



السياسات العمومية الترابية للجماعات:

بين الليات التنزيل ومحدودية التنفيذ

الباحث الدكتور سليم المنصوري

دكتور باحث بمختبر: التراب، البيئة والتنمية

كلية العلوم الانسانية والاجتماعية جامعة ابن طفيل، القنيطرة

الدكتور قاسم النعالمي

أستاذ التعليم العالي بمركز التوجيه والتخطيط التربوي، الرباط

المغرب

مقدمة:

أمام تنامي الحاجيات والمشاكل الاجتماعية والاكراهات التنموية الترابية، وباعتبار دور الجماعات على مستوى سياسة القرب، باتت النخب الجماعية مطالبة بتبني طرق جديدة للتدبير الترابي.

ولذا نجد دستور 2011 أعطى حيزا مهما للجماعات الترابية وعمل على تأسيس لنظام تدبير جديد يقوم على مجموعة من الأسس والمبادئ والآليات، التي تتجاوز سلبيات التدخل المركزي الصلب، الذي كان يجعل من الدولة المحور الأساسي في كل تنمية، إلى جعل الحكامة الترابية في قلبها، انطلاقا من كون التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي.

فالتدبير الجيد للشأن العام المحلي مرتبط بشكل وثيق بنجاعة مسيرها¹، وبالخصوص بعد المراجعة الشاملة للنظام اللامركزية عبر إعطاء موقع متميز للوحدات الترابية في تفعيل السياسات العمومية الترابية من خلال تقوية موقع وأدوار الجماعات الترابية.

ويعد موضوع السياسات العمومية الترابية للجماعات موضوعا راهنيا، حيث أن أغلب الأبحاث والدراسات الأكاديمية تركز على دراسة اختصاصات الجماعات، ولم تسلط الأضواء بشكل كافي على الدور التنموي الذي تتولاه الجماعة بعد تنصيب المشرع على مجموعة من الليات التي تساهم في الرفع من فعاليتها في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية الترابية.

انطلاقا مما سبق فإن الإشكالية التي يسعى الموضوع الاجابة عنها هي ما مدى تمكين المشرع الجماعات من اضطلاع بأدوارها والقيام بإعداد وتنفيذ برامجها التنموية الترابية؟

ولمقاربة هذه الإشكالية ومحاولة الإجابة عنها سيتم التعريف بالأسس القانونية ومسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة والوقوف عند إكراهات وحدود تنفيذه.

1- يعتبر برنامج عمل الجماعة الية أساسية لتنفيذ المشاريع التنموية الترابية:

فعبير هذا البرنامج تمارس الجماعات اختصاصاتها وتجسد على أرض الواقع تصوراتها لتنمية ترابها لمدة ستة سنوات، فهو وثيقة تبرز المشاريع ذات الاولوية بعد تشخيص دقيق للحاجيات المحلية وتحديد الاهداف المراد تحقيقها والامكانيات المرصودة لهذه الغاية، وتتيح للمنتخبين الجماعيين الترافع والتفاوض مع باقي الفاعلين لجلب التمويلات والشراكات اللازمة لتحقيق الاهداف التنموية المسطرة.



فالدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية اقرت بأدوار جديدة للفاعلين الترابيين في مجال صياغة وتتبع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية الترابية². فإن مأسسة مفهوم السياسات العمومية الترابية بشكل صريح جاءت مع مستجدات دستور 2011، الذي وصف بكونه دستور السياسات العمومية³، حيث ورد مصطلح السياسات العمومية الترابية في الفصل 137 من الوثيقة الدستورية، إذ يلاحظ انطلاقاً من هذا الفصل الاتساق الوثيق بين المكونات ووظائف السياسات العمومية في تدبير المجال الترابي بالمغرب، خاصة وأن السياسات الترابية تحيل على تلك السياسات التي تحدد مجالات تدخل الجماعات الترابية ونطاقها، ثم كذلك السلطات التي تتمتع بها الجماعات الترابية كوحدة أساسية لتدبير نطاق ترابي محدد⁴.

وهنا سنتطرق إلى التأطير الدستوري والقانوني لبرنامج عمل الجماعة، إن إعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة يتم وفق اعتماد عدد من المبادئ الدستورية والمقتضيات القانونية.

1-1 - التأطير الدستوري لبرنامج عمل الجماعة:

يخضع برنامج عمل الجماعة لتأطير المبادئ الدستورية المتعلقة بتدبير الجماعات، حيث أصبح تدبير الجماعات يرتكز على مجموعة من المبادئ كمبدأ التدبير الحر ومبدأ التضامن والتعاون⁵ ومبدأ الديمقراطية التشاركية⁶، إضافة إلى تكريس مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة⁷.

لقد اقر الدستور المقاربة التشاركية التي تعزز مساهمة المواطنين والجمعيات في تخطيط برامج التنمية الترابية، من خلال اليات تشاركية للحوار والتشارك، إذ أصبحت تشارك في إعداد وتتبع وتقييم برنامج عمل الجماعة⁸. فالسياسات الترابية تحيل على تلك السياسات التي تحدد مجالات تدخل الجماعات، ثم كذلك السلطات التي تتمتع بها الجماعات كوحدة أساسية لنطاق ترابي محدد⁹.

وفي هذا الصدد يتضح أن الدستور يهدف إلى تشجيع المشاركة السياسية للمواطن، واستعادة ثقته في الحياة السياسية واهتمامه بالشأن العام. فالديمقراطية التشاركية كمقترح في تحديد أساليب الحكم أو كأسلوب جديد في التدبير الشأن العام الترابي¹⁰.

وتأسيساً على الوضع المتأزم والتنازع المترتبة في ميدان التنمية الترابية، نص الدستور على أن العمال تساعد رؤساء الجماعات على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية¹¹.

وفي إطار العمل على كسب رهان التنمية، نسجل أن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات نص على مجموعة من المکانیزمات والآليات العملية والإجرائية لتفعيل قواعد جديدة في تدبير الشأن العام الترابي.

1-2 - التأطير القانوني لبرنامج عمل الجماعة:

انطلاقاً من سنة 2015، بدأت مرحلة جديدة من تخطيط التنمية بالنسبة للجماعات بحيث تم التخلي عن مخطط الجماعي للتنمية ليحل محله برنامج عمل الجماعة.



فالمخطط والبرنامج قد يلتقيان وقد يختلفان، ونعتقد أن البرنامج أوسع من المخطط، فبرنامج عمل الجماعة، يعتبر الوثيقة المرجعية للجماعة لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولويات المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجماعة بهدف تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات.

قدم القانون التنظيمي للجماعات تعريفا دقيقا لبرنامج عمل الجماعة من خلال المادة 1278¹²، ومن خلال المادة 2 من المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بمسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعية وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده¹³، وقد ورد اعداد برنامج عمل الجماعة ضمن الاختصاصات الذاتية للجماعة حسب المادة 78 من ذات القانون التنظيمي.

ويحدد برنامج تنمية الجماعة لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجماعة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي.

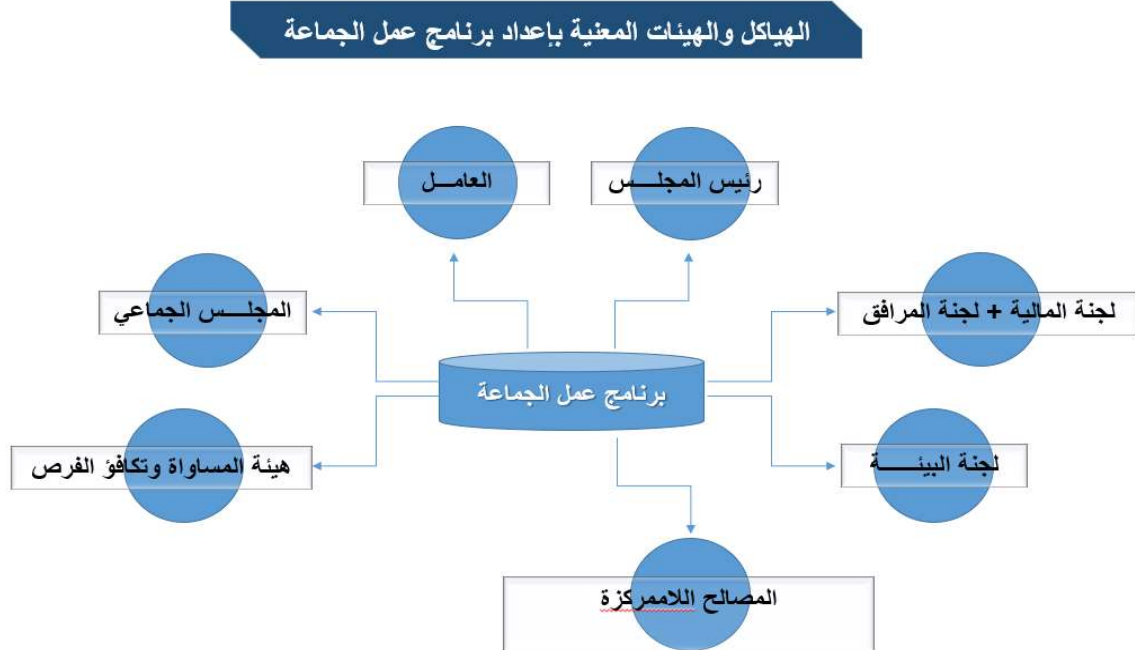
وتعمل الجماعة على تنفيذ برنامج عمل الجماعة وفق البرمجة المتعددة السنوات المنصوص عليها في المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات¹⁴، كما يمكن تحيين برنامج عمل الجماعة ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ¹⁵، كما تلزم المادة 82 من القانون التنظيمي المذكور أعلاه الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية بمد الجماعة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بالمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجماعة، وذلك بهدف إعداد البرنامج التنموي للجماعة.

2- يمر إعداد برنامج عمل الجماعة عبر مسطرة متعددة المراحل:

يتم إعداد مشروع برنامج عمل الجماعة وفق منهج تشاركي بحيث يقوم رئيس المجلس بإجراء مشاورات مع المواطنين والمواطنات والجمعيات¹⁶، كما هو مبين في (الشكل 1).



الشكل 1 الهياكل والهيئات المعنية بإعداد برنامج عمل الجماعة.



وفق مقاربة تشاركية تسمح للمواطنات والمواطنين والهيئات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والمهني بالانخراط في مختلف برامج العمل من التشخيص إلى اقتراح الحلول مما يضمن تمثيلية ساكنة الجماعة

ولهذا يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد الأولوياتها وتقييمها لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع. فيمكن اعتباره أداة فعلية للترشيد وعقلنة الاختيارات التنموية، وإحدى القنوات الرئيسية والهامة التي من شأنها أن تؤهل الجماعة لتصبح قطبا اقتصاديا للتنمية الشاملة، كما يعتبر أيضا أسلوبا في التفكير والتدبير وتنظيم التصرفات والتوفيق بين الموارد والحاجيات.

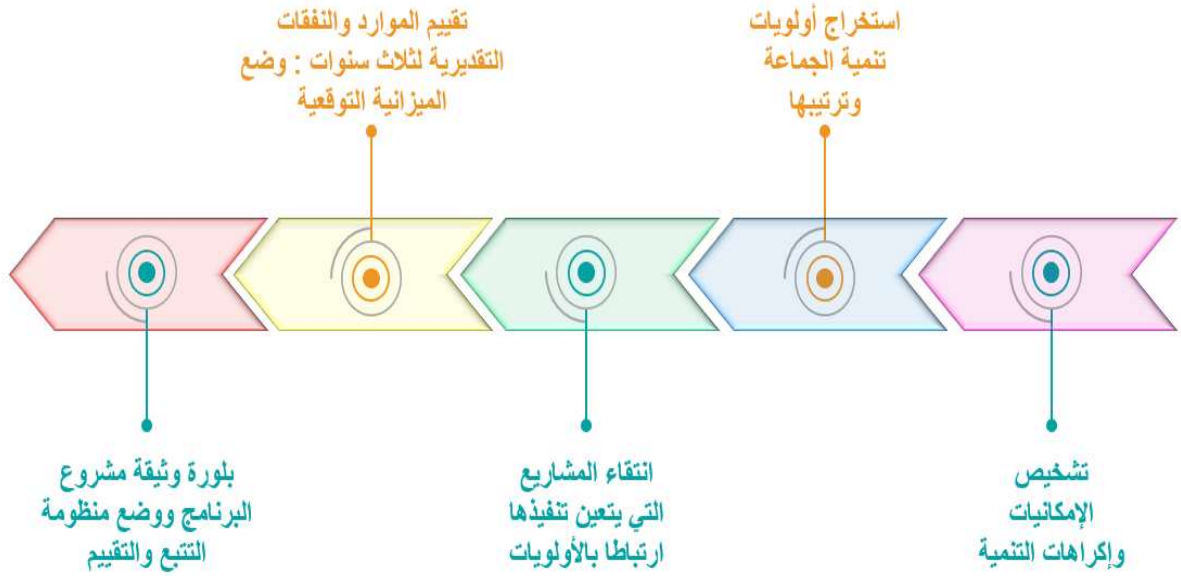
شكل هذا البرنامج تحول جذري للجماعة، حيث أصبحت تضعه بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم¹⁷، كما تمد المصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العموميتين، الجماعة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجماعة أثناء إعداد مشروع برنامج عمل الجماعة¹⁸. والذي من خلاله ستتمكن من وضع رؤية استراتيجية للتدبير، عن طريق التحكم في المؤهلات ونقاط الضعف والرهانات ذات الأولوية، لتحسين مستدام في مستوى عيش الساكنة.

وقد تعزز ذلك من خلال المادة 14 من المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة برنامج عمل الجماعة وتبعه وتعيينه وتقييمه. (الشكل 2).



الشكل 2 مراحل إعداد برنامج عمل الجماعة وفق المسطرة القانونية

يبدأ مسلسل الإعداد بعملية « التحضير والانطلاقة » وينتهي بعملية « المصادقة » يمر إعداد برنامج عمل الجماعة عبر مسلسل إعداد يتضمن مراحل أساسية متسلسلة زمنيا



يتم تقديم كل مرحلة وفق المنهجية التي تقوم على وضع الأهداف الأنشطة الشروط المسبقة طريقة الإنجاز النتائج المنتظرة والأدوات والدعامات الواجب استعمالها،

حيث "يقوم رئيس مجلس الجماعة بإعداد تقرير سنوي لتقييم تنفيذ برنامج عمل الجماعة". فمن خلال هذه المادة يلاحظ أن الجماعة تتمكن من رصد نسبة المشاريع المنجزة على

وإجمالاً، فبرنامج عمل الجماعة يساهم في تفعيل سياسة القرب، وذلك اعتباراً لكون الدولة مهما بلغت قوتها ومركزيتها فإنها لا تستطيع أن تنجز مخططات دقيقة وعلمية وسليمة ما لم تشارك المجالس الجماعية، لأنها الأكثر معرفة بمشاكل السكان وطموحاتهم.

بشكل عام، يمكن القول أن مراحل إعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة تحيل بشكل كبير على مراحل صياغة السياسات العمومية¹⁹، صياغة هذه الأخيرة تتجلى في ترجمة مشكل عمومي²⁰، ثم تعبئة المعطيات و المعلومات المتاحة وتقييمها والقيام بتشخيص الواقع ووضع مجموعة من الخيارات بناء عليها يتم اختيار الحل الأنسب، بعد ذلك تأتي مرحلة إضفاء الشرعية التي يكيف من خلالها المجلس المنتخب قراره ويعطيه شكله القانوني النهائي.

فانطلاقاً من كون السياسات العمومية الترابية هي البرامج و القرارات التي تتخذها الجماعات الترابية قصد إيجاد حلول للمشاكل التي تطرح في مجالها الترابي، هل يمكن القول أن برامج عمل الجماعة هي سياسات عمومية ترابية؟.

من خلال تعريف البرنامج يمكن القول أنه يستخدم بمعنى السياسة العمومية²¹، لكن البرنامج، في حقيقة الأمر، ليس سوى مجموعة من المشاريع تهدف إلى تحقيق أهداف صاغتها السياسات العمومية، فهو أقرب إلى وسيلة تنفيذ.



في نفس السياق، يبدو أن المشرع استبعد تعبير السياسات العمومية في القانون التنظيمي للجماعات واقتصر على برنامج عمل الجماعة، فإن ذلك يندرج ضمن ما يمكن أن نسميه بعدم إعطاء اية إجابات قد يفهم منها على أننا بصدد "حكومات محلية أو ترابية"²².

إن الدولة تعتبر السياسات العمومية مجالها الخاص، وتعمل على تنزيلها على المستوى الترابي من خلال تحكمها في توزيع الاختصاصات بينها وبين المستويات الترابية، ومن خلال الدعم المالي واليات المراقبة والمراقبة.

3- اكرهات وحدود تنفيذ برنامج عمل الجماعة.

بناء على الممارسة العملية لبرنامج عمل الجماعة، وقفنا على مجموعة من الاشكاليات التي تقود إلى الاستنتاج بأن الجماعات الترابية تواجهها تحديات كبيرة من أجل إنجاح تجربة التخطيط التشاركي الاستراتيجي. فبالرجوع إلى المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، نجد أنها أسندت إلى عامل العمالة أو الإقليم مهمة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة، وفي هذا الإطار وجدنا كثير من الجماعات لم تتم المصادقة على برامج عمل من طرف العامل بمقررات متعددة وعلى رأسها ضعف الإمكانيات المالية، ذلك ما تم تحريم عدة جماعات من تنفيذ برامجها التنموية، وفي هذا السياق يجب الاستئناس بالتجارب المقارنة بالخصوص التجربة الفرنسية، والتي أسندت هي الأخرى هذه المهمة إلى ممثل الدولة le prefect، إذ تم إلغاء الوصاية السابقة على مقررات مجالس الجماعات الترابية، وتعيينها برقابة قضائية، تتولاها المحاكم المالية والمحاكم الإدارية، وذلك حسب اختصاصات كل واحد منها، فاعتماد مبادئ الحكامة الترابية يتطلب تجاوز مرحلة ممارسة الوصاية الإدارية المتحكمة إلى مرحلة جديدة، تمنح فيها الرقابة للأجهزة المتخصصة بشكل بعدي²³.

فإضافة إلى ثقل المراقبة الإدارية وغياب التنسيق وتداخل الاختصاصات بين المستويات الترابية، نورد بعض الاكرهات والمعوقات التي تحد من تنفيذ برامج عمل الجماعة، ومنها:

- ضعف التشخيص التشاركي مع الفئات المستهدفة، والاكتفاء ببعض اللقاءات المحدودة والاتصالات والاجتماعات الموضوعاتية ذات الطبيعة التقنية، الشيء الذي يؤدي إلى خلل في التشخيص يؤثر سلبا على التحديد الدقيق للأولويات والحاجيات الملحة للمواطنين،
 - نقص في الموارد البشرية الكافية والمؤهلة الكفيلة بتتبع وتقييم برنامج عمل الجماعة، لكون التعامل مع مجالات هشة وقطاعات اجتماعية يتطلب كفاءات ومواصفات متخصصة.
 - ضعف انخراط بعض القطاعات اللامركزية وبعض الهيئات الممثلة على الصعيد الاقليمي، إضافة إلى ضعف التنسيق واختلاف المقاربات المتبعة في التنفيذ والتتبع، مما يكرس النظرة القطاعية ويؤثر على تحديد إلتقائية السياسات العمومية وتحديد المسؤوليات.
 - قصور لدى المنتخبين الجماعيين في تبني مشروع شمولي مندمج لفائدة الجماعة، لافتقارهم إلى التكوين، الشيء الذي يؤثر على قدرتهم على التفاوض والتسويق الترابي الجيد.
- وفي الأخير يمكن القول أن المنتخب الجماعي يتحمل مسؤولية كبيرة في تدبير السياسات العمومية الترابية على مستوى الجماعة، مما يفرض توفره على قدرات وكفاءات لقيادة التنمية الترابية؛ وهنا تصبح مسؤولية الأحزاب السياسية في اختيار المرشحين مسؤولية جسيمة تجاه الوطن.



لقد ان الأوان للقطع مع التدبير العشوائي للشأن العمومي، فالمرحلة الجديدة في حاجة إلى منتخبين ذوي مواصفات خاصة من خلال الامام بمناهج التدبير الحديث وبالقوانين وبتقنيات التواصل والمفاوضة والتسويق الترابي، فالتنمية أضحت اليوم مسألة خبرة. إن هذه الاستنتاجات تؤدي بنا إلى طرح مجموعة من الاقتراحات التي نعتقد أنها قد تكون مداخل لتصور جديد لأدوار الجماعة في التدبير الترابي، نوردتها كما يلي:

- بلورة تصور جديد لعلاقة المنتخبين بممثلي السلطة المركزية بالإقليم أو العاملة على أساس إعادة النظر في نظام الرقابة على المجالس المنتخبة؛
- تفعيل اللاتركيز الإداري من خلال دعم صلاحيات اتخاذ القرار وتحويل الموارد الكافية للتمثيلات الإقليمية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها بشكل فعال وناجح؛
- دعم الموارد المالية وإعادة النظر في النظام الجبائي الجماعي، ومن خلال توسيع دائرة الرسوم المستحقة للجماعة للرفع من قدراته المالية الذاتية.
- ارساء اليات الحكامة الحديثة في مجالات التنفيذ والتتبع والتقييم للبرامج والمشاريع التنموية الإقليمية؛
- ترسيخ الديمقراطية التشاركية في تدبير شؤون الجماعة وتفعيل المقتضيات القانونية الخاصة بها وتوضيحها وتدقيقها بإزالة الغموض والعمومية التي تطبع تعابيره؛
- إيجاد إطار قانوني خاص مؤطر لشراكة الجماعات الترابية مع باقي الفاعلين الترابيين، خاصة مع المنظمات غير الحكومية.

الهوامش:

- ¹ سليم المنصوري، "حكامة تدبير الشأن العام الترابي للجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 جماعة امزورن نموذجاً"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي بتطوان، السنة الجامعية 2015/2016، ص: 03.
- ² صابرين سليمان، السياسات العمومية الترابية بالمغرب، مجلة المنارة القانونية والإدارية عدد خاص بالجماعات الترابية، يونيو 2020، ص 184.
- ³ حسن طارق، في دستور السياسات العمومية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 82، الطبعة الأولى، 2013، ص 23.
- ⁴ عبد الله غازي، "السياسات العمومية الترابية بين تداخل استراتيجيات الفاعلين ودينامية النسق المؤسسي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 150-151، يناير - أبريل 2020، ص 334.
- ⁵ راجع الفصل 136 من الدستور.
- ⁶ راجع الفصل 12 من الدستور.
- ⁷ راجع الفصل الأول من الدستور.
- ⁸ راجع الفصل 13 من الدستور.
- ⁹ عبد الله غازي، السياسات العمومية الترابية بين تداخل استراتيجيات الفاعلين ودينامية النسق المؤسسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 150-151، يناير - أبريل 2020، ص 334.
- ¹⁰ سليم المنصوري، "حكامة تدبير الشأن العام الترابي للجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 جماعة امزورن نموذجاً" مرجع سابق، ص: 23.
- ¹¹ راجع الفصل 145 من الدستور.
- ¹² راجع المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.



- 13 المرسوم رقم 2.16.301 الصادر بتاريخ 9 شوال 1437 الموافق ل 29 يونيو 2016 المتعلق بمسطرة اعداد برنامج عمل الجماعة وتبعية وتعيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، ج. ع 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016، ص 5346.
- 14 راجع المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- 15 راجع المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- 16 المادة 07 من المرسوم رقم 2.16.301 الصادر في 23 من رمضان 1437 / 29 يونيو 2016، بتحديد مسطرة برنامج عمل الجماعة وتبعية وتعيينه وتقييمه. الجريدة الرسمية عدد 6482، بتاريخ 14 يوليوز 2016.
- 17 المادة 06 من المرسوم رقم 2.16.301 الصادر في 23 من رمضان 1437 / 29 يونيو 2016، مرجع سابق.
- 18 المادة 09 من المرسوم رقم 2.16.301 الصادر في 23 من رمضان 1437 / 29 يونيو 2016، مرجع سابق.
- 19 محمد ايت داود، " دور العمالات والأقاليم في تنزيل السياسات الاجتماعية الترابية: النقل المدرسي بالجمال القروي بجماعة التمسية نموذجاً"، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن الزهر باكادير، السنة الدراسية 2022/2012، ص: 63.
- 20 جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان الأردن، 1999، ص 82.
- 21 علي الحنودي، الدولة وتدير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 150-151، يناير - أبريل 2020، ص 187.
- 22 علي الحنودي، الدولة وتدير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 150-151، يناير - أبريل 2020، ص 189.

²³Dr. Abdellatif CHEDDADI.

- La Gouvernance Territoriale à la lumière de la nouvelle charte comunale (Remald N° :84 2013).