984 عرفت توزيعا جديدا لمنتوج الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 30%.

<sup>(1)</sup> ينص المرسوم رقم 76 576 -2 بتاريخ 05 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) ينص نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها على ما يلي: "إن جمع الضرائب التي لايؤذن فيها بموجب القوانين والأنظمة وميزانيات المداخل تمنع كليا كيفما كانت الصفة أو الإسم الذي تستخلص به وإلا تتابع من أجل الإرثشاء السلطات التي تأمر باستخلاصها المستخدمون الذين يضعون جداولها وتعريفها وجميع من يقومون باستخلاصها".

- 1989 الجبائية المحلية تتعلق بجمع القوانين المالية وتبسيط مساطيرها.
- 1992 إصلاح المؤسسة المانحة للقروض "صندوق التجهيز الجماعي".

لذلك سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين الأول يتعلق بمكونات مالية الجماعات المحلية وفي مبحث ثان طبيعة تدبير النفقات المحلية.

### **المبحث الأول: مكونات مالية الجماعات المحلية**

إن مهام الجماعات المحلية كثيرة ومتنوعة منها البشرية، كضمان استمرارية الخدمات التي تؤديها لصالح المواطنين، ومواصلة مجهودها التآطيري إداريا وتقنيا، وتجهيزيا سواء نفقات صيانة التجهيزات أو البنيات التحتية، ولمواجهتها تحتاج الجماعات المحلية لموارد مالية قارة ووافرة وذلك باعتبارها أهم وسيلة لأداء الوظائف الجماعية، وتحقيق الأهداف في مجال التنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية وكل هذا يصب في خانة تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

وتشتمل مالية الجماعات المحلية على ثلاث مكونات أساسية تتمثل في الموارد الذاتية والموارد غير الذاتية ثم الرسوم والضرائب المحولة جزئيا أو كليا من طرف الدولة لفائدة الجماعات المحلية في مطلب أول و التمويل الخارجي للتنمية المحلية في مطلب ثاني

### **المطلب الأول: الموارد الذاتية وغير الذاتية للجماعات المحلية**

انطلاقا من الإصلاحات السالفة الذكر، إصلاح 1984، 1989، 1992 أصبحت الموارد المالية للجماعات في تزايد مستمر وبالتالي أصبح الحديث عن إمكانية تحقيق تنمية محلية لا يقتصر في مدلولها على الوظائف الكلاسيكية بل تمتد إلى غيرها من الوظائف ذات العلاقة بالتجهيزات والأنشطة الإقتصادية والاستراتيجية،

وعلى هذا الأساس سنتعرف في الفرع الأول على الموارد الذاتية للجماعات المحلية وفي الفرع الثاني على الموارد غير الذاتية.

## الفرع الأول: الموارد الذاتية للجماعات المحلية

تتكون الموارد الذاتية للجماعات المحلية من مصدرين أساسيين : موارد الأملاك الجماعية والموارد الجبائية المحلية<sup>(1)</sup>.

فموارد الأملاك الجماعية هي موارد ضعيفة، وبالتالي فمداخيلها لاتساعد على تنمية الموارد الذاتية للجماعات أما بخصوص الموارد الجبائية ورغم الإصلاحات التي تشملها، فإن نتائجها محدودة الأثر على تنمية وتطوير الموارد الذاتية للجماعات.

### الفقرة الأولى: الضرائب والرسوم الذاتية

تشكل الجبائية الذاتية أحد العناصر الأساسية في توفير الموارد المالية الضرورية لتمويل الميزانية المحلية.

وقد نصت المواد من 2 إلى 4 من القانون الجبائي الجديد رقم 06.47، الصادر بظهير شريف رقم 1.07.195 في 19 من ذي القعدة 1428 الموافق لـ 30 نونبر 2007<sup>(2)</sup>، على مجموعة من الرسوم خصصها المشرع لفائدة الجماعات المحلية (الجماعات الحضرية والقروية، العمالات والأقاليم والجهات)، وعلى العموم فهذه الرسوم المحلية تنتزع عن النحو التالي:

#### أ. الرسوم والضرائب المستحقة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية

تحدث لفائدة الجماعات المحلية الحضرية والقروية الرسوم التالية:

- ❖ الرسم المهني
- ❖ رسم السكن
- ❖ الرسم على الأملاك الحضرية غير المبنية
- ❖ الرسم على عملية تجزئة الأراضي
- ❖ الرسم على محلات بيع المشروبات

<sup>(1)</sup> د.السعيد فاطمة مزروع: "الإدارة المحلية الامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2003، ص 268.

<sup>(2)</sup> الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007.

- ❖ الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية
- ❖ الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة
- ❖ الرسم على التنقل العمومي للمسافرين
- ❖ الرسم على استخراج مواد المقالع.

غير أنه فيها يتعلق بالجماعات القروية، لا يفرض رسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية والرسم على عملية تجزئة الأراضي إلا بالمراكز المحددة والمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية وكذلك لا يفرض الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية إلا بالمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة التعمير.

### ب. الرسوم المستحقة لفائدة العمالات والأقاليم:

بموجب القانون رقم 06.47 فقد أحدثت لفائدة العمالات والأقاليم الرسوم التالية:

- ❖ الرسم على رخصة السياقة
- ❖ الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني الدقيق
- ❖ الرسم على بيع المحصول الغابوي.

### ج. الرسوم المستحقة لفائدة الجهات

تم الاحتفاظ بثلاثة رسوم من أصل خمسة كان منصوص عليها في ظهير 21 نونبر 1989<sup>(1)</sup> وهذه الرسوم هي كالاتي:

- ❖ الرسم على رخص الصيد
- ❖ الرسم على استغلال المناجم
- ❖ الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

وترمي هذه الإصلاحات إلى تجاوز ضعف الرسوم السابقة، وعدم مرونتها وصعوبة التوسع فيها لأنها كانت مفروضة على مادة ضريبية ضعيفة، خصوصا وأن الموارد المالية

<sup>(1)</sup> ظهير شريف رقم 1-89-178 صادر في 21 من ربيع الثاني 1410 الموافق ل 21 نونبر 1989 بتنفيذ القانون رقم 30-89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية رقم 4023 الصادرة يوم 06 دجنبر 1989، ص 3633 .

تشكل الوسيلة التي يتم بها قياس درجة قوة النظام المحلي في تحقيق التنمية، إذ أن العمل التنموي الجاد والهادف لا يمكن أن يتحقق في ضعف أو غياب الإمكانيات المالية.

### الفقرة لثانية: موارد الأملاك الجماعية

تحتل موارد الأملاك الجماعية أهمية قصوى داخل الميزانية الجماعية ولاسيما على صعيد القسم الخاص بالموارد الخصوصية فإذا كانت موارد الضرائب والرسوم تشكل العمود الفقري لنظام التمويل الذاتي الجماعي، فإن موارد الأملاك الجماعية تحتل نفس الأهمية، وذلك لاعتبارات أهمها:

أنها تعد موارد جماعية صرفة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكية الجماعة التي تتمتع بحرية التصرف فيها، عكس الرسوم والضرائب التي يعتبر جزء منها ضرائب للدولة تتنازل هذه الأخيرة عن جزء منها لفائدتها<sup>(1)</sup>.

وقد تم تنظيم موارد الأملاك الجماعية بواسطة مجموعة من النصوص القانونية ويتعلق الأمر بـ:

– الظهير المؤرخ في 17 صفر 1340 الموافق لـ 19 أكتوبر 1921 والمغير بظهير 1 ربيع الأول 1356 الموافق لـ 12 ماي 1937 الخاص بالأملاك البلدية كما وقع تغييره وتتميمه<sup>(2)</sup>.

– القرار الوزاري المؤرخ بفتح جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تسيير الأملاك البلدية كما وقع تغييره وتتميمه بالجريدة الرسمية عدد 455 بتاريخ 17/1/1922.

– الظهير المؤرخ في 28 شوال 1373 الموافق لـ 28 يونيو 1954 المتعلق بممتلكات الجماعة القروية<sup>(3)</sup>.

---

(1) د. المهدي بنمير : الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1994، ص 59.

(2) الجريدة الرسمية رقم 466 بتاريخ 10-11-1921 وعدد 1286، بتاريخ 18-7-1937.

(3) الجريدة الرسمية عدد 21-77 بتاريخ 16-07-1954.

– المرسوم المؤرخ في 25 رجب 1378 الموافق لـ 4 فبراير 1959 المحدد لكيفية تسيير ممتلكات الجماعات القروية<sup>(1)</sup>.

وتنقسم الأملاك الجماعية إلى نوعين، أملاك جماعية عمومية وأملاك جماعية خاصة. بالنسبة للأملاك الجماعية العمومية هي تلك المنصوص عليها في ظهير 28 يونيو 1954<sup>(2)</sup> وتشمل على:

– الأزقة والطرق والمساحات العمومية، والآثار التاريخية، والنافورات والتجهيزات المعدة للإضاءة.

– المياه المعدة لاستهلاك المدن، والقنوات والمجاري بالأحواض التي تتجمع فيها المياه لتوزيعها.

أما فيما يخص الأملاك الخصوصية، فظهير 19 أكتوبر 1921 نص على أن الأملاك الخصوصية للبلديات على سبيل المثال تشمل على العقارات أو الأبنية التي اشترتها البلدية أو بنتها على نفقتها لتخصصها بإدارات ذات مصالح بلدية أو لشغلها بقصد الغرض الذي نشأت من أجله.

إضافة إلى قطع الأراضي اللازمة للتجزئة بداخل منطقة المدينة والتي تكون قد تخلت الدولة عن ملكيتها الخاصة للبلديات بعوض<sup>(3)</sup>.

### **الفرع الثاني: الموارد غير ذاتية للجماعات المحلية**

تقوم الموارد غير الذاتية بتمويل العجز في الميزانيات المحلية سواء تلك الخاصة بالتسيير أو التجهيز، وتبرز أهمية الموارد غير الذاتية كونها تساهم بمدخيل مهمة مقارنة مع الموارد المحلية الذاتية.

(1) الجريدة الرسمية عدد 2417 بتاريخ 20-2-1959.

(2) ظهير 28 شوال 1373 الموافق لـ 28 يونيو 1954 المتعلق بالممتلكات الجماعية القروية بالجريدة الرسمية عدد 2177 بتاريخ 16-7-1954.

(3) المهدي بنمير: " النظام البلدي بالمغرب"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1993، ص 55.

إن ظاهرة اللجوء إلى الموارد غير الذاتية، خاصة المساعدات والقروض، تلخص بإيجاز ضعف الموارد الخاصة بالجماعات.

ونتيجة لذلك، تجد الجماعات نفسها في مركز تبعية للسلطات المركزية التي تعود لها صلاحيات منح الامدادات والمساعدات وهذه التبعية لما تتضمنه من وصاية ومراقبة تطرح إشكالية الاستقلال المالي والإداري للجماعات المحلية، إذ سنحاول التعرف على كل صنف من أصناف هذه الموارد على حدة ومدى مساهمتها في تمويل العجز الحاصل في ميزانية الجماعات المحلية وكذا تمويل البرامج التنموية لها<sup>(1)</sup>.

### الفقرة الأولى: الاقتراض

تعتبر القروض موردا ماليا مهما في خدمة التنمية المحلية، خصوصا إذا تم في إطار سياسة تنموية واضحة ومحددة، وتشكل تقنية القرض العنصر الأول في صنف الموارد المالية غير الذاتية للجماعات المحلية، وقد خول المشرع في هذا المجال للجماعات المحلية الحق في اللجوء إلى إمكانية الاقتراض بغية تمويل مشاريعها التنموية، وتختلف مصادر الاقتراض، حيث أن صندوق تجهيز الجماعات المحلية يحتل المرتبة الأولى في هذا المجال، وذلك نظرا للحجم الاجمالي للقروض التي يمنحها للجماعات المحلية من جهة، وإلى أهمية المشاريع الممولة من طرف هذا الصندوق من جهة أخرى، فما هو إذن الإطار القانوني للاقتراض؟ وكيف يستأثر صندوق التجهيز الجماعي بعملية منح القروض للجماعات المحلية؟

### أ- الإطار القانوني للاقتراض

ينص الميثاق الجماعي الصادر بظهير شريف رقم 02.297 الصادر في 25 رجب 1423 الموافق لـ 3 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي في فصله الثاني، وخاصة المادة 4747 من الفقرة 3 "يقوم في حدود يقرره المجلس الجماعي

<sup>(1)</sup> بنخبي حسن، الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، توزيع الإختصاصات وتحويل الموارد، دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، أكادال الرباط، 1991-1992.

بإبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض" بمعنى أن رئيس المجلس الجماعي هو الذي يملك صلاحية إبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض<sup>(1)</sup>.

الشروط التي تسمح للجماعات المحلية باللجوء إلى الاقتراض.

قبل طلب القرض من الصندوق يتوجب على الجماعة المحلية أولاً التعريف بأهم مكونات المشروع، والتأكد من أهلية التمويل من طرف الصندوق، والحصول على موافقة مجلسها الجماعي، والقيام بالدراسات الضرورية، ومن ثم إعداد ملف طلب القرض الذي ترسله إلى الصندوق، وبعد توقيع العقد يتم إعداد قرار مشترك، ورخصة البرنامج الذي تتولى فتح اعتمادات الالتزام، كما سيتم التوقيع عليها من طرف السلطات المختصة، وبالتالي تستطيع الجماعة إرسال طلب السحب، وذلك بعد الإعلان عن الأمر ببدء الأشغال نفسها وهي تتوفر على نسبة المديونية (خدمة الدين على مداخيل الجماعات المحلية) تقل عن 40% أو تتوفر على مداخيل تغطية شاملة لخدمة الدين والمساهمة في تمويل 20% من كلفة المشروع، والتوفر على الامكانيات البشرية والتنظيمية والمعدات الضرورية لإنجاز المشروع على أكمل وجه<sup>(2)</sup>.

وقبل أن تقوم الجماعة المحلية بطلب القرض يتعين إصدار مقرر من طرف المجلس التداولي بأغلبية أعضائه، وغالباً ما يتخذ المبادرة في هذا الشأن رئيس المجلس لما يتوفر عليه من صلاحيات واسعة بحيث يتم اللجوء إلى طلب القرض تحت ضغوط سياسية وحسابات انتخابية، وفي معظم الأحيان تتحكم المصالح في أخذ القرض خاصة في الفترة الانتخابية، ويتم تغييب الظروف المحلية والحاجيات الجماعية الأمر الذي يترتب عنه فتح المجال لمزيد من التدخل المركزي والتوسع في الرقابة الممارسة على النشاط المحلي، ويجعل الجماعات في وضعية التبعية اتجاه الدولة وخاضعة لمراقبتها.

(1) الميثاق الجماعي : الطبعة الثانية، من منشورات مركز الوثائق للجماعات المحلية، يناير 2004.

(2) دليل تمويل الجماعات المحلية (FEC) ص 11.

## ب - ضرورة ترخيص سلطة الوصاية

زيادة على ضرورة خضوع طلب القرض للرقابة القبلية من طرف سلطة الوصاية، فإنه يخضع كذلك لمراقبة الشرعية التي تنتظر في شرعية مداوات المجلس، ومدى مطابقتها للقانون، والإجراءات الجاري بها العمل في هذا الشأن، علاوة على مراقبة الملاءمة التي تنتظر في الهدف من أخذ القرض ومدى تحقيقه للغاية التي أخذ من أجلها.

### 1- موارد القروض الوطنية

لقد أنشأ صندوق التجهيز الجماعي في يونيو 1959<sup>(1)</sup> على شكل مؤسسة عمومية يسيرها صندوق الإيداع والتدبير، وبعد أن كان نشاط هذا الصندوق محصورا في بعض المدن الكبرى، استطاع نشاطه أن يمتد إلى جميع المناطق الجغرافية للبلاد، وخاصة في الجماعات القروية التي كانت غائبة فيما يتعلق بتوزيع القروض.

وقد اصطدم صندوق التجهيز الجماعي بعدة صعوبات متعلقة بمشكل التمويل، ومشكل منح القروض للجماعات المطالبة بها في آجال معقولة، هذه الوضعية ستدفع السلطات العمومية إلى الالتزام بالتفكير في إنشاء بنك تنمية الجماعات المحلية والتي سينكون رأسمالها من مساهمات الجماعات والمؤسسات المالية، لكن ونظرا لعدة اعتبارات شكلية ومسطرية، تم التخلي عن هذه المبادرة، وتم تعويضها بإعادة هيكلية صندوق التجهيز الجماعي التي تمت في أوائل التسعينات.

وبالفعل ففي عام 1990، صدر قانون رقم 31.90<sup>(2)</sup> يتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية بمقتضيات جديدة أكثر صرامة، تلغي أحكام الظهير السالف الذكر طبقا للمادة 15 من ظهير 31.90.

<sup>(1)</sup> أنشئ صندوق التجهيز الجماعي بموجب الظهير الشريف رقم 1-59-169 الصادر في 6 ذي الحجة 1378 الموافق لـ 13 يونيو 1959 (ج.ر عدد 2453 بتاريخ 26 يونيو 1959) حول صندوق التجهيز الجماعي يراجع الكتيب الصادر عقب أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية (دليل مسطرة التمويل) (Guide des Procédures de Financement Octobre 1998)

<sup>(2)</sup> الظهير الشريف رقم 05-01-92 الصادر في 05 صفر 1413 الموافق لـ 05 غشت 1992 بتنفيذ القانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية - ج.ر عدد 4164 بتاريخ 19 غشت 1992.

لقد تمكن صندوق التجهيز للجماعات المحلية، بفضل هذا الإصلاح من الارتقاء إلى مستوى مؤسسة عمومية حقيقية تركز على أسس متينة لإرساء دعائم كيانها وذاتيتها المستقلة، وتمكن أيضا من اعتماد نهج جديد في تدبير القروض، يرمي إلى ضمان توزيعها بشكل عادل، وتوظيفا اقتصاديا متوازنا<sup>(1)</sup>.

### ج- التسيير الإداري لصندوق التجهيز الجماعي:

يدير صندوق التجهيز الجماعي مجلس إدارة يرأسه الوزير الأول أو السلطة الحكومية التي ينتدبها لهذا الغرض ويضم طبقا للمادة الثالثة من مرسوم 1992<sup>(2)</sup> الأعضاء الآتي ذكرهم:

- ❖ ممثلان لوزارة الداخلية
- ❖ ممثلان لوزارة المالية
- ❖ ممثل لوزارة الصحة العمومية
- ❖ ممثل للوزارة المكلفة بالأشغال العمومية
- ❖ ممثل لوزارة الطاقة والمعادن
- ❖ والي بنك المغرب أو ممثله
- ❖ المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير أو ممثله
- ❖ ثمانية مستشارين جماعيين يعينون بمقرر لوزير الداخلية وفقا لأحكام المادة الرابعة من القانون المشار إليه أعلاه 90-31.

وتنص المادة التاسعة من القانون على ما يلي: "يسير صندوق تجهيز الجماعات المحلية مدير يعين وفق القواعد الجاري بها العمل وبمؤازرة كاتب عام يعين وفق النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

<sup>(1)</sup> راجع دليل مسطرة التمويل.

<sup>(2)</sup> مرسوم رقم 01-90-351 صادر في 10 جمادى الثانية 1413 الموافق ل 14 دجنبر 1992 لتطبيق قانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية الذي ألغى المرسوم السابق.

وينفذ المدير مقررات مجلس الإدارة، ومقررات اللجنة الإدارية عند وجودها، وله أن يفوض جزءاً من سلطاته إلى الكاتب العام الذي ينوب عنه إذا تغيب أو عاقه عائق عن القيام بمهامه.

كما تنص المادة السابعة من نفس القانون على أنه تحدث لدى صندوق تجهيز الجماعات المحلية لجنة ائتمان يعهد إليها بدراسة ومنح القروض والملفات وفق الشروط التي يحددها مجلس الإدارة<sup>(1)</sup>.

ويخضع الصندوق لوصاية الدولة حيث يتولى الوزير المكلف بالداخلية الوصاية على الصندوق مع مراعاة السلط والصلاحيات المسندة إلى وزير المالية بمقتضى القوانين والتنظيمات المطبقة على المؤسسات العمومية (المادة 2 من المرسوم). وتأخذ قرارات لجنة القرض بأغلبية الأعضاء عدا اعتراض ممثلي الداخلية والمالية (المادة 6 من المرسوم).

#### **الفقرة الثانية: صلاحيات الصندوق**

تنص المادة الثالثة من القانون 90-31 على أنه: "تتاط بصندوق تجهيز الجماعات المحلية مهمة المساهمة في تنمية الجماعات المحلية، ويقوم لهذه الغاية بما يلي:  
- منح الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العامة المحلية كل مساعدة تقنية أو مالية، ولاسيما في شكل قروض أو سلفات لتمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها.

- تقديم مساعدته في أي شكل كان، إلى الدولة وإلى أية هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز جميع الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية الجماعات المحلية وله كذلك أن

---

<sup>(1)</sup> لجنة القرض يترأسها المدير العام لصندوق تجهيز الجماعات المحلية وتضم :

- ممثلان عن وزارة الداخلية.
- ممثلان عن وزارة المالية.
- ممثل عن بنك المغرب.
- ممثل عن صندوق الإيداع والتدبير.

يقوم بجميع العمليات العقارية، أو غير العقارية المدنية أو التجارية المرتبطة بغرضه والكفيلة بتمكينه من ممارسة الأعمال المبينة أعلاه.

ولقد حدد مجلس إدارة الصندوق القطاعات الأساسية وكذا القطاعات المتفرعة عنها، والتي يمكنها الاستفادة من تدخلات الصندوق، وحددت معايير أهلية المقترض.

وتشمل القطاعات كل من الماء الصالح للشرب والكهرباء والنقل الحضري والتجهيزات التجارية والتجهيزات الخاصة والتجهيزات الحضرية والتجهيزات الرياضية والاستراتيجية والسياحية والترفيهية والمشاريع المتعلقة بحماية البيئة والطرق القروية وأخيرا الدراسات<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق بمعايير الاستفادة من تمويل الصندوق فهي كالتالي:

- التوفر على نسبة المديونية (النفقات المترتبة عن الدين بالمقارنة مع المداخل العادية) تقل عن 40%، وهذا يعني أن المستفيد من القرض مدعو إلى تدبير موارده بشكل فعال وتوزيعها على مختلف أصناف النفقات.

- التوفر على ادخار تقديري يمكن رصده لتغطية الأقساط السنوية للقروض التي يمكن الاستفادة منها مستقبلا، حسب ما تسمح به الموارد المالية المتاحة والموارد التي يمكن تحقيقها من جراء استغلال المشاريع المزمع إنجازها.

- المساهمة في تمويل المشاريع بالنسبة 15% سنة 1997 و 20% ابتداء من السنة 1998 ويتوخى هذا الإجراء تهييء الجماعات المحلية للاعتماد مستقبلا على البرمجة والتخطيط لتمويل مشاريعها ولتفادي تضخيم حجمها دون وجود مبرر يقتضي ذلك.

وتستهدف هذه الشروط إقامة نظام جديد لتدبير القروض يرتكز على ضمان توزيع عادل لهذا المصدر التمويلي، وعلى تحمل الجماعات المحلية لمسؤوليتها فيما يخص تسديد الأقساط السنوية للقروض وفي هذا الإطار فقط أشارت دورية رقم 57 بأن الجماعات المحلية قلما تلتزم بتوفير نسبة تمويل ذاتي (أي 20% من كلفة الاجمالية للمشروع)، ومن شأن تخلف

<sup>(1)</sup> وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية. دورية عدد 90/م ج م بتاريخ 05 دجنبر 1997، حول " توجيهات عامة حول نشاط المجالس الجماعية الجديدة"، ص 17.

الجماعات المعنية عن توفير هذا الشرط تعتر إنجاز المشروع الممول بواسطة قروض هذه المؤسسة.

وعليه فإنه يتعين على الجماعات المحلية الراغبة في الاستفادة من قروض صندوق التجهيز الجماعي العمل على توفير الغلاف المالي اللازم لذلك<sup>(1)</sup>، وذلك بتتمية مواردها العادية والرفع من مردودية التجهيزات التي تم إنجازها بواسطة القروض المحصل عليها من مؤسسات التمويل وعلى الأخص من صندوق التجهيز الجماعي<sup>(2)</sup>.

وتتص الدورية السالفة الذكر على أن المشاريع المقترحة للتمويل بواسطة القروض يجب أن تستجيب من حيث أهميتها وحجمها وكلفتها للحاجيات الفعلية، وللقدرة الذاتية للتمويل للجماعات المحلية المعنية، كما يتعين في هذا الإطار، مراقبة التدرج الهرمي للمشاريع بحسب أهميتها حتى يتسنى تفادي إنجاز مشاريع لا تستجيب لحاجيات السكان الملحة<sup>(3)</sup>.

#### **الفقرة الثالثة: دور صندوق التجهيز الجماعي في مجال الإستثمار المحلي**

عرفت القروض وخصوصا الممنوحة من طرف صندوق تجهيز الجماعات المحلية التي سمحت هيكلتها بتحسين مستوى التمويل المحلي، ارتفاعا ملموسا حيث انتقلت من 500 مليون درهم سنة 1988 إلى 1-2 مليار درهم سنة 1997، وهو ما يمثل 9 من الحجم الإجمالي لميزانيات الجماعات المحلية<sup>(4)</sup>.

(1) دورية عدد 57، مديرية المالية المحلية بتاريخ 13 أبريل 2000 حول (إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الإنتقالية 2000-2001).

(2) دورية رقم 90 مرجع سابق ص 18.

(3) أنظر نص الدورية 57 لمديرية المالية المحلية السالفة الذكر، ص 20-22.

(4) ورد في الخطاب الافتتاحي للسيد ادريس البصري وزير الدولة، وزير الداخلية ضمن أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية.

\* وللإشارة فقد قام صندوق التجهيز الجماعي خلال سنة 2000 بتمويل 122 طلب قرض بغلاف مالي قدره 733.741.817 درهم الموزع حسب القطاعات والجهات وحسب نوعية المقترضين، العدد رقم 2 ماي، يونيو 2001 من "رسالة الجماعات المحلية" نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية.

إن هذا الرقم يوضح بشكل جلي أن الجماعات المحلية أصبحت قادرة على التوفر على مورد القروض بشكل يسمح لها بإنجاز المشاريع التي تطمح لتحقيقها حيث تظهر أهمية هذا المورد المالي الاستثنائي، وقدراته على تمويل التنمية المحلية على كافة المستويات.

وللإشارة فرغم أن هذا المورد يعتبر موردا استثنائيا، لا يعبر في الواقع عن جهود الجماعات المحلية - منها الحضرية والقروية - لتنمية مواردها المالية إلا أنه مع ذلك مورد قادر إذا تم استخدامه وتوظيفه في القطاعات المنتجة وذات المردودية المالية - كالأسواق - على توفير فرص شغل لأبناء الجماعة، وبالتالي التزود بالموارد المالية الناتجة عن الخدمات المقدمة تبعا للقطاع.

### **المطلب الثاني : التمويل الخارجي للتنمية المحلية**

إن عملية تحقيق التنمية المحلية تتطلب من الأجهزة المحلية البحث عن الإمكانيات المالية أيا كان مصدرها (وطني أو خارجي)، وبالطبع فالموارد المالية الوطنية تبدو أحيانا عاجزة عن تحقيق الغايات، كما أن صندوق التجهيز الجماعي المؤسسة الملجأ بالنسبة للقروض الممنوحة للجماعات المحلية لم يعد قادرا رغم إعادة هيكلتها على تحقيق كل الطلبات.

في هذا الإطار تظهر أهمية الموارد المالية الخارجية والضرورة الملحة لاستخدامها كأداة استثنائية إلى جانب القروض الممنوحة من طرف الصناديق المحلية وتوفير فرص كبيرة لإنجاحها.

ويمكن طبقا لما سبق تقسيم الموارد الخارجية المالية الممنوحة للجماعات المحلية المغربية - الحضرية والقروية خاصة - إلى ثلاثة مستويات وهي<sup>(1)</sup>:

- فرع أول: التمويل بواسطة المنظمات غير الحكومية.

- فرع ثاني: التمويل عن طريق منظمات وطنية.

<sup>1</sup> لن نتطرق في هذا الإطار إلى مساهمات كل من البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمؤسسات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة للتنمية، ومنظمة التغذية والزراعة، وسنكتفي بمنظمات حكومية وغير حكومية خاصة الأوروبية منها والتي تلعب دورا اقتصاديا في اتجاه الجماعات المحلية المغربية.

– فرع ثالث: التمويل من طرف مؤسسات وطنية وجهوية.

### **الفرع الأول: التمويل من طرف منظمات غير حكومية**

ويوجد في هذا المجال عدد وافر من منظمات غير حكومية العاملة في مجال التنمية المحلية وأمام استحالة سرد جميع هذه المنظمات، فإننا سنولي أهمية متميزة للمنظمات الأوربية التي تلعب دورا اقتصاديا في اتجاه الجماعات المحلية بالمغرب، وهي على ثلاثة أصناف:

1- الجمعية الدولية لرؤساء البلديات الفرنكوفونيين، الممولة من طرف وزارة الثقافة والفرنكفونية ووزارة التعاون والتنمية لفرنسا.

2- وكالة متروبوليس الممولة من طرف وزارة التعاون والتنمية لفرنسا.

3- منظمة المدن المتحدة لأجل التنمية الممولة من طرف اللجنة الأوربية، وهذا الجهاز يتولى لحساب الاتحاد الأوربي، تسيير برامج التنمية الحضرية المحيطية (MED URBS)، وهو برنامج يهدف إلى تنمية وتشجيع التعاون بين الجماعات التابعة للاتحاد الأوربي، والجماعات المحلية لدول البحر الأبيض المتوسط التي تربطها عقد التعاون مع الاتحاد الأوربي.

تمويل المشاريع من طرف هذه المنظمة يمكن أن يصل إلى حدود 80% من الغلاف الإجمالي للمشاريع المقترحة.

### **الفرع الثاني: التمويل عن طريق منظمات وطنية**

ويمكن في هذا الإطار ذكر المشاريع الممولة من طرف وكالة التعاون الثقافي والتقني (Agence de Coopération Culturelle et Technique)، والتي تشمل البلدان الفرنكوفونية (47 بلدا)<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> بالنسبة للمغرب تمول هذه الوكالة أساسا برامج للتعاون في مجال الإعلاميات لفائدة الجماعات المحلية لمشروع الحالة المدنية للجماعات الحضرية للدار البيضاء، ومشروع سوق الجملة لنفس المدينة.

### الفرع الثالث: التمويل من طرف المؤسسات الدولية والجهوية

يدخل في هذا الإطار المشاريع الممولة من طرف مؤسسات دولية كبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، مثل المشاريع التي تم إنجازها أو في طور الإنجاز في إقليم قلعة السراغنة في مجال التنمية الصناعية، والتعليم في الوسط القروي، كما تدخل في هذا الباب المشاريع المعدة المدعمة من طرف الاتحاد الأوروبي<sup>(1)</sup>.

يظهر بأنه رغم أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية تعتبر هما وطنيا بشكل عام إلا أن مساهمة الأجهزة المالية الدولية في تحقيقها -التنمية- يعكس جانبا هاما في العلاقات الدولية وهو علاقة "الدولي" "بالوطني" في إطار التعاون والتضامن، والعمل على تقريب الفوارق بين الشمال النامي المزدهر والجنوب الذي ما يزال يبحث عن الصيغة النهائية لوضع استراتيجيات واضحة وجريئة لتحقيق التنمية.

---

<sup>(1)</sup> إدريس الكراوي : المغرب والمستقبل : تأملات في الإقتصاد والمجتمع دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، طبعة 1998.

## المبحث الثاني: طبيعة تدبير النفقات المحلية

قد يبدو أن دراسة النفقات المحلية للوهلة الأولى من أسهل الدراسات الواردة في حقل المالية المحلية، خصوصا إن كانت هذه الدراسة جزئية تهتم بجانب فقط وتغفل جوانب أخرى.

إن دراسة النفقات المحلية جد معقدة، نظرا لتعدد الجوانب المرتبطة بالنفقات المحلية، خصوصا وأن النفقات المحلية هي المظهر والآلية الوحيدة لدفع مسار التنمية المحلية وتجاوز العجز الاجتماعي ومحاربة العطالة ودعم الاستثمار المحلي وهذا يقتضي التحكم في التكاليف<sup>(1)</sup>.

ففي معظم الدول أصبحت الجماعات المحلية مختصة بعدة مجالات سواء على مستوى النقل الحضري والخدمات الصحية والاجتماعية<sup>(2)</sup>، حيث أصبحت من الاختصاصات الأساسية للجماعات المحلية، هذا الاتجاه نتج عن تراجع دور الدولة بشكل محدود، بالإضافة إلى فشل السياسات المركزية التي تم اتباعها منذ بدايات الاستقلال وهذا ما يبرر التزايد المتنامي نحو الجماعات المحلية منذ 1976 مرورا بسنة 1997 و2002 وانتهاء إلى تعديل سنة 2009.

هذا المسلسل من الإصلاحات أقرز قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، هذا الأخير استعرض عدة تفاصيل في تدبير النفقات المحلية.

إن تشخيص طبيعة النفقات المحلية ومعرفة واقع تدبيرها يقتضي بداية الأمر تحليل مجالات النفقات المحلية ومدى انعكاس تلك المجالات على مردودية النفقات المحلية، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم النفقات المحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات المحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج الداخلي الإجمالي.

<sup>(1)</sup> Larbi Jaidi, LaGestion des Finances Publiques Locales : Dérapages et Disciplines, Inréforme de la Fiscalité Locale, CNC, N° 37, Juin 2007, Vol 1, P65.

<sup>(2)</sup> Larbi Jaidi, la Décentralisation des Finances Publiques, l'expérience Européenne, inréforme de la Fiscalité Locale, CNC, Juin 2007, N° 37, Vol 1, P 67

ويعتبر ربط مجالات الإنفاق المالي المحلي بالمردودية على المستوى المحلي مدخلا لأجل البحث عن مكامن ضعف مردودية النفقات، عبر محاولة تحليل آليات ومسايطير تدبير النفقات المحلية من خلال قواعد المحاسبة المحلية وقواعد صفقات الدولة ومدى ملائمة تطبيقها مع الصفقات المحلية، ثم الانتقال إلى تقييم طبيعة الرقابة المطبقة على النفقات المحلية ومدى فعاليتها في الحد والتخفيف من الاختلالات التي تعترى سوء التدبير المحلي بشكل عام.

كل هذه العوامل تبرز أن تدبير النفقات المحلية يكتسي نوعا من التعقيد لأنها لا ترتبط بإطار قانوني وحيد بل بعدة نصوص قانونية، كما أن ربط هذه النصوص ببعضها ينطوي على نوع من المحدودية وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المبحث إلى:

**المطلب الأول: عدم تكافؤ النفقات المحلية والمردودية المحلية**

**المطلب الثاني: أهمية العنصر البشري في مشروع التنمية المحلية**

### **المطلب الأول: عدم تكافؤ النفقات المحلية والمردودية المحلية**

يقصد بذلك اللاتوازن بين حجم النفقات المحلية من جهة، ومردودية هذه النفقات<sup>(1)</sup> من جهة أخرى، فالإنفاق تستتبعه المرادودية، هذه الأخيرة تمكن من القياس الكمي للنفقات المحلية، على عدة مستويات سواء منها التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو على مستوى التجهيزات المحلية، بمعنى أن مردودية النفقات تظهر من خلال الإنجازات المحلية على أرض الواقع، وهذا يتلاءم مع مؤشرات النجاعة والتحليل بالنتائج من خلال محاولة معرفة تأثير النفقات المحلية على الفرد<sup>(2)</sup> les dépenses par habitant، لكن الواقع الفعلي يظهر عدم الكشف عن معطيات رقمية وإحصائيات كمية في هذا الاتجاه<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> لا يقصد هنا المرادودية الجبائية ولكن فقط على النفقات ولايتجاوزها إلى المداخل.

<sup>(2)</sup> Larbi Jaidi, Les Indicateurs de Performance, un défaut de Capacité, Inréforme de la Fiscalité Locales, Juin 2007, N°31, Vol 1, P58.

<sup>(3)</sup> Les Collectivités Locales En Chiffres 2008, DGCL/DESL, Mars 2008..

إن دراسة عدم التكافؤ بين النفقات المحلية والمردودية المحلية يقتضي تحليل مجالات الإنفاق المالي المحلي في فرع أول ثم الانتقال لمعرفة تأثير تلك النفقات سواء على مستوى التنمية المحلية وعلى مستوى البنيات والتجهيزات المحلية في فرع ثاني.

### الفرع الأول: تعدد مجالات الإنفاق المالي المحلي

يعرف بعض الفقه المالي النفقة المحلية بأنها "مبلغ من المال تقطعه إحدى الجماعات المحلية من أموالها قصد إشباع حاجة عامة محلية"<sup>(1)</sup>، ومن الملاحظ هنا أن هذا التعريف تنقصه الدقة لأنه لا يمكن اعتبار النفقة المحلية بأنها مبلغ من المال بقدر ما هي ترجمة للاعتماد إلى نفقة وبذلك يمكن اعتبارها استعمالاً للاعتمادات<sup>(2)</sup>، وهو ما ذهب إليه البعض حين اعتبر أن النفقة المحلية هي عملية استعمال الاعتمادات من طرف شخص عمومي (جماعة محلية) بقصد إشباع حاجات عامة محلية<sup>(3)</sup>.

وبذلك فالنفقة المحلية تتطوي على عناصر أساسية :

- أنها ذات طابع مالي أو نقدي.
- أنها تتجز من طرف شخص عمومي ( الجماعة المحلية).
- أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة محلية.

وعنصر إشباع الحاجات العامة المحلية يعني أن تهدف تحقيق نفع عام يعود على السكان المحليين، بمعنى تغطية عدة مجالات: فما هي مختلف مجالات الإنفاق المالي المحلي؟

---

<sup>(1)</sup> بنمير المهدي، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، 1994، ص 154.

<sup>(2)</sup> Utilisation de Crédit, V. Michel Paul, Les Finances Publiques de A à Z, Dictionnaire de Droit Budgétaires et de Comptabilité Publique, éditions ESKA, P 86.

<sup>(3)</sup> V. Boubker Ayattallah, Eléments de Finances Publiques, Dar Nachr El Maàrifa, 2005, p : 21.

لقد جرى تقسيم النفقات المحلية إلى نفقات عادية وأخرى غير عادية أو استثنائية<sup>(1)</sup>، لكن الفقه المالي تجاوز هذا التصنيف نحو تصنيفات أخرى أهمها نفقات التسيير المحلي في مقابل نفقات الاستثمار المحلي.

لكن رغم أهمية هذا التقسيم الأخير إلا أنه لا يكشف بدقة عن عدالة تقسيم الإنفاق المحلي، فهو لا يبين طبيعة النفقات المحلية حسب مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وحتى التقنية منها. وهذا ما جعل بعض الفقهاء يعمل على تصنيف النفقات المحلية حسب مجالاتها<sup>(2)</sup> سواء منها المتعلقة بالموظفين أو المتعلقة بالتدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى المجالات الثقافية والبيئية والرياضية.

إن كل هذه التصنيفات تفرض التطرق إلى مجالات الإنفاق المالي المحلي (أ) ثم الانتقال إلى دراسة هيمنة نفقات التسيير المحلي على نفقات التجهيز (ب).

### **الفقرة الأولى: مجالات الإنفاق المالي المحلي**

إن مجالات الإنفاق المالي المحلي هي شكل مصغر لمجالات الإنفاق على مستوى الدولة، وهذا التشابه راجع بالأساس إلى تراجع دور الدولة لفائدة الجماعات المحلية في إطار مقارنة تركز على العلاقة التكاملية بين المركز والمحيط، فالمركز لا يتطور إلا عندما يستقي قوته من محيطه، وبذلك فالجماعات المحلية أصبح ينظر إليها كشريك أساسي في العملية التنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، ولا تنمية لهذه المجالات بدون نفقات تغطيتها، وهكذا يمكن تصنيف هذه المجالات إلى نفقات سوسيو اقتصادية<sup>(3)</sup> وأخرى إدارية وتقنية.

### **أ - النفقات السوسيو اقتصادية**

المقصود هنا النفقات الاجتماعية من جهة، والنفقات المتعلقة بالتدخل الاقتصادي للجماعات المحلية من جهة أخرى.

<sup>(1)</sup> المهدي بنمير، مرجع سابق، ص 152 وما بعدها.

<sup>(1)</sup> Raymond Muzellec, Finances Locales, Dalloz, 4<sup>ème</sup> Edition, 2002, P.189.

<sup>(3)</sup> Les Finances des Collectivités Locales en 2007, Etats des Lieux, Rapport de l'Observatoire des Finances, P 37-41

فالنققات الاجتماعية تستهدف تحسين ظروف عيش الساكنة المحلية عبر تحسين مستوى وإطار العيش، عبر مساهمة الجماعات المحلية في توفير السكن اللائق، وتوسيع الولوج للخدمات الصحية والرياضية والثقافية والترفيهية والمساهمة في التشغيل ومكافحة البطالة والأمية والفقر...، عموماً كل ما يندرج ضمن التنمية الاجتماعية للجماعة. أما النققات الاقتصادية للجماعات المحلية فهي مجموع النققات المرتبطة بالتدخل الاقتصادي للجماعات المحلية، فالجماعات المحلية أصبحت متدخل جد مهم في الاستثمار العمومي المحلي، ودعم مستوى الادخار وتخفيف نسبة بطالة الساكنة المحلية عبر دعم اليد العاملة ودعم التشغيل<sup>(1)</sup>، لأن كل جماعة محلية أصبحت تعد خلية الاقتصاد المحلي.

وقد استعرض الميثاق الجماعي<sup>(2)</sup> عدة اختصاصات سوسيو اقتصادية يقتضي التنفيذ الفعلي لها توفير مداخل لتغطيتها وتظهر هذه الاختصاصات كما يلي:

✓ المادة 35: "يفصل المجلس بمداويلاته في قضايا الجماعة، ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

✓ يمارس المجلس بالأخص اختصاصات ذاتية واختصاصات تنقلها إليه الدولة.

ويمكنه علاوة على ذلك، تقديم اقتراحات وإيداء آراء حول المسائل التي تهم الجماعة والتي تدخل في اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام...".

✓ المادة 36 :

يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس

المجلس الجماعي.

ولهذه الغاية:

<sup>(1)</sup> نصت الفقرة الثانية من المادة 36 بالميثاق الجماعي على مايلي : "يقوم بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل... "ومقابل ذلك توجد الفقرة 8 من المادة 7 على مستوى قانون 96-47 .

<sup>(2)</sup> ظهير شريف رقم 1-02-297 صادر في 25 رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر عدد 5058 ، بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نونبر 2002)، المعدل والمتمم بقانون 08-17 الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.08.153 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (الموافق ل 23 فبراير 2009).

- يضع برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن إشارتها،

- يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.

يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع. يمكن تحيين هذا المخطط ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ ويعمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة.

يجب أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية لزوما العناصر الآتية:

- تشخيصا يظهر الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة؛
- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين؛
- الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية...

يقوم بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل ولهذه الغاية:

- يتخذ كل التدابير التي من شأنها المساهمة في الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة، خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والصناعة التقليدية والسياحية والخدمات.
- يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولاسيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاولات.
- يبيث في شأن إحداث شركات التنمية المحلية ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات أو المساهمة في رأسمالها.
- يقرر إبرام كل اتفاقية للتعاون أو للشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون أو بشراكة مع

الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين  
"...

وبالمقابل أكدت المواد 6، 7، 8، 9 من قانون 47.96<sup>(1)</sup> عدة اختصاصات سوسيو

اقتصادية للمجلس الجهوي أهمها:

- اتخاذ التدابير الواجب اتباعها لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة.
- إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب.
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة وتشجيعها وتنظيم مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الاقتصادية.
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل.
- اعتماد جميع التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية.
- إقامة وصيانة المستشفيات.

ويوضح الجدول الآتي مجالات الإنفاق المحلي على المستوى السوسيو اقتصادي لسنة

2006<sup>(2)</sup> بالنسبة لمجموع كل صنف من أصناف الجماعات المحلية.

جدول يوضح توزيع المصاريف الاقتصادية والاجتماعية حسب مختلف أصناف

الجماعات المحلية سنة 2006<sup>(3)</sup>.

---

(1) ظهير شريف رقم 1-97-84 صادر في 23 ذي القعدة 1417 (02 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات.

(2) الجماعات المحلية بالأرقام، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2007، ص 97.

(3) المصدر : مقتطف من الجماعات المحلية بالأرقام، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية طبعة 2009، ص 171.

(المبالغ بالدرهم)

العناوين	الجهات	العمالات والأقاليم	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	المجموع
مصاريف التسيير	211.400236	901.372.0951	353.857.7138	237.923.9922	729.365.20012
مجال الشؤون الاجتماعية	282.50057	259.07045	879.607280	0	421.177383
مجال الشؤون الاقتصادية	000820	100	000189	0	009.1001
مصاريف التجهيز	611.739181	224.475173	985.076414	584.668564	334.405.9581
مجال الشؤون الاجتماعية	238.18022	970.40027	207.10667	847.04584	262.731202
مجال الشؤون	250.00010	430.4001	478.80023	973.84332	133.04368

يظهر من خلال قراءة أولية للجدول ما يلي:

- انعدام مساهمة الجماعات القروية في مجال الشؤون الاجتماعية والاقتصادية على مستوى مصاريف التسيير ويصعب تفسير هذه النقطة خصوصا أنها تتدرج ضمن نفقات التسيير، زيادة على أن هذه الجماعات تعاني من فقر على مستوى البنيات الاقتصادية والاجتماعية.
- هيمنة مجال الشؤون الاجتماعية على مجال الشؤون الاقتصادية سواء على مستوى نفقات التسيير أو على مستوى نفقات التجهيز.
- تزايد نسبي لكل من مصاريف التسيير والتجهيز بالمقارنة مع إحصائيات سنة 2005<sup>(1)</sup>.
- أن بعض المعطيات غير منطقية وغير مفهومة كالمبلغ المصروف في مجال الشؤون الاقتصادية بالنسبة للعمالات والأقاليم.
- وعلى سبيل المقارنة أفردت التجربة الفرنسية طبقا لقانون 2 مارس 1982 إمكانية تقديم مساعدات لتمويل التنمية الاقتصادية، وذلك في شكل نفقات مباشرة أو غير مباشرة<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> الجماعات المحلية بالأرقام، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2007، ص: 97.

<sup>(2)</sup> Raymond Muzellec, Op, Cit, P. 195 et S.

**نفقات مباشرة:** بواسطة مساعدات مباشرة للمقاولات على الأنشطة الاقتصادية عبر

تشجيع إنشاء المقاولات من خلال ما يلي:

▪ منح لتشجيع إنشاء المقاولات؛

▪ منح لتشجيع التشغيل.

**نفقات غير مباشرة:** في مجال البناء مثلا عبر تقديم ضمانات للمساعدة على الاقتراض

لأجل البناء أو اقتناء المساكن الاجتماعية، بالإضافة إلى مساعدات لأجل التشجيع على تسويق المنتجات المحلية وتمويل التكوين المهني وبنيات الاستقبال.

▪ على المستوى الاجتماعي أقر قانون 22 يوليوز 1983 للجماعات المحلية اختصاص

عام في المجال الاجتماعي وذلك بواسطة مساعدة اجتماعية للطفولة والأسرة والأشخاص المسنين والمعاقين.

#### **ب - النفقات الإدارية والتقنية**

ليس المقصود بالنفقات الإدارية أو التقنية هنا نفقات التسيير، لأن النفقات المتعلقة

بالشؤون الإدارية أو التقنية تنطوي تحت المجال المرتبط بالتسيير، كما قد توجد في المجال

المرتبط بالتجهيز إلا أن غالبية هذه النفقات خصوصا الإدارية منها تدرج مصنفة ضمن

نفقات التسيير<sup>(1)</sup>.

والنفقات الإدارية يقصد بها نفقات الموظفين والأعوان واستهلاك الماء والكهرباء

والهاتف والصيانة والإصلاح<sup>(2)</sup> والوقود ومصاريف التأمين... وقد شكلت سنة 2005 حوالي

9.641.173.919 درهم ضمن مصاريف التسيير، وفي سنة 2006 حوالي 9.165.963.465

درهم ضمن مصاريف التسيير، وحوالي 398.256.864 درهم ضمن مصاريف التجهيز

(2005)، وفي سنة 2006 ما قدره 357.955.517 درهم.

<sup>(1)</sup> Les Collectivités Locales en Chiffres, des DGCL, édition 2007, p 96-97.

<sup>(2)</sup> المادة 39 من قانون 45-08 يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).

أما النفقات التقنية فهي مرتبطة أساسا بالتعمير والبيئة والإنارة العمومية ونقط الماء... وقد شكلت سنة 2005 ما مجموعه 1.405.003.190 درهم مع تزايد نسبي سنة 2006 بما قدره 1.436.130.863 درهم<sup>(1)</sup> ضمن مصاريف التسيير وحوالي 589.102.694 درهم سنة 2005 ضمن مصاريف التجهيز<sup>(2)</sup> مع ارتفاع نسبي سنة 2006 بما مجموعه 592.168.988 درهم.

عموما يمكن القول إن مجالات الإنفاق المالي المحلي متعددة بتعدد الحاجيات العمومية المحلية سواء الحاجيات الفردية أو الجماعية للسكان المحلية، وبذلك فتلبية هذه الحاجيات تقتضي تخصيص نفقات توصف حسب المجال التي تنتمي إليه سواء الإقتصادي أو الاجتماعي أو الإداري... لكن هذا لا يعني أنه لا توجد مجالات أخرى للتدخل المحلي بواسطة النفقات، إذ هناك نفقات أخرى مرتبطة أساسا بالدعم والثقافة لم يتم تخصيصها بالنقاش لأهمية وألوية النفقات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

### **الفقرة الثانية: هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز المحلي<sup>(3)</sup>**

هذه الهيمنة تفسرها عدة أسباب بالجماعات المحلية، هذه الأسباب أفرزت مجتمعة تزايدا ملحوظا لنفقات التسيير وهو ما يؤثر بالضرورة على نفقات التجهيز ويؤدي إلى تراجعها نتيجة لروابط التأثير والتأثر.

وقد شكلت نفقات تسيير الجماعات المحلية سنة 2006 ما مجموعه 12.729.365.200 درهم أي حوالي 91.93 % من مجموع نفقات الجماعات المحلية.

وعلى سبيل المقارنة شكلت نفقات الإدارات العمومية المحلية بفرنسا في 2005 ما مجموعه 187.8 مليار أورو أي حوالي 48.4% بالمقارنة مع نفقات الدولة في سنة 2006 شكلت 30199.3 مليار أورو في حين شغلت نفقات الدولة 380.40 مليار أورو أي نسبة

(1) Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL édition, 2009, P 171

(2) Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL édition, 2007, P 96-97.

(3) تجدر الإشارة إلى أن الجماعات المحلية بها فقط نفقات التسيير ونفقات التجهيز عكس الدولة التي توجد بها كذلك نفقات الدين العمومي.

52.4% بمعنى أكثر من نصف نفقات الدولة<sup>(1)</sup>، في حين شغلت نفقات الجماعات المحلية ومجموعاتها بفرنسا حوال 211.64 مليار أورو سنة 2005 مع العلم أن نفقات الدولة شكلت 296.66 مليار أورو، فما هو حجم نفقات الجماعات المحلية بالمغرب وماهي نسبة تلك النفقات بالمقارنة مع نفقات الدولة؟ وكيف تقسم بين نفقات التسيير والتجهيز المحلي؟

### أ- تنامي نفقات التسيير

يقصد بنفقات التسيير مجموع النفقات المدرجة بالجزء الأول المتعلق بعمليات التسيير، فقد نصت المادة 6 على ما يلي<sup>(2)</sup>: "تشمل الميزانية على جزئين:

- ❖ الجزء الأول تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخل أو النفقات.
- ❖ الجزء الثاني يتعلق بعمليات التجهيز ويشمل جميع الموارد المرصدة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت له...".

وقد حددت المادة 39 من قانون 45.08 نفقات التسيير كما يلي:

"تشمل تحملات الجماعات المحلية على :

◆ نفقات تسيير المصالح : الموظفون والأعوان والصيانة والأدوات والتوريدات والمصاريف المالية المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة والمساهمات في عمليات ذات فائدة محلية أو وطنية وتحملات أخرى مختلفة...".

وبالرجوع إلى المادة 41 يلاحظ أن أغلب النفقات الإلزامية تدرج ضمن نفقات التسيير، فهي تنص على ما يلي: "تعتبر النفقات المتعلقة بالأغراض الآتية إجبارية بالنسبة للجماعات المحلية ومجموعاتها:

◆ رواتب وتعويضات موظفي وأعوان الجماعات المحلية ومجموعاتها وكذا أقساط التأمين.

◆ مساهمات الجماعات المحلية أو مجموعاتها في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد موظفي وأعوان الجماعات المحلية ومجموعاتها والمساهمة في نفقات التعاضديات.

<sup>1</sup>- Les Collectivités Locales en Chiffres 2008, DGCL, Mars 2008, P 31-32

<sup>(2)</sup> قانون رقم 45.08 يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

- ◆ المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات.
- ◆ الديون المستحقة.
- ◆ الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجماعات المحلية أو مجموعاتها.
- ◆ المخصص الإجمالي لتسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات الحضرية التي تتوفر على مقاطعات.

- ◆ المساهمات والموارد المحولة لفائدة المجموعات.
- ◆ النفقات المتعلقة بممارسة الاختصاصات التي يخولها لها القانون".

أهم ما يلاحظ من خلال المواد 39 و41 أن أغلب النفقات الإجبارية تدرج ضمن نفقات التسيير، باستثناء النفقات المتعلقة بالديون المستحقة والالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجماعات المحلية أو مجموعاتها والنفقات المتعلقة بممارسة الاختصاصات التي يخولها لها القانون.

فبالنسبة للديون المستحقة: فهي تصنف حسب نفقات الجماعات المحلية إما ضمن نفقات التسيير أو ضمن نفقات التجهيز<sup>(1)</sup>، إذ لا توجد النفقات المتعلقة بالدين العمومي<sup>(2)</sup> كما هو ورد على مستوى تصنيف نفقات الدولة.

ومن جهة أخرى فالديون المستحقة الواردة ضمن المادة 41 توجد تمظهراتها بالمادة 39 سواء ضمن نفقات التسيير (المصاريف المالية المتعلقة بإرجاع الدين) أو ضمن نفقات التجهيز (استهلاك رأسمال الدين المقترض).

<sup>(1)</sup> لقد كان التنظيم المالي للجماعات المحلية لسنة 1976 يستعمل نفقات الاستثمار عوض نفقات التجهيز، وذلك بموجب ظهير شريف 1-76-584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، وهو ما تم تعديله بموجب قانون 45-08 حيث تم عبارة نفقات الاستثمار بعبارة نفقات التجهيز.

<sup>(2)</sup> المادة 29 من القانون التنظيمي من قانون المالية رقم 7-98 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1-98-138 الصادر في 07 شعبان 1419 (26 نونبر 1998).

وبالنسبة للالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجماعات المحلية أو مجموعاتها الواردة ضمن المادة 41، تدرج أغلبها ضمن نفقات التجهيز لأن أغلب الاتفاقيات ترتبط بهذا المجال.

أما بالنسبة للنفقات المتعلقة بممارسة الاختصاصات التي يخولها لها القانون الواردة بالفقرة الأخيرة من المادة 41، فهي يمكن أن تشمل نفقات التسيير كما يمكن أن تمتد لنفقات التجهيز المحلي نظرا لتعدد مجالات الإنفاق المالي المحلي.

وقد شكلت مصاريف التسيير لمجموع الجماعات المحلية سنة 2005 حوالي 12.170.586.356 درهم<sup>(1)</sup> وعرفت تزايد نسبي سنة 2006 حيث أصبحت تقدر بحوالي 12.726.365.200 درهم، موزعة على الشكل التالي:

جدول يوضح نسبة نفقات التسيير حسب كل صنف من أصناف الجماعات المحلية سنة 2006<sup>(2)</sup>.

(المبالغ بالدرهم)

211.400236	الجهات
901.372.0951	العمالات والأقاليم
353.857.7138	الجماعات الحضرية
237.923.9922	الجماعات القروية
729.365.20012	مجموع نفقات التسيير

ما يلاحظ على هذا المستوى تضخم حجم نفقات التسيير بالمقارنة مع نفقات التجهيز، حيث شكلت هذه الأخيرة حوالي 1.279.881.015 درهم سنة 2005 وحوالي 1.334.405.958 درهم سنة 2006 أي بنسبة 9.48% من مجموع نفقات سنة 2006، هذا

<sup>(1)</sup> Les Collectivités Locales en Chiffres, Ministère de l'Intérieur, DGCL, édition 2007, P 96.

<sup>(2)</sup> مكاوي نصير، "تدبير النفقات المحلية على ضوء قانون 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها" رسالة لنيل الماستر، برسم سنة 2009-2010، ص 24.

الطابع المهيمن لنفقات التسيير يظهر بفرنسا حيث شكلت سنة 2005 حوالي 137.45 مليار أورو، في حين أن نفقات التجهيز شكلت فقط 75.28 مليار أورو<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك يظهر من خلال الجدول أن الجماعات الحضرية تستحوذ على حصة الأسد من نفقات التسيير، فرغم أن الجماعات الحضرية بلغ عددها 221 جماعة حضرية سنة 2007 فقد استحوذت على 8.353.857.713 درهم أي بنسبة 59.93% من مجموع النفقات المحلية، وحوالي 65.62% من مجموع نفقات التسيير، عكس الجماعات القروية التي بلغت 1282 جماعة في نفس السنة ولم تصرف سوى 2.237.923.992 درهم أي بنسبة 17.58% من مجموع نفقات التسيير، وهو ما يبرز اللاتوازن في توزيع نفقات التسيير على مستوى قاعدة الجماعات المحلية.

وتأتي الجماعات القروية في الرتبة الثانية ثم العمالات والأقاليم في الرتبة الثالثة، لتحتل نفقات الجهات المرتبة الأخيرة فيما يخص نفقات التسيير.

وتجدر الإشارة إلى أن مصاريف الإدارة العامة تهيمن على نفقات التسيير، فقد شغلت ما يناهز 641.173.9199 درهما سنة 2006 أي بنسبة 75.73% من مجموع نفقات التسيير، وتشكل نفقات الموظفين لوحدها ما مجموعه 344.095.2817 درهما أي بنسبة 57.69% من مجموع نفقات التسيير وهو ما يوضح الطابع المهيمن لنفقات الموظفين ضمن نفقات التسيير.

هذا الطابع المهيمن يفسره تضخم الوظيفة الجماعية، حيث بلغ عدد موظفي الجماعات المحلية سنة 2006 ما مجموعه 149.541 موظف في مقابل 439.269 موظف بالنسبة للدولة وبذلك فالموظفين المحليين يشغلون نسبة 25.40% ضمن العدد الإجمالي لموظفي الدولة<sup>(2)</sup>. وبذلك فالوظيفة الجماعية أصبحت تشكل عبئا ماليا كبيرا على الميزانيات المحلية وتستهلك أغلب المصاريف المرصودة لنفقات التسيير، فالجانب الإداري لا زال يغطي نسبة كبيرة ضمن مجموع الإنفاق المحلي وهو ما يجعل الجماعات المحلية وحدات تميل إلى الاستهلاك أكثر من الاستثمار، فالمنظور الاقتصادي للجماعات المحلية يعتبرها مقاولات يقتضي تخفيف

<sup>(1)</sup> Les Collectivités Locales en Chiffres 2008, DGCL, Mars 2008, P 43.

<sup>(2)</sup> أنظر الجماعات المحلية بالأرقام، المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2009، ص 143.

نفقات التسيير لصالح نفقات التجهيز لكون هذه الجماعات تميل بطبيعتها الاقتصادية إلى التماثل مع الطابع المقاولاتي.

كما يرجع الطابع المهيمن لنفقات التسيير إلى تزايد نفقات أخرى كنفقات الوقود واستهلاك الماء والكهرباء<sup>(1)</sup>، فمصاريف استهلاك الطاقة الكهربائية تشكل عبئا كبيرا على ميزانيات التسيير<sup>(2)</sup>، وقد أقر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2007 مجموعة من الاختلالات على مستوى نفقات التسيير، كتحمل بعض الجماعات لمصاريف استهلاك الماء والكهرباء خاصة بمنشآت أخرى<sup>(3)</sup>، والاستعمال غير القانوني للسيمات vignettes الخاصة باستهلاك المحروقات<sup>(4)</sup>.

هذه الاختلالات تستوجب العمل وفق آليات التدبير المحكم والعقلاني للنفقات<sup>(5)</sup>، وإخضاع التقديرات الخاصة بنفقات التسيير لمبادئ الحكامة المالية، عبر الارتكاز على العقلانية والفعالية والدقة والمسؤولية، بالإضافة إلى تطبيق الأنظمة الخاصة بالنفقات من خلال:

- بالنسبة لنفقات الموظفين:
- حصر نفقات الموظفين.
- تجميد خلق المناصب المالية وحصر عمليات التوظيف في الكفاءات غير المتوفرة وفي حدود الحاجات الفعلية<sup>(6)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> عبد الهادي لشهب، الحساب الإداري والمراقبة المالية بالجماعات المحلية : نموذج بلدية مولاي رشيد، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والعلوم الاقتصادية والاجتماعية، البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999، ص 13.

<sup>(2)</sup> رسالة الجماعات المحلية، منشورات وزارة الداخلية، عدد 3، سنة 2001، ص 13.

<sup>(3)</sup> تقرير المجلس الأعلى للحسابات 2007، ص 322.

<sup>(4)</sup> نفس المرجع، ص 325.

<sup>(5)</sup> دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2006، المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، ص 1.

<sup>(6)</sup> نفس المرجع ص 4.

● بالنسبة لنفقات استهلاك الماء والكهرباء: ترشيد استهلاك الماء والكهرباء والهاتف واستعماله وفق قواعد الاقتصاد والفعالية والنجاعة.

● بالنسبة لنفقات التسيير الأخرى: التحكم في نفقات استهلاك الوقود والزيوت والحد من وثيرة نموها، بالإضافة إلى ضبط عمليات اقتناء أدوات ولوازم المكتب والنظم المعلوماتية<sup>(1)</sup>.

وعلى العموم يلاحظ أن هيمنة نفقات التسيير ظاهرة ليست خاصة بالمغرب لوحده، بل هي ظاهرة تعرفها كذلك التجربة الفرنسية<sup>(2)</sup>، لكن بنسب متفاوتة مع المغرب، وهو ما حدا بالدول الأوروبية إلى محاولة ضبط نفقاتها المحلية، نظرا لوجود إكراهات مالية تحد من حرية الاختيار بالجماعات المحلية<sup>(3)</sup> وتأثير ذلك على الوضعية المالية لبعض الجماعات المحلية بأروبا، مما أفرز جماعات في وضعية سيئة خصوصا على مستوى التجربة الألمانية<sup>(4)</sup>، ونتيجة لذلك تدخلت الدول الأوروبية للحد من العجز المالي المحلي، والتحكم في نفقات الجماعات المحلية خصوصا نفقات الموظفين<sup>(5)</sup>.

وهكذا فنفقات التسيير ترتبط ارتباطا وثيقا بنفقات التجهيز، هذا الارتباط يبدو مثل ترابط الأصل والفرع، فهل يمكن الارتقاء بنفقات التجهيز من مرتبة الفرع إلى رتبة الأصل، خصوصا وأن نفقات التجهيز ترتبط بالتدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية؟

### ب - تواضع نفقات التجهيز المحلي:

إن نفقات التجهيز على المستوى المحلي ترتبط بالفائض على مستوى نفقات التسيير، فكلما تمت عقلنة النفقات المحلية وترشيدها إلى المستوى المطلوب إلا وتمكنت الجماعة من تحقيق فائض في نهاية السنة، وهذا الفائض هو الذي يبرمج ضمن استثمارات تؤدي إلى

<sup>(1)</sup> وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2008.

<sup>(2)</sup> Les Collectivités Locales en Chiffres 2008, OP. Cit, P 43.

<sup>(3)</sup> Voir l'annuaire 2005 des Collectivités locales, le Financement des Politiques Locales, sous la Direction de Gérard Marceau et Hellmut Walmann, CNRS, éditions Sep 2005, P 149 à 158

<sup>(4)</sup> Les Finances Locales en Europe, Rapport d'Institut d'aménagement et d'Urbanisme de la Région d'île-de- France, Septembre 2006, P.9

<sup>(5)</sup> Voir Les Finances Locales dans Les 15 Pays de l'Union Européennes, Seconde Edition, Dixia Crédit Local, Avril 2002, P.46.

نفقات التجهيز، أما في حالة تضخم نفقات التسيير فإن ذلك يؤدي إلى ضعف الفائض أو انعدامه وبالتالي انعدام وضعف نفقات التجهيز، كما أن الجماعات المحلية ليست على نفس القدر من الإمكانيات، فهناك جماعات كبيرة وغنية تتمكن من تحقيق فائض يخصص للتجهيز وهناك جماعات فقيرة تعيش على إعانات الدولة وبالتالي فهي لا تتوفر على إمكانيات تغطي بها نفقات تسييرها فبالأحرى نفقات التجهيز، وهذا يستوجب بالضرورة التحكم في نفقات التسيير لأجل الحصول على الفائض، وبالتالي الارتقاء بنفقات التجهيز إلى مستوى يمكنها من تغطية إمكانية التجهيز، وتمكين الجماعات المحلية من التدخل الاقتصادي الفعال سواء على المستوى المباشر أو غير المباشر.

إن نفقات التجهيز تنصرف إلى تلك النفقات الواردة بالجزء الثاني من الميزانية المتعلقة بالتجهيز، فالميزانية تشمل على جزئين<sup>(1)</sup>:

- الجزء الأول: تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات.
- الجزء الثاني: يتعلق بعمليات التجهيز ويشمل جميع الموارد المرصدة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت لأجله.

وقد جاءت المادة 39<sup>(2)</sup> بتعداد نفقات التجهيز كما يلي: " تشمل تحملات الجماعات المحلية على:

- نفقات تسيير المصالح.
- نفقات التجهيز: الأشغال الجديدة والبنائيات والطرق والتجهيزات ذات النفع المحلي واستهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات في الإنجازات ذات الفائدة المحلية أو الوطنية التي تهم الجماعات المحلية".

يظهر من خلال قانون 45.08 أنه لا يوجد تحديد لمفهوم نفقات التجهيز حيث لم يقدم تعريفا لمفهوم التجهيز بل تضمن فقط تعدادا لأنواع نفقات التجهيز، كالأشغال الجديدة

<sup>1</sup> - المادة 6 من القانون 45-08.

<sup>2</sup> - قانون 45-08.

والطرق والتجهيزات والمساهمات...، وتبعاً لذلك يمكن اعتبارها تلك النفقات التي لا تكتسي طابع التكرار<sup>(1)</sup> dépenses non répétitives.

ومن جهة أخرى فننفقات التجهيز تتوقف على مسألة الفائض excédent، حسب ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 6 "إذا ظهر فائض تقديري في الجزء الأول وجب رصده بالجزء الثاني".

لكن الفائض الوارد بالمادة 6 (الفقرة الرابعة) يختلف عن الفائض الوارد على مستوى المادة 50 و51 من قانون 45.08.

- المادة 50 تحصر النتيجة العامة في نهاية كل سنة طبق الشروط المحددة في المرسوم المشار إليه في المادة 54 بعده، ويدرج الفائض في السنة الموالية برسم مداخل الجزء الثاني في فقرة تحمل عنوان "فائض السنة السابقة".

- المادة 51: "يخصص الفائض المشار إليه في المادة 50 أعلاه لتغطية الاعتمادات المرحلة من نفقات التسيير والتجهيز، كما يمكنه في حدود المبلغ المتوفر أن يؤدي إلى فتح اعتمادات إضافية موجهة لتمويل نفقات التجهيز".

- المادة 6 : تشمل الميزانية على جزئين...

وإذا ظهر فائض تقديري في الجزء الأول وجب رصده بالجزء الثاني، ولا يجوز استعمال مداخل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول...".

إن الفائض المشار إليه في المواد 50 و51 يطلق عليه فائض السنة السابقة، في حين الفائض الوارد بالمادة 6 يسمى فائض الجزء الأول وهو المتعلق بالتسيير، ونقطة الالتقاء بين فائض الجزء الأول وفائض السنة السابقة هي أن كلاهما يدرج ضمن مداخل الجزء الثاني المتعلق بالتجهيز، لكن الإشكال يطرح على مستوى قراءة المادة 6 (الفقرة 5) بالمقارنة مع المادة 51.

---

(1) Mohammed Ben Rahal, Les Finances des Collectivités Locales : Entre les exigences de la Gestion Moderne et l'opportunité du Contrôle efficient, Thèse pour l'obtention du Doctorat, F.S.J.E.S Casablanca, Année Universitaire 2004-2005, P 112.

فالفقرة 5 من المادة 6 تنص على أنه لايجوز استعمال مداخليل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول وبالمقابل فالمادة 51 تنص على أن الفائض الوارد في المادة 50 يخصص لتغطية الاعتمادات المرحلة من نفقات التسيير والتجهيز، وهنا يظهر نوع من التناقض بين المادتين لأن المادة 51 تنص على نفقات التسيير والتجهيز، أما المادة 6 فتتص على أنه لا يجوز استعمال مداخليل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول وهو المتعلق بالتسيير، في حين أن الفائض الوارد بالمادة 50 يستعمل لتغطية نفقات التسيير والتجهيز.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن التنظيم المالي للجماعات المحلية لسنة 1976 كان ينص على أن نتيجة الميزانية العامة تدرج في التسيير الموالي برسم عمليات الاستثمار في باب يحمل عنوان "فائض السنة السابقة" ويعد هذا الفائض لتسديد الاعتمادات المنقولة من نفقات الاستثمار...، وبذلك فالمادة 31 من التنظيم المالي للجماعات المحلية لسنة 1976 كانت منطقية في تفسير مسألة الفائض.

وبعيدا عن النقاش التقني حول الفائض يظهر الواقع الفعلي أن الجماعات المحلية يمكن تصنيفها إلى نوعين<sup>(1)</sup> فيما يخص الفائض:

- النوع الأول: جماعات تحقق فوائض مالية وبذلك توجد في وضعية مالية عادية.
- النوع الثاني: جماعات تعاني من صعوبات مالية.

فالنوع الأول يوجد في وضعية مالية مرضية تمكنه من تغطية نفقات التسيير وتحقيق الادخار الإجمالي من المداخليل، كما يمكنها من الوفاء بالتزاماتها اتجاه صندوق التجهيز الجماعي وتوفير موارد استثمارية إضافية لتحقيق مشاريعها التنموية.

أما بالنسبة للنوع الثاني من الجماعات فغالبا ما يحقق عجزا، مما يجعلها تعاني من ضعف الادخار الإجمالي وعدم القدرة على مواجهة الأقساط السنوية للقروض، وهو ما يؤدي بها إلى الاعتماد على إعانات الدولة والاستفادة من حصة إضافية من منتج الضريبة على

---

(1) الفصل 31 من التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها ظهير الشريف رقم 1.76.584 بتاريخ 05 شوال 1396 (30) شنتبر 1976)، ج.ر عدد 3355 مكرر، 06 شوال 1396، (فاتح أكتوبر 1976).

القيمة المضافة المرصودة لفائدة الجماعات المحلية لإعادة توازناتها، وقد أبرمت الجماعات بروتوكول اتفاق مع الوزارة الوصية، وقد أسفر هذا البروتوكول عن النتائج التالية:

- تمكن مجموعة من الجماعات من تحقيق إيدار إجمالي لكنه غير كاف لمواجهة أقساط القروض.

- عدم تمكن مجموعة أخرى من تحقيق أي إيدار بسبب النسبة العالية لنفقات الموظفين بميزانياتها<sup>(1)</sup>.

إن تحقيق نسب جيدة من الادخار تمكن الجماعات المحلية من تعبئة اعتمادات مهمة لفائدة التجهيز<sup>(2)</sup>.

كما سبقت الإشارة إلى أن تواضع نفقات الاستثمار يرجع من جهة أخرى إلى استهلاك أغلب النفقات على مستوى نفقات التسيير، وذلك لوجود النفقات الإجبارية المدرجة بالميزانيات المحلية، وقد ورد التأكيد على إجبارية هذه النفقات بالمواد 24 و 41 و 42 و 43 من قانون 45.08 تحت طائلة تدخل سلطة الوصاية.

عموما فننفقات التجهيز تمكن من توفير التجهيزات والمشاريع العمومية المحلية وتشجيع الجماعات المحلية على الاستثمار<sup>(3)</sup> وإنجاز البنيات التحتية كالطرق ومجاري المياه والتجهيزات الرياضية والثقافية<sup>(4)</sup>...، لكن وثيرة إنجاز التجهيزات والمشاريع العمومية المحلية لا تزال تتسم بالبطء الناتج عن التأخير في برمجة المبالغ المتوفرة برسم فوائض ميزانيات التسيير، وكذلك تراكم الاعتمادات المنقولة، حيث تظهر المعطيات أن بعض الجماعات المحلية تتوفر على مبالغ هامة مودعة بالخزينة العامة لا توظف، في حين أن هذه الجماعات تعرف خصاصا على مستوى التجهيزات<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup>رسالة الجماعات المحلية، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، عدد 1، 2001، ص 8.

<sup>(2)</sup>رسالة الجماعات المحلية، مرجع سابق، عدد 10، ص 8.

<sup>(3)</sup>دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2006، ص 2.

<sup>(4)</sup>المهدي بنمير، مرجع سابق ص 216.

<sup>(5)</sup> Dominique Hoorens, l'Investissement des Collectivités Locales et son Financement, Revue d'économie Financière, 2006, N° 86, P 157.

ويوضح الجدول التالي توزيع مصاريف التجهيز حسب الجماعات المحلية خلال سنة

2006<sup>(1)</sup>.

(المبالغ بالدرهم)

العناوين	الجهات	العمالات والأقاليم	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	المجموع
مصاريف التجهيز	611.739181	224.475173	985.076414	584.668564	334.405.9581
الإدارة العامة	21.981.380	40.483.940	107.235.650	186.254.547	357.955.517
مجال الشؤون الاجتماعية	238.18022	970.40027	207.10667	847.04584	262.731202
مجال الشؤون التقنية	75.780.179	65.533.958	198.025.365	252.829.486	592.168.988
مجال الدعم	51.362.00	37.805.777	17.038.155	7.679.747	113.881.679
مجال الشؤون الاقتصادية	250.00010	430.4001	478.80023	973.84332	133.04368

يتضح من هذا الجدول أن مجموع نفقات التجهيز لا يتجاوز 1.334.405.958 درهماً أي بنسبة 9.48 % من مجموع نفقات الجماعات المحلية، وهو مبلغ ضعيف إذا ما قورن بمجموع نفقات التسيير 12.729.365.200 درهم، ومن جهة أخرى يظهر أن مصاريف التجهيز يغلب عليها الطابع التقني، فقد شكل مجال الشؤون التقنية حوالي 592.168.988 درهم أي بنسبة 42.12 % من مجموع نفقات التجهيز، وفي مقابل ذلك يحتل مجال الشؤون الاقتصادية المرتبة الأخيرة بمبلغ 68.133.043 درهم أي بنسبة 5.10 % من مجموع نفقات التجهيز.

وتظهر الإحصائيات الخاصة بالجماعات المحلية بفرنسا أن نفقات التجهيز بلغت ما مجموعه 75.28 مليار أورو سنة 2005، في حين بلغت نفقات التسيير 137.45 مليار أورو<sup>(2)</sup>، وهذا يبرز أهمية نفقات التجهيز بفرنسا، وهو ما يزكي قدرة هذه الجماعات

<sup>(1)</sup> دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2008، المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية، ص 4.

<sup>(2)</sup> المصدر : الجماعات المحلية بالأرقام : المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2009، ص 171.

على الاستثمار، خصوصا وأن الجماعات المحلية بأروبا تعتبر أول مستثمر عمومي، وتعد الجماعات les communes أول مستثمر داخل أصناف الجماعات الترابية بمعدل 56% من حجم الاستثمارات العمومية المحلية.

وعموما يمكن القول إن الجماعات المحلية يمكن تصنيفها إلى:

- جماعات غنية تحقق فائضا وهو ما يوفر لها إمكانيات كبيرة في مجال الإنفاق المتعلق بالتجهيز.
- جماعات فقيرة لا تحقق الفائض وهي تعاني من تواضع الإنفاق المتعلق بالتجهيز.

### **المطلب الثاني: أهمية العنصر البشري في مشروع التنمية المحلية**

كما يرى البعض "إذا كانت الجماعات المحلية يخولها القانون عند الصلاحيات تتمثل بالأساس في وضع مخططات وبرامج اقتصادية للجماعة وتقديم خدمات للمواطنين سواء منها الإدارية أو المتمثلة في إنجاز التجهيزات الأساسية، فإن ممارسة هذه الإختصاصات يقتضي توفير الإمكانيات البشرية لهذه الجماعات"<sup>(1)</sup>.

وتشمل الموارد أو الإمكانيات البشرية للجماعات المحلية والتي تتوفر على تنظيم خاص متميز عن التنظيم المتعلق بالموظفين التابعين لأجهزة الدولة<sup>(2)</sup>.

الموارد البشرية للجماعات المحلية تطرح في إطار بروز تطورين هامين شملا في نفس الوقت الكم والكيف، حيث ارتفع عدد الموظفين الجماعيين خاصة داخل الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم بشكل ملحوظ وخاصة بعد إصدار مرسوم 1977، كما أن نوعية الموظفين الجماعيين منها الأطر المؤهلة والعليا عرفت تطورات هامة، حيث اقتضى الأمر وضع جهاز مؤهل من الموظفين في خدمة الواقع الجديد لتدخلات الجماعات المحلية الخاصة أساسا بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبالطبع فالمؤهلات البشرية المحلية يمكن في حال توظيفها بشكل منتظم أن تساعد الجهاز المنتخب وخاصة جهاز الرئاسة في مجالي التسيير والتجهيز الجماعيين، خاصة وأن

<sup>1</sup> - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، ص 243.

<sup>2</sup> - يتقاضى الموظفون الجماعيون أجورهم من ميزانيات الجماعات التي ينتمون إليها أي ميزانية التسيير.

الجهاز المنتخب غالبا ما يقف عاجزا عن فهم اختصاصاته أحيانا، وإجراءات تنفيذ القرارات أحيانا أخرى، لذلك فالموظف بتكوينه وتخصصه يبقى المؤهل لتهيء الأرضية لممارسة الإختصاصات الجماعية وتنفيذ المقتضيات الصادرة عنها، و سنتعرف في هذا المطلب على الموارد البشرية للجماعات الحضرية و القروية في فرع أول و دور تكوين الموظف الجماعي في التنمية المحلية في فرع ثاني على أن نتعرف على دور المنتخب الجماعي في فرع ثالث.

### **الفرع الأول: الموارد البشرية للجماعات الحضرية والقروية**

لقد ترتب على دخول الإصلاح الجماعي لسنة 1976 حيز التنفيذ تغيرا ملموسا على صعيد بنيات الإدارة المحلية، ولاسيما الإدارة الجماعية، إذ أصبحت الجماعات تتوفر على جهاز إداري مستقل و متميز عن إدارة السلطة المحلية، و يخضع في تسيير شؤونه إلى إشراف رئيس المجلس الجماعي وذلك طبقا للفصل 48 من ظهير 30 شتبر 1976.

"يسير رئيس المجلس الجماعي المصالح الجماعية اللازمة لتنفيذ المهام المسندة إليه عملا بظهيرنا الشريف هذا، وتتوفر الجماعة على هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين تجري عليها مقتضيات الظهير الشريف رقم 58-0081 الصادر في 04 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية مع مراعاة بعض المقتضيات الخاصة التي سينص عليها المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي لهؤلاء الموظفين.

ويكون الرئيس هو الرئيس التسلسلي للموظفين المذكورين ويتولى التعيين في المناصب طبقا لمقتضيات النظام الأساسي الخاص، ويعين الرئيس الأعوان المؤقتين والمياومين، والعرضيين ويدير شؤونهم".

لقد أصبحت الجماعة بهذا الإصلاح تتوفر على هيئة من الموظفين الجماعيين تعمل تحت الإشراف المباشر لرئيس المجلس الجماعي، بعدما كان جميع الموظفين الجماعيين يخضعون إلى السلطة التسلسلية لوزير الداخلية، وتحت الإشراف المباشر لرجل السلطة المحلية.

وإذا كان الفصل 48 السالف الذكر قد وضع الإطار العام لنظام الوظيفة الجماعية بالمغرب، فإن صدور مرسوم 27 شتنبر 1977<sup>(1)</sup> الخاص بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات قد أبرز الجوانب التنظيمية لهذا النظام<sup>2</sup>، فما هي إذن وضعية الموظف الجماعي داخل هذا النظام؟

### **الفقرة الأولى: الموظف الجماعي من خلال مرسوم 27 شتنبر 1977**

إلى غاية سنة 1977 كان الموظفون الجماعيون ينتمون لأسلاك الوظيفة العمومية ويوضعون رهن إشارة الجماعات المحلية، غير أن التطور الذي عرفه النظام اللامركزي، اقتضى من المشرع إحداث هيئة للأعوان والموظفين الجماعيين، وبالتالي أصبحت هذه الهيئة تخضع في نفس الوقت إلى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وللنظام الخاص بالموظفين والجماعيين المجدد بمرسوم 1977 الذي ينص في فصله الأول على ما يلي: "... يخول صفة موظف بالجماعة كل شخص يعين في منصب دائم، ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات".

يتبين من خلال هذا التعريف أن الأشخاص الذين ينطبق عليهم الفصل الأول من المرسوم يشمل الموظفين الرسميين والمنتسبين إلى الأسلاك المرقمة في سلايم الأجر من واحد إلى ثمانية، يضاف إلى هؤلاء فئة أخرى تعمل بالجماعات وتتكون من الأعوان المؤقتين والمياومين العرضيين (الفصل 20).

وإذا كانت هذه الفئة الأخيرة لم يشر إليها المرسوم الخاص بموظفي الجماعات، فإنها تخضع حالياً في تسيير شؤونها الإدارية والمالية إلى بعض الدوريات والمناشير الصادرة عن وزارة الشؤون الإدارية<sup>(3)</sup>.

(1) مرسوم رقم 2-77-738 بتاريخ 27 شتنبر 1977.

(2) المهدي بنمير مرجع سابق، ص 121-122.

(3) وزارة الشؤون الإدارية-الوظيفة العمومية، منشور رقم 31 بتاريخ 22 غشت 1967 الخاص بالنظام القانوني للموظفين المؤقتين بمختلف الإدارات العمومية.

وإذا لم يكن تنظيم 1977 قد نص على وضعيتها الإدارية، فإنها تبقى خاضعة في تنظيماتها لقانون الوظيفة العمومية والقانون الأساسي الخاص لمتصرفي وزارة الداخلية الصادر سنة 1963<sup>(1)</sup>.

### أ. التطور العددي للموظفين الجماعيين

لما كانت الإدارة الجماعية تضطلع بمسؤوليات هامة من حيث حجمها وأهدافها، فإن توفرها على الأطر الكافية، كفيل بتجسيد تدبير فعال للإختصاصات التي خولها المشرع لهذه الوحدات الترابية، نظرا لقدرتها على إدراك مرامي وفلسفة اللامركزية الإدارية، وتطوير طرق التسيير لمبادئها ومتطلباتها<sup>(2)</sup>.

لقد عرفت الموارد البشرية للجماعات المحلية -الحضرية والقروية منها على الخصوص- تطورا كبيرا منذ دخول الإصلاح الجماعي لعام 1976 حيز التنفيذ وخاصة بعد صدور مرسوم 27 شنتبر 1977 الخاص بالوظيفة الجماعية - حيث تم إدماج أطر الدولة العاملين بالجماعات المحلية قبل صدور المرسوم السابق في سلك الوظيفة الجماعية، وذلك لتدعيم قطاع الوظيفة العمومية الجماعية<sup>(3)</sup>.

---

(1) هناك إصلاح يرمي إلى تمديد سلطات رؤساء المجالس الجماعية بالنسبة للموظفين الجماعيين المرتبين في سلم 10-11 (أنظر دورية وزير الداخلية تحت رقم 90/م.ع.ج.م بتاريخ 05 شنتبر 1997 المتعلقة ب التوجيهات العامة للمجالس الجماعية الجديدة).

(2) راجع التقرير الصادر عن "لجنة الموارد البشرية وطرق التسيير والتدبير" المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، الرباط 23.22.21 أبريل 1992.

(3) شملت هذه العملية في البداية 34.000 موظف وإطار. أنظر المرجع: وزارة الداخلية-مديرية الجماعات المحلية-قسم الموظفين الجماعيين والتعاون يونيو 1988، وكذلك د.المهدي بنمير "الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب".

الجدول التالي الصادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية<sup>(1)</sup> يوضح تطور الموظفين الجماعيين في الفترة الممتدة من 1977 (فترة صدور مرسوم 27 شتبر 1977) إلى غاية 2009.

الجماعات	1977	2009
العمالات والأقاليم	20.563	24.741
الجماعات الحضرية	1.320	87.459
الجماعات القروية	8.256	36.986
<b>المجموع</b>	<b>30.139</b>	<b>149.186</b>

يبلغ عدد موظفي الجماعات المحلية 149.186 موظفا ويمثل بذلك 25% من العدد الإجمالي لموظفي الدولة، وهو ما يمثل ربع عدد موظفي الدولة، مما يجعل منها المشغل العمومي الأساسي والقطاع الذي ساهم أكثر في التقليل من البطالة في صفوف الشباب حاملي الشهادات خلال السنوات الأخيرة<sup>(2)</sup>.

#### ب. التطور النوعي للموظفين الجماعيين:

وبهدف وضع فريق من الأطر الجماعية المتعددة التخصصات Multidisciplinaires سمحت العملية التي انطلقت حول التوظيف منذ دجنبر 1989، بتشغيل 2400 إطار داخل الجماعات المحلية، هذه العملية استهدفت أولا إعطاء نفس جديد للنشاط بإقحام قانونيين (Juristes) مهندسين (Ingénieurs) مهندسين معماريين (Architectes)، وأطباء (Medecins) في تسيير الشؤون المحلية، لرفع الإدارة المحلية في صفوف الإدارات الأخرى للدولة.

<sup>(1)</sup> المجلة الجماعات المحلية بالأرقام لسنة 1995 و2009 ص 127.

<sup>(2)</sup> مجلة الجماعات المحلية في أرقام سنة 2009 مرجع سابق، ص 152.

الجدول التالي الصادر عن مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية يوضح توزيع

مختلف أصناف الموظفين منهم إداريون وتقنيون<sup>(1)</sup>.

معدل التأطير	المجموع	فئات أخرى	اليد العاملة	موظفو التنفيذ		الأطر المتوسطة		الأطر العليا		الجهات الأقاليم والعمالات
				التقنية	الإدارية	التقنية	الإدارية	التقنية	الإدارية	
13.32 %	14942	19	7588	114	2481	2191	793	452	1304	الرباط-سلا- زمور-زعيير
13.25 %	6888	7	3780	49	799	1121	326	195	611	الرباط
13.35 %	3421	0	1818	21	595	386	198	104	299	الخميسات
15.59 %	1943	5	923	15	420	210	108	77	185	سلا
11.85 %	2690	7	1067	29	667	474	161	76	209	الصخيرات تمارة

### الفرع الثاني: دور التكوين والتأهيل في خدمة التنمية المحلية

"إن التقدم الهائل الذي حققه الحكم المحلي في المغرب سواء في الميادين المؤسساتية أو التنظيمية أو المالية أو المادية، لا يمكن أن تتميز بنتائج ذات قيمة وتأثير فعال وإيجابي بالنسبة للمواطنين إذا لم تصاحبه عملية موازية ومستمرة في مجال الإعلام والتكوين لفائدة موظفي الإدارات الترابية، وكافة الفعاليات المحلية، عملية تستهدف على الخصوص تحسين وصقل مهاراتهم، ونشر الخبرات، وتوفير الإطلاع على التقنيات المرتبطة بالتدبير والإنجاز وتنمية قدرات الخلق والابتكار"<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> مجلة الجماعات المحلية في أرقام سنة 2009 مرجع سابق، ص 153.

<sup>(2)</sup> انظر كلمة المجلس البلدي لجماعة زواغة في ندوة "تكوين السادة المستشارين ورؤساء المصالح الجماعية" مجلة القانون والإقتصاد. العدد 15 1998 ص 18.

ولقد كانت المناظرة الوطنية الأولى حول الجماعات المحلية مناسبة بالنسبة للمنتخبين، وكذلك بالنسبة لوزارة الداخلية. للقيام بتحليل شامل لأسباب التدهور الإداري الذي تتميز به المصالح الجماعية والبحث بتعاون مع السلطات المعنية نفسها عن الحلول الملائمة.

وبهدف التخفيف من العجز الملاحظ على مستوى مختلف أصناف الموظفين دعت لجنة الإدارة المحلية التي أحدثت على ضوء أعمال المناظرة إلى بعض الإجراءات والأفكار ومنها على الخصوص تكثيف تكوين الموظفين الجماعيين<sup>(1)</sup>.

### **الفقرة الأولى: تكوين الأطر المتوسطة<sup>(2)</sup>**

- تتكون الأطر المتوسطة للجماعات المحلية من المستويات التالية:

- . محررون؛
- . مساعدون تقنيون؛
- . تقنيون؛
- . كتاب إداريون.

### **- تكوين المحررين: Rédacteurs**

لقد ساهم إحداث سلك تكوين المحررين (السلم 8) عام 1980 على سد النقص في الأطر المتوسطة العاملة بالإدارة المحلية واستجاب لحاجة هذه الإدارة لأطر متخصصة في الشؤون الإدارية والاقتصادية للجماعة.

لذلك فالمحررون مدعوون لممارسة اختصاصات التنفيذ، وتطوير كيفية تدخلات الجماعة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية التي منحها إياها ظهير 1976.

---

<sup>(1)</sup> أنظر لمزيد من التفاصيل تقرير لجنة الإدارة المحلية عقب أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية التي أقيمت بمراكش عام 1977.

<sup>(2)</sup> مجلة الجماعات المحلية في أرقام مرجع سابق، ص 164.

## - تكوين المساعدين التقنيين: Adjoint Techniques

مهمة المساعدين التقنيين هي في غاية الأهمية بسبب تعدد المهام الموكولة إليهم وهذا الصنف من الموظفين يشمل من حيث تكوينه عدة تخصصات "التعمير والهندسة" "الهندسة المهنية" و "الطبوغرافية".

## - تكوين الكتاب الإداريين: Secrétaires<sup>(1)</sup>

تم تأسيس مسالك تكوين الكتاب الإداريين منذ 1976 في إطار السلم 5- للتخصص في الإدارة العامة والمالية المحلية، إذ أن توسيع اختصاصات الجماعات عن طريق تهيئة التنظيم الجماعي جعل من الضروري مد الإدارة المحلية بموظفين للتنفيذ يعملون إلى جانب المحررين بمتابعة التسيير اليومي للشؤون المحلية عن قرب.<sup>2</sup>

والجدول أسفله يبين نموذج لتكوين الكتاب الإداريين لمدينة الرباط وسلا لسنة 2006.

المجموع	الكتاب الإداريون	المراكز والمعاهد
144	105	الرباط
	38	سلا

تم خلال سنة 2006 تكوين 144 كاتبا إداريا.

## - تكوين الأطر العليا:

أما فيما يتعلق بتكوين الأطر العليا فقد قامت السلطات العليا بتنظيم دورات خاصة

لتكوين:

- الكتاب العامون للجماعات<sup>(3)</sup>؛
- أطر تكلف بالتسيير المالي والبشري؛
- مفتشو الحالة المدنية؛

<sup>(1)</sup> Driss basri » l administration territoriale : l experience marocaine » BORDAS.paris 1990 p 374.375

<sup>(2)</sup> لقد تم إنشاء سلك تكوين الكتاب العامون للجماعات وهو سلك مفتوح في وجه حاملي الشهادات الجامعية والمدارس العليا.

<sup>(3)</sup> مجلة الجماعات المحلية في أرقام مرجع سابق، ص 165.

. أطر جبائية.

ومن طبيعة الحال فإن وزارة الداخلية تبقى الوزارة صاحبة الإشراف المباشر على تكوين هذه الأطر وعلى منح شهادات للخاضعين للتكوين وتعيينهم حسب متطلبات الجماعات الحضرية والقروية على السواء.

فعلى مستوى الأرقام فقد تضاعف عدد عمليات التكوين في مراكز التكوين بين سنتي 2006 و 2007 حيث مر عدد الإنجازات من 79 إلى 143، كذلك الأمر بالنسبة لعدد المستفيدين الذي تصاعد من 2.275 خلال 169 يوم تكوين إلى 4.215 في 555 يوم تكوين.

وهم هذا الارتفاع كذلك معاهد التكوين، حيث أنجزت 60 عملية سنة 2006 مقابل 146 سنة 2007 وارتفع عدد المستفيدين من 907 سنة 2006 إلى 1.899 سنة 2007 وعرف عدد أيام التكوين ارتفاعا حيث مر من 343 إلى 570<sup>(1)</sup>.

كما ساهمت عدة دول صديقة مثل فرنسا وألمانيا وإسبانيا في تنفيذ برامج تدريبية استفاد منها ما يفوق من 8032 إطار.

---

<sup>(1)</sup> مجلة الجماعات المحلية في أرقام مرجع سابق، ص 160.

والجدول أسفله يبين عدد المستفيدين من البرامج التكوينية في إطار  
التعاون الوطني والدولي

عدد المستفيدين		عدد الندوات		نوع الندوة والشعب التكوينية
2007	2006	2007	2006	
680	8101	22	193	محلية
66	1183	12	22	وطنية
	73		7	الإعلاميات
	53		3	التدبير الإستراتيجي (ماتريكس)
56	220	11	9	التدبير الإستراتيجي (جامعة الأخويين)
	17		1	لفائدة أطر الوقاية المدنية
	820		2	المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
10		1		مكتب الدراسات العمومية
1112	296	26	9	في إطار التعاون الدولي
990	-	19	-	مؤسسة هانس سايدل
39	-	2	-	الشراكة مع المجلس الجهوي لجهة الرباط-سلا- زمور-زغير وبشراكة مع جهة سيسيليا بإيطاليا بالرمو اوروباص
83	-	5	-	التعاون التقني الألماني
60	-	2	-	ندوات لفائدة المنتخبين
6114	3182	289	139	الندوات المنظمة بمراكز ومعاهد التكوين الإداري والتقني
<b>8032</b>	<b>12762</b>	<b>351</b>	<b>363</b>	<b>المجموع العام</b>

**الفرع الثالث: المنتخب<sup>(1)</sup>، عنصر حاسم لكسب رهان التنمية:**

إن الموارد البشرية تشكل إلى جانب الوسائل المالية القاعدة الأساسية لتدعيم الإستقلال الذاتي للجماعات المحلية وعقلنة الإدارة في سبيل تحقيق تطور التنظيم اللامركزي والتطبيق الديمقراطي على المستوى المحلي.

<sup>(1)</sup> ويعني المستشار الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي.

فالمنتخب، بشكل عام يشكل حجر الزاوية في البناء الديمقراطي حيث تتجلى تطبيقات الحكم المحلي ومشاركة السكان في اتخاذ وبلورة القرارات التي تخص الشأن العام المحلي والجهوي.

لذلك لا يمكن عزل هذا العنصر الحيوي عن البيئة السوسيو سياسية التي يتربى فيها، والتي تشكل في نفس الوقت أرضية يستمد منها المنتخب وسائل عمله السياسي، حيث تثار بهذا الصدد مجموعة من المعطيات المؤثرة<sup>(1)</sup> بشكل مباشر أو غير مباشر في تنشئة وتحفيز المنتخب على القيام بوظيفته، التي هي بالأساس وظيفة تنمية تطبع ولايته الانتخابية.

وعلى العموم يمكن إيجاز معوقات المنتخب على الصعيد المحلي فيما يلي:

### ضعف التجربة:

من خلال نتائج وحصيلة الممارسة الجماعية السابقة يتضح للعيان أنه بالرغم من الترسانة القانونية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية، فإن الإستفادة من النصوص القانونية تبقى جد محدودة، وذلك لاعتبارات تتمثل أساسا في غياب مستويات تعليمية تؤهل المنتخب لفهم أبعاد وتطبيقات نصوص التنظيم اللامركزي.

ويرجع ذلك إلى تشبث السلطة المركزية بعدم تقنين شرط المستوى التعليمي، كمعيار للدخول للمعركة الانتخابية وممارسة الشأن العام المحلي، بحيث مايزال "مستشارون أميون" إلى حدود الوقت الراهن<sup>(2)</sup> - وإن كان العدد تقلص بنسبة 4% - مرشحون لتسيير وإدارة

<sup>(1)</sup> يمكن تلخيص هذه المؤثرات في:

- طبيعة النظام الحزبي وقنواته، ومدى استجابة مع الخصوصية المحلية.
- درجات التأطير النقابي، في تحسين الوعي الحقوقي ومتجلياته.
- وعي المواطن بأهمية التنظيم الترابي والإداري في تطوير ظروف العيش.
- موقف السكان من ممارسة الشأن العام المحلي.
- نظام للتعليم والتكوين والتأطير.

<sup>(2)</sup> مجلة الجماعات المحلية في أرقام، مرجع سابق، ص 87.

الجماعات المحلية، ولا يخفى على أحد أن الظاهر في ذلك تنبيه هزلة النتائج المحصل عليها بعد تجربة 36 سنة من الممارسة الجماعية منذ صدور أول ميثاق جماعي، سنة 1960<sup>(1)</sup>.

فعلاقة العنصر البشري بإدارة التنمية، علاقة وطيدة ومستمرة لأن الفرد أداة ضرورية ورأس مال حقيقي ثابت لكل مشروع مجتمعي يصبو لتنمية مؤهلاته وبنياته وهياكله سواء السياسية أو الاقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية أو البيئية، ومن تمة فالجماعات المحلية، القروية منها على الخصوص مدعوة إلى إعادة النظر في وضعية الإدارة المحلية وأساليب تنظيمها وسيرها من خلال مراجعة دور المنتخب وقابليته لاكتساب التجربة وبلورتها من خلال منظور نفعي للحياة المحلية بعيدا عن المزايدات السياسية حيث ينضج الوعي بضرورة العمل على تحقيق نمو الجماعة ومحيطها الترابي.

### ✓ ضعف التكوين:

إن تأقلم الإنسان مع بيئته ومحيطه وعصره، يندرج ضمن قدرة هذا الأخير على مواكبة التطور المعرفي والثقافي، حتى يتوفر لديه فهم حقيقي لأسباب المشاكل التي تواجهه انشغالات أفراد جماعته.

وقد أفرزت التجربة الجماعية، أن الممارسة اللامركزية لاختصاصات الإدارة الترابية يعيقها انعدام الوعي الحقيقي بأهمية الوظيفة الجماعية كأسلوب يسمح بتحسين ظروف العيش، انطلاقا من القرارات التي يتخذها المنتخبون المحليون<sup>(2)</sup>.

بحيث بات الحضور القوي لرجال السلطة وممثلهم يطبع الممارسة الجماعية بدرجات متفاوتة من الحواضر إلى البوادي انطلاقا من الإهتمام الذي أولته الدولة لمسألة تطوير الموارد البشرية للإدارة العمومية بشكل عام منذ السنوات الأولى للاستقلال، عبر تلقين هذه الفئة تكوينا يتناسب وأهداف السلطة المركزية.

<sup>1</sup> - عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام لسنة 2000/1999، ص: 257.

<sup>2</sup> - أحمد مبعوث مرجع سابق، ص 258.

والسؤال المطروح هنا لماذا لم تعمل السلطة المركزية على إحداث نظام تكويني لفائدة المنتخب المحلي؟

هل هو عزوف عن تطوير التنظيم اللامركزي؟ أم أنه تكريس لموقف طالما احتفظت به الدولة في علاقتها بالجماعات المحلية، حيث يحتكر المركز جميع السلط والصلاحيات الحيوية، والنظر إلى الجماعات الترابية على أساس أنها مجرد هياكل إدارية تمكنه من السيطرة والتحكم على المجال.

غير أن المستجدات والمكاسب السياسية الراهنة التي أنعشت مسار اللامركزية والديمقراطية المحلية ببلادنا، تشجع على طرح مسألة تكوين المنتخب المحلي مع ما يناسبه ويؤهله لخوض معركة التنمية، خاصة ما نلمسه حاليا من تغيير في علاقة الدولة بالجماعات المحلية وفي سياق توزيع الاختصاصات بين الطرفين.

بحيث يضمن "التكوين الفعلي" حل معضلة كيفية استغلال المورد البشري مع ما يتطلبه رهان التنمية الجهوية والقضاء على الفوارق الجهوية الاقتصادية والاجتماعية، الشئ الذي يدفعنا إلى التركيز على أهمية تحقيق جهوية سياسة التعليم على مستوى البيداغوجي والمستوى المؤسساتي، "لأن إمكانية الفوز بهذا الرهان تكمن في القيام بإجراءات وإطلاق مبادرات محلية كفيلة بجعلها تنخرط في تحديد إستراتيجية للتنمية الجهوية. ولاشك أن ذلك يتطلب قدرا من الفصاحة والإقناع وقدرا من الإرادة والتنظيم غير أنه سيتطلب أن يعاد تشكيل وهيكلية الأكاديمية"<sup>(1)</sup>.

فتتمية العنصر البشري والاهتمام بوضعيته والاستثمار في سبل تطوير وتحسين عيشه بشكل عام يتم عبر مايلي<sup>(2)</sup>:

- أن تصل نسبة الأمية إلى حدها الأدنى (أن تصل إلى الصفر).

(1) العربي وافي: التنمية الجهوية: أي دور للأكاديميات مداخله ضمن أعمال اليومين الدراسيين حول مسألة الجهوية ورهانات التنمية بالمغرب، بتاريخ 10-11 دجنبر 1998.

(2) عبد العاطي الخلافي: النظام التعليمي بين مسلسل اللامركزية ومقتضيات الجهة، "الجهوية منعطف تاريخي للتنمية التعليم"، جريدة الإتحاد الاشتراكي، عدد 17694، بتاريخ 28 أكتوبر 1998.

- أن يصل المجتمع إلى حالة العمالة (التشغيل) الكاملة.
- أن يرتفع متوسط دخل الفرد، وكذا معدلات الادخار، والاستثمار والإنتاجية (محاربة الفقر بكل أشكاله).
- أن يصل معدل النمو السكاني إلى حالة التوازن، بين معدلات الولادة وكذا معدلات الوفيات.

- أن يصل المجتمع إلى حالة صحية جيدة وتحسين التغذية.
- أن يصل المجتمع إلى حالة من الإستقرار السياسي يضمن تحقيق كل ما سبق.

فبعد التطرق في الفصل الأول لمختلف الموارد المالية والبشرية المساهمة في تحقيق تنمية الجماعات المحلية سنعمد في الفصل الثاني على الحديث عن الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات باعتبارها تلعب دورا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي أداة من أدوات تدخل الجماعات المحلية ووسيلة من الوسائل التي تمكنها من إنجاز مشاريعها ومن خلال هذه الصفقات يمكنها أن تنتعش اقتصاديا واجتماعيا إذ تعتبر مناسبة تتوفر فيها فرص الشغل وتداول السلع داخل الجماعة. فهل يتأتى للصفقات العمومية أن تلعب دورها؟ ومن هم الأطراف المتدخلة فيها؟ وماهي طرق ومراحل إبرام الصفقات العمومية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في مبحثين:

**المبحث الأول: طرق إبرام الصفقات المحلية وطبيعة المصادقة عليها.**

**المبحث الثاني: التزامات المقاول وعلاقة الصفقات بالتنمية المحلية.**

## الفصل الثاني: الإطار القانوني لصفقات الجماعات المحلية بالمغرب

إن اختيار المتعاقد مع الإدارة المحلية يخضع لأحكام قانون الصفقات العمومية الذي تسري مقتضياته على صفقات الدولة، وذلك في غياب نظام قانون خاص بصفقات الجماعات المحلية التي تبرمها هذه الأخيرة في إطار اللامركزية الإدارية، حيث نص الفصل 48 من مرسوم رقم 576-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 موافق لـ 30 شتنبر 1976 المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها على: "أن صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات تبرم وتسدد مبالغها طبق الكيفيات والشروط المقررة بخصوص صفقات الدولة"

وتعد هذه الأحكام من المحتويات الأساسية لقانون الصفقات العمومية سواء تعلق الأمر بتنفيذ الأشغال أو تسليم التوريدات أو القيام بخدمات وما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، كما أنها تشكل مجموعة من الإجراءات المسطرية التي تبتدئ من الإبرام والمصادقة من قبل السلطات المختصة إلى مرحلة انتهاء تنفيذ الصفقات المحلية والتي يجب على الإدارة المحلية مراعاتها واتباعها لتأمين الحاجيات المحلية بشكل جيد في إطار يضمن الشفافية والموازنة بين معادلة الثمن والجودة والمردودية الاقتصادية.

وتخضع الإدارة المحلية في اختيارها للمتعاقد معها في مجال الصفقات المحلية لاعتبارين أساسيين يؤديان إلى نتائج متعارضة<sup>(1)</sup>، فالاعتبار الأول مرده إلى ضرورة الحفاظ على المالية المحلية وبتحقيق أكبر وفر مالي للميزانية المحلية، ويترتب على هذا الاعتبار أن تلتزم الجماعة المحلية باختيار المتعاقدين الذين يقدمون أفضل الشروط المالية وهذا التوجه ينسجم مع الطرق التقليدية لإبرام الصفقات العمومية، أما الاعتبار الثاني فيخضع في المركز الأول المصلحة الفنية للجماعة والجودة والمردودية، وهذا يقتضي من هذه الأخيرة أن تختار أكفأ المتقدمين لأداء الخدمة بصرف النظر عن الاعتبارات المالية وهذا ما يتفق مع الطرق الحديثة لإبرام الصفقات.

وتبعاً لذلك فإن الجماعات المحلية في أغلب المسائل ذات القيمة المرتفعة تجد نفسها مقيدة بإجراءات قانونية من حيث عملية التعاقد، وتتراوح هذه الإجراءات ما بين اللين والشدّة

(1) د. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط 3، دار الفكر العربي 1958، ص 208.

حسب نوعية الطرق المعتمدة، وقد كان هدف المشرع من وضع تلك الإجراءات هو ضمان تعاقد الجماعات المحلية مع من يتقدم إليها بأفضل العروض من الناحيتين المالية والتقنية على السواء، وهذا ما سطره المرسوم السابق 14 أكتوبر 1976<sup>(1)</sup> في فصله الثامن "على أنه تبرم الصفقات بعد عرضها للمنافسة، إما عن طريق السمسرة العمومية أو عن طريق طلب العروض أو المنافسة، غير أنه يمكن إبرام الصفقات عن طريق الاتفاق المباشر" وكذلك ما نصت عليه المادة 19 الفقرة الثانية من المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية 30 دجنبر 1998<sup>(2)</sup> على أن "طرق إبرام الصفقات هي:

- طلب العروض،

- المباراة

- المسطرة التفاوضية، ويمكن استثناء لمقتضيات الفقرة الثانية أعلاه، ووفقا للشروط

المحددة في المادة 72 بعده، يمكن اللجوء إلى تنفيذ أعمال بمجرد سندات الطلب".

وللإمام بهذا الفصل من هذا الموضوع ارتأينا تقسيمه إلى مبحثين سنخصص الأول

منه إلى طرق إبرام صفقات الجماعات المحلية ومسطرة المصادقة عليها، على أن نخصص

المبحث الثاني منه على التزامات المقاول في الصفقات المحلية و كذا علاقة هذه الأخيرة

بالتتمية المحلية.

---

(1) مرسوم رقم 479-76-2 المتعلق بشروط وأشكال إبرام الصفقات العمومية للدولة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 339- بتاريخ 3 ذو القعدة 1396 الموافق لـ 27 أكتوبر 1976 - ص 12.

(2) مرسوم رقم 482-98-2 صادر في 11 رمضان 1419 (30 دجنبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض مقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4654 بتاريخ 7 يناير 1999، ص 12.

## المبحث الأول: طرق إبرام الصفقات المحلية وطبيعة المصادقة عليها

قبل صدور مرسوم 14 أكتوبر 1976 كانت المسطرة المعتمدة لإبرام الصفقات العمومية هي طريقة المناقصة العمومية وكان الاعتقاد السائد أن فتح باب المنافسة على مصراعيه من شأنه أن يوصلنا إلى تعيين المرشح المتقدم بأقل سعر، مما يمكن الجماعة المحلية من إيجاد المتعاقد المثالي فكانت بذلك المناقصة المحلية هي الضامنة لحسن تدبير الصفقات العمومية المحلية، بينما تشكل المساطر الأخرى حالات استثنائية يتم اللجوء إليها عندما يتعلق الأمر بالأشغال أو التوريدات أو الخدمات ذات الأهمية الضعيفة أو في حالات الاستعجال، إلا أن هذا المنحى سرعان ما ظهرت عيوبه حيث جعلت توفير الثمن غالبا ما يتم على حساب الجودة، فأصبح الاهتمام ينصب على تحقيقها وأعطيت للإدارة المحلية الاختيار بين عدة طرق لإبرام صفقاتها<sup>(1)</sup>.

كما أن الواقع العملي أبان عن نقائص مرتبطة بطريقة المناقصة كطريقة تقليدية لإبرام الصفقات المحلية، حيث قد تصبح المناقصة مستحيلة أحيانا بالنظر إلى طبيعة موضوع الصفقة العمومية كحالة وجود ممون وحيد أو حالة وجود شركات تتوفر على تكنولوجية عالية<sup>(2)</sup>، وبالتالي تعمل على احتكار السوق واستبعاد عنصر المنافسة باعتباره السمة الأساسية والجوهرية لأي مناقصة عمومية محلية.

وقد تدعم هذا الطرح بصدور الإصلاح الجديد للصفقات العمومية بمقتضى مرسوم رقم 2-98-482 الصادر في 11 رمضان 1419 (30 دجنبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها<sup>(3)</sup>، حيث جاء لتدعيم رصيد الإجراءات التنظيمية في مجال الصفقات العمومية للدولة والجماعات المحلية، إذ لم ينص صراحة على تطبيق مقتضيات هذا المرسوم على الجماعات المحلية، بل إن عدم تغيير

<sup>(1)</sup> د. عبد الله حداد: تطور نظام صفقات الأشغال العمومية ونتائجه، مجلة الشؤون الإدارية العدد 8، السنة 1988، ص 35.

<sup>(2)</sup> Hassn KISSI : Marchés publics et leur financement, impression – Edition maghribine 1983- P 34

<sup>(3)</sup> الجريدة الرسمية عدد 1654، بتاريخ 7 يناير 1999، ص 12 والاستدراك بالجريدة الرسمية عدد 4705 بتاريخ 1999/07/05، ص 1780.

الفصل 48 من المرسوم المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيأتها -السالف الذكر - يفيد تمديد تطبيق مقتضيات المرسوم الجديد على صفقات الجماعات المحلية.

وقد اعتبر المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998 أن نيل الصفقة المحلية يُعد تحصيلاً لمبدأي المساواة والمنافسة فما يبقى الاختيار الحر للمتعاقد من قبل الإدارة المحلية استثناء، وهذا هو موطن المرونة الذي يتميز بها المرسوم الجديد للصفقات العمومية، ولأجل احترام القواعد الأساسية لهذه المبادئ على الإدارة المحلية أن تحدد الأهداف بدقة وكذلك التقنيات الأساسية المستعملة<sup>(1)</sup>.

وقد حدد هذا المرسوم أربعة طرق لإبرام الصفقات المحلية وهي على التوالي:  
طريقة طلب العروض والمباراة والمسطرة التفاوضية وسند الطلب. ويكون بذلك قد تخلى عن طريقة المناقصة كطريقة تقليدية لإبرام الصفقات العمومية.

وللإلمام بهذه الطرق وتحليلها والوقوف عند إيجابياتها وسلبياتها حاولنا تقسيمها إلى طرق عادية وأخرى استثنائية في مطلب أول، على أن نتناول في مطلب ثاني مسطرة المصادقة على الصفقات المحلية باعتبار أن هذا الإجراء لا يقل أهمية عن سابقه، حيث لا تعتبر الصفقة المحلية نافذة ومنتجة لآثارها القانونية إلا إذا تمت المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة بالمصادقة على صفقات الجماعات المحلية.

### **المطلب الأول: مساطر إبرام صفقات الجماعات المحلية**

تعد رهانات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من الانشغالات الكبرى للجماعات المحلية، حيث تعتمد هذه الهيئات إلى توظيف مختلف إمكانياتها ومواردها المتاحة من أجل تحقيق هذا المطلب وترسيخ بنية تحتية تمكن من توفير الخدمات اللازمة للمواطنين، فتنوع الأعمال والأوراش التي تقوم بها الجماعات المحلية يواكبه مسطرة معينة من مساطر إبرام الصفقات، مما يجعل طرق توظيفها واستعمالها تخرج في كثير من الأحيان عن الأهداف المتوخاة منها، إذ لجأت بعض الجماعات إلى تفصيل مسطرة على أخرى رغم عدم تناسبها مع حاجيات

<sup>(1)</sup> Roland DRAGO : Droit public de la concurrence « Marchés publics et concurrence », collection science et droit administratif – Edition Economica 1987, P 202

ومتطلبات الصفقة المحلية، مما أفقد هذه المساطر أهميتها ومصداقيتها<sup>(1)</sup> وتتميز هذه المساطر برمتها بالنظر إلى جهة الإدارة، بانقسامها إلى قسمين:

- مساطر تحد أو تضيق من حرية اختيار الإدارة للمورد أو المقاول، وهي المساطر التي تركز على الثمن كما جاء في مرسوم 1965.
- و مساطر تترك المجال مفتوحا للإدارة في اختيار المتعاقد معها، وهي المساطر التي تركز على الجودة والفعالية والمردودية كما جاء في مرسوم 14 أكتوبر 1976 والمعدل بمرسوم 30 دجنبر 1998.

فمن خلال ما جاء به المرسوم الأخيران واللذان تسري مقتضياتهما على الجماعات المحلية، يلاحظ أن المشرع أعطى سلطة واسعة للجماعة المحلية في اختيار المسطرة أو الطريقة التي تراها مناسبة في لإبرام صفقاتها، كما يقر في نفس الوقت بوجود معايير ومقاييس مضبوطة تؤطر هذا الاختيار باعتبار أن الجماعة المحلية أدرى بتحقيق المصلحة العامة، بل اعتبرت الأصل أن يكون نيل الصفقة العمومية المحلية يعد تحصيلاً لمبدأي المساواة والمنافسة<sup>(2)</sup>.

إلا أنه رغم شفافية المساطر التي جاء بها مرسوم 30 دجنبر 1998 والذي ألح على مبدأي المساواة والمنافسة الشريفة بين المرشحين كمبدأين أساسيين وإجراءين شكليين قبل تنفيذ الصفقة<sup>(3)</sup>، فإن درجة شفافية هذه المساطر تختلف من مسطرة إلى أخرى، فهي مثلاً تكون (على الأقل من الناحية الشكلية) صارمة في مسطرة المباراة، وطلب العروض المفتوح

---

(1) ذ.محمد قصماوي: حدود المنافسة في إطار إبرام الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13 أكتوبر، دجنبر 1995، ص 76.

(2) ذ.الجيلالي امزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 19 السنة 2000، ص 15 (أعمال المائدة المستديرة المنظمة بالتعاون مع مؤسسة هانس سيدل الألمانية يوم فاتح يوليوز 1999 الرباط).

(3) Alain la guerre : concurrence dans les marchés public – collection l’administration nouvelle – octobre 1989, 1<sup>er</sup> édition, p.13

والمناقصة<sup>(1)</sup> في حين تبقى شفافة مرنة في الصفقات المحلية التفاوضية وفي طلب العروض المحدود وكذلك في سند الطلب المحلي.

فإذا كان اختيار مسطرة معينة في إبرام الصفقات المحلية هو من سلطة تقدير الجماعة المحلية التي تختار الأنسب منها وذلك حسب الحالات المعروضة عليها، فإنه في واقع الأمر يتم اختيار المسطرة الأسهل دون مراعاة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تؤثر فيها تأثيرا واضحا، لهذا جاز القول بأن اختيار مسطرة من المساطر لا ينبثق عن اختيار عقلائي يهدف إلى ترشيد الصفقات العمومية المحلية، بل يتوخى ذلك ميثاق حسن التدبير وتخليق الحياة العامة<sup>(2)</sup>.

وعموما يمكن تقسيم مساطر إبرام صفقات الجماعات المحلية إلى طرق عادية في فرع أول وأخرى استثنائية في فرع ثاني.

### **الفرع الأول: الطرق العادية لإبرام صفقات الجماعات المحلية**

تتجلى الطرق العادية لإبرام صفقات الجماعات المحلية في مسطرة طلب العروض المحلي والمباراة وفقا لما جاء به مرسوم 1998 ومسطرة المناقصة المحلية تبعا لما جاء به مرسوم 14 أكتوبر 1976، وأهم ما يميز هذه المساطر هو أنها تضيق من حرية اختيار الإدارة المحلية، حيث إن الهدف من اللجوء إليها هو الاستفادة من المؤهلات التي يوفرها السوق انطلاقا من احترام مبدأي المساواة والمنافسة النزيهة.

### **الفقرة الأولى: مسطرة إبرام المناقصة العمومية المحلية**

لقد أعطى مرسوم 19 ماي 1965 المتعلق بطرق إبرام الصفقات العمومية لمسطرة المناقصة الأولية على باقي الطرق الأخرى، نظرا لمميزاتها الأساسية المتمثلة في تحقيق

---

<sup>(1)</sup> تجدر الإشارة الى انه رغم كون مسطرة المناقصة مسطرة عالمية لابرام الصفقات، فانه تم حذفها بمقتضى المرسوم الجديد للصفقات 30 دجنبر 1998. وأبقينا عليها في تحليلنا لتوضيح الرؤية مقارنة مع باقي المساطر الأخرى، خاصة وأن مسطرة المناقصة عمليا لازالت قائمة مادام أن الثمن لازال يعتد به كمقياس اساسي لاختيار المتعاقد مع الادارة المحلية.

<sup>(2)</sup> ميثاق حسن التدبير وتخليق الحياة العامة - وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الاداري 1998.

التوازن بين الصالح العام والصالح الخاص، فهي الأسلوب أو الطريقة التي تمكن الإدارة المحلية من اختيار المتعاقد معها على أساس تقدمه بأنسب الأسعار، كما أنها الطريقة الكفيلة لمنع الإدارة من إساءة اختيار المتعاقدين معها<sup>(1)</sup> وبالتالي فهي ضمانة للمتنافسين من أجل الحصول على الصفقة العمومية في إطار شفاف.

وعليه فرغم أن المشرع تراجع عن مسطرة المناقصة العمومية في المرسوم الحالي للصفقات، فإن ضرورته ترجع إلى عدة أسباب موضوعية أخص منها:

- أن الجماعة المحلية عندما لا تطبق مسطرة المناقصة لإبرام صفقاتها وتدعي القول أن هذا المقاول أجود من غيره، فإن هذا الحكم القيمي يبقى ذا طبيعة نسبية، حيث إنه في مجال صفقات الأشغال العمومية المحلية لا يمكن الحكم على المقاول مسبقاً مع أنه لم يستأنف إنجاز العمل بعد.

- ثم إن الإدارة الجماعية قد تسيئ استعمال سلطتها التقديرية الواسعة في اختيار المتعاقد معها، مما يضر بمصالح الجماعة المالية من جهة ومن التأثير على المنافسة الشريفة من جهة أخرى.

هذا الأمر يؤدي إلى نتيجة حتمية هو عدم استفادة الجماعة المحلية من المؤهلات التي يوفرها السوق.

فعن طريق المناقصة المحلية تستطيع الجماعة المحلية إحاطة عموم المتنافسين علماً بموضوع الأشغال التي ترغب في إنجازها وبالشروط التي تريدها، وتجمع العروض التي يتقدم بها المتنافسون الراغبون في الحصول على الصفقة إذا تخطت من بينهم المقاول الذي تقدم بأقل ثمن، الأمر الذي يضيق من سلطاتها في اختيار المتعاقد حيث يبقى المعيار الأساسي والمحدد الوحيد هو ثمن الصفقة<sup>(2)</sup>.

فإذا كان قانون 19 ماي 1965 - السالف الذكر - قد منح لمسطرة المناقصة العمومية الأفضلية على باقي الطرق الأخرى لتركيزها على الثمن كمعيار أساسي لإبرام الصفقات

<sup>(1)</sup> د عبد الله حداد: تطور نظام صفقات الأشغال العمومية ونتائجه، مجلة الشؤون الإدارية العدد 8، السنة 1988، ص 35.  
<sup>(2)</sup> HAINAUT (j87) les contrats de travaux de fourniture de l'administration - Edition : Brufont Bruxelles 1962- P.58.

العمومية، فإن مرسوم 14 أكتوبر 1976 جعلها من بين الطرق الرسمية لإبرام الصفقات المحلية إلى جانب طلب العروض والمباراة والاتفاق المباشر أخذا بعين الاعتبار تطور الواقع الاقتصادي والمالي الذي أصبح يركز على الجودة والفعالية والمردودية إضافة إلى عنصر التخصص، ليأتي قانون الصفقات العمومية الجديد 30 دجنبر 1998 ويسجل تراجعاً عن مسطرة المناقصة لصالح المساطر الأخرى، لكون الممارسة العملية والواقع الاقتصادي أظهرت عيوبها وعدم فعاليتها، وذلك لتركيزها على الثمن لوحده لإبرام الصفقات المحلية دون مراعاتها للعناصر الأخرى وعلى رأسها الجودة في إنجاز الأشغال وتنفيذ التوريدات وتقديم الخدمات، وبالتالي يمكن القول بأن مسطرة المناقصة قد حملت متناقضاتها في ذاتها أدت إلى إقصائها لكونها لم تعد تتساير تطور وضرورة الواقع الاقتصادي الحالي.

وللوقوف عند محتويات هذه المسطرة كوسيلة لإبرام الصفقات العمومية المحلية، لا بد من التطرق إلى المبادئ الضابطة لها وأنواعها ومسطرة إجراءاتها.

### **الفقرة الثانية: مفهوم المناقصة المحلية ومبادئها**

لقد نظم كل من مرسومي 1965 و 14 أكتوبر 1976 مسطرة المناقصة، حيث حدد هذا الأخير الأحكام العامة لها في بابه الأول حين تطرق في فصله التاسع إلى المبادئ الضابطة لها وكيفية إجراءاتها وهذا ما سنعالجه بتفصيل، وقبل ذلك لا بد من تحديد مفهوم لهذه المسطرة.

#### **أ- مفهوم المناقصة المحلية**

لقد عرف مرسوم 19 ماي 1965 مسطرة المناقصة العمومية في فصله الثاني بأنها عقد إداري تنطبق عليه جميع صفقات وخصائص هذا الأخير، كما نص في فصله التاسع: "على أنه تبرم الصفقات بالمنافسة عن طريق المناقصات العمومية".

وهذا التعريف يجانب الحقيقة باعتبار أن الصفقات العمومية المحلية تعد نوعاً من العقود الإدارية لكون أحد أطرافها شخصاً من أشخاص القانون العام كما أنها تخضع لقواعد القانون والقضاء الإداريين<sup>(1)</sup>.

لذلك فهي تخضع لمعايير العقود الإدارية كوسيلة قانونية لعمل الإدارة المحلية، إلا أن الميزة الأساسية التي يتميز بها عقد المناقصة هو كونه ينشأ بدون رضى الطرفين باعتبار أن مسطرة المناقصة العمومية المحلية تؤدي إلى إبرام الصفقة دون اتفاق مسبق بين المتعاقدين، وبهذا نكون أما عقد للمناقصة المحلية وذلك عندما يستطيع أحد الطرفين أن يحدد مسبقاً شروط العقد ويقبل للتعاقد معه الشخص الذي يمنح أقل ثمن<sup>(2)</sup>.

كما عرفها الدكتور محمد سليمان الطماوي<sup>(3)</sup>: "بأنه طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة المحلية باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد معها شروطاً، سواء من الناحية المالية أو من ناحية الخدمات المطلوب أدائها" وعرفها الدكتور فؤاد العطار<sup>(4)</sup>: "بأنها مجموعة من الإجراءات التي تطرحها الإدارة، بقصد الوصول إلى المناقص الذي يتقدم بأرخص سعر للتعاقد معه".

في حين عرفها حماد حميدي<sup>(5)</sup>: "بأنها إجراء يتم من جانب الإدارة يسبق إبرام العقد ويسمح لها بأن تلجأ إلى طلب معاونة المشروعات الخاصة، وفقاً لأوضاع تحددها القوانين والأنظمة المعمول بها في هذا المجال سلفاً، ومراعية في ذلك المرفق العمومي المحلي".

فالملاحظ على هذه التعاريف أنها تعطي تعريفاً وصفيًا دقيقاً لمختلف الإجراءات التي تقطعها الصفقات العمومية عموماً والصفقات المحلية على وجه التحديد، بحيث تصف لنا

---

(1) د. عبد الواحد جميلي: ماهية العقد الإداري في ضوء أحكام القضاء الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص 55 (أنظر كذلك د. عمر حلمي: معيار تمييز العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1993، ص 107).

(2) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ، نونبر 2000، ص 25.

(3) د. محمد سليمان الطماوي: الاسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة والنشر دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة 1975، ص 25.

(4) د. عبد الله حداد: المرجع السالف الذكر، ص 25.

(5) د. حماد حميدي: طرق إبرام الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 18.

مرحلة حاسمة من مراحل إبرام العقد وهي المرحلة السابقة على إبرامه، وبالتالي تبقى هذه التعاريف تعاريف إجرائية مسطرية لطريقة المناقصة العمومية المحلية تعتمد الإدارة المحلية لإبرام صفقاتها، كما أن هذه التعاريف برمتها تنسجم مع طريقة المناقصة كإجراء مسطري.

ومن جهة أخرى تعد المناقصة المحلية، مجموعة من القواعد التي تمكن الإدارة المحلية من الوصول إلى المتعاقد الذي يتقدم بالثمن الأدنى والذي يجب أن يكون يساوي أو لا يفوق الثمن الذي حددته الإدارة المحلية مسبقاً ضمن السرية التامة، وبناءً عليه فإن للمناقصة العمومية المحلية ميزتان أساسيتان:

\* فتح التعهدات ومنح الصفقة في جلسة عمومية.

\* الإرساء الآلي للصفقة على المرشح الذي يتقدم بأقل ثمن. ولما كانت المناقصات العمومية المحلية تقوم على مبدأ آلية الإرساء<sup>(1)</sup> بتقييد حرية الإدارة المحلية في الاختيار إلى أبعد حد، تم تنويع أساليب المناقصات العمومية المحلية بقصد منحها قدراً أكبر من الحرية والمرونة.

فبعد أن قدمنا مقارنة شمولية لمفهوم المناقصة العمومية المحلية سننتقل إلى تحديد مبادئها.

## ب - المبادئ:

ترتكز مسطرة المناقصة العمومية المحلية على ثلاثة مبادئ أساسية تعتبر في مجموعها السمات المشتركة بينها وبين مختلف المساطر الأخرى<sup>(2)</sup>، إلا أنها تعتبر أكثر حدة بالنسبة لمسطرة المناقصة وهي: مبدأ إعلان وإشهار المناقصة ومبدأ حرية المنافسة ومبدأ المساواة بين المتنافسين والهدف منها<sup>3</sup> تحقيق الأغراض المتوخاة من وراء إجرائها ألا وهي حماية مصالح الجماعة المالية بالتعاقد مع المناقص الذي يتقدم بأقل سعر، وهذا يُوسع من دائرة

(1) د. محمد سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص 213.

(2) هذه المساطر هي: طلب العروض المحلي، المباراة، الصفقات التفاوضية.

(3) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية، دراسة نظرية وتطبيقية، مرجع سابق، ص 29 و30.

المقاولات المشتركة في المناقصة المحلية كما يجعل باب المنافسة مفتوحاً أمام جميع المقاولين والموردين والخدماتيين.

### 1- مبدأ علنية المناقصات المحلية

يعد مبدأ إعلان المناقصة المحلية إحدى القواعد الأساسية المميزة لها<sup>(1)</sup>، فهذا الإشهار وحده الكفيل بضمان حرية المنافسة بين المرشحين بالإضافة إلى ضمان حماية فعالة للمالية المحلية، حيث إن مختلف النصوص ترى ضرورة إعلان المناقصة المحلية في ظروف مناسبة بواسطة وسائل تمكن من إعلانها ونشرها على نطاق واسع<sup>(2)</sup>.

ويقصد بالعلنية إشهار نية الإدارة المحلية في عقد صفقة من الصفقات المحلية وبطريقة من طرق الإبرام حتى تصل إلى علم المقاولين الذين يهمهم الأمر.

فالإعلان عن المناقصة المحلية يفتح المجال أمام المتنافسين الراغبين في التعاقد مع الإدارة المحلية من أجل تقديم عروضهم في الوقت المحدد، بحيث يترتب على عدم الإعلان عن المناقصة المحلية الإقصاء الأوتوماتيكي للعديد من المقاولين والموردين، وقد نص الفصل 10 من مرسوم 14 أكتوبر 1976 على أنه يجب أن ينشر الإعلان عن المناقصة المحلية في الجريدة الرسمية أو في جريدتين اثنتين.

ويمكن أن يبلغ كذلك إلى علم المتنافسين المحتملين بجميع وسائل الإشهار الأخرى التي ترى الإدارة المحلية المعنية بالأمر ضرورتها، وقد حدد المرسوم خمسة عشر 15 يوماً كآجال لنشر وإعلان المناقصة قبل التاريخ المحدد لها<sup>(3)</sup>، بحيث يبتدئ العمل بهذا الأجل انطلاقاً من اليوم الموالي لتاريخ نشر الإعلان بالجريدة الرسمية أو في الجريدتين المذكورتين.

<sup>(1)</sup> د. زين العابدين بركات: مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق 1976، ص 639.

<sup>(2)</sup> François LLORENS : Contrat d'entreprise et marchés de travaux-publics – Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1981, P 72.

<sup>(3)</sup> يلاحظ أن الجماعات المحلية بما فيها الجهة لا تتوفر على نشرات إخبارية تصدر عنها، كما أنه قد تتحمل الإدارة المحلية وتعمل على نشر إعلانات المناقصة في بعض الصحف غير واسعة الانتشار رغم أنها تعد جرائد وطنية.

وينص الفصل 10 من المرسوم 19 ماي 1965 بأن نشر المناقصة يجب أن يكون في الجريدة الرسمية أو في جريدتين اثنتين، كما يمكن تبليغه بجميع الوسائل الإخبارية الأخرى التي تراها الهيآت المحلية مناسبة قبل التاريخ المحدد للمناقصة المحلية بخمسة عشر يوما. إلا أنه عادة ما تكتفي السلطات المحلية بالنشر في جريدتين اثنتين، وأحيانا تلجأ إلى الصاق الإعلانات بمكان خاص بواجهة مقرات الجماعات وهذا الإجراء بدوره منتقد لكونه يحول دون اطلاع عموم المقاولين والموردين عليه، مما يضيق من حرية المنافسة وبهذا الخصوص يثار الإشكال حول ماهية الإجراءات الكفيلة بإحاطة المناقصة المحلية بالعلانية الكافية؟

فبفضل التطور التكنولوجي الذي عرفته المنظومة الإعلامية وبوادر إدخالها إلى الإدارة المغربية وما توفره من الجهد والكفاية التقنية والمعلوماتية، يمكن للجماعات المحلية حاليا أن تأخذ موقعا على الشبكة العنكبوتية الأنترنت مما يضمن لها السرعة والنجاعة وفي إعلان مناقصاتها من جهة وضمان شفافية الإعلانات من جهة أخرى، وبالتالي يبقى هذا الإجراء وحده الكفيل بضمان علانية نزيهة وذات مصداقية.

وتجدر الإشارة هنا إلى المدد السابقة ينبغي أن تحسب كاملة دون إدخال الغايتين وإذا صادف اليوم الأخير يوم عطلة، فإن الأجل يمتد إلى أول يوم عمل بعده<sup>(1)</sup>.

ويتضمن إشهار المناقصة المحلية التوضيحات التالية:

- موضوع الصفقة المراد إنجازها.
- مكان وتاريخ وضع التعهدات.
- السلطة الجماعية المختصة بإجراء المناقصة المحلية.
- الأجل المخول للسلطة المكلفة بإجراء المناقصة لأجل مراقبة الملف التقني.

ففيما يخص موضوع الصفقة، فإن الإعلان عن المناقصة يجب أن يتضمن إشارة مقتضبة إلى الأشغال والتوريدات أو الخدمات وأن يحث المرشحين على فحص ملفات

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ، سنة 2000، ص 27.

الصفة والرجوع إلى الوثائق المرفقة بها المحددة للمواصفات التقنية للأعمال المطلوب إنجازها، خاصة وأن الإعلان يضبط فقط الاعتبارات الخصوصية التي تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة العرض.

أما عن الإثباتات الواجب الادلاء بها، فإنها تهم وضعية المقاول المالية ومدى توفره على الوسائل المادية والبشرية لإنجاز الصفقة وكذا كفاءته وخبراته وحسن سلوكه<sup>(1)</sup>.

إلا أن الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها في معرض الحديث عن إعلان الإدارة المحلية للمناقصة العمومية، هي بعض النقائص التي تتعلق بالنشر في الجريدة الرسمية باعتبار أن عملية النشر هذه تعد المرحلة الأخيرة للقرار الإداري وهو قرار "إعلان المناقصة المحلية" فمن بين النقائص عدم اتساع انتشار الجريدة الرسمية بين عموم المقاولين والموردين من جهة، وبين الإدارات العمومية من جهة أخرى التي تعاني من تأخير في وصول الجريدة، الذي لا يمكنهم من الاطلاع على الإعلان مقارنة مع الجرائد اليومية، إضافة إلى محدودية انتشار الجرائد الرسمية في مختلف المدن المغربية حيث تحرم منها بعض المدن الموجودة بعيدا عن المركز وكذلك التأخر الذي يطال صدورها. لهذا يلاحظ أن مرسوم 14 أكتوبر 1976 أمر بإمكانية النشر في جريدتين اثنتين دون توضيح اللغة المعتمدة في النشر إذ عادة ما تلجأ الإدارات عموما إلى نشر إعلاناتها بجريدتين مختلفتين إحداهما باللغة العربية والأخرى بالفرنسية وذلك من أجل تبليغ هذا الإعلان إلى عموم المقاولين والموردين قصد الاطلاع عليه.

فقرار إعلان المناقصة العمومية المحلية يلزم الإدارة الترايبية بعدم تعديل أو تغيير إجراءات الإشهار وكذا تغيير المدد التي حددها القانون، لأن الإشهار يعد من الشروط الجوهرية لإجراء المناقصة وأي تخلف عن إعلان هذا الركن يترتب عنه بطلان المناقصة واعتبارها كأنها لم تكن أصلا.

(1) د. حماد حميدي: طريق إبرام الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 34.

## 2- مبدأ حرية المنافسة:

يتوقف الأثر الفعال لمسطرة المناقصة المحلية على الدعوة الواسعة للمنافسة والتي تفترض بدورها علانية وحرية تقديم العروض من أجل ضمان جدية وفعالية المنافسة الحرة. ويستمد مبدأ المنافسة ومصدره من فكرة الحرية الاقتصادية والناعبة أساسا من حرية التنافس وبالتالي من المذهب الليبرالي، وتعني ترك الباب مفتوحا لأكثر عدد من المتنافسين للمشاركة في المناقصة المحلية<sup>(1)</sup>.

وتشكل المساطر المفتوحة مجالا خصبا ومناسبا لضمان منافسة واسعة وتحقيق المساواة التامة بين المرشحين للوصول إلى ترشيح عقلايين للنفقات العامة، فالمنافسة تسمح للإدارة المحلية باختيار المقابلة التي تراها جديرة بتنفيذ الصفقة فهي على هذا الأساس مرتبطة بمبدأ الاختيار، سواء بالنسبة للإدارة التي يجب أن تختار العرض الأكثر فائدة أو بالنسبة للمقاول أو المورد الذي يبحث على ان تكون المنافسة من نصيبه ومن أجل ذلك فالمقاولات ملزمة بالتنافس فيما بينها، وبالتالي تتبنى استراتيجية معينة<sup>(2)</sup> من أجل الفوز بالصفقة المحلية ومن خلال هذا الطرح تكون المقابلة الفاعل الأساسي للمنافسة.

غير أنه إذا كان المبدأ العام هو ضمان منافسة مطلقة وشفافة بين المرشحين لنيل الصفقات المحلية، فإن هذا المبدأ ترد عليه بعض القيود نظرا للمخاطر التي يمكن أن تحوم حوله وتتجلى في قبول مقاولين أو موردين أو خدماتيين لا يوفرون على الأهلية ولا يملكون وسائل مادية أو تقنية كافية تبرر تقدمهم إلى المناقصات المحلية، وقد تعرض مرسوم 14 أكتوبر 1976 في فصله السادس إلى هذه القيود مما فرض على الإدارة المحلية أن تتأكد مقدما من صلاحية المتنافسين حتى لا تتعاقد مع بعض المغامرين فتتضرر تبعاً لذلك المصلحة العامة، وقد منحت القوانين سلطات تقديرية واسعة للإدارة المحلية في هذا المجال

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودراسة تطبيقية نظرية، مرجع سابق، ص 32.

(2) د. محمد قسماوي: تدبير الصفقات في المغرب، بحث لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط 1994، ص 177.

باعتبار أن العقود الإدارية ذات ارتباط وثيق بالمصلحة العامة<sup>(1)</sup> ونجمل هذه القيود في النقاط الآتية:

**\* الأهلية القانونية للأشخاص الطبيعية والمعنوية:** حيث يجب على الشركات أن تثبت صحة تأسيسها قانونيا، حيث إن الأهلية القانونية للأشخاص المتعاقدين مع الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص وتنقسم إلى نوعين: مدنية وتجارية، فالأهلية المدنية توجد من ضمنها أهلية الأداء وهي ملازمة للشخص الطبيعي من وقت ولادته، إلى حين وفاته، وقد تعرضت لها مقتضيات قانون الالتزامات والعقود المغربي من المادة 3 إلى المادة 13، حيث اعتبرت المادة 3 من هذا القانون "إن الأهلية المدنية للفرد تخضع لقانون أحواله الشخصية" موضحة أن كل شخص أهل للالتزام والإلزام" ما لم يصرح قانون أحواله الشخصية بخلاف ذلك" ونصت المادة 134 من مدونة الأحوال الشخصية على أنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقدا للتمييز.

بالإضافة إلى الأهلية المدنية لأبد للمقاول من توفره على الأهلية التجارية، والتي نظمها قانون التجارة المغربي، حيث نفى الأهلية عن المجانين والصبي غير المميز في حين اعتبر وضعية المرأة المتزوجة حالة خاصة، ذلك أن أهليتها مرتبطة برضا زوجها ممارسة التجارة<sup>(2)</sup>.

فمن خلال ما سبق يتضح أن التقدم للمناقصات المحلية يحتم على الشخص المرشح للمناقصة المحلية، سواء كان طبيعيا أو اعتباريا أن يكون كامل الأهلية، مما يجعله قادرا على الإلزام والالتزام وتكون تصرفاته صحيحة قانونا لا يجوز إبطالها.

**\* الملاءمة:** يقضي هذا المبدأ بأن يودع المشارك في المناقصة المحلية كفالة مؤقتة تضمن قبوله لتنفيذ العقد إذا ما رسا عليه العرض<sup>(3)</sup>.

(1) د. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ص 221.

(2) يجدر التنكير ان مدونة التجارة الجديدة لسنة 1996 ألغت شرط رضا الزوج للزوجة لممارسة التجارة وذلك خلافا للقانون التجاري القديم لسنة 1913.

(3) أندريه موريس: عقود الأشغال العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، السنة 1959، ص 207.

ولقد نصت الفقرة الأولى من الفصل الخامس من كناش الشروط الإدارية العامة<sup>(1)</sup> الذي تمت المصادقة عليه بالمرسوم الملكي رقم 209-65 بتاريخ 23 جمادى الثانية 1385 الموافق 19 أكتوبر 1965 على أن كنانيش المقضيات الخصوصية تحدد أهمية الضمانات المالية الواجب تقديمها، وهو الطرح الذي ذهب إليه دفتر الشروط الإدارية العامة الجديد الصادر في 4 ماي 2000، حيث نصت المادة 12 المتعلقة بالضمانات في فقرتها الأولى على ما يلي: "يتم تكوين الضمانات وفق الشروط المحددة في النصوص الجاري بها العمل وقت إبرام الصفقة، ويحدد دفتر الشروط الخاصة بأهمية الضمانات النقدية التي يجب تقديمها من طرف كل متنافس على سبيل ضمان مؤقت مع الإشارة إلى أن مبلغ هذا الأخير يجب التعبير عنه بالقيمة وليس بالنسبة المئوية لمبلغ عقد الالتزام من طرف صاحب الصفقة على سبيل الضمان النهائي".

إلا أنه في غياب بنود خاصة في دفتر الشروط الخاصة ومع مراعاة النظام الخاص ببعض الفئات من المتعهدين يحدد مبلغ الضمان النهائي في 3 % من المبلغ الأصلي للصفقة. ويجب تكوين الضمان النهائي خلال الثلاثين يوماً<sup>(2)</sup> تلي تبليغ المصادقة على الصفقة، ويعد هذا الضمان بمثابة مرجع لتنفيذ المقاول لالتزاماته التعاقدية تجاه الإدارة المحلية إلى حين التسليم النهائي للأشغال.

وقد يعفي دفتر الشروط الإدارية الخاصة طبقاً للتشريع الجاري به العمل المتنافسين من تقديم هذه الضمانات.

إن الكفالة النهائية يجب أن تقدم كما نصت على ذلك المادة 14 من دفتر الشروط الإدارية العامة - السالف الذكر - داخل أجل 20 يوماً التي تلي تبليغ المصادقة على الصفقة، ويعفى المقاول من دفع الكفالة النهائية إذا قدم داخل أجل 20 يوماً التي تلي تبليغ المصادقة على الصفقة كفالة شخصية، حيث تلتزم الجماعة المحلية مع المتعاقد أن تدفع إلى الخزينة في حدود مبلغ الكفالة النهائية المبالغ التي قد يكون مديناً بها تجاهها، وفي هذه الحالة

<sup>(1)</sup> لقد تم تعديل كناش الشروط العامة بمقتضى مرسوم رقم 2.99.1087 صادر في 29 محرم 1421 (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة الصادر في الجريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000، ص 1280.

<sup>(2)</sup> حددها دفتر الشروط الإدارية العامة القديم في 20 يوماً.

يرجع إليه مبلغ الكفالة المؤقتة أو يسلم إليه رفع اليد عن الكفالة المذكورة بمجرد تقديم الكفالة النهائية.

إلا أن الإشكال الذي يثار بشأن الكفالة أو الضمانة هو التعقيد الذي يسود هذا الإجراء، فالظهير المنظم للكفالات الصادر في 26 ربيع الأول 1335 الموافق لـ 20 يناير 1917 وإن كان في جوهره يحمي مصالح الأشخاص المعنوية العمومية وذلك بتكوين كفالات مؤقتة بالنسبة للمتعهد ونهائية بالنسبة لنائل الصفقة المحلية، فهو يمثل أداة عرقلة أمام المقاوله خصوصا عملية التسجيل في الدفاتر البنكية، حيث إن البنوك بمجرد تسجيل الكفالات في كنانيشها سواء كانت الكفالة مؤقتة أو نهائية فهي تضيف إليها فوائد كبيرة الشيء الذي يتقل كاهل المقاولات ويجعل وضعيتها المالية في حالة عسر وإرهاق.

- يتعين على المتنافسين أن يثبتوا سلامة مركزهم تجاه منظمات التأمين الاجتماعي ضد المخاطر<sup>(1)</sup> فالمقاوله التي تتقدم إلى المنافسة عليها أن تكون مؤمنة عن أشغالها قبل البدء في إنجاز الصفقة المحلية بتقديم وثيقة تثبت ذلك.

\* **حسن السمعة<sup>(2)</sup>**: يُقصد من المنافسة المقاولون أو الممونون أو الخدمائيون المفلسون أو الموجودون في حالة تصفية قضائية، فلا يمكنهم إيداع تعهدات أو عروض إلا بإذن السلطة المكلفة بالمصادقة على الصفقة المحلية.

\* **الانتماء إلى نشاط مهني معين**: فالانتماء إلى نشاط مهني معين تفرضه طبيعة الأشغال المراد إنجازها، والغرض من تضمين هذا العنصر ضمن القيود الواردة على حرية المنافسة هو قطع الطريق أمام المتطفلين على نشاط مهني معين.

ومراعاة لعنصر التخصص الذي أصبحت تأخذ به أغلبية المقاولات العصرية، خاصة وأن جلها في المغرب منظم إما في إطار هيآت رسمية كالغرف المهنية للتجارة والخدمات، أو في إطار هيآت جمعوية كائخراط المقاول في الجامعة الوطنية للبناء والأشغال.

\* **القدرة والكفاءة في إنجاز الصفقة**: اعتبارا لأهمية موضوع وحجم الصفقة المحلية، بالإضافة إلى نوعية الأشغال أو التوريدات أو الخدمات المراد تقديمها، تحدد كفاءة المقاوله

(1) أندريه موريس: عقود الأشغال العامة - مجلة الشؤون الإدارية، العدد 1 السنة 1959 ص 207.

(2) الفصل 6، الفقرة الثالثة من مرسوم 14 أكتوبر 1976.

ومدى قدرتها على إنجاز هذه الأشغال بالشكل المطلوب، الأمر الذي يفرض عليها أن تتوفر على كفاءات وتقنيات عالية ووسائل مالية وتقنية وبشرية كفيلة بإنجاز الصفقة المحلية بشكل جيد، حيث يتم إثبات هذه الكفاءة ضمن الملف التقني الذي يتقدم به المرشح إلى المنافسة، كأن يعرض لقائمة الأشغال التي قام بإنجازها وأماكن إنجازها مشفوعة بشهادات ووثائق إدارية من مختلف الإدارات والتقنيين كالمهندسين والمعماريين، تؤكد على أن المقاول أنجز فعلا صفقات من نفس طينة الصفقات المزمع إنجازها.

**\* وضعية المتنافس الجبائية<sup>1</sup>:** وتقتضي بأنه يجب على المقاولين المرشحين للمنافسة أن يوجدوا في وضعية قانونية صحيحة تجاه إدارة الضرائب، وذلك بإدلائهم بشهادات ووثائق إدارية من إدارة الضرائب المباشرة تثبت بأنهم يؤدون واجباتهم الضريبية وأن ذمتهم المالية تجاه هذه الإدارة خالية من الديون عن مدة تقل عن السنة وذلك معاملة من المشرع المغربي لهم بنقيض قصدهم.

ويجدر التذكير هنا أن هذه القيود تطبق بحذافيرها على جميع المتعاقدين مع الإدارة المحلية سواء كانوا أشخاصا معنوية أو طبيعية، في حين تبقى هذه القيود نسبية بالنسبة للمتعاقدين أو المترشحين من أشخاص القانون العام، وذلك لعدة اعتبارات منها استحالة إفلاس هذه الأشخاص العامة (رأسمال عمومي) وتوفرها على إمكانات مالية وبشرية ومادية هائلة إضافة إلى كفايتها التقنية، حيث غالبا ما تتصف هذه الأشخاص بعنصر التخصص مما دفع بالمشرع المغربي إلى إعفائها من مجموعة من الإجراءات والشهادات والوثائق.

عموما فتخلف أي شرط من الشروط السالفة الذكر سيبعد مشاركة المقاول عن المناقصات المحلية، لذا يتحتم على الراغبين في المنافسة أن يقدموا معلومات صحيحة وسليمة عن وضعية مقاولتهم، وإذا قاموا بعكس ذلك فإنهم يعرضون أنفسهم إما لعقوبة الإقصاء أو حلول الإدارة محل المقاول أو فسخ الصفقة أو إعادة المناقصة على حسابه بغض النظر عن العقوبات الجنائية.

<sup>(1)</sup> الفصل 6 الفقرة 4 من مرسوم 14 أكتوبر 1976 حيث جاء فيه: " لا يقبل في المنافسة الأشخاص الذاتيون أو المعنويون الذين لا يكونون في وضعية جبائية قانونية بالنسبة للخرينة العامة، إما لكونهم لم يدلوا بتصريحاتهم وإما لعدم ادائهم المبالغ الواجبة... ".

وهكذا فالإدارة المحلية تتمتع بقدر كبير من الحرية في إبعاد المقاولين غير الصالحين، وقرارها هذا يدخل في إطار سلطتها التقديرية ولا يعد قرارا تحكيميا، ومن المسلم به قضائيا أن إبعاد الإدارة لأحد المقاولين من الدخول في منافسات المناقصة المحلية هو قرار إداري منفصل يجوز الطعن فيه مستقبلا وإلغاؤه عن طريق دعوى الإلغاء<sup>(1)</sup>.

ومن الإجراءات التي تعتمدها الإدارة المحلية من أجل إبعاد بعض المتنافسين من المشاركة في منافسات المناقصة - كما أسلفنا الذكر - نجد الإقصاء وهو إما مؤقت أو نهائي.

- **الإقصاء المؤقت:** وهو قرار تتخذه الإدارة المحلية كعقوبة حرمان المتعاقد لإخلاله بالتزاماته التعاقدية تجاه الإدارة.

- **الإقصاء النهائي:** وهو قرار تتخذه الإدارة المحلية في حق المرشحين بحرمانه مطلقا من التقدم للمناقصات العمومية المحلية وذلك لسلوكه السيئ أثناء إنجاز أشغال سابقة أو ضعف كفاءته المهنية، ويتم هذا المنع بواسطة قرار مدعم بأسباب من طرف الإدارة المحلية يصدره رئيسها ويبلغ إلى المقاول المعني وإلى كافة الوزارات والإدارات الأخرى.

وإذا كان قرار الإقصاء من المنافسة هذا يعد إحدى الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة المحلية فلا ينبغي لها أن تستغل سلطاتها التقديرية هذه من أجل إبعاد المتنافسين النزهاء<sup>(2)</sup> حيث من شأن هذا التصرف تعريض الإدارة المحلية للمساءلة القضائية، لأن جميع المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية تدخل ضمن المنازعات الإدارية وتختص بها المحاكم الإدارية استنادا إلى الفصل 8 من قانون رقم 90-41، وبالتالي يجوز الطعن في قرار الإقصاء بصفة منفصلة إذا كان مشوبا بعيب الشطط في استعمال السلطة<sup>(3)</sup>.

(1) د محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 241.

(2) د عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودراسة نظرية وتطبيقية، مرجع سابق، ص 34.

(3) د جلال أمزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 19، السنة 2000، ص 29.

### 3- مبدأ المساواة بين المتنافسين:

ينبغي مبدأ المساواة بين عموم المتنافسين على خضوع الجميع لنفس الشروط لأن إعفاء أي متنافس من شرط من الشروط يضرب مبدأ المساواة في الصميم، وبناء على ذلك فالمناقصة المحلية تركز على هذا المبدأ، حيث يحق لكل مقاول أو مورد يستوفي الشروط المطلوبة المشاركة في المناقصة على قدم المساواة مع باقي المتنافسين، فالتطبيق السليم لهذا المبدأ هو الجدير بالحكم على الصفقات العمومية المحلية بأنها صفقات شفافة، فقد نصت المادة 19 الفقرة الأولى من مرسوم 30 دجنبر 1998 على أنه تبرم الصفقات وفقا للطرق والمساطر المحددة في هذا المرسوم والتي يجب أن يتيح تطبيقها ضمان ما يلي:

- الشفافية في اختيار المقاول.

- المساواة في الوصول إلى الطلبات العمومية.

- اللجوء إلى المنافسة قدر الإمكان.

- فعالية النفقة العمومية.

ويلاحظ أن هذه المبادئ تشل وضع التعديلات التي هدف إليها المرسوم الأخير المنظم للصفقات العمومية، وذلك اعتبارا للضروريات الملحة من أجل مواكبة التحولات لإعادة تأهيل مكونات النسيج الاقتصادي الوطني والذي تحل فيه المقولة الريادة في هذا المضمار.

فعنصر المساواة بين المتنافسين هو الذي دفع مرسوم 30 دجنبر 1998 في الفقرة الأولى من المادة 19 إلى إلزام الإدارة المحلية باعتبارها صاحبة المشروع بالإعلان مسبقا عن برامجها، وذلك خلال بداية كل سنة مالية عن طريق الإشهار في الصحف وغيرها من وسائل النشر، وهذا الإجراء من شأنه أن يتيح للمقاولات على الصعيد الوطني التعرف على نوعية المشاريع المراد إنجازها والاستعداد لها بما فيه الكفاية ماديا وتقنيا، بما أن هذا الإجراء سيساهم لا محالة في الرفع من القدرة التنافسية لمقاولاتنا الوطنية أمام المقاولات الأجنبية ويجعلها أكثر تهيؤا للانخراط في سوق المشاريع الاقتصادية والتنموية المزمع تحقيقها، خاصة في زمن العولمة الاقتصادية والتي من مبادئها الأساسية جعل السوق مفتوحا أمام جميع المتنافسين.

كما أن هذا الإجراء الذي جاء به المرسوم الجديد - السالف الذكر - سيساهم في خلق انصهار حقيقي بين المقاولات الصغيرة والمتوسطة والمقاولات الكبيرة من جهة، وبينها وبين المقاولات الأجنبية من جهة أخرى، وبالتالي يصبح منطق السوق هو الذي يسود، الأمر الذي دفع بالمرسوم نفسه في المادة 77 إلى تدارك هذا الوضع وإقرار مبدأ المساواة التفضيلية كاستثناء من المبدأ العام الذي هو المساواة وذلك للإبقاء على القدرة التنافسية للمقاولات الوطنية، إلا أن هذه الأفضلية لم تحظ بها المقاولات الصغرى والمتوسطة تجاه المقاولات الأجنبية، الشيء الذي يؤدي إلى تهميشها رغم كونها تشكل الخيط الرابط لنسيجنا الاقتصادي الوطني، حيث تشكل نسبة 92 % من مجموع المقاولات الوطنية ولهذا فاجء قانون الصفقات الجديد إلى إقرار هذا الإجراء سيكون له عدة إيجابيات منها:

- حماية المقاولات الوطنية من التهميش والذوبان وجعلها عنصرا فاعلا في السوق الاقتصادي والاجتماعي.

- الحيلولة دون خروج الأرصدة الوطنية إلى الخارج في حالة التعاقد مع المقاولات الأجنبية ومن تم تشجيع الاستثمار المحلي والوطني.

- المحافظة على جمالية العمران المغربي الذي أبدعت فيه المقاولات الوطنية منذ أزمنة.

- تشغيل اليد العاملة المحلية، حيث يمكن للمقاولات الوطنية أن توفر مناصب شغل

غير موسمية.

كما أن نظام الأفضلية يجد سنده في كون المقاولات الوطنية مسجلة بالسجل التجاري

الوطني فهي تؤدي تبعا لذلك واجباتها الضريبية بشكل دوري ومنظم، وبالتالي تساهم في

الرفع من المداخل الضريبية وهذا جدير بإعطائها الأولوية، في حين أن المقاولات الأجنبية

لا تؤدي سوى بعض الضرائب أو الرسوم العرضية بحكم وجودها طيلة مدة إنجاز

المشروع.

إلا أنه رغم هذه الاعتبارات، فالإدارة المحلية قد تلجأ إلى مبدأ المساواة التفضيلية

وبالتالي استبعاد المقاولات الأجنبية لما في ذلك من أهمية فيما يخص جلب التقنية وتطوير

القدرة التنافسية للمقولة الوطنية، إذ توجد قاعدة<sup>(1)</sup> في بعض الدول مفادها إثارة العرض الوطني على الأجنبي إذا كانا متساويين.

كما قد تلجأ الإدارة الترايبية إلى التعاقد مع بعض الشركات أو المؤسسات العامة التي تملك فيها الدولة حصصاً كبيرة من رأسمالها، وذلك بفضل إمكاناتها المالية وتطورها التقني (التخصص) لاحتكارها المجال موضوع الصفقة المحلية، حيث قد تعفى من الضمان.

ومنه فإن مبدأ المساواة بين المتنافسين يؤسس لمبدأ المنافسة المشروعة، إذ يتم انتقاء عروض المترشحين استناداً إلى نفس المعيار وبدون أية تفرقة أو تمييز<sup>(2)</sup> استناداً إلى عنصر الثمن.

ولضمان تحقيق هذا المبدأ بين عموم المتنافسين لنيل الصفقات المحلية، فإن الإدارة تفرض بعض الإجراءات لتحقيق ذلك خاصة وأن النصوص رغم تنظيمها لكيفية الانخراط في الطلبات العمومية تبقى للإدارة سلطات واسعة في هذا المجال:

- فالإدارة بصفتها الجهاز الذي يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن من واجباتها أن تفحص مقدماً عروض المرشحين وتتأكد من صلاحيتهم، كأن تتبين قيامهم بأعمال من نفس نوع الأعمال المراد التعاقد بشأنها حتى لا تخاطر بالمصلحة العامة بأن تتعاقد مع بعض المغامرين الذين ليس لهم إمكانيات تقنية أو مالية كافية بإنجاز الأعمال<sup>(3)</sup> وبالتالي إفراغ جهود التنمية المحلية من محتواها، أو إذا سبق للإدارة المحلية أن تعاقدت مع أحد المقاولين الذين لم ينفذوا الصفقة على أكمل وجه، وذلك بأن أخلوا بالتزاماتهم التعاقدية كعدم إتمام الصفقة لسبب من الأسباب، أو التماطل في تنفيذها.

كما أن التجاء الإدارة إلى المناقصة المحلية المحدودة لا يتعارض مع مبدأ المساواة، لأن بعض الأشغال خاصة الكبيرة منها تفرض توفر مهارات تقنية عالية وإمكانيات مالية وبشرية وفيرة، الشيء الذي يستلزم توفر هذه المهارات في المرشحين المتقدمين للمناقصات

(1) أندريه موريس: عقود الأشغال العامة، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 1، السنة 1959، ص 207.

(2) François LLORENS : Contrat d'entreprise et marchés de travaux-publics – Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1981, P 81.

(3) د. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 1.

المحلية، حيث تعمد لجنة إلى فحص تلك العروض المقدمة بناء على الشروط السابقة فكل من توفرت فيه تلك الشروط يقبل عرضه والعكس صحيح<sup>(1)</sup>.

فتوصيف المناقصة العمومية لا يتعارض إذن مع مبدأ المساواة فهو ضمان لجدية العمال من جهة وفعالية ومردودية الصفقة من جهة أخرى، خاصة وأن تلك المشاريع المنجزة بواسطة هذه الصفقات تهدف مباشرة إلى تحقيق سياسة تنمية محلية مستدامة.

- جعل الثمن المعيار الوحيد لتمرير الصفقة المحلية بحيث إذا ما توفرت جميع الشروط لدى المتنافسين، فإن الثمن الأدنى هو الذي يعتد به لنيل الصفقة، والثمن الأدنى<sup>(2)</sup> هو الثمن الأقصى الذي لا يمكن أن تبرم الصفقة في حالة اقتراح ثمن يتجاوزه، ويبقى من ضمن الأمور السرية التي لا يجب أن يطلع عليها المتنافسون، وهذه قاعدة جوهرية يجب احترامها من طرفهم وإلا اختل مبدأ المساواة من أساسه.

- وإذا تبين من أثناء فرز العروض أن مقاولين أو أكثر تقدموا بنفس الثمن، فإن مناقصة ثانية تجري بين هؤلاء وفي حالة عدم قبولهما للمناقصة الثانية أو عدم وجودها أثناء فتح العروض أو لتساوي عروضهم مرة أخرى في المناقصة الثانية، فإن حسم الفائز بالصفقة يتم عن طريق القرعة<sup>(3)</sup>.

- و لضمان جدية المناقصات المحلية<sup>(4)</sup> تفرض الإدارة الترايبية على المرشحين تقديم ضمان مؤقت لا يقل عن 1.5 من مجموع قيمة الصفقة المحلية، وللإشارة قد تعفى من هذا الضمان الشركات الوطنية أو المؤسسات العامة إذا ما تقدمت للمناقصة وذلك نظرا لعمومية رأسمالها والذي يحظى بدعم من الدولة، حيث يصعب معه التشكيك في قدرات هذه الهيئات المالية، وقد يأخذ هذا التأمين إما طابعا نقديا أو كفالة أو خصم مبالغ الضمانة من مبالغ مستحقة لدى الجماعات المحلية في الحالة التي يكون فيها المرشح سبق له أن أنجز أعمالا لدى الجماعات المحلية التي أعلنت عن المناقصة.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية، دراسة نظرية وتطبيقية، ص 36.

(2) د. حماد جميدي: طرق إبرام الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 56.

(3) الفصل 9 الفقرة 7 من مرسوم 14 أكتوبر 76.

(4) د. محمد سليمان طماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 225.

وقد نظم المشرع المغربي الإجراءات المسطرية لتأمين هذا المبدأ<sup>(1)</sup> وذلك من خلال:

- وضع التعهد في غلاف أول مختوم يحمل اسم وعنوان المتعهد وبيان دقيق للأشغال محل الصفقة أو حصة الأشغال عند الاقتضاء، وكتابة عبارة "تعهد" بحروف بارزة، ويوضع الغلاف السابق صحبة ملف الضمانة المؤقتة وأوراق الملفين الإداري والتقني والأوراق التكميلية المنصوص عليها في كناش التحملات داخل غلاف ثاني مختوم، مكتوب على ظهره اليوم المحدد للمناقصة موضوع الأشغال مع التنبية إلى عدم فتحه إلا يوم المناقصة، ويوجه عن طريق البريد المضمون إلى المسؤول المعين في الإعلان الإشهاري للمناقصة (الفصل 13 من مرسوم 19 ماي 1965).

- فتح الأظرفة في جلسة علنية من طرف لجنة مكونة من أعضاء تقنيين وأعضاء قانونيين يحرصون على احترام النصوص والتنظيمات وتسمى هذه اللجنة بمكتب المناقصة<sup>2</sup> ويترأسه رئيس مصلحة أو نائبه معينان من طرف الأمر بالصرف (رئيس الجماعة أو نائبه) ويساعده موظفان تابعان إلى المصلحة التي يهتما أمر المناقصة، ويضاف إلى المكتب ممثل عن وزارة المالية، وإذا كان المبلغ المقرر للأشغال يفوق 200.000 درهم<sup>(3)</sup> يستدعى مباشرة موظفا من مديريةية الميزانية<sup>(4)</sup> عن طريق وزارة المالية التي تعينه لتمثيلها في المكتب المذكور.

وهكذا نستنتج أنه رغم وجود قاعدة المساواة بين المرشحين وحقهم في التقدم للمناقصات المحلية، فإن الإدارة المحلية تتوفر على حرية كبيرة في استبعاد من تراه غير صالح وأن قرارها بإبعاد أحد المرشحين يعد قرارا إداريا منفصلا عن عقد الصفقة يجوز الطعن فيه بشكل مستقل أمام القضاء عن طريق دعوى الإلغاء.

ويلاحظ عموما على هذه المبادئ على أنها:

- مبادئ تصب في اتجاه ضمان شفافية الصفقات ونزاهتها.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص 36.

(2) الفصل 14 من مرسوم 14 أكتوبر 1976.

(3) الفصل 15 من مرسوم 19 ماي 1965.

(4) منشور وزير المالية 154/14 الصادر بتاريخ 1970/07/07.

- أنها مبادئ متداخلة تكمل بعضها البعض.
- أنها مبادئ موضوعية وعامة تنطبق على كافة العروض المحلية.
- أنها تشكل جوهر عملية التعاقد ذاتها، حيث ترتبط وجودا وعدمها بالصفقة موضوع التعاقد.

بعد أن تعرضنا لمفهوم المناقصة والمبادئ الضابطة والتي يتبين من محتواها -ولو على المستوى النظري- أنها تستطيع ضمان منافسة شريفة بين المتنافسين، كما أنها تعتبر المرجع والمؤطر لعملية المناقصة بصفة عامة والتي بدونها لا تصح هذه العملية، حيث إنها مبادئ تُطبق على مختلف مراحل إبرام الصفقات منذ الإعلان عنها مرورا بمسطرة إبرامها ونهاية بإرسائها والمصادقة عليها وهذا ما سنتناوله بتفصيل.

### ج- كيفية إبرام المناقصات المحلية

لقد أشار مرسوم 14 أكتوبر 1976 إلى أنواع هذه المناقصات من الفصل 10 إلى الفصل 25، وحددها في المناقصات المفتوحة من الفصل 10 إلى الفصل 16 والمناقصات المحدودة من الفصل 17 إلى الفصل 25.

فكما أن الإدارة حرة -بطبيعة الحال في إطار سلطتها التقديرية- في تحديد المسطرة المتبعة لإبرام الصفقات المحلية، فإن الأمر نفسه ينطبق بالنسبة لاختيار أي أنواع المناقصات المحلية سنتبع، فهي إما أن تختار المناقصات المحلية المفتوحة أو المناقصات المحلية المحدودة.

#### 1- المناقصة المحلية المفتوحة

وهي التي تسمح بالاشتراك فيها لكل من يشاء، ويعلن عنها في الجريدة الرسمية أو في جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> أندريه موريس: عقود الأشغال العامة - مجلة العلوم الإدارية، العدد 1 السنة 1959 ص 175.

بمقتضاها تلتزم الإدارة باختيار من يتقدم بأفضل الشروط المالية وبالتالي فهي لا تقتصر على أشخاص دون آخرين، بل هي مفتوحة أمام من يتوفر فيه شرط المشاركة، وقد تكون إما داخلية أو خارجية<sup>(1)</sup>.

وتتميز المناقصة المفتوحة بالعلانية الواسعة والمنافسة غير المحدودة، وبالالتزام بإسناد الصفقة المحلية إلى صاحب الأقل ثمن.

فالمناقصة المحلية المفتوحة هي القاعدة العامة في إبرام عقود الجماعات المحلية من الناحية النظرية، ولكنها لا تطبق إلا بالنسبة للصفقات والتوريدات قليلة الأهمية.

ومن إيجابياتها أنها تساعد على الترشيد العقلاني للنفقات العمومية<sup>(2)</sup> حيث إن ميدان الصفقات العمومية يعد إطارا رحبا للنفقات العامة، ذلك أن الأرصدة المالية المهمة تصرف وتتفق عن طريق الصفقات العمومية لأنها تتعلق في كثير من الأحوال بالبنية التحتية للجماعات المحلية.

فاعتبارها مناقصات مفتوحة أمام الجميع، قد تتيح لجميع المقاولات الانخراط في المنافسة، مما يسمح لها بتجميع قدراتها والرفع من جودة إمكانياتها وذلك من أجل التأهيل للمناقصة، وهذا يفرض على المقاولات دراسة سوق المنافسة دراسة دقيقة ثم معرفتها لقانون العرض والطلب معرفة شاملة بالإضافة إلى الإلمام بحيثيات الصفقة المحلية موضوع التعاقد للرفع من حظوظ نيلها للصفقة المحلية، وبهذا تساهم مثل هذه المساطر في إقرار التنمية الذاتية للمقولة وتحسين قدراتها وإمكانياتها.

ومن إيجابيات المناقصات المحلية المفتوحة أنها تشكل أداة فعالة لحصول الإدارة المحلية على أسعار تقترب من القيمة الحقيقية للصفقة المحلية لكونها تلزم المرشحين بتقديم أحسن العروض للفوز بالصفقة وهذا بدوره يفرض تقديرا ناجعا لتكلفة الإنتاج<sup>(3)</sup> وفي نفس

(1) د. مليكة الصروخ: القانون الإداري المغربي - دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الرابعة 1998، ص 425.

(2) د. محمد قسماوي: حدود المنافسة في إطار إبرام الصفقات العمومية - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13 أكتوبر، دجنبر 1995، ص 76.

(3) د. محمد قسماوي: حدود المنافسة في إطار إبرام الصفقات العمومية - الرجوع السابق - ص 77.

الوقت يجب على المقاول ألا تغامر بتخفيض الأثمنة أقل من الحد الأدنى<sup>(1)</sup> مما ينعكس سلبا على وضعيتها المالية وبالتالي تهقرها.

وقد حدد الفصل 11 من مرسوم 14 أكتوبر 76 الوثائق الواجب الإدلاء بها من طرف المستفيدين وحدد الفصل 12 من المرسوم أعلاه صيغة التعهد.

\* **الملف الإداري:** ويتضمن حسب ما جاء في الفقرة الأولى من الفصل 11 من المرسوم السالف الذكر، البيانات الخاصة بكل متنافس وهي:

التصريح بالشرف ويكون في نظيرين ويتضمن اسم المرشح العائلي والشخصي وصفته ومحل سكناه، وإذا كان شخصا معنويا خاصا عليه أن يحدد موطنه والصفة التي يعمل بها المترشح والسلطات المخولة إياه وإذا وجه التصريح من لدن شركة محدودة المسؤولية يُحدد رأسمالها.

ويتضمن التصريح كذلك أرقام التقييد في السجل التجاري للمقاول أو الممون ورقم حسابه البريدي الجاري، ورقم حسابه البنكي أو حسابه في الخزينة، وينبغي أن يدلي المرشحون المقيمون بالمغرب برقم الانخراط في صندوق الضمان الاجتماعي.

ولإثبات خلو ذمة المرشح من أية توابع ضريبية أو جبائية، يجب عليه أن يدلي بشهادة يمنحه إياها القابض لمدة تقل عن سنة (كما سبق الذكر) في حين يُعفى منها المرشحون غير المقيمين بالمغرب، ثم على المرشح أن يدلي بالضمانة المؤقتة للتأكد من جدية طلبه، وفي حالة عدم وجودها فشهادة بنية.

\* **الملف التقني:** ويحتوي هذا الملف على مذكرة تتضمن الوسائل البشرية والتقنية للمرشح ومكان وتاريخ ونوعية وأهمية العمال التي أنجزها<sup>(2)</sup> أو ساهم في إنجازها،

<sup>(1)</sup> يفرض كناش التحملات انه لا يمكن لاثمنة الصفقة ان تنزل في جميع الاحوال عن 30 % عن القيمة الاجمالية للصفقة الذي حددته الادارة، وأي نزول عن هذه النسبة يقضي بإقصاء المتقدم للمنافسة وبالتالي من الصفقة، لانه في هذه الحالة قد تتضرر المقاوله من جراء تقديمها للثمن الذي يقل عن النسبة المذكورة وبالتالي المساهمة في إفلاسها، أو قد تلجأ المقاوله الى الغش في الصفقة لتدارك هذا النزول، لهذا عمد المشرع الى تقنين وتحديد قواعد التقدم للمناقصة العمومية.

<sup>(2)</sup> تثبت هذه الاعمال بواطة شهادات يقدمها المهندسون أو مكاتب الدراسات التي حضرت ملف الصفقة، بنا على تعاقد مع الجماعة المحلية في إطار صفقات الدراسات.

والمَنْصب الذي شغله في كل مقولة من المقاولات التي شارك فيها حتى تتبين الإدارة المحلية مدى قدرة المرشح على إنجاز الأشغال، بالإضافة إلى الشهادات والمعلومات الوثائقية التي قد يتم التخصيص عليها في دفتر المقترحات الخاصة.

فرغم إكراهات التنمية التي تفرض نفسها بإلحاح على الجماعات المحلية بمختلف درجاتها سواء كانت جهة أو مجموعة حضرية أو عمالات وأقاليم أو جماعات حضرية وقروية، فإن أغلب الجماعات لا تتوفر على طاقم تقني كفاء يستطيع متابعة تنفيذ أشغال الصفقة بالكيفية المرسومة أو مراقبة إنجاز المشاريع المحلية والتي ينبغي أن يقوم بها مهندس مختص في المجال موضوع الصفقة المحلية، حيث إنه في أغلبية الجماعات المحلية في المغرب لم يتم الارتقاء بالمكاتب المكلفة بالصفقات إلى مستوى مصالح مختصة يرأسها مهندسون متخصصون، إذ يكفي بالإشراف عليها تقنيون فقط ليس لديهم تكوين على الرغم من أهمية المشروعات.

فتصبح لدينا معادلة غير متوازنة بين المقولة التي لها من الإمكانيات البشرية ذات التكوين التقني العالي ما ليس متوفرا للجماعات المحلية، وبالتالي تصبح الجماعات باعتبارها صاحبة المشروع في حالة تبعية على المستوى التقني للمقاول.

ولتجاوز هذا الإشكال يتحتم إدخال الكوادر التقنية إلى الجماعات المحلية نظرا للمهام الجسيمة التي أصبحت تتجزأها هذه الأخيرة عكس ما هو حاصل في المؤسسات العمومية، فبالإضافة إلى إمكانياتها التقنية بحكم تخصصها تتوفر على إمكانيات مالية تساعدها على توظيف الأطر التي تحتاجها.

**\*التعهد:** وهو وثيقة مكتوبة تتضمن اقتراحات المتنافسين<sup>1</sup> وينبغي ان يحرر التعهد في ورق متبر، وأن يكون مطابقا للنموذج الذي تضعه الإدارة<sup>2</sup> وتوقع هذه التعهدات من طرف المقاولين شخصيا أو من طرف وكلائهم بهذه الصفة ولا يسمح أن يكون وكيل وحيد يقوم بتمثيل أكثر من متنافس في المسطرة الخاصة بنفس الصفقة.

(1) د. حماد حميدي: طرق ابرام الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 64.

(2) الفقرة الأولى الفصل 12 من مرسوم 14 أكتوبر 1976.

ويجب أن يكون التعهد خاليا من التحفظات أو أي التزام إضافي، ويرفض كل تعهد لا يتضمن الوثائق المقررة في الفصل 11 من المرسوم - السالف الذكر - أو يختلف عن النموذج المقرر اختلافاً بينا، كما يجب أن يكون التعهد مطابقاً لمشروع الصفقة الذي اقترحتة الإدارة المحلية عند إعلان المناقصة وكذلك في كناش التحملات.

ومن الملاحظ بالنسبة للمناقصة المحلية، أن إبرام الصفقة لا يتم بتوافق إرادتين، إرادة الإدارة وإرادة المقاول أو المورد فالإدارة تُعلن عرضها إلى العموم وما على المتعاقد إلا أن يقبل أو يرفض التعاقد وهذا على خلاف باقي المساطر الأخرى وباقي العقود الخاصة، ويتضمن محتوى التعهد الثمن الذي يقدمه المرشح والذي يرغب على أساسه في التعاقد مع الإدارة وهذا العرض يتخذ أشكالاً:

- فيما يخص المناقصات على شكل عروض "أثمان": ورقة للأثمان وبياناً تقديرياً مفصلاً، يوضع كل منهما طبقاً للنموذج المبين في ملف المناقصة ويجب أن تكون بياناتهما متفقةً اتفاقاً تاماً سواء فيما بينهما أو فيما بينها وبين بيانات التعهد، وفي حالة الاختلاف ترجح بيانات الأثمان المكتوبة بالحروف.

- أما فيما يخص الصفقات "بمزايا المرابحة" كما تنص على ذلك الفقرة الثالثة من الفصل 12، مرسوم 14 أكتوبر 1976، يجب أن يعبر عن النسبة المئوية للتخفيض أو الزيادة عند الاقتضاء بالسنتيمات من الدراهم، وأن لا تشمل على أكثر من كسر عشري واحد، ويعتبر الكسر العشري الثاني غير موجود في حالة العكس.

ويتحتم على المتعهد في المناقصات بثمن إجمالي وجزافي أن يتقدم ما لم ينص على خلاف ذلك في كنانيش التحملات الخصوصية، بتحليل الثمن في شكل بيان تقديري مفصل يحدد هيكله من لدن الإدارة (الفقرة الأخيرة من الفصل 12 من المرسوم السالف الذكر).

وينص الفصل 13 من المرسوم - السالف الذكر - على أن إرسال التعهدات وتسليمها يشفع بورقة الأثمان والبيان التقديري المفصل ويوضعان في غلاف مختوم يحمل اسم المتعهد وعنوانه، والبيان الدقيق للأشغال والأدوات أو الخدمات أو حصة الأعمال عند الاقتضاء وكذا بحروف بارزة عبارة "تعهد".

ويلحق بهذا الغلاف المختوم:

- الوثائق المنصوص عليها في كناش التحملات (الضمانة المؤقتة).

- وأوراق الملفين الإداري والتقني.

- بعض الأوراق التكميلية المنصوص عليها في كناش التحملات، ويوضع كل من الغلاف والأوراق المشفوعة بها في غلاف ثان مختوم بالإضافة إلى بيان اليوم المحدد للمناقصة وموضوع الصفقة المحلية، والتنبيه إلى أن هذا الغلاف ينبغي أن لا يفتح إلا من طرف رئيس مكتب المناقصة خلال جلسة المناقصة، وترسل جميع هذه الوثائق إلى السلطة التي تجري المناقصة عن طريق البريد أو ترسل مباشرة إلى رئيس مكتب المناقصة خلال انعقاد جلسة المناقصة.

ويترتب عن تقديم التعهدات إضافة إلى ترشيح المقاول التزامه تجاه الإدارة المحلية تحقيق الصرامة، بحيث لا يسمح للمناقص بسحب عرضه أو تعديله قبل البت فيه.

فإذا كانت المناقصة المفتوحة تجعل الباب مفتوحاً أمام جميع العارضين، فإنه في المناقصة المحلية المحدودة تجعل العرض يقتصر على فئة محدودة وهذا ما سنتناوله في النقطة الموالية.

#### - المناقصة المحلية المحدودة<sup>(1)</sup>

يقتصر حق الاشتراك في المناقصة المحلية المحدودة على مقاولات معتمدة أسماؤها في سجلات أو كشوف تقرها الجهة المختصة<sup>(2)</sup> بعد التحري عنها وذلك لتمييزها من الناحية الفنية والمالية، لذلك فهي تنصب على عدد محدود من المقاولين تختارهم الإدارة بمطلق

(1) أندريه موريس: عقود الأشغال العامة - مجلة العلوم الإدارية، العدد 1 السنة 1959 ص 175-176.

(2) تختص عادة بفحص ملفات عروض المناقصة المحلية لجنة مكونة من رئيس الجماعة المحلية المعنية بالصفقة رئيساً، وممثل سلطة الوصاية، والقابض كممثل لوزارة المالية، وموظف ينتمي للجماعة كمقرر، وإضافة إلى هؤلاء الأعضاء يمكن أن يمثل في اللجنة بصفة اختيارية ممثل لوزارة التجارة والصناعة عندما يتعلق الأمر بتوريدات، أو ممثل لوزارة السكنى عندما يكون موضوع الصفقة اشغال البناء أو الترميم، وإيضاً مهندس الجماعة، ويكون لكل عضو من الأعضاء الأربعة الأوائل صوت تقريرى.

حريتها مقدما وتطلب منهم التقدم إلى المناقصة بعد أن تزودهم بجميع الوثائق الضرورية لإعداد تعهداتهم.

فإذا كانت المناقصة المحلية المفتوحة والمحدودة يتميزان بطلب عمومي للمنافسة وبتفتح الأظرفة في جلسة عمومية والقبول الآلي للمناقص المتقدم بأقل ثمن<sup>(1)</sup> فإن المناقصة المحدودة تقتصر على أشخاص معينين تختارهم الإدارة المحلية مسبقا فهي مقيدة بإجرائها بين الأشخاص المحددين مقدما<sup>2</sup> وبالتالي تشكل استثناء من القاعدة الأصلية الأولى، والذي له ما يبرره<sup>3</sup> كمواجهة الإدارة المحلية لحالات الاستعجال أو قيام ظروف من شأنها عدم تمكين الإدارة من وضع مواصفات للأعمال التي يراد تنفيذها بصورة واضحة أو الأعمال التي تقتضي مؤهلات معينة أو خبرة خاصة لا تتوقع الإدارة توفرها لدى عموم المقاولين.

### الفرع الثاني: طريقة إبرام طلب العروض المحلية

لقد نظم الباب الثالث من قانون الصفقات الجديد والمتعلق بطرق ومساطر إبرام الصفقات في فصله الأول على الصفقات التي تبرم بناء على طلب عروض من المادة 20 إلى المادة 59.

فرغم أن هذا المرسوم لم يأخذ بعين الاعتبار الوضعية الخاصة للجماعات المحلية، فإن قواعده امتدت لتشمل صفقاتها وذلك من قبيل تبسيط المساطر والإجراءات.

فمرسوم 14 أكتوبر 1976 كان يعتبر المناقصة العمومية المسطرة الأصلية والمثلَى لإبرام الصفقات المحلية، في حين تعتبر المساطر الأخرى استثنائية. إلا أنه بصدر المرسوم الجديد المنظم للصفقات 30 دجنبر 1998 تم التخلي عن مسطرة المناقصة العمومية لصالح المساطر الأخرى وأصبحت مسطرة طلب العروض على رأس مساطر إبرام الصفقات المحلية مع إدخال بعض التعديلات، وتم تعويض الاتفاق المباشر بالصفقات التفاوضية.

(1) Mohamed ABAS: La concurrence dans la réglementation marocaine des marchés de l'Etat-mémoire de diplôme du cycle supérieur de l'ENAP.1986, P 24.

(2) د. مليكة الصروخ: القانون الإداري -دراسة مقارنة- مطبعة دار النجاح الجديدة، الطبعة الرابعة 1998، ص 425.

(3) أندريه موريس: عقود الأشغال العامة-مجلة الشؤون الإدارية، العدد 1 السنة 1959، ص 186.

فهذا التعديل فرضه التطور التكنولوجي والمجال السسيو اقتصادي وكذا سياسة العولمة التي غزت بلادنا في بداية القرن الحالي، كل هذه الدوافع جعلت المشرع المغربي ينهج طرقا قميئة بمسايرة الركب نحو الإقلاع الاقتصادي والتموي وذلك في جو من الشفافية التامة انطلاقا من مختلف مراحل إبرام الصفقة بدءا من الإعلان عنها إلى مرحلة التنفيذ.

ومن المبادئ التي عمل المرسوم الجديد على ترسيخها.

- الشفافية في اختيارات صاحب المشروع: ويتطلب هذا من رئيس المشروع تحديدا أدق لمواصفات حاجياته، وذلك بالرجوع إلى القوانين المغربية أو الأجنبية إذا لم توجد، بالإضافة إلى ذلك فإن الجماعات المحلية بصفتها صاحبة المشروع مطالبة بإعداد تقرير حول الصفقة بشكل مدقق خاصة فيما يتعلق بدوافع اختيار طريقة الإبرام، وكذا تبرير اختيار من رسا عليه العرض المحلي.

فالتنصيب على شفافية الصفقات المحلية في التعديل الأخير جاء منسجما مع المعايير الدولية لإبرام الصفقات العمومية 12 أبريل 1979 والذي دخل حيز التنفيذ في 14 فبراير 1988 الذي نص في فصله الخامس على ما يلي<sup>(1)</sup>:

+ إعلان المنافسة على أوسع نطاق ممكن.

+ إعطاء أجل معقول لإتاحة الفرص للموردين والمقاولين الأجانب من أجل الانخراط في الطلبات العمومية.

+ كما نص على عدم استعمال المساطر التي تعطى الأولوية للمقولة المحلية على حساب المقاولات الأجنبية.

- المساواة في الوصول إلى الطلبات العمومية ويلزم هذا الإجراء الجماعات المحلية بما فيها (الجهة والمجموعة الحضرية والجماعات الأخرى ونقاباتها).

<sup>(1)</sup> Florence MAEGELEN /Michel MOUGEOT : Les marchés publics : règles, stratégie, politique, Ed Economica – Paris 1993, p : 2.

الإعلان مسبقا عن الصفقات المرتقبة في بداية كل سنة مالية، وهذه النقطة الإيجابية التي جاء بها المرسوم الجديد لسنة 1998 في المادة 19 المتعلقة بالمبادئ العامة تمنح للمقاولات فرصة الاطلاع على نوعية الصفقة والاستعداد لها مسبقا ماديا وتقنيا وبشرياً.

بالإضافة إلى فتح الأظرفة في جلسة عمومية على خلاف ما كان عليه الأمر في مرسوم 1976 والإعلان عن الفائز مع بيان مفصل للضمانات والأسس التي قامت عليها، وفي نفس الوقت ألزم الإدارة المحلية تبرير عدم قبول المرشحين.

- ضمان حرية المنافسة عند تفويت الصفقات: إن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذا العنصر هو الكفاءة والتعميم اللتان ترفعان من مستوى المنافسة بين المقاولات وتعطي صبغة الشفافية والنزاهة البعيدة كل البعد عن الرشوة والغش والمحسوبية.

- فعالية النفقة العمومية المحلية: نشير هنا إلى أنه عندما تكون قيمة الصفقة المحلية تتجاوز مليون درهم فيجب على الجماعة المحلية صاحبة المشروع تقديم تقرير إنهاء تنفيذ الصفقة مشيرة إلى النتائج المادية والمالية المحققة. هذا عن الضمانات التي سعى المشروع إلى تحقيقها في ظل مرسوم 1998 في خضم الطرق والمساطر الجديدة والتمثلة في طلب العروض والمباراة والصفقات التفاوضية.

فإذا كانت مسطرة المناقصة العمومية ترتكز على قاعدة أقل عرض، فإن مسطرة طلب العروض المحلية عكس ذلك ترتكز على قاعدة أحسن عرض<sup>(1)</sup> مخضعة بذلك العملية التعاقدية لمجال واسع من المنافسة دون أن تكون الجماعة المحلية ملزمة بالتعاقد مع مقاول أو ممون معين بذاته، فهي تأخذ بعين الاعتبار معيار الجودة والتمن في آن واحد وما يبقى على الإدارة المحلية إلا أن تختار بكل حرية العرض الذي يتبين لها بأنه أكثر فائدة، ويتم ذلك وفقاً لعدة معايير<sup>(2)</sup> متساوية لا يمكن ترجيح إحداها على الأخرى وهي ثمن الأعمال، وتكاليف استعمال القيمة التقنية والضمانات المهنية والمالية التي يتوفر عليها كل مرشح للصفقة المحلية.

(1) Florence MAEGELEN /Michel MOUGEOT : Les Marchés Publics : règles, stratégie, politique, Ed Economica – Paris 1993, p : 4.

(2) ذ محمد قسماوي: تدبير الصفقات العمومية في المغرب، المرجع السابق، ص 214.

فهذه المعايير هي التي تدفع الجماعة المحلية صاحبة المشروع إلى اللجوء إلى طلب العروض خاصة عندما يتطلب إنجاز الأشغال قدرة تقنية كبيرة أو تخصصاً دقيقاً<sup>(1)</sup> وبهذا تسمح مسطرة طلب العروض للإدارة المحلية بتفحص العروض المقدمة إليها من طرف المقاولين والموردين عكس ما كان العمل به بالنسبة لمسطرة المناقصة، حيث من الانتقادات الجوهرية التي وجهت لها والتي لا تخلو من سلبيات عميقة منها:

- إن المناقصة تتم في جلسة علنية، ويحسم في أمر الصفقة في نفس الجلسة، وبشكل آلي وأني بالاستناد إلى عنصر الثمن فقط، الأمر الذي لا يسمح للإدارة المحلية بدراسة وتفحص العروض مسبقاً.

- كما أن مسطرة المناقصة تتخللها بعض الثغرات، حيث في حالة تجاوز العروض الثمن الأقصى المحدد للمناقصة المحلية يطلب من المتنافسين تقديم عروض أخرى، وهذا الإجراء لا يخلو من بعض المشكلات منها عدم حضور جميع المتنافسين في نفس الجلسة عند فتح الأظرفة، وبالتالي تصبح هذه المسطرة مبعثاً على التعقيد والبطء، كما أنه في الحالة التي تنزل فيها العروض عن 30 % من قيمة الصفقة فإنه لا يمكن التعاقد مع المتنافس الذي تقدم بأقل ثمن.

فبناء على هذه السلبيات التي تعترى مسطرة المناقصة تم التخلي عنها في المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية 30 دجنبر 1998 وذلك لصالح مسطرة طلب العروض التي حلت محل مسطرة المناقصة، وأصبحت من أبرز طرق إبرام الصفقات العمومية تداولاً لكونها تمكن من ضمان الشفافية والمساواة بين المتنافسين لأن طلب العروض فيها يركز على الاقتصاد الأكثر إيجابية وتنافسية.

وللإلمام بهذه المسطرة سنتناولها من حيث أشكالها ومن حيث مبادئها، على أن نتطرق للمسطرة المتبعة بشأن طلب العروض المحلي.

---

(1) د. محمد النوحى: دور الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1998، ص 26.

## الفقرة الأولى: أشكال طلب العروض المحلية

نصت الفقرة الثانية من المادة 19 من القانون الجديد للصفقات العمومية على أنه "يكون طلب العروض مفتوحاً أو محدوداً، ويدعى مفتوحاً عندما يتمكن كل مرشح من الحصول على ملف الاستشارة ومن تقديم ترشيحه، ويدعى محدوداً عندما لا يسمح بتقديم العروض إلا للمرشحين الذين قرر صاحب المشروع استشارتهم، ويدعى طلب العروض بالانتقاء المسبق عندما لا يسمح بتقديم العروض إلا بعد استشارة لجنة القبول إلا المرشحين الذي يقدمون المؤهلات الكافية لاسيما من الناحية التقنية والمالية". وقبل تفصيل ذلك سنورد التعريف التالي لطلب العروض المحلي بأنه "طريقة لإبرام الصفقات العمومية المحلية، والتي تتميز بخاصية أساسية وهو أن قبول الصفقة يستند إلى عدة معايير<sup>(1)</sup>.

وقد عرفها الدكتور عبد الله حداد في أطروحته صفقات الأشغال العمومية: دراسة نظرية وتطبيقية على أنها "طريقة تستهدف التعاقد بأكبر قدر ممكن من المنافسة دون أن تكون الإدارة ملزمة باختيار متعاقد بعينه".

وعلى ضوء هذا التعريف يمكن القول إن لهذه الطريقة الخصائص الآتية:

- الأولى: فتح مجال المنافسة.

- الثانية: أنها تمنح للإدارة المحلية حرية أكبر في اختيار المتعاقد.

لذلك يمكن القول إن الإدارة المحلية تختار العرض الأنسب اعتماداً إلى معيار ثمن الخدمات المقترحة وتكاليف استعمالها وقيمتها الفنية والضمانات المهنية والمالية المقدمة من طرف كل مرشح بالإضافة إلى أجل التنفيذ<sup>(2)</sup>.

### أ- طلب العروض المحلي المفتوح

يدعى طلب العروض المحلي مفتوحاً عندما يتمكن كل مرشح من الحصول على ملف الاستشارة ومن تقديم ترشيحه (المادة 19 من القانون الجديد) وبناء على ذلك يتميز طلب

(1) Michel GUIBAL/Lucien RAPP: Contrat des collectivités locales, Editions juridiques LEFEBVRE PARIS 1989 - P 198.

(2) هذه المعايير اشار إليها Michel Guibal في المرجع السابق، ص 198.

العروض المحلي المفتوح بالدعوة إلى المنافسة العامة على نطاق واسع<sup>(1)</sup> حيث يكون نظريا غير محدود إذ يمكن لكل مرشح أن يقدم عرضا للمشاركة في هذه المنافسة<sup>(2)</sup>.

وحسب المادة 21 من قانون الصفقات الجديد فإن طلب العروض المفتوح يجب أن يكون موضوع إعلان يتضمن مجموعة من الشروط التي تنص عليها هذه المادة.

ويجب أن ينشر طلب العروض المفتوح المشار إليه في جريدتين على الأقل إحداهما باللغة العربية قبل التاريخ المحدد لاستلام العروض بواحد وعشرين يوما كاملة على الأكثر وخمسة عشر يوما على الأقل، ويسري هذا الأثر من اليوم الموالي لتاريخ نشر الإعلان في ثاني جريدة مدونة.

وتعد هذه المسطرة من المساطر المفتوحة التي تتضمن شفافية أكبر في تمرير الصفقات العمومية المحلية، وهي تتيح الفرصة لأغلب المقاولات من الانخراط في طلبات العروض المحلية من جهة ومن توسع مجال المنافسة من جهة أخرى، لكونها تمكن عددا كبيرا من المقاولات من الانخراط في هذه المنافسة، وبالتالي لا تخفى مدى مساهمة هذه المساطر في ضمان عقلنة وترشيد الإنفاق العام المحلي وكذا الشراءات العمومية المحلية، وكذا بانفتاح هذه المساطر على المقاولات الصغرى والمتوسطة وإشراكها في طلبات العروض المحلية الأمر الذي سيكون له أثر إيجابي وفعال على تنمية أنشطة هذه المقاولات التي تشكل قاعد هرم النسيج الاقتصادي ببلادنا ومن ثمة خلق تنمية محلية متوازنة ومستدامة.

إلا أنه من العوامل التي تساعد على خرق طلب لعروض المفتوح باعتباره من المساطر المفتوحة الاتفاقات والتواطؤات<sup>(3)</sup> التي يمكن أن تحصل بين المقاولات فيما بينها للفوز بالصفقة وبين الإدارة المحلية والمقولة المحظوظة، ففي الحالة الأولى تلجأ بعض المقاولات إلى الاتفاق فيما بينها بطريق غير شرعية على حساب الإدارة، ويعود ذلك إلى ارتكاز المساطر المفتوحة على تشكيلات معينة والاستعمال المتكرر والمتجاوز للإعلانات

(1) Florence MAEGELEN /Michel MOUGEOT : Les Marchés Publics : règles, stratégie, politique, Ed Economica – Paris 1993, p 18.

(2) ABAS Mohamed : La concurrence dans la réglementation marocaine des marchés de l'Etat-op. cit, P 32.

(3) ذ محمد قسماوي: تدبير الصفقات العمومية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 179.

وطلبات العروض التي غالبا ما تولد اتفاقيات غير مشروعة بين المقاولات، وهذه التواطؤات تتخذ شكل توزيع صفقات الإدارة الجماعية بين هذه المقاولات وذلك حسب نوعية الأشغال والمواد.

والنتيجة السلبية التي تترتب عن هذه الوضعية هو احتكار الصفقات المحلية من طرف لوبي المقاولات التي تشكل فيما بينها شبكة لوبي منظم لا يسمح باختراقه من طرف باقي المقاولات الأخرى.

ومن الإجراءات الإيجابية التي جاء بها مشروع تعديل قانون التنظيم الجماعي الذي سيرى النور لاحقا، أنه منع على كل عضو من أعضاء المجلس الجماعي من أن يربط مع الجماعة التي هو عضو فيها مصالح خاصة أو يبرم معها عقودا تهتم أملاك الجماعة أو صفقات أو عقود تتعلق بتدبير مرافق الجماعة المحلية<sup>(1)</sup> إذ يمكن اعتبار هذا الإصلاح تقنيا أكثر منه سياسيا لأهدافه ترمي إلى الحفاظ على الأموال الجماعية من سوء التدبير أو تبديدها أو تحويلها من طرف المستشارين الجماعيين الذين يستغلون سلطاتهم الوظيفية من أجل الاستحواذ على الصفقات المحلية، وهذا الأمر كان مضمون الخطاب الذي ألقاه صاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش<sup>(2)</sup>.

أما في الحالة الثانية فهناك التواطؤات التي تكون بين الإدارة المحلية والمقاول مما يؤدي إلى إفراغ مسطرة طلب العروض المحلي المفتوح من محتواه بسبب نقشي ظاهرة الرشوة والمحسوبية، وهذا ما أشار إليه "كاستون جيز" إذ لاحظ بأن "الإدارة إذا وجدت أن حريتها تقلصت فلأنها كانت في بعض الأحيان مرتشية"<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> جريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم 21 مارس 2001، عدد 6433 تحت عنوان "مشروع تعديل قانون التنظيم الجماعي" ص: 12.

<sup>(2)</sup> خطاب العرش الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس في يوليوز 2000 والمنشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم 31 يوليوز 2000 عدد 6199، ص 2 والتتمة بالصفحة 7.

<sup>(3)</sup> Gaston JEZZE : Revue de droit public 1910 Tome 27 – Paris 64.

أورده محمد قصماوي في رسالته: تدبير الصفقات العمومية بالمغرب، مرجع سابق، ص 182-183.

وتجدر الإشارة في هذا المضممار إلى أن المرسوم الجديد للصفقات العمومية في 30 دجنبر 1998 حدد فصله الرابع النسبة التي يمكن معها تعديل حجم الأشغال أو إضافة عقود ملحقة لها في حدود نسبة 10 % خلافا لما كان معمولا به في المرسوم السابق (14 أكتوبر 1976) المنسوخ الذي كان يحدد نسبة التعديل في حدود الثلث وفي بعض الأحيان النصف، وعليه فالإفراط في تعديل الصفقة أو إضافة ملحقات لها يخرج عن قاعدة المنافسة المفتوحة لأن هذه العملية تتم في طي الكتمان مما يفسح المجال لتبديد واختلاس الأموال العامة نتيجة تأمر المسؤولين الجماعيين مع المقاول.

ومن انعكاساتها الوخيمة أيضا أنها تعرض الصفقة لخلل في التوازن المالي وبالتالي سوء تدبير الصفقات المحلية على الرغم من المرسوم الجديد قد قلص من هذه النسبة إلى 10 في المائة<sup>(1)</sup> لأن هذه النسبة قد تبدو مهمة وتخلف أثرا بالغا كلما ارتفعت القيمة الإجمالية للصفقة المحلية، وتجاوز هذه الثغرة يلزم الإدارة المحلية أن تقوم منذ الوهلة الأولى بدراسة كافية ومستفيضة لحيثيات الصفقة فتعمل على تدقيق الكميات وتحديد طبيعة المواد ونوعية الأشغال، وبالتالي التضييق من مجال تدخلها في حجم الأشغال بعد إبرام الصفقة المحلية وذلك بالزيادة فيها، لأن الزيادة في حجم الأشغال أو التوريدات يعني الزيادة في حجم تكاليف الصفقة وهذا يتعارض مع حسن تدبير وترشيد الصفقات العمومية المحلية والإنفاق العام بصف عامة، وموازية مع ذلك يتم تغيير صفقات الدراسات التي تبرمها الجماعات المحلية مع مكتب الدراسات من أجل تحضير وتقييم الصفقة حيث أن الإدارة الجماعية لا تقوم بتهييء الصفقات بنفسها، بل لابد من أن تتعاقد مع مكتب الدراسات في إطار ما يسمى بصفقات الدراسات.

فعلى المستوى العملي لم تكن هذه الدراسات تخضع لسقف معين، حيث يمكن الزيادة فيها إلى حدود 50% الأمر الذي يطرح بعض الإشكالات حتى بالنسبة إلى مراقبة الصفقة المحلية فالمكتب المشار إليه سلفا يتتبع الأشغال ويقوم بمراقبة تقنية ومخبريه خاصة بأشغال

(1) حددت هذه النسبة في المادة 4 من المرسوم الحالي 30 دجنبر 1998 في 10 %.

البناء<sup>(1)</sup> وبالتالي تصبح معادلة الزيادة في الأشغال تواكبه زيادة في تكلفة الدراسات وتصبح الحالة أكثر كلفة عما يتوسع في هذه الدراسة بدراسة مجموعة من الأفكار والتقنيات وما يواكب ذلك من تدبير الوقت والجهد والمال، وقد يدفع الأمر الإدارة المحلية في بعض الأحيان إلى التعاقد مع مكتب آخر للدراسات مما يحدث تعقيدا في تسيير الصفقة المحلية.

ولأجل ضمان مبدأ المنافسة والمساواة للذين يتميز بهما طلب العروض المحلي المفتوح على الإدارة المحلية وسلطات الوصاية أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بضمان التطبيق السليم لهذين المبدئين والحرص على أن لا يطالهما أي تحريف أو تزيف.

هذا عن طلب العروض المحلي المفتوح فما يمكن قوله بالنسبة لطلب العروض المحدود؟

### ب- طلب العروض المحلي المحدود

يدعى طلب العروض المحلي محدودا<sup>(2)</sup> عندما لا يسمح بتقديم العرض إلا للمرشحين الذين قررت الجماعة المحلية صاحبة المشروع استشارتهم، غير أن هذه الاستشارة يجب أن توجه إلى ثلاثة مقاولين على الأقل الذين بوسعهم الاستجابة إلى الحاجيات المراد إنجازها على أحسن وجه، وقد نصت المادة 20 الفقرة الثانية من قانون الصفقات الجديد على أنه لا يمكن إبرام صفقات محلية بناء على طلب عروض محلي محدود إلا بالنسبة للإعمال التي يقل أو يساوي مبلغها 1 مليون درهم (1.000.000 درهم)<sup>(3)</sup> والتي لا يمكن تنفيذها إلا من طرف عدد محدود من المقاولين أو الموردين أو الخدمائين اعتبارا لطبيعتها أو لتعقدتها أو لأهمية المعدات التي يتعين استعمالها.

ويعتبر اللجوء إلى طلب العروض المحلي المحدود استثناء من طلب العروض المحلي المفتوح، حيث لا يمكن اللجوء إليه إلا إذا كانت الإدارة المحلية على علم بالمقاولات القادرة

(1) لقد هيأت الحكومة في مجلس وزاري مشروع مرسوم تحت عدد 2-01-437 يحدث بموجبه لأجل إبرام الصفقات لحساب الدولة نظام لتكليفه وتصنيف مخبرات البناء والأشغال العمومية.

(2) المادة 19 الفقرة الثانية من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998 المتعلق بالصفقات العمومية.

(3) المادة 20 الفقرة الثانية من المرسوم أعلاه.

على إنجاز الأعمال المطلوبة، أما إذا لم تكن لديها المعلومات الكافية حول قدرة وكفاءة هذه المقاولات فإنه يتعين على كل متنافس يريد إثبات كفاءة مؤهلاته أن يقدم ملفا تقنيا وعند الاقتضاء ملفا إضافيا.

وتتمتع الإدارة المحلية بحرية واسعة في اختيار المتعاقد معها بناء على طلب العروض المحلي المحدود— حيث تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار المقاول بناء على جودة الضمانات التي قدمها من أجل إنجاز الأعمال موضوع الصفقة المحلية إذ تبقى المقومات المالية والتقنية والمهنية<sup>(1)</sup> إحدى المعايير المرتكز عليها لتقييم العروض. فالاستعمال المعقلن لهذه المسطرة قد يساعد الإدارة المحلية على الترشيد العقلاني للمال والإنفاق العامين، كما أن من إيجابياتها على المستوى الاقتصادي تشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة<sup>(2)</sup> وذلك بالنظر إلى محدودية القيمة الإجمالية للصفقة التي لا تتجاوز 1 مليون درهم وهو ما يكون في متناول المقاولات الصغرى والمتوسطة.

وعموما فاللجوء إلى طلب العروض المحلي المحدود لا يسمح به إلا بالنسبة إلى للصفقات المحلية التي يكون فيها عد المتنافسين محدودا نظرا إلى التعقيد الذي تتميز به أحيانا بعض الصفقات المحلية أو نظرا لنوعية الأدوات المستعملة في تنفيذ الصفقة بالإضافة إلى عدم تجاوز المبلغ المذكور في المادة 20 من القانون الجديد للصفقات وهو 1 مليون درهم.

### ج- طلب العروض المحلي بالانتقاء المسبق<sup>(3)</sup>

يدعى طلب العروض المحلي بالانتقاء المسبق عندما لا يسمح بتقديم العروض إلا بعد استشارة لجنة القبول— إلا للمرشحين الذين يقدمون المؤهلات الكافية لاسيما من الناحية التقنية والمالية<sup>(4)</sup> ويمكن إبرام الصفقة بناء على طلب عروض محلي بالانتقاء المسبق عندما تتطلب

<sup>(1)</sup> Bernard GOSSELIN : « Les marchés publics » Librairie générale de droit et de jurisprudence – E.J.A-1998, P 85.

<sup>(2)</sup> ذ محمد قصماوي: تدبير الصفقات العمومية في المغرب، المرجع السابق، ص 188.

<sup>(3)</sup> تعد مسطرة طلب العروض بناء على الانتقاء المسبق من المساطر التي جاء بها التعديل الجديد لقانون الصفقات 30 دجنبر 1998.

<sup>(4)</sup> المادة 19 الفقرة 2 من مرسوم الصفقات 30 دجنبر 1998 السالف الذكر.

الأعمال موضوع الصفقة بحكم تعقدتها أ نظرا لطبيعتها الخاصة القيام بانتقاء مسبق للمرشحين في مرحلة أولى قبل دعوة المقبولين منهم لإيداع عروضهم<sup>(1)</sup> وينشر طلب العروض المحلي بالانتقاء المسبق وفق الشروط المقرر في المادة 21 السالفة الذكر بالنسبة إلى طلب العروض المفتوح وذلك قبل 15 يوما من الموعد المحدد لاجتماع لجنة القبول أو الانتقاء ويتضمن هذا الإعلان.

- موضوع طلب العروض المحلي بناء على الانتقاء المسبق مع بيان مكان التنفيذ.
- الجهة التي تجري طلب العروض المحلي بالانتقاء المسبق.
- مكتب الجماعة المحلية صاحبة المشروع لسحب ملف الانتقاء.
- مكتب الجماعة المحلية صاحبة المشروع الذي توجه إليه طلبات القبول.
- الساعة والمكان واليوم لانعقاد جلسة القبول.
- المستندات المقررة في ملف العروض المحلي بالانتقاء المسبق.
- المؤهلات المطلوبة والصنف الذي يرتب فيه المتنافس.
- ثمن ملف الانتقاء للعروض المحلية.
- تاريخ الاجتماع أو زيارة المواقع عندما تريد الجماعة المحلية صاحبة المشروع تنظيم هذا الاجتماع أو هذه الزيارة<sup>(2)</sup>.
- فمن إيجابيات هذه المساطر الجديدة التي جاء بها مرسوم 30 دجنبر 1998 المنظم للصفقات العمومية أنها تمكن الإدارة المحلية في حالات الصفقات العمومية ذات صبغة خاصة أو معقدة من اختيار مقدم ومسبق للمرشح.

كما أن الملاحظ على هذا الصنف الجديد من المساطر أنها لا تختلف في واقع الأمر عن مسطرة طلب العروض المحلي المحدود، حيث إن الخيط أو الحد الفاصل بين النوعين المذكورين من المساطر جد ضعيف وذلك بالنظر إلى تشابه موضوع كل من المسطرتين فالاختلاف يكمن في كون المشرع حدد الحد الأعلى لإبرام الصفقات بناء على طلب العروض محدود في 1 مليون درهم، في حين لم يشر إلى هذا التحديد في الصفقات المحلية

(1) المادة 45 من المرسوم السالف الذكر.

(2) المادة 46 من المرسوم الجديد 1998.

بناء على انتقاء مسبق، كما أن الصفقات ذات "طبيعة خاصة" فهو مصطلح تنقسه الدقة حيث يطرح التساؤل حول ما هي المعايير المعتمدة لتحديد ما إذا كانت هناك صفقات عمومية ذات طبيعة خاصة؟ الأمر الذي يفهم منه أن المشرع عمد إلى مسطرة طلب العرض المحلي بالانتقاء المسبق وذلك لإضفاء مرونة على مساطر الصفقات العمومية المحلية.

فهذا الإجراء لا يخلو من سلبيات إذ أن تمتيع الإدارة المحلية بصلاحيات تقديرية كبيرة في طلب العروض المحلي بناء على الانتقاء المسبق في إهدار وخرق مبدأ المساواة والمنافسة الشريفة وذلك من خلال قبول أو استبعاد بعض المقاولين بشكل تعسفي.

ومهما يكن الأمر فطلب العروض المحلي سواء كان محدودا أو مفتوحا أو بناء على انتقاء مسبق يجب ألا يحد عن احترام مبادئ المساواة والعلنية والمنافسة في انتقاء العروض المحلية.

### 1. مبادئ طلب العروض المحلي

لقد تم التنصيص على هذه المبادئ في الباب الثالث المتعلق بطرق إبرام الصفقات العمومية حيث تعتبر بمثابة شروط الصحة لمسطرة طلب العروض المحلي وهي المبادئ التي يجب ان تخضع لها كافة مساطر إبرام الصفقات العمومية نظرا لما تتضمنه من شفافية ووضوح وبالتالي تحفظ حقوق المرشحين عند تقدمهم للانخراط في الطلبات العمومية وتتمثل هذه المبادئ في المنافسة والعلنية.

#### - العلنية:

حسب مقتضيات المادة 20 الفقرة الثانية من مرسوم 30 دجنبر 1998، فإن الإعلان عن طلب العروض يتم في أجل 21 يوما كاملة على الأقل غير أنه استثناءا يمكن تقليص هذه المدة الى 15 يوما في حال الاستعجال، حيث يلزم المشرع الجماعات المحلية بتبرير هذا الانتقاص على عكس ما كان عليه الحال في مرسوم 14 أكتوبر 1976، إذ كان يحدد أجل الإعلان على طلب العروض في 15 يوما قبل التاريخ المحدد لتسلم العروض.

ويلاحظ أن المشرع رفع مدة إعلان أو إشهار العروض، وذلك غاية في تمكين كافة المقاولات من الإطلاع على طلبيات العروض المحلية.

وقد حدد المشرع في الفقرة السابقة هذا الأجل ابتداء من اليوم الموالي لتاريخ الإعلان في ثاني جريدة صدرت كما يمكن تبليغ العروض إلى علم المتنافسين المحتملين وعند الاقتضاء الهيئات المهنية بواسطة نشرات متخصصة، أو أي وسيلة أخرى للإشهار هذا ما يترك للإدارة المحلية السلطة التقديرية لاختبار الوسيلة الفعالة لإعلام المتنافسين<sup>(1)</sup>.

في حين حدد القانون الجديد الإعلان عن طلب العروض المحلي بناء على الانتقاء المسبق في 15 يوما كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد لاجتماع لجنة القبول أو لجنة المباراة.

#### - مبدأ المنافسة:

إن ما قلناه بخصوص مبدأ المنافسة كمبدأ من مبادئ المناقصة العمومية المحلية تنطبق على مسطرة طلب العروض سواء لجأت الإدارة إلى اختيار طلب العروض المفتوح أو المحدد أو بالانتقاء المحدد— حيث أن مجال المنافسة يبقى حاضرا ولو أنه يضيق في الحالة الأولى والثانية على التوالي – فالإدارة المحلية عند تقديم عروضها وتحديد المواصفات التقنية والمالية والمهنية فهي بذلك تفتح المجال أمام أكبر عدد من المقاولات والموردين لتقديم ترشيحاتهم من أجل المشاركة في طلب العروض.

إلا أن حرص الإدارة المحلية على فرض بعض الشروط أو اللجوء إلى المساطر الانتقائية يبقى من قبيل الإجراءات الوقائية. فهذه القيود تفرضها ضرورة حماية الصالح العام حيث يلزم على الإدارة لحماية هذا المبدأ أن تتجنب التعاقد مع المفلسين أو مقاولات لا توجد

---

<sup>(1)</sup> يلاحظ انه بفضل التطور التكنولوجي والمعلوماتي اصبح بإمكان الجماعات المحلية ان تاخذ موقعا على الانترنت يمكنها من نشر اعلانات صفقاتها وبرامجها التوقعية.

في وضعية قانونية سليمة إزاء الضرائب أو المقاولات غير المنخرطة في صندوق الضمان الاجتماعي أو المقاولات التي لا تتوفر على شهادة تصنيفها<sup>(1)</sup>.

ويتضح مبدأ منافسة وعلانية الصفقات المحلية من خلال الكيفية والمسطرة التي تبرم بها وهذا ما سنتناوله بتفصيل.

### **الفقرة الثانية: المسطرة المتبعة بشأن طلب العروض المحلي**

باعتبار أن هدف طريقة طلب العروض يبقى هو الوصول إلى العرض الأنسب من حيث الثمن والمواصفات التقنية والفنية وغيرها من الاعتبارات المذكورة سالفًا فإن المشرع وضع عدة إجراءات كوسيلة لضمان هذا الهدف وبهذا يتضمن طلب العروض المفتوح والمحدود وطلب العروض بناء على الانتقاء المسبق مجموعة من الإجراءات والمساطر سنعرض لها من خلال ما يلي:

#### **أ- مسطرة إبرام الصفقات بناء على طلب العروض المحلي المفتوح أو المحدود**

يتضمن طلب العروض المحلي المفتوح والمحدود مجموعة من القواعد تتجلى في الدعوة إلى المنافسة وذلك بنشر المشاريع المرتقبة عند بداية كل سنة مالية— وهذا الأجراء سيساعد المقاولات - كما أسلفنا الذكر - على التهيؤ ماديًا وتقنيًا وبشريا للانخراط في الطلبات العمومية، ومن جهة أخرى سيعزز إجراءات الشفافية فيما يخص الإعلان عن هذه البرامج المرتقبة، وهذا يعد من الإيجابيات التي جاء بها المرسوم الجديد للصفقات<sup>(2)</sup>.

- فتح الأظرفة في جلسة عمومية وهذا الإجراء سيضفي على تمرير الصفقة المحلية نوعًا من الشفافية والنزاهة وهو كذلك من المزايا التي جاء بها المرسوم الجديد<sup>(3)</sup>.

(1) حاليا اصبحت لدينا 115 مقالة مؤهلة ومصنفة تهم قطاع البناء، جريدة الرأي عدد 12 438 بتاريخ 1999/07/25 مقال تحت عنوان "حول تأهيل وتصنيف المقاولات".

(2) المادة 81 من مرسوم 30 دجنبر 1998.

(3) المادة 20 من المرسوم السابق، حيث ان الاستثناء الوحيد لفتح الأظرفة في جلسة غير عمومية تخضع له فقط صفقات إدارة الدفاع الوطني.

- فحص العروض من طرف لجنة العروض، وتجدر الإشارة إلى أن مرسوم 30 دجنبر 1998 أضاف إلى هذه اللجنة ممثلين عن لجان المشاريع والمالية.

- تعيين لجنة طلب العروض للمتعهد الذي على الجماعة المحلية صاحب المشروع أن تقبل عرضه، ويجب على اللجنة أن تكتب بيانا تفصيليا حول الضمانات وما قدمه ذلك المتعهد حتى تكمن من الفوز بالصفقة المحلية.

وفي الحالة التي تكون فيها الأعمال أقل أو تساوي 1 مليون رهم يتم إبرام الصفقات المحلية عن طريق طلب العروض المحدود<sup>(1)</sup>، وذلك لأن تنفيذها يتطلب عددا محدودا من المقاولين أو الموردين نظرا لطبيعتها أو لتعقدها أو لأهمية المعدات التي يتعين استعمالها، ويوجه طلب العروض المحدود إلى ثلاثة مرشحين على الأقل بوسعهم الاستجابة في أفضل الظروف لمتطلبات الصفقة المحلية.

ويمكن أن يتم طلب العروض المحدود بناء على تخفيض أو بعروض أثمان، بحيث يتم اختيار الثمن المناسب للصفقة المحلية كما ينبغي بالنسبة لطلبات العروض "بعروض أثمان" أن يبين الملف طبيعة وأهمية الأشغال أو الخدمات التي يتولى المتعهد بنفسه تحديد أتمنتها وحصر مبالغها.

#### \* محتوى ملف طلب العروض المحلي وكيفية تقديمه من طرف المتنافسين

يكون كل طلب عروض محلي موضوع ملف تعده الجماعة المحلية ويتضمن ما يلي<sup>(2)</sup>:

- نسخة من الإعلان عن طلب العروض المحلي أو الدورية حسب الحالة.
  - نسخة من دفتر الشروط الخاصة.
  - التصاميم والوثائق التقنية عن الاقتضاء.
  - نموذج عقد الالتزام والذي يلتزم بمقتضاه (حسب المادة 29 من المرسوم الجديد)
- المتنافس من إنجاز الإعلان موضوع الصفقة طبقا للشروط المقررة في دفتر التحملات مقابل

<sup>(1)</sup> الفقرة الثانية من المادة 20 السالف الذكر.

<sup>(2)</sup> المادة 23 من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998.

ثمن يقترحه، ويتم إعداد هذا العقد على أساس أو حسب مطبوع يحدد نموذجه بقرار للوزير الأول بعد استطلاع رأي لجنة الصفقات ويوقع هذا العقد بعد ملئه بصورة قانونية من طرف المتنافس أو المؤهل دون أن يكون نفس النائب ممثلاً لأكثر من متنافس في الوقت ذاته بالنسبة لنفس الصفقة، وعندما يكون العقد مقدماً من طرف متنافسين أو أكثر بواسطة الشراكة أو التضامن فيجب أن يحمل توقيع كل عضو من التجمع.

- نماذج جدول الأثمان والبيان التقديري المفصل بالنسبة للصفقات بثمن الوحدة أو تحليل المبلغ الإجمالي عند الاقتضاء بالنسبة للصفقات بثمن إجمالي.

- نموذج إطار التفصيل الفرعي للأثمان عند الاقتضاء.

- نموذج التصريح بالشرف الذي يبين الاسم الشخصي والعائلي للمتنافس وصفته ومحل سكناه وإذا كان يتصرف باسم الشركة الاسم التجاري للشركة ورأس مالها وعنوان المقر الاجتماعي والصفة التي يتصرف بها والسلطات التقديرية المخولة إليه، كما يبين التصريح رقم القيد التجاري ورقم الضريبة المهنية ورقم الانخراط في صندوق الضمان الاجتماعي بالنسبة للمتنافسين المقيمين بالمغرب ورقم الحساب الجاري البريدي والبنكي أو بالخزينة العامة.

كما يتعين أن يتضمن التصريح بالشرف التزام المتنافس بتغطية الأخطار الناجمة عن نشاطه المهني بوثيقة تأمين في جدول وطبقاً للشروط المحددة في دفتر التحملات ويجب أن يلتزم المتنافس إذا كان التعاقد من الباطن ألا يشمل هذا التعاقد مجموع الصفقة وقد يؤدي عدم صحة التصريح بالشرف إلى عقوبات ومتابعات جنائية<sup>(1)</sup>.

\* **نظام الاستشارة<sup>(2)</sup>**: تتضمن الاستشارة لائحة المستندات التي يجب أن يدلي بها المتنافسون ومقاييس تقييم المؤهلات التقنية والمالية لهم، وكذا المقاييس المعتمدة لتقييم عروض المتنافسين والمتعلقة بالأثمان والجودة والكلفة والضمانات ومدة التنفيذ وعند الاقتضاء العدد الأدنى أو الأقصى للحصص التي يمكن أن يتعهد بها المتنافس إذا كانت

(1) المادة 27 من المرسوم الجديد للصفقات 30 دجنبر 1998.

(2) المادة 22 من المرسوم الجديد للصفقات السالف الذكر.

الأعمال مقسمة إلى حصص منفصلة وذلك لأسباب اقتصادية أو مالية أو تقنية. كما يمكن أن تتضمن الشروط التي بموجبها قبول الاقتراحات بديلة بالنسبة للحل الأساسي المقرر في دفتر الشروط الخاصة، وتجدر الإشارة إلى أن تقديم اقتراحات بديلة لا يتطلب بالضرورة من المتعهد أن يقدم عرضاً بالنسبة للحل الأساسي المقرر في الأصل ما عدا إذا نص دفتر الشروط الخاصة على خلاف ذلك.

ويجب أن يحدد نظام الاستشارة كيفية فحص الحلول الأساسية والاقتراحات البديلة، وتوضع هذه العروض البديلة<sup>(1)</sup> في ظرف منفصل عن العرض الأساسي المقترح عند الاقتضاء إلى جانب العرض المالي، ويجب أن يستوفي الظرف الذي يحتوي على العروض البديلة لشروط التقديم وأن تتضمن بالإضافة إلى ذلك إشارة "اقتراح بديل".

كما يجب وضع ملفات طلب العروض المحلي رهن إشارة المرشحين بمجرد صدور أول إعلان لطلب العروض وإلى غاية التاريخ الأقصى لتسليم العروض مقابل تسديد ثمنها، وألا يعكس هذا الثمن المحدد من طرف الجماعة المحلية إلا تكلفة طبع الملف وتوزيعه على المتنافسين، كما يمكن بصفة استثنائية أن تدخل الجماعة صاحبة المشروع بعض التعديلات مع موافاة جميع المتنافسين الذين سحبوا الملفات بهذه التعديلات.

ويتم تقديم ملفات المتنافسين في ظرف مختوم يحمل عنوان المتنافس وموضوع الصفقة وتاريخ جلسة فتح الأظرفة مع التنبيه بأنه "لا يجب فتح الأظرف إلا من طرف رئيس لجنة طلب العروض خلال جلسة فتحها" ويحتوي هذا الظرف على غلافين، الأول يتضمن الملف الإداري والتقني وعند الاقتضاء الملف الإضافي، والغلاف الثاني يتضمن العرض المالي للمتعهد ويجب أن يكون مختوماً ويحمل بصفة بارزة على الظرف إشارة "العرض المالي" كما يجب أن يتضمن الظرف إذا نص على ذلك دفتر الشروط الخاصة غلافاً ثالثاً يحتوي على العرض التقني وينبغي كتابة إشارة "العرض التقني" على الظرف.

---

(1) المادة 31 من مرسوم 30 دجنبر 1998.

## \*ضرورة إعلام المتنافسين<sup>(1)</sup>:

لقد ركز مرسوم 482-98-2 المتعلق بالصفقات العمومية على ضرورة إعلام المتنافسين بالمشاريع المرتقبة في بداية السنة المالية، وذلك لإرساء نوع من الشفافية ومنح فرصة أكبر للمقاولين للاستعداد لهاته الصفقات مع تقديم إمكانيات ومؤهلات تسمح وتعطي لهم فرصا وحظوظا أوفر لنيل الصفقة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن كل توضيح أو معلومة تقدمها الجماعة المحلية إلى المتنافس بطلب من هذا الأخير يجب تبليغها في نفس اليوم وحسب نفس الشروط إلى المتنافسين الآخرين الذين سحبوا ملفات العروض وذلك برسالة مضمونة بإفادة بالاستلام أو بواسطة الاستنساخ البعدي مع إثبات التوصل، كما يوضع أيضا هذا التوضيح أو المعلومة رهن إشارة متنافس آخر وإذا تم عقد اجتماع أو تنظيم زيارة إلى الموقع فينبغي على الجماعة أن تحرر محضرا تبين فيه طلبات التوضيح والأجوبة التي أعطيت بشأنها خلال هذا الاجتماع أو الزيادة، وتبلغ هذا المحضر إلى جميع المتنافسين الذين سحبوا ملف طلب العروض.

ويشترط في المتنافسين<sup>(2)</sup> أن يثبتوا توفرهم على جميع المؤهلات القانونية والتقنية والمالية المطلوبة وأن يكونوا في وضعية جبائية قانونية كما ينبغي أن يكونوا منخرطين في صندوق الضمان الاجتماعي، ويدلوا بصفة منتظمة بتصاريحهم المتعلقة بالأجور لدى هذه المؤسسة.

كما يتعين على كل متنافس لإثبات كفاءته استنادا إلى الفصل 26 من المرسوم الحالي المنظم للصفقات، أن يقدم ملفا إداريا يضم تصريحا بالشرف والوثيقة أو الوثائق التي تثبت السلطات المخولة إلى الشخص الذي يتصرف باسم الشركة، وبشهادة مسجلة منذ أقل من سنة من طرف القابض في محل الضريبة تثبت بأن المتنافس يوجد في وضعية جبائية قانونية، وأخرى مسجلة منذ أقل من سنة من طرف الصندوق الضمان الاجتماعي تثبت بأن المتنافس

(1) المادة 24 من المرسوم الجديد السالف الذكر.

(2) المادة 25 من المرسوم الجديد السالف الذكر.

يوجد في وضعية قانونية اتجاه هذه المؤسسة، كما يضم هذا الملف وصل الضمان المؤقت أو شهادة الكفالة الشخصية التضامنية التي تقوم مقامه عند الاقتضاء، وبالنسبة للصفقات المبرمة في مجال الأشغال فإنها تتطلب القيد في السجل التجاري. أما بالنسبة للملف التقني فينبغي أن يضم مذكرة تبين الوسائل البشرية والتقنية التي يتوفر عليها المتنافس ومكان وتاريخ وطبيعة وأهمية والأعمال التي أنجزها، كما يُرفق بهذه المذكرة إذا نص على ذلك ملف طلب العروض الشهادات المسلمة من طرف رجال الفن، خاصة المعمارين الذين تم تحت إشرافهم إنجاز هذه الأعمال، وتحدد كل الشهادة على الخصوص طبيعة الأعمال ومبلغها وآجال وتواريخ إنجازها وتقييم الموقع واسمه وصفته، وعند الاقتضاء المعلومات والمستندات ذات الصبغة التقنية أو المستندات التكميلية المتعلقة بالمقولة التي تستوجب ملف طلب العروض المحلي.

وبالإضافة إلى ذلك هناك ملف إضافي يضم جميع المستندات التكميلية التي يستوجبها دفتر الشروط الخاصة اعتباراً لأهمية أو تعقد العمل موضوع الصفقة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يقبل للمشاركة في طلبات العروض المحلية الأشخاص الموجودون في حالة تصفية قضائية، ما عدا في حالة ترخيص تسلمه السلطة القضائية المختصة بالنسبة لمسطرة المناقصة.

#### د - الإجراءات المتعلقة بإيداع وسحب الأظرفة من طرف المتنافسين:

يمكن للمتنافسين أن يودعوا أظرفتهم<sup>(1)</sup> مقابل وصل من المكاتب المشرفة على الصفقات العمومية بالجماعة المحلية كما هو مبين في طلب العروض أو يرسل الظرف عن طريق البريد المضمون بإفادة الاستلام إلى المكتب المشار إليه أعلاه أو يسلم مباشرة إلى رئيس لجنة العروض عند بداية الجلسة وقبل فتح الأظرفة، وينتهي آجال استلام الأظرفة في التاريخ والساعة المحددين للإعلان عن طلب العروض لجلسة فحص العروض ولا تقبل الأظرفة المودعة أو التي تم التوصل بها بعد اليوم والساعة المحددين، وعند استلامها تسجل

(1) المادة 32 من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998.

الأظرفة من طرف المصلحة المشرفة على الصفقات بالجماعة حسب ترتيب وصولها في سجل خاص يوضع على الظرف رقم التسجيل وتاريخ وساعة وصوله.

ويمكن سحب كل ظرف تم إيداعه أو تم التوصل به<sup>(1)</sup> في اليوم والساعة المحددين لفتح الأظرفة، يكون سحب الظرف موضع طلب كتابي يوقع عليه المتنافس أو نائبه المؤهل بصفة قانونية وتسجل المصلحة المذكورة آنفا تاريخ وساعة السحب في السجل الخاص.

### \* فتح الأظرفة والغلافات التي تتضمن العروض المالية في جلسة عمومية

يتم فتح أظرفة المتنافسين في جلسة عمومية<sup>(2)</sup> بحيث يضع الرئيس فوق المكتب جميع الأظرفة التي تم التوصل بها وكذا محضر دراسة العينات عند الاقتضاء والذي تم تحديده حسب مقتضيات المادة 36 من المرسوم الحالي، ويدعوا المتنافسين الحاضرين الذين لم يودعوا أظرفتهم بعد أن يُسلموها على الفور، وحينئذ تحصر اللجنة نهائيا لائحة الأظرفة التي تم التوصل بها ويقوم الرئيس (رئيس اللجنة) بفتح الأظرفة والغلاف الذي يحمل إشارة "الملفين الإداري التقني" ليتأكد من وجود جميع المستندات المطلوبة بناء على المادة 26.

وبعد استيفاء هذا الإجراء ترفع الجلسة وينسحب المتنافسون والعموم من القاعة على أن تستأنف الجلسة العمومية ويتلو الرئيس لائحة المتعهدين<sup>(3)</sup> الممكن قبولهم دون الإفصاح عن سبب الإفصاحات، ويرجع الرئيس مقابل إبراء إلى المتنافسين الحاضرين الذين تم إقصاء ملفاتهم دون فتح الغلافات التي تتضمن العرض المالي والتقني، ويؤشر أعضاء اللجنة على عقود الالتزام وكذا على جدول الأثمان والبيان التقديري المفصل وعلى تحليل المبلغ الإجمالي عند الاقتضاء.

### \* جلسة فحص العينات وتقييم العروض المحلية في جلسة مغلقة

تجتمع لجنة طلب العروض المحلي قبل بداية جلسة فحص العروض بدعوة من رئيسها في جلسة مغلقة لفتح العينات الوثائق الوصفية والبيانات الموجزة والوثائق التقنية الأخرى إذا

(1) المادة 33 من المرسوم الجديد للصفقات.

(2) المادة 27 من المرسوم الجديد.

(3) المادة 39 من المرسوم الجديد.

استوجبها ملف العروض يمكن للجنة عند الاقتضاء قبل الإعلان عن موفقتها أن تكلف مقررا أو لجنة فرعية لتقييم الجودة التقنية للعينات المقترحة<sup>(1)</sup>.

وتحصر اللجنة لائحة المتنافسين الذين تستجيب اقتراحاتهم للمواصفات المطلوبة وكذا المتنافسين الذين يتعين إقصاؤهم إما لكونهم موضع إحصاء مؤقت طبقا لأحكام المادتين 27 و79 من مرسوم 30 دجنبر 1998 أو أنهم لم يحترموا المقتضيات المتعلقة بتقديم ملفاتهم أو لعدم استيفاء جميع المستندات المطلوبة في الملفين الإداري والتقني، وإضافة إلى ذلك يمكن إدراج المتنافسين الذين ليست لهم أهلية التعهد<sup>(2)</sup> أو مؤهلاتهم المالية والتقنية غير كافية بمراعاة المقاييس الواردة في نظام الاستشارة، أما في ما يخص تقديم العروض فتجدر الإشارة إلى وجود لجنة فرعية لتحليل العروض المقترحة وهذا ما تشير إليه المادة 40 من المرسوم الحالي.

#### \* لجنة العروض المحلية<sup>(3)</sup>

عرفت هاته اللجنة بعض التعديلات المغايرة لما ألفناه في مرسوم 4 أكتوبر 1976 ومن إيجابيات وأهداف هذا التعديل جعل الصفقة المحلية تتم في إطار سليم تسوده الشفافية التامة. وتتألف لجنة العروض من ممثل للجماعة المحلية رئيسا وممثلين آخرين من نفس الجماعة ينتمي أحدهما على الأقل إلى المصلحة المشرفة على الصفقات العمومية وكذا ممثل لوزارة المالية وممثل عن مراقبة الالتزام بالنفقات كما يمكن أن تضم اللجنة خبيرا أو تقنيا تعتبر مشاركته فعالة.

فبالنسبة للجماعات المحلية نجد حضور القابض المحلي (كممثل لوزير المالية).

يمكن أن تعقد اللجنة جلساتها بصورة صحيحة إذا حضر على الأقل أربعة من أعضائها خلافا لمرسوم 14 أكتوبر 1976 حيث كان يجب على الجميع الحضور، أما حاليا فيكفي

(1) المادة 36 من المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية.

(2) المادة 38 من المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية.

(3) المادة 35 من المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية.

حضور النصاب القانوني وهذا يعبر أيضا عن المرونة التي يتميز بها المرسوم الحالي للصفقات العمومية.

إلا أنه بالنسبة للصفقات التي يعادل أو يفوق مبلغها المقدر بمائتي ألف درهم (200.000 درهم) فإن حضور ممثل وزارة المالية يكون إجباريا<sup>(1)</sup> ففي حالة تغيبه يجب تبليغ هذا الغياب إلى الوزير المكلف بالمالية من طرف السلطة المختصة.

وبناء عليه يمكن القول استنادا إلى تشكيلة لجنة العروض أنه يمكن لأي عضو فيها أن يتدخل عندما يلاحظ مخالفة لمسطرة طلب العروض المحلي حسب ما تشير إليه المادة 35 من المرسوم السابق حيث يمكن أن يعلنها لرئيس لجنة انتقاء العروض الذي يمكنه والحالة هذه إما توقيف مسطرة الانتقاء وإما تحرير محضر يشير فيه إلى اعتراضات وتدخلات كل عضو يرفقها بالإجابة التي قدمها باعتباره رئيس لجنة طلب العروض، ويحال ملف الصفقة برمته مقرونا بهذه التدخلات إلى سلطة الوصاية وإلى المراقب المالي، وبهذا يمكن لسلطة الوصاية باعتبارها السلطة المختصة بالمصادقة على صفقات الجماعات المحلية إما أخذ ملاحظات العضو بعين الاعتبار وإما المصادقة على الصفقة عند تجاوزها لهذه الملاحظات.

كما تجدر الإشارة هنا أنه لم يعد التصويت هو المعيار الذي تختار عن طريقه العروض المحلية كما هو الشأن في المرسوم السابق 14 أكتوبر 1976 بل حل محله التوافق والاتفاق بين أعضاء اللجنة وهذا أيضا يعد من الإيجابيات التي جاء بها القانون الجديد للصفقات العمومية رقم 2.98.482، الشيء الذي يضيف نوعا من المرونة والليونة على طلب العروض المحلي، حيث الملاحظ أن التصويت الذي كان معمولا به خلال المرسوم السابق المنظم للصفقات لم تكن له مصداقية كبيرة بالنظر إلى طبيعة تركيبة لجنة الانتقاء، فالأمر بالصرف الذي هو رئيس المجلس الجماعي يعين موظفين تابعين للسلم الإداري، ويبقى ممثل وزارة المالية الأجنبي الوحيد عن الإدارة المحلية صاحبة الصفقة (القابض المحلي) وممثل

<sup>(1)</sup> فإن هذا الاجراء يطبق على صفقات الدولة والمؤسسات العمومية كما يطبق أيضا على صفقات الجماعات المحلية، وذلك ضمانا وحفاظا على ترشيد المال لعام.

عن وزارة السكنى في حالة صفقات أشغال عامة وممثل من وزارة التجارة في حالة صفقات التوريدات اللذين يبقى دورهما استشاريا فقط.

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة 35 من المرسوم رقم 2.88.482 أنه إذا لاحظ أحد أعضاء اللجنة خلال الجلسات المغلقة للجنة عدم احترام إحدى المقتضيات أو القواعد المتعلقة بمسطرة طلب العروض المحلي يمكن للرئيس بعد التأكد من صحة هذه الملاحظة أن يضع حدا لهذه المسطرة.

### ب- النتائج النهائية لطلب العروض المحلي المفتوح والمحدود

تنص المادة 42 من مرسوم 2-98-482 على أنه يلصق إعلان نتائج فحص العروض بمقرات الجماعة المحلية صاحبة المشروع في الأربعاء والعشرين ساعة الموالية لانتهاؤ أشغال اللجنة لمدة 15 يوما، وتتضمن النتائج البيانات التالية:

صاحب المشروع (الجماعة المحلية) وموضوع الصفقة وتاريخ جلسة فتح الأظرفة.

تاريخ الانتهاء أشغال اللجنة واسم المتعهد المقبول وتاريخ إصاق إعلان النتائج وخاتم الجماعة المحلية.

كما يجب على الجماعات المحلية إخبار المتعهد المقبول وكذا المقصيين برسالة مضمونة ترفق الملف المودع دون أن تفتح الغلافان ومستندات الملفين الإداري والتقني.

### \* إلغاء طلب العروض المحلي<sup>(1)</sup>

مبدئيا لا يجوز للسلطة المختصة سواء كانت سلطة الوصاية أو السلطة المكلفة بالمصادقة على الصفقة المحلية أن تغير الاختيار الذي أقرته اللجنة طبقا للمواد السالفة الذكر إلا أنه يمكنها أن تعتمد نتيجة طلب العروض المحلي وقد تأمر عند الاقتضاء بإعادة إجراء المسطرة بأكملها، وذلك إذا تبين أن اللجنة لم تحترم بعض الإجراءات الشكلية رغم كونها لم تكن مثار خلاف من طرف اللجنة وذلك في إطار الاحترام الدقيق لقواعد إبرام الصفقات المحلية.

(1) المادة 43 من المرسوم الجديد لـ 30 دجنبر 1998.

## \* تبرير إقصاء العروض المحلية \*

نصت المادة 44 من القانون الجديد للصفقات العمومية أنه بإمكان أي منافس يرغب في الاطلاع على أسباب إقصاء عرضه أن يتقدم بطلب بواسطة رسالة مضمونة يوجهها إلى الجماعة صاحبة المشروع في أجل تسعة أيام كاملة ابتداء من تاريخ استلام الرسالة المضمونة ويتعين على صاحب المشروع في أجل خمسة عشر يوماً كاملة ابتداء من تاريخ استلام الطلب أن يبلغ المتعهد المعني أسباب إقصاء عرضه.

فهذا الإجراء الذي جاء به المرسوم الجديد المنظم للصفقات المحلية يعمل على خلق تواصل حقيقي وشفاف بين الإدارة المحلية والمرشح، وذلك بتعليل إقصاء عرضه من نيل الصفة وهنا تكون الإدارة المحلية ملزمة بأن تتمسك بالموضوعية في الرد على المرشحين عند تبرير وتعليل أسباب إقصاء العروض.

فهذه الخطوة الإيجابية التي جاء بها المرسوم الجديد للصفقات العمومية تثير إشكالية بالنسبة للإدارة المحلية التي ينبغي أن تتوفر على الأطر ذات الكفاءة العالية حتى تكون تبريراتها مقنعة تفادياً للدخول في متاهات ومتابعات قانونية أمام القضاء.

فإذا كانت هذه الإجراءات تطبق على طلب العروض المحلي المفتوح والمحدود، فما هو الشأن بالنسبة إلى طلب العروض المحلي بناء على الانتقاء المسبق؟

### ج- مسطرة طلب العروض المحلي بناء على الانتقاء المسبق<sup>(1)</sup>

يتضمن ملف الانتقاء المسبق<sup>(2)</sup> نسخة من الإعلان عن الانتقاء المسبق ومذكرة تقديم موضوع الصفة ونموذج طلب القبول ونموذج التصريح بالشرف ثم نظام الانتقاء المسبق.

ويتم وضع الملفات رهن إشارة المرشحين بمجرد صدور أول إعلان لطلب العروض بالانتقاء المسبق، كما تسلم ملفات الانتقاء المسبق للمتنافسين مقابل تسديد ثمنها، ويمكن بصفة استثنائية للجماعة المحلية باعتبارها صاحبة المشروع أن تدخل تعديلات دون تغيير موضوع

(1) المادة 45 من المرسوم الجديد السالف الذكر.

(2) المادة 48 من المرسوم الجديد السالف الذكر.

الصفة وينبغي عليها موافاة جميع المرشحين الذين سحبوا الملف المذكور بهذه التعديلات، أما بالنسبة إلى الشروط المطلوبة من المترشحين للمشاركة في طلب العروض بناء على الانتقاء المسبق فهي نفس الشروط المقررة بالنسبة لطلب العروض المحلي سواء المفتوح أو المحدود.

### \* إيداع وسحب طلب القبول في جلسة عمومية<sup>(1)</sup>

يوضع طلب القبول مصحوبا بالملفين الإداري والتقني والملف الإضافي إذا كان هذا الأخير مطلوباً في ظرف يودع أو يسلم حسب الشروط المقررة في المادة 32 ويجب أن يحمل الظرف البيانات التالية:

اسم وعنوان المرشح، موضوع طلب العروض بالانتقاء المسبق، تاريخ وساعة جلسة القبول، والتأكد من عدم فتح الأظرفة إلا من طرف رئيس اللجنة خلال جلسة القبول التي يتم فيها فتح الأظرفة والتأكد أيضاً من المستندات المقدمة والمنصوص عليها في المادة 26، وبعد استيفاء هذا الإجراء في جلسة عمومية تتابع اللجنة أشغالها في جلسة مغلقة ويمكنها كذلك قبل تحديد موقفها تكليف لجنة فرعية لفحص هذه الترشيحات.

وتقصي لجنة القبول المرشحين الذين لم يستوفوا الإجراءات المطلوبة والذين يتبين أن مؤهلاتهم المالية والتقنية غير كافية بالنظر إلى المقاييس الواردة في نظام الانتقاء المسبق<sup>(2)</sup>.

وقبل إيداع رأيها يمكن للجنة أن تستدعي المرشحين كتابة للحصول منهم على جميع الإيضاحات حول مؤهلاتهم من الناحية المالية والتقنية، ويجب أن تقتصر هذه الإيضاحات التي يجب الإدلاء بها كتابة على الوثائق التي تحتوي عليها الأظرفة، وتحصر اللجنة لائحة المرشحين المقبولين.

<sup>(1)</sup> المادة 50 من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998.

<sup>(2)</sup> المادة 47 من مرسوم 1998.

### \* فتح الأظرفة وتقييم عروض المتنافسين في جلسة عمومية<sup>(1)</sup>

يتم فتح أظرفة المتنافسين في جلسة عمومية كما هم الشأن بالنسبة إلى طلب العروض المحلي المفتوح أو المحدود، ويبلغ الرئيس إلى أعضاء اللجنة الثمن التقديري الذي وضعتة الجماعة المحلية صاحبة المشروع، كما يفتح الرئيس بعد ذلك غلافات المتعهدين المقبولين التي تحمل إشارة "عرض مالي" ويتلو فحوى عقود الالتزام ويفتح عند الاقتضاء الملفات التي تحمل إشارة "عرض تقني" كما يؤشر أعضاء اللجنة على عقود الالتزام وكذا جدول الأثمان والبيان التعديلي المفصل وعلى تحليل الثمن الإجمالي عند الاقتضاء وبعد استيفاء هذا الإجراء تنتهي الجلسة العمومية وينسحب المتنافسون والعموم من القاعة.

ويتم تقييم عروض المتنافسين بالانتقاء<sup>(2)</sup> المسبق طبقا لما هو مقرر في المقتضيات المتعلقة بطلب العروض المبينة في المواد 40-41-42-44 من مرسوم 30 دجنبر 1998 المنظم للصفقات العمومية.

### الفقرة الثالثة: النتائج النهائية للقبول في العروض المحلية بناء على الانتقاء المسبق<sup>(3)</sup>

تخبر الجماعة المحلية باعتبارها صاحبة المشروع غير المقبولين برفض طلبات قبولهم وذلك برسالة مضمونة مع إفادة بالاستلام، ويجب أن تبعث إليهم هذه الرسالة في أجل لا ينبغي أن يتعدى خمسة عشر 15 يوما ابتداء من تاريخ انتهاء أشغال لجنة القبول وتشفع الرسالة بالمستندات التي قدمها هؤلاء المرشحون.

وفي نفس أجل خمسة عشر يوما أو ثلاثين يوما على الأكثر قبل التاريخ المقرر لجلسة تقييم العروض المحلية تشعر الجماعة المحلية صاحبة المشروع أيضا المرشحين الذين تم انتقاؤهم بواسطة رسالة مضمونة مع إفادة بالاستلام، وتتضمن هذه الرسالة التي يجب أن تبين مكان استلام العروض وكذا تاريخ أو مكان اجتماع اللجنة دعوة المرشحين الذين تم

(1) المادة 58 من مرسوم 1998.

(2) المادة 59 من مرسوم 1998.

(3) المادة 54 من مرسوم 1998.

انتقائهم لسحب ملف طلب العروض، ولإيداع عروضهم مشفوعة عند الاقتضاء بالضمان المؤقت كما تبين أيضا ثمن اقتناء ملف طلب العروض المحلي.

ومهما يكن من الأمر فإن مسطرة طلب العروض المحلي بمختلف أشكالها وأنواعها، اعتبرت بعد الإصلاح الجديد لقانون الصفقات العمومية 30 دجنبر 1998، والذي تسري مقتضياته على صفقات الجماعات المحلية المسطرة الرئيسية لإبرام الصفقات المحلية، حيث جاءت تجاوزا لصلاية مسطرة المناقصة وعدم مرونتها في تمرير هذه الصفقات وكذا عدم فاعليتها في اختيار المتعهدين بتركيزها على معيار الثمن كمعيار وحيد لتمرير الصفقة المحلية، إضافة إلى أن الإدارة عموما والمحلية على وجه التحديد لا تستعمل إلا قليلا هذه المسطرة مما فتح المجال أمام مسطرة طلب العروض لتتبوأ هذه المرتبة، وذلك لإيجابياتها المتعددة المتمثلة في كونها تسمح بخلق منافسة حقيقية بين المرشحين وتعتمد معايير توسع من حرية اختيار الإدارة المحلية، باعتبارها صاحبة المشروع للمقاول الذي تراه مؤهلا لتنفيذ الصفقة<sup>(1)</sup>، وتمنح بالمقابل للجنة العروض الفرصة الكافية والحرية في تقدير عروض المتنافسين.

لهذه تبقى هذه المسطرة ذات أهمية بالغة خصوصا بالنسبة للمقاولات التي لا تطبق المواصفات التقنية بشكل إجباري، والتي يمكنها أن ترحح وتغلب مؤهلاتها الابتكارية<sup>(2)</sup>، فالزامية النتائج في هذا النظام تجعل بإمكان الجماعة المحلية الاستفادة من أساليب جديدة قد لا تعرفها مسبقا.

وتتوفر هذه المسطرة على إيجابيات لا يجعلها خالية من بعض السلبيات الشيء الذي يمكن تداركه باللجوء إلى المساطر الأخرى.

(1) Michel GUIBAL/Lucien RAPP : contrat des collectivités locales, op.cit - P 199.

(2) Bernard GOSSELIN : « Les marchés publics » Librairie générale de droit et de jurisprudence – E.J.A-1998, P 88.

## المطلب الثاني: مسطرة إبرام الصفقة المحلية بناء على مباراة

يمكن للجماعات المحلية إبرام صفقة بناء على مباراة<sup>(1)</sup>، وذلك عندما تبرر أسباب ذات طابع تقني أو جمالي أو مالي القيام بأبحاث خاصة، وتمكن المباراة من إجراء تنافس بين المرشحين حول أعمال يتم تقييمها بعد استشارة لجنة المباراة، والتي سوف تشكل الأعمال التي سيتم طلبها برسم الصفقة<sup>(2)</sup>.

وتعد بناء على ذلك طريقة المباراة التي صنفها المرسوم الجديد في المرتبة الثانية بعد طلب العروض من المساطر المفتوحة، حيث تسمح بخلق مجال واسع للمنافسة بين المرشحين لنيل الصفقة، هذه المنافسة تعتبر في طريقة المباراة كما في مختلف الطرق الأخرى حجر الزاوية وفي القوانين المنظمة للصفقات العمومية أسلوباً أساسياً للحكم على مدى قانونية تمرير الصفقة المحلية<sup>(3)</sup> فطريقة المباراة كأحد أشكال تمرير الصفقات المحلية تعتبر طريقة متطورة وناجعة، ذلك أنها تسمح للمقولة أو المورد بمضاعفة مجهوداته وتأهيل قدراته الذاتية باختيار أحسن الأدوات والتقنيات للاستجابة لمعايير الثمن والجودة واحترام الآجال<sup>(4)</sup>.

ولقد اعتبر مرسوم 30 دجنبر 1998 على غرار مرسوم 14 أكتوبر 1976 الصفقة بناء على مباراة طريقة مستقلة وقائمة بذاتها في إبرام الصفقات المحلية، وهذا ما نلاحظه من خلال تخصيص فصل من قانون الصفقات العمومية الجديد لهذه المسطرة<sup>(5)</sup>.

(1) المادة 60 من مرسوم 30 دجنبر 1998.

(2) محمد باهي: دليل الصفقات العمومية - مطبعة النجاح الجديدة البيضاء 2000، ص 34.

(3) Bernard GOSSELIN - Op.Cit P 20.

(4) Jean LE PELTIER : Initiation aux marchés publics de la réglementation à la pratique - Eyrolles, Paris 1988, P 57.

(5) الفصل الثاني من الباب الثالث المتعلق بطرق ومساطر إبرام الصفقات (القانون الجديد للصفقات 1998).

## الفرع الأول: المصادقة على صفقات الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>

تعتبر المصادقة على الصفقات المحلية المرحلة الأخيرة من مراحل إبرام عقد الصفقة، فهي تعبير عن شهادة ميلاد عقد الصفقة بكيفية صحيحة ورسمية ويصبح العقد منتجا لآثاره القانونية بالنسبة للطرفين المتعاقدين<sup>(2)</sup> حيث تترتب عنه حقوق والتزامات بالنسبة للمقاول أو المورد كما تترتب عنه امتيازات وواجبات بالنسبة للإدارة المحلية صاحبة المشروع، وعليه فالمصادقة على الصفقات المحلية تعد بمثابة رابطة قانونية لا تتم إلا بعد قرار المصادقة على الصفقات المحلية من طرف الجهة التي تملك سلطة إبرام العقد<sup>(3)</sup> وسنتناول مسطرة المصادقة على الصفقة المحلية من خلال تحديد الجهة المسند إليها مسؤولية المصادقة على الصفقات المحلية في نقطة أولى على أن سنتعرض لآجال المصادقة عليها في نقطة ثانية.

### الفقرة الأولى: الجهة المكلفة بالمصادقة على الصفقات المحلية

إذا كانت الفقرة الأولى من المادة 73 من مرسوم 1998 تنص مبدئياً على أنه لا تعتبر صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات التي تتجزأ الجماعات المحلية صحيحة ونهائية إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة، فما هي إذن السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقات المحلية؟

فالمصادقة على الصفقة المحلية معناه القبول النهائي للمرشح الذي فاز بالصفقة والذي تم اختيار عرضه من قبل لجنة العروض المحلية، لأن الإدارة المحلية تكون غير ملزمة قانوناً دائماً بالقبول الأوتوماتيكي للمرشح الأول الذي وقع عليه اختيار اللجنة، بل يبقى لها هامشاً من الحرية في إطار ممارستها لسلطتها التقديرية بتزكية قرار اللجنة أو رفضه لأن

<sup>(1)</sup> تنص المادة 73 من مرسوم 30 دجنبر 1998 على أنه: "لا تعتبر صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات صحيحة ونهائية إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة، ويجب أن تتم المصادقة على الصفقات قبل أي شروع في تنفيذ الأعمال موضوع هذه الصفقات باستثناء الحالة المقررة في الفقرة (ج) من المادة 70".

<sup>(2)</sup> تنظم المصادقة على الصفقات المحلية وفق الفصول التالية:

- الفصل 31 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.
- الفصل 64 من ظهير التنظيم الاقليمي 12 شتنبر 1963.
- الفصل 41 من قانون التنظيم الجهوي 27 مارس 1997.

<sup>(3)</sup> د. سليمان الطماوي: الاسس العامة للعقود الإدارية - المرجع السابق، ص 293.

المقاول الذي اختير عرضه من قبل اللجنة يصبح في وضعية متعهد وليس متعاقد. ومصادقة الإدارة على الصفقات العمومية يتم بواسطة قرار يصدره رئيس الجماعة المحلية صاحبة المشروع حيث يعتبر قرار المصادقة من المهام الإدارية لرئيس المجلس الجماعي أو من ينوب عنه بموجب تفويض<sup>(1)</sup>.

وتجدر الإشارة هنا إلى دور سلطات الوصاية في المصادقة على صفقات الجماعات المحلية حيث لا يمكن اعتبار عقد الصفقة المحلية شرعياً إذا لم تتم المصادقة عليه من طرف السلطات الوصية، حيث يوجه رئيس الجماعة في ظرف خمسة عشر يوماً إلى السلطة المحلية نسخة من جميع القرارات التي اتخذها المجلس، لاسيما تلك المتعلقة بالمشاريع التي لا تقبل التنفيذ إلا إذا صادقت عليها السلطة الإدارية العليا<sup>(2)</sup>.

والتصديق هو العمل القانوني الصادر عن سلطة الوصاية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار عن الهيئات اللامركزية لا يخالف القوانين والأنظمة والأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية<sup>(3)</sup> ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، ولما كان التصديق وسيلة لا تُقرر إلا بنص فإنه يتعين من ناحية ألا تمارس سلطة الوصاية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع، ومن ناحية أخرى ألا يتوسع في تفسير النص المقرر للوصاية<sup>(4)</sup> وبهذا لا تكون قرارات المجلس الجماعي ومنها قرار إبرام الصفقات نافذة إلا إذا صادق عليها وزير الداخلية أو السلطة التي يفوض إليها في ذلك<sup>(5)</sup> وقرار المصادقة على الصفقات يدخل في إطار الوصاية المالية الممارسة على الجماعات المحلية.

---

(1) إدريس القاسمي/خالد المير: الجماعة المحلية - سلسلة التكوين الإداري، عدد 10، السنة 1998، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، ص 78.

(2) الفقرة 9 من الفصل 31 والفصل 13 من الميثاق الجماعي 30 شتنبر 1976.

(3) الفصل 49 من التنظيم المالي للجماعات المحلية 30 شتنبر 1976.

(4) محمد باهي: المصطلحات الإدارية - المتعلقة بالتنظيم الجماعي، دليل المصطلحات الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، السنة 1998، ص 12.

(5) وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل من 31 إلى 36 من ظهير التنظيم الجماعي رقم 583-76-1 بمثابة قانون 30 شتنبر 1976.

وإذا ما تمت المصادقة على الصفقات المحلية من قبل السلطات الوصية (وزير الداخلية) فإن عقد الصفقة يصبح المصدر الرئيسي للالتزامات التعاقدية<sup>(1)</sup> بين الأطراف.

فإذا كان البدء في تنفيذ الصفقة المحلية لا يتم من حيث المبدأ إلا بعد المصادقة عليها من قبل السلطات المختصة، فإن الفقرة الثالثة من المادة 73 من مرسوم 1998 تنص على أنه في حالات استثنائية يمكن الشروع في تنفيذ الأعمال موضوع الصفقة في الحالات المقررة في فقرة (ج) من المادة 70 التي جاء فيها أنه: "أما بصفة استثنائية بناء على طلبية من المقاولين أو الموردين أو الخدمتين والذين يلتزمون بالخضوع لمراقبة صاحبة المشروع في الحالة الواردة من الفقرة 9 من المادة 69".

وتمثل هذه الحالة في الأعمال المستعجلة بالنسبة للجماعات المحلية كالصفقات المتعلقة بسلامة السير الطرقي وأمن السكان أو السلامة الجوية أو البحرية والتي يجب الشروع في تنفيذها قبل أن يتسنى تحديد جميع شروط الصفقة<sup>(2)</sup>.

ويترتب عن مخالفة قواعد الاختصاص في مجال المصادقة على الصفقات المحلية عدم مشروعية الصفقة، كأن توقع قرار المصادقة على الصفقة سلطة إدارية غير مختصة فيجعل القرار باطلاً، وينطبق نفس الأمر على تفويض التوقيع إذا ما تجاوز المفوض إليه حدود التفويض باعتبار أن قواعد الاختصاص تبقى من النظام العام.

---

(1) ذ محمد الشرقاوي: الطبيعة القانونية للالتزامات التعاقدية وطبيعة المصادقة عليها المتعلقة بالعمليات العقارية التي تقوم بها الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 14-15 السنة يناير يونيو 1996، ص 122.

(2) يجدر التذكير أن الفقرة 9 من المادة 69 جاءت عامة ولا تتلاءم مع طبيعة اختصاصات الجماعات المحلية اللهم ما يتعلق بسلامة السير الطرقي، حيث يمكن للجماعات المحلية أن تقوم فقط بتجهيز وبناء الطرق والممرات الجماعية، ذلك أن الطرق الوطنية تبقى من اختصاص وزارة التجهيز، كما أن الجماعات المحلية لا يمكن أن تقوم مباشرة بالأعمال التي تهم الدفاع الوطني، بل إن هذا الاختصاص يبقى خالصا لإدارة الدفاع الوطني (نظرا للسرية والتكتم الذي يطبع هذا النوع من الصفقات، وكذلك لأن مرفق الدفاع فهو مرفق وطني وليس محلي).

## الفقرة الثانية: آجال المصادقة على الصفقات المحلية

يبلغ قرار المصادقة على الصفقات المحلية إلى نائلها خلال أجل أقصاه 90 يوما يحسب ابتداء من التاريخ المحدد لفتح الأظرفة أو تاريخ التوقيع على الصفقة من طرف نائلها إذا كانت هذه الصفقة تفاوضية<sup>(1)</sup>.

وقد حدد المشرع أجل المصادقة من طرف وزير الداخلية على مقررات المجلس الجماعي في ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمرسوم لنفس المدة ومرة واحدة، والذي يمكن تقليصه أيضا إلى النصف في حالة وجود تفويض إلى العامل.

كما اعتبر المشرع عدم صدور مقرر في الأجلين المحددين بمثابة مصادقة<sup>(2)</sup> على الصفقة لأن السكوت هو بمثابة الموافقة الضمنية على قرار المصادقة، حيث يمكن أن تكون الممارسة من طرف سلطة الوصاية صريحة أو ضمنية<sup>(3)</sup>.

ومن آثار عدم المصادقة على الصفقات المحلية خلال الأجل المحدد<sup>(4)</sup> يحرر نائل الصفقة من التزاماته اتجاه الجماعة المحلية وبالتالي يمنح له طلب رفع اليد عن الضمان المؤقت، إلا أنه يمكن للجماعة المحلية بناء على الفقرة الثالثة من المادة 74 المتعلقة بالمصادقة على الصفقات العمومية أن تقترح على نائل الصفقة بواسطة رسالة مضمونة خلال أجل 10 أيام قبل انصرام أجل 90 يوما<sup>(5)</sup> الإبقاء على عرضه لمدة إضافية معينة، كما يتوفر نائل الصفقة بالمقابل على أجل 10 أيام انطلاقا من تاريخ استلام الرسالة للإدلاء بجوابه، وفي حالة رفضه يمنح له رفع اليد عن الضمان المؤقت.

(1) الفقرة الأولى من المادة 74 من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998.

(2) الفصل من 31 إلى 36 من القانون المتعلق بالتنظيم الجماعي 30 شتبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 33-35 مكرر المؤرخ في فاتح أكتوبر 1976، ص: 3025.

(3) يراجع في هذا الصدد - دليل المصطلحات الإدارية المتعلق بالتنظيم الجماعي - للباحث محمد باهي، المرجع السابق، ص 13 و 14.

(4) الفقرة الثانية المادة 74 من مرسوم 30 دجنبر 1998.

(5) الفقرة الثالثة من المادة 74 من مرسوم 30 دجنبر 1998.

والمنطق القانوني يفرض أنه إذا صادقت الإدارة المحلية على إرساء الصفقة، فإن التزاماتها التعاقدية لا تبدأ إلا من تاريخ قرار المصادقة<sup>(1)</sup>.

وعليه فالوصاية الإدارية والمالية التي تمارسها وزارة الداخلية على الجماعات المحلية فيما يخص الإبرام والمصادقة على الصفقات المحلية يلاحظ أن هذه الوصاية تختلف من جماعة محلية إلى أخرى، فهي تكون أشد تأثيراً بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم، حيث تتخذ شكل التدخل المباشر في تسيير شؤون هذه المجالس في حين أنها تتخذ شكلاً أخف وطناً بالنسبة للجماعات القروية والحضرية.

ففي الحالة الأولى يلاحظ أن العامل يقوم بتحضير الميزانية بجميع تفاصيلها ومستنداتها ووثائقها ويبرم ويصادق على العقود والصفقات المتعلقة بالأشغال واللوازم والتعويضات عن الخدمات، مما يصح معه القول أن العامل يحل محل رئيس مجلس الإقليم أو العمالة في هذا المجال حيث يتبين بوضوح الموقع الشكلي لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم إذ لم تترك له سلطة الوصاية إلا المهام البسيطة والتي لا قيمة لها بالمقارنة مع المهام التي احتفظت بها هذه السلطة لنفسها، من هنا يتبين أن مؤسسة رئيس المجلس الإقليمي أو العمالة لازالت لم تسير التطور الذي عرفه الشأن المحلي، وهذا ما حدا بالمشروع المغربي إلى إعادة النظر في الظهير المنظم لمجالس العمالات والأقاليم 1963<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة للحالة الثانية فيلاحظ أن اختصاصات رئيس المجلس الجماعي فيما يخص إبرام الصفقات المحلية تبقى مهمة على مستوى تنفيذ الميزانية ويضع الحساب الإداري باعتباره أمراً بالصرف بالنسبة للجماعة، كما يبرم الصفقات وينجز أعمال الكراء والافتتاء وما يبقى لسلطة الوصاية إلا المصادقة أو عدم المصادقة على الصفقات.

يلاحظ من خلال تحليلنا لمسطرة المصادقة على صفقات الجماعات المحلية أن هذه المصادقة تدل على مدى طول مسطرة المصادقة وبطئها، فهي تتم على مرحلتين مصادقة

(1) د. مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 427.

(2) د. احمد حضرائي: مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي، جريدة الأحداث المغربية بتاريخ 2 أبريل

2001، العدد 803، ص 2.

رئيس مجلس الجماعة على قرار لجنة اختيار المترشح الذي يعد خلال هذه المرحلة في وضعية متعهد، على أن تقع في مرحلة ثانية ونهائية مصادقة سلطة الوصاية على قرار رئيس الجماعة المحلية، لهذا نرى ضرورة التخفيف من روتينية وبُطء عملية المصادقة على الصفقات المحلية لأن هذا التأخير يبقى من بين العراقيل التي تعاني منها الجماعات، فتعطيل هذه المصادقة قد يترتب عنه بعض الآثار السلبية على السير العادي للمرافق المحلية خاصة تلك التي لها ارتباط بالحياة اليومية للسكان المحلية، وكمثال على ذلك أنه قد تبرم الجماعة صفقة يكون موضوعها توريد شاحنات لنقل الأزبال لسد الفراغ الحاصل في مرفق النظافة، فينجم عن تعطيل المصادقة على الصفقة تراكم النفايات بالمدينة.

لذلك فاعتماد آلية جديدة لتسريع وثيرة المصادقة على صفقات الجماعات المحلية تفرض نفسها بإلحاح خاصة أمام تزايد وتنوع وتعدد أنشطة هذه الجماعات، مما يجعلنا نرى أن إيجاد حل لهذه الإشكالية يكمن في العمل بنظام التفويض على مستوى الإدارة المركزية واعتماد أسلوب اللاتركيز الإداري على مستوى الوزارة الوصية في مجال المصادقة، وذلك بتفويض بعض صلاحيات المصادقة على الصفقات المحلية إلى ممثليها على صعيد الجهات والعمالات والأقاليم.

وهو ما كان مضمون الرسالة الملكية السامية<sup>(1)</sup> التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى الوزير الأول حول تبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية المعقدة ومنها مسطرة المصادقة على الصفقات الجماعية تجسيدا للتدبير اللامتكيز في مجال الصفقات والشراءات المحلية، حيث أسندت للولاة بعض الاختصاصات التي كانت في المجالات التي كانت حكرا على وزير الداخلية ومنها عملية المصادقة على الصفقات الجماعية التي لا يتعدى مبلغها عشرة ملايين درهم وهي بادرة محمودة ستساعد على تجاوز العراقيل والبطء الناتج عن كثرة الملفات المعروضة على وزير الداخلية من أجل المصادقة، وهو ما يحول دون إنجاز الصفقات المحلية في موعدها المحدد وبالتالي تعطيل جهود التنمية على الصعيد المحلي.

<sup>(1)</sup> الرسالة الملكية السامية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى الوزير الأول بتاريخ 2002/01/09 حول التدبير اللامتكيز للاستثمار.

كما أنه من المظاهر الإيجابية التي جاءت بها الرسالة الملكية هو إضفاء نوع من المرونة على محتويات الميزانية، إذ أنه في بعض الأحيان قد لا تتلاءم مقتضيات الميزانية مع ضرورة الاستجابة لبعض الحاجيات الملحة التي يفرضها الواقع، فتعتمد الجماعات المحلية إلى تعديل بعض الفصول مع ما يحتاجه ذلك من وقت طويل بفعل البطء الحاصل في مجال المصادقة - كما أسلفنا الذكر - فالرسالة تداركت هذه الثغرة وجعلت صلاحية المصادقة على مقررات نقل الاعتماد من فصل إلى فصل في ميزانيات الجماعات المحلية من اختصاص والي الجهة.

فهذا الإجراء ينطوي على عدة إيجابيات منها:

\* تخفيف العبء وتكديس الملفات المعروضة أمام السلطات المركزية المكلفة بالمصادقة على صفقات الجماعات المحلية وهو ما يوازيه نقل للمسؤولية من الإدارة المركزية إلى مصالحتها على المستوى المحلي.

\* السرعة والفعالية في الإنجاز وتجنب الروتين.

\* اعتبارا لكون والي الجهة يعد قريبا من الجماعات المعنوية بالصفقة، فهو أدرى بمدى أهمية وجدية الصفقة المبرمة وهو ما يقوي من سلطة الوالي في رقابة وتوجيه أهداف الصفقة.

فهذا التحول في الأدوار في إطار التدبير اللامتمركز للاستثمار سيساهم لا محالة في تدعيم وعقلنة الوظائف والاختصاصات المحلية وجعل التنمية المحلية شأنا محليا محضا تتظافر وتتوازي في إطارها جهود الإدارة المحلية والسلطات المحلية.

فإذا كانت مرحلة الإبرام ذات أهمية بالغة إذ تكون خلالها الصفقة جاهزة للتطبيق، فإن هذه المرحلة لا تكتمل إلا باقترانها بمرحلة التنفيذ التي تشكل التجسيد الفعلي لها.

## الفرع الثاني: تنفيذ صفقات الجماعات المحلية وانتهاءها

إذا كان تنفيذ العقود المدنية يخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين انطلاقاً من مبدأ المساواة بين الأطراف المتعاقدة، فإن، الأمر لا يسري على العقود الإدارية بصفة عامة والصفقات المحلية بصفة خاصة، حيث اعترف القانون والقضاء الإداريين للإدارة بحقوق وسلطات مرجعها أن العقد الإداري وسيلة أساسية من وسائل إدارة وتسيير المرافق العمومية الوطنية والمحلية وأيضاً تحقيق المصلحة العامة، مما يحتم ضرورة أن تتفق قواعد تنفيذ العقد مع قواعد سير المرفق العمومي الذي أبرم من أجله<sup>(1)</sup>، كما أن احتواء العقد الإداري على شروط استثنائية غير متوفرة في القانون الخاص هو دليل على وجود السلطة العامة طرفاً في العقد التي سيستفيد منها المتعاقد باعتباره معاون لهذه السلطة، مما يجعله أيضاً يستفيد من امتيازات القانون العام أثناء تنفيذ العقد<sup>(2)</sup>، وذلك باستعماله بعض امتيازات السلطة العامة في مواجهة الأفراد كحق الاحتلال المؤقت للملك العام وحق منع الأفراد من الانتفاع بالمال العام الذي منح الحق في وضع يده عليه<sup>(3)</sup>.

وتجدر الإشارة هنا أن شروط تنفيذ الصفقة يكون منصوصاً عليها في العقد نفسه الذي يحيل إلى الوثائق التعاقدية المكتوبة كدفاتر الشروط الإدارية العامة وهي التي تحدد الشروط التي تنطبق على جميع العقود التي تبرمها الإدارة، ودفاتر الشروط الإدارية الخاصة وهي أكثر الدفاتر تخصيصاً لكونها تحتوي على شروط خاصة بكل عقد يراد تنفيذه لذلك فدورها تكميلي للنوع الأول من الدفاتر<sup>(4)</sup> وتعد هذه الدفاتر جزءاً لا يتجزأ من عقد الصفقة المحلية، حيث يمكن الرجوع إليها متى اقتضت الضرورة ذلك.

فمرحلة تنفيذ الصفقة العمومية المحلية تعد المرحلة الحاسمة في مجال إبرام الصفقات، حيث يتم الانتقال بالصفقة من إطارها النظري إلى مرحلة تشخيصها وتجسيدها على أرضية

(1) د. سامي جمال الدين: اصول القانون الاداري (نظرية العمل الاداري) مطابع الوبيجي التجارية، مصر 1993، ص 351.

(2) Michel GUIBAL/Lucien RAPP : op. cit, P 214.

(3) د. مليكة الصروح: القانون الاداري (دراسة مقارنة) مرجع سابق، ص 429.

(4) د. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 303 و 306.

الواقع العملي لذلك أحاطها المشرع المغربي ببعض المقتضيات والضمانات القانونية لتتم عملية التنفيذ وفق الخطوط المرسومة لها، حيث رتب التزامات وحقوق على الأطراف المعنية بعملية التنفيذ هذه<sup>(1)</sup>.

وسنعمل على التحليل من خلال التطرق إلى حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة من جهة، على أننا سنتناول في فصل ثانٍ نهاية الصفقات المحلية من جهة ثانية.

### **الفقرة الأولى: تنفيذ صفقات الجماعات المحلية**

يعد تنفيذ الصفقات المحلية وجها من أوجه الإنفاق العام، باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها السلطات المحلية وهيأتها لبلوغ أهدافها التنموية وتنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية.

فتنفيذ الصفقات المحلية هي عملية إنفاق المصاريف وفقا للاعتمادات المتوفرة أو المنصوص عليها في الميزانية واتباع العمليات الحسابية المتمثلة في الالتزام والإثبات والتصفية والأمر بالأداء، ويقع تنفيذ الصفقات المحلية على عاتق ومسؤولية الهيئة المنتخبة.

وحسب المدلول المحاسبي فإن المسؤول الإداري المكلف والمؤهل للالتزام بالأمر بالأداء<sup>(2)</sup> هو رئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات المحلية القروية والحضرية وهو العامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم ورئيس المجموعة الحضرية بالنسبة لمجالس المجموعات الحضرية وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بالنسبة للجهة ويطلق على هؤلاء جميعا الأمرين بالصرف.

### **أ- حقوق والتزامات المتعاقدين في الصفقات المحلية**

يستمد المتعاقد في إطار الصفقات المحلية حقوقه والتزاماته من العقد الذي أبرمه مع الجماعة صاحبة المشروع، ومن هذه الحقوق حق المقاول أو المورد في الحصول على مقابل

---

<sup>(1)</sup> تجدر الإشارة إلى التزامات وحقوق الأطراف المتعاقدة في الصفقات المحلية هي نفسها المطبقة على جميع العقود الإدارية.

<sup>(2)</sup> محمد باهي: دليل المصطلحات الإدارية المتعلقة بالتنظيم الجماعي، الطبعة الأولى، سنة 1998، مطبعة النجاح الجديدة، ص 43-44.

نقدي وحقه في التعويض المحتمل إذا ما اختل التوازن المالي للعقد جعله لا يستطيع متابعة تنفيذ التزاماته التعاقدية، وبمقابل تمتيع المقاول بحقوق تجاه الإدارة المحلية تفرض عليه بعض الالتزامات التعاقدية ضمانا لحسن سير المرافق العمومية المحلية<sup>(1)</sup> وضمنا لتحقيق المصلحة العامة التي تهدف إليها الصفقات المحلية وسنتناول ذلك تباعا.

### \* حقوق المتعاقد في الصفقات المحلية

تتجلى حقوق المتعاقد مع الإدارة المحلية في حقه تقاضي الثمن وحقه في التعويض المحتمل، إضافة إلى حقه في ضمان إعادة التوازن المالي للعقد.

#### - حقه في تقاضي الثمن

يعد حق تقاضي المقاول للمقابل المالي في مجال صفقات الجماعات المحلية وهيئاتها أهم حقوقه على الإطلاق، لأن المقاول يسعى من وراء عملية التعاقد هذه إلى تحقيق الربح<sup>(2)</sup> بناء على ذلك يحدد الثمن مسبقا بين الطرفين عند إبرام العقد الذي يعتبر المصدر الأول لتحديد الثمن كما يمكن أن يحدد الثمن في وثائق مستقلة تلتحق بالعقد كجداول فئات الأسعار أو قوائم الأثمان التي تلتحق عادة بعقود الأشغال العمومية وعقود التوريد المحلية<sup>(3)</sup>.

فالأصل أن يتم الوفاء بالثمن بعد توريد الأصناف المطابقة للمواصفات بالنسبة لصفقات التوريد المحلية، أو بعد إنجاز الأشغال المنوطة بمقابل وإن جرت العادة بالنسبة للصفقات المحلية المتعلقة بالأشغال أن تصرف للمقاول دفعات مسبقة خلال كل شطر من إنجاز الأشغال.

(1) Gasto GEZZE : Les principes généraux du droit administratif (Théorie générale des contrats de l'administration) 3<sup>ème</sup> édition – Librairie générale de droit et de jurisprudence – Paris 1936, P 848.

(2) د. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 470.

(3) د. حسن درويش: "حقوق المتعاقد مع الإدارة في العقد الإداري" مجلة القضاء والتشريع، تصدر شهريا عن وزارة العدل بالجمهورية التونسية، العدد 9، السنة الثالثة والعشرين، نونبر 1981، ص 51.

كما يمكن للإدارة أن تحدد تنظيم دفع الثمن للمقاول كلما اقتضت طبيعة الأشغال ذلك ولها أيضا الحق في عدم صرف الاعتمادات إذا لاحظت أن تقدم العمل أو سلوك المقاول غير لائق وذلك ضمانا لحماية وتحصين المال العام من التبذير.

ويتخذ الثمن عدة صيغ وأشكال<sup>(1)</sup> فهو:

- إما أن يكون ثمنا إجماليا<sup>(2)</sup> وذلك عندما يحدد المقاول مسبقا ثمنا كليا لمجموع الصفقة أو الأشغال، فتعرف الإدارة المحلية مسبقا جميع النفقات الملزمة بأدائها منذ إبرام العقد.

- وإما أن يعتمد صيغة الوحدة<sup>(3)</sup>، وذلك عندما يحدد ثمن الوحدة من وحدات الأشغال، ولا يعرف الثمن النهائي إلا بعد إنجاز الأشغال كلها وحساب عدد الوحدات، ويحدد ثمن الوحدات بناء على لوائح ضابطة تراعى كمية المواد المستعملة.

- وإما أن يكون مركبا عندما تتضمن أعمالا يؤدي جزءا منها على أساس ثمن إجمالي والجزء الآخر على أساس أثمان الوحدات، وفي هذه الحالة يتم التسديد حسب الكيفيات المقررة على التوالي في المادتين 12 و 13 من المرسوم الجديد لسنة 1998، وعليه فبناء على هذا الشكل من الثمن يبقى المقدار الكلي لنفقات الأشغال المحلية غير معروف، إلا بعد إتمام التنفيذ واستعمال وحدات القياس.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون الجديد للصفقات لسنة 1998، ترك للإدارة المحلية حرية اختيار أي شكل من أشكال الثمن الذي تفضل، والذي ينسجم مع طبيعة وموضوع الصفقة المحلية التي تريد إبرامها.

واعتبارا لأهمية الثمن كحق أساسي من حقوق المتعاقد مع الإدارة الترابية فسنتدارسه من خلال مُعطين:

- كيفية حساب وأداء الثمن.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ 2000، ص 132.

(2) المادة 12 من مرسوم 30 دجنبر 1998.

(3) المادة 13 من نفس المرسوم أعلاه.

- ومراجعة الثمن.

## \* كيفية حساب الثمن ومراجعتهم:

أ: حساب الثمن:

تحدد الصفقة المحلية ثمن المواد أو الخدمات أو الأشغال المحلية وذلك بناء على اتفاق بين الإدارة الترايبية والمقاول أو المورد، ولهذا فالثمن - كما سبق الذكر - يعد شرطاً تعاقدياً أصلاً وقد يحدد بمقتضى شرط يدرج في صلب العقد أو بمقتضى وثائق مستقلة عن العقد تلحق به.

كما قد يحدد الثمن بطريقة أخرى كإحالة إلى عناصر خارجة عن العقد، ومثل ذلك الاتفاق على اتخاذ الأسعار السائدة في وقت محدد أساساً للمحاسبة<sup>(1)</sup>.

وطريقة تحديد الثمن إما تتخذ شكل ثمن إجمالي أو بحسب وحدة من وحدات القياس، ويتركب ثمن الصفقة من الأرباح والرسوم بصفة عامة من كل المصاريف الناتجة مباشرة عن العمل المقدم (مصاريف اليد العاملة، الأجور، الأعباء الاجتماعية، التنقل...).

ويتطلب حساب الثمن عمليتين هما<sup>(2)</sup>:

فالعملية الأولى: هي مسك جداول لمنجزات تقيد فيها جميع الأعمال اليومية المنجزة من طرف المقاول ولا يخفى دور هذه العملية في تتبع عملية الأشغال، ويمسك هذا الجدول العون المكلف بتتبع تنفيذ الصفقة<sup>(3)</sup> ويتم تقييد الأشغال المنجزة بحضور المقاول الذي سيسندعى لهذا الغرض، مع إمكانية التقييد في غيابه وفي الحالتين يحصل على نسخة من الجدول يتسلمها من مكاتب الجماعة المحلية صاحبة المشروع، ومن أهم الشروط التي يقوم عليها جدول الإنجازات ما يلي:

(1) ذ. محمد سليمان طماوي- المرجع السابق، ص 475.

(2) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، عكاظ 2000، ص 134 و136.

(3) المادة 53 من المرسوم الجديد 1998 والمادة 57 من دفتر الشروط العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة، المرسوم الجديد رقم: 2.99.1087 الصادر في 4 ماي 2000، الجريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000، ص 1280.

✓ أن يملأ في نفس الوقت الذي تنفذ فيه الأشغال.

✓ أن يملأ من طرف الشخص المكلف بتنفيذ الصفقة المعنية من لدن رئيس الجماعة.

✓ أن يصادق عليه مهندس الجماعة.

✓ لا بد أن يبلغ للمقاول أو ممثله للتوقيع عليه ويدلي بملاحظات حوله.

أما العملية الثانية فهي كيفية حساب الثمن: فهي كشف الحساب بواسطة وثيقة تثبت فيها المبالغ المستحقة للمقاول تبعا لجدول المنجزات، ومن خلال هذه الوثيقة يتعرف المقاول على مقدار ما سيدفع له من مبالغ مالية ويطلع عليها مكتب مهندس الجماعة وبخلاف جدول المنجزات التي تهيأ يومياً، فإن كشف الحساب يتم كل شهر وعلى أساسه يتم تحديد الأقساط المدفوعة للمقاول.

وبعد اطلاع المقاول على هذه الجداول<sup>(1)</sup> يوقع عليها ويصبح ملزماً بقبول طبيعة وكمية الأشغال المبنية فيها، وفي حالة رفضه للكشف التفصيلي الذي تم تقديمه إليه وجب عليه أن يعرض كتابة وبتفصيل لأسباب تحفظه وأن يحدد المبلغ موضوع مطالبة الجماعة صاحبة المشروع وذلك في أجل 40 يوماً من تاريخ تبليغ الأمر بالخدمة.

وإذا نشأت صعوبات في تنفيذ الصفقة، فإن للمقاول الحق في توجيه مذكرة مطالب<sup>(2)</sup> يعرض فيها تظلماته وتدلي السلطة المختصة بجوابها داخل أجل شهرين.

وفي حالة حدوث نزاع مع الجماعة جاز للمقاول داخل أجل ثلاثة أشهر من تاريخ جواب الإدارة المحلية المختصة أن يوجه إلى هذه الأخيرة بواسطة رسالة مضمونة بإفادة الاستلام، قصد إرسالها مشفوعة برأيها إلى الوزير الوصي على الجماعات المحلية بمذكرة تبين فيها أسباب ومبلغ المطالبة<sup>(3)</sup>، ويدلي الوزير المعني بجواب داخل أجل ثلاثة أشهر من تسلمه هذه الرسالة<sup>(4)</sup>.

(1) الفقرة السابعة من المادة 72 من دفتر الشروط الإدارية العامة المعدل بمقتضى مرسوم 4 ماي 2000.

(2) الفقرة الأولى من المادة 71 من المرسوم أعلاه.

(3) الفقرة الأولى من المادة 72 من مرسوم 4 ماي 2000 السالف الذكر.

(4) الفقرة الثانية لنفس المادة أعلاه من مرسوم 4 ماي 2000.

لذلك فعملية الكشف هذه تسعى إلى ضمان حقوق المتعاقد ضد تقاعس الإدارة للقيام بكشف جدي، وكذلك ضمان عدم تعسف بعض المسؤولين في الإدارة المحلية<sup>(1)</sup>.

### ب: كيفية أداء الثمن أو تسديده

يخضع الثمن لقاعدة مفادها هو أن أداء الثمن لا يكون إلا بعد أداء الخدمة، وإذا ما طبقنا هذه القاعدة تطبيقاً حرفياً فيتعين على المتعاقد مع الإدارة المحلية أن ينجز جميع التزاماته قبل المطالبة بمستحققاته اتجاه الإدارة الترابية.

وقد نص القانون المتعلق بسن نظام الجماعات المحلية وهيئاتها: "على أن يعهد بالعمليات المالية العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها إلى الأمرين بالصرف والقبض" حيث يتولى الأمر بالصرف التنفيذ الإداري للميزانية الجماعية بينما يسهر المحاسب على التنفيذ الحسابي لها".

✓ العملية الإدارية للأداء: تمر العملية الإدارية لأداء الثمن في مجال الصفقات المحلية بثلاث مراحل.

- مرحلة الالتزام بالنفقة، مرحلة التصفية ووضع الحوالة ومرحلة الأداء، وينظم هذه العمليات المرسوم الخاص بنظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها وخاصة في فصول من الفصل 46 إلى الفصل 87.

- مرحلة الالتزام بالنفقة: بموجبه تلزم الجماعة المحلية ماليا بالأداء وذلك في حدود اعتمادات الميزانية المرخص بها، ويجب أن يكون هذا الأداء خاضعاً للمقررات والتأثيرات المنصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل في حدود ترخيصات البرامج إذا كانت النفقة تتعلق بالاستثمار<sup>(2)</sup>.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، المرجع السابق، ص 136.

(2) الفصل 46 و 47 من المرسوم الخاص بنظام محاسبة الجماعات المحلية المشار إليه سابقاً.

- مرحلة التصفية ووضع الحوالة : تهدف التصفية إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ الصفقة<sup>(1)</sup>، والتأكد من إثبات إنجاز الخدمة أو أن المواد قد تسلمتها الجماعة من المورد وهذه العملية هي تصفية النفقة ووضع الحوالة لها.

ويباشر هذه التصفية رئيس المصلحة المختصة بالجماعة تحت مسؤوليته بعد الاطلاع على كل المستندات التي تثبت الحقوق المكتسبة للدائنين.

أما وضع الحوالة فهو العمل الإداري الذي يحتوي طبقاً لنتائج التصفية على الأمر بأداء الدين ويُناط هذا العمل بالأمر بالصرف<sup>(2)</sup>.

ويقوم هذا الأخير تحت مسؤوليته بتسليم حوالات الأداء إلى المقاولين المستفيدين، ويباشر هذا التسليم مقابل إبراء بعد التعرف على هويتهم وصحة صلاحيات ممثليهم<sup>(3)</sup>.

ويوجه الأمر بالصرف حوالات الأداء الموقع عليها والأوراق المثبتة لها إلى القابض مشفوعة بورقة إصدار مفصلة في نظيرين، ولا تؤدي هذه الحوالات إلا إذا كان مؤشرا عليها من طرف القابض بعد أن يكون قد راقب صحة الدين وإثبات العمل وصحة الأمر بالصرف وتوفر اعتماد الميزانية المتعلقة بها وإثبات العمل المنجز وصحة حسابات التصفية واحترام قواعد التقادم وسقوط الحق وقوة إبراء التسديد.

✓ العملية المحاسبية للأداء: إذا كانت العملية الإدارية للأداء في مختلف مراحلها ترتبط بالأمر بالصرف وبالآجهزة الإدارية التي تعمل تحت إشرافه، فإن العملية المحاسبية تكون من اختصاص القابض حيث عند توصل هذا الأخير بالحوالات من الأمر بالصرف يتأكد من صحة جميع العمليات الإدارية وبعدها يؤشر على الحوالات.

لكن الملاحظ أنه كلما ارتفع مبلغ الصفقة إلا وكان من الصعب على المتعاقد مع الإدارة مواجهة تمويلها بموارده وحدها ولاسيما عندما تكون الصفقة المحلية طويلة المدة، ولهذا بدا أنه من الضروري التفكير في طرق تمكن المقاولين والممولين من التوفر على الوسائل

(1) الفصل 57 من نفس المرسوم أعلاه.

(2) كوثر عسولة: العنصر البشري والبنية المالية للجماعات الحضرية بالمغرب - رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1999، ص 72.

(3) الفصل 62 من المرسوم الخاص بمحاسبة الجماعات المحلية السالف الذكر.

المالية اللازمة لتنفيذ الصفقة المحلية<sup>(1)</sup> ومن هذه الطرق المعتمدة أداء الثمن بالتقسيط وهي مبالغ مالية يتوصل بها المقاول أثناء تنفيذ الأشغال وتؤدي له استنادا إلى كمية الأشغال المنجزة المسجلة في جدول المنجزات وبناء على كشف الحساب المؤقت (الشهري) شريطة أن تخصم من كل قسط عشر قيمته كضمانة<sup>(2)</sup>.

ويعتبر دفع الأقساط إجراء إجباريا على الإدارة المحلية يستطيع المقاول بواسطتها تمويل جزءا من الأشغال الخاصة أمام ضعف البنية المالية للمقاول الوطنية، وتوقف هذه الأقساط إذا بلغت معدل (7%) من المبلغ الأصلي للصفقة المحلية<sup>(3)</sup>.

وأمام ضعف تمويل المشاريع يجوز للمتعاقدين في صفقات الجماعات المحلية أن يرتهنوا صفقاتهم على الخصوص لدى الصندوق المغربي للصفقات المنوطة به تعبئة رؤوس الأموال البنكية اللازمة لتمويلها وأيضا لدى الأبنك الأخرى<sup>(4)</sup>.

كما يمكن للإدارة المحلية أن تدفع في إطار تسبيقات الأداءات المقدمة بعد التأكد من استعداد المقاول أو المورد الجدي للتنفيذ، كأن يبدأ في تجهيز أدواته ومعداتة وغيرها من الدلائل الأخرى ولا يتم دفع التسبيق إلا بعد أن يقدم المتعاقد للإدارة ضمانا بنكيا أو كفالة مصرفية بقيمة الدفعة من أحد البنوك تكون سارية المفعول طيلة مدة تنفيذ الصفقة وقابلة للتجديد إذا اقتضى الأمر ذلك وغير مقيدة بأي شرط أو قيد<sup>(5)</sup>.

ويحدد كناش الشروط الإدارية العامة المغربي نسبة التسبيقات على المواد ب 5/4 من قيمتها<sup>(6)</sup> وتعتبر هذه التسبيقات تسهيلات تُعبر عن مدى تعاون الجماعة المحلية مع المقاول

---

(1) أحمد بلحاج وآخرون: القانون الإداري المغربي - الطبعة الأولى 1988، المطبعة الملكية، ص 327.

(2) الفقرة الأولى من المادة 59 من دفتر الشروط الإدارية العامة لسنة 4 ماي 2000.

(3) الفقرة الثانية من المادة 59 من دفتر الشروط الإدارية العامة الجديدة لسنة 4 ماي 2000.

(4) الفقرة الخامسة من المادة 11 من مرسوم 4 ماي 2000، وكذلك ظهير 28 غشت 1948 المتعلق برهن الصفقات العمومية.

(5) حمدي ياسين عكاشة: العقود الإدارية في التطبيق العملي - المبادئ والاسس العامة، بدون تاريخ ومكان الطبع، ص 280.

(6) الفقرة الرابعة من المادة 59 من دفتر الشروط الإدارية العامة الجديد، 4 ماي 2000.

إسهاما منها في مساعدته على السرعة في إنجاز الأشغال أو تقديم الخدمات أو التوريدات في موعدها المحدد وتسريعا أيضا لوثيرة التنمية الجماعية.

إلا أن الملاحظ بخصوص عملية الأداء أن الإدارة المحلية تتأخر في أداء مستحققاتها التي توجد بذمتها مما يخلق بعض المتاعب المالية للمقاولات والشركات المتعاقدة، الأمر الذي يُعرضها إلى الإفلاس والإغلاق وبالتالي تصبح الصفقات العمومية معرقلة لجهود التنمية المحلية عوض أن تكون آلية فعالة لتحقيق ذلك.

### ج- مراجعة الثمن

المبدأ هو أن الثمن لا يمكن مناقشته إذ ليس بإمكان أحد من الطرفين فرض تغييرات تتعلق بالثمن الأساسي المحدد إلا إذا طرأت بعض التغييرات أو التقلبات الاقتصادية خلال تنفيذ الصفقة، حيث يكون من حق المتعاقد مع الإدارة المحلية في إطار عقود أشغال أو صفقات عامة الحصول على زيادة نتيجة الأعباء الإضافية، وكذلك في الحالات التي تغير فيها الإدارة المحلية من حجم الصفقة أو إذا تجاوز الأجل المقرر لتنفيذ الصفقة المحلية السنة<sup>(1)</sup>.

وتجدر الإشارة أن مراجعة أثمان الصفقة المحلية تواكبها مراجعة أثمان صفقات الدراسات عندما تتجاوز هذه الأخيرة السنة أيضا<sup>(2)</sup>.

حيث إن استمرار الصفقة لمدة طويلة قد ينعكس على تغيير سعر العملة وهذا ما يفرض إعادة تقييم الصفقة استنادا إلى الثمن الجديد<sup>(3)</sup> وعموما فمراجعة الثمن يتم التنصيص عليه في دفاتر التحملات صراحة، إذ تُحدد كميّات المراجعة وتاريخ استحقاقها طبقا لشروط وقواعد

<sup>(1)</sup> الفقرة الثانية من المادة 17 من مرسوم 30 دجنبر 1998 حيث نصت صراحة على هذا التعديل "ويمكن إبرام الصفقة بثمن قابل للمراجعة إذا كان الأجل المقرر لتنفيذها أكثر من سنة".

<sup>(2)</sup> الفقرة الثالثة من المادة أعلاه من المرسوم السابق.

<sup>(3)</sup> René CHAPUS : Droit administratif général, Tome 1, 12<sup>eme</sup> édition montchrestien E.J.A, Paris 1998 p 1111.

مراجعة الأثمان<sup>(1)</sup>، وذلك في حالتين: الأولى إذا تضمنت الصفقة صيغة أو عدة صيغ للمراجعة، والثانية إذا لم تتضمن الصفقة أي صيغة للمراجعة.

الحالة الأولى: إذا تضمنت الصفقة صيغة أو عدة صيغ للمراجعة ووقع بين تاريخ وضع الثمن الابتدائي للصفقة وتاريخ إنهاء الأشغال تغيير في أسعار المواد الأولية أو أجور اليد العاملة، فإنه يمكن إجراء تعديل في الثمن الابتدائي حسب الصيغة المتفق عليها ومن غير أن يكون المقاول ملزماً بتقديم طلب خاص بذلك، فتطبق الأسعار الجديدة في كشف الحساب من غير صدور ملحق إضافي بالصفقة<sup>(2)</sup>.

الحالة الثانية: إذا لم تتضمن الصفقة صيغة للمراجعة ووقع تغيير في أسعار المواد أو أجور العمال أو نتجت أعباء بسبب تدخل الجماعة المحلية نفسها أدى ذلك إلى التأثير على قيمة الثمن الابتدائي فيمكن مراجعة هذا الأخير إذا تقدم المقاول بطلب مرفق بالإثباتات التالية:

- بيان وضعية الأشغال وتحديد ما أنجز منها وما لم يُنجز. جرد للذخيرة الموجودة في عين المكان.

- تقدير تكلفة الأشغال الباقية محسوبة على أساس الأسعار القديمة التي يرمز لها بالرمز (PO) والأسعار الجديدة نمرز لها بالرمز (PI) في نفس الوقت، ويتم حساب حقوق المقاول بواسطة علاقة رياضية هي  $PI-PO/Po$ .

- فإذا كانت  $PI-PO=Po$  أقل من 5 % فإن المقاول يتحمل العبء وحده ولا يستحق التعويض.

- أما إذا كانت  $PI-PO=Po$  محصورة ما بين 5 % و 20 % فإن الإدارة المحلية تتحمل 10/9 من الأعباء الزائدة ويتحمل المقاول 1/10 الباقي إضافة إلى 5 %.

<sup>(1)</sup> د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، المرجع السابق، ص 140.

<sup>(2)</sup> الفقرة الثانية من المادة 50 من دفتر الشروط الإدارية العامة مرسوم 4 ماي 2000.

- أما إذا كانت  $PI-PO=Po$  أكثر من 20 % فللمقاول الحق في طلب فسخ الصفقة بعد تقديم طلب كتابي بذلك وتمنحه الإدارة تعويضا عما ستبقيه من المواد والعتاد<sup>(1)</sup>.

فإذا كانت مراجعة الثمن تضيي مرونة وحركية على الصفقات المحلية لا يمكن تجاهل أهميتها لكونه يبقى عنصرا متغيرا غير ثابت نظرا للتقلبات الاقتصادية والاجتماعية في وقتنا الحاضر والتي تؤثر سلبا على المعاملات المالية، فإن مسطرة المراجعة هذه يجب أن تتم وفق شروط يجب ضبطها في كنانيش الشروط وذلك على أساس نماذج تحدد كفاءات المراجعة خاصة وأن المشرع قد نص صراحة على أنه تبرم الصفقة المحلية بثمن مؤقت، بحيث يمكن الشروع في تنفيذ الصفقة دون تحديد ثمن نهائي لها خاصة عندما لا تكون جميع الشروط الضرورية متوفرة لتحديده<sup>(2)</sup> وهذا إجراء يجعل من ظاهرة تحديد الثمن أكثر مرونة بل وانفتاحا على واقعها الاقتصادي والاجتماعي والمالي، حيث إنه في اعتقادنا والحالة هذه يكون السوق العنصر الحاسم في تحديد أئمة الصفقة.

#### **الفقرة الثانية: الحق في الحصول على تعويض**

إن حق المتعاقد في التعويض حق موجود بوجه عام باعتباره نتيجة للمسؤولية التعاقدية للإدارة التي يجب عليها رغم تمتعها بعدة امتيازات وسلطات أن تقي بالتزاماتها خاصة وأنها قد ترتكب بعض الأخطاء عند تنفيذ الصفقة<sup>(3)</sup> وبمقابل ما تتمتع به الإدارة المحلية من امتيازات وسلطات واسعة بمقتضى العقد أثناء التنفيذ، فإن للمتعاقد معها حقوقا تكفل له عدالة تنفيذ العقد وتضمن له المساواة بينه وبين سائر الأفراد خاصة أمام الأعباء العامة التي يتطلبها سير المرافق المحلية<sup>(4)</sup>.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية- المرجع السابق، ص 142 و 143.

(2) قانون رقم 00.66 المتعلق بحرية الأسعار من أهدافه تنظيم النهوض بالمنافسة - ذ الجيلالي امزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 19 السنة 2000، ص 32.

(3) د. أحمد بلحاج وآخرون: القانون الإداري المغربي - الطبعة الأولى الرباط 1988، المطبعة الملكية، ص 330.

(4) د. سامي جمل الدين: أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري، مطابع الويجي التجارية، مصر 1993، ص

ومن الحالات التي يستحق فيها المتعاقد مع الجماعات المحلية التعويض المحتمل<sup>(1)</sup> نجد ما يلي:

- ارتكاب الإدارة خطأ يترتب عليه إلحاق ضررا بالمتعاقد معها.
- عدم تنفيذ الإدارة لالتزاماتها المبينة في العقد.
- إذا قام المقاول من تلقاء نفسه بأداء أعمال أو خدمات إضافية غير مطلوبة أصلا في العقد ولم تطلبها الإدارة، حيث يستحق التعويض عنها وفقا لنظرية الإثراء بلا سبب متى ثبت أن هذه الأعمال كانت ذات فائدة للإدارة المحلية أو لازمة لتسيير المرفق المحلي.
- حق المتعاقد في التعويض بالنسبة للصعوبات المادية غير المتوقعة، وهذا يدفعنا إلى دراسة نظرية الصعوبات المتوقعة.
- حق تعويض المتعاقد مع الإدارة بالنسبة إلى المخاطر الإدارية، وهذا يدفعنا أيضا إلى دراسة نظرية الأمير.

بما أنه يمكن للإدارة المحلية أن تعدل من التزاماتها تجاه المتعاقد معها مما يضيف نوعا من المرونة على هذه الالتزامات، فإن هذه المرونة يجب أن تخضع لها أيضا حقوق المتعاقد المالية لأن المقاول عندما يتعاقد مع الإدارة فهو يضع في اعتباره الحصول على مقابل مالي ومن تم فتعديل العقد يجب أن يتبعه تعديل حقوقه المالية وذلك لضمان توازن المعادلة المالية بين الأطراف المتعاقدة وهو ما يعرف بالتوازن المالي للعقد.

وتختلف التعويضات التي يحصل عليها المتعاقد باختلاف الصعوبات والمخاطر التي تعرض عليها، وهي نوعان تعويضات شاملة وتعويضات جزئية.

### \* حالات التعويض الشامل

يكون من حق المتعاقد الحصول على التعويضات الشاملة من طرف الإدارة في حالتها خطئها وفعل الأمير.

<sup>(1)</sup> د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية - المرجع السابق، ص 361 و 362

## \* خطأ الإدارة

قد تتدخل الإدارة المحلية أثناء تنفيذ صفقاتها ويؤدي تدخلها هذا إلى الإخلال ببعض التزاماتها تجاه المقاول، وبما أن هذا التدخل يعد خرقاً لبنود الصفقة بناء على ما هو متفق عليه في كنانيش التحملات، فإنه يكون من حق المقاول الحصول على تعويضات نتيجة للضرر الذي لحقه من جراء ذلك وأدى إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد. وتتص كنانيش التحملات عادة على هذا الحق الذي يبقى قائماً باستمرار بالنسبة للمتعاقد حتى في حالة عدم النص عليه<sup>(1)</sup>، لأنه يستند إلى طبيعة العقد وإلى الحفاظ على المراكز القانونية وكذلك الرجوع إلى الوضعيات السابقة لأن الأصل هو الإبقاء على الشيء على ما كان عليه أثناء التعاقد، بحيث لا يمكن للإدارة المحلية أن لا تتحمل الأخطاء الناتجة عن تصرفها بدعوى حمايتها للصالح العام، كما ينبغي أن تكون علاقة التناسب بين الخطأ والضرر الذي يستوجب التعويض متكافئة ومتناسبة، الأمر الذي سيجعل المقاولين لا ينفرون من التعاقد مع الإدارة المحلية في مجال الصفقات المحلية<sup>(2)</sup>.

فإذا كانت الإدارة المحلية تتحمل مسؤولية الأخطاء والتعديلات الصادرة عنها سواء بالزيادة أو بالنقصان، حيث يكون من العدالة تعويض المقاول عن الضرر الذي يلحقه، فإنها لا يمكنها أن تتحمل تبعات الأخطاء التي ارتكبتها المقاول.

## \* فعل الأمير

قد يصدر عن السلطات الجماعية إجراءً أو عمل قانوني دون خطأ من جانبها ومن شأن ذلك أن يغير من الوضع القائم فيجعله أكثر صعوبة أو يزيد من تكاليفه<sup>(3)</sup> ويُقصد بفعل الأمير إجراء صادراً عن الإدارة المحلية من شأنه أن يرتب زيادة في أعباء المتعاقد أثناء تنفيذه لالتزاماته، وقد يكون هذا الإجراء فردياً يؤثر في العقد مباشرة كتعديل أحد شروطه، وقد

<sup>(1)</sup> للمزيد من التفاصيل انظر مرجع محمد سبيمان الطماوي: الاسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 497 وما يليها.

<sup>(2)</sup> د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، المرجع السابق، ص 146.

<sup>(3)</sup> - Jeans REVERO/Jean WALINE : Droit Administratif, 14<sup>ème</sup> édition Dalloz 1992, P 112.

يكون إجراء عاما ولكنه يؤثر في التزامات المتعاقد بشكل غير مباشر كتعديل القوانين المالية والشغل<sup>(1)</sup>.

ويمكن تطبيق هذه النظرية في الحالات التالية<sup>(2)</sup>:

✓ أن يكون العمل صادرا عن السلطة الإدارية المحلية المبرمة للعقد، وأن لا تمارس هذا الإجراء ضمن سلطاتها التعاقدية كما هو الشأن في سلطة التعديل الانفرادي.

✓ أن يكون الفعل غير متوقع أثناء إبرام الصفقة المحلية.

✓ يشترط أن يترتب عن فعل الأمير ضررا للمتعاقد ولا يشترط هنا درجة معينة من الجسامة في الضرر، فقد يكون هذا الضرر جسيما أو يسيرا وقد يتمثل في ضرر فعلي يصيب المتعاقد وقد يكون مجرد إنقاص في الربح وبهذا الشرط يتميز فعل الأمير عن نظرية الظروف الطارئة.

✓ أن يكون العمل في إطار مباشرة الإدارة المحلية المتعاقدة لاختصاصاتها كسلطة عامة تهدف إلى تحقيق الصالح العام، ذلك أن التزام الإدارة بمقتضى العقد لا يقيد من سلطاتها العامة التي تتمتع بها لتحقيق المصلحة العامة، فإذا ما تصرفت في حدود سلطاتها وترتب عن تصرفها ضرر للمتعاقد فإنها تُسأل في نطاق نظرية فعل الأمير، وبهذا فإن هذه النظرية لا تقوم إذا كان التصرف ناتجا عن خطأ من الإدارة المحلية ذلك أن المسؤولية في نطاق هذه النظرية تقوم على أساس المخاطر وليس على أساس الخطأ، ويترتب عن فعل الأمير نتيجتان أساسيتان:

- التزام الإدارة المحلية المتعاقدة بتعويض المقاول تعويضا شاملا عن الضرر الذي لحقه والكسب الذي فاتته، وغاية هذا التعويض هو الإبقاء على التوازن المالي للعقد وحمايته من التأثير بالمخاطر الإدارية فضلا عن أنه يعطي قدرا من الاطمئنان للمقاولين كي لا ينفروا من التعاقد مع الإدارة<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> د. علي الفحام: سلطة الادارة في التعديل الانفرادي للعقد، دراسة مقارنة، الطبع والنشر دار الفكر العربي، مصر 1976، ص 324.

<sup>(2)</sup> -Jeans REVERO/Jean WALINE : Edem, P 113.

<sup>(3)</sup> د. سامي جمال الدين: أصول القانون الاداري، مرجع سابق، ص 364.

- لا يعنى فعل الأمير المقاول من التزاماته ويبقى مستمرا في إنجاز الأشغال من غير توقف، ويعنى فقط من تطبيق غرامات التأخير عليه، وهذا ما يستقيم مع طبيعة الأمور حيث لا يعقل أن يتحمل المقاول أعباء جديدة ويطلب في نفس الوقت بإنجاز مجموع الأشغال المحلية في موعدها المحدد.

أما إذا أدى فعل الأمير إلى استحالة التنفيذ، فإن المقاول يتحلل من التزاماته التعاقدية وله الحق في المطالبة بفسخ الصفقة والتحلل منها إذا وجد أن إمكانياته لا تتحمل الأعباء الجديدة.

نلاحظ من خلال نظريتي الخطأ وفعل الأمير أن الظروف التي تُخل بالتوازن تكون من فعل الإدارة المحلية نفسها سواء بقصد أو بغير قصد، لذلك فإن مسؤولية تعويض المتعاقد عن الضرر الذي لحقه تتحملها الإدارة كاملة وبالتالي يكون التعويض شاملا مع استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته دون توقف.

#### أ- حالات التعويض الجزئي:

يكون التعويض جزئيا في ثلاث حالات وهي القوة القاهرة والصعوبات المادية غير المتوقعة ونظرية الظروف الطارئة، ويمكن للمتعاقد مع الإدارة اعتمادا على هذه الحالات أن يحصل على التعويض الجزئي.

ب- حالات القوة القاهرة<sup>(1)</sup>: تعد القوة القاهرة حادثة مستقلة أو خارجة عن إرادة المتعاقدين فجأة وغير متوقعة تمنع بصفة كلية تنفيذ الالتزامات وهذه الحالة تشهدها بكثرة صفقات الأشغال المحلية.

#### ولكي تتحقق هذه النظرية يجب توفر ثلاثة شروط وهي:

- ان تكون الحادثة خارجة عن إرادة المتعاقد، بحيث لا يجب أن يلعب هذا الأخير أي دور في حلقها وكذلك ليس بإمكانه منعها، كحدوث فيضانات فجأة ولم تترك للمقاول الفرصة من أجل إتمام أشغال البناء.

(1) د. زين العابدين بركات: مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق 1976، ص 658.

- أن تكون الحادثة غير متوقعة، بمعنى أنه ليس بالإمكان التوقع أو التنبؤ بوقوعها أثناء إبرام العقد.

- لا يمكن تفاديها بأي صورة من الصور، بمعنى أن مواصلة تنفيذ الصفقة المحلية يعتبر من قبيل الاستحالة، ويجب أن يتحمل المقاول لأعباء جديدة ومصاريف باهضة حتى نكون أمام هذه النظرية (الفصل 269 الالتزامات والعقود).

وعموماً تؤدي القوة القاهرة إلى إعفاء المقاول من التنفيذ ولا تترتب عليه جزاءات، إلا أن هذا الإعفاء لا يقتصر إلا على الالتزامات التي أصبح تنفيذها مستحيلاً ويبقى ملزماً بتنفيذ الجزء الذي مازال ممكناً، وإذا كانت الاستحالة مؤقتة فإن الالتزام بالتنفيذ يعود فور انتهائها<sup>(1)</sup>.

وللإشارة فقد تعرض المرسوم الجديد المتعلق بدفتر الشروط الإدارية العامة<sup>(2)</sup> إلى حالات القوة القاهرة وفرض على المقاول الذي يتذرع بحالة القوة القاهرة أن يبعث برسالة إلى الجماعة المحلية صاحبة المشروع تتضمن عناصر القوة القاهرة التي حالت دون تنفيذه للصفقة وذلك في أجل 7 أيام، حيث يلاحظ أن المشرع المغربي قد ضيق من هذه المدة حتى تتمكن الإدارة المحلية من معاينة آثار وعناصر القوة القاهرة.

### ج- الصعوبات المادية غير المتوقعة<sup>(3)</sup>

يتم اللجوء إلى هذه النظرية عندما يصادف المقاول المتعاقد مع الإدارة المحلية صعوبات مادية في تنفيذ التزاماته ذات طبيعة استثنائية خالصة ولا يمكن توقعها أثناء إبرام الصفقة، وتؤدي إلى جعل تنفيذها مرهقاً لذا يصبح من حق المقاول أن يطالب بتعويض كامل عما تسببه هذه الصعوبات من أضرار.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص 152.

(2) المادة 43 من مرسوم 4 ماي 2000.

(3) للمزيد من التفاصيل انظر مرجع د سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 594 وما يليها.

ولكي يتمكن المقاول استنادا إلى هذه النظرية من الحصول على تعويض يجب توافر أربعة شروط:

\* أن تكون الصعوبات ذات طبيعة مادية.

\* لا ينبغي أن تكون الصعوبات من خلق أحد المتعاقدين أو نتيجة خطئه.

\* أن لا تكون الصعوبات متوقعة أثناء إبرام العقد.

\* أن تكون الصعوبات ذات طابع استثنائي وتؤدي إلى قلب اقتصاديات الصفقة المحلية رأسا على عقب.

ويترتب على قيام الصعوبات المادية غير المتوقعة:

✓ بقاء التزامات المتعاقد رغم تلك الصعوبات شأنها في ذلك شأن فعل عمل الأمير لا تؤدي إلى تحلل المقاول من التزاماته إلا إذا أدى إلى استحالة التنفيذ وحينئذ نصبح أمام نظرية القوة القاهرة.

✓ حق المقاول في الحصول على تعويض مقابل ما تحمله من إمكانيات لمواجهة تلك الصعوبات، ويكون التعويض كاملا عن جميع الأضرار التي لحقت به إلا أن ذلك لا يتنافى مع تحميله نسبة من المسؤولية تعادل ما تسبب فيه بخطئه من زيادة في الآثار الضارة للصعوبات المادية غير المتوقعة<sup>(1)</sup>.

#### د - نظرية الظروف الطارئة:

الظرف الطارئ: وهو ذلك الذي يحدث أثناء تنفيذ الصفقة المحلية ولم يكن متوقعا حدوثه عند التعاقد وليس لأحد الطرفين يد في وقوعه ويؤدي إلى الزيادة في تحملات التنفيذ، وبالتالي يخل بقاعدة التوازن المالي للعقد مما يسمح للمقاول بالمطالبة بالتعويض عن الخسائر التي لحقت حتى يتمكن من مواصلة التنفيذ، ومن أمثاله التقلبات الاقتصادية الواسعة النطاق المرتبطة بأزمات داخلية وخارجية، وكذلك إعداد بعض التشريعات ذات الطابع الاجتماعي

(1) د. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 607.

أو الاقتصادي<sup>(1)</sup> وهي نظرية تجد تطبيقها الواسع في الصفقات العمومية عموماً والمحلية على وجه التحديد.

وليتأتى تطبيق هذه النظرية<sup>(2)</sup>:

- يجب أن يكون الحادث خارجاً عن إرادة الأطراف حتى يتأتى التمييز بين فعل الأمير والظروف الطارئة.

- يجب أن يكون الحادث غير متوقع وغير عادي وتطبق هذه الحالة على انخفاض قيمة الدرهم، أو على الأزمة الاقتصادية التي يمكن أن ترتفع بسببها أثمان مواد البناء أو المواد الموردة.

- يجب أن ينتج عن الحادث إخلال حقيقي بتنفيذ الصفقة وليس فقط انخفاض في الأرباح التي كان المتعاقد يأمل في الحصول عليها، بمعنى آخر أن يؤدي الظرف الطارئ إلى إلحاق خسائر بالمتعاقد تجعل تنفيذ التزاماته أمراً مرهقاً وليس مستحيلاً.

ويترتب عن تطبيق هذه النظرية<sup>(3)</sup> ما يلي:

- استمرار الصفقة قائمة واستمرار المقاول في تنفيذ التزاماته وبقاؤها على ما هي عليه.

- حق المقاول في الحصول على تعويض من جانب الإدارة المحلية صاحبة المشروع بما يمكنه من الاستمرار في تنفيذ التزاماته، ولذلك فإن هذا التعويض إنما يغطي جانباً من خسائر المتعاقد فهو تعويض جزئي بمثابة مشاركة في تحمل الخسائر بين الإدارة والمقاول.

- ينتهي حق المتعاقد في الحصول على هذا التعويض بعودة الحالة الطبيعية التي أبرمت الصفقة المحلية في ظلها وزوال الظروف الطارئة أو العارضة.

فإذا ثبت أن هذه الظروف أصبحت دائمة وأن المتعاقد لا يمكنه الاستمرار في تنفيذ التزاماته العقدية إلا بمعاونة دائمة من الإدارة، فلكل من طرفي العقد الحق في طلب إنهاء

(1) د. احمد بلحاج وآخرون: القانون الإداري المغربي - مرجع سابق، ص 333.

(2) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري - مرجع سابق، ص 367.

(3) د. سامي جمال الدين: المرجع السابق ذكره - ص 367.

الصفقة وفسخها، أو على الأقل إعادة النظر في شروط الصفقة وتعديلها بما يتفق مع الظروف الجديدة.

فمن خلال استعراضنا لحقوق المقاول في الصفقات المحلية يتجلى لنا أن المشرع حاول التوفيق بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة الجماعية والمصلحة الخاصة التي يمثلها المقاول وذلك ضمانا للسير العادي للمرفق المحلي وبالتالي ضمان استمرارية، وللتخفيف من وطأة هذه الحالات الاستثنائية<sup>(1)</sup> حاول المشرع المغربي التصييص في دفاتر التحملات وكذلك في مقتضيات المرسوم الجديد للصفقات 1998 صراحة على مراجعة الأثمان وتعديلها غاية في ضمان التوازن المالي للصفقة المحلية وضمن استمرارية المقاول في تنفيذها.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لم تعد لنظرية الظروف الطارئة ذلك البريق بسبب تنصيب الوثائق التعاقدية وقانون الصفقات الحالي على إمكانية مراجعة الثمن، بل أن الثمن في بعض الأحيان لا يحدد في بداية الصفقة وبالتالي فهذه المرونة قد يستفيد منها المتعاقد مع الإدارة المحلية.

فإذا كانت للمقاول حقوق تجاه الإدارة المحلية فإنه يتحمل بالمقابل ببعض الالتزامات التي مصدرها العقد، منها تنفيذ المقاول للصفقة بصفة شخصية واحترام الآجال المحددة وشروط العقد واتباع ما جاء فيه.

## المبحث الثاني: التزامات المقاول في الصفقات المحلية

يلتزم المقاول في مجال الصفقات المحلية بتنفيذ التزاماته التعاقدية تجاه الإدارة الجماعية صاحبة الصفقة، وتتخذ هذه الالتزامات عدة صور باختلاف نوعية الصفقات سواء كانت هذه الصفقات أشغالا أو توريدات أو خدمات، ويعد التعاقد الذي يربط بين الإدارة المحلية والمقاول في مجال الصفقات المحلية هو المصدر الأساسي للالتزام هذا الأخير.

<sup>(1)</sup> تتمثل هذه الحالات الاستثنائية في: الظروف الطارئة القوة القاهرة والصعوبات المادية غير المتوقعة، فهي غالبا ما تحصل بالنسبة لصفقات البناء والأشغال العامة.

- فما هي إذن التزامات المقاول تجاه الإدارة المحلية في مجال تنفيذ الصفقات المحلية باعتبارها مجالاً رحباً للتنمية؟

سنحاول الإجابة على هذا السؤال من خلال دراسة التزامات المقاول في مختلف مراحل تنفيذ الصفقة وكذلك من خلال المسؤولية الشخصية للمقاول في مطلب أول، على أن نتناول علاقة الصفقات المحلية بالتنمية المحلية في مطلب ثاني.

### **المطلب الأول: المسؤولية الشخصية للمقاول في مجال الصفقات المحلية**

تعد استعدادات المقاول الشخصية لتنفيذ الصفقة إحدى الالتزامات المنوطة به، خاصة وأن اختياره من قبل الإدارة الجماعية كان بناءً على مؤهلاته الذاتية وموارده المالية وكفايته الفنية.

لهذا لا يجوز للمتعاقد مع الإدارة المحلية إحلال غيره محله في حقوقه والتزاماته والنزول عن العقد في إطار التعاقد من الباطن إلا بموافقة صريحة من الإدارة المحلية، لأن هذه الأخيرة تعاقدت مع شخص معين تأكدت من أهليته وكفاءته وبالتالي يكون من حقها أن تطلب منه التنفيذ شخصياً<sup>(1)</sup>.

والتعاقد من الباطن هو عقد بمقتضاه يتفق المقاول الأصيل مع غيره بخصوص تنفيذ جزء محدد من التزاماته وذلك تحت مسؤولية الأول<sup>(2)</sup>.

لأنه في واقع الأمر هناك من الصفقات المحلية ما تتضمن مجموعة من العمليات المختلفة يكون بعضها لا يدخل في اختصاص المقاول المتعاقدة، فتلجأ هذه الأخيرة إلى التعاقد مع مقاول متخصص أو مقاولين بحسب حجم ونوعية الخدمة المقدمة، نفس الأمر ينطبق على الصفقات المحلية عندما يريد المقاول تسريع وتيرتها، ومن جهة أخرى أنه ليس من مصلحة الإدارة المحلية أن ترتبط أو تبرم عدداً كبيراً من العقود المنفصلة عندما تريد تنفيذ أشغال عامة موحدة، لهذا يكون من المفيد أن تتعاقد مع مقاول وحيد مسؤول أمامها عن

(1) أندريه موريس: تنفيذ العقود الإدارية، مجلة الشؤون الإدارية، عدد 1، السنة 59، ص 247.

(2) المادة 78 من المرسوم الجديد 1998.

توجيه المشروع ومنحه الحق في التعاقد من الباطن خاصة إذا علمنا أن الاعتبارات الفنية تفرض نفسها في بعض الأحيان.

ونظرا لأهمية التعاقد من الباطن فقد فرض الفصل 78 من المرسوم الجديد لسنة 1998 بعض الشروط على المتعاقد من الباطن في مجال الصفقات المحلية المذكورة في المادة 25 من المرسوم والتي تفرض توفر المتعاقد من الباطن على نفس الكفاءات الفنية والقانونية والمالية المطلوبة، هذا وقد اعتبرت المادة 78 من المرسوم السابق أن التعاقد من الباطن أمر يهم المتعاقد الأصلي أكثر ما يهم الإدارة المحلية باستثناء الشروط المقررة في المادة 25، حيث إن التعاقد من الباطن لا يسقط مسؤولية المتعاقد الأصلي في أن يتحمل جميع التزاماته التعاقدية الناتجة عن تنفيذ الصفقة سواء تجاه الإدارة نفسها أو تجاه الأغيار (العمال مثلا) كما أن التعاقد من الباطن لا يجب أن يشمل مجموع أجزاء الصفقة وذلك تحت طائلة فسخها<sup>(1)</sup>.

ويترتب عن التعاقد من الباطن النتائج التالية<sup>(2)</sup>:

- تبعية من حيث المحل: وذلك بأن يستعير العقد من الباطن محله من العقد الأصلي وليس العكس، وتعني هذه الاستعارة أن يكون العقد من الباطن وسيلة لتنفيذ العقد الأصلي.

- التنفيذ من حيث السبب: وهي أن يلعب العقد الأصلي دور السبب بالنسبة للعقد من الباطن، أي يكون وجود العقد الباطن بسبب مشروعية العقد الأصلي ويسمى هذا السبب قاطعا تمييزا له عن السبب كركن من أركان العقد الذي يستقل كل من العقد الأصلي والعقد من الباطن بخصوصه ولا تبعية بشأنه<sup>(3)</sup>.

- ضرورة بقاء طرف مشترك في العقدين: ترجع تبعية العقد من الباطن للعقد الأصلي أيضا إلى بقاء طرف مشترك في العقدين، ولذلك فإن أطراف العقد الأصلي والعقد من

---

<sup>(1)</sup> لكن الواقع العملي يكشف الخروقات التي تشوب هذا النوع من التعاقد، حيث يحصل أن يتنازل المقاول الأصلي كليا عن الصفقة مع بقاءه مسؤولا أمام الإدارة مما يجعل وضعية المقاول المتعاقد من الباطن في وضعية تبعية خاصة عند عملية الأداء.

<sup>(2)</sup> عادل حاجي: التعاقد من الباطن في صفقات الأشغال العمومية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 1999، ص 29.

<sup>(3)</sup> Jean NERT : le sous-traitant- librairie générale de droit et de jurisprudence Paris 1979, P 12.

الباطن ثلاثة فقط، ويجب أن يبقى الطرف المشترك مسؤولاً عن تنفيذ العقد الأصلي، كما يجب أن يندم وجود علاقة عقدين مباشرة بين الطرفين المعنيين بخصوص تنفيذ العقد الأصلي، وإلا كنا أمام ظاهرة تعدد العقود الأصلية كما هي مبنية في دفتر الشروط الإدارية العامة الجديد<sup>(1)</sup>.

وفي حالة تعدد المقاول الحائز على الصفقة تكليف الغير بانجاز الصفقة دون الحصول على إذن من الإدارة المحلية ودون استجابة للشروط المطلوبة، فإن هذه الأخيرة تحتفظ بحق الرفض وهذا الإجراء مقرر في أغلبية أنظمة الصفقات العمومية مما يدل على التطور الملحوظ الذي عرفه ميدان التعاقد من الباطن في مجال الصفقات العمومية<sup>(2)</sup>.

وما دام التعاقد من الباطن تابع للعقد الأصلي فإن العقد الأول يرتبط أيضاً وجوداً وهدماً بالعقد الثاني، فإذا ما توفي المقاول الأصلي (إذا كان شخصياً طبيعياً)<sup>(3)</sup> أو فقد أهليته البدنية أو المدنية<sup>(4)</sup> أو تعرض للتصفية القضائية فإن العقد سيكون مآله الفسخ الأمر الذي يعرض التعاقد من الباطن لنفس المصير.

ومن مسؤولية المقاول أيضاً تواجده بمنطقة الأشغال وتنفيذه للصفقة وفق الآجال المحددة لها، وسنتعرف عليها في فرع أول و تنفيذ الصفقات المحلية في فرع ثاني.

### **الفرع الأول: مسؤولية المقاول خلال مراحل تنفيذ الصفقة المحلية**

تشمل مسؤولية المقاول خلال مراحل تنفيذ الصفقة المحلية وجوده بعين المكان الذي تنفذ فيه الأشغال موضوع الصفقة، وأيضاً تنفيذ الصفقة في آجالها المحددة.

#### **الفقرة الأولى: وجود المقاول بمكان الأشغال**

إن الغاية من وجود المقاول بمنطقة الأشغال يفرضها التسيير العادي للصفقة المحلية، حيث يلزم على المقاول أن يكون له محل بالقرب من منطقة الأشغال ليتمكن من تتبع عملية

(1) المادة 29 من مرسوم 4 ماي 2000.

(2) Franck MODERNE : la sous-traitance des marchés publics, édition Dalloz Paris 1995 : p 73.

(3) المادة 46 من مرسوم 4 ماي 2000.

(4) المادة 47 من نفس المرسوم.

الإجاز ويتأكد بنفسه من حسن سيرها وتنفيذها وفقا لشروط العقد، حيث يفرض دفتر الشروط الإدارية العامة المغربي<sup>(1)</sup> أن يبين في عقد الالتزام موطنه داخل آجال 15 يوما تبتدئ من تاريخ تبليغه قرار المصادقة على الصفقة المحلية، حيث إن جميع الإرساليات التي يتلقاها المقاول بالمكان الذي اختاره كموطن قانوني له تعتبر صحيحة<sup>(2)</sup>.

وتعتبر الإدارة المحلية غير مسؤولة عن أي تغيير للعنوان الذي ارتضاه المقاول لذا يتحتم على هذا الأخير أن يخبر الإدارة المحلية صاحبة المشروع عن أي تغيير يطرأ على عنوانه<sup>(3)</sup>، ويمكن للمقاول أن ينتدب مكلفا ينوب عنه في تتبع الأشغال المحلية يبين فيه بكيفية دقيقة الاختصاصات المخولة له من طرف المقاول سواء في مجال سير الصفقة أو تسوية الحسابات<sup>(4)</sup>.

#### الفقرة الثانية: تنفيذ الصفقة المحلية في آجالها المحددة

بعد المصادقة على الصفقة يجب على المقاول أن يتهيأ مباشرة للشروع في تنفيذها بعد أن يصدر الإذن بالخدمة من طرف الجماعة المحلية صاحبة المشروع والذي يجب تسليمه خلال أجل أقصاه 60 يوما الموالية بعد تاريخ المصادقة<sup>(5)</sup>.

ويعتبر الأجل من الأمور الأساسية التي تنص عليها الصفقة المحلية ضمن وثائقها التعاقدية خاصة دفتر الشروط الخاصة، حيث يمكن للإدارة أن تفرض آجالا جزئية لتسليم بعض المنشآت ولو بشكل مؤقت<sup>(6)</sup> كما يطبق أجل تنفيذ الأشغال المحدد في دفتر الشروط الخاصة على إنهاء جميع الأشغال المحلية المقررة المسندة للمقاول بما فيها سحب التجهيزات والآلات من الورش<sup>(7)</sup>، ونظرا لأهمية الوقت في تنفيذ الصفقة المحلية، فإن الإدارة تحتفظ

(1) المادة 17 من نفس المرسوم السابق.

(2) الفقرة الثانية من المادة 17 من مرسوم 4 ماي 2000.

(3) الفقرة الثالثة من المادة 17 من نفس المادة أعلاه.

(4) الفقرة الثانية من المادة 17 من نفس المرسوم والمادة 3 من نفس المرسوم.

(5) المادة 36 من مرسوم 4 ماي 2000.

(6) الفقرة الأولى من المادة 7 من نفس المرسوم.

(7) الفقرة الثانية من المادة 7 أعلاه.

لنفسها بإمكانية معاقبة المقاول الذي يخل التزاماته المتعلقة بالآجال، لأن هذا التأخر قد يضيف أعباء إضافية للجماعة.

ويجدر التذكير أن تعديل الإدارة المحلية للصفحة بإضافة عقود ملحقة أو في حالات القوة القاهرة أو الظروف الطارئة ينتج عنه الزيادة في حجم الأشغال<sup>(1)</sup>، الشيء الذي يترتب عنه الزيادة في آجال تنفيذ الصفقة المحلية.

### **الفقرة الثالثة: سلطات الإدارة الجماعية في الصفقات المحلية**

تتمتع الإدارة المحلية بسلطات واسعة في مواجهة المقاول في الصفقات المحلية وهذا الامتياز ناتج عن كونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق المحلية بانتظام واضطراد<sup>(2)</sup> لذلك فإن الإدارة المحلية تملك الحق في تعديل شروط العقد وكذلك لها الحق في المراقبة والتوجيه إضافة إلى حقها في توقيع الجزاء، وسنبرز كل هذه الحقوق ضمن مطالب هذا المبحث.

#### **أ - امتيازات الإدارة المحلية في مراقبة وتوجيه الصفقة:**

تملك الإدارة المحلية حق مراقبة تنفيذ صفقاتها للتحقق من مطابقة التنفيذ للشروط المتفق عليها سواء من الناحية الفنية أو من الناحية المالية، كما يكون لها الحق في توجيه أعمال التنفيذ على النحو الذي تفضله بالنسبة لبعض الصفقات وأهمها صفقات الأشغال العمومية المحلية<sup>(3)</sup>.

تبعاً لذلك فحق المراقبة والتوجيه يعدان من خصائص النظام القانوني للعقود الإدارية والصفقات المحلية بصفة خاصة، مما يبين لنا حقيقة سلطة التوجيه التي تقوم بها الإدارة

<sup>(1)</sup> المادة 52 من مرسوم 4 ماي 2000.

<sup>(2)</sup> د. محمد مرغيني خيريك الوجيز في القانون الإداري المغربي (الجزء الأول) دار المغرب للطبع والنشر 1978، ص 208.

<sup>(3)</sup> د. مليكة الصروخ: المرجع السابق ص 430.

المحلية<sup>(1)</sup> والتي وإن كانت لا تمس شروط العقد فهي قد يترتب عنها بعض النفقات الإضافية أو بعض الأضرار الجانبية.

### - حق المراقبة:

ومعناه تأكد الإدارة المحلية من أن المقاول باشر تنفيذ الصفقة وفقا للشروط المتفق عليها وهنا يتخذ هذا الحق معنى الإشراف، حيث يسمح للإدارة بأن تتدخل بشكل يزيد عن التأكد من احترام شروط العقد إلى التأكد من سلامة تنفيذه<sup>(2)</sup>.

وعموما تنصب مراقبة الإدارة المحلية على الصفقة على أوضاع التنفيذ، خاصة الجوانب التقنية منها حيث قد تتدخل في تغيير بعض تلك الأوضاع. ففي صفقات الأشغال العامة المحلية تتمتع الإدارة المحلية بسلطات واسعة في مراقبة اختيار المواد من طرف المقاول وطرف التنفيذ أما في عقود التوريدات المحلية فإن الإدارة المعنية قد تكلف بعض المختصين من التثبت والتأكد من سلامة ومطابقة المواد للمواصفات المتفق عليها في بنود الصفقة.

ويبقى حق المراقبة مضمونا بمقتضى التشريعات المغربية ويتضح ذلك على الخصوص بما جاء به دفتر الشروط الإدارية العامة الجديد فالإدارة تتمتع بمراقبة شاملة تشمل المستخدمين ومكان العمل والمواد والعتاد.

ففيما يتعلق بمراقبة المستخدمين<sup>(3)</sup>، فإن المقاول ملزم باحترام الحد القانوني للأجر المنصوص عليه في قانون الشغل، وبالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة المحلية تملك حق مراقبة أماكن العمل ومدى ملائمة ظروف العمل مع المقتضيات القانونية المعمول بها وتراقب كذلك العتاد والمواد وتقرض مطابقتها للمواصفات الوطنية والدولية<sup>(4)</sup>.

---

(1) د. علي الفحام: سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد، دراسة مقارنة، الطبع والنشر دار الفكر العربي، مصر 1976، ص 343.

(2) د. سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص 368.

(3) الفقرة الثالثة من المادة 20 من مرسوم 4 ماي 2000.

(4) المادة 38 من نفس المرسوم السابق.

ويمتد حق الرقابة إلى نوعية التجهيزات المستعملة وتحرص الإدارة المحلية على أن تكون موحدة، وتدخل في إطار هذه الرقابة أيضا جميع التوجيهات التي تصدرها الإدارة المحلية للمقاول والتي تأتي في شكل أوامر مصلحيه مكتوبة ومؤرخة ومرقمة ومسجلة وهي أوامر تهدف إلى تحسين تنفيذ الأشغال لما فيه غاية المصلحة العامة، والمقاول ملزم بالامتثال لما يوجه إليه من أوامر وإلا عرض نفسه للجزاءات القانونية المنصوص عليها. إلا أنه إذا لاحظ أن الأوامر والتعليمات الصادرة إليه تتعدى التزاماته التعاقدية فيمكنه الاحتجاج على ذلك في خطاب كتابي معلل يوجه إلى الإدارة المحلية صاحبة المشروع داخل أجل 15 يوما، إلا أن هذا الاحتجاج لا يوقف الأمر المصلحي حتى لا يقع المساس بمصالح الإدارة المحلية وشل حركتها<sup>(1)</sup>.

فلاحظ عمليا أن هناك تقصي من جانب الإدارة المحلية في إلزام المقاول في إقرار بعض الإجراءات بأماكن الأشغال من أجل ضمان سلامة الأوراش، إضافة إلى التأكد من سلامة المواد والآلات، فإن الإدارة المحلية تقوم بمراقبة مدى تسخير المقاول خاصة في صفقات أشغال البناء لجميع إمكانياته التي قدم بخصوصها معطيات وبيانات قبل أن يتم إبرام الصفقة، لتنفيذ التزاماته على أرضية الواقع.

### - حق التوجيه

بناء على هذا الحق يصبح بمقدور الإدارة المحلية إجبار المقاول أو المورد على هدم وإعادة بناء أشغال اعتبرتها معيبة أو إرجاع مواد اعتبرتها غير سليمة، ويتم إعادة البناء في صفقات الأشغال إذا تبين للإدارة أن المقاول أخل بقواعد البناء في صفقات الأشغال المعمول بها وذلك على حساب المقاول المخل<sup>(2)</sup> كما يمكن للإدارة أن تأمر المقاول بتوقيف أو تأجيل الأشغال لمدة إذا اقتضت المصلحة العامة هذا التأجيل، إلا أنه إذا زادت مدة التأجيل عن

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص 102.

(2) الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 41 من مرسوم 4 ماي 2000.

السنة فيمكن للمقاول المطالبة بفسخ العقد مع التعويض إذا لحقه ضرر شريطة أن يتقدم بطلب كتابي في غضون 40 يوما من تلقيه قرار التأجيل<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: نهاية تنفيذ صفقات الجماعات المحلية

تنتهي الصفقات العمومية المحلية نهاية عادية وطبيعية إما بانتهاء الأشغال بوفاء المقاول أو المورد بالتزاماته التعاقدية أو انتهاء المدة المخصصة لها، كما قد تنتهي الصفقة قبل حلول الأجل المحدد لها أي في طور التنفيذ وهو ما يمكن تسميته بالنهاية غير العادية للصفقة المحلية وهذا ما سنتناوله بتفصيل.

#### الفقرة الأولى: النهاية العادية للصفقات المحلية

تنتهي الصفقة المحلية نهاية طبيعية في حالتين<sup>(2)</sup>.

- بعد تمام تنفيذ موضوعها من طرف المقاول أو المورد وذلك بقيام المقاول في صفقات الأشغال بتسليمها أو تسليم للتوريدات أو المواد التي تعهد بتوريدها، وكذلك عندما تقوم الإدارة المحلية بتنفيذ التزامها المتعاقد بشأنها المنتجة أساسا في أداء الثمن.

- بعد انتهاء المدة المحددة لتنفيذ الصفقة المحلية باتفاق الإدارة والمقاول أو المورد.

فإذا كانت الصفقة المحلية تنتهي بانقضاء موضعها أو محلها إما بتنفيذها من قبل الأطراف المتعاقدة أو بانتهاء مدتها، فإن مسؤولية المقاول أو المورد تمتد إلى ما بعد نهاية الصفقة<sup>(3)</sup> ونظرا لدقة وأهمية هذه المرحلة في ميدان الصفقات المحلية فقد نظمها دفتر الشروط الإدارية العامة وقسمها إلى مرحلتين: مرحلة التسليم النهائي للصفقة المحلية ومرحلة التسليم المؤقت لها.

(1) المادة 44 من مرسوم 4 ماي 2000.

(2) د. محمد خلف الحبورى: العقود الإدارية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 1998، عمان - الأردن، ص 225.

(3) فانتهاء تنفيذ الصفقة لا يجعل المقاول يتحلل من التزاماته بصفة كلية، بل إن مسؤوليته تمتد حتى بعد نهاية الأشغال كظهور عيب ناتج عن الغش في البناء في إحدى المنشآت في صفقات الأشغال والبناء، لهذا الغرض تم العمل بنظام الضمان، حيث لا يحق للمقاول سحبه الا بعد انتهاء المدة المحددة في دفتر التحملات.

## أ - التسليم المؤقت للصفقة المحلية:

تعتبر مسؤولية المقاول في صفقات الأشغال المحلية مسؤولية كاملة، حيث تبدأ من بداية الأشغال وتمتد إلى ما بعد نهايتها ولهذا فمسؤولية المقاول تبقى قائمة ولا تنتهي بمجرد تسليم المنشأة أو البناية إلى الإدارة المحلية صاحبة المشروع، فهو يبقى ملتزماً بإصلاح العيوب التي يمكن أن تظهر بعد التسليم الأمر الذي يصبح معه القول أن الصفقة تستمر لبعض الوقت رغم نهايتها عملياً وتجعل المقاول يتحمل تبعات التنفيذ الرديء للصفقة<sup>(1)</sup>. وسنتناول هذا الأمر في نقطتين، الأولى تتعلق بإجراءات التسليم المؤقت والثانية تتعلق بالآثار المترتبة عليه.

## - إجراءات التسليم المؤقت للصفقة المحلية<sup>(2)</sup>

يتم التنصيص على شكايات التسليم المؤقت عادة في بنود الصفقة المحلية وفي الوثائق التعاقدية، حيث ينص دفتر الشروط الإدارية العامة على أنه لا يمكن تسليم المنشآت إلا بعد إخضاعها لعمليات المراقبة المتعلقة بمطابقة الأشغال المحلية لمجموع التزامات الصفقة خاصة المواصفات التقنية<sup>(3)</sup> التي تعتبر الهدف الجوهري من عملية التسليم. فالتسليم المؤقت يتم بعد إتمام المقاول للعمل المنوط به مباشرة، ويشعر في هذا الصدد كتابة المهندس المشرف على الأشغال المحلية وكذا الجماعة صاحبة المشروع بتاريخ نهاية الأشغال، حيث يتم استدعاء المقاول للقيام بالعمليات السابقة على التسليم والمتضمنة لما يلي<sup>(4)</sup>:

✓ التعرف على المنشأة المنفذة موضوع الصفقة المحلية.

(1) François MONNIER: Les marchés de travaux publics dans la généralité de Paris au XVIIIe siècle – L.G.D.J Paris 1984, P 353.

(2) نجد في هذا الصدد مصطلح الاستيلاء والتسليم وارتائنا استعمال مصطلح التسليم لكون المشرع المغربي ذكره في دفاقر الشروط الإدارية العامة الجديد، المادة 65 و68 من مرسوم 4 ماي 2000.

(3) الفقرة الأولى، المادة 65 الباب السابع من المرسوم السابق.

(4) الفقرة الثانية، المادة 65 من نفس المرسوم أعلاه.

✓ القيام بالتجارب المنصوص عليها في دفتر الشروط المشتركة أو دفتر الشروط الخاصة، وذلك للتأكد من جودة الأشغال<sup>(1)</sup>.

✓ التأكد المحتمل من عدم تنفيذ الأعمال المقررة في الصفقة.

✓ التأكد المحتمل من وجود شوائب أو عيوب في المنشأة.

✓ معاينة سحب التجهيزات المؤقتة من الورش وإرجاع الأراضي المستغلة إلى ما كانت عليه قبل تنفيذ الأشغال، حيث إنه قد تتغير معالم الأماكن المحتملة من قبل المقاول بفعل عمليات البناء والحفر.

✓ تسليم الجماعة المحلية لتصاميم المنشآت مطابقة لتنفيذ الأشغال ووفق الشروط المحدد في دفتر الشروط المشتركة أو دفتر الشروط الخاصة.

وبعد التأكد من هذه العمليات تحرر الإدارة الجماعية صاحبة المشروع محضرا توقعه مع المقاول وفي حالة رفضه التوقيع يجب الإشارة إلى ذلك في المحضر.

وتبلغ الجماعة المحلية المقاول داخل أجل 15 يوما من تاريخ تحرير المحضر بقبول التسليم المؤقت من عدمه ويبدأ التسليم المؤقت من التاريخ الذي عاينت فيه الجماعة صاحبة المشروع انتهاء الأشغال<sup>(2)</sup>.

ويمكن للإدارة المحلية صاحبة المشروع إذا تبين لها أن بعض الأعمال المتضمنة في الصفقة لم تنفذ، يجب عليها أن تتسلم الأشغال شريطة تدارك المقاول، وعادة ما تكون عبارة عن إصلاحات أو ترميمات جزئية ذلك داخل أجل لا يتعدى شهرا واحدا<sup>(3)</sup> وفي حالة عدم تدارك المقاول للنقائص والعيوب داخل الأجل السالف الذكر جاز الإدارة المحلية صاحب المشروع أن تنفذ الأشغال المطابقة على نفقة المقاول مع تحميله تبعات وصوائر التنفيذ، وذلك تفاديا لأي ممانعة أو تسويق من قبل المقاول، وفي حالة عدم مطابقة بعض المنشآت لمواصفات الصفقة دون أن تخل هذه الشوائب والعيوب بسلامة المنشأة، يحق للجماعة

<sup>(1)</sup> عمليا لا يمكن الاحاطة بكافة عناصر البناء للوقوف عند عنصر جودة الأشغال، حيث أن هذا الإجراء يبقى شكليا ينصب فقط على الملامح الخارجية للمنشأة.

<sup>(2)</sup> الفقرة الثالثة من المادة 65 من مرسوم 4 ماي 2000.

<sup>(3)</sup> الفقرة الرابعة من المادة 65 من نفس المرسوم أعلاه.

صاحبة المشروع اعتبارا لضعف هذه العيوب وانعدام أثرها البائن أن تقترح على المقاول التخفيض من أثمان الصفقة<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ على الفقرة 6 من المادة 65 من مرسوم 4 ماي 2000 أنها جاءت عامة وغامضة، فهي تشجع على الإهمال وعدم التقاني في العمل، حيث إن التساؤل الذي يطرح نفسه ما هو المعيار الذي يمكن الاستناد إليه لمعرفة مدى ضعف وأهمية الشوائب والعيوب اللاحقة بالمنشأة؟ ثم إن الفقرة المذكورة أعلاه تستطرد "وكذا الصعوبات المتمثلة في عمليات الإصلاح لجعلها مطابقة" فإذا كان العيب صعب التقويم من خلال منطوق الفقرة، فإن هذا العيب في نظرنا سيكون جوهريا لا مجال للتفاوض أو المساومة بشأنه بتخفيض الأثمان وإلا ستتحرف الصفقة المحلية عن تحقيق أهداف التنمية المتوخاة منها، حيث إن الإشكال الذي يطرح هنا هو إشكالية تكييف جسامة العيب وأيضا الجهة التي يمكنها القيام بهذا التكيف<sup>(2)</sup>.

وبالمقابل قد تتعسف الإدارة المحلية في استعمال سلطتها وتمتتع عن استلام الأشغال المنجزة، ففي هذه الحالة من حق المقاول رفع دعوى أمام القضاء الاستعجالي بإجراء معاينة على إنجاز الأعمال المطلوبة منه في الوقت المحدد للصفقة حتى لا تلجأ الإدارة إلى تطبيق غرامة تأخيرية في حقه، ويمكن لقاضي المستعجلات<sup>(3)</sup> بعد إجراء خبرة الحكم على الإدارة المحلية بالتعويض لفائدة المقاول بسبب الضرر الذي لحقه جراء تأخرها في استلام الأشغال المنجزة إذا تأكد من صحة ادعاء المقاول بواسطة القرائن والحجج.

التسليم المؤقت قد يكون كليا كما قد يكون جزئيا إذا نص على ذلك دفتر الشروط الخاصة، وفي هذه الحالة يقوم التسليم الجزئي مقام التسليم المؤقت، كما يمكن للإدارة المحلية

(1) الفقرة السادسة من المادة 65 من نفس المرسوم أعلاه.

(2) عمليا فالإدارة المحلية ليست لها الوسائل والأطر التقنية الكفأة للقيام بتكليف مثل هذه العيوب مما يجعل عملية التسليم عملية شكلية إجرائية ليس الا، زد على ذلك أن إمكانية التواطؤ بين الجماعة والمقاول تبقى واردة في هذا المجال، حيث قد يعتمد المقاول على إرشاء المسؤولين الجماعيين مسبقا لإنجاز محضر الانتهاء لصالحه.

(3) فقد حدد المشرع المصري الحالات التي يمكن فيها التنازل عن الغرامات التأخيرية وقصرها على حالة القوة القاهرة وما عدا ذلك فلا يسوغ للإدارة ان تتنازل عن هذا الحق.

في حالة الاستعجال حيازة المنشآت قبل تسليمها على أن تكون هذه الحيازة مقرونة ومشروطة بالإعداد المسبق لبيان حضوري للأماكن.

وعموما فتسليم الأشغال يجعل صاحب المشروع إما أن يقبل بتحفظ أو عدم التحفظ الامر الذي يضيف مرونة على إجراءات التسليم المؤقت<sup>(1)</sup>.

### ب- الآثار المترتبة عن التسليم المؤقت للصفقة المحلية:

لقد أشار د فتر الشروط الإدارية العامة إلى الآثار المترتبة عن التسليم المؤقت للمنشأة، فأهم نتيجة تترتب على هذا التسليم هي بداية احتساب أجل الضمان التعاقدي وهي المدة الفاصلة بين التسليم المؤقت والنهائي<sup>(2)</sup> فخلال هذه الفترة يبقى المقاول مسؤولا ومسؤولية كاملة عن العيوب التي تلحق بالمنشأة المنجزة.

ولهذه الغاية يمكن أن تأذن الجماعة المحلية باعتبارها صاحب المشروع بالاحتفاظ في موقع الورش بكافة التجهيزات و التوريدات والأدوات والمواد والمنشآت المؤقتة التي يحتاج إليها للقيام بما يمكن إصلاحه خلال الفترة الممتدة بين التسليم المؤقت والتسليم النهائي وهي فترة نهاية أجل الضمان<sup>(3)</sup>.

فمرحلة التسليم المؤقت تعد بمثابة فترة اختبار وتستطيع الجماعة المحلية من خلالها أن تحكم على صلاحية الأشغال وخلوها من العيوب والشوائب لتتأكد من متانتها وصلابتها وصلاحيتها للاستعمال وتبقى هذه العيوب قائمة حتى ولو أن الإدارة الجماعية تسلمت المنشأة بدون تحفظ، حيث لا يتحرر المقاول من التزاماته تجاهها إلا بالنسبة للأخطاء المرتكبة من طرف الإدارة أو حالة القوة القاهرة، كما أن التسليم المؤقت يترتب نتيجة عملية أخرى وهي تحويل الملكية والأخطار لفائدة الإدارة المحلية صاحبة المشروع<sup>(4)</sup>، رغم بقاء مسؤولية المقاول قائمة.

(1) René ROMOUF : La pratique des marchés publics - Encyclopédie delmaspou la vie des affaires, 4ème edition - Paris 1998, P 194.

(2) المادة 67 من مرسوم 4 ماي 2000.

(3) الفقرة التاسعة من المادة 65 من مرسوم 4 ماي 2000.

(4) الفقرة الثامنة من المادة أعلاه من نفس المرسوم.

وبانتهاء فترة التسليم المؤقت (فترة الضمان) تبدأ عملية أخرى هي التسليم النهائي وهي العملية التي تبتدئ انطلاقاً من نهاية الضمان.

والخلاصة أن أهمية التسليم المؤقت تظهر جلياً في نوع معين من الصفقات المحلية وهي المرتبطة بالبناء فبحكم طبيعة أشغال البناء المحلية هاته لا يمكن الحكم منذ الوهلة الأولى على جودتها بل لابد من إجراء تحريات وأبحاث وتجارب، وفي نفس الوقت ترك مدة للزمن لكي يكشف عن بعض العيوب في البناء كالثقوب التي قد تظهر على الجدران أو تشمع الصباغة وغيرها من العيوب.

ومن جهة أخرى لا يمكن اعتبار مدة الضمان المؤقت كافي للوقوف على هذه العيوب، بل لابد من انتظار سنوات، لهذا نعتقد أن الاعتماد على الوسائل والتقنيات العلمية الحديثة بالإضافة إلى تدعيم الرقابة بعين المكان (أثناء الإنجاز) تعدان من أنجع الوسائل لتجاوز الاختلالات والخروقات التي يمكن أن تحصل في المنشآت والبنائات الجماعية.

### ج- التسليم النهائي للصفقة المحلية

يعد التسليم النهائي إجراء تتملك به الإدارة المحلية العملية موضوع صفقة الأشغال المحلية بصورة نهائية وذلك بعد أن تتأكد بأن المقاول قد أوفى بجميع التزاماته على الوجه الأكمل<sup>(1)</sup>.

وتتم عملية التسليم النهائي للبناء أو المنشآت موضوع الصفقة بعد انصرام مدة الضمان المؤقت وما واكبها من إصلاحات ترميمات، حيث يكون المقاول قد أوفى والتزم بها المقاول لذلك يمكن أن نعتبر التسليم النهائي بمثابة شهادة اعتراف بوفاء المقاول بالتزاماته أو ما يسمى "التزام الإنهاء التام"<sup>(2)</sup>.

فإذا كان المقاول ملزماً بإصلاح العيوب والشوائب الواردة على المنشأة أو البناء وذلك في أجل شهرين، فإنه بالمقابل لا يكون ملزماً بالعيوب والعوارض الناجمة عن الاستعمال

<sup>(1)</sup> د. محمد خلف الحبورى: العقود الإدارية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الثانية، عمان -الأردن، ص 237.

<sup>(2)</sup> الفقرة الأولى المادة 67 من مرسوم 4 ماي 2000.

الطبيعي أو الإسراف في الاستعمال أو ناتجة عن الأضرار بفعل الغير<sup>(1)</sup> بعبارة أوضح جميع العيوب الخارجة عن إرادة المقاول الذي قام بعملية البناء.

كما أنه يبقى غير ملزم بتحمل النفقات المتعلقة بالأشغال الكمالية أو الإضافية التي تأمر بها الجماعة والتي تخرج بحكم طبيعتها من نطاق العقد المتفق عليه.

وتبعاً لذلك إذا لم يتم المقاول بإصلاح العيوب السابقة الذكر خلال الأجل المحدد، فإنه يمكن للجماعة المحلية بصفتها المسؤولة عن المشروع أن تتعهد بتنفيذ الأشغال إلى مقولة أخرى بحكم وعلى نفقة المقاول المخل بالتزامه.

أما إذا كانت العيوب بسيطة لا تمس سلامة استعمال الأشغال، فإنه يمكن للجماعة أن تطلب من المقاول الانتقاص من الثمن ففي حالة قبوله هذا التخفيض فإن التسليم النهائي للأشغال يعلن عنه بدون تحفظ<sup>(2)</sup>.

وينص دفتر الشروط الإدارية العام الحالي على أن التسليم النهائي يحدد في سنة واحدة بعد تاريخ إنجاز التسليم المؤقت<sup>(3)</sup> حيث خلال هذه الفترة يكون المقاول خاضعاً لفترة الالتزام التعاقدية أو ما يعرف بأجل الضمان.

ففيما يخص عملية التسليم يبقى الإشكال يثار حول ما هي نقطة بداية الضمان في حالة التسليم الجزئي للأشغال؟ وذلك عندما تفرض الإدارة على المقاول تسليم جزء من الأشغال لاعتبارات المصلحة العامة أو الاستعجال<sup>(4)</sup>.

---

(1) المادة 68 من مرسوم 4 ماي 2000.

(2) المادة 68 والمادة 42 من مرسوم 4 ماي 2000.

(3) الفقرة الأولى من المادة 68 من نفس المرسوم السابق.

(4) Jen Pierre JOUGUEL et Daniel CHABANOL : Marchés publics de travaux sagnitaire ; collection de l'actualité juridique, 2<sup>ème</sup> Edition, publication du mouniteure 1994, P 232.

ففي هذه الحالة فإن أجل الضمان يبدأ مفعوله من تاريخ التسليم الجزئي للمنشأة موضوع التسليم، ولكن كشف الحساب الكلي يبقى وحيدا ولا يتم إلا بعد التسليم النهائي الجزئي<sup>(1)</sup>.

وعموما فالتسليم الجزئي وأجل الضمان تنظمه عادة دفاتر الشروط الخاصة في حين اكتفت المادة 65 من دفاتر الشروط الإدارية العامة على أنه يقوم التسليم الجزئي الأخير مقام التسليم المؤقت للأشغال.

ويعد هذا الإجراء إيجابيا بالنسبة للإدارة المحلية لكونه لا يعتد بالتسليم المؤقت إلا بتسليم آخر جزء من المنشأة، يعني أنه لا يحتسب أجل الضمان المؤقت إلا بعد تسليم الجزء الأخير من الأشغال في حين أن تسليم الأجزاء التي قبلها لا يسري عليه أجل الضمان، وهو ما يصح معه القول أن التسليم الجزئي يمكن أن يمدد من فترة وأجال الضمان بالنسبة للأجزاء المسلمة مسبقا الأمر الذي سيشيح فرصا للإدارة الجماعية للتأكد من مدى جودة الأشغال.

وعليه فالاعتداد بتاريخ التسليم تتجلى أهميته في كونه يعتبر نقطة بداية الالتزامات المتعلقة بالضمان بالنسبة للمقاول<sup>(2)</sup> حيث يحرر محضرا لهذا العرض.

ويترتب عن التسليم آثار قانونية لا تخفى أهميتها بالنسبة لمسؤولية الاطراف المتعاقدة منها:

\* انتهاء مسؤولية الإدارة المحلية من الالتزام بأي تعويض لم يطالب به المتعاقد قبل هذه الفترة، وهي نتيجة عملية بحيث لا يعقل أن تبقى الجماعة المحلية مطالبة بتعويض قد يبقى مفتوحا وذلك عملا بمبدأ استقرار المعاملات الذي يجد سنده في القانون الخاص.

\* انتقال المنشأة أو البناية الجماعية إلى إشراف الإدارة المحلية.

<sup>(1)</sup> يلاحظ ان حالة الاستعجال لم ينص عليها دفتر الشروط الإدارية العامة الحالي 4 ماي 2000 ، غير أنه يمكن إثارتها من لدن الاجتهاد القضائي.

<sup>(2)</sup> René ROMOUF : La pratique des marchés publics ; Op . cit, p 200.

\* انتهاء مسؤولية المقاول عما يكون ظاهرا من عيوب في المنشأة موضوع الصفقة المحلية وبالمقابل يبقى مسؤولا استنادا لما جاءت به المادة 69 من دفتر الشروط الإدارية العامة الجديد والتي أحالت على الفصل 769 من قانون الالتزامات والعقود المغربي الذي يعتبر الأساس القانوني للمسؤولية العشرية، حيث جاء فيه بتفصيل: "المهندس المعماري والمهندس أو المقاول المكلفون مباشرة من رب العمل (الجماعة المحلية) يتحملان المسؤولية، إذا حدث خلال العشر سنوات التالية لإتمام البناء أو غيره من الأعمال التي نفذها أو أشرفا على تنفيذها إذا انهار البناء كليا أو جزئيا أو هدد خطر واضح بالانهيار بسبب نقص المواد أو عيب في طريقة البناء أو عيب في الأرض.

المهندس المعماري الذي أجرى تصميم البناء لم يشرف على تنفيذ عملياته لا يضمن إلا عيوب تصميمه.

تبدأ مدة العشر سنوات من يوم التسليم ويلزم رفع الدعوى خلال 30 يوما التالية ليوم ظهور الواقعة الموجبة للضمان.

وانطلاقا مما سبق فالمسؤولية أو الضمانة العشرية تتميز بالسمات التالية<sup>(1)</sup>:

✓ أنها مسؤولية مفترضة: ذلك أن الإدارة المحلية مستغنية عن إثبات خطأ المقاول أو المهندس، بل يكفي إثبات وجود الشوائب الموجبة للضمان لقيام المسؤولية العشرية.  
✓ أنها مسؤولية تضامنية: فالمشرع المغربي عمل للحفاظ على البناء الذي تم تشييده على إقرار مسؤولية المقاول والمهندس بالتضامن فيما بينها ولو كان الخلل نتيجة عيب في الأرض.

✓ تعتبر المسؤولية العشرية من النظام العام، حيث إن أطراف التعاقد في الصفقة المحلية، لا يمكنهم الاتفاق على مخالفة المدة الموجبة للضمان في ميدان الضمان العشري.

وتعد مدة عشر سنوات في اعتقادنا كافية لمعرفة العيوب الخارجية للبناء (منها الشقوق، تهويد الأرض.... الخ)، لكن قد لا يمكن من الحكم على درجة صلابة ومتانة البناء

<sup>(1)</sup> ذ. العربي بولنوار: الضمانة العشرية في مجال الأشغال العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 22، السنة يناير مارس 1998، ص: 53.

أي نوعية المواد المستعملة نظرا لتشابهها بالإضافة إلى نسب استعمال كل منها والتي لا تظهر عيوبها خلال مدة عشر سنوات.

كما أنه لا يمكن تمديد هذا الضمان إلى أكثر من 10 سنوات، حيث إن هذه المدة لا يمكن أن تطبقها أو تتحملها المقاوله عملا بمبدأ استقرار المعاملات كحالة تغيير الوضعية القانونية للمقاوله<sup>(1)</sup>.

لهذا نعتقد أن توظيف أسباب التكنولوجيا الحديثة للتأكد من مدى صلابه وجودة البناءات الجماعية، تفرض نفسها بالبحاح، فهذه الأساليب تمكن من معرفة مدى صلاحية البناءات والمنشآت الجماعية على المدى المتوسط والطويل وفي نفس الوقت نرى ضرورة تكريس معطى الرقابة أثناء تنفيذ أشغال البناء، أي أن المسؤولية لمقاة على عاتق المصلحة التقنية بالجماعة التي يشرف عليها المهندس الجماعي واللجان التقنية الإقليمية المكونة من ممثلين عن مختلف القطاعات الوزارية بالإضافة إلى الممثلين المحليين.

وينتج عن تطبيق المسؤولية العشرية إلزام المقاول خلال مدة عشر سنوات التي تلي التسليم النهائي للصفقة، إصلاح كل ما يظهر من العيوب أو بأداء ثمن إصلاحها للإدارة المحلية وإذا رفض المقاول تحمل المسؤولية فإن اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقها حيث إذا ثبت للقاضي صحة ادعاء الإدارة فإنه يقرر مسؤولية المقاول مع الحكم عليه بالتعويض عن المماطلة.

وعموما فالمسؤولية عن العيوب التي تلحق بالبناء يجب أن يتقاسمها كل من المقاول والمهندس المعماري، فالأول مسؤوليته تنحصر في نوعية المواد المستعملة أو عيب في الصنعة وهو الذي يكون ناتجا عن تدليس خطير معتمد من طرفه يؤثر سلبا على المنشأة أو البناية ولم تستطع الإدارة المحلية اكتشافه أثناء البناء، والثاني فإن مسؤوليته تنحصر في التأكد من صلاحية الأرض والتربة التي يقام عليها المشروع أو في خطأ في التصميم لذلك جاز القول بأن مسؤولية الطرفين مسؤولية تضامنية.

<sup>(1)</sup> كحالة إفلاس المقاوله وعجزها، والملاحظ أن مدونة التجارة الجديدة لسنة 1996، جاءت بنظام جديد يساعد المقاولات على تخطي أزماتها حتى ولو تعرضت لحالة الإفلاس عملا بمقتضيات نظام صعوبة المقاوله.

✓ ويترتب عن إجراءات التسليم النهائي نتيجة لا تقل أهمية عن سابقتها وهي حق المقاول في حصوله على مستحقاته المالية والتي تتجلى في حصوله على الضمانة والكفالة وتسديد الحساب النهائي.

غير أنه على مستوى الواقع العملي نلاحظ أن أغلب الجماعات المحلية تتأخر عن أداء مستحقات المقاولين وهذا راجع بالأساس إلى الطول والتعقيد الذي تتميز به مسطرة الأداء، فإذا كان المشرع قد خول للمقاول الحق في الحصول على فوائد مالية من جراء التأخير، فإن هذه الفوائد لا تماثل الفوائد المترتبة على المقاول الناتجة عن فوائد العروض البنكية وهذا ما ينعكس سلبا على الوضعية المالية للمقاولات الصغرى والمتوسطة وحتى الكبيرة الأمر الذي يؤدي بالمقاول إلى مقاضاة المجلس الجماعي، كمثال على ذلك الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بأكادير عدد 99/49 بتاريخ 1999/03/11 ضد بلدية تنغير، أي الحكم طلب المدعي في الحصول على الدين الثابت في ذمة المجلس الجماعي وكذلك تحديد التعويض عن التماطل.

وكذلك حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 505 بتاريخ 1999/6/26 ضد بلدية الرماني وأيضا الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط عدد 215 بتاريخ 2000/02/08 ضد الجماعة الحضرية بالقنيطرة في نفس الموضوع.

فمن خلال تحليلنا لمختلف الأحكام السابقة الصادرة ضد الجماعات المحلية بمختلف مستوياتها يتبين أن أغلب هذه الدعاوى متعلقة بتقاعس هذه الجماعات المحلية عن أداء ما بذمتها من مستحقات للمقاولات بمقتضى عقود الصفقات المحلية.

لذلك فكثرة الدعاوى المتعلقة بالمتأخرات راجعة إلى عدة أسباب منها عدم التزام المجلس الجماعي الجديد المنتخب بالديون التي نشأت في ظل المجلس الجماعي الذي سبقه، الأمر الذي يؤدي بالمجلس الجديد إلى التوصل من التزاماته أمام الدائنين بدعوى أن المسؤولية تعود إلى المجالس السابقة وهذا في حد ذاته يتعارض مع القانون المطبق، حيث أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري، فهي أهل للإلزام والالتزام رغم تغيير المجلس المسير. إضافة إلى عدم توفر الاعتمادات المالية

في بعض الأحيان بسبب عدم احترام قواعد صرف الميزانية الجماعية وضعف مصادر التمويل المحلي.

فرغم تحمل المقولة المتعاقدة مع الإدارة المحلية وزر الإجراءات والشكليات الإدارية المعقدة من أجل الحصول على مستحقاتها التي توجد بذمة الجماعة ورغم الحكم لفائدتها بأداء هذه المتأخرات وبأداء التعويض المستحق، فإن المقولة تصطدم بعقبة أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها هي عدم وجود قوة يمكن أن تجبر الإدارة المحلية على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها<sup>(1)</sup>.

#### د - النهاية غير العادية للصفقات المحلية

يقصد بالنهاية غير العادية لصفقات الأشغال المحلية انتهاءها قبل موعدها المحدد وهي المدة المتفق عليها في الصفقة المحلية للمقاول، وقد تكون هذه النهاية إما:

- باتفاق الطرفين، الإدارة المحلية والمقاول

- بقوة القانون

- بقرار من الإدارة

- أو بطلب من المقاول.

#### - نهاية الصفقة المحلية باتفاق الطرفين أو بقوة القانون

تنتهي الصفقات المحلية نهاية غير عادية إما بناء على إرادة الأطراف المتعاقدة وذلك بتوافق الإرادتين، وأما على إرادة القانون.

#### - نهاية الصفقة المحلية باتفاق الطرفين

فما دامت إرادة الأطراف المتعاقدة قادرة على إنشاء الالتزام لأول مرة كما هو معمول به في مقتضيات القانون المدني، فإنها بالمقابل يمكن لها أن تنهي العمل بالالتزام بالعقد وذلك برضا الأطراف المتعاقدة، حيث يتم إنهاء الصفقة المحلية قبل إتمام تنفيذ موضوعها وقبل

<sup>(1)</sup> تجدر الإشارة ان مؤسسة الوسيط التي طرحت خلال الآونة الأخيرة، فإن مشروع تأسيسها لم ير النور على غرار ما هو معمول به في فرنسا.

حلول أجلها وذلك بتوقيع الأطراف المتعاقدة على هذا الإنهاء وترتيب حقوق المقاول بحصوله على المبالغ المتبقية لدى الإدارة مع حساب الضريبة على القيمة المضافة وفي بعض الأحيان تعويض المقاول، كما يمكن لأطراف الاتفاق إنهاء الصفقة المحلية دون ترتيب أي أثر لدى الأطراف المتعاقدة.

### **المطلب الثاني : علاقة الصفقات المحلية بالتنمية المحلية**

تعد صفقات الجماعات المحلية آلية لإنعاش الاقتصاد المحلي بل والوطني باعتبار أن التنمية الوطنية لا تتم إلا من خلال تجميع جهودات التنمية على الصعيد المحلي.

ويتجلى دور الصفقات المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة لكونها أصبحت تشكل السواد الأعظم من المقاولات المغربية وتزايد حجم أنشطتها في النسيج الاقتصادي الوطني، كما أن تدخلات الصفقة المحلية لا يقف عند هذا الحد، بل يتجاوزه إلى تهييء البنى التحتية الجماعية وذلك بإقامة التجهيزات الجماعية من طرق ومباني ومنشآت جماعية وتزويد الجماعة بالكهرباء والماء الشروب والسدود وإقامة المناطق الخضراء وغيرها من المشاريع التنموية.

كما يعد البعد الاجتماعي للصفقات المحلية إحدى التجليات التي تقوم عليها، لكونها تساهم مساهمة فعالة في إقحام أكبر عدد من اليد العاملة في سوق الشغل وبالتالي ضمان حماية التشريعات الاجتماعية.

فتحقيق الصفقة المحلية لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية لا يخلو من اصطدامها ببعض المعوقات المالية والبشرية والهيكلية التي تقف حجرة عثرة أمام تحقيقها لأهدافها التنموية لذلك إرتئينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول لأهداف السوسيواقتصادية لصفقات الجماعات المحلية و في فرع ثاني الوظيفة الإجتماعية لصفقات الجماعات المحلية.

## الفرع الأول: الأهداف السوسيو اقتصادية لصفقات الجماعات المحلية

لقد شككت الصفقات المحلية أداة أساسية لتكريس تدخلات الجماعات المحلية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، حيث ساهمت هذه الصفقات في تنشيط العماليات الاستثمارية، إذ أصبحت من الوسائل التي تتدخل بواسطتها الجماعة في ميدان البناء وإحداث التوازنات الضرورية لتلبية حاجيات السكان وتعويض العجز الذي قد يحصل في ميدان التجهيز الجماعي بتعاقد مع المقاولات الخاصة التي استفادت عن طريق الصفقات المحلية من تنمية قدراتها الذاتية والرفع من حجم رأسمالها وكذا رقم معاملاتها.

إلا أنه رغم ضعف الاختيارات المالية وقلة المبادرات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية التي يمكن أن تعود بالنفع العميم على الساكنة المحلية، فإن للصفقات المحلية بعدا اجتماعيا لا يقل أهمية عن المظهر الاقتصادي لها ويتجلى في كونها توظف يدا عاملة لا يستهان بها، وبالتالي توفير أيام عمل قارة وأخرى غير قارة مما يساعد على امتصاص البطالة والتخفيف من حدتها نظرا لما يرصد لها من أموال لإنجاز الأشغال والخدمات والتوريدات الشيء الذي يساعد حتما على إعادة توزيع الدخل.

ومن جهة أخرى تعد صفقات الجماعات المحلية مجالا خصبا لتطبيق قواعد القانون الاجتماعي وقانون الشغل، وذلك اعتبارا للطبيعة التعاقدية للصفقات المحلية والمتجسدة في دفاتر الشروط الإدارية العامة والخاصة والمشاركة، الأمر الذي يفرض تدخل الدولة لتنظيم علاقات الشغل داخل الأوراش واحترام الاتفاقيات الجماعية وتكريس حقوق العمال.

### الفقرة الأولى: الأهداف الاقتصادية للصفقات المحلية

إن إنجاز المشاريع التنموية على الصعيد المحلي، لا يتم إلا بتظافر جهود بين القطاعين العام والخاص، وهنا يتجلى الدور الاقتصادي الذي تلعبه الصفقات المحلية، وذلك بإشراكها للمقاولات الخاصة كوحدات إنتاجية يقوم الأفراد بتشغيلها، وتوفر خدمات وأشغال أساسية تساعد على الرقي الاقتصادي، والانتقال من برائن التخلف إلى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية.

فالصفقات كوسيلة عملية تدخلية في يد الجماعة المحلية، تهدف إلى خلق المناخ الملائم للتنمية الاقتصادية وحل العديد من المشاكل ذات الطابع الاقتصادي، بإنعاشها لمحيط الجماعة بشكل مباشر، والذي تعد المقاولات كالشركات التي تشركها الجماعة عبر أداة الصفقات كأحدى أقطابها الرئيسية، وذلك من أجل إشباع الحاجيات المحلية<sup>(1)</sup> وضمن استمرار المرافق العمومية في تقديم خدماتها.

### أ- دور الصفقات المحلية في إنعاش المقاولات الخاصة:

لقد عرفت المقاولات نشاطا مكثفا من حيث وضع وإنعاش الحياة الجماعية بقيامها بعمليات متعددة الأهداف في الميدان الاجتماعي، وذلك بتعبئة جميع وسائلها وإمكانياتها المتوفرة قصد تلبية الحاجيات الأولية للسكان التي تتزايد من يوم لآخر<sup>(2)</sup>.

فما يرصد للصفقات المحلية من مبالغ كبيرة سيكون له تأثير واضح على الحياة الاقتصادية، بالإضافة إلى كونها تعتبر جزءا من الميزانية الجماعية المحلية فهي تساعد على تنفيذ التزاماتها وتمثل جانبا ماليا وتقنيا يؤمن نوعا من التنسيق بين التخطيط والتطبيق<sup>(3)</sup> فإنها تشكل دخلا مهما لأغلبية المقاولات الخاصة والشركات التي تحظى بإنجاز هذه المشاريع مما يساعدها على توظيف هذه العائدات والدخول في تطوير إمكانياتها الذاتية وتحديث بنيتها وهيكلها.

وأمام اقتناع الجماعات المحلية بعدم إشباع كل الحاجيات بنفسها، فإنها تلجأ إلى التعاقد مع المقاولات الخاصة حسب تخصصاتها وتشعباتها لإشراكها عبر آلية الصفقات لتزويدها بما تحتاجه من خدمات أو توريدات، وتتحمل نصيبا من المسؤولية لإنجاز أفضل للصفقات.

<sup>(1)</sup> توفيق الطاهري: الجماعات المحلية ودورها في التنمية وتنشيط الاقتصاد: نموذج الجماعة الحضرية لحميرة بمكناس، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2000، ص 157.

<sup>(2)</sup> د. حماد صابر: الجماعة المحلية والتعددية السياسية: حصاد التجربة، العمل الجماعي من خلال اشغال ندوة تكوين السادة المستشارين ورؤساء المصالح الجماعية، العدد 15 (عدد خاص) السنة 1998، تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ص 27.

<sup>(3)</sup> د. عبد الله حداد: "طرق تمويل صفقات الأشغال العمومية"، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 9 السنة 1990، ص 24.

لذلك فإن برامج الجماعات المحلية لصفقاتها مع مختلف مقاولات القطاع الخاص سواء كانت هذه الصفقات خدماتية أو تجارية أو صناعية، فإنها ستساهم بدون شك في تدعيم النسيج الاقتصادي الصناعي داخل تراب الجماعة وهذا ما يتطابق مع التوجه الحكومي الحالي الهادف إلى تشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة وجعلها محركا لعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية محليا ووطنيا<sup>(1)</sup>.

من هذا المنطلق فالصفقات تعد أسلوبا متكاملًا تتمثل فيها جميع عناصر التنمية من مقاولات وموردين وبنوك وفاعلين اقتصاديين، لذلك فهي تقم سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة جميع عناصر العملية الإنتاجية والاستثمارية.

فضرورة النهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة أصبحت اليوم تفرض نفسها بالحاح، حيث إنها تعاني من ضعف إمكانياتها المتاحة<sup>(2)</sup>، ولم تستطع بعد تطوير قدراتها الذاتية على مستوى التنظيم، حيث لازالت بنياتها الداخلية غير مهيكلة ولا على مستوى أنماط التسيير نظرا لطغيان الرأسمال العائلي<sup>(3)</sup> وما يترتب عنه من عشوائية في التسيير بسبب عدم استقلال هذه الوحدات الإنتاجية عن الأشخاص المشرفين على تسييرها.

وإذا كانت المقاولات الصغرى والمتوسطة تعد وسيلة ناجعة في الإستراتيجية الجديدة لتمنية الاقتصادية، فقد اعتبر مخطط مسار الجماعات المحلية الإطار الأمثل لإنعاش هذه المقاولات التي تشكل اتجاها جديدا من أجل تحقيق نمو اقتصادي.

---

(1) توفيق الطاهري: الجماعات المحلية ودورها في التنمية وتنشيط الاقتصاد، مرجع سابق، ص 49.

(2) د. عبد الله حداد: مساهمة الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 4، 5 يوليوز - دجنبر 1993، ص 18.

(3) غالبا ما تكون نوعية الأشغال والمنجزات المحلية في متناول المقاولات الصغرى والمتوسطة كالمطرق الجماعية والمستوصفات والأسواق الأسبوعية ويخرج من دائرتها المشاريع الكبرى كالسدود والقناطر على الوديان الرئيسية، الطرق الوطنية والسيارة.. التي تتطلب إمكانيات وقدرات تقنية عالية ودقيقة.

وتبعاً لذلك، فإن مبررات الدولة في اتخاذ المقاولات الصغرى والمتوسطة كأداة للتنمية الاقتصادية مرده إلى مجموعة من الأسباب والدواعي يمكن إرجاعها إلى سببين رئيسيين<sup>(1)</sup>.

**السبب الأول:** يمكن في قابليتها للاستقرار بالمراكز القروية على اعتبار أن هذه الأخيرة تشكو باستمرار من انعدام الوحدات الإنتاجية وانعدام الاستثمارات الهادفة إلى تحقيق التنمية والتي تتركز بين محور الدار البيضاء والقنيطرة.

**السبب الثاني:** ويتجلى في كون انتشار المقاولات الصغرى والمتوسطة عبر كل المناطق يساهم لا محالة في خلق فرص الشغل وامتصاص البطالة.

هذا وقد فتح مخطط المسار آفاقاً جديدة واسعة للجماعات المحلية في مجال التنمية الاقتصادية عن طريق إنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة، غير أن ما خططه لها المشرع في هذا المجال يظل رهينا بالعديد من الاعتبارات ذات الأهمية الكبرى حيث يطرح مسألة توفير السيولة المالية للجماعات المحلية للقيام بهذا الدور، وتبعاً لذلك فلا يمكن الحديث في هذا الإطار عن الجماعات المحلية الصغيرة أو حتى تلك التي تتوفر على فائض مهم في مداخيلها.

وعلى المستوى النظري فإن مخطط المسار قد وضع حلاً لهذه المسألة عن طريق الإصلاحات المالية الجديدة، المتمثلة في تخصيص 30% من محصول الضريبة على القيمة المضافة<sup>(2)</sup>، وفي الإصلاح الجبائي المحلي<sup>(3)</sup>، وفي إنشاء بنك للتنمية، ولإنعاش هذه

---

(1) محمد النوحى: "دور الصفقات الجماعية في التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الرباط 1997، ص 42-43.

(2) أحدثت الضريبة على القيمة المضافة بموجب قانون رقم 85-30 المؤرخ في دجنبر 1985، ج عدد 3818 الصادر بتاريخ 1 يناير 1986.

(3) قانون الجبايات المحلية وهيأتها رقم 89 - 30 الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى ظهير رقم 187-89-1 بتاريخ 26 يونيو 1989، ج عدد 4023 بتاريخ 6 دجنبر 1989، وقد اقترح خلال اشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة في 19-20-21 أكتوبر مراجعة هذا القانون وذلك بتوسيع نطاق تطبيق بعض الضرائب والرسوم لتشمل الجماعات القروية خاصة الضرائب العقارية لأنه رغم الإصلاح المحلي لسنة 1989 الذي أحدثت بموجبه عدة رسوم وضرائب محلية فإنها لم تحل مشكل التمويل المحلي، وذلك لضعف الأوعية الجبائية المحلية المفروضة عليها الرسوم المحلية، كما أن الجماعات القروية كانت أكثر تضرراً من الإصلاح نظراً لأن أغلب الأوعية الضريبية توجد داخل

المقاولات يجب أن لا تتم بصورة اعتباطية، بل يجب أن يأخذ بالحسبان دراسة المجال ومدى استجابة الخدمات التي تقدمها المقاولات للقاطنة المحلية.

فبالنسبة للجماعات التي تضم أراضي فلاحية واسعة يغلب عليها نشاط الطابع الزراعي والرعوي، فإن الصناعات التي تتسجم مع طبيعة هذا النشاط تتجلى في خلق مقاولات غذائية وفلاحية كإقامة مصانع إنتاج العلف و الزيوت والسكر.

وتتطلع المقاولات الصغرى والمتوسطة بأدوار محلية لا يمكن إنكارها ذلك أنها بحكم بنيتها وتركيبها الداخلية فهي توظف يدا عاملة لا يستهان بها، خاصة إذا علمنا أن الحجم العام لهذه المقاولات في بلدنا يزيد عن 90 % من مجموع المقاولات النشيطة<sup>(1)</sup> فهذه بالنسبة كافية للدلالة على مدى أهمية ومكان المقاولات الصغرى والمتوسطة في النسيج الاقتصادي داخل تراب الجماعة.

هذا وقد سبق للندوات التي نظمتها وزارة الشؤون العامة والمقاولات والاقتصاد الاجتماعي أن أكدت على ضرورة تدعيم المقاولات الصغرى والمتوسطة وتشجيعها، وذلك بإشراكها في كل الأنشطة الاقتصادية ومنها الصفقات العمومية ومنحها الوسائل والإمكانيات المالية لتحقيق ذلك<sup>(2)</sup>.

كما أن هذا الاهتمام يجب أن لا يتوقف عند هذا الحد، بل يجب أن يسانده توسيع اختصاصات المجالس المحلية وإعطائها صلاحيات واسعة في مجال الصفقات العمومية وتسيير الشأن المحلي حتى يتسنى ضمان مشاركة هذا النوع من المقاولات حسب قدراتها، وفي نفس الوقت عدم تركيز وظيفة الشراء العمومي في يد الإدارات بخلق المركزية التي تفضل عادة المقاولات الكبرى على حساب الصغرى والمتوسطة، وهذا ما يتنافى والسياسة العامة للدولة التي ترمي إلى النهوض بهذا النوع من المقاولات حتى تقوم بالدور المنوط بها

---

=المدار الحضري - المرجع عبد الحق المرجاني - تطور اللامركزية والمراقبة المالية بالمغرب واقع وآفاق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2، السنة 1995، ص 72.

<sup>(1)</sup> انظر الملحق رقم 3.

<sup>(2)</sup> الندوة التي نظمتها الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون العامة للحكومة تحت عنوان "المقاول الصغرى والمتوسطة محرك التنمية الاقتصادية" في 30 نونبر 1999 بالرباط.

في حل أزمة الشغل وضمان مشاركة الفعاليات الاقتصادية وتنمية مؤهلاتها وطاقاتها<sup>(1)</sup> فرغم ارتباط المقاولات الخاصة بالطلبيات العمومية، فإن الجماعات المحلية بمختلف درجاتها لم تعط أهمية لهذا المعطى وذلك بتقوية وسائل تدخلها في المجال الاقتصادي<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة أن نظام الصفقات الذي كان متعمدا في عهد الحماية وبعدها<sup>(3)</sup> أدى إلى إفراز بنيات مقاولاتية مختلفة ومتباينة انعكست على وضعيتها المالية والتقنية وكرست تفاوتها، ويتجلى هذا النظام في مسطرة المناقصة التي بتركيزها على الثمن - كما أسلفنا الذكر - أدت إلى تعميق الهوة بين المقاولات الأجنبية والمقاولات الكبرى وبين هذه الأخيرة والمقاولات الصغرى والمتوسطة من جهة أخرى، مما ساهم في إضعاف القدرة التنافسية لهذا النوع من المقاولات لأنه لا يخولها أية أفضلية للظفر ببعض الصفقات، بل وضعت أمامها عدة عراقيل منها<sup>(4)</sup>.

- امتناع الإدارة عن قبول توزيع الأشغال إلى حصص بحجة<sup>(5)</sup> أن هذا الوازع يتضمن مخاطر تكمن أولا في أن الأوراش الصغيرة لا تتيح إمكانية الاستفادة من وسائل التكنولوجيا الحديثة، وثانيا لصعوبة التنسيق بين مختلف الحصص التي تجعل المقاولات الصغرى والمتوسطة لا تدخل في مجال المنافسة.

"إن الإدارة المحلية بوضعها لشروط التعاقد لا تأخذ بالحسبان الإمكانيات المتواضعة التي تملكها المقاولات الصغيرة والمتوسطة، فبالإضافة إلى ذلك تدقق بكيفية مغالية فيما تضعه من شروط يصعب توفرها في الواقع لدى المقاولات.

(1) د. محمد قصماوي: تدبير الصفقات العمومية بالمغرب، مرجع سابق، ص 62.

(2) ABAS Mohamed : La concurrence dans la réglementation marocaine des marchés de l'Etat-mémoire de diplôme du cycle supérieur de l'ENAP.1986, P 196.

(3) نظام 19 ماي 1965 السالف الذكر.

(4) د. عبد الله حداد: تطور نظام صفقات الأشغال العمومية نتائجه، مجلة الشؤون الإدارية، عدد 8، سنة 1988، ص 43.

(5) نصت المادة 8 من الباب الأول من المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية على انه يجوز للجماعات المحلية لاسباب اقتصادية أو مالية أو تقنية تقسيم العمل الى حصص أو أكثر وتوزيع الصفقة على حصص منفصلة يبقى من صميم السلطة التقديرية للإدارة المحلية.

- إن الإدارة المحلية عندما تحدد مدد إنجاز الأشغال فإنها لا تعير اهتماما لإمكانات المقاولات الصغرى والمتوسطة، حيث إن هذا التحديد يأخذ كمقياس إمكانات المقاولات الكبرى.

فرغم أن السرعة في إنجاز الأشغال تبقى لها أهميتها في الإسراع بعملية التنمية، إلا أن ذلك يخلف بعض العواقب السلبية المتجلية أولا في تضيق مجال المنافسة وإقبال الباب في وجه المقاولات الصغرى والمتوسطة، وثانيا قد يؤدي في بعض الأحيان إلى إنجاز أشغال تتسم بالرداءة نتيجة السرعة<sup>(1)</sup>.

إن طرق أداء الثمن كما هو مقرر ينعكس سلبا على وضعية المقاولات الصغرى والمتوسطة التي ترغب في تطوير الإمكانيات المالية والبشرية، فقد كان لإبعاد المقاولات الصغرى والمتوسطة من مجموع الصفقات آثار سلبية على الاقتصاد المحلي والوطني، وهو ما وسع من فارق الهوة بين هذه المقاولات الصغرى والمقاولات الكبرى لأن هذه الأخيرة باستخدامها الآلات المتطورة والمستوردة وعدم ثققتها في العتاد المصنوع محليا تضرب الصناعة الوطنية في الصميم<sup>(2)</sup>.

وتجاوزا لمساوئ هذا النظام تم التخلي عن مسطرة المناقصة في ميدان الصفقات العمومية لعدم فعاليتها في اختيار التعاقد ولأن هذا الاختيار يتحدد فقط عن طريق السعر الأقل على حساب الجودة والمردودية الاقتصادية، وقد اكتفى هذا النص التنظيمي الجديد بطلب العروض المفتوح وطلب العروض المحدود مع إضافة طلب العروض بالانتقاء المسبق.

ومن النقاط القوية التي تبناها هذا المرسوم هو ما تم التأكيد عليه في المادة 19 بأن إبرام الصفقات يتم وفق المساطر والطرق التي يحددها هذا المرسوم بحيث ينتج عن تطبيقها ضمان تحقيق الأهداف التالية:

- الشفافية في اختيارات الجماعات المحلية المعنية بالمشروع.

<sup>(1)</sup>FABRE (J.F) : Les Marchés des collectivités locales- Berger levrault paris 1965 - P 57.

<sup>(2)</sup> د. عبد الله حداد - المرجع السابق:

- Belal (A) Développement et Facteur non Economique S.M.E.R Rabat 1980 P 57.

- المساواة في الحصول على الطلبات العمومية.
  - اللجوء إلى المنافسة قدر الإمكان.
  - فعالية النفقة العمومية المحلية.
- لهذا فالتوجهات التي نهجها المرسوم الجديد تحدد في خمسة محاور أساسية:
- توسيع مجال المنافسة.
  - وضع توازن في العلاقات بين الإدارة المحلية والمتعهدين.
  - الشفافية في إبرام الصفقات المحلية.
  - تقوية القطاع الخاص.
  - تخليق وتدبير النفقات العمومية على المستوى المحلي.

فمن خلال هذه التوجهات نستنتج أن المرسوم الجديد إضافة إلى سعيه لرتق الثغوب التي اعترت النظام القديم، فإنه يهدف إلى الرقي بالمقولة المغربية على مستوى عصرها، وبالتالي عليها أن تكون في مستوى هذا الرهان وأن تبذل الجهود اللازمة لهيكلة تنظيمها وحسن تقديم خدماتها، حيث إن أغلب المقاولات الخاصة العاملة في مجال البناء والأشغال العمومية تبقى غير مهيكلة.

ومن الممارسات الجماعية التي تحد من القدرة التنافسية للمقاولات الصغرى والمتوسطة هو أن أغلب الجماعات المحلية على مختلف درجاتها ليست لها إمكانيات مهمة لخصر وتحديد حاجياتها المحلية التي يمكن أن تكون موضوع صفقة محلية، وبالتالي فإن القدرة على المناورة تبقى تبعا لذلك محدودة خاصة على مستوى المواصفات التقنية، فالقدرة في تحديد الشروط التقنية يؤثر بدوره بشكل على المنافسة ويحد منها، بحيث يتم حصرها في بعض المقاولات الخاصة والقادرة على تلبية بعض الشروط<sup>(1)</sup>.

بناء على ذلك فالمنافسة لا ينحصر دورها في الجانب القانوني أو أنها إجراء حيادي، بل يتعداه إلى دور اقتصادي يعكس سلبا أو إيجابا على سير المقاولات الصغرى والمتوسطة وعلى الاقتصاد والاستثمار المحلي.

<sup>(1)</sup> عبد الرحيم الشافعي : المنافسة في ميدان الصفقات الجماعية ،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الدار البيضاء عين الشق، 1999، ص 18.

لهذا فالظرفية الاقتصادية التي يعرفها المغرب ودخوله عالم المنافسة الدولية وانخراطه ضمن المنظمة العالمية للتجارة يتطلب منه أكثر من أي وقت مضى تكوين نسيج اقتصادي وطني يمكنه من اختراق عالم المنافسة، حيث لا يمكنه تحقيق ذلك إلا بإشراك مختلف الفعاليات الاقتصادية الموجودة ومنها على الخصوص المقاولات الصغرى والمتوسطة وتنمية قدراتها التنافسية<sup>(1)</sup>.

وقد سبق للمناظرة التي أقامتها المدرسة الوطنية للإدارة العمومية في سنة 1980 أن أكدت على ضرورة تشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة، وذلك بإشراكها في كل الصفقات العمومية ومنحها كل الوسائل اللازمة لتحقيق هذا المسعى<sup>(2)</sup>. ولم يقف الاهتمام بهذا النوع من المقاولات عند هذا الحد، بل إن مخطط المسار أكد على مسألة دمج المقاولات الصغرى والمتوسطة بين أقطاب التنمية أمام هيمنة بعض المقاولات الكبرى واستحوادها على معظم الصفقات المحلية.

فبما أن الحفاظ على المقاولات الصغرى والمتوسطة أصبح ضرورة حتمية ومكسبا لا يمكن التراجع عنه، فإنه لا بد من تقوية هذا النوع من المقاولات حتى لا تبعد من المشاركة في إشباع الحاجيات المحلية وذلك بتوسيع إمكانيات انخراطها في الطلبات العمومية المحلية، والتأطير الشامل من الباطن<sup>(3)</sup> وهذا الدور يبقى منوطا بالمشروع.

#### **الفقرة الثانية: الميادين الاقتصادية الأخرى لتدخلات الصفقات المحلية**

لقد شكلت الصفقات المحلية الأداة الفعالة لدى الجماعات المحلية لتكريس تدخلاتها الاقتصادية وذلك غاية في تحقيق التنمية المحلية المندمجة التي ليست بتلك العملية العفوية، بل إنها تقنية معقدة تداخل فيها عدة عناصر انطلاقا من مركزها الاقتصادي<sup>(4)</sup>.  
فالتركز على الدور المنوط بالصفقات المحلية من حيث تنشيط الاقتصاد المحلي وإنعاش الدورة الاقتصادية بالجماعة أصبحت تحتل حيزا كبيرا في اهتمامات المسؤولين

<sup>(1)</sup> عبد الرحيم الشافعي المرجع السابق، ص 44 .

- Colloque des 28-29 et 30 Avril 1980<sup>2</sup> Ecole national d'administration publique « Etude sur les marchés »

<sup>(3)</sup> Florian LINDITCH : le droit des marchés publics – Education Daloz paris 2000 – p 148.

<sup>(4)</sup> د. المهدي بنمير: الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية " سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية – المطبعة والوراقة الوطنية مراكش 1995 ص 21.

والمحللين الاقتصاديين في الآونة الأخيرة كما أن الاهتمام قد أخذ يشغل بال الباحثين والمهتمين ومن هنا يبدو أول وهلة الدور المنوط بالصفقة المحلية في ميدان التنمية المحلية والذي لا يمكن إغفاله خلال رسم أية سياسة تنموية على الصعيد المحلي<sup>(1)</sup>. لذلك فالدور المتزايد للصفقات الجماعية جاء نتيجة طبيعية المهام الموكولة لهذه الجماعات والتي تجعل منها فاعلا اقتصاديا في نطاق اختصاصاتها ومجالها الترابي وإمكانيتها المادية والبشرية، وتشمل التدخلات الاقتصادية للصفقات المحلية ميادين التجهيزات الأساسية المحلية المراكز التجارية البيئية والتطهير والتزويد بالماء وميدان التعمير والسكن وإعداد المناطق الصناعية.

#### أ- تدخلات الصفقة المحلية في مجال التجهيز الجماعي:

يعتبر التجهيز الجماعي من الاختصاصات الخالصة للجماعات المحلية، حيث يدخل في إطار شؤونها المحلية وهو ما يختلف عن الشؤون الوطنية لارتباطها بمجالات تدخل الدولة. وتتميز الشؤون المحلية عن الشؤون الوطنية في كون توزيع الاختصاصات يستند إلى الأهمية المحلية للقطاع المعني وعلى السلطات المخولة للمنتخبين المحليين وعلى الوسائل الموضوعية رهن إشارتهم.

كما يمكن نعت الشؤون المحلية بتلك التي تظهر نوعا من التضامن الاجتماعي بين السكان المحليين هذا التضامن ينمي سير حياتهم اليومية وأنه بدون هذا الأخير يصعب على الجماعة أن تقوم بمهامها اليومية، وانطلاقا من هذا فإن الشؤون المحلية تلك التي تضمن سير المرافق المحلية المرتبطة بالوحدة الترابية المعنية كتوزيع الماء والكهرباء وتوفير الحدائق العمومية والحفاظ على النظافة وشق الطرقات وتوفير النقل العمومي الحضري وبشكل عام توفير الخدمات الآنية والمستعجلة اليومية للسكان المحليين<sup>(2)</sup>.

أما الشؤون الوطنية فهي كل الشؤون التي تتعدى إمكانيات الجماعات المحلية والتي تعود بفائدتها على مجموع التراب الوطني، وتسييرها هو ضمان لحسن سير جهاز الدولة كخدمات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والأمن والدفاع وتوفير توليد الطاقة.

(1) د. المهدي بنمير: إمكانيات وحدود التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية، حالة إعادة المناطق الاقتصادية، "مجلة القانون والاقتصاد"، عدد 9، السنة 1993 ص: 8.

(2) د. عبدا لقادر باينة: المختصر في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 1985، ص 230 و 231.

وعموما فتحديد الشؤون المحلية يدخل ضمن اختصاص المشرع الذي له وحده صلاحية تحديدها بقانون<sup>(1)</sup> فهو الذي يحدد القضايا ذات الاختصاص المحلي<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن التزايد السكاني وظاهرة التحضر السريع يؤديان في الوسط الحضري والقروي إلى ازدياد حاجيات السكان، حيث لم تستطع مختلف التجهيزات أن تواكب ارتفاع هذه الحاجيات فالتأخير المسجل على مستوى تعبئة الطرق والتطهير والماء الصالح للشرب والمنشآت الثقافية والتجهيزات الرياضية والاجتماعية يطرح مشكل توزيع الصلاحيات بين الجماعات المحلية والدولة وبالتالي بين ما هو جماعي وما هو عمومي<sup>(3)</sup>.

فإذا كانت المجالس المحلية تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة في ميدان التجهيز، فإن الصفة تعد الأداة والوسيلة القانونية والاقتصادية المثلى لوضع هذا التدخل موضوع التطبيق الفعلي.

فعلى مستوى التجهيز مثلا تتدخل الصفقات الجماعية من أجل تهيئة المناطق الصناعية وذلك لخلق الإطار المناسب لجلب الاستثمارات المحلية والمشاريع الصناعية بغية تجميعها في منطقة واحدة، الأمر الذي يمكن تحقيق نوع من التوازن داخل المجال الترابي للجماعة وبالتالي يمنع تشتت المناطق الصناعية<sup>(4)</sup> فهذا التدخل المجالي للصفة المحلية سيمكن من ربط المقولة بمحيطها الجماعي، حيث تجد المناخ الملائم للقيام بأنشطتها الاقتصادية وبالتالي تساهم في تنمية الجماعة، التي تنتمي إليها. ويمكن تعريف المنطقة الصناعية بأنها مجموع

(1) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، في الموسوعة العربية للحكم المحلي - الجزء الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1977 ص 155.

(2) الفصل 30 من ظهير رقم 583-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي والمعدل بقانون رقم 93 28.

(3) تتميز البنية التحتية للجماعات المحلية بضعف كبير سواء في الوسط الحضري أو القروي ففي مذكرة حول التخطيط الجماعي المنبثقة عن مناظرة مراكش إشارة إلى هذه الظاهرة، حيث أوضحت أن المدن المغربية تعاني من تأخير كبير في ميدان التجهيز الاجتماعي، بحيث إن بعض المراكز تفتقد إلى الوسائل الصحية ونفس الشيء بالنسبة للبلديات كما نلاحظ أن مجمع الطرق القروية جد ضئيل وغير قابل لاستعمال وسائل النقل الحديثة كما أن الحاجيات كبيرة في ميدان التجهيز الاجتماعي أشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجماعات المحلية "من الوصاية الى التعايش" 1، 3، 3، 4 دجنبر 1977.

(4) سعد الأخضر: التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، 1988 البيضاء، ص 9.

الأراضي المهيأة والمجهزة لاستقبال الاستثمارات في المجال الصناعي، وذلك عبر مؤسسات صناعية تتكون من معامل ووحدات الإنتاج بهدف تحقيق نوع من التوازن في مجال الاستثمارات الصناعية ثم خلق فرص للشغل تضمن الاستقرار للسكان وبالتالي تحد من الهجرة بحثاً عن العمل<sup>(1)</sup> ومن أهداف الصفقات المحلية في مجال التجهيز الصناعي مثل:

- التحكم في نوع الصفقات المتواجدة بمنطقة ما.
- خلق صناعات يمكنها أن تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية للجماعة تأخذ بعين الاعتبار الثروات الطبيعية التي تزخر بها منطقة ما.
- السعي إلى إعطاء الأولوية للمستثمرين المحليين وكذا تشغيل أبناء المنطقة.

ومن لائحة التجهيزات التي تحققها الصفقات المحلية في ميدان التجهيز الجماعي على سبيل المثال:

#### ✓ على مستوى توزيع الماء:

- بناء محطات لمعالجة الماء الصالح للشرب.
- إعداد نقط الماء.
- بناء قنوات لإيصال الماء.
- حفر وبناء الآبار خاصة في الجماعات القروية.
- بناء أحواض داخل الأرض.
- بناء محطات للجذب بالمضخة.

#### ✓ في مجال الكهرباء:

- عمليات إيصال الكهرباء ووضع العدادات.
- بناء مرصد لتوزيع الكهرباء.
- وضع الخطوط الكهربائية للإيصال.
- تشييد بنايات تقنية للاستعمال.

---

(1) محمد حسان: دور الجماعات المحلية في إعداد التراب الوطني والتجهيز، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، سنة 1983، ص: 69.

## ✓ في مجال التجهيز الاجتماعي:

- بناء مركبات إدارية.
- تشييد خزانات للمطالعة ودور الثقافة ومراكز لممارسة الرياضات.
- بناء مستويات وتجهيز مختبرات الصحة والتحليل.
- بناء الأندية النسوية.
- بناء أسواق للجملة والأحياء وإعدادها.
- بناء مستودعات للجنث مجهولة الهوية.
- اقتناء أدوار للإغاثة والوقاية المدنية.
- بناء مجازر.
- بناء محطات للمسافرين.

## ✓ أما في ميدان الطرق والنقل:

- بناء وإصلاح الطرق الإقليمية والجماعية.
- إعداد المنتزهات.
- إعداد المساحات العمومية والمساحات الخضراء بالجماعة.
- الإنارة العمومية.
- بناء الطرق الحضرية (شوارع + أزقة)
- إنجاز التجزئات الجماعية.

وعموما فتدخلات الصفقات المحلية في ميدان التجهيز الجماعي يختلف حسب نوعية الأنشطة الجماعية المراد تغطيتها وحسب نوعية الخدمات المراد تقديمها لسكان الجماعة لهذا فتدخلات الصفقة الجماعية تختلف من جماعة إلى أخرى. أما تدخلات الصفقة في الوسط القروي فتكتسي أهمية خاصة أكثر من صعيد، حيث النشاط الفلاحي يتطلب إبرام صفقات تدعم هذا النشاط فهي تبرم مثلا صفقات من أجل الحفاظ على التربة من الانجراف أو تشجير الأراضي الداخلة في الملك الجماعي للحفاظ على الغطاء الغابوي أو إبرام صفقات في ميدان استصلاح الأراضي الفلاحية باعتبار أن النشاط الفلاحي يعد المورد الرئيسي للسكان كما أنه في نفس الوقت يساهم بنسبة لا بأس بها في الإنتاج الوطني الإجمالي.

وفي هذا الصدد ندرج ملاحظة أساسية بخصوص التجهيزات المحلية، وهي أنها لم تفرق بين لائحة التجهيزات الجماعية الموكولة لجماعات الحضرية والقروية بين تلك المناطة بالمجالس الإقليمية وفي هذا الصدد يجب التذكير أن وزارة الداخلية تداركت مسبقا بمناسبة المخطط الجماعي 81-1985 التجهيزات الموكولة لمجالس العمالات والأقاليم في منشآت تكوين الأطر والطرق الثلاثية<sup>(1)</sup>، والبحث عن نقط الماء الضرورية بالمجال القروي.

ونشير هنا إلى أن لائحة التجهيزات الآتفة الذكر بالمجال القروي لم توسع من دائرة اختصاص المجالس المحلية فيما يخص التجهيزات الاجتماعية والاقتصادية، إذ نلاحظ عدم إدراج التجهيزات الصحية الصغيرة (المستوصفات والمراكز الصحية) وكذا التجهيزات التعليمية، أما بخصوص التجهيزات الاقتصادية فهي لم تشر منها إلى الفلاحية أو الصناعية<sup>(2)</sup>.

إن الخلاف حول الاختصاص يقتضي القيام بإصلاحات جوهرية تهدف على ضمان تحديد مهام مسؤولية المجالس الجماعية واعتبارها في مستوى هذه التطلعات مع ضمان الموارد الكافية، كما أن وضع قائمة لتجهيزات الجماعية يضعنا أمام إشكالية خاصة ذلك أن الذي يحدد من المختص ليس طبيعة التجهيز وما هيته، بل يجب أن يرتكز على امتزاج عاملين يتجلبين في الاختبار الإداري والسياسي للدولة، فمن الملاحظ بخصوص حاجيات التجهيز أنها غير محددة في الغالب يشكل علمي سواء على الصعيد الجهوي أو المحلي الأمر الذي لا يسمح بتوفير الجانب المعلوماتي اللازم لإنجاح كل تخطيط جيد للتجهيزات الجماعية. وفي هذا المجال يجدر القول إن الجماعات المحلية لا تلعب إلا دورا ثانويا، حيث إن تحديد المشاريع والاستثمارات يتم من قبل السلطة الوصية وهذا التأثير يحد أيضا من تدخلات الصفقات المحلية في ميدان التنمية الاقتصادية للجماعة.

---

<sup>(1)</sup> وهي ما أصبح يعرف اليوم بالطرق الإقليمية حيث، لم يعد معمولا بالتقسيم الذي كان يقسم الطرق إلى رئيسية وثانوية وثلاثية بل أن التقسيم الجديد للطرق أصبح يصنفها إلى وطنية وجهوية وإقليمية.

<sup>(2)</sup> التجهيزات الخاصة بالوقاية المدنية أصبحت في عداد التجهيزات الموكولة للدولة بعد صدور القانون رقم 1-82-10 بتاريخ 1984/10/5.

وتبعاً لذلك نلاحظ أن جل الجماعات المحلية تعاني من ضعف في البنية التحتية سواء في الوسط الحضري أو القروي، فالتجهيزات الأساسية في الجهات تحتل مكانة هامشية وغير متوازنة وتبرز هذه الميزة سواء على مستوى الجهات الستة عشر أو على مستوى الجهة الواحدة ويعزي هذا الضعف إلى غياب تخطيط لبرمجة الميزانية المحلية على المدى البعيد، وطغيان الصفقات المخصصة للتسيير على حساب تلك المخصصة للتجهيز من جهة أخرى، مما يمكن معه القول أن النفقات التي تصرفها الجماعات المحلية عن طريق آلية الصفقات المحلية توجه نحو مجال الاستهلاك أكثر من أن توجه نحو التجهيزات الجماعية<sup>(1)</sup>، الأمر الذي يفرض بحدة عقلنة وترشيد العمليات المتعلقة بالصفقات المحلية وتوجيهها نحو تحقيق تنمية متكاملة وشاملة لا يغلب فيها الميدان التسييري على المتعلق بالتجهيز وهنا يكمن دور سلطة الوصاية في هذا التوجيه.

#### ب - تدخلات الصفة المحلية في ميدان التعمير والبيئة:

يكتسي التعمير أهمية قصوى في تطوير المجتمعات البشرية كما يشكل قطاعاً حيوياً له انعكاس مباشر على الجانب الاقتصادي والاجتماعي، وقد أصبح اليوم يطرح قضايا ومشاكل أكثر تعقيداً من أي وقت مضى نظراً لتباين عناصره ولارتباطه المباشر بالحاجيات اليومية للسكان.

هذا التدخل والارتباط يتطلب معالجة شمولية في إطار سياسة وطنية مضبوطة للتهيئة وإعداد التراب<sup>(2)</sup>، ولا يتم ذلك إلا بتدخل الجماعات المحلية بواسطة آلية الصفقات المحلية لإحلال التوازن بين الاختلالات الكبرى في ميدان التعمير، وبالتالي خلق تنمية متوازنة ومنسجمة للمدن والقرى تهدف إلى التخفيف من الفوارق بين الجهات وتحقيق التوزيع المتكافئ للتجهيزات، والاستغلال العقلاني للطاقات والمؤهلات المحلية والجهوية<sup>(3)</sup>.

(1) "العمل الجماعي من خلال" أشغال ندوة تكوين السادة المستشارين ورؤساء المصالح الجماعية "مجلة القانون والاقتصاد العدد 15 (عدد خاص) السنة 1998 شتبر عن جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - بفاس، ص: 93.

(2) انظر ما جاء في الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى 20 غشت 2001.

(3) لجنة التعمير والبيئة - المنبثقة عن المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية الرباط أيام 21-22-23 أبريل 1992.

فرغم أن قانون 30 شنتبر 1976 خول للجماعات المحلية اختصاصات عديدة وأناطها بمسؤوليات هامة في ميدان التعمير، فإنه بعد مرور 27 سنة على ممارسة هذه الاختصاصات في إطار اللامركزية وعلى الرغم من الإيجابيات التي يجب تسجيلها في هذا المجال، لا زالت التجربة الجماعية تواجه صعوبات متعددة ولازال التعمير في بلادنا يعرف نقائص كثيرة.

فالتعمير يشكل المجال الخصب والأوسع لتدخل الصفقات المحلية وتنفيذ المشاريع المبرمجة في كل تصاميم التهيئة والتعمير، إلا أنه نظرا لضآلة الإمكانيات المالية لدى الجماعات المحلية التي تمثل مشكلا عاما يحول دون اقتناء الأراضي المخصصة للمشاريع في الآجال المحددة من قبل وثائق التعمير، ثم إنجاز هذه المشاريع في الوقت المناسب، وهذا ما يدفع الجماعات المحلية إلى البحث عن موارد مالية ووسائل جيدة واستغلالها استغلالا عقلانيا في عمليات تجزئة الأراضي حتى تقوم بدورها على الوجه الأكمل وحتى لا تبقى وثائق التعمير حبرا على ورق.

كما تجدر الإشارة إلى أن دور المجالس في هذا المضمار غالبا ما ينحصر في بعض العمليات التقليدية البسيطة الداخلة في نطاق التجهيزات الجماعية (تطهير، أشغال تهيئة الطرق وصيانتها، إصلاح الأرصفة إضافة إلى إقامة دور الشباب...)، دون إعطاء أهمية تذكر لإعداد التراب عموما والتفكير في المساهمة لحل المشاكل الكبرى المطروحة على الساحة الوطنية (ظاهرة الهجرة من البوادي نحو المدن مثلا).

وخلق عدد من المشروعات الاقتصادية<sup>(1)</sup> وهنا تتجلى أهمية الصفقات المحلية في مجال التعمير في هيكلة مدن الصفيح وفي إقامة التجزئات.

أظن عمليا لا يوجد ما يمنع الجماعات المحلية على مختلف درجاتها من أن تقوم بإنجاز تجزئات سكنية بواسطة صفقات محلية لفائدة الموظفين الجماعيين مثلا، كما هو الشأن في الجماعات القروية أو في إيجاد حل لمشكل السكن عموما<sup>(2)</sup>.

(1) محمد حسان: دور الجماعات المحلية في اعداد التراب الوطني والتعمير، مرجع سابق، ص 11.

(2) لا بد من المصادقة على دفتر التحملات الخاص بالتجزئات قبل بدء عملية التجزيء.

إلا أن الجماعات بالإضافة إلى الوصاية الممارسة عليها في هذا المضمار تطرح أمامها صعوبات تجعل من صفقاتها آلية غير فعالة في إقامة التجزئات السكنية ويمكن تلخيص هذه الصعوبات فيما يلي<sup>(1)</sup>:

**أولها:** مشكلة الأرض اللازمة لإحداث التجزئة فهي تعتبر العرقلة الأولى التي تقف في وجه الجماعات المحلية عند التفكير في إحداث تجزئات سكنية، وذلك لما يعرفه الوعاء العقاري من ضعف يجعلها دائما مكتوفة الأيدي أمام مثل هذه العمليات التي تشكل فيها الأرض الركيزة الأساسية.

**ثانيها:** مشكلة التمويل فهذا المشكل يجعل الجماعة المحلية عاجزة عن تمويل التجزئات ولو توفرت لها الأرض اللازمة لإقامة المشروع الأمر الذي يدفع بها بعيدا إلى الخوض في هذا الميدان، لهذا فلا بد من تنمة موارد الجماعات المحلية المباشرة مع مساعدتها في الحصول على القروض التي تريد توظيفها في أعمال مهمة كالتجزئات السكنية.

وفي مجال البيئة كذلك وتدعيمها لأسسها ووعيا من المشروع بأن الجماعات المحلية يمكن أن تقوم بدور هام في الميدان البيئي، فقد أسندت لها اختصاصات واسعة في التدبير البيئي المحلي تسعى من خلالها إلى تحسين ظروف عيش السكان وحماية الوسط الطبيعي في إطار مقتضيات ظهير 30 شتنبر 1976 الخاص بالتنظيم الجماعي<sup>(2)</sup>، وقد لجأت الجماعات المحلية إلى مجموعة من الصفقات من أجل مواجهة المشاكل البيئية المطروحة، الناتجة عن النفايات الصناعية وتلوث الشواطئ بالنفايات التي تفرغها ناقلات النفط العابرة لمياهها البحرية وكذا المخلفات الصادرة عن التجمعات السكنية. لذلك فالإجابة عن إشكالية البعد البيئي لن يتأتى إلا بإبرام صفقات في هذا المجال لحل القضايا البيئية المطروحة محليا كإبرام صفقات الصيانة لما لها من أثر على تمديد عمر الممتلكات الجماعية الخاصة بالتطهير وهو ما يرفع من مردودية وسائل تطهير السائل والصلب، والقيام بصفقات الدراسات خاصة على مستوى المدن الكبرى التي تعرف تفاقما في المشاكل التي يطرحها جمع ونقل ومعالجة

<sup>(1)</sup> د مهدي بنمير: اللامركزية والشأن العام المحلي، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2000، ص 71.

<sup>(2)</sup> لجنة التعمير والبيئة "المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية"، الرباط 21-22-23 أبريل 1992.

النفائيات الحضرية وإبرام صفقات من أجل بناء محطات للتصفية ومستودعات مراقبة الأرزبال أو منشآت مماثلة<sup>(1)</sup>.

وتبقى للتدخلات من خلال الصفقات المحلية في ميدان التشجير وإحداث المناطق الخضراء أهمية مثلى، فهي بالإضافة إلى مضاعفتها من جمالية الجماعة فهي تعمل على الحفاظ على البيئة كما هو الشأن بالنسبة للأحزمة الخضراء<sup>(2)</sup>.

فرغم ازدياد الوعي بالمجال البيئي وخلق محيط طبيعي متوازن وأثره على التنمية المحلية، فإن الجماعات المحلية عموماً لا تدرج ضمن ميزانيتها السنوية إنجاز المشاريع البيئية وبالتالي فهي لم تحظ بنصيب مهم من الصفقات المحلية، حيث إن المشرفين على الشأن المحلي يعتبرون الاهتمام بالبيئة يدخل ضمن الأمور الثانوية رغم أن هذا المشكل يطرح نفسه بحدّة على مستوى المدن الكبرى.

فبخصوص تدخل الجماعات في المجال البيئي وخاصة على مستوى التطهير السائل والصلب من النفائيات، نلاحظ أن أغلب الجماعات بما فيها التي تغطي على أنشطتها الصناعات الكيماوية والبيتروكيماوية، كجماعة المحمدية أو تلك المجاورة للمدن الصناعية كمدينة البيضاء تعاني من مشاكل بيئية جد معقدة، وذلك راجع بالأساس إلى نوعية النفائيات التي يفرزها هذا النوع من الأنشطة، الأمر الذي يفرض على هذه الجماعات أن تواجه بحزم الأخطار المحدقة بالمجال البيئي باعتماد نوعين من الصفقات المحلية.

**أولها:** أن تقوم بإبرام صفقات دراسات مع مكاتب خاصة للدراسات في مجال البيئة لتحديد نوعية وكمية التلوث الناجم عن تلك الأنشطة، فجماعة المحمدية على سبيل المثال تنتج سنوياً ما يقرب من 57600 طن من النفائيات إضافة إلى 6000 طن من النفائيات الصناعية و90 طن من النفائيات الطبية يقذف بها دون فرز مسبق في مزبلة المدينة<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> لجنة التطهير: المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية - تطوان 28-29-30 يونيو 1994.

<sup>(2)</sup> د المهدي بنمير: اللامركزية والشأن العام المحلي، مرجع سابق، ص 60 و61.

<sup>(3)</sup> حسب إحصائيات المصالح الجماعية بالمدينة.

بالإضافة إلى دراسة الجدوى وتحديد الأهداف المرحلية والمستقبلية لمرفق المحافظة على البيئة.

**وثانيها:** فبعد حصر برنامج الدراسات والأشغال المسطرة يتم تجسيد هذه الدراسات على أرض الواقع بإبرام صفقات محلية لتنفيذ محتواها من طرف مقاولات محلية وذلك من أجل التصريف السليم للنفايات الصلبة والسائلة، إلا أن الذي يؤخذ على الجماعات المحلية في تدبيرها لمرفق البيئة.

- ضعف مستوى الأطر التقنية التي تتوفر عليها الجماعات وقلة خبرتها في مجال التلوث، ما يجعل هذه الأطر دون مستوى القيام بالمهام المنوطة بها في هذا المجال.  
- عجز ميزانية الجماعة عن تحمل المبالغ المالية التي يتطلبها إنجاز هذا النوع من الصفقات وهو ما يحتم عليها أن تلجأ إلى شراكة مع المؤسسات العاملة بتربتها خاصة الملوثة، ومع جميع الفاعلين الاقتصاديين على المستوى المحلي باعتبار أن مرفق البيئة يعتبر تراثاً مشتركاً للجميع.

#### **ت - المشاكل التي تواجه إنعاش وتطوير المقاولات الخاصة:**

إن الوضع الحالي بالنسبة للمقاولات الصغرى والمتوسطة يفرض لإنعاشها رصد الإطار العام لوضعها داخل النسيج الاقتصادي ومعرفة العوامل في أربعة أسباب رئيسية<sup>1</sup> وهي:

- العامل الأول: ويتجسد في غياب إطار عام منسجم وعدم فعالية إجراءات وبرامج الإنعاش.

- العامل الثاني: ويتعلق بالعراقيل الإدارية وعقم النصوص التنظيمية التي تشكل عقبة أمام المقاولات الصغرى والمتوسطة أكثر مما تعترض المقاولات الكبرى.

- العامل الثالث: ويتمحور حول إكراهات الوصول إلى السواق والتمويل ومحلات المنشأ.

---

(1) المقولة الصغرى والمتوسطة محرك التنمية الاقتصادية، الكتاب الأبيض الوزارة المكلفة بالشؤون العامة للحكومة والاقتصاد الاجتماعي والمقاولات الصغرى والمتوسطة 1999، ص 32.

- العامل الرابع: ويهم ضعف تطور العوامل ذات الوقع القوى على المنافسة بالنسبة للمقاولات الصغرى والمتوسطة.

وسنتناول هذه العوامل بنوع من التفصيل.

### • غياب إطار عام منسجم لإنعاش المقاولات الخاصة:

في إطار السياق الحالي فإن المقاولات الصغرى والمتوسطة تفتقد إلى عدة محددات منها :

غياب تعريف موحد للمقولة، عدم نجاعة الإجراءات والبرامج اللازمة.

### • غياب تعريف موحد:

إن تحديد المقصود بالمقولة الصغرى والمتوسطة يعتبر من الأمور المطروحة، فمفهوم "الصغير" يفهم أساسا بالقياس إلى سلوك اقتصادي وتنظيمي.

وبناء عليه، فإن السلوك الاقتصادي للمقولة الصغرى يطبعه عجز في التأثير على السوق والسلوك التنظيمي يقضي بوجود مقال يسمى المقولة بشخصيته. وقد تم التفكير في عدة تعاريف للمقولة الصغرى والمتوسطة، إلا أنه تم استبعاد أية محاولة إعطاء تعريف كوني وترك المجال إعطاء تعريفات وطنية خاصة بكل بلد حسب ظروفه وأحواله، وقد تم التمييز بين فئتين من المعايير: المعايير الكمية والمعايير النوعية، فأما المعايير الكمية فهي كثيرة ومتنوعة وتتصل بشتى مكونات نشاط المقولة كعدد المستخدمين ورقم المعاملات والقيمة المضافة والرأسمال الاجتماعي ومحل الإقامة، أما المعايير النوعية فهي تتم الأولى وتعطى أيضا صورة صادقة عن المقولة الصغرى والمتوسطة<sup>(1)</sup> لأنها تعرفنا ببنياتها الداخلية وتنظيمها وطرق تسييرها.

ولظروف اقتصادية لا يوجد في المغرب تعريف قانوني للمقولة الصغرى والمتوسطة ولكن هناك عدة تعاريف، فالقانون حدد المقاولات المرشحة لبعض الامتيازات ولاسيما

<sup>(1)</sup> تحدد وزارة الصناعة والتجارة من خلال تحرياتها السنوية حول المقاولات الصناعية، أن المقولة الصغرى والمتوسطة تستخدم أقل من 200 أجير.

المتعلقة بالضرائب وبصفة عامة فإن جل معايير التصنيف المعتمدة ترجع كلية إلى المقاولات الصغرى والمتوسطة الصناعية وينص عليها قانون الاستثمارات الصناعية لسنة 1983.

ومن هنا فالمقاولات الصغرى والمتوسطة هي كل مقاولات يتكون برنامج استثمارها من تجهيزات إنتاجية بمبلغ أدنى قيمته 100.000 درهم ومبلغ أقصى في حدود 5 ملايين درهم، زيادة على أن كلفة الاستثمار لكل منصب شغل لا يتعدى 70.000 درهم، أما عدد التوظيفات فإنه لا يؤخذ بالحسبان بصفة جلية وعلى العموم فهو يشمل 70 شخصا على الأكثر<sup>(1)</sup>.

وقد تبنت فدرالية المقاولات الصغرى والمتوسطة والمقاولات الصغرى والمتوسطة الصناعية تعريفا لهذا النوع من المقاولات يستند إلى المعايير التالية<sup>2</sup>:

- أقل من 200 مستخدم دائم.
- أقل من 50 مليون درهم من مجموع المعاملات.
- مجموع الحصيلة السنوية أقل من 40 مليون درهم.
- كلفة الاستثمار 75.000 درهم لكل منصب شغل.
- عدم وجود أية مساهمة لمجموعة ما في رأسمال المقاولات الصغرى والمتوسطة.

#### \* عدم نجاعة التدابير والبرامج الموجودة:

منذ أوائل السبعينات إلى يومنا هذا حظيت المقاولات الصغرى والمتوسطة بمجموعة من التدابير والبرامج التشجيعية<sup>(3)</sup>، إلا أنه بمقارنة بين مساهمة المقاولات الصغرى والمتوسطة المغربية في الإنتاج مع بلدان أخرى في مستوى المغرب اقتصاديا، يتضح أن حصيلة هذه البرامج تبقى محدودة، حيث إنه يظهر من خلال جرد لمختلف الإجراءات والبرامج:

<sup>(1)</sup> المقاولات الصغرى والمتوسطة محرك التنمية الاقتصادية، الكتاب الأبيض للوزارة المكلفة بالشؤون العامة للحكومة، 1999، ص 34.

<sup>(2)</sup> هذا التعريف المتعدد المعايير يقترب من التعريف الذي حدده الاتحاد الأوروبي.

<sup>(3)</sup> الكتاب الأبيض للوزارة المكلفة بالشؤون العامة للحكومة 1999 (30 إجراءات من أجل تدعيم المقاولات الصغرى والمتوسطة).

- هيمنة البرامج التمويلية: صحيح أن المقاول الصغرى والمتوسطة تعاني فعلا من مشاكل التمويل ولكنها تعاني أيضا من صعوبات في التسيير والتأطير.
- غياب تدابير الدعم والبرامج ذات البعد العام.
- كثرة التدابير والمتدخلين: هذه الكثرة ليس عيبا في حد ذاتها ذلك أن عدد المتدخلين يبقى أقل أهمية بالنسبة لدول أخرى، لكن الملاحظ هو تبديد الجهود.

### الفرع الثاني: الوظيفة الاجتماعية لصفقات الجماعات المحلية

يتجلى البعد الاجتماعي للصفقات المحلية سواء كانت صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات في كون المبالغ المخصصة لتنفيذها واليد العاملة التي تحتاجها يؤديان إلى ترك آثار اجتماعية إيجابية لا يمكن تجاهلها، فالصفقات الممولة بواسطة ميزانية الجماعات المحلية تعتبر نوعا من إعادة توزيع الدخل و العائدات لأن الضرائب المستخلصة من مختلف شرائح المجتمع يعاد توزيعها من جديد عن طريق النفقات العمومية، هذه النفقة تتحول بدورها إلى موارد ومداخل للمقاولين والتقنيين والعمال الذين ساهموا في إنجاز الصفقات<sup>(1)</sup>.

لهذا اعتبارا لأهمية ومكانة الصفقات المحلية في تشغيل اليد العاملة، فإن التشريعات تدخلت من أجل حماية الرأسمال البشري وتنظيم علاقات الشغل سواء الجماعية أو الفردية عند إنجاز المقاول لأشغال الصنف المحلية، ثم إن الأمر لم يقف عند هذا الحد، بل تدخلت دفاتر الشروط الإدارية العامة<sup>(2)</sup> وحددت إجراءات تشغيل العمال<sup>(3)</sup> ونصت صراحة على تطبيق نصوص قواعد الشغل على أورش الأشغال<sup>(4)</sup> وبالتالي فالصفقات المحلية تعتبر مجالا خصبا لتطبيق التشريعات الاجتماعية من جهة ولإنعاش سياسة التشغيل من جهة ثانية.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ 2000، ص 267.

(2) مرسوم رقم 2.99.1087 صادر في 29 29 من محرم 1421 (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة والمطبق على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة جريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000 ص 1280.

(3) المادة 20 المرسوم السابق.

(4) المادة 21 من نفس المرسوم.

## الفقرة الأولى: الصفقات المحلية وإنعاش سياسة التشغيل

يعتبر حق الشغل من حقوق المواطنة الاقتصادية والاجتماعية التي تحضى باهتمام مختلف التشريعات والدراسات العالمية ومنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>(1)</sup>.

وقد حدا المغرب حدو سائر دول المعمور فقد نص على هذا الحق في ديباجة دستور 1996<sup>(2)</sup> فبالإضافة إلى كون هذا الحق يساهم في ترسيخ الاستقرار السياسي وتدعيم السلم الاجتماعي في البلد، فهو يعد لبنة أساسية في الدفع بعجلة التنمية نحو التقدم والازدهار على الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

وفي هذا الصدد يقول جلالة الملك " وإننا لمصممون العزم على استثمار ما تم إنجازاه في هذا المسار الإداري مقتفين آثار والدنا المنعم، ومستتيرين بنفس الخصال السامية ومهتدين بأقوم التوجيهات، غايتنا الرقي بشروط أدائنا الوطني إلى المستويات المرجعية المعتمدة في تدبير الاقتصاديات الأوفر ضمانا للتنمية المستدامة والأكثر تيسيرا لفرص الشغل، والأجدي تحصيلنا من مخاطر تفاحش الفوارق بين الطبقات والجهات والأجيال"<sup>(3)</sup>.

لذلك فإن الشغل يمكن من الاستغلال الأمثل للرأسمال البشري ليوجه ويستعمل في غايات إنتاجية تساهم في الرفاه الاجتماعي خاصة أمام حدة مشكل البطالة الذي أصبح يأخذ حجما كبيرا ويكتسي دلالة خاصة، فخلال السنوات الأخيرة لم تعد مشكلة البطالة تكتسي طابعا كميا فسحب بل اتخذت طابعا نوعيا، حيث طالت فئة جديدة تتمثل في حاملي الشهادات، وهذه الوضعية الشاذة تطرح نفسها بإلحاح نظرا لكون أغلبية الساكنة من شريحة الشباب وللطابع الملح لمسألة إدماج الشباب في الحياة العملية.

(1) المادة 23 و 24 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان 10 دجنبر 1948.

(2) المادة 13 من دستور 1996.

(3) الرسالة الملكية السامية، الموجهة الى المشاركين في مناظرة "المقاول الصغرى والمتوسطة محرك التنمية المحلية التي نظمتها وزارة الشؤون العامة للحكومة بتاريخ 1999/11/29.

## الفقرة الثانية: دور الصفة المحلية في تقوية الانسجام الاجتماعي

إن الانسجام الاجتماعي الذي يساهم في محاربة البطالة عن طريق التوظيف لأكثر عدد من الأشخاص في الأوراش وتحسين العيش سيشكل مهمة من مهام الصفقات المحلية فعلى مستوى محاربة التهميش الاجتماعي، يدل التشخيص الحالي على أن تطور النمو الاقتصادي بنفس الوتيرة الماضية أي 3 إلى 4% سنويا من شأنه أن يزيد من تفاقم ظاهرة البطالة التي من الممكن أن تصل إلى حدود لا تحتل في أفق 2010، ويرجع هذا الخلل الحاصل بين الطلب الإضافي للعمل المقدر بـ 300.000 سنويا، وبين عرض فرص الشغل التي لا تتعدى ثلثي الحاجيات.

إضافة إلى هذا، علينا أن لا ننسى أن هذه التقديرات لا تأخذ بعين الاعتبار أهمية مخزون العاطلين المقدر 1.328.000 أواخر 1999<sup>(1)</sup>، الأمر الذي يعني أن نسبة نمو تتراوح ما بين 6 و 7% هي وحدها الكفيلة بالحد من معضلة العجز الاجتماعي وخلق فرص الشغل للتخفيف من البطالة.

إن سياسة إنعاش المقاول الصغرى والمتوسطة يمكنها الإسهام في نمو مرتفع ودائم ومحاربة البطالة محاربة ناجعة، فمن خلال نتائج التحريات يتوضح أن وضع سياسة خاصة لصالح المقاول الصغرى والمتوسطة ستتمكن من خلق 2.400.000 منصب شغل إضافية، وستكفل تغطية الطلبات الإضافية للسكان النشيطة والباحثة عن العمل<sup>(2)</sup>.

و من هنا يظهر أن سياسة إنعاش التشغيل بواسطة آلية الصفقات المحلية من شأنها تمكين فئة هامة من السكان النشيطين النفاذ إلى روافد سير الأعمال المؤدية إلى توسيع مقومات الطبقة الوسطى والسوق الداخلية، وقد بينت التحريات في هذا الصدد أن كتلة الأجور الإضافية التي يمكن أن تحققها فقط المقاولات الصغرى والمتوسطة التي نشأت في إطار السياسة الإدارية ستبلغ نحو 40 مليار درهم بأسعار 1999<sup>(3)</sup>، وستدفع لا محالة هذه

(1) إحصائيات مأخوذة من وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية.

(2) "المقاول الصغرى والمتوسطة كمحرك للتنمية الاقتصادية" الكتاب الأبيض، وزارة الشؤون العامة للحكومة 1999، ص

(3) إحصائيات مأخوذة من وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية.

الكتلة من الأجور الإضافية إلى تدعيم الاستهلاك الداخلي وستساهم في تحسين مستوى عيش السكان النشيطين.

### الفقرة الثالثة: مدى تأثير التقدم التكنولوجي على اليد العاملة

إن التطور الذي عرفته الاكتشافات العلمية في المجال التقني بشكل ملحوظ ساهم بحدّة في تعميق مشكل البطالة على مستوى القطاعات الحيوية التي تستقطب أكبر عدد من اليد العاملة.

فاستخدام التكنولوجيا في مجال الصفقات العمومية خاصة الأشغال المحلية مكن من الاستغناء عن عدد لا يستهان به من اليد العاملة النشيطة بل أن استعمالها خلق انعكاسات على اختيارات الإدارة للمقاولين، إذ أن إقحام الملف التقني من ضمن وثائق التقدم للمنافسات العمومية أصبح شرطا واقفا للانخراط في هذه الطلبات لكون الإدارة تسعى من خلال تركيزها على الوسائل التكنولوجية المتطورة إلى تحقيق الجودة والسرعة في إنجاز الأشغال<sup>(1)</sup>.

فاستخدام المقاولات الحائزة على الصفقات المحلية سواء كانت عبارة عن صفقات الأشغال أو التوريدات أو خدمات للتكنولوجيا المتقدمة سيتيح لها فرص الوصول إلى أهدافها المتمثلة في تحقيق الأرباح الطائلة في أقل وقت ممكن من الزمن دون مراعاة لليد العاملة المحلية. لذلك يتحتم على الجماعات المحلية المسؤولة من إنجاز صفقاتها المحلية أن تلتزم المقاول المتعاقد معه بتشغيل الحد الأدنى من اليد العاملة المحلية لتنفيذ الأشغال موضوع الصفقة، حيث أنه كلما ارتفع حجم الأشغال كلما سارع المقاول إلى تشغيل المزيد من اليد العاملة، وفي هذا الصدد صدرت دورية تحت رقم 479 تذكر الجماعات المحلية بفاعلية الصفقات في الحد من مشكل البطالة وتحث المجالس الجماعية لدفع المتعاقدين معها إلى استخدام المزيد من اليد العاملة<sup>(2)</sup>.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص 277.

(2) عزيزي نجيب: الصفقات الجماعية أداة التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام 1993، كلية الحقوق البيضاء، ص 207.

وهكذا فاستخدام التكنولوجيا يؤدي إلى استبعاد المقاولات المغربية نظرا لتواضع تقنياتها خاصة الصغرى والمتوسطة مما يحق معه القول تهميش اليد العاملة المحلية والوطنية وبالتالي استقدام المقاولات الأجنبية التي لا تستوعب إلا اليد العاملة المتخصصة ذات التكلفة الباهظة والمرودية الضعيفة<sup>(1)</sup>.

من خلال ما سبق ذكره، يتبين لنا أن مسألة التشغيل تأثرت بسبب الأزمة الناتجة عن التحولات العميقة التي يعاني منها النظام الإنتاجي في شقه التكنولوجي وبالتالي تفاقم الاختلالات القديمة وظهور اختلالات جديدة بين العرض والطلب في ميدان التشغيل<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن المخرج من هذه الأزمة يجب أن يقوم على إعادة الهيكلة الاقتصادية التي تؤدي إلى نتائج اجتماعية متعددة الأبعاد تأخذ بالحسبان الرأسمال البشري كثروة يجب استغلالها بشكل أمثل.

لهذا فاستخدام التكنولوجيا يجب أن يتم بطريقة عقلانية تسمح بالتوفيق بين التقنية واليد العاملة لأن هذه الأخيرة جاءت لإسعاد الإنسان وليس لشقائه وذلك بإبعاده عن العمل، وهذا لا يتم إلا في إطار ربط سياسة الصفقات المحلية بسياسة التشغيل على المستوى المحلي لتصبح الصفقات بناء على ذلك أداة لامتصاص البطالة، ولتشخيص هذه السياسة على المستوى المحلي يجب على المجالس المحلية أن تدخل معطى تشغيل اليد العاملة المحلية ضمن وثائق التعاقد خاصة دفتر الشروط الإدارية الخاصة التي تفرض على المقاولات المتعاقد معها بمقتضى بنود تلك الدفاتر أن تشغل عددا معينا من اليد العاملة حسب مؤهلاتها وهذا هو المغزى الحقيقي لإنعاش الشغل على المستوى المحلي.

(1) د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص 279.

(2) مقال "من أجل معالجة من منظور انتاجي لمشكل بطالة الشباب حاملي الشهادات، الصادر عن المجلس الوطني للشباب والمستقبل، نشر وطبع المعارف الجديدة الرباط، 1993.

#### الفقرة الرابعة: وظيفة الصفقات المحلية في تحسين ظروف العمل

تتشكل الصفقات المحلية نقطة التقاء لجميع عناصر وطاقات الإنتاج وذلك استنادا لطبيعتها الخاصة، مما يجعل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية تتظافر وتتداخل فيها جهود القطاع الخاص والعام.

وهذا التحدي كفيل بجعل المقاوله كوحدة للإنتاج وكمحرك للاقتصاد المحلي ميدانا شاسعا للتطبيق السليم لإجراءات الحماية الاجتماعية، وهو ما يتمثل في الاهتمام بالعمال والطبقة الشغيلة كطاقات خلاقة للإنتاج خاصة في ميدان الأشغال العمومية الأمر الذي يفرض تمتيعها بكافة حقوقها المضمونة بمقتضى تشريعات الشغل<sup>(1)</sup>.

لهذا لا يتأتى للصفقات المحلية أن تكون أداة فعالة في يد الجماعات لتحقيق التنمية الاجتماعية على المستوى المحلي إلا ببلورة قوانين اجتماعية جد متطورة، تأخذ بعين الاعتبار إكراهات الظروف الاجتماعية للطبقة الشغيلة<sup>(2)</sup>، لهذا فإننا سنعالج هذا المطلب من خلال دراسة مدى تطبيق المقاولات لقواعد قانون الشغل عند التشغيل لليد العاملة في نقطة أولى، وإلى أهمية تعويض العمال عن حوادث الشغل في نقطة ثانية.

مستوى الواقع يعرف بعض التعقيدات والصعوبات كما يزيد غياب آليات سريع لفض النزاعات من كلفة تسيير الموارد البشرية داخل المقاوله.

فإذا كانت مرونة تطبيق قانون الشغل تبقى حيوية ومطلوبة بالنسبة للمقاوله الصغرى والمتوسطة، حيث أن قدرتها المالية لا تسعف بتشغيل عدد مهم من الأجراء لمدة غير محدودة، فإن المرونة لا يجب أن تغيب تنشيط الحلول الاجتماعية فيما يخص تحديد ساعات العمل وتحديد الأجور على مستوى فسخ عقد الشغل وإغلاق المؤسسات وكذلك على مستوى تعميم قانون الضمان الاجتماعي ليشمل كافة المقاولات الإنتاجية<sup>(3)</sup>، خاصة مقاولات البناء والأشغال العمومية، حيث أن العاملين بها لا يتوفرون على الضمانات الكافية لضمان

<sup>(1)</sup> القانون الذي ينظم الشغل في المغرب هو ظهير 6 فبراير 1963 ج ر عدد 2669 بتاريخ 15/03/1963.

<sup>(2)</sup> د. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ 2000، ص 268 و269.

<sup>(3)</sup> د. الحاج الكوري: القانون الاجتماعي المغربي، الطبعة الثانية 2001، مطبعة دار السلام للنشر والتوزيع، الرباط، ص

مستقبلهم كالانخراط في الضمان الاجتماعي رغم أن القانون يفرض إلزامية هذا الإجراء لكونه يعتبر من الحقوق المكتسبة للطبقة الشغيلة.

◀ و إذا كان اللجوء إلى الصفقات المحلية أمرا لا مراء فيه استنادا إلى أهميتها البالغة في حصول الجماعات على احتياجاتها من الأشغال أو الأدوات أو الخدمات فإنها تواجه بعض الصعوبات المالية والبشرية والهيكلية والتنظيمية مما يعرقل من إرادتها في تحقيق أهدافها التنموية.

## خلاصة القسم الأول:

يتبين من خلال ما سبق ذكره أن الصفقات المحلية أصبحت أداة تنمية تلجأ إليها الجماعات المحلية لتكريس تدخلاتها في تنشيط العمليات الاستثمارية وإحداث التوازنات الضرورية لتلبية حاجيات الساكنة المحلية المتزايدة باستمرار وتعويض العجز الحاصل في ميدان التجهيز الجماعي. وهكذا ساهمت الصفقات المبرمة على المستوى المحلي في إنجاز البرامج المستعجلة والتخفيف من حدة البطالة، وذلك بإعطاء الأولوية للمقاولات الصغرى والمتوسطة باعتبارها تشكل السواد الأعظم في النسيج الاقتصادي الوطني هذه الأولوية ستضمن صمود هذه الشريحة من مقاولاتنا أمام شراسة المنافسة الدولية التي أصبحت تطرح بحدة بعدما أصبحت سياسة التبادل الحر تسهل مساهمة المقاولات الدولية في الصفقات الوطنية للدول القطرية، حيث إن التجربة ستبرهن أنه في حالة بقاء المقولة بمعزل عن التغيير، فإنه لن يكون بمقدورها مواجهة إكراهات المنافسة محليا ووطنيا.

وأداء الصفقات المحلية لأدوارها المنتظرة منها في الدفع بعجلة التنمية المحلية، يصطدم ببعض العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام تحقيقها لأهدافها والتي تتمظهر في العراقيل المالية المرتبطة بضعف التمويل سواء الخارجي أو الداخلي والعراقيل البشرية والمتجسدة في غياب تأطير كاف للموارد البشرية المشرفة على تسيير الصفقات سواء فئة المنتخبين أو الموظفين الجماعيين، خاصة إذا علمنا أن التنمية الاقتصادية لا يمكن تحقيقها إلا إذا توفر عنصر بشري كفاء، بالإضافة إلى ذلك هناك المعوقات القانونية الناتجة بالأساس عن غياب نظام قانوني خاص بالجماعات المحلية يساير التطور الحاصل على مستوى الاختصاصات التي أصبحت تضطلع بها ويواكب خصوصيات الواقع المحلي، لذلك فأى إصلاح لا يأخذ بعين الاعتبار إكراهات العوامل الثلاثة يكون مآله الفشل. ومن جهة أخرى نسجل ضعف الرقابة المفروضة على الصفقات المحلية، فكان على المرسوم الجديد تعزيز هذه الرقابة بآليات ومؤسسات جديدة تحل محل المؤسسات التقليدية القديمة وذلك ضمنا وصيانة للمالية المحلية في وقت كثر فيه التهافت عليها وأصبحت مرتعا خصبا للاغتناء اللامشروع. وبالتالي فعلى آلية الرقابة أن تستلهم الحلول للمشاكل الفنية والإدارية والمالية والاقتصادية للوصول إلى الغايات المرسومة وبذلك تصبح الرقابة أداة لتحقيق الأهداف والخطط التنموية وليس لعرقلة جهود التنمية.

## **القسم الثاني:**

**الجهة وتحديات التنمية الاقتصادية  
والاجتماعية بالمغرب.**

تعتبر الهوية نمط من التعبير عن تصور مجتمع ما، لحاجاته ومشاكله وإمكاناته، وللكيفية التي يراها مناسبة لتدبير الأمور والتحكم فيها<sup>(1)</sup>.

فهي آلية تدبيرية لسياسات الدول لمعالجة الاختلافات والتعقيدات التي يعرفها كل نسيج مجتمعي، فالجهة كمفهوم تتبني على أساس معايير متكاملة تشكلها معطيات بشرية تاريخية وطبيعية، تعبر عن خصوصية المجال الترابي، وتعلن عن هويته السوسيو تاريخية التي تميزه عن باقي مناطق البلاد<sup>2</sup>.

وانطلاقاً من قاعدة "لا تدبير إلا عن قرب" اتجهت الدول الحديثة إلى الأخذ بهذه الآلية التدبيرية و عملت على دسترتها وتنظيمها بموجب قوانين تهدف إلى تحقيق القرب بمضامينه الثلاثة: القرب الجغرافي، التنظيمي والمؤسسي.

إذن فالجهة كفضاء للاشتغال وكآلية تدبيرية ومجال لممارسة الديمقراطية المحلية، تعتبر خياراً لا محيد عنه لتحقيق تنمية فعلية. هذه الأخيرة التي تعد في العمق عملية إرادية وذاتية بالأساس تهدف إلى تحويل مجتمع ما من حال إلى حال أفضل وأحسن.

والمغرب كغيره من الدول، اعتمد اللامركزية منذ بدايات الاستقلال، لبناء الدولة وترسيخ الديمقراطية. غير أن الهوية كصورة من صور اللامركزية في تطورها التاريخي بالمغرب، تطرح إشكالات أساسية مرتبطة بالوظيفة التي تؤديها: هل الجهة اعتمدت لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتدبير الاختلافات المجتمعية والتناقضات المجالية؟ أم وظفت بناء على مقاربة أمنية، وبالنظر إلى التقسيمات التي اعتمدت منذ اعتماد الجهة سنة 1971 كجهة اقتصادية وبعد الارتقاء بها كجماعة محلية في دستور 1992، وبغض النظر عن إشكالية الوظيفة التي تؤديها الجهة، تبقى هذه الأخيرة الوسيلة الأنجع لتحقيق التنمية في كل المجالات لأنها تحقق القرب والفعالية.

(1) مصطفى محسن: "في ثقافة تدبير الاختلاف، ملاحظات سوسولوجية نقدية حول المسألة الجهوية"، مجلة دراسات عربية عدد 5-6، سنة 1999، ص 88.

(2) عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط أكدال 1999-2000، ص 345.

إن موضوع التنمية سواء في شقه الاجتماعي أو الاقتصادي بالجهة يبقى موضوعا شاسعا، وفي هذا القسم سنحاول التطرق إلى فصلين الأول يهم الإطار القانوني والتنظيمي للجهة، والفصل الثاني الجهوية كنمط جديد للحكامة والتنمية المحلية.

## الفصل الأول: الإطار التاريخي والتنظيمي للجهة

عرف المغرب وكباقي الدول النامية، عدة إصلاحات متلاحقة منذ فجر الاستقلال كان الغرض الأساسي منها بناء واستقرار المجتمع وتطوره، سعياً لمواجهة أسباب التخلف وتوفير متطلبات التنمية اقتصادياً واجتماعياً.

وكان من النتائج المباشرة لهذه الإصلاحات ظهور مجموعة من أنماط الحكم عبر تاريخ المغرب، انطلاقاً من المركزية نحو اللامركزية ثم الجهة في إطار مغرب حديث، من أجل توظيفها لخدمة الازدهار الاقتصادي والاجتماعي، والتي أضحت نتيجة حتمية لمتطلبات التنمية<sup>(1)</sup> التي يفرضها النمو الديمغرافي وتزايد الحاجيات الضرورية للسكان.

وهكذا، فقد عرف التنظيم الجهوي بالمغرب عدة محطات تاريخية، تميز خلالها بتغيرات وتحولات وتعديلات مختلفة، حتى برز إلى الوجود في شكله الحالي والمتمثل في الرقي بالجهة إلى مستوى جماعة محلية، وبناء تصور جديد للتنمية المجالية في بعدها الاقتصادي والاجتماعي، وذلك مع صدور ظهير 2 أبريل 1997 الذي يعد الإطار القانوني والتنظيمي للجهة. و سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين الأول سنتعرف فيه على مفهوم الجهة وفي مبحث ثاني المنظور المستقبلي للجهة

### المبحث الأول: مفهوم الجهة

ويمكن تعريف الجهة بكونها مجموعة ترابية منسجمة مجالياً تهدف إلى خلق نوع من التكامل التنموي بغية تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الجهات في إطار التنمية الجهوية بشكل ينسجم مع تدخل الدولة في إنجاز عمليات التخطيط والتنمية المحلية.

وقد اختلفت التعاريف بخصوص الجهة بل تضاربت في بعض الأحيان، تبعاً لاختلاف آراء واتجاهات الأشخاص الذين تولوا هذه المهمة وتصورهم لمفهوم الجهة، وعلى العموم هذا المفهوم يفيد معنيين:

(1) كوثر أمين وهناء العلمي: "الجهة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب"، عرض في مادة السياسات الجهوية المقارنة، كلية الحقوق بسطات برسم سنة 2006/2005، ص 2.

**الأول:** يعني أن الجهة مجموعة متماسكة ذات أهداف سياسية دفاعية وقد تتحول إلى توجه سياسي<sup>(1)</sup>.

أما المعنى **الثاني:** فيفيد بأن الجهة هي الإطار والمجال الإداري والاقتصادي رغم أن الجهة هي نتاج بيئة سياسية تساهم في تسييس المواطنين بصفة عامة، بل تبدو الجهة من هاته الزاوية كأداة لتوزيع أنشطة الدولة على المستوى الجهوي بطريقة إدارية، وبالتالي تجعل من الجهة مجموعة منسجمة متكاملة تهدف إلى تحقيق تكامل اقتصادي واجتماعي وإداري وتنموي.

وقد تم تبني الجهة بعد أن أصبح الدور الكلاسيكي للمؤسسات الإدارية المحلية متجاوزا، فالأقاليم غدت لا تواكب التطور الاقتصادي ومتطلبات الأعمال التنموية على الصعيد الجهوي، ذلك أن المشاكل التي يطرحها إعداد التراب الوطني تفوق حجم هذه الأقاليم.

يتم اعتماد الجهة تبعا لتقسيم جهوي تراعي فيه عدة اعتبارات اقتصادية إدارية سياسية اجتماعية تاريخية ثقافية متداخلة تختلف درجة تأثيرها بحسب الظروف والتجارب بحيث ينبغي أن نستحضر المقياس النوعي وليس الكمي في التقسيم الجهوي على اعتبار أن الجهة تتطلب وجود مجال محدد يحقق الانسجام والتوازن والتضامن والتكامل بين عدة وحدات ترابية إدارية و على هذا الأساس سندرس الجانب القانوني و التنظيمي للجهة في مطلب أول على أن نتناول الرهانات الاقتصادية للجهوية الموسعة في مطلب ثاني.

### **المطلب الأول: الجانب القانوني والتنظيمي للجهة**

الهدف من إحداث الجهات هو تشكيل هيئات سياسية وإعطائها صلاحيات لممارسة تدبير الشأن العام الجهوي نيابة عن سكان الجهة من أجل تحقيق التنمية المستدامة لمواطن الجهة في إطار ديمقراطي وقانوني منظم.

(1) د. عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص: 13.

إلى جانب هذه الصلاحيات تحرص كل الأنظمة السياسية التي تتبنى الجهوية كنظام على تحصين وحدة الدولة من تداعيات أي تصدع إثني أو عرقي أو سياسي، وذلك بالتصيص في صلب الدستور على التأكيد على الثوابت الأساسية للدولة الأم وإعطاء الأولوية في التطبيق للقانون الوطني على قوانين الجهات، عندما يحصل تعارض بين القانونيين، حيث تعطى الأولوية للقانون الوطني، وهذا طبعاً ما تبنته عدة من الدول التي سبقت إلى تطبيق نظام الجهوية الموسعة في أنظمتها.

إن البعد الدستوري للجهة يظهر بوضوح من خلال إحلال الجهة المكانة الدستورية التي تستحقها إذ جعلت منها المادتين 94 من دستور 1992 و100 من دستور 1996 مؤسسة دستورية ورفعتها إلى درجة جماعة<sup>(1)</sup>.

من جهة أخرى فأساس الجهوية السياسية دستوري لأنها تعد أرقى أنواع الجهوية في النظم السياسية المعاصرة بالدول المتقدمة، كما أنها تمثل سلطة سياسية متميزة عن سلطة المركز، باعتبارها جماعة ديمقراطية تسيروها أجهزة منتخبة بطريقة مباشرة، وهذا ما يجعل من الجهة أعلى مرتبة في مستويات اللامركزية الترابية لأنها تتوفر على اختصاصات إدارية ولكن أيضاً على اختصاصات تشريعية وتنظيمية أصلية يحددها الدستور، إضافة إلى ذلك تتوفر الجهة على سلطة تحدد نظامها القانوني وأجهزتها وأساليب عملها وبذلك تتقاسم مع السلطة المركزية، الوظائف السياسية خاصة منها التشريعية والتنظيمية التي تهم الجهة. وبالنظر إلى التحولات التي عرفها المشهد السياسي بالمغرب فالظرف الحالي يملئ أكثر من أي وقت مضى إعادة النظر في منظومته التشريعية والتنظيمية والمؤسساتية لمواجهة متطلبات الانفتاح على الخارج والتطور التكنولوجي ومظاهر العولمة ومحدودية أساليب تدبير الشأن العام المحلي.

وكل ذلك فرض ضرورة التفكير جدياً في تحديث البنيات والمؤسسات، وتطوير القوانين المتعلقة بها، وقد شكل تعديل الميثاق الجماعي لسنة 2002 طفرة نوعية وخطوة إيجابية، على مستوى المبادئ التي تحكم التنظيم والتسيير الجماعيين، وذلك بالانتقال من

(1) د. أحمد قاسمي: الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، السلسلة الإدارية، عدد 4 - 1999، ص: 33.

المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية، ومن الديمقراطية التمثيلية إلى التدبير التشاركي الذي من بين أهم خصوصياته إدماج مختلف الفعاليات المجتمعية في تدبير الشأن العام المحلي وإشراك الجميع في تحقيق التنمية المستدامة<sup>(1)</sup>.

وتعد الجهة أهم خطوة في تجسيد اللامركزية بالمعنى الحقيقي وقد كرس دستوريتها الفصل 94 من دستور 1992 الذي نص على أن الجماعات "تتكون من الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم والجهات". وقد مرت الجهة بمجموعة من المراحل قبل أن تصل إلى ما هي عليه الآن، فالى حدود التعديل الدستوري لسنة 1992 لم تكن الجهة جماعة محلية كباقي الجماعات الأخرى. وانطلاقا من الخطاب الملكي ليوم 20 غشت 1996، وبعد مصادقة الشعب المغربي على مراجعة الدستور في استفتاء 13 شتبر 1996 وبمقتضى المادة 100 من الدستور المذكور أصبح للجهات إطارا قانونيا جديدا وهو القانون رقم 96-47<sup>(2)</sup> المؤرخ بـ 2 ابريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهات<sup>(3)</sup>، وقد حدد هذا القانون اختصاصات ومصادر تمويل الجهة التي أصبحت تعمل كجماعة محلية تتوفر على مجلس يتمتع بسلطة تداولية. وبالفعل أتت الجهة كجماعة ترابية في وقت مناسب والمغرب يشهد تطورات حاسمة، لإغناء المشهد المؤسسي الوطني والعمل بجد وإرادة لتحديث أجهزة الدولة وتكريس التدبير اللامركز<sup>(4)</sup> الذي هو دعامة لنتيبت أسس نظام حكم قائم على المشاركة الواسعة والمكثفة لمكونات المجتمع المدني عن طريق توزيع عقلائي وفعال للمسؤوليات من أجل تدبير يعتمد مبادئ الحكامة الترابية التي أصبح الالتزام بمعاييرها شرط صحة في نزاهة وشفافية تدبير الشأن العام الجهوي والمحلي لاسيما بعدما تم الانتهاء من وضع أسس قواعد الحكم المحلي المرتكز على أركان الديمقراطية واللامركزية الإدارية.

<sup>(1)</sup> د. مونية بللمليح : "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 90-91 يناير - أبريل، 2010، ص 40.

<sup>(2)</sup> القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات دستور المملكة المغربية 1996.

<sup>(3)</sup> Alaoui Zine Abidine : « Concept et politique de la régionalisation a la théorie du développement régional », Thèse d'Etat en Science Economique, Université Mohamed 5 Rabat 1976.

<sup>(4)</sup> د. عبد الكريم بالزاغ: "وظائف الجهة"، الطبعة الأولى 2003، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 8.

ومما لاشك فيه أن القانون المنظم للجهات حولها اختصاصات متعددة تهم كل القطاعات بحيث تسمح لها بالاضطلاع بأدوار متعددة في مختلف المجالات، وبالأخص المجال التنموي، كما زودها بأجهزة منتخبة لها صلاحيات كاملة للنهوض بالشأن العام الجهوي، وتقريب الإدارة من المواطنين وبالتالي التخفيف من الروتين الإداري الذي طبع لمدة غير يسيرة سير الحياة الإدارية<sup>(1)</sup>. غير أن القانون المنظم لها لم يخول رئيس الجهة السلطة التنفيذية بل أوكلها إلى ممثل السلطة المركزية ألا وهو والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، ومن ثم يكون المشرع قد أقر نظاما لا مركزيا أقل ما يوصف به أنه نظام ضعيف على مستوى الجهة، مقارنة مع ما منحه قانون 78.00 لسنة 2002 المنظم للجماعات المحلية، إلى كل من رئيسي المجلس البلدي والقروي، ويقودنا هذا الوضع بالتالي إلى التساؤل حول مدى استقلالية المجالس الجهوية في ممارسة تدبير الشأن العام الجهوي باستقلالية، ومدى قدرتها على اتخاذ القرارات التي تهم شؤون الجهة، وحرية المبادرة وانعكاس ذلك كله على مجمل شؤون الجهة وبالأخص برامج التنمية، الأمر الذي يجعل من هذه المجالس مجرد هيئات استشارية لا أقل ولا أكثر ولا تتوفر على سلطات حقيقية للتقرير والتنفيذ تستطيع بها تنفيذ المخططات والبرامج التي من شأنها الإسراع بأوضاع التنمية والتقدم بالجهة.

إن تحقيق التنمية الشاملة أصبح يتطلب إرادة سياسية وعزما أكيدا وتخطيطا استراتيجيا وإمكانات مادية وموارد بشرية مكونة تكوينا متينا، إضافة إلى تجاوز عتبة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتمظهرة في الوصاية من أجل الوصاية والتي لم تعد تسير حركية التطور الحاصل في كل الاتجاهات مما يحد من إمكانيات أجهزة الجهة في العطاء والابتكار والتقدم<sup>(2)</sup>.

---

(1) التنظيم الإداري المحلي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. سلسلة نصوص ووثائق العدد 91، الطبعة الأولى 2003، ص 197.

(2) فاطمة عميل: "قانون الجهة نموذج لصناعة القرار السياسي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، شعبة القانون العام، وحدة العلوم السياسية، سنة 1998-1999، ص 64.

وتتأكد حقيقة هذا الاستنتاج بالرجوع إلى مواد القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات. لقد تعرض الباب الثاني منه لاختصاصات المجلس الجهوي والتي تتوزع إلى ثلاثة أنواع : "المادة 6" كما يلي:

- اختصاصات ذاتية- اختصاصات تنقلها إليه الدولة - تقديم اقتراحات وإبداء آراء تتوزع حول الأعمال ذات المصلحة العامة التي تهم الجهة.

### **الفرع الأول: البنيات المؤسساتية للجهة**

يمكن الحديث عن البنيات المؤسساتية انطلاقاً من ثلاثة أجهزة رئيسية وهي: الجهاز التداولي (مجلس الجهة)، والجهاز الرئاسي (رئيس المجلس ونوابه) والجهاز التنفيذي (العامل رئيس مركز الجهة أو والي الجهة).

### **الفقرة الأولى: الجهاز التداولي للجهة**

يعتبر المجلس الجهوي، من حيث المنظور المؤسساتي، الإطار البنوي التمثيلي الذي يتولى تدبير شؤون الجهة. وقد تناوله قانون 9647/ بالذکر في أغلب مقتضياته نظراً للمكانة والوظيفة التي يحتلها ضمن مؤسسة الجهة.

وسنعمد إلى إعطاء فكرة ولو موجزة عن تركيبة المجلس وتنظيمه وتسييره واختصاصاته.

وهكذا، فإن المجلس، علاوة على أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين المنتخبين في الجهة، والدين يحضرون اجتماعاته بصفة استشارية، يتألف من مستشارين يتم انتخابهم لمدة ست سنوات بصفة غير مباشرة وعن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس أكبر بقية<sup>(1)</sup> من لدن أعضاء الجماعات الحضرية والقروية الموجودة بالجهة وأعضاء مجالس العمالات والأقاليم وأعضاء الغرف المهنية وممثلي المأجورين.

بالنسبة لتنظيم المجلس الجهوي، يمكن الحديث عنه انطلاقاً من مكتب المجلس وأيضاً من خلال لجانته الدائمة.

<sup>(1)</sup> المادة 147، من مدونة الانتخابات لسنة 1997.

فبخصوص مكتب المجلس الجهوي، فإنه يتألف من الرئيس و عدة نواب يحدد عددهم حسب عدد سكان الجهة، ويتم انتخابهم في غضون 15 يوما الموالية للإعلان عن النتائج من طرف أعضاء المجلس لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد<sup>(1)</sup>. وقد يتم في نفس الاجتماع انتخاب كاتب المجلس ومقرر الميزانية ونوابهما، إلا أنهم لا يعتبرون ضمن الأعضاء المؤلفين لمكتب المجلس.

أما بخصوص اللجان الدائمة فهي تعد بمثابة آليات للاستمرارية من خلال عملها المستمر واجتماعاتها في المدة الفاصلة بين الدورات، ومن خلال القيام بالبحث والدراسة في الشؤون المحلية.

وقد حدد قانون الجهة عددها في سبع لجان على الأقل<sup>(2)</sup>، يعين الرئيس من بين أعضاء المكتب أو من بين أعضاء المجلس من يرأسها وهي:

- لجنة الشؤون المالية والميزانية
- لجنة التخطيط وإعداد التراب
- لجنة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش الشغل
- لجنة الشؤون الفلاحية والتنمية القروية
- لجنة الصحة والمحافظة على الصحة
- لجنة التعمير والبيئة
- لجنة الشؤون الثقافية والتعليم والتكوين.

أما من حيث تسيير المجلس، فإن هذا الأخير لا يجتمع إلا بصفة دورية ولمدة محدودة لا تتجاوز 15 يوما إلا بموافقة سلطة الوصاية، وخلال 3 دورات عمومية عادية تهم أشهر ماي وشهر أكتوبر و يناير لكن يمكن للمجلس عقد اجتماعات استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

<sup>(1)</sup> المادة 10 من القانون المنظم للجهات.

<sup>(2)</sup> المادة 36 من نفس القانون.

وحول اختصاصات المجلس الجهوي فيمكن القول أن المشرع منح اختصاصات واسعة يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أنواع: اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة واختصاصات استشارية<sup>(1)</sup>.

فالاختصاصات الذاتية تتمحور حول:

- الشؤون المالية : وفي مقدمتها ميزانية الجهة، وحسابها الإداري والرسوم والضرائب التي يجب تحصيلها لفائدة الجهة.
  - الشؤون الاقتصادية وما يتصل بها من مخططات التنمية، وإنعاش الاستثمارات والمساهمة في المقاولات ذات الاقتصاد المختلط.
  - الشؤون الاجتماعية والثقافية من شغل ورياضة وتضامن اجتماعي وتكوين مهني.
  - شؤون البيئة والعمران من إعداد التراب وحماية البيئة، وعقلنة الموارد المائية...
- أما عن الاختصاصات المخولة للجهة فإنها تتأتى عبر إمكانييتين:

- إمكانية نقل جملة من الاختصاصات إليها في ميادين التعليم بما فيه التعليم الجامعي والصحة، وتكوين الأطر المحلية، والتجهيزات الجهوية.
- والإمكانية الثانية تتمثل في إمكانية التعاون مع المؤسسات العمومية أو الدولة في إطار اتفاقيات تهدف إلى النهوض بالتنمية في الميادين السالفة الذكر، أو غيرها.

كما أن الجهة من خلال الاختصاصات الاستشارية، يمكنه تقديم الاقتراحات وإبداء الرأي بخصوص المشاريع المحلية التي يستدعي تنفيذها إمكانيات ووسائل تفوق قدرة المجلس أو عند انعدام دراسة جدوى مشروع ما...، وهذه الإمكانيات تعتبر مكملة للاختصاصات العامة والخاصة نظرا لشساعة ميدان تدخلات الجهة وأمام ضعف وسائلها المادية والمالية والبشرية وليس فقط كجانب يهدف إلى الاهتمام بشؤون قد تفوق اختصاص المجلس الجهوي.

<sup>(1)</sup> فاطمة السعيدى مزروع: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء،

### الفقرة الثانية: الجهاز الرئاسي للجهة

ينتخب رئيس المجلس الجهوي من بين أعضاء المجلس لمدة ثلاث سنوات عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة في الدورتين الأوليتين، وبالأغلبية النسبية إذا استدعى الأمر دورة ثالثة.

وبالنسبة للاختصاصات الموكولة إلى رئيس المجلس فيمكن تلخيصها في:

- الاختصاصات الخاصة والتي تتمحور حول التدابير والاجراءات الملازمة لسير المجلس.

- الاختصاصات المشتركة مع والي الجهة، والتي تعتبر عصب الاختصاصات المسندة إلى رئيس المجلس الجهوي.

### الفقرة الثالثة: الجهاز التنفيذي للجهة

يعد عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو والي الجهة السلطة التنفيذية إزاء المجلس الجهوي، حسب مل يخوله الدستور والقانون المنظم للجهة من صلاحياته، والتي يمكن تصنيفها إلى ثلاث:

- تنفيذ قرارات المجالس الجهوية.
- تمثيل الجهة.
- مراقبة الأجهزة الجهوية.

وهكذا تبقى مهمة تنفيذ القرارات الصادرة عن الأجهزة المنتخبة المهمة البالغة الأهمية إذ تخول السلطة المعنية (عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو والي الجهة) سلطة التحكم في تدبير الشؤون المحلية.

إضافة إلى التمثيل المدني أمام القضاء ومهمة مراقبة الأجهزة الجهوية.

## الفرع الثاني : الجهة في الخطاب السياسي الرسمي

لعل محدودية تجربة الجهوية الاقتصادية أو ما يطلق عليه بالجهوية الوظيفية، قد ساهمت بشكل وافر في تطوير الوعي بأهمية الجهوية كأسلوب للإدارة والتسيير.

فضرورة التنمية المندمجة، وأهمية مفاهيم الديمقراطية والحرية في أسلوب الإدارة المعاصرة المحفزة لمشاركة السكان في القرار التنموي، أدت إلى التفكير في إعادة النظر في مكانيزات الإدارة الترابية والأسس التي تقوم عليها وإعادة تأطيرها لتساير المعطيات الداخلية والخارجية، في سبيل تقدم ورفاهية التراب الوطني.

وجاء تبني هذه المفاهيم في الخطاب السياسي نتيجة تراكمات سياسية واقتصادية طبعت تطور المجتمع المغربي منذ الاستقلال، حيث أسس الخطاب الملكي السامي في 24 أكتوبر 1984، بداية مرحلة التنظيم الجهوي الجديد.

### الفقرة الأولى: الجهوية في الخطاب الملكي

إن أهمية الخطاب الملكي في تحديد السياسة العامة، يجعل من هذه الأخيرة تجسيدا للخطوط العريضة التي يشير إليها جلالة الملك في خطبه السامية بخصوص الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

لذلك شكل خطاب 24 أكتوبر 1984، بداية مرحلة جديدة في التنظيم الجهوي ببلادنا وبديلا جديدا لإدارة التنمية، وهو تدشين لتطوير مفهوم اللامركزية والديمقراطية المحلية، والحد من هيمنة التنظيم المركزي في تسيير وتخطيط مسار الدولة.

وأكثر من ذلك فقد بشر الخطاب بأفق تحقيق لامركزية سياسية ومنح الفعاليات المحلية سلطات تنفيذية وتشريعية، حين قال جلالة الملك<sup>(2)</sup>: "... أن الوقت حان أن أترك لخلفي مغربا يتصف بصفات الحرية الحقة والتصرف الصرف على مستوى الجهات وعلى مستوى

(1) محمد معتصم: "مداخلة المقترح السياسي لفهم التناوب في الخطاب الملكي السامي".

- ندوة "التناوب والتطور الديمقراطي بالمغرب" نظمتها كلية الحقوق أكدال الرباط يناير 1995 (غير منشورة).

(2) مقتضى من نص الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتة أمام المجلس الاستشاري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية في 24 أكتوبر 1984.

الأفراد والجماعات... ويضم برلمانا يمثل الوطن أسمى تمثيل وحكومة تنفذ السياسة التي يكون قد قررها الملك بعد الإنصات إلى الحكومة، والبرلمان هو أساس لهذا كله... هياكل جهوية لها من الإمكانيات تشريعية وماليا وإداريا ما يجعلها قادرة على أن تقف على رجليها وأن تعرف حاجياتها وأن تقيم سلم أسبقياتها وأن تعبر بصوت جماعي بقطع النظر عن اختلاف الأحزاب أو المشارب السياسية عن الحاجيات وعن المطامع وأن تكون هي الناطقة وهي المبرمجة وهي المخططة وهي البانية والمطبقة على أراضيها وأقصد أرض الأقاليم وليس أرض الجهة... "ويوضح جلالته تصوره هذا في" ... فكرة أن أضع أمام أنظار البرلمان مشروع قانون خاص بمجالس الجهات المغربية التي تكون لها سلطاتها التشريعية وسلطاتها التنفيذية الخاصة بها وتكون لها هيئة ولكن ستكون هذه الجماعات الجهوية مرتبطة مباشرة بملك المغرب فيما يخص مطالبها وبرامجها لا في التطبيق ولكن في الإنتاج وفي الخلق والابتكار"<sup>(1)</sup>.

ووضع بذلك هذا الخطاب أول لبنة في البناء الجهوي الحالي، وذلك بحثه على ضرورة توفير آليات تنظيمية جديدة تساعد على تحقيق التنمية الجهوية والوطنية، وتدعيم النسق السياسي المغربي بشكل يضمن له الرفاهية والاستمرار في التطور نحو الأفضل.

ولقد كان وقع الخطاب إيجابيا جدا على الساحة السياسية والعلمية، حيث أجمعت فعاليات المجتمع المدني والسياسي على أهمية التوجه الجديد في علاقة السلطة العامة بالمجال والسكان، حيث اهتمت بتحليل ودراسة أبعاد الخطاب الملكي<sup>(2)</sup>، وبالتالي البحث في جوهر مفهوم الجهوية كنمط لتسيير وتنظيم الإدارة وكأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية

(1) نشر بجريدة الأنباء، عدد 6552 بتاريخ 25 أكتوبر 1984، ص: 1 إلى 7.

(2) لقد اقترنت الجهوية بألمانيا- في التنظيم الفيدرالي - بالخطاب الملكي المذكور أعلاه، حين شكل هذا النموذج أساس معظم المساهمات والأبحاث العلمية، التي واكبت هذه المرحلة. إلا أن الأستاذ "محمد الناصري" يرى أن مضمون الخطاب التاريخي -المتعلق بالإصلاح الجهوي يتمحور بالأساس حول رغبة جلالة الملك في إحداث جهات مغربية تماثل نظيرتها الألمانية والمردودية التنظيمية والتنموية، وليس نقل النموذج ونسخه في تنظيمنا:

- Intervention orale, in Debat : Etat, Régions et Communes...Quelle complémentaires ? organisé par REMALD avec la participation du Fondation Hanns-Seidel Rabat-1998.

لتجاوز معضلة الفوارق الجهوية والتباينات البنيوية، مع الإشارة إلى أن المرحلة كانت مرحلة أزمة اقتصادية واجتماعية، دخل خلالها المغرب في تنفيذ سياسة التقويم الهيكلي...

وبتحليل أبعاد الخطاب الملكي السامي، نجد أن موضوع التنمية الجهوية لم يبق حكرا على السلطة المركزية، بل دخل منعطفًا جديدًا تلعب فيه الجهة دورًا أساسيًا، بتعبيرها عن نفسها من خلال المؤسسات المزمع إحداثها في إطار من الحرية والديمقراطية المحلية المتطورة، واعتماد الاندماج الاجتماعي كأساس لهذا التطور دون الإخلال بالوحدة الوطنية مع المحافظة على الإقليم موحدة ترابية يتمحور حولها هيكل الجهة.

وتصنيف اللامركزية التي وردت في مضمون الخطاب الملكي، يجعل منها لامركزية سياسية في البناء النظري لهذا المفهوم، وهي أقصى درجات الاستقلالية بين المركز والمحيط على مستوى المؤسسات وكذا على صعيد اتخاذ القرار<sup>(1)</sup>.

وفي رسالة وجهها جلالة الملك إلى المؤتمر الدولي الواحد والعشرون الخاص بالعلوم الإدارية المنعقد بمراكش، حث جلالته على جعل الجهوية بمثابة استمرارية في تطوير اللامركزية، حيث قال جلالته: "وسعياً منا لإرساء قواعد اللامركزية أولينا اهتماماً متواصلاً لتحقيق السياسة الجهوية الكفيلة بدعم سيرنا الديمقراطي، ومن شأن التغييرات المتعددة التي ظهرت منذ سنة 1976 في المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي الوطني أن تهيئ الأرضية الملائمة لوضع البنيات الأساسية للجهة.

---

(1) اعتمدت على اللامركزية السياسية مجموعة من الدول المتقدمة، ونخص بالذكر إسبانيا وإيطاليا على اعتبار أنهما دول بسيطة اعتمدت التنظيم المركزي مدة طويلة أرهقت الهيكل الإداري والاقتصادي لهذه الدول.

فالمجموعات المستقلة، تشكل عنصر محالي يتمتع باختصاصات سياسية : تشريعية وتنفيذية بإسبانيا، التي منح دستورها للجهات إمكانية وضع قوانينها الأساسية وتنظيم مؤسسات بالشكل الذي يناسب خصوصيتها. انظر :  
-D'arey (f) et Del Alkazaе-(M.B) : « Décentralisation en France et L'Espagne » éd-Economica-Paris 1986-p : 76.

أما بخصوص إيطاليا، فقد نص دستورها 1949، على الجهة كتنظيم تم تطويره إلى حدود اللامركزية السياسية، حيث أعطى الدستور في الفصل (123) الحق "لجان" الجهة بأن تختص في وضع قانونها الأساسي، وذلك باستثناء بعض الجهات التي تتمتع بنظام خاص.

انظر:

-Mazzege (D) et Musitelli (J) : « L'organisation régionale en Italie », Difusion de la documentation Français.

ووعيا منا بأهمية السياسة الجهوية، فإن سير التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستلهم من توجيهاتنا يسجل تطورا ملحوظا في مفهوم التخطيط الجهوي الذي يتوافق مع الرؤية الجديدة للتخطيط على الصعيد الوطني.

وأن تقويمكم لجميع أو أهم سياسات اللامركزية والجهوية التي اتبعت إلى حد الآن في مختلف دول العالم لمن شأنه أن يساعدها على تجاوز بعض الصعوبات وتجنبها أخطاء من سبقنا لهذه التجربة<sup>(1)</sup>.

وهو ما يشكل تراجعا عن تصور اللامركزية السياسية، والعمل على تطوير اللامركزية الإدارية لخدمة الديمقراطية والتنمية، حيث صرح جلالته بمناسبة الانتخابات الجماعية لسنة 1992: "...إنه إذا نحن أردنا أن نطل يوما على مفهوم الجهة وأن نعطي للجهة مدلولها الحقيقي يجب أن نفكر منذ الآن في أداة لتراقب أولا المنتخبين المحليين حتى يتمكن أهل الجهة يوما من أن يصبحوا هم بدورهم مراقبين للمجلس الجهوي فتصبح آنذاك اللامركزية حقيقية"<sup>(2)</sup>.

إلا أن القانون المنظم للجهات رقم 47-96 التي جاء بعد تصنيف الجهة محلية في المراجعة الدستورية لسنة 1992، لم يتطرق لهذه الإمكانية التي من شأنها أن تحقق فعالية حقيقية للممارسة المحلية في إطار من المسؤولية الحقيقية، وتتجاوز بذلك الحدود التنظيمية في سبيل هيكل مرنة ومضبوطة في نفس الوقت للإدارة الترايبية وهي في نفس الوقت تعبير على المشاركة الجادة للسكان في إدارة وتسيير شؤونهم المحلية والجهوية.

حيث جاء دستور 4 شتبر 1992، ليرجم الإرادة الملكية السامية على أرض الواقع، ويتم ترقية الجهة إلى مصاف الجماعات المحلية، تدعيما وتوسيعا لنطاق تطبيق اللامركزية، حيث قال جلالته:

"...لقد حققت اللامركزية التي جعلناها أحد أركان اختياراتنا السياسية، كثيرا من مطامحنا في عدد من المجالات، وما زلنا ندعو ونعمل من أجل ترسيخ تقاليدنا وتعميق

(1) المؤتمر الدولي للعلوم الإدارية، بمراكش - مطبوعات انبعاث أمة 1989، الجزء الأول، ص: 319.

(2) جريدة الاتحاد الاشتراكي، 18 أكتوبر 1992، ص: 2.

الوعي بأهميتها في جو من الديمقراطية والحرية والكرامة الذي يسود بلادنا... لقد عملت اللامركزية التي اعتمدها منذ وقت مبكر قاعدة أساسية لنظامنا السياسي والاجتماعي، على دعم الحريات والديمقراطية وتقوية النظام الاقتصادي، وحررت كثيرا من الطاقات الخلاقة التي تعمل اليوم في شتى الميادين على مجابهة التحدي الذي تواجهه بلادنا...".<sup>(1)</sup>

حيث شملت الإرادة الملكية آفاق تحقيق اللامركزية الثقافية في إطار النظام الجهوي "... لبلورة خطة للتنسيق المستمر في مجال الثقافة وإيجاد التقارب والتوافق، للوصول إلى رؤيا مشتركة تحقق الغاية المرجوة والمطمح المنشود، وتهيئ الأرضية الصالحة للخطوات التي سيقبل عليها المغرب في إطار نظام الجهوية الذي قررنا الشروع في تطبيقه بدءا بأقاليمنا الجنوبية..".<sup>(2)</sup>

وهذا ما أكده جلالتة في الذكرى التاسعة عشر للمسيرة الخضراء حيث قال: "...وحيثما أذكر الجهة فإنني لا أذكرها فقط من الناحية الجغرافية، بل أذكرها من الناحية السياسية كما ذكرت مرارا أمامك شعبي العزيز، إذ كما نعلم أن لفظ الجهة ومعنى الجهة وفلسفة الجهة يكتسي بالنسبة إلي أهمية عظمى لا فيما يخص الحال ولكن بما يخص المستقبل بالخصوص، لأن المغرب كما قلت لك مرارا شعبي العزيز إذا كانت له وحدته وأصالته لكل جهة من جهاته مميزاتها ويجب علينا أن نحتفظ بتلك المميزات وأن ننميتها وأن نجعلها أساسا وسببا للتوحيد والوحدة، لا سببا للانفكاك وللتفرقة، أن نجعلها سببا وسبيلا للديمقراطية الحقيقية الحققة، لا سببا للتفاخر والتباهي والزغاريد علينا أن نجعل من الجهات أداة فعالة تعين القوة المركزية بمعنى العاصمة وتعين البلد كله على الإنجاز بسرعة وبإتقان وبتلبية تامة ومتلائمة مع ما يتطلبه ويطلبه السكان...".<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> مقتطف من الخطاب الملكي السامي الموجه للأيام الدراسية، حول: "الثقافة واللامركزية" المنعقدة بتطوان في 25-26 ماي 1993، الملاحظ الثقافي - عدد : 3، غشت 1993، ص: 4.

<sup>(2)</sup> نفس المرجع أعلاه.

<sup>(3)</sup> مقتطف من الخطاب الملكي السامي، بمناسبة الذكرى التاسعة عشر للمسيرة الخضراء سنة 1994، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة نصوص ووثائق"، العدد : 8، 1997، ص: 14.  
مأخوذ عن جريدة العلم - عدد : 16285 بتاريخ 8 نونبر 1994، ص: 1.

ونستشف من هذا الخطاب، أن تصور جلالة الملك للجهة يتمحور حول إدماج الخصوصية الجهوية في سياق الوحدة الترابية الوطنية في إطار الدولة - الأمة، حيث تكون الأمة في خدمة الدولة<sup>(1)</sup>، وتسيبها في إطار مفهوم الجماعة المحلية<sup>(2)</sup> لإحقاق الديمقراطية المحلية، حيث تصبح الجهوية تعبيراً واضحاً على قوة الدولة وازدهارها.

ويمكن اعتبار سنة 1996، نقطة تحول كبير في مسار توسيع نطاق تطبيق اللامركزية، بعد مرور 20 سنة على ميثاق 1976 الذي أسس النواة الأولى للممارسة الجماعية للشؤون المحلية، وبداية المسلسل الديمقراطي المحلي، حيث حقق الإصلاح الجهوي الحالي إجماعاً سياسياً كان بمثابة إعلان على دخول المغرب في مرحلة جديدة تحكمها مفاهيم سياسية جديدة، طبعت الثقافة السياسية الحالية بلغة الحوار والتراضي والتوافق السياسي، لإخراج البلاد من الأزمة ومواجهة التحديات الداخلية والخارجية.

فواكب ذلك تطور الوعي بالفكر الجهوي، فكر سياسي تمحور حول مسألة تكييف المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ثم الثقافية مع متطلبات التقدم والنمو التي عكستها المراجعة الدستورية في 13 شتنبر 1996<sup>(3)</sup>.

---

(1) انظر:

- Ouvrage collectif : Etat Espace, Pouvoir local-introduction A, Sedjari-op.cit-pp :15-21.

(2) تم تأجيل تطبيق مقتضيات الخطاب الملكي المؤرخ في 24 أكتوبر 1984، بشأن لامركزية سياسية متطورة، ونحصر مفهوم الجهوية في هذه المرحلة لتأطير الجماعة المحلية-الجهة- فالمادة (2) من قانون رقم 47-96، حسمت في شأن تدخل المجالس الجهوية في التداول في القضايا السياسية- ذات الطابع السياسي-، ويضيف المشرع بذلك السياسة إلى مفهومين: الأول واسع وتختص به السلطة المركزية في إطار السياسة العامة ومؤسسات الدولة، مرادفاً للسيادة والوحدة الترابية الوطنية.

في حين الثاني يعكس مفهوماً ضيقاً، تتدخل في شأنه الجهات لبلورة آليات وإستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى يتم إدماجها في السياسة الجهوية طبقاً للقانون المذكور أعلاه.

(3) ينص الفصل الثالث من هذا الدستور "الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم". ويفهم من هذا النص أن الجهة أصبحت دائرة تمثيلية تساعد على تنظيم السكان سياسياً في إطار دورة النخب؟ خصوصاً بعد العودة إلى نظام ثنائية البرلمان.

وعلى إثر ذلك رفع شعار التغيير والإصلاح في الخطاب السياسي الحكومي والحزبي<sup>(1)</sup>، اللذان جعلتا من الإصلاح الجهوي إيديولوجية مبنية على ثقافة التراخي لتحليل مختلف أبعاد الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال.

وفي هذا السياق جاء قول صاحب الجلالة بمناسبة الذكرى الخامسة والثلاثون لعيد العرش... وسنعمل على تمكين الجهة من الإطار القانوني اللازم لها استكمالاً للإصلاح الدستوري لسنة 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى جماعة تدير بطريقة ديمقراطية شؤونها مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبذلك سنتوج مسار تعميق اللامركزية وترسيخها، تلك اللامركزية توخينا منها منذ انطلاقتها تخويل رعايانا إدارة شؤونهم المحلية والإقليمية والجهوية علماً بأن تمكين الجهات من إبراز خصوصياتها لا يمكن أبداً ولا يجوز أن يمس بوحدة البلاد ولا بكيان الأمة التي سنظل ساهرين على أن تلتحم مكوناتها في تماسك والتحام وتناسق وانسجام...<sup>(2)</sup>.

ويعتبر الخطاب الملكي المؤرخ في 3 مارس 1997، بمناسبة عيد العرش الخطاب الذي حدد بشكل واضح مضمون ومفهوم الجهوية بالمغرب في الإصلاح الحالي، حيث يصرح جلالته "... لقد كان شغلنا الشاغل على الدوام كما تعلم ذلك - شعبي العزيز - هو ترسيخ مجال المشاركة الديمقراطية أفقياً بواسطة الجماعة المحلية... ومن هذا المنطلق كان قرارنا المبكر بجعل الجماعة المحلية بمثابة المدرسة الأولى للتمرس الديمقراطي، اقتناعاً منا بأن احتكاك المستشار الجماعي بالواقع المعيش محلياً من شأنه أن يهيئه لأن يصبح في المستقبل مسؤولاً على الصعيد الوطني".

ويشرح جلالته محدودية التجربة الجماعية بقوله " وبالرغم مما ينجم عن كل تدبير من هذا النوع من مصاعب، فقد أعطت هذه التجربة والله الحمد، ثمارها، إذ مكنتنا من جهة، من توسيع حقل الديمقراطية المحلية بمضاعفة عدد الجماعات، ومن جهة أخرى من دعم مسار

<sup>(1)</sup> راجع جميع الجرائد الناطقة باسم الأحزاب السياسية المغربية، منذ إعلان تقرير البنك الدولي، إلى حين الحملة الانتخابية التي عرفتها الساحة السياسية خلال الانتخابات الجماعية والجهوية ثم البرلمانية في أواخر 1997.

<sup>(2)</sup> جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد : 4589 بتاريخ 4 مارس 1996، ص: 2.

اللامركزية الذي نحرص على ترسيخه، ولهذه الغاية، قمنا بعد دراسات معمقة بإحداث الجهة، وذلك من أجل استكمال هذا المسار وبالتالي فقد رمينا إلى تفعيل مختلف المكونات الاقتصادية والثقافية لتنظيمنا الترابي".

حيث صنف جلالته الجهوية الحالية في إطار اللامركزية الإدارية بقوله "ولإيلاء هذا الكيان الإداري الجديد المكانة اللائقة به قمنا بترقيته إلى مستوى جماعة محلية بالدستور المراجع لسنة 1992 ولم نقف عند هذا الحد، بل دأبنا على إحاطته برعايتنا وسهرنا على وضع الهيكل القانوني للجهة بما يتضمنه من تركيب لمجلسها واختصاصاتها وتنظيمها ومالياتها، آخذين في ذلك بمنهجية التراضي والتشاور والبناء المتدرج، مما أهل الجهة لأن تأخذ مكانتها ضمن مؤسسات المملكة عندما يتم انتخاب وتنصيب المجالس الجهوية.

وباعتبار الجهة حجر الزاوية في بناء صرح تنظيمنا الإداري فإنها مدعوة لأن تصبح الركيزة الأساسية للتخطيط والتدبير على الصعيد الجهوي شريطة أن تكون مدعومة بسياسة اللاتمرکز ناهضة من خلالها بالدور الهام على الصعيد الوطني عبر ممثليها في مجلس المستشارين الذين سيتمكنون في المستقبل القريب من الاهتمام في تحديد الاختيارات الكبرى للإستراتيجية الوطنية... وفي هذا الصدد، فإننا ننتظر من ممثلي الجماعات المحلية والغرف المهنية والمأجورين أن يهبوا لخوض معركة التنمية بروح التعبئة والتضامن...." (1).

### الفقرة الثانية : الجهة في الخطاب الحزبي

أجمعت كل الاتجاهات السياسية على ضرورة وأهمية اللامركزية الجهوية في التنظيم الإداري والمجالي ببلادنا.

إلا أن هذا الإجماع لا يمتد إلى جوهر موضوع الإصلاح الجهوي الحالي، فهناك العديد من التباينات والاختلافات في البناء النظري والتصور التنظيمي لهذا الإصلاح.

(1) منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "تصوص ووثائق: الجهة جماعة محلية جديدة، عدد: 8، 1997، ص: 16.

فالمواقف تختلف باختلاف المرجعية السياسية لهذه الأحزاب والتي بدأت تطفو على الساحة منذ الخطاب التاريخي في 24 أكتوبر 1984 إلى أن ثمة مصادقة بإجماع كل الفرقاء السياسيين على قانون 47-96 بشأن تنظيم الجهات.

### الاتحاد الدستوري: (1)

يرى أصحاب هذا الاتجاه السياسي أن الجهوية تعني تعميق الليبرالية الاقتصادية والسياسية، تحجيم تحكم الدولة في المجال الاقتصادي عبر التخفيف من مركزية القرار الاقتصادي، فهي تنظيم يتوسط النظام الفيدرالي من جهة والنظام الجهوي من جهة أخرى. حيث يقول الأستاذ أمالو "إنها مرادف للامركزية والتسيير الذاتي للمجال الاقتصادي والاجتماعي والإداري ... بالإضافة إلى أنها ضمانة لديمقراطية التعددية ولازدهار أمتنا في إطار الملكية الدستورية"<sup>(2)</sup>.

تبعاً لذلك اقترح الاتحاد الدستوري نموذجاً للتنظيم الجهوي سنة 1985 يشبه إلى حد ما تنظيم "اللاندر الألماني"، وذلك بمنح الجهة أو الولاية "جهازاً تنفيذياً جهوياً" قادراً على تطبيق القوانين الوطنية والجهوية وحصر أعضائه في اثنتي عشرة عضواً، ينتخبهم "مجلس الولاية" الذي يترأسه الوالي، هذا الأخير يعينه الملك.

ويتشكل "مجلس الولاية" في هذا النموذج، من فئتين من الأعضاء، نصف أعضاء المجلس ينتخبون بالاقتراع العام المباشر من قبل ساكنة الجهة، ويشكلون الفئة السياسية، أما النصف الآخر، فيشكله أعضاء وشخصيات اقتصادية واجتماعية مؤهلة ومعينة من قبل الملك.

---

<sup>(1)</sup> لقد اعتمدنا التدرج الطبيعي لمواقف الحزب السياسية التي سنتقصر على موقف البعض منها حسب التصنيف الذي تعرفه الساحة المغربية، من اليمين أحزاب الوفاق ثم الوسط وأخيراً أحزاب الكتلة الديمقراطية- بدون خلفية سياسية- حول إشكالية اليمين واليسار بالمغرب راجع : محمد ضريف "المغرب في مفترق الطرق" قراءة في المشهد السياسي، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى 1996، ص: 50-51.

<sup>(2)</sup> انظر:

- AMALOU-A : « Afin que la régionalisation ne soit un vain formulaire », in le Message de la nation n°58-59 Janvier 1985, p : 16.

بالإضافة إلى جهاز إداري جهوي للولاية ومحكمة استئناف على صعيد الولاية "فالاتحاد الدستوري يلح على إحداث مجالس جهوية تتمتع بسلطة التقرير تناط بها مهمة تنفيذ السياسة الجهوية في مجالات متعددة، وكذا على مراجعة التقسيم الجهوي على أساس الخطاب السامي بتاريخ 24 أكتوبر 1984 وتزويد الجهة بالإمكانيات المالية والبشرية وضمن التكافؤ عن طريق قاعدة الاعتمادات المتبادلة وضبط العلاقات بين هياكل الجهة مع توسيع نطاق عدم التمرکز بالنسبة لهاته الأخيرة<sup>(1)</sup>.

وفي تدخله أكد رئيس الفريق النيابي الدستوري، عند مناقشة قانون 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات أمام البرلمان "إن خروج فكرة التنظيم الجهوي إلى الوجود القانوني يعتبر مكسبا سياسيا لنا ومصدقا لمبدأ من مبادئنا"<sup>(2)</sup>.

ولقد اقتصرنا على موقف حزب الاتحاد الدستوري، باعتباره صاحب التصور الواضح في أحزاب كتلة الوفاق..<sup>(3)</sup>.

حيث تنادي هذه الأحزاب بالليبرالية وتحرير القطاع الخاص من قبضة الدولة، لذلك يرون أن الجهوية تشكل نوعا من التخفيف من الدولة على المستوى الجهوي، عكس أحزاب الكتلة التي تنادي بالتخفيف من التحكم السياسي والوصاية المفرطة لفائدة تدخل واسع للدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لتلبية متطلبات السكان وحاجياتهم الأساسية.

---

<sup>(1)</sup> وثائق المجلس الوطني للاتحاد الدستوري، يناير 1985، منشور بجريدة: رسالة الأمة تحت عنوان "الجهوية بالمغرب" عدد 58-59 يناير 1985 ص: 2. عن تدخلات الحزب في المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية. منشور بجريدة "رسالة الأمة" عدد : 78 بتاريخ 22 ماي 1985 ص: 24-25.

<sup>(2)</sup> حسب تدخل "محمد كمو" رئيس الفريق النيابي للحزب أمام البرلمان، منشور برسالة الأمة، عدد : 4377 بتاريخ 29 مارس 1997.

<sup>(3)</sup> إن ظهور فكرة التكتلات السياسية مع تكوين كتلة الأحزاب الديمقراطية الوطنية شكلت كتلة الوفاق التي تضم الأحزاب اليمينية التالية:

- الاتحاد الدستوري- الحركة الشعبية- الحزب الوطني الديمقراطي.

انظر: محمد بنحوي -الانتخابات التشريعية، الجوانب القانونية ومحاولة أولية للتقييم- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد : 4-5-1993، ص: 37.

## - حزب التجمع الوطني للأحرار

ويتلخص موقف حزب التجمع الوطني للأحرار في نفس سياق الإجماع الذي تم حول هذا الإصلاح، مع التأكيد على ألا تشكل الجهوية تهديدا للوحدة الوطنية.

وأن تجسيد الإرادة الملكية السامية في بلورة القانون المنظم للجهات، هو مكسب للديمقراطية المحلية واللامركزية حيث جاء في تدخل ذ.بنصالح الزمراني<sup>(1)</sup> "لقد انبثق هذا المشروع القانون عن إرادة ملكية سامية وعن توافق وطني وإجماع لكل الفرق النيابية لا يمكن إلا أن نعتز بهما في التجمع الوطني للأحرار ما دام الأمر يتعلق بتدعيم مسلسل اللامركزية وتنمية ممارسة الديمقراطية المحلية".

ويؤخذ الحزب على قانون 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات، أنه لم يعطي أهمية كبيرة لمسألة إعداد التراب الوطني على اعتبار أنها أصبحت جزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان" كنا نريد أن يحصل ربط وثيق أكثر قوة قانونية وأكثر وضوحا بين وظائف الجهة ومسؤولياتها في ميدان إعداد التراب الوطني وفي ميدان التعمير"<sup>(2)</sup>.

ويعتبر الحزب أن الجهوية، إصلاح لا تسلكه إلا الدولة القوية الوثيقة من مؤسساتها.

ولتوضيح موقف أحزاب الوفاق من التنظيم الجهوي والجهوية بشكل عام، سندرج مقتطف من المذكرة التي رفعتها هذه الأحزاب لجلالة الملك<sup>(3)</sup> : "في اعتقادنا أنه من المستحسن إجراء تعديل على مضمون الفصل 96 من الدستور وذلك في اتجاه تحديد الدور الذي ينبغي أن يكون لممثل الدولة في الجهة".

وبخصوص تحديد مدلول الجهة واختصاصاتها وطرق تسييرها، فإنه ينبغي أن يتحدد ذلك بموجب قانون تنظيمي لإظهار أهمية الإصلاح المقترح وضرورة إشراك المجلس الدستوري في موضوع هذا الإصلاح.

<sup>(1)</sup> باسم فريق التجمع الوطني للأحرار في مناقشة مشروع قانون تنظيم الجهات بالبرلمان، جريدة الميثاق 2 أبريل 1997.

<sup>(2)</sup> نفس المرجع أعلاه.

<sup>(3)</sup> مقتطف من المذكرة التي رفعتها أحزاب الوفاق إلى صاحب الجلالة، منشورة في م.م.إ.م.ت، سلسلة نصوص ووثائق

الجهة جماعة جديدة، عدد 8-1996، ص: 20.

وفيما يتعلق بصلاحيات الإدارة الجهوية، فإن القانون التنظيمي الذي سيصدر لهذا الغرض ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار وبجدية تامة موضوع الوحدة الوطنية للبلاد وفيما عدا ذلك فإن اختصاصات الجهة ينبغي أن تكون على قدر من الشمولية والسعة بحيث تتجه بالتدريج نحو التوسع باستمرار وعلى قدر من الاستقلالية مع إمدادها بوسائل العمل الضرورية حتى لا تكون هذه الجماعة عبارة عن منظومة إدارية إضافية أو مصدر جديد من مصادر النزاع.

إن دور ممثل الدولة لدى الجهة باعتباره "الحامي للشرعية" ينبغي أن يعمل على السهر على جعل تصرفات الإدارة الجهوية مطابقة للقانون في سائر الأحوال وبهذه الصفة يبدي ممثل الدولة ملاحظاته إلى المحاكم الإدارية، كما يعمل على تقديم المعارضة اللازمة عن كل التصرفات غير القانونية ومنعها عند الاقتضاء، وبإمكان ممثل الدول لدى الجهة أن ينوب كذلك عن الهيئات المنتخبة في القيام بمأموريتها مؤقتا إذا ما عاقها عائق عن ذلك.

ولكي تتمكن الهيئات المنتخبة من القيام بمسؤولياتها الكاملة خير قيام لابد لها من أن تعتمد على إدارة جهوية لها من الكفاءة والافتتار والتكوين ما يمكنها من أداء مأموريتها خير أداء.

ونظرا لأهمية الدور الذي تقوم به الهيئات التمثيلية في تدبير الجهة وتسييرها فإنه ينبغي أن يتم انتخابها عن طريق الاقتراع المباشر، إلا أنه من المقترح في المراحل الأولى أن يقع انتخاب ثلث المجلس الجهوي عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين المستشارين الجماعيين والمحليين، حرصا على إتاحة الفرصة لتمثيل الجماعات المحلية الصغيرة الموجودة بالجهة.

وهو توضيح كاف لموقف هذه الأحزاب من نوعية التنظيم الجهوي، التي ترى فيه الأصلح بالنسبة لها كما سبق الذكر.

**- موقف حزب الاستقلال:**

يرى الحزب أن الجهوية اليوم يجب أن تأخذ بعدا سياسيا ومؤسساتيا في منظور جديد  
للامركزية كجزء من عملية ديمقراطية الدولة والمجتمع بروح توسيع المشاركة وجعل التنمية  
تتبع من القاعدة في إطار الوحدة الترابية والتعاون والتعدلية الاقتصادية والاجتماعية.

حيث يؤكد الأمين العام للحزب أن "تجاح الاختيار الوطني للجهوية يتوقف على إقرار  
الديمقراطية الحقيقية من خلال انتخابات نزيهة تفرز الهيئات التمثيلية ذات المصادقية  
والكفاءة، حيث ينبغي أن يستوعب المشروع الجهوي الجديد كافة الرهانات الاقتصادية  
والاجتماعية لتجديد صورة وفعالية الدولة بالنسبة للمواطن حيث التطلع إلى مفهوم عميق  
للتضامن الوطني من أجل التوزيع العادل للتنمية وثمارها بين مختلف الجهات... والابتعاد  
عن أي ميل لاستعمال الجهة كمبرر لتخلي الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية،  
وللتحرر من مسؤولياتها الأساسية في مواجهة مشاكل البلاد بجهاتها المختلفة.."<sup>(1)</sup>.

ويضيف الأستاذ "سعيد ابن البشير" أن "بقدر ما كانت الفوارق الجهوية قوية بقدر ما  
كانت الحاجة الماسة والقوية إلى جهات تتمتع بقدرات اقتصادية تساندها وسائل بشرية ومالية  
وتعززها اختصاصات واسعة تعطي للجهة حرية التوجه والاختيار الاقتصادي"<sup>(2)</sup>.

ويعرف الجهة بأنها فضاء اقتصاديا واجتماعيا يحقق للمنطقة الجهوية التنمية المندمجة  
وللدولة الوحدة والاستقرار عن طريق تنمية وطنية منسجمة ومتوازنة.

ويأتي موقف الحزب من التنظيم الجهوي مبنيا على أساسا الوحدة الوطنية وتوطيد  
علاقة الدولة بالمواطن في إطار تنموي شامل. تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا لذلك  
تطو ضرورة تخفيف الوصاية عليها وتدعيم اختصاصاتها، في إطار حضور الدولة على  
مستوى التدخلات العمومية.

## - موقف الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية

<sup>(1)</sup> حزب الاستقلال، الفريق الاستقلالي للوحدة والتعدلية بمجلس النواب "الجهوية: أية إستراتيجية... أية آفاق؟" عن أشغال  
الملتقى الثالث أكادير 5-6-7 أبريل 1996، ص: 75-76.

<sup>(2)</sup> مداخلة الأستاذ سعيد بن البشير "الجهة أية آفاق؟" م.س، ص: 75.

لقد جاء في تدخل الأستاذ محمد عامر ممثل الاتحاد الاشتراكي بالبرلمان<sup>(1)</sup>: "أن الجهة هي كيان سياسي يدعم اللامركزية ويفسح المجال لممثلي السكان والتنظيمات الاقتصادية والهيئات المهنية والمنظمات الاجتماعية للمساهمة في تدبير قضاياها الملموسة وإيجاد الحلول للمشاكل العالقة في إطار من الوحدة والتكامل والتضامن لمجموع مكونات الكيان المغربي".

وانطلاقاً مما سبق يمكن اختزال موقف هذا الحزب في موافقته على القانون الجديد المنظم للجهة، بل التأكيد على اعتبارها الحل السياسي والاقتصادي الأنسب للخروج من دائرة التخلف والأزمات التي ما فتئت وأن عانت منها وقد عمل الحزب إلى جانب حلفائه في الكتلة الديمقراطية على تبني موقف إيجابي ويتمثل في إجماعهم على الموافقة على القانون الجديد رقم 47-96، والذي يكلل تطور مفهوم الجهوية منذ أن برزت على الساحة السياسية كحل رئيسي للخروج من الأزمة.

ويقول المتدخل باسم الحزب: "ولقد وافق حزبنا بمعوية حلفائه في الكتلة الديمقراطية على المشروع بعد إدخال العديد من التعديلات على النص الأصلي، وعيا منه بالطابع المتواضع للتنظيم المقترح وإيماننا منه أن البناء الجهوي هو مسلسل طويل النفس يندمج في السياق العام للتطور السياسي والمؤسسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد...".

ويضيف "بالرغم من أن المشروع الجهوي الذي نحن بصدد مناقشته يتضمن جوانب إيجابية، فإنه لا يرقى إلى مستوى ما كنا ننتظره كحزب من تنظيم جهوي يسمح ببناء جهات تتمتع حقا بسلطات واسعة واختصاصات أساسية وموارد واضحة وقادرة على مواجهة الأعباء التنموية المطروحة"<sup>(2)</sup>.

وينبغي هذا الموقف، كما هو الشأن بالنسبة للأحزاب المشكلة للكتلة الديمقراطية، على المطالب التي كانت تتادي بها، منذ انطلاق مسلسل الإصلاحات الدستورية، لذلك سوف ندرج

<sup>(1)</sup> تدخل ممثل الاتحاد الاشتراكي أثناء المناقشة العامة لمشروع قانون 47/96، المتعلق بتنظيم الجهات. منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة وثائق ونصوص" عدد : 8-1996، ص: 112-114.

<sup>(2)</sup> نفس المرجع السابق، ص: 113.

المقتطف المتعلق بالديمقراطية المحلية الوارد في مذكرة أحزاب الكتلة الديمقراطية المرفوعة على صاحب الجلالة.

...في هذا المجال يقترح أعضاء الكتلة الإجراءات التالية: (1).

- تحيين وإغناء الميثاق الجماعي الصادر في سنة 1976 المتعلق بالجماعات وذلك من أجل توسيع اختصاصاتها وتدخلها؛

- تغيير القانون المتعلق بمجالس العمالات والأقاليم؛

- مراجعة القانون المتعلق باختصاصات العمال؛

- مراجعة التقسيم الجماعي نظرا للسلبيات التي أفرزها على مستوى عدد من الجهات الحضرية والقروية؛

- إصدار القانون المنظم للجهة؛

لقد حدد جلاله الملك في خطاب العرش تصوره للجهة التي أحدثت بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى جماعة تدير بطريقة ديمقراطية شؤونها، مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ونعتقد أن القانون المنظم للجهة سوف يضع مبدأ المساواة والتضامن بين الجهات وأن التقسيم سوف يراعي وحدة الأمة والتكامل الاقتصادي بين الأقاليم المكونة للجهة.

وبالنسبة لصلاحيات الجهة نقترح أن تسند إليها أساسا مهمة التسيير والاستثمار في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتجهيزات التي ليس لها الطابع الوطني، وأن يتم ربط إعداد التراب الجهوي بالسياسة العامة لإعداد التراب الوطني.

وبالنسبة للهياكل فإننا نقترح إحداث مجلس جهوي، ينتخب أعضاؤه انتخابا مباشرا والذي يعين بدوره مکتبا جهويا ورئيسا للمجلس.

كما نقترح إحداث مجالس جهوية للحسابات ومجالس اقتصادية واجتماعية جهوية.

---

(1) مقتطف من المذكرة التي رفعتها أحزاب الكتلة إلى جلاله الملك، منشور بالمجلة المغربية للغدرة المحلية والتنمية. المرجع السابق، ص: 18.

ومن خلال هذا الجرد نتبين طبيعة موقف الأحزاب من الجهوية، ورغم الاختلاف الظاهر يمكن القول أن التصويت بالإجماع على القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات يكشف عن الموقف الإيجابي للأحزاب السياسية من الجهوية.

### الفقرة الثالثة: المناظرات الوطنية للجماعات المحلية<sup>(1)</sup>

كانت المناظرات الوطنية للجماعات المحلية كلما انعقدت إلا وأثارت مسألة الجهوية كمطلب أساسي سواء من طرف المنتخبين أو من طرف ممثلي الإدارة المركزية أو حتى من طرف رجال الحكومة والسياسيين والتي كانت تؤكد على أن التقسيم الجهوي الذي كان سائداً بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971 المتعلق بالجهات الاقتصادية أصبح متجاوزاً اعتباراً لظهور عناصر جديدة سواء منها الاقتصادية أو الجغرافية أو الديموغرافية أو الاجتماعية أو الإدارية والثقافية، تجلت بالخصوص في : - استكمال المغرب لوحده الترابية - تزايد عدد السكان - ارتفاع عدد العمالات والأقاليم - ظهور أقطاب جديدة للتنمية - تطور نظام اللامركزية المحلية - انتشار الوعي بضرورة الالتزام بالديمقراطية - الانفتاح الذي عرفه المغرب على تجارب الدول التي سبقت إلى تطبيق نظام الجهوية الموسعة - الاقتناع بضرورة إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن العام، وقد تمحورت التوصيات الصادرة عن المناظرتين الرابعة والخامسة حول النقاط التالية:

- 1- مراجعة ظهير 16 يونيو 1971 الخاص بالجهة الاقتصادية لإعطاء طابع تقرير.
- 2- اعتماد معايير موضوعية في التقسيم الجهوي خاصة توفير الحجم الضروري لمداورات مجلس الجهة وتقوية اختصاصاته وتوسيعها إلى كل ما له صبغة جهوية.
- 3- الارتقاء بالجهة إلى مستوى جماعة محلية.
- 4- التخلي عن شرط توفر عدد كبير من الأقاليم والعمالات لإحداث الجهة كلما دعت الحاجة إلى ذلك حتى يتسنى وضع تقسيم جهوي عقلاني وموضوعي.

<sup>(1)</sup> حليلة ستوت "المناظرات الوطنية للجماعات المحلية الأهداف والنتائج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس للحقوق أكدال - الرباط، 1998.

5- خلق جهاز إداري خاص بالجهة وتزويده بالوسائل المادية والبشرية.

6- التعجيل بإنجاز وإصدار المخطط الوطني لإعداد التراب.

7- إنشاء مراكز جهوية لجمع وتحليل وتوزيع المعلومات والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالجهة.

8- تعزيز التنسيق بين الجهة والجماعة والإقليم في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ودعم علاقة النظامين فيما بينها.

9- تعزيز التنسيق بين المصالح الحكومية والمجلس الجهوي خاصة عند تحضير التصميم الوطني.

10- تعميم المديریات الجهوية لجميع الواردات مع مدها بالوسائل الضرورية والتركيز على لا محورية أنشطتها. وقد تلى ذلك التصريح الحكومي لشهر أبريل 1985 أمام مجلس النواب ليركز على المكانة التي تحظى بها المسألة الجهوية والتي حدد لها الخطاب الملكي لشهر أكتوبر 1984 بفاس المعالم ورسم لها القواعد الرامية إلى توسيع نظام اللامركزية إلى المستوى الجهوي.

ويستنتج من هذا التصريح، تأكيد العزم على سلوك سياسة جهوية تعتمد مبدأ اللامركزية الإدارية، وعلى هذا الأساس تم العمل بمقاربة جديدة للتخطيط الجهوي تمثلت في تهيئ مخطط المسار لسنة 88-1992، يقوم على وضع برامج مندمجة ذات الأولوية وإعداد دراسات بغية تحديد هياكل جهوية جديدة ذات اختصاصات تشريعية ومالية وإدارية. وفي انتظار ذلك تم التأكيد على تنشيط الكتابات الدائمة للمجالس الجهوية الاستشارية وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية الكافية لتمكينها من القيام بدراسات نوعية من أجل الإحاطة بالحاجيات الضرورية للتنمية الجهوية، مع تشخيص البرامج الجهوية المندمجة ذات الأولوية التي تهم القطاعات المنتجة.

## المطلب الثاني: الجهوية كوحدة متطورة في مسلسل اللامركزية

إن الجهوية تشكل انشغالا شبه دائم في الخطاب الملكية، إلا أن خطاب 6 نونبر 2008 يعد مرجعية أساسية إذ يحدد تصورا مفصلا، إلى حد ما، لما أصبح يسمى بالجهوية المتقدمة الموسعة<sup>(1)</sup>. ويؤكد صاحب الجلالة في هذا الخطاب على ما يلي: "لذلك قررنا، بعون الله، فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة الشاملة بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة، تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية..."<sup>(2)</sup>.

وقبل الدخول في صلب الموضوع فمن الضروري إبراز بعض الملاحظات الجوهرية.

تتعلق الملاحظة الجوهرية الأولى بالإصرار في الخطاب الملكية على فكرة الوحدة كدعامة من دعائم الجهوية. فحسب الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008، فالوحدة "تشمل الدولة والوطن والتراب التي لا يمكن لأي جهوية أن تتم إلا في نطاقها". كما يضم الخطاب عبارات أخرى عامة تشير إلى فكرة الوحدة: "الإجماع الراسخ حول التوابث الوطنية"، "منهج متجدد... قوامه الحكامة المحلية الجيدة لأقاليمنا الجنوبية والمشاركة الواسعة في قضيتنا الوطنية وجوهره إضفاء عمق تنموي وتضامني على روحها الوحدوية"، "مواصلة التعبئة الشاملة ووحدة الجبهة الداخلية"، "التدبير الديمقراطي لشؤونهم المحلية ضمن مغرب موحد"، "صرح الدولة المغربية التي نحن على سيادتها ووحدها مؤتمنون"<sup>(3)</sup>. ومن بين مرتكزات الجهوية خطاب 3 يناير 2010 المتعلق بتتصيب اللجنة الاستشارية الدعوة إلى "التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب".

(1) د. عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص 104.

(2) نفس المرجع، ص 128.

(3) خطاب 30 يوليوز 2001: "وإيماننا من جلالتنا بفضائل الديمقراطية المحلية، فقد سهرنا على تمكين ديمقراطية مدونة الجماعات المحلية وعصرنتها وعقلنتها لتتحول جماعاتنا المحلية إلى رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية مولين عناية قصوى في هذا المجال للجهة والجهوية التي نعتبرها خيارا استراتيجيا وليس مجرد بناء إداري وننظر إليها على أنها صرح ديمقراطي أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية". انظر أيضا 6 نونبر 2001: "إننا عازمون على توطيد الجهوية بمنظور للتنمية الجهوية المتوازنة لا يختزلها في مجرد هياكلها وأبعادها الإدارية والمؤسسية والثقافية بل يعتبرها فضاء خصبا للتنمية الشاملة والمتواصلة بالجهة ومن أجلها".

وتتدرج هذه الملاحظة الأولى فيما يمكن أن نسميه بالتنظيف اللغوي أو المفاهيمي ( le lavage conceptuel) إن صح التعبير، فهناك من يعتبر أن من شأن الجهوية أن تمس بوحدة الدولة، وهذا غير صحيح، وهناك من يعتبر، كبعض أعضاء المجتمع المدني في شمال المغرب، أن الجهوية المتقدمة يجب أن تتطوي على نوع من التباعد بين الدولة والجهات. وفي الواقع ليس هناك تنافي أو تعارض بين الجهوية المتقدمة ووحدة الدولة. بل تشكل الوحدة عاملاً أساسياً لتقوية الجهوية والاندماج الاقتصادي والاجتماعي لمكونات الجهة.

وتؤكد هذا التكامل بين المركز والجهات دساتير الدول التي قطعت أشواطاً كبيرة في هذا الميدان، حيث تنص على ضرورة احترام وحدة الدولة وصيانتها. وهذا حال دساتير إسبانيا<sup>(1)</sup> وإيطاليا<sup>(2)</sup> وحتى الدول الفدرالية مثل ألمانيا<sup>(3)</sup> والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(4)</sup>... ولقد أكد المخطط الوطني لإعداد التراب في نفسي الاتجاه أن "تاريخ المغرب يتتألف مع النظام الفدرالي سواء كان من النوع الألماني أو الإسباني... فالمغرب يشكل نموذجاً في ميدان وحدة الدولة والتراب"<sup>(5)</sup>.

أما الملاحظة الثانية، فتتعلق بأصالة المنهجية المعتمدة لإعداد الإصلاح الجهوي الجديد. فمن المثير للانتباه أن صاحب الجلالة لم يطلب من وزارة الداخلية أن تهيب مشروع الجهوية المتقدمة، بل أعلن عن إنشاء بنية للتأمل والتشاور. ومن البديهي أن الأمر يهم كذلك الحكومة، لكن أعمال هذه اللجنة ستكون حاسمة بالنسبة لجميع الأطراف المعنية. وهكذا يوضح صاحب الجلالة أنه "على غرار نهجنا في تدبير القضايا الكبرى للأمة، ارتأينا اعتماد مقاربتنا الديمقراطية والتشاركية". ولهذا الغرض تم الإعلان عن "إقامة لجنة استشارية متعددة الاختصاصات مشهود لها بالكفاءة والخبرة الواسعة وبعد النظر". وهذه اللجنة مدعوة "لاقتراح تصور عام للجهوية" بعد رفع الأمر إلى النظر السامي لصاحب الجلالة.

(1) المادة الثانية من الدستور.

(2) المادة الخامسة من الدستور.

(3) ديباجة الدستور.

(4) ديباجة الدستور.

(5) Synthèse 2003, p : 54.

وتتميز هذه المنهجية بمزايا كبيرة. فهي، أولاً، تذكرنا بالمنهجية المطبقة لإعداد مشروع الحكم الذاتي الموسع للصحراء<sup>(1)</sup>. كما أنه، حسب نفس الخطاب، سيتمخض "التصور العام لهذا المشروع الكبير عن نقاش وطني واسع وبناء تشارك فيه كل المؤسسات والسلطات المختصة والفعاليات التمثيلية والحزبية الأكاديمية والجمعية المؤهلة".

وبالارتكاز على هذه المنهجية، فجلالة الملك يدعو الجميع للتدبير والتأمل حول الجهوية لاقتراح المعالم والأشكال الملائمة للمغرب بالأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الوطنية والمحلية.

يتعلق الأمر إذن بطلب عام للتعبير عن الآراء والأفكار، مما يعني أن المطلوب لا ينجلي فقط في إبراز الإيجابيات، بل كذلك في التركيز على المعوقات التي تحول دون تطبيق هذا الإصلاح الهيكلي والعميق والشروط الواجب توفرها ليصبح هذا المشروع قابلاً للتنفيذ.

وسيتم انتهاج نفس المنهجية التشاركية بعد تحديد التصور العام للجهوية. فمن بين الشروط التي وضعها خطاب 20 غشت 2010 لإنجاح الإصلاح الجهوي "إنضاجه بالتعريف به من خلال نقاش وطني واسع وبناء وبالتعبئة الهادفة إلى تبنيه الجماعي والانخراط القوي لإنجاحه". ويعد هذا الشرط امتداداً منطقياً للمنهجية السابقة وتقنية واقعية بالنظر إلى الصبغة البنوية التي تميز كل إصلاح يهم الديمقراطية المحلية إلى تعدد أبعاده وصعوبة استيعابه من لدن الكثيرين.

ومن الواضح أن خطاب 6 نونبر 2008<sup>(2)</sup> يشكل المرجعية الأولية لأعمال اللجنة الاستشارية المتعددة الاختصاصات، حيث يضم مجموعة من التوجيهات الواجب أخذها بعين الاعتبار. وهكذا يشير الخطاب الملكي إلى مفاهيم وعبارات يمكن الاستناد إليها لتحديد المعالم الكبرى للجهوية المرتقبة: "الجهوية المتقدمة والمتدرجة"، "التدبير الديمقراطي للشؤون

---

(1) عندما طرحت مبادرة الحكم الذاتي أصبحت بعض الجمعيات والهيئات تطالب بتعميم هذا النظام، فعلى سبيل المثال طالبت 34 هيئة مدنية وسياسية وحقوقية أمازيغية مجتمعة بتاريخ 15 يوليوز 2007 بالحكم الذاتي لسوس الكبير، للإطلاع على أسمائها والبلاغ الصادر عنها الذي تبرر من خلاله مطالبها، راجع جريدة الصباح عدد 2263 بتاريخ 20 يوليوز 2007، ص 4.

(2) راجع الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء، بتاريخ 6 نونبر 2008.

المحلية"، "جهوية موسعة وملائمة"، "إصلاح هيكل عميق"، "استحضار دور المؤسسات الدستورية"، "تقسيم ناجح"، "نظام فعال لإدارة مركزية يشكل قطيعة مع المركزية المتحجرة"، "إصلاح مؤسسي عميق"، "ورش هيكلية كبير" "نموذج مغربي لجهوية متميزة...".

ويتحدث هذا الخطاب أيضا عن مبادئ توجيهية أساسية: "مبادئ الوحدة والتوازن والتضامن" التي يسعى إلى تحقيق ثلاثة أهداف: "ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة وتعزيز القرب من المواطن وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة".

وجاء خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 5 يناير 2010 ليدقق، شيئا ما، في التوجيهات حيث اعتبر أن بلورة الجهوية يتعين أن تقوم على مرتكزات أربعة: "أولا: التثبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب... فالجهوية الموسعة يجب أن تكون تأكيدا ديمقراطيا للتميز المغربي الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية المنصهرة في هوية وطنية موحدة... ثانيا: الالتزام بالتضامن إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات... ثالثا: اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات وتفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات رابعا: انتهاج اللاتمرکز الواسع والذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجحة قائمة على التناسق والتفاعل"<sup>(1)</sup>.

فدور اللجنة الاستشارية يكمن في تحديد مكونات هذه المفاهيم والنظريات والعبارات المركبة التي تبقى، على أية حال، عامة في مبدئها. والواقع أن جزءا كبيرا من الإعداد المطلوب قد تمت بلورته في إطار مشروع الحكم الذاتي الذي وصفته الديمقراطيات الكبرى بأنه جدي وذو مصداقية...

---

<sup>(1)</sup> كما يضم خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية عبارات تأكيد لما جاء في خطاب 6 نونبر 2008: "ورش هيكلية كبير، تحولا نوعيا للإصلاح المؤسسي العميق، توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، إشراك كل القوى الحية للأمة، نموذج وطني لجهوية متقدمة، إبراز نموذج مغربي، منظومة وطنية متميزة للجهوية، نموذج رائد في الجهوية بالنسبة للدول النامية، إنشاء مجالس ديمقراطية، جعل أقاليمنا الجنوبية المسترجعة في صدارة الجهوية المتقدمة، الارتقاء من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر تقدمي وتنموي".

لكن العمل الذي ينتظر اللجنة المعنية ليس بالهين عكس ما يظن البعض. والأمر يتعلق بإشكالية معقدة. فهذا الجهاز الاستشاري مدعو لتحديد تصور عام للجهوية يسمح للمغرب بالانتقال من تنظيم إداري مبني على مركزية مفرطة أو "مركزية متحجرة" حسب الخطاب الملكي<sup>(1)</sup> إلى نظام يتأسس على "الحكامة الجيدة المحلية" و"المقاربة الترابية"، أي نظام إداري جديد يشبه إلى حد كبير، الأنظمة المطبقة في الدول الجهوية كإسبانيا وإيطاليا...

والخطاب الملكي المتعلق بتتصيب اللجنة الاستشارية للجهوية يشير بطريقة صريحة إلى الإشكالية التي تواجه عمل هذا الجهاز : "إننا نتوخى من هذا الورش المؤسس بلوغ أهداف جوهرية، وفي مقدمتها إيجاد جهات قائمة الذات وقابلة للاستمرار من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية لمنظومة جهوية جديدة".

ويؤكد الخطاب في فقرة أخرى على ما يلي : "تحت اللجنة على الانقلاب الجاد على الإشكالات الحقيقية المطروحة في تظافر الجهود والاجتهاد الخلاق... فجهات مغرب الحكامة الترابية الجيدة لا نريدها جهازا سوريا أو بيروقراطيا وإنما مجالس تمثيلية للنخب المؤهلة لحسن تدبير شؤون مناطقها".

كما أن خطاب 20 غشت 2010 ركز على "دقة المهمة" المنوطة باللجنة الاستشارية وما تقتضيه من "أناة وتبصر". فمن الواضح أن تطبيق الإصلاح، الذي يتطلب النفس الطويل، لا يستلزم فقط إصدار النصوص. بل يقتضي كذلك، وعلى الخصوص، تطور الدهنيات والعادات وأسلوب العمل. والعبارات الواردة في الخطاب تدل على ذلك ومن بينها "الإصلاح الهيكلي العميق" و"خارطة الطريق" الخ.

يمكن على ضوء كل هذه الملاحظات العامة، أن نبرز الملامح الكبرى للجهوية المتقدمة بالاستناد إلى التوجيهات التي وردت في الخطاب الملكية، وذلك من خلال الخصوصيات والوسائل في فرع أول.

---

(1) الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.

## الفرع الأول: خصوصيات الجهوية المتقدمة

إن الجهوية المقررة في الخطب الملكية تكتسي ثلاث خصوصيات : فهي جهوية متدرجة و جهوية أصيلة أو مغربية-مغربية و جهوية موسعة.

### الفقرة الأولى : جهوية متدرجة

يمكن، أولاً، رصد بوضوح هذه الخاصية في المراحل التاريخية التي عرفها المغرب : جهوية تقليدية قبل 1912، جهوية الأزمة في عهد الحماية، جهوية وظيفية بين 1956 و 1970، جهوية اقتصادية بين 1971 و 1996 و اللامركزية الجهوية منذ 1997. فالملاحظ أن الجهوية تتميز من الناحية التاريخية بالتدرج وتسلسل الحقب.

ويمكن اعتبار التدرج في حد ذاته كونه من أوجه الأصالة التي تطبع الجهوية. وأكد الأستاذ ميشل روسي في هذا السياق على أنه "إذا كان الاستلهم النظري لحركة الجهوية نجد مصدرها في المؤسسات الفرنسية، فلقد تم أفلمة هذه الأخيرة مع ما يمكن للمجتمع المغربي أن يستقبله"<sup>(1)</sup>.

فغداة الاستقلال كان الهاجس الأول بالنسبة للمغرب يكمن في إنشاء المؤسسات السياسية والإدارية الضرورية لتطبيق الإصلاحات الأولى. وكان الهدف الأول هو توطيد سلطة الدولة والإدارة، ذلك أن المناخ على المستويين الداخلي والخارجي لم يسمح بتطبيق جهوية متقدمة كتلك الموجودة في الدول الأوروبية وإلا كانت ستشكل عائقا كبيرا أمام تحقيق هذه الأهداف المستعجلة.

والواقع أن المرحوم الملك الحسن الثاني قد أكد على فكرة الإصلاح الجهوي المتدرج. وفي الكلمة التي ألقاها أمام البرلمان بتاريخ 5 نونبر 1996 أوضح أنه "إذا وافقنا على كل شيء منذ البداية سيكون من الصعب التراجع عن القرارات المتخذة واسترجاع ما تم منحه... فإذا تبين، بعد سنة، أنه من المستحب توسيع اختصاصات الجهة، ستواكب النصوص هذه الاختصاصات كلما كانت الحاجة ماسة لذلك".

<sup>(1)</sup> M.Rousset, L'administration marocaine : modèle administratif français et administration nationale, Mélanges Péiser, PUG 1995, p.410.

وستشكل الجهوية المقررة في الخطاب الملكي المؤرخ في 6 نونبر 2008 مرحلة جديدة في تقوية المسلسل حيث تم تكييفها "بالجهوية المتدرجة". كما أن الخطاب الملكية استعملت عبارات تنطوي على فكرة التدرج: "إصلاح بنيوي عميق"، "خارطة الطريق"، "إصلاح مؤسسي عميق"، "ورش هيكلي كبير"، "محكا لإنجاح الإصلاحات الهيكلية الكبرى".

وتحدث صاحب الجلالة في خطاب 20 غشت 2010 عن "مسار شاق وطويل". وكان هذا الخطاب صريحا فيما يتعلق بالشروط الواجب توفرها لتحقيق الجهوية المتقدمة. فكل هذه الشروط تنطوي على عمق الإصلاح وتبرر ضرورة تطبيقه بطريقة متدرجة نظرا لكون التصور المنشود يعتبر منطلقا لمسار شاق وطويل يرتبط "بتحديث لهياكل الدولة". فعلاوة على شرط إنضاج التصور بالتعريف به، يقتضي الشرط الثاني "وضع خارطة طريق واضحة ومضبوطة لحسن تفعيله بخطوات متدرجة...". والشرط الثاني، الذي يستلزم أيضا بعض الوقت، يهم "المساهمة الفعالة للأحزاب الوطنية الجادة، في إعداد وتأطير نخب مؤهلة لحسن تدبير الشأن الجهوي".

ويهم السؤال المحوري، في هذا الصدد، المنهجية التي ستعتمد لتحديد "الجهوية المتقدمة". فيمكن للسلطات العمومية أن تقوم بتطبيق جهوية متقدمة دفعة واحدة" كما يمكن لها أن توزع الإصلاح على مراحل زمنية مثل ما حدث بالنسبة للمستوى الجماعي والمستوى الإقليمي. وفي هذه الحالة الأخيرة سنعتبر أن الجهوية المتقدمة تشكل الغاية النهائية والجهوية المتدرجة تشكل الوسيلة للوصول إلى هذه الغاية بعد مراحل زمنية متتالية.

وفي هذا الإطار، يمكن للسلطات العمومية أن تتبنى نظاما جهويا موحدًا ينطبق على جميع الجهات أو نظاما جهويا يتكون من درجتين، الأولى تهم الأقاليم الجنوبية لخصوصيتها السياسية والثانية تهم باقي الجهات. ويمكن استنتاج هذه الفرضية الثانية ضمنا من خطاب 6 نونبر 2008 الذي يتحدث عن "إطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة تشمل كل مناطق المملكة وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية"، وفي نفس السياق خطاب 31 يوليوز 2009 على "جعل أقاليمنا الجنوبية نموذجا للجهوية المتقدمة"، كما استعمل خطاب 5 يناير 2010

بمناسبة تصيب اللجنة الاستشارية للجهوية عبارة أكثر دلالة "جعل أقاليمنا الجنوبية المسترجعة في صدارة الجهوية المتقدمة"<sup>(1)</sup>.

ويتفق الكل على أن التدرج في الإصلاحات يشكل تقنية يمكن تبريرها بعدة إيجابيات. فهي تسمح، أولاً، بأقلمة الإصلاح لمستوى تطور المجتمع المغربي لتفادي التفاوتات المحتملة بين المؤسسات والإطار البشري الذي يستقبلها. كما أن تطور الجهوية لا يركز فقط على مجرد اتخاذ النصوص، بل يقتضي أيضاً قدرة المجتمع والنخبة على استيعابها وفهمها بالاستفادة من كل الإمكانيات التي تتيحها أو توفرها. وفي هذا السياق أوضح الملك المرحوم الحسن الثاني في خطاب 3 مارس 1998 أنه "استطعنا، خطوة خطوة، بدون تباطؤ أو تسرع أن نوفر للمغرب هندسة مؤسساتية...".

ومن المؤكد أن التدرج سيسمح للجهات بأن تتمرن على ممارسة الاختصاصات الجديدة من خلال تعلم حقيقي، وسيمكن من التلطيف من الإحساس المحتمل بالحرمان لدى موظفي الإدارات المركزية.

ومن الناحية التقنية، سيساعد التدرج على إنجاز الجهوية في ظروف حسنة بتفادي نقل كتلة كبيرة من القضايا وبتسهيل المراقبة على طريقة ممارسة السلطات المنقولة. وبصفة عامة، يعد التدرج منهجية إيجابية خصوصاً في ميدان اللامركزية حيث يتعلق الأمر بنظام معقد يقتضي تحقيقه النفس الطويل.

فالجهوية تشكل مسلسلاً معقداً يقتضي نوعاً من النضج السياسي بقيمة المنتخبين، والوسائل المالية والقانونية الموضوعة تحت تصرفهم، وهذا يعني أن إنشاء كيان جهوي يشتغل وفق مبادئ الديمقراطية التشاركية يعد مشروعاً يتطلب الوقت وكثيراً من الجهد للتغلب على عدة معيقات.

وترتبط المعوقات بالطبائع والمركزية المفرطة وردود الأفعال الآلية التي تولدها عند ممارسي السلطة المركزية وعند المنتخبين المحليين الذين لا يتوفرون دائماً على التجربة

---

<sup>(1)</sup> نجد نفس العبارة في خطاب 31 يوليوز 2010 : "يجعل الصحراء المغربية في صدارة إقامة الجهوية الموسعة".

الضرورية لممارسة الاختصاصات المخولة لهم حيث غالبا ما يفضلون الانسحاب والاستغلال وراء ممثلي الدولة. وهذا ما أكده الخطاب الملكي بتاريخ 9 يناير 2002 المتعلق بالتدبير اللامركز للاستثمار حيث طالب "بإحداث قطيعة حقيقية وإيجابية مع الإجراءات والمفاهيم والعقليات التي طالما عانى منها المستثمرون في علاقاتهم بالإدارة".

### الفقرة الثانية: جهوية مغربية- مغربية

يمكن الإشارة، أولاً، إلى أن القانون رقم 47.96 المنظم للجهة يضم بعض المقترحات الأصلية التي تتم عن إرادة المشرع لتبني نظام جهوي ملائم، إلى حد ما، لخصوصيات المغرب. وتهم هذه المقترحات، بالخصوص، الجوانب التنظيمية التالية: التمثيل المتعدد داخل المجلس الجهوي (المنتخبون-البرلمانيون - ممثلو الغرف المهنية)، الصبغة المختلطة للوصاية على الأعمال (الوصاية الإدارية، الوصاية الخاصة والوصاية القضائية)، تقوية الشفافية من خلال العدد الكبير لحالات التعليل الوجوبي، إشراك المجلس الجهوي ورئيسه في تنفيذ المداولات من خلال تقنيات ومساطر بديعة...

إن الخطاب الملكي تدعو بصريح العبارة إلى تقوية الأصالة وإضفاء الطابع المغربي على الجهوية المرتقبة بالارتكاز على الخصوصيات الوطنية والمحلية التي تميز المغرب.

وهكذا يضم خطاب 6 نونبر 2008 بعض العبارات الدالة: "وفي جميع الأحوال، فإن المملكة ستظل وفيه لهويتها الحضارية"، "وإننا ندعو الجميع إلى التخلي بروح الوطنية والمواطنة لرفع التحدي الكبير لانبثاق نموذج مغربي لجهوية متميزة". وشدد خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، من خلال الإشارات المتكررة، على هذه السمة بطريقة تثير الانتباه: "التشبت بمقدسات الأمة وثوابتها"، "نموذج وطني لجهوية متقدمة"، "إيجاد نموذج مغربي- مغربي"، "إبداع منظومة وطنية متميزة للجهوية بعيدا عن اللجوء للتقليد الحرفي أو الاستنساخ الشكلي للتجارب الأجنبية"، "نموذج رائد في الجهوية بالنسبة للدول النامية"، "إيجاد أجوبة مغربية خلاقية"، "فالجهوية الموسعة يجب أن تكون تأكيدا ديمقراطيا للتميز المغربي". وجاء خطاب 20 غشت 2010 بعبارة مماثلة: "لإعداد تصور عام لنموذج مغربي- مغربي متميز للجهوية المتقدمة نابع من واقع بلادنا وخصوصياتها".

ويمكن قراءة عبارة "نموذج مغربي - مغربي" بطريقتين متكاملتين: الأولى بالمعنى الإيجابي والثانية بالمعنى السلبي.

فحسب الدلالة الأولى، من المنطقي أن تكون الجهوية تعبيراً عن الخصوصيات الوطنية والمحلية. ففي جميع الدول تقوم الديمقراطية المحلية، المتجلية أساساً في الديمقراطية الترابية، على أسس متنوعة: أسس تاريخية، سوسولوجية، ثقافية، سياسية وقانونية. وفي هذا الصدد لا يمكن للمغرب أن يشكل استثناء على هذا الواقع الشائع في العالم. وهذا ما يفسر كون الديمقراطية المحلية لا تشغل، في المغرب، بنفس الطريقة التي تسير بها في دول أخرى ولو كانت مشابهة، نظراً لتجدر أي مؤسسات محلية في مجتمع متميز بتاريخه وثقافته، وفي كلمة واحدة بهويته.

وحسب الدلالة الثانية، فمن الضروري وضع جهوية تأخذ بعين الاعتبار محدودية الإمكانيات المالية والمادية والتقنية والبشرية التي يتوفر عليها المغرب، ومدى إمكانية استيعاب مكونات المجتمع للإصلاح الجهوي.

ولذلك يتحدث خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية عن "إيجاد جهات قائمة الذات قابلة للاستمرار من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية". وبمعنى آخر، لا يمكن، في الحالة الراهنة، إنشاء جهوية بنفس القوة التي ينطوي عليها هذا النظام في الدول المتقدمة. كما يستبعد نفس الخطاب "اللجوء للتقليد الحرفي أو الاستتساخ الشكلي للتجارب الأجنبية". فمن الواضح أن التقنية التدريجية، في تطبيق الجهوية المتقدمة، تعد عنصراً مكملاً لجهوية مغربية - مغربية.

### الفقرة الثالثة: جهوية موسعة

إن المثير للانتباه، أن تقوية الجهوية أصبحت أحد الاهتمامات الكبرى في الخطاب الملكية وطموحاً شخصياً لجلالة الملك محمد السادس، ولذلك يؤكد خطاب 6 نونبر 2001 على ما يلي: "إننا عازمون على توطيد الجهوية بمنظور للتنمية الجهوية المتوازنة لا يختزلها في مجرد هياكلها وأبعادها الإدارية والمؤسسية والثقافية بل يعتبرها فضاء خصبا للتنمية المتواصلة بالجهة". ولقد ورد نفس الموقف في خطاب 30 يوليوز 2001: "مولين عناية

قصوى في هذا المجال للجهة والجهوية التي نعتبرها خيارا استراتيجيا وليس مجرد بناء إداري".

أما خطاب 6 نونبر 2008 فيتحدث عن "جهوية متقدمة" و"جهوية موسعة" كإصلاح جوهرى. وتؤكد هذا التكييف عدة عبارات أخرى مثل "إن مشروع الجهوية، إصلاح هيكلية عميق"، "خارطة الطريق"، "الورش الواعد"، "الإصلاح المؤسسي العميق". إن العجز البنوي والوظيفي الذي يتسم بها القانون الحالي المنظم للجهة<sup>(1)</sup> لتحديد الجرعة الجديدة من الجهوية التي سيتم إدخالها في النظام المغربي.

ومن المحتمل أن تضم الجهوية الموسعة بعض العناصر التطويرية التي تعد من المقومات الدنيا للجهوية المتقدمة.

أولا، فبالنسبة لتكوين المجلس الجهوي، يمكن انتخاب أعضائه بالاقتراع غير المباشر من طرف هيئة المنتخبين الجماعيين فقط. ومن شأن هذا الأسلوب أن يؤدي إلى توسيع اهتمام الأحزاب السياسية بالمستوى الجهوي وتقوية تسييس النقاش داخل المجالس الجهوية. لكن هذا الحل يقضي مشاركة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في التنمية الجهوية، مما يقتضي ضرورة إنشاء بنية من نوع "المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجهوي".

إلا أن الاقتراع المباشر يشكل تقنية ديمقراطية حقيقة من شأنها إقحام المواطنين والأحزاب السياسية في التنمية الجهوية وتنشيط التنافس السياسي على المستوى الجهوي. ويبدو أن الجهوية الموسعة تستلزم اعتماد هذا النمط من الاقتراع لعدة اعتبارات.

فالهدف من الجهة هو جعلها إطارا لتمثيل الجماعة والمصالح والأنشطة التي تشكل نسيج الحياة اليومية لسكانها والتي تتحكم في مصيرها، وتطبق هذه الملاحظة أكثر على سكان الجهة التي يتعين عليها تجميع الأقاليم الصحراوية.

ثانيا، من المعلوم أن الاقتراع غير المباشر تشوبه مجموعة من العيوب من بينها التباعد الذي يحدثه بين المواطنين والممثلين الجهويين، وغياب الشفافية الذي يشجع

(1) M.El Yaâgoubi, « Lecture critique de la loi 47.96 à l'organisation de la région, in M.El Yaâgoubi, Réflexions sur la démocratie locale au Maroc, Imprimerie El Maârif Al Jadida 2007, p 325.

المناورات الفردية والتواطؤات المختلفة على حساب رغبات وأمنيات المواطنين. وهذا ما حدث في التجديد الأخير لثلث أعضاء مجلس المستشارين سنة 2006. كما أن الاقتراع غير المباشر ينطوي على تراكم المسؤوليات الانتخابية أي الجمع بين الانتدابات الذي لا يتوافق مع الانضباط والحضور المتواصل للمنتخبين الجهويين، حيث تتطلب مهامهم انخراطا شخصيا، خصوصا وان أغلبهم يمارسون نشاطا مهنيا يحد من استعدادهم.

فيبدو من الواضح أن الاقتراع المباشر سيكون أكثر مطابقة لتمثيل سياسي للناخبين وأكثر ملاءمة لاستيعاب الواقع الجهوي ليس فقط من قبل المنتخبين بل كذلك من طرف الناخبين. وهذا ما تؤكد بوضوح التجارب الأجنبية خصوصا منها الأوروبية. فالأقتراع المباشر ساهم في ظهور نوع من الوعي الجهوي والانتماء إلى مجموعة ما. ولذلك يجب تحقيق هذا التغيير في التقنية الانتخابية إذا أردنا أن تصبح الجهة في الواقع تجسيدا للجهوية الموسعة وفضاء للتنمية السياسية والتضامن الاقتصادي والاجتماعي وأن يتطابق مضمون هذه الجهوية وما تنطوي عليه من استقلال وظيفي مع الديمقراطية الجهوية.

وسيعمل الإصلاح أيضا على التدقيق في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة. وخطاب 6 نونبر 2008 واضح في هذا الشأن لما تحدث عن مبدأ التوازن: "وأما التوازن فينبغي أن يقوم على تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة مع تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها التنموية".

والجديد في المقاربة يكمن في كون الإصلاح المرتقب سيقوم بتحديد ليس فقط الاختصاصات الجهوية، بل في رصد كتلة من الاختصاصات القاصرة على الدولة والخاصة بها، وهي نفس الطريقة التي تبناها مشروع الحكم الذاتي في فقرته الرابعة عشرة. وهذه المنهجية الجديدة معاكسة للطريقة السابقة للنصوص المنظمة للمركزية التي كانت تكتفي فقط بتحديد الاختصاصات الموكولة للمجالس المحلية المنتخبة.

وبهذا المنظور، سيرتكز الإصلاح على مبدأ المداركة أو التفريع، بمعنى أن الدولة لا يمكن لها أن تمارس في المستقبل إلا الاختصاصات التي تتلاءم مع طبيعتها كمستوى وطني. وبعبارة أخرى يعني هذا المبدأ في عمقه أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس إلا

الاختصاصات التي لا يمكن للجهة أن تمارسها بالنظر إلى خصوصية دورها الرئيسي أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها.

ومن جهة أخرى، سيقوم الإصلاح بتوضيح اختصاصات الجهة. ولقد تحدث خطاب 6 نونبر 2008 عن "الصلاحيات الضرورية". ومن الأساسي أن يعمل المشرع على تحديد هذه الاختصاصات والتقليص من عددها. فمن المستحب استبعاد المقتضى العام للاختصاص واستبداله بلائحة حصرية للاختصاصات لتكون قابلة للتنفيذ، وتهم بالأساس قطاعات تتماشى والتوجه الطبيعي لهذا المستوى الترابي المتموقع بين الدولة والجماعات المحلية الأخرى. والأمر يتعلق بالتنمية الاقتصادية، والتخطيط وإعداد التراب والتكوين المهني والبيئة والبنيات التحتية والتراث والرياضة.

ويدعو نفس الخطاب إلى تطبيق مبدأ التضامن فيما يخص الاختصاصات المنقولة من قبل الدولة إلى الجهة: "ويظل التضامن الوطني حجر الزاوية في الهوية المتقدمة إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقترن بتوفير موارد مالية عامة وذاتية".

فالنموذج الذي يقترحه الخطاب الملكي كتجسيد من تجسيديات التضامن يثبت، عكس ما يظن البعض، إن الجهوية تشكل عاملاً لتوطيد وحدة الدولة. فالجهة مع الدولة لممارسة بعض الاختصاصات شبه الوطنية التي يمكن للسلطة المركزية أن تنقلها إلى الجهة، والدولة، من جهتها، تتضامن مع الجهة بتعزيز تدخلاتها من خلال النقل الملائم للموارد المالية الضرورية لهذه التدخلات.

والقانون الحالي المنظم للجهة قد نص على هذا المبدأ، لكن لم تقم الدولة بنقل الاختصاصات لغياب المراسيم التطبيقية. وكذا من شأن هذا التحويل أن يسمح للجهة بأن تمارس في الواقع هذه الاختصاصات الحيوية.

3. وسيقوم الإصلاح الجهوي بالتعميق في تقوية الاستقلال المحلي إذا منح الجهة سلطة تشريعية وسلطة جبائية. إلا أن الأمر يبدو صعباً، بالنسبة لمجموع الجهات، نظراً لكون المغرب يركز تنظيمه العام على مفهوم موحد لا يقبل تعدد المراكز القانونية والجبائية. غير أنه يمكن تجاوز الصعوبة بطريقة تقتضي مراجعة دستورية.

فبالنسبة للسلطة التشريعية، بإمكان الإصلاح أن يقرر منح مجموعة من الاختصاصات ينص عليها الدستور كتلك الواردة في المادة السادسة من القانون الحالي. وفي هذه الحالة تكتسي القرارات صبغة تشريعية مع مراعاة المبادئ الأساسية للتشريع الوطني المعني، وفي حالة النزاع وغياب التوافق بين سلطات الدولة والجهة يتولى المجلس الدستوري مهمة الفصل في النزاع بعد تقديم الطعن من قبل السلطات المختصة.

كما أنه لا يمكن ممارسة السلطة الجبائية دون أن تكون مؤطرة بتشريع وطني لسببين أساسيين: محدودية الوعاء والعدالة الجبائية، والنزاعات التي تنجم عن ممارسة هذه السلطة يمكن أن يفصل فيها المجلس الأعلى للحسابات بعد تقديم طعن من قبل السلطات المعنية.

إن الإشكال الكبير الذي يطرحه توزيع الاختصاصات ينتج عن تراكم المهام نوعيا وجغرافيا. فمن الناحية النوعية، يقع تداخل الاختصاصات نظرا لتراكم الوظائف. وهكذا فكل جماعة محلية مدعوة لإعداد ترابها ولتحديد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاص بها. أما من الناحية الجغرافية، فالتراكم ينتج عن ممارسة الاختصاصات من قبل الجماعات المحلية فوق نفس التراب.

ولذلك فالتداخل بين الاختصاصات الجهوية واختصاصات الجماعات العمومية الأخرى يقتضي التناسق في الممارسة. وهذا ما أكد عليه خطاب 6 نونبر 2008 حيث تحدث عن توزيع الاختصاصات "في مراعاة مستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل". كما أشار خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية إلى "اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات وتقادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها".

4. إن الجهوية المتقدمة تقتضي أيضا أن تتوفر الجهة على سلطة تنفيذية خاصة بها منبثقة عن المجلس الجهوي ومسؤولة أمام هذا الجهاز المنتخب وأمام الناخبين، وفي هذا الصدد، يمكن الدفع بثلاثة دلائل.

يرتبط الدليل الأول بمبدأ اللامركزية وماهية هذا النظام الإداري، فاللامركزية تقتضي في آن واحد، أن كل جماعة محلية تمارس اختصاصات واسعة مرتبطة بنفوذها الترابي وتتوفر على أجهزة مستقلة إداريا سواء تعلق الأمر بالتداول أو التنفيذ. وفي هذا السياق، وفي

إطار التماثل، لماذا تمتلك الجماعة جهازاً تنفيذياً خاصاً بها بجانب جهاز تداولي منتخب، في حين لا تمتلك العمالة والإقليم والجهة إلا واحداً من هذه الأجهزة المتكاملة؟ ومن أجل احترام هاجس التوحيد والمبادئ العامة فإنه من المنطقي منح جميع الجماعات المحلية نفس الأجهزة لأن طبيعتها واحدة كيفما كان المستوى الترابي لتطبيق اللامركزية.

الحجة الثانية ليست مستقلة تماماً عن الحجة الأولى، حيث لا يمكن فصل الجهاز التنفيذي عن الجهاز التداولي في أي نظام لامركزي. فكل تفكيك عضوي يؤثر حتماً على المنطق الداخلي لمفهوم اللامركزية، ذلك أن مبدأ هذا النموذج الإداري يكمن في كون الأجهزة تربطها علاقات حميمية وصلات تميزها التبعية المتبادلة.

ولذلك لا يمكن الحكم على فعالية ومردودية المجلس الجهوي دون الأخذ بعين الاعتبار عمل الجهاز التنفيذي أي العامل أو الوالي والعكس صحيح. وفي حالة فشل ما، فالتهم لا يمكن أن تكون إلا متبادلة بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي. كما أن تقييم مسؤولية المجلس الجهوي يتم، في جميع الأحوال، بطريقة ناقصة لأن العامل كسلطة معينة، وبالتالي تابعة للدولة، لا يخضع لإرادة الشعب. ففي التطبيق الشمولي للامركزية كل جهاز يراقب الجهاز الآخر والكل يخضع، دون تمييز، إلى رقابة المواطنين عبر العمليات الانتخابية الدورية.

أما الدليل الثالث فله صبغة تقنية محضة، فلا يمكن للوالي، بصفته عوناً للدولة، أن يمارس بمفرده كل المهام الكثيرة والمتنوعة. وهذه المسؤوليات المتزايدة تستدعي أكثر فأكثر عدة متعاونين. فما هي الفائدة من إقبال كاهل المسؤول المحلي بالاختصاصات الناتجة عن صفته كعون تنفيذي للمجلس الجهوي؟ سيكون النظام الإداري أكثر فعالية إذا مارس كل من الوالي، الذي يجب أن يحتفظ به، ورئيس المجلس الجهوي الاختصاصات الخاصة بهما، وبالتالي من المحبذ أن يحتفظ الوالي بوظيفة التنشيط والمراقبة البعدية<sup>(1)</sup>.

(1) د. محمد اليكوبي: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي"، مجلة الإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، السنة يوليوز غشت 2010، ص 20.

فمن المحتمل جدا أن يتم تحويل وظيفة التحقيق وتنفيذ مداوالات المجلس الجهوي من والي الجهة إلى رئيس المجلس، خصوصا وأن القانون الحالي المنظم للجهة أبدع في هذه النقطة من خلال إقرار تقنيات ومساطر أصلية تسمح لرئيس الجهة بالمشاركة والمساهمة في تنفيذ المداوالات رغم أن الدستور أناط مهمة التنفيذ حصرا على العمال، وهذا ما أدى ببعض الملاحظين إلى القول بأن المقننات الواردة في المادتين 54 و60 تتنافى مع الدستور، فالقانون الحالي شكل مرحلة انتقالية لاعتماد سلطة تنفيذية نابعة من المجلس المنتخب في المرحلة اللاحقة.

وبصفته كسلطة تنفيذية سيصبح الرئيس الأمر بالصرف وسيقوم بالتوقيع على القرارات وبتدبير المسار المهني للموظفين والأعوان الجهويين وبتسيير الممتلكات والوسائل التقنية والمادية. ومن خلال وظيفته هاته ستشهد المؤسسة الجهوية كلها تغييرا عميقا حيث ستستعيد الجهة حريتها لإنشاء وتنظيم مصالحها وربما لتحديد مستوى مواردها الجبائية.

وتقتضي الجهوية المتقدمة، منطقيا التخفيف من وطأة الوصاية، فالجهوية الموسعة تعني طبقا لمبادئ اللامركزية، أن الشروط التي تؤطر مراقبة السلطة المركزية على الأشخاص والأعمال ستحدد بطريقة ليبرالية تلائم خصوصية المستوى الجهوي<sup>(1)</sup>.

والواقع أن الجهة كمستوى نوعي للتنمية تستحق تأسيس وصاية مطابقة أكثر لمتطلبات هذه الجماعة المحلية الخاصة. فالوصاية التقليدية ذات الصبغة الإدارية أصبحت متجاوزة نظرا لظهور نخبة جديدة من المسيرين، وستتطور الجهوية إذا ما تم التخلص من الوصاية الكلاسيكية المرتكزة على تقنية المصادقة لتحل محلها الوصاية القضائية حيث يلعب فيها ممثل الدولة الدور الرئيسي عبر تقديم الطعون أمام المحاكم الإدارية كلما كان هناك شك في مشروعية القرارات المتخذة من قبل السلطات الجهوية.

وينطوي هذا الحل على إجابتين. فمن جهة، سيشكل تطويرا للنظام المنصوص عليه في القانون الحالي المنظم للجهة<sup>(2)</sup>، ومن جهة أخرى، سيعمل هذا التغيير على تقوية الإحساس

(1) د. محمد اليكوبي، مرجع سابق، ص21.

(2) انظر الباب الرابع من القانون المتعلق بتنظيم الجهات.

بالمسؤولية لدى المنتخبين الجهويين، وموازية مع ذلك، فمن المهم إنشاء مراقبة فعالة في الميدان المالي، خصوصا وأن الجهة تستفيد من جزء كبير من موارد الدولة، مما يعني ضرورة إعادة الاعتبار لدور ممثل الدولة والمجالس الجهوية للحسابات.

## المبحث الثاني: المنظر المستقبلي للجهة

طرح المغرب في السنوات الأخيرة مبادرة الحكم الذاتي من أجل البحث عن حل توافقي لتسوية نزاع الصحراء ضمن مسار ثالث يتجاوز المقترحات السابقة للتسوية بعدما اقتنع المجتمع الدولي بعدم صلاحيتها وقابليتها للتطبيق لأسباب موضوعية<sup>(1)</sup>. تجلت بالخصوص في صعوبة إجراء استفتاء تقرير المصير نتيجة تعثر مسلسل تحديد الهوية.

وأعطى مشروع الحكم الذاتي زخما جديدا لفكرة الجهوية المتقدمة التي سبق للملك الراحل أن أشار إليها في وقت سابق<sup>(2)</sup>، وجعلها من إحدى تمنياته في أن يترك لوريثه مغربا مستقرا بفضلها<sup>(3)</sup>، ونلمس الآن التعبير بوضوح عن العامل الذي كان يبدو خفيا في خطاب الملك الراحل، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وكان يأمل من ورائه إيجاد حل لقضية الصحراء بالبحث عن خط وسط بين رأيين متناقضين: الإدماج الكامل الذي كان يطرحه المغرب من جهة أو الانفصال التام وتكوين دولة مستقلة كما تدعو إلى ذلك جبهة البوليساريو من جهة ثانية<sup>(4)</sup>.

نلاحظ إذن أن المغرب يعتزم منح جهة الصحراء حكما ذاتيا متى تم التوافق بشأنه واعتماده كحل سياسي نهائي من طرف المنتظم الدولي يفضي إلى نتيجة لاغالب ولا مغلوب للخروج من دائرة الجمود واللاحل.

(1) بالزراع عبد الكريم: "وظائف الجهة"، نموذج جهة الشاوية وريغة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني-عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2003.

(2) الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.

(3) للمزيد من التوضيح راجع فاضل عبد الرحيم، في حوار مع جريدة الأحداث المغربية، عدد 3561، بتاريخ 8 نونبر 2008، ص 2.

(4) جريدة الصباح عدد 2263، بتاريخ 20 يوليوز 2007، ص 4.

ويخول المشروع المقترح للجهة المعنية حق تدبير شؤونها بشكل موسع في المجالات التشريعية، التنفيذية، والقضائية، مقابل ذلك يحتفظ المغرب بكل مقومات ورموز السيادة على هذه الجهة.

وأثارت مبادرة الحكم الذاتي في البداية التساؤل حول طبيعة التعامل مع باقي الجهات: هل سيشملها بدورها هذا النظام، أم ستفرد به جهة الصحراء خاصة في ظل ارتفاع بعض المطالب بتعميمه؟<sup>(1)</sup>.

لقد أجاب الخطاب الملكي المؤرخ في 30 يوليوز 2007 بوضوح تام عن هذا التساؤل بأن مبادرة الحكم الذاتي تستهدف وتخص جهة الصحراء منفردة دون سواها من الجهات، غير أن مسار الجهوية المتقدمة المزمع تطبيقه في المنظور القريب سيشمل بالإضافة إلى الصحراء كافة المناطق وسنستعرض في هذا المبحث مطلبين الأول يشمل نظام الجهة على ضوء مشروع الحكم الذاتي و المطلب الثاني أبعاد الجهوية.

### **المطلب الأول: نظام الجهة الخاص على ضوء مشروع الحكم الذاتي**

تعد الجهوية السياسية أقصى درجات اللامركزية التي يمكن تطبيقها في إطار الدولة الموحدة دون أن تصل بذلك إلى مستوى الدولة الفيدرالية، فالجهة بهذا الخصوص تتوفر على مقومات إدارة شؤونها الداخلية دون تجزئة سيادة الدولة وعلى هذا النحو تهدف إلى تعميق وتدبير التعددية السياسية والثقافية مقابل الحرص على الاندماج والتضامن المجتمعي<sup>(2)</sup>.

تبعاً لذلك أصبحت تشكل عاملاً من عوامل الحفاظ على وحدة الدولة العصرية من خلال اعترافها بذاتية المجتمعات المحلية التي قد تكون أقليات ذات خصوصيات سياسية، اجتماعية، أو عرقية في إطار من الانسجام الوطني يبقى على سيادة الدولة ووحدتها دون تجزئة أو تقسيم.

<sup>(1)</sup> الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء، بتاريخ 6 نونبر 2008.

<sup>(2)</sup> المرجاني عبد الحق: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87، أبريل - شتبر 1994، ص 75.

وترتكز الجهوية السياسية على أسس دستورية تشكل بذلك أرقى أنواع الجهوية الحديثة في الدول المتقدمة، كما تتوفر على اختصاصات تشريعية، تنفيذية وقضائية محددة بنص الدستور<sup>(1)</sup>، وتختص بتحديد نظامها القانوني وطرق عمل أجهزتها، حيث تتقاسم في هذا الجانب مع السلطة المركزية الوظائف السياسية خاصة في الميدان التشريعي والتنظيمي.

وقد نهجت مجموعة من الدول الأوروبية مسلك الجهوية السياسية سواء منها الفيدرالية كألمانيا أو الموحدة كإيطاليا وإسبانيا، ولعراقة النموذج الإيطالي سنقف عند أهم مضامينه في فرع أول، ثم نظام الجهة السياسية الخاص على ضوء مشروع الحكم الذاتي في فرع ثاني، ثم نظام الجهوية الموسعة لباقي الجهات في إطار اللامركزية في فرع ثالث.

### الفرع الأول: الجهوية السياسية في النموذج الإيطالي

تعتبر إيطاليا من البلدان الأوربية التي تبنت في وقت مبكر خيار الاستقلالية في التدبير المحلي باعتماد ثلاث مستويات ترابية هي: الجماعة، الإقليم، والجهة مع الحفاظ على الوحدة المتجانسة للجمهورية التي رسخها الدستور الإيطالي لسنة 1948 في فصله الخامس بالنص على أن "الجمهورية واحدة لا تتجزأ، تعترف وتشجع الاستقلال الذاتي المحلي..."<sup>(2)</sup>.

وتتوفر الجهة الإيطالية على سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري لهذا البلد، حيث تستمد هيكلتها التنظيمية واختصاصاتها بمقتضى الدستور.

طبقا لمقتضيات الفصل 121 من الدستور الإيطالي تتولى إدارة شؤون الجهة ثلاث أجهزة<sup>(3)</sup>، نبينها على الشكل التالي:

(1) بن الساهل ادريس: "تطور وآفاق الجهة بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، 1996، ص: 191.

(2) ليكر رشيد: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء 2001.

(3) المستنف صالح: "الجهة بالمغرب - رهان جديد لمغرب جديد"، المنشورات الجامعية المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص: 28.

أ- **مجلس الجهة**: يعد الجهاز التشريعي، ينتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، يختص بانتخاب الهيئة التنفيذية ورئيسها، ويضع النظام الأساسي للجهة بالأغلبية المطلقة لأعضائه<sup>(1)</sup>.

ب- **الهيئة التنفيذية**: تنتخب من طرف مجلس الجهة بالاقتراع السري، وتعد بمثابة حكومة محلية تختص بتنفيذ القوانين.

ج- **رئيس الهيئة التنفيذية**: يتم انتخابه كذلك من طرف مجلس الجهة بالاقتراع السري، يمثل الجهة ويصدر القوانين الجهوية، كما يعد ممثلاً للسلطة المركزية بالجهة، بهذا الشكل يجمع بين الأزواج الوظيفي في تمثيل الجهة والسلطة المركزية في نفس الوقت.

أما فيما يتعلق باختصاصات الجهة فهي محددة بموجب الفصل 117 من الدستور<sup>(2)</sup>، وتهم مختلف الميادين التشريعية، التنفيذية، الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية وهي تدير بدون منازع مجالها الترابي.

وتمارس بالإضافة إلى هذه الاختصاصات سلطة الوصاية على باقي الجماعات المحلية الأخرى والمؤسسات العمومية الموجودة بدائرة نفوذها<sup>(3)</sup>.

وتختص المحكمة الدستورية الإيطالية بالبحث في القضايا المتعلقة بتنازع الاختصاص بين الجهة والسلطة المركزية.

وإذا تجاوزت الجهة حدود اختصاصاتها التشريعية والإدارية، تلجأ الدولة في هذه الحالة إلى تطبيق آليات ووسائل الرقابة المخولة لها عن طريق الاعتراض التوفيقى، الطعن السياسي أو القضائي، كما يمكن في الحالات القصوى حل مجلس الجهة بمقتضى مرسوم

<sup>(1)</sup> بن الساهل: مرجع سابق، ص: 195.

<sup>(2)</sup> المستق صالح: مرجع سابق، ص: 28.

<sup>(3)</sup> Basri Driss : la Decentralisation au Maroc de le commune a la region, Edition Nathan, Paris, 1994, P.260.

معلل يصدر عن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي لجنة مختصة من مجلس النواب والشيوخ<sup>(1)</sup>.

بعد التعرف بشكل مقتضب على النموذج الإيطالي في الجهوية السياسية، سنحاول معرفة الخطوط العريضة لمشروع الحكم الذاتي المقترح من طرف المغرب.

### **الفرع الثاني: نظام الجهة السياسية الخاص على ضوء مشروع الحكم الذاتي**

قام المغرب بالعديد من المبادرات من أجل الدفع بالتسوية النهائية لقضيته الوطنية الأولى، وهكذا قرر تقديم اقتراح بشأن تخويل أقاليمه الجنوبية حكما ذاتيا، ضمن سيادة المملكة ووحدتها الوطنية والترايبية<sup>(2)</sup>.

وإذا تصفحنا مضامين مشروع الحكم الذاتي<sup>(3)</sup>، نتبين أنها لا تختلف كثيرا عن النماذج الدولية في مجال الجهوية السياسية في إطار الدولة الموحدة، (كالنموذج الإيطالي الذي سبقت الإشارة إليه)، لكن مع مراعاة بعض الخصوصيات المغربية بطبيعة الحال.

وينقسم المشروع من الناحية الشكلية إلى ثلاثة محاور، نوضحها كما يلي:

أ- المحور الأول: يتعلق بالتزام المغرب بإيجاد حل سياسي ويتكون من عشر فقرات.

ب- المحور الثاني: العناصر الأساسية للمقترح، تخص هيآت جهة الحكم الذاتي واختصاصاتها في 16 فقرة.

ج- المحور الثالث: يهتم مسار الموافقة على المشروع في 9 فقرات.

أما فيما يتعلق بالمضمون، فقد اعتمد المشروع مقومات الجهوية السياسية على ضوء النماذج المقارنة، سواء من خلال الأجهزة أو الاختصاصات:

(1) بوبوش محمد: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 52، 2006، ص: 115.

(2) راجع الخطاب الملكي بتاريخ 30 يوليوز 2006، جريدة الأحداث المغربية، عدد 2738، بتاريخ 31 يوليوز 2006، ص الأخيرة.

(3) النص الكامل لمشروع الحكم الذاتي في ملحق للبحث.

أ- أجهزة جهة الحكم الذاتي: حددها المشروع في الهيآت التشريعية، التنفيذية والقضائية.

ب- برلمان الجهة: يتكون من أعضاء ينتخبون من طرف مختلف القبائل الصحراوية، وأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام المباشر (فقرة 19).

ونلاحظ بهذا الخصوص حرص المشروع على ضمان التمثيلية القبلية داخل البرلمان، أخذا بالاعتبار أهمية العامل القبلي في تركيبة المجتمع الصحراوي.

وعلى خلاف النموذج الإيطالي الذي يخول لمجلس الجهة البرلمان مهمة انتخاب الهيئة التنفيذية ورئيسها فإن البرلمان في جهة الحكم الذاتي المقترح يقتصر دوره على انتخاب رئيس الهيئة التنفيذية فقط دون باقي أعضائها. وعزز المشروع صلاحيات رئيس الحكومة المحلية وقلص من سلطة البرلمان الجهوي، خاصة إذا علمنا أن مسؤوليته تقوم أمام برلمان الجهة وحده دون أن يكون مسؤولا أمام الملك، ويمكن اعتبار هذه الخطوة تنازلا من جانب المغرب.

ج- الهيئة القضائية: خولت الفقرة 22 من المشروع للبرلمان الجهوي صلاحية إحداث محاكم تتولى البت في المنازعات داخل جهة الحكم الذاتي، كما تختص المحكمة العليا الجهوية بإصدار التأويل النهائي لقوانين الجهة<sup>(1)</sup>.

د- اختصاصات جهة الحكم الذاتي: تمارس أجهزة الحكم الذاتي اختصاصات موسعة ومتنوعة تهم الميادين التالية:

- الإدارة المحلية
- الشرطة المحلية
- القضاء الجهوي
- التنمية الاقتصادية: إعداد المخططات التنموية وتشجيع الاستثمارات والتجارة والصناعة والفلاحة والسياحة والمشاركة في تحضير ميزانية الجهة وتحديد نظامها الجبائي.
- البنيات التحتية: إحداث المنشآت المائية، الكهربائية، الأشغال العمومية والنقل.

<sup>(1)</sup> الفقرة 23 من مشروع الحكم الذاتي.

• التنمية الاجتماعية: السكن، التعليم، الصحة، التشغيل، الرياضة، الضمان والرعاية الاجتماعية<sup>(1)</sup>.

ولا تمتد اختصاصات الجهة إلى الاختصاصات الحصرية المحفوظة للدولة التي تهتم على وجه الخصوص مقومات السيادة كالعلم والعمل والنشيد الوطني ثم اختصاصات الملك الدستورية بصفته أمير المؤمنين خاصة فيما يتعلق بحرية ممارسة الشعائر الدينية، الحياة الفردية والجماعية، الأمن الوطني، الدفاع الخارجي، الحفاظ على الوحدة الوطنية، العلاقات الخارجية والنظام القضائي للمملكة<sup>(2)</sup>.

نلاحظ أن المشروع لم يتطرق لكافة الاختصاصات التي يمكن تخويلها لجهة الحكم الذاتي، وقد تجد هذه الخطوة تبريرها في كونه مقترحا قابلا للنقاش والتفاوض، لذلك نصت مقتضيات الفقرة 17 منه على أن الاختصاصات التي لم يتم التنصيب على تخويلها صراحة ستمارس باتفاق بين الطرفين<sup>(3)</sup>.

ولتحقيق تنميتها تتوفر جهة الحكم الذاتي على الموارد المالية الضرورية، وتتكون من:

- الضرائب والرسوم والمساهمات المحلية المقررة من طرف الهيآت المختصة للجهة،
- العائدات المحصلة من استغلال الموارد الطبيعية المخصصة للجهة،
- حصة من عائدات الموارد الطبيعية المحصلة من طرف الدولة داخل الجهة،
- الموارد المخصصة للجهة في إطار التضامن الوطني،
- عائدات ممتلكات الجهة<sup>(4)</sup>.

---

(1) مقتضى الفقرة 12 من المشروع.

(2) مقتضى الفقرة 14 من المشروع.

(3) د. عبد المولى السعيد: "مسار تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، صوماديل، الطبعة الأولى، 2012، ص:

131.

(4) الفقرة 13 من المشروع.

نلمس إذن أن للحكم الذاتي مفهوم نسبي يطبق بصيغ مختلفة ويتباين حسب طبيعة المجتمعات التي تطبقه والاختلاف القائم بين الأنظمة السياسية السائدة فيه<sup>(1)</sup>.

وللإشارة أجريت الجولة الأولى من المفاوضات تطبيقاً لقرار مجلس الأمن 1754 يومي 18 و 19 يونيو 2007 بالولايات المتحدة الأمريكية تحت إشراف المبعوث الشخصي للأمين العام للأمم المتحدة<sup>(2)</sup>، غير أن هذه الجولة لم تخرج بنتائج إيجابية لخصها رئيس الوفد المغربي للمفاوض، وزير الداخلية: "... رغم الروح المتسمة بحسن النية التي عبر عنها المغرب خلال هذه المفاوضات، فإن الطرف الآخر ظل متشبثاً بمواقفه السابقة ولم يتقدم بأي مقترح بناء يمكن تجاوز هذا المأزق، بل بقي متمسكاً بمخططات سابقة أكد مجلس الأمن والمجتمع الدولي عدم قابليتها للتطبيق:.."<sup>(3)</sup>.

نخلص في الأخير إلى أن مشروع الحكم الذاتي يخص جهة الصحراء ويرتبط تطبيقه باتفاق تشرف عليه الأمم المتحدة<sup>(4)</sup>، وقبل تحقيق هذه الغاية فجهة الصحراء على غرار باقي الجهات ستحظى بنظام الجهوية الموسعة.

### الفرع الثالث: نظام الجهوية الموسعة لباقي الجهات (في إطار اللامركزية)

شكل قانون الجهة الحالي لحظة اعتماده تحولاً في سياسة اللامركزية الجهوية نحو محاولة التعميق مقارنة مع تجربة المناطق الاقتصادية، غير أن الممارسة العملية أبانت عن محدودية هذا النظام في تحقيق الأهداف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية نظراً لمجموع العوائق التي سيتم التطرق لها فيما بعد، وباقتراح الجهوية السياسية كحل لقضية الصحراء

(1) د. خطابي حسن: "الحكم الذاتي مفهوم نسبي يطبق بصيغ مختلفة"، جريدة الصباح، عدد 2221، بتاريخ 1 يوليوز 2007، ص 17.

(2) الوالي عبد الحميد: "حوار مع جريدة الأحداث المغربية"، عدد 3591 بتاريخ 8 دجنبر 2008، ص 12.

(3) أنظر النص الكامل لتصريح وزير الداخلية عقب انتهاء الجولة الأولى من المفاوضات، جريدة الإتحاد الإشتراكي، عدد 8590 بتاريخ 21 يونيو 2007، ص: 4.

(4) العسري عمر: "آفاق التعاون المغربي على ضوء إقرار مشروع الحكم الذاتي للصحراء بالمغرب"، مجلة رهانات، العدد 9، طبع سوماكرام، الدار البيضاء، 2009، ص: 4-21.

ترسخ الوعي (خاصة الرسمي) بضرورة الارتقاء بنظام الجهة وتطويره لاستغلال ما تتيحه الجهوية الموسعة من مكاسب سياسية تنموية.

ونلمس هذا التوجه في عدد من الخطب الملكية، فإذا انطلقنا من خطاب العرش لسنة 2006 نجده يؤكد: "... كما أن هذه تصادف مرور ثلاثين عاما على إقرار الميثاق الجماعي لسنة 1976 الذي تمت مراجعته وتطويره سنة 2002 وهي مناسبة يتعين علينا أن نجعل منها محطة لتقويم تجربتنا في مجال الديمقراطية المحلية لاستشراف ما نسعى إليه من توسيع نطاق الديمقراطية المحلية وتحقيق نجاعة السياسات والبرامج العمومية، وفي هذا الصدد يتعين علينا إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية والعمل على أن يصبح التدبير اللامتمركز بوصفه لازمة لخيار اللامركزية، قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية ومقوما ضروريا للحكمة الترايبية الجيدة..."<sup>(1)</sup>.

ويشير الخطاب الملكي بوضوح إلى إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية والحكمة الترايبية الجيدة، كما أكد هذه المحاور ضمن الخطاب الموجه إلى الملتقى الوطني للجماعات المحلية-المنعقد بمدينة أكادير يومي 12 و 13 دجنبر 2006 حيث أشار بهذا الشأن إلى: "... الجهوية الواسعة التي نعمل جادين على تحقيقها.." <sup>(2)</sup>.

نلاحظ أن التوجه الرسمي يتوخى اعتماد نظام جهوية موسعة يندرج ضمن مفهوم الحكامة، ويرتبط هذا المفهوم بعدة مفاهيم كالانتمية، المجتمع المدني، المواطنة ودولة الحق والقانون، ويهدف إلى مسايرة التطورات والتحويلات التي تطال مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني والعمل على إقرار أساليب جديدة في التدبير والتسيير تساعد على تذويب الحدود وكافة أشكال التقاطع والاختلاف السلبي بين مكونات المجتمع من القطاع العام، الخاص، المجتمع المدني والسياسي، كما يرمي إلى تطبيق أشكال التنظيم الحديثة على المستوى المحلي من جماعة، إقليم وجهة.

<sup>(1)</sup> جريدة الأحداث المغربية، مرجع سابق.

<sup>(2)</sup> الخطاب الملكي: "منظور جديد للعمل العمومي الترايبى"، جريدة الصحراء المغربية.

لقد وضع الخطاب الملكي المذكور "خريطة طريق" اتبعتها الأحزاب السياسية، حيث تضمنت برامجها بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنة 2007 تصورها للعمل المحلي وتطوير بنياته.

ويتميز الخطاب الملكي لسنة 2008 بتحديد الأهداف والمرتكزات التي سيقوم عليها هذا المشروع والمقاربة التي ستتبع في بلورته، ويمكن اعتباره الخطاب المرجعي لنظام الجهوية المتقدمة :

**الأهداف:** تتعلق بترسيخ الحكامة المحلية، تعزيز القرب من المواطن وتحقيق التنمية الجهوية المندمجة، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

**المرتكزات:** ينبنى هذا المشروع على ثلاثة مرتكزات أساسية، تتجلى في الوحدة، التوازن والتضامن.

نستخلص أن المغرب مقدم على نهج سياسة جهوية موسعة لا يمكن في الوقت الحالي التكهن بمدى تطورها أو النموذج المقارن الذي يمكن أن تقتضي به.

عموما يمكن أن نتصور في ختام هذه النقطة أن السياسة الجهوية ستعرف في تطورها المستقبلي مسارين منفصلين ولكنهما مرتبطين : مسار جهوي تحكمه مبادئ الحكم الذاتي يطبق في الصحراء يستند إلى شرعية دستورية تدعمه معنويا شرعية دولية، ومسار جهوي لا مركزي يطبق في باقي الجهات يستند بالأساس على دعائم قانونية وسياسية متطورة ومفتوحة أي متدرجة<sup>(1)</sup>.

### **المطلب الثاني : أبعاد الجهوية**

إن نظام الجهوية يقوم على معطيات تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تتبناه، من هنا استقطب موضوع الجهوية كما أشرنا إلى ذلك من قبل اهتماما متزايدا ليس فقط على الصعيد الوطني، بل بمختلف بقاع العالم، باعتباره إطارا ملائما لبلورة إستراتيجية ناجعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والعمرانية المحلية تقوم على تعبئة الموارد المتاحة والطاقات المحلية من أجل ترسيخ دعائم الديمقراطية والحكامة الترابية<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> الزباني ابراهيم: "دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة"، مطبعة دار القلم، الرباط، 2000.

<sup>(2)</sup> عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص: 46.

واقنتاعا بهذا الدور، فإن معظم دول العالم في الوقت الحاضر تهتم اهتماما بالغاً بالمؤسسة الجهوية كإطار ملائم لإسهام كل القوى الفاعلة والحية في بلورة إستراتيجية جديدة للتنمية، باعتبار الجهة نظاما سياسيا وإداريا يلبي طموحات الساكنة ذات الخلفيات المتباينة والنظرة المختلفة نحو تصور فضاء رحب لإثبات ذاتها وإرضاء طموحاتها وتحقيق متطلباتها المعيشية، زيادة على ذلك تساعد الجهوية الدولة على ضمان وحدتها الوطنية والتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقها، الأمر الذي حدا بدول عدة إلى تبني هذا النظام كل حسب وضعياتها لتهدئة الوضع الداخلي وتفادي مضاعفات قد لا ترغب في حدوثها مثل: إسبانيا وإيطاليا وألمانيا. غير أن تثبيت نظام الجهوية يعتمد على أسس ومرتكزات تعطيه أبعاده التي تشرعن لتطبيقه وتقوي دعائمه.

فما هي تلك الأبعاد؟ سنركز في هذا المطلب على الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية.

### **الفرع الأول : الأبعاد الاقتصادية**

أصبحت الجهوية تشكل البعد الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وللإقلاع السوسيو اقتصادي بصفة عامة، ذلك أن السياسات الاقتصادية المعاصرة أصبحت تعتمد أكثر من أي وقت مضى على التنظيم الجهوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية باعتباره الإطار الأمثل لكل إستراتيجية تنموية وكذا لكل تخطيط اقتصادي واجتماعي شامل، انطلاقا من أن الجهة هي الفضاء الذي لا بد منه لتنسيق برامج التنمية والذي ليس بمقدور لا الدولة ولا الجماعات المحلية الأخرى القيام به.

إن الدافع الاقتصادي والاجتماعي والتنموي لهو الحافز الأساسي لإقرار سياسة جهوية هادفة، بعدما اتضح عجز الدولة على القضاء على اللاتوازن بين المناطق والجهات، انطلاقا من أن موضوع التنمية الاقتصادية والاجتماعية على جميع المستويات يكتسي أهمية قصوى، على صعيد الجهة حالا ومستقبلا.

من جهة أخرى ترسيخ مفهوم التضامن والتشارك بين الجهات من أهم الدعامات التي تركز عليها سياسية الجهوية والذي اتضح بجلاء منذ إعلان المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005 من طرف جلالة الملك، والتي أثبتت عن فاعليتها على أرض الواقع بما لا يدع

مجالاً للشك. كما أكد على هذا المسار الإصلاحات المتتالية خصوصاً ما تعلق منها بالتعديل الذي طال الميثاق الجماعي والذي ركز بالأساس على أهمية التدبير التشاركي التضامني القائم على أساس إشراك جميع الفاعلين الأساسيين ومكونات المجتمع المدني من أجل الإسهام في تدبير الشأن الجهوي وإيجاد الحلول للمشاكل التي تعترض سيره الطبيعي.

إن إدماج العنصر البشري في جهود التنمية مع التركيز على التضامن بين جميع الجهات وتمكين كل جهة من استثمار مؤهلاتها وخيراتها على أحسن وجه في إطار من التعاون والتضامن والتكامل، لهو السبيل الأمثل لتحقيق التنمية التي ينشدها الجميع.

ذلك أن التضامن والتكامل بين الدولة والجهات هو مطلب أساسي في إطار جهوية نامية، وهذا يفرض بطبيعة الحال إعادة النظر في توزيع الثروات اعتماداً على آليات منظمة ومدروسة من أجل التغلب على الفوارق والاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات خصوصاً مع وجود جهات غنية وأخرى فقيرة وفي نفس الوقت يطرح مشكل توزيع الثروات بشكل أكثر إلحاحاً. لذا يبدو أن التضامن الوطني يعتبر حجر الزاوية في مسلسل الجهوية المتنامية والذي يتطلب إضافة إلى توسيع اختصاصات الجهة، العمل على توفير موارد مالية ذاتية وإضافية كافية لتمكينها من ممارسة اختصاصاتها الواسعة بإمكانيات جد كافية، كما يتطلب الأمر اعتماد تقسيم يتوخى وجود جهات متجانسة ومتكاملة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وجغرافياً اعتماداً على مقارنة ديمقراطية تشاركية.

إن السياسة التنموية الهادفة والجادة والتي تهدف إلى الرفع من المستوى الجهوي، هي التي تهدف إلى جعل الجهة القاعدة الأساسية للتنمية وقطب إشعاعي اقتصادي واجتماعي وهذا لن يتأتى إلا عن طريق توزيع عادل ومشروع لتوزيع السلطات على المستوى الجهوي بين الدولة وسلطات عدم التمركز الإداري واللامركزية الجهوية، والتي تترجم مبدأ الديمقراطية الحقيقية وتحقيق التجانس التام لتدخل كل السلطات الموجودة على الصعيد الجهوي.

إن الجهة وهي جماعة محلية تمثل المصلحة العامة، تعتبر قاطرة للتنمية، وفي نفس الوقت تلعب دورين أساسيين هما: أولاً تنشيط الحركة الاقتصادية على الصعيد الجهوي،

وثانياً الدفع بالتنمية الاقتصادية على الصعيد الوطني، ويبرز هذا الدور بشكل أساسي عند إدماج الجهة في النسيج الاقتصادي العام ضمن المفهوم التشاركي العام للحياة الاقتصادية الجهوية حيث يشكل النموذج الأمثل لتأمين الحركية والتمازج الضروريين لتدبير الشأن العام، ومن خلال هذا الدور، أكيذ أن الجهة لا يمكن أن تشكل بديلاً لدور الدولة ولا لأجهزة عدم التمركز الإداري ولن تكون إلا مكملة لهما، باعتبارها فضاء تدبيرياً بامتياز، حيث يتمثل هدفها في تدبير الشأن العام بأسلوب جديد وفعال أكبر، وبذلك تحتل مكانة إستراتيجية ضمن النسيج التنموي الوطني، لذا على الجهة أن تتهيأ لتصبح فضاء لدعم وخلق التشغيل عن طريق جلب الاستثمارات وتأسيس دعائم اقتصاد جهوي متين، ولن يتحقق ذلك إلا عن طريق القيام بمبادرات توحد بين جهود الجهة وجهود السلطات الإدارية في إطار من التعاون والتكامل من جهة، وفي إطار من التضامن والتكامل بين مختلف الجهات من جهة أخرى، من أجل مقاربة تنموية قوامها التنسيق والتكامل بين وسائل الإنتاج الطبيعية والمادية والبشرية والتقنية المتواجدة بالجهة مما يؤهلها لأن تكون فضاءً رحباً للتفكير والتخطيط والتعاون بين مختلف الوحدات الترابية وأجهزة عدم التمركز الإداري على الصعيد الجهوي. وجعل الجهة مجالاً فسيحاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتنموية، خاصة وأن الحقبة الحالية تشهد تخلي الدولة ليس على الصعيد الوطني وحسب ولكن أيضاً على الصعيد الدولي عن الأنشطة ذات الطابع التجاري، بل ذهب بعيداً في خصخصة كبرى المشاريع الصناعية والاقتصادية والتجارية وشجعت في مقابل ذلك المبادرات الفردية الهادفة، مما يؤهل الجهة لأن تتحمل مسؤولية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والانتقال إلى دور فاعل اقتصادي وتنموي حقيقي. فخلافاً للجماعات المحلية الأخرى التي لها وظائف سياسية وإدارية في نطاق محدد، فإن الجهة ذات ميول سياسية واقتصادية بلا منازع وهذا ما يجعل منها حلقة وصل بين القاعدة "الجهة" والمركز، اعتباراً لحجمها الجغرافي والديمقراطي والاقتصادي والفلاحي والذي يميزها عن باقي الوحدات الترابية اللامركزية التي لا تتوفر على نفس المؤهلات.

وهكذا فالجهة كفضاء للتدبير والحكمة الترابية الجيدة والديمقراطية الحقبة لا يمكن اختزالها في تغيير الهياكل الإدارية للدولة والمتمثلة في مصالح عدم التمركز الإداري بما تتطلبه من تمثيل شامل وتفويض للصلاحيات وتوفير على الإمكانيات المادية والبشرية

اللازمة، بل تعني أكثر من ذلك بإعطائها استقلالية أكبر وإعادة توزيع عادل للسلطة والثروة وانتهاج سياسة القرب في تدبير الشأن العام الجهوي، باعتبار الجهة تشكل الإطار الملائم لمشروع التنمية المجالية لكونها فضاء متكاملا بين المنظور الوطني وبين الطموحات المحلية للساكنة، ومن ناحية أخرى هي وسيلة لتحقيق التكامل بين السياسات الوطنية والبرامج المحلية، وبالتالي هي شكل من أشكال المصالحة بين ما هو وطني وما هو محلي وتحقيق نوع من التوازن بين ما كان يعرف بالمغرب النافع والمغرب غير النافع.

إن تحقيق الشراكة كمطلب أساسي في مشروع التنمية الجهوية ليس بالأمر الهين ويصعب تحقيقها في ظل اختلاط الأدوار وفوضى التداخل في الصلاحيات والمسؤوليات حيث يصعب التمييز بين حدود اختصاصات كل طرف على حدة. ورفع الالتباس عن هذه الإشكالية يمر حتما عبر تدقيق الاختصاصات والذي من شأنه أن يسمح بوضع أسس شراكة حقيقية على قواعد واضحة يعرف كل طرف ما له وما عليه وبذلك يتحقق التكامل والانسجام اللذين يخدمان الحكامة الترابية والتدبير الجيد للشأن العام الجهوي.

وتجدر الإشارة هنا إلى أهمية التخطيط كرافعة أساسية في المقاربة الجهوية لتأكيد تكامل أدوار واختصاصات كل الفاعلين الأساسيين في مجال التنمية الجهوية، حيث يطرح البعد التخطيطي نفسه بإلحاح على المستوى الجهوي بعدما تم التأكيد عليه في القانون المنظم للجماعات "المادة 36"، على اعتبار أن التخطيط هو الأسلوب الأفضل لرصد الحاجيات والإمكانيات وبلورة الإستراتيجية وحشد الإمكانيات المتاحة لتلبية الحاجيات المنتظرة سواء على المدى المتوسط أو البعيد.

إن تفعيل مكنيزمات التخطيط الجهوي، من شأنه فتح باب الحوار والتشاور والتنسيق بين الأطراف المعنية لتوحيد الجهود والإمكانات المتوفرة والدفع بإشراك مكونات المجتمع المدني في كل مراحل إعداد المخططات من أجل تشخيص الحاجيات الحقيقية للساكنة، وإيجاد الحلول الملائمة لها، وإقرار آليات التتبع والتقييم لإنجاح البرامج والمشاريع المزمع إنجازها. كما لا يفوتنا التأكيد هنا على وجوب التنسيق بين المخططات الجهوية والمخططات الوطنية وفق مقاربة شمولية تشجع على التشارك بين الدولة والجهة.

من جهة أخرى تحقيق الشراكة لا يقتصر فقط على المجال الاقتصادي أو مجال بعينه، بل يتعين أن يطل كل المجالات الحيوية كالمجال الاجتماعي والثقافي والبيئي... الخ، وتوفير المناخ المناسب لإشراك الجميع في مسلسل التنمية الشاملة، ذلك أن متطلبات الحكامة الترابية والديمقراطية الحقيقية تبقين دون قيمة في غياب مشاركة حقيقية لمكونات المجتمع المدني في التخطيط والتنفيذ والتتبع، كما أن سياسية إدارة القرب من المواطن تشكل الوجه المشرق لمتطلبات الإدارة المواطنية "الخدمة" التي تحمل على عاتقها هم توفير خدمات جيدة وسريعة تلبي متطلبات حاجيات وتطلعات الساكنة وتعمل على إرضائها بفاعلية وجدية.

لكن مع الأسف يلاحظ غياب إستراتيجية قارة في ميدان تطوير الشأن العام الجهوي، ذلك أن التخطيط الجهوي يعد العمود الفقري لوضع سياسة تنمية شاملة على صعيد الجهة. وقد أبانت التجربة الحالية بما لا يدع مجالاً للشك بأهمية البعد الجهوي للتخطيط والذي يهدف إلى وضع برامج من شأنها الرقي بتدبير الشأن العام الجهوي إلى المستوى المرغوب، أخذاً في الحسبان أنه لا يمكن نجاح أية سياسة تنمية إذا لم تتوفر الجهة على الوسائل المالية والتقنية الضروريتين للقيام بتخطيط مجالي يتمثل في تصاميم التهيئة والتنمية الكفيلين بإعطاء البعد التنموي للجهة، المكانة التي تستحقها والمبني على أسس متينة : اقتصادية واجتماعية وبيئية وإدارية من شأنها التحكم في العوائق والفوارق المترتبة على التقطيع الجغرافي الترابي غير القائم على معايير التوازن والتكامل الضروريين لإنجاح التجربة الجهوية.

كما يجب التأكيد على أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تتطلب كحد أدنى الإنفاق على الأهداف المرسومة وتوحيد الجهود وتنسيق البرامج وتقديم التشجيع والتحفيز وإشراك كل الفاعلين المعنيين لتحقيقها. وفي هذا الصدد جاء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار والتي أعلنت عنها الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002 حيث أكدت على إنشاء شبكات موحدة على صعيد كل جهة مع تحديد أجل معقول للبت في ملفات مشاريع الاستثمار.

لهذا فإن إنشاء هذه المراكز جاء ليكرس دور الدولة في المواكبة والتوجيه والمسهل للعملية الاستثمارية من الناحية التوجيهية والإدارية عن طريق تبسيط المساطر والإجراءات

والسرعة في معالجة المعطيات أمام المستثمر الذي سيدرهن إشارته المكان الأقرب، والمسؤول المخاطب الوحيد، والوثيقة الموحدة، لإنشاء مقاولته أو إنجاز مشروعه.

وفي هذا الصدد تعتبر هذه المراكز تجسيدا لإدارة القرب والتي تشكل الجهة الإطار الأمثل لتحقيقها واستيعابها، ومكانا مناسباً لعقلنة وبلورة اتخاذ القرارات في المجالات الاقتصادية والاستثمارية حيث يتم دراسة أي مشروع من طرف ممثلي الإدارات المحلية في نفس الوقت مما يمكن من تقليص وقت دراسته من جهة، ومن تبسيط المساطر المتبعة في معالجته من جهة أخرى، كما يتم معالجة أية ملاحظة في نفس الاجتماع وإعطاء الحلول المناسبة لها في الاجتماع الموالي. وهذا الأسلوب يمثل قيمة مضافة لنوعية الخدمات المقدمة للزبناء والمتعاملين مع الإدارة.

إذا كان ما تم لحد الآن هو تحليل للبعد الاقتصادي للجهة، فإن بعده الاجتماعي يتمثل على الخصوص في النقاط التالية:

### **الفرع الثاني : البعد الاجتماعي**

أ- وضع مخطط اجتماعي شامل وطموح يتناول أهم التدخلات المقبلة في شتى المجالات منها على الخصوص :

- التعليم العالي والثقافة والتخطيط لإنشاء جامعات مع تحديد عددها ونوعها تبعاً لحاجيات ساكنة الجهة.

- إنشاء أحياء جامعية لاستيعاب الطلبة المسجلين في الجامعة أو "الجامعات المقامة".

- إنشاء مراكز ثقافية ضرورية بما فيها : المكتبات-المسارح- المكتبات الوسائطية وذلك بناء على إحصائيات مضبوطة تحدد الحاجيات حالياً ومستقبلاً.

وقد تجلّى البعد الثقافي في سياسة الحكومة المتمثلة في لامركزية أحداث الجامعات والأكاديميات الجهوية للتعليم إضافة إلى جهوية امتحانات البكالوريا، وإحداث مراكز جهوية للبحث العلمي في إطار خلق مجتمع المعرفة الجهوي، ذلك أن الهوية الخاصة بكل جهة تتجلى من خلال ما تزخر به من مآثر : وآثار وتراث ثقافي وحضاري يعطيها بعدها الثقافي

والحضاري المتميز مما يؤهل الجهة لأن تكون حاضنة لهذا الموروث الهام، واستثماره سواء من أجل التعريف بالمؤهلات التي تزخر بها أو من أجل جلب الاستثمارات في مختلف المجالات خاصة في المجالين السياحي والصناعي، زيادة على المهرجانات الموسمية التي تنظم تحت إشراف الجهة والتي تعكس الوجه الحقيقي لمؤهلاتها الخفية.

هـ- في مجال الشبيبة والرياضة: إنشاء المركبات والملاعب الرياضية، ومآوى الشباب.

ك- التكوين المهني: إحداث مراكز التكوين الضرورية بناء على إحصائيات ومعطيات مستقاة من الواقع لتلبية احتياجات الساكنة في مجال سوق الشغل.

## الفصل الثاني : الجهوية بين رهانات التنمية المستدامة والحكامة الترابية

يستعد المغرب للانتقال إلى اعتماد إصلاح جديد يجعل من الجهة منظومة تنموية مندمجة تمكن من المساهمة في تحديث هياكل الدولة وترسيخ الحكامة الترابية.

وانطلاقاً من المرتكزات العامة للجهوية والمتمثلة في التوازن والتضامن والتكافؤ، فالحكامة الترابية على مستوى الجهات تتمثل في إيجاد جهات قائمة الذات تسير من طرف مجالس تمثيلية منتخبة بطريقة ديمقراطية تقتضي من النسيج الحزبي تفعيل هياكل الجهوية واعتماد مبادئ الديمقراطية الداخلية وإقرار مبدأ تكافؤ الفرص واستقطاب الكفاءات من جهة، والإنخراط في أقطاب وتحالفات بناءة على برامج وتصورات تساهم في إفراز أغلبية متجانسة ومعارضة فعالة تمكن من تحديد المسؤوليات واستثمار الإستحقاقات الانتخابية لمساءلة الهيئات السياسية بناءاً على الإنجازات من جهة أخرى.

أما التوجهات ذات الطبيعة الإقتصادية المتمثلة في المعايير العقلانية لتدبير الصلاحيات والموارد وقابلية استمرار الجهات، فإنها تقتضي اعتماد نموذج جهوية يضمن ديمومة الجهات والإستغلال الأمثل لمواردها من أجل تنمية جهوية مستدامة.

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

### المبحث الأول: الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة

المبحث الثاني: رهانات التجربة الجهوية:جهة الرباط سلا زمور زعير نموذجاً

## المبحث الأول : الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة

شكل ضبط المجال الترابي والتحكم فيه هاجس مختلف الدول منذ زمن بعيد، وذلك بهدف خلق استقرار سياسي، اجتماعي واقتصادي يمكن من تخفيف التقدم المنشود للمجتمع. وإذا كان هذا المجال إطارا لعمل السلطة المركزية ومجالا لتنفيذ سياساتها ولمدة طويلة، فإن التحولات العميقة والمتسارعة التي ما فتئ يعرفها العالم، غيرت من النظرة إلى المجال والتراب بصفة عامة، بحيث لم يعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه السياسة المركزية، بل أصبح مجالا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمختلف المجتمعات المحلية، وذلك ليس عبر إقصاء السلطة المركزية، بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين في التخطيط والتوجيه ووضع الاستراتيجيات المحلية وتسيير الشأن العام المحلي، بل ذهب البعض إلى أن ديمقراطية القرب Démocratie de proximité، تفترض أن إطار تسيير الشأن العام هو المجال، على أن يكون هذا الأخير مؤسسا على إرادة الفاعلين عبر دينامية جماعية<sup>(1)</sup>.

وبهذا أضحت التوجه الجديد للسلطات المحلية هو العمل على التعاون وإشراك المجتمع المحلي والمرتفق في الشؤون المحلية، وهذا النموذج في التسيير هو ما يسمى بالحكامة الترابية والتي عرفها Toney Bovaird و Elke Löffler بكونها "مجموعة من القواعد والبنى المنظمة وغير المنظمة التي تحدد الطريقة التي بواسطتها يمكن للأفراد والمنظمات التأثير على القرار المحلي، وتضمن عيشا أفضل للمجتمعات المحلية"<sup>(2)</sup>.

وبهذا فهي تحيل إلى أن هناك مشاكل لا يمكن حلها من طرف السلطات العمومية بل تفترض وجود مشاركة أطراف أخرى (المواطنين، المقاولات، الجمعيات، وسائل الإعلام) حيث يبدو أن بعض التطبيقات (الوساطة، التحكيم، التنظيم الذاتي) تبدو أكثر فعالية من عمل السلطة.

(1) Marcel GVENOU et Bruno TIBERGHYEN, « Décisions territoriales et nouvelles approches organisationnelles », in administration, gouvernance et décision publique, S/D Ali SEDJARI, l'Harmattan, 2004, p : 184.

(2) Toney Bovaird et Elke Löfflar, « Réflexion à propos de quelques repères pour une bonne gouvernance locales », in administration, gouvernance et décision publique, S/D Ali SEDJARI, l'Harmattan, 2004, p : 146.

فالحكامة إذن هي نظام للتسيير الفعال للشأن المحلي عبر قواعد شرعية مقبولة بهدف تحسين القيم الاجتماعية للأفراد والجماعات<sup>(1)</sup>، وإن شئت فقل: إن الحكامة مجموع القواعد التي تسيير الشأن العام سواء السياسي منه أو غير السياسي عبر إشراك الأطراف المعنية به، مع وجود نظام للمراقبة الذاتية كتعبير عن الانخراط الواسع للمجتمع في تسيير شؤونه.

وإذا كانت الحكامة تعني اتباع الطرق الرشيدة في تسيير الشأن العام بإشراك الجميع، فإن للمواطن وهو الفضاء العام حسب تعبير هابرماس Habermas الذي يمكن من المشاركة الفعالة المباشرة، ولا يمنح للسلطة المركزية إلا مجالاً ضيقاً للتدخل.

فالحكامة المحلية في هذا الإطار هي نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية عبر نسق يعتمد على مجموعة من التدخلات السياسية والإدارية المالية والبشرية تتفاعل إيجابياً في إطار منهجي بواسطة استخدام السلطة السياسية، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(2)</sup>.

وعليه، فإننا هنا نتحول من نظام عمودي يكون فيه المجتمع مجرد مستقبل ومنفذ لمختلف السياسات التي تأتي من أعلى إلى نظام أكثر انفتاحاً يتعامل مع واقع متغير، ونخب قادرة على تسيير أمورها بنفسها، وبالتالي، فإن التجديد ونظام العلاقات يجدان مكانها ويأخذان المشعل في الإجابة على الأسئلة المطروحة فمع الحكامة إذن العمل يمر عبر نظام التفاوض والتفاهم<sup>(3)</sup>.

إن الحكامة المحلية في واقع الأمر فهي وسيلة للنهوض بالمجتمع المحلي عبر تفعيل دور السلطات المحلية المنتخبة أو المعينة، وكذا دمج السكان المحليين في عملية التنمية المجالية<sup>(4)</sup>، غير أن هذا يفترض وجود نخبة مؤهلة ومكونة منظمة في مجال ترابي معين

(1) Salsabil KLIBI, « L'utilité du concept de bonne gouvernance » in gouvernance et conduite de l'action publique ou 21e siècle, S/D Ali SEDJARI, L'Harmattan, 2003, p.51.

(2) كريم لحرش: "الحكامة المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 2، غشت 2009، الطبعة الأولى، ص: 6.

(3) Michel CROZIER : « La crise du élites et comment la surmonter », Communication au colloque international, « Elite, gouvernance et gestion du changement », GRET, 28/02 et 01/03/02.

(4) كريم لحرش، مرجع سابق، ص: 18.

قادر على أن يكون فضاء مناسباً لتنسيق الجهود حول قيم مشتركة، وفي نفس الإطار لخلق التنافس في علاقاته مع المجالات الأخرى ولعل في المجال الجهوي أفضل إجابة على هذه الإشكالية.

فالجهوية هي نتيجة مجهود متجه إلى تحليل المجال الوطني وتركيبه، تهدف إلى إعطاء البلاد إطاراً للتنمية يمكن من تجميع المصالح المشتركة والمتكاملة بل هي المجال الأنسب لتكييف تسيير الشأن المحلي مع الواقع المعاش والإطار الملائم لتفاعل مختلف الطاقات المحلية وتنسيق مختلف الجهود الكامنة في الفعل المحلي بهدف تحقيق التنمية المستدامة في إطار من الشفافية.

ويبقى التساؤل مطروحاً إلى أي حد يمكن للجهة كمجال ترابي أن تكون إطاراً لتحقيق الحكامة الجيدة؟ هل يمكن لسياسة الجهوية أن تكون الحل الأمثل لتحقيق التنمية؟ هل باستطاعتها تجاوز الإكراهات التي خلفها ولعقود التقسيم الترابي؟

### **المطلب الأول: مفهوم الحكامة كنمط جديد لتسيير الشأن العام**

قبل الحديث عن دور الحكامة في تحديد تسيير الشؤون العامة، لابد أولاً من إلقاء نظرة على بعض التعريفات التي أعطيت لمفهوم الحكامة، ثم خصائصها ومبادئها فرع أول، وذلك بهدف إيضاح السياق العام الذي جاءت وطبقت فيه ثم الجهة كوحدة محلية لتحقيق الحكامة الترابية في فرع ثاني.

### **الفرع الأول: في مفهوم الحكامة**

أصبح مفهوم الحكامة مفهوماً متداولاً في العصر الحالي بشكل جعل مفتاحاً لحسن التدبير على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية وغيرها.

ويجد مفهوم الحكامة بدوره في قلب التحولات المهمة التي يشهدها كل من الفكر والممارسة على المستوى الكوني فيما يخص الحكومة<sup>(1)</sup>، حيث أصبحت هذه الأخيرة في ظل العولمة التي نعيشها عاجزة عن التصدي للتحديات التي تواجهها، وأهمها الحد من آفة الفقر

<sup>(1)</sup> M.BERDOUZI, « Fondements de la gouvernance », in gouvernance et conduite de l'action publique, op.cit, p.37.

والمشاكل البيئية وتحقيق التنمية المستدامة. فطرق التسيير التقليدية أصبحت غير عملية اليوم أمام توالي الأزمات وتعدد المواقف، ومن ثمة بات من الضروري خلق وسائل ومقترحات جديدة للتسيير.

من هنا برزت أهمية مفهوم الحكامة كشبكة من التفاعلات بين فاعلين رسميين وغير رسميين يرومون تدبير الشؤون العامة على أحسن وجه، إن أبان التسيير المركزي عن محدوديته وعدم نجاعته (1).

هذه المقاربة التشاركية هي إذن قطيعة مع المفهوم القديم الذي يعطي للدولة وموظفيها القدرة على الدفاع عن المصلحة العامة، ويسمح لمجموع الفاعلين الآخرين إمكانية المساهمة البناءة في إصدار القرارات التي تهمهم والدفاع عنها عند التطبيق، وهو ما يقوي الثقافة الديمقراطية في المجتمع. كما أنها تعبير في الواقع عن مدى تعقد المجتمعات المتقدمة حيث أن اخذ القرار يتطلب الأخذ بعين الاعتبار عدة معطيات اقتصادية ثقافية سياسية.

إن هذه التطورات التي مست طرق تسيير الشأن العام هي ما يصطلح عليه بالحكمة الجيدة" والتي أثارت الكثير من الجدل حول مضمونها.

على أن تناول مفهوم الحكامة ابتداءً منذ أكثر من نصف قرن من طرف بعض الاقتصاديين الأمريكيين "Ronald COASE" مثلاً، وتم تطويره فيها بعد من طرف "Olivier William SON" وذلك للتعبير عن وجود نوع من التنسيق الداخلي في الشركات والذي يسمح بتقليص كلمة المعاملات داخل السوق، فالحكمة هنا أكثر الوسائل للتنسيق ما بين الفاعلين (2). وبالتالي فإن هذا المفهوم قد أخذ في البدء طابعا اقتصاديا، وفي هذا الإطار عرفه البنك الدولي في تقريره لسنة 1989 "أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية". غير أن هذا التعريف لم يحدد طبيعة الفاعلين، وإن كانت كتابات أخرى للبنك الدولي تتناول المفهوم وتتحدث عن فاعلين محددين وهم الحكومة، والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

(1) Hatim M'RAD, « Participation des citoyens dans la conduite de l'action publique », in Gouvernance et conduite de l'action publique, op.cit, p.339.

(2) سلوى شعراوي: "مفهوم إدارة الدولة والمجتمع"، مجلة المستقبل العربي، العدد 244، نونبر 1994، ص: 111-112.

أما برنامج الأمم المتحدة للتنمية، فقد عرف الحكامة بكونها "ممارسة السلطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية من أجل تسيير شؤون البلاد على المستويات". وبالضبط تضم كل الميكانيزمات والتطورات والمؤسسات في اتجاه يسمح للمواطنين وللمجموعات بالتعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية ويؤدون التزاماتهم من أجل تسوية نزاعاتهم<sup>(1)</sup>.

أما معهد الحكامة فقد عرفها بأنها "مجموع المؤسسات والتصرفات والتقاليد التي تنص على ممارسة السلطة واتخاذ القرار والكيفية التي يستطيع بها المواطنون إسماع صوتهم"<sup>(2)</sup>. إن هذا التعريف يفيدنا في كون الحكامة، ليست مرتبطة بالدولة، بل تقتصر وجود فاعلين آخرين يساهمون في اتخاذ القرار كالمقاومات والنقابات والجمعيات، ومنظمات غير حكومية، ومجتمع مدني.

غير أن هناك من يشكك في هدف مفهوم الحكامة واعتبر أن هذا المفهوم ليس سوى منتج إيديولوجي يعكس المذهب السياسي الاجتماعي الأنكلوساكسوني الليبرالي والتعددي، الذي يسود حاليا سيما بعد تفكك المعسكر الشرقي في نهاية القرن الماضي، وأنها إيديولوجية لسياسة الحد الأدنى لتدخل الدولة"، وهي الدولة التي تكون مهمة الإدارة العامة فيها ليست خدمة المجتمع دائما وتقديم السلع والخدمات لمصالح قطاعية ولزبناء مستهلكين، مما يؤدي إلى الزيادة من حدة الفوارق بين المواطنين من جهة وبين مختلف مناطق الدولة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>. على أنه مهما اختلفت تعريفات الحكامة فيمكن أن تذهب مع الأستاذ "سعيد حنتي" إلى القول بأنها "مسلسل معقد من العمل الجماعي يجمع فاعلين مختلفين عن طريق عقلنة المساطر، بهدف تحقيق ما هو أحسن اقتصاديا واجتماعيا مع الحفاظ في نفس الوقت على الموارد الإنتاجية بهدف تأمين تطور اقتصادي متوازن ودائم"<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير 1997.

<sup>(2)</sup> عبد العزيز أشرفي، الحكامة الجيدة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2009، ص 35.

<sup>(3)</sup> Bernard CASSIN, « La piège de la gouvernance » REMAD, décembre 2004, p.1.

<sup>(4)</sup> Said Hinti : Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc, imprimerie El Maraârif Al Jadida, 2005, p.16.

إن ما يثير الملاحظة من خلال ما سبق هو أن مفهوم الحكامة، مفهوم لم يلق الإجماع على معناه، بل يتم استعمال تعاريف مناسبة من حين لآخر من طرف الجهات المعنية لتدعيم موقفها، خاصة أن موضوعه لم تتضح بعد الملامح المحددة له وما زال محل مد وجزر بدءا بالفرد في محيطه الضيق مرورا بفضاء العالم الواقعي أو الافتراضي وانتهاء بما سواهما من فضاءات أوسع وأرحب<sup>(1)</sup>. غير أن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال كون مختلف الباحثين يتفقون على أن الحكامة الجيدة تركز على عدة مبادئ لعل أهمها ما عمل البنك الدولي على تحديده كشرط لإقامة حكامة جيدة وهي :

1. بناء دولة الحق والقانون.
  2. إدارة رشيدة تلتزم تدبيرا حقيقيا وعادلا للنفقات العمومية.
  3. المسؤولية والمحاسبة.
  4. الشفافية التي تسمح لكل مواطن بالتنظيم والتوافق لإثبات ذاته وتدعيم موقفه وبالتالي إسماع صوته من طرف متخذي القرار.
- وإذا كانت هذه المرتكزات يغلب عليها طابع إيديولوجي من حيث أنها تعبير عن رؤية البنك الدولي لما ينبغي أن يكون عليه الحكم على مستوى الدول، فإن التدبير الرشيد أو الحكامة الجيدة التي تهدف إلى تحقيق التنمية الوطنية والمحلية يرتكز على عدة مبادئ أهمها:
- \*المصادقية:**

وينطبق هذا المفهوم في العملية الانتخابية حيث يجب وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، إذ لا يكفي أن يكون الحكام منتخبين بطريقة جيدة، ولكن يجب أن يملكوا ويبرهنوا عن كفاءتهم في الإدارة والحكم<sup>(2)</sup>، كما يجب التركيز على مؤهلاتهم العلمية أو الكاريزماتية للتمكن من خدمة الصالح العام.

<sup>(1)</sup> عبد العزيز أشرفي، م.س، ص: 42.

<sup>(2)</sup> M.BERDOUZI : Fondement de la bonne gouvernance, op.cit, p.42.

## \* الشفافية والمساءلة:

وهذا المفهوم يعني الوضوح وبالتالي توافر المعلومات وحرية تدفقها وتداولها، بحيث تكون في متناول المعنيين بها، وتكون هذه المعلومات المتوفرة كافية لهم ومتابعة مختلف العمليات التي تجري في هذه المؤسسات<sup>(1)</sup>، من جهة أخرى فإن الشفافية تقوم بدور مزدوج للأفراد والمواطنين من حيث كونها تمكنهم من الاطلاع على الأسباب التي ارتكزت عليها الإدارة لاتخاذ قراراتها، وعليه فإن الشفافية تعتبر عنصراً أساسياً لتمكين المواطنين من ممارسة مبدأ جوهرى آخر من مبادئ الحكامة الجيدة وهو مبدأ المساءلة، أي مساءلة الإدارة عن قراراتها وتصرفاتهم وتقييم مدى استجابة مؤسساتها المختلفة لمتطلباتهم.

## \* الفعالية:

حيث يجب إشباع وتلبية حاجيات وتطلعات المحكومين بطريقة فعالة، فلا يكفي الاستماع وفهم مطالب المواطنين من طرف المسؤولين، بل يجب أيضاً أن يبادر هؤلاء إلى خدمتهم والوفاء بالتزاماتهم اتجاههم وإيجاد الحلول المناسبة لمشاكلهم بشكل فعال.

## \* المشاركة:

الحكامة الجيدة لا تعني تقوية الدولة لتحكم فقط بل تعني أيضاً تجديد روح المشاركة المدنية في كافة مجالات الشؤون العامة، فمن خصائص الحكامة العمل على أكبر قدر ممكن من إشراك المواطنين في المشاريع التي تهمهم، والمشاركة المطردة في اتخاذ القرارات العامة، كما يستلزم كذلك تنسيق الجهود بين مختلف الفاعلين<sup>(2)</sup>، فالمشاركة الشعبية في عمليات صنع القرارات التي تؤثر على حياة الأفراد مبدأ أساسى من المبادئ التي تقوم عليها التنمية.

<sup>(1)</sup> Idem, p 43.

<sup>(2)</sup> Hamid EL AMOURI, « Les paradoxes de la gouvernance et ses nouvelles dimensions face à la démocratie », in administration gouvernance publique, op.cit, p.71.

### \*المسؤولية:

أي أن المسؤولين في جميع سلالم أجهزة الدولة والقائمين على القطاع الخاص ومكونات المجتمع المدني، مسؤولون عن تصرفاتهم وأعمالهم، وعلى الاعتراف بها أمام الجمهور والشركاء المؤسساتيين، وتحمل نتائجها المعنوية والسياسية والشرعية وفي أبعاد الحدود القضائية<sup>(1)</sup>.

### \*العدالة والمساواة:

وتعني تفعيل مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص وتطبيق القاعدة القانونية دون تحيز، الشيء الذي يستلزم وجود علاقات قائمة على روابط عقدية وإلغاء كل أشكال التمييز.

### \*الثقة:

وتهدف إلى جعل عملية التنسيق في العلاقات الداخلية ما بين الأفراد داخل المنظمة أكثر فعالية.

وخلاصة القول إن هذه المبادئ التي تميز مفهوم الحكامة الجيدة هي المبادئ الأساسية التي تمكن من الوصول إلى الأهداف المحددة لضمان تنمية مستدامة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، وإنعاش التنمية الثقافية والتربوية ومحاربة الفقر، وحماية البيئة.

غير أنه إذا كانت الحكامة الجيدة مبنية في فلسفتها على إشراك جميع الفعاليات في اتخاذ القرار وتكتسي بالتالي طابعا سياسيا في جانب كبير من اهتماماتها، فإن تطبيق هذا المفهوم على المستوى المحلي يمكن من عقلنته ويجعل منه عبارة عن أداة للحكم المحلي بهدف ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون الجماعات المحلية وهي تشتمل إلى جانب هذه الأخيرة على الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني

---

<sup>(1)</sup> Khamais CHAMARI, « Gouvernance, décentralisation droit de l'homme et société civile », in Médias et gouvernance : Atelier sur la gouvernance à l'intention des journalistes maghrébines, Nouakchott, 17 mai 2000, p 47.

وتعمل على تفعيل المشاركة فيما بينها<sup>(1)</sup>، وبالتالي فإن العمل بمفهوم الحكامة المحلية أصبح يفرض نفسه على المستوى المحلي.

### الفقرة الأولى: في ضرورة الحكامة المحلية

لقد تميزت بداية الثمانينات من القرن الماضي بكون مختلف الوحدات المحلية عانت من عجز مالي حتم ضرورة نهج إصلاحات إدارية سواء مفروضة من طرف الحكومة أو موضوعة من طرف الوحدات نفسها.

ويعزى هذا العجز في مجمله إلى عدم الاستقرار في موارد الجماعات وبالمقابل يلاحظ تزايد حاجيات المواطنين، كما أن الدولة أحيانا تعمل على عكس الضغط الجبائي على المستوى المحلي وهو ما يرفع ويزيد من الضغط المالي الذي تعانيه، وبالتالي يدفعها إلى العمل أكثر من أجل الحصول على اعتمادات قليلة. لكن في السنوات الأخيرة تمكنت العديد من الوحدات المحلية من الوصول إلى توازن مالي مهم وبالتالي، فإن ضرورة التسيير العقلاني لمختلف المصالح المحلية أدى إلى كون الإصلاحات على المستوى المالي ليست ملحة.

وبالإضافة إلى مختلف العوامل المرتبطة بما هو تدييري والتي ضغطت في اتجاه إصلاح الوحدات المحلية، فإن هناك عوامل أخرى ساهمت في هذا الاتجاه خاصة مع التحولات التي ستعرفها بداية الألفية الثالثة ولعل أهمها:

- مختلف الظواهر الاجتماعية التي لم تجد طريقها إلى الحل (الجريمة الفقر).
  - ضغط وسائل الإعلام.
  - الانتشار الكبير للعولمة والتي منحت دورا كبيرا للوحدات المحلية من الناحية الاقتصادية وبالمقابل فإنها تواجه اقتصادا عالميا غير مستقر.
  - تطور وعي المجتمع المدني سيما مع تطور وسائل الإعلام.
- هذه العوامل فرضت على السلطات المحلية العمل على :

<sup>(1)</sup> كريم لحرش، الحكامة المحلية، مرجع سابق، ص 16.

- تعامل وثيق مع مختلف المنظمات ووضع سياسات تدخل بعين الاعتبار الشركات والمقاولات الخاصة، المنظمات، الجمعيات، الدولة.

- التزام مختلف الفاعلين ومشاركتهم فيما يخص وضع الاستراتيجيات المحلية والتخطيط وكذا تأهيل مختلف الموارد والخدمات والعمل على جعلها في خدمة الفئات ذات الأولوية على الصعيد المحلي.

- تدبير معقلن ومكثف لمختلف الأطراف المهمة بالشأن المحلي.

- الأخذ بعين الاعتبار الأجيال المقبلة وآثار مختلف القرارات الإستراتيجية التي يتم أخذها محليا بهدف تحقيق مبدأ الاستدامة *La durabilité*.

إن هذا النوع من التعامل والأهداف التي يجب تحقيقها هو ما يسمى بالحكمة المحلية والتي فرضت نفسها كطريقة للتسيير الرشيد والمعقلن والذي يجعل من الوحدات المحلية مدخلا أساسيا للتنمية، وذلك بتطوير القدرات الذاتية والإبداعية للإدارة من خلال التركيز على إرضاء المواطن كهدف أسمى وبإشراك جميع الفاعلين المحليين<sup>(1)</sup>.

وعليه فالحكمة المحلية والحال هذه تؤدي إلى زيادة فرص الارتقاء بالمستوى المعيشي من خلال توسيع خيارات وأفضليات الفرد والجماعة في المجتمع المحلي، لأن الإدارة المحلية تكون قادرة أكثر من نظيرتها المركزية على التحكم لتوفير البيئة والآليات اللازمة لاستخدام أمثل للموارد المحلية المتاحة<sup>(2)</sup>، كما أن المستوى المحلي هو الإطار الذي يمكن أن تنظم فيه العلاقات ما بين الفاعلين إنها "وحدة سوسيو-اقتصادية"، وبعبارة أوضح، فإن الوحدة المحلية بهذا المفهوم هي "خلق فضاء مجرد للتعاون بين مختلف الفاعلين داخل مجال جغرافي من أجل استغلال ثروات معينة وإيجاد حلول مناسبة<sup>(3)</sup>".

(1) Tony BOVAÏRD et Elke Löffler, op.cit, p.138.

(2) كريم لحرش، مرجع سابق، ص 18.

(3) Mounir ZOUTEN, « Gouvernance locale partenariat organise et de décision communales », In administration, gouvernance et de décision publique, op.cit, p.287.

إن هذا التعريف إذا كان ينطبق على مختلف الوحدات الترابية، فإن الجهة تشكل الإطار الأمثل لتفعيله، من حيث كونها إطارا جغرافيا رحبا يحتضن عدة فاعلين والعديد من الطاقات التي بإمكانها المساهمة في التنمية المحلية.

### الفرع الثاني : الجهة وحدة محلية لتحقيق الحکامة الترابية

تعد الجهة حلقة محورية ضمن مسلسل اللامركزية ومكون أساسي للأنظمة السياسية، كما أنها نتيجة مجهود متجه إلى تحليل المجال الوطني وتركيبه بهدف إعطاء البلاد إطارا للتنمية يمكن من تعيين مواقع الاستثمارات تعيينا محكما ومن تجميع المصالح المشتركة والمتكاملة، ومن التدرج نحو اللامركزية الإدارية. من جهة أخرى فبزوغ الجهة جاء كنتيجة لعوامل متعددة تترجم إرادة كبرى لانفتاح المجتمع المدعو ليشترك في التسيير والتقرير في إطار مشروع التنمية<sup>(1)</sup>، والرغبة في إيجاد إطار مؤسساتي ومجالى يضمن نجاعة وفعالية التدخلات العمومية والخاصة على المستوى المحلي، خاصة مع اتضاح كون الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم لا يمكنها النهوض بالعمل التنموي الشامل.

من هذا المنطلق، شكل اهتمام الدولة بالمسلسل الجهوي أحد الأولويات لتدعيم اللامركزية وكذا سياسة اللاتركيز الإداري بهدف تحقيق التنمية وتجاوز الاختلالات الملحوظة بين مختلف مناطق المغرب.

وإذا كان التعاطي مع هذا المسلسل في بداية الأمر يكتسي طابعا اقتصاديا بخلق جهات اقتصادية سنة 1971، فإن الأمور تغيرت منذ سنة 1977 حيث سيصدر ظهير 2 أبريل 1997 المنظم للجهة، والذي بفضلله أصبحت هذه الأخيرة فضاء لا يقتصر على ما هو اقتصادي فقط، بل تعداه إلى الميادين الأخرى، وقد ساعد في هذا التوجه دسترة الجهة، وذلك منذ سنة 1992 وليتأكد نفس التوجه مع دستور 1996 مما يوحي بأن الدولة اتجهت اتجاها لا رجعة فيه في سياق تدعيم المسار اللامركزي الذي يتخذ من الجهة الحلقة المحورية.

(1) عبد الكريم بخنوش: "عدم التركيز الإداري بين العمالة والإقليم والجهة"، م.م.إ.م.ت، عدد 52، سلسلة "مواضيع الساعة"، 2006، ص: 41.

وفي نفس المنحى جاء الخطاب السامي لجلالة الملك بتاريخ 2010/1/3 والذي حدد فيه الخطوط العريضة لما ينبغي أن يكون عليه التصور المقبل للجهوية المرتقبة، حيث دعا جلالتة إلى "إيجاد نموذج مغربي للجهوية نابع من خصوصية بلدنا" كما أراد جلالتة أن تكون الجهوية "تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية".

وهذا التوجه الجديد بلا شك يعبر تعبيراً صريحاً على ضرورة جعل الجهة قاطرة لتحقيق الحكامة الجيدة بكل أنواعها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية، فهي بهذا المفهوم في نظرنا تتجاوز المفهوم الكلاسيكي الذي يعتبر الجهة وحدة محلية لا مركزية تعتمد على أجهزة منتخبة تدير شؤونها بنفسها، بل والحال هذه، فإن الجهة تعتبر الإطار الأمثل لإيجاد "أجوبة مغربية خلاقة للقضايا المغربية الكبرى" كما قال جلالتة، وبالتالي فإنها تحتضن كل ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي لتكون بذلك الإطار الأمثل لدعم التنمية الوطنية، بل واحتضان مبادرة الحكم الذاتي التي دعا إليها جلالة الملك من أجل حل عادل ونهائي لقضية الصحراء المغربية.

#### **الفقرة الأولى : الجهة من اللامركزية إلى الحكامة**

تدخل الجهة كباقي الجماعات المحلية الأخرى في نظام اللامركزية الترابية الذي يعد بمثابة "الديمقراطية المطبقة على الإدارة"<sup>(1)</sup>، وتعتبر الجماعات المحلية أداة لتدعيم هذا النظام الديمقراطي اللامركزي، ويتميز هذا النظام بوجود شؤون محلية تدير من طرف هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مع خضوعها لوصاية الدولة في ممارسة أعمالها.

من هذا المنطلق تشكل الجهة كجماعة محلية مجالاً مهماً للحوار والتشاور وممارسة الشؤون العامة بالنظر إلى موقعها ضمن باقي مكونات اللامركزية وكذلك بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة التي منحها إياها القانون، فهي تشكل مجموعة وفضاء متميزاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعداد التراب الوطني والتخطيط بل إنها مركز للنقير

(1) الحسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، م.م.إ.م.ت، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 52 سنة 2006، ص 18.

والبرمجة والتخطيط والتنمية سيما مع قصور المقترضات الإدارية الناتجة عن إحداث مزيد من الأقاليم الصغيرة مما أدى إلى جعل الإقليم لا يرقى إلى المستوى المطلوب لتسيير التنمية<sup>(1)</sup>.

غير أنه إذا كانت الجهة إحدى المكونات الأساسية للامركزية، فإن التطورات المتسارعة على الصعيدين الوطني والدولي فرضت ضرورة إعادة النظر في دورها واختصاصاتها، بل وكذلك مفهومها، خاصة وأن الجهة على الصعيد الدولي تشكل محور التكتلات الاقتصادية السائدة عالميا، فتغيرات النظام الاقتصادي العالمي والتحويلات في أنماط التسيير جعلت الكتاب والممارسين يتساءلون حول "الطريقة التي تقوم الأنشطة الاقتصادية بواسطتها تحويل المجال وتعطي معنى متميز للجهة"<sup>(2)</sup>.

فالجهة إذن أصبحت تشكل إحدى اهتمامات العالم الحديث رغم أن معانيها تتباين من منطقة لأخرى، وذلك لكون تطبيقاتها تعمل على خلق تغييرات في المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية وكذلك على اعتبار أنها تقع في قلب التحويلات الاقتصادية ومفاهيم الفعالية والمرفق العمومي وفي ظل المطالبة بالعدالة في المجالات الاجتماعية كالتعليم والصحة والشغل والسكن حيث يتطلب إيجاد أفضل بنى للاستقبال<sup>(3)</sup>.

فالجهة إذن مطالبة بأن تكون قاطرة وإطارا في نفس الوقت للتغيرات التي يعرفها المجتمع، وفضاء تنصهر فيه جميع الفعاليات والطاقات بهدف الاستجابة لتطلعات مختلف الفاعلين، وهي بهذا المفهوم يجب أن تصبح الحلقة الأهم لتحقيق التنمية الشاملة والحكومة الترابية في تناغم تام مع أهداف الدولة المركزية وكذلك مختلف الوحدات الترابية الأخرى، وبمعنى آخر، فإن بناء كيان جهوي يعزز مشروعية الدولة في تدبير المجال الترابي وفي تحقيق التنمية يتطلب إعادة تحديد العلاقات بين الدولة والمجال، في اتجاه تحويل المجال الترابي الجهوي وضعا مهما ودورا محوريا في تحقيق التنمية وتدبير الشأن العام وتعبئة

(1) الشريف الغيوي: "عدم التركيز بين العمالة أو الإقليم والجهة"، م.م.إ.م.ت، عدد 52، م.س، ص 41.

(2) Achilles Hunequart, Espace et région application à la Belgique, Etat espace et pouvoir local : réflexion sur le Maroc et les pays en développement, ouvrage collectif sous la direction de Ali SEDJARI, édition GUESSOUS, Rabat 1991.

(3) Saida Benchachem El Harrouni, « la construction régionale au Maroc dynamique et enjeux », REMALD, Thèmes actuels, n°60, 2008, p 24.

الموارد المحلية<sup>(1)</sup> وهي بهذا المفهوم تشكل مجالا متميزا لتحقيق الحكامة الجيدة إن على الصعيد المحلي الوطني أو على الصعيد الدولي.

### الفقرة الثانية:الجهة والحكامة المحلية

إذا كانت الحكامة الجيدة كمفهوم لم يلق بعد الإجماع على تحديد معناه، فإن الأکید هو أنه مفهوم يحيل تطبيقه إلى النجاعة والفعالية، بالاعتماد على الأسلوب الديمقراطي في التسيير وبالإشراك الفعلي لمختلف المكونات الأساسية في المجتمع سواء الساكنة أو المجتمع المدني، والدولة، القطاع الخاص، المنتخبين... وهذا الأسلوب الجديد يرنو إلى تحميل المسؤولية لجميع الفعاليات انطلاقا من مبدأ أن "إشراك الجميع يغني عن المحاسبة"، أي أن إقحام المعنيين مباشرة بالعمل المحلي في اتخاذ القرار الذي يهمهم يجعل هذا الأخير أكثر استجابة لتطلعاتهم، كما يجعل الانتقادات لهذا العمل أقل حدة. وعليه تكون الحكامة المحلية الجيدة هي إشراك الجميع في اتخاذ القرارات التي تعنيهم مباشرة بهدف تحقيق التنمية مع وضع برنامج عام للأهداف المرجوة. فاعتماد الحكامة المحلية في تدبير الشأن العام المحلي يعد شرطا من شروط التنمية، وإذا كان الأمر كذلك فالأكید بأن الجهة باعتبارها وحدة محلية أعلى في نظام اللامركزية وبالنظر إلى الاختصاصات المخولة لها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والثقافي تشكل إطارا مثاليا لتحقيق وتحفيز الفاعلين بهدف إنعاش التنمية محليا جهويا ووطنيا.

ولئن كان القانون المنظم للجهة 96-47 الذي تم تنفيذه بظهير 2 أبريل 1997 قد عمل على جعل الجهة "تبدو إطارا ملائما وحلقة رئيسية قادرة على إتمام واكتمال الصرح المؤسساتي للمملكة باعتبار أن الجهة تبدع هيئة جديدة ستمكن ممثلي السكان من التداول في إطارها بكيفية ديمقراطية من خلال منتخبيهم في الجماعات المحلية والهيئات الاجتماعية المهنية في شأن مطامح ومشاريع حياتهم وبالتالي إعطاء الانطلاقة لدينامية متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية المندمجة". فإن صاحب الجلالة في خطابه الأخير بشأن الجهوية دعا اللجنة الاستشارية للجهوية إلى وضع تصور نابع من خصوصيات بلدنا "بهدف إيجاد جهات قائمة

<sup>(1)</sup> كريمة لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 122.

الذات تعتمد على معايير عقلانية وواقعية داعيا في الوقت نفسه إلى "عدم اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات" بل أكثر من ذلك فقد أراد جلالته جعل الجهوية المنطلق لإيجاد أجوبة مغربية خلاقة للقضايا المغربية الكبرى.

إن الجهوية الموسعة كما دعا إليها جلالته الملك هي تجسيد لمبدأ الحكامة الترابية حيث ربط في هذا الإطار بين الجهوية وبين ضرورة انبثاق مجالس منتخبة ديمقراطية لديها صلاحيات واسعة وموارد كافية تمكنها من النهوض بالجهوية المندمجة. والأكيد أن المسار الديمقراطي على هذا المستوى يفرض اعتماد الاقتراع المباشر في انتخاب أعضاء المجالس الجهوية حتى تعبر بحق عن طموحات وتطلعات الساكنة الجهوية.

كما أن مشاكل مثل تعميم التمدرس، التكوين المهني، حماية البيئة، محاربة الرشوة، الصحة، النقل...، يجب أن تدار وتحل عن طريق هيئات منسجمة ومنتخبة ديمقراطيا، لكن لا يمنع من أن يكون برلمانيي الجهة ممثلين فيها لكي يكون هناك تقاطع للأفكار بين ما هو جهوي وما هو وطني<sup>(1)</sup>.

من جهة أخرى، فإن اعتماد الاقتراع العام المباشر في انتخاب المجالس الجهوية، هو تجسيد لمبدأ الحكامة السياسية لما فيه من إشراك الساكنة المحلية في اتخاذ القرار وكذا هيئات المجتمع المدني، بالمقابل يمكن محاسبة هذه المجالس مباشرة من طرف الساكنة عن النتائج المحققة، وذلك إما بتجديد الثقة مرة أخرى أو عدمها في حالة عدم تحقيق النتائج المرجوة. فالبحث عن الفعالية في تسيير الشأن العام إذن تتطلب مساهمة كل مجموعات المصالح في اتخاذ القرار المحلي على اعتبار أن التنمية بكل أبعادها هي مسؤولية الجميع وليس مسؤولية الدولة لوحدها.

غير أن هذا يتطلب عملا جبارا في اتجاه تأطير المواطنين من طرف الأحزاب السياسية عن طريق تعبئتهم وإقناعهم بمعنى وجدوى الديمقراطية المحلية وهذه الخطوة تعتبر ضرورية لتحفيز الناخبين حيث أن أهمية المشاركة تساوي في أهميتها الرهانات التي يطرحتها تسيير الشأن المحلي.

<sup>(1)</sup> Saida Benchachem El Harrouni, op.cit, p.463.

وإذا كان الاعتماد على أسلوب الاقتراع المباشر يشكل لبنة أساسية في بناء صرح الجهوية فإن تحويل المجالس الجهوية لصلاحيات واسعة من شأنه إعطاء الجهوية الموسعة معناها الحقيقي، فجلالته دعا إلى جهوية موسعة بمجالس ديمقراطية وصلاحيات موسعة وهو ما يعني إعادة النظر في علاقة الدولة بهذا النوع من الجماعات من حيث الاختصاصات، بل يجب أن يكون المبدأ الذي يحكم هذه العلاقة هو "مبدأ الفرعية" "Principe de subsidiarité" كأحد المبادئ الحديثة في ميدان التسيير الإداري الذي يعني بأن الدولة لا يمكنها أن تختص إلا بما لا تستطيع الجماعة القيام به.

إن تراجع دور الدولة في جميع الميادين جعلها تترك مكانها لفاعلين آخرين بما فيهم الجماعات المحلية والجهات إحدى مكوناتها حيث أصبحت المسؤولية ملقاة على عاتقها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الرفاه والازدهار للسكان المحلية بل أصبح منوطا بها العمل على تسيير المصالح الأكثر حساسية، وإيجاد حلول للمشاكل المتعلقة بها كالتعليم، الصحة وإيجاد فرص الشغل، غير أن هذا لن يتأتى إلا إذا تم منح اختصاصات واسعة للجهة وتحديد مجال تدخلها بصفة دقيقة مع توفير الوسائل اللازمة لذلك.

فاعتماد الجهوية الموسعة يفرض على الجهة التدخل في جميع الميادين بهدف النهوض بالتنمية المحلية والجهوية في حين يبقى دور الدولة منحصرا في المسائل ذات الصبغة الوطنية أو المسائل التي تتعدى حدود اختصاصات ووسائل الجهة، ولتحقيق هذه الأهداف، فإن الجهة مدعوة لأن تصبح إطارا أوسعاً للتنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية لتفادي مشكل تداخل الاختصاصات أو التخلي عنها، وعلى اعتبار الوالي العامل مركز الجهة هو ممثل الدولة، فإنه تبقى على عاتقه مسؤولية التنسيق بين مختلف المرافق الحكومية الجهوية، وخلق الانسجام الضروري لتحقيق المشاريع الجهوية، بل نقترح أن يبقى حلقة الوصل بين مختلف القطاعات الحكومية، والمجالس الجهوية، وذلك بالنظر إلى مكانته واختصاصاته الدستورية في هذا الإطار.

غير أن جعل الجهة كإطار للتنسيق يتطلب موازاة مع ذلك إعطاء استقلالية أكبر للآمرين بالصرف المساعدين، ولتحقيق ذلك يمكن الاعتماد على تدبير الميزانية بالنسبة

للمصالح الخارجية على أساس النتائج التي تهدف إلى تحديد برنامج سنوي لتوزيع المسؤوليات ما بين الإدارات المركزية صاحبة سلطة التقرير والإدارة اللامركزية المستفيدة من تفويض السلطة لتحقيق أهداف محددة بناء على التزام صريح ومتفق عليه بينهما<sup>(1)</sup>، وذلك في إطار تفعيل مبادئ اللاتمركز الإداري التي دعا إليها جلالة الملك.

ويرتكز هذا التعاقد بين الإدارة المركزية والأميرين بالصرف المساعدين على تسطير برنامج للأهداف المراد إنجازها خلال مدة معينة والوسائل اللازمة، وترك الحرية للأميرين بالصرف المساعدين للعمل على تحقيق هذه الأهداف في حين تقتصر مراقبة الدولة على النتائج وليس مراقبة المصادقة والتنفيذ.

لهذا، فإن تطبيق الجهوية الموسعة يفترض إعادة النظر في الجانب المالي للإدارة اللامركزية على الصعيد الجهوي عن طريق استغلال كفاءة، الفاعلين المحليين بإدماج طاقاتهم والأخذ بعين الاعتبار الحقيقة الترايبية في مسلسل إعداد الميزانية، الشيء الذي يمكن من الأخذ بالاعتبار على المستوى المركزي الانتظارات والاحتياجات المحلية عند إعداد السياسات العمومية وبالتالي تحقيق تنمية متوازنة على المستوى المجالي عن طريق ملائمة برمجة الميزانية وتنفيذها مع سياسة اللاتمركز الإداري<sup>(2)</sup>.

أما على مستوى علاقة الدولة بالجهة المرتقبة فنقترح أن يكون العمل وفق برنامج تعاقدى محدد سلفا بينهما سيما في المسائل المتعلقة بالتنمية الوطنية ويرتكز هذا التعاقد على تسطير برنامج للأهداف المراد إنجازها خلال مدة معينة والوسائل اللازمة. وتبقى مراقبة الدولة في هذا المجال مقتصرة على النتائج وليس مراقبة المصادقة والتنفيذ. بالموازاة مع توسيع اختصاصات الجهة المشار إليها آنفا، لابد من إعادة تنظيم وتوزيع الصلاحيات التقديرية، فاللامركزية الحقيقية تتطلب تقوية اختصاصات السلطات المنتخبة وكذا دور الرئيس الجهوي بشكل يجعله معبرا عن طموحات الناخبين، وقد ذهب في هذا الاتجاه أندري ديلوبادير Andrés Delobadère الذي اعتبر أن اللامركزية الحقيقية على المستوى السياسي

<sup>(1)</sup> آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال- الرباط، ك.ع.ق.إ.ج، السنة الجامعية 2008-2009، ص 333.

<sup>(2)</sup> آمنة حطان، مرجع سابق، ص: 333.

تستوجب أن يكون ممثلي الجماعة هم السلطات المحلية المنتخبة وليس ممثلي الدولة، فنظام الانتخاب يسمح للجماعة بأن تدير نفسها عن طريق هيئاتها<sup>(1)</sup>.

وعليه، فإن مصداقية عمل الجهة في نظام الجهوية المتقدمة مرتبط بالوضعية القانونية للرئيس من جهة، وبعلاقته كمؤسسة مع ممثل الدولة أي الوالي عامل مركز الجهة من جهة أخرى، حيث بات من الضروري منح الرئيس الجهوي الصلاحيات التنفيذية "ذلك أن الجهاز التنفيذي لجماعة محلية لا يمكن أن ينفصل عن الجهاز التداولي اعتباراً للترابط والتفاعل القائم ما بين الجهازين وبالتأكيد، فإن الحكم على أداء ومصداقية المؤسسة التداولية للجهة يتم عبر عمل أدواتها التنفيذية، كما أن مشروعيتها وفعاليتها يظان رهينتين بمستوى تمثليتها القوية والمباشرة لساكنة المجال الجهوي"<sup>(2)</sup>.

غير أن تفعيل دور الجهة وتقوية اختصاصاتها لن يكتمل إلا بتحديد وتوزيع الاختصاصات ما بينها وبين الجماعات المحلية الأخرى، مع "اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانيات وتفاذي تداخل الاختصاصات وتضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات"<sup>(3)</sup>.

وبالفعل، فإن التجربة في مجال العمل الجماعي أكدت بأن تضارب الاختصاصات أدت إلى إفشال العديد من المشاريع وعرقلة إنجازها وذلك إما لتشتت مختلف مستويات اللامركزية بالاختصاص وإما بتخلي الجميع عن هذا الاختصاص<sup>(4)</sup>.

وعليه فمن الضروري إقامة علاقات قانونية ومؤسسية متوازنة وواضحة ما بين مؤسسة الجهة والجماعات المحلية الأخرى بهدف تحقيق حكامه ترابية حقيقية قائمة على التناسق والتفاعل.

(1) Andrés Delobadère, Traite de droit administratif, Tome I, 13 LGDJ, Paris 1994, p.110.

(2) كريم لحرش، مرجع سابق، ص 123.

(3) خطاب صاحب الجلالة حول الجهوية الموسعة بتاريخ 2010/10/3.

(4) راجع في هذا الإطار: "آفاق التنمية المحلية على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار"، أطروحة لنيل الدكتوراه في

القانون العام من إعداد الشاوي عبد الغني، ك.ع.ق.إ.إ، جامعة محمد الخامس، أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2008-

2009.

وخلاصة القول، فإن تحقيق الحكامة الترابية في زمن التكتلات الجهوية رهين بمدى تأقلم الفاعلين في الحقل السياسي مع هذا المعطى وكذلك مدى توفير الشروط الضرورية لإنجاح هذه التجربة، وهو ما يدعونا للتساؤل عن مدى مساهمة الجهوية الموسعة في تحقيق الحكامة السياسية.

### الفقرة الثالثة : الجهة والحكامة السياسية

إن الحاجة إلى لامركزية جهوية متقدمة حاجة ملحة من أجل دعم التنمية الشاملة كما أنها وسيلة ستساعد المغرب بلاشك على مواجهة طوفان العولمة والحفاظ على هويتنا وأصالتنا وعلى وحدتنا الوطنية والترابية والاجتماعية، كما ستساعد على ضمان الاستقرار السياسي على المستوى الداخلي وكذا على مستوى العلاقات مع الدول الأخرى خاصة المجاورة<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار أكد جلالة الملك في خطابه الأخير بتاريخ 2010/01/03 بأن أحد الأهداف الأساسية للجهوية الموسعة هو جعل أقاليمنا الجنوبية المسترجعة في صدارة الجهوية المتقدمة، وبالتالي فإن جلالتة جعل من الجهوية إطارا ملائما وحلقة رئيسية قادرة على استكمال الصرح المؤسساتي للمملكة كما ربط جلالتة بين تصور الجهوية الموسعة وبين الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية كحل لقضية الصحراء، وذلك طبعا في إطار السيادة الوطنية، وتم تكريس هذا التوجه من طرف جلالتة عندما حث اللجنة الاستشارية للجهوية على إعداد التصور المنشود للجهوية والذي يجب أن يرتكز على التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب والالتزام بالتضامن.

وإذا كان الهدف هو أن تطبع جهات المغرب كلها بطابع خصوصياتها دون أن يمس بالالتحام والوحدة، فإن الجهوية في هذا الإطار تعتبر الحل الأمثل "فالجهوية واللامركزية في أوسع معانيها وتجلياتها الديمقراطية في إطار الإجماع والسيادة والوحدة الترابية للمملكة تعد أحسن خيار وأقوم سبيل لتجاوز النزاع المفتعل حول مغربية الصحراء"<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> محمد بويوش: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكلة الصحراء"، م.م.إ.م.ت، عدد 52، م.س، ص 90.

<sup>(2)</sup> Message de S/M, le Roi au colloque sur « la marocanité du Sahara dans le patrimoine historique et littéraire », organisé à Tétouan, le 20/04/2003.

لذلك فإن أحد أبعاد النظام الجهوي المقترح هو حل القضية الوطنية في إطار توسيع اللامركزية، بتمكين السكان المحليين من بناء جهاتهم والمشاركة في القرارات السياسية على الصعيد المحلي والوطني، وهذا يشكل حافزا مهما ومكملا لإنجاز تاريخي مهم، إنجاز تقترن فيه إعادة التوجيه بإقامة نظام للديمقراطية السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

إن الربط بين مبدأ الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية والجهوية الموسعة التي ستطبق في جميع جهات ومناطق المملكة يدخل في إطار منظومة تطوير الحكامة على الصعيد الوطني، فالحكم الذاتي ليس استجابة لظرف سياسي وإنما هو استجابة لحاجة وطنية لتطوير الحكامة السياسية والوطنية، خاصة وأن الكثير من الدول التي استطاعت تحقيق نقلات نوعية هي الدول التي تبنت نوعا من اللامركزية المتقدمة التي كانت دافعا لأبناء مختلف الجهات لاستنفار قواهم لخدمة جهاتهم، سيما وأن من بين المرتكزات التي يجب أن تقوم عليها الجهوية هي التثبيت بمقدسات الأمة وثوابتها.

فالجهوية الموسعة هي إذن وسيلة للحفاظ على وحدة الدولة العصرية من خلال اعترافها بذاتية المجتمعات المحلية التي قد تكون أقليات سياسية، اجتماعية، عرقية في إطار من التضامن والانسجام الوطنيين، وبالتالي فالجهة يجب أن تشكل في هذا السياق الإطار الأمثل لانصهار جميع الخصوصيات المحلية والعرقية والإثنية مع الحفاظ في نفس الوقت على هذه الخصوصيات، إلا أن بلوغ هذا الهدف يستلزم بلورة معايير عقلانية وواقعية لمنظومة جهوية جديدة تأخذ بعين الاعتبار مختلف المعطيات الجغرافية والثقافية والاقتصادية لمختلف المناطق وكذا التباين الحاصل فيما بينها، بل يجب على الجهة في هذا السياق أن تلبى طموحات التعبير عن الخصوصيات المحلية والعمل على إبرازها لأن التنوع والاختلاف يغني وتيرة الوحدة.

إن أهمية الجهوية الموسعة لا تبرز فقط على المستوى الدستوري السياسي من حيث قدرتها على تحقيق الحكامة الترابية، بل تتضح كذلك على مستوى تأطير التنمية الشاملة،

(1) محمد بوبوش، مرجع سابق، ص: 80.

لأنها مجال خصب لتنسيق الجهود بين مختلف مكونات المجتمع وكذا مجالاً لتشجيع المبادرة الخاصة وبعبارة أدق فهي أرضية لتحقيق الحكامة الاقتصادية.

### **المطلب الثاني : الرهانات الاقتصادية للجهوية الموسعة**

إن السياسة التنموية الهادفة والجادة والتي تهدف الرفع من المستوى المحلي، هي تلك التي تسعى إلى جعل الجماعة البنية الأساسية للتنمية وقطب إشعاع اقتصادي واجتماعي، وهذا لن يتم إلا عبر توزيع السلطة على المستوى المحلي الذي يترجم مبدأ النظرية الديمقراطية التي تركز على كون "منتخبي الاقتراع العام الذين يجسدون الإدارة الشعبية هم المؤتمنون الشرعيون على السلطة الإدارية"<sup>(1)</sup>. وبما أن الجهة كجماعة محلية تحمل مبدأ المصلحة العامة فإنها تعتبر قاطرة لتنشيط الديناميكية الاقتصادية المحلية كما تلعب دوراً رائداً في الدينامية الاقتصادية للدولة. ويبرز هذا الدور بشكل جلي عند إدماج الجهة ضمن المفهوم التشاركي العام للحياة الاقتصادية المحلية<sup>(2)</sup>، حيث تشكل المستوى المثالي لتأمين الدينامية والتمازح الضروريين للشأن العام، والأکید أن الجهة في هذا الإطار لا تشكل بديلاً عن دور الدولة، بل هي مكملة له حيث تعتبر مجالاً تديرها بامتياز، يتمثل هدفها في تسيير الشأن العام بفعالية أكبر، وهي بهذا تحتل مكانة إستراتيجية داخل النسيج التنموي الوطني.

فالجهة إطار تنظيمي مناسب لتحقيق تنمية شاملة مندمجة تشمل كل المجالات وقطاعات المجتمع العصري" وبالتالي تجسد العلاقة السوسيوسياسية التي تربط المركز بالمحيط، وتعتبر كأحدى قنوات الاتصال السياسي<sup>(3)</sup>.

إضافة إلى ما سبق فالجهوية توسيع لنطاق اللامركزية والاستمرارية في لامركزية القرار الاقتصادي والإداري بتدعيم استقلالية التسيير والإدارة لفائدة الوحدات الترابية الجهوية، خاصة أمام عجز الإدارة المركزية على إيجاد الحلول الضرورية لمشاكلها

<sup>(1)</sup> علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر، 1994، ص: 16.

<sup>(2)</sup> عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، ك.ع.ق.إ.أ، أكادال-الرباط، 1999-2000، ص 342.

<sup>(3)</sup> Saida Benhachem El Harrouni, op.cit, p.307.

الاقتصادية والاجتماعية، حيث تبرز الجهة هنا كأداة لتحقيق تنمية متكاملة تتلاءم وتحديات الظروف الحالية والمستقبلية.

فعلى الجهة إذن أن تنتظم وتصبح فضاء لدعم وخلق التشغيل عن طريق جلب الاستثمارات وبناء دعائم اقتصاد جهوي قوي، وهذا الدور الحيوي لن يتأتى إلا بواسطة مبادرات تخلق تعاضدا بين جهود سكان الجهة وجهود السلطات الإدارية في إطار التعاون والتكامل من أجل تنمية مستدامة من جهة، وفي إطار التعاون والتضامن ما بين مختلف جهات البلاد من جهة ثانية عن طريق نهج مقارنة تنمية قوامها التنسيق بين وسائل الإنتاج الطبيعية والتقنية والبشرية المتواجدة داخل الجهة، وجعل هذه الأخيرة مجالا خاصا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفضاء فسيحا للتفكير والتخطيط في إطار أوسع لمستقبل أفضل في تعاون وانسجام مع الوحدات الترابية الأخرى باعتبارها أداة توحيد وعنصر التحام، وهذا ما دعا إليه جلالة الملك في خطابه الأخير المتعلق بالجهوية الموسعة حيث أكد على ضرورة التضامن "إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات".

كما أشار جلالته إلى مرتكز آخر من مرتكزات الجهوية المرتقبة وهو اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانيات وتفاذي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات.

غير أن هذه الغاية التي تعتبر تجسيدا لمبدأ الحكامة الترابية في الميدان الاقتصادي لن تتحقق في نظرنا إلا بنهج سياسة تعاقدية بين مختلف الفاعلين على المستوى الجهوي وبين مختلف الوحدات الترابية ومن جهة أخرى يجعل الجهة كمجال مثالي لجلب الاستثمار وتشجيعه.

### **الفرع الأول : الجهة كمجال لتشجيع الاستثمار**

تتطلب التنمية الاقتصادية والاجتماعية الاتفاق على الأهداف وتنسيق الأعمال والتشجيع والتحفيز والعمل على إشراك كل الفاعلين المعنيين، غير أن هذا لن يتم إلا باتباع سياسة اللامركزية واللاتركيز.

إن انتهاج سياسة اللامركزية كخيار استراتيجي للديمقراطية المحلية لا يمكن أن تطبق بدون حركة موازية للتركيز سيما على المستوى الجهوي، وهذا ما وعى به المسؤولون خاصة فيما يتعلق بتشجيع الاستثمار، حيث أن منح المصالح اللاتركيزية لإدارات الدولة على المستوى الجهوي كل الصلاحيات التي يمكن أن تفوض في تنفيذها لمستوى ترابي، سيكون له انعكاسات إيجابية بالنسبة للفاعلين الجهويين، إذ تتوفر أمامهم مصالح للدولة تكون هي المخاطب الفعلي بدون الحاجة إلى الرجوع إلى العاصمة لمعالجة الملفات خصوصا الاستثمارية منها، بل إن ضرورة التسريع في البت في مثل هذه الملفات -نظرا لما لعنصر الوقت من أهمية خاصة في الميدان الاقتصادي-، أوجب العمل على إعطاء سلطة التقرير والبت للإدارات اللامركزية، وذلك دون الموافقة المسبقة للإدارات المركزية، وتحديد مجالات ضرورية للتفويض. وفي هذا الإطار جاء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار والتي أعلنت عنها الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002، حيث أكدت على إنشاء شبك موحد على صعيد كل جهة، مع تحديد أجل معقول للبت في ملفات مشاريع الاستثمار.

لهذا، فإن إنشاء هذه المراكز جاء ليجعل من الدولة ذلك الكيان الذي يلعب دور الميسر للعملية الاستثمارية من الناحية الإدارية، عن طريق تبسيط المساطر الإدارية والسرعة في معالجة المعطيات أمام المستثمر الذي سيجد رهن إشارته المسؤول والمخاطب الوحيد والمكان الأقرب الموحد والوثيقة الموحدة لإنشاء مقاولته أو تنمية استثماراته<sup>(1)</sup>.

من جهة أخرى، فإن هذه المراكز هي تجسيد القرب الاقتصادي والذي ينبغي أن تشكل الجهة الإطار الأمثل لتحقيقه واستيعابه، كما أنها إطار للعقلنة في اتخاذ القرار الاقتصادي الجهوي، حيث أن أي مشروع استثماري يتم تدارسه من طرف ممثلي الإدارات المهتمة بالمشروع في نفس الآن، مما يمكن من تقليص مدة دراسة المشروع من جهة ومن جهة أخرى يعمل على تبسيط المساطر المتبعة، حيث أن أية ملاحظة يتم الإدلاء بها في نفس الاجتماع لتتم معالجتها فيما بعد وإعطاء الحلول في الاجتماع الموالي، كما أن هذه الطريقة

<sup>(1)</sup> خطاب صاحب الجلالة بمناسبة الإعلان عن لارسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز

للاستثمار بتاريخ 2002/1/09.

تمكن من إثارة انتباه المسؤولين فيما إذا كانت شكلية جديدة محددة بدقة وبسيطة قليلة التكلفة، وفيما إذا كانت تحمل معها قيمة مضافة نوعية للخدمات المقدمة المرتفقين.

إلا أننا نعتبر أن تجربة حوالي 8 سنوات من عمل هذه المراكز أدت إلى بروز عدة عوائق حالت دون أدائها لدورها بشكل جيد، زيادة على ذلك فإن نهج سياسة الجهوية الموسعة التي دعا إليها جلاله الملك والتي من المرتقب أن يتمخض عنها خلق جهات مختلفة لتلك الموجودة حالياً، تستوجب إعادة النظر في هذه المراكز، ليس من حيث الفلسفة المؤسسة لها وغايتها المثلى المتمثلة في تشجيع الاستثمار ولكن بهدف تكييفها مع الواقع الجهوي الجديد وجعلها أكثر فعالية في اتجاه جعل الجهة المرتقبة قاطرة للتنمية الاقتصادية وتشجيع وجلب الاستثمارات العامة والخاصة، الوطنية والأجنبية، بهدف الوصول إلى إدارة الجودة الشاملة في الميدان الاقتصادي Total quality management الذي يركز على توقعات المستهلك باعتبارها الهدف الأول والنهائي، وفي هذا الإطار نقترح:

- خلق وتفعيل اللجنة الجهوية للاستثمار ومنحها جميع الصلاحيات بهدف ترشيد كيفية معالجة الملفات الاستثمارية.

- توحيد جهود عمل جميع المراكز الجهوية على الصعيد الوطني واستغلال مواردها بصفة جماعية بهدف التخاطب بلغة واحدة مع المرتفقين والمستثمرين على الصعيد الوطني.

- خلق دليل موحد للاستثمار مصادق عليه من طرف الإدارة المركزية وتوجيهه إلى الإدارات الجهوية من أجل تطبيقه لتفادي مشكل الاختلاف ما بين الجهات.

- استعمال التكنولوجيا الحديثة ونظام معلومات متطور يمكن من لامركزية عمل المراكز الجهوية.

- العمل بطريقة مؤشرات التميز Les indicateurs de performance، وهي المؤشرات التي تسمح بتقييم الأعمال المنجزة بالنظر إلى الأهداف المسطرة.

- خلق تنسيق ما بين المراكز الجهوية ومديرية الاستثمارات التي تتوفر على المعطيات العامة حول الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

- إشراك المراكز الجهوية في عملية إعداد المخططات الجهوية سيما في الميدان الاقتصادي والاستثماري.

- خلق مجلس وطني لإنعاش الاستثمار هدفه ربط علاقات مع المراكز الجهوية بهدف دعمها خاصة وأن تجربة عمل كل مركز على حدة لجلب الاستثمارات الأجنبية لم تعط أكلها بالنظر لقلّة وسائلها والميزانية المرصدة لها، هذا إضافة إلى دراسة وقع الإجراءات المختلفة المحفزة على عملية الاستثمار واقتراح الحلول البديلة لتصحيح الأوضاع في الوقت المناسب بهدف تأهيل الاقتصاد.

### الفرع الثاني : مبدأ الحكامة كآلية لتحقيق الحكامة

تفترض الحكامة الجيدة العمل بمبدأ التعاقد الذي أصبح وسيلة لإنجاز مشاريع التنمية فهذا الأخير ماقتنى يكتسي أهمية قصوى بالنظر إلى تعقد الظروف الاقتصادية والاجتماعية وإلى التغيير الذي عرفته وظيفة الفاعلين السياسيين، ذلك أن السلطات العمومية لم تعد تحتكر المسؤولية لوحدها في تحقيق التنمية، في حين ظهر على السطح دور فاعلين آخرين بدأوا يطالبون بإشراكهم في اتخاذ القرار خاصة المحلي منه، وهو ما يحتم تغيير طبيعة الأدوار المعترف بها لكل فاعل، من جهة ثانية، فإن أي فاعل لا يمكنه لوحده ولا يملك الوسائل الضرورية لحل المشاكل المطروحة. ونظرا لهذه المعطيات بات من الضروري الاعتماد على مبدأ التعاقد لتحقيق حكمة محلية<sup>(1)</sup> حيث أنه من بين الآليات القانونية الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون وتوحيد الجهود عبر توفير الشروط الموضوعية والذاتية لتعبئة كل الأطراف المهتمة والمتداخلة من أجل انصهارها في بوتقة العمل الجاد والمسؤول الهادف إلى إنعاش التنمية الاقتصادية، ويجد التعاقد ما بين الوحدات الترابية المختلفة مبرره في كونها تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا التنظيم الإداري يعني ميلاد عدة أشخاص معنويين عموميين على الصعيد اللامركزي يتميزون عن الدولة، وهنا نجد الدستور يشير إلى أن الجماعات والأقاليم المحلية هي جماعات محلية وترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن نتائج

<sup>(1)</sup> Ali Sedjari, « Partenariat public privé et renouveau de l'action publique », in Gouvernance et conduite de l'action publique, S)D Ali Sedjari, L'Harmattan, 2003, p252.

هذا الاعتراف إمكانية منح هذه الجماعات فرصة التعاقد وإبرام معاهدات كيفية كان نوعها<sup>(1)</sup>.

فعلى الصعيد الجهوي، فإن المشرع أشار إلى إمكانية التعاقد عند إشارته إلى ممارسة اختصاصات الجهة بتعاون مع الدولة والجماعات الأخرى، كما أشار إلى إمكانية التعاقد عند إشارته إلى ممارسة اختصاصات الجهة بتعاون مع الدولة والجماعات الأخرى، كما أشار قانون الجهة إلى هذه الإمكانية "في إطار ممارسة اختصاصاتها يمكن للجهات التعاون بينها وبين الجماعات المحلية الأخرى".

وإضافة إلى المبرر القانوني فإن الواقع يفرض نهج سياسة تعاقدية بين الوحدات الترابية ذلك أن اللامركزية المتبعة في المغرب اعتمدت التقسيم الترابي دون الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتاحة لكل جهة وبالتالي فتوزيع الاختصاص الذي يميز النهج اللامركزي يبقى بعيد المنال، ويجعل من التكامل الوظيفي للوحدات الترابية مجرد شعار.

إن التعاقد بين الجهة وباقي المتدخلين سيعزز من دور الجهة ويجعل منها وسيلة لضبط وتيرة التنمية وضبط المجتمع حسب التناقضات والضغوط الظرفية بإدماج شرائح اجتماعية جديدة في المنظومة السياسية والإدارية للدولة وعقلنة توزيع الأنشطة الاقتصادية جهويا والعمل على مواجهة الاختلالات بين الجهات.

فالتعاقد هنا يصبح الأداة القانونية الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون فيما بين الوحدات الترابية لإنجاز المشاريع الكبرى كالمناطق الصناعية والتجهيزات التحتية. فيجب إذن تركيز جهود هذه الوحدات على مستوى التنظيم، خاصة إذا علمنا بأن السياسة العمومية المحلية إذا وضعت حيز التطبيق فإنها تكون تحت تصرف كل الفاعلين الاقتصاديين وتستطيع هذه الوحدات المساهمة في إقامته والمحافظة على الشراكة ما بين العام والخاص وتحفيز الدعامات الاقتصادية والبشرية في الجهة والحد من المشاكل.

<sup>(1)</sup> Mohamed El Yaâgoubi, Réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie Al Maarif Al Jadida, 2006, p.390.

وإذا كان التعاقد فيما بين الجماعات المحلية شكل أداة قانونية متميزة لتنسيق الجهود، فإن التعاقد ما بين الدولة والجماعات المحلية خاصة الجهات، شكل إطاراً آخر من أجل خلق التوازن الجهوي وذلك عن طريق عقد البرامج Les contrats programmes كآلية للتعاون، وهذه الآلية تجعل الميادين التي يوزع فيها الاختصاص بين الدولة والجهات، يتم القيام بها بأعمال مشتركة في إطار احترام استقلال كل جماعة، مما يسمح بتكاتف الجهود وتماسك المبادرات المحلية.

لذا فإن تحويل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، وإعطاء هذه الأخيرة دوراً أكبر يستجيب للمعنى المراد منحه للجهوية الموسعة حتمت عليها التفاوض بدل التنازع وانتهاج أساليب تعاقدية<sup>(1)</sup>.

ففي فرنسا مثلاً وبتفحص الترسانة التشريعية اللامركزية يلاحظ مدى حرص المشرع الفرنسي على تحويل الجهات صلاحيات حيوية وإستراتيجية في شتى المجالات، كما خول للبعض منها أنظمة خصوصية تتلاءم وخصوصياتها ومستواها التنموي، علاوة على ذلك عرفت العلاقة بين الجهة والسلطة المركزية منحى حدثياً يتأسس على منطق التعاقد بدل الرقابة<sup>(2)</sup>. فهذه العقود تسمح بتضافر جهود الفاعلين الإقتصاديين ترابياً والتوفيق بين متطلبات اللامركزية باستقلال الجماعات المحلية وتوجيهات التخطيط وإعداد التراب وهذه العقود في جوهرها لا تهدف إلى تغيير توزيع الاختصاصات الراجعة إلى كل طرف بمقتضى اتفاق مشترك.

في المغرب يمكن لعقد البرامج أن تهم بعض المؤسسات كالمراكز الجهوية للاستثمار والجامعات ومراكز البحث العلمي، وهذه العقود تحدد مجال تدخل كل من الدولة والجهات وتوضح حقوق وواجبات كل منهما، وكذا الالتزامات المالية وكيفية صرف الاعتمادات المالية، وتعد آلية لتحقيق سياسة إعداد التراب لكونها تركز على ميادين مرتبطة أساساً بالتنمية المجالية وتحقيق توازن مجالي.

<sup>(1)</sup> Bruno Remond, « Le coupe Etat région et la mise en place des politiques », in Régions croisé des chemins prospectives français et enjeux européen, S/D Elizabeth DUPIONER presse de la fondation nationale des sciences politiques, Paris 1998, p.71.

<sup>(2)</sup> خالد الغازي، "التنظيم الجهوي بفرنسا"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص يونيو 2005، ص 93.

إن التعاقد بهذه الطريقة يعتبر في نظرنا وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بل هو أكثر من ذلك وسيلة لتقوية وتدعيم العمل المحلي وتوحيد تدخلات جميع الفاعلين سواء الدولة أو الجماعات المحلية قصد صياغة سياسات محلية متوازنة ومن خلالها تنمية وطنية شاملة.

وخلاصة القول في هذا الإطار، هو أن التعاقد تطبيق لمبدأ الحكامة الجيدة حيث بواسطته يمكن إنشاء مشاريع التنمية الجهوية بمشاركة جميع الأطراف، كما أن السياق الاقتصادي العام على الصعيد الوطني أو الدولي لم يعد يقبل بالقرارات المرتجلة المبنية على المبادرات الشخصية والمصالح الذاتية بل يتطلب اتخاذ القرارات العقلانية المرتكزة على العمل بالأهداف وفق برنامج مشترك و سنتناول في هذا المبحث رهانات التجربة الجهوية نموذج (جهة الرباط سلا زمور زعير) من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول حول مؤهلات الجهة، و الثاني المركز الجهوي للإستثمار لجهة الرباط كوحدة إدارية مختصة في مجالها، و الثالث المركز كأداة لتحقيق سياسة القرب من المستثمرين .

## المبحث الثاني : رهانات التجربة الجهوية: جهة الرباط سلا زمور زعير نموذجا

يلاحظ أن الميزانية التوقعية لسنة 2006 لجهة الرباط سلا زمور زعير جاءت وفق التبويب الجديد لميزانيات الجماعات المحلية، الذي جاءت به الدورية عدد 128 الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 27 غشت 2002 والتي تتوخى جعل ميزانيات الجماعات المحلية على شاكلة ميزانية الدولة حتى تسهل عملية المحاسبة العمومية، وقد تمت مراعاة هذا التبويب، في كل أجزاء الميزانية سواء جزء المداخل فيما يتعلق بمصاريف التسيير أو فيما يخص جزء مصاريف التجهيز حيث قسمت جميعا إلى خمسة مجالات، وهي مجال الإدارة العامة، مجال الشؤون الإجتماعية، مجال الشؤون الاقتصادية، مجال الشؤون التقنية ومجال الدعم.

### أ-مداخل ميزانية 2006 لجهة الرباط سلا زمور زعير حسب المجالات.

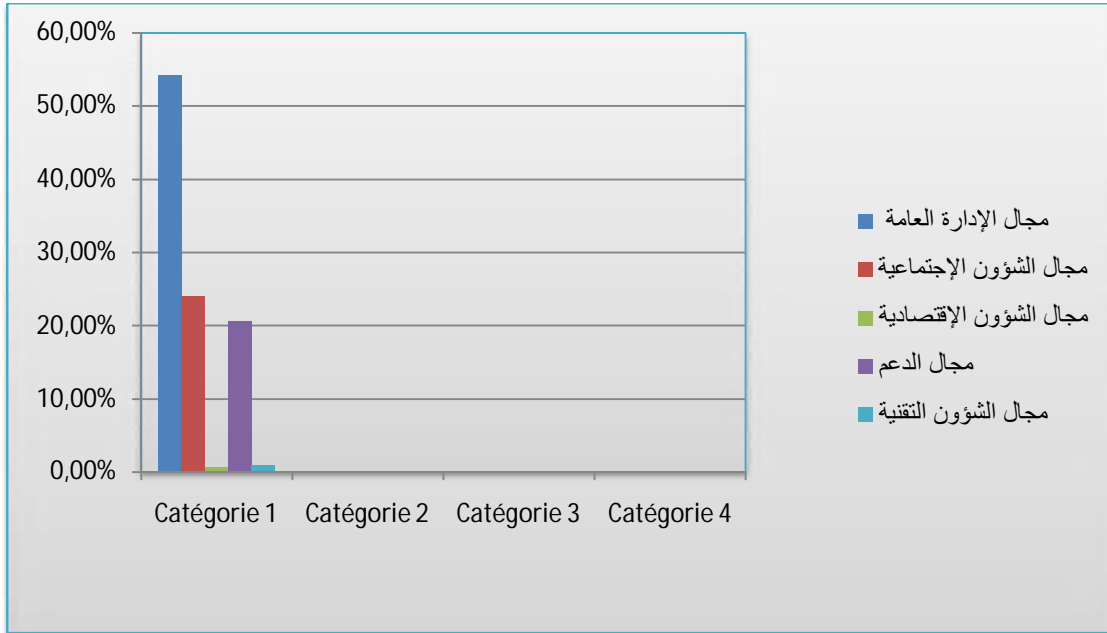
- مجال الإدارة العامة: 60-64%.
- مجال الشؤون الإجتماعية: 4-46%.
- مجال الشؤون الاقتصادية: 0-57%.
- مجال الدعم: 2-13%.
- مجال الشؤون التقنية: 2-32%.



من خلال هذا الرسم البياني نلاحظ أن مجال الإدارة العامة يشكل أكثر من نصف المداخل 60.64% متبوعا بمجال الشؤون التقنية حيث تشكل نسبة 32.2% من مجموع المداخل، في حين أن المجالات التقنية الثلاثة المتبقية تساهم بنسب ضعيفة في مجموع المداخل.

#### ب- مصاريف التشغيل برسم ميزانية 2006 حسب المجالات

- مجال الإدارة العامة : 54.14%.
- مجال الشؤون الإجتماعية: 23.63%.
- مجال الشؤون الإقتصادية: 0.68%.
- مجال الدعم: 20.63%.
- مجال الشؤون التقنية: 0.92%.

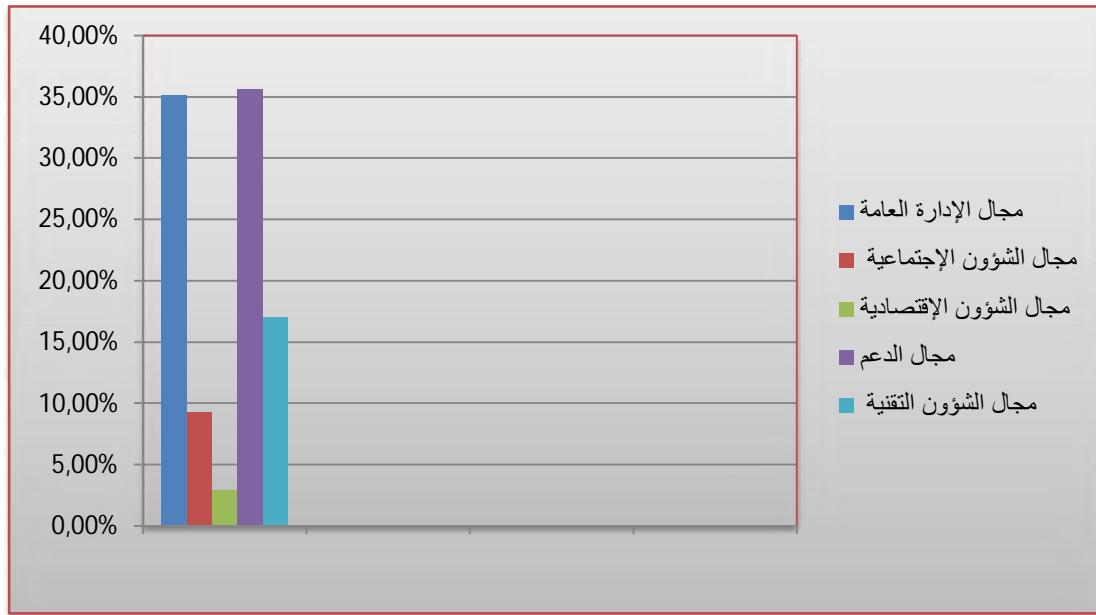


يستنتج من خلال هذا الرسم البياني أن مجال الإدارة العامة يستحوذ على 54.14% من مصاريف التشغيل كما يلاحظ بعض الإهتمام بكل من مجال الدعم ومجال الشؤون الاجتماعية

في حين أن المصاريف المرصودة لكل من مجال الشؤون الاقتصادية ومجال الشؤون التقنية تبقى جد محدودة.

### ج-مصاريف التجهيز برسم ميزانية 2006 بالنسبة المئوية وحسب المجالات:

- مجال الإدارة العامة: 35.12% .
- مجال الشؤون الإجتماعية : 28.9% .
- مجال الشؤون الاقتصادية: 2.94% .
- مجال الدعم : 35.62% .
- مجال الشؤون التقنية: 17.04% .



فيما يتعلق بهذا الرسم البياني يظهر مدى استفادة مجال الدعم من 35.62% إلى جانب الإدارة العامة الذي يستفيد أيضا من نسبة 35.12%، كما أن مجال الشؤون التقنية استفاد من استثمار قدر بـ 17.4%، بينما حظي مجال الشؤون الإجتماعية بنسبة 9.28% من الإستثمارات المخصصة برسم 2006 يليه مجال الشؤون الاقتصادية.

وأمام عدم كفاية الوسائل المالية المتاحة للجماعات المحلية وخصوصاً تلك المرصودة لميدان التجهيز، أصبح تدخل الدولة من خلال المساعدات المالية ضرورة لا مناص منها. غير أن هذا التدخل بات يشكل فيما بعد أحد معوقات استقلال الجماعات المحلية في إدارة شؤونها وتسيير مرافقها الحيوية بالشكل الذي تراه مناسباً لتطلعاتها، الشيء الذي شدد الوصاية المالية على مسار التنظيم للامركزي ومساهمته في عملية التنمية. لذلك فنقل مسؤولية اتخاذ القرار على مستوى الجماعي، من المفروض أن يرتبط بنقل الإعتمادات المالية وأوعيتها لفائدة الهيئات اللامركزية، حتى لا يبقى القرار التنموي مرهوناً بعطاءات السلطة المركزية ومؤسساتها المالية.

ففي إطار تدعيم التنظيم اللامركزي وإغناء التجربة الديمقراطية المحلية من خلال التصدي لإشكالية: كيفية استغلال العنصر البشري وتفعيله داخل المسار التنموي، في أفق مواجهة التشعب المستمر لاختصاصات وتدخلات الجماعات المحلية في مختلف القطاعات المحلية والجهوية. فقد شهدت الموارد البشرية لهذه الجماعات تحولات مهمة في حجمها ونوعيتها والتي سوف نخترلها في هذا المطلب.

### **المطلب الأول : مؤهلات الجهة**

تم إحداث جهة الرباط -سلا- زمور -زعير بمقتضى المرسوم -246-2-97- الذي تم نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 18 غشت 1997.

تتكون الجهة<sup>1</sup> من ثلاث عمالات هي الرباط (عاصمة المغرب والجهة) وسلا والصخيرات وتمارة وإقليم الخميسات تغطي مساحة تقدر ب 9.580 كلم<sup>2</sup> أي ما يمثل 1.3% من مجموع المساحة الإجمالية للمملكة تتوزع هذه المساحة على الشكل التالي 118 كلم<sup>2</sup> بعمالة الرباط و 672 كلم<sup>2</sup> بعمالة سلا و 485 كلم<sup>2</sup> بعمالة الصخيرات - تمارة ثم 8.305 كلم<sup>2</sup> بإقليم الخميسات.

منذ الإستقلال خضعت جهة الرباط سلا زمور زعير لعدة عمليات تقسيم إداري، فقبل سنة 1973 كانت الجهة لا تضم سوى عمالة الرباط وسلا، ومنذ ذلك الحين أنشأ إقليم

<sup>(1)</sup> مونوغرافيا جهة الرباط سلا زمور زعير الصادر عن المندوبية السامية للتخطيط المديرية الجهوية بالرباط 2010.

الخميسات في شهر غشت 1973، ثم ولاية الرباط-سلا في فبراير 1983 التي كانت تشمل ثلاث عمالات (الرباط وسلا والصخيرات-تمارة) وأخيرا تم إحداث عمالتي سلا المدينة وسلا الجديدة واللذان تم إدماجهما فيما بعد في إطار عمالة واحدة هي عمالة سلا.

تحد جهة الرباط-سلا-زمور زعير من الشمال الغربي بالهضبة الوسطى التي يغطي جزء كبير منها إقليم الخميسات وكذا الهضبة الساحلية التي تمتد على ولاية الرباط وسلا يحدها من الشمال والشمال الشرقي جهة الغرب الشراردة بني حسن ومن الشرق والجنوب الشرقي جهة مكناس تافيلالت ومن الغرب المحيط الأطلسي ومن الجنوب الغربي جهة الشاوية ورديغة.

تضم جهة الرباط سلا زمور زعير 7 دوائر و 51 جماعة من بينها 38 جماعة قروية و 13 جماعة حضرية موزعة بين عمالات وإقليم الجهة كما هو مبين في الجدول التالي:

#### جدول التنظيم الإداري للجهة لسنة 2009 (1)

عدد الجماعات			عدد الدوائر	العمالات والأقاليم
المجموع	القروية	الحضرية		
2	-	2	-	الرباط
4	2	2	1	سلا
10	5	5	2	الصخيرات تمارة
35	31	4	4	الخميسات
51	38	13	7	المجموع

ويصل تعداد سكان الجهة إلى 271 نسمة في الكلم سنة 2009، مقابل 44 نسمة في الكيلومتر مربع على المستوى الوطني<sup>(1)</sup>. إن الكثافة السكانية المسجلة على مستوى الجهة

<sup>(1)</sup> نقلا عن: التنمية الجهوية وبرامج الجماعات المحلية وثيقة مصاحبة لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2010 صادرة عن وزارة التوقعات الاقتصادية والتخطيط، مديرية البرمجة، ص: 31.

تخفي مفارقات كبيرة بين مختلف عمالات وإقليم الجهة، إذ تبلغ هذه الكثافة أقصاها بعمالة الرباط مسجلة بذلك 5.516 نسمة بالكلم<sup>2</sup>، تليها عمالة سلا ب 1.367 نسمة في الكلم<sup>2</sup> وعمالة الصخيرات -تمارة ب 1008 نسمة في الكلم<sup>2</sup> وأخيرا إقليم الخميسات ب 65 نسمة في الكلم<sup>2</sup>.  
 يبين التوزيع المجالي للسكان غير المتوازن بين مناطق الجهة أن حوالي 78% من سكان الجهة تقطن بولاية الرباط-سلا على مساحة لا تمثل سوى 13% من المساحة الإجمالية للجهة، في حين أن إقليم الخميسات الممتد على 87% من المساحة الجهوية لا يقطنه سوى 22% من الساكنة الإجمالية للجهة، ويعزى هذا لكون القطب الحضري لمدينتي الرباط وسلا يعرف ظروفًا اقتصادية ملامة لاستقطاب أنشطة صناعية وخدمائية مهمة. ويمكن أن تتكسر الوضعية أكثر وذلك من خلال المشاريع الكبرى التي تشهدها الجهة والتي سوف تساهم من دون شك في تنمية المنطقة ككل.

#### • مشاريع (جهة الرباط سلا زمور زعير)<sup>(1)</sup>

- سوق الجملة (الجماعة الحضرية لتمارة).
- بناء سوق الجملة للخضر والفواكه.
- قطاع: التجهيزات التجارية.

#### معطيات تقنية:

- المساحة الإجمالية 10-57 هكتار.
- القطعة الأرضية الأولى مساحتها 8 هكتار 10 سنتيار مخصص لسوق الجملة ولعملية توسيعه.
- القطعة الأرضية الثانية مساحتها 19490 متر مربع.
- مساحة مغطاة.
- 17 محلا مغطى بالإسمنت الصلب.
- إدارة.
- قاعة للاجتماعات.

<sup>(1)</sup> أطلس المشاريع الممولة من طرف صندوق تجهيز الجماعات المحلية برسم 2008.

- 5 متاجر .
- مقهى ومطعم .
- 2 إنشاءات صحية .
- مركزان لمراقبة الولوج .
- مساحة غير مغطاة .
- مساحة للبيع غير مغطاة .
- موقف من أجل البيع على الشاحنات .
- موقف للسيارات والطرق الداخلية .
- مساحة خضراء .
- حائط بمدخلين .
- قنطرة .
- خزان ماء .

كلفة المشروع 54925000 درهم .

مبلغ تمويل الصندوق: 28500000 درهم .

تاريخ الحصول على القرض 31 يوليوز 2003 .

تاريخ انطلاقة الأشغال 11 نونبر 2003 .

وضعية المشروع : شرع في أشغاله .

قنطرة علال بن عبد الله (الجماعة الحضرية لتجارة)

تهيئة قنطرة علال بن عبد الله .

مكن هذا المشروع من تحسين شروط المرور والحركة بين الطريق الثانوية هرهور

سوق السبت والطريق الرئيسية رقم 1، وإلغاء المعبر رقم 1031 مع احترام الموقع الموجود

بين المنطقة السكنية والحزام الأخضر .

يدخل هذا المشروع في إطار السياسة العامة للمكتب الوطني للسكك الحديدية والرامية إلى حذف حوالي 500 معبر متواجدة بالمناطق الحضرية.

قطاع التهيئة الحضرية.

### معطيات تقنية:

مشروع سيتم استعارته عبر الطريق الثانوية.

أشغال تهيئة الطريق الموجودة الموازية للطريق الرئيسية رقم 1 التابعة لمفترق الطرق على مسافة 150 متر شمالا.

كلفة المشروع : 23000000 درهم

مبلغ تمويل الصندوق 16000000 درهم

تاريخ الحصول على القرض: 29 أكتوبر 1999

تاريخ انطلاقة الأشغال: 21 يونيو 2001

وضعية المشروع: شرع في استغلاله.

الجماعة الحضرية للرباط: طرق وإنارة عمومية.

تحديد وإعادة هيكلة الشبكة الطرقية والإنارة العمومية في عدة أحياء من الجماعة الحضرية للرباط.

قطاع التهيئة الحضرية:

### معطيات تقنية:

يتكون المشروع من جزئين :

- أشغال الطرق

■ تقوية الطرق المعبدة وتبليطها.

■ بناء طرق معبدة جديدة .

- إحداث وتهيئة مواقف للسيارات.
- تهيئة الأرصفة.
- صيانة قنوات الصرف الصحي.
- تموين وربط الشمعدانات المشعبة التي يبلغ علوها 10 متر تحتوي على مقبض عادي وجهاز التتوير.

- تموين وضع وربط الأعمدة المجهزة بالأضواء الكاشفة.
- تموين ووضع أسلاك على الواجهة.
- إعادة إصلاح الطرق المعبدة والأرصفة.

كلفة المشروع: 19000000 درهم

مبلغ تمويل الصندوق: 15200000 درهم

تاريخ الحصول على القرض: 3 يونيو 2003

تاريخ انطلاقة الأشغال: 18 دجنبر 2003

وضعية المشروع: شرع في استغلاله.

### **الفرع الأول : معطيات سوسيو ثقافية<sup>(1)</sup> عن النخبة السياسية بالجهة:**

#### **✓ المستوى الثقافي:**

يتسم المستوى الثقافي للمنتخبين المحليين بجهة الرباط سلا زمور زعير بالإرتفاع ب 50% من المنتخبين داخل مكتب المجلس حاصلين على مستوى جامعي بينما تبلغ هذه النسبة وطنيا 32.5%

كما أن رؤساء المجالس الجماعية الحضرية والقروية الحاصلين على مستوى جامعي تبلغ بدورها 50% بالمجالس القروية وهي تصل إلى 100% بعمالة الرباط و 66.67% بإقليم الخميسات.

(1) الجهة: نشرة إخبارية يصدرها مجلس جهة الرباط سلا زمور زعير كل ثلاثة أشهر يناير 2009.

بينما لا تتعدى نسبة المنتخبين بدون مستوى والتي تبلغ على المستوى الوطني 24.4% داخل المجالس الجماعية للجهة وهي تنقلص إلى 0.86% بالوسط الحضري وتتعدم بالمجالس الجماعية ضمن عمالتي الرباط وسلا وإقليم الخميسات.

ويفسر هذا الإرتفاع في المستوى التعليمي والثقافي للمنتخبين بالجهة ضمن ما يفسر به كون الجهة تضم العاصمة فالنخبة من العاملين بأسلاك الإدارات المركزية ومقرات الشركات ومكاتب وطنية يخوضون الإنتخابات المحلية.

فإلى أي حد يساهم ارتفاع المستوى الثقافي للمنتخبين بالجهة في بلورة مشروع اجتماعي تنموي يشمل كل تراب الجهة؟

#### ✓ البنية العمرية :

بالنظر إلى البنية العمرية لرؤساء المجالس الجماعية للجهة يسجل غياب الفئات العمرية التي تقل عن 34 سنة في كل مجالس عمالات وإقليم الجهة باستثناء عمالة الصخيرات-تمارة حيث تبلغ فيها النسبة 16.66%.

#### ✓ الوضعية المهنية:

يمثل المنتخبون العاملون بقطاع الفلاحة بمجموع مكاتب مجالس الجماعات القروية لجهة الرباط سلا زمر زعير 33.71% بينما لا تتعدى هذه النسبة داخل مكاتب المجالس الحضرية 3.82% بينما تتعدم في ثلاث عمالات وإقليم الخميسات.

بينما يشكل المنتخبون العاملون بقطاع الوظيفة العمومية 29.77% من مجموع المجالس الجماعية بالجهة داخل الوسط الحضري و 26.56% داخل الوسط القروي وبذلك تشكل الوظيفة العمومية المهنة الأكثر تمثيلية داخل الجهة.

### الفرع الثاني : المعطيات السوسيو اقتصادية

تمتلك الجهة واجهة أطلسية تقدر بـ 75 كلم وتمتاز بوجود نهريين: وادي أبي رقراق ووادي بهت، كما تستفيد الجهة من وجود مساحة صالحة للزراعة تقدر بـ 528.900 هكتار وهي تتوفر على فلاحة متنوعة (حبوب، قطني، خضر، حبوب زيتية، فواكه...) هذا ويضم تراب الجهة غابة تقدر مساحتها بـ 250.662 هكتار أي ما يعادل 2.7% من المساحة الغابوية الوطنية بالإضافة إلى معطيات تاريخية وجغرافية واقتصادية.

\* القطاعات الإنتاجية

- قطاع الفلاحة والصيد البحري :

تتوفر الجهة على فلاحة متنوعة بحيث تتوفر برسم 2009، على مساحة صالحة للزراعة تقدر بـ 442.674 هكتار، 96.6% منها أراضي بورية، تقدر أراضي الملك بـ 412.309 هكتار وتعتبر الأكثر انتشاراً، إلا أن هذه الأراضي تبقى مهددة بالتراجع الدائم للمردودية نتيجة تجزئتها المستمر كما تعرف أراضي الدولة وأراضي الجموع مشاكل تتعلق بطريقة تدبيرها.

والجدول أسفله يبين توزيع المساحات الفلاحية المستغلة بالهكتار برسم سنة 2010:

المجموع	ملك الدولة	الحبوس	الجيش	الملك الجماعي	الملك الخاص	العمالة أو الإقليم
323			316	-	7	الرباط
32700	1530	407		2800	27963	سلا
37000	1905	269		234	34592	الصخيرات تمارة
372651	12248	360		10296	349747	الخميسات
442651	15683	1036	316	133330	412309	المجموع

وتتوفر الجهة على سدين وهما سد سيدي محمد بن عبد الله بطاقة تقدر بـ 480 مليون متر مكعب وسد القنصرة بسعة تقدر بـ 230 مليون متر مكعب و 11 سدا تستعمل للسقي وشرب الماشية وإنتاج الكهرباء وتزويد المراكز الحضرية بالماء الصالح للشرب. أما تربية الماشية فهي جد مهمة بإقليم الخميسات نظراً لتوفر هذا الإقليم على موارد طبيعية من علف وكألاً ومساحات شاسعة ومراعي وافرة تساهم وتساعد في تنمية الانتاج الحيواني.

✓ **بالنسبة للصيد البحري :** رغم كون الجهة لها واجهة كبيرة على المحيط الأطلسي التي يبلغ طولها حوالي 75 كلم وتمتاز بتواجد نهر كبير هو وادي أبي رقراق، فأنشطة

الصيد البحري لا تمثل الحجم المرغوب فيه، لأن الميناء الوحيد في الجهة هو ميناء مهدية، إلا أنه لا يتوفر على الشروط والبنى الأساسية الضرورية لاستغلاله على أحسن وجه. وتتألف سفن ميناء الرباط برسم 2009، من 380 قارب فقط وما يناهز 850 صياد يزاولون نشاطهم بالميناء.

ونظرا للإمكانيات المحدودة لميناء الرباط، فتموين الجهة من منتوجات الصيد يتم عن طريق مينائي مهدية والدار البيضاء.

✓ **قطاع الصناعة<sup>(1)</sup>**: يعد القطاع الصناعي من القطاعات الحيوية بالجهة حيث بلغ عدد المؤسسات الصناعية سنة 2008، ما يناهز 581 وحدة صناعية ممثلة بذلك 7.4% من مجموع الوحدات الصناعية بالمملكة.

ويقدر إنتاج هذه المؤسسات بما يزيد على 13 مليار درهم، وهو ما يشكل 4.3% من الإنتاج الصناعي الوطني.

تتوزع هذه الوحدات الصناعية حسب العمالات والإقليم على الشكل التالي: 39.9% بعمالة الرباط و 27.0% بعمالة سلا و 16.5% بكل من عمالة الصخيرات-تمارة وإقليم الخميسات.

شغلت هذه المؤسسات في المجموع ما حوالي 38100 عامل وبلغ رقم معاملاتها أزيد من 15 مليار من الدراهم على الصعيد الإقليمي، تحتكر عمالة سلا 43.5% من مناصب الشغل التي توفرها المؤسسات الصناعية المتواجدة بالجهة.

أما فيما يخص الإنتاج الصناعي بالجهة، تأتي عمالة الرباط في الدرجة الأولى بنسبة 33.9% متنوعة بعمالة سلا بنسبة 33.6%، ثم في المرتبة الثالثة تأتي عمالة الصخيرات تمارة بمعدل 30.8% و في الأخير يأتي إقليم الخميسات بنسبة 1.7% فقط من مجموع الإنتاج الصناعي الإجمالي للجهة، والجدول أسفله يبين المؤشرات الإقتصادية الكبرى الخاصة بالوحدات الصناعية حسب العمالات والإقليم بالجهة، برسم 2009.

(1) الجهة: نشرة إخبارية يصدرها مجلس جهة الرباط سلا زمور زعير برسم سنة 2009.

المؤشرات الإقتصادية الكبرى الخاصة بالوحدات الصناعية حسب العملات والإقليم  
بالجهة، برسم 2009<sup>(1)</sup>.

رقم المعاملات	الصادرات بالدرهم	الإستثمار بالدرهم	الإنتاج 10 بالدرهم	عدد المستخدمين الدائمين	عدد المؤسسات	العملات أو الإقليم
5227642	1331568	178626	4542335	13274	232	الرباط
4831601	1628811	387557	4511119	16590	157	سلا
5082195	657950	287315	4134040	7082	96	الصخيرات تمارة
221912	72325	5522	222011	1154	96	الخميسات
15363350	3690654	859020	13409505	38100	581	المجموع

✓ بالنسبة للصناعة التقليدية: يحتل إنتاج الزرابي مكانة خاصة داخل نسيج الصناعة التقليدية بالجهة، علاوة على ذلك أن الإستثمار فيها لا يتطلب رؤوس أموال مهمة لذا يمكن اعتبارها كمجال خصب للإستثمار بأقل تكلفة وخزان مهم لمناصب الشغل زيادة على كونها عاملا مساهما في تثبيت اليد العاملة والحد من ظاهرة الهجرة. فالجهة تتوفر على ثلاث مراكز لتعلم حرف الصناعة التقليدية يوجد مركز بإقليم الخميسات ومركزان بعمالة الرباط وقد استقبلت هذه المراكز خلال سنة 2009 ما يقرب 160 متعلم يتدربون على مختلف حرف الصناعة التقليدية.

✓ البنيات التحتية: تعتبر الشبكة الطرقية شريانا مهما وأساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالجهة، وقد بلغ طول شبكة الطرق المشيدة والمعبدة إلى غاية 2009/12/31 ما يناهز 2.215 كلم منها 1.752 كلم من الطرق المعبدة. وتلعب شبكة الطرق السيارة التي تقوم الشركة الوطنية للطرق السيارة بإدارتها منذ سنة 1989، دورا مهما فيما يخص التنقل والرواج، خاصة عبر محور الدار البيضاء- الرباط. كما تتوفر الجهة بالإضافة إلى المحور

(1) مرجع سابق.

السالف الذكر على محاور أخرى من الطرق السيارة : محور الرباط طنجة ومحور فاس مكناس والخميسات الرباط.

أما فيما يخص التجهيزات والبنيات، فالجهة تتوفر على 4 محطات طرقية بالمدن التالية: الرباط وسلا والخميسات وتيفلت وست محطات للسكة الحديدية، إضافة إلى مطار الرباط سلا الذي يعتبر المطار الدولي الوحيد للربط الجوي المدني بالجهة.

### ✓ قطاع السياحة: (1)

تتوفر الجهة على إمكانيات ومؤهلات جغرافية سياحية جد هامة ومتنوعة من أهمها:

• كورنيش على ساحل المحيط الأطلسي الذي يمتد على أكثر من 75 كلم، مكونا بذلك موقعا ملائما لشواطئ الإصطياف ولموانئ الترفيه ومواقع الإستجمام.

• الوجة الممتدة على ضفاف وادي أبي رقرق

• عيون وينابيع طبيعية مثل عين للاحية بولماس

• فضاء غابوي طبيعي كبير يغطي 250.664 هكتار كموقع ملائم لمراكز الصيد

ببحيرة ضاية الرومي بالرماني

تمت برمجة مجموعة من المشاريع في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومن بينها تهيئة وتنمية ضفتي وادي أبي رقرق وتهيئة كورنيش على الساحل المحيط الأطلسي وهذه المشاريع من شأنها أن تلعب دورا مهما في تنمية الجهة سواء من الجانب الإقتصادي أو الإجتماعي أو السياحي...

ومن جهة أخرى تعرف الجهة كل سنة تظاهرات ذات ميزة فنية وثقافية كموسم الشموع بسلا ومهرجان موازين بالرباط وموسم شراكة بعين عودة وتظاهرات أخرى.

كما أن الجهة تتوفر على تراث تاريخي مهم وتشهد على ذلك المآثر التاريخية المتواجدة بها كصومعة حسان والأوداية وقصبة شالة والبوابات الكبرى لسلا وقنطرة زعير وضريح محمد الخامس وضريح عبد الله بن حسون ...

وتتوفر الجهة على 46 فندقا مصنفا بطاقة استيعابية تتكون من 3118 غرفة و6389 سرير أي ما نسبته 4.0% من عدد الغرف على الصعيد الوطني. وتحتل عمالتي الرباط

(1) موناوغرافيا جهة الرباط سلا زمور زعير، مرجع سابق.

وسلا مكانة مهمة في ميدان السياحة بهذه الجهة حيث توجد بهما أهم الفنادق الكبرى إذ يصل عددها إلى 33 فندقا مصنفا وهو ما يعادل 71.7% من مجموع الفنادق الموجودة بالجهة. رغم كل هذا، فالسياحة في الجهة تبقى سياحة مرور، فالسياح يمرون فقط ببعض مدن الجهة ليقيموا في أماكن أخرى وذلك راجع لقلة التجهيزات الأولية والشبكة الطرقية المطلوبة وهكذا تبقى الطاقات داخل الجهة غير مستغلة بما فيه الكفاية.

الوسط	الجنس	الرباط	سلا	الصخيرات تمارة	الخميسات	الجهة
حضري	ذكور	12.3	17.8	19.8	20.3	16.6
	إناث	28.6	37.7	38.2	44.9	35.5
	<b>المجموع</b>	<b>20.7</b>	<b>27.9</b>	<b>29.1</b>	<b>33.3</b>	<b>26.3</b>
قروي	ذكور	---	45.6	34.9	47.1	44.5
	إناث	---	74.2	57.9	76.0	72.3
	<b>المجموع</b>	<b>---</b>	<b>59.6</b>	<b>46.2</b>	<b>61.7</b>	<b>58.3</b>
المجموع	ذكور	12.3	19.7	23.3	36.1	21.8
	إناث	28.6	40.0	42.6	62.4	42.1
	<b>المجموع</b>	<b>20.7</b>	<b>29.9</b>	<b>32.9</b>	<b>49.6</b>	<b>32.2</b>

من خلال قراءة هذا الجدول أعلاه يظهر أن هناك تفاوت في نسبة الأمية بعمالات وإقليم الجهة حيث تبلغ 49.6% بإقليم الخميسات و32.9% بعمالة الصخيرات تمارة و29.9% بعمالة سلا و20.7% بعمالة الرباط وهذا التفاوت راجع بالأساس إلى أهمية السكان الحضريين لكل عمالة أو إقليم أما حسب الجنس، فيلاحظ أن نسبة الإناث اللاتي يعانين من مشكلة الأمية سجلت نسبة مرتفعة وصلت إلى حدود 62.4% بإقليم الخميسات و42.6% بعمالة الصخيرات تمارة و40% بعمالة سلا و28.6% بعمالة الرباط، أما بالنسبة للذكور، فسجلت نسبا تقل بكثير مما سجل لدى الإناث.

## الفرع الثالث : المعطيات السوسيواجتماعية:

### ✓ التعليم (1):

ما زال قطاع التربية والتعليم يشكل إحدى الاهتمامات الكبرى التي توليها الدولة عناية خاصة من خلال دمج بين أولويات مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك من خلال البرامج القطاعية أو المندمجة كالميثاق الوطني للتربية والتكوين من أجل خلق نظام تعليمي يساير متطلبات المغرب المعاصر والمنفتح على عالم التكنولوجيا والمعرفة.

**بالنسبة للأمية:** تعتبر الأمية آفة اجتماعية لكونها تساهم في عرقلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات التي تستفحل في أوساطها، وبالتالي تتعكس سلبا على الظروف ومستوى العيش لدى المواطنين الأميين بصفة خاصة وعلى المجتمع بصفة عامة.

حسب نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2004 تقدر نسبة الأمية للسكان الذين تفوق أعمارهم 10 سنوات بالجهة ب 32.2% مقابل 43% على الصعيد الوطني، في حين قدرت هذه النسبة خلال سنة 1994 ب 41.2% و 55% على التوالي، ويظهر من خلال هذه المعطيات، أن هناك تحسن سواء على المستوى الجهوي أو الوطني وذلك راجع إلى الجهود المبذولة في هذا المجال سواء من خلال دروس النظام التربوي أو دروس محو الأمية التي تساهم بقسط كبير في اجتثاث هذه الآفة من المجتمع المغربي.

وحسب الإقامة، فإن الأمية تستفحل بالوسط القروي بنسبة أكبر مقارنة مع الوسط الحضري، إذ تصل إلى 58.3% مقابل 26.3% بالوسط الحضري. أما حسب الجنس، فيتضح أن النساء بكلا الوسطين يعانين أكثر من هذه الظاهرة وخاصة بالوسط القروي لتصل نسبة الأميات منهن 72.3%. والجدول أسفله يبين نسبة الأمية عند الأشخاص البالغين 10 سنوات فأكثر حسب عمالات وإقليم الجهة والوسط سنة 2004.

### ✓ بنية السكان حسب السن والجنس:

تحدد بنية السكان نتيجة التأثيرات المشتركة لمختلف المتغيرات الديمغرافية كالخصوبة والوفيات والهجرة إلخ... وتعتبر هذه البنية من أهم المؤشرات لمعرفة الإنعكاسات الناتجة

(1) المغرب في أرقام 2009: وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي.

عن النمو الديمغرافي وبالتالي تحديد حاجيات الشرائح الإجتماعية من التمدرس والتطبيب والتشغيل والتجهيزات الأساسية..

تتميز ساكنة جهة الرباط-سلا-زمور-زعيير بطابع فتي حيث نجد 28.2% من السكان لا تتجاوز أعمارهم 15 سنة حسب إحصاء 2004، ورغم ذلك فإنها أقل فتوة مما كانت عليه سنة 1994 حيث وصلت هذه النسبة آنذاك إلى 33.4%، أما الساكنة القروية فهي أكثر فتوة من مثيلاتها الحضرية إذ تمثل 32.3% مقابل 27.3% بالوسط الحضري حسب إحصاء سنة 2004.

بالنسبة للسكان النشيطين والبالغين من العمر 15 إلى 59 سنة فقد ارتفعت نسبتهم من 60.3% سنة 1994 إلى 64% من ساكنة الجهة سنة 2004، في حين لم تعرف نسبة الأشخاص المسنين البالغين من العمر 60 سنة فأكثر سوى زيادة ضئيلة انتقلت من 6.3% إلى 7.8% بين إحصاء 1994 وإحصاء 2004، حيث ازدادت هذه النسبة ب 1.5 نقطة خلال 10 سنوات. كما لوحظت نفس الوتيرة على الصعيد الوطني حيث مرت نسبة الشيخوخة من 7.1% سنة 1994 لتصل إلى 8% سنة 2004 أي بزيادة قدرها 0.9 نقطة خلال نفس المدة، والجدول أسفله يبين توزيع ساكنة الجهة حسب نوع النشاط والجنس بالجهة برسم سنة 2004.

المجموع		إناث		ذكور		نوع النشاط
%	العدد	%	العدد	%	العدد	
38.5	904200	22.7	270312	54.8	633888	مجموع النشيطين
61.5	1445002	77.3	921764	45.2	523238	مجموع غير النشيطين
100.0	2349202	100.0	1192076	100.0	1157126	المجموع العام

#### ✓ الصحة والتأطير الطبي بالجهة:

إن تحسين الظروف الصحية للسكان رهين بمستوى التجهيزات المتوفرة والتأطير الطبي، وكذا بطبيعة الخدمات المقدمة للمرضى، حيث بات من الضروري تنظيم هياكل

جهوية تسهر على تلبية الاحتياجات الصحية للسكان وعلى توزيع عادل للاختصاصات على المستوى المركزي والجهوي والإقليمي.

### • التجهيزات الصحية والطاقة السريرية:

تتوفر الجهة على بنية تحتية مهمة ومتنوعة، حيث تضم مستشفيات عامة بطاقة استيعابية تصل إلى 1724 سرير و 8 مستشفيات متخصصة بطاقة استيعابية تبلغ 2119 سرير، كما تتوفر الجهة على 68 مركزا صحيا حضريا و 23 من المراكز الصحية القروية الجماعية و 17 مركزا صحيا قرويا مجهزة بأسرة و 9 مستوصفات قروية.

وتستأثر عمالة الرباط بالنصيب الأكبر من المراكز الصحية الحضرية (39.7%) والمستشفيات الخاصة (75%) وكذا عدد الأسرة بالمستشفيات سواء العامة (70%) أو المتخصصة (86.6%) وتأتي عمالة سلا بعد العاصمة من حيث عدد البنيات التحتية الصحية، والجدول أسفله يبين توزيع البنيات التحتية الصحية حسب العمالات وإقليم الجهة برسم سنة 2009.

المجموع	الخميسات	الصخيرات تمارة	سلا	الرباط	البنيات التحتية الصحية	
68	08	11	22	27	المراكز الصحية الحضرية	
09	07	-	02	-	المستوصفات القروية	
23	20	03	-	-	المراكز الصحية	الجماعية
17	12	03	02	-	المجهزة بأسرة	القروية
07	03	01	01	02	المستشفيات العامة	
08	-	-	02	06	المستشفيات المتخصصة	
1724	288	59	169	1208	بالمستشفيات العامة	عدد الأسر
2119		-	284	1835	بالمستشفيات الخاصة	
3843	288	59	453	3043	المجموع	

### • التأطير الطبي وشبه الطبي:<sup>(1)</sup>

بلغ عدد الأطباء العاملين على صعيد الجهة 3935 طبيب، منهم 66.7% يشتغلون بالقطاع العمومي وتسنأثر عمالة الرباط ب 76% من العدد الإجمالي، مقابل 11.2% يعملون بعمالة سلا و 7.6% بعمالة الصخيرات تمارة و 5.1% بإقليم الخميسات. كما بلغ عدد أطباء الأسنان 819 طبيب، منهم 87.2% يزاولون عملهم بالقطاع الخصوصي.

أما الصيدالة، فقد بلغ عددهم 1075 صيدلي موزعين كما يلي: 101 صيدلي بالقطاع العمومي، مقابل 974 صيدلي بالقطاع الخاص تشكل النساء الصيدليات نسبة 54.8% أما فيما يخص الأجانب فقد وصل عددهم بالقطاع الخاص 11 صيدليا.

وفيما يخص الجهاز شبه الطبي العمومي، فقد بلغ عدد الممرضين العاملين بهذا القطاع حوالي 3929 ممرض، 73.2%، منهم يزاولون بالوحدات الصحية الموجودة بعمالة الرباط. يلاحظ من خلال هذه المعطيات أن الجهاز الطبي وشبه الطبي يتمركز في الجهات الكبرى مثل جهة الرباط سلا زمور زعير، في حين تنخفض هذه النسبة بشكل كبير في جهات الجنوب وجهة تازة الحسيمة تاونات شفشاون أزيلال قلعة السراغنة حيث تكون الحالات القصوى طبيب واحد لأكثر من 8000 فردا .

إن التغطية الصحية العادلة للتراب الوطني، تقتضي الإسراع بتفعيل اختصاصات الجهة في هذا المجال، وجعلها الأداة الفعالة في ميدان تحقيق هذه التغطية على أرض الواقع، خاصة في الوسط الريفي.

### ث - الإسكان والتعمير:

يلعب قطاع البناء دورا بالغ الأهمية في التنمية الإقتصادية والاجتماعية للبلاد حيث يؤثر بطريقة مباشرة على كثير من الأنشطة الأخرى وأصبح يعتبر حاليا من أهم المؤشرات التي تقدم نظرة حول درجة تقدم ورفاهية السكان والتطور المنجز في بلد ما.

تحظى جهة الرباط-سلا-زمور-زعير بحكم موقعها الإستراتيجي وباحتضانها للعاصمة الإدارية للمملكة بمؤهلات سياحية واقتصادية واجتماعية وأنشطة أساسية أخرى متعددة

<sup>(1)</sup> المغرب في أرقام 2009، المصدر وزارة الصحة، المجلس الوطني لهيئة الأطباء.

تجعلها محط أنظار وموضع اهتمام. وتشكل هذه المؤهلات أحد عناصر استقطاب وهجرة السكان نحو الجهة، حيث يتمركز جل المهاجرين من شتى مناطق المملكة بمدينتي سلا وتمارة على شكل تجمعات سكنية متناثرة بكثافة عالية لذوي الدخل المحدود. هذه الإشكالية لم تجعل الجهة بمعزل عن تنامي ظاهرة مدن الصفيح والسكن العشوائي.

#### **الفرع الرابع: الإكراهات التي تواجه الجهة**

##### **فيما يتعلق بالسكان:**

**من حيث الكم:** تعاني الجهة من تمركز للسكان في الوسط الحضري خاصة بالنسبة لعمالات الرباط، سلا والصخيرات-تمارة، مع الإتجاه نحو التناقص السكاني في الوسط القروي.

**من حيث الكيف:** تنتشر الأمية بين سكان الجهة خاصة بالعالم القروي وبين صفوف النساء، كما أن ربع أطفال الجهة في سن التمدرس لا يلتحقون بالمدرسة بالوسط الحضري في حين يصل هذا المعدل إلى 40.9% و 67.7% على التوالي من الذكور والإناث بالوسط القروي.

##### **أما فيما يخص البنيات التحتية:**

فكما لاحظنا سالفا فإن البنيات التحتية المتوفرة بالجهة هي بنيات تحتية وطنية خاصة فيما يهم المستشفيات كما أن الجهة تضم معاهد ومراكز عليا وطنية إلى جانب الجامعة، كما أن توزيع التجهيزات الأساسية غير متكافئ بين أجزاء الجهة ذلك أن مدينة الرباط تعد نقطة اهتمام وطنية ودولية باعتبارها عاصمة المملكة، كما أن الجهة وبحكم كونها نقطة عبور رابطة بين الشمال والجنوب والشرق والغرب تستفيد من شبكة طرقية مهمة يلاحظ تمركز 80% منها ما بين سلا والصخيرات بينما لا يستفيد إقليم الخميسات إلا من خمس هذه الشبكة الأمر الذي انعكس سلبا على بعض جماعات الإقليم وجعلها تعرف مشكلة العزلة، كما أن الجهة لا تتوفر إلا على مطار وحيد للربط الجوي المدني هو مطار الرباط-سلا دو الطابع الدولي والذي تعرف ضواحيه تطورا عمرانيا كبيرا، الأمر الذي يطرح مسألة تحويله إلى وجهة أخرى.

## **المطلب الثاني : المركز الجهوي للاستثمار لجهة الرباط كوحدة إدارية مختصة في مجالها**

يعتبر المركز الجهوي للاستثمار بالرباط مؤسسة مختصة في تدبير الاستثمارات على المستوى الجهوي. وستعمل على تحديد النظام القانوني لهذه المؤسسة، وتحديد الأجهزة التي أوكل إليها القانون مسؤولية هذا التدبير من مدير المركز والمصالح التابعة له الذين يشتغلون تحت إشراف والي الجهة وبتنسيق مع عمال العمالات والأقاليم والمندوبيات الجهوية للوزارات في إطار سياسة التدبير اللامتمركز للاستثمار.

وستنطلق في هذا المبحث إلى تنظيم المركز الجهوي للاستثمار وإلى مؤسسة والي الجهة كسلطة إشرافية على هذه الوحدة الإدارية، وكذا دور مختلف الأجهزة الساهرة على التدبير اللامتمركز للاستثمار.

فإذا كان المركز يعمل بنظام الشباك الواحد المؤلف من مندوبي الإدارات المختلفة، فإن هناك مصالح مرتبطة مباشرة بالمدير تعمل على ضمان التواصل والتنسيق بين مختلف هذه الإدارات. بالإضافة إلى التفويضات التي همت الإدارة المركزية والإدارة الترابية لتيسير عمل المراكز الجهوية للاستثمار.

ويعتبر المركز الجهوي للرباط مصلحة خارجية لوزارة الداخلية ومرافقا من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ويوجد على رأسه مدير برتبة مدير للإدارات المركزية، وهو ما يستدعي تحديد الآثار المترتبة عن هذه الوضعية القانونية.

ولقد وضع المشرع المغربي المركز الجهوي للاستثمار تحت إشراف مؤسسة والي الجهة لمجموعة من الاعتبارات، كما صدرت مجموعة من المراسيم والقرارات لتفويض السلطات للإدارات الجهوية لتدعيم سياسة التدبير اللامتمركز للاستثمار التي تدخل ضمن سياسة اللاتركيز الإداري لتخفيف العبء على السلطات المركزية وجعل الجهة المكان الأنسب للاستثمار.

## الفرع الأول : تنظيم وهيكله المركز الجهوي للرباط

لقد تم الإعلان عن خلق المراكز الجهوية للاستثمار كإصلاح مؤسساتي يهدف إلى تحسين مناخ الاستثمار بالمغرب، وذلك في إطار سياسة التدبير اللامتمركز للاستثمار التي أعلنت عنها الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في هذا الشأن.

والهدف من هذه السياسة هو تفعيل دور الجهة في تدبير الاستثمار لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية. فقد أبانت المركزية المفرطة عن قصورها وآثارها السلبية التي تؤدي إلى انعدام المساواة بين مختلف الجهات وتركز الاستثمارات والمشاريع التنموية العمومية والخاصة بجهات معينة دون أخرى.

إن تدبير الاستثمارات جهويا بواسطة مؤسسة مختصة وهي المركز الجهوي للاستثمار جاء لتحقيق رغبة السلطات العمومية في تقليص البيروقراطية الإدارية. ولمحاربة الانحرافات الوظيفية للإدارة، ولتوخي الفعالية والسرعة في معالجة ملفات الاستثمار وكذا استجابة لمطالب القوى الإنتاجية والمقاولات في البلاد. ولتحقيق التفاعل والتواصل وانفتاح الإدارة على محيطها الاقتصادي.

وحسب الرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار والنصوص القانونية والتنظيمية الصادرة لتفعيل مضمونها يتضح النظام القانوني للمركز الجهوي للاستثمار.

فهو من جهة مصلحة خارجية تابعة لوزارة الداخلية ويوجد على رأسها مدير للإدارات المركزية معين بظهير ملكي شريف. ومن جهة ثانية فالمركز الجهوي للاستثمار يعتبر مرفقا من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة حسب قانون المالية لسنة 2004.

وسنعمل في هذا المطلب على بيان الآثار المترتبة عن هذه الوضعية القانونية.

### الفقرة الأولى : النظام القانوني الجهوي للاستثمار بالرباط

لتحديد النظام القانوني للمركز الجهوي للرباط لابد من الرجوع إلى النصوص القانونية التي توّطر هذه المؤسسة، وعملت على إحداثها، وهي الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير

الأول بتاريخ 9 يناير 2002 في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، وكذا المرسوم رقم 2.03.727 بتاريخ 26 دجنبر 2003 المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار.

### أ- الإرادة الملكية:

إن إحداث المراكز الجهوية للاستثمار جاء تجسيدا للإرادة الملكية وتفعيلا لمضامين الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول حول التدبير اللامتمركز للاستثمار، حيث وجه جلالة الملك محمد السادس بقصر الدار البيضاء بتاريخ 9 يناير 2002 خطابا بمناسبة الإعلان عن الرسالة الملكية لتجسيد رؤى جديدة وبعيدة المدى لمفهوم السلطة، ووضع الأصبع على مكامن الخلل في الاقتصاد الوطني، وذلك بلفت النظر إلى أن الانشغال في تلك الآونة بانتخابات شتبر 2002 أهمل وبشكل واضح مجهودات التنمية<sup>(1)</sup>. وقد جاءت الرسالة الملكية لتدعيم مبادرات الاستثمار الداخلية والخارجية وحل المشاكل السوسيو-اقتصادية التي تواجه المغرب عبر مكافحة البطالة وحل أزمة التشغيل التي تتم أساسا عبر إنعاش الاستثمار وتأهيل المقاولات لخلق مناصب الشغل، وتبسيط المساطر والإجراءات التي تعرقل مسار الاستثمارات ببلادنا.

وهكذا شكل الخطاب الملكي إطارا قانونيا جديدا للاستثمار<sup>(2)</sup>؛ فكان اللبنة الأولى لإنشاء المراكز الجهوية للاستثمار بهدف العناية أكثر بقرارات ومشاريع الاستثمار المحلية والأجنبية وإقرار المرونة اللازمة وتوحيد وتسريع سلطة القرار وإطلاق العنان لحرية المبادرة الخاصة<sup>(3)</sup>.

وقد منحت الرسالة الملكية مفهوما جديدا للسلطة في بعده الاقتصادي ومدلوله الجهوي والذي سبق لجلالته أن نادى به في 12 أكتوبر 1999 بالبيضاء من خلال التدبير اللامتمركز للاستثمار للمساعدة على بناء المقاولات ووضع حد لتصلب المواقف بين مختلف المصالح الإدارية في هذا المجال.

(1) جريدة العلم، عدد 18865، بتاريخ 12 يناير 2002، ص 6.

(2) رجاء التازي: "المراكز الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 52، 2006، ص: 5.

(3) نفس المرجع، ص: 60.

إن إحداه المراكز الجهوية للاستثمار طبقا للتوجيهات الملكية يعطي ديناميكية جديدة من شأنها تهئ مستقبل الشروط الموضوعية للانتشار المجالي والتوزيع الجغرافي لإنعاش الاستثمارات، وتحقيق التنمية المستدامة، خصوصا وأن المغرب يتوفر على طاقات وقدرات مهمة ينبغي استثمارها بشكل أفضل لمواجهة إكراهات الظرفية الاقتصادية الداخلية والخارجية.

### **الفقرة الثانية : المركز الجهوي للاستثمار مصلحة خارجية لوزارة الداخلية**

إن المرسوم رقم 2.03.727 بتاريخ 26 دجنبر 2003 المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار قد جعل من هذه المراكز مصالح خارجية لوزارة الداخلية في مادته التي تنص على ما يلي: "إن المراكز الجهوية الموضوعية تحت سلطة الجهات بهذه الصفة مصالح خارجية لوزارة الداخلية".

وهكذا فالمراكز الجهوية للاستثمار تخضع لمراقبة وإشراف ولاية الجهات حيث تم إحداث 16 شباكا بناء على التقسيم الإداري للمملكة إبان الانتخابات المحلية ليوم 12 شتبر 2003. وبصفة عامة فإن تحديد مهام المصالح الخارجية وتنظيمها الداخلي وتحديد مقراتها وعددها متروك للوزراء المختصين بكيفية منفردة، ويخضعون في قراراتهم لتأشيرة السلطة الحكومية المعهود لها بالشؤون الإدارية والمالية<sup>(1)</sup>، وكل هذا يدخل ضمن سياسة اللاتمركز الإداري أو اللاتركيز الإداري الذي يعد صورة من صور المركزية الإدارية.

وتقوم هذه المصالح الخارجية بتنفيذ سياسة الحكومة والعمل على تطبيق جميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن إدارتها المركزية في إطار أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وبتطبيق سياسة القرب من المواطنين.

وقد عمل المشرع المغربي بمقتضى مرسوم 20 أكتوبر 1993 بشأن اللاتركيز الإداري على تخويل الوزراء صلاحية التفويض إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم وإلى عمال صاحب الجلالة للتصرف ضمن الحدود التي تدخل في نطاق اختصاصهم، كما خول

(1) د. محمد يحيى: "المغرب الإداري، التنظيم الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، 2000، ص: 125.

لهم إمكانية تعيين رؤساء المصالح الخارجية أمرين نوبا لصرف النفقات فيما يتعلق بجميع أو بعض الاعتمادات الموضوعة رهن تصرفاتهم<sup>(1)</sup>.

وتتنظم المراكز الجهوية للاستثمار في أقسام ومصالح تحدث حسب المهام المسندة إليها بمقرر لوالي الجهة، طبقا للفقرة الثالثة من الرسالة الملكية، ويؤشر على هذا المقرر وزير الداخلية ووزير المالية والخصوصية والوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة<sup>(2)</sup>.

أما افتتاح المراكز الجهوية للاستثمار فقد تم خلال الفترة المتراوحة بين شهر غشت 2002 وشهر أكتوبر 2002 بناء على قرارات مشتركة لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة ووزير الصناعة والتجارة والمعادن باقتراح من ولاية الجهات المعنية<sup>(3)</sup>.

وهكذا فإن افتتاح المركز الجهوي لجهة الرباط-سلا-زمور-زعير جاء بناء على القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة ووزير الصناعة والتجارة والمعادن رقم 02.0505 الصادر في 24 شتنبر 2002 باقتراح من والي جهة الرباط-سلا-زمور-زعير.

وليقوم المركز بمهامه، فقد تم تزويده بعدد من الموظفين الذين تم انتقاؤهم من مصالح إدارية مختلفة، سواء على صعيد ولاية الجهة أو على صعيد العمالات والأقاليم التابعة لها. وخصوصا منهم الأطر التي كانت تشتغل في الأقسام الاقتصادية والاجتماعية، لكونهم يتوفرون على كفاءة وتجربة في المجال الاقتصادي؛ هذا بالإضافة إلى التوظيف عن طريق التعاقد.

وبصفة عامة يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الموظفين<sup>(4)</sup> :

<sup>(1)</sup> ملكية الصروح: "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، 2004، ص: 149-150.

<sup>(2)</sup> المادة الثانية من المرسوم رقم 2.03.727 بتاريخ 26 دجنبر 2003 المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار.

<sup>(3)</sup> انظر الجريدة الرسمية، عدد 5044 بتاريخ 3 أكتوبر 2002.

<sup>(4)</sup> محمد طالب، مرجع سابق، ص 63.

✓ الموظفون المنتدبون : وهؤلاء يستمرون في الانتماء إلى إداراتهم الأصلية (المكتب الوطني للضمان الاجتماعي، المالية، العدل...).

✓ الموظفون التابعون للمركز الجهوي للاستثمار: وهم خاضعون لسلطة المدير. ومن بينهم رؤساء المصالح ورؤساء الأقسام وأطر إدارية وتقنيون وكتاب إداريون.

✓ الموظفون المتعاقدون: وتربطهم بالمركز الجهوي علاقة تعاقدية، وغالبا ما يتم توظيفهم من أجل شغل مناصب بالدراسات والاستشارة القانونية والاقتصادية وكذا الإعلام والتوثيق والإعلاميات.

ونظرا للمهام المنوطة بالمركز الجهوي للاستثمار والتي تتطلب تقديم خدمات جديدة تتسم بالسرعة والنجاعة والشفافية، بدلا من الهيمنة البيروقراطية والروتين والبطء التي تسود في الإدارة العمومية في غالب الأحيان، فإن هذه الفئة من الموظفين عليها ألا تكتفي بتنفيذ تعليمات السلطات المركزية فحسب، وإنما أن تكون في مستوى اتخاذ القرارات الملائمة وبالسرعة المطلوبة لتستجيب لحاجيات المستثمرين، ولاشك أن هذه المسؤولية تتطلب من جملة ما تتطلبه نظاما محفزا خاصا بهؤلاء الموظفين لم يصدر لحد الآن<sup>(1)</sup>.

## **الفرع الثاني: المركز الجهوي للرباط مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة**

### **مستقلة**

منح قانون المالية لسنة 2004 صفة مرفق الدولة مسير بصورة مستقلة للمركز الجهوي للاستثمار طبقا للمادة 25 منه التي نصت على ما يلي:

"تحدث ابتداء من فاتح يناير 2004 مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التالية:

- مرفق الدولة المسير بصورة مستقلة المسمى : "مركز الاستثمار الجهوي لجهة

الرباط-سلا-زمور-زعير".

<sup>(1)</sup> نصت الرسالة الملكية حول التدبير اللامركز للاستثمار بتاريخ 09 يناير 2002 على أن مدير المركز الجهوي للاستثمار: "... يساعده في مهامه موظفون خاضعون لنظام أساسي محفز خاص بهم".

وهو ما يعني أن المركز الجهوي للاستثمار يتوفر على ميزانية مستقلة؛ فبالإضافة إلى التجهيزات الضرورية لسير مختلف المرافق التابعة له والمتمثلة في البنايات الإدارية (المقر الرئيسي والملحقات والتجهيزات المصلحية، فإن المراكز الجهوية للاستثمار خصصت لها ميزانية تتكون من<sup>(1)</sup>:

• ميزانية تأسيسية: بلغ تأسيس كل مركز وإحداثه ما بين 2 و3 مليون درهم، فيما بلغت تكلفة بناء وتجهيز ملحقة واحدة ما بين 1.5 و2 مليون درهم؛ أي أن تكلفة إنجاز مجموع المراكز والملحقات قدرت ما بين 38 مليون درهم و56 مليون درهم.

• ميزانية التشغيل: قدرت الحاجيات السنوية ما بين 5 و7 مليون درهم لكل مركز جهوي وما بين 3 و4 مليون درهم بالنسبة للملحقات<sup>(2)</sup>؛ أي ما مجموعه 92 مليون درهم للمراكز و128 مليون درهم بإضافة الملحقات.

وقد شككت هذه الاعتمادات الوسائل المرصودة لتمكين هذه الوحدات الإدارية من التأسيس والتسيير والقيام بمهامها خلال سنتي 2002 و2003. ويترتب على إعطاء المركز الجهوي للاستثمار صفة مرفق بطريقة مستقلة تمكينه مما يلي<sup>(3)</sup>:

✧ التوفر على استقلالية ومرونة في تدبير الميزانية.

✧ تحسين موارده الذاتية.

✧ إحداث ديناميكية من خلال الاستعمال المشترك للوسائل قصد المزيد من الانسجام والنجاعة.

✧ العمل الفعال من أجل المساعدة على إحداث المقاولات وتسهيل مأمورية المستثمرين.

---

(1) المصدر: عرض حول المراكز الجهوية للاستثمار، من إنجاز محمد الخلفي، سلك الكتاب العامون، مركز التكوين الإداري، وزارة الداخلية.

(2) هناك أربع ملحقات للمراكز الجهوية للاستثمار توجد بكل من الناظور، تطوان، الجديدة وورزازات.

(3) التقرير المصاحب لقانون المالية لسنة 2004 حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ص 51.

ونظام مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة هو إطار مرن لتدبير الميزانية حيث تم إدماج ضمن مكونات الميزانية العامة للدولة على غرار الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية للخزينة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 7-98 المتعلق بقوانين المالية<sup>(1)</sup>.

وتتجلى المرونة في تدبير ميزانية هذه المرافق في إمكانية ترحيل فائض الموارد الناتج عن تنفيذ ميزانية السنة المالية الفارطة مع إمكانية الرفع من سقف التكاليف كلما تجاوزت المداخل الذاتية التوقعات المدرجة في قانون المالية، وتؤدي هذه المرونة إلى تحقيق ملاءمة أكبر بين الاعتمادات المبرمجة لفائدة المشاريع المقترحة وتطور الموارد الذاتية لهذه المرافق.

إن تخويل المركز الجهوي للاستثمار صفة مرفق للدولة مسير بصورة يساهم في الرفع من جودة الخدمات المقدمة وكذا وضع نظام لتسعير خدماته، مما يمكنه من تغطية جزء من تكاليف هذه الخدمات، وبناء عليه فقد أقر المرسوم رقم 2.03.728 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2003 إحداث تعرفرة عن الخدمات المقدمة من قبل المراكز الجهوية للاستثمار، حيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي: "تحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية والخصوصية لائحة الخدمات المقدمة من طرف كل مركز جهوي وتعريفها". إلا أن هذه المراكز تعتمد بشكل كبير على إعانات الميزانية العامة للدولة في تمويل أنشطتها برسم سنة 2004 ما قدره 63 مليون درهم<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المركز الجهوي الرباط كان يوجد بمقر ولاية الرباط عند إحداثه، ثم تم نقله في مارس 2004 إلى مقره الجديد بشارع النصر بالرباط، ويتوفر المركز على نظام للتشوير بالعربية والفرنسية يسهل ولوج مختلف مصالحه. وقد تم تسجيل علامة مميزة (Logo) للمراكز الجهوية للاستثمار باللون الأحمر والأخضر، وحجز ملكية الاسم بشبكة الانترنت كموقع عام ([www.cri.maroc.ma](http://www.cri.maroc.ma)) وكذا مواقع خاصة بكل على حدة. وبالنسبة للمركز الجهوي الرباط فإن موقعه الإلكتروني هو : ([www.rabatinvest.ma](http://www.rabatinvest.ma)).

(1) التقرير المصاحب لقانون المالية لسنة 2004، مرجع سابق، ص 5.

(2) نفس المرجع، ص: 51.

### الفرع الثالث : مدير المركز الجهوي لجهة الرباط-سلا-زمور-زعيير

لقد أسندت الرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار تدبير المركز الجهوي للاستثمار الذي يوجد تحت سلطة الوالي إلى موظف سامي، يتم تعيينه من قبل جلالة الملك مع مراعاة الكفاءة في مجال المهام المسندة إليه والخصال الإنسانية التي يجب أن تتوفر عليها. ونصت كذلك على تمتيعه برتبة مدير للإدارة المركزية<sup>(1)</sup>.

ويترتب على هذه الوضعية أن طريقة تعيين مدير المركز الجهوي للاستثمار تتم بمقتضى ظهير ملكي شريف وبواسطة اقتراح من طرف الوالي الذي يشكل قوة اقتراحية كبرى في مجال تعيين المدير الذي سيعمل تحت إشرافه، وقد تم تعيين مجمل مديري المراكز الجهوية بنفس الطريقة من بين الجامعيين وخريجي المدارس الكبرى، وتتوفر لديهم تجربة كافية في الميادين القانونية والاقتصادية والإدارية والتقنية والعلمية والثقافية<sup>(2)</sup>.

ويترتب على تعيين مدراء المراكز الجهوية، برتبة مديرين للإدارات المركزية، لمقتضيات المرسوم 2.97.364 بتاريخ 16 يونيو 1997 الذي ينظم وضعيتهم، وينص في مادته الأولى على أنه: "يسير المديرية المحدثه داخل الوزارات مديرون للإدارات المركزية يعينون بظهير شريف من بين الأشخاص المنتمين إلى الأطر العليا للدولة أو المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص الذين لهم مستوى عالي من التعليم وتجربة كافية في الميادين القانونية أو الاقتصادية أو الإدارية أو التقنية أو العلمية أو الثقافية".

ونظرا لإشرافهم على مجال استراتيجي وهو إنعاش الاستثمار وما له من انعكاسات على الاقتصاد الوطني، فقد استفاد مديرو المراكز الجهوية للاستثمار بحكم وضعيتهم هذه من الامتيازات وعناصر الأجرة المخولة لمديري الإدارات المركزية والمنصوص عليها في هذا المرسوم.

ومما لاشك فيه، فإن تفعيل مضمون الرسالة الملكية بخصوص حركية الموظفين المسؤولين في نفس المركز ونفس المنصب لمدة أقصاها أربع سنوات سيساعد إلى حد كبير

(1) انظر الفقرة 3 من الرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار.

(2) محمد طالب، مرجع سابق، ص: 102.

على التخفيف من التباطؤ في العمل وتعثر سير الإدارة<sup>(1)</sup>، وهو أساس خلق المراكز الجهوية للاستثمار أي السرعة في أداء الإدارة واستجابتها لمتطلبات رجال الأعمال والمستثمرين والعمل على خلق ديناميكية لتفعيل التعاون حول الاستثمار ورفع تحديات الألفية الثالثة.

وفيما يخص المهام المسندة إلى مدير المركز الجهوي للاستثمار فقد حددتها الرسالة الملكية السامية حول التدبير اللامتكامل للاستثمار: "ويتولى هذا المدير تنشيط وتسيير لجنة جهوية مكونة من المندوبين الجهويين للإدارات المعنية بالاستثمار ومن السلطات المحلية المختصة، ويساعده في مهامه موظفون خاضعون لنظام محفز خاص بهم".

ويتولى الوالي بالمركز الجهوي للاستثمار الإشراف على المهام التالية<sup>(2)</sup> :

✧ وضع إستراتيجية واضحة للتنمية الاقتصادية معتمدة على البعد الجهوي.

✧ تبسيط مسطرة إحداث المقاولات وتتبع المشاريع التي يتم إنجازها.

✧ تعريف المستثمرين بوسائل التمويل الموضوعة رهن إشارتهم ودعم مشاريعهم

لدى المؤسسات البنكية.

✧ إنعاش اقتصاد الجهة وتعريف المستثمرين المغاربة والأجانب بمؤهلات الاستثمار

بها.

✧ وضع برامج وتحديث مختلف القطاعات وذلك من أجل تحسين بنى الاستقبال

ومساعدة المستثمرين في مشاريعهم.

وتتولى وحدة الشؤون الإدارية والموارد البشرية المرتبطة مباشرة بمدير المركز

الجهوي للاستثمار المهام التالية<sup>(3)</sup>:

● كتابة المدير.

● تدبير شؤون موظفي المركز الجهوي.

(1) الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 15 نوفمبر 1993 بخصوص حركية الموظفين في مناصب المسؤولية.

(2) محمد طالب، مرجع سابق، ص: 94.

(3) Acentrée de l'investissement au Maroc, mémoire ENA, 2005, p : 36

- إعداد الاجتماعات والندوات.
- التواصل مع المصالح الخارجية.
- العلاقة مع الشباكين.
- مراقبة وتقييم أنشطة المركز.
- مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- التواصل والإعلام بالتشارك مع المصالح المختصة.
- التنظيم والتنسيق بين مختلف الوحدات.

إن مدير المركز الجهوي للاستثمار يعمل تحت إشراف مؤسسة والي الجهة التي أولتها الرسالة الملكية أهمية خاصة بجعل الجهة المكان الأنسب للاستثمار، وذلك باعتماد التدبير الجهوي للاستثمار عبر المراكز الجهوية المختصة التي يعتبر الهدف من وراء إحداثها هو تكريس المفهوم الجديد للسلطة في بعدين: بعد سياسي يكمن في وضع الإدارة في خدمة المواطن، وبعد اقتصادي يتجلى في وضع الإدارة في خدمة المستثمر<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الرابع: دور مؤسسة والي الجهة

الجدير بالذكر أنه إذا كان المركز الجهوي للاستثمار هو المؤسسة التي راهنت عليها السلطات العمومية لتدبير الاستثمارات فإن ذلك لن يكون إلا تحت إشراف أعلى سلطة تقريرية بالجهة متمثلة في مؤسسة الوالي.

إلا أن إسناد هذا الاختصاص لمؤسسة والي الجهة ليس مطلقا، فهو يتعلق بالمشاريع الصغرى والمتوسطة التي تقل عن 200 مليون درهم، وعلى سبيل الحصر في قطاعات معينة.

<sup>(1)</sup> رجاء التازي، مرجع سابق، ص: 62.

أما المشاريع الكبرى التي تساوي أو تفوق 200 مليون درهم، فيتم توجيه ملفاتها إلى السلطات الحكومية المختصة، ويقوم والي الجهة في حدود اختصاصاته بإعداد وتنفيذ التراخيص والوثائق والعقود الضرورية لإنجاز هذه الاستثمارات.

وهناك من يرى أن تقوية سلطة ولاية الجهات في مجال الاستثمار لن يترتب عنه حرمان الحكومة من اختصاصاتها، لأن هذه السلطات اللامركزية تمثل الدولة وتعمل تحت إمرة الحكومة وهو تنظيم شبيه بما هو معمول به بفرنسا حيث يعتبر والي الجهة المنفذ للسياسات الوطنية والأوربية في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، على مستوى الإدارة الترابية. وكذا التفويضات من الوزارات والإدارات إلى الولاية وإلى مندوبياتها الجهوية استجابة لمتطلبات اللاتركيز الإداري وحل المشاكل بعين المكان وبالسرعة المطلوبة.

#### **الفقرة الأولى: دواعي إسناد تدبير الاستثمارات بالجهة لمؤسسة الوالي**

يعتبر الوالي أعلى سلطة ترابية بالجهة والمنفذ لمقررات المجلس الجهوي، والساخر على وظيفة التنسيق بين المصالح الخارجية لمختلف الوزارات المتواجدة بتراب الجهة، ويتطابق نفوذه الترابي مع الرقعة الجغرافية للجهة، ولهذا الأسباب فقد أوكلت الرسالة الملكية لمؤسسة الوالي مسؤولية الإشراف على المركز الجهوي للاستثمار الذي لا يتم إحداثه إلا باقتراح من والي الجهة، الذي يتولى تنظيمه والإشراف على تسييره انطلاقاً من السياسة الجديدة للدولة المتمثلة في التدبير اللامركز للاستثمار من خلال توسيع صلاحيات الولاية في الميدان الاستثماري الذي تتطلب السرعة في اتخاذ القرار والتسريع في إنجاز المشاريع خاصة الصغرى والمتوسطة.

وذلك على اعتبار أن سلطة الوالي في هذا المجال تشمل تدبير المشاريع التي لا تفوق قيمتها 200 مليون درهم، وتبقى السلطات الحكومية المختصة في المشاريع الكبرى، والغاية من ذلك هو فتح المجال أمام والي الجهة لاتخاذ القرارات الكفيلة بإزالة العوائق التي تقف

حجر عثرة أمام تأهيل المقاولات الوطنية، وتدفع المستثمرين إلى الاستثمار بأقطار أخرى منافسة نظرا للتسهيلات الإدارية والتحفيزات التي تمنحها هذه البلدان<sup>(1)</sup>.

إن هذه المهمة الجديدة للوالي كرجل سلطة ما هي إلا تفعيل لمضمون المفهوم الجديد للسلطة الهادف إلى الانتقال بالسلطة الإدارية من وظيفة الضبط والهاجس الأمني والتدبير العادي لشؤون المواطنين إلى دور المنسق والمحرك الرئيسي لمسلسل التنمية المحلية والجهوية من جهة، وبالجهوية من جهوية إدارية إلى جهوية اقتصادية أساسها الوقوف على القضايا المحلية ومعالجتها من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

إذن فالتدبير اللامتكيز للاستثمار يدخل في إطار تدعيم سياسة اللاتركيز الإداري، باعتبارها الوسيلة المثلى للإصلاح الإداري، خاصة فيما يتعلق بتجاوز مشاكل الروتين والبيروقراطية والبطء الإداري الذي يعيق الاستثمار والمستثمرين، وهذا الدعم لسياسة اللاتركيز سيؤدي إلى إنجاح عمل المراكز الجهوية للاستثمار وتهيئ أسباب تنمية لا متمركزة، وذلك بإعطاء شحنة قوية لعمل المراكز الجهوية للاستثمار<sup>(3)</sup>.

إن توسيع صلاحيات والي الجهة من شأنه تقريب مصدر القرار من المواطن والمستثمر، وهو ما سيؤدي بالضرورة إلى تحسين المناخ العام للاستثمار بالمغرب، ويجعل جهات المملكة أكثر جاذبية واستقطابا للاستثمار المدر للثروة ومناصب الشغل، وبالتالي تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويجعلها أكثر تنافسية سواء فيما بينها لجذب أكبر عدد من المستثمرين، وهو ما سيخلف ديناميكية أكثر على المستوى الاقتصادي، وبالتالي الرفع من تنافسية البلاد بصفة عامة في ظل تحديات العولمة، خاصة أمام البلدان التي لها نفس المقومات والمؤهلات الجغرافية والطبيعية والبشرية والاقتصادية لجهاتنا.

---

(1) عبد الغني الشاوي: "دور المراكز الجهوية للاستثمار في التنمية المحلية"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا... جامعة محمد الخامس - أكادال الرباط، 2003، ص: 110.

(2) عبد السلام بنعيسى: "الإدارة المغربية في ضوء المفهوم الجديد للسلطة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس للعلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية، الرباط.

(3) الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.

وللقيام بوظيفته الجديدة فإن والي الجهة يعتبر عامل مركز الجهة<sup>(1)</sup>، الشيء الذي يمكنه من الاضطلاع بالاختصاصات المخولة للعامل والمنصوص عليها بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ بـ 15 فبراير 1977 كما وقع تعديله بمقتضى الظهير الشريف لـ 6 أكتوبر 1993، وقد جعل الدستور المغربي من مؤسسة العامل مؤسسة دستورية. ويعتبر الوالي عامل مركز الجهة المنسق لتدخلات عمال العمالات والأقاليم بالجهة، وهذا الاختصاص يهدف إلى جعل الجهة وحدة متوازنة على المستوى الجغرافي والاقتصادي وتعمل بها على الربط بين تدخلات العمالات والأقاليم المكونة لها.

وعلى صعيد آخر فإن الوالي هو المنسق الأول على صعيد الولاية بين مختلف الوحدات الإدارية والمصالح الخارجية، ومن الناحية القانونية يتولى العامل سلطة المراقبة والإشراف والإدارة لمختلف المصالح العمومية المحلية بنص دستوري ونصوص تشريعية، بالإضافة إلى إيجاد الحلول وحق التوقيع باسمهم أو التأشير على جميع القرارات المتعلقة بأعمال المصالح.

ويعتبر الوالي الممثل الحقيقي للدولة جهويا في مجال تدبير سياسة القرب من مختلف الفاعلين الاقتصاديين، والقيام بعمله هذا فقد نصت الرسالة الملكية حول التدبير اللامركز للاستثمار الموجهة إلى الوزير الأول على تخويل ولاية الجهات كل ما يلزم من صلاحيات قانونية وتنظيمية ليتخذوا القرارات الإدارية المناسبة لإنجاز الاستثمارات نيابة عن أعضاء الحكومة المختصين أو بتفويض منهم<sup>(2)</sup>.

### **الفقرة الثانية : توسيع دائرة التفويض إلى السلطات اللامركزية**

لتوخي السرعة في البت في ملفات الاستثمار وإنشاء المقاولات، ولاحترار المساطر والإجراءات اللازمة التي تتطلبها العملية الاستثمارية ولتقريب الإدارة للمستثمرين. فقد تم تحويل الاختصاصات التي تمارس على الصعيد المركزي لفائدة والي الجهة والمندوبيات الجهوية.

<sup>(1)</sup> انظر القانون 47/96 المنظم للجهات.

<sup>(2)</sup> انظر الرسالة الملكية حول التدبير اللامركز للاستثمار، مرجع سابق.

## أ- تفويض الاختصاص إلى والي الجهة

حتى يتمكن والي الجهة من القيام بالمهام الموكولة إليه في مجال الاستثمار، خاصة ما تعلق منها بتسليم التراخيص وتوقيع القرارات الإدارية المتعلقة بملفات الاستثمارات التي لا تتجاوز قيمتها 200 مليون درهم، والقيام بدراسة المشاريع التي تفوق هذا المبلغ وإعداد العقود بشأنها وتوجيهها إلى السلطة الحكومية المختصة، وإنجاز العمليات الأخرى المرتبطة بتدبير الاستثمارات بالجهة، أوصلت الرسالة الملكية بشأن التدبير اللامركز للاستثمار على قيام أعضاء الحكومة والموظفين السامين في الإدارة المركزية بتفويض صلاحياتهم إلى والي الجهة حتى يتمكن من إبرام وإصدار باسم الدولة عقود البيع أو الكراء المتعلقة بعقارات في ملك الدولة الخاص<sup>(1)</sup>، وقرارات الترخيص باحتلال الملك العمومي<sup>(2)</sup>، والملك الغابوي<sup>(3)</sup>، والترخيص بإقامة أنشطة صناعية وزراعية ومعدنية أو استغلالها<sup>(4)</sup>، والترخيص بفتح مؤسسات سياحية واستغلالها وتصنيفها ومراقبتها وتسليم مختلف الرخص الخاصة الضرورية لاستغلال هذه المؤسسات<sup>(5)</sup>، والإشراف شخصياً على اللجنة الجهوية المكلفة بالدراسة واتخاذ القرار بخصوص الطلبات الرامية إلى الاستفادة من بعض الاستثناءات في مجال التعمير وتحديد المشاريع الاستثمارية القابلة للاستفادة من هذه الاستثناءات<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> مرسوم رقم 2.02.185 الصادر في 5 مارس 2002 الذي يرخص بموجبه لولاية الجهات بيع العقارات في ملك الدولة الخاص عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع استثمارية.

<sup>(2)</sup> قرار لوزير التجهيز رقم 02.368 الصادر في 5 مارس 2002 القاضي بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات للترخيص المؤقت لملك الدولة العمومي.

<sup>(3)</sup> قرار للوزير المنتدب لدى وزير الفلاحة والتنمية القروية والمياه والغابات رقم 02.370 في 5 مارس 2002 بتفويض الاحتلال المؤقت للملك الغابوي.

<sup>(4)</sup> مرسوم رقم 2.02.187 الصادر في 5 مارس 2002 والذي بموجبه يسمح لولاية الجهات تمديد.

- قرار لوزير الصناعة والتجارة والطاقة والمعادن رقم 369.02 الصادر في 5 مارس 2002 بتفويض مشاريع الاستثمار في قطاع المعادن.

<sup>(5)</sup> مرسوم رقم 2.02.186 الصادر في 5 مارس 2002 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.81.471.

<sup>(6)</sup> دورية مشتركة بتاريخ 4 مارس 2003 عدد 27 (وزارة الداخلية)، و2030 (الوزارة المكلفة بالإسكان والتعمير)..

ومن أجل تطبيق سليم لمختلف المقتضيات والقرارات وجب تأشيرها من لدن الوزير الأول ونشرها بالجريدة الرسمية في أجل لا يتعدى 45 يوما، وتحدد قرارات تفويض السلط والإجراءات التي تم وفقها ممارسة التفويض، وبصفة خاصة ما تعلق منها بمضمون ودورية التقارير التي يتعين على والي الجهة توجيهها إلى الوزير الأول وإلى الوزراء المفوضين.

والتفويض هو تصرف انفرادي تقوم بموجبه سلطة معينة نقل جزء من اختصاصاتها لصالح جهاز تابع لها بدون إلغاء السند القانوني الذي يمنحها هذا الاختصاص، فصاحب الاختصاص الأصلي يبقى بمثابة السلطة الرئاسية، حيث يفوض لصالح موظف تابع له جزءا من اختصاصاته، ويصبح على إثر ذلك جهازا غير مركز متمتع بسلطة تقريرية تتحمل الإدارة تبعاتها، فعدم التركيز في هذه الحالة لا يطرح أي إشكال في علاقة السلطة الرئاسية صاحبة الاختصاص والجهاز غير المركز المفوض إليه، وتحتفظ السلطات العليا بحق توجيه الأوامر<sup>(1)</sup>.

والتفويض "Délégation" يختلف عن إسناد السلطة "Attribution de pouvoir"، الذي يعتبر تصرفا بموجبه تقوم سلطة تنظيمية بمنح وتمتع جهاز معين بممارسة اختصاص محدد لا يعنيه أصلا<sup>(2)</sup>.

### الفقرة الثالثة: التفويض من الإدارة المركزية إلى مندوبياتها بالجهة

إذا كانت التنمية الجهوية مرادفة اليوم لتدخل أنجع للدولة في تدعيم الجهة كإطار تنموي فإن مسألة تحديد مآل الجهة ونموها يرجع بالدرجة الأولى إلى الفاعلين الجهويين. غير أن الجهة مطالبة بالتوفر على محاورين أكفاء في مصالح غير مركزية من أجل ممارسة مهامها على أحسن وجه والقيام باختصاصاتها، ولا يمكن للجهوية واللاتركيز أن ينجحا منفصلين عن بعضهما البعض<sup>(3)</sup>. إن منح المصالح اللامركزية لإدارات الدولة على المستوى الجهوي كل الصلاحيات التي يمكن أن تفوض في تنفيذها لمستوى ترابي، باستثناء تلك التي بطبيعتها

<sup>(1)</sup> Universitaires de France-n° 129, collection droit fondamental, Paris, 1991n p : 260.

<sup>(2)</sup> الحسن البوكيلي: "التدبير العمومي للاستثمار بالمغرب من المركزية إلى اللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، الرباط 2007، ص: 64.

<sup>(3)</sup> وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان، قطاع التراب الوطني والتعمير.

أو بحكم القانون لها طابع وطني سيكون له انعكاسات إيجابية بالنسبة للمنتخبين الجهويين، إذ تتوافر أمامهم مصالح للدولة تكون هي المخاطب الفعلي بدون الحاجة الرجوع إلى العاصمة لتسوية الملفات خصوصا الاستثمارية منها<sup>(1)</sup>.

ويهدف هذا النوع من التفويض إلى ملائمة الجهاز الحكومي لهياكله مع المفهوم الجديد للسلطة وذلك عبر إصلاح وإنشاء مندوبيات ومصالح خارجية والاعتراف للمندوبين الجهويين والموظفين التابعين للوزير المركزي على الصعيد الجهوي بسلطة اتخاذ القرارات والبت فيها نهائيا دون الرجوع إليه، وبالتالي تحقيق السرعة في الأداء بعيدا عن تعقيدات الرجوع إلى العاصمة للمصادقة على القرار، ويؤدي انتشار المصالح الخارجية إلى تركيز مبدأ المساواة ومبدأ مجانية الخدمات الإدارية وتسهيل عملية الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي لمختلف الجهات، فهذه المصالح بتنسيق مع الإدارات المحلية ستحقق هذه الغاية سيما وأنها تتوفر أكثر على الموارد البشرية والمادية والتهيئة اللازمة للنهوض بالاقتصاد المحلي<sup>(2)</sup>.

وقد دعا جلالة الملك الراحل إلى تدعيم سياسة اللاتمركز في الرسالة التي بعثها إلى وزير الداخلية في 19 نوفمبر 1993: "...إذا دعونا باستمرار وزراءنا على الصعيد المركزي أن ينشئوا مندوبيات جهوية مكثفة قدر المستطاع وأن يوسعوا بما يكفي صلاحياتها دونما إخلال بالسير الطبيعي للإدارة..."<sup>(3)</sup>.

وفي هذا الصدد تم تأليف لجنة للتركيز الإداري بمقتضى المرسوم رقم 2.93.625 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 1993 ضمت كل من الوزير الأول رئيسا للجنة، ووزراء الداخلية والشؤون الإدارية والأمين العام للحكومة والوزراء المعنيون بالأمر وشخصيات أخرى. ومن الاختصاصات المسندة إليها بمقتضى المادة 4 من المرسوم السالف الذكر السهر على التنسيق بين دوائر الاختصاص الجغرافي والمصالح الخارجية التابعة للإدارات العامة والتوفيق بين تقسيمها والمهام المسندة لها. وقد دعت هذه اللجنة إلى تمثيل الدولة على الصعيد الترابي مع إعطاء الأسبقية للجهة كمستوى للتنسيق والبرمجة والتخطيط، وتمكين المصالح الخارجية من

(1) الشريف الغيوي، مرجع سابق، ص 25.

(2) د. عبد الحق عقلة، القانون الإداري، الجزء الأول، دار القلم، الرباط 2002، ص : 196.

(3) انظر جريدة الصحراء المغربية، 4 مارس 1997.

سلطة القرار والإمكانات المادية والبشرية وذلك بالتقليص من المركزية في التقرير التي تطبع جهازنا الإداري كما صور ذلك البنك العالمي في تقرير أكتوبر 1995<sup>(1)</sup>.

إن إدارة المشاريع الكبرى تحتم أن يتواجد بعين المكان من يسدي المعلومات الكافية و المعطيات والدراسات كما يستوجب تحديد وضعية رؤساء المصالح بالنسبة لعلاقاتهم بالوزراء من جهة وبوالي الجهة من جهة ثانية<sup>(2)</sup>، وكذا التنسيق بين السلطات المعينة والمنتخبة بالجهة.

### **الفرع الثالث: توسيع دائرة التفويض للإدارة الترابية**

نظرا للدور الكبير الذي منحته الرسالة الملكية للولاية والعمال في مجال تدبير الاستثمارات بالجهات التي يشرفون عليها. فقد تم تعويض اختصاصات وزارة الداخلية إلى الولاية في مجال الوصاية على الجماعات المحلية كمستوى أول، ومن الولاية إلى العمال كمستوى ثاني.

#### **الفقرة الأولى: تفويضات وزير الداخلية إلى ولاية الجهات**

عملا على تخفيف مساطر مراقبة القرارات والأعمال الصادرة عن الجماعات المحلية، نصت الرسالة الملكية بشأن التدبير اللامتمركز للاستثمار على أن وزير الداخلية يفوض لولاية الجهات سلطات الوصاية التي يمارسها فيما يخص القرارات المتعلقة بما يلي:

• الموافقة على مداوات الأجهزة التقريرية للجماعات المحلية المتعلقة بالصفقات والعقود المبرمة من لدنها والتي لا يتجاوز قدرها 10 ملايين درهم.

• الموافقة على مقررات نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل في ميزانيات الجماعات المحلية.

• الموافقة على مداوات الأجهزة التقريرية للجماعات المحلية المتعلقة باقتناء أراضي في ملكها وبنفويتها.

<sup>(1)</sup> تقرير البنك الدولي حول الإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6، 1996.

<sup>(2)</sup> عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري والامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،

1991، ص: 423.

ولتفعيل مضمون الرسالة الملكية السامية صدرت مجموعة من القرارات والمراسيم في هذا الشأن<sup>(1)</sup>.

### الفقرة الثانية: تفويضات الولاية إلى عمال العمالات والأقاليم بالجهة

لقد عملت الرسالة الملكية على إدماج عمال صاحب الجلالة في العمالات والأقاليم التابعة للجهة ضمن مسلسل التدبير اللامتكامل للاستثمار وأن يشاركوا إلى جانب الولاية مشاركة كاملة في تفعيل سياسة اللاتركيز الإداري، وأن يعدوا البنيات اللازمة حتى يكون من الممكن ممارسة على صعيدي العمالة أو الإقليم الاختصاصات التي ستمارس في مرحلة أولى على الصعيد الجهوي، وذلك عن طريق التفويضات من الولاية إلى العمال<sup>(2)</sup>. وهي تفويضات تهدف كلها إلى لامركزية إنعاش الاستثمارات عبر الجهة بتثبيت أسس اللامركزية واللامركز.

ولقد عززت الرسالة الملكية حول التدبير اللامتكامل للاستثمار سلطات العامل حيث أوكلت إلى هذه المؤسسة المسؤولية الكاملة لدى الولاية في تطبيق السياسة المتعلقة بالاستثمار، وأمرتهم بالمشاركة إلى جانب الولاية مشاركة فعالة في تفعيل سياسية اللاتركيز.

ويتولى العمال الرقابة على رؤساء الجماعات المحلية فيما يخص تطبيق القوانين التي يتولون تنفيذها بصفتهم سلطة إدارية محلية واعتبارا لما يحظون به من تركية ملكية سامية

<sup>(1)</sup> يتعلق الأمر بالنصوص التالية:

قرار لوزير الداخلية رقم 365.02 صادر في 5 مارس 2002 بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات فيما يخص المصادقة على صفقات الأشغال والتوريدات أو الخدمات وكذا الاتفاقيات المبرمة من قبل الجماعات المحلية وهيئاتها في حدود مبلغ يساوي أو يقل عن عشرة ملايين درهم دون التمييز في طرق إبرامها، وكذا المصادقة على نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل في ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها.

المرسوم رقم 2.02.138 صادر بتاريخ 5 مارس 2002 بتغيير وتنظيم القرار الصادر في 31 دجنبر 1925 بتحديد طريقة تدبير شؤون الملك البلدي حيث يتولى والي الجهة المصادقة على مداوات المجالس المتعلقة بعمليات اقتناء وتفويت ومعوضة العقارات التابعة للملك الخاص وبتدبير الملك العمومي البلدي.

- مرسوم رقم 2.02.139 صادر بتاريخ 5 مارس 2002 يتعلق بالمصادقة على مداوات مجالس الجماعات المتعلقة بملكها الخاص هذه المصادقة تخص عمليات اقتناء عقارات من لدن الجماعات المذكورة وتفويتها وكذا الملك العمومي التفويت أو المعوضة 250.000 درهم، কিفما كان مبلغ العمليات المذكورة عندما تكون ضرورية لإنجاز استثمارات

<sup>(2)</sup> انظر الجريدة الرسمية، عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002.

بظهير شريف، وتشمل هذه الرقابة التأكد من تسليم هذه السلطات في الآجال التي يحددها القانون أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، التراخيص الضرورية لإنجاز الاستثمارات ولاسيما التراخيص المتعلقة بتجزئة الأراضي والبناء والسكن وشهادة المطابقة.

وعندما يلاحظ العمال أن هناك تأخيرا في تسليم هذه التراخيص وأن هذا التأخير مرده إلى السلطات المعنية، فإنهم يأمرون بالتنفيذ، داخل آجال يحددها أحكام القانون والنصوص الجاري بها العمل، وفي حالة استمرار التأخير، فإنهم يشعرون بذلك والي الجهة ويمارسون سلطة الحلول التي يخولها لهم الميثاق الجماعي، والتي ستحدد شروط ممارستها بنص تنظيمي يتخذ باقتراح من وزير الداخلية، ونصت الرسالة الملكية كذلك على أنه يتعين أن يثير الولاة انتباه عمال العمالات والأقاليم المعنيين حول ما قد يلاحظونه من امتناع أو تقصير من لدن السلطات المحلية في اتخاذ الإجراءات المقررة في القانون والنصوص التنظيمية داخل الآجال المحددة ويأمرهم العمال عند الاقتضاء بممارسة سلطة الحلول.

إن الاختصاصات الواسعة المخولة للولاة والعمال بالإضافة إلى التفويضات المرتبطة بالعمليات الإنتاجية والاستثمارية اعتبرها البعض تكريسا لنفوذ رجال السلطة التابعين لوزارة الداخلية على حساب السلطات المنتخبة بالجماعات المحلية، غير أن هناك من يرى أن مجال هذه التفويضات اقتضته الضرورة القانونية والتنظيمية من جهة والضرورة الاقتصادية من جهة أخرى على اعتبار أن والي الجهة يعتبر السلطة التنسيقية القادرة على تحمل هذه المسؤولية والانتقال بهذه المؤسسة من الهاجس الأمني إلى سلطة مدبرة للاستثمارات بالجهة ومدافعة عن ملفات الاستثمار الكبرى أمام السلطات المركزية وعاملة على توفير الظروف اللازمة للاستثمار عبر بيئة ملائمة تماشيا مع المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن عنه جلالة الملك لإزالة كل الحواجز التي تعيق التجاوب بين المستثمر والإدارة وذلك قصد "إيجاد مناخ ميسر للاستثمار ومحفز عليه"<sup>(1)</sup>.

ويجب أن يكون ذلك في إطار من التشارك والتكامل بين السلطات المعنية والسلطات المنتخبة على الصعيد المحلي يكون فيه العامل كسلطة معينة مديرا حقيقيا "Réal manager"

<sup>(1)</sup> من خطاب العرش، 30 يوليوز 2000.

بالمعنى الأنجلوساكسوني أي قادرا على خلق التعاون الجيد والتوافقات اللازمة للدفع بعجلة التنمية في دائرة نفوذه كما قال البروفسور "Alain claisse"<sup>(1)</sup> مع الدور الأساسي للأجهزة المنتخبة في التشاور والتقرير بمداولاتها حول المشاريع الاستثمارية الكبرى بالجهة، وتفعيل مبدأ المساءلة بين الجانبين ومسؤوليتهما أمام السلطات المركزية والساكنة الجهوية الذي تقتضيه الحكامة الجيدة.

إن إعطاء والي الجهة سلطة أوسع في مجال تدبير الاستثمار لا يغني عن دور الأجهزة المنتخبة، وهذا ما أكده جلالة الملك الراحل في المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية في 28 يونيو 1994 عندما قال: "ولي أمل أرجو الله سبحانه أن يحققه، هو أن أسمع وأرى يوما من الأيام عاملا من عمال المملكة بمعية شخصين أو ثلاثة منتخبين من عمالة، في يدهم حقيقة واحدة وملف واحد ويسيروا كرجل واحد يدا في يد ويطلقون باب الوزارة كرجل واحد، للخروج من أقرب وقت ممكن بملف واحد حتى يجعل ذلك الملف الذي كان حلما حقيقة".

إن دور المركز الجهوي للاستثمار هو تدبير الاستثمار جهويا والحد من المركزية المفرطة. والتحول بالمغرب إلى اقتصاد منتج وتنافسي. ومجتمع حديث تترسخ فيه ثقافة وممارسة التشارك والتشاور والتعاقد، وذلك بتحديد الأهداف عبر البرامج والمخططات وتوفير وسائل إنتاجها المشترك.

ولن يتأتى ذلك إلا بتفعيل ميثاق الاستثمار والاتفاقيات الدولية، وتجاوزت معوقات الاستثمار بوضع حد لتعدد وتعقد الآليات القانونية والإدارية التي أجهضت كثيرا من مشاريع الاستثمار الوطنية والأجنبية.

لقد توخى ميثاق الاستثمار حفز المستثمرين من خلال تنصيبه على مجموعة من الإجراءات أهمها ضمان تحويل الأرباح وإصلاح نظام الصرف وتسوية المنازعات بالتحكيم، كما قام المغرب بالانضمام إلى مجموعة من الاتفاقيات الدولية في هذا المجال.

(1) عبد الغني الشاوي، مرجع سابق، ص: 90.

ولن تحقق هذه التحفيزات غاياتها إلا بتبسيط الإجراءات الإدارية أمام المستثمر عبر المركز الجهوي للاستثمار، الذي يوفر للمستثمرين والمقاولات المناخ المناسب، حيث سيجدون رهن إشارتهم المسؤول والمخاطب الواحد والمكان الأقرب والموحد والوثيقة الموحدة لإنشاء مقاولاتهم أو تنمية استثماراتهم.

ولن يتأتى ذلك إلا بالتنسيق بين السلطات العمومية والمنتخبين والفاعلين الاقتصاديين لتحقيق النتائج الملموسة في مجال الاستثمار، وكذا منح الثقة للمستثمرين بتعزيز ضمانات النجاح الواثق لاستثماراتهم.

إن المراكز الجهوية للاستثمار لن تقوم بدورها ما لم تتم مصاحبته بتبسيط المساطر الإدارية والتنسيق بين المتدخلين في القرار الاستثماري وإصلاح الأنظمة العقارية والضريبية والجمركية ومدونة الشغل والنظام البنكي أي بالإصلاح الشامل لمحيط الأعمال والمقاولات والاستثمار.

#### **\* تفعيل ميثاق الاستثمار والاتفاقيات الدولية:**

إن تحفيز الاستثمار يمر بالضرورة عبر توفير ضمانات للمستثمرين، وذلك عبر وجود إطار قانوني ملائم للاستثمار ومحفز عليه، وانضمام البلد إلى الاتفاقيات الدولية في هذا المجال واحترام الالتزامات المنصوص عليها بهذه الاتفاقيات.

وتفعيلا لميثاق الاستثمار والالتزامات الدولية، فإن المستثمرين يمكنهم تحويل الأرباح الصافية من الضرائب، إلا أن الدولة عليها مراقبة واردات المستثمرين فيما يتعلق بالمواد المستعملة في مشاريعهم والمستوردة من الخارج لتفادي التأثير على ميزان المدفوعات، ويمكن اشتراط تصدير جزء من الإنتاج إذا كان استيراده ضروريا، لانعدام أو لقلّة المواد التي يحتاجها المستثمرون بالبلاد.

ولقد عمل المغرب على إقرار الآليات الجديدة لتسوية منازعات الاستثمار، وتتمثل هذه الآليات في التحكيم والوساطة والتوفيق في انتظار فتح مكاتب التحكيم التجاري ببلادنا، ولقد تم إنشاء المركز الدولي للوساطة والتحكيم بالرباط.

إن التدبير اللامتكيز للاستثمار يدخل في إطار تدعيم سياسة اللاتركيز الإداري باعتبارها الوسيلة المثلى للإصلاح الإداري خاصة فيما يتعلق بتجاوز مشاكل الروتين والبيروقراطية و البطء الإداري التي تعيق الإستثمار و المستثمرين، و هذا الدعم لسياسة اللاتركيز سيؤدي إلى إنجاح عمل المراكز الجهوية للإستثمار و تهيئ أسباب تنمية لامتكزة، وذلك بإعطاء شحنة قوية لعمل المراكز الجهوية للإستثمار.

### **المطلب الثالث: المركز الجهوي للرباط لتحقيق سياسة القرب من المستثمرين**

إن تدبير الاستثمارات على المستوى الجهوي هو في الحقيقة بلورة لسياسة القرب من المستثمرين بوضع مؤسسة مختصة في مجال الاستثمار تسهر على استقطابه وتعمل على تلقي طلبات المستثمرين بالجهة وتيسير مهمتهم.

وفي هذا الإطار وضع المركز الجهوي للاستثمار بالرباط عمل ارتكزت أساسا على مجموعة من الإجراءات العملية للرقى بالاستثمارات بالجهة وكذا تحقيق وظيفة الشفافية ووظيفة التواصل والتسويق من خلال الشباك الواحد لاستقبال الاستثمارات.

ولتفعيل خطة عمله هذه يهتم شباك "المساعدة على خلق المقاولات" بالمركز الجهوي على القيام بمصاحبة المستثمرين الراغبين في إنشاء مقاولاتهم عبر توفير الوقت والمشقة عليهم، وتبسيط المساطر الإدارية أمامهم، مرتكزا في ذلك على الاختصاصات المسندة إليه بمقتضى الرسالة الملكية السامية حول التدبير اللامتكيز للاستثمار، وكذا النصوص التنظيمية لتفعيل مضمونها.

ويتكفل "شباك مساعدة المستثمرين" على تزويد المستثمرين بكل ما يفيدهم من معلومات بشأن الاستثمار بجهة الرباط-سلا-زمور-زعير، ويقوم بدراسة كافة طلبات الترخيص الإداري أو تحضير جميع الوثائق الإدارية اللازمة لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن.

وستنطلق في هذا المطلب إلى إنجازات المركز الجهوي للاستثمار لجهة الرباط-سلا-زمور-زعير للفترة الممتدة ما بين (2003-2007).

## الفرع الأول : إنجازات المركز الجهوي لجهة الرباط (2003-2007)

إن تحليل المعطيات والإحصائيات المتوفرة لدى المركز الجهوي للرباط، المتعلقة بنتائج تدبير الاستثمارات عبر الشباك الواحد خلال الفترة الزمنية الممتدة من سنة 2003 إلى سنة 2007، يوضح أن عمله ارتكز على إستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تدخل في نطاق إستراتيجية جهة الرباط-سلا-زمور-زعير التي تتسجم مع الإستراتيجية الوطنية الشاملة للمغرب من خلال تشجيع خلق المقاولات، خاصة الصغرى والمتوسطة، والمساهمة في الأوراش الكبرى لتأهيل البنية التحتية وتوسيع المجال الحضري من خلال إنشاء مدن فلكية جديدة بالجهة-مدينة تامسنا- بالإضافة إلى تأهيل القطاعات الاقتصادية من صناعة و سياحة وتجارة وخدمات.

ومن خلال هذا الفرع سنعمل على بيان إنجازات المركز الجهوي لجهة الرباط-سلا-زمور-زعير.

### الفقرة الأولى: قطاع البناء والأشغال العمومية

بلغ حجم الاستثمارات في قطاع البناء والأشغال العمومية والقطاع السياحي 27 مليار درهم أي بنسبة 73 في المائة من مجموع الاستثمارات المحققة ما بين سنوات (2003-2007)، وبلغت مجموع المشروعات بهذه القطاعات 71 مشروعا، مما يعني أن هذه المجالات تعتبر أكثر جاذبية للمستثمرين على مستوى الجهة، ومن بين المشاريع في هذا الصدد<sup>(1)</sup>.

✽ مشروع سفيرا: ويرمي إلى تأهيل الواجهة البحرية لمدينة الرباط أو كورنيش الرباط وهو مشروع ضخم تضطلع به المجموعة الإماراتية "إعمار" ويهدف إلى بناء إقامتين تحتوي على 600 شقة، خلق ميناء ترفيهي، رصيف للتنزه Corniche، سوق تجاري كبير، مركز للفنون ومرافق صحية ومدرسية وفندق استجمامي كبير من النوع الممتاز.

(1) الفضاء الجديد للتنمية، مرجع سابق.

❖ **مشروع إيموبتيما (IMMOPTIMA):** وهو مشروع بغلاف مالي قدره 4—5 مليار درهم يهدف إلى إنشاء إقامات سكنية ومجموعة من التجهيزات على مساحة 128 هكتار بحي الرياض.

❖ **مشروع عقاري** بكلفة مالية قدرها 4230 مليون درهم تضطلع به "مجموعة الضحى" بحي الرياض على مساحة 53 هكتار، ويهدف إلى إنجاز إقامات وفيلات من النوع الممتاز بالإضافة إلى تجهيزات إدارية وصحية ومدرسية وترفيهية.

❖ **مشروع تامسنا:** وهو مشروع يهدف إلى توسيع المجال الحضري لجهة الرباط-سلا-زمور-زعير قصد استيعاب التزايد السكاني خاصة على مستوى مدينة الرباط وقد تمت برمجة هذا المشروع بضواحي سيدي يحيى زعير على مساحة 860 هكتار وبكلفة 1—3 مليار درهم وتسهر على إنجازه مجموعة من الشركات من دول مختلفة.

**مشروع السلام فيلاج (Assalam village):** وهو مشروع يهدف إلى بناء 54 إقامة خاصة بطريق زعير بمقاطعة اليوسفية وتبلغ كلفته المالية 430 مليون درهم.

**مشروع السلام فيلاج كاردن (Assalam Village Garden):** وهو مشروع لمجموعة سويسرية على مساحة 15 هكتار بعمالة الصخيرات تمارة ويهدف إلى إنشاء 135 فيلا بـ 300 مليون درهم.

ويؤخذ على هذه المشاريع السكنية ما عدا مشروع تامسنا كونها غير موجهة إلى الفئات المتوسطة وبالأحرى الفئات ذوي الدخل المحدود، إلا أن إيجابياتها تتمثل في خلق 13000 منصب شغل مباشر، بالإضافة إلى انتعاش قطاعات مرتبطة بها كصناعة الاسمنت ومواد البناء.

#### **الفقرة الثانية: قطاع السياحة:**

في إطار المخطط الأزرق الذي يهدف إلى جذب 10 ملايين سائح في أفق سنة 2010، تم الترخيص خلال الفترة 2003-2007 لما مجموعه 62 مشروعا سياحيا على مستوى جهة-

الرباط-سلا-زمور-زعير بغلاف مالي قدره 13.233 مليون درهم أي بنسبة 35 في المائة من مجموع الاستثمارات ومن أهم هذه المشاريع نجد<sup>(1)</sup>:

✓ **مشروع تهيئة شاطئ الأمم بسلا:** وهو مشروع تقدر قيمته المالية بستة ملايين درهم وتضطلع به "مجموعة الضحى" عن طريق شركة "دوجا بروموسيون" (Douja Promotion)، ويهدف إلى إعادة تأهيل كورنيش منطقة "بوقنادل" من خلال إنجاز مركبات سياحية وفندقية وسكنية ورياضية وترفيهية وتجارية.

✓ **مشروع تهيئة ضفتي أبي رقراق:** يتعلق الأمر بإنجاز الشطر الأول من هذا المشروع الضخم تحت اسم "أمواج 1"، ويقدر الغلاف المالي لهذا الشطر بـ 5—6 مليار درهم، ويهدف إلى إنجاز الأشغال الضرورية للترامواي الذي سيربط مدينتي الرباط وسلا، وكذا إنجاز قنطرة مولاي الحسن الجديدة، والقيام بأشغال حفر نفق الأودية.

✓ **مشروع المركب السياحي روز ماري بيش (Rose Mary Beach):** وهو مشروع سياحي لشركة إماراتية، بجماعة الصخيرات بقيمة مالية قدرها 215 مليون درهم.

✓ **مشروع (Hôtel Lavalee):** وهو مشروع سياحي لشركة إماراتية بجماعة الصخيرات بكلفة 250 مليون درهم.

### الفقرة الثالثة: قطاع الخدمات:

إن الأوراش الكبرى المفتوحة على مستوى جهة الرباط سلا زمور زعير جعلت منها قطبا اقتصاديا هاما جاذبا للشركات الراغبة في الاستثمار في مجال التجارة والخدمات<sup>(2)</sup>. فقد عرف هذا القطاع الترخيص لما يناهز 113 مشروعا بكلفة إجمالية قدرت بـ 3876 مليون درهم أي بنسبة 10 في المائة من مجموع الاستثمارات على مستوى الجهة.

ففي ظل تحديات العولمة والضرورة الملحة للتوفر على الوسائل التكنولوجية الحديثة في مجال الاتصال ومراكز الخدمات "أوفشورينغ" Offshoring، فإن جهة الرباط سلا زمور

<sup>(1)</sup> المصدر المركز الجهوي لجهة الرباط سلا زمور زعير.

<sup>(2)</sup> الفضاء الجديد للتنمية، مرجع سابق.

زعير عملت من خلال شباك مساعدة المستثمرين على استقطاب مشاريع تهتم التكنولوجيا الحديثة:

✧ **مشروع تكنوبوليس (Technopolis):** ويعد أول قرية ذكية بسلا على مساحة 300 هكتار، ويهم تكنولوجيا الإعلام والاتصال والشطر الأول من هذا المشروع هو في طور الإنجاز بغلاف مالي قدره 1500 مليون درهم وسيتمكن من تشغيل 20000 شخص.

احتضان الجهة لفرع البحث لشركة "ايست ميكرواللكترونيكس" ( Est Micro Electronics) بمدينة العرفان التي وفرت أزيد من 500 منصب شغل للمهندسين المختصين في هذا المجال.

#### الفقرة الرابعة: القطاع الصناعي

بلغت المشاريع الاستثمارية الصناعية بجهة الرباط سلا زمور زعير خلال السنوات الخمس (2003-2007) ما قدره خمس ملايين درهم أي بنسبة 14 في المائة من مجموع الاستثمارات بالجهة، وتشكل صناعة النسيج أهم القطاعات المشغلة على مستوى الجهة وبلغت حصتها 7-8 في المائة من مجموع الاستثمارات وبكلفة 2870 مليون درهم، وهناك مجموعة من المشاريع قيد الدراسة في القطاع الصناعي وخاصة صناعة النسيج والتي ستتمركز بجماعة الصخيرات<sup>(1)</sup>، ومن أهم المشاريع في القطاع الصناعي<sup>(2)</sup>.

✧ **مشروع المركب المندمج للغزل والنسيج:** وهو مشروع تضطلع به الشركة الأيرلندية (Fruit of the Loom) التي عملت على تحويل وحداتها الإنتاجية إلى عمالة الصخيرات تمارة، وسيتم إنجاز هذا المشروع على مساحة 33 هكتار وبغلاف مالي قدره 4-1 مليار درهم وخلق 1150 منصب شغل دائم.

✧ **مشروع الغزل والنسيج** الشركة المغربية الإيطالية "لوكليير" بقدرة إنتاجية تصل إلى 9000 طن في السنة وتشغل أزيد من 800 شخص.

(1) Revue de la région de Rabat salé-Zemour –Zaer Bilan 2003-2007, p.4 op.cit

(2) Revue d'investissement de la région de Rabat-Salé-Zémour-zaer, p.5, op.cit.

✧ مشروع الملابس الجاهزة الموجهة للتصدير لشركة ( antic de nimes --) بكلفة 356 مليون درهم، وخلق 500 منصب شغل بيقنادل على مشارف مدينة سلا.

مشروع الملابس الجاهزة الشركة المغربية (Martelli) بشراكة مع شركة ( Financière Hatt) التابعة لمجموعة السنوسي بغلاف مالي قدره 300 مليون درهم بعين عودة وخلق 500 منصب شغل.

وفيما يخص المشاريع الاستثمارية التي تهتم بالصناعات الميكانيكية، المعدنية، والكهربائية فقد قامت اللجنة الجهوية للاستثمار بالترخيص لـ 30 مشروع في هذه القطاعات وبغلاف مالي قدره 1005 مليون درهم مع خلق 3500 منصب شغل من هذه المشاريع:

مشروع صناعة أسلاك الطائرات للشركة لابينال Labinal التي تعتبر إحدى فروع شركة "سفران" (Safran) المتمركزة بمدينة الصخيرات، وتبلغ كلفة المشروع 300 مليون درهم و400 منصب شغل دائم.

مشروع صناعة الحافلات من النوع الممتاز لشركة ايرزار مغرب (Maghreb Irizar) بمدينة الصخيرات على مساحة 7 هكتار وبغلاف مالي قدره 80 مليون درهم وخلق 300 منصب شغل دائم.

مشروع لصناعة أسلاك السيارات للشركة الانجليزية (Sumitomo) بكلفة 250 مليون درهم.

بالإضافة إلى مركز للبحث الصناعي لشركة "رونو" (Renault) وهو ما سيمكن من خلق 1800 منصب شغل.

### الفقرة الخامسة: القطاع الفلاحي

في إطار الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تم تفويت الأراضي التابعة للدولة والبالغة مساحتها 8010 هكتار لفائدة أزيد من 25 شركة وطنية ودولية باستثمار مالي فاق حجمه 50 مليون دولار.

وقد تم اللجوء إلى آلية الشراكة نظرا للصعوبات التي عرفها تدبير هذه الأراضي من طرف شركتي "صوديا" و"صوجيطا" التابعة للدولة، ويندرج هذا التقويت في إطار السياسة الاقتصادية المتبعة من طرف الدولة، والتي تتمثل في التخلي عن عدد القطاعات المنتجة لصالح القطاع الخاص، وهو ما سيمكن من خلق ما يعادل 20 ألف منصب عمل.

لقد راهن المشرع المغربي على الجهة كوحدة ترابية قادرة على تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومنحها الاختصاصات والوسائل القانونية اللازمة للقيام بالمهام المسندة إليه خاصة في مجال الاستثمار.

وقد منحت الجهة إمكانية رسم أهدافها التنموية واختياراتها بانسجام مع السياسة الوطنية للتنمية ومن ضمنها خلق مناخ ملائم لاستيعاب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية.

وهو ما يقتضي الاعتماد على منهجية علمية تنطلق من تشخيص الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للجهة بهدف الوقوف على مكامن الضعف وحاجياتها من البنيات التحتية وإبراز مكامن قوة القطاعات الإنتاجية الجهوية عبر نهج إستراتيجية كفيلة بالنهوض بالتنمية الشاملة بالجهة على كافة المستويات، ولن يكون ذلك إلا بوضع سياسة فعالة في مجال الاستثمار تعمل على وضع ميكانيزمات لتخطي العقبات التي تواجه الاستثمار بالجهة.

ولتدعيم السياسة الجهوية في مجال إنعاش الاستثمارات، فقد تم إحداث مؤسسات مختصة في هذا المجال على الصعيد الجهوي. وتتمثل في المراكز الجهوية للاستثمار التي أوجدها المشرع المغربي لتخطي العقبات التي تواجه الاستثمار والمقاولات بالجهة.

إن الإعلان عن افتتاح المراكز الجهوية للاستثمار بصفة عامة وإحداث المركز الجهوي للاستثمار على مستوى جهة الرباط سلا زمور زعير بصفة خاصة جاء في إطار تبني المغرب لسياسة التدبير اللامركز للاستثمار بعد أن أكدت الدراسات الإدارية عدم نجاعة التدبير المركزي المفرط هي الصفة التي ميزت الإدارة المغربية خلال عقود عديدة.

إن هذا الأسلوب في التدبير فوت على بلادنا فرصا استثمارية عديدة كان من شأنها أن تنعكس إيجابا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال مشاريع قادرة على خلق الثروة والعديد من فرص الشغل.

إن التدبير اللامتكثري للاستثمار عبر المركز الجهوي للاستثمار يدخل في إطار تحسين مناخ الاستثمار وهو مناخ يتداخل فيه السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري، وتشكل الإدارة حجر الزاوية به على اعتبار أنها المشرف على هذا المناخ.

ولقد فتحت الدولة أورشاشا كبرى لملائمة المحيط الاقتصادي، وقامت بإصلاحات قانونية وإدارية، وفوضت اختصاصات هامة لسلطات اللاتركيز الإداري للإشراف على تدبير الاستثمار، رغبة منها في تحقيق الإقلاع الاقتصادي لجهاتنا وجعلها أكثر تنافسية وجاذبية للاستثمارات من خلال كسب ثقة رجال الأعمال المغاربة والأجانب.

إن التطور الكبير الذي عرفه مجال الاستثمار بجهة الرباط سلا زمر زعير لم يكن إلا نتيجة للحوافز والتدبير الجيد لملفات الاستثمار عبر المركز الجهوي للرباط.

وذلك من خلال تدخلاته لإخراجها إلى حيز الوجود عن طريق تبسيط المساطر الإدارية والجهود المبذولة لمنح الشهادات والتصاريح والموافقات اللازمة ومساعدة المستثمرين في الحصول على الأراضي وتصاريح الإقامة لليد العاملة المؤهلة الأجنبية.

وعمل المركز الجهوي للرباط على جذب أهم الاستثمارات الداخلية التي عرفها المغرب وإن كان أغلبها عبارة عن مقاولات صغرى ومتوسطة، وقد ارتكزت معظم المشاريع على قطاعات البناء والخدمات والصناعات الميكانيكية وقد تم إنشاء هذه المشاريع بالاستجابة للشروط التقنية والمالية من خلال وحدة الرسوم الضريبية والضمان الاجتماعي للعمال<sup>(1)</sup>.

وبالنظر إلى حجم الاستثمارات الأجنبية التي تعرفها الجهة، فيمكن القول أن الأهداف التي سطرتهما الجهة لتنمية الاستثمارات عبر المركز الجهوي للاستثمار هي سياسة ناجعة وفعالة.

كل هذا ساهم في انتعاش الاستثمار بالجهة مما سيكون له انعكاسات إيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بجهة الرباط سلا زمر زعير.

(1) "16 شباكا لمخاطبة المستثمرين العرب والأجانب" تصريح مدير المركز الجهوي لجهة الرباط سلا زمر زعير لجريدة الشرق الأوسط، عدد 8856 بتاريخ 26 فبراير 2003.

ومع ذلك فإن عمل المراكز الجهوية للاستثمار، تعثره صعوبات تنظيمية وبشرية يتعين التفكير في إيجاد الحلول لتجاوزها.

فقد أبان تقييم عمل المركز الجهوي للاستثمار أن هذه المراكز تعثرها اختلالات تنظيمية مرتبطة بعلاقتها مع السلطات المتدخلة في مجال الاستثمار سواء مع مديرية الاستثمارات الخارجية أو مع لجنة الاستثمارات على مستوى تسوية النزاعات التي تختص بها، وهو ما يستلزم وضع إطار قانوني لتوضيح هذه العلاقة.

ونظرا لأهمية العنصر البشري في العملية الاستثمارية فيتعين الإسراع بوضع النظام الأساسي الخاص بالعاملين بالمراكز الجهوية للاستثمار، والسهر على تكوينهم وتأهيلهم في التخصصات التي يتطلبها مجال الاستثمار خاصة على مستوى الترويج والتسويق.

وحسب المقاييس العالمية فإن المراكز الجهوية قد حققت نتائج مهمة على مستوى تبسيط المساطر والإجراءات والإدارية وكلفتها بالمقارنة مع بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهو ما سيؤدي إلى تحسن موقع المغرب ليتبوأ مركزا جيدا في مجال تدبير الاستثمارات.

وبعد إنشاء الوكالة المغربية لتنمية الاستثمار ستصبح المراكز الجهوية للاستثمار عبارة عن وكالات جهوية، وهو ما سيؤدي إلى تجاوز الاختلالات التنظيمية بين الأجهزة الجهوية والمؤسسات الوطنية المكلفة بإدارة الاستثمارات.

إلا أن ذلك لن يكون كافيا إلا إذا تمت مصاحبته بتطوير المؤهلات التكنولوجية والتكوين الذي تتطلبه الاستثمارات الواعدة، وهذا شرط لإقناع المستثمرين المحليين والأجانب لاستقطابهم للاستثمار بالجهة.

وتبين الإنجازات التي حققها المركز الجهوي لجهة الرباط سلا زمور زعير أن نظام الشباك الواحد على مستوى الجهة هو نظام يتسم بالفعالية في تحسين وملائمة مناخ الاستثمار عن طريق سياسة القرب من المستثمرين بوجود الوحدة الإدارية القريبة منهم بالجهة التي اختاروا أن تكون مكانا لاستقبال مشاريعهم.

ولا يجب اختصار دور المركز الجهوي للاستثمار في أنه مجرد شباك واحد لاستقبال الاستثمارات، بل إن له دورا أكبر من ذلك ليشمل إنتاج المعلومات الاقتصادية بالجهة التي يشرف عليها واستغلال مؤهلاتها والترويج لها، وليقوم بهذه المهام يتعين تزويده بالوسائل اللازمة لذلك، حتى يكون المركز الجهوي للاستثمار المكان الأفضل للحصول على المعلومات الاقتصادية التي تخص الجهة.

ولا يمكن جذب الاستثمارات ما لم يكن هناك نظام للإعلام والتواصل يتسم بالنجاعة والفعالية، وهو ما يستدعي وضع بنك للمعطيات بكل مركز جهوي للاستثمار يتضمن المعلومات الاقتصادية الخاصة بالجهة التي يشرف عليها مع تجميع هذه المعلومات على مستوى مديرية الاستثمارات الخارجية والوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات وهو ما يتطلب نوعا من التنسيق بين المستوى الجهوي أو الوطني.

ولهذه الغاية فهناك مجموعة من الإجراءات الواجب اتخاذها.

توفير بنك للمعطيات عن العقار بالجهة مع تحيينه باستمرار لمعرفة المشاريع التي تم إنجازها فعليا والمشاريع المرخصة والتي هي في طريق الإنجاز أو لم تتجز بعد، والبحث عن أسباب عدم إنجازها، والصعوبات التي تعترضها، وإرسال ملفاتها إلى الوكالة الوطنية قصد معالجتها وإيجاد الحلول والتدخل لدى الهيئات الأخرى لتجاوز المشاكل التي تعترض تنفيذ المشاريع.

وضع وحدة خاصة بمتابعة المقاولات المحدثّة والمشاريع المرخصة بالمركز الجهوي للاستثمار وبتنسيق مع الوكالة الوطنية يكون دورها الإجابة على أسئلة المقاولات والمستثمرين وحل المشاكل التي تعترض حياة المقاولات وتنفيذ المشاريع ومصاحبهم طوال مدة الإنجاز حتى لا تذهب مجهودات خلق المقاولات والترخيص للمشاريع سدى.

ضرورة توفر المركز الجهوي للاستثمار على جهاز المراقبة يقوم بمتابعة عمل المستثمرين فيما إذا كانوا يشتغلون ضمن احترام لدفاتر التحملات المتعلقة بالمشاريع خاصة تلك التي تمنح الدولة امتيازات بصددها.

ولتجاوز الفوارق بين المراكز الجهوية للاستثمار يجب دعم المراكز الجهوية بالجهات التي تتميز بقلّة مواردها من خلال المساعدة التقنية والبشرية للدولة وكذا آلية الشراكة حتى تقوم بدورها في جذب الاستثمارات بهذه الجهات وتفاذي الركود الذي تعرفه وتوفير فرص الشغل وتنشيط الحركة الاقتصادية بها حسب مؤهلاتها.

## خلاصة القسم الثاني:

إذا سلمنا أن الجهوية هي انعكاس لتصور المجتمعات في التعاطي مع حاجياتهم الأساسية، فهي كذلك آلية تديرية لسياسة الدول بترك الخيارات أمام الجهة لتحديد هذه الحاجيات، والرفع من منسوب التنمية عبر سياسة القرب والفعالية.

ولقد مرت الجهوية بعدة محطات تاريخية من جهوية تقليدية قبل 1912، و جهوية الأزقة في عهد الحماية، و جهوية وظيفية ما بين 1956/1970، و جهوية اقتصادية بين 1971/1996 حتى استقرت مفاهيمها كجماعة محلية من خلال ظهير 2 أبريل 1997، وتحسينها لاحقا بقوانين تنظيمية، مستلهمة الخطب الملكية السامية، والتي شكلت خارطة طريق منحت للمشرع إمكانات كبيرة في صناعة المتن القانوني الذي يؤطر هذه التطلعات.

كما ثمنت الأحزاب السياسية هذا المنحى معتبرة إياه أداة ناجحة في تحقيق الديمقراطية.

إلا أن الطفرة النوعية في مجال الجهوية، يتجلى بوضوح في اقتراح نظام الجهة الخاص على قاعدة مشروع الحكم الذاتي، الذي استهدف جهة الصحراء المغربية، مع إمكان تطبيقه في كافة المناطق آخذين بعين الاعتبار -مغربة- هذا المنظور الذي يختلف عن باقي التجارب خصوصا القريبة منها.

وللتغلب على معضلة التقطيع الجغرافي الترابي القائم على معايير التوازن والتكامل الضروريين لإنجاح التجربة، انبثق إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار عبر الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002.

وبما أن الحكامة أصبحت في العصر الحديث، المدخل الأساس لإنجاح أي تجربة اقتصادية أو تديرية بشكل عام، وعليه فالتطبيق الجيد للحكامة من شأنه أن يتحول معها المجتمع من مجرد مستقبل منفذ للسياسات التي تأتي عموديا من أعلى إلى نظام أكثر انفتاحا على الواقع المتغير، ونخبة قادرة على تسيير أمورها بنفسها، اعتمادا على مبادئ المصادقية والشفافية، والمساءلة المسؤولة والفعالية والمشاركة والعدالة والمساواة المبنية على الثقة.

وتشكل جهة الرباط سلا زمور زعير مجالا خصبا للبحث في مدى جدوائية هذه القوانين والمراسيم، وكذا المفاهيم ومدى تحقيق التنمية المستدامة، نظرا لتوفرها على بنىات أساسية وطنية ومحلية، وكونها مركزا وسطا يرتبط بمختلف جهات المملكة، عبر طرق سيارة حديثة وخطوط السكة الحديدية، ومطار دولي الأمر الذي يسهل من أمر الولوج إلى الجهة، الذي ينعكس إيجابا على جلب الاستثمارات.

وبالرغم من كل هذا فإن جهة الرباط سلا زمور زعير تواجه كغيرها من الجهات إكراهات عامة وخاصة.

## خاتمة عامة:

نستخلص من دراستنا لمختلف قضايا التجربة الجماعية بالمغرب، أن نجاحها في تحقيق التنمية وإشراك الساكنة في المواكبة و المشاركة في إثراء هذه التجربة يتوقف على عدة معطيات. وللتدقيق في هذه المعطيات يتبدى لنا أن الأمر موقوف على جوانب عدة منها ما هو ذاتي يخص الجماعة كوحدة متميزة بما لها من رهانات، أو ما هو موضوعي تتشارك فيه التجربة الجماعية بالمغرب ككل.

وعود على بدأ، فإن الأمر يتوقف على ما لدى الجماعة من الحد الضروري من الإمكانيات المالية والبشرية، حتى تستطيع القيام بمبادرات تنموية.

ومن خلال مقاربتنا لهذه الإمكانيات و الموارد نلاحظ انقسامها إلى نوعين:

موارد ذاتية رغم اتسامها بالضعف و محدودية الأثر على تنمية الموارد الذاتية للجماعات، حيث تشكل الجبائية الذاتية أحد العناصر الأساسية لتوفير الموارد المالية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية مع اختلاف بين بين القروي والحضري منها.

علما أن المشرع بادر إلى إدخال إصلاحات على الرسوم المستخلصة لفائدة الجماعة مراعيًا التغلب على ضعفها وعدم مرونتها، وصعوبة التوسع فيها، لأنها العمود الفقري لنظام التمويل الذاتي الجماعي.

وإذا كانت الرسوم والجبائيات لا تدخل كلها في ميزانية الجماعة، حيث يستخلص جزء منها لفائدة الدولة، فإن الأملاك الجماعية تحتل أهمية قصوى ضمن ميزانية الجماعة، ولاسيما على صعيد القسم الخاص بالموارد البشرية، والتي تتمتع بحرية التصرف فيها.

ونتيجة لضعف الموارد المحلية الخاصة بالجماعات فإن هذه الأخيرة تلجأ إلى ضخ موارد جديدة إلى ميزانيتها عبر المساعدات والقروض، مما يطرح إشكالية التبعية للسلطات المركزية التي يعود إليها أمر منح هذه الإمدادات والمساعدات، يضاف إلى هذا النوع من التمويل اللجوء كذلك إلى التمويل الخارجي، عبر منظمات وطنية، أو مؤسسات وطنية وجهوية.

إلا أن هذه الموارد بتتوعها و تشعبها ومستوى تراكمها، تطرح مسألة في غاية الأهمية، ألا وهي كيفية تدبير وتسيير نفقات الجماعات باعتبارها المظهر والآلية الوحيدة لدفع عجلات مسار التنمية المحلية و تجاوز العجز الاجتماعي، ومحاربة البطالة و دعم الاستثمار المحلي، بما يقتضي التحكم في هذه التكاليف لتعديل ميزان تكافؤ النفقات المحلية وتحقيق المردودية من جهة. وكذا المساهمة في حل مسألة تغول نفقات التسيير في مواجهة نفقات التجهيز، وتعدد مجالات الإنفاق المحلي و تشعبه، وخير مثال على ذلك عند دراستنا لميزانية جهة الرباط سلا زمور زعير كعينة، لاحظنا هذا التباين في حجم الإنفاق العمومي في مجال التسيير، سواء في مجال الإدارة العامة أو الشؤون الاجتماعية، ومجالات أخرى، و كمثال واضح و يبين الدلالة، فإن عدد موظفي الجماعات وصل إلى غاية 2009 149.186 موظفا ممثلا بهذا 25% من العدد الإجمالي لموظفي الدولة.

وهذا يجعل من الجماعات المحلية المشغل العمومي و الأساسي الذي ساهم من التقليل من البطالة في صفوف حملة الشهادات خلال السنوات الأخيرة.

وإذا كان المنتخب هو قطب الرحي في عملية التدبير والتسيير لكسب رهانات التنمية بما وضع المشرع من ترسانة قانونية في خدمة الجماعات المحلية، بيد أننا لاحظنا محدودية هذه النصوص القانونية و المراسيم، وذلك لاعتبارات شتى، منها ضعف المستوى التعليمي للمنتخب و تدني الوعي بشكل عام بآليات التدبير و التسيير التي استقر عليها العلم الحديث والتي تشهد تطورا مستمرا مواكبة إشكالات الاقتصاد العالمي وتدخلات العولمة، يضاف إلى هذا عدم النظر بجدية و مسؤولية إلى مسألة التكوين المستمر، كآلية لتجديد المهارات وصقلها لإنضاج الوعي بضرورة العمل على تحقيق النمو المنشود.

بحيث يضمن التكوين الفعلي حل معضلة كيفية استغلال المورد البشري والقضاء على الفوارق الجهوية والاقتصادية.

وهذا رهين بتقليل نسبة الأمية، ووصول المجتمع إلى حالة العمالة الكاملة، مع ارتفاع متوسط الدخل الفردي لتحقيق معدل معقول للادخار الذي يشجع على معدلات الاستهلاك

وكذا الوصول إلى توازن سكاني مع مراعاة ضرورة الولوج السهل إلى المجال الصحي والغذائي.

ثم إن مرحلة تراكم موارد الجماعات المحلية، تحتاج إلى البحث عن طرق سليمة لتصريفها من أجل إنجاز المشاريع التنموية، وهنا يأتي الدور الهام للصفقات العمومية كمنعش اقتصادي واجتماعي لما توفر من فرص الشغل و تداول المنتجات داخل الجماعة، وتصدير الفائض إلى جهات أخرى.

وفي غياب نظام خاص لإبرام الصفقات الخاصة بالجماعات المحلية، فإن المقتضيات العامة للصفقات العمومية التي تسري على الدولة، هي نفسها التي يخضع لها المتعاقد مع الجماعات المحلية بالرغم من قصورها على التعامل مع التوريدات والخدمات الخاصة التي تحتاجها الجماعة، الأمر الذي تلجأ معه إلى مساطر أخرى استثنائية كحالة الممون الوحيد على سبيل المثال، لكن المشرع تدارك هذا الخلل في مرسوم 30 دجنبر 1998.

وعلى العموم فإن مسطرة المناقصة العمومية تتغير مبادئ أساسية، لتحقيق سلامتها وأجرائها بشكل صحيح، كمبدأ إعلان و إشهار المناقصة و مبدأ حرية المنافسة والمساواة بينهم، حرصا من المشرع على تحصين طرق وآليات صرف المال العمومي، من خلال اشتراطات تخص المتعاقد، ومسطرة سير المناقصة منذ الإعلان عنها إلى تنفيذ آخر بند فيها.

وقد لاحظنا خلال استعراضنا لمختلف المراحل التي تمر منها الصفقة أنها و بالرغم من طبيعتها المسطرية والإجرائية، فقد شكلت الصفقات المحلية أداة أساسية لتكريس تدخلات الجماعة كفاعل اقتصادي وذلك بتنشيط العمليات الاستثمارية، محققة أهدافا سوسيواقتصادية ومحدثة التوازنات الضرورية لتلبية حاجيات الساكنة المحلية وتعويض العجز الحاصل في ميدان التجهيز الجماعي، والتخفيف من حدة البطالة وذلك بإعطاء الأولوية للمقاولات الصغرى والمتوسطة التي تشكل السواد الأعظم من النسيج الاقتصادي الوطني، وذلك بإشراكها في عملية التنمية المحلية.

وتبقى هذه الإنجازات مشروطة بالأساس بتوفر الكفاءة في العنصر البشري وتكميل النقص القانوني على مستوى الاختصاصات التي أصبحت تضطلع بها لمواكبة مميزات وخصوصية الواقع المحلي.

وانطلاقاً من قاعدة "لا تدبير إلا عن قرب"، نستنتج أن الدول الحديثة تسعى جاهدة إلى الأخذ بهذه الآلية التدييرية ودسترتها وتنظيمها بموجب قوانين تهدف إلى تحقيق القرب بمضامينه الثلاثة، القرب الجغرافي والتنظيمي والمؤسساتي.

ومن ثم سنحاول النظر في مدى نجاعة تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية و علاقتها بالجهة كمجال أوسع لممارسة الديمقراطية المحلية، خاصة وأن المغرب كغيره من الدول اعتمد اللامركزية منذ بداية الاستقلال سعياً منه لبناء دولة حديثة تراهن على إشراك الفرد في التعاطي مع رهاناته المحلية.

ومرد هذا كون الجهة مجموعة ترابية منسجمة مجالياً، وتهدف إلى خلق نوع من التكامل التنموي بغية خلق نوع من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الجهات، انسجاماً مع تدخل الدولة في انجاز عملية التخطيط و التنمية المحلية.

وهذا الأمر يتوقف على تشكيل هيآت سياسية وإدارية ومنحها صلاحيات لممارسة تدبير الشأن الجهوي نيابة عن ساكنة الجهة، مع مراعاة ما ينتج عن هذا وفي حالات عديدة من تصدع إثني أو عرقي وحتى سياسي، مما يستدعي التوفر على إرادة سياسية حقيقية وعزم و تخطيط استراتيجي، ووجود إمكانات مالية وموارد بشرية، مع تجاوز عقبة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق معتمدة على الهياكل المؤسساتية للجهة التي تمكنها من نسبية الاستقلال في التدبير والتسيير.

ولإعطاء الجهة دلالة سياسية تمت بلورتها مفاهيمياً في الفكر السياسي والإداري نتيجة تراكمات سياسية وإقتصادية طبعت تطور المجتمع المغربي منذ الاستقلال.

من هذا الجانب نلاحظ الدور التأسيسي للخطاب الملكي في تحديد السياسة العامة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث دشن خطاب 24 أكتوبر 1984 بداية مرحلة جديدة للتنظيم الجهوي ببلادنا، مع التذكير أن هذه المرحلة مرت بمراحل ومراجعات عدة،

بحيث تم بشكل واضح تحديد مضمون ومفهوم الجهوية بالمغرب في خطاب 3 مارس 1997 بمناسبة عيد العرش.

وجاء خطاب 6 نونبر 2008 ليكرس وبشكل نهائي الجهوية كمرجعية أساسية، ليتضح ما يمكن أن نسميه الجهوية المتقدمة الموسعة، بالرغم من الجدل الذي يثار حول الجهوية المتقدمة ووحدة الدولة.

إلا أن مضمون خطاب 5 يناير 2010 المتعلق بتتصيب اللجنة الاستشارية، دعا بشكل صريح إلى التشبث بمقدسات الأمة و ثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب، ليستكمل خطاب 20 غشت 2010 الملامح الأساسية للجهة والتي هي من حيث خصوصيتها جهوية متدرجة و جهوية مغربية مغربية و جهوية موسعة.

وقد سائر وثن الخطاب السياسي الحزبي بالمغرب هذا المنحى، بالرغم من بعض التباينات الطفيفة بين الأحزاب السياسية، نتيجة لمرجعيتها المتعددة.

وعموما فقد ارتأت الأحزاب السياسية الانخراط في هذه التجربة لتفعيل برامجها التنموية بقدر كاف من الاستقلالية، كما ساهمت المناظرات الوطنية التي تعقد في عدة مناسبات أن تسهم بنصيبها من الاجتهادات القانونية والإدارية، في إرساء هذا النهج، بما يتمخض عنها من توصيات ذات منحى قانوني وإداري واقتصادي، أبرزها الدعوة إلى مراجعة ظهير 16 يونيو 1971 الخاص بالجهة الاقتصادية.

إلا أن طموح المغرب في تكريس الجهوية كنمط من التسيير والتدبير المحلي عبر نظام الجهوية، سيعرف طفرة نوعية سواء على مستوى الفكر السياسي، أو التأطير الإداري، وذلك تأصيلا لنوع من الجهوية التي يمكن أن نصنفها بأنها مغربية صرفة مختلفة عن أنواع أخرى من الجهوية سواء في الفكر أو التطبيق، نظرا لخصوصية المجتمع المغربي بأعرافه و تقاليده الضاربة في عمق التاريخ لتداخل عوامل إثنية ولغوية وسياسية، تتجلى بارتباط الشعب المغربي بالمؤسسة الملكية كضامن لوحدة البلاد، والذي ينصهر داخلها التنوع الكبير الذي يعرفه المغرب بمختلف ربوعه.

من هنا أتى طرح المغرب في السنوات الأخيرة مبادرة الحكم الذاتي، كأفق مستقبلي لحل توافقي تسوية لمسألة الصحراء المغربية، وكمسار ثالث يتجاوز المقترحات السابقة للتسوية، بعدما اقتنع المجتمع الدولي بعدم صلاحية المقترحات السابقة، وعدم قابليتها للتطبيق للعديد من الأسباب.

حيث منح مشروع الحكم الذاتي زخما جديدا لفكرة الجهوية المتقدمة، التي سبق للمغفور له جلالة الحسن الثاني أن أشار إليها، وجعلها من إحدى متمنياته في أن يترك لوريثه مغربا مستقرا، كمعطى وحل سياسي وسطي بين مسارين متناقضين، الإدماج الكامل للصحراء المغربية ضمن وطنه الأم، أو الانفصال وتكوين دولة مستقلة.

ومن خلال خطاب جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 30 يوليوز 2007، أجاب عن تساؤلات إلى أي مدى يمكن للمغرب أن يطبق الحكم الذاتي كجهوية، موضحا في خطابه أن مبادرة الحكم الذاتي تستهدف وتخص جهة الصحراء المغربية منفردة دون سواها من الجهات، بيد أن الجهوية المتقدمة المزمع تطبيقها في المنظور القريب سيشمل بالإضافة إلى الأقاليم الصحراوية كافة المناطق، محددا لها آليات وأجهزة إدارية وسياسية، من برلمان الجهة، وهيئاتها القضائية، وحصر اختصاصات جهة الحكم الذاتي، مع الاحتفاظ باختصاصات الملك الدستورية بوصفه أمير المؤمنين سواء تعلق الأمر بالعلم والعمل أو النشيد الوطني، وممارسة الشعائر الدينية والأمن الوطني والدفاع الخارجي والعلاقات الخارجية والنظام القضائي للمملكة.

وبالرغم من عدم التطرق إلى كافة الاختصاصات التي يمكن إسنادها لجهة الحكم الذاتي، لكون هذه الخطوة ما هي إلا اقتراح قابل للنقاش والتفاوض.

وكخلاصة يمكن اعتبار الجهة جماعة محلية تمثل المصلحة العامة وقاطرة للتنمية، وذلك لدورها في تنشيط الحركة الاقتصادية على الصعيد الجهوي، وكذا الدفع بالتنمية الاقتصادية على المستوى الوطني، وسيبرز هذا الدور عند إدماج الجهة في النسيج الاقتصادي العام التشاركي، بحيث لا تشكل الجهة بديلا عن الدولة، ولا لأجهزة عدم التمركز الإداري ولن تكون في المحصلة إلا مكملة لها.

ثم إن هذا النوع من الإدماج سيلعب دورا أساسيا في تحقيق تطلعات البعد الاجتماعي للسكان من تعليم وثقافة ورياضة وتكوين مهني.

ولإعطاء هذه التجربة بعدها العملائي انبثق إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار من خلال الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002، لإعطاء هذه التجربة المزيد من أسباب النجاح، وكذا تمكينها من التغلب على إكراهات التقطيع الجغرافي والترابي القائم على عدم التوازن والتكامل الضروريين.

ولإرساء مفهوم متكامل للجهة لها من الأسباب الموضوعية والعلمية لتحقيق برامجها التنموية، ارتأينا أن نناقش الجهوية بين رهانات التنمية المستدامة والحكمة الترابية، لنخلص إلى التوجه الجديد للسلطات المحلية الذي يتجلى في العمل على التعاون وإشراك المجتمع المحلي المرتفق في الشؤون المحلية، وهذا النموذج هو ما يمكن أن نطلق عليه الحكمة الترابية، من حيث مجموعة القواعد التي تسيّر الشأن العام سواء السياسي أو غيره، وذلك بإشراك الأطراف المعنية به، مع وجود نظام للمراقبة الذاتية، تعبيراً عن الانخراط الواسع للمجتمع في تدبير شؤونه، ليتحول المجتمع من متلقي ومستقبل للسياسات التي تأتي من أعلى إلى مجتمع ذي نخب قادرة على تصريف أمورها بنفسها وكذا وسيلة للنهوض بالمجتمع المحلي عبر تفعيل دور السلطات المحلية المنتخبة أو المعينة، ودمج الساكنة المحلية في عملية التنمية المجالية، لتشكل هذه المقاربة التشاركية قطيعة مع المفهوم القديم الذي يعطي للدولة وموظفيها حصراً القدرة على الدفاع عن المصلحة العامة، حيث دعا جلالته إلى إيجاد نموذج مغربي للجهوية نابع من خصوصية بلدنا، وأن تكون تحولا نوعيا في أنماط المحلية الترابية.

لذا فإن تطوير الحكمة على الصعيد الوطني سيساهم في الربط بين مبدأ الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية والجهوية الموسعة التي ستطبق في جميع جهات ومناطق المملكة، كسبا للرهانات الاقتصادية للجهوية الموسعة كجمال للاستثمار.

والحكمة كمفهوم، وآلية جيدة تفترض العمل بمبدأ التعاقد، والذي بواسطته يمكن من إنشاء مشاريع التنمية الجهوية، تشارك جميع الأطراف والمتدخلين في إنجازها، كما أن

السياق الاقتصادي العام على المستوى الوطني والدولي، لم يعد يقبل بالارتجال في القرارات المبنية على المبادرات الشخصية والمصالح الذاتية، بل يتطلب اتخاذ القرارات العقلانية المرتكزة على العمل بالأهداف وفق برنامج مشترك متعاقد عليه.

واعتبارا لما سلف من مطالعات نظرية وتطبيقية لمختلف القوانين والمراسيم، وكذا المفاهيم التي تناولت الجهة ككيان ترابي وإداري تنموي، ارتأينا أن نناقش مدى جدوايتها في دراسة رهانات التجربة الجهوية لجهة الرباط سلا زمور زعير كعينة ونموذج، لما تشكله هذه الجهة من بالغ الأهمية والتميز والخصوصية كنقطة ارتكاز وربط جغرافي بين مختلف جهات المملكة لاحتضانها لطليعة نخبوية، لها من المؤهلات المتوسطة والعليا تمكنها من التعامل مع رهانات الجهة و إشكالاتها بنوع من الاقتدار والإبداع وكذا توفرها تقريبا على كل البنيات الضرورية لمدينة عصرية حديثة باستفادتها من طرق حديثة وخطوط سكك حديدية تسهل الولوج إليها و منها.

وهذه المعطيات السوسيو اقتصادية للنخبة السياسية والإمكانات الاقتصادية والاجتماعية قادرة بشكل ما على توفير الاحتياجات الأساسية و الكمالية التي تحتاجها الساكنة بالرغم من الإكراهات التي تواجهها الجهة خاصة تمركز السكان في الوسط الحضري والنزوح غير المنظم أو الضروري لساكنة الوسط القروي، وانتشار الأمية بين صفوف النساء وصعوبة الولوج إلى التمدن بالنسبة للأطفال مع ما يرافقه من هدر مدرسي مرتفع.

ينضاف إلى هذه المعوقات صعوبة الاستثمار في المشاريع الكبرى والبنيات التحتية الأساسية وغيرها من المنشآت ذات التكلفة العالية، لدى لجأت الدولة إلى إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار من خلال الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002 في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار وكذا مرسوم رقم 2.03.727 بتاريخ 26 دجنبر 2003، المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار، واعتبارها وحدات مختصة في مجالها، ومصالح خارجية لوزارة الداخلية تحت إشراف الوالي مكونة أعلى سلطة تفريرية بالجهة، ولكون الاستثمارات التي تفوق 200 مليون درهم تحتاج إلى اتخاذ القرار من سلطة الوالي، ليتوضح لنا أن الهدف من إنشاء المراكز الجهوية جاءت للتغلب على ضعف إمكانات الجهة

وعدم قدرتها على إنجاز مشاريع ضخمة نسبيا من جهة، و من جهة أخرى فالمركز الجهوي للاستثمار هو في حقيقته بلورة لسياسة القرب بين المستثمرين، وذلك بوضع مؤسسة متخصصة في مجال الاستثمار عبر الشباك الوحيد، تسهر على استقطاب الاستثمارات. وكمحصلة نهائية فإن الاختلالات على مستوى التدبير والتسيير بالجماعات المحلية مرده إلى عوامل موضوعية وذاتية منها:

- ❖ طبيعة أنظمة الوعاء العقاري بالجماعات و صعوبة التوثيق القانوني لملكية الأرض.
- ❖ تباين الإمكانيات اللوجستية بين المناطق و الجماعات نفسها.
- ❖ ضعف الكادر الجماعي للنقص الحاصل على مستوى التكوين و التكوين المستمر
- ❖ التباين الكبير بين ميزانية التسيير التي تأخذ النصيب الأكبر من ميزانية الوحدات الترابية.
- ❖ ضعف المجتمع المدني و تدني الوعي الفردي خاصة في ممارسة الحق الانتخابي ناخبا و منتخبا.

وبالرغم من الترسانة القانونية التي واكبت إحداث وتنظيم الجماعات المحلية والجهوية، مما يعترضها من قصور وتداخل الاختصاصات وتنازعها جنبا آخر، فإن نجاح هذه التجربة متوقف أساسا على مدى استعداد العنصر البشري واقتماده ووعيه بالمسؤولية الأخلاقية و الوطنية.

## قائمة المراجع

### المراجع بالعربية:

#### الكتب:

- أحمد بلحاج وآخرون: القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى ، المطبعة الملكية، الرباط 1988.
- إدريس الكراوي : المغرب والمستقبل : تأملات في الاقتصاد والمجتمع دار توبقال للنشر، الدار البيضاء طبعة 1998.
- الحاج الكوري: القانون الاجتماعي المغربي، الطبعة الثانية، مطبعة دار السلام للنشر والتوزيع، الرباط 2001.
- حمدي ياسين عكاشة: العقود الإدارية في التطبيق العملي، المبادئ والأسس العامة، بدون تاريخ ومكان الطبع.
- الزياني إبراهيم: "دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة"، مطبعة دار القلم، الرباط، 2000.
- زين العابدين بركات: مبادئ القانون الإداري - المطبعة الجديدة، دمشق 1976
- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري) مطابع الويجي التجارية، مصر 1993.
- السعيد فاطمة مزروع: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 2003.
- ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، في الموسوعة العربية للحكم المحلي - الجزء الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977.
- عبد الحق عقلة: القانون الإداري، الجزء الأول، دار القلم، الرباط 2002.

- عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد العزيز أشرفي: الحكامة الجيدة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2009.
- عبد القادر باينة: المختصر في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الطبعة الأولى الدار البيضاء 1985.
- عبد الكريم بالزاغ: "وظائف الجهة"، الطبعة الأولى ، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2003
- عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية - منشورات عكاظ، نونبر 2000.
- عبد المولى السعيد: "مسار تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، صوماديل، الطبعة الأولى، 2012.
- عبد الواحد جميلي: ماهية العقد الإداري في ضوء أحكام القضاء الفرنسي والمصري - دار النهضة العربية، القاهرة 1995.
- علي الفحام: سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد - دراسة مقارنة، الطبع والنشر دار الفكر العربي، مصر 1976.
- علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر، 1994.
- عمر حلمي: معيار تمييز العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1993.
- محمد باهي: دليل المصطلحات الإدارية - المتعلقة بالتنظيم الجماعي، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، السنة 1998.
- محمد باهي: دليل الصفقات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء 2000.
- محمد خلف الحبوري: العقود الإدارية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان -الأردن 1998.

- محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة - الطبعة الثالثة، الطبع والنشر دار الفكر العربي، 1975.
- محمد قصماوي: حدود المنافسة في إطار إبرام الصفقات العمومية - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13 أكتوبر، دجنبر 1995.
- محمد مرغيني خيري: الوجيز في القانون الإداري المغربي (الجزء الأول)، دار المغرب للطبع والنشر 1978.
- محمد يحيى: "المغرب الإداري، التنظيم الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، 2000.
- المستنف صالح: الجهة بالمغرب، "رهان جديد لمغرب جديد"، المنشورات الجامعية المغربية، الدار البيضاء، 1993.
- مليكة الصروخ: "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، 2004.
- مليكة الصروخ: القانون الإداري المغربي - دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، مطبعة النجاح الجديدة، 1998.
- المهدي بنمير: الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1994.
- مهدي بنمير: اللامركزية والشأن العام المحلي - المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش 2000.
- المهدي بنمير، النظام البلدي بالمغرب المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1993.
- من أجل معالجة من منظور انتاجي لمشكل بطالة الشباب حاملي الشهادات - الصادر عن المجلس الوطني للشباب والمستقبل، نشر وطبع المعارف الجديدة الرباط 1993.

## الأطروحات والرسائل الجامعية:

- ✓ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال - الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- ✓ بالزاع عبد الكريم: "وظائف الجهة"، نموذج جهة الشاوية ورديغة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني-عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2003.
- ✓ حليلة ستوت: "المناظرات الوطنية للجماعات المحلية الأهداف والنتائج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس للحقوق أكادال الرباط، 1998.
- ✓ الحسن البوكيلي: "التدبير العمومي للاستثمار بالمغرب من المركزية إلى اللامركز"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، الرباط 2007.
- ✓ الشاوي عبد الغني: "آفاق التنمية المحلية على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- ✓ عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط أكادال 1999-2000.
- ✓ لبكر رشيد: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق، الدار البيضاء 2001.
- ✓ بنخي حسن، الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، توزيع الاختصاصات وتحويل الموارد، دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، أكادال الرباط، 1991-1992.

- ✓ توفيق الطاهري: الجماعات المحلية ودورها في التنمية وتنشيط الاقتصاد: نموذج الجماعة الحضرية لحريرية بمكناس، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2000.
- ✓ سعد الأخضر: التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، الدار البيضاء، 1988.
- ✓ عادل حاجي: التعاقد من الباطن في صفقات الأشغال العمومية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 1999.
- ✓ عبد الرحيم الشافعي: المنافسة في ميدان الصفقات الجماعية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الدار البيضاء عين الشق 1999.
- ✓ عبد الغني الشاوي: "دور المراكز الجهوية للاستثمار في التنمية المحلية"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة جامعة محمد الخامس - اكدال الرباط، 2003.
- ✓ عبد الهادي لشهب، الحساب الإداري والمراقبة المالية بالجماعات المحلية : نموذج بلدية مولاي رشيد، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والعلوم الاقتصادية والاجتماعية البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999.
- ✓ عزيزي نجيب: الصفقات الجماعية أداة التنمية المحلية- رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ، كلية الحقوق، البيضاء، 1993.
- ✓ فاطمة عميل: "قانون الجهة نموذج لصناعة القرار السياسي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، شعبة القانون العام، وحدة العلوم السياسية، الرباط، سنة 1998-1999.

✓ كوثر عسولة: العنصر البشري والبنية المالية للجماعات الحضرية بالمغرب - رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة - وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 1999.

✓ محمد النوحى: دور الصفقات الجماعية في التنمية - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط 1997.

✓ محمد النوحى: دور الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية - بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط سنة 1998.

✓ محمد حسان: دور الجماعات المحلية في إعداد التراب الوطني والتجهيز، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، برسم سنة 1983.

✓ محمد قصماوي: تدبير الصفقات في المغرب، بحث لنيل دبلوم السلك العالي - المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط 1994.

✓ مكايي نصير: "تدبير النفقات المحلية على ضوء قانون 08.45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، رسالة لنيل الماستر كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط برسم سنة 2009-2010.

✓ عرض حول المراكز الجهوية للاستثمار، من إنجاز محمد الخليفي، سلك الكتاب العامون، مركز التكوين الإداري، وزارة الداخلية.

✓ كوثر أمين وهناء العلمي: "الجهة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية بالمغرب"، عرض في مادة السياسات الجهوية المقارنة، كلية الحقوق بسطات برسم 2005-2006.

## المقالات:

- ♦ أحمد قاسمي: الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، السلسلة الإدارية، عدد 4 - 1999.
- ♦ إدريس القاسمي/خالد المير: الجماعة المحلية - سلسلة التكوين الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء عدد 10، السنة 1998، ص 78.
- ♦ أندريه موريس: تنفيذ العقود الإدارية - مجلة الشؤون الإدارية، عدد 1، السنة 59، ص 247.
- ♦ أندريه موريس: عقود الأشغال العامة - مجلة العلوم الإدارية، العدد 1 السنة 1959 ص 207.
- ♦ بوبوش محمد: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 52، 2006.
- ♦ تدخل ممثل الاتحاد الاشتراكي أثناء المناقشة العامة لمشروع قانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات. منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة وثائق ونصوص" عدد : 8 سنة 1996.
- ♦ التنظيم الإداري المحلي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.سلسلة نصوص ووثائق العدد 91، الطبعة الأولى، 2003.
- ♦ الجهة: نشرة إخبارية يصدرها مجلس جهة الرباط سلا زمور زعير برسم سنة 2009.
- ♦ الجيلالي أمزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 19، السنة 2000، ص 29.
- ♦ الجيلالي أمزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 19 السنة 2000، ص 15 (أعمال المائدة المستديرة المنظمة بتعاون مع مؤسسة هانس سيدل الألمانية يوم فاتح يوليوز 1999 الرباط).

- ♦ الحسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، م.م.إ.م.ت، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 52 سنة 2006، ص 18.
- ♦ حسن درويش: "حقوق المتعاقد مع الإدارة في العقد الإداري" مجلة القضاء والتشريع، تصدر شهريا عن وزارة العدل بالجمهورية التونسية، العدد 9، السنة الثالثة والعشرين، نونبر 1981.
- ♦ حماد صابر: الجماعة المحلية والتعددية السياسية: حصاد التجربة، العمل الجماعي من خلال أشغال ندوة تكوين السادة المستشارين ورؤساء المصالح الجماعية، العدد 15 (عدد خاص) السنة 1998، تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ص 27.
- ♦ خالد الغازي، "التنظيم الجهوي بفرنسا"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص يونيو 2005.
- ♦ الخطاب الملكي السامي، بمناسبة الذكرى التاسعة عشر للمسيرة الخضراء سنة 1994، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة نصوص ووثائق"، العدد : 8، 1997.
- ♦ خليل الفاهي: "البعد التنموي المحلي: دراسة في الأسس والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 16، دجنبر 1998.
- ♦ رجاء التازي: "المراكز الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 52، 2006.
- ♦ سلوى شعراوي: "مفهوم إدارة الدولة والمجتمع"، مجلة المستقبل العربي، العدد 244، نونبر 1994.
- ♦ الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.

- ♦ عبد الحق المرجاني - تطور اللامركزية والمراقبة المالية بالمغرب واقع وآفاق -  
المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2، السنة 1995.
- ♦ عبد الكريم بخنوش: "عدم التركيز الإداري بين العمالة والإقليم والجهة"، سلسلة  
"مواضيع الساعة"، عدد 52، 2006.
- ♦ عبد الله حداد: تطور نظام صفقات الأشغال العمومية ونتائجه - مجلة الشؤون  
الإدارية، عدد 8 سنة 1988.
- ♦ عبد الله حداد: طرق تمويل صفقات الأشغال العمومية - مجلة الشؤون الإدارية، العدد  
9 السنة 1990، ص 24.
- ♦ عبد الله حداد: مساهمة الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية المحلية - المجلة  
المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 4، 5 يوليو - دجنبر 1993.
- ♦ العربي بولنوار: الضمانة العشرية في مجال الأشغال العمومية، المجلة المغربية  
للإدارة المحلية والتنمية، العدد 22، السنة يناير - مارس 1998.
- ♦ العربي وافي: التنمية الجهوية: أي دور للأكاديميات مداخله ضمن أعمال اليومين  
الدراسيين حول مسألة الجهوية ورهانات التنمية بالمغرب، بتاريخ 10-11 دجنبر  
1998.
- ♦ العسري عمر: "آفاق التعاون المغاربي على ضوء إقرار مشروع الحكم الذاتي  
للصحراء بالمغرب"، مجلة رهانات، العدد 9، طبع سوماكرام، الدار البيضاء، 2009.
- ♦ قانون رقم 00.66 المتعلق بحرية الأسعار من أهدافه تنظيم النهوض بالمنافسة - ذ  
الجيلالي امزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية - المجلة المغربية  
للإدارة المحلية والتنمية، عدد 19 السنة 2000.
- ♦ كريم لحرش: "الحكامة المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 2،  
الطبعة الأولى، غشت 2009.

- ♦ كلمة المجلس البلدي لجماعة زواغة في ندوة "تكوين السادة المستشارين ورؤساء المصالح الجماعية" مجلة القانون والاقتصاد، العدد 15 1998.
- ♦ المؤتمر الدولي للعلوم الإدارية، بمراكش - مطبوعات انبعاث أمة 1989، الجزء الأول.
- ♦ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 16، ص 243.
- ♦ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة نصوص ووثائق"، العدد : الجهة جماعة محلية جديدة، عدد 8، 1997.
- ♦ محمد الشرقاوي: الطبيعة القانونية للالتزامات التعاقدية وطبيعة المصادقة عليها المتعلقة بالعمليات العقارية التي تقوم بها الجماعات المحلية وهيئاتها - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 14-15 السنة يناير يونيو 1996، ص 122.
- ♦ محمد اليعكوبي: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، مجلة الإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، السنة يوليو غشت 2010.
- ♦ محمد بنحجي: الانتخابات التشريعية، الجوانب القانونية ومحاولة أولية للتقييم - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد : 4-5-1993.
- ♦ محمد ضريف : "المغرب في مفترق الطرق" قراءة في المشهد السياسي، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى 1996.
- ♦ محمد قصماوي: حدود المنافسة في إطار إبرام الصفقات العمومية - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13 أكتوبر - دجنبر 1995، ص 76.
- ♦ المرجاني عبد الحق: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87، أبريل - شتنبر 1994.
- ♦ مصطفى محسن: "في ثقافة تدبير الاختلاف، ملاحظات سوسولوجية نقدية حول المسألة الجهوية" مجلة دراسات عربية عدد 5-6 سنة 1999.

- المهدي بنمير: "الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية - المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش 1995.
- المهدي بنمير: إمكانيات وحدود التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية، حالة إعادة المناطق الاقتصادية، "مجلة القانون والاقتصاد"، عدد 9، السنة 1993.
- مونية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 90-91 يناير أبريل، 2010، ص 40.
- 16 شبكا لمخاطبة المستثمرين العرب والأجانب" تصريح مدير المركز الجهوي لجهة الرباط سلا زمور زعير لجريدة الشرق الأوسط، عدد 8856 بتاريخ 26 فبراير 2003.

## الخطب والمناظرات والندوات

- تقرير لجنة الإدارة المحلية عقب أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية التي أقيمت بمراكش عام 1977.
- حزب الاستقلال، الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية بمجلس النواب "الجهوية: أية إستراتيجية... أية آفاق؟" عن أشغال الملتقى الثالث أكادير 5-6-7 أبريل 1996.
- الخطاب الافتتاحي للسيد إدريس البصري وزير الدولة، وزير الداخلية ضمن أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية.
- خطاب العرش الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس في يليوز 2000 والمنشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم 31 يوليوز 2000 عدد 6199، ص 2 والتنمية بالصفحة 7.
- خطاب العرش، 30 يوليوز 2000.
- الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالاته أمام المجلس الاستشاري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية في 24 أكتوبر 1984.

- الخطاب الملكي السامي الموجه للأيام الدراسية، حول: "الثقافة واللامركزية" المنعقدة بتطوان في 25-26 ماي 1993، الملاحظ الثقافي - عدد : 3، غشت 1993.
- الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.
- الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.
- الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء، بتاريخ 6 نونبر 2008.
- الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى 20 غشت 2001.
- الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء، بتاريخ 6 نونبر 2008.
- خطاب صاحب الجلالة بمناسبة الإعلان عن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركزى للاستثمار بتاريخ 09/1/2002.
- خطاب صاحب الجلالة حول الجهوية الموسعة بتاريخ 3/10/2010.
- الرسالة الملكية السامية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس الى الوزير الأول بتاريخ 09/01/2002 حول التدبير اللامركزى للاستثمار.
- الرسالة الملكية السامية، الموجهة الى المشاركين في مناظرة "المقاول الصغرى والمتوسطة محرك التنمية المحلية التي نظمتها وزارة الشؤون العامة للحكومة بتاريخ 1999/11/29.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 15 نوفمبر 1993 بخصوص حركية الموظفين في مناصب المسؤولية.
- الرسالة الملكية حول التدبير اللامركزى للاستثمار بتاريخ 09 يناير 2002
- لجنة التطهير: المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية - تطوان 28-29-30 يونيو 1994.
- لجنة التعمير والبيئة - المنبثقة عن المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية الرباط أيام 21-22-23 أبريل 1992.

- لجنة التعمير والبيئة "المنظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية" الرباط 21-22-23 أبريل 1992.
- المناظرة الوطنية الأولى حول الجماعات المحلية "من الوصاية الى التعايش" دجنبر 1977.
- ندوة "التناوب والتطور الديمقراطي بالمغرب" نظمتها كلية الحقوق أكدال الرباط يناير 1995 (غير منشورة).
- الندوة التي نظمتها الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون العامة للحكومة تحت عنوان "المقابلة الصغرى والمتوسطة محرك التنمية الاقتصادية" في 30 نونبر 1999 بالرباط.

### مقالات بالجرائد:

- جريدة الإتحاد الاشتراكي عدد 6199 ل 31 يوليوز 2000 ص 2 و التتمة ص 7 خطاب العرش الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 17694 بتاريخ 28 أكتوبر 1998 مقال لعبد العاطي الخلافي: النظام التعليمي بين مسلسل اللامركزية ومقتضيات الجهة "الجهوية منعطف تاريخي لتنمية التعليم".
- جريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم 21 مارس 2001، عدد 6433 تحت عنوان "مشروع تعديل قانون التنظيم الجماعي" ص 12.
- جريدة الإتحاد الاشتراكي، عدد 8590 بتاريخ 21 يونيو 2007، تصريح وزير الداخلية عقب انتهاء الجولة الأولى من المفاوضات.
- جريدة الأحداث المغربية بتاريخ 2 أبريل 2001، العدد 803، مقال للدكتور أحمد حضرائي: مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي: ص 2.
- جريدة الأحداث المغربية، عدد 3591 بتاريخ 8 دجنبر 2008، : حوار مع الوالي عبد الحميد.

- جريدة الأحداث المغربية، عدد 2738، بتاريخ 31 يوليوز 2006، "الخطاب الملكي بتاريخ 30 يوليوز" 2006.
- جريدة الأحداث المغربية، عدد 3561، بتاريخ 8 نونبر 2008 مقال لفاضل عبد الرحيم.
- جريدة الرأي عدد 12-438 بتاريخ 1999/07/25 مقال تحت عنوان "حول تأهيل وتصنيف المقاولات".
- جريدة الشرق الأوسط عدد 8856، بتاريخ 26 فبراير 2003 مقال تحت عنوان "16 شباك لمخاطبة المستثمرين العرب و الأجانب" تصريح مدير المركز الجهوي لجهة الرباط سلا زمور زعير.
- جريدة الصباح، عدد 2221، بتاريخ 1 يوليوز 2007. مقال لخطابي حسن: "الحكم الذاتي مفهوم نسبي يطبق بصيغ مختلفة".
- جريدة الميثاق 2 أبريل 1997، مناقشة مشروع قانون تنظيم الجهات بالبرلمان
- جريدة رسالة الأمة تحت عنوان "الجهوية بالمغرب" عدد 58-59 وثائق المجلس الوطني للاتحاد الدستوري، يناير 1985.
- جريدة رسالة الأمة عدد 78 بتاريخ 22 ماي 1985، مقال تحت عنوان تدخلات الحزب في المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية.
- جريدة رسالة الأمة، عدد : 4377 بتاريخ 29 مارس 1997، تدخل "محمد كمو" رئيس الفريق النيابي للحزب أمام البرلمان.

#### الوثائق القانونية: (الظواهر، المراسيم، القوانين)

- ✓ ظهير شريف 1.07.195 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 الموافق ل 30 نونبر 2007 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007، بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بجباية الجماعات المحلية.

- ✓ ظهير صادر في 25 رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002 والصادر بالجريدة الرسمية، عدد 5044، يتعلق بنظام موظفي الإدارات العامة ونصوص خاصة بوزارة الاقتصاد الاجتماعي والمقاولات الصغرى والمتوسطة.
- ✓ ظهير 28 شوال 1373 الموافق ل 28 يونيو 1954 والمتعلق بالممتلكات الجماعية القروية الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2177 بتاريخ 16-7-1954.
- ✓ الظهير الشريف رقم 1.92.05 الصادر في 05 صفر 1413 الموافق ل 05 غشت 1992 بتنفيذ القانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية - ج.ر عدد 4164 بتاريخ 19 غشت 1992.
- ✓ الظهير الشريف رقم 1.59.169 الصادر في 6 ذي الحجة 1378 الموافق ل 13 يونيو 1959 (ج.ر عدد 2453 بتاريخ 26 يونيو 1959) يتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية.
- ✓ ظهير شريف 1.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، وهو ما تم تعديله بموجب قانون 08.45 الصادر ب 22 صفر 1430 الموافق ل 18 فبراير 2009، حيث تم تعديل عبارة نفقات الاستثمار بعبارة نفقات التجهيز.
- ✓ ظهير شريف رقم 1.89.178 صادر في 21 من ربيع الثاني 1410 الموافق ل 21 نونبر 1989 بتنفيذ القانون رقم 8930- يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، والصادر بالجريدة الرسمية رقم 4023 الصادرة يوم 06 دجنبر 1989، ص 3633.
- ✓ ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر. عدد 5058، بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نونبر 2002)، المعدل والمتمم بقانون 0817- الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.08.153 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (الموافق ل 23 فبراير 2009).

- ✓ ظهير شريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 ذي القعدة 1417 (02 أبريل 1997) بتنفيذه القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات.
- ✓ ظهير رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) الفصل 30 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي والمعدل بقانون رقم 93 28.
- ✓ ظهير شريف رقم 1.76.584 بتاريخ 05 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) الفصل 31 من التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها ، ج.ر عدد 3355 مكرر، 06 شوال 1396، (فاتح أكتوبر 1976).
- ✓ ظهير شريف رقم 1.63.273 بشأن تنظيم الجماعات والأقاليم ومجالسها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2655 بتاريخ 13 شتنبر 1963، ص 2151.
- ✓ ظهير شريف رقم 1.02.297 الصادر بمثابة قانون رقم 08.45 يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.
- ✓ مرسوم رقم 2.02.186 الصادر في 5 مارس 2002 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.81.471 الصادر ترتيب المؤسسات السياحية بعد استطلاع رأي اللجنة الجهوية المختصة.
- ✓ مرسوم رقم 2.02.187 الصادر في 5 مارس 2002 والذي بموجبه يتم تفويض السلطة إلى ولاية الجهات.
- ✓ مرسوم رقم 2.99.1087 صادر في 29 من محرم 1421 (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة والمطبق على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة جريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000.
- ✓ مرسوم رقم 2.99.1087 صادر في 29 محرم 1421 (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة الصادر في الجريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000.
- ✓ مرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 27 شتنبر 1977.

- ✓ مرسوم رقم 1.90.351 صادر في 10 جمادى الثانية 1413 الموافق ل 14 دجنبر 1992 لتطبيق قانون رقم 90-31 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية الذي ألغى المرسوم السابق.
- ✓ مرسوم رقم 2.76.479 المتعلق بشروط وأشكال إبرام الصفقات العمومية للدولة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 339-بتاريخ 3 ذو القعدة 1396 الموافق لـ 27 أكتوبر 1976 - ص 12.
- ✓ مرسوم رقم 2.98.482 صادر في 11 رمضان 1419 (30 دجنبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتبديرها والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4654 بتاريخ 7 يناير 1999 - ص 12.
- ✓ المرسوم رقم 2.76.576 بتاريخ 05 شوال 1396 (30 شتبر 1976) يتعلق بسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها والصادر بالجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ 1.10.1976، ص 3039.
- ✓ مرسوم رقم 2.02.139 صادر بتاريخ 5 مارس 2002 يتعلق بالمصادقة على مداورات مجالس الجماعات القروية المتعلقة بملكها الخاص والعام والصادر بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 7.03.2002، ص 480.
- ✓ مرسوم رقم 2.02.185 الصادر في 5 مارس 2002 الذي يرخص بموجبه لولاية الجهات بيع العقارات في ملك الدولة الخاص عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع استثمارية.
- ✓ الجريدة الرسمية رقم 466 بتاريخ 10-11-1921 وعدد 1286 بتاريخ 18-7-1937
- ✓ الجريدة الرسمية عدد 1654، بتاريخ 7 يناير 1999، ص 12 والاستدراك بالجريدة الرسمية عدد 4705 بتاريخ 1999/07/05، ص 1780
- ✓ الجريدة الرسمية عدد 21- 77 بتاريخ 16-07-1954.

- ✓ الجريدة الرسمية عدد 2417 بتاريخ 20-2-1959، تتعلق بمسطرة التسيير وتدبير الأملاك البلدية.
- ✓ الفصل 14 من مرسوم 14 أكتوبر 1976 يتعلق بمكتب المناقصة.
- ✓ الفصل 15 من مرسوم 2.76.479 بتاريخ 19 شوال 1396 الموافق ل 19 ماي 1965، يتعلق بالأشغال والأدوات المبرمة لحساب الدولة.
- ✓ الفصل 41 من قانون التنظيم الجهوي بتنفيذ قانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر ب 27 مارس 1997.
- ✓ الفصل 6 الفقرة الثالثة والرابعة من مرسوم 14 أكتوبر 1976، ويتعلق بالشروط المطلوبة لتقديم العروض.
- ✓ الفصل 9 الفقرة 7 من مرسوم 14 أكتوبر 1976، يتعلق بمبادئ وكيفيات إجراء مسطرة المناقصة.
- ✓ الفصل من 31 الى 36 من ظهير التنظيم الجماعي رقم 1.76.538 بمثابة قانون 30 شتنبر 1976.
- ✓ الفصل 12 الفقرة الأولى من مرسوم 14 أكتوبر 1976 المتعلق بصيغة التعهد.
- ✓ المادة 36 من الفقرة الثانية من الميثاق الجماعي، والفقرة 8 من المادة 7 على مستوى قانون 9647.
- ✓ المادة 11 الفقرة الخامسة من مرسوم 4 ماي 2000، وكذلك ظهير 28 غشت 1948 المتعلق برهن الصفقات العمومية.
- ✓ المادة 72 الفقرة السابعة من دفتر الشروط الإدارية العامة المعدل بمقتضى مرسوم 4 ماي 2000.
- ✓ قانون الجبايات المحلية وهيأتها رقم 89. 30 الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى ظهير رقم 1.89.187 بتاريخ 26 يونيو 1989، ج عدد 4023 بتاريخ 6 دجنبر 1989.

- ✓ القانون الذي ينظم الشغل في المغرب هو ظهير 6 فبراير 1963 ج.ر. عدد 2669 بتاريخ 1963/03/15.
- ✓ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات دستور المملكة المغربية 1996.
- ✓ قانون رقم 30.85 المؤرخ في دجنبر 1985، ج عدد 3818 الصادر بتاريخ 1 يناير 1986.
- ✓ قرار لوزير التجهيز رقم 02.368 الصادر في 5 مارس 2002، القاضي بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات للترخيص المؤقت لملك الدولة العمومي.
- ✓ قرار لوزير الداخلية رقم 02.365 صادر في 5 مارس 2002.
- ✓ قرار لوزير الصناعة والتجارة والطاقة والمعادن رقم 02.369 الصادر في 5 مارس 2002، بتفويض مشاريع الاستثمار في قطاع المعادن.
- ✓ قرار لوزير المنتدب لدى وزير الفلاحة والتنمية القروية والمياه والغابات رقم 02.370 في 5 مارس 2002 بتفويض الاحتلال المؤقت للملك الغابوي.
- ✓ قرار لوزير الداخلية رقم 02.366 الصادر في 20 ذي الحجة 1422 والصادر بالجريدة الرسمية، عدد 4984 بتاريخ 7 مارس 2002، ص 485، يتعلق بتفويض السلطة لولاية الجهات.
- ✓ المادة 19 الفقرة الثانية من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998 المتعلق بالصفقات العمومية.
- ✓ المادة 20 الفقرة الثانية من المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998 المتعلق بالصفقات العمومية.
- ✓ المادة 29 من القانون التنظيمي من قانون المالية رقم 987، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.98.138 الصادر في 07 شعبان 1419 ( 26 نونبر 1998).

- ✓ المادة 39 من قانون 08.45 يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.09.02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).
- ✓ المادة 43 من مرسوم 4 ماي 2000 وتتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة.
- ✓ المادة 53 من المرسوم الجديد 1998 والمادة 57 من دفتر الشروط العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة، المرسوم الجديد رقم: 2.99.1087 الصادر في 4 ماي 2000، الجريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000
- ✓ المادة 6 من القانون 08.45 تتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.
- ✓ المادة الثانية من المرسوم رقم 2.03.727 بتاريخ 26 دجنبر 2003 المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار.
- ✓ المرسوم الجديد 30 دجنبر 1998 المنظم للصفقات العمومية.
- ✓ مشروع مرسوم تحت عدد 2.01.437 يحدث بموجبه لأجل إبرام الصفقات لحساب الدولة نظام لتكليفه وتصنيف الأشغال العمومية.
- ✓ ميثاق حسن التدبير وتخليق الحياة العامة - وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري 1998.
- ✓ وزارة الشؤون الإدارية- الوظيفة العمومية منشور رقم 31 بتاريخ 22 غشت 1967 الخاص بالنظام القانوني للموظفين المؤقتين بمختلف الإدارات العمومية.

### المنشورات والتقارير:

- برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير 1997.
- تقرير البنك الدولي حول الإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6، 1996.

- التقرير الصادر عن لجنة الموارد البشرية وطرق التسيير والتدبير، المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، الرباط في 23.22.21 أبريل 1992.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات 2007، ص 322.
- التقرير المصاحب لقانون المالية لسنة 2004 حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- التنمية الجهوية وبرامج الجماعات المحلية وثيقة مصاحبة لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2010 صادرة عن وزارة التوقعات الاقتصادية والتخطيط، مديرية البرمجة.
- الجماعات المحلية بالأرقام، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2007.
- الجماعات المحلية بالأرقام، منشورات وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية طبعة 2009.
- الجهة: نشرة إخبارية يصدرها مجلس جهة الرباط سلا زمور زعير كل ثلاثة أشهر يناير 2009.
- دليل مسطرة تمويل الجماعات المحلية (FEC) ص 11.
- دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2006، المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، ص 1.
- دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2008، المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية ص 4.
- دورية عدد 57، مديرية المالية المحلية بتاريخ 13 أبريل 2000 حول (إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الإنتقالية 2000-2001).
- دورية مشتركة بتاريخ 4 مارس 2003 عدد 27 (وزارة الداخلية)، و 2030 (الوزارة المكلفة بالإسكان والتعمير).

- دورية وزير الداخلية تحت رقم 90/م.ع.ج.م بتاريخ 05 شتنبر 1997.
- رسالة الجماعات المحلية" نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية، عدد 2 ماي، يونيو 2001.
- رسالة الجماعات المحلية، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية، عدد 1، 2001 ص 8.
- رسالة الجماعات المحلية، منشورات وزارة الداخلية، عدد 3، سنة 2001، ص 13.
- المجلة الجماعات المحلية بالأرقام لسنة 1995 و 2009 ص 127.
- محمد معتصم: "مداخلة المقترح السياسي لفهم التناوب في الخطاب الملكي السامي".
- المغرب في أرقام 2009: وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي.
- المغرب في أرقام 2009، المصدر وزارة الصحة، المجلس الوطني لهيئة الأطباء.
- المقالة الصغرى والمتوسطة محرك التنمية الاقتصادية - الكتاب الأبيض الوزارة المكلفة بالشؤون العامة للحكومة والاقتصاد الاجتماعي والمقاولات الصغرى والمتوسطة 1999، ص 34.
- مقتطف من المذكرة التي رفعتها أحزاب الوفاق إلى صاحب الجلالة، منشورة في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق الجهة جماعة جديدة، عدد 8-1996.
- منشور وزير المالية 154/14 الصادر بتاريخ 1970/07/07.
- مونوغرافيا جهة الرباط سلا زمور زعير الصادر عن المندوبية السامية للتخطيط المديرية الجهوية بالرباط 2010.
- الميثاق الجماعي: منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية، الطبعة الثانية، يناير 2004.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2008.

- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية عدد 90، م.ع.ج.م بتاريخ 05 دجنبر 1997 حول " توجيهات عامة حول نشاط المجالس الجماعية الجديدة.
- وزارة الداخلية- مديرية الجماعات المحلية-قسم الموظفين الجماعيين والتعاون يونيو 1988.

## المراجع بالفرنسية:

### OUVRAGES:

- ABBAS Mohamed : La concurrence dans la réglementation marocaine des marchés de l'Etat.
- Achilles Hunequart : Espace et région application à la Belgique, Etat espace et pouvoir local : réflexion sur le Maroc et les pays en développement, ouvrage collectif sous la direction de Ali SEDJARI, édition GUESSOUS, Rabat 1991.
- Alain la guerre : Concurrence dans les marchés publics – collection l'administration nouvelle, 1<sup>er</sup> édition, – octobre 1989.
- Ali Sedjari : «Partenariat public privé et renouveau de l'action publique », in Gouvernance et conduite de l'action publique, S.D Ali Sedjari, L'Harmattan, 2003.
- Andrés DE LAUBADERE : Traité de droit administratif, Tome I, 13 LGDJ, Paris 1994.
- Belal (A) : Développement et Facteur non Economique S.M.E.R Rabat 1980.
- Bernard GOSSELIN : « Les marchés publics » Librairie générale de droit et de jurisprudence – L.G.D.J-1998.
- Bernard GOSSELIN : « Les marchés publics », Librairie générale de droit et de jurisprudence – E.J.A-1998.
- D'arey (F) et Del Alkazaе-(M.B) : « Décentralisation en France et L'Espagne » éd-Economica -Paris 1986.
- Driss Basri : « L'administration territoriale : l'expérience marocaine », Bordas .Paris 1990.
- Driss Basri: la Décentralisation au Maroc de la commune à la région, Edition Nathan, Paris, 1994.

- FABRE (J.F) : Les marchés des collectivités locales- Berger levrault paris 1965.
- Florence MAEGELEN /Michel MOUGEOT : Les marchés publics : règles, stratégie, politique, Ed Economica – Paris 1993.
- Florian LINDITCH : Le droit des marchés publics – Eddition Daloz paris 2000.
- Franck MODERNE : La sous-traitance des marchés publics, édition Dalloz Paris 1995.
- François LLORENS : Contrat d’entreprise et marchés de travaux-publics – Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1981.
- François Monnier : Les marchés de travaux publics dans la généralité de Paris au XVIIIe siècle – L.G.D.J Paris1984, P 353.
- Gasto GEZZE : Les principes généraux du droit administratif (Théorie générale des contrats de l’administration) 3ème édition – Librairie générale de droit et de jurisprudence – Paris 1936.
- HAINAUT (j87) les contrats de travaux de fourniture de l’administration – Edition : Brufont Bruxelles 1962.
- Hassan KISSI : Marchés publics et leur financement, impression – Edition maghrébine 1983.
- Jean LE Peltier : Initiation aux marchés publics de la réglementation à la pratique – Eyrolles, Paris 1988.
- Jean NERT : Le sous-traitant- librairie générale de droit et de jurisprudence Paris 1979.
- Jean Pierre JOUGUEL et Daniel CHABANOL : Les Marchés publics de travaux sagnitaire ; Collection de l’actualité juridique, 2<sup>ème</sup> Edition, publication du mouniteure 1994.
- Jeans REVERO/Jean WALINE : Droit Administratif, 14<sup>ème</sup> édition Dalloz 1992.
- Larbi Jaidi : La Décentralisation des Finances Publiques, l'expérience Européenne, Inréforme de la Fiscalité Locale, CNC, Juin 2007, N° 37, Vol 1.
- Larbi Jaidi, La Gestion des Finances Publiques Locales : Dérapages et Disciplines, Inréforme de la Fiscalité Locale, CNC, N° 37, Juin 2007, Vol 1, P65.
- Larbi Jaidi, Les Indicateurs de Perfomance, un défaut de Capacité, Inréforme de la Fiscalité Locales, Juin 2007, N°31, Vol 1.

- M. Rousset : L'administration marocaine : modèle administratif français et administration nationale, Mélanges Péiser, PUG 1995.
- Marcel GVENOU et Bruno TIBERGHEN : « Décisions territoriales et nouvelles approches organisationnelles », in administration, gouvernance et décision publique, S/D Ali SEDJARI, l'Harmattan, 2004.
- Mazzege (D) et Musitelli (J) : « L'organisation régionale en Italie », Diffusion de la documentation Française.
- Michel CROZIER : « La crise du élites et comment la surmonter », Communication au colloque international, « Elite, gouvernance et gestion du changement », GRET, 28/02 et 01/03/02.
- Michel GUIBAL/Lucien RAPP : Contrat des collectivités locales, Editions juridiques Lefebvre, Paris 1989.
- Mohamed El Yaâgoubi : « Lecture critique de la loi 47.96 à l'organisation de la région, in M.El Yaâgoubi, Réflexions sur la démocratie locale au Maroc, Imprimerie El Maârif Al Jadida 2007.
- Mohamed El Yaâgoubi : Réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie Al Maarif Al Jadida, 2006..
- René CHAPUS : Droit administratif général, Tome 1, 12<sup>ème</sup> édition montchrestien E.J.A, Paris 1998.
- René ROMOUF : La pratique des marchés publics - Encyclopédie delmaspou la vie des affaires, 4<sup>ème</sup> édition - Paris 1998.
- Roland DRAGO : Droit publics de la concurrence « Marchés publics et concurrence », Collection science et droit administratif – Edition Economica 1987.
- Said Hinti : Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc, Imprimerie El Maraârif Al Jadida, 2005, p.16.
- Salsabil KLIBI : «L'utilité du concept de bonne gouvernance » in gouvernance et conduite de l'action publique ou 21e siècle, S/D Ali SEDJARI, L'Harmattan, 2003.
- Toney Bovaird et Elke Löfflar : « Réflexion à propos de propos de quelques repères pour une bonne gouvernance locales », in administration, gouvernance et décision publique, S/D Ali Sedjari, l'Harmattan, 2004.
- Universitaires de France-n° 129, collection droit fondamental, Paris, 1991.

## Thèses Et Mémoires:

- ABAS Mohamed : La concurrence dans la réglementation marocaine des marchés de l'Etat, Mémoire de Diplôme du cycle supérieur de l'ENAP.1986.
- Alaoui Zine Abidine : Concept et politique de la régionalisation a la théorie du développement régional"thèse d'état en science économique, Université Mohamed 5 -Rabat 1976.
- Mohammed Ben Rahal : Les Finances des Collectivités Locales : Entre les exigences de la Gestion Moderne et l'opportunité du Contrôle efficient, Thèse pour l'obtention du Doctorat, F.S.J.E.S Casablanca, année Universitaire 2004-2005.
- Acentrée de l'investissement au Maroc, mémoire ENA, 2005.

## ARTICLES:

- AMALOU.A : «Afin que la régionalisation ne soit un vain formulaire », in le Message de la nation n°58-59 Janvier 1985.
- Bernard CASSIN : « La piège de la gouvernance » REMALD, décembre 2004.
- Bruno Remond : « Le coup d'Etat région et la mise en place des politiques », in Régions croisé des chemins prospectives français et enjeux européen, S/D Elizabeth DUPIONER presse de la fondation nationale des sciences politiques, Paris 1998.
- Gaston JEZZE : Revue de droit publics, 1910 Tome 27, Paris.
- Intervention orale, in Debat : Etat, Régions et Communes...Quelle complémentaires ? organisé par REMALD avec la participation du Fondation Hanns-Seidel Rabat-1998.
- Khamais CHAMARI : « Gouvernance, décentralisation droit de l'homme et société civile », in Médias et gouvernance : Atelier sur la gouvernance à l'intention des journalistes maghrébins, Nouakchott, 17 mai 2000.
- Saida Benchachem El Harrouni :« La construction régionale au Maroc dynamique et enjeux », REMALD, Thèmes actuels, n°60, 2008.

## DOCUMENTS:

- Dominique Hoorens : L'Investissement des Collectivités Locales et son Financement, Revue d'économie Financière, 2006, N° 86.
- École national d'administration publique « Etude sur les marchés », Colloque des 28-29 et 30 Avril 1980.
- L'annuaire 2005 des Collectivités locales, le Financement des Politiques Locales, sous la Direction de Gérard Marceau et Hellmut Walmann, CNRS, éditions Sep 2005.
- Les Collectivités Locales En Chiffres 2008, DGCL/DESL, Mars 2008..
- Les Collectivités Locales en Chiffres 2008, Ministère de l'Intérieur DGCL, Mars 2008.
- Les Collectivités Locales en Chiffres, des DGCL, édition 2007.
- Les Collectivités Locales en Chiffres, Ministère de l'Intérieur, DGCL édition, 2007.
- Les Collectivités Locales en Chiffres, Ministère de l'Intérieur, DGCL édition, 2009.
- Les Finances des Collectivités Locales en 2007, Etats des Lieux, Rapport de l'Observatoire des Finances.
- Les Finances Locales en Europe, Rapport d'Institut d'aménagement et d'Urbanisme de la Région d'île-de- France, Septembre 2006.
- Message de S/M, le Roi au colloque sur « la marocanité du Sahara dans le patrimoine historique et littéraire », organisé à Tétouan, le 20/04/2003.
- Raymond Muzellec, Finances Locales, Dalloz, 4ème Edition, 2002.
- V. Boubker Ayattallah, Eléments de Finances Publiques, Dar Nachr El Maàrifa, 2005.