



ماسٲر السياسات العمومية

وحدة الجماعات الترابية

عرض حول

متطلبات الحكامة الترابية

تحت إشراف الدكتور

محمد المودن

إعداد الطلبة

سليم القياس

رضوان قاف

السنة الجامعية

2019/2018

مقدمة

أمام التحولات الكبرى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي ميزت السنوات الأخيرة وأمام حجم التحديات والرهانات الجديدة التي يعرفها المغرب، وجدت الدولة نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة جهودها في مجال التنمية وتطوير التجهيزات الأساسية (1) بل أيضا للقيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة وهي تشجيع وتقوية الإدارة المحلية بشقيها المعينة في إطار اللامركزية والمنتخبة في إطار اللامركزية، فلتحقيق التنمية الشمولية المستدامة والمنشودة أصبحت المراهنة أكثر من أي وقت مضى على المستوى الترابي، أو ما يسمى بالمقاربة الترابية في التنمية، بعد أن أثبتت المقاربة المركزية فشلها وعدم قدرتها على تحقيق متطلبات التنمية الحقيقية. وفي هذا السياق فإن الدولة المغربية مدعوة للقيام بمجموعة من الإصلاحات المحلية وسن العديد من الاستراتيجيات على جميع الأصعدة والمستويات الإدارية، الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية والثقافية.

ذلك باعتباع سياسة عمومية محلية متماسكة وشاملة قوامها اللامركزية الحقيقية واللامركزية الفعلية، وفي هذا الصدد برز دستور 2011 كمحطة حاسمة في إبراز أهمية الجماعات الترابية من خلال القوانين التنظيمية 113.14/112.14/111.14

فمنذ ما يزيد عن عقد من الزمان أصبحت الدولة والمنظمات والهيئات الوطنية والدولية تتداول بمناسبة تدبيرها لأنشطتها وتقديمها لخدماتها مصطلحا أو مقاربة جديدة لتدبير الشأن العام أو الخاص ويتعلق الأمر بالحكامة.

(1) علي السدجاري "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، دار المناهل للطباعة والنشر، الرباط، 1994 صفحة 14.

إن مفهوم الحكامة « La Gouvernance » يندرج من جهة، ضمن شبكة مفاهيمية كونه يرتبط ارتباطاً عميقاً من المفاهيم من قبيل: (مفهوم التنمية، مفهوم المجتمع المدني، مفهوم المواطنة، مفهوم دولة الحق و القانون...) ومن جهة ثانية، فإن لهذا المفهوم سيرورة تاريخية، حيث ارتبط بكيفية إدارة الدول، الحكومات للشأن العام.

لذلك أصبح لفظ "حكامة" يفيد معنى الرقابة ، التوصية والتدبير وأصبح منظرو الليبرالية الجديدة يلحون على أن المقصود بالحكامة هو الجمع بين الرقابة من الأعلى، الدولة والرقابة من الأسفل، المجتمع المدني.

ويعرف الدارسون والخبراء والمختصون هذا المفهوم بأنه تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع موارده المالية والمادية والبشرية. ولكن تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذا التعريف قديم، لأنه يركز ويدل فقط على آليات ومؤسسات تشترك في صنع القرار، الشيء الذي جعل هذا التعريف يطرأ عليه تطور بحيث أصبح مفهوم الحكامة يعني حكم تقوم به قيادات سياسية ومنتخبة وأطر إدارية كفأة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم.

المنهج المعتمد

وقد ركزنا في بحثنا هذا على المنهجين البنيوي والوظيفي باعتبار الجماعة الترابية كبنية قابلة للتغيير والتطور.

إشكالية البحث

ماهي متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب؟

تثير هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية.

أن يتجلى السياق المرجعي لصدور القانون التنظيمي للجماعات الترابية؟

أين يكمن دور الديمقراطية التشاركية في المجال الترابي؟

ماهي مكونات الحكامة الترابية؟

ماهي الإكراهات والمنطلقات للحكامة الترابية؟

للإحاطة عن التساؤلات سوف نعمل على تقسيم موضوعينا إلى مبحثين، سنخصص المبحث الأول عن السياق المرجعي ومكونات الحكامة الترابية، أما المبحث الثاني سوف نتطرق إلى الديمقراطية التشاركية للحد من مركزية السلطة وإكراهات- منطلقات الحكامة الترابية.

المبحث الأول: السياق المرجعي وقواعد الحكامة الترابية

المطلب الأول: السياق المرجعي لصدور القانون التنظيمي للجماعات الترابية

لقد باتت اللا مركزية الترابية الاسلوب الأمثل والأنجع والأكثر ملاءمة لروح العصر ولمتطلبات التنمية المحلية وتكريس الديمقراطية، فالوحدات الترابية غدت أهم الآليات الناجعة لتدبير المجال المحلي وتحقيق التنمية على مستوى أبعادها وجوانبها السياسية والاقتصادية والإدارية والثقافية... كما أنها الإطار الملائم للمساهمة في بلورة الاستراتيجيات الجديدة وبديلة للتنمية حيث أن إشراك السكان الوحدة المحلية في تدبير شؤونهم العامة من شأنه تفجير الطاقات الكاملة لديهم وتعزيز ثقتهم، في اتجاه العمل المنتج والبناء في سبيل تنمية وحدثهم والرقى بها.

الفقرة الأولى: على المستوى الخطاب السياسي

لقد أخذ النظام اللا مركزية الادارية الترايبية حيزا هاما من اهتمام المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية خاصة بالنسبة للمؤسسة الملكية (2) بحكم مكانتها ومركزها في النظام السياسي المغربي، فهي ما فتئت تدعو إلى تغيير قوانين الإدارة المحلية باستمرار، من أجل تصور مجالي توافقي لمواجهة الرهانات والتحديات، حيث قال الملك في إحدى خطباته "كل ذلك في إطار استحضار واع لما دعونا إليه، من تغيير في قوانين اللا مركزية واللا تمرکز ووفق مفهوم جديد، يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي" كما يؤكد على ضرورة الإسراع بترسيخ اللا مركزية واللا تمرکز في اتجاه إفراز مجالس محلية وإقليمية وجهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع، ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير.

وإذا كان الملك محمد السادس من خلال الأفكار الواردة في خطباته الأولى، بعد تولي قيادة البلاد في 31 يوليوز 1999 يبدو مقتنعا و متشبثا أن التنمية المستدامة والشاملة هدف أسمى في البلاد، لا يمكن تحقيقه إلا من خلال النهوض بالمستوى الحكامة الترايبية، فإن هذا الاقتناع سيزداد بالتدريج والتراكم مع كل مرحلة إلا أن يتم إعلان عن الجهوية المتقدمة، كورش جديد بنفس مستجد ومفتوح للحكامة الترايبية. ولقد شكل الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في هذا الإطار منعطفًا تاريخيًا ومهما في المغرب، ونقطة حاسمة لانطلاق العمل في إطار مشروع الجهوية الموسعة. حيث أكد الملك محمد السادس عزمه على توطيد الجهوية المتقدمة بمنظور جديد للتنمية المتوازنة، يختزلها في (2) عبد الرحمان جمجمة، الإدارة اللا مركزية مع اللا تمرکز وسياسة القرب في الخطاب والنشاط

في مجرد. ولقد شكل الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في هذا الإطار منعطفًا تاريخيًا ومهما في المغرب، ونقطة حاسمة لانطلاق العمل في إطار مشروع الجهوية الموسعة. حيث أكد الملك محمد السادس عزمه على توطيد الجهوية المتقدمة بمنظور جديد للتنمية المتوازنة، يختزلها في مجرد أهداف وأبعاد إدارية ومؤسسية وثقافية فقط بل يعتبر إصلاحًا هيكليًا عميقًا يقتضي جهدًا جماعيًا لبلورته وإنضاجه وفضاء خصبا للتنمية الشاملة والمتواصلة بالجهة ومن أجلها(3). وفي هذا الإطار، فقد جاء في الخطاب الملكي ليوم 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية " نتولى اليوم، تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية. وهي لحظة قوية، نعتبرها إنطلاقة لورش هيكلي كبير نريده تحولًا نوعيًا في أنماط الحكامة، كما نتوخى أن يكون انبثاقًا لدينامية جديدة للإصلاح المؤسسي العميق"(4).

الفقرة الثانية: على مستوى المقتضيات القانونية

لقد عرف دور الجماعات في منظومة التدبير العمومي المغربي نموا قانونيا ملموسا، وتطورا تدريجيا فمع كل نص قانوني جديد يصدر لتنظيم الجماعات، يتطور دورها التنموي ويتعاضم وإذا كانت هناك في كل مرحلة من المراحل ومع كل نص قانوني لتنظيم تلك الجماعات، ملاحظات وعيوب وانتقادات موجهة إلى المقتضيات القانونية التي تتضمنها، مقارنة مع ما هو رائج على المستوى الخطابي.

(3)الشرقي نصر و شحشي عبد الرحمان، الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي، منشور بسلسلة اللا مركزية المحلية العدد 6 الطبعة الأولى، 2010الصفحة 41

(4)نص الخطاب الملكي الموجه إلى الأمة في 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية

فإنه على الرغم من ذلك نجد أن تلك النصوص القانونية حاولت إرساء أدوار تنموية مهمة للجماعات الترابية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. إنها بمجرد الحصول على الاستقلال، عمل المغرب على تشييد دولة جديدة تقوم على أساس بناء مؤسسات عصرية تساهم في خدمة المواطن.

ولتحقيق ذلك، بادر إلى إصدار أول نص قانوني ينظم الجماعات الحضرية والقروية، ويتعلق الأمر بظهير 23 يونيو 1960 الذي أعطى للجماعات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد شكل هذا القانون اللبنة الأولى للتنظيم الإداري اللا مركزي بعد الاستقلال. وبعده صدر دستور 14 دجنبر 1962 الذي نص على أن " الجماعات المحلية هي العمالات والأقاليم والجماعات، ويكون إحداثها بقانون". ولعل أهم ما كان يميز التنظيم الجماعي في تلك المرحلة هو طابعها التسييري فقط. أما الطابع التنموي فقد كان ضعيفا. وجاء ظهير 30 شتنبر 1976 ليتجاوز بعضا الاختلافات والإشكالات المسجلة في السابق حيث عمل على توسيع المهام التنموية والصلاحيات التي أنيطت بالمجلس الجماعي ومنحه اختصاصات وصلاحيات واسعة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما تم تخويل رئيس المجلس الجزء الأكبر من الاختصاصات التي كانت بيد السلطة المحلية (5) وبعد سنوات من التطبيق، تم توجيه عدة انتقادات لهذه التجربة لاسيما وأن الأمر يتعلق بنص قانوني عمر أزيد من ربع قرن من الزمن فكانت المشاكل متعددة والاختلالات كثيرة أبرزها غموض المقتضيات القانونية. فتم إصدار قانون جديد لعله يتجاوز ويصلح ما أفسد السابق وهو قانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي حيث جاء بعدة مستجدات على المستوى الاختصاصات والرقابة وعلاقات الشراكة والتعاقد مع الدولة ومؤسساتها وقواعد التسيير والتدبير والحكمة عموما.

(5) ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر 27 شعبان 1432/29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور عدد 5964 / 30 يوليوز 2011، الصفحة 3600-3627

مع إقرار دستور 2011 في بابه التاسع والذي سيؤسس المرجعية الدستورية للجماعات الترابية 111.14 و 112.14 و 113.14 والمتعلقة بكل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات (6).

المطلب الثاني: قواعد الحکامة الترابية

الفقرة الأولى: أسس الحکامة الترابية

فيما يخص الإلتزام بأسس الحکامة، فقد تضمنت القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية مجموعة من القواعد المتعلقة بحسن التطبيق مبدأ التدبير الحر من خلال احترام العديد من القواعد المجسدة في المساواة بين المواطنين في الولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، وكذا الاستمرارية في أداء الخدمات وضمان جودتها وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وترسيخ سيادة القانون والتشارك والفعالية والنزاهة.

← مبدأ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية والتابعة للجماعة الترابية.

يلزم هذه المرافق العامة التابعة للجماعة الترابية بأن تؤدي الخدمات إلى مرتفقيها بنوع من التساوي ودون أي تمييز(7). أما الأساس الدستوري لمبدأ المساواة نجد في الفصل 6 (8) من دستور 2011.

← مبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها

(6) ميشل روسي المؤسس الإداري بالمغرب، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 1998، ص 117

(7) مليكة الصروخ للعمل الإداري دار القلم القامة الرباط الطبعة الأولى 2012 ص 107

(8) الفصل 6 من دستور 2011 "القانون الأسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع، أشخاصا ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية المتساوون أمامه، والملزمون بالامتثال له

تقوم المرافق العامة التابعة للجهة بخدمات أساسية للمرتفقين بانتظام وإطراد، وذلك دون انقطاع فإذا توقف سيرها أو تعطلت ولو مؤقتا نتجت عن ذلك أضرار ومضايقات للمرتفقين(9).

← تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وترسيخ سيادة القانون.

الديمقراطية هي تلك العملية السليمة لتداول السلطة بين الأفراد، أما الشفافية فهي ممارسة حق الحصول على المعلومة والأخبار تهتم مواطنا بعينه، في حين تعني المحاسبة نوعا من التدقيق والاحتراس الذي يهتم بالأساس الشؤون المالية، أما المسؤولية فنفيد بأن المسؤولين يتحملونها من جراء تدبيره للشأن العام إنطلاقا من دعامتين: الشفافية والمحاسبة.

الفقرة الثانية: آليات الحكامة الترابية

موضوع الحكامة الترابية الذي يشكل أحد المرتكزات الأساسية للسياسات العمومية والبرامج الحكومية، اعتبارا للدور الذي تلعبه الجماعات الترابية كفاعل أساسي وشريك حقيقي في تدبير المجالات الترابية وتحقيق التنمية بمختلف أبعادها بالنظر أيضا إلى أهمية تدبير المرافق الترابية وارتباطها الوثيق بالمعيش اليومي للمواطن، تهدف بالأساس إلى الاستعانة بالآليات المتاحة لتعزيز الحكامة الترابية منها:

أولا: تعزيز اللا تمرکز الإداري

ميثاق اللا تمرکز الإداري يشكل رافعة أساسية في دعم الحكامة الترابية من خلال ضمان نجاعة أكثر في تدبير الشأن المحلي وتحقيق الالتقاء في السياسات العمومية وفي برمجة مختلف المشاريع القطاعية وذلك في انسجام تام مع برامج التنمية للجماعات الترابية .

ثانيا: دعم برامج التنمية الجهوية

(9) سعيد جفري "الجماعات الترابية بالمغرب" مطبعة الجديدة الدار البيضاء 2016 ص78

يعد برنامج التنمية الجهوية أهم آليات الحكامة على المستوى الترابي، باعتباره منطلقا لتحقيق الاندماج والالتقائية بين التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة والحاجيات التنموية على المستوى الجهوي من خلال تنسيق الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة لتحقيق التنمية المستدامة ووفق منهج تشاركي.

ثالثا: دعم ومواكبة إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب

من المعلوم أن التصميم الجهوي لإعداد التراب باعتبارها الوثيقة المرجعية لتهيئة المجال لمجموع التراب الجهوي يهدف على وجه الخصوص لتحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية استشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية وذلك من خلال

✓ - وضع الإطار العام للتنمية الجهوية المستدامة بالمجالات الحضرية والقروية

✓ - تحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة.

✓ تحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها وكذا مشاريعها المهيكلية.

في إطار تنزيل مقتضيات المادة 89 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات (مرسم مؤرخ في 28 شتنبر 2017/ صدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 2 نونبر 2017) المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب .

ويهدف هذا المرسوم إلى تحقيق غايتين أساسيتين:

✓ تمكين مجلس الجهة من بلورة منظور للتهيئة المجالية على مدى 25 سنة من خلال إنجاز التصميم الجهوي لأعداد التراب وفق توجهات السياسية العامة لإعداد التراب المعتمد على المستوى الوطني.

✓ تعزيز التشاور وتحقيق الانسجام والتنسيق بين مختلف الفاعلين والمتدخلين في ميدان إعداد التراب على المستوى الجهوي.

رابعاً: دعم القدرات التدبيرية للجماعات الترابية

أ- تعزيز الهياكل التنظيمية وتطوير أساليب التدبير الإداري

دعم ومواكبة إرساء إدارة الجماعات الترابية وهيكلها حيث عملت وزارة الداخلية على توجيه الدوريات والدلائل التوضيحية ذات صلة للجماعات الترابية والتي شملت إدارة الجهة وإدارة العمالة أو الإقليم مرفقة بنماذج للهياكل التنظيمية للهيئات.

ب - الموارد البشرية

تمكين الجماعات الترابية من الموارد البشرية المؤهلة للنهوض بأعباء الإدارة على المستوى الترابي من خلال تفعيل آليات انتشار الموظفين، فضلاً عن تفكير في اعتماد آلية التشغيل بموجب العقود بهدف استقطاب الكفاءات والخبرات وسد الخصاص الملحوظ على المستوى الموارد البشرية المؤهلة والمتخصصة على مستوى الجماعات الترابية

خامساً: تدبير ممتلكات الجماعات الترابية

لا يخفى عليكم أن تدبير ممتلكات الجماعات الترابية والمحافظة عليها كان دائما مثار جملة من الصعوبات والإكراهات بسبب تعدد القوانين المنظمة لهذه الممتلكات. ومن أجل تجاوز هذه الصعوبات فقد انكبت الوزارة الوصية على إعداد مشروع قانون موحد يهدف بالأساس إلى إقرار قواعد تتواخى تحديث أساليب ومساطر وتعزيز الأملاك العقارية للجماعات الترابية والمحافظة عليها وتنميتها وتحسين مداخلها، بشكل يتلائم ومقتضيات الدستور الجديد والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية ويستجيب لمتطلبات التنمية المحلية.

سادسا: برامج التأهيل الحضاري وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية

نموذج للمشاريع التي يتم تنفيذها وفق حكمة ترابية جيدة، في إطار مواكبتها للجماعات الترابية ، تعمل الحكومة على دعم ومتابعة برامج التأهيل الحضري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تشكل جزءا من الأوراش الكبرى التي تتوخى تحسين المشهد الحضري، وجاذبية المدن من خلال النهوض بالبنيات التحتية وتأهيل المرافق وإعادة هيكلة الأحياء الناقصة التجهيز إلى جانب معالجة المباني الآيلة للسقوط.

المبحث الثاني: مكانة الديمقراطية التشاركية

والحكمة الترابية: الإكراهات- المنطلقات

المطلب الأول: الديمقراطية التشاركية للحد من مركزية السلطة

كانت السلطة المركزية خلال مختلف العقود السالفة هي المستأثرة لمسلسل إعداد السياسات العامة وتنفيذها. وعليه أثبتت الديمقراطية التمثيلية من خلال

نخب البرلمان وفي المجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف توقعات المواطنين والمواطنات وتطلعاتهم (10). وقد حاول الدستور الحالي معالجة هذه الإشكالية بهدف الحد من المخاطر على التوازن المؤسساتي.

الفقرة الأولى: الديمقراطية التشاركية منهج استراتيجي لإعادة بناء المجال الترابي.

نصت ديباجة دستور 2011 على أن الهدف يكمن في تأسيس دولة حديثة، مرتكزاتها، المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة، ونصت الفقرة الثانية من الفصل الأول على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة (11). وفي هذا السياق، ألزم النص الدستوري مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى من خلال الفصل 139 من الدستور المغربي بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها وهو الأمر الذي سار عليه القانون التنظيمي للجهات تكملة وتنزيلا للدستور، حيث نص في بابه الرابع على "الآليات التشاركية للحوار والتشاور" من القسم الثالث في المادة 116 على إحداث مجالس الجهات آليات للحوار والتشاور، وفي المادة 117 حين نص على إحداث ثلاث هيئات استشارية لدى مجلس الجهة، مما يجعل من الأمر مبتغى يجعل من الحكامة التشاركية في التدبير التنموي للجماعات الترابية أحد ركائز التأهيل المؤسساتي للشأن الجهوي والترابي بالمغرب (12).

(10) محمد غالي دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول قضايا راهنة في التفكير العربي الحديث العدد 4، 2013 ص 122

(11) عبد الحق بلفقيه قراءة دستورية في القوانين التنظيمية للجهات مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2011 العدد 33-34

(12) كريم لحرش الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي العدد 3، 2012 ص 171

الفقرة الثانية: في مزايا الديمقراطية التشاركية

ما يعنيه تبني الديمقراطية التشاركية كمنهج جديد في الإدارة من خلال دستور 2011 هو الاستفادة من مزايا التي تتمثل في الاعتبارات التالية (13)

- ✓ تعتبر الديمقراطية التشاركية نظاما منهجيا في مجال التنمية، يمكن الأفراد والجماعات، عبر مسلسل مؤسساتي تواصل من تحديد حاجاتهم وأهدافهم والتزاماتهم على المستوى المحلي أو المجالي.
 - ✓ تعتبر الديمقراطية التشاركية نظاما على تامين دور الوسطاء الاجتماعيين وتفعيله في مسلسل السياسات العامة
 - ✓ الديمقراطية التشاركية مجموعة من الاجراءات والوسائل والآليات الكفيلة بتحقيق المشاركة الفعالة للمواطنين والمواطنيين، بصفتهم المباشرة في القرارات العامة التي تهم شؤون حياتهم إلى جانب الديمقراطية التمثيلية، بهدف مصاحبتها وتجاوز بعض النقائص التي أفرزتها تطبيقها العملية من أجل تصحيح إنحرافاتها وتقويمها إذ يكمن الهدف في تعزيز أسس الحكم الصالح (الحكمة ووسائلها).
 - ✓ الديمقراطية التشاركية إطارا لمساهمة السكان في عملية صنع السياسة على نحو يعزز الثقة بين الدولة ومختلف مؤسساتها والمواطن، من أجل التعاون على إعطاء الحلول المناسبة للمشكلات المطروحة في مختلف المراحل صنع القرار، حتى تدقيق تدبيره وتقييم نتائجه.
- وعليه ومن أجل تحقيق هذه المقاصد أعطى دستور 2011 مكانة أساسية للمجتمع المدني في مسلسل السياسات العامة، فالفصل 12 من دستور 2011 "تساهم الجمعيات المهتم بقضايا الشأن العام، والمنظمات الغير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية ، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية.

المطلب الثاني: إكراهات – منطلقات الحكامة الترابية

الفقرة الأولى: إكراهات الحكامة الترابية

1) الإكراهات الموضوعية

تكمن في ضعف شفافية التدبير المحلي الناتج عن عدة عوامل أبرزها طغيان التنظيم البيروقراطي. انغلاق التدبير وشخصانية السلطة. تضخم المنظومة الهيكلية للجماعات والقواعد القانونية وتكاثر المساطر الإدارية والوثائق والإفراط في اللجوء إلى السلطة التقديرية للمسؤولين على المصالح، بطئ سير الإدارة وتعقد المساطر وضعف الانتاجية وانتشار اللامبالاة واتساع سياسة الكم على حساب الجودة، بسبب غياب تنظيم عقلاني في عملية التوظيف القائم على المحسوبية والزبونية وكذا وجود عدة نقائص على مستوى الموارد البشرية والمتمثل في سوء توزيع الكفاءات والأطر إداريا وجغرافيا وعدم احترام مبادئ تكافؤ الفرص وعدم تطبيق الحد الأدنى للأجور وغياب اشتراط المستوى التعليمي لتولي مهام رئاسة الجهة. عنصر الكفاءة في عضوية المجلس الجهوي. الشئ الذي يجعلنا أمام ضعف المخططات وهزالة الاستراتيجيات التنموية ناهيك عن غياب التنسيق والتعاون فيما بين المصالح الخارجية وكذا مركزية القرار الإداري.

إلى جانب ذلك ضعف المشاركة المباشرة للمواطنين في التدبير المحلي، الشئ الذي يؤدي إلى ضعف استجابة الإدارة ويجعل مساطرها وهياكلها وإجراءاتها عوائق أمام التنمية الاقتصادية المنشودة. وتعاني المالية المحلية أيضا من عدة إكراهات تعود أساسا لعدم تفعيل آليات الحكامة

ومحدودية استقلالية ميزانية الجماعات الترابية واعتمادها بشكل كبير على إمدادات الدولة وارتفاع مصاريف التسيير (14).

(2) الإكراهات القانونية

جاءت القوانين التنظيمية للجماعات المحلية الترابية بعدة مستجدات على مستوى التدبير الإداري تصب في اتجاه خلق حكمة ترابية جيدة على مستوى تدبير شؤونها وممارسة اختصاصاتها، حيث يلاحظ على أن الاختصاصات الحالية للجماعات الترابية هي نفسها التي كانت في القوانين السابقة باستثناء المستجد المتعلق بالاختصاصات المشتركة مع الدولة وباقي الأشخاص العامة وهناك تشابه وتكرار لنفس الاختصاصات مع إشراك المجال مع أصناف الجماعات الترابية الأخرى، كما أنه تم التمييز بين مفهوم الاختصاصات - مفهوم الصلاحيات ضمن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بتخصيص كل واحد منها قسما خاصا، بالرغم من تشابه هذين المصطلحين من جهة، ومن جهة أخرى فإن الباب التاسع من الدستور المتعلق بالجهات والجماعات الترابية يتحدث عن الاختصاصات فقط، لذلك وجب التقييد بالنص.

أما فيما يتعلق بنظام المراقبة الإدارية، فلقد حافظ المشرع المغربي على المراقبة القبلية عبر التأشير على قرارات المجلس والرئيس، حيث تمت تقوية دور الوالي والسلطات المكلفة بالداخلية في مجال المراقبة ومنح الولاية صلاحيات واسعة وأكبر من سلطات رؤساء الجهات كحق التعيين في الوظائف بالجهة وحق الرقابة الإدارية القبلية هو مقتضى يتعارض مع الفصل 136 من الدستور وكذلك الفصل 146 الذي يمنح الجهات والجماعات حق تدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية] وتشير أيضا القراءة المتأنية لمقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية إلى رصد مجموعة من الملاحظات المتمثلة أساسا في إحداث 3 قوانين تنظيمية للجماعات الترابية، بالرغم من عدم تنصيب الدستور على ذلك صراحة، حيث نص الفصل 146 .

(14) موقع ألكتروني هسبريس مقال تحت عنوان الحكامة الترابية ورهان التنمية، حكيمة ماهر باحثة في علم السياسة القانون الدستوري، الجمعة 16 نونبر 2018، الساعة 16:30

على أنه " تحدث بقانون تنظيمي بصفة خاصة شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديمقراطية وعدد أعضاء مجالسها والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح وحالات التنافي وحالات منع الجمع بين الانتدابات وكذا النظام الانتخابي " في حين أن المشرع الفرنسي جمع المقتضيات في مدونة واحدة.

3 (الإكراهات البنيوية

لقد اصطدمت الحكامة الترابية بمجموعة من العراقيل نتيجة تباين وتفاوت بين الجماعات الترابية واختلاف القدرات الاقتصادية لكل منها، ناهيك عن التفاوت بين الجماعات على المستوى الاجتماعي خاصة الفقيرة منها، فعلى الرغم من وجود كل المقومات التي تتطلبها تنمية الجماعات الترابية وتطورها، إلا أنها تعرف ضعفا ملحوظا في عدة مستويات، ويرتبط هذا الضعف أساسا في التفاوتات المجالية، التي تتجلى في انعدام المساواة بين الجهات في توزيع المجالي الاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية حيث نجد استحواذ أربع جهات على ما يناهز 68% من الاستثمارات المرصودة، وتتصدر قائمة هذه الجهات كل من جهة الرباط -سلا - القنيطرة وجهة الدار البيضاء- سطات ثم جهة مراكش أسفي، وأخيرا جهة طنجة تطوان الحسيمة.

كما يتجلى أيضا هذا التفاوت بشكل جلي وواضح في قطاع التعليم الذي يعاني من غياب كل مقومات التعليم العصري بغالبية المناطق القروية وعدم توفر هذه المناطق على مؤسسات التكوين المهني وغياب التعليم العالي والمؤسسات الجامعية في عدة جهات وتمركزها في المدن الكبرى وضعف البنيات التحتية والتجهيزات وصعوبة التنقل وتفاقم الهدر المدرسي خصوصا بالعالم القروي، ما يعانيه قطاع التعليم من أزمة خانقة. نجده أيضا في كل القطاعات الأخرى كالصحة والسكن...إلخ.

من أبرز مؤشرات التفاوت الاجتماعي نجد فئة كبيرة قد عانت ولا زالت تعاني من عدة مشاكل اجتماعية أبرزها الفقر و الهشاشة و البطالة و الأمية و الإقصاء الاجتماعي وانتشار دور الصفيح (15).

الفقرة الثانية: منطلقات الحكامة الترابية

تعتبر الحكامة الترابية في المغرب كهدف مبتغى من جميع السياسات العمومية والمحلية لمستقبل واعد تنتظره جميع المكونات الوكنية من سياسيين وأكاديميين، بل جميع المواطنين، إحدى النتائج المستهدفة من الجهوية المتقدمة واللا تمرکز الواسع. إلا أن هذا المبتغى لا يمكن تحقيقه إلا بدعم الجماعات الترابية برد الاعتبار لأسلوب اللاتركيز الإداري (16) إن التدابير المطلوبة لتفعيل مساهمة اللاتركيز الإداري بالمغرب في التنمية الترابية ليست تلك الإجراءات أو ردود الأفعال الروتينية التي كانت مألوفة دائما في هذا المجال بل لابد من إصلاحات حقيقية وجوهرية ولعل أبرز تلك الإصلاحات هو تأهيل المصالح اللامركزية لتكون محورا فعليا لكل الوظائف التنفيذية والمحلية للدولة.

داخل النطاق الترابي الذي تزاوّل فيه نشاطها. لذا يجب العمل على تنمية الإدارة الترابية للدولة أولا بمنحها الوسائل المالية والبشرية الضرورية للقيام بمهامها (17).

(15) متطلبات الحكامة في التنمية الترابية ملفات أبحاث في الاقتصاد والتسيير العدد الرابع الجزء الأول: شتنبر 2015

(16) نفس المرجع السابق

(17) عبد الكريم بخوش " اللاتركيز الإداري حضوره في رفع المستوى التدبير الإداري " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 66/67 ، 2006 ص79

ولعل من شأن إجراء نوع من الحركية وإعادة الانتشار بين موظفي الإدارة المركزية وموظفي المصالح المركزية أن يمكن الإدارة الترابية للدولة من كفاءات عليا وطاقات حيوية فهي في نفس الوقت أداة تؤدي إلى التجديد والتخفيف من التباطؤ والتناقل الذي كثيرا ما تؤاخذ عليه الإدارة الترابية للدولة (18).

وفي هذا الصدد يحضرنا ما أشار إليه الملك الراحل الحسن الثاني في خطابه بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، حيث قال " ...فعلينا إذن في هذه المناظرة ألا نتعرف بأفكارنا في طرق عدة ملتوية علينا أن نجعل اللا مركزية لا تتعثر في الدروب الصغيرة والملتوية للا تمرکز، وأعتقد أن هذا يقتضي منا قبل كل شيء... أن نطلب من جميع الوزارات والمصالح العمومية أن توفد أحسن أبنائها إلى الأقاليم والجهات وعلينا نحن في الرباط في وزارتي الداخلية والمالية وأن نرى كيف أن نوسع نطاق التعرف لهؤلاء الموظفين (19).

إن تحقيق التنمية الترابية لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة تضاف إلى النصوص الموجودة، و لا في تفريغ هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة. بل لابد من رؤية شمولية ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة ومسطرة. وبناءا عليه ومن أجل النهوض بالمقاربة الترابية للتنمية وجعلها فعلية وفعالة أصبح من الضروري الاعتماد منهجية علمية وتنظيمية في الإدارة المحلية المتعلقة باللا تمرکز.

(18) متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب ملفات أبحاث في الاقتصاد والتسيير العدد الرابع الجزء الأول شتنبر 2015

(19) اللا مركزية وعدم التركيز أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء 19-21 أكتوبر 1998 منشورات سلسلة نصوص ووثائق، العدد 25 ، 1999

و شك هنا أن تفعيل مبدأ التشارك أو المقاربة التشاركية، بين الإدارة المركزية ومصالحها اللا ممركرة يعني أن تنقل العلاقة السائدة بينهما من التبعية إلى التعاقد ومن الدونية إلى النودية، ويعني من جهة أخرى تزويد المصالح بأكر قدر من هامش الحرية والمبادرة في تدبير الإمكانيات والوسائل الممنوحة.

خاتمة

إن قراءة موضوعية للتجربة المغربية في ميدان المقاربة الترابية للتدبير العمومي لما يزيد عن 50 سنة بعد حصول المغرب على استقلال، تضر على أن هناك تطورا في هذا المجال من خلال سعي الدولة إلى إرساء أسس نظام التدبير الترابي للشؤون العمومية غير أن البحث في إشكاليات التي يطرحها الموضوع متطلبات الحكامة الترابية بالمغرب كجزء من هذا النظام، وكيفية مقاربتة من قبل السلطات العمومية في إطار المشاريع التنموية والإصلاحية، تؤدي بالباحث إلى الخروج بخلصه جوهريه مضمونها أن المغرب لم يعرف سياسة عمومية متكاملة وشاملة في مجال التنمية الترابية، وإنما يعمل على إحداث أدواتها حسب متطلبات الظرفية. ووفق النظرة التي يطغى عليها التصور المركزي والتخصص القطاعي والصبغة العمودية والرؤية الانفرادية للقطاعات الوزارية المختلفة.

ولعل من أبرز الأدلة على ذلك تلك الفجوة الصارخة التي تكرست عبر تاريخ الدولة المغربية الحديثة، ماثلة في مفارقة بنيوية عميقة ذات وجهين بملامح عمودية وأفقية، وأولها ما تم رصده على الدوام من

تناقض وتضاد ومعاكسة بين ما يقال على مستوى الخطاب السياسي المقاربة الترايية ، وبين ما هو موجود ومكرس على مستوى الممارسة والواقع العملي حيث توجد إدارة ترايية همها الأساسي الحفاظ على النظام والأمن وإدارة محلية منتخبة عاجزة وغير قادرة بنخب سياسية معظمها فاشلة ينخرها الفساد السياسي.

لائحة المراجع

الكتب

- عبد الرحمان جمجمة، الإدارة اللامركزية مع اللا تمرکز، وسياسية القرب في خطاب الملكي والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط الطبعة الأولى، 2004، ص 10 .
- ميشال روسيالمؤسسة الإدارية بالمغرب، الشركة المغربية للطباعة، والنشر، الرباط الطبعة الأولى 1998، ص117.
- سعيد جفري الجماعات الترابية بالمغرب: مطبعة الجديدة، الدار البيضاء، 2006 ص78.
- علي المجاري الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث دار المناعة للطباعة والنشر، 1994 ص14.
- مليكة الصراخ العمل الإداري دار القلم القامرة، الرباط الطبعة، 2012 ص107.

المقالات

- الشرقي نصرو وشحشي عبد الرحمان، الجهوية الموسعة في الخطاب الملكي بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي مقال منشور بسلسلة اللا مركزية المحلية العدد 6 الطبعة الأولى 2010، ص 40

المجلة

- محمد الغالي دستور المملكة المغربية، شرح وتحليل، تحليل العمل التشريعي والاجتهاد القضائي العدد 3، 2012 ص 171
- عبد الحق بلفقيه قراءة دستورية في القوانين التنظيمية للجهات مجلة مسالك في الكادر السياسية والاقتصاد مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011 العدد 34-33 .

الظواهر

- ظهير رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص دستور ج عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011) ص 3600 ص 3627.

المواقع الالكترونية

- نص الخطاب الملكي إلى الأمة في 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيبه اللحظة الاستشارية الجهوية www.maroc.ma .
- موقع هسبريس الإلكتروني الحكامة الترايبية رهان التنمية ، حكيمة ماهير باحثة في علم السياسة والقانون الدستوري، الجمعة 16 نونبر 2018، الساعة 16:29.

الملتقيات العلمية

- اللا مركزية وعدم التركيز: أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية "الدار البيضاء 19-21 أكتوبر 1998، منشورات م م ا م ت سلسلة نصوص و وثائق، العدد 25-1999.

الفهرس

المقدمة	2
المبحث الأول: السياق المرجعي والقواعد الحكامية الترابية	4
المطلب الأول: السياق المرجعي لصدور القانون التنظيمي للجماعة الترابية	4
الفقرة الأولى: على مستوى الخطاب السياسي	5
الفقرة الثانية: على مستوى المقتضيات القانونية	6
المطلب الثاني: قواعد الحكامية الترابية	8
الفقرة الأولى: أسس الحكامية الترابية	8
الفقرة الثانية: آليات الحكامية الترابية	9
المبحث الثاني: مكانة الديمقراطية التشاركية والحكامية الترابية: الإكراهات – المنطلقات	12
المطلب الأول: الديمقراطية التشاركية للحد من مركزية السلطة	12
الفقرة الأولى: الديمقراطية التشاركية منهج الاستراتيجي لإعادة بناء المجال الترابي	13
الفقرة الثانية: في مزايا الديمقراطية التشاركية	14
المطلب الثاني: إكراهات – منطلقات الحكامية الترابية	15
الفقرة الأولى: إكراهات الحكامية الترابية	15
الفقرة الثانية: منطلقات الحكامية الترابية	18
الخاتمة:	20
المراجع:	22

