

بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام حول :

# المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي

تحت إشراف :

الدكتور: عبد النبي اظريف

من إنجاز الطالب:

نور الدين الحسنوني

السنة الجامعية: 2012\_2013



شرع المغرب مند سنوات التسعينات، في إرساء إصلاحات سياسية، ومؤسسية، ورغم تعدد التسميات التي تنعت بها هذه الإصلاحات، "تقويم"، أو "تأهيل"، أو "تقنين"، وتباين تأثيرها، وخضوعها لمنطق الأهداف، والمساطر، ورغم تعدد الفاعلين فيها، وتطبيقها على سبيل التجريب في بعض الأحيان. إلا أن كل هذه الإصلاحات باءت بالفشل ولم تحقق النتائج المرجوة. وتعد الحكامة والمقاربة التشاركية حلقة من حلقات مسلسل الإصلاح هذا. وبالتالي بات من المفروض الإقرار بأن الطرق التقليدية للتدبير، لم تعد كافية، وأن نموذج التنمية الذي نسعى إليه مند أربعة عقود، أكد أن هذه الطرق لا تستجيب لحاجيات الملايين من المغاربة .

ففي ظل اتساع نشاط الدولة وتزايد المهام الملقة على عاتقها، أضحت من الضروري توزيع المهام، والاختصاصات الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية، قصد تخفيف العبء عن الدولة وتحقيق التنمية من جهة، وإعطاء المواطن حق المشاركة في إدارة الشؤون الترابية<sup>1</sup>، كل هذا فرض على الدولة، المرور من الدولة القوية المتدخلة إلى الدولة الإستراتيجية الذكية، التي تخول لنفسها وسائل من أجل التمويع، والتقييم والتدبير. فإذا كانت الدولة قوية بمركزيتها فإنها أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها، الذي تمثله الجماعات الترابية<sup>2</sup>.

ووعيا من المغرب بأهمية أسلوب اللامركزية الإدارية في ترسيخ دعائم الديمقراطية الترابية، باشر بوضع الأسس الأولى لمسلسل اللامركزية مباشرة بعد حصوله على الاستقلال، كأسلوب هادف إلى عقلنة تدبير الشأن العام الترابي.

وتشكل الجماعات الترابية المنطلق الأساسي في بناء الديمقراطية المحلية، وهي جوهر نظام اللامركزية في هيكله المؤسسات ومظهر الدولة الديمقراطية<sup>3</sup>. وقد أصبحت سياسة اللامركزية في الوقت الحاضر ضرورة من ضروريات الدولة المعاصرة، وركنا أساسيا في بناء دولة الحق والقانون<sup>4</sup>، ومن المعلوم أن اختيار هذا الأسلوب لم يكون وليد الصدفة، بل قادت إليه التطورات الاقتصادية والاجتماعية

<sup>1</sup> فاطمة السعيد مزرورع، "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003، ص14.

<sup>2</sup> خالد الناصيري، "الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد"، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، تحت إشراف علي سدجاري، 2000، ص33

<sup>3</sup> محمد السنوسي معني، محمد الأسعد، "قضايا الجماعات المحلية بالمغرب" مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى، يناير 2010، ص21

<sup>4</sup> سعيد ميري، "التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط -، السنة الجامعية 2001-2000، ص5،

التي صاحبت مفهوم الدولة، إلى حد جعل مبدأ اللامركزية شبه كوني<sup>1</sup>، وتم اعتماده كنظام تديري يهدف إلى ديمقراطية صنع وتنفيذ القرار محليا نتيجة تزايد الحاجيات المحلية، وسعي الفعاليات الترابية الإعتاق من السياسات الفوقية الإكراهية. فاللامركزية لم تعد مهمتها تنحصر في ضمان حسن تسيير المرافق الترابية، وتخفيف العبء على مركز القرار فقط، بل تعداها إلى الانخراط في مسلسل التنمية الترابية

وبفضل التجربة الأولى للميثاق الجماعي 23 يونيو 1960، أصبحت بلادنا تتوفر على مؤسسات تشكل قاعدة ديمقراطية، وذلك بتوزيع الشؤون المحلية بين المجالس الجماعية المنتخبة وممثل الإدارة الترابية، الذين استمروا في السهر على حسن تدبير المرافق المحلية، وتنفيذ مداوات المجالس الجماعية<sup>2</sup>. وتعزز مسلسل اللامركزية بصدور ظهير 30 شتنبر 1976، الذي اعتبر أنداك قفزة نوعية، حيث تعززت اختصاصات الجماعات الحضرية والقروية بكيفية تدريجية، ومكنها من الارتقاء إلى مرتبة فاعل اقتصادي أساسي، إلى جانب الدولة والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص، وأضحت إطارا للعمل والمبادرة، ومجالا للتعبئة والتشاور<sup>3</sup>.

وبعد ربع قرن من الممارسة الجماعية في ظل الميثاق الجماعي 1976، الذي أكسب المنتخبين تجربة متواضعة في مجال العمل الجماعي، وكرس هيمنة سلطة الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة، صار من الضروري توسيع مجال اللامركزية، وهذا ما كرسه القانون الجماعي رقم 00.78، من خلال توسيع وتدقيق اختصاصات المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي، وتخفيف الوصاية، ومأسسة نظام وحدة المدينة. كما هدف إلى تعزيز ديمقراطية القرب، وتجسيد المفهوم الجديد للسلطة، وترسيخ الديمقراطية الترابية، وتدعيم إشراك الفاعلين الترابيين في إطار المقاربة التشاركية<sup>4</sup>. وهكذا شكل القانون 00.78، اللبنة الأولى لترسيخ المقاربة التشاركية في الممارسة الجماعية، والبادرة الأولى للانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، على اعتبار ما لها من أهمية في تحقيق تنمية مندمجة، تعود بالرفاهية على المجتمع المحلي.

<sup>1</sup> محمد عالي ادنيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص 17

<sup>2</sup> أحمد محمد قاسمي، "الميثاق الجماعي الجديد خطوة في سياق التحولات"، مطبعة المتقي برينتر السلسلة الإدارية، عدد 7، المحمدية 2002، ص 7

<sup>3</sup> bulletin D'information de la direction générale des collectivités locales <projet gouvernance locale au Maroc>, ministère de l'intérieur RABAT, 2007, p :10

<sup>4</sup> Mohamed harakat :le concept de gouvernance au Maroc ,publication de la revue marocaine d'audit et de développement série «management stratégique » n 5, 2004 ; p 19

ولكن بالرغم من المستجدات التي جاء بها هذا القانون، والتي كانت بمثابة طفرة نوعية في التنظيم اللامركزي، إلا أن واقع الممارسة الجماعية بالمغرب أبان عن قصور كبير على المستوى التنموي، مما حدا بالقائمين على الشأن العام الترابي، البحث عن أساليب جديدة في التدبير، من أجل تجاوز الاختلالات التي واجهت الجماعات الترابية بهذا الخصوص.

وفي هذا السياق ظهرت المقاربة التشاركية، كنتيجة لفشل المقاربة التقليدية القائمة على تركيز سلطة اتخاذ القرار على المستوى المركزي<sup>1</sup>، بل وحتى عندما أسندت مسألة التنمية للجماعات الترابية لم يتم تسجيل مؤشرات عالية بخصوصها. فهذه المقاربة المركزية والأحادية الجانب التي تم الأخذ بها مباشرة بعد حصول المغرب على الاستقلال السياسي، لم تحقق الأهداف المنشودة، بل أدى إلى خلق أزمة كبرى على مستوى التدبير، انعكس بشكل سلبي على المستوى الاقتصادي والاجتماعي<sup>2</sup>. ومن هنا إذن ندرك مدى ارتباط مفهوم المقاربة التشاركية بالتنمية الترابية. فالتنمية رهان يتحقق بمدى ترجمتها لحكم تشاركي ضروري في أي عملية تنموية في هذا العصر. والذي يحيل على لامركزية حقيقية تروم إشراك مختلف الفاعلين الترابيين في اتخاذ القرار الترابي، وتحقيق التنمية المندمجة.

من هنا كان بروز المقاربة التشاركية كبديل قوي بعد أن أبانت المقاربات الكلاسيكية، عن محدوديتها وعجزها عن حل المشكلات التنموية، فهي نتاج مباشر لعدم قدرة السياسات العمومية على تحقيق النتائج المرغوبة على مستوى التقليل من الفوارق الاجتماعية، والتصدي للتأثيرات الاقتصادية والاجتماعية السلبية، كما أن المقاربة التشاركية أصبحت تستقي أهميتها البالغة من دستور 2011، هذا الأخير الذي نص على مجموعة من المستجدات، التي تصب في تدعيم النهج اللامركزي، وتقوية اختصاصات الجماعات الترابية، ومن جعلتها تنصيصه على مبدأ التدبير الحر، ومبدأ التفريع، ومنح الجماعات الترابية سلطة تنظيمية محلية لممارسة صلاحياتها، بمقتضى الفصل 140. هذه السلطة التي برزت مند صدور الميثاق الجماعي لسنة 1960، ونصت عليها ميثاق اللامركزية اللاحقة، بمعنى آخر أن السلطة التنظيمية الترابية كرستها نصوص تشريعية قبل أن تسجل أول مرة في دستور 2011<sup>3</sup>. فالجماعات الترابية، وفي كل الدساتير المتعاقبة لم يحدث أن أسندت إليها السلطة التنظيمية. لذلك، يمكن القول، وبتحفظ كبير أن من بين أهم مستجدات دستور 2011، تنصيصه على السلطة التنظيمية المحلية.

<sup>1</sup>Mustapha dalil «démocratie participative et développement local au Maroc ; REMALD série ; édition 2011 , p 17

<sup>2</sup>benbachir (s), l'administration locale de Maroc, Imprimerie royal, Casablanca 1967, p 121

<sup>3</sup>محمد اليعكوبي،"السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب"، الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور،"الدستور الجديد للملكة المغربية - دراسات مختارة"، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 128، 2013، ص 33

ويعد هذا توتيجا لارتكازها على التدبير الحر، وتكريسا للمكانة المحورية التي أصبحت تضطلع بها<sup>1</sup>. وهذين المستجدين، من شأنهما تكريس المقاربة التشاركية على أوسع نطاق على مستوى المقاربة الجماعية.

إن هذه التطورات، ستساهم لامحالة بشكل كبير الدفع بالجماعات الترابية إلى تجاوز حدودها، وانفتاحها على محيطها. وبالتالي العمل قدر المستطاع على إشراك فاعلين جدد في تدبير التنمية. إن أهم ما يمكن أن نخلص إليه، هو أن فلسفة هذه المقاربة، تقوم أساسا على أن الأفراد هم وسيلة الديمقراطية وغايتها، وبالتالي الحرص على إتاحة الفرص والإصغاء والتشاور، مع كل القوى الحية، من هيئات المجتمع المدني، القطاع الخاص والأكاديميين، وحتى مع المواطنين الذين لهم خبرة في مجال التنمية، وذلك للمساهمة في تحسين وتجويد القرار العمومي.

إن هذا البحث، والذي اخترنا له عنوان "المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي"، ينطوي على بعض المفاهيم، تفرض الضرورة العلمية تحديدها حتى تؤدي وظيفتها في هذا البحث، ما دام أن المفهوم قد يأخذ أكثر من معنى، ويمكن استعماله في أكثر من حقل معرفي، وتبدو في هذا الإطار أن هناك أربعة مفاهيم أساسية تشكل الكلمات المفتاح لهذا البحث، هذه الخطوة التي ستمكنا من دون شك تكوين صورة واضحة عن موضوع البحث، وستقوم بإجلاء كل غموض عنه.

**المقاربة:** هي الطريقة التي يتناول بها الشخص أو الدارس أو الباحث، الموضوع، أو هي الطريقة التي يتقدم بها في الشيء. والمقاربة أساس نظري يتكون من مجموعة من المبادئ التي يتأسس عليها برنامج ما. والمقاربة تعني هنا الأسس التي يجب الاستناد عليها، من أجل إشراك جميع الأطراف، للمساهمة في تدبير الشأن العام الترابي.

**التشاركية:** جاءت من مصطلح التشاركي، والذي يحيلنا على المستوى اللغوي إلى وزن "التفاعلي"، فوزن التفاعلي ذو دلالة علائقية إيجابية، بحيث أن الفعل فيه متبادل بين أطراف معادلة المشاركة، وبالتالي فإطراف الفعل التشاركي من الناحية النظرية على الأقل، تحكمهم نوع من الندية في الرأي واتخاذ القرار، أما على المستوى العملي، فإن معادلة التشاركية تبقى نتيجتها محكومة بطبيعة القانون الداخلي لكل طرف من أطراف المعادلة، وهي في النتيجة محكومة بمدى فعالية كل طرف في التفاعل وتحقيق التوازن داخل المعادلة التشاركية<sup>2</sup>، وينبغي تمييز مصطلح التشاركية عن باقي المفاهيم القريبة منه على مستوى الاشتقاق اللغوي، كالإشراك على وزن الإفعال، وكما هو معلوم فإن هذا الوزن يحيل على

<sup>1</sup> بوعزاوي بوجمعة، "السلطة التنظيمية المحلية"، الدستور الجديد للمملكة المغربية، - دراسات مختارة، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة،

عدد 128، 2013، ص 48

<sup>2</sup> سعيد جفري، مؤلف جماعي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: السياق العام - الأسس والآليات - القدرات والمهارات، طباعة

OUMA GRAPH، طبعة ثانية، 2007، ص: 107 و 108.

وجود طرفين، الأول فاعل والثاني مفعول به، الأمر الذي يجعل الوزن دالا على علاقة سلبية تسير في اتجاه واحد.

أما المشاركة فتعني أخذ جزء من الأمر والمساهمة بالبحث فيه، وهي تحيل على وزن "المفاعلة"، حيث يمكن اعتباره يشمل المعنيين السابقين لكل من "التفاعل" و"الإفعال"، فإذا كانت المشاركة إيجابية، بمعنى أن يكون الفعل فيها متبادلا بين أطراف المشاركة، فإن المشاركة هنا تؤدي نفس معنى التشارك، أما إذا كانت هذه المشاركة سلبية، أي أن الفعل فيها يحدد من طرف واحد ويكتفي الطرف الآخر بالاستجابة، فإن المشاركة هناك تقترب أكثر من معنى الإشراف<sup>1</sup>.

وإذا زوَجنا بين المفهومين السابقين أي "المقاربة" و"التشارك" ستكون المقاربة التشاركية هو: "ذلك الأسلوب التدييري الذي يسمح باستغلال القدرات الإبداعية لمختلف الفاعلين في اتخاذ القرار، بهدف التوصل إلى النتائج المنتظرة في مختلف مجالات عمل المنظمة.

**التدبير:** في أصله المرجعي، عبارة عن عقلنة وترشيد استخدام الموارد المادية والبشرية المتوفرة والمتاحة، لأجل تحقيق أهداف مرسومة من قبل الإدارة، التي هي في موضوعنا الجماعة الترابية، هذا التحديد العام للتدبير في توجهه الأنجلوساكسوني والفرنسي، هو الذي سيصبح العدة المطلوبة الحضور في مجال التدبير العام. ليصبح بذلك التدبير العمومي هو: "المجهود المبذول لتكييف البنيات الإدارية ومناهج عمل الإدارة، مع المحيط السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، والعالمي". فالتدبير العمومي إذا، يقدم آليات تكيف والنظرة الواقعية لتصريف الشأن العام بمناهج مختلفة وملائمة، حسب نوعية المهام المنوطة والمشاكل المطروحة، وربط حوار التواصل مع المحيط<sup>2</sup>.

**مفهوم الشأن العام الترابي:** يتطلب الوقوف أولا على تعريف "الترابي"، الذي يتوقف على الهياكل المؤسساتية والإدارية والترابية السائدة داخل كل بلد، إلا أنه لكي يمكن رسم حدود "الترابي" بدقة، فإن الأمر يستدعي مراعاة مجموعة من العناصر:

المجموعة الأولى: تشمل كل العناصر الإدارية والمؤسساتية، وقد تشمل الوحدات اللامركزية والغير المركزية.

المجموعة الثانية: ترتبط بالبيئة، أي الخصائص والموارد الجغرافية، والطبيعية والاقتصادية لجماعة ترابية، والتي تساهم بشكل ما في صنع وتمييز شخصيتها.

المجموعة الثالثة: ترتبط بالتاريخ، والثقافة، والهوية الاجتماعية، لجماعة ترابية معينة.

<sup>1</sup> رشيد لصفير، "التدبير التشاركي للشأن العام المحلي-الجماعات الحضرية والقروية نموذجا"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2009-2010، ص5

<sup>2</sup> سعيد الميري، "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -الرباط-، السنة الجامعية 2006-2007، ص7

ليصبح بذلك الشأن العام الترابي، هو تلك الأمور والقضايا والخدمات، التي ترتبط أساسا بحياة السكان المحليين، ويعود أمر تديريها إلى الهيآت العامة الترابية، فالشأن العام الترابي يشمل مجموعة من الأمور والخدمات التي تتولى إشباعها الجماعات الترابية على صعيد حدودها، وتمتد إلى كل الميادين والمجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والإدارية، ناهيك عن الخدمات المقدمة في إطار المرافق المحلية الحيوية كالماء الصالح للشرب، والكهرباء، والإنارة العمومية، والنقل العمومي الحضري<sup>1</sup>. فهو يعتبر مفهوما واسعا يشمل كل الاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية، والمنصوص عليها في القوانين المنظمة لها.

وبالمزاوجة بين المفاهيم السابقة، ستصبح المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي، منظورا جديدا في إعادة تدبير العلاقات ما بين جميع المتدخلين في عملية التنمية، باستغلال قدراتهم وإمكاناتهم في اتخاذ القرار، وتفعيله، بهدف التوصل إلى النتائج المنتظرة في مختلف مجالات اختصاصات الجماعة الترابية، إنه يستهدف بالخصوص إيجاد موقع تشاركي متوازن للجماعات الترابية، في علاقاتها مع باقي الفاعلين الترابيين.

بعد تفكيك الجهاز المفاهيمي لعنوان الموضوع، تتضح جليا أهمية موضوع البحث، في كونه يعالج أفكار وثيقة الصلة بالتنمية، حيث يتناول ما يمكن اعتباره، إن صح التعبير، الطريق الثالث للتنمية، الذي يعتمد على تنظيم وتدبير الشأن الترابي على أساس الجهد التشاركي والتضامني بين الوحدات الإدارية اللامركزية، ومختلف الفاعلين الترابيين فلا مستقبل لمن ينهج سياسة الانغلاق والتفوق والعزلة، مما أصبح معه البحث عن سبل جديدة للتدبير أمرا ملحا، في ظل غلبة المقاربة التقليدية الضيقة المعتمدة، والعجز التنموي للجماعات الترابية. كل هذا جعل من المقاربة التشاركية مخرجا للمأزق الذي يعاني منه تدبير الشأن العام الترابي، وإجراءا فعالا لتجاوز كل الاختلالات التي تقف حجرة عثرة، أمام كل المحاولات التنموية.

ومن ثمة فإن الدوافع الموضوعية لاختيار هذا الموضوع، هي المكانة الخاصة التي تنبوؤها المقاربة التشاركية، والتي أصبحت حلقة أساسية في مسلسل التنمية. هذه المقاربة التي تقوم على تبني منظور شمولي تشاركي، يتجاوز تدخل القطاع الواحد والإدارة الواحدة نحو بناء مشروع جماعي متكامل الجوانب، ومن أجل مواكبة التطورات التي يعرفها التنظيم اللامركزي، الذي أصبح يركز على مجموعة من الأسس المستحدثة، ولعل أبرزها تبقى المقاربة التشاركية. هذه الأخيرة التي تبرز كإطار للتنمية الترابية، وتوجه جديد لتنمية قدرات الجماعات الترابية، وتعزيز كيانها وبلورة شخصيتها، ويفتح أمامها آفاق ومجالات واسعة، لتحقيق كامل نموها الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي.

<sup>1</sup> رشيد لصفير، مرجع سابق، ص 7

أما الدوافع الذاتية فتتمثل في محاولة، تقديم بحث أكاديمي يساهم في استجلاء أهمية تبني المقاربة التشاركية، والمساهمة في النقاش الدائر حول مختلف الإصلاحات التي يشهدها مغرب القرن 21، خصوصا بعد القطيعة التي أحدثتها دستور 2011 في مجموعة من المجالات. هذا الدستور، الذي نص على آليات مهمة لتدعيم المقاربة التشاركية. مما جعل من هذا الموضوع موضوعا مغريا لكل باحث في هذا المجال، ويدفع إلى إجراء بحث متكامل، من أجل محاولة تأسيس نظرة متكاملة للمقاربة التشاركية. هذا المفهوم الذي أصبح يحتل في الوقت الراهن، جزء كبير من اهتمام مجموعة من الفاعلين، على تعدد مواقعهم واختلاف مشاربهم.

ولعل الإشكالية التي تطرح نفسها وبإلحاح بهذا الصدد، تتمحور حول تساؤل يهدف للوقوف على حتمية المقاربة التشاركية، وإلى أي مدى تم تكريسها على أرض الواقع، كمقاربة تهدف إلى تحسين والارتقاء بالقرار الترابي التنموي؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الإشكاليات الفرعية التالية:

- ما هي أهم الدواعي والأسباب التي دفعت لتبني هذه المقاربة؟
- ما هي المزايا التي تقدمها المقاربة التشاركية لتدبير الشأن العام الترابي؟
- ما هي أهم الأسس والمرتكزات التي تقوم عليها هذه المقاربة؟ وما هي أهم تجلياتها؟
- إلى أي حد يمكن الحديث عن المقاربة التشاركية على مستوى النصوص القانونية؟
- ما هي حصيلة المقاربة التشاركية، على مستوى الممارسة العملية للجماعات الترابية؟
- ما هي الحدود التي تعترضها؟ وكيف يمكن تجاوزها؟
- وما هي آفاق تبنيها؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية والأسئلة التي تتفرع عنها، يقتضي منا الاعتماد على دراسة سوسيو- قانونية، من أجل الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع، كما أن طبيعة الموضوع، فرضت اعتماد المنهج الوظيفي، كمنهج مهيمن، لتبيان وظيفة المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي، بهدف إبراز أهمية هذه الأدوار في خلخلة البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وغرس ثقافة تديرية جديدة في المجتمع المحلي. كما سنعتمد على المنهج البنوي، وذلك بالنظر إلى انه في البحث العلمي، لا مجال للفصل بين البنية والوظيفة، وبالتالي إذا كانت البنية والوظيفية، من النظريات الاجتماعية التي تسعى إلى تحليل الواقع الاجتماعي، أو الفعل الاجتماعي، باعتبار البيئة التي يتفاعل داخلها، والوظيفة أو الدور الذي يقوم به داخلها، فإن هذه الرسالة ستحاول الاستفادة من هذا المنهج.

بالإضافة إلى مناهج مساعدة، تظهر بين الفينة والأخرى، كالمناهج التحليلي، لتحليل بعض المعطيات الإحصائية والرقمية، إلى جانب المنهج المقارن لاستقراء بعض التجارب الأجنبية المتعلقة بالتدبير التشاركي.

تلك إذن أبرز المحددات المنهجية التي سنعتمدها في إطار هذا البحث ، والذي يفرض علينا تقسيمه إلى فصلين لبلورة أهم النقاط التي تم طرحها من خلال الإشكالية أعلاه ، والذي سيتم تقسيمه على الشكل التالي :

الفصل الأول : السياق العام للمقاربة التشاركية

## الفصل الأول

### السياق العام للمقاربة التشاركية

لقد أضحى في عصرنا الحالي مفهوم المقاربة التشاركية من المستلزمات الضرورية والآليات المعتمدة في التدبير العمومي الحديث، وذلك راجع للتحول النوعي لوظائف الدولة<sup>1</sup>، مما فرض على هذه الأخيرة البحث عن شركاء جدد ضمن صيرورة العملية التنموية، فالعمل التشاركي إذن يعتبر من أهم الركائز الأساسية التي يقوم عليها الحكم الرشيد.

فعندما نتحدث عن سياق المقاربة التشاركية، أو التنمية التشاركية في المغرب، نتحدث عن سياق تنموي خاص فرضته مجموعة من التحولات العميقة التي عرفها المغرب، وهو السياق الذي أعطى لمفهوم التشارك بعدا ترايبيا ضروريا، لتجاوز الإختلالات التي نتجت عن التدبير العمومي من طرف الجماعات الترابية منذ السبعينات، وخاصة على مستوى التخطيط الترابي، وعدم تأهيل المنتخب، وبالتالي فقد استلزم الأمر إشراك مجموعة من الفاعلين، من أجل بلورة تنمية ترايبية مندمجة، وشاملة تستجيب لحاجيات الساكنة. وتفادي التدخل الأحادي للجماعات الترابية في تدبير الشأن العام الترابي. إذن فمحاولة تبني المقاربة التشاركية، كان نتيجة مجموعة الأسباب والعوامل، وكذا بغية تحقيق مجموعة من الأهداف التي تصب في تدعيم مسلسل التنمية، وقد تبلورت هذه المقاربة في مجموعة من التجليات والصور.

<sup>1</sup> - فمن دولة حارسة تنحصر مهمتها في حفظ الأمن والدفاع عن حدودها والحفاظ على الحقوق الطبيعية للفرد باعتبارها حقوقا لصيقة بالإنسان. إلى دولة خدمات، مسؤولة عن إشباع حاجات المواطن وتحقيق الرفاه. بمختلف أشكاله.

## المبحث الأول:

### حتمية تبني المقاربة التشاركية

إن التصور الحديث للتدبير العمومي الجديد القائم على المقاربة التشاركية، كان نتيجة مجموعة من الأسباب التي أدت إلى ضرورة التفكير بجدية في تبني هذه المقاربة، والتي تسعى لا محالة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، التي من شأنها تحسين تدبير الشأن العام الترابي، فالمشاركة على هذا الأساس هي أداة للتغيير، بحيث يمكن أن تساعد على كسر الإقصاء، وإعطاء جل الفاعلين، المرتكز من أجل إشراكهم المباشر في تدبير الشأن العام الترابي، وهكذا يبرز التدبير التشاركي كإطار لتنمية الجماعات الترابية، ويعزز كيانها ويبلور شخصيتها، ويفتح أمامها آفاق ومجالات واسعة، لتحقيق كامل نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

### المطلب الأول: دواعي تبني المقاربة التشاركية

فبالرجوع إلى الأسباب التي جعلت من التدبير التشاركي منهاجا فعالا، لتجاوز مجموعة من الإختلالات التي يعاني منها التدبير العمومي الحديث، سنجد أن هناك سببين رئيسيين، جعلنا من المقاربة التشاركية الملاذ الآمن لتجاوز كل المعوقات، التي من شأنها أن تعرقل مسلسل التنمية، فأول هذه الأسباب نجد أزمة المرفق العام، التي عرفها المغرب إبان حصوله على الاستقلال، إضافة إلى تعثر الدور التنموي للجماعات الترابية، والذي تجسد بدوره في مجموعة من التجليات والصور.

### الفرع الأول: أزمة المرفق العمومي بالمغرب

لقد كانت أزمة المرفق العام التي عرفها المغرب منذ سنوات الثمانينيات، من بين أهم الأسباب التي دفعت المغرب إلى التفكير في تحديث التدبير العمومي، وفق المبادئ أو المرتكزات الترابية، والبحث عن مقاربات جديدة تتناسب والأسس التي يبنى عليها التدبير العمومي الجديد، ومن بين هذه المقاربات، نجد ضرورة تكريس المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي. و سنحاول من خلال هذا الفرع الرجوع إلى جذور أزمة المرفق العام بالمغرب (الفقرة الأولى)، إضافة إلى إلقاء الضوء على تجلياتها (الفقرة الثانية).

## الفقرة الأولى: جذور أزمة المرفق العمومي بالمغرب

غداة الاستقلال بدا المغرب يحدث مجموعة من المرافق العامة، الغاية منها هو تلبية حاجيات المجتمع (الفردية والجماعية) من جهة، وتكوين اقتصاد قوي من جهة ثانية، وذلك في غياب قطاع خاص قوي قادر على أخذ زمام الأمور. غير أن هذا الدور الذي لعبته الدولة كانت له آثار سلبية على مستوى الدولة (ارتفاع تكاليف العمومية مما اضطرها إلى الاستدانة)، وعلى مستوى المرفق العام (اتساع حجم المرافق العامة، وعدم القدرة على مراقبتها، مما خلق نوع من الانفلات في القطاع العام). إذن فأزمة المرفق العام تعود لمجموعة من الأسباب :

### أولا: أزمة مفهوم المرفق العمومي

لقد كان مفهوم المرفق العمومي في حد ذاته إشكالية كبيرة طرحت جدل وجوده، وحتى وإن وجد فإن الغرض الذي أنشأ من أجله - المصلحة العامة - يبقى مصطلحا فضفاضاً ومرناً، يتطور بسرعة كبيرة، بحيث يصعب الإحاطة به.<sup>1</sup>

وتعود الصعوبات التي تعترض إعطاء تعريف قار وموحد للمرفق العام، إلى النزاعات الإيديولوجية التي ارتبطت بتطور الدولة.

فالمرفق العام في الفكر المركسي: يمحصر دور الدولة التدخل في تقليص الفوارق بين الأغنياء والفقراء، حتى يمكن تحقيق العدالة الاجتماعية، لكن الدولة في المنظور الرأسمالي، حسب الاشتراكيين تسعى فقط لخدمة الطبقة المسيطرة، وبالتالي فأجهزتها تسخر لخدمة مصالح هذه الطبقة، وعندما تقوم بأعمال لفائدة هذه الأخيرة، فإنها تحاول تبرير ذلك بإدعائها وجود مصلحة عمومية تسعى لتحقيقها، ومن ثم تنشئ مرافق عمومية لإضفاء طابعا شرعيا على مشروعها، وبالتالي فإن الطبقة البلوريتالية لا تستفيد منه بقدر ما تستفيد منه الطبقة المسيطرة. فالمرفق العام لا يعدو أن يكون خرافة إيديولوجية<sup>2</sup> تستعملها الطبقة الحاكمة لشرعنة تدخلاتها.

<sup>1</sup> - عبد المجيد نحيلي، المرفق العام بالمغرب بين التدبير العمومي الجديد وافق الشراكة عام - خاص، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات - السنة الجامعية 2010-2011، ص 12 .

<sup>2</sup> - محمد ايت مكلي، من اجل تجديد المرفق العام، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 35، 2002، ص 19

أما الليبرالية فقد انطلقت من مسلمة مفادها أن عدم دقة ووضوح مفهوم المرفق العام، جاء نتيجة توسعه وتمدده على حساب الأنشطة الخاصة، والأنشطة الخاصة ما هي حسب أنصار هذا التيار، إلا حريات عامة، وبالتالي يرون في تواجد المرفق العام، هضم وتهديد للحريات العامة<sup>1</sup>. فالإشكالات التي يثيرها مفهوم المرفق العام، فمن جهة فهو فضفاض وواسع، أضيق من أن يتحملة المرفق العام، وذلك لكون المصلحة العامة تخضع في تطورها لعدة معطيات: اجتماعية، اقتصادية، إيدولوجية، وهي كما أشار الأستاذ ميشال روسي، أنها قابلة للتوسع، والانقباض، والتقلص بحسب الظرفية الإيدولوجية المرتبطة بوظائف الدولة<sup>2</sup>، مما جعل من الصعب تحديد معايير عملية لتعريفه وضبطه، وعدم وضوح مضمونه، والإمكانيات التي يوفرها للسلطات العمومية.

### ثانيا : اتساع نشاط الدولة واثـر نظام العولمة على المرافق العام.

لقد أدى اتساع وارتفاع كثافة السكان إلى ازدياد رغباتهم، إلى توليد عجز الدولة بشكل عام، والجماعات الترابية على وجه الخصوص عن تلبية حاجياتهم، بسبب اتساع نشاط تدخلاتها، (الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية).

#### • اتساع نشاط الدولة بالمغرب :

فبعد الحرب العالمية الثانية، عرفت الدولة أهمية كبيرة سواء من خلال قوتها، وتقلها أو من خلال مجالات تدخلها، فالثقة التي حظيت بها الدولة بعد الحرب العالمية الثانية، دفعت إلى ازدياد وظائفها، وأصبحت الدولة هي الوسيلة الأساسية والضرورية في مسلسل التحديث، سواء على المستوى الاقتصادي الإداري والاجتماعي...، ومن أجل القيام بهذه المهام عملت الدولة على الزيادة في عدد المرافق العمومية، والهدف بطبيعة الحال لم يكن استجابة لإكراهات ومتطلبات المجتمع الذي عجز القطاع الخاص عن تلبيةها، بقدر ما كان الهدف الأساسي هو بسط نفوذ الدولة على جميع المستويات. إلا أن تدخل الدولة عبر إنشاء مرافق عامة صناعية، تجارية بالخصوص، شهد نقاشات عميقة، فأزمة دولة الرعاية أو الراعية، أبرز للوجود إختلالات التسيير العمومي، وأوقد فتيل مشروعية المرفق العام، بل وحتى مشروعية الدولة نفسها<sup>3</sup>، مما دفع بها إلى البحث عن مناهج جديد للتدبير العمومي الحديث، والتي تقوم على ركن أساسي لا يمكن الاستغناء عنه بالمرّة، ألا وهو إشراك فاعلين جدد في تدبير الشأن العام.

<sup>1</sup> - عبد المجيد نحيلي، مرجع سابق، ص14

<sup>2</sup> - m'faddel semiers : la mort de service public REMALD N°35 ,P44

<sup>3</sup> - نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس، الرباط اكدال، 2008/2009/ص41.

وبالرجوع إلى دور الدولة عبر التاريخ ، فنجد أنه يتسم بسمتين رئيسيتين ، فثارة نجدتها تتدخل في جل المجالات خصوصا الاقتصادية منها ، وثارة أخرى نجدتها تتراجع عن التدخل في الشؤون الاقتصادية مكتفية بالجانب التنظيمي والرقابي ، وبالتالي فإن دور الدولة كان في حالة مد وجزر ، وتدخلها أو عدم تدخلها كان يحكمها مجموعة من الأسباب والظروف التاريخية كتطور الرأسمالية ، ازدياد المنافسة على الأسواق الخارجية ، الحروب العالمية والأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929.

لكن الحال استقر على ضرورة تراجع دور الدولة ، حيث تم اعتبار تدخل الدولة مصدر كل الاختلالات والمشاكل التي يعرفها الوضع الاقتصادي ، والاجتماعي... ، وأصبحت هذه المركزية الشديدة والمفرطة ، محل انتقاد وتساؤل وفرضت إلقاء نظرة حول أداء كل من الدولة والقطاع العام<sup>1</sup> ، وهكذا طرحت العديد من التساؤلات أهمها ما الغاية من تمويل مرافق الدولة؟ وكيف يتم تبرير نفقاتها؟ ألا يشكل إبعاد القطاع الخاص عائقا أما التدبير المعقلن ، ويحد من المرونة اللازمة للتكيف مع التحديات الجديدة؟ هل سيتنحى القطاع العام أمام فعالية القطاع الخاص؟ وما مكانة المرتفق والمجتمع المدني بشكل عام في معادلة تدبير الشأن العام؟

إن هذا الطرح الداعي إلى تراجع دور الدولة ، والذي تبناه كل من مرغريت تاتشر رئيسة وزراء بريطانيا ، وحكومة ريغان بالولايات المتحدة الأمريكية ، يجد دعامة في النقاط التالية :

- الأزمات البترولية لسنوات السبعينات ، والتي قادت إلى انخفاض ملموس للأنشطة الاقتصادية بجل الدول ( متقدمة أو نامية).

- الأزمة الاقتصادية ، وتصاعد النفقات العمومية خصوصا الاجتماعية منها ، والتي أضعفت مؤسسات الدولة ، على ممارسة دورها في إعادة توزيع الثروات ، وهو ما عبر عنه بأزمة دولة الرعاية.

- ظهور نظريات جديدة (نظرية الاختيارات العمومية ، نظرية الوكالة ، ونظرية تكلفة المعاملة) ، والتي تركز على مبادئ الفردانية ، والعقلانية ، والنفعية ، وقد تزامن معها ظهور اعتقاد إيديولوجي يؤمن بقوة التنافسية ، وتفوق القطاع الخاص على القطاع العام.

- ظهور أشكال جديدة للحكومة ، فالمواطنون أصبحوا أداة فعالة في رسم السياسات العمومية ، حيث تم المرور من نظام الاستشاري إلى نظام يركز أكثر على المشاركة ، كما برزت أشكال جديدة لانخراط والتزام المواطنين ، وأصبحت الشراكة بين القطاع العام والخاص معمولا بها بشكل كبير.

والمغرب بدوره لم يكن بمنأى عن هذه التحولات والتطورات التي عرفتها الدولة ، وعموما فالمغرب عرفا فترتين حامستين في دور الدولة.

مرحلة ما بعد الاستقلال ، هذه الفترة عرفت حضور الدولة بقوة ، وذلك بهدف التأثير على الأوضاع الاقتصادية المورثة من الاستعمار ، والذي لم يكن القطاع الخاص قادرا على تجاوزها ، وبذلك

<sup>1</sup> - نوال الهناوي ، مرجع سابق ، ص 43

أصبحت الدولة تقوم بوظيفة "المقاول" الذي يتولى شق الطريق أمام القطاع الخاص<sup>1</sup>. خصوصا وان المغرب لم يكن يتوفر على برجوازية وطنية، تتقاسم مع الدولة هم التنمية وبناء الدولة الحديثة. فترة ما بعد الثمانينات، عرفت هذه المرحلة تراجعاً في وظيفة الدولة، فالبرغم من الدور الذي لعبته الدولة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، إلا أنه بالمقارنة مع التفرع والتوسع الذي شهدته المرافق العامة، والأموال التي استثمرت فيه، فإن عجلة التنمية لم تحقق إلا خطوات ضئيلة، الشيء الذي جعل المغرب يواجه أزمة مالية حادة، نتيجة للنفقات المهولة، وكذا للتنظيم الفوضوي وغير المراقب للمرافق العامة<sup>2</sup>. وخلال سنوات السبعينات عرفت المقاولات العمومية توسعا وتمددا لفروعها، وهذا أدى إلى انفصال الإدارة العامة وتجزئتها، وزيادة أعبائها بل وتعنفها، وأصبحت تشكل عبئا على الدولة نظرا لضعف كفاءتها وتراكم الديون عليها، وكرست بذلك لأزمة المرفق العام<sup>3</sup>.

#### • بروز نظام العولة.

أبرزت العولة، وخصوصا العولة الاقتصادية والمالية التي تميزت بتقليص القيود على المعاملات المالية، وبحركية لعوامل الإنتاج، ومحدودية الدولة في مسلسل التنمية، وبالتالي أصبحت الدولة أبعد ما تكون عن صورة الفاعل الاحتكاري، الذي كان يتحكم في إطار منظومة السيادة الوطنية على دواليب الاقتصاد الوطني بشكل خاص، والتنمية المتدمجة بشكل عام. فهذا النظام العالمي الجديد، يفرض على الدولة إعادة النظر في دورها وفي مكانتها داخل المجتمع، لكي يكون دورها أكثر فعالية في تحقيق التنمية، بحيث لم تعد قادرة على إعطاء إجابات وحلول لكل القضايا والإشكاليات المطروحة، وبالتالي أصبح التفكير في إشراك فاعلين جدد ضرورة ملحة لإدارة التنمية.

#### ثالثا: أزمة المديونية الخارجية.

تهدف الديون الخارجية الحصول على رؤوس الأموال لتنمية وتطوير الاقتصاد الوطني، فأمام عجز المدخرات المحلية عن تلبية ما تحتاج إليه عملية التنمية من أموال لتحقيقها وتطويرها واستمرارها، لجأت هذه الدول للاستدانة والاقتراض، إلا أن التوجيه غير السليم والعقلاني المطلوب ساهم في زيادة الحاجة للاستدانة والاقتراض، ولاسيما عدم وضوح الرؤية حول مجالات وحدود الاستخدامات الرشيدة للقروض، وغياب الأسس والمعايير التي تحدد بموجبها الدول المدينة طاقتها لتسديد ديونها، كلها عوامل

<sup>1</sup> - حسن حوات، المرافق العامة بالمغرب، وهيمنة التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، الطبعة الأولى 1997، مطبعة النجاح

الجديدة البيضاء، ص 74

<sup>2</sup> - ABDELLATIF BENMANSOUR : mondialisation et en jeux d'intégration cas du Maroc les éditions maghrébines, Casablanca, AIN SEBAA ; 2002, p 121.

<sup>3</sup> - عبد المجيد نحيلي، مرجع سابق، ص 20

جعلت من الدولة لا تكثرث عند اقتراضها، فالهدف في البداية كان الحصول على الأموال بأي شكل، فقامت الديون بامتصاص الاحتياطات النقدية الرسمية، وانخفاض القدرة الإستراتيجية، الأمر الذي أدى إلى إرباك عملية التنمية، التي من أجلها جرى الاقتراض، وحدث أخطاء خطيرة ساهمت بشكل أساسي في تفجير هذه الأزمة، مما جعل الديون خطرا حقيقيا على جهود التنمية، وآفاقها المستقبلية، والتي وصلت شرارتها إلى المرافق العامة<sup>1</sup>.

### رابعا: سياسة التقويم الهيكلي

يعتبر العقد المتراوح ما بين 1983 و1993 عقد التقويم الهيكلي، وإعادة الجدولة بامتياز، حيث وقعت الدولة خلال هذا العقد على تسع اتفاقيات لإعادة الجدولة، وخلال عشر سنوات كان المغرب عند كل إعادة جدولة، يستفيد من تأجيل إرجاع بعض ديونه التي لم يتمكن من سدادها. فسياسة التقويم الهيكلي، برنامج فرضه صندوق النقد الدولي على الاقتصاديات التي تعاني من المديونية الخارجية، والعجز الميزانوي، والتضخم ومن مرتكزات هذه السياسة تحجيم دور الدولة في إدارة الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وإذا علمنا أن الخوصصة تسير في نفس المنحى، أي تخلي الدولة عن ممتلكاتها وبالتالي تقليص دورها في تحريك المجال الاقتصادي والاجتماعي، فإننا نقر بأن الخوصصة جزء من هذا البرنامج، الذي يصبو إلى تصحيح الاختلالات الميزانية، وإعادة تقويم الاقتصاد<sup>2</sup>. وتعرف الخوصصة بأنها نقل ملكية أو إدارة نشاط اقتصادي ما، إما جزئيا أو كليا من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وجعل القطاع الحكومي قطاعا خاصا، ولا تعتبر الخوصصة غاية بحد ذاتها، بل عادة ما تكون وسيلة.

وفيما يخص أثر الخوصصة، فقد ألحقت بالمرافق العمومية ضرا شديدا، فمع انتقال ملكية بعض المقاولات العمومية إلى القطاع الخاص الوطني والأجنبي، بدأ اللجوء إلى طرد اليد العاملة الفائضة، وتخفيض أجور العمال، وحرمانهم من الكثير من المزايا والحقوق التي اكتسبوها، كالحد الأدنى للأجور وعدم الفصل التعسفي، والتأمينات الاجتماعية، والإجازات، والرعاية الصحية، وأصبحت اللامجانبة تهدد الكثير من القطاعات، كالتعليم والصحة... وبذلك فإن تبني المغرب خيار الخوصصة ليس حلا، بقدر ما هو إعلان رسمي عن إخفاق الدولة في تدبير مرافقها العامة.

<sup>1</sup> - عبد المجيد نحيلي، مرجع نفسه، ص21

<sup>2</sup> - عبد النبي اظريف، " الخوصصة بالمغرب، إصلاحات حصيلة ورهانات" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، شعبة العلوم السياسية، جامعة الحسن- الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1999-2000،

هذه إذن كانت أهم الأسباب التي أدت إلى أزمة المرفق العام. فما هي إذن أهم مظهرات وتجليات هذه الأزمة؟

## الفقرة الثانية : تجليات أزمة المرفق العمومي بالمغرب

فمن خلال الفقرة السابقة، يتضح بأن جذور أزمة المرفق العمومي بالمغرب كان مرده إلى مجموعة من العوامل، منها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي، شكلت في مجملها أزمة حادة بالمرفق العام، هذه الأزمة التي دفعت بالقائمين على الشأن العام الترابي البحث عن مناهج جديدة لتدبير الشأن العام، ولعل التفكير في إشراك مجموعة من المتدخلين والفاعلين، كانت أهم نتيجة تمخضت عن هذه الأزمة. وبالرجوع إلى مظهرات وتجليات أزمة المرفق العمومي بالمغرب، فإنه يمكن تقسيمها إلى ثلاثة نقاط أساسية:

### 1) تجليات أزمة المرفق العمومي على مستوى بنية المرافق العامة .

عرفت المرافق العمومية بالمغرب تطورا ملحوظا، وتوسعا وتنوعا في مجالات عملها، وقد رافق هذا التطور تزايد عدد الهياكل الإدارية وتشعب نمط عملها، مما جعلها تتحو نحو النموذج البيروقراطي الكلاسيكي.

والبيروقراطية التي عرفتها الإدارات العمومية بالمغرب، حسب بعض الكتاب مع مطلع الثمانينات ترجع بالأساس إلى بنية المجتمع نفسه، لقد غزت البيروقراطية المجتمع في مدة قصيرة، حيث أن المجتمع لم يكن مهيبا بالشكل المطلوب لاستقطابها، وهكذا يمكن أن يظهر الفرق واضحا بين مجتمع مرتبط في نشاطه على الاستغلال الاجتماعي، التضامن العائلي والقبلي، وبين نظام إداري مبني على التنظيم، التسير، التحفيز، والتأطير...<sup>1</sup>.

فالبيروقراطية من المفاهيم المعقدة، ارتبط مفهومه بعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر، كانت في البداية تعد نموذجا مثاليا لحكامه المنظمات العمومية، ونظريا النموذج الأكثر تطابقا مع الوظائف والمهام، بحيث يعتبر مبدأ التسلسلية الوسيلة الأكثر فعالية للحفاظ على رقابة الإدارات والمنظمات العمومية. وضمان قيامها بالمهام التي أنشئت من أجلها بشكل مناسب ومسؤول<sup>2</sup>، وفي هذا الإطار يندرج المفهوم التقليدي للبيروقراطية، الذي يتجلى فقط في تضخم الأجهزة الإدارية مع تطورها.

إلا أنه في العقود الأخيرة، عرف الإطار العام لتدبير المرافق العامة العديد من الانتقادات الشديدة، وتغييرات عميقة في بنيته، حيث عمت سلسلة من الأزمات عكست في جانب كبير منها ضعف

<sup>1</sup> - MICHEL ROUSSET : pouvoir administrative et participation, REMALD,2000,n°23,p31.

<sup>2</sup> - نوال الهناوي، مرجع سابق، ص 54.

وتخلف النموذج السائد للتدبير، فالنموذج الإداري التقليدي للتدبير لم يعد قادراً على مواجهة التحديات الجديدة، ولا على الاستجابة لمتطلبات الفعالية وحسن الأداء، فالتطبيق الصارم لقواعد البيروقراطية ولد البطء والتعقيد، وإفراز التبعية التسلسلية أو اللامبالاة، وغياب الدينامية والمبادرة. وبالتالي فإن النموذج البيروقراطي بات غير متوافق مع متطلبات المرونة وسرعة ردود الفعل، والقدرة على التكيف السريع، مما ولد مفهوم قدحي شائع للبيروقراطية.

ومن بين العيوب الكثيرة للبيروقراطية السلبية نجد:

#### ◆ مركزية اتخاذ القرارات:

لقد كانت للمركزية شرعية عندما كان الهاجس الأمني هو أحد أولويات الدولة، لكن مع تطور المجتمع وتطور متطلباته، أصبح تحقيق التنمية من بين الركائز التي تساعد على تحقيق الأمن، وبالتالي أصبحت المركزية من بين العيوب التي تعيق تحقيق التنمية.

ولعل من أبرز صور هذه المركزية نجد:

- تداخل القرارات أثناء اتخاذها بين الوزارات .
- المركزية في اتخاذ القرارات داخل الوزارة نفسها.
- الفصل الصارم بين الإدارات والمصالح التابعة لها .
- قيام الإدارة المغربية على مبدأ التسلسل ( قد اثبت هذا المبدأ عدم فاعليته، بحيث انه لا يساعد على الخلق والإبداع، مما جعل الإدارة تعاني من القصور والجهود، بحيث يبحث الموظف على إطاعة رئيسه بدل الاهتمام والبحث في السبل التي ترتقى بإدارته<sup>1</sup> .

#### ◆ غياب علاقة جيدة بين الإدارة والمرفقين .

لقد كان المرفق العام ولا يزال يشكل هوية المجتمع ومعياريه أو تأخره، حتى بات التعبير القانوني لفلسفة سياسية، والمرتكز الأساسي في تحديث الدولة.<sup>2</sup>

فالمرفق العام بمثابة العمود الفقري للدولة الديمقراطية، وأداة لتطبيق إستراتيجية التنمية وتنفيذ البرامج الحكومية، ومن هنا تأتي صوابية العلاقة بين المرفق العام والمجتمع، والمعبر عنها بأن كل تحديث في المرافق العامة هو تحديث في المجتمع نفسه<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> - عبد المجيد نحيلي، مرجع سابق، ص 28.

<sup>2</sup> - وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار - دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 5 .

<sup>3</sup> - إدريس احديديو، تخليق العمل الإداري وأثاره على المرفق العام - الإدارة الجماعية - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام وحدة التدبير الإدارية المحلية جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2009-2010، ص 4.

فجميع المؤسسات والمنظمات التي ابتدعها الإنسان ليمارس من خلالها نشاطاته وإبداعاته، تعتمد على مرونة من المعلومات اللازمة لمجرد وجودها، ومن تم بلوغ الأهداف المعينة، فحسن سير العمليات والممارسات التي تقوم بها الإدارة يتوقف على تنظيم العلاقات الداخلية وكذا الخارجية، في إطار تنظيم محكم يضمن ويحقق الفعالية الإدارية، فقد بات من المسلم به أن نجاح التنظيم الإداري يعود أساسا إلى نجاعة نظامه التواصلية، كما أن طبيعة النظام الإداري تتحدد من خلال مؤشر علاقة الإدارة بالعموم<sup>1</sup>.

إلا أن الخصائص البيروقراطية أدت إلى ظهور علاقة متأزمة بين الإدارة والمتعاملين معها، تجلت في غياب ثقافة الجودة والإدارة الخدومة، مما جعل الكثيرين ينعنون الإدارة المغربية بالمنغلق على نفسها، والبطيئة والصارمة، ولها نزوع طبيعي للمراقبة عوض التجديد، كما تلام على إستقراريتها وعدم قابليتها للاختراق من أجل التغيير<sup>2</sup>، فالإدارة المغربية تضع حدود وفواصل يصعب من خلالها خلق تقارب داخل الإدارة نفسها، وبين الإدارة والمتعاملين معها هذا ما خلصت إليه أشغال المناظرة الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب، ونوجزها في النقاط التالية:

- غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد.
- غياب معلومات صحيحة وكاملة ودقيقة عن الخدمات التي تسديها المصالح الإدارية، وعدم الاهتمام الكافي بالرد على الاستفسارات الكتابية والهاتفية، وغيرها للمواطنين، بخصوص تنظيم واختصاصات المصالح، والمشاكل التي يطرحها بشأن خدمات تلك المصالح.
- تهييب المواطن من الإدارة بفعل الممارسات السلبيه المكرسة في علاقة الإدارة بالمرتفقين.
- اهتمام الإدارة في غالب الأحيان بالتدبير اليومي، وتجاهل البعد العلائقي للإدارة.
- تغييب المرتفق في إعداد السياسات والبرامج العمومية المعدة أصلا لتلبية رغباته والاستجابة لحاجياته<sup>3</sup>.

## (2) عدم فعالية تدبير الموارد البشرية.

فالإدارة كما عرفها الأستاذ فالين تقدر بمقدار رجالاتها، إن الاهتمام بالموارد البشرية راجع أساسا إلى اعتبار العنصر البشري الذي يمثله الموظف بالنسبة للإدارة، يعد بمثابة المحور الجوهرية في نجاح أية إدارة، والعامل الأساسي في كسب الميزة التنافسية والحفاظ عليها في ظل تحديات التحول الاقتصادي،

<sup>1</sup>- علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار القلم الرباط الطبعة الاولى 1995، ص 39.

<sup>2</sup>- علي سدجاري، مرجع سابق، ص 39.

<sup>3</sup>- عبد المجيد نحيلي، مرجع سابق، ص 29.

وتحديات التنمية التي يشهدها العالم، هذا ما مكن دول عديدة من أن تبرز كقوة اقتصادية مؤثرة وفاعلة على المستوى العالمي<sup>1</sup>.

غير أن نظام تدبير هذا الرأسمال بالإدارات المغربية، يؤخذ عليه انه لا يساير الاكراهات والحاجيات الجديدة لتدبير الشأن العام، ولا يستجيب لتطلعات الموظفين في تنظيم مساهمهم الوظيفي بطريقة امثل، وعلى أساس الاستحقاق والشفافية والمردودية، وهذا القصور راجع إلى مجموعة من الأسباب نذكر منها: إشكالية منظومة الترقية والتقييم<sup>2</sup>، والتكوين والتحفيز... إلخ.

### 3) تجليات أزمة المرفق العام على مستوى التسيير المالي.

إن التدبير الجيد للمؤسسات والمقاولات العمومية، ينعكس إيجابيا على الدولة وعلى الجماعات الترابية، ويؤدي على الأقل إلى توازن مالي، وفي هذه الحالة تتمكن المؤسسة والمقاول من تدبير المرفق العام الموكل إليها بالاعتماد على إمكانياتها الذاتية، وهو ما يخفف من أعباء الدولة ومن تكاليفها العامة، أما سوء التدبير فيؤدي إلى انعكاسات سلبية على مالية الدولة والجماعات الترابية على وجه الخصوص، حيث تجد الدولة نفسها ملزمة بالتدخل لتحويل الإمدادات والإعانات إلى المؤسسات التي تواجه هذه الصعوبات لمساعدتها على تغطية عجزها المالي، وهذا بالفعل ما شهدته المرافق العامة في نهاية السبعينات ومطلع الثمانينات. وذلك كان راجع إلى مجموعة من الأسباب نذكر من بينها: تعدد مستويات الرقابة وتفرعها إلى رقابة داخلية وخارجية، إضافة إلى مركزية الاعتمادات، وهذا ما خلص إليه البنك الدولي أثناء قيامه بدراسة تقييمه لتدبير المالية العمومية، واعتبر بأن المغرب يعرف تناقض ما بين مركزية متطورة على مستوى الجماعات الترابية، ومركزية شديدة على مستوى المصالح الخارجية<sup>3</sup>.

فالمغرب بالفعل شهد تطورا فعالا على مستوى اللامركزية الإدارية، إلا إن اللاتمركز العضوي والمتمثل في تدبير الاعتمادات المالية لم يتطور بشكل موازي للتطور الإداري، فتدبير ميزانية الدولة متمركز بكيفية مفرطة، لاسيما فيما يتعلق بضعف تفويض الاعتمادات من الإدارة المركزية إلى مصالحها الخارجية، فحوالي 90% من اعتمادات الميزانية العامة تتم على المستوى المركزي، كما أن عملية تفويض الاعتمادات تبقى ضعيفة الحجم وبطيئة وتغطي كل سنة، حيث حوالي 16% من هذه الاعتمادات لا يتم تفويضها إلا خلال الثلاثة أشهر الأخيرة من السنة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - محمد باهي، " تدبير الموارد البشرية للإدارة العمومية " مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2002، ص 3.

<sup>2</sup> - عبد المجيد نحيلي، مرجع سابق، ص 28.

<sup>3</sup> - la BM. Etude d'évaluation de la gestion de finances public au Maroc , 2003, p25.

<sup>4</sup> - عبد المجيد نحيلي، مرجع نفسه، ص 36.

#### 4) تجليات أزمة المرفق العام على مستوى المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة.

المرافق العامة هي مبرر وجود الإدارة، ولأجل الاضطلاع بتلك المرافق، وتحقيق الخدمات العامة لفائدة الجمهور المنتفع، تمتعت الإدارة بامتيازات السلطة العامة، فمصادقية الإدارة وشرعيتها السياسية والقانونية ترتبط بأداء الأنشطة المرفقية التي تمارسها، وبطبيعة وجودة الخدمات التي توفرها وتؤديها للجمهور، لذلك يعتبر من أوجب واجبات الإدارة العمل على ضمان استمرارية المرافق العامة، ومجانبة خدماتها والمساواة بين المتفعين وقابليتها للتغيير والتكيف، هذه المبادئ أو ما يطلق عليها بقوانين Rolland تعتبر الأعمدة التي تتأسس عليها المرافق العامة، غير أن هذه الأخيرة\_خصوصا مع تطور وظائف الدولة واقتصادها على الوظيفة الضبطية\_ بدأت تعاني من إشكالية استمراريتها، فصيانة الالتزامات التقليدية للمرافق العامة واستمراره لفترة طويلة قد اضر بالدولة (ارتفاع التكاليف العمومية)، وعرض المرافق العامة نفسها لاختلالات بنيوية ووظيفية، مما جعل هذه المرافق تعاني أزمة على مستوى هذه المبادئ<sup>1</sup>.

إذن، من خلال ما سبق يمكن اعتبار أن أزمة تدبير المرافق العامة، كانت من بين ابرز الأسباب التي دفعت إلى البحث عن مناهج ومقاربات جديدة لتدبيرها. طبعاً إلى جانب عوامل أخرى، ويبقى أهمها تعثر الدور التنموي للجماعات الترابية، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في الفرع الموالي.

### الفرع الثاني: تعثر الدور التنموي للجماعات الترابية

عرف المغرب منذ استقلاله في إطار تنظيمه اللامركزي مقاربة تنازلية، حيث يؤخذ القرار في الأعلى ثم يتجه نحو القاعدة، وهذه المقاربة مرتبطة بالدولة الأحادية إذ تعطي الأسبقية للوطني على المحلي، وللسياسي على الاجتماعي، في حين أنه من المفروض تبني مقاربة تصاعدية تسمح ببلورة القرار في القاعدة ثم يتجه نحو المركز<sup>2</sup>.

وإلى عهد قريب كانت الجماعات الترابية تتسلط وتصدر القرارات الترابية بشكل منفرد، ودون استشارة أو إشراك باقي الفاعلين من مجتمع مدني، وقطاع خاص...، الشيء الذي تمخض عنه أزمة تسيير الشأن العام الترابي. وكما هو معلوم فإن التدبير الترابي مسلسل يهدف إلى الرفع من المستوى المعيشي للسكان، في مجال ترابي معين، عبر توزيع وتطوير الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، حتى تتجاوز مجموعة من الصعوبات التي تعترض عملها، إلا أن التدخل الأحادي للجماعات الترابية أبرز قصور هذه

<sup>1</sup> - عبد المجيد نجيلي، مرجع نفسه، ص 38.

<sup>2</sup> - ادريس العبادي، "ورشة اللاتمركز والتدبير الجهوي والمحلي"، منشورات الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات قضايا الجماعات المحلية بالمغرب، دار النشر المغربية عين السبع الدار البيضاء الأولى، يناير 2010، ص 37.

الأخيرة عن تحقيق هذه الأهداف، ولعل أبرز تجليات هذا القصور يمكن أن نلمسها في نقطتين رئيسيتين، أولا في محدودية التخطيط الجماعي، ثانيا في ضعف مؤشرات التنمية الترابية، مما فرض على هذه الجماعات أن تسلك طريقا آخرًا يسمح بإشراك فاعلين جدد، لبلورة الأهداف المرسومة للجماعات الترابية على أرض الواقع.

## الفقرة الأولى: محدودية التخطيط الجماعي

فالتخطيط بصفة عامة هو أسلوب ووسيلة عملية للتطوير والبناء، ووضع خطة للعمل في المستقبل، تتضمن رصد أهداف مهنية تتطلب العمل على تحقيقها، كما يتضمن أيضا تخطيط وسائل تحقيق الأهداف، ونوعيتها وتوقيت تنفيذها، والإجراءات والتدابير المالية والقانونية والإدارية الضرورية، لتنفيذ المشاريع والعمليات المبرمجة.

وولوج عالم الحكامة المحلية يستدعي من الجماعات الترابية، وضع مخططات ترابية تفتح آفاق التدخل الترابي في ميدان التنمية، سواء من خلال مشاركة الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم والجهات، في إعداد المخططات والتصاميم الخاصة بالتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، على الصعيد الوطني، أو من خلال وضع مخططات تنمية خاصة بها من شأنها استقبال الاستثمارات المحلية. وبالتالي توفير الإطار الملائم لممارسة كل نشاط اقتصادي، يعود بالنفع العام على الجماعة وسكانها، مما يحقق التوازن على الصعيد المحلي<sup>1</sup>.

ومنذ استرجاع الاستقلال وُلج المغرب مرحلة جديدة على درب الديمقراطية، ومن أجل تحقيق تنمية وطنية ورفع التحديات، اعتمد عملية التخطيط الاقتصادي والاجتماعي كرسم للمستقبل، في إطار سياسة مرسومة وممنهجة ومستمرة، وهكذا عرف مجموعة من المخططات، بدءا من أول مخطط ثنائي (1958- 1959)، وصولا إلى المخطط الخماسي الأخير (2000- 2004)، حيث عمل على إشراك الجماعات الترابية في هذه السياسة بشكل تدريجي، مواكبة لتطور مسار اللامركزية الإدارية<sup>2</sup>، وهكذا فالجماعات الحضرية والقروية لم تساهم في إعداد مخطط التنمية (1960- 1964)، نظرا لأن القانون المنظم للجماعات الحضرية والقروية لم يصدر إلا سنة 1960، كما أنها لم تشارك في مخطط (1965- 1967) نظرا لمركزية إعداده، لكنها بالمقابل شاركت في إعداد مخطط (1968- 1972) من خلال عرض المشاريع التنموية على لجنة مختصة على المستوى الإقليمي.

بينما سمح الإصلاح الذي جاء به ظهير 30 شتنبر 1976 للجماعات الترابية بإعداد المخططات الاقتصادية والاجتماعية، طبقا للاتجاهات والأهداف الواردة في المخطط الوطني، إلا أنه رغم تخصيص

<sup>1</sup> - كريم لحرش، "الحكامة المحلية بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط الطبعة الأولى، غشت 2009، ص 39.

<sup>2</sup> - محمد سقاوي، مرجع سابق، ص 125.

القوانين المؤطرة للجماعات الترابية على اختصاص هذه الأخيرة في وضع إستراتيجية تخطيطية، إلا أن دورها كان جد هامشي، ولم تهتم بفكرة المخططات إلا في السنوات الأخيرة، بعد اقتناعها بأن التطور الاقتصادي والاجتماعي لا يتوقف على إمكانيات وطاقات الجماعات الترابية، بل يتطلب الأمر استقلالها وتوظيفها وتوجيهها بشكل دقيق وسليم نحو الأهداف المرسومة لها، ولا يتأتى هذا إلا بوجود برنامج محكم ورؤيا دقيقة تمكن من إخراج تلك الحاجيات إلى حيز الوجود.

وقد كان مخطط 2000- 2004 البداية الحقيقية لمساهمة الجماعات الترابية في تبني مخططات وطنية، بحيث يعد أول مخطط حقيقي بالنسبة للجماعات الترابية، واتسم هذا المخطط بالمقاربة الجديدة المتمثلة في إشراك الجماعات الترابية، في إعداد برامج تنمية قصد إدماجها في المخطط الوطني، وبالرجوع إلى معطيات مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية برسم مرحلة 2000- 2004، سيتضح مدى قصور وتعثر هذه الجماعات، في انجاز جميع المشاريع المبرمجة في هذا المخطط من خلال الجدول التالي :

### جدول رقم 1

نوع المشروع	العدد	مبالغ الاعتمادات المتوقعة بالدرهم	عدد المشاريع المنجزة	الاعتمادات الملتزم بها بالدرهم
النواة الصلبة	16.562	33.352.183.241	8.380	14.553.517.431
بنك المشاريع	13.365	76.811.218.255	1.004	1.347.781.121
المجموع	29.927	110.163.401.49.496	9.384	15.901.298.552

- جدول رقم (1): يبين مخطط الوضعية العامة لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية 2000 - 2004<sup>1</sup>.

من خلال تقييم انجاز المشاريع المقررة يلاحظ أن الجماعات الترابية قد التزمت بمبلغ 15.90 درهم، أي ما يعادل 15% من الاعتمادات المتوقعة، وذلك من خلال انجاز 9.384 مشروعاً من بين 29.927 مشروعاً يتضمنها المخطط، أي بمعدل 50.5% من المشاريع المبرمجة في إطار النواة الصلبة<sup>2</sup>،

<sup>1</sup>-رشيدة لصفير، مرجع سابق، ص53.

<sup>2</sup>- النواة الصلبة: يتعلق الأمر بالمشاريع التي تم الشروع في تنفيذها من طرف الجماعات الترابية قبل السنة المالية 1999-2000 والتي تم توقع إنهاء الأشغال بها خلال مرحلة المخطط 2000-2004 وتشكل هاته المشاريع تكاملاً مع تلك تواجد بالبرنامج الأذن وذلك لتكون النواة الصلبة للمخطط الخماسي (200-2004).

و7,5% من المشاريع المبرجة في إطار بنك المشاريع<sup>1</sup>. والملاحظ من خلال هذه المعطيات أن وثيرة إنجاز هذه المشاريع كانت ضعيفة، حيث لم تتمكن الجماعات من إنجاز جميع المشاريع المبرجة، ومن هنا يطرح التساؤل عن أسباب وعوامل تعثر المخططات التنموية عموماً.

إذا كانت المنهجية التي تم اعتمادها في وضع مخطط مخطط (2000 - 2004)، تعد ذات أهمية بالغة بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية لوقوفها على مكامن العجز الاجتماعي، والمتطلبات الحقيقية للسكان، على المستوى النظري والمنهجي، فقد اصطدمت على المستوى العملي بمجموعة من الاكراهات الفنية والمالية والبشرية، وهكذا فعدم تحقق الأهداف المسطرة للسياسة التخطيطية يجعلها في حقيقة الأمر أمام أزمة تخطيطية<sup>2</sup>، يمكن رد أسباب تفاقمها إلى مجموعة من العوامل سنرجع لها لاحقاً.

فإذا كان هذا هو حال الجماعات على مستوى مساهمتها في التخطيط على الصعيد الوطني، وفي إطار المخططات الخماسية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال، فإن نفس الكلام يمكن إسقاطه على مستوى صياغة وبلورة المخططات الجماعية التنموية، التي طغت عليها الارتجالية لعدم خضوعها إلى إستراتيجية واضحة المعالم، وذات أهداف محددة تركز بالأساس على تشخيص الإمكانيات، وتحديد الحاجيات ذات الأولوية وتقدير الموارد والنفقات، الشيء الذي أثر بشكل كبير على وضع ميزانيات الجماعات التي كانت تنحصر في دائرة المتطلبات.

ويترتب كذلك عن عدم تفعيل هذه المخططات، عجز الجماعة الوقوف على الأعمال والمشاريع التي لا يمكن لها تحقيقها بالاعتماد فقط على مواردها الذاتية، لكي تتمكن من اقتراح الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات الترابية الأخرى، أو الهيئات العمومية، ولكي تتمكن كذلك من اقتراح أو القيام بالأعمال الكفيلة بتحضير وإنعاش تنمية الاقتصاد الترابي والتشغيل...<sup>3</sup>.

ولعل فشل التخطيط على المستوى الترابي مرده إلى مجموعة من العوامل كما سبقت الإشارة إلى ذلك من قبيل .

- عدم إدماج وبطريقة فعلية، فعاليات المجتمع المدني، والسياسي في مراحل التخطيط، وإبداء الرأي اتجاهه واتخاذ القرار بشأنه.

- أزمة فكرية منهجية تتمثل في افتقار الجماعات الترابية للتصور الشمولي، الذي يفترض أن يوفق بين توظيف المؤهلات المحلية، وتلبية متطلبات المواطنين.

<sup>1</sup> - بنك المشاريع: حيث قامت الجماعات الترابية بتقديم كل واحدة في إطار مخططها التنموي بنك للمشاريع والتي يجب البحث عن مصادر لتمويلها وقد احتوى هذا البنك على 13165 مشروعاً.

<sup>2</sup> - رشيد لصفير، مرجع سابق، ص 54.

<sup>3</sup> - صالح الدين، اكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، المطبعة savoir print، الطبعة الأولى 2009، ص 64 .

- أزمة توزيعية: تعرف هذه الأزمة كذلك بالمسلسل التنموي غير العادل، بفوارقه الاجتماعية والاقتصادية، والمتميزه بندرة الموارد المادية والمالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية، في ظل هيمنة ميزانية التسيير، والتي يستحيل معها تنفيذ كل برامج المخططات التنموية<sup>1</sup>.

إلى جانب غياب دراسات مسبقة حول تشخيص المنطقة ومعرفة مؤهلاتها، سواء الطبيعية أو الاقتصادية أو البشرية، فمصدر الإحصائيات والمعطيات المتوفرة لدى الجماعات الحضرية، هو إدارة التخطيط على الصعيد الإقليمي أو الجهوي، والتي غالبا، ما تتوفر على دراسات عامة، أو تفتقد إلى الطابع القطاعي<sup>2</sup>.

إضافة إلى هذه المشاكل والمعوقات، نجد عائق آخر، يعد أصل وسبب جميع المشاكل والاختلالات، التي يعرفها تدبير الشأن العام الترابي، ألا وهو المستوى الثقافي والتعليمي المحدود للمنتخب الجماعي، فكيف لرئيس أمني أو منتخب جماعي أن يدير شؤون الجماعة، وكيف له أن يخطط ويضع المخطط الجماعي للتنمية، ومن تم الوصول بالجماعة إلى أن تكون مقابلة حقيقية اعتمادا على تقنيات MANGMANT أو التدبير العمومي الترابي، كما أكد على ذلك المرحوم الحسن الثاني في خطابه أمام المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية.

ومن ثمة فإن عدم القدرة على بلورة تنمية إستراتيجية ذات أبعاد عميقة، تكون لها تداعيات سلبية على مستوى تغيير البنية الاجتماعية، والسياسية والثقافية، ويظهر ذلك جليا من خلال ضعف مؤشرات التنمية.

## الفقرة الثانية: ضعف مؤشرات التنمية

تعدد تعاريف ومحددات التنمية بصفة عامة والتنمية الترابية على وجه الخصوص، بتعدد المهتمين والباحثين في هذا الميدان، وتبقى التنمية في كل الأحوال عملية مجتمعية وطنية ومحلية، يكون الغرض منها إحداث التغييرات المطلوبة والمقصودة، لأجل الرفع من الأوضاع المادية والاجتماعية للوحدات المعنية بها، وقد أولت التوجهات الحديثة والمعاصرة في مجال بحوث التنمية الاهتمام بالبعد الشمولي لمكونات وعناصر التنمية، على أساس أنها توليفة متداخلة التركيب والتأثير، تهدف إلى تحسين الشروط الاقتصادية، والاجتماعية، والبشرية والثقافية للسكان.

<sup>1</sup> - عبد الجبار عراش، تخطيط لدرء الأزمات "أزمة التخطيط" أشغال المناظرة الوطنية التي نظمتها جامعة الحسن الأول بمساهمة مركز الأبحاث حول التنمية المحلية وبرنامج الأمم المتحدة للإتماء ومديرية التخطيط لجهة الشاوية ورديغة يوم 23 دجنبر 2002، في كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات تحت عنوان منطق السياسات الاقتصادية اللامركزية والتخطيط المحلي، منشورات جامعة الحسن الأول يناير 2004، ص 34، 35.

<sup>2</sup> - المهدي بنمير، الجماعات المحلية بالمغرب ومسالة التنمية المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية 1995، ص 103.

وإذا كان هناك إقرار بتراكم إداري للتجربة اللامركزية المغربية، خاصة بالنسبة لمستواها القاعدي (المجالس الجماعية)، فإن قياس هذه التجربة بمقياس مؤشرات التنمية يجعلها مطبوعة بالضعف والمحدودية، ذلك أن الحصيلة في هذا الجانب تبقى في أكثر من مجال قاصرة على تلبية حاجيات السكان المتنامية في المجال الحضري والقروي، مما أثر على التنمية الوطنية. فالحاجيات في مجال الاستثمارات العمومية، مثلاً، تجعل التجهيز العمومي ينطبع بالضعف في قطاعات البنيات الأساسية، أو التنمية الصناعية، والفلاحية، والاجتماعية، والثقافية، كما أن هذه الوضعية تتسم من جانب آخر بالاختلال، خاصة بين المجالين الحضري والقروي، مما أثر على التنمية الوطنية<sup>1</sup>.

إن خطاب جلالة الملك الذي عرض فيه جلالاته في 18 ماي 2005 على الأمة "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، كان أهم تشخيص لضالة موارد العديد من الجماعات. وعليه شملت تعليمات جلالاته أن تستهدف المبادرة في المرحلة الأولى لانطلاقها، التأهيل الاجتماعي ل(360) من الجماعات الأشد خصاصة في العالم القروي. إيماناً من جلالاته أن الديمقراطية والحداثة لن تكتمل مادامت شرائح من المجتمع تعاني الفقر والإقصاء، ومناطق من البلاد لا تواكب مسيرة التنمية التي تشهدها باقي ربوع المملكة. إن إحداث جماعة بدون أن تكون متوفرة على الحد الأدنى من الإمكانيات اللازمة والضرورية، يعني الإسهام في إحداث وحدات ترابية عاجزة عن الاضطلاع بالمسؤوليات الجسيمة الملقاة على عاتقها، فهذا ما فرض على الدولة الحلول محل الجماعات وخاصة الفقيرة منها للقيام بأعمال الإنعاش والتنمية، وكمثال على ذلك المخطط الوطني للتزويد بالماء الصالح للشرب، و"المخطط الوطني لكهربة العالم القروي"، بالإضافة إلى ما تقوم به في هذا الصدد وكالات الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>2</sup>.

في هذا الإطار يلزم استحضار مجموعة من المؤشرات التي ترصد مستوى التنمية الترابية. بحيث يشكل ولوج الخدمات والتجهيزات الأساسية أول مؤشر على تنمية القدرات البشرية، وعلى اتساع حجم الأشكال الأولية للإقصاء، ومن هذه الناحية فإن حصيلة خمسين سنة الأخيرة تعد بعيدة أن ترقى إلى المستوى الأمثل.

وإذا كانت هناك جهودات مهمة قد بذلت في مجالات الكهرباء، والتزويد بالماء الشروب، وفك العزلة عن بعض المناطق ذات الخصاص<sup>3</sup>، حيث بلغت حصة الساكنة القروية التي تستفيد من الماء الصالح للشرب 86% سنة 2007، وبدوره بلغ معدل كهربة العالم القروي 93%. إلا أن الانجازات المحققة في هذه المجالات تثير مشكلة التوزيع المنصف، بحيث أن الفوارق الاجتماعية والمجالية تبدو ظاهرة

<sup>1</sup> - سعيد جعفري التنظيم الإداري بالمغرب، طباعة تيسير، الدار البيضاء، طبعة 2006، ص 156.

<sup>2</sup> - صالح الدين اكريلان، مرجع سابق، ص 65.

<sup>3</sup> - 50 سنة من التنمية البشرية وفاق سنة 2005 - ملخص تركيبي للتقرير العام، ص 14

للعيان، ويتحمل كل من النساء والأطفال في الوسط القروي بوجه عام، عبء جلب الماء كما تقوم الفتاة القروية بتزويد الأسرة بالماء الشروب بنسبة 24.4% عكس الفتيان بنسبة 15.8%<sup>1</sup>.

وفيما يخص الولوج لخدمة التطهير السائل تظل التجهيزات غير كافية، لاسيما بضواحي المدن الكبرى وبالوسط القروي، حيث أن 3.3% فقط من الساكنة القروية متصلة بشبكة التطهير، مقابل 87.7% من الساكنة الحضرية وذلك خلال سنة 2007، ومن جهة أخرى عرف قطاع التطهير الصلب تطورا ملحوظا بالوسط الحضري، غير أن وضعية القطاع لا تزال مقلقة بالوسط القروي، إذ تقوم 95.2% من الساكنة القروية بالتخلص من القمامات برميها مباشرة في الوسط الطبيعي، مما يشكل خطرا على الساكنة والبيئة.

أما في المجال الصحي فالإحصاء الذي يقضي بتوفير مركز صحي لكل 75 مواطن يبقى غير كاف، لأن المركز الصحي الذي يشير إليه الإحصاء هو دون المستوصف، ولا يتوفر إلا على ممرض، فالجماعات القروية هي في حاجة إلى ابسط عملية صحية وهي التلقيح، كما تحتاج إلى عمليات أكثر تعقيدا كالتوليد. فما زالت معدلات وفيات الأمهات عند الولادة عالية بصورة مثيرة للقلق<sup>2</sup>، حيث تبلغ 227 حالة وفاة لكل 100.000 ولادة حية حسب التدقيق الوطني حول الساكنة وصحة الأسرة 2004/2003 (187 في الوسط الحضري و267 في الوسط القروي)<sup>3</sup>. هذا بالإضافة إلى أن الحصول على الخدمات الاستشفائية في المناطق الريفية لا يزال محدودا ورتدي النوعية، إلى جانب قلة الأطر الطبية الضرورية، فحسب إحصائيات وزارة الصحة لسنة 2007 فهناك طبيب واحد لكل 9055 نسمة بالعالم القروي.

أما على مستوى السكن والتعمير، فالسكن يشكل إحدى النقط السوداء في جبين المغرب، ففي الوسط الريفي يمكن وصف الوضعية بالمزرية، فالسكن الذي يطلق عليه رسميا القروي، أو الذي يمثل 90% من مجموع المساكن هو اقرب إلى الكوخ منه إلى المنزل، أما في الوسط الحضري فان التقدير النظري للطلب الذي أجرته وزارة الإسكان، يظهر ضرورة تشييد حوالي 180.000 مسكن سنويا لإرضاء الحاجيات، والحفاظ على جودة ثابتة في السكن، ونتيجة لعجز السلطات العمومية المختصة عن توفير السكن بالشكل الكاف للساكنة الحضرية، فانه بالمقابل تم غض الطرف عن البناء غير القانوني أو التطبيع معه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - بالوسط الحضري استقرت نسبة السكان الذين لديهم إمكانية الولوج لشبكة الماء الشروب في حدود 94,8% وذلك خلال فترة 2007-2001.

وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2010 تقرير حول ميزانية النوع الاجتماعي، ص 76.

<sup>2</sup> - جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، الطبع طوب بريس، الرباط الطبعة الأولى، فبراير 2009، ص 32

<sup>3</sup> - تقرير حول ميزانية النوع الاجتماعي، مرجع سابق، ص 105.

<sup>4</sup> جمال خلوق، المرجع نفسه، ص 33.

أما بالنسبة لقطاع التعليم الذي يشكل إحدى الرهانات الكبرى للدولة، فإنه يبقى إحدى الإشكالات المطروحة بمجدة أكثر بالوسط القروي، فبالرغم من ارتفاع معدل التمدرس فكثير من الأطفال مازالوا يغادرون المدرسة دون مؤهلات، كما هو الشأن بالنسبة لما يناهز 400.000 تلميذ انقطعوا عن الدراسة في سنة 2007، أكثر من نصفهم في سلك التعليم الابتدائي نتيجة للظروف السوسيواقتصادية لأسر المتعلمين، يضاف إلى ذلك أن نصف الجماعات القروية فقط تتوفر على إعدادية واحدة<sup>1</sup>. هذا الضعف الملاحظ على مستوى البنيات والتجهيزات التحتية، ينعكس سلبا على مؤشرات التنمية البشرية، حيث وصل معدل الفقر إلى 89% سنة 2007، وبالمقارنة بين سنتي 2001 و2007، فإن نسبة الفقر انتقلت من 15,3% إلى 8,9% على المستوى الوطني، ومن 7,6% إلى 14,4% على المستوى الحضري والقروي<sup>2</sup>، فالأرقام المقدمة وبالرغم من التطور الملحوظ على مستوى الانخفاض الطفيف لنسبة الفقر، سواء على المستوى الوطني ككل أو على المستوى الحضري والقروي على وجه الخصوص، إلا أنه بشكل عام فإن هذه الأرقام تساءل الدولة والجماعات الترابية ومختلف الفاعلين في جوانب عدة، وتقوي طروحات المنتقدين للسياسة الاجتماعية، فبالرغم من التقدم الذي تم تحقيقه في عدة مجالات، فإن المغرب يبقى من البلدان الأقل تطورا لقدراته الاجتماعية. وعليه لا شك أن تحقيق التنمية الترابية في سياقها العام، يتطلب تضافر الجهود في إطار سياسة مندمجة بين مختلف الفاعلين الترابيين، من جماعات ترابية، قطاع خاص، ومجتمع مدني. ذلك أن كسب الرهان التنموي الترابي، وتحقيق الأهداف التنموية تضع هؤلاء الفاعلين أمام ضرورة إنتاج برامج متكاملة ومتناسقة، وبالتالي فإن شروط تحقيق التنمية الترابية تتمثل في مدى مشاركة مختلف هؤلاء الفاعلين في المسلسل التنموي، وذلك عن طريق ما أصبح يعرف بالتدبير التشاركي.

## المطلب الثاني: أهداف التدبير التشاركي

يعتبر التدبير التشاركي ميكانزما حديثا، يرمي إلى تجاوز اختلالات التسيير التقليدي الطاغية على مستوى الجماعات الترابية، وترتبط الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها بالأهداف التي تسعى الدولة إلى بلوغها من تطبيق نظام الإدارة الترابية، فقد يكون الهدف تنموي يتمثل في دعم التنمية الترابية، كما قد يكون الهدف إداريا يتمثل في دعم النهج اللامركزي.

<sup>1</sup> - تقرير المجلس الأعلى للتعليم عن حالة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين وآفاقها - ملخص 2008، المجلس الأعلى للتعليم، ص7.  
<sup>2</sup> - Haut Commissariat Au Plan , carte de la pauvreté 2007 ; rapport, Mai 2010,P4.

## الفرع الأول: التدبير التشاركي دعم للنهج اللامركزي.

مما لاشك فيه أن نظام اللامركزية الترابية يعتبر اختيارا ثابتا في تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب. يرمي هذا الاختيار من حيث أبعاده وفلسفته إلى إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية كوسيلة لتحقيق التنمية، وداخل هذا التصور، يعتبر التدبير التشاركي للشأن العام الترابي منظور جديد في إعادة تدبير العلاقات ما بين جميع الشركاء والفاعلين الترابيين المتدخلين في عملية الحكامة الترابية<sup>1</sup>. إن امتياز نظام اللامركزية هو اختيار استراتيجي من أجل تفعيل الديمقراطية الترابية، وإشراك المواطنين في تدبير الشأن العام الترابي، وبالتالي إحلال الجماعة مكانة هامة ومرموقة على الصعيد الترابي، باعتبار اللامركزية هي ذلك النمط والأسلوب الإداري المجسد لمشاركة فئات وشرائح عريضة من المواطنين في صياغة قرارات تدبير الشأن العام الترابي، من مواقع متعددة تحت إشراف ووصاية السلطة الإدارية المركزية<sup>2</sup>.

ويمكن أن نلمس دور وأهمية تبني المقاربة التشاركية بالنسبة للتنظيم اللامركزي، ودورها في ترسيخ أسسه ومبادئه في نقطتين رئيسيتين: دورها في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية والرفع من فعاليتها وأدائها.

### الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية آلية لتعزيز استقلالية الجماعات الترابية

تظهر أهمية التدبير التشاركي في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية، من خلال تقوية الإمكانيات الجماعية، باستعمالها في إطار من التضامن والعقلانية، لمواجهة حاجياتها من تجهيزات وخدمات دون اللجوء للدولة، وبهذا ستمتكن الجماعة من تدبير معظم شؤونها بنفسها. وهو ما يتفق مع مبادئ اللامركزية. ومن هذه الزاوية يمكن اعتبار المقاربة التشاركية وسيلة من وسائل تقوية وتكريس لامركزية حقيقة، وترسيخ شروط إقامة ديمقراطية ترابية، وذلك انطلاقا من اعتبارين: الاعتبار الأول، هو اعتبار آلياته كبديل لتدخل الدولة في إقامة المشاريع الترابية، والثاني، باعتباره سيمكن من البحث عن إيرادات ومداخل من أجل تقوية ميزانية الجماعة، وفي هذه الحالة تكون في غنى عن إمدادات ومساعدات الدولة، مما يضيف عليها نوعا من الاستقلال المالي، وعدم التبعية للدولة وأجهزتها، وهذا ما يجسد بعمق اللامركزية بكل تجلياتها.

<sup>1</sup> - كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد ( نحو الحكامة محلية لجماعات الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 18، الطبعة الثالثة سنة 2012، بدون مطبعة، ص 185 .

<sup>2</sup> - رشيد لصفير، تدبير التشاركي للشأن العام المحلي - الجماعات الحضرية والقروية نموذجا - مرجع سابق، ص 100<sup>2</sup>

فالتعاون اللامركزي مثلا كصورة من صور التدبير التشاركي، يمثل نوعا من التضامن بين مختلف الجماعات الترابية سواء الوطنية أو الأجنبية، ومن أنجع الوسائل للتخفيف من حدة المشاكل التي تعرفها الوحدات الترابية، ومعالجة سلبيات التقسيم الترابي، وعيوب التقطيع الجماعي، ذلك أنه يوفر إمكانيات مهمة لضم الجهود وتعبئة الموارد، لتحقيق أغراض مشتركة، وبطبيعة الحال أن هذا التعاون ليس أداة سحرية للقضاء على المشاكل التي تواجهها الجماعات الترابية، غير أنه يبقى أهم وسيلة لتدعيم اللامركزية في بعدها الاقتصادي.

فالتضامن بين الجماعات عن طريق ربط علاقات التعاون فيما بينها، من شأنه أن يقوي مركزها ويخلصها من التبعية للدولة، حيث أن مؤسسات التعاون نظرا لطبيعة كل واحدة منها، ونوعية المجال الذي تعمل فيه تعتبر ذات فائدة قصوى، بالنسبة للجماعات الأعضاء، فهي تساعد على دعم الاستقلال المالي للجماعة، من خلال المساعدات المالية التي يمكن أن تحصل عليها من خلال التعاون اللامركزي<sup>1</sup>.  
فإلى جانب التعاون اللامركزي نجد بأن مشاركة القطاع الخاص لازمة وضرورة ملحة، باعتباره المورد الرئيسي أمام الإخفاق الذي حل بإستراتيجية التنمية الترابية المعتمدة على الدولة في التمويل، مما يتيح للجماعات الترابية فرصة استثمار كل هذا في ميدان تدبير وإدارة شأنها الترابي، إضافة إلى الاستجابة للعديد من المشاكل الفردية التي تعاني منها الجماعة، وهو ما يشكل قيمة مضافة للامركزية بشكل عام. كما تعمل على دعم الاستقلال الإداري من خلال التعاون في مجال تبادل الخبرات والموارد البشرية، والدورات التدريبية والتكوينية التي يمكن أن يستفيد منها أصحاب القرار على المستوى الترابي، فالمقاربة التشاركية أداة حقيقة لتحقيق اللامركزية، كما تشكل الأداة المثلى لدفع الوحدات الترابية للاعتماد على نفسها، وعلى مواردها المادية والبشرية في جو من التآخي والتعاون، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دون الاعتماد والانتظار الدائم لما ستقدمه الدولة من إعانات<sup>2</sup>، فاللامركزية الحقيقية لا يمكن أن توجد، إلا إذا حققت الجماعات نموها الذاتي في غنى عن أي دعم خارجي.

## الفقرة الثانية : المقاربة التشاركية آلية لرفع من فعالية الجماعات الترابية

إن إستراتيجية الحكامة على المستوى الترابي تقتضي اتخاذ قرارات جريئة من طرف المسؤولين، فالجماعات الترابية الطامحة إلى أن تصبح مؤسسات قادرة على التأثير بشكل فعال في تنمية مجالها الترابي، يتعين عليها أن تباشر دورها الجديد كفاعل رئيسي وقيادي، في إطار الشبكات المؤسساتية الجديدة التي

<sup>1</sup> - رشيد لصفير، مرجع سابق، ص 102 .

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء بخاري، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية- الجماعات الحضرية والقروية نموذجا- رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2009-2010، ص

تضم المؤسسات العمومية، ومختلف منظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وكذا المؤسسات الدولية. على اعتبار أن تبني المقاربة التشاركية في هذا الإطار أمر ضروري من أجل اتخاذ القرارات الإستراتيجية الترابية، لذلك فالجماعات الترابية مدعوة للاستجابة للتحديات الجديدة التي تطرحها اللامركزية، وللمساعي التي تحتاجها صيرورة تطوير المشاركة في تدبير الشأن العام الترابي.

لهذا يفترض بها القيام بإجراء التحولات الأساسية التي تقتضيها ممارسة التزاماتها المؤسساتية، والاطلاع على صيرورة التعاون والشراكة، لضمان شرعية حقيقية داخل الشبكات المؤسساتية الجديدة. فعلية من هذا النوع تتطلب إدخال تغييرات تقنية ومنهجية، وفي نفس الوقت إحداث تغيير جوهري في السلوكات والمواقف، ولعل تبني المقاربة التشاركية بآلياتها المتنوعة شرط أساسي لتحسين التدبير العمومي، وبلوغ حسن التدبير الترابي. فأمم تراجع دور الدولة وظهور أطراف فاعلة على المستوى الترابي طرحت فكرة التدبير التشاركي كبديل للنظرة الأحادية، والمركزية في التسيير والتدبير والتنمية بشكل عام، حيث أن التصور الحديث للتدبير الترابي يسعى لإشراك مكونات المجتمع المحلي في القرار، لما يحمله هذا المجتمع من عمق واتساع وتعدد، وفق مقاربة تشاركية تعتمد نبد البيروقراطية، وتقوم على الأخذ والعطاء في إطار التصور النابع من وجوب تحقيق التراكمات في الانجازات، التي تعتبر هي الوحيدة الكفيلة بضمان النهوض الشامل بالوضع الترابي سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا، وثقافيا.

فالمقاربة التشاركية كآلية منهجية تسمح بالمشاركة الواسعة لجل المتدخلين. كما تساعد على توعيتهم وتمكينهم من تحديد مصير عمليات التخطيط التنموي<sup>1</sup>. والمقاربة التشاركية كآلية فهي تستند كذلك إلى بيداغوجيا تساعد على خلق مجموعة من الوظائف التربوية التأهيلية، والتعليمية، والثقافية، وتشكل مسارا ينخرط فيه الجميع، فهو مدرسة تنموية حقيقية تنطلق من منظور تداول المعلومات على المستوى الأفقي والعمودي وتقاسمها، كشرط أساسي لنجاح العملية التنموية<sup>2</sup>.

وباستحضارنا لمزايا التعاون اللامركزي، ولاسيما الدولي، سيتضح لنا جليا الفائدة التي تجنيها الجماعة الترابية التي انخرطت في هذا النوع من الشراكة، وذلك لما يتيح من استفادة للجماعات الترابية المغربية من تجارب الجماعات الترابية الأجنبية، فضلا عن استقطاب موارد جديدة تسعفها في تغطية عجزها المالي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - lakhyar zouhair « la pyramide participative, outils et méthodes, pour une démocratie effective » top pesse- rabat, édition , Mars2010 ,P33.

<sup>2</sup> - سعيد جفري وآخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، السياق العام الأسس والآليات، القدرات والمهارات المطلوبة، الطبعة الثانية مزينة ومنقحة 2007، مطبعة Ouma Graph ، الدر البيضاء، ص 110.

<sup>3</sup> - Salmi Mustapha, la coopération internationale des collectivités locales marocaines un appui a la gestion local » Remald, N°30 janvier février 2000, P23.

لقد سمح التعاون الجماعي الدولي للجماعات الترابية، باعتباره الإطار الأمثل لتبادل الإمكانيات والخبرات المتميزة في مجال التنمية المستدامة، أن تتخطى إطارها الترابي الضيق لتنتفتح على أفاق جديدة، الشيء الذي سيساهم لا محالة في النهوض بالتنمية الترابية من خلال التعاون والتقارب بين الشعوب، وإمكانية الحصول على مساعدات للتنمية والتكوين، عن طريق تبادل الزيارات، والدورات التكوينية، والتمازج الثقافي، والتزويد بمعدات للتدبير الترابي، والاحتكاك بالتجارب الدولية، والاستفادة منها. وبالتالي تدبير أفضل للمشاكل الترابية، كما أنه عن طريق الدبلوماسية الترابية يمكن لهذه الجماعات الاستفادة من التجارب الأجنبية، أثناء وضع مخططاتها وبرامجها الاقتصادية، وخلق دينامية جديدة داخل الجماعات الترابية، وبالتالي تأهيلها في مجال التدبير الاقتصادي، والمنافسة، والتسويق، المحلي، وذلك اقتداء بنظيرتها الأجنبية. فاللجوء إلى التعاون اللامركزي كأداة للدبلوماسية الاقتصادية من شأنه أن يدعم أداء فعالية الجماعات الترابية<sup>1</sup>.

ونفس الشيء يمكن إسقاطه على دور القطاع الخاص، حيث يساهم هذا الأخير في تحديث آليات وأساليب تدبير الجماعات الترابية، وجعلها منسجمة مع تلك المعمول بها في المقاولات الخاصة. سواء في إطار عقد التدبير المفوض أو في إطار شركات التنمية المحلية. على اعتبار أن الأهمية الاقتصادية لهذه الأشكال من التدبير تتمثل في مزاياها على مستوى البنيات التحتية، والتنشيط الاقتصادي، بعيدا عن تدخل سلطة الوصاية، وفي كونه يعتبر بمثابة أداة تداخلية في يد الجماعات الترابية، ويجسد انعكاسات الوظيفة الاقتصادية لهذه الأخيرة. التي لم يعد ينظر إليها كمجرد مقاطعة خاضعة للسلطة، بل أصبحت شبيهة بوحدات اقتصادية مستقلة.

إذن، ومن خلال ما سبق يتضح بأن المقاربة التشاركية تشكل أسلوب حديثا ومنفتحا على جميع مكونات الجماعات الترابية، وإشراكهم في اتخاذ القرارات. وبهذا المعنى فأسلوب التدبير التشاركي هو سلوك تعاوني لكل الفاعلين داخل الجماعة الترابية، من خلال إقتسام وتحديد المسؤوليات والمشاركة في اتخاذ القرارات الترابية<sup>2</sup>. لذلك فالجماعات الترابية مدعوة أكثر من أي وقت مضى إلى إيلاء أهمية خاصة لآليات التدبير التشاركي، باعتباره مدخلا مهما لتحقيق التنمية بصفة خاصة، وتقوية اللامركزية بصفة عامة. والتدبير التشاركي لا يساهم فقط في تدعيم النهج اللامركزي بل هو خطوة حتمية للنهوض بالتنمية على المستوى الترابي.

<sup>1</sup> - كابور السعداني، "التعاون اللامركزي الدولي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الرباط- السنة الجامعية 2010-2011 ص 16-17.

<sup>2</sup> - كريم لحرش، "الحكامة المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 142.

## الفرع الثاني : (مقاربة التشاركية ركيزة أساسية للتنمية الترابية)

تعتبر التنمية أحد الهواجس التي تضعها الدولة في أولويات برامجها وسياستها العمومية، وتؤكد معظم الأدبيات السياسية، والاجتماعية، في الوقت الحاضر، على محورية المقاربة التشاركية لتحقيق رهان التنمية الترابية، وكطريقة لإشراك كل الفاعلين في التنمية سواء كانوا رسميون أو غير رسميون في تدبير الشأن العام الترابي، وهي منهجية العمل المرتبطة بتدبير هذا الشأن ضمن مسلسل تواصل، يمكن الأفراد والأطراف المعنية من اتخاذ القرار بشكل تشاركي، كما تتميز هذه المقاربة بمزايا تساهم في تحقيق رهان التنمية عن طريق ترسيخ الوعي، بقيم وحقوق وواجبات المواطنة، التي تساهم في تحقيق الاحتياجات الحقيقية للسكان، من خلال إدماج فاعلين جدد في التنمية.

ولعل أبرز ما يمكن أن نتطرق إليه بهذا الصدد هو الدور المهم الذي يمكن أن تلعبه المقاربة التشاركية في حل إشكالية تمويل التنمية الترابية، زد على ذلك الإضافة التي يمكن أن يضيفها التدبير التشاركي على مستوى التخطيط التنموي التشاركي.

### الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية أسلوب جديد لتمويل التنمية الترابية .

لا يخفى على أحد مدى الصعوبات التي تواجهها الجماعات الترابية، في سبيل تدبير الشأن العام الترابي بطريقة أفضل، والمتمثلة بالدرجة الأولى في قلة الإمكانيات الممنوحة للجماعات الترابية، والذي يعتبر نتيجة لضعف موارد الدولة، الذي بدوره يرجع لمجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والطبيعية...<sup>1</sup> الأمر الذي أثر على هذه المالية بشكل واضح، ودفع أغلب هذه الجماعات إلى الاستعانة بإعانات الدولة، والاقتراض من المؤسسات الخاصة، وهو ما أفضى إلى غياب استقلال مالي حقيقي للمالية الترابية، وخلق العديد من العراقيل والشوائب، وهو الأمر الذي سيدفع هذه الجماعات إلى البحث عن مصادر تمويل أخرى للتنمية<sup>2</sup>. وتبقى المقاربة التشاركية من أهم السبل الكفيلة لسد هذا الخصاص، إذ أصبح يتحتم على المسؤولين القائمين على تدبير الشأن الترابي، العمل بفعالية من خلال ملائمة تدخلاتهم مع التحولات التي شهدتها الصرح المؤسساتي، وتنامي متطلبات المواطنين والمجتمع المدني بضرورة العمل التشاركي في أبعاده المختلفة، وعقد اتفاقيات ضمن برامج عمل مع العديد من الفاعلين الترابيين والدوليين، قصد تبادل الخبرات والاستفادة من التجارب الرائدة في مجال تحسين أداء الوحدات الإدارية، وكذلك بتشجيع وتطوير القدرات الترابية، كما جاء في المناظرة الوطنية الثالثة المعقدة

<sup>1</sup> - الركود الاقتصادي، المديونية، الجفاف البطالة...

<sup>2</sup> - عبد المنعم بكور، "التعاون اللامركزي بين واقعية نتائج وأفاق المستقبل"، - جهة طنجة تطوان نموذجاً - رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية 2007-

بمكناس سنة 1986، حيث كان عنوانها هو التشارك، باعتباره إحدى السبل المتيسرة للجماعات لسد الخصاص الذي تعانیه ماليتها<sup>1</sup>. وهونفس الأمر الذي عبر عنه الملك محمد السادس في افتتاح ملتقى الجماعات الترابية باكادير سنة 2006، إذ قال: "... إن طموحنا الكبير في جعل المدن والجماعات المحلية تشكل إلى جانب الدولة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، شركاء حقيقيين في مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، وقوة لتفعيل مختلف الاستراتيجيات الوطنية...<sup>2</sup>.

وبذلك يمكن القول بان التدبير التشاركي للمشاريع يساهم بشكل كبير في ترشيد النفقات، ويعتبر من الحلول الناجعة للمشاكل التي يعرفها التسيير الجماعي، وذلك بفضل الأهداف التنموية التي يساعد على تحقيقها والتمثلة فيما يلي:

- تقديم خدمات تتميز بمستوى أعلى من الجودة.
- تقوية البنيات التحتية وعصرنة المرافق.
- الرفع من معدل النمو الاقتصادي والاجتماعي.
- عقلنة الموارد المالية، ومعالجة مشكل قصور التمويل الحكومي، والعجز الموازني للجماعات

الترابية.

وقد وعى المشرع المغربي بأهمية هذا الأسلوب، وخول للجماعات الترابية عدة إمكانيات أو آليات لتفعيله، من خلال التشارك فيما بينها أو مع نظيرتها الأجنبية، من أجل النهوض بمسؤوليتها الجسيمة لما يتيح هذا النوع من التعاون، من تعاضد وتعاون في الموارد والوسائل، إضافة إلى أهمية الدخول في شراكة مع القطاع الخاص للاستفادة من تجربته وإمكانياته في تدبير بعض المرافق، فمشاركة القطاع الخاصة لازمة ضرورية، باعتباره المورد الرئيسي أمام الإخفاق الذي حل بإستراتيجية التنمية الترابية، المعتمدة على الدولة في التمويل، كما أن الجماعات الترابية نفسها لم تعد قادرة على تحقيق التنمية الترابية، نظرا لافتقارها لمجموعة من المؤهلات، التي جعلت مسلسل تدبير الشأن الترابي يعرف تراجعاً، مما أصبح التفكير في الاعتماد على مقاربة تنموية، تركز على تنامي إشراك القطاع الخاص للاستفادة من القدرات والطاقات التي يخزنها هذا القطاع، من أجل التخفيف من الأعباء اللوجيستكية للجماعات الترابية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - رشيد لصفر، مرجع سابق، ص 106.

<sup>2</sup> - عبد الله بوراس، مرجع سابق، ص 149

<sup>3</sup> - علي، .....، إشراك القطاع الخاص في التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي -

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، الموسم الجامعي 2011-2012، ص 12.

كما أن المقاربة التشاركية تقوم أساسا على استشارة المواطنين، وتحفيزهم للتبرع سواء برأسمال أو العمل لتنفيذ مشروعات اقتصادية، واجتماعية، تعود بالفائدة المباشرة على المجتمع المحلي الذي تتم فيه هذه المشروعات، من خلال هذا يمكن رصد ثلاث عناصر رئيسية للجهود الذاتية هي:

- تحفيز المواطنين المحليين على تعبئة مواردهم المادية والبشرية، واشتراكهم الايجابي في برامج التنمية. ويرتبط نجاح عملية التحفيز بالرغبات الحقيقية للمواطنين، ومدى تعبيرها عن الاحتياجات الحقيقية لهم.

- التبرع في شكل مال، أو عمل، أو معدات، أو موارد، دون توقع فائدة أو عائد خاص من هذا التبرع.

- أن تعود الفائدة المباشرة على المجتمع المحلي صاحب المشروع، وإن كان هذا لا يمنع من استفادة مجتمعات محلية أخرى، بشرط أن يكون ذلك من فائض إنتاج المشروع، وبسعر مختلف عن سعره بالنسبة للمجتمع المحلي صاحب المشروع<sup>1</sup>.

وبالتالي يمكن القول بأن المقاربة التشاركية من شأنها أن تسد العجز الذي تعانيه الجماعات الترابية في ما يخص تمويل التنمية. لكن في المقابل لا يجب أن نغفل في هذا الإطار نقطة مهمة، وهي على كل حال لا تقل أهمية عن المزية سالفة الذكر، ألا وهي الأهمية التي تكتسيها المقاربة التشاركية على مستوى التخطيط التنموي الترابي.

## الفقرة الثانية: المقاربة التشاركية ركيزة أساسية للتخطيط التنموي الترابي.

إن التنمية الشمولية المستدامة تقوم على المقاربة التشاركية، التي تمكن الجماعة الترابية من التحديد الملائم للحاجيات، والأولويات. ومن ضبط مجالات تدخلها المالي والتدبيري، وفق مجموعة من المعطيات والحيثيات. كما لا يمكن الحديث عن التنمية في غياب مخططات ترابية للتنمية، لكونها في الغالب لا تعبر عن الأوضاع المحلية للسكان، وعلى عكس المخططات الوطنية ذات الرؤية الشمولية، والتي تلامس التنمية بمفهومها الشمولي العام، حيث لا يمكنها أن تلامس الاحتياجات الدقيقة لجميع المناطق، فإن التخطيط الترابي يبقى له دور كبير على مستوى تصحيح النقص الذي قد يعترى المخططات الوطنية.

إن وضع مخطط جماعي استراتيجي يمر عبر عدة خطوات أساسية، عموما يمكن تقسيمها إلى مرحلتين أساسيتين: مرحلة تحضيرية وأخرى تنفيذية، وطيلة خطوات هذه المراحل فلا بد من إشراك جميع المتدخلين الذين من شأنهم أن يعطوا الإضافة، ويكون بمقدورهم تحديد أولويات هذه المخططات، وتأتي أهمية المشاركة في هذه المخططات ولاسيما مشاركة المجتمع المدني بشكل عام والمواطنين بشكل

<sup>1</sup> - رضوان العني، " المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الدلالات والأبعاد"، مجلة الرقيب- المنازعات الإدارية والجمركية، العدد الأول، أكتوبر 2011، ص 62-63.

خاص، من منطلق أن الناس هم أدرى بمشاكلهم الملحة، ومن ثم فإن مشاركتهم تعتبر ضرورية حتى تأتي البرامج معبرة عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين، وتتم هذه المشاركة من خلال اللقاءات التي تجمع بين المواطنين والمسؤولين الترابيين، وتعتبر هذه اللقاءات وسيلة مهمة لتحقيق التفاهم المتبادل بين المواطنين والمسؤولين الترابيين، المنوط بهم عملية التنمية، وذلك لما يترتب عليها من خلق المناخ الملائم للتعاون وتشخيص الواقع الترابي، وتهيئ المواطنين للمشاركة في هذه العملية<sup>1</sup>.

وعلى ضوء ما سبق فإن المقاربة التشاركية تسمح بأن يكون المواطن فاعلا، ومتفاعلا، ومسؤولا، يمكنه اتخاذ القرار التنموي بنفسه، والتحكم في مصيره، واختيار الحلول لمشاكله، وبالتالي تنمية نفسه بنفسه، وهي غاية أسمى تسعى إلى ترويض السكان على مبادئ الديمقراطية التشاركية الترابية. بالإضافة إلى أن المقاربة التشاركية تعد تصور، وآلية لإنجاز الشراكات وإنجاحها، من خلال مجموعة من المناهج المستعملة لعدد من الوسائل والآليات في تحديد الأدوار والمسؤوليات لكل المتدخلين، والمستهدفين في تنظيم المشاريع والبرامج، وهي أيضا عبارة عن صيرورة تسمح للجماعات النشيطة، وللأفراد النشيطين، ولمثل السكان ولؤطريهم في صياغة التصور التنموي، وفي تسيير جميع الأنشطة التنموية داخل مجالهم ومحيطهم.

وعليه، وعلى ضوء هذا التصور الجديد للتدبير الترابي، أصبح يركز على المقاربة التشاركية في تدبير أمورهم، وتنمية الذات المشاركة، بتطوير قدراتهم وإمكاناتهم، والكشف عن عبقرية وإبداع السكان، ومكونات المجتمع المدني من أجل تحديد المشاكل، والبحث عن حلول لها بكل شفافية ووضوح، من هنا تأتي أهمية المقاربة التشاركية في ترسيخ فلسفة ديمقراطية القرب، من خلال الانتقال، من سلطة تمارس على السكان إلى سلطة تشارك معهم، عبر إدماج المقاربة التشاركية في السياسات العمومية التنموية كمنهجية فعالة تساعد على تحقيق تنمية عادلة ودقيقة، ولا يتم ذلك إلا عندما يتم إشراك جميع الفاعلين الترابيين، من أفراد وجماعات، إلى جانب هيئات الدولة، في جميع مراحل صياغة المشاريع التنموية وتدبيرها من التشخيص والتحليل، إلى التخطيط والتنفيذ، ثم التتبع والتقييم<sup>2</sup>.

وعموما فالمقاربة التشاركية تمكن أطراف العملية التشاركية من الإحساس المشترك، بأهمية المشروع أو البرنامج الذي هم بصدد إعداده، مما يولد لديهم الإحساس بملكيتهم. وبالتالي التعبئة من أجل تنفيذه، هذا الأمر سيضمن إيجاد فرص كبيرة لإنجاحه، وتوفير الموارد والشروط الكفيلة لإنجاحه، بالإضافة إلى أن آليات المقاربة التشاركية تمكن الجماعات الترابية من الانفتاح على التجارب التنموية الأخرى، وفي هذا قيمة مضافة تتمثل في حصول القطيعة مع الارتجالية في التدبير.

<sup>1</sup> - رضوان العيني، المرجع نفسه، ص 26.

<sup>2</sup> - كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الربط، الطبعة الأولى، غشت 2009، ص 43-44.

إن صياغة أي تصور مشترك للمستقبل، لا يمكن أن ينبثق إلا من قبل الفاعلين الترابيين، ويستوجب وضع مسلسل يرتكز على التشاور والحوار ويمنح لكل فاعل مكانته في الهياكل الموجودة..، فالمشاركة في بناء المنفعة العامة الترابية قد تترجم وجود روح محلية، بإمكانها إحداث جماعة ترابية حقيقية، تركز على عيش جماعي، واهتمامات مشتركة، ويتطلب هذا إعطاء التخطيط الجماعي صيغة تشاركية هامة، حيث تصبح فيه مشاركة السكان رجالا ونساء، شبابا وشيوخا، في موقع مركزي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - محمد حيمود، "الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية"، مقال منشور، بمجلة شبكة المحامون المغاربة، بعنوان "مالية الجماعات المحلية في الدول المغربية" مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011 ص 9 .

## المبحث الثاني :

### صور وتجليات المقاربة التشاركية

فالتدبير التشاركي كمقاربة، يقوم أساسا على خلق فضاءات للحوار الذي يجمع كل الشرائح، للإنصات والتقرب من مطالب وأراء كل الفاعلين على الصعيد الترابي، في سياق من التآلف والتكامل مع صناع القرار، بحيث أن ضمان مشاركة الجميع في تدبير الشأن العام الترابي يؤدي إلى نوع من الإجماع على القرارات المتخذة، وهي مقاربة تعمل على توسيع المشاركة بين جميع الفاعلين الترابيين، من أجل تحديد الأولويات، والعمل على تجسيدها بشكل فعلي، في إطار من التعاون، والتنسيق، والشراكة المرنة.

وكأى مقاربة كيفما كانت فإنها لا بد أن تتجسد في مجموعة من الصور والتجليات، وهذا حال المقاربة التشاركية التي تتخذ مجموعة من الأشكال، التي تسمح بإدماج مجموعة من الفاعلين في مسلسل التنمية، وتدبير الشأن العام الترابي بشكل عام، ولعل أبرز هذه الصور نجد التعاون اللامركزي، إضافة إلى تلك الصور التي يلعب فيها المجتمع المدني والقطاع الخاص، دور الريادة في تدبير الشأن العام الترابي، إلى جانب القطاع العام طبعاً، في إطار التطبيق الصحيح لأبعاد المقاربة التشاركية.

### المطلب الأول: التعاون اللامركزي في تدبير الشأن العام الترابي

تتعدد بواعث بروز ممارسات التعاون اللامركزي كظاهرة حديثة، وترسيخها كآلية عمل لدى الجماعات الترابية، فهو يندرج في إطار رغبة الجماعات الترابية والدولة في تدعيم مسلسل اللامركزية، بما يواكب التحول الحاصل على مستوى توزيع أدوار ومهام الوحدات الترابية. كما أن التعاون اللامركزي سواء الداخلي أو الدولي أضحى اليوم آلية من آليات تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي، ومظهراً من مظاهر ولوج الجماعات للمجال الدبلوماسية إلى جانب الدولة. ولما وجدت الجماعات الترابية نفسها أمام مجموعة من التحديات الكبرى التي تعوق مسيرة التنمية الترابية بالمغرب، تم تحويلها الحق في عقد مجموعة من الشراكات، مع مجموعة من المتدخلين، كما هو الشأن بالنسبة للشركات التي تم تحويلها إياها، إما في إطار التعاون اللامركزي الوطني (الفرع الأول)، أو في إطار التعاون اللامركزي الدولي (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: التعاون اللامركزي الداخلي.

يعتبر التعاون اللامركزي الداخلي من أهم ملامح التحولات التي عرفتها اللامركزية المغربية، وقنطرة عبور للتنمية الترابية المستدامة في بعدها التشاركي، خصوصا أمام العجز المالي لمعظم الجماعات الترابية، باعتباره العائق الأكبر الذي يحول دون تحقيقها لهدفها التنموي. الأمر الذي يتطلب التعاون في إطار لامركزي بين الجماعات الترابية، من أجل التغلب على الإشكالات التنموية الترابية على وجه الخصوص.

وتعتبر مجموعة الجماعات الترابية من أهم الآليات التي يتم من خلالها تفعيل التعاون اللامركزي الداخلي، إلى جانب شركات التنمية المحلية.

### الفقرة الأولى: بواعث وأهداف التعاون اللامركزي الداخلي.

لقد أكدت التجربة المغربية في اللامركزية، أنه مهما بلغت الوسائل المالية والبشرية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية من أهمية، فهي تظل غير قادرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي، وتلبية الحاجيات المتزايدة للمواطنين، كما أن تقنية التنمية المعقدة وتكاليفها الباهظة، تحد من طموحات المنتخب الجماعي في ميدان التنمية الترابية.

إن إدراك السلطات المركزية للواقع الذي تعرفه الجماعات الترابية، من حيث الاقتصار على الإمكانيات المالية الضرورية، والمؤهلات البشرية، والتقنية الكافية، جعلها تعمل على منح الجماعات آلية قانونية تمكنها من تجاوز هذا الوضع، وتحقيق أهدافها التنموية. من هذا المنطلق يبرز التعاون الجماعي كمجال خصب للتعاقد مع الجماعات، قصد العمل على وضع المشاريع الاقتصادية، والتدبير المشترك للمرافق بشكل يضمن مردودية أكبر، وتحقيقا جيدا للمصلحة العامة للسكان<sup>1</sup>.

وربما يعود السبب إلى كون الجماعات وجدت في التعاون اللامركزي الداخلي وسيلة تساير أهدافها وطموحاتها، وتعينها على تنفيذ برامجها. ومن جهة ثانية وسيلة لا تحد من سلطتها، ولا تمس باختصاصات الجماعة أو مصالح الممثلين، فالتشاور مثلا لا يتعارض في شيء مع سيادة الجماعة واختصاصات الممثلين، فالتعاون فتح أمام الجماعات إمكانية التشارك في مختلف المجالات التي تدخل ضمن اختصاصاتها، تلك المجالات التي أصبحت متنوعة وكبيرة، ما جعل الهيئات اللامركزية ذات الموارد المحدودة غير قادرة على مواجهتها بفعالية، في إطار إمكانياتها الذاتية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - محمد العبراق، "الجماعة الحضرية ورهان التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم ماستر، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية - طنجة - السنة الجامعية 2007-2008، ص 46.

<sup>2</sup> - محمد زبدة، مرجع سابق، ص 13.

وبعبارة أخرى فالتعاون الداخلي يركز على ثلاثة أهداف أساسية :

❖ يعتبر إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية الهدف الأساسي للتعاون بين الجماعات، وذلك من أجل تحسين ظروف عيش الساكنة، فالتعاون بين الجماعات يسمح بسد العجز أو الخصاص الحاصل في البنيات التحتية، والتجهيزات العمومية. كما يساهم في تلبية الطلبات الاجتماعية المعبر عنها على مستوى أوسع من المستوى الجماعي. وبالتالي يساعد على نمو الأنشطة التي تخلق فرصا للشغل.

❖ التعاون بين الجماعات يهدف إلى المحافظة على الموارد، وهكذا فإن التعاون بين الجماعات ينبثق من معاناة حقيقية تتمثل في قلة الموارد الموجودة، وبالتالي يسمح للجماعات المنضوية في مجموعات بممارسة أنشطة تنموية، وذلك بتعبئة حد أدني من الموارد الذاتية. إن تبادل الوسائل والموارد الممنوحة في إطار التعاون بين الجماعات يجب أن يشكل أفقا أساسيا للتسيير والحكامة الجيدة لمجلس جماعي، مهمته بحفظ مصلحة الجماعة.

❖ التعاون بين الجماعات يعطي الأسبقية لأشكال التعبير عن التضامن المجالي والاجتماعي والسياسي، ويمكن من توطيد العلاقة بين الوحدات الإدارية المتفرقة. مع العلم أنها تنتمي إلى نفس المجموعة الاجتماعية، أو نفس المجال الترابي، أو تؤمن بنفس القيم السياسية الجماعية. فكلما كان التضامن بين الجماعات قويا ومتطورا، كلما احتل التعاون بين الجماعات حيزا أكبر في ميادين مختلفة، سواء في الوسط الحضري أو القروي<sup>1</sup>.

من خلال ما تقدم، فإن التعاون اللامركزي الداخلي يندرج في إطار تزايد الوعي من طرف الفاعلين الترابيين بأهمية هذا النوع من التعاون، مما يقوي أكثر فأكثر صلاحيات وفرص السلطات الترابية المنتخبة في مجابهة تحديات التنمية الترابية. وفي معرض حديثنا بهذا الشأن، فإنه من غير المعقول أن نمرور الكرام على الآليات التي من خلالها يتم تفعيل هذا التعاون، ونخص بالذكر هنا مجموعة الجماعات الترابية، وشركات التنمية المحلية.

## الفقرة الثانية: آليات تفعيل التعاون اللامركزي الداخلي.

تبرز اتفاقيات التعاون الجماعي كشكل من أشكال العمل الجماعي المشترك، القادر على تحفيز الجماعات للجوء إليه لتنفيذ المشاريع الاقتصادية<sup>2</sup>. ذات الفائدة المشتركة والتي تعجز الجماعة الواحدة عن إنجازها، وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإنه يتأتى تفعيل هذا النوع من التعاون عبر آليتين رئيسيتين، هما مجموعة الجماعات الترابية، وشركات التنمية المحلية.

<sup>1</sup> - الشكاري كريم، " التعاون الداخلي للجماعات الترابية المغربية بين النظرية والواقع " مأخوذ من موقع [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com) اطلع عليه بتاريخ 5 يوليوز 2013، ص 25 .

<sup>2</sup> - M.Bekhech : I « collectivité local et développement » revue marocaine des finance publiques et l'économie ;N°8,P38.

## 1- مجموعة الجماعات الترابية:

تعتبر مجموعة الجماعات مؤسسة عمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تؤلفها الجماعات الترابية فيما بينها، قصد إنجاز عمل مشترك، أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة<sup>1</sup>. ولقد جاءت هذه الصيغة للتعاون الجماعي، من أجل تعويض صيغة نقابة الجماعات التي ظهرت منذ بداية التجربة الجماعية في المغرب بعد الاستقلال، حيث كانت النقابة أول صيغة تصورهما المشرع للعمل الجماعي المشترك، بغية تفادي عجز الجماعات بمفردها عن إنجاز المشاريع التنموية<sup>2</sup>. ولعل من بين الأسباب التي دفعت إلى إعادة تسمية هذا الشكل من التعاون الجماعي، هو رغبة المشرع في تقوية روح المبادرة لإنجاز المشاريع الاقتصادية المشتركة. حيث تم إحلال مفهوم مجموعة الجماعات بدل مصطلح النقابة، الذي لا يستحضر بما فيه الكفاية العمل الاقتصادي<sup>3</sup>. فالمشرع بوضعه لمبدأ تأليف مجموعة الجماعات أراد أن يجعل منها أداة للتنمية المشتركة بين المجالس الجماعية، ذلك أن هذا النوع من التعاون الجماعي، بإمكانه التشجيع على إتخاذ المبادرات التنموية المناسبة للإمكانيات المادية، والبشرية المتاحة، بشكل يعمل على توفير الحاجيات الأساسية<sup>4</sup>. وتتسم هذه المجموعة بمجموعة من الخصائص والمميزات، كالطابع الحر لتكوين المجموعة، الأمر الذي يترجم الديمقراطية بأوسع أبوابها من بينها:

- سهولة تأسيس المجموعة، وبساطة الإجراءات القانونية والإدارية الخاصة بإحداثها.
- تحقيق مشاريع مشتركة بين الجماعات المتعاونة.
- وسيلة فعالة للتضامن بين الجماعات الفقيرة والجماعات الغنية.
- الطابع الظرفي، حيث تنشأ من أجل تحقيق غرض محدد تنتهي بإنجازه.
- وسيلة لمساعدة الجماعات لحل بعض مشاكلها الظرفية (مثل نقص التجهي، وقلة الموارد).

<sup>1</sup> - محمد العبراق، مرجع سابق، ص 47

<sup>2</sup> - مصطفى دليل، " المجالس الجماعية في المغرب "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية للتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 40، 2003، ص 145.

<sup>3</sup> - El yaagoubi Mohamed « l'élargissement des attributions économique et sociales des conseil communal a la lumière du projet du révision du dahir de 1976 » REMALD ,N°26,1999/P22 .

<sup>4</sup> - محمد العبراق، المرجع نفسه، ص 48

## 1- شركات التنمية المحلية

أولا يجب الإشارة أن شركة التنمية المحلية، حلت محل شركة الاقتصاد المختلط، هذا التغيير الإسمي جاء من أجل التوافق مع تشريعات الاتحاد الأوروبي، وكما هو معلوم فإن المقاولات العمومية المحلية شكل من الشراكة بين القطاع العام والخاص، فهي شركة قانونية خاضعة لمقتضيات القانون المنظم لشركات المساهمة، وبالتالي فإن شركات التنمية المحلية بدورها خاضعة لنفس المقتضيات المنظمة لشركات المساهمة.

وتعتبر شركات التنمية المحلية آلية من آليات تفعيل التعاون اللامركزي الداخلي، بحيث يمكن للجماعات الترابية ومجموعاتها، إحداث شركات تسمى شركات التنمية المحلية، أو المساهمة في رأسمالها بالإشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية ومجموعاتها، باستثناء تدبير الملك العام. والغاية من هذا الشكل الجديد للتعاون، هو تصحيح النقائص المترتبة عن تقسيم المجال الحضري إلى عدة جماعات غير منسجمة<sup>1</sup>. ومعلوم بأن سير الشركة يحتاج إلى رأسمال، وهو ما يجعلها تسطر عملها على حسب إمكانياتها، والتي سوف تتأتى من مساهمات الجماعات الترابية المعنية، بالإضافة إلى القروض والإعانات التي تقدمها الدولة، علاوة على الهبات والوصايا، لكن على المشرع أن يتدخل لإدخال تعديل على قيمة الضريبة على الشركات التي ستخضع لها هذه المؤسسات، وذلك حتى يعفيها نهائيا. وإنما نبنى مقترحنا هذا، على أساس ما تقدمه هذه الشركات من تنمية اقتصادية للسكان المحلية والغاية المثالية التي من أجلها تم الإحداث.

أخيرا نشير أن هذه المؤسسات تميل في طبيعتها إلى الشركات الخصوصية والمقاولات، سواء من حيث الهدف أو من حيث التسيير، وهو ما يجعلنا نرتقي حقيقة بالجماعات الترابية من مؤسسات إدارية إلى إدارات مقولة.

## الفرع الثاني: التعاون اللامركزي الدولي.

لقد نهج المغرب منذ العقد الثامن من القرن العشرين، سياسة منفتحة على العالم الخارجي. واستثمر هذا المعطى في ربط علاقة تعاون وصدقة مع مجموعة من الدول، وفي مختلف القارات، وعلى الخصوص مع أوروبا. ولم يقتصر هذا التعاون على البعد الدبلوماسي، بل تجاوزه ليطل المجالات الاقتصادية والثقافية، وحتى المنظومة التدييرية الخاصة بالشأن العام الوطني، والشأن العام الترابي. ومن

<sup>1</sup> - الشكاري كريم، مرجع سابق، ص 38.

هذا المنظور سعى المغرب إلى ربط علاقات تعاون بين ابرز الجماعات الترابية المغربية، وجماعات ترابية أجنبية.

ويعتبر التعاون الدولي للجماعات الترابية نتاجا لصراعين شهدهما المجتمع الدولي إبان النصف الثاني من القرن العشرين، فقد بادرت الدول الأوروبية مباشرة بعد الحربين العالميتين، للبحث عن تأسيس أنواع جديدة من العلاقات، أساسها السلم والتعاون<sup>1</sup>.

وبحكم انفتاح المغرب على الخارج، وموقعه المجاور لدول أوروبا مهد نشأة هذا الشكل من التعاون، فقد دشت جماعاته هذا الشكل من التعاون منذ ما يزيد عن أربعين سنة<sup>2</sup>.

وتتعدد بواعث ودواعي بروز ممارسات التعاون اللامركزي الدولي، كظاهرة حديثة وترسيخها كآلية عمل لدى الجماعات الترابية(الفقرة الأولى)، كما تعددت آليات تفعيله على أرض الواقع(الفقرة الثانية).

## الفقرة الأولى: أهمية ومزايا التعاون الدولي اللامركزي

لا يخفى على أحد مدى الصعوبات التي تواجهها الجماعات الترابية، في سبيل تدبير الشأن العام الترابي بطريقة أفضل، سواء على المستوى المالي أو التدييري. ومن هنا تظهر أهمية التعاون الدولي بين الجماعات، ليس فقط على مستوى نقل الخبرات، والمعارف، والمهارات، في الجوانب الإدارية والتكنولوجية، بل تظهر كذلك بشكل بارز في الجانب المالي، عن طريق فتح أبواب فسيحة أمام الجماعات الترابية في مجال التمويل.

### • الأهمية الفنية :

إن أهمية التعاون الدولي للجماعات الترابية في المجالات الفنية، تبرز بشكل جلي بالنسبة لجماعات الدول النامية، حيث يشكل التعاون الدولي بالنسبة لها فرصة للاستفادة من تجارب الجماعات الترابية للدول المتقدمة، عن طريق نقل المهارات، والمعارف، والتكنولوجيا.

والوضعية التي تعرفها الجماعات الترابية بالمغرب، فيما يخص ضعف التجهيزات الجماعية، وضعف المستويات التكوينية، والتعليمية، ونقص المهارات، وضعف الوسائل التقنية، كلها أمور تبرر الحاجة لتوسيع قاعدة التعاون الدولي بين الجماعات، حتى تستطيع استثمار ما يترتب عن هذا التعاون من

<sup>1</sup> - guide de la coopération décentralisation en méditerranée publication nord-sud, Lisbonne, Portugal, janvier 1998,P106

<sup>2</sup> - Rousset ( Michel), le démocratie local au Maroc, dar qualam, rabat, edition2005,P162.

إمكانيات، والاستفادة من تجارب المجالس الترابية لبعض الدول المتقدمة والصديقة للمغرب<sup>1</sup>. ولاسيما مع تعقد حاجيات التنمية ومشاكلها، وتزايد أهمية المعرفة والخبرة في مواجهتها. ولذلك ما فتت الجماعات الترابية تعلن في مناسبات اجتماعاتها المختلفة، على ضرورة تبادل الخبرة والمعرفة، وتنمية المبادرات المشتركة بين المدن في مجموعة من الميادين، مثل التخطيط الحضري، ومحاربة الفقر والماء، والطاقة، والنقل<sup>2</sup>.

وهكذا فإن وزارة الداخلية باعتبارها السلطة الوصية على الجماعات الترابية، قد دخلت في اتفاقيات مع بعض المؤسسات الأجنبية المتخصصة في مجال دعم برامج التنمية، بهدف تعزيز التعاون اللامركزي الدولي، لإغناء اللامركزية بالمغرب، حيث أبرمت المديرية العامة للجماعات الترابية والمؤسسة الألمانية كونراد اديناورد، إتفاقيات ترمي إلى إرساء العمل التشاركي، والنهوض بالهياكل التعاونية في إطار اللامركزية، وتدبير الشأن الجماعي، علاوة على تقديم الدعم للموظفين الجماعيين، بإمدادهم بدلائل تطبيقية، ومناهج مرجعية، وتنظيم ندوات وأيام دراسية، تهتم أشكال التدبير الجماعي والتنمية الترابية<sup>3</sup>.

لقد سمح التعاون الجماعي الدولي للجماعات الترابية، باعتباره الإطار الأمثل لتبادل الإمكانيات والخبرات المتميزة في مجال التنمية المستدامة، من أجل أن تتخطى إطارها الترابي الضيق، لتتفتح على أفاق جديدة، الشيء الذي سيساعد لا محالة على النهوض بالتنمية الترابية، وإمكانية الحصول على مساعدات للتنمية والتكوين، عن طريق تبادل الزيارات، والدورات التكوينية، وكذا الاستفادة من التجارب الأجنبية، أثناء وضع مخططاتها وبرامجها الاقتصادية<sup>4</sup>.

فإلى جانب الأهمية التقنية التي يخولها التعاون اللامركزي للجماعات الترابية، فهناك جانب آخر لا يقل أهمية عن الجانب التقني ويتعلق الأمر بالأهمية المالية.

<sup>1</sup> - كما هو الحال وعلى سبيل المثال المجلس البلدي لمدينة مرسيليا الذي أعلن رئيسه اثر المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية بالمغرب عن الميادين التي تعمل البلدية على التدخل فيها وعلى استعدادها للتدخل فيها في إطار علاقتها مع باقي الجماعات الترابية للدول الصديقة، وتشمل هذه التدخلات ما يلي :

- المساهمة في تكوين الأطر والمنتخبي الجماعات الترابية، للدول الأجنبية، وفتح المعهد الدولي للهندسة الحضرية أمام جميع الدول
- المساعدة على وضع تصاميم التهيئة والتصاميم الحضرية.
- إنجاز مشاريع جلب الماء الصالح للشرب وكذا التطهير من طرف شركة المياه.
- إدخال المعلومات لعمل الجماعات المحلية...

<sup>2</sup> Déclaration de Séville, adoptée le 23 janvier 1999 par les participants à la conférence euro-méditerranéenne des villes.

<sup>3</sup> - احمد كزال، "أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 96 يناير - فبراير 2011، ص 108.

<sup>4</sup> - كبور السعداني، مرجع سابق، ص 16.

• الأهمية المالية:

إن حتمية البحث عن آفاق جديدة لتمويل وتجهيز وتنمية الجماعات الترابية، وخصوصا القروية، تنطلق من العجز الذي تعرفه هذه الجماعات، في مجال تمويل برامجها التجهيزية بواسطة مصادر التمويل الداخلي. ذلك أن حسن استخدام واستثمار الإمكانيات التي يتيحها التعاون الدولي، سيمكن هذه الجماعات من موارد مالية مهمة لتمويل برامجها التنموية.

إن الأهمية المترتبة عن التعاون الدولي بين الجماعات الترابية، لا تنحصر كما أشرنا سابقا في مجال نقل المهارات والتكنولوجيا، والتكوين فقط، بل تمتد إلى فوائدها ترتبط بالجانب المالي، إذ يشكل هذا التعاون مصدر لإمكانيات التمويل الخارجي لتدخلات الجماعات الترابية في مجالات التجهيز الجماعي، وتحقيق التنمية، وتمثل إمكانيات التمويل المرتبطة بالتعاون الدولي، في التمويلات التي يتم تنفيذها من طرف عدة منظمات دولية حكومية، وغير حكومية، علاوة على بعض المبادرات النابعة من تدخلات بعض الدول الصديقة للمغرب لدعم برامج التنمية بالمغرب.

ففيما يخص بعض التمويلات المؤتمنة بواسطة المنظمات الدولية غير الحكومية، نجد أن هناك عدد كبير من المنظمات العاملة في ميدان التنمية الترابية، ساهمت بشكل أو بآخر في برامج تنمية الجماعات الترابية<sup>1</sup>، ولعل هذا من الأسباب التي دفعت بها إلى المشاركة بشكل مكثف في أهم هذه المنظمات. ونذكر منها:

❖ المنظمة العالمية للمدن والحكومات المحلية المتحدة

❖ منظمة المدن العربية

❖ الجمعية الدولية للجهات الناطقة بالفرنسية

❖ منظمة المدن والعواصم الإسلامية

❖ الجمعية الإفريقية لعمداء ومسؤولي العواصم والمدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية

❖ منظمة المدن المرتبة تراثا عالميا

- جمعية المدن الداعية للسلام

❖ الشبكة العالمية لمدينة الضوء<sup>2</sup>.

إلى جانب هذه الهيئات الغير الحكومية، هناك هيئات دولية حكومية، تلعب بدورها دورا طلائعي في هذا الإطار، وعلى سبيل المثال الوكالات المهتمة بالتنمية الدولية والتابعة لعدد من الدول الصديقة للمغرب، كالوكالة الفرنسية للتنمية الدولية، والوكالة الألمانية للتنمية الدولية.

<sup>1</sup> - احمد كزال، مرجع سابق، ص 9.

<sup>2</sup> - كبور السعداني، مرجع سابق، ص 26.

## الفقرة الثانية : آليات التعاون اللامركزي الدولي

تكريسا لقاعدة التعاون الدولي ، وتعزيزا للعلاقات الدولية بين الشعوب والأمم ، الذي وضعت قواعده الأساسية منظمة الأمم المتحدة وأجهزتها، تطورت العلاقات الدولية بين الجماعات الترابية، والتي رمت إلى تطوير أوجه التعاون في المجالات المرتبطة بالشأن العام الترابي، ويتم بلورة هذا النوع من التعاون في آليتين رئيسيتين:

التعاون الثنائي عن طريق التوأمة، والتعاون المتعدد الأطراف عن طريق الإنخراط في بعض المنظمات الدولية التي تنشط بهذا الخصوص.

### 1- التعاون الثنائي:

يتجسد التعاون الثنائي للجماعات الترابية على الصعيد الدولي بصورة خاصة، في الاتفاقيات التي تبرمها عدد من المدن والجماعات الترابية المغربية مع غيرها من مدن وجماعات أجنبية. وتعتبر التوأمة اتفاقا بين جماعتين ترابيتين غير محدد في الزمان، ويشمل مجالات متعددة، ويسمح بالمشاركة المباشرة للسكان فيها، مما جعل منه مصدرا للتعلم والتعبئة<sup>1</sup>. وقد عرفها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، بأنها إتفاقيات تساهم بشكل فاعل في دعم برامج التنمية على صعيد الجماعات الترابية<sup>2</sup>.

ويعد التعاون الدولي عن طريق التوأمة من أقدم أشكال التعاون بين مدن العالم، حيث عرف تطورات مست مفهومة ومحتواه. فالإقبال الكبير الذي عرفته التوأمة بأوروبا عشية الحرب العالمية الثانية، غيرت تدريجيا نوعية هذا الشكل من أشكال التعاون، لتجعله أكثر ملائمة للمعطيات المعاصرة، وليتنقل من تعاون، ظهر أساسا ليغطي الجوانب التضامنية<sup>3</sup>. إلى تعاون أكثر مردودية<sup>4</sup>.

وتسمح التوأمة بربط علاقة دائمة للتعاون والتبادل بين جماعتين محليتين، وترتكز هذه العلاقة على روح المودة، والتعاطف بين الجماعتين، إنطلاقا من مقومات ثقافية، واقتصادية واجتماعية وتاريخية، أو إرتكازا على معالم طبيعية مشتركة بينهما. وكما سبقت الإشارة تعتبر التوأمة أقدم أشكال التعاون بين مدن العالم، وقد تم تحقيق أول مبادرة بالمغرب في هذا الصدد سنة 1963، على إثر توأمة مدينة فاس مع فلورنسا الإيطالية، وتعتبر التوأمة طريقة وأسلوب للتعاون والتعارف بين جماعات ترابية تابعة لدول صديقة أو شقيقة، فإذا كان نطاقها التقليدي قد اقتصر في الماضي على ربط علاقات صداقة وتعارف بين الشعوب، فإنها اليوم قد تطورت لتطال تبادل الخبرات والمبادلات في مختلف الميادين، الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والفنية.

<sup>1</sup>- كبور السعداني، مرجع نفسه، ص 21 .

<sup>2</sup>- احمد كزال ، مرجع سابق، ص 110

<sup>3</sup>-المينية على العلاقات الإنسانية وعلاقات الصداقة وتقارب الشعوب.

<sup>4</sup>- احمد كزال، مرجع سابق، ص 111.

وتبعاً لما سبق، فإن أهمية التعاون الدولي للجماعات الترابية بشتى أشكالها، تتجلى في الأبواب الفسيحة التي تفتحها أمامها للحصول على إمكانيات مالية مهمة لتمويل برامجها التنموية. وعرف التعاون الدولي عن طريق التوأمة عدة تطورات، مست مفهومه ومحتواه، فالإقبال الكبير الذي عرفته التوأمة بأوروبا عشية الحرب العالمية الثانية غيرت تدريجياً نوعية هذا الشكل من أشكال التعاون، ليجعله أكثر ملائمة للمعطيات المعاصرة، ولينتقل من تعاون ظهر أساساً ليغطي الجوانب التضامنية<sup>1</sup> إلى تعاون أكثر مردودية<sup>2</sup>.

وتبعاً لما سبق، فإن أهمية التعاون الدولي للجماعات الترابية، سواء في دخولها مع علاقات مع المنظمات الدولية الحكومية أو غير الحكومية المهتمة بالتنمية الترابية، أو بمجال التنمية الشاملة، أو مع جماعات ترابية أجنبية، تتجلى في العلاقات التي تفتح أمامها أبواب فسيحة للحصول على إمكانيات مالية مهمة لتمويل برامجها التنموية، لكونها طريقة للتعاون ذات قيمة خاصة فيما يخص الاتصال بين مدينة وأخرى، ليس فقط بين المنتخبين المحليين ولكن بين الشعوب كذلك<sup>3</sup>. ولتحقيق الأهداف المتوخاة من أعمال التوأمة فإنه يلزم توفر الرغبة المشتركة في التوأمة بين جماعتين ترابيتين، والنابعة من تطلع واع لأهداف تخدم العلاقات بين الجماعتين، وتقوي الصلات والروابط بين مواطنيها، وأن تستند تلك الرغبة على بعض الخصائص والمقومات الثقافية، والاقتصادية، أو التاريخية، أو الطبيعية المشتركة بين الجماعتين. كما يتطلب الأمر ضرورة توافر الكفاءة والأهلية اللازمتين، لتحقيق أهداف التوأمة والقدرة الفعلية على التعبير عملياً عن ممارسات وأنشطة تعود بالخير والفائدة على الطرفين كلياً أو جزئياً، مادياً أو معنوياً، بمقدار ما يلمسه السكان من آثار إيجابية ينتج عن التوأمة، وتجسد مدى نجاحها<sup>4</sup>.

## 1- التعاون المتعدد الأطراف

يشتمل التعاون الدولي متعدد الأطراف للجماعات الترابية، على التعاون المبني على إنضمام الجماعات الترابية في العديد من المنظمات الدولية والجهوية، المهتمة بالشأن الترابي. والملاحظ أن الغاية من هذا التعاون عن طريق المنظمات الدولية والجهوية، هو تفعيل العلاقة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتمتين الروابط بين الجماعات الترابية عبر العالم. لأن التعاون الدولي في أمور التنمية الترابية يعتبر أكثر واقعية من التعاون الدولي في الأمور ذات الأبعاد السياسية، نظراً لكون العلاقات الدولية بين الحكومات قد تطغى عليها ظاهرة الصراع الدولي، مما يؤثر على مسار تحقيق أهدافها. وقد عرف حضور الجماعات الترابية بالمغرب داخل المنظمات الدولية غير الحكومية مشاركة كبيرة، إذا إرتفع عدد الجماعات الترابية

<sup>1</sup> -المبنية على العلاقات الإنسانية وعلاقات الصداقة وتقارب الشعوب.

<sup>2</sup> -احمد كزال، مرجع سابق، ص 111.

<sup>3</sup> - من مقدمة الميثاق التوأمة الصادر في شكل قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة

<sup>4</sup> - كبور السعداني، مرجع سابق، ص 21.

المنخرطة في هذه المنظمات بشكل ملحوظ في السنين الأخيرة بأكثر من 200 جماعة<sup>1</sup>، وهذا الرقم في تزايد مستمر، فمع تطور آليات التعاون اللامركزي الدولي، تزايد وعي الجماعات الترابية المغربية بالدور الذي يمكن أن تلعبه المنظمات الدولية الغير الحكومية في تقوية التعاون وتوسيع أفاقه، ولعل ذلك من الأسباب التي دفعت بها إلى المشاركة بشكل مكثف في أهم هذه المنظمات ونذكر منها:

- ❖ المنظمة العالمية للمدن والحكومات المحلية المتحدة.
- ❖ منظمة المدن العربية
- ❖ الجمعية الدولية للجهات الناطقة بالفرنسية
- ❖ منظمة المدن والعواصم الإسلامية
- ❖ الجمعية الإفريقية لعمداء ومسؤولي العواصم والمدن الناطقة كلياً أو جزئياً بالفرنسية
- ❖ منظمة المدن المرتبة تراثاً عالمياً
- ❖ جمعية المدن الداعية للسلام
- ❖ الشبكة العالمية لمدن الضوء

وقد عرف حضور الجماعات الترابية المغربية داخل المنظمات، والجمعيات الجهوية، والدولية المهمة بالشؤون الترابية، تطوراً ملموساً تجلّى في انخراط مكثف في عدة منظمات، وفي المشاركة في العديد من التظاهرات واللقاءات التي تنظمها هذه الأخيرة، كما يحتضن المغرب مقرات بعض تلك المنظمات، كمقر اتحاد المدن الإفريقية ومقر مجلس الجماعات والجهات الإفريقية، التي تضم في عضويتها العديد من الجماعات الترابية والجمعيات الوطنية للسلطات المحلية، هذا بالإضافة إلى تمثيل المغرب بواسطة المنتخبين الترابيين في المنتديات الدولية والتظاهرات العالمية، التي تنظمها المنظمات الدولية غير الحكومية التي تنخرط فيها الجماعات الترابية المغربية<sup>2</sup>.

من كل ما سلف نخلص إلى أن نجاح الجماعات الترابية في دورها الجديد، رهين بقدرتها على فهم مضمون وروح اختصاصاتها الواسعة، المتمحورة كلها حول التنمية المتوازنة والعادلة، وبارتقاء المنتخبين المحليين إلى مستوى استيعاب الآليات القانونية التي طورها واستحدثها مشروع الإصلاح الجديد، وضمنها آليات التعاون الداخلي أو الدولي للجماعات الترابية مع باقي الشركاء الآخرين، والتي إن استثمرت بشكل جيد، ستجعل الجماعات الترابية قطبا اقتصاديا، يقود بقية أنشطة الفاعلين العموميين والخواص، الجهويين والمحليين الوطنيين والدوليين، في دائرة خطة التنمية الترابية، وتدبير الشأن العام الترابي.

<sup>1</sup> - احمد كزال ، مرجع سابق، ص 114.

<sup>2</sup> - كلبور السعداني، مرجع سابق، ص 27.

## المطلب الثاني: إشراك المتدخلين الجدد في تدبير التنمية.

يمكن تعريف التراب، بأنه مجال واسع يضم مجموعة من الأنشطة أو الخدمات العامة الموجهة إلى المرتفقين، والتي تحتاج إلى شبكة واسعة من المتدخلين والفاعلين من أجل تحقيقها على الوجه الأكمل، مما يؤدي إلى تحقيق تنمية شاملة ومستدامة<sup>1</sup>. وعندما نتحدث عن الفاعلين المؤثرين في مجال التنمية الترابية وتدبير الشأن العام الترابي، فإن أول ما سيتبادر إلى ذهننا مباشرة هو دور القطاع الخاص، والمجتمع المدني في هذا الشأن.

إن عملية رسم السياسات العامة لا تنحصر فقط في مشاركة الجهات والقوى الرسمية، بل هناك جهات أخرى تصنف على أنها غير رسمية، تشارك هي الأخرى بحظ وافر في التأثير على صانعي السياسات العامة ومنفذيها، ومن هذه الجهات على سبيل المثال لا الحصر: الجماعات المصلحية أو الضاغطة<sup>2</sup>، الأحزاب السياسية، إلا أن أهم فاعل في هذه المؤسسات هو القطاع الخاص، الذي يعتبر عنصراً أو شريكاً استراتيجياً في منظومة تدبير الشأن العام الترابي، إلى جانب الدور المهم الذي أصبح يقوم به المجتمع المدني في سبيل تفعيل مقتضيات الحكامة الترابية<sup>3</sup>.

### الفرع الأول: حتمية الشراكة بين القطاع العام والخاص.

يندرج مفهوم شراكة القطاع العام أو الخاص في إطار المقاربات الجديدة للتنمية، والذي يهدف إلى تدبير عقلائي للمدن الكبرى<sup>4</sup>، وهي ليست بالظاهرة الحديثة، غير أن الظهور القوي لها يرجع إلى بداية السبعينات، مع الأزمة الحضرية التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة<sup>5</sup>. فأمام نتيجة ضعف مردودية الجماعات الترابية، وقلة مواردها البشرية والمالية، أصبحت تلتجئ هذه الجماعات إلى عقد شراكات مع القطاع الخاص، من أجل توفير جو ملائم لتحقيق التنمية الترابية، لما يوفره هذا

<sup>1</sup> - Mustapha dalil, démocratie participative et développement local au Maroc, publication de la revue marocaine d'administration local et de développement, édition 1,2011,P80.

<sup>2</sup> - تعرف الجماعات الضاغطة بأنها مجموعة من الأفكار يلتقون في أهداف وخصائص معينة يسعون إلى إحداث تأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار اتجاه قضايا ومطالبهم وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة مثل الاتحاديات والمهنية (اتحاد الصناعات، غرف التجارة، نقابات المحامين...).

<sup>3</sup> - رشيد السعيد، كريم حرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، إبريل 2009 ص 138.

<sup>4</sup> - Sedjari ali. Partenariat public- privé et renouveau de l'action public, in « gouvernance et conduite de l'action publique au 21eme siècle » sous la direction de ali sedjari- édition l'hameau Gret-2003.P/247.

<sup>5</sup> - Sedjari ali. Partenariat public- privé.....op cit, p248.

القطاع من مزايا وإيجابيات على مستوى تدبير الشأن العام الترابي ، والتي تشكل عقود الشراكة أهم آليات تفعيل دور هذا القطاع.

فبالرغم من التباعد الذي طبع العلاقة بين القطاعين في الماضي ، فإنه أمام تعقد مشاكل الجماعات الترابية وصعوبة حلها من طرف واحد ، كان من اللازم إشراك مختلف الفاعلين ومن تم حاول كل قطاع التأقلم والانفتاح على الآخر.

### الفقرة الأولى: قدرات القطاع الخاص في تدبير الشأن العام الترابي.

لقد أصبحت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الآونة الأخيرة إحدى المفاهيم المتداولة ، وبشكل كبير على مستوى الإسهامات القانونية ، وأدبيات المؤسسات المالية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي ، والخطب الرسمية ، والندوات العلمية. ولم تأتي هذه الأهمية بمحض الصدفة ، بل أمثلها عدة عوامل ، كالتحولات المتزايدة على مستوى الميزانية العامة ، والتسيير غير المحكم للقطاع العام الاقتصادي ، إضافة إلى الانعكاسات السلبية لبرنامج التقويم الهيكلي على المستوى الاجتماعي ، لكن يبقى ضعف التمويل العمومي أهم العوامل التي إستلزمت دخول القطاع الخاص ، خصوصا الأجنبي في تدبير العديد من المرافق العامة ، الصناعية والتجارية الوطنية والمحلية ، على الخصوص<sup>1</sup>. هكذا برزت إذن الشراكة كإحدى الأساليب المعتمدة لتحقيق أداء جيد. والذي يؤسس لمفهوم جديد للدولة وللمرافق العامة ، والرفع من جودة خدماتها وحسن أداءها من جهة ، وتخفيف الأعباء والمساهمة في تشييد المشاريع الكبرى ، التي تعجز الدولة عن القيام بها من جهة أخرى<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى قدرات القطاع الخاص في مجال تدبير الشأن العام الترابي ، سنجدها تتجسد بالأساس في مساهمته بشكل فعلي في تخفيف العبء على الجماعات الترابية ، نتيجة الإكراهات التي تعرفها ، والتي تبقى حجرة عثرة أمام تحقيق التنمية الترابية. فالإشكال الأساسي هنا يتعلق بقدرة الجماعات الترابية على تمويل مخططاتها التنموية ، وتفعيل برامجها ، مما يوفر فرصة أكبر لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فالتسيير المالي للقطاع الخاص ، يحرص على تطوير أدائه للوصول إلى أداء متفوق. فواقع القطاع الخاص يشير على أن مستوى نجاحه ، يتفاوت حسب كفاءته في أسلوب الإدارة الجيدة ، التي أصبحت ضرورة ملحة ، ومنهجيا فكريا يتميز بالحدثة ، وزيادة قدراتها التنافسية وتطوير أدائها. فمقارنة حكامه صرف الأموال التي يعتمد عليها القطاع الخاص مع ما هو معمول به بالنسبة للجماعات الترابية ، سنجد

<sup>1</sup> - احمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة، مداخلة بمناسبة المؤتمر

الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، بالمملكة العربية السعودية، السنة 1-4 نوفمبر 2009، ص 1 .

<sup>2</sup> - عبد المجيد نحيلي، ص 81.

أن هناك اختلافا كبيرا، والتي أباتها الممارسة العملية، بحيث لم تعد قادرة على تحقيق فائض مالي حقيقي. فأمام هذا الوضع يكون اللجوء للقطاع الخاص أنسب وسيلة لتحقيق حكامه مالية، تراعي التوازن بين الإجراءات والنفقات التي يحولها إلى مشاريع تنموية، وتكشف عن الأنماط التي توفر قاعدة بيانات تتبع الاتجاهات على المدى الطويل. فالتدبير المالي للمقاولات الخاصة، يعتمد على أسعار مالية بنفس قيمة المنتج، بحيث تخضع عملية تسويق المنتجات للمبدأ العام الذي يتعلق بالتدبير، بمعنى آخر يتم تحديد ثمن المنتج في السوق (ارتفاع للأسعار أو هبوطها)، أي انه يحدد بذلك الثمن على أساس جودة المنتج، في حين أن التدبير الاقتصادي للجماعات الترابية يخضع لمبدأ التسعيرة أو السعر المخفض، مما لا يدر أي دخل أو أرباح تسمح بإعادة استثمار تلك الأرباح في ميادين أخرى، تساعد على تحقيق التنمية للفرد والمجتمع المحلي.

فإضافة إلى ما سبق، تعد الرقابة الداخلية التي يمارسها القطاع الخاص، من أهم الأسس التي يركز عليها هذا القطاع، فوظيفة المراجعة الداخلية التي يقوم بها تتضمن تقدير المخاطر المالية، وكذلك اختبار مدى الالتزام بالأهداف المحددة. فمن هنا يتجلى أن وظيفة المراجعة الداخلية هي إبلاغ أولا بأول عن الجهود التي يبذلها القطاع الخاص، داخل منشآته الخاصة في الجانب المالي، الذي يعتبر مقياسا لتحقيق الأهداف التنموية، سواء بالنسبة للقطاع الخاص نفسه أو بالنسبة للمحيط الخارجي الذي يحيط به، ( كالعامل، الموردن والمستهلكين).

ويعتبر دور القطاع الخاص في التقليل من نسبة البطالة دور في غاية الأهمية بإحداثه مناصب شغل جديدة، تساهم بدورها في تحريك عجلة الاقتصاد المحلي والوطني، لذا فالتشغيل يعد على رأس التحديات التي تعرفها معظم الدول السائر في طريق النمو إزاء ارتفاع نسبة البطالة، والتي لم يستطيع القطاع العام إيجاد حلول ناجعة لها، فكان بذلك اللجوء إلى القطاع الخاص بمختلف أحجامه، الملاذ لامتنصاص والحد من استفحال الظاهرة<sup>1</sup>. لكن قدرة القطاع الخاص على توفير فرص العمل، وتوسيع نطاق التشغيل للطاقات البشرية، تعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع، مثلما أن تطوير السوق يعتمد على توسيع وتقوية القطاع الخاص، من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراء للمشاريع المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم، والجذب، وتطوير وتوسيع التعاونيات غير الدولية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - علي ... ، مرجع سابق، ص 18-19.

<sup>2</sup> - رشيد السعيد، كريم الحرش، مرجع سابق، ص 143.

## الفقرة الثانية: عقود الشراكة آلية لتفعيل دور القطاع الخاص.

لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة على حدة، وذلك اعتمادا على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. وتتنوع أيضا أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته، ومسؤولياته فيها حسب كل أسلوب، حيث تندرج تلك الأساليب بدء بعقود الخدمات التي تقوم الدولة فيها بتحمل المسؤولية الكاملة في التمويل، والمخاطرة، واستثمارات التنفيذ، تم بالخصخصة الكاملة أو البيع، والتي يقوم فيها القطاع الخاص بتحمل كافة مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة لأصول المشروع<sup>1</sup>. وانتهاء بعقد الشراكة، الذي تقوم الدولة والقطاع الخاص بتحمل النتائج المترتبة عن تعاقدتهما على قدم المساواة.

إن اتساع مفهوم الشراكة وصعوبة الإحاطة بكل جوانبه، جعل الباحثين يقومون بتقسيم عقود الشراكة إلى صنفين، عقود الشراكة التقليدية، والتي تضم كل أشكال العقود التي يكون أحد طرفيه من القانون العام والأخر من القانون الخاص، وعقود حديثة، أملت لها ظروف عديدة منها تطور الدولة، والأزمات الدورية المصاحبة للدولة، والتطور الملحوظ للقطاع الخاص..، وتخضع لمسطرة مغايرة لتلك التي تعرفها العقود التقليدية، من حيث العقد، وطريقة إبرامه، وحقوق أطراف العقد...، فبالنسبة للعقود التي يتحمل فيها الشخص العام مسؤولية الإدارة، نجد من بينها عقود الخدمة (contrats de service)، هذه العقود تحتفظ الجهة العامة بمسؤوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرافق بالكامل، ولكنها تتعاقد مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات، مثل قراءات العدادات، وتحصيل الفواتير والصيانة، وتتراوح مدة هذه العقود بين 6 أشهر إلى 3 سنوات<sup>2</sup>.

نجد كذلك عقود الإدارة، أو عقد إدارة مرفق عام، وهو بمثابة اتفاق تتعاقد من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، وفي هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية، وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها كما تبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. في هذه العقود يقوم الشخص العام بنقل مسؤولية إدارة مجموعة من الأنشطة من قطاع معين إلى القطاع الخاص، وتقوم الإدارة بتمويل رأس المال، كما تقوم بتحديد سياسة رد التكاليف، وتتراوح مدة هذه العقود بين 3 إلى 5 سنوات.

<sup>1</sup> - البنك الدولي، البنية الأساسية من أجل التنمية - ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مطابع الأهرام التجارية 1994، ص 34.

<sup>2</sup> - محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، إدارة بحوث التمويل/ ملف رقم 101، 2009، ص 9.

ونجد في خانة نفس العقود عقود مشاطرة الاستغلال، ويعرف بأنه عقد بمقتضاه تعهد جهة الإدارة إلى المتعاقد إدارة المرفق العام نظير مقابل مالي محدد يرتبط بنتائج الاستغلال، تدفعه الإدارة على أن تتحمل الإدارة المتعاقدة المخاطر المالية للمشروع<sup>1</sup>.

أما فيما يخص الصنف الأخر من العقود، والتي لا يتحمل الشخص العام مسؤولية إدارته نجد من بين العقود الأكثر شيوعاً عقدي الالتزام والتفويض.

ويعرف عقد الامتياز بأنه أسلوب، بواسطته يكلف الشخص العام أحد الأشخاص من القانون الخاص، فرداً أو شركة لإدارة أحد المرافق العامة، واستغلاله لمدة محددة في نطاق عقد، يبرم بينها وبين الملتزم الذي يستعمل أمواله وعماله لإدارة المرفق تحت مسؤوليته.

وقد تبنى الأستاذ أحمد بوعشيق نفس التعريف، حينما اعتبر أن الامتياز طريقة من طرق إدارة مرفق عام صناعي وتجاري، وطني أو محلي، تعهد السلطة مانحة الامتياز بمقتضى عقد إلى ملتزم، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، عاماً أو خاصاً، باستغلال مرفق عام اقتصادي بأمواله، وعماله، وتحت مسؤوليته، مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين نظير خدمات ذلك المرفق خلال مدة محددة<sup>2</sup>.

أما بخصوص عقد التدبير المفوض، وكما عرفته المادة الثانية من القانون (05- 54)، على أنه "عقداً يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض"، لمدة محددة تدبير مرفق عام، يتولى مسؤوليته شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، يسمى "المفوض إليه"، يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين، أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور، أو هما معاً. ويمكن أن يتعلق التدبير المفوض كذلك بإنجاز أو تدبير منشأة عمومية، أو هما معاً، تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام. وللإشارة فإن عقد التدبير المفوض هو عقد ذو طبيعة مزدوجة، عقد إداري وعقد خاص. فهو عقد إداري يتضمن مقتضيات تنظيمية، هذه المقتضيات التي تمتد أثرها للمنتفعين، والمتعلقة بسير وتنظيم المرفق العام، وتحديد التعريفات التي يدفعها المنتفعون، وشروط الخدمات، التي يقدمها المرفق، وكيفية مراقبة التفويض والجزاءات. أما بخصوص اعتباره عقد خاص، فهذا راجع لما يتضمنه من معطيات تعاقدية، وهي المقتضيات التي لا تمتد أثرها للمنتفعين بل تنظيم العلاقة بين السلطة المفوضة والمفوض إليه، مثلاً الإعفاء من فوائد القروض، تجديد الامتيازات المالية، ضمان حد أدنى من الأرباح، الإعفاءات الضريبية، هذا فضلاً عن تحديده مدة العقد، ومسألة تجديده. والسلطة المفوضة لا تملك حق تعديل الشروط التعاقدية، كما هو الشأن بالنسبة للمقتضيات التنظيمية، لأن العقد شريعة المتعاقدين، وكل نزاع بشأنها يتم الفصل فيه من قبل القضاء العادي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الثامنة 2004، ص 178.

<sup>2</sup> - أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، المرجع نفسه، ص 191.

<sup>3</sup> - عبد المجيد النحيلي، مرجع سابق، ص 101.

ويعتبر أسلوب التدبير المفوض من الوسائل البديلة المطروحة أمام الدولة لإشباع رغبات المواطنين المحليين. كما أن الجماعات الترابية ومن خلال التحول النوعي للدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، أصبحت تعتبر المدافع الأساسي والمساند الأول للتنمية الترابية. لهذا فأسلوب التدبير المفوض من شأنه أن يساعد الجماعات الترابية على القيام بهذا الدور. بطريقة أو بأخرى يمكن القول بأن تفويض المرافق العامة هو ليس أكثر من امتياز تدبير، يخضع لمسطرة محددة ودقيقة في إبرام وتنفيذ العقد<sup>1</sup>.

إن واقع وفعالية القطاع الخاص ليس بواقع موحد وغطى بين مختلف الدول خاصة النامية منها، فمجموعة من القضايا والمشاكل لازالت تحد من نمو دور القطاع الخاص بهذه الدول، منها الطبيعة الاحتكارية للقطاع الحكومي، وطابعه البيروقراطي والإشكالات المرتبطة بالتمويل<sup>2</sup>. وتكاد تشترك الدول النامية ومنها المغرب في عوامل ومظاهر وضعف فعالية الدور الموكل للقطاع الخاص، والتي تؤثر بصورة تبعية ومباشرة في حجم وطبيعة وأهداف توجهاته الاستثمارية، التي تظل في الكثير من الحالات غير فاعلة في المشاريع التنموية بهذه الدول.

## الفرع الثاني: المقاربة التشاركية آلية للتدبير المشترك بين المجتمع المدني والجماعات الترابية .

يعتبر قطاع المجتمع المدني، قوة رئيسية في مسلسل عملية التنمية الوطنية والترابية خلال العشرين سنة الماضية، وشهد المجتمع المدني توسعا هائلا من حيث نطاق عمله وحجمه وقدراته، وذلك في أعقاب تنامي الحكم الديمقراطي في جميع أنحاء العالم. وقد ازدادت عدد المنظمات الغير الحكومية الدولية طبقا للتقارير الألفية من 6 آلاف منظمة عام 1990 إلى 26 ألف منظمة عام 1999<sup>3</sup>، مما يبرز الدور المحوري الذي أصبح يلعبه المجتمع المدني، ليس فقط على المستوى الترابي أو الوطني بل حتى على المستوى العالمي، حيث ورد عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انه في عام 2003 بلغ حجم المساعدات الدولية التي تدفقت عبر منظمات المجتمع المدني 12 بليون دولار أمريكي على الأقل. أما على مستوى تدبير الشأن العام الترابي، فإنه لا يمكن للحكومة الترابية في مجال تفعيل القرار التنموي أن تعطي أكلها، إلا إذا كانت مشاركة المجتمع المدني قد أخذت بعدا ديمقراطيا.

<sup>1</sup> - سعيد جعفري، "الحكومة وأحوالها، مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2010، ص41.

<sup>2</sup> - abdellah el moutaoukil, les grands service publics, publication de REMALD, 1<sup>er</sup> édition, 1999, p91.

<sup>3</sup> - عبد العزيز اشرفي، الحكومة الجيدة- الدولية الوطنية الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة الطبعة الأولى، ص291.

ويكتسي إشراك المجتمع المدني في صياغة القرار التنموي الترابي أهمية بالغة لمجموعة من الاعتبارات. ولعل الدور الذي يلعبه في إطار ما يسمى بالميزانية التشاركية، والنجاح الذي عرفته مجموعة من التجارب المقارنة، خاصة بأمريكا اللاتينية، يبين تأثير وقدرة المجتمع المدني على صياغة السياسات العامة على الصعيد الترابي.

## الفقرة الأولى: أهمية تفعيل دور المجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي

فالتنمية تمثل عملية أداء جماعي، ينظم فيها أفراد المجتمع أنفسهم لتحقيقها وضمان تنفيذ المشاريع المرتبطة بها، مما تبرز معه ضرورة وجود مجتمع مدني فاعل وداعم بشكل قوي للتنمية للإنسانية المستدامة<sup>1</sup>.

وتزداد أهمية المجتمع المدني نتيجة تلك النزاعات المتعلقة بتطور الدولة، وكذلك العلاقات الناشئة بينها وبين المجتمع، حيث تجري بلورة العلاقات الضرورية بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، وتبدل جهود فكرية لتأصيل نظري لتلك العلاقات. ونظرا لأن النقاش الدائر حول المجتمع المدني لم يظل أكاديميا صرفا، بل اتخذ طبيعة سياسية عملية ملموسة، فإن هذا يمكننا من القول بأن مصطلح المجتمع المدني، أصبح شعارا تعبويًا لمختلف القوى والفئات الاجتماعية، الساعية إلى إجراء تحولات عميقة في مختلف مستويات التشكيل الاجتماعي في العديد من البلدان، وعلى رأسها المغرب<sup>2</sup>.

وتكمن وظيفة المجتمع المدني الحديث الأساسية، في لعبه دور البنى الوسيطة، أو الوحدات غير الحكومية، التي يمارس فيها المواطنون نوعا من الإدارة الذاتية أو الديمقراطية المباشرة، التي تتعايش مع الديمقراطية التمثيلية وتكملها. وهي بهذا يمكن أن تساهم بشكل فعال في إرساء لبنات تدبير جيد للشأن العام، من خلال توسطها بين الفرد والدولة، وعبر قدرتها على تعبئة الجهود والتأثير على السياسات العمومية، من خلال تعبئة جهود فئات عريضة من السكان وحملها على المشاركة في الشأن العام، وإدارة النقاش العام حول السياسات الحكومية، واختياراتها وإبداء الرأي حول مدى رشد عملية صنع القرار على مختلف الأصعدة، وأخيرا مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر، أو التمويل أو الخبرة، لأداء أفضل للخدمات العمومية وتحقيق رضا المواطنين<sup>3</sup>.

وإذا أخذنا الجمعيات على سبيل المثال كتنظيم من تنظيمات المجتمع، نجدتها تلعب دور مهم على مستوى تدبير الشأن العام الترابي، باعتبارها لبنة اجتماعية قوية، يحصل من خلالها المواطن على فرصة

<sup>1</sup> - جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية الناشئ من مكتبة الرشاد- سطات - مطبعة طوب- بريس الطبعة

الأولى فبراير 2009، ص 109

<sup>2</sup> - رشيد السعيد، كريم لحرش، مرجع سابق، ص 145.

<sup>3</sup> - رضوان العيني، المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام، الدلالات والأبعاد، مرجع سابق، ص 70.

الإبلاغ صوته إلى المسؤولين المحليين. كما أنه ينشط عبر هذه الجمعيات، فيكشف عن مطالبه ويقدم في نفس الوقت الحلول المناسبة لذلك.

ونظرا لكون جمعيات المجتمع المدني تباشر عملها بالقرب من المواطنين، فهي تتوفر على المعطيات الحقيقية لواقع عيش السكان بمختلف المناطق المشكلة لمجال الجماعة، وبالتالي فهي أولى من غيرها بتنفيذ سياسة التدبير بالقرب، والتي تعتبر في الوقت الحاضر أنجع المقاربات في علم المانجمنت<sup>1</sup>. وبالتالي لم يعد تأسيس الجمعيات ترفا، بل ضرورة اجتماعية تطمح إلى ملأ الفراغ الذي تتخلى عنه تدخلات الفاعلين العموميين، أو نتيجة لمحدودية تلك التدخلات أمام الطلب المتزايد والأزمة المتصاعدة، ومثلما أشار إلى ذلك محمد جسوس في حالة المجتمع المغربي " فإن أهمية الجمعيات اليوم تبرز بشكل جلي في ظل الظروف المرضية، أو الباتولوجية، التي تعرفها البلاد نتيجة لبرنامج التقويم الهيكلي، في ظل العجز العام الذي بدأت تعرفه العديد من المؤسسات الاجتماعية والعمومية في تغطية الحاجات الأساسية للمواطنين"<sup>2</sup>. كما أن المجتمع المدني قادر على تقديم الخدمات بتكلفة نسبية أقل، إضافة إلى قدرته كذلك على تعبئة الموارد، وتنظيم الجهود التطوعية.

وتعتبر الانتخابات والاستفتاءات واستطلاعات الرأي، مناسبة سامة من أجل تدخل المجتمع المدني في صناعة القرارات، سواء على المستوى الوطني أو الترابي، ففي الأنظمة الديمقراطية فإن هذه المناسبات تحدد صناع القرار، وتحدد التوجهات العامة، أو تكون أيضا مناسبة لمعاقبة الفاشلين<sup>3</sup>، عن طريق ما يسمى بالتصويت العقابي.

وما يمكن قوله بخصوص فعالية المجتمع المدني في المغرب، والذي لا يخرج في أي حال من الأحوال عن إطار ما يعرفه المجتمع المدني في الدول النامية، فإن دوره لا زال جد ضعيف، وبحاجة إلى تعزيز استقلالته وقدراته في مجالات تحليل القضايا وتبنيها، والوصول إلى أصحاب الحاجيات والمعوزين، وتوفير التواصل الفعال وجمع وإدارة الموارد المالية، إلى جانب معاناته من العديد من العوائق التشريعية، والبيروقراطية والاقتصادية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - علي دومي، التدبير التشاركي للمدن الكبرى بالمغرب، مقارنة سوسيو قانونية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطات - السنة الجامعية 2007-2008، ص 159.

<sup>2</sup> - للافطامو بايوزيد، التدبير المحلي بين التدخل الجماعي والاهتمام الجموعي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط - السنة الجامعية 2010-2011، ص 39.

<sup>3</sup> - Mustapha fikri , les leviers stratégiques d'une bonne gouvernance administration au Maroc ; thèse de doctorat d'état en droit public, université HASSAN II AIN CHOK, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca, année 2004, p229.

<sup>4</sup> - سعيد جعفري، الحكامة وأحوالها، مرجع سابق، ص 47.

مما يفرض وضع إطار قانوني خاص بمنظمات المجتمع المدني العاملة في حقل التنمية، ينظم علاقاتها بالدولة وبالجماعات الترابية، ويحدد ميادين تدخلها، ويضفي الشفافية على عملها، وكذا تحفيز منظمات المجتمع المدني على التعهد بالقضايا التي لا يمكن للمجالس ولا للمصالح الإدارية مواجهتها بالنجاعة اللازمة. وأخيرا تدعيم القوة الاقتراحية لمنظمات المجتمع المدني، عن طريق إقامة آليات للتكوين واستكمال التكوين في ميادين التدبير لفائدة هذا القطاع، أو ابتكار أشكال من الشراكة، كفيلة بأن تجعل من عمل منظمات المجتمع المدني مكملا لتدخلات المجالس المنتخبة والمصالح الإدارية. مما جعل دور العمل الجماعي مهما، من خلال قدرته على الوصول إلى الفقراء، والفئات المهمشة، وذوي الاحتياجات الخاصة، الخارجين عن نطاق الخدمات الحكومية أو الخاصة.

كما ينبغي حشد الموارد الترابية وتنمية مداخل الأسر الصغيرة، والجمعيات الترابية، التي يمكن من خلالها للفقراء تنمية أحوالهم والمشاركة.

### الفقرة الثانية : الميزانية التشاركية .

لقد كان لدول أوروبا الشرقية الفضل الكبير في تسليط الأضواء على دور المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي، وساهمت بشكل واسع في إحياء مفهوم المجتمع المدني من جديد. مما أدى إلى بروز أدوار جديدة وعديدة أنيطت به، بعضها متعلق بالتحول الديمقراطي، والبعض الآخر ذو صلة لصنع السياسة، لاسيما تلك المتعلقة بالمجال المالي. فأصبح إعداد الميزانية بطابع تشاركي من أهم معالم الدول الحديثة<sup>1</sup>.

وتساهم هذه التجربة في إعداد الميزانية في تحقيق ديمقراطية القرب، وتعالج الأسئلة الميكرو-محلية، وذلك بإشراكها المباشر للمواطنين ولكل مكونات المجتمع المدني، إنها مشاركة مباشرة للشعب الذي يمارس بذلك سيادته، فعن طريق هذه المشاركة يضاعف من قوته في توجيه قوى النظام السياسي، والشرائح المهنية، وأصحاب المصالح الخاصة، إذ يمكن له أن يراقب المحيط العمومي، كما يراقب في نفس الوقت ممثليه<sup>2</sup>، فمن خلال طريقة مشاركته في اتخاذ القرار، يعمل المجتمع المدني على مقارعة المجالس الترابية، والسلطات العمومية الترابية حتى تستجيب لمطالبه ومقترحاته.

إن مبدأ الميزانية التشاركية يضع أربعة فرقاء جنب إلى جنب: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، الهيئات الخاصة بهيكلية المشاركة، والمجتمع المدني.

<sup>1</sup> - فاطمة الزهراء هيرات، من اجل مقاربة تشاركية في إعداد الميزانية -المجتمع المدني نموذجاً، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104 ماي-يونيو 2012، ص 131 .

<sup>2</sup> - Marion gert et yves sintomer : «porto alegré, l'espior d' une autre démocratie » édition la découverte, ris xiii 2002,p23.

مبدئياً، يعمل هؤلاء بشكل جماعي، وتتداخل الأدوار والاختصاصات، لنجد في النهاية أن المجتمع المدني كعنصر معني في هذه العملية، لا يستثنى ولا يغيب بالنسبة لباقي الفاعلين. وهذا ما يمكن ملامسته من خلال الاضطلاع على مهام كل طرف<sup>1</sup>.

بالنسبة للجهاز التنفيذي، والمتمثل في عمدة المدينة ونائبه، والمنتخبين من طرف سكان المدينة بالاقتراع العام المباشر، بالإضافة إلى المصالح البلدية، التي يعين كتابها من طرف العمدة، هذا الأخير هو محول له مباشرة عملية إعداد الميزانية وتنفيذها. غير أنه لا يفرد بسلطة القرار في هذه المهمة، فحتى يعطي لعمله الفعالية والنجاعة فإنه يشرك معه أطراف أخرى.

وللاستفادة أكثر، ومن أجل أخذ العبرة من التجارب المقارنة، فإننا سنسوق تجربة إعداد الميزانية بمدينة بورتو الكري (porto alegre)، والتي تعتبر في الوقت الحاضر تجربة رائدة في الاستجابة لحاجيات وانتظارات الساكنة المحلية<sup>2</sup>، وذلك حتى يتم الاقتضاء بها في تجربتنا المغربية، وهكذا فعمادة (porto alegre) تمت هيكلتها على واجهتين منذ تقلد حزب العمال منصب المسؤول التنفيذي بالمدينة، فمن جهة تم تعزيز العلاقة بين الإداريين وذلك بخلق مجموعة من الهيئات المساعدة على التسيير، وعلى رأسها مصلحة التخطيط (cabinet a la planification) المجهزة بالوسائل المادية والبشرية، وذلك لضمان التنسيق فيما يخص إعداد الميزانية، ويعتبر هذا الجهاز كعربون على إعادة بناء وتنظيم العلاقة بين السلطة الحاكمة والسكان في المدينة، وذلك بالعمل على إشراكهم في التسيير.

إلى جانب مصلحة التخطيط، ثم إنشاء جهاز آخر<sup>3</sup> لضمان تنسيق العلاقات بين السكان أنفسهم، وذلك للنظر في المشاكل المرتبطة بالأحياء فيما بينها، والتي يمكن أن تهم أكثر من واحد، ويعمل هذا الجهاز على تعزيز الحوار مع فعاليات المجتمع المدني الترابي، وذلك بشكل مباشر أو من خلال وسطاء آخرين (شركاء كذلك)، كالمراكز المقاطعية ومنسقي المقاطعات في شأن الميزانية التشاركية، بالنسبة للجهاز التشريعي والمتمثل في المجلس البلدي المكون من نواب يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع النسبي المباشر، له سلطة التعديل والمصادقة أو عدمها على الميزانية المقترحة من طرف الجهاز التنفيذي، غير أنه لا يعترض على المشاريع بل على التكاليف المعتمدة لها. وعموما لا يعترض الجهاز التشريعي على الميزانية، إلا عندما تكون هناك تجاوزات قانونية جسيمة أو سوء تدبير فاضح. غير أن التجربة لم تشهد هذه الحالات منذ ولادتها سنة 1988.

<sup>1</sup> - Marion Gret et Yves Sintomer: « porto alégré, l'espoir d' une autre démocratie ».... Op cit, p29.

<sup>2</sup> - نشير أن هذه التجربة أشاد بها كل من البنك الدولي والأمم المتحدة.

<sup>3</sup> - يتخذ هذا الجهاز شكل التنسيق ويدعى « la coordination des relation avec la communauté »

وإذا كان دور النواب يبدو أنه محدود في مناقشة حجم الاعتمادات المخصصة للمشاريع المبرمجة، فإن دور البرلمانيين المتمين للمدينة يلعبون دور آخر، من خلال العمل على إحداث التوازن بين الجهاز التنفيذي والشعب، وذلك من خلال مشاركتهم في جلسات المناقشة، فهؤلاء البرلمانيون البلديون وبحكم تواجدهم ضمن نفس اللون السياسي مع العمدة<sup>1</sup>، فأنهم يحكمون علاقتهم الشخصية والحزبية مع السكان والممثلون البلديون داخل المجلس، لتقريب وجهات النظر بين العمدة وباقي الأعضاء، وذلك قصد المصادقة على الميزانية. بالنسبة للمجتمع المدني فهو يشكل اللبنة الأساسية في تدبير الميزانية التشاركية، سواء من خلال مشاركة الجمعيات كأجهزة مؤسساتية، أو من خلال المشاركة المباشرة للسكان فكل الراغبين في المشاركة يمكنهم مباشرة أو من خلال تشكيلهم تجمعات غير مهيكلة وغير مرتبطة بإحدى الجمعيات، وذلك للدفاع عن قضايا أزقتهم وأحيائهم.

أما الجهاز الذي يعتبر بمثابة حلقة الوصل بين كل الأطراف فهو الهرم التشاركي، وهو وسيط محاور لكل من السلطات المحلية والمجتمع المدني، إنه الستار الشفاف الذي لا ترشح منه إلا المسائل الذي تنفع المجتمع المدني من جهة السلطات المحلية، والعكس صحيح. فعبّر هذا الجهاز يتمكن المجلس الجماعي من تقدير اقتراحات المجتمع المدني البناءة. وبذلك يكون هذا الجهاز الوسيط قد عمل على تثبيت ما فيه المصلحة للجميع.

يعمل هذا الجهاز بكيفية مزدوجة، فهو يشغل في نفس الوقت ديناميكية مجالية وأخرى موضوعاتية، تتمحور الأولى حول ثلاث مستويات؛ ميكرو- محلية، ومقاطعاتي، وأخرى على مستوى مجلس الميزانية التشاركية، أما الديناميكية الموضوعاتية فهي موازنة التقسيم الجالي، بحيث تتم دراسة الموضوعات بحسب أهميتها وارتباطها بالجال الجغرافي الذي يعنيه ذلك، فسقف المطالب ونوعها معروف بالنسبة للأزقة، والأحياء والمقاطعات والمدينة ككل.

فعلى مستوى مجلس الميزانية التشاركية يبرز مدى تأثير مشاركة المجتمع المدني، بحيث أنه يتم انتخاب أعضائه على مستوى المقاطعات، وعلى مستوى اللجان أو الجمعيات الموضوعاتية، بحيث ينتخب عضوان رسميان لكل مقاطعة وعضوان ثانويان، وكذلك الشأن بالنسبة للجان الموضوعاتية، وبالإضافة إلى الأعضاء السابقين يتم انتخاب أعضاء لتمثيل نقابة المستخدمين البلديين وعددهم اثنان، على غرار اتحادات جمعية الأحياء، حيث يعين كل واحد عضوان، أما بالنسبة للمجلس البلدي فيعين أربعة أعضاء، (اثنان رسميان واثنان ثانويان)، ولأعضاء المجلس حق المناقشة وإبداء الآراء وإعطاء المقترحات والمعطيات دون حق التصويت، وعلى العموم يتم انتخاب أعضاء هذا المجلس لمدة سنة، من خارج

<sup>1</sup> - يعتمد النظام التمثلي بجهة "برتو اليغري" على أن يكون العمدة والحكومة المحلية من نفس اللون الحزبي. وهكذا فإذا كان للمجلس لونا حزبيا مغايرا للون العمدة يتعين انتخاب الحكومة المحلية من لون العمدة، بذلك فان هذا النمط يختلف عن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية أو النظام الشبه الرئاسي في النظام الفرنسي.

أعضاء المجلس، كما يشترط ألا يكونوا في ولاية تشريعية أو تنفيذية، ويتم اجتماع هذا المجلس أربع مرات في كل سنة، لتدارس أمر مشاركة المواطنين في تدبير الميزانية بالمقاطعات والموضوعات المقاطعاتية ومعايير تقسيم الموارد... إجمالاً يمكن القول بأن هذا المجلس شكل اللبنة الأساسية في توطيد الحوار بين الإدارة البلدية والهرم التشاركي، الذي يهيمن على تركيبة هذا المجلس<sup>1</sup>.

عموماً يمكن القول بأن تدبير الميزانية في (porto alegre)، يتميز عن باقي التجارب العالمية، بما فيها أعرق الديمقراطيات في العالم، والتي تركز على عمل اللامركزية لتقوية مردودية السياسات العمومية، والتواصل مع المواطنين. فتجربة هذه الدولة تستحق الدراسة والتمعن، لأخذ العبرة والاستفادة منها.

---

<sup>1</sup> - علي الدومي، التدبير التشاركي للمدن الكبرى بالمغرب - مقارنة سوسيو قانونية - مرجع سابق، ص 170-171 .

## خاتمة الفصل الأول:

يمكن القول بأن المقاربة التشاركية كان نتيجة فشل البرامج التنموية، التي كان يتم تنزيلها من طرف الدولة، والجماعات الترابية بشكل أحادي، ودون إشراك باقي المتدخلين في العملية التنموية، إضافة كذلك لسوء تدبير المرافق العامة والاختلالات التسييرية التي عرفتتها، ومعاناة المرتفق من مجموعة من الظواهر الشاذة، كالبيروقراطية، المحاباة، الزبونية، الرشوة.. الخ. وبالتالي فإن تعثر الدور التنموي للجماعات الترابية، وأزمة المرفق العام التي عرفها المغرب لاسيما بعد تفعيل برنامج التقويم الهيكلي، كانت أهم العوامل التي دفعت نحو تبني تدبير عمومي حديث يقوم على ضرورة ترسيخ المقاربة التشاركية. هذه الأخيرة التي تحمل بين ثناياها مجموعة من الأهداف التي تصب في تدعيم اللامركزية، وتحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

فنهج الأسلوب التشاركي في تحقيق التنمية المحلية، يعد دعامة أساسية نحو إحلال لامركزية حقيقية محل مركزية مفرطة في التخطيط والتقرير والتشاور، مما سيمنح للجماعات الترابية باعتبارها الفاعل الرئيسي في التنمية الترابية، وتدبير الشأن العام الترابي، رؤى وتصورات جديدة في مجال التخطيط وتنفيذ البرامج التنموية. كما أن تظافر الجهود بين جل المتدخلين، سيساعد لا محالة على تجاوز العراقيل والاختلالات، التي تعاني منها الوحدات الترابية.

فالمقاربة التشاركية تعد نهجا فعالا لتحقيق متطلبات التنمية الشاملة، لكن هذا كله متوقف على مدى قدرة الجماعات الترابية على تفعيل هذه المقاربة على أرض الواقع، على أحسن وجه. وهنا يطرح التساؤل عن مدى استيعاب وبلورة الجماعات الترابية لهذه المقاربة، على مستوى الممارسة العملية ؟

## الفصل الثاني

### المقاربة التشاركية: الواقع والآفاق

فبعد الإجابة على التساؤلات المرتبطة بدواعي وأهداف تبني المقاربة التشاركية، وكذا استعراض مختلف أشكالها وتجلياتها، يكون من المنطقي والضروري القيام بقراءة لواقع المقاربة التشاركية بالمغرب، وذلك بمعالجة المعطيات والإحصائيات الرسمية المتوفرة حول الموضوع.

فالمغرب ومن خلال مشروعه الإصلاحية، يهدف إلى الربط بين أطراف المعادلة الصعبة: أورايش الإصلاح والمقاربة التشاركية الشاملة والمستدامة، باعتبارها عنصرا مركزيا في خطاب التنمية، ولذلك نجد أن دستور فاتح يوليوز 2011 قد ركز على الديمقراطية المواطنة التشاركية، كثابت من الثوابت التي لا محيد عنها، فريح الرهانات والتحديات يقتضي الاعتماد على مقاربة تشاركية مستقبلية لوضع منظور استراتيجي وبناء.

ومن الوهلة الأولى، يتضح بأن تبني الجماعات الترابية للمقاربة التشاركية على أرض الواقع، عرف تطورا ملحوظا في السنوات الأخيرة، وحتى حضور المقاربة التشاركية على مستوى النص القانوني كان حضورا مهما، انطلاقا من الميثاق الجماعي لسنة 2002 وانتهاء بالحيز المهم الذي تم تخصيصه للمقاربة التشاركية في دستور 2011. إلا أن هناك مجموعة من العراقيل التي تحول دون تكريس فعلي ومنتج لهذه المقاربة، مما يقتضي اللجوء إلى مجموعة من السبل والخطوات الكفيلة بجعل المقاربة التشاركية العمود الفقري لتدبير الشأن الترابي.

## المبحث الأول:

### واقع المقاربة التشاركية بالمغرب

يتطلب التطرق إلى واقع المقاربة التشاركية بالمغرب، إلى إلقاء نظرة على الخلفيات القانونية لهذه المقاربة، ومدى حضورها على مستوى النصوص القانونية، إضافة إلى قراءة شاملة لحصيلة هذه المقاربة في السنوات الأخيرة، وذلك من خلال عرض وتحليل الإحصائيات الرسمية ذات الصلة، وأخيرا، استعراض أهم الإشكالات المطروحة بهذا الشأن.

### المطلب الأول: اطر مرجعية الأساسية للمقاربة التشاركية

تعتبر المقاربة التشاركية من مواضيع الساعة واسعة التداول، نظرا لأهميتها في مسار ترسيخ الديمقراطية وبناء دولة الحق والقانون، إذ يمكن اعتبارها من آليات الديمقراطية الترابية. فهي تعزز دور مجموعة من المتدخلين في صناعة القرار الترابي، والسياسيات، والبرامج الترابية. وترتكز على استعادة المواطن لسلطة اتخاذ المبادرة، وتحقيق التناغم بين المطالب الاجتماعية الترابية، وبين الخطط والبرامج المعتمدة.

وتقوم هذه المقاربة على إطار مرجعي يحدد المبادئ والشروط والأساليب التي تنبني عليها، ويبرز مواقع وأدوار كافة الأطراف المعنية.

هذا الإطار، التي وضعت خطوطه العريضة مضامين الخطاب الملكية، في مجموعة من المناسبات، إضافة إلى المستجدات الجديدة التي جاء بها دستور 2011، الذي حمل بين ثناياه مجموعة من المقتضيات البالغة الأهمية في مجال التدبير التشاركي (فرع أول)، وأخيرا القوانين المنظمة للجماعات الترابية التي تتيح لهذه الأخيرة، إمكانيات كبيرة من أجل التشارك ولاسيما القانون 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي (فرع ثاني).

### الفرع الأول: المقاربة التشاركية في الخطاب الملكي وعلى ضوء مستجدات دستور 2011

لقد شكلت دائما وأبدا، الخطاب الملكية الخطوط العريضة للتشريع بشكل عام، وللدساتير المغربية المتعاقبة على وجه الخصوص. فأكثر من ذلك، فهناك من يعتبر بأن الخطاب الملكية تعتبر بمثابة آلية من آليات التشريع المخولة للمؤسسة الملكية. ومن هذا المنطق يمكن القول بأن كل من الخطاب الملكية ودستور 2011 خصا المقاربة التشاركية حيز واسع في مضامينهما. وعيا من صانعي القرار على المستوى

الوطني، بأهمية دسترة هذه المقاربة، ولما لها من فضل كبير على مستوى تدبير الشأن العام الوطني بشكل عام، وكذا على مستوى تدبير الشأن العام الترابي على وجه الخصوص.

## الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية في الخطب الملكية

لقد تميزت التنمية الترابية بشكل عام، في الخطب والرسائل الملكية بمجموعة من الخصوصيات، والتي يمكن حصرها في كونها تنمية ترابية متدرجة وشمولية، تشمل مختلف المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية، وأخيرا وما يهمنا بهذا الصدد، هي كونها تنمية ترابية تشاركية، تقوم على إدماج مجموعة من الأجهزة والفاعلين في مجال التنمية.

وقد وعى الحسن الثاني طيب الله ثراه، مبكرا بأهمية تبني النهج التشاركي على مستوى تدبير الشأن العام الترابي. بحيث ظل الفكر التعاوني غائبا عن العمل الجماعي، حتى انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات الترابية، التي عقدت تحت شعار "التشارك" سنة 1986. وقد شكلت نقطة تحول جذري على صعيد الممارسة الجماعية، حيث انصب الاهتمام حول فكرة التعاون الجماعي، باعتبارها أداة من شأنها أن تساعد على الدفع بمسلسل التنمية إلى الأمام. وقد أشار جلالاته في خطابه الافتتاحي لهذه المناظرة إلى قضية التعاون الجماعي بقوله: "...لا يمكن نهائيا لبلدية صغيرة أن تقوم بأعمال التجهيز وحدها، إذا هي لم تشترك مع جارتها التي تحيط بها، والقانون يعطيكم ذلك...". كما لم يفته أن يشير إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه سلطات الوصاية والحكومة في تشجيع التعاون الجماعي فقال: "...عليكم إذن أن تكونوا نقابات الجماعات، عليكم أن تخططوا جماعة، ونحن سنعينكم..."<sup>1</sup>.

لقد وضع هذا الخطاب الإطار العام لبلورة فكرة التعاون الجماعي، وإخراجها إلى حيز الوجود، وذلك بتشجيع أسلوب النقابة الجماعية.

وقد سار على نفس المنوال جلالة الملك محمد السادس، الذي أعطى لمفهوم التشارك مفهوما واسعا وأكثر شمولية، وسيوضح ذلك من خلال مجموعة من الخطب والرسائل الموجهة لمجموعة من الجهات، وستقف عند الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول بتاريخ 16 دجنبر 1999، حيث جاء فيها: "...يتعين تعزيز دور الجماعات المحلية وتوسيعه لتصبح شريكا أساسيا للدولة، والفاعلين الآخرين، وتدعيم طاقات المؤسسات الجهوية، والإقليمية، والمحلية، لتمكينها من مساهمة أكبر في التنمية"<sup>2</sup>.

لقد استعمل هذا الخطاب وغيره من الخطابات الملكية، مفهوم الإصلاح إلى جانب مفاهيم ذات حمولة مشابهة كالتحديث، المواطنة، المقاربة التشاركية، ويحضر مفهوم المواطنة والمقاربة التشاركية بشكل

<sup>1</sup> - حليمة ستوت، "المناظرات الوطنية للجماعات المحلية الأهداف والنتائج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، أكتوبر 1998، ص: 188.

<sup>2</sup> - مقتطف من الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول، حول المخطط الخماسي، بتاريخ 16 دجنبر 1999.

كبير فيها كإحدى أهم النقاط التي يركز عليها مشروع الإصلاح كمشروع مجتمعي. حيث توالت الدعوة إلى تجاوز النظرة التواكلية، والانتظارية، والسلبية، التي تطبع سلوك المواطن المغربي.<sup>1</sup>

ففي خطاب 12 فبراير 2005، عبر فيه جلالة الملك عن طموحه في أن تدخل المدن والجماعات الترابية في شراكات متعددة الأهداف مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، حيث جاء فيه: "...وإن طموحنا لكبير في جعل المدن والجماعات المحلية تشكل إلى جانب الدولة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني شريكا حقيقيا في مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، وقوة اقتراحية لتفعيل مختلف الاستراتيجيات الوطنية".

وقد تطرق الملك محمد السادس أحيانا للمقاربة التشاركية بشكل ضمني كما هو الشأن بالنسبة لخطابه المؤرخ بتاريخ 18 ماي 2005، الذي يعد الخطاب المرجعي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. هذه المبادرة التي تشكل محاولة لتجاوز آثار الإشكالية الاجتماعية في إطار مقاربات جديدة ومختلفة، وكبديل عن البرامج السابقة المحدودة التوجه والرؤى، والتي لم تأخذ بعين الاعتبار متطلبات المجتمع الأساسية. وقد جاءت هذه المبادرة بمنهجية جديدة كتعبير عن الأسلوب الحدائثي والديمقراطي للدفع بعجلة التنمية، عبر إشراك الإنسان في المشروع التنموي، وذلك بتبني مقاربات يمكن اعتبارها أساسية في تفعيل المبادرة، كالمقاربة المندجة والمقاربة المجالية، وأخيرا المقاربة التشاركية.<sup>2</sup>

وهذا ما أكده جلالاته في خطابه السالف الذكر حين قال: "تندرج هذه المبادرة ضمن رؤية شمولية، تشكل قوام مشروعنا المجتمعي المرتكز على مبادئ الديمقراطية السياسية، والفعالية الاقتصادية، والتماسك الاجتماعي، والعمل، والاجتهاد، وتمكين كل مواطن من الاستثمار الأمثل لمؤهلاته وقدرته (...)", إنها تجارب تؤكد على العكس من ذلك مدى نجاعة الأساليب التي تستهدف التحديد الدقيق للمناطق والفئات الأكثر خصاصة، وأهمية مساهمة السكان ونجاعة المقاربات التعاقدية والتشاركية، ودينامية النسيج الجمعي المحلي (...)."<sup>3</sup>

وفي خطاب افتتاح الدورة التشريعية للبرلمان في أكتوبر 2005، ألقى الملك محمد السادس على ضرورة توعية كل مغربي بأن مصيره يتوقف على مبادراته وإقدامه على العمل الجماعي، وذلك حين قال: "...تركيزنا على بناء ثقافة المواطنة الإيجابية بكل ما نعنيه من تحول إلى عقلية المواطن الفاعل، المبادر، المشارك، والمنتج، بدل السلبية والتواكلية والانتظارية...".

وبمناسبة تنصيب أعضاء الهيئة العليا للحوار الوطني حول الإصلاح المعمق والشامل لمنظومة العدالة، أكد الملك محمد السادس أن شكل ومضمون الهيئة خضع للمنهجية التشاركية، ذلك أن مطلب

<sup>1</sup> - محمد الطوزي، مقال حول: الإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي، في "التحولات الاجتماعية بالمغرب"، كتاب جماعي صادر عن مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الطبعة الأولى 2000، ص: 200.

<sup>2</sup> - إدريس قرطول، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والحكومة الجيدة، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، السويسي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص: 107.

<sup>3</sup> - مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس، المؤرخ في 18 ماي 2005.

إصلاح القضاء نابع من إجماع كل مكونات المجتمع والدولة. بهدف تحقيق إصلاح جوهري لمنظومة القضاء إيماناً من الجميع أن العدل هو قوام دولة الحق والمؤسسات وسيادة القانون. بمعنى آخر، فإن إصلاح منظومة العدالة يجب أن يكون مبنياً على المقاربة التشاركية التي رسخها دستور 2011، وأن يكون مشروعاً مجتمعياً تشارك فيه كل الهيئات. وهذا ما أكدته جلالته حين قال: "من منطلق نجاعة المقاربة التشاركية والإدماجية التي اعتمدها في مختلف القضايا والإصلاحات الكبرى، فقد تم الحرص على أن تشمل التركيبة التعددية لهذه الهيئة العليا جميع المؤسسات الدستورية والقطاعات الحكومية والقضائية، وتمثيلية وازنة للمجتمع المدني، ومختلف الفعاليات المؤهلة المعنية بإصلاح منظومة العدالة.."<sup>1</sup>

وأخيراً، خطاب 09 مارس والذي يعتبر بوابة جديدة فتحت أمام المغرب أبواباً واسعة للانطلاق نحو المستقبل، كونه رسخ لإصلاحات دستورية ومؤسسية كفيلة بتعزيز وبناء دولة الحق والقانون. وخلال هذا الخطاب تم الإعلان عن فتح ورش تعديل الدستور الذي خص جزء مهم من المقاربة التشاركية كما سنرى لاحقاً. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن الإحاطة بجميع الخطب والرسائل التي تناولت المقاربة التشاركية، وقد اكتفينا بهذه العينة التي اخترناها والتي تعطي صورة عن المنظور الملكي للمقاربة التشاركية.

## الفقرة الثانية: المقاربة التشاركية في دستور 2011

لقد اتسم الدستور الجديد بصيغة تشاربية غير مسبوق في المغرب، إذ يضمن نظرياً قواعد أساسية قد تضمن الاستقرار وشروط التنمية الترابية في حالة تفعيلها، وذلك إلى جانب تفعيل آليات ودعائم المقاربة التشاركية، التي جاءت بها عدد من النصوص المستجدة بالدستور المغربي.

وعليه، فقد اعتمد دستور 2011 مقاربة تشاربية متجددة، تشكل قطيعة مع المنهجيات التقليدية التي طبعت الإدارة المغربية، كما تم التنصيص على مجموعة من المبادئ.

وسنحاول الغوص مباشرة في الفصول التي أعطيت لهذه المقاربة دفعة قوية. وبداية بالفصل 136 الذي جاء فيه: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية، المندمجة والمستدامة..."<sup>2</sup>. الشيء الذي سيلزم مجالس الجهات والجماعات الترابية بوضع آليات تشاربية، للحوار والتشاور، لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها.

<sup>1</sup> - مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب أعضاء الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة بتاريخ 8 ماي 2012.

<sup>2</sup> - الفصل 137 من دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

فقد أعطى هذا الفصل مفهوما جديدا للجماعات الترابية. فهذه الأخيرة اليوم لم تعد قائمة على مبدأ السلطة، بل أصبحت حرة ومستقلة تتحمل كافة المسؤوليات في تسيير الشأن الترابي. وبالتالي، فقد أصبحت تتكلف بمشاريع المواطنين وإشراكهم في هذه المشاريع دون أن يكون هناك وصاية. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم دسترة التعاون والتضامن وذلك من خلال التنقيص على إحداث صندوقين لهذا الغرض، صندوق التأهيل الاجتماعي للجهات وآخر للتضامن بينها.

لينص بعد ذلك في الفصل 139 على ضرورة تبني آليات تشاركية للحوار والتعاون، لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها<sup>1</sup>، وفي هذا الإطار، أصبح المجتمع المدني إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، فاعلين أساسيين في تدبير الشأن العام بمختلف أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث نص الدستور على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها. إذ يعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي المنصوص عليه في الفصل 33، كهيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجموعية، وهو مكلف بتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في عملية التنمية الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، والسياسية للبلاد، ومساعدتهم على الاندماج في الحياة النشيطة والجموعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية بروح المواطنة المسؤولة، وفق مقاربة تشاركية. من أجل المساهمة الفعلية في بناء المشاريع وإنجازها وتنفيذها.<sup>2</sup>

كما جاء في الفقرة الثانية من الفصل 139 أعلاه، إمكانية المواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.

وفي نفس السياق، نص الفصل 15 عن حق المواطنات والمواطنين في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية للمساهمة في صياغة القرار، وتحمل المسؤولية، ومراقبة وتتبع المشاريع التنموية.

وفيما يخص مسألة التعاون اللامركزي الداخلي، فقد تم التطرق إليه في الفصل 144، حيث جاء فيه: "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج...". وكما رأينا، فالدستور الجديد قد جاء بمصطلح جديد تمثل في مصطلح التعاضد في الوسائل والبرامج، وذلك استثناسا بالتجربة الفرنسية التي دسترت التعاضد في المواد والبرامج، ويقصد بالتعاضد بالوسائل؛ ترشيد النفقات العمومية عن طريق وضع نظام تدييري مشترك بين جماعتين ترابيتين أو أكثر. فالنقص في المواد يؤدي اليوم بالمدن والجماعات الترابية إلى التعاضد في خدماتهم وفي أعمالهم؛ فالتعاضد يخلق ثقافة

<sup>1</sup> - الفصل 139 من دستور المملكة الجديد، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

<sup>2</sup> - زهير لخيار، الديمقراطية التشاركية والتمكين التنموي في الدستور المغربي 2011، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، صيف 2012، ص: 179.

ثالثة، والتي تجمع بين ثقافة الإدارة الجماعية الحديثة والقديمة، وثقافة الإدارة الجماعية التقنية المتخصصة.<sup>1</sup>

ومن النقط المهمة التي نص عليها الدستور الجديد، إلزامية المرافق العمومية بتقديم الحسابات عن تدبيرها للأموال العمومية، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم، بعدما تتلقى ملاحظات المرتفقين، واقتراحاتهم، وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. وجعل المواطنين قادرين على تحمل مسؤولية الاختيار، وإنجاز المشاريع وفق مقاربة تشاركية من أجل عقلنة تدبير المال العمومي، أو الحرص على المساهمة الفعالة في تنفيذ القوانين المالية وميزانية الجماعات الترابية، والمساهمة في هندسة جميع مراحلها من إعداد وتنفيذ وتقييم.<sup>2</sup>

إن التعاقد التشاركي المدمج كمبدأ استراتيجي في الدستور الجديد، يجعل من كل الأطراف التي شملتها الديمقراطية التشاركية في النص الدستوري شركاء فعليين للدولة. يضطلع كل منهم بأدوار هامة أصيلة، تتميز بالتنوع والتكامل أكثر مما تتصف به من عناصر التشابه والتماثل في الأدوار. وبهذا ننزع عن هذا التعاقد التشاركي المدمج صفة التنازع بين فاعليه وشركائه.

إن كل هذه المزايا التشاركية التي منحت للمواطن تحتاج إلى تنمية القدرة التشاركية له، وذلك بتقوية قدرته التفاوضية. ليتمكن من المشاركة الفاعلة في العملية التنموية بمعنى آخر، ينبغي أن يكون هذا المواطن مؤطرا وواعيا بمسؤولياته وحقوقه.

## الفرع الثاني: المقاربة التشاركية على ضوء الميثاق الجماعي

لا يجادل أحد في أن فترة تطبيق الميثاق الجماعي لسنة 1976 والتي تزيد مدتها عن ربع قرن، كانت من الناحية المنطقية كافية لحصر جميع العيوب والإحاطة بكل السلبيات التي أبانت عنها الممارسة اليومية للجماعات الترابية. فضلا عن الحصيلة الهائلة للمناظرات الوطنية للجماعات الترابية التي غطت جميع المواضيع التي تعنى بالشأن الترابي، حيث توجت أشغالها بإصدار العديد من التوصيات.

وعلى هذا الأساس، فإن الميثاق الجماعي لسنة 2002 لم يأت من فراغ، بل جاء لملاءمة الإطار القانوني مع التطورات والمستجدات التي عرفها الشأن الترابي، وكذلك لتجاوز الاختلالات والصعوبات التي أفرزتها الممارسة.

وقد أدخل المشرع في إطار التعديلات التي أدخلها بمقتضى القانون 17.08 مجموعة من المقتضيات الجديدة التي مست مجموعة من الجوانب، ومن أبرزها اعتماد مقاربة جديدة في تدبير الشأن

<sup>1</sup> - لطيفة هرنودو، المقاربة التشاركية ورهان التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011-2012، ص:56.

<sup>2</sup> - زهير لخيار، مرجع سابق، ص:180.

العام الجماعي تركز على التعاون والشراكة، وقد تم التركيز في هذا الميثاق على التخطيط التشاركي (فقرة أولى). بحيث أعطى إمكانية إشراك مجموعة من الفاعلين في التخطيط التنموي الجماعي، وقد خص الباب السابع للتطرق فيه إلى التعاون والشراكة (فقرة ثانية).

## الفقرة الأولى: التخطيط التشاركي على ضوء المادة 36 من القانون 78.00

منذ صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976، لم يحظ مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالعناية والاهتمام اللذين يستحقهما، وهذا ما انعكس سلبا على أعمال الجماعة، التي كانت تطفى عليها الارتجالية لعدم خضوعها إلى استراتيجية واضحة المعالم، وذات أهداف محددة، تركز بالأساس على تشخيص الإمكانات وتحديد الحاجيات ذات الأولوية وتقدير الموارد والنفقات، الشيء الذي أثر بشكل كبير على وضع ميزانيات الجماعات، التي لم يكن يتبين من خلالها أنها تعمل في إطار تخطيط سياسة اقتصادية واجتماعية معينة على المدى القريب والمتوسط، منبثقة من المخطط الجماعي للتنمية<sup>1</sup>. حتى جاء القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي والذي عهد للجماعات الترابية مجموعة من المهام، ومن بينها مهمة إعداد مخطط جماعي للتنمية، بشكل يعزز وينمي المقاربة الاستراتيجية التشاركية للتنمية الترابية التي وضعتها الدولة، والتي بات ينظر إليها كوسيلة للتفاعل السياسي الترابي، وتقوية دور المجالس الجماعية في تصور وصياغة المصلحة العامة الترابية، وكذا في مسلسل اتخاذ القرار.

وبالرجوع إلى المادة 36 من القانون رقم 78.00 تنص على التالي:

"يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية يعده رئيس المجلس الجماعي (...).

ويقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.

ويحدد 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..."<sup>2</sup>.  
فقد حاول المشرع من خلال هذه المادة تحديد مضمون المخطط الجماعي للتنمية، والفترة الزمنية المشمولة بتطبيقه. وذلك وفق نموذج محدد من طرف الإدارة، كما ربط وثيقة التخطيط بسائر الأعمال

<sup>1</sup> - صلاح الدين أكريلان، مرجع سابق، ص: 75.

<sup>2</sup> - المادة 36 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.271 بتاريخ 25 رجب 1423هـ (03 أكتوبر 2002م) كما تم تعديله بالقانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي.

الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل، عن طريق كل أشكال التعاون أو الشراكة مع الإدارة والجماعات الترابية والهيئات العمومية.<sup>1</sup>

ولكل ما سبق، فإن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية يجب أن يتضمن ثلاثة عناصر، تتمثل في: تشخيص مؤهلات الجماعة الحضرية أو القروية، ووضع تصور مستقبلي للجماعة، ثم وضع تقديرات للموارد والنفقات لثلاث السنوات الأولى<sup>2</sup>، يمكن تحينه إبتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ، ويعمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلقة بالمدة الانتدائية الموالية الجديدة.

ويعد التخطيط التشاركي الجماعي مسلسل ديناميكي، تلعب من خلاله الجماعات دورا مركزيا، من مرحلة التشخيص إلى مرحلة المصادقة على الأعمال المبرمجة وإنجازها، وهو ما يجعل من التخطيط الجماعي مقاربة تشاركية/تساورية. تسعى إلى دفع الفاعلين المحليين لتحديد أهدافهم التنموية، التي يتطلب تنفيذها تعبئة الموارد المحلية أولا، ثم موارد الشركاء ثانيا. ويتضمن مسلسل إعداد المخطط الجماعي للتنمية أربع مراحل متسلسلة زمنيا: الإعداد والانطلاق<sup>3</sup>، وتحديد الحالة الراهنة، والتشخيص التشاركي، والتخطيط وعملية الانسجام، تم تقديم الحصيولة إلى السكان، والمصادقة من طرف المجلس الجماعي.<sup>4</sup>

وتعد مرحلة الحالة الراهنة والتشخيص التشاركي، من أهم المراحل التي يتم فيها الاعتماد على منهجية التشارك والقرب، بحيث تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية وتشجع على ربط الاتصال بين الفاعلين الجماعيين والسلطات والسكان، بما في ذلك من هم في عزلة، فتحديد الإشكالات التنموية وتأويلها بعد مرحلة أساسية ترهن الرؤيا المستقبلية. إن تفكيك المعطيات تعد مسألة أساسية في هذه المرحلة من التشخيص. وغالبا ما يكون التشخيص الاستراتيجي المنجز بطريقة تشاركية ذو صبغة تقنية صرفة، ويركز على تعدد اختصاصات المتدخلين، ويتطلب عمل التشخيص هذا اللجوء إلى<sup>5</sup>:

◆ لجن استشارية: لجنة المساواة وتكافؤ الفرص، اللجنة الجماعية للتخطيط التشاركي؛

1 - صالح أكريلان، مرجع سابق، ص:75.

2 - تنص المادة من مرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية، على أنه يجب أن تتضمن دراسة المخطط الجماعي للتنمية العناصر التالية:

-تشخيص يظهر الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة؛

-الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتساور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين؛

-الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية...

3 - إن مرحلة تهيئ وانطلاق تخطيط التنمية بالنسبة للجماعات القروية تستوجب الأخذ بعين الاعتبار تواجد (مركز حضري) بداخل الجماعة القروية الذي يمكن أن يتطلب منهجية ومقاربة مختلفة.

4 - دليل المخطط الجماعي للتنمية، سلسلة دليل المنتخب، المديرية العامة للجماعات الترابية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى، ص:7.

5 - دليل المخطط الجماعي للتنمية، سلسلة دليل المنتخب، المديرية العامة للجماعات الترابية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى، ص:7.

◆ تجميع قدر الإمكان كافة فئات المواطنين المنظمين محليا: جمعيات التنمية، جمعيات الأحياء، جمعيات حماية الطفل، الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، المستهلكين المستعملين، المنتجين، التعاونيات، الأساتذة، أرباب المقاولات.

تعبئة المصالح الخارجية للدولة (الإقليمية والجهوية)، والجامعات وكذا اللجوء إن اقتضى الحال إلى الخبرات الخارجية.

لتأتي مرحلة التخطيط والانسجام بعد مرحلة تحديد الحالة الراهنة، والتشخيص التشاركي التي تبرز الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة: طاقتها، مؤهلاتها، الفرص المتاحة، حاجيات السكان، الأوضاع المستعجلة، وبوادر الحلول والأولويات.

وتتطلب هذه المرحلة توافقا سياسيا على التشخيص، والاعتماد ضمن التوجهات على تلك التي تساهم بشكل فعال في حل الإشكاليات المحددة أثناء التشخيص التشاركي.

وأخيرا مرحلة تقييم النتائج والمصادقة، وتمر هذه العملية عبر مرحلتين فرعيتين، تضم من جهة، تقديم النتائج إلى السكان التي تختم مسلسل إعداد المخطط الجماعي للتنمية، ومن جهة أخرى، المصادقة النهائية عليه من طرف المجلس الجماعي، وتبقى نجاعة المخطط رهينة بالظروف التي واكبت التشخيصات المتعلقة بالحالة الراهنة والتشخيص التشاركي. وتهدف هذه المرحلة إلى تقديم النتائج للسكان وإخبارهم حول الخيارات التي اتخذت من طرف الجماعة، والتعديلات أو التقويمات التي أدخلت على المخطط الجماعي للتنمية خلال عملية الانسجام.<sup>1</sup>

وتتم هذه المرحلة بمبادرة من الجماعة لأن المخطط الجماعي للتنمية يعتبر مشروعا سياسيا للمجلس الجماعي، وتنظم في إطار منتدى تقديم النتائج، الذي يشارك فيه أعضاء لجنة تكافؤ الفرص وأعضاء اللجنة التقنية الجماعية، وأعضاء النسيج الجماعي المحلي وممثلين عن الفاعلين الترابيين الآخرين. فالتخطيط الاستراتيجي التشاركي إذن، هو مقارنة تدعو إلى التفكير العميق في المستقبل فهو يكشف حاجيات السكان الآنية والمستقبلية، كما يمكن التنبؤ بالتغيرات التي يمكن أن تحدث. فهو كذلك مقارنة لتحسين التواصل، كما يساهم بشكل منظم في إخبار الشركاء والسكان حول الأهداف الاستراتيجية، وحول المشاريع الجارية، وتتبع تقييمها.

## الفقرة الثانية: الشراكة والتعاون

لقد ركزت الموثيق الجديدة للامركزية، على التعاون والشراكة، كآليتين عمليتين لنجاح النهج التنموي اللامركزي. لأن المقاربات التقليدية الأحادية أبانت عن محدوديتها، لذلك تم اللجوء إلى المقاربات

<sup>1</sup> - كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكامنة محلة لجماعة الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثالثة، السنة 2012، ص: 193-195.

التشاركية، كنظام للمجال التعاوني والتشاركي الواسع، الذي تتيحه من خلال إدخالها لفاعلين آخرين في مجال تسيير الشأن العام الترابي.

وأمام محدودية كل جماعة ترابية بمفردها عن إنعاش التنمية، كان خيار التعاون والتشارك بديلا أنسب لتجاوز الإخفاقات وإكراهات التنمية، بحيث يشكل التعاون والشراكة نوعا من التنظيم العقلاني لتدبير التنمية.<sup>1</sup>

وفي هذا الإطار، حث المشرع على لزومية تضمين المخطط الجماعي للتنمية بعض العناصر كتشخيص الإمكانيات، وتحديد الحاجيات ذات الأولوية، فضلا عن تحديد المواد والنفقات التقديرية. فبدون التحديد الدقيق لهذه العناصر لا يمكن للجماعات الوقوف على الأعمال والمشاريع، التي لا يمكن تحقيقها بالاعتماد فقط على قدراتها الذاتية، وعلى هذا الأساس نص المشرع على أن المجلس: "يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية..."، كما نص على أن المجلس الجماعي "يقوم بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل..."<sup>2</sup>. ولهذه الغاية فالمجلس مدعو بمجدية لكي يلجأ إلى أشكال صيغ التعاون لتدارك أو على الأقل التقليل من حدة ضعف الإمكانيات، وهذا ما دفع المشرع كذلك إلى حث المجلس على أن "...يبين في شأن إحداث شركات التنمية المحلية ذات الفائدة الجماعية أو ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والأقاليم والجهات، أو المساهمة في رأسمالها. كما يقرر إبرام كل اتفاقية للتعاون أو الشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون أو بشراكة مع الإدارات العمومية، والجماعات المحلية والهيئات العمومية، أو الخاصة، والفاعلين الاجتماعيين..."<sup>3</sup>.

وتبرم اتفاقيات التعاون التي يصادق عليها وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك، بناء على مقررات متطابقة للمجالس المعنية تحدد خاصة موضوع المشروع، وتكلفته، ومدته، أو طبيعة المساهمات والشروط المالية والمحاسبية. وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات المشتركة سندا ماليا ومحاسبيا لمشروع التعاون.

وبموجب هذا المقتضى القانوني، أكد المشرع المغربي على استحداث أساليب جديدة للتعاون والتشارك، تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية الترابية. فعمل على استبدال مفهوم النقابة الجماعية بمفهوم "مجموعة الجماعات"، ونص على إمكانية التعاون بين جماعات حضرية أو قروية أو بين جماعات أخرى (عمالات أو أقاليم أو جهات)، كلما كان هناك عمل مشترك، أو لتدبير مرفق ذي فائدة

<sup>1</sup> - علي دومي، مرجع سابق، ص: 119.

<sup>2</sup> المادة 36 من الميثاق الجماعي.

<sup>3</sup> - صلاح الدين أكريلان، مرجع سابق، ص: 80.

مشتركة<sup>1</sup>، إلى جانب ذلك، نجد الميثاق الجماعي قد عمل على إقرار مجموعات التجمعات الحضرية كآلية لتقوية التعاون بين مختلف الجماعات المتجاورة<sup>2</sup>، وتعتبر مجموعة الجماعات الحضرية والقروية مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتطبق عليها النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوصاية على الجماعات الترابية، كما تطبق القواعد المالية والمحاسبية للجماعات الترابية على ميزانية المجموعة ومحاسبتها<sup>3</sup>. ويتميز هذا النوع من التعاون بسهولة تأسيس المجموعة وبساطة الإجراءات القانونية والإدارية الخاصة بإحداثها<sup>4</sup>. كما أنها وسيلة مهمة لإنجاز مشاريع مشتركة بين الجهات المتعاونة، ووسيلة فعالة لتحقيق التضامن والتوازن بين الجماعات الفقيرة ونظيرتها الغنية، على مستوى معالجة نقص الموارد المالية أو نقص التجهيزات، خاصة على مستوى توزيع الماء والكهرباء، وقطاع النقل، وتدبير النفايات المنزلية.

فإضافة إلى ما سبق، نجد بأن الميثاق الجماعي نص على إمكانية إحداث شركات للتنمية كإجراء عملي يسمح بإدخال آليات القطاع الخاص إلى القطاع العام. وقد حلت محل شركات الاقتصاد المختلط. ويمكن القول بأنه مجرد تغيير للتسميات لا أقل ولا أكثر.

وتعتبر الشركة العمومية المحلية بحكم طبيعتها في النموذج الفرنسي، شركة تجارية "يملك القطاع العام الأغلبية في رأسمالها، من أجل تحقيق المصلحة العامة، تتدخل في مجال ترابي محدد وتحدد وظيفتها في تحقيق التنمية، ثم توفير قيمة مضافة للمشاريع العمومية بواسطة شراكة مستدامة بين القطاع العام والخاص.

وتكون الشركة العمومية المحلية في وضعية الطرف المؤدي للخدمة عندما تقوم مباشرة بتلبية حاجيات المواطنين، وفي وضعية طالب للخدمة في حالة تقديم طلبات للحصول على سلع أو خدمات تمكنها من أداء خدماتها للمواطنين وفق شروط يحددها القانون.

أما في النموذج المغربي، فقد اعتمد الميثاق الجماعي الجديد منظومة قانونية متكاملة. تحدد كيفية إحداث شركات التنمية المحلية، مستوحاة من المرجعية الفرنسية المنظمة للشركات العمومية الترابية.<sup>5</sup>

1 - المادة 79 من الميثاق الجماعي.

2 - كريم لحرش، مرجع سابق، ص:196.

3 - المادة 81 من الميثاق الجماعي.

4 - يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب من التعاون قصد إنجاز عمل مشترك، أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة، ويقتضي إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام. وباستقراء مضامين المواد المنظمة لمجموعة الجماعات الترابية. فقد احتفظ المشرع بصيغة الاختيار والرغبة الحرة للجماعات في خلق هذه التنظيمات، وهو ما يوجد كذلك في فرنسا من خلال المادة 69 من قانون 06 فبراير 1992، المنظمة للإدارة الترابية للجمهورية، فهي تتميز بسهولة تأسيس المجموعة وبساطة الإجراءات القانونية والإدارية الخاصة بإحداثها.

5 - كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكامه محلية لجماعة الغد)، مرجع سابق، ص:205.

كما تعرض المشرع لشركات التنمية المحلية في الباب العاشر من الميثاق الجماعي المتعلق ب"مقتضيات مختلفة". والسبب الذي دفعنا إلى إدراجها ضمن موضوع التعاون والشراكة، يتجلى في كون هذا الأسلوب يتضمن في حد ذاته نوعا من التعاون بين الجماعات الترابية ومجموعاتها التي يمكنها عن طريقه إحداث شركات التنمية المحلية، والمساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص، والتي حصر المشرع غرضها في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاص الجماعات الترابية ومجموعاتها، باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي.<sup>1</sup>

وتخضع شركات التنمية المحلية لمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 92.124، بتاريخ 30 غشت 1996 مع مراعاة بعض الشروط.<sup>2</sup> وما يمكن القول بأن الإشكال ليس مطروحا على مستوى النص القانوني، فالإشكال أعمق من ذلك بكثير، فهو مرتبط بالمنتخبين أنفسهم، فمسألة تجديد وتكوين نخب قادرة على الدخول في شركات مع فاعلين مختلفين، أصبحت ضرورة ملحة.

## المطلب الثاني: وافع المقاربة التشاركية على المستوى العملي

كما لاحظنا من خلال ما سبق، يتضح بأن المقاربة التشاركية عرفت تطورا ملحوظا على مستوى التأطير القانوني، ولاسيما مع المستجدات الجديدة للدستور الحالي. وبالموازاة مع هذا التطور، عرفت المقاربة التشاركية على المستوى العملي والواقعي تطورا ملحوظا، بحيث بدأنا نلمس بأن الجماعات الترابية بدأت تعي بأهمية ومزايا التدبير التشاركي، رغم أن هذه المقاربة مازالت تعترضها مجموعة من المعوقات، التي لا بد من العمل على تجاوزها وفتح آفاق أرحب لتكريسها على أرض الواقع.

<sup>1</sup> - صلاح الدين أكريلان، مرجع سابق، ص: 148.

<sup>2</sup> - الشروط المرتبطة بإحداث شركات التنمية المحلية:

- لا يجوز إحداث أو حل شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو خفضه أو تفويته إلا بناء على مداولة المجالس الجماعية المعنية تصادق عليها سلطة الوصاية تحت طائلة البطلان.
- لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعات الترابية أو مجموعة الجماعة في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34% وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام.
- لا يجوز لشركة التنمية المحلية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

## الفرع الأول: قراءة في حصيلة التدبير التشاركي للشأن العام الترابي

يعتبر التدبير التشاركي الأسلوب الأمثل في الوقت الحاضر، للتغلب على الإشكالات المطروحة أمام الجماعات الترابية الناتج بالأساس عن توزيع غير متكافئ للثروة المحلية بين مختلف الجماعات الترابية، وذلك راجع بالأساس إلى معطيات جغرافية واقتصادية وطبيعية. وما يمكن القول بخصوص حصيلة هذا التدبير، هو أنه عرف تطورا ملحوظا في السنين الأخيرة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على وعي الجماعات الترابية بأهمية تبني المقاربة التشاركية، ومع المستجدات التي جاء بها دستور 2011، فإن إدماج فاعلين آخرين لن يكون إلا في ارتفاع مستمر. وبالتالي، التكريس الأمثل للمقاربة التشاركية.

### الفقرة الأولى: حصيلة التعاون اللامركزي في تدبير الشأن العام الترابي

لقد أصبحت مسألة التعاون اللامركزي ضرورة ملحة تفرض نفسها على الجماعات الترابية، لما لذلك من فائدة على المستويين المالي والتقني، وباستقراء الأرقام والمعطيات المتوفرة بهذه الخصوص، يلاحظ بأن هناك توجه عام نحو تعزيز الشراكة بين الجماعات الترابية فيما بينها، في إطار التعاون اللامركزي الداخلي، أو بينها وبين جماعات ترابية أجنبية، أو بانخراطها في مجموعة من المنظمات الدولية في إطار التعاون اللامركزي الدولي.

#### 1- التعاون اللامركزي الداخلي:

كما رأينا سابقا، تعد مجموعة الجماعات أهم آلية تم التنصيب عليها في القوانين المنظمة للجماعات الترابية لتفعيل هذا التعاون. وقد حلت محل نقابة الجماعات المحلية التي أبانت على محدوديتها، لاسيما أمام الإشكاليات التدييرية التي يطرحها تداخل المجالات الترابية وتداخل الاختصاصات فيما بين الهيئات والجماعات المتواجدة بها. وأمام تعقد متطلبات التنمية، فإن الأمر أصبح يستوجب تظافر جهودات مختلف الجماعات الترابية داخل نفس المجال الجهوي، أو الإقليمي، أو الجماعي، لتحقيق التنمية المنشودة بأقل جهد وتكلفة، وبفعالية من خلال تكوين مجموعة للجماعات الترابية.<sup>1</sup>

وبالفعل، هذا ما تم تكريسه في السنوات الأخيرة، فإلى حدود سنة 2009 بلغ عدد مجموعة الجماعات إلى 135 مجموعة<sup>2</sup>، حيث تم إحداث بين سنتي 2008 و2009 أربعة مجموعات، في أقاليم كل من؛ طاطا وقد كان موضوع المجموعة هو إحداث خط للنقل الحضري. وتم إحداث مجموعة أخرى بإقليم تارودانت أطلق عليها إسم المحافظة على البيئة، وكان غرضها هو إنجاز واستغلال وتدبير المطرح

<sup>1</sup> - علي دومي، مرجع سابق، ص:123.

<sup>2</sup> - الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2011، ص:124.

العمومي للنفايات. وأخيرا النواصر، حيث أحدثت فيه مجموعتين من أجل تدبير النفايات والنفايات المشابهة وحماية البيئة، والثانية، تهتم باقتناء وتسيير الشاحنات والآليات لإنجاز برامج تجهيزية بالطرق والمسالك، والمساحات الخضراء.

وفيما يلي جدول رقم 2: يبين تطور عدد مجموعة الجماعات منذ سنة 1970 إلى حدود 2009

السنة	عدد المجموعات
1970	1
1980	1
1985	5
1990	49
2000	107
2007	131
2008	132
2009	135

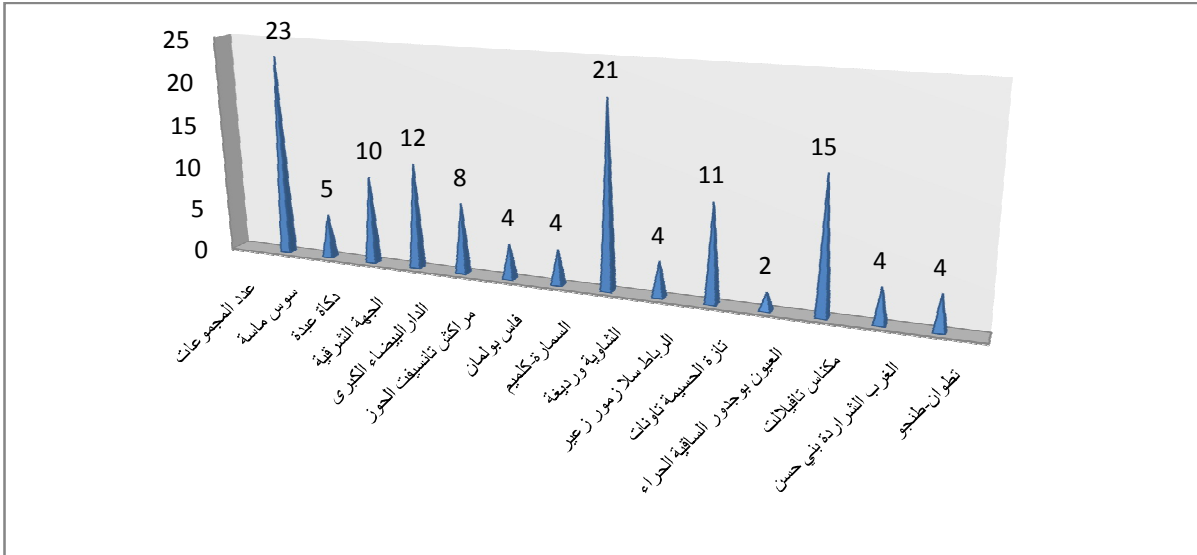
المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2011،

ص: 124

وفيما يخص توزيع هذه المجموعات على المستوى الجهوي، فحتى سنة 2009 نجد بأن سوس ماسة درعة تصدر هذه الجهات بـ 23 مجموعة، تليها في المرتبة الثانية جهة الشاوية ورديغة بـ 21 مجموعة.<sup>1</sup>

وفيما يلي مبيان رقم 1: يبين توزيع المجموعات 135 على مستوى جهات المملكة

<sup>1</sup> - الجماعات المحلة في أرقام، مرجع سابق، ص: 127.



تركيب شخصي اعتمادا على معطيات واردة في منشور الجماعات المحلية في أرقام ، طبعة

2011.

فبالنظر إلى الأرقام التي سردناها سابقا، يتضح بأن التعاون الجماعي في تطور متصاعد، إلا أن الإشكال المطروح هو في مدى فعالية هذا التعاون ومدى مساهمته في تطوير تدبير المرافق العامة المشتركة.

وبخصوص اتفاقيات التعاون الموقعة بين الجماعات الترابية مع بعض الفاعلين الترابيين بين سنتي

2008 و 2009 فقد وصلت إلى 57 موزعة على النحو التالي :

• 09 اتفاقيات تعاون مع مجموعة من القطاعات الوزارية ؛

• 24 اتفاقية مع مؤسسات عمومية ؛

• 16 اتفاقية مع جمعيات المجتمع المدني.

2 التعاون اللامركزي الدولي :

صحيح أن السنوات الأولى للتعاون اللامركزي الدولي لم تعرف تحقيق أو إنجاز أية مشاريع، إذ اقتصر الأمر على أشكال رمزية تمثل في التبادل الثقافي وبعض العمليات الإنسانية<sup>1</sup>. لكن خلال الثلاثين سنة الأخيرة، أخذ التعاون اللامركزي منحى آخر، حيث مس جوانب مختلفة وبالخصوص نقل التكنولوجيا الحديثة والتبادل الاقتصادي، واتخذ أشكالا متعددة: ثنائية ومتعددة الأطراف وشبكات المدن، وفي العشر سنوات الأخيرة شبكات الجهات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - Nick (S) , guid de la coopération décentralisée en méditerranéenne, texte type rua de telha 8-b, 1100 Lisbonne, Portugal le janvier 1998, p :106.

<sup>2</sup> - عبد المنعم بكور، التعاون اللامركزي بين واقعية النتائج وآفاق المستقبل-جهة طنجة تطوان نموذجاً-، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2007-

وسنحاول التطرق لحصيلة التعاون اللامركزي الدولي من خلال نقطتين رئيسيتين: الأولى تخص، تطور حصيلة، الاتفاقيات التي أبرمتها المدن المغربية مع المدن الأجنبية في إطار اتفاقيات التوأمة، والنقطة الثانية، تهتم حصيلة اندماج الجماعات الترابية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية التي تعنى بالتعاون اللامركزي الدولي.

#### ↩ حصيلة اتفاقيات التوأمة:

لقد تميز مجال التعاون الثنائي للجماعات الترابية بإقبال كبير لهذه الأخيرة على إبرام اتفاقيات التوأمة، وإلى حدود سنة 2010 تم إبرام 132 اتفاقية توأمة موزعة قاريا كما يلي<sup>1</sup>:

- 49 اتفاقية مع مدن وجهات أوروبية؛
- 48 اتفاقية مع مدن وجهات إفريقية؛
- 22 اتفاقية مع مدن وجهات آسيوية؛
- 13 اتفاقية مع مدن وجهات أمريكية.

هذا، وتحمل التوأمة المبرمة مع المدن والجهات العربية الصدارة إلى جانب الأوربية، بـ49 اتفاقية، إضافة إلى 128 مشروع اتفاقية توأمة حصلت على الموافقة الملكية، ما بين 2008 و2009، وتم إبرام اتفاقية توأمة بين كل من مدينة العيون ومدينة سورينطو الإيطالية، وأخيرا اتفاقية توأمة بين مدينتي تيزنيت ومدينة سمارفيل الأمريكية.

وفيما يلي جدول رقم 3: يبين حصيلة التوأمة المبرمة بين الجماعات المغربية والأجنبية إلى حدود سنة 2010

التوأمة المنجزة في مرحلة الذهاب والإياب	التوأمة المنجزة في مرحلة الذهاب	مشاريع التوأمة في انتظار التوقيع	مشاريع التوأمة في المرحلة التمهيدية	المجموع
74	58	128	182	442

-Sources : Partenariat et coopération des collectivités locales, document de travail, Edition de la direction générale des collectivités locales, Février 2010, p :23.

ففي غضون سنتي 2008 و2009 تم اقتراح أربعة عشرة اتفاقية توأمة مع مدن أجنبية تنتمي لجميع القارات، 5 % من هذه المدن تنتمي إلى دول عربية مختلفة (موريطانيا، البحرين، فلسطين، مصر، ليبيا).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2009، ص:272.

ولكن ما يمكن القول بهذا الصدد، هو أنه بالرغم من العدد الكبير للتوأمة المبرمة إلا أن نتائجها ظلت ضعيفة، فهي محدودة الأثر من الناحية الاقتصادية<sup>2</sup>، ففي أغلب الحالات تقتصر على التظاهرات الاجتماعية وزيارات المسؤولين المحليين للمدن المتوأمة دون الإقدام على تحقيق مبادلات ومنجزات اقتصادية وثقافية. مما يسمح بإعطاء هذا الشكل من التعاون مدلوله التنموي، ما يفرض إعادة النظر في مفهوم التوأمة للاستفادة منها وبلوغ الأهداف المراد تحقيقها.

### ◀ حصيلة انخراط الجماعات الترابية في المنظمات الدولية:

شكلت سنة 1976 منطلقا لحركة انضمام عد من الجماعات الترابية المغربية لعدد من المنظمات الجهوية والدولية<sup>3</sup>، ويبلغ عدد الجماعات الترابية الحاضرة بهذه المنظمات 199 جماعة. ويلاحظ أن بعض هذه المنظمات تحظى بالأفضلية في أعين الجماعات الترابية المغربية، كمنظمة المدن العربية<sup>4</sup>، التي تنتمي إليها 73 جماعة ترابية مغربية من أصل 389 عضو المنضوية تحت لواء هذه المنظمة.<sup>5</sup> نجد كذلك:

- ✓ منظمة المدن والعواصم الإسلامية وتنخرط فيها 09 جماعات؛
- ✓ الجمعية الدولية لعمداء المدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية، وتضم 05 جماعات ترابية؛
- ✓ المنظمة العالمية للمدن والحكومات المحلية المتحدة، ويصل عدد الجماعات الترابية المغربية الأعضاء فيها إلى 76 جماعة ترابية؛
- ✓ المنظمة الإفريقية للمدن والحكومات المحلية الإفريقية وتنضوي تحت لوائها 20 جماعة حضرية والجمعية "الوطنية للجماعات الترابية"؛<sup>6</sup>
- ✓ الجمعية الدولية للجماعات الناطقة بالفرنسية، وتنخرط فيها 11 جماعة ترابية مغربية؛
- ✓ الجمعية الدولية لعمداء ومسؤولي العواصم والمدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية وتضم في عضويتها 05 جماعات ترابية مغربية.

<sup>1</sup> - الجماعات المحلية في أرقام، مرجع سابق، طبعة 2011، ص:131.

<sup>2</sup> - ABOUHANI (Abdelghani) ; La coopération décentralisée : un espoir pour les villes du sud, le cas du Maroc, Publications de l'association professionnelle de développement, France, p :2.

<sup>3</sup> - عبد المنعم بكور، مرجع سابق ص:91.

<sup>4</sup> - محطات إخبارية، مجلة رسالة الجماعات المحلية، عدد 3 يوليوز-غشت-شتنبر 2001، ص:16.

<sup>5</sup> - تم تأسيس منظمة المدن العربية إثر المؤتمر التأسيسي الذي انعقد ببلدية الكويت خلال الفترة المتراوحة ما بين 11 و15 مارس 1967، حيث اجتمعت 27 مدينة عربية تمثل عواصم ومدن 13 دولة عربية زائد القدس المحتلة على خلق منظمة تهتم بشؤون المدن العربية يكون مقرها الدائم العاصمة الكويت، وتضم في عضويتها المدن المؤسسة إضافة إلى الجماعات والمدن العربية التي ترغب في الانخراط.

<sup>6</sup> - الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2009، ص:279.

وفي ما يلي جدول رقم 4 : يشمل جردا لمجموعة من المنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بالشؤون الترابية والتي تضم في عضويتها جماعات ترابية مغربية:

عدد الجماعات الترابية المنخرطة	المقر	المنظمة الدولية غير الحكومية
76	برشلونة	المنظمة العالمية للمدن والحكومات المحلية
73	الكويت	منظمة المدن العربية
21	الرباط	المنظمة الإفريقية للمدن والحكومات المحلية المتحدة
11	باريس	الجمعية الدولية للجهات الناطقة بالفرنسية
09	جدة	منظمة المدن والعواصم الإسلامية
05	باريس	الجمعية الدولية لعمداء ومسؤولي العواصم والمدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية
02	تونس	منظمة المدن المصنفة تراثا عالميا
01	طوكيو	جمعية المدن الداعمة للسلام
01	بودابست	الشبكة العالمية لمدن الضوء
199		المجموع

المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، م.س، ص: 279.

والملاحظ أن معظم الجماعات المنضوية تحت لواء المنظمات الدولية المذكورة، والبالغ عددها 199 جماعة ترابية، هي جماعات حضرية. وبالتالي فالجماعات القروية مغيبة تماما في هذا الشكل من التعاون.<sup>1</sup>

إن الهدف من وراء هذا الانضمام ليس من أجل التسجيل والمشاركة، إنما جاء نتاجا لغايات وأهداف تتيحها هذه الجمعيات لمنحيتها، كاستفادة من العديد من المشاريع التي تهدف إلى دعم روابط العلاقات فيما بين المدن الأعضاء ومساعدتها على عصرتها وتحديث وسائل عملها، وبالتالي النهوض بمختلف القطاعات التسييرية. إلا أن الأهداف والتطلعات شيء والمنجزات المحققة شيء آخر. فإذا أخذنا حصيلة منظمة المدن العربية، فإن المنجزات المحققة زهيدة ولا تواكب التطلعات والآمال التي كانت منتظرة، حيث اقتصر فقط على مجموعة من الإجراءات والأعمال تمثلت في تكوينات في نظام الحالة المدنية، والاستفادة من الموارد لترميم المرافق ومجموعة من الأجهزة الإلكترونية، والمشاركة في العديد من الدورات التكوينية للأطر البلدية، مع تمويل بعض المشاريع كترميم وتحديث حديقة الحارثي بمدينة مراكش، وترميم بوابة المدينة بمكناس.

<sup>1</sup> - كبور السعداني، مرجع سابق، ص: 47.

إضافة إلى تنظيم ندوة بمراكش بتاريخ 6 و7 مارس 1997<sup>1</sup>. إذن من خلال تقييم هذه المنجزات يتضح بأن ما أنجز وما تحقق يبقى ضعيف بالمقارنة مع ما كان ينتظر منها والآمال التي كانت معقودة عليها.

## الفقرة الثانية: حصيلة بعض تجارب تدخل القطاع الخاص والمجتمع المدني في التدبير الترابي

تشكل الدولة والجماعات الترابية أكبر قوة لتحقيق التنمية، إلا أنها ليست الوحيدة في هذا المجال كيفما رأينا سابقا. فهناك تحول واضح في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد توجه المغرب في نفس الاتجاه، حيث أن هناك تجارب عديدة لإدماج هذين الفاعلين. ولتقييم فعالية التجربة المغربية بهذا الشأن، سنقتصر على عقود التدبير المفوض كآلية رئيسية لإشراك القطاع الخاص، والأكثر جدلا بين جميع الطرق. وبالضبط سنتطرق إلى تجربة ليديك كأول تجربة عرفها المغرب لعقود التدبير المفوض وسنقف على أهم إيجابياتها وسلبياتها. كما سنتطرق إلى تجربة جمعيات المجتمع المدني في تحقيق التنمية الترابية بإقليم سطات. وسنقف على أهم إسهاماتها في تدبير الشأن العام الترابي.

### 1 : حصيلة عقود التدبير المفوض - شركة LYDEC نموذجاً-

يكتسي تدبير المرافق العمومية أهمية بالغة، بالنظر لدوره في تلبية حاجات السكان وتمكين الهيئات العمومية من تدبير شؤون المواطنين على مختلف الأصعدة والمجالات، وإذا كان اللجوء إلى التدبير عن طريق الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة الجماعية قد طبع سنوات عدة في مرحلة التسيير الجماعي لما بعد 1976، فإن التدبير المفوض أصبح مع نهاية التسعينيات الآلية المفترضة لتدبير المرافق الجماعية وضمان أجود الخدمات للمواطنين.<sup>2</sup>

وفي هذا الإطار جاء عقد التدبير المفوض بين المجموعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء وشركة ليديك Lydec<sup>3</sup> في 28 أبريل 1997، والذي وقع بحضور كل من وزير الداخلية المغربي، ووزير النقل والتجهيز والسياحة الفرنسي.

<sup>1</sup> - عبد المنعم بكور، التعاون اللامركزي بين واقعية النتائج وآفاق المستقبل...، مرجع سابق، ص:100.

<sup>2</sup> - عبد اللطيف بروحو، المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو 2012، ص:77.

<sup>3</sup> - يتكون المساهمون المؤسسون لها من الشركات الفرنسية والإسبانية التالية:

- ✓ 35% Suez Environnement Lyonnaise des Eaux ;
- ✓ Elyo 24% ;
- ✓ EDF 18% ;
- ✓ Endesa International 18% ;
- ✓ AGBAR 5% . ✓

وتحدد رأسمال شركة Lydec في 800.000.000 درهم، تم التعهد بتحريره كاملا بالعملة الصعبة في الآجال القانونية، وذلك تبعا للحاجيات كما يدل عليها مخطط التمويل. أما بالنسبة لبرنامج الاستثمار المتوقع طيلة مدة عقد فقد تم رصد 30 مليار درهم موزعة حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 5: يبين مبلغ الاستثمار حسب القطاعات (المبلغ بالمليار درهم)**

مبلغ الاستثمار العشرية الثالثة	مبلغ الاستثمار العشرية الثانية	مبلغ الاستثمار العشرية الأولى	مبلغ الاستثمار	نوع المرفق
1.399	1.704	1.907	5.010	الماء الصالح للشرب
3.285	2.938	2.697	8.920	الكهرباء
5.58	5.851	5.116	16.070	تطهير السائل
9.742	10.943	9.765	30.000	المجموع

أما على مستوى الحصيلة المنجزة فالمعدل السنوي للاستثمارات بالنسبة للثلاث سنوات الأولى قد وصل إلى 632 مليون درهم، وذلك مقابل 448 مليون درهم في السنة، بالنسبة للفترة الممتدة من 1991-1996، وبالنسبة لخمس سنوات فارتفع إلى 676 مليون درهم، وخلال سنة 2002 وصلت إلى 685 مليون درهم موزعة كما يلي :

✓ الماء الصالح للشرب: 147 مليون درهم؛

✓ الكهرباء: 244 مليون درهم؛

✓ التطهير السائل: 201 مليون درهم.

أما بالنسبة لمجموع الاستثمارات المنجزة من غشت 1998 إلى حدود دجنبر 2003 فشكلت حوالي 35% من مجموع التوقعات العشرية الأولى موزعة كما يلي - الجدول رقم (7) - :

**جدول رقم 6**

النسبة المئوية من المبلغ الإجمالي	المبلغ بالدرهم	المرافق
20%	692 مليون درهم	الماء الصالح للشرب
28%	691 مليون درهم	الكهرباء
35%	1.174 مليون درهم	التطهير السائل
17%	560 مليون درهم	وسائل الاشتغال

ورغم أن شركة Lydec قد تعهدت عند إبرام عقد التدبير المفوض بالعمل على تحقيق رضا المستهلكين، والانتقال من ثقافة المشترك إلى ثقافة الزبون، ورغم أنها أحدثت بنية تحتية للاستقبال تتكون

من 72 شباكا و16 وكالة، واعتماد طرق جديدة في الأداء عن طريق التحويل البنكي... إلى أن الممارسة العملية للتدبير المفوض بمدينة الدار البيضاء كشفت عن مجموعة من التجاوزات من قبل الشركة المفوض لها. تجلت بالأساس في الزيادات المتكررة للأسعار<sup>1</sup>. وهو ما نتج عنه إخلال بالالتزامات التعاقدية التي دفعت إلى مراجعة مقتضيات العقد في 14 مارس 2008<sup>2</sup>.

فإلى جانب الزيادات المتكررة للأسعار طفا على السطح مجموعة من الإشكالات المرتبطة بالاستثمارات المتعلقة بالتطهير السائل، والوقاية من الفيضانات، التي لم يتم توظيفها بالشكل المطلوب من طرف شركة Lydec، الشيء الذي ترتب عنه فيضانات غمرت مدينة الدار البيضاء مع بداية الموسم الفلاحي لسنة 2010.

فأمام هذه الخروقات التي قامت بها شركة Lydec، كان لابد من مراجعة عقد التدبير المفوض مع الشركة، وذلك بناء على تقرير رسمي شاركت في إنجازه وزارة الداخلية، وهو التقرير الذي تحدث عن اختلالات واختلاسات مالية طالت عملية تدبير الشركة لقطاع الماء والكهرباء والتطهير السائل. الشيء الذي نتج عنه التزام الشركة بتخفيض نسبة الربح الداخلية، من 14.6% التي ظلت الشركة تستفيد منها طيلة العشر سنوات الفارطة إلى 9.49% خلال الفترة المتبقية من العقد. بالإضافة إلى تحديد مبلغ الاستثمار بالنسبة لـ 20 سنة المتبقية في 10.481 مليون درهم، والتكفل بكل ما يتعلق بالإنارة العمومية وعمليات تحويل المنشآت داخل المدينة وإصلاحها، بعد أن كانت مصاريف هذا التحويل تؤدي من ميزانية مجلس المدينة. ورغم هذه الالتزامات إلا أن الخروقات لازالت تطفو على السطح وقد تم الكشف عليها في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2009<sup>3</sup>.

إن مسألة تنفيذ بنود عقود التدبير المفوض تشوبه مجموعة من الخروقات، ما يستدعي تكثيف المراقبة والتتبع لجميع مراحل تنفيذ العقد، سواء من طرف المجالس المنتخبة، أو سلطة الوصاية، وكذلك المجلس الأعلى للحسابات الذي يعد لاعبا أساسيا في هذه المعادلة.

## 2- حصيلة تجربة العمل الجماعي بإقليم سطات

المجتمع المدني، هو قبل كل شيء مجموع مواطني جماعة أو جهة أو دولة. أما من ناحية نشاطه، فهو عمليا لا يتحرك انفراديا، لكن في إطار جماعي، لأن المجتمع المدني يضم على الخصوص المنظمات النقابية وأرباب العمل، و"الشركاء الاجتماعيين"، والمنظمات غير الحكومية، والجمعيات المهنية وغيرها

<sup>1</sup> - فقد انتقلت أسعار الماء الصالح للشرب من السنة الأولى إلى السنة الثالثة من 6.21 إلى 7.07 درهم للتر المكعب الواحد، أي بزيادة قدرها 14% وارتفعت أسعار الكهرباء من 1.03 إلى 1.10 درهم للكيلوات، أي بزيادة قدرها 6%.

<sup>2</sup> - المصطفى المصباحي، تدبير المرافق العمومية بين القطاعين العام والخاص بالمغرب: سياسة التدبير المفوض نموذجا، بحث أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة التدبير الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 141-142.

<sup>3</sup> ينظر الجزء من التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2009، ص 384 وما بعدها.

من الهيئات التطوعية<sup>1</sup>. وتعد الجمعيات النواة الصلبة والأكثر فعالية بين جميع هذه المنظمات ، وإذا ما أردنا أن نقيس فعالية المجتمع المدني في نطاق جغرافي معين، فلا بد أن نقيس مدى نشاط العمل الجماعي بها.

ولتحقيق تنمية ترابية، فلا بد من إعطاء الفرصة لجمعيات المجتمع المدني، من أجل تشخيص المجال الترابي، وتحديد الاحتياجات، وذلك عن طريق ما يعرف بالمقاربة التشاركية. وفي سياق الشركات التي تبرمها الجماعات الترابية مع الفاعلين الجمعويين، سندرج بعض الشركات التي قام بإبرامها المجلس الجماعي لمدينة سطات مع بعض الجمعيات التي تنشط بهذه المدينة، ويتعلق الأمر بالإثفاقيات التي تم إبرامها مع الجمعيات التالية: جمعية الوسام للفن والثقافة. جمعية الفن السابع. جمعية مساندة مرضى داء السكري. وأخيرا جمعية الأعمال الاجتماعية. حيث تندرج هذه الشراكات في إطار تعزيز ودعم المجهودات المبذولة من طرف المجلس الجماعي للمدينة. ففيما يخص اتفاقية الشراكة والتعاون التي تم إبرامها بين المجلس البلدي لمدينة سطات وجمعية الوسام للفن والثقافة، فقد حددت مجالات التدخل في هذه الشراكة في الميادين التالية:

- العمل على إحصاء الأطفال في وضعية صعبة بسطات وتصنيفهم اجتماعيا وتربويا؛
  - تحديد أنواع المساعدات والتدخلات المباشرة وغير المباشرة التي يمكن تقديمها إلى الأطفال موضوع الإحصاء (إعادة الإدماج، التربية النظامية، التأهيل المهني، محاربة الأمية، التأهيل النفسي والرياضي)؛
  - تنظيم حملات تحسيسية تتمحور أساسا حول توعية الأسر والمجتمع المدني بشكل عام، بخطورة ظاهرة الأطفال في وضعية صعبة، وتلقين الأسر والأطفال مبادئ التربية السليمة للحد من مضاعفات هذه الظاهرة؛
  - تنظيم دورات تدريبية وثقافية وترفيهية للأسر والأطفال موضوع الإحصاء بشكل خاص، ومجموع ساكنة المدينة بشكل عام.<sup>2</sup>
- كما تعهدت الجمعية بتوفير الأطر اللازمة والمختصة، للقيام بشكل مجاني تطوعي بكل الأنشطة الثقافية والاجتماعية المبرمجة في إطار الاتفاقية، وكذا المساهمة في توفير بعض الوسائل المادية الضرورية لإنجاح عملية إدماج الأطفال في وضعية صعبة.
- كما تعهد المجلس البلدي لمدينة سطات باتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تخصيص بقعة أرضية لبناء مركز الشاوية ورديغة للإدماج باسطات، وتستدعي لذلك لجنة اختيار القطعة الأرضية. كما تعهد في حدود الإمكان بتوفير بعض الوسائل المادية اللازمة لانجاز مختلف العمليات المنصوص عليها في هذه

<sup>1</sup> - عبد العزيز أشرفي، الحكامة الجيدة: الدولية-الوطنية-الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، الطبعة الأولى، 2009، ص:290.

<sup>2</sup> - نص اتفاقية الشراكة والتعاون المبرمة بين المجلس البلدي لمدينة سطات من جهة، وجمعية الوسام للفن والثقافة.

الاتفاقية، التي يتم تحديدها ضمن برنامج العمل السنوي. وتقديم التسهيلات اللازمة من أجل إعادة إدماج الأطفال في وضعية صعبة في الحياة العامة، وفق ما تسمح به النصوص القانونية الجاري بها العمل. كما تم عقد اتفاقية شراكة وتعاون أخرى بين المجلس البلدي لمدينة سطات، وجمعية الفن السابع، من أجل تنظيم مهرجان وطني سنوي لفيلم الهواة بالمدينة، وجعل هذه الأخيرة حاضرة ضمن خريطة المهرجانات السينمائية الوطنية، وإغناء المشهد السمعي البصري الوطني، بفضاء جديد المضمون والأهداف.

وفي إطار برنامج محاربة الهشاشة والتهميش، وفي إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. عقد المجلس البلدي لمدينة سطات اتفاقية شراكة بين كل من المجلس البلدي بسطات وجمعية مساندة مرضى داء السكري. حيث التزمت الأطراف الموقعة على الاتفاقية بالعمل جماعيا على بناء "المركز الاجتماعي للاستماع والتوجيه لمرضى داء السكري بسطات"، وقد قدرت تكلفة المشروع بـ 800.000,00 درهم، ويحدد عقد الاتفاقية الأطراف المعنية وكذا مساهمتهم المالية التي سترصد لإنجاز المشروع المشار إليه، وذلك على النحو التالي:

✓ المجلس البلدي لسطات: القطعة الأرضية اللازمة للمشروع بمساحة تقدر بـ 1000 متر مربع، بقيمة 100.000,00 درهم (مائة ألف درهم)؛

✓ جمعية مساندة مرضى داء السكري بسطات: 100.000,00 درهم (مائة ألف درهم)

✓ إقليم سطات: 600.000,00 درهم (ستون ألف درهم).<sup>1</sup>

واقترنا من المجلس البلدي لمدينة سطات وجمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي وعمال الجماعة الحضرية لمدينة سطات، تم الاتفاق على وضع إطار عام تتحدد بموجبه كيفية تنظيم مجال التعاون الاجتماعي والثقافي والرياضي. حيث التزمت الجمعية بمشاركة المجلس البلدي لمدينة سطات في مختلف التظاهرات الثقافية والعلمية والاجتماعية والتوعوية والندوات، وتنظيم لقاءات تواصلية، تثقيفية، تحسيسية لفائدة موظفي وعمال الجماعة الحضرية، وتنسيق الأهداف المتفق عليها والمحددة في برنامج العمل، وذلك بمختلف آليات التنفيذ والتتبع.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - يمكن القول أن الشراكة المبرمة بين كل من المجلس البلدي لمدينة سطات وجمعية مساندة مرضى داء السكري، تدخل في إطار الشراكة المحلية المندمجة في ظل تعدد الفاعلين في هذه الاتفاقية، حيث نجد أن نص الاتفاقية بين عدد الأطراف المشاركة وهم:

✓ جمعية مساندة مرضى داء السكري؛

✓ المندوبية الإقليمية للصحة؛

✓ المجلس البلدي لسطات؛

✓ اللجنة الجهوية للتنمية البشرية.

<sup>2</sup> - أسماء الإسماعيلي، المجتمع المدني وإشكالية التنمية المحلية-العمل الجماعي نموذجاً-، رسالة لنيل بلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2009-2010، ص: 247-248.

إذن من خلال ما سبق، يتضح بأن جمعيات المجتمع المدني لمدينة سطات، تتحمل جزء كبيراً من مسؤولية تدبير الشأن العام الترابي، وتلعب دوراً متنامياً في تنمية المدينة، على كافة الأصعدة والمستويات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، في إطار تشاركي يسمح بتعدد المتدخلين في تدبير التنمية، والهدف تخفيف العبء على المجلس البلدي لمدينة سطات الذي يعاني كغيره من اكرهات مالية جسيمة.

## الفرع الثاني: معيقات وحدود تبني المقاربة التشاركية

إن تكريس المقاربة التشاركية كمنهجية تنموية يبني بالأساس على إرساء إستراتيجية متكاملة وواضحة المعالم، تتجاوز إكراهات تفعيلها، لا سيما أن البيئة المحلية تعاني من مجموعة من الاختلالات البنوية والهيكلية، و التي تؤثر بشكل كبير على تفعيل هذه المقاربة على أرض الواقع.

### الفقرة الأولى: معيقات ذات بعد مالي وبشري

إن الضعف الذي تشكو منه غالبية جماعاتنا، إن لم نقل كلها، هو وليد أسباب متعددة. فالمغرب نتيجة عدة عوامل، يعتبر ضعيف الإمكانيات رغم ما تكتنزه أرضه من ثروات وطاقات، وتماشياً مع المنطق يرى الباحثون كقاعدة عامة، أن الكيانات الضعيفة لا يمكن أن تلد إلا وحدات أكثر ضعفاً، وهذا شأن الجماعات الترابية بالمغرب.<sup>1</sup>

#### 1. محدودية الموارد المالية:

فرغم الإصلاحات المتوالية التي شهدتها المالية الترابية، فإن الجماعات الترابية لم تصل بعد إلى مرحلة تحقيق استقلال مالي<sup>2</sup>، نتيجة ضعف مواردها الذاتية. فهذه الأخيرة تعد إحدى الدعامات الرئيسية التي يرتكز عليها الاستقلال المالي للجماعات الترابية.

فحرية الجماعات الترابية ترتبط بمدى توفرها على موارد مالية كافية، تضمن لها تحقيق استقلالها، وتمكنها من التعاقد مع الخواص وإشراكهم في التدبير الترابي، وذلك لتنفيذ مخططاتها التنموية، وتفعيل برامجها، الأمر الذي سيسهم في توفير فرص أكبر لتحقيق التنمية الترابية، ورياح رهانات تدبير الشأن العام الترابي.

فندرة الموارد والإمكانات المالية، تضعف وتحد من قدرة الجماعات الترابية على التعاقد مع الخواص، ومنحهم فرصة تدبير الشأن العام الترابي، سيما وأن التعاقد مع الخواص لتدبير بعض المرافق

<sup>1</sup> - محمد زبدة، التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق-التجربة المغربي-، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، فبراير 1991، ص:18.

<sup>2</sup> - عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، 2001-2002، ص:117.

المحلية، أو إحداث بعض المنشآت أو التجهيزات يتطلب موارد مالية ضخمة<sup>1</sup>. فالجماعات الترابية التي تعاني من ضعف الإمكانيات لا يمكن أن تحدث شركات للتنمية المحلية، في حالة لم يكن بمقدورها أن تمتلك 31% من مجموع أسهم الشركة، كما تم التنصيص على ذلك في القانون.

وعليه، فإن انفتاح الجماعات الترابية على الخواص، لا بد أن يكون مصحوبا بتوفير الموارد المالية الكافية الكفيلة بالانخراط مع الخواص، في مشاريع وأوراش كبيرة تعود بالنفع على الساكنة المحلية. وحتى بالنسبة للتدبير المالي لأعمال التعاون اللامركزي، فإنه لا ينفصل عن الإشكالية العامة لضعف القدرات المالية.

إن التكاليف المالية التي تلتزم بها الجماعات الترابية في إطار التعاون اللامركزي، تتميز بصعوبة التقييم، على اعتبار أن هذه التكاليف لا تأخذ دائما شكل ميزانيات خاصة. فميزانيات الجماعات الترابية المغربية، لا تشمل فقرات خاصة بالتعاون اللامركزي، وقد تقتصر في أحيان نادرة على تضمين نفقات تنقل المنتخبين للقاء نظرائهم وتوقيع الاتفاقيات، وحتى بالنسبة لتكاليف التنقل هذه، فإنه وفي إطار غياب النص عليها في الميزانيات الجماعية، يتم الاعتماد على تقنية التكاليف بمهمة *Ordre de mission*، يصدرها العامل أو الوالي لصالح رئيس مجلس الجماعة الترابية، للحصول على إذن بالصرف من المحاسب العمومي.

وعموما، فما يلاحظ في المغرب، هو غياب إستراتيجية مالية في ميزانيات الجماعات الترابية فيما يخص التعاون اللامركزي.<sup>2</sup>

وبالتالي، فلا بد من العمل على تجاوز صعوبات التمويل، لتكون الجماعات الترابية قادرة على عقد شراكات مع جل المتدخلين المؤهلين، للإسهام في تحقيق التنمية الترابية، وتحسين جودة تدبير الشأن العام الترابي. إن الدارس للمالية المحلية في بلادنا، يلاحظ ضعف الموارد المالية الترابية، والتي تعتبر من أهم الإشكالات التي تعاني منها الجماعات الترابية في الوقت الراهن، إذ لا يمكن طرح جانب من الجوانب التنموية إلا وإن ثارت إشكالية تمويلها. إن وجود موارد مالية في مستوى التطلعات، يعتبر ركيزة أساسية لتدبير تشاركي فعال.

## 2. محدودية الموارد البشرية:

إن الاختصاصات المهمة التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية، تعكس بوضوح مدى المسؤوليات التي وضعها المشرع على عاتقها. فالجماعات أصبحت مدعوة للمشاركة إلى جانب الدولة، والقطاع الخاص، في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الترابي، وهو ما يرتقي

<sup>1</sup> - طارق الراشق، إشراك الخواص في تدبير الشأن العام المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة 2008-2009، ص: 84.

<sup>2</sup> - كبور السعداني، مرجع سابق، ص: 62.

بالجماعات سواء الحضرية أو القروية، إلى مكانة تفرض عليها القطيعة مع تسيير التقليدي، وأن تستلهم من الفكر المقاولاتي كل الصفات الفاعلة، التي تنسجم مع الدور التنموي المطلوب منها، وبالتالي يجب أن يسند تسييرها لمن يسمون بمديري المقاولات **Manager**، الذين عليهم تصريف إشكالاتهم المعقدة بانسجام وتكامل مع كل مكوناتها، وفي إطار بعد تنموي توقعي يتوخى المردودية.<sup>1</sup>

لكن على مستوى الواقع العملي، ومن خلال الدراسات الإحصائية التي تصدرها عادة مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية، والتي تناول في جزء منها المستوى التعليمي لأعضاء المجالس الجماعية، تظهر عند تحليلها، أن المجالس المنتخبة التي تتولى سلطة تقرير ومسؤولية النهوض بالجماعة، لا يتوفر أعضاءها على المستوى اللازم لإدارة شؤون هذه الوحدة.

فالمرحلة الجديدة التي دشنتها الممارسة الجماعية مع الميثاق الجماعي لسنة 2002 والمعدل بالقانون 17.08، جعلت من الجماعة مقابلة تتطلب رئيس مجلس جماعي بمواصفات المقاول الناجح، إلى جانب مستشارين أكثر استراتيجية وأعمق تحليلا لواقعهم المحلي، مع مراعاة طبيعة جغرافيتها، ونسبة سكانها، ومواردها البشرية، وطاقاتها الاقتصادية، وتشخيص المشاكل، والبحث عن الحلول إما بشكل أحادي، أو بالدخول في المنظومة التشاركية مع الفاعلين والهيئات الأخرى.<sup>2</sup>

فتدعيم الديمقراطية المحلية وتطويرها والارتقاء بها إلى أفضل المستويات، لا يمر عبر إصلاح المنظومة القانونية فحسب. بل يركز بالدرجة الأولى على مدى توجيه الاهتمام البالغ بالعنصر البشري، والذي يبقى القلب النابض والحرك الحقيقي للفعل المحلي في شتى جوانبه.

فإذا أخذنا مثلا حجم إشراك الخواص في تدبير الشأن العام الترابي، فإنه يتحدد انطلاقا من طبعة الموارد البشرية المحلية ومستوى تكوينها، حيث أن قرار إشراك الخواص في تدبير الشأن العام الترابي، وتقاسم الاختصاصات والمهام معهم، لا يمكن اتخاذه من طرف منتخب محلي ذو تكوين ضعيف، نظرا لتشبهه بالمهام المنوطة به وعدم قابليته التخلي عن بعضها لفاعلين ومتدخلين آخرين في حقل تدبير الشأن العام الترابي، انطلاقا من كونهم يعتبرون ذلك انتقاصا لهم، وتطاولا على الاختصاصات التي تمنح لهم.<sup>3</sup>

وحتى بالنسبة للتعاون اللامركزي، فإن من الإشكالات الكبرى التي يعاني منها هذا النوع من التعاون، هو ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، خاصة في العالم القروي، والذي له تأثير كبير على مدى وعيهم بآليات التعاون اللامركزي، ودورها التنموي وانعكاساتها الإيجابية على الساكنة،

<sup>1</sup> - مهيجة هسكرة، الجماعات المقابلة بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)، سلسلة اللامركزية الإدارية المحلية، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص: 163.

<sup>2</sup> - كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 74.

<sup>3</sup> - إدريس جردان، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-الرباط، 2002، ص: 270.

الشيء الذي يجعلهم لا يرغبون في إحداثها، بل الأكثر من ذلك، دلت التجربة الجماعية أن هناك العديد من المنتخبين المحليين لا يميزون بين مجموعة من أشكال التعاون، الشيء الذي يفوت عليهم فرص الاستفادة من خدماته.<sup>1</sup>

كما أن مستواهم الثقافي المتدني يجعلهم غير قادرين على توعية المواطنين، وحثهم، أو تجنيدهم للمشاركة بفعالية في إنجاح التنمية الترابية<sup>2</sup>، ما من شأنه أن يربك المشاركة ويصرفها عن تحقيق أهدافها الخاصة.

فالواضح أن معوقات المشاركة في التنمية الترابية كثيرة وجد متداخلة، بحيث لا يمكن تحميل الأفراد وهدفهم مسؤولية عدم المشاركة، بل توجد هناك معوقات قانونية وتدييرية، تلعب بدورها دورا رئيسيا في الحد من تفعيلها.

### الفقرة الثانية: معوقات ذات بعد قانوني وتدييري

فإلى جانب المعوقات المرتبطة بموارد الجماعات الترابية، نجد صنفا آخر من الحدود، والذي لا يقل أهمية عن سابقه، والحديث هنا عن ضعف التأطير القانوني للمقاربة التشاركية، وكذا عدم انفتاح هذه الوحدات على محيطها الخارجي.

#### 1. ضعف التأطير القانوني للمقاربة التشاركية

إن النصوص القانوني المنظمة للجماعات الترابية، لم تنص صراحة على إمكانية مشاركة الساكنة في تدبير الشؤون التنموية الترابية، وإن كانت هناك مجموعة من المؤشرات يمكن اعتبارها بوابة لمشاركة الساكنة في صناعة القرار التنموي. فالقانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي يقتضي علنية الجلسات وتعليق جداول أعمال المجلس، وتوارينها وتعليق ملخص المقررات في ظرف 08 أيام بمقر الجماعة<sup>3</sup>. وبالرغم من أن هذه الجلسات تكون عامة، ومفتوحة في وجه جميع المواطنين دون أن يكونوا عرضة للمنع من حضور الاجتماعات، ودون الإدلاء بأسباب الحضور، إلا أننا ما نلاحظه على المستوى الواقعي هو غياب المواطنين عن حضور هذه الاجتماعات، وحتى لو حضروا لهذه الجلسات فصوتهم لا يسمع لأنه ليس هناك نص قانوني يلزم هذه المشاركة. أضف إلى ذلك إمكانية رئيس المجلس الجماعي طرد أي شخص من الجلسة أراد أن يحتج على سوء التسيير والتدبير، ويكون هذا الطرد بمقتضى قانوني تحت طائلة الإخلال بالسير العادي للجلسة.

<sup>1</sup> - أشغال المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية، مكناس، 19-22 يونيو 1986، ص:241.

<sup>2</sup> - أبو النجاء محمد العمري، تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، سنة 2000، ص:54.

<sup>3</sup> - المادة 67 من الميثاق الجماعي الجديد.

ومن جهة أخرى، تعاني الجمعيات من مجموعة من الإكراهات القانونية من أهمها التراتبية والتمييز بين الجمعيات المصرح بها والجمعيات المعترف لها بالمنفعة العامة، حيث أن هذه الأخيرة لها أهلية قانونية واسعة أكثر من الأولى. إضافة إلى غياب نص تنظيمي يبين شروط ومعايير الحصول على المنفعة العامة، مما يحرم جمعيات جادة ونشيطة في مجال التنمية من هذا الامتياز، لتوسيع أهليتها القانونية وبالتالي توسيع مصادر تمويلها<sup>1</sup>. وكذا غياب إطار قانوني موجه ومتناغم يضم جميع الجمعيات، حيث أن بعض الجمعيات تنظمها نصوص خاصة، كجمعيات السلفات الصغرى<sup>2</sup>، الجمعيات الرياضية<sup>3</sup>، جمعيات مستعملي مياه الري<sup>4</sup>. وكذلك تنصيص المشرع المغربي على الحل الإداري للجمعيات، مما يضعف من سلطة هذه الأخيرة أمام السلطات العمومية، لأن القضاء هو الجهاز الكفيل بحل الجمعيات في إطار احترام الحقوق، وبالتالي تكريس دولة الحق والقانون.<sup>5</sup>

كما أن المنظومة القانونية لم تسير التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تقضي بتشجيع الخواص وفتح المجال لهم لتدبير الشأن العام الترابي، حيث أن التنصيص على الشراكة والتعاون في بعض النصوص القانونية لا يكفي لضبط وتنظيم تدخل الخواص على المستوى الترابي.

ومن النصوص القانونية التي تطرقت لمسألة إشراك الخواص في تدبير الشأن العام الترابي، يمكن ذكر القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي والقانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، وأخيرا قانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض.

فتنوع هذه النصوص خلق شتاتا قانونيا وغموضا كبيرا فيما يتعلق بكيفية إشراك الخواص وكيفية التعاقد معهم. فمثلا، نجد هناك غيابا قانونيا حول مسألة الإسهام المالي لكل من الجماعات الترابية والخواص في إطار شركات التنمية المحلية.<sup>6</sup>

ومن بين الإكراهات التي تعكسها النصوص القانونية المنظمة للشراكة بين الجماعات الترابية والخواص، وضع مجموعة من الامتيازات والسلطات للجماعة أثناء التعاقد مع الخواص، لكن من المفروض وجوب التخفيف من هذه السلطات التعاقدية<sup>7</sup> وذلك لتشجيع الخواص على الانخراط في مسلسل تدبير الشأن العام الترابي.

1 - عبد الرحيم بورجيلية، الجمعيات بالمغرب إطارها القانوني واستراتيجية تطوير عملها، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص:89.

2 - ظهير فبرابر 1999 بإصدار القانون رقم 17.98 حول القروض الصغرى.

3 - قانون رقم 6.87 المتعلق بالتربية الرياضية (ظهير 19 ماي 1989).

4 - قانون رقم 2.84 حول جمعيات مستعملي مياه السقي (ظهير 21 دجنبر 1990).

5 - عبد الرحيم بورجيلية، مرجع سابق، ص:89.

6 - طارق الراشقي، مرجع سابق، ص:80.

7 - سعيد المر، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص:166.

## 2. انعزال البنيات الترابية وعدم اهتمامها بالمشاركة

فالتنمية الترابية كما هو معلوم، تستوجب شروطا محددة، من أهمها أن تكون البنيات الترابية معبرا عن إرادة الناخبين في الدائرة الانتخابية بصفة عامة، وعن إرادة المواطنين في تراب الجماعة بصفة خاصة، أي أن تكون هناك ديمقراطية من الشعب وإلى الشعب. كما تفترض كذلك انفتاح الجماعات الترابية على محيطها السوسيو- اقتصادي.

إلا أن هذه الممارسات لا نجدتها مع الأسف في جماعاتنا الترابية، التي يغلب عليها طابع الانعزال والتفوق على نفسها، وإن كانت مؤخرا بدأت تعي بأهمية انفتاحها على محيطها الخارجي، والأخذ بالمقاربة التشاركية نوعا ما.

إلا أن هذا الانفتاح لا يصل إلى المستوى المطلوب لتحقيق التنمية الترابية. وهكذا فالسير الحالي للجماعات الترابية وطرق عملها، يجعل الإدارة الجماعية محكومة بنظام مغلق على نفسه، قاطعا الصلة بينه وبين محيطه ولا يتصل به إلى دوريا<sup>1</sup>. إنها المثال للنموذج المغلق، حيث الإدارة بعيدة عن المجتمع الواسع ولا يتم التواصل إلا في اتجاه واحد، وعليه فإن أولى نتائج انغلاق المجلس الجماعي على ذاته، هو تهميئ شروط قيام بيروقراطية ترابية تتجاهل المؤثرات الخارجية، ومعطيات الواقع الترابي، عند رسمها لتصور العمل الإداري.<sup>2</sup>

إن الجماعة الترابية تتحمل مسؤوليتها في إثارة غريزة المشاركة لدى السكان، كما أنها مجبرة على تغيير سلوكها ووسائل عملها ونظم اتصالاتها. فالتواصل والاتصال أصبحا من الدعائم الأساسية لحياة أي نسق، وأي خلل في نمط الاتصال سيؤدي إلى الفشل، وربما إلى نتائج عكسية.

<sup>1</sup> - رشيد لصفير، التدبير التشاركي للشأن العام المحلي-الجماعات الحضرية والقروية نموذجا-، مرجع سابق، ص:48.

<sup>2</sup> - مصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 40، الطبعة الثالثة 2003، ص:128.

## المبحث الثاني

### سبل وآفاق تفعيل المقاربة التشاركية

إن الحدود والإشكالات التي تطرقنا إليها سابقا والتي تقف عائقا أمام تفعيل حقيقي للمقاربة التشاركية، تضعنا أمام حتمية البحث عن حلول ومخرجات لها. ومن خلال هذا المبحث، سنقف على أهم الحلول والسبل الكفيلة بمعالجة هذه الإكراهات، والتي لا تخرج في أي حال من الأحوال، عن ضرورة إعادة النظر في وسائل عمل الجماعات الترابية، وكذا دعم مبادئ التدبير التشاركي للجماعات الترابية، وضرورة انفتاحها على محيطها الخارجي.

فالجماعة مدعوة للاستجابة للتحديات الجديدة التي تطرحها اللامركزية، وللمساعي التي تحتاجها صيرورة تبني المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي.

#### المطلب الأول: إعادة النظر في وسائل عمل الجماعات الترابية

مما لا شك فيه، أن تحقيق اللامركزية يتوقف بالأساس على تحويل المجالس الترابية موارد مالية كفيلة بجعلها قادة على القيام بالاختصاصات التي أوكلت إليها. فرفع وتدعيم الموارد المالية أمر لا مفر منه. ونفس الشيء يقال على الموارد البشرية، والتي تمثل عنصرا هاما وأساسيا في التنمية الترابية بشكل عام، وتبني المقاربة التشاركية بشكل خاص، هذه الأخيرة التي أصبحت في حاجة ماسة إلى التأطير القانوني، الذي يحدد مجالاتها ويبرز مسطرة تفعيلها.

#### الفرع الأول: دعم وتأهيل موارد الجماعات الترابية

تعتبر محدودية موارد الجماعات الترابية، من أهم الإشكالات التي تعترض الجماعات الترابية، إن لم نقل بأنها هي أم المشاكل وأصل البلاء الذي تعاني منها اللامركزية في المغرب.

ومن أجل ترسيخ مقاربة تشاركية منتجة فلا بد من تأهيل الموارد البشرية للجماعات الترابية (فقرة أولى)، وكذا تأهيل مواردها المالية (فقرة ثانية).

### الفقرة الأولى: تأهيل الموارد البشرية للجماعات الترابية

تتجلى شروط نجاح المقاربة التشاركية تقسيم المسؤوليات بين مختلف الفاعلين وتقوية قدراتهم، وكذا التوفر على كفاءات محلية. فلضمان النجاح المنتظر يجب الأخذ بعين الاعتبار الواقع السوسيوولوجي، والسياسي، والثقافي<sup>1</sup> للعنصر البشري.

فالعنصر البشري يعتبر المحرك الحقيقي لدوايب كل عملية تنموية، غير أن هذا المورد الحيوي، رغم تطوره الكمي والنوعي، فإنه لازال يعاني من عدة إكراهات من قبيل عدم كفاية الأطر العامة بالجماعات الترابية، نتيجة تعدد المسؤوليات والمهام، وكذا التقسيمات التي فرضت حاجات إضافية من الأطر بمختلف تخصصاتها، إضافة إلى التوزيع اللامتكافئ للأطر البشرية سواء النوعي أو الجغرافي<sup>2</sup>.

وإلى جانب هذا، تشكل العوامل السياسية جانبا مهما ضمن الإشكاليات العامة، التي تعرفها الجماعات الترابية على مستوى تبني المقاربة التشاركية، إذ عادة ما يرفض المنتخبون الترابيون المنخرطون في حزب أو أحزاب معارضة معينة، دعم مشروع للتعاون يقوده رئيس المجلس الذي لا ينتمي لنفس التوجه، ومن شأن هذا، السقوط في الحسابات الحزبية الضيقة التي تمس بمصالح الجماعة.

ويعتبر التكوين المستمر من المداخل الرئيسية للنهوض بالعمل التعاوني الدولي<sup>3</sup> بشكل خاص والعمل التشاركي بمفهومه الواسع، مما يستدعي ضرورة تجاوز العجز المسجل على مستوى تكوين المنتخبين المحليين، حيث الضعف هو السمة البارزة. فأغلب المنتخبين مثلا لا يتحدثون لغات أجنبية، مما يحد من قدراتهم الدبلوماسية والعلاقات الدولية، وكذا تطوير قدرات المنتخبين على تعبئة مختلف الفاعلين المحليين، الاقتصاديين، والجمعويين.<sup>4</sup>

حتى وإن كان تكوين المنتخب الجماعي عنصرا لا محيد عنه في كل استراتيجية حقيقية للامركزية، باعتباره يكفل الرفع من كفاءته وتنمية مؤهلاته في التخطيط والتدبير، فإن التكوين يتطلب على الأقل مستوى معين للانطلاق منه، ومكتسبات تعليمية معينة تبنى عليها منهجية التكوين.

واعتبارا كذلك لفائض عدد الموظفين، وضعف الكفاءات، ومستويات تأطير الإدارات التابعة حاليا للجماعات الترابية، ينبغي وضع إطار تنظيمي جديد للوظيفة العمومية للجماعات الترابية، ييسر

<sup>1</sup> - Zouhair LKHYAR, Initiative nationale pour le développement humain : organisations non gouvernementales : quelle démocratie participative ? édition 2012, p :78.

<sup>2</sup> -إدريس جناتي الغالي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب الواقع والآفاق:محاولة تقييم عام، أطروحة لنسب دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، 2000، ص:706.

<sup>3</sup> - كبور السعداني، التعاون اللامركزي الدولي، مرجع سابق، ص:66.

<sup>4</sup> - ABOUHANI (Abdelghani) ; La coopération décentralisée : un espoir pour les villes du sud, le cas du Maroc, op.cit, p.6.

توظيف الكفاءات المثبتة جدارتها، والتي يمكن لرؤساء المجالس المنتخبة عند الحاجة، أن تستعين بخدماتها: في مجال المساعدة التقنية والتكوين والتنظيم.

إن كل هذه الإصلاحات التي يمكن اقتراحها في هذا الباب، تهدف أساسا إلى تنظيم حركية الموظفين الجماعيين على المستوى الجغرافي والوظيفي. وستكون لهذه الحركية آثار إيجابية، سواء بالنسبة للجماعات أو بالنسبة للموظف إذا كانت هذه الحركية موضوعية، وتعتمد على معايير معقولة، وليس كالحركية التي عرفت الجماعات في صفوف الكتاب العامين والمهندسين، والتي كان يغلب عليها طابع العشوائية.<sup>1</sup>

فإذا كانت الموارد البشرية تتسم بالضعف وعدم القدرة على تدبير الشأن العام الترابي على الوجه الأكمل، لضعف مستواها التعليمي والثقافي، فإنه من أجل ترسيخ التدبير التشاركي، لا بد من موارد بشرية بتفكير وتفكر بمقاولاتي، يسمح بإشراك كل ما من شأنه أن يقدم الإضافة في تدبير الشأن العام الترابي. غير أن ضعف الموارد المالية للجماعات الترابية تشكل بدورها عقبة أمام تنمية ترابية مندمجة.

### الفقرة الثانية: دعم الموارد المالية للجماعات الترابية

يشكل التمويل حجر الزاوية بالنسبة لأي تنمية، إذ تقتضي بالضرورة ملاءمة أدوات التمويل مع متطلبات التنمية في إطار تعميق اللامركزية، وتوسيع نطاق اللاتركيز. فإصلاح موارد ونظام التمويل، واستحداث أدوات تمويلية خاصة، يتطلب اتخاذ الإجراءات الكفيلة برفع القيود التي تحول دون مساهمة باقي الفاعلين بشكل فعال في إنعاش التنمية الترابية. فضعف المالية الترابية يضيع على الجماعات الترابية مجموعة من الفرص لتحقيق تنمية مندمجة في إطار تشاركي. فعلى سبيل المثال لا يمكن للجماعات الترابية ذات الموارد المالية الضعيفة من الدخول في اتفاقيات تعاون مع جماعات ترابية أجنبية في إطار التعاون اللامركزي الدولي، كما لا يمكن لها الدخول في شركات مع القطاع الخاص، أو إحداث شركات للتنمية المحلية. وبالتالي، فلا بد من إحداث آلية توازن مالية تعيد التوزيع بين الدولة والجماعات الترابية<sup>2</sup>. بتعبير أوضح، إعادة توزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط<sup>3</sup>. إضافة إلى اعتماد التقييم كآلية لعقلنة الأداء العام، وذلك بالنظر إلى كونه يمكن من قياس موافقة نتائج السياسات المتبعة للوسائل والموارد المعتمدة.

<sup>1</sup> - محمد بيجا، المغرب الإداري، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الرابعة، 2012، ص: 264.

<sup>2</sup> - الشريف الغيوي، التضامن الجمالي أي دور للدولة؟ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 60، يناير-فبراير 2005، ص: 62.

<sup>3</sup> - عبد الجبار عراش، الآفاق المستقبلية للسلسلة الجهوي بالمغرب: الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 8، السنة 1996، ص: 57.

وتقتضي الضرورة كذلك، استحداث أدوات جديدة للتمويل. وفي هذا الإطار لابد من العمل على إعادة النظر في المنطق الذي يحكم تدخلات صندوق التجهيز الجماعي بشكل يخدم أحسن مصالح الجماعات المستفيدة من قروضه. وضرورة تأهيل المناطق التي راكمت التأخر في ميادين التجهيز، والتنمية الاقتصادية والبشرية.<sup>1</sup>

ومن بين أهم المبادئ التي يجب التركيز عليها من أجل تمويل البرامج التنموية، هو مبدأ تقوية الشراكة للمساهمة في التمويل، فلا بد من توفير البيئة الملائمة لتشجيع الشراكة مع مختلف الفاعلين، سواء من حيث السياسات العمومية المعتمدة، أو على مستوى النظام الضريبي المفروض، وضرورة احترام التعهدات والالتزامات الملقاة على عاتق السلطات العمومية المتعاقدة معهم، وتوفير الاستقرار الاقتصادي المطلوب لتشجيع الشراكة حول المشاريع التنموية المعقدة، والتي تحتاج إلى خبرات عالية وتكنولوجيا كبيرة وتمويلات ضخمة، كما يجب منح المتعاقد مع الجماعة (القطاع الخاص) مجموعة من التسهيلات والامتيازات، التي تجعله يثق فيها ويفضل الاشتغال معها لتحقيق المنفعة العامة وجعل هذه الشراك أساسا للتنمية الترابية. كما على الجماعات الترابية أن تضع سياسة واضحة المعالم، وخطة عمل مدروسة لضبط الحالات والمشاريع التي يمكن أن تكون موضوع شراكة.<sup>2</sup>

ومن هنا، فالتدبير الاستراتيجي التشاركي للمالية المحلية، من شأنه أن يعمل على الرفع من مؤشرات التنمية الترابية.<sup>3</sup>

إضافة إلى ما سبق، وما يمكن القول كذلك، أن التدبير المالي للجماعات الترابية لازال خاضعا لمعايير التدبير الإداري العمومي. فالموارد الضريبية غير معبأة بفعالية، والأموال العقارية غير مستثمرة بالشكل اللائق، والإنفاق العمومي متعثر وغير مضبوط بفعل القواعد والإطار المحاسباتي غير الملائمين. ومن ثمة، يبدو من الضروري إدخال مهنية أكبر ومرونة جديدة تسمح للجماعات الترابية بتعبئة مواردها المالية، والإنفاق بشكل أفضل وتوفير بنية مالية سليمة. تكون كفيلة بجعل الجماعات الترابية قادرة على الدخول في شراكات مع مختلف الفاعلين الترابيين. لكن هذا لا يستقيم إلا إذا قمنا بتأطير المقاربة التشاركية تأطيرا قانونيا يليق بأهميتها الكبيرة في تدبير الشأن العام الترابي.

<sup>1</sup> - جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2009، ص:126.

<sup>2</sup> - محمد حركات، الحكامة والتدبير العمومي الجديد بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 6، 2005، ص:21.

<sup>3</sup> -Fatima (Z), La gestion participative des ressources financières locales, massalik, numéro double 11-12, 2009, p:15.

## الفرع الثاني: ضرورة تأطير المقاربة التشاركية قانونيا

كما هو معوم، فإن النص القانوني هو الذي يحدد لنا معالم التدبير العمومي، والمرتكزات التي يقوم عليها. وفي حالة ما إذا أردنا جعل المقاربة التشاركية ركيزة أساسية في تدبير الشأن العام الترابي، فلا بد من إعطائها حيزا مهما في النصوص القانونية. ولاسيما النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية، بحيث من المفروض جعل الميثاق الجماعي يتسم بطابع المشاركة (الفقرة الأولى)، وإعطاء إشراك الخواص دفعة قوية، من خلال تقنين خاص يحدد طبيعة معالم الشراكة بين القطاع العام والخاص (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: من أجل "ميثاق للمشاركة المواطنة"

إن مشاركة المواطنين باعتبارها حقا أساسيا من حقوق المواطنة، ينبغي أن يكون اختيارا استراتيجيا للجماعة، بحيث يتعين أن يواكب أنشطتها، لا سيما تلك المرتبطة بشكل مباشر بجودة حياة المواطنين.

فالجماعة الطامحة إلى أن تصبح مؤسسة قادرة على التأثير بشكل فعال في تنمية مجالها الترابي، يتعين عليها أن تباشر دورها الجديد كفاعل رئيسي وقيادي في إطار الشبكات المؤسساتية الجديدة التي تضم المؤسسات العمومية، ومختلف منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والمؤسسات الدولية، باعتبار أن المشاركة المواطنة في هذا الإطار ضرورية، من أجل اتخاذ القرارات الاستراتيجية الترابية. وتأسيسا على كل ذلك، فإن مشروع Progol يطمح إلى أن يتم تبني استراتيجية الحكامة الجيدة من طرف المسؤولين السياسيين والإداريين بالجماعة، والانطلاق إلى تطبيق الإجراءات والتدابير الكفيلة بالتحسين الملموس لنظام حكامتها.

إن الركيزة الأساسية التي استند عليها المشروع تتمثل في العمل الجماعي وإشراك المعنيين. في هذا الإطار، تم تشكيل فرق عمل متعددة التخصصات، والفاعلين بالجماعات المعنية من أجل القيام بتفكير بناء حول مختلف مظاهر الحكامة الترابية، لا سيما الجانب المتعلق بالمشاركة المواطنة<sup>1</sup>. لكن هذا لا يتأتى إلا إذا تضمن الميثاق الجماعي لمقتضيات تحمل في طياتها مجموعة من الحقوق. وفيما يلي بعض أهم الاقتراحات التي من المفروض أن يتضمنها روح الميثاق الجديد، والتي على ضوءها يمكن صياغة ميثاق جماعي جديد.

<sup>1</sup> -وثيقة عمل مشروع Progol المحور الثالث للتدخل "المشاركة المواطنة" من أجل "ميثاق للمشاركة المواطنة في تدبير الشأن المحلي"، فبراير 2009، ص:7.

## ❖ حقوق المواطنة

الحق في المشاركة لكل المواطنين والمواطنات. والحق في التدخل بشكل مباشر، أو عبر جمعيات مواطنة، في تدبير الشؤون العمومية، من خلال أجهزة وهيئات وآليات تحدد في الميثاق، وكذا الحق في إمكانية تقديم اقتراحات، في إطار المدينة أو إطار المقاطعة أو الأحياء.

### 1. الحق في المعلومة:

لكل المواطنين والمواطنات الحق في الإخبار بأنشطة الجماعة، والولوج إلى الأرشيفات العمومية، واستخدام كل وسائل الإخبار العامة التي تتوفر عليها الجماعة. من خلال استخدام الوسائل التكنولوجية لفائدة التواصل والإعلام، طبقا للمقتضيات التي يحددها التشريع العام بهذا الشأن. يتعين على الأجهزة الجماعية المختصة تقديم الأجوبة المعللة على الملتزمات التي يرفعها المواطنون لمصالح الجماعة، في إطار مسطرة للإخبار العمومي.

### 2. الحق في العريضة أو الملتمس

ففي هذا الإطار، بإمكان كل الأشخاص الذاتيين والمعنويين، سواء بشكل فردي، أو جماعي، ممارسة الحق في العريضة أو الملتمس الذي تتم بواسطته صياغة طلباتهم حول قضايا تدخل في اختصاص الجماعة، أو طلب تفسيرات حول أنشطة جماعية، ويمكن للعرائض والملتزمات أن تتضمن اقتراحا، أو مبادرة، أو تعبيرا عن شكوى، أو مطالبة ترتبط بصلاحيات الجماعة.

### 3. حق حضور جلسات المجلس الجماعي:

يتعين أن تكون جلسات المجلس الجماعي مفتوحة في وجه المواطنين لحضورها، كما يمكن للجماعة أن تنظم استشارة مواطنة بمبادرة خاصة منها، أو باقتراح من مجلس المدينة، أو بمبادرة مواطنة صادرة عن ساكنة المدينة، في إطار الحق في الاستشارة الشعبية أو الاستفتاء.<sup>1</sup> كما يجب التنصيص كذلك على أن تضمن الجماعة حق المواطنين والمواطنات المنظمين والمنظمات في إطار جمعيات مواطنة، في الحصول على دعم الجماعة لجمعياتهم، وتنمية وتشجيع مبادراتها في نطاق المنفعة العامة.

فالجماعة مدرسة لتعليم الديمقراطية، ففي إطارها يتعلم المواطن ممارسة الديمقراطية والعمل المدني، ويتعلم إخضاع إرادته للإرادة العامة، فهي تعد الفضاء النموذجي لترسيخ أبعاد المقاربة التشاركية، وممارسة الديمقراطية الترابية باعتبارها الأكثر قربا للناس.

<sup>1</sup> - وثيقة عمل "المشاركة المواطنة" ن مرجع سابق، ص:30.

## الفقرة الثانية: التأطير القانوني لإشراك الخواص في تدبير الشأن العام الترابي

هناك مجموعة من النصوص القانونية المتفرقة، التي تشير إلى إمكانية عقد شراكات بين الجماعات الترابية والخواص، ويتعلق الأمر هنا بالميثاق الجماعي والقانون المنظم للعمال والأقاليم، هذا فضلا عن بعض القوانين المتعلقة ببعض أساليب تدبير المرافق العامة، ونصوص قانونية أخرى.

ونظرا للأهمية التي يحتلها الخواص في تدبير الشأن العام الترابي، كان لابد من وضع نص قانوني ينظم الشراكة بين الجماعات الترابية والخواص، ويحدد مجالاتها ومسطرة تحقيقها. هذا بالإضافة إلى أن وجود هذا النص سيعطينا من مجموعة من المشاكل المرتبطة بالشتات الذي تعرفه المقتضيات القانونية المنظمة لعلاقة الجماعات الترابية بالخواص، وكيفية تحقيق الشراكة بينهم.

إن توحيد هذه المقتضيات المتعلقة ببعض أساليب إدارة المرافق العامة الترابية أو عقود الشراكة المبرمة بين الجماعات الترابية والخواص، يساهم في تسهيل عملية الرجوع إليها، هذا فضلا عن توحيد المساطر والإجراءات المتبعة لاختيار الشركاء والخواص.<sup>1</sup>

لقد عملت وزارة الداخلية على تنظيم مسألة إشراك الخواص في تدبير الشأن العام المحلي، من خلال دليل الإجراءات المسطرية المتعلقة بالتعاون والشراكة على صعيد الجماعات الترابية، الذي تم إصداره في ماي 2004<sup>2</sup>. إلا أن ذلك لا يرقى إلى مستوى إصدار قانون خاص بالشراكة بين الجماعات الترابية والخواص، حيث أن هذا الدليل لا يعدو أن يكون تكرارا للمقتضيات التي تضمنتها النصوص القانونية السالفة الذكر. ومما لاشك فيه فإن إصدار نص قانوني ينظم الشراكة بين الجماعات والخواص، يجد مبرره في تشجيع الخواص على استثمار أموالهم على المستوى الترابي، حيث أن وجود مثل هذا القانون سيسمح بتشجيع وتوفير الأمان للاستثمارات والمبادرات التشاركية المتخذة، ويساعد على توضيح الوضعيات القانونية لأطراف هذه الشراكة<sup>3</sup>، ويبيّن الإجراءات المسطرية الواجب اتباعها لاختيار الشركاء الخواص.

هناك مجموعة من التجارب المقارنة التي عملت على تقنين الشراكة بين القطاعين العام والخاص وضبط مجالاتها، إذ نجد التجربة الفرنسية التي تعتبر رائدة في هذا المجال، حيث تم إصدار المرسوم رقم 559-2004 بتاريخ 17 يونيو 2004 لتنظيم العلاقة بين القطاع الخاص والقطاع العام. هذا الأخير، الذي يضم كلا من الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية. هذا فضلا عن بعض التجارب الأخرى، كما هو الشأن بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا اللتان عملتا بدورهما على تنظيم

<sup>1</sup> - طارق الراشق، إشراك الخواص في تدبير الشأن العام المحلي، مرجع سابق، ص: 91.

<sup>2</sup> - محمد بوجيدة، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلي والتنمية، العدد 78، الطبعة الأولى، 2008، ص: 481.

<sup>3</sup> - محمد بوجيدة، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، مرجع سابق، ص: 482.

العلاقة بين القطاعين العام والخاص بموجب نص قانوني قائم الذات<sup>1</sup>. وعلى نفس المنوال يسير المغرب، بحيث أن هناك مرسوم قانون في رفوف الأمانة العامة للحكومة ينظم العلاقة بين القطاع العام والخاص، لم ير النور إلى حد الساعة. وتبعاً لذلك، فلا بد من الإسراع لإخراج هذا المرسوم إلى حيز الوجود لتنظيم العلاقة بين الجماعات الترابية والخواص، وذلك على ضوء التجارب المقارنة التي عملت على ضبط الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتأطيرها قانونياً.

## المطلب الثاني: تحفيز الفاعلين الترابيين وضرورة الانفتاح على المحيط الخارجي

فمن خلال تشخيص واقع المقاربة التشاركية للوقوف على مدى قدرتها، بخصائصها الحالية، على مواجهة تحديات التنمية الترابية، يتضح جلياً أن تطور المقاربة لا يتوقف فقط على منح الإمكانيات المادية والبشرية للهيئات الترابية أو في صياغة نصوص قانونية متطورة فقط، وإنما يتوقف بدرجة كبيرة كذلك على وجود الإرادة بين الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والجماعات الترابية. هذه الأخيرة التي تتحمل مسؤولية كبيرة في التحفيز وفتح قنوات التواصل، والتشاور مع هؤلاء الفاعلين.

## الفرع الأول: تحفيز الفاعلين الترابيين للإسهام في التدبير الترابي

إن نجاح أي شراكة يكون رهيناً بتحقيق مجموعة من الشروط، ويعتبر التحفيز شرطاً مهماً لجلب الشركاء وإقناعهم بالانخراط في تلك الشراكة، حيث يولد التحفيز لديهم شعوراً داخلياً يدفعهم إلى الاستفادة من الجوائز المقدمة. وعليه، فيمكن اعتبار الحوافز هي تلك الإمكانيات المتاحة في البيئة المحيطة بالفرد، والتي يمكنه الحصول عليها، أو استخدامها، لتحريك دوافعه نحو سلوك معين، وأدائه لنشاط أو أنشطة محددة بالشكل والأسلوب الذي يشبع رغباته، أو حاجاته أو توقعاته.<sup>2</sup>

## الفقرة الأولى: تشجيع المجتمع المدني على المشاركة

فأهمية المجتمع المدني تزداد يوماً بعد يوم لما يقوم به من دور في تفعيل وتنظيم مشاركة الناس، في تقرير مصائرهم، ومواجهة السياسات التي تؤثر في معيشتهم وتزيد من مآسيهم، وما يقوم به من دور في نشر ثقافة المبادرة الذاتية والإعلاء من شأن الوطن والمساهمة بفعالية في تحقيق التحولات الكبرى للمجتمعات حتى لا تترك حكراً على النخب الحاكمة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - طارق الراشقي، إشراك الخواص في تدبير الشأن العام المحلي، مرجع سابق، ص: 92.

<sup>2</sup> - عبد الحق العقلة، دراسات في علم التدبير (الجزء الثاني)، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2006-2007، ص: 180.

<sup>3</sup> - أحمد ثابت، الديمقراطية المصرية على مشارف القرن القادم، كتاب المحروسة، مركز المحروسة للبحوث والتدريب والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، يناير 1999، ص: 52.

فإذا كانت الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي. فإن تأسيس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وممارسة أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون، هو المؤهل في إطار الديمقراطية التشاركية لإعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية. الشيء الذي يفرض على الجماعات الترابية اتخاذ إجراءات مدروسة، وجادة، من أجل تحفيز هذه الكيانات على لعب دور طلائعي في تدبير الشأن العام الترابي.

فإذا ما أخذنا المواطن باعتباره النواة الصلبة للمجتمع المدني، فقد تمتلكه عقدة النقص والدونية إذا ما استحضر أوضاعه المعيشية المتدهورة، وينزع بالتالي نحو تبني سلوك رفض المشاركة في أمر من أمور الجماعة، لكونه لا يرى فائدة من ذلك، وتدخل في باب هذا المؤثر السوسيو-اقتصادي، القدرة الشرائية ونوعية الخدمات الصحية والاجتماعية المقدمة، فبقدر ما يكون النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجلس الجماعي مرضيا وإيجابيا بقدر ما تكون ساكنا الجماعة أكثر استعدادا للمشاركة، ويعتبرون أنفسهم مؤهلين وقادرين على التأثير في مجرى السياسة المحلية المتبعة أو المرغوب في إتباعها.

وعليه، فإشباع حاجيات المواطن، والاستجابة لطلباته، تشحنه نفسيا، وتسهل عليه الدخول في معترك تدبير الشأن العام الترابي، إما فرديا أو في إطار جمعيات المجتمع المدني. وهو في الحقيقة موقف ينم عن الشعور بالدور الاجتماعي والإحساس بالمسؤولية، وبأهمية رأيه في صياغة سياسة محلية متوازنة.<sup>1</sup>

إن الجماعة تتحمل مسؤوليتها في إثارة غريزة المشاركة لدى السكان، كما أنها مجبرة على تغيير سلوكها ووسائل عملها ونظام اتصالاتها. فالتواصل والاتصال أصبحا من الدعائم الأساسية لحياة أي نسق، وأي خلل في نمط الاتصال سيؤدي إلى الفشل وربما إلى نتائج عكسية. ففي ظل نظام للاتصال ضعيف وهش من حيث بنيته، وغامض وعقيم في علاقاته، لا يمكن إلا أن يكرس الهوة الموجودة بين كل ما يرمز إلى علاقة الإدارة بالمواطن. وهكذا فإن السير الحالي للجماعات الترابية، وطرق عملها يجعل الإدارة الجماعية محكومة بنظام مغلق على نفسه، قاطعا الصلة بينه وبين محيطه، ولا يتصل به إلا دوريا.<sup>2</sup> إنها المثال للنموذج المغلق، حيث الإدارة بعيدة عن المجتمع الواسع، ولا يتم التواصل إلا في اتجاه واحد. وعليه فإن أولى نتائج انغلاق المجلس الجماعي على ذاته، هو تهيئ شروط قيام بيروقراطية ترابية تتجاهل المؤثرات الخارجية، ومعطيات الواقع الترابي عند رسمها لتصور العمل الإداري<sup>3</sup> وصناعة القرار التنموي.

<sup>1</sup> - عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب: المخزن والمال والمقدس، طرق الوصول إلى القمة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006، ص: 79.

<sup>2</sup> - رشيد لصفرا، التدبير التشاركي للجماعات المحلية، الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً، مرجع سابق، ص: 48.

<sup>3</sup> - مصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، مرجع سابق، ص: 128.

إن إصلاح وتجاوز أزمة مشاركة المجتمع المدني، يتطلب ضرورة اعتماد عدة مداخل ومقتربات ضرورية ولازمة، كالمقرب الثقافي والسوسولوجي الذي يقتضي ضرورة تأهيل المجتمع ونشر ثقافة سياسية مواطنة جديدة، وذلك بتوعية المواطن بضرورة الانخراط في الشأن العام.

كما أن على الجماعات الترابية أن تخصص جزء من الميزانية لدعم جمعيات المجتمع المدني، ويجب أن يكون هذا الدعم مدروسا لكي لا يستفيد منه أشخاص لأغراض شخصية لا تمت بصلة للمصلحة العامة، ويجب أن تمده بجميع أنواع وأشكال المساعدة.

وهذه بعض الإجراءات التي من المفروض على الجماعات الترابية العمل بها، من أجل تحفيز المجتمع المدني للمشاركة بكثافة في تدبير الشأن العام:

■ فتح حوار وطني شبابي متواصل، وإرساء المجلس الأعلى للشباب والعمل الجمعي، وإنشاء مجالس جهوية للشباب؛

■ تعزيز مكانة المجتمع المدني في مختلف حلقات تدبير الشأن العام، وتقييمه وصياغة سياسته؛

■ اعتماد سياسة جمعوية فعالة، وإقرار معايير شفافة لتمويل برنامج الجمعيات، وإقرار آليات لمنع الجمع بين التمويلات، واعتماد طلب العروض في مجال دعم المشاريع، ومراجعة سياسة التكوين الموجهة إلى الجمعيات؛

■ حث الجمعيات المحلية على تنظيم أنشطة ترفيهية واستجمامية، وتعزيز الجمعيات التي تعنى بأوضاع الأشخاص المسنين.<sup>1</sup>

إذن، فعلى الجماعات الترابية أن تعي بالدور المنوط بها في إطار تشجيع وتحفيز العمل الجمعي. فقبل أن نحاسب أو إن صح التعبير أن نقيم حصيلة أداء المجتمع المدني يجب أن نقيم أداء الجماعات الترابية في هذا الإطار.

## الفقرة الثانية: تحفيز الخواص على المشاركة في تدبير الشأن العام الترابي

ففي الدول النامية، مسألة تشجيع المشاريع الخاصة ودعمها لتصبح أكثر شفافية وتنافسية، ولاسيما في ظل العولمة أصبح ضرورة ملحة. فمن المعروف جيدا بأن العدالة في النمو، والمحافظة على البيئة، واتساع نطاق القطاع العام، والمشاركة الفعالة في تدبير الشأن العام<sup>2</sup>، لا يتم إلا عن طريق الإجراءات التي تتخذها الدولة والجماعات الترابية لتشجيعه للعب دور فعال بهذا الخصوص.

<sup>1</sup> - منطق التعاقد بين الحكومة والمجتمع المدني، مقال منشور على الموقع: [www.marocpress.com](http://www.marocpress.com) بتاريخ 2013/8/01،

على الساعة 14:30.

<sup>2</sup> - رشيد السعيد، كرم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، مرجع سابق، ص: 141.

وفي هذا الإطار، يجب على الجماعات الترابية أن تقدم مجموعة من الضمانات والتحفيزات لجلب الشركاء الخواص، ودفعهم إلى الانخراط معها في مسلسل تدبير الشأن العام الترابي، هذا الأخير الذي لا يخلو من صعاب ومخاطر قد تسهم في إبعاد الخواص عن الانخراط في شراكات مع الجماعات الترابية. الأمر الذي يفرض على هذه الأخيرة، أن تقوم بمجموعة من المبادرات لتعزيز ثقة الشركاء الخواص وتشجيعهم على الانخراط إلى جانب متدخلين آخرين في مسلسل تحقيق التنمية الترابية. ومن ضمانات نجاح هذه الشراكة يمكن الحديث عن ضرورة توفير البيئة الملائمة، وذلك من خلال تقديم بعض الإعفاءات الضريبية للخواص، ومنحهم أوعية عقارية لإقامة مشاريعهم. هذا فضلا عن ضرورة احترام الجماعة لكافة التزاماتها تجاههم. ويعتبر الاستقرار الاقتصادي أكبر الضمانات<sup>1</sup>، التي من شأنها تشجيع الخواص على الانخراط في مجموعة من الأشغال والأوراش الكبرى على المستوى الترابي، سيما في الآونة الأخيرة شهدنا انفتاحا كبيرا للجماعات الترابية على الخواص الأجانب، الذين يتوفرون على مؤهلات تقنية ومالية كبيرة. وبالتالي وجب توفير مناخ وبيئة ملائمة لدفعهم إلى القيام بمشاريع ضخمة تعود بالنفع على الساكنة المحلية، وتسهم في تحريك عجلة التنمية الترابية. كما يجب تعزيز المشاريع التي تتيح وتخلق فرص العمل، وتستقطب الاستثمارات وتساعد على نقل المعرفة والتكنولوجيا للطبقات الفقيرة بشكل خاص. كما يجب تحفيز تنمية الموارد البشرية باعتبارها المحرك الأساسي لكل شيء. وأخيرا، على الجماعات الترابية أن تنفذ القوانين المعمول بها في هذا الإطار والالتزام بمقتضياتها لكي نتجنب بعض المشاكل والنزاعات التي قد تطرح بهذا الخصوص.

## الفرع الثاني: فتح قنوات التواصل والتشاور مع المحيط الخارجي

إن محاولة تفعيل التقنيات الجديدة للتدبير يشكل ضمانة حقيقية في تدبير أفضل للشأن العام الترابي، وهذا الوضع يتطلب أساسا أن لا تكون الجماعة منعزلة أو منغلقة على نفسها بل يجب أن تكون منفتحة على محيطها<sup>2</sup>. ولا يتحقق هذا الانفتاح بدون تواصل مع الرأي العام الترابي، ومع مختلف الفاعلين الترابيين. ومن المستحب أن يتم هذا التواصل وجها لوجه، حتى تتم عملية التواصل بشكل أفضل وتنتج ما هو منتظر منها. كما يجب احترام حق في غاية الأهمية وهو حق الوصول إلى المعلومة، والذي أصبح بالمناسبة حقا دستوريا.

<sup>1</sup> - محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص: 481.

<sup>2</sup> - جعفر علوي، علاقة الجماعات المحلية بمحيطها السوسيواقتصادي والثقافي على ضوء مشروع تعديل قوانين التنظيم الجماعي، م.م.إ.م، سلسلة مواضع الساعة، العدد 32، 2001، ص: 78.

## الفقرة الأولى: الاعتماد على المناقشات واللقاءات وجها لوجه

فالدور المناط حاليا بالجماعة الترابية بالمغرب على ضوء النصوص القانونية المنظمة لها، والمتمثل في تحقيق سياسة تنموية هادفة، يفرض عليها نسج علاقات تعاون وتبادل واتصال مع الطاقات الترابية بمختلف مكوناتها، وبهذا الخصوص نص البند الثالث من المادة 41 للميثاق الجماعي 17.08 على أن المجلس يتخذ كل الأعمال من أجل التحسيس والتواصل والإعلام<sup>1</sup>. فتحديد مسؤوليات التواصل مع المواطنين وخلق قنوات الصلة للرجوع إلى سياسة القرب<sup>2</sup>، أصبحت من أولى أولويات الجماعات الترابية. وبعد النقاش واللقاءات وجها لوجه مع المواطنين أثناء عملية توليد الخيارات والمطالب، الركيزة الأولى ضمن الديمقراطية التشاركية الترابية، بل إنها تعزز لهذا النمط الجديد في السياسة المعتمدة على الإشراف الفعلي للسكان في تدبير شؤونهم، ونقيض الأسلوب الحالي في التدبير المنطلق من داخل المجالس الجماعية وفق المقتضيات القانونية. إلى انبثاق القرار من داخل المجتمع عبر النقاش المباشر مع المعنيين بالأمر. وبما أن الديمقراطية في صورتها المثالية "حكيم الشعب نفسه بنفسه" فإن إرادة الشعب هي العمود الفقري في كل نظام ديمقراطي، التي لا يمكن التعبير عنها بوضوح إلا في مناخ للحرية الذي ينبغي أن يسود المجتمع ويتيح للأفراد والجمعيات إبداء آرائهم ومواقفهم دون أي قيد، ويطرحون أفكارهم بعيدا عن أي ضغط. بذلك يكون للتعبير معنى داخل النقاش العام الذي يجب أن يكون مفتوحا أمام الجميع للتداول في كافة القضايا دون قيد أو شرط، مادام الشأن الترابي مسألة عمومية تهم الجميع.

ومن ثمة، تتطلب الديمقراطية سماع أصوات جميع المواطنين بما في ذلك أصوات الجماعات الأكثر هشاشة وضعفا. على اعتبار أن ضمان المناقشة المفتوحة والانتقاد والمعارضة، لها دور مركزي في طور توليد اختيارات مبنية على الإعلام، وهذه العمليات حاسمة في تشكيل القيم والأولويات، إذ يمكننا بصفة عامة، أن نختار تفضيلات بشكل مستقل من المناقشات الشعبية.<sup>3</sup>

إن النقاش العام يمكن من التوصل إلى أفضل السبل، لتحديد القضايا أو الأمور التي يجب أن تكون موضع اهتمام العامة، مما يجعل القرارات والسلوكيات التي تتخذ حيالها تتسم بالرشد.

وتجدر الإشارة إلى أن مسألة النقاش العام، تعد القاسم المشترك بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التداولية أو الحوارية، التي بلورها "هابرماس" في إطار نظريته التواصلية، إذ في ظل نموذج

<sup>1</sup> - دومي إدريس، حكاما التدبير الجماعي على ضوء القانون 17.08، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2010-2011، ص: 63.

<sup>2</sup> - محمد السنوسي معني، محمد الأسعد، قضايا الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الأولى، مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، يناير 2010، ص: 35.

<sup>3</sup> - أمارتاسين، الديمقراطية كقيمة عالمية، ترجمة سعيدي بناني، المجلة المغربية لكتاب مقدمات، عدد 22-23، صيف-خريف 2001، ص: 62.

الديمقراطية التداولية، يعتبر النقاش العام وسيلة للمواطنين للوصول لقرارات جماعية شرعية ملزمة. ويتضمن النقاش العام تبادل الآراء قبل الإقدام على أي سلوك، وذلك بهدف الوصول إلى قرارات تتمتع بالشرعية. كما أن نجاح السياسة النقاشية لا يتوقف على وجود مجموعة من المواطنين القادرين على الفعل الاجتماعي، وإنما يترتب على وضع الشروط المؤسسة للملائمة للتواصل من خلال الجمع بين الصيغ النقاشية المؤسسية، والآراء العمومية التي تتشكل بطريقة عفوية.<sup>1</sup>

هكذا، فإن النقاش العمومي من خلال اللقاءات وجها لوجه يعد الشرط التأسيسي الأولي للديمقراطية التشاركية المحلية. لكن لا يمكن لهذا النقاش أن يؤدي وظيفته بدون أن يكون للمشاركين في العملية الحوارية المعلومات، والمعارف الكافية واللازمة حول البرامج والأهداف المتوخاة من النقاش، وهو ما يمثل الشرط الأهم للمقاربة التشاركية.

### الفقرة الثانية: توسيع مجال الوصول إلى المعارف والمعلومات

إن المقاربة التشاركية لن تحقق أهدافها، بدون أن يكون للمساهمين في تدبير الشأن العام الترابي المعلومات الكافية حول ماهية المشاريع والبرامج المراد التخطيط لها.

إن أهمية الحق في المعلومة جعل منه المشرع المغربي حقا دستوريا، حيث جاء في الفصل 27 من دستور 2011 ما يلي: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام...."<sup>2</sup>

إذ لا يمكن أن نطلب مثلا من الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين المساهمة في تدبير الشأن العام الترابي، دون أن تكون لهم معطيات التنمية وأخرى معرفية، تجعل المشاركين يقتنعون بأهمية المشاركة والانخراط في تدبير التنمية. كما أن اكتساب المعارف والحصول على المعلومات هي حق من حقوق المواطنة. فالديمقراطية كفكرة وممارسة، تقوم في معظم أحوالها على تداول المعلومات فيما بين الأطراف المشاركة فيها، وعن كيفية استخدام وسائل ممارستها لهذه الحقوق. فالمواطن العادي وفي أغلب دول العالم بحاجة إلى المعلومات التي تبين له حقوقه وواجباته، وفي حاجة إلى المعلومات المتعلقة بسلطات الدولة ومسؤوليات كل سلطة<sup>3</sup>، حتى يتسنى له ممارسة حقوقه. وعلى العكس من ذلك، فأمام ضعف المعلومات، فإن تأثير المواطنين في القرار يكون ضعيفا، ومرتبطا بالخصوص بالنظام الاجتماعي وعلاقات

<sup>1</sup> - عبد الله السيد ولد أباه، المواطنة في عصر ما بعد الدولة الوطنية- مفهوم المواطنة الدستورية لدى هايرماس-، مجلة التسامح، مؤسسة عمان للصحافة والنشر والإعلام، العدد 20، حريف 2007، ص: 14-15.

<sup>2</sup> - الفصل 27 من دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

<sup>3</sup> - الطراف عبد الوهاب، التنشئة السياسية والاستقرار السياسي، مجلة نوافذ، العدد 22-23، أبريل 2004، بدون مطبعة، ص: 239.

القوة التي توجد عادة في كل تنظيم اجتماعي، والتي تسمح للإدارة عبر ممثليها بهيمنة كبيرة على مجموع ميكانزمات النظام التشاوري، على نحو يجعل الآراء المعبر عنها مجرد أصداء تردد الرغبات الخاصة للإدارة.

وفي هذا الإطار، نميز بين ثلاثة مكونات للمعلومات الشفافة وهي:

- ❖ إمكانية الحصول على المعلومات، أي أن تكون متاحة لجميع المواطنين؛
- ❖ أن تكون المعلومات وثيقة الصلة بالموضوع، أي أن تكون متعلقة بالقضية المعنية بإصدار قرار معين؛

❖ إمكانية الاعتماد على المعلومات، لذلك يجب أن تكون المعلومات دقيقة وحديثة وشاملة. فالمواطن إذن، في حاجة دائمة لأن يعرف معلومات عن حقوقه، ومعلومات عن كيفية الحصول عليها، ومعلومات عن كيفية استخدام وسائل ممارسته لهذه الحقوق. ولو تحدثنا عن أهمية التواصل أو عن حرية الرأي والنقد والإعلام كقيمة أصلية من قيم الديمقراطية، سنجدها في النهاية لا قيمة لها بدون حرية كاملة في تداول ونشر المعلومات.<sup>1</sup>

وبالتالي، فإن جودة المعلومات ونقائها وصحتها ودقة معالجتها ونقلها، تعتبر المقابل الموضوعي للشفافية والجدية والصدق والواقعية في إشراك باقي المتدخلين في تدبير الشأن العام الترابي. والمجتمع الذي يملك معلومات جيدة هو في النهاية مجتمع مؤهل لأن يساهم في بلورة المشاريع التنموية جنبا إلى جنب مع الجماعات الترابية، الفاعل الرئيسي في مسلسل تدبير التنمية.

فشفافية الإدارة العمومية تقود عادة إلى نوع من التقارب مع المحيط الخارجي، ويُترجم هذا التقارب، من خلال الجهود الدائمة للتفسير والتوضيح، تبذله الإدارة لفائدة الجمهور.

<sup>1</sup> - محمد سدقاوي، "الديمقراطية التشاركية: براديجم جديد لتدبير الشأن العام المحلي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص:235.

## خاتمة الفصل الثاني:

لقد حاولنا من خلال الفصل الإجابة عن الإشكالية المطروحة المتعلقة بمدى تطبيق المقاربة التشاركية، من لدن الجماعات الترابية. وما لوحظ بهذا الخصوص بأن هناك تطور ملحوظ على مستوى نزوع هذه الجماعات إلى هذه المقاربة، ومحاولة تأسيس فلسفة جديدة للتدبير تقوم على الدخول في علاقات تشاركية لتحقيق أهداف وغايات مشتركة، تعود بالمنفعة على الجميع. ولا يمكن عزل وعي الجماعات الترابية بأهمية هذه المقاربة بعيدا عن محيطها. فالوعي بأهميتها، انطلق من قمة هرم الدولة. ولعل المستجدات التي جاء بها دستور 2011 بخصوص المقاربة التشاركية، تؤكد هذا المعطى، بحيث نلمس فيه وعي مختلف الأطراف (السياسي، الأكاديمي، المشرع، المواطن....)، الكل وعى بضرورة إحداث قطيعة مع المقاربة التقليدية، القائمة على التدخل الأحادي، وإقصاء أطراف فاعلة في تدبير الشأن العام. إلا أن مسألة تبني المقاربة التشاركية، ما زالت تعترضها مجموعة من المعوقات التي تعترض تكريسها على أرض الواقع، بشكل فعال ومنتج. وتعتبر محدودية الموارد البشرية، أصل كل البلاء، وبالتالي، فمن أجل تجاوز كل الاختلالات التي تعترض المسار التنموي للجماعات الترابية، فلا بد من الإنكباب والاهتمام بهذا العنصر، الذي يعد العمود الفقري لكل إصلاح. وهذا يجيلنا إلى ضرورة توفر إرادة قوية من جل الفاعلين والمتدخلين، وكل من له القدرة على التغيير.

كما أن اعتماد المقاربة التشاركية بالمغرب يتطلب ضرورة أخذ العبرة من التجارب المقارنة، خصوصا تلك التي عرفت نجاحا متميزا. إلا أن هذا لا يعني التطبيق الحرفي لها داخل البيئة المغربية، ذلك أن اختلاف الظروف الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والثقافية، يحول دون نجاح النسخ الحرفي لأي تجربة أجنبية مهما بلغ تفوقها، ومع ذلك فلا شئ يمنع الاستفادة من الدروس المستخلصة.

## الخاتمة:

إذن، من خلال ما سبق يتضح بأن المقاربة التشاركية هي أسلوب حديث في تدبير الشأن العام الترابي، كان نتيجة تطور وظائف الدولة، وعجزها عن أداء الدور التنموي المنوط بها. كما فرضته مجموعة من العوامل المرتبطة أساسا بواقع الجماعات الترابية، التي تعاني من مجموعة من الظواهر السلبية، التي تقف عائقا أمام نجاحها في تحقيق الأهداف التي سطرت لها، وبالرجوع إلى تجربة الجماعات الترابية طيلة الأربع عقود التي خلت، نجد أنها مازالت تعاني من إكراهات كثيرة وصعوبات عميقة، نتيجة عوامل متداخلة ومعقدة، حيث أن الإطار المؤسساتي غلب عليه التسيير التقليدي، نتيجة سوء التنظيم وتبذير إمكانيات وطاقات الجماعة عوض استثمارها، في مجالات وقطاعات منتجة تعود بالنفع على الساكنة. وقد زاد من ضعف مرد ودية الوحدات اللامركزية محدودية كفاءة الموارد البشرية، سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو الموظفين المحليين اللذين ظلوا قيد الإطار الكلاسيكي لتسيير الجماعات، والمحدد أساسا في تقديم الشواهد الإدارية، والأعمال اليومية الروتينية، إلى جانب محدودية الموارد المالية. والنتيجة أن الاستقلال المالي والإداري الذي تحدث عنه المشرع في القوانين المنظمة للوحدات الترابية ظل شكليا.

ما دفعها إلى البحث عن أسس جديدة للتدبير العمومي. بل أصبحت تتطلع نحو مستوى أفضل يحتم عليها سياسة الانفتاح المتواصل، الذي يستدعي تضافر جهود مجموعة من الفاعلين الأساسيين، والشركاء الجدد (المجتمع المدني، القطاع الخاص)، وإشراكهم في المحيط السوسيو- تنموي، بشكل فاعل وفعال، نظرا لما يتم توفيره من حلول ومعطيات لإشكالية التمويل والتسيير، وبالتالي ترسيخ مبدأ الشراكة كمدخل أساسي لإعادة صياغة المهام والأدوار والوظائف، لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار، والمسؤوليات، والمهام، في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام الترابي. هذا الأخير الذي أصبح في ظل المتغيرات والتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يستدعي مقاربه بمنهجية تشاركية، تقتضي من الجميع الانخراط والاندماج حسب موقعه، من أجل المشاركة والمساهمة في صناعة قرار التنمية، وترسيخ قواعد الديمقراطية الترابية.

فالمقاربة التشاركية تشكل فلسفة عقلانية لتدبير الشأن العام الترابي، من خلال توفيرها مجموعة من الآليات الإجرائية، التي يمكن أن يساعد استعمالها السليم إلى تحقيق الأهداف المنشودة.

وما يمكن أن نلاحظه كذلك، أنه رغم التنصيص على هذه المقاربة والتأكيد عليها في مختلف المنابر، سواء تعلق الأمر بالمنابر الإعلامية، السياسية، الأكاديمية....، كآلية إجرائية. إلا أننا نجد أن الممارسة الجماعية أثبتت قصور كبير على مستوى تبني هذه المقاربة وتفعيلها على الوجه الأكمل. كما نجد أن هناك تباين كبير على مستوى الجماعات الترابية في تبني هذه المقاربة، بحيث نجد أن الجماعات الترابية

الفقيرة، وعلى الخصوص الجماعات القروية، وكأنها غير معنية بمسألة التدبير التشاركي، وذلك راجع إلى الإمكانات المتوفرة لهذه الوحدات الترابية، سواء تلك المتعلقة بالموارد البشرية أو المالية، والتي غالبا ما تتسم بالضعف.

لكن هذا لا يمنعنا من القول بأنه أصبح هناك وعي متزايد من جميع الأطراف، على تعدد مشاربيهم بأهمية تبني هذه المقاربة، وبالرجوع إلى الأرقام، والحصيلة العامة لهذه المقاربة، سنلاحظ بأن هناك تطور ملحوظ، ووعي متزايد، وجنوح كبير إلى عقد شركات مع مختلف الفاعلين. كما أن المشرع المغربي قد خطى خطوة كبيرة بهذا الخصوص، من خلال المستجدات التي جاء بها دستور 2011، هذا الأخير الذي خص المقاربة التشاركية حيزا مهما، والذي من شأنه أن يعطي لهذه المقاربة دفعة قوية في سبيل ترسيخها، لكن هذا لن يتأتى، إلا في حالة بلورة هذه المستجدات في النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية المرتقبة، فالمشرع مطالب بإخراج هذه القوانين سريعا من أجل تفعيل المقتضيات التي جاء بها الدستور، وبالتالي تحديد الآليات التي من خلالها سيتم إشراك مختلف الفاعلين، ويجب أن تحمل هذه النصوص مقتضيات ملزمة للجماعات الترابية، لإشراك الساكنة المحلية في صناعة القرار الترابي. لكن هذا يحيلنا مباشرة إلى ضرورة توفر إرادة قوية، من مختلف الفاعلين، لجعل هذه المقاربة ركيزة أساسية في تدبير الشأن العام الترابي. لأنه بدون إخراج هذه القوانين سيقى الدستور كإطار صوري فقط، ليعطي صورة لامعة في الخارج عن مدى تطور المغرب.

إضافة إلى ضرورة تأهيل الموارد البشرية للإدارة الترابية، هذا المورد الذي يعتبر العمود الفقري للتنمية، فإذا ما أريد لأي بلد أن يحقق النجاح والرقى فعليه أن ينتقي الكفاءات الجيدة في عملية التوظيف، واختيار الأجود في التمثيلية الانتخابية، لذا يجب إعادة النظر في الموارد الموظفة والمنتخبة على حد سواء.

فلكي يقوم المنتخب بإدارة فعالة للشؤون الترابية، عليه أن يتمتع بمستوى ثقافي عالي وتكوين مناسب، وكفاءة وخبرة لازمتين، والتخلي عن الصراعات الحزبية التي يعيشها أثناء الحملة الانتخابية مع معارضيه. وكل هذا يتأتى من خلال إعادة النظر في النظام الأساسي للمنتخب المحلي.

أما على مستوى الموظفين الجماعيين، فلا بد من السهر على تكوينهم المستمر، وإعادة النظر في سياسة التوظيف، وذلك بتكريس الشفافية والقضاء على الولاءات أثناء عملية التوظيف. كما يجب العمل كذلك على الاهتمام بالجانب التحفيزي للموظف عن طريق سن نظام للتعويضات، يتماشى مع المهام الملقاة على عاتقه وعطاءاته في أداءها.

عموما وما يمكن إستنتاجه أن هناك مجموعة من العوامل التي تحد من تطبيق المقاربة التشاركية، لدى فالدولة اليوم مطالبة بالبحث عن سبل جديدة من شأنها تفعيل الناجح لأدوات جديدة في التدبير الترابي، يقوم على الشراكة والتعاقد والتعاوض.

وخلص القول بأن المقاربة التشاركية، هي منهجية جديدة لتدبير الشأن العام الترابي، يجب أن تتفاعل فيها جميع مكونات القوى الحية، من أجل تفعيلها وبلورتها على أرض الواقع، للاستفادة من ثمارها كل فئات الشعب، وترقى بمجتمعنا إلى مصاف الدولة المتقدمة. وجعلها عنصرا هاما من عناصر تأهيل اللامركزية المغربية، وعاملا فعليا من عوامل التنمية الترابية. ورافدا من روافد العدالة الاجتماعية.

## لائحة المراجع:

### أولا: باللغة العربية:

#### 1. الكتب العامة:

- 📖 أحمد ثابت، الديمقراطية المصرية على مشارف القرن القادم، كتاب المحروسة، مركز المحروسة للبحوث والتدريب والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، يناير 1999
- 📖 أحمد محمد قاسمي، "الميثاق الجماعي الجديد خطوة في سياق التحولات"، مطبعة المتقي برينتر، السلسلة الإدارية، عدد7، المحمدية 2002.
- 📖 بهيجة هسكر، الجماعات المقاتلة بالمغرب(الأسس، المقومات والرهانات)، سلسلة اللامركزية الإدارية المحلية، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010،
- 📖 جمال خلو، التدبر الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2009
- 📖 جمال خلو، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية الناشر مكتبة الرشاد- سطات - مطبعة طوب- بريس الطبعة الأولى فبراير 2009.
- 📖 جمال خلو، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، الطبع طوب بريس، الرباط الطبعة الأولى، فبراير 2009 احمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الثامنة 2004 2009
- 📖 خالد الناصيري، "الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد"، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، تحت إشراف علي سدجاري، 2000
- 📖 سعيد جعفري التنظيم الإداري بالمغرب، طباعة تيسير، الدار البيضاء، طبعة 2006
- 📖 صالح الدين، اكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، المطبعة savoir print، الطبعة الأولى 2009
- 📖 عبد الحق العقلة، دراسات في علم التدبير (الجزء الثاني)، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2006 - 2007
- 📖 عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب: المخزن والمال والمقدس، طرق الوصول إلى القمة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006.
- 📖 علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار القلم الرباط الطبعة الاولى 1995

- 📖 فاطمة السعيدى مزروع، "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003
- 📖 محمد السنوسي معنى، محمد الأسعد، قضايا الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الأولى، مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، يناير 2010
- 📖 محمد السنوسي معنى، محمد الأسعد، "قضايا الجماعات المحلية بالمغرب" مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى، يناير 2010.
- 📖 محمد الطوزي، مقال حول: الإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي، في "التحولات الاجتماعية بالمغرب"، كتاب جماعي صادر عن مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الطبعة الأولى 2000
- 📖 محمد ايت مكي، من اجل تجديد المرفق العام، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد، 2002
- 📖 محمد باهي، "تدبير الموارد البشرية للإدارة العمومية" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2002
- 📖 محمد بوجيدة، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلي والتنمية، العدد 78، الطبعة الأولى، 2008
- 📖 محمد يحيا، المغرب الإداري، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الرابعة، 2012
- 📖 مصطفى دليل، "المجالس الجماعية في المغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد، 2003.
- 📖 مصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 40، الطبعة الثالثة 2003
- 📖 المهدي بنمير، الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية، المطبعة الوراثة الوطنية 1995

## 2. الكتب المتخصصة:

- 📖 أبو النجاء محمد العمري، تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، سنة 2000،
- 📖 أمارتياسين، الديمقراطية كقيمة عالمية، ترجمة سعيدة بناني، المجلة المغربية لكتاب مقدمات، عدد 22 - 23، صيف - خريف 2001.

- 📖 جعفر علوي، علاقة الجماعات المحلية بمحيطها السوسيواقتصادي والثقافي على ضوء مشروع تعديل قوانين التنظيم الجماعي، م.م.إ.م، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، 2001.
- 📖 حسن حوات، المرافق العامة بالمغرب، وهيمنة التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، الطبعة الأولى 1997، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء
- 📖 رشيد السعيد، كريم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، ابريل 2009.
- 📖 سعيد جعفري، "الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2010.
- 📖 سعيد جعفري وآخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، السياق العام الأسس والآليات، القدرات والمهارات المطلوبة، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة 2007، مطبعة Ouma Graph، الدر البيضاء.
- 📖 سعيد جعفري، مؤلف جماعي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية : السياق العام - الأسس والآليات - القدرات والمهارات، طباعة OUMA GRAPH، طبعة ثانية، 2007.
- 📖 عبد العزيز اشرفي، الحكامة الجيدة - الدولية الوطنية الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة الطبعة الأولى.
- 📖 عبد العزيز اشرفي، الحكامة الجيدة: الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، الطبعة الأولى، 2009
- 📖 كريم لحرش، "الحكامة المحلية بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط الطبعة الأولى، غشت 2009.
- 📖 كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، غشت 2009
- 📖 كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد ( نحو الحكامة محلية لجماعات الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 18، الطبعة الثالثة سنة 2012، بدون مطبعة.
- 📖 كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكامة محلة لجماعة الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثالثة، السنة 2012.
- 📖 محمد حركات، الحكامة والتدبير العمومي الجديد بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 6، 2005.

📖 وليد حيضر جابر، التفويض في إدارة واستثمار - دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2009.

### 3. الرسائل والأطروحات: الأطروحات:

☞ إدريس جردان، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، 2002

☞ إدريس جناتي الغالي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب الواقع والآفاق: محاولة تقييم عام، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، 2000.

☞ حليلة ستوت، "المناظرات الوطنية للجماعات المحلية الأهداف والنتائج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، أكتوبر 1998

☞ سعيد الميري، "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط - ، السنة الجامعية 2006 - 2007

☞ عبد النبي اظريف، " الخوصصة بالمغرب، إصلاحات حصيلة ورهانات" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، شعبة العلوم السياسية، جامعة الحسن - الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة  
الجامعية 1999-2000.

كع عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل  
الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم  
القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسري، الرباط،  
2001-2002

كع المصطفى المصباحي، تدبير المرافق العمومية بين القطاعين العام والخاص  
بالمغرب: سياسة التدبير المفوض نموذجا، بحث أطروحة لنيل  
شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة التدبير الحسن الأول،  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة  
الجامعية 2012-2013، -

كع نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون  
العام، جامعة محمد الخامس، الرباط اكدال، 2008/2009

## الرسائل:

كع إدريس احديدو، تخليق العمل الإداري وأثاره على المرفق العام- الإدارة  
الجماعية - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون  
العام وحدة التدبير الإدارة المحلية جامعة الحسن الثاني، كلية  
العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة  
الجامعية 2009-2010

كع إدريس قرطول، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والحكامة الجيدة، بحث لنيل  
دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس،  
السويسري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،  
الرباط، السنة الجامعية 2007-2008

كـ أسماء الإسماعيلي، المجتمع المدني وإشكالية التنمية المحلية - العمل الجماعي نموذجاً - ، رسالة لنيل بلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2009 - 2010.

كـ دومي إدريس، حكامه التدبير الجماعي على ضوء القانون 17.08، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2010 - 2011.

كـ رشيد لصفري، "التدبير التشاركي للشأن العام المحلي - الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً -"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2009 - 2010.

كـ سعيد ميري، "التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط -، السنة الجامعية 2001 - 2000.

كـ طارق الراشق، إشراك الخواص في تدبير الشأن العام المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة 2008 - 2009.

كـ عبد الريحم بورجيله، الجمعيات بالمغرب إطارها القانوني واستراتيجية تطوير عملها، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، السنة الجامعية 2002 - 2003

عبد المجيد نحيلي، المرفق العام بالمغرب بين التدبير العمومي الجديد وافق الشراكة عام - خاص، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، 1 كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات - السنة الجامعية 2010 - 2011

عبد المنعم بكور، " التعاون اللامركزي بين واقعية نتائج وآفاق المستقبل"، - جهة طنجة تطوان نموذجاً - رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، السنة الجامعية 2007-2008

عبد المنعم بكور، التعاون اللامركزي بين واقعية النتائج وآفاق المستقبل - جهة طنجة تطوان نموذجاً - ، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2007-2008.

علي .....، إشراك القطاع الخاص في التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، الموسم الجامعي 2011 - 2012.

علي دومي، التدبير التشاركي للمدن الكبرى بالمغرب، مقارنة سوسيو قانونية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطات - السنة الجامعية 2007 - 2008

فاطمة الزهراء بخاري، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية - الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً - رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون

العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2009 - 2010

كعبور السعداني، "التعاون اللامركزي الدولي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في

القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط - السنة الجامعية

2010-

كحليفة هرنودو، المقاربة التشاركية ورهان التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر

في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية

2011 - 2012

كحلافامتو بايوزيد، التدبير المحلي بين التدخل الجماعي والاهتمام الجمعي،

رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد

الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية - الرباط - السنة الجامعية 2010 - 2011

كمحمد العبراق، "الجماعة الحضرية ورهان التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم

ماستر، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية - طنجة - السنة الجامعية

2007 - 2012

كمحمد زبدة، التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق - التجربة المغربي - ،

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،

جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، الرباط، فبراير 1991.

كمحمد سدقاوي، "الديمقراطية التشاركية: براديجم جديد لتدبير الشأن العام

المحلي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة

الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،  
سطات، السنة الجامعية 2008 - 2009.

#### 4. المجلات والمقالات:

✍ احمد كزال، "أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي"، المجلة المغربية  
للإدارة المحلية والتنمية، العدد 96 يناير- فبراير 2011.

✍ ادريس العبادي، "ورشة اللاتمركز والتدبير الجهوي والمحلي"، منشورات  
الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات قضايا  
الجماعات المحلية بالمغرب، دار النشر المغربية عين السبع  
الدار بالبيضاء الأولى، يناير 2010.

✍ بوعزاوي بوجمعة، "السلطة التنظيمية المحلية"، الدستور الجديد للملكة  
المغربية، - دراسات مختارة، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع  
الساعة، عدد 128، 2013.

✍ زهير لخيار، الديمقراطية التشاركية والتمكين التنموي في الدستور المغربي  
2011، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8،  
صيف 2012.

✍ الشريف الغيوي، التضامن المجالي أي دور للدولة؟ المجلة المغربية للإدارة  
المحلية والتنمية، عدد 60، يناير - فبراير 2005.

✍ الطراف عبد الوهاب، التنشئة السياسية والاستقرار السياسي، مجلة نوافذ،  
العدد 22 - 23، أبريل 2004، بدون مطبعة.

✍ عبد الجبار عراش، الآفاق المستقبلية للمسلسل الجهوي بالمغرب: الجهوية  
السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية  
الفيدرالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة  
مواضيع الساعة، عدد 8، السنة 1996.

عبد اللطيف بروحو، المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي - يونيو 2012.

عبد الله السيد ولد أباه، المواطنة في عصر ما بعد الدولة الوطنية - مفهوم المواطنة الدستورية لدى هابرماس - ، مجلة التسامح، مؤسسة عمان للصحافة والنشر والإعلام، العدد 20، خريف 2007.

فاطمة الزهراء هيرات، من اجل مقاربة تشاركية في إعداد الميزانية -المجتمع المدني نموذجاً، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104 ماي - يونيو 2012.

محمد اليعكوبي، "السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب ، الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور"، الدستور الجديد للمملكة المغربية - دراسات مختارة ، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 128 ، 2013 .

محمد حيمود ، "الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية"، مقال منشور، بمجلة شبكة المحامون المغاربة، بعنوان " مالية الجماعات المحلية في الدول المغربية " مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011.

محمد عالي ادبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقارنة أكثر واقعية ، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد ، 2001.

## **5. النصوص القانونية والوثائق:**

**النصوص القانونية:**

- دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر صادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)
- الظهير الشريف رقم 15-06-01 الصادر في 15 من محرم 1427 (الموافق ل 14 فبراير 2006)، بتنفيذ القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 15 صفر 1427 (الموافق ل 16 مارس 2006)،
- الميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.271 بتاريخ 25 رجب 1423هـ (03 أكتوبر 2002م) كما تم تعديله بالقانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي القانون رقم 03.03 المتعلق بمكافحة الارهاب، بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.03.140، صادر بتاريخ 28 ماي 2003

#### الوثائق:

- 50 سنة من التنمية البشرية وأفاق سنة 2005 - ملخص تركيبي للتقرير العام.
- احمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة، مداخلة بمناسبة المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، بالمملكة العربية السعودية، السنة 1- 4 نوفمبر 2009.
- أشغال المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية، مكناس، 19- 22 يونيو 1986
- البنك الدولي، البنية الأساسية من اجل التنمية- ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مطابع الأهرام التجارية 1994.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2009
- تقرير المجلس الأعلى للتعليم عن حالة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين وأفاقها - ملخص 2008، المجلس الأعلى للتعليم.
- الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2011،
- الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، طبعة 2009
- دليل المخطط الجماعي للتنمية، سلسلة دليل المنتخب، المديرية العامة للجماعات الترابية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى

- عبد الجبار عراش، تخطيط لدرء الأزمات "أزمة التخطيط" أشغال المناظرة الوطنية التي نظمتها جامعة الحسن الأول بمساهمة مركز الأبحاث حول التنمية المحلية وبرنامج الأمم المتحدة للإئناء ومديرية التخطيط لجهة الشاوية ورديغة يوم 23 دجنبر 2002، في كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات تحت عنوان منطق السياسات الاقتصادية اللامركزية والتخطيط المحلي، منشورات جامعة الحسن الأول يناير 2004.

- محطات إخبارية، مجلة رسالة الجماعات المحلية، عدد 3 يوليو- غشت - شتبر 2001
- محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، إدارة بحوث التمويل / ملف رقم 101، 2009.
- المحور الثالث للتدخل "المشاركة المواطنة" من أجل "ميثاق للمشاركة المواطنة في تدبير الشأن المحلي"، فبراير 2009
- نص اتفاقية الشراكة والتعاون المبرمة بين المجلس البلدي لمدينة سطات من جهة، وجمعية الوسام للفن والثقافة
- وثيقة عمل مشروع progol المحور الثالث للتدخل "المشاركة المواطنة" من أجل "ميثاق للمشاركة المواطنة في تدبير الشأن المحلي"، فبراير 2009.
- وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2010 تقرير حول ميزانية النوع الاجتماعي .

## 6. الخطاب والرسائل الملكية:

- الخطاب الافتتاحي للمغفور له الحسن الثاني للمناظرة الوطنية للجماعات المحلية سنة 1986
- الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب أعضاء الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة بتاريخ 8 ماي 2012.
- خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس، المؤرخ في 18 ماي 2005
- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول، حول المخطط الخماسي، بتاريخ 16 دجنبر 1999
- مقتطف من خطاب افتتاح الدورة التشريعية للبرلمان في أكتوبر 2005


## 7. المواقع الالكترونية.

- [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)
- [www.marocpress.com](http://www.marocpress.com)


## ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

### 1. Les Ouvrages


- 📖 ABDELLATIF BENMANSOUR : mondialisation et en jeux d' intégration cas du maroc les editions maghrébines,casablanca,ain sebaa ;2002
- 📖 ABOUHANI (Abdelghani) ; La coopération décentralisée : un espoir pour les villes du sud, le cas du Maroc, Publications de l'association professionnelle de développement, France
- 📖 benbachir (s),l'administration local de Maroc , Imprimerie royal, Casablanca 1967
- 📖 Fatima (Z), La gestion participative des ressources financières locales, massalik, numéro double 11-12, 2009
- 📖 lakhyar zouhair « la pyramide participative, outils et méthodes, pour une démocratie effective » top pesse-rabat, édition , Mars2010 ,P33
- 📖 M.Bekhech : I « collectivité local et développement» revue marocaine des finance publiques et l'économie ;N°8
- 📖 Marion gert et yves sintomer : «porto alegré, l'espior d' une autre démocratie » édition la découverte, ris xiii 2002
- 📖 Mustapha dalil, démocratie participative et développement local au Maroc, publication de la revue marocaine d'administration local et de développement, édition 1,2011
- 📖 Nick (S) , guid de la coopération décentralisée en méditerranéenne, texte type rua de telha 8-b, 1100 Lisbonne, Portugal le janvier 1998
- 📖 Sedjari ali. Partenariat public- privé et renouveau de l'action public, in « gouvernance et conduite de l'action publique au 21eme siècle » sous la direction de ali sedjari- édition l'hameau Gret-2003


 Zouhair LKHYAR, Initiative nationale pour le développement humain : organisations non gouvernementales : quelle démocratie participative ? édition 2012


## **2. Thèses et mémoires :**


 Mustapha fikri , les leviers stratégiques d'une bonne gouvernance administration au Maroc ; thèse de doctorat d'état en droit public, université HASSAN II ain chok, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca, année 2004


## **3. Articles :**


 Abdallah EL MOUTAOUKIL, les grands service publics, publication de REMALD, 1er édition, 1999

 El yaagoubi Mohamed « l'élargissement des attributions économique et sociales des conseil communal a la lumière du projet du révision du dahir de 1976 » Remald , N°26, 1999


 m'faddel semiers : la mort de service public remald N°35


 MICHEL ROUSSET : pouvoir administrative et participation, Remald, 2000, n°23

 Mohamed harakat :le concept de gouvernance au Maroc ,publication de la revue marocaine d'audit et de développement série «management stratégique » n 5 , 2004

 Salmi Mustapha, la coopération internationale des collectivités locales marocaines un appui a la gestion local » Remald, N°30 janvier février 2000.

## **4. Les rapports documents les et Bulletin**

 bulletin D'information de la direction générale des collectivités locales <projet gouvernance locale au Maroc>, ministère de l'intérieur RABAT, 2007

 Déclaration de Séville, adoptadée le 23 janvier 1999 par les participants a la conférence euro-méditerranéen des villes

- ✍ Guide de la coopération décentralisation en méditerranée publication nord-sud, Lisbonne, Portugal, janvier 1998 Rousset ( Michel), le démocratie local au Maroc, dar qualam, rabat, edition2005
- ✍ Haut Commissariat Au Plan , carte de la pauvreté 2007 ; rapport, Mai 2010
- ✍ la BM. Etude d'évaluation de la gestion de finances public au Maroc , 2003

## فهرس الجداول

- جدول رقم 1 ..... 22
- جدول رقم 2: يبين تطور عدد مجموعة الجماعات منذ سنة 1970 إلى حدود 2009 ..... 75
- جدول رقم 4: يبين حصيلة التوأمة المبرمة بين الجماعات المغربية والأجنبية إلى حدود سنة 2010 ..... 77
- جدول رقم 5 : يشمل جردا لمجموعة من المنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بالشؤون الترابية والتي تضم في عضويتها جماعات ترابية مغربية: ..... 79
- جدول رقم 6: يبين مبلغ الاستثمار حسب القطاعات (المبلغ بالمليار درهم) ..... 81
- جدول رقم 7 ..... 81

## فهرس المبيانات

- مبيان رقم 1: يبين توزيع المجموعات 135 على مستوى جهات المملكة ..... 75

## المُهرِس

1	مقدمة
9	الفصل الأول: السياق العام للمقاربة التشاركية
10	المبحث الأول: حتمية تبني المقاربة التشاركية
10	المطلب الأول: دواعي تبني المقاربة التشاركية
10	الفرع الأول: أزمة المرفق العمومي بالمغرب
11	الفقرة الأولى: جذور أزمة المرفق العمومي بالمغرب
16	الفقرة الثانية: تجليات أزمة المرفق العمومي بالمغرب
20	الفرع الثاني: تعثر الدور التنموي للجماعات الترابية
21	الفقرة الأولى: محدودية التخطيط الجماعي
24	الفقرة الثانية: ضعف مؤشرات التنمية
27	المطلب الثاني: أهداف التدبير التشاركي
28	الفرع الأول: التدبير التشاركي دعم للنهج اللامركزي
28	الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية آلية لتعزيز استقلالية الجماعات الترابية
29	الفقرة الثانية: المقاربة التشاركية آلية لرفع من فعالية الجماعات الترابية
32	الفرع الثاني: المقاربة التشاركية ركيزة أساسية للتنمية الترابية
32	الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية أسلوب جديد لتمويل التنمية الترابية
34	الفقرة الثانية: المقاربة التشاركية ركيزة أساسية للتخطيط التنموي الترابي
37	المبحث الثاني: صور وتجليات المقاربة التشاركية
37	المطلب الأول: التعاون اللامركزي في تدبير الشأن العام الترابي
38	الفرع الأول: التعاون اللامركزي الداخلي
38	الفقرة الأولى: بواعث وأهداف التعاون اللامركزي الداخلي
39	الفقرة الثانية: آليات تفعيل التعاون اللامركزي الداخلي
41	الفرع الثاني: التعاون اللامركزي الدولي

- 42..... الفقرة الأولى : أهمية ومزايا التعاون الدولي اللامركزي
- 45..... الفقرة الثانية : آليات التعاون اللامركزي الدولي.
- 48..... المطلب الثاني : إشراك المتدخلين الجدد في تدبير التنمية.
- 48..... الفرع الأول : حتمية الشراكة بين القطاع العام والخاص.
- 49..... الفقرة الأولى : قدرات القطاع الخاص في تدبير الشأن العام الترابي.
- 51..... الفقرة الثانية : عقود الشراكة آلية لتفعيل دور القطاع الخاص.
- 53..... الفرع الثاني : المقاربة التشاركية آلية للتدبير المشترك بين المجتمع المدني والجماعات الترابية .
- 54..... الفقرة الأولى : أهمية تفعيل دور المجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي
- 56..... الفقرة الثانية : الميزانية التشاركية .
- 60..... خاتمة الفصل الأول
- 61..... الفصل الثاني : المقاربة التشاركية : الواقع والآفاق
- 62..... المبحث الأول : واقع المقاربة التشاركية بالمغرب
- 62..... المطلب الأول : المرجعيات الأساسية للمقاربة التشاركية
- 62..... الفرع الأول : المقاربة التشاركية في الخطاب الملكي وعلى ضوء مستجدات دستور 2011
- 63..... الفقرة الأولى : المقاربة التشاركية في الخطاب الملكية
- 65..... الفقرة الثانية : المقاربة التشاركية في دستور 2011
- 67..... الفرع الثاني : المقاربة التشاركية على ضوء الميثاق الجماعي
- 68..... الفقرة الأولى : التخطيط التشاركي على ضوء المادة 36 من القانون 78.00
- 70..... الفقرة الثانية : الشراكة والتعاون
- 73..... المطلب الثاني : واقع المقاربة التشاركية على المستوى العملي
- 74..... الفرع الأول : قراءة في حصيلة التدبير التشاركي للشأن العام الترابي
- 74..... الفقرة الأولى : حصيلة التعاون اللامركزي في تدبير الشأن العام الترابي
- 80..... الفقرة الثانية : حصيلة بعض تجارب تدخل القطاع الخاص والمجتمع المدني في التدبير الترابي
- 85..... الفرع الثاني : معيقات وحدود تبني المقاربة التشاركية

85.....	الفقرة الأولى : معيقات ذات بعد مالي وبشري
88.....	الفقرة الثانية : معيقات ذات بعد قانوني وتديري
91.....	المبحث الثاني :سبل وآفاق تفعيل المقاربة التشاركية
91.....	المطلب الأول : إعادة النظر في وسائل عمل الجماعات الترابية
91.....	الفرع الأول : دعم وتاهيل موارد الجماعات الترابية
92.....	الفقرة الأولى : تاهيل الموارد البشرية للجماعات الترابية
93.....	الفقرة الثانية : دعم الموارد المالية للجماعات الترابية
95.....	الفرع الثاني : ضرورة تأطير المقاربة التشاركية قانونيا
95.....	الفقرة الأولى : من أجل "ميثاق للمشاركة للمواطنة"
97.....	الفقرة الثانية : التأطير القانوني لإشراك الخواص في تدبير الشأن العام الترابي
98.....	المطلب الثاني : تحفيز الفاعلين الترابيين وضرورة الانفتاح على المحيط الخارجي
98.....	الفرع الأول : تحفيز الفاعلين الترابيين للإسهام في التدبير الترابي
98.....	الفقرة الأولى : تشجيع المجتمع المدني على المشاركة
100.....	الفقرة الثانية : تحفيز الخواص على المشاركة في تدبير الشأن العام الترابي
101.....	الفرع الثاني : فتح قنوات التواصل والتشاور مع المحيط الخارجي
102.....	الفقرة الأولى : الاعتماد على المناقشات واللقاءات وجها لوجه
103.....	الفقرة الثانية : توسيع مجال الوصول إلى المعارف والمعلومات
105.....	خاتمة الفصل الثاني
106.....	الخاتمة
109.....	لائحة المراجع
124.....	فهرس الجداول
124.....	فهرس البيانات
125.....	الفهرس