



السياسات العمومية الترابية الالتقائية ومبدأ التمايز

Integrated Territorial Public Policies and the Principle of Differentiation

د. عبد الغني بلغمي

أستاذ القانون العام بكلية الشريعة بفاس .

د. سعادو هيدالة

أستاذة زائرة بجامعة سيدي بن عبد الله .

ملخص:

يتحول المغرب تدريجياً من النموذج المركزي إلى اللامركزية الترابية، مدعوماً بالدستور الجديد (2011) الذي يعزز الديمقراطية التشاركية، و تماشياً مع التوجهات الكبرى لسياسة الإصلاح، ومزيد من فك الارتباط بين الدولة والجماعات الترابية وتحديد العلاقة بين المحلي والمركزي، فقد شملت الإصلاحات والتعديلات المواكبة للقوانين والأنظمة وإعادة النظر في الإجراءات المصاحبة لتدبير السياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال جعل المحلي محو التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، على أن يسود منطق الدولة المواكبة والمؤمنة لعمل المجالس الترابية المنتخبة، كما تواجه السياسات العمومية الترابية تحديات مثل غموض الاختصاصات وضعف التمويل والكفاءات، ويتم معالجة هذه الإشكاليات عبر مبدئي الالتقائية (تنسيق السياسات وتكاملها) والتمايز (مراعاة الخصوصيات المحلية)، حيث يُعتبران ركيزتين لتحقيق حكمة ترابية فعالة، مما يدعو إلى تكييف التدابير حسب كل مجال ترابي، اخذة بعين الاعتبار التوصيات الحديثة للنموذج التنموي الجديد.

كلمات مفتاحية:

السياسات العمومية الترابية، الالتقائية، مبدأ التمايز، التدبير الترابي، الديمقراطية التمثيلية، الديمقراطية التشاركية

Abstract :

Morocco is gradually transitioning from a centralized model to territorial decentralization, supported by the new Constitution (2011), which promotes participatory democracy. In line with the major directions of reform policy and the increasing disengagement between the state and territorial communities—clarifying the relationship between the local and the central—reforms have encompassed laws, regulations, and a reconsideration of the procedures accompanying the management of territorial public policies. This transformation places local governance at the heart of economic, social, cultural, and environmental development. The approach emphasizes a supportive state that ensures and facilitates the work of elected territorial councils.

However, territorial public policies face challenges such as unclear responsibilities, weak funding, and limited capacities. These issues are addressed through the principles of convergence (coordinating and integrating policies) and differentiation (taking into account local specificities), which are considered key pillars for achieving effective territorial governance. This calls for adapting measures to each territorial area while considering the latest recommendations of the new development model.

Keywords :

Territorial public policies, convergence, principle of differentiation, territorial management, representative democracy, participatory democracy.



1- مقدمة:

لم يكن تطور مسلسل اللامركزية الإدارية بالمغرب رهين بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الوطنية، وكذا التحولات الديمغرافية التي شهدتها المملكة منذ ستينات القرن الماضي، بل ساهم في ذلك عوامل خارجية مرتبطة بسيطرة الليبرالية المشجعة للانسحاب التدريجي للدولة من الساحة الاقتصادية والاجتماعية للدولة و بروز ظاهرة العولمة في ثمانيات القرن الماضي و ما رافق ذلك من تكريس الالتزامات الدولية للحكومات المحلية في مجال حقوق الانسان حيث عملت مجموعة من الدول يتبني إصلاحات تروم تحويل سلطات الدولة نحو اللامركزية الترابية، رغبة في تخفيف عبئ تدبير شأن العام على السلطات المركزية التي تعتبره في بداية الالفية الثالثة أكثر ملائمة لتدبير الشأن العام المحلي و الجهوي بشكل ذاتي و مشترك و منقول من قبل الدولة فكان أن عرف التدبير الشأن المحلي الترابي نوعا من الانتقائية بدءا من تعزيز الديمقراطية المحلية بديمقراطية تشاركية عملا بأهداف الميثاق الوطني للامركزية مما فرض البحث عن سياقات أخرى لتحقيق الحكامة الترابية تتماشى مع النموذج التنموي.

1-1 أهمية البحث:

جاء هذا المقال في سياق التحديات التي عرفت المملكة المغربية والمرتبطة بالتنمية والتنمية المندمجة وجاءت كذلك في إطار التوجهات الملكية السامية المرتبطة بضرورة اصلاح الاعطاب التي تعوق مسار التنمية بالمغرب حيث قال جلالة الملك محمد السادس انه لا يمكن للمغرب ان يمضي بسرعتين.

2- الانتقائية في تدبير السياسات العمومية الترابية

لم تعد حقوق الانسان مرتبطة بالدول فقط، بل انتقلت الى المدن في اطار حقوق الانسان في المدينة الذي تم تكريسها في الميثاق الأوروبي لحماية حقوق الانسان في المدينة و الذي يعني الالتزام ضمنا باحترام و حماية و اعمال جميع حقوق الانسان المعترف بها دوليا على الصعيد الدولي، و إيلاء الأهمية و الأولوية الى الفئات المهمشة و الشرائح السكانية التي تعيش في ظروف هشة و هو ما عجل بتبني سياسة الانتقائية في تدبير السياسات العمومية الترابية، سواء من خلال الديمقراطية التشاركية التي لا يمكن اعتبارها بديلا عن الديمقراطية التمثيلية أو من خلال اللامركزية الإدارية كمدخل أساسي للتنمية.

1-2 التدبير الترابي من الديمقراطية التمثيلية الى الديمقراطية التشاركية

يمكن القول إن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 تجاوزت هواجس السلطة والتنظيم واستبدلتها بتيمة الحقوق والحريات، حيث كرس لتلزامات الدولية للمملكة على مستوى الحقوق السياسية وكان أن ضمنت حق مشاركة المواطنين والمواطنات في الانتخابات باعتبارها آلية لممارسة الديمقراطية حيث ورد في الفصلين 2 و 11، من أجل تعزيز الديمقراطية التمثيلية تضمن الدستور أيضا أهم مبادئ الديمقراطية التشاركية من خلال الإشارة إليها في الفصل الأول من الدستور بل جعلها المشرع من مقومات الدستور المغربي.

1-1-2 أسئلة التدبير الترابي من احتكاك القرار الى المجالس المنتخبة.

تحول الحديث في بداية الالفية الثالثة من الجماعات المحلية الى الجماعات الترابية و انتقلنا من التسيير الى التدبير، بفعل ازمة تدبير المجال حيث التدبير الترابي يحيل مباشرة على مشاركة المجتمع في الحياة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية ، و رغم تنفيذ العديد من المشاريع الهادفة لمحاربة الفقر و احداث التنمية و التي كلفت العديد من الاستثمارات و الإجراءات التقنية و المالية ، فالنتائج اقل بكثير من الإنتظارات و التوقعات لهذا بادر المغرب الى اتخاذ مبادرات إصلاحية شملت البنيات الإدارية و العدالة المجالية كما همت العدالة الاجتماعية أخذًا بتوجهات جلالة الملك في هذا الاطار الذي اكد في كذا مرة على ضرورة تبني نموذج الحديث في التدبير الترابي بل وجه رسائل يحث فيها المنتخبين و أعضاء مجالس الجماعات الترابية و أعضاء مجلسي البرلمان على اخذ تدابير ترمي الى التأهيل الترابي و التجديد الحضاري في هذا الصدد نص الدستور المغربي على مجلس المستشارين الفصل 78 من الدستور المغربي ، غير ان مجالس الجماعات الترابية ظلت نتائجها محدودة رغم الارتقاء بها من مستوى تنظيمها بقانون الى



مستوى تنظيمها بقانون تنظيمي 44، ومع تطور نظام اللامركزية أصبح من الواجب مواكبته بنظام اللامركز الإداري الذي جسدهته الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول حول موضوع التدبير الاممركز للاستثمار بتاريخ يناير 2002.

2-1-2 التدبير التشاركي والتدبير الترابي

تغيرت معطيات كثيرة في مغرب اليوم واحتل فيها المجتمع المدني مركز الصدارة في جملة الأبحاث والدراسات، بل أصبح شريكا في الديمقراطية والتنمية، كما أفرد المشرع المغربي مكانة خاصة للمواطنين والمواطنات والمجتمع المدني في مجال السياسات العمومية الوطنية والمحلية، ولا غرابة أن يحتل المجتمع المدني الصدارة ما دام يعني الحياة الاجتماعية المنظمة انطلاقا من منطلق خاص بها وبخاصة الحياة العامة التي تضمن ديناميكية اقتصادية وثقافية وسياسية "دومينيك كولاس" ومادام ينضوي على ثلاثة أركان أساسية:

الفصل الإرادي الحر.

الفصل الجماعي.

الركن الأخلاقي والسلوكي 45

الشراكة في الديمقراطية والتنمية تتجلى في الأدوار الدستورية الجديدة التي أنيطت به، بموجب دستور 2011، حيث جاء في الفصل 12 منه ما يفيد ذلك "... تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها.

وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبقا لشروط وكيفيات يحددها القانون 46.

وفي إطار الديمقراطية التشاركية دائما، نص الفصل 14 من الدستور على أنه "للمواطنات والمواطنين ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي الحق في تقديم ملاحظات في مجال التشريع".

القانون نعي ونص الفصل 15 من دستور 2011 أيضا على أن "للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عد الفص إلى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي، شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق.

العرائض

العريضة هي كل محرر يطالب بموجبه المواطنات والمواطنون والجمعيات مجلس الجماعة أو مجلس الجهة أو مجلس العمالة بإدراج نقطة تدخل في اختصاص المجلس ضمن جدول أعماله.

والوكيل هو المواطن أو المواطنة الذي يعنه المواطنات والمواطنون وكيل عنهم لتتبع مسطرة تقديم العريضة.

الإطار التشريعي للعريضة على المستوى الترابي

أعدت الوثيقة الدستورية ومقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، والتي تناولت كيفية ممارسة هذا الحق، الاعتبار للمركز القانوني للمواطن وجعلته أحد الفاعلين الرئيسيين في موضوع السياسات العمومية الترابية المحلية، فبأي شروط وبأي شكليات سيتم تنزيل هذا الحق على أرض الواقع؟

شروط تقديم العرائض على المستوى الترابي

44 - الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، 111.14

الظهير الشريف رقم 1-15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

45 - المجتمع المدني في العالم العربي، التطور، الإطار القانوني والأدوار، -دون - 2013.

46 - الفقرة الثالثة من الفصل 12 من الدستور المغربي لسنة 2011.



حددت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى 47، شروطا ضرورية لقبول العريضة، الهدف منها ضمان جدية موضوعها، وكذا حسن نية مقدمها، بالتالي ينبغي وجود حد أدنى من الشروط الشكلية والموضوعية في العريضة المقدمة للمجالس التداولية على المستوى الترابي، كما هو الحال بالنسبة لبعض التشريعات المقارنة.

أولا: الشروط الخاصة بالمواطنات والمواطنين

جاء في المادة 123 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14 على أنه يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية:

أن يكونوا من ساكنة الجماعة الترابية المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا.

وفيما يخص التوقيعات يجب أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن مائة مواطنة أو مواطن فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة، و200 مواطنة أو مواطن بالنسبة لغيرها من الجماعات غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطنة أو مواطن بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

- أن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة، وقد أكد المجلس الدستوري عند اطلاعه على القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، وخاصة البند الثالث من المادة الثانية المتعلقة بشرط التسجيل في اللوائح الانتخابية، على أن هذا الشرط مقبول، وينسجم مع أحكام الدستور حول الحقوق والواجبات. ومن شأن ذلك التشجيع على المشاركة السياسية.

- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة.

ثانيا: الشروط الخاصة بالجمعيات

ورد في المادة 124 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14، فيما يخص شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات على أنه يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية:

أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية.

أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

ثالثا: المسار المسطري لتقديم العرائض

إن العرائض المقدمة إلى مجالس الجماعات الترابية، ستمكن المواطن والمجتمع المدني من متابعة الشأن المحلي، ومراقبة تنزيل السياسات العمومية الترابية، ولتحقق العريضة هذه الأهداف، حدد المشرع شكليات مسطرية لتقديمها كما يلي:

- تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجماعات الترابية مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها أعلاه مقابل وصل يسلم فورا.

- تحال العريضة من قبل رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفائها للشروط المذكورة أعلاه، حسب الحالة وحسب الجماعة الترابية

- في حالة قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، يخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة، بقبول العريضة.

47 - الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، 111.14

الظهير الشريف رقم 1-15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.



- في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقرار الرفض معدلا داخل أجل شهرين بالنسبة للجهات والعمالات، وثلاثة أشهر بالنسبة للجماعات ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة، طبقا لما نصت عليه المادة 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

يحدد بنص تنظيمي شكل العريضة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها حسب الحالة، وقد صدر مرسوم في هذا الشأن سواء بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات واشترط أن ترفق العريضة المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات بنسخ من البطائق الوطنية للتعريف، أما فيما يخص الجمعيات فقد حددت المراسيم المتعلقة بشكل العريضة الوثائق المثبتة التالية:

- نسخة من الوصل النهائي المسلم للجمعية والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء أو وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية وفق أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات مثل الوصل المؤقت الذي سلمه القائد.

- نسخة من النظام الأساسي للجمعية الذي يجب أن يكون مختوما بطابع الجمعية في جميع صفحاته.

- وثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى باسم الجمعية تتبع مسطرة تقديم العريضة وهو محضر للمكتب المسير للجمعية أو الجمع العام بتفويض الرئيس أو أي عضو آخر تتبع مسطرة تقديم العريضة.

- عند استيفاء العريضة للشروط المذكورة أعلاه فإنه تم قبولها وتسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية.

وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، ويتم إخبار وكيل العريضة أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقبول العريضة من طرف رئيس المجلس الجماعي.

في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقرار الرفض معللا، داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة.

2-2- اللاتمرکز الإداري أبرز التقاطعات التديير الترابي

حضي موضوع اللاتمرکز الإداري باهتمام المؤسسة الملكية في جملة من الخطابات حيث اعتبر جلالة الملك محمد السادس نصره الله بتاريخ 12 أكتوبر 1999 ان اختيار اللامركزية الإدارية لا رجعة فيه... اللامركزية لا يمكن ان تحقق الأهداف المرجوة منها الا اذا تم بالموازاة مع ذلك الشروع بمسلسل اللاتمرکز الإداري ذلك ان السياسات العمومية الترابية تهدف الى تحقيق توزيع افضل للسكان و الأنشطة فوق مجال معين من خلال سياسة قطاعية و مجالية للتخفيف من التباينات و تحقيق نوع من التوازن المجالي، فالمغرب يعاني من ثلاث أنواع من الشروخ ذات طبيعة اقتصادية و الاجتماعية و جغرافية، و على المستوى الجغرافي هناك تفاوتات سكانية بين جهات المملكة و مدينتها و هو ما تؤكد الوثائق الرسمية المتعلقة بالإحصاء السكاني 2024، و على المستوى الاقتصادي 90 في المئة من ميزانية الجهات تستحوذ عليها الجهات الثلاث الدار البيضاء سطات الرباط قنيطرة سلا طنجة تطوان الحسيمة، و على المستوى الاجتماعي تمتد الهوة الى مستوى احياء المدينة الواحدة العمارات و الفيلان و السكن الاقتصادي مما يفرض الاخذ بالمقاربة التنموية تأخذ بعين الاعتبار الانصاف في تغطية التراب الوطني من خلال التوزيع الترابي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية، و هو ما يعكس ازمة التقسيم الترابي و هي في البعد التنموي.

2-2-1 تطور سياسة اللاتمرکز الإداري في إنجاح الجهوية المتقدمة

أمام ضعف برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، فقد قرر مدير الشؤون الترابي تأسيس تجربة الجهوية بالمغرب تكريسا للإصلاح يتوخى في عمقه العمل على إعادة توزيع السلطة السياسية والاقتصادية بين السلطة المركزية والجماعات الترابية، ومن مرتكزات الميثاق الوطني أنه يعتبر دعامة أساسية للإنجاح الجهوية المتقدمة، باعتبار الجهة هي الفضاء الترابي والملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري بالنظر إلى ما تحتله الجهة من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة.

ولمعالجة هذه الفقرة سنتطرق إلى ميثاق اللاتمرکز، من حيث المرجعية والمفهوم (أولا) وعن البعد الترابي للسياسات العمومية على ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري (ثانيا).



أولاً: ميثاق اللاتمرکز المرجعية والمفهوم

لقد عرفت سياسة اللاتمرکز تحولات مهمة تناسبت مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والديموغرافية التي ميزت بلادنا منذ الاستقلال، وشكل التقسيم الإداري في مرحلة ما بعد الاستقلال وسيلة مهمة لترسيخ وحدة الدولة وانسجام مكوناتها إذ تم إحداث العديد من الوحدات الإدارية اللامركزية من خلال التقسيم الإداري الذي تم القيام به في دجنبر 1959، والذي تلتته عدة تعديلات ومراجعات حاولت دائماً التكيف مع التحولات التي عرفها المجتمع المغربي وحاجة السكان إلى الخدمات الحيوية والضرورية. فصدر ظهير 21 يونيو 1960 حول الجماعات الترابية يعتبر أول لبنة حقيقية للجماعات المحلية الحديثة بعد المحاولات المحدودة التي جاء بها ظهير 1916 في عهد الحماية 48، وفي 30 شتنبر 1976 صدر الظهير المتعلق بالنظام الجماعي، الذي يمكن أن نقول عنه يشكل نقطة الانطلاق الحقيقية للنظام اللامركزي بالمغرب، هذا النظام بعد دخوله حيز التنفيذ أصبح من حيث مجال تطبيقه غير كاف مما جعل التفكير في توسيعه إلى مستوى الجهة يتزايد بحددة 49 إضافة إلى تنوع مواضيع الخطب الملكية التي ركزت معظمها على اللاتمرکز الإداري حيث أعطى الملك الراحل الحسن الثاني عناية خاصة للامركزية واللاتمرکز، وأكد تصريح له " علمنا أجدادنا وأسلافنا طيب الله تراهم أن البلد لا يمكن أن يحكم من نقطة واحدة كيفما كانت حيوية الإدارة وكيفما كان الرجال وكيفما كانت قدرة المواطنين 50.

إذ لا يمكن ترسيخ دعائم اللامركزية في غياب استراتيجية واضحة للاتمرکز الإداري الذي يعتبر بمثابة الأزمة السياسية للامركزية الترابية، وقد سار الملك محمد السادس على نهج أبيه من حيث الاهتمام باللاتمرکز الإداري وذلك بالدعوة إلى مفهوم الجديد للسلطة في الخطاب السامي الذي ألقاه يوم 12 أكتوبر 1999 أمام ممثلي الجهات والولايات والعمالات والأقاليم، إضافة إلى ذلك دعوى الملك محمد السادس إلى تقوية دعائم الجهة كإطار لتوسيع اللاتمرکز 51، وفي نفس السياق شهد اللاتمرکز الإداري ميلاد أول إطار قانوني له بموجب مرسوم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 والمتعلق باللاتمرکز الإداري وبعد ذلك صدور مرسوم رقم 2.05.1369 بتاريخ 2 دجنبر 2005 والمتعلق بتحديد قواعد وتنظيم القطاعات الوزارية واللاتمرکز الإداري، إلى أن صدر مؤخراً الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والذي أكد الملك محمد السادس صدوره بمناسبة خطابه العرش 52، وقد تم صدوره بمقتضى مرسوم رقم 618.17.2 والمصادق عليه من طرف المجلس الحكومي بتاريخ 28 أكتوبر 2018.

يقصد باللاتمرکز الإداري نقل أو تفويض جزء من الاختصاصات الإدارية لممثلي السلطة المركزية سواء تواجدوا في العاصمة أو باقي مناطق الدولة، ويجسده في التنظيم الإداري المغربي الوالي والعامل إلى جانب المصالح اللامركزية للدولة 53، ويقوم أسلوب اللاتمرکز الإداري على أساس منح بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان تعيين الحكومة أعضائها حق البث نهائياً في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص بغية تخفيف العبء عن الوزير وتحقيق السرعة في إنجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة الأماكن البعيدة عن العاصمة، ومجمل المفاهيم التي أعطيت للاتمرکز الإداري تصب كلها حول ضرورة توسيع لسلطة القرار بين السلطة المركزية والسلطات الممثلة لها على صعيد مختلف التقسيمات الإدارية، ويعرف " جون ميشيل فوجي اللاتمرکز الإداري بأنه عملية تسند بمقتضاها بعض الاختصاصات للموظفين التابعين

48 - صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد المغرب جديد، الطبعة الأولى، مطبعة دار القرطبة للطباعة والنشر الدار البيضاء، سنة 1993، ص. 1.

49 - صالح المستف، نفسه، ص. 9.

50 - خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعة المحلية المنعقدة بالرباط، 21 أبريل 1992، تحت شعار التطابق.

51 - إيمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 35.

52 - خطاب الملك محمد السادس، بمناسبة عيد العرش، بتاريخ 29 يوليوز 2018

53 - عبد الواحد القرشي، التنظيم الإداري المغربي، سلسلة اضاءات في الدراسات القانونية، العدد 7، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الثانية، 2019، ص. 24.



لحكومة المركزية بمقتضى نصوص قانونية وتنظيمية⁵⁴، وبالعودة إلى المادة الثالثة من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري فإنه يعتبر اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة تنظيما إداريا مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسات العمومية للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات الفائدة المصالح اللامركزة على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة⁵⁵.

ثانيا: اللاتمرکز الإداري كدعامة للجهوية المتقدمة

ضمانا لقدر من التوازن بين الجهات، وتفاديا لبروز مناطق مزدهرة جدا ومنتجة مقابل مناطق مهمشة برزت الحاجة إلى تطوير الجهوية باعتبارها مجالا مفضلا للسياسة اللاتمرکز الإداري حيث كان محل اهتمام سواء من قبل الباحثين أو من قبل الحكومة، وكذلك من قبل أعلى سلطة في البلاد⁵⁶، حيث عمل المشرع المغربي مؤخرا على توطيد تفعيل نظام اللاتمرکز الواسع والملموس، في إطار أقطاب محددة تفوض لها السلطات المركزية الصلاحيات والموارد اللازمة، من خلال مقارنة جهوية ومندمجة عن طريق إخراج ميثاق اللاتمرکز الإداري والذي سيشكل لا محال دعامة أساسية للجهوية المتقدمة⁵⁷.

يشكل اللاتمرکز الواسع والمتوازن "أحد المبادئ الأساسية التي من شأنها إعطاء دفعة نوعية لمسلسل الجهوية المتقدمة بالمغرب، كما يعتبر من بين المميزات الأساسية الجهوية المنشودة التي يتجه المغرب إلى إرسائها، وذلك لأن أغلبية الدول التي تعرف تجربة الجهوية الموسعة لم تعرف اللاتمرکز الواسع بهذا المعنى، فالتنظيم الجهوي الفرنسي مثلا في ظل قانون 2 مارس 1982 قد منح للأجهزة المنتخبة سواء المجلس الجهوي أو رئيس المجلس الجهوي صلاحيات واسعة، في مقابل تقليص صلاحيات ممثلي الدولة⁵⁸، أما المغرب، فحسب ما يبدو والذي راكم تجارب جهوية مليئة بالعبء والدروس والأرقام السلبية والإيجابية، والمتعلقة أساسا بضعف سياسة اللاتمرکز الإداري، ليس له إن أرادها جهوية متقدمة تراعي متطلبات التنمية الجهوية المندمجة ومستلزمات الحكامة الترابية، إلا أن ينهج سياسة محكمة في ميدان اللاتمرکز، وكذلك البحث عن مقارنة دقيقة لحل المشاكل الجهوية والمحلية من طرف السلطة السياسية والإدارية التي تملك نظرة واقعية وشاملة حول المعطيات البشرية والتقنية حتمت عليها البحث عن مسلسل تدريجي لعدم التمرکز مع أسلوب التنسيق يكون أفقيا وأكثر امتدادا حتى يحقق الانسجام المطلوب بين مختلف المتدخلين، وبين مختلف أنواع التدخلات نفسها، من أجل ربح وتخفيض التكاليف وتفادي تضارب الاختصاص⁵⁹.

فالمرسوم الجديد مكن المصالح اللامركزة الجهوية من مجموعة من الاختصاصات، وهكذا ووفقا للمادة 15 من المرسوم الجديد أصبحت المصالح اللامركزة للدولة تتولى مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية للدولة، وتنفيذ السياسات العمومية، والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد الجهة، والقيام أيضا بإعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود، والسهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وتقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء، وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي،

54 - عبد الصمد الركيك، أفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللاتركيز الإداري، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية الحقوق القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلاء السنة الجامعية 2011-2012، ص. 17.

55 - المادة الثالثة من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الآخر 1440/26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

56 - المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة المجلة المغربية الإدارة والتنمية المحلية عدد 97/98 مارس - يونيو 2011، ص. 35.

57 - عبد العزيز رشدي، اللاتمرکز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة مقال منشور بالمجلة المغربية الأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص. 77.

58 - الشريف الغويوي، إدارة القرب آلية للتضامن الترابي، مساهمة في كتاب إدارة القرب، المفهوم والانعكاسات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 53 الطبعة الأولى، 2006، ص. 21.

59 - عبد العزيز أشرفي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص. 135.



والعمل من أجل ضمان التقائيتها وتجانسها وتناسقها، بالإضافة إلى السهر على إعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها60.

فمن أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللامركزية للدولة، تحت إشراف السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي، وذلك بإرساء شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، وذلك عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة للمساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها، وهذا يتطلب بطبيعة الحال مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها61.

2-2-2 البعد الترابي للسياسات العمومية على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري

إن تحديد المبادئ والقواعد الجديدة التي يجب أن تحكم العلاقات بين مختلف المكونات الإدارية المركزية واللامركزية والأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية والإقليمية، لكل وحدة ترابية على حدة، يعد من بين الأهداف التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الإداري وذلك من خلال:

أولاً: التوطين الترابي للسياسات العمومية

والحديث عن التوطين الترابي للسياسات العمومية الترابية يدعونا إلى التطرق لتنفيذ مخططات التنمية على مستوى الجهة والتي يبقى نجاحها رهين بتحفيز وتشجيع مناخ الاستثمار على المستوى الجهوي.

وتعتبر الجهة كأعلى مستوى من التنظيم الترابي، وهي الفضاء الترابي الملانم البلورة السياسات الوطنية في مجال اللاتمرکز الإداري، وبناء على الأهمية التي تتميز بها الجهة فقد منحها الدستور جملة من الضمانات من قبيل مبدأ التفريع الذي منح للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها، كما مكنتها أيضاً من سلطة تنظيمية الممارسة صلاحيتها في هذا الشأن، بالإضافة إلى منحها موارد مالية ذاتية موارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وكذلك إلى ربط كل اختصاص تنقلها الدولة إلى الجماعات الترابية بضرورة تحويل الموارد المطابقة لها62، هذه الأهمية المشار إليها أعلاه راكمتها أيضاً مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 من خلال التأكيد على مبدأ التدبير التشاركي في تنزيل السياسات العمومية على المستوى الترابي63، وذلك ما يستلزم تطوير العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية64.

وتماشياً مع التوجهات الكبرى لسياسة الإصلاح، ومزيد من فك الارتباط بين الدولة والجماعات الترابية وتحديد العلاقة بين المحلي والمركزي، فقد شملت الإصلاحات والتعديلات المواكبة للقوانين والأنظمة وإعادة النظر في الإجراءات المصاحبة لتدبير السياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال جعل المحلي محو التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، على أن يسود منطق الدولة المواكبة والمؤمنة لعمل المجالس الترابية المنتخبة، من خلال التخلي عن أسلوب الوصاية الإدارية التقليدية وتعويضها

60 - المادة 15 من مرسوم اللاتمرکز الإداري.

61 - المادة 36 من مرسوم اللاتمرکز الإداري.

62 - الفصلين 141 و 142 من دستور 2011.

63 - تنص المادة 90 من القانون التنظيمي 111.14 " يتعين على الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي للإعداد الترابي في إطار برامجها القطاعية أو تلك التي تم التعاقد بشأنها".

64 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ودور المراكز الجهوية للاستثمار وتحسين مناخ العمال على صعيد الجهة، إحالة رقم 17/2015، ص. 10.



بالتدبير التعاقدية والتشاركية والمندمج، وذلك في إطار عقد البرامج والمرتكزة على تمديد الوسائل والاهداف بين الأطراف المتعاقدة من أجل تنزيل برامج السياسات والمشاريع المندرجة ضمن السياسات المذكورة 65.

ثانيا: ضمان التقائية ونجاعة السياسات العمومية على المستوى الجهوي

إن مسألة الالتقائية السياسات العمومية من أهم التحديات التي تواجه تدبير الشأن العمومي بالمغرب بشكل عام، ولأجل تجاوز هذه الاختلالات حدد ميثاق اللاتمرکز الإداري مجموعة المبادئ الأساسية من جملتها التفرع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، وجعل الجهة تشكل المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الأخرى بالإضافة إلى وحدة المصالح اللامركزية للدولة، ضمنا لنجاعة والفعالية وتحقيق الالتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها 66.

كما نصت المادة 30 من مرسوم اللاتمرکز الجديد على إحداث لجنة جهوية للتنسيق تحت رئاسة والي الجهة من بين مهامها السهر على انسجام التقائية ما بين السياسات والبرامج المشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب و برامج في التنمية الجهوية 67. وبالتالي إن التقائية السياسات العمومية الترابية تعتبر ضرورة ملحة استجابة لمتطلبات العصر الأجل تدبير فعال للشأن العام المحلي، من خلال إعطاء الأولويات للمبادرات المحلية عن طريق تمكين المسؤولين عن المصالح والإدارات المحلية من سلطة اتخاذ القرارات الملائمة والمنسجمة مع برامج قطاعاتهم و برامج باقي القطاعات الأخرى، وكذا وضع مخططات استراتيجية و برامج ذات أمد طويل ومتوسط وقصير المدى، بما يمكن من تطبيق مبدأ الالتقائية في تنفيذ السياسات العمومية، وتهدف إلى ربط وتوحيد الآراء والأفكار، في إحداث التقارب بين المناطق والشعوب من أجل تحقيق هدف واحد في الحياة وكذا تقارب الأفكار والقوى، وهي أحد عوامل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وعنصر أساسي في تسريع إنجاز المشاريع ومحاربة الهشاشة والفقر، بالإضافة إلى أنها رافعة لتحقيق الاندماج بين المجهودات القطاعية سواء في المدن أو القرى 68.

3- مبدأ التمايز وسياسات تحقيق الحكامة الترابية

ان التوجه الجديد للتنظيم الترابي، يعتبر تعبيرا وإشارة مهمة من الدولة على تغليب الهاجس التنموي على السياسي، على اعتبار أنه كلما كانت تسيطر على الدولة الهواجس السياسية كلما توجهت نحو مركزة السلطة وهمشت دور المحيط، وكلما رغبت في الرفع من مستويات التنمية وضعفت هواجسها السياسية نزعت نحو اللامركزية وفوتت اختصاصاتها للهيئات الترابية 69. هذه الإشارات التي عبر عنها المشرع دستوريا أكدها تنظيما بالتنصيص على المزيد من المبادئ التي تدعم التوجه اللامركزي للدولة، فكان تضمين القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لمبدأ التمايز بمثابة إضافة قاطرة جديدة لقطار اللامركزية بل أكثر من ذلك فهي بمثابة سكة جديدة ستنتقل عليها الجماعات الترابية مستقبلا 70.

3-1 مبدأ التمايز مدخل لتجاوز معيقات اللامركزية بالمغرب

65 - محمد ملاح، أثر اللاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، مقال منشور بالمجلة المغربية الأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، سنة 2019، ص. 110.

66 - المادة 8 من مرسوم اللاتمرکز الإداري.

67 - المادة 30 من مرسوم اللاتمرکز الإداري.

68 - سهام أقبوش، التقائية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 7-6.

69 - حورية بورقية، الدولة والسلطة والمجتمع: دراسة في الثابت والمتحول في علاقة الدولة بالقبائل في المغرب، دار الطليعة للطباعة والنشر، طبعة أولى، 1991 ص. 27.

70 - Sandrine Cesbron, La différenciation : nouveau wagon de la décentralisation ?, mai 2021, www.lepetitjuriste.fr. 09-10-21, 22h03.



رغم مرور 13 سنة من الزمن من الإقرار الدستوري للامركزية كمرتكز للتنظيم الترابي للمملكة المغربية وحوالي تسع سنوات على إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إلا أنه وحسب المعطيات والتقارير الرسمية لا تزال الجماعات الترابية بعيدة عن تحقيق المتوقع منها على المستوى الترابي⁷¹.

ويمكن تقسيم المعوقات التي تقف أمام بلوغ الأهداف المرجوة من اعتماد التوجه اللامركزي للدولة في التنظيم الترابي إلى قسمين رئيسيين، معوقات قانونية وتنظيمية ومعوقات موضوعية ترتبط بالمجالس المنتخبة ذاتها.

1-1-3 المعوقات القانونية والتنظيمية والذاتية للجماعات الترابية

يشير تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي بخصوص الحكامة الترابية لسنة 2019 إلى، كون النصوص التشريعية والتنظيمية تعوزها الدقة، لاسيما على مستوى المقترضات المتعلقة باختصاصات الجماعات الترابية، أن الموارد المالية المخصصة للجماعات الترابية غير كافية وتظل مرتبهة بشكل كبير بالدولة، ضعف الأعمال الفعلي لآليات الديمقراطية التشاركية والمشاركة المواطنة، وغياب نظام موحد للمعلومات الترابية، تقتسمه كل الأطراف المعنية غياب آلية للتتبع والتقييم المستقل على المستوى الترابي⁷². كما ان القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بقدر ما حملت من حلول للإشكالات المرتبطة بالتدبير الترابي ولاسيما في منح الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة اختصاصات أوسع وحرية أكبر في ممارستها، بقدر ما طرحت اشكالات جديدة خصوصا فيما يتعلق بتداخل الاختصاصات وعدم وضوح أين تبدأ مهمة كل مستوى ترابي وأين تنتهي⁷³، الشيء الذي يشوش على عمل المجالس المنتخبة لهذه الجماعات، ويعطل مصالح المواطنين، ويفرغ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من محتواه حيث يتم تقاذف المسؤولية بين المستويات الثلاث للجماعات الترابية ويصعب من مهام الهيئات الرقابية.

كما أن اشتراط تحويل بعض الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الترابية بضرورة تعديل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يبطئ من عملية تجاوز المعوقات القانونية والتنظيمية ويعرقل عملية توسيع الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية لتتناسب مع خصوصياتها المحلية.

ويشير أيضا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁷⁴ لغياب آليات لتنزيل المبادئ العامة للحكامة الترابية التدبير الحر، صدارة الجهة، مبدأ التفرع التمايز، والتدرج (...). ويشير أيضا لاستمرارية أوجه الخصائص فيما يتعلق بالتنسيق والإلتقائية بين مختلف المستويات الترابية (الدولة الجهة الأقاليم العمالات والجماعات، ومختلف الفاعلين المنتخبون، الإدارة الفاعلون الاقتصاديون المجتمع المدني)، كما يكشف عن عدم وجود آلية تسمح للجماعات الترابية بممارسة الاختصاصات الذاتية (التكوين المهني التنمية القروية النقل الثقافة البيئة الاستثمار، دعم المقاول، السياحة إلخ). وعدم دقة النصوص القانونية بخصوص الطابع الحصري والإلزامي لممارسة الجهات لاختصاصاتها الذاتية.

المعوقات الذاتية للجماعات الترابية

من أبرز المعوقات الذاتية للجماعات الترابية:

- غياب الكفاءة في كثير من الأحيان عن أعضاء المجالس المنتخبة للجماعات الترابية الشيء الذي يجعل هذه المجالس غير قادرة على القيام بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه.
- غياب الوازع الأخلاقي والقيمي لدى بعض أعضاء المجالس المنتخبة الشيء الذي يفوت الفرص ويهدر المقدرات المخصصة للتنمية.

71 - مقتطف من رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول الحكامة الترابية رقم 42 بتاريخ 2019، " قد تم تكريس الإصلاح الترابي للمملكة بموجب دستور 2011، ثم جرى إطلاقه بشكل فعلي سنة 2015. وفي هذا الصدد، اتخذت العديد من التدابير لوضع هذا المسلسل على سكة التنفيذ، مما سمح بتحقيق تقدم لا يمكن إنكاره. غير أن وتيرة الإصلاح ظلت على العموم متسمة بالكثير من البطء والانتظارية. وقد مكنت عملية التشخيص والتحليل التي قام بها المجلس من الوقوف على العديد من أوجه القصور"، ص. 21.

72 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول الحكامة الترابية رقم 42 بتاريخ 2019 مرجع سابق، ص. 7.

73 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول الحكامة الترابية رقم 42 بتاريخ 2019، مرجع سابق، ص. 22.

74 - نفس المرجع.



- ضعف تملك الفاعلين بالمجالات الترابية والمواطنين لمبادئ الحكامة.

- إغفال البرامج الانتخابية كالتزام سياسي للمنتخبين المحليين وأساس قانوني تترتب عليه المحاسبة والمسؤولية. وعلى المستوى المؤسساتي عدم توفر الجهات ومجالس الأقاليم والجماعات على السلطة التقديرية والوسائل الكافية حال دون اصطلاحهما بدورهما الاساسي في إقرار لامركزية متوازنة ومتكاملة مع سلطات الجماعات والإدارة المركزية⁷⁵. وبالتالي وبعد جرد المعوقات التنظيمية والقانونية والاختلالات التي تعرفها الجماعات الترابية واستنادا لرأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي رغم اعترافه ببعض المكاسب المحققة، إلا أن الملاحظات التي سجلها سواء في الشق القانوني التنظيمي للامركزية أو في الشق المتعلق بالمتدخلين والقائمين على تدبير الجماعات الترابية عرت ضعف البناء اللامركزي في صيغته الحالية ووضحت أسباب عجزه عن تحقيق الأهداف المرجوة منه.

3-1-2 التمايز لتجاوز المعوقات

رغم الجهود التشريعية والتنظيمية الكبيرة التي بذلت من أجل إنجاح ورش اللامركزية بالمغرب، ورغم الأهمية القصوى التي أولتها الدولة بكل مؤسساتها لهذا الورش الكبير، وعلى رأسها المؤسسة الملكية حيث ما انفكت الخطابات الملكية تراهن على اللامركزية باعتبارها خيارا استراتيجيا⁷⁶، إلا أن التقارير الرسمية لهيئات الحكامة والمتخصصين في الشأن الترابي⁷⁷ تكاد تجمع على البداية المتعثرة لورش اللامركزية بالمغرب ما بعد دستور 2011، والملاحظ أيضا أن أسباب التعثر تعزوها هذه التقارير وهؤلاء الخبراء بشكل كبير إلى أمرين اثنين.

أولا: عدم وضوح الاختصاصات بالنسبة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث وتداخلها وكذلك الالتباس الحاصل في العلاقة بين الجماعات الترابية ووحدات اللاتمركز الإداري على مستوى الجهات والعمالات والاقاليم.

ثانيا: عدم اعتماد الخصوصيات الترابية في تحديد الاختصاصات الذاتية الحالية للجماعات الترابية، حيث لم تراعي القوانين التنظيمية التمايزات الترابية في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، حيث اكتفت بالتنصيص على ضرورة أعمال مبدأ التمايز مستقبلا لتحويل بعض الاختصاصات من الدولة للجماعات الترابية في مجالات محددة وربطت أعمال هذا المبدأ بتغيير القوانين التنظيمية نفسها، أي أنها أجلت أعمال هذا المبدأ وهو الأمر الذي يبدو بعيد المنال ما لم تتوفر الإرادة السياسية. وما يؤكد هذا الطرح هي التوصيات التي قدمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في الرأي المتعلق بالحكامة الترابية سنة 2019 والتي عنون الجزء الأول منها "بتوضيح الاختصاصات"⁷⁸، ونصت هذه التوصيات على: تعديل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بما يسمح بتوضيح اختصاصات هذه الاخيرة، عبر تحديد نطاق تدخل كل مستوى من المستويات الترابية حسب طبيعة الاختصاص والمجلس من خلال هذه التوصية يدعو بشكل صريح لإعمال التمايز بين المستويات الثلاث للجماعات الترابية تخويل المدن الكبرى بالملكية وضعا خاصا (وضع مدينة متروبولية)، على غرار ما هو معمول به في العديد من بلدان العالم، وذلك بغية مراعاة خصوصياتها، إشراك المجالس المنتخبة في مرحلة إعداد الاستراتيجيات القطاعية من لدن المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة، ربط نقل الاختصاصات إلى الجهات بمعايير موضوعية ودقيقة.

بناء على ما سبق يمكن القول بأن مبدأ التمايز الترابي قادر على معالجة جانب مهم وأساسي من العوائق التي تقف في وجه ورش اللامركزية لبلوغ أهدافه، إذا ما تدارك المشرع وأحسن توظيفه على مستوى تحديد اختصاصات الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث وكذلك بخصوص ممارسة هذه الاختصاصات من طرف المجالس المنتخبة بطريقة ديمقراطية، حيث لا يمكن الحديث عن

75 - خنفور يوسف، الجهوية بالمغرب أي واقع لأي انتظارات؟، التدبير الترابي الجهوي بالمغرب ورهانات التنمية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 24، ص. 88.

76 - خطاب العرش لسنة 2001.

77 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول الحكامة الترابية رقم 42 بتاريخ 2019.

78 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول الحكامة الترابية رقم 42 بتاريخ 2019، مرجع سابق، ص. 24.



الجهوية المتقدمة وعن مكانتها الريادية في مجال التنمية ولا يزال القانون التنظيمي للجهات يكتنفه الغموض ويكبل حرية المجالس الجهوية في المبادرة التنموية.

2-3 التمايز والنموذج التنموي الجديد

رهان الدولة المغربية على الخصوصيات المجالية للتراب الوطني لجعله رافعة للتنمية ومدخل لمعالجة الإكراهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية أصبح خيارا جليا يمكن استنباطه من الأوراش والمبادرات الكبرى والاستراتيجية التي تم ويتم إطلاقها في العقود الأخيرة ولاسيما منذ تولي جلالة الملك محمد السادس الحكم، حيث يمكن رصد هذا المعطى في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وكذلك في مضامين النموذج التنموي الجديد وكذا رصد التعامل مع الخصوصيات الترابية بمبدأ التمايز ومخطط النموذج التنموي.

كما ان تحقيق العدالة المجالية من أهم أهداف النموذج التنموي الجديد⁷⁹، الذي تناول المجالات الترابية من منظور تنموي متجاوزا التقسيم الترابي الحالي المتمثل في ثلاث مستويات ترابية، حيث ذهب إلى مستوى أصغر حيث ناقش أهمية الدائرة والدوار. وقد دعا التقرير العام للجنة النموذج التنموي⁸⁰ إلى اعتماد تنظيم متجدد للمستويات الترابية يضع المواطن في صلب السياسات العمومية ويمكن من توزيع أنجع للخدمات العمومية لتصل للدوار كأصغر وحدة ترابية أساسية واعتباره مكانا لتجميع البيانات والمعطيات حول الساكنة والمنتجات المحلية والموارد الطبيعية وجعله الموضوع الأول لتفويض المرافق العمومية للساكنة. إذ اعتبر تقرير لجنة النموذج التنموي أن عمل كهذا من شأنه أن يتيح خلق إطار ملائم لتشجيع وتحديد مبادرات ومشاريع صاعدة من طرف المجتمع المدني المحلي، تستجيب للتحديات الترابية⁸¹.

بالإضافة إلى ذلك، اقترحت اللجنة إعادة التفكير في توزيع الخدمات العمومية بالعالم القروي عبر استثمار الدائرة باعتبارها حلقة وسيطة بين الجماعة والإقليم. ويتعلق الأمر بالارتقاء بمكانة الدائرة من مجرد وحدة إدارية، كما هو عليه الحال الآن إلى بنية للتنسيق قائمة بذاتها.

وهكذا ستصبح الدائرة وحدة إدارية للقرب ونقطة التقاء المجالين الحضري والقروي، على اعتبار أن مراكز الدوائر هي في الغالب عبارة عن مدن صغيرة يمكن أن تشكل رأس شبكة فعالة لتقديم الخدمات العمومية الموجهة للعالم القروي، حيث سيتمكن تجديد مهام الدوائر كوحدات للتنسيق من تكريس التمايز بين المدن الكبيرة والصغيرة والمراكز الناشئة والجماعات ذات الطابع القروي من أجل تحقيق تنمية مندمجة ودامجة ومستدامة.

ومن أجل تقليص الفوارق المجالية والرفع من نجاعة السياسات العمومية أكدت اللجنة على ضرورة اعتماد سياسات قريبة من المواطن والمجالات الترابية ونص حرفيا تقرير اللجنة على إيجاد " حلول تلائم كل جهة حسب خصوصياتها ومواردها"، من خلال هذا التنصيص فإن لجنة النموذج التنموي تدعو ضمنا لاعتماد التمايز كمبدأ في وضع السياسات العمومية الترابية لأن الخصوصيات الترابية هي التي تخلق التمايزات التي يجب الارتكاز عليها في بلورة السياسات الترابية.

وأضاف التقرير على أنه يتعين توسيع هامش اتخاذ القرار وتنفيذه في نطاق المستوى الناجع لضمان أداء عمومي مرن وفعال⁸² أي طبقا لمبدأ التفريع، ومن أجل بلوغ ذلك تقترح لجنة النموذج التنموي بلورة السياسات العمومية على صعيد المجالات الترابية وإلى

79 - لقد دعوت، من هذا المنبر في السنة الماضية، إلى إعادة النظر في النموذج التنموي الوطني، وبلورة منظور جديد، استجيب الحاجيات المواطنين، وقادر على الحد من الفوارق والتفاوتات، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمحلية ومراعاة التطويرات الوطنية والعالمية، مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية العاشرة، 12 أكتوبر 2018

80 - التقرير العام، النموذج التنموي الجديد، ابريل 2021.

81 - التقرير العام، النموذج التنموي الجديد، ابريل 2021، ص. 120

82 - نفس المرجع، ص. 58.



تسريع الإصلاحات ذات الصلة باللامركز واللامركزية، حيث اعتبرت اللجنة أن مبدأ التفريع يقتضي جعل الفاعلين على المستوى الترابي هم الفاعلين الرئيسيين في تنمية الجهات عبر توسيع هامش وآليات تدخلهم.

هذا الإصرار من اللجنة على توسيع اختصاصات الجماعات الترابية عن طريق مبدأ التفريع وضرورة بلورة سياسات تراعي الخصوصيات والموارد المحلية عبر إصلاح نظام اللامركز واللامركزية يجعلنا نعتقد بأننا مقبلون على تعديلات في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من أجل الاستجابة لتوصيات لجنة النموذج التنموي، أي نقل مزيد من الاختصاصات من الدولة للجماعات الترابية وأيضا من أجل أحداث وحدات ترابية جديدة كالدائرة والدوار كما أوصت اللجنة.

ولأن القوانين التنظيمية الحالية للجماعات الترابية تنص على ان يكون نقل وتحويل الاختصاصات وفقا لمبدأ التمايز وأيضا عبر تعديل القوانين التنظيمية، وكذلك لأن لجنة النموذج التنموي أكدت على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وموارد المجالات الترابية المحلية من أجل إسناد اختصاصات أوسع للجماعات الترابية يتبين لنا أن النموذج التنموي جعل من التمايز الترابي أساسا ومدخلا لتحقيق الحكامة الترابية.

4- خاتمة:

وإن كانت الانتقائية لها فوائد عديدة في التدبير الترابي فإن تحتاج أيضا الى مجموعة من المداخل الأساسية لتحقيق نجاعة الانتقائية من بينها المدخل البشري والمؤسسي على اعتبار ان الرهان اليوم منعقد على الاستثمار الوطني والأجنبي.

المراجع:

- إيمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015
- حورية بورقية، الدولة والسلطة والمجتمع: دراسة في الثابت والمتحول في علاقة الدولة بالقبائل في المغرب، دار الطليعة للطباعة والنشر، طبعة أولى، 1991.
- خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعة المحلية المنعقدة بالرباط، 21 أبريل 1992، تحت شعار التطابق
- خطاب الملك محمد السادس، بمناسبة عيد العرش، بتاريخ 29 يوليوز 2018
- خنفور يوسف، الجهوية بالمغرب أي واقع لأي انتظارات؟، التدبير الترابي الجهوي بالمغرب ورهانات التنمية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 24.
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ودور المراكز الجهوية للاستثمار وتحسين مناخ العمال على صعيد الجهة، إحالة رقم 17/2015.
- سهام أقنوش، التقائية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2017-2018.
- الشريف الغيوي، إدارة القرب آلية للتضامن الترابي، مساهمة في كتاب إدارة القرب، المفهوم والانعكاسات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 53 الطبعة الأولى، 2006.
- صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد المغرب جديد، الطبعة الأولى، مطبعة دار القرطبة للطباعة والنشر الدار البيضاء، سنة 1993.
- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، 111.14



- الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- الظهير الشريف رقم 1-15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- عبد الصمد الركيك، أفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللامركزية الإدارية، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية الحقوق القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلاء السنة الجامعية 2011-2012.
- عبد العزيز أشرفي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد العزيز رشدي، اللاتمركز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة مقال منشور بالمجلة المغربية الأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى، 2019.
- عبد الواحد القرشي، التنظيم الإداري المغربي، سلسلة اضاءات في الدراسات القانونية، العدد 7، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الثانية، 2019.
- المجتمع المدني في العالم العربي، التطور، الإطار القانوني والأدوار، -دون – 2013.
- محمد ملاح، أثر اللاتمركز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، مقال منشور بالمجلة المغربية الأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، سنة 2019.
- مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الآخر 1440/26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني اللاتمركز الإداري.
- المكي السراجي، اللاتمركز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة المجلة المغربية الادارة والتنمية المحلية عدد 97/98 مارس -يونيو 2011.
- * Sandrine Cesbron, La différenciation : nouveau wagon de la décentralisation ? , mai 2021, www.lepetitjuriste.fr .

09-10-21, 22h03.