



الحكامة الترابية على ضوء المفهوم الصحيح للإدارة الترابية

TERRITORIAL GOVERNANCE IN THE LIGHT OF THE CORRECT CONCEPT OF THE TERRITORIAL ADMINISTRATION

عادل مراكشي شملة

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية

كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بالمحمدية

جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء - المغرب

MARRAKCHI CHEMLA Adil

PhD student in public law and political science

Faculty of Legal, Economic and Social Sciences of Mohamadia –

Hassan II University- Morocco

مجلة القانون و المجتمع

ردمك: 2737-8101

الحكامة الترابية على ضوء المفهوم الصحيح للإدارة الترابية

TERRITORIAL GOVERNANCE IN THE LIGHT OF THE CORRECT CONCEPT OF
THE TERRITORIAL ADMINISTRATION

MARRAKCHI CHEMLA Adil

PhD student in public law and political
science

Hassan II University Mohamadia, Morocco

عادل مراكشي شملة

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام و العلوم
السياسية
جامعة الحسن الثاني المحمدية- المغرب

69

الملخص :

يندرج هذا المقال في إطار سلسلة المواضيع الأكاديمية التي تعنى بدراسة التدبير الترابي المغربي، في استحضار لتجارب دولية رائدة في مجال اللامركزية الترابية و الإدارية من قبيل التجربتين الاسبانية و الفرنسية، مع محاولة لتسليط الضوء على المفهوم الصحيح "للحكامة الترابية" يراعي خصوصيات التراب المغربي بأبعاده السياسية و الاجتماعية، و ذلك في غياب مفهوم دقيق ومحين لحكامة التدبير الترابي الذي يهدف بالأساس الى النهوض بتنمية الترابات المحلية و الجهوية، في التقاء متكامل و منسجم مع السياسات العمومية الوطنية عن طريق سياسيي اللاتركيز الاداري من جهة، (و الحديث بالمناسبة عن التداخل أو الخلط الحاصل بين المصالح اللامركزية لوزارة الداخلية و الادارة الترابية) و من جهة أخرى بين اللامركزية الترابية و ما نتج عنها من جماعات ترابية أصبحت تتزعم الصدارة في التنمية الترابية.

كلمات مفتاحية: حكمة ترابية، لامركزية ترابية، لا تركيز اداري، تدبير ترابي، التراب، ادارة ترابية.

Abstract:

This article is part of a series of academic themes concerned with the study of Moroccan territorial administration, evoking pioneering international experiences in the field of territorial and administrative decentralization, such as the Spanish and French experiences, and trying to shed light on the right concept of "territorial governance" that takes into account the particularities of the Moroccan territory in its political and social dimensions, in the absence of a precise and updated notion of territorial management's governance that aims above all to foster the development of local and regional territories, in a complementary and harmonious convergence with national public policies via the policy of administrative deconcentration on the one hand, and evoking, in passing, the overlap or confusion that occurs between the deconcentrated services of the Ministry of the Interior and the territorial administration, and on the other hand, between territorial decentralization and the territorial communities that result from it and that are presumed to be the primary path towards territorial development.

Keywords : Territorial governance, Territorial decentralization, Administrative Deconcentration, Territorial management, Territory, Territorial Administration.

70

مقدمة:

أن هذا التدبير (الترابي) يقتضي وجود بنيات و مصالح تؤدي دور المرفق العمومي الترابي على غرار مرافق الدولة التقليدية في إطار سياسة اللاتركيز الإداري و الحديث بالمناسبة عن مصالح لا ممرضة تتميز بسلطة التعيين و التسلسل الاداري بالإضافة الى التمثيل القانوني، في حين نقصد بالمرافق العمومية الترابية، تلك الهيئات المنتخبة و الادارات العمومية الترابية بما فيها المصاح الترابية للإدارات المركزية استحضارا لمفهوم أوسع للإدارة الترابية وهي التي فوضت لها الدولة المركزية ممارسة مجموعة من

يعتبر موضوع الحكامة الترابية من المواضيع التي تستأثر باهتمام صناع القرار و مدبري الشأن العمومي و الترابي بداية بالمجتمعات الغربية و صولا إلى نظيرتها العربية، بالرغم من اختلاف الأهداف و الرؤى، فالحديث عن حكمة ترابية يستوجب بالأساس وجود فعل ترابي، أو محلي كما يسميه البعض من طرف أشخاص يتقاسمون نفس التراب ووسائل الإنتاج و العمل قصد تلبية حاجاتهم الأساسية على المستوى الاجتماعي و الاقتصادي و الثقافي ...، إذ

الاختصاصات و الصلاحيات، بغية القيام بما هو مناسب للتراب موضوع الدراسة، و ذلك بتبني سلطتي التمثيل الديمقراطي الانتخابي و المراقبة اللاحقة¹ (البعدية) "Contrôle à posteriori" على المقررات أو القرارات التي قد تتخذها هذه الهيئات الترابية في شكل مجالس ترابية.

لكن يظل مفهوم الحكامة من المفاهيم الفضفاضة من حيث التعاريف المقدمة كما سنرى لاحقا، أو من حيث تنزيل مبادئها التي تختلف من دولة إلى أخرى و ذلك باختلاف أنظمة و ظروف الدولة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

من هنا تتجلى أهمية الدراسة موضوع هذا المقال للوقوف على أهم ما يميز أسس الحكامة الترابية المغربية، مع التركيز على المعوقات أو الإكراهات التي تحول دون تنزيل سليم لمبادئ التدبير الترابي الفعال على ضوء حكمة ترابية، و ذلك ما يمكن لنا استنباطه من أهمية موضوعية لاسيما و نحن في طور بداية الحكومة الثالثة بعد دستور 2011 على ضوء برنامج وطني للنموذج التنموي الجديد، و الذي يناهز ولو بصفة عابرة

بضرورة إصلاح الشأن العام الترابي². حيث نشير هنا في هذا الباب الى قصور تصور النموذج التنموي للتنمية الترابية الشاملة و ترشيد الفعل العمومي الترابي كمدخل أساسي نحو الحكامة الترابية، و التي هي الأخرى لم تحض باهتمام النموذج السالف الذكر، حيث لم تتم الإشارة إليها في التقرير العام، عدا بمناسبة الحديث عن التوظيف الجهوي بقطاع الصحة و التدبير الأمثل للوظيفة العمومية الصحية³

جدير بالذكر أنه ستم مناقشة هذا المقال عبر اعتماد منهج تحليلي و وظيفي بمقاربة أنجلوسكسونية لمختلف الظواهر المرتبطة بالموضوع، حيث سيتم الحديث عن الحكامة الترابية على المستوى الإداري التنظيمي والمفاهيمي (I)، ثم بعد ذلك الوقوف على بعض مميزات الادارة الترابية المغربية و مكانتها في التنمية الترابية، من خلال استحضار سياستي اللامركزية الترابية الاسبانية الى جانب اللامركزية الادارية المغربية، داخل نسق ترابي منسجم و

² لقد أولى النموذج الجديد للتنمية أهمية خاصة و ان كانت محتشمة عند تطرقه للتنمية الترابية و المجالية حيث خصص في تقريره الصادر 25 ماي من هذه السنة محورا متعلقا بالمجالات الترابية و قدرتها على التكيف (المحور الرابع من التقرير) عبر اقتراح خمس استراتيجيات من أجل ترسيخ أسس للتنمية الترابية المتمثلة في:

- 1- انبثاق "مغرب الجهات"
- 2- إعادة تنظيم متجدد للمستويات الترابية وتشجيع ترابطها
- 3- تيسير تهيئة مندمجة للمجالات الترابية وتحسين السكن وإطار العيش وتعزيز الربط بالشبكات والتنقل
- 4- الحفاظ على الموارد الطبيعية وتقوية قدرات الصمود لدى المجالات الترابية أمام التغيرات المناخية
- 5- الحفاظ على الموارد المائية من خلال تشييد أفضل لها وتدبير أكثر صرامة لندرتها لفائدة الأجيال الحالية والأجيال المقبلة

³ حيث جاء في التقرير العام للنموذج التنموي : "وفي إطار الحكامة الترابية للنظام الصحي التي تقررها اللجنة، يجب أن تتم عملية توظيف الأطباء على المستوى الجهوي عبر إحداث مناصب تأخذ بعين الاعتبار الحاجيات المحلية..."

¹ لقد عرفت الرقابة على أعمال و مقررات الجماعات الترابية تطورات عديدة وذلك بانتقال المغرب من الوصاية التقليدية التي كانت تمارس على الجماعات الترابية إلى الرقابة القضائية من خلال القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهة، لكن ظلت هذه الرقابة محدودة، حيث كانت تقتصر على مستوى واحد للجماعات الترابية (الجهات) دون العمالات و الأقاليم و الجماعات.

وبصدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية حيث لا وجود للوصاية في مقابل الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية، وبالتالي تحول المغرب من المفهوم التقليدي للوصاية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، مقتديا في ذلك بالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية، الذي ألغى الرقابة الإدارية المسبقة على الهيئات اللامركزية، وحولها إلى رقابة إدارية بعدية تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري.

متكامل (II)، و ذلك في محاولة للإجابة عن الاشكالية المحورية التالية: الى أي حد يمكن للإدارة الترابية أن تساهم في تنزيل سليم للحكمة الترابية؟

1- الحكمة الترابية، المفهوم

الصحيح من أجل تنزيل فعال:

إن تناول مفهوم الحكمة الترابية من داخل التنظيم الترابي المغربي يتطلب منا بالأساس الوقوف على ما يميز التراب المغربي، من أبعاد تاريخية وثقافية وغيرها من المحددات التي تطبع على خصوصية الإدارة الترابية، في استحضار للأسس السليمة لتنزيل الحكمة ووضعها في السياق الوطني، بعيدا عن ما للمفهوم من حمولة مفاهيمية متعددة بتعدد الحقول المعرفية الاقتصادية والسياسية

1- التراب المغربي، الأبعاد والدلالات:

قبل الخوض في دلالات و مفاهيم الحكمة الترابية كمفهوم مشترك و مركب، لابد لنا من أن نخصص حيزا مفاهيميا و دلاليا للتراب، فالمجتمعات العربية هي التي تعترف بالتراب كوسط مشترك، في مقابل الأرض (Terre) أو (Earth) في المجتمع الغربي الذي يقسمه إلى ثلاثة أبعاد⁴:

■ الحيز المجالي في الأرض يأوي مجموعة من الأفراد بغض النظر عن انتماءهم الاجتماعية، الثقافية، و السياسية...

■ المجال العمراني الذي تبسط فيه السلطة المركزية (الدولة) سيطرتها على المجموعة.

■ الخصوصية المنفردة لبعض المجالات دون الحديث عن دولة مستقلة سياسيا.

فالمجال أو التراب لم يعد موطننا لتنزيل أو تنفيذ ما تقرره السلطة العمومية للدولة المركزية من سياسات عمومية، بل و مع تطور الأبعاد السياسية و التاريخية للتراب، أصبح بالتبعية ذلك المجال الموكل إليه تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية لمجموع الترابيات التي تدخل ضمن حيز سيادة الدولة، فتراب الدولة الوطني أو الكلي ما هو إلا مجموع الترابيات التي تتشكل منها الدولة، لكن يظل هذا التحقيق التنموي رهينا بعدم إقصاء دور السلطة المركزية في بناء تصور السياسة العمومية، مع إشراك و تفاعل جميع الفاعلين الترابيين في المجالات المرتبطة بتسيير و تدبير الشأن العام الترابي عبر المساهمة في وضع المخططات التنموية الكبرى للتراب، و هوما قد يعتبر شكلا من أشكال ديموقراطية القرب⁵ "Démocratie de proximité" التي تعزز التفاعل و التضامن الإيجابي المشترك بين مختلف مكونات التراب.

فإعطاء مفهوم محدد للتراب يظل رهينا بالنظام المؤسساتي و الترابي و الإداري للدول، و مع ذلك نرى أنه على الأقل يمكن رسم حدود المجال

⁵ Pontier, Jean-Marie. "Collectivités Territoriales: La Démocratie de Proximité : Les Citoyens, Les Élus Locaux et Les Décisions Locales." La Revue Administrative, vol. 55, no. 326, Presses Universitaires de France, 2002, pp. 160–68,

⁴ جمال خلو، التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2000، ص1

الترابي عبر احترام مجموعة من النقط (في المغرب خصوصا):

1- العامل السياسي، المؤسساتي، الإداري، حيث إنه عند الحديث عن التراب المغربي المحلي، نتجه صوب الجماعات الترابية المحددة بالقوانين التنظيمية التي أبرزت ثلاث مستويات للتنظيم الترابي المغربي.

2- فيما ترتبط النقطة الثانية بالعنصر الطبيعي للتراب عبر موارده و مميزاته الخصوصية و موقعه الجغرافي، و الحديث بالمناسبة عن تراب حضري و آخر قروي و الإقليم و العمالة و التمايز و التباين القائم بينهما مجاليا و جغرافيا) بالرغم من أن التمييز تم نسخه من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.⁶

3- أما البعد الثالث، يتميز بالجانب الهوياتي، الثقافي، و الاجتماعي للتراب، و الذي يزر به التراب المغربي خصوصا لدى مناطق الجهة الشرقية (الريف- وجدة-الناضور)، و الأقاليم الجنوبية الصحراوية(العيون-السمارة-لكويرة-

أسا---)، مرورا بأقاليم الجنوب الشرقي(الراشيدية-تافيلالت-ورزازات...) 4- و يمكننا إضافة بعد أخير مهم كذلك مرتبط بالسياق الدولي والإكراهات الإقليمية ذات الصلة، في إطار الحكامة الشاملة المشار إليها آنفا، في الوقت الذي أصبح فيه التدبير الترابي الوطني ليس في معزل عن المطالب و السياقات الدولية و الإقليمية و هو ما يفرض نفسه بقوة على الأقل في الجماعات الترابية الجنوبية للمملكة، و الحديث عن حكم ذاتي بصفة استثنائية بالنسبة لهذه الأقاليم ونموذج تنموي خاص بها.

و عليه، و بعد تحديد المقومات الأربعة التي يقوم عليها التراب المغربي، يمكن اعتبار أن التراب يظل تلك الصلة الواصلة بين ما هو مركزي و محلي "Etat-Périphéries" حيث تنزيل و تنفيذ السياسات العمومية الوطنية، بتنسيق مع الهيئات الترابية داخل التراب عبر اعتماد مبدأ التفريع " Principe de Subsidiarité" بحيث لا يتعلق الأمر بمستوى إداري جديد داخل التنظيم الترابي الوطني، بل يفرض التراب نفسه بصفة مستمرة و دائمة باعتباره نسق اجتماعي متطور و متحرك، و هو ما قد يشكل تأثيرا مباشرا على التراب الوطني الكلي، ما يمكن معه القول بنظام ديناميكي معقد بالنظر للمتغيرات الكبيرة و المختلفة التي تطرأ على التراب، فهو يتشكل أساسا بفضل العلاقات

⁶ حيث جاء في المادة 283 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015): ابتداء من تاريخ دخول هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ: تحمل «مجموعات التجمعات الحضرية» المحدثة وفق أحكام القانون رقم 78.00 السالف الذكر اسم «مؤسسات التعاون بين الجماعات»؛ تحمل «مجموعات المحلية» المحدثة وفق أحكام القانون رقم 78.00 السالف الذكر اسم «مجموعات الجماعات الترابية». تحمل عبارة «الجماعة» محل «الجماعة الحضرية» و«الجماعة القروية» في النصوص الصادرة قبل دخول هذا القانون التنظيمي حيز التطبيق

الدائمة و المستمرة على الصعيد الجغرافي بين مجموعة من الفاعلين الترابيين، فعلاقات القرب هذه قد تؤدي إلى بلورة تصرفات أو أعمال تصير قانونية مع الوقت كتنظيم قوانين ترابية تحكم الجماعة و الروابط الموجودة بين مختلف أفرادها، وذلك ما يمكن أن يسمى بالقرب المؤسساتي أو التنظيمي "Proximité institutionnelle".

فالتراب إذن، يمكن تعريفه انطلاقا من بيئته الناتجة عن التميز و الاختلاف و دينامية التكوين داخله، حيث يمكن الحديث عن استقلالية التراب و عزله عن باقي الترابيات المحيطة به لاختلاف القواسم المشتركة بينها، أو وجود حد أدنى للتنسيق، ما يجعل من السلطة المركزية العمومية صمام أمان بالنسبة لهذا النوع المحتمل من الاختلافات و التمايزات و ما قد يترتب عنه من تبعيات و نتائج على المستوى السياسي و التنظيمي.

و هذا ما يدفعنا إلى التساؤل حول ما إذا كان التراب هو الأصل أو المستوى الأول لبناء السياسات الترابية، أم أنه نتيجة لسياسة الدولة المركزية المتمثلة في الترابية "Territorialisation" (نتحدث عن ترابية السياسات العمومية) Territorialisation des politiques publiques، فالصحيح في نظرنا أنه في البداية كان التراب قبل الدولة، فالأفراد و الجماعات هم الأساس أو المقوم الرئيسي لبناء الدولة⁷، فبعد توغل الأنظمة

الرأسمالية، و ظهور أنظمة حكم سياسية جديدة، جعلت من التراب الأصل في البناء و بلورة السياسات العمومية الترابية (الدولة المركزية- الجهوية- الترابية- الفدرالية ...) مع التدبير المباشر و الناجع لثروات الجماعات الترابية من نفسها و بنفسها.

2- الحكمة الترابية، المفهوم الصحيح والتنزيل الفعال:

لابد أن لمصطلح الحكمة الترابية مجموعة من التعريفات التي قدمها الفقه المعاصر و الحديث، لكن هذه المفاهيم كانت و لازالت في كثير من الأحيان مرتبطة بشكل وظيفي بالتطور الذي يعرفه التراب عند كل حقبة زمنية على حدة، و بالنظر أيضا إلى تعدد تفرعات هذه الحكمة الاقتصادية، الأمنية و الإدارية...، ما يفرض علينا الوقوف على بعض التعريفات المقدمة في هذا الباب و المرتبطة أساسا بموضوع التراب بعيدا عن الغلاف الاقتصادي الصرف الذي نشأ فيه المصطلح.

فكما هو معلوم، يستأثر مفهوم الحكمة باهتمام المجتمع الاقتصادي أكثر من غيره من الفقه السياسي أو الاجتماعي، و ذلك يرجع بالأساس إلى ماهية و نشأة المصطلح، فالأصل في التدبير المادي (الاقتصادي مثلا) النجاعة و الربح، كما هو الشأن أيضا بالنسبة للحكمة الترابية، لكن نجاعة من نوع آخر تهتم بالأساس التدبير الترابي و الإداري على مستوى الترابيات،

7 Etat : التراب أو الأرض-الشعب أو السكان-السلطة العمومية أو القانون.

7 من المعلوم طبقا لمبادئ القانون الدولي أنه لقيام الدولة لا بد من توفر ثلاثة عناصر أساسية (Les éléments constitutifs de)

بعيدا عن الهاجس المالي أو الاقتصادي الصرف و إن كان من العناصر المكونة و الأساسية لحكمة التدبير الترابي، لهذا الغرض يعرف البنك الدولي الحكمة باعتبارها أسلوبا لممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد من أجل التنمية⁸.

و لعل ما يبدو أنه تعريف اقتصادي خالص، الغرض منه ضمان بقاء المشاريع التي يمولها هذا الأخير، و هو ما قد نراه جليا داخل أغلب الدول النامية بما فيها المغرب التي تحاول جاهدة تبني و فهم أسس الحكمة بصفة عامة و خاصة الترابية منها، تلبية لتكلفة الحكمة "الاقتصادية"، لأجل ذلك اعتمد البنك الدولي مظاهر رئيسية للحكمة أهمها⁹:

أ- النظام السياسي للدولة.

ب- طريقة تدبير الدولة للثروات الطبيعية الاقتصادية و الاجتماعية المرصودة للتنمية.

ت- قدرة الحكومات على تحقيق و تصميم البرامج التنموية المسطرة.

ث- تخليق المؤسسات العمومية من خلال اعتماد نظام تدبيري ناجع و فعال.

و على اعتبار أن الحكمة ظلت لمدة ليست بالهينة حبيسة المجتمع الإقتصادي عبر ما يسمى بـ "Corporate governance"¹⁰،

حيث تمكن O.E.Williamson من تحليل العلاقة السببية و طبيعة التداخلات بين الأفراد و الجماعات داخل تراب يجمعهم، الذي يعتبر عامل الريح و ثمن السوق المحددين الرئيسيين لطبيعة هذه العلاقة على المستوى الإقتصادي على الأقل، معتبرا أن الحكمة تتجلى أساسا في الآليات و الأدوات الموضوعية رهن إشارة المؤسسة لقيادة عمليات تنسيق نافعة نابعة من مقومين أساسيين¹¹:

1- أنظمة داخلية عند وجود هيكلية تنظيمية مؤسسية

2- عقود و شركات إذا تعلق الأمر بتواصل و تنسيق خارج المؤسسة.

و ما يعزز هذا الطرح كذلك نجد Ronald Coase¹²، و معظم رجالات المدرسة المؤسسية (L'école institutionnaliste) حيث اعتبر هذا الأخير أن المؤسسة – المقاتلة- خلال بداية القرن العشرين، بدأت تغزو الساحة الاقتصادية العالمية بفضل انتهاج أساليب جديدة للحكمة تميزت حينها بالاشتغال على أنظمة الانتقال و التواصل المؤسسي من أجل التخفيف من تكاليف المعاملات المفروضة من السوق. وهو ما أدى الى ظهور مفهوم التنظيم « Régulation »

Journal of Economic Perspectives, vol. 16, no 3, 2002, p. 171-195

¹¹ D. Lorrain, Administrer, gouverner, réguler 1998, p. 85

¹² R.Coase (1937), "The nature of the firm", Economica, n° 4, N.s., novembre, p. 386-405

⁸ worldbank.org/en/topic/governance

⁹ worldbank.org/en/topic/governance

¹⁰ Oliver E. Williamson, « The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract »,

الذي يحاكي الحكامة لدى Dominique Lorrain حيث اعتبر أن¹³:

- الحكامة (Gouvernance): عملية تنسيق داخلية للمؤسسات بغرض التخفيض من كلفة المعاملات.
- التنظيم (Régulation): مجموع آليات التنظيم و مراقبة المؤسسة من طرف السلطات العمومية (Puissances Publiques).

فحتى سنوات الثمانينيات، انتقل مفهوم الحكامة إلى مجال العلوم السياسية ليميز طرق التدبير و التسيير لدى الجماعات و الأفراد داخل المجال الحضري، أو كما يسميه الفقه الإنجليزي "Urban Governance" والحديث عن الفعل العمومي الترابي، قبل أن يتم إنزال مفهوم الحكامة أو الحكامة الشاملة "Global Governance" على مجالات القانون الدولي مع أواخر القرن العشرين.

نرى جليا أن تأثير التيار المؤسساتي أضحى مهيمننا من خلال نظرية السوق و التأثيرات البيئية داخل المجال، لكن و مع تقدم الزمن، بدأ المجتمع الإقتصادي في الخوض في مفهوم الحكامة المحلية الذي كان يبدو في بداية الأمر كشكل من أشكال التوازن الترابي "Equilibre territoriale" و الاعتماد المتبادل "Interdépendance" بين مؤسسات الإنتاج الإقتصادي و المؤسسات و المرافق العمومية

الترابية بما فيها الجماعات الترابية أو الحكومات المحلية، حيث بدأ يظهر التراب كفاعل رئيسي و مساهم فعال في الدورة الإقتصادية و التنموية لما للحكامة آنذاك من ارتباط و طيد بالتنمية الترابية المحلية، مشكلا بذلك المستوى الملائم لتنسيق الفعل الترابي داخل مجال ترابي محدد بعيدا عن النجاعة المحاسبية الاقتصادية الصرفة، وذلك عبر تشجيع باقي المؤسسات المحلية غير الاقتصادية للمساهمة الفعالة في بناء القرار و الفعل الترابي.

فكما نلاحظ أن التراب أو بالأحرى المستوى القاعدي في التدبير العمومي الترابي فرض على الحكامة التنصل من بعض أو جزء من الأهداف الاقتصادية، المتمثلة أساسا في الربح و تجارة السوق و تطوير الإنتاجية، إلى النظر في مقاربات جديدة للحكامة عبر استغلال التراب المحلي الذي يعتبر الحلقة الأساس في دور التنمية الترابية دون إغفال التنمية الاقتصادية، و هذا ما أدى إلى انتشار مفهوم الحكامة في إطار تحليل نظام التدبير الترابي بالإضافة إلى البحث في نجاعة و فعالية الفعل العمومي عبر حوكمة السياسات العمومية، فمن خلال زاوية التدبير المحلي، نجد مصطلح الحكامة يشير إلى مشاركة /إشراك المؤسسات الاقتصادية مع القرارات العمومية السياسية بغية تحقيق تكامل و انسجام في الفعل العمومي الترابي ككل، حيث ازدواجية السلطة و اتخاذ القرار باعتبارها الفاعل الرئيسي في بلورة

¹³ D. Lorrain, opcit

السياسات العمومية، و من تم الحديث عن تدبير إداري سياسي داخل التراب للوصول ما أمكن إلى توحيد وتنسيق الغايات والأهداف و البرامج التنموية، وفي هذا الصدد اعتبر P. le Galès أن الحكامة المحلية تقتضي تفاعل كل من الدولة و المجتمع(الأفراد) و النظر في أنماط التنسيق الضرورية من أجل توحيد الفعل العمومي مع العمل على تكامل و التقائية الفعل الترابي و إن تعدد المتدخلون¹⁴.

إن الحديث عن الحكامة داخل العلوم السياسية يقودنا بالأساس إلى إعادة تطوير الفعل العمومي، فبالرغم من تنوع المتدخلين و الفاعلين من هيئات مهنية، مؤسسات عمومية، جماعات ترابية، إدارات لامركزية، مواطنين، مقاولات، تعاونيات... فالتراب يظل بمثابة دائرة الاشتغال حيث تظافر و التقائية السياسات العمومية الفردية أو الجماعية مع التركيز على إشراك المجتمع المدني في دوائر صنع القرار الوطني و الترابي، فتدبير الفعل الترابي يقوم على أساس عملية تفاعل، تعاون و تفاوض بين فاعلين و متدخلين في مختلف المجالات و المواقع و الوظائف، هذا التضامن الذي سيؤدي لا محالة إلى تفادي احتكار القرار العمومي الترابي بيد منظمة/مؤسسة/هيئة أو سلطة واحدة، التي سيكون من الصعب عليها مواجهة المشاكل و التحديات المطروحة دون الرجوع إلى باقي ممثلي التراب من ذوي التخصص و الخبرة و

الشرعية، كما جاء في تعريف N. Bertrand :
"إذا حافظت الجماعة المحلية على دور التوجيه و القيادة، ستشكل بمعية مؤسسات عمومية أو خصوصية خاضعة لمنطقها في الربح مصالح تمارس مسؤوليات/صلاحيات في مجالات تارة مشتركة و تارة أخرى متنازع حولها، لكن تظل دائما تابعة لمصالح الجماعة ذات الطابع الترابي العمومي"¹⁵.

إذن، و بعد الوقوف على ما يميز المصطلح في الحقول السياسية، الاقتصادية، و العلاقات الدولية يمكننا القول بأن القاسم المشترك بين هذه المدارس يتجلى حصرا في ضرورة توسيع مجال الفاعلين داخل التراب موضوع الدراسة و التضامن و التعاون بينهم و بين مختلف المؤسسات و المرافق العمومية منها و الخاصة، من أجل بلورة نمط جديد لاتخاذ القرار على مستوى التراب من خلال التوزيع الأفقي " Horizontal Dispatching " على مختلف مستويات السلطة، بين ما هو دون الوطني و فوق الوطني و البيئي : Infra national – Supra national – Trans national

II- الإدارة الترابية بين اللامركزية الترابية و اللاتركيز الإداري من خلال التجربتين الإسبانية و المغربية:

¹⁵ - Bertrand N. et al. (2001), « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale, p6

¹⁴ P. Le Galès, « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », Revue française des sciences politiques, n°1, 1995, p.61

أوضحت الإدارة الترابية تعرف تحولات عميقة على مستوى التنظيم كما هو الشأن بالنسبة للوظيفة، إلا أن هذه التحينات تظل غير كافية للنهوض والرقى بها و كذا تصحيح الاختلالات الوظيفية التي تعرفها، وذلك بالمقارنة مع تجارب فرنسية و إنجليزية التي عرفت عدة تدخلات بغية إصلاح الإدارة الترابية، فيما لم يعرف المغرب أي إصلاح تنظيمي أو قانوني مباشر لهذه الإدارة التي تعتبر حجر الزاوية لتنمية التراب، و الطريق الأنجع لبناء دولة ترابية قادرة على التصدي للأزمات الترابية عن طريق تدبير ترابي فعال.

1- الإدارة الترابية ونموذج اللامركزية الاسبانية:

لا يختلف اثنان حول قدم و عراقية التجريبتين الإسبانية و الإيطالية في مسلسل الدولة الجهوية "Regional State" أو دولة الجهات "State of regions" خلال القرن 17 وعلى اعتبارهما أحد أقدم الأنظمة السياسية اللامركزية داخل أوروبا، حيث تشمل اسبانيا على 8114 بلدية، 0.8% منها لا تتعدى 5000 نسمة في حين 0.7% فقط من مجموع البلديات يفوق عددها 100000 نسمة¹⁶، الشيء الذي يعد مفارقة كبيرة بالمقارنة مع التجربة الفرنسية بالنظر الى الفرق الحاصل على المستوى الديموغرافي، لأجل ذلك، و مع بداية القرن

21، وبفضل مبدأ التعاون بين-جماعاتي "La coopération intercommunale" أصبح لإسبانيا¹⁷ 937 "Mancomunidades" مقابل 135 مقاطعة "Comarcas" و ما يقارب 201 اتحادا "Consortios"¹⁸ إلا أن هذه التجربة ظلت قاصرة بسبب نقص الحواضر (الجهات) الكبرى "Aires métropolitaines" التي تساعد على خلق مجموعات تضم المراكز الحضرية الكبرى و الأقاليم التابعة لها، وذلك ما تم تداركه خلال سنة 1985 بإحداث أربعة أقطاب كبرى جهوية، اثنان بفالنسيا و آخران ببرشلونة، بسبب الضغط الذي مارسه آنذاك الأقاليم المستقلة مدعومة بحكوماتها المحلية¹⁹، أو ما يعرف بـ "Les deputations provinciales" التي تقابلها المجالس العامة "Conseils généraux" بفرنسا و المجالس الجهوية "Conseils régionaux" بالمغرب، هذه الأقطاب بدأت من التراب أو بعبارة أصح من أسفل هرم التدبير الترابي المحلي، دون الحاجة إلى إحداث مستوى ترابي جديد كما حدث بالنسبة للتجربة الفرنسية ابتداء من سنة 1960 عبر إحداث ما يسمى بالجماعات الحضرية Communités urbaines، و التي أصبحت حاليا عبارة عن حواضر كبرى "Métropoles"

¹⁷ Jean-Baptiste Harguindéguy, opcit

¹⁸ يحدد الاتحاد الحر للبلديات، ضمن النظام القانوني الوطني عن طريق إنشاء كيان محلي أعلى تفوض إليه البلديات المجتمعة جزءا من السلطات الموكلة إليها بموجب القانون. الغرض من هذا الاتحاد هو تجميع الخدمات لجميع البلديات الأعضاء.

¹⁹ Juan Carlos Molero, « Analysis of the Decentralization Management public in Spain, public finance and management, 1 (4),p500-556

¹⁶ Jean-Baptiste Harguindéguy, La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation? Romain Pasquier and Alistair Cole Source: Critique internationale, avril-juin 2015, No. 67 (avril-juin 2015), pp. 103-122

ومع بداية التسعينيات أصبح لإسبانيا حوالي 50 إقليمًا، و التي لا تعدو أن تكون نسخة طبق الأصل لنموذج "نابليون بونابرت" عند تبنيه سنة 17 فبراير 1800 لسياسة اللاتركيز الإداري، و التي بالمناسبة تعتبر اللبنة الأولى في سياسة التدبير العمومي الجديد المبني على تقريب فعلي للإدارة للمواطنين و المرتفقين، حيث أكد حينها " *Je veux que de ce jour date le bonheur des Français* " مختزلا بذلك سعادة المواطن في تقريب الإدارة منه، ما يجعل من سياسة اللاتركيز الإداري تكريسا لمبادئ الخدمة و المرفق العموميين، هذه التجربة التي أثرت بشكل كبير على باقي التجارب الدولية الأخرى عبر تبنيها لمبادئ اللاتركيز كرافعة للإدارة العمومية.

وإذ تعد إسبانيا من الدول التي تأثرت بشكل كبير بالرغم من سبقها كما قلنا في مجال اللامركزية الترابية و بناء الدولة الجهوية، فعلى غرار القطاعات المحلية *Départements Locaux* الفرنسية التي كانت تسير عن طريق المجالس العامة، كانت الأقاليم الإسبانية تسير من لدن مجالس منتخبة "Députations élus" تنتخب بالاقتراع غير المباشر من طرف الأعضاء المنتخبين، حيث يبدو أن حقل اختصاصات هذه المجالس المحددة بقانون 2 أبريل 1985 المتعلق بالتدبير المحلي غير مبنية على أسس واضحة، و لعل الاستثناء الوحيد إقليم الباسك²⁰، الذي

²⁰Le Pays basque échappe à la politique décentralisatrice du territoire espagnole puisque les autorités provinciales, appelées "députations forales", des "territoires historiques" du Guipúzcoa, de l'Alava et de la Biscaye disposent de plus de compétences que le reste des députations espagnoles

يعتبر أحد الأقاليم الذي يكرس لمفهوم التراب بمعياره الثقافي اللغوي المحض، حيث حدود ذلك الإقليم لا تعترف بالجغرافيا، و السياسة والاقتصاد و غيرها من المحددات الترابية المعتمدة في كثير من التجارب الدولية كالمغرب مثلا أو فرنسا و حتى إنجلترا، بل تظل اللغة الباسكية المحدد الرئيسي للحدود الترابية، إذ أن الحدود تنتهي عند آخر فرد يتحدث بهذه اللغة.

هذه المجالس كان لها دور التنسيق بين الجماعات المكونة لها، فيما يتعلق بالمساعدة القانونية، الإقتصادية و التقنية لهذه الهيئات، و ذلك في غياب أية مسؤولية للمجالس المسيرة فيما يتعلق بأنشطتها و أعمالها و تصرفاتها القانونية التي كان لها الأثر و التأثير المباشر على الجماعات الصغيرة، والتي كانت تنتقد بشدة هذه اللامسؤولية الممزوجة في بعض الأحيان بتضارب المصالح السياسية و الإدارية عن طريق استغلال الأحزاب السياسية لهذا الغرض.

إلا أن قانون إصلاح الإدارة المحلية الإسبانية لسنة 2013 في ظل حكومة الحزب الشعبي، زاد ليكرس هيمنة هذه المجالس على البلديات الصغيرة من أجل مراقبة و تركيز نفقات هذه الأخيرة، فمن الناحية الإقتصادية أو الجبائية، يبدو ل V. Lapuneginé أن الجماعات و الأقاليم هما الخاسر الأكبر من مسلسل اللامركزية الترابية على حساب الحكومات الجهوية "Gouvernements régionaux" التي أضحت تمتلك كل وسائل العمل و التدبير المحلي

للتراب، حيث ان الأقاليم لم تسير سوى 14% من مجموع الثروات العمومية الوطنية، في المقابل، نجد أن للأقاليم مسؤولية القيام بأشغال التطهير، النظافة، التغذية، الماء الصالح للشرب، تنظيم السير و الجولان للأشخاص و العربات على الطريق العمومية بالإضافة إلى تنظيم السكن و غيرها من أنشطة القرب المرفقي....، تماما كما هو الشأن بالنسبة للجماعات الترابية المغربية في اطار الاختصاصات الذاتية "التقليدية".

لكن مع بداية نهاية القرن العشرين بدأت إسبانيا تتجه نحو تنزيل جهوية سياسية للتخلص مما كان يشوب الأقاليم من صراعات و سوء تدبير، نزولا عند رغبة الأقاليم الداعمة للحكم الذاتي آنذاك سيما بعد انتهاء الفترة الفرنكونية "Régime Franquiste"، حيث كانت البداية²¹ بإقليمي الباسك و الكاتلان على التوالي سنتين 1979-1983 و اعتماد أول دستور ترابي "Statut Autonómico" الذي كان البوابة الأولى لبناء ما نسميه بالدولة الترابية السياسية عبر اعتماد الأقاليم الإسبانية على دستور محلي، حكومة جهوية، و برلمان تكون كلها في احترام تام لدستور الدولة المركزية، فبالحديث عن دستور 1978 نجده يتبنى كذلك على غرار التجربة المغربية المرتبطة بالجهوية، مبادئ الإختصاصات الذاتية لكل من الدولة المركزية و الجماعات المحلية و كذا صلاحيات مشتركة بينها تمارسها البرلمانات الذاتية أو

المركزية²² و كذا اختصاصات منقولة بصفة تدريجية من المركز نحو الجهات المحلية (الباسك و الكاتلان) بداية بقطاعي التعليم و الصحة، ليتم تعميمها على باقي التراب الإسباني، لتصبح حينئذ التجربة الجهوية الإسبانية شبيهة من حيث مبادئ التنظيم بتجارب كل من كندا، بلجيكا، و ألمانيا، لاسيما بعد تبني قانون 14 أكتوبر 1983 القاضي بإحداث "Conférences sectorielles multilatérales" التي تقوم بدور المجالس التداولية الاستشارية ما بين القطاعات العمومية الممثلة داخل التراب أو الاقليم، ما دفع بالجهات المحلية الى الضغط أكثر من أجل جلب مزيد من الإختصاصات من الدولة، و ذلك عبر البحث في نجاعة تدبير السياسات الترابية الجهوية، ليتم سنة 2004 تطوير آليات عمل هذه المجالس الاستشارية بإحداث "La Conférence des Présidents" و التي تختص في النظر في المشاكل و التحديات التي تواجه التنمية الترابية على مستوى كافة القطاعات الادارية العمومية اللامركزية، على شكل النظام الفيدرالي الكندي الألماني الأسترالي و النمساوي.

النظام السياسي الترابي لإسبانيا إذن، هو نظام يكرس لجهوية سياسية عبر استغلال الجهات المكونة للدولة المركزية، و ذلك عبر اعتماد مبدأ التوازن بين المركز و الترابات التي و مع مرور الزمن بدأت تستحوذ على جل الموارد و الإختصاصات لتدبير التراب المحلي، و بالنظر إلى ما يميز هذه العلاقة من دينامية فاعلة بين سياسيي اللاتركيز من جهة و اللامركزية من جهة

²² Jean-Baptiste Harguindéguy, opcit

²¹ Juan Carlos Molero, opcit

المركزية لصالح باقي التراب، و تحويل بعض الإمكانات و الموارد لتمكين الجماعات الترابية من القيام بهذه المهام الجديدة.

ولعل عدم قدرة الدولة على القيام بدورها التقليدي و الذي يتطلب أساسا تقريب الخدمات العمومية من المواطنين و إشراكه في تسيير الشؤون الترابية²³، دفع بالعديد من الدول إلى اعتماد مقاربات تديرية جديدة بغية ديمقراطية و حوكمة أسس الإدارة الترابية، ومعها النهوض بالتنمية الترابية و تحديث أساليب التدبير التنظيمي و الإداري، القائمة أساسا على مبدأي أو سياسي اللامركزية الترابية إلى جانب اللاتركيز الإداري استجابة إلى التطورات الداخلية و الخارجية، اقتضت خلق بنيات ترابية جديدة مؤثرة و فاعلة في صنع القرار العمومي و الترابي، من خلال جماعات و هيئات لامركزية ذات استقلال إداري و مالي تتحكم في حدودها الترابية بصفة مستقلة مؤازرة أو مساندة بالدولة المركزية التي يظل من واجها الحفاظ على وحدة الدولة و ضمان نجاعة تصور السياسات العمومية فقط.

و هكذا، فالنهوض من مستوى فعالية و نجاعة التنمية الترابية المغربية، يعد من الأهداف الرئيسية و الأساسية التي جعلت المغرب ينهج بطريقة متلازمة سياسي اللامركزية و اللاتركيز الإداري منذ الحصول على الاستقلال إلى غاية كتابة هذه الأسطر، عبر ترسانة قانونية متكاملة

أخرى و التي لا تعدو أن تكون حلا عابرا فرضته الظروف السياسية و الاقليمية انداك، بسبب الثغرات المتكررة للشأن العام الإسباني عامة و الترابي خاصة، و هذا ما يبدو من خلال ثنائية المصالح المتقابلة بين الدولة و المحيط حيث تظل الأولى في محاولة مستمرة لإعادة مركزة القرار الإقتصادي، عبر وضع اليد على الجبايات العمومية الترابية (لاسيما و الحديث عن 80% من ميزانية الجهات هي من تحويلات الدولة المركزية)، في حين نجد بعض المجالس الجهوية و خاصة الكاتلانية ترفض رفضا قاطعا هذه المقاربة المركزية في التعاطي مع الشأن المحلي، مطالبة باستقلال جبائي محلي بعيدا عن تدخل المركز وهو ما قد يقود إلى استقلال فعلي " *Indépendance de fait* "، على اعتبار أن بعض من هذه الأقاليم لا يغدو أن يكون في منتصف الطريق بين اللامركزية و الفيدرالية.

2- حكمة التراب المغربي و اللامركزية

الترابية:

لقد أدى تطور الظروف العالمية و الدولية إلى حدوث تغيرات مفاهيمية للدولة على المستوى الإداري، حيث الحديث عن اللاتركيز و اللامركزية وكذا المستوى الإقتصادي عند الحديث عن الدولة الرأسمالية أو الليبرالية أو حتى على المستوى السياسي (الدولة المركزية – الفيدرالية-الجهوية-الترابية) بنحو أصبح معه مفهوم المركزية متجاوزا إلى حد ما، فعلى المستوى الإداري، لم تعد الدولة قادرة على تحقيق أهدافها التنموية بمفهومها المركزي، بل أصبحت "مجبرة" على التخلي عن سلطتها

23- عبد الكبير يحيى: تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب : نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشورات م م إ م ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 84 ، 2010، ص78

و متواضعة من نصوص قانونية و تنظيمية، لكون التنمية الترابية كانت و لا تزال حاضرة في كل تمظهرات التدبير العمومي الحديث، حيث تطمع الدولة من خلال ذلك إلى تحسين و حوكمة التدبير العمومي الترابي، و في المقابل تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بالرغم من أنها تعتبر الأداة التي تسير و توجه لكن من مسافة بعيدة جغرافيا و بتكلفة أقل أو كما أشار إلى ذلك Odilon Barrot بقوله : « *C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche.* » ما يمكن معه القول في نظرنا أن سياستي اللامركزية و اللاتركيز يمكن اختزالهما معا في مبدأ تقريب الإدارة من المواطن أي انتقال الإدارة من المركز بشقيها العضوي و الوظيفي إلى المحيط/التراب عبر تفويض ما يمكن تفويضه و التنازل عن الاختصاص إلى الجهة "Côté" الأنجع و الأمثل من حيث التنزيل، و كذا مشاركة ما يمكن مشاركته و القيام ببعض الإختصاصات بصفة مشتركة²⁴.

و تأسيسا على ذلك يمكن القول على أن تقطيع التراب المغربي على الشكل الحالي إلى ثلاث وحدات ترابية²⁵ ينهض أساسا بالتنزيل الفعلي للامركزية عن طريق الهيئات المنتخبة و مجالسها الترابية التي تعد المسؤولة عن التنمية الترابية و

التخطيط الاستراتيجي لمخططات التنمية²⁶، فالجماعات الترابية بأصنافها الدستورية الثلاثة إلى جانب مصالح الدولة اللامركزية ماهي إلا أدوات و وحدات إدارية ترابية للتنمية المحلية، ما يسعنا القول أن تكامل و التقائية التدبير الترابي للجماعات الترابية مع نجاعة التدبير العمومي اللامركز يقدونا لا محالة إلى تنمية ترابية شاملة و ناجعة، و بالتالي تصحيح المفهوم السائد على الإدارة الترابية باعتبارها أو باختصارها فقط على رجال السلطة تحت سلطة العامل أو الوالي الذي هو أيضا من رجال السلطة الممارسين داخل الإقليم أو العمالة أو الجهة، إذ أن الصحيح و المنطق قانونا، يفرض تعدي المعنى الضيق الذي يحصر الإدارة الترابية و معها التنمية في فئة محدودة من موظفي مصالح لامركزية لوزارة الداخلية، يتمتعون بنظام أساسي خاص و يعينون بظهير ملكي بعد اقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²⁷ على غرار القضاة و السفراء...، بل كل إدارة من المصالح اللامركزية، و الوحدات الادارية أو الترابية (نيابات، مندوبيات، مديريات اقليمية، و جهوية...) بما فيها المؤسسات العمومية المرفقية بشقيها الاداري و الصناعي التي تمارس أنشطتها داخل تراب معين و انتهاء بالجماعات الترابية...كلها تدخل في صميم عمل و تنظيم الادارة الترابية بمفهومها الأوسع و ذلك

²⁴ نص الفصل 140 من الدستور المغربي الصادر بالظهير الشريف رقم 1.11.91. صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) في فقرته الأولى على أن للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

²⁵ نص الفصل 135 من الدستور المغربي الصادر بالظهير الشريف رقم 1.11.91. صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) في فقرته الأولى على أن الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات

²⁶ عبد الكبير بحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق

²⁷ لقد جاء في الظهير الشريف رقم 1-08-67- صادر في 27 من رجب 1429 (31 يوليو 2008) في شأن هيئة رجال السلطة في مادته الأولى من باب الأول على أن هيئة رجال السلطة تضم أربعة أطر من عمال و باشوات و قواد و خلفاء القواد

تماشيا و انسجاما مع مقتضيات ميثاق اللاتركيز الاداري، مع الاحالة على قرار لووزير الداخلية القاضي بإحداث الكتابات العامة للشؤون الجهوية " Secrétariats Généraux des " Affaires Générales الى جانب التمثيليات القطاعية الجهوية و الاقليمية المحدثه من قبل رئيس الحكومة و التي تضم كافة المصالح و الادارات النشيطة داخل الترابيات، كما هو معمول به في العديد من الدول الرائدة في مجال التنمية الترابية (فرنسا، بريطانيا) و لعل الحديث عن المفهوم الصحيح للإدارة الترابية المغربية يتطلب نقاشا عموميا أكاديميا و علميا، قد نخصص له حيزا في مقال لاحق.

إن الحديث عن حكمة ترابية بالمغرب يستوجب لزوما تنزيلا متكاملا و مشتركا لسياسي اللامركزية و اللاتركيز، و اللتان تعتبران في نظرنا وجهان لعملة واحدة، بحيث لا تقدم و لا تطور على مستوى مرافق و مصالح الدولة اللامركزية بدون مواكبة الإدارات و الهيئات الترابية اللامركزية للاضطلاع بالدور التنموي المخول لها دستورا و قانونا، مع ما قد يطرح من اشكالات على مستوى الرقابة و المراقبة من طرف السلطات المركزية الذي نراه يعرقل نوعا ما الإدارة الحرة "Libre Administration" و التدبير الترابي المستقل، بالرغم من تدخل القضاء الإداري لتقييد سلطة هذه الرقابة و العمل على ملائمتها مع الشرعية القانونية، إلى جانب الدور المنوط بالوكيل القضائي للجماعات الترابية

الذي لايزال قاصرا²⁸ و محدودا بعض الشيء، بالرغم من امكانية تفويض توقيعه إلى رؤساء الأقسام بمديرية المؤسسات المحلية، كما يمكنه، عند الاقتضاء، تفويض توقيعه إلى ممثلين جهويين على مستوى ولايات الجهات، وذلك راجع في نظرنا الى غياب مبادئ التأطير و التحصين القانوني للأعمال و التصرفات القانونية و المادية لمديري الشأن العمومي الترابي.

و لعل من أبرز أوجه قصور نظام اللامركزية الترابية المغربية، استمرار احتكار المركزية للنشاط الإداري العمومي و من خلاله السياسات العمومية الترابية و الوطنية دون إشراك فعلي للجماعات الترابية على اعتبارها مكونا أساسيا للإدارة الترابية، و هو ما لاحظناه جليا خلال السنتين الفارطتين إبان الأزمة الصحية التي مرت و لازالت تمر منها البلاد، حيث كانت الدولة على وشك الرجوع إلى المركزية المطلقة²⁹ أو الدولة الأزماتية "Etat des crises"، ما يجعل دائما السؤال مطروحا، ما مدى تمكن الجماعات الترابية من تدبير الأزمات و الطوارئ دون الحاجة إلى الرجوع إلى المركز؟ و بالتالي فعالية و نجاعة التدبير الترابي الحر و المستقل إداريا و ماليا، في الوقت الذي تقوم فيه السلطة المركزية بمحاولة استرجاع الإختصاصات و

²⁸ قرار لووزير الداخلية رقم 20.1555 صادر في 25 من شوال 1441 (17 يونيو 2020) يقضي بتعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية.

²⁹ ينظر هنا ما جاء في مرسوم بقانون رقم 292.20.2 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الاعلان عنها و الصلاحيات الحصرية و المطلقة للحكومة من أجل اتخاذ كافة التدابير للحد من آثار الوباء دون اشراك للجماعات الترابية التي تعتبر من ركائز التنظيم الترابي اللامركزي.

الصلاحيات التي قد تحولها إلى الترابيات في ظل عدم وجود أي استعداد للتنازل عن هذه الأخيرة، و كأن الأمر يتعلق باختصاصات حصرية و وجودية، تزول معها الدولة المركزية في حال تم التنازل عنها أو على الأقل نقل ممارسة اختصاصها إلى المحيط و التراب³⁰.

إن من أكثر ما يعيق تقدم الإدارة الترابية كذلك بمفهومها الشامل هو استمرار احتكار السلط و الإختصاصات بيد السلطة المركزية، بحيث أصبح لنظام اللامركزية الإدارية دورة حياة تبتدئ بالمركز و تنتهي إليه (مركزية --- لامركزية --- إعادة المركزية) فإعادة المركزية "Recentralisation" هو أكبر تحدي في نظرنا يواجه تحديث الإدارة الترابية و تقويم مسلسل اللامركزية، لكن لعل ما يحول دون تفعيل و تنزيل سليم لمبادئ اللامركزية الإدارية أو الترابية هو عدم التحكم في مسلسل المركزية الإدارية من ناحية التطور و النمو، و محاولة كبج المسلسل في أفق أقصاه لامركزية إدارية داخل دولة موحدة، و تفادي الوصول إلى "بوابة" اللامركزية السياسية التي تطل على الفيدرالية السياسية أو الدولة الجهوية كما هو الحال بالنسبة للعديد من الدول لاسيما أمريكا، كندا، سويسرا، إيطاليا، فرنسا و إسبانيا ... إذ أن النظام السياسي المغربي و خصوصياته الترابية والتاريخية والثقافية قد تجعل من التنزيل السليم لمسلسل اللامركزية الأمر الصعب و

الشاق، لاسيما مع استحضار تجربة الأقاليم الجنوبية التي تعتبر قاب قوسين أو أدنى من الحكم الذاتي (لامركزية ترابية سياسية) أو أقاليم جهتي الريف و الشرق عموما و تاريخها في التجاوب و التمازج مع السلطة المركزية لاسيما خلال فترة "السببة"، و ما سبق ذلك من تقسيم استعماري للدولة، بالإضافة إلى الرغبة الحقيقية في احتكار و تملك السلطة و العقلية القائمة على المركزية المطلقة كما تم التنبيه إليه خلال خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء حين قال³¹ "كما نهيب بالحكومة إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التركيز يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية، يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة".

خاتمة :

إن القراءة الموضوعية لواقع التدبير الترابي المغربي تجعلنا نتساءل عن مدى نجاعة و قدرة الإدارة الترابية بمفهومها الواسع على مواجهة التحديات التنموية و التدبيرية، من أجل النهوض و الإرتقاء بالتنمية الترابية على ضوء حكمة ترابية تراعي خصوصيات التراب المغربي، إذ لا بد من استحضار المحددات الواقعية و العملية التي تؤطر الادارة الترابية تاريخيا و تنظيما، و القطع مع التجارب و الممارسات التي قد تؤثر سلبا على جودة الفعل الترابي، خاصة

31 مقتطف من نص الخطاب الذي وجهه الملك إلى الأمة، بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008 ، انبعاث أمة: الجزء 53 ، القسم الثاني المطبوعة الملكية، الرباط، 2008 ، ص. 490

³⁰ Hassan Ouazzani CHAHDI, La régionalisation et la déconcentration, publications de La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement – REMALD-, n°6, 1996, p. 57

عند تقزيم و حصر الادارة الترابية على المصالح اللاممركزة للدولة للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، في الوقت الذي نجد فيه تجربة الادارة الترابية الفرنسية التي تتميز بنوع من التنظيم المحكم، كونها تعترف صراحة بشمولية الادارة الترابية عند تبنيها للقانون المتعلق بإصلاح الادارة الترابية للدولة (RéATE-2010) و بالتالي الحديث عن المجالس الجماعية و المؤسسات العمومية الترابية بالإضافة الى جميع المصالح و الادارات التي تقع داخل النفود الترابي، بما فيها الجماعات الترابية التي نعتبرها النواة الأساس لعمل الادارة الترابية من خلال ادارتها الجماعية أو الجهوية " Administrations communales ou régionales".

فالحكامة الترابية المغربية لها من المقومات و الوسائل ما يمكنها من القيام بتنمية ترابية حقيقية، عبر إشراك جميع الفاعلين العموميين داخل التراب الذي يجمعهم كل من موقعه و صلاحياته المخولة دستورا و قانونا، فعلى هذا الأساس نرى أن الإدارة الترابية ما هي إلا تكريس حقيقي لمبدأ الادارة الحرة و التضامن و التعاون

الترابي، إذ أنها تشكل ما يشبه الحكومة المحلية(الترابية)التي تعنى بخدمة المجال الترابي الذي تدبره، على ضوء السلطة التنظيمية الممنوحة لكل من الحكومة(الفصل 90 من الدستور) ورؤساء الجماعات الترابية(القوانين التنظيمية للجماعات الترابية).

يبدو جليا أن السلطة التنظيمية الممنوحة للإدارة و الجماعات الترابية تجعلهما قادرتين على تجاوز العمل بالإدارة الترابية التقليدية، و المحدودة حصريا وحصرا في عمال العمالات و الأقاليم و بالتبعية رجال السلطة، و البلوغ نحو مفهوم صحيح للإدارة الترابية بما يفرضه الواقع من تحديات ترابية تنموية، بإشراك مختلف الفاعلين الترابيين عبر تضافر الجهود و الطاقات و مشاركة الوسائل المتوفرة قصد تحقيق التنمية الترابية الحقيقية، التي تقوم على التضامن المؤسساتي "Solidarité institutionnelle" داخل منظومة شاملة للحكامة الترابية، بمفهومها الحديث و خصوصياتها المغربية.

لائحة المراجع:

نصوص قانونية:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم
- مرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.
- قرار لوزير الداخلية رقم 19-2782 صادر في 15 من ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية.
- Décret no 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret no 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

المراجع العربية:

- جمال خلو، "التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية"، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2000
- رشيد السعيد، "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس اكدال الرباط – 2001 2000
- سعيد بنيس، "حكمة التعدد اللغوي و التنوع الثقافي بالمغرب من الجهوية الإدارية إلى الجهوية الثقافية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، مؤلف جماعي، عدد 20، 2016، ص. 204-222.
- عبد الكبير يحيى، "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشورات م م إ م ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 84، 2010

المراجع الانجليزية:

- Juan Carlos Molero, « Analysis of the Decentralization Management public in Spain, public finance and management, 1 (4),p500-556

- **Oliver E. Williamson**, « The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract », Journal of Economic Perspectives, vol. 16, no 3, 2002, p. 171–195
- **R. J. May**, Decentralisation: Constitutional Form And Political Reality, Anu Press, 1988, p.1-27.
- **R.Coase**, "The nature of the firm", Economica, n° 4, N.s., novembre, 1937, p. 386-405

• المراجع الفرنسية:

- **Bertrand Nathalie, Moquay Patrick**, La gouvernance locale, un retour à la proximité. In: Économie rurale. N°280, 2004. Proximité et territoires. pp. 77-95
- **Hassan Ouazzani CHAHDI**, La régionalisation et la déconcentration, publications de La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement – REMALD-, n°6, 1996
- **Jean-Baptiste Harguindéguy**, La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation? Romain Pasquier and Alistair Cole Source: Critique internationale, avril-juin 2015, No. 67 (avril-juin 2015), pp. 103-122
- **Lorrain Dominique**, Administrer, gouverner, réguler, Les Annales de la recherche urbaine, N°80-81, 1998, Gouvernances. pp. 84-92
- **Lorrain Dominique**, Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°13, 1981. Génie urbain, les mairies et l'équipement urbain. Innovations techniques et vieillissement des équipements. pp. 53-104
- **P. Le Galès**, « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », Revue française des sciences politiques, n°1, 1995
- **Pontier, Jean-Marie**, "Collectivités Territoriales: La Démocratie de Proximité : Les Citoyens, Les Élus Locaux et Les Décisions Locales." La Revue Administrative, vol. 55, no. 326, Presses Universitaires de France, 2002, pp. 160–68