



الوظيفة التنموية للجماعات الترابية بالمغرب

-دراسة قانونية-

الباحث عاطف وهابي

باحث في القانون العام

جامعة محمد الخامس بالرباط

المغرب

تقديم عام

شكل الباب التاسع من الدستور المغربي لسنة 2011 نقطة التحول الأولى والكبرى التي عرفتها الجماعات الترابية، لتأتي بعد ذلك القوانين التنظيمية وتقوم بالتفصيل والتدقيق بشكل أكثر في البنية الهيكلية والتدبيرية لهذه الوحدات، بحيث أن الجماعات الترابية قد شهدت بموجب الباب الدستوري المذكور والقوانين التنظيمية سألقة الذكر مجموعة من المستجدات التي جعلتها تتبوأ مكانة جديدة ضمن البنية المؤسساتية المغربية، حيث تم منحها اختصاصات ومهام جديدة بل وتم تمثيها بعدة مبادئ تديرية تجعلها الفاعل المحلي الأكثر قوة والمساعد الأول للدولة على المستوى الترابي خاصة في الشق المتعلق بتفعيل السياسات العمومية، ثم إن هذا الباب قد جاء ليكون امتدادا للفصل الأول من الدستور الذي أسس للتنظيم الترابي للبلاد من خلال تنصيبه على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي قائم على الجهوية المتقدمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا التوجه قد جاء نتيجة تبني المغرب لسياسة ترابية جديدة كانت قد بدأت ارهاصاتها الأولى مع نهاية القرن الماضي، لتتوج بتقرير لجنة الجهوية الذي تم الاستناد عليه لبلورة السياسة اللامركزية التي ستسير عليها البلاد، ثم إن هذا التوجه جاء نتيجة رغبة المغرب في تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة واللاحق بركب الدول المتقدمة، ولأنه لا يمكن تحقيق التنمية الوطنية في غياب التنمية الترابية (المحلية)، فقد تم التفكير في إعطاء الفرصة للفاعل الترابي ليكون محور العملية التنموية من خلال منح مكانة دستورية وإدارية مرموقة للجماعات الترابية باعتبارها امتدادا إداريا للدولة وشخصا معنويا عاما هاما.

وانطلاقا من كل ما سبق سنقوم بطرح الإشكالية الرئيسة التالية:

كيف تساهم الجماعات الترابية في تحقيق التنمية بالمغرب؟

وسنعالج هذا الموضوع من خلال الخطة المنهجية التالية:

المطلب الأول: الإطار الدستوري والقانوني للوظيفة التنموية للجماعات الترابية

المطلب الثاني: واقع العمل التنموي للجماعات الترابية بالمغرب



المطلب الأول: الإطار الدستوري والقانوني للوظيفة التنموية للجماعات الترابية

جاء الدستور المغربي لسنة 2011 بمجموعة من المستجدات القانونية وغير من المراكز القانونية لعدة هيئات وطنية، وتبقى الجماعات الترابية إحدى أهم هذه الهيئات، بحيث وعلى النقيض مما سارت عليه كافة الدساتير السابقة خصص المشرع الدستوري بابا كاملا للجماعات الترابية وقام بتعريف وتصنيف هذه الجماعات، ولم يقف الدستور عند هذا الحد بل منحها بالإضافة إلى ذلك مركزا دستوريا واختصاصات ومهاما جديدة وعدة امتيازات، وللتفصيل في هذه المستجدات أحال الدستور إلى قوانين تنظيمية تم إصدارها سنة 2015 لتكون الموضح والمؤطر لعمل هذه الجماعات.

ستحدث في هذه الفقرة عن الوظيفة التنموية للجماعات الترابية من خلال دستور 2011 (الفقرة الأولى)، على أن نتحدث في (الفقرة الثانية) عن الوظيفة التنموية للجماعات الترابية من خلال القوانين التنظيمية.

الفقرة الأولى: الوظيفة التنموية للجماعات الترابية من خلال الدستور

شهد دور الجماعات الترابية داخل منظومة التدبير التنموي والعمومي بالمغرب تطورا ملموسا، بحيث أنه وبتتالي وتلاحق صدور القوانين والتشريعات يزيد دورها التنموي تطورا وريقا، فبالرغم من أن جل هذه النصوص الصادرة قد سُجلت ضدها ملاحظات ومؤاخذات كثيرة، إلا أنها تظل نصوصا تقدمية جيدة منحت بالإضافة وأرست أدوارا تنموية مهمة للجماعات الترابية، سواء في الشق الاقتصادي أو الاجتماعي أو حتى الثقافي، وهذا ليس وليد اللحظة أو جاء عن طريق الصدفة مع دستور 2011 بل يعود أصله إلى السنوات الأولى بعد الاستقلال، حين رغب المغرب في العمل على بناء دولة جديدة تقوم على أساس إقامة ووضع مؤسسات عصرية تقدمية تساهم في خدمة الوطن والمواطن.

ويشكل الدستور المغربي لسنة 2011 الحلقة الأقوى في مسار هذا الإصلاح والتطور، بحيث أفرد بابا كاملا للجماعات الترابية هو الباب التاسع، وهو الشيء الذي تم اعتباره مكسبا وقيمة مضافة لهذه الهيئات المحلية، أضف إلى ذلك أنه تم الانتقال من مصطلح الجماعات المحلية إلى مصطلح الجماعات الترابية، وتم تعريف الجماعات الترابية بأنها هي: الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وبأنها أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، دون أن نغفل أن الهندسة التنظيمية للتنظيم الترابي للمملكة أضحت هندسة لا مركزية قائمة على الجهوية المتقدمة. وعلى ذكر الجهوية؛ فقد بوأ الدستور الجهة مكانة الصدارة داخل هذا التنظيم اللامركزي متعدد المستويات، بالإضافة إلى التنصيص على آليات ووسائل جديدة للتعاون والتضامن بين الجهة والمستويات الترابية الأخرى، وهذا خدمة للجهود التنموية التي يقوم بها المغرب خاصة في ظل النموذج التنموي المنشود والرؤية الملكية الاستشرافية.

واتركز عمل وتنظيم الجماعات الترابية وفقا للدستور على عدد من المرتكزات والمبادئ التي يمكن اجمالها في مبدأ التدبير الحر والتفريع وكذا مبدأ التعاون والتضامن، بالإضافة إلى تأمين مشاركة المعنيين في تدبير شؤونهم بكيفية ديمقراطية، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وهذا يعبر عن معان ودلالات عديدة لعل أبرزها هو إعطاء الجماعات الترابية مزيدا من الحصانة والاستقلالية التديبيرة التي ستسمح لها لا محالة بالقيام بأدوار طلائعية في المجال التنموي¹، بالإضافة إلى القدرة على تحقيق العدالة المحلية وتعزيز أسس اللامركزية الإدارية بالمغرب وتقويتها.

وفي هذا السياق الإصلاحية المتميز لا يمكن أن نفوت الفرصة هنا للحديث عن أن المشرع قد قام وبالإضافة إلى كل ما سبق، بتعبئة الجماعات الترابية إلى جانب الدولة والمؤسسات العمومية بكل الوسائل والامكانيات المتاحة قصد استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من كافة الحقوق المخولة لهم قانونا، بالإضافة إلى أن المشرع قد وضع تمثيلا للجماعات الترابية في إطار مجلس المستشارين²، وإدراج نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الانتخابية³، وإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية



وبالتنمية الجهوية بالأسبقية لدى مجلس المستشارين⁴، ثم إنه ومن خلال استقراء فصول الدستور المغربي سنجد أنه حاول خلق مجموعة من السبل لتحقيق التنمية الترابية، بحيث أنه جعل للجماعات الترابية مستويات ثلاث وبالإضافة إلى هذا دقق في اختصاصاتها بشكل كبير وأكد على عدم جواز ممارسة أية جماعة للوصاية على جماعة أخرى، مع التأكيد على دور الجهة كقاطرة للتنمية وأنها الموجه والمؤطر العام لعمل باقي المستويات من خلال إعداد وتبني برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في احترام تام لاختصاصات باقي الجماعات.

وحمل المشرع الجماعات الترابية أيضا مهمة المساهمة في تفعيل السياسات العامة للدولة على المستوى المحلي، وكلفها بإعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين⁵، كما فتح الباب للمواطنين والمواطنات وللمجتمع المدني على المستوى الترابي للمساهمة في إعداد ووضع برامج التنمية وتبنيها وكذا تقييمها، من خلال آليات التشاور والحوار والعرائض الترابية⁶، كذلك قام المشرع بوضع صندوق التأهيل الاجتماعي لدى الجهات والذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، فضلا عن صندوق التضامن بين الجهات الذي يهدف إلى تحقيق التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها⁷، ومن خلال كل ما سبق يتضح لنا وبشكل جلي العمل الذي قام به المشرع الدستوري المغربي من خلال تخصيصه على مجموعة من المقتضيات القانونية وكذا من خلال منحه وإحداثه لعدة آليات ومبادئ دستورية ستجعل من الجماعات الترابية قاطرة للتنمية المحلية ومساهما مركزيا في التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة⁸.

كانت هذه هي الخطوط العريضة التي تمت الإشارة إليها من قبل المشرع المغربي من خلال دستور 2011 لكنه أشار في الوقت نفسه إلى ضرورة إصدار قوانين تنظيمية مكملة للدستور، لأن هذا الأخير لا يمكنه تضمن التفاصيل والشروحات الخاصة بكل هيئة أو مؤسسة فهو فقط المؤطر والموجه العام، وترك مسألة التفصيل والتدقيق للقوانين التنظيمية التي هي عبارة عن امتداد للدستور.

الفقرة الثانية: الوظيفة التنموية للجماعات الترابية من خلال القوانين

تعرف القوانين التنظيمية بكونها مجموعة من القوانين التي يضعها المشرع من أجل تنظيم وضبط عمل المجالس والهيئات الدستورية داخل الدولة. وتصنف القوانين التنظيمية في الرتبة الثانية بعد الدستور داخل هرم القوانين، حيث يعتمد النظام القانوني داخل أي دولة على مبدأ هرمية القوانين والتشريعات والسلط، والمغرب شأنه شأن هذه الدول يعتمد نفس المبدأ، حيث نجد على أن الدستور يأتي على قمة هرم القوانين متبوعا بالقوانين التنظيمية، ثم القوانين العادية...، وتأتي بعدها باقي التشريعات المنظمة، والتمثيل أسفله يبين الهرم القانوني بالمغرب⁹.



يشكل التأطير القانوني ذلك المكمل والشارح للدستور، لأن الدستور مهما بلغ في التدقيق والتفصيل سيكون من الصعب عليه الإحاطة بكافة الجوانب القانونية التي تمس إشكالية قانونية معينة، لذلك نفس الشيء سينطبق على الجماعات الترابية، بحيث إنه وبعد التأطير والمكانة الدستورية التي منحها المشرع المغربي للجماعات الترابية، كان ولا بد على هذا الأخير أن يقوم بالإحاطة على



ضرورة إصدار سنن نصوص تشريعية أخرى توضح وتفصل أكثر في كل تلك الإصلاحات والمستجدات التي جاء بها الدستور، وقبل التفصيل في هذه النصوص القانونية لا بد من الإشارة إلى أن مسار اللامركزية بالمغرب قد شهد في العقود الأخيرة تطورا مهما وملحوظا، والذي سعى المغرب من خلاله إلى تحقيق التنمية بكافة أصنافها أولا، والاسهام في تحديث تدبير هياكل وبنيات الدولة والرفع من فعاليتها وجودتها وكذا نجاعة أداؤها بغية خدمة المواطن على أتم وجه ثانيا، خاصة في خضم المستجدات الدستورية التي جاء بها دستور 2011.

والملاحظ من خلال كل ما سبق أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد حملت تصورا جديدا للهندسة البنائية للامركزية الترابية كما كان قد أسس لها دستور 2011، وذلك من خلال وضع تصور متقدم للنظام الترابي القائم على الجهوية المتقدمة، والقائم على أسس ومبادئ مركزية مهمة غيرت من مكانة الجماعات الترابية كهيئات محلية، حيث أصبحت لها مكانة مرموقة وبارزة ضمن أهم الفاعلين في التنمية المحلية بجانب الدولة، وتجدر الإشارة كذلك إلى أنه وبالرغم من كل هذه المستجدات التقدمية والابحائية التي جاءت بها القوانين التنظيمية إلا أن الممارسة والواقع أضحى وبحسب عدة خبراء وباحثين يقتضي ضرورة تعديل وتجويد هذه القوانين التنظيمية لتستجيب لتطلعات وانتظارات المواطنين، وكي تساعد الدولة أيضا في بلوغ أهدافها ورهاناتها، بحيث تبين أن عدة جماعات ترابية وبحسب تقارير رسمية لمؤسسات دستورية قد فشلت في بلوغ وتحقيق الانتظارات التنموية المرجوة منها، بفعل وجود صعوبات كثيرة في شتى المجالات منها ما يتعلق بمساطر تفعيل برامج العمل، ومنها ما هو متعلق بتدبير الموارد البشرية، ومنها ما يخص العلاقة التي تجمعها بسلطات التأشير والمراقبة.

وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد على أن المهتمين بالشأن الترابي والتنموي المغربي انتظروا ومنذ صدور دستور 2011 على أحر من الجمر اصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وهو ما حدث بالفعل سنة 2015، بحيث عملت السلطات الحكومية والتشريعية داخل الدولة على بلورة وتحديث الترسانة القانونية والتنظيمية للتنظيم الترابي للمملكة بغية تفعيل وتنزيل مقتضيات دستور 2011 على أرض الواقع، بالإضافة إلى النهوض بورش اللامركزية والجهوية بالمغرب وتحقيق التنمية، وقد نتج عن هذا المخاض التجديد الكلي للنصوص القانونية المتعلقة بكافة المستويات الترابية بما يتناسب والمستجدات القانونية التي جاء بها الدستور.

وكان لجعل نصوص القانون تصدر في شكل قوانين تنظيمية الأثر الدال على مجموعة من الأمور أهمها الدرجة الدستورية لهذه القوانين داخل الكتلة الدستورية، بالإضافة إلى إلزامية عرضها على المحكمة الدستورية، وكذلك لكون هذه القوانين التنظيمية هي قوانين مكملة ومفسرة للدستور، وبالتالي لها نفس القيمة القانونية من حيث الضمانات القضائية¹⁰، وقد جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية كامتداد طبيعي للإصلاحات الكبرى التي همت الإدارة اللامركزية بالمغرب، والتي توجت بدستور 2011 بهدف النهوض بدور الجماعات الترابية، وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية، من خلال مختلف المستويات الترابية، وهي مقتضيات إن تم احترامها وتأييدها بشكل ديمقراطي ستسمح لاحتمال أن تجعل من الجماعات الترابية رافعة أساسية للتنمية محليا ووطنيا¹¹، وقد ترجمت القوانين التنظيمية الأخيرة هذا المنظور الدستوري للمجالس المنتخبة بالعمل على تحويلها وفق التوجه الجديد للتسيير الإداري إلى وسائل للتدخل الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق التنمية المحلية، وذلك عبر آليات تديرية ومالية تتأسس على التدبير الحر للشأن الترابي¹².

إذن الملاحظ من خلال كل ما سبق أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد جاءت بمجموعة من المستجدات القانونية التي أسس لها الدستور، وأن صدور هذه المستجدات في قانون تنظيمي زاد من قيمتها ومن قوة مركزها القانوني، كذلك نلاحظ من خلال استقراء القوانين التنظيمية أن المشرع قد قام بمنح الجماعات الترابية اختصاصات تقريرية مهمة في مجال التنمية المحلية وأعطى أهمية



خاصة للبرامج التنموية وعقلنة تدبير الموارد المالية بما يخدم التنمية المحلية ويرسخ قواعد الحكامة الجيدة، ثم إن المشرع قد انتقل بالجماعات الترابية من مجرد جهاز إداري إلى كيان ترابي له وجود مادي يساهم في تقديم الخدمات في مختلف الميادين التنموية، كما أولى المشرع المغربي أهمية خاصة للاختصاصات الجديدة الممنوحة للمجالس المنتخبة لهذه الهيئات الترابية لما لها من دور في تحقيق التنمية والتي تعتمد بالأساس على مبدأي التدبير الحر والتفريع مع الأخذ بعين الاعتبار المقاربة التشاركية، كما يبقى تفعيل المقتضيات القانونية للجماعات الترابية رهينا برصد الموارد المالية والبشرية الكافية لذلك¹³، وبالنظر إلى الاختصاصات الممنوحة للجماعات نجد أن المشرع أعطاها صلاحيات مهمة وكبيرة في إعداد ووضع برامج التعمير وإعداد التراب من خلال برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كذلك أنيطت بها مجموعة من الاختصاصات البيئية والتي تتجسد الغاية منها في تحقيق التنمية المستدامة¹⁴، وبالتالي فقد ركز المشرع على الاختصاصات البيئية انسجاما وتوافقا مع مفهوم التنمية المستدامة الذي يبنى على الاستفادة من الموارد دون هضم واستهلاك حق الأجيال القادمة في هذه الموارد، ومن بين الاختصاصات الممنوحة نجد تلك التي لها علاقة بالمجال الثقافي، بحيث أن المشرع من خلال القوانين التنظيمية أكد على ضرورة وضع البنيات التحتية الملائمة واللازمة للقيام بالأنشطة الثقافية ورعاية كل هذه الأنشطة وتأطيرها، ولم يتوقف المشرع عند ما هو بيئي وثقافي فقط، بل تعمق أكثر من خلال الاختصاصات المشتركة والمنقولة إلى ما هو اقتصادي واجتماعي، بحيث منح للجماعات اختصاصات تتعلق بتحقيق التنمية الاقتصادية والقروية والاجتماعية¹⁵، كذلك وفي إطار سعيه إلى تحقيق التنمية عمد المشرع المغربي في إطار الاختصاصات المنقولة إلى نقل عدة اختصاصات تهم مجالات التجهيزات والبنيات التحتية والتعليم والصحة والثقافة والرياضة والماء والبيئة، وهذا كله يبين التوجه العام للدولة الساعي إلى تحقيق التنمية بكافة أنواعها ومشاريها، لكن يبقى السؤال الأساسي والمركزي المطروح والمتمثل في كيفية تفعيل هذه المقتضيات القانونية سالفة الذكر على أرض الواقع، ومدى استجابتها وملاءمتها لإنتظارات المواطنين والمواطنات.

المطلب الثاني: واقع العمل التنموي للجماعات الترابية بالمغرب

شكلت مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011 وكذا القوانين التنظيمية الثلاث طفرة نوعية في مسار الاختصاصات والوظائف التنموية للجماعات الترابية، ومن هنا تظهر لنا رغبة المشرع المغربي الساعية إلى جعل هذه الوحدات الترابية كفاعل اقتصادي وإداري بل وسياسي مهم على المستوى المحلي، وهذه الرغبة لا تتمظهر من خلال المستجدات سالفة الذكر فقط، بل أيضا من خلال مسار تطور اللامركزية والإصلاح الإداري الذي شهدته البنية الإدارية للتنظيم الترابي المغربي.

انطلاقا من كل ما سبق سنتحدث في هذا المطلب عن واقع الدور التنموي للجماعات الترابية بالمغرب (الفقرة الأولى)، على أن نتحدث في (الفقرة الثانية) عن حدود وآفاق هذا الدور التنموي للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: دراسة في واقع الدور التنموي للجماعات الترابية

وفقا للإصلاحات الدستورية والقانونية التي شهدتها الجماعات الترابية بالمغرب، فقد أناط المشرع بهذه الجماعات مجموعة من الاختصاصات كانت قد شكلت رجة قوية بكل ما تحمله الكلمة من معنى داخل البنية الإدارية والمؤسسية بالمغرب، لكن وبقدر ثنائنا على هذه الإصلاحات المهمة بقدر ما أردنا معرفة درجة تأثير هذه الإصلاحات على الواقع ومدى قدرتها على تغيير وتطوير الواقع التنموي في البلاد، وتعتبر الجماعات الترابية وفقا للكثلة الدستورية المؤطرة لها والحديث هنا عن الباب التاسع من الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مستويات للتنظيم الترابي للمملكة بل وركيزة أساسية ومهمة من ركائز اللامركزية في البلاد إن لم نقل الأهم على الإطلاق، ونشير إلى أن الغاية الرئيسية من هذه الهيئات هي تحقيق التنمية وتحقيق الاستدامة.



فالجماعات الترابية أضححت اليوم ملزمة بإعداد وتنفيذ برامج تنموية وذلك عبر اعتمادها للعديد من الآليات التدييرية لترجمة الأنشطة المخطط لها لأعمال مادية ملموسة، كذلك فالجماعات الترابية أصبحت وأكثر من أي وقت مضى مدعوة إلى المرور للسرعة القصوى لتفعيل ورش الجهوية المتقدمة والذي وضعت فيه الدولة جل الإمكانيات والوسائل المتاحة من أجل أن تقوم هذه الجماعات بدورها على أتم وجه، كذلك لمساعدة الجماعات الترابية للقيام بدورها تم اصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري الذي سيسمح لا محالة للجماعات الترابية بأن تتخذ قرارات وخطوات جريئة في المجال التنموي، كذلك تم منح الجماعات الترابية عدة مبادئ تدييرية جديدة يتركز عليها التنظيم الترابي، منها التدبير الحر والتعاون والتضامن، بالإضافة إلى تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم بكيفية ديمقراطية، وكذا الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندجة¹⁶، ويرى عدة مختصين بأن وضع هذه الآليات والوسائل تتجلى الغاية الفضلى منه في خلق نوع من التوازن والعدالة في توزيع الاختصاصات ما بين الجماعات الترابية وبينها وبين الدولة، فهي وفق هذا المنطق مبادئ تهدف إلى إعادة ترتيب وتوزيع المهام والسلط ما بين الهيئات الترابية، وتحقيق التوازن بين كافة المتدخلين التنمويين في التراب.

لتحقيق التنمية الترابية الآن أصبح لزاما على الدولة تبني وتطبيق سياسة عمومية مبنية على أسس وضوابط علمية ومنهجية، لذلك لا بد من ربط التنمية بالتخطيط باعتباره آلية فعالة تمكن من الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة واستغلال المقومات التي تتوفر عليها الجماعات سواء المالية أو التنظيمية أو البشرية، ولقد ترجم المغرب التزامه بالمبادئ الأساسية للتنمية البشرية المستدامة بقيامه بإصلاحات متتالية بغية تعزيز أسس ومرتكزات التنمية الاقتصادية وتحسين وتجويد الظروف الاجتماعية، وتكثيف وإنجاز البرامج والأعمال ذات الطبيعة البيئية من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير والخطوات الوقائية التصحيحية في الآن نفسه¹⁷، وإن اعتماد المغرب على البرامج التنموية يمكن اعتباره منهجية مهمة لتدبير الأهداف التنموية انطلاقا من تخصيص وتوجيه الإمكانيات والموارد المتاحة ومن استغلال الفرص الممكنة لمواجهة الإكراهات المحتملة وذلك في أفق زمني يمكن تصوره والتأثير فيه، ووفقا لهذا المعطى أصبحت الجماعات الترابية من خلال الإطار الدستوري والقانوني سالف الذكر تعمل على إعداد وتنفيذ برامجها التنموية بحيث على المستوى الجهوي يتم إعداد التصميم الجهوي وبرنامج التنمية الجهوية من أجل تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، بينما على مستوى العمالة أو الإقليم يتم إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم من أجل النهوض بالتنمية الاجتماعية، أما على مستوى الجماعة فيتم إعداد برنامج عمل الجماعة لتقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات.

وبما أنه لا يمكن تحقيق التنمية الترابية بمعزل عن التنمية الوطنية فإنه ولا بد من أن يكون هناك توافق بين الاثنين، لأنها جزء لا يتجزأ منها بل إن الأولى تسعى إلى تحقيق أهداف الثانية في نهاية المطاف¹⁸، وفي إطار دراستنا لواقع الدور التنموي للجماعات الترابية خرجنا بعدة ملاحظات مجملها في:

- وجود مشاكل على مستوى التقائية السياسات العمومية الترابية؛
- وجود مشكل التنسيق بين الجماعات الترابية؛
- محدودية الإمكانيات بالنسبة لبعض الجماعات الترابية التي لا تتوفر على مصادر تمويلية ذاتية قارة؛
- أزمة النخب، بحيث أن الإشكالية التنموية والتدبير الحكامتي لها يبقى رهينا بالمستوى التعليمي والتدييري للمنتخبين المحليين الذين يملكون المبادرة ويحددون السياسة العامة لجماعتهم المحلية ويخططون لبرامجها¹⁹؛
- تأخر إنجاز المشاريع التنموية على مستوى العمالات والأقاليم؛
- والملاحظ أيضا هناك عدة جماعات تقوم باستحضار واعتماد عدة مقاربات منها المقاربة التشاركية والحقوقية وكذا المقاربة اللاتقائية بالإضافة إلى احترامها لمراحل إنجاز المشاريع، خاصة إذا تحدثنا عن الجماعات من خلال برنامج عمل الجماعة.



إن أكبر تحد يواجه تحقيق التنمية الترابية اليوم، يتجسد في كسب رهان صياغة نموذج تنموي ترابي قائم على استغلال الثروات والطاقات على المستوى الترابي، وإشراك كل الفاعلين الترابيين، وتوحيد تدخلاتهم وفق أهداف ومرتكزات هذا النموذج المنشود، وتحقيق الغايات المتوخاة وكل هذا رهين بتشكيل فريق عمل يحظى بدعم سياسي وأغلبية قادرة على ترجمة الالتزامات التي قطعها في برامج الانتخابية، تتقارب مواقفه بخصوص قضايا محلية ووطنية لخدمة الصالح العام باعتماد مقاربة تدرج في سياق تصور شمولي يرتكز على توفير آليات تجعل من المنتخبين بالمجالس الترابية فاعلين أساسيين في وضع استراتيجيات للتنمية المحلية، يحددون الأولويات والموارد على المدى المتوسط والبعيد ويسهرون على تنفيذها، وإدارة محلية تتوفر على موارد بشرية مؤهلة ومؤطرة كما وكيفا وموارد مالية كافية لتقديم الخدمات الضرورية للسكان وفق أساليب حديثة تستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة²⁰.

وخلاصة القول فإن الجماعات الترابية بالمغرب أصبحت تشكل فاعلا أساسيا ورئيسيا داخل التنظيم اللامركزي بالمغرب، بل وأيضا أضحت تشكل تلك الركيزة المهمة في التدبير الترابي (المحلي)، وبناء على هذا المعطى يتبين لنا أنه يمكنها وبناء على أسس وضوابط علمية وعملية تحقيق التنمية الترابية، بعيدا عن العشوائية والارتجالية التي شابت مسار تدخلها وعملها في العديد من المناسبات، ولتحقيق هذا الهدف لا بد من تجاوز العوائق البشرية والإدارية والقانونية التي تعاني منها الجماعات الترابية، والعمل على ترسيخ قواعد الحكامة التدييرية، بالموازاة مع اعتماد وترسيخ أسس ومرتكزات الديمقراطية التشاركية والعمل على تغليب المصلحة العامة بغية إيجاد نوع من التوافق حول المشاريع التنموية وكيفيات تفعيلها.

الفقرة الثانية: حدود وآفاق الدور التنموي للجماعات الترابية

شكلت التغيرات والتحوليات التي عرفها المجتمع المغربي الحافز والدافع الأول للدولة إلى اعتماد أساليب وطرق جديدة للتدبير بغية تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، ورغم الجهود الكبيرة التي بذلتها المملكة المغربية في سبيل تحقيق التنمية إلا أنها تصطدم بعدة عراقيل تحول دون وصولها إلى المستوى المطلوب، وهذه العراقيل والاكراهات تختلف حسب نوعيتها فهناك العراقيل الإدارية والمؤسسية وهناك العراقيل القانونية والتنظيمية وهناك أيضا العراقيل المادية والبشرية، ولكي نعطي لكل ذي حق حقه لا بد لنا من الحديث عن كل صنف على حدة.

فكما سبق وأشرنا فإن هناك أصنافا عديدة للعراقيل التي تحول دون تحقيق التنمية الترابية بالمغرب، ومن جملة العراقيل والإكراهات إشكالية كفاءة العنصر البشري بالجماعات الترابية، بحيث يعد هذا الإكراه على رأس قائمة الإكراهات الموجودة، ويعزى هذا المشكل بشكل أساسي لعدم قدرة الأحزاب السياسية على إنتاج وتوفير أطر وموارد بشرية مؤهلة بشكل كافٍ لتدبير وإدارة الشأن العام المحلي وتدبير الجماعات الترابية بكيفية مُحَكَمَة وديمقراطية ناجعة، وهنا يطرح السؤال حول معايير منح الترتيبات بالأحزاب السياسية، والذي يبدو أنه يفتقد وبشكل كبير لمعايير الكفاءة ويبين أيضا وبشكل جلي انسحاب الأطر المتمكنة من العمل السياسي ناهيك عن مشكل عدم إعطاء الأهمية لدور الشباب في العمل الحزبي، وما يمكن أن نوصي به في هذا الصدد، هو أنه وجب على كل الهيئات السياسية والحزبية، أن تغير من استراتيجية عملها عبر تشجيع الكفاءات الوطنية والأطر الشابة وتفعيل مرتكزات الديمقراطية كما أوصى بذلك جلالة الملك محمد السادس في الكثير من الخطب الملكية السامية.

ومن بين الإكراهات الواردة نجد تلك المتعلقة بالأساليب الجديدة في التدبير، بحيث أن جل الجماعات خاصة القروية منها تجد صعوبات ومشاكل كثيرة، فعلى سبيل المثال لا الحصر مسألة اعتماد المنهجية المقاولاتية والتي تعد مدخلا أساسيا لتجويد العرض الترابي من خلال العمل بألية التسويق عبر اعتماد لوحة القيادة والتي لمح لها المشرع بطريقة غير مباشرة من خلال إقراره بضرورة وضع برنامج عمل الجماعة، والذي يمكن اعتباره بمثابة البوصلة التي تحدد خارطة الطريق لست سنوات من الولاية التدييرية للمجالس الترابية، إلا أن جل هذه الجماعات القروية لا تضعه ولا تعتمد عليه إما لعدم دراية القائمين عليها أو لضعف السيولة المالية لتسهيل



عملية التعاقد مع مكتب دراسات لوضعه²¹، وعلاقة بما هو بشري دائما نلاحظ أيضا أن هناك غيابا للمقاربة التشاركية في علاقة الجماعات الترابية بالسكان المحلية والمجتمع المدني، بحيث نجد أن جل التقارير تؤكد على أن هناك هوة بين الطرفين وهذا بسبب غياب قنوات الحوار أولا، وبسبب ضعف المجتمع المدني على المستوى المحلي ثانيا، ودائما في إطار ما هو بشري نلاحظ على أن الوظيفة العمومية المحلية لا تستجيب لإكراهات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتي لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية لكل منطقة، بالإضافة إلى مشكل منهجي، حيث أن تدبير الموظفين الجماعيين يتم في الغالب دون الأخذ بعين الاعتبار أو التركيز على مواصفات من قبيل النجاح، الفعالية والمردودية ومن تغيرات قانون الوظيفة العمومية المحلية الجماعية عدم تناسبه مع الأهداف المحددة للسلطات الجماعية، الأمر الذي يحول دون استجابتها لمتطلبات التنمية المحلية، حيث يتم تسجيل حاجة شديدة للأطر المتخصصة في عدة مجالات نذكر منها "التدبير الحضري، التدبير المالي والمحاسبي، العمل الاجتماعي، الثقافي وحماية البيئة"²².

بعد الحديث عن الإكراهات البشرية نمر إلى تلك التي لها علاقة بالشق القانوني والتنظيمي، فمن المعلوم أنه ومن المرتكزات الأساسية لتطبيق حكمة جيدة داخل أي تنظيم مؤسسي أو إداري، وجود نصوص قانونية محكمة وقوية تؤطر مختلف الجوانب المتعلقة بعمله وبنيتة الهيكلية، وأن أي عيب أو نقص يطال تلك النصوص سيصير عائقا يحول دون قيامها بعملها كما يجب، وينقص من جودة هذا العمل، وهو الشيء الذي يميلنا إلى القول بأن اختصاصات الجماعات الترابية لا تزال في حاجة إلى تدقيق لأنها فضفاضة وغير مضبوطة خاصة المشتركة والمنقولة لأنها ستنتج لنا نوعا من تضارب الاختصاص بين الجماعات، إلى جانب ضبابية وعدم وضوح الاختصاصات التي تحيل على عدم وضوح المسؤوليات بشكل جيد، وتشتت الجهود من أجل التنمية، وهناك أيضا إكراهات إدارية وتمثل في عدم كفاءة الهيئات المنتخبة وغياب منسوب حقيقي للوعي بالمشاكل الحقيقية والواقعية بالمجال الترابي المحلي وضعف الإدارة الجماعية في مجال التخطيط الذي يعتبر من أهم الإكراهات الإدارية المعيقة للعملية التنموية، وكذا عدم إلمام المنتخب الجماعي بالترسانة القانونية المؤطرة وتقنيات التدبير والتخطيط الجماعي، ناهيك عن ضعف السيولة المالية للعديد من الجماعات الترابية.

ولالإشارة فإن الاعتراف للجماعات الترابية بالاستقلال الإداري والمالي لا يكفي لتحقيق التنمية والتدبير الترابي الجيد والديمقراطي، وإنما يجب أن يصاحبه أيضا توفير إمكانيات وموارد مالية مهمة وكافية لكي يتسنى لهذه الجماعات القيام بمهامها فبالرغم من الإصلاحات التي عرفتها الجماعات الترابية إلا أنها لازالت في حاجة إلى إصلاحات أخرى أكثر عمقا خاصة في الشق المالي على اعتبار أن المال هو محرك التنمية، وأيضا توفير عنصر بشري مؤهل ومكون للقيام بهذه المهام على أتم وجه، بحيث أن الجماعات الترابية بحاجة إلى تأهيل العنصر البشري سواء الموظف أو المنتخب كي يواكب التطور الذي تشهده هذه الهيئات وكي يتسنى له تفعيل التقنيات التدييرية الجديدة المنصوص عليها قانونا.

ولتجاوز الجماعات الترابية هذه المشاكل ولكي تحقق أهدافها، لابد لها من اعتماد مجموعة من المقاربات والآليات التدييرية نذكر منها؛ التنفيذ التشاركي للسياسات العمومية الترابية والذي يقوم على أساس اشراك الفاعلين المحليين في اتخاذ القرارات والتي تعد أيضا آلية مهمة من آليات الحكم الرشيد الذي يضمن الفعالية والنجاح في التسيير، كذلك هناك آلية البرمجة والتي تمكن الجماعات من رصد الاعتماد المتوفر من أجل إقامة تجهيزات ومشاريع تنموية، وعلى ذكر التنمية فإنه ومن بين الدعائم الأساسية للتنمية نجد آلية الرقابة المالية وبالتالي وجب ترشيد التدبير المالي الترابي من خلال تفعيل العمل الرقابي بشكل معقلن وحكيم، كذلك ومن بين الاقتراحات المطروحة خاصة في الشق المالي اصلاح وتجويد الجبايات المحلية للجماعات الترابية، بالإضافة إلى تأهيل العنصر البشري والحديث هنا عن الموظف والمنتخب ليكونا على قدر المسؤولية من أجل تحقيق التنمية وتجاوز المشاكل والعثرات التي تحول دون تحقيقها.



خاتمة:

ختاماً؛ يمكن القول بأن التأطير الدستوري والقانوني الجديد للجماعات الترابية قد جاء بعدة مستجدات يمكن وصفها بالإيجابية والجيدة، والتي ساهمت وبشكل فعلي وفعال في الدفع بعجلة التنمية المحلية بالمغرب طيلة السنوات الماضية خاصة في العقد الأخير أي بعد صدور دستور 2011 والقوانين التنظيمية الثلاث، لكن وبالرغم من كل هذا يظل هذا الإطار القانوني بحاجة إلى تعديلات وتعزيزات خاصة بعد صدور تقرير لجنة النموذج التنموي الذي أعطى هندسة جديدة وأسلوباً مغايراً للتنمية ومخالفاً للنموذج السابق الذي كان قد بلغ مداه ولم يعد قادراً على الاستجابة لانتظارات المواطنين وتطلعاتهم، وبالتالي يجب أن يصاحب هذا التطور والتقدم تعديل قانوني كمي يستجيب لمتطلبات المرحلة، وأن يتجاوز التعثرات التي حصلت في السنوات الماضية، خاصة على المستوى المالي والبشري بحيث أن ضعف السيولة المالية ومحدودية الكفاءة البشرية تحولان دون وصول الجماعات الترابية إلى المستوى المنشود، الشيء الذي يفرض على المشرع التدخل للقيام ببعض الإصلاحات الضرورية مثل تطوير وإصلاح الموارد الجبائية المحلية وتقويتها وتعزيز السلطة الجبائية للجماعات الترابية، وكذا تطوير مداخيل أملاكها لتنمية مواردها الذاتية، وهذا ما سيقوي من قدرتها التديبيرية وسيزيد من استقلاليتها وبالتالي تحقيقها للأهداف المرجوة.

الهوامش:

- 1 - محمد عزيز، أسس وحدود التأطير الدستوري للجماعات الترابية في دستور 2011، مقال منشور على الصفحة الرسمية لمجلة مغرب القانون، بتاريخ 2023/01/12، تاريخ الزيارة 2024/01/15.
- 2 - الفصل 63 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 3 - الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 4 - الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 5 - الفصل 137 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 6 - الفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 7 - الفصل 142 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 8 - للتعلم في هذا الموضوع يمكن الاطلاع على مقال الأستاذ عبد الرفيع زعنون، رهانات ومرجعيات الدور التنموي للجماعات الترابية، مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، العدد الأول / عدد خاص، حول الأدوار التنموية للجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة دار السلام، الرباط، 2019.
- 9 - الشكل مأخوذ من موقع مقالة على الرابط التالي: <https://mqalla.com/> تاريخ الزيارة 10.01.2024.
- 10 - عبد الرفيع زعنون، رهانات ومرجعيات الدور التنموي للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 201.
- 11 - سناء حمر الراس، "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016/2017، ص: 151.
- 12 - محمود شوراق، اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي 113.14، الطبعة الأولى، دار أبي رقيق للطباعة والنشر، سنة 2017، ص: 20.
- 13 - أسماء مقاس، المجالس الترابية بالمغرب ورهان التنمية المحلية، مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، العدد الأول / عدد خاص، حول الأدوار التنموية للجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة دار السلام، الرباط، 2019، ص 61.
- 14 - الفقرة الرابعة من المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات.
- 15 - انظر المواد 91 - 92 - 93 من القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات.
- 16 - وائل أشن، الأدوار التنموية للجماعات الترابية - التسويق الترابي نموذجاً - مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، العدد الأول / عدد خاص، حول الأدوار التنموية للجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة دار السلام، الرباط، 2019، ص 18.



- 17 - سارة الزهيرى، رهانات التنمية الترابية وتفعيل السياسات العمومية بالمغرب، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا - برلين، العدد 12، غشت، 2021، ص 283.
- 18 - انظر عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال - الرباط - السنة الجامعية 2000-2001، ص 299.
- 19 - المصطفى قريشي، القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم مستجدات محدودة وأفاق مبهمة، مجلة العلوم القانونية للدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016، ص 244.
- 20 - انظر عبد النور فائز، التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية ومسألة إنعاش الاقتصاد المحلي، ضمن كتاب التنمية الترابية والحكامة المنتظرة، مؤسسة آفاق مراكش، الطبعة الأولى، ص 177، ورد عند بلال الركراكي النموذج التنموي الجديد وإشكالية تحقيق التنمية الترابية، مرجع سابق، ص 24.
- 21 - طه فرحاي، الجماعات الترابية والتنمية المحلية بالمغرب مقارنة سوسيوقانونية، مقال منشور على موقع معارف للدراسات والأبحاث، بتاريخ 2022/09/22، تاريخ الزيارة 2024/01/20.
- 22 - الحسين بنزاكور، آراهاات تحقيق التنمية المحلية، العمق المغربي، مقال منشور على موقع JURIDIKA، بتاريخ يوليوز 2020، <https://www.juridika.ma/about>، تاريخ الزيارة 2024/01/20.