



الحكامة الإقتصادية الجيدة للجماعات الترابية بالمغرب



السفارة البريطانية

إصدارات

: مجموعة الديمقراطية والحدائثة

5 زنقة البروق، الطابق 2، الشقة 3، الدار البيضاء / المغرب

الهاتف/الفاكس: +212 (0) 5 22 25 15 02

البريد الإلكتروني: ascdmprojet@gmail.com

الموقع الإلكتروني: www.collectifdemo.org

و

جمعية تاركا للتنمية المستدامة

مدينة العرفان، ص.ب: 6284، الرباط المغرب

الهاتف : +212 (0) 5 37 27 38 43 / الفاكس : +212 (0) 5 37 77 58 01

البريد الإلكتروني: targa-aide@targa.gov.ma

الموقع الإلكتروني: www.targa-aide.org

رقم الإيداع القانوني : 2013-MO-3399

ر.د.م.ك : 978-9954-9241-3-6

سحب : **ZITO-MNR** s.a.r.l.

الطبعة : الأولى 2013

الفهرس

شكر	7
تقديم	9
زهديد	11
ملخص	15
مدخل	20
نتائج الدراسة الوثائقية	22
I. قواعد الحكامة الاقتصادية	23
I. 1. الإطار المفاهيمي : الحكامة واللامركزية، مفهومان متلازمان	23
I. 2. الدراسة المقارنة : تجارب دولية متعددة ومختلفة على المستوى الدولي :	24
II. الحكامة الاقتصادية، تنظيم ترابي	36
II-1. تموقع الجماعات : التأهيل في أفق 2015	37
II-1-1. تعبئة الوسائل المالية والموارد	43
II-1-2. تدبير الشؤون المرتبطة بصلاحيات الجماعات	43
II-1-3. - تدبير التجهيزات العمومية	44
II-2. موقع الجهة : توجه نحو الاستقلالية	47
II-3. الإقليم-العمالة	48
II-3-1. اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة	48
II-3-2. دور الوصاية على مجالس الجماعات	49
II-4. المدينة : نحو سياسة تشاورية	49

52	..... III. الحكامة الاقتصادية والمؤسسات
52	..... III-1. هيئات التقييم والمراقبة
56	..... III-2. القطاعات الوزارية : توجه نحو مقاربات الشراكة
56	..... III-3. موقع السلطة المحلية : مفهوم جديد، أدوار جديدة
57	..... III-4. أدوار متعلقة بهيئات خاصة
58	..... III-5. دور السلطة القضائية
60	..... IV. الحكامة الاقتصادية، منهجية تشاركية
60	..... IV-1. المشاركة من أجل تنمية اقتصادية واجتماعية
62	..... IV-2. تفعيل الشراكة بالمغرب
65	..... ملاحظات عملية حول التدبير الاقتصادي والمالي
66	..... I - نغفات التسيير؛ أساس المالية الجماعية
67	..... I-1. تحليل مقارن بين جماعات الجهة
68	..... I-2. مصاريف التسيير : ضرورة العقلنة
71	..... I-3. مصاريف ضعيفة لفعالية أكثر ضعفا
74	..... II - النغفات ومشاريع التجهيز الجماعية
74	..... II-1. واقع الحال في أرقام
78	..... II-2. برنامج تنمية، بتمويل غير مؤكد
80	..... II-3 برنامج استثمار قليل التنوع
82	..... II-4 لامركزية بطيئة وضعيفة الفعالية
85	..... II-5 بعض الخلاصات حول تجربة التخطيط الجماعي
86	..... II-6 بعض مؤشرات الحكامة الاقتصادية

89	.....III - المخطط الجماعي للتنمية كوسيلة تدير أكثر فعالية
89	.....III-1 الإطار العام
90	.....III-2 أهداف ومبادئ الدعم والمواكبة لإعداد المخطط الجماعي للتنمية
90	.....III 1.2. أهداف الدعم
90	.....III 2.2. مبادئ المنهجية
91	.....III-3 مسلسل دعم إعداد المخطط الجماعي للتنمية
92	.....III-4 مسائل أفقية
92	.....III 1.4. أجرأة المنهجية
93	.....III 2.4. تكوين الفاعلين المحليين
93	.....III-5 الصعوبات المتعلقة بتصوير وتنفيذ المخططات الجماعية للتنمية
97	.....خلاصة

شكر

هذه الدراسة تم إنجازها بين سنتي 2012 و2013 في إطار شراكة بين مجموعة الديمقراطية والحدثة وجمعية تاركا للتنمية المستدامة.

تحقيق هذه الدراسة لم يكن ممكنا من دون الإسهام المثمر و السخي للعديد من الأشخاص الذين لم يترددوا في المساهمة فيها بوقتهم ومعرفتهم.

التشكرات الخالصة لمجموعة الديمقراطية والحدثة وجمعية تاركا للتنمية المستدامة موصولة ل:

➤ الجمعيات شركاء مجموعة الديمقراطية و الحدثة في إطار هذا المشروع : جمعية التنمية المحلية المتوسطة بطنجة، حركة بدائل مواطنة بفاس، الحركة الشبابية لمنتدى بدائل المغرب، جمعية سلا المستقبل بسلا، شبكة الفضاء الحر للمواطنة والتكوين والتنمية بالمحمدية، النسيج الجمعوي التنموي بإقليم أزيلال، منتدى بني زولي للتنمية والتواصل بزاكورة.

➤ المنتخبات، المنتخبين والفاعلين الجمعويين الذين ساهموا في اللقاءات الجهوية والدورات التكوينية التي تمت بفاس، طنجة، مراكش، سلا، زاكورة و بني ملال .

➤ المستشارين، الباحثين الميدانيين، المنشطين، المكونين والمسيرين الذين ساهموا في إنجاز هذه الدراسة وخاصة السادة يوسف السراج، عبد السلام دحمان السعيد، زكرياء القادري والعربي فردوسي..

➤ الأستاذ محمد الطوزي لإعادة قراءته الدراسة ومساهمته القيمة في اتساقها وتماسكها.

➤ السيد عبد السلام أبو درار رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة الذي وافق على وضع مقدمة لهذه الدراسة .

➤ السيد يوسف السراج الذي وفر الترجمة العربية للدراسة.

تشكراتنا الخالصة أيضا للسفارة البريطانية التي دعمت هذا المشروع دون أي تدخل منها سواء في اختيار الإشكالية أو في المنهجية أو في مضمون الدراسة.

تقديم

عبد السلام أبو درار

رئيس الهيئة المركزية
للقااية من الرشوة

عرفت الديمقراطية المحلية بالمغرب تطورا ملحوظا، من خلال سياسة اللامركزية التي انتهجها بشكل تدريجي منذ 1976، والتي تم تدعيمها بالميثاق الجماعي لسنة 2002، قبل أن يكرسها قانون 08-17 بتاريخ 18 فبراير 2009 الذي جاء بقواعد جديدة للحكامة الترابية.

بالموازاة ، بقي مسلسل اللامركزية متسما بالبطء وضعف التناسق، في حين عرفت الجهوية، بعد فترة جمود طويلة نسبيا امتدت منذ 1997، طفرة بفضل المشروع الطموح للجهوية المتقدمة الذي كرسه الدستور الجديد بهدف تقوية المسلسل الديمقراطي وإرساء حكامة ترابية جديدة تركز على الاستقلالية والالتقائية.

لقد سمحت الدراسات التي تم إنجازها حول هذا الموضوع بتوضيح أهم النقاط التي تعانها الحكامة الترابية بالمغرب : ضعف في شفافية التدبير المحلي، هشاشة العلاقة بين المجالس المنتخبة والمواطنين، ضعف نجاعة هيئات الوصاية والمراقبة و غياب البعد المجالي في مقارنة إعداد التراب الوطني.

ويعزى هذا التشخيص، الذي يتوافق حوله معظم المعنيين، إلى انغلاق التدبير المحلي وضعف الموارد البشرية ومحدودية الاستقلالية المالية ومشاركة المواطنين، وهو ما يؤدي إلى بروز العديد من الاختلالات و الممارسات غير القانونية، والتي تم تسجيلها خلال السنوات الأخيرة من طرف كل من سلطات الوصاية والمراقبة والمجالس الجهوية للحسابات.

تمثل هذه الدراسة حول الحكامة الاقتصادية للجماعات الترابية بالمغرب ثمرة شراكة بين مجموعة الديمقراطية والحداثة وجمعية تاركة للتنمية والبيئة، وتتميز ليس فحسب بأهمية التحليل الوثائقي الذي تقدمه في شكل يربطه بتقييم للممارسات المتعلقة بالتخطيط لدى الجماعات الترابية، بل وكذلك بالتقائها مع خلاصات عدد من الأبحاث الميدانية التي تم القيام بها في إطار أشغال أخرى.

بالاعتماد على أهم ركائز الحكامة الجيدة التي تتمثل في الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمشاركة، أخذت هذه الدراسة بعين الاعتبار مسلسل اتخاذ القرار والقواعد والمعايير والقيم التي يعمل بها

كل من المؤسسات والفاعلين من أجل تحديد آليات التخطيط وتدبير الموارد المالية وأساليب التتبع والتقييم.

ولقد تبين أن هذه المنهجية تتسم بطابع عملي حيث سمحت بالوقوف على أهم عوامل الخلل في التدبير المالي للجماعات الترابية في جهة طنجة-تطوان، دون أن تغفل تحديد الأدوات الجديدة التي يقدمها المخطط الجماعي للتنمية، باعتباره أداة للتخطيط الترابي تتوخى تحسين التدبير الاقتصادي والمالي للجماعات.

ومع تنميتها للسلسل الجديد للتخطيط المجالي الذي ينبني على مسؤولية المنتخبين والتشاور مع مختلف الفاعلين المحليين، فإن هذه الدراسة تقر بوجود إكراهات أساسية تتعلق بالوصاية المبالغ فيها وضعف الموارد البشرية وقلة الموارد المالية، وهو ما يؤثر بقوة على المساهمة الفعلية في برامج الاستثمار الجماعي وكذا على أثرها على التنمية المحلية.

في أفق تفعيل الجهوية المتقدمة، تتميز الدراسة أيضا بتأكيداتها على ضرورة تدعيم التخطيط الترابي بمجهود متواصل يضمن مواكبة فعلية للفاعلين المحليين ولا تتركز أكبر للقطاعات التقنية.

من أجل ذلك، تقدم الدراسة عدة إمكانيات وطرق لتحسين الحكامة، تقضي في آخر المطاف إلى الجمع بين الديمقراطية والنجاحة، تدعيم مشاركة المواطنين في الشأن المحلي، الاستقلالية المالية للجماعات الترابية، إصلاح الرقابة على العمل الجماعي، توضيح حدود اختصاصات الجماعات وباقي الفاعلين المعنيين بالتدبير الاقتصادي، علاوة على إحداث نوع من اليقظة الاقتصادية من قبل المصالح المحلية والمساعدة على التخطيط وتوفير الخبرة القانونية وتقييم الإنجازات.

على هذا النحو، تمثل هذه الدراسة نموذجا لمساهمة ملحة في المطالب، لكن إيجابية بالنسبة لمجتمع مدني لا يتوانى عن الإشارة إلى مكامن الخلل وفي نفس الوقت يتعامل، كقوة اقتراحية، بجدية ويلعب دوره كاملا.

عبد السلام أبو درار

رئيس الهيئة المركزية

للقااية من الرشوة

تمهيد

هذه الدراسة ثمرة شراكة بين مجموعة الديمقراطية والحداثة وجمعية تاركا بدعم مالي من السفارة البريطانية، وهي تدرج في سياق تفعيل القيم المشتركة بين الهئتين.

وتنطلق من ملاحظة أن السياق السياسي والاقتصادي بالمغرب يضع قضايا الحكامة، الديمقراطية التشاركية، الشفافية والمساءلة، احترام حقوق الإنسان ودولة القانون، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، في قلب الأولويات.

عقب الاستقلال تم اتخاذ العديد من الإصلاحات للحكامة المحلية بوضع أول ميثاق جماعي في 23 يونيو 1960 ثم مراجعته في 1976 عبر اعتماد إطار قانوني جديد وفر للبلديات مسؤوليات واسعة لإدارة الشؤون المحلية. ومنذ بداية هذا العقد قرر المغرب تعميق عملية التحول إلى اللامركزية والجهوية المتقدمة مما أدى بالسلطات العمومية سنة 2002 إلى إعادة النظر بشكل جوهري في النظام القانوني الذي ينظم الجماعات.

في سنة 2011 كانت الإصلاحات الدستورية الجديدة خطوة هامة نحو الديمقراطية و إرساء دولة القانون، وألقت الضوء على عدد من مبادئ الحكامة الجيدة.

من بين القواعد الجديدة تم إيلاء اهتمام خاص لآليات الحكامة الجيدة وتمت بلورتها في الدستور الجديد من خلال الفصول التالية:

- ◀ الفصل 139 الذي يمنح للجمعيات الحق في المشاركة في إعداد برامج التنمية و تتبعها؛
- ◀ الفصول من 141 إلى 145 المتعلقة بسير الجماعات الترابية؛
- ◀ الفصول 147 و 148 اللذان يحددان دور و صلاحيات المجلس الأعلى للحسابات في مراقبة المال العام؛
- ◀ الفصول من 154 إلى الفصل 160 التي تحدد بشكل عام التزامات المؤسسات العمومية فيما يخص الحكامة الجيدة؛
- ◀ وأخيرا الفصول من 161 إلى الفصل 167 المتعلقة بهيئات و مؤسسات المراقبة والحكامة الجيدة.

إن تحقيق و تطبيق هذه المشاريع الكبرى تتطلب تعبئة مختلف الفاعلين المحليين و تنفيذ استراتيجية شاملة.

واهتمام مجموعة الديمقراطية والحدثة وجمعية تاركا بموضوع الحكامة المحلية الجيدة، وخصوصا مع مشروع الجهوية المتقدمة، نابع من واجب المواطنة و المجتمع المدني في المساهمة في تحسين إدارة المال العام على مستوى الجماعات الترابية بشكل أكثر تماسكا و فعالية و في خدمة السكان و تلبية احتياجاتهم.

ووفقا لذلك فإن هذا المشروع يتمحور حول التالي:

- الخدمات المنتظرة من طرف الساكنة الأكثر هشاشة؛
- إعداد المخططات والميزانيات ومراقبتها؛
- آليات مشاركة المجتمع المدني والمواطنين/المواطنات في الاختيارات الكبرى للجماعات المحلية (خاصة المشاركة في اختيار المشاريع والميزانيات وأيضا القرارات وتقييم الإنجازات)؛
- محاسبة صناع القرار المنتخبين من خلال تقييم النتائج

هكذا، وبمقتضى الاتفاقية الموقعة في يونيو 2012، يهدف هذا العمل إلى وضع إطار يمكن من تحديد أهم الآليات المؤسسية المتعلقة بالتدبير الاقتصادي والمالي والخدماتي، مع اقتراح بعض الإجراءات العملية بهدف تحسينها.

من أجل ذلك، قام فريق العمل بالتحليل الوثائقي، حيث عمل بعد ذلك على اختيار عينة من الجماعات الترابية بغاية استنتاج بعض المؤشرات الخاصة بالتسيير الاقتصادي والمالي.

لقد ركز التحليل الوثائقي على النصوص القانونية والتنظيمية بالإضافة إلى بعض المراجع المرتبطة بالموضوع، لينصب الاهتمام فيما بعد على تحليل الممارسات التي تم رصدها داخل الجماعات الترابية بالمغرب وذلك من أجل تقدير مدى التفاعلات الممكنة بين ما يتم العمل به على أرض الواقع وبين ما يتم التخطيط له في إطار سياق الإصلاحات التي جاء بها الميثاق الجماعي (2009) والدينامية الجديدة التي أطلقها النقاش العمومي حول الجهوية المتقدمة.

وميدانيا، تم تبني مقاربة تسمح بتحليل الممارسات التي يتم العمل بها في إطار التدبير الاقتصادي على مستوى 96 جماعة تنتمي لجهة طنجة- تطوان، كما تسمح هذه المقاربة بتحديد أهم العراقيل

التي تعترض تلك الجماعات عبر مقابلات أجريت مع فاعلين معنيين بالتسيير الجماعي تم انتقاؤهم بدقة.

وقد نظمت ست لقاءات جهوية في كل من: فاس، طنجة، مراكش، سلا، زاكورة وأزيلال في إطار الاجتماعات الإخبارية والتشاورية، حيث سمحت هذه اللقاءات بإغناء مضمون الأيام الدراسية وكذا المقترحات المتعلقة بتحسين الممارسات فيما يتعلق بالتخطيط، الميزانية/الميزنة والتسيير المالي وأيضا فيما يتعلق بوضع المشاريع والتتبع والتقييم.

جمعية تاركا للتنمية المستدامة

مجموعة الديمقراطية والحدثة

ملخص

توضح هذه الدراسة الإطار التنظيمي والمؤسسي للتنظيم المجالي بالمغرب، وتبين أهم صعوبات تنفيذه وذلك حتى يمكن أخذ الجوانب العملية للحكمة الاقتصادية والمتعلقة بالجماعات الترابية بعين الاعتبار. تركز هذه الدراسة على عينة عقلانية، وتقوم بتحليل الممارسات في ما يتعلق بالتدبير الاقتصادي على مستوى 96 جماعة تنتمي لجهة طنجة-تطوان.

تتبنى هذه الدراسة مفهوم الحكمة الاقتصادية كما هو معتمد من قبل الهيئات الدولية والأكاديميين، وتعتبر اللامركزية مسلسلا أساسيا في الحكمة الجيدة. كما يمنح الجماعات الترابية أهمية خاصة باعتبارها العنصر الأساس في مسلسل اللامركزية. وقد همت الدراسة الوثائقية تحليلا للتجارب الدولية الخلاقة في الحكمة الجيدة، وكيف يتم تبنيها من طرف بعض الدول، خاصة من خلال الإطار المؤسسي، القانوني ومن خلال الميزانيات التشاركية.

على المستوى الدولي، خلال العشرين سنة الأخيرة، يتم تناول اللامركزية بأشكال مختلفة بحسب السياقات التاريخية لكل دولة. في أمريكا، ترتبط مسألة الحكومة اللامركزية بمسألة الشعوب المحلية لتعطي مسلسلا خلاقا بشكل استثنائي. في أوروبا، يدفعنا تاريخ المسلسل أحيانا إلى قياس مدى مركزية بعض الدول (مثال فيدرالية ألمانيا، إسبانيا وإيطاليا) وإلى الاختيارات المصاحبة والتي تحمل طابعا فيدراليا؛ وأحيانا أخرى إلى جوانب تقنية في اللامركزية بشكل يحو كل أفكار السيادة المحلية ويجعل الدولة الفاعل الوحيد في توجيه السياسات والتعامل مع المجال كمجموع ترجع في سلطة القرار إلى المركز.

في الحالات التي تمت دراستها، تعتبر الأنظمة في تطور. فالسياق الليبرالي الجديد ومنهاج اللامركزية سمحتا بظهور فاعلين جدد يلعبون نفس أدوار الدولة، وإن كانت تعبئتهم قد تأثرت بسياق الأزمة.

على الرغم من الاختلافات الهامة بين الدول، يلاحظ ظهور عدد من الإصلاحات التشريعية أو الدستورية التي تعترف بأدوار أكبر للجماعات المحلية من خلال توسيع اختصاصاتها بشكل أكبر ومن خلال تمكينها من موارد مالية أهم. هاتان الخاصيتان، المتعلقتان بتوسيع الاختصاصات وتطوير الموارد المالية، تشكلان جانبيين مهمين لعدد من دول الجنوب ومن بينها المغرب.

في المغرب، هناك طريق يمكن تبنيها في إطار الحكامة الاقتصادية وهي دفع تدبير الشؤون المحلية نحو قيادة مشتركة لمشاريع التنمية المحلية. على القوانين التنظيمية في طور الإنجاز أن تقوي من الأشكال الجديدة لتعبئة الموارد وتحسين الاستعمالات الموجهة نحو النتائج وليس فقط الاكتفاء بتدبير الوسائل.

يتعين إعادة النظر في بعض القواعد العامة التي يتم من خلالها تدبير المجال. كما يجب أن يتم وضع التقطيع الإداري بناء على الحاجيات الحقيقية للتنمية، وبناء على خاصيات المجالات والتكامل بين المجال القروي والحضري، خاصة من خلال تحديد الإشكاليات المشتركة التي تسمح للعمل الجماعي بأن يندرج في إطار منطق يجيب عن الحاجيات الحقيقية.

يشكل المخطط الجماعي للتنمية وباقي أدوات التخطيط آليات تسمح، نظريا، بجعل العمل التنموي يرتبط بمنهجية متوافق حولها وحول مجال مشروع. وهذا لأن المشاريع التي يقترحها منبثقة عن آليات تسهل تحديد التوافقات بين أهم الفاعلين المعنيين بالتنمية المحلية. هذا النوع من التوافقات يجب أن يضمن وضع أنظمة تدبير دائمة.

لقد مكنت الإصلاحات منذ 1976 من جعل الجماعة المستوى الأولي للامركزية. كما حاول إطار التنظيم المجالي أن يتبع هذا المنطق من خلال تقوية الإصلاحات عبر عدد من أدوات التخطيط.

على هذا الأساس، يمكن اعتبار التجربة المغربية تجربة رائدة في العالم العربي. فمنطق نقل القدرات العملية إلى الجماعات الترابية يكتسي طابعا خلاقا لأنه يسمح بفعالية في تعبئة الموارد المالية وتوفير الموارد على المستوى المحلي حتى يمكن مواكبة الإصلاحات. لقد تم تدعيم المخطط الوطني للامركزية، الذي تم وضعه منذ 2009، بالإصلاحات التي همت الميثاق الجماعي في نفس السنة. هذا المخطط يهدف إلى تقوية سلطة الجماعات، جعل تدبيرها المالي مستقلا، وإلى تحسين فعاليتها.

تتميز المرحلة الحالية بعدد من الإصلاحات الأساسية، وهي تمثل فرصة لتطبيق المبادئ على أرض الواقع ولتفعيل الشراكات على مختلف المستويات.

على المدى المتوسط، يعتبر المخطط الجماعي للتنمية أداة للتخطيط ولتنفيذ سياسات الدولة في ما يخص التنمية المحلية. ولكن لمواكبة الإصلاحات الحالية، على الجماعات الترابية أن تتبنى منطقا جديدا في التخطيط يرتكز على الشراكة في صياغة الرؤية التنموية على المدى المتوسط (المخطط الجماعي للتنمية).

يتعين أيضا توضيح معيقات القدرات الخاصة بالجماعات الترابية مقارنة بباقي الفاعلين. يضع

الفصل 144 من الدستور على كاهل الولاية والعمال دور التنسيق في ما يتعلق بأنشطة القطاعات تحت سلطة الوزراء. يجب أن يسمح هذا التوجه بتوجيه المصالح المحلية للأقاليم والعمالات نحو نوع من اليقظة الاقتصادية، ونحو دور المساعدة على التخطيط، الخبرة في المجال التشريعي والتنظيمي ونحو أنشطة ترتبط بتقييم الإنجازات. إن على منطوق اللامركزية الذي اختارته المملكة، والذي يهدف إلى استقلالية أكبر للجماعات الترابية، أن يوجه الرقابة على الجماعات نحو رقابة شرعية اختصاصاتها.

إن الخلاصات حول الجماعات القروية، والحضرية لأقل من 35000 نسمة على مستوى جهة طنجة-تطوان، تبين أنه بالمعدل، يشكل التسيير ضعف ميزانية التجهيزات الجماعية. في حين يتعين أن تكون الجماعات في المغرب داخل حركية تنموية مجالية تصاعدية.

كما تبين ضعف المالية الجماعية بشكل يجعلها عاجزة عن إنجاز لامركزية قد تسمح لها بأن تلعب دورا مهما في تدبير الشأن المحلي. في 2011، لم يتجاوز المغرب 0,8 بالمائة من الناتج الداخلي الخام في ميزانية تسيير الجماعات والتي تتشكل بالأساس من تكاليف الأجور.

في معظم الجماعات بهذه الجهة، تتجه نفقات التسيير لكل نسمة نحو التناقص حسب أهمية عدد الساكنة لكل جماعة، في حين تبقى نفقات التجهيز في استقلالية تامة عن عدد ساكنة الجماعة. وحتى التناقص في نفقات التسيير الذي يلاحظ في بعض الجماعات الكبرى ليس إلا نتيجة لتناقص في أثر هدر الأموال، وبالتالي لتحسن في النجاعة. بصيغة أخرى، تؤدي التوظيفات الإجبارية التي تعاني منها الجماعات إلى تكاليف تثقل كاهل الجماعات الصغرى أكثر مما تشكل عبئا على الجماعات المتوسطة أو الكبرى.

وقد جاء الميثاق الجديد لسنة 2009 بأداة المخطط الجماعي للتنمية مع رفع ملحوظ في الغلاف المخصص للاستثمار المبرمج مقارنة مع الوضعية قبل المخطط. وهذا ناتج عن كون البرمجة في إطار المخطط الجماعي للتنمية تدمج أيضا المشاريع القطاعية.

بالإضافة إلى المكاسب المنهجية التي ساعدت على نقلها للإدارات الجماعية والهيئات المنتخبة، مكنت تجربة التخطيط على صعيد جهة طنجة-تطوان (مع استثناء المدن الكبرى) من تنظيم مطالب المواطنين في إطار عرض من المشاريع بلغ 2600 مشروع قارب مبلغها الإجمالي 10 ملايين درهم خلال ثلاث سنوات. يتعين أن يتم استكمال مثل هذا العرض بقيمة مضافة على الصعيد الجهوي بحيث يصبح أرضية لمخطط جهوي للتنمية.

تبقى 60 بالمائة من تمويل هذا البرنامج، على مستوى 96 جماعة المعنية، غير مؤكدة، بحيث يظل

التزام الأطراف المعنية به خارج نطاق الاتفاقيات المكتوبة وذلك باستثناء إقليم فحص-أنجرة حيث يشكل التمويل المؤكد أكثر من 60 بالمائة. وهنا، من أهم مؤشرات قدرة الجماعات على تعبئة الموارد ما قد يوضحه عدد المشاريع المبرمجة، والتي تبقى بدون تمويلات.

في المضمون، يبقى برنامج الاستثمار غير متنوع حيث يبقى مشكل العزلة من أهم الإشكاليات التي تستخلص من خلال الطابع الاستعجالي للمطالب المتعلقة بإحداث طرق ومسالك. أيضا، يبين التشخيص والتخطيط أن أهم المطالب تتعلق بمجالات التعليم، الولوج للماء الشروب، الأنشطة الاقتصادية المحلية والصحة. في بعض الحالات، تتعلق المطالب، في نفس الوقت، بقطاعين أو أكثر، وهكذا قد تجمع بين التعليم والطرق على سبيل المثال. غير أن التخطيط يوضح مشكل التفاوت بين المشاريع التي تدرج في البرامج الوطنية وتلك المتعلقة بالتخطيط المحلي. وهذا يطرح إشكالية التنمية في إطار مجموعة من الجماعات.

علاوة على هذه الخلاصات المتعلقة بضعف التنوع في برنامج الاستثمار وصعوبة تعبئة الفاعلين في ما عدا الفاعلين القطاعيين، هناك مجموعة من الدروس التي تستفاد من هذه التجربة الأولى. يتعلق الأمر بأهمية إكمال إدماج المخططات الجماعية للتنمية في أنشطة ومشاريع خاصة بالمستوى الإقليمي والجهوي وخلق نوع من الالتقائية على مستوى الجماعة وفي المستويات الأعلى. يتعلق الأمر بالمرور من عملية الإدماج إلى عملية تخطيط على المستوى الإقليمي والجهوي بناء على مبدأ التفريع (subsidiarité). كما أنه ينبغي التأكيد على أن إيقاع مسلسل اللامركزية ومسلسل اللاتمركز ليسا على درجة سرعة واحدة، وهذا ما يبينه ضعف الارتباط بين عمل القطاعات على المستوى الإقليمي والجهوي وبين عمل الجماعات الترابية، على الرغم من دور التحكيم الذي يلعبه العمال.

حتى يمكن وضع مؤشرات حول الحكامة الاقتصادية الجيدة، يركز هذا التقرير على مؤشرين يستعملان أيضا من قبل رؤساء الجماعات، الاستقلالية المالية والفائض، وذلك من أجل تقسيم الجماعات إلى «غنية» و«فقيرة». وقد بين تحليل المعطيات ل 96 جماعة المعنية بأن الجماعات التي تعتبر «غنية» قد استغلت فرصة المخطط الجماعي للتنمية حتى تنخرط بقوة في برنامجها الاستثماري المجالي. في حين، بقيت الجماعات «الفقيرة» في وضعية ما قبل المخطط الجماعي للتنمية.

على مستوى جهة طنجة-تطوان، تبقى نسب الاستقلالية المالية في حدود 36 بالمائة (بعض هذه الجماعات تبقى في معدل 0 بالمائة، وتبقى بالتالي مرتبطة كلياً بتحويلات الدولة). في حين تسجل 20 بالمائة من الجماعات معدلات تفوق 100 بالمائة، وقد تفوق 200 بالمائة. غير أن الفائض

الذي يتشكل من تراكم الموارد المالية السنوية، يمثل مبالغ هامة نسبيا على مستوى الجهة، بما أنه يشكل تقريبا مليوني درهم كنسبة معدل لكل جماعة. مع ذلك، يلاحظ أن جل الجماعات تعاني من صعوبات في تعبئة فائضها وصرفه في برامجها الاستثمارية. إنه من الصعب التأكد إن كانت 185 مليون درهم التي تشكل الفائض التراكمي بهذه الجماعات موجودة فعليا أم لا وجود لها إلا بشكل افتراضي في سجلات المالية المحلية.

حاليا، يضع برنامج دعم ومواكبة إعداد المخطط الجماعي للتنمية، الذي مازال في طور التنفيذ، في إطار الشراكة بين المديرية العامة للجماعات المحلية، وكالة تنمية الشمال وجمعية تاركا، المقاربة التشاركية ضمن المبادئ الرئيسة في التخطيط، من خلال العمل على ضبط التفاعلات بين مستويات التدخل وأيضا بين مجالات التدخل في ما بين القطاعات وبين المنتخبين/ات. إن على المنتخب المحلي، باعتباره ممثلا للساكنة وإن كان في غالب الحالات غير «تمثيلي» على مستوى دائرته الترابية، أن يكون في قلب منهجية التخطيط، على أن تسانده فرق التنشيط الخاصة التي يتم تكوينها في هذا الصدد.

في النهاية، يجب أن يتم الربط بين برامج القطاعات وبين التخطيط الجماعي، وأن تتم مأسسته، حتى تمكن الاستجابة للحاجيات الفعلية للساكنة.

إن تامين مسلسل المخطط الجماعي للتنمية، كأداة للتفكير الجماعي حول الأدوار الجديدة للجماعات، قد يشكل عاملا مساعدا لإعادة التفكير في معايير التجهيزات. في حين قد تسمح الهوية المتقدمة، كأحد خيارات التنمية المجالية، بضمان تنسيق أفضل لمختلف البرامج والأنشطة.

مدخل

تتبنى الحكامة الاقتصادية على بعض القيم الكونية التي تتم ترجمتها في إطار اختصاصات موكولة لكل فاعل معني بالتدخل في مجال التنمية المحلية الاقتصادية. وهي تهتم كلا من الدولة، المجتمع المدني، القطاع الخاص وبعض الفاعلين المنخرطين في التعاون اللامركزي.

ترتكز الممارسات الجيدة المتعلقة بالحكامة الاقتصادية على مبدأ إشراك المواطنين والمواطنيين وأيضا المجموعات ذات الاهتمامات الخاصة التي تعنى بالعمل على الصعيد المحلي والتي تبحث عن المشاركة في اتخاذ القرار والمراقبة.

من الناحية النظرية، تعتبر الحكامة الاقتصادية إحدى مكونات «الحكامة الديمقراطية»، وهي تهدف إلى تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة؛ لذلك فهي تعتمد أيضا على بعض مقومات أولية تتعلق بالإطار الوطني كالسياق الماكرو اقتصادي، نظام المعلومات، تسيير الموارد المالية العمومية ودرجة نجاعة وتفعيل السياسات والبرامج القطاعية.

ومن الناحية العملية، تركز الحكامة الاقتصادية على مبادئ الشفافية والمسؤولية، إشراك الفاعلين غير الحكوميين (القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية، ...). وهي تقتضي وضع آليات تشريعية وحزمة من المؤشرات تسمح بتقييم التجارب والممارسات.

تسعى هذه الدراسة إلى الأخذ بعين الاعتبار مسلسل اتخاذ القرار والقواعد والمعايير والقيم التي تحكم عمل الهيئات والفاعلين في مختلف المستويات. كما تحاول الانطلاق من واقع الإطار العام للممارسات المتعلقة بالتدبير الاقتصادي، وخاصة السياق الدولي. ومن هذا المنطلق، تحاول هذه الدراسة تحديد آليات التخطيط، أدوات انتقاء المشاريع، تدبير الموارد المالية وطرق المراقبة التي تسمح بتحقيق الفعالية والنجاعة.

ومن من بين أهم المبادئ التي تركز عليها الحكامة الاقتصادية :

- ◀ شرعية الاختيارات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية ؛
- ◀ مسؤولية الفاعلين أمام المواطنين ؛
- ◀ مبدأ قانونية الأنشطة (الرقابة) ؛
- ◀ الفعالية التي تقتضي تعزيز القدرات على مستوى التدبير المالي والموارد البشرية ؛

◀ مبدأ التقييم والتتبع الذي يسمح بالتأكد من بلوغ الأهداف من الأنشطة.

تقاس هذه الفعالية من خلال الخدمات المقدمة للمواطنين وأيضاً عبر التسيير الاقتصادي على المستوى المحلي، من خلال مؤشرات تتعلق ب :

- مستوى تبعية الجماعة الترابية للدولة خاصة على صعيد القرار المالي ؛
 - واقع تحصيل الضرائب التي يلزم بها المواطنون والمواطنات مقابل الخدمات المقدمة لهم.
- من خلال أدوار الهيئات المنتخبة، يمكن قياس مدى مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني وباقي الفاعلين الاجتماعيين، في تصور وتمويل وإنجاز وتدبير الخدمات.
- وحيث تتم تعبئة كل الفاعلين المحليين بشكل فعلي وعقلاني، فإن هذه المشاركة تسمح على المدى القصير والمتوسط، بتحسين جودة الخدمات المقدمة.
- اختارت هذه الدراسة عينة من الجماعات الترابية بجهة طنجة-تطوان وذلك من أجل إعطاء فكرة مدققة عن التسيير الاقتصادي والمالي بالشكل الذي يتم القيام به من قبل المجالس الجماعية.
- وقد مكنت الدراسة من تحديد أهم مواطن الخلل التي تعرقل تحسين التدبير المالي وحاولت الربط بين المستويات الترابية بحكم التداخلات الناتجة عن القوانين الجاري بها العمل.
- حاولت هذه الدراسة أن توضح خصائص التسيير المالي على صعيد الجماعات والأقاليم وأيضاً على صعيد الجهة (من حيث التسيير والاستثمار)، كما حاولت عرض بعض الآليات الجديدة للمخطط الجماعي للتنمية كأحد أدوات التخطيط الهادفة إلى تحسين التدبير الاقتصادي والمالي للجماعات.

نتائج الدراسة الوثائقية

سنتعرض في هذا الجزء للتجارب الدولية المتعلقة بالحكمة الاقتصادية. وسيتيم التركيز على اللامركزية كمسلسل أساسي في الحكمة الاقتصادية وكيف تعيد بعض الدول امتلاكها من خلال الأطر المؤسسية والقانونية وعبر الميزانيات التشاركية. وانسجاما مع أهداف هذا التقرير، سنقوم بتحليل العلاقة بين الحكمة المحلية وبين المستوى الجماعي باعتبار هذا الأخير عنصرا أساسيا لمسلسل اللامركزية الذي يولي أهمية خاصة لحكمة التدبير.

أبرزت القراءة الأولية أن تمثل اللامركزية خلال العشرين سنة الأخيرة يختلف باختلاف السياق التاريخي لكل دولة. فإذا كانت إشكالية الحكمة في دول أمريكا تلتقي ومسألة الشعوب الأصلية لتضفي الطابع الخلاق على مسلسل الحكمة ففي أوروبا، فإن تاريخانية المسلسل تقودنا إلى التمييز بين مسارين : الأول ذو طابع مركزي لبعض الدول (حالة ألمانيا، إيطاليا وإسبانيا) مصحوب باختيارات شبه فيدرالية، والثاني مركزي يستند إلى لامركزية تقنية، حيث يتم اتخاذ القرار في المركز بشكل يلغي كل مظاهر السيادة بالنسبة للمستوى المحلي فيما يتعلق بالتوجهات والسياسات.

وعلى الرغم من التباين بين الدول، نلاحظ ظهور العديد من الإصلاحات القانونية والدستورية التي تمنح مجالا أكبر للمستوى المحلي من خلال تمكينه من صلاحيات أكبر وإمكانيات مالية أهم. وهذان المجالان يشكلان كذلك جوانب مهمة لدول الجنوب ومن بينها المغرب.

من جهة أخرى، أثارت مجموعة من المنظمات الدولية مسألة الارتباط بين اللامركزية والتنمية المحلية والحكمة الاقتصادية. وهكذا، تعترف توصيات منظمة الأمم المتحدة للسكن (2007) بأن « التنمية المستدامة ممكنة بفضل لامركزية حقيقية للمسؤوليات، لتدبير السياسات، لسلطة القرار وللموارد الكافية بما في ذلك سلطة فرض الضرائب لفائدة السلطات المحلية الأكثر قربا من محكومياتها والذين تمثلهم بشكل أفضل».

I. قواعد الحكامة الاقتصادية

تهم قواعد الحكامة الاقتصادية مجموعة متعددة من مستويات التدخل تستدعي التفكير حول أساليب اشتغال مجموعة من الفاعلين.

I. 1. الإطار المفاهيمي : الحكامة واللامركزية، مفهومان متلازمان

تم إعطاء الحكامة مجموعة من التعريفات من طرف الهيئات الدولية والأكاديميين. سنعرض لتعريف ستوكر (1998) الذي يرى أن الحكامة تعني المؤسسات الرسمية للدولة والسلطة القسرية الشرعية التي تحتكرها. أما الحكامة فهي ترتبط بتطور طرق الحكم وبمجموع علاقات السلطة داخل المجتمع، وبطرق التحكيم بين مختلف الفاعلين ذوي السلطة. وهي تنتج «تنظيما جديدا للسلطة أو طريقة جديدة لحكم المجتمع» (رود، 1996، 652-653). وعليه، فالحكومة ليست إلا فاعلا من بين فاعلين آخرين في مجال الحكامة.

تعريف الحكامة : يرتبط مصطلح الحكامة بطريقة اتخاذ القرارات وبوضع السياسات وتنفيذها. وهي تشمل مسلسل السياسات على المستوى الدولي والجهوي. تتعلق بدءا بالمعايير المنظمة للمؤسسات ولمسلسل تدخل الفاعلين (الدولة، المجتمع المدني والقطاع الخاص).

هذه الدراسة تلقي الضوء على مسلسل صياغة المعايير، وأيضا السياق المؤسسي الذي تتم فيه الحكامة الاقتصادية الجيدة.

حصل إيلينور أوستروم وألفي ويليامسون على جائزة نوبل للعلوم الاقتصادية لسنة 2009، بناء على أبحاثهما حول الحكامة الاقتصادية وذلك بموازاة مع النقاش الدولي حول الدور المحوري للمؤسسات باعتبارها قلب الدينامية الاقتصادية في خلق شروط التنمية. وتوضح هذه الأبحاث أهمية القواعد الرسمية وغير الرسمية في سير المؤسسات. وفي مسلسل اللامركزية، تعتبر هذه القواعد ذات أهمية في نقل الكفاءات والتمويلات بين مختلف مستويات الجماعات الترابية.

تستجيب اللامركزية باعتبارها إحدى أهم المراحل في اتجاه الحكامة الاقتصادية المحلية، لمطلب مرتبط بالهوية، وذلك عبر بحثها عن تكوين مجالات ترابية منسجمة¹. بالنسبة للبنك الدولي (2001)²، فإن اللامركزية تحدد نطاقا واسعا لإعادة تنظيم القطاع العام : اللامركزية هي نقل

1 - «الإطار المرجعي للقدرة المحلية في مجال الحكامة الجيدة بالمغرب». ليوناردو روميو، رشيد الطالبي، محمد الطوزي، إبراهيم زياتي. مارس 2002.
2 - Banquemoniale, 2001, Thematic Research Study: Supporting Local Government Planning within the context of Government Decentralisation.

سلطة ومسؤوليات القطاع العام فيما يتعلق بالوظائف العمومية من الإدارة المركزية إلى السلطات الوسيطة أو المحلية أو إلى هيئات حكومية شبه مستقلة أو إلى القطاع الخاص. يتعلق الأمر بمفهوم معقد ومتعدد الأوجه حيث يتعين الفصل بين مختلف أشكال اللامركزية لأنها تمثل خصائص ونتائج سياسية وشروط مختلفة للنجاح.

تحدد مبررات اختيار اللامركزية ونقل السلطات إلى السياسيين المحليين المنتخبين في أن :

◀ التخطيط والتنفيذ المتعلق بالخدمات يكونان أفضل حين يقوم بهما أشخاص معنيون بتقديمها؛

◀ تكون الجودة أفضل حين يكون منتج الخدمات والمستفيدون منها متقاربين ؛

◀ يكون مسلسل القرار أكثر تشاركية أو ديمقراطية حين يكون المنتخبون والناخبون على اتصال مباشر ببعضهم البعض ؛

◀ تكون الخدمات أكثر نجاعة وبتكلفة أقل حين تكون خاضعة للعرض والطلب على المستوى المحلي لأن السلطات المحلية لديها معرفة أفضل بالحاجيات الحقيقية وتكاليف الإنتاج (أولسن 2007)³.

I. 2. الدراسة المقارنة : تجارب دولية متعددة ومختلفة على المستوى الدولي :

أ. اللامركزية في دول أمريكا اللاتينية : تجارب جديدة وخلقة

تم اعتماد اللامركزية في بعض دول أمريكا اللاتينية من خلال نقل الصلاحيات والموارد المالية إلى البلديات ثم من خلال تقوية المستوى الوسيط أو الجهوي. وتبقى النتائج متباينة بحكم استمرار عدم التوازن بين الجهات وبين مستويات تحسن تدبير الموارد المالية ومستوى مشاركة المجتمع المدني. هناك جرد يمكن استخلاصه من خلال تحليل التعديلات التي همت الإطار المؤسسي وتوزيع الاختصاصات والهيكلية المالية وتنظيم الموارد البشرية والمشاركة المواطنة.

من الناحية المؤسسية، تتكون أمريكا اللاتينية من دول مركزية Unitaire تضاف إليها أربع دول فيدرالية : الأرجنتين، البرازيل، المكسيك وفينزويلا. وقد تطور النظام الفيدرالي عبر مستويات بحسب الدول : مستوى متقدم في الأرجنتين، البرازيل والمكسيك بما يحاكي مظاهر الفيدرالية في الولايات المتحدة، ومستوى ضعيف بفينزويلا حيث ظل مجال استقلال الفيدراليات جد ضعيف.

3 - Hans Bjørn Olsen, 2007, Direction du développement et de la coopération DDC, Confédération Suisse, Document de travail sur la décentralisation et la gouvernance locale.

أما الدول المركزية، فتنظم في ثلاث مستويات من الجماعات الترابية : بلديات، مقاطعات وجهات. وتتوفر فيها السلطات المحلية على أجهزة حكومية تكون عموما منتخبة بشكل مباشر. وهو ما يمثل عودة إلى الديمقراطية. بل إن دول البيرو، بوليفيا وكولومبيا تتوفر على هيئات تنفيذية منتخبة على المستوى الجهوي. وتجدر الإشارة إلى أن جهود اللامركزية تبرز بالخصوص على مستوى البلديات.

من حيث الصلاحيات، تختص البلديات أساسا فيما يتعلق بالبنيات التحتية، الخدمات المحلية والنقل والتعمير والصحة العمومية. وينقل إليها في بعض الدول الاختصاصات المتعلقة بالصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية، ومؤخرا التخطيط والبيئة وحماية الحقوق.

في الدول المركزية، إضافة إلى الضريبة المحلية على الثروة والمداخيل ورسوم خدمات البلدية، استقادت البلديات خلال العقد الأخيرين من الرفع من الموارد المنقولة المواكبة للامركزية الصلاحيات من طرف الحكومة المركزية. وهكذا بلغت هذه الموارد المنقولة 10 بالمائة بالنسبة لأمريكا الوسطى، 15 إلى 20 بالمائة بالنسبة لدول أمريكا الواقعة على جبال الأنديز وعلى الجنوب. بعض الدول مثل نيكاراغوا وكولومبيا ومملكة الدومينيكا، سنت قانونا يحدد الموارد المالية المنقولة للحكومات المحلية، وإن كان هذا القانون لا يحترم دائما.

في الدول الفيدرالية، تركز الموارد المالية للبلديات والدولة على نظام لنقل الموارد أعد مسبقا، وبالتالي تنظم كل مستويات الجماعة الترابية في تعبئة موارد الضرائب التي تتم إعادة توزيعها : تقوم الدول التي هي أول مستفيد من هذا النظام، بتحويل جزء من مداخيل الضرائب إلى البلديات. إلى حدود التسعينيات من القرن الماضي، ظلت المشاركة المواطنة محصورة في المشاركة في المسلسل الانتخابي إلى أن سمحت الإصلاحات بتحسين القنوات المؤسساتية للمشاركة : المبادرة الشعبية، الاستفتاءات ... وهي مبادرات شجعتها الهيئات السياسية وجعلت أمريكا اللاتينية في مقدمة الدول ذات الديمقراطية التشاركية. وكمثال على ذلك بورتو أليكري بالبرازيل، اللامركزية التشاركية بمدينة مونتيفيدو (الأوروغواي)، سياسات الحد من الفساد ببلدية مورون (الأرجنتين)، وهي سياسات تتطور أيضا بالمجال القروي، خاصة بوليفيا، البيرو والمكسيك.

البيرو كشكل جديد من تغيير المستوى المحلي نحو المستوى الوطني :

حاول عدد من الفاعلين، من عمداء المدن وأحزاب وحركات داخل مجموعة من دول منطقة جبال الأنديز، صياغة قانون وطني يؤسس لأرضية دستورية وشرعية للميزات التشاركية. فالفراغ التشريعي والقانوني لا يقارن بالنصوص التي تتوفر عليها دولة البرازيل (دستور 1988، قانون البرمجة المالية، مخطط لعدة سنوات ونظام المدينة). وقد أقدم البرلمان البيروفي على تغيير مهم

حين أدرج الآلية الدستورية والقانونية في نطاق سياساته الوطنية. في البيرو، الميزانية التشاركية إلزامية على مستوى البلديات وأيضاً على باقي مستويات الجماعات الترابية كالجهاز والأقاليم. يجب قراءة هذه التجربة التاريخية الأولى من نوعها في المنطقة، من خلال الثقافة السياسية البيروفية التي خاضت تجارب متعددة في التخطيط التشاركي على مستوى الأحياء والجماعات.

في غضون أقل من خمس سنوات، نجحت قرابة 800 بلدية (من بين مجموع 2200) في وضع أولى دورات الميزانية التشاركية كما هو منصوص عليه في القانون. ولفهم صعوبة وجود مثل هذا القانون، ينبغي التذكير بأن موارد البلديات في البيرو من بين الأضعف على مستوى أمريكا اللاتينية، حيث يبلغ معدلها الفردي السنوي حوالي 20 دولاراً، وهو مبلغ يقل 10 مرات عن بلديات البرازيل والتي تقل مواردها 100 مرة عن موارد البلديات الفرنسية (كابان 2006)⁴.

يذكر هذا النموذج الذي جاء به المركز، بنموذج بوليفيا عبر أول قانون للمشاركة (1995). ومن بين أهم الابتكارات التي جاءت في الميزانيات التشاركية خاصة بالسالفادور والبرازيل، هناك مجالس الميزانيات التشاركية التي تتأقلم مع القوى الحية على الصعيد المحلي.

وعلى الرغم من بعض النقائص، تم وضع عدد من التجارب الخلاقة وخاصة تجربة فيلا السالفادور (ليما)، الميزانية التشاركية للشباب (بلدية خيسوس مارييا، ليما)، نظام الشراكة المندمجة والميزانية التشاركية اللامركزية في الأحياء (بلدية سان خوان لوريكانشو، ليما). تهتم هذه التجارب كذلك بعض جماعات البيرو المنعزلة في الأمازون، كما أنها تشمل المستويات الأخرى للجماعات الترابية مثل الجهات والأقاليم.

في نفس الاتجاه، تعتبر التجارب في الشيلي متنوعة؛ لامركزية قروية وحضرية، وتهتم أيضاً بعض أحياء المدن الصغيرة والمتوسطة وضواحي العاصمة. وقد لعبت دوراً في التغييرات الكبرى وساهمت فيها قوى مختلفة؛ اشتراكية شيوعية ومبادرات المواطنين، وتستفيد من مساندة نشيطة من المنتدى الشيلي للميزانية التشاركية وبعض مؤسسات الدعم.

وفي الأوروغواي، الوضع مختلف بحكم أن سياسة اللامركزية البلدية في مدينة مونتيفيديو منذ 1990 يتم فيها النقاش حول الميزانية التشاركية. وقد اتبعت بعض البلديات الأخرى نفس النهج. يركز آلان سانتادرو، مؤلف كتب مرجعية حول الميزانية التشاركية، على أن الوصول إلى ميزانية تشاركية على المستوى الوطني مازال بعيد المنال، ويعتبر أن الميزانية التشاركية في مونتيفيديو مثال جيد للشراكة المتفق عليها حيث يرى أن نتائجها ترجع بالأساس إلى اللامركزية.

4- كابان إيف «الميزانيات التشاركية في أمريكا اللاتينية» من بورتو أليكري إلى أمريكا الوسطى، مروراً بمنطقة الأنديز: توجهات، تحديات وعوائق، حركات. 5/2006 رقم 138-128، ص 48-47.

لقد أصبحت تجارب أمريكا اللاتينية تتجه نحو خلق مرجعية للجماعات الأوربية حيث أدت أزمة التمثيلية إلى إجبار السياسي على إعادة التفكير في علاقته مع المواطن.

(ب) أوروبا : 50 عاما من اللامركزية المطبقة بأشكال مختلفة

بدأت الإصلاحات الترابية منذ سنوات الخمسينات (الجدول الموالي⁵). وقد ارتكزت إلى حدود 1970 على دمج الجماعات (ألمانيا، بلجيكا، المملكة المتحدة، دول الشمال). عند نهاية التسعينيات، تطورت موجة جديدة من الإصلاحات الترابية عبر تكامل الجماعات (اليونان، ليتوانيا، ألمانيا الشرقية، الدانمارك)، أو عبر إدماج الجماعات في إطار شراكات دون إعادة النظر في التقسيم الإداري وذلك من خلال نقل بعض الصلاحيات الأساسية إلى المستوى البين-جماعتي (Intercommunal) (فرنسا، هنغاريا، إيطاليا، وإلى حد ما إسبانيا). يتعلق الأمر بإصلاحات سياسية وليست فقط تقنية؛ وهذا ما يفسر تقسيم دول أوربا إلى ثلاث مجموعات : دول ذات طابع مركزي (الدانمارك، المملكة المتحدة)، دول ذات جهوية متقدمة (إسبانيا، إيطاليا) ودول ذات نظام فيدرالي (ألمانيا، بلجيكا وسويسرا).

5 - تقرير لجنة إصلاح الجماعات المحلية، ص 40، مجلس أوربا، لجنة الديمقراطية المحلية والجهوية، 2007، المنصوص عليه في الدفاتر الفرنسية، «إصلاح الدولة»، رقم 346، ص 50.

جدول : تطور عدد الجماعات ما بين 1950 و2007 في 14 دولة أوروبية (جيبيلي 2001)٦.

الدولة	عدد الجماعات في سنة 1950	عدد الجماعات في سنة 2007	نسبة الانخفاض
ألمانيا	14338	8414	-41
النمسا	4039	2357	-42
بلجيكا	2359	596	-75
المجر	1389	264	-81
الدانمارك	1387	277	-80
إسبانيا	9214	8111	-12
فينلندا	547	416	-24
فرنسا	38800	36783	-5
هنغاريا	3032	3175	+5
إيطاليا	7781	8101	+4
النرويج	744	431	-42
جمهورية التشيك	11459	6244	-46
المملكة المتحدة	1118	238	-79
السويد	2281	290	-87

6 - سيسيل جيبيلي، 2001، اللامركزية في أوروبا، أوندالونيفرسيتي للتنمية المحلية، نانسي.

تمثل الجماعات الترابية الأوروبية النسبة الأهم من الاستثمار العام المدني، في حين تمثل التكاليف العمومية المحلية ما بين 6 و13 بالمائة من الناتج الداخلي الخام لهذه الدول، فيما عدا سويسرا ودول الشمال حيث تفوق 20 بالمائة. يتم الرفع من الميزانيات المحلية أساسا عن طريق التحويلات المالية والمشاركة في ناتج الضرائب المقتسمة، وهي موارد لا تتم مراقبتها من قبل السلطات المحلية. في ثمان دول فقط، تتوفر الجماعات الترابية على مالية خاصة يمثل ناتجها على الأقل 40 بالمائة من المداخيل⁷. وباستثناء السويد وإيطاليا، تعرف المداخيل الجبائية الخاصة تراجعاً مما يدفع الدول إلى تغليب منطق تأمين الموارد المالية لهذه الجماعات على منطق المسؤولية المالية. في أوروبا، أصبحت كذلك للمواطنين انتظارات جديدة تتعلق بالشفافية والولوج إلى المعلومة وجودة الخدمات العمومية وتحسين الرقابة على النفقات العمومية. وهذا يؤثر على طبيعة اختصاصات الجماعات الترابية.

تبقى الانتخابات هي طريقة التعيين في أوروبا بالنسبة لمنصب العمدة، ويتم تكوين الجهاز التنفيذي المحلي من طرف المجلس المنتخب بالاقتراع المباشر فقط. وبالنسبة للرقابة التي يقوم بها المركز على الجماعات الترابية، فقد أصبحت تنحصر في الرقابة على مطابقة القرارات للقانون، وبقية الرقابة على الجوهر في بعض الميادين كالتعمير؛ وهي رقابة تمارسها السلطات المركزية والجهوية.

فرنسا : 30 سنة من اللامركزية التدريجية

منذ 30 سنة، انطلقت اللامركزية في فرنسا وذلك سنة 1982؛ فقد حدد قانون ديفير (Deferre) المبادئ التي تنظم الجماعات الترابية (الجهات، المقاطعات والجماعات)، وذلك بشكل يسمح للدولة المركزية بنقل بعض الاختصاصات إلى تلك الجماعات. وهكذا، سمح هذا القانون بتقريب بعض السياسات إلى المواطنين عن طريق حذف الوصاية على الهيئات المنتخبة وتقوية التحويلات المالية.

ومن خلال هذا القانون الإطار، انبثقت خلال 1983 إلى 1986 عدة قوانين تهم توزيع الاختصاصات بين مستويات الجماعات. في فبراير 1992، مكن قانون 92-125 المتعلق بالإدارة الترابية، من تقوية اللامركزية عبر نقل اختصاصات المركز إلى المستوى المحلي وسمح بخلق هيئات شراكة بين مجموعة الجماعات : communes des communautés.

7 - الأحياء والحكومات المحلية المتحدة، 2007، اللامركزية والديمقراطية في العالم - التقرير التنفيذي، التقرير العالمي الأول.

في 2003، تمت مراجعة الدستور وتم التأكيد على الديمقراطية المحلية المباشرة والاستقلالية المالية للجماعات الترابية؛ وبذلك أصبحت فرنسا «جمهورية لامركزية». (DGM 2012)⁸

في فاتح أبريل 2011، أصبحت بفرنسا 2599 مؤسسة عمومية للتعاون الدولي ذات نظام جبائي خاص، حيث تضم 35041 جماعة، 101 مقاطعة و27 جهة. وتبقى اختصاصات الجماعات متطابقة مهما اختلف حجمها، بحيث أسندت إليها صلاحيات منقولة من المركز تشمل مجالات عديدة من قبيل: التعليم، النشاط الاقتصادي عبر المساعدة المباشرة للمقاولات وبارتباط مع الجهة فيما يخص أنظمة المساعدة، السكن، الصحة، الرعاية الاجتماعية والثقافة. علاوة على ذلك، تقوم بعض الجماعات الترابية أيضا بأنشطة ديبلوماسية خاصة (التوأمة، الشراكات الاقتصادية بين الجهات...).

جاء قانون 13 غشت 2004 ليقرر لائحة الصلاحيات المنقولة إلى الجماعات الترابية، وتمويل هذه الصلاحيات من مداخل الضرائب التي نقلت إلى هذه الجماعات والتي همت 130000 موظفا (11 إلى 13 مليار أورو). (أرسنولا⁹ 2005)،

الدانمارك : استقلالية متقدمة للجماعات المحلية

يشغل المستويان الترابيان المركزي والمحلي في نوع من الشراكة (98 جماعة، من بينها فقط 32 تضم أقل من 20000 نسمة، وعدد متوسط يبلغ 43300 نسمة). وعلى هذا الأساس، فالدانمارك تعتبر في المقام الأول دولة لامركزية. تتوزع الدانمارك على 5 جهات التي عوضت الكانتونات les comtes الثلاثة عشر الأصلية. وتمارس سلطات اقتصادية بمقتضى صلاحيات مهمة في تدبير النظام الصحي (بولي وبوير) (Poulet –Boyer)¹⁰.

يسمح هذا التنظيم بلامركزية جد قوية في الخدمة العمومية. لقد تم القيام بإصلاحات عبر مراحل في 1970 ثم 2007، مكنت من تقليص تكرار العمل بين الإدارات المركزية والمحلية. وهكذا، فإن المصالح البلدية توجه عملها الرئيسي إلى الخدمة العامة ليشمل قطاعات التشغيل والضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية والصحة، البيئة والتعمير والحالة المدنية ووثائق التعريف ورياض الأطفال والتعليم الأولي.

8 - وزارة الشؤون الخارجية –DGM – جمهورية فرنسا، 2012، دعم فرنسا لمسلسل اللامركزية والحكامة المحلية الديمقراطية، تقرير نونبر 2012.
9 - Arsenault Line, 2005, Les grandes étapes de la décentralisation en France, Ministère des Affaires municipales et des Régions, 21 février 2005, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pd?bcsi_scan_1fe59ba8c561fa18=IgaZ8v56R8FkyK+y9Xlm2uoTBSMBAAAA43STAA=&bcsi_scan_filename=decentralisation_france.pdf
10 - Poulet-Gibot-Leclerc N., et Boyer-Capelle C., Approche comparative des processus de décentralisation dans les Etats membres de l'Union européenne. <http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2012/08/POULET-BOYER-CAPELLE.pdf>

كما سمحت الإصلاحات المتتالية للجماعات الترابية بأن تتوفر على إرث من موارد تم تحويلها حيث استفادت من 15 بالمائة من موارد الكانتونات (comtés). وللإشارة كذلك، فإنه في الدانمارك يمكن للدولة وحدها فقط أن تقوم بفرض الضرائب خاصة وأن حجم الضرائب المحلية الدانماركية يمثل أكثر من 30 بالمائة، في حين يمثل في فرنسا 10 بالمائة وفي ألمانيا أقل من ذلك.

ومن جهة أخرى، فإن الجماعات تتمتع باستقلالية مالية وضريبية قوية، بحيث أن مواردها تتكون أساسا من مداخيل جبائية ب 75 بالمائة من الضريبة على الدخل وجزء من الضريبة على الشركات والضريبة على الأملاك. وهناك تعميم للتعاون المالي يتم التفاوض بشأنه سنويا بين الجماعات الترابية وبين المركز، وهو الذي يمثل التوافق بين هذه المستويين، حيث تحصل الجماعات على مساعدة لتحقيق التوازن المالي وعلى حق الاقتراض. وتتم مساعدتها على مستوى النفقات الاجتماعية في حدود 35 بالمائة من طرف الدولة، وقد تصل نفقات الجماعات إلى 50 بالمائة من النفقات العمومية.

يهم النقاش السياسي في الدانمارك حاليا، إشكاليات جد متقدمة كما هو الشأن بخصوص تمويل الخدمات الاجتماعية؛ بل تعدى الأمر ذلك إلى الضرائب والتأمينات الخصوصية التي تهيمن على الحوار السياسي حاليا بهذا البلد وتدفع في اتجاه التفكير في درجات الاستقلالية الاقتصادية على مستوى المجالات الترابية.

المملكة المتحدة : التفويض كمبدأ للامركزية¹¹

تتميز اللامركزية في المملكة المتحدة عن باقي أشكال اللامركزية على اعتبار أنها تعرف تميزا واضحا بين المستويات وبين الأدوار والسلطات، وذلك بفضل العدد القليل من السلطات المحلية الذي مكن من إقرار مستويين فقط من اللامركزية : الدائرة والمقاطعة county, district. ويبقى من حق السلطة المركزية أن تمارس رقابة دقيقة.

تعتبر المملكة المتحدة إحدى أكبر الدول اللامركزية؛ وإن كانت تتجه نحو المركزية من جديد خاصة في ظل حكم المحافظين (مارغريت تاتشر وجون ميغور). ويمكن مقارنة تاريخ المملكة المتحدة بتاريخ إسبانيا وألمانيا، رغم أن شكل الحكم فيها يختلف عن النظام الفيدرالي، اعتبارا لاختصاصات الجهات وسلطاتها التشريعية واستقلاليتها من الناحية المالية والتي دعمها حكم بلير عن طريق إصلاحات أقدم عليها على رأس الحزب العمالي منذ 1997، من خلال اللامركزية

11 - جون لولين، «إعادة تأسيس الاتحاد، التفويض البريطاني»، سيراس - مجلة مشروع رقم 297، مارس 2007 - شارلو، السلطة السياسية في بريطانيا، تيميس، PUF، الطبعة الثانية، 1998.

السياسية والتي شكلت جزءا من برنامج موسع لإصلاحات دستورية وسياسية وإدارية همت مسألة عودة البرلمان الاسكتلندي الذي كان منذ 1707 عند عقد اتحاد بين إنجلترا واسكتلندا ملحقا ببرلمان ويستمنستر. تم هذا الإصلاح بواسطة استفتاء أجري باسكتلندا وبلاد الغال، وسيهم فيما بعد إيرلاندا مع نهاية الصراع فيها.

يميز التشريع في إطار اللامركزية السياسية بين نوعين من الاختصاصات : اختصاصات متعلقة ببرلمان ويستمينيستر (westminister) واختصاصات الهيئات اللامركزية. وتشمل لائحة الاختصاصات كل صلاحيات المملكة : الدستور، الشؤون الخارجية (بما فيها الشؤون الأوربية) والدفاع والأمن الداخلي والسياسات الاقتصادية والجبائية والنقدية الوطنية والصناعات والنقل الوطني والضمان الاجتماعي والأخلاق الطبية (الإجهاض ...)، الإعلام والوظيفة العمومية والمساواة. وقد تم نقل بعض الاختصاصات الأخرى للهيئات الاسكتلندية وهيئات بلاد الغال : الصحة، التربية والتكوين، الحكومة المحلية، الرعاية الاجتماعية، السكن، إعداد التراب، السياحة، التنمية الاقتصادية، الشؤون الجهوية والنقل والشرطة والممتلكات والشؤون القروية ...

توجد بعض الاختلافات بين اسكتلندا وبلاد الغال. وهكذا فاسكتلندا بحكم نظامها القانوني الخاص (القانون الروماني)، تختص في القضايا ذات الطابع القانوني؛ وتمتلك بلاد الغال صلاحيات في مجال العناية باللغة والثقافة السيلتية. غير أن الاثنين يتفان معا في شبكتين جديدتين للسياسات العمومية حيث يتوجه الفاعلون العموميون والخواص نحو هيئات لامركزية أكثر من توجههم نحو لندن. ومن ثم يتم رسم مسلسل اتخاذ القرار من جديد على صعيد المملكة من خلال تقوية دور المستوى المحلي وفي ظل تعقد المسلسل المذكور المتميز بالتوافق والتعارض حسب القطاعات مما يعكس الثقافات السياسية لهذه البلدان الثلاثة. فبلاد الغال واسكتلندا معروفتان بقوة التقاليد الاجتماعية الديمقراطية، على الأقل في جنوبها؛ في حين تتجه إنجلترا أكثر فأكثر، نحو الأطروحات الليبرالية الجديدة للسيدة تاتشر وطوني بليير. بالنسبة للجامعات، مثلا، لم يقرر في اسكتلندا، كما هو الحال في إنجلترا، أن يدفع الطلبة مصاريف الدراسة، بخلاف بلاد الغال حيث الدواء مجاني، على عكس بريطانيا... وهكذا... يتكلف برلمان ويستمينيستر بكل شؤون المملكة، وبشؤون التشريع في أول مستوياته على صعيد إنجلترا وبلاد الغال، وبشؤون إنجلترا لوحدها في بعض المجالات. بعبارة أخرى، وعلى عكس اسكتلندا وبلاد الغال، فإن إنجلترا لا تتوفر على هيئة خاصة لتمثيل ترابها، مما ينتج عنه وضع غير طبيعي يتمثل في إمكانية تصويت نواب اسكتلندا على أمور تهم إنجلترا، في حين لا يمكن لنواب إنجلترا التصويت في الشؤون المتعلقة بميادين تم نقلها لاسكتلندا. ولإيجاد الحل «للمشكل الإنجليزي» قامت الحكومة بخلق عدد من الحكومات الجهوية المنتخبة في إنجلترا؛ فقد كانت هناك 8 جهات خاصة بإعداد التراب تماثل المؤسسات العمومية الجهوية

بفرنسا ما قبل قانون اللامركزية في 1982. غير أن الإصلاح الجهوي فشل بفشل الاستفتاء في الشمال-الشرقي سنة 2004.

وبموازاة ذلك، قامت الحكومة بإصلاحات لتعزيز الديمقراطية المحلية عبر الانتخاب المباشر لمنصب العمدة أو عبر تنظيم جديد للحكومة المحلية من خلال فصل الجهاز التنفيذي عن الجهاز المنتخب. غير أن هذا الشكل الجديد لم تهتم به أغلب السلطات المحلية.

تكلل إقرار مشروع حكومة جهوية بلندن بنجاح. فإلى غاية 1986، كانت العاصمة تتوفر على حكومة مجلس لندن الكبرى، (Greater London Council) يضم 20000 مستخدم ويتكلف بعدد كبير من الخدمات. لكن كان تسييره يتم من قبل التيار اليساري المتشدد في حزب العمال المعارض لنهج مارغريت تاتشر التي لم تكن تتحمل سياسات هذا المجلس (ما يتعلق مثلا بدعم المثليين). وبالتالي عملت على تعويضه بعدد من الدوائر (13 دائرة) تابعة لحكومة لندن. وهكذا، صارت لندن العاصمة الكبرى الوحيدة في العالم التي لا تتوفر على حكومة خاصة. ولحل هذا المشكل، قام طوني بليز بخلق سلطة لندن الكبرى (Greater London Authority) على رأسها عمدة منتخب وتتوفر على جمعية وإدارة أكثر مرونة من المجلس السابق، وذات صلاحيات أقل. ومن سخرية الأقدار أن أول عمدة لهذه السلطة كان كين ليفنستون، وهو نفس عمدة المجلس المنحل.

ج) أمريكا الشمالية : هامش مهم في المداخل الخاصة

تنبثق الحكومات المحلية في الولايات المتحدة وكندا عن الولايات الفيدرالية، الأقاليم والمجموعات الترابية. ولا تشير الدساتير في هذين البلدين إلى مسؤوليات الجماعات المحلية وإن كانت هذه المسؤوليات أكبر من دول متقدمة أخرى، وذلك بحكم سلطاتها الكبرى ونظامها المتحرر خاصة فيما يتعلق بقدرتها على استخلاص مداخل خاصة دون رقابة من المستويات الأعلى للحكومة، بحكم كون معظم مستخدميها غير تابعين لنظام الوظيفة العمومية الوطنية، ولها قدرة على التقرير في تحديد هيئاتها الخاصة. لكن يتعين التذكير أن الجماعات الترابية في أمريكا الشمالية تشبه «مقاولات» ذات حرية في التقرير وفي التوجهات المالية بما فيها اللجوء إلى التمويلات. هذا التكيف يجعلها أيضا تتحمل نفس المشاكل بحكم أن الدولة الفيدرالية تحجم عن مساعدة الولايات ماليا كما تفعل مع البنوك قبل أربع سنوات. وهذا ما يؤكد إفلاس مدينة ديترويت خلال سنة 2013.

إن للحكومات المحلية في كندا والولايات المتحدة وظائف غير مألوفة في أغلب الديمقراطيات، خاصة فيما يتعلق بالتربية التي تستحوذ على 57 بالمائة من النفقات المحلية في الولايات المتحدة

و40 منها في كندا والأمن العمومي الذي يبلغ في هذين البلدين، على التوالي، 9 بالمائة و8 بالمائة.

يوجد بالولايات المتحدة حوالي 50 نظاما محليا للحكم، وهي أنظمة نتجت عن تنوع الأطر القانونية لهذا البلد. وهذا التنوع يصير ملموسا حتى على مستوى الولايات، إذ أن تنوع الاتفاقات المحلية قد نتج عنه عدم تجانس لا نظير له. وتتوفر أغلب المدن الكبرى على موائيق خاصة معترف بها من قبل حكوماتها الفيدرالية أو الإقليمية.

تتمحور 38 بالمائة من البلديات حول نظام العمدة-المجلس البلدي. العمدة منتخب بشكل مباشر وله اختصاصات يتمتع فيها باستقلالية. تشير دراسة أنجزت سنة 2001 إلى أن أكثر من 53 بالمائة من البلديات الأمريكية تبنت مجلسا بلديا منتخبا له وظائف تنفيذية يديرها مسير يتم التعاقد معه (CGLU) (2007).

من بين خصائص هذه الحكومات المحلية، الحرية النسبية للجماعات المحلية في تسيير مواردها الذاتية وفي المراقبة السرية التي تمارسها حكومات من مستوى أعلى، وإن كانت بعض القوانين المحلية تحد من المبادرات المحلية في استخلاص الضرائب أو إدخال تغييرات في الوعاء الجبائي، إذ توجب مصادقة قبلية من الناخبين المحليين، كما أن الاقتراض المحلي لا يعرض على الحكومة للمصادقة عليه إلا في ولاية وحيدة، بينما في كندا يستلزم اللجوء إلى الاقتراض المحلي مصادقة المجلس الإقليمي، الشيء الذي حد من استعمال هذا الأسلوب في الاقتراض.

ما يجب استنتاجه :

تعرف أربا تنوعا في طرق التنظيم الترابي وفي المهام وأيضا في نقل الاختصاصات والموارد المالية.

يلاحظ في كل الأمثلة التي تمت دراستها، أن هناك تطورا في الأنظمة. فقد سمح السياق الليبرالي الجديد ومقاربات اللامركزية من السماح لفاعلين جدد بمنافسة الدولة فيما كانت تحتكره إلى عهد قريب من أدوار وإن كانت التعبئة الجماعية للفاعلين المذكورين تعاني من تبعات الأزمة الاقتصادية.

باعتبارها مرحلة للحكامة الاقتصادية الجيدة يندرج التفكير حول اللامركزية حاليا بهذه الدول في :

- البحث عن مستوى إدارة جيدة لكل اختصاص على حدة؛ وغالبا ما تبدو الجهة كمستوى أمثل على الصعيد الأوروبي. ويتم البحث عن تحديث الإدارة والخدمات العمومية بهدف التوفيق بين الديمقراطية والفعالية ؛
- مشاركة المواطنين في الشأن المحلي (استفتاء، وساطة، دور متطور للعمدة المنتخب مباشرة من مجالس الجماعات الترابية) ؛
- الاستقلالية المالية للجماعات الترابية ؛
- التركيز على مسألة التتبع والتقييم لأنها تسمح بتحسين طرق الوصول إلى الأهداف المنشودة من كل تدخل.

II : الحکامة الاقتصادية؛ تنظيم ترابي

يمثل مسلسل اللامركزية مرحلة ضرورية فيما يتعلق بالحکامة الاقتصادية. وهو مسلسل تم تكريسه في الدستور وفي النصوص المنظمة للمجالس الإقليمية والميثاق الجماعي.

يقتضي مسلسل اللامركزية أن تقوم الجماعات بوضع طريققتها في العمل في إطار التدبير الاقتصادي. وذلك عبر تنمية معارضة محلية وتطوير طرق التسيير والإدارة. إن التنظيم الترابي المسؤول يقتضي اللجوء إلى التعاون والشراكة ومجموعات الجماعات كما هو منصوص عليه في الفصول 78 إلى 83 من الميثاق الجماعي (الجزء المتعلق بالتعاون والشراقات).

لقد بدأت هذه الأشكال الجديدة في الحکامة تأخذ طريقها في العمل على صعيد الجماعات الترابية بالمغرب، ولكن بشكل جد ضعيف وتعترية مجموعة من النقائص. مقارنة ببعض المناطق في شمال إفريقيا والشرق الأوسط، ظلت الممارسات الخاصة بالحکامة الاقتصادية حبيسة التقاليد المركزية في اتخاذ القرار. في الأردن، وفي إطار تدبير المشاكل الحضرية، يبدو أن دور الهيئات التي تم خلقها ساهم في تهميش الجماعات الترابية عوض أن يسمح بإعادة تموقعها. وبالتالي، لم تتم مواكبة شعارات التنمية الحضرية المستدامة بمشاريع فعلية على أرض الواقع¹².

في المغرب، يبدو أنه من المفيد أن يتم اعتماد حکامة اقتصادية مبنية على الدفع بتدبير الشؤون المحلية في اتجاه إدارة مشتركة لمشاريع التنمية الاقتصادية (الإطار الماكرو اقتصادي). وعلى القوانين التنظيمية حول الجهوية والتي هي حاليا في طور الإنجاز، أن تساهم في تدعيم الأشكال الجديدة لتعبئة الموارد وفي تحسين استعمالها بشكل يركز على النتائج (وليس على الوسائل).

لكن من المؤكد أن بعض القواعد العامة التي تحكم المجال تحتاج إلى مراجعة. فمثلا، يجب أن يتم تصور التقطيع الترابي بناء على حاجيات تنمية حقيقية وبناء على أدوار المجالات الترابية وعلى التكامل بين الوسطين القروي الحصري عبر تحديد بعض الإشكالات المشتركة التي تسمح للجماعات بوضع أنشطتها في منطق الاستجابة لحاجيات حقيقية.

من الناحية النظرية، يمكن المخطط الجماعي للتنمية وباقي أدوات التخطيط من وضع العمل المحلي في مقاربة عمل توافقية وحول مجالات ترابية يمكن تسميتها «مجالات المشاريع»، لأن

12 - «المدن المستدامة بالمغرب العربي والمتوسط : رهانات عملية وعلمية» - الحمامات. سيديج-ارمك. تونس. يناير 2010.

هذه الأدوات تسمح بتحديد مجالات التفاوض بين الفاعلين المعنيين بالتنمية المحلية، وهو تفاوض من شأنه أن يضمن وضع أنظمة دائمة للتسيير.

II. 1. موقع الجماعات : التأهيل في أفق 2015

حاولت الإصلاحات التي جاء بها الميثاق الجماعي لسنة 1976 أن تجعل الجماعة أول مستويات اللامركزية. فقد ركز الإطار الترابي المحلي على محاولات تدعيم الإصلاحات بواسطة عدد من آليات التخطيط.

لقد مكنت هذه الإصلاحات المواطنين والمواطنين، من تقديم مقترحاتهم عبر المنتخبين الذين يمثلونهم. وتظل التجربة في بدايتها لكنها تعطي إمكانيات مهمة لتحقيق المكتسبات إن استطاعت القدرات المحلية أن تتبنى المقاربات الجديدة في التخطيط.

يجب دعم هذه القدرات المحلية على مستوى عدد من الأبعاد المتمثلة في : التخطيط ، الميزنة، التنفيذ والتتبع والتقييم¹³.

يمكن ملامسة أهمية هذه القدرات في عدة مستويات؛ فعلاوة على أنها تلعب دورا في الاختيارات التنموية والمالية، فهي ذات أهمية بالغة فيما يتعلق بمساطر الصفقات العمومية والموارد العمومية، إضافة إلى التعاقدات مع الفاعلين المعنيين بالتنمية الاقتصادية.

إجمالاً، يتعلق الأمر بثلاثة أبعاد :

- بعد نظامي يرتبط بالسياق المسطري الذي ينظم العلاقات بين مختلف مستويات التدخل ؛
- بعد مؤسساتي يتعلق بالقدرة على مأسسة الممارسات الجيدة في الحكامة ؛
- بعد متعلق بالكفاءات المعرفية الفردية للمنتخبين والموظفين الذين تظل وضعيتهم القانونية والاجتماعية متباينة بحسب الجماعات¹⁴.

13 - أنظر تقرير « الإطار المرجعي للقدرات المحلية في الحكامة بالمغرب ». ليوناردو روميو، رشيد الطالبي، محمد الطوزي، إبراهيم الزياتي. مارس 2002.

14 - أنظر تقرير « الإطار المرجعي للقدرات المحلية في الحكامة بالمغرب ». ليوناردو روميو، رشيد الطالبي، محمد الطوزي، إبراهيم الزياتي. مارس 2002.

تستعرض الجداول التالية القدرات المحلية الداخلية والتفاعلات المطلوبة على المستويات العلائقية والمؤسسية والفردية لتقوية التموقع على المستوى المحلي :

القدرات الداخلية				
ضبط دورة تدبير الموارد العمومية المحلية				
المتابعة والتقييم	التنفيذ	الميزنة	التخطيط	ابعاد القدرة
				المستوى الخاص بنظام العلاقات
				المستوى المؤسسي

1. إطار تنظيمي يعزز التخطيط المحلي بربطه بتدبير الميزانية ؛
2. التخفيف من الرقابة القبلية و إقامة المجالس الجهوية للحسابات ؛
3. تحسين ظروف تنفيذ القانون المتعلق بالصفقات العمومية ؛
4. معايير الجودة بخصوص المشاريع التي تنفذها الجماعات الترابية ؛
5. الوضع التدريجي لنظام محاسباتي ؛
6. مراقبة المديرية العامة للجماعات المحلية لدورة تدبير الموارد من طرف الجماعات المحلية.

1. وضع أنظمة معلوماتية للتسيير المحلي ؛
2. إعادة تنظيم إدارات الجماعات الترابية بالربط بين الأنشطة والبرامج (للتسيير والتجهيز) ؛
3. وضع خلية أو وحدة للتخطيط المحلي في إدارة الجماعات ؛
4. الفصل بين وظائف الاقتناء والتلقي والتصفية ؛
5. مؤسسة وظيفة التتبع والتقييم والتقويم في الهيكلة الإدارية والميزانية.

المستوى الفردي				
<ol style="list-style-type: none"> 1. تمكين المنتخبين من التعامل مع الطلبات الفردية للمواطنين مع حسن ترجمتها إلى نفع عام محلي ؛ 2. تحسيس المنتخبين بأهمية مبادئ التسيير العمومي ؛ 3. جعل المنتخبين ذوي دراية بحقوقهم والتزاماتهم ؛ 4. تقوية قدرتهم على التفاوض والترافع من أجل تعبئة الموارد المالية ؛ 5. تحسين فهم الأطر لمهامهم في تسهيل اتخاذ القرار وفي وضع برامج تنموية وفي تسيير المشاريع وتقييمها ؛ 6. تحسين قدرة الأطر على فهم وضبط المالية المحلية والجبائية ؛ 7. تكوين الأطر في مجال تدبير المشاريع (المقتنيات، طرق التنفيذ، تدبير المخزون، تخطيط العمليات) ؛ 8. تكوين الأطر في مجال تقنيات التقييم ؛ 9. منتخبين قادرين على قيادة وطلب الحساب من الإدارة. 				
القدرة على تعبئة الموارد				
الاستفادة من القروض	الاستفادة من عقود التمويل	الاستفادة من التحويلات الجبائية	ضبط الجبايات المحلية	ابعاد القدرة
<ol style="list-style-type: none"> 1. تمكين الجماعات المحلية من تحصيل الجبايات المحلية ؛ 2. مصالح تحصيل الرسوم الوطنية والمحلية منفصلة وظيفيا ؛ 3. توظيف التحويلات الجبائية كحافز لتحسين استعمال الموارد ؛ 4. تدبير الاعتمادات القطاعية بشكل يساهم في تمويل التنمية المحلية ؛ 5. انضمام المصالح الخارجية للدولة إلى عقود المساعدة المالية والتقنية للجماعات المحلية. 				
<ol style="list-style-type: none"> 1. بنية تدبير الموارد المالية مندمجة في الإدارة المحلية ؛ 2. نظام معلوماتي وتديري للوعاء الجبائي المحلي ؛ 3. تحفيزات إدارية ومالية للتشجيع <i>régisseur</i> والمحصل ؛ 4. تنظيم للعمليات التي تشكل خدمات تجارية و التي تقوم بها الجماعات المحلية مع إمكانية استرجاع التكاليف. 				
المستوى المؤسسي				

<p>1. الموظفون المكلفون بالشساعة ذوو كفاءة مهنية ملائمة ؛</p> <p>2. محصلو الرسوم المحلية ذوو المستوى النظامي الأعلى ؛</p> <p>3. الأطر المتوفرون على القدرة التقنية لإعداد ومتابعة المفاوضات حول البرامج والاعتمادات ؛</p> <p>4. منتخبون وأطر ذوو تكوين في تقنيات التفاوض والترافع.</p>	المستوى الفردي
--	-----------------------

القدرة التفاعلية

مع القطاع الخاص

أبعاد القدرة	الضبط	إنعاش الاستثمار	التفاوض
المستوى العلائقي	<p>1. المراجع التقنية ومعايير / عقد نموذجي موضوع رهن إشارة الجماعات المحلية ؛</p> <p>2. إرساء بنيات ووضع مساطر للتحكيم ؛</p> <p>3. ضمان قدرة مركزية على تجميع المعلومات والتكوين والمساعدة التقنية في مجال التفاوض حول الشراكات.</p>		
المستوى المؤسسي	<p>1. هيكله المصالح العمومية المحلية لتأمين وظيفة الضبط ؛</p> <p>2. فتح نقط استقبال للمراكز الجهوية للاستثمار على المستوى الجماعي.</p>		
المستوى الفردي	<p>1. تحسيس المنتخبين بقيم وثقافة التدبير في القطاع الخاص ؛</p>		

العلاقة مع منظمات المجتمع المدني			
أبعاد القدرة	الإشراك في صنع القرار	الإشراك في التسيير	التدقيق الاجتماعي
المستوى العلائقي	<ol style="list-style-type: none"> 1. وضع إطار قانوني ينص على إشراك تجمع المجموعات القاعدية في اتخاذ القرار والتدبير المحلي ؛ 2. تبني مؤشرات حول مستوى مشاركة الساكنة ؛ 3. ضمان قدرة مركزية على تجميع المعلومات في مجال المساعدة التقنية لإنعاش الشراكات الجموعية. 		
المستوى المؤسسي	<ol style="list-style-type: none"> 1. إحداث مرصد للحركة الجموعية المحلية داخل إدارات الجماعة المحلية ؛ 2. تبني مساطر التسجيل والترخيص للجمعيات المحلية من طرف الجماعات المحلية؛ 3. تمكين الجمعيات من الاستفادة من الموارد البشرية والمالية للجماعات المحلية ؛ 4. السماح لممثلي المنظمات القاعدية بالمشاركة في أشغال لجان المجالس المحلية ؛ 5. تكوين لجان المرتفقين لمراقبة جودة الخدمات المقدمة ؛ 6. إشراك المستفيدين في مشاريع منجزة من طرف الجماعات المحلية لتتبع واستلام المنجزات. 		
المستوى الفردي	<ol style="list-style-type: none"> 1. تكوين أعضاء الجمعيات في مجال تقنيات بلورة المشاريع والتفاوض بشأنها؛ 2. منتخبون قادرين على التفاوض مع الجمعيات (فهم الاختلافات في الأدوار وفي خدمة الصالح العام المحلي) ؛ 3. تكوين الأطر للعب دور مخاطب الجمعيات. 		

العلاقة مع هياكل الدولة		
أبعاد القدرة	الدفاع عن القرارات المحلية (التفاعل مع سلطة الوصاية)	التعاون المالي والتقني مع الوكالات القطاعية
المستوى العلائقي	<ol style="list-style-type: none"> 1. لتركيز وظيفة الوصاية ؛ 2. تقوية دور المديرية العامة للجماعات المحلية وتوجيه نحو الدعم والإشراف الفعال على الجماعات المحلية ؛ 3. لا تركيز القدرة على التدقيق الجبائي. 	
المستوى المؤسسي	<ol style="list-style-type: none"> 1. نظام ومؤشرات لتتبع جودة خدمات الجماعات المحلية ؛ 2. إرساء آليات للتشاور حول التخطيط المحلي وما فوق محلي (الإقليمي والجهوي) ؛ 3. وضع إطار تعاقدى لخدمات المساعدة التقنية المقدمة من طرف المصالح الخارجية للجماعات المحلية. 	
المستوى الفردي	<ol style="list-style-type: none"> 1. تأهيل وتقوية المصالح الخارجية ؛ 2. الرفع من مستوى وكفاءة الكتاب العاميين ؛ 3. سلوك إيجابي لأعوان الدولة تجاه الجماعات المحلية. 	

ينبغي التذكير بأن التدابير التشريعية بالمغرب تصطدم بعدد من الصعوبات على مستوى الواقع، بحيث إن الجماعة تظل، عموماً في موقع تفاوضي ضعيف. لقد تم بذل جهود كبرى في سياق تدابير تم التفكير في تبنيها على الصعيد الدولي، كما هو الشأن بالنسبة لأهداف الألفية، أو في إطار الوكالة الأمريكية للتنمية، حيث تم العمل على تحسين قدرات الهيئات المنتخبة في مجال الحكامة الاقتصادية.

هذا التفاوت ما بين أهداف تحسين استقلالية الجماعات الترابية وإكراهات الواقع يشبه إلى حد كبير ما يحدث في الأردن؛ حيث تتجه اللامركزية نحو مشاركة أوسع للمواطنين في إطار برامج يتم تمويلها بشراكة مع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية، غير أن استقلالية المجالس المحلية تبقى مشروطة بإصدار قوانين تنظيمية خاصة (الفصل 121 من الدستور).

في المغرب، يمكن في هذا الصدد الإشارة أيضا إلى مشكل محدودية الاستقلالية المالية للجماعات الترابية. وهي، إن تمت إضافتها إلى باقي الصعوبات من قبيل ضعف التحصيل مثلا، تجعل ممارسة الصلاحيات لتعبئة موارد خاصة جد صعبة. والملاحظ أن هناك عراقيل أثناء الممارسة على مستوى كل اختصاص من اختصاصات الجماعات.

وحتى لا يبتعد التحليل عن نطاق الحكامة الاقتصادية، يمكن إجمال المهام التي تضطلع بها الجماعات الترابية في ثلاث نقط :

- سلطة في تعبئة الموارد المالية الذاتية والمحولة ؛
- سلطة التدبير المحلي ؛
- اختصاص تسيير التجهيزات العمومية المحلية.

II. 1.1 تعبئة الوسائل المالية والموارد

على الصعيد المحلي، يتم تسخير الموارد المالية للجماعات لتمكين المواطنين من الولوج إلى الخدمات (الفصول 31 و 139 من الدستور). فالجماعات تملك حق تسيير الميزانية، الجبايات والممتلكات الجماعية (المادة 37 من الدستور) غير أنها تصطدم في الواقع بعقبات ترتبط بالاستقلالية في اتخاذ القرار وفي أغلب الأحيان بغياب سياسات لتعبئة الموارد.

تتوفر الجماعة على بعض الآليات يمكن لها استعمالها؛ فمثلا، في إطار المخطط الجماعي للتنمية يمكن للجماعة بمقتضى مرسوم 28 أبريل 2011، التماس دعم من السلطة، حتى تتمكن من تعبئة الموارد البشرية والمالية في إطار اتفاقيات أو شراكة (المادة 7 من مرسوم 2-10-504).

يتعلق الأمر هنا بشراكة تخضع لمقتضيات القانون 45-08 المتعلق بتنظيم مالية الجماعات المحلية ومجموعاتها (2009)، والذي ينص في المادة 14 على أن ميزانية البرمجة يجب وضعها لثلاث سنوات، وهذه الميزانية يجب أن تحدد تحملات الجماعة (المادة 14) وبيان عن البرمجة الممتدة لثلاث سنوات (المادة 23)..

II. 2.1 تدبير الشؤون المرتبطة باختصاصات الجماعات

تشكل الجماعات أحد مستويات الإدارة بحكم اختصاصاتها (الفصل 135 من الدستور)، بحيث حدد الميثاق الجماعي هذه الاختصاصات، غير أن التدبير الجيد للاقتصاد المحلي يجب أن يتم عبر خلق ميكانيزمات تشاركية للحوار والتشاور (الفصل 139 السالف الذكر).

من أجل تحقيق هذا الغرض، يمكن للجماعات تعبئة مواردها الذاتية والموارد المنقولة حيث تتوفر على إمكانية للانخراط في مجموعات بهدف ضمان إدارة فعالة وناجعة (المادة 144 من الدستور).

إن صلاحيات الجماعات الترابية تحيل على الحكامة الاقتصادية وعلى بعض السلطات التقريرية فيما يخص :

✎ إعداد المخطط الجماعي للتنمية الذي يضع، بناء على مقارنة تشاركية : واقع الحال، تشخيص تشاركي، رؤية تنموية، مهام، القيم وبرمجة لعدة سنوات (المادة 36 من الميثاق). كما تم التنصيص على طرق للشراكة والتعاون (المواد 36-40، 42 وأيضاً المادة 43 التي تندرج في إطار المهام المنقولة). وقد حدد مرسوم رقم : 2-10-504 ل 28 أبريل 2011 مسطرة لإعداد المخطط، حيث ركز على أهمية تقوية القدرات الاقتصادية وإنعاش التشغيل والاستثمار؛

✎ إنعاش التشاور داخل المجلس الجماعي : يتعلق هذا التشاور مثلاً بالاختصاصات التي يحددها النظام الداخلي للمجلس كما هو منصوص عليه في المادة 57، إضافة إلى اللجان المحدثة (المادة 14) في إطار التخطيط وتبدير الشؤون الاقتصادية وتسيير المرافق ... ؛

✎ ضمان مشاركة المجتمع المدني : عبر لجنة المساواة وتكافؤ الفرص التي يترأسها رئيس المجلس (المادة 14). وقد ألح المرسوم المتعلق بمسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية، على ضرورة عقد اجتماع للإخبار والتشاور بين المجلس الجماعي وبين الهيئات المساعدة (المادة 2) وكذا لجنة المساواة وتكافؤ الفرص.

II. 3.1. تدبير التجهيزات العمومية

يشكل تدبير الخدمات العمومية المطلوبة من السكان (الفصول 39، 41 و 139 من الدستور)، مهمة من بين مهام رئيس المجلس الجماعي الذي يعهد إليه بمسؤولية حسن سير الخدمة العمومية المحلية (المادة 54 من الميثاق الجماعي).

تهدف المهام الموكولة إلى الجماعات المحلية إلى خلق مستوى من الملاءمة بين البرامج القطاعية وبين الحاجيات على المستوى المحلي (دور التنشيط الذي يعهد إلى الجماعات المحلية في إطار تنفيذ المواد 31، 39، 40 و 41 من الميثاق الجماعي).

وعلى مستوى الممارسة، ينبغي التذكير بأهمية وضع التخطيط الجماعي في إطار الرؤى

والأدوات التي تخص مستويات ترابية أعلى من الجماعة، من أجل ضمان أكبر قدر من الشرعية في الاختيارات التنموية ويهدف تعزيز تملكها من طرف الساكنة.

هنا، لا بد من التأكيد على أهمية إعداد التراب الوطني لأنه يشكل آلية للتقليص من اللاتوازن في مجال التدبير المحلي والسماح بالتسيير العقلاني ولدعم مسلسل اللامركزية. بخصوص هذه الأهداف، تتمتع الجهة باختصاصات في مجال المخططات الجهوية لإعداد التراب والتي من شأنها أن تساهم في دعم موارد صندوق التنمية الاجتماعية وصندوق التضامن البين - جهوي.

في نفس الوقت، لا بد من أخذ المستويات الوسطية بعين الاعتبار؛ فالعمل البين - جماعاتي (Intercommunal) يتيح الكثير من الفرص في إطار تعضيد الجهود والوسائل لتوفير التجهيزات عبر ضمان التوازن في عرضها. إن مجموعات الجماعات تمثل أداة فعالة لوضع التوجهات الكبرى لتصاميم التهيئة وباقي مخططات التنمية التي تنبثق عن تفكير مشترك.

يرتبط تحسين تدبير التجهيزات العمومية المحلية بأهمية وعائها العقاري. وهنا لا بد من تمكين الجماعات من الملكية العقارية حتى تتوفر على احتياطات كافية لبناء تجهيزاتها. هذه الضرورة يبررها اتجاه الفاعلين القطاعيين نحو المزيد من فرض المساهمة العقارية للجماعات لإنجاز التجهيزات.

تحيلنا مسألة تسيير التجهيزات المحلية على مسألة قطاع التسيير المفوض التي تبقى معايير اللجوء إليه غير دقيقة، وغير مرتبطة في كثير من الأحيان، باعتبار الفعالية والنجاعة. يتعين توجيه مضامين دفاتر التحملات نحو بعض المبادئ التأسيسية من قبيل :

- طرق ووسائل اللجوء إلى التدبير المفوض ؛
- توجيه التدبير المفوض نحو قطاعات مهيكلة تسمح بتخفيف الأعباء على المواطنين وبالحد من الشطط في استعمال السلطة من طرف صاحب التفويض؛
- توضيح الطرق القانونية والتنظيمية للتدبير (خاصة فيما يتعلق بالتنازع بين قواعد القانون التجاري وقواعد الميثاق الجماعي).

ما يجب استنتاجه :

فيما يخص الصفقات العمومية، يتعين تحديد بعض المعايير في التقويم والتنظيم حتى يمكن تبسيط مساطر الولوج إلى الصفقات العمومية والاختيارات عند بت اللجنة المختصة.

في هذا الصدد، يمكن التركيز على بعض الإجراءات العملية :

- إعادة النظر في معايير إبرام الصفقات (كيفية النشر، تواريخ الإعلان عن طلب العروض ...)
- تحديد قواعد واضحة لإعداد دفاتر التحملات، والتي تحدد الآجال والشروط بشكل يراعي طبيعة الخدمات المطلوبة، وأيضا قواعد الافتحاص الذي يمكن العمل به قبل التعاقد حول إنجاز الأشغال أو تقديم الخدمات ؛
- إعطاء دور أكبر، وفي إطار إيجابي، للمعارضة. أي بشكل يمكن من تدبير الصراعات بين المصالح أو القوى ومن تسهيل متابعة الدراسات والإنجازات ؛
- تحديد دقيق لطرق سير تقديم الخدمات أو القيام بالأشغال ولقواعد التحكيم بين المكلف بالمشروع وبين الجماعة كصاحب مشروع.

بخصوص التجهيزات المقدمة، يمكن تعزيز الإصلاحات القانونية الجارية حاليا عبر :

- تفعيل مبادئ تحرير الأنشطة التنموية حتى يمكن تنزيل مقتضيات الدستور الجديد وحتى يتسنى فتح الأسواق المحلية على الاقتصاد العالمي ؛
- وضع ضمانات للفاعلين الاقتصاديين الجدد المعنيين بالتنمية الجماعية، وذلك للتخفيف من بعض أضرار الاحتكار وتحقيق توازن فعلي بين المتنافسين.

II. 2. موقع الجهة : توجه نحو الاستقلالية ...

تحاول الإصلاحات الدستورية في المغرب أن تدعم مسار الجهوية المتقدمة باعتبارها مستوى من التنظيم الترابي يهدف إلى تدعيم الديمقراطية المحلية وتحسين الحكامة الاقتصادية.

ويمكن القول إن ركائز النموذج الذي تم اختياره للجهوية المتقدمة هي بالأساس : التضامن، التوازن والنجاحة في الحكامة الترابية. هذه النجاحة لا يمكن تحقيقها بدون الارتكاز على بعض القيم من قبيل الشرعية، القرب وأيضا تضافر جهود الفاعلين على مستوى الجهة.

تعتبر الجهة المستوى الترابي الأمثل لتحديد الإمكانيات التنموية والاحتياجات في مجال الحكامة الاقتصادية عبر المجلس الجهوي المكلف بإعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الفصل 7 من قانون 47-96). ومن الناحية النظرية، تساهم الجهة في التنسيق بين الإختيارات التنموية للدولة وبين المصالح القطاعية حتى على صعيد المستويات الترابية الأدنى.

في هذا الصدد، وضع قانون 47-96 حول الجهة بعض المبادئ والأدوار التي تحيلنا على قيم كونية تتعلق بالحكمة الاقتصادية :

🔹 مبدأ التمثيلية : مجلس منتخب (المادة 3) مكلف ببعض الاختصاصات المحددة، خاضع لقواعد القانون المالي والمحاسبية (مادة 62)، له سلطة اقتراحية فيما يتعلق بوضع وتدبير الخدمات العمومية (مادة 9). هذه السلطة تمنح التدخل العمومي درجة من الشرعية أمام المواطنين الممثلين من طرف الجماعات الترابية والمنظمات السوسيو- مهنية والجمعيات بشكل يتيح ديمقراطية على مستويات مختلفة ؛

🔹 مبدأ الرقابة من قبل المجلس الأعلى للحسابات (في حالة النزاعات المتعلقة بمداولات المجلس الجهوي) ؛

🔹 دور الجهة في التنمية (المواد 7، 36 و 41) ؛

🔹 إمكانيات الشراكة مع الجماعات الترابية (المادة 5) أو أشخاص القانون العام (المادتان 8 و 9).

ساهم دستور 2011 في تقوية دور الجهة في إنجاز المخطط الجهوي لإعداد التراب الوطني في إطار اختصاصات أخرى ذات طابع مختلف تتعلق أساسا ب :

🔹 المساهمة في وضع سياسات الدولة (المادة 137) ؛

وضع تدابير تنظيمية تمكن الجهة من ممارسة أدوارها (المادة 140).

غير أن السؤال الذي يبقى مطروحا يتعلق بمدى قدرة الجهات على التقرير. فمع أن عددا من سياسات الدولة تتم ترجمتها إلى برامج على مستوى الجهة منذ أن تم خلق الجهات في 1997، إلا أن دور الهيئات المنتخبة جهويا في التقرير ما زال هامشيا. وما يزيد من تعقيد الوضع، أن الجهات تعاني من تفاوتات على مستوى التنمية البشرية وتوزيع البنيات التحتية.

II. 3. الإقليم-العمالة

تمثل العمالات و الأقاليم جماعات ترابية يمكن خلقها أو حذفها بموجب مرسوم (المادة 2 من قانون 00-79 المنظم للأقاليم والعمالات).

تسير الأقاليم والعمالات بمجلس إقليمي أو مجلس للعمالة يضم ممثلين عن المواطنين يتم انتخابهم من هيئات ذات طابع اقتصادي.

II. 1.3 اختصاصات خاصة واختصاصات منقولة

يتم تسيير شؤون الإقليم أو العمالة عن طريق مجلس الإقليم أو العمالة. تم التنصيب على لجان خاصة حتى يمكن ضمان فعالية التدخل. يتعلق الأمر بالأساس بالمكتب واللجان المكلفة بعرض شؤون التدبير الإقليمي على تصويت المجلس.

بموجب قانون 00-79 (الفصل 36)، يختص مجلس الإقليم أو العمالة بالشؤون المتعلقة بالتنمية الاقتصادية الاجتماعية والبيئية؛ وهي اختصاصات تغطي مجالات مهمة ومرتبطة بالحكومة الاقتصادية.

أيضا، يعهد إلى مجالس الإقليم والعمالة ببعض الاختصاصات المنقولة في مجالات محددة تهم المصالح العمومية مقابل نقل الاعتمادات (المادة 37 من قانون 00-78).

غير أن قرارات المجلس في بعض الميادين المحددة في المادة 59 من القانون المذكور، لا يمكن تنفيذها إلا بعد موافقة سلطة الوصاية. يتعلق الأمر أساسا بكل ما يرتبط بالمالية، الأنشطة المتعلقة بشركات الاقتصاد المختلط، الممتلكات، اتفاقيات الشراكة، التعاون اللامركز.

يمتلك مجلس الإقليم والعمالة سلطة استشارية واقتراحية في مجالات التنمية الاقتصادية، إعداد التراب والتعمير، الاستثمار، التشغيل ... (المادة 38 من قانون 00-79).

II. 2.3 دور الوصاية على مجالس الجماعات

تمارس العمالة والإقليم دور الوصاية على أنشطة مجالس الجماعات التي تنتمي لترابها. وهو ما ينص عليه الفصل 68 من الميثاق الجماعي.

بصفته الممثل الحالي للدولة المركزية على صعيد الإقليم (أو العمالة)، يمارس العامل أيضا، دور الأمر بالصرف بالنسبة للمجلس الإقليمي. ويمكنه الحضور إلى اجتماعات اللجان بل يمكنه حذف قرارات المجلس بقرار معلل (الفصل 72 من الميثاق الجماعي). يمكنه كذلك أن يمارس دورا في الرقابة على مدى التزام قرارات المجلس بسياسات الدولة. ويشير الفصل 69 من دستور 2011 إلى المجالات المشمولة برقابة سلطة الوصاية.

إن للعامل سلطة وصاية مباشرة على الجماعات القروية، بما أن الفصل 73 من الميثاق الجماعي يمنحه حق التأشير على بعض أنشطة المجلس الجماعي (المواد من 69 إلى 74 من الميثاق الجماعي). وينص الميثاق الجماعي في المادة 77 على أنه في بعض الحالات، تحل السلطة الإقليمية محل رئيس المجلس الجماعي بقرار معلل.

II. 4. المدينة : نحو سياسة تشاورية حول المدينة

إن الحوار حول سياسة المدينة يعتبر الحكامة الاقتصادية إحدى مجالات التدخل. وقد أسفر عن مجموعة من الخلاصات تتعلق بشكل الحكامة الاقتصادية بالمدينة، والتي تتمثل في¹⁵ :

- 👉 توجيه دور الدولة نحو التأطير، المواكبة والتتبع والتقييم ؛
- 👉 منح أهمية أكبر للتشاور مع المجتمع المدني والمواطنين ولتوزيع المسؤوليات بين الإدارات ؛
- 👉 واقع حال يستدعي مضاعفة الجهود ل :
- تقليص العجز في ميدان الخدمات العمومية ؛
- خلق شروط تنافسية بين المدن المغربية.
- 👉 توجه نحو طرق جديدة في تسيير الخدمات العمومية ؛
- 👉 أخذ مسلسل الجهوية المتقدمة بعين الاعتبار ؛

- ✎ أخذ الوسط القروي والمدن الصغرى والمتوسطة بعين الاعتبار كمجال للتدخل ؛
- ✎ البحث عن «تسويق حضري» والربط بين مشاريع الاستقطاب الحضري ؛
- ✎ أخذ القيم الأساسية للحكامة بعين الاعتبار في التدخل.

ما يجب استنتاجه :

يمكن اعتبار التجربة المغربية من بين التجارب الرائدة في العالم العربي. ذلك أن نقل الاختصاصات للجماعات الترابية يكتسي طابع الحس الخلاق لأنه يسمح بفعالية في تعبئة الموارد المالية.

من ناحية التنظيم الترابي، يعتبر مبدأ تعبئة الموارد من المبادئ التي يركز عليها المخطط الوطني للامركزية الذي انطلق منذ 2009 لأجل تقوية سلطات الجماعات واستقلاليتها المالية وتحسين وتعزيز فعالية تدخلها، والذي واكبته مراجعة الميثاق الجماعي خلال نفس السنة¹⁶.

جاء الدستور الجديد ببعض المبادئ المهمة والتي من شأنها تسهيل ولوج المواطنين والمواطنات إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية (الفصلان 31 و154).

من أجل مواكبة هذه الإصلاحات، يبقى على الجماعات الترابية أن تتبنى منطلقا جديدا في التخطيط؛ منطلقا يستند إلى المشاركة في بلورة الرؤية التنموية على المدى المتوسط (المخطط الجماعي للتنمية). وتشكل المرحلة الراهنة، بالنظر إلى الإصلاحات الأساسية التي تعرفها، فرصة لتجسيد المبادئ وتفعيل الشراكات بين مختلف المستويات.

من الناحية العملية، يتعين أن تركز التدابير الإجرائية لتدبير الخدمات على الممتلكات العقارية الجماعية وتقنيات التسيير، وإدماج نتائج التخطيط في كل المستويات الترابية.

في النهاية، فإنه يتعين تحديد اختصاصات الفاعلين المعنيين بالتدبير الاقتصادي، يجب أن يندرج طرق تدبير التحديات التي تعترضها. ولا شك أن القاعدة المثلى في هذا الصدد، هي وضع لائحة من المبادئ التي ينبغي احترامها من قبل الجماعة والفاعلين. ويمكن أن تندرج هذه اللائحة في إطار الآليات التنظيمية التي تتوفر عليها هذه الجماعات الترابية.

مثل هذه التدابير، يتم العمل بها في فرنسا مثلا، في إطار إعداد وثائق التعمير التي يفرض فيها احترام مبادئ التنمية المستدامة والاستعمال المتوازن للمجالات الطبيعية والقروية ...

16 - جاء الميثاق الجماعي بتحديد طرق التعاوض والعلاقات بين المجلس الجماعي وباقي الفاعلين القطاعيين، في إطار مقترحات الجماعات المقدمة لهذه القطاعات (المواد 44، 47، 101 و102 بالنسبة للجماعات الخاضعة لنظام المقاطعات).

أو ما يتعلق بالتوازن بين اعتبارات التنمية للمجال الحضري والقروي ... أو بعض المبادئ التي تحددها قوانين خاصة¹⁷.

يتعين أن يتم المزيد من التوضيح في حدود اختصاصات الجماعات الترابية واختصاصات باقي الفاعلين. ويضع الفصل 144 من الدستور، على عاتق الولاية والعمال مسؤولية التنسيق بين أنشطة المصالح الخارجية تحت سلطة الوزارات. ومن شأن هذا الاختصاص أن يوجه عمل المصالح المذكورة نحو أدوار تتعلق بالمساعدة على التخطيط والخبرة في المجال التشريعي والتنظيمي وفي الأنشطة المرتبطة بتقييم الإنجازات.

17 - La loi SRU dans son article L 121-1 et le code de l'environnement dans son article 110-1.

III - الحكامة الاقتصادية والمؤسسات

بغض النظر عن الإصلاحات التي تم القيام بها لتحسين ما تقدمه الجماعات الترابية من خدمات عمومية، تظل حرية المنافسة والشفافية في إبرام الصفقات وتدبير الأموال العمومية من بين التدابير التي يتم العمل على دعمها بهدف تقوية الرقابة التي تمارسها الهيئات المعنية (المادة 55 من قانون 08-45).

III. 1. هيئات التقويم والمراقبة

أهم الهيئات المعنية بالرقابة في المغرب هي : المجلس الأعلى للحسابات، بمقتضى الفصل 57 من قانون 08-45، المفتشية العامة للإدارة الترابية؛ وهما هيئتان تسهران على إبراز الاختلالات في ميدان التسيير الإداري والمالي الناتجة عن مجموعة من المشاكل كالمخالفات المتعلقة بتطبيق القوانين وضعف الموارد المالية وضعف أو تأخر إنجاز مخططات التنمية وإنجاز بعض المشاريع دون دراسات الجدوى...¹⁸

يتعلق الأمر بهيئات أخرى تابعة لرئاسة الحكومة وللقطاعات الوزارية خاصة وزارة الداخلية والمالية اللتين تعملان في إطار تنسيق فعلي.

لكن عموماً، تبقى العلاقات بين هذه الهيئات في حاجة إلى تنسيق أكبر على الصعيد المحلي والوطني عبر خلق علاقات منتظمة وممأسسة، بشكل يسمح بعقلنة التدخلات وخلق تكامل بين الصلاحيات والممارسات. من الضروري خلق تمفصل ما بين العمل الذي تقوم به السلطات العمومية وهيئات المنافسة والتقويم القطاعي وجهاز القضاء وأيضا بعض المؤسسات التي تدبر مرفق الخدمات العمومية التي تشمل أيضا المؤسسات الدولية.

في نفس الوقت، يتعين الاحتفاظ باستقلالية كل طرف. ويجب أن يتم التخصص وتوزيع الأدوار بشكل متناعم وفعلي وبنوع من المرونة بحيث يمكن مثلا تفويض بعض اختصاصات الوزارة الأولى فيما يتعلق بالمنافسة تفاديا للاستحواذ على اختصاصات هيئات الضبط لأسباب سياسية.

يمكن للجان الدائمة التابعة لغرفة المستشارين، أن تواكب تحسين تدبير الخدمات المطلوبة. وفي هذا الصدد، تلعب اللجان الدائمة المكلفة بالشؤون المالية والميزانية على المستوى الجهوي

واللجنة الدائمة المكلفة بالشؤون الاجتماعية وإنعاش الشغل، دورا مهما (المادة 36 من قانون 47-96 المنظم للجهة).

كما أن الميثاق الجماعي (الفصل 14) ينص على خلق لجان دائمة تتكون من المنتخبات والمنتخبين، مدعوة للدراسة والاقتراح والتدخل في مجالات الحكامة الاقتصادية.

حاليا، هناك إصلاحات جارية (مثلا في مجال العدالة وتخليق الانتخابات)؛ وهي إصلاحات مكنت من تحقيق بعض التقدم في تدبير المال العام بعد الحملتين الانتخابيتين الأخيرتين.

من بين الإصلاحات المنتظرة أيضا، وضع ميثاق لسير الخدمات العمومية بمقتضى المادة 157 من الدستور؛ وهو ميثاق معني بتوضيح طرق تسيير الإدارة والمؤسسات المعنية بالتسيير العمومي وبتأطير المواطنين وبعض المجالات الخاصة الأخرى :

🔗 قواعد من أجل تدبير عمومي امثل عبر :

1. منح حق الولوج إلى المعلومة الإدارية للمواطنين ؛
2. إشراك الأحزاب السياسية في الرفع من المشاركة ؛
3. إشراك المجتمع المدني (المادة 12 من الدستور) والفاعلين الاجتماعيين (المادة 13).

🔗 الشفافية في تدبير المحاسبة المالية (قواعد الميزانية الجماعية، تقديم الحسابات التي يجب أن تبرز توازنا بين المداخل والنفقات ووضوحا للحسابات الإدارية فيما يخص المنجزات؛ وكمثال ما يتعلق باحترام وثائق التعمير وتطابق في مجال التدبير المالي والإنفاق العمومي واحترام مبادئ وقواعد الصفقات العمومية والمسك المنتظم للسجلات المحاسبية والأرشفات والوثائق المتعلقة بها) ؛

🔗 هيئات جديدة تم إحداثها بمقتضى دستور 2011 من أجل دعم الإصلاحات في بعض القطاعات :

1. المجلس الأعلى للتربية، التعليم والبحث العلمي (الفصل 168) ؛
2. المجلس الوطني للغات والثقافة المغربية ؛
3. صندوق التنمية الاجتماعية (الفصل 142) ؛
4. الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة (الفصل 167) ؛

5. مجلس الشباب والعمل الجمعي ؛

6. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ذو الطابع الاستشاري (الفصلان 151 و152) ؛ ...

من الناحية السياسية، يتعين أن يستند مناخ العمل على تخليق معمم للممارسات بغاية الوصول إلى تطبيق جيد للقوانين المتعلقة بالوظيفة الترابية ومدونة الانتخابات وقانون إبرام الصفقات العمومية.

يعتبر مبدأ النزاهة إحدى القيم الضرورية للتخفيف من حدة مشاكل الرشوة والممارسات غير القانونية التي تشكل عنصرا رئيسيا يخل بالتوازن في مجال الحكامة الاقتصادية داخل الجماعات.

لكن لا بد من التذكير أن نشر هذه القيم يصطدم بصعوبات، ليس فقط في المغرب بل حتى في الدول المتقدمة في مجال الحكامة الاقتصادية؛ ففي فرنسا مثلا، يبقى من الصعب تقدير مدى إخلاص الفاعلين المحليين كما جاء في أحد تقارير المديرية العامة للجماعات المحلية الفرنسية.

إن منطق اللامركزية التي تم اختيارها بالمملكة المغربية والتي تهدف إلى خلق استقلالية للجماعات الترابية، يقتضي توجيه الرقابة التي تمارس على هذه الجماعات نحو رقابة قانونية الاختصاصات. في فرنسا مثلا، منذ قانون 2 مارس 1982، أصبح هذا النوع من الرقابة يشكل المناسبة الوحيدة للوصاية ولم يعد هناك مجال للرقابة القبلية على قرارات الجماعات الترابية والهيئات الإدارية العمومية.

هذا التحول مكن الإدارة الفرنسية من التقليل من عدد القرارات الخاضعة للرقابة عن الجانب القانوني، ومكن من التقليل من عدد الملاحظات الموجهة إلى الجماعات الترابية، كما سمح بالرفع من سقف إلزامية الرقابة.

فيما يتعلق بالقرارات ذات الطابع المالي، مكن هذا التغيير في الرقابة من فعالية أكبر لطرق المحاسبة ومن تحسين احترام القانون ومن تحسين الممارسات في التسيير المالي.

ما يجب استنتاجه :

إن الرقابة على الاختصاصات الجماعية يجب أن تركز على ثلاث قواعد أساسية :

1. إعطاء قرارات المجالس الجماعية طابعا تنفيذيا بمجرد نشرها أو تبليغها للمعنيين. في التجربة الفرنسية، يتم إخبار الدولة فقط ببعض القرارات بموجب نصوص خاصة (مثلا الاتفاقيات، القرارات الصادرة عن العمدة، المداورات ...). وحين يتعلق الأمر بالتدبير الاعتيادي للشؤون المحلية، فإن القرارات تتخذ على مستوى الجماعة ؛
2. الطابع البعدي للرقابة؛ إذ أن المراقبة القبلية لسلطة الوصاية تشكل إحدى الإكراهات التي ترد في أجوبة المسؤولين الجماعيين حول السؤال المتعلق بالعراقيل؛
3. بعض التدابير العقابية التي يمكن تنفيذها بموجب قرارات المحكمة الإدارية، حين يتم إصدار قرارات غير إدارية. هذه القرارات يمكن أن تأخذ طابع الإلغاء.

يتعين على هيئات التقويم والمراقبة، أن تمارس مهامها في إطار من التنسيق ضمانا للفعالية وحتى لا يبقى العمل بشكل مستقل كما هو الحال في بعض تدخلات الرقابة المالية ورقابة وزارة الداخلية.

يجب توجيه دور هذه الهيئات نحو تحسين شروط إبرام الصفقات العمومية وليس فقط مراقبة المخالفات والاختلاس.

ويتعين أن يتم التخفيف من الموافقة القبلية على القرارات. وفي المقابل، يجب التركيز على تقوية الرقابة على الإنجازات.

III. 2. القطاعات الوزارية : توجه نحو مقاربات الشراكة

تبين قراءة مجموعة من الاستراتيجيات القطاعية تحولا تدريجيا نحو الشراكة. يتعلق الأمر على الخصوص بالبرنامج الوطني للمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، استراتيجية الكليات الجديدة، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، مخطط المغرب الأخضر ... الحوارات حول اللامركزية الصناعية ...

بعض هذه الخطط التنموية تنص بصراحة على نقل بعض مهام الدولة إلى المجتمع المدني الذي يمنحه الدستور الجديد بعض الأدوار ذات الطابع الاقتصادي، خاصة فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم المشاريع العمومية.

وتبقى هذه المشاركة في إطار تنظمه السلطات العمومية وتؤممه تمثيلية المواطنين في إطار المجتمع المدني (الفصل 139 من الدستور). وعلى الصعيد المحلي، ينص مرسوم 2-10-504 على المادة 7 على مسطرة إعداد المخطط الجماعي ويحدد للقطاعات الوزارية بعض مجالات التدخل التي تسمح لها بإنجاز شراكات مع المجالس الجماعية تهم المساعدة التقنية المقدمة من طرف القطاعات المذكورة.

III. 3. موقع السلطة المحلية : مفهوم جديد ، أدوار جديدة ...

يعطي الميثاق الجماعي للسلطة المحلية حق الإشراف والوصاية على أنشطة المجلس الجماعي (الفصل 68 من الميثاق)، وبإمكانها اقتراح بعض الأنشطة التنموية حين تفوق تكلفتها موارد المجلس (الفصل 44).

تلعب السلطة أيضا دورا استشاريا في كل المشاريع المقررة على مستوى الجماعة ولها حق الاقتراح فيما يتعلق بالتقرير السنوي الذي تتوصل به من الجماعات (الفصل 59 من الميثاق).

في إطار الشفافية، يتم إرسال كل قرارات المجالس الجماعية إلى السلطة المحلية (الفصل 72)، وهي تملك حق الرفض، الإلغاء (الفصلان 72 و74). ويملك العامل أو الوالي حق التأشير حين يتعلق الأمر بجماعة قروية (الفصل 73). نفس الحق يمارسه وزير الداخلية حين يتعلق الأمر بجماعات حضرية (الفصل 73).

بموجب هذا الحق، تستطيع السلطة المحلية نظريا، أن تساعد على ضمان المشاركة والتحسيس في كل ما يخص المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي أو ما يتعلق بتقوية آليات التنسيق بين الإدارات القطاعية على المستوى المحلي.

على مستوى الممارسة، تتسم مساطر المصادقة على الميزانيات من قبل الوصاية بنوع من البطء، وتمثل إحدى أهم العراقيل التي تعاني منها الإدارة الجماعية. وعليه، تبقى الممارسات الحالية غير قادرة على ضمان فعالية حقيقية بما أنها تضع الجماعة تحت رحمة عدد من إجراءات الرقابة ذات الطابع المسطري (المواد 22، 47 و 48 من قانون 08-45).

III. 4. أدوار متعلقة بهيئات خاصة

علاوة على هيئات التقويم والمراقبة التابعة للحكومة، جاء الدستور من أجل خلق هيئتين جديدتين، وأقدم على مأسسة عدد من المؤسسات التي كانت تساهم في تنظيم الحكامة الاقتصادية المحلية بالمغرب :

👉 صندوق التنمية الاجتماعية ؛

👉 صندوق التضامن الجهوي (المادة 142) ؛

👉 الهيئات التي تمت مأسستها (مجلس المنافسة ذو الدور الاستشاري والذي يساهم في المراقبة، الهيئة الوطنية لتقنين الخدمات السمعية البصرية، الهيئة العليا للتواصل السمعي البصري، الهيئة الوطنية للموائى، بنك المغرب بموجب القانون 03-34، مجلس القيم المنقولة، مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي، ... التي تلعب دورا في المراقبة والتقنين المالي لهذه المؤسسات)،

يبقى من المهم وضع قانون يوضح مجالات تدخل واختصاصات هذه الهيئات، وأيضا توجيه أدوارهم بشكل يسمح باحترام تعهدات الدولة من أجل تقوية مشاركة المواطنين والشفافية.

ويتعين أن تتوفر هذه الهيئات على قدرة استشرافية على المستوى المحلي والوطني، وعلى قدرة على التنسيق حتى تستطيع ضمان نوع من الانسجام في أنشطتها وحتى تتمكن من وضع تقييم فعلي للسياسات العمومية، وهي ملزمة بتطبيق الاتفاقيات الدولية في إطار الانفتاح على العالم.

تلعب هذه الهيئات دورا في إبرام الصفقات العمومية. وبحكم التطور الذي تعرفه الأدوار التنموية للجماعات، ينبغي توجيه دور سلطة المنافسة إلى فعالية أكبر في التسيير الاقتصادي وإلى تفعيل لدور مجلس المنافسة من خلال :

- تبني قواعد إبرام الصفقات المعمول بها في إطار منظمة التجارة العالمية، خاصة فيما يتعلق بالجماعات الترابية التي عليها أن تنفتح أكثر على الأسواق الدولية ؛

- مواكبة التحولات التي تعرفها القطاعات الاقتصادية بتحديد المهام التي يتعين إنجازها من طرف كل من المقاولات والمستثمرين ؛
 - ضمان استقلالية أكبر فيما يتعلق بالتقييم والإحالة الذاتية والتقارير من قبل مجلس المنافسة ليصير سلطة تنفيذية تتوفر على أدوات فعالة للحد من المنافسة غير المشروعة ؛
 - تشجيع الممارسات الجيدة فيما يتعلق بتكييف القواعد التشريعية والتنظيمية (في حالة عدم كفايتها أو حين تتضمن مقتضيات من شأنها الحد من الاستثمار ودينامية الفاعلين الاقتصاديين). يتعلق الأمر هنا بإحدى النقاط الصعبة حتى بالنسبة للدول المتقدمة في اللامركزية.
- في نفس الوقت، يتعين العمل على الحد من بعض الممارسات التي تحد من المنافسة الحرة عبر:
- تحديد المصالح الجماعية للفاعلين الاقتصاديين ؛
 - تحديد قواعد موضوعية تمكن من تحسين حرية السوق والحد من تركز الأنشطة أو احتكارها. وهذا من شأنه حماية الفاعلين الاقتصاديين والمستهلكين في آن واحد.

III. 5. دور السلطة القضائية

يمارس المجلس الأعلى للحسابات ومفتشية وزارة الداخلية رقابة مدعومة بالرقابة القضائية في إطار فصل السلط التي يضمنها الدستور.

ومن الممكن دعم الرقابة التي يلعبها الجهاز القضائي على الأجهزة الداخلية للجماعات، عن طريق المواطنين والمجتمع المدني، تتمثل في تفعيل رقابة حقيقية على كافة الفاعلين.

ينبغي تسهيل المتابعات القضائية لضمان قدر أكبر من الشفافية (مراقبة تدبير توظيف المال العام) وانتظام أمثل وضمان الملاءمة ...

تستلزم الرقابة القضائية تأكيد الإصلاحات المعلنة من طرف الجهاز القضائي نحو مزيد من استقلالية القضاة ومزيد من الشفافية في مجال العمل القضائي والتقليص من احتكار التحكم في المعلومة.

يمكن إجمال التدابير التي قد تحسن من دور القضاء في مراقبة شروط إبرام الصفقات العمومية وتدبير المال العام، فيما يلي :

👉 حماية المبلغين ؛

التخصص ؛

التنسيق بين الهيئات القضائية وبين الهيئات المكلفة بالتقويم والتي تمثل إحدى أدوات السياسة العمومية (مجلس المنافسة الذي يلعب دورا استشاريا وميدانيا، الهيئة الوطنية لتقنين الاتصالات، الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، الوكالة الوطنية للموائى، بنك المغرب، بموجب القانون 03-34، مجلس القيم المنقولة، مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعى، ... التي تلعب دورا فى المراقبة والتقنين المالى لهذه المؤسسات) ؛

المزيد من تدقيق الاختصاصات والمسؤوليات المتعلقة بهيئات الرقابة من أجل تسهيل تحديد المسؤوليات.

ما يجب استنتاجه :

يتوفر المغرب على عدد من المؤسسات التي تسمح بضمان مبادئ حسن التسيير الاقتصادى على المستوى المحلى. وستساعد الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب فى تقوية هذا الدور. فى نفس الوقت، تتوجه القطاعات الوزارية إلى تحسين شروط المشاركة والشراكة مع الممثلين السياسيين والمدنيين للساكنة.

يتميز السياق الحالى بإدخال مجموعة من الإصلاحات التي يجب أن تواكب الصلاحيات الجديدة وتفعيل مناهج التدبير الاقتصادى الجيد داخل القطاع العام. وتمثل آليات الاستشراف الإستراتيجى والتنسيق والملاءمة بين السياسات العمومية، أهم المبادئ التي يمكن أن يركز عليها هذا الدعم.

IV - الحكامة الاقتصادية؛ منهجية تشاركية

وضع الدستور معالم لمشاركة الساكنة في الفصل السادس. وتشمل هذه المشاركة تصور الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية ... وأيضا المشاركة في تنفيذ هذه السياسة وتتبعها في مختلف المستويات.

لقد أصبحت المشاركة واحدا من بين الاختيارات ذات الأولوية بالنسبة للمغرب؛ وذلك حتى قبل أن يؤكد الدستور الحالي مكانتها ويرقى بها إلى مستوى مشاركة شبه تداولية بعد ما كانت تقتصر في السابق على ضبط التكاليف الواجب تحملها وتنفيذ القرارات العمومية (مثال : الربط بالماء الصالح للشرب، السياسات الفلاحية. تنفيذ أشغال التجهيز أو السقي ...).

بالفعل، ركز الدستور الجديد على مجال التنمية التي يتعين على الجميع تحمل تكاليفها (المادة 40). وهي مجالات يمكن ترتيبها في ثلاث فئات :

👉 التنمية البشرية التي تعاني من عجز واضح ؛

👉 تنمية مستدامة مبنية على ضمان توازن ما بين المصالح الاقتصادية وبين اعتبارات الحفاظ على البيئة ؛

👉 التنمية الاجتماعية.

على مستوى الممارسة، عرف المغرب مجموعة من المحاولات لتكريس المشاركة الفعلية للمواطنين (مثلا في إطار إنعاش التشغيل)، غير أنها ظلت، في هذا المثال على الأقل، رهينة باقي الظروف المتعلقة خاصة بمدى الشفافية في التسيير في المجال الاقتصادي، والإصلاحات الجبائية، وملاءمة التكوينات مع التطورات والحماية الاجتماعية، ...

IV. 1. المشاركة من أجل تنمية اقتصادية واجتماعية

تتبنى التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مبادئ الليبرالية (المادة 35 من الدستور). وهذا المبدأ من المبادئ المشتركة مع باقي الدول المشابهة للمغرب (مثال الأردن حيث تقوم التنمية الاقتصادية والاجتماعية على حكمة جديدة وتحرير في الاقتصاد وعلى تنمية حضرية مستدامة)¹⁹.

في إطار التدبير الاقتصادي، تلعب المستويات الترابية دورا مهما في تدبير الموارد المتوفرة أو الممكن تعبئتها. وعليه، يبقى مدى المشاركة وعمقها وأيضا مدى التناغم في الاختيارات الترابية، من بين محددات النجاح، وإن كان كل هذا مرتبطا بمدى التمكين من القدرات التقنية لدى الدولة والجماعات.

يمكن للتبعية المتبادلة، بين مصالح الفاعلين المركزيين والفاعلين على المستوى المحلي، أن تشكل أحد عوامل التقارب بين منطقتي كل منهما، وبالتالي تلعب دورا في إنجاح المفاوضات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي على أساس الشراكة المبنية على تمثيلية الفاعلين الاجتماعيين في مجالس الجماعات الترابية وتنظيماتها (المادتان 136 و 139 من الدستور).

من الناحية العملية، يبقى من بين أكبر العراقيل التي تعترض تدبير المشاريع التنموية بالجماعات الترابية، ما يرتبط بالنقص في تحديد المسؤوليات الفعلية وثقل وتعقيد المساطر والقوانين.

وهي تعقيدات تقع على مستوى أعلى من الجماعة الترابية في شق، لكنها بالتأكيد في بعض الأحيان نتاج لضعف النجاعة في الجماعات. وبهذا الصدد، بينت نتائج الاستجابات التي أجريت أن من بين المشاكل ما يتعلق بالزبونية، وموازين القوى مع الوصاية التي تلعب دورا مهما في مسار اتخاذ القرارات وفي إنجاز مجموع المشاريع.

تمثل الفوارق الاجتماعية وضعف إدماج المواطنين والمواطنات في استراتيجية التنمية، أحد أكبر المشاكل التي تفسر تراجع مكانة المملكة على الصعيد العالمي؛ وهو ما توضحه المؤشرات الاجتماعية ومؤشرات التنمية البشرية. ويشكل تقليص هذه الفوارق، إحدى التحديات التي يجب رفعها بإجراءات عملية تسمح بانسجام اجتماعي دائم.

ترتبط التنمية الاقتصادية بمدى معرفة الجماعات الترابية بمجالها وبواقع الحال، لأن هذه المعرفة تسمح بتحديد المجالات التنافسية، ومجالات التكامل ... وتسمح بالتالي بإدماج خيارات التنمية الاقتصادية المحلية في أبعاد سياسية محددة تمكن من ضبط الوقت والتكلفة. يتعلق الأمر بإمكانيات متاحة للجماعات حتى تصبح قادرة على لعب دور المنشط التنموي محليا. هنا أيضا، يمكن للمخطط الجماعي للتنمية أن يشكل مدخلا ذا جدوى بحكم المنهجية التشاركية التي أتى بها.

يتطلب هذا النوع من الاقتراحات القيام بإجراءات تهم المصالح الخارجية فيما يتعلق تحديدا بوضع آليات ناجعة لتفعيل بعض الهياكل المحدثة مؤخرا كصندوق التنمية الاجتماعية ...

بالعودة إلى الجماعات، يلاحظ أن النصوص القانونية تمنح الجماعة بعض الآليات التي تسمح لها بتوجيه التنمية الاقتصادية؛ وعلى سبيل المثال سلطة الترخيص بالبناء التي يمنحها الميثاق

الجماعي والقانون المنظم للتعمير. وتتيح هذه الإمكانيات خلق نوع من تضافر الجهود بين برامج التنمية الاقتصادية وبين اختيارات الجماعة، وإن كان هذا المثال يقتضي من الناحية العملية :

1) التحكم في الممتلكات العقارية الجماعية؛ لأن معظم القطاعات تتجه نحو شراكات تشتترط لمساهمتها توفير وعاء عقاري من طرف الجماعة ؛

2) عند إعداد المخطط، يجب تحديد طرق تسمح بتفادي الخصاص المالي عبر إعادة توجيه المبالغ المالية المرصودة من طرف الدولة.

وبصيف أخرى، تشكل شرعية الاختيارات إحدى النقط الجوهرية لنجاح مشاريع التنمية الاقتصادية. ويتعين تحديد وصياغة مشاريع التنمية على قاعدة الحاجيات الفعلية بالتركيز على المنظور الترابي المنصوص عليه في الفصل 140 من الدستور مع الأخذ في الحسبان أولويات التنمية المحددة من طرف كل جماعة (يمكن أن يتم بلورة مؤشرات بهذا الخصوص لمعرفة القطاعات التي تعتبر كروافع للتنمية وتحديد معايير انتقائها. وسيسمح ذلك بعمل ناجع وفعال).

IV. 2. تفعيل المشاركة بالمغرب

تمر مشاركة المواطنين والمواطنات عبر وسيلتين :

✍️ خلق آليات تشاركية للحوار والتشاور حول مشاريع تنموية (الفصل 139)، من أجل تحسين الدور الرقابي وتحديد أرضية حوار مشتركة بشكل يسمح بمعرفة المشاكل وإيجاد الحلول ؛

✍️ الآليات التنظيمية التي تسمح بإشراك فاعلين جدد في تسيير الشأن المحلي (مثلا في إطار وثائق التعمير، يمكن تقرير مرونة في التطبيق بناء على إمكانيات مستقبلية للتوسع العمراني).

وفي نفس السياق، فالمواطنون، باعتبارهم أول مستوى من الفاعلين المعنيين بالمشاركة، يمتلكون سلطات بمقتضى الدستور والقوانين المنظمة للهيئات المنتخبة :

✍️ الحقوق الدستورية :

- أ. المساواة في الحريات والحقوق الأساسية بين الرجل والمرأة (الفصلان 19 و 21) ؛
- ب. حق الاقتراح فيما يخص الشؤون التشريعية وتبدير شؤونهم (الفصلان 14 و 136) ؛
- ت. المشاركة في وضع وتقييم مشاريع التنمية في إطار التبدير العمومي (الفصل 13) ؛

ث. حق الولوج إلى المعلومة التي تمتلكها الإدارة العمومية (في إطار الشفافية والمساواة التي تنص عليها الفصول : 11، 147، 154، 155، 162 و 166).

٤ حقوق في إطار الديمقراطية التمثيلية :

يشارك المواطنات والمواطنون في تدبير شؤونهم على مستويين :

- 1. مستوى مباشر؛** عبر اللجان المركزية المحدثة على مستوى مجلس المستشارين من أجل تدبير الخدمات العمومية (الفصل 67 من الدستور) ؛
- 2. مستوى غير مباشر** بواسطة علاقتهم كمرتفقين بمؤسسة «الوسيط».

على مستوى البرلمان، تسمح الديمقراطية التمثيلية، من جهة بالتصويت على ميزانية الاستثمار التي يندرج فيها المشروع التنموي المعني. ومن جهة أخرى، بدراسة المشاريع المبرمجة على المستوى الجهوي من طرف مجلس المستشارين. (الفصل 75) .

وعلى غرار بعض التجارب التي منحت مواطنيها المقيمين خارج ترابها مكانة متقدمة، توجه الدستور المغربي الجديد نحو منح دور مهم للمغاربة المقيمين بالخارج باعتبارهم فاعلا تنمويا مهما، وذلك في إطار الشراكات الدولية (المادة 16). وهم ممثلون في الهيئات الاستشارية عبر مجلس خاص بالمغاربة المقيمين بالخارج (المادة 18) كهيئة منتخبة وتمثيلية.

وفي نفس الوقت يعطي الدستور للساكنة الحق في التمثيل في الهيئات المنتخبة ذات شخصية معنوية تنتمي للقانون العام والمنظمة بغاية التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية.

ما يجب استنتاجه :

تمثل المشاركة حالياً أحد أهم المبادئ الأساسية للتخطيط، غير أنها تقتضي معرفة دقيقة من قبل الهيئات المنتخبة، لتداخل المستويات الترابية والقطاعية.

ويمكن إجمال طرق تفعيل هذا المبدأ في مسارين :

- مسار داخلي يتعلق بالجماعات؛ عبر إحداث آليات للمشاركة المحلية وتفعيل بواسطة الوسائل التنظيمية المتاحة التي تسمح للمواطنات والمواطنين بالتمتع بحقوقهم الدستورية وتمثيلهم على جميع المستويات (حتى بالنسبة للمغاربة المقيمين بالخارج) ؛
- مسار يمكن دعمه بواسطة البرامج التي تنجز في إطار التعاون اللامركزي (مثال، الجهود التي تلعبها وكالات الأمم المتحدة من أجل تحسين دور المرأة، تحسين إدماج الشباب، توجيه الميزانية نحو النوع الاجتماعي، ...).

يجب ربط البرامج القطاعية بالتخطيط الجماعي ومأسسته للاستجابة للحاجيات الواقعية للسكان، ويتعين إعادة النظر في بعض معايير التجهيزات العمومية وملاءمتها مع الخصوصيات والحاجيات الحقيقية للجماعات؛ ينبغي أيضاً رسملة مسلسل المخطط الجماعي للتنمية باعتباره أداة للتفكير الجماعي حول مهام جديدة والذي من شأنه المساهمة في بلورة هذا الاقتراح المتمثل في إعادة النظر في المعايير المذكورة.

ملاحظات عملية حول التدبير الاقتصادي والمالي للجماعات الترابية

يتعلق هذا الجزء بعينة تم اختيارها؛ ويتعلق الأمر بجهة طنجة-تطوان حيث يمكن ملاحظة أهمية مكانة التنمية الاقتصادية في الرؤى التنموية. يستند هدف التنمية في جزء مهم من جماعات هذه الجهة على تحسين العرض الاقتصادي حيث يتعين القيام بعمل جبار لتأهيل بنيتها التحتية...

والملاحظ أن اعتماد المقاربة التشاركية في البرمجة المحلية، نتج عنه تغيير نلمسه عند قراءة شكايات الساكنة أثناء ورشات الحوارات المنظمة بين الدواوير أو الأحياء لمناقشة مشاكل الجماعة واستخلاص الاقتراحات المتعلقة بها²⁰.

يدفع هذا التطور إلى التفكير في تدابير من أجل تحسين :

➤ القدرة المحلية على تكييف الاختيارات مع المقاربات الجديدة في التدبير الاقتصادي والمالي؛

➤ النجاح في الاستجابة إلى المطالب أثناء البرمجة والميزنة وأيضا أثناء التتبع والتقييم؛

➤ مستوى الموارد البشرية وتقوية القدرات.

I - نفقات التسيير؛ أساس المالية الجماعية

تمثل نفقات التسيير النسبة المهمة في الميزانية الجماعية، وتتميز بانتظامها واستقرارها خلال مدة برمجتها وذلك خلافا لنفقات الاستثمار التي تبقى ظرفية.

تتكون نفقات التسيير من فئتين. يتعلق الأمر بنفقات التسيير الإجبارية، ونفقات التسيير الأخرى. علاوة على النفقات المنصوص عليها في إطار اختصاصات الجماعات، تتمثل الفئة الأولى فيما يلي :

- مصاريف الموظفين مع كل ما يترتب عنها من مرتبات وتعويضات ومعاشات وعلاوات
- مصاريف التعاضديات ... وهي مصاريف من شأنها تحسين مردودية الموظفين ؛
- مصاريف متعلقة باستهلاك الماء والكهرباء ... والمصاريف المتعلقة بتجهيز مقر الجماعة؛
- الاعتمادات الإجمالية للتسيير والخاصة بالمقاطعات ؛
- المساهمات والتحويلات المتعلقة بمجموعات الجماعات.

وتتعلق الفئة الثانية بمصاريف :

- الصيانة والتمويل ؛
- مصاريف متعلقة بتسديد الديون التي هي في ذمة الجماعة والتي تخضع لنفس القواعد المنصوص عليها بالنسبة لديون الدولة ؛
- المصاريف المترتبة عن بعض العمليات المتنوعة ذات النفع المحلي أو الوطني.

تتبع دورة ميزانية التسيير ثلاث مراحل : البرمجة التوقعية من طرف المجلس الجماعي، تحصيل المداخل وأساسا مخصصات الضريبة على القيمة المضافة (TVA)، وإغلاق نفقات التسيير.

عند نهاية السنة المالية، يتم إلغاء اعتمادات التسيير غير الملتزم بها والتي تم فتحها خلال السنة. أما الاعتمادات الملتزم بها فيمكن ترحيلها إلى السنة المالية الموالية، (المادة 46 من قانون

08-45) بواسطة بيان مفصل يضعه الأمر بالصرف (الرئيس) ويؤشر عليه الخازن ويرسل إلى سلطة الوصاية (المادة 48 من نفس القانون). يمكن أن يصل مجموع الباقي الملتزم به إلى مستويات مرتفعة وان يجبر الجماعة على القيام بترحيل الاعتمادات حين يكون الفائض الفعلي سلبيا. وتحدد المواد 39، 40 و 41 من قانون 08-45 مجالات وقواعد نفقات التسيير.

1.1. تحليل مقارن بين الجماعات على الصعيد الجهوي

يشمل هذا التحليل الجماعات القروية لجهة طنجة-تطوان ذات ساكنة تقل عن 35000 نسمة. تم اختيار المستوى الجهوي بحكم الدور والصلاحيات الجديدة التي جاء بها الدستور الجديد على مستوى التحكيم فيما يخص الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى وخاصة بالنسبة للتضامن والإنصاف داخل التراب الجهوي.

يجدر التذكير إلى أن عددا من الخدمات يتم تسييرها من قبل مجلس الجهة بشكل مباشر ومستقل أو عن طريق عقود امتياز، وأن الرقابة التي يمارسها المجلس الجهوي للحسابات على الجماعات ستهم أكثر فأكثر الانسجام الجهوي.

وقد تمت مقارنة الأرقام التي تتضمنها هذه الدراسة مع دراسة مماثلة تهم الجماعات الترابية لفرنسا، والتي لها نفس الخصائص الترابية والسكانية. وللإشارة، فالأمر مجرد مقارنة ولا يتعلق باتخاذ الجماعات الفرنسية كنموذج، ولكنه ببساطة معلمة للمقارنة خصوصا فيما يتعلق باتجاهات لإرساء تقاليد تديرية جديدة في بيئة جماعية مختلفة.

تتعلق أولى الملاحظات، بحجم نفقات التسيير مقارنة بنفقات التجهيز. في المعدل، يمثل التسيير تقريبا ضعف الميزانية المخصصة للتجهيزات الجماعية (1,92 مرة نفقات التجهيز)، وهو ما يبين نوعا من عدم التوازن. غير أنه بالرجوع إلى مثال الجماعات الفرنسية بين 10000 و 20000 نسمة خلال سنة 2011، يتبين تقريبا نفس التوزيع، حيث تستهلك نفقات التسيير 1,76 مرة ميزانية التجهيز. وهي مقارنة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الفرق بين الاحتياجات المتعلقة خاصة بالبنيات التحتية والخدمات بين البلدين.

عند المرور من النسب إلى الأرقام، يتضح بجلاء الفرق الشاسع على مستوى ميزانية التسيير بين الجماعات في كلا البلدين؛ فإذا كان المتوسط السنوي لنفقات التسيير الجماعية على المستوى الجهوي بالمغرب بالنسبة لكل فرد هو 210 درهم، فإن هذه النفقة في فرنسا تصل في فرنسا بالنسبة لجماعة ذات نفس الحجم إلى 1145 أورو. أي أكثر من 60 مرة مما تنفقه جماعة مغربية لتأمين الخدمة العمومية لمواطنيها. هذه النسبة هي مرتفعة بكل وضوح عن نسبة الفرق بين الناتج

الداخلي الخام بالنسبة للفرد في البلدين والذي يصل إلى 12 مرة (في سنة 2011، بلغ الناتج الداخلي الفردي الخام في فرنسا 26950 أورو مقابل 2321 أورو بالمغرب).

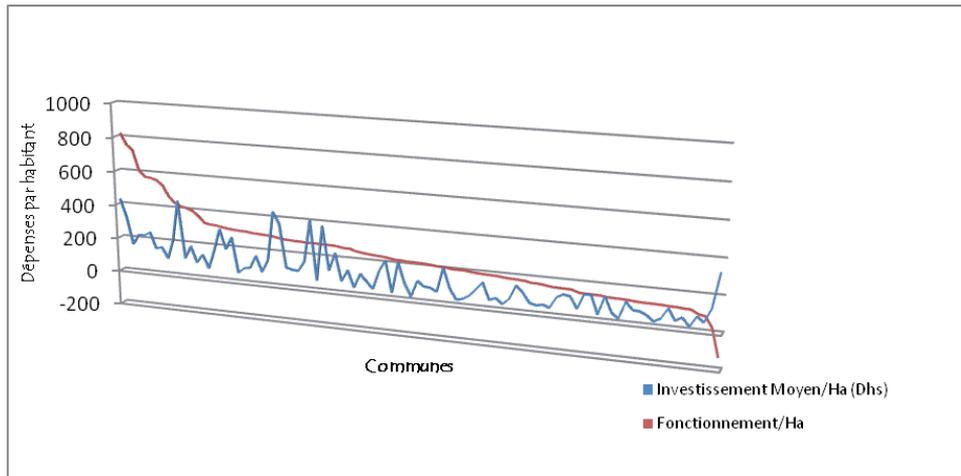
تمثل نفقات الموظفين، 69 بالمائة من ميزانية التسيير بالنسبة لجماعات طنجة-تطوان، مقابل 56 بالمائة بالنسبة للحالة الفرنسية.

I. 2. نفقات التسيير : ضرورة العقلنة

يبدو في الظاهر أن نفقات التسيير والتجهيز تختلف من جماعة إلى أخرى؛ إلا أن تحليل هذين المكونين على مستوى كل جماعة يتيح لنا أن نلاحظ مسبقا اختلافا في سلوك هذين النوعين من النفقات.

يتبين من خلال القراءة الأولية للأرقام أن الجماعات بجهة طنجة-تطوان مختلفة الأوضاع. غير أن تحليل مصاريف التسيير ومصاريف الاستثمار حسب عدد الساكنة الترايدي يوضح اختلافا بين الجزئين.

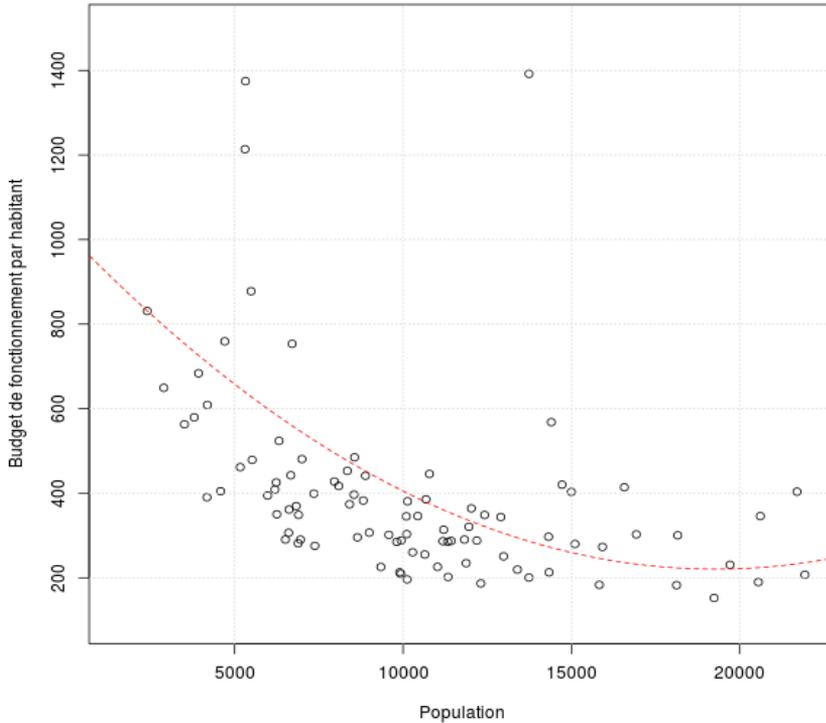
يقدم المبيان التالي عموديا المعدل السنوي لنفقات كل فرد بالنسبة لميزانيتي التسيير والتجهيز. وأفقيا تم وضع جماعات جهة طنجة-تطوان.



المصدر : الحسابات الإدارية لجماعات جهة طنجة-تطوان 2011-2007.

يوضح الخط الأحمر نفقات التسيير حيث يتبين أن معدلات نفقات التسيير بالنسبة لكل نسمة في جل الجماعات، تفوق معدلات نفقات التجهيز. في حين تحتفظ نفقات التجهيز بطابعها الظرفي

والمتمغير. من زاوية التحليل الرياضي، لا يعبر هذا المبيان حقيقة، عن اتجاه النفقات. للأخذ في الحسبان تأثير السلم effet d'échelle يمكن تقديم المعذيات بشكل آخر من خلال المبيان الموالي الذي يوضح تموقع الجماعات؛ كل نقطة تمثل جماعة (المستوى الأفقي : ساكنتها؛ المستوى العمودي : نفقة التسيير بالنسبة لكل نسمة).



المصدر : الحسابات الإدارية لجماعات جهة طنجة-تطوان 2007-2011.

ورغم أن الترابط التربيعي quadratique بين هذه النقط يبدو ضعيفا، إلا أنه يبرز نزوعا لتأثير السلم على نفقات التسيير مع إمكانية بداية تصاعدها بالنسبة للجماعات التي يتجاوز سكانها 20000 نسمة. في الواقع، فإن تأثير السلم لا يقع على تكلفة خدمة المواطن، لكنه يقع على تكلفة إهدار أو اختلال التسيير.

يعبر هذا التقليل من التكلفة، عن اتصاف الجماعات الكبرى بنجاعة أفضل نسبيا مقارنة مع الجماعات الصغيرة التي تكون نفقاتها الموجهة لخدمات الساكنة غير متناسبة (غالبا ما تكون كتلة الرواتب أكبر ولا تتناسب مع الحاجيات).

بصرف النظر عن هذه الملاحظة، فإن واقع تحملات التسيير يبرز متغيرا مهما وذلك حتى بالنسبة للجماعات التي لها نفس الحجم كما يتبين ذلك من خلال توزيع النقط في المبيان السابق. وينبغي القول إنه لا وجود لمؤشرات عن فعالية التسيير الجماعي خاصة مع ضعف مراقبة وسلطة المسؤولين الجماعيين في ضبط بعض التحملات التي تفرض عليهم من طرف الدولة.

غير أن هناك بعض الاستثناءات (التي من المحتمل أنها تأكيد للقاعدة) خصوصا فيما يتعلق بحصة الميزانية الجماعية المخصصة للتجهيز. وهكذا، فإن ما يناهز 20 بالمائة من الجماعات المدروسة بجهة طنجة-تطوان (أي جماعة)، تعرف ارتفاعا مهما لحصة نفقات الاستثمار مقارنة مع نفقات التسيير. ويتعين دراسة هذه الوضعية لمعرفة ما إن كانت ستتأكد أم هي فقط نتاج لبعض المشاريع الكبرى (كميناء طنجة المتوسطي).

ما يجب استنتاجه:

تبدو اعتمادات مالية الجماعات جد ضعيفة لإنجاح لامركزية حقيقية تجعل من الجماعات محركا للتنمية المحلية.

في معظم جماعات الجهة المعنية بهذه الدراسة، تمثل نسبة الميزانية المخصصة للتسيير ثلثي مجموع النفقات. وهي في مجملها مخصصة للأجور. ويبقى الجزء الثالث مخصصا لنفقات الاستثمار. غير أنه يبدو أن هذا التوجه بدأ في الانعكاس بالنسبة لـ 20 بالمائة من الجماعات دون أن يؤكد مع ذلك استمرار هذا التطور؛

تتجه نفقات التسيير بالنسبة لكل نسمة تبعا لأهمية عدد ساكنة الجماعة. وعلى العكس من ذلك، فليست هناك نفس الوضعية بالنسبة لنفقات التجهيز التي لا تتناسب إطلاقا مع حجم الجماعة. يمكن القول إن تقلص نفقات التسيير بالنسبة للجماعات الكبرى ليس مرده إلى الانخراط في الاقتصاديات الكبرى (économie d'échelle) بل مرده، بالأساس، إلى التخفيف من تأثير التبذير الذي من شأنه تحسين النجاعة. وبعبارة أخرى، فإن التوظيفات الإجبارية التي تخضع له الجماعات يكون تأثيرها أكثر على نفقات الجماعات الصغيرة من الجماعات الكبرى والمتوسطة.

I. 3. نفقات ضعيفة لفعالية أكثر ضعفا

منذ عقدين تقريبا، أخذت الجماعات المحلية تأخذ موقعا في ترابها عن طريق عدة اختصاصات وسلطات كانت فيما قبل في يد السلطات العمومية. كما أن خدماتها أخذت تتحسن مع الوقت في مجموعة من المجالات خاصة في ميدان الحالة المدنية. غير أن تنوع وجودة هذه الخدمات ظلا محدودين على غرار الموارد المالية المخصصة لها. وكما هو مبين أعلاه، فإن الجماعات الصغيرة (أقل من 15000 نسمة) هي التي نجحت في ربط الخدمة بالجودة/نفقات التسيير أقل. لا يتعلق الأمر فقط بتقليص الخدمة العمومية وفي معظم الأحيان بعدم استمرارها (العمل في أيام السوق فقط)، بل أكثر من ذلك تكون نفقات التسيير جد مرتفعة. هناك العديد من العوامل يمكنها، بتكلفة أقل، أن تؤدي إلى تحسين مهام هذه الجماعات.

في إطار مواكبة جماعات جهة طنجة-تطوان من أجل إعداد مخططاتها الجماعية للتنمية، أعدت جمعية تاركة بحثا ميدانيا حول حاجيات كل الجماعات القروية للجهة وذلك بهدف تحسين نجاعة خدماتها وتقوية موقعها كفاعل محرك لدينامية تنمية مجالاتها. وسيتم عرض النتائج التفصيلية لهذا البحث في تقرير لاحق. لكن في انتظار هذه النتائج، يمكن إبراز أربع ملاحظات أساسية، علاوة على الخصائص في الموارد المالية التي تعرقل فعالية أداء هذه الجماعات :

إطار إداري غير دقيق

تفتقر الجماعات لهياكل تنظيمية واضحة. كل جماعة تتبنى هيكلًا خاصًا. فماعدًا مصالح الحالة المدنية ومصالحة الميزانية، تختلف باقي المصالح حسب الجماعات. في بعض الجماعات المتوسطة، هناك مصلحة تقنية وأحيانا مصلحة لتدبير الممتلكات.

بعض الجماعات ذهبت إلى حد وضع مصلحة خاصة بالبيئة، وإن ظل في كثير من الأحيان يتشكل من شخص واحد. تتوفر بعض الجماعات على مركز يمكن من توفير بعض الخدمات (كالنظافة، جمع النفايات أو توزيع الماء ...) ولكن دون أن تتوفر بالمقابل على مداخيل مالية أو جبائية تمكنها من تحمل المصاريف الناتجة عن هذه الخدمات. أكثر من 20 بالمائة من جماعات الجهة تعاني من هذا الواقع وتعترف بكون هذه الخدمات ترفع من تكاليفها.

وإذا كان يتعين على الكاتب العام العمل على تنسيق سير الجماعة، فإن غياب توزيع واضح لمهامه في مقابل مهام رئيس المجلس يؤدي إلى كثير من النزاعات التي قد تذهب إلى حد الصراع في غياب هيئة محلية للتحكيم.

موارد بشرية بكفاءة ضعيفة

لقد تم نقل عدد من الموارد البشرية من الدولة إلى الجماعات في إطار توظيف أصحاب الشواهد، لكن من دون إعداد حقيقي لهم في الوظائف الترابية. أحيانا، يتم التعلم خلال تنفيذ الوظائف، وعليه تبقى من الملاحظات المهمة حاجتهم الكبيرة للتكوين.

وقد تم التعبير عن هذه الحاجة بوضوح من قبل عدد من الجماعات. يتعلق الأمر بتقوية القدرات في ميادين مرتبطة بالحكمة الاقتصادية، التسيير المالي والإداري وتسيير الصفقات العمومية ... وفي بعض الحالات، يتعلق الأمر بنقص في عدد الموظفين. وفي حالات أخرى، بتكوينات تمكن من تبرير وضع برامج تحفيزية للموظفين.

في بعض الحالات الأخرى، يتعلق الأمر بالحاجة لبعض المؤهلات أو المواصفات الخاصة التي لا يمكن تعويضها بمجرد التكوين بما أنها تتطلب إعادة تنظيم الكفاءات عن طريق التوظيف. يلاحظ أيضا ضعف في تمثيلية النساء داخل الإدارات الجماعية في ظل سياق تتجه فيه الدولة نحو تقوية حضور المرأة في الهيئات المنتخبة.

قوة الوصاية :

يلاحظ أن حضور الوصاية ممثلة في المديرية العامة للجماعات المحلية على الصعيد الوطني، وقسم الجماعات المحلية من خلال العامل على الصعيد الإقليمي ما زال يشكل عائقا. العلاقة مع السلطة المحلية (القائد) يبدو أنها وحدها فقط عرفت بعض التطور الملحوظ في السنوات الأخيرة، وبمجرد أن يتعلق الأمر بقرار خاص يخرج عن التسيير الروتيني كما هو الشأن بالنسبة لتسيير الممتلكات العقارية والاستثمار المحلي أو العقاري، فإن مجلس الجماعة ملزم بصفة تلقائية بالرجوع إلى الإقليم وفي معظم الأحيان إلى مديرية الجماعات المحلية بالرباط. وفي كثير من الحالات، لا تكفي الأساليب التقليدية في التواصل، ويضطر رؤساء المجالس الجماعية أو ممثلوهم إلى اتباع طرق أخرى لقضاء مآربهم، مثل التنقل إلى غاية العاصمة.

ضعف في تفعيل الأجهزة المساعدة :

إذا كان القانون قد نص على ضرورة خلق مجموعة من الهيئات المساعدة لدى كل جماعة ترابية، فإن الواقع يبين بجلاء ضعفا كبيرا في تفعيلها. وعليه، يصطدم دور الاستشارة والتوجيه الذي يقع على عاتق هذه الهيئات والأجهزة بواقع يعاني من نقص في الموارد المادية والبشرية وفي تحديد المهام بدقة.

لقد تمت الإشارة إلى هذا المشكل بشكل صريح خلال فترة مواكبة الجماعات في إعداد مخططاتها الجماعية للتنمية. وبخاصة، فيما يتعلق بلجنة المساواة وتكافؤ الفرص التي عليها أن تلعب دورا على الصعيد الاجتماعي ما زال لم يتم تحديده بشكل واضح. وقد أشارت بعض الجماعات إلى حاجتها لتحسين تنظيمها، مطالبة بتقوية دور اللجان بواسطة تقوية قدرات أعضائها.

II - النفقات ومشاريع التجهيز الجماعية

إلى حدود إصلاح الميثاق الجماعي سنة 2009، يتم التخطيط الجماعي وفق مسلسل جد مبسط وبدون إكراهات مشاركة السكان أو التشاور معهم. فكل مجلس جماعي يهيئ بطاقات مشاريع ويبحث بها إلى المصالح الإقليمية التي تقوم بتنظيمها في إطار مخطط جماعي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (PDES). إن بطاقات المشاريع هاته التي تكون جد مقتضبة، لا تتضمن بالضرورة انتظارات السكان، وإنما تعكس التصورات الخاصة للمنتخبين وفقا للتقاطبات السياسية للمجلس الجماعي. إضافة إلى ذلك، فإن PDES لا يحترم إدماج الأنشطة المبرمجة من طرف مختلف مصالح الدولة مما جعل هذه المخططات غير مكتملة ولا تأخذ بالاعتبار الدينامية الواقعية لتنمية مجال الجماعة. إن النقائص التي تعترى (PDES) هو ما سعى الميثاق الجماعي لسنة 2009 إلى تجاوزها عبر إلزام الجماعات بإعداد المخطط الجماعي للتنمية وفق مسلسل محدد سلفا وضع له عنوان كبير هو التشارك.

يقدم هذا الجزء من الدراسة المتعلق بنفقات الاستثمار الجماعية، تحليلا لنتائج تم الحصول عليها في إطار المخططات الجماعية للتنمية وذلك في كل جماعات جهة طنجة-تطوان، التي يقل عدد سكانها عن 35000. ويسمح اختيار المستوى الترابي الجهوي، بتحليل مقارن بين الجماعات بحيث يلقي الضوء على اللاتوازنات وعلى التقاطبات المحتملة في مجال التنمية داخل هذه الجماعة الترابية التي يتعين عليها أن تلعب دور التنسيق اللامركزي من خلال وضع الآليات التقنية في خدمة اللامركزية، في إطار الجهوية المتقدمة التي سيتم إرساء أسسها في المستقبل القريب وسيتم توسيع سلطات الجهة وتقوية قدراتها على العمل والمبادرة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ مما سيسهم في إدراجها أكثر فأكثر في تحديد وتنسيق السياسات القطاعية الجهوية. وهكذا، فإن تحليل انخراط مختلف القطاعات في التنمية المحلية، يهم المستوى الجهوي أساسا.

II. 1. واقع الحال في أرقام

واكبت جمعية تاركا مسلسل إعداد المخططات الجماعية للتنمية في مجموع جهة طنجة-تطوان لمدة تزيد عن سنة. ولقد أتاح هذا المسلسل الجديد لكل الجماعات التي يقل سكانها عن 35000 نسمة بوضع أول مخططها للتنمية والذي وضع بالنسبة لكل جماعة إطارا إستراتيجيا لمدة سنة وبرمجة للأولويات على مدى ثلاث سنوات وذلك بعد القيام بتشخيص مجالي شامل ومفصل.

تم هذا التخطيط الثلاثي في شكل إطار منطقي وإجرائي ينظم حسب محاور التدخل، مشاريع ملموسة ومرقمة ويحدد الفاعلين الحكوميين وباقي الفاعلين الذين يمكن لهم المشاركة في إنجاز

المشاريع. هذه الأطارات المنطقية المبرمجة معلوماتيا، تم إدماجها في قاعدة بيانات تسمح بمعالجة المعلومة على صعيد مختلف المستويات الترابية للجهة : الدواوير، الجماعات، الدوائر، الأقاليم، أو على صعيد الجهة ككل.

يقدم الجدول أسفله، خلاصة إدماج هذه الأطارات المنطقية الخاصة ب 196 جماعة.

تعبر أرقام العمود الثاني عن مجموع المشاريع المسجلة من طرف الجماعات، أما العمود الثالث فيقدم نفس المعطيات مع استثناء المشاريع الكبرى.

بدون المشاريع الكبرى	جميع المشاريع	
96	96	عدد الجماعات القروية المدروسة
1 001 176	1 001 176	الساكنة المعنية
2 621	2 631	عدد المشاريع المحددة
7 993 996 430	9 676 530 071	تكلفة المخططات الجماعية للتنمية (درهم)
83 270 796	100 797 188	معدل التكلفة لكل جماعة (درهم)
2 662	3 222	متوسط التكلفة السنوية لكل مواطن (درهم)
852 857 977	952 908 292	مساهمة الجماعات (درهم)
10,7 %	9,8 %	حصة مساهمة الجماعات (%)
284	317	متوسط مساهمة الجماعات السنوية حسب كل فرد (درهم)
(تقديرات) 123 785 735	(تقديرات) 123 785 735	نفقات التجهيز السنوية قبل المخطط الجماعي (درهم)
(تقديرات) 185 798 692	(تقديرات) 185 798 692	الفائض الإجمالي للجماعات (درهم)

المشاريع الكبرى هي المشاريع التي تساوي ميزانيتها أو تفوق 50 بالمائة من المبالغ الإجمالية المرصودة للجماعات. يتعلق الأمر في هذا الإطار ب 10 مشاريع تستجيب لمعايير محددة ومقدمة في الجدول التالي :

الإقليم	الجماعة	التكلفة (درهم)	المشروع	حالة المشروع
تطوان	السوق القديم	600 000 000	إحداث منطقة صناعية	مبرمج
شفشاون	اسطیجة	200 000 000	تهيئة مسالك 80 كلم	مقترح
شفشاون	اسطیجة	200 000 000	بناء طرق بالمركز 40 كلم	مقترح
تطوان	عين الحصن	160 000 000	إحداث منطقة صناعية	مقترح
طنجة	دار الشاوي	155 000 000	إنشاء محطة تصفية للمياه العادمة	مبرمج
العرائش	الساحل	90 500 000	تطهير السائل بالمركز	مقترح
شفشاون	باب برد	86 500 000	تهيئة محورين طرفيين في إطار فك العزلة عن المركز (40 كلم)	مبرمج
تطوان	بني سعيد	65 335 431	فتح وتعبيد الطريق الرابطة بين الطريق الجهوية رقم 4105 ودوار إحدوتن عبر الضرابنا (18،29) كلم	مقترح
وزان	زومي	65 198 210	الربط بالماء الصالح للشرب لكل الدواوير (سقايات عمومية)	مبرمج
وزان	زومي	60 000 000	تهيئة طريق مقريصات الرابطة بين الطريق الإقليمية رقم 4103 والطريق الوطنية رقم 13 عبر سوق الحد الحجر (26 كلم)	مبرمج

قبل عرض تفاصيل كل جماعة، من المهم التوقف عند هذه المعدلات الجهوية لفهم التغييرات التي أدخلها المسلسل الجديد للتخطيط لتفسير الاتجاهات الكبرى قيد التشكل. تهم الملاحظة الأولى، معدل الغلاف المالي المخصص للتجهيز المبرمج سنويا بالنسبة للجماعات والذي يبدو مرتفعا مقارنة بالوضع السابقة لما قبل إنجاز المخطط الجماعي. مكن المسلسل الجديد في التخطيط الجماعي من الرفع من القيمة المالية لمشاريع الاستثمار المبرمجة سنويا مقارنة مع الوضعية السابقة. أول تفسير لهذا الفرق يكمن في عملية إدراج مختلف المشاريع القطاعية في إطار البرمجة الجماعية، وهو ما لم يتم العمل به من قبل في إطار المخططات الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية. تبقى مساهمة الجماعة في مخطتها التنموي قابلة، وحدها، للمقارنة مع الاستثمار قبل المخطط الجماعي للتنمية.

إن إدراج المشاريع القطاعية في التخطيط الجماعي تبين أهمية الاستثمار السنوي الإجمالي الذي تم توظيفه بالنسبة لكل نسمة يراوح 3000 درهم؛ وتتحمل الجماعة 10 بالمائة فقط من هذا المبلغ.

تصل مساهمة الجماعة إلى 317 د سنويا لكل نسمة، أي مرتفعة بحوالي ثلاث مرات مما كان الأمر عليه قبل المخطط الجماعي للتنمية (120 درهم لكل نسمة، سنويا). ومع ذلك يبقى هذا المبلغ ضعيفا مقارنة بالجماعات الأوربية (750 أورو للجماعات الفرنسية التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 20000 نسمة). ومقارنة بالدول العربية في المنطقة، فإن الاستثمار المضاعف ثلاث مرات في الجماعات المدروسة، يقل عن المبلغ المرصود في تونس كدولة مشابهة للمغرب، إذ يمثل مبلغ الاستثمار السنوي بتونس لكل نسمة 80 دولارا. في حين يبقى المثال الأردني أحد أضعف الأمثلة في العالم²¹.

السؤال المطروح، هو هل يمثل هذا الالتزام الجماعي المضاعف في المغرب، والذي قد يعود إلى الدينامية التي سمح بها مسلسل التخطيط، قدرة ذاتية للجماعة؟ وهل ستتم ترجمته إلى واقع أم لا؟. سنحاول لاحقا توضيح هذه الأسئلة.

وفي انتظار ذلك، يجب تسجيل أن تمرين التخطيط المنجز على مستوى مجموع جهة طنجة-تطوان (باستثناء المدن الكبرى)، بغض النظر عن بعده البيداغوجي الأكيد، قد مكن من تنظيم مطالب المواطنين في إطار عرض يمثل أكثر من 2600 مشروع بما قيمته تقريبا 10 ملايين درهم على مدى ثلاث سنوات. ويجب إغناء هذا العرض بقيمة مضافة جهوية وذلك في أفق جعله أساس المخطط الجهوي المستقبلي للتنمية.

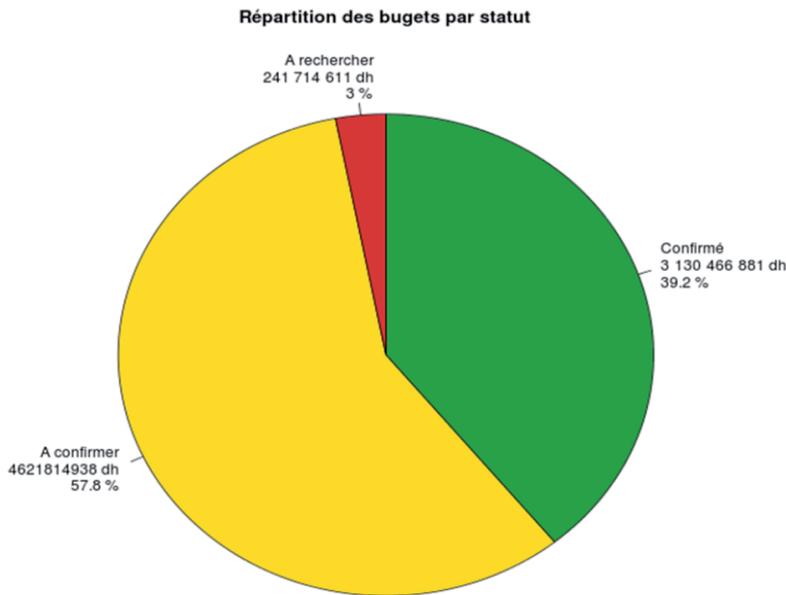
21 - "Local and regional authorities in the new Mediterranean governance" Institut de la Méditerranée Palais du Pharo- 58 boulevard Charles Livon- 13007 Marseille. 2008

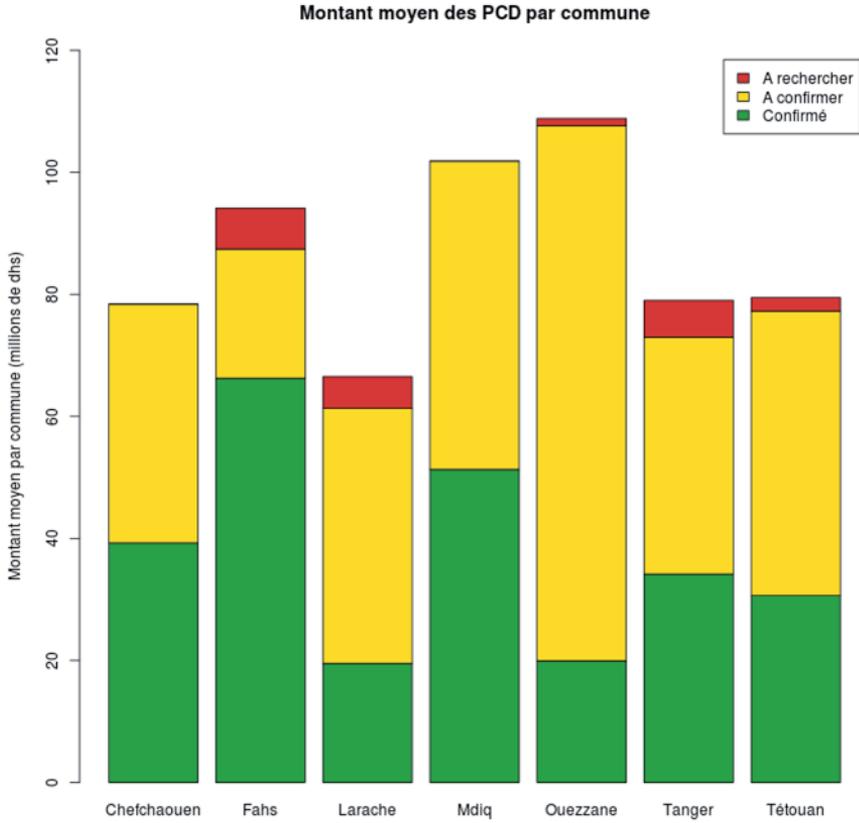
II. 2. برنامج تنموي، بتمويل غير مؤكد

حددت كل ورشة من ورشات التخطيط المنجزة في كل جماعة من الجماعات 96 المدروسة بالنسبة لكل مشروع تم اختياره، مصدر التمويل والشريك المحتمل من أجل إنجاز المشروع. وتم تجميع مصادر التمويل حسب ثلاث وضعيات : أ. وضعية مؤكدة؛ وتهم المشاريع التي حازت على التمويل (وجود اتفاقية أو عقد)، ب. وضعية يجب تأكيدها؛ بتميز المشاريع التي أصبح تمويلها شبه مؤكد ولكن يجب إقراره بإعداد اتفاقية. يبقى هذا الوضع غير مؤكد حيث يرتبط بظرفية الشريك الذي يمكن أن يغير من توقعاته. ج. وضعية تهتم المشاريع ذات الأولوية بالنسبة للمجال ولكنها تعاني من عدم تحديد مصدر لتمويلها. يتعين أن تكون هذه الفئة من المشاريع موضوع ترفع من طرف المنتخبين المحليين.

وقد تبين أن أكثر من 60 بالمائة من التمويل على مستوى الجهة يبقى غير مؤكد بسبب غياب اتفاقيات مع الشركاء المعنيين. لكن تجدر الإشارة إلى أن التمويل اللازم للبحث عنه (الوضعية ج) لا يشكل سوى 3 بالمائة من التمويل الإجمالي، وهو معدل ضعيف ! وسيؤثر ارتفاع حصة هذه الفئة على القدرة الجيدة للجماعة في الترفع.

الرسم البياني الموالي يعطي فكرة عن هذه الوضعيات الثلاث تجاه التمويل :



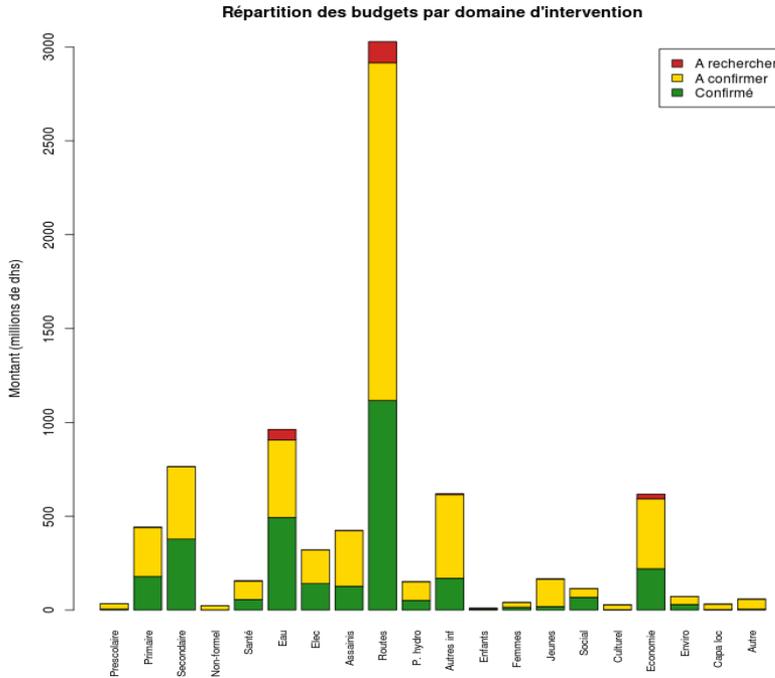


يتبين أنه :

- باستثناء إقليم فحص-أنجرة حيث 60 بالمائة من التمويل مؤكد، تبقى تمويلات المخططات الجماعية لباقي الأقاليم غير مؤكدة ؛
- يبقى مبلغ التمويلات اللازم البحث عنها ضعيفا، وهذا يبين مدى حيطة المجلس الجماعي إبان البرمجة، ربما بسبب ضعف القدرة على المرافعة لدى الجماعات ؛
- أعد إقليم وزان الذي أحدث مؤخرا، برنامجا طموحا للتنمية الجماعية بمعدل وضعية التمويل شبه المؤكد الأكثر ارتفاعا، وهذا ربما يعود إلى بطء تفاعل المصالح الخارجية مع هذا الإقليم الجديد (والتي بقيت تابعة إداريا لإقليم شفشاون سيدي قاسم)، مما زاد من صعوبة التواصل معها.

II. 3. برنامج استثمار قليل التنوع

يبود الطلب المتعلق بالاستثمار، على المستوى الجهوي، على الشكل الآتي :



المصدر : الإطار المنطقي لجهة طنجة-تطوان. أكتوبر 2012

يوضح الرسم البياني أن فك العزلة يشكل أهم مطلب الجماعات القروية بالجهة وبمجموع البلاد على الأرجح. وتحظى مسألة فك العزلة سواء أثناء مرحلة التشخيص أو خلال مرحلة التخطيط أولوية بالنسبة للسكان وبالنسبة للمجالس المحلية. مكن عمل المواكبة خلال السنتين الأخيرتين من تدقيق وتحديد خريطة الحاجيات المعبر عنها في هذا المجال. من البديهي أن تترجم مسألة فك العزلة بمطالب شق الطرق وفتح المسالك، لكنه بصرف النظر عن هذه المطالب، يتعلق الأمر في العمق بحاجة حقيقية معبر عنها بالولوج إلى خدمات ذات جودة. قد يكون هناك مستوصف في الجوار يقدم خدمات يعتبرها السكان جد سيئة مما يدفعهم إلى المطالبة بالاستفادة من مستوصف بعيد يقدم خدمات جيدة. إن فك العزلة الاجتماعية الذي يعبر عن الحاجة إلى الاستفادة من عدد من الخدمات ذات جودة، قد مكن جمعية تاركا من تحديد مؤشر جديد لفك العزلة الاجتماعية مبني على

إدراك الساكنة لبعدها عن المرفق الصحي والمدرسة الابتدائية والإعدادية والطريق المعبدة.... الخ. ميز هذا المؤشر التجميعي كل دوار من دواوير جهة طنجة-تطوان. وقد أتاح معدل قيمته المستخلصة (valeur pondéré) على صعيد الجماعة، من تحديد فك العزلة الاجتماعية على مستوى كل جماعة من جماعات الجهة (أنظر الخريطة في الملحق).

من حيث الكلفة، يشكل الطلب على الطرق القروية والمسالك، على مستوى الجهة، 3 ملايين درهم أي ما يمثل 20 بالمائة من البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية الذي هو قيد الإنجاز إلى حدود نهاية 2012.

يبدو أن الطلب المذكور مرتفع بالنسبة لعرض الدولة التي تعتبر أن برنامجها الثاني المذكور جد طموح إضافة إلى أن طلب الساكنة متجاوز لكون هدف البرنامج الثاني للطرق القروية يهتم بالطرق المصنفة ولا يشمل الطرق داخل الجماعات. إلا أن الجماعات جد منشغلة في المقام الأول بفك العزلة على الصعيد البين-جماعاتي، وفي المقام الثاني بالربط بالمراكز والشبكة الطرقية المصنفة (الإقليمية والجهوية والوطنية). إذن فالجزء الأساسي من طلب الساكنة يتجه نحو الطرق الجماعية وهي غير مصنفة من طرف مديرية الطرق؛ وبالتالي فمصالح الدولة غير معنية بصيانتها. إذا كانت الجماعة مدعوة للقيام بصيانة شبكتها الطرقية، فهذا يعني تطويرا لكفاءات تقنية خاصة لا يمكن تأمينها إلا على مستوى الفوق جماعي «إما بين-جماعاتي أو في شكل تجمع لجماعات».

يحتل قطاع التربية والتعليم المرتبة الثانية في العد التنزلي حسب الأهمية بعد المطالب التي تهم الطرق. ويشمل الطلب بخصوص هذا القطاع جميع أنواعه ومستوياته. إلا انه يمكن تسجيل أن الطلب بخصوص التعليم الابتدائي يتعلق اساسا بتحسين تأطير الموارد البشرية وجودة التعليم. أما بالنسبة للتعليم الثانوي، فالطلب ينحصر بالدرجة الأولى في الولوج إلى الإعداديات. وبهذا الصدد، وللإستجابة لهذا الطلب، يلاحظ بناء إعداديات جماعية بهدف تلبية حاجيات مجموعة من الجماعات.

يشكل الربط بالماء الصالح للشرب إحدى الحاجيات الحيوية لجماعات الجهة. رغم مجهود برنامج تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب الذي يبدو أنه لم يستجب لانتظارات الساكنة القروية بالجهة، على عكس برنامج الكهرباء القروية الذي وصل مستوى من التغطية يبعث على الارتياح يترجمه تراجع طلب الساكنة بهذا الخصوص. وعلى أي فالربط بالماء الصالح للشرب يحتل المرتبة الثالثة بعد الطرق والتدريس.

تأتي الأنشطة الاقتصادية المحلية وكذا الأنشطة المدرة للدخل في المرتبة الرابعة. وهي عموما تتعلق ببعض الأنشطة التي يكون أثرها ضعيفا، وذات صلة بالدينامية المحلية المرتبطة بقطاعات معاشية. باستثناء الجماعات القريبة من ميناء طنجة المتوسطي وشركة رونو، والتي تحاول

الاستفادة من العرض الصناعي المهم كما هو الحال بالنسبة للمنطقة الصناعية بعين الحصن والسوق القديم (انظر الجدول أعلاه)، وإن كانت ساكنتها مازالت تتطلع إلى تكوين في المجالات المهنية لتستطيع الاندماج في هذا المنحى الاقتصادي الناشئ.

إن المجال الصحي الذي تمت مناقشته بشكل مكثف خلال مراحل إعداد واقع الحال والتشخيص المجالي، قد برز كمطلب قوي للسكان رغم كونه لا يمثل سوى 2,5 بالمائة من الاعتمادات الإجمالية المبرمجة؛ وهو مبلغ جد ضعيف مقارنة بالانتظارات المعبر عنها التي ترمي أساسا إلى تحسين جودة الخدمة الشيء الذي يصعب قياسه وترجمته إلى استثمارات. بشكل عام، كان من السهل برمجة بنيات تحتية ومقتنيات على عكس الأنشطة المتعلقة بتحسين جودة الخدمات المتردية.

يمثل مجموع القطاعات الأربعة المذكورة أعلاه تقريبا 90 بالمائة من تكلفة الاستثمار بالجماعات 96 المدروسة على مستوى جهة طنجة-تطوان. وتبقى 10 بالمائة فقط المتبقية موزعة على قطاعات أخرى رغم حساسيتها وحدة المطالبة بها كتنقية القدرات، تحسين ظروف المرأة، حماية الطفل، ... الخ.

في حين تغيب بعض المجالات ذات طابع اجتماعي بشكل كلي في هذه البرمجة الأولى كما هو الشأن بالنسبة لتنظيم الأعمال الاجتماعية الجماعية خصوصا بالنسبة للفئات المعوزة والشرائح ذات الاحتياجات الخاصة (تبلغ نسبة الأشخاص المعاقين المصرح بها 1,7 بالمائة من مجموع الساكنة التي شملها البحث).

II. 4. لا مركزية بطيئة وضعيفة الفعالية

لا يقتصر مسلسل التخطيط الجماعي الجديد على برمجة أنشطة الجماعة لوحدها كما كان الحال خلال المخططات الاقتصادية والاجتماعية، حيث ركزت الجهود في إطار التخطيط الجديد على تجميع كل المشاريع القطاعية ومشاريع القطاع الخاص والمجتمع المدني وباقي الفاعلين المحليين، حتى يتم إدماجها في الرؤية التنموية المجالية.

تم اللجوء إلى هؤلاء الفاعلين في مراحل متعددة من مسلسل إعداد المخطط الجماعي للتنمية أثناء:

- تجميع معطيات حول واقع حال كل جماعة على حدة حيث طلب عمال الأقاليم بشكل رسمي من القطاعات الوزارية تقديم المعلومات المتعلقة بوضعية القطاع من جهة للمجالس والفرق

التقنية الجماعية، ومن جهة أخرى البرامج المزمع القيام بها من طرف القطاع المعني. وتتم زيارة منتظمة لهذه المصالح من طرف فرق المواكبة التابعة لتاركا لاستكمال وتدقيق المعطيات المحصل عليها ؛

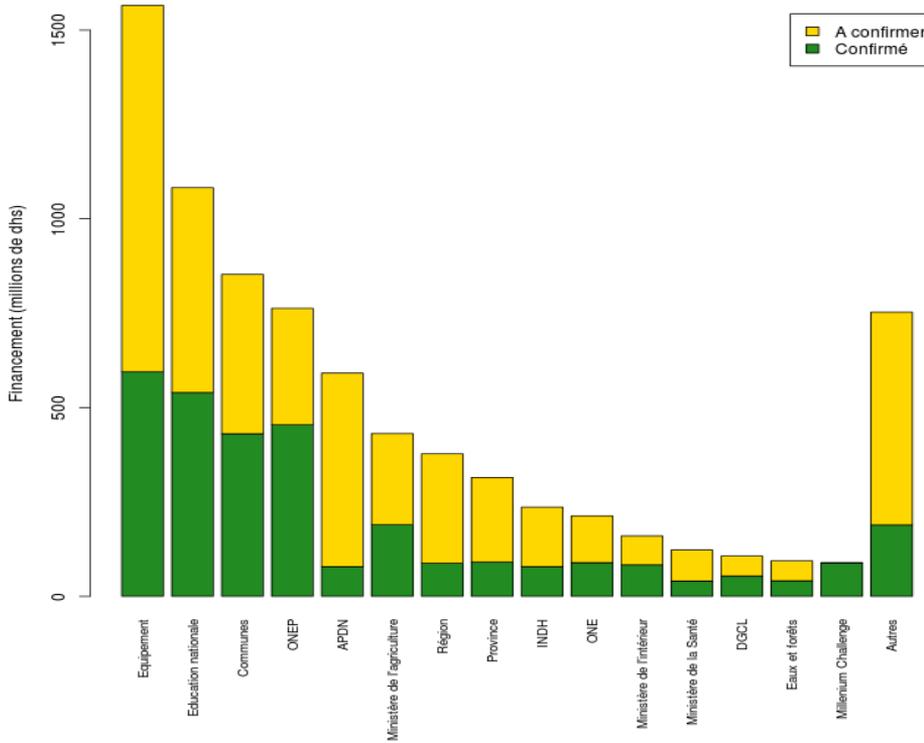
- تمت دعوة منتدى التشخيص أو ممثلي جميع الفاعلين المحليين لمناقشة وتعديل واقتراح الحلول المتعلقة بواقع الحال الذي تم إنجازه. تجدر الإشارة إلى أن خلاصة واقع الحال التي ركزت على المؤشرات المميزة للمجال، قد تم تسليمها لكل الفاعلين المحليين قبل بداية أشغال المنتدى ؛

- يضم اجتماع خلق الانسجام والتناغم الإقليمي الرؤساء وكتاب الجماعات التابعين للإقليم وأيضاً المسؤولين الإقليميين الممثلين لقطاعات ومؤسسات الدولة والقطاع الخاص إضافة إلى ممثلي المجتمع المدني. قبل بداية الاجتماع، يسلم ملف لكل الفاعلين يتضمن الإطار القانوني الإجرائي وخلاصات تركيبية تحلل النتائج المحصل عليها على مستوى الدائرة (مستوى وسطي بين العمالة/الإقليم والقيادة). في معظم الأحيان، يتم عقد ورشات عمل بعد الاجتماع المذكور على مستوى كل دائرة حيث يقوم ممثلو المصالح الخارجية بدراسة لبرمجة الجماعات من زاوية المبالغ المقترحة وملاءمتها للسياسات العمومية المعتمدة.

رغم المجهود التحسيسي، يلاحظ ضعف تجاوب جل المصالح الخارجية، مع هذه المقاربة في التخطيط والتي جاءت بفلسفة تختلف عن طرق اشتغالها ويتم النظر إليها في كثير من الأحيان كمقاربة تحد من سلطاتهم التقنية. علاوة على ضعف التجاوب فيما يتعلق بتبادل المعلومات حول مشاريع القطاعات، يلاحظ أن البرمجة القطاعية مازالت سنوية بالنسبة للقطاعات (فيما عدا البرامج الكبرى)، وهي بالتالي غير ملائمة للبرمجة الثلاثية التي تعمل بها حالياً الجماعات. وهذا ما يفسر إلى حد ما نسبة التمويل الذي يتعين تأكيده.

فيما يلي، رسم بياني يوضح التوزيع المالي لبرنامج التجهيز المشار إليه أعلاه حسب الفاعلين الذين تم اللجوء إليهم لتمويل المشاريع (تم استثناء حصة التمويل غير المؤكدة نظراً لعدم معرفة مصدرها).

Principaux opérateurs



نظرا لهيمنة مجال فك العزلة المشار إليه أعلاه، فإن مرتبة الريادة يحتلها قطاع التجهيز. ويمثل الطلب الموجه لهذا القطاع مليار ونصف مليار درهم ثلث تمويله مؤكد، ويأتي قطاع التربية الوطنية في المرتبة الثانية بتكلفة تفوق المليار درهم تقريبا نصفها مؤكد. وفي المعدل، تأتي الجماعة في المركز الثالث من حيث الالتزام بالتمويل.

يتضح، بشكل عام، أن مطالب المواطنين والمواطنات تهم الفاعلين القطاعيين بدرجة أكبر، حيث يشكل العرض الموجه إليهم ثلثي العرض الإجمالي. يتعلق الأمر بمجموع المصالح القطاعية، المندوبيات، المكاتب، الوكالات المستقلة، الوكالات الخاصة، بعض البرامج الأفقية متعددة التمويل (مثلا المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبرنامج التنمية المندمجة).

تجدر الإشارة إلى أن عددا من المشاريع يقتضي تدخل أكثر من فاعل. وهذا توجه يتم العمل به حاليا في كثير من البرامج؛ غير أنه يقتضي من الإدارات القطاعية مجهودا أكبر حتى تقوم بتوجيه تدخلها نحو تمويل الحاجيات الحقيقية وحتى تمر من برمجة قطاعية إلى برمجة مجالية.

ويبدو وفق هذا المنطق، أن مجلس الجهة مدعو للعب دور أكبر في التنسيق والتحكيم وربما في خلق آليات تدبير للموارد المالية للقطاعات وإعادة توزيعها حتى يتم ضمان نوع من التغطية المتكافئة للمطالب.

أيضا، يلاحظ تطور في المطالب الموجهة للفاعلين الترابيين (مجالس الجماعات الترابية) والتي تمثل 20 بالمائة من مجموع التمويل الإجمالي المطلوب. هنا أيضا، يعتبر مجلس الجهة حلقة وصل مهمة بحكم اختصاصاته في مجال التدبير الاقتصادي ودوره في العمل على تطبيق باقي الجماعات الترابية للاختصاصات الموكولة إليها.

والملاحظ كذلك، أن هناك ضعفا في تعبئة القطاع الخاص والتعاون الدولي واللامركزي حيث لا يمثل الطلب الموجه إليهم سوى 2 بالمائة من المبلغ الإجمالي، مع أن دور القطاع الخاص مثلا قد يسمح بتجاوز ما تبقى من التمويل، ومع أن الظروف مهياة حاليا لخلق شركات أخرى في إطار التعاون الدولي، خاصة بالنسبة لجهة طنجة-تطوان التي تنخرط حاليا في شركات دولية وبإمكانها لعب دور الوساطة من أجل انخراط باقي الجماعات الترابية في إطار الشركات الدولية.

II. 5. بعض الخلاصات حول تجربة التخطيط الجماعي

علاوة على الضعف في تنويع برنامج الاستثمار وصعوبة تعبئة الفاعلين التنمويين لتمويل مطالب المواطنين، تم تسجيل عدد من الصعوبات المرتبطة بسياق مواكبة المتسم بإصلاحات غير مكتملة منذ إقرار المقاربة الجديدة للتخطيط الجماعي بموجب الميثاق الجماعي لسنة 2009. ثم إن الدستور الجديد جاء بإصلاحات مازالت لم تتجسد بعد في شكل قوانين تنظيمية (مثلا فيما يتعلق بالجهوية المتقدمة). وعليه تبقى المرحلة الحالية متسمة بغياب لبرامج على المستوى الإقليمي والجهوي تأخذ بعين الاعتبار نتائج التخطيط والبرمجة الجماعية.

يلاحظ أيضا بطء في مسلسل اللامركزية وبالنسبة للتركيز مصالح الدولة، مما يؤثر على سرعة تفعيل اللامركزية. فعدم قدرة هذه المصالح على مواكبة البرمجة الجماعية بسبب غياب استجابتها لها بإجراءات تنفيذية يمكن تسجيلها في المدى المتوسط.

لقد تبين أيضا أن قسم الجماعات المحلية يقتضي إعادة الهيكلة حتى يستطيع مواكبة التحول في اختصاصاته بحكم الدور المهم للمستوى الإقليمي.

II. 6. بعض مؤشرات الحكامة الاقتصادية

تبقى أهم الأسئلة المطروحة على مختلف الفاعلين في مجال التنمية المحلية، مرتبطة بالأساس بمدى إمكانيات تحقيق هذا البرنامج في إطار السياق الوطني والجهوي الحالي، وبمدى إمكانية تفعيل التزام الجماعات وقطاعات الدولة وأيضا القدرة على تعبئة المجتمع المدني فعليا.

حاليا لا يمكن إعطاء أجوبة عن مثل هذه الأسئلة إذ يتعين انتظار توضيح الإصلاحات الدستورية خاصة فيما يتعلق بالجهوية المتقدمة.

إجمالا يمكن القول، أن بعض الجماعات "الغنية" على مستوى الجهة، استطاعت الانخراط في برامج تنموية متعددة السنوات. في حين ظلت الجماعات "الفقيرة" في إطار ما قبل المخطط الجماعي للتنمية. وقد تم ترتيب مدى غنى أو فقر الجماعات في هذه الدراسة بناء على مؤشر الاستقلالية المالية والفائض لأنهما شكلا المحددين الرئيسيين للالتزام رؤساء الجماعات.

ترتبط الاستقلالية المالية بحجم الموارد الذاتية مقارنة بتحويلات الدولة، وهي مرتبطة بالأنظمة الضريبية المحلية وبعض الموارد الظرفية (موارد الغاية مثلا). هنا أغلب الجماعات بجهة طنجة-تطوان تعاني من ضعف واضح، حيث لا تتجاوز الاستقلالية المالية 36 بالمائة في معظم الحالات (أحيانا تستقر هذه الاستقلالية عند نقطة 0) مما يجعلها تخضع لتحويلات الدولة.

فقط 20 بالمائة من الجماعات تتوفر على معدلات استقلالية مالية مهمة تتجاوز 100 بالمائة، وأحيانا 200 بالمائة. وهي جماعات جد طموحة في برامجها التنموية.

بخصوص الفائض، تبقى الأرقام جد مهمة على المستوى الجهوي (تقريبا 2 مليون درهم كمعدل لكل جماعة). الجدول الموالي يعطي فكرة عن الفائض بالجماعات، على مستوى كل دائرة (مع استثناء أرقام إقليم المضيق-فنيديق غير المتوفرة).

الفاصل الإجمالي (درهم)	معدل الفاض لكل جماعة	الفاض الأكبر (د)	الفاض الأدنى (د)	الجهة
25 223 749	2 525 375	11 566 107	552 492	تطوان
9 319 970	931 971	3 734 892	101 310	جباله (تطوان)
18 030 670	2 253 834	9 342 870	526 953	طنجة أصيلا
21 176 707	3 025 244	9 420 918	1 161 976	فحص أنجرة
8 264 070	1 377 345	3 134 704	570 583	مقريصات (وزان)
41 000 000	4 100 068	20 083 867	1 054 102	وزان
4 749 512	949 903	1 212 896	516 630	الجهة (شفشاون)
4 823 746	689 107	1 761 248	159 808	بوحمد (شفشاون)
6 712 022	839 000	3 188 659	102 136	باب تازة (شفشاون)
3 079 580	769 895	1 186 109	537 592	بني أحمد (شفشاون)
4 015 097	1 338 366	3 636 061	189 518	باب برد (شفشاون)
20 382 696	3 397 116	8 887 655	924 046	اللوكوس (العرائش)
8 786 883	1 757 377	4 247 460	522 945	مولاي عبد السلام (العرائش)
10 234 260	1 705 710	3 203 200	265 738	واد المخازن (العرائش)
185 798 692	1 935 403	20 083 867	102 136	

تعاني جل جماعات جهة طنجة-تطوان من عجز على مستوى توجيه فائضها نحو برامج تجهيز. يمكن التساؤل عما إذا كانت 185 مليون درهم التي تمثل الفائض المتراكم هي فعلا أموال حقيقية أم افتراضية. إن دور الوصاية في عرقلة تنفيذ هذا الفائض يسبب انتقالا سنويا يزيد من تراكمها. وقد شكلت مسألة تعبئة هذه الأموال إحدى النقاط التي تم التركيز عليها إبان البحث الميداني.

في نهاية الأمر، لا مجال لهذا الفائض بما أن حاجيات الجماعة يفترض أن تكون ماليتها في وضعية عجز تعبر عن درجة من التدبير الفعلي للمجال الجماعي.

هل يتعلق الأمر بسوء تدبير من قبل المنتخبين أم بدور سلبي تلعبه الوصاية حين لا تترك لهذه الجماعات مجالا للحرية؟

المؤشر الثاني هو الاستقلالية المالية للجماعات من حيث القيمة وأيضا من حيث تنوع مصادر التمويل. حاليا، يتم احتساب الاستقلالية المالية بناء على أرقام الموارد الذاتية، وهذا لا يعطي فكرة عن نوعية هذه الموارد. حيث تتم المساواة بين جماعات تعتمد في مداخيلها الذاتية، مثلا، على موارد المجال الغابوي وبين جماعات تعتمد على مداخيل السوق الأسبوعي الذي قد يكون ذا إشعاع جهوي، وبين جماعة تعتمد على الاستثمار الاقتصادي المنتج.

حاليا، يتم التفكير في إدراج عامل الانتظام في المداخيل كمؤشر للاستقلالية المالية.

أما المؤشر الثالث للحكامة المالية والاقتصادية، فيمكن تحديده من خلال معدل الالتزام وقدرة الجماعات على الاقتراض؛ فهذه القدرة توضح إمكانيات تعبئة الموارد المالية من أجل دفع نفقات القرض دون التأثير على قدرتها المالية.

III: "المخطط الجماعي للتنمية، كوسيلة تدبير أكثر فعالية"

III. 1. الإطار العام

ستحاول هذه الفقرة أن تعود بشيء من التفصيل، إلى منهجية التخطيط الجديدة، التي تحاول بناء رؤية تنموية استراتيجية من أجل قيادة المسلسل الذي تم بيان جزء من نتائجه في القسمين السابقين. يتعلق الأمر بنوع من التفاعل السياسي المحلي الذي يركز على مشاركة المواطنين والمنتخبين المحليين في مسلسل اتخاذ القرار وتثمين البعد الترابي للتنمية. هذا المسلسل يسمح للجماعة بأن تستخلص نقط القوة ونقط الضعف، أن تبني رؤية تنموية استراتيجية متوافق بشأنها محليا، وفي إطار ملاءمة تخطيط جهوي، وأن تقارن منجزاتها مع جماعات أخرى. يمثل التخطيط أيضا فرصة لتحسين وضعية الجماعة وتدبيرها الاقتصادي.

وقد جاءت الإصلاحات التي شملت الميثاق الجماعي لسنة 2009 بالمبادئ التي تركز عليها هذه المقاربة الجديدة، حيث سمحت بتقوية دور المجالس الجماعية في ما يتعلق بتسيير التنمية المحلية من خلال الصلاحيات التي منحتها للجماعات المحلية، صلاحيات في إعداد وتنفيذ المخطط الجماعي للتنمية الذي يعطي برمجة أنشطة التنمية المزمع إنجازها في تراب الجماعة لمدة ست سنوات في إطار رؤية تنموية مستدامة وعلى أساس المنهجية التشاركية ومقاربة النوع.

في هذا السياق، يشكل تطوير التخطيط الاستراتيجي على صعيد الجماعة إحدى أولويات المديرية العامة للجماعات المحلية في إطار استراتيجية «الجماعة في أفق 2015».

إن تقوية اللامركزية بشكل عملي، لفائدة تنمية محلية تسمح بالتحكم في المجال وموارده، تستلزم مواكبة الجماعات الترابية في إطار التخطيط الاستراتيجي. يتم العمل حاليا في إطار برنامج لدعم ومواكبة إعداد المخططات الجماعية للتنمية بشراكة بين المديرية العامة للجماعات المحلية، وكالة تنمية الشمال وجمعية تاركا، وهو يشمل مجموع الجماعات القروية، وكذا الجماعات الحضرية لأقل من 35000 نسمة في أقاليم وعمالات جهة طنجة تطوان، جهة تاونات، تازة وجرسيف، وهو يجسد هذه المنهجية الجديدة من خلال مواكبة الجماعات في ممارسة التخطيط.

على مستوى جهة طنجة-تطوان، يشمل هذا البرنامج 7 أقاليم وعمالات، و95 جماعة، تتوزع على الأقاليم الأتية: العرائش (17)، طنجة-أصيلة (8)، فحص-أنجرة (7)، تطوان (18)، المضيق-فنيديق (2)، شفشاون (27)، ووزان (16). وعلى مستوى هذه الجهة هناك جماعة حضرية وحيدة

هي جماعة جزناية في عمالة طنجة-أصيلة. يتعلق الأمر إذن بمجموع الجماعات القروية، وأيضا الجماعات الحضرية لأقل من 35000 نسمة على صعيد الجهة، باستثناء أربع جماعات قروية (الخلوة حد الغربية، سيدي اليمني، بعمالة طنجة-أصيلة، بني يدر والبغاغزة بجماعة تطوان)، وبلديتين صغيرتين (أصيلة بعمالة طنجة أصيلة، وواد لاو بتطوان)، التي تتم مواكبتها في إطار برنامج آخر.

III. 2. أهداف ومبادئ الدعم والمواكبة لإعداد المخطط الجماعي للتنمية

III. 1.2. أهداف الدعم

يتمثل الهدف من دعم ومواكبة إعداد المخطط الجماعي للتنمية في تقليل الفرق بين الأهداف العامة للقانون، الذي يفرض على كل جماعة أن تعد مخططا جماعيا للتنمية، وبين ضعف الموارد البشرية (خاصة القدرات المكتسبة)، والمادية.

يتعلق الأمر بمحاولة تمكين الجماعة من منهجية إعداد المخطط الجماعي للتنمية كما هي في دليل المديرية العامة للجماعات المحلية من خلال تعبئة المنتخبين/المنتخبات، وتحسين مستوى عمل بعض أعضاء المجالس الجماعية والموظفين الجماعيين وبعض ممثلي المجتمع المدني إلى أن تصير الجماعة قادرة على تحيين المعطيات المتعلقة بالتخطيط في المراحل المقبلة.

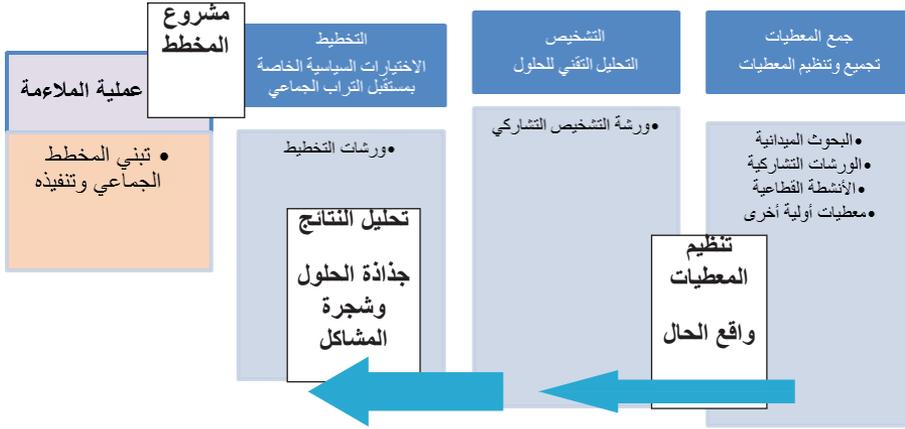
هذا التمكين لا يمكن أن يكتسب بشكل تام إلا من خلال العمل التدريجي وبالتجربة العملية، وبالتالي، يقتضي وجود قدرات محلية تستطيع القيام بدور الوساطة (على مستوى الجماعات وأقسام الجماعات المحلية على صعيد الأقاليم).

III. 2.2. مبادئ المنهجية :

- **العمل من خلال هيئات الجماعات :** الجماعة هي المعنية بالتحكم في مسلسل إعداد المخطط الجماعي للتنمية
- **التأكيد على دور المنتخب والمواطن في المسلسل من خلال الاعتماد على الموارد والقدرات المحلية**
- **نقل القدرات :** من خلال وضع ثقافة تخطيط دائمة حتى في ما يتعلق بغير المخطط الجماعي للتنمية
- **المشاركة :** تعبئة كل مكونات المجتمع المحلي، التشاور مع الساكنة خلال كل مراحل المسلسل

- الاندماج بين الأنشطة : وضع برامج تنموية متناسقة وتسمح بالتكامل بين مكونات التنمية المستدامة

III. 3. مسلسل دعم إعداد المخطط الجماعي للتنمية



لقد تم تصور مسلسل إعداد المخطط الجماعي للتنمية بشكل يسمح بأجراء المبادئ المشار إليها أعلاه، وحتى يمكن ضمان أخذ اهتمامات الساكنة في البرمجة النهائية. وهو يسمح أيضا، كما تبين الفقرة السابقة، بمجالات وأوقات لتعبئة المصالح الخارجية للدولة (مرحلة تجميع المعطيات، مرحلة التشخيص التشاركي وخصوصا خلال فترة عملية الملاءمة).

بخصوص مشاركة الساكنة في المسلسل، تم تجسيدها خلال الورشات ما بين الدواوير (أو ورشات الأحياء بالنسبة للجماعات الحضرية)، حيث تم عرض نتائج البحوث الميدانية والنقاش حولها مع الساكنة في إطار مجموعات تمثل دواوير لدائرة انتخابية واحدة بشكل عام. فيما بعد، تم تحديد المشاكل التي تشكل معيقات للتنمية بالنسبة للساكنة، وترتيبها في أربعة أو خمسة محاور تنموية، في إطار جذاذة تم إعدادها مسبقا، وتم اختيار مجموعة من الحلول لكل مشكلة في نفس الجذاذة.

تم تحويل هذه الجذاذة إلى لائحة وتمت إضافتها إلى لوائح أخرى تتعلق بباقي الورشات المتعلقة بباقي الدواوير (4 إلى 5 دواوير لكل جماعة للرجال، ومثلها للنساء، بالإضافة إلى ورشات موضوعاتية (ورشات للشباب، ورشات مهنية ...). وتم عرض هذه النتائج المتعلقة بكل المسلسل في كل الاجتماعات واللقاءات المنظمة خلال كل فترة المسلسل.

وهكذا، في إطار ورشة التخطيط، يملك المنتخبون كل نتائج المسلسل، حتى يستطيعوا البت والتقرير

في برمجتهم. ويتعلق الأمر ب : جذاذات الورشات بين الدواوير، جذاذات النتائج، جذاذات منتدى التشخيص التشاركي، شجرة المشاكل وبالطبع، تقرير واقع الحال وتقرير التشخيص. ومن خلال معرفته بكل هذه العناصر، يقوم المجلس الجماعي بالتقرير في البرمجة. إلا أنه بسبب كون القرار النهائي خاص بالمجلس، تعتبر مشاركة السكان تشاوراً منظماً.

في إطار التصور النظري لهذا المسلسل، كان من المفروض أن يقوم المنتخب المحلي بتنشيط الورشات المنظمة على مستوى الدوائر الانتخابية. كان الهدف في الأصل هو منح المنتخب موقعا مركزيا في هذه الاستشارة وجعله حامل ملف ملتمسات الساكنة والمدافع عنه. غير أن رفض عدد من المنتخبين تحمل هذا التخطيط دفع إلى تكليف بعض المنشطين الخارجيين المكونين بها. من بين أسباب هذا الرفض كون أغلب المنتخبين انتخبوا عبر الاقتراع النسبي. وفي هذا النوع من الاقتراع، بدورة واحدة، الذي يتم العمل به في الجماعات المحلية، يمكن لمرشح وحيد أن يكون منتخبا من قبل أقلية حين تكون المنافسة بين عدد كبير من المتنافسين. وعليه، في بعض الحالات، يرفض المنتخب مواجهة ساكنة دائرته، خاصة في سياق دورة انتخابية ما زال جرحها لم يندمل، إذا علمنا أن 70 إلى 80 بالمائة من الناخبين لم يصوتوا على المنتخب الذي يمثلهم.

III. 4. مسائل أفقية

III. 1.4. أجراء المنهجية

المنهجية المقترحة لإعداد المخطط الجماعي للتنمية والتي تم العمل بها في إطار إعداد المخططات الجماعية للتنمية، هي تلك المعتمدة في دليل المديرية العامة للجماعات المحلية ودليل المساطر الإدارية الذي أنجزته المديرية العامة للجماعات المحلية. من أجل مواكبة هذا المسلسل، قامت جمعية تاركا، من خلال تجربتها في الميدان، بتفكير دائم عبر فرق البرنامج. الهدف كان هو اقتراح منهجية عمل قابلة للتجسيد على الواقع، على الفاعلين المسؤولين والمنخرطين في إنجاز المخطط الجماعي للتنمية، وفي نفس الوقت بشكل يسمح بتمكينهم، من خلال ضمان مرونة في تنفيذها بالنظر إلى الخصوصيات المحلية وذلك من أجل خلق مرجعية مشتركة لكل الفاعلين. وهكذا، تم وضع بطارية أدوات بهذا الخصوص.

أيضا من الناحية المنهجية، سواء تعلق الأمر بما قبل إنجاز كل مرحلة (إعداد الدلائل والأدوات) أو خلال الإنجاز (التقييم والنقويم)، مكنت تجربة الميدان من إغناء المنهجية، بحيث سمحت بتأكيد مبدأ التثمين، كمبدأ يشكل أحد ركائز المنهجية.

III. 2.4. تكوين الفاعلين المحليين

خلال كل مرحلة، تم القيام بتكوينات لصالح الفاعلين المسؤولين على تنفيذها. فبالإضافة إلى لقاءات التحسيس التي تم خلالها تقديم شروحات مفصلة حول المنهجية، تم تنظيم تكوينات أخرى خلال فترات المسلسل، في مواضيع تهتم النظام المعلوماتي الجماعي (الفريق التقني الجماعي، قسم الجماعات المحلية، مصالح المعلومات على مستوى الأقاليم)، البحوث (الباحثين، الفرق التقنية الجماعية)، منهجية تحرير تقارير واقع الحال (المحررين، الكتاب العامين)، تدبير وتحليل المالية المحلية (الكتاب العامين، المحاسبين بالمراكز والبلديات) ... كما تم دعم هذه التكوينات بعمل وتتبع ميداني حتى يتم تقديم الدعم اللازم لكل جماعة بشكل يوافق احتياجاتها.

III. 5. الصعوبات المتعلقة بتصوير وتنفيذ المخططات الجماعية للتنمية

ممكن تمرين المواكبة من أجل التخطيط من جرد أولي للجوانب التي يعاني فيها تنفيذ منهجية إعداد المخططات الجماعية للتنمية من معوقات أو مشاكل.

أ) على مستوى الجماعات وهيئات الحكامة

تمت ملاحظة ضعف في تعبئة بعض الفاعلين الرئيسيين المعنيين بمسلسل التخطيط الجماعي وعلى المستوى الإقليمي :

على المستوى الجماعي :

أبان المنتخبون/المنتخبات عن اهتمام متزايد بتجربة التخطيط. ولكن تبقى مشاركتهم، بشكل عام، ضعيفة بالنظر إلى المسؤولية التي يضعها هذا المسلسل على عاتقهم. فبيما عدا لقاءات التحسيس التي تم تنظيمها خلال مرحلة انطلاق المسلسل، ظلت مشاركتهم في مرحلة البحث الميداني ضعيفة، مع أنها مرحلة تقتضي على المنتخب أن يلعب دور الوسيط مع الساكنة التي تنتمي لدائرتهم الترابية (مواكبة الباحثين، الإخبار، التنشيط)، وأيضاً خلال مرحلة الورشات ما بين الدواوير (تعبئة الساكنة، المشاركة الفعلية، التنشيط). غير أن هناك تفاوتاً بين الجماعات، إلا أن مشاركة المنتخبين في المسلسل ظلت ضعيفة.

بخصوص المنتخبات، وخاصة في ما يتعلق بمشاركتهم في شؤون الجماعة وفي المسلسل، يلاحظ ضعف في انخراطهم. فطريقة انتخابهم في لوائح إضافية لا يسمح لهم بلعب دور مهم في تعبئة ساكنة الدائرة الانتخابية. لقد تمت ملاحظة حضور عدد كاف من المنتخبات خلال كل ورشات الانطلاقة والتحسيس، غير أن هذا الحضور انحصر على دور مستمعات بحيث بقيت مشاركتهم

في النقاشات ضعيفة. ومن بين ما يفسر هذا الضعف في الانخراط حداثة ولوج النساء إلى الحقل السياسي والتي يتمخض عنها ضعف في التجربة الذي يضاف إلى غلبة عدد الذكور المنتخبين.

تمت ملاحظة بعض الامتناع من جانب الفرق التقنية الجماعية. فليس كل عناصرها على درجة من الانخراط الفعلي، حيث ينحصر العمل فعلياً في يد عدد قليل من الأعضاء. وبوجه عام، ظلت الفرق التقنية الجماعية تعبر عن خوفها من المقاربة ومن المهام التي تلقى على عاتقها، والتي تعتبر أعباء إضافية يصعب فهمها. وهذا ما تمت ملاحظته على الخصوص خلال الورشات ما بين الدواوير.

من جهة أخرى، تم تقرير إحداث لجان المساواة وتكافؤ الفرص واللجان الجماعية للتخطيط التشاركي بموجب الميثاق الجماعي ودليل التخطيط الذي أنجزته المديرية العامة للجماعات المحلية. وقد تم إحداثها في معظم الجماعات المعنية بالبرنامج، غير أن تفعيل أدوارها لم يلاحظ بعد، سواء تعلق الأمر بدرجة تعبئة أعضائها للقيام بالمهام الملقاة على عاتقهم (تعبئة السكان، التفكير في إدماج النوع...)، أو بمشاركتهم في اللقاءات.

بخصوص المواطنين/ات، إذا كانت المنهجية تهدف إلى وضعهم في قلب العمل المحلي، غير أن انخراطهم يبقى متفاوت الأهمية، ويلاحظ ضعف في ثقتهم بالهيئات السياسية وفي ممثلهم، وهذا يضاف إلى مشكل تواصل المسؤولين المحليين معهم.

على مستوى الإقليم

يلاحظ تفاوت في درجة انخراط أقسام الجماعات المحلية حسب الأقاليم، وهذا على الرغم من كونها مدعوة لتأطير الجماعات في مسلسل التخطيط، وضمن الانسجام العام للأنشطة المقررة. فعلاوة على ضعف الاهتمام، يبقى مشكل عجز الموارد البشرية عن تتبع المسلسل من أهم عراقيل هذه الأقسام.

المصالح الخارجية للدولة

يلاحظ أيضاً هنا تفاوت في مشاركة المصالح الخارجية للدولة. فقد طلبت منها الجماعات، خلال مرحلة إعداد واقع الحال، أن توافيها بالمعطيات اللازمة، بالخصوص، حول المشاريع في طور الإنجاز أو المبرمجة حسب كل قطاع، غير أن انخراطها لم يكن دائماً في المستوى المطلوب. تبقى الجماعات مفتقرة لعدد من المعلومات على الرغم من التعبئة التي يمارسها العمال. ولا يصبح انخراط المصالح الخارجية ملموساً إلا في مرحلة الملاءمة.

اللجنة التقنية الإقليمية والفريق الإقليمي للدعم لا ينخرطان حاليا مع أن دورهما المساعدة التقنية وتسهيل التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية.

ب) على مستوى المسلسل : المقاربة والأدوات المنهجية

صعوبة أخذ مقاربة النوع بعين الاعتبار

إن أخذ مقاربة النوع بعين الاعتبار مسألة ضرورية لأنها تسمح بوضع آليات للتخطيط ونتائج مستدامة وتسمح بالإدماج ؛ وهذا ما يؤكد عليه الميثاق الجماعي بشكل واضح. غير أن تفعيل هذا المبدأ يعد من الصعوبات الحالية.

إن هذه المقاربة، باعتبارها ذات بعد أفقي، تحاول إدماج كل المراحل. وهذا ينبني على التحسيس حول مقاربة النوع إلى غاية تفسير أسسها منذ مرحلة الانطلاقة. ومما يسهل تنفيذها المعلومات التي تم الحصول عليها (من خلال الأبحاث الميدانية حول السكان وحول الدواوير)، والتي تم إدخالها في نظام معلوماتي جماعي سمح بالحصول على معلومات حسب الجنس عن الساكنة، وعن ظروف عيشها من الناحية الاجتماعية والاقتصادية.

إن الورشات ما بين الدواوير تسمح، بدورها، بأخذ النوع بعين الاعتبار، من خلال تمكين النساء من التعبير عن آرائهن حول مختلف المواضيع المرتبطة بظروف الحياة المحلية، وحول احتياجاتهن الخاصة. وقد تم تجسيد ذلك خلال الورشات ما بين الدواوير «الكلاسيكية»، وأيضا الورشات الخاصة بالنساء. تبين نتائج هذه الورشات مشاركة نوعية مهمة من جانب النساء، وهذا ما تبينه نوعية المقترحات التي تقدمن بها والتي تنسم بطابعها العملي والواقعي، حيث تمكن من التطرق لمواضيع مثل الأمن، المشاركة المواطنة، شؤون الطفل (اغتصاب الأطفال، الزواج المبكر للفتيات القاصرات...).

لقد سمح تجميع كل هذه المعطيات، فيما بعد، بإعداد تقرير عن واقع الحال، حيث تم تحليل بعد النوع الاجتماعي لكل موضوع.

تعاني المقاربة، مع ذلك، من عدد من المعوقات. هناك مشكل معارضة التفكير في مقاربة النوع من جانب المجالس الجماعية، من خلال الامتناع عن تنظيم ورشات بين الدواوير الخاصة بالنساء، وفي بعض الحالات رفضها. ويلاحظ أهمية الجهود الذي يتعين بذله لأخذ مقاربة النوع بعين الاعتبار خلال كل أطوار المسلسل. وقد بينت الورشات ما بين الدواوير ضعف مشاركة النساء.

يلاحظ أيضا أن آليات إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في إطار منهجية التخطيط غير كافية، وأحيانا صعبة التنفيذ، وتقضي تفكيراً منهجياً معمقاً حتى يمكن تطويرها في إطار المسلسل.

غياب آليات لأخذ الشباب بعين الاعتبار

تتميز المنطقة بتوجه ديمغرافي عام يتجه نحو تناقص في عدد الشباب بين 15 و24 سنة والذين يمثلون بين 20 و25 بالمائة حالياً. وهذه الفئة من الساكنة هي الأكثر تضرراً من ظاهرة البطالة. وإن كانت تشكل فاعلاً لا غنى عنه في التنمية المحلية، فقد لوحظ ضعف كبير في تنظيم ورشات خاصة بالشباب. كما أن النظام المعلوماتي، الذي يخصص قسماً كاملاً للأطفال، لا يفرق بين ظروف عيش الشباب. ومشاكلهم لا تؤخذ بعين الاعتبار إلا بشكل جزئي في تقارير واقع الحال.

ضعف الوسائل المعلوماتية لبعض الجماعات وضعف النظام المعلوماتي الجماعي

بداية، تعترض بعض الصعوبات استعمال النظام المعلوماتي الجماعي، وهي بالخصوص ضعف القدرات المعلوماتية لدى بعض الجماعات خاصة في ما يخص التجهيز والمعرفة بالأدوات المعلوماتية. وبعض الجماعات اضطرت لشراء حواسيب لتتمكن من وضع أنظمة معلوماتية، وهذا أدى إلى تأخير في تثبيت هذا النظام في الحواسيب وتأخير في استعماله.

في ما يتعلق بالنظام المعلوماتي الجماعي في حد ذاته أبان استعماله وتثبيته، تكوين الأطر الجماعية المعنية بتدبيره واستعماله في مختلف الجماعات المعنية بالبرنامج عن بعض المشاكل المتعلقة بالنظام حيث يبين التطبيق بعض الأخطاء في هندسة النظام وفي استعماله. وهذا قد يفسر بكونه في أولى التجارب على مستوى كهذا.

خلاصة

منذ إصلاح الميثاق الجماعي سنة 2009، انخرطت الجماعات الترابية في مسلسل جديد للتخطيط المجالي، يتمحور حول مسؤولية المنتخب(ة)، ويرتكز على التشاور مع مختلف الفاعلين المحليين. تتمثل القيمة المضافة لهذا المسلسل في إمكانيات وضع واقع حال على مستوى التراب مما يسمح بإعداد تشخيص تشاركي متفق عليه، وفي إمكانية دمج أنشطة المصالح الخارجية وباقي الفاعلين في تنمية البرمجة الجماعية، مما يمكن من إعطاء رؤية عامة عن نشاط الدولة، على مستوى الجماعات.

تبقى هذه التجربة الأولى، مع أنها ممتدة على مدى ثلاث سنوات، في حاجة للتدعيم، وإلى المواكبة حتى يتمكن الفاعلون المحليون من خلق ثقافة تخطيط دائمة في إطار ممارسات المنتخبين.

غير أن هذه اللامركزية الوليدة لم يتم تتبعها بلاتركيز من قبل القطاعات التقنية للدولة، حيث بقي القرار فيها متسما بالمركزية وبصعوبة الولوج. ولعل الصعوبة في الاستجابة لمطالب الساكنة على مستوى الجماعات الترابية من بين ما يفسر، إلى حد ما، عجز هذه القطاعات على الانخراط في مسلسل التخطيط.

المديرية العامة للجماعات المحلية تمكنت من طرح مسلسل تنموي في إطار استقلالية الجماعات في أفق 2015- غير أن حضور الوصاية، على المستوى العملي، يؤدي إلى عرقلة على الأنشطة الميدانية، وبالتالي إلى التقليل من قدرة الجماعات على تنشيط التنمية بترابها.

يضاف إلى هذه العراقيل، مشكل الموارد البشرية، في ما يتعلق بتكوينها وتأهيلها، ومشكل الموارد المالية للجماعات، مما يقلص من قدرتها على المساهمة في مشاريع الاستثمار، ويزيد من صعوبة تنفيذ المشاريع التي تقوم ببرمجتها.

أيضا، تبقى الدينامية الجماعية عاجزة عن الارتباط بالمستويات الترابية الأعلى (الإقليم، الجهة) ؛ تبقى المشاريع المبرمجة في إطار بيجماعاتي ضعيفة. على الجهوية المتقدمة، كاختيار بدأ العمل به، أن تقدم إطارا جديدا يضمن تنسيقا أكبر بين مختلف البرامج والأنشطة.

Aussi, la dynamique communale est encore peu articulée avec les échelons territoriaux de niveaux supérieurs (Province, Région) ; de même l'intercommunalité est très peu développée. La régionalisation avancée, comme option de développement territorial amorcée, devrait proposer un cadre nouveau, en mesure d'assurer une meilleure coordination de l'ensemble des programmes et actions.