



كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - طنجة
FSJES TANGER



المملكة المغربية

جامعة عبدالمالك السعدي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

- طنجة -



جامعة عبدالمالك السعدي
Université Abdelmalek Essaadi

رسالة لنيل دبلوم الماستري في القانون العام

ماستر تدبير الشأن العام المحلي

تحت عنوان:

التعاقد ودوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام
الترابي

إعداد الطالب: عبدالإله لـبـوج
تحت إشراف الدكتور: د. إبراهيم المراكشي

لجنة المناقشة:

- د. عبد الكبير يحيا. أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة... (رئيسا وعضوا).
- د. إبراهيم مراكشي . أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة (مشرفا وعضوا).
- د. مولود سباعي. أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة.....(وعضو)
- د. سليمان احساين. أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة.....(عضوا)

السنة الجامعية 2020-2021



اهداء خاص

من كان لهم الفضل الأول في بلونني التعليم العالي بدعمي لطا

لما جاهدو من أجلي

أمي و أبي أطال الله في عمرهما

إلى أخواتي من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات

والصعاب.

إلى جميع أساتذتي الكرام؛ ممن لم يتوانوا في مد يد العون

لي.

شكر خاص

أستاذي د. إبراهيم مراكشي،

أشكر لكم مساعدتكم و دعمكم.

حضوركم في التدريس والإشراف، كما عهدته ، يصنع الفارق دائماً.

أنا مدين لكم بالكثير.

...

السادة أعضاء لجنة المناقشة، تقبلوا شكري وتقديري الكبير لكم..

سأذكر و أذكر بإسهاماتكم في مجال البحث العلمي

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

المقدمة



عمل المغرب منذ حصوله على استقلال على تطوير وتحديث أساليب التدبير الإداري بغية تجاوز تركة الاستعمار وسلبياته، ومواجهة التحديات المستقبلية التي تفرض تعبئة الإدارات ومواردها البشرية لسد الفراغ الناجم على مغادرة الأطر الأجنبية، التي كانت تشغل العديد من المناصب الإدارية الحيوية. فرضت هذه الإكراهات إصدار العديد من القوانين والمراسيم المتعلقة بالتدبير الإداري إحداث بنيات إدارية قادرة على الاستجابة لمتطلبات الساكنة، وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المبرمجة في المخططات الوطنية الاقتصادية والاجتماعية الغرض منها تحديث الاقتصاد الوطني وتحسين مستوى عيش الساكنة وإنجاز البنيات التحتية وتجهيزها.

فمفهوم الحكامة La Gouvernance « يندرج من جهة، ضمن شبكة مفاهيمية كونه يرتبط ارتباطا عميقا من المفاهيم من قبيل: (مفهوم التنمية، مفهوم المجتمع المدني، مفهوم المواطنة، مفهوم دولة الحق و القانون).. ومن جهة ثانية، فإن لهذا المفهوم سيرورة تاريخية، حيث ارتبط بكيفية إدارة الدول، الحكومات للشأن العام لذلك أصبح لفظ "حكامة" يفيد معنى الرقابة، التوصية والتدبير وأصبح منظرو الليبرالية الجديدة يلحون على أن المقصود بالحكامة هو الجمع بين الرقابة من الأعلى، الدولة والرقابة من الأسفل، المجتمع المدني ويعرف الدارسون والخبراء والمختصون هذا المفهوم بأنه تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع موارده المالية والمادية والبشرية.

ولكن تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذا التعريف قديم، لأنه يركز ويدل فقط على آليات ومؤسسات تشترك في صنع القرار، الشيء الذي جعل هذا التعريف يطرأ عليه تطور بحيث أصبح مفهوم الحكامة يعني حكم تقوم به قيادات سياسية ومنتخبة وأطر إدارية كفأة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم أخذ النظام اللامركزية الادارية الترايبية حيزا هاما من اهتمام المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية خاصة بالنسبة للمؤسسة الملكية¹ بحكم مكانتها ومركزها في النظام السياسي المغربي، فهي ما فتئت تدعو إلى تغيير قوانين الإدارة المحلية باستمرار،

¹ 2- (عبد الرحمان جمجمة، الإدارة اللامركزية مع اللامركزية وسياسة القرب في الخطاب والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2004 الصفحة 10

من أجل تصور مجالي توافقي لمواجهة الرهانات والتحديات، حيث قال الملك في إحدى خطباته "كل ذلك في إطار استحضار واع لما دعونا إليه، من تغيير في قوانين اللامركزية واللامركزية ووفق مفهوم جديد، يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي" كما يؤكد على ضرورة الإسراع بترسيخ اللامركزية واللامركزية في اتجاه إفران مجالس محلية وإقليمية و جهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع، ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير وإذا كان الملك محمد السادس من خلال الأفكار الواردة في خطباته الأولى، بعد تولي قيادة البلاد في 31 يوليو 1999 يبدو مقتنعا و متشبثا أن التنمية المستدامة والشاملة هدف أسمى في البلاد، لا يمكن تحقيقه إلا من خلال النهوض بالمستوى الحكامة الترابية، فإن هذا الاقتناع سيزداد بالتدرج والتراكم مع كل مرحلة إلا أن يتم إعلان عن الجهوية المتقدمة، كورش جديد بنفس مستجد ومفتوح للحكامة الترابية. ولقد شكل الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في هذا الإطار منعطفًا تاريخيًا ومهما في المغرب، ونقطة حاسمة لانطلاق العمل في إطار مشروع الجهوية الموسعة. حيث أكد الملك محمد السادس عزمه على توطيد الجهوية المتقدمة بمنظور جديد للتنمية المتوازنة، يختزلها في "تشكل الجهوية المتقدمة التي أطلقتها الدولة، وكرسها الدستور الجديد 2011، ورشا كبيرا يتعين تدبيره بكامل التآني والتبصر، ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي، في تنظيم هيكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية.

ولكسب رهانات هذا المسار يتعين فسح المجال لتجديد النخب، والمشاركة الواسعة والمكثفة للنساء والشباب، وفتح آفاق أمام المواطنين والمواطنين المؤهلين، المتحلين بروح المسؤولية والنزاهة².

كما نهيب بالحكومة الشروع في إصلاح الإدارة العمومية، لتمكينها من مواكبة متطلبات هذه الرؤية الترابية الجديدة، وهو ما يطرح مسألة اللامركزية، الذي ما فتئنا ندعو إليه منذ أزيد من عشر سنوات. ومن هذا المنطلق، فالحكومة مطالبة باعتماد ميثاق للامركزية، بما يمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقها، ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات

² -علي السجاري "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، دار المناهل للطباعة والنشر، الرباط، 1994 صفحة. 14

المصالح اللامتركة، وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية، وفي وضع المشاريع وحسن تسييرها.

وذلك بموازاة مع الانكباب على الورش الكبير للإصلاحات اللازمة، لتفعيل التنظيم الترابي الجديد، في إطار حكمة جيدة، تضع التنمية البشرية في صلب اهتمامها.

إذ لا سبيل إلى رفع التحديات التي تواجه هذه الحكامة إلا بتحقيق تنمية بشرية عادلة ومنصفة³

“لذا، جعلنا من صيانة المواطن الهدف من كل الإصلاحات السياسية والاجتماعية، والمبادرات التنموية.

فإقامة المؤسسات، على أهميتها، ليست غاية في حد ذاتها. كما أن النمو الاقتصادي لن يكون له أي معنى، إذا لم يؤثر في تحسين ظروف عيش المواطنين...

الجهوية التي نريدها يجب أن تقوم على الاجتهاد في إيجاد الحلول الملائمة لكل منطقة، حسب خصوصياتها ومواردها، وفرص الشغل التي يمكن أن توفرها، والصعوبات التنموية التي تواجهها.

والجهة يجب أن تشكل قطبا للتنمية المندمجة، في إطار التوازن والتكامل بين مناطقها، وبين مدنها وقراها، بما يساهم في الحد من الهجرة إلى المدن⁴”

بوجود دوافع تنوع نشاط الدولة بقصد إشباع الحاجات العامة، تعددت وسائل هذا النشاط المتمثل في المرافق العامة. إذ أخذ المغرب بالتعدد في أسلوب القانوني لتدبير المرافق العامة، فلا يوجد في المغرب أسلوب واحد لتدبير هذه المرافق⁵.

وصار، تعددت أساليب إدارة المرافق العامة انطلاقا من أسلوب الإدارة المباشرة؛ باعتماد على وسائل الدولة العامة، وصول إلى التدبير المفوض؛ باعتماد على وسائل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين الخاصة.

³ -مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 201

⁴ -مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 201

⁵ -- محمد الأعرح، طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ع. 101، ط: 2،

2013، ص: 19

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

وقد احتفظت السلطات العامة بالسلطة التقديرية في اختيار الأسلوب الذي سيدار بواسطته المرفق. غير أنها لم تقف عند أشكال محددة، بل تفاعلت مع المستجدات التي أتت بها علوم التدبير وتجارب الدول. ومع ذلك، بقيت الخدمات والسلع التي تقدمها وتنتجها الإدارة العمومية، كأداة تنفيذية للدولة، دون مستوى انتظارات المرتفقين على صعيد الترابي.

وفي 7 و 8 ماي 2002، بالرباط، انعقدت المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب، تحت شعار "إدارة المغربية وتحديات 2010"، وكشفت بما في الكفاية، عن المناطق السوداء في إدارتنا العمومية، واللافت أنها ركزت على مسألة جوهرية: ضرورة وضع كل مبادرة إصلاحية الإدارة في منظور "إعادة تحديد مهام الإدارة على ضوء الدور الجديد للدولة"⁶، وهو أمر أكدت أغلب مداخلات الوزراء المشاركين في افتتاح المناظرة⁷، الذين دعوا إلى إعادة النظر في أنماط التنظيم الإداري وتوزيع الصلاحيات السائدة داخل جهاز الدولة، هنا أيضا يبدو أن الاقتراح المقدم يتجاوز منطقتي الترميمات الجزئية والسطحية.

على غرار ذلك قوة الدولة لم تعد مرتبطة بمركزيتها، بل على العكس بمدى انفتاحها «...» تمثل هذه المقولة نتيجة تواضعت عليها مختلف التقارير الرسمية والأكاديمية على السواء. ومن ثم الإلحاح المستمر، رسميا وأكاديميا ومجتمعيا، على طلب إعادة النظر في السيادة التقريرية للدولة، أو ما بات يعرف بمطلب "ضرورة تكييف الدولة مع دورها الجديد وإعادة تنظيم الإدارة".

فبالإضافة إلى الإغراء القوي الذي شكل النمط القائم في الليبرالية الأنجلوساكسونية في مقابل النمط المركزي للدولة في التجارب الأخرى، ساهم الحضور المهيمن للمنطق المانجماتي، القائم على قيم الفعالية والجودة والرقابة، في تكسير الالتحام التقليدي بين

6 - خصصت توصيات البيان الختامي لهذه المناظرة البوابة الأولى لعرض التدابير الضرورية لدعم اللاتركيز وإعادة تحديد مهام الإدارة، حيث اقترحت 19 تدبيرا إصلاحيا.

7 - تحديدا، مداخلات الوزير الأول (عبد الرحمان يوسف)، وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري (امحمد الخليفة) ووزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة (فتح الله ولعلو)

الثلاثي الذي حكم القانون الإداري لفترة طويلة والمتمثل في القوة العمومية، المرفق العمومي والصالح العام⁸.

زيدنا على تغييرات الكبيرة التي عرفتها الثقافة، الاقتصاد، التكنولوجيا والديمغرافية، ومن تم تعقد العلاقات التي أفرزتها، دفعت إلى سيادة جديد للفعل العمومي: "الحكامة"، باعتبارها "المسار التنسيقي بين الفاعلين والمنظمات المجتمعية والمؤسسات بغية تحقيق أهداف مدروسة ومتفاهم حولها ومحددة بصفة جماعية في ظل محيط منقسم"⁹.

في ظل هذه المتغيرات الكبرى والخلاصات والدروس المحصلة منها، باشرت السلطات العامة المغربية إصدار مجموعة من النصوص تهدف إلى إعادة سبك الدولة ومراجعة نمط تنظيم الإدارة الترابية، لعل أهمها: ظهير شريف رقم 91.11.1 صادر في 27 من شعبان 1432 (30 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور و أيضا ظهير شريف رقم 83.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات و ظهير شريف رقم 84.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي 14.112 المتعلق بالعمالة و الأقاليم و ظهير شريف رقم 85.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات ومرسوم 195.15.2 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد اللائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات منشورات وزارة الداخلية " المديرية العامة للجماعات المحلية "وقد جعل هذه القوانين و المراسم من التدبير اليات التعاقدية بين الإدارات المركزية والإدارة اللامركزية أحد أهم التقنيات لتفعيل هذه المنهجية الجديدة , ولم يكن تبني واختبار هذه القيم والتقنيات التدبيرية الحديثة صعبا أو مستحيلا؛ ففي نهاية المطاف، وكما يقال، الدولة ورشة للتجارب القانونية.

⁸ - عبد الحفيظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، 2001-2002، ص ص: 278-279

⁹ - هذا التعريف ل: كاردين أندرو (Andrew Cardine) و كرستيان بيرى (Pairier Christian), مذكور في عبد الرزاق العكاري، مفارقات إصلاح الإدارة العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 72-73، يناير - أبريل، 2007، ص:

واليات التدبير التعاقدية تقنية تديرية تقوم على إدخال ثقافة و أساليب جديدة في علاقة الإدارات المركزية باللامركزية – الجهوية و الإقليمية والجماعات ، وترتكز على عقود أهداف-وسائل متعددة السنوات تتحدد التزامات كل من الإدارة المركزية واللامركزية و الأهداف المرجو تحقيقها.

يكتسي التنظيم الترابي أهمية كبرى في إدارة وتسيير دواليب الدولة، فهو يحدد الهيكل التنظيمي للدولة و أنواع الهيئات التي يتشكل منها هذا التنظيم، ويبين تراتبيتها ومستوياتها ومجال تدخلها، ويشكل التنظيم الترابي، الإطار الذي يضمن مشاركة الهيئات المركزية و الجماعات الترابية، والسكان والفاعلين المتدخلين في الحكامة الترابية، ويؤطر، العلاقات التي تربط بين البنيات الإدارية والمؤسسات التي يتكون منها، و هذا ما أكد عليه دستور المملكة لسنة 2011، الذي نص على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة¹⁰.

ولقد تطور التنظيم الترابي تدريجيا بنضج الفكر المؤسساتي والتدبير الديمقراطي المأسسة على مبادئ التعددية والمشاركة وسلوك التدبير المندمج في اتخاذ القرارات وأيضاً، بتطور المجتمعات وتشكل مجتمع مدني، فضلاً على تزايد الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية للسكان، وتفاقم المشاكل البيئية، بحيث أصبح من الصعب على الهيئات المركزية القيام بجميع المهام وتلبية كافة متطلبات الساكنة. ومن هذا المنطلق، كان لابد من تخلي سلطات المركز على البعض من صلاحي ومهامها لفائدة ممثليها على الصعيد الترابي، ومنح المزيد من الصلاحيات للجماعات الترابية والمؤسسات التي تشتغل على الصعيد المحلي، فالدولة أصبحت ملزمة تحت ضغط المتغيرات الدولية والإقليمية¹¹ و التحديات الداخلية لتخلي عن مجموعة من المهام والصلاحيات لفائدة فاعلين آخرين فهي لم تعد قادرة بمفردها على التحكم في تدبير قضايا التنمية المجالية والاستجابة للحاجيات المتزايدة

¹⁰ -الفقرة الأخيرة الفصل الرابع من دستور المملكة لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، منشور لجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 من شعبان 1432 يوليو 30 (2011)

¹¹ COHEN, S., : « L'Etat face aux défis de la mondialisation : déclin ou résistance ? : comprendre la mondialisation » (cycle 2 avril/juin 2006) : Actes de la manifestation organisée par la bibliothèque publique d'information en avril, mai, juin 2006, petite salle du Centre Pompidou : Edition de la bibliothèque 2008 : p. 19 et autres. Voir aussi : Nada Saliba : « Mondialisation et libéralisation financière 10 - : endettement et crises dans les pays émergents d'Asie. Le cas de la 10- Thaïlande, la Corée du Sud, l'Indonésie et la Malaisie Thèse de doctorat », Université Sorbonne nouvelle. Paris 3 2cole doctorale 385- Espace européen contemporain politique, économies, société. : Septembre 2009.

للساكنة، خاصة في زمن يشهد بروز متزايد لفاعلين جدد على المستوى الترابي (المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمقاولات الاقتصادية و هيئات المجتمع المدني)، مما فرض عليها البحث عن توازن جديد يوفق بين مختلف الفاعلين.¹²

ولعل أهم خاصية تميز مسار تطور التنظيم الترابي بالمغرب، هي خاصية التطور التدريجي في إطار وحدة الدولة، فالمغرب يعد من البلدان العريقة التي حافظت وتحافظ على نظام الدولة المركزية الموحدة التي تدور في فلكها مجموعة من الهيئات اللامركزية واللامركزية، والمؤسسات العمومية تقوم دوار اقتصادية واجتماعية دون الأمور السياسية. وساعدت عدة عوامل في تطور التدبير الإداري بالمغرب أهمها الإصلاحات الإدارية المرتبطة، صلاح مرفق الإدارة العمومية والتي ما فتئ المغرب يبذل مجهودات متواصلة من أجل تخليق الإدارة وحثها على الإلتزام لمشروعية واحترام القانون، والقيام بدورها في إشباع حاجيات المواطنين وتجويد الخدمات وتحسين ظروف استقباله. كما أن سعي الدولة إلى تحسين مناخ الأعمال وجلب الاستثمارات الخارجية يفرض لضرورة تطوير أداء الإدارة وتبسيط المساطر الإدارية، والتدبير اللامادي للخدمات الإدارية، وتقريب الإدارة من المواطنين وضمان انتشارها بشكل موسع على صعيد مناطق التراب الوطني.

وبقراءة تطور التنظيم الإداري للمملكة، نلاحظ أن الدولة سلكت منهج التدرج في تطوير التدبير اللامركز، انطلق بنهج أسلوب عدم تركيز وسائل العمل ليصل إلى لامركزية القرار الإداري، واكب هذا التدرج التحول النوعي الذي شهده أسلوب التدبير والتسيير اللامركزي والذي يعد أحد المرتكزات والخيارات لتحقيق التنمية الترابية¹³ الكفيلة بالاستجابة لمتطلبات الساكنة، والوسيلة الناجعة لدعم وترسيخ اللامركزية الترابية. والملاحظ أن تطور سياسة اللاتمرکز الإداري أسست لها مجموعة من المرجعيات السياسية والقانونية والواقعية، هيأت المناخ الملائم لصدور المرسوم رقم 918-2-17 الصادر في 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري،

ROSANVALLON, P., : « La crise de l'Etat-providence », Edition du seuil, France ; 1992 : p. 7 et autres.

13- مبدأ الترابية: يقضي الأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي ولاسيما الجهوي في ضمان مفصل أفضل للتدابير المتخذة قبل من مختلف المستويات - الترابية لاتخاذ القرار وتشجيع تعبئة الفاعلين الترابيين لصالح تنمية بشرية مستدامة ومتوازنة للمجالات (الفصل 02 من القانون الإطار بمثابة 99 رقم الميثاق الوطني و للبيئة والتنمية المستدامة).

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

تتشكل البنية الإدارية على المستوى المحلي من مجموعة من الإدارات و الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية، تعمل كل حسب مجال اختصاصها على إدارة الشأن المحلي وإشباع حاجيات المواطنين بهدف تحقيق التنمية الترابية.

وتتكون هذه البنية الإدارية أساسا من هيئات اللاتمرکز الإداري¹⁴، والجماعات الترابية و هيئاتها والمؤسسات العمومية، تشتغل على تنفيذ سياسة الدولة على المستوى الترابي تحت مراقبة وتتبع الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم.

ويتبين من التجارب السابقة للتدبير الترابي، أن هناك علاقة متلازمة بين اللامركزية و اللاتمرکز الإداري، إذ لا يمكن تصور نجاح اللامركزية الترابية، إلا من خلال تطوير اللاتمرکز الإداري وتقوية آليات التنسيق والتكامل و الإنسجام بين الإدارة والمؤسسات المنتخبة والمؤسسات العمومية، ووضع منظومة ناجعة لحكامة الهيئات الترابية تحترم مبادئ تخليق المرفق العمومي وتستجيب لمتطلبات المواطنين، وتوفر الإطار الملائم لتنفيذ برامج التنمية المجالية.

وإن من شأن عصنة الإدارة وتطوير آليات اشتغالها ، أن يساهم من جهة في تحقيق البرامج المحددة في السياسات العمومية التي تهدف من خلالها الدولة تحديث الاقتصاد الوطني وجلب الاستثمارات، وخلق أقطاب اقتصادية جهوية تنافسية قادرة على الاستجابة لحاجيات المواطنين، وأن يساعد من جهة ثانية، على تحويل الإدارة من بنية إدارية إلى قناة تواصلية مواطنة ومنفتحة على محيطها الخارجي تساهم في تسريع وثيرة تنفيذ برامج التنمية، وأيضاً يساهم في التخفيف من العبء عن الإدارات المركزية وفي السرعة في اتخاذ القرارات وإنجاز البرامج، فضلا على أنه يحفز الطاقات المحلية من مسؤولين ومنتخبين وأطر على المشاركة في إدارة الشأن المحلي. واستجابة للتطورات السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المغرب منذ مطلع القرن ، 21 وتنفيذا للاستراتيجيات المختلفة التي تبناها المغرب في ميادين التعليم والسياحة والفلاحة والصناعة ورقمنة الإدارة والتنمية البشرية، وأيضاً لمواجهة التحديات العالمية والإقليمية

14 -تنص المادة التاسعة من المرسوم رقم 17- 618 2 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري على: "تتألف المصالح اللامركزية للدولة، على المستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم من: - تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف؛ - تمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة؛ f؛ ويمكن عند الإقتضاء إحداث بنيات إدارية للإشراف وإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة وإداء مهامها..."

التي كان لها انعكاس مباشر على الاقتصاد وعلى الحياة الاجتماعية للأفراد، كان لابد من التسريع بخلق مناخ ملائم لاشتغال الإدارات ومختلف الفاعلين المتدخلين في إدارة وتدبير الشأن الترابي¹⁵.

وفي هذا سياق، تضمن المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق باللاتمركز الإداري العديد من الأليات القانونية الملائمة لحكامة¹⁶ ترابية، تخول الولاة والعمال صلاحيات¹⁷ التنسيق والتعاون وتأطير وتنظم العلاقة بين الإدارة و الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، وذلك من أجل تجاوز المشاكل والتعقيدات التي تعطل إنجاز وتنفيذ مشاريع التنمية التي تعول عليها الدولة لتقليص الفوارق والاختلالات بين مناطق التراب الوطني وتقليص الهشاشة الاجتماعية، وتحقيق التضامن والتماسك الاجتماعي الذي ينعكس إيجابا على حياة الأفراد وعلى السلم الاجتماعي للدولة.

أهمية الموضوع:

أضحت أهمية السياسة التعاقدية بين الدولة وباقي الفاعلين آلية مهمة في إنتاج السياسات العمومية على المستوى الدولي. وتكتسب راهنتها بفعل تضافر مجموعة من العوامل التي فرضت ضرورة العمل بهذه السياسة.

ولقد تم التسويق للمقاربة التعاقدية الحديثة في إطار تراكمات السياق الوطني الدولي وما فرضته العولمة من إكراهات، تستلزم البحث عن أساليب جديدة لتنظيم المجال الترابي، تركز على مقرب المانجنتاي تدبير الترابي، والتنافسية المجالية، والتخطيط الاستراتيجي الترابي، ومن جهة أخرى فإن ما يعرفه السياق الوطني من تحول شكل الفعل العمومي عبر لإقرار مجموعة من الإصلاحات، وفي مقدمتها الإصلاح الترابي

¹⁵ -D. salih alakawi ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION PROSPECTS FOR DEVELOPMENT AND TERRITORIAL INTEGRATION BETWEEN REGIONS page 172

¹⁶ -عرفت منظمة الأمم المتحدة مفهوم الحكامة " :انه على الأسلوب التشاركي للحكم و لتدبير الشؤون العامة الذي تعبئة على يرتكز الفاعلين الاقتصاديين و الاجتماعيين، من سواء القطاع من أو العام القطاع الخاص و كذلك من المجتمع المدني بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين".
استعمل مفهوم الحكامة من طرف مؤسسة البنك الدولي مع إطلاق سياسة التقويم الهيكلي التي إلى دف ضبط التوازنات المالية للدولة المدينة و ملاءمة سياسات العمومية مع السوق العالمية و . مفهوم الحكامة فقط يفيد لا ضبط الميزانية و التحكم في الاختلالات الاقتصادية أيضا ولكن تحقيق نوع من الشفافية اتخاذ في و القرار أسلوب لممارسة السلطة تدبير في الموارد الاقتصادية و الاجتماعية أجل من التنمية.
¹⁷ -أنظر للمزيد من التفصيل تقرير وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية: اللاتمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة: مجلس النواب 28 نونبر 2017،الصفحة 4.

والجهوي، كلها عناصر ومدخلات تستدعي إقرار نظام للتعاقد الترابي بالمغرب على غرار الدول الرائدة في هذا المجال، ومن هنا ارتأينا تسليط الضوء على هذا الموضوع¹⁸ في إطار تدخل المؤسسات والمنشآت العامة على المستوى الجهوي، فإن التعاقد يوفر الإطار المناسب لتعزيز مساهمتها في تفعيل أكبر لسياسة القرب من أجل تنمية ترابية مستدامة ومتناسقة.

إضافة إلى ذلك، فإن الإطار التعاقدي يعطي الأولوية للنشاطات الكفيلة بترشيد آليات تسيير المؤسسات والمنشآت العامة وتقليص تكاليف استغلالها وتدعيم إجراءات التدبير المشترك لإمكانيات المتاحة وذلك من أجل ترشيد استعمالها وتحسين تنسيق الإنجازات. ويعتبر إعداد العقود متعددة السنوات فرصة لدراسة مشاريع استثمار المؤسسات والمنشآت العامة للتأكد خاصة من مدى توافقها مع الأهداف المحددة لها وتنزيل السياسات العامة وتنفيذ الأولويات الحكومية، وكذلك التحقق من مدى مردوديتها وتأثيرها على تحسين جودة الخدمات بالنظر لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى ملاءمتها للقدرة التمويلية للمؤسسة وخاصة فيما يتعلق بأهداف ضبط نسب الاستدانة.

وفي هذا الإطار، ينبغي دراسة إمكانية اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتمويل وإنجاز أو استغلال مشاريع الاستثمار وذلك للاستفادة من قدرات الابتكار والتمويل المتوفرة لدى القطاع الخاص. كما تهدف السياسة التعاقدية إلى ترشيد تحويلات الدولة المالية لفائدة المؤسسات والمنشآت العامة والتحكم في مستوياتها عبر ترشيد النفقات وتعزيز الموارد الذاتية وتنويع مصادر التمويل وكذا ربط التحويلات المذكورة بالمستوى الفعلي للحاجيات وبالإمكانات المتوفرة.

وما يمكن ملاحظته في هذا الإطار، هو تنامي اللجوء إلى الأسلوب التعاقدي ما بين الأشخاص المعنوية العامة، بعدما كان هذا المبدأ من قبل، من المبادئ غير القابلة للتطبيق على أرض الواقع لعدة أسباب مختلفة، إلا أن هذه الإمكانيات أصبحت متاحة أمام مختلف الأشخاص المعنوية العامة (الدولة، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية . . .)، هذا الأسلوب التعاقدي الذي نجد أن من بين مزاياه كونه أنه سهل وبسيط، وما يبرر قول ذلك هو التراجع النسبي للقرار الإداري الانفرادي لصالح التقنيات التفاوضية، فالتسيير

¹⁸ -مداخلة في ندوة الوطنية للجهات باكدير..

بالدوريات وبالأوامر التسلسلية أصبح يتقلص شيئاً فشيئاً، ليترك المجال للتعاقد، إذ أن التشاور أصبح أكثر فأكثر قاعدة أساسية في المعاملة الإدارية والسياسية خصوصاً والتعاقد كذلك يشكل الوسيلة الطبيعية التجسيد الشراكة والتعاون ما بين مختلف الأشخاص المعنوية العامة.

إذن فهذا التوجه العام يشكل مؤشراً قاطعاً على أن اللامركزية الإدارية تعرف تطوراً عميقاً على مستوى طبيعتها الداخلية، حيث نمر من المركزية تقليدية تتأسس على متدخلين فقط، وهما ممثل السلطة المركزية والمنتخب إلى مفهوم جديد للامركزية عصرية تركز على عدة متدخلين (الإدارة الجماعات الترابية، الجمعيات المجتمع المدني والخواص، المتدخلون الاقتصاديون ..).

➤ المنهج المعتد:

وقد ركزنا في بحثنا هذا على المنهجين أساسيين:

■ **المنهج البنوي :** منهج فكري نقدي، يقوم على ان كل ظاهرة اجتماعية تشكل بنية لا يمكن دراستها الا بعد تحليلها الى العناصر المكونة لها، و هو منهج يفسر المجتمع و الظاهرة الاجتماعية وفقا للأجزاء و المكونات التي يتكون منها البناء الاجتماعي، بعدا عن الوظائف التي تقوم غده الأجزاء او النتائج المترتبة عنها. مما تجدر الإشارة اليه ان البنوية لها تاريخ طويل جاء في الأصل من الميدان المعماري ، حيث يعني هيئة البنيان او من استعمل النقط هربت سبنسر الذي نقل استعماله من الحيز المعماري الى اطار علم الاجتماع في اواخر القرن 19 استعمله ماركس في بنياته التحتية،¹⁹ و الفوقية ثم الدراسات الحديثة، والاصل الانشتقاق الكلمة بمعنى ركب و انشأ وشيد، اما المعنى الاصطلاحي فيقصد بها ان البنوية تتعامل مع الشيء باعتباره او شكل وليس عديم الشكل ويشكل منظومة او نسقا له نظامه الخاص من حيث تركيبية ووحدة اجزائه و انسجامه الداخلي و القوانين التي تضبطه و تسمح باستمراره.²⁰ ويعتمد المنهج البنوي على قاعدة تفسير الظاهرة انطلاقاً من المكانة التي تحتلها البنية تبعا لقوانين التجمع و التحليل و الغاية منه لكتشاف العلاقات الداخلية و العناصر التي تشكل البنية .

¹⁹ -الزاوي بغورة، المنهج البنوي بحث في الأصول و البادئ و التطبيقات الطبعة الأولى مطبعة در الهدى ،، الجزائر، ص، 115

²⁰ -احميدوش المدني ، الوجيز في المنهجية البحث القانوني الطبعة الثالثة 2015 دون ذكر باقي البيئات ، ص 62

حيث ان الدراسة أي ظاهرة بنيوية للجماعات الترابية يعني تحليلها الى عناصر ووحدات ، و الاخذ في الاعتبار انها وحدة في حد ذاتها و ان ادراكها لا يتطلب عناصر فغريبة عن طبيعتها .²¹

▪ **المنهج الوظيفي** الذي عرف كليف براون الوظيفة بقوله : أن وظيفة كل فعل متكرر مثل معاقبة جريمة او حفل تأبني تتمثل في الدور الذي يلعبه الفعل في الحياة الاجتماعية وفي مساهمته في ضمان استمرارية البنيات الاجتماعية.²² وينطلق المنهج الوظيفي من القاعدة الاتية: لكل عنصر وظيفة الجماعات الترابية و الدولة و الفاعلين الاجتماعيين اهو سياسيين لهم وظيفة للحفاظ على الانسجام الاجتماعي و استمرارية البنية الاجتماعية بتتميتها و تطويرها.

هو الطريقة العلمية التي تعتمد بالأساس على الوظيفة كالية لفسير الظواهر ، و تحليل الوظيفة على الفعل او العمل الذي يقوم به كائن ما فمن الناحية البيولوجية تحليل الوظيفة على الجهاز العضوي فالعين وظيفتها البصر و اليد وظيفتها اللمس ... و قانونيا تحليل على الدور المؤسساتي ، فالبرلمان وظيفته التشريع و الحكومة وظيفتها التنفيذ و يعني هذا ان الوظيفة هي أداة التحليل في المنهج المذكور.

و عليه يمكن استعمال الوظيفة بحسب عدة حقول معرفية متميزة عن ذلك بحسب مجال تخصصها .

باعتبار الجماعة الترابية كبنية قابلة للتغيير والتطور: ولها وظائف خاصة ذاتية و مشتركة.

➤ أسباب اختيار الموضوع :

تكمن أسباب اختيار للموضوع انا من المستجدات ساحة الوطنية بعد ندو الجهوية الوطنية عن الجهوية المتقدمة 2019 في اكادير و أيضا أهمية هذا الموضوع باللموس للواقع العمالي للخروج من نظام تقليدي الذي يعرف بالوصاية مما اعطى معنى مؤثر على تنمية و جلب استثمارات لأداء نتائج غير مرضية لهذا بعدا اطلاعي على أساس مفهوم اليات اتعاقد اكتشفت انها الية أساسية لنهوض بتنمية مما اعطاني اهتمام لتحدث عنه إخراج على شكل رسالة بحث لتوضح مادا أهميته حتى لم اجلب تا لأثير المؤسسات

²¹ - www.arwikipedia.org/xiki تم اطلاق عليه يوم 31 يونيو 2021 على ساعة 16:47

²² - احميدوش مدني مرجع سابق ص 12

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

المكلفة بتدبير الشأن العام المحلي الا ما جلب اهتمام باحثين اخرين لأخذ فكرة عامة عن هذه الالية مما قد يزد وعي الباحثين بالبحث عنه و توضيحيه و ترسيخه لدى المتقنين حتى يبقى دور المؤسسات مكلف بتدبير السان المحلي الا بتنفيذ هذه الية التعاقد ..

➤ الفرضيات منطلق منها:

يقدم الباحث - بتفصيل - نموذجا لواحد من البحوث المنضوية في هذه المجموعة وهو معنون بـ أثر الية التعاقد بالمغرب لي رصد لمبررات ودواعي التعاقد ودراسة آثاره على المؤسسات العمومية والجماعات الترابية من خلال تحليل الاهداف المنفق عليها بين الطرفين وكذا النتائج التي تم التوصل إليها تم طرح الفرضيات التالية على طاولة الدرس: -تحسين جودة خدمات الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية رهين باعتماد على اليات التعاقدية.

-لجعل المصالح الإدارة اللامركزية او اللاتركيز اداري أجهزة فعالة في اتخاذ القرار لابد من توسيع هامش مسؤولياتها عن طريق الية التعاقدية
-الية التعاقدية يقود إلى الانتقال من ثقافة الاحتكار وعدم الثقة في المصالح الخارجية الى ثقافة الشراكة المبنية على النتائج و النجاعة.

➤ إشكالية الموضوع:

✓ تكمن الإشكالية الرئيسية لموضوع "هل يمكن التعاقد أن يكون ذو فعالية في

تحسين مردودية الشأن العام المحلي؟" في الوقوف على:

- المقاربة الجديدة التي تنهجها الدولة في معالجة وتدبير الشأن الترابي
- وتحديد تدخلات ومسؤوليات كل من الدولة والجماعات الترابية, أيضا المؤسسات العمومية.
- وكذلك طبيعة العلاقة التي تربط فيما بينها في تبنيها لهذه المقاربة، خصوصا مع المرسوم الجديد للامركز الإداري بشكل منسجم والتوجه التنظيمي الجديد الذي أطره دستور 2011 والقائم على الجهوية المتقدمة و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية .

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

تثير هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية.

-أين يتجلى السياق المرجعي لصدور الية تعاقد ؟

-أين يكمن دور اليات التعاقد في المجال الترابي؟

-ماهي مكونات وأنواع هذا العقد؟

-ماهي مراحل والمنطلقات التعاقد؟

للإحاطة عن التساؤلات سوف نعمل على تقسيم موضوعينا إلى فصلين، سنخصص

الفصل الأول أسس التعاقد على الحكامة الجيدة كألية لتدبير الشأن العام الترابي ، أما

الفصل الثاني سوف نتطرق لواقع تعاقد بين إدارة المركزية و الامركزية.

الفصل الأول:



الفصل الأول: أسس التعاقد في إطار الحكامة الجيدة كآلية

لتدبير الشأن العام الترابي

عدت المناظرة الوطنية حول الجهوية المتقدمة التي إنعقدت بأكدير 20 و21 دجنبر سنة 2019 بعد ان وجه الملك خطاب للمشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر وفيما نصة الرسالة الملكية السامية التي تلاها وزير الداخلية السيد عبد الوافي لفتيت أهم ما جاء فيها " أن نثمن مبادرة تنظيم مناظرة وطنية، حول تقدم تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، التي أبينا إلا أن نشملها بسابغ رعايتنا السامية، لما نوليه من اهتمام بالغ، لهذا الورش المهيكلة والاستراتيجي الكبير، منذ أن أعطينا انطلاقته؛ متطوعين إلى أن يشكل هذا الملتقى فرصة سانحة لتعميق النقاش وتبادل الآراء، حول التحديات الراهنة والمستقبلية، ومدى مساهمة هذا الورش في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ببلادنا، ولا يخفى عليكم ما تشكله اللامركزية الترابية ببلادنا منذ الاستقلال، من أهمية بالغة في إدارة الدولة، باعتبارها خيارا استراتيجيا في بناء صرحها الإداري والسياسي، وفي ترسيخ مسيرتها الديمقراطية، ومن ثم حظيت على مر المحطات التاريخية التي عرفتها بلادنا، بمكانة هامة في مسلسل الإصلاحات الدستورية والسياسية والإدارية التي تم اعتمادها، حيث مكنت من إدخال تغييرات جذرية على المنظومة القانونية المتعلقة بهذا الورش، وساعدت على الترخيص التدريجي للدور الأساسي للجماعات الترابية في مجال التنمية، في مختلف أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.."²³

وأیضا نص الخطاب على ما جاء به الدستور 2011، " كتنويع لمسار من التراكبات السياسية، والإنجازات الاقتصادية والاجتماعية، التي أسست للمجتمع الديمقراطي الحديث، في ظل دولة الحق والقانون. وقد كرس هذا الدستور دور الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهة، في هياكل المؤسسات المنتخبة للدولة، كما أقر بأن التنظيم الترابي للمملكة، تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة. فضلا عن دسترة مجموعة من المبادئ الأساسية في التدبير اللامركزي، كما هو متعارف عليه في التجارب الدولية

²³ - رسالة ملكية إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكدير.

الرائدة في هذا المجال لا أن التطبيق الفعلي لمختلف مضامين الجهوية المتقدمة ببلادنا، يظل رهينا بوجود سياسة جهوية واضحة وقابلة للتنفيذ، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وذلك وفقا لسياسة عمومية مبنية على البعد الجهوي وعلى اقتصاد ناجع وقوي، يهدف إلى خلق النمو، وتوفير فرص الشغل، وتحقيق العدالة الاجتماعية. وكذا الرفع من نجاعة السياسات والبرامج والمشاريع على المستوى الجهوي، لضمان استفادة المستهدفين الفعليين منها، إحقاقا لمبادئ العدالة الاجتماعية والمجالية التي نريدها لجميع مواطنينا على حد سواء²⁴.

ووفق هذا المنظور، منذ البداية على تجسيد هذا النهج على أرض الواقع، انطلاقا من أقاليمنا الصحراوية المسترجعة، وذلك باعتماد نموذج تنموي شامل يستجيب لخصوصيتها، قوامه أورش مهيكلة ومتعددة، في خدمة انتظارات وتطلعات سكان هذه الجهات²⁵.

"إن خدمة المواطنين وضمان حقوقهم المشروعة، وكما أكد على ذلك خلال مناسبات عديدة، يجسدان الغاية المثلى للهيكل والبنى الإدارية، بمختلف تصانيفها وأنظمتها القانونية والتدبيرية. فالجماعات الترابية والمصالح اللامركزية والمؤسسات العمومية، مدعوة إلى تعبئة جميع مواردها البشرية والمالية واللوجستية، لتوفير خدمات عمومية تستجيب لشروط النجاعة والإنصاف في تغطية التراب الوطني²⁶.

"لذا، ومهما يكن تقدم في تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، فسيظل دون المستوى المطلوب، ما لم ندعمه بمجموعة من الإجراءات الضرورية المواكبة التي تسمح بالرفع من فعالية ممارسة الجهات لمختلف اختصاصاتها.

ومن هذا المنطلق، حرصنا في الأونة الأخيرة، على أن تعتمد حكومة جلالتنا، ميثاق اللاتمرکز الإداري، وتعمل على تفعيله على المستوى الجهوي، إدراكا منا بأن اللاتمرکز الإداري سند، لا مناص منه، لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة²⁷.

24 -رسالة ملكية إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.

25 -رسالة ملكية إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.

26 -مقتطف من رسالة ملكية إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.

27 نفس المرجع

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

"وهكذا، فقد تم في إطار هذا الميثاق، تحديد دور واختصاصات الإدارات المركزية واللامركزية، وإبراز المستوى الجهوي، باعتباره الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، وتفويض المهام والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تكريس عقود البرامج بين الإدارات المركزية وهذه المصالح."²⁸

"ولن يتأتى ذلك إلا بتعبئة كل الطاقات، والانخراط الفعلي لكافة القطاعات الوزارية في تفعيل الميثاق، عبر التسريع من وتيرة إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والتي يجب أن تكون مبنية على نقل فعلي للاختصاصات الوظيفية، والصلاحيات التقريرية إلى المستوى الجهوي."²⁹

"أن الجهد الاستثماري العمومي وحده يظل غير كاف، ويتعين تعزيزه وإثراؤه بالانفتاح على القطاع الخاص، واتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المبادرات الاستثمارية الخاصة من المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار التي يوفرها الفضاء الترابي الجهوي، خصوصا ما يرتبط منها بالرصيد العقاري والتهيئة الترابية والمجالات التنموية، التي تشكل أولويات بالنسبة للجهة."³⁰

"لذا، فإن إصلاح منظومة المراكز الجهوية للاستثمار، التي عملت على توسيع اختصاصات هذه المراكز، ومنحها صلاحيات هامة في تدبير الاستثمار على المستوى الجهوي، سيشكل آلية ذات أهمية كبرى لمواكبة جهود الجهات، في مجال التنمية الاقتصادية وتشجيع المقاولات وإنعاشها."³¹

"وبموازاة ذلك، ينبغي إيلاء أهمية خاصة لتقوية التعاون اللامركزي الدولي، المواكب لورش الجهوية المتقدمة، وخلق شراكات استراتيجية جديدة، تتماشى مع طموحات الدبلوماسية المغربية في بعدها الإفريقي.

²⁸ نفس المرجع

²⁹ نفس المرجع

³⁰ نفس المرجع

³¹ نفس المرجع

ومن جهة أخرى، وكما سبق أن تأكيد على ذلك في خطابات اسابقة بمناسبة افتتاح البرلمان سنة 2017، وفي الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المنتدى البرلماني الثاني للجهات في نفس السنة، يجب أن تكون الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية والمجالس الجهوية مضبوطة بما يكفي من الدقة، لتفادي الارتباك والتداخلات وتكرار المهام، وأن تكون هذه الاختصاصات قابلة للتوسع تدريجيا، بموازاة مع نمو مواردها البشرية والمالية.

وحيث ان دعوى الملكية اشارت إلى تشاور ناجع لتحديد الاختصاصات التي تتميز بدرجة عالية من الدقة ضمن تلك المرصودة للجهات في القانون التنظيمي والتي ستتولاها الجهات في مرحلة أولى، على أن تجرى عليها التحيينات بصفة دورية؛ فإننا نهيب بالقطاعات الحكومية والنخب الجهوية والمحلية، ومختلف الفاعلين المعنيين، إلى المزيد من الانخراط في إطار التشاور القائم لتدارس السبل الناجعة لتفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها، وفق مقاربة تشاركية، وداخل آجال معقولة.³²

فآتات مخرجات المناظرة الوطنية بتوصية على هذا الأساس أهمها :

1 - تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب، والعمل على التقائية وتناسق برامج التنمية الجهوية فيما بينها ومع المخططات القطاعية.

2 – تبني العدالة المجالية كأولوية في السياسات العمومية والترابية من أجل تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية.

3 – دعوة الجهات إلى الانخراط في التنزيل الفعلي للمبادئ والأهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتية والمالي باعتماد البرمجة متعددة السنوات التي تستحضر شروط الفعالية والنجاعة والجودة.

³² نفس المرجع أعلاه رسالة ملكية إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.

4 - حث الدولة على مواصلة مبادراتها لدعم قدرات الجهات في مجال الحكامة والتدبير المالي، والعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر حلول مبتكرة من أجل تمويل برامجها الاستثمارية.

5 - إبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة لضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها.

6 - ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق عدم التركيز من خلال إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها بشكل فعال وناجع.

7 - فتح الورش المتعلق بالملاءمة التشريعية والتنظيمية للاختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين.

8 - تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم.

9 - دعم قدرات الجماعات الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والإعلام والتواصل مع المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني.

10 - تعزيز انفتاح الجهة على المواطن والمجتمع المدني لتمكينه من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية الدامجة.

11 - الرفع من القدرات التدبيرية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية تهم اختصاصات الجهة، وتعزيز جاذبية إدارة الجهة عبر اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكولة إليها.³³

12 – إرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة وكافة المتدخلين.³⁴

ومن هذا المنطلق، يخصص هذا الفصل مرتكزات آليات التعاقد الترابي في ضوء الحكامة الجيدة (المبحث الأول)؛ كآليات التعاقد لتوطيد الحكامة وتنفيذ أهدافه لتدبير الشأن العام الترابية (المطلب الأول)، طبيعة آليات التعاقد وأنواعه في الحكامة لتدبير الشأن العام الترابي (مطلب الثاني) وأيضاً التعاقد كوسيلة لتدبير الشأن العام الترابي (المبحث الثاني)؛ سنتناول من خلال تحديد المسلسل التعاقدية و استراتيجيات كآليات لتدبير الشأن الترابي (المطلب الأول) تتفقد العقد وتتبعه وتقيمه كألة لتدبير الشأن الترابي (المطلب الثاني)

المبحث الأول: مرتكزات آليات التعاقد الترابي في ضوء الحكامة الجيدة

خلال العقدين الأخيرين، لم تعد مشاريع الإصلاح الإدارية تعني مجرد إدخال بعض التعديلات الضرورية على أنظمة التسيير الإداري لتحقيق فعالية أكثر، فحسب. بات التحديث الإداري وهو المصطلح الذي ذاع لا ينفك عن تحديث الدولة نفسها عبر إعادة سبك نظام هذه الأخيرة³⁵.

فلم يعد يخفى أن خلف أي رهان على التحديث يكمن تصور ما لدور وعلاقة الدولة بالفاعلين الاجتماعيين، السوق، المرفق العام، الجماعات الترابية، المواطنين وإدارة اللامركزية.

إن عقوداً من المركزية المفرطة، كانت كافية لجعل الإدارة المركزية تألف أنظمه ذهنية وثقافية وتدييرية تشعرها بقوتها وتدفعها للتمسك بسلطاتها.³⁶ لكن ظهور المجتمع المدني المحلي وتعدد المراكز الحضرية (محافظات، عمالة، مدن) ... أحدثا تفككا تدريجيا في

34 - من صفحة تنمية على موقع <https://www.tanmia.ma/actualites/12/23/29885>

35 - تصور من أجل مشروع حدائي لإصلاح الإدارة بالمغرب، م. س. ص: 104.

36 - غالباً ما كانت المطالبة بتقليص صلاحيات وسلطات الإدارة المركزية تبدأ على مستوى النقاش العام المتعلقة بتدبير الجماعات الترابية قبل النقاش العام المتعلقة بالتدبير اللامركز لإدارة الدولة.

هذه المركزية، لصالح الجماعات ترابية على ضوء هذه القضايا والتحويلات العميقة آليات التعاقد لتوطد الحكامة وتنفذ أهدافه لتدبير الشأن العام الترابية (المطلب الأول)، طبيعة آليات التعاقد وأنواعه في الحكامة لتدبير الشأن العام الترابية؟ (المطلب الثاني)

لمطلب الأول: آليات التعاقد الترابي لتوطيد الحكامة وتنفيذ أهدافه

إن تنامي التحويلات ذات الأبعاد المتعددة وتنوع الفاعلين المحليين، وتزايد إرادة الانخراط ورغبة الساكنة في المشاركة في مسلسل اتخاذ القرار والمساهمة في المشاريع الترابية، قد أحدثت تغييرا جوهريا في معادلة الحكامة الترابية. وبناء عليه، فقد أدى تعدد مستويات الحكامة وانتشار بنياتها على المستوى الوطني والجهوي، وكذا تنوع المتدخلين، إلى جعل قضية تدبير المجالات الترابية، قضية تكتسي درجة كبيرة من الصعوبة والتعقيد. لذلك لا يمكن اختزالها في مجرد عملية تفويض قانوني للاختصاصات وتدابير نقل لبعض سلطات الدولة إلى الجماعات الترابية وهيئاتها المحلية، باعتبار أن قضية الحكامة تستلزم تدبير مسلسل متكامل لإشراك ممثلي الساكنة في صناعة القرار الترابي.³⁷

صحيح إن الفاعلين المعنيين بحكامة المجالات الترابية لا يستوطنون بالضرورة نفس المجال الترابي ولا تربطهم دائما علاقات القرب الجغرافي المنظم، أو الانتماء إلى نفس الشبكات، ولو كانوا يتقاسمون قيما وأهداف مشتركة. وبهذا المنظور وانطلاقا من هذه الصورة تنطرح تعقيدات الإشراك وعمليات الإدماج في مسلسل اتخاذ القرار. وكيفما كانت صيغ تدخلات الفاعلين وما قد يطبعها من تناغم أو تكامل أو تناقض مع توجهات السلطات الترابية، فإن غرضها النهائي هو تكملة أو تصحيح أو محاولة التأثير في التدخلات العمومية.³⁸

وليست الحكامة سوى ذلك الحكم الذي تباشره القيادات السياسية والإدارية بقصد تحسين الأوضاع الحياتية للمواطنين وتحقيق رفاهيتهم، بموافقتهم ورضاهم وعبر إشراكهم واستقطاب دعمهم للمشاريع، وعبر تملكها أيضا. وتتوخى الحكامة الجيدة رفع مداخل الأفراد والتقليل من حالات الفقر والحاجة والعوز، مع العناية بحقوق المواطنين، بشكل

³⁷ ندوة دولية حول الحكامة الترابية والتنمية المحلية تنظم كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة بشراكة مع المرصد الوطني للتنمية البشرية يومي الخميس والجمعة 28 و 29 نونبر 2019
³⁸ نفس المرجع

يجعل من الحكامة نسقا مؤسساتيا ومجتمعيا يستجيب لحاجيات الناس والمرتقين، في إطار شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة تتوخى تحقيق المصلحة العامة، بالتوظيف الأمثل للوسائل المادية والبشرية والمالية، لغاية إقامة دولة ديمقراطية ضامنة للحقوق وموفرة لإمكانيات ووسائل تقييم السياسات والبرامج العمومية ولأدوات المحاسبة والمساءلة.³⁹

ولقد اتخذ المغرب العديد من المبادرات الإصلاحية لتقوية الحكامة والتدبير الجيد للسياسات والمرافق العمومية وجعل رابطة شراكة ما بين المركزية واللامركزية ترابية بتنزيل اليات التنمية في إطار الحكامة الجيد او ترابية ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بنشر المراسيم رقم 304 و305. 2.17 بتاريخ 3 يوليوز 2017 بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجهة والعمالات والأقاليم لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكلة إليها، وبالإصلاحات التي همت محيط الأعمال والاستثمار، وتحديث التدبير العمومي، واستنابات البنيات المؤسساتية للوقاية من الفساد ومحاربة الرشوة وحماية المال العام وغيرها، من اليات المهمة لتدبير الشأن العمومي مبدأ التعاقد كألية لتحقق الحكام_____ة (الفقرة الأولى) الأهداف العملية التعاقد_____د(الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: مبدأ التعاقد كألية لتحقيق الحكام_____ة

تفترض الحكامة الجيدة العمل بمد التعاقد , الذي اصبح وسيلة لإنجاز مشاريع التنمية فهذا الامر ما فتئ يكتسي أهمية قصوى, بالنظر الى تعقد الظروف الاقتصادية والاجتماعية , والى التغيير الذي عرفته وظيفة الفاعلين السياسيين , ذلك ان السلطات العمومية لم تعد تحتكر المسؤولية لوحدها في تحقيق التنمية, في حين ظهر على السطح دور فاعلين اخرين , بدأوا يطالبون بإشراكهم في اتخاذ القرار المحلي, وهو ما يحتم تغيير طبيعة الأدوار المعترف بها لكل فاعل.⁴⁰

³⁹ نفس المرجع

⁴⁰ - عبد الغاني الشاوي, الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة, المجلة المغربية لإدارة المحلية والتنمية, عدد مزدوج 90-91, يناير 2010

من جهة ثانية, فإن أي فاعل لا يمكنه لوحده , ولا يملك الوسائل الضرورية لحل المشاكل المطروحة , ونظرا لهذه المعطيات , بات من الضروري الاعتماد على مبدأ التعاقد مجالس الجهات و الجماعات بالاقتراع العام المباشر⁴¹, ثم العمل على تطابق الوضع القانوني لرئيس المجلس الجهوي مع نفس الوضع لرئيس المجلس الجماعي⁴², دعم التدبير الديمقراطي للشؤون الجهوية.

لكل هذه الغايات كان لابد و ان تناط برئيس المجلس الجهوي سلطة تنفيذ مداوات المجلس على النحو التالي:

- -فهو الامر بصرف المداخل و النفقات المتعلقة بتسيير المجلس الجهوي.
- -يضطلع بالتنفيذ المباشر لقرارات المجلس ذات الطابع الإداري, الفردي او الجماعي, او الطابع المعياري.
- -توضع رهن إشارته وكالة لتنفيذ مشاريع الاستثمار التي يقرها المجلس الجهوي.

اضف الى ذلك, ان لرؤساء مجالس العمالات و الأقاليم كذلك سلطة تنفيذ قرارات تلك المجالس و الامر بصرف مداخلها و نفقاتها, وفي هذا الصدد, لا مناص من إيجاد حل لتتكفل ميزانية الدولة بالنفقات التي تتحملها هذه المجالس, في حين انها تصرف على مصالح تابعة للدولة.

فاليات التعاقد من الآليات التدييرية الجديدة التي إعمدتها المنظومة التدييرية الوطنية وخاصة من خلال القانون التنظيمي للجماعات الترابية و للمالية في اطار تنفيذه ضمن الحكامة الترابية او الجيدة.

إذ أن التخطيط الإستراتيجي هو مرادف للتعاقد إنطلاقا من كون أن تنفيذ البرامج من قبل عدة فاعلين و متدخلين يتطلب إبرام تعاقدات تحدد إلتزامات و حقوق كل طرف حتى يتم تنفيذ العقد من جهة ,وبما يسهل عملية التتبع وإثارة المسؤولية عبر مبدأ ربط المسؤولية

⁴¹ -الفصل 135 دستور 2011

⁴² -في هذا الاطار يمارس رئيس المجلس الجهوي على سبيل المثال , الاختصاصات التالية:

- تنفيذ القرارات المجلس و ميزانيته ووضع الحسابات الإدارية.
- مباشرة اعمال الكراء و البيع و الاقتناء و المبادلة زكل معاملة تهم الملك الخاص الجماعي.
- العمل على حيازة الهبات و الوصايات.
- إبرام اتفاقيات التعاون الشراكة و التوأمة.

بالمحاسبة , وتشكل برامج التنمية تعاقدات كبرى للمجالس المنتخبة مع المواطنين الذين ساهموا في اختيار وانتخاب من يقومون بإعدادها , والذين ساهموا في تجويدها وتحسينها عبر آليات الديمقراطية التشاركية والمتمثلة في هيئات الحوار والتشاور والهيئات الاستشارية والعرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات.⁴³ وأحالت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على التعاقد بشكل واضح في ممارسة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة ، حيث أكدت جميعها على أن هذه الاختصاصات تمارس بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعات الترابية إن تحديث التدبير العمومي أصبح يستلزم التعاقد بين الإدارات المركزية والإدارات غير المركزية التابعة لها مما يعطي سلطة أكبر لهذه الأخيرة (الإدارة غير المركزية) في تدبير الأمور ، وقبل التوقيع على العقد ، يمر المسلسل التعاقدى بمجموعة من المراحل وهي كالتالي⁴⁴:

- ✓ مرحلة التأطير المركزي: والتي تعرف مجموعة من العمليات على مستوى الإدارة المركزية ، غرضها صياغة إطار لتدخلات الإدارات اللامركزية فيما يخص مهام تسيير الأهداف والعقد عموماً.
- ✓ مرحلة صياغة المشاريع موضوع التعاقد: حيث تشهد هذه المرحلة سعي الإدارات اللامركزية إلى إستنباط إستراتيجيتها الترابية من إستراتيجية القطاع ووضع كل من مشروع برنامج العمل ومشروع ميزانية برنامج المطابقة التي تغطي نفقات الاتفاق.
- ✓ مرحلة التفاوض والتعاقد: وهي المرحلة التي تعرف الحوار حول المشاريع المصاغة بين الإدارة المركزية والإدارات اللامركزية ، تتكفل بالتوقيع على عقود أهداف-وسائل . وتتضمن هذه العقود الإلتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية وإدارتها اللامركزية على مستويات الأهداف ، البرامج، الآجال ، تدابير المتابعة ، تقديم الحساب وغيرها.

⁴³ -عبد الحفيظ إدمينو :نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، أكدال 2001-2002 بباط.

-عبد الحفيظ ادمينو "التعاقد بين المديرية المركزية و المديرية الجهوية و ترسيخ التدبير اللامترکز" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد ،140ماي - يونيو ، 2018ص 2 ::

✓ مرحلة تنزيل المقتضيات التعاقدية: وتعرف مجموعة من العمليات ، أهمها: تنفيذ الميزانية ، برنامج المتابعة ، قياس النتائج ، التقييم.

الفقرة الثانية: الأهداف العملية لتحقيق التعاقد

أخذت المقاربة الجديدة في اتجاه إعادة النظر في نمط الإدارة وإعطاء نفس جديد لعملية اللاتمرکز على الأقل عبر ، ، ثلاثة عناصر⁴⁵:

- عن طريق المرونة والاستقلالية، النسبية ، التي تمنحها شمولية الاعتمادات
 - عن طريق حث الإدارات المركزية على وضع تصاميم للتركيز، تضع توزيعا واضحا للاختصاصات بين المستويات المركزية واللامركزية
 - عن طريق اللجوء إلى النهج التعاقدية بين الإدارات المركزية واللامركزية
- القانونية المؤطرة للمنهج التعاقدية ،⁴⁶ والخطاب الرسمي المرافق لعملية تنزيله⁴⁷، يمكن تحديد أهداف اليات التعاقدية على الشكل التالي:

- ✓ قحام الإدارة في نظام للتخطيط يمكنها من تحديد الأهداف والتوجهات (تحسين برمجة وتنفيذ النفقات)،
 - ✓ تحميل الإدارات اللاتركيز اداري المسؤولية عن اختيار المشاريع، تدبير الموارد وتحقيق النتائج (تكريس المسؤولية)؛
 - ✓ تحقيق أفضل النتائج لتدخلات الجماعات (رفع الفعالية)،
 - ✓ تعزيز مصداقية الجماعات تجاه الشركاء والمرتفقين (تحقيق إدارة القرب)؛
- طوير أدبيات التقييم ومراقبة التدبير (تنشيط وتقوية الانظمة الاعلامية للتدبير)؛ وتتمثل مكونات العقد في :

○ شق المقتضيات العامة.

⁴⁵ -- Ali Bouabid et Larabi Jaïdi, Déconcentration et gouvernance des territoires : recommandations pour un débat, Coll. Modernisation de l'action publique, Novembre 2007, pp : 68-96.

⁴⁶ - أساسا، منشور الوزير الأول رقم 12-2001م. س
⁴⁷ -أنظر الحوار مع محمد ركيك، مساعد مدير مديرية الشؤون الإدارية والعمامة (وزارة المالية)، أجرته معه مجلة ALMALIYA تحت عنوان 10 : ص30 ، يونيو 2003 ، «La déconcentration budgétaire : une pratique au quotidien» و «إصلاح تدبير الميزانية: تعزيز فعالية النفقة العمومية»، عرض ل: عبد اللطيف بناني - مدير الميزانية (وزارة المالية)، الرباط، 21 أكتوبر 2008 ص17

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

- شق إلتزامات الإدارة المركزية
- شق إلتزامات الإدارة اللامركزية
- شق طرق المتابعة

زيادتا على الأهداف سابق ذكرها ويمكن إجمال أهداف اخرى من التعاقد فيما يلي 48 :

- يضمن التعاقد بين رؤية جديدة حول النشاط العمومي : من أجل إبرام عقد مكتوب وموجز يتساءل كل فاعل عن تصرفاته وأهدافه وعلاقته مع محيطه، وهو مايعني صياغة مشروع حقيقي للمستقبل من أجل التوفر على رؤية جديدة . فأمام النقد الموجه إلى الإدارة العمومية من حيث إنعدام الشفافية ، فإن الإتصالات الداخلية و الخارجية التي تتم بمناسبة إبرام العقد ومتابعة تنفيذه ، أو من خلال نشر المعلومات المرفقة به.
- تشجيع منطق النتائج بدل منطق الوسائل : إبرام العقد يضع تحقيق النتائج المبتغاة في المقام الأول ويفرض تحريضه توضيح وتحديد الأهداف والنتائج. فقيادة وحدة إدارية لا يمكن أن تتحسن دون التحديد المسبق للنتائج المنتظرة، وتصور الوسائل اللازمة . وهو عكس ما هو سائد حالياً، حيث تعمل المصالح حسب الوسائل المتوفرة دون أن تحس بوضوح النتائج المستهدفة.
- تعزيز تفويض المسؤوليات فالعلاقات التعاقدية تبنى على تفويض المسؤوليات وهو مايشجع على إحساس الفاعلين بالمسؤولية عند تحقيق الأهداف . فكل فاعل يكون مسؤولاً أكثر إذ ماكان على دراية بهامش التدخل والإستقلالية التي يتمتع بها. ويلازم هذه المسؤولية نوع من حرية العمل لكنها لاتعفي من واجب تقديم الحسابات.
- التعاقد تصرف يندرج في إطار التدبير التشاركي فهو يسمح بربط صلة قوية بين الفاعلين . فإذا كان التدبير يعرف على أنه مجموع تقنيات تنظيم وتسيير مقولة ،

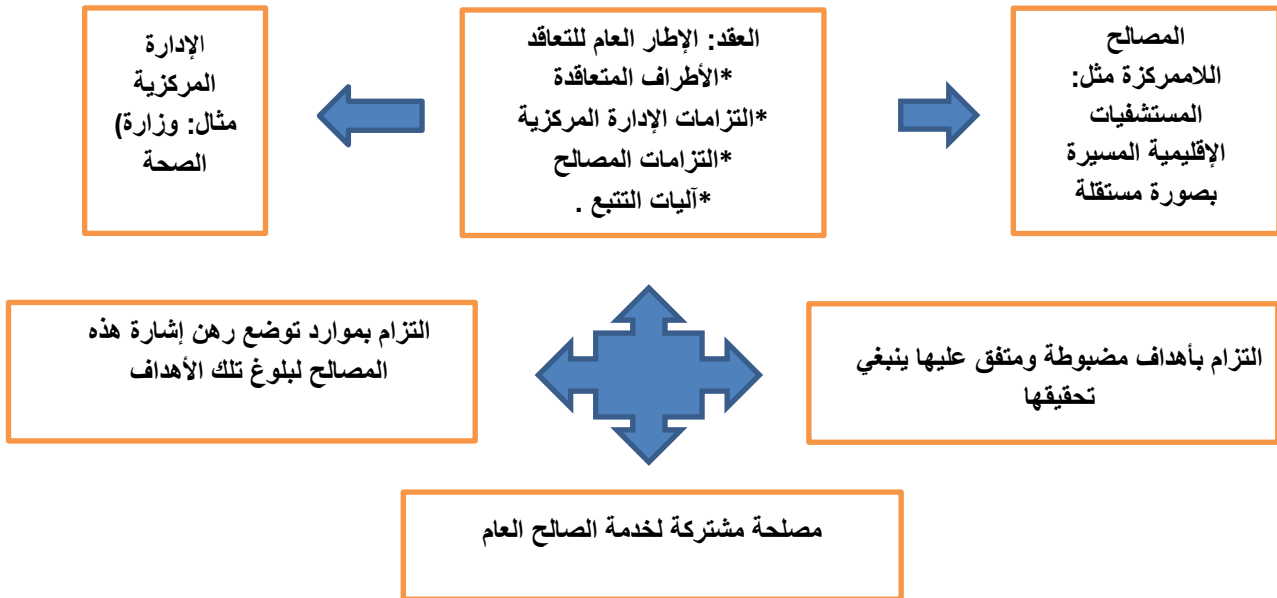
48 - فؤاد بلحسن :التدبير التعاقدى بين الإدارات المركزية والمد يريبات اللامركزية بالمغرب ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، اكدال ، 2017-2018ص15 :

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

فمن الواضح أن التعاقد يدخل في هذا الإطار . فالإدارة مثل مقولة لا تحتاج إلى تنظيم وتسيير ، الذي يستدعي بدوره التدخل الواسع للأفراد الذين ينتمون إلى الإدارة من خلال إعطائهم مسؤولية عن نشاطاتهم و إشراكهم في إتخاذ القرارات.

- تفادي البطء الإداري : يمكن التعاقد من تفادي الدولة بعض العراقيل الإدارية أو البطء الذي يضعف تفاعلها و تكيفها مع المتغيرات الجديدة كما يساهم في الحد من أشكال الخلل التي تطبع نشاط الإدارة.

ابعاد التدبير التعاقدية: 49



أن السلطة التنفيذية المغربية، وهي تنسج تصورها لمقتضيات النهج التعاقدية، كانت تستوحي تصوراتها من نموذجين أساسيين: التجربة الفرنسية وتجربة وزارة التجهيز المغربية.

أدى النموذج الفرنسي في نسخته مركز المسؤولية ومشروع المصلحة دور النموذج المرجعي. وأدى خبراء فرنسيون، ينتمون لوكالة دعم تنمية تبادل تكنولوجيا الاقتصاد

والمالية التابعة لوزارة الاقتصاد، المالية والصناعة الفرنسية، دور المواكبة لوزارة المغربية ودور التكوين والحث لصالح قطاعات وزارية مغربية أخرى⁵⁰.

ففي فرنسا، شرع في تطبيق تقنية «مركز المسؤولية» منذ سنة 1990. الأمر الذي منح هامش حريات إضافي في التسيير لفائدة رؤساء المصالح التي تتمتع بصفة مراكز مسؤولية:

تخصيص إجمالي لنفقات التسيير، إرجاء التلقائي لصرف الاعتمادات، استفادة المصلحة من الناتج عن الفعالية المحققة، تخفيف المراقبة المالية القبلية، وغيرها⁵¹.

بينما شكل نموذج وزارة التجهيز، بالنسبة للسلطات العمومية المغربية، أرشيفا لمختبر تجارب سابق و"واقى للصدمات"؛ اعتمد إجراء رصد قبلي البعاد وأثر التفعيل العملي لتقنية التعاقد داخل إدارة مغربية، فقد طبق النهج التعاقدية داخل هذا القطاع في تسعينيات القرن الماضي، وسميت العقود المبرمة، حينها، بعقود أهداف-وسائل⁵².

بملاحظة الأهداف التي سعت إليها السلطة التنفيذية من تبني تقنية التدبير التعاقدية، يتضح أنها وضعت هذه التقنية في قلب الرهان على الدفع باللاتمركز الإداري والمالي دفعات جديدة وقوية إلى الامام. فهناك إجماع - رسمي وأكاديمي - أن التنظيم الإداري بالمغرب يسير بسرعتين متباينتين: لمركزية إدارية تخطو سرعة نحو الاستقلال في القرار، وتنظيم لمركز بطيء تعرفه تقاليد سياس - إدارية مغرقة في المركزية والشكلية والمحافظة⁵³.

المطلب الثاني: مراحل التدبير التعاقدية وأنواعه لتدبير الشأن العام الترابي.

طبيعة العقد بمهامه وسائله يعتبر مصدر المنشئ للالتزامات المتبادلة، فهو بذلك يكون حجة وجودها ووجوبها، ولقد حاول كل من منشور الوزير الأول رقم 2001-12 وبعض الأوراق المنهجية التي صاغتها وزارة المالية أن يقدموا نموذجاً لطبيعة هذا العقد، على

⁵⁰ - حوار مع رئيس الوكالة المذكورة بونوا شوفوجي (Benoit Chevauchez) (في مجلة «ALMALIYA» ع. 39، سبتمبر، 2006، ص 7. تحت عنوان:

« Nouvelle approche budgétaire: Une démarche pragmatique, progressive et perspective ».

⁵¹ - Ali Bouabid et Larabi Jaïdi, Déconcentration et gouvernance des territoires, Op. Cit, p : 93.

⁵² - ربما من هنا استمدت التسمية الحالية للعقود؛ حيث سميت، كذلك، بـ «عقود أهداف-وسائل» فؤاد بالحسن أطروحة تدبير اتعاقد بين

المركزية واللامركزية . اكدال . رباط سنة 2018 ص 41

⁵³ - فؤاد بالحسن أطروحة تدبير اتعاقد بين المركزية واللامركزية . اكدال . رباط سنة 2018 ص 43

الصعيد العملي وتبعاً لحاجيات تطور المؤسسات والمنشآت العامة. ولتحقيق الأهداف المسطرة لها يمكن الفصل بين صنفين من العقود متعددة السنوات وهما:

- العقود البرامج" وهي الصيغة التي عرّفها القانون رقم 68-00 ونص في مادته 18 على تبعاتها القانونية فيما يخص المراقبة المالية للدولة.
- و"عقود التنمية".

غير أنه تجدر الإشارة في هذا السياق أن العقود من الصنفين معا تحرر على نفس المنوال مع مراعاة الإستجابة لخصائص كل حالة.

ويمكن الفصل بين صنفين من العقود متعددة السنوات وهما عقود البرامج وعقود التنمية باعتبارهم نوعية العقود (الفقرة الأولى) غير أنه تجدر الإشارة في هذا السياق ان العقود من الصنفين تحرر على نفس المنوال مع مراعاة الاستجابة لخصائص كل حالة ، وايضا لا يوجد اطار نموذجي معترف به عالميا لبلورة العلاقة التعاقدية ، بحيث يعتمد النهج التعاقدى أساسا على الدروس المستخلصة من التجارب المتراكمة لتحديد مراحل بلورة العقد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أنواع العقود

ينص القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى الى الأنواع التعاقدية بين الدولة و المؤسسات العمومية، ومن الناحية العملية، و ذلك أخذاً بعين الاعتبار للحاجيات المتعلقة بتطور المؤسسات و المنشآت العامة وتحقيق الأهداف المسطرة وتنفيذ الاستراتيجيات الكبرى في السياسات القطاعية من طرف المؤسسات العمومية فيمكن التمييز بين صنفين من العقود التي تبرم بين الدولة و المؤسسات العمومية هي عقود برامج و عقود التنمية.

تنقسم اليات التعاقد الى عقود البرامج (اولا) وعقود التنمية (ثانيا)

أولاً : عقود البرامج

هي تلك العقود التي تبرم بين الدولة من جهة والمؤسسات العامة او شركات الدولة او الشركات التابعة العامة التي تملك فيها الدولة او جماعة محلية مساهمة مباشرة من جهة أخرى كلما دعت اهمية وطبيعة نشاط هذه الهيئات الى ذلك، وتحدد عقود البرامج لمدة

متعددة السنوات وعلى الخصوص التزامات الدولة والهيئة المتعاقدة والاهداف التقنية والاقتصادية والمالية, لمحددة للهيئة ووسائل بلوغ هذه الاهداف وكذا الاجراءات المتعلقة بمتابعة تنفيذ عقود البرامج، وتضيف المادة في فقرتها الاخيرة على ان عقود البرامج توقع باسم الدولة من طرف كل من الوزير المكلف بالوصاية والوزير المكلف بالمالية وعن الهيئة رئيس مجلس الاجارة او الجهاز التداوي او المدير اذا فوض اليه ذلك من طرف المجلس او الجهاز المذكور⁵⁴, ويهدف هذا الصنف من العقود على وجه الخصوص، إلى تعزيز منجزات المنشأة العامة المعنية والرفع من مستوى أدائها التقني والاقتصادي والمالي بهدف ترسيخ استقلالية تسييره وتترتب عن إبرام هذا النوع من العقود تبعات تهم نوع المراقبة التي تمارسها الدولة على المنشأة وعليه:⁵⁵

- إذا كانت المؤسسة العامة المعنية تخضع للمراقبة القبلية فإنها بإبرامها لعقد برنامج تصبح خاضعة للمراقبة المواكبة.
- إذا كانت المؤسسة أو المنشأة العامة تخضع للمراقبة المواكبة فإن إبرام العقد البرنامج يجعلها معفية من المصادقة القبلية لوزير الاقتصاد والمالية على الوثائق التالية:⁵⁶
 - الميزانية؛
 - البيانات التوقعية متعددة السنوات؛
 - النظام الأساسي للمستخدمين؛
 - الهيكل التنظيمي المحدد للبنيات التنظيمية واختصاصاتها؛
 - النظام المحدد لقواعد وطرق إبرام الصفقات؛
 - شروط إصدار الإقتراضات وشروط اللجوء إلى أشكال القروض البنكية الأخرى
 - كالتسبيقات والمكشوفات؛
 - تخصيص النتائج

54 - المادة 08 من القانون 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة والمنشآت العامة وهيئات اخرى

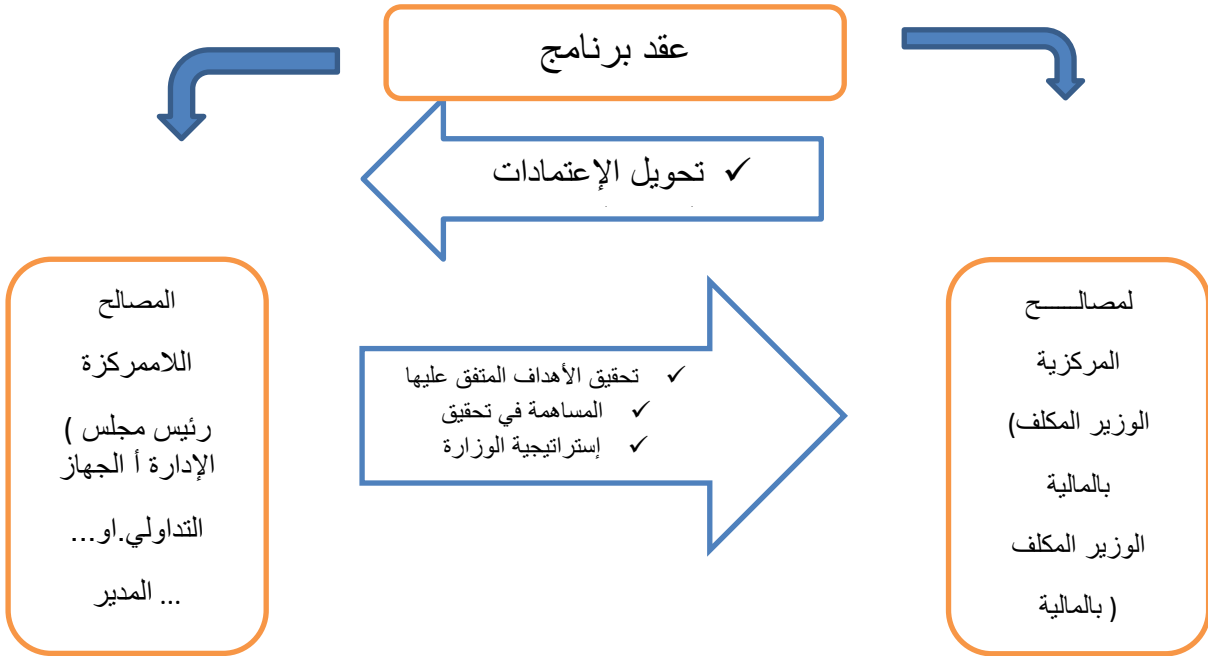
55 - التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة دليـل مـنـهـجـي ص 15.

56 - التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة دليـل مـنـهـجـي ص 15ص16

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

وهكذا فبالنسبة للمنشآت العامة التي تثبت اعتمادها الفعلي لمنظومة للإعلام والتسيير والرقابة الداخلية فإن هذا النوع من العقود يبرم اذا ابدى الطرفان الدولة والمنشأة إرادة تغيير نمط المراقبة غير أن هذا التغيير لا يصبح ساري المفعول إلا بنشر مرسوم لرئيس الحكومة ينص على إدماج المنشأة المعنية في لائحة المؤسسات الخاضعة للمراقبة المواكبة, وفيما يلي مخطط توضيحي للعلاقة التي يجسدها عقد البرنامج القائم بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية.⁵⁷

- تركيب تشخيصي من خلال تحليل المادة 30 من قانون 68.00



❖ ايضا نصت المادة 30 من القانون 69.00 على الرقابة المواكبة بدل الرقابة القبليّة من خلال الفقرة الاولى من نفس المادة.

يبرم هذا النوع من العقود بين الدولة من جهة والمؤسسات العامة أو شركات الدولة أو الشركات التابعة العامة التي تملك فيها الدولة أو جماعة ترابية مساهمة مباشرة، كلما دعت أهمية وطبيعة نشاط هذه الهيئات إلى ذلك. وتحدد في عقود البرامج متعددة السنوات وعلى الخصوص التزامات الدولة والهيئة المتعاقدة والأهداف التقنية والاقتصادية والمالية

المحددة للهيئة ووسائل بلوغ هذه الأهداف وكذا الإجراءات المتعلقة بمتابعة تنفيذ عقود البرامج, يتعين أن تركز محاور عقود البرامج على المشاريع والبرامج الكفيلة بتمكين المنشأة العامة من أداء مهامها بفعالية، مع مراعاة الأهداف المتعلقة بالنجاعة المالية وترشيد النفقات. واعتبارا لكون العقود-البرامج متعددة السنوات بين الدولة و المنشآت و المؤسسات العامة تعد آلية للتخطيط الاستراتيجي فمن اللازم الحرص على تضمينها العناصر التالية:58

-تحسين الحكامة وتطوير أدوات التسيير

- تقوية الرقابة الداخلية للمؤسسة أو المنشأة العامة والوقاية من المخاطر المالية و الاقتصادية والتقنية.

- وضع اليات التواصل ونشر المعلومات

. - تحسين جودة الخدمات والتحكم في تكلفتها

– ترشيد النفقات

يوقع عقود البرامج باسم الدولة كل من الوزير الوصي على المؤسسة والوزير المكلف بالمالية وعن الهيئة رئيس مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي أو المدير إذا فوض إليه ذلك . والهدف الأساسي من هذا النوع من العقود بشكل أساسي هو الرفع من مستوى الأداء التقني الاقتصادي و المالي للمنشآت العامة و تعزيز منجزاتها من أجل دعم استقلاليتها في التسيير غير أنه بالتوقيع على هذا النوع من العقود بين الدولة و المؤسسات العمومية و المنشآت العامة، تترتب عليه تبعات تتعلق أساسا بنوع المراقبة التي تمارسها الدولة على المؤسسة العامة لما هو منصوص عليه في المادة 18 من القانون المتعلق بالمراقبة المالية على المؤسسات العامة و الهيئات الأخرى وبذلك:

تخضع المؤسسات العامة المرتبطة مع الدولة بعقود برامج للمراقبة المواكبة بدل من المراقبة القبلية.

- تعفى المؤسسات العامة وشركات الدولة الخاضعة للمراقبة المواكبة و المرتبطة مع الدولة بعقود برامج من الموافقة المسبقة على الوثائق المنصوص عليها في المادتين 7 و 11 من القانون 69.00.59

ثانيا : عقود التنمية

ويهدف هذا النوع من العقود الى مواكبة المنشأة العامة في مختلف مراحل نموها و الأصل في هذه العقود أن توفر الدعم للمنشأة العامة في مختلف الجوانب المتعلقة بأنشطتها والتنظيم الداخلي للمؤسسة وطريقة تسييرها. وتتوخى هذه العقود أساسا تقوية أوضاع المنشآت العامة المعنية بصرف النظر عن نوع نشاطها أو حجمها، ويتم ابرام هذا النوع من العقود بين الدولة و المؤسسات و المنشآت العامة لتفعيل مقتضيات إعادة الهيكلة المؤسساتية و الاقتصادية و التنظيمية و المالية و تعزيز الإنجازات العملية للمنشأة أو لإنجاز مشاريع مهيكلة.⁶⁰

ان المنهجية الجديدة لتدبير الميزانية على أساس النتائج تهدف بالأساس الى تحقيق تحول هام في العلاقات القائمة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزة ، حيث تعمل هذه الأخيرة بكل مسؤولية على تسيير الموارد البشرية والمالية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترايبية طبقا لإلتزام صريح متفق عليه مع إدارتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها.

ومن شأن الإلتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية أن تبرز الأهداف ومؤشرات نجاعة أداء الإدارة اللامركزية وبالمقابل ستجعل الإدارة المركزية تضع الإعتمادات المالية اللازمة رهن إشارة الأمرين بالصرف والأمرين المساعدين بالصرف لتحقيق مهامهم وتقديم لهم الدعم كلما دعت الضرورة⁶¹.

وفي هذا الصدد فإن عقود التنمية تهدف الى مواكبة المنشأة العامة في مختلف مراحل نموها وتنبني هذه العقود على توفير الدعم للمنشأة في الجوانب المتعلقة بأنشطتها وكذا تنظيمها الداخلي وتسييرها وتتوخى أساسا ، تقوية أوضاع المنشآت المعنية بصرف النظر عن نوع نشاطاتها وأحجامها ، وتبرم هذه العقود في الغالب لتفعيل مقتضيات إعادة الهيكلة

59 - أنواع التعاقد بين الدولة و المؤسسات العمومية kanouni-maroc.blogspot.com

60 - أنواع التعاقد بين الدولة و المؤسسات العمومية kanouni-maroc.blogspot.com

61 - منشور الوزير الأول رقم 01-12 بتاريخ 09 شوال 1422 (25 دجنبر 2001) حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع التركيز.

المؤسساتية والتنظيمية ، أو الإقتصادية والمالية وكذا لتعزيز الإنجازات العملية للمنشأة ، أو إنجاز مشاريع مهيكلة⁶².

أصبح التعاقد بين الدولة والجهات مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة ونمطا جديدا للحكامة الجيدة وآلية لإعمال مبداءى الاتقائية والتنسيق، و أن هذا التعاقد يعتبر فرصة حقيقية لصياغة برامج مشتركة، قائمة على أساس رؤية مندمجة ومتوافق بشأنها، وذلك ضمنا للانسجام والتكامل بين الرؤية التنموية للجهات والاستراتيجيات الوطنية للتنمية.

وبهدف تمكين مجالس الجماعات الترابية من وضع مشاريع التصاميم الجهوية لإعداد التراب ، قامت الوزارة داخلية بمواكبة وتتبع هذه المجالس من خلال دراسة ملفات مشاريع التصاميم الجهوية المذكورة وإعداد دليل حول مسطرة إعداد هذه التصاميم، مفيدا بأنه تم لحد الآن التأشير على المقررات المتخذة بشأن مشاريع التصاميم الجهوية لإعداد التراب لكل من مجلس جهة فاس-مكناس، ومجلس جهة الداخلة-وادي الذهب ومجلس جهة كلميم-وادي نون، في حين توجد تصاميم باقي الجهات في طور الإعداد والدراسة.⁶³

وبخصوص عقود التنمية المندمجة للجهات الجنوبية الثلاث ، يقول المسؤول الحكومي ، فقد بادرت الوزارة في إطار الوفاء بالتزاماتها التعاقدية بخصوص عقود هذه البرامج برسم سنة 2020، إلى تحويل المساهمات المالية المتعهد بها بمقتضى اتفاقيات الشراكة المتعلقة بالجهات الثلاث لجنوب المملكة، مع التنكير بأن التكلفة المالية الإجمالية للمشاريع موضوع النموذج الجديد لتنمية الأقاليم الجنوبية تقدر بحوالي 77 مليار درهم مخصصة لإنجاز ما يناهز 717 مشروعا.

وبعد أن توقف عند برامج التأهيل الحضري للمدن والمراكز الحضرية، لفت الوزير إلى أنه من أجل تعميم تزويد الوسط القروي بالماء الشروب فقد تم رصد ، إلى غاية متم شتنبر الماضي ، ما يزيد عن 92 مليون درهم من حصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة، منها 30 مليون درهم لفائدة المشاريع التي تشرف على إنجازها

62 - التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة دليل منهجي صار عن مديرية المنشآت العامة والخصوصية الصفحة ص 16.
63 - وزير الداخلية عبد الوافي لفتيت ، يوم الثلاثاء بالرباط ، أ التعاقد بين الدولة والجهات أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة ونمطا جديدا للحكامة وآلية لإعمال مبداءى الاتقائية والتنسيق. 03 نونبر 2020 www.maroc.ma

الجماعات الترابية و56 مليون درهم لفائدة المشاريع المنجزة بشراكة بين الجماعات الترابية والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (قطاع الماء)، تتعلق بتمويل مشاريع التزود بالماء بكل من أقاليم سطات ومكناس وعمالات وأقاليم طنجة وتطوان والحسيمة.

وللحد من آثار الجفاف الذي شهدته عدة مناطق خاصة بالوسط القروي واستجابة للحاجيات الضرورية من الماء الشروب ، يضيف المسؤول ، تمت إجراء برنامج استعجالي منذ شهر ماي 2020 يركز على تزويد الساكنة بواسطة الشاحنات الصهرجية واقتناء خزانات التخزين البلاستيكية، مشيراً إلى أن هذا البرنامج استهدف حوالي 2.4 مليون نسمة من الساكنة،⁶⁴ موزعة على ما يقارب 7590 تجمع قروي (مراكز ودواوير) تنتمي إلى 66 عمالة وإقليم، حيث مكنت المجهودات المبذولة من تعبئة 242 مليون درهم من الميزانية العامة للدولة لتمويل هذا البرنامج إلى غاية متم شهر أكتوبر 2020.⁶⁵

وتابع أنه لمواكبة الجماعات في إنجاز مشاريع الكهرباء القروية، فقد تم برسم سنة 2020 دراسة 56 طلب مالي تقدمت به الجماعات، حيث بلغ الدعم المالي الذي قدمته الوزارة للجماعات إلى حدود غشت من السنة الجارية ما يعادل 5.6 مليون درهم، لافتاً إلى أن هذه الجهود مكنت من ربط عدد من الكوانين بشبكة الكهرباء وصل عددها 1780 كانون موزعة على 63 دواراً بـ38 جماعة على مستوى 18 إقليم، مما ساهم في بلوغ نسبة التغطية بالكهرباء القروية 99.75 بالمائة نهاية يونيو 2020.

كما أضاف ، في نفس السياق ، أنه تمت برمجة حوالي 11250 كانون موزعة على 423 دوار حيث سيتمكن إنجاز هذه المشاريع من بلوغ نسبة التغطية بالكهرباء القروية حوالي 99.80 بالمائة.

وشكل هذا الاجتماع مناسبة أيضاً للوزير لاستعراض ما تم إنجازه في مجال الإنارة العمومية، وفك العزلة عن السكان بالمناطق القروية والجبلية، وتمويل عدد من المشاريع

⁶⁴ نفس المرجع أعلاه

⁶⁵ نفس المرجع أعلاه

الطرقية المهيكلة، وتطوير وعصرنة منظومة التنقلات الحضرية والنقل العمومي الحضري، ودعم الجماعات لتأهيل المرافق والتجهيزات العمومية ذات الصبغة التجارية، وتغطية التراب الوطني بالخدمات المتعلقة بحفظ الصحة خاصة بالمناطق القروية اعتمادا على عقود التنمية الاقتصادية التي تحرص على دور في تنزيل جميع حاجية التنمية للجماعات الترابية.⁶⁶

ويمكن تفسير العلاقات التعاقدية ما بين الدولة والجماعات المحلية بعدة عوامل، أبرزها تعقد تدخلات الجماعات المحلية في مختلف القطاعات والميادين، فليجاء هذه الأخيرة إلى تبني هذا الأسلوب التعاقدية، يعود سببه إلى تراكم الاختصاصات التي اناطها المشرع إليها، إذ أن هذه التقنية جاءت كحل بديل أمام الكم الهائل من المهام الموكولة لمختلف المجالس الجماعية، ويواكبه في ذلك ضعف في الموارد المالية والبشرية، حيث أن الجماعات المحلية تعرف عدة عوائق تتعلق بالموارد الذاتية الغير كافية، لمواجهة الحاجيات التمويلية المتصاعدة للمرفق الذي تشرف على إدارته، بالإضافة إلى الحدود القانونية، التي تقلص لها من امكانية لجوئها إلى المصادر الخارجية للتمويل فتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد المحلي، يتطلب وجود اعتمادات مالية كافية، إلا أن ما تعرفه الجماعات المحلية هو العجز عن توفير هذه الموارد، لذا فهي تعتمد موارد أخرى ممنوحة من طرف الدولة، وهي عملية يعاب عنها أنها تمس بمبدأ استقلالية موارد الجماعات الترابية، وخاصة تلك الموارد المتعلقة بالاختصاصات المنقولة من طرف الدولة، وبالتالي فالتعاقد يعد أداة متميزة لتنسيق الجهود ما بين مختلف الوحدات المحلية والوطنية بمقتضى اتفاقية يتم فيها تحديد حقوق وواجبات كل طرف على حدى، فبدون تكثيف الجهود والتوظيف المشترك للامكانيات المادية والبشرية يمكن أن تعجز جماعة معينة عن انجاز مشروع ذات فائدة مشتركة، الذي يحتاج إلى اعتمادات مالية قد لا تستطيع توفيرها بصفة منفردة، في الوقت الذي عرف فيه القرار الإنفرادي تراجعا نسبيا، لهذا يكون من الأفضل الاعتماد على الأسلوب التعاقدية الذي يقوم على الحوار والنقاش. فضلا

66 - وزير الداخلية عبد الوافي لفتيت ، يوم الثلاثاء بالرباط ، أ التعاقد بين الدولة والجهات أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة ونمطا جديدا للحكامة وآلية لإعمال مبدئي الالتقائية والتنسيق. 03 نونبر 2020 / www.maroc.ma

عن أنه يحقق الأهداف على قدر أكبر من السرعة والنجاعة، وهذا ما ترجوه السلطات العامة،⁶⁷

الفقرة الثانية: مراحل التعاقد د.

للإشارة فقط فإنه لا يوجد اطار نموذجي معترف به عالميا لبلورة علاقات تعاقدية بين الدولة ومصالحها اللامركزية ، إذ يعتمد النهج التعاقدى أساسا على الدروس المستخلصة من التجارب المتراكمة وكذا معطيات وخصوصيات المحيط المتعلق بكل هيئة ودرجة انخراط كل الأطراف المعنية في المنهجية التعاقدية وتوافق وتكامل المنهجية التعاقدية ، مع النهج العملي المتبع من طرف كل منشأة وتجدر الإشارة أيضا الى أن الاجراءات التي سيتم عرضها ليست شاملة ولا ثابتة فهي ترمي أساسا الى تحديد مراحل أو خارطة طريق إرشادية تساعد على إنجاز مشروع العقد وتحديد الأهداف المرسومة ، وهذه الأخيرة لا يمكن تحديدها إلا من خلال رؤية إستراتيجية واضحة ، تمكن من رسم مخطط عمل واقعي وقابل للتنفيذ وفي هذا الاطار لا بد من التركيز على محددتين رئيسيين يجب ان يكونا حاضرين ضمن الإنشغالات الدائمة للأطراف المعنية بعملية التعاقد ، ويتعلق الأمر بالربط بين السياسة القطاعية ، والأهداف الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة ، وفقا للموارد المعبئة ، وكذا تحسين حكمة المنشأة او المؤسسة العامة ، وتعزيز أدائها التقني والاقتصادي و المالي⁶⁸.

1. أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية

يندرج التعاقد في إطار التدبير التشاركي ويرتكز على انخراط الأطراف المعنية بإنجاز العقد، في المشاركة المسؤولة والبناءة في اتخاذ القرارات المتعلقة بسيرورة المنشأة أو المؤسسة العامة المعنية.

فبعد تحديد الرؤية الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة، فإن جميع الأطراف المعنية بنشاطها تساهم بدرجات متفاوتة في مراحل مختلفة من العملية التعاقدية إذ لا يمكن لعملية

67 - مقال مينة بنحميد التعاقدو-الجماعات-المحلية/2 مايو 2014 www.barlamane.com
68 - حمزة خويلي موضوع التعاقد كآلية لتدعيم الفعالية والنجاعة ماستر قانون السياسات العمومية كلية تطوان ص 14 سنة 2019.

التعاقد تحقيق النتائج المتوخاة منها إلا إذا التزمت جميع الأطراف المعنية بتأسيس حوار بناء يهم.⁶⁹

- تحديد الأهداف والموارد اللازمة لتحقيقها، وهو ما يشكل الجزء الأكبر من المرحلة التحضيرية لإبرام العقد؛
- لاتفاق على مستوى الأداء عبر وضع لائحة المؤشرات التي تهم مختلف الأهداف المتفق عليها؛
- توضيح مستوى الإنجازات والنتائج المنتظرة وتحقيق الأهداف المسطرة وعلية، تتجلى أهم مسؤوليات الأطراف المعنية فيما يلي:

- تقوم الوزارة الوصية عن المنشأة والمؤسسة العامة بتحديد الإستراتيجية القطاعية واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها بتأطير نطاق عمل كل الفاعلين المؤسساتيين في القطاع؛
- عمل الوزارة لمكلفة بالمالية على تنسيق السياسات القطاعية وتقدير الميزانيات وتعبئة الموارد كما تسهر على ضمان التكامل والإلتقائية بالنظر إلى الطبيعة الأفقية لعملها؛
- صادق هيئة حكامه المنشأة أو المؤسسة العامة على الرؤية الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة وتفوض إلى إدارة المنشأة أو المؤسسة سلطة إبرام العقد كما يتم إخبار هذه الهيئة بوتيرة تنفيذ بنود العقد؛
- تتفاوض إدارة المنشأة أو المؤسسة العامة على الشروط التعاقدية للمنشأة أو المؤسسة العامة وتلتزم بتحقيق الأهداف المسطرة وبلوغ الأداء المتوخى كما تقوم بصياغة تقرير التنفيذ وتقارير خاصة، إن اقتضى الأمر، تتعلق بالإكراهات التي قد تحدث أثناء التنفيذ؛⁷⁰

يتم اللجوء خلال جراءات التعاقد، عند الإقتضاء، إلى مساهمة الفاعلين المؤسساتيين المعنيين مباشرة بنشاط المنشأة أو المؤسسة العامة عن طريق والتقييم برام شراكات

⁶⁹ دليل منهجي للتعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة ص18
⁷⁰ دليل منهجي للتعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة ص19

مختلفة، إن وضع آليات للتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية أمر ضروري ولهذا يتم خلال جميع المراحل تشكيل لجان عمل مختصة من بينها لجنة دائمة للتنسيق خلال المراحل التحضيرية ولجنة متابعة مراحل التنفيذ .

2. المرحلة الأولى: تحضير العدة

تعد المرحلة التحضيرية للعقد أكثر المراحل أهمية في النهج التعاقدية لأنها تحدد نطاق العقد الذي سيتم إبرامه ، وتحدد كذلك الآليات التنظيمية والموارد اللازمة لصياغته ، من جهة ، ومن جهة أخرى خلال هذه المرحلة تتم بلورة مخطط العمل الذي سينبني على أساسه العقد والالتزامات التي ستسند لكل طرف في التعاقد.

وتنقسم هذه المرحلة الى مرحلتين تهدف الأولى الى إلتقائية جميع الأطراف المعنية حول رؤية استراتيجية مشتركة ، فيما تهدف المرحلة الثانية الى صياغة اتفاق مبدئي للأطراف على شكل التزامات تعاقدية وفق مخطط عمل محدد.

ومن أهم عوامل النجاح في هذه المرحلة الأولى تحضير العقد تتمثل في توضيح الرؤية الاستراتيجية وتقييم الوضعية العامة ، وتحديد الأهداف المتوخاة بالإضافة الى إنجاز مخطط عمل يضمن ديمومة للنموذج الاقتصادي والمالي.⁷¹

1.2. الحوار الإستراتيجي لبدء المنهجية

يجب أن يستند العقد على رؤية إستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة وعلى تحليل محيطها وعلى تصور واضح للأوراش ذات الأولوية الواجب إنجازها لتحقيق الأهداف المتوخاة على أساس هذه العناصر، يجب بناء حوار استراتيجي بين المنشأة أو المؤسسة العامة والوزارة الوصية، وذلك لضمان التكامل الأمثل للرؤية الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة ضمن الإستراتيجية القطاعية وللتأكد من أن الالتزامات التعاقدية المستقبلية تتلاءم مع أولويات الدولة.

يعتمد نجاح هذه المرحلة على مبادرة المنشأة أو المؤسسة العامة وقوتها الاقتراحية بتوافق

⁷¹ -- حمزة خويلى موضوع التعاقد كآلية لتدعيم الفعالية والنجاحة ماستر قانون السياسات العمومية كلية تطوان ص 15 سنة 2019.

مع الاستقلالية التي تتمتع بها وتشكل هذه المرحلة نقطة مفصلية في النهج التعاقدية وفرصة مميزة للالتقائية بين الأطراف المعنية من أجل تحقيق الأهداف⁷². ومواجهة الإكراهات بشكل تشاركي مما يؤدي إلى توحيد الرؤى وهكذا، تحدد المنشأة أو المؤسسة العامة رؤيتها الإستراتيجية تماشياً مع توجهات الحكومة وبتناسق مع مهامها ويتم إشراك هيئات الوصاية التقنية والمالية وغيرها من الفاعلين المؤسستين المعنيين. بهذه الرؤية.

المرحلة الثانية : تنفيذ العقـد

إن القاعدة العامة هي انه يجب على المتعاقدين تنفيذ الإلتزامات التعاقدية وفقاً لمبادئ الشفافية والتعاون ، وقد يقع تأخير تنفيذ أحد الأطراف لإلتزاماته مقارنة مع الجدول الزمني المحدد ، كما قد لا يتمكن أحد الأطراف من تنفيذ إلتزاماته إلا جزئياً ، لتفادي مثل هذه المعوقات في التنفيذ يجب على كل الأطراف المعنية أن تلتزم بمجرد دخول العقد حيز التنفيذ بواجب إلام الأطراف الأخرى بالإكراهات العملية التي قد تعوق التنفيذ الناجع للتدابير المسطرة في العقد⁷³.

وتتكون اللجنة المكلفة بتتبع تنفيذ العقد من ممثلين عن الأطراف الموقعة توكل إليها دراسة إنجازات الهيئة المعنية ، كما تسهر هذه اللجنة على إنجاز تقرير لتقييم وتتبع تنفيذ مقتضيات العقد يضم توصيات اللجنة يوجه لكافة الأطراف المعنية⁷⁴.

لذلك، يتم تنظيم اجتماعات تأطيرية تمكن المنشأة أو المؤسسة العامة من تقديم إستراتيجيتها وتحسينها عند الاقتضاء وذلك بدمج ملاحظات الأطراف المعنية الأخرى

في هذا السياق، يجدر التذكير أن من المعايير الأساسية لنجاح هذه المرحلة خاصة والتعاقد بصفة عامة، يكمن في شفافية المعلومات المشتركة إذ يتطلب توحيد الرؤى ودعم الأطراف المعنية تقاسم معلومات واضحة وموثوقة خلال هذه المرحلة، يتم إنشاء لجنة دائمة للتنسيق مهمتها صياغة مشروع العقد حسب جدول زمني محدد وتتكون هذه اللجنة

⁷²-نفس المرجع ص20

⁷³- حمزة خويلى موضوع التعاقد كآلية لتدعيم الفعالية والنجاحة ماستر قانون السياسات العمومية كلية تطوان ص 15 سنة 2019.

⁷⁴ - نفس المرجع أعلاه

من ممثلين عن المنشأة أو المؤسسة العامة والوزارات الوصية وكذا ممثلين عن الأطراف المعنية الأخرى في إطار موحد للعمل بين المؤسسات وتتمثل المهمة الرئيسية للجنة في إعداد مشروع العقد مع تكوين قاعدة للتوثيق تسجل جميع الوثائق. المستخدمة نصوص القوانين والدراسات القطاعية والتوقعات المالية ومحاضر الاجتماعات وتمكن هذه القاعدة الوثائقية من توحيد المفاهيم ومن تعزيز نظام العمل كما من شأنها تيسير استيعاب هندسة العقد وتسهيل تقييم تنفيذ بنوده في نهاية هذه المرحلة، تلتزم المنشأة أو المؤسسة العامة بتحقيق الأهداف المتفق عليها جماعيا وتلتزم الدولة بمساعدة المنشأة أو المؤسسة العامة على تحقيق هذه الأهداف.⁷⁵

مرحلة الثالثة : تتبع وتقييم تنفيذ العقد

عادة ما يتضمن العقد بابا عن الكيفية التي سيتم بها تتبع بنوده – العقد- وتقييم الإنجازات ، وفي هذا الإطار يتم إعداد تقرير تنفيذ العقد بصفة منتظمة ، من طرف اللجنة المكلفة بتتبع تنفيذ العقد ، وهي لجنة مختصة يتم إحداثها بموجب مقتضيات العقد وتتألف من ممثلي الأطراف المعنية بالعقد.

وهكذا يتم إجراء تقييم تنفيذ العقد على أساس هذا التقرير الذي يجب أن يتضمن العناصر التالية وهي على سبيل المثال لا الحصر :

- أهم الأحداث التي ميزت الأداء خلال المدة السابقة
- تذكير بالتوقعات الواردة في العقد
- دراسة النتائج المحصلة مقارنة بالأهداف المحددة

وعلى ضوء محتوى هذا التقرير تعقد اللجنة المختصة المسؤولة عن تقييم تنفيذ العقد اجتماعاتها لدراسة التقدم المحرز والإنجازات ، إضافة الى ذلك تقوم اللجنة بإعداد تقرير نهائي عند اتمام الفترة التي يشملها العقد يسمى تقرير إنتهاء العقد ، وتنجز اللجنة في هذا التقرير تقييما بأثر رجعي للإنجازات بالنظر الى الأهداف الأولية والعوامل الظرفية التي ميزت مدة تنفيذ العقد.⁷⁶

⁷⁵ - دليل منهجي ، مرجع سابق الصفحة 21،
⁷⁶ - دليل منهجي ، مرجع سابق الصفحة 26,27

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

وختاما يمكن القول ان آلية التدبير التعاقدى مكنت من فتح المجال للاستفادة من عدة مزايا أساسية تتجلى في عقلنة أكثر للقرار المالي ، وذلك بتحقيق صلة وثقة بين الاعتمادات والأهداف ، وبين الإدارة المركزية واللاتركيز اداري و المصالح اللامركزية ، وأيضا توزيع الاختصاصات والمسؤوليات على المستوى المحلي.

المبحث الثاني: التعاقد كوسيلة لتدبير الشأن العام الترابي.

كأداة للإدارة ترابية ، تنص على تعاون القوي فيما بين الجهات الفاعلة في مجال ترابي ، يُنظر في "اليات العقد كعملية تنمي روح المشاركة ومساءلة هذه الجهات الفاعلة في مجالات اختصاصها ، من جهة ، والتي تميل إلى التعلم على مختلف المستويات المؤسسية من توجيه الإجراءات وتنظيم المشاريع من أجل القدرة التنافسية والتنمية المناطق المستدامة ، والعمل معا وممارسة القرار المشترك ، وغيرها وينطوي ذلك على توافق في الآراء بشأن التمويل المشترك و خيارات التنمية الترابية. هذه العقود هي دعم الديناميات ترابية وتوقع التطورات في المستقبل الاحتياجات على مستوى كل منها.

لقد وصل المغرب إلى عدة معالم في الإدارة الترابية ويمنح مزيدا من الدينامية والكفاءة والاقتصادات ترابية والإقليمية ، حيث توجد فوارق كبيرة في جميع مجالات وقطاعات الأنشطة الاجتماعي⁷⁷ الاقتصادي تقريبا وتبين الخبرة المتراكمة في هذا المجال أن هذه عملية طويلة استغرقت أكثر من خمسة عقود من التنفيذ العملي في هذا المجال ، مع التشكيك المستمر في المبادئ والأسس الأساسية التي تقوم عليها هذه العملية. وتهدف مختلف التقسيمات الإدارية ، التي بدأت منذ استقلالها السياسي ، إلى إقامة "حكم رشيد" إقليمي قادر على ضمان الظروف المواتية لنمو سليم ومستدام وحقيقي لكل كيان إقليمي.⁷⁸

⁷⁷ - Le contrat peut être déterminé en fonction de sa durée, de sa portée et de son choix. Quant à la durée, nous considérons que les trois premières années doivent correspondre à une période de transition et de mise en marche d'un nouveau processus de contractualisation avec consentement des acteurs concernés. Si l'expérience est positive ou bien réussie, le passage à un rythme quinquennal s'avère nécessaire, correspondant à la notion de "contrats de plan". Pour ce qui est de la portée, un contrat pilote ne retient qu'un nombre limité de secteurs et non l'ensemble des domaines en dépit des priorités retenues. Enfin, le choix doit reposer sur la visibilité des actions à engager et dont l'impact serait clairement ressenti les populations concernées à l'échelle de leur propre territoire. De même, la prise en compte de la compétence régionale est le critère le plus fort de réussite de ces actions à mettre en œuvre dans les plus brefs délais pour en recueillir les fruits escomptés. Cependant se pose la question du financement des actions structurantes entre les trois principales entités territoriales (État, Région, Collectivités). Celle-ci demeure liée à la capacité de chacune d'elle vu le rationnement des ressources dont elles disposent : en l'état actuel l'État peut contribuer à hauteur de 50%, la région pour une part 30% et les collectivités pour 20%.

⁷⁸ Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI Enseignant-Chercheur Université Chouaib doukkal ipg 05.

وفي المغرب ، تشكل سياسة التعاقد ، التي جرت بالفعل في مناطق معينة من المملكة خلال العقد الأخير من هذا القرن ، أداة تحظى بتقدير كبير من الجهات الفاعلة المحلية. وانطلاقاً من هذه الملاحظة التي تشير إلى أن المناطق المغربية تشهد تفاوتات قوية، فإن عقود البرامج تظل تشكل قوة مقترحة بالنسبة للأقاليم التي لا تملك الموارد المالية الكافية لتمويل مشاريعها الهيكلية؛ وتشكل عملية تنافسية إقليمية قادرة على حفز ديناميات ترابية جديدة. غير أن سجل هذه السياسة كان مختلطاً منذ تنفيذ الهيكلية الجهوية المتقدمة. وبالتالي، نقترح تسليط الضوء على هذا الأسس.⁷⁹

يرتكز المفهوم الحديث للتدبير الترابي على منطق التعاون والشراكة والتضامن بين مختلف المتدخلين و الفاعلين على المستوى المحلي، فإلى جانب إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص باعتبارهما من الفاعلين المحوريين للتنمية، يمكن للجماعات أن تتعاون في ما بينها لضمان نجاعة أكبر الاستثمارات على الصعيد الترابي من خلال التكامل في توظيف الموارد و الوسائل و تنفيذ مشاريع مشتركة.

إلى جانب ذلك فإن حجم التحديات اليوم يفرض إعادة تحديد نوع العاقبة بين الدولة والجماعات الترابية والجهات على وجه الخصوص، من خلال صياغة تصور جديد اختيار مجالات وأشكال التعاون بين الطرفين في إطار تعاقدات عمومية تخدم التنمية المحلية لطريقة.

ويقوم مفهوم التعاقد العمومي على الشراكة وتقاسم المخاطر ومختلف الموارد والصالحات من أجل تنفيذ مشروع معين يحقق فائدة مشتركة الأطراف العقد⁸⁰.

إن عقوداً كانت كافية لجعل الإدارة تمسك بسلطاتها. فالعقد له مدرجات مرا منها وهي المراحل تدرج التعاقدية؛ أي مختلف العمليات الإدارية التي توصل التعاقد

⁷⁹ Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI Enseignant-Chercheur Université Chouaib doukkal p -7

⁸⁰ - Abdeellatif El Cheddadi, La gouvernance territoriale a la lumière de la nouvelle charte communale, REMALD, N 84, 2013, P 330

واستراتيجية انطلاقته لتدبير الشأن الترابية (المطلب الاول)، وتنقذ العقد وتتبعه وتقييمه كألية لتدبير الشأن الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أسس التعاقد واستراتيجية انطلاقته لتدبير الشأن العام الترابية

من خلال التقييم الأولي لهذه التجربة ومدى نجاحها في تمثل الطموحات السياسية التي أطرت هذا المشروع منذ البداية، وقدرتها على تفعيل النص الدستوري لتطوير القرار العمومي على الصعيد الترابي مع التفعيل الأمثل للقوانين ذات الصلة، أن هناك مجموعة من الصعوبات والتحديات التي ينبغي التغلب عليها لإعطاء دفعة قوية لورش ترسيخ الهوية المتقدمة في المغرب التأطير ومعرفة مرحلة صياغة موضوع التعاقد (الفقرة الأولى) وصياغة العقد وتوقعه كألية لتدبير (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: التأطير العقد ومقومات صياغة

1. التأطير المركزي

النهج التعاقدية داخل كل قطاع وزاري إلى إطار تصوري سياسي إداري، يحدد الأهداف الاستراتيجية للقطاع والخطوط العامة للفعل العمومي القطاعي؛ أو ما يسمى بالإستراتيجية القطاعية؛ من جهة، ومن جهة ثانية إلى رسم الخطوات العملية لتفعيل النهج التعاقدية داخل القطاع المعني.

منشور 2001-12 الإدارات المركزية إلى أن توجه، بين فترة 1 ديسمبر و15 أكتوبر، رسالة تأطير لفائدة الإدارات اللامركزية تتضمن كل هذه التوجيهات .

على مستوى قطاع الصحة، تمحور العمل في هذه المرحلة على التالي:

وضع الوزارة لإستراتيجية القطاع، بالتشاور مع كل أطراف المعنية في القطاعين العام والخاص، حيث تستعرض هذه الاستراتيجية رؤية مستقبلية لتدبير القطاع، التوجهات العامة والأهداف الاستراتيجية ونقاط قوة وضعف القطاع.

على مستوى الخزينة العامة للمملكة، نجد تطبيقا مختلفا نسبيا في بعض التفاصيل:

ينطلق التأطير الاستراتيجي في بدايات شهر ديسمبر؛ حيث ترسل الإدارة المركزية

الإدارات الجهوية مقترحات الأهداف الجهوية وتخبرها بتواريخ الاجتماعات لمناقشة والمصادقة على هذه الأهداف.⁸¹

2. صياغة البرامج والالتزامات موضوع التعاقد

في هذه المرحلة، يبرز بصورة أكبر دور المديرية اللامركزية. في إطار التوجهات العامة التي حددتها هذه الأخيرة لنفسها، ينصب مجهودها على صياغة مشاريع البرامج التي تتضمن التزاماتها المرتبطة بنجاعة أداء.

فعلى صعيد قطاع الصحة، تتركز مجهودات الجهات الصحية على إعداد مشاريع ميزانيات برنامج الخاصة بها، كل على حدى؛ بحيث يجري إعداد هذه الميزانيات لتغطي ثلاث سنوات قادمة. ويتم ذلك بمساعدة تقنية من الإدارة المركزية.

وقبل التفاوض بشأن مشاريع ميزانيات-برامج المعدة، يتم إرسالها إلى الإدارة المركزية، حيث يكون لكل مديرية مركزية الحق في تقدير مدى ملاءمتها مع الاستراتيجية الوطنية.⁸²

وتكون الجهة الصحية مطالبة هنا بالتشاور مع كل المعنيين بالقطاع داخل مجالها الترابي المندوبات الإقليمية، المراكز الاستشفائية المسيرة بصورة مستقلة، المستشفيات الجامعية، معاهد التكوين في المهن الصحية، القطاع الخاص،...؛ إذا أن مطلوب من الجميع النظر إلى عملية إعداد.

ميزا برنامج على أنها محطة لوضع مخطط لتنمية الجهة الصحية بشكل شمولي، وليس فقط لصيانة تقديرات مالية لهذا العمل أو ذاك.

⁸¹ - Farah Rhouni, Approche contractuelle au sein de la trésorerie générale du royaume, Op. Cit. p :24 .

⁸² - «La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l'approche " budget- programme"», DPRF, Op. Cit, p : 12.

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

وفور انتهاء الجهة الصحية من إعداد مشروع ميزانية-البرنامج، ترسله إلى الإدارة المركزية عبر الكتابة العامة للوزارة التي ترافقه بمذكرة تقديم تقنية من إعدادها.⁸³

وتضم هذه المذكرة التوضيحات والبيانات التالية:⁸⁴

- مدى تناسق وتطابق ميزانية البرنامج مع تعليمات وتوجيهات الإدارة المركزية، وكذلك توصيات لجنة دراسة الأهلية⁸⁵؛
- مدى مطابقة ميزانية البرنامج المقترحة للمقاربة التي تشيد بها استراتيجية التعاقد الخاصة بالقطاع؛
- النتائج المرجوة والمؤشرات المقترحة من لدن إدارات اللامركزية؛
- التقديرات المالية.

أما على مستوى الخزينة العامة للمملكة، نجد توجهها مختلفا نسبيا في هذه المرحلة أيضا.

حيث يتركز، في هذه المرحلة، مجهود المديرية الجهوية للخزينة على تصريف الأهداف الواردة في رسالة المهام إلى أهداف عملياتية على مستوى مشاريع عقود أهداف وسائل، التي ستوقع مع كل قسم مالي داخل الجهة على حدى. ولهذا تتكثف، خلال هذه المرحلة، عمليات تبادل التوجيهات والبيانات بين إدارات الجهوية والأقسام المالية المتواجدة بالجهة من جهة، وبين هذه الأخيرة والمراكز المحاسبية التابعة لها من جهة أخرى.

ويمكن تلخيص مجموع هذه العمليات، والتي تتم في أواخر ديسمبر، في التالي:⁸⁶

- دور الإدارات الجهوية

- تصنيف الأهداف المرقمة للأقسام المالية بحسب الأهمية؛

⁸³ - في قطاع الصحة، تتكلف هذه الكتابة بصياغة محاضر اجتماعات الإدارة المركزية مع مختلف الجهات الصحية

⁸⁴ - الحسن بوطوال، أثر التدبير التعاقدى للميزانية على القطاع الصحي بالمغرب 2010-2003م. س. ص: 57-58

⁸⁵ - تدرس هذه اللجنة مدى أهلية المديرية الجهوية للتعاقد

⁸⁶ - Farah Rhouni, Approche contractuelle au sein de la trésorerie générale du royaume, Op. Cit. p : 24-25.

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

- وضع برنامج الاجتماعات مع هذه الأقسام؛

- ارسال مقترحات الاهداف لمجموع المراكز الأساسية.

وتمنح الأقسام المالية مدة 15 يوما لإبلاغ المديرية حاجاتها من الموارد.

وبالموازاة، واستعدادا للاجتماع مع الأقسام المالية، تهيئ الإدارات الجهوية مجموعة من الوثائق منها:

- مصاريف العمل و «موارد» كل مركز محاسبي تابع للقسم المالي المعني؛

- إنجازات المهام للثلاث سنوات الأخيرة؛

- توصيات تقارير مفتشية المالية؛

- مخططات العمل النموذجية لكل المراكز المحاسبية التابعة للقسم المالي.

• دور الأقسام المالية والمراكز المحاسبية التابعة لها:

أسبوع قبل الاجتماع، يكون رئيس القسم المالي مطالباً بإعداد وإرسال الوثائق التالية للإدارات الجهوية:

الاهداف المرقمة لكل مركز محاسبي، والتي يتم تحديدها من خلال اجتماعات مع رؤساء هذه المراكز؛

- مخطط العمل النموذجي لجميع هذه المراكز المحاسبية؛

- أعمال الدعم المساعدة.

الفقرة الثانية: الأساس التوقعي للعقد كآلية لتدبير

وهي المرحلة الأخيرة السابقة لدخول العقد حيز التنفيذ، تعرف نشاطا مكثفا في شكل اجتماعات للحسم في كل المقتضيات المرتبطة بالعقد، انطلاقا من الالتزامات المتبادلة إلى شروط إعادة النظر في العقد، في هذه المرحلة أيضا تعرف مختلف التطبيقات القطاعية تباينا مشهودا.

على صعيد قطاع الصحة، مثلا، تسري هذه المرحلة في ثلاث محطات أساسية:

المحطة الأولى: التفاهم على ميزانية برنامج في لقاء على مستوى الإدارة المركزية،
يجري التفاوض حول مقتضيات ميزانية-برنامج، وينتهي باتفاق حولها.

يوقع هذا الاتفاق من طرف كل الأطراف المعنية به ، وتوقع مديرية التخطيط والموارد المالية عن المركزية.⁸⁷

ومع ذلك، وحتى هذه اللحظة، لا يكون هذا التفاهم تعاقديا ولا يلزم أي طرف من الأطراف؛ إذا إن التوقيع هنا يكون بمثابة «اعتراف بالسير الجيد لعملية صياغة ميزانية-برنامج وبواقعية مضمونها»،⁸⁸ تعتبر ، ميزانية-برنامج إطارا إرشاديا، يلتزم لأطراف أخلاقيا بتكريس جهودهما من أجل تحقيقها.⁸⁹

المحطة الثانية: تحديد مراحل الاستراتيجية للتعاقد:

حتى تأخذ الالتزامات المتبادلة، لا بد من الانتقال من التفاهم حول ميزان برنامج كنوع من العقد وللحصول ذلك، لا بد من توفر الشروط التالية:

- تحديد الجهات الصحية المؤهلة للتعاقد (هيكليا، تسييرا، بشريا،)...

إذ تقوم الإدارة المركزية بتقييم مدى قدرة الإدارات اللامركزية على الالتزام في إطار عقد، أو بعبارة أخرى تقييم مدى قدرتها على الدخول في علاقة تكون لديها جميع الحظوظ لبلوغ النتائج المرجوة كما تم الاتفاق حولها.⁹⁰

عند توفر شروط أهلية، يباشر الطرفان حوارات حول التدبير من أجل التفاهم على المحاور الاستراتيجية التي ستشكل موضوع العقد⁹¹؛ إذ في النهاية يتم التعاقد فقط حول

⁸⁷ - « La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l'approche " budget- programme" », DPRF, Op. Cit, p : 12.

⁸⁸ - La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l'approche " budget- programme" », DPRF, Op. Cit, p12

⁸⁹ - La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l'approche " budget- programme" », DPRF, Op. Cit, p13

⁹⁰ - La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l'approche " budget- programme" », DPRF, Op. Cit, p16

⁹¹ - الحسن بوطوال، أثر التدبير التعاقدى للميزانية على القطاع الصحي بالمغرب (2003-2010)رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، 2010-2011ص. 57:

المحاور ذات الاولوية في ميزانية-البرنامج وليس على جميع المحاور هذه الميزانية البرنامج. وتلك المحاور المتعاقد بشأنها هي فقط من ستصبح مفروضة وملزمة للطرفين.

لمحطة الثالثة: التوقيع على العقد

بعد التفاف على مضمون العقد؛ والذي يضم بشكل رئيسي المحاور الاستراتيجية المتفق عليها؛ يوقع عليه، باسم الإدارة المركزية، الكاتب العام للوزارة (أو وكيلها) من جانب، والمسؤول عن الجهة الصحية (أو المدير الجهوي) من جانب آخر. وهي توقيعات مؤسساتية وليست بتوقيعات شخصية.⁹²

على مستوى الخزينة العامة للمملكة:

يعقد اجتماع، في أواخر ديسمبر، بين المديرية الجهوية والقسم المالي المعني التابع لها، وتتركز الحوارات حول وضع التصور النهائي للأهداف المطابقة لكل مجال من مجالات الأنشطة وللوسائل المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف.

المطلب الثانية: دور التعاقد في ترسيخ آلية تدبير الحـــــــديث

ان اعتماد إصلاح الميزانية العامة للدولة، على التدبير الميزانياتية المرتكز على منطلق النتائج من خلال آلية التعاقد كانت له دوافع تنموية اقتصادية بالأساس، حيث ان التنمية الاقتصادية المرتكزة على آلية التعاقد من شأنها مواصلة المشروع الإنمائي لمواجهة تحديات العولمة المرتبطة بالسرعة والدقة والجودة، الأمر الذي يمكن من حصد نتائج إيجابية لمواجهة الخلل الذي يحد من تحقيق التنمية، إذن ما هي أو فما هي انعكاسات التعاقد على تحقيق الجودة والفعالية في التنمية (الفقرة الأولى) وما هي أهم صعوبة تنزيل هذه الآلية على أرض الواقع (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: انعكاسات التعاقد بالقانون التنظيمي للمالية على تحقيق النجاعة والفعالية في التنمية.

إذا كان القانون فيما سبق يهدف أساسا لتحقيق الأمن العام للمجتمع، فإنه قد أصبح اليوم وبموجب القانون التنظيمي للمالية الجديد يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، وهي

⁹² -La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l'approche " budget- programme"», DPRF, Op. Cit, p : 15

ضرورة فرضتها محددات العولمة خاصة في ظل فشل المنهجية القائمة على ترسيخ تحكم الدولة في مجمل النشاط الاقتصادي.

إذا أصبحت الدولة غير قادرة على ضمان فعالية التدبير المالي، ومن تم فإن اعتماد مبدأ التعاقد في التدبير الميزانياتية يعتبر من الملامح الأساسية للإصلاح المالي بالمغرب وأداة للتحكم في الظرفية الاقتصادية، ومؤشرا فعالا للتكيف مع التقلبات الاقتصادية والتدخل لتصحيحها خاصة وان التنمية الاقتصادية في هذا الإطار أصبحت مسؤولية الجميع خاصة إدارات الدولة اللامركزية حيث أن القرار المالي في هذا الإطار أصبح تشاركيا لتمكين الدولة من جمع قواها لإنقاذ الاقتصادي ومن ثم الرفع من مستويات النمو الاقتصادي،⁹³ واستثماره في تحسين مؤشرات النجاعة والفعالية والاقتصاد، وخلق طبقة جديدة تلعب دور الوساطة في إنعاش الاقتصاد لخدمة التنمية الاقتصادية، فإصلاح منظومة إقرار ميزانية الدولة يشكل إصلاحا للدولة نفسها، هذا الامر ما كان ليحقق إلا من خلال الانتقال من فلسفة تدبير الوسائل إلى ثقافة البحث عن تحقيق أفضل النتائج، حيث أن آلية التعاقد في التدبير العمومي، وتحدد أنماط التدخل لمختلف الفاعلين في هذه البرامج بالإضافة.

إلى تحديد المسؤوليات بشكل أكثر دقة ووضوح ويسمح بالتجسيد الفعلي لتطبيق مبادئ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

إن الإصلاح الميزانياتية القائم على أساس النتائج قد انطوى أساسا على تغيير علاقة الإدارات المركزية مع الإدارات غير المركزية التابعة لها، بكيفية أصبحت معها هذه الأخيرة شريكا فعالا وذي مصداقية في تحديد الأهداف والبرامج على أرض الواقع، وذلك بناء على اتفاقيات تحدد بوضوح مدى حقوق وواجبات كل الطرفين، حيث ترجمت العلاقات التعاقدية بين الإدارة المركزية والإدارات غير المركزية إرادة الدولة في دعم اللاتركيز الإداري، باعتباره خيارا استراتيجيا لتحصيل سياسة القرب الرامية إلى تلبية حاجيات المواطنين بسرعة وفعالية لتحسين جودة المرفق العام، وهو منطلق تراهن عليه الحكومة لتحديث وعقلنة الإدارة وضمان النجاعة في خدماتها وتقوية فعالية أدائها، فالتعاقد

⁹³ - رشيد قاعدة، التعاقد والشراكة في القانون التنظيمي للمالية الجديد ورهان التنمية الاقتصادية، مجلة هانس سايدل، 2018 ص15

يعزز المسؤولية لدى المسيرين الترابيين عبر إشراكهم في مسلسل الميزانية على مستوى البرمجة والتنفيذ، وهو ما يساعد على خدمة التنمية بمستوياتها خاصة في المحيط.

إن التعاقد من خلال القانون التنظيمي للمالية هو بمثابة نقطة التقاء العديد من المصالح والأطراف والمتدخلين والفاعلين، والهدف بالفعل واحد وهو تنفيذ الأهداف الاستراتيجية موضوع العقد بشكل ناجع وفعال، فهو يسمح بوضع استراتيجية واضحة المعالم يشترك في إعدادها كافة الأطراف ذات الصلة بالشؤون الترابية، وتتميز بوجود رؤية مشتركة ومنسجمة الأبعاد للدور التنموي وحيثياته ومجالاته، حيث أن ميزانية البرامج والنتائج تعد جسرا للمناقشة والحوار، إذ تكرسه شفافية الاختبارات المنتقاة والأهداف الواجب الوصول إليها، والتي تشكل الأهداف التنموية الاقتصادية أهدافا أساسية واجبة الوصول إليها، عبر آلية التعاقد كإطار مساهم في تطور مالي واقتصاد للدفع بدينامية التنمية.⁹⁴

هذا وإذا كان للتعاقد عدة انعكاسات هامة على تحقيق التنمية الاقتصادية فإن ذلك لم يمنع من وجود عدة عراقيل لم تسمح بتجسيد مبادئ القانون التنظيمي للمالية على أرض الواقع، مما استوجب القيام بعدة إصلاحات لتحقيق التنمية وبلوغ مطمح الفعالية والنجاعة وهو ما سنتطرق له في الفقرة الثانية.

الفقرة الثانية: صعوبات آلية التعاقد في تحقيق النجاعة والفعالية.

كما سبقت الإشارة لذلك فقد أصبح القانون التنظيمي للمالية الجديد يلعب دورا هاما في قيادة المسيرة التنموية على غرار باقي الإصلاحات القانونية الأخرى في المجال المالي، إلا أنه رغم الأهمية التي أصبح يحتلها القانون التنظيمي للمالية في مجال التدبير الميزانياتية كرافعة لتحقيق التنمية فإنه تعترضه عدة صعوبات، خاصة فيما يتعلق بآلية التعاقد، ويرجع ذلك بالأساس إلى كون أن هناك الكثير من المشاريع التي يتم القيام بها دون دراسة الجدوى منها، بحيث أن الموجود في موقع القرار لا يبحث عن المصلحة العامة في حدودها القصوى، بل كل ما يعنيه هو إنجاز المشروع وإنهاؤه في أحسن الأحوال، أما مردودية المشروع والقيمة التي يحققها فلا تعنيه في شيء، كما أن هناك

94 - محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، دار العلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005ص56

غياب لنفقات الصيانة، فالكثير من الاستثمارات العمومية، لم تعد صالحة نظرا لغياب الصيانة، إذ نجد مجموعة من الطرق والمدارس لم تعد ذات مردودية.⁹⁵

وهي صعوبات تؤثر لا شك في نجاح السياسة التعاقدية الميزانية نظرا لصعوبة استيعاب العديد من المسؤولين لثقافة التعبير والتشارك في اتخاذ القرار وخاصة تلك القرارات المتصلة بالتدبير المالي الميزانية، إضافة إلى ما تعرفه الميزانية العامة من بنية محتملة ومتأثرة بالظروف الداخلية والخارجية، وهو الوضع الذي جعل الدولة تتجه نحو البحث عن تمويلات خارجية ومن مصادر مختلفة ومتنوعة، فتترتب عنها إرث مديونية ثقيلة معقدة البنية وباهظة التكلفة أسفرت عن وضعية حرجة، وتناقضات مالية معقدة،⁹⁶ خاصة في ظل ظهور الشركات المتعددة الجنسية التي أصبحت تتحكم في اقتصاديات الدول النامية، وبرز مظاهر ثقافية وسياسية تتجاوز بكثير حدود وسلطة الدولة، بحيث ان هذه البنيات الاقتصادية لها تأثير واضح في احد القرارات داخل هذه الدول تحت شعارات متعددة،⁹⁷ وتتمثل هذه الشركات شبكة كثيفة ومتراصة من المصالح ثم ننسجها بشكل مهيكلة لخدمة النظام الرأسمالي وضمان إشعاعه على المستوى العالمي.⁹⁸

كما أن هذا الاختلال في تكوين بنية الميزانية يتجلى في ضعف الوعاء الجبائي الذي يعد أساس المالية العامة، وفي تواضع مردودية الإدارة الجبائية المغربية التي ينبغي تحسين إنتاجياتها والعمل على تحديثها، ثم تقييم الإعفاءات الجبائية ومدى مساهمتها في البنية العامة للميزانية.⁹⁹

ومن هنا يتضح مدى الصعوبات التي من الممكن أن تؤثر على السياسة التعاقدية في الميدان الميزانية التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد للمالية، مما لا يساهم في تحقيق

95 - أنيس بوزياب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، عدد، 99 سنة 2017 ص1

96 - محمد حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء سنة 2002_2001 ص 63

97 - رشيد قاعدة، التعاقد والشراكة في القانون التنظيمي للمالية الجديد ورهان التنمية الاقتصادية، مجلة هانس سايدل، 2018 ص 50

98 - المرجع نفسه، ص: 52.

99 - عبد القادر التيعلائي، المالية العامة قانون المزانة، منشورات المعهد العالي للدراسات القانونية والجبائية التطبيقية، الرباط الطبعة الأولى، 1995 ص 39

النجاحة الاقتصادية لمعالجة المشكلات التي تواجه المجتمع بطريقة شاملة وتشاركية لبناء اقتصاد اجتماعي متماسك.

مما سبق نستخلص على أن القانون التنظيمي للمالية الجديد يقوم على فلسفة قوامها التوثيق بين الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية، عجز تقنية التعاقد كمدخل أساسي في تدبير الميزانية لربح رهانات الجودة والفعالية حيث أن هذه المنهجية الحديثة المبنية على أساس النتائج ساهمت في جعل الميزانية كوسيلة من وسائل التدخل سواء عن طريق الإنفاق أو عن طريق الموارد بشكل يساهم بالأساس في تحقيق أهداف تنموية في إطار تعاقد، وعلى الرغم من الصعوبات السالف ذكرها فإنه هناك مجموعة من الإصلاحات والحلول البديلة لتجاوز الوضعية ودور هذه اليات تدبيرية بين المركزية و اللامركزية بما فيها الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية هذا ما سنتطرق له في (الفصل الثاني).

الفصل الثاني



الفصل الثاني: واقع الية التعاقد بين الإدارة المركزية واللامركزية

تعتبر السياسة الجهوية إحدى الركائز الأساسية في تجسيد وممارسة الحكامة الجيدة في شتى مجالات تدبير الشأن العام. وفي هذا الصدد، تعد كل التوجيهات الملكية بمثابة خارطة الطرق لتطوير مفهوم الجهة كمكسب دستوري، وأداة أساسية لتدعيم اللامركزية والديمقراطية المحلية في بلادنا، وتقليص الفوارق والاختلالات بن المدن والقرى، وبين مناطق المملكة، والعمل بمفهوم جديد للسلطة والتدبير. وي طرح هذا الإطار المؤسسي الجديد إعادة النظر في النموذج التنموي، وفي اعداد التراب الوطني ككل، سواء من حيث المرتكزات، أو من حيث المضمون وأدوات التدخل، وكذا من حيث الوسائل الإجرائية والتنفيذية. وإذا كانت التنمية الترابية مفهوما متقدما لتفعيل الجهوية، مواكبة وتزامنا مع تطور علاقة الدولة بمجالاتها الترابية مع ما يرافق ذلك من تحديات، فإنها تصطم بمجالات أكثر تعقيدا (المجال الترابي ومستويات التدخل: الوطني، الجهوي و المحلي)، تتداخل فيها الاعتبار المفاهيمي و المنهجي (مفهوم التنمية الترابية وتحديد مقاربة التدخل) الإطار المؤسسي (سياسية اللاتمرکز و اللامركزية، والجهوية)، والفاعل التنموي والفرقاء (الدولة، الجماعات الترابية، الخواص، مكونات المجتمع المدني)، مما يتطلب البحث عن تصورات وآليات تدبير جديدة. وبالنظر للوضع الراهن لممارسة التنمية الترابية لمهامها التأسيسية والتنموية، يتعن التساؤل عن طبيعة أشكال التدخل، وكذا الأدوات المنهجية والتمويلية والمؤسسية التي من شأنها ترسيخ اللامركزية وتشجيع الاتقائية في تدخلات السلطات لعمومية، وبالتالي إنشاء العمل بالسياسة التعاقدية بين الدولة والجهة، من جهة، والشراكة بين مختلف الفاعلين الترابيين، من جهة أخرى.¹⁰⁰ ولقد كان للتجربة المغربية الطويلة الممتدة على مدى الثلاثين سنة الماضية في مجال العلاقات التعاقدية بين الدولة وبعض المؤسسات والمنشآت العامة، إضافة نوعية هامة حيث مكنت عقود البرامج المبرمة بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة من ترشيد أمثل لتسيير هذه الهيئات ومن تحسين أدائها التقني والاقتصادي والمالي. فضلا عن ذلك، ساهم القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى منذ دخوله حيز

- الدكتور محمد عتيق (مركز الآداب والعلوم الإنسانية، القطب الجامعي آيت ملول) ندوة علمية حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب¹⁰⁰
يومي 05،04 أبريل 2018

التنفيذ بتاريخ 18 دجنبر ، 2003 في ترسيخ هذه الممارسة في إطار تنفيذ السياسات الحكومية القطاعية من خلال توضيح أفضل للأهداف الاستراتيجية المسندة للمؤسسات والمنشآت العامة وتحسين أسلوب حاكمتها وكذا الرفع من أدائها. وهكذا عرف التعاقد دينامية جديدة مكنت من تحسني الهندسة العامة للعقود من خلال تحديد أفضل التزامات الطرفين التي أصبحت أكثر دقة لربطها بأهداف مرقمة وقابلة للتقييم. كما تمت تقوية آليات التتبع وتدعيمها بتقييم دوري ومنتظم لتنفيذ الالتزامات التعاقدية ووقعها على الوضعية العامة للهيئات المعنية , وفي هذا الصدد، وتماشيا مع المبدأ الدستوري الذي يقضي بربط المسؤولية بالمحاسبة¹⁰¹ ووفقا للتوجهات الحكومية، فإن نشاط المؤسسات والمنشآت العامة يجب أن يكون موضوع سياسة تعاقدية متعددة السنوات مع الدولة وذلك قصد إدراجه ضمن الأولويات الحكومية وتحديد الأهداف المنوطة بهذه المؤسسات والمنشآت العامة وكذا الإنجازات المنتظرة. كما أن العلاقة التعاقدية مع هذه الهيئات من شأنها أن تساهم في تعزيز حاكمتها والرفع من أداءها مع تعزيز آليات تقييم إنجازاتها على ضوء أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المسطرة وبالتالي تحسين جودة الخدمات المقدمة وترشيد النفقات. وهكذا فإن التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة والجماعات الترابية يمكن هذه الأخيرة من تحديد أهدافها الاستراتيجية والعملية. وفي إطار تدخل المؤسسات و المنشآت العامة على المستوى الجهوي، فإن التعاقد يوفر الإطار المناسب لتعزيز مساهمتها في تفعيل أكبر لسياسة القرب من أجل تنمية محلية مستدامة ومتناسقة. إضافة إلى ذلك، فإن الإطار التعاقدية يعطي الأولوية للنشاطات الكفيلة بترشيد آليات تسيري المؤسسات و المنشآت العامة وتقليص تكاليف استغلالها وتدعيم إجراءات التدبري المشترك للإمكانيات المتاحة وذلك من أجل ترشيد استعمالها وتحسني تنسيق الإنجازات. ويعتبر إعداد العقود متعددة السنوات فرصة لدراسة مشاريع استثمار المؤسسات و المنشآت العامة للتأكد خاصة من مدى توافقها مع الأهداف المحددة لها وتنزيل السياسات العامة وتنفيذ الأولويات الحكومية، وكذلك التحقق من مدى مردوديتها وتأثيرها على تحسين جودة الخدمات بالنظر، لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى ملاءمتها للقدرة التمويلية للمؤسسة وخاصة فيما يتعلق بأهداف ضبط نسب

¹⁰¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ص ، 23 بتاريخ .

الاستدانة. وفي هذا الإطار، ينبغي دراسة إمكانية اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتمويل وإنجاز أو استغلال مشاريع الاستثمار وذلك للاستفادة من قدرات الابتكار والتمويل المتوفرة لدى القطاع الخاص. كما تهدف السياسة التعاقدية إلى ترشيد تحويلات الدولة المالية لفائدة المؤسسات و المنشآت العامة والتحكم في مستواها عبر ترشيد النفقات وتعزيز الموارد الذاتية وتنويع مصادر التمويل وكذا ربط التحويلات المذكورة بالمستوى الفعلي للحاجيات وبالإمكانات المتوفرة، تنامي و تنوع احتياجات المواطنين من الخدمات و المرافق العمومية فرض تبني مقاربات جديدة في تدبير الفعل العمومي لتجاوز المنطق السائد حيث تتولى الدولة بشكل منفرد ومن المركز مهام التخطيط و التمويل و التنفيذ و المراقبة لكل ما يتصل بالمشاريع و البرامج التنموية سواء كانت وطنية ومحلية. الأمر الذي لم ينجح في تقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والمجالية بين الجهات ولم يعد مجديا في مواكبة التطورات التي تحتم منح الفاعلين المحليين هامشا أكبر في التحرك باعتبارهم الأقرب والأقدر على تحديد حاجياتهم وكيفية تلبيتها. بالشكل الذي يجعل النخب المحلية ليست فقط منفذة للرؤية التنموية للمركز بل مشاركة في ما تمثله الجهة اليوم من أهمية في التنظيم الترابي و كم المهام والاختصاصات صياغتها وتنفيذها والسهر على تقييمها، في إطار الشراكة و التوافق و بموجب تعاقد واضح المعالم من حيث الأهداف والإلتزامات. خاصة بين الدولة ومجالس الجهات على أساس الموكلة لها بموجب دستور 2011 و قانونها التنظيمي.¹⁰² لمعالجة هذا الفصل ارتأينا أن نقوم بدراسته من خلال مقارنة تنظيمية ، وعليه سيتم تحليل النصوص و العلاقة تعاقدية بين الدولة المؤسسة للامركز و الوقوف على أدوار كل المتدخلين في سياسة اللامركز الإداري وكذا الآليات التي تساهم في تحديث التدبير العمومي . مع الإستعانة ببعض المناهج كالمنهج المقارن و المنهج البنوي. و لدراسة هذا الموضوع و لمحاولة الإلمام بجوانبه ، و للإجابة عن هاته الإشكالية و الأسئلة المتفرعة عنها سنقوم بمعالجة الموضوع وفق التصميم التالي: (المبحث الأول) : التعاقد بين الدولة والجماعات

¹⁰²- التونسي يوسف باحث في القانون العام hakamatourabia

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

الترايبية (المبحث الثاني) : التعاقد بين الدولة والمؤسسات
العمومية.

المبحث الاول : تشخيص التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية

ان تنامي اللجوء إلى الأسلوب التعاقدى ما بين الأشخاص المعنوية العامة، بعدما كان هذا المبدأ من قبل، من المبادئ غير القابلة للتطبيق على أرض الواقع لعدة أسباب مختلفة. إلا أن هذه الإمكانية أصبحت متاحة أمام مختلف الأشخاص المعنوية العامة (الدولة ، الجماعات الترابية ، المؤسسات العمومية . . .)، هذا الأسلوب التعاقدى الذي نجد أن من بين مزاياه كونه أنه سهل وبسيط، وما يبرر قول ذلك هو التراجع النسبي للقرار لإداري الانفرادي لصالح التقنيات التفاوضية، فالتسيير بالدوريات وبالأوامر التسلسلية أصبح ينقل شيئا فشيئا، ليترك المجال للتعاقد، إذ أن التشاور أصبح أكثر فأكثر قاعدة أساسية في المعاملة الإدارية والسياسية خصوصا والتعاقد كذلك يشكل الوسيلة الطبيعية التجسيد الشراكة والتعاون ما بين مختلف الأشخاص المعنوية العامة. إذن فهذا التوجه العام يشكل مؤشرا قاطعا على أن اللامركزية الإدارية تعرف تطورا عميقا على مستوى طبيعتها الداخلية، حيث نمر من لامركزية تقليدية تتأسس على متدخلين فقط، وهما ممثل السلطة المركزية والمنتخب إلى مفهوم جديد اللامركزية عصرية تركز على عدة متدخلين (الإدارة الجماعات الترابية، الجمعيات المجتمع المدني والخواص، المتدخلون الاقتصاديون . . .). وبالتالي تكمن أهمية دراسة موضوع التعاقد في الوقوف على المقاربة الجديدة التي تنهجها الدولة في معالجة وتدبير الشأن المحلي، وكذلك على طبيعة العلاقة التي تربط الجماعات الترابية والدولة في تبينها لهذه المقاربة، خصوصا مع المرسوم الجديد للاتمرکز الإداري بشكل منسجم والتوجه التنظيمي الجديد الذي أطره دستور 2011 والقائم على الجهوية المتقدمة. كما تكمن أهميتها العملية في تحديد تدخلات ومسؤوليات كل من الدولة والجماعات الترابية . ومن هذا المنطلق نجد أن هناك الإطار القانوني الاتعاقد بين الدولة والجماعات. (المطلب الاول) تنسق التدخلات بين الدولة والجماعات الترابية (المطلب الثاني)

المطلب الاول: الإطار القانوني لليات التعاقد بين الدولة والجماعات

يعتبر البناء القانوني للجماعات الترابية الذي جاءت به الوثيقة الدستورية¹⁰³ و القوانين التنظيمية الترابية الصادرة في يوليوز 2015¹⁰⁴ و مراسيمها التطبيقية¹⁰⁵ بمثابة المنظومة المتكاملة التي تحاول إنضاج مختلف الجوانب النظرية والتطبيقية لمسار اللامركزية في بلادنا. فقد حاول المشرع عبرها خلق نوع الانسجام لتكون هذه المقتضيات بمثابة الوسائل القانونية التي تشكل أرضية عمل مناسبة لتحقيق الاهداف المنتظرة من هذه الجماعات الترابية بكل حرية واستقلالية¹⁰⁶.

ان معالجة المطلب التعاقد كآلية لتحقيق التنمية الجهوية تقتضي منا وضع تعريف جامع للموضوع وضبطه الحرية التعاقدية للجماعات الترابية حسب القوانين التنظيمية (الفقرة الاول) اليات التعاقد لمواكبة وتجسد التنمية الترابية. (الفقرة الثاني)

الفقرة الأولى: حرية التعاقد للجماعات الترابية حسب القوانين التنظيمية والمبادئ الدستورية.

فقد تحدثت العديد من الدراسات عن بعض الصور القانونية التي تبرز حرية الفعل الموكلة للجماعات الترابية بعد صدور دستور ،2011 خصوصا السلطة التنظيمية التي تعتبر مقوما ذاتيا للتعبير عن استقلالية تنظيم المجال الترابي. فقد أخذت السلطة التنظيمية قوة تنظيمية ودستورية، حيث برزت كأهم الاختصاصات التي اعترف بها الدستور المغربي الحالي عبر إشارات واضحة تحيل على نضج التدبير بالجماعات الترابية. لكن في المقابل نجد صعوبة في التطرق إلى الحرية التعاقدية للجماعات الترابية، وهو الأمر البديهي نظرا للقيود التي تجعل الحديث عن الحرية التعاقدية يلامس وجود عدة نقاشات نظرية وفقهية وأخرى قانوني وواقعية خاصة بالدول الموحدة المعروفة بصرامة النظام القانوني وصلابة التأطير القانوني للوحدات الترابية. فحرية التعاقد تعززت مع بروز وتطور مبدأ التدبير

¹⁰³ - دستور المملكة المغربية الصادر بموجب استفتاء فاتح يوليوز ، 2011 الجريدة الرسمية . عدد 5952 مكرر بتاريخ (17 يونيو ، 2011 في . . 3600

¹⁰⁴ - المتمثلة في القانون التنظيمي رقم 14 . 111 المتعلق بالجهات ، والقانون التنظيمي رقم 14 . 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، قانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات ، والصادر بتنفيذها - على التوالي - الظهير الشريف رقم ، 1 . 15 . 83 الظهير رقم ، 1 . 15 . 84 الظهير الشريف رقم ، 1 . 15 . 85 بتاريخ 20 من رمضان 7 (1436 يوليوز ،) 2015 الجريدة الرسمية . عدد 8380 م . ص 6585 وما بعدها .

¹⁰⁵ - - صدرت عبر مراحل خلال الثلاث السنوات التي تليها ، أي . 2016 - 2017 - 2018

¹⁰⁶ - خلود المرابط، (الحرية التعاقدية والفعالية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة)، 2015 المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد، 143 نونبر - دجنبر، 2018، ص. 215

الحر الذي فتح هامشا أكبر لمناقشته بشكل أفضل. بل يمكن القول إن حرية التعاقد تشكل وجها قانونيا مميزا للتدبير الحر، لكونها تتعلق بقدرة الهيئات الترابية المنتخبة على التعاقد بكل حرية من أجل تحقيق الأهداف الملقاة على عاتقها. إذن، لا بد من التركيز على فعالية استخدام واستثمار هذه الوسائل القانونية على النحو الذي يزكي الاستقلالية الإدارية والمالية لهذه الوحدات والمتمثلة في فعالية ممارسة السلطة التنظيمية المحلية المخولة لهذه الجماعات الترابية.

وعندما نتحدث عن مفهوم التعاقد فليس هو نفس المعنى بالنسبة لمفهوم العقود الإدارية، فالتقنية الأولى بصدها أمام أشخاص معنوية عامة تتعاقد فيما بينها قصد تحقيق مصلحة عامة، وتنظيمها قواعد القانون العام، ويتم ذلك بمقتضى اتفاقية شراكة أو تعاون يتم بمقتضاها تحديد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة في حين أن التقنية الثانية، أي العقود الإدارية، كما هو معلوم، ينبغي أن يكون أحد أطرافها المتعاقدة، شخصا من الأشخاص المعنوية العامة التي تمثل السلطة العامة، في حين الطرف الآخر يمثل شخصا معنوي خاصا، وقد تكون الأهداف والمصالح في العقود الإدارية غير متساوية ما بين الأطراف المتعاقدة، فغالبا ما تكون الغاية الأساسية للأشخاص المعنوية الخاصة هو تحقيق الربح أكثر مما هي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ونجد أن الغرض من التعاقد في أغلب الأحيان يرمي إلى التخفيف من سلطة الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية من جهة، وتوزيع المهام وكذا مشاركة أطراف مختلفة في نفس المشروع من جهة أخرى. يشكل التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية أداة لتعزيز عملية التركيز الإداري واللامركزية الإدارية وذلك عن طريق إدخال علاقات تدبيرية جديدة مرتكزة على نجاعة الأداء وتوسيع مبادرات الفاعلين المحليين، وأساس هذا التعاقد يكمن من خلال تحديد محتوى والتزامات أطراف العقد.

فالتعاقد يشكل أداة رئيسية لتحديد نوعية العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية وبين الجماعات الترابية ومختلف الفاعلين المحليين، وذلك بإدخال علاقات تدبيرية جديدة

ترتكز على تحسين الأداء والنتائج من خلال إبرام عقود تؤدي في نهاية المطاف إلى نجاعة الأداء وتحسين عيش المواطن. 107

إضافة إلى تبني سياق "تحديث تدبير الجماعات" عبر الانتقال من منطق "الوسائل" الذي يركز على صرف الاعتمادات المالية وفق الإجراءات القانونية المتبعة فقط دون الاهتمام بانعكاس هذه الاعتمادات على أرض الواقع، إلى منطق "النتائج" الذي يستهدف النجاعة والمردودية حيث يلتزم الشريك الاقتصادي الخاص بضمان تحقيق أهداف تنموية محددة عبر توظيف أكثر عقلانية للموارد المالية والتقنية.

إذا كانت السلطة التنظيمية هي مقوم قانوني ذي طابع ذاتي يعبر عن استقلالية تنظيم المجال الترابي عبر أخذ عدد من القرارات بشكل انفرادي، وبالقدر الذي تسمح به النصوص والقوانين الجاري بها العمل، فحرية التعاقد هي وجه قانوني ثاني للتدبير الحر يتعلق بقدرة الهيئات الترابية المنتخبة على التعاقد بكل حرية من أجل تحقيق الأهداف الملقاة على عاتقها. 108

1. مبدأ حرية التعاقد:

إن حرية التعاقد، وفق ما هو متعارف بشأنه عند رجال القانون ودارسيه تعلق بشكل كبير بمجال القانون المدني الذي أسس قاعدة ذهبية تلخص المفهوم الواسع للحرية العقدية والمعروفة بقاعدة «العقد شريعة المتعاقدين». لكن وبعد تطور العقد الإداري ذي الطابع الخاص والمفتقد لهذا التوازن في مرحلة أولى بدأت مرحلة تعاقدية للهيئات العامة تساوي في بعض المجالات هذه القاعدة الجوهرية في التعاقد، وهو يدفع للتساؤل عن مدى نضح قواعد تعاقدية تكرر الحرية للهيئات العامة خاصة ذات الطابع الترابي باعتبارها وحدات ترابية ثانوية في النظام القانوني للدولة خاصة الموحدة، أو بمعنى آخر: هل تسري هذه مقومات حرية التعاقد على مختلف الأشخاص الذاتية والمعنوية؟ أم هناك تقييد محدد خاصة : بالنسبة للجماعات الترابية ؟ لا سيما وأنها الطابع العمومي والمقيدة بنصوص تشريعية وتنظيمية خاصة وبالنظر لخضوعها لرقابة إدارية محددة في هذا الشأن.

107 - خلود المرابط، (الحرية التعاقدية و الفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015 مرجع سابق

، ص 224

108- نفس المرجع 224

فبعدما كان التعاقد أساس العلاقات البيئية التي تجمع الأفراد ، وبعدها تطور - في ظلها بشكل تدريجي ليصبح أحد أهم عناصر قانون الالتزامات منذ الظهير الشريف الصادر في 9 رمضان 1331(12 اغسطس 1913) بمثابة قانون الالتزامات والعقود وتعديلاته الأخيرة ،¹⁰⁹ بدأ مبدأ التعاقد يحوز مكانة متصاعدة بين الأشخاص المعنوية العمومية كذلك . لكن المنطلق الأساسي الذي تعتمده حرية التعاقد عند الأفراد كأحد الحقوق الجوهرية للمتعاقد في القانون.

المدني الحرية التعاقدية¹¹⁰ يصعب تكييفه مع طبيعة الشخص العام ؛ فإذا كان الفرد محكوم بقوة الالتزام نفسه والذي يجعله يقوم مقام القانون حسب منطوق الفصل 230 من قانون الالتزامات والعقود ،¹¹¹ فالأمر يختلف عندما يكون الشخص العام هو الطرف المتعاقد لكونه مقيد بإطار قانوني خاص به.

فحرية التعاقد التي يتمتع بها الشخص المتعاقد هي حرية أصلية مرتبطة بكيانه والشخصية المعنوية التي هي أساس وجوده، وهي ما يضمن له الحق في ممارسته للحريات التي تتفرع عنها باقي التصرفات والأفعال من حق التملك، وحق المبادرة ، وحق التعاون ؛ إذا يجري على تعاقد هذه الأشخاص ما يجري على مختلف أعمالها القانونية . فحرية التعاقد ذات قدسية في القانون الخاص والذي يعترف بهذه الحرية طيلة مراحل التعاقد و بضرورة حضور الإرادة الخاصة للمتعاقد واستمرارها، من الأعداد ومرورا بالتشكيل إلى غاية التنفيذ .¹¹²

أما على مستوى الأشخاص العامة، فقد عرفت التجربة الفرنسية تناول موضوع التعاقد وأرست قاعدة التعاقد كحرية لها، لكن دون التطرق إلى جانب الصور التعاقدية ومضامين التعاقد و تفصيلاته. فقد أكدت العديد من الأبحاث أن الجماعات الترابية تملك سلطة واسعة للتعاقد، فهي حسب أحدهم مضمونة للجماعات الترابية بشكل غير مباشر عبر القواعد

¹⁰⁹ - ظهير الشريف رقم 140 . 11 . صادر في 16 من رمضان 1432 .. 17 اغسطس 2011 الجريدة الرسمية عدد 5980 بتاريخ 23 شوال 1432 (22 سبتمبر 2011 ص 4678

¹¹⁰ - ظهير الشريف رقم 140.11.1 صادر في 16 من رمضان في 1432 (17 أغسطس 2011) . الجريدة الرسمية العدد 5980 بتاريخ 23 شوال 1432 (22 سبتمبر 2011) ص 4678.

¹¹¹ - لفصل 230 من قانون الالتزامات والعقود المغربي أن : « الالتزامات التعاقدية المنشأة على وجه صحيح تقوم مقام القانون بالنسبة إلى مشيئها ، ولا يجوز إلغاؤها إلا برضاها معا أو في الحالات المنصوص عليها في القانون .

¹¹² - خليلد المرابط، (الحرية التعاقدية و الفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة ، 2015 مرجع سابق ،

الدستورية الضامنة لحرية المبادرة، وحق التملك، وكذا مبدأ التدبير الحر، ولكن وبصفة مباشرة عبر المادة 4 المعبرة عن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن،¹¹³ فهي في نظره هي القاعدة بالرغم من محدوديتها العملية. فهذا الربط في مجال الحقوق مرتكز على أهمية إعطاء الحق للأفراد والتجمعات البشرية المكونة للجماعة والممثلة عبر هيكلها لاختيار التصرف القانوني الأنسب لهم، كلما تعلق الأمر بفتح المجال لنوع من الشراكة والتعاون مع باقي المؤسسات. فالملاحظ هو أن المنطق الذي اعتمده الفقه الفرنسي يروم إضفاء منطق الحرية التعاقدية المعترف به.

للأشخاص المعنوية الخاصة على حرية تعاقد الجماعات الترابية، مع الإشارة إلى بعض مكامن الاختلاف التي تميز حرية هذه الأخيرة، والتي تأتي نتيجة التقييدات الذي تخضع له بالنظر لخصوصيتها كأشخاص معنوية خاضعة للقانون العام. وباختصار، يمكن تبرير صعود هذه الحرية التعاقدية للأشخاص العامة بسببين إثنين: أول بهم تطور الإجراء التعاقدية للأشخاص العامة بهدف تحقيق الاختصاصات الموكلة لها، والتي تطورت بتطور قوانين اللامركزية، ومبرر ثاني راجع للحرية الاقتصادية¹¹⁴ والتي اقتنع بها المدبرون السياسيون والنخب المحلية، وكذا فقهاء القانون عبر اجتهادهم في تعميم قواعد التعاقد المعمول بها من قبل الخواص لتكون قابلة للتطبيق بالنسبة للأشخاص العامة. هذا، ويزكي هذا التوجه الفقهي ما أبرزه بعض الباحثين بخصوص أهمية الحرية التعاقدية المعترف بها للجماعات الترابية بناء على عدة مبادئ؛ غير المباشرة كحق المبادرة وحق الملكية وكذا مبدأ حرية التدبير، والمباشرة المستمدة أساسا من حقوق والمواطن وفق ما أورده بالتدقيق أحد الباحثين، والذي خصص لها بحثا كاملا،¹¹⁵ لاسيما ما يزكي توسيع دائرة التعاقد الموكلة للجماعات الترابية وهو ما يتقاطع أيضا ما روح الفكرة التي كرسها الفقيه « بوكايانيس » حول الأساسيات الاجتماعية و القيمة الإنسانية» للجماعات البشرية « التي

¹¹³ - 3-Voir dans ce sens , Ch , Brechon - Moulènes , Liberte contractuelle des personnes publiques » , p . 644 . Cité par : Ajjoub 40 , 14 Notion de liberte contractuelle en droit administratif francais , these en mai 2016 , p . 21 .

¹¹⁴ - هو التوجه الذي كرسه المغرب منذ الاستقلال ، وتعزز بعض فترة التسعينيات من خلال سياسة الخصخصة والمناطق دمع القطاع الخاص لتدبير التجارية الحرة ، والتدبير المفوض . . . وغيرها من الإجراءات التي تعكس صعود وتطور التعاقد مع القطاع الخاص لتدبير بعض المرافق العمومية

¹¹⁵ - M . Mahouachi , la Liberte contractuelle des collectivites territoriales , These , PU , d ' Aix - Marseille , 2001 . Cite par : , Ajjoub Muhannad , p . 21 .

تمثلها الجماعات الترابية وحققها في التعامل مع باقي الأشخاص باعتبارها حرية التصرف، وعبرها يمكن أن تتمتع بالحرية التامة للتعاقد الذي يحقق حاجات هذه التجمعات البشرية. وهو ما يجعل الحرية التعاقدية تأخذ نصيبها من الجدل الفقهي أصالة هذه الحرية واستقلالية الجماعات الترابية في ممارستها من عدمه لدرجة انقسام آراء الفقهاء تجاهها. فبينما يرى جزء منه أن الحرية التعاقدية المعترف بها للجماعات الترابية تظل منقوصة لكونها تفتقر إلى وجود سلطان الإرادة¹¹⁶ واستقلاليتها رغم الاعتراف بالأهلية القانونية والشخصية المعنوية. وتبرير.

ذلك بكونها أشخاص معنوية ثانوية تابعة للدولة، ومقيدة بالاختصاصات الممنوحة لها وبتحقيق المصلحة العامة وبذلك فهي لا تتوفر على اختصاص تعاقدى لا يصل إلى درجة الحرية التعاقدية كما هي ممارسة بالنسبة للأشخاص الخاصة.

هذا، ويرى قسم آخر من الفقه أن الحرية التعاقدية لا علاقة لها بسلطان الإرادة، بل هي مرتبطة بتوفر الأهلية القانونية التي تمنحها إمكانية التعاقد بكل حرية، والذي تعززت بمبدأ التدبير الحر الذي يمنح للجماعات الترابية هامشا مهما لفتح مجال التعاقد لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها.

ومن أجل الخروج بخلاصة واضحة في هذا الشأن يبدو جليا أن الدولة الموحدة تحاول تكريس البعد الثانوي للجماعات الترابية، سواء من حيث هيمنة الدولة لطرف أول في العلاقة مع المواطنين أو فيما يخص رسم دائرة الاختصاص الموكول لهذه الوحدات الترابية بهدف تحقيق أهداف خاصة خاضعة لسلطة الدولة كفاعل محوري. وهذا الرأي تعززته عدد من الاجتهادات الفقهية القاضية بضبط الحرية التعاقدية للجماعات الترابية وتقنينها أو بالأحرى تقييدها؛ حيث لم يركن الفقه الفرنسي إلى القاعدة التي تحكم بان «كل ما هو غير ممنوع يبقى مسموح به» بل تبنى على نقيض ذلك أن «كل ما هو غير مسموح به يظل ممنوعا»، وهو ما يعني أن التعاقد مبني على أساس الاختصاص وليس كحق.

116 - و يقصد بمبدأ سلطان الإرادة أن الفرد حر في التعاقد أو عدم التعاقد وإذا قيد نفسه بالموافقة على العقد فهل يكون عن اقتناع و اختبار تأمين . للمزيد أنظر : عبد القادر العرعاري ، ص 46.

إذن ، فالملاحظ هو تطور هذه الحرية التعاقدية في القانون المغربي الذي عزز مجال التعاقدات سواء فيما يخص العلاقات التعاقدية التقليدية مع القطاع الخاص (الصفقات العمومية ، تدبير المرافق المحلية) أو فيما يخص العلاقات التعاقدية مع الأشخاص العامة لاسيما في نطاق الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية ، فهذه الأصناف المتنوعة للتعاقد تشكل أرضية متينة لتكريس حرية تصرف الهيئات المنتخبة وتقوية قدراتها التدييرية من أجل ضبط الاختيارات التي تراها أصلح للسكان على مستوى ترابي محدد ؛ وهو ما ينسجم بشكل جيد مع مبدأ التمثيلية التي تعني انتداب المواطنين لم يمثلهم داخل دائرة صناعة القرار المحلي عبر مختلف المجالس الترابية ومستوياتها.

الفقرة الثانية: التعاقد على مستوى الجماعات الترابية

لقد تعززت الحرية التعاقدية بسند قانوني مهم يتمثل في واجب تفعيل مبدأ التدبير الحر. وذلك عبر عدد من المقتضيات القانونية التي تقعد لحق الجماعات الترابية في حرية التصرف عبر مختلف الآليات التعاقدية. فالجماعات الترابية كهيئات عامة مستقلة إداريا وماليا لها كامل الحرية في التعاقد من أجل تحقيق الأهداف المراد تحقيقها، وبمعنى آخر يجب أن تكون لهذه المقتضيات القوة القانونية لتتبع الجماعات الترابية بحقها لممارسة الاختصاص التعاقدية في إطار القوانين القانونية المؤطر لعملها هذا. فلقد أضحي العقد من بين أهم الوسائل التي تلجأ إليها الأشخاص العامة ومن بينها الجماعات الترابية، من أجل أداء مهامها؛ فإلى جانب القرار الإداري الانفرادي، وبالنظر لتزايد الحاجة إلى تعزيز آلية التعاقد ونقله من مجرد إجراء ثانوي، خلصت الجماعات الترابية إلى ظهور حاجات يفتضي إشباعها ضرورة استعمال الوسيلة التعاقدية.¹¹⁷

فلا غرو إن أكدنا أنه لم يعد تعاقد الأشخاص العامة مجرد أداة تقليدية للتدخل لتحقيق بعض الأهداف المرتبطة بصرف الموارد لاسيما من خلال صرف النفقات العمومية، بل هو مرتبط باختبارات جوهرية و استراتيجية لتحقيق الأنشطة التي تقررها، فالتعاقد أصبح ممارسة حديثة تحاول تجاوز الصعوبات التدييرية للشخص العام عن طريق التعاقد سواء مع أشخاص عامة لها مجال اختصاصات مشترك معها أو تتقاطع في أهدافها العامة معها،

117 - احمد بوسيدي ، الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية ، مجلة المنبر القانوني ، العدد 4 أبريل ، 2013 ص 3 14

أو مع الأشخاص الخاصة وكذا بعض الهيئات المدنية والمهنية بالرغم من التراجع الذي أصبحت تعرف تجاه القطاع هذه المقاولات الخاصة،¹¹⁸ نتيجة اختلاف المقاصد التعاقدية بينها خاصة هدف المصلحة العامة بالنسبة للأشخاص العامة وهدف الربح بالنسبة للأشخاص الخاصة، وكذا ضبابية العلاقة في إطار التعاقد مع الهيئات المدنية والمهنية. وبشكل عام، يبقى الأمر المحوري في تطور المجال التعاقدية ومقارباته الحديثة هو الاستناد على اسس التدبير الحر، حيث إن حرية التعاقد تجعل المدير المحلي يحدد سبل الاختبار التي يعتبرها ناجعة وقادرة على تحقيق الأهداف التي له مسؤولية تحقيقها أمام المواطن الذي انتخبه طول مدة انتداب معينة، مع مراعاة المقتضيات القانونية المؤطر لها.

فالحرية التعاقدية بالأساس جزء من القدرة التدييرية للهيئة العمومية المعنية ، وهي تصرف ذي أساس مادي يجب أن تتحقق فيه شروط المسؤولية الذاتية ، خارج تدخل أية جهاز آخر يؤثر في اختياراته . والتدليل على ذلك ، واستئناسا بالتجربة الفرنسية ، نشير أنه قد برز في وقت بعيد بالتجربة الفرنسية التي ربطت مبدأ التدبير الحر بمجال تنظيم المرافق العمومية المحلية ؛ عبر الاعتراف بحق الجماعات الترابية في تحديد كفاءات التعاقد كآلية قانونية بيدها ، والتدخل عبره وفق ما ترتئيه مصلحتها عند النظر في الاختيارات التعاقدية المخولة لها بموجب القوانين.

والنصوص القانونية وهو ما أقره قرار المحكمة الدستورية عدد 316 - 92 بتاريخ 20 يناير، 1993 والذي اعترف فيه للجماعات الترابية بالحريية التعاقدية كأحد الصلاحيات المرتبطة بالتدبير الحر. فهو أقر أن للجماعات الترابية الحريية في اختيار مدة التعاقد عند رغبتها في تفويض تدبير المرافق المحلية، بل إنه اعتبر ذلك أحد ضمانات شفافية تدبير المرفق العمومي المعنى، عبر عدم وجود تقييد مسبق يحد من الاختلالات الممكن رسدها عند التعاقد، الصالح شركات دون غيرها. هذا، وتجدر الإشارة أن الأمر ليس متروكا دون تقييد، بل هناك تقنين بالقدر لا يعيق حق الاختيار كوجود مذكرات توجيهية وغيرها، وهو الأمر الذي يمكن استجلاؤه من خلال إصدار توجيهات أخرى لصالح عقلنة المدة

¹¹⁸ -Salih Hamdaoui ,Vocation économique de la Region a la lumiere de la loi organique 111 - 14 , these en Droit public, Faculté de droit , Salé , Université Med . V Rabat , 2017 , p . 291

المخصصة للتفويض بشكل عام، من قبيل عدم السماح بمنح التفويض لمدة غير محدودة على سبيل المثال.

وفي هذا الإطار، وبعد ما تمت اللجوء إلى هذا النوع من التعاقد مع الخواص لمدة طويلة في غياب تام لأي نص قانوني،¹¹⁹ بدأت الحاجة ماسة لاستصدار قانون يهتم مجال التدبير المفوض وذلك ما كان سنة 2006 عبر صدور قانون 54 - 05 يوطر تفويض تدبير المرافق العمومية، بما فيها المحلية، فهذا لم يكن الهدف من ورائه ملء الفراغ القانوني فقط، بل وأيضا تقنين هذه الحرية التعاقدية وضبط الياتها لتكون لصالح جودة المرافق العمومية المحلية، وكذا لضمان إطار قانوني عبره يتم التوافق للتوصل إلى التوازن التعاقدى الواجب توفره بين هئتين ليس لهما نفس الأهداف¹¹⁹.

وهو ما يعني أن المبدأ التعاقدى، كاختصاص أصيل مسنود بمبدأ التدبير الحر، هو خاضع للترسانة القانونية التي توطر العمل بها، وما يحمله ذلك من ضمانات تعزز احترام المصلحة العامة وعدم تجاوزها عند التفويض لتدبير المرافق المحلية أو غيرها، وبمعنى تقنين الممارسة عبر تأطير الصياغة العامة والخطوط العريضة الموجهة لمسألة التعاقد، دون أن تنصرف إلى صلب التعاقد بشكل يهدد التدبير الحر كمبدأ دستوري، فالرغبة في التقنين لا تسمح بالتضييق على الإجراءات التعاقدية إلى بالقدر الذي يضمن حدا أدنى من العقلنة في المساطر والمساعدة على توحيدها. ففي هذا السياق، استفادت التجربة المغربية من نظيرتها الفرنسية من خلال التنصيص على حق السلطة الحكومية في تسهيل الإجراءات التي من ضمان حسن سير المرافق العمومية¹²⁰.

فمبدأ التعاقدية على هذا النحو مرتبطة بحق التدخل الموكل لشخص المعنوي العام في إطار اختصاص محدد بالقانون، وهو ما يطلق عليه بـ «القدرة على التدخل ضمن مجال

¹¹⁹- وذلك من خلال تجربة تعاقد جماعات من مدينة الدار البيضاء مع شركة ليدك . 1997 وكذا شركة ريزال بمدينة الرباط سنة 1998
¹²⁰- نصت المادة 112 من القانون التنظيمي للجماعات أنه : « يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أن تتخذ بموجب قرار جميع الإجراءات اللازمة لحسن سير المرافق العمومية الجماعية ، مع مراعاة الصلاحيات المخولة لمجالس الجماعات ورؤسائها بموجب هذا القانون التنظيمي . وتشمل هذه الإجراءات ما يلي : تنسيق مخططات تنمية المرافق العمومية : على المستوى الوطني ، التنسيق في مجال تحديد التسعيرة المتعلقة بخدمات المرافق العمومية الجماعية ، وضع معايير موحدة و أنظمة مشتركة للمرافق العمومية المحلية أو الخدمات التي تقدمها ، تنظيم النقل و السير بالمجال الحضري ، الوساطة بين المتدخلين قصد حل الخلافات فيما بينهم ، وضع مؤشرات تمكن من تقييم مستوى أداء الخدمات المقدمة من لدن وتحديد ها ، تحديد طرق تقديم الدعم للجماعات ومجموعاتها من أجل الرفع من جودة الخدمات المقدمة من لدن المرافق العمومية الجماعية تقديم المساعدة التقنية للجماعات في مجال مرافقة تسيير المرافق العمومية المحلية المفروض تدبيرها، جمع المعطيات والمعلومات الضرورية ، ووضعها رهن الإشارة لتتبع تدبير المرافق العمومية الجماعية.

محدد. «فالشكل التعاقدي يتطلب إمكانية الجماعات الترابية اختيار الأسلوب الأنسب لإحداث وتدبير المرفق العمومية، والتي تهم عددا من المرافق والتجهيزات العمومية التي أوردتها المادة 83 من القانون التنظيمي للجماعات، والذي يقيد السلطات التنفيذية بضرورة التصويت بالأغلبية¹²¹.

وذلك تفاعليا لشطط رؤساء المجالس عند تدبير هذه المرافق والمرتبطة بالحياة اليومية وخدمات القرب.¹²² فهذا التقيد يزداد صرامة حينما يتعلق الأمر بنطاق تتولى تنظيمه إلى جانب هيئات أخرى¹²³، وهو ما يجعل تدخل صرامة الجماعات وفق هذا الأساس مجرد تنفيذ لهذه المرافق، عكس التعاقدات الحديثة التي تظهر استقلالية أكبر للتدبير الموكل للجماعات الترابية.¹²⁴

فكون اللامركزية إطار لتوحيد الرؤى التنموية بين الدولة الجماعات الترابية على مستوى ترابي معين جعل مجال التعاقد يأخذ نصيبا أوفر من عمل الجماعات الترابية، خصوصا الاختصاصات المشتركة مع الدولة¹²⁵، غير أن هذا التعاقد يبقى من الناحية الموضوعية موكولا للطرف القوي والقادر على التمويل والمتمثل في أجهزة الدولة¹²⁶ وهو ما جعل المشرع يضع شروطا واضحة لتفعيل هذه التقنية، والتي تتجلى فيما يلي: شرط اولي متعلق بمبدأ التعاقد الذي يمنح إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة الترابية، ثم شرط نوعي و عملي متعلق بجودة وفعالية مضمون و محل هذا التعاقد. هذا، و تجدر الإشارة إلى أهمية التعاقد الاتفاقي الذي أصبح يفرض نفسه نتيجة الانفتاح على مختلف الفاعلين المحليين، سواء كانوا عموميين أو خواص؛ والتي تكون في شكل اتفاقيات ثنائية أو متعددة الاطراف، بهدف تسهيل عمل الجماعات الترابية(مثل الأرشيف) فهي، وإن

121 نصت المادة 43 القانون التنظيمي للجماعات أنه: « تتخذ المقررات بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ماعدا القضايا بعده، التي

يشترط لاعتمادها الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم: أهمها المرافق الجماعية

122 -وفق ما اشارت اليه المادة 83 من القانون التنظيمي للجماعات

123 -فقد أثار الفقرة الثانية أنه يمكن أن تقوم الجماعة بموازه مع الفاعلين اخرين من القطاع العام و الخاص باحداث وتدبير بعض المرافق المحددة على سبيل الحصر، والتي كالتالي: أسواق البيع بالجملة، و الذبح ونقل اللحوم، اسواق بيع السمك

123 -فقد أثار الفقرة الثانية أنه يمكن أن تقوم الجماعة بموازه مع الفاعلين اخرين من القطاع العام و الخاص باحداث وتدبير بعض المرافق المحددة على سبيل الحصر، والتي كالتالي: أسواق البيع بالجملة، والذبح ونقل اللحوم، اسواق بيع السمك

- 389 p. , in Reflections. , « Mohammed El Yagoubi , Contractualisation et decentralisation au Maroe » - 124

125 -هو ما نصت عليه المادة 77 من القانون التنظيمي للجماعات، والمادة 78 من القانون التنظيمي للأقاليم والعمالات المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

126 -خليد المرابط (دينامية السياسة الترابية على ضوء مبدئي التدرج والتمايز بالمغرب : محاولة لتدقيق المفاهيم واستشراف لمجالات التطبيق) ، المجلة لمغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد ، 135 - 134 ماي غشت ، 2017 ص . . 34

اتسمت بدرجة قانونية اقل مقارنة بالقوة القانونية للشكل التعاقدية، إلا أنه تعكس هامشا أكبر من الحرية والمبادرة مقارنة مجال المرافق؛ إذ تعتبر إجراءاتها غاية في البساطة لكونها تنصرف إلى نشاط محدد في الزمان، سواء كانت في شكل اتفاقيات أو في شكل مؤسسات للتعاون؛ إذ يتم التنصيب على نهاية الإجراء في كل حالة من الحالات المنصوص عليه في مقتضيات الأحداث¹²⁷ كما أن تدخلها لا يتم إلا في حدود المهام المحددة مسبقا لها.¹²⁸

فالحرية التعاقدية، وإن كانت تأخذ عدة صور فهي تتميز بحسب درجة الحرية المسموح بها وهامش التصرف المرتبط بها وكذا بحسب المجال المعني بالتعاقد، فهي تفرق بالبعد المالي تصبح أكثر تقينا من غيرها، وهو أمر معقول لتفادي التجاوزات المالية للجماعات الترابية وكذا رغبة في توحيد آليات العمل، ويمكن أن نوضح هذا الأمر بالقوة التعاقدية عبر إحداث شركات التنمية المحلية والتي أصبحت تمثل حرية تعاقدية واضحة لكونها تعطي الحق للجماعة في إعداد ميثاق المساهمين والحق في اختيار من يمثلها بالمجلس الإداري للشركة، والتي تضاف إلى الشروط القانونية المتعلقة بنصيب مالي لا يقل عن 34 من رأسمال الشركة وتمثيلية أكثر مقارنة بالخواص ضمن المجلس الإداري.¹²⁹

وفي الأخير، يمكن القول إن عمل الجماعات الترابية وفق ما تطرقنا إليه لا يؤسس لحرية أصلية لممارسة اختصاصاتها بكل حرية، فلا الأسس التاريخية والفكرية تسمح بذلك ولا الإطار المؤسسي يمنحها هذه الحرية. فمبدأ التدبير الحر رغم حمولاته الفكرية والنظرية لم يسلم من الصرامة التشريعية والتي تجعل مقومات العمل به مقيدة بمقتضيات قانونية وتنظيمية صارمة.

127- مثال ذلك ، ما نصت الفقرة الثانية من المادة 138 من قانون التنظيمي للجماعات أنه : تحل مؤسسة التعاون بين الجماعات في الحالات التالية: بحكم القانون بعد مرور سنة بعد تكوينها دون ممارسة أي نشاط من الأنشطة التي أسست من أجلها ؟ بعد إنجاز الغرض الذي أسست من أجلها، بناء على اتفاق جميع مجالس الجهات المكونة للمجموعة، بناء على طلب معلل لأغلبية مجالس الجهات المكونة للمجموعة.

128- المادة : 139 تحل مؤسسة التعاون بين الجماعات ، في حدود المهام المسندة إليها ، محل الجماعات المكونة لها الحقوق و الالتزامات المترتبة على الاتفاقيات والعقود التي تم إبرامها من طرف الجماعات قبل إحداث المؤسسة أو انضمام جماعة أخرى إليها، وفي إدارة المرافق العمومية الجماعية المخول بتدبيرها لكل شخص من أشخاص القانون العام او الخاص

129- تنص الفقرة الثالثة من المادة 131 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه : « لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة . % 34 وفي جميع الأحوال ، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام .

ولا أدل على ذلك من صعوبة الإقرار بحرية تعاقدية كاملة أو حرية تعاقدية مطلقة. بل إن عمل الأشخاص العامة عامة غالبا ما يكون وفق إطار قانوني مسبق يراعي في مختلف جوانبه التطبيقية المصلحة العامة والتي تترجم بصرامة واضحة سواء على مستوى احتفاظ التشريع بحق ضبط المجال القانوني الموكول لها، أو تعلق الأمر بالمجال التطبيقي الذي غالبا ما يكون لصالح الدولة باعتبارها راعية هذه المصلحة ووحدتها على مستوى تراب الدولة الواحدة.

فالجماعات الترابية انتقلت في مجالات كانت لها في الريادة كالسلطة التنظيمية إلى مستوى فعل ثانوي مقارنة بالدولة؛ فبعد أن كانت تمارس باستقلال عن السلطة المركزية أضحت تمارس في حدود ما تجود به عليها هذه الأخيرة، كما أنها لن تتمتع بحرية تعاقدية مستقلة، والتي لا تعكس في حقيقتها إلا ممارسة سلطة تقديرية المسموح بها لهذه الأشخاص العمومية.

المطلب الثاني: تنسيق التدخلات بين الدولة والجماعات الترابية من أجل تنمية

أما فيما يخص التعاقد فهو نمط مؤسساتي وتدبيري يندرج في إطار تحديث طرق العمل وترشيد النفقات وكذا وضع الجماعة الترابية أمام مسؤولياتها. فالمادة 93 تنص على أنه «يمكن للجهة، بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها،¹³⁰ يتعلق الأمر إذن بإعادة النظر في العلاقات بين الدولة والمنتخبين بشكل جذري إذ أن هذه العلاقة ستصبح مبنية على التشاور والتشارك بناء على مبدأ التعاقد مما سيحدث تحولا في السياسة العامة سواء على مستوى إطاره أو طبيعته. وبالتالي فلا داعي لتبيان العلاقة الجدلية بين الجهوية المتقدمة والتعاقدية، فبجعل الجهة كفاعل مؤثر تتمتع بحرية التقرير والتسيير مما سيعزز حرية التدبير الذاتي فإن اللامركزية أعطت الشرعية المبدأ التعاقد انطلاقا من الفصل 92 للقانون التنظيمي 111-14 من أجل تنسيق عمل السلطات العمومية والجهة حيث يمكن لهذه الأخيرة وبطلب منها أن تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجهة

¹³⁰ - المادة 93 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

والدولة بشكل تعاقدى»، مما سيعطي بدون شك شحنة ودفعة قوية للتسيير الذاتي للجهة. بل يشكل نقطة عبور من اللامركزية الوظيفية إلى لامركزية جهوية حقيقية شريطة ألا تضع الدولة قيودا من خلالها تؤسس لرقابة مقنعة، غير أنه يمكننا أن نتساءل عن مضمون صيغة أو وصفة التعاقد التي قد تفضي إلى تضخم للمشاريع تتجاوز العمليات المسطرة والمهيكلة مسبقا. بل أكثر من هذا الإمكانيات المالية الموجهة فعليا للامركزية وكذا التنظيمات والترتيبات الميزانية المفروضة من طرف الدولة نظرا للأزمة المالية بالإضافة إلى الفوارق بين الجهات فيما يخص قدرتها، لاسيما في شقها السياسي والتقني، على تحديد وتنفيذ التخطيط موضوع التعاقد، كلها عوامل قد تحد في واقع الأمر من مفهوم مبدأ التعاقد. 131

سنتحدث في هذا المطلب الى (فقرة الاول) التعاقد آلية المركز(الدولة) لمواكبة وتجسيد التنمية الجهوية (الفقرة الثاني) التعاقد آلية اللامركزية (الجماعات الترابية) لمواكبة وتجسيد التنمية.

الفقرة الاول: على مستوى المركز(الدولة)

الدولة لم يعد بإمكانها إعلان إرادتها بصفة أحادية حيث أن النظام التعاقدى في ميدان التخطيط أو التصميم وضع حدا للحلول الموحدة المطبقة على الجميع في ميدان التسيير والتدبير وأوضح في نفس الوقت الطابع التمايز الذي تتطلبه معالجة المشاكل الترابية، لكن هذا لا يعني نهاية دور الدولة نظرا لهذه العلاقة الجديدة التي تهدف لروابط قانونية بل الدولة تلجأ للقانون كأداة استراتيجية التسيير وتدبير الشأن العام الترابي فصعوبة تحديد التسلسل الهرمي لكل الفاعلين على المستوى المحلي والإقليمي والجهوي وكذا لمصالحهم، يفتضي أكثر فأكثر طرقا ضابطة خاصة تؤمن وبطريقة غير قسرية وتحكمية تنسيق عمل كل هؤلاء الفاعلين وكذا الترابط المنطقي لأهدافهم وإستراتيجيتهم. فعوض آليات التبعية في المرحلة السابقة حلت علاقات تساوي بين الدولة والجهة. لذا يتوجب

على الدولة أن تتمرن على تقنية التفاوض المباشر، ولعل هذا ما يستنتج من المادة 88 وما بعدها من القانون التنظيمي للجهة.¹³²

كما أن التعاقدية تشكل قطيعة مع طرق التسيير التقليدية للشأن العام حيث إن العقود المتفاوض بشأنها تُقابل وتُعارض في نفس الوقت الإجراءات الأحادية للسلطة. هذه الوضعية الجديدة للدولة ناتجة عن الانتقال من المجال التنظيمي كما نص عليه الفصل 71 من الدستور فيما يخص تدبير الشأن المحلي إلى النهج التعاقدية والذي يرمز إلى فتور مركزية الدولة على المستوى القانوني¹³³ ولعل هذا ما سيدفع بالإدارة للاتجاه نحو إعطاء المساطر التعاقدية طابعا بيروقراطيا.

لتعويض الحد من امتيازاتها الناتج عن هذه التعاقدية، لأنه بالضرورة والالتزام التعاقدية تفرض موازين قوى أخرى لاسيما في مجال التصميم في مجالي المخطط على المستوى الوطني والمخطط على المستوى الجهوي.

132 -نبيه محمد، نفس مرجع سابق، ص 16

133 -تنص المادة 71 من دستور : 2011

يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

-الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور.

-نظام الأسرة والحالة المدنية.

-مبادئ وقواعد المنظومة الصحية.

-نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها.

-العفو العام.

-الجنسية ووضع الأجنبي.

-تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها.

-التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم.

-المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية.

-نظام السجون.

-النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

-الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.

-نظام مصالح وقوات حفظ الأمن.

-نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية

النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية.

-النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها.

-النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي.

-نظام الجمارك.

-نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات.

-الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية.

-نظام النقل.

-علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية.

-نظام البنوك وشركات التأمين والتعاضدات.

-نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

-التعمير وإعداد التراب.

-القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة.

-نظام المياه والغابات والصيد.

-تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني.

-إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام.

-تأميم المنشآت ونظام الخصخصة.

للبرلمان، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية

والبيئية والثقافية. تتم المادة 71 من دستور

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

في هذا الإطار نجد أن الروابط المتبادلة بين المخطط على المستوى الوطني والمخطط على المستوى الجهوي، تقتضي بأن المخطط الوطني يسعى إلى ايجاد تناسق وترابط منطقي بين مختلف القطاعات. وكذلك مختلف التوازنات الاقتصادية الكبرى حيث إن التصميم الجهوي عليه أن يحشد كل الطاقات وأن يستعين بالخصوص بالمقاولات الصغرى والمتوسطة وإدماجها في نظام تمويلي وحتى معلوماتي.

هذا النسق يقتضي إنشاء برنامج تدييري يركز على النتائج عن طريق إبرام عقود مبنية على الأهداف والإمكانيات. وفي واقع الأمر، عوض حصر دور الجهة في وضعية منفذ عادي لا أقل ولا أكثر، يجب إدخال وتفعيل آليات للتدبير تركز على التزامات متبادلة بين الدولة والجهة، للوصول إلى هذه النتيجة يبدو أنه من الضروري:

- توسيع الحوار المؤسسي بين الدولة والجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة من أجل بنائه على علاقات متوازنة أي جعلها أكثر وضوحاً وأكثر شفافية وأكثر توازناً وإدراج هذه العلاقات في إطار مستقر وتفاوضي بكل ما في الكلمة من معنى.
- بناء مشروع موحد للتنمية في نقطة تقاطع أو التقاء أولويات الدولة وأولويات الجهة.

❖ في هذا الصدد يجب إبرام عقود التصميم الجهوية مع الدولة لضمان الإمكانيات المادية الضرورية وإظهار التضامن الوطني ليس فقط بين الدولة والجهة ولكن كذلك بين مختلف الجهات. لهذا الغرض يجب:

- على الجهات أن تكون شريكا بحكم القانون في التصميم الوطني؛
- تحضير التصاميم الجهوية في نفس الوقت الذي يحضر فيه التصميم الوطني وأن تكون له نفس المدة؛
- الحيثيات والآراء المتعلقة بالتصاميم الجهوية يجب أن تجمع من قبل لكي يتم إدماجها عند تحديد أهداف وإمكانيات التصميم الوطني؛

- أن تؤدي الشراكة إلى تعبئة موارد الجهة وضمان تدخل كل الفاعلين الاقتصاديين وكذا كل المنظمات المنبثقة عن المجتمع المدني. وخلق إطار شفاف وتشاوري للتخطيط مع متابعة وتقييم تدخلات المنظمات المنبثقة عن المجتمع المدني.

-تبسيط مساطر الميزانية؛

-لاستخدام الأمثل للخدمات وإجراءات القرب.

-كذلك الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة بحيث تنقل ما يلزمها من موارد مالية وذلك تفعيلاً لأحكام الدستور خاصة الفقرة الأولى من الفصل 141 وتحدد هذه الاختصاصات اعتماداً على مبدأ التفريع¹³⁴ وهو من المبادئ الدستورية المنصوص عليها في (الفصل 140 من الدستور) وقد أصبح التدبير الجهة يعتمد على هذا المبدأ كما سبقت الإشارة بغية إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات والجماعات الترابية الأدنى، ويقوم هذا المبدأ على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملاً بالمبدأ الاصيل في الالتزام بناء على نص قانوني واضح وتعاون وتعاقد شريف. مما يعني مراعاة مبدأ التدرج والتمايز وبناء على هذا المبدأ فان ما لا تستطيع البلديات والقرويات القيام به يسند لمجالس الأقاليم وما لا تستطيع هذه الأخيرة إنجازه تقوم به مجالس الجهات وما تعجز عنه هذه المجالس بمستوياتها الثلاث تقوم به الدولة.¹³⁵

2. آفاق التعاقد بين الدولة والجهات

من أجل ضمان سياسات عمومية تتماشى مع متطلبات و حاجيات الجهات وخصوصياتها وإمكانياتها من الضروري وضع برامج تعاقدية بين السلطات العمومية و الجهات لتحديد المشاريع الإستثمارية التي سيتم تنفيذها على مستوى الجهة في إطار المخطط التنموي للجهة.¹³⁶

134 - الفصل 141 من الدستور 2011

135 - الفصل 140 من الدستور 2011

136 - <https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-141.html>

رأي المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي في التوزيع المجالي للإستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، 2015 ص20

وفي هذا السياق نصت المادة 92 من القانون التنظيمي للجهات على "أن الإختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تمارس في إطار تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة".

وحسب المادة 91 من ذات القانون "فإن مجال هذه الإختصاصات يشمل: التنمية الإقتصادية- التنمية القروية- التنمية الإجتماعية- البيئة- الثقافة- السياحة".

كما نصت المادة 93 على أن "بإمكان الجهة بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها".

وتتعد أشكال التعاون والشراكة التي بإمكان الدولة والجهات إبرامها، حيث يمكن لمجالس الجهات الاستفادة من وكالات تنمية العمالات والأقاليم¹³⁷ نظرا لما راكمته هذه المؤسسات من خبرة ومهارات على مختلف المستويات خاصة من حيث أدوات التشخيص والتحليل وتعبئة التمويلات...، وذلك لتنفيذ المشاريع المقررة في برامج التنمية الجهوية.

كما يمكن الإستعانة بها في إطار عقود التدبير المفوض للمشاريع في إنتظار تمكن المجالس الجهوية من إستكمال إنشاء هياكلها في أحسن الشروط وإتاحة الفرصة للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التابعة للجهات من التمرس بالشؤون الجهوية وإكتساب الخبرة و الإستفادة من التجربة الميدانية لوكالات تنمية الاقاليم والعمالات خاصة وأن مجلس الجهات لازالت في ولايتها الأولى.

على صعيد آخر ينبغي العمل على إعداد دليل "التعاقد" الذي يوضح مستويات العقود وكيفية ترتيب الالتزامات المتبادلة بين مختلف الأطراف وكيفية تنفيذها وتحديد مجالات التدخل "بعقود برامج" أو التدخل بموجب "عقود التنمية". مع أهمية مراعاة تحقيق التكامل مع أدوار ومهام المراكز الجهوية في هذا الشأن، وتوضيح دور ممثلي الدولة على المستوى المحلي من ولاية وعمال من أجل تمكينهم من لعب دور محوري في تحقيق

137 - تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية وتحديات إندماج السياسات القطاعية، مارس 2016، ص 82

الاتقائية على مستوى العلاقات التعاقدية بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى وبين المصالح المركزية¹³⁸.

وهو ما يفرض على هذه المصالح الانخراط في تنزيل ميثاق عدم التركيز الإداري من خلال إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها بشكل فعال وناجع.

الفقرة الثانية: على مستوى اللامركزية (الجماعات الترابية)

يشكل الفصلان 136 و 140 من دستور 2011 خريطة طريق للجهوية كما تشكل القوانين التنظيمية مخططا توجيهي لوضع المفهوم الجديد للجهوية حيز التطبيق. أما التنمية فقد اختار المشرع عبر القوانين التنظيمية الثلاث أن تتم على أسس تشاركية تكاملية¹³⁹ ويهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق احتياجات المجتمع بالاستغلال الأمثل لجميع الموارد حيث يمكننا من معرفة المقارنة بين تكلفة ومنفعة الإنفاق العام وهذا الأسلوب يقوم على عناصر ثلاثة هي: التخطيط والبرمجة والإدارة بالأهداف¹⁴⁰.

بحيث يعد التخطيط الترابي على أنه «مجموع القرارات والتدابير التي تتخذها الجماعات الترابية لبلوغ أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تبعا للمدة الانتخابية والموضوعة في إطار القواعد القانونية والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية. وهو يمثل الأهداف التي تسعى الجماعات الترابية إلى تحقيقها على المدى القصير والمتوسط الطويل. ففي إطار خريطة الطريق، يعطي الدستور مكانة رئيسية للجهة للعب مكانة الصدارة حيث يشكل التدبير الحر والتضامن ومشاركة السكان أساسا لريادتها حيث يخول لها الفصل 143 من الدستور أن تلعب دورا رئيسيا في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني» بأن المادة 78 الفقرة الثانية من القانون التنظيمي 113.14 تنص على أن الجهة تحدد «برنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها ، أما الفقرة الثالثة فتؤكد على أن هذا البرنامج يجب أن يتم إعداده «بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي» المادة 87 من القانون التنظيمي والمتعلقة

138 - تقرير الورشة الثالثة بالمناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة بعنوان " اللاتمرکز الاداري و التعاقد: أسس الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام على المستوى الترابي

139 - الفصل 136 و 140 من دستور 2011.

140 - محمد نبيه ، نفس مرجع سابق ،ص 168.

بالاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تنص على أن الجماعة تمارس « تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل » وتضيف المادة 88 بأن الاختصاصات المشتركة تمارس بشكل تعاقدى « معنى هذا أن الجهة لا يمكن أن تتحرك بمعزل عن الدولة لأن المسطرة التعاقدية تفضي إلى مراقبة الدولة. هذه المراقبة نص عليها المرسوم رقم 2 - 16 - 301 المؤرخ في 29 يونيو 2016 الذي يحدد وبدون أي غموض في مادته السادسة على أنه « يتم إعداد برنامج عمل الجماعة، بناء على « وضع وترتيب الأولويات التنموية للجماعة انطلاقا من سياسات واستراتيجيات الدولة وانسجاما مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية الإقليم ». 141 إذن هنالك ما هو منوط بالجماعة ويتعلق الأمر بالتنمية بمختلف أوجهها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية ومن أجل هذا تقوم الجماعة باتخاذ التدابير اللازمة لضمان « هذه التنمية وتوفر كل ما لديها من إمكانيات وكل ما يمكن من إجراءات لضمان الوصول ونجاح هذا الهدف.

هذا وقد وضع المشرع ترسانة من النصوص لهذا الهدف منها بالطبع القانون التنظيمي للجهة لاسيما الفصول 91 - 89 - 80 وكذا مرسوم المحاسبة العمومية للجهات الصادر في 23 نوفمبر 2017 فمن بين الاختصاصات التي يخولها الفصل 89 من القانون التنظيمي للجهة لعب دور مهم على وجه الخصوص فيما يسمى بالتنمية المستدامة بناء على التصميم الجهوي لإعداد التراب الذي يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية»، إذ أنه يهدف إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية، ولهذه الغاية 142

إذن فالتنمية الترابية تمارس في محيط جغرافي الترابي محدود، حيث إن المفهوم الترابي محدد كما أنها تعتمد على تعبئة الطاقات المحلية وكذا الإدارة المحلية، في حين أن التنمية المستدامة تدخل عناصر خارج الجهة لأن الأهداف قد تتجاوز محيط الجماعة أو الإقليم

141 - المرسوم رقم 2 - 16 - 301 الصادر في 23 رمضان، 1437 الموافق ل 14 يوليوز 2016 بتحديد مسطرة اعداد برنامج عمل

الجماعة، الجريدة الرسمية عدد 6482

142 - المرسوم رقم 2 - 17 - 449 الصادر في 4 ربيع الاول، 1439 الموافق ل 23 نوفمبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات و

مجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد، 6626

كما أن الطاقات المحلية لا تكفي في هذه الحالة مما يستدعي الاعتماد على طاقات مادية ومعنوية خارجية في الإطار التشاركي.

إذن التنمية المستدامة تعتمد على مفهوم التعاقدية مع كل الفاعلين حيث إن تقنية التعاقدية أصبحت آلية طبيعية لتجسيد الشراكة التي هي من بين نتائج تقوية اختصاصات الجهة وكذا استقلالها الذاتي. فالمادة 83 من القانون التنظيمي تشير إلى أنه « يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، في إطار تعاقدية بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين »¹⁴³. كما أن تكامل مجهودات المجتمع المدني مع مجهودات الدولة والجماعات الترابية وكذا القطاع الخاص سيمكن لا محالة من إنجاح جل المشاريع التنموية ومن الاستجابة لانتظارات الساكنة وذلك من خلال تفعيل آليات الشراكة والتعاون وإعادة بناء العلاقات على أسس جديدة تبتعد عن الأساليب التقليدية في إدارة الشأن العام الترابي.

1. الاختصاصات الذاتية للجماعات

تحليل الاختصاصات الذاتية في علاقتها بالجهات، إلى الاختصاصات التي أوكلها القانون على سبيل الحصر للجهات ؛ إما على المستويات الاقتصادية أو المجالية أو المالية أو البشرية ، بما يعزز من استقلالها الذاتي في ممارسة الشؤون المحلية . وتتفرع الاختصاصات الذاتية للجهات إلى مستويين اثنين من الاختصاصات: الاختصاص المرتبط بالتنمية الجهوية، والاختصاص في مجال إعداد التراب.

وإذا كان القانون قد حاول رصد وتعداد وتأطير الاختصاصات العائدة للجهة في مجال التنمية الجهوية، وبالأوجه المتعددة لهذه الأخيرة: إن على المستويات الاقتصادية والبشرية والمجالية والثقافية والبيئية، وكذا في إطار الصيغ الخاصة بالتعاون الدولي.¹⁴⁴

اختصاصات الجهة في مجال التنمية الجهوية تفيد التنمية الجهوية بصورة عامة، مجموعة الجهود المبذولة من طرف الفاعلين المحليين، وأيضا الفاعلين الخارجيين أكانوا من الوطن كالدولة ممثلة في سلطاتها العمومية، والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، أو من خارجه

¹⁴³ - محمد نبيه ، نفس مرجع سابق ،ص208
¹⁴⁴ - سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، الطبعة 2017، الرباط، ص 32-3

في إطار صيغ التعاون الدولي، وذلك من أجل تحقيق هدف التنمية في مستواها الجهوي. 145

يستدعي تناول برنامج التنمية الجهوية، استحضار الجوانب القانونية والإجرائية الخاصة بإعداده وتتبعه وتقييمه، وذلك وفق الإجراءات المرحلية التالية :

- يناط بالمجلس الجهوي تحت إشراف رئيسه مهمة إعداد برنامج التنمية الجهوية، ويتم الإعداد خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس؛
- يحدد برنامج التنمية الجهوية، ولمدة ست(6)سنوات، الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، وفق المقاربة التشاركية، وبتنسيق مع والي الجهة، مما يمكن من تحقيق هدف التنمية الجهوية المستدامة؛
- يلزم أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد أولوياتها، وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، وأن يأخذ بالاعتبار مقارنة النوع ؛
- يلزم أن يواكب برنامج التنمية الجهوية، التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي، لإعداد التراب، والالتزامات الأخرى المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى، وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للجهة. ويتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين¹⁴⁶.
- يلزم مراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية من طرف الجهة، عند وضع الميزانية في الجزء المتعلق بالتجهيز وفي حدود الموارد المرصودة لذلك؛

145 - التنمية الجهوية هي الية ذاتية مرهونة بموارد وإمكانات الجهة الذاتية، ولو أن انطلاقتها ودعمها البداية، يمكن ان يكون من خارج الجهة وبوزاع من الدولة خاصة بالنسبة للجهات الفقيرة، وتتطلب تواجد فاعلين محليين (اجتماعيين / اقتصاديين، ثقافيين وسياسيين)، لهم صلة وثيقة بالجهة بحكم الانتماء والهوية والاستشراف والمستقبلي والمصلحة كذلك، هؤلاء الفاعلين المحليين بمقدورهم النهوض بالجهة من حيث هي إمكاناته يجب استغلالها، وامطار عيش وجب تحسينه، وانتماء ترابي يؤسس للهوية.

146 - عيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص.40

- يمكن تحسين برنامج التنمية الجهوية ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ. 147

3. الاختصاصات المشتركة

مارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها يكون بشكل مشترك، وتمارس هذه الاختصاصات بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة كما يمكن أن تتم ممارستها بشكل طبقاً للمبدأي التدرج والتمايز وتشمل المجالات التالية: 148

- التنمية الاقتصادية؛
- التنمية القروية؛
- التنمية الاجتماعية؛
- البيئة؛
- الثقافة؛
- السياحة

4. الاختصاصات المنقولة

تحدد الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة على مبدأ التفريع، ومبدأ والتدرج والتمايز بين الجهات وتشمل بصفة المجالات التالية: 149

- التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي؛
- الصناعة؛
- الصحة؛
- التجارة؛
- التعليم؛
- الثقافة؛
- الرياضة؛

147 - المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

148 - المادة 91 و 92 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات.

149 - لمادة 94 و 95 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات

ظلت بعض الأنشطة الإنتاجية تتركز في المدن الكبرى ؛ وفي حين أن العالم الريفي والمراكز الحضرية الناشئة الصغيرة لا تزال مساحات ضعيفة للغاية وتتخلف أكثر من اللازم على جميع الجبهات. ولا تزال هناك تفاوتات قوية على الصعيد الوطني ودون الوطني على الرغم من مشاركة الجهات الفاعلة المحلية التي اختبرت بعض المخططات وخطط العمل المضلع بها بغرض التخفيف من مختلف الاختلالات المتصلة بالمياه والبيئة والهجرة الريفية والامية والبطالة والفقير والتهميش الاجتماعي وما إلى ذلك.

وفي الواقع ، وبغية ضمان التوزيع الأمثل للموارد المالية وغير المالية المتاحة لكل منطقة ، استمر سن قوانين جديدة تكملها تدابير مصاحبة لهذه العملية تعززها قوانين أخرى دخلت حيز النفاذ في النصف الثاني من التسعينات. فقبل فجر القرن الحادي والعشرين بوقت طويل ، لم تجد بعض الأقاليم المغربية مكانها في منظمة إقليمية شديدة التنظيم. وهكذا أصبح المشرع المغربي ، بمرور الوقت ، ولا سيما خلال العقد الأول من هذا القرن ، يدرك مدى تعقيد النظام الإقليمي.

ولذلك ، وبعد إعداده المزيد والمزيد من السلطات والمسؤوليات للمجتمعات المحلية وإعطائها مجالا أكبر للمناورة ، كما هو الحال ، فإنه يسعى إلى ترشيدها مهاراتها وخفض عدد المستويات الإدارية الترابية. ووفقا للتوجهات المختلفة لفخامة الملك محمد السادس وكما تقدم في خطابه المختلفة بشأن¹⁵⁰ الهيكلية الترابية ، وقد اتخذ هذا الاسترداد منعطفا حقيقيا خلال العقد الأخير من هذا القرن¹⁵¹ ، ولا سيما مع الدستور الجديد لعام 2011

¹⁵⁰ - Sur la question de la régionalisation, on peut citer différents discours, tels les discours adressés : aux participants de la 31ème session du Conseil des ministres arabes de l'intérieur (12 mars 2014), aux membres du parlement lors de l'ouverture de la première session de la 3ème année législative de la 9ème législature (11 octobre 2013) et aux membres des deux Chambres du Parlement (25 novembre 2013), ainsi que ceux adressés à la Nation, durant les mois de novembre des années 2011, 2012 et 2013 , à l'occasion des 36ème, 37ème et 38ème anniversaires de la Marche Verte VI, nous citons quelques-uns, en l'occurrence le discours adressé aux participants au 4ème congrès des cités et gouvernements locaux unis (2 Octobre 2013) et ceux adressés à la Nation à l'occasion du 13ème anniversaire de l'Intronisation du Souverain (30 Juillet 2012) , à l'occasion du 58ème anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple (20 Août 2011) et à l'occasion de la fête du Trône (30 Juillet 2011).

¹⁵¹ - Il s'agit de la loi organique n° 111-14 et celle n°112.14, relative aux régions (préfectures, Provinces), ayant été publié dans le Bulletin Officiel en 2015 et 2016 en tant qu'outil essentiel d'information des citoyens, quant à leurs droits et devoirs, et d'autres intervenants intéressés par l'affaire publique locale (investisseurs, partenaires des collectivités locales, praticiens, chercheurs, etc.)

المتعلق بتنظيم جديد للمناطق ، ولا سيما على مستوى المحافظات والمقاطعات . ونتيجة لذلك ، يتطور المغرب اليوم في سياق من إعادة التوطين الإقليمي يتسم بالتنفيذ العملي لسياسة جديدة للهيكلية الترابية المتقدمة ¹⁵² مصحوبة بمشروع ضخم لدعم هذه العملية ، مما أتاح للمغرب تجميع تجربة لا تقل أهمية عن نطاق السلطات المحلية والإقليمية في إدارة شؤونها المحلية والإقليمية. وبهذا المعنى ، وُضعت أدوات أخرى لتخطيط استخدام الأراضي وإعادة الهيكلة المكانية ، بما في ذلك مخططات إقليمية لتخطيط استخدام الأراضي نفذت من خلال تنفيذ خطط عمل إنمائية جديدة على مختلف النطاقات المكانية.

وهذه الأدوات ، التي تشكل جزءا من هذه السياسة الجديدة ، تفترض مسبقا وجود آلية ملائمة للحكامة المكانية الرشيدة على النحو المتقدم في بعض الخطب الملكية¹⁵³. وفي هذا الصدد، تمثل هذه العقود رداً على الأسئلة الرئيسية التي أثارها أنها تتعلق بأسباب هذا النهج وكيفية اتباعه، حيث تجمع بين الدولة والسلطات المحلية وغيرها من الجهات العاملة في المجال الاجتماعي - الاقتصادي في المنطقة، في المرحلة النهائية في شكل عقوده جهوية /إقليمية/محلية.¹⁵⁴

ومن هذا المنطلق، أظهرت بعض الدراسات أن هذه العقود تنمي روح التعاون والمشاركة والمساءلة على مستوى كل من أصحاب المصلحة، وتظل الأداة الحقيقية للتشاور والمفاوضات بشأن المشاريع التي يتعين الاضطلاع بها. وهي أيضا مصدر مقترحات وعلاج للاحتياجات المتزايدة للمناطق ذات الموارد المالية المحدودة، التي لا تسمح لها بتمويل بعض الإجراءات ذات الأولوية التي يتعين اتخاذها وفقا لآفاق تنميتها والتحديات الرئيسية التي تواجهها على مختلف المستويات.¹⁵⁵

¹⁵² - - À l'égard de la gouvernance locale, telle que encadrée dans certains discours de S. M. le Roi Mohamed

¹⁵² - Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI

¹⁵³ - À l'égard de la gouvernance locale, telle que encadrée dans certains discours de S. M. le Roi Mohamed

¹⁵⁴ - Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI pag 13

¹⁵⁵ - Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI page 13

وفي إطار سياسة التعاقد ، تشكل هذه العقود البرامجية نهجا تشاركيا وتطلعيًا يرافق الديناميت الإقليمية ويتوقع التطور المستقبلي للاحتياجات على مستوى كل منطقة ؛ التي ستمكنها من بناء مشاريعها من أجل تنمية حقيقية ومتناسقة ومتوازنة. وهي تساعد على حل المشاكل التي تواجه المناطق التي تواجه ضغوطا اجتماعية - مكانية متعددة ، ولا سيما من حيث الاستثمارات الأساسية والهياكل الأساسية ، ومن حيث التهميش وعدم المساواة الاجتماعية.

في المغرب ، تشكل سياسة التعاقد ، التي سبق تنفيذها في مناطق معينة من المملكة على مدى العقدين الماضيين ، أداة للتخطيط والتنمية الإقليميين تحظى بتقدير كبير من الجهات الفاعلة المحلية. وعلى أساس هذه الملاحظة التي تشير إلى أن المناطق المغربية تشهد تفاوتات قوية، تظل عقود البرنامج قوة اقتراح للأقاليم التي لا تملك الموارد المالية الكافية لتمويل أعمالها ومشاريعها الاستثمارية؛ وتشكل عملية ادكاء الترابي وإتقان طرائق الاستعادة المكانية التي يحتمل أن تحفز ديناميات ترابية جديدة. وحتى ذلك الحين.¹⁵⁶

إن الهيكلة الجهوية المتقدمة مؤخرا تعطي المغرب غدا مزيدا من الدينامية والكفاءة الاقتصادية والاجتماعية. وبهذا المعنى، فإنه يحقق تغييرا نوعيا ونهجا جديدا لإدارة الشؤون المحلية من خلال نهج تعاقدية مدروس جيدا مع جميع أصحاب المصلحة.

وتنفذ هذا النهج في معظم الأحيان دوائر الدولة ، ولا سيما المديرية الإقليمية والإقليمية ووفود مختلف الوزارات ، الوكالات الخاضعة لإشراف الوزارات ، والمكاتب القطاعية الرئيسية ، الوكالات والمؤسسات ومشغلي السلطة العامة وغير ذلك من الهياكل المخصصة ، وكهياكل أخرى لتعزيز جهاز الدولة ، الذي يضطلع معاً بأعمال هامة في مجالات المعدات وخدمات الطرق والتعليم وما إلى ذلك. وبالمثل ، تشعر الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بالقلق إزاء هذا النهج من خلال ضمان تنسيق وتوجيه ورصد وتقييم الإجراءات والمشاريع الرامية إلى تخطيط وتنمية أقاليمها.

¹⁵⁶ - O Boujrouf S. (2002). Innovation et recomposition territoriale au Maroc : une mise en perspective géo-historique. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale. France. Grenoble-Avignon. p.113

في بعض المجالات ، على سبيل المثال ، تشكل مشاركة جميع هذه الجهات الفاعلة شرطا ضروريا لتطبيق السياسات التعاقدية ، مثل تشجيع السياحة الزراعية ، وتعزيز بعض¹⁵⁷ ، وحماية مناطق الغابات أو النظم الإيكولوجية ، التي لا يمكن للإدارة المعنية أن تتصرف إلا بالتشاور مع المنظمات المهنية والسكان والمسؤولين المنتخبين.

وفي هذا السياق ، فإن للعقد ميزة كبيرة تتمثل في الأخذ بالمسؤولية المالية للسكان من خلال ميزانيات السلطات المحلية. وهذه الصيغة لا غنى عنها اليوم ، لأن ميزانية الدولة غير قابلة للامتداد ولأن التمويل الوحيد للدولة يحفز بالضرورة المواطنين على اتخاذ موقف من الطلب المنهجي وغير المحدود الذي يصاحبه استياء دائم.

وفيما يتعلق بالقياس الكمي للمصاريف المالية لتمويل المشاريع الواردة في عقود البرامج ، فمن الواضح أنها تعتمد على قدرة كل صاحب مصلحة على المساهمة بالنظر إلى موارده المالية المحدودة عمليا. وبالتالي ، فإن السؤال الأول هو مفتاح التمويل بين المستويات الثلاثة التي هي الدولة والمنطقة والسلطات المحلية.

وفي الحالة الراهنة لتوزيع الأموال العامة وإمكانات المنطقة ، لا يزال يتعين مناقشتها نظرا لترشيد الموارد على الصعيدين الوطني والداخلي. إن الدراسات التي أجريت في إطار مخططات التخطيط المكاني الإقليمية (SRAT) تقترح مفتاح توزيع لكل من أصحاب المصلحة المؤسسيين: الدولة بنسبة 50% من إجمالي المظروف المالي ، والسلطات المحلية بنسبة 30% ، والمنطقة بنسبة 20% ، أي ما مجموعه 100% لتنفيذ مشروع اجتماعي اقتصادي على نطاق إقليمي و/أو محلي.¹⁵⁸

يمكننا أن نؤكد أن الإنصاف والكفاءة والاستدامة تظل مبادئ إقليمية كثيرا ما تكون موضع تساؤل وبعيدة كل البعد عن التحقيق في الحالة الراهنة على الرغم من تنفيذ سياسة الهيكلية الإقليمية المتقدمة. وهذا يقودنا إلى التساؤل عن مشكلة الحكم المحلي والمشاكل التي تنشأ

¹⁵⁷ - Nous citons à titre d'exemple, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime qui a formulé des contrats programmes pour le développement des filières de production, selon une approche filière, regroupée en 19 fédérations interprofessionnelles, soit 14 représentants les filières végétales et 5 représentants les filières animales, qui ont conclu un contrat-programme avec le Gouvernement, tel que prévu dans le cadre du Plan Maroc Vert visant le développement d'une agriculture performante et intégrée

¹⁵⁸ -- Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI pag 16

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

عند تنفيذ إجراءات ومشاريع تخطيط استخدام الأراضي. وبهذا المعنى فإن التنمية المنشودة من حيث الاستثمار الأساسي والبنية الأساسية والقدرة التنافسية على مختلف المستويات المكانية (المحلية والإقليمية والوطنية) تظل دون نقاط القوة والإمكانيات في كل منطقة، وخاصة على المستوى شبه القاحل أو المتوسط والمستوى القاحل أو الصحراوي.¹⁵⁹

ولا تزال الاختلالات الجهوية قائمة رغم مشاركة بعض المناطق في عملية التعاقد ، التي لا يزال تنفيذها مقصورا على عدد قليل من الكيانات الإقليمية التي بذلت مزيدا من الجهود لإيجاد تمويل متنوع لإجراءاتها المحلية. و هل ادخال اليات التعاقد بين الدولة و المؤسسات العمومية سيعطي نفس المنطلق السابق هذا ما سنتطرق له في (المبحث الثاني)

¹⁵⁹ -- Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local Mustapha EZZAHIRI pag 17

المبحث الثاني: أسلوب التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية

أن السياسة التعاقدية لدولة مع المؤسسات العمومية لست حدثا الانطلاق والمنشئ، بل ظهرت منذ المرحلة التشخص للمؤسسات العمومية. فمنذ العمل بالإطار التعاقدية بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية سنة 1983، ساهم في التقريب بين عمل المؤسسات والمقاولات العمومية والاستراتيجيات الوطنية وضبط التزامات الطرفين ولاسيما ما يتعلق بالجوانب التالية: ملائمة الملائمة الاستراتيجية للمقاولات والمؤسسات العمومية مع توجهات السلطة العمومية، توافق مشاريع الاستثمار وبرامج عمل المقاولات والمؤسسات العمومية مع السياسة الحكومية، إعادة إرساء القدرة على الاستمرارية الاقتصادية والمالية للمؤسسات والمنشآت العامة.¹⁶⁰

واليوم فالمؤسسات العمومية أصبح لها دور استراتيجي، من خلال تعميم التدريجي للعلاقات التعاقدية بين الدولة والمنشآت العامة، بهدف تكريس دورها كفاعل أساسي في تنفيذ السياسات القطاعية وإنجاز المشاريع المهيكلة والرفع من جودة خدماتها ودعم قدراتها.¹⁶¹ وعليه ينبغي أن تدرج الالتزامات المتبادلة والمقتضيات المتضمنة في هذه العقود-في إطار السياسة العامة المحددة من طرف السلطات العمومية، مع مراعاة تامة لإنتظارات المواطنين والفاعلين والاقتصاديين من حيث جودة الخدمات ولوجيتها واستمراريتها، وتشكل مرحلة إعداد ومناقشة مضامين العقد فرصة لوضع رؤية استراتيجية مشتركة بين المؤسسة او المنشأة العامة من جهة و الدولة من جهة أخرى , للتأكد من جدوى النموذج الاقتصادي للمؤسسة او المنشآت وملاءمته للرهانات الحالية و الأهداف المسطرة و الموارد الممكن تعبئتها , وكذا التحديات المستقبلية¹⁶². لقد ساهم صدور القانون 69.00 المتعلق بالمرقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى عند دخوله حيز التنفيذ بتاريخ 18 دجنبر 2003، في ترسيخ هذه الممارسة في إطار تنفيذ السياسات والمنشأة العامة وتحسين أسلوب حاكمتها وكذا الرفع من أدائها.¹⁶³

160 - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب، العمق الاستراتيجي والحكامة، الصادر في يونيو 2016 ص30

161 - المملكة المغربية، رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي ل 19 يناير 2012 ص 34 راجع النقطة المتعلقة بتعزيز الحكامة الاقتصادية والمالية والتوازنات الماكرو-اقتصادية وتمويل الاقتصاد

162 - المملكة المغربية، رئيس الحكومة، منشور رقم 2013 المتعلق بتعميم العلاقات التعاقدية بين الدولة والمنشآت والمؤسسات العامة، الصادر بتاريخ 15 ماي 2013 .

163 - وزارة الاقتصاد و المالية، مديرية المنشآت العامة و الخوصصة، دليل منهجي للتعاقد الدولة و المؤسسات العامة، ص 6.

• أولاً: شرح المفاهيم:

• مفهوم الدولة:

يمكن تعريف الدولة بكل الآليات والقواعد والميكانزمات المؤسساتية والتشريع والقيمية التي تتجلى في التنظيم القضائي والدستور والحكومة والبرلمان والتنظيم القضائي والمالي والاقتصادي ... وتضبط أنظمة التملك والتبادل وتراكم الثروة.¹⁶⁴

✓ مفهوم المؤسسات العمومية:

لم يعطي الفقه تعريفا دقيقا للمؤسسة العامة وفي غياب نص قانوني يؤطرها ويعرفها نظرا لتنوعها تعدد وظائفها، حيث يمكن أن اعتبار المؤسسات العمومية ذلك المرفق العام الذي يتمتع بالشخصية المعنوية، فيكون له بموجبها قدر من الاستقلال اتجاه الشخص العام الذي ترتبط به برابطة الخضوع لرقابته الوصاية¹⁶⁵، أي وفقا للتعريف الكلاسيكي لها، فهي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق هيئة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية.

في إطار تكيف التدبير العمومي مع متطلبات المواطنين ، عملت الدولة على اتخاذ مجموعة من التدابير كان الهدف منها ترشيد النفقات العمومية ، ومن بين هذه التدابير نجد الأسلوب التعاقدي بينها وبين المؤسسات العمومية ، الذي هدفت من خلاله الى التحديد الدقيق الالتزامات ومسؤولية كل طرف في هذه العلاقة التعاقدية ، ولقد كان لهذا الأسلوب التعاقدي عدة مزايا رغم محدودية هذا الأسلوب التعاقدي الناتجة عن تداخل مجموعة من

¹⁶⁴ -محمد حركات، الاقتصاد السياسي لتدبير الشأن العام. دار أبي رقرق للطباعة و النشر، الطبعة الثانية سنة2000ص6.

¹⁶⁵ -محمد الأعرج: " القانون الإداري المغربي"، المجلة المحلية العدد 94سنة ،2015ص 254 ،

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

العوامل (المطلب الأول) ، وهذا ما نلمسه في الواقع العملي بعد الاطلاع على مضمون

وحصيلة بعض النماذج التطبيقية لهذا النوع من العلاقات التعاقدية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: مزايا ومحدودية الأسلوب التعاقدي بين الدولة والمؤسسات العمومية

لقد حقق الأسلوب التعاقدي بين الدولة والمؤسسات العمومية رغم محدوديته عدة مزايا مكنت من تحسين آليات حكامه هذه المؤسسات والرفع من مستوى أدائها، لذلك سنتطرق خلال هذا المطلب المزايا الأسلوب التعاقدي بين الدولة والمؤسسات العمومية (الفقرة الأولى) ثم محدودية الأسلوب التعاقدي بين الدولة والمؤسسات العمومية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: مزايا الأسلوب التعاقدي بين الدولة والمؤسسات العمومية.

أن الدولة في إطار تحسن حكامه المؤسسات والمؤسسات العامة وتقوية فعالية مراقبتها من طرف الدولة وتماشيا مع متطلبات ربط المسؤولية بالمحاسبة وتعزيز الشفافية والنجاعة، مستعمل الحكومة من خلال مجموعة من الإصلاحات، من بينها التعميم التدريجي العلاقات التعاقدية بين الدولة والمؤسسات العمومية¹⁶⁶.

هذا الإصلاح سيمكن قطاع المؤسسات العمومية من تحسين الية الحكامة والرفع من مستوى أدائه، ففيما يخص عقود البرامج التي تبرمها الدولة مع المؤسسات العمومية تتوخى هذه العقود أساسا، ترشيد تحويلات الميزانية نحو هذه المنشأة، عدم منح إعانات التسيير للمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري، والتركيز على المهام المزاوله من لدن المؤسسات العمومية وعلى برامجها الاستثمارية، كما تهدف إلى تطوير قدرتها في التمويل الذاتي وتعزيز ربط المسؤولية بالمحاسبة¹⁶⁷.

كما ساهم الإطار التعاقدي بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، في التقارب بين هذه الأخيرة والاستراتيجيات الوطنية كما ابان على ان هذه العملية التعاقدية، أداة فعالة لضبط الالتزامات المتبادلة بين الطرفين ضمن إطار توافقي يتم التفاوض بشأنها مع منح حد اقصى من الاستقلالية في التدبير للمقاولات المعنية¹⁶⁸.

كما عرف التعاقد بين الدولة و المؤسسات و المنشآت العامة دينامية جديدة مكنت من تحسن الهندسة العامة للعقود من خلال تحديد افضل للالتزامات الطرفين التي أصبحت

166 - بنيل منهجية التعاقد بين الدولة و المؤسسات العامة ، ص 27

167 -تقرير حول قطاع و المؤسسات و المقاولات العمومية :العمق الاستراتيجي و الحاكمة ,ص 6.7.

168 -تقرير حول قطاع المؤسسات و المقاولات العمومية : العمق الاستراتيجي و الحاكمة ,ص,31,30.

أكثر دقة لربطها بأهداف مرقمة قابلة للتقييم، كما تمكن هذه العلاقة التعاقدية أيضا من تعزيز مسؤولية مسيري المؤسسات و المنشأة العامة من خلال تحديد واضح للنتائج المتوخاة على مدى متعدد السنوات¹⁶⁹.

الفقرة الثانية: محدودية نهج أسلوب التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية.

عجزت سياسة التعاقد عن ضمان الاستقلال المالي الذي هدفت إليه، ولم تستطع تحقيق الأهداف المرجوة منها، فبالرغم من مختلف التدابير و الإجراءات التي قامت بها الدولة إلا أن مشكل المتأخرات ظل مطروحا إضافة إلى تراكم الديون المتأخرة على الدولة و كذا ارتفاع ديون الخواص تجاه المؤسسات العمومية في عدة مجالات منها النقل و الاتصال... هذا و يمكن رصد محدودية سياسة التعاقد بصفة عامة و عقود البرامج بصفة خاصة في تحقيق الأهداف المتوخاة منها إلى مجموعة من الأسباب والتي سنتناولها عبر نقطتين :

أولا: المحدودية لأسباب قانونية.

المحدودية لأسباب قانونية لقد أظهرت تجربة تطبيق سياسة عقود البرامج كآلية لتحديث و ترشيد المؤسسات العمومية في أفق تجاوز مشاكل التسيير المالي و ضبط العلاقة بين الدولة و منشاتها العامة، فخلال أكثر من عقدين من الزمن لم يستطع هذا الأسلوب الوصول ليصبح الأداة الأساسية و الرئيسية لإنجاز المهام التي تقضيها سياسة الدولة في المجال الاقتصادي و ذلك لكون هذه العقود لم تتوفر على الضمانات القانونية التي تجعل منها أداة إدارية نظرا لكونها تستند في شرعيتها على برنامج أو مخطط اقتصادي هو الآخر لا يتوفر على الضمانات القانونية التي تجعل منه قانونا ملزما لكافة المؤسسات العمومية المتعاقدة¹⁷⁰، وغالبا ما تحيل هذه السياسة النصوص القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية وذلك لفسح المجال أمام حرية التصرف الذي تمنحه هذه السياسة لهذه المؤسسات .

أما فيما يخص تنفيذ العقد فيلاحظ غياب عنصر الجزاء أو انعدامه مما يجعل العقد في آخر المطاف مجرد التزام أدبي، مما يطرح التساؤل التالي: إذا لم تحقق المؤسسة العمومية

169 -مجلة المالية لوزارة الاقتصاد و المالية ص 34.

170 --هناك سعود، لمراقبة المالية للدولة على المقاولات العمومية"، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس 2013.2014 ص 111.

الأهداف المتفق عليها ، فما الأساس القانوني الذي سيعتمد عليه لكي تتحمل المؤسسة العمومية المسؤولية ؟

فانعدام مرجعية قانونية صلبة وواضحة تستند عليها هذه العقود يجعل من تطبيقها متوقف على تقدير الأطراف الموقعة عليها، مما يجعل العلاقة متمسمة بعدم الوضوح وفاقدة لقيمتها القانونية.

ثانيا: محدودية الأسباب الاقتصادية

أبانت عقود البرامج عن محدوديتها في مجال عقلنة الاقتصاد الوطني بسبب عدم دقة المعايير والتقديرات الاقتصادية العامة التي تركز عليها وتستومد منها فرضياتها بالإضافة إلى عدم الدقة في إعداد هذه العقود بسبب غموض العلاقة التعاقدية بين الدولة و المؤسسات العمومية المتعاقد معها ، بل أكثر من ذلك نشير إلى أن بنود ومقتضيات البرامج ما تزال طي الكتمان باستثناء الإعلان عن مضمونها من قبل السلطات العمومية المعنية بهذه العقود وهو أمر يضرب في عمق شعار الشفافية وتبليغ الرأي العام المعلومات التي لها علاقة بالقطاع العام¹⁷¹.

إن استهداف هذه السياسة تحقيق انتاجية اقتصادية مرتفعة وسريعة ينتج عنه السعي نحو الرفع من الانتاجية والاهتمام بالربحية الانية وبالتالي إعطاء الأولوية لرفع رقم المعاملات على حساب المس بوظائف المصلحة العامة المرتبطة بطبيعة المؤسسات العمومية كما أن الاهتمام بالرفع من الانتاجية قد يساهم في التضحية بالاستثمارات التي لا تعطي مردودية في أقرب الآجال والتوجه نحو الأنشطة ذات المردودية المباشرة¹⁷².

171 - هناء سعود، المرجع السابق 2014ص116

172 - هناء سعود، المرجع السابق 2014ص117

المطلب الثانية: أهم العقود المبرمة بين المؤسسة العمومية والدولة أيضا نموذج تعقد بين الدولة (والمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب)

تبرم المؤسسة العمومية فيما بينها عدة أنواع من العقود من بين أهمها عقود الامتياز وعقود التدبير المفوض والتي يبدو لأول وهلة أن أحد أطرافها لا بد أن يكون شخصا خاصا، الا أن نظامها القانوني يجيز خلاف ذلك، وكذا عقود الشراكة.

وأیضا الحكم على نجاح أي عقد تم إبرامه بين الدولة و المؤسسات العمومية رهين بالنتائج التي تم تحقيقها بناء على الأهداف المسطرة في العقد، فهناك مجموعة من العقود حكم عليها بالنجاح كما ان هنالك تم الحكم عليها بالفشل و لعل ابرزها في الوقت الراهن المخطط الاستعجالي للتربية و التكوين الذي وقعه الدولة مع وزارة التربية و التكوين وذلك من خلال التقرير التي رصدها المجلس الأعلى للحسابات في هذا الموضوع.

الفقرة الاولى: تطبيقات أهم العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية

وإذا كانت العقود الأولى والثانية عرفت عدة تطبيقات وعلى مر عدة سنوات فإن عقود الشراكة التي تبرم بين الأشخاص العمومية تعتبر بصفة عامة من العقود الحديثة العهد. ولا يتعلق الأمر هنا ببداية تطبيقها فقط ولكن كذلك بالظهور المتدرج للمقتضيات التشريعية المؤطرة لها .

1. التطبيق المبكر لعقود الامتياز وعقود التدبير المفوض

وبالرجوع إلى المقتضيات المنظمة لهذا النوع من العقود فإن عقود الإمتياز تعتبر من بين أقدم العقود التي تبرمها الأشخاص العمومية، غير أنه ولعدة أسباب و المتمثلة أساسا في عدم مجاريتها للمستجدات والتطورات التي عرفها المرفق العام وقصور المقتضيات المذكورة، ظهر نوع جديد من العقود أطلق عليه عقود التدبير المفوض.

1.1. عقد الإمتياز

إن عقود الإمتياز هي نوع من العقود التي يمكن أن تبرمها الأشخاص العمومية فهي طريقة من طرق إدارة مرفق عام صناعي وتجاري وطني أو محلي، السلطة مانحة الامتياز تعهد

بمقتضى عقد إلى ملتزم سواء كان شخص طبيعيا أو معنويا، عاما أو خاصا باستغلال مرفق عام اقتصادي بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته، مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات ذلك المرفق خلال مدة محددة¹⁷³. و التي تتراوح في أغلب الأحيان بين 30 و60 سنة وقد تصل إلى 99 سنة.¹⁷⁴

وتجدر الإشارة أنه عندما يكون الملتزم شخصا من القانون الخاص فإن التمييز بين الامتياز و غيره يكون سهلا وواضحا.

أما إذا كان الملتزم مؤسسة عمومية فإن التمييز بين المؤسسة العمومية الملتزمة والمؤسسة العمومية الغير الملتزمة يكون على أساس وجود عقد مع الشخص العمومي مانح الامتياز في الحالة الأولى وانعدامه أو وجود وصاية في الحالة الثانية.

و يعتبر عقد الامتياز في المغرب بمثابة عقد إداري تشكل كنانيش التحملات عناصره التأسيسية¹⁷⁵، والجدير بالذكر أن احتواء هذا العقد في آن واحد على نوعين من الشروط: تنظيمية و تعاقدية، لا يغير من طبيعته فهو يبقى في جميع الأحوال عقد إداري تطبق عليه جميع النتائج المترتبة عن هذه الصفة¹⁷⁶ ويلاحظ كذلك أن عقود الامتياز يمكن إبرامها بكل حرية دون ضرورة التقييد بمسطرة الإشهار والإعلان عن المنافسة.

وقد طرح هذا النوع من العقود عدة إشكالات وإكراهات رافقت تجربة الامتياز والتي حالت في كثير من الأحيان دون تحقيق الأهداف المشتركة للمتعاقدين ودفعت السلطات العمومية بالاعتماد على شكل أكثر تطورا وعمقا، ووضعت له إطار قانوني يساعد على ازالة الغموض ألا وهو التدبير المفوض.

2.1. عقد التدبير المفوض

ظهر التدبير المفوض كآلية جديدة في النظام الإداري المغربي، وذلك بعدما وجهت انتقادات شديدة للنظام الامتياز، والذي يتسم بالغموض والتعقيد وقدم النصوص القانونية وضعف

¹⁷³- أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى، الطبعة الثامنة، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2004. ص 191
¹⁷⁴- عبد الله حداد، المرافق العمومية الكبرى دراسة نظرية وتطبيقية طابع، منشورات عكاظ، الرباط، 1997، ص110
¹⁷⁵- عبد الله حداد، المرافق العمومية الكبرى دراسة نظرية وتطبيقية طابع، منشورات عكاظ، الرباط، 1997، ص111
¹⁷⁶- عبد الله حداد، المرافق العمومية الكبرى دراسة نظرية وتطبيقية طابع، منشورات عكاظ، الرباط، 1997، ص112

مساهمة الاجتهاد القضائي في تطويره، إضافة إلى انعدام الشفافية والمنافسة بين المتعاقدين، الشيء الذي لا يستجيب بتاتا للتحديات الاقتصادية الحالية، وتجاوز هذه الإشكالية، قام المشرع بوضع قانون جديد يحدد بوضوح أهم المحاور الأساسية للتدبير متوخيا المرونة والتحفيز.

فالتدبير المفوض هو شكل جديد¹⁷⁷ برز في أواسط التسعينيات يتميز عن الأشكال التقليدية الأخرى ببعض العناصر الأساسية.¹⁷⁸

وفي هذا الإطار عرفه الأستاذ أحمد بوعشيق بأنه عقد إداري تعهد السلطة المفوضة للمعوض له داخل المجال الترابي المحدد في مدار التفويض باستغلال و تدبير المرفق التجاري والصناعي المحلي لمدة محددة تنتهي بانقضاء مدة العقد¹⁷⁹ و عرفه الأستاذ محمد اليعقوبي: "بأنه كل تدبير لمرفق عام بواسطة شخص معنوي خاص، وغالبا ما يوكل تفويض تدبير المرافق العامة للخواص، والتدبير المفوض يغطي مختلف طرق التسيير التقليدية مثل عقود الامتياز والوكالة ومختلف اتفاقيات التفويض الذي يختلف مداه بين حد أقص وحد أدنى.¹⁸⁰

كما اعتبره الأستاذ عبد الله حداد أنه طريقة جديدة، من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرافق العامة يتشابه مع عقد الامتياز في نقط معينة ويختلف عنه في أخرى، لأن المدة الزمنية لعقد الامتياز تكون أطول، كما أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين، بينما يتميز التدبير المفوض ببقاء التجهيزات في ملكية الإدارة كما يحتفظ المُفَوِّض بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم.¹⁸¹

¹⁷⁷ -Mecherfi (A) : « La gestion déléguée au Maroc, un nouveau mode d'exécution des services publics locaux », REMALD, série « Themes Actuels », n° 30, 2001, p. 53

¹⁷⁸ -محمد لعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 52، 2013، ص 41، ص 119.

¹⁷⁹ -احمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى، دار النشر النسرة المغربي الدار البيضاء، الطبعة الخامسة 2000، ص 181
¹⁸⁰ -El Yaâgoubi (M) : « Le concept de la gestion déléguée » REMALD, série « thèmes actuels », n° 30, 59, Voir aussi : Le même auteur , « La gestion déléguée des services publics locaux au Maroc », REMALD, n° 19, 1997, p. 149.

¹⁸¹ -عبد الله حداد: "الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى"، منشورات عكاظ، 2001، ص 152.

كما أن الأستاذ عبد السلام البقالي سلك نفس المنحى حينما أكد على وجود خصوصيات للتدبير المفوض بالرغم من أن أصوله توجد في الامتياز.¹⁸²

وبالرجوع إلى قانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض، ولا سيما المادة 2، فقد تم تعريفه بأنه «عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض"، لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص معنوي خاضع للقانون العام¹⁸³ أو الخاص يسمى "المفوض إليه"، يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا». وبهذا التعريف يكون عقد التدبير المفوض من العقود المبرمة ما بين الأشخاص العمومية.

يتضمن قانون التدبير المفوض 34 مادة تبتدئ بتحديد مفهومه¹⁸⁴ والمبادئ التي تحكم سيره. كما ينص القانون على مقتضيات تهم حقوق وواجبات المفوض.

يجب القول بان هذا القانون جاء بحلول مبتكرة لإشكالات التدابير المستعجلة التي تتمن جودة واستمرار الخدمات المقدمة.

إن الفلسفة العامة لهذا القانون تغلب عليها المقاربة الاقتصادية المحضة، إذ حددت أولوياته في تحقيق التوازن الميكرواقتصادية في تسيير بعض المرافق العمومية، وتخفيف العبء على ميزانية الدولة في هذا المجال قصد ضمان التوازنات الاقتصادية الكبرى التي ترعاها وزارة المالية.¹⁸⁵

بالرجوع إلى القوانين المنظمة للعمل الجماعي نجد أن المشرع استعمل مصطلح التدبير المفوض لأول مرة في قانون 78.00 الصادر في تاريخ 3 أكتوبر 2002 حيث نصت المادة 39 بما يلي: "يقرر في طرق تدبير المرافق العمومية الجماعية عن طريق الوكالة

¹⁸² Bekkali, (A) : « La pratique de la gestion déléguée au Maroc, réflexions sur la portée de la convention conclue entre la communauté urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des Eaux », REMALD : série « Thèmes Actuels », n° 30, 2001, p. 105.

¹⁸³ -الشيء الذي يجعله من العقود التي يمكن أن تبرم ما بين الأشخاص العمومية

¹⁸⁴ -لمادة الثانية من قانون 54.05.

¹⁸⁵ -امال مشرفي، قراءة في القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرفق العمومي، مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، سطات، مطبعة الجسور العدد 2009، ص 18

المباشرة والوكالة المستقلة والامتياز وكل طريقة من طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها."

وبصفة عامة، يمكن القول أن التدبير المفوض يعد آلية جد مهمة من أجل إنعاش الحركة الاقتصادية المحلية وخلق فرص الشغل وتحسين الخدمات الإدارية وتحديثها¹⁸⁶ وترسيخ مبدأ الشراكة العمومية الذي راهن عليها المغرب كثيرا من أجل تحقيق إقلاع اقتصادي محلي وطني .

2. الظهور المتدرج لعقود الشراكة و التعاون

إن عقود الشراكة التي تبرم بين الأشخاص العمومية تعتبر بصفة عامة من العقود الحديثة العهد ولا يتعلق الأمر هنا ببداية تطبيقها فقط ولكن كذلك بالظهور المتدرج للمقتضيات التشريعية المؤطرة لها، ويظهر ذلك من خلال الرجوع إلى المقتضيات المذكورة والتي جاءت متفرقة في عدة قوانين، منها القوانين المتعلقة بالجماعات والعمالات والأقاليم والجهات بما في ذلك المقتضيات التي تخول للدولة ولممثليها في القطاعات الوزارية الممركزة والغير ممركرة خاصة منها المخولة للوزراء وللولاة وعمال العمالات والأقاليم بالإضافة إلى السلطات المخولة لبعض المؤسسات المحلية المتمثلة في مجموعات الجماعات التي أحدثت للسهر على تطبيق وتنفيذ بعض العقود التي الممكن إبرامها بين الجماعات المنضوية تحت المجموعة¹⁸⁷.

ويعتبر عقد الشراكة بين الأشخاص العمومية عقد إداري بتحديد من المشرع الفرنسي فهوي يمثل جيلا ثالثا من العقود الإدارية وعليه فهو يخضع لأحكام القانون الإداري سواء تعلق الأمر بقواعد الاجتهاد القضائي أو بآليات المراقبة كما أنه يحتل المرتبة الوسطى بين الصفقات العمومية وعقود تفويض المرفق العام • ويتميز هذا العقد بعدة خصائص تساهم في تحديد وضبط مفهومه ونظامه وإظهار الأهداف التي تتوخى من تحقيقه.¹⁸⁸

186 -حنان بن قاسم، " التدبير المفوض بين التنظير والتطبيق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات جامعية، عدد 61.

2005

187 -عبد النور الفائز. العقود المبرمة بين الاشخاص العمومية www.marocdroit.com/العقود-المبرمة-بين-الاشخاص-العمومية-بقلم-ذ-عبد-النور-الفائز_a5160.html

188 - عبد النور الفائز. العقود المبرمة بين الاشخاص العمومية نفس المرجع اسابق

1.2. الأهداف المتوخاة من عقود الشراكة

إن ميول الأشخاص العمومية نحو الاعتماد على الشراكة فيما بينها لا يبدو مفروضا فقط بفعل واقع الإشكالات التي يعرفها تدبير الشأن العمومي الوطني والمحلي وإنما يبقى كذلك محكوما بالأهداف التي تبتغي هذه الأطراف المتعاقدة تحقيقها، وهي أهداف متنوعة تشكل في جوهرها حلول خاصة لمشاريع عامة. ومن بين أهداف اللجوء إلى هذا النوع من العقود¹⁸⁹

-تحسين مستوى التمويل ودعم الاستثمار العمومي؛

-إحداث المرافق العمومية وتحسين تدبيرها؛

- تسريع وثيرة المشاريع تحسين جودة الخدمات ؛

2.2. محددات وخصائص عقد الشراكة

يعد عقد الشراكة بصورة عامة أحد الوسائل الأساسية التي يمكن أن تساهم في إحداث المشاريع العمومية خاصة التي يتعدى نطاق إنجازها شخص عمومي معين ، وأن تسهم في تمويل الخدمات العمومية سواء على المستوى الوطني أو المحلي، لذلك فهو يبقى متميز عن العقود التقليدية و يعتبر عقدا شاملا طويل المدى يسند بموجبه شخص عمومي لشخص آخر لتجهيز عمومي أو تدبير مرفق عمومي. فهو يتميز بكونه ينتمي إلى طائفة العقود الشاملة التي تتميز بتعدد مهام المتعاقد، ويتضمن عدة عناصر منها:¹⁹⁰

- التمويل الطويل الأمد للاستشارات الضرورية للمرفق العمومي ؛

- إنشاء أو تحويل المنشآت أو التجهيزات أو الاستثمارات الأخرى ؛

- صيانة المنشآت والتجهيزات و استغلالها؛

ويمكن ان يتضمن بصفة اختيارية تقديم خدمات تساهم في تحقيق مهمة المرفق العمومي التابع للدولة أو للوحدات الترابية الأخرى المتعاقدة ،كما أنه يتميز كذلك بكونه عقد طويل

189 - عبد النور الفائز. العقود المبرمة بين الاشخاص العمومية نفس المرجع اسابق

190 - عبد النور الفائز. العقود المبرمة بين الاشخاص العمومية نفس المرجع اسابق

الأمد حيث تتحدد مدته بطريقة نوعية ترتبط بمحل العقد، وبأهمية التمويل المسبق المطلوب، وأيضاً بالمقابل المالي المدفوع من طرف أحد الأشخاص العمومية أو من قبل الأطراف العمومية المتعاقدة طوال مدة العقد.

وعلى العموم فإن من وظائف هذا العقد جعل الشركاء متضامنين، هذا التضامن يتشكل على أساس مشروع معين ويرتكز على ترابط أهداف الشركاء . فالتضامن يكون على مستوى المصالح الشيء الذي يسمح للشراكة قابلة للتطور والتقدم وهو الذي يعطي مكانة مميزة للتفاوض أثناء تنفيذ العقد . وبالتالي فإن ما يميز عقد شراكة هو تمكينه للأطراف المتعاقدة تقسيم المخاطر المترتبة عن العقد والناجئة عن المخاطر الناجمة عن الظروف المادية غير المتوقعة أو الظروف الطارئة.¹⁹¹

في الأخير أن لأشخاص العمومية بمختلف أنواعها ومستوياتها وهي بصدد البحث عن أنجع السبل والطرق لإشباع حاجيات المواطنين ومتطلبات المدارين المتزايدة ، ما فتئت تنشئ التجهيزات والمنشآت العمومية ،وتحدد البنيات والمرافق العمومية الضرورية اللازمة لتحقيق ذلك، وتضع موازاة مع ذلك الوسائل القانونية والتعاقدية المؤطرة لهذه الأنشطة والأعمال ،كوسيلة مثلى للوصول إلى تقديم الخدمات العمومية على الشكل المطلوب المبني على الشفافية و الحكامة وحسن التدبير . فقد وجدت في التعاقد سواء مع الخواص أو فيما بينها أحد الأدوات الناجعة لتحقيق هذه الغاية، بحيث تم إصدار مجموعة من المقتضيات التنظيمية والتشريعية تمثلت بالأساس في وضع إطار قانوني لكل من عقود الامتياز وعقود التدبير المفوض وان كانت هذه العقود غير معهودة في اطار التعاقد بين الأشخاص العمومية لتنافيها مع الفلسفة التي أنشأت من أجلها، الا النظام القانوني لها يمنح للأشخاص العمومية امكانية اللجوء لهذه التقنية ! ، وعقود الشراكة، هذه العقود التي تتميز بكونها عقود إدارية تخضع للقانون العام، يبيث في منازعاتها القضاء الإداري.

وإذا كان التعاقد بين الأشخاص العمومية والأشخاص الخاصة قد نجح نسبياً فإنه لم ينجح لحد الآن في إعطاء النتيجة المرجوة في اطار العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية وذلك لعدة اعتبارات منها محدودية المقتضيات التنظيمية والقانونية المنظمة، وصعوبة

191 - عبد النور الفانز .العقود المبرمة بين الاشخاص العمومية نفس المرجع اسابق

تحضير وصياغة هذه العقود وكيفية التعامل في مجال تطبيق السلطات والامتيازات المخولة للأطراف المتعاقدة باعتبارها كلها سلطات عامة، خاصة إذا أضفنا إلى ذلك أن الأشخاص العمومية المتعاقدة ليست كلها على نفس الدرجة ونفس المستوى، إذ منها ما يخضع في تعامله مع هذه العقود إما لسلطة رئاسية أو لسلطة وصائية، قد تحد من حرية التعاقد و استقلالية القرار في هذا المجال، مما يبقي مجال التعاقد بين الأشخاص العمومية مجال يكتنفه الغموض والضبابية وعدم الشفافية و غياب المقروئية الديمقراطية .

الفقرة الثانية: نموذج تطبيقي (عقد برنامج بين الدولة والمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب)

من اجل إعطاء نظرة اكثر دقة عن أسلوب التعاقد بين الدولة و المؤسسات العمومية سنستعرض عقد البرنامج بشكل اعتباطي و بدون نظر الى الخلفيات السياسية و المراحل السابق للمؤسسة التي تم التعاقد معها , عقد البرنامج بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب من حث مضمون العقد و كذا من حيث حصيلة هذا التعاقد.

1.مضمون عقد البرنامج بين الدولة والمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب.
في ظل الوضعية المالية المتدهورة للمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب الذي بلغ العجز الصافي دخله ما يناهز 2.7 مليار درهم ، و الذي سيصل في غياب أي مرحلة للإصلاح 7 مليار سنة 2017¹⁹² ، لهذا أصبحت الحاجة ملحة لمعالجة هذا الوضع ومنه تم توقيع عقد البرنامج يوم 27 ماي 2014 بالرباط بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب بمبلغ يقدر ب 45 مليار درهم يمتد لفترة ما بين 2014 و 2017 من أجل استعادة العافية المالية للمكتب و ضمان أفضل الشروط للاستجابة للطلب الوطني المتزايد على الكهرباء¹⁹³، لهذا تحملت الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب حوالي 70 % منه (45 مليار) فيما سيتحمل المشاركون النسبة الباقية من خلال مراجعة تدريجية ابتداء من فاتح غشت 2014 على مدى فترة عقد البرنامج لأسعار البيع و ذلك بهدف ضمان التناسب الملائم بين سعر الإنتاج و سعر البيع ، ولالإشارة

192-تصريح المدير العام المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب , علي الفاسي الفهري, عقل توقع العقد

193-كلمة رئيس الحكومة – عبدالاله بن كيران – في اجتماع توقيع عقد البرنامج مع المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب

فإن الطاقة الكهربائية تباع بخسارة بلغت أوجها سنة 2012 لتصل 30,2 سنيتم عن كل كيلواط أي 28 % من تكلفة إنتاج الكهرباء .¹⁹⁴

وعليه فإن الدعم المالي الإجمالي الذي ساهمت به الدولة لمواجهة هذا الوضع يقدر ب 22 مليار درهم ، موزعة على ملياري درهم موجهة لإعادة رسملة المكتب تخصص بالأولوية لتسوية ديون (الممولين) ولاسيما الشركات الصغيرة و المتوسطة و 13 مليار و 947 مليون درهم في إصرار الدعم المالي للمكتب من أجل تخفيض تكاليف الإنتاج المتعلقة باستعمال مادة الفيول خلال الفترة الممتدة بين 2014/2017 كما تشمل مساهمة الدولة 600 مليون درهم في إطار تمويل مشاريع الماء الصالح للشرب في العالم القروي ، ومليارين و 383 مليون درهم في إطار دعم الدولة لتمويل الصرف الصحي في إطار البرنامج الوطني لتطهير السائل ، و 3 ملايين درهم لتسديد دين الضريبة على القيمة المضافة المتراكم لفائدة المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب .

كما تلتزم الدولة بدعم المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب لاسترداد متأخرات الأداء التي بلغ 3,5 ملايين درهم على الوكالات و الجماعات المحلية و الإدارات برسم الاستهلاك و برسم مساهمتها لتمويل برامج الكهرباء و تعميم الماء الصالح للشرب بالعالم القروي.

من جانبه ساهم المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب في هذا العقد بمبلغ 8 ملايين و 200 مليون درهم من خلال الاقتصاد الناجم عن جهود تحسين الأداء و ترشيد النفقات و رسم جهود تحسين ظروف الإنتاج و التوزيع و مردودية شبكات الربط و ترشيد نفقات التسيير و بالتفويت عن طريق المنافسة للعقارات و الأنشطة التي لا يحتاجها المكتب بطريقة مباشرة . كما واصل المكتب جهوده المتعلقة بالتحكم في الطلب على الكهرباء من خلال مواصلة برنامج الإنارة للاستبدال التدريجي ل 10 ملايين من المصابيح العادية بمصابيح ذات الاستهلاك المنخفض.

¹⁹⁴ -تصريح المناطق الرسمي باسم الحكومة، مصطفى الخلفي ، بتاريخ 2014.08.31

و ستمكن المراجعة التدريجية لأسعار البيع التي ستبدأ انطلاقاً من فاتح غشت 2014 على مدى فترة عقد البرنامج من توفير 13 مليار و 950 مليون درهم . وذلك دون المساس بالأشطر الاجتماعية التي تقل عن 100 كيلواط شهريا بالنسبة للماء و التي تهتم مليونين و 200 ألف من المشتركين ، كما ستعالج الحكومة وضعية العدادات المشتركة بما سيمكن المشتركين المعنيين من الاستفادة من الشطر الاجتماعي.

وقد مكنت المجهود الجماعية المتوازن و المتدرج المبذول من طرف أطراف العقد طيلت مدة العقد (ما بين 2014 و 2017) ، من تحقيق الأهداف التالية :

1. تأمين إمدادات بلادنا من الطاقة الكهربائية ومن الماء الصالح للشرب و تطوير الصرف الصحي، لمواكبة برامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الأوراش الكبرى لبلدنا.

2. رفع الخدمات الكهرباء في العالم القروي من 98,5 % في نهاية 2013 إلى 99,7 % في نهاية 2017 ، باستفادة 109500 أسرة في 3850 قرية ، بالإضافة إلى كهربة 4500 مدرسة و 210 من المركز الصحية و 1800 مسجدا .

3. رفع نسبة تعميم الماء الصالح للشرب في العالم القروي من 94 % سنة 2013 إلى 96.5 % سنة 2017 باستفادة 330000 مواطنا ، بالإضافة إلى تدبير خدمات الماء الصالح للشرب في 80 مركز لصالح أكثر من 600000 نسمة .

4. إدارة خدمات الصرف الصحي السائل في 47 مدينة و مركزا لفائدة أكثر من 1,2 مليون و 200 ألف نسمة¹⁹⁵.

2. حصيلة عقد البرنامج بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب .
لقد جاء في بلاغ رئاسة الحكومة الانعكاس الايجابي لعقد البرنامج بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب ، الذي مكن المكتب من تحسين وضعية مالية مقلقة استمرت لعدة سنوات ، واسترجاع ثقة الممولين الوطنيين والدوليين كما تم إبرام

عقود استثمارية كبرى همت على الخصوص المحطة الحرارية لأسفي والتي غطت % 25 من الطلب الوطني على الكهرباء في أفق سنة 2018 ، وكذا مشروع إنشاء محطة تحلية مياه البحر بأكادير ، و التي غطت حاجيات ساكنة المدينة و المناطق المجاورة لها من الماء الصالح للشرب ، علاوة على الحفاظ على الدور الاستراتيجي للمكتب في مواكبة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد¹⁹⁶ .

إلا أنه و بالإضافة إلى الانعكاس الايجابي لهذا العقد فإن له انعكاس سلبي أيضا ، وهو ما أثبتته التقرير الصادر عن وزارة الاقتصاد حول المؤسسات العمومية الذي صاحب مشروع قانون المالية 2019 ، حيث أن معدل مديونية المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب بلغ % 54 إذ فاق الدين الاجمالي الجاري 58.2 مليار درهم في متم دجنبر 2017 .

حسب وزارة الاقتصاد و المالية وبالرجوع إلى مستوى مديونية المكتب قبل 4 سنوات ، أي في المرحلة التي تم فيها الإنذار إلى الأوضاع الحرجة التي وصلت إليها الموازنة المالية ، كانت المديونية لا تتعدى 51.8 مليار درهم¹⁹⁷ ، وهو ما اعتبر حينها كارثيا ليصبح متفاقما اليوم بنحو 6.4 مليار درهم .

مما دفع رئيس الحكومة إلى دعوة مختلف الأطراف التحضير لإبرام عقد البرنامج جديد يمكن من الحفاظ على المكتسبات التي تم تحقيقها و ضمان استمرار دينامية اصلاح المكتب و كذا تفعيل المشاريع التي لم يتم إنجازها في عقد البرنامج السابق بين سنتي 2014-2017¹⁹⁸ . علما أن هناك العديد من الأهداف المسطرة لم تفعل أبدا إضافة إلى أهداف سطرت ولم تر النور كرفع الطاقة الانتاجية للمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب ، و رغبة إيصالها إلى 10.584 ميغاواط في متم سنة 2017 ، في حين أنها لم تتجاوز سقف 9.700 ميغاواط نظرا للتأخير الذي شهده تشغيل مشروع الطاقة الريحية

196 -الكلمة الافتتاحية لرئيس الحكومة سعد الدين العثماني في اجتماع قيادة البرنامج المبرم بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب لفترة 2017.2014 بتاريخ 2017.05.25

197- تقرير وزارة الاقتصاد و المالية حول المؤسسة العمومية ، الذي صاحب مشروع قانون المالية 2019.ص69

198 -الكلمة الافتتاحية لرئيس الحكومة سعيد الدين العثماني في اجتماع قياد عقد البرنامج المبرم بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب لفترة 2017.2014. بتاريخ 2017.05.25

في تازة و المحدد في 150 ميغواط.¹⁹⁹ أما بالنسبة للماء الصالح للشرب فقد عرف سنة 2017 إنجاز صبيب قدره 7.473 متر مكعب في الثانية محققا بذلك صبيبا إضافيا متر اكما قدره 15.758 متر مكعب في الثانية خلال الفترة 2014-2017 مقابل 19.3 متر مكعب في الثانية كهدف محدد في عقد البرنامج²⁰⁰ .

و عليه في الختام نرى ان السياسة التعاقدية لعبت بين الدولة والمؤسسات العمومية ، دورا هام في الديناميكية الاقتصادية والاجتماعية ، عبر تنفيذ السياسات العامة ، من خلال مساهمتها في الجهود التي تبذلها الحكومة من اجل الترشيد الأمثل للعمل وضمان حسن أداء المؤسسات العمومية باعتبارها فاعلا أساسيا في النموذج التنموي بالمغرب ، كما تعتبر السياسة التعاقدية طريق نحو تكريس حكمة مالية المؤسسات العمومية في علاقتها بالدولة ، والمبنية على أساس الشفافية والنزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة ، وذلك من اجل ضمان تحقيق اكبر قدر ممكن من الأهداف المرسومة . ومن أجل ضمان نجاح هذا الأسلوب التعاقدى بين الدولة والمؤسسات العمومية ومواجهة المعوقات التي تعترضها نقترح بعض الحلول التي سنقوم بسردها في النقاط التالية : * جعل الوضوح والشفافية بين الطرفين أساس العلاقة التعاقدية . * تكليف هيئة مستقلة عن كل من الدولة والمؤسسات العمومية بالمراقبة وذلك حتى تستطيع القيام بالمهام المنوطة بها بكل حياد واستقلالية . * وجود إطار قانوني ينظم هذه العلاقة التعاقدية ويحدد مسؤولية طرفي العلاقة وذلك قصد تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة . * تحسين النظام المحاسبي للمؤسسات العمومية وفق ما يتلاءم وطبيعة هذه العلاقة التعاقدية . كل هذه الأمور ستعمل على إنجاز العلاقة التعاقدية بين الدولة والمؤسسات العمومية والرفع من مستوى ادائها ، وضمان نجاعة العمل وتحقيق النتائج المتوخاة من وراءها ، ، في ظل المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج . فكيف يتم إذا تدبير مالية المؤسسات العمومية في إطار التدبير المرتكز على النتائج ؟

199-تقرير وزارة الاقتصاد و المالية حول المؤسسات العمومية الذي صاحب مشروع قانون المالية 2019ص67

200-الاقتصاد و المالية حول المؤسسات العمومية الذي صاحب مشروع قانون المالية 2019ص67

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

الخاتمة



عموما فالتعاقد بين الجماعات الترابية وباقي المتدخلين الاخرين من الاشخاص المعنوية العامة سيعزز دور هذه الجماعات الترابية ويجعل منها وسيلة لضبط وتيرة التنمية وانجاز المشاريع الكبرى التي تحتاج الاعتمادات مالية قد لا تستطيع الجماعات الترابية بصفة منفردة توفيرها في حين تصبح هذه الامكانيات متاحة عبر توحيد تدخلاتها مع الفاعلين الآخرين . وما يمكن قوله في هذا الاطار انه يبقى الحديث عن آلية تعاقدية حقيقية محدودة في ظل جماعات الترابية ذات إطار قانوني يحمل عبارات فضفاضة واختصاصات متداخلة ، ووسائل مالية تقنية غير كافية ، وفي غياب عنصر بشري كفى يبيلور المؤهلات على أرض الواقع ويخرجها إلى حيز الوجود .

وإذا كان الاستثمار هو حجر الزاوية لكل إقلاع تنموي مستدام، يروم تحقيق العدالة الاجتماعية، وخلق الثروة، وبلوغ نسب نمو جد معقولة، تستجيب لتوفير فرص الشغل، وتدبير الندرة، والحفاظ على الموارد المالية أنيا ومستقبليا، فكل هذا وغيره، يقتضي النجاعة والفعالية في التسيير والتدبير، عبر دعائم قانونية ومرتكزات بشرية، مالية، قضائية، علمية، عقارية وإدارية:

- تفعيل المقتضيات والمبادئ الدستورية و القانونية، و من أهمها: ربط المسؤولية بالمحاسبة في ظل التنصيب على الحكامة الجيدة، و أعمال التدبير الحر داخل المجالس، و مبدأي التفريع و التمايز؛ والتعاون و التضامن بين الجهات و التعاضد عند تنزيل البرامج و المشاريع التنموية داخل المجالات الترابية؛

- توفر رؤساء الجهات على الكفاءات اللازمة لتدبير المجالس الجهوية، وتأهيل باقي الموارد البشرية؛

- الخضوع المستمر للتدقيق و المراقبة من قبل الجهات المختصة، و العمل بالتوصيات والتقارير المرفوعة بغية ترشيد النفقات، و السهر على التدبير بالمشاريع؛

- إحداث مرصد مالي جهوي يُعنى بجمع ونشر كافة المعلومات المتعلقة بمالية الجماعات الترابية، خاصة منها الميزانيات؛

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

-تكوين قضاء مختص في مجالات الاستثمار والأعمال، للفصل في النزاعات بين المستثمرين من جهة، وبينهم وبين الإدارة من جهة أخرى، والتمسك باستقلالية الجهاز القضائي عن باقي السلط؛

✓ تشجيع البحث العلمي، وربط مدخلاته بمخرجات إنعاش مناخ الاستثمار؛

✓ تيسير ولوج المستثمرين إلى العقار، وتبسيط مساطر انتقاله وتداوله مع تثمين العقار العمومي؛

✓ تخليق الحياة العامة، وتفعيل الحكامة الرشيدة؛

✓ إيلاء العناية اللازمة في تدبير الصفقات العمومية²⁰¹، وترسيخ مبدأ الشفافية والنزاهة؛

✓ تفعيل دور مجلس المنافسة، كهيئة مستقلة مكلفة بتنظيم المنافسة من أجل ضمان الشفافية و تكافؤ الفرص بغية تعويد مبدأ الإنصاف و محاربة الريع والاحتكار.

ومجمل القول، يبقى الرهان اجراء العمليات المساعدة على إنجاح الأوراش التنموية داخل الجماعات الترابية، و لن يتأتى ذلك إلا من خلال التنزيل العملي للجهوية المتقدمة في ظل اللامركزية الترابية و اللاتمركز الإداري اعتمادا على الية تعاقد ترابي ، بغية تعزيز الأدوار المحلية للمنتخبين و الأطر التقنية و الإدارية مع تنسيق تام وأيضا تحديد للاختصاصات بين السلطات اللامركزية و والامركزية من جماعات و المؤسسة العمومية ومختلف المتدخلين. و في ظل المقترضات الدستورية و القانونية، فإنه بات من الضروري عدم إغفال أدوار القطاع الخاص و هيئات المجتمع المدني في تدبير المجال و استغلال الثروات، لاسيما مع المبدأ الدستوري المتمثل في الحق في الحصول على المعلومة، و الالتزام بالشفافية و تكافؤ الفرص و المنافسة الشريفة، مع الحرص المتواصل على التوزيع العادل للثروة، و تحقيق العدالة الاجتماعية، وفق مقاربة تشاركية تعزز مبدأ المواطنة الحقة، و تبتغي آلياتها خدمة الصالح العام. مما لا شك فيه ، أن المأسسة الحقيقية للفعل العمومي القائم على معايير ومؤشرات "الحكامة الجيدة"²⁰² ، وله من أن ينطلق من قواعد تدبيرية حديثة ، تعيد للتدبير العمومي فعاليته

²⁰¹ - راجع مرسوم رقم 2.13.656 بتغيير المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية

²⁰² - نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي" دراسة بطلب من مجلس المستشارين بتاريخ ماي 2015

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

وترتقي بالإدارة العمومية إلى المستوى المقاولة الناجحة ، بحيث لم يعد مقبولا في ظل زمن العولمة الارتهان إلى الوسائل التقليدية القائم على مركزية القرار وتدخل المركز في كل صغيرة وكبيرة، بل ينبغي إعادة توزيع المهام الإدارية و التنفيذية ، مع المدبرين المحليين الأكثر قربا لهموم وانشغالات المواطنين ، لأن الموارد البشرية المؤهلة وذات المهارات المتقدمة و رأس المال المعرفي، هي أكثر الأصول قيمة في إقتصاد المعرفة أو الإقتصاد الجديد، القائم على توظيف تقنيات الإتصالات المتطورة، الرقمنة، الإبتكار، والإستثمار في البحث و التعليم و نماذج الإدارة الجيدة²⁰³ و إعطاء الحرية في تسطير وتنفيذ البرامج العمومية على المستوى المحلي ، بشراكة مع كافة الفرقاء المؤسساتيين والاجتماعيين ، الشيء الذي يجعل من عقود البرامج ، وسيلة ناجعة للتدبير العمومي اللامركز ، و أداة لتطوير السياسات العمومية و البرامج الإستراتيجية التي انخرطت فيها بلادنا.

تقنية التدبير التعاقدية ما هي الا «صيحة» جديدة في عالم التدبير العمومي الذي دأب على النهل من قاموس كل مرحلة سياسية جديدة، أو أنها مجرد كلمة تختزن من الطاقة التعبيرية أكثر مما تختزن من القدرة على التغيير، غير أن الحقيقة عكس ذلك تماما. فهذه التقنية بمثابة الشجرة التي تخفي ورائها غابة؛ فهي، نظريا على الاقل، تختزن «ثورة» مفاهيمية وتدييرية في مجال التنظيم غير الممركز لا إدارة الدولة. فبالنظر للأبعاد التجديدية التي تحتويها التقنية المذكورة، تزعزت العديد من المسلمات التي وطدت وجودها داخل الإدارة العمومية عبر تاريخ طويل، وتنازلت أسئلة حيوية جددت النقاش في قضايا الدولة و الإدارة و الخدمة العمومية. وخلال أزيد من عشر سنوات من تصور والعمل بتقنية التدبير التعاقدية في المغرب، شيدت تجربة واسعة مكونة من عشرات التطبيقات التعاقد القطاعية. ونتيجة لذلك، دخلت مفاهيم جديدة للمجال التداولي الإداري، صيغت تصورات مبتكرة حول مستقبل علاقة الإدارة المركزية بالإدارة الأخرى، اعتمدت مقاربات مستحدثة في اتخاذ القرار والتدبير، وغيرها من المستجدات على صعيدي النظر والعمل.

²⁰³ - إقتصاد المعرفة، دراسات إقتصادية، منشورات صندوق النقد العربي، العدد، 2019، 51-ص 8.

تكمن العديد من فصول التجربة التعاقدية المغربية التي شهدت صعودا هناك، تعثر و تحفيزا هناك، لا مبالاة هنا و تعبئة حقيقة هناك، وذلك بالاختلاف التطبيقات القطاعية، وهو ما تم عرضه على طول الدراسة.

وقد مكنت هذه الرسالة المذكورة من أخذ صورة عن نقاط قوة ونقاط ضعف التجربة تعاقد، التي الاثار والتفاعلات التي أحدثتها، المخاطر التي أحاطت بها والفرص التي توفرت في الطريق.

ولهذا، وفي ظل الدينامية الخاصة التي تعيش على إيقاعها الإدارة المغربية والمختلفة تماما عن تلك التي تعرفها الإدارة الفرنسية، كان من الطبيعي أن تجد العناصر المستوردة من هذه التجربة (فلسفة، قواعد، مساطر، تقنيات،...) الكثير من الأعراض أو، في أحسن الأحوال، محاولات التطويع بما يناسب النسق المستقبل. وما قيل بشأن القانون التنظيمي للمالية الفرنسي، يمكن قوله أيضا بشأن محاولات استنساخ تقنيتي «مشاريع المصلحة» و«مراكز المسؤولية» التي طبقت في نفس هذا البلد.

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

ولعل من أبرز الأدلة على ذلك تلك الفجوة الصارخة التي تكرست عبر تاريخ الدولة المغربية الحديثة، متمثلة في مفارقة بنيوية عميقة ذات وجهين بلامح عمودية وأفقية،

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

لكن هذا لا يعني ان المغرب ليس له تجربة فان المغرب انخرط منذ عدة سنوات في مشروع تحديث واسع يهدف على وجه الخصوص إلى عصنة البلاد وتعزيز وثيرة التنمية وتحسين ظروف عيش السكان وقد توجت هذه الدينامية من خلال اعتماد الدستور الجديد الذي ينص على تعزيز آليات تخليق الحياة العامة وذلك بربط المسؤولية بمقتضيات الرقابة والمحاسبة ففي صميم المشاريع ذات الأولوية التي تقودها الحكومة، يحتل تعزيز حكمة المؤسسات والمنشآت العامة مكانا محوريا وذلك لدور الحكامة الجيدة لهذه المؤسسات في تدعيم قدراتها الاقتصادية والمالية، وفي تحسين علاقاتها مع الدولة والفاعلين والمواطنين، وفي تطوير الأخلاقيات في إدارة الشأن العام وفي تعزيز الثقة لجذب الاستثمارات وفي هذا السياق يأتي صدور هذا الدليل المنهجي للعلاقات التعاقدية بين الدولة والمؤسسات العامة لتعزيز هذا النهج الذي يخول الملائمة بين عدة أهداف رئيسية أبرزها اعتماد الرؤية الاستراتيجية المشتركة وتطوير أنشطة المؤسسات والمنشآت العامة اعتمادا على معطيات نموذج أعمال يضمن ديمومة المنشأة على المدى المتوسط والبعيد، وكذا تحسين الأداء والرفع من جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين مع تقوية المسؤولية وتحسين الحكامة.

وهكذا لا بد من القول تفاؤلا أن مشروع الجهوية المتقدمة وفي إطاره اللاتمرکز الواسع في إطارها التعاقدية الذي أعلن عنه الملك محمد السادس، لا يمكن أن يكون إلا عملا تنمويا يتوخى تنمية الجماعات الترابية في كل أبعادها ومستوياتها، كمدخل للإصلاح بمفهومه الشامل. وهو ما يمكن أن يساهم في خلق شروط خروج حقيقي من التخلف والأزمة، لمواجهة إكراهات العولمة محليا ما دامت مجابهة تحديات العولمة يمكن أن تتم من خلال تنمية المستوى المحلي وتأهيله، إلا أن ذلك يتوقف بالدرجة الأولى على الممارسة وما يمكن أن تفرزه من مشاريع وخطط والتي يمكن الخروج من خلالها من

❖ تعاقد و دوره على ضوء الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي

مخلفات ورواسب الماضي إلى بر الأمان من خلال قارب الجهوية المتقدمة واللامركزية المتطورة، حيث نريد لها أن تكون كذلك خطابا وقانونا وممارسة.

عموما يمكن القول على أن آلية التعاقد ساهمت وإلى حد كبير في ضبط وتيرة ودينامية التنمية وإنجاز المشاريع الكبرى التي تحتاج لاعتمادات مالية لا تستطيع المصالح اللامركزية والتركيز اداري بصفة منفردة توفيرها في حين تصبح هذه الإمكانيات متاحة غير توحيد تدخلاتها مع الفاعلين الآخرين، وإذا كان الاستثمار هو حجر الزاوية لكل إقلاع تنموي مستدام، يروم تحقيق العدالة الاجتماعية، وجل الثروة وبلوغ نسب نمو جد معقولة، تستجيب لروح العصر، وتدبير الندرة والحفاظ على الموارد المالية، فكل هذا يقتضي الفعالية والنجاعة في التدبير والتسيير وفق آليات وأنماط ناجعة كآلية التعاقد كأساس لتدبير الشأن العام الترابي في اطار الحكامة الجيدة.

لائحة المراجع:



الكتب او المجالات:

- محمد الأعرج، طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ع. 101، ط: 2، 2013،
- كاردين أندرو (Andrew Cardine) و كرسيتيان بييري (Pairier Christian)، مذكور في عبد الرزاق العكاري، مفارقات إصلاح الإدارة العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 72-73، يناير – أبريل، 2007،
- تصور من أجل مشروع حدائي لإصلاح الإدارة بالمغرب، م. س. ص 104
- عبد الغاني الشاوي، الجهة ك مجال لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية لإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير 2010
- -عبد الحفيظ ادمينو "التعاقد بين المديرية المركزية و المديرية الجهوية و ترسيخ التدبير اللامتكز" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد ، 140ماي – يونيو ، 2018 ص 2
- رشيد قاعدة، التعاقد والشراكة في القانون التنظيمي للمالية الجديد ورهان التنمية الاقتصادية، مجلة هانس سايدل، 2018 ص15
- أنيس بوذياب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، عدد، 99 سنة 2017 ص1

- عبد القادر التيعلاطي، المالية العامة قانون المزانة ، منشورات المعهد العالي للدراسات القانونية والجبائية التطبيقي، الرباط الطبعة الأولى، 1995ص39
- خليل المرابط، (الحرية التعاقدية والفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة،) 2015المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد، 143نونبر - دجنبر، 2018ص. 215
- احمد بوسيدي ، الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية ، مجلة المنبر القانوني ، العدد 4أبريل ، 2013ص 3 14
- خليل المرابط (دينامية السياسة الترابية على ضوء مبداءي التدرج والتمايز بالمغرب : محاولة لتدقيق المفاهيم واستشراق لمجالات التطبيق) ، المجلة لمغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد ، 135 - 134ماي غشت ، 2017ص 34
- محمد نبيه ، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية و اللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الطبعة الاولى، 2019الرباط، ص 161
- سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، الطبعة ، 2017الرباط، ص 32-3.
- عيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، ، ص.40
- محمد حركات ,الاقتصاد السياسي لتدبير الشأن العام. دار أبي رقرق للطباعة و النشر, الطبعة الثانية سنة2000ص6.
- محمد الأعرج: " القانون الإداري المغربي"، المجلة المحلية العدد 94سنة، 2015ص 254 ,
- مجلة المالية لوزارة الاقتصاد و المالية ص 34.
- أحمد بوعشيق ،المرافق العامة الكبرى، الطبعة الثامنة، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2004. ص 191

- عبد الله حداد ، المرافق العمومية الكبرى دراسة نظرية وتطبيقية طابع، منشورات عكاظ ، الرباط، 1997، ص 110
- محمد لعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 52، 2013، ص 41، ص 119.
- احمد بوعشيق ، المرافق العامة الكبرى ، دار النشر النسرة المغربي الدار البيضاء ، الطبعة الخامسة 2000 ، ص 181
- 1 - عبد الله حداد: "الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى"، منشورات عكاظ، 2001، ص 152.
- امال مشرفي، قراءة في القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرفق العمومي، مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة الحسن الثاني، سطات ، مطبعة الجسور العدد 02، 2009، ص 18
- حنان بن قاسم ، " التدبير المفوض بين التنظيم والتطبيق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات جامعية، عدد 61. 2005
- - نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي" دراسة بطلب من مجلس المستشارين بتاريخ ماي 2015
- محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، دار العلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى ، 2005، ص 56
- الحسن بوطوال، أثر التدبير التعاقدية للميزانية على القطاع الصحي بالمغرب 2003-2010م. س. ص. ص: 57-58

الاطروحات و الرسائل:

➤ أطروحة:

- فؤاد بالحسن أطروحة تدبير اتعاقد بين المركزية واللامركزية . اكدال . رباط سنة 2018 ص 43
- فؤاد بالحسن أطروحة تدبير اتعاقد بين المركزية واللامركزية . اكدال . رباط سنة 2018 ص 41
- عبد الحفيظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكّـدال – الرباط، 2001-2002، ص: 278-279

➤ رسائل الماستر

- هناء سعود، لمراقبة المألية للدولة على المقاولات العمومية"، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس 2013.2014 ص 111.
- محمد حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء سنة 2001_2002 ص 63
- حمزة خويلي موضوع التعاقد كآلية لتدعيم الفعالية والنجاعة ماستر قانون السياسات العمومية كلية تطوان ص 15 سنة 2019.
- الحسن بوطوال، أثر التدبير التعاقدى للميزانية على القطاع الصحي (بالمغرب) ، 2003-2010(رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، أكّـدال – الرباط، 2010-2011ص: 57.

وخطاب ملكية سامية:

- مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2021

المناشر و تقرير و حوارات

■ توصيات البيان الختامي لهذه المناظرة البوابة الأولى لعرض التدابير الضرورية لدعم اللاتركيز وإعادة تحديد مهام الإدارة، حيث اقترحت 19 تدبيرا إصلاحيا.

■ مداخلات الوزير الأول (عبد الرحمان يوسف)، وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري (محمد الخليفة) ووزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة (فتح الله ولعلو)

■ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة دليل منهجي.

■ أنواع التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية-kanouni
maroc.blogspot.com

■ منشور الوزير الأول رقم 01-12 بتاريخ 09 شوال 1422 (25 دجنبر 2001) حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز.

■ - التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة دليل منهجي صار عن مديرية المنشآت العامة والخصوصية الصفحة ص 16.

■ وزير الداخلية عبد الوافي لفتيت ، يوم الثلاثاء بالرباط ، أ التعاقد بين الدولة والجهات أضحي مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة ونمطا جديدا للحكامة وآلية لإعمال مبادئ الالتقائية والتنسيق. 03 نونبر
www.maroc.ma/2020

■ - مقال مينة بنحميد التعاقد و-الجماعات-المحلية/2 مايو 2014
www.barlamane.com

■ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ص ، 23 بتاريخ

▪ التونسي يوسف باحث في القانون العام hakamatourabia.com

<https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-141.html>

▪ رأي المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي في التوزيع المجالي

للإستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، 2015ص20

▪ تقرير المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي حول متطلبات الجهوية

وتحديات إندماج السياسات القطاعية، مارس، 2016ص 82

▪ تقرير الورشة الثالثة بالمناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة بعنوان "

اللاتمركز الاداري و التعاقد: أسس الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام

على المستوى الترابي

▪ تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول قطاع المؤسسات و المقاولات

العمومية بالمغرب، العمق الاستراتيجي و الحكامة، الصادر في يونيو

2016ص30

▪ - المملكة المغربية ، رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي ل 19

يناير 2012 ص 34 راجع النقطة المتعلقة بتعزيز الحكامة الاقتصادية

والمالية و التوازنات الماكرو-اقتصادية و تمويل الاقتصاد

▪ - المملكة المغربية، رئيس الحكومة، منشور رقم 2013 المتعلق بتعميم

العلاقات التعاقدية بين الدولة و المنشآت و المؤسسات العامة، الصادر

تاريخ 15ماي 2013

▪ وزارة الاقتصاد و المالية ، مديرية المنشآت العامة و الخوصصة ، دليل

منهجي للتعاقد الدولة و المؤسسات العامة ، ص 6.

▪ -تقرير حول قطاع و المؤسسات و المقاولات العمومية :العمق

الاستراتيجي و الحاكمة ،ص 6.7.

▪ تقرير حول قطاع المؤسسات و المقاولات العمومية : العمق

الاستراتيجي و الحكامة،م،س،ص،30.31

- عبد النور الفائز .العقود المبرمة بين الاشخاص العمومية
www.marocdroit.com/العقود-المبرمة-بين-الاشخاص-العمومية-
بقلم-ذ-عبد-النور-الفائز_a5160.html
- تصريح المدير العام المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب ,
علي الفاسي الفهري, عقل توقع العقد
- كلمة رئيس الحكومة – عبدالاله بن كيران – في اجتماع توقيع عقد
البرنامج مع المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح لشرب
- تصريح المناطق الرسمي باسم الحكومة,مصطفى الخلفي , بتاريخ
2014.08.31
- الكلمة الافتتاحية لرئيس الحكومة سعد الدين العثماني في اجتماع قيادة
البرنامج المبرم بين الدولة و المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح
للشرب لفترة 2017.2014 بتاريخ 2017.05.25
- 1- تقرير وزارة الاقتصاد و المالية حول المؤسسة العمومية , الذي
صاحب مشروع قانون المالية 2019.
- إقتصاد المعرفة، دراسات إقتصادية، منشورات صندوق النقد العربي، العدد
51- 2019،
- -أنظر الحوار مع محمد ركيك، مساعد مدير مديرية الشؤون الإدارية والعامّة
(وزارة المالية)، أجرته معه مجلة ALMALIYA تحت عنوان 10 :، ص2003 ،
يونيو30. « La déconcentration budgétaire : une pratique au
quotidien » و «إصلاح تدبير الميزانية: تعزيز فعالية النفقة العمومية»،
عرض ل: عبد اللطيف بناني – مدير الميزانية (وزارة المالية)، الرباط، 21
أكتوبر 2008 ص 17
- حوار مع رئيس الوكالة المذكورة بونوا شوفوجي (Benoit Chevauchez) ،
في مجلة ،ALMALIYA ع. ،39سبتمبر،2006ص: 7.

القوانين و المراسيم:

- دستور المملكة لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (يوليو 2011)، منشور لجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 من شعبان 1432 يوليو 30 (2011)
- المرسوم رقم -17- 2- 618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري على: " تتألف المصالح اللامركزية للدولة، على المستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم من: - تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف؛ - تمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة؛ ويمكن عند الإقتضاء إحداث بنيات إدارية للإشراف وإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة وإداء مهامها..."
- القانون الإطار بمثابة رقم 99 الميثاق الوطني و للبيئة التنمية المستدامة.
- القانون 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة والمنشآت العامة وهيئات أخرى
- القانون التنظيمي رقم 14 . 111 المتعلق بالجهات
- والقانون التنظيمي رقم 14 . 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم
- قانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات ، والصادر بتنفيذها - على التوالي - الظهير الشريف رقم ، 1 . 15 . 83 الظهير رقم ، 1 . 15 . 84 الظهير الشريف رقم 1 . 15 . 85 بتاريخ 20 من رمضان 7 (1436 يوليو) ، (2015 الجريدة الرسمية . عدد 8380 م . ص 6585 وما بعدها صدرت عبر مراحل خلال الثلاث السنوات التي تليها ، أي . 2018 - 2017 - 2016
- - لفصل 230 من قانون الالتزامات والعقود المغربي
- المرسوم رقم 2 - 16 - 301 الصادر في 23 رمضان ، 1437 الموافق ل 14 يوليو 2016 بتحديد مسطرة اعداد برنامج عمل الجماعة ، الجريدة الرسمية عدد 6482

- - المرسوم رقم 2 - 17 - 449 الصادر في 4 ربيع الاول 1439، الموافق ل 23 نوفمبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، الجريدة الرسمية عدد ،6626.

المراجع باللغة الأجنبية:

- Mecherfi (A) : « La gestion déléguée au Maroc, un nouveau mode d'exécution des services publics locaux », REMALD, série « Themes Actuels », n° 30, 2001, p. 53
- El YaÂgoubi (M) : « Le concept de la gestion déléguée » REMALD, série « thèmes actuels », n° 30, 59, Voir aussi : Le même auteur , « La gestion déléguée des services publics locaux au Maroc », REMALD, n° 19, 1997, p. 149.
- Bekkali,(A) : « La pratique de la gestion déléguée au Maroc, réflexions sur la portée de la convention conclue entre la communauté urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des Eaux », REMALD : série « Thèmes Actuels », n° 30, 2001, p. 105.
- Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local

Mustapha EZZAHIRI pag 16

- Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local
Mustapha EZZAHIRI pag 17
- Boujrouf S. (2002). Innovation et recomposition territoriale au Maroc : une mise en perspective géo-historique. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale. France. Grenoble-Avignon. p.113
- Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local
- Mustapha EZZAHIRI page 13
- À l'égard de la gouvernance locale, telle que encadrée dans certains discours de S. M. le Roi Mohamed
- Il s'agit de la loi organique n° 111-14 et celle n°112.14, relative aux régions (préfectures, Provinces), ayant été publié dans le Bulletin Officiel en 2015 et 2016 en tant qu'outil essentiel d'information des citoyens, quant à leurs droits et devoirs, et d'autres intervenants intéressés par l'affaire publique locale (investisseurs, partenaires des collectivités locales, praticiens, chercheurs, etc.)
- - Mohammed El Yagoubi , Contractualisation et decentralisation au Maroe » , in Reflections. , p . 389
- Salih Hamdaoui ,Vocation économique de la Region a la lumiere de la loi organique 111 - 14 , these en Droit

public, Faculté de droit , Salé , Université Med . V
Rabat , 2017 , p . 291

- - M . Mahouachi , la Liberte contractuelle des collectivites territoriales , These , PU , d ' Aix - Marseille ,
- 2001. Cite par: , Ajjoub Muhannad , p . 21
- -Voir dans ce sens , Ch , Brechon - Moulènes , Liberte contractuelle des personnes publiques » , p . 644 . Cité par : Ajjoub 40 , 14 Notion de liberte contractuelle en droit administratif francais , these en mai 2016 , p . 21 .
- La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basé sur l’approche “budget-programme”«, DPRF, Op.
- - Farah Rhouni, Approche contractuelle au sein de la trésorerie générale du royaume, Op. Cit. p :24.25
- Abdeellatif El Cheddadi, La gouvernance territoriale a la lumière de la nouvelle charte communale, REMALD, N 84, 2013, P 330
- Mustapha EZZAHIRI Enseignant-Chercheur Université Chouaib doukkal p -7
- Gouvernance et compétitivité territoriale au regard des contrats programmes de développement local

« Nouvelle approche budgétaire: Une démarche pragmatique, progressive et perspective ».

- - Ali Bouabid et Larabi Jaïdi, Déconcentration et gouvernance des territoires, Op. Cit, p : 93
- Ali Bouabid et Larabi Jaïdi, Déconcentration et gouvernance des territoires : recommandations pour un débat, Coll. Modernisation de l'action publique, Novembre 2007, pp : 68-96.
- . salih alakawi ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION PROSPECTS FOR DEVELOPMENT AND TERRITORIAL INTEGRATION BETWEEN REGIONS page 172
- COHEN, S., : « L'Etat face aux défis de la mondialisation : déclin ou résistance ? : comprendre la mondialisation » (cycle 2 avril/juin2006) : Actes de la manifestation organisée par la bibliothèque publique d'information en avril, mai, juin 2006, petite salle du Centre Pompidou : Edition de la bibliothèque 2008 : p. 19 et autres. Voir aussi : Nada Saliba : « Mondialisation et libéralisation financière 10 - : endettement et crises dans les pays émergents d'Asie. Le cas de la 10- Thaïlande, la Corée du Sud, l'Indonésie et la Malaisie Thèse de doctorat », Université Sorbonne nouvelle. Paris 3 2cole doctorale 385- Espace européen contemporain politique, économies, société. : Septembre 2009.

- ROSANVALLON, P., : « La crise de l'Etat-providence », Edition du seuil, France ; 1992 : p. 7 et autres

- 1 اهداء الخاص
- 4 المقدمة:
- 19 الفصل الأول: أسس التعاقد في اطار الحكامة الجيدة كألية لتدبير الشأن العام الترايبي.
- 24 المبحث الأول: مرتكزات آليات التعاقد الترايبي قي ضوء الحكامة الجيدة
- 25 لمطلب الأول: آليات التعاقد لتوطيد الحكامة وتنفيذ أهدافه
- 26 الفقرة الأولى: مبدأ التعاقد كألية لتحقيق الحكامة
- 29 الفقرة الثانية: الأهداف العملية لتحقيق التعاقد
- 31 ابعاد التدبير التعاقدى:
- 32 المطلب الثاني: مراحل التدبير التعاقدى وأنواعه لتدبير الشأن العام الترايبي.
- 33 الفقرة الأولى: أنواع العقود
- 33 أولا : عقود البرامج
- 37 ثانيا : عقود التنمية
- 41 الفقرة الثانية: مراحل التعاقد
- 41 أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية
- 43 المرحلة الأولى: تحضير العقد
- 44 المرحلة الثانية : تنفيذ العقد

- 45 لمرحلة الثالثة : تتبع وتقييم تنفيذ العقد
- 47 المبحث الثاني: التعاقد كوسيلة لتدبير
- 49 المطلب الأول: اسوس التعاقد واستراتيجية انطلاقته لتدبير الشأن العام الترابية
- 49 الفقرة الأولى: التأطير العقد ومقومات صياغه
- 52 الفقرة الثانية: الأساس توقعي للعقد كآلية لتدبير
- 53 المحطة الأولى: التفاهم على ميزانية برنامج
- 53 المحطة الثانية: تحديد مراحل الاستراتيجية للتعاقد:
- 54 لمحطة الثالثة: التوقيع على العقد
- 54 المطلب الثانية: دور التعاقد في ترسيخي الية تدبير الحديث
- 54 الفقرة الأولى: انعكاسات التعاقد بالقانون التنظيمي للمالية.
- 56 الفقرة الثانية: صعوبات آلية التعاقد في تحقيق النجاعة والفعالية.
- 60 الفصل الثاني: واقع الية التعاقد بين الإدارة المركزية واللامركزية
- 64 المبحث الاول : تشخيص التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية
- 65 المطلب الاول: لإطار القانون اليات التعاقد بين الدولة والجماعات
- 65 الفقرة الأولى: حرية التعاقد للجماعات الترابية حسب القوانين.
- 67 مبدأ حرية التعاقد:
- 71 الفقرة الثانية: التعاقد على مستوى الجماعات الترابية

- 76المطلب الثاني: تنسق التدخلات بين الدولة والجماعات
- 77الفقرة الاول: على مستوى المركز(الدولة)
- 79الفقرة الثاني: على مستوى اللامركزية (الجماعات الترابية)
- 92المبحث الثاني: أسلوب التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية
- 89المطلب الأول: مزايا ومحدودية الأسلوب التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية
- 95الفقرة الأولى: مزايا الأسلوب التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية
- 96الفقرة الثانية: محدودية نهج أسلوب التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية
- المطلب الثانية: أهم العقود المبرمة و نموذج تعقد بين الدولة (والمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب-)
- 98الفقرة الاول: تطبيقات أهم العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية
- 98التطبيق المبكر لعقود الامتياز و عقود التدبير المفوض
- 98عقد الإمتياز
- 99عقد التدبير المفوض
- 103الأهداف المتوخاة من عقود الشراكة
- الفقرة الثانية: نموذج تطبيقي (عقد برنامج بين الدولة والمكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب)
- 105مضمون عقد البرنامج بين الدولة والمكتب

107 حصيلة عقد البرنامج بين الدولة و المكتب.

111 الخاتمة

118 المراجع :

132..... الفهرس

سلام



كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - طنجة
FSJES TANGER