



المملكة المغربية  
البرلمان  
مجلس المستشارين

**تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة  
بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية**

**حول موضوع:**

**الحكامة الترايية ومتطلبات التنمية الجهوية**

23 يونيو 2015

## الفهرس

مدخل.....	05
تقديم.....	14
المحور الأول: الحكامة الترايبيّة ورهان تكريس المكتسبات الحقوقية والسياسية والقانونية.....	21
أولاً: واقع الممارسة اللامركزية.....	24
التجليات السياسية.....	25
▪ تكوين المجالس المنتخبة.....	25
▪ تداخل الاختصاصات.....	27
▪ اللاتمركز الإداري.....	29
▪ الجمع بين الانتدابات.....	30
ثانياً: البعد الحقوقي في تجربة الجماعات الترايبيّة.....	30
▪ مقارنة النوع.....	31
▪ تعزيز المشاركة السياسية.....	33
▪ الجماعات الترايبيّة ودعم المشاركة السياسية للشباب.....	34
▪ الديمقراطية التشاركية.....	37
▪ حقوق المعارضة.....	40
▪ قضايا الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة.....	41
ثالثاً: مستجدات القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترايبيّة.....	43
▪ المستوى السياسي.....	44
- تكوين المجالس المنتخبة.....	44
- النظام الأساسي للمنتخب.....	45
- اختصاصات الجماعات الترايبيّة.....	46
▪ المستوى الحقوقي.....	46
- المقاربة التشاركية.....	46
- مقارنة النوع.....	47
▪ المستوى التدييري.....	47

- المحور الثاني: الحكامة الترابية ورهان التنمية الاقتصادية والبيئية.....49
- أولا : إشكالية التمويل والجبايات المحلية.....55
  - ثانيا : تجربة التدبير المفوض بالجماعات الترابية.....67
  - ثالثا : الجماعات الترابية وفرص الإستثمار.....74
  - رابعا : التدبير السكاني والمجالى بالجماعات الترابية.....83
  - خامسا : البعد البيئي في اهتمامات الجماعات الترابية.....88
  - سادسا : مخطط التنمية الجماعية ورهان التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية..93

المحور الثالث: الحكامة الترابية ورهان التنمية الاجتماعية والثقافية.....107

- أولا : الجماعات الترابية ورهان محاربة الفقر والهشاشة.....107
- 1- الفقر والهشاشة.....107
2. الجماعات الترابية شريك استراتيجي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.....113
- ثانيا : قضايا المرأة والطفولة والشباب بالجماعات الترابية.....116
- 1- المرأة .....116
- 2- الطفولة والشباب.....123
- ثالثا : الآثار الاجتماعية لتدبير المجال والخدمات بالجماعات الترابية.....125
- 1- السكن.....125
- 2- التجهيز والنقل.....132
- رابعا : الجماعات الترابية وقضايا الثقافة والتعليم والصحة.....135
- 1- قضايا التعليم.....135
- 2- الثقافة والأمن الروحي.....138
- 3- قضايا الصحة .....151
- ❖ ملاحق.....155
- ❖ المراجع المعتمدة.....171
- ❖ أعضاء الفريق الإداري الداعم.....178

وتعميقا لدور البرلمان في مجال مراقبة الحكومة، فقد تم تدعيمه دستوريا، ليتولى مهمة تقويم السياسات العمومية، وهو ما يفتح آفاقا واعدة أمام إمكانية إدخال التعديلات الملائمة والضرورية على البرامج في الوقت المناسب، وذلك من أجل ضمان حسن سيرها وإنجاحها.

الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس، نصره الله أمام أعضاء البرلمان بمجلسيه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة (الجمعة 11 أكتوبر 2013)

## بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الرئيس المحترم؛  
السيدات والسادة الوزراء المحترمون؛  
السيدات والسادة المستشارون المحترمون؛

طبقاً للدستور وخاصة الفصل 101 منه والنظام الداخلي لمجلسنا الموقر خاصة المواد من 264 إلى 269، يشرفني أن أعرض على أنظار المجلس الموقر التقرير الذي أعدته المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية التي نفتخر بانعقادها لأول مرة في تاريخ مؤسستنا البرلمانية باعتبارها تمرينا ديمقراطياً على قدر كبير من الأهمية يمارس في إخاره مجلسنا الموقر أحد أصعب المهام الموكولة إليه خبقاً لدستور 2011 والمتمثلة في تقييم العمل الحكومي مع ما يستلزمه ذلك من أعمال مختلف الآليات التشريعية والرقابية، ومن تنسيق وتعاون مع المؤسسات الدستورية ومؤسسات الحكامة والقطاعات الوزارية المعنية.

بداية، إسمحوا لي أن استعرض مختلف الخطوات التي قطعها مجلس المستشارين لأجل الإعداد لهذه الجلسة. فاستناداً إلى الدستور وإلى مقتضيات النظام الداخلي، شرع المجلس في التحضير للجلسة المذكورة ابتداء من 13 أكتوبر 2014، عبر مراسلة مختلف الفرق والمجموعات البرلمانية بغية اقتراح المواضيع التي ترغب في تقييمها، وهو ما أسفر عن اقتراح مجموعة من المواضيع، وقع الإختيار من بينها بعد نقاش مستفيض وبالتنسيق مع مجلس النواب، على موضوع الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية.

ويأتي اختيار هذا الموضوع نظراً لراهنيته بالنسبة لبلدنا ولارتباطه الوثيق بتركيبية واختصاصات مجلس المستشارين.

مباشرة بعد ذلك، راسل المكتب مختلف الفرق والمجموعات البرلمانية بغية اقتراح من يمثلها داخل المجموعة الموضوعاتية المؤقتة كآلية أوكل لها نظامنا الداخلي مهمة التحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية، وذلك استناداً إلى مبدأ التمثيل النسبي.

وانعقد الاجتماع الأول للمجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم السياسة العمومية برئاسة السيد رئيس المجلس الدكتور محمد الشيخ بيد الله، بتاريخ 23 مارس 2015، وذلك بحضور أعضائها وعدد من السادة أعضاء المكتب، وتم تخصيص الاجتماع لهيكلته مكتب المجموعة الذي ضم في عضويته السادة المستشارون:

- ← الرئيس: حكيم بنشماش؛
  - ← النائب الأول: العربي حبشي؛
  - ← النائب الثاني: محمد رماش؛
  - ← المقرر: عبد المجيد الهاشي.
- وضمت المجموعة في عضويتها السادة:
- ← عبد الكريم بونمر؛

← عبد السلام اللبار؛

← محمد بنشايب؛

← سعيد التدلوي؛

← عبد القادر سلامة؛

← محمد علمي؛

← ادريس الراضي؛

← محمد عدا بالزغاري؛

← عبد السلام منصور؛

← عبد الصمد عرشان؛

← إدريس مرون، وقد تم تعويضه بعد تكليفه بمهمة وزارية بالمستشار امبارك السباعي.

خلال اجتماعها الثاني المنعقد بتاريخ 7 أبريل 2015، واستنادا إلى مقتضيات النظام الداخلي خاصة المادة 266 منه (الفقرة الثالثة)، انكبت المجموعة على وضع برنامج زمني لإنجاز مهمتها، كما اعتمدت منهجية تركز على خمس مراحل متدرجة تتمثل في:

#### ✓ المرحلة الأولى:

• التنظيم الإداري وتحديد مجال التقييم (مجال الحكامة الترابية، العناصر الدالة للسياق السوسيو اقتصادي، الفاعلون، الأهداف)؛

• تجميع ملف وثائقي حول مجال التقييم؛

• تحديد البنية العملية المكلفة بالتقييم وفريق الدعم التقني؛

#### ✓ المرحلة الثانية:

• إعداد التشخيص (الحالة، تقديم الأهداف والأولويات التي حددها الفاعلون، تقييم فعالية التدخل العمومي في إطار الحكامة الترابية...).

#### ✓ المرحلة الثالثة:

• تأطير الفرضيات والسيناريوهات التي يتعين تعميقها.

#### ✓ المرحلة الرابعة:

• تعميق وتقدير السيناريوهات، وذلك لتحديد الشروط التقنية ومختلف عناصر الأثر impact لكل سيناريو محتمل لتطور الحكامة الترابية.

#### ✓ المرحلة الخامسة:

• تقديم النتائج وتقييم مقترحات وتوصيات الإصلاح المحتملة.

هذا، ولقد خصصت المجموعة الموضوعاتية اجتماعاتها الموالية المنعقدة على التوالي في 30 يونيو 2015 و7 يوليو 2015 و09 يونيو 2015 لمناقشة الهندسة العامة للتقرير، والمواضيع الواجب تضمينه إياها.

وقررت المجموعة في إطار اجتماعها الأخير، انسجاما مع مقتضيات المادة 269 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، إيداع الصيغة النهائية للتقرير أمام مكتب المجلس.

السيد الرئيس المحترم؛  
السيدات والسادة الوزراء المحترمون؛  
السيدات والسادة المستشارون المحترمون؛

في إطار زمني ضيق، واستنادا إلى عناصر المنهجية المعتمدة شرعت المجموعة الموضوعاتية المؤقتة في إنجاز المهمة الموكولتة إليها مستعينة في ذلك بفريق عمل إداري وضعت إدارة المؤسسة رهن إشارتها.

ويهدف توضيح الرؤية، وحتى يكون تقييما للحكامة الترابية موضوعيا وبعيدا عن الذاتية، وتجنباً لشبهة السقوط في حسابات سياسية ضيقة، وجهت المجموعة تطبيقاً لمقتضيات المادة 266 من النظام الداخلي مذكرة إلى رئاسة المجلس بتاريخ 22 أبريل 2015 تطلب فيها دعم عدد من المؤسسات الدستورية ومؤسسات الحكامة من خلال دراسات وآراء ولقاءات تروم تعميق النقاش بشأن القضايا المرتبطة بموضوع الحكامة الترابية، ولنفس الغرض خالبت المجموعة بعقد اجتماعات للجان مع عدد من القطاعات الحكومية ويتعلق الأمر:

• **وزارة الداخلية، في مواضيع:**

- آفاق اللاتمركز الإداري في إخراج التنظيم الجهوي المبني على مبدأ التفريع؛
- إلى أي حد تساهم الوصاية الممارسة على الجماعات الساللية في تحقيق التنمية البشرية لذوي الحقوق والتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي؛
- نتائج تدخلات صندوق تجهيز الجماعات المحلية في دعم ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها.

• **وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، في موضوع:**

- تطور البنية التحتية على مستوى الجهات؛

• **وزارة الإسكان وسياسة المدينة، في موضوع:**

- نتائج تدخل الحكومة بخصوص سياسة محاربة السكن غير اللائق و السكن الأيل للسقوط على مستوى الجهات؛

• **وزارة التعمير وإعداد التراب الوخني، في موضوع:**

- مآل المجلس الوخني للتعمير وتوصيات الحوار الوخني للتعمير والإخلاء على سياسة الحكومة المتعلقة بتهيئ التراب الوخني في إخراج تنزيل مشروع الجهوية المتقدمة؛

• **وزارة الاقتصاد والمالية، في موضوع:**

- حصيلة الحكومة لسنوات 2011 و 2012 و 2013 و 2014 بخصوص الاستثمار العمومي وتوزيعه على الجهات؛

• **صندوق الإيداع والتدبير، في موضوع:**

- نتائج تدخلات الصندوق في مجالات التهيئة العمرانية والتنمية المجالية وانعكاساتها على السياسة الرامية إلى إرساء نظام الجهوية والنهوض بالتهيئة المجالية؛

• وزارة الفلاحة والصيد البحري، في موضوع:

- نتائج برامج التنمية الجهوية في مجال الفلاحة والصيد البحري؛

• الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالبيئة:

- حول مدى احترام الشروط البيئية في برامج التنمية الترابية.

وقد استثمرت المجموعة الرصيد الوثائقي المتوفر في هذه المادة سواء تعلق الأمر بالدراسات الصادرة عن عدد من المؤسسات أو بالتفاعل الحاصل بين الحكومة ومجلسنا الموقر من خلال الجلسات الأسبوعية للأسئلة الشفهية للفترة الممتدة ما بين دورة أكتوبر 2011 و متم دورة أكتوبر 2014.

ونشكر المؤسسات التي تجاوبت رغم الإكراه الزمني مع مطالب المجموعة في هذا الخصوص، ويتعلق الأمر ب:

➤ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: عبر دراسة حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي، وتسهيل وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة.

➤ المجلس الوطني لحقوق الإنسان: من خلال رأي المجلس بشأن مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والأقاليم والعمالات؛

➤ الهيئة المركزية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها: بإعداد دراسة تحت عنوان "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي"

➤ المندوبية السامية للتخطيط: بموافقة المجلس بالتقرير الوطني حول أهداف الألفية للتنمية، مع الإعراب عن الاستعداد لتقديم عرض أمام المجلس حول النتائج النهائية للحصيلة السوسيواقتصادية؛

في مقابل ذلك، نسجل بأن قطاعا وزاريا واحدا تجاوب مع مطلبنا في عقد اجتماع اللجنة الدائمة المختصة، ويتعلق الأمر بالوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالبيئة، مما مكن لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية من عقد اجتماع حول مدى احترام الشروط البيئية في برامج التنمية الترابية.

ولأجل ذلك وبناء على طلب المجموعة، راسل المجلس من جديد القطاعات الوزارية المذكورة سلفا من أجل عقد اجتماعات اللجان الدائمة، إلا أننا لم نتوصل بجواب في الموضوع.

وعلى العموم، ورغم كل الإكراهات، تمكنت المجموعة الموضوعاتية المؤقتة من إنجاز المهمة الموكولة إليها، والتي تقدم خلاصتها إليكم اليوم من خلال هذا التقرير الذي يستعرض مجموع العمل الذي قامت به أثناء أدائها لمهمتها التحضيرية للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية.

ولقد اعتمدت المجموعة في إعداد هذا التقرير على منهجية قامت في خطوة أولى على إنجاز فحص توثيقي لمختلف التقارير والدراسات الصادرة عن عدد من المؤسسات الدستورية ومؤسسات



الحكامة في مواضيع ذات علاقة بموضوع الحكامة الترابية، مما سمح باستعراض موسع وتحليل دقيق لمختلف الوثائق المذكورة، تم تعزيزه بالمعلومات الواردة من الهيئات الوطنية السالف ذكرها.

في خطوة ثانية، انكبت المجموعة الموضوعاتية على تحليل المعطيات المتوفرة ووضع محاور تجميعية للعدد الهائل من القضايا والإشكاليات المثارة، وهو ما تلاه في خطوة ثالثة صياغة مسودة للتقرير وإعطاء الضوء من أجل صياغة التقرير النهائي.

ولقد واجهت عملية الإعداد لهذا التقرير باعتباره أرضية للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية صعوبات تمثلت أساساً في:

- ✓ ضيق الحيز الزمني؛
- ✓ شساعة الموضوع؛
- ✓ ضعف البعد الجهوي الدقيق في معظم التقارير سواء منها الوطنية أو الدولية مقابل مناقشة القضايا في بعدها الوطني.
- ✓ كما فرض علينا الطابع الموضوعي المتعين توافره في إنجاز مهمة التقييم، الإكتفاء بحدود ما تم رصده داخل تقارير المؤسسات الدستورية ومؤسسات الحكامة الوطنية والمؤسسات الدولية.
- ✓ أما فيما يخص الأرقام والإحصائيات المتعلقة بمجموع القضايا المثارة، فلقد التزمت المجموعة الموضوعاتية بالمعطيات الصادرة عن المؤسسات ذات المصادقية، وذلك في الحدود الزمنية المتطرق إليها من لدنها.

## الحكامة الترايبيّة ومتطلبات التنمية الجهويّة

وفي هذا الصدد، يعد إرساء الجهويّة المتقدمة من الأوراش الاستراتيجية لمغرب الحاضر والمستقبل، ليس لارتباطها بإقامة مجلس المستشارين، ولكن بالأساس لما تتيحه مع اللاتمرکز الإداري، من حكامة ترايبيّة جيدة وقرب من المواطن ومن إمكانات وآفاق واعدة، لتحقيق تنمية بشريّة واقتصاديّة واجتماعيّة، متوازنة ومتضامنة ومستدامة.

مقتطف من الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس، نصره الله أمام أعضاء البرلمان بمجلسيه في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعيّة الخامسة من الولاية التشريعيّة الثامنة

(الجمعة 14 أكتوبر 2011)

## تقديم

السيد الرئيس المحترم؛  
السيدات والسادة الوزراء المحترمون؛  
السيدات والسادة المستشارون المحترمون؛

لقد أدى النقاش الدائر على الصعيدين الدولي والوطني حول الحكامة والجهوية المتقدمة إلى بروز مفاهيم جديدة من قبيل الحكامة الجيدة، الحكامة الترابية، المقاربة التشاركية، التدبير التشاركي، وباتت هذه المفاهيم متداولة بكثرة في الخطابات السياسية ببلادنا، باعتبارها هدفا يتصدر اهتمامات الباحثين والسلطات العمومية على السواء، بشكل يروم تحقيق الشفافية والإنصات والفعالية في الأداء وأساليب التدبير عبر تطوير أنماط تدبير الشأن المحلي والشأن العام لبناء مغرب حديث يقوم على تعزيز دولة حديثة قوامها الديمقراطية المحلية القائمة على الإصغاء والتشاور مع كل الفاعلين من جماعات ترابية وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص لتحقيق تنمية جهوية تتماشى والتصورات الملكية السامية.

ولقد بوأ الدستور الجديد المجالس الجهوية مكانة الصدارة في مجال التنمية، نتيجة الإيمان بنموذج مغربي للجهوية المتقدمة يروم تجاوز القوالب التنظيمية والإجرائية العتيقة، ويسعى للبحث عن أدوات فعالة تحقق الأهداف التنموية المتوخاة من وراء هذا الورش، باعتبار أن معالجة قضايا التنمية الجهوية تقوم بالأساس على تمكين الفرد من المشاركة الجادة والفعالة في أمور حياته ومشاركة المواطن وتأثيره في القرار العمومي الذي يمس معيشه اليومي، مما يجعل من الجهة حلقة وصل بين المركز والمحيط، تلتقي فيها القرارات القادمة من القمة لتلتحم بشكل أفقي، وهنا يكمن الرهان الأساسي لمؤسسة الجهة والذي يطرح مدى قدرتها على رفع هذا التحدي.

ومن خلال ما سبق، يمكن القول أن تنزيل الجهوية تتوقف على وجود مقومات أساسية تدعم هذا التوجه كما تم تكريسه دستوريا في الفصل 136، من خلال جرد مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي، بحيث يعتبر الانتقال بالجهة من مجرد وحدة في بنية إدارية إلى وحدة تنموية تعبيراً عن تصور جديد لدورها في حل إشكاليات التنمية المحلية، استناداً إلى مبادئ التدبير الحر والتفريع والتضامن والمشاركة والاستقلال.

ولقد أحال الفصل 146 من الدستور على قانون تنظيمي مسألتا تنظيم كل ما يتعلق بتحديد الاختصاص وشروط تدبير الجهات والجماعات الترابية ومصادر الموارد المالية وقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع وتقييم الأعمال، وإجراءات المحاسبة وغيرها، وهو ما حاولت تنظيمه القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات والأقاليم والجهة والجماعات الترابية التي وافق عليها البرلمان بمجلسيه في دورة أبريل 2015، وصرح المجلس الدستوري بموافقة موادها لأحكام الدستور في 30 يونيو 2015.

وعلى هذا الأساس، يتسع مفهوم الحكامة الترابية ليشمل المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والمالية للجهات، وبالتالي فإن ربط موضوع الحكامة الترابية بالشأن

الجهوي لم يأت من فراغ، بل يحمل في طياته حمولات دلالية قوية تجعل من الحكامة الترايبية كمفهوم جديد لتدبير الشأن العام المحلي أحد المحاور ذات الأولوية، بما يوفره من أدوات ومعايير حديثة للتدبير السليم والترشيد الجيد للموارد.

في هذا السياق، يندرج خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2009، الذي أشار فيه جلالة الملك محمد السادس نصره الله إلى مفهوم الجهوية المتقدمة، الذي يتطلب التخطيط من أجل تحقيق التنمية وتعبئة وسائل التمويل وآليات التنظيم والإشراف وتعزيز التحكم في الأشغال وإضفاء مزيد من المهنية على الخدمات العمومية المحلية وأيضاً الإخار القانوني لعصرنة تدبير الموارد البشرية والمالية وبالتالي جودة الخدمات المقدمة.

وللتذكير، فقد جاء في الخطاب الملكي السامي أن: الأهم هو نجاح المغرب في رفع تحدي التنمية المحلية الجهوية، وهو ما يظل رهينا بتوافر النخب المؤهلة.

لذا، ندعو المنتخبين المحليين، إلى تحمل مسؤوليتهم، في الاستجابة للحاجيات اليومية الملحة للمواطنين، من خلال برامج واقعية، وهو ما يتطلب القرب منهم، وحسن تدبير شؤونهم، وإيثار الصالح العام، وتضافر الجهود مع الفعاليات الإنتاجية والجمعوية، والسلطات العمومية، وذلك في نطاق من الالتزام التام، من قبل الجميع، بسيادة القانون، والحزم الدائم في ردع أي إخلال به.

وفي سياق تصميمنا على الارتقاء بالحكامة الترايبية، قررنا فتح ورش إصلاحية أساسية، بإقامة جهوية متقدمة، نريدها نقلة نوعية في مسار الديمقراطية المحلية.

كما جاء فيه: "وبموازاة ذلك، نحث الحكومة على الإسراع بإعداد ميثاق للاتمرکز الإداري. إذ لا جهوية ناجعة بدونها، وذلك بما يقتضيه الأمر، من تجاوز للعقليات المركزية المتحجرة.

واننا نعتبر الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع، محكا حقيقيا للمضي قدما في إصلاح وتحديث هيكل الدولة. انتهى النطق الملكي السامي.

بناء على ما سبق، كان من المنطقي تقييم الحكامة الترايبية في مختلف المستويات لاختبار مدى قدرتها على تحقيق التنمية الجهوية باعتبارها من الأهداف المهمة لدستور 2011، ومدى مساهمتها في التدبير الجيد للشأن العام المحلي، وذلك اعتمادا على عدد من المؤشرات المتعارف عليها دوليا.

فبلادنا التي انخرخت في نهج الجهوية المتقدمة مدعوة لأن توفر لنفسها الوسائل الكفيلة بأن تجعل الجهة تتحول فعليا إلى فضاء للتغيير والتمثيلية السياسية ومحيط مؤهل لقيادة سياسات عمومية منسقة ومندمجة باعتماد تصور شامل يركز مقاربة توفق بين الجوانب القانونية والسياسية والاقتصادية والثقافية الاجتماعية والتنموية والبيئية.

## المحور الأول:

الحكامة الترايبيّة ورهان تكريس المكتسبات الحقوقية والسياسية والقانونية

«وثانيهما: الانتداب الجماعي المحلي أو الجهوي، الذي يكتسي أهمية أكبر في الواقع السياسي الوطني، لكونه يرتبط بالمعيش اليومي للمواطنين، الذين يختارون الأشخاص والأحزاب الذين يتولون تدير قضاياهم اليومية.

فالمجالس الجماعية هي المسؤولة عن تدير الخدمات الأساسية، التي يحتاجها المواطن كل يوم. أما الحكومة، فتقوم بوضع السياسات العمومية، والمخططات القطاعية، وتعمل على تطبيقها.»

نص الخطاب الذي ألقاه جلالة الملك اليوم في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة في 11 أكتوبر 2013

## الحكامة الترابية ورهان تكريس المكتسبات الحقوقية والسياسية والقانونية

تعتبر الجماعات الترابية، الآلية الديمقراطية والمؤسسية التي من خلالها أو على مستواها تتم ترجمة مختلف السياسات العمومية التي تسنها الحكومات، نظرا للفرص والإمكانيات التي تتحياها من تأطير عام للمجال الترابي جغرافيا، ديمغرافيا، إداريا، سياسيا، اقتصاديا، واجتماعيا...إلخ.

وقد سعى المغرب إلى إرساء دعائم اللامركزية منذ فجر الإستقلال، عبر سلسلة من الإجراءات القانونية انطلقت بصدور ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة، حيث تم تقسيم البلاد إلى عمالات وأقاليم ودوائر، وتم تقسيم الدوائر إلى قيادات وجماعات، والملاحظ أن التقسيم الإداري خلال هذه الفترة ارتكز أكثر على العمالات والأقاليم، لأن الجهود كانت منصبّة آنذاك على فرض وتركيز سلطة الدولة سياسيا وإداريا، مما أخل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومهد لصدور ظهير 23 يونيو 1960 بغية تجاوز المنظور الاستعماري للتنظيم الجماعي وذلك استنادا إلى المقترح الجغرافي، الاقتصادي والاجتماعي، فأصبح هدف التنظيم الجماعي الدفع بالجماعات نحو الانفتاح عن طريق إعادة تنظيم التواصل بين المواطنين والبحث عن الوعي السياسي تجاوزا للمعيار القبلي والعنصري والعنصري.

وبعد ست عشر سنة من التجربة والتعايش والاستئناس تدريجيا بالمؤسسة الجماعية بات من الضروري توسيع اختصاصات المنتخبين، والعمل في حدود معينة على التخفيف من حدة الوصاية التي كانت تمارسها الدولة، ومن أجل إنضاج فكرة اللامركزية، وهي الغاية المزدوجة التي أوجت بالإصلاح الجماعي الذي كان قد أقره الظهير الشريف رقم 1.76.583 المتعتبر بمثابة قانون المؤرخ في 5 شوال 1396 الموافق 30 شتنبر 1976.

وتوالت التعديلات والإصلاحات بصدور مجموعة من الظواهر بهدف تجاوز ثغرات ونقائص ظهير 30 شتنبر 1976، وإن شكل خطوة إيجابية مجال تدير الشأن المحلي وفي تطوير الممارسة الديمقراطية وتوالت مناظرات الجماعات المحلية والدراسات، وتمثلت أهم التعديلات في:

- ظهير 2 دجنبر المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة بموجب مرسوم رقم 2.92.468 بتاريخ 30 يونيو 1992 حيث أصبح عدد الجماعات الإجمالي 1547 منها: 249 جماعة حضرية و1298 جماعة قروية، مقابل 26 إقليم و46 عمالة.

- صدور دستور 1992 الذي أدخل الجهات ضمن وحدات الجماعات المحلية، ثم بعده دستور 1996. وبموجب القانون رقم 96 - 47 المتعلق بالتنظيم الجهوي ومرسومه رقم 246-97-2 المتعلق بالتقسيم الجهوي أصبح عدد الجهات 16. تلاه بعد ذلك القانون الجديد للتنظيم الجماعي رقم

78.00 الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.02.287 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 الذي عدل بموجبه ظهير 30 شتنبر 1976<sup>1</sup>.

وبتاريخ 03 يناير 2010 نصب الملك محمد السادس اللجنة الاستشارية للجهوية، التي عهد إليها بإنجاز تقرير يهتم بلورة نموذج وطني لجهوية متقدمة تواكب ورش الإصلاحات المؤسساتية. وعززت الإرادة السامية لجلالة الملك التطورات المهمة والتاريخية التي عرفها مسلسل اللامركزية ببلادنا، ومع إقرار دستور فاتح يوليوز 2011، ليفتح الباب أمامفاق الجهوية المتقدمة.

وفي هذا الإطار، نص دستور 2011 في الفقرة الرابعة من الفصل (1) من الباب الأول المتعلق بالأحكام العامة على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

وتضمن الدستور الجديد من خلال الباب التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى مبادئ جديدة وتغييرات عميقة في مجال اللامركزية ببلادنا حيث أعطى لها بعدا متقدما يتمثل فيما يلي:

✓ تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية؛

✓ مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي وقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق هذا المبدأ وإجراءات المراقبة والمحاسبة؛

✓ تشجيع التعاون والشراكة وتأسيس مجموعات الجماعات من أجل إنجاز المشاريع التنموية وتدعيم التعاقد والتضامن فيما بين الجماعات؛

✓ اعتماد الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الجهات؛

✓ منح صلاحية تنفيذ مقررات مجالس الجماعات الترابية لرؤساء المجالس؛

✓ تحديد اختصاصات مجالس الجماعات الترابية بناء على مبدأ التفريع في اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة فضلا عن الاختصاصات التي تنقلها لها الدولة؛

✓ تحديد موارد الجماعات الترابية في موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة من قبل الدولة تمكّنها من ممارسة اختصاصاتها.

واستنادا لمقتضيات الفصل 146 من دستور المملكة، ستعرف سنة 2015 دراسة وقرار العديد من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وهمت بالأساس:

✓ القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات؛

<sup>1</sup> - معتمدا المشاريع التي اقترحتها المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية التي انعقدت بين 19 و 21 أكتوبر 1998 بالدار البيضاء والتي خرجت بعدة توصيات أبرزها:

- الدعوة إلى رفع مستوى مسؤولية المنتخبين.

- منح الجماعات الوسائل التي تمكن من تدبير وتسيير الشؤون المحلية.

- التخفيف من حدة الوصاية.

- منح الجماعات مسؤوليات واسعة للنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- تجاوز الثغرات والنقائص التي عرفها التنظيم الجماعي السابق.

- سن نظام موحد للجماعات القروية والحضرية.

✓ القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم؛

✓ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وقد خلفت هذه الإصلاحات، العديد من التساؤلات حول السبل الأنجع الكفيلة بضمان نجاعة وفعالية تدير الجماعات الترابية وجعلها نواة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومدى توفرها على الإمكانيات الضرورية لذلك.

وتقتضي مقاربة البعد السياسي والحقوقى والقانوني في تجربة الجماعات الترابية معاينة واقع الممارسة اللامركزية من خلال الأبعاد المذكورة، على أن يتم تناول المستجدات التي حملتها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بشكل منفصل.

### أولا: واقع الممارسة اللامركزية

تشكل التجربة المغربية في مجال ترسيخ وإرساء دعائم اللامركزية، نموذجا يعكس انفتاحا نسبيا ومنتجرا في أفق ترسيط المسار الديمقراطي الذي يتيح للمجالس التداولية فرصا أوسع لترجمة الاختيارات والتوجهات.

فعلى امتداد ما يناهز الستة عقود من اعتماد هذا الخيار، عبر عدة محطات من الإصلاحات الهيكلية، والاستحقاقات الانتخابية أفرزت التجربة العديد من الدروس، كما أبانت عن العديد من النقائص، على جميع الأصعدة.

وارتباطا بالبعد السياسي، الذي يجد مجال تصريفه نسبيا في تكوين المجالس التداولية وتأهيل النخب، والتربية على المواطنة عبر توسيع دائرة المشاركة السياسية، واعتماد مقاربة النوع وآليات الديمقراطية التشاركية، أفضى هذا الخيار إلى نتائج تتأرجح بين السلب والإيجاب وترتبط بالسياق العام المؤطر للتجربة في عمومها.

فما هي أبرز الخلاصات التي أفضت إليها التجربة على المستوى المذكور، وهل استجابت الإصلاحات الهيكلية الأخيرة لانشغالات مختلف الفرقاء والمتدخلين في العملية السياسية (الأحزاب السياسية، المجتمع المدني ممثلا في الجمعيات النسائية والشبابية، الرأي العام....)، وهل من توصيات للتطوير والدفع نحو جماعات ترابية ناجعة وفعالة ومندمجة في محيطها السوسيو-اقتصادي وتستجيب لسقف التحديات والرهانات التي سنها دستور 2011 في الباب التاسع منه؟.

### ▪ التجليات السياسية:

شكلت التجربة اللامركزية بالمغرب آلية جد متميزة في مسار البناء الديمقراطي، وأفضت الممارسة على امتداد الستة عقود إلى إبراز العديد من الظواهر السياسية المرتبطة بها كالبلقنة والترحال السياسي، والتي تمت معالجتها في إطار الدستور الحالي والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وكذا بعض الممارسات التي كان لها انعكاس على السير العادي للمجالس المنتخبة.



ومن الإشكالات العملية التي صاحبت التجربة، هناك إشكال النخبة السياسية القادرة على تحمل المسؤولية ورفع رهان التنمية المحلية، ثم تداخل الاختصاصات فيما بين مختلف مستويات الجماعات الترابية وتنازع الصلاحيات فيما بين الفاعلين المحليين من إدارة ومجالس منتخبة، والتي مثلت إشكالا حقيقيا على مستوى التدبير المحلي، هذا إضافة إلى إشكالات أخرى ترتبط بطريقة الاقتراع والنظام الأساسي للمنتخب الجماعي والتأخر الحاصل في سياسة اللاتمركز.

## ➤ تكوين المجالس المنتخبة:

ينطوي تكوين المجالس المنتخبة المتعلقة بالجماعات الترابية على العديد من الاختلالات، ولعل أهمها يتجلى في غياب الانسجام بين مكونات المجالس مما لا يسمح ببلورة رؤى واضحة وموحدة في إعداد البرامج المحلية، ويعود سبب هذا الإشكال إلى وجود تعددية حزبية لا تستند إلى قطبية سياسية أو تكتلات سياسية مع الاعتماد على عتبة ضعيفة تتمثل في نسبة 6% من الأصوات المعبر عنها في الدوائر الانتخابية عند توزيع المقاعد بين لوائح الترشيح خلال تشكيل مجالس الجهات ومجالس الجماعات الترابية، مما يساهم في فرز مجالس منتخبة مبلقنة لا تساعد في الكثير من الأحيان على ترجمة إرادة المواطنين في تطبيق البرنامج الحزبي. بينما يعتبر توجه آخر أن هذا المعطى يساهم في ضمان تعبير وحضور مختلف الحساسيات السياسية والاجتماعية.

وترتبط ظاهرة البلقنة بنمط الاقتراع في المغرب منذ الاستقلال من خلال الإطار القانوني للانتخابات. وقد كان هذا القانون محل صراع بين تصور يرمي إلى تجسيد نظام الاقتراع بالقائمة رغبة في الحصول على معظم المقاعد الانتخابية لشعوره بالهيمنة على الساحة السياسية، وتصور آخر مخالف يهدف إلى استعمال نظام الاقتراع الأحادي الإسمي ذو الدورة الواحدة لإشراك الهيئات السياسية الصغرى وتدعيم التعددية السياسية الحزبية.

وبالرغم من احتدام النقاش حول نمط الاقتراع منذ مناقشة أول قانون انتخابي مؤرخ في فاتح شتنبر 1959 وتشبث أصحاب الرأي الذي يتبنى نمط الاقتراع النسبي باللائحة فإن الأمر حسم لصالح التصور الذي يرمي إلى إقرار نمط الاقتراع الأحادي في دورة واحدة بالأغلبية النسبية وتطبيقه لأول مرة في الانتخابات الجماعية ليوم 29 ماي 1960 والتشريعية لأول مجلس للنواب خلال ماي 1963. ومع مجيء ميثاق الجماعات لسنة 1976 كانت الآمال معقودة على إحداث تغيير في هذا الشأن، إلا أن أسلوب الاقتراع بقي على حاله، وبقي الانتخاب اسميا أحاديا في دورة واحدة يدعو كل دائرة لتختار مرشحا واحدا.

والى غاية سنة 2003 وبعد مرور شريط طويل من الإصلاحات بقي نمط الاقتراع يثير العديد من الإشكالات ويثير حفيظة العديد من الفاعلين السياسيين والأكاديميين خاصة بعد أن

أدت التوافقات إلى اعتماد نمطي الاقتراع كلاهما بالنسبة للانتخابات الجماعية باعتبار معيار عدد السكان.

ويشكل نمط الاقتراع غير المباشر المعتمد في تشكيل المجالس الجهوية نمطا لا يترجم الإرادة الفعلية للناخبين، كما أنه يؤثر في العمل الجماعي عبر تفشي سلوكيات تسعى إلى تكوين أغليات خارج التحالفات السياسية.

ومن القضايا التي برزت على مستوى الجماعات الترابية، هناك إشكالية تكوين المنتخبين المحليين، فبقدر ما ساهمت الاستحقاقات الانتخابية في تأهيل نخب، واستقطابها لهم للإنخراط في تدبير الشأن المحلي، فإنها بالمقابل أفضت إلى إفراز نخب ذات مؤهلات محدودة. والحال أن تنزيل السياسات العمومية ومواكبتها على المستوى الميداني يحتاج إلى حد أدنى من التعليم والمعرفة بأمور الحكامة وقواعد الاشتغال، القانونية منها والتدبيرية وكذا تلك المتعلقة بالتخطيط والبرمجة والمراقبة.

كما أبانت التجربة، على أن ضعف التأهيل القانوني لبعض المسؤولين الجماعيين أفضى إلى إفراز مجموعة من المخالفات المخلة بالضوابط القانونية، وهو ما تم رصد من قبل هيئات الرقابة العليا (المجلس الأعلى للحسابات، والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية). مما يثير التساؤل حول دور الأحزاب السياسية ومدى نجاحها في اختيار الطاقات والكفاءات لتمثيلها داخل المجالس المنتخبة.

#### ➤ تداخل الاختصاصات:

تعتبر إشكالية تداخل الاختصاصات من الأمور المؤثرة في وتيرة الحكامة الترابية، حيث لا تساعد على التدبير الجيد للصلاحيات المخولة لهذه المجالس، وكذا التوظيف الأمثل للطاقات والوسائل المتاحة، مما ينعكس على مسار التنمية المستدامة والمندمجة المنشودة من قبل الجميع.

إن اعتماد التعابير العامة، والصيغ المبهمة في النصوص المتعلقة بتحديد الاختصاصات، وتعدد مستويات اللامركزية يؤدي إلى تشابك وارتباط الاختصاصات فيما بين الجماعات الترابية بشكل يحد من فعاليتها، وأيضا من تنزيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، هذا إلى جانب الإشكالات السالف ذكرها من ضعف المستوى التكويني للمنتخبين والموارد البشرية التي تعاني من سوء التوزيع الكمي والنوعي بين الجماعات الترابية، مما يفضي إلى التطاول على الاختصاصات من قبل هيئة على أخرى. وتساهم محدودية تدخل القضاء في توضيح الاختصاص إلى تكريس هذه الظاهرة.

ويؤدي تداخل الاختصاصات إلى انتشار أشكال التبذير، ويصعب مهمة معرفة الحاجيات الحقيقية للسكان مما يعرقل مصالح المواطنين والمستثمرين، وينعكس على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

من جهة أخرى، فإن تنوع الصلاحيات الموكولة للجماعات الترابية بين تلك الممنوحة لها، والاستشارية، والمنقولة من الإدارات المركزية، تنتج عنه أعباء مختلفة، في مقدمتها الأعباء المالية واللوجيستية، ويحدث ذلك كلما تكلفت الجماعات المحلية بالاضطلاع بأمور أو

قضايا أو انجاز مشاريع أو عمليات أو أنشطة بدون أن يخول لها المشرع الاختصاص للقيام بها أي بدون صدور نص قانوني يمنحها بوضوح حق انجازها أو ممارستها.

ومن الآثار السلبية لتشابك وتداخل وتقاطع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وبين أصناف هذه الأخيرة انتشار ظاهرة التمويلات المختلطة أو المتقاطعة للمشاريع والعمليات المختلفة. وإذا كان تداخل الاختصاصات يتسبب بشكل واسع في تكاثرها فإن ثمة أسباب أخرى تساعد على انتشارها نذكر منها: ندرة الموارد المالية للجماعات المحلية نتيجة تحملها لأعباء كثيرة مرتبطة بنقل أو عدم نقل الاختصاصات إليها.

وإذا كانت التمويلات المختلطة أو المتقاطعة ضرورية أحيانا بالنسبة لبعض المشاريع الحيوية للسكان أو اللازمة لتحقيق خدمات أساسية لهم، فإن الجانب السلبي فيها هو كونها تنصب على أمور وقضايا لا تدخل بشكل صريح في اختصاصات الهيئات اللامركزية الترابية.

إن وضوح ودقة الاختصاصات الموكولة لكل طرف من الأطراف المتدخلة في مجالات التنمية، يساعد كثيرا على تشجيع الاستثمار سواء كان وطنيا أو أجنبيا سيسهل عليه التعامل مع المتدخلين بل مع السلطات العمومية المختلفة التي لها الارتباط بطبيعة الاستثمار، أو بالمساطر الإدارية المعتمدة أو المستلزمة لتحقيق عملية الاستثمار، وسيعرف مسبقا الجهة التي يتعين عليه أن يتجه إليها من أجل الحصول على رخصة أو موافقة.

فمن المبادئ الأساسية للحكامة الجيدة تحديد الإختصاصات بشكل دقيق بإطار قانوني واضح لا يثير اللبس ولا التأويلات للعلاقات والصلاحيات المخولة لكل طرف بين الدولة والجماعات المحلية المختلفة، وبين أصناف هذه الأخيرة وكذا بين هذه الجماعات وغيرها من الفاعلين في ميادين التنمية. ولا شك أن تحقيقها يتطلب أيضا تطبيق مبدأى التفريع والتكامل.

وتعتبر سلطة الوصاية من القضايا التي تורך المسؤولين المنتخبين على المستوى الترابي وتحد من صلاحياتهم مثلما هو الحال مثلا بالنسبة لوصاية البطلان الناتجة عن عدم احترام الاختصاصات ووصاية التصديق بحلولها محل الهيئات المنتخبة كتعديل بنود الميزانيات بدل رفضها مع التعليل.

## ➤ اللاتمركز الإداري:

تشكل ثنائية اللاتمركز واللامركزية متلازمة ضرورية لنجاح النموذج اللامركزي، حيث من المسلم به، أن تركيز الاختصاصات على مستوى الإدارة المركزية يعطل الخدمة العمومية ويعرقل التنسيق بين المجالس المنتخبة والمصالح الخارجية للإدارة العمومية، فمن شأن تمركز اتخاذ القرار تعقيد مأمورية الجماعة الترابية، في مواجهة متطلبات التنمية المحلية كما يعطل العديد من المشاريع التنموية ويزيد في أمدها أحيانا بل يؤدي إلى إلغائها أحيانا أخرى.

وينجم عن تشتيت الاختصاصات الناتج عن بلقنة العديد من القطاعات الحكومية، والتضخم الملحوظ في البنيات الإدارية المركزية، وضعف قيم التدبير على أساس التعاقد بالأهداف وبعقود البرامج، توسع الفجوة الحاصلة بين الهيئات المنتخبة محليا والإدارة المركزية.

ولقد أشار تقرير الخمسينية في تحليله لواقع الحكامة بالمغرب، إلى أنها تشكو من خمس نقط ضعف أساسية تتمثل في عدم وجود نظام للمساءلة والمحاسبة، تفاوت كبير بين انتظارات المواطنين والمصالح المقدمة من طرف الإدارة، وجود مركزية مفرطة، وجود لا مركزية لا تتلاءم مع ضرورات التنمية المحلية ووجود وصاية ترايبية تقوم مقام المنتخبين عوض لعب دور التنسيق والرقابة.

وفي هذا الخصوص إتّزمت الحكومة في برنامجها باعتماد مشروع طموح للاتمرکز الإداري يواكب الجهوية المتقدمة واللامركزية، وذلك من خلال التعجيل بإصدار الميثاق الوطني للاتمرکز باعتباره ورشا مهيكل يروم تحقيق تحول نوعي في أنماط الحكامة وتوجها مهما لتطوير وتحديث هيكل الدولة، وإعادة تنظيم الإدارة الترابية بما يكفل تناسق عملها والاستجابة عن قرب للحاجيات المعبر عنها محليا، وذلك بتحويلها السلط والصلاحيات والإمكانات التي من شأنها وضع نظام فعال للإدارة اللامترکزة التي سيتم تجميعها في بنيات لتحقيق التكامل والاندماج بين مختلف القطاعات العمومية.

#### ➤ ظاهرة الجمع بين الإنتدابات:

تعتبر ظاهرة الجمع بين الانتدابات ظاهرة فرنسية بامتياز، خرجت من رحم الجمهورية الفرنسية، ونمت في حضانها، حتى أصبحت عبارة عن شبكة متجذرة ترهن المحلي والوطني على السواء، مقارنة مع واقع الحال في باقي الدول الأوربية، حيث لا تتجاوز نسبة الجمع بين الانتدابات 16٪ في ايطاليا و15٪ في اسبانيا و13٪ في بريطانيا و10٪ في ألمانيا. وتعتبر هذه الظاهرة سمة من سمات تجرية الجماعات الترابية بالمغرب، حيث يتضح أن غالبية أعضاء مجلس النواب يجمعون بين عدد من الانتدابات الانتخابية بنسبة 74.76٪.

وتشير الإحصائيات إلى أن 35.69٪ من نواب مجلس النواب الحالي هم في نفس الوقت رؤساء جماعات محلية، و9.23٪ هم في نفس الوقت أعضاء في مكاتب مسيرة و10.15٪ هم في نفس الوقت أعضاء في المجالس التداولية، بمعنى أن أزيد من 55٪ من النواب يضطلعون بمهام تنفيذية على الصعيد المحلي بجانب التمثيلية النيابية على الصعيد الوطني، سواء تعلق الأمر بنواب الأغلبية أو نواب المعارضة، دون الأخذ بعين الاعتبار العضوية في مكاتب مجالس العمالات والأقاليم، والعضوية في مكاتب المجالس الجهوية، والعضوية في مكاتب مجالس الغرف المهنية.

إن ظاهرة الجمع بين الانتدابات، كان من نتائجها تشتيت الجهود والفرص، وتغليب الانتماء المحلي على حساب الانتماء المجالي العام عند بلورة استراتيجيات ومخططات التنمية المحلية، وهذا ما يفرض تحديد حالات التنافي من أجل تركيز الجهود والرفع من مردودية والقدرة على المواكبة اليومية المستمرة لجوانب التدبير المحلي. وأبان الواقع ارتباطا بنفس الظاهرة عن تفشي

ظاهرة الغياب عن حضور أشغال دورات المجالس، مما يدفع إلى تكريس سلوك الاستهتار واللاجدية في تتبع عمل المجالس وتحمل المسؤوليات.

### ثالثا: البعد الحقوقي في تجربة الجماعات الترابية

من المؤكد أن المقاربة الحقوقية أصبحت تشكل قطب الرحى في أية سياسة عمومية يراد تنفيذها، ومثلما سبقت الإشارة إلى ذلك، فالجماعات الترابية تعتبر المجال الجغرافي الذي تتم على مستواه تنزيل وتنفيذ هذه السياسات، ومن القضايا الحقوقية التي أصبحت تؤرق صانع القرار على المستوى الوطني والمحلي، هناك مقاربة النوع في السياسات العمومية، ثم الديمقراطية التشاركية بما تتيحه من توسيع المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي خاصة بعد فورة جمعيات المجتمع المدني في مختلف المجالات.

ولأجل تناول البعد الحقوقي في ارتباطه مع الجماعات الترابية يستحسن تبني منهج استقرائي تحليلي وصفي في محاولة للامسة أهم الترابطات الحقوقية، ومعرفة مدى اعتماد مقاربة النوع والديمقراطية التشاركية والمشاركة السياسية، إضافة لبعض الجوانب المتعلقة بحقوق الأقلية أو المعارضة، وبتناول فريد لقضايا المهاجرين والمشاركة السياسية.

### ➤ الجماعات الترابية ومقاربة النوع:

خطا المغرب خطوات مهمة في مسلسل دعم المشاركة النسائية في تدير السياسات العمومية، خاصة على المستوى السياسي، من خلال وضع آليات قانونية واتخاذ إجراءات تعمل على تعزيز تمثيلية النساء وفتح لهن فرص ولوج مراكز القرار في كل المجالات، فهل هذا التحول أملتته اعتبارات التحولات المجتمعية في بنية المجتمع المغربي أم يظل استجابة فقط لوضع دولي لتحسين مؤشرات الترتيب عالميا؟ .

لقد ظل تواجد النساء في الهيئات المنتخبة محليا بين 1960 و2003 متأرجحا بين 0 و0.5% ونتيجة لهذا الوضع، تأثر ترتيب المغرب عالميا من حيث مؤشر المشاركة السياسية، وكان عليه أن ينتظر ما يناهز نصف قرن لوضع القطيعة مع هذا الوضع حيث انتقلت نسبة النساء المنتخبات من 0.5% سنة 2003 إلى 12.38% سنة 2009، ولم يكن هذا التطور ممكنا بشكل تلقائي، بل تطلب تدخلا إراديا من خلال "اللوائح التكميلية"، وكذا إحداث صندوق لدعم تمثيلية النساء (المادة 288)، والذي اعتبر في نظر العديد من المهتمين والمتابعين بكونه إجراء هشا لا يرقى إلى مستوى مؤشرات المناصفة.

وأثبتت التجربة بالرغم من التطور الملحوظ بهذا الخصوص والذي أصبح يقترب من المعدل العالمي 20%، المحدودية النسبية للإجراء المذكور، حيث لوحظ بأن 95% من مجموع النساء اللاتي تم انتخابهن والمقدر ب 3249 من بين 3424 فزن من خلال اللوائح التكميلية، وهو ما ينعكس

على مستوى ضعف تقلد النساء لمهام رئاسية على مستوى المجالس المنتخبة والتي انحصرت في 1 %، علما أن المعايير الدولية ( الأمم المتحدة) تحدد ثلث المقاعد كعتبة دنيا تتيح إمكانية التأثير على القرارات في إطار هيئة منتخبة أو أي هيئة تقريرية أخرى من جهة، ولا يرقى للمعدل العالمي الذي يصل إلى 9%. وتأتي الدول الإسكندنافية على رأس قائمة الدول التي تتوفر على تمثيلية نسائية مرتفعة على مستوى المجالس المحلية كما هو الشأن للسويد ب 41.3% وفنلندا ب 30% والدانمارك ب 27.9%.

وعلى مستوى آخر، يلاحظ وجود فوارق بين الجهات وداخل الجهة الواحدة، الأمر الذي يسائل استراتيجية التنمية على المستوى الترابي. بالرغم من الجهود المبذولة في هذا الإطار من خلال إضفاء البعد الترابي على مقاربة النوع من خلال مخططات التنمية الجماعية، وإحداث لجنة المساواة وتكافؤ الفرص ( المادة 14 ) من القانون 17.08.

ومن المعوقات التي تواجه تبني مقاربة النوع، هناك :

- البعد الثقافي المتجذر في المجتمع المغربي والذي لا يزال في مخاض التحول نحو قبول المرأة كمكون فاعل وديناميكي في العملية السياسية.
- اعتبار لجنة المساواة وتكافؤ الفرص ذات طابع إستشاري يجعل الفاعلين ينظرون إليها كلجنة اختيارية، فضلا عن عدم وضوح الرؤيا والأهداف والعضوية والمهام والعلاقة مع البنيات الداخلية للمجالس.
- ومن مظاهر التأثير الايجابي على تبني آلية اللوائح التكميلية على المؤشرات العامة، يتبين الانعكاس المباشر والواضح على مستوى:
- تشييب النخب المحلية حيث يسجل أن 50 % من النساء المنتخبات يقل عمرهن عن 35 سنة في مقابل 12 % بالنسبة للرجال.
- ارتفاع المستوى التعليمي إذ أن 71 % من النساء المنتخبات لهن مستوى تعليمي وثانوي مقابل 52 % بالنسبة للرجال.

واستنادا إلى بحث أجرته المديرية العامة للجماعات المحلية أبرز المساهمة النوعية للنساء المنتخبات في تحسين الحياة اليومية للسكان إذ يولين اهتماما أكبر للقضايا والانشغالات اليومية والأساسية للمواطن، ويتميز بعلاقات القرب مع الساكنة، ويزكي هذا التوجه أيضا دراسات علمية أنجزت في أنحاء متفرقة من العالم شملت 7 دول، تثبت أن النساء قيمة مضافة نافعة للمجتمع المحلي اعتبارا لاختلاف تجاربهن.

وفي سبيل النهوض بأوضاع المرأة المنتخبة تم وضع وتنفيذ برامج تكوينية وتحسيسية، تروم دعم القدرات وتنمية الكفاءات لفائدة المنتخبات والمنتخبين والموارد البشرية للجماعات الترابية، بناء على مقاربة النوع كمحور أساسي للتقدم وتعزيز المكتسبات في ميدان اللامركزية والحكامة المحلية.

وتم تعزيز هذا الورش باتفاقية شراكة، تم توقيعها بين ممثلة هيئة الأمم المتحدة للنساء بشمال إفريقيا، والمديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية لتشكيل ثمرة الشراكة الاستراتيجية التي تم تطويرها خلال السنوات الأخيرة، في مجال النهوض بمشاركة النساء على المستوى المحلي، وتعزيز الآليات والميكانيزمات لإرساء حكمة تراثية تركز على النوع.

## ➤ الجماعات الترابية وتعزيز المشاركة السياسية :

تشكل الاستحقاقات الانتخابية للجماعات الترابية فرصة لتحقيق أعلى نسب المشاركة السياسية مقارنة مع الاستحقاقات التشريعية، نظرا لحجم الاهتمام الذي يواكبها ولعامل القرب الذي تتميز به في علاقة الناخب بالمنتخب.

حيث يشكل الأداء على مستوى هذه الوحدات مجالا خصبا لتأطير المواطنين، وتشجيع المشاركة السياسية إلى أعلى المستويات، بالنظر لالتصاقها بهموم وقضايا المواطنين اليومية، كما يكون لضعف مستوى الأداء انعكاسات وخيمة على مستقبل الحياة السياسية برمتها، على اعتبار أن عملية التأطير السياسي ليست لصيقة فقط بمكونات المشهد السياسي من أحزاب سياسية أو تنظيمات نقابية... إلخ. بل إن الممارسة التديرية للشأن المحلي هي المؤشر على جدوى الفعل السياسي وجاذبيته.

فالممارسة السياسية للجماعات الترابية طيلة العقود الماضية خلفت عدة ترسبات لدى المواطن تعتبر سلبية في حيز كبير منها، جراء سوء التدير الذي كانت تعرفه وعمق الاختلالات التي تم رصدها من قبل هيئات الرقابة العليا، كالمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية وكذا أجهزة الرقابة الأخرى كالمفتشية العامة للإدارة الترابية، والمفتشية العامة للمالية.

حيث أبانت تقارير هذه المؤسسات عن اختلالات بنيوية في تدير هذه المجالس، وبروز مظاهر لاستغلال النفوذ والإغتناء غير المشروع، مما انعكس على آمال وتطلعات المواطنين في العديد من المحطات، وكان من نتائجه استمرار نزيف العزوف السياسي وتكريس أزمة الثقة لدى المواطن في العمل السياسي برمته نظرا للمشاهد اليومية التي يستقيها من أقرب جهاز تداولي منتخب يسهر على التدير المجالي الذي يتواجد به.

وبالمقابل تعتبر التجربة فرصة للتدريب والإهتمام وممارسة الفعل السياسي بتدافعاته في خلق نقاش عمومي حول قضايا تدير الشأن المحلي، عبر استخلاص الدروس والإقدام على تعديلات وخلخلت بعض التصورات خاصة بالنسبة لبعض تجارب الجماعات الترابية التي استطاعت تحقيق نجاحات نسبية. كما شكلت الجماعات الترابية مشتلا لتأهيل النخب وإبراز القدرات والتنافسية، بل شكلت في بعض الوحدات نقاط جذب واهتمام كبير من لدن المواطنين وساهمت في تعميق الوعي السياسي وبلورة رأي عام حول القضايا المحلية والوطنية.

ومن جملة النقائص التي يثيرها الفاعلون والمهتمون بقضايا تدير الشأن المحلي ضعف الإطار الهيكلي الذي يوظف عمل الجماعات الترابية نظرا للتعقيدات المسطرية المتعلقة بالرقابة القبلية والبعديّة عبر أجهزة الوصاية المسلطة عليها.

ومن جهة أخرى بلغ مستوى التأطير في الاستحقاقات الانتخابية الأخيرة لمستويات مشجعة، حسب الأرقام المثبتة في منشورات وزارة الداخلية حول الجماعات المحلية في أرقام. إذ يلاحظ

ارتفاع نسبي للمستشارين الجماعيين الذين يتوفرون على مستويات تعليمية عالية بشكل يعكس تحولا ملموسا في نمط تفكير الناخب وأيضا يعكس تحول الخريطة الاجتماعية والثقافية للهيئة الناخبة.

### ➤ الجماعات الترابية ودعم المشاركة السياسية للشباب:

يورد أحد صانعي القرار على المستوى الدولي "لا أحد يولد مواطنا صالحا، ولا أمّة تولد ديمقراطية، وإنما المواطنة والديمقراطية هما عمليات متواصلتا التطور على امتداد الحياة، ويجب إدماج الشباب منذ ولادتهم، فالمجتمع الذي يقطع نفسه عن الشباب يقطع نفسه عما يمهده بالحياة ويكون مكتوبا عليه أن ينزف حتى الموت". ويضيف آخر في نفس السياق "يجب إتاحة الفرصة للشباب ليشاركوا بفعالية في صناعة القرارات على المستويات المحلية والوطنية والدولية".

ويلاحظ في العديد من البلدان النامية، أن عدد السكان الذين تقل أعمارهم عن 25 عاما يصل إلى أكثر من نصف السكان، بيد أن الشباب يشاركون أقل من المواطنين الأكبر سنا في معظم العمليات السياسية.

وفي هذا الصدد، عرف المغرب مجموعة من الإصلاحات الجوهرية، التي ترتب عنها إطلاق العديد من الأوراش المرتبطة بتقوية دور المواطن في التخطيط للتنمية الترابية والتدبير الفعال والتشاركي.

وبالنظر للوزن الديموغرافي الكبير للشباب، واعتباره مكونا أساسيا في تحديد وتنفيذ السياسات العمومية، فقد أعطى دستور 2011 انطلاقة جديدة لقضايا الشباب حيث خصه بمقتضيات ترمي إلى تشجيعه وتحفيزه على المشاركة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ونص على إرساء المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي (الفصل 33).

وبالوقوف على الواقع العملي لمساهمة الشباب الفعلية في العمل السياسي تشير إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط بأن 70٪ من الشباب لا يثقون في جدوى العمل السياسي، و5٪ يؤمنون بالعمل الحزبي، و1٪ فقط يزاولون الفعل السياسي من داخل الهيئات السياسية، في الوقت الذي يشكل فيه الشباب 40٪ من الكتلة الناخبة.

إلى جانب ذلك تم اتخاذ العديد من الإجراءات بهدف التمكين السياسي للشباب من قبيل تخفيض السن الموجبة للتصويت إلى حدود 18 سنة شمسية، وأيضا بالنسبة للسن الموجبة للترشح إلى 21 سنة، دون التغاضي على تخصيص حصيص شبابي في الانتخابات التشريعية محصور في 30 مقعد.

و تشير الأرقام أن نتائج الانتخابات الجماعية ل12 يونيو 2009 أفرزت 28٪ من المستشارين الجماعيين شباب لا يتجاوز عمرهم 35 سنة أي أكثر من 7000 مستشار جماعي شاب موزعة



على 1503 جماعة حضرية وقروية وما ساهم في الرفع من هذه النسبة هو التمثيلية القوية للنساء الشابات بفوز 1714 شابة لا يتجاوز سنها 35 سنة أي بنسبة 23 في المائة من مجموع الشباب الفائز.

ومن جانب آخر أفرزت انتخابات تشكيل مكاتب الجماعات بعض النتائج تستحق التنويه والمتابعة خصوصا تلك المتعلقة بانتخاب بعض الشباب على رأس الجماعات الترابية حيث بلغت نسبتها 7%.

وعلى الرغم مما ذكر، لا يزال الفراغ السياسي في صفوف هذه الشريحة الاجتماعية يورق المهتمين والفاعلين على حد سواء، حيث يعزى استفحال هذه الظاهرة إلى العديد من الاعتبارات التي يتداخل فيها الاجتماعي بالاقتصادي وبالسياسي.

وقد تم تنظيم العديد من برامج التعاون من قبيل برنامج الحكامة المحلية للوكالات الأمريكية للتنمية الدولية، بتعاون مع مجموعة البرلمانيين الشباب، قصد النهوض بمكانة الشباب في الفعل السياسي وذلك بهدف مأسسة مشاركة الشباب على المستوى المحلي، والدفع نحو تبني تدابير قانونية تسمح للشباب بتشكيل عنصر فاعل في تدبير الشؤون المحلية، وذلك عبر ميكانيزمات الديمقراطية التمثيلية والتشاركية التي تسهل إشراك الشباب في سيرورة بلورة وتنفيذ وتتبع السياسات المحلية.

كما تم إحداث تجربة للمجالس المحلية للشباب والتي حققت نتائج مهمة أبانت عن قدرة هذه الشريحة من المجتمع، على المساهمة بشكل فعال في تطوير المدينة والنهوض بأوضاعها، مما يشجع على مأسسة مشاركة الشباب في تدبير الشأن المحلي.

وفي هذا السياق تبقى الأحزاب السياسية مدعوة لإدماج أكثر للشباب ومأسسة مشاركتهم على المستوى المحلي، ووضع مقتضيات قانونية واضحة من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والأحزاب، وهو ما لم يتأتى في الصيغة النهائية للقوانين المذكورة.

بدورها تظل الآلية الحزبية من خلال ديمقراطية نهجها وأساليب تديرها وانتخاب هياكلها من المداخل الأساسية نحو تحفيز وضمان جاذبية الشباب للفعل السياسي، كما تشكل الجماعات الترابية أيضا مشتلا خصبا للتأهيل وتكوين النخب السياسية الشابة لتولي تدبير الشأن العام.

وعلى العموم فإن مشاركة الشباب المغربي في العمل السياسي، لا بد أن تتأطر موضوعيا بحجم المشاركة السياسية في العملية الديمقراطية ككل. فعدم التوفر على ما يكفي من تراكم النتائج والإستخلاصات المبنية على قاعدة المعطيات الميدانية والواقعية يجعل من الصعوبة الإنخراط في التداعي الجماعي حول "ظاهرة العزوف"، والواقع أيضا أن الوثوقية التي يحفل بها الخطاب العام، حول عزوف الشباب لا يسندها موضوعيا أي تراكم علمي أو خطاب معرفي.

فالشباب في نهاية المطاف، ليس كتلة متجانسة ولا طبقة اجتماعية ولا هوية اقتصادية، بل فئة عمرية مخترقة بالتناقض الاقتصادي وبالصراع الاجتماعي وبالتقاطبات الفكرية والقيمية شأن باقي الفئات العمرية الأخرى.

وكل ما يمكن إثارته في علاقة الشباب بالممارسة السياسية على ما يبدو يستأثر أكثر بالاهتمام:

- عدم الثقة في السياسة؛
- ثقل ماضي الممارسة الانتخابية بالمغرب؛
- كثرة الأحزاب السياسية؛
- إشكالية الديمقراطية الداخلية بالأحزاب السياسية، وهيمنة الشيوخ على مواقع القيادة.
- قصور على مستوى التواصل مع المجتمع والاستجابة لقضاياها وانشغالاته.
- معاناة الشباب مع مشاكله اليومية المرتبطة أساسا، بالتنقل، والبحث عن العمل، والدراسة بما ينعكس على برنامجهم اليومي وحياته بشكل عام.

### ثانيا : المقاربة التشاركية في التدبير الترابي

من بين الأوراش الكبرى التي أصبحت تسترعي الانتباه على مستوى الممارسة السياسية محليا أو ترابيا، آلية الديمقراطية التشاركية التي جاءت بغية تجاوز نقائص الديمقراطية التقليدية المبنية على منطق الأغلبية والأقلية.

والتي جاءت للاستجابة لمكون أساسي ضمن بنين الدولة، والذي تعاضم وجوده مع مطلع التسعينات، ويتعلق الأمر بالخصوص بجمعيات المجتمع المدني التي أصبحت تلعب دور الوسيط بين الدولة والمجتمع وأصبحت آلية تعكس نبض المجتمع ومعبرة عن انشغالاته اليومية.

مما حدا بالحكومة إلى الالتزام في برنامجها الحكومي بالسعي إلى "تبنى المنهجية التعاقدية والتشاركية في التدبير والتسيير فيما بين المستويين المركزي والترابي، ومراعاة التنسيق والتشاور فيما بين هذه المستويات في مجالات إنجاز البرامج التنموية، تحقيقا لمبدأ الإدارة بالأهداف ومراقبة أساليب التدبير".

لذا كان من الطبيعي إيجاد آلية قانونية للتواصل والتعبير والمشاركة في اتخاذ القرار، حيث تم بهذا الخصوص إقرار إمكانيات التشاور مع هاته الهيئات عندما يتعلق الأمر بقضايا تدخل في اختصاصها، والمساهمة في إعداد المخطط الجماعي للتنمية عبر إبداء الرأي وكذا التشاور الذي طبع الميثاق الوطني لإعداد التراب الذي دعا إلى ضرورة الإنفتاح على المجتمع المدني بهدف تعبئة كل المكونات من أجل المساهمة في المشروع الجماعي للتنمية وإعداد التراب، وأفضى إلى توصيات تهدف إلى "سن قانون إطار لسياسة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، كأداة أساسية لبلورة تصور توافقي بين الفاعلين وتحديد أدوار كل منهم في إنجاز المشاريع التنموية، إضافة إلى التحفيز على إقامة شبكات تضم الجماعات القروية والحضرية وتطوير أسلوب الشراكة بين مختلف المتدخلين المحليين والجهويين".

وإذا كان المغرب قد وضع ميكانيزمات عملية لترجمة فعلية للديمقراطية التشاركية، على مستوى تدبير الشأن الترابي أو المحلي، فإن الممارسة العملية طيلة الست سنوات أبانت على العديد من الثغرات والنقائص، منها ما يرتبط بطبيعة المجتمع المدني في المغرب، والاختلالات التي يعاني منها في ظل وجود فوارق شاسعة على مستوى التوزيع الترابي من جهة وكذا على مستوى القدرة والمؤهلات، ومنها ما يرتبط بظروف نشأته وتبعيته للسياسي.

فالملاحظ لواقع المجتمع المدني في المغرب تستوقفه حتما بعض الملاحظات، ومنها التوالد المتسارع للجمعيات منذ التسعينات إلى اليوم، وغياب مواكبة ميدانية لها وغياب تصورات وأهداف واضحة لدى أغلبها، واعتمادها على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة ومؤسساتها والجماعات الترابية.

ولقد بدأ الأمر في البداية بدعم رسمي لتأسيس الجمعيات، عبر جمعيات جهوية كبرى في نهاية الثمانينات ترأسها شخصيات بارزة، كأنجاد، سايس، ابي رقرق، ضفاف سبو،... الخ، والتي اعتبرها البعض "بكونها هوائيات للدولة على مستويين: - تصاعدي بالشكل الذي يمد الدولة بمطالب السكان في مستوى من جس النبض، ثم - انحداري بالشكل الذي يمكن من تعبئة الطاقات البشرية والمادية قصد تقوية الإجماع حول السياسات العمومية للدولة. وتوالى حتى في مراحل موالية عبر جيل ثان من الجمعيات ثم جيل ثالث ساهمته في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بشكل كبير خاصة على مستوى القرى والأحياء الهامشية حيث بلغت نسبة الجمعيات في مقابل عدد الساكنة خاصة تلك التي تنشط في المجال الاجتماعي إلى نحو 140 مقابل 100000 نسمة.

وانعكست المعطيات السالفة الذكر بشكل أو بآخر على مستوى المقاربة التشاركية التي كان يتوخى منها تقديم الإضافة ومحاولة الاستجابة للحاجيات والانشغالات الأساسية للمواطنين، بل وتم السقوط في العديد من الحالات أمام أسلوب الانتقائية المعتمد على الولاءات السياسية. وقد سجل بهذا الخصوص ترأس العديد من المسؤولين المنتخبين لجمعيات المجتمع المدني خاصة بعد إطلاق ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية حيث عرف المجال العمومي زخم من الجمعيات بإيعاز من السلطات المحلية والمنتخبة على حد سواء خاصة في المناطق الهامشية والقرى، وذلك لتبني مشاريع المبادرة الوطنية التي رصدت لها حينذاك 10 ملايين درهم للنسخة الأولى الممتدة من 2005 إلى 2010.

وقد شكل الورش المذكور مجالا خصبا واختبارا حقيقيا لتبني المقاربة التشاركية على المستوى الترابي عبر شراكات ضمت الجماعات الترابية وجمعيات المجتمع المدني إضافة إلى المصالح القطاعية المعنية.

مما حدا برفع توصيات نابعة من خلاصات الحوار الوطني حول المجتمع المدني، تهدف إلى:

- فصل السياسي عن الجمعي خاصة عندما يتعلق الأمر برؤساء الجماعات الترابية، واخضاع الدعم الموجه للجمعيات لطلبات المشاريع القابلة للتطبيق مع خضوعها للإنتقاء ولضمان آلية التتبع والمواكبة من قبل الجهة الداعمة.

- تجاوز الدور الإستشاري للجمعيات وفعاليات المجتمع المدني المنصوص عليه في الفصول 14 و36 من الميثاق الجماعي والمراهنمة مستقبلا على التحول التدريجي للتدبير المالي للجماعات الترابية نحو الميزانيات التشاركية المبنية على مشاركة الجمعيات المحلية في صياغة وتتبع ومراقبة تنفيذ البرمجة المالية السنوية للمجالس الجماعية.

- الأخذ بعين الاعتبار للأدوار المركزية للمجتمع المدني وللديمقراطية التشاركية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وفقا لتوصيات تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية (2011)، وتقرير الخمسينية للتنمية البشرية (2006).

## ➤ حقوق المعارضة بالجماعات الترابية:

أصبح موضوع المعارضة من حيث مكانتها والأدوار التي تقوم بها، يستأثر بالانتباه وذلك جراء التهميش والإقصاء الذي يطالها من الأغلبية، في ظاهرة بادية إن على المستوى الوطني أو الترابي.

ومن المستجدات التي تضمنتها أحكام دستور 2011، تنصيبه الصريح على مكانة المعارضة كمكون أساسي وفاعل في الحياة السياسية، ومنحه ضمانات قانونية للقيام بأدوار تقريرية.

فطيلة العقود والولايات السابقة بالنسبة للاستحقاقات الانتخابية، كان يطال الحيف مكونات المعارضة على مستوى المجالس الترابية، لدرجة أنها كانت تصاب بالشلل جراء عدم تمكينها من أية أجهزة تقريرية أو أدوار فعلية للمساهمة في تدبير الشأن الترابي، بل كانت تعمل فقط على تأييد المشهد في غياب آليات قانونية تسمح لها حتى بالحصول على المعلومة.

وبمناسبة إقرار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تم تكريس التوجه الدستوري الرامي إلى إعطاء المعارضة المكانة اللائقة بها، عبر تضمينها موادا تولي بموجبها للمعارضة مهام رئاسة لجنة دائمة من لجان المجالس الترابية وذلك من خلال المواد التالية: المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات، المادة 28 من القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 30 من القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات.

ختاما، تجدر الإشارة إلى الوضع الذي يعيشه المغرب باعتباره بلد جذب واستقرار للمهاجرين من مختلف الجنسيات، والتوجه نحو تسوية وضعية العديد منهم في التزام بمقتضيات المواثيق الدولية المصادق عليها، ومن جملة الحقوق المكتسبة في هذا الخصوص هناك الحق في المشاركة السياسية في الاستحقاقات المحلية، والتي يتوجب إيلاءها ما يكفي من الاهتمام لتكريس حقوق هذه الفئات ضمن مقتضيات القوانين، وأيضا الديمقراطية التشاركية في ظل تواجد جمعيات تعنى بقضايا المهاجرين.

وعلى نفس النحو يطرح النقاش بخصوص وضعية الجالية المغربية بالخارج.

وفي ارتباط بالبعد الحقوقي دائما، أبانت التجربة عن تواجد بعض التجاوزات التي تطال مجال حقوق الإنسان، والتي لا تتماشى مع أحكام دستور 2011 كامتناع بعض موظفي مكاتب الحالات المدنية على تسجيل الأسماء الشخصية الأمازيغية.

## قضايا الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة:

تعرف منظمة الأمم المتحدة المعاق بأنه "كل شخص لا يستطيع أن يكفل لنفسه كليا أو جزئيا ضروريات الحياة الفردية أو الاجتماعية نتيجة نقص فطري في قواه العقلية أو الجسدية". من جهته عرف المشرع المغربي المعاق في القانون 92/07 المتعلق بالحماية الاجتماعية للأطفال المعاقين بأنه "كل شخص يوجد في عجز دائم أو ظرفي ناجم عن نقص أو

عاهة تمنعه من الأنشطة الأساسية، وبناء على هذين التعريفين فالإعاقة إما أصلية منذ الولادة أو مكتسبة في مرحلة من العمر، وتتعدد أشكال الإعاقة تبعاً لدرجتها ونسبة انتشارها، ويبقى التصنيف الأكثر شيوعاً هو المستند على ظهور العجز، مثل الإعاقة الجسدية والحسية والعقلية.

وتعتبر إشكالية الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة من التحديات المؤرقة على مستوى الوطني والترابي. فبالقدر الذي يسجل الانخراط الإيجابي للمغرب على مستوى المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذه الفئة، فإن الترجمة الفعلية لهذه المكتسبات الحقوقية تعثرها العديد من الصعوبات وتعرف بعض التأخر وذلك بإقرار رئيس الحكومة خلال جلسة المساءلة الشهرية بمجلس النواب بتاريخ 07 يوليوز 2015.

ويعاني الأشخاص المعاقون بالمغرب من العديد من الصعوبات التي يمكن إجمالها في:

### على مستوى المقاربة الموجهة للأشخاص المعاقين:

- غياب رؤية و مقاربة شمولية ومندمجة لدى الفاعلين في مجال الإعاقة في ظل تواجد مبادرات أحادية الجانب؛
- ضعف إشراك الفاعلين الجمعويين والخبراء المهتمين بمجال الإعاقة عند تسيير الاستراتيجيات والبرامج القطاعية؛
- تعدد القطاعات المعنية بالإعاقة سواء الرسمية منها والمدنية وهذا ما يخلق نوعاً من التشتت والتيه فيما يخص الجهود والاستراتيجيات الهادفة لتحسين وضعية هذه الفئة.

### على المستوى التشريعي:

- ضعف الترسانة القانونية المتعلقة بمجال الإعاقة وعدم تفعيلها بالشكل الكافي؛
- ارتباط إصدار وتفعيل القوانين المتعلقة بالإعاقة بمجالات تدخل قطاعات ومؤسسات أخرى يرهن فعالية هذه القوانين.

### على مستوى التربية والتكوين:

- عدم التعاخي والتكفل المسؤول والهادف لموضوع التربية وتعليم الأشخاص حاملي الإعاقة من خرف القطاع الحكومي الوصي، مما اضطر وزارة التضامن إلى تجاوز اختصاصاتها وتحمل عبء التكفل بنفقات تـمدرس الأشخاص المعاقين إعاقة عميقة بالمراكز المتخصصة؛
- ارتفاع تكلفة تـمدرس الأشخاص المعاقين والخدمات المرتبطة بها (ترويض النطق، الترويض الطبي والنفسي ...) مما يحول دون استفادة شريحة واسعة من الأشخاص خصوصاً المنحدرين من أسر فقيرة، من الخدمات التربوية والتعليمية اللازمة خصوصاً وأن أغلب المراكز التي تقدم الخدمات للأشخاص المعاقين ليست تابعة للدولة؛

- انحصار التعليم الموجه للأطفال الحاملين للإعاقة المتوسطة والخفيفة في السلك الأساسي، دون حقهم في الحصول على الشهادات الأخرى بسبب عدم إدراج الأقسام المدمجة في الخريطة المدرسية؛
- ضعف البرامج التعليمية والموضوعات التكوينية الموجهة للأشخاص المعاقين؛
- تمركز أغلب المراكز المتخصصة لتعليم المعاقين في المدن الكبرى؛
- طغيان الإجراءات المسطرية المعقدة التي تحد من إمكانية ولوج المعاقين للتكوين المهني.

### على مستوى الرعاية الصحية:

- ضعف الرعاية الصحية الموجهة للأطفال المعاقين؛
- قلّة المراكز المتخصصة في تقديم الرعاية الطبية للأطفال المعاقين، وتمركزها في المدن الكبرى؛
- معاناة فئة عريضة من الأطفال المعاقين من غياب تأمين صحي يغطي احتياجاتهم الخاصة، فحسب وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن، فشخص واحد فقط من كل مئة شخص معاق يتوفر على تأمين يغطي التكاليف الطبية المرتبطة بإعاقة بشكل كامل.

وعلى الرغم من أهمية الجهود التي تبذلها الفعاليات الرسمية في شتى المناحي المرتبطة بقضايا الإعاقة بشكل عام والأطفال المعاقين بشكل خاص، إلا أنها تبقى دون الحد الأدنى من الرعاية لأصناف الإعاقة العقلية والجسدية أو الحسية.

ورغم مساهمات المجتمع المدني هذا المجال من خلال خبرته ومواهبه في العمل التنموي وتقديم الرعاية اللازمة لفئة المعاقين، فإن مشكلة الإعاقة لازالت تحتاج في حقيقة الأمر إلى المزيد من الجهود حتى يمكن التعرف على حجمها الحقيقي، ومن تم علاجها على أساس من الدراسة العلمية والتخطيط السليم.

### ثالثاً: مستجدات القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية مدخل لترسيخ اللامركزية

التزم البرنامج الحكومي بـ إرساء الهوية المتقدمة وتعميق مسلسل اللامركزية وذلك من خلال إصدار قانون تنظيمي للجهات والجماعات الترابية الأخرى يضمن إقرار مؤسسات جهوية منتخبة وقوية وذات اختصاصات فعلية، واعتماد تقطيع جهوي يوفر مؤهلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لكل جهة. ويأتي هذا الإلتزام في سياق تنزيل مقتضيات دستور 2011 خاصة في باب المتعلق بالجماعات الترابية، وتفعيلاً لذلك تميزت سنة 2015 بدراسة وإقرار البرلمان لثلاثة مشاريع قوانين تنظيمية خاصة بالجماعات الترابية، ويتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق

بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. ولقد حملت هذه القوانين معها مستجدات تروم تجاوز بعض من أسباب اختلالات التجربة الحالية.

### المستوى السياسي:

من أجل تجاوز اختلالات التجربة الحالية، انصبت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات على معالجة بعض النقائص التي شهدتها تكوين المجالس المنتخبة وتداخل الاختصاصات فيما بين وحدات الجماعة الترابية وأشكاليتها الوصائية وظروف وشروط ممارسة المنتخب الجماعي.

#### ➤ تكوين المجالس المنتخبة:

تخللت مشاريع القوانين التنظيمية الثلاث بعض المقتضيات التي سعت إلى تخليق العمل الجماعي من خلال التصدي لظاهرة الترحال السياسي، ويتعلق الأمر ب:

- ✓ إلزام المترشحين لمنصب رئاسة المجلس بالإدلاء بتزكية الحزب؛
- ✓ تجريد العضو المنتخب من العضوية في المجلس، إذا تخلى العضو خلال مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح باسمه أو إذا قرر الحزب وضع حد لانتماء العضو المنتسب إليه. (إلا أن هذا المقتضى الأخير تم إلغاؤه من طرف المجلس الدستوري، ملف عدد 1423/15، قرار رقم: 966/15 م.د)

كما تخللت القوانين التنظيمية الثلاثة بعض المقتضيات التي سعت إلى تحسين وتطوير تنظيم المجالس وتسييرها بغرض إضفاء التجانس في المجالس المنتخبة، من خلال:

اعتماد قاعدة التصويت العلني في عملية انتخاب الرئيس ونوابه وجميع أجهزة المجلس وأثناء اتخاذ جميع مقررات المجلس؛

- ✓ انتخاب نواب الرئيس عن طريق الاقتراع باللائحة؛
  - ✓ التنصيب على إمكانية تنظيم مجلس الجهة في فرق.
- ومن أجل تفادي الجمع بين المسؤوليات، حددت مشاريع القوانين التنظيمية حالات تنافي مهام الرئيس ونائب الرئيس مع مهام رئيس أو نائب رئيس جماعة ترابية أخرى أو غرفة مهنية، كما لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجهة والعضوية في مجلسي البرلمان والحكومة وفي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

#### ➤ النظام الأساسي للمنتخب:

من أجل الرفع من مردودية المجالس المنتخبة، سعت مشاريع القوانين التنظيمية إلى تأهيل المنتخب الجماعي عبر مجموعة من المقتضيات من قبيل:

- ✓ إقرار حق استفادة أعضاء المجلس من التكوين المستمر؛
- ✓ إقرار تعويضات عن التمثيل والتنقل بالنسبة لرئيس المجلس ونوابه وكاتب المجلس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق وتعويضات للتنقل لباقي الأعضاء، مع استفادة رئيس المجلس (الموظف) من وضعيته الإلحاق أو الوضع رهن الإشارة؛
- ✓ استفادة أعضاء المجلس من رخص للتغيب لحضور أشغال المجلس ولجانته وهيئاته ولدورات التكوين؛
- ✓ إقرار مسؤولية الجماعة الترابية عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي قد يتعرض لها الأعضاء أثناء القيام بمهامهم لفائدة المجلس؛
- ✓ إجبارية حضور دورات المجلس مع إقالة العضو الذي يتغيب 3 دورات متتالية أو 5 دورات متقطعة بدون مبرر؛
- ✓ منع ربط أي عضو من المجلس لمصالح خاصة مع الجماعة الترابية أو مزاولة أي نشاط يكون فيه تنازع للمصالح، سواء كان ذلك بصفته الشخصية أو بصفته مساهما أو وكيلًا عن غيره أو لفائدة زوجته أو أصوله أو فروعها ومنع العضو من إبرام عقود شراكات لتمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها.

#### ➤ اختصاصات الجماعات الترابية:

من أجل تجاوز الإشكاليات المرتبطة بتداخل الاختصاصات، التزمت مشاريع القوانين التنظيمية بمقتضى الدستور، خاصة مبدأ التفريع كأساس لتحديد الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة لكل جماعة ترابية، مع مراعاة عنصري الانسجام والتكامل عند توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعة الترابية الأخرى بشكل عام.

وتم اعتماد مبدأي التدرج والتمايز في المجال عند تخويل الاختصاصات المشتركة أو عند نقلها. حيث تم إقرار الاختصاصات الذاتية على أساس التدرج، وإقرار الاختصاصات المشتركة على أساس التدرج والتمايز والتعاقد، وإقرار الاختصاصات المنقولة على أساس التعاقد.

أما فيما يتعلق بتنازع الصلاحيات بين المجالس المنتخبة وسلطة الوصاية، فلقد أقرت المشاريع القوانين التنظيمية مبدأ التدبير الحر الذي نص عليه الدستور والذي خول بمقتضاه لكل جماعة ترابية سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها ومداوماتها، وتم حصر صلاحيات الولاية والعمال في تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها وممارسة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس، وفقا لمقتضىات الدستور في فصله 145.

وفي هذا السياق، جعلت القوانين التنظيمية سلطة حل المجالس والتصريح ببطلان المداومات وإيقاف المقررات والقرارات من اختصاص القضاء وحده.



## المستوى الحقوقي:

من أجل إعادة الاعتبار للعمل السياسي وتحفيز المشاركة السياسية للمواطنين وإشراكه في صنع القرار المحلي، عملت القوانين المذكورة على إقرار مجموعة من التدابير الرامية إلى تحسين الآليات التشاركية للحوار والتشاور والهادفة إلى تعزيز مكانة المرأة في العمل الجماعي.

### ➤ المقاربة التشاركية:

لتدعيم الديمقراطية المباشرة، قامت مشاريع قوانين التنظيمية ب:

- ✓ إحداث هيئة استشارية لدى مجلس الجهة تختص بدراسة قضايا الشباب؛
- ✓ إحداث هيئة استشارية لدى مجلس الجهة تختص بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي؛
- ✓ إحداث هيئة استشارية لدى مجالس الجماعات الترابية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرض ومقاربة النوع؛
- ✓ التنصيب على حق المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني في تقديم عرائض للمجالس المنتخبة قصد إدراج نقطة تدخل في اختصاصها في جدول أعمالها طبقاً لمقتضيات الدستور في فصله 139.

### ➤ مقاربة النوع:

من أجل الرفع من تمثيلية النساء في المجالس المنتخبة، نص القانون التنظيمي رقم 34.15 المغير والمتمم للقانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية في الفقرة الثالثة من المادة 76 على تخصيص ثلث المقاعد على الأقل في كل دائرة انتخابية للنساء.

## المستوى التديري:

من أجل تمكين الجماعة الترابية من القيام بوظائفها بكيفية فعالة، عملت القوانين التنظيمية على تعزيز قدرات الإدارة بمنحها آليات وهياكل العمل وأجهزة للتنفيذ متطورة وعصرية، حيث تم التنصيب على:

- ✓ رئيس المجلس الجهوي هو الأمر بالصرف لميزانية الجهة؛
- ✓ تشكيل مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس، بالنسبة للجهة و العمالة والإقليم؛
- ✓ تتوفر جماعات، تحدد لائحته بمرسوم، على مديرية عامة للمصالح؛
- ✓ التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة، بما فيها المناصب العليا، بقرار لرئيس المجلس؛

- ✓ اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يحدد بقانون؛
- ✓ اعتماد البرامج والمشاريع في تبويب الميزانية، في انسجام مع مقتضيات القانون التنظيمي للمالية؛
- ✓ إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، يعهد إليها تقديم المساعدة القانونية والهندسة التقنية المالية عند دراستها وإعداد المشاريع وبرامج التنمية، وهي مكلفة أيضا بتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها المجلس.

المحور الثاني:  
الحكامة الترابية  
ورهان التنمية الاقتصادية والبيئية

«وأمام تزايد الحاجيات الاجتماعية الملحة وإكراهات الإمكانيات المالية، فإن مضاعفة الجهود للارتقاء بالاقتصاد الوطني إلى عتبة أعلى من التحديث والانفتاح والتنافسية والنمو القوي والمستدام، يظل من أهم الرهانات التنموية التي يتعين كسبها، للارتقاء بالمغرب إلى مصاف الدول المتقدمة، وهو ما يقتضي اعتماد حكامة تنموية متناسقة، كفيلة بالتنشيط الأمثل للمخططات القطاعية، ومواصلة الأوراش الهيكلية، وذلك في إطار الحفاظ على التوازنات الكبرى، ليس الماكرواقتصادية والمالية فقط، التي أصبحت مبدأ دستوريا، وإنما أيضا على التوازنات الاجتماعية، باعتبارها جوهر تقدم المجتمع واستقراره وتماسكه».

مقتطف من الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس، نصره الله أمام أعضاء البرلمان بمجلسيه في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة (الجمعة 14 أكتوبر 2011)

## الحكامة الترابية ورهان التنمية الاقتصادية والبيئية

يترجم الوضع الدولي حاليا بالتحريك المتواتر للمبادلات وتساعد حدة التنافس الاقتصادي وثورة جامحة لتكنولوجيا الاتصال والإعلام والمعرفة. وأمام رهانات التنمية المستدامة وما يحدق بها من أخطار وما يواجهها من تحديات لم يعد مسموحا التأخر في توفير شروط الحكامة الترابية الكفيلة بريح رهان التنمية الاقتصادية.

ولقد راكم المغرب تجربة مهمة في العقدين الأخيرين على مستوى الدراسات والمشاورات والمواثيق والتشريعات وأيضا على مستوى إرادة ترسيخ النهج الديموقراطي في تدير شؤون التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ورافق هذه التجربة وعي تام بالحاجة الملحة إلى بلورة سياسات عمومية توجه توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية في المجال، في أفق تأمين شروط تنمية تحافظ على توازنات المحيط الطبيعي وعلى تماسك المجتمع.

وتعتمد أساليب التنمية في الإخار الشمولي كما تصورهما الميثاق الوخني لإعداد التراب (2000) على قاعدة رباعية الأسس تتمثل في:

1 / المقاربة الشمولية؛

2 / جهوية التنمية وإعداد التراب؛

3 / ملاءمة التقطيع الترابي مع متطلبات التنمية وإعداد التراب؛

4 / إرساء لتركيز المصالح الإدارية.

غير أن نجاعة هذه الأساليب تظل رهينة بإعادة النظر في الآليات الأساسية التي تتحكم في سير نظام التدير العمومي، إلى جانب تحديد وتعزيز آليات التنسيق الحكومي وإصلاح منظومة الميزانية وإعطاء دفعة قوية لسياسة الإصلاح الإداري، ويظل إقرار مبدأ تقييم السياسات العمومية الوسيلة الأساسية التي من شأنها التأكد من تحقق الأهداف المسطرة في البرامج ونجاعة التمويل العمومي والمساعدة على اتخاذ التدابير اللازمة عند كل برمجة جديدة. في هذا الإخار وإضافة إلى كونه ينيط بالبرلمان مسؤولية مراقبة العمل الحكومي ويمكنه من آليات التتبع والرصد والمساءلة، جعل الدستور من الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية فرصة للوقوف على نجاعة السياسات العمومية وتتبع مستويات الإنجاز ونسب تحقيق الأهداف في الكم والكيف والزمن.

لقد أصبحت التنمية شأنا محليا وأضحت البرامج المحلية الأداة الأكثر تأهيلا لمعالجة العديد من القضايا الحيوية، ولذلك فإن الجماعات الترابية في حاجة مستمرة إلى تأخير قانوني وتنظيمي ملائم لتحسين أدائها كي يكون محط ثقة السكان ويضمن المصداقية للديموقراطية المحلية وآلياتها.

فالسعي نحو جعل الجماعات الترابية قطب الرحى في إرساء تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة ومستدامة وفقا لما التزمت به الحكومة في برنامجها، عبر تفعيل دور الجهات في مجال التنمية وتأهيلها لتدارك الخصاص على مستوى البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية، وتفعيل التضامن بينها بهدف التوزيع العادل لثمار النمو والثروات وتمكينها من والوسائل البشرية والمالية اللازمة لتساهم بشكل فعال في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وفي الاستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد ومشاركة مختلف الفاعلين المحليين والقطاع الخاص في تطوير وإنجاز المشاريع الهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات، يحيل إلى طرح التساؤل التالي: هل المغرب في حاجة إلى هذا الكم من الجماعات الترابية لرفع هذه التحديات؟ أم الحاجة تقتضي التوجه نحو عقلنة وترشيد التقسيم الترابي وجعله في خدمة التنمية مع مراعات التوازنات بين الجماعات الترابية من جهة، ثم ضمان توازن وظيفي بين اختصاصاتها؟ وفي مقابل ذلك، إلى أي حد تبلور الجماعات الترابية مقاربات التدبير الحديث بغية تأهيل النسيج الاقتصادي، باعتماد شركات للاقتصاد المختلط، والشراكة بين القطاع العام والخاص ودعم المقاولات الصغيرة والمتوسطة وتشجيع الاستثمار؟

وقد التزمت الحكومة أيضا في برنامجها بالعمل على ضمان الانسجام الضروري بين السياسات العمومية والقطاعية والاستراتيجيات التنموية الجهوية وتنظيم العلاقة بين الدولة والجهة عن طريق التعاقد، وتشجيع الشراكة بين القطاع العام والخاص، وإحداث نظام جهوي للمعلومات الإحصائية، وإدماج البعد الجهوي في مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

إن ربط التنمية الاقتصادية بالحكمة الترابية مسألة راهنة وحيوية في مسلسل إرساء الخيار الجهوي الذي جعلته بلادنا من أولوياتها، وسيكون من المفيد في هذا المحور من تقرير المجموعة الموضوعاتية الوقوف على نتائج السياسات العمومية على المستوى الترابي من خلال الجوانب التالية:

- أولا : إشكالية التمويل والجبايات المحلية؛
- ثانيا : تجربة التدبير المفوض بالجماعات الترابية
- ثالثا : الجماعات الترابية وفرص الإستثمار
- رابعا : التدبير المجالي والسكاني بالجماعات الترابية
- خامسا : البعد البيئي في اهتمامات الجماعات الترابية
- سادسا : مخطط التنمية الجماعية ورهان التدبير الإستراتيجي للجماعات الترابية

## • أولاً : الجماعات الترابية وإشكالية التمويل:

أشار البرنامج الحكومي في هذا الإطار، إلى أنه ستعمل الحكومة على إرساء صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، وتطوير مداخل الجماعات الترابية بهدف تمكينها من التكفل باختصاصاتها، مع تنظيم توزيع حصص الجماعات الترابية من الموارد المالية الوطنية بمرسوم بالإضافة إلى إصلاح الجبايات المحلية.

فالمؤكد، أن إشكالية التمويل من المعوقات الأساسية التي تعاني منها الجماعات الترابية على اختلاف أنواعها، مع بعض التفاوتات بالنسبة للجماعات التي تتوفر على إمكانات اقتصادية مهمة.

إلا أن قطار التنمية ورفع تحدي التنافسية الذي تواجهه الجماعات الترابية يجعلها على حد سواء أمام رهانات تتطلب تبني آليات الحكامة الجيدة والتدبير الرشيد للموارد المالية المتاحة، وتضع في نفس الوقت الدولة أمام رهان ضمان التوازن بين الوحدات الترابية عبر آلية الدعم المقدم لها.

فما هي أبرز خصوصيات المالية المحلية التي أفرزتها التجربة طيلة الستة عقود من اعتماد خيار اللامركزية بالمغرب؟ وهل استطاعت الملاءمة بين مواردها وحجم الإنفاق بها؟

### 1- واقع مالية الجماعات الترابية

يوضح تحليل مداخل الجماعات الترابية وجود ثلاث موارد رئيسية، هي: الموارد الذاتية والموارد المحولة والموارد المتأتية من الاقتراض. وتساهم مداخل الجماعات ب 30 في المئة من الإيرادات، والتي تتكون من الضرائب المحلية والرسوم شبه الضريبية، واستغلال عائدات الجماعات.

وتمثل المبالغ المحولة من الميزانية العامة إلى الجماعات الترابية نحو 51 في المئة من المداخل دون احتساب الفائض، وهي تنقسم إلى الضريبة على القيمة المضافة 30 في المئة، والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل إضافة إلى منتج الرسوم على عقود التأمين وأموال أخرى على شكل مساعدات وهبات.

أما الموارد المتأتية من الاقتراض فهي لم تتجاوز 6 في المئة، أغلبها من صندوق التجهيز الجماعي حسب تقرير اللجنة الملكية الاستشارية.

ورغم التطور والتحسين الذي تم إدخاله على المقتضيات القانونية المنظمة لمالية الجماعات الترابية، والتحسينات التي أدخلت عليها منذ عام 1976، إلا أن الأدوار المتزايدة للجماعات والجهات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجعل تلك الأموال ضعيفة وغير قادرة على القيام بوظائفها.

وتمثل الموارد المحولة من الدولة إلى الجماعات الترابية أحد أهم المصادر المالية في الدول ذات اللامركزية المتقدمة، وهي تصل إلى 60 في المئة من موارد الجماعات المحلية في الاقتصاديات الصاعدة، و30 في المئة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OCDE".

ولقد اعتبرت اللجنة الاستشارية الملكية للجهوية أن الموارد المالية المحلية تتميز بالضعف بصفة عامة، يضاف إليها عدم الاستغلال الأمثل للإمكانات الجبائية وعجز الجماعات الترابية عن صرف الاعتمادات المحولة لها أحيانا كثيرة.

ويتوقع أن يلعب صندوق التأهيل الاجتماعي - دورا مهما في معالجة الخلل المسجل على مستوى الجهات في مجالات السكن اللائق والصحة والتربية والماء الشروب وشبكة الكهرباء والطرق والمواصلات، ويسمح القانون الجديد بإنشاء شركات للتنمية الجهوية والمساهمة في رأسمالها بشراكة مع القطاعين العام والخاص.

ووفق السيناريو الذي تضمنه تقرير - اللجنة الاستشارية للجهوية - فان التأهيل الجهوي يحتاج إلى 214 مليار درهم على مدى عشر سنوات مقسمة على الشكل التالي:

51 مليار درهم للصحة، و30 مليار درهم للتعليم والتربية، و41 مليار درهم للبنى التحتية والطرق، و11 مليار درهم لتعميم الماء الصالح للشرب، و9.5 مليار درهم لتعميم الشبكة الكهربائية، و44 مليار درهم للمقضاء على السكن غير اللائق، وقرابة 27 مليار درهم لدعم برامج الصحة والتعليم في الجهات الأقل نموا.

والملاحظ أن الجماعات الترابية ساهمت في ديناميكية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الجهوية على مدى عقود، غير أن دورها ظل ضعيفا مقارنة بباقي المتدخلين، وهو ما يطرح تساؤلا حول الحكامة التدييرية من جهة، والطريق الأمثل المطلوب لتدبير أفضل للموارد والنفقات، وهو تساؤل يشمل نوعية الكفاءات السياسية والموارد البشرية التي اسند إليها أمر الجماعات والجهات.

وبلغة الأرقام تشير المعطيات انه بين أعوام 2009-2013 بلغت مداخيل الجماعات الترابية 27.5 مليار درهم سنويا كمتوسط سنوي موزعة بين 15 مليار درهم بالنسبة للجماعات الترابية، و6.5 مليون درهم للجماعات القروية في حين بلغت حصة العمالات والأقاليم 4.5 مليار درهم سنويا، أي ما يعادل 16 في المئة من المعدل السنوي لمداخيل الجماعات الترابية. ولم تتجاوز حصة الجهات 1.4 مليار درهم أي ما يعادل 5 في المئة من مجموع المداخيل الترابية مقسمة على 16 جهة.

وبلغت الموارد المحولة من الميزانية العامة في نفس الفترة من منتوج الضريبة على القيمة المضافة نحو 54 في المئة من مجموع مداخيل الجماعات الترابية، التي حصلت على موارد جبائية مباشرة بلغت نسبة 21 في المئة. بينما سجلت نسبة الموارد المدبرة من طرف الدولة 18 في المئة، وهو ما يعني أن الجماعات الترابية لا تزال غير قادرة على تحصيل مواردها الذاتية بشكل مباشر. ونظرا لأهمية الموارد الذاتية في تحقيق التنمية المحلية، فإن التقرير الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية اعتبر أن هذا الصنف من الجبايات ليس مجرد موارد مالية موجهة لتغطية تكاليف المرافق والخدمات العمومية فحسب، بل يمكن اعتبارها أداة للسياسة الاقتصادية تساهم من جهة في تسريع وتيرة التنمية المحلية والجهوية، وتساعد من جانب آخر على تعزيز مسلسل اللامركزية التي تعد العمود الأساس لبناء دولة ديمقراطية حديثة.

وبناء على ذلك يوصي المجلس بتقوية الموارد الجبائية الذاتية، وتوزيع ضرائب الدولة وفق معايير موضوعية، ومعالجة الموارد المحولة وفق ضوابط تسمح بالحد من الفوارق بين الجماعات المختلفة.

ويختلف المورد الاقتصادي لكل جهة حسب نوعية وطبيعة الموارد المتاحة والأنشطة المرتبطة بحياة السكان، فإذا كان القطاع الزراعي هو الغالب في جل الجهات لما يمثله من ثقل في النسيج الاقتصادي وتركيبته الناتج الإجمالي، فإن الرهان على الصناعة بدأ يأخذ طريقه تدريجياً حيث ارتفع الاستثمار الصناعي من أقل من 6 في المئة عام 1998 إلى 17 في المئة عام 2012 تطلعا للوصول إلى 23 في المئة، وتهم هذه الاستثمارات قطاع الصناعات الميكانيكية والحديدية التي تنمو بـ 7 في المئة، والصناعات الكيماوية ومشتقاتها التي تنمو بـ 7 في المئة، في حين سجل قطاع الصناعات التقليدية مثل النسيج والملابس تراجعاً بنسبة 8 في المئة، في المئة ليستقر في 4 في المئة من مجموع النشاط الصناعي.

وارتباطاً بنفس السياق المتعلق بتدبير الموارد المحلية يلاحظ أن تدبير الأملاك الجماعية يعرف مجموعة من المخالفات تتعلق في حالات عديدة بغياب إحصاء شامل للأملاك العقارية وعدم استغلال وتحفيظ الأملاك الجماعية، كما يعاني هذا المجال من نقص في مستوى تدبير شغل الملك العمومي الجماعي المؤقت.

ولقد تم رصد، خلال التجربة الجماعية الحالية، مظاهر لاحتلال الملك العمومي في غياب أي سند قانوني، وعدم تطبيق مسطرة فسح عقود الكراء بالرغم من إخلال الأخراف المكترية بواجب أداء مبالغ الكراء وعدم استخلاص الرسوم المفروضة على شغل الأملاك الجماعية مؤقتاً، كما تشهد الممارسة الجماعية على حالات لا يتم فيها إبرام عقود الكراء أو تحيين ثمنه.

كما تعيش أسواق الجملة التي تشكل مورداً هاماً للجماعات الترابية على إيقاع مشاكل جمة سواء المرتبطة بتواجد الكثير من الوسطاء وتأثيرهم المباشر على الأسعار أو ما يتعلق بالتلاعبات المالية والجبائية الناتجة بسبب غياب التنظيم وسوء التدبير، كما أن هذه المشاكل المرتبطة بالوكلاء والتنظيم والولوج إلى السوق تطرح مشاكل على الصعيد العام فيما يتعلق بمسالك التوزيع والتمويل.

## 2 الجبايات المحلية ومتطلبات تحسين المردودية المالية للجماعات الترابية

تعتبر مسألة النهوض بالموارد الجبائية، وضبطها في اتجاه تحقيق التنمية في نهاية المطاف حقاً معترفاً به لجميع الدول، لكن لا ينبغي استغلال هذا الحق للقيام بالزيادة في العبء الجبائي على فئات معينة وتخفيفه على فئات أخرى. لأن التنمية بدورها تعتبر حقاً من حقوق الإنسان يقتضي توفير كل الضمانات لممارسته وفق ما أشارت إليه المادة الأولى من إعلان الحق في التنمية، الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في 04 دجنبر 1986 كما أثبتت الدراسات الحديثة بأنه من الصعب تحقيق التنمية في غياب الإنصاف. وهذا أيضاً ما أشار إليه البنك الدولي في تقريره عن التنمية في العالم لسنة 2006.

ويقصد بالنظام الجبائي المحلي، مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيأتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من خرف الدولة.



ولقد أكد جلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح أشغال ملتقى الجماعات المحلية بأكادير أيام 12-13 دجنبر 2006 تحت شعار "تنمية المدن مواطنة ومسؤولية" أن تفعيل صلاحيات الجماعات المحلية في مجال التنمية، يستوجب إصلاح النظام الجبائي والمالي والمحاسبي للجماعات المحلية في اتجاه تبسيطه وتحسين تديره والرفع من مردوديته.

هكذا، فبعد ثمانية عشر سنة من التجربة الجبائية الثانية التي أقرها قانون 30.89، تم إصدار القانون رقم 06.47 الذي دخل حيز التنفيذ منذ فاتح يناير 2008.

كما صدر كذلك القانون رقم 07.39 لتنظيم الرسوم والحقوق والمساهمات والاتاوى ذات الطابع الغير الجبائي، والذي دخل حيز التنفيذ منذ فاتح يناير 2008.

فبعد إصلاح الميثاق الجماعي، انكب النقاش حول ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية من أجل دعم حقيقي للامركزية، على اعتبار أن الجبائية المحلية تعتبر أحد أعمدة النظام المالي المحلي لأهمية مردوديتها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى من جهة، ولكونها وسيلة تدخلية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الجماعة من جهة أخرى.

ويندرج إصلاح المنظومة الجبائية في إطار الجهود الرامية إلى تحديث وتحسين التدير المالي والمحاسبي للجماعات المحلية، من أجل تقوية مالية هذه الأخيرة وتفعيل دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأيضاً لضرورة إدخال تعديلات جوهرية تضمن التوفر على نظام يسائر التوجهات العامة للامركزية من خلال تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة وكذا تجاوز النواقص والصعوبات التي تعترض المنظومة السابقة.

وسعياً وراء تحقيق الأهداف السالفة، وتجاوز اختلالات المنظومة السابقة، جاء القانون 06.47 بمجموعة من المستجدات والتي يمكن رصد أهمها، في تبسيط الجبائية المحلية وملاءمتها مع جبائية الدولة ومطابقتها المحلية لإطار اللامركزية والرفع من مردوديته.

وبخلاف القانون رقم 30.89، تميز القانون الجديد بمبدأ التبسيط والملائمة أي ملائمة الجبايات المحلية مع جبايات الدولة حيث تبنى المشرع تعديلات مهمة في مجال تبسيط الجبايات المحلية، شملت بالخصوص التقليل من عدد الرسوم وتبسيط المساطر الجبائية مع وضوح النص القانوني وشموليته.

ومع إعمال هذا النظام الجديد برزت إلى السطح عراقيل ومشاكل تعيق السير العادي لنظام الجبايات المحلية، يمكن تليخصها فيما يلي:

أ/ العراقيل المرتبطة بعمل الإدارة الجبائية المحلية، وتتمثل في:

- شساعة المجال الجغرافي القابل للإحصاء جراء التوسع الحضري للمدن وإدخال مراكز حضرية جديدة، هذا فضلاً عن مشكل العناوين.

- محدودية الإمكانيات البشرية واللوجستية، وتتمثل أساساً في:

- قلّة الموظفين؛

- عضوية أكثر من لجنة إحصاء؛

- مطالبة أكثر من جماعة للقيام بالإحصاء؛

- الأثر النفسي للضريبة؛

- عدم تجاوب بعض الساكنة؛

- عدم تقدير أهمية عملية الإحصاء.

- صعوبة تقبل الضريبة؛

- المنازعات الضريبية؛

- كثافة الاستقبالات.

ب/ الإكراهات المرصودة في عملية التحصيل، وتتمثل أساسا في:

- استفحال أزمة الباقي استخلاصه.
- عدم شمول إجراءات النظام الإبرائي للرسوم العقارية أي عدم قبولها للإلغاء؛
- محدودية التنسيق بين المتدخلين في عملية التحصيل؛
- قصور التقنيات المستعملة في عمليات استخلاص الديون المحلية؛
- واقع الإدارة الجبائية بين ضعف الإمكانيات وهاجس تحقيق المردودية؛
- عدم توفر المعلومات اللازمة: كتسمية وتشوير الأزقة، ترقيم المحلات السكنية...؛
- نقص في تأهيل الموارد البشرية؛
- قصور في التنسيق بين كافة المتدخلين: إدارة الضرائب، خزينة إقليمية، مجالس محلية وسلطات عمومية.

وبالنظر لمجموع هذه الاختلالات، يقترح لأجل تفعيل القانون 06-47 المتعلق بالجبائيات المحلية:

- إحصاء الأحياء والتجزئات الجديدة؛

- تحيين إحصاء بعض المحاور الاقتصادية الهامة؛

- تبني سياسة تواصلية فعالة بين مختلف الإدارات؛

- التوافق بين الجماعات حول توقيت عملية الإحصاء؛

- عصرنة الإدارة الجبائية مع استغلال الإمكانيات الجبائية المتاحة؛

- دعم الإدارات الجبائية بالعدد الكافي من الموارد البشرية وإخضاعها لدورات تكوينية فعالة؛

- ضرورة توفير الظروف الملائمة لتفعيل الإحصاء السنوي للعقارات الخاضعة لرسم السكن ورسم

الخدمات الجماعية والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية؛

- تقديم جميع المعطيات والوثائق للمصالح الضريبية خاصة: رخص البناء، رخص السكن،

عقود الكراء، عقود البيع، رخص استغلال المحلات التجارية، رخص التجزئات؛

- اعتماد إستراتيجية لتحسين العلاقة بين الإدارة الجبائية والملمزمين؛

- محاربة التملص الضريبي عن طريق التحسيس والتوعية باستعمال كل وسائل النشر والإعلام المتاحة من جهة، وعن طريق تطبيق المقتضيات القانونية المرتبطة بمحاربة هذه الظاهرة التي تؤثر تأثيراً سلبياً على ميزانية الدولة والجماعات المحلية؛

- ضرورة إسهام جمعيات المجتمع المدني وكذا المنتخبين في بث روح المواطنة في الخاضعين للضريبة من أجل المساهمة في تحمل الأعباء العامة؛

- إبرام اتفاقيات شراكة بين الجماعات والمصالح التابعة لوزارة المالية وذلك لإيجاد الحلول لبعض الإشكالات المطروحة؛

- ضرورة توحيد المساطر بين العاملين في المصالح الجبائية المحلية بمختلف الجماعات المحلية عن طريق إصدار دوريات ومذكرات توضيحية انسجاماً مع التوجهات الكبرى الهادفة إلى تبسيط المساطر الإدارية وتوحيدها؛

- استعمال أنظمة وبرامج معلوماتية متطورة لتيسير تدبير الجبايات المحلية وضمان نموها وتطورها؛

- خلق نظام لتحفيز العاملين بالمصالح الجبائية للجماعات المحلية؛

- تكثيف عمليات التنسيق بين جميع المتدخلين في الميدان الجبائي: إدارة الضرائب، الخزينة الإقليمية، السلطات المحلية والمجالس المحلية.

- مساندة النصوص التشريعية المنظمة للجبايات المحلية لسياسة اللامركزية، وذلك بتخفيف دور الوصاية على إعداد قراراتها الجبائية وكذا قرارات إلغاء الضرائب والرسوم؛

- دعم عمليات الإحصاء الضريبي بتوفير الموارد البشرية والآليات الضرورية؛

- استغلال كافة الإمكانيات الجبائية للجماعات المحلية بهدف مواكبة تطور المداخل لتطور العمران؛

- ضبط التشوير والترقيم للبنائيات لتسهيل عمليات الإحصاء والاستخلاص؛

- إعطاء العناية اللازمة لتعبئة موارد الرسوم العقارية الأخرى كمساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها بالإضافة إلى الرسم على إتلاف الطرق.

### 3- تدبير الإنفاق العمومي بالجماعات الترابية: الصفقات العمومية نموذجاً

تشكل الصفقات العمومية أداة أساسية لتكريس تدخلات الهيئات العمومية للدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومما لا شك فيه أن أي تجمع بشري هو في حاجة إلى مجموعة من الخدمات الاجتماعية لتحقيق الاستقرار والأمن والرفاهية، ولأجل ذلك تعمل الهيئات المذكورة على إبرام الصفقات العمومية بغية تلبية الحاجيات الاجتماعية اليومية للمواطنين وإنجاز مختلف المشاريع التنموية.

وعلاوةً بهذا البعد الأخير، عملت مقتضيات القانون رقم 45.8 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها على إخضاع إبرام صفقات الجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العامة التابعة لمقتضيات المنافسة الحرة والشفافية.

واستجابةً لهذا المطلوب تدعيماً لوحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية ببلادنا، أخضع المشرع صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات المبرمة لحساب الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات لمقتضيات المرسوم الجديد للصفقات العمومية الصادر سنة 2013 عامة وللمقتضيات الواردة في الباب السادس منه تحت عنوان مقتضيات خاصة بصفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات بصفة خاصة.

بالموازاة مع ذلك، فقد بقيت مجموعة من الأعمال خارج مجال تطبيق هذا المرسوم، ويتعلق الأمر بكل من:

1. الاتفاقيات المبرمة من طرف الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات مع هيئات عمومية أو وطنية أو هيئات دولية والمتعلقة بمساعدة صاحب المشروع؛

2. الأعمال المنجزة لحساب الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات من طرف أشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو شركات تنمية محلية أو منظمات غير حكومية معترف لها بصفة المنفعة العامة في إطار اتفاقيات خاصة يحدد قرار لوزير الداخلية شكلها أو شروطها؛

3. يتم تعديل وتتميم لائحة الأعمال التي يمكن أن تكون محل عقود أو اتفاقات القانون العادي المبرمة من طرف الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والمنصوص عليها في الملحق 5 من هذا المرسوم بقرار لوزير الداخلية.

واستناداً إلى المرسوم السالف الذكر، ينحصر مفهوم الصفقة في عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع من جهة وشخص طبيعي أو معنوي من جهة أخرى يدعى مقاولاً أو مورداً أو خدماتياً ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات.

وتخضع الصفقات المبرمة من طرف الجماعات الترابية لذات التحديد حيث تحيل في مضمونها على الصفقات التي تبرمها الجماعات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات مع المقاولين أو الموردين بهدف إنجاز الأعمال المطلوبة من أشغال وتوريدات وخدمات.

في ذات السياق يرتبط مفهوم صفقات الجماعات الترابية بمفاهيم أخرى، مثل مفهوم الاتفاقات أو عقود القانون العادي الذي يحيل على الاتفاقات أو العقود التي تكون موضوعاً إما:

1. لإنجاز أعمال سبق تحديد شروط توريدها وثمانها ولا يمكن لصاحب المشروع تعديلها أو ليست له فائدة في تعديلها؛

2. إنجاز أعمال يمكن أن تبرم وفق قواعد القانون العادي بحكم طبيعتها الخاصة.

ويتم التنصيص على لائحة الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع عقود أو اتفاقات خاضعة للقانون العادي المبرمة من طرف الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في الملحق 5 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية، ويمكن تغيير أو تتميم هذه اللائحة بقرار للوزير المكلف بالمالية باقتراح من الوزير المعني بعد استطلاع رأي لجنة الصفقات.

وفي ضوء ذلك، عمل المشرع المغربي على حصر لائحة الأعمال التي يمكن أن تكون محل موضوع أو اتفاقات القانون العادي المبرمة من طرف الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في المجالات التالية:

1. الأعمال المنجزة من طرف مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لفائدة الإدارة العمومية؛
2. الاشتراك في شبكات الاتصالات؛
3. الاشتراك في الصحف والمجلات ومنشورات مختلفة واقتنائها؛
4. الاشتراك في خدمات الانترنت؛
5. الاشتراك المتعلق بالولوج إلى قواعد المعطيات على الخط؛
6. اقتناء التحف الفنية أو العتيقة أو المتعلقة بالمجموعات؛
7. التوكيلات القانونية؛
8. الاستشارات الطبية؛
9. الاستشارات أو البحوث القانونية أو العلمية أو الأدبية التي باعتبار طبيعتها وصفة أصحابها لا تسمح أن تكون محل موضوع صفقات؛
10. اقتناء العروض؛
11. أعمال التكوين المؤدية إلى الحصول على شهادة والتي تقوم بها الجامعات أو مؤسسات معاهد التعليم العمومي؛
12. اقتناء العربات والآليات؛
13. الصناعة الفندقية والإيواء والاستقبال والمأكل؛
14. اقتناء الصويرات لتسديد إتاوة الماء والكهرباء والهاتف؛
15. اقتناء الصويرات لشراء المحروقات وزيوت التشحيم وإصلاح حظيرة سيارات الإدارات العمومية؛
16. اقتناء الصويرات لأداء مصاريف نقل الموظفين داخل المملكة المغربية؛
17. الأعمال البريدية ومصاريف التخليص؛
18. الأعمال المرتبطة باقتناء أو كراء العقارات؛
19. تأمين حظيرة سيارات الإدارات العمومية؛
20. تأمين التغطية الصحية الأساسية والتكميلية؛
21. نقل المدعويين داخل المملكة المغربية أو من المغرب إلى الخارج أو من الخارج إلى المغرب.

وبهذا التحديد، يحتل تحديد مفهوم ومضمون صفقات الجماعات الترابية مكانة متميزة في الأنظمة القانونية المؤطرة للصفقات العمومية بالمغرب، باعتبارها الآلية الأساسية التي يمكن

الاعتماد عليها لترجمة السياسات العامة للدولة ولتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، ويرجع ذلك إلى اتساع تدخلات الجماعات الترابية في تدير الشأن العمومي المحلي، الأمر الذي طور من مجموع وظائف الصفقات المبرمة من طرفها، إذ لم تعد تقتصر على القيام بأعمال من أجل ضمان حسن سير المرفق العمومي المحلي بل أضحت تشمل:

1. إنجاز جميع الأشغال المحلية التي تهتم بالأساس البنية التحتية والتجهيزات وغيرها من المشاريع التنموية؛
2. تمكن الجماعات الترابية من الحصول على ما تحتاجه من خدمات وأدوات وتجهيزات من أجل تنفيذ برامجها؛
3. تشكل وسيلة أساسية لتحريك دواليب اقتصادية وبعث الحركية والدينامية، وذلك من خلال إنعاش المقاولات الوطنية الكبرى والصغرى والمتوسطة، إذ تدر الصفقات دخلا مهما لأغلبية المقاولات الخاصة والشركات التي تتكلف بإنجاز المشاريع المحلية، مما يساعدها على توظيف هذه العائدات في تطوير إمكانياتها الذاتية وتحديث بنياتها وهيكلها؛
4. تعد دعامة أساسية لتحقيق التنمية الاجتماعية المحلية من خلال توفير فرص الشغل، حيث أن المقاولات التي يعهد إليها بتنفيذ المشاريع المحلية تعمل جاهدة على توظيف يد عاملة لا يستهان بها، مما يوفر أياما للعمل قارة وأخرى غير قارة. وبالتالي يساعد ذلك على امتصاص البطالة والتخفيف من حدتها نظرا لما يرصد للصفقات المحلية من أموال كبيرة لإنجاز الأشغال والخدمات والتوريدات مما يؤدي إلى إعادة توزيع المدخيل.

وعلى أساس ذلك، يمكن أن تشمل مجالات تطبيق الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية مجالات كثيرة ومتنوعة تتناسب مع الاختصاصات الواسعة المخولة للمجالس المحلية، منها ما له علاقة بالتسيير كتوريد الأدوات التي تحتاجها من لوازم المكاتب وشراء السيارات ووقودها... ومنها ما هو مرتبط بالتجهيز كبناء المنشآت التابعة للجماعات الترابية ومجموعاتها وشق الطرق وصيانتها.

## ثانيا : تجربة التدير المفوض بالجماعات الترابية

يعتبر التدير المفوض إحدى الآليات القانونية المتاحة للجماعات الترابية من أجل تلبية الحاجيات المتنامية في مجال البنيات الأساسية والتجهيزات الجماعية والخدمات العمومية.

وقد تزايد لجوء الجماعات الترابية إلى استعمال هذه الآلية التي ينظمها القانون 05/54 المتعلق بالتدير المفوض للمرافق العامة، الذي يسري على الجماعات الترابية ومجموعاتها وعلى المؤسسات العامة.

وتطبيقا لأحكام هذا القانون قامت معظم الجماعات الحضرية على الخصوص بتفويض تدير خدمات توزيع الماء والكهرباء والنقل الحضري والنظافة والتطهير. وهي من أهم المرافق العامة المحلية التي يرتبط بها رهان التنمية الاقتصادية.

ومن هذا المنطلق، فإن تقييم السياسات العمومية من زاوية الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية يقتضي استحضار كل ما يرتبط بهذا النوع من التدبير بهدف التشخيص الضروري الذي يرصد المكاسب ويقف على العوائق ويستنتج مدى الجدوى والنجاعة من حيث جودة الخدمة والفعالية بالنسبة للجماعة والمواطن والمفوض له.

وفي هذا السياق، يمكن تقسيم انعكاسات التدبير المفوض إلى مباشرة وغير مباشرة، وتتجلى الانعكاسات المباشرة في المجالين التاليين:

#### - المجال القانوني:

انحصر تسيير المرافق العمومية في الماضي في إطار الامتياز في تأجير الأراضي، الإنابة، الوكالة، وحصل بعد ذلك تطور أدى إلى ظهور أساليب أخرى، فقامت الدولة بتفويت تسيير بعض المرافق الحيوية. ونظرا للفراغ التشريعي الذي كان يطرح بحدّة كلما عهدت السلطة العامة إلى تفويض تسيير أحد مرافقها، فإن المغرب عمل على الاقتباس من القوانين الفرنسية وإدخالها حيز التطبيق رغم عدم مطابقتها لخصوصيات المجتمع المغربي.

وعملت الحكومة لهذا السبب على تشكيل لجنة وزارية في فبراير 1999 عهد إليها بصياغة إطار قانوني شامل لجميع أشكال التسيير المفوض، وما يمكن تسجيله بخصوص عقد التدبير المفوض خلال المرحلة الأولى للتجربة الأولية هو أن تفويت تسيير المرافق العمومية المحلية بسبب الفراغ التشريعي الذي صاحب هذه العملية قبل فبراير 2006 أدى إلى حدوث مشاكل أعاق تحقيق الأهداف المسطرة، أهمها نفور المستثمرين في هذا المجال بسبب غياب ضمانات فعلية.

#### - المجال الاجتماعي:

ترتب على عملية تفويت تسيير المرافق العمومية المحلية التأثير على المستهلك بسبب ارتفاع تكاليف الخدمات في الوقت الذي كان هدف هذا التفويض هو إرساء خدمات بأقل تكلفة. وفي هذا الصدد قامت شركة "أمانديس" بتسيير مرفق الماء والكهرباء بمدينة طنجة وتطوان برفع فواتير الماء والكهرباء بعد تسلمها لهذا المرفق، ونفس الشيء بالنسبة لشركة "ريضال" في الرباط وسلا وتمارة وشركة "لاليونيز دي زو" بالدار البيضاء، حيث الأثر السلبي البالغ على المستهلك الذي يتضرر من هذه الزيادات التي تنعكس على القدرة الشرائية لهذا الأخير، ومن ثم فإن السلطات العمومية المفوضة مطالبة بمراعاة الجانب الاجتماعي بالقطاعات الحيوية الاجتماعية التي تمس العمق الاجتماعي للمواطنين. فالتدبير المفوض من هذا المنطلق إذا كان قد ساهم في تطوير المرافق العامة وخفف عن الدولة أعباء كثيرة إلا أنه كرس انعكاسات سلبية على المستوى القانوني والاجتماعي.

من جهتها، تتمثل أهم الانعكاسات غير المباشرة لعملية تفويت التسيير في:

## • التأثير على مفهوم المرفق العام:

حيث عملت معظم الدول الليبرالية على تفويت أغلب أنشطتها إما عن طريق الخصخصة أو عن طريق تفويت التسيير، مما أدى إلى فقدان مفهوم المرفق العام للبناء النظري الذي أسس وفقه.

وبخصوص الأنشطة التي يقوم بها الخواص، يبدو من غير المنطقي الاعتراف بوجود مرافق عامة إدارية معهود بتدبيرها لمقاومة خاصة لأن ذلك يعني تطبيق القانون الإداري والالتدخل الإدارة أو عنصر المصلحة في حدود معينة.

من هنا، يظهر أن المفهوم التقليدي للمرفق العام لم يعد يستوعب المتغيرات المتلاحقة، لأن المرفق العام معطى متغير، ولكي يتسنى تجاوز هذا النوع من المخاطر لابد من إقرار تدابير مرفقية مواكبة لعملية تفويت التسيير تضمن استعمالاً إيجابياً وتهدف حماية المرفق العمومي والمحافظة عليه.

## • التأثير على علاقة المواطن بالمرفق العام:

تعتبر تلبية حاجيات المواطن أساس وجود الإدارة، وهذا ما يستدعي ضمان استمرارية المرافق العامة وتأمين الحاجيات الأساسية التي نشأت من أجلها، ويؤدي تفويت تسيير المرافق العمومية إلى الخواص إلى تجاهل للحاجيات الأساسية، والغاء دور الدولة في مجالات حيوية لاسيما في الدول المتخلفة لعدم استمرارية الدولة أو الجماعات المحلية في مراقبة الخواص مما يجعل مصالح المواطن عرضة للتلاعب في أيدي الشركات والمقاولات الخاصة، خاصة في غياب ثقافة مواطنة وضعف القطاع الخاص ومحدودية القدرة الاستهلاكية لعموم المواطنين، مما يؤدي إلى تكريس أوضاع هشة بمجرد انتقال هذه المرافق إلى الخواص، ويفقد المواطن الإحساس بالاطمئنان بالمقارنة مع الدولة التي تقوم بتقديم خدمات معينة بثمن مناسب لاسيما وأن القطاع الخاص يبحث عن المردودية والإنتاجية بشتى الوسائل بدل التركيز على هدف النشاط وهو تقديم خدمة عامة للمنتفع بأقل تكلفة ممكنة.

لذا، ولتجاوز سلبيات التفويت لابد من تشديد الرقابة من الهيئة العامة على الهيئة الخاصة حين تسييرها للمرفق العام ومراعاة كل الظروف حتى لا تكون هذه العملية رافداً من روافد القلق والتوتر الاجتماعيين وإقراراً للتوازنات الماكرواقتصادية وللمنافسة.

ولقد رصدت تقارير المجلس الأعلى للحسابات، جملة من الخروقات والاختلالات التي تعرفها شركات التدبير المفوض لتوزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل في عدد من جهات المملكة حيث بينت هذه الاختلالات النواقص والتي تظهر من خلال بنود الاتفاقيات المصاحبة لهذا الأخير، ومن بينها عدم موثوقية المعلومات المقدمة في ما يخص إنجاز الاستثمارات، إذ تم الوقوف على فوارق بين الوضعية المتعلقة بإنجاز المشاريع المسوكة من طرف الشركات وتلك التي تم إرسالها إلى السلطة المفوضة والمصلحة الدائمة للمراقبة. حيث يصل مبلغ هذه الفوارق غير المبررة من طرف الشركات إلى عشرات الملايين من الدراهم لشركة ريبسال بالرباط وسلا مثلاً وصل المبلغ



إلى 51.2 مليون درهم)، بالإضافة إلى الغياب المادي للملفات والوثائق المدعمة للوضعيات المالية المنجزة، كما أن المراجعات المتعلقة بالتعريفات التي قامت بها الشركات تثير عددا من الملاحظات، منها: عدم تطابق المعطيات المقدمة مع تلك المضمنة في أنظمة المعلومات، مما يشكك في مصداقية المعطيات التي على أساسها يتم احتساب نسبة الإنجازات.

#### • ففيما يخص إنجاز الاستثمارات:

تنص الاتفاقيات الخاصة بعقد التدبير المفوض على إجراء مقارنة بين المشاريع المسجلة في البرنامج التقديري والاستثمارات المنصوص عليها في بنود الاتفاقية وبين الانجازات المادية للمشاريع المعنية. وفي حالة إذا تبين أن مشروعا كان يتعين تنفيذه وتشغيله خلال السنة المالية المعنية، ولم يتم تشغيله بالفعل بتقشير من المفوض له، فعلى هذا الأخير أن يدفع للسلطة المفوضة غرامة تصبح مستحقة فورا لفائدة السلطة المفوضة، وتساوي 1٪ عن كل شهر تأخير من المبلغ التقديري دون احتساب الرسوم، وتطبق بنسب موزعة وفق جدول زمني بالنسبة لكل مشروع لم يتم تشغيله في التاريخ المقرر. ويجب التأكيد على أن عدم تشغيل المشاريع الممولة كلياً أو جزئياً من حساب الأشغال بسبب عدم وجود الموارد المالية لا يعتبر خطأً للمفوض له.

كما تنص الاتفاقيات على أنه يتم دفع الفوارق بين الميزانيات التي تم تحيينها عن كل مشروع والنفقات الحقيقية للمشروع في حساب فارق الاستثمارات. وتؤخذ بعين الاعتبار الفوارق السلبية بين مبالغ الميزانيات التي تم تحيينها عن كل مشروع والنفقات الحقيقية للمشروع إذا كانت محل تعليل مقبول من طرف السلطة المفوضة.

لكن، وعلى الرغم من صرامة فصول الاتفاقيات، فإن تقارير المجلس الأعلى للحسابات رصدت تأخراً في إنجاز المشاريع التي تقع على الشركات مسؤولة القيام بها، ويرجع ذلك إلى الاهتمام ببعض المجالات الحيوية التي تؤثر على تسيير المرفق حيث لا زالت العديد من المشاريع الهامة غير منجزة. فعلى سبيل المثال يقدر تأخر شركة ريبضال بالرباط وسلا في إنجاز العديد من المشاريع بمبلغ قيمته 900 مليون درهم.

بالإضافة إلى ذلك، لا تقوم الشركات بأي مشاريع من شأنها الحد من التلوث البيئي على مستوى المجال الطبيعي وفي سواحل البحر، الناتج عن صرف المياه العادمة بطرق غير قانونية وكذا صرف المياه الصناعية.

ولا تأخذ الشركات بعين الاعتبار تجاوز هذه الشبكات للحد الأقصى لتأمين الإمدادات الكهربائية المحدد حسب العقد في 75 في المائة، مما يهدد إمداد العديد من المناطق بالكهرباء في حالة تعرض إحدى المحطات للعطل.

#### • أما فيما يخص تتبع تسيير واستغلال المرافق:

توضح فصول الاتفاقيات مدى المراقبة التي تمارسها السلطة المفوضة بخصوص تسيير واستغلال المرافق، حيث يلتزم المفوض له بأن يقدم للسلطة الوصية نسخة من جميع الوثائق والتقارير التقنية، والمالية والمحاسبية والاقتصادية وغيرها، المقدمة إلى السلطة المفوضة طبقا لمقتضيات عقد التدبير المفوض. وتقدم هذه الوثائق في الشكل والأجال المحددة بعقد التدبير المفوض.

وإضافة إلى المراقبة المالية التي تمارسها الدولة، تتوفر السلطة المفوضة تجاه المفوض له على سلطة عامة للمراقبة الاقتصادية والمالية والتقنيات وكل ما يتعلق بتسيير المرافق المفوضة. ولا يمكن للمفوض له، بأي حال من الأحوال، أن يتذرع بممارسة المراقبة أو أي مقتضى من مقتضيات الاتفاقية أو دفاتر التحملات لكي يتملص، كلياً أو جزئياً، من أي التزام من الالتزامات الملقاة على عاتقه بموجب عقد التدبير المفوض، مما يتضح معه قصور السلطة المفوضة في ممارسة المراقبة.

#### • فيما يخص العقوبات التعاقدية:

تنص فصول الاتفاقيات على أنه عند عدم وفاء المفوض له بالالتزامات التعاقدية نتيجة خطأ ارتكبه، فإن الغرامات لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون من أثرها أن تحد من مسؤولية المفوض له ويمكن تطبيقها عليه بقوة القانون من طرف السلطة المفوضة، دون الإخلال بالتعويضات المحتملة تجاه غير المعنيين.

وتصبح الغرامات الآتية بعده، مترتبة على المفوض له وفورية الأداء لفائدة السلطة المفوضة، ويتم حسابها عن كل مرفق مفوض كالتالي:

#### بالنسبة للماء الصالح للشرب:

- في حالة الانقطاع العام غير المبرر؛
- في حالة الانقطاع الجزئي غير المبرر لمدة أكثر من عشر ساعات؛
- في حالة توزيع ماء لا يستجيب للمعايير المغربية الجاري العمل بها.

#### بالنسبة للكهرباء:

- في حالة الانقطاع العام غير المبرر؛
- في حالة الانقطاع الجزئي غير المبرر لمدة أكثر من ساعتين.

#### بالنسبة للتطهير السائل:

- في حالة انسداد عام للشبكة لأكثر من 24 ساعة؛
- في حالة انسداد غير مبرر لقناة من القنوات لأكثر من 24 ساعة؛
- في حالة توقف غير مبرر لسير محطات تغطية لأكثر من 24 ساعة؛
- في حالة توقف عام غير مبرر لسير محطة تقنية.....

من جهته يقف تقرير المجلس الأعلى للحسابات الصادر في أكتوبر 2014 على عدد من الفجوات أهمها:

- تعدد الفاعلين؛

• تعدد المتدخلين على المستوى المركزي، حيث تمارس وزارة الداخلية الوصاية التقنية المتمثلة في المصادقة على أنماط تدبير المرافق العامة وعلى العقود المبرمة مع الشركات المفوض لها، وهي العمليات التي أبانت عن بعض جوانب الغموض فيما يخص أدوار الأطراف المتعاقدة وعدم الوضوح الكامل والدقيق لدور سلطة الوصاية.

وتسائل الوضعية المتردية لتدبير عقود المفوض دور الحكومة في معالجة المشاكل الناجمة عن هذا النمط التديري لمرافق حساسة في الحياة اليومية للمواطنين مع وضوح فشل هذه العقود وعدم رقيها إلى درجة الشراكة بين السلطة المفوضة والمفوض لها، حيث أن اختلافات مهمة تشوب قنوات التواصل بينهما، وتؤثر بالتالي على صحة المعلومات المنقولة إلى السلطة المفوضة، ومن بين هذه الاختلالات عدم وضع نظام للتواصل من طرف المفوض إليه يمكن من الحصول داخل أجل معقول على معلومات شمولية وسهلة الاستعمال والاستغلال.

وأمام الوضع الحالي، تصبح المراقبة مهمة صعبة المنال مما يولد تراكماً على مستوى تأخير إنجاز الاستثمارات، واعتماد الميزانية وتحديد الفوارق ما بين ما تم تحقيقه وما تم الالتزام بتحقيقه بمقتضى العقد...

ويحتاج تفعيل مبدأ المراقبة إلى إحداث هيئة مستقلة عن الجماعات ووزارة الداخلية وأيضاً إلى تعزيز المنافسة والحرص على تنفيذ مضمون الاتفاقيات والتقييد بمقتضياتها وكذلك تعديل القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

ويسجل من خلال قراءة لمجمل الاتفاقيات غياب تحديد الالتزامات التواصلية بين الشركة و الدولة، مما يطرح تساؤلاً كبيراً حول إمام هذه الأخيرة بجميع الالتزامات الضرورية لتحسين استغلال المرافق العمومية.

وسجلت على تجربة التدبير المفوض مجموعة من المخالفات المتمثلة في تعدد حالات التنافي بين وضعية العضوية في المجالس المنتخبة واستغلال عقد امتياز مع الجماعة، أضف إلى ذلك، عدم قيام المستغل بتطبيق الأسعار المتعاقد بشأنها وإخلال شركات التدبير المفوض ببعض مقتضيات دفتر التحملات.

مع ملاحظة تتعلق بغياب برنامج للمراقبة الميدانية لتنفيذ عقد التدبير المفوض واستثناء عمليات التجديد والإصلاحات الكبرى من التدبير المفوض دون تحديد محتوى هذه الإصلاحات والتجديدات، هذا إلى جانب عدم اللجوء في حالات عديدة إلى المنافسة لاختيار المفوض إليه وعدم تهييء دفتر تحملات يحدد الشروط التقنية والإدارية لتدبير المرفق.

وتتجلى صعوبة تتبع شركات التدبير المفوض والوقوف عند مكان التدبير السيء للخدمة العمومية في عدم توفر الجماعات الترابية على الخبرة اللازمة للقيام بمهمة المراقبة، حيث تباينت النتائج من منطقة لأخرى وتستمر بعض الجماعات الترابية في المعاناة من سوء تسيير المرفق العمومي في مجال النظافة وانسداد قنوات الصرف الصحي وغلاء فواتير الماء والكهرباء.

### ثالثا : الجماعات الترابية وفرص الإستثمار

تتصف جهات المملكة المغربية باختلافات كبيرة في معدلات وحجم ونماذج التنمية والموارد المتاحة لتحقيقها تعكسها الفوارق الهائلة والكبيرة في مجالات النمو الاقتصادي والتنمية البشرية ونسبة الاستفادة من الخدمات الأساسية التي توفرها الدولة.

ونجم عن هذه الوضعية التي تعود إلى عقود طويلة، والتي تتخذ مظاهر متناقضة من أشكال الاختلاف والتباين، وتمركز للثروات والموارد المالية والطبيعية والاستثمارية المتاحة في جهات ومناطق دون أخرى، مما جعل الجهات في المغرب تنقسم إلى غنية وفقيرة جالبة ومنقرة، تلك التي تأتي إليها الاستثمارات وتنجز فيها المشاريع والبرامج وتتوفر فيها المرافق والخدمات، وأخرى تقل مواردها وتشح مشاريعها، وينفرها أهلها نحو جهات قد تكون قريبة أو بعيدة طلبا للعمل أو التعليم أو الاستشفاء أو الخدمات الأساسية، أو مجرد التطلع نحو مستوى أفضل لشروط الحياة.

وحسب الإحصاءات المنجزة من لدن (المنذوبية السامية في التخطيط) انه في العام 2012 سجلت سبع جهات معدلات نمو تفوق المعدلات الوطنية بواقع أكثر من 3 في المئة وحققت ثلاث جهات معدلات نمو ايجابية لكنها اقل من المتوسط الوطني المقدر ب 4 في المئة، في حين سجلت ثلاث جهات معدلات نمو سلبية.

وتظهر بنية مساهمة الجهات في مجموع الناتج الوطني الإجمالي تمركزا لخلق الثروات في يد أربع جهات تحوز لوحدها نحو نصف الثروة الوطنية، وتساهم أربع جهات أخرى ب 27 في المئة من الثروة والخيرات الوطنية، في حين تساهم الجهات المتبقية ب 23 في المئة فقط من مجموع تكوين الناتج الوطني الإجمالي.

وأدى هذا الاختلاف في إنتاج الثروة إلى تباين في توزيع الناتج الوطني الإجمالي على عدد السكان، حيث سجل الدخل الفردي عام 2012 اختلافا صارخا بين الجهات الغنية والفقيرة إذ بلغ الدخل 43375 درهم في جهة الدار البيضاء الكبرى، و39107 درهم في الشاوية ورديغت، ثم 38124 درهم في جهة الرباط سلا زمور زعير متبوعا ب 35770 درهم في جهات الجنوب، ولم تصل بقية الجهات الأخرى إلى مستوى الدخل الفردي الذي كان يقدر 25386 درهم سنويا في العام 2012 باحتساب 16 جهة. لذلك كان حجم الدخل الفردي المسجل في جهات طنجة تطوان ومراكش الحوز ومكناس تافيلالت والشرق، وفاس بولمان ودكالة عبدة يقل عن الدخل الوطني، وهو يتراوح بين 24 ألف إلى 20 ألف درهم، ويقل الدخل عن 20 ألف درهم في جهات أخرى، حيث تراوح بين 17 إلى 19 ألف درهم في جهة الغرب شراردة وسوس ماست، وانخفض إلى اقل من 15 ألف درهم في تادلة ازيلال وبلغ 13.367 درهم في تازة الحسيمة.

تاونات. وربما يساعد تقليص الجهات إلى 12 من أصل 16 وإحاق مدن فقيرة بجهات غنية، في معالجة مشكل التفاوت في الدخل والموارد.

في مواجهة هذه الاختلالات كان لابد من اعتماد البعد الجهوي للميزانية العامة للدولة كمقاربة مجالية في توزيع الاستثمارات العمومية، وفي توزيع المشاريع والأوراش الكبرى على الصعيد الوطني من أجل إقرار مبدأ تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة المجالية، وفق رؤية توازن بين تأهيل التراب الوطني، ومواصلة تطوير القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية وتوزيع الاستثمار العمومي وفق مقاربة ترابية تنبني على تعزيز التقائية تدخلات مختلف الفاعلين على الصعيدين الجهوي والمحلي لضمان انخراط كافة الجهات في التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية المتوازنة والمتضامنة والمستدامة.

وسيتم تعزيز هذا التوجه في إطار تفعيل ورش الجهوية المتقدمة بما يسمح بتمكين كل جهة من الموارد الطبيعية والبنيات التحتية اللازمة التي تؤهلها لتشكيل قطب تنموي جهوي متقدم واعتماد اللاتمركز الإداري بما يضمن انسجام والتقائية تدخلات الدولة والجماعات الترابية، وكذا تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي للمالية من خلال:

- تعميم البرمجة المرتكزة على النتائج وتفعيل آليات التعاقد والشراكة مع الفاعلين المحليين؛
- تفعيل البعد الجهوي لمختلف البرامج على مستوى الميزانيات القطاعية.

وتجدر الإشارة إلى أنه منذ سنة 2006 تم العمل على إعادة هيكلة تبويبات الميزانية العامة للدولة بإدراج البعد الجهوي على مستوى نفقات الاستثمار والتسيير، بهدف إعمال البعد الجهوي في برمجة مجمل الاعتمادات المالية المفتوحة برسم قانون المالية، بما يتيح إبراز الجهود المالي الذي تخصصه الدولة لكل جهة، ويضاف إلى هذه الاستثمارات، استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية واستثمارات الجماعية الترابية، واستثمارات الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، مع استثناء بعض النفقات ذات الطابع العام كتلك التي تخص فصول الدفاع الوطني والتحملات المشتركة، وكذا الاعتمادات التي تهم الدراسات والأبحاث ذات البعد الوطني.

وقد عرفت استثمارات الميزانية العامة للدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية تطورا ملحوظا، حيث انتقلت من 21 121562 مليون درهم سنة 2010 إلى 125352 مليون درهم سنة 2015، كما عرف التوزيع الجهوي لهذه الاستثمارات تحسنا من سنة لأخرى، وفي هذا الإطار، تواصل جميع المقاولات والمؤسسات العمومية مجهودها الاستثماري بسائر الجهات، حيث انتقلت حصة الجهات باستثناء جهات الدار البيضاء الكبرى، والرباط سلا زمور زعير وطنجة تطوان من 4% 51 سنة 2012 إلى حوالي 5% 54 سنة 2013.

وفي نفس السياق، فإن توزيع استثمارات الميزانية العامة للدولة يتفاوت من جهة إلى أخرى وحسب القطاعات، وتستأثر جهة الرباط سلا زمور زعير بنسبة 76% 24 من الاستثمارات بما يعادل 31037 مليون درهم سنة 2015 بعدما كان يناهز 94 33874 مليون درهم سنة 2010

وتتوزع في بعض القطاعات سنة 2015 كالتالي:

- قطاع التربية الوطنية ما يناهز 81 204 مليون درهم،

- قطاع الصحة ما يناهز 49 109 مليون درهم،

- قطاع الفلاحة ما يناهز 17 29 مليون درهم،

وتأتي في المرتبة الثانية جهة الدار البيضاء الكبرى بنسبة 83 21٪ أي ما يعادل 16086 مليون

درهم، وقد خصص لها استثمار يصل إلى 22 17724 مليون درهم سنة 2010.

وبخصوص توزيع هذه الاستثمارات على بعض القطاعات، فإن النسب كالتالي:

-التربية الوطنية: 85 119 مليون درهم

-الصحة: 93 50 مليون درهم

-الفلاحة: 73 10 مليون درهم

وانتقلت نفقات الاستثمار بجهة الشاوية –وردیغتة من 03 6233 مليون درهم سنة 2010 إلى

8 1471 مليون درهم، وتتوزع كالتالي:

- التربية الوطنية: 50 105 مليون درهم

-الصحة: 56 17 مليون درهم

-الإسكان : 5 مليون درهم

-الشباب: 2 5 مليون درهم

-الفلاحة: 8 37 مليون درهم

وعرف حجم الاستثمارات الموجهة إلى جهة دكالة عبدة نموا بنسبة تزيد عن 55٪، حيث

انتقلت من 96 5729 مليون درهم إلى 13888 مليون درهم.

كما ارتفع حجم المبالغ المخصصة لجهات بوجدور الساقية الحمراء وواد الذهب الكويرة وتادلته

ازيلال، فانتقلت ميزانية الاستثمار بهذه الجهات من 77 1754 مليون درهم إلى 2565 مليون

درهم، ومن 85 2659 مليون درهم إلى 805 مليون درهم، ومن 33 177 مليون درهم إلى 2744

مليون درهم على التوالي.

هذا، وقد عرفت جهتا طنجة تطوان ومراكش تانسيفت الحوز تراجعاً في حجم الاستثمارات،

حيث تقلصت من 27 12987 مليون درهم سنة 2010 إلى 9808 مليون درهم سنة 2015 أي

بنسبة 82٪. بجهة طنجة تطوان، أما في جهة مراكش تانسيفت الحوز انتقلت الاستثمارات من

2 9616 مليون درهم إلى 7440 مليون درهم، وهذا ما انطبق على الجهة الشرقية التي تراجعت

استثماراتها من 6،812 مليون درهم إلى 601.6 مليون درهم، وتقلصت كذلك مخصصات

الاستثمار بجهة سوس ماسة درعة من 42 6911 سنة 2010 إلى 4872 مليون درهم سنة 2015،

ونفس الشيء ينطبق على جهة تازة الحسيمة تاونات التي وصل مبلغ الاستثمار 1686 مليون درهم سنة 2015 بينما كان يعادل 31 2733 مليون درهم سنة 2010. هذا، ولقد حافظت الحكومة في جهات أخرى على الغلاف المالي المخصص للاستثمارات العمومية وعلى رأسها جهة فاس بولمان التي كان مبلغ الاستثمار بها برسم السنة المالية 2010 يقدر ب 35 4122 مليون درهم وفي سنة 2015 خصصت لها 4093 مليون درهم وكذا جهة مكناس تافيلالت 3925 مليون درهم سنة 2015 بنسبة 13٪ بعدما ناهز 76 4176 مليون درهم سنة 2010.

وإذا كان التوزيع المجالي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية يرمي إلى تحقيق التنمية الجهوية عن طريق إنجاز جزء مهم من الاستثمارات العمومية والمساهمة في بلوغ أهداف السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، فإن مجموعة من المنشآت العامة التي تنشط على المستوى المحلي والإقليمي تقوم بمشاريع كبرى تتمثل في تهيئة وتحسين القدرة التنافسية للمجالات الترابية، ويتم تحديد هذه الاستثمارات وفقا للأولويات المحددة في إطار التكامل مع الاستثمارات الدولية، والملاحظ أن التوزيع الجهوي يتفاوت بمعدلات تتراوح بين 76 و24 ٪. كما أن معدل الاستثمار بالنسبة للفرد تتراوح ما بين 11942 درهم إلى 914 درهم، مما يطرح إشكالية التنمية الجهوية على المحك، كما أن ضعف إنجاز ميزانية الاستثمار والتي انتقلت من 59٪ سنة 2012 إلى 63٪ سنة 2013 ومن المنتظر أن تبلغ حوالي 69٪ خلال هذه السنة، واستثمارات المؤسسات العمومية من 66٪ سنة 2011 إلى 64٪ سنة 2013 ومن المرتقب أن تصل إلى 68٪ سنة 2015، يضاعف بشكل جلي ترجمة هذه المخططات الاستثمارية على أرض الواقع.

وتفيد معطيات وزارة الاقتصاد والمالية أن استثمارات الدولة تركزت بين 2010-2013 في 6 جهات استحوذت على 61٪ من مجموع استثمارات الدولة المخصصة للجهات، والتي بلغت 47 مليار درهم، استفادت منها جهة طنجة تطوان ب 15٪ ومراكش تانسيفت الحوز ب 12٪ وسوس ماسة درعة 9٪ والشرق 8٪، وكذلك الأمر بالنسبة للرباط سلا زمور- زعير ومكناس- تافيلالت التي حصلت على التوالي على 8٪ من استثمارات الدولة.

ويمكن تفسير حجم تلك الاستثمارات بالرغبة في تقوية البنيات التحتية الاستقبالية والنهوض بأقطاب تنافسية جديدة، تكون مكملية لأقطاب اقتصادية موجودة، لأجل زيادة الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية. كما لعبت الشركات الوطنية إلى جانب وكالات التنمية الجهوية دورا في مشاريع البنيات التحتية والتهيئة العمرانية والمجالية وتقوية المكونات اللوجستية.

وفيما يلي جدول يوضح التوزيع الجهوي للاستثمارات حسب الميزانية العامة، المؤسسات العمومية، عدد السكان ومعدل الاستثمار بالنسبة للفرد:



## التوزيع الجهوي للاستثمار

معدل الاستثمار بالنسبة للفرد (بالدرهم للفرد)	عدد السكان		المجموع		المؤسسات والمقاولات العمومية		الميزانية العامة		الجهة
	%	نسمة	%	مليون درهم	%	مليون درهم	%	مليون درهم	
11 942	8,25%	2 599 000	24,76%	31 037	26,26%	30 184	8,20%	852	الرباط-سلا - زمور-زعير
8 632	5,41%	1 705 000	11,74%	14 718	12,63%	14 514	1,96%	204	الشاوية ورديفة
8 579	0,95%	299 000	2,05%	2 565	2,07%	2 377	1,81%	188	العيون - بوجدور - الساقية الحمراء
6 788	6,49%	2 046 000	11,08%	13 888	11,05%	12 702	11,41%	1 187	دكالة-عبدة
5 550	0,46%	145 000	0,64%	805	0,59%	681,73	1,18%	123	وادي الذهب - لكويرة
4 249	12,01%	3 786 000	12,83%	16 086	13,68%	15 731	3,41%	355	الدار البيضاء الكبرى
3 676	8,47%	2 668 000	7,82%	9 808	7,15%	8 216	15,30%	1 591	طنجة-تطوان
3 493	1,59%	502 000	1,40%	1 753	1,33%	1 525	2,19%	228	كلميم السمارة
3 034	6,29%	1 983 000	4,80%	6 016	4,65%	5 347	6,43%	669	الشرق
2 434	5,34%	1 682 000	3,27%	4 093	2,93%	3 366	7,00%	728	فاس بولمان
2 288	10,32%	3 252 000	5,94%	7 440	5,59%	6 422	9,79%	1 018	مراكش-تانسيفت
1 844	4,72%	1 488 000	2,19%	2 744	2,01%	2 315	4,12%	429	تادلة - أزيلال
1 763	7,06%	2 226 000	3,13%	3 925	2,99%	3 439	4,68%	487	مكناس تافيلالت
1 760	10,59%	3 337 000	4,68%	5 872	4,44%	5 105	7,38%	767	سوس ماسة درعة
1 493	6,19%	1 952 000	2,33%	2 915	1,94%	2 227	6,62%	688	الغرب - الشارقة - بني حسن
914	5,85%	1 844 000	1,34%	1 686	0,70%	800	8,52%	886	تازة-الحسيمة-تاونات
3 978	100%	31 514 000	100%	125 352	100%	114 952	100%	10 400	المجموع

المصدر: إيضاحات حول الأسئلة المقدمة خلال المناقشة العامة حول مشروع القانون المالي للسنة المالية 2014 أمام لجنة المالية بمجلس المستشارين.

## أهمية الاستثمارات العمومية:

تقدر الاستثمارات المنجزة من الميزانية العامة للدولة في المتوسط أكثر من ثلث الاستثمار العمومي عند المقارنة بين الجهات وحجم الاستثمارات الموجهة إليها. وحققت جهة طنجة تطوان في الفترة الأخيرة تعبئة كبيرة لاستثمارات الميزانية العامة للدولة بلغت 3 مرات المعدل الوطني (بناء تجهيزات مرتبطة بالميناء المتوسطي والمشاريع الصناعية والمهيكلت). واستفادت 9 جهات من استثمارات أعلى من المتوسط الوطني، وحققت جهات أخرى استفادة أقل من الاستثمارات الممولة من الميزانية العامة للدولة التي بلغت 0.5 في المئة أي أقل من المتوسط الوطني. ويمكن تفسير هذا الواقع بكون الجهات التي تتبع لها وكالات التنمية الجهوية تحصل على استثمارات أكبر بفضل المشاريع التي تضعها تلك الوكالات ضمن أولياتها، وهو ما يجعل الاستثمارات العامة تخضع لحاجة الجهات لمواكبة تطورات جديدة أو مشاريع مهيكلت لاستقطاب استثمارات قادمة، أكثر منها خطط ممرضة معدة سلفا لتوزيع الاستثمارات وفق أبواب الميزانية.

وبسبب تباين الاستفادة من الاستثمارات العمومية وتوزيعها جغرافيا ومجاليا، فإن حصيلة الفرد من الاستثمار العام اختلف بدوره من جهة إلى أخرى، حيث بلغ نصيب ساكنة الرباط العاصمة نحو 12 ألف درهم للفرد من إجمالي الاستثمارات في حين لم يتجاوز نصيب الفرد في جهة الجسيمة تاونات 914 درهم أي نحو 1.34 في المئة من المجموع المقدر بـ 125 مليار درهم، وتراوحت حصة الفرد من الاستثمارات العمومية بين 5 ألف إلى 8 ألف درهم في أغلب الجهات الأخرى.

وتظهر وثيقة لوزارة الاقتصاد والمالية أنه في العام 2013 حققت جهة طنجة تطوان حجم استثمارات للدولة بقيمة 2423 مليون درهم، وبلغت 1313 مليون درهم في جهة مراكش تانسيفت الحوز، و1185 مليون درهم في سوس ماسما درعة، واقتربت جهة الشرق والرباط سلا زمور زعير من مليار درهم من الاستثمارات الممولة من الميزانية لكل واحدة منها، وتراوحت بين 700 إلى 800 مليون درهم في بقية الجهات الأخرى، ولم تتجاوز حصة الدار البيضاء الكبرى 612 مليون وهي في مستوى الغرب شراردة بني حسن، وتراوحت بين 95 إلى 288 مليون درهم في الجهات الجنوبية. وبلغت مجموع الموارد المالية الموجهة للاستثمار في الجهات 16 أكثر من 125 مليار درهم دون احتساب الخدمات لمشاركة.

التنافسية وجلب الاستثمارات الخاصة:

تشكل الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية عنصرا لا يستهان به في توفير فرص العمل ونقل الخبرة والتقنية وتسريع وتيرة التنمية وتحسين الكفاءات.

ويحتل المغرب الرتبة 71 في ترتيب الدول في مجال مناخ الأعمال بعدما كان يحتل الرتبة 68 في عام 2014 حسب تقرير "Doing Business" ولكن تغيير طريقة احتساب التنافسية بصيغة (المتبقي نحو الأعلى) جعل المملكة تتقدم في

بعض المجالات وتراجع في أخرى، حيث احتل المغرب الرتبة 54 من أصل 189 عالميا في إحداث الشركات (المقاولات)، ونفس الترتيب في الحصول على رخصة البناء والرتبة 66 في تسديد الرسوم والضرائب، و91 في الربط بشبكة الكهرباء و104 في تحصيل القروض و122 في حماية المساهمين الصغار، و115 في حماية الملكية الفكرية، وتفوق المغرب في ترتيب التجارة الحدودية واحتل الرتبة 31 عالميا.

وعلى مستوى اللامركزية، يرى البنك الدولي أن بعض الجهات في المغرب أفضل من غيرها في شروط الاستثمار سواء كان وطنيا أو أجنبيا، وهو في مراتب أحسن من الجزائر والبرازيل ومصر والهند، لكنه أقل من السعودية والإمارات وإسرائيل. وتحتل أكادير مقبلة التصنيف الاستثماري في المغرب حسب البنك الدولي، وهو يضعها قبل فرنسا وتركيا في مجال تنفيذ الأحكام القضائية التجارية التي قد تستغرق 330 يوما أقل من باريس واسطنبول، وتتفوق مراكش على بانكوك في تايلاند في مجال الخلافات التجارية، وتتفوق الدار البيضاء في مجال مناخ الأعمال في كلفة إنشاء المشاريع قياسا للنتائج الإجمالية.

وورد في نفس التقرير أنه لو تكاملت أكادير مع الدار البيضاء لأصبح المغرب في الرتبة 51 عالميا في تنافسية مناخ الأعمال، مضيفاً بأن نسبة كبيرة من النجاعة الاستثمارية تتأتى من حسن التدبير والسرعة في الانجاز وتبسيط المساطر والإجراءات، وهو أمر يختلف من جهة إلى أخرى رغم مركزية القوانين في المغرب.

## رابعا : التدبير السكاني والمجالي بالجماعات الترابية

### 1- التوزيع السكاني :

يتميز التوزيع السكاني بتمركز الساكنة المغربية على الشريط الممتد من طنجة إلى أكادير واحتكار الجهات الساحلية لأغلب النشاطات الصناعية والتجارية والمالية والمصرفية والفلاحية والاقتصادية والإنتاجية. مما يترك هامش مبادرة ضعيف للجهات الواقعة في الوسط وفي الجبل والتي تضم أقل نسبة من الساكنة وأقل مساهمة في تكوين الثروة الوطنية، بل وغالبا ما تكون مصدرا للهجرة نحو المدن الساحلية، مما يعني إفراغ تلك الجهات من سواعدها العاملة ومواردها البشرية المؤهلة.

وتبين الإحصاءات الأخيرة للسكان والسكنى أن النمو الديمغرافي في العالم القروي انتقل إلى العالم الحضري، الذي أصبح سكانه يزيدون عن 20 مليون نسمة في حين استقر سكان القرى في 13،4 مليون نسمة، رغم أن الخصوبة في القرى والأرياف هي أكبر من المدن والحواضر، وذلك بسبب الهجرة نحو المدن وفرص العمل التي تتيحها الأنشطة الاقتصادية في التجمعات الكبيرة.

ويتمركز حاليا 6،8 مليون نسمة في جهة الدار البيضاء الكبرى التي أصبحت تضم الجديدة دكالة وسطاط، وهي أكبر تجمع سكاني في المملكة، تليها من حيث الكثافة جهة الرباط سلا القنيطرة التي تضم 4،5 مليون نسمة، وهو تقريبا نفس عدد سكان جهة مراكش

اسفي، متبوعة بجهة فاس مكناس التي يقطنها حسب الإحصاء الأخير 4،2 مليون نسمة، وتحل جهة طنجة تطوان في الرتبة الخامسة للكثافة السكانية ب 3،5 مليون نسمة، وتليها سوس ماسة ب 2،6 مليون نسمة، وبني ملال- خنيفرة ب 2،5 مليون نسمة والشرق ب 2،3 مليون نسمة و1،63 مليون في جهة تافيلالت- درعة. بينما تقل الكثافة كلما اتجهنا جنوبا وهي تبلغ 433 ألف في كلميم واد نون، و367 ألف نسمة في جهة العيون الساقية الحمراء، وتصل إلى 142 ألف فقط في جهة الداخلة وادي الذهب.

وتظهر الخريطة الجديدة للجهات 12 في المملكة أن ثلاث جهات فقط لا تتوفر على منفذ بحري وهي: درعة- تافيلالت ثم جهة بني ملال خنيفرة، وجهة فاس- مكناس. ومن حيث المساحة تتربع جهة العيون الساقية الحمراء على مساحة 140 كلم مربع ما يقارب نحو 19 في المئة من إجمالي مساحة المملكة، متبوعة بجهة درعة- تافيلالت ثاني أكبر مساحة ب 132 ألف كلم مربع والتي تمثل 18،6 في المئة من المساحة الإجمالية للمغرب، ثم جهة وادي الذهب ب 131 ألف كلم مربع بنسبة 18 في المئة من المساحة الوطنية، بينما نلاحظ أن الجهات الأصغر مساحة لها كثافة سكانية أكبر، حيث يقطن في طنجة- تطوان مليونان ونصف مليون نسمة داخل أقل من 2 في المئة من المساحة المغربية، ولا تتعدى الدار البيضاء والرباط سلا القنيطرة مجتمعة مساحة 5،20 في المئة من مساحة المغرب ويسكنها 11،4 مليون نسمة، أي أن ثلث سكان المغرب يتواجدون على رقعة تمتد على طول أقل من 300 كلم على الساحل ونحو 60 عرضا في الداخل.

وعكس الاعتقاد السائد، فإن الجهات قليلة السكان ليست بالضرورة فقيرة، كما أن كثيرة السكان ليست بالضرورة غنية، وباحتساب الدخل الفردي من مجموع الناتج الوطني نجد أن الدخل مرتفع في الجهات الجنوبية الثلاث، وهو أعلى من المعدل الوطني بنحو 10314 درهم، وهو مرتفع في جهة الدار البيضاء الكبرى ب 17989 درهم، ويزيد ب 12738 درهم في جهة الرباط سلا عن المعدل الوطني. ويقل الدخل الفردي ب 12019 درهم في جهة تازة- الحسيمة. تاوانات عن الدخل الوطني حسب إحصاءات المندوبية السامية في التخطيط.

## 2- التدبير المجالي والتهيئة العمرانية:

عرف المغرب ابتداء من التسعينيات انفجارا حضريا أدى إلى خلق ضواحي للمدن تفتقر إلى البنيات التحتية الضرورية والتجهيزات والمرافق.

وأمام التصاعد الديموغرافي وانعكاساته على وضعية المدن تحت تأثير ضغط الطلب من أجل شروط أفضل للعيش (كما وكيفا) صرفت الدولة مجهودات مهمة في اتجاهات عدة وبدأت تظهر معالم التدخل في الوسط القروي ببرامج التزويد بالماء والكهرباء والطرق ومحو الأمية وتشجيع التمدرس... وكان لزاما مرافقة هذا الاهتمام ببرامج لتصحيح اختلالات التعمير وظروف السكن في المدن وضواحيها عبر برامج لإعادة هيكلة الأحياء ناقصة أو منعدمة التجهيز ووقف نزيف مدن الصفيح التي انتشرت بشكل مهول في هوامش ومراكز أهم التجمعات الحضرية.

وإذا كانت هذه البرامج والسياسات العمومية قد أفضت إلى تقدم في مستوى التجهيزات ونسب الربط بالشبكات، فإن نسب ولوج الخدمات ظلت بالرغم من كل الجهود المبذولة تجعل المغرب موضع انتقاد في تصنيفات الترتيب الدولي، لاستمرار الخصاص والحاجة إلى برامج أقوى فعالية وأكثر جدوى وصرف تمويلات أهم وتحسين مستوى الحكامة وترشيد التدبير.

وقد انصب اهتمام السلطات العمومية على بحث وسائل مراجعة التوازن المجالي، وتجلى ذلك في اعتماد توزيع جغرافي جديد يتمحور حول العاصمة الرباط وامتداداتها، ومن جهة أخرى حول الدار البيضاء كقطب واعدبمينائه الكبير ومؤهلاته الديموغرافية والاقتصادية.

وفي مقابل تحويل مركز الجاذبية من الداخل (فاس، مراكش) نحو الساحل الأطلسي، عرفت الكثافة السكانية تزايدا حضريا مشهودا تفاقمت إزاءه مظاهر العجز والخصاص وطغت في مواجهته مقارنة تنظيمية صرفة في التأطير القانوني للتعمير، الذي لم يتمكن من كبح جماح تمدن سريع، فوري وغير منظم.

إن تقييم السياسات الحكومية بشأن الحكامة الترابية في علاقتها بمتطلبات التنمية الجهوية، يطرح بحدّة السؤال الجوهرى بشأن مبادرات السلطات العمومية لإجراء مراجعة شاملة لمناهج التدخل في ميدان التعمير والتهيئة وإعداد التراب.

وقد سجل تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بشأن ولوج الخدمات الأساسية والاعتبارات المجالية أن الدولة لم تتردد في وضع سيناريوهات التنمية على مدى عشرات السنين ضمن مقارنة التعمير التوقعي، فأطلقت دينامية التصاميم المديرية للتنمية الحضرية وتصاميم التهيئة، وأن الممارسة أكدت أن هذه الوثائق لم تعد كافية لتأطير نمو المدن، بل إن كثيرا من توقعاتها لا يكتب لها أن ترى النور لاسيما فيما يعود للتجهيزات والمرافق المبرمجة.

إن مخططات التعمير والتهيئة إذ تسعى إلى التخلص من منطلق معالجة الاختلالات إلى رسم توقعات وتوجهات للنمو في القرية والمدينة اصطدمت بعدة عوائق ليس أقلها قصور القطاعات الحكومية عن المواكبة بسبب نقص واضح في خيار الالتقائية وتردد في تنزيل صريح لنهج اللامركزية واللاتمركز.

وهكذا، فإن السياسة القطاعية تبقى برأي تقرير الخمسينية المشار إليه حاجزا يجب تجاوزه للتمكن من تقديم رؤية مشتركة سواء تعلق الأمر ببرمجة متعددة السنوات للتجهيزات في إطار سياسة تنموية أو عبر التأطير الموحد أو التنسيق بمعيار السياسات الترابية، والعمل بالانتشار التدريجي للكفاءات.

ويؤكد تقييم سياسة التعمير والتهيئة بمناسبة الذكرى الخمسين للاستقلال، على أهمية تحويل ميكانزمات تجهيز التراب الوطني في اتجاه مضاعفة المتدخلين وتوسيع مصادر التمويل والتفكير في وضع مرصد وطني يمكن الدولة من المتابعة الدقيقة للتطورات الجارية في مجموع التراب الوطني.

ولقد كان إحياء الذكرى المئوية لصدور أول قانون للتعمير مناسبة للمتدخلين والمختصين للوقوف على الجهود التي بذلتها الدولة على مستويات التشريع المؤطر للقطاع، كما كان فرصة لتقييم الأثر على المستوى الترابي في تنظيم المجال ومحاولة مراجعة القوانين الخاصة بالتعمير وضوابط البناء والتجزئ وكذا التقييم الموضوعي الكمي والكيفي لاستعمال ألية الاستثناء في التعمير لتشجيع الاستثمار المنتج اقتصاديا واجتماعيا.

وأضحى التخطيط الحضري حاجة حيوية لبلورة تعميم إجرائي يجسد تهيئة جاهزة بمشاريع محددة تشكل أهدافا للتنمية على المستوى المحلي، لكن مشاكل العقار تظل في صلب إشكالية هذا النوع من التعمير حيث يعاني الاحتياط العقاري العمومي من استهلاك مفرط يهدده بالانفاذ، وتبقى ثقافة المضاربة العقارية خطرا محققا بكل سياسة تعمرية هادفة.

إن هذه المعطيات تدفع - من باب تقييم السياسات العمومية - إلى المساءلة عن أوجه استعمال العقار العمومي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية.

أما تمويل البرامج فيشكل موضوعا مؤرقا للجماعات الترابية والدولة والفرقاء الاجتماعيين، مما يستدعي اتخاذ ترتيبات مالية مرنة جريئة ومتفق بشأنها لتوضيح الرؤية وإضفاء المصداقية على أهداف التنمية المحلية، وفي هذا السياق وجب التساؤل عن حدود استمرار الدولة في القيام بدورها التقليدي كمولد عام لكل التجهيزات والخدمات، مما يوجب التفكير في إعادة النظر في هذا التوجه بوضع ميكانزمات تسمح بتطابق التنمية مع قدرات التمويل.

وهو ما أقرته الحكومة في برنامجها عبر اعتماد المقاربة المجالية في وضع وتنزيل المشاريع في إطار سياسة شمولية لتأهيل المجال. فتفعيل اللامركزية ليس فقط رهينا بتعزيز الصلاحيات والمواكبة بمسلسل طموح للامركز، ولكن مرتبط كذلك باعتماد المقاربة المجالية المندمجة في برمجة الميزانية العامة للدولة عوض الاكتفاء بتوزيع الاعتمادات على مختلف القطاعات الوزارية، وعلى تطور آليات التحفيز المالي في علاقة بأولويات إعداد التراب في سياق نظرة شمولية للتنمية والتهيئة المجاليتين.

من جهتها، تشكل المفاهيم الجديدة لإعداد التراب الوطني وتحديث الإدارة أدواتين لسياسة إصلاح واحدة في خدمة التنمية الترابية، ويرتبط مفهوم الحكامة الجيدة بعمق المقاربات الترابية الجديدة، حيث تعتمد اللامركزية كوسيلة أساسية لتحديث نسق التدخل العمومي المحلي عبر الخيار الجهوي المتقدم.

إن إرساء قواعد الجهوية المتقدمة سيساهم بشكل كبير في ورش عصرنة وتحديث مهام واختصاصات الدولة وتنظيمها وتسييرها على المستويين المركزي والترابي.

ويعكس تركيز السلطات العمومية على اعتماد سياسات تتمحور حول التنمية المجالية وتدعيم التنمية القروية وسياسة المدينة، إرادة الانتقال من مقاربة التخطيط التنظيمي ثم التخطيط التوقعي الاستباقي إلى التعمير العملي التي الذي يظل رهين القدرة على تنسيق التدخلات وملاءمة وتكامل الأدوار.

وتفيد تقارير الحوار حول إعداد التراب الوطني أن الميثاق الذي تمخض عنه يوفر إطارا توجيهيا ومرجعا لجميع وثائق التعمير والتخطيط العمراني ويمكن من ملاءمة السياسات القطاعية ويدعم تآزراتها.

والواقع أن التجسيد الترابي للسياسات يتحقق بفعل اندماج كفاءات الدولة في إطار تشاركي، ويلاحظ تقرير الخمسينية أن غياب التنسيق في تدخلات الوزارات على المستوى المحلي كان دائما من أهم العوائق التي يجب على الدولة مواجهتها أثناء ممارستها لمهامها في السهر على تحقيق تكامل البرامج، فكل تقييم بناء لهذه البرامج المتفرقة يستند إلى الدعوة إلى استحضار عملية تشاركية يكون فيها حضور وازن وفعال للتنسيق والتشاور بين مختلف المتدخلين في المجال الترابي.

إن تقييم السياسة العمومية في مجال التنمية الجهوية لا يستقيم دون الجواب عن مصير تنزيل مقتضيات الميثاق الوطني لإعداد التراب، فمن الجانب المؤسسي لم يعقد المجلس الأعلى سوى دورة واحدة ولم يتم إلى الآن صدور القوانين المنظمة لاختصاصات ومهام الفاعلين وأدوارهم، ومنهم اللجان الجهوية التي ينيط بها الميثاق مهام بلورة المخطط الجهوي لإعداد التراب ومخططات التجهيز والتعمير والمخطط الجهوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتأمين تمفصله مع مخطط إعداد التراب وانسجامة مع التوجهات الوطنية والاختيارات الجهوية، وبذلك يحق التساؤل عن نتائج الدراسات الخاصة بإنجاز التصاميم الجهوية التي لم ير مجملها النور بعد وعن العوائق الحقيقية التي أخرت هذا الورش الذي تراهن عليه البلاد في إنجاح الخيار الجهوي ...

## خامسا : البعد البيئي في صلب اهتمامات الجماعات الترابية

يشكل ضمان بيئة مستدامة الهدف السابع من أهداف الألفية من أجل التنمية، وذلك لأن مجال البيئة أصبح في عديد البلدان محركا للنمو ولتحسين ظروف عيش الساكنة.

ونظرا لهذه الأهمية، أصبح الحفاظ على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة يكتسي أهمية متزايدة في التدبير البيئي سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الترابي خلال السنوات الأخيرة بعد أن كان مغيبا وضعيفا وثانويا في السنوات الماضية، خاصة في ظل التغيرات المناخية التي يعرفها العالم، والتي دفعت ببلدنا إلى تغيير استراتيجته الطاقية عبر الاعتماد بشكل أكبر على الطاقات المتجددة كالطاقة الشمسية والريحية، والإنخراط في عدد من الإتفاقيات الدولية ذات الطابع البيئي، ويندرج في هذا الإطار احتضان المغرب خلال سنة 2016 للمؤتمر الثاني والعشرين حول التغيرات المناخية.

ويتجلى إدماج البعد البيئي في السياسات الترابية من خلال:

- الجهود المبذولة لإدماج البعد البيئي في التدبير الترابي والنتائج أساسا عن تطور قوانين اللامركزية الترابية؛
  - استصدار مجموعة من القوانين البيئية الجديدة التي عززت اختصاصات ودور الجماعات الترابية في المجال البيئي، خاصة منها تلك المكلفة بالبرمجة والتخطيط والتقييم والمراقبة البيئية؛
  - برامج التأهيل البيئي التي أعطت دينامية جديدة في أفق تدبير مندمج وناجح الشأن البيئي على الصعيدين الجهوي والمحلي.
- لكن، وعلى الرغم من الجهود المبذولة تبقى المسألة البيئية مستعصية على الجماعات الترابية التي تعاني من مشاكل بيئية متعددة تختلف حدتها باختلاف الموقع الجغرافي ونوعية الأنشطة الاقتصادية التي تزاولها الساكنة.

في هذا الإطار، واستنادا إلى التقريرين الوطنيين حول حالة البيئة بكل من جهة دكالة عبدة، وجهة تادلة، أزيلال يمكننا أن نقف على نقط عديدة للتشابه وأخرى أقل للاختلاف.

ففيما يخص نقط التشابه تعاني الجهتان من مشاكل على مستوى:

\* الموارد المائية: وذلك على مستوى الحاجيات التي باتت في تناقص مستمر، أو على مستوى الجودة؛

\* التطهير: تعاني الجهتان من إشكاليات كبرى على مستوى التطهير السائل والصلب؛

\* ويشكل تدهور الغابات تحديا مشتركا بالجهتين مع أن حدته أكبر بالنسبة لجهة تادلة -أزيلال؛

\* كما تعاني الجهتان من تدهور بيئي مرتبط بالفلاحة، ومن مشاكل التعرية التي تختلف ما بين جبلية بالنسبة للجهة الأولى وبحرية بالنسبة للثانية.



\* وتعتبر مشاكل الاستغلال المكثف للمقالع والاختلالات البيئية والاشكاليات المتعلقة بها، تحديات بيئية مشتركة بالجهتين.

فيما يخص نقط الاختلاف، تعرف جهة دكالتة - عبدة إشكاليات بيئية ذات طابع خاص تتمثل في تلوث الهواء بفعل مقذوفات صناعة الفوسفاط وصناعات أخرى داخل الوسط الطبيعي، هذا إضافة للأخطار التكنولوجية المحتملة عن ممارسة الأنشطة الصناعية.

ويشكل تدهور الساحل معضلة بيئية لدى هذه الجهة، وذلك بسبب التلوث العضوي لسبخة الوليدية، وأيضا بالنظر لممارسة الصيد الساحلي بالوسائل المحظورة، ولتراجع الخط الشاطئي الذي تزيد من حدته المقذوفات السائلة المنزلية، والصناعية الحمضية، مما يشكل خطرا فعليا على بعض البنيات التاريخية، وكذا بعض الأحياء القديمة، كما في أسفي مثلا. كما تعاني الجهة من مشكل الاستغلال المفرط للموارد البحرية مما تسبب في انخفاض في المخزونات البحرية.

من جهة أخرى، يؤكد تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، بأن هذا النموذج لا يمكن أن يتحقق ويستمر من دون وضع استراتيجية على المدى المتوسط والبعيد في مجال استغلال الموارد الطبيعية التي تزخر بها الأقاليم الجهوية وتثمينها. ويتعلق الأمر بثلاثة أنواع كبرى من الموارد الطبيعية التي يتوجب عقلنتها استغلالها باعتماد منطق تشاركي تحدد طرق اشتغاله حسب نوعية الموارد مما سيعود بالنفع على الساكنة المحلية وهي: الموارد المائية، وموارد الصيد البحري والمعادن.

فالمحافظة على البيئة الهشة في هذه الأقاليم يستدعي محاربة التصحر، والمحافظة على سلسلة الواحات والمنظومة البيئية الغابوية وتهيئة وتثمين فضاءات الرعي من أجل تطوير وتثمين مسالك الإبل، كما يؤكد على ضرورة وضع خطة استعجالية تتيح الفصل بشكل أفضل بين مناطق التمركز الحضري والاقتصادي والفضاءات الواجب حمايتها، وهو ما يستدعي إنشاء مؤسسة للمضبط البيئي للأقاليم الجنوبية لتأمين حماية المواقع الهشة وتهيئتها على المدى البعيد سواء تعلق بالمناطق القارية أو الساحلية، ووضع خطة استعجالية تتيح الفصل بشكل أفضل بين مناطق التمركز الحضري والاقتصادي والفضاءات الواجب حمايتها.

ويعتبر من الأهمية بمكان تطوير تهيئة حضرية تحترم أماكن العيش والخصوصية الثقافية عبر الحد من التوسع العمراني غير المتحكم فيه، وتثمين ما يزخر به التراب العمراني من غنى.

ويعتبر إنجاز الانتقال البيئي والطاقي بالأقاليم الجنوبية أساسيا لأجل التوطن الترابي لأسس التنمية المستدامة وحماية البيئة، والارتقاء بمدن هذه الأقاليم إلى مدن إيكولوجية وذكية.

ومن جهته، رصد المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي برسم سنة 2013 عددا من الاختلالات البيئية المسجلة على مستوى عدد من الجهات:

وفي هذا الإطار، يثير المجلس الجهوي للحسابات بالدار البيضاء في تقريره السنوي برسم سنة 2013 إشكالية ضعف المنظومة القانونية والمؤسسية المرتبطة بعدم احترام مقتضيات القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات، لاسيما ما يتعلق بغياب المخططات المكونة للمرجعية التنظيمية ونظام مؤطر لعمليات الجمع والفرز الأولي للنفايات، وهو ما من شأنه أن يعيق التخطيط الإستراتيجي لتدبير قطاعات النظافة في مدينة من حجم الدار البيضاء، وكذا تنظيم وتطوير قطاع "الفرز وإعادة التدوير والتممين" من أجل بلوغ نسبة 20٪ من إعادة تدوير النفايات في أفق سنة 2015 وفق ما هو محدد في البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والمشابهة. كما يثير التقرير الإشكاليات البيئية المرتبطة بتدبير خدمات الذبح بمجازر الدار البيضاء.

كما تعرض المجلس الجهوي للحسابات بمراكش لإشكالية عدم ربط سكان جماعة أولاد عياد بشبكة التطهير السائل، رغم مرور 8 سنوات من إنجاز هذا المشروع، واقتراض الجماعة لـ 3.76 مليون درهم من صندوق التجهيز الجماعي لإنجاز المشروع المذكور، وذلك بسبب خطأ تقني مرتبط بانجاز مشاريع قبل إعداد دراسات قبلية شاملة بشأنها.

ويرصد التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2013 على المستوى المؤسسي نقصا في تتبع حالة البيئة ومراقبتها حيث لا تستطيع المراسد الجهوية للبيئة، المكلفة بإصدار التقارير، ضمان انتظامها وجودتها، وذلك بسبب ما تعانيه من نقص في الوسائل التقنية.

ويجدر في هذا الصدد أن يوضع رهن إشارة المواطنين، بطريقة منتظمة، وعبر المرصد الوطني للبيئة في المغرب، والمرصد الجهوية للبيئة والتنمية المستدامة، تقرير يتضمن رصدًا للحالة المرجعية للبيئة على المستوى الوطني والجهوي، مدعوم بأرقام موثوق بها، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يكتسبه البعد البيئي من أهمية بالنسبة لكل جهة على حدة، ليوّظف في دعم دراسات الأثر على البيئة، وفي نشر المعلومات الموثوقة والملائمة لتستفيد منها الفئات المعنية. ويمكن وضع برنامج معلوماتي للبيئة والتنمية المستدامة الوطنية والجهوية يمكن من توفير هذه المعلومات ووضعها رهن إشارة تلك الفئات.

والملاحظ أيضا أن بعض الأجهزة التي تقوم بدورها في هذا المجال، من قبيل شرطة الماء وشرطة البيئة تفتقر بدورها إلى الموارد البشرية الضرورية لضمان فعالية جهاز المراقبة وتأمين تغطية التراب الوطني.

من جهتها، تجمل الوزارة الوصية على القطاع مجموع الإشكاليات التي تعيق تحقيق التنمية المستدامة على المستوى الترابي في:

- غياب التكامل والانسجام والتنسيق والتواصل بين الجماعات الترابية المجاورة في نفس الإقليم أو في نفس الجهة عند إعداد وتنفيذ المخططات التنموية الترابية، وغياب التكامل بين القطب الحضري والقروي لنفس الجماعة الترابية؛
- غياب المقاربة الاندماجية بين الإدارات العمومية حين إعداد وتنفيذ السياسات القطاعية المنجزة لفائدة الجماعات الترابية سواء من طرف الإدارات أو المؤسسات العمومية؛
- افتقار البرامج التنموية الترابية لمبدأ الاستدامة وضعف التوافق بين الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في هذه البرامج؛
- تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية (الجهة - الإقليم - الجماعة الحضرية أو القروية).

#### سادسا : مخطط التنمية الجماعية ورهان التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية

دفع مسلسل اللامركزية الذي انخرط فيه المغرب ومتطلبات التنمية المحلية التي تتمحور حول الجماعة المحلية، لاسيما في ظل الميثاق الجماعي الحالي، إلى خلق أدوات جديدة للاستجابة بشكل ملائم لتطلعات واحتياجات السكان، تقوم على المبادئ التالية:

الحكامة المحلية، كشكل من أشكال التدبير التوافقي والتشاركي؛

تقوية قدرات الفاعلين المحليين لاتخاذ القرارات الفعالة، وذلك تماشيا مع رهانات وتحديات الجماعة؛

الانسجام بين تدخل الجماعة المحلية وتدخل باقي الفاعلين على الصعيد المركزي والجهوي والاقليمي وباقي الجماعات؛

تكريس دور الجماعة ضمن المنظومة المؤسساتية.

ويشكل المخطط الجماعي للتنمية أحد أهم هذه الأدوات، وهو يستلزم كذلك موارد بشرية مؤهلة على مستوى التخطيط والتنفيذ.

#### 1- المخطط الجماعي للتنمية:

يمثل المخطط الجماعي للتنمية عودة إلى التخطيط وتعزيزا للتنمية الترابية، مع وضع الجماعة في قلب هذا البناء الجديد، إذ تنص المادة 36 من الميثاق الجماعي الجديد على إعداد مخطط للتنمية الجماعية ضمن منظور استراتيجي وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع.

ويتميز المخطط الجماعي بطابعه الإلزامي ويقوم على مقاربة تشاركية وبرمجة مالية على المدى القصير والمتوسط يغطي فترة ثلاث سنوات قابلة للتمديد إلى ست سنوات، ويعد بمثابة خارطة طريق بالنسبة للفريق الجماعي وأداة موجهة لاختياراته في مجال البرمجة وإعداد الميزانية. فهو وثيقة معدة للتنفيذ والأجراء، ينبغي أن ينتقل تنفيذها وتملكها من طرف هذا المجلس إلى المجالس الجماعية المقبلة.

ومن أجل تسهيل مهمة الجماعات الصغيرة، أصدرت وزارة الداخلية سنة 2010 دليلاً حول المخطط الجماعي للتنمية، وهو موجه بالأساس إلى الجماعات القروية والجماعات الحضرية دون 35000 نسمة، شاركت في انجازه الوكالة الكندية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة والوكالة الأمريكية للتعاون الدولي ومؤسسات وطنية.

وتتمثل أهداف المخطط الجماعي للتنمية في:

- تمكين الجماعة من وثيقة تشاركية تهم الاختيارات الاستراتيجية والعملية للجماعة في مجال التنمية والتسيير المحليين، تراعي القضايا التي تحظى بالأولوية واحتياجات السكان؛
- بلورة رؤية شاملة، متوافق عليها ومستدامة حول مستقبل الجماعة، تترجم القرار السياسي المحلي؛
- إدراج الجماعة ومجالها الترابي في إطار استراتيجية التنمية المستدامة؛
- التحكم في النمو من خلال تعزيز توازنها مع الجهة التي تنتمي إليها؛
- إيجاد أدوات الحكامة الترابية الجيدة، عن طريق مشاركة السكان والجمعيات وغيرها؛
- تشجيع المبادرة الخاصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ولقد أبانت التجربة على أن مأمورية الجماعات المحلية في وضع مخططات تنموية وإعداد برامج تجهيزية وتنفيذها مهمة صعبة ومعقدة، لم تتوصل جل المجالس إن لم نقل كلها بعد إلى حسن استيعابها والقيام بها على الوجه الأصح، ويرجع السبب في ذلك إلى عوامل سياسية، إدارية، مالية وبشرية، يمكن تلخيصها فيما يلي:

- يشكل المرسوم المؤرخ في 28 أبريل 2011 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية مصدراً لمجموعة من أسباب فشل هاته المخططات، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- تنص المادة 4 على أن دراسة المخطط الجماعي للتنمية تتضمن تشخيص مؤهلات الجماعة والحاجيات والموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى. وفي هذا الشأن، يمكن أن التساؤل عن مدى نجاعة تقدير الموارد والنفقات، علماً أنه لا يوجد لدى الجماعة أي تصور عن مدى مساهمة الدولة أو غيرها من المؤسسات في عملية التمويل، في حين أن الجماعة ستمول الدراسات وستصرف من المال العام لعقد لقاءات مع الفاعلين المحليين والسكان والخبراء والمصالح الخارجية وغيرهم، دون أن توجد لديها رؤية حول التمويل.

- تنص المادة 2 من نفس المرسوم على أن المجلس الجماعي يقر خلال السنة الأولى لمدة الانتداب، المخطط الجماعي. وإذا استحضرننا أن المصالح الخارجية واللجن الإقليمية مدعوة

لمواكبة إعداد المخطط في سائر مراحلها، وإن جميع جماعات إقليم معين ستقوم بنفس العمل في نفس الفترة، فإن نجاح إعداد المخططات سيعرف عدة معوقات بسبب محدودية الإمكانيات البشرية والمادية للمصالح الخارجية.

- خلال اليوم الدراسي المنظم بتاريخ 20 مارس 2013 من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية حول تقييم وتثمين آليات مواكبة المخططات الجماعية للتنمية، ذكر أحد السادة الولاة بأنه لم يتم التمكّن من الفصل بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي في كثير من الأحيان، مما يشكل صعوبة تعترض ورش التخطيط الجماعي، بالإضافة إلى صعوبة الربط بين برمجة المشاريع والموارد المالية المتاحة للجماعات.
- ويعتبر الفصل بين مهمتي التخطيط والتنفيذ أساسيا من أجل إنجاح أي مخطط تنموي، ويتعين دعم المهمتين بما يكفي من الموارد البشرية ذات التكوين التقني العالي، مع العمل على تحفيزها وتشجيعها وضمان استفادتها من التكوين المستمر.
- خلال نفس اليوم الدراسي، بين عرض لقسم التخطيط والبرمجة التابع لمديرية التخطيط والتجهيز بوزارة الداخلية، أن 924 جماعة ب 42 عمالة وإقليم تمت مصاحبته قصد إعداد مخططاتها التنموية بكلفة بلغت 564.000.000 درهم، ساهمت مديرية الجماعات المحلية ب 42٪ منها.

ومن خلال هذا الرقم، يستخلص أن متوسط التكلفة للمصاحبة فقط هو حوالي 600.000 درهم لكل جماعة، وهو مبلغ من الممكن توظيفه للاستفادة من خدمات أحد مكاتب الخبرة والدراسات المتخصصة في هذا المجال. ويبقى على العموم مرتفعا، لا سيما إذا لم تتمكن الجماعة من تنفيذ مخططاتها.

- أناط الدليل بالكاتب العام مهمة الإشراف على الفريق التقني الجماعي، في حين أن المادة 54 مكرر من الميثاق الجماعي لم تبين بكيفية واضحة اختصاصات هذا الأخير وعلاقته برئيس الجماعة وباقي المصالح الجماعية.
- وشكل تعقيد منهجية إعداد المخططات الجماعية للتنمية وغياب توحيدها بالنسبة لسائر الجماعات عاملا حال دون مشاركة الفاعلين المحليين في العملية.
- ورغم أن وزارة الداخلية وضعت نظاما معلوماتيا جماعيا لمواكبة ووضع وتنفيذ المخططات، إلا أن مستعمليه أثاروا عدة صعوبات مما عقد عملية إعداد المخططات بواسطة هذا النظام.
- وطبقا للإحصائيات الأخيرة لوزارة الداخلية المنشورة بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية، انخرطت في هذه العملية 1203 جماعة تنتمي إلى 52 عمالة وإقليم، منها 1000 جماعة تمت مواكبتها من طرف الوزارة، بدعم من الشركاء، وتمكنت 1007 من إعداد مخططاتها والمصادقة عليها.
- والمثير في هذا الصدد، أن البوابة لم تشر إلى عدد المخططات الجماعية التي تمت الموافقة عليها من طرف السلطات الإقليمية، وعدد المخططات التي تم الشروع في تنفيذها، وهذا هو من صميم عملية التقييم، مما يدفع إلى التفكير في ارتجالية الإعداد لهذا المشروع الضخم.

- ويمكن إجمالاً الإشكاليات المرتبطة بإعداد المخططات الجماعية في مايلي:
- يتسم التخطيط الجماعي لحد الآن بطابعه التقني عبر تجميع المشاريع المحلية والقطاعية التي تبقى مبتورة لعدم مراعاتها لواقع الجماعة.
- يبتعد التخطيط الجماعي عن الأولويات المحلية، لأنه لم يتم إشراك السكان في إعداده بصفة مباشرة بواسطة بحث عمومي على غرار باقي المشاريع المنجزة بتراب الجماعة.
- تعرف الجماعات القروية تدخلات خارجية متزايدة توجه تنميتها في الجهات المختلفة دون أن توضع هذه التدخلات في نظام للأولويات ناتج عن تفاوض محلي.
- لم يتم تحديد حاجيات السكان في أغلب الأحيان بشكل دقيق، علماً أن الإنجازات لا تحظى بالتتبع والتقييم.
- هيمنة المهام الإدارية على حساب التدبير الإستراتيجي.
- ضعف فعالية الإدارة المحلية في غياب تنظيم محكم وافتقارها لطاقتهم إداري يعتمد عليه المجلس في إعداد وتنفيذ القرارات.
- إشكالية تدبير المرافق العمومية في المدن الكبرى وغياب الضوابط الضرورية لضمان التنسيق بين المتدخلين في مجال الخدمات العمومية.
- عدم التزام المصالح الخارجية للقطاعات الحكومية بمساهمتها المالية ضمن المخططات الجماعية للتنمية رغم التزام مندوبيها الذين ليست لهم سلطة القرار دون الرجوع إلى المركز أي الوزارة المعنية.
- التركيز على مكاتب دراسات في إعداد المخططات الجماعية للتنمية عوض جمعيات المجتمع المدني وسكان الجماعة مما أفقد هذه المخططات أحد أهم مبادئها وركائزها وهو المقاربة التشاركية.
- عدم دعم سلطات الوصاية لهذه المخططات بموارد مالية ومواكبتها بأطر وموارد بشرية مختصة في هذا المجال.
- غياب التنسيق بين الجماعات وباقي المؤسسات المنتخبة وخصوصاً الجهات ومجالس العمالات والغرف المهنية في إعداد المخططات الجماعية.
- عدم انخراط الجماعات في اعتماد التكوين المستمر لفائدة المنتخبين في المجالات المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي والتدبير الترابي مما ينعكس سلباً على إعداد مخططات جماعية تنموية تلبي حاجيات المواطنين والخصوصيات الأساسية للجماعة.

هذا، ولقد أفرزت نتائج دراسة أنجزتها جمعية تاركة للتنمية المستدامة لفائدة الجماعات بإقليم الحسيمة في إطار مواكبتها ومصاحبته للجماعات الترابية في تنفيذ وتقييم المخططات الجماعية للتنمية التفاوت الواضح في حصيلة الإنجازات بين جماعة وأخرى سواء بالمجال القروي أو الحضري، إذ سجلت أقل نسبة بالجماعة القروية "ساكن" حيث لم تتجاوز 4 1٪ من مجموع المشاريع المبرمجة بالمخطط والتي تم تضخيمها بشكل غير واقعي، وصلت إلى 176 مشروع أنجز منها 9 مشاريع في ظرف ثلاث سنوات، فيما سجلت أكبر نسبة ببلدية "امزورن" ب 9 56٪ من مجموع المشاريع التي برمجت بالمخطط والمقدرة ب 73 مشروع، أنجز منها 35 مشروع، فيما وصلت النسب المحققة بباقي الجماعات الحضرية بالإقليم نسبة 6 0٪ بجماعة "أجدير"، و 6 5٪ ب"بني بوغياش"، و 7 13٪ ب"تاركيست"، وهي نسب ضعيفة في عموميتها بالمقارنة مع الطموحات المتضمنة بالمخططات، بسبب ضعف الموارد المالية للجماعات

الترايبية، التي عبرت عن طموحات غير واقعية وغير موضوعية أثناء تقدير الحاجيات وبرمجة المشاريع التنموية بعد التشخيص الترايبى، وعدم استحضار الاكراهات المالية والتمويلية، بالإضافة إلى أن المجالس لم تبذل أي مجهود للترافع والبحث عن التمويل خارج المخططات والبرامج التنموية الوطنية، إما لعدم القدرة على ذلك، أو لضعف الإمكانيات المادية والبشرية للجماعات ونقص الخبرة وعدم استيعاب الاشتغال بمنطق التخطيط والانتصار للعشوائية، وعدم تجذر ثقافة التخطيط على مستوى التفكير الجمعي لدى الفاعلين الرسميين وغير الرسميين المشتغلين في مجال التنمية، وهي مسألة تحتاج إلى الوقت وإلى تبلور ظروف محفزة ومشجعة وإلى تغيير العقلية، وإلى سيادة القيم والمعايير المعوقة للتنمية في المجتمعات المحلية المتجلية بالأساس في صور اللامبالاة والالتكالية والانتظارية والاعتماد على الغير، وعدم تقدير قيمة العمل والزمن، وانتشار القيم الفردية وغياب الدافعية نحو الأداء والانجاز.

إن عملية التقييم والتحيين للمخططات الجماعية للتنمية يستدعي الوقوف على حصيلة النتائج باعتماد مؤشرات كمية من خلال إجراء مقارنة بين ما هو مخطط وما هو مبرمج وما هو منجز، وإجراء تقييم لأثر بعض المشاريع ووقوعها باعتماد المؤشرات النوعية، من طرف أجهزة الوساطة المكلفة بإعداد وتتبع وتقييم المخططات الجماعية للتنمية، وهي العملية التي تم انجاز الشطر الأول منها، فيما تم تجاهل الثاني المتعلق بتقييم الأثر، سواء من طرف موظفي جمعية تاركة المسندة لهم عملية الدعم والمواكبة، أو من طرف المصالح الإقليمية المكلفة أيضا بالمرافقة والمصاحبة للجماعات المحلية في إعداد وتنفيذ وتقييم مخططاتها الجماعية. كما أن عملية التقييم والتحيين أيضا تتغيا إعادة بناء للمخطط وفق أولويات ومتطلبات جديدة للسنوات الثلاث القادمة يساهم في بلورتها ويشارك فيها كل من المصالح الخارجية والفاعلين المدنيين والاقتصاديين والاجتماعيين والتربويين من خلال لقاءات تواصلية وتشاورية يتم فيها تقاسم نتائج وحصيلة المخططات قصد تملكها من لدن كل الشركاء وتبادل المقترحات والأفكار، وهي حلقة أساسية في عملية التحيين، لكن الجماعات الترايبية بالإقليم لم تعمل به، حيث اكتفت بعرض النتائج مباشرة على المجالس للمصادقة في دورة أكتوبر 2014. هذا إضافة إلى أن عملية التحيين عرفت كذلك غيابا كليا للفريق الإقليمي للمواكبة التابع لقسم الجماعات المحلية بالولاية، ولوكلاء التنمية الإقليميين بالرغم من تنصيب دلائل المساطر على الدور المحوري للجهازين في المواكبة والدعم في جميع مراحل إعداد المخطط.

من خلال ما سبق، يتبين بأن اعتماد التخطيط الاستراتيجي للتنمية على مستوى الجماعات الترايبية لم يحدث نقلة نوعية على المستوى التنموي للأسباب التي ذكرناها سلفا، ولغيرها، ومع ذلك فإن فلسفة التخطيط والبرمجة التوقعية والعمل بالأهداف والتدبير المبني على النتائج يعد تمرينا جيدا للمجالس الجماعية وللموظفين وأعاون التنمية على حد سواء، بل وللساكنة والمواطنين وكل الفاعلين أيضا، فالبدائية تعترتها دائما الصعوبات والمشبطات ونتائج التقييم تحتاج إلى الدفع نحو التطوير وتثمين المكتسبات ورسملة الانجازات، مما يستدعي انخراط الجميع، في التأسيس للمرحلة الثانية ما بعد التحيين، من مصالح خارجية، وفريق إقليمي للمواكبة، والفريق التقني الجماعي، واللجنة الجماعية للتخطيط التشاركي، ولا يمكن إسناد كل المهمة إلى جمعيات المجتمع المدني المعنية في إطار الشراكة بمهمة الدعم والمواكبة في مرحلة محددة لتمكين الجماعة من منهجية إعداد المخطط الجماعي إلى أن

تصير قادرة على تحيين المعطيات المتعلقة بالتخطيط في المرحلة المقبلة، فالتمكين لا يمكن أن يكتسب بشكل تام إلا من خلال العمل التدريجي والتجربة العملية، وهو ما يقتضي وجود قدرات محلية تستطيع القيام بدور الوساطة على مستوى الجماعات وأقسام الجماعات المحلية على صعيد الأقاليم.

وفي هذا الإطار، وجهت وزارة الداخلية إلى السادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة، دورية تحت عدد 4540 بتاريخ 13 غشت 2014 تحثهم على ضرورة إعداد تقارير مفصلة حول مخططات الجماعات الترابية التابعة لنفوذهم (إعداد المخططات، إرساء النظام المعلوماتي، وضعية تقدم نجاز الأشغال، العراقيل والاكراهات)، من أجل التوفر على قاعدة للمعطيات لتحديد المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية اللازمة لإعداد التدخلات المستقبلية على صعيد كل جماعة وتشجيع وتقاسم التجارب الناجحة.

ولقد مرت حوالي سنة على إرسال تلك الدورية، مما يستلزم نشر خلاصات وزارة الداخلية للاستفادة منها في بلورة المخططات الجماعية وتنفيذها وتقييمها، لاسيما وأنا أمام الاستحقاقات الجماعية، علما أن القانون يلزم بإعداد المخطط خلال السنة الأولى التي تلي الانتخابات.

## 2- الموارد البشرية:

يعتبر تعزيز القدرات التديرية للموارد البشرية شرخا أساسيا لتحقيق التنمية الجهوية المتوخاة. ولأجل تحسين موارد الجهات في هذا الخصوص يتعين الرفع من مستوى التأخير على الصعيد الجهوي، ويفرض هذا الشرط نفسه بحددة أمام التحديات الكبرى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوخني والجهوي، سيما بعد أن باتت الجهات المعنية بتدبير موارد مهمة إلى جانب بلورة وتطبيق ومتابعة مشاريعها التنموية. ومن ثم فإن ممارسة الاختصاصات بشكل حقيقي يستلزم ترشيد استخدام الموارد وتحسين القدرات التقنية للمنتخبين والموظفين في مجال التنمية الجهوية.

ويبرز توزيع الموارد الجهوية حسب الجهات وجود تفاوتات كبرى، ففيما استطاعت جهتا الدار البيضاء الكبرى وكلميم-سمارة رفع نسبة المستخدمين إلى السكان إلى 8 مستخدمين لكل ألف نسمة وهو مستوى يتجاوز بكثير المتوسط الوخني الذي يبلغ 4.8 مستخدم لكل ألف نسمة، فإن جهات مراكش-تانسيفت-الحوز وسوس-ماسة-درعة تجد صعوبة في تجاوز عتبة 4 مستخدمين لكل ألف نسمة.

ومن جهة أخرى، يبرز توزيع الموظفين حسب المستويات الترابية أن حصة الأخر المتوسطة والعليا في الجهات تتجاوز 70٪ من موظفيها، إلا أن هذه الأخيرة لا توظف سوى 1٪ من مجموع هذه الأخر، وهي نسبة ضعيفة نسبيا بالنظر إلى اختصاصاتها في مجال التنمية الاقتصادية



والاجتماعية. وتستقطب الجماعات الحضرية 47% من الأطر العليا و56% من الأطر المتوسطة، فيما لا تمثل هاتان الفئتان معا سوى 28% من موظفيها.

وتمثل تكاليف الأجور نسبة مهمة من نفقات تسيير الجماعات المحلية، لكن هذا لا يعني أن بنية الموارد البشرية تستجيب لحاجيات الجماعات المحلية، بحيث بلغت حصة الأطر العليا 11% من المجموع سنة 2008، وهو ما يعادل نسبة تأطير تبلغ 0.54 مستخدم لكل ألف نسمة فيما تصل حصة اليد العاملة إلى 47% من مجموع الموظفين المحليين.

وهذا ما يستدعي اعتماد الجهات لسياسة حقيقية فيما يتعلق بالموارد البشرية، تتمحور بالأساس حول التدبير التوقعي لاحتياجاتها من حيث الكفاءات والتكوين المستمر والاستقطاب، لتجاوز الصعوبات المرتبطة بالقدرة التدييرية وضعف التأطير مما ينعكس على المردودية والنجاعة ودون تحقيق مطالب الساكنة بشكل جيد ولا يسمح بخلق التكامل بين المجالس المنتخبة وأطر الإدارة الوصية.

كما أن التأخير الحاصل في إخراج القانون الأساسي لموظفي الجماعات المحلية والقانون الخاص بمؤسسة الأعمال الاجتماعية يساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تدهور الوضعية المادية والاجتماعية لهذه الفئة من الموظفين والتي تتكون من 153 ألف موظف، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن العاملين في إطار الإنعاش الوطني يتقاضون أجورا هزيلة بالمقارنة مع الحد الأدنى للأجور إضافة إلى عدم تمتيعهم بالتغطية الصحية والاجتماعية التي تكلف لهم حق العيش الكريم والصحة والسكن.

وفي نفس السياق، كشفت الدراسة التي أنجزتها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة العديد من المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد وكذا العجز الملحوظ على مستوى تملك آليات التدبير والتسيير، من خلال:

- ضعف التدريب والتكوين المستمر للموارد البشرية؛
- عدم اعتماد معايير شفافة ومضبوطة في استفادة الموظفين الجماعيين من المشاريع العقارية المنجزة من طرف الجماعة؛
- إغفال تحديد عدد الموظفين الجماعيين المعنيين بالوضع رهن إشارة الوكالة المفوض لها؛
- وضع بعض الموظفين رهن إشارة مصالح غير تابعة للجماعة بصفة غير قانونية.

من جهته سجل تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013، مجموعة من الملاحظات التي تهم التخطيط الاستراتيجي والتنظيم الإداري على مستوى المجالس الجهوية وتتمثل في غياب هيكل تنظيمي محدد ومصادق عليه، وعدم وجود دليل للإجراءات والمساطر الإدارية الداخلية، بالإضافة إلى ضعف التكوين المستمر للموظفين الجماعيين حيث لا تولي

الجماعات التي تمت مراقبتها الكثير من الاهتمام للتكوين المستمر لموظفيها، لاسيما عن طريق إعداد برامج دورية للتكوين بشراكة مع المؤسسات المختصة.

وتبين أن الجماعات عموما تقتصر على دورات التكوين المنظمة من طرف سلطات الوصاية والتي لا تشمل كافة الموظفين ولا تغطي دائما الحاجيات الخاصة بهذه الجماعات.

وكشف ذات التقرير عدم توفر بعض المصالح الجماعية على الوسائل البشرية واللوجستية الكفيلة للقيام بالمهام المنوطة بها خاصة على مستوى التعمير إضافة إلى غياب التأهيل القانوني والتقني لمواردها.

نخلص مما سبق أن الجهات تواجه تحديات يجب رفعها في ميدان تدير الموارد البشرية، وذلك من أجل تحديث هذا المجال وتطويره تماشيا مع ما يطمح إليه المغرب في إطار مشروع الحكامة الترابية الجيدة، الذي يستلزم انخراط جميع الفاعلين بشكل صحيح وحقيقي، وهو لن يتأتى إلا بتصميم وتفعيل برامج عملية تستمد مرجعيتها من استراتيجية واضحة المعالم والأهداف في تدير الموارد البشرية، من خلال تزويد الجهات بالخبرات التقنية المتعلقة بتدير المشاريع وتتبعها والاضطلاع بالاختصاصات الجديدة المحولة إليها من قبل الدولة.

المحور الثالث:  
الحكامة الترابية  
ورهان التنمية الاجتماعية والثقافية

ولن يتأتى ما نتوخاه من نهوض بالعدالة الاجتماعية والمجالية، إلا بتعزيز السياسات الاجتماعية لمحاربة الفقر والإقصاء والتهميش وتوسيع قاعدة الطبقة الوسطى والنهوض بالمساواة بين الرجل والمرأة، فضلا عن إيلاء عناية خاصة للعالم القروي وللمناطق الجبلية والنائية والمعزولة وبلورة ميثاق اجتماعي متقدم.

مقتطف من الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس، نصره الله أمام أعضاء البرلمان بمجلسيه في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية

الثامنة

(الجمعة 14 أكتوبر 2011)

## الحكامة الترابية ورهان التنمية الاجتماعية والثقافية

يعتبر القطاع الاجتماعي أحد أكبر القطاعات إثارة للنقاش والجدل والانتقاد وأقرب منفذ للاحتجاج والتذمر، وذلك لأنه يلامس حياة المواطن في أدق تفاصيلها.

ولئن كانت الدعوة ملحة إلى استعمال معايير ومبادئ الحكامة في مجال من المجالات فإنها تبدو أكثر من ضرورية في تدير القطاعات الاجتماعية أكثر من غيرها.

ونظرا لتشعب القضايا الاجتماعية وتشابكها سنكتفي بمعالجة بعض جوانبها الأكثر حساسية، والتي تؤثر بشكل مباشر في مستوى ونوعية حياة الساكنة، مسائلين من خلالها مدى نجاح الحكامة الترابية المعتمدة جهويا في تحقيق رهان التنمية الاجتماعية.

### أولا : الجماعات الترابية ورهان محاربة الفقر والهشاشة

تشكل الجماعات الترابية الوعاء الذي تبرز على مستواه مختلف الظواهر الاجتماعية من هشاشة وفقر وإقصاء اجتماعي، وبالمقابل تعتبر هذه الجماعات المجال الجغرافي الذي من خلاله تترجم المشاريع والاستراتيجيات الهادفة لمواجهة مختلف هذه الظواهر الاجتماعية، لذلك سيتم في محطة أولى استعراض ملامح خريطة الفقر على مستوى الجماعات الترابية، ليتم إبراز الدور الريادي والاستراتيجي للجماعات الترابية في ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية الذي يتوخى محاربة كل أشكال الهشاشة والفقر والإقصاء الاجتماعي والتأهيل الترابي في محطة ثانية.

#### 1. الفقر والهشاشة:

يختلف تعريف الفقر من مجتمع لآخر، ويتميز بتطوره مع تطور العصور، فلا يوجد تعريف دقيق ومحدد له، فالفقير في الدول العربية من الناحية المادية من يقل دخله اليومي عن دولار واحد، وفي الولايات المتحدة الأمريكية من يقل دخله عن 15 دولار، وتختلف هذه النسبة من دولة إلى أخرى. ويمكن تعريف الفقر بنقص المصادر المادية، كالطعام والماء والملبس والسكن وظروف العمل بشكل عام.

ومن جهتها تشير المندوبية السامية للتخطيط إلى أن خرائط الفقر النسبي، تستند إلى عتبة تحددها المقاييس الدولية في مكوئين، يتمثل أولهما في المكون الغذائي الذي يعادل كلفة سلة غذائية تضمن الحد الأدنى من الحراريات (1984 وحدة حرارية للفرد في اليوم) حسب معيار منظمة الأغذية والزراعة والمنظمة العالمية للصحة، ويتجلى الثاني في مكون غير غذائي يعادل كلفة سلة المواد غير الغذائية المقتناة من طرف الأسر التي تتوفر على الحد الأدنى الغذائي، حسب المقاربة المعتمدة من طرف البنك الدولي.

وتختلف حدة الفقر بحسب وسط العيش من قروي إلى حضري.

## الفقر بالعالم القروي:

تشير دراسة أنجزتها المندوبية السامية للتخطيط حول الفقراء والتنمية البشرية في المغرب بتعاون مع صندوق البنك الدولي، أن ظاهرة الفقر تعتبر بالدرجة الأولى قروية، وذلك لأسباب مختلفة، منها ما هو مرتبط بالطبيعة نتيجة للجفاف وقساوة الطقس، ومنها ما هو بنيوي يرجع إلى فترة الاستعمار وبداية الاستقلال، بالإضافة إلى أن هناك أسباب تقنية مرتبطة بظروف اشتغال الفلاح، وبغياب البنيات التحتية والخدمات الأساسية بالبادية.

وفي نفس الإطار، يثير التقرير إشكالية تزايد حدة الجفاف بالعالم القروي وتوالي سنواته مما تسبب في ندرة المياه سواء الصالحة للشرب أو تلك الخاصة بالسقي. فمع تزايد انخفاض الموارد المائية بنسبة تصل إلى 40 ٪، عرفت جل الدوائر السقوية بالمغرب عجزا في تأمين مياه الري، حيث تصل النسبة إلى 50 ٪ بأحواض أم الربيع وسوس ماسة درعة وملوية، وإلى 80 ٪ بأحواض زيز.

وبالإضافة إلى ندرة المياه بالعالم القروي، يعتبر الغلاء من بين العراقيل التي تواجه الفلاح في حياته اليومية، خصوصا غلاء الأسمدة الخاصة بالزراعة وغلاء أعلاف الماشية.

إلى جانب الأسباب السالفة الذكر تظل العزلة أيضا، من بين مظاهر التهميش بالعالم القروي، إذ يعاني سكان القرى والمداشر والأرياف والغابات من صعوبة المسالك للولوج للمدن والأسواق بعشرات الكيلومترات ومن انعدام وسائل النقل. وهو الأمر الذي تزيد حدته مع تهطل الأمطار ونزول الثلوج، مما يحكم على ساكنة القرى بعدم التحرك في اتجاه الأماكن التي اعتادوا الذهاب إليها لاقتناء لوازم العيش، ويؤدي إلى تزايد نسب الهدر المدرسي في صفوف أطفال البوادي

## الفقر بالمدن:

تأخذ ظاهرة الفقر أشكالا مختلفة بالمدن، تتمثل في ارتفاع أسعار المواد الأساسية، وانتشار الأنشطة والحرف الصغيرة غير المهيكلة التي تنشط بشكل كبير بالمدن والتي باتت تشكل جزءا من البناء الاجتماعي للمجال الحضري. كما تشكل البطالة المتفشية وسط الشباب والمطالبات شبه اليومية للإدماج في ميدان الشغل إحدى علامات الفقر والتهميش والإقصاء الاجتماعي، مما يدفع بأزيد من 100 ألف شاب مغربي سنويا إلى القيام بمحاولة الهجرة سرا نحو الخارج.

واستنادا إلى التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، تعتبر معدلات البطالة في هذه الأقاليم الأكثر ارتفاعا، إذ تبلغ

15% مقابل 9% وطنيا، وخصوصا بين صفوف الشباب بنسبة 28% وحاملي الشهادات العليا بنسبة 41% والنساء بنسبة 35%.

من جهة أخرى، تعد ظاهرة التسول المتفشية وسط المجتمع من بين صور الفقر والهشاشة. حيث يمتهن ما يزيد عن 200 ألف شخص التسول، 48.9% منهم رجال و51.1% نساء، في حين يمارس 62.4% من مجموع المتسولين التسول الاحترافي، علما بأن أسباب التسول راجعة بالأساس إلى الفقر والإعاقة والمرض.

ومن جهة أخرى، تعرف المدن ظاهرة انتشار مدن الصفيح والسكن العشوائي التي يرجع سببها الأساسي إلى الهجرة القروية، ويقدر عدد الأسر التي تقيم في سكن حاط بالكرامة ويفتقد إلى أساسيات السكن اللائق خلال السنوات الأخيرة 700 ألف أسرة.

وبحسب التقرير الذي أعدته وزارة الاقتصاد والمالية<sup>2</sup> حول موضوع التفاوتات الكبيرة بين الجهات في الوصول إلى الحقوق الأساسية، فقد ارتفعت نسبة الفقر ب 7.2 نقطة على الصعيد الوطني بين 1999 و2007 منتقلة من 16.2% إلى 9% من مجموع الساكنة. أما على المستوى الجهوي، فلقد سجلت الجهات السبع (الجهات الجنوبية، الشاوية وريديغت، الدارالبيضاء الكبرى، الرباط سلا زمور زعير وطنجة تطوان) نسبة فقر أقل من المعدل الوطني المسجل سنة 2007، بما في ذلك 3.2% في جهة الدارالبيضاء الكبرى، و5.1% في جهة الرباط سلا زمور زعير. كما سجلت جهة الغرب الشراودة بن يحسن أعلى نسبة للفقر في سنة 2007 حيث وصلت إلى 15.6%.

وبين سنتي 1999 و2007 سجلت جهة فاس بولمان انخفاضا في نسبة الفقر ب 17.1 نقطة وهي أفضل الأداءات على المستوى الوطني، حيث انتقلت النسبة من 26.6% إلى 9.5% في حين سجلت جهة الدارالبيضاء الكبرى ارتفاعا ب 0.5 نقطة انتقالا من 2.7% إلى 3.2%.

وانتقلت نسبة الهشاشة على الصعيد الوطني، من 23.9% سنة 1999 إلى 17.5% سنة 2007، بزيادة قدرها 6.4 نقطة، أما على المستوى الجهوي فلقد سجلت ثمانية جهات معدلات أقل من المعدل الوطني المسجل سنة 2007، بنسبة 10.0% لجهة الدارالبيضاء الكبرى و13.1% لجهة طنجة تطوان و13.8% لجهة الرباط سلا زمور زعير، في حين حققت جهة الغرب الشراودة بن يحسن المعدل الأكثر ارتفاعا بنسبة 26.7% سنة 2007. ومن حيث الدينامية، حققت جهة تادلة أزيلال وجهة طنجة تطوان أفضل الأداءات بين 1999 و2007 بانخفاض في معدل الهشاشة بنسبة 11.7 نقطة و10.8 نقاط على التوالي.

<sup>2</sup>التفاوتات الكبيرة بين الجهات في الوصول إلى الحقوق الأساسية: التعداد وعدم القابلية للتجزئ، مارس 2015 ص:39.

وحسب الإحصائيات التي جاءت في التقرير الوطني لأهداف الألفية من أجل التنمية برسم 2012، قلص المغرب نسبة الفقر النقدي التي تقاس بـ 1 دولار أمريكي حسب منسوب القدرة الشرائية في اليوم الواحد من 3.5 % سنة 1985 إلى أقل من 0.3 % سنة 2011، مقابل قيمة مستهدفة تبلغ 1.8 % في أفق سنة 2015 لأهداف الألفية من أجل التنمية، وهكذا فإن أقل من مغربي واحد من أصل 100 في كل من الوسط الحضري (0.1%)، والوسط القروي (0.5%) كان يعيش سنة 2011 بدخل يقل عن 1 دولار أمريكي حسب منسوب القدرة الشرائية في اليوم.

## الجدول رقم 1: تطور نسبة الفقر النسبي حسب الجهة بين 1985 و2011

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط. أهداف الألفية من أجل التنمية، التقرير الوطني 2012، ص:90.

التغيرات ب %	نسبة الفقر %		الجهات
	2011	1985	
-88.1	3.5	29.4	الجهات الجنوبية
-78.6	6.9	32.3	سوس- ماست- درعة
-76.2	5.3	22.3	طنجة- تطوان
-73.9	2.3	8.8	الدار البيضاء الكبرى
-73.9	5.7	21.8	الجهة الشرقية
-72.9	3.9	14.4	الرباط- سلا- زمور- زعير
-71.5	5.9	20.7	تادلة- أزيلال
-70.9	6.5	22.3	الشاوية- واديغة
-70.4	6	20.3	فاس- بولمان
-70.3	7.4	24.9	مراكش- تانسيفت الحوز
-68.0	8.1	25.3	مكناس- تافيلالت
-57.4	8.3	19.5	تازة- الحسيمة- تاونات
-53.4	8.2	17.6	دكا- العبدية
-50.5	10.7	21.6	الغرب- شراردة- بني حسن

من جهته، واستنادا إلى نفس التقرير شهد الفقر متعدد الأبعاد على غرار الفقر النقدي انخفاضا سريعا في المغرب. وتبين الاتجاهات التي سجلها والتي تم تقديرها اعتمادا على مقارنة المندوبية السامية للتخطيط وعلى مقارنة "الكبير- فوستر" (%i) # - "o!t"%) إحراز تقدم مهم في مجال ظروف العيش.

فحسب مقارنة المندوبية السامية للتخطيط انخفض معدل الفقر متعدد الأبعاد بين سنتي 1991 و2007 بما يلي:

- ب 66.8% على الصعيد الوطني، حيث انتقل من 36.5% إلى 12.1%؛
- ب 28.8%، في الوسط الحضري، حيث انتقل من 10.4% إلى 7.4%؛



- وب 67.1% في الوسط القروي، من 55.7% إلى 18.3%.
- وانخفاض بين سنتي 1991 و2007 حسب مقاربة الكير- فوستر، بما يلي:
- ب 83.2% على الصعيد الوطني، حيث انتقل من 58.3% إلى 9.8%؛
- ب 91.1% في الوسط الحضري، من 25.8% إلى 2.3%؛
- وب 76% في الوسط القروي، من 84.3% إلى 20.2%.

وقد أدى انخفاض الفقر متعدد الأبعاد إلى انخفاض الفقر النقدي، حيث أن انخفاض الفقر متعدد الأبعاد بنسبة 1% خلال فترة 1992 و2011 صاحبه انخفاض معادل لتلك النسبة في الفقر النقدي.

الجدول رقم 2: تطور نسبة الفقر المتعدد الأبعاد حسب الجهات بين 2001 و2011

التغيرات ب %	نسبة الفقر المتعدد الأبعاد ب %		الجهات
	2011	2001	
-84.2	1.2	7.6	الدار البيضاء الكبرى
-71.1	4.6	15.9	الرباط-سلا-زمور-زعيير
-70.4	9.3	31.4	دكا-التعبدة
-68.4	7.7	24.4	الشاوية-تورديغتا
-68.1	5.8	18.2	الجهة الشرقية
-64.7	10.8	30.6	الغرب-بشار-دقيني-حسن
-61.1	10	25.7	طنجة-تطوان
-60.2	3.5	8.8	الجهات الجنوبية
-59.7	10.2	25.3	مكناس-تافيلالت
-53.0	10.9	23.2	سوس-ماسة-درعة
-51.1	19.3	39.5	تازة-الحسيمة-تاوانات
-49.5	10.5	20.8	فاس-بولمان
-45.4	18.9	34.6	مراكش-تانسيغت-الحوز
-39.2	16.9	27.8	تادلة-أزيلال

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط أهداف الألفية من أجل التنمية، التقرير الوطني 2012،

ص: 91.

وكخلاصة، يمكن القول أن المغرب يتجه نحو القضاء على الفقر متعدد الأبعاد في الوسط الحضري وفي الوسط القروي ما يزال شخص واحد من أصل 5 يعاني منه. ذلك أن 86.3% من بين 3.145 مليون مغربي يعيشون في أسر تعاني من الفقر متعدد الأبعاد بحسب تقديرات سنة 2011، ينتمون إلى الوسط القروي.

## 2. الجماعات الترابية شريك استراتيجي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية

يعتبر ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي أعطى انطلاقتها صاحب الجلالة الملك محمد السادس في 18 ماي 2005، من أهم الأوراش الكبرى التي تعنى بمحاربة الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي.

وشمل برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في النسخة الأولى منه 2005-2010 أربعة برامج أساسية تتمثل في البرنامج الأفقي، وبرنامج محاربة الهشاشة، والإقصاء والتهميش بالوسط الحضري ثم برنامج محاربة الفقر بالوسط القروي. كما تمت إضافة برنامج خامس في النسخة الثانية 2010-2015 ويتعلق بالتأهيل الترابي 4.

ولقد رصدت لمشاريع المبادرة الوطنية اعتمادات مالية ضخمة حيث تم إحداث حساب خصوصي، الأمر بالصرف فيه هو الوزير الأول، كما تم رصد غلاف مالي يقدر ب 250 مليون درهم للبرنامج الاستعجالي، ومبلغ 10 مليار درهم لتمويل مشاريع مرحلتها 2006-2010، وهو ما يعادل 2.5 مليار درهم لكل برنامج 5. وتتوزع هذه الاعتمادات على النحو الآتي: الميزانية العامة للدولة 6 مليار درهم بنسبة 60 %، الجماعات الترابية 2 مليار درهم بنسبة 20%، التعاون الدولي 2 مليار درهم بنسبة 20%، 6.

وبلغت الاعتمادات المرصودة ما مجموعه 17 مليار درهم لمرحلة 2011-2015، موزعة على النحو التالي: الميزانية العامة للدولة 4\*9 مليار درهم بنسبة تناهز 55.29%، الجماعات الترابية 6\*5 مليار درهم بنسبة تناهز 32.94 %، المؤسسات العمومية 1 مليار درهم بنسبة تناهز 5.88 %، التعاون الدولي 1 مليار درهم بنسبة تناهز 5.88 % 7.

وشمل استهداف برامج المبادرة الوطنية في نسختها الأولى الممتدة من 2005-2010 بالوسط القروي، ما مجموعه 403 جماعة قروية بالمناطق التي تصل فيها نسبة الفقر 30% فما فوق، وذلك حسب خريطة الفقر المنجزة من طرف المندوبية السامية للتخطيط طبقاً للإحصاء العام للسكان والسكنى المنجز سنة 2004 8.

4- الموقع الإلكتروني : [/http://www.indh.gov.ma/index.php/ar](http://www.indh.gov.ma/index.php/ar)

5- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تقرير 2005-2010 ص. 31

6- نفس المرجع السابق، ص. 31

7- الموقع الإلكتروني : [/http://www.indh.gov.ma/index.php/ar](http://www.indh.gov.ma/index.php/ar)

8- تقرير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2005-2010 ص. 26.

أما بالوسط الحضري فقد تم استهداف ما مجموعه 264 حيا ب 36 مدينة التي تتجاوز ساكنتها 100.000 نسمة، كان فيها لمدن الدار البيضاء والرباط وسلا فاس مراكش وطنجة الحصّة الأوفر، في حين شملت باقي المدن الأخرى والأقاليم بنسب أقل 9.

وفيما يتعلق بالبرنامج الاستعجالي لسنة 2005-2010، بلغت مساهمات الجماعات الترابية فيه إلى جانب الجمعيات والمصالح الوزارية ما مجموعه 355.388.230 درهم. مقابل 244.410.310 كمساهمة للمبادرة الوطنية 10 .

وهم برنامج التأهيل الترابي ما مجموعه 10 جهات و22 إقليم جبلي و587 جماعة، والذي سعى إلى إنجاز مشاريع تهم البنيات الأساسية وتوفير خدمات للقرب، في مجالات التعليم، والصحة، والماء الصالح للشرب والطرق، والمنشآت الفنية ثم الكهربية القروية 11 .

ولقد ظلت الجماعات الترابية حاضرة في إنجاز برامج المبادرة الوطنية الهادفة إلى محاربة الهشاشة والفقر والإقصاء الاجتماعي، فإلى جانب مساهماتها المالية المشار إليها أعلاه، فقد أسهمت أيضا بشكل بارز على مستوى مراحل الإنجاز عبر تمكين العديد من المشاريع المنجزة من أوعية عقارية جد مهمة سواء تعلق الأمر بالجماعات الحضرية أو القروية . كما ظلت حاضرة على مستوى التنشيط الفعلي لبرامج ومشاريع المبادرة الوطنية، عبر وضعها العديد من الأطر التابعة لها رهن إشارة هذه المشاريع والمصالح الوزارية التي تشرف عليها بغية ضمان استمرارية تقديم الخدمات وبالتالي بلورة الآثار الاجتماعية على الفئات المستهدفة من تلك البرامج والمشاريع.

وتجد إسهامات الجماعات الترابية في مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مرجعيتها في اتفاقيات الإطار المبرمة بينها وبين المبادرة الوطنية والمصالح الوزارية المعنية ثم جمعيات المجتمع المدني الحاملة للمشاريع أو المساهمة فيها، والتي تترجم عمليا وميدانيا في اتفاقيات للشراكة تشرف عليها المصالح الولائية بالإقليم أو العمالة المنجزة فيها المشروع.

وبمقابل الإنجازات المذكورة سلفا، بخصوص انخراط الجماعات الترابية في مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات تتمثل في عدم التزام بعض الجماعات الترابية باتفاقيات الشراكة الموقعة بخصوص العديد من المشاريع وأحيانا تباطؤها في تفعيلها مما عطل في مناسبات عدة مشاريع حيوية كان سيكون لها وقع إيجابي على الساكنة المستهدفة.

9 - نفس المرجع السابق ، ص.27.

10 - نفس المرجع السابق ص. 38 .

11 - تقرير حول استهداف برنامج التأهيل الترابي ، صادر عن وزارة الداخلية ، ص. 3.

كما لوحظ أيضا التراجع عن بعض الإلتزامات من حيث مد المشاريع المدرجة بالأطر اللازمة لتنفيذها وجعل خدماتها في متناول الفئات المستهدفة أو بالنسبة لأداء المستحقات المترتبة على فواتير الماء والكهرباء مما جعل بعض المشاريع تصاب بالشلل.

وتعود التراجعات المسجلة بهذا الخصوص بالأساس، إلى التدافعات السياسية بالجماعات الترابية بين الأطياف السياسية المشكلة منها، وأحيانا إلى الانخراط الغير المحسوب التي تقدم عليه بعض هذه الجماعات دون اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة وفقا لإمكاناتها المتاحة (المالية والبشرية واللوجستية)، إضافة إلى غياب دراسة الجدوى للمشاريع المنجزة.

وقد تجلت هذه الملاحظات على الخصوص مع النسخة الأولى للمبادرة الوطنية والتي تميزت بتوقيع العديد من الشراكات المتعددة الأطراف، أفضت إلى إقبال كاهل الجماعات الترابية بالعديد من الإلتزامات تفوق قدراتها ومؤهلاتها.

وعلى مستوى آخر، كانت تكلفة دخول بعض الجماعات الترابية في العديد من النزاعات القضائية المتعلقة بالاعتداء المادي، جراء عدم احترام مسطرة نزع الملكية الواجب اتباعها لاستغلال الأرصدة العقارية التي تقع في حوزة الأغيار، غالبية، جراء التعويضات المحكوم بها لأصحاب الحقوق. ووضع هذه الجماعات في مأزق عدم تنفيذ الأحكام القضائية نظرا لعدم توفر الاعتمادات اللازمة وهو ما لا يتعارض وروح دستور 2011، خاصة وأن المشاريع المنجزة همت الجماعات الفقيرة التي بالكاد تتوفر على الاعتمادات لتغطية مستحقات التسيير، والتي تعتمد أساسا على تحويلات الميزانية العامة بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة.

## ثانيا: قضايا المرأة والطفولة والشباب بالجماعات الترابية

تستأثر قضايا المرأة والطفولة والشباب باهتمام خاص في السياسات العمومية، نظرا لحجم آثار انعكاساتها على مؤشرات التنمية بالدول. وبدوره سعى المغرب من خلال القطاعات الحكومية المعنية إلى بلورة رؤى واستراتيجيات تسعى إلى النهوض بوضعية هذه الفئات الاجتماعية على نحو يجعلها مساهمة في قاطرة التنمية والركب الاقتصادي الذي يسعى لبلوغه، وكما هو الشأن بالنسبة لباقي القطاعات تظل الجماعات الترابية الآلية التشاركية الناجعة لبلورة هذه التصورات، لذلك سوف يتم بسط الوضعية الآنية لهذه الشرائح وفق مقاربة إحصائية.

## 1- قضايا المرأة:

رغم العديد من البرامج والمبادرات التي اتخذتها مختلف المؤسسات العمومية والمجتمع المدني لأجل تعزيز دور المرأة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، يظل بلوغ هذا الهدف بشكل تام مستعصيا سواء تعلق الأمر بالمستوى الوطني أو بالمستوى الجهوي.

وبهذا الخصوص، واعتمادا على مؤشر الفوارق المرتبطة بالنوع المعروف باسم "%nd" + g#ba# -nd", المنشور في تقرير +ap + "nd" الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، والذي يسمح بقياس الجهود المبذولة والنتائج المحققة في مجال الحد من الفوارق بين النساء والرجال في أربع مجالات رئيسية هي: التربية والصحة والاقتصاد والمشاركة السياسية، يمكننا أن نستعرض حصيلة الجهود المبذولة في هذا الخصوص على مستوى عدد من جهات المملكة. وهكذا، فإنه استنادا إلى الأرقام الواردة في التقرير الوطني الصادر عن المندوبية السامية للتخطيط برسم سنة 2012، حول أهداف الألفية من أجل التنمية، نسجل على مستوى محو الأمية لفئة (24-15) سنة أن الإناث تبقيين الأقل استفادة من هذا البرنامج رغم الجهود المبذولة، بحيث لا تتجاوز نسبة المستفيدات 51.7% مقابل 73.2% بالنسبة للذكور سنة 2000.

ورغم التطور الملحوظ خلال سنة 2012 بارتفاع نسبة استفادة الإناث إلى 79% إلا أن الفرق يبقى مهما مع فئة الذكور التي وصلت إلى 90.1%، ويتأكد هذا الفرق على مستوى مختلف جهات المملكة، التي تعرف تفاوتات بين فئتي الذكور والإناث على مستوى الاستفادة من البرنامج المذكور.

### جدول رقم 3: تطور نسب محو الأمية حسب الجهات (ب.٪)

2012			2000			الجهات
المجموع	الإناث	الذكور	المجموع	الإناث	الذكور	
91.7	88.5	95.3	78.5	69.1	89.9	واد الذهب - الكويرة - العيون
86.9	79.6	95.4	57.6	41.6	78.5	سوس ماسة - درعة
74.8	67.8	81.5	55.3	39.9	69.0	الغرب - الشراة قبي حسن
84.7	79.4	89.2	61.4	49.9	71.5	الشاوية توردية
82.6	73.4	92.0	48.5	37.3	60.3	مراكش تانسيفت الحوز
86.3	81.8	90.2	59.7	51.1	67.7	الجهة الشرقية
95.9	94.9	96.9	88.5	85.0	92.1	الدار البيضاء الكبرى

91.6	89.8	93.3	81.4	75.2	87.5	الرباط-سلا-زمور-زعير
76.6	68.7	83.5	47.3	37.2	57.0	دكا-العبدة
71.6	62.6	81.2	55.1	41.2	68.2	تادلت-أزيلال
86.8	82.8	90.6	65.4	54.1	76.7	مكناس-تافيلالت
88.4	84.1	92.8	64.1	55.3	72.6	فاس-بولمان
75.4	64.2	85.6	46.7	31.1	61.0	تازة-الحسيمة-تاوانات
83.6	79.2	87.4	64.4	52.7	75.1	طنجة-تطوان
84.6	79.0	90.1	62.5	51.7	73.2	الوطني

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط: التقرير الوطني حول أهداف الألفية من أجل التنمية الصادر سنة 2012.

واستنادا إلى مؤشر المناصفة بين الجنسين حسب مستوى التعليم، يتضح بأنه رغم التطور المسجل خلال السنة الدراسية 2011/2012 مقارنة مع السنة الدراسية 1999/2000 على مستوى مختلف الجهات، إلا أن الملاحظ هو أن عتبة 100% لم يتم تجاوزها إلا بالنسبة للتعليم التأهيلي، في حين يبقى سلك التعليم الابتدائي والإعدادي دون بلوغ النسبة المذكورة على مستوى جميع الجهات.

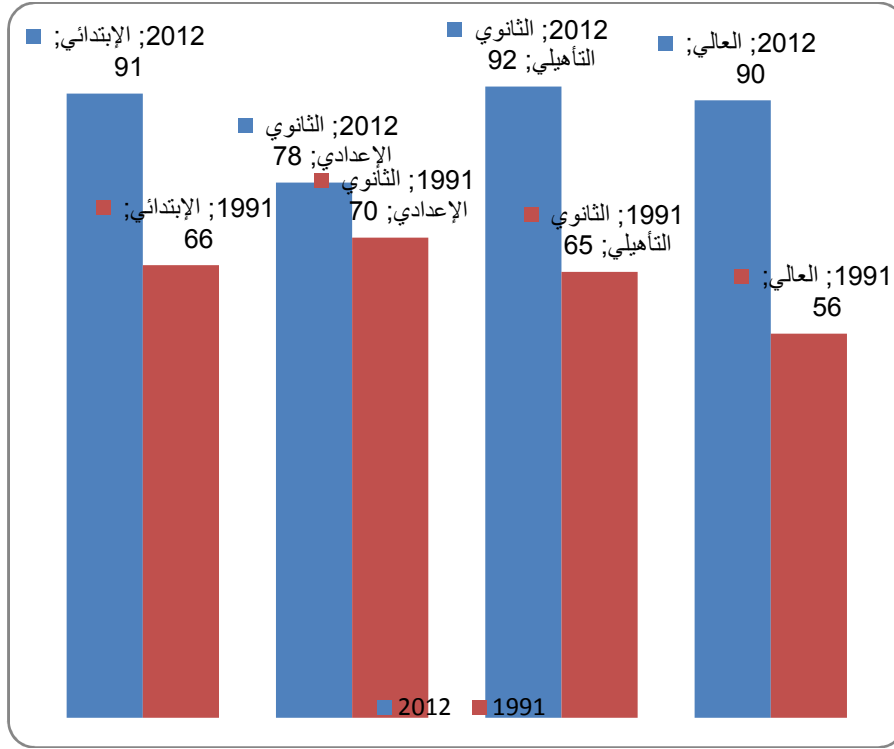
جدول رقم 4: تطور مؤشر المناصفة بين الجنسين حسب مستوى التعليم  
وحسب الجهة بين 2000 و2012 (ب%)

2012/2011			2000/1999			الجهات
التأهيلي	الاعدادي	الابتدائي	التأهيلي	الاعدادي	الابتدائي	
102.8	91.0	92.8	91.4	74.9	86.6	واد الذهب لكوييرة
106.2	92.0	92.8	86.3	89.9	88.4	العيون بوجدور
88.7	80.3	90.9	57.0	63.9	84.7	كلميم السمارة
76.6	68.7	90.8	54.8	53.4	78.5	سوس ماستر درعة
92.1	74.8	91.5	75.2	66.8	79.9	الغرب الشراردة قبلي حسن
93.6	77.7	89.2	81.8	76.1	78.0	الشاوية توردديغة
86.7	69.0	89.1	80.2	72.0	77.4	مراكش تانسيفت الحوز
92.1	77.6	88.5	82.3	73.6	81.0	الجهة الشرقية
103.2	93.5	94.0	106.0	98.7	92.2	الدار البيضاء الكبرى
100.3	88.2	91.4	90.6	90.0	86.2	الرباط سلا زمور زعير
97.4	74.6	88.3	88.5	76.0	73.3	دكالة عبدة
77.3	68.5	88.6	62.7	62.1	74.6	تادلة أزيلال
84.1	79.5	91.0	67.4	67.5	81.8	مكناس تافيلالت
97.4	82.6	91.3	99.1	79.3	81.4	فاس بولمان
72.8	61.2	88.3	58.3	50.4	68.9	تازة الحسيمة تاونات
100.7	84.7	93.8	102.9	82.7	93.1	طنجة تطوان
91.9	78.2	90.7	82.6	75.3	81.1	الوطني

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط: التقرير الوطني حول أهداف الألفية من أجل التنمية الصادر سنة 2012.

هذا، وإذا كان المعدل العام للتمدرس في السلك الإعدادي قد بلغ في الموسم الدراسي 2012-2013 نسبة 85% فإنه انحصر عند 57.8% بالنسبة للفتيات في الوسط القروي، مما أثر بشكل واضح على تطور مؤشر المناصفة بحسب المستوى الدراسي.

## تطور مؤشر المناصفة بين الجنسين حسب المستوى الدراسي (ب%)



المصدر: المندوبية السامية للتخطيط: التقرير الوطني حول أهداف الألفية من أجل التنمية الصادر سنة 2012.

وتؤثر الأرقام المذكورة بشكل سلبي على ترتيب المغرب عالميا في مجال الفوارق القائمة على النوع. وفي هذا الإطار، يشير التقرير الصادر عن المنتدى العالمي الصادر في 2013 بأن المغرب لا يزال في مرتبة متأخرة على هذا المستوى وهي الرتبة 129 من أصل 136 بلدا، وذلك خلال السنوات الثلاث الأخيرة. كما أن تنقيط بلادنا لم يسجل سوى نمو طفيف حيث انتقل الى 0.5845 مما يشهد على بطء مسلسل الحد من الفوارق بين النساء والرجال.

أما فيما يخص الفوارق في مجال المشاركة السياسية والفرص، فلقد سجل المغرب تراجعا بثلاث مراتب.

ورغم احتلال المغرب الرتبة 17 من أصل 86 بلدا برسم 2012 فيما يخص مؤشر المؤسسات الاجتماعية والنوع المعروف باختصار باسم (+، .)، والذي يصدر عن مركز التنمية بمنظمة التعاون والتنمية (OCDE)، والذي يتيح استشعار أسباب الفوارق القائمة على النوع، إلا أن المغرب يخسر كثيرا بسبب المستوى المنخفض لمؤشر اللامساواة بين النوعين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (01D/).

ويبين ضعف التنقيط على مستوى المؤشرات المختلفة أن أسئلة النوع تعرف على الصعيد الشكلي تحسنا، غير أنه لم يتأت ترجمته على أرض الواقع ولم يظهر له أثر في حياة النساء



معدل التغطية	الجنس	الوسط
34.0	ذكور	الحضري
32.9	إناث	
33.4	معا	
7.5	ذكور	القروي
7.6	إناث	
7.6	معا	
23.5	ذكور	الوطني
23.2	إناث	
23.3	معا	

#### جدول رقم 5: مستوى التغطية الصحية للسكان حسب الجنس ومكان الإقامة

. o %c": Ob! "%2atoi" Oationa# d d32"#opp"m"nt 4 main 5 En6 7t" pan"# d" m3nag"! 2012 8 9appo% d"! p%"mi""% %3! #at!.

ففيما يخص ولوج النساء إلى الصحة، يمكن تسجيل تحسن على مستوى التغطية الصحية، وذلك من خلال البحث الذي أنجزه المرصد الوطني للتنمية البشرية والذي تتقارب فيه بشكل كبير نسب التغطية الصحية لدى الجنسين سواء داخل الوسط الحضري أو الوسط القروي.

في مقابل ذلك، يؤكد التقرير السنوي حول الأهداف التنموية للألفية فيما يخص الهدف الخامس المتعلق بتحسين صحة الأم، بأنه ما تزال هناك تفاوتات في الولوج إلى العناية الطبية أثناء التوليد والمعلومة وخدمات الصحة الإنجابية حسب الجهات ووسط الإقامة وحسب المستويات السوسيو-اقتصادية.

وعلى هذا المستوى، تضاعف نسبة وفيات الأمهات في الوسط القروي نسبة وفيات الأمهات في الوسط الحضري (148 مقابل 73 وفاة بالنسبة لكل 100.000 ولادة حية) كما لا تتجاوز نسبة الولادة في الوسط الخاضع للمراقبة 55٪ بين النساء القرويات.

إضافة إلى ذلك، فإن نسبة الخصوبة لدى المراهقات من 15 إلى 19 سنة بالوسط القروي تضاعف هذه النسبة بالوسط الحضري (46 مقابل 21 في الألف).

وإذا ما قاربنا وضعية المرأة من خلال التشغيل، نسجل على هذا المستوى أن النساء تواجه عقبات عدة وذلك في مختلف جهات المملكة، ويؤكد ذلك ما جاء في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية حين أشار إلى أن النساء تعترضهن صعوبات متزايدة تعوق ولوجهن إلى الشغل.

## 2 الطفولة والشباب:

رغم التحسن الذي عرفته وضعية الأطفال على المستوى الوطني خصوصا ما يتعلق منها بالمؤشرات الخاصة بالوفيات وبالولوج إلى الخدمات الأساسية، إلا أن فوارق عدة ما تزال تسجل بين مختلف مناطق وجهات المملكة وهو ما يمكن أن نلمسه من خلال مؤشر وفيات الأطفال.

جدول رقم 6: معدلات وفيات الأطفال حسب الجهات سنة 2009 (لكل 1000 ولادة حية)

معدل وفيات الأطفال أقل من خمس سنوات	معدل وفيات الأطفال أقل من سنة	الجهات
28.8	23.9	واد الذهب الكويرة
		العيون - بوجدور
		كلميم السمارة
39.7	33.0	سوس - ماسة - درعة
33.8	26.9	الغرب الشراردة قبلي حسن
34.9	27.9	الشاوية - ورديغة
38.4	31.1	مراكش - تانسيفت - الحوز
31.0	25.3	الجهة الشرقية
23.5	19.0	الدار البيضاء الكبرى
31.1	25.1	الرباط - سلا - زمور - زعير
40.9	32.7	دكالة - عبدة
45.9	37.3	تادلة - أزيلال
41.3	33.0	مكناس - تافيلالت
40.6	32.9	فاس - بولمان
45.3	35.1	تازة - الحسيمة - تاوانات
30.4	24.1	طنجة - تطوان
36.2	30.1	الوطني

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط: التقرير الوطني حول أهداف الألفية من أجل التنمية الصادر سنة 2012، ص: 93

فمن خلال هذا الجدول يتبين بأن أعلى معدل لوفيات الأطفال أقل من سنة وكذا لوفيات الأطفال أقل من خمس سنوات يسجل على مستوى جهة تادلت-أزيلال بنسبة 37.3٪ بالنسبة للشريحة الأولى و45.9٪ بالنسبة للشريحة الثانية في حين تسجل جهة الدار البيضاء الكبرى أدنى معدل بالنسبة للشريحتين بنسبة 19٪ بالنسبة للأولى و23.5٪ بالنسبة للثانية.

من جهة أخرى، واستنادا إلى مؤشر تشغيل الأطفال يؤكد البحث الوطني حول التشغيل الذي أنجزته المندوبية السامية للتخطيط بمناسبة اليوم العالمي لمحاربة تشغيل الأطفال (12 يونيو) بأن هذه الظاهرة التي تهتم 69 ألف طفل منتشرة بالخصوص في العالم القروي.

وتشير المندوبية في هذا الخصوص إلى أنه إذا كان 70٪ من الأطفال المشتغلين متمركزا بربع جهات من المملكة فإن جهة دكالت-عبدة تضم بمفردها أكثر من ربع هؤلاء الأطفال بنسبة 25.6٪ متبوعة بجهة مراكش تانسيفت الحوز ب 14.8٪ تليها جهة الشاوية ورديغته بنسبة 11.8٪ ثم جهة الغرب-شراردة بني حسن بنسبة 11.2٪.

فيما يخص الشباب ثم اعتماد مؤشر البطالة كأحد أهم المؤشرات المعتمدة دوليا لتتبع وضعية هذه الشريحة التي يعقد عليها المجتمع آمالا كبرى.

في هذا الإطار واستنادا إلى البحث الوطني حول التشغيل الذي أجرته المندوبية السامية للتخطيط، يتضح بأن أعلى نسبة للبطالة خلال الفصل الثالث من سنة 2014 سجلت على مستوى الشريحة العمرية المتراوحة بين 15 و24 سنة، وذلك ببلوغها معدل 20.6٪ مقابل 13.6٪ بالنسبة للشريحة العمرية المتراوحة بين 25 و34 سنة و2.2٪ بالنسبة لـ45 سنة فأكثر.

وهو ما يتبين معه بجلاء بأن فئة الشباب هي الأكثر تأثرا بظاهرة البطالة التي تتفاوت حدتها من جهة لأخرى طبقا لما يأتي:

#### جدول رقم 7: معدل البطالة بالجهات حسب الجنس (٪)

الذكور	الإناث	المعدل	الجهة
9.7	26.0	13.0	واد الذهب لكويرة العيون
7.9	5.1	6.9	سوس ماستة درعته
11.4	9.2	10.7	الغرب الشراردة بني حسن
4.7	8.8	5.9	الشاوية ورديغته
5.5	5.8	5.6	مراكش تانسيفت الحوز
8.0	7.3	7.8	تادلت-أزيلال
15.5	17.9	15.9	الشرقية
10.4	11.0	10.6	الدار البيضاء الكبرى

8.7	16.3	10.8	الرباط سلا زمور زعير
8.7	16.3	10.8	دكالة عبدة
11.2	14.8	11.8	طنجة تطوان
12.4	11.8	12.3	مكناس تافيلالت
5.9	6.7	6.1	فاس بولمان
5.8	3.7	5.2	تازة الحسيمة تاونات

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط: البحث الوطني حول التشغيل (الموقع الإلكتروني للمندوبية).

### ثالثا : الآثار الاجتماعية لتدبير المجال والخدمات بالجماعات الترابية

يراد بعبارة الآثار الاجتماعية لتدبير المجال والخدمات الذي تعرفه الجماعات الترابية في ارتباطها بقضايا السكن والتجهيز والنقل، في محاولة لرصد واقع هذه الخدمات على مستوى هذه الجماعات بغية الوقوف على مكامن القوة والضعف التي تعترضها.

#### 1. السكن:

يعتبر قطاع السكن من القطاعات الحيوية الأساسية في حياة الساكنة، وأحد أهم المؤشرات التي تقوم عليها التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أي بلد.

ويبرز تحليل قطاع السكن، حسب شبكة معايير التحليل التي تربط بين الأهداف الإنمائية للألفية والحقوق الواردة في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التقدم المحرز، والنقائص المسجلة والإكراهات التي تعيق الولوج إلى سكن لائق.

ويهم التحليل أربع أوجه هي: الولوج، الحكامة، السياق التشريعي والتتبع والتقييم.

#### الولوج للسكن:

تم بذل مجهودات مهمة في مجال الولوج لسكن لائق لفائدة السكان خاصة من ذوي الدخل المحدود، إلا أنه يسجل استمرار تأخيرات وتفاوتات بين الجهات، خاصة بالوسط القروي وضواحي المدن الكبرى، إذ أن التحسن العام في ظروف السكن يخفي تباينات بين الوسطين الحضري والقروي وبين الجهات، إذ أن آثار التدخلات العمومية تدخل في نطاق عمليات التصحيح والإصلاح أكثر منها في إطار سياسات تنموية.

ومع أن العقد الأخير عرف تسارعا لوتيرة إنتاج الوحدات السكنية المطابقة للمعايير، إلا أنه يسجل استمرار السكن غير المطابق للمعايير، وكذا أشكال من السكن غير اللائق المنتشر أساسا في صفوف الساكنة ذات الدخل المحدود.

وعلى سبيل المثال، فإن إعداد التراب الخاص بالأقاليم الجنوبية لم يكن موضوع مخطط مديري منسجم، ما جعل أن التوسع العمراني يبدو عشوائياً في أكثر من موضع، ولا يستجيب للإكراهات المناخية أو «الشخصية الثقافية للمكان»، مما يهدد بخنق بعض التجمعات السكانية، كما يعاني التعمير في هذه الأقاليم من مشاكل تسوية العقار وتنظيمه وضعف سوق السكن، (التدخل الكثيف للدولة، شبه غياب المتدخلين الخواص، عدم ملائمة التجهيزات مع حاجيات الساكنة)، كما أن شبكات الربط الوطنية والدولية على الخصوص بقيت محدودة، مما يحد من حركية المواطنين في هذه الجهات ويعوق الإشعاع الجهوي للأقاليم الجنوبية.

### السياق القانوني:

ينظم القطاع عبر جملة من النصوص التشريعية يعود أصلها إلى فترة الحماية، وقد بذلت عدة جهود منذ ذلك الحين، من أجل ملائمة النصوص القانونية لتطور المجتمع، إلا أن الترسنة التي وضعت خلال فترة الحماية لم تخضع بما يكفي من التعديل حتى تساير التحولات السريعة التي يعرفها القطاع. ففي العديد من الحالات، تتم معاينة تفاوت بين النصوص القانونية والواقع أو على الأقل صعوبة تأطير النصوص للتحولات المسجلة بقطاع التعمير، وهذا الوضع ينطبق أساساً على النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والتجزئات، والعقار.

وعلى مستوى آخر، يلاحظ أن تبسيط مساطر رخص البناء وإقامة التجزئات، والإجراءات الاستثنائية في علاقة مع وثائق التعمير من أجل تشجيع الاستثمار خاصة في مجال في السكن الاجتماعي، إلا أن هذا التبسيط غير مؤطر بالشكل الكافي من الناحية القانونية، ما يؤدي إلى اختلالات هامة ترتبط بالتخطيط الحضري وبانسجام التنمية الحضرية.

### الحكام:

يتخذ مجهود الدولة في مجال السكنى عدة أشكال: تعبئة العقار العمومي، تخصيص الموارد المالية والوسائل التقنية والعملية التي تساهم في إنتاج الوحدات السكنية والولوج إليها من طرف أكبر عدد من السكان، وذلك عبر برامج محددة تستهدف الأسر ذات الدخل المحدود، إلا أن القطاع لا زال يعاني من عدة اختلالات تحد من أثر تدخلات الدولة في هذا المجال، ومن بين هذه الاختلالات:

- تفاوتات مهمة بين الجهات رغم أهمية ما تم إنجازه من وحدات سكنية (تجزئات، دور، سكن، فمدينة الدار البيضاء على سبيل المثال لا زالت متأخرة في تحقيق أهداف برنامج مدن بدون صفوح، وذلك بالنظر لحجم انتشار السكن غير اللائق الذي تعرفه هذه المدينة؛

-بعد مناطق إعادة الإسكان من مناطق الأنشطة المكثفة والخدمات، رغم جهود تعبئة عقار الدولة في مشاريع السكنى، وهو الأمر الذي يطرح جملة من المشاكل المتعلقة باندماج ساكنة مناطق إعادة الإسكان في مراكز المدن بسبب غياب وسائل نقل فعالة؛

-التمركز المفرط لكل الوسائل بين يدي الفاعل العمومي، على حساب الخصوصيات المحلية وتنوع المقاربات، وذلك رغم تعزيز التحكم بمشاريع الأشغال العمومية؛

-أهمية المنجزات على المستوى الكمي، لكن تسجيل تقدم قليل على مستوى الجودة الحضرية والمعمارية وفي مجال الملاءمة مع الظروف المناخية والممارسات الثقافية للسكان؛

-التعاطي مع موضوع السكنى بشكل قطاعي وفق مقاربة لا تتيح الاندماج بالشكل الكافي ضمن منظور شامل للتنمية الترابية، مما يتطلب التنسيق بين القطاعات الحكومية على المستوى المركزي والتركيز على تسيير العمليات بالنسبة للمستوى المحلي.

### التتبع والتقييم:

يحظى قطاع السكنى بتتبع منتظم على المستوى المركزي، استنادا على المعطيات المحلية المستقاة من المفتشيات الجهوية للإسكان والمرصد المحدث خصيصا لمجال السكنى، إلا أن هذا التتبع غالبا ما ينحصر في الجوانب الكمية للبرامج ولا يتناول الجوانب السوسيو اقتصادية، والإدماج الحضري ما عدا ما يتصل بالمعيقات العملية لتسيير المشاريع.

من جهة أخرى، يشار إلى أن غياب التقييم المستمر من أجل مواكبة تنفيذ البرامج، والدراسات التقييمية القليلة والمنجزة غالبا في إطار شراكات مع الجهات المانحة، يفضي إلى عدم ترصيد ومراكمة الفاعلين المعنيين بالشكل الكافي لنتائج تلك الدراسات.

ويمكن مقارنة إشكالية السكن في بعدها الجهوي عبر عدد من المؤشرات المتعلقة بكل من عدد الوحدات السكنية المتوفرة، ومميزاتها، وأشكال شغلها من جهة، وإنتاج السكن طرقا وأشكالا وفاعلين من جهة أخرى.

وفي هذا الإطار، يوضح التقرير الذي أعدته وزارة الاقتصاد والمالية حول التفاوتات الكبيرة بين الجهات في الوصول إلى الحقوق الأساسية خلال سنة 2015، بأن قطاع السكن عرف دينامية مثيرة للانتباه خلال فترة 2003-2007، ترجمها بشكل خاص، تسريع وتيرة إنتاج الوحدات السكنية التي انتقل عددها من 81 ألف و670 وحدة سنة 2000 إلى 110 ألف و810 سنة 2006، كما سجلت رخص البناء ارتفاعا بنسبة % 1\*4 سنويا، بين 1998 و2012 في جهة مكناس تافيلالت، التي حققت معدل % 1\*14 في هذا المجال على الصعيد الوطني سنة 2012، مقابل % 11 قبل 14 سنة مضت.

وتأتي جهة طنجة تطوان في المرتبة الثانية بحصة من % 10\*9 سنة 2012 محققة بذلك زيادة تقدر ب 3\*7 نقطة مقارنة مع سنة 1998، ومعدل نمو سنوي متوسط للرخص يقدر ب 5.5%.

من جهتها، سجلت جهة الرباط سلا زمور زعير نسبة % 9\*9 سنة 2012 مسجلة بذلك تراجعاً ب 1\*9 نقطة مقارنة ب 1998، لكن مع معدل نمو سنوي متوسط يعادل 1% من عدد الرخص.

أما جهة سوس ماسة درعة، والجهة الشرقية، فلقد سجلتا معدلاً لعدد الرخص ب 7\*5% و 8\*3% على التوالي محققتين بذلك تراجعاً بمعدل 0\*7 نقطة ونقطتين مقارنة مع سنة 1998 هذا، ولقد سجلت جهة فاس بولمان تحسناً خلال نفس الفترة في عدد الرخص لتبلغ % 8 سنة 2012، أي بزيادة تقدر ب 3\*8 نقطة، وانخفض عدد رخص البناء في الجهة مع معدل نمو سنوي متوسط يساوي ناقص % 2\*7 بين 1998 و 2012 ليمثل % 1\*4 من مجموع الرخص. وعلى غرار هذه الجهة، سجلت جهات الدار البيضاء الكبرى، وتازة الحسيمة تاونات، والعيون بوجدور الساقية الحمراء معدلات نمو سنوية متوسطة سالبة خلال نفس الفترة.

ولقد عملت الدولة سنة 2013 على إحداث صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري الذي تم إحداثه كحساب خصوصي بمقتضى قانون المالية لسنة 2013، الذي تعد وزارة السكنى وسياسة المدينة الأمر بالصرف لهذا الحساب، وبلغت التزامات هذا الصندوق 18\*5 مليار درهم خلال الفترة ما بين 2002 و 2013 كدعم لفائدة 747 اتفاقية بمبلغ قدره 18.479 مليار درهم والتي تجاوزت قيمتها الإجمالية أكثر من 47 مليار درهم، كما بلغت مداخيل ونفقات الصندوق على التوالي 16.367 مليار درهم و 14.388 مليار درهم.

وبالرجوع إلى المعطيات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013 بخصوص هذا الصندوق، يسجل المجلس ما يلي:

- عدم تفعيل توصيات المجلس الأعلى للحسابات: حيث لم يتم تفعيل أغلب توصيات مراقبة التسيير المتعلقة بالسكن الاجتماعي التي قام بها المجلس سنة 2007
- الاعتماد الكلي على دعم الصندوق ومخاطر عدم ديمومة وثيرة الالتزامات
- التأخر في أداء الدعم: تم إلى حدود نهاية سنة 2013 أداء 71 % من مجموع الدعم الملتزم به خلال الفترة التي كانت موضوع المراقبة، حيث أن مليار درهم من التزامات الصندوق ما بين 2002 و 2008 لم يتم الوفاء بها بعد.
- فوارق جهوية هامة في منح الدعم وابتعاد الصندوق عن مهمته بالنسبة لبعض الجهات:

يتبين، من تقاطع المعطيات المتعلقة بالفقر مع منح الصندوق على المستوى الجهوي، عدم التناسق بين تدخلات الصندوق بالنظر إلى المعطيات الجهوية المتعلقة بالفقر وعدم المساواة. حيث استفادت جهات الشاوية: ورديفة ودكالتة - عبدة، وتادلثة - ازليلال من دعم أقل من طرف الصندوق بالمقارنة بجهات أخرى ذات مستويات مماثلة أو أدنى من الفقر وعدم المساواة كجهات الشرق ومكناس : تافيلالت ومراكش - تانسيفت : الحوز، كما استفادت جهة الدار البيضاء، والتي تضم نسبة 40 % من السكن غير اللائق على المستوى الوطني، من نفس الدعم الذي تلقته جهات أخرى لاتعرف نفس حدة هذا المشكل كجهة الشرق.

وتجب الإشارة إلى أن عدد المستفيدين لا يرتبط ضرورة بالجهد المالي للصندوق، إذ أن بعض الجهات عرفت نفس عدد المستفيدين أو أقل من أخرى، على الرغم من أنها تلقت نفس الدعم من الصندوق، كما هو الشأن بالنسبة لجهة الدار البيضاء مقارنة بجهة مراكش - تانسيفت - الحوز، وكذا جهة طنجة : تطوان مقارنة بجهة سوس ماسة - درعة.

- ابتعاد الصندوق عن مهمته الرئيسية بالنسبة لبعض الجهات:

يجدر التذكير بأن المهمة الرئيسية للصندوق هي المساهمة في تمويل العمليات المتعلقة بمشاريع السكن الاجتماعي وبرامج محاربة السكن غير اللائق، غير أنه لوحظ أن 45% فقط من الدعم الممنوح قد رصد لهذه المهمة؛ برامج محاربة السكن غير اللائق، والسكن العسكري، وصناديق الضمان، وبرامج السكن الاجتماعي بالأقاليم الجنوبية)، أما باقي الدعم فقد استفادت منه أصناف أخرى من المشاريع لا سيما إعادة تأهيل المدن.

ويحتد هذا الوضع على مستوى بعض الجهات، حيث مولت إعانات الصندوق، وبشكل شبه حصري، إعادة هيكلة الأحياء ذات السكن العشوائي وإعادة التأهيل الحضري، كما هو الشأن بالنسبة لجهة الشرق 80 % من الدعم، و جهة تادلثة ازليلال 82 % وبشكل أقل درجة جهتي الشاوية - ورديفة 62 % وتازة : الحسيمة - تاونات 60%.

ويعزى ابتعاد الصندوق عن مهامه إلى غياب استراتيجية للتدخل مبنية على تحديد محلي للاحتياجات، وكذا التآرجح بين مجالات تدخل الصندوق و مؤشرات تقييم مدى أهلية وألوية المشاريع.

من جهتها، رصدت المجالس الجهوية للحسابات مجموعة من الإختلالات على مستوى التدبير المحلي لقطاع السكن، وذلك راجع بالأساس إلى غياب رؤية واضحة للتطور العمراني، مما فتح المجال لمجموعة من الاستثناءات، وأدى إلى إنتاج نسيج عمراني غير متناسق.

وفي هذا الإطار، رصد المجلس الجهوي للحسابات بالرباط بخصوص العمليات المتعلقة بالسكن غير اللائق في إطار برامج إعادة إيواء قاطني مدن الصفيح، أن هتم إنجاز مجموعة من عمليات



إعادة الإيواء بالجماعات التي تمت مراقبتها، غير أن ذلك لم يساهم بشكل كبير في تقليص عدد الأسر القاطنة بأحياء الصفيح، وذلك راجع بالأساس إلى ضعف التنسيق بين مختلف الشركاء وعدم وجود تدبير من دمج ومتسق لتنفيذ هذه البرامج.

كما رصد المجلس الجهوي للحسابات بمراكش عدم الشروع بعد في أشغال إعادة هيكلة بعض الأحياء العشوائية بكل من دوايري < اولاد جدة > و< آيت عادل > بجماعة < العطاوية >، رغم أن الاتفاقية المتعلقة بالبرنامج الجهوي لمعالجة السكن غير اللائق، التي تمت المصادقة عليها في 2011، كانت قد قررت إنجاز هذه الأشغال من طرف مجموعة العمران في أفق 2013.

وبالرغم من بعض النتائج الجيدة التي سجلها قطاع السكنى، فإن العجز في هذا القطاع لازال مهما، إذ يصل عدد الأسر التي تتكون كل سنة 120 ألف، في حين يبلغ الخصاص نحو 600 ألف وحدة.

### 3- التجهيز والنقل:

يعتمد تحقيق التنمية الجهوية على فك العزلة وتكثيف الربط ما بين المدن، وتوفير شبكة طرقية فعالة، وهو ما يؤدي إلى زيادة جاذبية الجهات ويضمن التجانس الترابي ومحاربة الفقر من خلال تمكين الساكنة المعزولة من الاستفادة بشكل متكافئ من الخدمات الاجتماعية الأساسية.

ولقد شهد مرفق النقل عدة صعوبات رغم ما عرفه من إصلاحات خلال السنوات الماضية من أجل تقويمه لأداء خدمات تتوفر على مواصفات الجودة والفعالية، ومن تلك الصعوبات نشير إلى:

- غياب الإطار التشريعي؛
- غياب رؤية إستراتيجية تتعلق بالتخطيط والدراسات الاستشراافية.

ذلك أن قطاع النقل يتميز بغياب إطار قانوني يمكن من تنسيق وتوضيح طريقة أسلوب تدخلات مختلف الفاعلين في ميدان النقل سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الجهوي.

وأوضح مثال على هذا الغياب حالة سيارات الأجرة التي تخضع لأسلوب الاستغلال الفردي، وغير مدمجة ضمن تصور شمولي لقطاع النقل، ذلك أن منح الرخص في قطاع النقل الحضري بالنسبة لسيارات الأجرة الصغيرة لا يستند لمعايير موضوعاتية بل إن الرخص يمتلكها غير المهنيين وغير الممارسين لعملية النقل، يقومون ويكتفون فقط بتلقي سومة الكراء دون أي جهد يذكر، ناهيك عن الابتزاز الذي يتعرض له المكترين من طرف ملاك الرخص، مثل

التحكم الكامل في السيارة ومنه استخلاص تعويضات التأمين في حالة حدوث حادثة ونزع الرخصة حسب المزاج لكون المكثري لا يتمتع بأي حماية قانونية.

ولقد انتقلت عدد الرخص الممنوحة من 1600 سيارة في سنة 1960 إلى 17 ألف سيارة سنة 1990 إلى 53 ألف سنة 2000 و75 ألف حدود سنة 2012، هذا ما يفسر نشوب إشكاليات ما بين سائقي سيارات الأجرة الكبيرة التي من المفروض أن تعمل خارج المدن وبين سائقي سيارات الأجرة الصغيرة التي تشتغل داخل المدن.

ولا بد من التذكير أن النقل الحضري عرف خلال السنوات الأخيرة عدة مشاكل، تمثلت في الوضعية المالية للوكالات التي حالت دون مسيرتها لوثيرة تزايد السكان ونمو عدد من المدن الكبرى، كما أن تجرية شركات الخواص للنقل عرفت هي الأخرى بعض الاختلالات في تدير الخطوط الموكولة إليها.

ونظرا لغياب الإمكانيات البشرية والمادية التي تمكن الجهات والجماعات الترابية من إدارة المرفق وتنظيمه، فإنها تكتفي بإحداثه واختيار الأسلوب الذي يراود به تديره، لكن دون تتبع سواء على مستوى التنفيذ أو التخطيط أو البرمجة.

ولقد انعكس العجز المسجل فيما يخص التنظيم القانوني والمؤسسي على المستوى الجهوي على ظروف تنقل المواطنين وعلى الجودة.

وإضافة إلى غياب سياسات ومخططات إستراتيجية لتنقلات الأشخاص، وتجاهل سياسة التعمير وإعداد التراب الوطني في تلك المخططات، فإن الجهات لا تتوفر على هيئات مختصة مكلفة بالتخطيط والبرمجة.

وبحسب تقرير البنك العالمي، ما تزال حوادث السير تشكل خسارة اقتصادية كبيرة تقدر بحوالي 5, 2% من الناتج الوطني الخام، أي أزيد من 11 مليار درهم سنويا، مما يحتم بذل مجهودات كبيرة فيما يخص الوقاية والسلامة الطرقية، واستنادا إلى نفس التقرير فإن النقل الطرقي للمسافرين عبر الطرق يشكل الوسيلة الأكثر استعمالا، وذلك بنسبة 90% من التنقلات.

ومن جهته، أكد تقرير البنك العالمي أن النقل المختلط في الوسط القروي أبان عن محدوديته وعدم فعاليته وعدم قدرته على تأمين خدمة وظروف جيدة للسكان القروية.

هذا، ولقد شهد المغرب في السنوات الأخيرة إطلاق مجموعة من المشاريع الهيكلية الرامية إلى تطوير الشبكة الطرقية، ومع ذلك لا تزال الفوارق قائمة بين الجهات سواء من حيث جودة البنية الطرقية غير المعبدة أو حجمها. وتتجاوز عدد من الجهات المتوسط الوطني (40 ٪) من حيث نسبة الطرق غير المعبدة إلى مجموع الطرق، وتسجل في هذا الخصوص جهات وادي الذهب-الكويرة 76 ٪ ومكناس-تافيلالت 72 ٪ وسوس ماستة درعة 64 ٪ وكلميم-سمارة 64 ٪ والجهة الشرقية 61 ٪، وتنتج هذه الوضعية عن تداخل العديد من العوامل منها على الخصوص صعوبة المحيط وشساعة المجال القروي واختلاف المساحة من جهة لأخرى.

وتتواجد غالبية الطرق غير المعبدة في الوسط القروي، الذي يواجه إضافة إلى الصعوبات المتعلقة بالمجال جملة من التأثيرات المرتبطة بضعف التنمية الطرقية الذي لم تتمكن مختلف السياسات العمومية من التغلب عليه.

ومن جهته، يكشف تقرير استراتيجية عمل قطاع التجهيز والنقل أن 38 ٪ من طرق المغرب غير معبدة ويبلغ طولها أزيد من 21 ألف كيلومترا، في حين يبلغ طول الشبكة الطرقية الوطنية 57 ألف كلم، منها 35 ألف كلم معبدة، ووفق المصدر ذاته فإن التطور الذي يعرفه المجتمع المغربي يتنافى مع محدودية النظام الحالي لتدبير النقل الطرقي العام للأشخاص، والذي لم يعرف إصلاحات ملموسة بالرغم من التطور الهام لشبكات البنيات التحتية.

وفيما يتعلق باللوجستيك، أظهر تقرير البنك العالمي أن هناك حاجة حقيقية إلى بذل مجهودات أكبر لتدبير أمثل لترويج البضائع، حيث تظهر الآثار السيئة والسلبية الناجمة عن نقص أو خلل في تدبير عملية ترويج البضائع، كطوابير الانتظار الطويلة للشاحنات عند مداخل الموانئ أو عند محطات الأداء بالطرق السيارة.

#### رابعا : الجماعات الترابية وقضايا الثقافة والتعليم والصحة

لا يمكن الحديث عن أية نهضة وتطور في غياب سياسة عمومية واضحة الأهداف والمرامي حول قضايا التعليم والثقافة والصحة، كما لا يمكن الحديث عن نجاح أية سياسية عمومية مرتبطة بهذا المجال في غياب انخراط قوي وملموس للجماعات الترابية، مما يستوجب بسط واقع مسارات التعليم والثقافة والصحة في ارتباطها بالجماعات الترابية.

#### 1- قضايا التعليم:

بالرغم من الجهود المبذولة والتقدم الذي يشهده قطاع التعليم، ما زال هذا الأخير يواجه عراقيل عدة تعيق تنميته وتتصف بالتعقيد والتنوع، حيث تشمل جوانب عديدة من بينها تعميم التمدرس وظاهرة الهدر المدرسي والتكرار والامية وجودة التعليم والبنيات التحتية.

وهكذا فإنه بالرغم من الانجازات المحققة، لا تزال العديد من المعوقات تسجل على المستويين الوطني والجهوي معا، حيث بلغت النسبة الصافية للتمدرس سنة 2011\_2012 ما يناهز 96.6.

وفي هذا الإخار، صنف التقرير الذي صدر بتاريخ 4 فبراير 2008 عن البنك الدولي المغرب في الرتبة 11 من أصل 14 دولة في مجال التربية والتكوين.

ومن جهته، أكد التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية حول التنمية البشرية في العالم لسنة 2009 تراجع المغرب على المستوى العالمي ب 4 درجات، إذ احتل الرتبة 130 من بين 182 دولة، بعدما كان يحتل المرتبة 126 في تقرير سنتي 2007\_2008، كما احتل الرتبة 12 عربيا من بين 14 دولة التي شملها البحث. ويعتمد هذا التقرير في دراسته لنسبة نمو الدول على ما حققته الدول المعنية من تقدم في مجالات الصحة والتعليم والدخل الفردي.

وبدوره، أشار التقرير الذي أصدره المنتدى الاقتصادي العالمي سنة 2013، حول وضعية التعليم في العالم، بأن المغرب جاء في المرتبة 77 من بين 148 دولة شملها البحث والاستقصاء حول جودة النظام التعليمي. وهذا يعني بأن المردودية الداخلية والخارجية لمدارسنا لا تستجيب لمعايير الجودة الدولية، وخاصة للمخرجات المحددة عالميا للمنظومات التعليمية التي شملتها الدراسة.

ورغم تصنيفه ثالث البلاد العربية إنفاقا على التعليم بنسبة 5.5 من الدخل الحكومي، يرى تقرير اليونسكو ليناير 2014/13 بأن المغرب ما زال يحتل مراتب متأخرة في عدد من المؤشرات.

وعلى المستوى الجهوي، تشير مؤشرات التمدرس الصادرة عن المصالح الوزارية المعنية إلى وجود تفاوتات مهمة، وتتزايد هذه الفوارق بين الوسطين الحضري والقروي لنفس الجهة وتهم كل الجوانب المرتبطة بالتعليم الأولي وتمدرس الفتيات والدعم الاجتماعي والهدر المدرسي والتكرار والتحصيل الدراسي، ويرتكز التحليل الجهوي للمنظومة التربوية على نسبة التمدرس بمختلف مستوياته من جهة، وعلى أداء التلاميذ في إخراج البرنامج الوخني لتقويم التحصيل الدراسي الذي أعده المجلس الأعلى للتعليم سنة 2008 من جهة أخرى.

فعلى مستوى التمدرس، لا تزال بعض الجهات بعيدة كل البعد عن معدل التمدرس الوخني، ويتعلق الأمر بجهة تازة - الحسيمة - تاونات والجهة الشرقية وجهة تادلة أزيلال، حيث سجلت أدنى نسبة في جهة تازة الحسيمة تاونات بحوالي 13٪، أي ما يقارب 87٪ من التلاميذ الذي من المفترض أن يكونوا في المستوى التأهيلي، وبخصوص السلك الثانوي الإعدادي لا تزال بعض الجهات تسجل مستويات حرجة كما هو الحال في جهات تازة - الحسيمة - تاونات ودكالة - عبدة ومراكش - تانسيفت - الحوز حيث بلغت النسب على التوالي 31.5٪ و 36.7٪ و 38.3٪.

وهذا ما يعكس إخفاق السياسات التربوية في تحقيق الأهداف المسطرة في الميثاق الوخني للتربية والتكوين، خاصة في ما يتعلق بنسب الاستكمال الدراسي ومحاربة التكرار والهدر الدراسي (ما يفوق 200.000 منقطع عن الدراسة في الابتدائي)، وتسجل هاتان الظاهرتان نسبا قياسية في بعض الجهات مثل سوس ماسة وتازة - الحسيمة - تاونات ومراكش - تانسيفت - الحوز.

وعلى مستوى الدعم المادي والتربوي، أكدت حصيلة لقاءات الحوار الجهوي حول منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي لسنة 2014 أهمية برامج الدعم المادي والاجتماعي لفائدة التلاميذ والتلميذات بالوسط القروي، ولفائدة الطلبة بالجامعات. لكنها أثارت في الوقت نفسه مسألة المعايير المعتمدة في اختيار الجامعات والأسر المستفيدة من برنامج " تيسير" للدعم المشروط، بالنظر لوجود مناطق وجماعات محلية تم استثناؤها من هذا الدعم، مما يكرس نوعا من اللامساواة بين مناطق وجماعات محلية أكثر فقرا، يضاف إلى ذلك وجود نوع من اللاتوازن في إحداث دور الطالبات بالوسط القروي.

أما بخصوص الخريطة المدرسية والمؤسساتية للتربية والتكوين على المستوى الجهوي فتسجل الإشكالات التالية:

- غياب التعليم الأولي العصري بغالبية المناطق القروية وشبه الحضرية؛
- عدم توافر المراكز القروية على مؤسسات للتكوين المهني؛
- غياب الجامعة في جهات الجنوب، خصوصا جهة العيون- بوجدور- الساقية الحمراء؛
- تعميم محدود جدا للتعليم العالي ببعض الجهات؛
- ضعف البنيات التحتية والتجهيزات والوسائل التعليمية وموارد التعلم؛
- إشكالية انعدام الداخليات ودور الطالبة وصعوبات التنقل بالعالم القروي، بالنظر لبعد المدرسة وغياب التجهيزات الضرورية بمؤسسات العالم القروي (ماء كهرباء...) عن سكن التلميذ وعدم توافر النقل المدرسي؛
- انعدام الربط بشبكة الانترنت في بعض مناطق الجهة؛
- محدودية خدمات الإيواء والإطعام في التعليم المدرسي، وانعدامها في التعليم العالي ببعض الجهات؛
- ضعف التحصيل الدراسي وتفاقم الهدر المدرسي والانقطاع بالوسط القروي، والذي تزداد حدته في المناطق الجبلية والمعزولة، وكذا في المناطق التي تعرف هشاشة اجتماعية كبيرة؛
- إعادة إدماج التلاميذ المنقطعين في المدارس العمومية تخلق صعوبات كثيرة أمام مسيرتهم للأقسام العادية.

إضافة إلى ذلك، قلما يأخذ تدبير قضايا التربية والتكوين بغالبية الجهات بعين الاعتبار البعد الحقوقي والاجتماعي للمتعلمين والفاعلين التربويين، ويحتكم إلى قرارات إدارية وتقنية خالصة، كما تتسم الخريطة المدرسية بالتشتت وهيمنة الأقسام المشتركة بالجهات ذات الوسط القروي الشاسع؛

- سوء برمجة وتوزيع خريطة البناءات المدرسية مقابل جهات أخرى تتوفر فيها مؤسسات مدرسية شبه فارغة من المتعلمين أو تبنى فيها مؤسسات جديدة تبقى فارغة؛

- اكتظاظ في الفصول الدراسية؛

- غياب حوار اجتماعي جاد ومسؤول يراعي متطلبات الهيئات الفاعلة بالقطاع، يؤثر على زمن التعلم، ويولد الهدر والضياع؛

- ضعف المقاربة الاجتماعية والتربوية لمشاكل الخريطة المدرسية، مما يكرس استمرار ظواهر الاكتظاظ، والعنف داخل الفصول، ويعيق بالتالي جودة التعليمات.

## 2. الثقافة والأمن الروحي :

ارتباطا بكون الثقافة المتجذرة في المجتمع المغربي ترتبط رأسا بالإسلام كدين وكممارسة تم ادراج البعدين والثقافي والروحي بشكل مترابط لما لكلا المجالين من إسهامات في ضمان التوازن والاستقرار والأمن.

### أ. البعد الثقافي :

إن اختصاص الجهة في المجال الثقافي يتنوع بحسب الاختلافات المميزة للجهات في هذا المجال، وهو ما دفع ببعضها إلى دعم عمليات حماية التراث والمآثر التاريخية، والمطالبة بضرورة الاعتراف بلغاتها المحلية والتنويع على مستوى المشهد الثقافي الجهوي.

ورغم الجهود المبذولة من طرف الدولة للتقليص من التفاوت الثقافي بين الجهات ودعم الخصوصيات الثقافية الجهوية، وتحقيق توزيع متوازن وعادل للعمل الثقافي لا زالت العديد من الجهات تعرف نقصا كبيرا من حيث مشمولات المشهد الثقافي كالمركبات الثقافية والمكاتب والمتاحف والأرشيف... الخ.

وكنتيجة لذلك، لا تمارس الجهات اختصاصات واسعة في مجالات المشهد الثقافي من قبيل تنظيم وتمويل مختلف الأنشطة الثقافية التي يلزم أن تخضع للرقابة التقنية والعلمية والبيداغوجية للمركز.

وهذا ما يدفع إلى إثارة السؤال حول ما إذا كان الوضع الثقافي الراهن يستجيب لأهداف معينة وإستراتيجية مدروسة ومحددة الأهداف والتوجهات، خدمة لمشروع ثقافي يرمي إلى الحفاظ على ثقافة أصيلة متميزة تخدم المواطن وتحقق له التنمية والرفاه والسعادة الروحية، ويجد هذا السؤال شرعيته فيما يسجله المشهد الثقافي من تشتت بين رؤى متضاربة وسياسات متغيرة، بعيدة عن تحقيق طموح الفئات المجتمعية التي تتطلع إلى إثبات ذاتها خاصة على المستوى الجهوي.

وتطرح السياسة الثقافية واللغوية اكراهات الحكامة الديمقراطية من حيث الأهداف الثقافية المتوخاة على مستوى الجهات، خاصة أن واقعها من حيث التنوع الثقافي الجهوي ما زال في مرحلة الاعتراف الدستوري ولم يصل بعد إلى مرحلة التفعيل المؤسسي، علما أن التنوع والتعدد الثقافي يشكل أهم ملامح الهوية الثقافية والاجتماعية والحجر الأساس لما يطلق عليه القوى الناعمة التي تقوم على رأس مال اجتماعي مشترك بعيدا عن كل الأشكال الاقصائية والتهميش.

وفي هذا السياق، سيكون من المفيد أن يأخذ التقسيم الجهوي بعين الاعتبار التعبيرات الثقافية العربية والأمازيغية والحسانية كمكون ثقافي ولغوي من شأنه اغناء الرأس مال الرمزي والوحدوي الذي يخترنه الوعي المحلي بشكل تجد معه مختلف التنويعات اللغوية المحلية مكانها في تقطيع ترابي ينسجم والخصوصيات الثقافية.

وتلقت تقارير المندوبية السامية للتخطيط لا سيما تقرير 2006 المدرج في "مستقبلية مغرب 2030" الانتباه إلى إكراهات وتحديات السياسة الثقافية المتمثلة أساسا في تراجع كلي للحقل الرمزي الثقافي لدى شريحة الشباب لصالح حقول أخرى مثل السياسة والرياضة بسبب تفشي ظاهرة الأمية والهدر المدرسي وانعدام برامج الاكتساب والتحسيس بالثقافة، وهو ما يجد ترجمته على مستوى الجهات.

وتتمثل أهم الإكراهات البنيوية للسياسة الثقافية الجهوية في:

- الطابع التكميلي للشأن الثقافي في السياسة العمومية وابتعادها عن محور الإصلاح والتجديد والتغيير على مستوى الجماعات الترابية؛
- تمركز مشمولات المشهد الثقافي في بعض الجهات الكبرى (الرباط، الدار البيضاء، فاس، مراكش...) وخلق الهامش الثقافي الذي يتسم بفقر وشح الأنشطة والمشاريع الثقافية، مما يدفع إلى الحديث عن مغرب ثقافي نافع ومغرب ثقافي غير نافع.
- وهذا ما يستوجب التفكير في تفعيل الاستراتيجيات الثقافية المستقبلية لإعادة بناء مجتمع المعرفة المنشود، ومنها على سبيل المثال:
- تصريف مشروع الجهوية الموسعة على نحو تراعى فيه التنوعات الثقافية واللغوية للجهات وذلك بخلق مؤسسات جهوية لتدبير التنوع الثقافي؛
- إدماج الخصوصيات الثقافية واللغوية ضمن تصور شمولي للجهوية المتقدمة لتحسين الهوية الوطنية المتنوعة الروافد؛
- إدماج المكون الثقافي في السياسات العمومية كآلية لتنمية الجهات عبر خلق مناصب الشغل والرقي الاجتماعي والنهوض بالوعي الثقافي للأفراد والجماعات والابتعاد عن تجاوزات العولمة الثقافية الافتراضية.

### بد الأمن الروحي:

يعتبر تأهيل الحقل الديني والروحي، فلسفة وتنظيما وبناء وقانونيا وإداريا على المستوى الجهوي من الأمور الصعبة والمتشعبة والمتداخلة والمتشابكة، لأن الأمر يتطلب وقت ليس بالهين من أجل التمكن من رصد جميع المتدخلين والفاعلين فيه على المستوى الجهوي، كما يتطلب جهدا كبيرا وطويلا نظرا لتعدد المتدخلين.

ولقد بات المغرب نموذجا يحتذى به في مجال تدبير الحقل الديني بالنسبة للعديد من الدول الإسلامية سواء داخل إفريقيا أو خارجها، نتيجة الرعاية الفائقة لجلالة الملك لتأهيل وإصلاح الحقل الديني، حيث حدد العديد من الأسس والأركان لإعادة تأهيله ومنها: المندوبيات الجهوية والإقليمية للشؤون الإسلامية، وفي هذا الصدد يقول جلالة الملك في خطاب 30 أبريل 2004: "وقد أمرنا بتعيين مندوبين جهويين للوزارة، ليسهروا على التدبير الميداني للشؤون الإسلامية، انتهى النطق الملكي السامي.

وقد ساهمت هذه المندوبيات وفق أمر جلالتة بشكل كبير في الحفاظ على المساجد وأماكن العبادة والأضرحة والزوايا، كما لعبت دورا كبيرا في إبعاد ومنع أغلب المخالفين للخطاب الديني الرسمي

وساهمت هذه المندوبيات أيضا بشكل قوي وفعال في إنجاح برنامج محو الأمية بالمساجد وتنظيم وتأهيل مؤسسات التعليم العتيق ودور القرآن وفق مناهج تربوية حديثة

ولقد تم اعتماد مجموعة من التدابير والمرتكزات لتأهيل الحقل الديني والروحي نذكر منها على الخصوص:

#### اعتماد اللامركزية وعدم التمركز:

وهو مرتكز في كل السياسات المتبعة، ويتجلى هذا المرتكز في إحداث مجلس علمي في كل عمالة وإقليم، بحيث يصبح عدد المجالس نحو 69 مجلسا علميا، بهدف مراعاة خصوصيات وتقاليد كل منطقة، والتجاوب مع تساؤلاتهم الدينية. إضافة إلى إحداث مجلس علمي للجالية المغربية بالخارج، بهدف الانفتاح على خصوصيات قضاياها الدينية والثقافية، والحفاظ على هويتها المغربية. ويعتبر الخطاب الملكي هذا الإجراء منسجما مع نهج اللامركزية وعدم التمركز المعمول به في جميع المجالات، تحقيقا لسياسة القرب المنتهجة في تدبير جميع القطاعات.

#### + سياسة القرب:

وهو مرتكز تشترك فيه السياسة الدينية مع غيرها من سياسات عمومية أخرى، ويرمي هذا المرتكز إلى تلبية الحاجيات الدينية للمواطنين، وتعزيز الأمن الروحي، سواء عبر إجراءات سابقة أعلن عنها بعد، 2004 مثل الرقم الأخضر للإفتاء، أو الدعوة المتكررة للعلماء إلى التفقيه في الدين للأئمة والقيمين، حيث دعا جلالة الملك العلماء إلى حسن أدائهم لأمانت الإرشاد والتفقيه في الدين عن قرب، بل والانتشار في البوادي والمدن، لتوعية الناس وتوجيههم ومحاربة وتفنيد أضاليل التطرف.

ورغم الجهود المبذولة لتأهيل الحقل الديني والروحي سواء على المستوى الجهوي أو الوطني لازالت تواجه السياسة الدينية بمرتكزاتها ومشاريعها تحديات وإكراهات، كما تعاني من



ثغرات، من شأنها أن تفرغها من محتواها، في حالة لم تستجب الوزارة الوصية لها، وتنهض من أجل تعبئة الجميع للاستجابة لها، وتتمثل أبرز تلك التحديات فيما يلي:

**- تحدي تأهيل الموارد البشرية:**

الجهة	عدد المكافآت	الإعتماد المالي المرصود بالدرهم	الجهة	عدد المكافآت	الإعتماد المالي المرصود بالدرهم
-------	--------------	---------------------------------	-------	--------------	---------------------------------

ثمة خصاص كبير في الموارد البشرية اللازمة لتنزيل المشاريع المعلن عنها من طرف الوزارة الوصية حيث تم رفع عدد المجالس العلمية إلى 70 مجلسا، أي ضعف العدد الموجود منها، وتنزيل مقتضيات ميثاق العلماء، الذي يلزمه نحو 1500 عالما، وهو ما يشكل تحديا حقيقيا للوزارة الوصية، في توفير الموارد البشرية المطلوبة، ذلك أن الفاعلين في الميدان، يرون أن ثمة ضعف في عدد العلماء الأكفاء، وهو ما يهدد هذه المشاريع في الصميم. والحقيقة أن هذا التحدي يطرح سؤالا آخر، يتمثل في الجهود التي يبذلها المغرب لتخريج العلماء، ومصير مؤسسات تخريج العلماء، مثل القرويين وغيرها. كما يطرح تحديا آخر حول جودة ومردودية كليات الشريعة الإسلامية، وشعب الدراسات الإسلامية، باتجاه إعطائهم اعتبار أكبر، نظرا لحساسية المهمة التي تؤديها.

#### **- تحدي الإشراف:**

يمثل إعمال أسلوب الإشراف والشراكات مع عموم الفاعلين في الحقل الديني تحديا إضافيا للوزارة الوصية على المستوى الجهوي، خاصة أن الإشراف في تنفيذ السياسات العمومية يكاد يكون اليوم إحدى مرتكزات الكثير من القطاعات الحكومية. ومن شأن إشراف الهيئات والمنظمات والجمعيات العاملة في الحقل الديني، أن يساهم في حل مشكلة الخصاص في الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ المشاريع المعلن عنها، خاصة أن لبعض تلك الهيئات تجربة مهمة في الميدان، وتملك من الأطر والعلماء ما يمكنها أن تنهض بنجاح في تحقيق الأهداف المتوخاة منها.

#### **- تحدي التفاعل مع السياسات العامة للدولة:**

990.000.00	52	فاس- بولمان	7.782.000.00	390	سوس- ماستدرعة
1.038.000.00	52	كلميم- السمارة	6.966.000.00	351	طنجة- تطوان
1.002.000.00	50	الرباط-سلا-زمور- زغير	4.566.000.00	233	مكناس- تافيلالت
918.000.00	47	الشاوية- ورديغة	2.256.000.00	118	مراكش- تانسيفت الحوز
852.000.00	44	الدار البيضاء الكبرى	1.644.000.00	83	تادلة- أزيلال
768.000.00	38	الغرب-الشراردةقبي حسن	1.368.000.00	69	الجهة الشرقية
72.000.00	04	العيون- بوجدور- الساقية الحمراء	1.224.000.00	62	دكالة- عبدة
			1.128.000.00	58	تازة- الحسيمة- تاونات
		1657			مجموع المكافآت
		32.574.000.00			مجموع الإعتماد المالي المرصود بالدرهم

## جدول 8: توزيع المكافآت لفائدة الأطر الإدارية والأعوان والمستخدمين برسم سنة 2014

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية تنشرة المنجزات 2014، ص: 22.

ذلك أن إصلاح الحقل الديني لا يمكن أن يكون جزئياً، وهو ما يتطلب أن يكون هذا الإصلاح مبلوراً في إطار سياسة عمومية أفقية، متقاطعة ومتفاعلة مع باقي السياسات العمومية في باقي القطاعات، درءاً للتعارض والتناقض وضمان انسجام هذه السياسات من جهة، وإعطاء نوع من المصادقية لهذه الإصلاحات من جهة أخرى، إذ أن الرغبة في تجاوز مظاهر التعصب والغلو، تزكيتها في كثير من الأحيان سياسات وقرارات صادرة عن قطاعات حكومية أخرى

واستفادات العديد من الجهات من تدخلات الوزارة الوصية الهادفة إلى تحقيق الأمن الروحي. في عدد من المجالات نرصد من بينها في هذه الدراسة التعليم العتيق وذلك من خلال :

### دعم الأطر الإدارية والأعوان والمستخدمين:

تبذل الوزارة مجهودات كبرى في مجال دعم الأطر الإدارية العاملة في قطاع التعليم العتيق بمختلف جهات المملكة، لكن هذا الدعم يبقى متسماً بالتفاوت، ففي الوقت الذي حظيت فيه سوس- ماست- درعة بعدد من المكافآت الإضافية لفائدة الأطر الإدارية والأعوان والمستخدمين وصلت إلى 390 مكافأة، فإن جهة من حجم الدار البيضاء الكبرى لم تستفد سوى من 44 مكافأة.

وتختلف نسب توزيع المكافآت لفائدة الأطر الإدارية والأعوان والمستخدمين حسب الجهات كالتالي:

## =التكوين:

استكمالا للجهود المبذولة في النهوض بجودة التعليم العتيق وتحسين جودته وتوحيد مناهج التدريس تعمل وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية على تنظيم دورات تكوينية وطنية وجهوية وإقليمية لفائدة الأطر التربوية العاملة بمؤسسات التعليم العتيق، تستهدف تعزيز قدراتهم وتطوير كفاءاتهم وتعميق تخصصاتهم على المستويات العلمية والمنهجية والبيداغوجية والديداكتيكية.

وتختلف نسب استفادة الجهات من الدورات المذكورة على الشكل التالي:

جدول رقم 9: توزيع استفادة معلمي ومعلمات الطور الأولي العتيق من الدورات التكوينية

برسم 2014 حسب الجهات صفحة 26

الجهة	عدد الدورات	عدد المستفيدين
الدار البيضاء الكبرى	06	181
مكناس - تافيلالت	04	140
كلميم- السمارة	03	131
تادلته- أزيلال	04	119
تازة- الحسيمة- تاونات	02	86
دكالة- عبدة	02	86
طنجة - تطوان	02	84
سوس- ماستدرعة	03	82
الجهة الشرقية	02	74
فاس- بولمان	01	49
مراكش- تانسيفت الحوز	01	28
الغرب-الشراردة-بني حسن	01	24
وادي الذهب الكويرة	01	14
المجموع	32	1098

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية-نشرة المنجزات 2014، ص:26

والملاحظة التي يمكن أن تثار في هذا الشأن هو أن جهة الدار البيضاء الكبرى العصري استفادت من 06 دورات مقابل استفادة أقل بالنسبة للجهات التي لا يزال التعليم العتيق يعرف إقبالا كسوس ماستدرعة، والجهة الشرقية وتازة الحسيمة تاونات.

جدول رقم 10: توزيع المستفيدين من الدورات التكوينية الجهوية والإقليمية حسب الجهات

الجهة	عدد المستفيدين	النسبة %
طنجة- تطوان	507	22
سوس- ماستدرعة	374	17
مكناس- تافيلالت	198	09
الجهة الشرقية	191	08
الدار البيضاء الكبرى	163	07
الغرب الشراردة قبلي حسن	160	07
مراكش- تانسيفت الحوز	132	06
الرباط سلا زمو- زعير	121	05
كلميم- السمارة	109	05
دكالة- عبدة	107	05
تازة- الحسيمة- تاوانات	100	04
تادلت- أزيلال	68	03
الشاوية- ورديغة	35	02
المجموع	2265	100

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، نشرة المنجزات 2014، ص: 27

المراقبة والتأطير التربوي:

يعتبر نظام التأطير والمراقبة التربوية ضروريا لأجل تتبع المدروية التربوية للمدرسين بمختلف مؤسسات التعليم العتيق والتأكد من مدى التزامهم بتطبيق البرامج والمناهج المقررة، وتقديم التوجيهات التربوية اللازمة لتحسين جودة أدائهم المهني.

جدول رقم 11: توزيع عدد الزيارات الصفية حسب الجهات

الجهة	عدد الزيارات الصفية	النسبة %
طنجة- تطوان	555	21.22
سوس- ماستدرعة	469	17.93
فاس- بولمان ومكناس- تافيلالت	326	12.47

12.08	316	مراكش-تانسيفت الحوز وتادلت-أزيلال
8.53	223	الجهة الشرقية
7.88	206	الرباط-سلا-زمور-زعير والغرب-الشراردة-قبي-حسن
6.58	172	دكالت-عبدة
4.93	129	كلميم-السمارة
3.59	94	الدار البيضاء الكبرى
3.56	93	الشاوية-ورديغت
1.22	32	تازة-الحسيمة-تاونات
100	2615	المجموع

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية تنشرة المنجزات 2014، ص: 29.

ولا يتجاوز عدد المشرفين على هذا العدد الهائل من الزيارات خلال سنة واحدة 75 مفتشا ومرشدا تربويا، وهو ما يستلزم الزيادة في عدد العاملين في هذا القطاع الحيوي الذي أصبح بمثابة صمام أمان بالنسبة لمجتمعنا.

#### جدول رقم 12: توزيع المدرسين المؤطرين حسب الجهات

النسبة %	عدد المدرسين المؤطرين	الجهة
22.63	510	طنجة-تطوان
19.92	449	سوس-ماسة-درعة
13.75	310	فاس-بولمان ومكناس-تافيالالت
12.69	286	مراكش-تانسيفت الحوز وتادلت-أزيلال
7.63	172	دكالت-عبدة
6.92	156	الرباط-سلا-زمور-زعير والغرب الشراردة-قبي-حسن
6.30	142	الجهة الشرقية
4.04	91	الدار البيضاء الكبرى
3.15	71	كلميم-السمارة
1.62	38	الشاوية-ورديغت

1.29	29	تازة الحسيمة-تاونات
100	2254	المجموع

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية-نشرة المنجزات 2014، ص:30

ولا يقتصر المجهود في مجال التأطير التربوي على الشق النظري بل يمتد ليشمل الجانب التطبيقي الذي يتعين توسيعه بغية تيسير استيعاب وفهم تعاليم العتيقة الإسلامية السمحة، وجعلها جزءاً لا يتجزأ من الحياة اليومية للإنسان المسلم.

### جدول رقم 13: توزيع الدروس التطبيقية حسب الجهات ص 31

عدد الدروس	الجهة
25	سوس-ماستدرعة
23	طنجة- تطوان
21	مراكش-تانسيفت الحوز وتادلت-أزيلال
15	الجهة الشرقية
14	مكناس- تافيلالت وفاس- بولمان
08	كلميم- السمارة
07	الرباط-سلا-زمور-زعير والغرب-الشراردة-قبي حسن
07	دكالة-عبدة
04	الدار البيضاء الكبرى
03	الشاوية-ورديغة
127	المجموع

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية-نشرة المنجزات 2014، ص:

من جهتها تشكل الندوات الترابية أهم وسائل الإشراف التربوي الحديث التي تتيح تعميق النقاش وتحليل كافة القضايا التربوية، ونشر قيم التسامح والتضامن التي تزخر بها تعاليم الدين الإسلامي السمح.

### جدول رقم 14: توزيع الندوات التربوية حسب الجهات:

عدد الندوات	الجهة
31	طنجة- تطوان
17	سوس- ماستدرعة
11	الدار البيضاء الكبرى
11	مراكش- تانسيفت الحوز وتادلت- أزيلال
10	مكناس- تافيلالت وفاس- بولمان
05	الجهة الشرقية
05	الرباط- سلا- زمور- زعير والغرب الشرارة قبني حسن
04	كلميم- السمارة
02	الشاوية- وريغت
01	دكالة- عبدة
127	المجموع

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية تنشرة المنجزات 2014، ص: 26.

#### 4+ التنشيط التربوي:

يشكل التنشيط التربوي بقطاع التعليم العتيق أحد أهم المفاتيح الضامنة لتحقيق انفتاح التلاميذ والطلبة على محيطهم الثقافي والاجتماعي ومساعدتهم على تنمية قدراتهم التعليمية وذلك من خلال عدد من العمليات التربوية الداعمة والأنشطة الرياضية والاجتماعية والثقافية.

#### جدول رقم 15: جدول إحصائي عام للتنشيط التربوي خلال الموسم الدراسي 2013/2014

عدد التلاميذ المستفيدين	عدد الأنشطة			عدد المنشطين	عدد المدارس	الجهة
	مجموع الأنشطة	قروي	حضري			
3275	344	189	155	06	06	سوس- ماستدرعة
2375	467	174	293	22	22	مكناس- تافيلالت
1369	483	85	398	10	10	طنجة- تطوان
434	198	129	69	06	06	دكالة- عبدة
330	278	-	278	06	06	الجهة الشرقية
297	102	-	102	02	02	فاس- بولمان

275	99	-	99	02	02	الرباط سلا زمور زعير
229	115	-	115	03	03	الدار البيضاء الكبرى
193	183	98	85	02	02	الشاوية- ورديغة
176	97	-	97	02	02	مراكش- تانسيفت الحوز
146	164	63	101	03	03	الغرب الشراردة بني حسن
98	71	25	46	02	02	تازة الحسيمة- تاونات
9197	2601	763	1838	66	66	المجموع

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، نشرته المنجزات 2014، ص: 33.

## 2 قضايا الصحة:

اعتمدت الوزارة المكلّفة بقطاع الصحة الجهوية كخيار استراتيجي في سياستها، لكن عملية التفعيل شهدت أشكالا مختلفة من التنفيذ، إذ عمدت إلى تبني خيار اللاتمركز جهويا عبر إحداث أول مديرية جهوية للصحة بالجهة الشرقية تلاها إنشاء مديريتين جهويتين بكل من الدار البيضاء وجهة تازة الحسيمة تاونات قبل توسيع هذه العملية على الصعيد الوطني.

ومع ذلك فإن الأثر المتوقع من الجهوية لتجاوز التفاوتات الحاصلة على مستوى الولوج إلى العناية الطبية وخدمات الصحة لا يمكن أن يتحقق دون استثمار حقيقي في قدرات وكفاءات المديرية الجهوية للصحة.

هذا، وعلى الرغم من الجهود المبذولة في مجال السياسة الصحية خلال السنوات الأخيرة والهادفة إلى التقليل من الفوارق المتعلقة بالعرض والطلب بين الجهات من جهة وبين الوسطين القروي والحضري من جهة أخرى (25% من الساكنة تبعد بأكثر من 10 كلمترات عن البنيات الصحية) وتخفيف التفاوت الحاصل في فرص الاستفادة من هذه العلاجات الأساسية بين الوسطين القروي والحضري، تبيّن الإحصائيات المسجلة على المستوى الجهوي مدى العجز والتفاوت الحاصل على مستوى الاستفادة من الخدمات الصحية، إذ تحتل جهة الدار البيضاء المرتبة الأولى في قائمة الجهات من حيث اكتظاظ المؤسسات الاستشفائية بواقع 33.029 نسمة لكل مستشفى، تليها جهة الرباط-سلا زمور زعير بواقع 21.225 نسمة لكل مستشفى. ويؤدي تحول هاتين الجهتين إلى قطبين رئيسيين إلى إحداث ضغط إضافي كما يتسبب في المزيد من التكاليف بالنسبة للفئات الضعيفة والفقيرة أو ذات الدخل المحدود، وهو ما يثير إشكالية مدى ملائمة الإطار الترابي مع التطور المتزايد للمعطيات الديموغرافية والمجالية والاجتماعية والاقتصادية؟.

حيث لا يزال الولوج الجغرافي للمستشفيات يطرح إشكالية كبيرة بالنسبة للسكان على المستوى الجهوي، حيث أن 40% من الساكنة لا تستطيع الولوج لهاته البنيات مع العلم أن هناك



بعض الأقاليم لا تتوفر لحد الآن على مستشفى، أما معدل الكثافة السريرية فلا تتجاوز 0.7% على صعيد القطاع العمومي، وتبقى هاته الكثافة أقل من تلك المسجلة بتونس ب 2.2% أو دول منظمة التجارة والتنمية الاقتصادية التي تصل بها إلى 7%.

وعلى مستوى الموارد البشرية، يمكن تسجيل خصائص واضحة في أعداد مهنيي الصحة يزيد من تفاقمه سوء التوزيع على الصعيدين الجهوي والوطني، ومنه ما يتعلق بالتعيينات غير المصنفة بالنسبة للعديد من الأطباء الأخصائيين حيث تبلغ نسبة الأطباء 3.1 سرير لكل طبيب مقابل 1.6 سرير لكل طبيب في دول منظمة التجارة والتنمية الاقتصادية.

هذا، وقد أبرز تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013 اختلالات على مستوى مراقبة وتديير مشاريع بناء وتوسعة وتهيئة المؤسسات الصحية، ومن أهمها عدم مأسسة الخريطة الصحية على المستوى الجهوي، إضافة إلى غياب نظرة شمولية لعمليات تهيئة المؤسسات على المستوى الجهوي مثل المركز الاستشفائي الجهوي بالقنيطرة والمركز الاستشفائي المحلي بتطوان؛

كما أشار التقرير إلى الوضعية المزرية للبنية التحتية الصحية على المستوى الجهوي، مع الإشارة إلى استمرار ظاهرة الوحدات المجهزة والمغلقة أو ضعيفة الاستغلال والمعدات البيوطبية غير الموزعة أو غير المستغلة، حيث رصد المجلس الأعلى للحسابات في الخمس المديرية الجهوية للصحة 35 وحدة صحية غير مستغلة رغم تجهيزها بسبب قلّة الموارد البشرية، إضافة إلى وجود معدات بيوطبية غير موزعة مخزنة في مستودع تابع لمصلحة تديير المخزون التابعة لقسم التموين أو غير مستغلة في الوحدات التابعة للمديرية الجهوية للصحة.

ولتصحيح الاختلالات التي يعاني منها القطاع، تبنت وزارة الصحة إستراتيجية 2008-2016 التي ترمي بالأساس إلى ضمان المساواة في الخدمات الصحية ما بين الجهات وما بين الوسطين الحضري والقروي وتسهيل الولوج إلى الخدمات العلاجية لفائدة الفئات الأكثر خصاصة لاسيما الساكنة القروية.

ورغم كون آليات التغطية الصحية تنطلق من منطق تضامني يركز على استهداف الفقراء، فقد قام المغرب بإحداث نظام المساعدة الطبية (الراميد) الذي ينبثق أيضا من منظور إعادة التوزيع الترابي للخدمات الصحية حيث تهدف هذه التغطية إلى إعطاء الأولوية للعالم القروي ولقاطني الجماعات التي تتجاوز نسبة الفقر فيها 30%.

## الملاحق

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية الموسعة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية، وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان المجلس الوطني لحقوق الإنسان: مقترحات وتوصيات بخصوص مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.
- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي"، 2015.
- عرض الوزيرة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالبيئة أمام لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية، بعنوان "مدى احترام الشروط البيئية في برامج التنمية الترابية"، مجلس المستشارين 16 يونيو 2015؛
- خطة العمل المعتمدة من لدن المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية.
- عناصر المنهجية المعتمدة من لدن المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية.
- أعضاء الفريق الإداري الداعم لعمل المجموعة الموضوعاتية المؤقتة.

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

حول  
التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية الموسعة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار  
في إعداد وبلورة المخططات التنموية، وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد  
الجهة

مقترحات وتوصيات  
المجلس الوطني لحقوق الإنسان المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشاريع القوانين  
التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية

دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة  
حول  
"نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي"

عرض  
الوزيرة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة  
المكلفة بالبيئة  
أمام  
لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية بمجلس المستشارين  
حول  
"مدى إحترام الشروط البيئية في برامج التنمية الترابية"

خطة العمل المعتمدة  
من لدن المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات  
العمومية

## خطة عمل للتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية في موضوع الحكامة الترايبيّة ومتطلبات التنمية الجهوية

تحديد مفاهيمي لمصطلحات الموضوع:

• السياسة العمومية: هي سياسة فوق قطاعية تستدعي إضافة إلى التدخل الحكومي تدخل عدد من الفاعلين الاجتماعيين.

• تقييم السياسات العمومية: نمط من مساءلة وتحليل الفعل العمومي " #action p b#6#  
ينصب على تقييم العلاقات بين أهداف ووسائل ونتائج الفعل العمومي، وينطوي على مرحلتين أساسيين هما: التشخيص / سيناريوهات الإصلاح.

تحديد مفاهيمي لمصطلحات الموضوع:

• الحكامة: إدارة الحكم بشكل ناجع وطبقا لمعايير الشفافية والشرعية القانونية والتوافق والمساواة والفعالية والرؤية الإستراتيجية وحسن الاستجابة والنوع الاجتماعي.

• الحكامة الترايبيّة: إدارة الحكم بشكل رشيد عن طريق المؤسسات والقوانين والتصرفات والتقاليد بكيفية تسمح بإسماع المواطنين لصوتهم في قضايا الشأن العمومي على مستوى الوحدة الترايبيّة الجهوية، ومن ثم فإن تديرها لا يرتبط بالحكومات فقط بل وبفاعلين آخرين كثر في إطار سياسة قرب تشاركية تتجاوز إكراهات التدبير المركزي.

• التنمية الجهوية: هي حلقة من حلقات تطور التنمية المحلية، تتم بشكل قاعدي وتتأسس على الإشارك الفاعل لكل الموارد البشرية والمادية والإمكانات التقنية، وذلك لأجل الرفع من مستوى العيش والاندماج والحركية، بهدف تحسين حياة السكان بالوحدات الترايبيّة بمختلف مستوياتها.

تدقيق مصطلحات العنوان:

• الحكامة الترايبيّة ومتطلبات التنمية الجهوية: إدارة الحكم بشكل ناجع على المستوى الترايبي من أجل توفير مناخ مناسب لتحقيق تنمية جهوية.

• الحكامة الترايبيّة وتحقيق التنمية الجهوية: إدارة الحكم بشكل ناجع على المستوى الترايبي من أجل تحقيق التنمية الجهوية.

حصر الإشكالية:

الإشكالية الرئيسية:

تتمثل أساسا في السؤال عن كيف دبرت الحكومة الحالية السياسة الترايبيّة، وإلى أي حد حققت طريقة تديرها لهذه السياسة التنمية الجهوية؟

الإشكاليات الفرعية:

- تتمثل في البحث عن نقط القوة ونقط الضعف في التدبير الحكومي للسياسة الترابية.
- تسليط الضوء على مدى إعمال الحكومة للمبادئ والمرتكزات التي جاء بها دستور 2011 في هذا الخصوص خاصة في إطار الباب التاسع منه.
- مساءلة تدخلات باقي الفاعلين العموميين والخواص والبحث في مدى انسجامها وتناسقها وتلاؤمها فيما بينها وفيما بينها وبين التدخل الحكومي في نفس الباب.
- اختيار نماذج من سياسات قطاعية لجعلها أدوات لتقييم السياسة الترابية العمومية.
- اختيار نماذج من مخططات جماعية للتنمية أو برامج تنمية جهوية وتقييم مدى تلاؤمها مع المخططات القطاعية الوطنية، ومدى مراعاة المقاربة التشاركية، مقارنة النوع والمقاربة المرتكزة على حقوق الإنسان في إعدادها.
- تمحيص مشاريع القوانين التنظيمية المعروضة على البرلمان خاصة منها المشروع المتعلق بالجهات لمعرفة ما إذا كانت هذه المشاريع تقدم أجوبة على الأعطاب التي تعاني منها المجالس الترابية حالياً.
- ما هي مشاريع التوصيات والمقترحات التي يمكن بلورتها من أجل تحسين الحكامة على مستوى الجماعات الترابية.
- التحديد الزمني لمجال التقييم:
- الفترة الممتدة من التنصيب البرلماني للحكومة والمصادقة على دستور 2011 إلى 2015.
- تقييم الحكامة الترابية:
- هي عملية يمكن إجراؤها من خلال البحث عما إذا كانت السياسة العمومية الترابية المعتمدة،
- ناجعة: بالنظر إلى العلاقة بين الوسائل المرصودة والمعبرة وبين نتائج الفعل العمومي.
- فعالة: عبر قياس النتائج المحصل عليها إزاء الأهداف وإبراز العلاقة السببية بين الأهداف (الصريحة والضمنية) وبين الآثار الفعلية للفعل العمومي الترابي.
- منسجمة: في تصورها وفي أعمالها، وذلك عبر استكشاف درجة تناسقها الداخلي المتمثل في التلاؤم بين الأهداف المحددة للسياسة العمومية وبين الوسائل المرصودة لها. وأيضاً عبر اختبار مدى تناسقها الخارجي المتمثل في تلاؤم السياسة الترابية مع باقي السياسة العامة.
- مناسبة: أي أنها تلائم بين أهداف الحكامة الترابية والمشاكل التي يفترض أن تحلها.

عناصر المنهجية في أفق الزمن القانوني  
لعقد الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية

- 1- هيكلية المجموعة الموضوعاتية
- 2- وضع منهجية وبرنامج العمل
- 3- إعداد مذكرة حول السياسة العمومية المتعلقة بالحكاماة الترابية
- 4- التداول في طلبات المجموعة واتخاذ قرار بشأنها
- 5- انتداب الهيئات والمؤسسات المعنية لمن ينيوب عنها في اجتماعات المجموعة
- 6- طلب عقد اجتماع لجنة أو لجن دائمة
- 7- طلب قيام لجنة أو لجن دائمة بمهمة استطلاعية أو إخبارية
- 8- إعداد تقرير المجموعة
- 9- إيداع تقرير المجموعة الموضوعاتية
- 10- عرض/تعميم تقارير المجموعة الموضوعاتية على أعضاء المجلس
- 11- تنظيم المناقشة
- 12- انعقاد الجلسة السنوية للتقييم

عناصر المنهجية المعتمدة  
من لدن المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات  
العمومية

عناصر منهجية  
بخصوص تقييم السياسات العمومية الترابية ونظام الحكامة الترابية

1. تذكير عام:

- تذكير بمفهوم تقييم السياسات العمومية بوصفها نمط من مساءلة وتحليل الفعل العمومي " #actionp b#6 للجماعات الترابية، ينصب على تقييم العلاقات بين أهداف ووسائل ونتائج الفعل العمومي.
- يمكن تقييم الحكامة الترابية من التعرف عما إذا كانت السياسات العمومية الترابية:
  - ناجعة: العلاقة بين الوسائل المرصودة والمعبأة وبين نتائج الفعل العمومي
  - فعالة: قياس النتائج المحصل عليها إزاء الأهداف وإبراز العلاقة السببية بين الأهداف (الصريحة والضمنية) وبين الآثار الفعلية للفعل العمومي الترابي.
  - منسجمة: في صورتها وفي أعمالها، ويستهدف التناسق الداخلي التلاؤم بين الأهداف المحددة لسياسة ما، وبين الوسائل المرصودة لها في حين أن التناسق الخارجي يستهدف التلاؤم بين موضوع التقييم (الحكامة الترابية) وبين باقي السياسات.
  - مناسبة: التلاؤم بين أهداف الحكامة الترابية والمشاكل التي يفترض أن تحلها.
- أيعملية لتقييم الحكامة الترابية: ستتضمن لحظتين أساسيتين: (التشخيص - سيناريوهات الإصلاح)

2. التذكير بمراحل إجراء تقييم الحكامة الترابية:

1. تحديد البنية الإدارية العملية التي ستقوم بأجراء توجيهات اللجنة البرلمانية المكلفة بتقييم السياسات العمومية؛
2. تصنيف مختلف المساهمين في التقييم:
  - الخبراء: شخصيات مؤهلة، المؤسسات المنتجة للإحصائيات والدراسات والتقييمات والمنتجة للدراسات الاستشرافية، المؤسسات المختصة في الاستطلاعات، جمعيات مختصة.
  - يتمثل الهدف من تعبئة الخبراء في إضفاء الطابع الموضوعي "ob>"cti2ation على التقييم، مع ضمان الاستقلالية والانفتاح الفكري.
  - المستفيدون من سياسات الحكامة الترابية: المواطنون (حسب الجنس، الفئات العمرية، الفئات السوسيو مهنية...)، الأشخاص المعنويون (الجمعيات - الشركات الجماعات الترابية...)
  - الفاعلون: مجالس الجماعات الترابية (لجان، مكاتب)، المصالح غير المركزية، الوصاية، الشركاء العموميون والخواص العاملون في مجال السياسات العمومية الترابية. وينبغي على التقييم أن يقدم رؤية شمولية بتدخلات مختلف الفاعلين والوسائل المستخدمة، ومنطق التدخلات وأهدافها ومدى تناسقها.

- يمكن للجنة أن تطلب من المساهمين في التقييم إبداء الرأي (استشارة #ation! con) أو القيام بعمليات تشاور (conciliation) يمكن بواسطتها اختبار نتائج التشخيص القبلي.

### 3. تقديم أهم مراحل تقييم نظام الحكامة الترابية:

#### المرحلة الأولى:

- التنظيم الإداري وتحديد مجال التقييم (مجال الحكامة الترابية، العناصر الدالة للسياق السوسيواقتصادي، الفاعلون، الأهداف)؛
- تجميع ملف وثائقي حول مجال التقييم؛
- تحديد البنية العملياتية المكلفة بالتقييم وفريق الدعم التقني؛
- وتترتب عن هذه المرحلة إنتاج رسائل تكليف للبنية العملياتية المكلفة بإدارة التقييم ودفتر تحملات، وملف وثائقي.

#### المرحلة الثانية:

- إعداد التشخيص (الحالة، تقديم الأهداف والأولويات التي حددها الفاعلون، تقييم فعالية التدخل العمومي في إطار الحكامة الترابية...) ويمكن إجراء هذه العمليات في إطار مجموعات عمل.
- ويترتب عن هذه المرحلة:

- تقرير تحليلي يقدم بشكل دقيق الوضعية الحالية للحكامة الترابية؛
- تقرير إجرائي يقدم الخلاصات التي استقتها البنية العملياتية في هذه المرحلة وخاصة أولويات الحكامة الترابية الذي تم تقييمه وبعض مجالات التطور الممكنة.

#### المرحلة الثالثة:

- تأطير الفرضيات والسيناريوهات التي يتعين تعميقها ويمكن في هذه المرحلة القيام باستشارات إضافية.

#### المرحلة الرابعة:

- تعميق وتقدير السيناريوهات، وتخصص هذه المرحلة لتحديد الشروط التقنية ومختلف عناصر الأثر impact لكل سيناريو محتمل لتطور الحكامة الترابية، ويتعين في هذه المرحلة أيضا استشارة الفاعلين المعنيين.
- ويتعين على كل سيناريو أن يتضمن وصفا له، وتقديم مبرراته، وحصيلة التكاليف – المنافع، وجدواه ومقبوليته "t acc"ptabi#t3 "t acc"ptabi#t3 والمخاطر المحتملة والتدابير المواكبة.

#### المرحلة الخامسة:

- تقديم نتائج وتقييم مقترحات وتوصيات الإصلاح.



## المراجع المعتمدة:

أولاً: الخطب الملكية.

ثانياً: نصوص قانونية:

- دستور المملكة المغربية، 29 يوليوز 2011؛
- القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات؛
- القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم؛
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات؛
- القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية؛
- المرسوم رقم 2.12.349 يتعلق بالصفقات العمومية؛
- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات؛
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه بالقانونين رقم 01.03 و17.08؛
- قانون المالية للسنة المالية 2015؛
- القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير؛
- القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

## ثالثاً: الوثائق الصادرة عن مجلس المستشارين:

- تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات، ماي 2015؛
- تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بمجلس المستشارين حول مشروع القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم، ماي 2015؛
- تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون تنظيمي رقم 34.15 يقضي بتغيير وتتميم قانون تنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية؛
- محاضر الجلسات العامة الخاصة بأجوبة الحكومة بمجلس المستشارين على مواضيع الأسئلة الشفهية المتعلقة بالحكومة الترابية، من دورة أكتوبر 2011 إلى متم دورة أكتوبر 2014.

## رابعاً: تقارير وآراء المؤسسات الوطنية:

### 1- المجلس الأعلى للحسابات:

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات – 2012؛
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات – 2013؛
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، مايو 2015؛
- عرض رئيس المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم الجبايات المحلية أمام لجنة المالية والداخلية بمجلس المستشارين.

### 2- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:

- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2013؛
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية؛
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية الموسعة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية، وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة.

### 3- المجلس الوطني لحقوق الإنسان:

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مقترحات وتوصيات بخصوص مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

### 4- المجلس الأعلى للتعليم:

- المجلس الأعلى للتعليم، التقرير التحليلي تطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013 المكتسبات والمعوقات والتحديات؛

### 5- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة:

- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي"، 2015.

### 6- المندوبية السامية للتخطيط:

- المندوبية السامية للتخطيط، أهداف الألفية من أجل التنمية، التقرير الوطني 2012؛
- المندوبية السامية للتخطيط، البحث الوطني حول التشغيل-2015. البوابة الالكترونية للمندوبية؛
- المندوبية السامية للتخطيط: تقرير حول نتائج برامج أهداف الألفية للتنمية في المغرب؛ 2012؛
- المندوبية السامية للتخطيط، الحسابات الجهوية الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأسر، 2012.

## خامسا: الوثائق الصادرة عن القطاعات الحكومية:

- البرنامج الحكومي؛
- وزارة الاقتصاد و المالية، التفاوتات الكبيرة بين الجهات في الوصول إلى الحقوق الأساسية، التعدد وعدم القابلية للتجزئ، مارس 2015؛
- الميثاق الوطني لإعداد التراب الوطني، وزارة إعداد التراب الوطني، يونيو 2001؛
- الخزينة العامة للمملكة، استثمارات الدولة للفرد حسب الجهات؛
- التوزيع الجهوي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية، 2013-2015؛
- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، التقرير التركيبي، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة؛
- الإستراتيجية القطاعية لوزارة الصحة 2012-2016؛
- وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، نشرة المنجزات 2014؛
- عرض الوزيرة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالبيئة أمام لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية، بعنوان "مدى إحترام الشروط البيئية في برامج التنمية الترابية؛
- التقرير الجهوي حول البيئة - جهة عبدة دكالة البوابة الالكترونية للوزارة؛
- التقرير الجهوي حول الكتاب الأبيض من أجل حكمة جديدة لقطاع الصحة المناظرة الثانية للصحة مراكش 2013؛
- وزارة الداخلية، تقرير حول استهداف برنامج التأهيل الترابي؛
- البوابة الالكترونية لوزارة الداخلية، البوابة الوطنية للجماعات الترابية؛
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2005-2010.

## سادسا: تقارير اللجان الاستشارية:

- اللجنة الاستشارية للجهوية، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية، التقرير التركيبي؛
  - اللجنة الاستشارية للجهوية، الجهوية المتقدمة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الكتاب الثاني، 2011؛
  - اللجنة الاستشارية للجهوية، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الكتاب الثالث، 2011؛
  - تقرير الخمسينية.
- ## سابعاً: تقارير المؤسسات الدولية:

- التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية في العالم لسنة 2009؛

- تقرير المنتدى العالمي سنة 2013؛
- تقرير اليونسكو يناير 2014؛
- تقارير من صحف دولية.

#### ثامنا: أطروحات ورسائل دراسات ومقالات:

- عبد المنعم لزعر، ظاهرة الجمع بين الإنتدابات، أطروحة لنيل الدكتوراه، 2014- 2015، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، جامعة محمد الخامس؛
- حميدة الغنامي، دراسة في التقسيم الإنتخابي المؤطر للإنتخابات الجماعية 2009، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي طنجة 2008؛
- خالد الناصري، «الحركات النسائية والانتقال الديمقراطي بالمغرب»، وارد ضمن الديمقراطية المتبورة، النساء والسلطة السياسية بالمغرب، مركز تكوين القيادات النسائية، منشورات الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب؛
- سليم احميمينات، «قضية المرأة كمدخل للتحديث المجتمعي»، مجلة وجهة نظر، العدد 42، خريف 2009؛
- نور الدين أفاية وإدريس الكراوي، دراسة حول الجيل الجديد من المقاولين؛
- يونس أوخلو، دور الصفقات العمومية في إنعاش الحياة الاقتصادية؛
- توفيق السعيد، الصفقات المبرمة من قبل الجماعات المحلية؛
- عبد الله حداد، مساهمة الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية المحلية؛
- العربي ايعيش، اللوبي النسائي المغربي أو معركة الثلث في أفق المناصفة، دفا تر وجهة نظر، طبعة 2011؛
- كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة السابق، دليل الممارسات السليمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول تحسين المشاركة السياسية للشباب؛
- بان كيمون، الأمين العام للأمم المتحدة، دليل الممارسات السليمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول تحسين المشاركة السياسية للشباب؛
- يوسف بلفلاح، عزوف الشباب المغربي عن المشاركة السياسية، مقالة علمية منشورة بالموقع الإلكتروني (?opinion@a#abA.co. http://4؛
- أحمد البوز، المشاركة السياسية للشباب والانتقال الديمقراطي، مقالة منشورة بمجلة فكر ونقد.

## تاسعا: مراجع باللغة الفرنسية والانجليزية:

- Doing Business 2015 au Maroc. le Groupe de la Banque mondiale.
- Les résultats du recensement général de la population et de l’habitat 2014.
- Population légale des régions du Royaume.
- Global competitiveness report 2015 –World Economic Forum -
- Morocco: Country Partnership Strategy 2014-2017, World Bank group.
- Le FMI et les Objectifs du millénaire pour le développement International, Monetary Fund FACTSHEET.
- Projet de Gouvernance locale (PGL) au Maroc, la place de la femme dans le gouvernance locale au Maroc, RTI-USAID, 2008.
- Heinen Jacqueline (S.D.), Genre et Gestion locale du changement dans sept pays de L’union Européenne, Commission Européenne, 2004.

أعضاء الفريق الإداري الداعم  
لعمل المجموعة الموضوعاتية المؤقتة

أعضاء الفريق الإداري الداعم لعمل المجموعة الموضوعاتية المؤقتة

المكلفة بتحضير الجلسة السنوية الخاصة بمناقشة وتقييم السياسة العمومية

المتعلقة ب: الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية

الموضوع	المهمة الإدارية	اسم الإطار	محور الدعم
—	أمين عام المجلس	وحيد خوجتة	الإشراف العام
—	مدير التشريع والمراقبة	حسن الفاطمي	الإشراف الإداري
—	مستشارة عامة	ياسمين الصالحي	الإشراف البيداغوجي
—	مستشارة عامة	نجاة عز الدين الادريسي	التنسيق مع المؤسسات
—	مستشارة عامة	نجاة عز الدين الادريسي	مراجعة وتنسيق مواضيع المحور الاجتماعي
—	مستشارة عامة	ياسمين الصالحي	
—	إطار بلجنة العدل/ مديرية التشريع والمراقبة	علي الطيرة	
—	إطار بلجنة العدل/ مديرية التشريع والمراقبة	علي الطيرة	مراجعة وتنسيق مواضيع المحور الاقتصادي
—	مستشارة عامة	ياسمين الصالحي	
—	إطار بلجنة العدل/ مديرية التشريع والمراقبة	علي الطيرة	مراجعة وتنسيق مواضيع المحور السياسي
—	مستشارة عامة	ياسمين الصالحي	
المراسلات والوثائق والتواصل	رئيس مصلحة اللجان/ مدير التشريع والمراقبة	أحمد كجي	التنسيق الإداري
الفقر والهشاشة- السكن	إطار بقسم الجلسات/ مديرية التشريع والمراقبة	اسماعيل اليندوزي	المحور الاجتماعي
التعليم- الصحة- النقل- الثقافة- الأمن الروحي	مستشارة عامة	نجاة عز الدين الادريسي	

المراة-الطفولة والشباب-الأمن الروحي	مستشارة عامة	ياسمين الصالحي	
الجماعات الترابية شريك استراتيجي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية	إطار بلجنة العدل / مديرية التشريع والمراقبة	علي الطيرة	
مخططات التنمية الجماعية	مستشار بالكتابة العامة	البشير باجي	المحور الاقتصادي
التهيئة والتعمير- التدبير المفوض	إطار بمديرية الاستراتيجية والأنظمة المعلوماتية	تميم بنغموش	
التوزيع الجهوي للاستثمار- التنافسية-تمويل الجماعات الترابية-موارد الجماعات في ضوء التوزيع السكاني	إطار بمديرية الاستراتيجية والأنظمة المعلوماتية	محمد الشرقي	
التدبير المفوض- الجبايات المحلية- مخططات التنمية الجماعية	إطار بمديرية الاستراتيجية والأنظمة المعلوماتية	حسن طاو	
الصفقات العمومية	إطار بمديرية الاستراتيجية والأنظمة المعلوماتية	نور الدين أبو عبد الله	
التوزيع الجهوي للاستثمار	إطار بلجنة المالية / مديرية التشريع والمراقبة	عبد الكريم أمزلزي	
التوزيع الجهوي للاستثمار	إطار بلجنة المالية / مديرية التشريع والمراقبة	طارق رضوان	
الموارد البشرية	مستشارة عامة	نجاه عز الدين الادريسي	
البيئة	مستشارة عامة	ياسمين الصالحي	
- تقديم المحور السياسي - ظاهرة الجمع بين الإنتدابات - البعد الحقوقي في تجربة الجماعات الترابية	طار بلجنة العدل / مديرية التشريع والمراقبة	علي الطيرة	
- واقع الممارسة اللامركزية - مستجدات القوانين التنظيمية	إطار بلجنة الداخلية / مديرية التشريع والمراقبة	توفيق مطيع	
	إطار بلجنة الداخلية / مديرية التشريع والمراقبة	نوفل بلخير	