



كلية العلوم القانونية و الاقتصادية
و الاجتماعية - السويسي -
ماستر العلوم الإدارية والمالية
السداسي الثالث
وحدة السياسات اللامركزية المقارنة

عرض حول:

اللامركزية بالمغرب بعد دستور 2011

من إعداد الطلبة الباحثين:

علي أيتي - مولودي حيدرا

قبوري هشام - لطفي ادبيغ

العزيمي عبد الصمد

تحت إشراف الدكتور:

عبد الفتاح بلخال

السنة الجامعية: 2018/2017

مقدمة:

يدخل موضوع اللامركزية في مجال التنظيم الإداري، وتعتبر لغويا نقيض المركزية، وهي عبارة مستعارة من الترسانة المؤسساتية والتنظيمية للدول الغربية، وتفيد تاريخيا مرور الأنظمة الإدارية والسياسية الغربية من مرحلة الاستبداد إلى مرحلة الديمقراطية، فالـمركزية تنصرف إلى نمط إداري قائم على الانفراد التام في صياغة القرار السياسي والإداري وتسيير الشؤون العامة للدولة انطلاقا من المركز السياسي، العاصمة، أما اللامركزية فيجب التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فالأولى تنصب على توزيع جميع وظائف الدولة (التنفيذية- القضائية – التشريعية) بين المركز والجماعات الترابية، ولذلك فهي لا توجد إلا بالدولة المركبة أو الفيدرالية، أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها توزيع الوظائف الإدارية فقط، بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات الجماعات الترابية ويتم نظام اللامركزية الإدارية بمواكبة الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيدا من الديمقراطية للشعوب وذلك لمساهمتها الفعالة في تدبير الشؤون الإدارية. وتنقسم اللامركزية الإدارية بدورها الى قسمين:

اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاط ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط واللامركزية المرفقية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية التي تتولى ادارة نشاط معين يسند اليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح مرفق عام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية، وهو ما يترتب عنه الإستقلال المالي والإداري إلا أن هذا الإستقلال غير مطلق.

أما اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الترابية فيقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني الشخصية المعنوية يعني منحه الإستقلال الإداري والمالي في مباشرة الإختصاصات الموكولة اليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت اشراف الحكومة ورقابتها، ويدبر شؤونها أفراد منتخبون.

و تعد اللامركزية الإدارية الترايية خيار اعتمده المغرب منذ الإستقلال وهي تمثل خيارا لا رجعة فيه وورشا يحظى بالأولوية في السياسة العامة للمملكة، فهي اذن تتعلق بالنظام الإداري الذي يعهد للجماعات المحلية بسلطة تسيير شؤونها الخاصة بواسطة ممثليها المنتخبين تحت وصاية السلطة المركزية فاللامركزية بالمغرب شهدت تطورا تدريجيا منذ 1960 الى يومنا هذا، حيث شكل الميثاق الجماعي المؤرخ في 23 يونيو 1960 أول نص ذا طابع عام اعتبر بمثابة النواة الأولى للامركزية ادارية جعلت دور الجماعة آنذاك يقتصر على التسيير الإداري، وفي وقت لاحق صدر ظهير 12 دجنبر 1963 الذي أحدث بمقتضاه مستوى ثان من اللامركزية ممثل أساسا في مجالس العمال والاقاليم، ليتوج مسلسل تعزيز الديمقراطية المحلية مع صدور ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي والذي اعتبر وقت صدوره، انطلاقة حقيقية لمساهمة الجماعات الترايية في التنمية المحلية وفي أبريل 1997 تم احداث صنف جديد من الجماعات الترايية بمقتضى القانون المتعلق بالجهات وذلك بعد أن تم الإرتقاء بالجهة الى جماعة ترايية بعد التعديلات لسنتي 1992 و 1996 لتشكل بذلك إطارا ملائما لتطوير اليات ومناهج جديدة، كفيلة بتثمين أمثل للموارد البشرية والطبيعية و البيئية للجهة.

ولإعطاء نفس جديد لنظام اللامركزية ببلادنا، تم سنة 2002 إصدار القانون 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي، والقانون 79,00 المتعلق بتنظيم العمال والاقاليم، كما شهدت سنة 2009 إصدار القانون 17.08 المغير و المتمم للقانون 78.00 والذي يهدف بالأساس الى مسانيرة التحولات وتطوير أساليب التدبير المحلي لتتوج سنة 2011 بدسترة الجهوية المتقدمة، لتمكين المغرب من جمهورية متقدمة ديمقراطية الجوهر، مكرسة للتنمية المستدامة و المندمجة إقتصاديا و اجتماعيا وثقافيا وبيئيا، تكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير الحثيث والمتدرج على درب اللامركزية و الديمقراطية المعقدة و الحكامة الجيدة والتحديث الإجتماعي والسياسي و الإداري خصوصا وأنا اليوم أصبحنا نتحدث عن قوانين تنظيمية مؤطرة لعمل وتنظيم الجماعات الترايية يجعلها في المسار الصحيح لتحقيق اللامركزية المتوخاة والمبتغاة.

وعلى هذا الأساس ترتبط الإشكالية الأساسية لهذا الموضوع بتعدد الأبعاد التي تتحكم في اللامركزية ولذلك سنحاول صياغتها على الشكل التالي :

إلى أي مدى أخذ التنظيم اللامركزي بالمغرب جوانبه القانونية والتدبيرية والسياسية في ظل دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية ؟

وعليه، سنحاول من خلال هذا الموضوع دراسة النظام اللامركزي المغربي من خلال ثلاث مستويات أساسية، يمثل الأول في المقرب القانوني كإطار لجل الهياكل الإدارية، ثم المقرب التدبري، ندرس فيه القيم الإدارية التي أدخلت على هذا النظام. وصولاً إلى البعد السياسي للنظام اللامركزي وذلك وفق التصميم المنهجي الآتي :

المبحث الأول : المقترح القانوني للتنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب.

المطلب الأول : الإرتقاء بقوانين الجماعات الترابية إلى قوانين تنظيمية.

المطلب الثاني : الرفع من الموارد المالية المرصودة للجماعات الترابية.

المطلب الثالث : توسيع اختصاصات الجماعات الترابية.

المبحث الثاني : المقترح التديري للتنظيم اللامركزي بالمغرب.

المطلب الأول : إدخال قيم الحكامة لمنظومة التدبير الترابي.

المطلب الثاني : التأكيد على مبدئي التفريع والتدبير الحر.

المطلب الثالث : الإعتماد على منطق البرامج والتعاقد.

المبحث الثالث : البعد السياسي للتنظيم اللامركزي بالمغرب.

المطلب الأول : الوصول بالجهة إلى مكانة الصدارة.

المطلب الثاني : التأطير الدستوري لمشروع الجهوية المتقدمة.

المطلب الثالث : التنصيب على مبدأ الديمقراطية التشاركية.

خاتمة

المبحث الأول : الإطار القانوني للتنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب

سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة ثلاث مستويات أساسية، انطلاقا بالمستوى الأول المتعلق بالارتقاء بقوانين الجماعات الترابية إلى قوانين تنظيمية، مروراً بالمستوى المالي والمتمثل في الرفع من الموارد المالية المرصودة للجماعات الترابية، وصولاً إلى المستوى الثالث الخاص بتوسيع اختصاصات الجماعات الترابية.

المطلب الأول : الارتقاء بقوانين الجماعات الترابية إلى قوانين تنظيمية.

بدأ المغرب في وضع ترسانة قانونية مؤطرة للتنظيم اللامركزي منذ فجر الاستقلال، عبر مراحل متدرجة بدأت بصور أول تقسيم للمملكة إلى عمالات وأقاليم بموجب ظهير 16 دجنبر 1955¹، ثم ظهير 13 أكتوبر 1963² الذي رقاها إلى صف الجماعات المحلية المسندة لها سلطة تداولية³، ثم الارتقاء بهذا الإطار القانوني إلى قانون تنظيمي رقم 112.14⁴ المتعلق بالعمالات والأقاليم.

من جانبه مر الإطار القانوني المنظم للجماعات عبر مراحل متعددة، نذكر في هذا الصدد تعديل الميثاق الجماعي لسنة 1960، بميثاق جديد صدر سنة 1976⁵، ثم الارتقاء بهذا الإطار القانوني إلى قانون تنظيمي رقم 113.14⁶ المتعلق بالجماعات.

من جانب آخر عرف التنظيم الجهوي تطوراً عبر مراحل متعددة بدءاً بصور الظهير رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971⁷، والارتقاء بالجهة إلى مرتبة الجماعة المحلية مع دستور 1992 ثم المراجعة الدستورية لسنة 1996 وصدور القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات بتاريخ 2 أبريل 1997، ليتم في الأخير الارتقاء بهذا الإطار

1- عدل بموجب ظهير 23 مارس 1956 وكذا ظهير 13 أكتوبر 1956 بشأن تحويل الجهات في عهد الحماية إلى عمالات وأقاليم.

2- عدل بمقتضى القانون رقم 79.00 سنة 2002.

3- عبد الفتاح بلخال ومحمد باسك منار، التنظيم الإداري، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2016.

4- ظهير 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

5- تم تعديله سنة 2002 بالقانون رقم 78.00، وكذا القانون رقم 17.08 سنة 2009.

6- ظهير 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

7- الخطاب الملكي بتاريخ 14 أكتوبر 1984 الذي شكل نقطة انطلاق عدد من الأوراش في بناء مشروع جهوي جديد.

القانوني إلى قانون تنظيمي بموجب دستور 2011 وصدر القانون رقم 111.14⁸ المتعلق بالجهات.

من خلال الترسانة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية المبنية أعلاه، يتبين أنها مرت بعدة مراحل توجت في الأخير بموجب دستور 2011 بالارتقاء بها إلى قوانين تنظيمية بمنطوق الفصل 146 منه، وصدر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. فما الفائدة من هذا الارتقاء من قانون عادي إلى قانون تنظيمي؟ وما هي الأهمية التي تميز القانون التنظيمي عن القانون العادي؟

يأخذ النظام القانوني المغربي بمبدأ هرمية التشريعات وتدرجها أو ما يصطلح عليه بتراتبية القوانين وهو ما نص عليه الفصل السادس من الدستور المغربي، حيث تعتبر دستورية القواعد القانونية وتراتبيتها ووجوب نشرها مبادئ ملزمة، فالقانون التنظيمي يأتي في مرتبة أدنى من الدستور الذي يعتبر أسمى القوانين، وأعلى من القانون العادي.

ولقد عرفت الغرفة الدستورية التي كانت إحدى الغرف التي يتكون منها المجلس الأعلى "القانون التنظيمي ينبثق عن الدستور ويعد مكملًا له"⁹.

واستنادا على ذلك فإن الدستور هو الذي يحيل على القانون التنظيمي مجالا محددا، كما هو الأمر بالنسبة لمجال تنظيم الجهات والجماعات الترابية الأخرى الذي يحدد بقانون تنظيمي (الفصل 146 من الدستور) ومن جانب آخر يتميز القانون التنظيمي بأهمية شكلية وأهمية موضوعية :

بخصوص الأهمية الشكلية : يحظى القانون التنظيمي بإجراءات ومساطر خاصة لا يخضع لها القانون العادي تتمثل في عدم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب إلا بعد مضي 10 أيام من تاريخ إيداعها بمكتبته¹⁰، ثم بعد تداول المجلس الوزاري في مشاريع القوانين التنظيمية¹¹، ومصادقة المؤسسة التشريعية عليها، تخضع للرقابة الإجبارية من طرف المحكمة الدستورية للتأكد من مدى مطابقتها للدستور، قبل

8- ظهير 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

9- قرار عدد 12 صادر عن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 11 يناير 1979، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3470، بتاريخ 2 ماي 1979.

10- الفقرة الأولى من الفصل 85 من الدستور.

11- الفصل 49 من الدستور.

إن خصوصية هذه المراحل المسطرية المتبعة تدفع إلى القول بأنها هي التي تعكس علة تصنيف القوانين التنظيمية وتحدد موقعها في منزلة ثانية من حيث القيمة والأهمية بعد الدستور، وهذا ما يبرر منطق هرمية التشريعات¹³. أما فيما يخص الأهمية الموضوعية : فإن المجال الذي يتم تأطيره بموجب قانون تنظيمي ذو قيمة دستورية، تناوله الدستور بشكل مقتضب وأحال على القانون التنظيمي أمر التفصيل فيه. ولا ريب في أن تنظيم الجهات والجماعات الترابية الأخرى أصبح من المواضيع ذات الراهنية الكبرى في التقدم الذي يسعى إليه المغرب جاهدا منذ انخراطه في مسلسل الإصلاح الديمقراطي. وما يفسر ذلك أن الدستور جاء بمجموعة من المقتضيات ذات حمولة كبيرة تخص الشأن المحلي، خصص لها بابا كاملا (الباب التاسع)، فكان من الضروري أن يحيل أمر تنظيمها إلى القانون التنظيمي وما يتميز به من خصوصيات كما بيناه سلفا بدل القانون العادي.

المطلب الثاني : الرفع من الموارد المالية المرصودة للجماعات الترابية.

مكن دستور 2011 من إعطاء دينامية جديدة لمسلسل الجهوية المتقدمة واللامركزية، وذلك بهدف إرساء دعائم هذه الأخيرة والتي تمنح للمنتخبين المحليين الوسائل والآليات التي تمكنهم من تحسين تدبير مالية الجماعات الترابية، وقد تمخض عن هذا المسلسل إصلاحا ترابيا على مستوى المملكة وذلك في سنة 2015 والذي تجلّى في وضع الدعائم المؤسساتية للجهوية من خلال إخراج القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى حيز الوجود، والتي جاءت بمجموعة من الدعائم على مستوى ماليتها. وتنص هذه القوانين على تعزيز الموارد المرصودة من طرف الدولة للجماعات الترابية وذلك من أجل تمكين الجهات بالخصوص من أداء مهامها الجديدة وذلك طبقا للفصل 141 من الدستور والمادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 165 و166 من القانون

12- الفقرة الثانية من الفصل 132 والفقرة الأخيرة من الفصل 85 من الدستور.

13- إقرار القوانين التنظيمية : مدخل أساسي لتنزيل دستور 2011، مقال محمد كمال بلحاج، منشور بتاريخ 19 أكتوبر 2013 بموقع

www.marocdroit.com

التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 173 و174 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وعلى هذا الأساس تم تحديد، وبصفة تدريجية حصص الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل المرصودة للجهات في 5%، والحصة من حصيللة الرسم على عقود التأمين في 20%. تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021¹⁴، بالإضافة إلى هذه التحويلات فإن هذه الجهات مؤهلة للحصول على قروض والاستفادة من تسهيلات الدولة.

وبالرجوع إلى قراءة قوانين مالية السنة، لسنة 2015 و2016 و2017 ومشروع القانون المالي لسنة 2018 يتضح لنا أن الموارد المالية المرصودة من طرف الدولة للجماعات الترابية فيما يخص نسبة الضرائب المفروضة على الشركات وعلى الدخل والرسوم على عقود التأمين تعرف زيادة تدريجية من سنة إلى أخرى. وقد حدد القانون المالي لسنة 2015 المبالغ المرصودة للجهات فيما يخص الضرائب في نسبة 1% بالنسبة للضريبة على الشركات¹⁵ و 1% بالنسبة للضريبة على الدخل¹⁶، ونسبة 30% من الضريبة على القيمة المضافة.¹⁷ في حين رفع القانون المالي لسنة 2016 هذه النسبة إلى 2% بالنسبة للضريبة على الشركات والضريبة على الدخل و 20% من حصيللة الرسوم المفروضة على عقود التأمين، عوض 13% وتوزع هذه النسبة أي 20% على الجماعات بالأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والاختصاصات المسندة لكل مستوى من مستويات الجماعات الترابية بناء على قرار يصدره الوزير المكلف بالداخلية.

14- المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14.

15- المادة 10 من القانون المالي لسنة 2015 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.195 الصادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 دجنبر 2014) بتنفيذ

القانون رقم 100.14، الجريدة الرسمية عدد 6320.

16- المادة 11 من نفس القانون.

17- المادة 125 من المدونة العامة للضرائب.

ثم جاء القانون المالي لسنة 2017 في مادته السابعة والثامنة ليرفع من هذه النسبة إلى 3% فيما يخص الضريبة على الشركات، ليأتي مشروع قانون مالية 2018 في المادة 13 و14 ويرفع هذه النسبة إلى 4%.

وقد أسس الفصل 142 من الدستور نظاما جديدا للتضامن بين الجهات وذلك بخلق صندوقين «صندوق التأهيل الاجتماعي» لسد العجز في مجالات التنمية البشرية. وشم إحداث أيضا "صندوق التضامن بين الجهات" وقد كرس القانون المالي لسنة 2016 هذا المعطى من خلال إحداثه حسابات المرصودة لأموال خصوصية المسمى "صندوق التضامن بين الجهات" و "صندوق التأهيل الاجتماعي" بالإضافة تغيير الحساب المرصود لأموال خصوصية المسمى "الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات" الذي أدرجت الضرائب الثلاث فيه . تضاف لمداخيله مساهمات من الميزانية العامة الموجهة للجهات.

هذا وأمام ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية، فقد بلغت الموارد المدبرة من طرف الدولة لحساب الجماعات الترابية 4,9 مليار درهم سنة 2014 مقابل 3,1 مليار درهم سنة 2002 أي بنسبة نمو سنوي يعادل 3,8% بين 2002 و2014 وفيما يتعلق ببنية هذه الموارد فإنها تتركز بالدرجة الأولى على الرسم على الخدمات الجماعية حيث يفوق نسبة 59% ويحل الرسم المهني في الرتبة الثانية بنسبة 36% أما الرسم على السكن فإنه يبقى ضعيفا إذ لم يتجاوز 5% سنة 2014¹⁸.

المطلب الثالث : توسيع اختصاصات الجماعات الترابية.

لقد خصص الدستور المغربي لسنة 2011 بابا خاصا بالجماعات الترابية، من شأنه النهوض بهذه الهيئات اللامركزية ومنحها مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات لتدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وهو ما جاءت

به أيضا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بأصنافها الثلاثة، ولأجل ذلك سنحاول توضيح اختصاصات كل صنف من هذه الأصناف وفق ما أتت به هذه القوانين التنظيمية من مستجدات.

● الجهات:

تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مجموعة من الإختصاصات نجدها مفصلة في المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، بخلاف ما كان عليه القانون السابق رقم 47.96.

وتأخذ هذه الاختصاصات ثلاثة أشكال: فهناك الاختصاصات الذاتية وهناك الاختصاصات المشتركة مع الدولة والتي يمكن ان تمارس وفق مبدأي التدرج والتميز وأخيرا هناك الاختصاصات المنقولة أي التي تنقل من الدولة الى الجهة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي.¹⁹

الاختصاصات الذاتية: لقد وردت الاختصاصات الذاتية للجهة مفصلة في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، وحسب المادة 81 منه تمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

الاختصاصات المشتركة: تمارس الجهة اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية: التنمية الاقتصادية-التنمية القروية-التنمية الاجتماعية-البيئة-الثقافة والسياحة.

وجدير بالذكر أن الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تمارس بشكل تعاقدى.

الاختصاصات المنقولة: يمكن أن تقرر الدولة بعض من اختصاصاتها إلى الجهة والتي تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع خاصة في المجالات التالية: التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي والصناعة والصحة والتجارة والتعليم والثقافة والرياضة والطاقة والماء والبيئة. وبموجب المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات فإنه يراعى مبدأ التدرج والتميز بين الجهات عند نقل الاختصاصات من الدولة الى الجهة، ولا يمكن تحويل

19- إبراهيم كومغار. التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي، في ضوء القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية. مطبعة قرطبة للنشر والتوزيع، طبعة 2016، الصفحة 93.

الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية إلا بمقتضى تعديل القانون التنظيمي
السالف الذكر.²⁰

ومن خلال مضامين القانون رقم 47.96 المنظم للجهات سابقا، يتبين أن اختصاصات الجهة كانت محدودة
وتتمثل فقط في اختصاصات خاصة بها وأخرى منقولة إليها من الدولة مع إمكانية تقديم الاقتراحات، وذلك
بخلاف القانون التنظيمي 111.14 والذي قام بتنزيل مبدأ التفريع عبر هذه الاختصاصات المتنوعة، بالإضافة إلى
هذه الاختصاصات تم توسيع بعض الصلاحيات على مستوى كل من المجلس الجهوي ورئيسه.

صلاحيات المجلس الجهوي:

يفصل مجلس الجهة في مداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة
إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والتي تتحدد فيما يلي:

- التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية.

- المالية والجبايات وأموال الجهة.

- التعاون والشاركة.²¹

صلاحيات رئيس المجلس الجهوي :

لقد تم تدعيم صلاحيات رئيس المجلس الجهوي بمقتضى القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14. إذ بالمقارنة مع
التنظيم الجهوي السابق، حيث كانت صلاحيات رئيس المجلس الجهوي ضعيفة ومحدودة، ذلك أن والي الجهة
(عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة) كان هو المنفذ لقرارات المجلس الجهوي، وأما بقض مداخل الجهة وصرف
نفقاتها. أما اليوم فإن رئيس المجلس الجهوي يمارس صلاحيات أساسية من أهمها قيامه بتنفيذ مداولات المجلس
ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك.

20- إبراهيم كومغار، المرجع السابق، الصفحة 97.

21- انظر المواد : 96، 97، 98 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

ويعتبر رئيس المجلس أمرا بقبض مداخليل الجهة وصرف نفقاتها، ويرأس مجلسها ويمثله بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والادارية والقضائية. ويسهر على مصالحها طبقا لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والقوانين الجاري بها العمل.²²، وعليه فإن ما يخص اختصاصات رئيس المجلس الجهوي يتضح جليا ان القانون القديم رقم 47.96 لم يفرق بين الاختصاصات والصلاحيات. وأورد فقط مصطلح الاختصاصات وجمع فيها جميع المهام التي يقوم بها رئيس المجلس وعامل العمالة أو الإقليم بشكل مجمل، مع هيمنة هذا الأخير على أهم الاختصاصات، بالإضافة الى هذا الصنف من الجماعات الترابية نجد مجلس العمالة او الاقليم.

● مجالس العمالات أو الأقاليم:

لقد جاء القانون التنظيمي رقم 112.14 بمجموعة من المتغيرات والمستجدات، وقام بتدعيم وتقوية عدد من المكتسبات السابقة، وسعى الى تدارك الكثير من الاختلالات والنقائص التي شابت التجربة السابقة، فالنسبة للاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لهذا الصنف من الجماعات الترابية، تم الانطلاق من مجموعة من المبادئ الأساسية لتحديد اختصاصات العمالة أو الإقليم وتتمثل في التقييد بمبدأ التفريع، والسهر على التكامل والتوزيع الحصري للاختصاصات، وفتح الباب للاختصاصات المشتركة مع الدولة في إطار التعاقد طبق مبدأي التدرج والتميز.

حيث نص القانون التنظيمي الحالي على انه تناط العمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجماعات المتواجدة لترابها.

فقد قام المشرع بتوسيع اختصاصات العمالات أو الأقاليم، ومنحها اختصاصات جديدة وهي إما اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة وتتم ممارستها طبقا لمبدأي التدرج والتميز، واختصاصات منقولة اليها من هذه الأخيرة، وذلك بعدما كان القانون 79.00 ينص فقط على أن المجلس يمارس اختصاصات خاصة به

22- إبراهيم كومغار، المرجع السابق، الصفحة 101.

واختصاصات تنقلها إليه الدولة، وفيما يخص صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم يتضح جليا أن القانون القديم 79.00 لم يفرق بين الاختصاصات والصلاحيات وأورد فقط مصطلح الاختصاصات وجمع فيها جميع المهام التي يقوم بها مجلس العمالة أو الإقليم، بشكل مجمل. وهكذا تم التفريق بين المصطلحين، وحدد لكل منهما المواد الخاصة به، وتم تقسيم هذه الصلاحيات إلى ثلاثة محاور: صلاحيات التنمية والمرافق العمومية، وصلاحيات المالية والجبايات وأملاك العمالة أو الإقليم، وصلاحيات التعاون والشراسة.

وإن من أهم وأبرز مستجدات القانون التنظيمي الجديد اعتبار رئيس المجلس هو السلطة التنفيذية لمداولات المجلس ومقرراته، بعد أن كانت في يد الوالي أو العامل حسب القانون السابق، ويعتبر كذلك أمرا بقض كمدخيل العمالة أو الإقليم وصرف نفقاتها، ويرأس مجلسها ويمثله في جميع المجالات، ويمارس كذلك السلطة التنظيمية بموجب قرارات، تنشر بالجريدة الرسمية المتعلقة بالجماعات الترابية طبقا لأحكام المادة 221 من القانون التنظيمي.²³

بالإضافة إلى الجماعات الترابية السالفة الذكر نجد الجماعات هي الأخرى تم الارتقاء بها من قانون عادي إلى قانون تنظيمي يتضمن مجموعة من المستجدات، وهو ما سنتناوله تبعا.

● الجماعات:

لقد جاء القانون التنظيمي للجماعات بمقتضيات عملية هامة تستهدف تكريس مجموعة من المبادئ الدستورية من أهمها، مبدأ التفريع الذي اعتمد كأساس في إسناد المسؤوليات من خلال الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة إلى الجماعة، والاعتراف الصريح بتحويل الجماعات ممارسة السلطة التنظيمية في مجالات اختصاصاته، وداخل دائرتها الترابية.

23- المصطفى قريشي، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية. منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الرابع. الصفحة 262-263.

وتتجلى هذه المبادئ والمقتضيات على الخصوص فيما يلي:

على مستوى اختصاصات الجماعة: لقد أصبحت اختصاصات الجماعة أكثر وضوحا وبروزا وتمفصلا مقارنة مع القانون 78.00 السابق أو ما كان يسمى بالميثاق الجماعي، وذلك إن على مستوى الاختصاصات الذاتية أو المشتركة أو المنقولة. وهكذا تناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات. وتشتمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للجماعة في مجال معين بما يمكنها من القيام، في حدود مواردها، وداخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما البرمجة، الانجاز، التدبير.... أما الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعة، فهي تشتمل الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، ويمكن أن تتم ممارسة الاختصاصات المشتركة طبقا لمبدئي التدرج والتميز. في حين تشمل الاختصاصات المنقولة الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجماعة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي.

على مستوى صلاحيات مجلس الجماعة: يفصل مجلس الجماعة بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجماعة، ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي، كما يتداول مجلس الجماعة في القضايا المتعلقة بالإدارة والتنظيم والتدبير التنموي للجماعة.

على مستوى صلاحيات رئيس الجماعة: يقوم رئيس مجلس الجماعة بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك. ويمارس السلطة التنظيمية، ولهذا الغرض أصبح يمارس من الناحية المبدئية سلطة تنفيذية حقيقية في الجماعة. فهو يتخذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها. ويعتبر رئيس المجلس الأمر بقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها. ويرأس مجلسها ويسهر على مصالحها طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والانظمة الجاري بها العمل²⁴.

24- أنظر مقتضيات الباب الثالث من القانون التنظيمي 113.14.

المبحث الثاني : قيم التدبير في التنظيم اللامركزي بالمغرب.

بعد الحديث عن الإطار القانوني المرتبط بالتنظيم اللامركزي بالمغرب، سنحاول من خلال هذا المبحث الحديث عن القيم التدييرية التي أكد عليها دستور 2011، والتي تتجلى بالأساس في إدخال قيم الحكامة لمنظومة التدبير الترابي، ثم التنصيص على مبدئي التفريع والتدبير الحر، بالإضافة إلى الإعتماد على منطق البرامج والتعاقد

المطلب الأول : إدخال قيم الحكامة لمنظومة التدبير الترابي.

جعل الدستور المغربي لفتح يوليوز 2011 الحكامة الجيدة أحد أقوى المفاهيم التي يركز عليها من أجل إحداث التغيير المنشود، بتكريس الإصلاحات الإدارية والمؤسسية وحماية الحريات وحقوق الإنسان، وإحقاق التنمية المستدامة والديمقراطية التشاركية، وذلك من خلال دسترة عدد من الهيآت الوطنية المستقلة²⁵.

إن اعتماد مقارنة جديدة ومغايرة يتوخى بالأساس اعتماد بعد تدييري عصري يكتسب الشرعية الإدارية والقانونية من خلال ترسيخ مفاهيم حديثة أهمها "إدارة القرب واعتماد مبدأ الشباك الوحيد الحكامة الجيدة كآلية حديثة في صنع القرار وترشيد التدبير، الشفافية والمحاسبة ودمقرطة المسؤولية التفاوض والمقاربة التشاركية التدبير المانجمتي والتخطيط الإستراتيجي..."

إن تحديث وعصرنة التدبير الترابي، لاسيما في المرافق الإدارية، يعتبر من أولويات الجماعة المقاول، لكونها وسيلة اتصال هذه الأخيرة بالجمهور، بتقوية بنية الاستقبال، وبالتالي فكما قدمت خدمات بمستوى عال من الجودة، كلما كسبت ثقة واحترام المواطنين. وفي هذا الإطار، تعد الإدارة الإلكترونية وسيلة راقية لتقديم الخدمات الإدارية، والتي تدخل في إطار النقلة النوعية التي بات يعرفها التدبير المحلي.

وإذا كان الهدف من وراء مكننة المصالح الإدارية الجماعية هو تحسين مستوى الخدمات، وبالتالي إعطاء صورة راقية للتدبير، تبعث على جو الارتياح والثقة ما بين الإدارة الجماعية والمواطنين، فإن الأمر في تقديم الخدمات التي تهم المصالح التقنية تعد وسيلة لتقديم منتوجات ترضي المواطن / الزبون من جهة، وغاية تضمن بها الجماعة

25- أنظر الباب الثاني عشر من الدستور.

المقاولة توسعا لمجالها المالي، لمواجهة الحاجيات المتزايدة للاستثمار من جهة أخرى، دون المبالغة في فرض رسوم جديدة على المواطنين. وقد يكتسي النشاط الخدماتي في جزء منه طابعا تجاريا، إذ لا تخلو جماعة في المغرب من مجزرة بلدية، وسوقا للجملة. وبذلك، فإن الحرص على إنتاج خدمات إدارية أو تقنية، ينسجم مع فلسفة التدبير المقاوالاتي لأجل تنشيط الاقتصاد المحلي رهين بتبني حكمة فعالة وجيدة.²⁶

وإلى جانب ما سبق تعتبر الشفافية خاصية من خصائص الحكامة، وعنصر من العناصر التي يجب أن يتأسس عليها التدبير الجيد للشأن العام المحلي، وتعني توفر المعلومات في وقتها وإفساح المجال امام الجميع للاطلاع عليها، مما يساعد في اتخاذ القرارات الصائبة وتوسيع دائرة المشاركة والرقابة. والمحاسبة، ومحاربة الفساد وإذا كان المفهوم الغربي لمبدأ الشفافية في الإدارات العمومية يعتبرها بمثابة صناديق من زجاج، تتيح للمواطنين تتبع طريقة تسيير الشأن العام المحلي من قبل المسؤولين بوضوح تام، ومن ثم مراقبتها وتقييمها فيما بعد والوصول الى نتائج معينة يمكن الوقوف عليها في المحطات الانتخابية، فلا زالت هذه المعطيات غائبة في الثقافة التديرية المغربية، حيث أن المواطن مازال خاضعا للسلطة العمومية، في حين أن الصواب والمنطق يؤكد أن تكون الأخيرة هي الخاضعة لسلطة الاول ومتأثرة بتوجيهاته. ان حضور مبدأ الشفافية يساهم بشكل جلي في تعزيز الديمقراطية المحلية وترسيخ مبادئ التنفيذ، بشكل يتماشى والمفهوم الجديد للتدبير والحكم الرشيد²⁷.

ويعد مبدأ الشفافية والمشاركة أحد ركائز التأهيل المؤسسي، إذ تنشئ وضع حد للسمة الإنغلاقية التي ظلت تقبع على العمل الإجتماعي، والدعوة إلى مقومات التدبير المحلي التشاركي القائم على ميكانيزمات الإفتتاح والتواصل والإسهام الفعلي لمجموع الفاعلين المحليين الذين تتصدرهم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه.

إن هذه المقاربة الجديدة في تدبير المرافق العامة المحلية، تستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء والتمهيش واحتكار المبادرة في اختيار وصنع القرارات وإعدادها وتنفيذها. ومن ثمة فإنها تؤكد على توسيع دائرة الشراكة والمشاركة والإندماج بين الدولة وهيئاتها من جهة وبين المجتمع والقطاع الخاص بشكل عام من جهة أخرى.

26- محمد الرشيد الخشين، الحكامة والتسويق الترابي، مقال منشور بجريدة أنباء المغرب، بتاريخ 10 فبراير 2010.

27- مصطفى قريشي "الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية" جلة مسالك، العدد 32 - 31، الصفحة 15.

وبذلك فإن التدبير الحديث يقوم على أساس الحكامة في تسير المرافق العامة المحلية، وذلك أمام المطالب المتزايدة للمرتفقين على الخدمات الإجتماعية وعلى جودتها وتناسبيتها. ذلك أن الحكامة تعكس مجموعة من العمليات المترابطة التي تعتمد على تقنيات جيدة لتدبير محكم للإمكانيات والموارد بشكل شفاف يقوم على تخطيط ناجع وفعال لتحقيق أفضل النتائج المضمنة في الأهداف.

إن المقاربة التشاركية في تدبير المرفق العام المحلي، كشكل من أشكال الحكامة والديمقراطية التي جسدها الدستور، بل وجعلها من المرتكزات الأساسية للتنظيم والتدبير الجهوي والتراحي ولقد تم تقديم مبدأ المشاركة في فرنسا كمبدأ للعمل داخل المرافق العمومية وبذلك فهو خطوة ضرورية من أجل إصلاح المرافق العمومية وتحسين علاقة الإدارة مع المواطنين، بالإضافة إلى ذلك فهي تشكل آلية للاستماع اليهم وإدخال آرائهم حيز التطبيق، وفي النهاية فإن المشاركة كما تم التنصيص عليها في التجربة الفرنسية وسيلة لتقييم أداء الإدارة من طرف المواطنين، وبالتالي فإن التصور الجديد لتدبير مرافق الهيئات اللامركزية يقتضي جعل المرتفق في صلب هذه العلاقة، وفاعلا ومؤثرا في المرفق العام المحلي، وحتى يتم الرقي بالشأن العم المحلي بالارتكاز على قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير المرافق العامة استنادا للفصل 157 من الدستور، ولكي تكون الحكامة الترابية المحلية جيدة لا بد أن يكون هناك حسن التنزيل وتوزيع المسؤوليات وصقل القدرات والفعاليات والجودة في الخدمات والاعتماد على الرؤية الاستراتيجية في البرامج التنموية ودعم التواصل داخل المجالس.

وقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 وفي مواد كثيرة على قيم الحكامة ونذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض تجليات الحكامة الجيدة الواردة في هذه القوانين التنظيمية، التنافي في المهام الإنتدائية بالنسبة للرئيس أو نائب رئيس مجلس الجماعة الترابية، الحق في الحصول على المعلومة وحق تقديم العرائض، احترام القانون والتحلي بالنزاهة وتكريس الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، اعتماد تقييم الأداء والمراقبة الداخلية والافتحاص.

المطلب الثاني : التنقيص على مبدئي التفريع والتدبير الحر.

يتميز مفهوم مبدأ التفريع بتعدد دلالاته وعدم تحديدها بالدقة المطلوبة، ومضمونه وليد تطور تاريخي لمصطلح استعمل في عدة سياقات، حيث هناك محاولات عملت على نقله من النظام القانوني الفرنسي إلى نظم قانونية أخرى تأثرت في مشاريعها الإصلاحية به كما هو الشأن في النظام القانوني المغربي.

ولرصد وضبط دلالة مبدأ التفريع كمبدأ توجيهي للتنظيم الإداري، ومرتكزا نظريا في البناء القانوني للاتمرکز الإداري، يتعين قبل ذلك حصر مجال تطبيقه في هذه الدراسة على مستوى التنظيم الإداري، وتحديد حملته ودلالته على اعتبار أن مبدأ التفريع ليس مبدأ بديهيًا في التشريعات المتعلقة باللاتمرکز، مما جعل منه مبدأ ضمنيًا لتوسيع الاختصاصات وبالتالي يصبح من باب المغالاة الفكرية والنظرية، القول بأن هذا المبدأ يعتبر جزءًا من النظام القانوني الوضعي.

وعليه نتساءل حول المقصود بمبدأ التفريع، وكيف شكل هذا المبدأ مرجعا ضمنيًا للتنظيم الإداري الفرنسي والمغربي؟ للإجابة عن هاته الأسئلة سنستعرض دلالات مفهوم مبدأ التفريع، ثم نظهر كيف شكل مبدأ التفريع مرجعية ضمنية في التنظيم الإداري الفرنسي والمغربي، فمفهوم مبدأ التفريع ظهر في أوروبا منذ معاهدة ماستريخت سنة 1992، ليشمل التنظيم الإداري والدستوري، من جهة أخرى نجد أن Jean Jaques Bouvier قد اعتبر بأن التعريف الذي يمكن أن نعطيه لهذا المبدأ فهو مطابق للذي يمكن أن نعطيه لمصطلح اللامركزية الإدارية،²⁸ ومن تم فهذا المبدأ يعني أن السلطات اللامركزية تتوفر على اختصاص عام، وأن السلطات المركزية لن ولا تمارس إلا اختصاصات محددة، وبالتالي يصبح اللاتمرکز الإداري "قاعدة عامة" لتوزيع الاختصاصات ما بين الإدارة المركزية والمصلحة اللامركزية.²⁹

28- Cédric molitor, le principe de subsidiarité, article sous le titre, la subsidiarité et les collectivités locales », revue de droit public, LGDJ, 2002, p259.

29- عبد الفتاح البجيوي، "مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2014، الصفحة 207.

وبشكل عام، فإن القيمة القانونية لمبدأ التفريع تكمن في التخلي وبشكل تلقائي عن نظام قانوني، يعتبر المعالجة المركزية هي الأصل، حيث يكون رئيس الإدارة حرا في الاختيار ما بين ممارسة الإختصاص بشكل مباشر أو تفويضه لمختلف المستويات الترابية، وتنبنى نظام اللامركز الإداري قاعدة عامة لتوزيع الاختصاصات ما بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، وعامل لإعادة النظر في التنظيم الإداري³⁰.

وعليه فإن اللامركز واللامركزية هي المجالات الطبيعية لتطبيق "مبدأ التفريع" ومن خلالها التنظيم الإداري لضبط علاقات المركز والمحيط باستعمال مفاهيم سوسيولوجية للإدارة، ذلك بأن قبول هذا المبدأ يعني الإقرار بأن الأجهزة المحلية تملك اختصاصات أصلية والإقرار بفكرة الدولة والحرية المحلية، وهذا ما يفسر ويدعم الإصلاحات المتعلقة بنقل الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية.³¹

ففائدة هذا المبدأ تكمن في أهمية ممارسة أو تجميع الاختصاصات على المستوى الأكثر ملاءمة لتلبية حاجيات المواطنين، ففي الدولة الموحدة، التفريع يسمى أيضا نظام اللامركزية،³² ومن هنا يجدر بنا الوقوف عند هذا المبدأ في التنظيم الإداري الفرنسي ومن تم المغربي.

يعود أصل "مبدأ التفريع" بفرنسا إلى تقرير "olivier Guichard"، والمعروف أيضا بتقرير "vivre ensemble" الذي صدر في 22 أكتوبر 1976، من طرف لجنة، "من أجل تطوير المسؤوليات المحلية"، وخلاصة مضمون هذا التقرير "ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى هيئة عليا وإن كانت الدولة، متى كانت جماعة ترابية أدنى وقرية من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المتوخاة".³³ غير أن هذا التقرير لن يكن في حد ذاته مصدرا مباشرا للتشريعات اللاحقة التي شملت قوانين اللامركزية واللامركز، 1982، 1992، 1997.

30- عبد الفتاح البجيوي، "مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب"، المرجع السابق، الصفحة 207

31- عبد الفتاح البجيوي، "مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب"، المرجع السابق، الصفحة 209

32- Bertrand faure, droit des collectivités territoriales ,Dalloz 2011, p481.

33- عبد الفتاح البجيوي، "مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب"، المرجع السابق، الصفحة 210

وهكذا نجد أن قانون 6 فبراير 1992 رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية أكد على أن المصالح اللامركزية هي صاحبة الإختصاص العام، وأن العلاقة القائمة بين الإدارات المحلية للدولة والجماعات تهدف إلى تقوية اللامركزية واللامركز،³⁴ بحيث أن المادة الأولى تنص على أن: "الإدارات الترابية للجمهورية تحت إمرة الجماعات الترابية وبواسطة المرافق اللامركزية للدولة".³⁵ ولتطبيق هذا القانون صدر مرسوم رقم 92-609 بتاريخ يوليو 1992 بشأن اللامركز الإداري، الذي أكد على مبدأ التفريع الذي يضع تقديم المهام بين مختلف مستويات إدارة الدولة، المستوى المركزي التي تقوم بدور التوجيه، التقييم، الرقابة... للسياسات العمومية.³⁶

ومن هنا وجب جر الانتباه إلى العلاقة التي تجمع مختلف مستويات المجال الترابي، علماً أن فرنسا لديها خصوصية تميزها عن باقي الدول الأوروبية من حيث تعدد المستويات الإدارية، بحيث الإدارة تنظم في فرنسا حول 6 مستويات للجماعات، أوربا، الدولة، الجهة، القسم، تجمع الجماعات، الجماعة.³⁷

فهذا المبدأ يظهر بشكل ملموس عندما تؤسس للمسؤوليات بالأولوية للمستوى الجماعي إلا عندما تكون حاجات المواطنين قد أشبعت على المستوى القسيمي ثم الجهوي وفي النهاية الدولة ثم أوربا³⁸، وعليه كانت هذه لمحة عن مبدأ التفريع في التنظيم الإداري الفرنسي، وفيما يلي سنتطرق إليه في التنظيم الإداري المغربي.

مبدأ التفريع ولما له من حمولة تنظيمية بحيث يشكل مبدأ للهيكلية التنظيمية للإدارة، يتم تطبيقه على مختلف مستويات التنظيم الإداري كما يضمن بطريقة أمثل، ممارسة اللامركز سواء على المستوى الأفقي أو على المستوى العمودي،³⁹ وغني عن البيان أن مبدأ التفريع يعتبر من المستجدات التي حملها نص الدستور الجديد على مستوى توزيع الإختصاصات، فحسب الفصل 140 من دستور 2011 "للجماعات الترابية، بناء على مبدأ

34- Assemblée générale, conseil d'Etat, cycle de conférence du conseil d'Etat, 2013-2015, l'administration territoriales :Etat central, pouvoir locaux, p 4, disponible sur, www.conseilEtat.fr

35- Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république.

36- Assemblée générale, conseil d'Etat, cycle de conférence du conseil d'Etat, 2013-2015, op, cit,p6.

37- Serge huteau, la nouvelle gestion publique locale, lemmeteur, 2011, p 92

38- Bertrand faure, droit des collectivités territoriales ,op,cit ,p 481

39- عبد الفتاح البجيوي، "مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب"، مرجع سابق، ص 210

التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".
على أساس أن استراتيجية مبدأ التفريع تتماشى مع توجهات الدولة، في إطار التشاور مع السلطة التي تمثل الدولة في الجهة وباقي المجالس الترابية، وهذا المبدأ يتطابق مع مجموعة من المبادئ من حيث ممارسة الاختصاصات الذي يعني أن ما تستطيع الجماعة انجازه يسند إليها، وما لا تستطيعه يسند للمستوى الأعلى من الوحدات الترابية وصولاً إلى الدولة.

وقد أشارت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لمبدأ التفريع وأكدت عليه حيث نجد المادة 6 من القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111 يشير إلى أنه «... بناء على مبدأ التفريع، تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه. وتمارس أيضاً الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة...».

فالمغرب يعتبر من الدول البسيطة أو الموحدة، فهو يملك سلطة تشريعية واحدة تسن القوانين، وسلطة تنفيذية واحدة تعمل على تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية واحدة تسهر على احترام القانون، إن الشكل الموحد للدولة، يجعلها صاحبة الاختصاصات والصلاحيات، تمارسها وفق ما تعتمده من أنظمة وهياكل. وقد تبنى المغرب أسلوب الإدارة المحلية في تنظيمه الإداري، على غرار معظم الدول الموحدة، وبذلك فهو يعتمد التوزيع التنازلي.⁴⁰

أما التدبير الحر كمبدأ، يعتبر مرجعاً أساسياً في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية عن المركز، وفي تنظيم علاقة الدولة بالجماعات الترابية عن طريق الحد من تدخل ممثلي السلطة المركزية والتخفيف من الوصاية الممارسة عليها، فالفقيه bacoyannis عرف التدبير الحر للجماعات الترابية كحرية: للجماعات المحلية في ممارسة شؤونها الخاصة.⁴¹ من هذا المنطلق سنحاول مقارنة هذا المبدأ بالتطرق إليه في التجربة الفرنسية باعتبارها

40- محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، 2010-2011، الصفحة 26

41- Mathil de boulet, les collectivités territoriales dans le processus d'integration européenne l'harmattan, 2012 p

السباقة في تبني هذا المبدأ، لنتقل بعد ذلك إلى المغرب، من خلال الدستور المؤسس لمبدأ التدبير الحر والقوانين التنظيمية المنزلة له.

فبدأ التدبير الحر لم يأخذ حمولته القانونية في فرنسا إلا في سنوات السبعينيات مع الإجتهد الفقهي للمجلس الدستوري ثم لمجلس الدولة.⁴² فقد جاء طبقا للمقتضيات الدستورية حيث "طبقا للشروط المحددة بواسطة القانون، هذه الجماعات تدار بجزية بواسطة المجالس المنتخبة"، الفصل 72 من الدستور الفرنسي، ومن ثم فإن هناك عنصرين يؤسسان لتشكيل مبدأ التدبير الحر وهما الاختصاصات التشريعية والمجالس المنتخبة. فالإجتهد القضائي للمجلس الدستوري يحدد مجال ونطاق هذا الاختصاص بحيث أن الحكومة لا تستطيع التأثير المباشر بقوانين مستقلة فيما يخص التدبير الحر⁴³، التدبير الحر والمجالس المنتخبة، فالتأكيد على مجالس منتخبة بالإقتراع العام المباشر يعكس اشراك المواطنين في الشأن المحلي، فالجماعات لها إمكانيات تمثيلية تمكنها من البقاء تحت مراقبة المواطنين المحليين وبالتالي فصفة انتخاب مجالس للجماعات ينبع من كونها شخصية معنوية مستقلة عن الدولة ممارسة لمجموعة من الحريات الإدارية والسياسية لصالحها.

ويشكل مبدأ التدبير الحر للشأن الترابي، أحد أهم مظاهر اللامركزية التي أقرها الدستور المغربي لسنة 2011، وذلك من خلال ما تضمنه من مقتضيات تعزز دور الجماعات الترابية، وتؤسس لمرحلة تديرية جديدة في إطار علاقة جديدة مع ممثلي السلطة المركزية، تنبني على التعاون والمساعدة، يجد مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية أساسه الدستوري في مجموعة من فصول الدستور بعضها يؤسس للمبدأ بشكل مباشر، كما هو الحال بالنسبة للفصل 136 الذي ينص على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر وعلى

42- Assemblée générale, conseil d'Etat, cycle de conférence du conseil d'Etat.

43- Bertrand faure, droit des collectivités territoriales, op,cit, p31

التعاون والتضامن... حيث يجعل هذا الفصل مبدأ التدبير الحر كإحدى المرتكزات الجوهرية التي يقوم عليها التنظيم الترابي.⁴⁴

كما أن الفصل 146 يذكر مبدأ التدبير الحر بشكل صريح في الفقرة الأخيرة منه، حيث يحيل على قانون تنظيمي لتحديد مبادئ وقواعد وشروط تنظيم وتدبير الجماعات الترابية بما في ذلك قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، ولم يقيد بأي شكل من أشكال الوصاية، وإنما خول للولاة والعمال صلاحية تقديم المساعدة اللازمة لرؤساء الجماعات الترابية،⁴⁵ كما أن حصر تمثيلية الولاة والعمال في السلطة المركزية، ينقل العلاقة مع المجالس المنتخبة إلى مستوى العلاقة بين سلط متوازنة لا وجود لعلاقة تراتبية أو إشراف بينهما، ما يؤكد هذا الأمر هو أن الدستور نص بوضوح على أن التنظيم الجهوي والتراي يركز على مبادئ التدبير الحر، بما يعنيه من أن الجماعات الترابية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام للمقتضيات القانونية والتنظيمية ومراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة.⁴⁶

كما أكد القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111 على مبدأ التدبير الحر من خلال المادة الرابعة منه، إذ يشير إلى أنه «يرتكز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه...»

إن التدبير الحر إذن يعتبر من بين الأمور التي نص الدستور صراحة على تدخل المشرع فيها، ولعل هذه المقتضيات تندرج بشكل عام في التقليد الذي اعتمدته الدستور الفرنسي ومعه الدساتير المغربية، والقاضي بتحويل

44- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011 المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مارس- أبريل 2014

الصفحة 153

45- رضوان زهرو، التدبير الحر لشأن التراي، مجلة مسالك العدد 33/34 مطبعة النجاح، 2015 الصفحة 7

46- المكي الراجي، "اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مارس-يونيو 2011

الصفحة 38.

الصلاحيات المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية للمشرع، باعتبار أن مبدأ التدبير الحر يعتبر كما سلف الذكر من بين حريات الجماعات الترابية.

المطلب الثالث : الإعتماد على منطق البرامج والتعاقد.

أمام التحولات العميقة والمتسارعة التي تعرفها الدولة في مختلف مراحل تطورها، وميادين تدخلاتها، وأمام ما أصبح متداولاً من مفاهيم جديدة متعلقة بتدبير الشأن العام المحلي تغيرت النظرة إلى أدوار مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين المتدخلين في تحريك عجلة التنمية، سواء على المستوى الوطني أو المحلي فالتوجه الجديد في جميع الدول، أصبح يتوخى تحقيق التنمية من الأسفل إلى الأعلى، أي الانطلاق مما هو محلي نحو القمة، والغاية من ذلك هو تحقيق حكمة جيدة، تنصهر من خلالها جهود جميع الفاعلين المحليين، اعتماداً على مقارنة دينامية قائمة على التعاقد والتفاوض.

فالدولة غيرت من استراتيجيتها في التعامل مع مكوناتها، وخاصة الهيئات ذات الاستقلال المالي كالمؤسسات العمومية فحاولت التخلي عن الصيغة التقليدية المعروفة بصيغتها التحكمية لفائدة صيغة عصرية تشاركية⁴⁷، إن التدبير التنموي يتطلب في واقع الامر تظافر الجهود والمشاركة الفعلية من قبل كل المتدخلين على هذا المستوى، بل إن الأمر يقتضي تعاون جميع الفاعلين ومشاركة مختلف القطاعات بشكل منسجم ومتناسق قصد الرفع من الأداء التنموي والتدبري للوحدات اللامركزية بهذا الخصوص.⁴⁸

وعلى هذا الأساس ينبغي التعاقد على أساس التوفيق بين الأدوار المختلفة للدولة (استراتيجي، مساهم، مراقب، منظم..) ويضمن رؤية على المدى المتوسط للاستراتيجية وأحداث المؤسسات العمومية، ويقوي استقلالية المسيرين في مجال التسيير، ويحسن النتائج التقنية والمالية والاقتصادية لهذه المنشآت العامة، وينبه إلى المخاطر

47- ادريس طاهري، التدبير المالي للجامعة بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، الموسم الجامعي 2013/2014، الصفحة 42.

48- مجلة المالية، لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 21، يناير 2014.

المتعددة، ويؤسس ويعزز نظام المراقبة الداخلية. ويعطي دينامية لدور الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية واللجان المنبثقة عن هذه الأخيرة⁴⁹، كما يركز المنهج التعاقدى للعلاقات بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة على مبادئ الشراكة والالتقائية والتوافق والشفافية والتقييم. يكرس ثقافة الثقة والانفتاح والحوار ويعتبر بامتياز من الآليات الأساسية لتكريس الحكامة الجيدة⁵⁰، وتجدر الإشارة إلى أنه منذ تبني القانون رقم 69-00 سنة 2003، أصبح مسلسل التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية يأخذ مكانه كمكون لسياسة تعاقد السلطات العمومية في مجال الحكامة وتسيير هذه المنشآت العامة، بالنظر لانعكاساته التي لا يمكن إنكارها فيما يخص النتائج التقنية والاقتصادية والمالية لأهم الوحدات المعنية، والتي تشغل قطاعات أساسية للاقتصاد المغربي⁵¹.

وفي علاقته بالوحدات الترابية المختلفة على المستوى الجهوي يجد التعاقد مبرره في كون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية وهذا التنظيم يعني ميلاد عدة أشخاص معنويين عموميين على الصعيد اللامركزي يتميزون عن الدولة وهنا نجد الدستور يشير إلى أن الجماعات والأقاليم المحلية هي جماعات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن نتائج هذا الاعتراف إمكانية منح هذه الجماعات فرصة التعاقد وإبرام معاهدات مع فاعلين دوليين⁵².

وبالإضافة إلى المبرر القانوني فإن الواقع العملي يفرض نهج سياسة تعاقدية بين الوحدات الترابية ذلك أن اللامركزية المتبعة في المغرب اعتمدت التقسيم الترابي دون الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتاحة لكل جهة

49- عبد الواحد العسلي، دور الخازن المكلف بالأداء في مراقبة المؤسسات العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، الموسم الجامعي 2013/2014، الصفحة 246.

50- التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي صدر عن وزارة الاقتصاد والمالية، مديرية المنشآت العامة والخصوصية سنة، 2012، ص: 12.

51- عبد الواحد العسلي، المرجع السابق، الصفحة 245.

52 يقصد بهم الهيئات الغير الحكومية الاجنبية حسب الفصل 161 من قانون 111.14

وبالتالي فتوزيع الاختصاص الذي يميز النهج اللامركزي يبقى بعيد المنال ما لم يتحقق التكامل الوظيفي للوحدات الترابية⁵³.

في حين يعتبر المجال المالي من بين أهم المجالات التي يتداول فيها مفهوم الحكامة بشكل واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل، وبشكل كبير، مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس. وإذا كان المغرب قد أولى اهتماما كبيرا للامركزية الإدارية منذ الاستقلال إلى اليوم، وذلك عن طريق مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والإدارية التي عرفتها سواء الجماعات أو العمالات والأقاليم أو الجهات، فإن الجانب المالي للجماعات الترابية عرف في بدايته بطء في عملية الإصلاح، وكان ظهير 23 يونيو 1960 أول قانون ينظم مالية الجماعات الترابية بعد الاستقلال، وفي هذه الفترة كانت هناك سيطرة شبه مطلقة للسلطات المحلية (القائد والباشا) على حساب رئيس المجلس الجماعي، وفي سنة 1976 تغيرت المنظومة القانونية للجماعات الترابية بشكل كبير وتم خلالها إصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم المالي المحلي، ل يتم في نفس السنة إصدار الميثاق الجماعي الذي حاول توسيع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي ووضع حد للتدبير المزدوج للجماعة، وخلال سنة 2007، عرف المغرب محطة أخرى من التعديلات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمالية المحلية سعت لاعتماد الشفافية والنزاهة والمحاسبة.

ومع مشروع الجهوية المتقدمة وما عرفه التعديل الدستوري لسنة 2011 عملت الدولة على إعادة النظر في وحداتها الترابية ليس فقط على مستوى التوزيع العمودي والأفقي للاختصاصات أو في التقسيم الترابي لهذه الوحدات أو حتى في فلسفة الحكم المحلي وما يرتبط به من أدوار جديدة ستلعبها الجماعات الترابية مستقبلا، بل أيضا في المقاربات الممنهجة في التدبير، وذلك بالتفكير لتجاوز المقاربات التقليدية في تدبير ميزانيات الجماعات الترابية التي تركز أساسا على المدخلات المالية والوسائل المتاحة فقط دون العمل على إيجاد

53- عبد الصمد الركيك، آفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللامركز الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال - السنة الجامعية 2012 - 2013، الصفحة 40.

بدائل للتمويل وتنمية قدراتها المالية والتفكير في النتائج والأهداف، ما جعل تدخل هذه الجماعات محدودا في المجال التنموي، ومن مستجدات تدبير مالية الجماعات، تبني مقارنة التدبير بحسب الأهداف من أجل تحقيق الفعالية والنجاعة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ويروم التدبير بحسب الأهداف تحويل الأدوار التنموية للجماعات الترابية إلى برامج ومشاريع حقيقية قابلة للتنفيذ⁵⁴، وذلك من خلال هيكلية الميزانية حول البرامج والمشاريع⁵⁵، والبرمجة بعيدة المدى والأخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات، حيث حددت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية هذه البنية الجديدة للميزانية⁵⁶.

المبحث الثالث : البعد السياسي للتنظيم اللامركزي بالمغرب.

بعد الإحاطة بالمستوى الثاني المتعلق بحكمة التدبير الترابي، وكذا النظام القانوني أو بالأحرى الإطار التشريعي وما رافقته من متغيرات بنيوية، سنحاول من خلال هذا المبحث رصد الأبعاد السياسية المحضة للتنظيم اللامركزي بالمغرب ، فكونه قبل أن يكون تنظيما إداريا ، اعتبره الباحثون في مجال الحقل السياسي، جزء لا يتجزأ من منظومة الدولة الديمقراطية، وهذا ما سنحاول التفصيل فيه وفق المطالب التالية.

المطلب الأول : الوصول بالجهة إلى مكانة الصدارة.

تعتبر الجهوية من الاختيارات الوطنية الكبرى التي يجسدها الفاعل المركزي بهدف تدعيم النظام اللامركزي، وتطوير بنياته، والعمل على تحقيق التنمية المنشودة في مختلف المجالات بالإعتماد على الجهة كآلية تديرية للترشيد، وأداة من أدوات التسريع بالعمل التنموي عبر ديمقراطية صنع القرار الجهوي الذي ينبغي أن تشارك في صياغته كافة الأطراف المستهدفة، لأن مفهوم الجهوية باعتباره أداة عقلانية ظهرت في المجتمعات الغربية لتدبير الاختلاف الجهوي، فجّل الدول الأوروبية سعت إلى بناء نظام جهوي قوي ، تستطيع من خلاله أن تلعب دورا فعالا داخل الاتحاد الأوروبي، كما أن دول العالم الثالث سعت هي الأخرى إلى إعادة التوازن بين مختلف جهاتها الترابية

54- أنظر المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14

55- أنظر المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14

56- أنظر المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14

على أساس مشاريع جمهوية تراعي خصوصيتها المحلية، وتقليص حدة التمايزات التنموية وتجاوز بؤر الاختلافات لتقريب الخدمات العمومية من المواطن على أساس المساواة ولعل التجربة الجهوية المغربية أكبر دليل على ذلك.⁵⁷ وعلى هذا الأساس، فإن التجربة الجهوية شكلت في تاريخ المغرب شكلا من أشكال التنظيم الإداري لأنها كانت تعبر دوما عن مسلسل من التطور الإداري وتقسيم المجال الذي يربط الماضي بالحاضر، كما أن الاستراتيجية الأساسية للمغرب في تكريس وحدته الترابية تكمن في مشروعه الديمقراطي المرتكز على الجهوية و الارتقاء بها إلى مكانة الصدارة، هذا الارتقاء جاء بفعل القدرات التي بذلها المغرب ما بعد الاستقلال حيث كان يهدف إلى القضاء على أسباب تعثر التنمية، إذ وجد نفسه أمام تركة استعمارية جسيمة ليس فحسب على صعيد الفوارق الجهوية بل شملت كذلك كافة الأصعدة الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية، حيث أهمل التقسيم الجهوي الاستعماري وتم الأخذ بالإطار الإقليمي كوسيلة تمكن من فرض سلطة الدولة الفتية سياسيا، وإداريا بحيث اعتبر الإقليم آنذاك أهم التقسيمات الإدارية للدولة⁵⁸.

والحديث عن تنظيم جمهوي حقيقي بالمغرب يعود إلى مقتضيات ظهير 16 يونيو 1971 الذي عرف الجهة في فصله الثاني على أنها " مجموعة من الأقاليم التي تربط أو يحتمل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي و الاقتصادي علاقات كفيلة لتقوية نموها، والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتؤلف الجهة إطار عمل اقتصادي يباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة⁵⁹.

لكن نظرا إلى الغموض القانوني و الطبيعة الاستشارية لاختصاصات الجهة وكذلك التقسيم الجهوي الذي لم يستطع تجاوز الفوارق بينها وبين المناطق الاقتصادية، وفي ظل هذه العيوب وغيرها تم منح الجهة خصوصيتها الدستورية لأول مرة بموجب دستور 1992 الذي اعتبر الجهة مستوى ثالث من الجماعات المحلية بالمملكة، كان اعتراف صريح من الدولة بأن الجهة من أبرز الفاعلين التنمويين المتوقعين في صدارة هرم الوحدات الترابية، وهو

57 - علي القاسمي التمساني، " سياسات الجهوية المتقدمة رهانات وآفاق " مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، ماي 2013، ص 43.

58 - ناصري رتيب، "سلطات الجهة في المجال الترابي بالمغرب : دراسة تحليلية لأدوات السياسات العمومية الترابية الجهوية على ضوء المقتضيات الدستورية والقانونية لما بعد 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس- أكاد، 2014-2015.

59 - سيدي مولاي أحمد عيلا " النموذج الجهوي بالمغرب بين السياسة والقانون " مجلة مسالك في الفكر و السياسة والاقتصاد، عدد 31-32، 2015 ص 74.

ما تم تأكيده من خلال دستور 1996 حيث أصبحت الجهات وحدة جماعية محلية تخضع لنفس المقتضيات الدستورية التي تخضع لها الوحدات الجماعية الأخرى وذلك بمقتضى الفصول 100 و 101 و 102 من دستور 1996 وبعد هذا عمل المشرع على وضع إطار قانوني لتحديد اختصاصات الجهة وتنظيمها من أجل معالجة وتجاوز هفوات التنظيم الجهوي القديم، وفي هذا السياق صدر قانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات⁶⁰. وانطلاقاً من مقتضيات دستور 1996 ومن القانون 96.47 تبين على أن الارتقاء بالجهة الى جماعة محلية اختيار وطني وإرادة سياسية لجعل الجهة مكسبا دستوريا وأداة سياسية لتدعيم اللامركزية والديمقراطية المحلية في المغرب وتقليص الفوارق والاختلافات بين المدن والقرى، ليدخل المغرب بعد ذلك دائرة الدول التي تعمل بهذا النمط من الديمقراطية المحلية واللامركزية، كما حدد هذا القانون اختصاصات ومصادر تمويل الجهة التي تعمل كجماعة محلية تتوفر على مجلس يتمتع بسلطة تداولية وإمكانية مراقبة السلط التنفيذية من خلال آلية تتسم بالابتكار والتجديد وتغليب جانب التشاور والتواصل والتعاون، لكن هذا بدوره لم يصبح كافياً حيث ظهر جلياً أن الدور المنوط بالدولة على المستوى المحلي لم يحظى بالإقبال، خاصة وأنه أصبح مصدر كل عائق وفساد في القطاع العام والميزانية والتخطيط مما جعله مثار انتقاد سياسي وقانوني⁶¹. إذ كان من الضروري على الدولة التعامل معه بجدية في إطار سياسة الإصلاحات الهيكلية للمنظومة الإدارية والدستورية ومن أجل توطيد دعائم دولة المؤسسات والحق والقانون وذلك من أجل الدفع والرقي بالتجربة الجهوية⁶². التي أصبحت محط اهتمام متزايد بسبب فشل الدولة المركزية وعجزها عن إيجاد حلول لمجموع الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁶³.

بالإضافة إلى ما سبق ، وباعتباره المحدد الداخلي في تطور مسار الجهة كتنظيم اداري يهدف إلى ترسيخ بناء اللامركزية بالمغرب ، نجد البعد الدولي كحدد ودافع أساسي في تفعيل والارتقاء بفكرة الجهة، ذلك أن المغرب يشغل موقع جيو-سياسي وجيو-استراتيجي يجعله في تألق دائم للمؤثرات الأوروبية بحيث تحولت الساحة

60 - التقرير الاستراتيجي المغربي 2010-2013، منشورات و أبحاث مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية CERSS، 2015، ص400.

61 - عبد السلام لزرق " الدولة والنظام العالمي الجديد " المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية والتنمية، عدد 78-79، يناير-أبريل 2008، ص128.

62 - ناصر رتيب ، مرجع سابق ، ص 9.

63 - حميد أبولاس ، " أهمية دسترة الجهة في دستور 2011 " ، المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية والتنمية، عدد 114 يناير فبراير ، 2014، ص 45.

السياسية الاقتصادية والثقافية المغربية إلى مجال التفاعل مع الإفادات الدولية⁶⁴. فالوضع المتقدم الذي حظي به المغرب في علاقته مع الاتحاد الأوروبي باعتباره شريكا متميزا لا بد أن يكون مقابل ضمانات بإدخال إصلاحات واسعة على بنيات الدولة وتحديثها.

وتزامنا مع هذا التوجه تم تنصيب اللجنة الاستشارية الجهوية يوم الأحد 3 يناير 2010 التي أعدت تقريرا يتضمن تصورا حول عدد الجهات المقترحة ومؤهلاتها ومجموعة من الاقتراحات من قبيل ديمقراطية المجلس الجهوي، خاصة على مستوى انتخاب المجالس الجهوية، والصلاحيات التنفيذية لرؤساء المجالس، والمشاركة النسائية وفق مقارنة النوع والديمقراطية التشاركية، ثم توسيع حرية تدخل المجلس الجهوي وذلك بتقوية الاختصاصات والحد من المراقبة القبلية والبعدية⁶⁵. وعلى ضوء اقتراحات اللجنة الاستشارية، أكد الخطاب الملكي في 9 مارس 2011 على ضرورة القيام بتكريس دستوري للجهوية ينبنى على اللاتمركز الواسع في نطاق وحدة الدولة والوطن والتراب ومتطلبات التوازن والتضامن الوطني مع الجهات فيما بينها. وفي 30 يوليوز 2011 صدر دستور المملكة وبموجبه أصبحت الجهة ذات أهمية خاصة ومتميزة إذ بوأها " تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عملية إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات"⁶⁶. والوصول بالجهة إلى هذه المكانة جاء اعتبارا للأدوار التي تلعبها والاختصاصات التي منحت لها بموجب الدستور والقوانين التنظيمية والتي تتمثل (الأدوار) في عدة مستويات منها⁶⁷:

- **المستوى الاستراتيجي:** إذ يلعب المجلس الجهوي دور الدامج وذلك باستشارة الحكومة له في إعداد وتقديم الاستراتيجيات الوطنية الشمولية أو القطاعية في ميدان التنمية، وكذا إشراكه في إعداد وسيورة المخططات

64 - عبد القادر الكيحل " الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب " ،رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام المحلي، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي- بالرباط 2009-2010، ص 98.

65 - محمد اليعكوبي " الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية " المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية والتنمية، عدد 121، مارس-أبريل ، 2015 ، ص10.

66 - الفقرة الثانية من الفصل 143 من الدستور.

67 - محمد سالم بلال " التجربة الجهوية بالمغرب، تحديات الوضع الراهن ورهانات الجهوية المتقدمة ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- اكدال، 2014-2015 ، ص76.

القطاعية الجهوية، إضافة إلى توليه قيادة مسلسل تخطيط التنمية الجهوية المندمجة وهي أدوار تعتبر تجديدا بالنسبة لنظام اللامركزية على صعيد الجهة، الشيء الذي سيعطي للمؤسسة الجهوية بعدا قويا في مسلسل الديمقراطية المحلية، ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- **المستوى العملي:** ويتمثل في توفر الجهة على اختصاصات في ميادين مختلفة كالبيئة، الماء، الطاقة، البنيات التحتية، التكوين، الثقافة والصحة، إنعاش الاستثمارات والتشغيل، السكن الاجتماعي، العالم القروي، ولدعم هذا الدور أصبحت الجهة تتوفر على وكالة جهوية لتنفيذ المشاريع تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتدبري، إذ تتكف بمجلس الجهوي بكل أشكال المساعدة في مجال القانون والهندسة التقنية المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية وتنفيذها.

وبهذا تصدرت الجهة المجال الترابي اعتبارا للأدوار الطلائعية التي كرسها مسلسل التطور الإداري والتقسيم المجالي بالإضافة إلى مقتضيات الدستورية والقانونية الجديدة حيث أضحت بموجب ذلك شريكا أساسيا في تفعيل السياسات العامة للدولة، وعنصرا مهما في إعداد السياسات العمومية الترابية.

المطلب الثاني : الجهة المتقدمة في دستور 2011.

بعد إلقاء نظرة على مختلف دساتير المملكة المغربية يلاحظ أنه مع تواليها يزداد المشرع الدستوري فطنة بأهمية الجهة في الخريطة الدستورية للمملكة المغربية، فيولي لها مكانة خاصة بين فصوله، ومنه فقد كانت البداية بفصلين يتيمين 94 و 95 من دستور المملكة لسنة 1992 الذي بموجبها تمت دسترة الجهة باعتبارها بمثابة جماعة محلية والتنصيب أيضا على انتخاب المجالس المكلفة بتدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وصولا إلى دستور 2011 الذي أعطاه مكانة الصدارة كما تم ذكره سلفا، كما قام بتخصيص الباب التاسع للتأطير الدستوري لها ولباقي الجماعات الترابية الأخرى، وانطلاقا من الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور نجدها تنص على أن : "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهة المتقدمة"، ومنه فالفصل الأول أكد وبصريح

العبرة على شكل التنظيم الإداري الذي تقوم عليه المملكة وذلك لغاية تلافي أي لبس وخط يمكن أن يقع على مستوى الفهم .

واهتم الباب المذكور في مختلف فصوله البالغ عددها إحدى عشرة فصلا للتأصيل الدستوري لمختلف الجماعات الترابية ولوضع الخطوط العريضة لمشروع الجهوية المتقدمة سواء من حيث شروط تدبير الجهة واختصاصاتها ونظامها المالي وأيضا أسس الحكامة المرتبطة بها.

فبالنسبة لشروط تدبير الجهة لشؤونها فقد اشترط أن يقوم بهذه المهمة مجلس يتم انتخابه بالاقتراع العام المباشر وأن يسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، في حين عهد بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها لرؤسائها ، وفيما يتعلق بالاختصاصات فللجهة باعتبارها جماعة ترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة من هذه الأخيرة ، ولمباشرة هذه الاختصاصات فإنها تتوفر على موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة من قبل الدولة، وقد اشترط على كل اختصاص تنقله الدولة إليها أو إلى أي جماعة ترابية أخرى أن يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له ، وتكريسا للنظرة الجديدة لتدبير الشأن العام فقد يسر الدستور لمختلف الفاعلين وعلى رأسهم المواطن المشاركة في المسلسل التديري من خلال آليات تشاركية للحوار والتشاور بهدف إعداد و بلورة برامج للتنمية تعكس مختلف الرؤى والتصورات وتتبعها، وأيضا إمكانية تقديم عرائض لإدراج أحد النقاط ضمن جدول أعمال المجلس ، وفي نفس الإطار مكن الدستور الجهات و الجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج ، وسعيا من اجل تثمين الجهود المبذولة في إعداد التراب الوطني والحد من التفاوت المجالي بين مختلف ربوع المملكة فقد تم التنصيص دستوريا على إحداث صندوقين الأول للتأهيل الاجتماعي لسد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات ، أما الثاني فيخصص للتضامن بين الجهات للتوزيع المتكافئ للموارد.

أما بالنسبة لتنسيق الجهود المبذولة على المستوى الترابي وتلك المبذولة على المستوى الوطني فإن الجهات والجماعات الترابية تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في

مجلس المستشارين، وفيما يخص الاستقلالية الإدارية والتنظيم الجهوي الترابي يقوم على مبدأ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، في حين يتجلى دور ممثلي السلطة المركزية في المساعدة والتنسيق و تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص القانونية للحكومة ومقرراتها وممارسة الرقابة الإدارية.

في حين يطرح موضوع الجهوية إشكالية التحديد المفاهيمي حيث نلاحظ وقوع خلط بين الجهوية المتقدمة والجهوية الموسعة في العديد من القراءات، إلا أن المتبع "للتطور اللامركزي المغربي سواء في أبعاده التاريخية، أو في أبعاده الحاضرة من خلال التراكم الموضوعي لتجربة التنظيم الجهوي وكذا الأبعاد المستقبلية لذات المفهوم من خلال المسار الذي تعرفه القضية الوطنية (قضية الصحراء) والدفع المغربي لمبادرة الحكم الذاتي من خلال تطوير ورش الجهوية"، يخرج بخلاصة مفادها أن الجهوية الموسعة تم ذكرها ارتباطاً مع مقترح الحكم الذاتي لأنها "تقوم على أساس الجهوية السياسية في إطار اللامركزية السياسية، والذي يتطلب وجود برلمان جهوي وحكومة جهوية حيث يقتصر دور ممثل السلطة المركزية على ضمان التنسيق بين المركز والجهات، أما الجهوية المتقدمة فهي مرحلة سابقة للجهوية الموسعة حيث تحظى الجهة باستقلال مالي وإداري دون الوصول إلى ما هو سياسي".

المطلب الثالث : التنصيص على مبدأ الديمقراطية التشاركية⁶⁸.

يرى العديد من الباحثين أن الديمقراطية التشاركية ظهرت ارتباطاً مع التحولات السريعة التي عرفتها عملية انتاج القرار نتيجة التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع العالمي بقيادة المجتمعات المتقدمة، وفي هذا الإطار لم يعد دور الدولة مركزياً في شتى المجالات. ومهما اختلفت التبريرات التي تعطى لانسحاب الدولة، فإن الثابت هو الإجماع على كون مرحلة السبعينيات كانت مرحلة أزمة بالنسبة لدولة العناية. وشكلت مرحلة حاسمة لفهم التحولات والتبدلات السياسية والاقتصادية التي عرفها المجتمع الدولي، فلم يعد بإمكان دولة العناية بناء توازنات اقتصادية

⁶⁸ - تعرف الديمقراطية التشاركية على أنها " مجموعة من الآليات والإجراءات التي تسمح بإشراك المجتمع المدني وعموم المواطنين في صنع السياسات العمومية وتقوية دورهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام. فهي شكل جديد لتقاسم وممارسة السلطة المرتكز على تقوية مشاركة المواطن في اتخاذ القرار اسياسي".

اجتماعية جديدة بالنظر إلى تفاقم وتضخم حجم الأزمة⁶⁹. فالتجتهت إلى إعادة النظر في القرار نفسه بإيلاء الأهمية للجماعات الترابية والمجتمع المحلي بمختلف فاعليه في صناعة القرار وبالتالي لم تكن ولادة الديمقراطية التشاركية إذن منعزلة عن الفلسفة الجديدة في تدبير الفعل العمومي والميل إلى إعطاء البعد الترابي مكانة أساسية في هذا التدبير. غير أن هذا القول مع ذلك لا يعني غياب الدولة بشكل تام، بل يوحي إلى وجود نموذج مرغوب فيه يمكن تسميته بالدولة التعاقدية أو دولة التركيب، فهي أدوات غير مبنية على الإقصاء والإكراه بل على التفاوض والإنصات، فضلا عن هذا فالديمقراطية التشاركية ساهمت في مراجعة مفهوم السياسة. فإن كانت الديمقراطية التشاركية شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام يتأسس على تقوية مشاركة السكان في اتخاذ القرار السياسي فهي تشير إلى نموذج سياسي " بديل " يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي، أي عندما يتم الأفراد بالقيام باستشارات كبرى تهم مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر، كما تستهدف الديمقراطية التشاركية ديمقراطية الديمقراطية التمثيلية، وذلك بتعزيز دور المواطن الذي لا ينبغي أن يبقى دوره منحصرا فحسب في الحق في التصويت أو الترشيح أو الولوج إلى المجالس المنتخبة، بل يمتد ليشمل الحق في الإخبار والاستشارة والإعداد والتتبع والتقييم⁷⁰.

وإذا كانت التنمية المحلية وليدة اللامركزية التي انتهجها المغرب. فعبر اللامركزية قد يعاد استنساخ نموذج الدولة المركزية على المستوى الترابي لهذا كان من اللازم ألا تحصر الديمقراطية المحلية في مجرد ديمقراطية تمثيلية، بل يتعين أن تشمل نوع من التكامل. فحضور الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي بقدر ما سيساهم في تظافر الجهود بين الفاعلين الاجتماعيين من جهة والدولة من جهة أخرى لخلق تنمية محلية تعيد للمواطن كرامته، بقدر ما ستسعى إلى إعادة الثقة للفعل السياسي وتجديد مفهوم الديمقراطية المحلية التي ستعود قائمة على تعدد الشركاء والفاعلين المحليين.

69 - عبد المالك ورد " الفاعل المحلي وسياسة المدينة بالمغرب " سلسلة دراسات وأبحاث رقم 20 منشورات جامعة مولاي إسماعيل كلية الآداب والعلوم الإنسانية مكناس، الطبعة الأولى 2006 ، ص 12.

70 - بنشريف مولاي محمد ، الديمقراطية التشاركية بين الإطار النظري والممارسة الواقعية ، مطبعة الرشيدية ، كرافيك، الطبعة الأولى 2015 ، ص 49.

وعليه فهناك تقسيمات متعددة للمشاركات تحدد مستوياتها ،وتعتمد على طبيعة مساهمة المشارك " prendre part":

- 1- المشاركة المادية : participation physique الحضور واستخدام المهارات والقدرات.
- 2- المشاركة العقلية: participation mentale تصور النشاط واتخاذ القرار والتنظيم والتدبير.
- 3- المشاركة العاطفية : participation émotionnelle تحمل المسؤولية والسلطة⁷¹.

وعموما بالرجوع لمقتضيات اللوثيقة الدستورية لسنة 2011 نجدها تتضمن الكثير من الأحكام المتعلقة بمشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن الترابي ،وهذا ما يتضح جليا من خلال النصوص الدستورية التالية :

- الفصل 136 من الدستور والذي يقضي بأن: " يرتكز التنظيم الجهوي على مبدأ التدبير الحر و على التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة ".
- الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور: والتي جاء فيها بأن " تضع مجالس الجهات و الجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لمساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها ".
- الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور والتي على أنه : " يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم العرائض ،الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".
- وتفعيلا للمقتضيات الواردة في الدستور ،تضمنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مجموعة من الأحكام المنظمة لمشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن الترابي وفي تسيير الجماعات الترابية ،وذلك بإحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها ،إضافة إلى إحداث هيئات استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبدأ المساواة

⁷¹ - Dominique –Paule Decoste « gouvernance locale .Développement local et participation citoyenne » ULB. Charleroi , novembre 2002 , p 12.

وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع وأخرى تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وهيئات استشارية أخرى بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين تختص بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي، يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها. وبالرجوع للأنظمة الداخلية التي تم وضعها من مجالس الجماعات الترابية في إطار تفعيل مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بها، نجد كل هذه المجالس وضعت أحكام متعلقة بمشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن الترابي من بينها:

1- **حضور دورات المجلس:** تطبيقا للمقتضيات التي تنص على عمومية جلسات هذه المجالس ما من شأنه ضمان الحق في الحصول على المعلومة بشكل مباشر، كما أنه الأساس الذي يتم الاستناد إليه إلى جانب مؤشرات أخرى لتقييم عمل هذه المجالس والرقابة عليها.

2- **برنامج عمل الجماعة :** الذي يشكل المخطط الذي ستتولى تنفيذه وهذا ما من شأنه محاربة كل أشكال التدبير العمومي والتلقائي والعشوائي، حيث تكون الجماعة ملزمة بوضع برنامج عملها الذي بمقتضاه يتم تحديد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة 6 سنوات واستنادا للنهج التشاركي، يجب ضمان مشاركة المواطنين في مجمل المراحل التي يمر منها البرنامج سواء في مرحلة التشخيص أو مرحلة بلورة الحلول أو مرحلة اعتماد وتبني الاستراتيجيات، وأيضا مرحلة التتبع والتقييم المتعلقين بالبرنامج.

3- **توجيه الأسئلة لرئيس المجلس عن طريق أعضاء المجلس:** يمكن للمواطنين أن يقدموا أسئلة للمنتخبين أعضاء مجلس الجماعة ويمكنهم أن يترافعوا أمامهم بخصوصها ما سيمكن من تقديم الأسئلة، وهذه الإمكانية بمثابة رقابة على عمل المجلس وتدخل أيضا في سياق التتبع والتقييم.

عموما فإن طرح مفهوم الديمقراطية التشاركية يعتبر تجديدا للديمقراطية من الداخل، وأن هذه المراجعة التي تقوم على مركز المشاركة التشاركية، بالمعنى الذي يمنحها العمق والفعالية والشمول والتوسع، وبالمعنى الذي يجعل المواطنين والمرتفقين والسكان والمجتمع المدني بفاعليه المتعددين، ضمن مركز مسلسل القرار، هي ما يصطلح عليه بدمقرطة الديمقراطية. إذ من أسباب التعثر والقصور في ممارسة الديمقراطية، بقاؤها مرتبطة بالعمل السياسي الموسمي، والمتعلق بشؤون الدولة والأحزاب في محطات و "استحقاقات" محدودة ومتقطعة، فضلا عما يسود

تلك المحطات من زيف وتلاعب⁷². فالنتيجة إذن، وهي عجز الديمقراطية التمثيلية واقعيا، والتشكيك في قدرتها على حل إشكالية مشاركة المواطنين في تدبير الشأن الترابي، فأفلاطون نفسه قد شكك في الديمقراطية التمثيلية التي تشكل مجالا لتحكم الأغلبية، ووضع شكوكه في الكفاءة السياسية للشعب في رفع تلك الحالة من التحكم، كما لا يعول على الديمقراطية التمثيلية فلسفيا ونظريا في معالجة ذاتها وتطويرها، لأنها نخوية ومفتقدة لقيم العصر الأساسية التي من بينها المشاركة الموسعة بالتوسل لمفهوم وفلسفة الديمقراطية التشاركية⁷³.

⁷² - عبد الرحمان الماضي "الحكامة الترابية التشاركية، منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي"، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية و الاجتماعية نسلسلة' أطروحات وأبحاث' مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014، ص 90-91.

⁷³ - عبد الرحمان الماضي، المرجع نفسه، ص 95.

خاتمة

وصفوة القول هو أن الإختصاص الأساسي للهيئات اللامركزية الترابية يكمن في تدبير الشأن الترابي وتحقيق حاجيات السكان وتنمية المجال المحلي والجهوي، إذا كانت اليات تدخل هذه الهيئات اللامركزية متنوعة وتتعدد بحسب المجالات المعنية بممارسة الإختصاصات المعترف بها لها قانونا، فإن هذا التنوع إنما يدل على تطور الأدوار التديرية للجماعات الترابية مقابل تعقد الحاجيات الترابية وتطور متطلبات التنمية الترابية.

فالدور التنموي للجماعات الترابية لم يعد يقتصر على ضمان السير العادي لهذه الهيئات وتدبير الشؤون الجارية، وإنما أصبح يتناول مختلف مناحي التنمية الترابية، ويركز على اليات التدخل لإنعاش الإقتصاد الترابي وتأهيل الجماعة الترابية كوحدة ترابية منسجمة وقادرة على تأهيل ذاتها اقتصاديا

إن النصوص القانونية والتنظيمية اليوم أصبحت تمنح الجماعات الترابية، باختلاف أصنافها الإختصاص العام مبدئيا فيما يتعلق بتدبير الشأن الترابي وتحقيق التنمية الترابية ورفع المستوى الإقتصادي والإجتماعي للوحدات اللامركزية فإن واقع الرقابة المالية المفروضة عليها، والتي تعزز بهيمنة التمويل المركزي المرادف للتبعية المالية للسلطات المركزية، يجعل من تدبير الجماعات الترابية لشؤونها محاطا بنسق متكامل لرقابة توجيهية تدخلية، وأحيانا تتعدى مجال الرقابة لتطال الحلول محلها في إقرار البرامج التنموية

وإذا كان إصلاح مالية الجماعات الترابية يمر بالضرورة من من تعزيز الموارد الترابية ورفع درجة الإستقلال المالي، فإن اصلاح نظام الرقابة المالية، والتقليص من مجالات الوصاية بالدرجة الأولى، تعد إحدى الرهانات الأساسية في سياق تطوير التدبير الترابي للتنمية، كما تعد إحدى الرهانات الأساسية في سياق تطوير التدبير الترابي للتنمية، كما تعد أهم مجالات تنزيل قواعد ومبادئ حكمة مالية الجماعات الترابية، خاصة على مستوى تعزيز الديمقراطية الترابية وترسيخ ثقافة المسؤولية التديرية وقواعد الفعالية، وهذا ما يتطلب بالضرورة اللجوء

الى تقليص للحد الأدنى من الوصاية القبلية، وجعلها أداة مصاحبة وتنسيق عوض أن تظل أداة تحكم وتوجيه سلبي و مؤثر على القرار المالي التراي.

1- الكتب:

- عبد الفتاح بلخال ومحمد باسك منار، التنظيم الإداري، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2016.
- إبراهيم كومغار، التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، طبعة 2016.
- محمد كرامي، القانون الإداري ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، طبعة 2015.
- بنشريف مولاي محمد، الديمقراطية التشاركية بين الإطار النظري والممارسة الواقعية، مطبعة الرشيدية، كرافيك ، الطبعة الأولى 2015.
- عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التركيز الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، الطبعة الأولى 2014.
- عبد الرحمان الماضي، الحكامة الترابية التشاركية ،مطبعة المعارف الجديدة الرباط ، الطبعة الأولى 2014.
- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، طبعة 2014.
- المكي الراجي ، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية المتقدمة ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، طبعة 2016.

2 – الرسائل والأطروحات الجامعية:

- ادريس طاهري، التدبير المالي للجامعة بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2013/2014.
- عبد الواحد العسلي، دور الخازن المكلف بالأداء في مراقبة المؤسسات العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، الموسم الجامعي 2013/2014
- عبد الصمد الريك، آفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللامركز الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – أكادال – السنة الجامعية 2012 – 2013.
- ناصري رتيب، "سلطات الجهة في المجال الترابي بالمغرب : دراسة تحليلية لأدوات السياسات العمومية الترابية الجهوية على ضوء المقتضيات الدستورية والقانونية لما بعد 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس-أكادال، 2014-2015.
- محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، 2010-2011.

- عبد القادر الكيحل " الرهانات السياسية والتنمية للجهوية بالمغرب " ،رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام المحلي، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي – بالرباط 2009-2010.
- محمد سالم بلال " التجربة الجهوية بالمغرب، تحديات الوضع الراهن ورهانات الجهوية المتقدمة ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، 2014-2015.

3 – النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور ، الجريدة الرسمية عدد 5964.
- قانون تنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) ، الجريدة الرسمية عدد 6380.
- قانون تنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم ، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) ، الجريدة الرسمية عدد 6380.
- قانون تنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) ، الجريدة الرسمية عدد 6380.
- ظهير شريف بتاريخ 23 من مارس 1955، الموافق لفتح جمادى الأولى 1375، العدد 2251 الصفحة 3466.

- قانون رقم 79.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) الجريدة الرسمية عدد 5058 ، الصفحة 3490.
- القانون رقم 79.00 00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) الجريدة الرسمية عدد 5058 ، الصفحة 4510.
- الظهير الشريف رقم 1.14.95 الصادر بتاريخ 1 ربيع الأول 1436 (24 دجنبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 100.14 بمثابة قانون مالية السنة 2015 ، الجريدة الرسمية 6320.

4 – المجلات :

- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، الأعداد : 78 _ 79 _ 96 _ 114 _ 121.
- مجلة المالية ، الأعداد : 12 _ 21 _ 29.
- مجلة مسالك ، الأعداد : 31 _ 32 _ 34 _ 35.
- مجلة العلوم القانونية، العديدين : 1 _ 4.
- مجلة الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية (مجلة سنوية) 2015.

لائحة المراجع باللغة الفرنسية:

1- Les Ouvrages :

- BERTRAND FAURE , droit des collectivités territoriales,
DALLOZ 2011 .

- HUTEAU SERGIE, la nouvelle gestion publique locale ,
LEMMETIER 2011 .
- DOMINIQUE PAULE DECOSTE, Gouvernance locale ,
développement locale et participation citoyenne, U.L.B,
Charleroi, novembre 2002.

2 - les lois :

- Loi N 125_92 , du 6 février 1992, relative à l'administration
territoriales de la république française.

3 – les Revues :

- Revue de droit public L.G.D.J. 2002