

واقع التدبير الجماعي وإشكالية التنمية في ضوء القانون التنظيمي للجماعات 113.14

The Reality of Local Governance and the Challenge of Development in Light of Organic Law 113.14 on Municipalities

Zakaria el jazouli زكرياء الجزولي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط.

ملخص:

إن مقارنة آليات التدخل التنموي التي منحها المشرع للجماعات بالمغرب، وكذا لمسارات تطورها، عبر مختلف قوانين التدبير الترابي، يمكن من معرفة مدى حجم وأهمية الصلاحيات الممنوحة للجماعات في مجال التنمية، والتي يمكن تصنيفها إلى مستويين؛ مستوى تأسيسي، وآخر تديرى مباشر، إذ تحاول هذه الورقة العلمية إبراز الدور التدخلى للجماعات المباشر وغير المباشر في المجال التنموي في ضوء مقتضيات القانونية الواردة في القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، وقفا عند طبيعة علاقة الدولة بالجماعات الترابية في سيورة التنمية، ومن خلال مقارنة الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية للقيام بدورها التنموي، مع تناول آليات تعبئة الإمكانيات التديرية والتقنية والمالية، التي تمكن الجماعات الترابية من ممارسة إختصاصاتها في سيورة التنمية، وترجمة إختياراتها على أرض الواقع.

كلمات مفتاحية: تدبير جماعي، تنمية، الدولة الترابية، السياسات العمومية الترابية، حكمة.

Sommary :

Approaching the mechanisms of developmental intervention granted by the legislator to local communities in Morocco, as well as their development pathways through various territorial management laws, enables an understanding of the extent and significance of the powers granted to these communities in the field of development. These powers can be classified into two levels: a regulatory level and a direct managerial level.

This scientific paper seeks to highlight the direct and indirect developmental roles of local communities in light of the legal provisions outlined in the Organizational Law of Local Communities No. 113.14. It examines the nature of the relationship between the state and local communities within the developmental process, focusing on the competencies and powers granted to local communities to fulfill their developmental roles. Additionally, it addresses the

mechanisms for mobilizing managerial, technical, and financial resources that enable local communities to exercise their competencies in the developmental process and translate their developmental choices into reality.

Keywords: Local management, development, territorial state, public territorial policies, governance.

تقديم

تعتبر الجماعات الترابية أداة للتدخل التنموي على المستوى المحلي، وتحظى داخل السيرورة التدييرية بالأهمية البالغة، نتيجة لمجموعة من الاعتبارات، حيث أن الرهان على المسألة الترابية لا يرتبط فقط بالتحويلات التنظيمية، وإنما يرتبط في جوهره بتطور وظيفة الدولة الترابية، والحاجة الماسة إلى بلورة فعل ترابي محلي يلامس طبيعة الإشكالات المطروحة والتي لا يمكن للدولة في إطارها الحديث مواكبتها على نطاق معقد ومتشعب الإشكاليات والقضايا.

تأطير ومحاوله تصحيح سيرورة التنمية، في ظل تحولات المجتمعية وطموح الدولة الاجتماعية، لم يعد يقبل اختزال العملية في إعادة توزيع الصلاحيات، أو شكلانية التفويض القانوني للاختصاصات بين الدولة وباقي المستويات الترابية بما فيها الجماعات الترابية وهيئاتها المحلية، بل إن الاهتمام بالتراب بات ينطوي على محددات جوهرية تنفلت من تلك المعايير المرجعية التي تأطر علاقة الدولة بالوحدات الترابية، حيث يرتبط المحدد الأول بإشكالية تأطير التنمية وتدييرها ضمن معايير الحكامة¹، فيما يتعلق المحدد الثاني بإعادة تعريف العلاقة بين الدولة والتراب عبر مأسسة حقيقية لمبدأ التديير الحر، فيما يقتصر المحدد الثالث على أهمية إعمال المقاربة اللتقائية في مجال تنزيل وتنفيذ السياسات العمومية الترابية على المستوى المحلي.

فالأرجح، أن تطور الاهتمام بإشكالية التنمية بالمغرب ليس وليد اليوم، حيث شكل دافعا أساسيا لجعلها بارديغما جوهريا للفعل العمومي ضمن إطارها العام "الحكامة"، إذ تترجم إستراتيجية تعاطي الدولة المبكر مع المسألة الترابية منذ الاستقلال، والتي يمكن اعتبارها مرحلة تأسيسية عمل من خلال المشرع المغربي على وضع أسس إرساء نظام اللامركزية الترابية والتنظيم الجماعي من خلال إصدار ظهير² 1 شتنبر 1959 ثم ظهير 2 دجنبر لسنة 1959 المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة³، ثم ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، حيث تبرز وفقا لهذه السيرورة التاريخية التراكم القانوني على مستوى النصوص المؤطرة لنظام اللامركزية بالمغرب، مدى التطور الذي عرفته التجربة الجماعية وفقا للإصلاحات الكبرى التي بوشرت منذ

¹ تنطوي الدلالات المعيارية للحكامة على تحقيق مجموعة من الأبعاد الجوهرية المتلازمة مع منطلقات التحرك نحو دولة الحكامة، ونلخصها فيما يلي:

- إدماج جميع الفاعلين في مسار تحقيق التنمية.
- تقوية أنظمة الرقابة على أوجه الإنفاق العمومي وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة.
- تفويض المنطق القانوني قدر الإمكان في مجال شرعية عمل الإدارة لصالح المنطق التدييري.
- تخليق الحياة السياسية.
- حضور قوي للمجتمع المدني باعتباره موضوعا مُكتشفا للمجال السياسي.
- تحسین الولوجية إلى المعلومة خاصة التدييرية والمالية، في إطار الحوار الأفقي بين المواطن والدولة، وفي إطار الحوار العمودي بين الدولة والإدارة.
- المشاركة الفعلية لمكونات الفضاء العمومي إلى جانب الفاعلين الرسميين في بلورة وصنع السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها.

² عمل الظهير الشريف رقم 1.59.161 على تحديد القواعد المتعلقة بالانتخابات وتكوين المجالس الجماعية.

³ الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 (2 دجنبر 1659) بشأن التقسيم الإداري للمملكة حيث تم تحديد وفقا لمقتضياته الأبعاد الكبرى للخريطة الترابية والإدارية بالمغرب والتي تم من خلالها إلغاء التقسيم الجهوي الاستعماري، حيث تم تقسيم البلاد إلى 16 إقليم وعمالتين، وحصر عدد الجماعات الحضرية والقروية في 801، ولقد تم استصدار في وقت لاحق المرسوم رقم 2.84.130 بتاريخ 2 أكتوبر 1984 الذي رفع عدد الجماعات إلى 859.

سنة¹ 1976، خاصة على مستوى تقوية الدور الاقتصادي والمالي للجماعات الترابية²، مروراً بالتقطيع الترابي لسنة 1992³ إلى حين إقرار قوانين الإصلاح الجماعي خلال سنتي 2002 و 2009، إلى حين صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، والتي أكد القوة الدستورية لمبدأ التدبير الحر والاستقلال المالي والإداري للجماعات الترابية، إذ سارت على النهج ذاته، المتمثل في التأكيد على الأساس التنموي للتراب، واعتبار الجماعة نواة تدبيره اللامركزي.

ولما كانت متطلبات التنمية في ظل الألفية الجديدة قد سارت إحدى مركّزات الفعل العمومي، حاولت التجربة المغربية في ضوء التكريس الدستوري لنموذج دولة "الحكامة"، أن تنحى بالحقل التدبري سواء تعلق الأمر بالآليات والأدوات التدبرية أو الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، إلى المشاركة الفاعلة والانخراط في توطين معالم التدبير الديمقراطي العمومي والتراخي للتنمية، خاصة وأنه في ظل التحولات المجتمعية والسياسية والحقوقية، ساد رأي فيه ضرب من الخصوصية الجهوية والتراخي⁴، مفاده، أن التدبير الديمقراطي والتدبير الترابي، لا يمكن أن يتأسس بدون مضامين وحملات تنمية، ولا يمكن أن تسود ديمقراطية تشاركية بدون أن تكون تنمية، حيث يصير الفعل العمومي بدون هذه الحملات فاقدا لأي معنى.

ستحاول هذه الورقة في ضوء هذه التوطئة مقارنة محددات التدبير الجماعي في ضوء القانون التنظيمي للجماعات الترابية، وقوفاً عند المتغيرات التدبرية والتنظيمية التي ساهمت في إقرار التحولات الجذرية التي همت عمل الجماعات الترابية ودورها الأساسي في تأطير وتدبير التنمية المحلية بمختلف أبعادها الاجتماعية والاقتصادية، وقوفاً عند مدى كفاية الضمانات والآليات الدستورية والتنظيمية لتدخل الجماعات الترابية في تفعيل البرامج التنموية وتنزيلها في ظل إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

● جماعات الترابية ورهانات التنمية المحلية، أي دور وأي صلاحيات في ظل سيرورة التحول؟

¹ - تنويع مسار إقرار نظام اللامركزية والديموقراطية المحلية ومسيرة التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بإصدار الظهير الشريف رقم 1.76.583 والمتعلق بالتنظيم الجماعي، والذي شكل إنطلاقة فعلية لإدماج الجماعات المحلية في مسلسل تحقيق التنمية المحلية، حيث شملت هذه المقتضيات الإطار القانوني المنظم لسير الجماعات، وآليات اشتغالها واختصاصات للمجالس ورؤسائها، ثم النظام الأساسي لأعضائها، وكذا إصدار العديد من القرارات التنظيمية ذات الصلة بتطبيقها.

² - EL CHEDDADI (A) : « **La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale** », Revue Marocaine d'Administration locale et de Développement, Collection Thèmes Actuels, N° 84, 2013, p 26.

³ - مرسوم رقم 2.92.486 الصادر بتاريخ 30 يونيو 1992؛ ج.ر عدد 4157 بتاريخ 1 يوليوز 1992، ص 764. وقد وقع تغييره وتتميمه. بمقتضى المرسوم رقم 2.92.651 بتاريخ 17 غشت 1992؛ ج.ر عدد 4165 بتاريخ 26 غشت 1992، ص 1056.

⁴ - جاء في نص الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية " لقد قطع مسلسل الجهوية المتقدمة أشواطاً هامة، منذ تنصيبنا للجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، التي شكلت خلاصات تقاريرها أسس بناء النموذج المغربي، الذي يتركز على المساهمة الفعلية للجهات وللجماعات الترابية في خلق التنمية المنهجية، على أساس الديمقراطية والفعالية والتشاركية".

أنظر، نص الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.

سنحاول في هذه الورقة العلمية تناول مداخل تأهيل الفعل التنموية المحلي وآليات تديره ترابيا في ضوء مقتضيات القانونية المجسدة في القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14، وذلك وفقا للتصميم التالي:

المحور الأول: تأطير التنمية الترابية بالمغرب وضرورة العودة إلى "المحلي"

المحور الثاني: تدبير التنمية الترابية في ضوء مقتضيات القانون 113.14

المحور الأول: مداخل تدبير التنمية الترابية بالمغرب وضرورة العودة إلى "المحلي"

إن بلوغ الأهداف التنموية في ضوء مساهمة الجماعات في سيرورة الفعل العمومي، يتوقف بلا شك على تحقيق الشروط مأسسة الفعل العمومي المحلي، بالقدر الملائم للإمكانيات المتوفرة للجماعات الترابية، لاسيما، مع تعقد مشاكل المرافق العمومية الترابية، والتي أصبحت، تتطلب إدماجا فاعلا حقيقيا للتراب في سيرورة التنمية عبر إعادة إنتاج علاقة الدولة بالتراب وفقا لمحدد القرب (أولا) وعبر التنزيل الإجرائي والكامل لمسلسل اللامركزية في ضوء الضمانات التنظيمية والقانونية التي خولها المشرع للفاعل الترابي للإسهام في تدبير التنمية الترابية (ثانيا).

أولا: محاولة إدماج الدولة للتراب في سيرورة التنمية المحلية

يكمن وراء محاولة المشرع المغربي منذ التجربة الجماعية الأولى طموح سياسي بارز المعالم، وُسِمَ بالحرص على الأساس الترابي للتنمية، وجعل الجماعة القطب الأساسية لها، خاصة وأن نمط السلطة المركزي الذي عرفه المغرب، لم يكن يسمح أو يطرح من حيث المبدأ والشكل، بفكرة الرغبة الذاتية للدولة في تقاسم السلطة مع التراب المحلي لقيادة الفعل التنموي، وفي نفس الوقت لم تجد السلطات العمومية بدا من ضرورة بلورة نظام ترابي ملائم لتدبير الشؤون المحلية وقيادة " التنمية من الأسفل"¹.

1: تحولات علاقة الدولة بالتراب

بالرغم من حرص الدولة على أولوية الحفاظ على مركزية السلطة وفقا للمقاربة الضبطية، نتيجة للتحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي عرفها المغرب منذ السنوات التي تلت حصوله على الاستقلال إلى أواسط السبعينيات²، أدى تزايد

¹ - BASRI (D): «La Décentralisation au Maroc : De la Commune à La Région», Collection Edification d'un Etat Moderne, Ed. NATHAN, 1994, p 61-62.

² - عرفت هذه الفترة مجموعة من التحولات الكبرى داخل الدول الليبرالية، خاصة الولايات المتحدة وبعض دول أوروبا كفرنسا، فأمام عجز نموذج دولة الرعاية في إعادة توزيع الثروات نتيجة تضخم النفقات العمومية ذات الطبيعة الاجتماعية، برزت الحاجة الملحة لتغيير أنماط مشروعات التنظيمات الداخلية، وهو تحول راجع بالأساس الى الركود الاقتصادي العام الذي خلفته أزمة ارتفاع أسعار النفط العالمية في بداية السبعينات، طرحت معه أزمة النموذج وفعالية التنظيم، لتساؤل دور المديرين في زمن الأزمات وقدرة التنظيمات الداخلية على امتصاص الصدمات، فإذا كانت هذه الدول ذات الباع الكبير على مستوى اقتصاد السوق، والتجربة المؤسساتية العريقة المتراكمة على مستوى نمط الإدارة واساليب الحكم، قد استنزفتها تقلبات الاقتصادية ولم تجد سبيلا لمداومتها راهنيا، فإن الدول الحديثة العهد ببناء نماذج التسيير ومؤسسات التدبير ذات الطبيعة السيادية، كان لابد لها من التكيف على مخلفات هذه الأزمات العالمية، بغية الصمود أمام المعضلات السياسية والاقتصادية التي تدور في فلكها كما هو حال التجربة المغربية المشقة في هذه المرحلة، ففي ظل تفاعل المغرب مع محيطه الدولي، لم يستطع تجاوز مخلفات الأزمة العالمية لسنة 1973، والتي تزامنت مع شح المواسم الفلاحية في بداية الثمانينات و تراجع عائدات المغرب من الفوسفات بالإضافة الى التجاذبات والصراعات السياسية التي

الطلب التنموي المحلي، إلى توجس الدولة بالمغرب في ظل أزمة الدولة المركزية¹، من تأكل الشرعية السياسية²، بفعل الإلحاح المتزايد إلى ديمقراطية الحياة السياسية، وإقرار تدبير ديمقراطية للفعل التنموي والذي يقتضي خلق مراكز جديدة للسلطة على المستوى الترابي³، وهو ما يفسر نتيجة لهذا التوجس، بطئ سيرورة الإصلاح والتمكين لصالح الجماعات الترابية من حيث الاختصاصات والصلاحيات، ومن حيث أهمية الدور التنموي الذي أنيط بها في ظل الطبيعة المقيدة والمنقوصة للأسلوب اللاتركزي الذي عرفه المغرب، حيث انتهجت الدولة مقارنة لا مركزية محدودة مقيدة منذ ظهور 23 يونيو 1969 ثم عمقتها بشكل طفيف بين الميثاق الجماعي لسنة 2002 و 2009 حين صدور القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 الصادر سنة 2015، والذي أسس لنفس جديد من نظام اللامركزية وأعطى زخما جديدا لمفهوم تدبير الترابي والحر للتنمية المحلية.

إن تحسين آليات تدبير شؤون التنمية المحلية، ينطوي على أهمية ومكانة الجماعات الترابية داخل النظام القانوني المؤطر لعملها وجوهر الصلاحيات والإمكانات الممنوحة لها، خاصة وأن تعزيز هذه الآليات سواء داخل نسق سلطة القرار الممنوحة أو المنقولة من الدولة إلى باقي الوحدات الترابية في ظل نظام اللامركزية أو على مستوى تقوية القدرات المالية للجماعات الترابية، يختلف وسياق مقارنة ما استجد وما تم تفعيله من هذه الصلاحيات عندما يتم استحضارها ضمن سيرورة التنمية.

ومما لا شك فيه، أن تبلور نموذج الدولة النيوليبرالية وأفكارها وأدوارها الجديدة قد ألقى بظلاله في أواسط الستينيات على أنماط التدبير المعاصرة، وتبلورت مقاربات تدبيرية وأنماط تسييرية جديدة، حيث طرأت مراجعات كبرى على مستوى منظومة التدبير

كانت تطبع المشهد السياسي بين الأحزاب الوطنية والدولة، وهو ما كان له تأثير سلبى على مسلسل تدبير التنمية، وانعكست كذلك على الوضعية الاقتصادية الوطنية، حيث ارتفع حجم الدين الخارجي بشكل كبير بين سنة 1976 وسنة 1980، وانتقلت المديونية في أقل من 4 سنوات من 2.7 مليار دولار إلى 7.9 مليار دولار، وهذا راجع لسياسة الاقتراض بهدف تمويل عجز الميزانية العام، كلها أسباب مهدت لدخول المغرب في عملية تفاوض مع المؤسسات المالية الدولية لإعادة جدولة ديونه، ليأخذ لمسلسل الإصلاح الإداري منعطفًا آخر في إطار سياسة التقويم الهيكلي.

أنظر على سبيل الاطلاع:

– Céline Antonin ; **Après le choc pétrolier d'octobre 1973, l'économie mondiale à l'épreuve du pétrole cher**, dans le revue internationale et stratégique , édition 3 , 2013 , P 139 – 149 .

– KHROUZ Driss : **L'économie marocaine : Les raisons de la crise**, éd. Maghrébines, 1988, p 103.

¹ – 48- CHAHID (F) : « **Territorialisation Des Politiques Publiques** », Publications de la REMALD, Collection Manuels et Travaux Universitaires, N° 63, 2005, p 17.

² – عبد المولى السعيد، مسار تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، الدار البيضاء، منشورات صوماديل، مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، 2012، ص 18-27.

³ – عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، أكادير، الموسم الجامعي 2018-2017. ص 14.

الإداري داخل أجهزة الدولة في إطار خصوصيات قانونية محددة¹، خاصة ثقافة التدبير المركزي، والتي لم تعد تسير في ظل هذه النزعة الكونية، الواقع التديري الحديث، فالالتزام الصارم بنزعة مركزة القرار، لم يعد معيارا للهيمنة التقديرية التي كرسها القواعد الكلاسيكية للقانون الإداري²، كما أن تعدد المرجعيات حول صياغة القرار العمومي وفسح المجال أمام محددات جديد للفعل العمومي "الدولة الترابية، الديمقراطية التشاركية الحكامة التنموية، الحياد والشراكة والالتقائية"، كلها محددات، أزاحت القيم الكلاسيكية والمعايير ذات الحمولة والنفس التحكيمي الاحتكاري والسلطوي داخل بنية صناعة القرار العمومي³.

2: الجماعات الترابية والتنمية:

أمام الازعاج الإجرائي والبراغماتي الذي هيمنة على علاقة المركز بالجمال في التجربة الجماعية بالمغرب، دفعت الرغبة في تطوير الأداء التنموي للتراب، المشرع إلى محاولة إقرار ترسانة قانونية تجعل من المجال الأساس والمجال الطبيعي لقضايا التنمية. وبالرغم من أن طبيعة ومضمون النهج اللامركزي ظل يتأرجح بين الخطاب السياسي للتنمية وتبني مفهوم " تنمية القرب " الذي طال عمل الجماعات الترابية بين 1976 إلى حدود 2009، فإن ضمان اقتران هذين التوجهين على مستوى الممارسة

¹ - يتعلق الأمر بصلاحيات وسلطات الإدارة المركزية، إلى جانب الحضور الكبير والتضخم الذي تعرفه وزارة الداخلية ودورها في الحياة السياسية والاجتماعية المغربية منذ الاستقلال إلى اليوم، وهو وضع في حاجة إلى إعادة تأطير حسب رأي الأستاذ علي سدجاري، فلقد شكلت المركزية المبالغ فيها لعقود عقبة حقيقية أمام تكريس مبادئ الحكامة والحكم الرشيد، وعطلت مسارات التحديث الضروري لإصلاح الدولة والإدارة معا، وهو ما انعكس سلبا وأعطى انطبعا قائما على الواقع التديري الذي أضحي مكبلا بالتقييدات الشكلية والإجرائية، وعاجزا عن الاستجابة لتطلعات واحتياجات المواطنين، وهو واقع كرس نتيجة عدم قدرة الدولة على التخلي عن مجالاتها التقليدية وعدم قبولها فسخ المجال أمام الفاعلون الجدد من أجل التخفيف من المركزية المفرطة التي تطل بنية تدبير الشأن العام ، على الرغم من التطور التنظيمي الحاصل والذي لا يواكبه أبدا تطور في العقلية والثقافة والهياكل، لمزيد من أنظر :

- Ali Sedjari : L'art (l') de Gouverner Ou le Courage de Changer Plaidoyer pour une Bonne Gouvernance, Casablanca, édition la croisee des chemins, 30 mai 2018.

² - لقد وجدت دولة الحكامة مع تطور قواعد القانون الإداري والإنتاج التشريعي-التنظيمي الذي تمخض عن المقتضيات الدستورية المرتبطة بالحكامة، أن تحديث المقاربة التديريية وتحقيق فعالية أكبر للسياسات العمومية لا ينبغي أن يظل رهين للعقيدة الإدارية نفسها، وإعتبارا أن "النجاح الإداري معيار لتقدم الأمم"، الشيء الذي يفرض التفكير الملم في تبني "نمط جديد للتدبير الإداري"، وفي نفس الوقت لا ينبغي تعزيز فعالية عمل الإدارة على حساب إضعاف الإدارة نفسها²، وتسليما بفكرة "أنه وراء كل نظرية للقانون الإداري تكمن نظرية للدولة، وأمام تحول جميع الأنظمة التديريية لأداة ممارسة وصاية الدولة على المجتمع، يعتبر جانب كبير من الفقه أن القانون الإداري نفسه أصبح يعاني من أزمة شرعية لا يمكن التغلب عليها، وأضحت تشكل في الآن نفسه عقبة في طريق تحسين آليات تدبير الفعل العمومي، بدل أن تلعب قواعد دورا في تكريس النمط الجديد للتدبير الإداري اللازم لتحقيق التنمية المأمولة، وتضمن نقلا سلسا للفعل العمومي من حكمة إدارية "سيئة" إلى حكمة إدارية "جيدة". أنظر:

² - Harlow carol & rawlings richard : **Law and Administration**, Thir edition, cambridge University Press, 2009, P1.

³ - زكرياء الجزولي، السياسات العمومية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية سلا، الموسم الجامعي 2022-2023، ص 206.

الترايبية، كان في حاجة إلى إزاء الغموض التنظيمي الذي طال على المستوى التدييري والممارسة، طبيعة "الديمقراطية المحلية"، لأنه المبدأ الكفيل بتحقيق تنمية التراب وأساس تطبيق "التنمية من الأسفل"¹.

الرهان على التديير الديمقراطي للتنمية، يعكس الارتقاء بالجماعات الترابية من مجرد وحدة ضمن بنية كلاسيكية إدارية تشكل امتدادا للسلطة المركزية إلى وحدة تنموية مستقلة تدييريا وماليا، ويعكس كذلك، متغيرات حقل تدييري مستجد، يعترف ببروز متدخلين جدد للتنمية، في وقت كانت فيه قضايا التنمية مجالا خاصا وخالصا لفعل الدولة²، وهو ما يفيد أن شروط تحقق التنمية من الأسفل، رهين بالارتقاء بالتراب من مجرد مجال للتنظيم والإعداد والضبط، إلى أحد المداخل الرئيسية للتديير الترابي، وأداة لتفعيل السياسات العمومية الترابية وضمان إلتفائيتها، ومحددا ومرجعا فاعلا في إعادة إنتاج شروط التنمية المأمولة.

وبذلك، فإن علاقة التراب بالتنمية، أصبح وفقا لهذه السيرورة توجهها شمولية لا يقبل الاختزال، لا سيما وأن محددات اقتترانه باتت في ظل بروز مبادئ الحكامة وأدوات التديير العمومي الجديد، حاضرة في صميم الخطاب التنموي والتحديثي الذي من شأنه أن يضع التجربة التنموية على محك النهوض والتقدم.

كما أن الاستخدام البارز لمفهوم التنمية في التداول الاقتصادي والسياسي الدولي لا سيما على مستوى أدبيات الأمم المتحدة والمؤسسات المناحة خاصة البنك الدولي³، قد ساهم في تدويله على نطاق واسع ودقيق داخل التجارب النامية، حتى أصبح تأطيره السياسي والمحلي ينبنى على أربع مقومات أساسية: الحكامة والتديير والديمقراطية والتراب⁴.

إن ارتباط التراب بقضايا التنمية، في ظل عدم كفاية السياسات الوطنية، في ضمان تنمية متكافئة للمجالات الترابية المتفاوتة كما وكيفا، جعله في صلب الاختيارات والإستراتيجيات الوطنية الكبرى، يناط به من خلال سياسات اللامركزية وعدم التركيز، قيادة وبلورة سياسات محلية، أكثر دقة وملاءمة من حيث الأهداف والنجاعة والفعالية⁵، وهو ما جعل مفهوم التنمية الترابية يتمظهر أكثر وبشكل حيوي خارج المفهوم الضيق للتديير المركزي، أولا، عبر إشراك كل الفعاليات والمكونات الترابية في

¹ - SEDJARI (A): «Le Développement économique local entre le discours et la pratique» Revue du Droit et d'Economie, N°9, 1993, p 29.

² - Op. Cit, P 29.

³ - تطور مفهوم التنمية المحلية وفقا لتقارير المنظمات الدولية، من خلال 4 محطات أساسية:

- المرحلة الأولى كان التركيز على النمو الاقتصادي؛

- المرحلة الثانية انتقال الاهتمام إلى التنمية البشرية؛

- المرحلة الثالثة تميزت بالانتقال نحو الاهتمام بالتنمية البشرية المستدامة؛

- المرحلة الرابعة اعتماد التنمية البشرية الشاملة والتشاركية.

لمزيد من الاطلاع أنظر: نجيب المصمودي، القانون التنظيمي للجماعات الترابية، م.س، ص 59.

⁴ - Pierre Calame : « La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables », l'économie politique, n°68, 2015, p60 -61

⁵ - سعيد الميري: التديير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس-السويس، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 318.

مسلسل التنمية بمختلف مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وثانيا من خلال ضمان ومنح استقلالية أكبر للجماعات الترابية وهيئات اللاتمركز¹.

ثانيا: مأسسة تأطير التنمية عبر تعميق اللامركزية بين 1976 و 2015

على الرغم من الشكل التقليدي لاحتكار الدولة لآليات إنتاج السلطة الموسوم بالمركزية المفرطة²، فإن الدولة ما فتئت تعيد صياغة هذه التقليدية عبر تخفيف امتداداتها الوظيفية ذات البعد السيادي³، لتفتح المجال أمام الجماعات الترابية لتكون من جهة أولوية من أولويات الإصلاح البنوي، وثانيا أساس للمشاركة في مسلسل التنمية، تراهن عليها الدولة لتوجيه الفعل العمومي نحو مواجهة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية، وتحقيق حد أقصى من التمكين العقلاني والفاعل في مسلسل التنمية.

ولقد تبين في ظل قانون التنظيم الجماعي لسنة 1960، مجموعة من الإكراهات والمعيقات البنوية التي قيدت التجربة الجماعية الأولى، وحالت في ظل ثقل الوصاية الإدارية في هذه المرحلة، دون تجسيد تدبير لامركزي حقيقي، حيث حاولت الدولة في إطار مراجعة 1976 تعميق التوجه اللامركزي بصدور الميثاق الجماعي ل 30 شتنبر، والذي تمحورت أهم مستجداته على توسيع الصلاحيات التنموية للجماعات، لاسيما، على المستوى الاجتماعي والاقتصادي.

1: محاول تضمين الاختصاصات التنموية وآليات التأطير

رغم أن مقتضيات ظهير 23 يونيو 1960 تعتبر بمثابة أساس التوجه اللامركزي في اعتمده المغرب منذ الاستقلال، إلا أنها اتسمت بالحدودية على مستوى صلاحيات المجالس الجماعية ورؤسائها، ثم قيود الوصاية الصارمة مالية وإدارية، ما حال دون تمكين الجماعات من القيام بالأدوار المنوطة بها وكسب رهان التنمية المحلية.

ومن ناحية أخرى، ساهمت مجموعة من الظروف التي تعلقت بالإمكانية والوسائل الإدارية والتقنية ناهيك عن تأخر النصوص التطبيقية وافتقار المنتخب للخبرة الكافية للتعاطي مع طبيعة الإشكالات المطروحة آنذاك، كلها عوامل أدت إلى حصيلة هزيلة على مستوى حجم تطلعات التي تم الرهان عليها في خضم هذه التجربة، وبذلك حاولت مقتضيات ظهير 30 شتنبر 1976، مساندة التطور السياسي، الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، حيث أتى بمقتضيات جديدة أحدثت تحولات على مستوى توزيع الاختصاصات والسلطات لصالح الأجهزة المنتخبة التي تولى رئيسها المهام التنفيذية، كما أصبح للجماعات اختصاص عام في تدبير الشؤون المحلية، توزعت بين اختصاصات تنمية وأخرى وتديري والمالية⁴.

¹ - SEDJARI (A) : « Le Développement économique local.. », op.cit, p 29.

² - سطي عبد الاله، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2017.

³ - Badouin duoret, zakaria rhani, assia boutaleb ; **Le Maroc au Présent, D'une époque à l'autre, une société en mutation**, centre jacques berque, maktabat al maghreb, édition 2015, P 31 .

⁴ - تشمل هذه الاختصاصات تولى المجلس الجماعي الدراسة والتصويت على مشروع الميزانية من خلال التقديرات التي تضعها لجنة الشؤون المالية والميزانية حول موارد ونفقات الجماعة خلال دورة أكتوبر، أنظر:

وقد تحددت الاختصاصات ذات الطبيعة التنموية وفقا للمقتضيات المذكورة كما يلي:

- مهام التخطيط الجماعي: يعتبر التخطيط التنموي، من أهم الآليات الوظيفية المخولة للجماعات الترابية¹، والأكثر تجسيدا للامركزية الاختصاصات التنموية²، عبر إشراك كافة الفعاليات المحلية واعتماد الوسائل التقنية والمالية والاستشارية لوضع خطط وبلورة سياسات وإستراتيجيات البرامج والمشاريع التي تتعلق بالخدمات الأساسية والحيوية داخل النفوذ الترابي مثل الطرق وشبكات الماء والكهرباء وتهيئة الفضاء القرب إلخ.

ورغبة من المشرع لتجاوز بعض معيقات عمل الجماعات الترابية في ظل مقتضيات ظهير 23 يونيو 1960، حاول المشرع المغربي تخفيف نمط الوصاية والتبعية الجامدة لأعمال الجماعات في ضوء المادة 30 من ظهير³ 1976، من خلال منح مهام التخطيط التنموي لصالح الأخيرة، حيث تم السماح لها بإعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على مستوى نفوذها الترابي، وأصبحت الجماعات تتمتع باستقلالية معتبرة في تحديد أولوياتها.

- مهام إحداث المرافق الجماعية: خول الميثاق للمجلس الجماعي صلاحية إحداث وتنظيم المصالح العمومية الجماعية وتدير شؤونها من خلال آليتين، أما عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة والتي يتم تنظيمها وفقا لمقتضيات المرسوم رقم 394-64-2⁴، أو من خلال عقود الامتياز، لإدارة وتدير الخدمات العمومية الأساسية كمرفق توزيع الماء والكهرباء والتطهير وخدمات النقل العمومي.

وإذا القانون المذكور قد شكل بالفعل قفزة نوعية في إقرار البعد التنموي لصلاحيات الجماعات الترابية، حاول المشرع الحفاظ على بنية التنظيم الترابي إلى حدود التعديل الدستوري لسنة 1992 حيث تم الارتقاء بالجهة على المستوى الترابي⁵، وحاول مواكبة المستجدات والرهانات التنموية الكبرى لإنجاز عمليات التخطيط والتنمية المحلية وجعلها إطارا لها.

وبصدور القانون 78.00 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، والذي جاء لملاءمة الترسنة التشريعية مع التطورات المستجدة التي عرفها الشأن المحلي في ظل العهد الجديد لسلطة¹، وتحيي المغرب للدخول في تجربة تنموية جديدة، اختص المجلس الجماعي وفقا

- الفصل 12 من الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 موافق 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها؛ ج.ر. عدد 3335 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 موافق فاتح أكتوبر 1976، ص 3028.

¹ - تمارس الجماعات الترابية مهام التخطيط، عبر مخططات محلية، يتم وضعها وصياغتها، بهدف تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة. وتتخذ شكل وثيقة، تتضمن مجموعة من التوقعات ذات الطابع التنموي، والتي يتم من خلالها تحديد أولويات الجماعة، ووسائل تحقيقها، في مدة زمنية محددة، طبقا لإمكانيات الجماعة ومتطلباتها.

² - عبد اللطيف بروجو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، 2011، ص 4.

³ - المادة 30 من ظهير رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 موافق 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي؛ ج.ر. عدد 3335 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 موافق فاتح أكتوبر 1976، ص 3028.

⁴ - مرسوم رقم 394-64-2 بتاريخ 29 شتنبر 1964 المتعلق بإحداث الوكالات المستقلة وتنظيمها، ج.ر. عدد 2738، ص 742.

⁵ - تميزت هذا المرحلة بإصدار القانون رقم 96-47 والذي وضع الإطار القانوني للتجسيد الفعلي للجهة كجماعة ترابية، حيث منح لها وفقا للفصل الأول منه، الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأناط بها مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجهة بتعاون مع الدولة والجماعات المحلية الأخرى.

للميثاق المعدل، مجموعة من الصلاحيات شملت الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المنقولة من الدولة² والاختصاصات الاستشارية³، والتي جاءت في مجملها لتكريس مبادئ الحكامة الجيدة.

حيث اقتضت الاختصاصات الذاتية⁴ على سبع مجالات تنمية أساسية، تتضمن التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إجراء الدراسات والتصويت على مخطط جماعي للتنمية أو من خلال إحداث شركات التنمية المحلية، الاختصاصات المالية والجبائيات والأملاك الجماعية، التعمير وإعداد التراب، تدبير المرافق العمومية المحلية، الصحة والوقاية والنظافة، التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية، التعاون والشراكة.

كما شملت أهم التعديلات، مواصلة دعم نظام وحدة المدينة، ثم إقرار مقتضيات تم اختصاصات رئيس المجلس الجماعي واختصاصات رئيس المقاطعة وإدخال تعديلات هامة على النظام المالي للمقاطعات، كما شملت هذه المقتضيات وضع إطار قانوني يتعلق بالكيفيات الكفيلة بضمان تحقيق مبدأ الشراكة والتعاون بين الجماعات أو مع الفاعلين الخواص وفقا لمقتضيات المادة 42 من القانون رقم 78.00⁵.

مواصلة نزوع الدولة الترابي على مستوى التنمية المحلية، في ظل سياق تنموي بوشر منذ إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حاولت مقتضيات القانون 17.08 المغير والمتمم للقانون 78.00 الصادر سنة 2009 بموجب ظهير 1.08.153، التخفيف من الإشراف المباشر للدولة على برامج التنمية خاصة الاجتماعية والاقتصادية، عبر توسيع نطاق التدبير الترابي للتنمية،

¹ - 4. Ali Sedjari : « **L'Etat contre la ville** » in « Le devenir de la ville, sous la direction de Ali Sedjari. Paris, Editions Harmattan : GRET, 1999, p. 99.

² - حسب المادة 47 من القانون رقم 78.00 يمارس المجلس الجماعي، داخل النفوذ الترابي للجماعة، الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة، خاصة في المجالات التالية:

- إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج ؛
- إنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية المتواجدة داخل النفوذ الترابي للجماعة ؛
- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة ؛
- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية ؛
- إنجاز وصيانة مراكز التأهيل والتكوين المهني ؛
- تكوين الموظفين والمنتخبين الجماعيين ؛
- البنيات التحتية والتجهيزات ذات الفائدة الجماعية.

³ - المادة 35 من القانون رقم 78.00، ظهير شريف 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 (213 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

⁴ - المادة 36 من القانون رقم 78.00.

⁵ - حيث تنص المادة 42 على أنه " يقوم المجلس الجماعي بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين والخواص، أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية.

والذي ترجم في إطار الاختصاصات الذاتية للمجلس الجماعي، عبر منح المنتخب المحلي حرية أكبر على مستوى تدبير الشأن التنموي عبر آلية المخطط الجماعي للتنمية وفقا للمادة 36 من الميثاق كما تم تغييرها وتتميمها¹.

حيث عمد المشرع إلى إدخال تعديلات جوهرية على المادة المشار إليها، عبر القانون رقم 17.08 المعدل للميثاق الجماعي، والتي وموجبها أصبح المجلس الجماعي، في إطار اختصاصاته الذاتية، "يدرس ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس المجلس الجماعي، تحدد فيه المشاريع والبرامج التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة"².

ثانيا: تجربة تفعيل المخططات الجماعية كآلية لتأطير التنمية

لقد سار قانون الجماعات لسنة 2015 على النهج ذاته الذي أسست إليه المقتضيات التي سبقت منذ 1976، لا من حيث تأكيد القوة الدستورية لمبدأ التدبير الحر، أو من خلال مواصلة الرهان على خيار الجهوية، الذي يركي من خلاله المشرع الدستوري المسار الجديد للامركزية والحكامة الترابية في ظل الاعتراف الصريح بالاستقلال المالي والإداري للجماعات الترابية³، ثم التأكيد على خيار الجهوية كأساس للتنظيم الترابي، وإطارا لدينامية التنمية وقاطرها، ثم الرهان على آلية التخطيط للتنمية الجماعية، كإيوائية بنوية وركيزة آلية في تأطير التنمية الترابية.

إلا أنه وبالرغم من وجود مقتضيات قانونية منذ ظهور 1976، والتي تنص على اختصاص الجماعات بإعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، فقد ظل تدبير شؤون الجماعات بالمغرب، يكتنفه كثير من الغموض التنظيمي خاصة على مستوى تفعيل آلية التخطيط في ضوء الصلاحيات المقيدة لحرية الجماعات الترابية، إذ شكلت مقارنة التبعية العمودية للمركز وعدم توفر الجماعات الترابية على الموارد البشرية التقنية والمؤهلة للقيام بمهام التخطيط، أحد المعوقات الأساسية لتفعيل هذه الصلاحية، وبذلك، يمكننا القول أن تعديلات سنة 2009 على المادة 36 من الميثاق الجماعي، شكلت نقلة نوعية فعلية على مستوى التخطيط التنموي الجماعي ما قبل صدور دستور 2011.

تطبيق سياسة التخطيط للتنمية في ضوء تعميق وتقوية دور الجماعات في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقا للمقتضيات الواردة في الفصل 136 من الدستور، يثير في تقديرنا، حيال إرادة المشرع بخصوص ترجمة طبيعة الإختصاصات الذاتية المضمنة في منطوق المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، رأيين:

¹ - شكلت تعديلات سنة 2009 على المادة 36 من الميثاق الجماعي، نقلة نوعية على مستوى التخطيط التنموي الجماعي. فقد أدت إلى خلق ديناميكية حقيقية داخل الجماعات، استهدفت تعبئة جميع الفعاليات المحلية، للمساهمة في وضع تصور مستقبلي لمجاهم الترابي، وابتكار الحلول لمشاكله. لمزيد من الإطلاع أنظر:

¹ - عبد الله كوعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، م.س، ص 30.

² - الفقرة الأولى من المادة 36 من الظهير رقم 1.08.153 صادر في 22 صفر 1430 هـ (18 دجنبر 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 ؛ ج.ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009. ص 536.

³ - Ahmed Bouachik : « la régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011 », Remald, série «thèmes actuels », n° 82, 2013, p :227 .

حيث يفيد الأول من حيث المبدأ، أن إلزام الجماعات الترابية وفقاً للمقتضيات المشار إليها بوضع «مخطط بالأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة 6 سنوات»، وهي مدة انتداب المجلس الجماعي. وذلك، تحت مسمى "برنامج عمل الجماعة"، يكرس المقتضى الدستوري الوارد في الفصل 135 من الدستور فاتح يوليوز 2011 والذي ينص على "أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسات العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية"، وبذلك يجسد رغبة المشرع في الأجرأة الحقيقية لدور الجماعات الترابية في بلورة وتنزيل السياسات العمومية الترابية، استحضاراً لضرورة الحفاظ على سيادة الفعل التنموي وفقاً لمضمونه المادي خارج التداول المعيارى أو القانوني للفعل العمومي الترابي.

أما التوجه الثاني، فإن هدف المشرع من إدراج مسمى "برنامج عمل الجماعة"، بدل اسم "المخطط الجماعي للتنمية"، مع إلزام الجماعات بضرورة إعداد برنامج عمل الجماعة والذي يتولى رئيس مجلس الجماعة إعداده وفقاً لمقتضيات المادة 78 و 90 من القانون 113.14، وذلك في السنة الأولى من انتداب المجلس على أبعد تقدير، وأن يتم وضع هندسته المالية التقديرية، الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى¹، هو محاولة لتجاوز النقائص، التي وسمت التجربة الجماعية سواء في مجال قيادة المالية المحلية أو في مجال التخطيط والتدبير الإستراتيجي للحاجيات المحلية. حيث ينطوي البرنامج على تدقيق أكبر لا من حيث سريانه أو موضوعاته، كما يسمح بتوسيع هامش حرية تحرك الجماعات الترابية للحسم في اختياراتها وفقاً للأهداف والحاجيات المحددة سلفاً في برنامجها باعتبار الأخير كما عرفه القانون التنظيمي للجماعات الترابية 113.14 "مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرر به أهداف محددة، وفق غايات ذات منفعة عامة. وكذا، مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم، قصد التحقق من شروط الفعالية، والنجاعة، والجودة المرتبطة بالإنجازات"². وهو ما يعطي للفعل العمومي من حيث المبنى والدلالة، نفساً وبعداً تدبيرياً عقلانياً، ينفلت من الارتباط التقليدي بمركزية التدبير، ويقر بالارتباط الكامل والمباشر مع المحلي والترابي، كما يعكس من حيث الحمولة التدبيرية كذلك، قيم الفعالية العقلنة والتخطيط الاستراتيجي والاستشراف والمشاركة في الفعل والمنجز.

وخلافاً لقوانين التنظيم الجماعي لسنتي 1976 و 2002، التي كانت تنص على ضرورة احترام التخطيط المحلي، لتوجهات المخطط الوطني للتنمية، أصبحت برامج التنمية الجماعية في القانون الجماعي لسنة 2015، ملزمة فقط باحترام توجهات برنامج التنمية الجهوية، بعدما تم التخلي عن سياسة التخطيط على المستوى المركزي.

ويلعب رؤساء المجالس الجماعية دورها محورياً في السهر على تنفيذ برنامج عمل الجماعة، بموجب المادة 68 من القانون التنظيمي 113.14، حيث تتم أجرأة البرنامج عبر رزنامة المشاريع والبرامج، وفقاً للمقاربة التشاركية، إما من خلال التدبير المباشر لبرامج التنمية، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق إحداث شركات التنمية المحلية وفقاً للمادة 130 من القانون التنظيمي للجماعات، أو الشراكة مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو مع الخواص، أو من خلال مؤسسات

¹ - المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات...، م.س.

² - المادة 158 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية.

التعاون بين الجماعات في إطار التعاون اللامركزي الداخلي أو الدولي¹، إذ يناط بها جزئيا أو كلياً، في ضوء المادة 134 من القانون المشار إليه مهام تدبير البرامج والمشاريع والخدمات الأساسية مثل النقل الجماعي والنظافة والتطهير والقطاع الصحي وأعمال الصيانة وتوزيع الماء والكهرباء، وجميع المشاريع والأنشطة التنموية ذات فائدة مشتركة.

إلا أنه وبالرغم من التقدم الملموس على مستوى منسوب الديمقراطية المحلية، إلا أن التقرير الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات² برسم سنتي 2019 و2020، يشير إلى أن الجماعات ما تزال تعاني من مواطن قصور تتصل بمدى إشراك جميع الفاعلين المعنيين، وإعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة. وقد أكدت المهمات الرقابية التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات والتي همت 206 جماعة، استمرار العديد من الصعوبات، نذكر منها:

تعرف مرحلة التشخيص لوضع برنامج عمل الجماعة عدم الإشراك والانفتاح الكافي للفاعلين على المستوى الإقليمي) المصالح اللمركزة...، (والحلي) الجمعيات والهيئات الاستشارية المكلفة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وكذا المواطنين والمواطنات بوصفهم المستفيدين النهائيين من الخدمات.

ضعف القدرات التمويلية الذاتية للجماعات المعنية مقارنة بالكلفة الإجمالية للمشاريع المدرجة في برامج عملها، وضعف قدراتها على تعبئة موارد مالية خارجية لدى الشركاء المعنيين.

لوحظ أن غالبية الجماعات سجلت نسباً ضعيفة بخصوص إنجاز المشاريع المبرمجة، تراوحت بين 3 و37 في المائة، وذلك حسب القدرات التدييرية المتوفرة لدى كل جماعة، وحسب حجمها وطبيعتها، (الجماعات الكبرى والجماعات الصغيرة، الجماعات الحضرية والجماعات القروية).

أخو الثاني: تدبير التنمية المحلية في ضوء مقتضيات القانون 113.14

بالرغم من تنامي أدوار الفاعل المحلي في تدبير الشأن العمومي المحلي، بموجب هذه السيرة التنظيمية والقانونية على مستوى التعديلات المتتالية للنصوص المؤطرة لعمل الجماعات الترابية، والتي حاول من خلالها المشرع، تعزيز منسوب الديمقراطية المحلية، إيماناً منه بقدرة الجماعات، على تولي مهام التخطيط التنموي، عبر النهوض بدورها كففاعل اقتصادي واجتماعي، فلقد اكتسبت الجماعات الترابية ضمن الهندسة الدستورية لسنة 2011 والقوانين التنظيمية لسنة 2015 موقعا مميزا داخل مستويات التدبير، وتم الارتقاء بالفعل الترابي من مجرد تسيير إداري إلى تدبير نوعي للتنمية.

أولاً: آليات التدبير المباشر لبرامج التنمية الترابية

يقترن التدبير المباشر للتنمية، بحزمة الصلاحيات والاختصاصات التي يتوفر عليها المجلس الجماعي لتدبير وإدارة الشؤون المحلية في ضوء المقتضيات القانونية التي تؤهل الجماعات الترابية لممارسة الصلاحيات الترابية داخل نفوذها الترابي، ويعتبر مبدأ

¹ - الحسين الرامي، أسماء بعزي، التعاون اللامركزي للجماعات الترابية كمدخل لتحقيق التنمية، مؤلف جماعي: الجماعات الترابية على ضوء تطور القانون العام المغربي، 2021، ط1، ص 283.

² - أنظر: رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل تنمية متجانسة وداعمة للمجالات الترابية : مداخل التغيير الأساسية، إحالة ذاتية رقم 69/2023، ص 22-23.

التدبير الحر أحد الضمانات الدستورية الأساسية لتأسيس فعل عمومي تراي مستقل في بعده الوظيفي والتقريبي، حيث أن المشرع الدستوري قد أقر هذا المبدأ ضمن المبادئ الدستوري الكبرى لدعم إصلاح منظومة اللامركزية، وفقا لإعادة تعريف علاقة الدولة بالتراب، بحيث تقتضي عملية إعادة تموضع الجماعات الترابية داخل الحقل التدبيري للتنمية، إيجاد هامش من الحرية التدبيرية والاستقلالية الفعلية على المستوى المالي والإداري في ممارسة الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية، لا من حيث الدعم المباشر وتمويل المشاريع المدرجة ضمن برامج تأهيل البنية التحتية والتي لها علاقة بالحاجيات الأساسية للسكان المحلية إما بشكل ذاتي أو مشترك مع الدولة وفقا لمقتضيات المادة 87 من القانون 113.14، أو الإشراف المباشر على برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

1: دعم وتمويل مشاريع البنيات التحتية

تندرج الأعمال التنمية المزمع تنفيذها على مستوى الجماعات الترابية ضمن برنامج عمل الجماعة، كما هو محدد في مقتضيات المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية، ويمكن للجماعات الترابية يمكن إما بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إحداث مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها¹.

إن إشراك الجماعات الترابية في عملية تمويل المشاريع التنموية، يراد به، من الناحية الإجرائية، تحمل جزء مهم من تكاليف الاستثمارات العمومية، حيث أن تعزيز دور الجماعات على مستوى التخطيط والتمويل، من شأنه أن يرفع فعالية التدخل خاصة على مستوى خلق الثروات والتخفيف من الفوارق المجالية وخلق مناصب الشغل والمشاركة في ترشيد وحكامة الموارد المالية وتنميتها.

أما من منظور الحكامة التدبيرية، فإن اختصاص الجماعات الترابية بتدبير التنمية وفقا للصلاحيات المنصوص عليها في المادة 77 من القانون التنظيمي 113.14، يجعل بحق، من التراب المجال والإطار الحقيقي والطبيعي والعادي للفعل التنموي، خاصة وأن الاعتبارات الإجرائية المبنية على منطق "الاعتراف المادي والقانوني بالدور المالي" للجماعات الترابية، يرتبط جوهريا بتوفر استقلالية إدارية حقيقية، وعلى موارد مالية كافية لتحمل المسؤولية، مع القدرة على التحكم في هذه الموارد وفقا للحاجة والضرورة، حيث أن الاستقلال المالي لا بد وأن يقترن به استقلال وظيفي يسمح بوجود سلطة فعلية، تقرر بالدور الطلائعي للفاعل المحلي على مستوى تحديد الاختيارات الترابية الكبرى، والتقارير في الشأن المحلي.

تخفيف الإكراه المالي عن الإدارة المركزية في مجال تدبير وتمويل المشاريع المحلية، يبرز من حيث الممارسة القانونية، أن الجماعات الترابية تعطي الأولوية تمويلاتها الذاتية لمشاريع البنيات التحتية، خاصة ذات الطبيعة الإستراتيجية كإنجاز الطرق والمسالك وإقامة المنشآت والتجهيزات المائية.

¹ - المادة 89 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14، م.س.

وبالرغم من أن الدولة وفقا لإستراتيجية تنمية المجال، ظلت لفترة طويلة المستثمر الرئيسي في تجهيز البنيات التحتية الأساسية والتي تتعلق بالربط بين المدن¹، يلاحظ على مستوى الممارسة القانونية والعملية، الانخراط الكبير للجماعات الترابية في هذا المجال، خاصة في ظل مقتضيات القانون الواردة في أحكام المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، حيث أصبحت هذه الأخيرة تساهم في "بناء وصيانة الطرق والمسالك" التي تقع داخل نفوذها الترابي. كما تساهم وزارة الداخلية في ضوء المادة 20 من المرسوم 2-19-1086² عبر دعم وتقوية قدرات الجماعات الترابية في هذا المجال، حيث تقدم المساعدة عن طريق مديرة الشبكات العمومية المحلية، لفائدة الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في مجال إنجاز وتطوير البنيات التحتية وكذا الشبكات العمومية المحلية.

وبهدف تنويع مصادر تمويل الجماعات الترابية وتعزيز استقلاليتها المالية، جرى وضع آليات تمويل جديدة، تم إصدارها ابتداء من يناير 2022 في شكل مراسيم³، تحدد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها هذه الجماعات. وكتجسيد للإمكانيات التمويلية الجديدة، نذكر مثال البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية الذي خصص لجماعة أكادير منحة مالية قدرها 1 مليون أورو من أجل تنفيذ مبادرة "المدن الخضراء"، كما ستستفيد الجماعة في هذا الإطار من مواكبة تقنية في مجالات المالية والميزانية والتسيير والرقمنة، وسياسة المدينة.

ووفقا للتقرير المتعلق بصندوق التجهيز الجماعي لسنة 2024، يظهر بجلاء هيمنة قطاع البنيات التحتية الطرقية داخل بنية سحوبات القروض حيث مثل ما يقرب من 56 % من الحجم الإجمالي عند متم يونيو 2024، وهمت أساسا مشاريع تعزيز الشبكات الطرقية من خلال بناء طرق الربط ومنشآت فنية لا سيما في إطار برامج الحد من الفوارق المحلية والاجتماعية في الوسط القروي، وكذا تهيئة الطرق السريعة والمدارية لتخفيف الازدحام في التجمعات الحضرية الكبرى، كما يظهر التقرير المشار إليه، أن تمويل قطاع البنيات التحتية الطرقية يحتل مكانة مهمة داخل بنية التزامات القروض بحصة بلغت 72 % من الحجم الإجمالي في متم يونيو 2024⁴.

¹ - ZAIR (T): « La Gestion Décentralisée du Développement Economique au Maroc », Thèse pour le Doctorat en Droit Public, Université des sciences sociales, Toulouse 1, 2006, p 292.

² - مرسوم رقم 2-19-1086 صادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.

³ - مرسوم رقم 2.22.31 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1443، 21 يناير 2022 (بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.17.294 الصادر في 14 من رمضان 1438) (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة؛ مرسوم رقم 2.22.32 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1443 (21 يناير 2022) بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.17.295 الصادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الاقليم؛ مرسوم رقم 2.22.33 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1443 (21 يناير 2022) بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.17.296 الصادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة.

⁴ - تقرير المالي النصف سنوي، صندوق التجهيز الجماعي لسنة 2024، ص 13.

وبالرغم من الهيمنة القوية للمجالس الجهوية¹ على مستوى التزامات وسحوبات القروض نظرا لدور الجهة في النهوض بالتنمية الاجتماعية الاقتصادية، تجدر الإشارة إلى أن التمويلات المقدمة لمشاريع الطرق الجماعية على مستوى الجماعات الترابية الأخرى، قد تضاعفت بأكثر 1 مليار درهم بين سنة 2022 والنصف الأول من سنة 2024.

إن ورهان على التنمية المحلية، وتوسع مجالاتها، جعل الدور التنموي المنوط بالجماعات، لا يقتصر فقط على تمويل مشاريع البنيات التحتية، وإنما اتسع ليشمل جميع القضايا المرتبطة بخدمة القرب والمعيش اليوم للمواطن، حيث منح المشرع صلاحية التدخل في مجموعة من المجال من خلال المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، حيث نصت على أن هذه الأخيرة، تقوم، في إطار صلاحياتها الذاتية، بإحداث وتدبير التجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب بما فيها المشاريع والبرامج التنموية في المجال الاجتماعي.

2: دعم قطاعات التنمية الاجتماعية

إن تخلي الدولة عن المقاربة المركزية للسياسات العمومية الاجتماعية لصالح الفاعلين الآخرين بما فيهم الجماعات الترابية وفقا للمتغيرات المطروحة أمام نموذجة " دولة الجهات"، يجسد في حد ذاته رهانا أساسيا لتجديد شرعية الفعل العمومي في ظل ديمقراطية التدبير العمومي². وتكريسا للانسياق وراء لامركزية القرار التنموي³، إذ بالرغم من اعتبار الدولة صاحبة السلطة التقريرية في القطاعات الاجتماعية، إلا أن ذلك لم يمنع من إشراك الجماعات الترابية في دعم سيورة التنمية الاجتماعية نظرا لقدرة على معرفة الاحتياجات الأساسية لكل منطقة على حدة، ما يؤهلها لبلورة فعل عمومي محلي ملائم للحاجيات والخصوصيات المطروحة.

وتختص الجماعات الترابية بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات في مجال التنمية الاجتماعية بمختلف مستوياتها سواء بصفة ذاتية أو بصيغة مشتركة مع الدولة وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 87 من القانون التنظيمي 113.14، خاصة في قطاعات الصحة⁴، وقطاع التعليم، حيث منح المشرع للجماعات، من خلال صلاحيات رؤساء المجالس ممارسة مهام الشرطة

¹ لغت القروض الممنوحة برسم النصف الأول من سنة 2024 ما يناهز 1,2 مليار درهم، مسجلة ارتفاعا بلغت نسبته 12 % مقارنة مع النصف الأول من سنة 2023، حيث استفادت جميع فئات الجماعات الترابية من التزامات القروض مع هيمنة قوية للمجالس الجهوية، والتي بلغت حصتها حوالي 94 % في 30 يونيو 2024، مؤكدة بذلك صعودها القوي خلال السنوات الأخيرة، وذلك بفضل تكاثف مشاريعها الاستثمارية، خاصة في إطار تفعيل الجهوية المتقدمة. أنظر: المرجع نفسه، ص 11.

² زكرياء الجزولي، السياسات العمومية بالمغرب، م.س، ص 145.

³ خيار زهير، نحو بناء سياسة عمومية تشاركية، في ضرورة تغيير الفكر التنموي، منشورات جامعة الحسن الأول، سطات، 2014، ص 141.

⁴ يعتبر رئيس المجلس الجماعي بفضل الاختصاصات القانونية التي أصبح يتوفر عليها، هو المؤمن على تجسيد إرادة المجالس التداولية في هذا المجال، حيث خوله المشرع ممارسة صلاحيات الشرطة الإدارية، في مجال الوقاية الصحية والنظافة العمومية، عن طريق اتخاذ قرارات فردية أو تنظيمية، تتمثل في الإذن والمنع، حيث تتجلى هذه الصلاحيات في:

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق، وتطهير قنوات الصرف الصحي، وزجر إبداع النفايات بالوسط السكاني والتخلص منها.
- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة، التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة والمساهمة في مراقبتها.
- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم، خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة.

الإدارية والتي كانت من قبل من اختصاص رجال السلطة، مهام إنجاز وتجهيز المستوصفات والمراكز الاستشفائية، كما منح لرؤساء المجالس الجماعية، بمقتضى المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 مهام حفظ الصحة والوقاية الصحية.

كما أصبحت للجماعة صلاحية التدخل في تدبير قطاع التعليم، من خلال مهام صيانة مدارس ومؤسسات التعليم الأساسي وذلك، ضمن الاختصاصات المشتركة بين الجماعات والدولة، والتي تمارس في إطار تعاقدية، حيث تتولى الجماعات الترابية دعم آليات التنقل المدرسي ودعم وتأهيل دور الطالب والطالبة خاصة في العالم القروي.

كما تكتسي صلاحيات الجماعات، في الميدانين الثقافي والرياضي، أهميتها، بالنظر لدورها في توفير البنية التحتية الملائمة للممارسة الرياضية، والنشاط الثقافي، ودعم التنمية البيئية، لاسيما وأن مجال التأهيل الاجتماعي، في مرحلة ما بعد أزمة الوباء كوفيد وزلزال الحوز، يساءل مدى مقارنة فاعل الترابي لاستيعاب تحولات النسيج الاجتماعي، ومدى قدرتها كذلك، على تحسين مؤشرات التنمية الاجتماعية على مستوى المناطق المعزولة أو المتضررة والأكثر هشاشة، حيث أن فرص التأهيل الذاتي لهذه المناطق، أضحى يطالب بضرورة التخلي عن إستراتيجية التعاطي الموسمية مع فرص الإدماج داخل سيرورة التنمية الاجتماعية، وبات يتطلب منطق جديد ينطوي على الاستهداف الجيد والأمثل للتدخل الاجتماعي عبر توفير بنى اجتماعية ومؤسسية، قادرة على تأهيل الفئات الهشة وتيسر استفادتها من الخدمات الأساسية المتمثلة في الصحة والتعليم والسكن وخلق فرص الشغل والمواكبة الاجتماعية.

ثانيا: التدبير غير المباشر للتنمية "نموذج شركات التنمية المحلية"

يحمل التدبير غير المباشر للتنمية الترابية، على أساليب التدبير التي تمنح من خلالها الجماعات الترابية طرفا آخر صلاحية ممارسة أو تدبير بعض البرامج والمشاريع التنموية، خاصة الصلاحيات المتعلقة بتدبير المرافق الاقتصادية، وتقديم خدمات القرب الأساسية مثل النقل العمومي وخدمات التطهير والسائل وغيرها.

وفي ظل تطور مبادئ وأساليب التدبير العمومي الحديث، حاولت الدولة مواكب هذه المتغيرات الترابية عبر ديمقراطية هذه الآليات، إذ يتم التمييز بين أسلوبين من أساليب تحويل تدبير هذه الصلاحيات التنموية، أسلوب التدبير المفوض والذي راكم حصيلة مهمة على مستوى التجربة المغربية، ثم أسلوب شركة التنمية المحلية والذي يشكل أحد المداخل المهمة لعقلنة السيرورة الترابية في ظل تحولات أدوات التدبير العمومي الحديث.

- اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان نظافة الطرق العمومية، وحمايتها من الأشياء المسببة للروائح المضرّة بالصحة.
- المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومي.
- السهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب، وضمان حماية نقاط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة.
- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- اتخاذ التدابير الضرورية لتفادي شروء البهائم المؤذية والمضرّة، والقيام بمراقبة الحيوانات الأليفة، وجمع الكلاب الضالة ومكافحة داء السعار، وكل مرض آخر يهدد الحيوانات الأليفة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- ممارسة شرطة الجنائر والمقابر، واتخاذ الإجراءات اللازمة المرتبطة بالدفن ونقل الأموات، ومراقبة عملية استخراج الجثث. أنظر : المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات...، م.س.

ورغم أن جزءا كبيرا من إجمالي الطلبات العمومية تمين عليه المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الوطني، إلا أن بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الجهوي أصبحت تساهم بشكل كبير في تدبير التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية¹.

حيث برزت في ظل التحولات التدييرية، كيانات أخرى جديدة على المستوى الترابي، من قبيل شركات التنمية المحلية أو الجهوية ووكالات تنفيذ المشاريع، وذلك من أجل دعم ال إدارة المحلية والجماعات الترابية .

وفي هذا الصدد، سنت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية العديد من أوجه التعاون الأفقي بين هذه الجماعات :تعاون بين جماعات متصلة ترابيا، في إطار مؤسسات التعاون؛ التعاون في إطار الشراكة بين جماعة أو أكثر، أو مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر في إطار مجموعة تحمل اسم "مجموعة الجماعات الترابية"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة .

وقد جرى بموجب القوانين التنظيمية لسنة 2015 تعزيز وتوسيع نطاق هذه الآليات الجديدة من خلال سن إمكانية إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية " أو المساهمة في رأسمالها بموجب المادة 130 من القانون 113.14²، إذ يعهد لهذه الشركات تدبير الخدمات والتجهيزات والأنشطة التي تدخل في اختصاصات الجهة أو مجموعة الجماعات الترابية. ويتعلق الأمر ب :

- شركات التنمية الجهوية SDR بالنسبة للجهة ومجموعاتها؛
 - شركات التنمية SD بالنسبة للعمالة أو الإقليم ومجموعاتها
 - شركات التنمية المحلي SDL بالنسبة للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات
- ويعتبر إحداث شركات التنمية المحلية بموجب المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14، أحد الأساليب الحديثة التي خول من خلالها المشرع المغربي للجماعات الترابية تدبير مرافقها خاصة التنموي، باعتبارها إطارا اقتصاديا يساهم في تنسيق وإشراك الموارد والطاقت والرسميل الخاصة في التنمية المحلية، بهدف إنجاز المشاريع التي تستهدف الاقتصادية الكبرى على المستوى الترابي، والتي تتطلب طاقات تشغيلية وأغلفة مالية يتعذر على الجماعات بمفردها تغطيتها.

إذ تنص المادة 130 على إمكانية الجماعات ومؤسسات بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى شركات التنمية المحلية والمساهمة في راس مالها باشتراك شخص أو عدة اشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام والخاص، و يشترط القانون حصة محددة للجماعات و لا يجوز لهذا النوع من الشركات أن تساهم في شركات أخرى،

¹ - من بين المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الترابي، يمكن أن نذكر على سبيل المثال: الوكالات الجهوية لتنمية أقاليم شمال، وجنوب وشرق المملكة، والوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان، والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي، والوكالات الحضرية، ووكالة الأحواض المائية، والوكالة الخاصة طنجة-البحر الأبيض المتوسط TMSA ووكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق، ووكالة تهيئة موقع بحيرة مارشيك، وشركة «الناظور غرب المتوسط» .

² - يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية المحلية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

و هو ما نصت عليه المادة 131 من القانون التنظيمي رقم 113.14 فلا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة او المؤسسات التعاون بين الجماعات أي مجموعات الجماعات الترابية في رأس مال شركة التنمية المحلية عن شبه 34 % في جميع الأحوال.

وبغية تأهيل الخدمات المقدمة للسكان المحلية، والمساهمة في الارتقاء بتدبير المشاريع المبرمجة على المستوى الترابي، تم إحداث في إطار التعاون بين الجماعات، 30 شركة تنمية من لدن الجماعات الترابية، 23 منها على مستوى الجماعات، "شركات التنمية المحلية"، و 4 على مستوى العمالات والأقاليم و 3 على مستوى الجهات "شركات التنمية الجهوية" وتم ما بين سنتي 2018 و 2021 إحداث 42 مجموعة للجماعات الترابية ومؤسسة للتعاون بين الجماعات¹.

وبذلك، أضحت شركات التنمية المحلية بغض النظر عن الغموض التنظيمي والقصور القانوني الذي يطال تأطير هذا الصنف من الشركات² ونظام الرقابة الخاضعة له، أصبحت بالفعل، إطارا لتنسيق التدخلات عن طريق الشراكات العمومية على المستوى الوطني والمحلي، وتحقيق تكاملا في الأدوار والاختصاصات بين جميع الفاعلين.

إذ يشكل حضور الخواص إلى جانب الإدارة الجماعية في تدبير الخدمات والمشاريع التنموية، فرصة ومدخلا لتجاوز بعض الإكراهات والمعوقات التنظيمية والتدبيرية والتي تتعلق بضعف الكفاءة والموارد التقنية لدى المنتخب خاصة في المجال التجاري والصناعي، كما يخلق بيئة مؤسسية تقنية كافية لتشخيص ملائم ودقيق للتكاليف والمخاطر وتقييمها وفقا لمنطق تدبري ينأى عن الصراعات الداخلية للمجالس المنتخبة ويرجح الاعتبارات التدييرية العقلانية على الاعتبارات السياسية.

ويلاحظ تزايدهما في عدد شركات التنمية المحلية، منذ سنة 2016، خاصة بجهة الدار البيضاء سطات، حيث تضم مدينة الدار البيضاء 7 شركات للتنمية المحلية³، تعمل على تنفيذ مشاريع في قطاعات مختلفة⁴، وبالرغم من تركز هذا الأسلوب من

¹ - أنظر: رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل تنمية متجانسة وداجمة للمجالات الترابية: مداخل التغيير الأساسية، إحالة ذاتية رقم 69/2023، ص 20.

² - تركز هذه الشركات على النظام الإداري المعتمد شركة مساهمة، غير أن أجزاء من بنية شركات التنمية المحلية تعرف مجموعة من التغيرات الناجمة عن تأثير التحولات القانونية، فطبقا للمادة 131 من القانون 113.14 يجب ان تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة (التنمية المحلية الى الجماعة ومؤسسات التعاون ومجموعة الجماعات الترابية المساهمة في رأس مالها، و إلى عامل العمالة او الإقليم داخل أجل 15 يوما الموالية لتاريخ اجتماعات المجلس المعني علما بكل القرارات المتخذة في شركة التنمية المحلية لمقتضيات القانون التجاري في شكل تقديم حصص مالية، شراء اسهم من رأس مال الشركة، نقل ملكية عقار جماعي خاص، بهذه المساهمة يمكن تمثيلها في أجهزتها وذلك قصد الدفاع عن حقوقها و لا يجب أن تكون أغلبية الرأسمال في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام.

³ - LEMZAIRI (S) et HARI (T) : « **Société du développement local : un Model à dupliquer sans modération** », LesEco.ma, publié le 16/03/2016.

⁴ - ويتعلق الأمر بالشركات المحدثة التالية:

- شركة التنمية المحلية: الدار البيضاء للتهيئة:

لجأت الجماعة لإبرام اتفاقية الشراكة مع صندوق الإيداع والتدبير يتكون مجلس إدارتها من 11 عضو تعمل على المساعدة على تقييم وإنجاز مشاريع التنمية والتعمير، وإنجاز الدراسات المتعلقة بهذه المشاريع

2 - شركة التنمية المحلية الدار البيضاء النقل:

تعمل على تحسين النقل في المناطق الحضرية والنقل عبر الحافلات، ترامواي والميترو.

التدبير في الجماعات الحضرية الكبرى كالدائر البيضاء والرباط حيث يشكل نموذج "الرباط باركينغ" أولى التجارب في هذا المجال¹، لا بد من التنويه، بتجربة جماعة الكيسر القروية، والتي تجسد توجه الجماعات القروية كذلك، لتبني هذه التقنية التنموية، حيث عمدت جماعة كيسر القروية إلى إحداث شركة مساهمة للتنمية المحلية سنة 2016، تحت اسم "أسواق الكيسر"، برأسمال مليون درهم، بهدف تحقيق جميع العمليات المتعلقة بتدبير مرافق السوق الأسبوعي لكيسر، ومواقف السيارات بمركز الجماعة، والقيام بجميع الأعمال والأنشطة التجارية والصناعية ذات الطبيعة، التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بأهداف الشركة.

خاتمة:

إن الرهان على دور محدد ودقيق للجماعات الترابية في ضوء المقتضيات الدستورية لسنة 2011 والتأطير القانوني الذي جاء به القانون التنظيمي رقم 113.14، يقارب بالأساس إشكالية تأهيل التدبير الترابي وربطه بالتحديات التنموية على المستوى المحلي. حيث إن اختيار المشرع فسحه المجال أمام الجماعات من أجل التأسيس لنموذج التنمية من الأسفل، يكون قد استجاب لمتطلبات تحقيق التنمية الترابية، التي أصبحت تقتضي منح الهيئات اللامركزية، مزيدا من حرية المبادرة في اتخاذ القرار والمرونة في التدبير والفعالية في التنزيل سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة من خلال آليات الشراكة والتعاون الداخلي وإحداث شركات التنمية المحلية.

3. شركة التنمية المحلية للخدمات:

تقوم بتدبير المرافق الجماعية ذات الطابع التجاري والصناعي بما فيها مواكبة تدبير قطاع النظافة.

4. شركة التنمية المحلية الدار البيضاء للتنمية:

تعمل على تدبير المجازر الجماعية، تدبير سوق الجملة للدواجن، إنشاء وتدبير المراكب، إنجاز دراسات تحديث مصالح الإدارة العمومية.

5. شركة التنمية المحلية الدار البيضاء للتنشيط والتظاهرات:

تعمل الشركة داخل التراب الحدودية لجماعة الدار البيضاء باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي، وتعمل على إحداث المرافق ذات الصبغة الثقافية والرياضية لتراب الجماعة، وتقوم بإنجاز البرامج المتعلقة بالأنشطة الثقافية والرياضية، تنفيذ البرامج التوافقية للمدينة

6. شركة التنمية المحلية الدار البيضاء للتراث:

تعمل الشركة على إحياء وترتيب وتحديد الممتلكات العقارية الجماعية.

. إعداد ملف ترشيح الدار البيضاء للتراث العالمي لليونسكو.

. تأهيل وتتميم البنايات ذات قيمة معمارية قديمة.

. تنسيق تدخلات مختلف الفاعلين على مستوى المدينة.

7. شركة التنمية المحلية إدماج السكن:

أحدثت الشركة لمحاربة دور الصفيح والسكن الغير اللائق، من أهداف الشركة:

. إنجاز الدراسات الضرورية للقضاء على السكن الغير اللائق.

. شراء الأراضي الكافية لتحقيق الأهداف المسطرة.

. إنجاز أشغال بناء العمارات.

¹ - EL AISSI (N) : « **Gouvernance locale : Les SDL, Formule miracle ?** », L'Economiste.com, Edition N° 4389 du 29/10/2014.

غير أن مختلف الوسائل والإمكانات القانونية والمؤسسية والمالية، المرتبطة بالتدبير الجماعي للتنمية الترابية، تحتاج للمزيد من الدعم والتقويم والتقوية، في أفق بلوغها الأهداف التنموية والتدبيرية التي أرادها المشرع، والسلطات العمومية بمستوياتها المركزية والترابية.

ولقد تبين على سبيل المثال في ضوء ما سبق، أن الارتقاء بدور الجماعات الترابية في مسلسل التنمية رهين بإقرار نظام حكامه جيدة، ورهين كذلك بتوفر الجماعات على الموارد المالية والبشرية الكافية لتقوم بوظيفتها التنموية إذ بالرغم من توفير الموارد المالية ومنح صلاحيات واسعة للفاعل الترابي، تصبح منظومة التدبير الترابي بدون معنى في غياب موارد بشرية مؤهلة وذات كفاءة تدبيرية عالية، لها القدرة على استغلال الهوامش التنظيمية والكفاءة في تنزيل وتنفيذ الاختيارات الكبرى ولها القدرة على مواكبة التحديات عبر برنامج العمل الجماعة من مرحلة التشخيص إلى مرحلة التنفيذ، وهو ما يتطلب إلى جانب التأكيد والاهتمام بالجوانب المالية والاختصاصات الممنوحة، النهوض بالوظيفة العمومية الترابية، بوصفها شرطا أساسيا لإنجاح السيرورة التدبيرية المتصلة بالتنمية، وهو ما يفرض إقرار نظام أساسي للوظيفة العمومية الترابية، يتسم بالجاذبية والقدرة على استقطاب وتثمين الكفاءات اللازمة. ويتعين أن يكون منسجما مع دينامية الإصلاحات التي يشهدها المرفق العام حاليا ومع الاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية سواء الذاتية أو المشتركة أو المنقولة.

لائحة المراجع المعتمدة

❖ باللغة العربية

- عبد المولى السعيد، مسار تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، الدار البيضاء، منشورات صوماديل، مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، 2012.
- سطحي عبد الاله، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2017.
- عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، 2011.
- خيار زهير، نحو بناء سياسة عمومية تشاركية، في ضرورة تغيير الفكر التنموي، منشورات جامعة الحسن الأول، سطات، 2014.
- الحسين الرامي، أسماء بعزي، التعاون اللامركزي للجماعات الترابية كمدخل لتحقيق التنمية، مؤلف جماعي: الجماعات الترابية على ضوء تطور القانون العام المغربي، 2021، ط 1.

❖ أطاريح

- عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، أكادير، الموسم الجامعي 2017-2018.
- سعيد الميري: التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس-السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- زكرياء الجزولي، السياسات العمومية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية سلا، الموسم الجامعي 2022-2023، ص 206.

❖ نصوص قانونية

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
- القانون التنظيمي رقم 14-113 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 85-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) المتعلق بجماعات.
- الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 موافق 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها؛ ج.ر عدد 3335 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 موافق فاتح أكتوبر 1976، ص 3028.
- ظهير رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 موافق 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي؛ ج.ر عدد 3335 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 موافق فاتح أكتوبر 1976، ص 3028.

- مرسوم رقم 394-64-2 بتاريخ 29 شتنبر 1964 المتعلق بإحداث الوكالات المستقلة وتنظيمها، ج.ر عدد 2738، ص 742.
- القانون رقم 78.00، ظهير شريف 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 (213 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي.
- لظهير رقم 1.08.153 صادر في 22 صفر 1430 هـ (18 دجنبر 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 ؛ ج.ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص 536.
- مرسوم رقم 1086-19-2 صادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.
- مرسوم رقم 2.92.486 الصادر بتاريخ 30 يونيو 1992؛ ج.ر عدد 4157 بتاريخ 1 يوليوز 1992، ص 764. وقد وقع تغييره وتتميمه. بمقتضى المرسوم رقم 2.92.651 بتاريخ 17 غشت 1992؛ ج.ر عدد 4165 بتاريخ 26 غشت 1992، ص 1056.
- نص الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية، أكادير، 20 دجنبر 2019.

❖ تقارير

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل تنمية متجانسة وداجمة للمجالات الترابية : مداخل التغيير الأساسية، إحالة ذاتية رقم 69/2023.
- التقرير المالي النصف سنوي، صندوق التجهيز الجماعي لسنة 2024.

❖ باللغة الأجنبية

- EL CHEDDADI (A) : « **La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale** », Revue Marocaine d'Administration locale et de Développement, Collection Thèmes Actuels, N° 84, 2013.
- EL AISSI (N) : « **Gouvernance locale : Les SDL, Formule miracle ?** », L'Economiste.com, Edition N° 4389 du 29/10/2014
- LEMZAIRI (S) et HARI (T) : « **Société du développement local : un Model à dupliquer sans modération** », LesEco.ma, publié le 16/03/2016.
- Ahmed Bouachik : « **la régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011** », Remald, série «thèmes actuels », n° 82, 2013.

- Badouin duoret, zakaria rhani, assia boutaleb ; **Le Maroc au Présent, D'une époque à l'autre, une société en mutation**, centre jacques berque, maktabat al maghreb, édition 2015.
- BASRI (D): «**La Décentralisation au Maroc : De la Commune à La Région**», Collection Edification d'un Etat Moderne, Ed. NATHAN, 1994.
- Céline Antonin ; **Après le choc pétrolier d'octobre 1973, l'économie mondiale à l'épreuve du pétrole cher**, dans le revue internationale et stratégique , édition 3 , 2013.
- KHROUZ Driss : **L'économie marocaine : Les raisons de la crise**, éd. Maghrébines, 1988.
- CHAHID (F) : « **Territorialisation Des Politiques Publiques** », Publications de la REMALD, Collection Manuels et Travaux Universitaires, N° 63, 2005.
- Ali Sedjari : **L'art (l') de Gouverner Ou le Courage de Changer Plaidoyer pour une Bonne Gouvernance**, Casablanca, édition la croisee des chemins, 30 mai 2018.
- Ali Sedjari : « **L'Etat contre la ville**» in « Le devenir de la ville, sous la direction de Ali Sedjari. Paris, Editions Harmattan : GRET, 1999.
- SEDJARI (A): «**Le Développement économique local entre le discours et la pratique**» Revue du Droit et d'Economie, N°9, 1993.
- Harlow carol & rawlings richard : **Law and Administration**, Thir edition, cambridge University Press, 2009.
- Pierre Calame : « **La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables** », l'économie politique, n°68, 2015.
- ZAIR (T):« **La Gestion Décentralisée du Développement Economique au Maroc**», Thèse pour le Doctorat en Droit Public, Université des sciences sociales, Toulouse 1, 2006.