

# المجلة المغربية للدراستات القانونية والاقتصادية

مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والاقتصادية

عدد مزدوج 1 - 2 / يناير 2017 - النمن : 45 د

• صندوق المقاصة: مبررات الإلغاء، ضرورات الإبقاء، خطوات للالتقاء  
د. زهير لخيار

• دور التدابير التشريعية في التمكين السياسي للمرأة بالمغرب:  
مساهمة في تقييم تمثيلية المرأة من خلال انتخابات 2011  
د. خالد الرحموني

• رئيس الحكومة وقضية الصحراء المغربية في ظل دستور 2011  
د. محمد لكريني

• تطوير نظام اللاتمرکز: رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة  
د. رشيد ملوكي

• المفهوم الجديد للتدبير الترابي في سياق الجهوية المتقدمة  
د. رشيد أجلاب

• الوسائل الجبرية لتنفيذ الأحكام الإدارية  
محمد هنوش

# REVUE MAROCAINE DES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

Numéro 1 - 2 / Janvier 2017 - Prix : 45 dhs

• Le recours pour excès de pouvoir contre les actes royaux

Dr. HALOUI Hassan/ Mourad LAKHSIM

• Le financement des PME marocaines : aspects théoriques et empiriques

Dr. MAIMOUN Ahmed

• Impact de l'ingénierie de formation sur la compétitivité des entreprises:  
cas du secteur automobile marocain

Dr. BENRAÏSS Bouchra, Dr. ANDICH Imad

نشر هذا العدد بدعم من وزارة الثقافة



المجلة المغربية  
للدراستات القانونية والاقتصادية

نشر هذا العدد بدعم من وزارة الثقافة

ⵜⴰⴷⵓⴷⴰ ⵜⴰⴳⵓⴷⴰⵜ  
ⵜⴰⴷⵓⴷⴰ ⵜⴰⴳⵓⴷⴰⵜ



المملكة المغربية  
وزارة الثقافة

ROYAUME DU MAROC  
MINISTRE DE LA CULTURE

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية

**REMEJE**

عدد مزدوج 1 - 2، يناير 2017 الثمن : 40 د

المديران المسؤولان:

أحمد حاسون

منير الحجاجي

إدارة التحرير:

رشيد عدنان

أحمد ميمون

فهد الشرايبي

رشيد ملوكي

الهيئة القانونية للمجلة

عادل بوحافة (محام) عبد الرحمن الحجاجي (محام) طارق القاسمي (عدل)

ملف الصحافة: 01 / 2014

الإيداع القانوني: 2015PE0147

الرقم الدولي (ردمد): 2489-1142 ISSN :

جميع حقوق النشر محفوظة

الناشر: المؤسسة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية (FOMEJE)

عنوان المجلة : الرقم 1314 شقة رقم 1 حي مجمع الخير سطات

للنشر في المجلة يرجى المراسلة عبر:

البريد الإلكتروني للمجلة:

revueremeje@gmail.com - mounirhaj79@yahoo.fr – rochdiadnane@gmail.com

الهاتف : 06 61 51 63 93 - 06 50 08 19 69 - 06 67 51 53 44

المطبعة : مطبعة 44 برانت 136 مكر، طريق الوازيس، الدار البيضاء.

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية  
**REMEJE**

المديران المسؤولان:

أحمد حاسون

hassounbenabbad@yahoo.fr

منير الحجاجي

mounirhaj79@yahoo.fr

أعضاء اللجنة العلمية:

|                    |                       |                         |
|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| د. عمر الكتاني     | د. عبد القادر تيعلاتي | د. الحسن الأمrani زنطار |
| د. رشيد السعيد     | د. محمد حركات         | د. حسن خطابي            |
| د. عبد الجبار عراش | د. رياض فخري          | د. عبد الرحيم العماري   |
| د. زهير لخيار      | د. عبد اللطيف خالفي   | د. إدريس لكريني         |
| د. جمال خطابي      | د. محمد الغالي        | د. نجاة العماري         |
| د. نجيب الحجوي     | د. عبد الفتاح بلخال   | د. الحسن جماعي          |
| د. يحيى علوي       | د. وفاء الصالحي       | د. أحمد المالكي         |
| د. محمد جمال معتوق | د. حميد ربيعي         | د. السعدية ماجيدي       |
| د. يحيى حلوي       |                       | د. خالد شيات            |

المقالات المنشورة تعبر عن آراء أصحابها ولا تعبر عن اتجاهات المجلة

الأمانة

## كلمة العدد الافتتاحي

يأتي العدد الافتتاحي للمجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، كمجلة علمية محكمة تعنى بالأبحاث والدراسات في الحقول القانونية والاقتصادية بكل تفرعاتهما، تتويجا لعمل جاد قام به فريق العمل وأضفت عليه اللجنة العلمية طابعا أكاديميا متميزا، سواء من حيث المساهمات العلمية لبعض أعضائها أم من حيث التوجيهات والتصويبات التي تفضل بها البعض الآخر منها. ومما لاشك فيه أن هذا المولود العلمي الجديد لم يكن ليرى النور دون وجود الدراسات التي يحفظها بين ثناياه، فحري بفريق العمل أن يتقدم بالشكر الجزيل لكل الأساتذة والباحثين المساهمين فيه، والذين عبروا منذ البداية عن رغبتهم الصادقة في بناء المادة العلمية لهذه التجربة.

إن المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية لتسعى إلى تعزيز تواجدها في الخزانات والمكتبات، من خلال أعدادها القادمة، وذلك للمساهمة، قدر الإمكان وإلى جوار سابقتها في المجال، في توفير الحوامل المادية الضرورية للنهوض بالبحث العلمي وخاصة في مجال العلوم الإنسانية التي مازالت تشكل حقلا خصبا للدراسة والتحليل في ظل بروز ظواهر، متباعدة ومتباينة أحيانا، متداخلة ومؤثرة في بعضها البعض من جهة، وفي السيورة التي يعرفها المجتمع من جهة أخرى، وهو ما جعل بعض القراءات الجديدة للمجتمع تنادي بضرورة رؤيته من كل زواياه عن طريق التسليح بمختلف التخصصات التي يمكنها أن تفك شفراته وشفرات التنمية الدائمة والمستديمة التي ينشدها أفرادها، ولاشك أن المدخلات القانونية والاقتصادية لتشكل حلقة أساسية في ذلك؛ ولهذا الغرض، تبقى المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية منفتحة على كل الاقتراحات والملاحظات التي من شأنها أن توصلها إلى تحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها.

إدارة التحرير

# الفهرس

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| صندوق المقاصة: مبررات الإلغاء، ضرورات الإبقاء، خطوات للالتقاء                                                  |    |
| د. زهير لخيار .....                                                                                            | 7  |
| دور التدابير التشريعية في التمكين السياسي للمرأة بالمغرب: مساهمة في تقييم تمثيلية المرأة من خلال انتخابات 2011 |    |
| د. خالد الرحموني .....                                                                                         | 17 |
| رئيس الحكومة وقضية الصحراء المغربية في ظل دستور 2011                                                           |    |
| د. محمد لكريني .....                                                                                           | 33 |
| تطوير نظام اللاتمرکز: رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة                                                         |    |
| د. رشيد ملوكي .....                                                                                            | 43 |
| المفهوم الجديد للتدبير الترابي في سياق الجهوية المتقدمة                                                        |    |
| د. رشيد أجلاب .....                                                                                            | 63 |
| الوسائل الجبرية لتنفيذ الأحكام الإدارية                                                                        |    |
| محمد هنوش .....                                                                                                | 79 |

## صندوق المقاصة: مبررات الإلغاء، ضرورات الإبقاء، خطوات الالتقاء

الدكتور زهير لخيار  
أستاذ التعليم العالي  
جامعة الحسن الأول بسطات

### تقديم:

لقد دفع الارتفاع المتواصل الذي تعرفه المواد الغذائية الأساسية بالمغرب العديد من المسؤولين السياسيين، والفرقاء الاجتماعيين والاقتصاديين، وكل المتتبعين، إلى طرح السؤال من جديد حول دور صندوق المقاصة وكيفية تدبير عملية الاستفادة من الدعم الذي يخصصه للمواد الاستهلاكية وما الفئات المعنية بتدخلاته؟  
تجدد الإشارة بداية إلى أن إحداث صندوق المقاصة يرجع إلى سنة 1941، أي إبان فترة الحماية الفرنسية، حيث كان الغرض الأساسي منه هو مواجهة الانعكاسات السلبية الناتجة عن الحرب العالمية الثانية وآثارها على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بالمستعمرات الفرنسية آنذاك، ومنها المغرب، وذلك في محاولة لتوفير المنتجات الاستهلاكية الأساسية بأسعار معقولة.  
و بالرجوع إلى القانون<sup>1</sup> المتعلق بإعادة تنظيم صندوق المقاصة نجده يهدف بشكل رئيسي إلى:

- تنظيم التزود بالمواد الاستهلاكية الأساسية؛
  - تأمين المقاولات من تقلبات أسعار المواد الأولية؛
  - حماية المستهلكين عبر التحكم في أسعار المواد الاستهلاكية الأولى.
- و على هذا الأساس، بني نظام الدعم على قطبين:
- الأول: صندوق المقاصة بالنسبة للمنتجات، كالزيت والسكر والحليب والمحروقات؛

(1) ظهير شريف بميثاق قانون رقم 1.74.403 بتاريخ 5 شوال 1397 الموافق ل 19 شتنبر 1977 يتعلق بإعادة تنظيم صندوق المقاصة، ج.ر. عدد 3388، بتاريخ 10 أكتوبر 1977، ص. 2849.

- الثاني: المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني لدعم الحبوب (القمح الطري والقمح الصلب).

ومع استمرار ارتفاع أسعار المواد الأولية الأساسية في السوق العالمية، عرف صندوق المقاصة، مند بداية الثمانينات؛ عمليات متواصلة لإعادة تنظيم كيفية الدعم الموجه للمواد الغذائية، حيث تم رفعه عن بعض المواد، مثل مادتي الحليب والزبدة، تجسيدها لالتزامات المغرب تجاه المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك العالمي) في إطار ما سمي بسياسة التقويم الهيكلي التي تم تطبيقها مع بداية الثمانينات ببلادنا.

و مع بروز الأزمة الاقتصادية والمالية التي شهدتها العالم سنة 2008، وانعكاساتها بشكل ملحوظ على أسعار المواد الأولية في الأسواق العالمية، فتح النقاش من جديد حول دور صندوق المقاصة بالمغرب، حيث تركز هذا النقاش بين من يدعو إلى إلغاء الصندوق، وبين من يدعو إلى الإبقاء عليه، وبين من يعمل على رصد الاختلالات التدبيرية التي يعيشها الصندوق ومحاولة التوفيق بين الرأيين الأولين من أجل الوصول إلى صيغة يكون مضمونها دعم المواد الاستهلاكية وتستفيد منها الفئات ذات الدخل المحدود.

تري، ما مبررات و تصورات كل من الاتجاهات الثلاثة اتجاه صندوق المقاصة؟

## أولاً- صندوق المقاصة: مبررات الإلغاء

لقد نص الدستور المغربي<sup>1</sup> على حق المغاربة في العيش الكريم من خلال الدعم المباشر للفئات المستضعفة، وهو الشيء الذي تستند إليه الحكومة، ابتداءً لتبرير قدومها على إصلاح صندوق المقاصة، وبالرغم من أن ضمان العيش الكريم للفقراء لا ينحصر في عملية إصلاح الصندوق بل يتجاوزها إلى سياسات أخرى يمكن للحكومة أن تقوم بها، فإنه يمكن القول بداية إن العيش الكريم يشكل لنا جميعاً أولوية ولا يمكن الاختلاف حوله، بل هو أمر إلهي وجب الامتثال إليه بضمان حق الفقراء إلى جانب الأغنياء.

إن هذه الحكومة تهدف من وراء هذا الإصلاح أن تندمج داخل نظرية اقتصادية<sup>2</sup> كانت سبباً في إنقاذ العالم من أزمة 1929، والتي تركز على تنمية الطلب الداخلي، ذلك أن ضعف القدرة الشرائية لدى المواطنين أدى إلى ضعف الطلب، الذي أفضى بدوره إلى تعطيل النمو الاقتصادي، وبالتالي حصول الكساد الاقتصادي. وعليه، فإن

### (1) الفصل 31 من دستور 2011:

تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في:

- العلاج والعناية الصحية؛
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن ألتعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج و ذي جودة؛
- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية و الثوابت الوطنية الراسخة؛
- التكوين المهني والاستفادة من التريبة البدنية و الفنية؛
- السكن اللائق؛
- الشغل و الدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل أو في التشغيل الذاتي؛
- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
- الحصول على الماء و العيش في بيئة سليمة؛
- التنمية المستدامة.

### الفصل 35 من دستور 2011 :

يضمن القانون حق الملكية، و يمكن الحد من نطاقها و ممارستها بموجب القانون إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد. و لا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي بنص عليها القانون.

تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر، كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية و على حقوق الأجيال القادمة. تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع و الرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظاً.

### (2) النظرية الكنزية.

الحكومة، بإلغائها للمقاصة واعتماد الدعم المباشر للفئات الفقيرة، تعي جيدا أن الأكثر إنفاقا هي هذه الفئات، وذلك استنادا إلى نظرية الميل الحدي للاستهلاك الذي تنص قاعدته على أن الفئة الفقيرة تخصص الجزء الأكبر، إن لم نقل الكل، للاستهلاك، وهو الأمر الذي يقود طبعا إلى تحريك عجلة الاقتصاد، وبالتالي فالرفع من القدرة الشرائية لغير القادرين على ذلك يعظم التأثير على الطلب الذي يؤدي إلى جعل المقاولات تستثمر أكثر فأكثر من أجل تلبية هذا الطلب، كما يدفعها إلى مضاعفة التشغيل، الذي سيشكل بدوره قدرة شرائية إضافية وهكذا.....

واستنادا إلى المبدأ الاقتصادي المعروف بالمضاعف أو الكاثور  $le multiplicateur$  والذي يعبر عنه رياضيا بالمعادلة التالية  $k = \frac{1}{1-c}$  المكونة من  $K$  وهو معامل المضاعف، و  $c$  وهو الميل الحدي للاستهلاك. وعليه، فإن هذا المعامل الذي يقيس تأثير تغيير الدخل على الاستثمار يكون قويا إذا ما ارتفع الميل الحدي للاستهلاك. وعليه، فبالغاء المقاصة والتوجه إلى الدعم المباشر فإن الحكومة تقدر أن هذا الأمر سيحرك الاستثمار وما يترتب على ذلك من مضاعفات إيجابية على الاقتصاد، خصوصا إذا علمنا على لسان أحد وزراء هذه الحكومة أنه لا يصل إلى المنازل إلا 38% من الغاز المدعم، مقابل 62% لصالح المؤسسات الإنتاجية، إضافة إلى ذلك فإن 20% من الفقراء يستفيدون فقط من 1% من الدعم الكلي للصندوق، مقابل 20% من الأغنياء الذين يستفيدون من حوالي 75% من دعم هذا الصندوق.

لقد اشترطت الحكومة، على المستوى الإجرائي، أن تتوفر كل الفئات التي ستستفيد من الدعم على حساب بنكي لحسن تدبير عملية صرف الدعومات المالية، وهو الشيء الذي سيساهم في تحسين معدلات الاستبناك  $la bancarisation$  وبالتالي تحفيز التنافسية بين البنوك، هذه الأخيرة ستساهم بالطبع في تطوير وتنمية القطاع البنكي بالمغرب.

لقد تعرضت النظرية الاقتصادية إلى العلاقة الوطيدة التي تربط النفقات العمومية بالرفع من القدرة الشرائية للمواطنين، ذلك أن مفهوم ترشيد النفقات لا ينبغي أن ينحصر في تضيق مجال الإنفاق في الوقت الذي ينبغي للدولة أن ترفع من نفقاتها العمومية وتوجيهها إلى الاستثمار الذي يولد القدرة الشرائية، وبالتالي تحفيز الاقتصاد الوطني. وعليه، فإن إعفاء الدولة من تحمل عبء المقاصة قد يؤدي إلى نقل هذه النفقات إلى الاستثمار وبالتالي حصول التنمية الاقتصادية والوصول إلى أقصى

معدلات النمو.

قد تكون كل هذه مبررات لإلغاء المقاصة، لكن إلى أي حد ستتمكن الحكومة من الوفاء بما ستقوم به بالموازاة مع هذا الإلغاء؟

## ثانيا- صندوق المقاصة: ضرورات الإبقاء

من المعلوم أن المتأثر الأول من إلغاء دعم المقاصة هو المواطن البسيط الذي قد يعاني فترة معينة من هذا الإصلاح، وذلك بناء على ما يسمى في علم الاقتصاد بمبدأ تأثير الجمود *effet d'inertie*، الذي ينص على أن أي سياسة اقتصادية لا تبرز فعاليتها إلا بعد مدة ليست بالهينة. وبناء عليه، فإن هذه المخاطرة قد تؤدي إلى تحميل المواطن البسيط ما لا يطيق دون القدرة على الالتزام بحماية قدرته الشرائية كما هو مسطر في التصور الإصلاحي للصندوق<sup>1</sup>.

إن الحديث عن إصلاح صندوق المقاصة لا ينبغي أن يكون معزولا عن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها المواطن المغربي، وعن السياسات الإصلاحية التي تقوم بها الحكومة حاليا ( تقليص التوظيف، والتقاعد، والمقايضة، والزيادة في بعض الأسعار...)، فإذا ما وضعنا المواطن وسط هذه الإصلاحات، فسيجد نفسه أمام سيل من الإجراءات الضاربة لقدرته الشرائية، وبالتالي لن يستطيع تنمية طلبه اتجاه المنتجات الاستهلاكية وهو ما قد يؤدي إلى استفحال الكساد الاقتصادي بالمغرب، هذه النتيجة العكسية قد تدخل الاقتصاد المغربي فيما يسمى بالحلقة المفرغة للفقر *le cercle vicieux de pauvreté*.

إن أي قرار يمس بالقدرة الشرائية للمواطن يؤثر بشكل سلبي على النمو الاقتصادي، وبالتالي ينبغي اعتبار القدرة الشرائية معطى لا ينبغي أن يتأثر خلال الإصلاح، بمعنى أنه لا بأس من مباشرة إجراءات الإصلاح مع التفكير في الكيفية التي يمكن من خلالها المحافظة على القدرة الشرائية للمواطن ودعمها وتقويتها.

إن التركيز على المواطن البسيط في هذا التحليل لا يأتي من فراغ، أو من باب النضال الاجتماعي، بقدر ما هو أساسي الوقوف عند هذا النوع من المواطنين باعتباره أولا الأكثر استهلاكاً من الفئات الأخرى، وثانياً لأن المواد المدعمة هي الأكثر استهلاكاً

(1) يجدر التذكير هنا بما وقع حول فاتورة الماء والكهرباء، المتعلق بعقد البرنامج 2014/2017، الذي بلغت كلفته 45 مليار درهم. سيؤدي منها المواطن حوالي 14 مليار درهم، عبر الزيادة في أسعار الكهرباء.

وتروجها من طرف ذوي الدخل المتدني، حيث يشكلون حوالي 80 في المئة من مجموع مستهلكي هذه المواد، وهو الدليل القوي على أن التأثير سيكون على المدى القصير جدا ونسبة 80 في المئة بالمغرب.

### ثالثا- إصلاح صندوق المقاصة: خطوات للالتقاء

هل هو إلغاء للصندوق أم إعادة النظر في منهجية اعتماده والاستفادة منه؟ هذا السؤال يعتبر بالنسبة لنا منطلقا للبحث في الكيفية السليمة لمعالجة هذه المعضلة التي أثارت عدة نقاشات وأسالت الكثير من المداد، ذلك أن الأمر لا يرتبط بالدعم أو عدم الدعم، بقدر ما يرتبط بمنهجية التفكير في عملية التنمية والنمو برمتها. في اعتقادنا، هناك خطوات ينبغي إتباعها لحسن تدبير هذا الملف الشائك، ولن تستقيم هذه الخطوات إلا بإتباع منهجية تشاركية حقيقية تتبني على الإشراف الفعلي للمعنيين بأمر هذا الصندوق. وفي هذا السياق، يمكن الرجوع إلى استناد السيد رئيس الحكومة إلى التجربتين الأندونيسية والبرازيلية، معتبرا إياها تجارب ناجحة في هذا المجال، ونحن نتفق معه تماما، ولكن ما ينبغي الإشارة إليه أن التجربة البرازيلية قبل أن تقدم على مثل هذه الإصلاحات أسست لثقافة تشاركية حقيقية بين الدولة والمواطن لدرجة البلوغ إلى صياغة الميزانيات التشاركية عبر الأحياء، كما استطاعت تجربة بورتو أليكري Porto Alegre بمنهجيتها التشاركية الفعلية أن تحقق من الإصلاحات والمنجزات معا ما لا يتسع المقام لذكره هنا، وعليه فأول خطوة ينبغي البدء بها هي التفكير في منهجية التفكير، وذلك عبر إشراك الفاعلين وغير الفاعلين للإدلاء بأرائهم في الموضوع.

فإذا ما تم إرساء قواعد صلبة لإشراك المواطنين يمكن، في اعتقادنا، اتباع الخطوات المتجسدة في الثلاثي التالي: المدعم ( بكسر العين )، المدعم ( بفتح العين )، موضوع الدعم.

#### أ- موضوع الدعم

يرتبط موضوع الدعم بالمواد التي يجب مساعدة الفئات المعوزة والهشة على اقتنائها بأثمان مناسبة، وحيث إن الهدف الأصلي للمقاصة مرتبط بالمنتجات الأكثر استهلاكاً، ومحاولة إيصالها لكل فئات الشعب، فإنه لا يمكن أن يتخلى عنها، وهي

تصنف ضمن السلع الأولية أو ما يمكن أن نسميه بالسلع «الكيفية» *biens Giffen*. هذا الاقتصادي الذي بين في نظريته أن هذا النوع من السلع لا يخضع لقانون العرض والطلب<sup>1</sup>، أي ليس الثمن هو المحدد للكمية المطلوبة، بل الحاجة فقط هي التي تحدد الطلب على هذه السلع، وبالرغم من ارتفاع أثمانها فالمواطن لا يمكنه أن يستغني عنها، كالخبز مثلاً، ولذلك وجب التدقيق في اختيار المواد المرشحة للدعم والتدقيق في أثمانها وكذا طرق تسويقها.

تجدر الإشارة هنا إلى أن «كيفية» السلع تتغير من زمن لآخر، فما كان كمالياً في سنة 1980 مثلاً، قد يصبح أساسياً سنة 2016 وما هو أساسي سنة 2016 قد يصبح غير مرغوب فيه بعد 10 أو 20 سنة وهكذا. وعليه، فإن الحكومة مطالبة بصياغة إستراتيجية تشاركية تتضمن التغيرات التي قد تطرأ في تركيبة المواد المراد دعمها، والتغيرات التي قد تحدث في أثمانها وكذا التحولات التي قد تحدث في وسائل وطرق وأساليب إنتاجها وتسويقها.

#### ب- المدعم (بفتح العين)

من المقصود بهذا الدعم؟ وإلى أي حد سيستمر دعم هذه الفئات؟ إنها أسئلة تستحق بالفعل الوقوف عندها بترو، لأن تحديد الفئة المعنية<sup>2</sup> بالموضوع ليس بالأمر السهل ولا الهين، على اعتبار أن الدعم قد يكون وطنياً، وبالتالي فقر الشمال ليس هو فقر الجنوب وهشاشة الشرق ليست هي هشاشة الغرب<sup>3</sup>، وهكذا... وبالتالي، يصعب التعرف على الفئات<sup>4</sup> التي ستحتاج الدعم، إضافة إلى ذلك قد يطرح إشكال العتبات<sup>5</sup> التي يمكن الاستناد إليها لمنح الدعم من عدمه.

بالنسبة للسؤال الثاني والذي يرتبط بما يسمى بإستراتيجية الخروج *exit strategy*، لأن الدولة لا يمكن لها أن تستمر في الدعم بشكل لا نهائي، وإلا فمن المتوقع أن تنفق الحكومة أكثر مما تريد توفيره بإلغاء المقاصة، ولذلك ينبغي ربط هذا

---

(1) إلى جانب السلع «الفيلينية» *Biens Veblen* والاستباق الراشد *anticipations rationnelles* التي لا تهمنا في هذا المقام.

(2) لا نحبذ مصطلح المستهدفة لأنه ليس تشاركياً.

(3) استناداً إلى نظرية الأستاذ الباحث المغربي حسن زوال رحمه الله *la théorie de l'Homositus*.

(4) إذا ما افترضنا أن الفئات التي ستستفيد هي الفئات المرجوة فعلاً دون تحريف.

(5) *Les seuils*.

الدعم بإجراءات تنموية أخرى تضمن بها أن يستطيع المواطن بعد ذلك أن يتحمل مسؤوليته للخروج من الفئة المعنية بالدعم لفسح المجال إلى آخرين للاستفادة، لأن الإشكالات الاجتماعية بطبيعتها مستمرة وغير منقطعة، وعليه فعلى الحكومة أن تربط هذا الدعم بتقوية قدرات هؤلاء المستفيدين ولما لا وضع آجال للاستفادة من الدعم المباشر، يلزم فيه المستفيد من الاجتهاد ضمن البرامج المقدمة إليه للاستفادة منها والوصول إلى الاعتماد على الذات *enselfment* والتمكين *empowement* وذلك بمصاحبة الدعم بالتكوين، ومحو الأمية والتدريب على صياغة المشاريع والأنشطة المدرة للدخل.

### ج- المدعم (بكسر العين)

هل ستستطيع الحكومة، بالإقدام على إصلاح المقاصة، أن توافق كما وعدت بذلك بين الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية للدولة ؟ بمعنى آخر، وكما تحدد ذلك نظرية الاقتصادي الشهير كلدور Kaldor المرتبطة بما أسماه المربع السحري، هل ستستطيع الحكومة إصلاح المقاصة دون المساس بالأهداف الاقتصادية الأخرى من قبيل معدل نمو مرتفع، و معدل بطالة منخفض، ومعدل تضخم منخفض، وعجز الميزان التجاري منخفض؟ من المفترض، وما دام مربعا سحريا، ولأنه لا يمكن التوفيق بين كل هذه الأهداف الاقتصادية فإننا لا نحذ أن يأتي إصلاح المقاصة لتعميق الأزمة الاقتصادية والمالية للدولة، وبالتالي تصبح عاجزة حتى عن الوفاء بمستلزماتها اتجاه المؤسسات المالية والتجارية الخارجية.

وكما هو معلوم، تعتبر الدولة في كل المجتمعات هي الضامن الوحيد لاستقرار المواطن سياسيا واقتصاديا والعمل على عدم زعزعة توازنه السياسي والاقتصادي، ولذا وجب مصاحبة الإصلاح بالتركيز على إحداث نظام وقائي يواجه التقلبات غير العادية للأسعار، وذلك بأن تجتهد الحكومة في ابتكار الوسائل المناسبة للتحكم في أسعار المواد التي يصطلح عليها في علم الاقتصاد بالمواد المحرك *Produits moteurs* كالمواد الطاقية مثلا، على اعتبار أن هذه القطاعات المحرك تسجل دائما تأثيرات على مستوى المنبع والمصب، أي أنها تؤثر في أسعار الممولين *Fournisseurs* والحرفاء *Clients* معا، فأى ارتفاع في هذه الأثمان يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع سائر المنتجات الأخرى بما فيها المواد المراد دعمها، وهو الشيء الذي الأمر صعبا على

الفئات المعنية بالدعم، وخصوصا مع متابعة الحكومة تحرير الأسعار، ودون أن ننسى الكلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذا الإصلاح.

### على سبيل الختم

إن النقاش الدائر حول صندوق المقاصة ليس وليد اليوم، وإنما يرجع إلى بداية عقد الثمانينات من القرن الماضي، لكن ما يميز هذه المرحلة هو الخطوات المتسارعة التي تنهجها الحكومة المغربية لتصفية ما تبقى من عملية الدعم الموجه للمواد الاستهلاكية الأساسية، مبررة ذلك بتخفيف الثقل الذي أصبح يشكله الصندوق على الميزانية العامة للدولة، حيث تجاوزت الموارد المخصصة للدعم نفقات الاستثمار العمومي، بل أكثر من ذلك أن المستفيد الأكبر من دعم صندوق المقاصة ليس ذوي الدخل المحدود بل الأغنياء والشركات التي تستعمل المواد المدعمة بشكل أو بآخر.

مبررات قد تكون مقبولة من الناحية الشكلية، لكن التساؤل المشروع الذي يفرض ذاته، وهو ما مدى ارتباط هذا الإصلاح بالإصلاحات الجوهرية التي سترافقه مؤسساتيا وقانونيا؟ أي بصيغة أخرى يجب أن يندرج إصلاح صندوق المقاصة ضمن خطة منسجمة ومتكاملة تساهم في حفظ التوازنات المالية، والاقتصادية، والاجتماعية، وبالتالي تشجيع الاقتصاد المنتج مقابل اقتصاد الربيع، وتفعيل القانون وربط المسؤولية بالمحاسبة، إلى غير ذلك من الإجراءات التي تجعل إصلاح الصندوق إصلاحا شاملا وعاما.



## دور التدابير التشريعية في التمكين السياسي للمرأة بالمغرب مساهمة في تقييم تعيلية المرأة من خلال انتخابات 2011

خالد الرحموني  
باحث في القانون العام

### مقدمة

يلعب التشريع؛ أي ما يسنه المشرع من قوانين، دورا مهما في معالجة قضايا المجتمع، وذلك للحفاظ على استقراره من جهة، وتنميته من جهة أخرى. ومن القضايا المجتمعية التي شغلت، ولا زالت تشغل، بال المواطن المغربي، هي قضايا الانتخابات لأنه ما فتئ يعلق عليها آمالا عريضة، ويبني عليها رهانات كبيرة، لما لها من دور في التغيير والإصلاح والبناء من خلال تجديد النخب؛ وبالتالي تجديد آليات تدبير الشأن العام. ولذلك تدخل المشرع في العديد من المرات لتعديل القوانين الانتخابية، أو سن قوانين جديدة تتعلق بها، بغية ترسيخ انتخابات حرة وديمقراطية ونزيهة، أو التدخل لإسناد مسؤولية السهر على حسن سير الانتخابات إلى جهات أخرى كالقضاء والمصالح الأمنية، أو التدخل لمقاربة النوع في العملية الانتخابية عن طريق تعزيز المشاركة السياسية لفئات معينة من المجتمع كالشباب والمرأة.

ولا يمكن للانتخابات أن توصف اليوم بأنها ديمقراطية مهما كانت نزيهة وحرّة، إن لم تكن المرأة حاضرة كمنتخبة وناخبة لا كناخبة فقط، ولا يمكن للانتخابات أن تكون ديمقراطية، إذا لم تفرز مجالس منتخبة تسمح بوجود المرأة في مواقع صنع القرار السياسي. إن ضمان المشاركة السياسية للمرأة إلى جانب الرجل في إطار مبدأ المساواة هو الذي يضي على الانتخابات طابع الديمقراطية.

فمبدأ المساواة من المفاهيم الأصلية التي بنيت عليها الديمقراطية برمتها. ثم إن التجارب الديمقراطية التي اقتصرت على إشراك فئة معينة من الناس في صنع القرار وتبوء المناصب جاءت بالفشل لأن الديمقراطية الحقّة يجب أن تقوم على إشراك الجميع والمساواة بينهم.

إن السؤال الذي سنحاول الإجابة عليه في هذا الموضوع هو هل التدابير التشريعية

قادرة لوحدها على تعزيز المشاركة السياسية للمرأة ؟

انطلاقا مما سبق، سنحاول في هذه المساهمة تسليط الضوء على أهم التدابير التشريعية التي اتخذها المغرب لتعزيز المشاركة السياسية للمرأة في تدبير الشأن العام، وأهمية ذلك في تعزيز المناصفة والانتقال الديمقراطي، مع تقييم حجم حضور المرأة في انتخابات 4 شتبر 2015، ورصد أهم الإكراهات والمعوقات والقيود التي لازالت تعرقل المشاركة السياسية للمرأة وكيفية تجاوزها .

## **المبحث الأول: التدابير التشريعية لإدماج المرأة في الحقل السياسي: الضمانات والرهانات**

برزت حقوق المرأة وحقوق المواطنة والمشاركة السياسية كأولويات رئيسية لابد منها لتحقيق المساواة بين الجنسين، وكذلك دعما لتطلعات أوسع من أجل العدالة الاجتماعية والحرية والحكم الديمقراطي.

تجد المرجعيات القانونية المتعلقة بتحسين التمثيلية النسائية السياسية أصولها التاريخية في الوثائق والصكوك الدولية، وتجدر الإشارة إلى أن المملكة المغربية صادقت على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بدعم المشاركة السياسية للمرأة، ونذكر منها:

- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: حيث نصت المادة 12 على أن: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه... دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس...».

كما نصت المادة 25 من ذات العهد على ما يلي:

«يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية،

(ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين،

(ج) أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده».

وجاءت المادة 26 من نفس العهد الدولي بما يلي:

«الناس جميعا سواء أمام القانون، ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد، يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب»<sup>1</sup>.

- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيث نصت المادة 2 (الفقرة 2) على التالي:

« تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب».

- اتفاقية مناهضة جميع أشكال التمييز العنصري، حيث تنص المادة 5/ج على حظر التمييز والقضاء عليه بكافة أشكاله لاسيما بصدد التمتع بالحقوق السياسية، ولاسيما حق الاشتراك في الانتخابات - اقتراعا وترشيحا- على أساس الاقتراع العام المتساوي، والإسهام في الحكم وفي إدارة الشؤون العامة على جميع المستويات، وتولي الوظائف العامة على قدم المساواة.<sup>2</sup>

- الاتفاقية الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة لسنة 1952:

تنص في مادتها الثانية على أن للنساء الأهلية في أن ينتخبن الهيئات المنتخبة بالاقتراع العام، والمنشأة بمقتضى التشريع الوطني بشروط تساوي بينهن وبين الرجال دون تمييز.<sup>3</sup>

- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979: تنص في مادتها 7 على حق المرأة في التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي تنتخب أعضائها بالاقتراع العام والمشاركة في صياغة

(1) المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، الكتاب الأول: الاتفاقيات التي صادق عليها المغرب في مجال حقوق الإنسان، منشورات الوزارة المكلفة بحقوق الإنسان، 1998، صص 26 - 31.

(2) نفس المرجع، ص 135.

(3) نفس المرجع، ص 232.

سياسية الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة وفي شغل الوظائف العامة.<sup>1</sup>  
وفي هذا الإطار، نجد أن المغرب قد رفع التحفظات عن هذه الاتفاقية، وذلك من خلال إعلان الملك محمد السادس في خطابه في 10 ديسمبر 2008.  
- البروتوكول الاختياري للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.  
إن هاته الاتفاقيات الدولية تتضمن التزامات فورية، أي أن تتعهد كل دولة طرف في الاتفاقية بأن تتخذ ما يلزم من الخطوات والإجراءات المناسبة لضمان التمتع بالحقوق المنصوص عليها، ولاسيما اعتماد تدابير تشريعية فعالة تساهم في دعم المشاركة السياسية للمرأة.

وسوف نتطرق في هذا الجانب إلى أهم الضمانات القانونية التي تنص على دعم المشاركة السياسية للمرأة<sup>2</sup> وأهم التدابير التشريعية التي اتخذها المغرب لإدماج المرأة في الحياة السياسية، وإلى الرهانات التي يصبو إليها من خلال ذلك. فما التدابير والإجراءات التي اتخذها المشرع المغربي في هذا الصدد؟

## المطلب الأول: أثر الالتزامات الدولية في الممارسة التشريعية للمغرب بخصوص التمثيل السياسي للمرأة

سوف نتحدث عن مسار ملائمة التشريع المغربي مع الاتفاقيات الدولية الداعمة لمسألة إشراك المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

### 1 - على مستوى الوثيقة الدستورية:

لقد أكد الدستور المغربي على أن الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية وهو حق كفل للمرأة منذ دستور 1962 الذي صدر بعد الاستقلال، وقد ترسخ هذا التوجه مع دستور 2011 حيث نصت المادة 19 على «تمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها». تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال

(1) نفس المرجع، ص 156.

(2) حول تطور المشاركة السياسية للمرأة المغربية ينظر: رقية المصدق، المرأة والسياسة، التمثيل السياسي في المغرب، دار توبقال للنشر، 1990.

والنساء. وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز». علاوة على ذلك، تنص المادة السادسة منه (الفقرة الثانية) على أنه: «تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية».

وفي ذات الاتجاه، يؤكد الفصل 146 من الدستور على أن يجعل من ضمن مشمولات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى تحديد أحكام تحسين تمثيلية النساء داخل هذه المجالس.

كما ينص الدستور المغربي لسنة 2011، في ديباجته، على أن الاتفاقيات الدولية لها الأولوية على القوانين الوطنية، وقد جاء ذلك نتيجة لتوصية من لجنة السيداو في عام 2008. ومن ثم قد أدى إصلاح الدستور إلى إحراز تقدم هام في الحماية القانونية لحقوق المرأة.

## 2 - على مستوى باقي القوانين:

في إطار الملاءمة بين التشريعات المغربية وأحكام الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، أصدرت المملكة المغربية مجموعة من القوانين التي تعكس رغبة المغرب في تحسين تمثيلية النساء في المجالس المنتخبة، والقوانين التي عبرت عن هاته الرغبة هي كالتالي:

- القانون رقم 08/17 المغير والمتمم للميثاق الجماعي، تنص المادة 14 منه على أن: «تحدث لدى المجلس الجماعي لجنة استشارية تدعى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص تتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي».

كما تنص المادة 36 من الميثاق الجماعي على أن: «يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع». فالتحول النوعي في الميثاق الجماعي الذي دقق ووسع الاختصاصات الاجتماعية للجماعات المحلية باعتماده مقاربة النوع الاجتماعي عند إعداد المخطط التنموي للجماعة، وكذا إحداث لجنة المساواة وتكافؤ الفرص، وإقرار مدونة الانتخابات آليات

توسيع التمثيلية النسائية في الجماعات المحلية.

المادة 288 المكررة من قانون الانتخابات، التي تنص على أن «يقدم وفق شروط وكيفيات تحدد بنص تنظيمي، دعم يخصص لتقوية قدرات النساء التمثيلية بمناسبة الانتخابات الخاصة الجماعية والتشريعية يطلق عليه اسم «صندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء».

وقد تم إحداث هذا الصندوق بالمرسوم رقم 2.08.746 الصادر في 30 ديسمبر 2008. وفي 7 أكتوبر 2013 صدر مرسوم رقم 2.13.533 ينسخ المرسوم السابق ويعوضه وينص على إحداث لجنة تسمى اللجنة المكلفة بتفعيل صندوق الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء يحدد تأليفها وكيفيات سيرها بمقرر لرئيس الحكومة. ويعين أعضاء هذه اللجنة لمدة انتدابية نيابية واحدة<sup>1</sup>.

وقد صدر في هذا الصدد مقرر لرئيس الحكومة رقم 3.04.14 في 28 فبراير 2014، يتعلق باللجنة المكلفة بتفعيل صندوق الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء<sup>2</sup>. ودائما في إطار تفعيل خدمات صندوق الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء صدر قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 618.14 في 3 مارس 2014 يتعلق بصرف الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء يحددان فيه سقف التكلفة الإجمالية للمشاريع الهادفة إلى تقوية قدرات النساء التمثيلية، وتحدد فيه نسبة مساهمة الدولة وكذا شروط الاستفادة من التمويل العمومي في إطار صندوق الدعم<sup>3</sup>.

وفي نفس الاتجاه، صادق المجلس الحكومي بتاريخ 25 يونيو 2015 على مرسوم رقم 2.15.450 في شأن مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والانتخابات العامة الجهوية، وكذا في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية المشاركة في انتخاب أعضاء مجلس المستشارين. واعتمد المرسوم مقتضيات لرفع مبلغ المساهمة في حالة انتخاب مترشحة وذلك من أجل تشجيع التمثيلية النسائية للانتخابات العامة الجماعية والجهوية، وبهدف تحفيز الأحزاب

(1) الجريدة الرسمية عدد 6197 الصادرة بتاريخ 21 أكتوبر 2013، ص 6598.

(2) الجريدة الرسمية عدد 6238 الصادرة بتاريخ 13 مارس 2014، ص 3142.

(3) الجريدة الرسمية عدد 6238 الصادرة بتاريخ 13 مارس 2014، ص 3143.

السياسية على إدراج أسماء مترشحات في المراكز المؤهلة للانتخابات.

ورغبة في تحقيق نفس الهدف المتمثل في دعم وتشجيع إشراك المرأة في تدبير الشأن العام المحلي تنص المادة 17/ الفقرة 6 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات الترابية على أنه «يتعين العمل على أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس عددا من المترشحات لا يقل عن ثلث نواب الرئيس».

وتم التنصيص كذلك في القانون التنظيمي 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية في المادة 76 على تخصيص ثلث المقاعد على الأقل للنساء في كل دائرة انتخابية على أن لا يحول ذلك دون حقهن في الترشيح برسم المقاعد المخصصة للجزء الأول من لائحة الترشيح. كما نصت المادة 85 منه على أن تشمل كل لائحة ترشيح على جزأين يتضمن الأول عدد المقاعد المخصصة لهذا الجزء مع بيان ترتيبهم فيه.

وفي ذات السياق نصت المادة 26 من قانون الأحزاب رقم 29.11 على أن يعمل كل حزب سياسي على توسيع وتعميم مشاركة النساء والشباب في التنمية السياسية للبلاد.

وأضافت ذات المادة من القانون المذكور، وعلى نحو يشجع على مشاركة النساء في تدبير الشأن العام المحلي، أن: «كل حزب سياسي يعمل من أجل بلوغ نسبة الثلث لفائدة النساء داخل أجهزته المسيرة وطنيا وجهويا، في أفق التحقيق التدريجي لمبدأ المناصفة بين النساء والرجال»<sup>1</sup>.

إلى جانب ذلك هناك دورية لوزارة الداخلية عدد 3834 D الصادرة بتاريخ 4 شتبر 2015 حول موضوع انتخاب رؤساء مجالس الجهات ومجالس الجماعات ونوابهم أكدت على الطابع الإلزامي للتمثيلية النسائية ونصابها مؤكدة على ما يلي: «وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين أن تتضمن كل لائحة من اللوائح المقدمة مترشحات لنواب الرئيس لا يقل عددهن عن ثلث النواب طبقا لأحكام المادة 17 من القانون التنظيمي 14.113».

وعلاوة على ذلك، ولدعم التمثيلية السياسية للمرأة اتخذت الحكومة إجراء وقتيا تمثل في تبني نظام الحصص «الكوتا». فقد جاءت القوانين الانتخابية في هذا الباب بمستجدات مهمة لاسيما القوانين الانتخابية المتعلقة بالانتخابات الجماعية والجهوية التي انطلقت يوم 4 شتبر 2015، حيث ارتفعت نسبة تمثيلية النساء في الحياة السياسية

(1) الجريدة الرسمية عدد 5989 الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 2011، ص 5172.

إلى نسبة 27% الشيء الذي سيعزز إمكانية الرفع من هاته التمثيلية بمختلف مجالس الجماعات الترابية والجهوية.

لاشك أن المغرب يسعى من خلال المقتضيات السالفة الذكر إلى تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في تدبير الشأن العام المحلي، إيماناً منه بأن مشاركة المرأة في الحياة السياسية سيمكن من كسب رهان المساواة والديمقراطية والتنمية في كل أبعادها. وسوف نتنقل في النقطة الموالية لتسليط الضوء على أهم رهانات تعزيز المشاركة السياسية للمرأة.

### المطلب الثاني : رهانات التمكين السياسي للمرأة : المساواة والبناء الديمقراطي

إن التمكين السياسي للمرأة من شأنه أن يطور مشاركتها وينمي من قدرتها ووعيها ومعرفتها، ومن تم تحقيق ذاتها على مختلف الأصعدة المادية والسيكولوجية والاجتماعية والسياسية، ويتيح لها كافة القدرات والإمكانات التي تجعلها قادرة على السيطرة على ظروفها ووضعها ومن تم الإسهام الحر والعقلاني في بناء المجتمع السليم على كافة أصعده<sup>1</sup>.

تدر مشاركة المرأة في الحياة السياسية فوائد ملموسة على المجتمع والدولة معاً، بما في ذلك استجابة أكبر لاحتياجات المواطنين ومزيداً من التعاون بين مختلف الفاعلين والأحزاب والإثنيات ومزيداً من السلام والاستقرار، إذ أن مشاركة المرأة في الحياة السياسية له تأثير إيجابي وديمقراطي عميق على المجتمعات المحلية والهيئات التشريعية والأحزاب السياسية وحياة المواطنين ويساعد في تحقيق الديمقراطية.

إن رهانات التمكين السياسي للمرأة تكمن أساساً في أهمية المرأة في الحياة السياسية، والتي تعود إلى المميزات والأهداف التالية<sup>2</sup>:

- 1 - المرأة قادرة على أن تعمل مع مختلف الأقطاب السياسية؛
- 2 - المرأة قادرة على الاستجابة بشكل كبير لاهتمامات الناخبين؛
- 3 - المرأة تساعد في إحلال السلام والاستقرار الاجتماعي؛
- 4 - مشاركة المرأة في الحياة السياسية تشجع ثقة المواطنين في الديمقراطية؛

(1) نهى القاطرجي: المرأة في منظومة الأمم المتحدة رؤية إسلامية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2006، صص 428 - 431.

(2) «ما أهمية المرأة في الحياة السياسية؟»، على الرابط التالي،

[https://www.ndi.org/files/Handout%204%20-%20Why%20Women%20in%20Politics\\_Arabic.doc](https://www.ndi.org/files/Handout%204%20-%20Why%20Women%20in%20Politics_Arabic.doc).

5 - المرأة تضع التعليم والصحة، والمؤشرات الأساسية الأخرى للتنمية في سلم الأولويات.

الحرية والمساواة والمشاركة عناصر أساسية في صنع القرار على جميع المستويات بدءاً من الأسرة وصولاً إلى صناعة القرار السياسي الأعلى. إذ من شأن ذلك أن يؤدي إلى توازن يعكس بصورة أدق تكوين المجتمع وهو أساس لتعزيز الديمقراطية وتشجيع التطبيق الديمقراطي السليم، كما أنه ولتحقيق الأهداف الإنمائية العالمية وبناء ديمقراطيات قوية ومستدامة لابد من تشجيع المرأة، وتمكينها ودعمها، لتضطلع بدور قيادي في الحياة السياسية وفي المجتمع المحلي.

إن التدابير والإجراءات التشريعية التي اتخذتها الدولة في مجال دعم قدرات النساء التمثيلية بمناسبة الانتخابات تهدف إلى<sup>1</sup>:

- رفع نسبة حضور المرأة في مراكز قرار الهيئات المنتخبة؛

- تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية؛

- ضمان مشاركة المرأة في تدبير الشأن المحلي والجهوي؛

- تقوية قدرات المرأة في مجال الحكامة المحلية والتنمية المستدامة.

ويبقى الهدف من رفع معدل المشاركة السياسية للنساء، وضمان وجود المرأة في المناصب القيادية، هو تحقيق التنمية وتطوير المجتمع، لأنه لا تقدم حقيقي دون إشراك المرأة في جميع الميادين الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية. كما أن المشاركة السياسية للمرأة ووجودها في المناصب القيادية له فوائد إيجابية على المجتمع ككل.

ومن هنا، فالدول التي يكون بها معدل عال لمشاركة النساء في السياسة تصنف كدول ذات حكمة متميزة. كما أن الدول التي تتكر حقوق المرأة، وتعرقل وصولها إلى مراكز صنع القرار في الحياة العامة، وتنفيذ سياسات تعزز الوضع غير المتكافئ للمرأة، وتسبب تشريعات تكرر التمييز بين الرجل والمرأة، لا يمكن أن تتقدم إلى الأمام، كما لا يمكن أن تتجح فيها الإصلاحات الرامية إلى تأسيس وتعزيز الديمقراطية.<sup>2</sup>

إن مسألة المشاركة السياسية للمرأة ذات أهمية كبرى في ترسيخ قيم الديمقراطية،

(1) محمد الغالي: الفصل 19 صناعة المشروعات وهران التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد الثاني، أبريل 2011، صص 62 - 65.

(2) اميلي نفاع: «المرأة والديمقراطية وحقوق الإنسان» على الرابط التالي:

<http://maktabatmepi.org/download/3003/733/Anera8-211-224.pdf>

ومن تم دعم مسار الانتقال الديمقراطي للبلاد ولن يتأتى ذلك إلا من خلال القوانين المؤطرة للانتخابات، خاصة تلك القوانين المرتبطة بالتمثيلية السياسية للنساء، وذلك باعتماد آليات تمكن من رفع نسبة حضور النساء في الهيئات المنتخبة، خاصة وأن بناء مجتمع ديمقراطي فعلي، وبناء دولة ديمقراطية حقيقية يحتاج إلى تضافر الجهود بين كافة قوى المجتمع من مواطنات ومواطنين، على أساس المساواة في الحقوق والواجبات، لأن مبدأ المساواة من المفاهيم الضرورية لبناء مجتمع ديمقراطي.

وتتحقق المساواة السياسية بين أفراد الشعب بالقضاء على جميع أشكال التمييز السلبى بينهم على أساس الجنس، أو العرق، أو الدين، أو الطبقات، واعتبارهم في المقام الأول مواطنين متساوين في الحقوق والواجبات.

هكذا، فالمشاركة النسائية في تدبير الشأن العام ليست مطلبا تكتيكيا، أو ظرفيا، وإنما هي خيار استراتيجي يستهدف خدمة الديمقراطية التمثيلية، ذلك أن مشاركة النساء من شأنها الانفتاح على مناهج جديدة لحل المشاكل المجتمعية المطروحة وتحقيق خطوات إيجابية في مسار الانتقال الديمقراطي للبلاد.

وعلى ضوء الضمانات القانونية المتمثلة في التدابير التشريعية لإدماج المرأة في الحقل السياسي، والرهانات التي راهن عليها المشرع المغربي من وراء التمكين السياسي للمرأة، سنركز في النقطة الموالية على تقييم المشاركة السياسية للمرأة المغربية، وحجم حضورها في الانتخابات الجماعية والجهوية في الرابع من شتبر 2015، وكذلك سنرصد أهم الإشكالات والمعوقات التي مازالت تواجه المرأة المغربية في عالم السياسة، وأهم الخطوات لتعزيز مشاركتها في تدبير الشأن العام.

## **المبحث الثاني: التمثيلية النسائية في ظل انتخابات 2015، الإنجازات والإكراهات**

### **المطلب الأول: الإنجازات**

لعبت التشريعات والإجراءات المتخذة لرفع التمثيلية النسائية دورا مهما في تقوية المشاركة السياسية للنساء في مسلسل الاستحقاقات المنظمة برسم سنة 2015.

فبخصوص المشاركة السياسية للمرأة بمناسبة انتخابات 4 شتبر 2015 يتضح

ما يلي:

أن النساء شكلن فعليا، حسب التقرير الأولي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان

حول ملاحظة الانتخابات، نسبة 21,94 % من مجموع الترشيحات للانتخابات الجماعية (28725 ترشيح)، و38,64 % من مجموع الترشيحات للانتخابات الجهوية (2928 ترشيح).

وأوضحت معطيات وزارة الداخلية حول الانتخابات الجماعية والجهوية حصول النساء في الانتخابات الجماعية ليوم 4 شتبر 2015 على 6673 مقعداً؛ أي ما يعادل تقريباً ضعف العدد المسجل خلال الاقتراع الجماعي لسنة 2009.

وفي هذا الصدد اعتبرت رئيسة بعثة منظمة «جندر كونسيرن إنترناشيونال» صبرا بانو، أن مشاركة النساء، إلى جانب الرجال، في المسلسل الانتخابي، تعد مؤشراً «جد قوي» على التقدم الديمقراطي للمغرب. وسجلت، أيضاً، أن النساء حظين بحقوق اللوج داخل وخارج مكان التصويت ولم يتم تسجيل أي قمع في حقهن.

وقد شكلت محطة 4 شتبر 2015 حسب المتتبعين للشأن السياسي والمحلي بالمغرب خطوة نوعية نحو تعزيز التمثيلية النسائية في المجالس المحلية، حيث تشير النتائج المحصل عليها على مستوى نصيب النساء من المقاعد إلى نجاح سياسة المغرب في تشجيع ودعم مشاركة المرأة في مسلسل اتخاذ القرار وتسيير الشأن العام على كافة المستويات، وكذا ضمان وصولها إلى المؤسسات التمثيلية.

إن هذه المكتسبات التي تم تحقيقها على مستوى الحقوق الأساسية للنساء سواء على مستوى دسترة المساواة والمناصفة وتكافؤ الفرص، أو على مستوى التخصيص على مجموعة من إجراءات التمييز الإيجابي، والتي مكنت من الرفع من التمثيلية السياسية للنساء في المجالس المنتخبة السابقة تظل رغم أهميتها لا تلبى مطامح الحركة النسائية حيث يتطلب بلوغ هدف المناصفة أن تكون المجالس المنتخبة مكونة بعدد متكافئ من النساء والرجال لكن الواقع مختلف عن ذلك بسبب الإقصاء التاريخي للمرأة عن خوض غمار تدبير الشأن العام. ورغم الجهود الكبيرة الذي بذلها المشرع المغربي من أجل ضمان تمثيلية للنساء في المجالس الجماعية والجهوية، ورغم النتائج المحصل عليها والتي تبدو مشجعة إلا أنه لا بد من إثارة الملاحظات التالية:

- جل الأحزاب المشاركة في الانتخابات لم تكن في مستوى رفع تحدي تقوية المشاركة السياسية للنساء في مسلسل الاستحقاقات المنظمة برسم سنة 2015؛ ذلك أن أغلبها لم يرشح النساء بصفتهن وكيالات في اللوائح المفتوحة؛
- كما أن حضور النساء في العملية الانتخابية كان باهتاً ودون المستوى، حيث

تم تسجيل ضعف كبير في إشراك الأحزاب والإدارة الترابية للنساء في تدبير عملية الاقتراع والإشراف على مختلف مراحل استحقاق يوم 4 شتبر 2015 من التصويت إلى الفرز محليا ومركزيا؛

- لوحظ داخل مكاتب التصويت أن:

+ عدد النساء من بين منسقي المكاتب المركزية كان ضعيفا؛

+ عدد النساء من بين رؤساء مكاتب التصويت كان ضعيفا؛

+ أغلب أعضاء مكاتب التصويت كانوا ذكورا؛

+ كان معظم ممثلي الأحزاب السياسية المكلفين بالمراقبة داخل مكاتب التصويت من الرجال؛

+ لوحظ في حالات جد قليلة وجود ممثلين لجمعيات ملاحظة داخل مكاتب التصويت، وكان تمثيل النساء ضعيفا في صفوف الملاحظين؛

+ التغييب المرتكب مع سبق الإصرار والترصد للنساء من رئاسة المجالس الجهوية التي جاءت رئاستها ذكورية خالصة، حيث إن مختلف الأحزاب بالمعارضة والأغلبية لم تقدم على انتخاب امرأة على رأس جهة من الجهات الإثني عشر؛  
+ لم تحصل المرأة على مراكز متقدمة في معظم الجماعات الترابية جهويا ومحليا.

ولذلك يبقى التواجد النوعي في صنع القرار محلي بالنسبة للنساء مغيبا من طرف جميع الأحزاب المشاركة في العملية الانتخابية معارضة وأغلبية. فما هي إذن المعوقات التي أدت إلى استمرار ضعف المشاركة السياسية للنساء؟

### المطلب الثاني: العوائق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والقانونية والسياسية

إن الإجراءات المتخذة، والأرقام المذكورة أعلاه، في حقيقة الأمر تشير للوهلة الأولى بأن النساء المغربيات صرن فاعلات في العمل السياسي، في حين أن مشاركتهن تبقى ضئيلة مقارنة بوزنهن الديمغرافي، فلا تزال مشاركة المرأة في الشأن السياسي محدودة وغير منتظمة وضئيلة، ويعود هذه الوضع إلى وجود عوائق متعددة، وتشمل العوائق التي تحول دون مشاركة المرأة في الحياة العامة، عوائق اقتصادية وثقافية واجتماعية وقانونية وسياسية تساهم كلها في عرقلة وصول المرأة إلى مراكز قيادية ومراكز صنع القرار في مجال السياسات العمومية.

ومن هنا، تواجه المرأة المغربية مجموعة من العراقيل التي تحد من قدرتها على المشاركة السياسية. وسوف نحاول في هذا الحيز تناول أهم العراقيل وهي كالتالي:

### أولاً: العراقيل السياسية

تعد العوامل السياسية من أهم العوامل التي تعيق المرأة المغربية عن المشاركة السياسية ومن هذه العوامل:

- المناخ الانتخابي: والذي يؤثر سلباً على مشاركة النساء والرجال على حد سواء؛ حيث تسيطر آليات استخدام العنف والفساد وسلاح المال على المناخ السياسي، مما أدى إلى إحجام النساء عن المشاركة في العملية السياسية عموماً وعن خوض الانتخابات بصفة خاصة؛

- ضعف وهشاشة الدعم الحزبي للمرأة: تكاد تنعدم الإرادة الحقيقية لدى الأحزاب السياسية في تشجيع انخراط المرأة وتمكينها من تقلد مناصب قيادية في الأحزاب وكذلك في جعلها على رأس لوائح مرشحيها، حيث أن أغلب الأحزاب في هذه الدول لا تقدر دور المرأة في الحياة السياسية، وتبنى المفهوم المغلوط للمشاركة الصورية التي لا تتعدى ترشيح امرأة هنا وامرأة هنالك.

### ثانياً: العراقيل القانونية

تتمثل العراقيل القانونية في:

- ضعف القوانين الانتخابية، فهي في أغلبها فضفاضة، وتتسم بعدم التناسب مع واقع وظروف المرأة؛

- ضعف النظم الانتخابية، فهي غير قادرة على الوصول بالمرأة إلى مواقع صنع القرار إلا في حالات نادرة<sup>1</sup>.

### ثالثاً: العراقيل الاقتصادية

ترتبط العراقيل الاقتصادية بعدم تمتع المرأة المغربية باستقلالية اقتصادية، فالفقر والانشغال بمطالب الحياة اليومية وعدم الاستقلال المالي كلها عوائق اقتصادية

---

(1) نعيمة سميعة: دور المرأة المغربية في التنمية السياسية المحلية وعلاقتها بأنظمة الحكم (نماذج الجزائر، تونس، المغرب)، مذكرة لنيل الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010 - 2011، ص 80.

تحول دون مشاركة المرأة في الشأن العام ودون الاهتمام بالشأن السياسي<sup>1</sup>.

#### رابعاً: العراقيل الاجتماعية

تتعدد العوامل التي تعوق مشاركة المرأة في الشأن العام السياسي بالبلاد وربما يكون أهمها:

1 - الثقافة الشعبية والتقاليد السائدة في المجتمع المغربي: التي تجعل من النشاط السياسي نشاطاً عاماً وجزءاً أصيلاً من اختصاص الرجل، لأن الرؤية التقليدية لتوزيع العمل في المجتمع بين المرأة والرجل لا تزال قائمة على تولي الشؤون الأسرية (العمل الخاص) من قبل النساء، من أمور تتعلق بالمنزل وطبخ وتربية الأطفال، أو الأعمال المرتبطة بالقطاع الزراعي. إضافة إلى ظروف الحياة الصعبة والصور النمطية عن المرأة المتمثلة في كونها لا تملك القدرة على تدبير الشأن العام، كل هذه عراقيل عطلت مشاركة المرأة في الحياة السياسية العامة.

2 - ارتفاع نسبة الأمية: المغرب من الدول التي يوجد بها مستوى كبير من الأمية بين النساء، ويعد ذلك من أكبر المشكلات التي تواجه تفعيل المشاركة السياسية للمرأة المغربية، رغم أن المسألة غير مقبولة في ضوء الشريعة الإسلامية التي تحث على تعليم المرأة<sup>2</sup>.

- قلة الثقة في النفس للنساء، وخوف الكثير منهن الدخول للمجال السياسي.  
- ضعف الوعي السياسي للنساء وعدم إدراكهن لحقوقهن، وقلة وعيهن بقدراتهن نظراً إلى التربية الأبوية التي يتسم بها المجتمع المغربي.

#### الحلول المقترحة

إنني من خلال هذه المساهمة، ومن خلال المعوقات والعقبات التي تعرضنا لها في هذا البحث، فإنني أقترح مجموعة من المستويات التي يجب العمل عليها من أجل تفعيل المشاركة السياسية للمرأة وهي:

---

(1) صابر بلول: التمكين السياسي للمرأة العربية بين القرارات والتوجهات الدولية والواقع، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الثاني، 2009، صص 645 - 686.  
(2) يصف طارق رمضان مستويات الأمية بين النساء في المجتمعات ذات الأغلبية المسلمة بالمروعة، ينظر كتابه الإصلاح الجذري، الأخلاقيات الإسلامية والتحرر، ترجمة أمين الأيوبي، بيروت، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2010، ص 259.

### أولاً: تهيئة المناخ الانتخابي

✓ سن عقوبات رادعة، أو تفعيل العقوبات الموجودة الخاصة بالفساد الانتخابي واستعمال المال، خصوصاً وأن هاته الممارسات هي التي أدت إلى إحجام النساء عن المشاركة السياسية في المغرب.

### ثانياً: اعتماد إطار تشريعي:

✓ الاستمرار في اعتماد نظام «الكوتا» لتحسين تمثيلية المرأة ريثما تتراجع العوائق الثقافية والاجتماعية التي تحول دون وصول المرأة إلى مواقع صنع القرار؛  
✓ اعتماد نظم انتخابية أكثر فعالية والتي تسمح بوصول المرأة إلى مواقع صنع القرار السياسي؛

✓ على الأحزاب السياسية في هذه الدول تبني سياسات تشجع النساء في الانخراط ضمن صفوفها وتمكنها من تقلد مناصب قيادية في الأحزاب، وكذلك جعلها على رأس اللوائح الانتخابية؛

✓ ينبغي العمل على وضع السياسات الكفيلة بتشجيع المرأة على دخول جميع أنواع العمل والوظائف ضمن النشاط الاقتصادي، واعتماد آليات محددة وواضحة تساعد المرأة في الوصول إلى مواقع صنع القرار وعلى جميع الأصعدة بما يحقق لها الاستقلال المادي؛

✓ تعديل القوانين والأنظمة التي تحد من ممارسة المرأة لحريتها وقيامها بواجبها، ومن الضروري العمل على مراجعة القوانين ولاسيما تعديل المواد التمييزية ضد المرأة، وإجراء ملاءمة بنود المواثيق الدولية المصادق عليها والتشريعات الوطنية لضمان تحقيق المساواة في الحقوق والواجبات في إطار الحياة العامة والخاصة.

### ثالثاً: تغيير الثقافة السائدة عن المرأة

يتطلب الأمر هنا ضرورة تضافر كافة جهود الجهات المعنية من أجل إزالة الصورة النمطية للمرأة في مناهج التعليم وفي تصورات المواطن، ومفادها أن المرأة لا تقوى على تدبير الشأن العام كالرجل. هذه الصورة النمطية تكون في المجتمعات التي تسود فيها ثقافة الخلط بين الدين والعادات والتقاليد. في هذا الإطار، يصعب على القوانين وحدها تغيير هاته الصورة النمطية إذا لم تكن معززة بالتوعية والتحسين والتربية على

قيم المساواة والحرية.

✓ المساهمة في دعم وتشجيع المبادرات الإعلامية الخاصة التي تعمل لصالح المرأة وتعزز حقوقها في وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة والمسموعة وكافة أشكال الاتصال.

✓ تنسيق جهود الجمعيات الأهلية مع المؤسسات الرسمية للقضاء على الأمية بين النساء والفتيات، ومحو الأمية القانونية كذلك لديهن.

## رئيس الحكومة وقضية الصحراء المغربية في ظل دستور 2011

د. محمد لكريني

### مقدمة:

بداية لابد من الإشارة إلى المستجدات التي تضمنتها الوثيقة الدستورية المعدلة والمرتبطة بالحكومة نفسها؛ بحيث تم الارتقاء بهذه الأخيرة إلى مستوى السلطة التنفيذية بدل التنصيب في الباب الرابع من دستور 1996 على الحكومة فقط. انتقل دستور 2011 من تسمية الوزير الأول، التي ظلت سائدة بموجب الدساتير السابقة إلى رئيس للحكومة من أجل تدبير الشأن العام، وقد مُنح هذا الأخير مجموعة من الصلاحيات والإمكانات التي من شأنها أن تسهم في الدفاع عن القضايا المحورية للمغرب في علاقاته الخارجية، وفي مقدمتها قضية الصحراء المغربية، ومحاولة استثمار هذه الصلاحيات أيضا في تطوير الاقتصاد المغربي من خلال خلق شراكات بناءة، والعمل على تنمية المبادلات التجارية التي ستعود بالنفع على بلادنا<sup>1</sup>. فما هي إذن صلاحيات رئيس الحكومة في هذا الشأن؟

### أولا: صلاحيات رئيس الحكومة في ظل دستور 2011

أضحى رئيس الحكومة بموجب هذا الدستور يحظى بصلاحيات مهمة لإبداء رأيه ومقترحاته تارة، واتخاذ قرارات مهمة في قضايا عدّة تارة أخرى، بحيث أصبح الملك بموجب الفصل 47 من الدستور يعيّن رئيس الحكومة من الحزب السياسي المتصدر لانتخابات أعضاء مجلس النواب، وبناء على النتائج التي خلصت إليها، وهو ما لم يكن قائما في دستور 1996، حيث شكّل هذا الأمر تقدما ملموسا عما كان عليه الأمر من قبل، مما يعني أن المواطنين والمواطنات أصبح بإمكانهم ممارسة رقابة سياسية على أنشطة الحكومة؛ أو بعبارة أخرى فأصوات المغاربة طبقا لما ورد في

(1) خصوصا وأن ديباجة الدستور أكدت على أن يتم تعزيز روابط التعاون والتقارب والشراكة مع بلدان الجوار الأوروبي- متوسطي؛ وتوسيع وتنويع علاقات الصداقة، والمبادلات الإنسانية والاقتصادية، والعلمية والتقنية، والثقافية مع كل بلدان العالم.

هذا الفصل أضحت لها قيمة من خلال عدم التصويت على برامجها في حال قصورها في تنفيذ ما التزمت به<sup>1</sup>.

لم يعد بمقدور الملك أن يعيّن رئيس الحكومة بالمنطق الذي كان سائداً مع دستور 1996، وفقاً لمعايير غير محددة في اعتماد هذا المركز الحساس، وحرية في اختيار هذا الشخص لتولي هذا المنصب؛ بل دستور 2011 في فصله 47 ربط مسألة تعيين رئيس الحكومة بزعامة وتصدر الحزب السياسي لانتخابات مجلس النواب وعلى أساس نتائجها.

وعليه ما صلاحيات واختصاصات رئيس الحكومة عند رئاسته للمجلس الحكومي وما حدودها؟

يملك رئيس الحكومة مجموعة من الصلاحيات من بينها رئاسة المجلس الحكومي تبعاً للفصل 92 من الدستور الذي يسمح بالتداول في مجموعة من القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
- السياسات العمومية؛
- السياسات القطاعية؛
- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام؛
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور؛
- مراسيم القوانين؛
- مشاريع المراسيم التنظيمية؛
- مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من هذا الدستور؛

- المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
- تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية؛ ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار

---

(1) إدريس لكريني: «الدستور الجديد وآفاق المشاركة السياسية»، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، ماي 2013، ص 17.

إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتمم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص؛ مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية.

يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة».

يتبين من خلال مضامين هذا الفصل أن السلطات التي يتوفر عليها رئيس الحكومة تسمح له بتدبير السياسات العمومية والقطاعية في إطارها التقني والقانوني دون أن ترقى إلى مستوى السلطات التقريرية التي يحظى بها الملك<sup>1</sup>؛ هذا الأخير الذي يحظى بإمكانيات اطلاعه ووصايته على المجلس الحكومي من خلال توصله بكل الخلاصات ومختلف النقاشات التي جرت داخل المجلس. وفي نفس الإطار أيضا يلاحظ أن رئيس الحكومة في تدبيره للسياسات العامة المرتبطة بالحقل الخارجي ينحصر دوره في المناقشة وتقديم المقترحات بخصوص الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، والتداول بشأن السياسة العامة التي تهجها الدولة إلى أن يتم الحسم فيها داخل المجلس الوزاري. بعد تعيين الملك لرئيس الحكومة من الحزب السياسي المتصدر لانتخابات مجلس النواب، وبناء على نتائجها، وتعيينه لأعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها (الفصل 47 من الدستور). يقوم رئيس الحكومة بعرض البرنامج المزمع القيام به في فترة ولايتها؛ والذي يتضمن بالضرورة الخطوط العريضة والأساسية في مختلف الأنشطة الوطنية؛ وبخاصة في مجالات السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية (الفصل 88).

إن الحكومة تعمل تحت مسؤولية وسلطة رئيسها من أجل تنفيذ البرنامج الحكومي<sup>2</sup> للأحزاب المتحالفة؛ بعد الحصول على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس لفائدة هذا البرنامج الذي تم التقدم به أمام مجلسي البرلمان في 19 يناير 2012.

(1) - سمير بلمليح، «رئيس الدولة ورئيس الحكومة في دستور 2011»، مجلة مسالك، عدد مزدوج 19/2012، ص 17 - 18.

(2) - ينص الفصل 89 من دستور 2011 على أن: «تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية».

التزمت الحكومة في برنامجها بالقول: «إن الدفاع عن السيادة والوحدة الوطنية والترابية شمالا وجنوبا، والمصالح العليا والقضايا العادلة للمملكة المغربية وفي مقدمتها النزاع المزمع حول الصحراء المغربية تعتبر أولوية الأولويات للبرنامج الحكومي، وستسخر الحكومة كافة جهودها من أجل الوصول إلى حل سياسي نهائي متوافق عليه في احترام تام للوحدة الوطنية والترابية للمملكة، حيث ستعمل على دعم مسلسل المفاوضات المنبثق عن المبادرة المغربية للحكم الذاتي لأقاليمنا الجنوبية، التي تتسم بروح الابتكار والتوافق والتي وصفها مجلس الأمن في قراراته الست المتتالية بالمصادقية والجدية»<sup>1</sup>.

وفي نفس الصدد، أيضا، تمت الإشارة في هذا البرنامج على أن الحكومة: «ستعمل على تجسيد المبادئ الدستورية المتعلقة بالسياسة الخارجية للمملكة بمختلف تجلياتها ودوائرها...، مما يكرس مكانتها كأداة للابتكار والاقتراح والتفاعل الاستباقي مع المتغيرات والقدرة على المشاركة في مبادرات صنع القرار في ظل التحولات المتسارعة التي يشهدها العالم حاليا على مختلف الأصعدة. وبخصوص قضية الصحراء المغربية فإن الحكومة ستضاعف جهودها من أجل الوصول إلى حل سياسي نهائي متوافق عليه في احترام تام للوحدة الوطنية والترابية للمملكة؛ حيث ستعمل على دعم مسلسل المفاوضات المنبثق عن المبادرة المغربية للحكم الذاتي لأقاليمنا الجنوبية...»<sup>2</sup>.

من خلال ما سبق؛ يتضح أن البرنامج الحكومي كما هو الشأن بالنسبة للبرامج الحكومية السابقة؛ يعطي أولوية كبرى للقضية الأولى في حقل السياسة الخارجية قضية الصحراء المغربية لتفنيذ طروحات الخصوم، وإبراز حقوق المغرب المشروعة على صحرائه، وإلى جانب ذلك التزمت الحكومة في برنامجها على أنها ستدافع عن القضايا الحيوية للمغرب باعتماد المقاربة الاستباقية والتفاعل الإيجابي مع كل القضايا التي تهم المغرب في علاقاته الخارجية.

لكن إقدام الولايات المتحدة الأمريكية على تقديم مقترح توسيع صلاحيات بعثة الأمم المتحدة في الصحراء (المينورسو) لتشمل حقوق الإنسان إلى منظمة الأمم المتحدة<sup>3</sup>،

(1) البرنامج الحكومي الذي تقدمت به الأحزاب التحالف في يناير 2012، المملكة المغربية، رئيس الحكومة 2012، ص 8.

(2) البرنامج الحكومي الذي تقدمت به الأحزاب التحالف في يناير 2012، مرجع سابق، ص 87.

(3) فضلا عن الأزمة التي حدثت بين المغرب والأمين العام للأمم المتحدة من خلال تصريحاته المتحيزة لجهة البوليساريو من مخيمات تندوف والجزائر في مارس 2016 والتي وصفت المغرب بالبلد «المحتل»، رغم أن

يثبت إلى حد ما عكس ما تم التنصيص عليه في هذا البرنامج الحكومي، فلولا التدخل الملكي في آخر المطاف للدفع بالتراجع عن هذه الخطوة التي أقدمت عليها الولايات المتحدة الأمريكية - بضغط من بعض المنظمات الحقوقية غير الرسمية الأمريكية رغم العلاقات التاريخية العريقة التي تجمع البلدين-؛ لثبت فشل الدبلوماسية المغربية في التعاطي مع هذا الملف في ظل تبني السياسة الدفاعية، وعدم التعامل باليقظة والحذر والنظرة الاستباقية مع قضية الوحدة الوطنية والترابية من أجل عدم المس بالسيادة المغربية.

لكن في مقابل ذلك؛ يلاحظ أن قرار مجلس الأمن رقم 690 أكد في ثنياه على أن صلاحيات المينورسو تشمل أساسا وقف عمليات إطلاق النار، ثم إعداد الأجواء لتنظيم ومراقبة عملية الاستفتاء بالصحراء<sup>1</sup>؛ وبالتالي لا يمكن إضافة صلاحيات أخرى لبعثة المينورسو إلا بناء على الفصل السادس من الميثاق الأممي الذي ينبني أساسا على التفاوض والوسائل السلمية الأخرى من أجل تسوية النزاع القائم بين الأطراف المعنية<sup>2</sup>؛ قبل اللجوء إلى الفصل السابع الذي يطبق في حال تهديد السلم والأمن الدوليين.

بناء على ما سبق؛ ينبغي تنفيذ وتفعيل المقاربة الاستباقية المبنية على اليقظة الدائمة المعلن عنها في البرنامج الحكومي أو في الخطاب الملكي؛ وذلك عبر إستراتيجية واضحة المعالم تقوم على التنسيق والتعاون بين الفاعلين الرسميين وغير الرسميين؛ وليس الاقتصار على هذه المقاربة في النصوص والقوانين فقط دون العمل على تفعيلها. وعليه فالسؤال الذي يطرح نفسه بحدّة هنا هو: هل فعلا قامت الحكومة الحالية بمجهودات جدية ومعقولة من أجل إيصال تصورات المغرب حتى للدول المعترفة ب«الجمهورية الديمقراطية العربية الصحراوية» لإقناعهم بالتراجع عن هذا الاعتراف من أجل التوصل إلى حل سياسي متوافق بشأنه؟

---

مواقف المغرب أضحت أكثر جرأة ووضوحا إلا أن هذه المواقف تأتي كرد فعل عن فعل جبهة البوليساريو وكل من يؤيدها في أطروحتها.

(1) قرار مجلس الأمن رقم 690 (1991) المؤرخ في 29 أبريل 1991.

(2) لذلك ينبغي البدء في تطبيق المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة التي نصت على أنه: «يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية؛ أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها».

واجهت قضية الصحراء في الآونة الأخيرة تحديات كبيرة<sup>1</sup>؛ على مستوى تحقيق النتائج المرجوة؛ رغم تراجع بعض الدول عن اعترافها بالجبهة الشعبية لتحرير الساقية الحمراء ووادي الذهب؛ مثل: هايتي؛ البارغواي<sup>2</sup>؛ جزر موريس<sup>3</sup>؛ سان فانسان وغرينادين (الواقعة بمنطقة الكاريبي)<sup>4</sup>...؛ هذا التراجع عن الاعتراف بـ«الجمهورية الديمقراطية العربية الصحراوية» كان نتيجة لتضايف جهود الحكومة؛ والبرلمان؛ والأحزاب السياسية...؛ غير أن هذه الجهود لن تحقق مبتغاها إلا بتطوير المؤهلات الفردية لمختلف الفاعلين غير الرسميين؛ ومن ثمة إشراكهم في تدبير هذه القضية لكسب المزيد من سحب الاعترافات أو تجميدها لتأكيد أحقية المغرب على صحرائه وتزليل مبادرة الحكم الذاتي في الأقاليم الجنوبية.

يتوفر رئيس الحكومة بموجب الدستور المعدل لسنة 2011 على دور مهم لتنسيق عمل مجلسي البرلمان؛ من أجل الدفاع عن المصالح العليا للمغرب ضد خصوم الوحدة الترابية الذين طالما يروجون لأفكار مغلوطة تساهم في بناء مجموعة من المعطيات التي تساعد على كسب المزيد من الاعترافات بجبهة البوليساريو من لدن بعض الدول خصوصا في الدول الإسكندنافية، الدول الإفريقية وأمريكا اللاتينية.

ومن ثم ما هي الإمكانيات الدستورية المتاحة التي يتوفر عليها رئيس الحكومة لجمع جهود مجلسي البرلمان للدفاع عن القضايا المحورية للمغرب؟

بعد تعيين الملك لرئيس الحكومة يمكن لهذا الأخير أن يطلب من رئيسي مجلسي النواب والمستشارين عقد اجتماعات مشتركة للبرلمان للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما - من بينها قضية الصحراء -، فضلا عن اللجن

(1) وهو ما تم تأكيده في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة؛ يوم 11 أكتوبر 2013.

(2) سحبت اعترافها بجبهة البوليساريو يوم 03 يناير 2014؛ انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية والتعاون:

<http://www.diplomatie.ma>

(3) سحبت اعترافها بجبهة البوليساريو يوم 15 يناير 2014؛ انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية والتعاون المغربية:

<http://www.diplomatie.ma/arab/Politique%C3%A9trang%C3%A8re/Afrique/tabid/1603/vw/1/ItemID/9745/language/en-US/Default.aspx>

(4) جمدت اعترافها وعلاقاتها الدبلوماسية مع جبهة البوليساريو؛ انظر بلاغ وزارة الشؤون الخارجية والتعاون على موقعها الإلكتروني:

<http://www.diplomatie.ma>

الدائمة - خصوصا لجنتي الخارجية بمجلسي البرلمان- واللّتين بإمكانهما أن يقوموا باجتماعات مشتركة للاستماع إلى المعطيات المرتبطة بالقضايا التي تكتسي أهمية بالغة أو الاستماع سواء تعلق الأمر بخطب رؤساء الدول والحكومات الأجنبية أو البيانات التي يقدمها رئيس الحكومة والمتعلقة بالقضايا الوطنية المهمة طبقا للفصل 68 من دستور 2011، والمادتين 171 و177 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 236 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

وقد سبق للرئيس الفرنسي فرنسوا هولاند أن قدم خطابا أمام البرلمان المغربي في 04 أبريل 2013؛ وأكد دعمه لمبادرة الحكم الذاتي التي تقدم بها المغرب سنة 2007، واعتبرها ذات مصداقية وجدية من أجل التوصل إلى حل متفاوض بشأنه<sup>1</sup>. لذلك فهذه إمكانيات ومكتسبات مهمة من المفترض أن يستثمرها البرلمان من أجل الاستفسار ومواكبة المستجدات المرتبطة بالقضايا الوطنية المحورية وجمع المعلومات المتعلقة بقضية الصحراء؛ بل تمكنه هذه الفرص من التواصل مع رؤساء الدول والحكومات الأجنبية التي تلقي خطاباتها بالمؤسسة التشريعية.

وهي إمكانيات مهمة من المفروض أن يفعلها السيد رئيس الحكومة، لأنها ستتيح المجال للتنسيق وتركيز الجهود وتوحيد الرؤى وتوزيع المهام بين مجلسي البرلمان<sup>2</sup> والدبلوماسية الحكومية للدفاع عن الوحدة الوطنية والترايبية ومختلف القضايا الحيوية الأخرى؛ المرتبطة بالبحث عن القيام بشراكات لجلب الاستثمارات في تنسيق

(1) انظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي:

[http://www.parlement.ma/\\_sitenation.php?filename=201305060953177718](http://www.parlement.ma/_sitenation.php?filename=201305060953177718)

(2) خصوصا وأن الفصل 69 من الدستور في فقرته الثانية يؤكد على ضرورة مراعاة التناسق والتكامل بين المجلسين؛ ضمانا لحكمة ونجاعة العمل البرلماني. وفي نفس السياق، أيضا، أشار النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته 172 إلى إحداث لجنة برلمانية مشتركة تسمى لجنة التنسيق لمناقشة معظم القضايا المشتركة سواء في المجال التشريعي أو الرقابي أو الدبلوماسي طبقا للفصل 69 من الدستور؛ وتفعيلا لهذا الفصل الأخير من الدستور اجتمعت هذه اللجنة برئاسة كل من رئيس مجلس النواب السيد رشيد الطالبي العلمي ورئيس مجلس المستشارين السيد محمد الشيخ بيد الله؛ وذلك يوم الإثنين 12 ماي 2014 ليتم التأكيد في هذا الاجتماع على أنه: «في مجال الدبلوماسية البرلمانية شدد السادة أعضاء لجنة التنسيق على ضرورة توحيد الجهود قصد تكوين وفد واحد يمثل البرلمان واستعمال خطاب موحد سواء على مستوى الثنائي أو المتعدد الأطراف، وكذا على مستوى المنظمات الدولية وفق خطة مقروءة وواضحة تجعل من النجاعة في الحقل البرلماني الدولي هدفا لها بما يخدم المصالح العليا لبلادنا»؛ انظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي:

[http://parlement.ma/\\_actualites.php?filename=201405131750210](http://parlement.ma/_actualites.php?filename=201405131750210)

مع الجالية المغربية المقيمة بالخارج لتقوية مساهمتهم في تنمية المغرب<sup>1</sup>، في الظرفية الراهنة المتسمة بالأزمة الاقتصادية التي عمت مختلف دول العالم.

### ثانيا: رئيس الحكومة وهامش التحرك في إطار الأمميات

إن الدبلوماسية الحديثة أتاحت المجال لرئيس الحكومة لممارسة بعض الصلاحيات المرتبطة بحقل السياسة الخارجية، لأنه يشرف من منصبه على تنفيذ هذه السياسة المعتمدة من لدن وزارة الشؤون الخارجية، وفي مقابل ذلك هناك فئتين خاصتين بهذا المجال:

- الفئة الأولى: تشمل فئة من رؤساء الحكومات تفسح مجال التصرف لوزير الخارجية؛

- الفئة الثانية: تهتم بشكل كبير بمجال السياسة الخارجية<sup>2</sup>.

يملك رئيس الحكومة المغربي بعض الفرص المهمة التي تخول له التعريف بقضية الصحراء المغربية، والترويج لمبادرة الحكم الذاتي التي لقيت ترحيبا دوليا واسعا، والمتمثلة في تحركه في إطار الأمميات (الأممية الإسلامية، الاشتراكية، الليبرالية...) أو استثمار علاقاته الشخصية - كما كان الحال مع الوزير الأول السابق السيد عبد الرحمان اليوسفي- من خلال الرفع من عدد الجولات والزيارات لإقامة علاقات متميزة مع باقي زعماء الدول الإفريقية أو الآسيوية أو الأوروبية، أو أمريكا اللاتينية من أجل التعريف بالقضية الوطنية الأولى والثابتة في حقل السياسة الخارجية المغربية، ولتحقيق المزيد من تراجع الدول المعترفة بالجمهورية المزعومة من لدن جبهة البوليساريو<sup>3</sup>.

وقد نشبت بعض المشاكل في اجتماعات لمجلس الأممية الاشتراكية، فيما يخص قضية الصحراء في اجتماعات المجلس بباريس في نونبر 2010 حول مشكل أميناتو حيدر؛ ثم خلال مؤتمر كيب تاوون عندما حاولت البوليساريو الارتقاء في عضويتها من

(1) بحث نص الفصل 16 من الدستور في فقرته الثانية على أن: «تسهر الدولة على تقوية مساهمتهم في تنمية وطنهم المغرب؛ وكذا على تمتين أواصر الصداقة والتعاون مع حكومات ومجتمعات البلدان المقيمين بها أو التي يعتبرون من مواطنيها».

(2) هاني الرضا: «الدبلوماسية تاريخها قوانينها وأصولها»، دار المنهل اللبناني، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى 1997، ص 37.

(3) إدريس لكريني: «السياسة الخارجية المغربية وقضية الصحراء من التدبير الأحادي إلى الانفتاح المحسوب»، مجلة نوافذ العدد 43 - 44، فبراير 2010، ص 48.

عضو ملاحظ إلى عضو كامل العضوية إلا أنها فشلت في ذلك<sup>1</sup>، فضلا عما قامت به المنظمة الأممية الاشتراكية عند إصدارها لبيان في القمة التي احتضنت أشغالها البرتغال في لشبونة ما بين 4 و5 من شهر فبراير 2013، وأقرت من خلاله بضرورة مراقبة حقوق الإنسان بالأقاليم الجنوبية؛ رغم أن الفريق الاشتراكي تقدم بالرد على البيان الختامي للمنظمة<sup>2</sup> إلا أن هذا التحرك جاء متأخرا.

إن هذه اللقاءات في الأمميات، وبخاصة على مستوى الأممية الاشتراكية، تهدف بالأساس إلى مقاومة مناورات خصوم الوحدة الترابية الذين يهدفون إلى استمالة الوفود المشاركة لمساندة طروحاتهم الانفصالية؛ في ظل وجود بعض الأحزاب المؤيدة لأطروحة تقرير المصير؛ كأحزاب الدول الإسكندنافية أو أحزاب إفريقية<sup>3</sup>.

وقد تم تدارك ما سبق في اجتماع للأممية الاشتراكية ما بين 30 يونيو و1 يوليو 2014 بالمكسيك؛ بحيث فشلت جبهة البوليساريو وداعميها في المقترح الذي تقدمت به والتصويت عليه والمتعلق بقرار تسوية النزاعات في العالم؛ فتحرك وفد حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية - وقدّم مقترحا يحث فيه جميع الأطراف على اتخاذ مبادرات مشتركة من أجل المضي قدما نحو الجهود الأممية في سبيل التوصل إلى حل سياسي متوافق بشأنه حول قضية الصحراء- وباقي الوفود الأخرى المشاركة الداعمة لأطروحة المغربية<sup>4</sup> التي حدثت من طموحات خصوم الوحدة الترابية.

وانطلاقا مما سبق، ينبغي أن تكون هناك نظرة استباقية لزعماء الأحزاب السياسية عبر تكثيف تواصلهم مع الأحزاب التي تحظى بالعضوية في المنظمة الاشتراكية، وباقي المنظمات الأممية ذات التوجهات الأخرى (الليبرالية، الإسلامية..)<sup>5</sup>؛ من أجل تجنب القرارات التي لا تصب في غير مصلحة المغرب؛ وبخاصة في الآونة

(1) الحسان بوقنطار: «السياسة الخارجية المغربية 2000 - 2013»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 86، الطبعة الأولى 2014، ص 51.

(2) محمد بن الطيب: «الفريق الاشتراكي يرأس الأممية الاشتراكية حول قضية الصحراء»، منشور على الموقع الإلكتروني لهسبريس يوم 10 مارس 2013؛

<http://hespress.com/politique/74320.html>

(3) الحسان بوقنطار: «السياسة الخارجية المغربية 2000 - 2013»، مرجع سابق، ص 50.

(4) «مناورات البوليساريو تفشل في اجتماع مجلس الأممية الاشتراكية بالمكسيك»، يمكن الرجوع للموقع الإلكتروني للمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية بتاريخ 03 يوليو 2014؛

<http://www.corcas.com>

(5) والأمر نفسه ينطبق على الأحزاب السياسية المغربية المنتمية للأمميات الأخرى وضرورة قيامها بالتواصل الدائم مع الأحزاب السياسية المشكلة لها في سبيل شرح موقف المغرب من قضيته العادلة من أجل معرفة تلك

الأخيرة التي شهدت أزمات متتالية عرفتھا قضية الصحراء المغربية؛ والتي كانت ناتجة بالأساس عن التحركات الدينامية والإيجابية لخصوم الوحدة الترابية من جهة، ثم من جهة أخرى لضعف الترويج لمختلف الإصلاحات التي عرفتھا الأقاليم الجنوبية<sup>1</sup> أو مختلف المبادرات المزمع القيام بها في هذه المناطق.

وفي هذا السياق، سبق وأن قررت الأممية الاشتراكية في دجنبر 2014 خلال الاجتماع الذي انعقد بجنيف، إرسال لجنة تقصي حول حقوق لإنسان خلال شهر ماي 2015<sup>2</sup>، وذلك من أجل الاطلاع على الوضعية الحقوقية بالمنطقة وادعاءات الجبهة الشعبية لتحرير الساقية الحمراء ووادي الذهب بالانتهاكات الجارية في المنطقة، وفي مقابل ذلك أيضا الاطلاع على التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية التي عرفتھا المنطقة.

### خاتمة:

إن خدمة القضية الوطنية المتعلقة بالصحراء المغربية يتطلب وجود أحزاب قوية عبر لجوئها إلى استقطاب وإنتاج نخب مثقفة، للدفاع عن مصالح المغرب بشكل أفضل عند مشاركتها في مختلف المحافل الدولية والإقليمية، ومما لاشك فيه أنه باتباع الأحزاب السياسية لهذه الخطوات الأساسية، سيكون بمقدور النخب «الحزبية» إقناع الأطراف الموالية لخصوم الوحدة الترابية لسحب أو تجميد الاعتراف ب«الجبهة الشعبية لتحرير الساقية الحمراء ووادي الذهب».

---

الأطراف حقيقة النزاع.

(1) سواء تعلق الأمر بإحداث اللجان الجهوية لحقوق الإنسان التابعة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان أو النموذج التنموي الجهوي للأقاليم الجنوبية.

(2) حسين مجدوبي: «الأممية الاشتراكية تبعث بلجنة تقصي حقوق الإنسان في الصحراء الغربية»، جريدة القدس العربي، العدد 8021، بتاريخ 20 فبراير 2015، ص 8.

## تطوير نظام اللاتمرکز رهان هتمي لختيار الجهوية المتقدمة

د. رشيد ملوكي

إن نجاح الجهة في ممارسة مهامها ووظائفها، يقتضي حضور نسق ترابي مستوعب للمعضلات والرهانات التي يطرحها المجال، وهذا لن يتم في غياب نظام قويم للاتمرکز، إذ إن نظامي اللامركزية واللاتمرکز لا يمكن أن ينجحا منفصلين عن بعضهما البعض. كما أن الجهوية المتقدمة التي نطمح لتحقيقها، ستبقى محدودة ما لم تقترن بتعزيز مسار اللاتمرکز، باعتباره آلية لإعادة تنظيم وتوجيه مصالح الدولة ترابيا، وجعلها أكثر تناسقا وفعالية.

لهذه الاعتبارات، سنعالج ضمن هذا المقال محورين هما:  
أولا: أهمية اللاتمرکز في التنظيم الإداري المغربي؛  
ثانيا: ضرورة التغلب على ضعف نظام اللاتمرکز.

### الفرع الأول: أهمية اللاتمرکز في التنظيم الإداري المغربي

عندما نرصد حقيقة التطور الفعلي لنظامي اللامركزية واللاتمرکز ببلادنا، نلمس النمو الواسع للامركزية على حساب اللاتمرکز، إذ إن انطلاقة مسلسل اللامركزية، منذ السنوات الأولى للاستقلال، ما فتئت تتطور وتتغزز، مقابل محدودية نظام اللاتمرکز، وبالتالي، ترتب عن هذا الواقع وجود سرعتين متميزتين للإدارة المحلية، سرعة أكثر تقدما للامركزية، وسرعة أقل بطئا لنظام اللاتمرکز، بالرغم من الانتشار الترابي الواسع لهذا الأخير منذ الاستقلال<sup>1</sup>، مما انعكس بشكل سلبي على أداء الجماعات الترابية، وبالتالي عدم قيام هذه الأخيرة بدورها المنوط بها في المجال الاقتصادي والتنموي.

فاليوم، وبالنظر إلى الطموح الذي يحمله ورش الجهوية المتقدمة، وكذا الطروحات

(1) إذ يبقى واقع التمرکز لازال طاغيا على مستوى السلطات والموارد البشرية والوسائل المالية.  
- يراجع في هذا الشأن: اللاتمرکز لازمة اللامركزية، وثائق المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، أيام 27 - 28 - 29 أكتوبر، 1998، وزارة الداخلية، ص 5.

الموازية التي تبنتها مختلف الفعاليات، السياسية والمدنية، نعيد طرح هذه الإشكالية الحاملة لقضية إنجاح مضامين التحول من مرحلة الانغلاق إلى مرحلة الانفتاح وتعزيز مظاهر التنمية في أبعادها الشاملة، مقتنعين بكون إنجاح هذه الأخيرة يرتبط بإعطاء أولوية كبيرة لمستوى اللاتمرکز.

وبالتالي، سنكون مجبرين على الإلمام بهذا الجانب انطلاقا من الفقرتين الآتيتين:

### الفقرة الأولى: عوامل حتمية نظام اللاتمرکز

يستفرد نظام اللاتمرکز بأهمية وظيفته انطلاقا من استحضار عدة اعتبارات، نحدد أهمها:

أولا: كون النمو الديمغرافي، وسعة المجال الترابي للمغرب، وتعدد الوحدات الترابية (جماعات، عمالات وأقاليم، جهات)، واقع يجعل من فكرة إدارة البلاد انطلاقا من العاصمة أمرا من قبيل الخيال<sup>1</sup>...، لهذا، فمن الأجدي أن تكون اختصاصات السلطة المركزية موضوع توزيع ترابي، ارتكازا على قاعدة: «قليل من الدولة وأفضل مما عند الدولة».

ثانيا: إن حتمية العلاقة القائمة بين اللاتمرکز واللامركزية، تعني أن يجد المنتخبون المحليون أمامهم أعوانا للدولة يكونون مسؤولين حقيقيين، أي مقلدين بسلطة القرار فيما يرجع للشؤون والقضايا المتعلقة بدائرتهم الترابية<sup>2</sup>، «فاللامركزية لن يتأتى لها أن تكتمل إلا إذا واكبتها حركة من نفس الفعالية في ميدان الإمكانيات الضرورية والصلاحيات الكفيلة بأن تضمن لتلك المصالح نوعا من الاستقلال، وتمكنها من أن تلعب الدور المفروض أن تقوم به إلى جانب الجماعات المحلية...»<sup>3</sup>.

ثالثا: تحقيق التنمية يرتبط بانتهاج أعمال متعددة، من اللازم أن تتوفر لها العناية، فمن الضروري العمل على التنسيق بين تدخلات الدولة وتلك التي تعود إلى اختصاص الجماعات الترابية<sup>4</sup>، والتي تعتبر الشريك المفضل للدولة في العمل التنموي. وهكذا، فمن الأساسي أن يتعزز التحالف بين الدولة والجماعات الترابية، وأن يلتقي الشركاء

(1) Basri (D): «la décentralisation au Maroc: de la commune à la région » collection: Edification d'un Etat moderne, Nathan, 1994, p 237.

(2) Rousset (M): «La décentralisation : mythe et réalité », REMALD, N 9, 1994, p 46.

(3) من خطاب وزير الداخلية الموجه بمناسبة المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، يونيو، 1984م.

(4) Rousset (M): op cit, p 46.

في المجال الذي يجمع بينهما، أي المجال الترابي المحلي، الذي توضع فيه المشاكل التي تواجه المواطن، وهو نفس المجال، بطبيعة الحال، الذي يجب أن توجد فيه الحلول<sup>1</sup>. فانطلاقا من كل هذه الاعتبارات والقناعات، تم الشروع بالمغرب في مسلسل اللاتمرکز منذ السنوات الأولى للاستقلال، حيث أصبحت الفكرة ثابتة في الخطاب الرسمي وطموحا نوعيا لإنهاء المركزية التقليدية والحد من نتائجها السلبية، معتبرا عدم التركيز كمكمل حتمي للامركزية بقصد فتح حوار بين المسؤولين، سواء المنتخبين أو المعيّنين على المستوى الترابي، وكذا كوسيلة لإصلاح الإدارة ابتغاء الحصول على أقصى حد من الفعالية والمردودية، وأصبحت مسألة تعزيز اللاتمرکز تحظى بالأسبقية في سياسة الحكومة وموضوعا يجند المسؤولين السياسيين والسلطات المحلية والمهنيين، وذلك بدافع الدور الجوهرى والحاسم الذي يمكن أن يلعبه هذا الأسلوب لإعادة تنظيم الإدارة وإعادة توزيع السلطات والوسائل بين المركز والمحيط بقصد تسيير الشؤون العامة، وكذا إعادة تقييم المرفق العمومي، وبالتالي تحقيق التنمية الترابية.

### الفقرة الثانية: ملحاكية نظام اللاتمرکز في الخطاب الرسمي

تأتي ملحاكية اللاتمرکز الإداري بارزة ضمن الاهتمامات العالقة في بنية الخطاب الرسمي، وعلى مستوى النصوص<sup>2</sup>:

أولا: لقد شكل دوما إصلاح الإدارة، أحد المواضيع البارزة والمتميزة في متن خطاب الملك، حيث اعتمدت التوجيهات الملكية دوما ضرورة نهج سياسة رشيدة في ميدان اللاتركيز، باعتباره يشكل نقطة هامة وحاسمة ضمن برامج الإصلاح الإداري. وهكذا، ففي خطابه بالدار البيضاء (1999)، أكد الملك على أن: «... اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها، إلا إذا واکبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين»<sup>3</sup>.

ومن المرتكزات التي وضعها ملك البلاد، ضمن أولويات النهج الجهوي المتقدم، تعزيز أسلوب اللاتمرکز وتطويره، إذ دعا في خطابه بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية

(1) Rousset (M): « Le droit de l'urbanisme entre la déconcentration et la décentralisation », RMFPE , p 101.

(2) Ouazzani chahdi (H): « La régionalisation et la décentralisation » In :40ans d'administration 1956 - 1996, REMALD, série « thèmes actuels, N 6, 1996, p 64.

(3) خطاب الدار البيضاء بتاريخ 12 أكتوبر 1999.

للجهوية، يوم 03 يناير، 2010 إلى «انتهاج اللاتمرکز الواسع، الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله، في نطاق حكمة ترابية ناجعة، قائمة على التناقص والتفاعل...»<sup>1</sup>.

ثانيا: تبرز أيضا تجليات الاهتمام الواسع بمسلسل اللاتركيز، ضمن مختلف البرامج الحكومية المتعاقبة منذ الاستقلال إلى اليوم<sup>2</sup>، إذ نستحضر هنا على سبيل المثال ما ورد خلال حكومة التناوب في عهد الوزير الأول الأسبق عبد الرحمان اليوسفي، إذ أكد هذا الأخير أمام البرلمان<sup>3</sup>، على أن «... منهجية الحكومة ستكون شمولية، تبدأ من التعرف الدقيق على المجال في نطاق سياسة إدارية لإعداد التراب الوطني، قائمة على عدم التمرکز واللامركزية والجهوية. وستقترب الإدارة في نطاق هذا المنظور من الأرض ومن المواطنين أكثر من أي وقت مضى، مما يفرض إعطاء المسؤولية للجماعات الترابية اللامركزية...»، وفي نفس السياق، صرح نفس الوزير على أن «إصلاح الإدارة وعصرنتها يشكلان هدفا أساسيا لعمل الحكومة، ولهذا الغرض، فإن إعادة تنظيم الهياكل الإدارية والانخراط الكامل في تطبيق عدم التمرکز، ومحاربة التعقيد والبطء، وإقامة علاقات جديدة بين الإدارة والمواطن، تشكل الركائز الأساسية للبرنامج الحكومي».

وفي إطار اعتماد «مشروع طموح للاتمرکز الإداري» يواكب الجهوية المتقدمة واللامركزية، يأتي برنامج أول حكومة بعد التعديل الدستوري لسنة 2011، ليؤكد على «التعجيل بإصدار الميثاق الوطني للاتمرکز باعتباره ورشا مهيكلًا يروم تحقيق تحول نوعي في أنماط الحكامة وتوجها مهما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، وإعادة تنظيم الإدارة الترابية، بما يكفل تناسق عملها والاستجابة عن قرب للحاجيات المعبر عنها محليا، وذلك بتحويلها السلط والصلاحيات والإمكانات التي من شأنها وضع نظام

(1) دون أن نقفز على الخطابات التي سبقت وأعقبت هذه المناسبة. ونذكر بـ:

- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2001؛
- خطاب 06 نونبر 2001 بمناسبة تخليد الذكرى 26 للمسيرة الخضراء؛
- خطاب المسيرة الخضراء بتاريخ 06 نونبر 2008 (الذكرى 33)؛
- خطاب المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2009 (الذكرى 34)؛
- خطاب 20 غشت 2010 بمناسبة تخليد ذكرى ثورة الملك والشعب؛
- خطاب 9 مارس 2011.

(2) أمثلة متعددة من هذه التصريحات، منها التصريح الحكومي أمام مجلس النواب الذي تقدم به سنة 1977 الوزير الأول أحمد عصمان، وتصريح الراحل المعطي بوعبيد سنة 1982.

(3) بتاريخ 17 أبريل 1998م.

فعال للإدارة اللامركزية التي سيتم تجميعها في بنيات لتحقيق التكامل والاندماج بين مختلف القطاعات العمومية.<sup>1</sup>

وهكذا، يتضح أن الخطاب الرسمي عمل منذ الاستقلال على إبراز أهمية عدم التمركز، وضرورته بالنسبة لنجاح سياسة اللامركزية، والتزم القيام بإصلاح شامل للإدارة المغربية لمعالجة الاختلالات العضوية وغيرها المسجلة على المستويين المركزي والمحلي، غير أنه بالرغم من المجهودات المبذولة، فإنها لم تستطع أن ترقى إلى مستوى طموحات الخطاب الرسمي، حيث إن الحصيلة، التي بقيت تصطدم بتقاليد المركزية، ظلت جد محدودة وهزيلة، مما دعا إلى ضرورة رسم معالم لتطوير هذا النظام، توافقا مع خيار الجهوية المتقدمة في بعديها اللامركزي واللامتمركز.

### الفرع الثاني: ضرورة التغلب على ضعف نظام اللامتمركز

إذا كان نظام اللامتمركز يشكل قواما لتأسيس منظومة تربية وإدارية متكاملة وفعالة، بالنظر إلى العوامل المشار إليها سلفا، فإن واقع التجربة المغربية في هذا الصدد يقتضي الوقوف على أهم المعوقات التي لازالت راسية حيال نفعية هذا النظام، ودفعه للمساهمة في تأهيل المشهد الترابي (الفقرة الأولى). وبالنظر إلى التوجهات الجديدة في سياق تطوير نظام اللامركزية بالمغرب، من خلال خيار الجهوية المتقدمة، فإن هذه الأخيرة تستلزم تأسيس منظور جديد لنظام اللامتمركز (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الحدود والمعيقات

إن تلمسنا للمسار الذي اجتازه نظام اللامتمركز بالمغرب، يسمح لنا باعتبار هذا الأخير قد اجتاز مرحلتين هامتين، ارتكزت الأولى على ما يمكن أن نسميه باللامتمركز العضوي، أي إحداث وحدات إدارية لامركزية، دون تخويل للسلطات وتحويل للموارد، أما المرحلة الثانية، فقد همت عدم تركيز سلطة القرار والموارد، ويمكن أن نصفها باللامتمركز الوظيفي.

فالمرحلة الأولى، امتدت من السنوات الأولى لحصول المغرب على استقلاله إلى منتصف السبعينات، حيث منحت إبانها الأولوية «لعدم التركيز العضوي» للإدارات المركزية، كضرورة أولى فرضتها الطرفية التي كانت تجتازها البلاد، إذ كان من اللازم

(1) مقتطف من البرنامج الحكومي، يناير 2012.

تحديد الإطار الترابي للإدارة المحلية والزيادة تدريجيا في كثافة المصالح الخارجية مع انسجام حدودها وتحقيق التنسيق بينها.

أما المرحلة الثانية، فقد ركزت على «عدم التركيز الوظيفي»، وهو المتعلق بنقل سلطة القرار والموارد، باعتباره المكمل الضروري لعدم التمرکز العضوي. إلا إن مفهوم اللاتمرکز الوظيفي لم ينل حظا وافرا من التطور في نطاق منظور شامل، الأمر الذي يفسر تعثره، حيث لم ينظر إليه في تطبيقه الواقعي إلا في شكل تفويض الإمضاء، مع ما يترتب عن ذلك من عواقب وخيمة.<sup>1</sup>

وهكذا، يتضح أن الإجراءات والتدابير التي اتخذت في مجال عدم التمرکز، لم تكن كافية للحد من استمرارية واقع ممرکز، وذلك بالنظر إلى الصعوبات المتعددة التي تواجه كل مبادرة في هذا المجال، ويمكن أن نحدد بعضها فيما يلي:

#### أولاً: عوامل سياسية وقانونية وإدارية

تتجلى أولى الحدود السياسية في ما تم منحه لنظام اللامركزية من أولوية بارزة، بحيث إن المفارقات الأساسية التي ميزت تعامل السلطات العمومية مع موضوع عدم التمرکز، هو الاهتمام اللازم الذي حظي به النظام اللامركزي على حساب سياسة اللاتمرکز، وذلك بالرغم من تأكيد الخطاب السياسي الرسمي باستمرار على إلزامية عدم التمرکز.

ومن جهة ثانية، تعتبر ظاهرة «المركزية المفرطة»<sup>2</sup> من العقبات الجسيمة التي واجهت نظام عدم التمرکز التي تعاني منها الإدارة المغربية، كما جاء في تقرير البنك الدولي حول الإدارة المغربية سنة 1995م، والذي أكد على أن التجمع المكثف للسلطات يعيق المصالح الإقليمية للوزارات التي تفتقد للكفاءات والاستقلال الضروريين، ومن ثمة، فإن عدم التركيز ليس فقط وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة، بل هو شرط لإنجاح النظام اللامركزي.

فالإدارات المركزية تخشى أن تخسر، من خلال توسيع عدم التمرکز، امتيازاتها وسلطاتها، وهكذا، فعندما لا تظهر مجرد التحفظ، فهي في غالب الأحيان ترغب في

(1) اللامركز لازمة اللامركزية، م. س، ص 31 .

(2) مقتطف من تقرير البنك الدولي (الأنشطة المرتبطة بالإدارة المغربية) 40 سنة من الإدارة 1956 - 1996، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 6، ص 389.

مركزة السلط، وكذلك الاختصاصات من خلال وسائل مختلفة<sup>2</sup>. وهكذا، ورغم الجهود التي بذلت على مستوى الانتشار الترابي للمصالح الإدارية، فإن الواقع يبين أنه على مستوى ممارسة السلطة، يوجد تركز أكثر قوة لسلطة القرار، سواء على مستوى التشريع أو على مستوى التطبيق، فالنظام الإداري المغربي يتميز على العموم بحصره لسلطة القرار على مستوى العاصمة<sup>3</sup>. ومن جهة أخرى، فإذا كان عدم التركز هو تفويض أمر معالجة مجموعة من القضايا، والتي هي من اختصاص الدولة، إلى الإدارة المحلية<sup>4</sup>، فإن هذا التحويل للاختصاصات يبقى مرفقا بمحافظة المركز على ممارسة السلطة التسلسلية. فبالرغم من عدم تركزها، فإن تلك المصالح تبقى عمليا متركزة، لأن أولئك الأعوان يتدخلون باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية وتحت إدارتها، إذ إن عدم التركز، كما هو ممارس بالمغرب، يتميز بتوزيعه لاختصاصات تمارس باسم السلطة المركزية، ولكن مع المحافظة على خضوع جميع الممارسين لتلك الاختصاصات غير المتركزة للمركز، وهذه الوضعية تؤدي إلى أخرى أكثر تعقدا من نظام المركزية المحضة، بما أنها تتطلب مستوى إضافيا من الملاءمة من بين اختصاصات الإدارات غير المتركزة والسلطة التسلسلية<sup>5</sup>. وبالمقابل، وعلى مستوى المصالح الخارجية، نجد بعض الارتياح تجاه إجراءات عدم التركز، والتي تفرض على المسؤولين المحليين ممارسة مسؤوليات إضافية، والتحلي بروح الخلق والابتكار وتحمل النتائج، والحالة هذه أنه يكون من المناسب والأفضل الاختباء تحت مظلة العاصمة<sup>6</sup>، حيث يقتصر عملهم على تنفيذ التعليمات

(1) اللامركز لازمة اللامركزية، م س، ص 42 .

(2) نشير في هذا الإطار كذلك إلى الكثير من الأبحاث التي تعزي ظاهرة الانغلاق وتتركز الأنشطة والاختصاصات والموارد إلى عوامل نفسية. يراجع:

-Waline (J): « Pour une politique de décentralisation », Paris, éd. Cujas, 1977, p178.

كما أن هناك من الباحثين من يتجاوز الاعتبارات السياسية. ويدخل الظاهرة في نطاق سوسيولوجية الإدارة. يراجع:

-Brouksy (L): « La décentralisation, ses mécanismes et ses limites », RMFPE, spécial: Décentralisation/déconcentration, n°8, 1992, p 65.

(3) Brouksy (L): « La décentralisation, ses mécanismes et ses limites », op cit, p 64.

(4) Ouazzani Chahdi (H): «La région et la problématique de la décentralisation », REMALD, collection « Thèmes actuels », spécial « Régionalisation élargie et Statut d'autonomie régionale », n°71, 2011, p 77.

(5) El Yaagoubi (M): « Le droit administratif marocain » Tome 1, Rabat, 1987, p 117.

(6) Waline (J): op cit, p178.

المركزية، والاكتفاء بالقيام بمهمة جمع الأخبار والمعطيات وتخزينها، لهذا، فإن أغلبية اختصاصات الإدارات غير المركزة تبقى ضعيفة جدا، حيث تنحصر مهمتها الحقيقية، في أغلب الحالات، في التهيئ للقرارات المتخذة على صعيد الإدارة المركزية، وهو ما كان له التأثير السلبي، ليس فقط بالنسبة لأداء الإدارة الترايية غير المركزة، بل كذلك على مستوى تطور اللامركزية.

وإذا رمنا إلى جانب الآليات القانونية الكفيلة بأجرة وتفعيل عدم التمرکز على أرض الواقع، يمكن القول إن هذا النظام يفتقد إلى هذه الآليات، إذ إن القانون الإداري بالمغرب يتجه صوب ما يمكن أن نطلق عليه بـ«الحق العام للتفويض»<sup>1</sup>، فالمشرع المغربي في هذا الجانب يبدي تحفظه الدائم في هذا الصدد، من خلال إرادته الحقيقية للتحكم في مسألة التفويض وتقويضها، في إطار خشيته تكريس واقع التوزيع الواسع لاختصاصات السلطة العمومية.<sup>2</sup>

فتفويض الاختصاص إذن، يبدو منعما في هذا الاتجاه، في حين يبقى تفويض الإضاء محاطا بنوع من الحرص الشديد والمنهج.

### ثانيا: عوامل هيكلية وتنظيمية

تظهر هذه التحديات على مستويات متعددة، أولها التعقد الذي شاب الخريطة الإدارية وعدم ثباتها، وثانيها التوقع الجغرافي للمصالح الخارجية وكثافتها، مما حال دون تحقيق الوحدة والتنسيق فيما بينهما.

إن توالي عمليات التقسيم الإداري، من بين الظواهر التي ميزت عمل السلطة العمومية بالمغرب، منذ الحصول على الاستقلال إلى اليوم، إذ تمثلت في الاتجاه نحو إحداث شبكة واسعة من الوحدات الإدارية<sup>3</sup>، بذريعة تقريب الإدارة من المواطنين، مع تحديث وتوسيع التأطير الإداري، ليكون في مستوى مسايرة الحاجيات الضرورية للمواطنين.

إلا أن تعدد هذه الهياكل الإدارية وتراكمها، أدى إلى طرح عدد من المشاكل والصعوبات، كان أولها عدم استقرار الخريطة الإدارية، والضعف الملازم لهذه العملية،

(1) Brousky (L), op cit, p 64.

(2) Ibid, p 65.

(3) أدى الإحداث المتوالي لهذه الوحدات الإدارية إلى بروز حاجيات كبيرة من الوسائل المادية والبشرية، الشيء الذي لم يكن من اليسير توفيره.

والمسجل على مستوى مواكبة عملية إحداث المصالح الخارجية لها، وكذا مشكل التلاؤم بين التوزيع الجغرافي للخريطة الإدارية وتموقع تلك المصالح الخارجية، بالإضافة إلى التناقض الحاصل في الأهداف والمرامي.

إن ظاهرة عدم استقرار الخريطة الإدارية يثير في الواقع إشكاليات متعددة المظاهر، لعل أهمها ما يتعلق بصعوبة خلق وحدات إدارية، تتميز بنوع من الثبات تبعا لانتظام وتنظيم المجهودات داخل مجال إداري وترابي محدد. فكلما كان هذا الأخير غير محدد وثابت، كلما أدى إلى خلخلة التصورات والمجهودات داخله.<sup>1</sup>

كما أن عدم التطابق بين كل من التقسيم الإداري، الخاص بالعمالات والأقاليم والولايات، وإحداث الهياكل الإدارية المتعلقة بالمصالح الخارجية، يبقى من أهم الإشكاليات العالقة، فالأول يكون خاضعا في أغلب الأحيان لعوامل لها ارتباط بالأمن والنظام العام<sup>2</sup>، حيث إن تحولات المجال الحضري، وعجز السلطة عن وقف التفاوتات، والحيولة دون تراكم المشاكل الاجتماعية، أدى إلى بروز اضطرابات اضطرت معها الدولة إلى نهج سياسة للتقطيع الإداري<sup>3</sup>، لمراقبة السكان وضبطهم.

ومن بين المظاهر التي تعكس أيضا وجود هذه الإشكالية، هو عدم انبثاق وبلورة الخريطة الإدارية انطلاقا من مقارنة تشاورية، تدمج جميع الإدارات المعنية في هذا العمل، إذ إن هذا الأخير يأتي في غالب الأحيان بشكل مفاجئ ومرتبج<sup>4</sup>. فالتصميم الترابي للمصالح الخارجية، إذن، مع مواكبته للخريطة الإدارية الدائمة التغيير، يقتضي لزوما تجاوز معضلة غياب التشاور والتنسيق بين هذه الهياكل، بإحداث العمالات والأقاليم الجديدة يجب أن يتم تحديده على مستوى جميع إدارات الدولة وبمساعدها، حيث تأخذ بعين الاعتبار انشغالاتها ومتطلباتها وحدود إمكانياتها.<sup>5</sup>

فالتشاور المسبق إذن، يشكل شرطا حاسما في الاختيارات الإستراتيجية، ومن ضمنها إحداث العمالات والأقاليم الجديدة، هذا الإحداث الذي يلزم أن يندرج في خطة على المدى البعيد، كما أن الاختيار الاستراتيجي في هذا الإطار، يتطلب من جميع إدارات الدولة إعادة هيكلة مناطق نشاطها، وإعادة النظر في البرامج المسطرة والتي

(1) Brousky (L), op cit, p 64.

(2) Ibid, p 78.

(3) Rousset (M): « Politique administrative et contrôle social », In :Maroc actuel: une modernisation au miroir de la tradition, éd. CNRS, 1992, p 154.

(4) Brahim (M):op cit, p 77.

(5) Ibid, p78.

في طور الإنجاز، وإعادة توزيع الموارد المالية والبشرية<sup>1</sup>، وإعادة التنسيق فيما بينها.

## الفقرة الثانية: سبل تجاوز ضعف نظام اللامركز

بالتطرق إلى بعض جوانب القصور التي يشهدها نظام اللامركز، يبقى هذا الأخير دون مستوى الأجرة الفعلية لمضامين التوجهات الرسمية الداعية إلى تفعيله ومساهمته في تأسيس فعل ترابي ناجح، مما يدعو إلى بلورة إستراتيجية متكاملة في هذا الشأن.

ولعل خيار الجهوية المتقدمة يأتي ليلا مس بدوره بعض جوانب التأخر الحاصل على هذا المستوى، فإنه يحدد بعضا من عناصر الإصلاح، كما نخرط بدورنا في بوثة هذا النقاش، لنطرح بعض الاقتراحات، مساهمة منا في تأهيل هذا النظام.

### أولا: خلاصات اللجنة الاستشارية للجهوية: منظور لإصلاح نظام اللامركز

يأتي خيار الجهوية المتقدمة، من خلال التقرير الذي أعدته اللجنة الاستشارية للجهوية، ليعطي حيزا هاما لنظام اللامركز، ضمن المحاور الأساسية التي ركز عليها التقرير<sup>2</sup>، إذ ينطلق منظور اللجنة من مرتكز جوهري يقوم على كون نظام اللامركز الحقيقي يجب أن يكون حافزا واقعا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية...، بالرغم مما لازال يعانيه إلى اليوم من مزالق وعراقيل. وقد شكل النداء الملكي لوضع ميثاق للتركيز<sup>3</sup> أهم المرجعيات الموجهة لهذا الاختيار.

وعلاوة على ضبط هذه المحددات، رأت اللجنة الاستشارية للجهوية، من خلال تقريرها، أن سياسة حقيقية لنظام اللامركز يجب أن تحكمها مبادئ وموجهات محددة وفقا لما يلي:

#### (1) توزيع الاختصاص بين المستويين المركزي والترابي، من خلال:

- ✓ تقييم التجارب في بعض القطاعات، على مستوى توزيع الاختصاصات، مع الاقتداء بالناجحة منها وتعميم تطبيقها على مستوى قطاعات أخرى؛
- ✓ توضيح وتكييف طرق وعتبات ما يفوض من السلطات، ومن اعتمادات

(1) Basri (D): « La décentralisation au Maroc... », op. cit, p.243.

(2) تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، «التصور العام»، صص 42 - 49.

(3) الخطاب الملكي بتاريخ 03 يناير 2010م.

الميزانية للمسؤولين عن المصالح الخارجية؛

✓ إبرام اتفاقيات بين-وزارية، تقتضي تفويض بعض القطاعات الوزارية، التي لا طاقة لها بتمثيل ترابي لا ممرکز، لأخرى تتجانس معها تقنيا، وتتوفر على الوسائل الكافية للقيام بهذه الوظائف، وذلك بهدف ترشيد الهياكل التنظيمية والموارد البشرية والمالية.

## (2) تعميم عقود البرامج والتدبير وفق الأهداف

بالنظر إلى الأهمية التي أصبحت تكتسيها وظائف ومهام الإدارات والمصالح اللامركزية على المستوى الترابي، وارتكازا على مبدأ التراتبية القائمة بين هذه المصالح وإداراتها المركزية، يأتي التقرير ليحدد خارطة طريق خطط وعمل هذه الإدارات، مقترحا «عقود البرامج» كموجهات يلزم إقرارها والاحتكام إليها في ميادين وضع الخطط وأجراتها، ونقل الاختصاصات والموارد من المركز إلى المصالح الخارجية، كما أن هذه العقود البرامج ترتكز على التدبير بواسطة الأهداف، وقياس النتائج من خلال عمليات التتبع والتقييم وتقديم الحساب. فهذه الآلية إذن، من شأنها أن تجعل اشتغال نظام اللامركز أكثر شفافية، وتحفيزا وترغيبا في المسؤولية، كما تدفع إلى التأكيد على إقرار الشفافية في تدبير السياسات القطاعية بواسطة آليات التعاقد.

## (3) الرفع من مستوى الموارد البشرية للإدارة اللامركزية

إذا كانت الإدارة اللامركزية تعاني من إشكالية ندرة العنصر البشري المؤهل، فإن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، تلمس بدوره مشكلا آخر يتعلق بالانتشار الترابي لهذه العناصر البشرية المؤهلة، وبالتالي، فالتوجه نحو إعادة النظر في هذا الانتشار، بشكل متواز على مجموع الإدارات والمصالح اللامركزية، يعد مسألة ذات أهمية حاسمة، وتعتبر رافعة جوهرية لإنجاح نظام اللامركز الإداري.

كما أن ضرورة هذا التوزيع الجغرافي للأطر المؤهلة على المصالح اللامركزية، لا يعني توزيعا متكافئا في مستوياته العددية والكمية فقط، بل يكتسي هذا الانتشار الترابي معناه الحقيقي عندما يرتبط بطبيعة التخصص والمهام الممارسة من قبل تلك المصالح.

ويضيف التقرير أيضا، كون الانتشار الكمي والكيفي لمناصب الأطر والكفاءات التقنية والمختصة على كافة المصالح والإدارات اللامركزية، لا يعني في حد ذاته

النهاية والكمال في توفير شروط ومقومات الفعالية المطلوب تحقيقها في هذا الاتجاه، فأغلب هذه الأطر الإدارية والتقنية المختصة والعالية الكفاءة، تعزف وتتردد في الإقبال عن العمل بالأقاليم الجديدة والبعيدة عن المدن ذات الجاذبية الكبرى، حيث داخل هذه الأقاليم النائية تفتقد مقراتها الرئيسية للتجهيزات الضرورية، وظروف العيش المحفزة<sup>1</sup>، مما يترتب عنه مفارقة تكمن في التمرکز العددي الكبير لمختلف الأطر في المصالح المركزية<sup>2</sup>، في حين تبقى المصالح الخارجية قابضة في خانة المعاناة على مستوى ندرة الأطر المؤهلة.

لهذه الاعتبار، يأتي نظام «التحفيز، ليشكل أهم الأساليب وجاهة في الدفع بذوي الكفاءات العليا نحو قابليتهم للانتشار الترابي، إذ يجب أن تتركس آليات «تكيف سلايم التعويضات والمكافآت ووتائر الترقيات...»<sup>3</sup>، داخل منظومة التحفيز، المادي والمعنوي، المرتبطة بمستوى الفعالية المنتظرة، ليس على مستوى الإدارات المركزية، بل على مستوى المصالح اللامركزية، وبالأخص ما تطرحه هذه التحولات من رهانات في أفق اعتماد جهودية متقدمة ومتطورة، على مستوى أساليب التدبير في أبعادها اللامركزية واللامركزية.

#### 4) الحث على تنسيق مجهودات وأعمال إدارات اللاتمرکز

تأكيدا للأهمية التي تكتسيها عمليات الإشراك والتشاور بين الفاعلين في شأن القضايا التي تخص الدوائر الترابية لهؤلاء، ونظرا لاحتمية ترجمة وإنجاز هذه التدخلات، فإن هذه الأخيرة تبقى رهينة بوجود شخص توكل إليه هذه المهام. «ونظرا لما للولادة والعمال من مهام السهر على تطبيق القوانين، والأنظمة، والقرارات الحكومية وتمثيل الدولة في الجهات والعمال والأقاليم، ينبغي أن توكل لهم صلاحيات واضحة وفعالية ليتمكنوا من تنسيق المصالح اللامركزية، والتأكد من حسن سير برامجها ومشاريعها، في حدود دائرة اختصاصهم الترابي»<sup>4</sup>.

(1) ميشيل روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، تعريب إبراهيم الزياتي ومصطفى أجندا ونور الدين الزاوي، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة 1، 1993، ص 86.

(2) حيث أن المشكل يكمن في كون هذه الأطر لا تخرج كثيرا عن دائرة التكليف بمهام إدارية بحثة في أغلب الأحوال.

(3) تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، م س، ص 46.

(4) م س، ص 47.

فمجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، يجب أن تجد في شخص العامل خير مخاطب مباشر لها، إذ يعتبر ممثلاً للدولة داخل المجال الترابي المحلي.

كما أن القيام الأمثل والناجح بعمليات التنسيق بين المصالح اللامركزية والهيئات العمومية الأخرى، يقتضي التحديد الدقيق والواضح للمسؤوليات والمهام الملقاة على عاتق الولاية والعمال، تحقيقاً للنجاعة والفعالية لكل نهج تديري لهؤلاء، غير أن هذا الأخير، لن يتحقق بالتوالي إلا عندما يحاط ممثلو الدولة، أولاً، بما يزمع إنجازهم من مشاريع عقود البرامج بين كل إدارة مركزية وبين مصالحها اللامركزية، حتى تتاح لهم فرصة الإدلاء بملاحظاتهم، حرصاً منهم على تماسك وتضافر وتناسق البرامج والمشاريع التي تهيؤها وتنجزها كل من الهيئات اللامركزية والمصالح اللامركزية، وثانياً السهر على تتبع سير وإنجاز تلك البرامج والمشاريع، وتقييم نتائجها، مع أخذ إجراءات تصحيحية بشأنها.

إن هذا العمل التنسيقى إذن، والموكل للولاية والعمال، لن يبقى محصوراً داخل الدائرة الترابية للفاعلين المحليين، بل يتجاوز ذلك في اتجاه ربط العمال لعلاقاتهم مع مسؤولي القطاعات الوزارية على المستوى المركزي، إذ يتم إطلاع العمال لهؤلاء على تطور المسار الذي يسلكه اللامركز، ووجهات نظرهم في شأن تسيير المصالح اللامركزية وطبيعة مشاريعها وبرامجها<sup>1</sup>.

وإذا كانت هذه المحاور الأربعة، المنضوية تحت التصور العام المقترح من قبل اللجنة الاستشارية للجهوية، تعتبر نبراساً لبلورة نموذج للامركز الإداري، فإن هذه المقاربة، وبرأينا، اجتريت نواقص ندلي بملاحظاتنا تجاهها وفق ما يلي:

- كون تصور اللجنة حول نظام اللامركز يبقى من باب «تحصيل الحاصل»، ولا يشكل نقلة نوعية أو تجديداً في الرؤى أو التصورات أو المقترحات، فمنذ التجربة الجهوية الأولى، وهو لازل يتكرر في كل مرة، بنفس الخطاب والآمال، وبالتالي، فالمنظور الصائب يروم التأكيد على أن اللامركز يحتاج إلى إرادة سياسية لترسيخه وتعزيزه؛ - إذا كان اللامركز يشكل حجر الزاوية في بناء جهوية متقدمة ناجعة، فالحيز المكاني الممنوح لهذا النظام داخل فقرات التقرير، لا يمنح له المكانة اللائقة به، إذ افتقر إلى كل مقاربة دقيقة ومفصلة لكل جوانبه المزمع أجرأتها، بل يروم إضفاء

(1) تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، م.س. ص 48 .

الضبابية والعمومية على المقترحات المدلى بها في هذا الشأن؛

- كون القلب الذي وضعت ضمنه المقترحات، ينهل من شكيلات ومضامين التجربة الجهوية السالفة، ولا يكاد يسمو عليها أو تتضح معالم رقيه وتقدمه، وفقا لما هو منتظر من مشروع وآفاق الجهوية المتقدمة؛

- كون المقترحات لا تشير صراحة، وبشكل واضح، إلى حتمية الترابط والتلازم بين إقرار اللاتمرکز، وربطه بالوحدات الترابية الجهوية المتقدمة، إذ إن مضامين التقرير المتعلق بالجهوية المتقدمة، تتجه نحو الإلحاح بشكل عام على إلزامية سياسة اللاتمرکز وتماتها بجانب اللامركزية، فإننا نرى ونؤكد قصور هذه الرؤية بالنظر إلى طابعها العمومي والفضفاض، بحيث لم يتمكن التقرير من تلمس ميكانيزمات وآليات هذا التفعيل.

وإذا كانت هذه الملاحظات تنبثق من الطرح الذي جاءت به اللجنة الاستشارية للجهوية، في متن تقريرها، وخاصة في جانبه المتعلق باللاتمرکز، فإنها لا تعفيانا من الانخراط بدورنا في هذا السياق الهام، والإدلاء بمنظور يؤطر بعض جوانب الإصلاح في هذا الاتجاه.

### ثانيا: من أجل رؤية إصلاحية لنظام اللاتمرکز

تتبنى هذه الرؤية لإصلاح نظام اللاتمرکز وتجاوز أعطابه المتعددة، على عناصر متشعبة ومتنوعة، نقوم باختزالها وتجميعها ضمن النقطتين التاليتين:

#### 1 - في أفق توزيع متماثل وتنسيق فاعل بين الإدارات غير الممرکزة

إذا كان تدبير التنمية يقتضي، ليس فقط الاقتصار على توزيع الوظائف والمهام على مجموع الوحدات الإدارية المنتشرة عبر التراب الوطني، بل يتطلب ذلك، وبالإلحاح، وجود خريطة إدارية واضحة، وخاصة على مستوى الأدوار المحددة بدقة والمنوطة بكل مستوى من المستويات المكونة لهذه الهرمية الإدارية.

وبالنظر إلى واقع التجربة المغربية في مجال اللاتمرکز، نلاحظ نوعا من الغموض يرخي ظلاله على البنيات الإدارية المتواجدة عبر سيرورة تطور هذا النظام، والنتيجة أساسا عن مظاهر التداخل والتشابك<sup>1</sup> بين مختلف أنماط هذه الوحدات (ولاية، عمالة

(1) Brouksy (L): op cit, p 70.

وإقليم، قيادة، دائرة، مقاطعة...)، وهو ما يجعل من ربط الوظائف التنموية بواقع التوزيع الإداري للوحدات أمرا في غاية الصعوبة والتعقيد، خاصة على مستوى كشف وتدقيق الأدوار الاقتصادية والتنموية المنوطة بكل مكون من مكونات الهرم الإداري.

فالمطلوب إذن، داخل هذه الفسيفساء من الوحدات الإدارية والترابية، أن يتقرر واقعيًا مبدأ التماثل فيما يتعلق بمسلسل التجهيزات، تبعا لتسلسل هرم الوحدات الإدارية، حسب حجمها الترابي والتنموي، وكذا الربط بين المصالح الخارجية ومثيلاتها في اللامركزية الترابية، تيسيرا لتمازج المجال الإداري والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى تفعيل دور المراكز والمدن في مجال نشر المصالح والخدمات الاقتصادية والاجتماعية، وأخيرا الوصول إلى تنمية شاملة.

وإذا كان مبدأ التماثل يعكس المستوى الإيجابي في معادلة التلازم بين نظامي اللامركزية واللامركز، فإن الفعل التنموي على المستوى الترابي (جهويا وتحت-جهويا)، لن يأتي بالنتائج المتوخاة إلا عن طريق عمليات المشاركة المكثفة لمسؤولي الإدارات والمصالح التقنية الممثلة للسلطات المركزية، سواء على مستوى تهيئ البرامج أو التدخلات الاقتصادية والتنموية المحلية. فتحقيق التنمية إذن، يتوقف لامحالة على توفر شروط أهمها: وجود برامج منسجمة يتم تهيئها وأجرائها عن طريق مجهودات يطبعها التشاور والمشاركة لجميع المسؤولين الإداريين والترابيين.

وفي اتجاه الأجرة الفعلية لهذه العمليات التشاورية والتنسيقية، يبقى من اللازم وجود سلطة عليا تتكفل بمسؤولية الإشراف، وتدبير هذا التشاور وأجرة مقتضيات التنسيق والتعاون اللازمين بين هؤلاء الفاعلين الترابيين، لضمان أقصى مستويات ودرجات الفعالية في أنشطتهم<sup>1</sup>.

وبالتالي، تبقى فعالية التنسيق المنوطة بهذه الشخصية داخل مجالها الإداري والترابي، متوقفة على تجاوز تعثرات ومثالب التجربة السالفة على جميع المستويات، إذ إن الممارسة العملية لمهام العامل، خاصة في مجال التنسيق، ووجهت بتحديات متعددة تتمظهر على كثير من المستويات، ولعل أهمها، غياب مصالح خارجية لبعض الإدارات التقنية، ونقص في الموارد البشرية والمادية، وتداخل الاختصاصات، ومشكل نسج علاقات عمودية ومباشرة للمصالح الخارجية مع إداراتها المركزية، مما يكرس واقع التجاهل لنشاط مصالح أخرى داخل الدائرة الترابية نفسها، وبالتالي تدني

(1) Rousset (R) et Autres: « Le droit administratif marocain », op cit, p 103.

مستوى التنسيق بين الفاعلين وتناسق أنشطتهم. وحيال هذه الوضعية، يبقى دور العامل، كعنصر حاسم داخل النظام الإداري المكلف بتنمية الأقاليم، وكيفما كانت مؤهلاته الذاتية والمهنية، رهين الاختيارات العمودية المتفق عليها بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية.<sup>1</sup>

## 2 - المنظومة الترابية والوحدات الإدارية: حتمية التناسق ولا تركز الموارد

أي إطار يصلح لنظام عدم التركز؟ هل هو الإطار الإقليمي أم الجهوي؟ بالنظر إلى عمق المشاكل التي تعكسها ظاهرة تعقد التقطيع الإداري، وعدم ثبات وديمومة الخريطة الإدارية، يصعب الحديث عن توزيع جغرافي تنموي ومجدي للإدارات اللامركزية، إذ غالبا ما يتم توزيعها تبعا لتوزيع الخريطة الإدارية المتعلقة بالعمالات والأقاليم، إذ يؤكد الباحث علي سدجاري على أنه «إذا كان المشرع لم يتردد في منح العمالات والأقاليم وظائف تنموية، فإن الواقع يؤكد عكس ذلك، إذ لا يمكن لهذه الوحدات أن تشكل إطارا يلائم متطلبات هذه التنمية، سواء في أبعادها الاقتصادية أو الاجتماعية...، مادام هذا النمط من التقسيم لا يتم بحسب الإمكانيات البشرية والمالية المتوفرة، لضمان سير حسن للمصالح، ودون تهيئ للموارد المالية الضرورية لتنفيذ المشاريع، وهذا ما يعتبر حلا غير واقعي لمثالب الإدارة وضعفها، إذ إن عملية إحداث إقليم جديد تتطلب مصاريف جديدة، وأطرا كافية ومؤهلة، ومصالح متعددة وتجهيزات مناسبة، فبدون هذه الإمكانيات والشروط، تظل الوحدات الإدارية اللامركزية قابعة في مكانها وتابعة لإملاءات الإدارة المركزية...، وعاجزة عن القيام بمهامها في إطار المساهمة في توليد التنمية، فالواقع إذن يعطي صورة حقيقية تعكس ضيق المجال الترابي للأقاليم وتعددتها، وبالتالي عدم قدرتها على تأطير التنمية».<sup>2</sup>

(1) Brahimi (M): op cit, p 81.

(2) يرى الاتجاه الآخر، مثله إدريس البصري، أن الإقليم يشكل إطارا ترابيا مشتركا تفعل داخله النشاطات التي تظلم بها مختلف القطاعات الحكومية، فتطور التقسيم الإداري واستمراره يعكس واقع تحديث اقتصاد الدولة والمجتمع، إذ يشكل أداة في يد السلطة المركزية لتنظيم أنشطة ممثليها الترابيين لتدبير الإدارة وعقلنة نشاطها، فالإقليم أو العمالة يصبحان إطارا لمراقبة عمل السلطات المحلية اللامركزية والسلطات المحلية اللامركزية. وبالتالي، فمسألة استمرارية ودوام إعادة النظر في الخريطة الإدارية، إقليميا وعمالاتيا، تشكل حقيقة أفضل مناسبة لملاءمة نشاط الدولة. للاطلاع اراجع:

-Basri (D): « La décentralisation au Maroc », op cit, p 242.

-Basri (D): « L'administration territoriale... », op cit, p 260 et 270.

أما بالنسبة للأستاذ « ميشيل روسي »، فيعتبر أنه مادامت الجهة هي الإطار المناسب لوضع الاستراتيجيات =

إن الرأي المناسب لنا، ينبثق ليعكس خصوصية المرحلة التي تمر منها بلادنا، ونؤكد أنه من اللازم أن تتم عملية الموازنة بين تنصيب المصالح الخارجية مع الإطارات الإدارية الإقليمية والعمالاتية، لكن الأهم من ذلك أن يتحقق تلاؤم حتمي وناجع بين هذه المصالح والمستويات الترابية الجهوية، خاصة في ظل ما تطرحه الجهوية المتقدمة من رهانات تعكسها إرادات التشاور، والتشارك وتحديد المسؤوليات...، فلا يمكن أن يبقى هذا الورش، بأعطائه الحالية والسابقة، مستمرا ومعرقلا لمجهودات تدبير المجال بكل جدية وفعالية، كما نرى، وفي أفق تدبير جيد لنظام الاعتمادات المالية<sup>1</sup> والتقنية، التي من اللازم تحويلها إلى المصالح، أن يتم استثمارها بطريقة معقلنة تعكس توجهات هذه المصالح ومنظورها الشامل داخل البقعة الترابية المؤطرة لأنشطتها، وألا يتم الاقتصار على إعطاء الأهمية فقط للمجال الحضري المحتضن لمقرات هذه المصالح. وبجانب ذلك، فإن هذا التدبير يجد أكبر رهاناته، حاليا، في إطار الجهوية المتقدمة، على مستوى التكلفة المالية المطلوبة والموارد البشرية، إذ أن الرهان على ورش إصلاحي في مستوى الجهوية المتقدمة، يتطلب تواجد اعتمادات مالية تكفي لعمليات نشر المصالح عبر الجهات، وكذلك توفير موارد بشرية كافية من حيث العدد، وتتوفر على مستوى من التكوين، متلائم مع خصوصية المرحلة والمرامي المقصودة من إقرار هذا المستوى من الجهوية، بالإضافة إلى اعتماد سياسات للتكوين في هذا المجال، حتى لا يستمر تواجد المصالح شكليا فقط.

كما لا يمكن أن ننسى مسألة ذات أهمية كبرى تتعلق بإعادة انتشار موظفي المصالح المركزية وتهيئهم للإقبال على الاشتغال بالمصالح اللامركزية، وذلك لتجاوز إشكالية النقص الحاصل في الأطر التقنية المؤهلة داخل المصالح الخارجية للإدارات المركزية، ونقل خبرتهم الواسعة، حتى يكونوا محاورين فاعلين وفاعلين للبحث عن حلول للمشاكل التقنية التي تطرحها قضايا تنمية الجهات والأقاليم.

= الرامية إلى إحداث التنمية وخلق التوازن المجالي، فإنها لا تتنافى إطلاقا مع الإطارات الإقليمية والعمالاتية، التي لها ارتباط بمرافق عمومية تتركز مبدأ القرب وإيصال الخدمات الأساسية للسكان، وبالتالي من الأفضل أن توظف ترابيا داخل العمالة أو الإقليم.

(1) كأن تتأطر هذه العملية بنص قانوني واضح، تخصص بموجبه ميزانية مضبوطة تستمر خارج هذا المدار، وخاصة على المستوى القروي. للاطلاع على الإشكاليات التي يطرحها هذا الجانب، يراجع:

- إبراهيم الزيان: م. س، صص من 16 إلى 32.

-Brahimi (M): « Le rapprochement de l'administration des administrés », Mémoire du cycle supérieur, ENAP, 1977- 1978, p 90.

إن العناصر المشار إليها سلفا، تبقى ذات بعد تقني، وهي من الأهمية بمكان، لكن لن ترق إلى مستوى التحقق والنجاعة، إذا لم ينطلق أصلا من مرجعية عملية، تنتقل من شكلية الخطاب وتنميته، إلى روح الإرادة السياسية الحقيقية، لإعادة توزيع الاختصاصات والوظائف بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية<sup>1</sup>.  
بالإضافة إلى هذه الإرادة، نسوق أهمية الارتكاز على منهجية قوية ودقيقة<sup>3</sup> في ميدان اللاتمرکز، والابتعاد عن الطابع المناسباتي الذي يطفئ على تأطيره وإنجازه، إذ يشكل اليوم مطلب إعداد ميثاق للتركيز<sup>4</sup>، ضرورة وتوجها من شأنه أن يساهم في تحقيق تحول نوعي في أنماط الحكامة، وتطوير وتحديث هياكل الدولة، وإعادة تنظيم الإدارة الترابية بما يكفل تناسقها والاستجابة عن قرب للحاجيات المعبر عنها محليا، وذلك بتحويلها السلط والصلاحيات والإمكانات، التي من شأنها وضع نظام فعال للإدارة اللامترکزة، التي يتم تجميعها في بنيات لتحقيق التكامل والاندماج بين مختلف القطاعات العمومية.

(1) Waline (J): op cit, p 180.

(2) وهذا ما نسجله على اللجنة الاستشارية للجهوية، حيث يعاب على التقرير عدم اتجاهه نحو التفصيل بشكل مدقق في اختصاصات كل من الإدارة المركزية من جهة، وإدارات عدم التمرکز من جهة أخرى.

(3) للوصول إلى إنجاز دقيق لهذا الأسلوب، حدد Jean Waline تقنيتين هما:  
أولا: اعتماد مبدأ التدرج لأجراء عمليات اللاتمرکز. والتقنية الثانية هي الاعتماد الكلي والمباشر لهذا الأسلوب. وهو يقترح الاعتماد على التقنية الثانية بالنظر إلى مزاياها والنتائج المتمخضة عنها.  
\*يراجع:

-Waline (J): op cit, p 182.

(4) كما سيكون من اللازم التحديد الدقيق لسلسل المراحل الواقع اجتيازها لأجراء هذه العملية.  
\*يراجع:

-Waline (J): op cit, p 182.

## على سبيل الختم:

من الجلي إذن، وبعد استعراضنا للمشاكل والمعوقات التي تشكل، في نظرنا، حجر عثرة حيال بروز سياسة حقيقية وفاعلة لعدم التمرکز الإداري، تبرز لتكمل المهام المنوطة بنظام اللامركزية، وخاصة في بعدها الجهوي المتقدم، نؤكد أن هذه الصعوبات تنعكس لا محالة على المهام المنوطة بالوحدات الترابية اللامركزية، وتؤثر في إقامة هياكل للتنسيق وإقرار التعاون بين اللامركزية واللاتمرکز. فالضعف المسجل على مستوى هياكل اللاتمرکز والانحياز نحو تعميق المركزية، يجعل نظام اللامركزية مشوبا بعيوب التأخر الحاصل على المستوى الأول، بالرغم من مجموعة الإصلاحات التي شيدت منذ تسعينيات القرن الماضي، سواء تعلق الأمر بمرسوم 20 أكتوبر 1993م، أو مرسوم 02 دجنبر 2005، المتعلقين ببلورة نظام متكامل للاتمرکز، إذ تبدو الإشكالية الجوهرية في النهاية، والمساهمة في تعطيل مسلسل اللاتمرکز، بالمقارنة مع اللامركزية، هي الضعف المسجل على مستوى الاختيارات السياسية الصائبة في مجال اللاتركيز.



## المفهوم الجديد للتدبير الترابي في سياق الجمهورية المتقدمة

د. رشيد أجلاب

باحث في القانون العام

يشكل التدبير الترابي<sup>1</sup> أهمية حيوية بالنسبة للدولة في بلورة وتوجيه سياسات عمومية مندمجة وتشاركية، حيث تجعل من التراب عنصرا مفتاحا لكل تنمية ترابية،<sup>2</sup> وإرساء ثقافة الديمقراطية المحلية. فيإيجاد المقاربات والآليات لضبطه وتنميته، هو ما حاولت الدولة بلورته من خلال سياسة اللامركزية، والتي عرفت مسارا إصلاحيا بلور رؤية وفلسفة الدولة في دعم هذا الخيار،<sup>3</sup> ومنحه اتجاهات جديدة بأهداف ومبادئ متجددة، تتسجم مع الواقع الداخلي والخارجي، الذي أصبح في أمس الحاجة الى وحدات ترابية لامركزية، قادرة على تصريف مختلف المشاكل المتراكمة ومحاولة التغلب عليها.

هذه المقاربة الإصلاحية للدولة على المستوى الترابي، تحمل في طياتها مفاهيم جديدة ترتكز على الحكامة الجيدة في النهوض بجودة التدبير الترابي بهدف تحقيق التنمية الترابية، في شموليتها، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأيضا البيئية. فالجماعات الترابية مدعوة اليوم إلى تحسين وتطوير قدراتها التديرية وتقوية

---

(1) إذا كان مفهوم "إعداد التراب" يهتم بإعادة توزيع الثروات، فإن "التدبير الترابي" يهتم بالأساس بالشروط المؤهلة لإنتاج تلك الثروات وتطورها، كما يهدف التدبير الترابي بمنظوره الجديد إلى تحقيق غايتين أساسيتين :

- الأولى استراتيجية. وتتمثل في تحقيق التنمية الشمولية مع الأخذ بعين الاعتبار مفهوم التنمية المستدامة؛  
- الثانية عملية. وتتمثل في تطوير طرق التسيير العمومي المرتبطة بالمجال. أنظر بهذا الصدد:  
- جمال خلو، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، طوب بريس، الرباط، 2009، ص: 10.  
(2) انطلاقا من المفهوم الشامل للتنمية الترابية تنبع ضرورة إيجاد علاقات تقاطع أفقية بين مختلف أنواع التدخل في الحياة المجتمعية، وكذا ضرورة التخفيف من الضغوطات التي تمارسها الهياكل العمودية، والتي تفرز دائما سياسات قطاعية معزولة؛ أنظر بهذا الصدد:

GOULMIN (P): La décentralisation: la dynamique du développement locale, Syros et Adels 1986, p: 72.

(3) في هذا السياق، توج المسار الإصلاحي على المستوى الترابي مؤخرا، بالقوانين التنظيمية في 2015 المتعلقة بالجماعات الترابية (القانون التنظيمي رقم 14 - 111 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 14 - 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات).

تنافسيتها، من خلال إعادة النظر في فلسفة عملها، بتبني منظور جديد ومقاربة مغايرة تتوخى الانتقال من النظرة التسييرية الضيقة الى المقاربة التدبيرية الحديثة والمتجددة، التي تعتمد الانفتاح والتشارك والاندماج كخطوة نحو تأسيس أرضية صلبة للحكامة الترابية، تكفل النجاح المطلوب للجماعات الترابية في انجاز المهام الموكولة اليها.

من هذا المنطلق، شكلت الجهوية المتقدمة<sup>1</sup> إطارا وتصورا جديدا للتدبير الترابي بالمغرب، لإيجاد قنوات وأدوات جديدة للتنمية الترابية، لأن الجهة - في هذا المستوى - تقوم على عنصري الاستقلالية والفعالية، وهو معطى يجعلها بحاجة لإدارة تمثيلية تكون معها الجهة مجالا أساسيا للسياسات العمومية الفعالة ومدخلا رئيسيا من مداخل التنمية الوطنية والترابية.

على هذا الأساس، فإن البحث عن إنجاز تنمية ترابية قوية يستلزم إعداد خطة لإعادة تشكيل التراب انطلاقا من مسلسل منهجي جديد تفسح فيه المركزية المجال لأنماط جديدة للتنظيم والأداء الترابي، إذ أصبح إخضاع الشأن الترابي للمبادئ الحديثة للتدبير ضرورة ملحة، بناء على مقاربة تشاركية تستجيب لمتطلبات المغرب المعاصر. فالبناء الإداري للدولة يعترف بالمؤسسات المحلية، كمراكز للتقرير والبحث عن السبل الكفيلة لمعالجة الإشكالات الراهنة للمجال الترابي المغربي.

في هذا السياق، تأتي أهمية هذه الدراسة كإطار تحليلي لفهم أهمية أسلوب التدبير الترابي الجديد في سياق الجهوية المتقدمة، لأن الفكرة المبتغاة هنا، هي التركيز على مسألة تحديث التدبير الترابي، التي تقوم على إعادة النظر في أساليب التدبير التقليدية،<sup>2</sup> وإحداث تغيير في بنية التدبير على مستوى التصور والممارسة. ولذلك،

(1) إن الأمر يتعلق تحديدا بجهوية متقدمة وليست موسعة، لأن الجهوية الموسعة تقوم على أساس الجهوية السياسية في إطار اللامركزية السياسية، والذي يتطلب وجود برلمان جهوي حقيقي وحكومة جهوية، ويقتصر دور ممثل السلطة المركزية على ضمان التنسيق بين المركز والجهات.

أما الجهوية المتقدمة فيمكن تلخيصها في نظام أكثر تقدما للجهوية من النظام المطبق حاليا، بمعنى أن عملية الإصلاح يجب أن تنطلق مما هو موجود مع توسيع اختصاصات الجهات وإعادة تركيب البنيات الجهوية، وتخويل المنتخبين الاختصاصات التقريرية والتنفيذية، وإيجاد نظام يعزز الاستقلالية المالية والتدبيرية للجهات وإعادة النظر في علاقتها بالسلطات المركزية.

- نادية النحلي، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر - دجنبر، 2012، ص: 17.

(2) وفي هذا السياق، نجد أن النظام الإداري المغربي له كل مقومات النموذج التقليدي: شخصنة السلطة

سيتم التطرق لأهم مقومات هذا التحديث التدبيري على المستوى الترابي، واعتبارها كمدخل لتحسين الجودة والفعالية في التدبير الترابي بما يخدم منظور التنمية الترابية. بناء على ذلك، يحاول هذا المقال كذلك، مقارنة السؤال التالي: كيف يمكن ترسيخ أسلوب جديد للتدبير الترابي في سياق الجوهية المتقدمة ؟

انطلاقاً من هذا السؤال سيتم اعتماد مستويين أساسيين في التحليل:

- المستوى الأول: تفعيل العمل بالديمقراطية المحلية والتشاركية؛

- المستوى الثاني: ترسيخ الحكامة الترابية كآلية لتسريع وتيرة التنمية الترابية.

### - المستوى الأول: تفعيل العمل بالديمقراطية المحلية والتشاركية.

إذا كانت الديمقراطية تفرض نفسها اليوم في كل بلدان العالم باعتبارها الشكل الطبيعي للتنظيم السياسي والمظهر السياسي للحدثة، حيث يمكن تعريفها على أنها "الاعتراف بحق الأفراد والجماعات في أن يكونوا صانعين لتاريخهم" ومبدعين لذواتهم ولحياتهم الفردية والجماعية"، فإن الديمقراطية المحلية يشار لها على أساس كونها "مجموعة من الميكانيزمات القانونية والسياسية التي تهدف الى تجنب احتواء السلطة من طرف شخص وحيد، وتصريف الخلافات على المستوى المحلي بشكل يتم فيه الربط بين توزيع السلطة واقتسام المسؤولية"<sup>1</sup>.

من هنا تأتي أهمية مسألة موضوع التدبير الترابي والمسألة الديمقراطية في سياق الجوهية المتقدمة، على اعتبار أن إرساء قواعد جوهية ناجعة وفعالة، كفيلة بتفعيل العمل بالديمقراطية المحلية بالصورة التي قد تعطي مضمونا جديدا للتدبير الترابي، الذي يتطلب الانتقال من الممارسة الكلاسيكية للديمقراطية المحلية التمثيلية إلى ديمقراطية تشاركية، على اعتبار أن التراب المحلي غدا منطلقا محوريا لبناء الدولة الديمقراطية<sup>2</sup>.

---

والممارسة الانفرادية لها، وبذلك تبقى وسائل العمل العصري (التفويض، التشاور، التعاون) ذات تأثير محدود، ويتم تطبيقها بتحفظ وصعوبة، إذ يتم تفضيل التفسير على التشاور في الإدارة المغربية.

(1) نجيب جيري، الديمقراطية المحلية وسؤال الحكامة الجيدة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29 - 30، 2015، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص: 16.

(2) تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن النظام الجهوي المتطور التي انتهجته اسبانيا كان له الفضل الكبير، في تعزيز مسار الانتقال الديمقراطي في ها البلد.

## أولاً: جوهر الديمقراطية المحلية التشاركية

يعتبر طرح مفهوم الديمقراطية التشاركية تجديداً للديمقراطية من الداخل، بالمعنى الذي يجعل المواطنين، والمترفعين، والسكان، والمجتمع المدني بغا عليه المتعديين، ضمن مركز مسلسل القرار، هي ما اصطلح عليها هنا بدمقرطة الديمقراطية؛ أي العودة إلى الديمقراطية ومراجعتها بذاتها وجوهرها، وبمعنى ديمقراطية الديمقراطية بالمشاركة التشاركية.

في هذا السياق، تشير بعض المعطيات الحديثة،<sup>1</sup> التي تكشف حالة العجز الديمقراطي المزمع على مستوى مؤسسات الدولة والفاعل السياسي، استمرار ما يسمى بأزمة الدولة الحديثة المتدخلة، التي انطلق الحديث عنها منذ سبعينات القرن الماضي.

على هذا الأساس، فإن أصل الأزمة المذكورة، يعود بالأساس إلى عجز الديمقراطية التمثيلية فلسفياً ونظرياً في معالجة ذاتها أو تطويرها، لكونها نخبوية ومفتقدة أصلاً لقيم العصر الأساسية التي من بينها المشاركة الموسعة، المعول عليها بالدرجة الأولى في علاجها. بناءً على ذلك، يؤخذ على الديمقراطية التمثيلية تخليها عن الفلسفة التشاركية للديمقراطية نفسها بابتعادها عن المواطنين، إضافة إلى تشجيعها على خلق نخب سياسية "تقنوقراطية" تحترف العمل السياسي، وتستخف بالعمل القاعدي الشعبي المتصل بالمجال الترابي والبيئي للمواطنين العاديين. وتقتضي الديمقراطية التشاركية في جوهرها توسيع القاعدة الاجتماعية للسلطة السياسية لتمكين المواطنين جماعات وأفراداً من المشاركة الفعلية والمؤسسة في النقاش السياسي العمومي وفي كل مراحل عملية اتخاذ القرار السياسي التي تترتب عنه.

(1) لقد بلغت الديمقراطية ذروتها في عام 2005 بنسبة بلغت حوالي 62. 5% من أصل جميع دول العالم. ومنذ ذلك الحين أصابها انتكاسة ليصبح عدد الدول الديمقراطية 116 دولة، قبل أن تسترد عافيتها لتعود إلى 120 دولة ديمقراطية في العام 2013. وأظهر تدهور مجموع نقاط الحرية خلال ثمان سنوات متتالية أن الخسائر فاقت المكاسب، إذ تأكلت الديمقراطية بشكل لافت للنظر في أفريقيا، كما تأكلت الديمقراطية في أمريكا اللاتينية بشكل تدريجي، وأخفق الربيع العربي، وأن نسبة الانهيار الديمقراطي منذ العام 2000 بلغ مرتين مقارنة بالسنتين الإثني عشر الماضية. وصار هناك 28 انهياراً أو انقلاباً على الديمقراطية منذ عام 2000 (أي حوالي نصف مجموع الانهيارات خلال الموجة الثالثة). للمزيد من التفصيل انظر بهذا الصدد:

- لاري دايموند، هل الديمقراطية في انحدار عالمياً؟ التوقعات العالمية للديمقراطية، 2014، ترجمة عبد النور خراقي، مجلة وجهة نظر، العدد 60 - 61، 2014، صص: 4 - 5.

ولذلك، ففكرة المراهنة على المشاركة والديمقراطية التشاركية، تشكل الآن، توافقاً دولياً قوياً، انطلاقاً من ديمقراطية الفضاء العمومي المحلي، وذلك على الأقل منذ بروز الأهمية المتولدة من تجربة "بورتو ألكري" حول الميزانية التشاركية، التي تحولت إلى مرجع سياسي. كما يعول عليها، حينما تصاحب بنظام منفتح تشاركي مستجيب لحاجيات الساكنة، وتحقق تقدماً محرزاً في مجالات التنمية الإنسانية، من أجل التخفيض من إلزامية احترام القانون والنظام.<sup>1</sup>

وترتكز الديمقراطية التشاركية على مشاركة المواطنين في التدبير الشأن العام المحلي، وذلك من خلال صنع القرارات التنموية ذات الأولوية، والتي تهم التنمية المحلية. كما أن التنمية لم تعد محصورة في مجموع مخططات تقنية تهدف إلى تحقيق أرقام اقتصادية ومالية قياسية، بل البعد الاستراتيجي للتنمية ينبغي أن يذهب في اتجاه تدعيم قدرات الأفراد في مجال اتخاذ القرار التنموي، ومشاركة الفاعلين في تدبير الشأن العام؛ إنها ترتبط إلى حد كبير بالبعد التخطيطي، وذلك عبر آلية التخطيط الاستراتيجي التشاركي، الذي يغدو منهجية ديمقراطية تشجع التفكير المحلي الموجه نحو المستقبل، وتسهل وتوجه مختلف الفرقاء المحليين، كما يمثل عملية للتواصل داخل الجماعات الترابية.<sup>2</sup>

ومن أجل ترسيخ جوهر الديمقراطية التشاركية، لا بد من جعل المواطن أساس أي فعل مجتمعي تعاقدية، ويأتي تدبير الشأن العام المحلي على رأس أولويات هذا الفعل، فبدون إشراك فاعل وفعال للمواطن في تدبير شؤونه وطنياً ومحلياً تفرغ الديمقراطية من محتواها الجوهرية، وبدون إيمان المواطن بدوره المركزي في تدبير الشأن العام المحلي، بمقاربة سياسية لا سياسية، وبدون إنكار للذات، يغدو الحديث عن مشاركة تشاركية ضرباً من ضروب الطوباوية السياسية؛ فالديمقراطية تتطلب نوعاً معيناً من المواطنين يشعرون بأنهم مسؤولون عن قضايا تتجاوز زاويتهم الصغيرة والمريحة؛ مواطنين يريدون المشاركة في شؤون المجتمع ويصرّون على ذلك؛ مواطنين من أصحاب الإرادة القوية؛ مواطنين يؤمنون بأفكارهم عن الديمقراطية على مستوى عميق.

(1) عبد الرحمان الماضي، الحكامة الترابية التشاركية، منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، أطروحات وأبحاث: 2/ 2014، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2014، ص: 92 - 93.

(2) زهير لخيار، المجتمع المدني والحكمة: نحو تقوية القدرة التفاوضية للعمل الجماعي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد الثامن، 2008، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص: 27.

كما تتطلب إذكاء سلوك المواطنة الحققة، والتشثبث بالثوابت الأساسية للدولة لأنها عنوان المواطنة الحققة؛ مثلما يرتكز نجاح الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام المحلي على إدراك الدولة بضرورة تخويل تسيير الشأن العام للمواطن؛ وهنا ينبغي للدولة أن توفر المناخ العام المشجع على الانخراط في تدبير الشأن العام، مثلما ينبغي لها أن تؤطر هذا المجال بإطار قانوني، يسمح للمواطنين بالاندماج السلس في مختلف المؤسسات المحلية المنتخبة.<sup>1</sup>

إن تطبيق الديمقراطية التشاركية ليس بالأمر اليسير، إنها مشروع للمستقبل، يواجه صعوبة التمكين ضمن سياق تنافسي، وضمن حراك سياسي تتجاذب فيه قوى وقيم التغيير مع قوى وقيم المحافظة. حيث يتخذ معنى المحافظة هنا، الحفاظ على الوضع القائم لفئة وشبكات ولوبيات وتحالفات بنوية نشيطة، طالما أن الوضع الراهن يخدم مصلحتها المادية والإيديولوجية. كما أن تثبيت قيم جديدة ضمن بيئة متشعبة بقيم مستتبّة سابقة، لا يعتبر بالمهمة السهلة والبسيطة، ويحتاج للوقت حتى تترسخ ثقافة الديمقراطية التشاركية ببلادنا.

### ثانيا: مظاهر الديمقراطية التشاركية

إن توسيع المشاركة والتشارك بين جميع الفاعلين، يجب أن يكون بعيدا عن نظرة التعالي السلطوي والمعرفي، وبعيدا عن الإقصاء بشتى أنواعه<sup>2</sup>، بل السماح للفاعلين الاجتماعيين، كالمجتمع المدني، والشركاء الاقتصاديين، والخواص، من أجل اتخاذ القرار التتموي وتعزيز الثقة بين الناخب والمنتخب. ومن هذا المنطلق، نحاول ملامسة مدى التوافق الدستوري مع القانون التنظيمي للجهة، فيما يخص تفعيل الديمقراطية التشاركية، والسماح للمواطنين والمجتمع المدني، بالمشاركة في التدبير الترابي، وذلك من خلال معرفة موقع وأهمية الديمقراطية التشاركية داخل سياق الجهوية المتقدمة، كأحد آليات تجديد التدبير الترابي بالمغرب، من منطلق التطرق إلى مظاهر وتجليات هذا المبدأ، على مستوى الوثيقة الدستورية لدستور فاتح يوليوز 2011، إلى جانب القانون التنظيمي رقم 14.111 الخاص بالجهات.

(1) محمد زين الدين، المؤسسة الملكية في مغرب العهد الجديد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009، صص: 234 - 235.

(2) محمد زين الدين، التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 11 و 12، 2009، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص: 33.

## 1 - التنصيص الدستوري للديمقراطية التشاركية

إن الديمقراطية التشاركية تمارس بواسطة آليات محددة وفقا للدستور المغربي<sup>1</sup> وذلك بفتح الباب أمام الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، للمساهمة في إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة، والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها (الفصل 12).

لقد أقر دستور 2011، ولأول مرة في تاريخ التطور الدستوري بالمغرب، على آليات الديمقراطية التشاركية، فالفصل 13 ينص على إحداث هيئات للتشاور، حيث ينص: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها". فجميع المواطنين والمواطنات لهم الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع وتقديم عرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 14)، إلى جانب (الفصل 139) الذي ينص في فقرته الأولى على: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها"، وهو إجراء دستوري، يهدف إلى إمكانية البحث عن نقاش عمومي ما بين السلطات العمومية، ومختلف الفاعلين الاجتماعيين، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالسياسات العمومية ذات البعد الاجتماعي والاقتصادي، أو تلك المرتبطة بالحقوق، والحرريات الفردية والجماعية، بما لها من اتصال وثيق بالمواطنين؛ فمثل هذا الإجراء، يعزز من آليات الديمقراطية التشاركية. من هنا تأتي أهمية مفهوم التدبير الديمقراطي للشأن العام، فالقاعدة الأساسية على المستوى المحلي، تتمثل في أن تدبير الشأن المحلي، يتم بواسطة مجلس منتخب، وهذا هو المعنى الذي يمكن ربطه بعبارة التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية، إذ لا ديمقراطية بدون انتخابات.

من هذا المنطلق، يمكن القول إن التدبير الترابي الجديد، يظهر كذلك من خلال مقتضيات الواردة على الخصوص في البابين المتعلقين بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، حيث عمل الدستور على وضع المبادئ الناظمة للتدبير الديمقراطي للشؤون المحلية، من خلال تقوية السلطات التقريرية للرئيس، ومن خلال توسيع الاختصاصات

(1) دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5969 مكرر، الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1332 الموافق 30 يوليوز 2011.

المخولة للمجالس الجهوية، والتي نجد أساسها في مبدأ التدبير الحر.<sup>1</sup> وفي هذا الصدد، فالفصل 193 يضمن الممارسة الحرة لاختصاصاتها دون تدخل الدولة، وبدون أن تمارس جماعة ترابية سلطتها على جماعة أخرى، إذ يعتبر الاستقلال المحلي للجماعات الترابية عنصراً أساسياً للامركزية الترابية، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية، بل إنها اليوم تتمتع بمبدأ دستوري جديد يضمن لها التدبير الحر لشؤونها؛ بمعنى أنها تتمتع بقدرة حقيقية على اتخاذ القرارات التي تمكنها من تدبير مصالحها الخاصة، وهو ما سيحررها أكثر من الوصاية الإدارية والمالية بمفهومها الضيق والتقليدي، ذلك أن مبدأ التدبير الحريخيختلف عن مبدأ الحكم الحر، إذ لا يمكن تطبيقه إلا في إطار احترام أولويات الدولة، ومبدأ وحدة الدولة، وهو الأمر المعمول به في إطار التجربة الفرنسية.<sup>2</sup>

## 2 - الديمقراطية التشاركية من خلال القانون التنظيمي رقم 14. 111<sup>3</sup>

إذا كان الدستور أشار إلى إمكانية تقديم العرائض إلى السلطات العمومية فإن القانون التنظيمي للجهات عرفها في مادة 119 على أنها "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين، والمواطنين، والجمعيات، مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله". كما أتاح القانون التنظيمي، إمكانية أن يقوم المواطنون والمواطنات بإقامة وكيل معين للتتبع، والملاحظ بأن القانون التنظيمي عمل على تقنين العمل التشاركي، وهذا يدل على رغبة في اجتتاب تعدد مراكز اتخاذ القرار، وظهور صراعات فئوية، أو طبقية، وتحجيم دور الفاعلين التقليديين وإنقاص سيادتها، والحيلولة دون قيام الشعبوية السياسية .

وفي هذا الإطار، فعلى الراغبين في وضع العريضة، أن تكون لهم مصلحة مشتركة؛

(1) مبدأ حرية التصرف في إطار القانون، أو ما يطلق عليه في القانون الإداري بمبدأ التدبير الحر . هذا المبدأ الذي تم النصيص عليه في الفصل 140، يقتضي البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث تتخلى الدولة للجهات عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها، وله وظيفة ضبطية في مجال =الاختصاص يمكن اقتسامه بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى .

- أحمد بوعشيق، الجهوية المتقدمة وإشكالية الحكامة الترابية، جريدة أخبار اليوم، العدد 827، الأربعاء، 08 غشت 2012، ص: 17 .

(2) LABIE (F): Finance locale, édition Dalloz, 1995, p: 9.

(3) ظهير شريف رقم 83. 15. 1 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (32 يوليو 2015)، ص: 6585.

فاشترط في مادة 118 بأن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية، وأن لا يقل عدد الموقعين عن 600 ناخب بالجهة، موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على العمالات وأقاليم الجهة، بشرط ألا يقل عددهم عن 5 بالمائة، من العدد المطلوب في كل إقليم أو عمالة طبقا للمادة 121، واشترط أن تكون الجمعية خاضعة للتراب الوطني، كما أنها خاضعة في التأسيس للقوانين المغربية، وأن يكون جاري بها العمل لمدة لا تقل على ثلاث سنوات، وخاضعة لتراب الجماعة، في مقرها أو أحد فروعها، وأن يكون موضوع العريضة ضمن احد مواضيع مجالاتها.

وقد اعتبرت المادة 122 أن رئيس الجهة هو المعني بتلقي العريضة، مع ضرورة وضع الوثائق التي تثبت توفر الشروط المنصوص عليها في المادة 120، والمادة 121. وفي حالة قبول العريضة تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، كما أنها تحال على اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول فيها، ويخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقبول العريضة، كما أن دور المجتمع المدني والمواطنين خاضع لسلطة الرئيس واللجان التي لها صلاحية في قبول أو رفض ما تم تقديمه من عرائض، وليس لهم أي دور في التخطيط، أو المشاركة في المجلس ولا التقييم فهناك غموض في تحديد الأدوار، وهناك عدم التوافق مع روح الدستور، الذي وسع من أدوار الفاعلين، والمواطنين، والمجتمع المدني، والهيئات غير الحكومية، بل فقط ما يفهم هو الرقابة القبلية في شخص المجلس.

وتحديد المشرع مدة 3 أشهر من أجل إخبار وكيل أو ممثل الجمعية بأسباب الرفض ابتداء من تاريخ تسلم العريضة، وهي مدة طويلة قد تمرر خلالها سياسات مهمة والتي تتطلب توافقا محليا، كما أن عبارة الرفض مع التعليل تبقى غامضة وقد تعطي لرئيس المجلس سلطة مطلقة في الرفض بدون مبرر معقول.

من هنا، نستنتج من خلال القانون التنظيمي للجهات، على أنه لم يمنح للفاعلين التشاركيين الجدد إلا سلطة اللاتقرير، وهذا سينتج عنه ضعف القدرة على التواصل واستمرار الضبط الاجتماعي، كما أن المجتمع المدني تم تحديده فقط في الجمعيات حسب المادة 118 من القانون التنظيمي للجهة، والتي تمارس النشاط الاقتصادي والتجاري حسب المادة 120 دون غيرها، من الجمعيات التطوعية والهيئات غير الحكومية؛ فالقانون التنظيمي جاء بمقتضيات ضعيفة مقارنة مع فصول الدستور، وتبقى التجربة الواقعية هي التي ستظهر الواقع الحقيقي للممارسة الديمقراطية

التشاركية، وأهدافه الحقيقية من هذا التخصيص.

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن التجربة الفرنسية، تقدم نموذجا لهذه المجالس التشاركية ذات الطابع التمثيلي لفعاليات المجتمع المدني والمواطنين، كما تشير الى ذلك المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية، التي تقترح على الجماعات إحداث مجالس للتشاور بهدف تنفيذ المشاركة المنتظرة من طرف القانون، حيث يشكل ذلك خطوة عملية نحو تطبيق مشاركة موسعة للمواطنين في التدبير المحلي.<sup>1</sup> إلا أننا نجد اعتماد ما يسمى بالمجالس التشاورية يتم بدرجات مختلفة ومتفاوتة، حيث تتراوح بين مجالس فئوية للنوع، كالمجالس التشاورية للشيوخ والمراهقين والأطفال والشباب والأجانب المقيمين، وأخرى تتعلق بقطاعات حساسة وخاصة، كالبينة أو الميزانية التشاركية وغيرها، وبين تلك التي تكاد موسعة وذات طابع شامل يشمل عددا من الفئات والقطاعات كالمجلس الجماعي التشاوري للمواطنين.

## **المستوى الثاني: ترسيخ الحكامة الترابية كآلية لتسريع وتيرة التنمية الترابية.**

عند إثارة موضوع الحكامة الترابية، فأول ما قد تحيل عليه هو البحث في مختلف الوسائل التي من شأنها أن تقود إلى تحقيق أبلغ مستويات التنسيق في فضاءات ترابية تتميز بالتشتت على مستوى السلطات وحتى على مستوى المرجعيات المعتمدة لتوجيه الحكامة الترابية من النواحي التصورية والمقارباتية والبنوية.

في ظل هذا الطرح، نقول بأن التراب والنظام الإنتاجي والمجتمع المحلي هي مكونات لا يقتصر التعامل معها على نحو منفصل، من زاوية أن دراسة التراب تستدعي حتما وضعها في قالب متعدد الأبعاد؛ بمعنى أن السياسات الترابية لا يجب أن توضع بشكل مجرد وفق آليات بيروقراطية ممرضة، وإنما على أساس الربط بين التنظير الترابي وخصوصيات الرأسمال الترابي. بهذا التصور، يصبح للبعد الترابي المجالي أهمية موازية لعوامل السياسة والاقتصاد والعامل الاجتماعي في التأسيس لتنمية مستدامة.<sup>2</sup>

(1) Abbadi (D): La gouvernance Participative locale au Maroc, Sciences Humaines, Edition 2004, P:83 .

(2) هشام هدي، الإدارة المعاصرة قراءات مختارة في الأسس النظرية الإدارية، تطورات المفاهيم السياسية- الإدارية في التجربة المغربية، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، يناير 2010، صص: 98 - 99.

من هذا المنطلق، أصبح مجال تطبيق التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والإدارية، والسياسية، لا يمر عبر فضاء السلطة المركزية، بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين من مقاولات وجمعيات، ونقابات، ووسائل إعلام، ومجتمع مدني، للإسهام في التخطيط، ووضع الاستراتيجيات، والبرامج، وإعداد السياسات، وتدبير الشأن العام، في إطار سياسة القرب وديمقراطية التدبير، باعتبار المجال الترابي فضاء مناسباً لممارسة الأنشطة التدييرية على نطاق واسع؛ لذلك، يتمثل التوجه الجديد في العمل على نسج علاقات التعاون وإشراك المجتمع المدني والمترفق في تدبير الشؤون المحلية.<sup>1</sup>

## أولاً : مضمون الحكامة الترابية

يعتبر المجال الترابي سلسلة معقدة من المعايير والموارد، كما يعتبر إطاراً مشتركاً من الموجودات الثابتة والمصادر المادية وغير المادية، وعلى أنه واقع سياسي، واقتصادي، وبناء اجتماعي، يتأتى من الفعل الجماعي للمجموعات، والمصالح والمؤسسات القائمة. في هذا الأفق، ندرج تماماً اتجاه الديناميكية الترابية التي هي أحد محاور الحكامة الترابية بشكل نظامي، إلى نهج أسلوب التجديد في الموارد والمصادر التي تتأسس بدورها على مقومين اثنين، أولاً الانكباب على تطوير هيكل ووظيفية النظام الإنتاجي بوحى من روح المبادرة والبنائية والفعل الخلاق، وهو ما تقتضيه فلسفة حكامه القطاع الخاص، وثانياً الاشتغال على الرفع من جودة تقديم الخدمات العمومية المحلية ومواءمة الرأسمال العمومي مع احتياجات الساكنة والمؤسسات الإنتاجية وهو ما تستدعيه فلسفة الحكامة العمومية.<sup>2</sup>

هكذا طرحت الحكامة الترابية كأحد المقومات المركزية في مسلسل التنظيم الترابي لتعددية العلاقات التي تميز التفاعلات بين أطراف دولية وغير دولية تجمعها مصالح مختلفة دون أن تصل إلى حد التعارض. مثل هذا البعد التنظيمي للحكامه من شأنه أن يساعد على بناء تصور ترابي مشترك يتأسس على الاعتراف بـ"الرأسمال الترابي" ودوره في خلق توافق ترابي مستدام على عدة مستويات، لهذا يتجه مفهوم

(1) عبد العزيز أشرفي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامه الترابية والتنمية المندمجة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص: 130.

(2) GUESNIER (B): Gouvernance et performance des territoires, l'institut d'économie régionale et financier, Université de Poitiers, 2004, p: 6.

الحكامة الترابية للدلالة على مجموع المسلسلات التي تهم تعدد الفاعلين المساهمين في إنتاج المعايير المعرفية للفعل العمومي أو الجماعي، ومختلف الأطراف المعنية بتقديم الموارد والخدمات العمومية ومختلف التدابير التقنية على مستوى إقليم بذاته أو على مستوى تقاطع عدة أقاليم.<sup>1</sup>

بهذا التصور، تتبنى الحكامة الترابية على مرتكز سياسي وتنظيمي قوامه التعددية في مقاربة الشأن الترابي، والانفتاح العريض على المكونات غير الحكومية في اقتسام العمل العمومي؛ وهي إحدى النتائج الحتمية للأخذ بفلسفة تقليص دائرة التزامات الدولة السوسيواقتصادية بالأساس، أو محاولة لإعادة صياغة بنود العقد الاجتماعي بما يحقق نقل سلسلة من الالتزامات التي تتحملها الدولة، إلى أطراف أخرى تمتلك من المرونة والموارد المتجددة ما يؤهلها للحلول محل الدولة في مجالات محددة؛ حيث تكفي الدولة بتأطيرها قانونيا في حين تتولى هذه الأطراف الجديدة إدارتها وتسييرها.

## ثانيا: المبادئ الناظمة لتصوير ترسيخ الحكامة الترابية

لقد عمل الدستور الجديد، من خلال مقتضياته الواردة على الخصوص في البابين المتعلقين بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، والحكامة الجيدة، على وضع مجموعة من المبادئ الناظمة لتصوير ترسيخ الحكامة الترابية من أبرزها:

### 1 - مبدأ المشاركة<sup>2</sup>

هناك متلازمة أساسية لرهان الجهورية المتقدمة، تستند عليها الحكامة الترابية؛ وهي المشاركة وشمول الفاعلين. ويتجسد جوهر هذا الشمول في تشيئة التمثيل بين الفاعل الرسمي الذي قد يتمثل في الدولة وسلطتها المحلية ومصالحها الخارجية أو الجماعات الترابية ومرافقها أو في مؤسساتها العامة، كما قد يتمثل الطرف غير

(1) Animation du champ thématique 4 département INRA-SAD: PIU "La gouvernance territoriale: du concept aux outils", [www.agroparistech.fr](http://www.agroparistech.fr).

(2) لقد ورد مصطلح المشاركة أكثر من 21 مرة كتأكيد من المشرع الدستوري على الأهمية القصوى التي يكتسيها المفهوم حتى وإن لم يتم تعريفه على وجه الدقة، إذ تم استعماله في التصدير وفي الفصول: 1، 6، 7، 10، 11، 12، 14، 15، 16، 18، 30، 33، 60، 136، 137، 146... أيضا يمكن الملاحظة داخل مجال المشاركة وجود مقتضيات أخرى، تهم المشاركة عبر الإدماج (الفصل 168) والمشاركة ضمن نطاق الديمقراطية التمثيلية (مشاركة الأحزاب والقبائل).

الرسمي أساسا في المواطنين والمجتمع المدني بما يشمل من قطاع خاص أو بما يمثل من عموم المواطنين.

إن مقارنة مبدأ المشاركة وتحديد في أي عمل تطوعي من جانب المواطن يستهدف التأثير على اختيارات السياسات، وإدارة الشؤون العامة واختيار القادة السياسيين على المستوى الوطني أو المحلي؛ لذلك، فإن الحديث عن نجاعة وفعالية الحكومة في تسيير وتدبير الشأن العام يفرض إشراك المواطنين في القرارات المتخذة، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وتتعدد صور وأوجه المشاركة أكانت سياسية، أو اقتصادية أو اجتماعية، فهي لا تقتصر فقط في مستواها السياسي مثلا على المشاركة السياسية للمواطنين، والتي تعني حق المرأة والرجل في التشريع والتصويت وإبداء الرأي ديمقراطيا في البرامج والسياسات والقرارات، بل تقتضي مشاركة فعاليات المجتمع المدني في عمليات اتخاذ القرارات خاصة على المستوى المحلي، إذ تلعب اللامركزية بالنسبة إلى العمل المحلي دورا هاما في توفير خدمات أكثر فعالية وتأمين المشاركة في التنمية.<sup>1</sup>

من خلال ما سبق، يتأكد المعنى الواسع للمشاركة ضمن الحکامة الترابية، الذي يشمل مشاركة المواطنين والسكان والمجتمع المدني والجمعيات في مسلسل القرار التتموي الترابي. ولإنجاح مبدأ التشاركية لا بد من توفير ثلاثة شروط أساسية كحد أدنى:<sup>2</sup>

- مؤسسات تمثيلية حقيقية على ثلاثة مستويات: محلية، جهوية، وطنية، ومن الضروري أن تتمتع هذه المؤسسات بالوسائل والاختصاصات والسلطة الضرورية لمزاولة مهامها.

- اتفاق بين مختلف الأطراف حول الاختيارات العامة وقواعد اللعبة.

- إدارة من نوع جديد مكلفة بتنشيط الحوار ودعم المشاريع، والتنسيق بين مختلف الفاعلين.

(1) سعيد جفري، الحکامة وأخواتها مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2010، ص: 53.

(2) عبد الكبير يحيا، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 84، الطبعة الأولى، 2010، ص: 243-244.

## 2 - مبدأ التضامن والتعاون

لقد بقيت الجهوية السالفة مجرد جهوية شكلية وافترضية في بنيتها، واختصاصاتها، وعلاقتها مع الدولة ومواردها، الأمر الذي أدى إلى تعميق الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات بل وداخل الجهة الواحدة، كما أدى إلى إخفاق المجالس الجهوية في مواجهة تحديات التنمية المندمجة والمستدامة في فضاء تعتبر الجهات والجماعات الترابية بمثابة الشريك في التنمية الاقتصادية. في هذا السياق، ومن أجل الرفع من مستوى السكان في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، ومن أجل تحقيق توازن بين مختلف الجهات، وضع الدستور الحالي مجموعة من الآليات للتعاون والتضامن على ثلاث مستويات:

### أ- التضامن المالي:

يهدف هذا النوع من التضامن إلى تمويل التنمية البشرية المندمجة والمستدامة بواسطة صندوقين (الفصل 136).

- صندوق التأهيل الاجتماعي: الذي يرمي إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات (الفصل 142).<sup>1</sup>

- صندوق للتضامن بين الجهات: يهدف لضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها.

### ب- التضامن المؤسسي:

في ظل صدارة الجهة فإن العمالات والأقاليم ستتولى المهام التالية:<sup>2</sup>

- تفعيل برامج التنمية البشرية؛

- تفعيل برامج التجهيز والبنيات التحتية؛

- تشجيع التجمعات البيئية للجماعات "intercommunalité" من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، وأعطى للجهات كذلك إمكانية الإنفاق على كيفية تعاونهما مع

(1) ولهذا الغرض خصص غلاف مالي يتراوح قدره بين 128 و 215 مليار درهم موزع على مدة 12 سنة. يهدف أساساً إلى القضاء على العجز الحاصل في المرافق العامة المحلية: الماء، والكهرباء، والصحة، والتربية، إلى جانب مرفق السكن.

- أحمد بوعشيق: مرجع سابق، ص: 17.

(2) انظر الفصل 144 و 143 من دستور 2011، مرجع سابق.

جماعات ترابية أخرى من أجل مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية.

### ج- التضامن التعاقدى:

في إطار الشراكة مع الدولة والجماعات الترابية، يساهم المجلس الجهوي في إنجاز البرامج التالية:

- أشغال البنيات والتجهيزات.
- التأهيل الاقتصادي والاجتماعي للعالم القروي.

### خاتمة:

إن الهدف من إقرار الديمقراطية التشاركية، وترسيخ الحكامة الترابية في سياق الجهوية المتقدمة، كأسلوب جديد للتدبير الترابي؛ هو القدرة على تدبير عامل التحول الذي يعيشه المجتمع المغربي، والذي يحتم وضع حد لهذه الانغلاقية، سواء على مستوى أسلوب التحكم أو الاستحواذ من قبل السلطات المحلية، إلى منطلق الانفتاح والتواصل والإشراك الفعلي لمختلف الفاعلين، من خواص ومجتمع مدني ومواطنين.

هذه المقاربة الجديدة في أسلوب التدبير الترابي، تشكل تحديا يصعب تحقيقه في ظل واقع الممارسة الحالية للجماعات الترابية. وبالتالي يبقى إرساء هذه المقاربة وتفعيلها ينبني على ضرورة استحضار مجموعة الدعامات القائمة على تصور إصلاحي ذو نظرة شمولية، وليس إصلاحات تجزئية ذات أهداف ضيقة، وتتمثل هذه الدعامات:

- منتخب مسؤول، منفتح وكفاء ذو تكوين يؤهله لمسايرة اختصاصات الجماعات الترابية، والتواصل مع مختلف الفاعلين الأساسيين في التدبير الترابي وعلى رأسهم المواطن المحلي؛
- سلطة محلية ذات ممارسة وصائية مواكبة، وذات رؤية جديدة على مستوى تدبير الشأن العام المحلي، تتجاوز المقاربة الأمنية لتتخطى كشرط وكفاعل أساسي في المقاربة التشاركية؛
- مجتمع مدني محترف ومسؤول ذو قوة اقتراحية وازنة ونوعية، بحكم قربيه من المواطن واطلاعه على انشغالاته وانتظاراته.



## الوسائل الجبرية لتنفيذ الأحكام الإدارية

محمد هنوش

باحث بسلك الدكتوراه

كلية الحقوق، جامعة ابن زهر أكادير

إن القضاء الإداري المغربي، وبما يقوم به من دور في تقدير موقف الإدارة، ساهم في إبداع قواعد متميزة من شأنها التخفيف من حالات الامتناع عن التنفيذ، مما يجعلنا نتساءل عن حدود مساهمة القضاء الإداري في هذا الشأن، ومدى إمكانية إعمال وسائل التنفيذ الجبري ضد إدارة تتمتع بوسائل وامتيازات السلطة العامة؟

حاولت المحاكم الإدارية في ظل الفراغ التشريعي القائم، البحث عن السبل والوسائل الكفيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية<sup>1</sup>، عن طريق مراجعة القضاء حسب نوع وطبيعة كل نزاع إداري، بطلب إلغاء القرار الإداري الذي امتنعت بموجبه الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها سواء أكان هذا الامتناع صريحا أم ضمنيا، أو في حالة ما إذا نفذته بطريقة معيبة، أو باللجوء إلى طلب تعويض عن الضرر متى كان له محل، على اعتبار أن عدم التنفيذ يشكل خطأ من جانب الإدارة، يلزمها بتعويض الضرر اللاحق بصاحب الحكم غير المنفذ<sup>2</sup>.

لكن ومع ذلك يبقى هذا الحل القضائي مجردا من محتواه، ما لم تعبر الإدارة المعنية عن رغبتها في وضع حد لهذا المسلسل اللانهائي عن طريق قيامها بالتنفيذ، في انتظار أن يتتبعه المشرع لهذا القصور التشريعي ويتدخل لسد الثغرات القانونية التي تتخلل القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

كما حاول القضاء الإداري ببلادنا ممارسة ضغوط على الإدارة من أجل إجبارها

---

(1) مصطفى التراب، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية، مقال منشور بمجلة المحاكم الإدارية، العدد 1، السنة 2001، ص 32.

(2) كما يمكن للمتضرر أن يطالب بالإلغاء والتعويض معا وهو ما أكدته المجلس الأعلى سابقا في أحد أشهر قراراته، (قضية أبو القاسم العلوي ضد وزير الداخلية) والصادر بتاريخ 11-11-1967، قرار منشور بمجموعة قرارات المجلس الأعلى 1966 - 1970، ص 120.

على التنفيذ<sup>1</sup>، من خلال الجزاء المالي المتمثل في الغرامة التهديدية، أو عن طريق الحجز على أموالها، والذي يعتبر من أهم الأساليب التنفيذية المقررة ضد الإدارة<sup>2</sup>، كما يمكن للمتضرر أن يطالب بتوقيع جزاءات على الموظف الممتنع عن التنفيذ ومساءلته شخصيا مع الأخذ بعين الاعتبار مدى مسؤوليته عن عدم التنفيذ.

ومن أجل إرغام الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، عمدت المحاكم الإدارية إلى استعارة بعض الوسائل المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، والتي تحيلنا عليها المادة السابعة من القانون رقم 90.41، حتى يتم دفع الإدارة إلى الإسراع بتنفيذ الأحكام الصادرة في حقها، والوفاء بالتزاماتها.

والسؤال الذي يطرح نفسه بالحاح في هذا الصدد هو: هل يمكن استعارة الوسائل الجبرية التي سنّها المشرع لتطبيقها على الخواص، وتطبيقها على الإدارة أيضا في ظل غياب نص صريح بذلك؟ ثم ما هي المبررات التي اعتمدها القضاء لإعمال تلك الوسائل؟

إن الجواب عن هذا التساؤل سيتم عبر دراسة الوسائل الجبرية التي طبقت على الإدارة لحملها على التنفيذ وهي الغرامة التهديدية (مبحث أول) والحجز (مبحث ثاني).

### المبحث الأول : التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية

سأتناول التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية في مطلبين أخصص الأول لتنفيذها ضد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ والثاني لتنفيذها في مواجهة المسؤول الإداري.

المطلب الأول: الغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ

تتلخص وسيلة التهديد المالي والغرامة التهديدية، في أن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير، عن كل يوم أو أي وحدة أخرى من الزمن، أو عن كل مرة يأتي عملا يخل بالتزامه، وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ، أو إلى أن يمتنع نهائيا عن الإخلال

(1) حسن صhib، إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، نونبر - دجنبر، 2000، ص 70.

(2) عصام بن جلون، التنفيذ الجبري ضد الإدارة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، نونبر - دجنبر، 2004، ص 80.

بالالتزام<sup>1</sup>.

وقد عرف الأستاذ الطيب عبد السلام برادة الغرامة التهديدية بأنها: « وسيلة إكراه عندما يتعنت المدين في موقفه، ولا يريد أن يقوم بما التزم به من العمل أو خالف ما التزم به من الامتناع عن العمل، مع أن تدخله لازم وممكن في التنفيذ العيني للالتزام<sup>2</sup> ».

وبرجعونا إلى القانون المحدث للمحاكم الإدارية وقانون المسطرة المدنية، نجد أنهما لم يحددا مفهوم الغرامة التهديدية، وإن كان القانون الأخير قد أقرها في الفصل 448 منه، وهو ما تداركه القضاء في أكثر من مناسبة، وهكذا حددت محكمة الاستئناف بالبيضاء الغرامة التهديدية في كونها: « وسيلة للضغط على المدين لإجباره على تنفيذ التزاماته، والقاضي يتأكد أولا مما إذا كان التنفيذ ممكنا<sup>3</sup>، وهي ليست تعويضا، بل هي وسيلة تهديدية/ تحذيرية، تنبه المحكوم عليه إلى الجزاءات المالية التي سوف يتعرض لها إن هو استمر في مقاومة تنفيذ الحكم الصادر ضده، وإن كانت تتحول في نهاية الأمر إلى تعويض يحدد تبعا لأهمية الضرر ومداه<sup>4</sup>، ولا يقضي بها إلا بناء على طلب، وقد اختلف الفقه حول تطبيق الغرامة التهديدية ضد الإدارة لحملها على التنفيذ، حيث يلاحظ أن كل من عارض توجيه أوامر للإدارة، أو عارض تطبيق الغرامة التهديدية في مواجهتها يرجعها بالأساس لتضمنها معنى الأمر، وهو ما لا يمكن تطبيقه ضد الإدارة<sup>5</sup>.

وإذا كان المشرع الفرنسي، إدراكا منه للعقبات التي تواجه تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، قد نص على جواز الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة عند عدم التزامها بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، وهو ما جاء به القانون رقم 539-80 الصادر

(1) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني الجديد، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 1982، ص 807.

(2) الطيب عبد السلام برادة، التنفيذ الجبري في التشريع المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء برسم السنة 1987 - 1988، ص 363.

(3) قرار محكمة الاستئناف بالبيضاء عدد 1316، بتاريخ 28 يونيو 1991، منشور بمجلة المحاكم المغربية، عدد 71.

(4) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، شتنبر - أكتوبر، 2000، ص 13.

(5) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 65، نونبر - دجنبر، 2005، ص 61.

بتاريخ 16 يوليوز 1980، ومهما كان نوع الحكم، إلغاء أو تعويضا<sup>1</sup>، فإنه بالنسبة للقانون المغربي لا وجود لأي نص صريح يبيح فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة، كما لا وجود بالمقابل لأي نص يمنع الحكم بها. ومن ثمة، وتأسيسا على المادة السابعة من قانون إحداث المحاكم الإدارية، يمكن تطبيق قواعد قانون المسطرة المدنية، وبالتالي فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة لإجبارها على التنفيذ، أو على الأقل التخفيف من عدد الأحكام غير المنفذة.

وهكذا، وبعد امتناع الإدارة « وزارة التربية الوطنية » عن تنفيذ الأمر الاستعجالي رقم 95/83 الصادر في مواجهتها بتاريخ 20/12/1995 لفائدة ورثة العشيري، والقاضي بإيقاف أشغال البناء الجاري على القطعة المسماة « النواذر الهبطية » الواقعة بطنجة، يتقدم المحكوم لفائدتهم على إثر هذا الامتناع بمقال افتتاحي أمام المحكمة الإدارية بالرباط يؤكدون فيه أن عملية البناء لازالت مستمرة مما ألحق بهم ضررا، ويلتمسون الحكم على الإدارة بأداء غرامة تهديدية، لتقرر هذه المحكمة ما يلي: « لا يوجد أي نص قانوني يستثني الإدارة من فرض غرامة تهديدية عليها في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر في مواجهتها يتعلق بالالتزام بالقيام بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل »<sup>2</sup>.

وبذلك لم تبحث المحكمة الإدارية بالرباط عن وسيلة خارج إطار القانون لرفض الغرامة التهديدية على الإدارة، بل اعتمدت على وحدة القضاء، والتي تقتضي ضمن ما يقتضيه تطبيق قانون المسطرة المدنية في المنازعات المدنية والإدارية على حد سواء، في حالة عدم وجود نصوص مخالفة بالطبع<sup>3</sup>، بحيث أبان القاضي الإداري المغربي من خلال هذا الحكم عن منتهى الواقعية، تجلت في التفسير الواسع لمقتضيات المادة 7 من القانون 41.90 وعن تطبيق دقيق يتماشى وروح القانون<sup>4</sup>.

وقد لقي هذا الاتجاه استحسانا من طرف بعض الفقه، متسائلين عن سر عدم

(1) أورده عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م. س. ص 61.

(2) الأمر الاستعجالي رقم 95/83، بتاريخ 20/12/1995، لفائدة ورثة العشيري ضد وزارة التربية الوطنية والقاضي بإيقاف أشغال البناء على القطعة الأرضية المسماة « النواذر الهبطية » بطنجة.

(3) مصطفى التراب، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية، م. س. ص 36.

(4) أمال المشرفي، الغرامة التهديدية ضد شخص المسؤول الإداري لتنفيذ الأحكام الصادرة في حق الإدارة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير - مارس 1999، ص 78.

تبنى هذه الوسيلة من قبل<sup>1</sup>، هذا رغم معارضة البعض الآخر لهذا التوجه الذي سار عليه العمل القضائي الإداري ببلادنا بخصوص تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة الممتعة، واعتباره أجهض بعض النصوص القانونية<sup>2</sup>.

ونشيد بدورنا بجرأة المحاكم الإدارية، رغم حداثتها، والتي استفادت من وجود وحدة النظام القضائي، ومن الإمكانيات التي تتيحها المادة 7 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية، لتلجأ إلى تبني أسلوب الغرامة التهديدية، ك معالجة للموقف السلبي للمشروع اتجاه عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، عكس القضاء الإداري الفرنسي، الذي ورغم تجربته الطويلة، لم يستطع فرض احترام الأحكام عن طريق الغرامة التهديدية، إلا بعد تدخل المشرع الفرنسي بنصوص قانونية صريحة. لتليه فيما بعد أحكام أخرى صدرت عن مختلف المحاكم الإدارية حرصت بدورها على تبني نفس الاتجاه الذي سارت فيه المحكمة الإدارية بالرباط<sup>3</sup>.

وإذا كان القاضي الإداري المغربي قد استطاع تكريس هذا التوجه من خلال حكم ورثة العشيري، فإن طموحه لم يتوقف عند هذا الحد، بل تجاوزه إلى حد الحكم بالغرامة التهديدية في منطوق الحكم الأصلي، دون انتظار امتناع الإدارة عن التنفيذ،

---

(1) أمال المشرفي، الغرامة التهديدية ضد شخص المسؤول الإداري لتنفيذ الأحكام الصادرة في حق الإدارة، م س، صص 77 - 78.

- مصطفى التراب، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية، م س، صص 36 - 37.

- عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 72-73 يناير ابريل 200، ص 74.

- محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م س، ص 15.

(2) محمد الزياتي، التطلع لإحداث مسطرة لتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في مواجهة الإدارة، م س، صص 51 - 52، والذي يرى أن قانون المسطرة المدنية نص عام تقدم عليه في تطبيق مقتضيات المتعلقة بالمحاسبة العامة باعتبارها نصا خاصا، كما أن هناك مبادئ تشكل قواعد من النظام العام لا يجب المساس بها، كمبدأ فصل السلط وعدم جواز الحجز على أموال الدولة، وسيرورة المرافق العامة، مما لا يمكن معه إعمال طرق التنفيذ الجبري ضد الإدارة.

وغني عن البيان أن محمد الزياتي هو الوكيل القضائي للمملكة فمن الطبيعي أن يقول ما قاله.

(3) أمر استعجالي عن رئيس المحكمة الإدارية بفاس، عدد 97-299، بتاريخ 23 شتنبر 1997، بين الحاج محمد ضد رئيس جماعة أكدا، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، أبريل - يونيو، 1998، ص 136.

- المحكمة الإدارية بوجدة، أمر عدد 17 - 200، بتاريخ 05-11-2000، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 35، نونبر - دجنبر، 2000، ص 119.

واستعمال القاضي الإداري للغرامة التهديدية بهذا الشكل لم يؤد إلى تغيير اللحظة التي تفرض فيها كوسيلة لاحقة لعدم التنفيذ<sup>1</sup>، فالأمر يتعلق باحتمال وقوع امتناع عن التنفيذ، وبالتالي فهي هنا وسيلة احتياطية لضمان التنفيذ، وتجنب اصطدام الحكم بمقاومة الإدارة<sup>2</sup>، مما جعل الغرامة التهديدية تضحي وسيلة ملازمة للحكم موضوع التنفيذ، تضفي عليه فاعلية أكبر، وتنبه الإدارة من مغبة عدم التنفيذ.

وحاصل القول أن الغرامة التهديدية كوسيلة للضغط على الإدارة، فإنها تبقى مع ذلك وسيلة غير فعالة، وإن كنا نثمن الجرأة والاجتهاد اللذين ميزا عمل القاضي الإداري، فالإدارة التي لم ترضخ للحكم الأصلي، يمكنها أن تتمادى في تعنتها، وترفض أداء الغرامة التهديدية، لا سيما وأن القاضي الإداري المغربي لا يملك أي آلية لجبر الإدارة على أداء هذه الغرامة<sup>3</sup>، أكثر من ذلك فالغرامة التهديدية تصطدم عمليا بعدم تحديد الشخص الذي ستتغذ عليه، إذ لا تكون الأحكام في الغالب واضحة بما فيه الكفاية فيما يتعلق بتحديد الجهة الإدارية المعنية بالتنفيذ، والتي تتحمل عبء أداء المبالغ المحكوم بها<sup>4</sup>، كما تقف أمام الحصول على الغرامة التهديدية مجموعة من العراقيل المسطرية المترتبة عن تدخل عدة جهات قبل الأمر بأداء هذه الغرامة، كالأمر بالصرف، والمحاسب ومراقب الالتزام، والخزينة العامة<sup>5</sup>.

وإذا كانت الغرامة التهديدية كنفقة طارئة غير مبرمجة في الميزانية تطرح إشكال غياب الاعتمادات المقابلة لها، إلا أنه حتى وإن وجدت الاعتمادات المالية اللازمة، فتصفية هذه الغرامة قد تشكل نوعا من الإثراء بلا سبب بالنسبة للشخص المستفيد، وهذا ما جعل مجلس الدولة الفرنسي لا يحكم إلا بنسبة 10% لفائدة المحكوم له، بينما يحول الباقي إلى بعض الصناديق كصندوق تجهيز الهيئات المحلية<sup>6</sup>، ويبقى المواطن الملزم بالضريبة هو من يؤدي ثمن تعنت الإدارة ورفضها التنفيذ.

(1) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م. س، ص 63.

(2) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م. س، ص 15.

(3) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م. س، ص 23.

(4) بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م. س، ص 65.

(5) محمد أيت المكلي، تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، م. س، ص 18.

(6) أورده محمد أيت المكلي، تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، م. س، ص 33.

كما يتجلى قصور الغرامة التهديدية في كونها لا تعطي حلاً نهائياً للنزاع، بل يمكن اعتبار الحكم بالغرامة التهديدية كعجز بين عن مواجهة الإدارة، وإضفاء الفعالية على منطوق القانون.

ونشير في هذا السياق وتماشياً مع رأي بعض الفقه، أن الحل يكمن في تدخل المشرع لتعزيز ما قرره القضاء، ووضع حد لظاهرة عدم التنفيذ، حتى لا تبقى الإدارة خارج نطاق القانون<sup>1</sup>.

وإذا كان القضاء الإداري المغربي قد أقر في العديد من أحكامه مبدأ فرض الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، فهل باستطاعته سلوك نفس النهج وتمديد هذه الغرامة إلى الموظف المسؤول عن التنفيذ، طالما أن امتناع الإدارة يقف وراءه موظف مسؤول عن ذلك؟

### المطلب الثاني: الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤول الإداري

في بعض الحالات قد يعمل الموظف العمومي المسؤول، على رفض التنفيذ رفضاً قاطعاً، ويعلن صراحة أنه لا يرضى بالحكم ولا يقبله<sup>2</sup>، دون إبداء أي سبب مقبول، فهل يمكن والحالة هذه تطبيق الغرامة التهديدية في مواجهة هذا الموظف، وذلك لإجباره على الامتثال لأحكام القضاء؟

يرى بعض الفقه<sup>3</sup>، ضرورة إيجاد مخرج لمشكل عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، وإعادة الاعتبار لأحكام القضاء، من خلال مساءلة الشخص المكلف بالتنفيذ، والذي يمتنع عن قصد ودون مبرر قانوني، على أساس أن الإدارة تتصرف بواسطة موظفيها، وبالتالي يمكن مساءلتهم عند الامتناع عن تنفيذ ما يصدر في حقها من أحكام.

وفي هذا الصدد، فإن أول مبادرة جريئة وشجاعة في العمل القضائي الإداري المغربي ذهبت في هذا المنحنى وأجازت تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤول عن تنفيذ الحكم الإداري وهو الحكم الصادر عن إدارية مكناس ملف عدد 110/98

(1) الطيب عبد السلام برادة، تنفيذ الأحكام الإدارية والحقوق التي تحجز إدارياً لاقتضاءها م س، ص 328.

(2) أحمد الصايغ، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب، م س، ص 176.

(3) محمد أمين بن عبد الله، محمد عنصري، أمال المشرفي، أمينة جبران وأحمد بوخاري، مصطفى التراب، أحمد وآخرون.

بتاريخ 03/4/1998 في قضية العطاوي ضد رئيس جماعة تونقيت<sup>1</sup>، ومما جاء في هذا الحكم أنه: « لا شيء يمنع من إقرار الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة أو المسؤول الإداري نتيجة امتناعها غير المبرر عن التنفيذ، لينتهي الحكم في النهاية إلى تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة المدعى عليه شخصيا، وليس بوصفه شخصا من أشخاص القانون العام»، وقد تعلق الأمر في هذه النازلة بامتناع رئيس مجلس جماعي عن تنفيذ حكم بإلغاء قرار العزل من وظيفة جماعية، وإرجاع الطاعن إلى وظيفته، وتسوية وضعيته الإدارية<sup>2</sup>.

وقد أعطى هذا الحكم مفهوما جديدا للمنفذ عليه، وتوسع في مجال تطبيق تلك الغرامة ليحددها في النهاية في مواجهة المسؤول عن التنفيذ، تسعفه في ذلك القواعد العامة للقانون العام والقضاء الإداري، كقانون قضائي يعتبر فيه القاضي الإداري فاعلا أساسيا وصانعا رئيسيا للحلول القضائية، على ضوء التفسير الملائم للنصوص القانونية<sup>3</sup>.

وقد عمدت المحكمة الإدارية بمكناس في هذا الحكم إلى تطبيق المسؤولية الشخصية للموظف المسؤول عن التنفيذ باعتماد الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود، مع تكييف رفض التنفيذ باعتباره خطأ جسيما يتحمل الموظف المسؤول تبعاته شخصيا<sup>4</sup>، في مبادرة شجاعة قد تحد من تعسف الإدارة، وفي نفس الوقت تخفف العبء على المال العمومي كما تضيي واقعية أكبر على الحكم<sup>5</sup>.

ويعد هذا الحكم، في نظرنا، من الاجتهادات المهمة التي حاول من خلالها القاضي الإداري التأسيس لإمكانية تحميل المسؤولية الشخصية للمسؤولين عن إدارة الشخص المعنوي العام، لولا تدخل المجلس الأعلى الرفض لفكرة الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤول عن تنفيذ حكم الإلغاء، وقد قرر وهو يلغي حكم إدارية مكناس بقراره عدد

(1) راجع الحكم كاملا بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير - مارس، 1999، ص 192.

(2) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م. س، ص 64.

(3) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة المتمتعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م. س، ص 16.

(4) الجيلالي أمزيد، إشكالية تطبيق قانون المسطرة المدنية في مجال المنازعات الإدارية، مقال منشور بمجلة الإدارة العامة، العدد 4، يناير 2002، ص 47.

(5) أمال المشرفي، الغرامة التهديدية ضد شخص المسؤول الإداري لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، م. س، ص 138.

235 بتاريخ 1999-03-11 أنه: « إذا كانت الجماعة القروية التي ألغى قرارها بعزل الطاعن قد امتنعت عن تنفيذ الحكم المذكور رغم سلوك المعني بالأمر الإجراءات المسطرية لحملها على التنفيذ، فإنه لا يمكن إجباره على التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية، مادام القضاء الإداري قد اقتصر على إلغاء قرارها الذي اعتبره متسماً بالشطط في استعمال السلطة، فيبقى أمام المعني بالأمر اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب التعويض عن الإضرار الناتجة عن هذا التصرف<sup>1</sup> ».

ولعل المجلس الأعلى سابقاً، محكمة النقض حالياً، في قراره هذا يميز بين تحديد الغرامة التهديدية بخصوص أحكام الإلغاء، وأحكام القضاء الشامل، ولعله أيضاً يسحب الاعتراف للمحاكم الإدارية بفرض الغرامة التهديدية رجوعاً منه إلى القاعدة التقليدية القائمة على اعتبار دعوى التعويض هي الوسيلة الوحيدة لمعالجة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، انطلاقاً من مبدأ عدم توجيه الأوامر للإدارة في إطار مبدأ فصل بين السلط<sup>2</sup>، والغريب في الأمر أن المجلس الأعلى وهو يلغي حكم إدارية مكناس المشار إليه أعلاه، لم يتناول في حكمه مدى إمكانية تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤول الإداري المتمتع عن التنفيذ، باعتباره مرتكباً لخطأ شخصي، ولم يتطرق إلى مسألة اختصاص رئيس المحكمة الإدارية بتحديد الغرامة التهديدية ضد الشخص المسؤول الإداري، بل استبعد هذه الوسيلة كلها من دعوى الإلغاء<sup>3</sup>، ليكون بذلك قد تراجع عن مكسب قضائي مهم.

ويعتبر هذا الموقف المتردد للمجلس الأعلى سابقاً، محكمة النقض حالياً، راجع بالأساس إلى عدم رغبته الخوض في التعقيدات التي تطغى على الوضع القانوني الحالي، والدخول في متاهات الجهة صاحبة الاختصاص في الفصل في الدعوى، خاصة أن إثارة المسؤولية الشخصية للموظف المسؤول عن عدم التنفيذ، سيصطدم بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، أضف إلى ذلك أن تطبيق هذا النوع من المسؤولية لم يسبق اللجوء إليه من الناحية العملية حتى في مواجهة المسؤولين عن الشركات، فكيف سيتجرأ القضاء الإداري على تطبيقه في مواجهة المسؤولين عن إدارة

(1) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م. س، ص 65.

(2) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة المتمتعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م. س، ص 18.

(3) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م. س، ص 64.

أشخاص القانون العام<sup>1</sup>.

وإن كنا نرى مع الأستاذ محمد قصري أنه لا مبرر لتمييز المجلس الأعلى بين أحكام الإلغاء وأحكام القضاء الشامل، فيما يخص تحديد الغرامة التهديدية، مادامت النتيجة واحدة في الدعويين، وهي امتناع الإدارة عن التنفيذ<sup>2</sup>، فإننا نتساءل مع الأستاذ عصام بنجلون عن الأساس القانوني الذي استندت عليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في تمييزها هذا، خصوصا وأن مبررات تحديد الغرامة التهديدية كما هي منصوص عليها في الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية لا تفرق بين الدعويين<sup>3</sup>. ويمكن القول بأن الغرامة التهديدية لحمل الموظف على تنفيذ الحكم الإداري هي وسيلة هامة، وأسلوب رادع لباقي الموظفين، كما أنها تحمي المال العام الذي يستتفز من جراء تصرفات غير مسؤولة لبعض الموظفين، لكن مع كامل الأسف فالتوجه الذي سار فيه المجلس الأعلى يكرس لاستمرار وضعية غير قانونية مقابل مبلغ مالي كتعويض، مما يجعلنا نأمل أن يغير المجلس الأعلى موقفه لاحقا في انتظار تدخل تشريعي يحسم هذا التردد.

### المبحث الثاني: التنفيذ عن طريق الحجز

إذا كانت الذمة المالية للمدين ضمان عام لدائنيه، وأن الدائن باستطاعته ليس فقط مجرد التحفظ على أموال المدين بوضعها تحت يد القضاء، وإنما له أن يبيع هذه الأموال بالمزاد العلني واقتضاء حقه من ثمنها، فهل تطبق هذه القاعدة حتى بالنسبة لأموال أشخاص القانون العام؟<sup>4</sup>

هذا ما سنتولى معالجته من خلال موقف العمل القضائي الإداري من كل من وسيلتي الحجز التنفيذي والحجز لدى الغير لمواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ.

### المطلب الأول: الحجز التنفيذي لمواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ

صحيح أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة للدولة، والأشخاص الاعتبارية

(1) عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، م س، ص 81.

(2) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م س، ص 18.

(3) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م س، ص 66.

(4) أحمد الصايغ، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب، م س، ص 219.

العامة، سواء كان الحجز تحفظيا أو تنفيذيا، على اعتبار أن هذا الإجراء يتعارض مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمنفعة العامة، وأن الحجز بهذا الشكل يعطل سير المرافق العامة ويحول دون تنفيذها لوظيفة النفع العام، لأن هذا الحجز سينقلب في النهاية إلى بيع قضائي، وهذه القاعدة تعتبر من النظام العام<sup>1</sup>، إلا أن هذا لم يمنع المحاكم الإدارية من إعمال مسطرة الحجز التنفيذي على أموال المؤسسات العمومية<sup>2</sup>، فمادام لا يوجد نص صريح يمنع الحجز على كل أموال الدولة ومؤسساتها، فإنه يمكن اعتبار هذا السكوت بمثابة قبول ضمني بجواز تطبيق هذه الوسيلة على الإدارة<sup>3</sup>، وما يؤكد وجهة النظر هذه أن المشرع أحال في المادة 7 من القانون 90-41 على قواعد قانون المسطرة المدنية.

فمادامت بعض أموال المؤسسات العمومية غير مخصصة لإدارة المرفق العام، ولا يتعارض الحجز عليها مع سيره، فإنها تعتبر أموالا خاصة يمكن الحجز عليها، وتطبيقا لهذا الاتجاه تم الحجز التنفيذي على أموال بلدية « بني أدرار » في ملف تنفيذي عدد 14/98 بالمحكمة الإدارية بوجدة، لتنفيذ حكم قضى عليها بأداء مبالغ مالية لفائدة أحد الأشخاص، ليتم حجز منقولات تلك البلدية ممثلة في سيارة وتلفاز ومكيف هواء، باعتبار أن هذه المنقولات لا يضر بيعها واستيفاء الدين المستحق بسير المرفق البلدي، فهي لا تعتبر في جميع الأحوال لازمة لسيره<sup>4</sup>.

وفي ملف تنفيذي آخر، عدد 19/2002، يتضمن تنفيذ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10/05/2001، توجه عون التنفيذ إلى بلدية المنارة جليز من أجل تنفيذ حكم قضائي، لتمتتع هذه الأخيرة عن التنفيذ، فخرج عون التنفيذ ليجد ست سيارات بباب البلدية تحمل حرف « ج » فسجل أرقامها وحرر بشأنها محضر حجز، وبعد مضي شهر عاد عون التنفيذ إلى مقر البلدية من أجل بيع تلك السيارات فلم يجدها في مكانها، فحرر محضرا بإخفاء منقولات محجوزة وأحاله على وكيل الملك الذي تابع بلدية جليز بتبديد محجوزات، طبقا للفصل 524 من القانون الجنائي<sup>5</sup>،

(1) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م. س، ص 29.

(2) عصام بنجلون: « الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة » م. س، ص 81.

(3) عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، م. س، ص 75.

(4) ملف تفديدي عدد 14/98، صادر عن المحكمة الإدارية بوجدة ضد بلدية بني أدرار.

(5) ملف تنفيذي عدد 19/2002، يتضمن تنفيذ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 10/05/2001.

وبذلك أصبح رؤساء المحاكم يصدرّون أوامر لأعوان التنفيذ من أجل إيقاع الحجز على منقولات وأموال عمومية تابعة للدولة وجماعاتها، كالشاحنات والسيارات... إلخ، ومناطق الحجز على هذه المنقولات هو تقدير ما إذا كانت هذه المنقولات لازمة لسيّر المرفق العمومي أم لا.

وفي نفس السياق، أكدت إدارية الرباط في أمر قضائي بتاريخ 17/9/1997 تحت عدد 174 في الملف رقم 28/97، أنه «إذا كان لا يجوز الحجز على المؤسسات العمومية فلكونها مليئة الذمة، وليس لكون أموالها أموالاً عمومية، ولكن إذا ثبت امتناع المؤسسة العمومية عن تنفيذ حكم قضائي فإن ملأه الذمة تصبح غير مجدية، وفي هذه الحالة يجوز القيام بالتنفيذ الجبري على أموال المؤسسة المذكورة<sup>1</sup>».

وقد حظي هذا الاتجاه، الذي سارت فيه إدارية الرباط، باهتمام عدد من الأساتذة منهم الأستاذ عنصري الذي أبدى تحفظاً قلقاً من هذا المسلك الذي قد يؤدي في نظره إلى إحداث أضرار جسيمة بالمستفيدين من المرافق العمومية، كالمستشفى الذي قد تباع سيارته للإسعاف، أو الجماعة المحلية التي قد تباع شاحنتها لجمع النفايات<sup>2</sup>.

وفي جميع الأحوال، نرى مع الأستاذ مصطفى التراب أن القاضي الإداري لا يمكنه أن يسلك أي مسلك إلا بعد أن يقيم توازناً دقيقاً بين مصلحة الأفراد من جهة، والمصلحة العامة من جهة أخرى، إذ لا يمكن مباشرة الحجز على سيارة الإسعاف أو شاحنة النفايات لأنها لازمة لسيّر المرفق العمومي، إضافة لما في حجزها من تعطيل لخدمات هذا المرفق.

ونشير في هذا الصدد، إلى أن إيقاع الحجز التنفيذي على المنقولات الخاصة بالإدارات العمومية، والجماعات المحلية، يجعلها تسارع لتنفيذ ما صدر ضدها من أحكام، وأداء التزاماتها المالية، تفادياً لبيع المحجوزات، إذ بمجرد تحديد تاريخ بيع هذه المحجوزات بالمزاد العلني تبادر هذه الإدارة إلى الوفاء بالتزاماتها المالية موضوع السند التنفيذي، وتنفيذ الأحكام تلقائياً لبيع المحجوز<sup>3</sup>.

(1) أمر قضائي بتاريخ 17/9/1997 تحت عدد 174 في الملف رقم 28/97 صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط.

(2) مصطفى التراب، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية، م. س، ص 41.

(3) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م. س، ص 30، وقد أورد الأستاذ المذكور مجموعة من الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بهذا الخصوص.

وبصرف النظر عما إذا كان الحجز على الأموال الخاصة للدولة يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العمومي، وعرقلته، فإننا يجب أن نأخذ في الحسبان سبب الحجز وهو الامتناع غير المبرر عن تنفيذ حكم قضائي.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن بعض المحاكم العادية بالمغرب، وقبل دخول القانون المحدث للمحاكم الإدارية حيز التطبيق، ذهبت إلى إعمال مسطرة الحجز على أموال المؤسسات العمومية، ومن ذلك الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالرباط<sup>1</sup>، والذي جاء فيه ما يلي: « وحيث إنه إذا كان العمل القضائي والفقه دأبا على السير العادي للمرافق العمومية وانطلاقا من أن المفروض في المؤسسات العمومية الإسراع في تنفيذ الأحكام والرضوخ لها، فإن مبدأ عدم قابلية الأموال العمومية للحجز لا يمكن أن يؤخذ به على إطلاقه وذلك كلما كان هناك امتناع عن التنفيذ بدون مبرر، وبالتالي غياب كل نص قانوني مانع من الحجز على الأموال العمومية وبيعها».

### المطلب الثاني: الحجز لدى الغير في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية

يعتبر الحجز لدى الغير من أهم الإجراءات التحفظية المنصوص عليها في الباب الثالث من القسم التاسع من قانون المسطرة المدنية، المتعلقة بقواعد التنفيذ الجبري للأحكام، لما يترتب عنه من غل يد المدين عن التصرف في أمواله وصيرورتها جبرا لفائدة الدائن بعد استيفاء مسطرة التصديق على الحجز.

وإذا كان القضاء المغربي يقر بمبدأ عدم قابلية الأموال العمومية للحجز حفاظا على السير العادي للمرافق العمومية، فإن ذلك لم يمنع المحاكم الإدارية من إعمال مسطرة الحجز على الأموال العمومية الموجودة بين يدي الغير<sup>2</sup>.

هكذا، وبعد أن امتنعت إحدى المؤسسات العمومية (الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق) عن تنفيذ حكم صادر في مواجهتها<sup>3</sup>، والقاضي بأداء تعويضات عن نزع الملكية لفائدة المنزوعة ملكيتها (شركة حي الله)، قام مأمور التنفيذ بتحرير محضر امتناع عن التنفيذ، ليقوم بعد ذلك بإيقاع حجز لدى الغير على أموال الوكالة المودعة

(1) حكم إدارية الرباط ملف استعجالي عدد 972/91 صادر بتاريخ 2/12/1991، أورده محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م س، ص 30.

(2) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م س، ص 81.

(3) حكم إدارية مكناس عدد 5/96، بتاريخ 30/05/96، وأحيل إلى المحكمة الإدارية بالرباط لأجل التنفيذ في إطار إنابة قضائية.

في حسابها لدى الخزينة العامة، إلى أن أصدر رئيس المحكمة الإدارية بالرباط أمراً تحت عدد 99 بتاريخ 23/04/1999 يقضي بالمصادقة على الحجز لدى الغير ويأمر المحجوز لديه بإيداع الرصيد المحجوز بكتابة الضبط، حتى يتم توزيعه بالمحاصة<sup>1</sup>. وما يهمنا في هذا الأمر أنه خلال مسطرة تنفيذ الحجز، دفعت الوكالة السالفة الذكر بعدة دفعوعات، من بينها أنها تعتبر مؤسسة عمومية، وأنه لا يجوز الحجز على أموالها، فكان جواب المحكمة على هذا الدفع بواسطة القاعدة التالية: «إن الأموال التي يتشكل منها رأس مال المحجوز عليها على افتراض أنها أموال عمومية، فإن جزءا منها قد رصد أصلا لتسديد مستحقات أصحاب الأراضي المنزوعة ملكيتهم، وهذا الحجز يشكل ضمانا لهؤلاء، ولا ضرر فيه على مصلحة المحجوز عليها»<sup>2</sup>، ومن جهتنا فإننا نعتبر أن هذه القاعدة تشكل إحدى الضمانات التي من شأنها صيانة حقوق أصحاب الأراضي المنزوعة ملكيتهم من لدن بعض المؤسسات العمومية، التي تمتنع عن تعويض هؤلاء.

وقد تم تأييد هذا الاتجاه من طرف الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، سابقا محكمة النقض حاليا، في قرارها عدد 556 الصادر بتاريخ 22/05/1997، والتي اعتبرت فيه أن «أموال الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق وعلى فرض أن أموالها جزء من الأموال العامة للدولة، فإنها في ميدان نزع الملكية للمنفعة العامة ترصد مسبقا أموالا لتغطية هذه التعويضات الناتجة عن نزع ملكية أراضي الخواص، مما يمنح الحق للمنزوع ملكيتهم في القيام بكل الإجراءات القانونية للتنفيذ عليها بما في ذلك مسطرة الحجز»<sup>3</sup>.

وفي إطار آخر ذهبت إدارية الرباط في أمر صادر عن رئيسها رقم 28/97 س بتاريخ 17/09/1997، إلى إيقاع حجز لدى الغير على أموال مؤسسة عمومية (المكتب الوطني للأبحاث والاستثمارات النفطية) والمودعة لدى أحد البنوك، فدفعت هذه المؤسسة المحجوز عليها في إطار مسطرة المصادقة على الحجز بعدم إمكانية الحجز على أموالها، لأنها محمية قانونا، ليكرس هذا الأمر قاعدة مفادها أنه: «إذا كان لا

(1) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م س، ص 31.

(2) مصطفى التراب، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية، م س، ص 38.

(3) قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 556، بتاريخ 22/05/1997.

يجوز الحجز على المؤسسات العمومية فلكونها مليئة الذمة وليس لكون أموالها أموالاً عمومية، مادام لا يوجد نص قانوني يمنع حجزها، ولكن إذا ثبت امتناع غير مبرر عن تنفيذ حكم صادر في مواجهتها فإن ملأه الذمة تصبح غير مجدية، ويجوز القيام بالتنفيذ الجبري»<sup>1</sup>.

والملاحظ أن هذا الأمر لم يعتمد في تعليقه وهو يصادق على مسطرة الحجز لدى الغير نظرية الأموال الخاصة للدولة والمؤسسات العمومية، بل اعتمد قاعدة جديدة تتمثل في أن كل امتناع دون موجب عن التنفيذ يبرر الحجز دونما التفتات لمقتضيات الفصل 138 من قانون الالتزامات والعقود، الذي ينص على جواز الحجز إذا كانت الأطراف لا يخشى عسرها<sup>2</sup>.

هذا وقد لقي هذا الاتجاه استحساناً كبيراً، إذ اعتبره البعض توجهاً جريئاً يستجيب وطبيعة القضاء الإداري كقضاء مبدع وخالق، بحيث ينظر هذا القاضي إلى سكوت المشرع بأنه يشكل بذاته قاعدة قانونية يستعملها أولاً للملء الفراغ الحاصل من جراء هذا السكوت، ثم يستعملها ثانياً لإصدار حكمه<sup>3</sup>، أما البعض الآخر فقد اعتبر الاتجاه الذي سارت فيه إدارية الرباط الحل الأمثل لردع ظاهرة عدم التنفيذ والقضاء عليها، كما أنه ضمان لهيبة القضاء<sup>4</sup>، وفي المقابل اعتبرها البعض لا تعدو كونها حيلة قانونية للحجز على أموال عمومية، كما أنه موقف غير سليم من الناحية القانونية نظراً لما تفرضه قواعد المالية العامة والمحاسبة على الإدارة من ضرورة اتباع أسلوب معين في أداء ما عليها من ديون<sup>5</sup>.

وإذا كنا نشجع ونثمن إبداع القاضي الإداري المغربي، الذي يسعى جاهداً من أجل إيجاد الوسائل الكفيلة بتنفيذ أحكامه وإعطائها المكانة التي تستحقها، فإننا لا نرى في هذه الوسيلة الحل الجذري لهذا الإشكال، فهي وإن كانت إجراء ناجعاً في بعض

(1) أمر صادر عن رئيس المحكمة الإدارية الرباط رقم 28/97 س، بتاريخ 17/09/1997.

(2) عصام بنجلون، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة، م س، ص 82.

(3) أمال أشرقي، الحجز لدى الغير لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد المؤسسات العمومية، تعليق على الأمر الاستعجالي الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 182، بتاريخ 24/9/1997 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، يوليوز - شتنبر، 1998، ص 95.

(4) محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، م س، ص 33.

(5) محمد الزياتي، التطلع لإحداث مسطرة لتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في مواجهة الإدارة، م س، ص 54.

الأحيان، إلا أنه في أغلبها يكون لا فائدة منه، وذلك في حالة ما إذا أفضى المحجوز بين يديه بتصريح سلبي أثناء سريان مسطرة المصادقة على الحجز، يفيد بأن المؤسسة العمومية المحجوز عليها تتوفر على رصيد مدين، أو غير كاف<sup>1</sup>.

ناهيك هنا عن تأثير إجراء الحجز على المستفيدين من الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية، وما في ذلك من عرقلة لسيرها، كما نتخوف من سوء استعمال السلطة التقديرية الممنوحة للقاضي، في ظل الفراغ التشريعي القائم، وتأثير ذلك على سير المرافق العمومية، مما يجعلنا ننادي في ظل محدودية الغرامة التهديدية وكذا الحجز في مقاومة امتناع الإدارة إلى إقرار المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية للموظف الممتنع عن التنفيذ باعتبارها الرادع لكل تصرف أرعن.

وإذا كانت المؤسسات العمومية أصبحت تتسارع لتسديد ما بذمتها من مستحقات، خوفا من الحجز على حساباتها، فإن هذه الوسيلة وإن كانت تتلاءم والأحكام الصادرة ضد المؤسسات العمومية التي تتوفر على استقلال مالي يسهل عملية الحجز لدى الغير، فإنه بالنسبة للأحكام التي تصدر في حق الوزارات لازالت تجد صعوبة في تنفيذها عن طريق الحجز لدى الغير، لكون أموال هذه الوزارات لا تعد أموالا خاصة<sup>2</sup>، ولكنها تخضع لنظام المحاسبة العمومية<sup>3</sup>.

(1) عصام بنجلون، التنفيذ الجبري ضد الإدارة، م س، ص 83.

(2) عائشة سلمان: « إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة »، م س، ص 75 - 76.

(3) حسني سعد عبد الواحد: « تنفيذ الأحكام الإدارية »، م س، ص 558.

## خاتمة:

خلاصة القول إنه رغم المجهودات الجبارة التي يبذلها القاضي الإداري لخلق حلول قضائية لمواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، ونحن إذ نشيد بالموقف الجريء والمشرف لقضائنا الإداري خاصة في مجال التنفيذ إلا أن فعالية الحلول التي اهتدى إليها تبقى نسبية، حيث تصطدم بمجموعة من الإشكالات القانونية والواقعية. وعليه فإن التدخل التشريعي يبقى مطلباً ملحا لإيجاد حلول نهائية وقاطعة.

ومن هذه الحلول، نورد بعضاً منها كإنشاء مؤسسة قاضي التنفيذ أمام المحاكم الإدارية، أو على الأقل تكليف قاض من هذه المحكمة بالإشراف ومتابعة عمليات التنفيذ وتوجيهها، لاسيما وأن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية عرفت ارتفاعاً ملحوظاً في الآونة الأخيرة، وخلق مؤسسة تكون وسطاً بين القضاء والإدارة للسعي إلى تنفيذ أمثل للأحكام يضمن للقضاء هيئته وللإدارة كرامتها، إضافة إلى ضرورة التخصيص على المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ بدون سبب مشروع، على غرار التشريعات المقارنة التي أخذت بهذا الحل، لما لهذا الإجراء من وقع رادع للمسؤول الإداري الذي يصدر عنه الامتناع والذي لا يشكل فرض غرامة تهديدية أو الحجز على أموال الإدارة تهديداً مباشراً لمصالحه ما دامت ذمته المالية في مأمن.

كما ندعو مع بعض الفقه إلى اعتبار الحكم الإداري الصادر بالتعويض بمثابة أمر بالأداء أو الدفع، يلزم ميزانية الإدارة المحكوم عليها، مع إدراج بند يتعلق بالتنفيذ على ميزانية الدولة والجماعات الترابية، وإقرار قابلية الأموال الخاصة للإدارة غير اللازمة لحسن سيرها للحجز، وبالمقابل التخصيص على الأموال الغير قابلة للحجز.



**Revue Marocaine  
des Etudes Juridiques  
et Economiques**



# **REVUE MAROCAINE DES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES REMEJE**

Numéro : 1/2 Janvier 2017

Prix : 40 dhs

## **Directeurs responsables**

**Ahmed HASSOUN**

**Mounir EL HAJJAJI**

## **Direction de rédaction**

Ahmed MAIMOUN  
Rachid MELLOUKI

Rachid ADNANE  
Fahd CHRAIBI

## **Comité juridique**

Adil BOUHAFI

Abderrahman ELHAJJAJI

Tariq ELKASMI

**Dossier de presse: 01 / 2014**

**Dépôt légal : 2015 PE 0147**

**ISSN: 2489 - 1142**

## **Adresses électroniques :**

revueremeje@gmail.com - mounirhaj79@yahoo.fr – rochdiadnane@gmail.com

Tél : 06 67 51 53 44 - 06 50 08 19 69 - 06 61 51 63 93

Tous droits réservés

# REVUE MAROCAINE DES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES REMEJE

## Directeurs responsables

**Ahmed HASSOUN**  
hassounbenabbad@yahoo.fr

**Mounir EL HAJJAJI**  
mounirhaj79@yahoo.fr

## Comité scientifique

|                           |                         |                           |
|---------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Dr. Omar El kettani       | Dr. Abdelkader Tialati  | Dr. Mrani Zentar Lhassane |
| Dr. Rachid Essaid         | Dr. Mohamed Harakat     | Dr. Hassan Khattabi       |
| Dr. Abdeljabar Arrach     | Dr. Riyad Fakhri        | Dr. Abderrahim Elomari    |
| Dr. Zouhair Lakhyar       | Dr. Abdellatif Khalfy   | Dr. Driss Laghrini        |
| Dr. Jamal Hattabi         | Dr. Mohamed Elghali     | Dr. Najat Elammari        |
| Dr. Najib Elhajioui       | Dr. Abdelfattah Belkhal | Dr. Elhassan jammai       |
| Dr. Yahya Aloui           | Dr. Ouafae Salhi        | Dr. Ahmed maliki          |
| Dr. Mohamed Jamal Maatouk | Dr. Hamid Rbii          | Dr. Saadia Majidi         |
| Dr. Yahya Haloui          |                         | Dr. Khalid Chiat          |

*Al-Ahmadia*

Les opinions et les idées exprimées dans cette revue  
n'engagent que leurs auteurs.

# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Le recours pour excès de pouvoir contre les actes royaux<br><b>Dr. HALOUI Hassan/ Mourad LAKHSIM</b> .....                                                            | 7  |
| Le financement des PME marocaines : aspects théoriques et empiriques<br><b>Dr. MAIMOUN Ahmed</b> .....                                                                | 23 |
| Impact de l'ingénierie de formation sur la compétitivité des entreprises:<br>cas du secteur automobile marocain<br><b>Dr. BENRAÏSS Bouchra, Dr. ANDICH Imad</b> ..... | 45 |



## **Le recours pour excès de pouvoir contre les actes royaux**

Dr. Hassan HALOUI

Professeur à la Faculté polydisciplinaire errachidia

Mourad LAKHSIM

Chercheur en droit des contentieux

### **Introduction**

En droit public marocain, la séparation des pouvoirs n'existe pas au niveau de l'institution royale. Telle, au moins, était la conception de Feu Hassan II<sup>(1)</sup>. Depuis longtemps, les Sultans marocains exerçaient le pouvoir réglementaire tous seuls et le pouvoir législatif en collaboration avec les Oulémas ou sous leur contrôle. Le Roi Amir Al Mouminine (spécificité religieuse), Représentant suprême de la Nation/Etat (spécificité constitutionnelle) a des pouvoirs normatifs énormes. A vrai dire, Il est l'animateur principal de la politique normative. Il dirige la fonction gouvernementale et la fonction législative.

L'histoire marocaine témoigne que les Sultans exerçaient le pouvoir réglementaire par dahirs, notamment dans le domaine religieux. Le traité du 30

---

(1)- « Nous avons essayé de faire en sorte qu'il n'y ait pas à notre niveau de séparation des pouvoirs, car tous les marocains doivent être sous la protection d'Amir Al Mouminine et recourir à son arbitrage pour les défendre. Cette tradition nous est constructive de programme gouvernemental ou de l'application de ce programme, car parfois un bon programme n'est pas créé. Au niveau du Roi du Maroc, il n'y a pas de séparation des pouvoirs. Nous avons à maintes reprises réuni les ministres et quelques commissions parlementaires les faisant travailler ensemble comme s'il s'agissait d'un organe exécutif et un législatif. J'ai dit et je répète que pour moi, humble serviteur de Dieu et premier serviteur du Maroc, il n'y a pas à dire vrai de séparation des pouvoirs. Je suis le père de tous, celui du législateur et de l'exécutant, du jeune et de l'homme âgé, du fort et du faible... Ma porte est ouverte, mes bureaux sont accessibles. Des mentions d'importance seront toujours prises en compte par moi, jamais délaissées. C'est ici le premier de mes devoirs », discours de Feu Hassan II prononcé le 09 octobre 1987, à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la session parlementaire 1987, disponible sur: [http://www.parlement.ma/\\_discuoroyaux1.php?filename=200710061713220](http://www.parlement.ma/_discuoroyaux1.php?filename=200710061713220).

mars 1912 pour l'organisation du protectorat français dans l'Empire chérifien a sauvegardé « la situation religieuse, le respect et le prestige traditionnel du Sultan, l'exercice de la religion musulmane et les institutions religieuses, notamment de celle des Habous »<sup>(1)</sup>. Ainsi, le Sultan continue d'édicter des mesures réglementaires et législatives dans le domaine religieux.

Les Constitutions marocaines, à l'exception de celle de 2011, précisent que le Roi exerce, par dahirs, les pouvoirs qui lui sont réservés par la Constitution. Les textes suprêmes ne parlent pas expressément, comme les Constitutions de 1962 et de 1970, d'un pouvoir réglementaire royal. Mais, une lecture attentive des dispositions suprêmes et la pratique ont montré que le Roi possédait un pouvoir réglementaire étendu et qu'il était un vrai acteur dans ce domaine.

La Constitution de 2011 a réservé, entre autres, au pouvoir royal deux articles; l'article 41 concerne le domaine religieux, le Roi exerce par dahirs, d'une manière exclusive, les prérogatives religieuses inhérentes à l'Institution d'Imarat Al Mouminine (domaine religieux). L'article 42 précise que le Roi exerce les missions déterminées par cet article par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la Constitution (domaine séculier). Les attributions du domaine religieux réservé au Roi trouvent leur fondement dans les traditions religieuses marocaines et dans l'article 41 de la Constitution de 2011<sup>(2)</sup>. Le Roi est seul compétent pour prendre des décisions réglementaires, individuelles ou même législatives dans le domaine de la religion. De même, la doctrine a développé la théorie des compétences implicites et la théorie des prérogatives classiques de la monarchie pour reconnaître au Roi un pouvoir réglementaire étendu<sup>(3)</sup>.

Le Roi participe à l'exercice du pouvoir réglementaire, il nomme le Chef du Gouvernement au sein du Parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants et nomme les membres du Gouvernement sur proposition de son Chef. Il peut mettre fin à leurs fonctions<sup>(4)</sup>, il oriente l'activité

(1)- Alinéa 2 de l'article 1er du traité du 30 mars 1912 pour l'organisation du protectorat français dans l'Empire chérifien, B.O. (version française) n° 1 du 1er novembre 1912, p. 1.

(2)- Article 19 des anciennes Constitutions marocaines.

(3) - المكي السراجي، القرار التنظيمي في القانون العام المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، تحت إشراف الأستاذ جمال الدين زهير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2000 - 2001، ص. 150.

(4)- Article 47 de la Constitution marocaine de 2011.

gouvernementale lorsqu'il préside le Conseil des ministres qui délibère, entre autres, sur des actes purement réglementaires.

Il nomme, sur proposition du Chef du Gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, aux emplois civils suivants: le Wali de Bank Al Maghrib, les Ambassadeurs, les Walis, les Gouverneurs et les responsables des administrations chargés de la sécurité intérieure, ainsi que les responsables des établissements et entreprises stratégiques<sup>(1)</sup>. Il approuve, par dahir, la nomination des magistrats par le Conseil supérieur de la magistrature<sup>(2)</sup>.

En droit public marocain comme en droit public français, le recours pour excès de pouvoir (A) est dirigé contre les actes des différentes autorités administratives. Les juges administratifs marocains et français se déclarent incompétents pour connaître de la légalité des actes royaux (B) car ils sont d'une nature spéciale.

---

(1)- Article 49 de la Constitution marocaine de 2011.

(2)- Article 51 de la Constitution marocaine de 2011.

## **A- Recours pour excès de pouvoir en droit public français et en droit public marocain**

Pour mieux apprécier le recours contre les actes royaux, il est préférable de jeter un coup d'œil sur le recours pour excès de pouvoir en droit public français (a) et sur le recours pour excès de pouvoir en droit public marocain (b).

### **a- Recours pour excès de pouvoir en droit public français**

En France, avant l'entrée en vigueur du décret du 30 septembre 1953 portant création des tribunaux administratifs, le recours pour excès de pouvoir était porté directement, en premier et dernier ressort, devant le Conseil d'Etat (C.E. ci-après). Ce recours a un caractère de droit commun. « Il est ouvert contre toute décision administrative sans qu'il ait besoin qu'un texte particulier le prévoie et même si une loi déclare à propos d'un acte qu'il est insusceptible de recours »<sup>(1)</sup>. Pour briser la résistance du juge administratif, une loi du 23 mai 1943 avait supprimé toute possibilité de recours contre les actes de concession<sup>(2)</sup>. Mais, le C.E. déclare à ce propos que la loi « n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »<sup>(3)</sup>.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours juridictionnel relevant du contentieux objectif lié ipso facto à la légalité des actes de l'administration. Au départ, on concevait mal qu'un recours en annulation peut être juridictionnel, car la décision du juge était toujours liée aux droits subjectifs. C'est pourquoi le recours en annulation était toujours considéré comme un recours hiérarchique ayant une forme juridictionnelle.

Il en résulte que les effets de ce recours se produisent erga omnes, c'est-à-dire que l'autorité de la chose jugée est absolue, et que c'est un procès fait à

---

(1)- DE LAUBADERE (A.) et al., *Traité de droit administratif*, Tome 1, 14ème édition, L.G.D.G., Paris 1996, p.499.

(2)- LONG (M.) et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 10ème édition, Dalloz, Paris 1993, p.425.

(3)- C.E., arrêt n° 86949 du 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c./Dame LAMOTTE*, disponible sur : <http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007636577&fastReqId=1592694554&fastPos=2>.

un acte et non un procès entre patries. Lorsque la question était posée au C.E., saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif, une partie intéressée non représentée dans l'instance, alors même qu'elle aurait pu être admise à intervenir, est-elle recevable à former tierce-opposition à la décision ? La réponse du C.E. était négative: « considérant que les instances engagées par l'application des dispositions des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 n'ont pas le caractère de litige entre parties »<sup>(1)</sup>.

Dans le même sens, le Commissaire du Gouvernement JAGERSCHMIDT a décrit le recours pour excès de pouvoir en substance: « or ce recours [désigne le recours pour excès de pouvoir], constitue un procès dirigé contre un acte, et non contre des personnes, c'est une action intentée contre la puissance publique, dès lors il n'y a pas de défendeurs dans l'instance, il n'y a pas de débat contradictoire, c'est le ministre intéressé qui représente le service public, qui défend seul l'acte attaqué »<sup>(2)</sup>. La jurisprudence marocaine a adopté la même position<sup>(3)</sup>.

Cette expression qualificative (procès fait à un acte) est excellente, trouve le professeur René CHAPUS : « elle fait bien apparaître l'objectif de ce recours. Il ne s'agit pas pour le juge de reconnaître que le requérant est titulaire d'un droit à l'encontre de l'administration, ou que cette dernière est tenue par l'obligation à l'égard du requérant. Il s'agit de décider du sort de l'acte [...] . Quand le juge annule la décision, ce ne sera pas pour réparer le tort fait au requérant; ce sera pour assurer le rétablissement de la légalité méconnue »<sup>(4)</sup>. Ni le requérant, ni l'administration ne sont des parties dans le sens juridique<sup>(5)</sup>.

Le recours en annulation pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives est limité aux actes faisant grief des diverses autorités

---

(1)- C.E., arrêt du 08 décembre 1899, ville Avignon, Rec. des arrêts du C.E. statuant au contentieux, Tome 69, 2ème série, année 1899, p. 721, publié sur: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57387435.image.langFR>.

(2)- LONG (M.) et al., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op.cit., p.719.

(3)- Ch.ad.C.S., arrêt n°04 du 21 novembre 1969, Sté. agricole Al MIKJA c./Ministre de l'agriculture et al. R.J.C.S., n° 14-1970, édition numérique décembre 2000, p. 88.

(4)- CHAPUS (R.), Droit du contentieux administratif, 5ème édition, édition MONTCHERSTIEN, E.J.A., Paris 1996, p.162.

(5)- Ibid., p. 163.

administratives<sup>(1)</sup>. En pratique, le C.E. se déclare compétent pour connaître de tout recours intenté contre toute décision présentant le caractère d'acte administratif. Il accepte alors le recours contre les décisions unilatérales émanant de personnes de droit privé chargées de gérer un service public et comportant l'emploi de prérogatives de puissance publique<sup>(2)</sup>. Il écarte de sa compétence les décisions émanant des autorités gouvernementales lorsqu'elles agissent en qualité d'organe législatif<sup>(3)</sup>, les actes de Gouvernement, les mesures d'ordre intérieur de l'administration ainsi que les décisions du Président de la République prises en application de l'article 16 de la Constitution de 1958 portant sur le domaine de la loi et les ordonnances de l'article 92 de ladite Constitution.

### **b- Recours pour excès de pouvoir en droit public marocain**

Le Maroc d'avant le protectorat ignorait totalement le principe de la séparation des pouvoirs. Critiquer l'administration, serait critiquer directement les Sultans, ce qui était difficilement acceptable. A cette époque, on voit mal comment les juges pourraient condamner le pouvoir dont il émane<sup>(4)</sup>. Les sujets de l'Etat chérifien s'estimaient lésés par l'activité de l'administration pouvaient adresser des recours gracieux au Visir d'Echikayat contre l'abus des fonctionnaires du Makhzen. C'est un recours semblables aux recours hiérarchiques.

Avec l'avènement du protectorat français, il s'est avéré qu'il est très difficile

---

(1)- L'article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, comme elle a été abrogée au 1er janvier 2001, dispose que : « le C.E. statuant au contentieux est le juge de droit commun en matière administrative, il statue souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives; il est juge d'appel des décisions rendues par les juridictions administratives de premier ressort; il connaît des recours en cassation dirigés contre des décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort ».

(2)- C.E., arrêt n°43548 du 13 janvier 1961, MAGNIER (R.) c./ Fédération des groupements de défense contre les ennemis des cultures du département de l'Aisne, disponible sur : [http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1961\\_01\\_13\\_ce.htm](http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1961_01_13_ce.htm).

(3)- C.E., arrêt BOTTON du 22 février 1946, cité par De LAUBADERE (A.) et al., Traité de droit administratif, op. cit., p. 505.

(4)- ROUSSET (M.) et GARAGNON (J.), Droit administratif marocain, 6ème édition, revue et mise à jour par ROUSSET (M.), édition la porte, Imprimerie El maarif Al jadida, Rabat, octobre 2003, p. 628.

d'instaurer, dans une société traditionnelle, une juridiction administrative moderne et autonome semblable au C.E. et relevant du contentieux administratif. « Ceci était parfaitement compréhensible. L'administration de l'époque avait besoin d'avoir des coudées franches et de ne point être troublée par des juges plus soucieux de l'application des textes que de la création d'un climat favorable à la mise en place de structures nouvelles qu'implique la politique de l'époque »<sup>(1)</sup>. C'est autour d'un contentieux administratif très limité, confié aux juridictions ordinaires, que va se développer l'œuvre du protectorat en la matière<sup>(2)</sup>.

Dorénavant, l'administration marocaine devient responsable devant le juge ordinaire selon les stipulations de l'article 8 du dahir du 12 août 1913 qui dispose: « en matière administrative, les juridictions françaises instituées dans notre Empire connaissent dans les limites de la compétence attribuée à chacune d'elles de toutes les instances tendant à faire déclarer débitrices les administrations publiques, soit à raison de l'exécution des marchés conclus par elles, soit à raison des travaux qu'elles ont ordonnés, soit à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à autrui »<sup>(3)</sup>. Pour la première fois dans l'histoire de l'Etat chérifien, des juridictions françaises, instituées au Maroc, sont compétentes pour connaître de toutes les instances tendant à faire déclarer débitrices les administrations publiques de l'Etat chérifien, soit à raison de l'exécution des marchés conclus par elles, soit à raison des travaux qu'ils ont ordonné et enfin soit à raison de tout acte de leur part ayant porté préjudice à autrui.

Dans son commentaire, Michel ROUSSET voit qu'il est absolument interdit aux juridictions ordinaires de connaître de toutes demandes tendant à faire annuler un acte d'une administration publique, sauf le droit pour une partie intéressée de poursuivre par voie gracieuse la réformation de l'acte faisant grief. Il s'agit essentiellement de condamner l'administration à verser des sommes d'argent, soit en exécution des marchés qu'elle a conclu, soit en raison des dommages qu'elle a causé par son fonctionnement spécialement en matière des travaux publics. Il n'est pas question d'autoriser ces juridictions à exercer leurs

---

(1)- BENABDALLAH (M.A.), « L'évolution du recours pour excès de pouvoir au Maroc », REMALD n° 74, mai-juin 2007, p. 9.

(2)- ROUSSET (M.) et GARAGNON (J.), Droit administratif marocain, op. cit., p. 629.

(3)- Dahir du 13 août 1913, relatif à l'organisation judiciaire du protectorat français au Maroc, B.O. n°46, du 12 septembre 1913, p. 9, (version française).

contrôles sur la régularité de l'action de l'administration<sup>(1)</sup>.

Le caractère restreint marquant les compétences des juridictions ordinaires en matière du contentieux administratif n'a cessé de susciter des revendications tendant à instituer un vrai recours pour excès de pouvoir visant l'annulation des actes administratifs illégaux. Ces revendications seront couronnées par la promulgation du dahir du 1er septembre 1928<sup>(2)</sup> et du décret français du 23 novembre 1928<sup>(3)</sup>. Les fonctionnaires de l'administration marocaine pourront enfin déférer au C.E., pour cause d'excès de pouvoir, les actes des diverses autorités du protectorat relatifs à leur statut. Les juridictions françaises instituées au Maroc et le C.E. sont respectivement compétents pour connaître des recours de pleine juridiction et des recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions émanant de toutes les autorités administratives du protectorat.

Juste après son indépendance, le Maroc ouvre de grands chantiers réformatrices. La réforme judiciaire était une priorité du Maroc indépendant. C'est ainsi qu'on a créé la Cour suprême par dahir du 27 septembre 1957<sup>(4)</sup>. Un recours en annulation contre les actes administratifs est désormais possible. Il est porté devant la Chambre administrative de cette Cour suprême (Ch.ad.C.S. ci-après). Le recours est général et peut être exercé même en l'absence de texte pourvu qu'il ne soit pas expressément exclu.

La Cour suprême (C.S. ci-après) considère que l'exercice de la justice dans le territoire marocain est l'un des aspects de la souveraineté et que nul ne peut exercer cette mission que par délégation explicite de Sa Majesté le Roi Amir Al Mouminine qui est le protecteur des droits et libertés des citoyens, des groupes sociaux et des collectivités<sup>(5)</sup>.

---

(1)- ROUSSET (M.) et GARAGNON (J.), *Droit administratif marocain*, op. cit., p. 630.

(2)- Dahir du 1er septembre 1928 modifiant et complétant le dahir du 12 août 1913 relatif à l'organisation judiciaire du protectorat français au Maroc, B.O. n° 842 du 11 décembre 1928, p. 3142, (version française).

(3)- Décret du 23 novembre 1928, attribuant au C.E. statuant au contentieux la connaissance des recours pour excès de pouvoir par les fonctionnaires du protectorat français au Maroc contre les actes des diverses autorités administratives relatives à l'application du statut de ces fonctionnaires, B.O. n° 842 du 11 décembre 1928, p. 3142, (version française).

(4)- Dahir n° 1.57.223 du 27 septembre 1957, relatif à la Cour suprême, B.O. n° 2347 du 18 octobre 1958, p. 1356, (version française).

(5)- Ch.civ.C.S., arrêt n°251 du 05 juillet 1967, R.J.C.S., n° 03-1968, édition numérique décembre 2000, p. 2.

Ensuite, le Maroc a institué les tribunaux administratifs<sup>(1)</sup> et les Cours administratifs d'appel<sup>(2)</sup> qui sont compétents pour examiner la régularité de l'action administrative. Tous les citoyens ont droit à contester devant le juge administratif la légalité de tout acte administratif.

## **B- L'incompétence de la jurisprudence administrative en matière des actes royaux**

Les juridictions française et marocaine se déclarent incompétentes pour connaître de la légalité des actes royaux pendant (a) comme après le protectorat (b).

### **a- Recours pour excès de pouvoir contre les actes royaux pendant le protectorat**

Pendant le protectorat, le C.E. s'est déclaré, dès le début, incompétent pour connaître des recours dirigés contre les dahirs. Parce que, pour la haute juridiction administrative française, tous les dahirs, sans aucune distinction, ont un caractère législatif. Dans l'affaire Sieur CEDRA, tendant à ce qu'il plaise au C.E. annuler en date du 8 mars 1936, pour excès de pouvoir un dahir, en tant qu'il frappe d'un prélèvement provisoire de 10% les subventions services par le protectorat au compte des fonctionnaires à la caisse de prévoyance marocaine. Le C.E. rejette la requête et la considère irrecevable car « les dahirs ont le caractère législatif; qu'ils ne figurent par suite pas au nombre des actes administratifs susceptibles, d'après l'article 1er du décret du 23 novembre 1928, d'être déférés au C.E. statuant au contentieux »<sup>(3)</sup>.

Paul DECROUX pense que la forme du dahir couvre le fond, puisque la mesure édictée par le dahir, objet de l'arrêt du 03 février 1937, aurait pu être prise par arrêté visiriel, c'est donc une mesure purement réglementaire. Il déclare que: « sans aucun doute, a-t-on fait remarquer, la Haute juridiction française a été davantage impressionnée par la solennité du préambule religieux

---

(1)- Loi n° 41.90 instituant des tribunaux administratifs, promulguée par dahir n° 1.91.225 du 10 septembre 1993, B.O. n° 4227 du 3 novembre 1993, p. 595, (version française).

(2)- Loi n° 80.03 instituant des cours d'appels administratives, promulguée par dahir n° 1.06.07 du 14 février 1993, B.O. n° 5400 du 2 mars 2006, p. 332, (version française).

(3)- C.E., arrêt du 24 juin 1936, Rec. des arrêts du C.E. statuant au contentieux, tome 106, 2ème série, année 1936, disponible sur: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57498270.image.langFR>.

qui précède tout dahir quel qu'il soit, que par une raison d'ordre purement rédactionnel des textes lui donnant compétence, estimant ne pouvoir annuler un acte dont la teneur avait pu être fortifiée par le Très-Haut »<sup>(1)</sup>. Il estime que la fortification du dahir contre toute attaque devant le C.E. résulte directement de sa formulation religieuse.

Pour mieux apprécier la position du C.E., il nous paraît très utile de bifurquer sur les dispositions françaises et sur la législation marocaine de l'époque qui précisent les compétences de la Haute juridiction administrative. « Le C.E. statue souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives »<sup>(2)</sup>. Le recours peut être invoqué contre les actes administratifs réglementaires et les actes administratifs non réglementaires. Toutefois, la jurisprudence du C.E. a délimité le champ de son intervention.

Concernant la législation marocaine, le dahir du 1er septembre 1928 dispose dans son deuxième article que: « par complément aux dispositions du même article 8 du dahir du 13 août 1913 précité, les fonctionnaires de l'administration marocaine pourront déférer au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, les actes des diverses autorités du Protectorat relatifs à leur statut ». Le C.E., saisi par Sieur BOUAKINE Abdelkader, limite sa compétence en matière de recevabilité des requêtes aux stipulations du dahir du 1er septembre 1928 et du décret 28 novembre 1928: « considérant que le dahir du 1er septembre 1928 et le décret 28 novembre suivant ont attribué compétence au Conseil d'Etat pour connaître des recours pour excès de pouvoir, formés par les fonctionnaires du protectorat français au Maroc, contre les actes des diverses autorités administratives relatives à l'application du statut de ces fonctionnaires »<sup>(3)</sup>. Il précise encore que « lesdits textes n'ont pu avoir pour effet d'ouvrir un recours contentieux contre les décisions antérieures à leur promulgation »<sup>(4)</sup>.

De l'article 2 du dahir du 1er septembre 1928 combiné avec la jurisprudence

---

(1)- DECROUX (P.), « Le souverain du Maroc, législateur », R.O.M.M., n° 3, 1967, p. 41.

(2)- Article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945.

(3)- C.E., arrêt du 15 décembre 1937, Rec. des arrêts du C.E. statuant au contentieux, tome 107, 2ème série année 1937, p. 1036, disponible sur: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5751333s/f1043.image.langFR>.

(4)- Rec. des arrêts du C.E. statuant au contentieux, année 1933, p. 1317, disponible sur: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5749337n/f6.image.langFR..>

BOUAKLINE Abdelkader, nous relevons trois points catégoriquement essentiels pour saisir le C.E. en matière de recours pour excès de pouvoir:

- les fonctionnaires de l'administration marocaine sont seuls habilités à saisir le C.E. pour excès de pouvoir;
- les actes attaqués pour excès de pouvoir sont liés directement à leur statut;
- les actes en question émanent exclusivement des diverses autorités du Protectorat.

D'une part, comme nous l'avons déjà souligné, le C.E. s'est habitué à se déclarer incompétent pour examiner des actes particuliers (actes de Gouvernements, des décisions du Président de la République prises en application de l'article 16 de la Constitution de 1958, portant sur le domaine de la loi, et des ordonnances de l'article 92 de la même Constitution française, ...) alors que ceux-ci manquent de formulation religieuse. Cette formulation n'est donc pas à elle seule une condition suffisante pour fortifier l'acte royal contre toute attaque en annulation. D'autre part, le C.E., selon le dahir du 1er septembre 1928, n'est compétent que pour les actes administratifs relevant du statut des fonctionnaires de l'administration marocaine et émanant des diverses autorités du protectorat.

Or, le Sultan n'est nullement une autorité administrative du protectorat, il n'est donc pas concerné par le dahir du 1er septembre 1928. Nous pensons que le C.E. n'est pas compétent pour connaître de la légalité des dahirs même s'ils concernent le domaine réglementaire puisqu'ils n'émanent pas d'une autorité administrative du protectorat. La haute juridiction administrative a appliqué à la lettre et correctement la législation en vigueur lorsqu'il s'est déclaré incompétent pour connaître de la légalité des dahirs.

Mais, qu'en est-il alors des juridictions administratives marocaines ?

## **b- Recours pour excès de pouvoir contre les actes royaux après le protectorat**

Juste après son indépendance, le Maroc a institué par dahir du 27 septembre 1957<sup>(1)</sup> une Cour suprême, siégeant à Rabat et chargée de statuer, entre autres, sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions

---

(1)- Dahir n° 1.57.223 du 27 septembre 1957, relatif à la Cour suprême, précité.

émanant des autorités administratives marocaines.

Faut-il rappeler que le juge marocain de l'excès de pouvoir se reconnaît compétent pour statuer sur les décisions unilatérales émanant d'organismes privés dotés de prérogatives de la puissance publique et chargés de l'exécution d'un service public<sup>(1)</sup>. Il ne peut connaître des actes de Gouvernement, de certaines mesures d'ordre intérieur, des décisions administratives relevant du domaine privé de l'administration.

A deux reprises, la Ch.ad.C.S. s'est abstenue de statuer sur les recours en annulation intentés, par des magistrats, contre les dahirs de leurs révocation. Elle précise « qu'il n'appartient pas à la Cours Suprême, statuant comme juge de la légalité des décisions des autorités administratives, de connaître d'un acte individuel émanant du Souverain et pris en forme de dahir »<sup>(2)</sup>. Dans l'affaire Société propriété agricole Abdelaziz<sup>(3)</sup>, la C.S. a gardé la même position en matière de décrets royaux. Il s'agit d'un recours en annulation pour excès de pouvoir intenté par le représentant légale de ladite société contre le décret royal du 11 juin 1968<sup>(4)</sup>, pris par le 1er ministre pour Sa Majesté le Roi. Elle juge que les actes pris en période d'exception, dans laquelle le Roi exerce tous les pouvoirs, sont considérés comme des actes royaux. L'acte en question émane en réalité du Roi, parce que le 1er ministre, même auteur de l'acte, n'agit que par une simple délégation de signature du Roi et par conséquent il n'agit que pour le compte du Souverain; « les décisions signées par délégation de signature ou dûment sur ordre du déléguant n'émanent que de celui-ci »<sup>(5)</sup>. Selon la Cour, l'acte attaqué provient donc du Roi en tant qu'autorité délégante et non pas du 1er ministre en tant qu'autorité administrative.

Le recours pour l'excès de pouvoir ne concerne pas les actes royaux. La C.S. s'est déclarée incompétente en raison de la matière. Elle confirme que le Roi, en

---

(1)0)- Ch.ad.C.S., arrêt n°04 du 21 novembre 1962, Sté agricole ALMIJA c./ Ministre de l'agriculture, R.J.C.S., n° 14-1970, édition numérique décembre 2000, p. 87.

(2)- DECROUX (P.), « Le souverain du Maroc, législateur », op. cit., p. 42.

(3)- Ch.ad.C.S., arrêt n° 15 du 20 mars 1970, Sté agricole Abdelaziz c./ Premier ministre, R.J.C.S., n° 15, édition numérique décembre 2000, p. 69.

(4)- Décret royal du 11 juin 1968, homologuant le remembrement rural, du polygone betteravière du Gharb, B.O. n° 2903 du 19 juin 1968, p.619, (version française) .

(5)- Ch.ad.C.S., arrêt n° 15 du 20 mars 1970, Sté agricole Abdelaziz c./ Premier ministre, R.J.C.S., n° 15-1970, édition numérique décembre 2000, p. 69.

tant qu'Amir Al Mouminine, n'est pas qualifié d'autorité administrative. Il n'est donc pas concerné par l'article 1er du dahir du 27 septembre 1957. Ses actes ne peuvent faire l'objet d'aucun recours. La Cour déclare que sa compétence en matière du contentieux de l'excès de pouvoir est réservée strictement et seulement aux décisions émanant des autorités administratives marocaines.

De plus, la justice est une compétence exclusive de l'Imam a déclaré la C.S.: « attendu que la fonction judiciaire fait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent, en premier lieu, du Chef des croyants; que le juge exerce ladite fonction par simple délégation, que les jugements sont prononcés et exécutés au nom de Sa Majesté conformément à l'article 83 de la Constitution dans le cadre de la compétence définie par la loi...; qu'il résulte, de ce qui précède, que les décisions émanant de Sa Majesté le Roi ne peuvent faire l'objet que d'un recours gracieux tant que la Constitution n'a pas expressément attribué la connaissance du contentieux de pareilles décisions à une autre autorité »<sup>(1)</sup>.

Les tribunaux administratifs marocains sont restés fidèles à la position de la C.S., ils se déclarent incompétents pour connaître des décisions royales. L'affaire Ahmed OUKRACHE illustre bien l'exemple, il s'agit d'un officier dans les forces armées royales marocaines qui a été condamné à 18 mois de prison puis acquitté en appel. Entre temps, il a été révoqué de son poste par une décision signée par le Prince Héritier sur ordre de Sa Majesté le Roi. Le tribunal administratif de Rabat s'est prononcé sur l'affaire dans un considérant bref et précis que: «l'acte attaqué est un acte royal; que par suite le tribunal administratif est incompétente »<sup>(2)</sup>.

Une partie de la doctrine critique cette position parce que le recours pour excès de pouvoir est un recours juridictionnel qui fait partie du contentieux de la légalité. Le juge confronte l'acte attaqué à la règle de droit. « Que d'autre par, l'annulation d'actes administratifs ne peut être prononcée que pour violation de la loi ou d'un règlement de l'administration publique et non à raison de la méconnaissance des dispositions d'un règlement approuvé »<sup>(3)</sup>. C'est donc un

---

(1)- Ch.ad.C.S., arrêt n°15 du 20 mars 1970, op. cit., traduction du considérant in ROUSSET (M.) et GARAGNON (J.), droit administratif marocain, op. cit., p. 72.

(2)- T.A. de Rabat, jugement n°14 du 06 janvier 1998, OUKRACHE Ahmed c./ L'administration de la défense nationale, REMALD n° 24, juillet-septembre 1998, p. 139.

(3)- C.E., arrêt du 08 décembre 1899, ville Avignon, précité.

procès fait à un acte faisant grief<sup>(1)</sup> et non un procès entre parties<sup>(2)</sup>. Selon les jurisprudences administratives marocaine et française, l'action intentée devant le juge administratif contre les actes relevant du domaine réglementaire individuel ne concerne en rien la personne du Roi, elle est dirigée contre un acte supposé illégal. De plus, les attributions du Roi sont précisées dans la Constitution qui réclame que le Maroc est une monarchie constitutionnelle, elles doivent être soumises à la légalité.

L'autre courant voit que les actes émanant du Souverain ont un caractère particulier. Dans son discours du 27 octobre 1970 et à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire 1970-1971, MR Ahmed BAHNINI, alors Président de la C.S., soulève le problème du recours en annulation contre les décisions royales. Il réclame que les actes du Souverain, même s'ils concernent le domaine réglementaire sont d'une nature spécifique, car Amir Al Mouminine tire ses compétences des instructions islamiques comme le précise les juristes musulmans notamment ALMAWARDI. Il note encore qu'il est inconcevable qu'un organisme puisse contrôler l'activité royale puisque le Roi, selon la religion et la Constitution, est le contrôleur suprême des organes religieux, politiques et administratifs de l'Etat, et qu'il est impossible d'identifier le Roi comme autorité administrative.

L'autorité royale est une unité indivisible, elle englobe le domaine législatif, le domaine judiciaire et le domaine administratif<sup>(3)</sup>. Ainsi, l'immunité doit être reconnue aux dahirs chérifiens et à toute décision émanant du Souverain.

En définitive, même si les Constitutions marocaines confèrent au Roi, parfois, des attributions à caractère individuel, elles ne le qualifient pas, quand même, d'autorité administrative. Le Roi en tant que Amir Al Mouminine, Représentant suprême de la Nation, concrétise la souveraineté, il détient les trois pouvoirs, ses actes sont immunisés contre toute attaque. Ce sont des actes de souveraineté, ils ne peuvent être attaqués pour excès de pouvoir devant les juridictions marocaines .

---

(1)()- Ch.ad.C.S., arrêt n°57 du 20 janvier 1967, Mohammed BEN ABDELLAH EI OUJDI c./ Pacha de la ville de Meknès, R.J.C.S., n° 2-1968, Edition numérique décembre 2000, p. 105.

(2)()- DE LAUBADERE (A.) et al., Traité de droit administratif, op.cit., pp.500-501;  
Ch.ad.C.S., arrêt n°04 du 21 novembre 1969, précité.

(3)()- R.J.C.S., n° 18-1970, édition numérique décembre 2000, p. 4 et suivant.

## **Conclusion**

La notion d'Etat de droit impose à l'action administrative de se conformer aux exigences du principe constitutionnel de la légalité. Les dispositions réglementaires et les décisions individuelles doivent être prises sous le contrôle du juge administratif. Le recours contre les actes réglementaires émanant des autorités administratives ou des personnes de droit privé chargées de gérer un service public et comportant l'emploi de prérogatives de puissance publique est une compétence propre des juridictions administratives.

Même si le recours pour excès de pouvoir est un recours juridictionnel relevant du contentieux objectif lié ipso facto à la légalité des actes de l'administration, et même s'il est un procès fait à un acte et non un procès entre parties, il ne concerne nullement les actes royaux. Ceux-ci restent protégés contre toute attaque juridictionnelle. Ils ne sont pas qualifiés actes administratifs, il sont d'une nature spéciale parce qu'ils émanent d'une institution spéciale méconnaissant la séparation des pouvoirs. L'institution royale est unité indivisible qui englobe les pouvoirs législatif, réglementaire et juridictionnel.

En matière des actes royaux, la forme couvre le fond et le critère organique l'emporte sur le critère matériel. Même s'il fait grief et même s'il concerne un cas particulier ou individuel, l'acte royal n'est pas un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir. En aucun cas les actes royaux ne peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel, ils sont immunisés contre toute attaque, ils ne peuvent faire l'objet que d'un recours gracieux devant sa Majesté.



## **Le financement des PME marocaines : aspects théoriques et empiriques**

Dr. Ahmed MAIMOUN

Professeur à la faculté des sciences juridiques et économiques et sociales  
à Settat

### **Résume :**

Ce travail, a pour objectif de faire une étude sur le financement des PME. Cet article s'articule en deux parties.

Dans une première partie nous procédons à une analyse théorique autour de la problématique de financement des PME. La deuxième partie consiste à la présentation des structures d'intervention et d'appui et l'évaluation des PME selon leur financement. Nous avons consacré cette partie aux études statistiques, qui contient une analyse des créations, des secteurs d'activité, et des formes juridiques.

## **Introduction :**

Les PME font depuis quelques années l'objet d'une attention croissante de la part tant des pouvoirs publics que des économistes. Acteurs importants de l'économie en termes d'innovation et de création d'emplois, elles pourraient l'être davantage encore si elles parvenaient à trouver les conditions de leur développement dans de meilleures conditions et, pour certaines d'entre elles, à se constituer en leaders mondiaux.

Cet article n'a pas pour ambition de faire une analyse exhaustive de la situation des PME au Maroc, mais de se concentrer sur la thématique spécifique de leur financement. Les modes de financement des PME au Maroc sont encore fortement marqués par l'histoire et la culture marocaine en ce domaine dont il convient de rappeler quelques grandes caractéristiques :

Historiquement, les entreprises marocaines ont privilégié le recours aux fonds propres par rapport à l'endettement. Une volonté de discrétion, voire de secret, a maintenu les propriétaires-managers dans un lien privilégié avec un banquier de proximité, puis ultérieurement, un pool de banques, au détriment des marchés de capitaux et de leur nécessaire transparence. Souvent la comptabilité avait une finalité plus fiscale que de communication financière, au sein d'entreprises souvent familiales ;

- des barrières psychologiques fortes existaient donc envers les marchés de capitaux et une volonté d'indépendance du capital l'emportait sur une dynamique de croissance rapide ; d'où un rôle moins fort des marchés de fonds propres qu'au Royaume-Uni ou aux États-Unis ;

- une moindre culture de la prise de risque que dans les pays anglo-saxons (relative rareté des financements de start-ups) mais, peut-être de façon encore plus marquée, pas de culture d'un crédit plus risqué mais à plus fort rendement (dette mezzanine) dans un pays où le taux d'usure n'a été que très récemment supprimé et où la distribution de crédit est un oligopole organisé et défendu.

A partir de ces constats, nous nous posons la problématique suivante : quel rôle de la PME dans la croissance de l'économie marocaine ? Quel est le mode de financement préféré des entreprises marocaines ? Le faible recours au financement externes est lié à une culture ou un manque de confiance entre l'entrepreneur et le patrons des PME ou un problème du contexte économique défavorable ?

Pour répondre à cette problématique, nous ferons appel à la théorie de l'agence (première partie). Ensuite dans la deuxième section nous menons une étude empirique afin de répondre à ces questions.

## **I - Revue de littérature**

De nombreux travaux théoriques ont confronté la dimension financière de la PME au champ de la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) et mis en évidence plusieurs aspects particuliers.

### **1- La théorie de l'agence**

La définition donnée par Jensen et Meckling (1976) est la suivante : « on dira qu'une relation d'agence s'est créée entre deux (ou plusieurs) parties lorsqu'une de ces parties, désignée comme l'agent, agit soit de la part, soit comme représentant de l'autre, désignée comme principal dans un domaine décisionnel particulier ».

La théorie de l'agence considère l'entreprise comme un ensemble de contrats entre les divers agents économiques constituant son environnement. Ces individus souhaitent maximiser leurs gains. Ces derniers sont la plus part du temps différentes, voire opposées, d'où la présence des conflits d'intérêts. En matière comptable, les théoriciens se sont intéressés à deux sortes de contrats. Il s'agit de ceux existant entre les actionnaires et dirigeants puis de ceux entre les actionnaires et les créanciers.

#### **• Relation d'agence entre actionnaires et dirigeants**

Dans un environnement incertain, la relation entre actionnaire et dirigeant donne lieu à un problème d'agence puisqu'il est impossible ou du moins extrêmement coûteux de prévoir toutes les éventualités possibles pour les deux parties lors de la rédaction du contrat. En effet généralement très difficile de mesurer les efforts déployés par un agent dans l'accomplissement de ses obligations et par conséquent, de spécifier par ce contrat ce que doivent être ces derniers. Cette situation engendre une imparfaite observabilité des efforts des agents.

De plus, les dirigeants peuvent avoir, dans certains cas, un comportement opportuniste, ce qui peut être préjudiciable aux intérêts des actionnaires. En effet les dirigeants ont une partie de leur patrimoine et de leur capital humain investi dans la société et ils sont donc beaucoup sensibles aux résultats que ne

sont les actionnaires qui peuvent diversifier leurs investissements. De même, l'horizon des dirigeants est limité à leur présence dans la société. Par conséquent, ils peuvent avoir intérêt à investir dans des projets plus rentables à court terme alors que les actionnaires visent généralement la rentabilité à long terme.

Cette situation induit des coûts, dénommés coûts d'agence. Jensen et Meckling distinguent trois types de coût d'agence :

- les coûts de surveillance (ou de contrôle) engagés par les actionnaires pour limiter le comportement opportuniste des dirigeants ;
- les coûts d'obligation ou de dédouanement qui correspondent aux dépenses engagées par les dirigeants pour convaincre les actionnaires ;
- les coûts résiduels qui correspondent à la d'utilité subie par les actionnaires par suite de divergence d'intérêts avec les dirigeants. Cette perte résiduelle vient de l'impossibilité d'exercer un contrôle total des activités des dirigeants.

Pour résoudre les conflits d'agence entre actionnaires et dirigeants, il existe deux systèmes de contrôle (interne et externe), appelés encore mécanismes régulateurs :

- les systèmes de contrôle interne :
  - Le droit de vote des actionnaires. Les actionnaires peuvent exercer leur droit de vote afin de sanctionner le dirigeant lors d'une assemblée générale et de demander le changement de l'équipe dirigeante, mais cette révocation est d'autant plus difficile que l'actionnariat est diffus ;
  - Le système d'intéressement et de rémunération. Les dirigeants dont la rémunération est fixe auront intérêt à diminuer la variabilité au niveau des résultats. Les dirigeants, dont la rémunération est fonction de la performance de l'entreprise auront en revanche, intérêt à fournir plus d'effort pour maximiser la valeur de l'entreprise.
  - L'indexation de la rémunération des dirigeants. Fama (1980) indique que l'indexation de la rémunération des dirigeants incite les dirigeants à gérer l'entreprise conformément aux intérêts des actionnaires, le marché du travail révisera les salaires futurs des dirigeants ; L'actionnaire mécontent de l'équipe dirigeante peut vendre ses titres. Il en résulte une baisse de la valeur de l'entreprise et des conséquences néfastes pour le dirigeant, notamment si sa rémunération est indexée sur la valeur boursière.

### • Relation d'agence entre actionnaires et créanciers

Selon la théorie traditionnelle de la firme, l'entreprise est gérée aux mieux des intérêts des propriétaires. On peut considérer ainsi, que sont les actionnaires qui agissent à travers les dirigeants. Dans ces conditions, il est facile de montrer que créanciers et actionnaires sont aussi dans une relation contractuelle puisque les premiers confient aux seconds, des ressources en échanges d'une promesse de rémunération et de remboursement à l'échéance.

Comme tout contrat de ce type, le conflit potentiel existe entre actionnaires et créanciers.

En effet, les actionnaires peuvent profiter de leur autonomie de gestion et d'effectuer des transferts de richesse au détriment des créanciers.

Jensen et Mecling (1976) distinguent trois sources de conflits entre actionnaires et créanciers :

- la politique de dividende. Une distribution excessive de dividendes financée par une réduction des investissements (autofinancement) ou par émission subséquente des dettes (augmentation de risque) diminue le capital et engendre un préjudice à l'égard des créanciers.

- L'émission des nouvelles dettes. Ce comportement est nuisible aux intérêts des créanciers, parce que si les nouvelles dettes sont au moins d'un rang égal aux précédentes, les mêmes actifs garantissent alors, un montant accru des dettes ;

- Le risque. Étant donné que la rentabilité est théoriquement proportionnelle au risque, toute augmentation de ce dernier doit normalement provoquer une amélioration du résultat. Mais, cette richesse supplémentaire sera inégalement répartie entre créanciers et actionnaires. Les créanciers n'en profitent pas, car leur rémunération est généralement fixe. Ils supportent en revanche une diminution de leur probabilité de remboursement. Par contre, les actionnaires s'approprient l'intégralité du supplément de richesse, sans que leurs engagements s'accroissent pour autant puisque leur responsabilité, du moins dans les sociétés de capitaux, est limitée à leur apport.

Pour résoudre ce conflit d'intérêt entre actionnaires et créanciers, Saada (1995) précise que le mécanisme de contrôle le plus couramment utilisé par les créanciers aux Etats-Unis est celui des clauses contractuelles restrictives (debt covenants) qui se réfèrent à des données comptables. Ces clauses peuvent être

classés en deux catégories (Smith, 1993) :

- Les clauses positives qui exigent des actionnaires (dirigeants) de maintenir, par exemple, un certain niveau de fonds de roulement ;
- Les clauses négatives qui subordonnent certaines opérations d'investissement et financement au respect de contraintes financières. Il en est ainsi, notamment des clauses restreignant la politique des dividendes, ou la ventes des actifs.

## **2- Théorie d'agence et PME**

Plusieurs travaux ont voulu tester la réalité des coûts d'agence dans les PME. Yazdipour et Song (1991) ont développé un modèle de détermination du niveau optimal de « détournement » en fonction de différents niveaux de contrôle. Landström (1993) tente de repérer la relation d'agence pouvant exister entre les PME et des capitalistes-risqueurs ; il arrive à la conclusion que la théorie d'agence ne peut expliquer les comportements financiers entre ces deux types d'acteurs. Les principales raisons sont, d'une part, que les dirigeants des PME ne sont en contexte relationnel de maximisation individuelle. D'autre part, la théorie de l'agence suppose une relation inverse entre les intérêts du principal et l'agent. Lansdöm estime que ce qui n'est peut-être pas le cas entre un dirigeant de PME et un capitaliste-risqueur. Enfin, il apparaît que les négociations préalables à l'entrée d'une société de capital risque sont à même de limiter les comportements opportunistes des dirigeants de PME. Cette faible capacité de la théorie de l'agence à expliquer le comportement financier des PME était partagé par Norton (1991) qui estimait que la structure du capital des PME est d'avantage expliquée par des considérations fiscales et les préférences des dirigeants que par des coûts d'agence. Suret et Gagnon (1991) ont par contre constaté, à partir des documents comptables, l'importance des coûts d'agence (ces derniers sont d'autant plus importants que la proportion du capital extérieur est grande) et la difficulté de mettre en évidence l'impact des prélèvements pour des raisons fiscales.

Parler de l'asymétrie d'information nous conduit à envisager les travaux inclus dans la théorie du signal (Ross, 1977 ; Leland et Pyle, 1977). La pertinence de cette approche repose sur l'existence de nombreux cas d'asymétrie d'information, déjà analysés dans le cadre de la théorie d'agence. Dans quelle mesure les PME peuvent-elles émettre des signaux et quels en sont les types ? Remarquons tout d'abord que la majeure partie des études concernent des

moyennes cotés.ils semble donc que la réponse que la présence sur le marché facilite le repérage d'une activité de signalisation. Keasey et McGuinness (1992) ont trouvé des résultats significatifs montrant que la part du capital détenus par les propriétaires dirigeants, le montant d'une augmentation du capital, le choix des partenaires financiers, ainsi que le niveau sous-évaluation à l'introduction en Bourse constituent des signaux de la santé future de l'entreprise. Cette position n'est pas partagée par tous les auteurs (Nortons, 1991).

Après établi la place des PME dans l'économie financière et mis en évidence leurs spécificités, nous allons nous intéresser à la mise en oeuvre des choix de financement des PME marocaine.

## **II - Etude empirique**

Il se trouve qu'il est important de faire une enquête sur le terrain pour évaluer en réalité les petites et moyennes entreprises (PME), et savoir l'avis des responsables des organismes, sur les contraintes trouvées en matière de financement, les partenaires qui peuvent leur soutenir, ainsi que leur conscience sur le rôle principale de la PME...

C'est dans cet objectif qu'on a persuadé l'importance de faire une enquête sur terrain, on s'est basé sur un questionnaire nommer: l'évaluation des PME en matière de financement.

### **1- Méthodologie de travail:**

- l'échantillon choisi: qui se compose de 58 entreprises dans leur secteur d'activité et industrie ou service, sur la période 2014-2015

- Le déroulement de l'enquête: toute fois on s'est basé sur la diffusion du questionnaire dans les réseaux Internet, pour faciliter la tâche et encourager les chefs d'entreprise à nous répondre, dans le cas où il y avait une méfiance on s'est dirigé vers les portes de ses derniers où on a obtenu suffisamment de leur temps et une acceptation pas très difficiles, du fait qu'ils sont répandus à nos question posés.

Le questionnaire a été préparé avec soin, il se comporte divers types de questions (fermées), et QCM.

une fois la collecte des répands remplis, on a procédé au traitement de ces derniers.

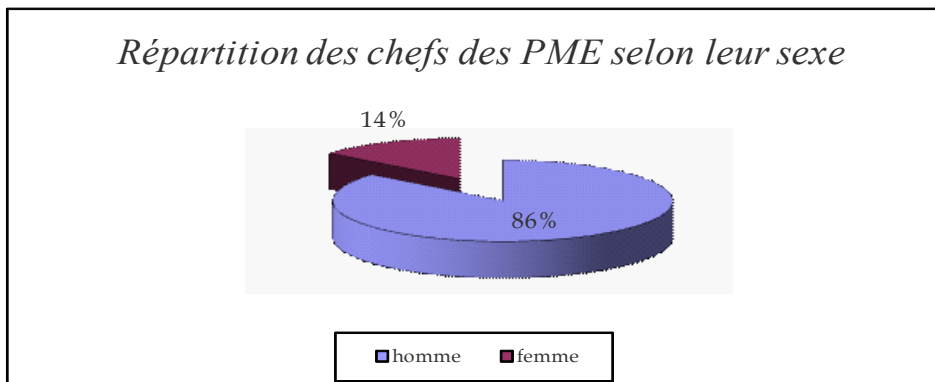
Pour en fin obtenir une synthèse qui va nous permettre de comprendre les

questions posé.

## 2- Analyse et interprétation des résultats :

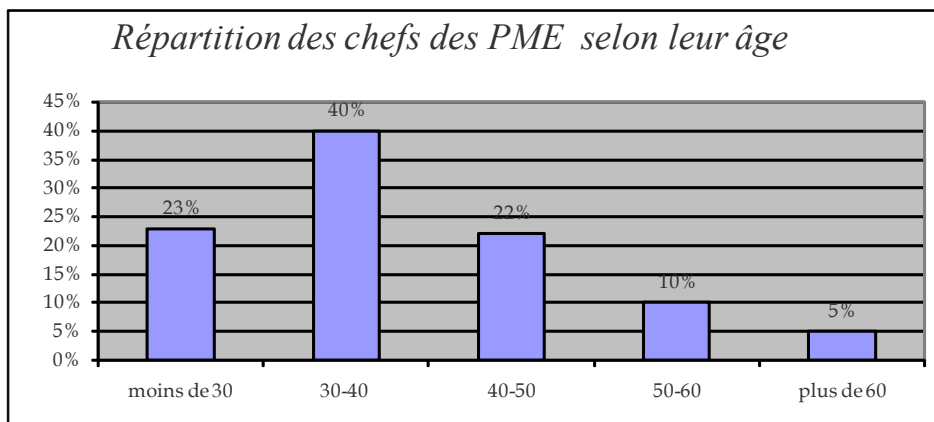
A- Les résultats de l'enquête se trouvent comme suite:

### Q1. Sexe



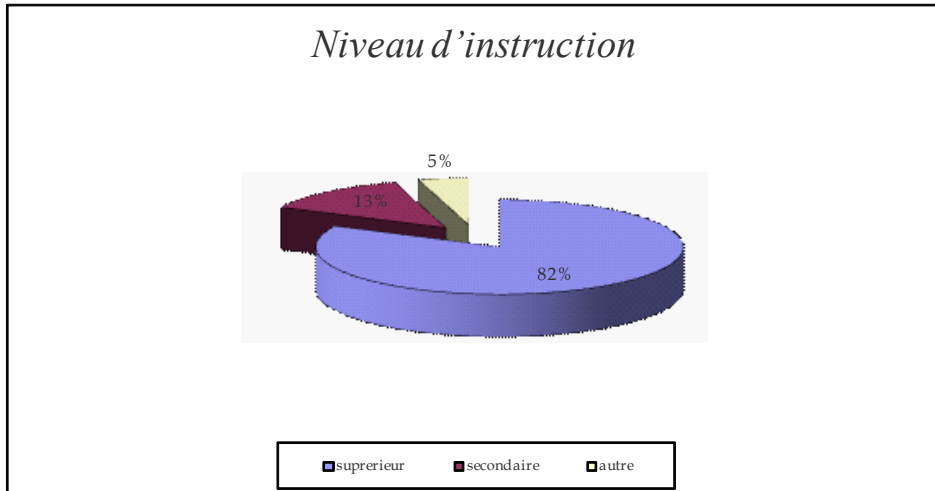
La fonction de chef des pme est plus dominée par les hommes (86%), alors que les femmes n'occupent que (14%)

### Q2. Age



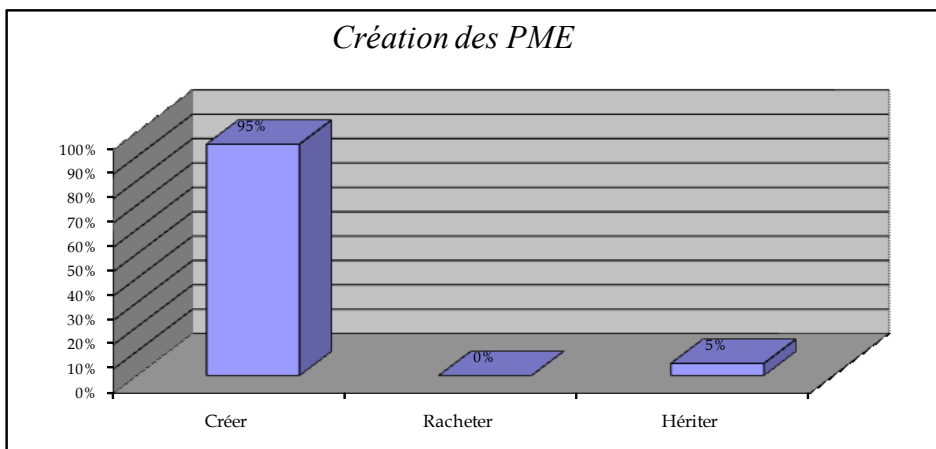
C'est les jeunes entrepreneurs qui sont au sommet des pme au Maroc, alors que pour le reste n'occupe que 5% (plus de 60 ans).

Q3. Votre niveau d'instruction :



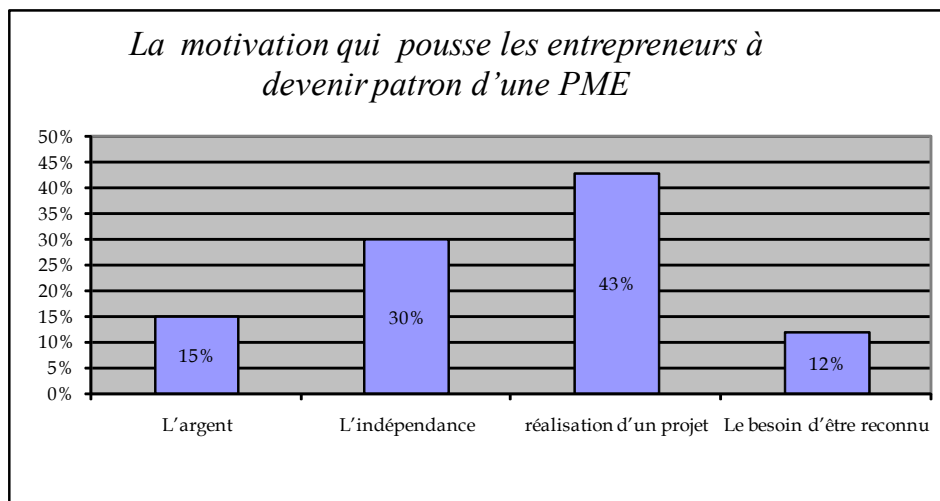
Toutes les études réalisées indiquent que la personnalité du dirigeant est le critère déterminant de la réussite ou l'échec de l'entreprise, La plupart des pme au Maroc sont occupé par des personnes qui ont un niveau d'études supérieur (83%).

Q4. Votre entreprise, vous l'avez :



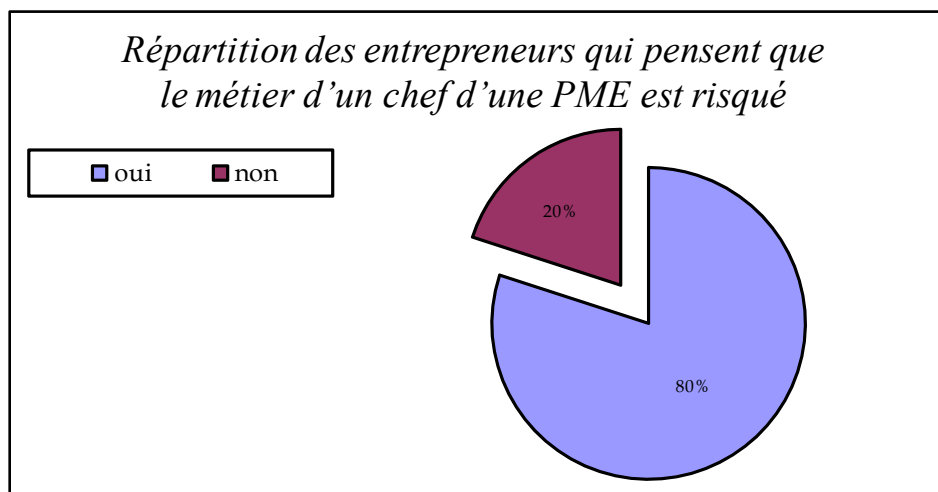
95% des pme au Maroc sont créé, par contre les pme racheter et hérite ne représente Respectivement que 0% et 5%

Q5. Quelle est la principale motivation qui vous a poussé à devenir patron d'une PME ?



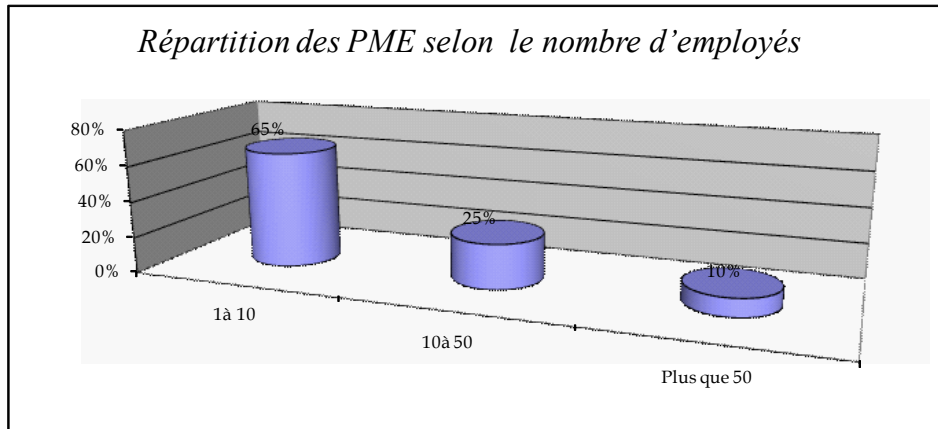
43% des entrepreneurs créent leur entreprise pour réaliser leur projet, alors que la proportion des entrepreneurs reste faible pour ce qui concerne l'argent et le besoin d'être reconnu, 15% et 12%.

Q6. Le mérite d'être patron d'une PME vous apparaît-il risqué ?



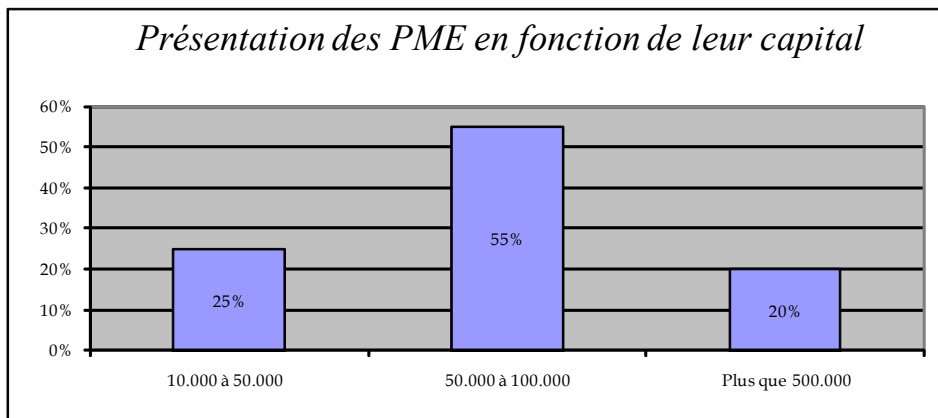
80% des entrepreneurs pensent que leur métier autant que chef d'une PME provoque un risque, par contre 20% annoncent que ce métier n'appartient pas de risque.

Q7. Le nombre de vos employés varie entre :



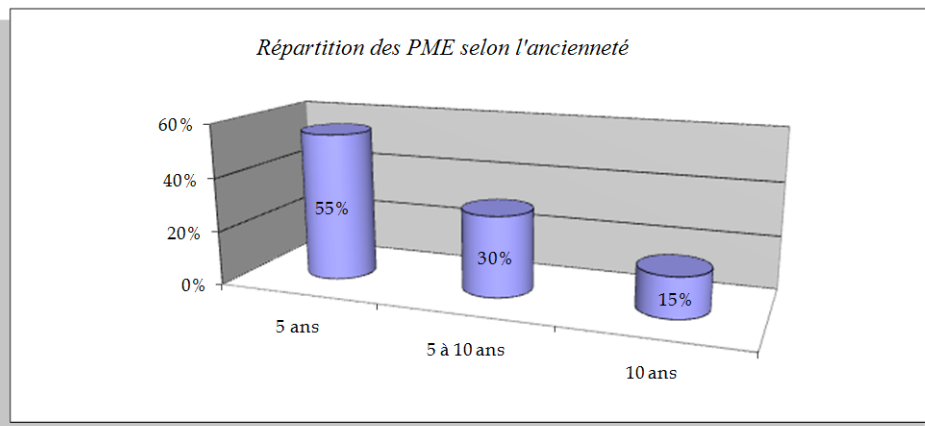
La proportion des PME qui contiennent entre 1 et 10 employés représente 65%, et 25% pour les employés qui varie entre 10 et 50, alors que 10% pour les PME qui contiennent plus que 50 employés.

Q8. Le capital de votre Entreprise varie entre :



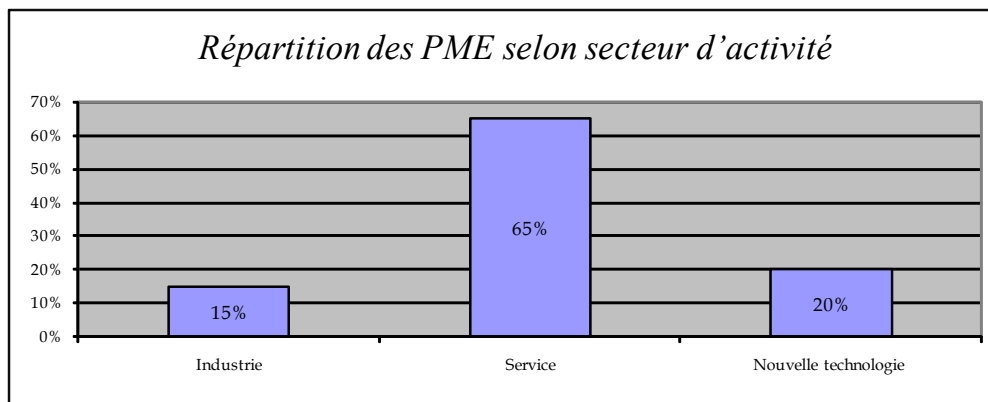
La plupart des PME au Maroc ont un capital social qui varie entre 50,000 et 100,000 DH (65%), par contre les PME qui ont un capital plus que 500,000 DH ne représentent que 20%

Q9. Ça fait combien de temps que votre entreprise existe sur le marché ?



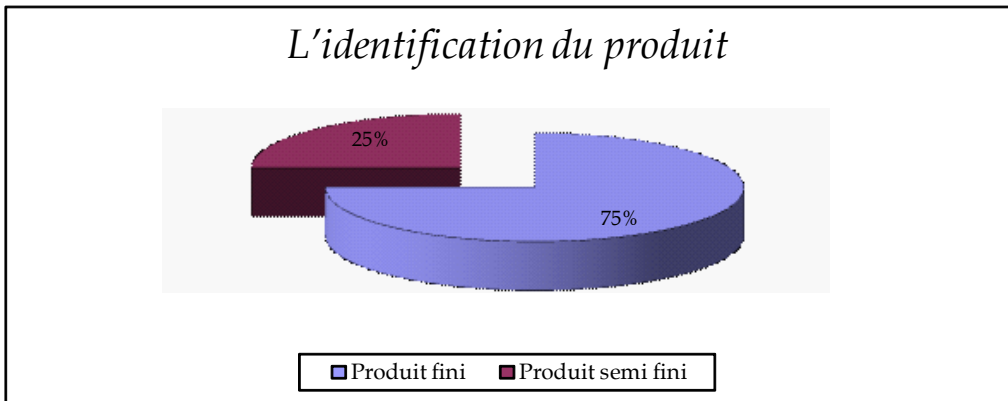
La majorité des entreprises sont des nouvelles PME (5ans), au contraire ça se trouve que juste 15% sont dans le marché depuis 10 ans

Q10. Secteur d'activité:



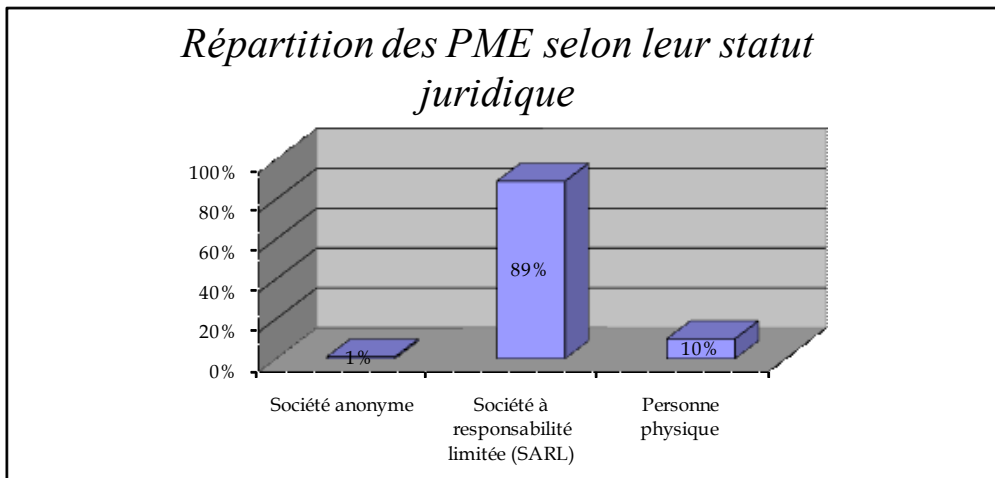
65% des PME exercent leur activités dans le secteur Service, contrairement aux autres qui connaissent une faible participation dans les autres secteurs.

Q11. L'identification de votre produit ?



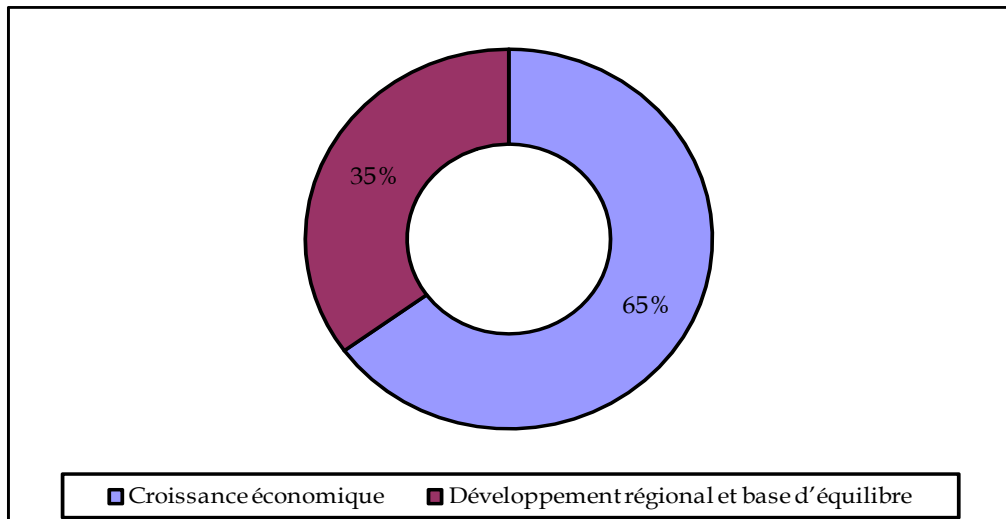
La production de  $\frac{3}{4}$  des PME est sous forme de produit fini, tandis que 25% est de produit semi fini.

Q12. Quel est le statut juridique de votre entreprise ?



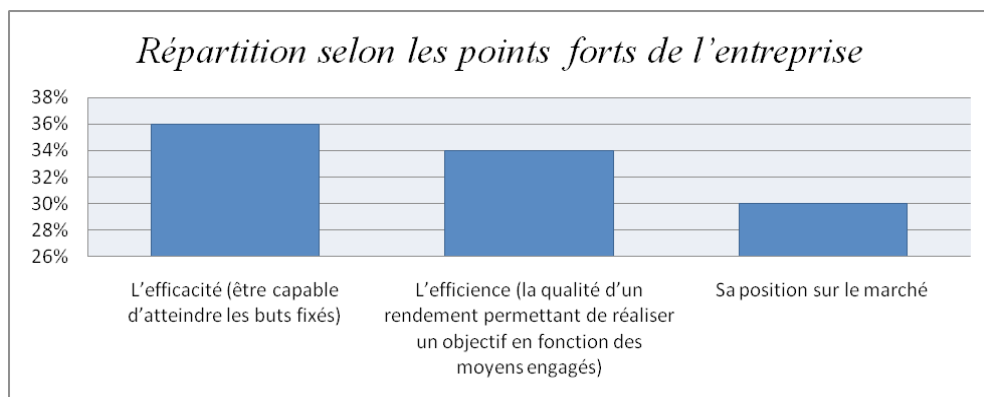
89% des PME sont des SARL, 10% sont des personnes physique, et 1% sous forme de SA.

Q13. Selon vous quel est le principal rôle de la PME ?



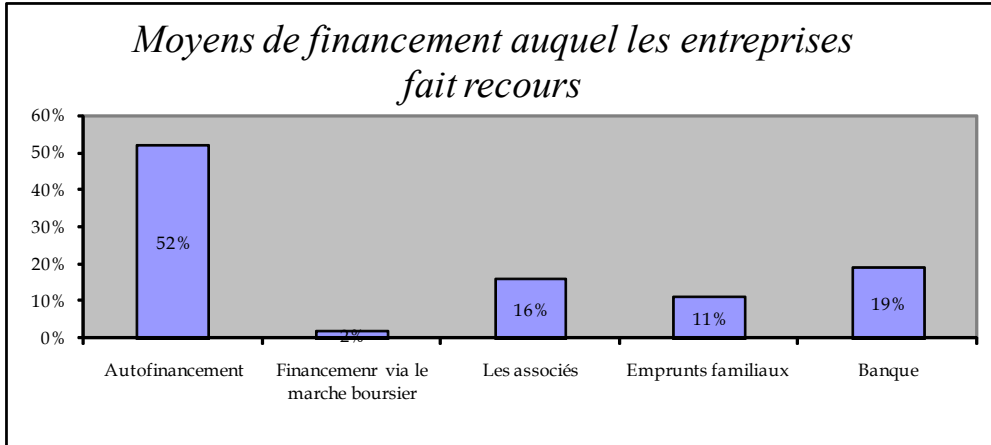
65% des dirigeants pensent que le but d'une PME est la croissance économique, ainsi que 35% considérant que c'est pour le développement régional.

Q14. Les points forts de votre entreprise sont-ils ?



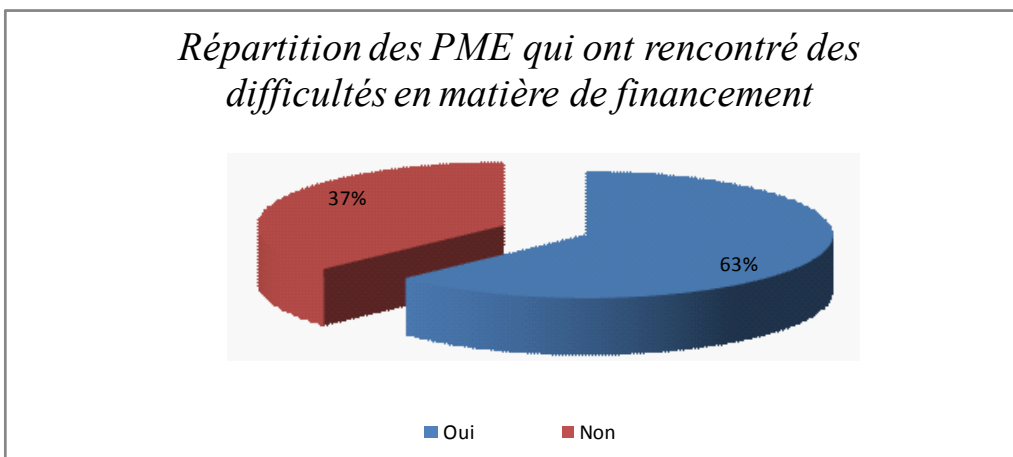
36% des dirigeants annoncent que les points forts de leur PME sont L'efficacité, alors que pour sa position sur le marché reste un peu faible pour les PME (30%)

Q15. Quelles sont les moyens de financement que votre entreprise fait recours ?



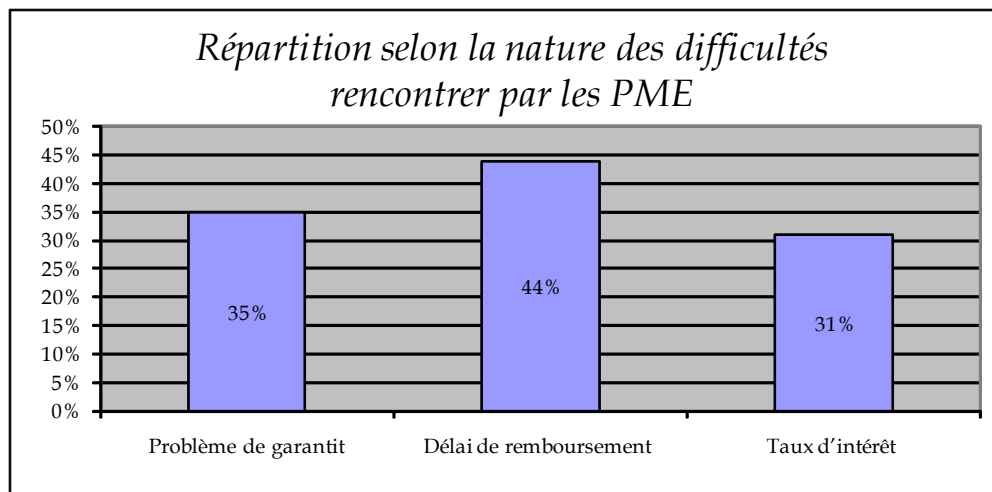
La majorité des entreprises enquêtées dégagent une capacité d'autofinancement (CAF) qui Couvre environ leur financement, suivi de l'emprunt bancaire (19%), alors que le financement via le marché boursier reste toujours très faible .

Q16. Votre Entreprise a telle rencontré des difficultés en matière de financement ?



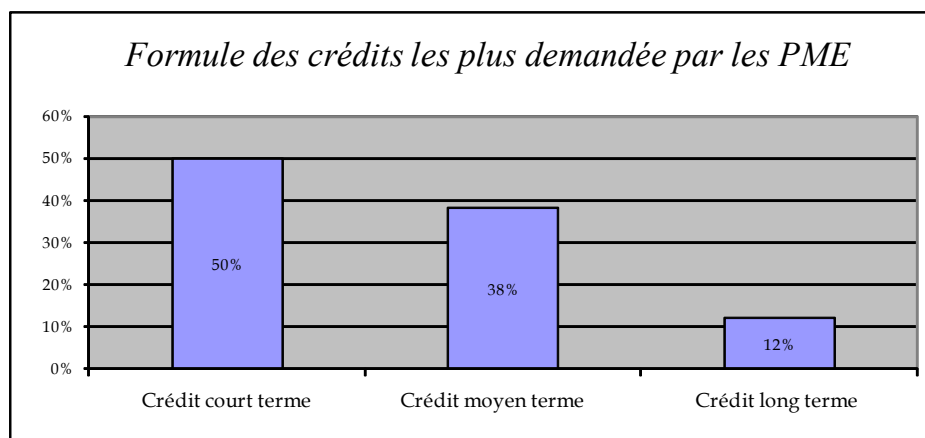
63 % des PME enquêtées affirment qu'elles ont des difficultés en matière de financement, alors que 32 % n'ont jamais rencontré des difficultés.

Q17. Quelle est la nature de cette difficulté ?



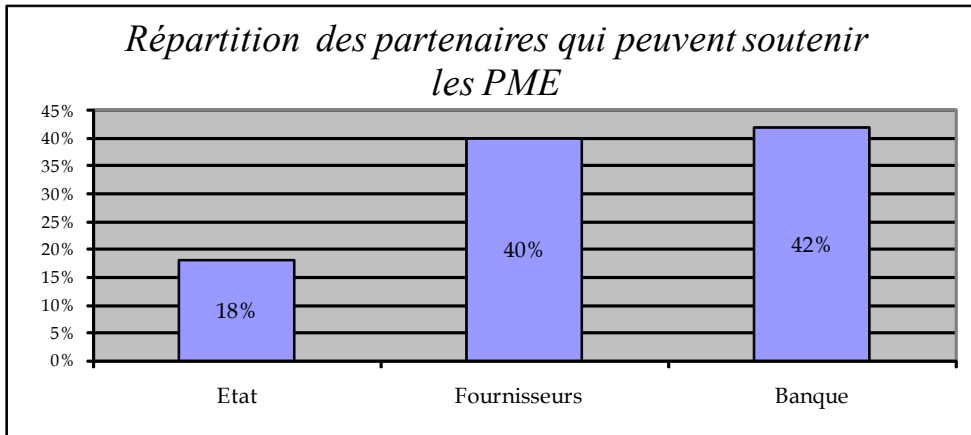
44% des PME déclarent que le délai de remboursement est le problème le plus rencontre, suivie de problème de garantie (35%), en suite le taux d'intérêt (31%).

Q18, Si vous souhaitez avoir un crédit, quelle est la formule de crédit la plus demandée et les Moins risquée?



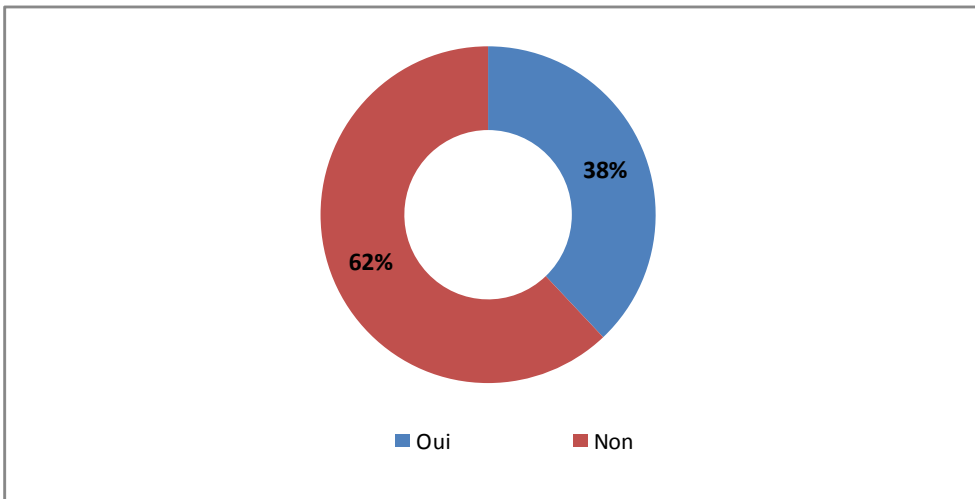
On constat que la prédominance des crédits à court terme sur les autres crédits. En effet les banques financent les PME à hauteur de 100% quand il s'agit de ce type de crédit, ce Pourcentage baisse de 38% pour les crédits de Moyen terme et de 12% pour les crédits à long terme.

Q19. Quels sont les partenaires qui peuvent vous soutenir ?



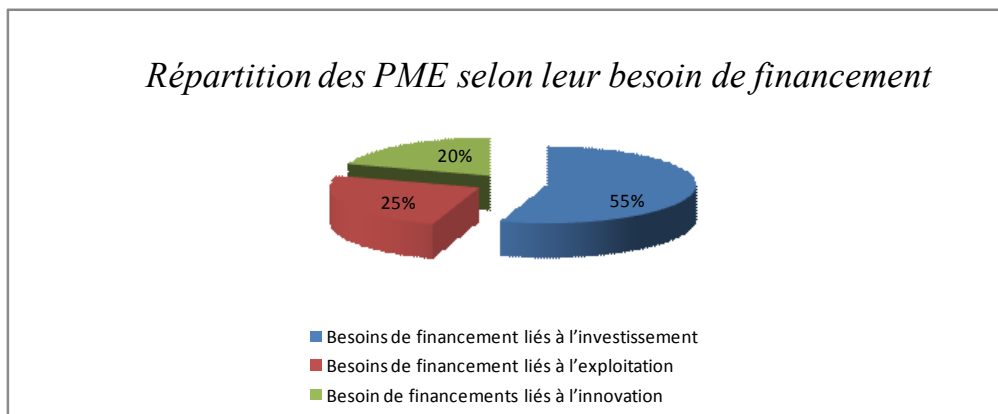
La majorité des PME enquêtées recourent à l'emprunt bancaire qui reste un moyen de financement primordial pour faire face à l'insuffisance financière, tandis que 40 % des entreprises recourent à leurs fournisseurs en ce qui concerne le délai de remboursement, le rôle de l'Etat reste faible avec (18%).

Q20. Est-ce que les PME ont suffisamment de chance pour l'obtention de crédit ?



62% des PME trouvent un accès difficile à l'emprunt bancaire à cause du taux d'intérêt élevé, l'excès de garanties et le manque d'information, tandis que 38 % des entreprises affirme que c'est facile de prendre un crédit bancaire.

Q21. Quels sont les besoins les plus importants de la PME en matière de financement ?



La plupart des PME enquêtées (55%) ont un besoin d'investissement, tandis que le ¼ a un besoin d'exploitation et seulement 20% ont exprimé un besoin de rénovation

### **B- Commentaire des résultats obtenus**

Bien que tous les acteurs économiques considèrent que la performance fasse partie de leurs objectifs à court, moyen ou long terme, on se rend compte rapidement que celle-ci laisse place à bien des interprétations. Ce n'est pas sans conséquence toutefois puisque notre méconnaissance de la conception de la performance, notamment pour les dirigeants de PME, nous empêche de bien saisir leurs trajectoires de croissance, leurs stratégies de développement ou même leur intérêt pour prendre de l'expansion sur divers marchés, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Mesurer la performance par leur rythme de croissance, la taille de l'entreprise ou leur rentabilité financière permet-il de reconnaître les chefs d'entreprise qui se distinguent réellement des autres ?

Ces résultats sont utiles pour mieux apprécier la diversité des comportements des dirigeants de PME et la forme d'organisation qu'ils mettent sur pied et ainsi supporter les pouvoirs publics dans la définition de différentes actions à leur intention.

Pour satisfaire ses besoins de financement une entreprise peut recourir à plusieurs modes de financement à la fois, qui dépend de leur besoin et leur capacité interne.

Les PME marocaine se trouve dans un cadre de support de la part de l'état comme de la part des organismes privé qui ont pris le nécessaire pour faire améliorer cette dernier sachant qu'elle représente une part importante des PME au Maroc alors que leur contribution demeure toujours faible.

De ce fait on peut poser les questions suivantes: Les PME sont-elles bien informé sur ses organismes leur programme d'aide qui sont fournis spécialement pour eux?

La réalité des PME a telle vraiment subi des changements positifs?

### **Conclusion :**

La PME est une entité propre qui possède des atouts originaux, elle est actuellement qualifiée locomotive de l'économie, toutefois, compte tenu dans leur taille, elle rencontre des difficultés particulières, que les législations nationales et internationales cherchent de les dépasser, on faisant des PME l'objet de plusieurs études pour mettre en place une politique commune en leur faveur. Toutefois malgré les efforts d'unification des concepts et définition, il n'en reste pas moins que la PME reste encore mal connu et mal définie.

Nous sommes en particulier handicapés par les difficultés d'accès à l'information notamment financières et comptables des entreprises et surtout par l'absence d'un outil statistique fiable.

Si nous nous interrogeons sur la qualité de gestion, le constat n'est pas heureux et un examen attentif révèle que la faible compétitivité de la PME marocaine est due pour une grande part à une faiblesse de gestion et à un quasi absence de concurrence.

En outre, la montée des services et du commerce dans l'économie marocaine est liée à l'intensification des activités peu complexes et facilement accessibles, investies par les micros entreprises et les petites unités. Ces dernières sont à l'image du potentiel des entrepreneurs disponibles et de l'exiguïté du marché marocain. Leur rôle sociale est certes indéniable, mais contraste avec un rôle économique marginal.

Les programmes d'aide à la PME ont été calqués sur les besoins des grandes. Ils ne sont pas suffisamment adaptés pour répondre aux multiples particularités des PME. La PME n'a été aidée qu'à l'occasion d'un objectif précis comme la lutte contre le chômage des diplômés ou le développement d'un secteur particulier. Ce qui circonscrivait le bénéfice de l'aide au périmètre de chacun

de ces objectifs. En outre, ces aides ne s'appliquent parfois qu'aux PME les plus performantes (cas du dispositif financier de mise à niveau). Lesquelles par définition en ont moins besoin que d'autres. Ce soutien s'arrête souvent et surtout aux aspects financiers alors que des besoins réels non satisfaits se trouvent au niveau de la formation, l'information, la gestion et l'innovation et également au niveau d'un renforcement en quantité et en qualité des entrepreneurs.

La question qui se pose est : comment peut-on développer la création d'entreprises et la constitution de PME performantes bien intégrés dans un système productif ? La charte de la PME semble être un cadre propice pour répondre à cette question. Mais son application optimale reste tributaire de la volonté politique et de l'interprétation qu'on fait de ses dispositions. L'ANPME, organisme chargé de la mise en œuvre de cette charte a besoin pour son application optimale d'être dotée de l'autorité suffisante, de moyens humains de qualité et de moyens matériels conséquents. Le rôle de cette entité devrait être central et exclusif pour la PME dans tous ses aspects et doit être également son interlocuteur naturel. Pour être efficace et éviter l'éparpillement des efforts de promotion des PME et le conflit de compétence et la dilution des responsabilités, cet organisme après avoir recensé toutes les aides destinées à la PME, devrait avoir sous sa tutelle les différentes structures intervenant dans cette promotion.

Compte tenu de la multiplicité et la diversité des difficultés, les programmes d'aide aux PME, outre l'amélioration de l'environnement juridique, fiscal et juridique, devraient se déployer autour de plusieurs axes.

Le développement et la promotion des PME est un énorme chantier qui a besoin de la conjugaison des efforts de tous : pouvoirs publics, opérateurs économiques, organismes financiers, universités, syndicats ...etc. pour réussir. Il exige certes des moyens importants, mais surtout une volonté politique sans faille qui traduira les recommandations suscitées en actions concrètes et de ce fait ferait de ce chantier la priorité des priorités économiques et l'élèverait au rang de cause nationale.

## **Bibliographie :**

Aubier M. et F. Cherbonnier (2007) : « L'accès des entreprises au crédit bancaire », Trésor-Eco, Direction générale du Trésor et de la Politique économique, n°7.

Bach L. (2005) : « Dans quelle mesure les entreprises françaises font-elles face à des contraintes de crédit ? Estimation à partir des dispositifs d'aide au financement des PME (1991-2001) », Mémoire de DEA d'EHESS/Delta.

Davydenko S. et J. Franks (2006) : « Do bankruptcy codes matter ? A study of defaults in France, Germany and the UK », London Business School.

Edmond F. (2006) : « Le coût du crédit aux entreprises », Bulletin de la Banque de France, n° 145, janvier, pp. 43-45.

Foster L., J. Haltiwanger et C.J. Krizan (2000) : « Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence », publié comme NBER Working Papers, 6803, 1998

Jensen, M. et W. Meckling (1976), « theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure », journal of financial Economics, vol. 3, N° 4, p 305 -360.

Kensy, K. et P. McGuinness (1992), « an empirical investigation of the role of singalling in the valuation of unseasoned equity issues », Accounting and Business Research, vol. 22, n 86, p 133-150 ;

Landström. H. (1993), « agency theory and its application small firms : evidence from swedish venture capital Market » ;

Norton, E (1991), « capital structure and small growth firms », journal of small business finance.

Maddala, G. et F. Nelson (1974) : “Maximum likelihood methods for models in market disequilibrium”, *Econometrica*, 42: 1003–1030.

Ross, S. A. (1977), « the determination of financial structure : the incentive-signalling approach » *bell Journal of Economics*, p 23 – 40

Suret, J. M et J.M. GAGNON (1991), « coût d'agence, fiscalité et PME : aspects théorique et tests empiriques », *Revue PMO*, vol .5, n° 2, P393-410

Yazdipour, R. et M.H.song (1991), « optimum management contracting, agency problème and the zizee of the Firm : a beckround analysis », dans R. Yazdipour (éd). *Advance in small business finance*. Boston, klaver Academic publishers p 109 – 119 ;



## **Impact de l'ingénierie de formation sur la compétitivité des entreprises: cas du secteur automobile marocain**

Dr. Bouchra BENRAÏSS: P-E-S,  
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah -Fès  
Dr. Imad ANDICH  
Docteur en Sciences économiques et gestion,  
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah -Fès

### **Résumé**

Les acteurs de la fonction RH peuvent mettre en œuvre des politiques nouvelles intégrées à la stratégie globale de l'entreprise. Ainsi, le département des Ressources Humaines n'est plus considéré exclusivement comme un centre de coût, il peut désormais être une source et un outil de rentabilité économique important pour l'entreprise. C'est pourquoi il apparaît aujourd'hui comme un maillon essentiel, une interface entre la Direction Générale, l'encadrement et le salarié. Il place la richesse humaine au centre du débat, il joue le rôle de partenaire stratégique. En effet, son rôle consiste à traduire la stratégie globale de l'entreprise au niveau des Ressources Humaines. Il est le moteur du changement, il doit adapter la Gestion des Ressources Humaines à la stratégie mise en place par l'entreprise, en développant une véritable stratégie Ressources Humaines. L'objet de cet article est de savoir comment, et par quelles pratiques, dans le cadre d'une démarche ingénierie de formation (dans une logique de compétences) l'entreprise peut investir dans ses ressources, et les considérer comme facteurs de compétitivité.

### **Mots clés**

Stratégie des ressources humaines, ingénierie de formation, compétitivité, développement des compétences.

## **Abstract**

The HR directors can implement new policies integrated into the global strategy of the company. Thus, the Human Resource department is no longer considered the only cost center, it can be a source and a tool of an important economic profitability for the company. This is why it is seen as a key link, an interface between the general management, the supervision and the employee. It puts the human wealth at the center of debate; it plays the role of a strategic partner. In fact, its role consists of translating the global strategy of the company in the Human Resources level. It is the engine of change; it must adapt the Human Resources management with the implemented strategy of the company to develop a true strategy of Human Resources. So, our first objective will be how the company can invest in its resources and consider them as competitive factors.

## **Key words**

Human resources strategy, training engineering, competitiveness, skills development.

## Introduction

La complexification et l'instabilité croissantes de l'environnement des entreprises et donc la montée de l'incertitude donnent une pertinence particulière à la notion de stratégie. Celle-ci est en effet d'autant plus appropriée que le contexte concurrentiel est incertain et turbulent et que, par voie de conséquence, les marges de manœuvre des entreprises vis-à-vis de leur environnement deviennent plus grandes si bien qu'elles perdent leurs repères traditionnels en ce qui concerne les modes d'organisation et de gestion des ressources humaines. On assiste d'ailleurs, depuis quelques années, à une prise de conscience, de la part des responsables d'entreprise, de l'importance du facteur humain en tant qu'élément essentiel de la compétitivité des entreprises. On peut alors observer, au niveau des entreprises, une évolution voire une révision des pratiques quant au rôle des ressources humaines, qu'il s'agisse de la gestion de l'emploi, de l'organisation du travail, des qualifications, de la politique de formation, de la gestion des rémunérations. Cette évolution des pratiques de la gestion des ressources humaines peut être considérée comme naturelle car fondée sur des pratiques historiquement et géopolitiquement « importées », mais aussi imposée par le contexte économique mondial qui évolue avec une telle rapidité qu'il ne laisse aucune chance à l'entreprise qui n'instaurerait pas, dans son organisation, une vraie gestion des ressources humaines bâtie sur l'efficacité et la réactivité.

Dans ce contexte, on constate la multiplication de politiques centrées sur un objectif de « gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences », incluant une approche qualitative du contenu des emplois et offrant aux spécialistes de la fonction RH un ensemble d'outils modernes permettant de trouver l'équilibre entre besoins et ressources.

Certes il reste certains obstacles à franchir, surtout en ce qui concerne la culture et le partage des fonctions au sein de l'entreprise, mais aussi, au niveau financier, afin d'instaurer des politiques RH bien adaptées aux besoins de l'entreprise en matière de formation et de compétences. Ceci étant dit, la conjoncture marocaine voit désormais naître des entreprises soucieuses d'assurer une Gestion des Ressources Humaines efficace et efficiente, ce qui laisse présager un bel avenir pour cette fonction au Maroc.

Notre objectif s'inscrit dans une logique : de savoir comment, et par quelles pratiques, l'entreprise peut investir dans ses ressources humaines, et les

considérer comme facteurs de compétitivité.

Afin de répondre clairement à notre question, notre travail se déroulera sur deux parties :

► Une première partie s'interrogera sur des explications des facteurs clés de succès d'une ingénierie de formation au sein d'un environnement complexe et turbulent.

► Dans une deuxième partie, nous allons présenter les résultats collectés suite à des analyses de modélisation d'équations structurelles réalisées à l'aide d'un échantillon de 35 entreprises et avec la contribution de 120 responsables RH et responsables service de formation provenant du secteur des industries automobile.

## **PARTIE I : INGENIERIE DE FORMATION : QUEL IMPACT SUR LA COMPETITIVITE?**

### **I - Polycompétence/polyvalence**

#### **1- La polycompétence : un concept multiforme à clarifier**

##### **a- Définitions de la polyvalence(s)**

Si nous avons suggéré un pluriel au terme polyvalence, c'est pour en montrer la grande diversité de sens et donc les risques de confusion. Dans l'un des textes les plus précis et nuancés qui soit sur ce sujet, M. Dadoy (1990, p. 125) définit la polyvalence comme « la possibilité d'affecter alternativement et/ou successivement un homme à deux tâches différentes, à deux postes différents, à deux fonctions différentes ».

##### **b- Les différentes dimensions de la polycompétence**

Les typologies de la polycompétence sont issues de visions distinctes. L'approche par le poste de travail s'inspire des travaux de Herzberg et comprend les permutations et rotations des postes, les élargissements ou enrichissements de tâches, ainsi que les groupes semi-autonomes (Ruffier, 1976). L'approche par la situation de travail insiste sur la compétence des salariés qui sont affectés à ces postes recomposés (Dadoy, 1990). L'approche en terme de capacités du salarié distingue les compétences liées au poste, la capacité à gérer les problèmes et celles à travailler en groupe (Zarifian, 1999). Enfin, l'approche de type

binaire propose de différencier les formes de polyvalence en trois catégories: polyvalence de fait ou organisée, polyvalence de tâches ou de formation et polyvalence de poste ou de métier (Micheletti, 2002).

### c- La polycompétence, une alternative multiforme à la spécialisation

Sur un plan théorique, néanmoins, la spécialisation existe. Il est ainsi possible de définir la polyvalence par opposition à ce concept. Mais les frontières sont floues entre ces deux extrêmes : la spécialisation, ses aménagements et les formes de polycompétence. Nous préconisons donc une approche de type continuum pour mesurer les différents degrés de la spécialisation à la polyvalence. La spécialisation du poste du travail qui évolue dans une organisation formelle du travail<sup>(1)</sup> s'oppose donc à la polyvalence qui tend vers les nouvelles formes d'organisation du travail<sup>(2)</sup> (Liu, 1983).

Tableau 1: les formes d'organisation

| Caractéristiques de l'OFT                                | OST                                                | Elargissement | Rotation | Enrichissement                      | Groupe polyvalent | Groupes semi-autonome | Caractéristiques des NFOT |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------|----------|-------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------|
| Parcellisation                                           | +                                                  | -             | -        | -                                   | -                 | -                     | Non répétitive            |
| spécialisation                                           | +                                                  | +             | -        | +                                   | -                 | -                     | Polyvalence               |
| Temps imposé                                             | +                                                  | +             | +        | -                                   | -                 | -                     | Discontinuité             |
| individualisation                                        | +                                                  | +             | +        | +                                   | -                 | -                     | Coopération               |
| Séparation contrôle/exécution                            | +                                                  | +             | +        | -                                   | +                 | -                     | Autonomie                 |
| Séparation conception/coordination et exécution/décision | +                                                  | +             | +        | +                                   | +                 | -                     | Concertation              |
|                                                          | Formes d'organisation tayloriennes et dérivées (+) |               |          | Formes d'organisation flexibles (-) |                   |                       |                           |

*Source : Ce tableau est en partie inspiré des travaux de Liu.*

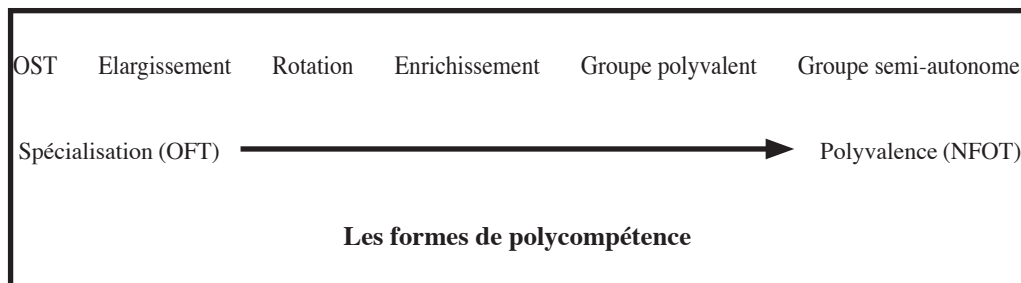
Cette analyse des modes d'organisation propose une analyse binaire de

(1) OFT : Organisation formelle du travail, c'est-à-dire la division du travail dans sa forme la plus pure.

(2) NFOT : Les nouvelles formes d'organisation du travail sont présentées par Liu comme des organisations flexibles, en opposition à l'OFT qui est un système rigide.

type spécialisation/polyvalence qui indique les degrés de flexibilité des modes d'organisation.

Figure 1: Les degrés de polyvalence suivant le mode d'organisation



*Source : selon Magali Sguerzi-Boespflug, «La polycompétence : bénéfices, paradoxes et enjeux stratégiques. Une étude de cas dans la grande distribution».*

Les postes sont placés sur une échelle graduelle du moins au plus polyvalent en fonction du mode d'organisation. La polyvalence s'oppose donc à la spécialisation, mais ne la remet pas en cause. La polycompétence comprend donc toutes les formes autres que l'OFT traditionnelle qu'est l'OST : elle englobe les différents degrés de polyvalence, et elle peut, en outre, comporter des dimensions à la fois collective et individuelle.

## **2- La mise en œuvre de la polycompétence dans les organisations : d'une approche statique vers une approche dynamique**

### **a- L'approche statique : les bénéfices attendus de la polycompétence**

L'approche statique analyse les bénéfices de la polycompétence selon deux points de vue distincts : à partir de l'individu donc du point de vue du salarié ou à partir du poste de travail donc du point de vue de l'organisation (Antoine, Pichault, Reinier, 2006). Quelle que soit l'optique privilégiée, la polycompétence semble bien, en effet, positive pour les organisations.

### **b- L'approche dynamique : d'une polycompétence de type distributif vers une polycompétence de type intégratif**

Nous proposons de différencier l'approche dynamique selon deux modes de gestion de la polycompétence. La première de type distributif et la seconde de type intégratif. La gestion de type distributif n'offre pas de réelle coopération

entre les acteurs. La volonté de gagner se situe donc le plus souvent au détriment de la partie adverse, puisque chacun croit, consciemment ou inconsciemment, à la supériorité de ses intérêts et objectifs au détriment de ceux qui pourraient être communs aux deux parties.

## **II - Professionnalisme**

### **1 - La raison d'être du professionnalisme**

#### **a- L'investissement dans l'intelligence**

Pour être compétitif, il faut investir dans l'intelligence. Le management du capital des ressources humaines prend une place prépondérante face à une bonne gestion du capital financier ou technologique de l'entreprise. La priorité n'est plus dans le potentiel industriel ou dans les dépenses de recherche mais dans la gestion des compétences. Les entreprises à savoir-faire stabilisé sont appelées à disparaître. La polyvalence, la poly-fonctionnalité et la capacité à coopérer prennent de l'importance dans une bonne gestion. Toutefois, ces exigences sont parfois mal vécues par le personnel qui craint de « ne plus être à la hauteur »<sup>(1)</sup> mais devant les exigences d'innovation, d'adaptation il faut savoir se mettre en situation d'apprentissage permanent. La fonction des ressources humaines se valorise et se développe davantage en constituant des variables stratégiques de développement et non plus seulement des variables d'ajustement.

#### **b- Gérer la complexité par des professionnels**

Les hommes et les femmes des entreprises doivent être capables d'affronter l'inédit et le changement permanent. Il faut savoir faire face à des situations professionnelles évolutives et peu définies. Nous devons pour cela distinguer différentes notions définies ci-dessous :

- La notion de qualification permet de reconnaître des capacités requises pour exercer un métier, un emploi ou une fonction. Lorsque la qualification se réduit à la possession de diplôme, cela ne veut pas dire que la personne est compétente. Elle dispose par contre de ressources pour construire des compétences.

---

(1) Le Boterf Guy, « Développer la compétence des professionnels, Construire les parcours de professionnalisation », édition : Liaisons, 2002, p : 4.

- La notion de profession suppose une relation client. La profession est une communauté de valeurs et de vie.
- La notion de métier se réfère à des règles professionnelles. L'individu qui maîtrise un métier, possède un ensemble de savoirs et de savoir-faire spécifiques, éprouvés par l'expérience.
- La notion d'emploi requiert des savoirs et des compétences mais cet emploi est spécifique à une organisation particulière.

### **c- Le professionnalisme comme assurance individuelle**

Celui qui est reconnu comme un professionnel compétent possède une identité sociale qui va au-delà de l'emploi qu'il occupe. Dans une conjoncture économique incertaine et difficile, être reconnu dans son professionnalisme devient une forme d'assurance contre les risques et un atout pour gérer sa mobilité sociale et donc son employabilité.

## **2 - La compétence du professionnel**

### **a- Savoir gérer la complexité**

L'homme de métier se définissait par rapport au travail, aux tâches à accomplir. Le professionnel se définit davantage par le fait de « gérer ». On va alors distinguer les notions de « complexité » et de « difficulté ». La complexité renvoie aux caractéristiques objectives d'une situation ou d'un problème tandis que la difficulté se réfère aux capacités du sujet à faire face à une situation. Ce savoir gérer peut se décliner de plusieurs façons<sup>(1)</sup> :

- ▶ Savoir agir avec pertinence ;
- ▶ Savoir mobiliser dans un contexte ;
- ▶ Savoir combiner ;
- ▶ Un savoir actualiser plutôt qu'un savoir appliquer ;
- ▶ Savoir transposer ;
- ▶ Savoir apprendre et savoir apprendre à apprendre ;
- ▶ Savoir s'engager.

---

(1) Le Boterf Guy, « Compétence et navigation professionnelle », les éditions d'organisations, Paris, 2000, p : 43.

## **b-Les ressources à combiner : un double équipement**

Un double équipement : le professionnel dispose d'un double équipement dont il est le régisseur, à savoir l'équipement en ressources personnelles et environnementales. L'équipement en ressources personnelles est constitué de savoirs, de savoir-faire, d'aptitudes ou qualités, d'expériences accumulées. L'équipement en ressources d'environnement est constitué de machines, d'installations matérielles, d'information, de réseaux relationnels. La compétence repose sur le double équipement mais ne se confond pas avec lui. . Il désigne le fait d'utiliser cet équipement de façon pertinente.

- ▶ Les ressources incorporées au professionnel ;
- ▶ Les ressources de l'environnement.

## **III- Développement des compétences**

### **1- Définition et identification de la compétence**

#### **a- Comment appréhender la compétence?**

L'une des questions qui a longtemps fait débat concerne la manière de définir la compétence. Plusieurs champs théoriques ont contribué à une réflexion sur la notion de compétence, essentiellement l'ergonomie, la psychologie et la sociologie, chacune de ces disciplines s'est d'ailleurs efforcée d'en produire une définition capable d'éclairer ses propres questionnements.

#### **b- L'analyse du travail et l'identification de la compétence**

Comment appréhender concrètement la compétence ?

Il faut d'abord rappeler que, d'après J. Leplat, « la compétence est une notion abstraite et hypothétique<sup>(1)</sup> », on ne peut donc en observer que des manifestations.

A cela, rien d'extraordinaire ni de compliqué à première vue. S'il s'agit de décrire les compétences requises par une activité donnée, il suffit de la décomposer en micro-activités secondaires qui, toutes, concourent au résultat final. Ainsi, pour savoir faire du vélo, il faut savoir tenir en équilibre, freiner, se diriger et garder une direction.

---

(1) Leplat.J, « Compétence et ergonomie », Modèle en analyse du travail, Bruxelles, Mardaga, 1991, pp.263-278.

## **2- Une gestion des compétences pour quoi faire?**

### **a- La compétence, une notion devenue centrale en GRH**

L'une des premières raisons qui expliquent l'émergence puis le développement de la notion de compétence tient, en effet, à la transformation des organisations productives. Celles-ci doivent désormais faciliter la capacité d'adaptation et de réaction, ainsi que la flexibilité. Comme l'explique P. Zarifian, le travail, en particulier celui des opérateurs, est passé de la routine contenue dans l'exécution des tâches prévues et ordonnées, au traitement d'un événement que constitue tout aléa ou toute panne dans un dispositif souvent très automatisé.

Une seconde raison tient au développement des activités de service qui relèvent habituellement du secteur tertiaire, mais aussi à l'importance accordée à la notion même de service dans les activités industrielles classiques. La préoccupation du service au client est devenue omniprésente, quelle que soit l'activité productive de l'entreprise, et contribue à faire émerger de nouvelles exigences vis-à-vis des salariés. Ceux-ci doivent développer des qualités comportementales et sociales qui dépassent le savoir ou le savoir-faire, et faire preuve d'initiatives, pour pouvoir répondre aux attentes des clients, dans le cadre fixé par l'entreprise. La notion de compétence permet ainsi de mettre l'accent sur la nécessité de développer les comportements adéquats à chaque situation particulière.

Enfin, une troisième raison, qui peut également être considérée comme la transverse des deux précédentes, concerne l'individualisation du rapport salarial. Parce que les évolutions des contenus du travail imposent désormais moins le respect de règles préétablies que la capacité à réagir à des situations inédites, l'entreprise est amenée à distinguer les salariés sur ce type de capacités plutôt que sur l'obéissance ou la discipline, comme dans les systèmes tayloriens. La compétence étant celle de l'individu, elle est « ce qui fait la différence ».

### **b- Intégration de la compétence en GRH**

Si la compétence a investi la GRH des entreprises, elle n'a pas forcément fait disparaître instantanément d'autres notions sur lesquelles s'est appuyée la gestion de la main d'œuvre pendant de nombreuses années : poste, statut, grade, qualification, etc. Autrement dit, toutes les entreprises n'ont pas forcément modifié radicalement leurs pratiques lorsqu'elles se sont mises à parler de

compétences<sup>(1)</sup>.

On peut faire une distinction entre les entreprises selon le domaine d'utilisation de la notion. Certaines utilisent la compétence dans un domaine circonscrit de la GRH, ce qui limite les conséquences en cas d'éventuel échec. C'est ce qui se passe lorsque la compétence est introduite dans une démarche de formation visant le développement des compétences ou s'il s'agit d'un dispositif d'appréciation des compétences. Les décisions essentielles, c'est-à-dire la rémunération et l'affectation aux emplois, peuvent reposer encore un certain temps sur les notions habituelles, diplôme et qualification.

En effet, substituer la compétence à d'autres notions pour asseoir les pratiques de GRH soulève principalement la question de la mesure et de l'évaluation de la compétence qui se traduiront à travers une classification et des salaires. On peut cependant mentionner que l'introduction de la compétence modifie, et c'est son but, des fonctionnements antérieurs, ce qui est souvent perçu par les salariés ou leurs représentants comme une menace.

Il s'agirait, en effet, de substituer la négociation collective qui détermine et valide la qualification. On peut craindre alors un déséquilibre dans la négociation entre l'entreprise et le salarié, si ce dernier est placé en situation de faire reconnaître ses compétences à chaque changement introduit dans son travail. Par ailleurs, mettre en place une rémunération des compétences suppose que des réponses précises aient été apportées à de nombreuses questions, parmi lesquelles la nature des compétences que l'on souhaite rémunérer et la manière de les mesurer, le lien entre ces compétences et les activités et tâches effectuées, la part respective entre les compétences acquises et celles à acquérir.

Au final, la théorie des ressources montre que le raisonnement stratégique doit se baser non seulement sur les produits et le marché, mais également sur les compétences actuelles et à développer : les compétences clés, notamment, constituent une ressource unique, car elles sont difficilement imitables, substituables et transférables, ce qui permet d'obtenir un avantage concurrentiel (Hamel, Prahalad, 1990).

---

(1) Cadin Loec « *Gestion des Ressources Humaines : pratiques et éléments de la théorie* », édition : Dunod, Paris, 2003, p.127.

## IV - La compétitivité

### 1- La compétitivité : ce qu'on doit comprendre ?

#### a- Dynamique concurrentielle selon M. Porter

M. Porter perfectionne l'environnement de l'entreprise et présente son fameux schéma (Figure 2) des cinq forces qui influencent le jeu concurrentiel tant au niveau national qu'international. A partir de l'intensité de la rivalité concurrentielle au sein du secteur, la dynamique concurrentielle se définit par rapport à :

- La menace de nouveaux entrants ;
- La menace de produits de remplacement ;
- Le pouvoir de négociation des fournisseurs ;
- Et le pouvoir de négociation des clients.

Figure 2: La dynamique concurrentielle selon M. Porter



Source : M. Porter (1993)

#### b- Processus de compétitivité : Le Processus de P. De Woot

À partir de la relation dynamique qui relie les sources externes et les sources internes de la compétitivité, P. De Woot propose un processus créateur de l'avantage compétitif durable basé sur le renforcement mutuel des quatre éléments suivants :

1. L'existence de perspectives à long terme et d'opportunités pour prendre le risque de développement de nouveaux investissements ;
2. La création par l'entreprise d'une capacité stratégique suffisante pour entreprendre à l'échelle mondiale ;
3. La conquête d'avantages compétitifs à l'échelle internationale ;

4. Une rentabilité suffisante qui permet de couvrir les coûts de développement et le risque que suppose l'internationalisation.

À partir de la synthèse de ces approches, nous avons modélisé un processus causal de la compétitivité dont les principaux facteurs sont (Figure 3) :

- **L'environnement de l'entreprise** : Lequel influe sur la capacité de l'entreprise à être compétitive (R. Coskun et R. Altunisk, 2002 ; D. Demick et A. O'Reilly, 2003) ;
- **L'entreprise** : Elle réunit l'ensemble des facteurs compétitifs qui vont induire ipso facto la compétitivité au niveau du produit ;
- **Le produit** : L'entreprise n'est considérée compétitive par ses clients que dans la mesure où elle satisfait leurs besoins dans les meilleures conditions et mieux que la concurrence. Cette évaluation passe par les caractéristiques spécifiques du produit (prix, qualité, délai, image perçue par les clients.

Figure 3: La dynamique concurrentielle selon M. Porter<sup>(1)</sup>



Source : Ben Mlouka Selma et Sahut Jean-Michel, «La taille est-elle un facteur déterminant de la compétitivité des entreprises?».

## 2- Les déterminants de la compétitivité et avantage compétitif

### a- Les déterminants de la compétitivité

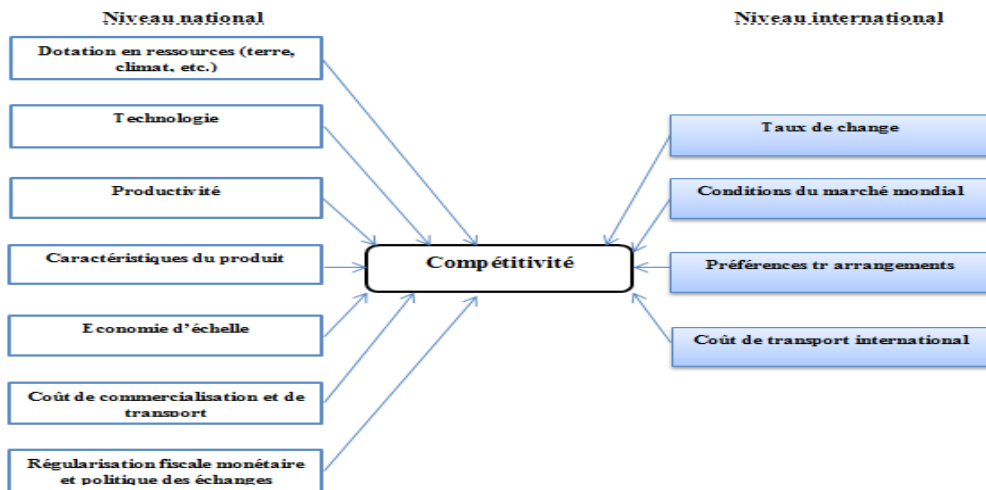
Les nouveaux développements de la théorie de la croissance économique<sup>(2)</sup>

(1) Ben Mlouka Selma et Sahut Jean-Michel, « La taille est-elle un facteur déterminant de la compétitivité des entreprises ? », Revue des Sciences de Gestion, 2008/5 n°233, p : 79.

(2) GROSSMAN, F. ET HELMAN, E (1990). Trade, innovation, and Growth. American Economic Review, 80: 86-92.

et celle de l'organisation industrielle<sup>(1)</sup> apportent un éclairage sur les facteurs pouvant agir sur la compétitivité. Un cadre conceptuel intégrant les différents déterminants de la compétitivité est proposé dans la figure ci-dessous (Figure 4) :

Figure 4: Les déterminants de la compétitivité



Source : selon L.Lachaal

Au regard de ce cadre conceptuel, la compétitivité est le résultat d'un ensemble de facteurs tant nationaux qu'internationaux.

#### ► Au niveau national :

Les Dotations en ressources, la technologie, la productivité, les caractéristiques du produit, la régulation fiscale et monétaire et enfin la politique des échanges semblent être les plus importants facteurs conditionnant la compétitivité d'une industrie et/ou d'une entreprise.

1- Les dotations en ressources : Il s'agit des ressources naturelles (terre, climat, eau, etc.) et les ressources en capital humain qui sont des facteurs déterminants de la compétitivité d'un produit ou d'une entreprise donnée. Notons que la qualité de la gestion peut être un facteur du succès ou de l'échec de ces unités.

(1) JACQUEMIN, A. (1987). The new industrial organization. The MIT press, Cambridge, Massachusetts.

2- La technologie : L'efficacité du processus de production et le progrès technique impliquent une productivité des facteurs plus élevée, ce qui détermine l'avantage compétitif d'une entreprise ou d'un secteur donné. L'investissement dans la recherche et le développement des nouvelles techniques plus appropriées peut conférer aux différentes entités une meilleure compétitivité.

3- Les caractéristiques du produit : Les caractéristiques d'un produit donné peuvent être très importantes dans la détermination de sa position concurrentielle sur le marché et ceci est plus vrai que le produit est différencié.

4- Les économies d'échelle : La productivité des ressources et donc le coût marginal varie avec le niveau de production d'un produit donné. Ainsi, l'économie d'échelle est un facteur non négligeable dans l'évaluation de la compétitivité d'un produit donné.

5- La régulation et les politiques d'échanges : Les mesures de politique de l'Etat ont également des effets profonds sur la compétitivité d'une industrie ou d'un produit donné. Par exemple, les politiques fiscales et monétaires (taxation, taux d'intérêt, contrôle de l'inflation), la politique interventionniste de l'Etat (subvention) et celle des échanges commerciaux avec l'extérieur (tarifs, quotas, etc.) ont toutes des influences sur la compétitivité des différents produits.

#### ► Sur le plan international :

La compétitivité dépend d'une multitude de facteurs. Le taux de change, les conditions du marché international, le coût de transport international et enfin les préférences et arrangements entre les différents pays sont les plus importants.

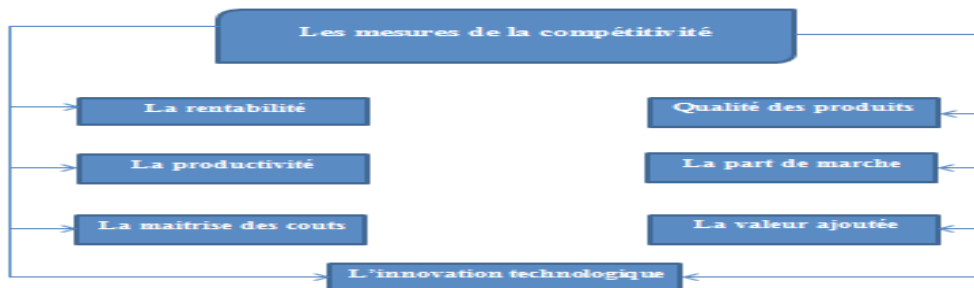
### **b- Les mesures de la compétitivité**

Selon McFetridge (1995)<sup>(1)</sup>, la mesure de la compétitivité au niveau des entreprises est associée à la rentabilité, à la productivité, à la maîtrise des coûts, à la valeur ajoutée, à la part de marché, l'innovation technologique, et aux qualités des produits, comme le montre la figure suivante (Figure 5):

---

(1) McFetridge, Donald G., (1995): « Competitiveness: Concept and Measures », Occasional Paper n° 5, IndustryCanada.

Figure 5: Les mesures de la compétitivité



Source : Selon McFetridge (1995)

Nombreux sont les instruments qui ont été utilisés dans les travaux empiriques portant sur l'évaluation de la compétitivité. Au niveau sectoriel, trois types de mesures ont été utilisés à savoir : les mesures relatives aux coûts de production, les mesures relatives à la productivité des facteurs, et enfin les mesures relatives aux échanges commerciaux. Finalement, au niveau micro-économique, deux types d'instruments ont été au centre de l'analyse de la compétitivité des entreprises. On cite les mesures relatives à la part du marché et les mesures relatives au profit :

► **Mesures relatives à la part du marché** : La part du marché ou plus exactement la croissance de la part du marché a été utilisée comme indicateur de performance dans nombreux travaux empiriques (Larson et Rask, 1992, cité par Lachhaal.L, 2005). Cependant, à l'encontre des mesures relatives aux coûts de production et ceux relatives à la productivité des facteurs, cet indicateur capte aussi bien les facteurs de compétitivité hors prix que les facteurs de compétitivité prix affectant la performance d'un produit donné est considéré comme étant une mesure du résultat final de la compétitivité. Par ailleurs, en dépit de son utilisation répandue, une insuffisance à l'encontre de cet indicateur peut être avancée. En effet, cet indicateur ne peut pas distinguer entre un accroissement de la part du marché dû à une performance supérieure de celui dû à une subvention des exportations, ni entre une diminution de la part due à une faible performance de celle due à un quota. Une telle insuffisance peut s'avérer trop limitant pour certains produits étant donnée la diversité des mesures de politique en place et

les distorsions qu'elles peuvent causer.

► **Mesures relatives au profit** : L'utilisation du profit en tant qu'indicateur de performance de l'entreprise est peu courante dans la littérature. Les quelques applications qu'on retrouve sont focalisées ou bien sur les mesures des marges brutes et nettes de l'entreprise ou bien sur les indicateurs de comportement prix-coût. Dans l'étude de Karuna.C (2007), la compétitivité a été mesurée par trois critères : la substitution des produits, la taille du marché et les coûts d'entrées.

La compétitivité d'une entreprise dépend également à la fois de sa gestion interne, de sa capacité d'investissement, de son adaptation à la demande et à l'environnement dans lequel elle évolue. L'intérêt de cette dernière va se fixer sur la compétitivité du produit sur ses lieux de commercialisation, d'où l'importance du choix des marchés sur lesquels elle se positionne. En effet, la recherche de la qualité, la spécialisation en fonction de la demande, le choix des clients et des pays destinataires des exportations sont des éléments stratégiques de compétitivité. Les entreprises doivent alors dans une stratégie à long terme, envisager des modifications dans leur structure et dans la destination de leurs exportations, en fonction des évolutions de la demande internationale.

### **3- les bases ou facteurs de compétitivité**

#### **a- La base de compétitivité financière**

L'investissement, qu'il soit industriel, ou financier et le financement permanent, représentent les grandes décisions financières classiques ; elles font souvent l'objet d'analyses ou trop conventionnelles ou trop pointues qui tendent à occulter leur dimension stratégique, et surtout les caractéristiques de base à partir desquelles se dessine la compétitivité financière.

#### **b- La base de compétitivité commerciale**

La compétitivité commerciale a pour but de situer la position de l'entreprise sur ses marchés, en particulier vis-à-vis de ses concurrents. L'évaluation de la base de compétitivité commerciale s'appuie sur différents indicateurs (position de produits, notoriété commerciale, distribution, plan Marketing...)<sup>(1)</sup>.

---

(1) Moutaoukil Abdel-Ilah, « L'impact du Contrôle de Gestion Sociale sur la Performance Economique : Cas des Grandes Entreprises Marocaines », Thèse pour l'obtention de Doctorat en Sciences Economiques et Gestion, 2014, p : 199.

### **c- La base de compétitivité technique**

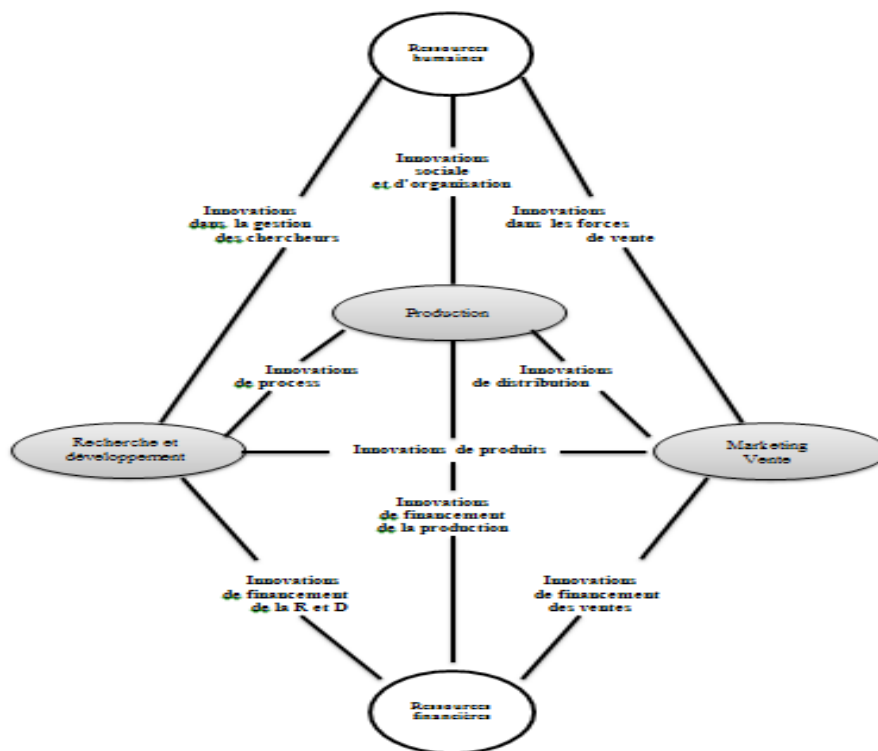
Valoriser ou innover ? Les entreprises ont trop souvent tendance à privilégier l'une de ces dimensions au détriment de l'autre<sup>(1)</sup>. Pourtant les deux voies sont complémentaires et nécessaires. Il faut tout à la fois valoriser ce qui peut l'être, par réduction des coûts et amélioration des performances, et innover pour toujours faire plus, mieux et différent par rapport aux concurrents. Ce ne sont d'ailleurs pas les mêmes hommes qui doivent être en charge de la valorisation : l'un doit réduire les coûts, l'autre doit investir et prendre des risques.

Si les trois pôles (recherche, production et marché) définissent bien un « triangle de l'innovation », celui-ci ce n'est qu'une partie des dix forces de ce que Marc Giget a baptisé le « diamant de l'innovation ». En effet, il faut tenir compte de toutes les ressources fondamentales de l'entreprise et relier les trois pôles précédents aux deux ressources manquantes : humaines et financières.

---

(1) Godet Michel, « La prospective, un outil de management participatif pour construire l'avenir », p : 216.

Figure 6: Diamant innovation<sup>(1)</sup>



Source : selon Godet Michel.

#### d- La base de compétitivité organisationnelle

La compétitivité organisationnelle est basée sur des indicateurs de la compétitivité humaine ; elle a pour objectif d'assurer une harmonie entre plusieurs conditions qui permettent à une entreprise d'être compétitive en termes organisationnels comme : la structure, la décentralisation, la différenciation des tâches, la délégation des décisions, et l'intégration.

#### e- La base de compétitivité humaine : L'homme au cœur de la différence

Pour nombre d'entreprises et de territoires en difficulté, le naufrage s'explique plus par les insuffisances internes de management que par la tempête qui sévit à l'extérieur. Sans bon capitaine, point d'équipe gagnante. Le chef idéal

(1) Godet Michel, « La prospective, un outil de management participatif pour construire l'avenir », p : 212.

doit savoir anticiper, susciter l'adhésion et l'enthousiasme, agir avec ténacité et réagir sans précipitation. Le bon cap ne suffit pas à assurer une stratégie, il y faut aussi un équipage préparé et motivé à la manœuvre. Ainsi, pour une entreprise, le front extérieur et le front intérieur constituent un seul et même combat. La bataille sera gagnée sur les deux fronts à la fois ou sur aucun. En d'autres termes, face aux mutations de l'environnement stratégique, l'avenir d'une entreprise, ou d'un territoire, dépend en grande partie de ses forces et faiblesses internes. Et ces dernières ne seront valorisées et surmontées que dans le cadre de projets individuels et collectifs au sein d'espaces solidaires.

L'entreprise possède une mémoire collective qui se nourrit des expériences antérieures et de contingences environnementales ce qui lui permet d'évoluer (Cyert, March, 1963). Selon Argyris et Schön (1996), le processus d'apprentissage est individuel et il n'est pas toujours capitalisable. Ainsi, la polycompétence doit-elle s'entendre dans une logique de définition rigoureuse des attributions et de coordination des tâches et non dans le cadre de la seule autonomie et appréciation des salariés. Elle peut alors, dans ces conditions, générer des synergies et constituer un avantage compétitif grâce à l'optimisation des ressources à travers un développement des compétences (Dietrich Anne 2008) et du professionnalisme car « la nécessité de bâtir l'entreprise de demain avec des hommes d'aujourd'hui » (Guy Le Boterf 1997). En effet, le facteur humain est une richesse pour les organisations (Becker, 1964). Il est donc nécessaire d'investir dans les ressources humaines par la formation (Chassin, 1999), mais également dans la coordination, afin que chaque membre soit informé de la façon dont son travail s'intègre dans le cadre du projet global de l'organisation afin d'assurer sa compétitivité sur le marché.

## **PARTIE II : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE ET DISCUSSION DES RESULTATS**

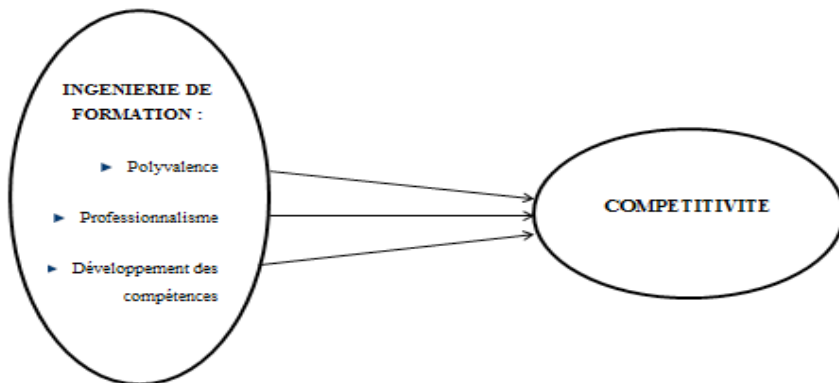
### **I - Méthodologie de recherche**

Notre travail de recherche a suivi une démarche hypothético-déductive qui est avant tout un moyen de démonstration, dans une logique positiviste. La déduction est le raisonnement qui fonde la démarche hypothético-déductive, qui consiste à élaborer une ou plusieurs hypothèses, et à les confronter ensuite à une réalité. Le but est alors porter un jugement sur la pertinence des hypothèses

initialement formulées sur la base des données collectées par un questionnaire.

Le prolongement des objectifs de notre recherche demande un pluralisme méthodologique. De ce fait, nous avons réalisé une recherche qualitative exploratoire auprès de quelques responsables RH et responsables des services formation au niveau de ZFT<sup>(1)</sup> qui vise à déterminer les nouvelles pratiques de la GRH employées par les entreprises du secteur automobile, afin de valider nos orientations, et de confirmer notre modèle conceptuel (Figure7 : problématique de recherche). Puis nous avons suivi une démarche quantitative, conforme à la nature de notre étude, pour tester les impacts de l'ingénierie de formation sur la compétitivité.

Figure 7 : problématique de recherche



*Source :Elaborée par nos propres soins*

## II- Discussion des résultats

Cette étape de la présentation des résultats est le moment essentiel de notre étude. En effet, les informations dégagées ne sont valorisées qu'après la discussion et la validation des construits théoriques et méthodologiques qui ont été avancés dans la première partie.

### 1- Analyse de la structure factorielle, de la fiabilité et de la normalité des variables

Nous procéderons à une étude préalable qui nous permettra d'obtenir une

---

(1) Zone Franche Tanger.

structure factorielle satisfaisante de nos échelles de mesure. Nous commencerons alors tout d'abord par une analyse factorielle exploratoire (AFE) sous logiciel SPSS qui vise deux objectifs : tester la dimensionnalité des variables, mais aussi réduire un nombre important de variables à quelques facteurs (un seul facteur dans notre cas) ce qui explique le pourcentage important de variance des variables originales. Ensuite, nous effectuerons le test de normalité (qui permet de vérifier si les données réelles suivent une loi normale) quant à la distribution de nos observations, condition nécessaire pour la modélisation par équations structurelles.

### **a- Analyse de la structure factorielle et de validité des échelles de mesures de variables**

Pour parvenir à cet objectif, nous allons suivre une démarche d'analyse factorielle sous SPSS, selon les étapes suivantes :

- ▶ Tout d'abord, il faut s'assurer que les données sont factorisables.
- ▶ Dès lors que l'objectif d'une analyse factorielle est de réduire l'information disponible à un nombre limité de variables, il serait beaucoup plus simple de pouvoir « expliquer » chaque variable par un seul facteur (plutôt que par deux). De fait, il est préférable de recourir à une technique appelée rotation orthogonale et qui consiste à faire « tourner » les facteurs de façon à ce que les items soient saturés sur le moins de facteurs possible.
- ▶ Ensuite, nous effectuerons une épuration de l'échelle :
  - Pour cela, nous ne retiendrons que les facteurs restituant par l'AFE un pourcentage d'information significatif<sup>(1)</sup>.
  - Nous ne garderons également que les items ayant une représentation appelée communalité<sup>(2)</sup> ou communauté forte<sup>(3)</sup>.
  - Nous ne sauvegarderons ensuite que les items qui participent effectivement à l'amélioration de la fiabilité de l'instrument de mesure, autrement dit ceux dont le retrait<sup>(4)</sup> permet d'améliorer le coefficient

---

(1) En utilisant la règle de valeurs propres supérieures ou égales à 1 sous logiciel SPSS.

(2) La valeur propre représente la part de variance totale restituée par les facteurs communs.

(3) En respectant des seuils empiriques fixés par SPSS.

(4) A côté des critères statistiques, l'épuration de ces items a été également justifiée par des considérations conceptuelles et donc qualitatives. Pourtant, d'autres arguments, prioritaires, peuvent nous conduire à maintenir certains de ces items malgré leur représentation médiocre=

alpha de cronbach.

Puis, nous procéderons à une vérification du pourcentage de la variance expliquée par une ACP qui s'applique à des variables considérées comme continues. Souvent les réponses à un questionnaire sur des échelles de type LIKERT peuvent être considérées comme telles. L'ACP a généralement deux fonctions :

- Regrouper les variables, c'est-à-dire les simplifier en regroupant les variables qui semblent effectuer la même mesure.
- Mettre en évidence les dimensions organisant les relations entre les variables, en explorant la façon dont ces dernières s'organisent et se structurent dans le but de parvenir à une meilleure interprétation des résultats.

Après élimination des variables peu probantes, il nous faudra tout de même vérifier que la solution factorielle explique une variance d'au moins 60%.

► Au final, nous vérifierons les valeurs du coefficient alpha de Cronbach<sup>(1)</sup>.

Les résultats de l'analyse factorielle collectés par SPSS nous ont permis de conserver les 24 items, comme en témoigne le tableau suivant (tableau 2):

**Tableau 2 : Résultats de l'analyse factorielle exploratoire des échelles de mesures des variables :**

| Variables indépendantes |                                 |                    |                    |                    |                    | Variable dépendante |                    |
|-------------------------|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Ingénierie de Formation |                                 |                    |                    |                    |                    | Compétitivité       |                    |
| POLY <sup>1</sup>       |                                 | PROF <sup>2</sup>  |                    | DEVE <sup>3</sup>  |                    | COMP <sup>4</sup>   |                    |
| Avant<br>épuration      | Après <sup>5</sup><br>épuration | Avant<br>épuration | Après<br>épuration | Avant<br>épuration | Après<br>épuration | Avant<br>épuration  | Après<br>épuration |
| POLY1                   | <b>POLY1</b>                    | PROF1              |                    | DEVE1              |                    | COMP1               | <b>COMP1</b>       |
| POLY2                   | <b>POLY2</b>                    | PROF2              |                    | DEVE2              |                    | COMP2               |                    |
| POLY3                   | <b>POLY3</b>                    | PROF3              | <b>PROF3</b>       | DEVE3              |                    | COMP3               | <b>COMP3</b>       |

=comme, par exemple, la nécessité d'en conserver suffisamment pour représenter une facette d'une variable, ou encore, de ne pas nuire à la validité du contenu de l'échelle.

(1)Doit être supérieur à 0,7, pour assurer l'inter-corrélation entre items et la cohérence interne de l'instrument.

|       |              |       |              |        |              |        |               |
|-------|--------------|-------|--------------|--------|--------------|--------|---------------|
| POLY4 | <b>POLY4</b> | PROF4 | <b>PROF4</b> | DEVE4  | <b>DEVE4</b> | COMP4  |               |
| POLY5 |              | PROF5 |              | DEVE5  | <b>DEVE5</b> | COMP5  | <b>COMP5</b>  |
|       |              | PROF6 | <b>PROF6</b> | DEVE6  | <b>DEVE6</b> | COMP6  |               |
|       |              | PROF7 | <b>PROF7</b> | DEVE7  | <b>DEVE7</b> | COMP7  |               |
|       |              | PROF8 | <b>PROF8</b> | DEVE8  | <b>DEVE8</b> | COMP8  | <b>COMP8</b>  |
|       |              |       |              | DEVE9  | <b>DEVE9</b> | COMP9  | <b>COMP9</b>  |
|       |              |       |              | DEVE10 |              | COMP10 | <b>COMP10</b> |
|       |              |       |              | DEVE11 |              | COMP11 | <b>COMP11</b> |
|       |              |       |              | DEVE12 |              | COMP12 | <b>COMP12</b> |
|       |              |       |              | DEVE13 |              | COMP13 | <b>COMP13</b> |
|       |              |       |              |        |              | COMP14 | <b>COMP14</b> |

### b-Test de normalité

Pour lancer cette analyse, des tests préliminaires de normalité ont été effectués<sup>(1)</sup>. Les échantillons de données présentant des coefficients d'asymétrie des distributions (skewness) dont les valeurs sont inférieures ou égales à 2<sup>(2)</sup> et des coefficients d'aplatissement des distributions (kurtosis) dont les valeurs sont inférieures ou égales à 3<sup>(3)</sup>, le résultat dutest est traduit par le tableau suivant (tableau 3):

Tableau 3: Résultats des tests de validité et de normalité

| Variables indépendantes |                         |            |            |               |            | Variable dépendante |            |
|-------------------------|-------------------------|------------|------------|---------------|------------|---------------------|------------|
| Ingénierie de Formation |                         |            |            |               |            | Compétitivité       |            |
| POLY                    |                         | PROF       |            | DEVE          |            | COMP                |            |
| Avant test              | Après test <sup>6</sup> | Avant test | Après test | Avant le test | Après test | Avant test          | Après test |

(1) Selon Kline (1998) et Heppner et al. (2004).

(2) Brown.J.D, « Skewness and Kurtosis », Evaluation SIG Newsletter, vol1, n°1, pp: 20-23, 1997.

(3) Brown.J.D, « Skewness and Kurtosis », Evaluation SIG Newsletter, vol1, n°1, pp: 20-23, 1997.

|       |       |       |       |       |       |        |        |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| POLY1 |       | PROF3 |       | DEVE4 | DEVE4 | COMP1  | COMP1  |
| POLY2 | POLY2 | PROF4 | PROF4 | DEVE5 | DEVE5 | COMP3  |        |
| POLY3 | POLY3 | PROF6 | PROF6 | DEVE6 | DEVE6 | COMP5  |        |
| POLY4 | POLY4 | PROF7 | PROF7 | DEVE7 | DEVE7 | COMP8  | COMP8  |
|       |       | PROF8 | PROF8 | DEVE8 | DEVE8 | COMP9  | COMP9  |
|       |       |       |       | DEVE9 |       | COMP10 | COMP10 |
|       |       |       |       |       |       | COMP11 | COMP11 |
|       |       |       |       |       |       | COMP12 | COMP12 |
|       |       |       |       |       |       | COMP13 |        |
|       |       |       |       |       |       | COMP14 |        |

## 2- Analyse par les modèles structurelles

Pour valider les hypothèses constituent notre question de recherche, nous avons effectué l'analyse structurelle grâce aux modèles d'équations structurelles ou « équations structurelles avec variables latentes et variables de mesure »<sup>(1)</sup> appelées deuxième génération d'analyse de données. Les modèles d'équations structurelles prennent une place de plus en plus importante dans les études statistiques en sciences sociales et en sciences de gestion. La démarche méthodologique est clairement formalisée et les logiciels deviennent de plus en plus conviviaux. Nous collationnerons chacune de nos hypothèses aux données empiriques afin d'examiner leur éventuelle pertinence et nous testerons alors notre modèle de recherche. Pour atteindre ce but, nous avons opté pour une méthode de modélisation par équations structurelles sous logiciel AMOS (après une importation des données enregistrés sur SPSS).

En premier lieu, nous testerons des modèles de mesure (analyse factorielle confirmatoire) pour diagnostiquer la dimensionnalité des variables latentes exogènes (polyvalence, professionnalisme, développement des compétences), et endogène (compétitivité). Ce diagnostic articule trois types d'analyse : la fiabilité, la validité convergente, et la validité discriminante. En second lieu,

(1) Roussel.P et Wacheux F, « Management des ressources humaines : méthodes de recherche en sciences humaines et sociales », édition : De Boeck, Bruxelles, 2005, page : 322.

nous testerons les modèles structurels et les hypothèses, par une évaluation de la variance expliquée par les construits latents et dépendants (coefficient de causalité).

#### **a- Analyse factorielle confirmatoire : test des modèles de mesure**

##### **► Fiabilité et validité de l'échelle « Ingénierie de Formation » :**

Une fois l'échelle de mesure purifiée, une analyse factorielle confirmatoire peut être réalisée, sous AMOS, afin de confirmer la structure identifiée. En effet, cette analyse permet de fournir les éléments nécessaires pour évaluer la qualité d'ajustement de l'échelle, mais aussi pour tester sa fiabilité et sa validité.

Le rhô de Jöreskog permet de juger de la cohérence interne de la structure identifiée par l'AFC.

Tableau 4: La fiabilité de l'échelle « Ingénierie de Formation »

|                 | POLY  | PROF  | DEVE  |
|-----------------|-------|-------|-------|
| Rhô de Jöreskog | 0.707 | 0.819 | 0.795 |

Les indices de rhô de Jöreskog sont tous supérieurs à la limite de 0.60 préconisée par Bygonzi et yi (1988), ce qui permet de conclure qu'aucune modification ne s'impose pour améliorer la structure de l'échelle.

La validité convergente : la VC permet de vérifier si les différents indicateurs qui ont causés le même phénomène sont corrélés. Pour ce faire, Fornell et Larcker (1981) proposent l'utilisation de la variance moyenne extraite qui doit être supérieure à 5.

Tableau5: La validité de l'échelle « Ingénierie de Formation »

|     | POLY  | PROF  | DEVE  |
|-----|-------|-------|-------|
| VME | 0.450 | 0.554 | 0.440 |

Le tableau 5 montre que la VME de la variable PROF est supérieure à 0.5, et légèrement inférieure à 0.5 pour les autres (POLY et DEVE), ce qui veut dire la validité convergente de l'échelle est correcte.

La validité discriminante : La VD signifie que deux construits différents théoriquement le sont également dans la pratique. Pour que celle-ci soit satisfaisante, on doit s'assurer que la racine carrée de la VME de chacun est supérieure aux corrélations qu'elle partage avec les autres :

Tableau 6: Les racines carrées de VME figurent sur les diagonales, les autres valeurs correspondent aux corrélations entre les construits

|      | POLY          | PROF          | DEVE          |
|------|---------------|---------------|---------------|
| POLY | <b>0.670*</b> |               |               |
| PROF | 0.471         | <b>0.730*</b> |               |
| DEVE | 0.539         | 0.660         | <b>0.663*</b> |

\*Racine carrée de la variance moyenne extraite

Les racines carrées des VME qui figurent sur la diagonale sont plus grandes que la corrélation entre les variables, ce qui confirme la validité discriminante des échelles.

L'analyse du tableau nous permet de constater que les conditions requises pour assurer la validité des trois construits réflexifs sont assurées : l'homogénéité des échelles est suffisante, la validité convergente (évaluée par les contributions factorielles, et la variance moyenne extraite) ainsi que la validité discriminante (évaluée par l'examen des corrélations entre les variables et par les contributions croisées) sont acceptables.

► L'analyse factorielle de la variable latente endogène « COMPétitivité » :

Comme l'explique le tableau (tableau 7), nous avons remarqué, dans le cadre de la structure du modèle de mesure de la variable « compétitivité », que la contribution factorielle de six items est forte.

Tableau 7 : Fiabilité et validité convergente de l'échelle « COMP »

| Variables observées | Coefficient de représentativité | VME          | Rhô de Jöreskog |
|---------------------|---------------------------------|--------------|-----------------|
| COMP1               | 1,00                            | <b>0,456</b> | <b>0.761</b>    |
| COMP8               | 0,71                            |              |                 |
| COMP9               | 1,11                            |              |                 |
| COMP10              | 1,43                            |              |                 |
| COMP11              | 1,07                            |              |                 |
| COMP12              | 0,82                            |              |                 |

Ce qui nous permet d'affirmer que le modèle de mesure est ajusté. Il se traduit par le choix des six variables **COMP1**, **COMP8**, **COMP9**, **COMP10**, **COMP11** et **COMP12** qui serviront à mesurer la variable latente endogène « compétitivité ».

**b- Analyse factorielle confirmatoire : test des modèles structurels et des hypothèses**

Nous allons maintenant contrôler la significativité des liens entre les variables explicatives (*Polyvalence, Professionnalisme, et développement des compétences*), et la variable à expliquer (*compétitivité*).

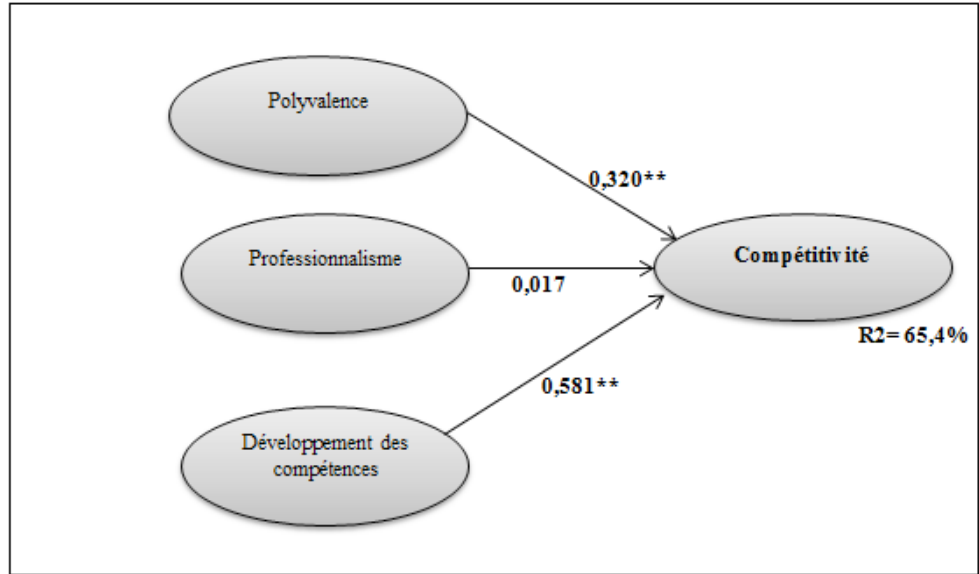
L'impact de l'ingénierie de formation sur la compétitivité :

Voici tout d'abord un rappel de l'énoncé des hypothèses qui sont à l'origine de la relation entre l'ingénierie de formation et la compétitivité :

| Hypothèse n° 1:<br>L'impact de l'ingénierie deformation sur la compétitivité de l'entreprise |                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>H1a</i>                                                                                   | La polyvalence a une influence sur la compétitivité de l'entreprise.                   |
| <i>H1b</i>                                                                                   | Le professionnalisme a une influence sur la compétitivité de l'entreprise.             |
| <i>H1c</i>                                                                                   | Le développement des compétences a une influence sur la compétitivité de l'entreprise. |

Le modèle (Figure 8) suivant synthétise l'influence de l'ingénierie de formation sur la compétitivité :

Figure 8: Analyse de l'influence de l'ingénierie de formation (Polyvalence, Professionnalisme, et développement des compétences) sur la compétitivité



Source : Sortie AMOS

| T-Student |              |            |              |
|-----------|--------------|------------|--------------|
|           | POLY         | PROF       | DEVE         |
| COMP      | <b>2,841</b> | NS (0,140) | <b>3,989</b> |

Nous remarquons tout d'abord que les trois construits latents constituant l'ingénierie de formation captent une variance totale de 65,4% de la variable compétitivité.

Autrement dit, par rapport aux coefficients de causalité, la variable professionnalisme, même si elle est fondée théoriquement et présente dans la littérature en gestion des ressources humaines, a un effet direct relativement faible<sup>(1)</sup>(coefficient de causalité égal à 0,017) sur le niveau de la compétitivité. Il s'agit de ce fait d'un lien non significatif ( $t < 1,96$ ). Par contre, les deux autres construits, à savoir la polyvalence et le développement des compétences ont, eux, un effet direct et statistiquement révélateur. En effet les coefficients de causalités sont élevés (supérieurs à 0,20)<sup>(2)</sup> et respectivement de 0,320 ( $t = 2,841$ ), 0,581 ( $t = 3,989$ ) sur la compétitivité.

Ainsi, lorsque l'on teste l'effet des variables explicatives sur la variable à expliquer compétitivité, seul le professionnalisme n'y est pas associé positivement. Par conséquent, nous pouvons avancer que les deux hypothèses H1a, et H1c sont statistiquement vérifiées, alors que l'hypothèse H1b est rejetée.

Le tableau suivant (Tableau 8), met en avant l'intégralité des données avec les valeurs « P » et, par conséquent servira à entériner les liens entre les variables explicatives et la variable à expliquer.

Tableau 8: L'effet (liens) entre les variables explicatives et la variable à expliquer compétitivité

|             | Coefficient standardisé | Ratio Critique | P     | validation |
|-------------|-------------------------|----------------|-------|------------|
| POLY - COMP | 0,320                   | <b>2,841</b>   | 0,005 | <b>Oui</b> |
| PROF - COMP | 0,017                   | <b>0,140</b>   | 0,888 | <b>Non</b> |
| DEVE - COMP | 0,581                   | <b>3,899</b>   | 0,000 | <b>Oui</b> |

Les résultats des indices d'ajustement associés à notre modèle sont présentés dans le tableau suivant :

(1) ( $t < 1,96$ ) statistiquement non significatif.

(2) Selon Chin.W (1998).

Tableau9: Qualités d'ajustement du modèle de l'effet de l'ingénierie de formation sur la compétitivité

| $\chi^2$ | ddl | $\chi^2/\text{ddl}$ | P     | GFI   | AGFI  | RMSEA | TLI   | CFI   |
|----------|-----|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 293,144  | 128 | 2.290               | 2,290 | 0,789 | 0,719 | 0,105 | 0,804 | 0,836 |

## Conclusion

En conclusion, les éléments rapportés en introduction de ce travail démontrent l'importance du levier stratégique de l'ingénierie de formation au sein des organisations. Ce levier semble d'autant plus important pour les entreprises œuvrant dans le secteur des industries automobiles. En effet, la main-d'œuvre de ce secteur d'activité étant hautement spécialisée et généralement considérée comme un élément clé pour la performance des entreprises, ces dernières se livrent à une « guerre des polyvalents ».

Ensuite, nos résultats - Suite à des analyses de modélisation d'équations structurelles réalisées à l'aide d'un échantillon de 35 entreprises et avec la contribution de 120 responsables RH et responsables service de formation provenant du secteur des industries automobile- montrent que la polyvalence et le développement des compétences ont un effet direct et positif sur la compétitivité de l'entreprise. En fait, de nombreuses recherches nous permettent d'appuyer ce résultat. Nous citons les travaux de P. Louart (2009), Antoine, Pichault, Reinier (2006), et Cadin Loec (2003), qui confirment que ces pratiques permettent de développer un rapport gagnant-gagnant entre salariés et direction.

La polyvalence et le développement des compétences des différents membres de l'organisation constituent donc en définitive une ressource distinctive, qu'il convient d'entretenir et dynamiser pour que l'avantage concurrentiel soit compétitif et durable.