

الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز (الجانب القانوني والمحاسبي)

نبيه محمد

طبعة 2022

www.kas.de/marokko/fr

الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز
(الجانب القانوني والمحاسبي)

الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز
(الجانب القانوني والمحاسبي)

نبيه محمد

شكر

أود بادئ ذي بدء، أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم،
عن قرب أو عن بعد في إخراج هذا العمل إلى الوجود.
إلا أن الشكر موصول وبالخصوص لمؤسسة كونراد أديناور وذلك
في شخص ممثلها المقيم السيد ستيفان كريغر Steffen Krüger
وكذلك السيد عزيز العايدي مسؤول ومنسق برامج بالمؤسسة، نظرا
للدعم الذي تلقينته والذي بدونه ما كان لهذا المشروع أن يرى النور
ويخرج على هذا النحو.

الكتاب: الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز (الجانب القانوني والمحاسبي)

المؤلف: نبیه محمد

المنسق: عزيز العايدي

رقم الإيداع القانوني: 2022MO4565

ردمك: 978-9920-714-06-8

الإخراج: CROSSMEDIA COMMUNICATION -RABAT

صورة الغلاف: لوحة زيتية بعنوان الفارس وهي من إنجاز السيدة هيلين كاراسكو نبیه

الطبعة: 2022

الحقوق: © جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

الباب الأول

الإطار القانوني للمركزية واللامركزية

هنالك الحديث عن المركز ونقيضه اللامركزية. حركتان متعارضتان داخل المجتمع والتي تهدف إلى تغيير أجهزة organs الدولة والوظائف fonctions التي لها علاقة بالسلطة.

المركزية تهدف إلى تركيز السلط في مركز قرار واحد والذي يمكن أن يفوض جزءاً من هذه السلط إلى أعوانه عن طريق ما يسمى باللامركزية déconcentration. هذه العملية عملية تُبأشر داخل المنظومة الإدارية حيث أن العلاقة التي تربط بين مختلف مكونات هذه المنظومة هي علاقة مبنية أولاً على سلطة تسلسلية Pouvoir hiérarchique وثانياً على مبدأ التعيين.

أما اللامركزية فإنها تميل إلى تعدد مراكز القرار وذلك بإعطاء السلطة (pouvoir) إلى المعنيين بالأمر أو إلى ممثليهم المباشرين حيث أن العلاقة بين السلطة المركزية وبين المنتخبين المحليين مبنية أولاً على المراقبة وعلى الأعمال وليس على الأشخاص وثانياً على مبدأ الانتخاب.

عندما يكون المجتمع هو الأمة جمعاء فإن المركزية تقوم على الاحتفاظ للدولة بسلطة القرار وممارسة ما يتعلق بالحياة الاجتماعية لأفراد هذه الأمة - المجتمع أما اللامركزية فتحظى بمختلف الأجهزة organismes بممارسة أعمال داخل محيط ترابي أقل من محيط الدولة التي يبقى على عاتقها ثقل الحفاظ على الوحدة الوطنية.

إذن يتعلق الأمر بظاهرة سياسية أولاً وقبل كل شيء، لأنها تتعلق بتوزيع السلط بين الدولة ومكونات الأمة، حيث أن هذه السلط الموزعة تُمارس من طرف أشخاص مُنتخبين بالاقتراع المباشر في أغلب الأحوال، في إطار اختصاصاتهم الخاصة

بهم وبالمسؤوليات والإمكانيات والسلطة المخولة لهم لكن دائما تحت رقابة عليا بعيدة من وعن الدولة وبالتالي فإننا نجد تلخيص هذه الوضعية في المقولة التالية «**السلطة** تمارس من فوق أما **الحريات** فتمارس على مستوى أدنى» لهذا يمكننا القول بأن المركزية واللامركزية أسلوبان مختلفان لإدارة مرافق الدولة، مختلفان فيما يخص طريقة اتخاذ القرار حيث أن المركزية ترمي إلى احتكار المبادرة من طرف أشخاص يمارسون في مركز واحد أما اللامركزية فالمبادرة هي بيد مجموعة أشخاص يمارسون في أماكن متفرقة ومن مراكز وهيئات منفصلة عن الدولة.

المركزية واللامركزية مختلفة فيما يخص نوعية الأشخاص الممارسين. ففيما يخص نظام المركزية فإن التعيين لممارسة السلطة هو الأساس أما فيما يخص اللامركزية فإن الانتخاب يكون المرجعية الأساسية وبالتالي الوظيفة التنفيذية تمارس من طرف الحكومة المركزية أما في حالة اللامركزية فإنها تمارس من طرف هيئات لها ارتباط بالسكان المحليين لأنها أقرب إليهم وتعبر عن إرادتهم.

إذن هنالك فرق بين مركزة القرار وحصره في مركز واحد وتوزيع ممارسة وظائف الدولة بين مجموعة من الهيئات قد تكون منتخبة كالجماعات الترابية أو معينة كالمصالح الخارجية أو ما أصبح يسمى بالمصالح اللامركزية.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه الممارسة هي ممارسة لأمر إدارية ولا يتعلق الأمر بأمر سياسية. فالمبدأ هو أن الجماعات الترابية كيفما كان مدى اختصاصها وكيفما كان هامش حريتها فإنها في نهاية الأمر تدير administrant mais ne gouvernent pas تحكم ولا

وبالتالي يمكن أن نلخص ما سبق بأن ما هو مركزي هو العضو organe الذي تناط به مهمة التدبير بالنسبة لمجموع الجماعة collectivité أي كل أفرادها دون تمييز.

وبالعكس فإنه عندما تناط بعضو مُهمّة بالنسبة لجزء من ساكنة الجماعة أي جزء فقط من أفرادها فهذا لا يعتبر مركزية. أي أن القضية تكمن في مركز قرار واحد أو مجموعة مراكز قرار وهذا يدفعنا لنقول، مجموعة مراكز قرار تعني بالضرورة أن هذه المجموعات تَعْنَى مشاكلها الخاصة بها وبقضاياها المحلية أي وجود قضايا محلية تُبرز وتُعطي المشروعية لوجود هيئة تسير قضايا هذه المجموعة التي يجب أن تكون نتيجة إرادة الأشخاص الذين تهمهم هذه القضية أي منبثقة من انتخاب لهم وليس تعييناً من فوق مما يجعل الوصاية الفوقية على هؤلاء الأشخاص منعدمة لأنهم غير مُعَيَّنِينَ من طرف السلطة المركزية ولا توجد بالتالي رقابة تسلسلية على الأشخاص فالأمر يتعلق باللامركزية السلطة بالأساس وليس لامركزية الأنشطة activités.

اللامركزية لها محاسنها وهي أداة تمكن المواطن من تسيير وإدارة مشاكله بنفسه شريطة ألا يضر هذا التنظيم للامركزية ويهدد وجود المجموعة (groupe) نفسها.

نعود ونكرر بأنه عندما يكون المجتمع هو الأمة فإن المركزية تهدف إلى الاحتفاظ للدولة بسلطة القرار وتدير الحياة الاجتماعية وتخصيص ما تبقى من اختصاصات غير مهمة لأجهزة لامركزية متعددة والتي تجد اختصاصاتها محدودة بالمقارنة ما تتمتع به الدولة من أجل تأمين وحدة الأمة. إذن يتعلق الأمر أساساً بظاهرة سياسية تهدف إلى توزيع السلطة بين الدولة وباقي مكونات المجتمع.

وعليه، يجب أن نميز بين هذه الظاهرة وأخرى تنحو نفس المنحى ولكن تتمدد خارج منطقة التأثير والنفوذ السياسي. هذه الظاهرة الثانية هي تطوعية بالأساس لكن تستمر بطريقة منهجية وفق خطة قَبَلِيَّة وهو ما يعرف بالأعراف والتقاليد التي تمس العلاقة الجدلية بين سلوك الفرد والجماعة. في حين أن اللامركزية واللامركزية يتكاملان وبصفة عفوية لأنهما ينبثقان من المجموعة نفسها مثلاً بسبب

الانتماء العرقي، اللغوي، الثقافي أو حتى الإيديولوجي حيث انه إما أن ينتج عن ذلك تمركز أو تنوع.

الدولة لا تتدخل في سيرورة هذا المسلسل أو النسق processus ما دام لا يهدد امتيازاتها وحقوقها. عكس ذلك، كلما كانت الوحدة الوطنية أو المصلحة العامة مهددة فإن الدولة تبادر بالتصرف في كل ما يتعلق بالحياة الاجتماعية في هذا المجال أي خارج منطقة الحريات الفردية والجماعية المحلية وبالتالي فإن الدولة تتدخل كفاعل سياسي وتقوم بترتيب المجال إما عن طريق المركزية أو اللامركزية.

هذه الظاهرة تتجلى خلال تاريخ الأمم بما فيها المغرب حيث أن المركزية كانت هي الأساس بعد ذلك بدأت قبضة السلطة المركزية تتلاشى تدريجيا في اتجاه اللامركزية. في واقع الأمر كل أمة تتكون أساسا بتجمع مختلف التجمعات (القرى، المدن، الولايات) تحت سلطة مركزية التي تميل دائما لتوسيع رقعتها وذلك لتأمين هيمنتها الوطنية ولعل تفوق المدينة التي تختارها هذه السلطة السياسية كعاصمة لإدارة دواليب الدولة تترجم هذه الهيمنة. ولقد أشار إلى ذلك ابن خلدون في مقدمته لاسيما من الفصل الأول من الكتاب الأول المتعلق بالعمران البشري⁽¹⁾. إلا أن هذه الهيمنة مع مرور الوقت بدت للجميع مستحيلة وبالتالي كانت هنالك عملية تدريجية للتخفيف من هذه الهيمنة عن طريق اللامركزية بل هناك من تحول من دولة أحادية مركزية إلى دولة فيدرالية ولعل المثال المعاصر هو تحول البرازيل من دولة مركزية إلى دولة فيدرالية بواسطة العقد الإضافي l'Acte Additionnel سنة 1834.

وعليه فإن هذه المركزية تنتهي في نهاية المطاف كما ذكرنا إما إلى تكوين دولة على أساس فيدرالي (سويسرا، الولايات المتحدة) أو إلى دولة مركزية موحدة كما هو

(1) عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار الجيل، بيروت، ص 46

الحال بالنسبة لفرنسا لاسيما ابتداء من الحقبة النابليونية أو بالمغرب مختلف الحقب.

لكن عندما تصل المركزية إلى أوجها فإن حركة عكسية تبدأ وتُباشَر حيث أنها تنحو بالضرورة إلى اللامركزية وذلك تحت وطأة وضغط عاملين اثنين: من جهة هنالك المطالب المحلية لاسيما تلك المتعلقة بالخدمات وتنمية المناطق ومن جهة أخرى عندما تشعر الدولة انه يستحيل عليها الاستمرار في تسيير وتدبير كل دقائق وتفاصيل الحياة الاجتماعية. هذا يدفع الدولة لأن تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المتواجدة بالضرورة داخل الأمة والمجتمع.

آنذاك يبدأ العمل في وضع هياكل (وأعضاء *organes*) جدد أو القيام بترميم أو اصلاح هياكل إدارية كانت موجودة من قبل حيث أن الدولة تتنازل تدريجيا عن بعض من اختصاصاتها وإمكانياتها *moyens* مع الاحتفاظ بحق المراقبة أو الوصاية حسب الجرعة التي تختارها الدولة لمشروع لامركزيتها وذلك لتأمين مشروعية استخدامها.

من هنا يمكن فهم الأحزاب السياسية التي تريد غزو الرأي العام عندما تقوم بإقرار اللامركزية في برامجها الانتخابية والتي تلتزم بتطبيقها في حال نجاحها. لكن الملاحظ هو أنه بعد وصولها لسدة الحكم تتلصق في تنفيذ ما وعدت به أو تقوم بعملية كبح جماح اللامركزية عن طريق تقوية اختصاصات السلطات اللامركزية *autorités déconcentrées* كما هو الشأن بفرنسا بعد نجاح اليسار في 1980 حيث قام بإصلاح جذري موسع للامركزية بواسطة قوانين 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات الجماعات الترابية وكذا قانون 7 يناير 1983 المتعلق بتوزيع الاختصاصات، لكن سرعان ما بدأت التشريعات الموازية تحد من فعالية هذه الحركة لاسيما ابتداء من مرسوم رقم 82-389 الصادر في 10 مايو 1982 الذي وسع اختصاصات محافظي الأقاليم والولايات *préfets* أو المرسوم رقم 92-604 الصادر

في 1 يوليو 1992 ويتعلق بميثاق اللامركز. إنه نظام مبني على ما يعرف بموازنة الميزان poid et contre-poid

وعليه فمن هذا المنطلق تبدأ وتنجز بمشقة عملية لامركزية اختصاصات الدولة التي تكون جد ممركرة.

لماذا ؟ لأنه من جهة هنالك ضرورة الوحدة وتقابلها المركزية وهنالك مطالب التعددية وتقابلها اللامركزية وهنالك مطالب متعلقة بالهوية وتقابلها الفيدرالية لأن القضية في جوهرها هي قضية سياسية أكثر منها إدارية. فالنقطة المهمة والأساسية تتجلى في امكانية كون الباحث أو السياسي هل هو مستعد أو غير مستعد من الناحية المعرفية أو الإستيمولوجية لربط موضوعه الجزئي بحقل العلاقات الاجتماعية أو الحقل الاجتماعي العام بالنسبة لكل ما من شأنه أن ينتج من نتائج تمس الدولة والجماعة الترابية في آن واحد. أي أن عليه أن يأخذ بعين الاعتبار مجموع العلاقات التي تنسج في مجتمع ما والتي تؤثر بصفة قطعية في موضوع البث في اللامركزية قبل اتخاذ القرار كسياسي وقبل اصدار الأحكام المسبقة كباحث. الأمر يتعلق أولاً وقبل كل شئ بالحيز والحجم الإداري والسوسيولوجي والسياسي للامركزية وبالتالي التغيرات والتحويلات التي يمكنها أن تطرأ على الدولة نتيجة هذا التقسيم الترابي. فالصراع بين المركز والمحيط هو صراع مواقع بدون هوادة ولا نهاية بين بيروقراطيين وأعيان محليين.

إلا أن هذه الرسة الإجمالية schéma للتطور الإداري فإنها تتغير وبصيغة عريضة في أشكالها ومراتبها حسب التقاليد، حسب الإطار الاجتماعي، حسب الموارد، حسب درجة الوعي والتعلم ثم التاريخ، لكل بلد على حدة. كل هذه المعطيات تفسر وتوضح كيفية معالجة اللامركزية لكل دولة وكذا تحديد جرعة dosage هامش حرية تحرك الجماعات الترابية. والجرعة تعني مقدار هامش الحرية والاستقلالية المسموح به للجماعة الترابية فكلما كان الهامش كبيراً كلما كانت الجرعات فعالة نحو لامركزية واسعة.

فريطانيا مثلا تعتبر رائدة في مجال الإدارة المحلية المعاصرة المعروفة بالتدبير أو الحكم الذاتي (self gouvernement)، ويحكمها قانونان لتمثيل الشعب في هاته الإدارة أولها سنة 1966 يدعى **قانون تمثيل الشعب**، والثاني قانون 1972 وهو قانون **الحكم المحلي**. أما فرنسا فتتميز بحكم مركزي قوي حيث أن آثار الجاكوبيين les jacobains أثرت وبشكل كبير في التسلسل التاريخي للامركزية إلا أنها عرفت قفزة نوعية منذ 1982. أما **المغرب** فعلى الرغم من **الطابع المركزي** لما يطلق عليه باسم **المخزن** فإن آثار الماضي التليد لا زالت راسخة في الأذهان وفي الذاكرة الجماعية لاسيما فيما يخص الجماعة والتي لها مفهوم خاص حيث أنها ترمز إلى تدبير وحل مشاكل الجماعة على مستوى محلي بمعزل عن السلطة، سواء تعلق الأمر بحل المشاكل الاجتماعية أو الاقتصادية كالتوزيع مثلا أو توزيع المياه بين الفلاحين. ولعل ما يسمى ببلاد المخزن وبلاد السبية يبين إلى أي حد بأنه كانت هناك مناطق تسير نفسها بنفسها.

على كل حال، الواقع المعاش نستنبط منه أن كل مجتمع وكل أمة لا يمكن لها أن تعيش إلى ما لا نهاية في إطار مركزية أو لامركزية مطلقة حيث أن صيرورة الأحداث أي انتقال الشيء من حالة إلى أخرى، تبين بأن الهدف هو الوصول إلى توازن بين هذين المفهومين. كما نشير كذلك إلى أن سيرورة processus الإصلاحات، أي سلسلة من الإجراءات او العمليات التي تتميز بتغيرات تدريجية، تبين أولا أن هذه العملية تتشابه تقريبا في كل أنحاء العالم ولكن تتغير من حيث المبتغى والمقصود من ورائها.

فاللامركزية في الإتحاد الأوروبي لها أهداف ومقاصد مختلفة. فإذا ما استثنينا ألمانيا والنمسا وبلجيكا بحكم أنها دول فيدرالية فإن الدول الأخرى تعرف مستويات مختلفة في معالجة اللامركزية لاسيما ما يتعلق بتحويل الاختصاصات. فمن جهة نجد إيطاليا وإسبانيا تنهجان سياسة جهوية جد متقدمة قد نقول بأنها تصل إلى درجة الفيدرالية في حين أن فرنسا وبولونيا تنهجان سياسة تنحو إلى فرض

تقييدات ادارية واقتصادية بينما بريطانيا تمزج بين النهجين حيث أنها منحت الجماعات الترابية مسؤوليات سياسية وتقريرية تقترب إلى حد ما الى الاختصاصات السيادية régaliens التي تقوم بها الدولة أو في الأخير النموذج المركزي الذي تعرفه مالطا أو لوكسمبورغ والذي يبرره البعض بأنه يعود للحجم الصغير لهذه الدول وكذا تجانس التركيبة السكانية الموحدة.

الى جانب المثال الأوروبي نجد التجربة الأمريكية لها أهداف أخرى. فعملية اللامركزية التي قام بها الرئيس الأمريكي السابق رونالد ريغان هدفها كان إضعاف الولايات التي هي عضو في الفيدرالية الأمريكية والحد من سلطاتها وإعطاء اختصاصاتها إلى الجماعات الترابية.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هنالك قاسما مشتركا بين كل هذه التجارب المشار إليها آنفاً هو أن كل الجماعات الترابية تتمتع بحرية القرار وإمكانية تطبيقه عن طريق التمتع بالشخصية الاعتبارية *personnalité juridique* والاستقلال الذاتي المالي *autonomie financière* الذي يسمح لها بأن تمتلك كل الاختصاصات والإمكانات للقيام بالمهام المنوطة بها وتسوية قضاياها الخاصة.

المغرب مر بمراحل كانت للمركزية الكلمة الفصل، إلا أن هذه المرحلة أصبحت متجاوزة منذ بداية الاستقلال حيث أن الدولة نهجت سياسة إرادية وتطوعية وتدخلها كان متعمداً بناء على سياسة تطويرية *évolutive* إذ انطلقت المرحلة الأولى نقول بأنها هيكلية لبناء اللامركزية سنة 1960، بصدر ميثاق التنظيم الجماعي تلتها بعد ذلك مرحلة ثانية انطلقت سنة 1976 تميزت على الخصوص بصدر قانون جديد عرف بظهير 30 شتنبر 1976 ركز على توسيع الاختصاصات جاء بعده القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي في صيغة جديدة والذي عدل بقانون 17.08 بتاريخ 18 فبراير 2009 إلا أن سنة 2011 عرفت منعرجا جديدا حمل في طياته مفهوما جديا وجديدا لحرية أوسع للجماعات الترابية.

القوانين التنظيمية الجديدة تعتبر الإطار القانوني والمؤسسي للامركزية والتي تشكل القوانين التنظيمية 111- 112- 113- 14 الصادرة في 2015 اللبنة الأولى. وبالتالي فإن تسارع الأحداث في زمن جد قصير يبين بلورة لما تعرفه الساحة السياسية في المغرب والرغبة في الدفع بعجلة اللامركزية المتقدمة الى آفاق أوسع. لامركزية أدت إلى حذف الوصاية القبلية حيث أن قرارات المجالس الترابية أصبحت قابلة للتنفيذ ولا يمكن إيقافها إلا عن طريق القاضي الإداري. كما أن الجهة تمت ترقيتها إلى مستوى جماعة ترابية كما هو الشأن للأقاليم بناء على الفصل 135 من الدستور.

إلا أن السؤال الذي يطرح وهو كالتالي:

اللامركزية لماذا؟ ما الهدف المتوخى من عملية تفتيت السلطة؟

اللامركزية لا تؤثر فقط على السلوك السياسي والاقتصادي والتنموي للمجموعة التي يعهد لها على المستوى اللامركزي للقيام بأمر تهم الجماعات الترابية ولكن كذلك حتى على المستوى المؤسسي التي تمارس من خلالها الاختصاصات حيث أنها لا تبقى رهينة بمحيط لما يسمى بالجماعة الترابية واختصاصاتها الإدارية اليومية، بل تقوم أولاً بتكوين نخب سياسية وإدارية تتكفل بالجانب الإداري ونخبة سياسية تساهم في بلورة السياسة الاقتصادية على المستوى المحلي والجهوي بل وتساهم حتى على المستوى الوطني ومن جهة أخرى تقوم بخلق مؤسسات تابعة لها تشكل في الواقع رافعة للاقتصاد المحلي وذلك نتيجة للاختصاصات التي يخولها القانون للجماعة الترابية وبالأخص الجهة.

وبالتالي تصبح الجماعة الترابية قادرة وقابلة لتقييم مؤهلاتها الاقتصادية وكفاءتها على التدبير لهدف واحد هو تنمية الجماعة الترابية ولتنمية الجماعة الترابية يجب خلق أنشطة اقتصادية التي لا تُدر دخلاً فقط ولكن تكون مصدراً لخلق مناصب شغل.

في الواقع اللامركزية تم تبنيها من طرف الدول الغربية الرأسمالية كجواب على الأزمات التي واجهتها هذه الدول سواء تعلق الأمر بالأزمة الاقتصادية لسنة 1929 أو الأزمات التي عرفت هذه الدول منذ الحرب العالمية الثانية والتي تعتبر إيذانا بإعادة النظر في النماذج التي تركز عليها اقتصاديات هذه الدول والتي تركز على التدبير المركزي centralisé والبيروقراطي. بناء على ذلك ظهرت قواعد لعبة جديدة في تدبير الشأن العام. هذه القواعد تمت إعادة تعريفها وتحديدها من أجل إيجاد صيغة مثلى للعلاقات التي تربط الدولة بالمجتمع المدني وبالتحديد بين الدولة والمجتمع المحلي إن صح التعبير. هذا موازاة مع ظهور مجالات لتنازع أفقي توجد خارج الإطار الكلاسيكي للعلاقات بين الدولة والجماعات الترابية لاسيما الجهة. مما جعل من عملية إعادة صياغة للقلب المجتمعي remodelage sociétal، عملية تحمل في طياتها الكثير من المفاهيم الغير الواضحة والمبهمة والمشكوك في مضامينها. لعل الأزمة التي تعرفها فرنسا مع جهة كورسيكا أو بريطانيا مع اسكتلندا أو إسبانيا حالياً مع كاتالونيا خير دليل على ذلك.

لكن ما نريد الإشارة إليه هو هل أن عملية الجهوية يمكن أن توظف مطالب جديدة وحقائقية للتغيير أو للحكم الذاتي؟ لأنه لا يمكن إغفال ما يمكن أن نسميه الارتداد العكسي l'effet boomerang الناتج عن عملية إعطاء الطابع المؤسسي للهيكل الجديدة والذي من شأنه أن يساهم في تنمية تعبئة المحيط الخارجي أو المحيطي la périphérie في رفع سقف مطالبه.

إذن يمكن أن نتساءل هل يمكن جَمْع اللامركزية مع بعض المفاهيم كالاستقلال الذاتي، التسيير الذاتي، الأشكال الجديدة للديمقراطية الغير مباشرة أو تسييس فضاءات التضامن، وذلك كمنفذ للخروج من الأزمة؟ أم أن اللامركزية أصبحت جزءاً لا يتجزأ من التكنولوجيات الجديدة للسلطة والتي تهدف إلى عصرنة الهياكل السياسية - الإدارية (العقلنة، التهيئة الترابية، الحكامة) عوض ديمقراطية أجهزة الدولة.

لابد أن أشير إلى ظاهرة ديمقراطية المواطنة *la démocratie citoyenne* والتي يهمل لها البعض من المنتخبين في الظاهر لكن في الحقيقة كل المنتخبين المحليين ينظرون إليها بعين الريبة لأنها قد تدفع المواطنين إلى إعادة النظر أو التشكيك في شرعية هؤلاء المنتخبين الذين لا يتمتعون بنفس حرية التعبير كما هو الشأن بالنسبة لمسيري هيئات المجتمع المدني.

فكل الإصلاحات لا يمكن اختصارها في عملية إعادة دبلجة سيناريو الدولة - الأمة انطلاقاً من المركز أي انطلاقاً من الدولة لمواجهة الأزمة التي هي في الحقيقة أزمة هيمنة الدولة. هذا يفرض على المجموعات الحاكمة مراجعة حساباتها وإعادة ابتكار تحالفاتها وبناء توزيع السلطة على أسس جديدة. في هذه الحالة، يمكن أن تتحول عملية اللامركزية إلى عملية إعادة التموضع والتموقع تنجم عنها فقط إنتاج مركزية محلية لصالح نخب محلية مرتبطة بالمركز لاسيما على مستوى الجهة.

الدول السائرة في طريق النمو لا تشد عما يجري في الدول المتقدمة كما سبق ذكره غير أن ربط اللامركزية بالعامل الاقتصادي لاسيما بالتنمية المستدامة والبحث عن إيجاد الحلول للتقليص من الفوارق بين الجهات من شأنه أن يخفف من حدة المطالب ومنح الفرصة لتكوين نخب محلية اقتصادية أكثر منها سياسية.

هل يمكن للامركزية أن تشكل جواباً للعبء الإضافي الذي يثقل كاهل النسق السياسي المركزي والذي يجد نفسه في مواجهة مشاكل ومطالب يستحيل حلها في فترة هي في الواقع مرحلة أزمة؟ نعتقد أن الإصلاح في هذا السياق ينحصر في لامركز *déconcentration* إداري صرف بهدف الاقتصاد في النفقات من أجل تحجيم الميزانية وكذلك عن طريق تحميل التحملات والمسؤولية للمستوى المحلي.

كذلك يمكن حذف الحواجز *décloisonner* أو فصم التشابك الإداري *désencadrer* بهدف القيام بعملية استنهاض في أول الأمر ثم الاستفادة بعد ذلك من الديناميكية المحلية التي تنهض نتيجة الإصلاحات وذلك إما من أجل خلق

انطلاقة اقتصادية أو من أجل إعادة إعطاء صورة ايجابية للسلطة أو إعادة بناء الهوية الوطنية.

إذن المركزية واللامركزية كظاهرة سياسية تهدف إلى إيجاد توازن بين السلطة *autorité* والحرية في إطار جدلية المتناقضات. فالمركزية مرادفها السلطة تؤدي إلى هرمية تسلسلية سلطوية. في حين أن اللامركزية أو الفيدرالية تنحوان إلى محو هذه الهرمية وأيجاد فضاء يُمكنها من التحرك بحرية ولو مقيدة. هامش الحرية هذا، يجد سنده في الدعم الذي توفره الساكنة رغبة منها في تسيير شؤونها «المحلية» بنفسها. فاللامركزية تعتبر مدرسة للتدرب على الحرية والتضامن وبذل الجهود والمبادرة.

من أجل كشف صيرورة النظام وسيرورة مسلسل التطور اللامركزي داخل المجتمعات بصفة عامة والمغرب بصفة خاصة، سنحاول التعرض للمركزية كفضية واللامركزية كنيضها مع استقراء اللامركز كصمام أمان والجهوية الموسعة كمحطة لإيجاد بعض الحلول عند رفع سقف المطالب المحلية مُعَرِّجين على الفيدرالية من أجل فهم الحدود الفاصلة بين حرية التسيير والإستقلالية.

الفصل الأول

اللامركزية والمشكل المؤسساتي

اللامركزية تضع الإطار العام الذي تتفاعل داخله كل المكونات سواء أكانت إدارية سياسية، اقتصادية، اجتماعية أو ثقافية، ويبقى على عاتق كل مكون إيجاد الوصفة التي بواسطتها يمكنه التعبير عما يريد الوصول إليه. ومع ذلك فإن نجاح اللامركزية يمر عبر القناة المؤسساتية التي تمكن من تكوين نخبة سياسية ونخبة إدارية محلية تحمل على عاتقها إنجاز المشروع بواسطة الاهتمام بالعنصر البشري وتقوية مؤهلاته سواء تعلق الأمر بموظفي وأعوان الجماعات الترابية أو بتكوين المنتخبين لأن هنالك علاقة جدلية بين الفئتين وكذلك الهيكلية الإدارية للجماعات الترابية.

وبالتالي فإن تنظيم اللامركزية المؤسساتي مبني على التمييز بين فئتين: مجلس تداولي أي هيئة جماعية organe collégial مكلفة بممارسة الاختصاصات المخولة لها بقوة القانون، و**جهاز إداري موحد** مكلف بتحضير وتنفيذ قرارات الصادرة عن هذه الهيئة والذي يوجد من جهة أخرى مكلفا بالقيام ببعض الاختصاصات.

الفئة الأولى تتكون من هيئة جماعية منتخبة من طرف ناخبي المنطقة التي تشكل المحيط الجغرافي للجماعة الترابية في حين أن الفئة الثانية معينة تتكون من موظفين داخل الجماعة الترابية، حيث أن القوانين التنظيمية تتحدث عن المصالح الإدارية. عملية التعيين تعني إعطاء الطابع المحايد لهذه المصالح الإدارية وعدم تسييسها. إلا أن هذا لا يمنع بأن رئيس المجلس هو من يسير هذه المصالح كما أنه يعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها.

فيما يخص العلاقة بين المجلس التداولي ورئيسه ومجال تدخل كل منهما في تسيير شؤون الجماعة الترابية، هنالك حصر السلطة التنفيذية للجماعة الترابية في

دور لا نقول ثانويا ولكن تبعا بالمقارنة مع اختصاصات وصلاحيات المجلس. هذه التراتبية كرسها الدستور من خلال الفصول 138-139 و140، كما أكدتها القوانين التنظيمية الصادرة في 07 يوليوز 2015 حيث أن كل المواد التي تخص صلاحيات مجالس الجماعات الترابية تنص وبنفس الصيغة على أن المجلس التداولي «يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات (الجماعة، الإقليم والجهة) ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي.» أما رئيس المجلس فإنه يقوم «بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك.»

كذلك القوانين التنظيمية أشارت إلى التمييز بين الإختصاصات والصلاحيات. الإختصاصات تهدف إلى معرفة الجهة المؤهلة للقيام بها بمعنى أنها أكثر دقة حيث أن المجلس وحده من يفصل في القضايا التي تدخل في اختصاص مجلس الجماعة الترابية ويقرر فيها وليست هنالك أي إشارة لرئيس المجلس لممارسة الإختصاصات. أما فيما يخص الصلاحيات فنجد أن القانون التنظيمي يثير بأن المجلس يمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي أي أن هنالك هامش تقديري للمجلس. أما فيما يخص صلاحيات الرئيس فالمقتضيات تشير إلى أنه يقوم بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك كما سبق ذكره. إذن الحفاظ على القدرة التقريرية للجماعات الترابية يتم أولا وقبل كل شئ بواسطة القدرة التقريرية للمجلس المنتخب. فدور المجلس التداولي يعتبر المعيار الأساسي لتقييم التدبير الحر كما أن تبعية وخضوع الرئيس باعتباره الجهاز التنفيذي تؤكد هذا المبدأ الذي يجد سنده في الفصل 135 الفقرة 3 من الدستور الذي ينص على أن مجالس الجماعات الترابية «تنتخب بالإقتراع العام المباشر» من طرف هيئة الناخبين في حين أن رئيس المجلس يتم انتخابه من طرف الأعضاء المزاولين بالمجلس. وللقيام بالمهام المنوطة بالمجالس فإن القوانين التنظيمية أولت أهمية خاصة لتكوين المنتخبين حيث نصت كل المواد على

أنه «يحق لأعضاء المجالس» الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة (للجهة - 56 والإقليم - 54 والجماعة - 53)

فيما يخص المنتخب المحلي élu local فإن الممارسة اليومية تكسبهم مهارات وتمكنهم من التعلم سواء من الأخطاء أو من التجارب المعاشة وبالتالي فإن الإسراع بتكوينهم لا يكون إلا عن طريق اكتساب المهارات سواء داخل المؤسسات السياسية أو عن طريق الندوات والدورات التكوينية التي يمكن أن تنصب لا على التلقين ولكن إكسابهم معارف تتلاءم والمهام اليومية الممارسة من طرفهم.

أما فيما يخص الموارد البشرية التي تنهض بتنفيذ الاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية سواء الإدارية أو المالية أو الاقتصادية منها فإن ما هو ملح هو أن يكون هنالك خطان متوازن بين الاختصاصات الممارسة سواء من حيث الكم أو الكيف والموارد البشرية المخصصة للقيام بها، إذ لا يمكن لجماعة ترابية أن تؤدي مهمتها على أحسن وجه إذا كان عدد الموظفين المكلفين لهذه الاختصاصات قليل بالنسبة لما يجب القيام به أو أن مستواهم من حيث الخبرة والكفاءة لا يرقى إلى درجة تسمح لهم للقيام بدورهم خير قيام لانعدام تأهيلهم وتأهيلهم لمواجهة هذه المسؤوليات الإدارية.

إذن لكي تكون هنالك موارد بشرية يعتمد عليها يجب أن تكون هنالك وظيفة محلية متكاملة تهتم كل مستويات الجماعات الترابية، التكوين المستمر يمثل شقا ثانيا لأنه السبيل الأفضل لإنجاح اللامركزية وما تطمح إليه. كذلك يجب توزيع الموارد البشرية حسب حاجيات كل جماعة ترابية وبناء على حجم ما تواجهه من أعباء إدارية ومالية واقتصادية.

وعليه فيمكن القول بأن اللامركزية والتنمية المحلية هما وجهان لعملة واحدة.

المطلب الأول - المركزية، اللامركزية واللامركز

تهدف المركزية إلى احتكار الوظيفة الإدارية في الدولة أما اللامركزية فتهدف إلى تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإداريين الآخرين في الدولة. فالنظام الإداري المركزي يَعْنَى بتركيز الوظيفة التنفيذية في يد الحكومة المركزية. والنظام الإداري اللامركزي بالعكس يوزع وظائف الدولة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإدارية الأخرى كما قلنا. ومن هذا المنطلق يتبين أن المركزية تقضي بحصر الوظيفة الإدارية بين يدي السلطة المركزية.

اللامركزية ترمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى المنتخبة محلياً كالجماعة والإقليم أو الجهة. وهي تهدف إلى تحويل بعض الإختصاصات من الدولة الى هيئات تتمتع بالشخصية القانونية. بالإضافة إلى إن هذه الهيئات تدير وتباشر السلطة الإدارية بكل حرية إلا أنها مع ذلك تبقى بطبيعة الحال تحت مراقبة الدولة.

نقصد بذلك المركزية واللامركزية الإدارية لا السياسية، فالمركزية السياسية تتعلق بأمور السيادة من تشريع وقضاء أما اللامركزية الإدارية لا تتعدى وظيفة الدولة الإدارية ولا علاقة لها البتة بسيادة الدولة. وبالتالي فإن اللامركزية هي أسلوب لتنظيم الدولة الأحادية لمعالجة خلل وظيفي *disfonctionnement* في تنظيم الدولة. لكن هذا لا يمنع من اللجوء إلى اللامركزية في إطار دولة فيدرالية قد تكون له خلفيات سياسية أكثر منها إدارية وذلك من أجل الحد من سلطوية الولايات المكونة للفيدرالية كما حدث في الولايات المتحدة خلال فترة حكم رونالد ريغان.

المبحث الأول - المركزية

رَكَزَ لغويا تعني تَبَثَّ وحصَر ومنها الركيزة أي العمود الذي يقوم عليه السقف، ومن هنا المفهوم القانوني لحصَر الاختصاصات والصلاحيات تحت

إمرة سلطة واحدة. وبالتالي فإن المركزية هي شكل من أشكال التنظيم الإداري ترتكز السلطة فيه على مصدر واحد الشئ الذي يلغي اتخاذ أي قرار على المستوى المحلي. فالدولة هي المصدر الوحيد للأوامر والمركز الوحيد لتسيير دواليبها. الإدارة بدورها موحدة في إطار هيئة واحدة لأن التدبير والتسيير يتم من طرف الدولة ومن المركز⁽¹⁾ لأن جل اهتمامات سلطة الدولة كانت تتمحور حول وظيفة الحكم وتثبيت دعائمه لأنه يعتبر ضروريا في مراحل بناء الدولة⁽²⁾. ففعالية السلطة العمومية la puissance publique الممركزة من شأنها التحكم في مواجهة التحولات الاجتماعية والإقتصادية، لأن من بين محركات هذه التحولات جماعات ضغط ولوبيات تقدم المصالح الخاصة على المصلحة العامة.

فمن خصائص السلطة العمومية القدرة على ممارسة صلاحيات السلطة الحكومية من خلال الإدارة وفرضها أي أن هنالك علاقة جدلية بين السلطة والمجتمع. كذلك من الناحية العضوية، الإدارة تشمل كل السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية وأخيرا تغطي وتراقب كل الإختصاصات الممارسة من طرف الهيئات الإدارية.

هذه المركزية ما زالت ممارسة إلى الآن في بعض الدول وإن كان في نطاق محدود. أي اتخاذ القرار وتطبيقه بحيث أن ما هو سياسي وما هو إداري غير منفصلين. انطلاقا من هذه الملاحظة نجد أن المركزية لها ثلاثة مفاهيم:

المفهوم الإداري: يقضي بأن المركزية تتجاهل وتقلل من وجود الجماعات الترابية والتي تعتبرها كمقاطعات إدارية تابعة للدولة هدفها تسهيل وتطبيق الهيكلية الترابية لمختلف مصالحها ورفض كل جهاز أو مصلحة تتمتع بتسيير ذاتي وهو ما كان ساري المفعول الى غاية نهاية القرن التاسع عشر.

(1) BECET (J. - M), *Les institutions administratives*, Economica, 4^{ème} éd. 1997 p10.

(2) PRELOT (Marcel), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 5ème éd. 1972, p 90.

المفهوم السياسي: رغبة الدولة المركزية في التعبير عن إرادتها بفرض نظام إداري موحد وسلطوي. أي رفض كل محاولة محلية تحاول إظهار الخصوصيات المحلية.

المفهوم التقني: تهدف المركزية من وراء تنظيمها الحصول والوصول إلى مردودية أحسن بفضل فعالية المصالح المهيكلة حيث لا توجد ازدواجية للمصالح ونجاعة تَدخُلُ القائمين على الشأن العام حيث تنتفي كثرة مراكز القرار. هذا يسمح بعقلنة وترشيد العمل الإداري الممركز مما يؤدي إلى انتاجية اقتصادية أكبر.

المركزية هي نظام الدولة التي يتم فيه تنفيذ كل المهام الإدارية في كامل التراب الوطني بواسطة الأجهزة المركزية للدولة وطابع هذه الأجهزة هو أنها موحدة الهياكل *unifiée* وهرمية العلاقات *hiérarchisées*.

فمن المنظور الإداري، المركزية لا تنظر إلى الملحقات الإدارية التابعة لها إلا كمناطق جغرافية لتسهيل وتمرير القرارات المتخذة من طرف الدولة. سياسيا، المركزية تعبر عن الرغبة في فرض نظام إداري واحد وموحد. من المنظور التقني، المركزية تهدف إلى مردودية ونجاعة الجهاز الإداري، عوض تفتيت الجهود بين مصالح خارجية تقوم بنفس العمل مما يسمح بعقلنة وترشيد العمل الإداري.

لكن بالمقابل هذه الطريقة تفضي إلى ظهور بيروقراطية عقيمة. فالبيروقراطية معناها ممارسة الحكم عن طريق المكاتب *bureaux* بمعنى أن جهاز الدولة مكون من موظفين معينين ويخضعون لسلطة تسلسلية ومستقلة. البيروقراطية بهذا المعنى تقتضي تطبيق القانون والحفاظ على النظام العام. لمواجهة هذه الوضعية ومن أجل الخروج من عنق الزجاجة، يرتئي مناصرو فكرة المركزية اللجوء إلى اللامركز.

ففكرة اللامركز ستمكن القيام بتقسيم إداري للتراب الوطني إلا أن الأعوان الذين يعملون باسم الدولة ولحسابها لا يتمتعون إلا بسلطة تنفيذ ما تم إقراره

على مستوى السلطات العليا، فقط لا غير، السلطة المركزية هي من يدير شؤون البلاد بما فيه الشؤون المحلية حيث يتم توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية. المصالح المحلية لا تتوفر على أي هامش من التسيير الذاتي لأن كل القرارات تتخذ على المستوى المركزي، كما أن المصالح الخارجية لا تتمتع بالشخصية القانونية مما يبرر تبعيتها التامة للدولة. هذه الوضعية نلاحظها في دول العالم الثالث.

فالنظام المركزي أبان عن محدوديته وعجزه لمواجهة وحل المشاكل التي بدأت تتكاثر وتتسبب. لمواجهة هذه الوضعية بدا أن الحل لهذه المشاكل يكمن في تبني نظام اللامركز *la déconcentration* الذي يعتبر تقنية من تقنيات تنظيم الدولة تهدف إلى ما يسمى بتقريب الإدارة من المواطن. ألا أنه هذه المرة يلجأ إلى تقنية، التفويض، سواء أكان تفويض توقيع أو تفويض اختصاصات والتي يمكن أن تكون واسعة مما يسمح بظهور مراكز قرار مرتبطة بالمركز إداريا لكن منفصلة عنه جغرافيا أي بمحيطه.

إذن، اللامركز يعني تحويل اختصاصات لصالح أعوان معينين من طرف الدولة يمارسون عملهم على مستوى مجموع التراب الوطني حسب التقسيم الإداري، إلا أن هذه السلطات المحلية تبقى مرتبطة بالمركز وتخضع لرقابة تسلسلية. عمليا اللامركز هو عملية ترحيل جغرافي من المركز الى محيط هذا المركز. لكن الدولة تحتفظ بامتيازاتها عندما تقوم بعملية اللامركز وتفقدتها عندما تقوم بعملية اللامركزية.

غير أن عنصرا آخر ظهر في الآونة الأخير ويصب في معين اللامركز وهو الكلفة للقيام وانجاز عمل ما على المستوى المركزي مقارنة مع انجازه من طرف مصلحة خارجية أي العلاقة بين الكلفة والنتيجة (*rapport coût / résultat*)⁽¹⁾.

(1) Colloque sur la réforme administrative, Rabat le 7-8 mai 2002.

يقول أنصار النظام المركزي بأن السلطة الإدارية تكسب فيه قوة تجعلها قادرة على توجيه الأمور الوجهة الصحيحة، فتتوحد الإدارة في الدولة وتبقى متناسقة ومنسجمة، وينشأ الانسجام والاتساق من خضوع الموظفين لرؤسائهم، فيكونوا تابعين لهؤلاء الذين يوجهون ويصدرون إليهم التعليمات والأوامر ويراقبوا أعمالهم كما أن الإدارة في النظام المركزي تكون أبعد عن المحاباة وعن الإشراف وأكثر كفاية من الإدارة في النظام اللامركزي بسبب بعد الأولى عن النفوذ المحلي ولأن الموظف لديها مسؤول تجاه رؤسائه فيخاف عاقبة الخطأ والإهمال فلا يقدم عليه، فضلا عن أن الموظف لا يعين في الوظيفة إلا إذا كان كفؤاً لها بخلاف الهيئات المحلية بالنظام اللامركزي فكثيراً ما يكون أفرادها أقل دراية واختباراً بتصريف الأمور من الموظفين لأنهم يختارون بطريق الانتخاب ولا تتوفر لديهم المؤهلات العلمية والفنية. ويقولون من جهة أخرى إذا لم يكن للنظام المركزي من فضل سوى أنه يقضي على نظام الإقطاع لكفى، لكن النظام المركزي يحتوي كذلك على إدارة موحدة وقواعد مشتركة للجميع ويبقى على الوحدة الإدارية في البلاد خلافاً للنظام اللامركزي الذي يقضي عليها، ويزيدون بأن الشعور الوطني العام لا يتولد إلا على أساس النظام المركزي أما في نظام اللامركزية فتقدم المصالح المحلية على سواها من المصالح القومية.

ومهما يقال في فوائد النظام المركزي وفي مضار النظام اللامركزي فإن حسنات هذا الأخير تزيد على سيئات ذلك ويكفي لإثبات مضار النظام المركزي أن كثيرا من المشروعات التي أعدتها السلطة المركزية لم تتمكن من إنجازها بسبب ما لديها من أعمال مع قلة الإداريين، وإن ترك السلطة المركزية وحدها تعمل دون أن يكون بجانبها من يسعفها ويساعدها من الهيئات المحلية يجعلها عاجزة عن سد الحاجات العامة التي يحتاجها سكان المناطق الأخرى، وفي ذلك ما فيه من الأضرار ومع ذلك كله لا ننكر أن بعض المرافق يجب أن تكون خاضعة للنظام المركزي لتتم الفائدة منها كالمواصلات البريدية، الدفاع الوطني، القضاء، التعليم، سك النقود.

أما المرافق العمومية المحلية كمصلحة جمع النفايات والنقل والمجازر وأسواق الجملة فإنها تدار بطريقة لامركزية عن طريق التدبير المفوض.

المبحث الثاني - اللامركز

اللامركز هو أسلوب من أساليب المركزية⁽¹⁾. فهو يقتضي منح مصالح غير مركزية، صلاحيات تقريرية محدودة، علما أن السلطة المباشرة عليهم من طرف المركز هي سلطة تسلسلية على الأشخاص وعلى الأعمال.

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن اللامركز يتم تحديده بناء على المرجعية المركزية. لأن هذه الإختصاصات التي كانت تباشرها وتمارسها العديد من الوزارات باستقلالية كل واحدة على حدة يتم تركيز سلطة التنفيذ في يد ممثل وزارة واحدة وغالبا ما يكون ينتمي لوزارة الداخلية. ولعل هذا ما يستنتج من الفصل 145 من الدستور المغربي وهو ما تمت بلورته بواسطة المرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري الصادر في 26/12/2018 حيث سنفرده له فصلا خاصا به. كذلك نشير إلى بعض المقتضيات من التشريع الفرنسي لاسيما المرسوم رقم 82-389 الصادر في 10 مايو 1982 كما تم تعديله بالمرسوم رقم 374-2004 الصادر في 29 أبريل 2004 والمتعلق باختصاصات المحافظين préfets إذ أن المحافظ أصبح يتمتع باختصاصات واسعة لأنه هو «القيّم على سلطة الدولة في الإقليم Il est **dépositaire de l'autorité de l'Etat** ومندوب الحكومة والممثل المباشر للوزير الأول ولكل الوزراء. يدير ويسير تحت إمرتهم مصالح الإدارات المدنية». هذه الوضعية عبر عنها أوديلون بارون بعبارة الشهيرة «هي نفس المطرقة التي تضرب، كل ما تغير هو أنه تم تقصير عصا المطرقة»⁽²⁾.

(1) BECET (J. - M), *Les institutions administratives*, op cité

(2) Odilon Barrot « c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci la manche ».

ما أود الإشارة إليه هو أن اللامركزية واللامركز يتماشيان في خطين متوازيين. ففي مواجهة مجلس الجهة ورئيسها مثلا والذي يتمتع بممارسة الكثير من الاختصاصات في كل الميادين في الصناعة والصحة والتعليم والتجارة والثقافة، يجب أن يكون هنالك ممثل للسلطة المركزية يتمتع بممارسة نفس الاختصاصات. اللامركز يمنح الموظفين الإداريين الذين يمثلون السلطة المركزية في المناطق الأخرى صلاحية واسعة لبعض القضايا التي هي في الأصل من اختصاص الإدارة المركزية، فإذا وسعت الإدارة المركزية اختصاصات المصالح اللامركزية فإن السلطة المركزية لا يزال بيدها كل شيء وهي إذا وسعت صلاحية الموظف الإداري الذي يمثلها في المنطقة فإما تفعل ذلك لقصد وحيد هو تخفيف الأعباء عن عاتق الإدارة المركزية ليس إلا.

ففي إطار اللامركز يتمتع اعوان الدولة في المصالح اللامركزية بسلطات تقريرية تسمح لهم بالبت في القضايا المعروضة عليهم دون الرجوع إلى المركز. ومع ذلك فإنهم يخضعون للسلطة التسلسلية لرؤسائهم والذي يمارس بحكم القانون. هذه السلطة التسلسلية تمارس على الأعمال وعلى الأشخاص.

السلطة التسلسلية على الأعمال تتجلى في السلطة الأمرية وسلطة الإلغاء والتصحيح:

• **السلطة الأمرية *pouvoir d'instruction***: الرئيس التسلسلي والذي غالبا ما يكون هو الوزير، يمكنه أن يشير لرؤوسيه بعض مساطر العمل قبل أن يقوموا باتخاذ القرار أو البت فيه. لهذا يمكن تشبيهه واعتبار هذه **السلطة الأمرية** بأنها **سلطة حقيقية لإدارة المصالح الخارجية** للتأكد مثلا بأن مقتضيات تشريعية أو تنظيمية يجب أن تفسر وتطبق بنفس الطريقة من لدن الجميع. هذه **السلطة الأمرية** تتم بلورتها بواسطة تعليميات أو دوريات أو مذكرات مصالحة. كما أن احترام مقتضيات هذه السلطة نص عليه الفصل 17 من الظهير الشريف الصادر في 24 فبراير 1958 المتعلق بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية « كل موظف كيفما

كانت رتبته في السلك الاداري مسؤول عن القيام بالمهام التي عهد بها إليه. كما أن الموظف المكلف بتسيير مصلحة من المصالح مسؤول أمام رؤسائه عن السلطة المخولة له لهذا الغرض وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه ولا يبرأ في شيء من المسؤوليات الملقاة على عاتقه بسبب المسؤولية المنوطة بمروؤوسيه.»

• **سلطة الإلغاء والتعديل:** هذه السلطة تمارس كل حين، سواء تعلق الأمر بأسباب تتعلق بعيب مخالفة القانون أي بخرق مبدأ الشرعية *l'illégalité* أو الملاءمة *l'opportunité* حيث أن السلطة المركزية يمكن أن تتدخل تلقائياً أو بمناسبة طعن يتقدم به مرتفق في إطار التظلم الإداري والذي يشمل التظلم الولائي والتظلم الرئاسي⁽¹⁾.

• **أما السلطة الممارسة على الأشخاص فتتجلى في كون السلطة الرئاسية لها حق في إحالة الموظفين لأماكن عملهم وتنقيطهم وكذلك اتخاذ اجراءات زجرية في حقهم في حالة ارتكابهم لخطأ أثناء ممارستهم لعملهم.**

- المواضيع التي يتناولها اللامركز لممثلي الإدارة المركزية:

إن هذه المواضيع منها ما كان في الأصل من اختصاص السلطة المركزية فعهدت به إلى ممثلها في الإدارة المحلية، ومنها ما كان يتوجب فيه اقتراح الوزير، فَمُنِحَ إلى الموظف الإداري الذي يمثل السلطة المركزية، كالصلاحيات التي كانت في الأصل تعود إلى الوزير فمُنحت إلى العمال والوالة.

وهنالک أخيراً، سلطة الرقابة العائدة أصلاً إلى السلطة المركزية التي تسمح لممثل السلطة المركزية لمباشرة رقابته وإشرافه بالذات على الجماعات الترابية كمجلس الجماعة، والمجلس الإقليمي أو الجهوي.

(1) **التظلم الولائي:** عندما يتقدم ذو المصلحة بطلبه إلى السلطة التي اتخذت وصدر منها القرار موضع النزاع طالبا منها أن تعيد النظر بسحب أو إلغاء أو تعديل القرار.
التظلم الرئاسي: عند عدم إمكانية حل الخلاف أمام السلطة التي اتخذت القرار الشخص المتضرر يتقدم بطلبه إلى السلطة العليا طالبا منها أن تعيد النظر في القرار وذلك بسحب أو إلغاء أو تعديل القرار.

- فائدة اللامركز الإداري:

إن الصلاحيات الواسعة التي تخول لممثل السلطة المركزية في العمالة أو الولاية لها فائدتان هامتان:

الأولى، أنها تسهل سير العمل في المنطقة فيخف الضغط المتواصل على السلطة المركزية التي تمنعها أشغالها الكثيرة من دراسة كل مراسلة ترد إليه، فيتولاها عنه ممثله في المصلحة الخارجية، وقد شعرت أخيراً الحكومات بالمراجعات المتكاثرة التي ترد من المصالح الخارجية فأحدثت وسائل تمكن من يقوم مقامها ويتولى الشؤون العاجلة التي لا يمكن تأخيرها وتنصرف الإدارة المركزية لإدارة السياسة العامة من داخلية وخارجية وإعداد البرامج الواسعة للتنمية.

والثانية، أن ممثله المصلحة المركزية إذا خول صلاحية واسعة في الإشراف على الشؤون المحلية وتصريف بعضها فإنه يعالج الحاجات المحلية عن كثب، مُعالجَةً تُقرب من الحقيقة فضلاً عن أن توسيع الصلاحية يوفر المشقات عن المواطنين بانتقالهم دائماً إلى العاصمة وإضاعة وقتهم في مراجعة الدوائر المركزية.

لكن بالمقابل يجب تكييف تنظيم المصالح اللامركزية بناء على الدور الجديد المناط بالدولة وتحديد استراتيجيات تديرية مبنية على الفعالية والنجاعة من أجل تفاعلي تداخل الاختصاصات وازدواجية الوظائف لكي تتمكن هذه المصالح الخارجية من لعب دورها القانوني كثقل موازن للامركزية موسعة *contre poids* ودورها الإقتصادي كمواكب للجماعات الترابية في ميدان التنمية.

نلاحظ أحياناً أن الإدارات المركزية لكي تخفف عنها سيل الأعمال المتكاثرة التي ترد عليها من الإدارات الأخرى أو من المرتفقين تقوم بنقل مصالحها المركزية خارج العاصمة وهذا التنقل *la délocalisation* هو فقط على المستوى الجغرافي.

التنقل المصلي هو أسلوب إداري يتمثل في «تنقل جغرافي» للمصالح المركزية أو حتى اللامركزية. فهو يتم اللامركز دون أن يكون هنالك أي بُس أو

خلط بينهما. فالهدف من التنقيط الإداري هو معالجة إشكالية غياب بعض المصالح في بعض المناطق أو من أجل تخفيف العبء الذي تعرفه بعض المصالح المركزية.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن اللامركزية بالمغرب تستند اليوم على مبدأ التفريع كما نص على ذلك الفصل 140 من الدستور «للجماعات وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة». كما إن اللامركز أخذ نصيبه من مبدأ التفريع منذ رسالة الملك محمد السادس المؤرخة في 09 يناير 2002 والتي تتعلق بمجموعة من الإجراءات في مجال الاستثمار حيث تقرر لامركزية معالجة ملفات الاستثمار بإنشاء شبك وحيد بالإضافة إلى مراكز استثمار جهوية. وتم إكمال هذه العملية بتفويض بعض الاختصاصات إلى العمال والولاة والتي تهم تدبير الملك العام والخاص للدولة، الملك الغابوي كما تخص القطاع السياحي والمنجمي كذلك تم ترويج عملية اللامركز بمقتضيات الفصل 145 من الدستور الذي ينص على أن الولاة والعمال يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية وبأنهم يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية.

وبالتالي وبناء على ما سبق سواء في إطار اللامركزية أو اللامركز فإن الإدارة المركزية لا تتمتع إلا باختصاص تفريعي بالنسبة للكثير من القضايا مما يؤدي إلى استقراء مجمله هو أنه في نهاية المطاف، الإدارة المركزية تركز اهتمامها على دور التنشيط animation والتصور conception والتقرير décision تاركة دور تفعيل ووضع حيز التطبيق mise en œuvre هذه القرارات للسلطات سواء المركزية أو اللامركزية. دور التفعيل ووضع حيز التطبيق أعطي أولاً وقبل كل شيء لمستوى الجهة.

لكن يجب الاعتراف بأن اللامركز له دور تكميلي للامركزية حيث إنه يشكل صمام أمان لأنه يلعب دور الفرامل للامركزية كما لو أنه يجب أن يكون هذا

الثاني من أجل تأمين حرية التدبير للجماعات الترابية وحماية وحدة الدولة. وعليه يجب تلافي الوضعية التي تؤدي إلى ان المصالح المحلية تُرَجَّح على المصلحة العامة. هذه الوضعية تؤدي إلى أن التدبير اليومي يعود للمستوى المحلي والجهوي في حين أن الدولة تعود لدورها كدولة وليس كمدير *gestionnaire*.

لكل ما سبق فإن الدول المعاصرة تأخذ بالأسلوب اللامركزي تبعاً لحاجاتها ومصصلحة المواطنين لديها. وهناك بعض الدول تأخذ بأسلوب وسط يوفق بين نظام المركزية واللامركزية. فبعض الفقهاء في فرنسا يعتبرون أن حرية الإدارة للجماعات الترابية *libre administration des Collectivités Territoriales* ليس بمبدأ حقيقي، ولكن يجب أن يفهم على أنه استثناء لمبدأ الدولة الأحادية وبالتالي ما هو مطبق في فرنسا الآن ما هو في واقع الحال إلا ما عبر عنه أيزنمان⁽¹⁾ Charles Eisenmann بشبه اللامركزية *semi décentralisation*⁽²⁾

ومما يجب الانتباه إليه، أن موضوع المركزية واللامركزية السياسي يدخل في دراسة القانون الإداري لأنه ينبني على تبيان نظام المركزية واللامركزية الإداريين لأن هذين النظامين يؤمَّنان وظيفة الدولة الإدارية من حيث تنفيذ القانون وبالتالي كل تنظيم إداري لدولة من الدول ينحصر في هذين النظامين دون سواهما.

أما موضوع الفيدرالية، فإنه يدخل في مجال القانون الدستوري لأنه يستند على دراسة الطبيعة القانونية للدول المكونة للدولة الفيدرالية، حيث أن هناك ثنائية عضوية بين الدولة الفيدرالية بدستورها وسلطاتها الثلاث، التشريعية، التنفيذية والقضائية والدول المكونة لها أي الدول الأعضاء في الفيدرالية والتي لكل واحدة منها دستور ولها نفس السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية.

(1) EISNMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie generale*, LGDJ - Paris 1948.

(2) THAILINEAU (Joël), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Reflexion à partir de la théorie de Ch.Eismann*, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Université François Rabelais - Tours -Faculté de droit d'économie et des sciences sociales, -1994

المبحث الثالث - اللامركزية

خلافا للمركزية التي تمارس من طرف أشخاص معينين على كامل التراب الوطني، اللامركزية تستند إلى سلطات وصلاحيات ممنوحة من الدولة التي تحتفظ بحق المراقبة إلى هيئات منتخبة من أجل ممارسة هذه الاختصاصات فقط لا غير في الحيز الجغرافي المحدد لهذه الهيئة. أما الهدف فهو تفعيل دور التشاركية الإدارية بين الدولة وهذه الهيئات التي تعرف عادة باسم الجماعة الترابية أو المحلية من أجل المساهمة في اتخاذ القرارات الإدارية، وتيسير وتسهيل العمل الإداري.

اللامركزية إذن، نموذج للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المنتخبة، مبني على توزيع للاختصاصات بين المستوى المركزي والمستوى الإداري المحلي كما تم الإقرار به قانونيا. فنظام اللامركزية الإدارية تدعو إليه الديمقراطية الحديثة، لأن الديمقراطية معناها أن يتولى الشعب أموره بنفسه، فالشعب يتولى أمور التشريع بواسطة ممثليه النواب، وهو يتولى إدارة شؤونه المحلية بواسطة الهيئات اللامركزية التي ينتخبها.

وبالتالي فإن الديمقراطية تتحقق بإشراف الشعب ورقابته على قضاياها المحلية، ولذلك يقول علماء الإدارة وفي مقدمتهم «رولاند»⁽¹⁾ أن اللامركزية ما هي إلا الخطوة الواسعة للديمقراطية الغير المباشرة *démocratie semi directe* ونتيجة ضرورية لمبدأ السيادة الشعبية، فاللامركزية في البلاد الديمقراطية ذات النظام البرلماني هي أثر من آثاره.

مفهوم اللامركزية يثير فكرة الجماعة الترابية التي تدير قضاياها بنفسها، مع خضوعها للدولة التي بإمكانها أن تُسير وتُدير هذه القضايا بوسائلها الخاصة. فتسيير الجماعة الترابية لشؤونها ليس نابعا من الإمكانات والقدرات الخاصة بهذه الجماعة الترابية، ولكنه يتم بناء على تنازل من الدولة التي تسمح لها

(1) ROLAND (Louis), *Précis de droit administratif*, 2^e édition, Paris, Dalloz, 198 1p125.

بممارسة تدبير شؤونها. بالمقابل، هذا التدبير والتسيير لا يتم بواسطة أشخاص معينين من طرف الدولة، ولكن من طرف الأجهزة الإدارية للجماعة الترابية ومن طرف أشخاص منتخبين.⁽¹⁾ فالإنتخاب هو معيار من المعايير الأساسية للامركزية كما أن تحويل الإختصاصات من الدولة للجماعة الترابية يشكل دعامة أخرى مع التمتع بحرية التدبير تحت مراقبة الدولة، الشئ الذي يعد ركيزة ثالثة بجانب الإنتخاب وتحويل الاختصاصات. هذه العناصر الثلاث (الإنتخاب وتحويل الاختصاصات والتدبير الحر) ليس من شأنها أن تُخل بالتوازن داخل الدولة كما أنها لاتهدد أسس الدولة الأحادية، لأن الهيئات اللامركزية لا تتوفر إلا على اختصاصات ممنوحة محددة بنصوص قانونية. بل تحمل في طياتها توازنا جديدا بالنسبة لتوزيع السط، حيث يجب في هذا الصدد، التمييز بين اللامركزية والفيدرالية.

والحق أن نظام اللامركزية ينسجم مع الواقع فإن التجمعات الإنسانية (القرية والمدينة) أسبق للوجود من قيام الدولة، والهيئات المحلية تعالج القضايا المحلية وتحافظ على المصلحة المحلية وتراعي حاجات المنطقة بوصفها واقفة عليها أكثر من السلطة المركزية التي يصعب عليها أن تعالج الشؤون المحلية وهنالك من يقف بوجه اللامركزية فيقول عنها بأنها لا تخلو من المساوئ لاسيما السياسية منها لأنها تميل إلى الاستقلال في الإدارة وتضعف من سلطة السلطة المركزية وكثيراً ما تميل الهيئات المحلية إلى الأنانية الضيقة بالدفاع عن المصالح المحلية وجعلها في المكان الأعلى وهذا لا يستقيم مع فكرة الصالح العام فضلا عن أنها تقلل من الرقابة الإدارية على الإقليم وأنه يجب تقييد اللامركزية لاسيما الأخذ بمبدأ توسيع صلاحية ممثلي السلطة المركزية ولعل النموذج الايطالي أكبر دليل على ذلك حيث أن الدولة ضعيفة لكن الجماعات الترابية قوية.

صحيح أن اللامركزية تحقق الحكم الديمقراطي وذلك بإدارة الشؤون المحلية بواسطة الهيئات المنتخبة لكن في نفس الوقت يجب أن تساعد الهيئات اللامركزية

(1) HAURIU (Maurice), *droit constitutionnel*, Paris ,1928 8-eme éd, p148

السلطة المركزية في القيام بالواجبات الموضوعة على عاتقها بعد أن تشعبت وظائف الدولة العصرية التي بدأت تتداخل في أكثر الأمور التي كان يقوم بها الأفراد. ولعل النظام الانجليزي خير دليل على التناغم بين ما هو مركزي ولا مركزي فيما يسمى بـ self government بـ بريطانيا أو اللامركزية بالمغرب والتي نصنفها ضمن اللامركزية التشاركية décentralisation participative.

هنالك مزية كبرى لا يمكن نكرانها هي أنه من المفروض أن يكون ممثلوا السكان أكثر اطلاعاً على حاجات جماعتهم أو إقليمهم أو جهتهم من الموظف الغريب الذي تبعثه الإدارة المركزية ليقوم بسد الحاجات المحلية كما أن السكان تكون لديهم سلطة ورقابة على إدارة مرافقهم المحلية، فالناخب المحلي يسعى لإرضاء شعوره المحلي وليظهر داخل منطقته بالعامل المتفاني بينما الموظف التابع إلى السلطة المركزية همه الوحيد هو إرضاء رؤسائه وتحقيق رغباتهم وهذا لا يتفق مع الغاية من إحداث الإدارات المحلية التي أُريد بها سد حاجات الهيئة الترابية.

ثم إن المبادرة في العمل تظهر في نظام اللامركزية عن يد الهيئات المحلية المنتخبة خلافاً للنظام المركزي الذي يخشى الموظفون فيه القيام بالإصلاحات الجريئة إما هرباً من المسؤولية أو خوفاً من الفشل، وتخفف اللامركزية علاوة على ما تقدم العبء عن السلطة المركزية ومشقة الانتقال إلى العاصمة في كل أمر مهما يقل شأنه.

اللامركزية يمكن أن تكون مدخلا لضمان العدالة في توزيع الضرائب العامة على الجماعات الترابية والتي يدفعها سكان المنطقة لتنفق في غير إقليمهم. ولعل هذا من بين المطالب الحالية والتي تتعلق بالتسيير الذاتي الجبائي.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه إلى جانب اللامركزية الترابية التي أشرنا إليها، هنالك اللامركزية الوظيفية أو اللامركزية المرفقية. هذا النوع من اللامركزية يهدف إلى خلق مؤسسات متخصصة تتمتع بالشخصية المعنوية أو القانونية la personnalité juridique والتسيير الذاتي المالي l'autonomie financière.. غير

أن ما يميز اللامركزية المرفقية ثلاث ميزات: هو أنه لايفضي إلى خلق مستوى إضافيا آخر من أجل ممارسة الصلاحيات ؛ كذلك العلاقة مع السلطة العليا إداريا هي علاقة وصاية حيث أن هامش الحرية في هذا المضمار جد ضيق، وأخيرا الإختصاصات للممارسة هي اختصاصات محددة وجد متخصصة spécialisées.

«لامركزية المرافق» تحرر المرفق العام لتوفره الشخصية القانونية والتسيير الذاتي المالي مما يسمح له بأن تكون له ذمة مالية أي أن تكون له أملاك خاصة، ومالية مستقلة، ومسؤولا عن أعماله فيتمكن القائمون عليه بما لديهم من الاختصاص الفني من إعطاء نتائج محسوسة ذات فائدة قصوى، وهوما يحدد معنى «لا مركزية المرافق» بأنها مبنية على أن القائمين على المرفق وعلى إدارته ينتمون عادة إلى الإدارة الوصية وهي مرحلة مهمة في تحقيق اللامركزية الإدارية للمؤسسة. ولعل من الأمثلة على ذلك، هنالك المؤسسات العمومية التي تشكل نوعا من أنواع تدير أنشطة الصالح العام.

لكن يجب أن نشير إلى اللامركزية التقنية⁽¹⁾ أي أن التمييز هنا هو مرفقي لا محلي وتسمى اللامركزية هنا بلامركزية المصلحة أو المرفق أو المؤسسة العامة.

الأستاذ ليون دوكي Léon Duguit هو صاحب نظرية اللامركزية المرفقية التي تقول بأن اللامركزية الترابية تعني إعطاء تسيير ذاتي autonomie لجماعات هي جزء من الدولة محددة جغرافياً تتمتع بهيئات منتخبة. أما اللامركزية المرفقية فإنها تخص المرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية لكن ليس لها تراب محدد أو حدود محددة كما أنه لا يوجد على رأسها أشخاص منتخبون يسيرونها. بمعنى أنها مرافق تتفصل عن الإدارة المركزية لكنها كما قلنا تتمتع بالشخصية المعنوية. وعليه فهي تُنشأ على شكل مؤسسات عمومية وبالتالي فإن هذه المؤسسات هي طريقة لتسيير وإدارة مرفق عام. أما عناصر المؤسسة العمومية فهي ثلاث:

(1) -GAZIER (Anne), Institutions administratives, 20 juillet 2007

• هي هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية أي أنها تتمتع بالاستقلال المالي الذاتي والاستقلالية الذاتية على مستوى اتخاذ القرار. إلا أن هذا الاستقلال الذاتي ليس مطلقاً لأن المؤسسة العمومية تكون تحت وصاية الإدارة التي ترتبط بها. administration de rattachement فالإدارة التي ترتبط بها المؤسسة يمكن أن تكون الدولة كما يمكن أن تكون الجماعة الترابية. أما المراقبة التي تخضع لها هذه المؤسسات فهي متنوعة حيث تكون إما على الأعمال Les actes أو على مالياتها. بالإضافة إلى ذلك هذه الإستقلالية الذاتية ليست مضمونة بالدستور.

• المؤسسة العمومية الترابية تتولى إدارة مرفق عام إداري أو صناعي وتجاري. في هذا الإطار مبدأ التخصص Le principe de spécialité يقتضي بأن اختصاص المؤسسة العامة الترابية هو اختصاص بالإسناد une compétence d'attribution وبالتالي يمكن أن تسند إليها الكثير من المهمات والتي ينص عليها النظام الذي يؤطر مجال تدخلها. وبالتالي لا يوجد بند شرطي عام يتعلق بالصلاحيات clause générale de compétence وإنما هنالك تعداد حصري لهذه الصلاحيات. الحديث عن اللامركزية بناء على هذه المعطيات يبدو شيئاً اعتباطياً مبالغ فيه لأن القاسم المشترك بين جماعة ترابية ومؤسسة عمومية هو توفر كل منهما على الشخصية القانونية والتمتع بالتسيير الذاتي المالي فقط لا غير. هذا ولقد بين ذلك شارل ايزنمان (1) Charles Eisenmann عندما قال بأن اللامركزية الوظيفية هي تقنية للتسيير الإداري والتي يمكن أن تطبق على الدولة كما يمكن أن تطبق على الجماعات الترابية.

ولعل هذا ما يدفع البعض للقول بأن السلطات الحكومية تحتمي وراء هذه المرافق الوظيفية لكي لا تتحمل وزر المسؤولية الناتجة عن بعض الاختيارات الاقتصادية. وبالتالي يكفي أن تكون المراقبة الممارسة على المرفق مراقبة عن كثب

(1) EISENMANN (Charles), Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948

لكي تملي على القائمين على شأن هذا المرفق الوظيفي بعض السياسات العامة التي تهم قطاع النشاط الذي ينتمي له المرفق. وبالتالي فإن اللامركزية الوظيفية في نهاية المطاف ما هي إلا وسيلة في يد السلطة المركزية.

إذن هذا هو الفرق بين اللامركزية الترايية واللامركزية الوظيفية fonctionnelle ولا يغيب عن البال أنه يتوجب في السلطة المحلية اللامركزية أن تتكون من أشخاص يعملون في إدارتها وهؤلاء الأشخاص من الأفضل أن ينتموا للوسط المحلي بطريقة الانتخاب من سكان المنطقة. فاللامركزية الإدارية لا تتحقق إلا بقيام سكان المنطقة بعملية الانتخاب كما هو متعارف عليه.

فالإدارة تعتبر «لامركزية» إذا انتخبت الهيئات المحلية انتخاباً كمجالس الجماعة والإقليم أو الجهة ورؤسائها وتكون الإدارة «مركزية» أو «لامركزية» إذا عينت الهيئات من قبل السلطة المركزية كالموظفين التابعين مباشرة للسلطة المركزية الخارجة عن الجماعة الترايية.

فالنظام الانتخابي يسمح للمنطقة المحلية أن تدير شؤونها بنفسها بواسطة هيئاتها المنتخبة وهو نظام الديموقراطية في القضايا المحلية وأن اللامركزية تتضمن توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة المحلية.

الفرع الأول - التعليل القانوني للامركزية

بناء على ما سبق يتضح بأن التمييز بين المركزية واللامركزية الإدارية ليس بالأمر الصعب وإذا أردنا أن نعرف اللامركزية الإدارية تعريفاً صحيحاً قلنا بأنها جماعة ترايية تدير شؤونها الخاصة بنفسها لكنها تبقى في نطاق الدولة، وبذلك تكون فكرة التسيير الذاتي المحلي مبنية على اللامركزية.

وهنا يصح التساؤل: كيف يمكننا أن نعرف أن إدارة محلية تدير شؤونها بنفسها؟

للجواب على هذا السؤال نقول بأنه يجب توفر العناصر الآتية للقول بأن المجموعة المحلية تسير على نظام اللامركزية وتتمتع بتسيير ذاتي إداري:

1. أن يكون للإدارة الترابية شؤون خاصة بها أي شأن محلي.
2. أن تدير الجماعة الترابية هذه الشؤون بنفسها بواسطة هيئاتها المحلية.
3. ألا تكون الهيئات خاضعة لمراقبة الإدارة المركزية خضوعاً تاماً شاملاً عل نطاق ضيق أي تحت الوصاية.
4. انتخاب المسؤولين الجماعيين.

فاللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين الهيئات المنتخبة أو المؤسسات العامة تحت إشراف الدولة ولذلك لا بد من معرفة الشؤون المحلية، والهيئات المحلية، ورقابة السلطة المركزية.

1 - القضايا المحلية:

يلاحظ دوماً في الجماعات الترابية أن هنالك علاقة وثيقة بين المرافق العامة المحلية وبين سكان المنطقة فهناك حاجات محلية للمواطنين تختلف عن الحاجات العامة لكل المواطنين الذين يقيمون في المناطق الأخرى للدولة فترى مثلاً بجانب الحاجة الهامة المشتركة التي تعم أرجاء البلاد كالمواصلات البريدية نرى أن هنالك حاجات خاصة محلية تقتصر على سكان المنطقة دون سواهم كتوزيع مياه الشرب على السكان، وإنارة المنطقة بالكهرباء، وهي حاجات تقتصر منفعتها على سكان الجماعة، توجب إيجاد أشخاص معنوية أخرى بجانب الحكومة المركزية تساهم في نصيبها في سد الحاجات المحلية عن طريق نظام اللامركزية إذا وجد له سند من القانون.

ويكون «للامركزية» سند من القانون، إذا نص على إحداث أشخاص معنوية محلية، مميزة عن الحكومة المركزية لسد الحاجات المحلية وبعبارة عامة إذا عالج

بنصوصه الحاجات المحلية باعتبارها قضايا خاصة تقوم على إدارتها مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية، يطلق عليها عادة اسم «المرافق العامة المحلية» ولعل هذا ما جاءت به القوانين التنظيمية في المواد 78 بالنسبة للجماعة و92 بالنسبة للإقليم و97 للجهة كلها تنص على أنه «يتداول مجلس (الجماعة والإقليم والجهة) في القضايا التالية: إحداث المرافق العمومية التابعة (الجماعة والإقليم والجهة) وطرق تدبيرها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.»

لكن هنالك بعض التحفظات حول «مفهوم المصلحة المحلية» مقارنة مع «المصلحة العامة» والذي تريد الدولة أن تنفرد به الشيء الذي يمكن أن يفضي إلى أن «المصلحة العامة» هي من تكون لها الأولوية والأسبقية. الأولوية والأسبقية يمكن أن تؤدي إلى تغيير اختصاصات الجماعة الترابية في هذا المجال بالضبط. من حسن الحظ يمكن للقاضي الإداري التدخل أولاً وذلك في إطار المراقبة الإدارية المخولة له على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة الترابية لإعطاء مفهوم المصلحة المحلية حجمها الحقيقي.

فالدولة هي أهم الأشخاص المعنوية، وهي التي تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية، أما الأشخاص الإدارية الأخرى فهي التي تشمل شخصيتها أحد أقسام الدولة الإدارية وتسمى عادة الوحدات الإدارية أو الأشخاص الإدارية الإقليمية وتدخل فيها المرافق العامة المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية خاصة بها. ولا يخفى أن «الجماعة اللامركزية» لها شخصية معنوية تظهر بما تملكه من ثروة خاصة يسمى الذمة المالية وتضمه من موظفين وتحتويه من مالية خاصة وميزانية محلية، وهي بذلك أهل للحقوق والالتزام والمثول أمام القضاء.

2 - السلطات المحلية:

قلنا أن اللامركزية تتضمن توزيع الصلاحية الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة. ونقول الآن أن السلطة المحلية تمثل المنطقة ولا تمثل

السلطة المركزية في المنطقة ويقوم على إدارة الجماعات الترابية هيئاتها المحلية المنتخبة من طرف سكانها.

3 - الإنتخاب:

انتخاب الهيئات المحلية ركن الاستقلال اللامركزي وهو يبدأ بانتخاب أعضاء المجالس وتسمى هذه الطريقة «لامركزية الجماعة أو الإقليم أو الجهة» وانتخاب المجالس المحلية يكون الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء هيئة يتحدد اختصاصها تحديداً ترابياً وتسمى هذه «باللامركزية المحلية الجماعية».

الفرع الثاني - رقابة السلطة المركزية

تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، ويطلق على هذه الرقابة اسم المراقبة الإدارية:

- 1 - إن لم تكن هنالك رقابة على الهيئات المحلية المنتخبة فإن السلطة المركزية ليس لها حق تعيين أعضاء هذه المجالس، ولكن تبقى مع ذلك تحتفظ عادة بحق طلب حل المجالس الترابية من طرف القضاء وإيقافها في حالات معينة منصوص عليها قانوناً، كما لها حق إسقاط العضوية عن أعضاء الهيئات الترابية في حالات خاصة وكل ذلك تحت إشراف القاضي الإداري.
- 2 - رقابة على أعمال الهيئات المحلية، فالسلطة المركزية تحتفظ عادة بحق النظر في كل أو بعض القرارات التي تصدر عن الهيئات الترابية وذلك بإحالتها إلى المحكمة الإدارية التي لها حق إبطال أو إلغاء القرارات الصادرة من هذه الهيئات. والسلطة المركزية علاوة على ذلك لها حق التفيتش على حسابات الجماعات المحلية.

ويجب أن نلاحظ بوجه خاص أن رقابة الدولة المركزية تمتد إلى سلطة التشريع بالنسبة للهيئات اللامركزية، وتظهر هذه السلطة فيما تتولاه الحكومة من تنظيمها

لهؤلاء الأشخاص فتقوم بإصدار القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بتنظيم السلطات الترابية، ويمكننا أن نطلق على هذا النوع من الرقابة، المراقبة الإدارية التنظيمية والتي نصت عليها مواد القوانين التنظيمية للجماعة والعمالة - الإقليم أو الجهة.

هذا وإن الرقابة الإدارية تباشرها السلطات المركزية ولا يجب أن تكون الرقابة صارمة وإلا لما استطعنا القول بأن الجماعة الترابية تباشر شؤونها بنفسها فاللامركزية نوع من التسيير الذاتي الإداري ولكنه غير تام ومن أجل ذلك تخضع الإدارات اللامركزية إلى بعض من أنواع الرقابة التي ذكرناها من قبل السلطة المركزية أو ممثلي السلطة المركزية في المنطقة.

وهناك نوعان من الرقابة: النوع الأول رقابة السلطة المركزية على الهيئات الغير الممركزة (déconcentrés) أي على ممثلي السلطة المركزية كرقابة الوزير على المصالح اللاممركزة للوزارة وهي رقابة تسلسلية على الأعمال وعلى الأشخاص. والنوع الثاني: هو رقابة الحكومة أو ممثليها المحليين على الإدارات اللامركزية كرقابة العامل أو الوالي على المجالس الترابية وهي رقابة إدارية على الأعمال فقط. والرقابة الأولى أشد من الرقابة الثانية لأن الأولى تمارس على الأشخاص (الموظفين والمستخدمين) والثانية لا تمارس إلا على الأعمال les actes فقط لا غير، ويلاحظ أن السلطة المركزية إذا استعملت حقها بفصل أعضاء المجالس الترابية حسب الظروف التي يجيزها القانون أي عن طريق القضاء فإن سكان الجماعة الترابية هم الذين يختارون من يخلف الشخص المقال لا السلطة المركزية وبذلك يمتاز الأشخاص التابعون للإدارات اللامركزية عن الموظفين المرتبطين بالحكومة.

ثم إن وضع المنتخبين في المرافق اللامركزية يختلف عن وضع الموظفين الآخرين فإذا حُل أحد المجالس فإن القانون يعين أجلا لانتخاب سواه بينما في حالة فصل أحد الموظفين فإن الحكومة هي التي تختار الوقت لتعيين سواه دون أن تكون مقيدة بمدة ولا حتى بتعويضه.

ومن الضرورة تبيان أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال موظفيها يطلق عليها اسم الرقابة الرئاسية أو التسلسلية *pouvoir hiérarchique* بينما رقابة السلطة المركزية على الإدارات المحلية تسمى «مراقبة المشروعية» *contrôle de légalité*. وهي تخضع لأحكام القانون العام ويقصد منها حماية المجموعة المحلية وصيانة مصالحها ولذلك تعتبر الدولة مسؤولة عن الضرر الذي تسببه للجماعات الترابية نتيجة التقصير في أعمال الرقابة كما أقر ذلك مجلس الدولة الفرنسي. وهناك غاية أخرى للرقابة الإدارية هي الحد من تجاوز السلطات المحلية لصلاحياتها.

- الرقابة التسلسلية والرقابة الإدارية:

تختلف الرقابة التسلسلية عن الرقابة الإدارية، فالموظف في الرقابة الأولى يخضع مباشرة لرئيسه ويتلقى التعليمات منه ويجب عليه التقيد بها بينما الموظف بالإدارة اللامركزية لا يكون تابعا مباشرة لغيره وله نوع من الاستقلال حيث أن رئيس المجلس هو من له الحق في التصرف واتخاذ القرار.

ثم إن طريقة الرقابة في النوعين تختلف عن الأخرى، ففي الرقابة التسلسلية يستطيع الرئيس الأعلى أن يفرض بتعليماته الاتجاه الذي يجب على المرؤوس أن يتبعه في عمله.

بخلاف الشخص الذي يمارس مهمته بالإدارة اللامركزية فهو بعيد عن تلقي التعليمات بسبب استقلاله عن السلطة المركزية لكنه يخضع لسلطة رئيس المجلس التداولي. وأما في غير ذلك من الأمور فإن طرق الرقابة واحدة كما نلاحظ في الأمور الآتية:

1 - إذا كانت هنالك قرارات خاضعة للتصديق فإنها تصدق جميعا بأسلوب واحد، بصرف النظر عن مصدرها فيما إذا كان السلطة مركزية أو لامركزية.

2 - إن سلطة وقف العمل الإداري وإلغائه وتعديله واحدة لأن سلطة الرقابة تملك تعديل ووقف وإلغاء العمل أيّاً كان مصدره سواء بصفة مباشرة أو عن طريق القضاء الإداري.

3 - حق قيام السلطة الرقابية بالعمل بدلا من الإدارة المراقبة في حالة اللامركز وسلطة الحلول في حالة اللامركزية.

أما تجاوز الرئيس على صلاحية المرؤوس فغير جائز في الأسلوب اللامركزي وبالاختصار فإن الرقابة الإدارية لها حدود مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية. فاللامركزية تفيد معنى الحرية وتتضمن حق الهيئة المستقلة في القيام بأي مرفق مادام هذا المرفق لا يخرج عن حدود اختصاص تلك الهيئة المحلية، فأهلية الشخص اللامركزي وحرية أصل، وتقييد حريته استثناء، والاستثناء لا يكون إلا بنص قانوني، فطرق الرقابة وحدود هذه الرقابة يجب أن تكون واضحة بنص قانوني ولا يمكن أخذها بالاستنتاج والافتراض فهي لا توجد إلا في الحدود التي نص عليها القانون فإذا لم يعين القانون نوع الرقابة أصبحت الحكومة بلا سلاح لوقف العمل وإنما لها الرجوع إلى القضاء كما هو متعارف عليه سواء بفرنسا أو بريطانيا أو المغرب لإلغاء العمل لعدم مشروعيته لتجاوزه حدود السلطة وإذا فرض القانون رقابة معينة لا يجوز تجاوزها إلى غيرها.

والهيئة الترابية إذا أصدرت قراراً أجازته السلطة المكلفة بالمراقبة يمكنها أن تعدل عنه وأن لا تنفذه فهي مقيدة بحدود المصلحة العامة وهذا معنى أن الهيئات اللامركزية لها حق المبادرة بالعمل الذي هو نتيجة التسيير الذاتي الإداري، فإذا أصدر المجلس الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي قراراً فإن هذا التصديق لا يمنع المجلس من العدول عنه رغم التصديق عليه.

ويترتب على ذلك أن الهيئة اللامركزية أو الشخص العام اللامركزي هو وحده المسؤول عن أعماله وإن أجازته السلطة المركزية لأن القرار من صنع الهيئة لا من

صنع السلطة المركزية وأما الإجازة من هذه الأخيرة فمعناه أنها لا ترى أي خرق للقانون أي لا ترى مانعا من تنفيذه.

ويظهر أن هذه المسألة ليست على إطلاقها فإن مجلس الدولة الفرنسي بقراراته المتعددة أشرك السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية بالمسؤولية عن الضرر الذي أصاب الغير وتسبب عن «المراقبة» نفسها أو عن إهمالها ممارستها.

إلا أن الوالي أو العامل gouverneur/Wali إذا مارس عملاً بالنيابة عن الهيئة المركزية فإن السلطة المركزية لا تكون مسؤولة عنه لأنه لا يقوم هنا باسمها بل باسم الشخص الإداري ز اللامركز كما لو فرض وناب عن الجماعة الترابية بعمل من الأعمال لاسيما عندما يقوم بإعمال سلطة الحلول.

غير أن هذه الرقابة الإدارية ليست مطلقة بل مقيدة حيث إن القرارات التي تصدرها تخضع لطرق الطعن الإدارية قبل اللجوء إلى القاضي، فيجوز الالتجاء أولاً إلى الهيئة التي أصدرت القرار بالرجوع عنه وهو ما يسمى بالتظلم الولائي أو الاستعطافي وكذلك يجوز الالتجاء إلى الرئيس المباشر للشخص الذي أصدر القرار والذي يمكنه تولى سحب القرار أو إلغاؤه وهو ما يسمى بالتظلم الرئاسي فإذا استُنْفِدَت هذه الطرق ولم تأت بنتيجة جاز الطعن أمام القضاء.

ولابد لنا من الإشارة في الختام بأن الرقابة الإدارية التي أطلق عليها اسم «الرقابة الإدارية» تختلف عن «الوصاية» لأن الغرض من الوصاية التي أشار إليها القانون المدني تهم مصلحة القاصر مع أن الرقابة الإدارية لها أغراض متعددة سبق أن أشرنا إليها قبلاً أهمها حماية السلطة المركزية من تجاوز الهيئات اللامركزية حدودها القانونية، وحماية المرتفقين من سوء استعمال سلطتها ولعل ما جاءت به القوانين التنظيمية في 07 يوليوز 2015 وضع حداً لهذه الوضعية التي جعلت من الوالي أو العامل كمراقب إداري يمكنه أحالة القرار المشوب بعيب إلى المحكمة الإدارية كمراقب محايد يبيث في شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجالس الجماعات الترابية.

المطلب الثاني - الدولة الأحادية والدولة الفيدرالية

تنقسم الدول من حيث شكلها الى دول بسيطة تسمى الدول الأحادية ودول مركبة وهي الدول الفيدرالية.

فالدول الأحادية تظهر في أبسط صورها فهي كثلة دستورية واحدة، سيادتها واحدة غير متنازع فيها ومُسيرة من طرف حكومة مركزية دون مشاركة أو توزيع ووحدة في التشريع.

أما الدول المركبة فتمتاز بكون الدولة مكونة على أساس اتحاد بين مجموعة من الدول في شكل فيدرالية حيث أن الثنائية العضوية على مستوى الدستور والسلط التنفيذية والتشريعية والقضائية من أهم سماتها.

المبحث الأول - الدولة الأحادية

الشكل الأكثر شيوعا للدولة هو الدولة الأحادية والتي ليس لديها سوى نظام دستوري وسياسي واحد. فأجهزة الدولة الأحادية تملك كل الإختصاصات، إذ أنها تمارس من حيث المبدأ جميع السلطات السيادية *régaliennes compétences* بما فيها الدبلوماسية والدفاع والتشريع والعدل وسك النقود. بمعنى أنها تتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية على المستوى الدولي. فهي لا تتقاسم مع الأشخاص الإعتبارية الأخرى في الدولة أي اختصاصات اللهم إلا إذا تنازلت عنها. وبالتالي ففي حالة المركزية فإن الدولة هي من تُشكل الشخص المعنوي الوحيد للقانون العام الذي له الصلاحية فوق ترابها كما جاء في تصدير الدستور وكذلك الفصل 70 منه. فكل القرارات سواء كانت إدارية أو سياسية فإنها تُتخذ باسم الدولة. فعندما تقرر الدولة اللجوء إلى اللامركزية فإنها هي من يخلق الهيئات (جماعة، إقليم أو جهة) ويحدد الإطار القانوني الذي ستعمل فيه. اللامركزية هنا هي إدارية أكثر منها سياسية.

نتحدث عن الدولة الأحادية عندما تتفرد بتنظيمها السياسي والقانوني. فالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية تمارس على المستوى الوطني كما أن اختصاصات الدولة هي اختصاصات صرفة تخصها وتطبق على مجموع التراب الوطني وعلى كل الساكنة دون تمييز بصفة متساوية.

كل السلطات الدستورية مجتمعة في يد حكومة واحدة تتمتع بسلطة معيارية compétence normative دون منافس فكل المواطنين يخضعون لنفس القانون. فهي كيان غير قابل للتجزئة حيث تبدو كثلة دستورية واحدة دون مشاركة أو توزيع. أي وحدة في الدستور ووحدة في التشريع. قواعد قانونية موحدة تحكم بواسطتها مجموع التراب الوطني وتنظم كل الأجهزة العاملة تحت إمرتها وتدبر الشؤون الداخلية والخارجية دون تدخل أي كيان آخر.

إلا أن كون الدولة أحادية لا يمنع أن تنظم فضاءها القانوني وتهيكل أجهزتها في إطار لامركزية إدارية أكثر توسعا. فهي من يحدث الجماعات الترابية وهي من يعطي لجماعات ترابية دون سواها مجالا أوسع في إطار التسيير الذاتي لأن الدولة تحتفظ بسلطات تمكنها من منح اختصاصات لهذه الجماعات الترابية ومراقبتها ومن هذا القبيل الدول الأحادية ذات الطابع الإقليمي.

فيما يخص الدول الأحادية ذات الطابع الإقليمي États régionaux فإن اللامركزية تأخذ طابعا سياسيا أكثر منه إداريا بحيث أن الدولة تتقاسم بعض سلطاتها مع الهيئات التي تتمتع بحكم ذاتي مثل الإختصاصات التشريعية وليس «السلطة التشريعية» كما هو الشأن في إيطاليا وإسبانيا. إلا أنه خلافا للدول التي هي عضو في فيدرالية هذه الهيئات ذات الحكم الذاتي لا تتمتع بسلطة تأسيسية دستورية pouvoir constituant وما تتمتع به لا يعدو أن يكون اختصاصات وليس سلطة لأنه لا توجد ثنائية عضوية على مستوى هرم السلطة.

غير أن ما نود الإشارة إليه هو أنه إذا ما أخذنا بعين الاعتبار المعيار المادي critère matériel فإننا نجد أن تطوير وتوسيع فكرة الحكم الذاتي المحلي

تجعل من الحدود الفاصلة بين الدولة الأحادية اللامركزية l'État unitaire décentralisé والدولة ذات الطابع الإقليمي État régional والدولة الفيدرالية حدودا غير واضحة في حين أن المعيار العضوي يبين بأن هنالك عدة فوارق ومن أهمها الثنائية العضوية dualité organique على مستوى المؤسسات أي وجود دستور وسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية على مستوى الدولة الفيدرالية وأخرى على مستوى الهيئة سواء أكانت دولة عضو في الفيدرالية أو جهة هي جزء من الدولة. وفي هذا الصدد نجد أن الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري بفرنسا في قراره الصادر بتاريخ 28 فبراير 1982 حول قوانين اللامركزية، يوضح بأنه يجب عدم الخلط بين فكرة حرية التدبير الإداري وحرية الحكم الذاتي libre administration et libre gouvernement. لكن هذا الاجتهاد القضائي لم يصمد على أرض الواقع لأن هنالك حقيقة أخرى تتعلق بخصوصية العلاقات بين السلطة المركزية بفرنسا والمناطق المعروفة «بمناطق ما وراء البحار» حيث أن كالدونية الجديدة la Nouvelle-Calédonie تعتبر منذ 1998 كإقليم من أقاليم ما وراء البحار pays d'outre-mer «يتمتع بسيادة متقاسمة» بمعنى أن هنالك إقليم أقرب ما يكون لدولة عضو في فيدرالية داخل دولة أحادية. إجراء هو أقرب لأن يكون تمهيدا لفصل الإقليم عن فرنسا وتمتيعه باستقلاله أو تمتيعه بحرية أكبر.

المبحث الثاني - الدولة الفيدرالية.

هذا الإتحاد يتشكل من دولتين فأكثر، حيث تندثر الشخصية الدولية للدول المشكلة للفيدرالية وتتبلور في شخصية دولية جديدة هي دولة الإتحاد التي تنفرد ببعض الإختصاصات السيادية. أما توزيع الإختصاصات فيتم بناء على مقتضيات الدستور الفيدرالي، فالتعديل العاشر مثلا لدستور الولايات المتحدة الأمريكية ينص على أن «السلطات الغير مفوضة للولايات المتحدة أي للحكومة الفيدرالية بواسطة الدستور وغير مرفوضة للدول (عضو في الفيدرالية) تبقى من اختصاص هذه الدول ومن اختصاص الشعب». هذا يعني أن المواطن في دولة فيدرالية يبقى مواطنا

في الدولة الفيدرالية وليس مواطنا للدولة العضو في الفيدرالية فكلمة شعب هي بمفهوم عام وبالتالي هم يتحدثون عن الشعب الأمريكي.

الفرع الأول - الأرضية القانونية للامركزية داخل الفيدرالية

وعليه فمن أجل ايجاد توازن بين وحدة الدولة والتعدد السياسي الهيكلي هنالك أمران دستوريان متراكبان: قانون المشاركة والتعاون حيث أن الدولة العضو في فيدرالية États fédérés تساهم بواسطة ممثلها في أي عملية لمراجعة الدستور الفيدرالي أو المشاركة في الأجهزة الفيدرالية وكذلك المساهمة في القرارات المتخذة بمعنى المشاركة في الإرادة الفيدرالية وهذا يتأتى عبر وجود غرفتين اثنتين الغرفة السفلى وتتكون من ممثلين للمواطنين مجلس النواب والغرفة العليا وتتألف من ممثلين للدول العضو في الفيدرالية وذلك على قدم المساواة للدول المكونة للفيدرالية (البوندسرات بألمانيا Bundesrat ومجلس الشيوخ Sénat بالولايات المتحدة) حيث أن القرارات المتخذة تساهم فيها الغرفة الثانية.

في هذا الصدد، نشير إلى أن السلطة التنفيذية بالولايات المتحدة الأمريكية ممارسة من طرف الرئيس الأمريكي وحده بحكم أن نوعية النظام هو نظام رئاسي. لكن اتخاذ القرارات يتم بتشاركية collégiale بين الرئيس والمائة عضو في مجلس الشيوخ.

وهنالك أيضا قانون التنظيم⁽¹⁾ الذي يخول لهذه الهيئات أن تتنظم بكل استقلالية بناء على قوانينها الخاصة بها كدول، لها أجهزتها الخاصة بها، التنفيذية والتشريعية والقضائية، كما سبق ذكره كما أن لها دستورها. بطبيعة الحال هنالك بعض الإكراهات منها أن الدول العضو في الإتحاد لا يكون لها الحق في تكوين جيش أو سك عملة أو التمثيل الخارجي الدبلوماسي مع عدم إمكانية الانفصال.

(1) CARRE de MALBERG (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, CNRS - Paris 1962, TI p134

في حين أن الجماعات الترابية يتم احداثها بواسطة قانون من طرف الدولة كما هو الشأن بالنسبة إلى تنظيمها والذي يتم كذلك بناء على قوانين تنظيمية وبالتالي فإنها لا تتمتع إلا بالتسيير الذاتي *l'autonomie*.

أما تكون الدول الفيدرالية فهويتم طبقا لحالتين: إما أن الدولة تكون أحادية **فتتفكك** لتتحول أقاليمها السابقة إلى دولة فيدرالية *Le processus de ségrégation* كما هو الحال للبرازيل سنة 1891 أو المكسيك سنة 1921 بلجيكا بعد تعديل الدستور سنة 1993 حيث تم تبني النظام الفيدرالي أو عن طريق التجمع التلقائي *processus d'agrégation* أو المفروض كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة سنة 1787 أو ألمانيا سنة 1871.

في الحالة الأولى لا يمكن الحديث عن ميلاد فيدرالية كحدث صرف لأن التفكك تم تبعا لمسطرة قانونية حيث أن التنظيم الجديد هو ناتج عن مقتضيات القانون العام لدولة ذات سيادة. في الحالة الثانية يكون ميلاد دولة فيدرالية بناء على معاهدة تلتزم بمقتضاها الدول المعنية بخلق دولة ذات **سلطة أعلى** وذات سيادة حيث تصبح هذه الدول عضو في هذه الدولة التي هي فيدرالية وبناء على دستور الذي يتمتع بدرجة أسمى من دساتير الدول العضو في الفيدرالية وينسخ كل خلاف معها. وهذا هو ما هو جار به العمل بالنسبة للفيدرالية الأمريكية أو الألمانية.

يقول توكفيل، إنه من بين الأشياء التي تساهم في استمرارية الحياة السياسية واستقرارها في هذا العالم الجديد الذي هو الولايات المتحدة الأمريكية، هو أن «النظام الفيدرالي الذي تبناه الأمريكيون يسمح» **«للاتحاد** بأن يتمتع بجمهوية دولة كبيرة وبهدوء دولة صغيرة.»

في النظام الفيدرالي هنالك فصل للسلط بين الدولة الفيدرالية والدول الأعضاء في الفيدرالية بناء على الترتيبات التي ينظمها الدستور الفيدرالي حيث يمكن حصر أربع قواعد تحكم تسيير الدولة الفيدرالية :

• **مبدأ الفصل:** الدستور الفيدرالي يفصل بين اختصاصات الدولة الفيدرالية والاختصاصات التي تعود للدول الأعضاء في الفيدرالية بناء على معيار سهل هو التمييز بين ما إذا كانت المصلحة العامة للدولة الفيدرالية أو أن المصلحة محلية ومحدودة في المحيط الجغرافي للدولة العضو في الفيدرالية.

• **مبدأ الاستقلالية:** كل مستوى حكومي فيدرالي يتمتع بالسيادة *souverain* والاستقلال *indépendant*. فلا وجود لأي مراقبة أو سلطة تسلسلية كيفما كان نوعها مفروضة من طرف الدولة الفيدرالية على الدول الأعضاء في الفيدرالية أو بين هذه الأخيرة.

• **مبدأ المشاركة:** الدول الأعضاء في الفيدرالية **مُمثلة** بحكم القانون و**مُشاركة** في اتخاذ القرارات ذات طابع فيدرالي.

• هذه التمثيلية تمارس عن طريق النظام الثنائي التشريعي *bicaméralisme* إذ أن تركيبة الغرفة العليا أي مجلس الشيوخ « *Sénat* » تعكس هذه التمثيلية. فبالرجوع إلى المادة الثانية من الدستور الفيدرالي نجد أن مجلس الشيوخ يتألف من عضوين عن كل ولاية، أي أن كل الولايات ممثلة ومتساوية بغض النظر عن عدد السكان مما يسمح لها بالمشاركة في اتخاذ القرارات التي تهم الدولة الفيدرالية.

• كذلك المشاركة الفعلية للولايات تُلاحظ عندما يتعلق الأمر بمراجعة توسيع اختصاصات الدولة الفيدرالية. هذه المراجعة تتم بناء على مسطرة محددة تقتضي انضمام عدد من هذه الولايات حسب النصاب القانوني المعمول به. حق المشاركة هذا والضمانات القانونية هي في الحقيقة مستمدة من الدستور وتستند على نصوص منه.

• **التراكب العضوي للدولة:** الدولة الفيدرالية تتميز بتراكبية أجهزتها *superposition*. فالدولة الفيدرالية تُحكم وتُدار وتُسير من طرف جهاز واحد أي أن هنالك سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية. ولكن في نفس الوقت الدول الأعضاء

في الإتحاد الفيدرالي لها نفس الأجهزة أي أن هنالك سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية لكل دولة عضو. هنالك ممارسة الإختصاصات والذي يتم تحديده بناء على مبدأ تعداد الإختصاصات للدولة الفيدرالية بناء على قائمة énumération des compétences محددة بالدستور.

• **هنالك حرية الدول الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي** حيث أن اختصاصات الدولة الفيدرالية لا تشكل الأساس بالنسبة للإختصاص العام والعادي للدول الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي. يقول الفقهاء بأن الدولة الفيدرالية «لا تتوفر إلا على اختصاصات استثنائية أو باختصاصات محددة بالقانون في حين أن الدول الأعضاء تتمتع باختصاصات القانون المشترك⁽¹⁾ « droit commun » أي باختصاصات عامة مقابل الاختصاصات الإستثنائية للدولة الفيدرالية⁽²⁾.

• **المحكمة الدستورية الفيدرالية:** دورها هو السهر على حماية وتطبيق توزيع الإختصاصات واحترامها. فهي التي تحقق فيما إذا كانت القوانين المتخذة من طرف الدولة الفيدرالية تترامى على اختصاصات الدول الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي. وبالمقابل تحقق فيما إذا كانت القوانين المتخذة من طرف الدول الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي تترامى على اختصاصات الدولة الفيدرالية. هذه المراقبة لا تتم طبيعياً الحال إلا في حالة ما إذا تقدم أحد الأطراف المعنية بطلب تدخلها للتحقق من جدية أو عدم جدية الخرق للدستور.

غير أن ما يلاحظ هو أن هنالك عملية سياسة تشكل خطوطاً متقاطعة وفي اتجاه معكوس. فيما يخص تسيير وإدارة الدول الفيدرالية والدول الأحادية. فمن جهة الدول الفيدرالية تنحو شيئاً فشيئاً نحو **مركزة طريقة تسييرها** (الولايات

(1) CADART (Jacques), Institution politiques et droit constitutionnel, L.G.D.G, Paris 1975 p81.

(2) تجدر الإشارة بأن بعض الفقهاء يؤولون ويفسرون بأن تحديد الإختصاصات بواسطة الدستور يسمح للدولة الفيدرالية بأن تتمتع باختصاصات القانون العادي droit commun لأنها محددة دستورياً والدول الأعضاء تتمتع باختصاصات استثنائية.

المتحدة الأمريكية، ألمانيا الاتحادية) في حين أن الدول الأحادية تنحو وبسرعة نحو اللامركزية الموسعة (المغرب، اسبانيا، بريطانيا، فرنسا، إيطاليا).

الفرع الثاني - اللامركزية داخل الفيدرالية

شساعة وتنوع التراب الأمريكي وكذا التاريخ الدستوري يفسر ويبرر وجود الكم الهائل من «الوحدات الحكومية المحلية» وتنوعها. فسواء تعلق الأمر بالسلطات أو طرق هيكلتها أو تنظيمها فإن الاختلاف هو السمة التي تطبع كل الولايات. كل ولاية لها تنظيمها المحلي الخاص بها.

فعملية التنظيم الترابي تعود للدولة العضو في الفيدرالية وكذلك للمواثيق المحلية بالنسبة للجماعات التي تحمل وصف مدينة «ville» أو قرية «village» أو ما يطلق عليه اسم (municipal governments) وهو ما يعتبر تكريسا للتعديل العاشر للدستور الأمريكي.

هذه الهيئات تختلف اساسا بأدوارها (تعدد أو أحادية الوظائف)، حسب نوعية المنطقة التي تستفيد من الخدمات الإدارية، حسب العلاقات مع الهيئات المحلية الأخرى وكذلك المشرفون على الهيئة هل هم منتخبون أم لا.

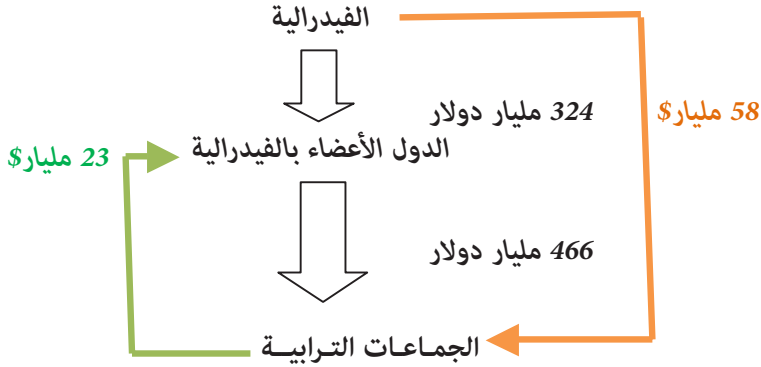
أما التنظيم الترابي أو اختصاصات الجماعات الترابية أو الموارد فإنها تتميز بتنوعها من دولة عضو في الفيدرالية إلى أخرى حسب التاريخ والجغرافيا وما تم الاتفاق عليه بين الساكنة. وبالتالي، لا يمكن أن نقدم أي نموذج لمخطط تنظيمي organigramme شامل لكل الجماعات الترابية بالولايات المتحدة الأمريكية. إلا أن ما يلاحظ هو التوافق والتشابه الهيكلي للثنائي، المقاطعة / comté / المدينة municipalité ou ville مع بعض التغيرات حسب درجة التوسع العمراني.

المقاطعة يمكن مقارنتها، بحيز جغرافي لإقليم، ويضم العديد من «البلديات» وهذا التنظيم الإداري يوجد في 48 ولاية. يسير من طرف مجلس منتخب بالاقتراع العام كما أنه يتوفر على موارد جبائية كالضرائب على الممتلكات، أو الأرباح مع

تحويلات من الدولة العضو في الفيدرالية تصل إلى 40 % من مواردها. فهناك اختصاصات ذاتية وأخرى محولة من الدولة العضو في الفيدرالية وتفويضات تخص تدبير البرامج الاجتماعية الفيدرالية.

المجموع	مبالغ بمليار الدولارات	الموارد ذاتية صرفة	الموارد الهيئة
\$ 2524	% 57.....\$ 1450 % 36.....\$ 900 % 7.....\$ 173	الضريبة على الدخل والعقار مساهمات اجتماعية موارد أخرى	الدولة الفيدرالية
\$ 1173	% 39.....\$ 452 % 28.....\$ 329 % 13.....\$ 151 % 12.....\$ 146 % 8.....\$ 93	الرسوم على الاستهلاك والعقار الضريبة على الدخل والعقار الضريبة على الدخل والأرباح مداخيل الصحة والتعليم والنقل فوائد مساهمات بنكية	الدول الأعضاء في الفيدرالية
\$ 1006	% 51.....\$ 513 % 23.....\$ 231 % 22.....\$ 221 % 4.....\$ 40	الرسوم على الاستهلاك والعقار رسوم الخدمات تكاليف متفرقات	الجماعات الترابية

التحويلات المالية داخل الفيدرالية هي تحويلات أفقية. الجزء الأكبر من الإمدادات الفيدرالية يحول للدول الأعضاء في الفيدرالية والتي تقوم بدورها بتحويل جزء منها للجماعات الترابية.



ميزانية التسيير قبل تحويل الإمدادات بين الدول الأعضاء في الفيدرالية والجماعات الترابية

الدول : 1596 مليار دولار

الجماعات الترابية : 1064 مليار دولار

بعد تحويل الإمدادات للجماعات الترابية

الدول : 1153 مليار دولار

الجماعات الترابية : 1507 مليار دولار

الفرع الثالث - حرية التنظيم

اللامركزية تهدف إلى خلق هيئات محلية داخل دولة أحادية أما الفيدرالية فتتميز بثنائية عضوية كما سبق وذكرنا حيث أن هناك دولة فيدرالية تتكون من مجموعة دول عضو في الفيدرالية لها كل مكونات الدولة وبالتالي لها سلطتها التنفيذية والتشريعية والقضائية الخاصة بها كما أن لها دستورها. كما أنه في حالة التنازع بين دستور الدولة العضو في الفيدرالية والدستور الفيدرالي فإن هذا الأخير

ينسخ الأول لأن له درجة أعلى حسب تسلسلية المعايير وهو ما يسمى باختصاص الاختصاص (la compétence de la compétence).

هذه الحرية تتمثل على المستوى الفيدرالي عبر مراحل:

يكون أول عمل يتم هو إبرام **معاهدة أو عقد**، له صفة اتحاد أو دولة فيدرالية على المستوى الدولي حيث تلتزم كل الدول التي ستشكله، بخلق دولة تكون فوق وأسمى منهم حيث سيصبحون جزءاً من الدولة الفيدرالية وبالتالي سيتم تحضير **مشروع دستور فيدرالي**.

ثاني عمل هو **المصادقة بالإجماع على مشروع الدستور** من طرف الدول المكونة للإتحاد والتي تلتزم بأنها تريد أن تتحول ابتداء من تاريخه عضواً في الدولة الفيدرالية. نتيجة هذه المصادقة هو أن الدستور يحل محل المعاهدة التي أبرمت مسبقاً. كما أن إعلان الفيدرالية يؤدي إلى إلغاء كل المقتضيات المخالفة للدستور الفيدرالي والتي تتضمنها مختلف دساتير الدول التي هي عضو في الفيدرالية.

أخيراً، ثالث عمل هو أن الأجهزة الفيدرالية التي خلقها الدستور ونص عليها، يجب أن تصبح فعالة وتدخل حيز العمل وأن تقوم بنشر نص الدستور. فالدستور ليس معاهدة وأما نتيجة لهذه المعاهدة. فبمجرد نشره ستصبح **أجهزة الدولة** الفيدرالية عملية وتخرج للوجود الدولة الجديدة بدستورها الخاص بها وكذا أجهزتها الخاصة.

في هذا الصدد، الفقه يميز بين **بنية الدولة وبنية الحكومة**، فالأولى تتعلق بالتوزيع الخاص للسلطة على المستوى الإقليمي للدولة أي التوزيع الأفقي للسلطة بين أجهزة الدولة. بينما تتعلق الثانية بالتوزيع الوظيفي للسلطة. ويشير الفقه أيضاً إلى بنية الدولة وإلى العلاقات التي تنشأ بين الدولة والأشكال السياسية التي تنتج عنها هذه العلاقات.

فبنية الدولة الفيدرالية هي الدولة التي تتألف من عدة دول مكونة لها والتي تتمتع بسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها، ويُسند لها الدستور اختصاصات تكون مشتركة مع السلطات الفيدرالية، كما يمكن للفيدرالية أن تسند إليها بعض الصلاحيات الأخرى من اختصاصاتها.⁽¹⁾

أما عندما نتحدث عن الدولة الأحادية فهذا يعني أن المواطنين يخضعون لسلطة واحدة لأن هنالك نظام قانوني واحد و *un seul ordre juridique*. غير أنه من أجل تدبير ترابي جيد، يمكن للسلطة أن تقرر تفويض جزء من اختصاصاتها للجماعات الترابية.

بالمقابل، في الدولة الفيدرالية هنالك تعدد الأنظمة القانونية بتعدد الدول المكونة للفيدرالية لأنها دولة مركبة. إذا ما استثنينا بعض الميادين التي هي حكر على الدولة الفيدرالية كسك النقود أو تكوين جيش أو عدم امكانية أي دولة مكونة وعضو في الدولة الفيدرالية من الانفصال فإن باقي الميادين الأخرى تتمتع فيها هذه الدول بحرية واستقلالية تامة.

المطلب الثالث - اللامركزية والفيدرالية

الفرق بين الدولة الأحادية اللامركزية والدولة الفيدرالية، يكمن في مصدر السلطة: بالنسبة للدولة الأحادية اللامركزية، الدولة هي التي تفوض للجهة وللجماعات الترابية الأخرى بواسطة قانون وبالتالي عملاً بمبدأ توازي المساطر *parallelisme des formes* (يمكن للدولة أن تستعيد ما فوضت). أما بالنسبة للدولة الفيدرالية فإن مصدر السلطة هو الدستور والذي لا يمكن تعديله بسهولة لاسيما وأن الدول الأعضاء في الفيدرالية مشاركتهم في التعديل اجبارية.

(1) السوداني (أحمد)، أحكام المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية، نشر مؤسسة كونراد أديناور، الرباط، 2017، ص51

ولا يهمنا هنا أن نبين فيما إذا كان هناك اختلاف في طبيعة كل من نظامي الحكومات الاتحادية، والهيئات اللامركزية ولا تبيان الفوارق بينهما لكن الأهم كذلك هو تبيان الاختلاف الجوهرية بين ولاية من الولايات المتحدة وبين جماعة أو إقليم أو جهة بالمغرب فهذا الفارق يتبين دور الحكومة اللامركزية والحكومة المتحدة.

1 - إن الصلاحيات المخولة لدولة من الدول الداخلة في نظام الاتحاد الفيدرالي تختلف في جوهرها عن الشؤون المحلية لجماعة تدار بطريقة اللامركزية. فهناك اختلاف جوهري في طبيعة النظامين الاتحادي واللامركزي، حيث أن النظام اللامركزي هو نظام إداري صرف، بينما الدولة التي يشملها النظام الاتحادي تختلف جوهرها من الناحية السياسية فوجودها وتسييرها مبني على دستورها الخاص بها والذي تتمتع فيه بجميع صلاحيات الدولة، فلها دستورها، وتشريعاتها وأجهزتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتعالج قضاياها التي لا تدخل في سلطة المركزية الاتحادية من إدارية وقضائية. بينما نرى أن الجماعات الترابية التي تدار على أساس اللامركزية بأنها لا تستطيع أن تجري أي تعديل بنفسها لصلاحيات السلطة التشريعية التي تمتد على أرجاء الدولة برمتها، وقد فصل مجلس الدولة الفرنسي بما يؤيد هذا المبدأ بقرار أصدره في سنة 1932 بقضية لافيت Dame Lafitte⁽¹⁾.

من هنا يتضح أن الجماعة الترابية تعتمد وتخضع للدولة التي لها سلطة قانونية غير محدودة عليها، في حين أن الدولة الفيدرالية ليس لها على الدولة العضو بالفيدرالية إلا سلطة قانونية محدودة⁽²⁾. أو بتعبير آخر الدولة العضو بالفيدرالية هي في وضعية استقلالية حقيقية بالنسبة للدولة الفيدرالية لأنها

(1) Conseil d'Etat 15 juin 1932, Dame Lafitte, rec.587

(2) CARRE de MALBERG (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, op cité, TI p161

تتوفر على حقوق سارية المفعول في مواجهة هذه الأخيرة. بمعنى أنه في علاقتهما توجد قواعد قانونية تحد من سلطة الدولة الفيدرالية مما يشكل ضمانا للدول العضو ولكن هنالك قواعد دستورية تسمح للدولة الفيدرالية بالحد من حرية الدول العضو بالفيدرالية لاسيما فيما يخص تنظيم شكلها القانوني⁽¹⁾.

2 - إن الشؤون المحلية محدودة في الجماعات الترابية التي تُدار بطريقة اللامركزية بنص قانوني صريح، وهذا القانون تضعه السلطة المركزية باختيارها. بينما نرى العلاقات بين الحكومة الفيدرالية وباقي أعضاء الإتحاد ينص عليها الدستور الاتحادي، ولا يجوز تعديل هذا الدستور إلا باتفاق جميع الحكومات الداخلة بالاتحاد.

3 - أن الصلاحيات المعطاة لكل حكومة داخلة بالاتحاد مصادرة بنص الدستور خلافاً للهيئات اللامركزية، فإن العلاقة بينها وبين السلطة المركزية معينة بقانون عادي، وهذه الصلة تابعة للزيادة والنقصان والتعديل والتغيير بإرادة السلطة المركزية.

4 - إن الحكومات الاتحادية هي حكومات بكل معنى الكلمة فلها مجالسها التشريعية وسلطاتها التنفيذية ومحاكمها القضائية فهي ليست من قبيل الإدارات المحلية ويظهر النظام الفيدرالي بمظهر سياسي بينما مظهر الإدارة اللامركزية إداري بحت.

5 - نظام الرقابة الإدارية مطبق في الإدارة اللامركزية وتقوم به السلطة المركزية. أما الحكومات الاتحادية فإنها لا تخضع لرقابة السلطة الاتحادية بالشؤون العائدة لها، وتستثنى من ذلك الأمور التي لا نص على أنها داخلة في صلاحية سلطة الاتحاد أو الحكومة الاتحادية فإن الحكومة المركزية الاتحادية تستطيع بهذه الحالة أن تدخل تعديلا عليها بقانون ولو تعلقت بقضايا محلية بحتة

(1) Ibid p160.

المطلب الرابع - نحو الجهوية الموسعة

فيما يخص اللامركزية، فإن الأرضية موجودة وخالصة التجربة تم تقييمها. كما أن مرحلة رسم حدودها وتحديدها واحتواءها أصبحت مرحلة متجاوزة وكان لابد من إعادة النظر في اللامركزية نظرا لكثير من المتغيرات التي طرأت على العلاقة بين المركز ومحيطه.

فكل ما كان يُعتقد بأنه مشترك بين كل مكونات المجتمع لاسيما بأوربا اندثر نتيجة بروز اختلافات تحولت إلى خلافات مما أدى إلى ظهور نزاعات محتملة بإسبانيا وإيطاليا وفرنسا وبريطانيا.

إذن، الجواب لخفض درجة التوثرهذه، هو البحث عن صمام أمان هو في الواقع عبارة عن طوق نجاة يتمثل في الجهوية الموسعة. فقد تخلت النخبة السياسية الضابطة والمسيطر على الحقل السياسي عن أنانيتها التي وصفها آدم سميث بأنها خبيثة ومضرة إذ أن شعارها هو «كل شئ لي ولا شئ للآخرين» شعار مرده إلى جبروت المال.

في هذا الإطار نجد أن إسبانيا التي تعرضت لهزات كثيرة، جماعات ترابية تتمتع بالتسيير الذاتي وتتوفر على اختصاصات جد مهمة حيث أنها في منتصف الطريق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية وكل ما ينقصها هو الإستقلال التشريعي والقضائي.

بريطانيا، منح السلطات La dévolution du pouvoir هو في حد ذاته تحويل أو تفويض للسلطة السياسية من هيئة إلى أخرى وهو يحدث بصفة عامة من هيئة عليا إلى أخرى بدرجة أدنى حيث يتعلق الأمر بالتفريع التنازلي. ففي بريطانيا هنالك ثلاث برلمانات (أيرلندا الشمالية، بلاد الغال واسكتلندا) غير أن البرلمان البريطاني يمكنه أن يلغي القوانين المصوت عليها من طرف أي من البرلمانات الثلاث إذا ما كانت مخالفة للسياسة أو للدستور.

الجهوية الموسعة إذن هي أداة مهيكلية سواء للحقل السياسي أو الإداري أو الإقتصادي. فمن الناحية السياسية، تشكل دعامة للتماسك للنسيج الاجتماعي، ومن الناحية الإقتصادية تعزز التنمية المستدامة والإقتصاد التضامني لإنها تخصص مكانة للمحيط الترابي الجغرافي كما أنها تشكل مكانا للتفكير والنقاش. أما من الناحية الإدارية فالجهوية الموسعة تسمح بتلافي تداخل وتنازع الاختصاصات بين الهيئات المنتخبة والتي توجد داخل نفس المحيط الجغرافي المكون للجماعات الترابية.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه الأفكار يمكن تبنيها وترجمتها حسب ظروف البلد، وبالتالي لايمكن نقل الهياكل المطبقة في اسبانيا أو بريطانيا مثلا ودمجها في أي مكان بأوربا مثل رومانيا أو هنغاريا حيث توجد العديد من الطوائف *communautés* مما يجعل عملية اللامركزية الموسعة محفوفة بالمخاطر. فاللامركزية المتفتحة تعمل ضمن عاملين متناقضين الأول هو النزعة الإقليمية المبنية على بعض الحقوق *régionalisme de jure* والجهوية الموسعة المبنية على معطيات الواقع *régionalisation de facto*.

المبحث الأول - تعزيز الاختصاص المعياري

الإختصاص المعياري *compétence normative* للجماعات الترابية هو قدرتها على سن قواعد قانونية في الميدان التشريعي أو التنظيمي فالدستور هو الذي يحدد الميادين سواء التشريعية أو التنظيمية التي يؤول فيها للجماعات الترابية ممارسة هذا الحق. كما أن القوانين التنظيمية والقوانين العادية تتكفل بتوضيح الجانب التطبيقي وطبيعة وحدود الصلاحيات المخولة بمعنى أن الأمر يتعلق بتجربة معيارية *expérimentation normative*.

القانون يعتبر التعبير عن الإرادة العامة حيث أنه يأمر ويرخص ويمنع، في حين أن تطبيق بعض مقتضياته على سبيل التجربة يرمي إلى وضع هذه المقتضيات على محك التجربة والواقع للحصول على إمكانية إثبات حقيقة.

ففي الميدان التنظيمي تتوفر الجماعات الترابية على نوعين من السلطة التنظيمية: الأولى مستقلة autonome وأخرى تمارس في إطار تطبيق القانون l'application de la loi. لكن هذا لا يعني أن الجماعات الترابية تمارس هذه الإختصاصات دون حسيب أو رقيب بل تمارسها في إطار ما تحدده وترتيبه النصوص.

فعندما تستلزم المصلحة العامة وكذلك الخصوصيات المحلية، منح الجماعات الترابية سلطة كيفية وطرق تحديد تطبيق المقتضيات القانونية في حدود اختصاصاتها وفي إطار احترام المتطلبات الدستورية فإن الدولة تقوم بذلك.

إلا أن التطبيق على أرض الواقع أبان بأن ممارسة طرق تحديد تطبيق المقتضيات القانونية من طرف الجماعات الترابية لا يمارس بناء على سلطة عامة لتكييف القوانين والمراسيم، أي التوقيع على بياض، بل تتم معالجة كل حالة على حدة. ولعل هذه الوضعية تعيشها فرنسا لاسيما ما يخص حدود سلطة بولينيزيا الفرنسية La polynésie française وستعرض بتفصيل لهذه الحالة.

هنالك العقيدة الفقهية التي تقول بعدم إمكانية الجماعات الترابية من ممارسة السلطة التشريعية تُرى هل بإمكان هذه العقيدة أن تصمد أمام التحولات التي طرأت منذ مدة؟ بعض أساتذة القانون الدستوري يرون أن هنالك إمكانية مراجعة الدستور⁽¹⁾ من أجل تفويض سلطة تشريعية للجماعات الترابية على غرار ما هو جارٍ به العمل بالنسبة لما هو مفوض للحكومة بناء على الفصل 38 من الدستور الفرنسي الذي ينص على أن «الحكومة يمكن أن تطلب من البرلمان الترخيص باتخاذ مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها في ظرف محدود من الزمان» مما سيشكل تحول مركز الثقل centre de gravité في مجال التدبير الحر. إلا أن التطور الذي تعرفه الجماعات الترابية في إسبانيا وإيطاليا وفرنسا (كالدونيا

(1) BROSSET (Estelle), « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », Revue française de droit constitutionnel 2004/4 (n° 60), p. 695-739.

الجديدة) في هذا الإطار لا يدع أي مجال للشك بأن الدولة الأحادية ستعرف تحولا جذريا من خلال الجهوية الموسعة وتمتيع الجهات ببعض الصلاحيات في الميدان التشريعي.

لكن، هذا لا يعني أن الجهات سيكون لها جهاز تشريعي على غرار الدول الأعضاء في فيدرالية. أبدا، سيكون لها فقط تفويض لممارسة وظيفة أو مهمة fonction فقط لا غير. بمعنى أنه لن تكون هنالك ثنائية عضوية على مستوى الدولة الأحادية: برلمان على مستوى الدولة وبرلمان على مستوى الجهة. سيقترص الأمر فقط على ممارسة صلاحية يفوضها الدستور في مجال محدد مع إمكانية إلغاء المقتضيات التشريعية المتخذة من طرف الجهة، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والتشريعات الجاري بها العمل أو تعرقل سير السياسة الاقتصادية العامة للبلاد.

المبحث الثاني - تعزيز اختصاصات ومسؤوليات الجهة اقتصاديا

الجهة أصبحت رأس الحربة من أجل الدفع بعجلة الإقتصاد في مختلف بقاع العالم. فالجهة أصبحت المسؤول الأول عن التنمية الإقتصادية وذلك بقوة القانون. فقد تم اعطاؤها دورا رياديا لتنظيم العمل الجماعي للجماعات الترابية الأخرى. فهي من يحضر المخطط الإقتصادي الجهوي وهي من ينسق مع الدولة عندما يتعلق الأمر بالتخطيط على المستوى المركزي. كما أن كل التشريعات تجعل من الجهة، الجهة المكلفة بتهيئة التراب l'aménagement والتنمية المستدامة مكن خلال المخطط الجهوي الذي أعطيت له طابعا توجيهيا والزاميا.

فالجهة تشكل مستوى جغرافيا واسعا وإداريا جيدا للقيام بسياسة اقتصادية ولاسيما سياسة العرض لفائدة المقاولات من أجل تسهيل ماموريتها وجعلها أكثر تنافسية. فعلى المستوى الأوربي، كل الجهات التي تعرف ديناميكية اقتصادية وتقدم الإمكانيات سواء كانت بنية تحتية أو تسهيلات جبائية أو يد عاملة متخصصة تلقت استثمارات جد مهمة. فالشركات الكبرى تتبنى اليوم سياسة

تنظيمية على المستوى الدولي حسب الظروف التي تهيئها هذه الجهات: وجود مقاولات التعاقد من الباطن sous-traitance، الشراكة partenariat، المشاريع المشتركة joint-venture، بنية تحتية للمواصلات، يد عاملة متخصصة. ولعل هذا ما تمت ملاحظته في جهات كيبيلباو Bilbao بإسبانيا أو شنغهاي Shanghai بالصين أو بنكلور Bangalore بالهند. وبالتالي هنالك علاقة جدلية بين الجهوية الموسعة والنجاعة الإقتصادية.

في هذا الصدد نشير إلى الإجراءات التي أعلنها الوزير الأول الفرنسي في 23 فبراير 2018 لجعل الجهة أداة ناجعة لمساندة المقاولات الفرنسية. فالجهات ستكون في قلب منظومة تشجيع المقاولات حيث يمكنهم أن يضعوا رهن إشارة المقاولات الموجودة فوق ترابها مسارا موحدًا لصادرات هذه المقاولات وآليات مشتركة.

غير أن الدور الريادي للجهات تجاوز المحيط الجغرافي الداخلي ليشمل فضاءات جهوية خارج الحدود وذلك في إطار تعاون اقتصادي جهوي يضم جهات تنتمي لدول مختلفة مجاورة. هذا الحيز الترابي الجهوي يأخذ منحى قويا في أوروبا. فدور الطرق البحرية وكذلك البنية التحتية الطرقية بالإضافة إلى قنوات الإتصال المعلوماتية وغيرها تفسر هذا التعاون بين الجهات الأوروبية. معاهدة مدريد الموقعَة بتاريخ 21 ماي 1980 والتي دخلت حيز التطبيق في 22 دجنبر 1981 تمت بلورتها بمعاهدة-إطار حول التعاون الأوربي للجماعات الترابية ولاسيما الجهات.

التعاون الجهوي بين الجهات⁽¹⁾ بأوربا يعطي الإرتسام بأن هنالك تجمعات agglomération تنتمي لمحيط جغرافي واحد رغم انتمائها لدول عديدة متجاورة مما سمح بخلق مثلثات triangles أو مضلعات polygones هو اقتصادي. كمثال على ذلك مثلث أندونيسيا ماليزيا تايلندا أو مضلع اللوكسمبورغ، سويسرا، ألمانيا

(1) Hugon (Philippe), *Les économies en développement au regard des théories de la régionalisation*. In: Tiers - Monde, tome 43, n°169, 2002. Les chemins de l'intégration régionale. pp. 9 - 25

وفرنسا التي وقعت سنة 1996 اتفاق كارلسروه Accord Karlsruhe وذلك من أجل استغلال الموارد الطبيعية وإنشاء بنيات تحتية والعمل من أجل أن تكون هنالك تكاملية.

تَجْمَعُ الجهات المنتمية لدول مجاورة أصبح إذن وسيلة لتَشَكُل مراكز للنمو ذات تشكيلات هندسية (ثلاثية أو رباعية) مختلفة تشكل مجموعات عابرة للحدود والتي تضم جهات متقاربة من أجل تشجيع السياسات التي تركز على الإستثمار الداخلي والبنيات التحتية والبيئة.

فبالنسبة للفترة الممتدة من 2014 إلى 2020 أكثر من 10 ملايين أورو سيتم استثمارها في إطار التعاون الأقليمي interrégionale منها 6.5 مليارات أورو ستخصص للجهات المجاورة للحدود. هذا سيضمن أقصى تأثير اقتصادي وسيسمح باستعمال فعال للإستثمارات

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن التعاون بين الجهات داخل فضاء عدة دول لا يشكل بأية حالة من الأحوال اختصاصا إضافيا للجهات التي يمكنها أن تتعاون في إطار ما تنص عليه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل لكل الدول المعنية. وبالتالي فإن من واجب هذه الجهات أن تحترم التعهدات الدولية التي التزمت بها الدول التي تنتمي لها. بالمقابل جعل المحيط الجغرافي الأوسع ك مجال للنهوض باقتصاديات هذه الجهات سيسمح لها في إطار الجهوية الموسعة أن تمارس اختصاصاتها وتقديم خبراتها.

المبحث الثالث - اللامركزية السياسية

اللامركزية كما هي مطبقة في كثير من الدول الأوروبية توضح العلاقة التي تربط الإدارة بالسياسة على المستوى المحلي. فسواء تعلق الأمر بإحداث الجماعات الترابية أو تحديد اختصاصاتها فإن المعيار القانوني المحدد من طرف الدولة هو الإطار القانوني الذي تتم فيه عملية الإحداث وتحديد الاختصاصات. وبالتالي ما

يمكن ملاحظته هو أن الشأن المحلي ما هو إلا استمرار للوضعية الموجودة في أعلى هرم الدولة: فالدولة أي المركز تقوم بعملية انتشار على المستوى المحلي من خلال مصالحها الخارجية كذلك هنالك اعتماد واتكال شبه كلي للجماعات الترابية على الدولة.

على المستوى الإداري يلاحظ أن هنالك تجانس لهياكل وطرق عمل المصالح الخارجية للدولة في حين أن تنظيم مصالح الجماعات الترابية وطرق عملها ليست بنفس الإنسجام المشار إليه آنفا. بالإضافة إلى ذلك تقريبا كل الدساتير بأوروبا تحتفظ للدولة باحتكار السلطة السياسية في حين أنها تحيل الجماعات الترابية للقيام بأعمال إدارية. فالمواجهة بين الصالح العام الذي يؤول للدولة والمصلحة المحلية المحدودة جغرافيا تجعل من عمل الأولى عملا سياسيا في حين أن ما هو محلي يبقى محصورا في تلبية حاجيات الساكنة أو هكذا يُراد له حتى لا يتم تسييس العمل المحلي.

إلا أن اكتساح الجماعات الترابية من طرف فئة عريضة من المهنيين والإداريين ورجال التعليم بدأ يعطي وجهها آخر للعمل المحلي ويسمح للحديث وبكل مشروعية عن العلاقة الجدلية بين السياسة والأدارة على المستوى المحلي. فالإدارة المحلية أصبح بإمكانها الإعتماد إن لم يكن تحالف بينها وبين العاملين في إطار المجتمع المدني.

هذا الفصل بين ما هو سياسي وإداري غير مطروح ببريطانيا، لأنه إلى جانب الاختصاصات الإدارية هنالك «اختصاصات تشريعية» بالإضافة إلى «جهاز تشريعي» قائم بذاته. أي أن هنالك فصل بين الاختصاصات والمستويات الشئ الذي لا يمكن ملاحظته لا في النموذج الإيطالي ولا الإسباني ولا الفرنسي مما يعطي للامركزية البريطانية طابعها السياسي.

الفصل الثاني

الجهوية الموسعة بأوروبا

كلما أُثير موضوع التنظيم الترابي بأوروبا وإعادة النظر فيه كلما كانت الجهوية موضوعا ومجالا لنقاش حول الحيز الترابي الذي من شأنه جعل هذا التنظيم أكثر استجابة لكثير من الإنتظارات⁽¹⁾. فالجهوية من هذا الجانب هي شكل من أشكال اللامركزية التي بموجبها تسمح للدولة بأن تمنحها اختصاصات واسعة وحرية أكبر. فواء تعاضم مكانة الجهة بالمجال الأوربي هنالك حالات خاصة غير قابلة للاختزال بالنظر فقط إلى الجانب المؤسسي للدولة حيث أن هناك حالات تستلزم البث فيها وإعطاء جواب واضح لكل المطالبين بحقوقهم الجهوية والذين يطمحون إلى شئ أكبر من الجهوية الموسعة. فكل النقاشات التي فتحت حول «أوروبا الجهات» أفضت سنة 1994 إلى إنشاء ما يسمى بلجنة الجهات (Comité des régions Cd) والتي أقرتها معاهدة ماستريخ سنة 1992.

عندما نتحدث عن الجهة فإننا نشير ما يمكن تسميته الشعور أو الروح الجهوية. بمعنى أن هناك شعور بوعي وإدراك لوجود كيان جهوي منفصل عن الجماعات الترابية الأخرى وعن إدارة الدولة في آن واحد. هذا الوعي يتجلى بالتحديد سواء على مستوى الساكنة أو على مستوى المنتخبين. لأن هذا الشعور الجهوي يقتضي من أعضاء المجلس الإقليمي أن يتخلوا عن الدفاع عن المصالح الجماعية والإقليمية للاستجابة للمصلحة الجهوية.

(1) MARCOU (g) « *Le mille - feuille territorial: une spécificité française ?* » in *Collectivités territoriales. La nouvelle donne* (dossier), *Cahiers Français*, n° 391, mars - avril 2016, pp. 8 - 13. Gérard - François Dumont, "*Les régions d'Europe: une extrême diversité institutionnelle*", in *Diploweb.com*, 21 janvier 2014.

إلا أن عناصر هذا الشعور أو هذه الروح الجهوية في نهاية المطاف نجدها تستجيب لمعطيات ذاتية أكثر منها موضوعية. فمن المعروف أن السلطات العمومية تحاول أن تعطي لمجالس الجماعات الترابية، طابعا إداريا محظا أو بمعنى آخر فقط لا غير البرلمان بمجلسه أو بمجلسيه هو من يكتسي الطابع السياسي.

فالمفهوم العادي للجهوية والذي بمقتضاه تقوم الدولة بمنح الجهات، التسيير الذاتي الإداري *une autonomie administrative* وتقوم بتحويل بعض الاختصاصات لها أصبح أمرا متجاوزا لأن الجهوية الموسعة لها مدلول ومدى أوسع حيث أنها تكتسي طابعا إداريا وماليا وسياسيا بالأساس.

إلا أن نية المشرع في بعض الدول الأوروبية لا يرغب في إعطاء الجهوية الموسعة طابعا سياسيا. ففيما يخص المجلس الجهوي في هذا الصدد، نجد أنها لم تكن في أي لحظة تتجه لإعطائه طابعا سياسيا ومع ذلك نجد أن الممارسة العملية تكذب هذه الخلاصة حيث أن الطابع السياسي هو الذي يمكن استنتاجه من هذه الممارسة.

المطلب الأول - اللامركزية الموسعة بإسبانيا

ما كان معروفا عن إسبانيا هو أنها دولة ممرزة بالأساس مع الأخذ بعين الإعتبار بعض المراحل التاريخية والنصوص القانونية التي خففت من حدة هذه المركزية. ففي القرن الوسيط كان هنالك ما يعرف بالفويرو **des fueros** وهي موثيق يمنح الملك بواسطتها لبعض الجهات أو المدن وضعا قانونيا خاصا تتمتع بمقتضاه بحرية أوسع. كما أنه منذ القرن التاسع عشر كانت توجد أحزاب في المناطق الباسكية والكاتالونية. جهتان لهما خصوصياتهما الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. هذه الحركية السياسية أدت إلى اعتراف الدستور الإسباني في 1831 بوجود مقاطعات إدارية تتمتع بتسيير ذاتي ولو محدود. هكذا تم في 1932 منح كاتالونيا وفي سنة 1936 كاليس Galice، وضعا قانونيا خاصا منحها بمقتضاه حكما ذاتي. كما تم في 1833 تقسيم إسبانيا إلى 49 إقليما.

إلا أن النهج الذي اختارته الدولة عبر هذا النظام الإداري والسياسي كانت تواجهه مصاعب ومطالب كثيرة لاسيما مطالب الاستقلال الذاتي من طرف كطلونيا والباسك. بالإضافة إلى العوائق التي تحول دون هذه السياسة المركزية لمجموعات اجتماعية سَمَّتها منذ البداية هي التنوع والذي عكسه دستور 1978 في فصله الثاني والجزء الثامن المتعلق بالتنظيم الترابي (الفصل 137 إلى الفصل 158)، حيث جاء بوحدة ترابية مَقْنَعَة جديدة هي المجموعات المستقلة، هذه المجموعات وصلت إلى 17 منطقة مَقْنَعَة بالحكم الذاتي، بالإضافة إلى اثنين من مدن الحكم الذاتي التي هي في واقع الأمر مدن مغربية مستعمرة وهي سبتة ومليلية. هذه الحكومات الإقليمية مسؤولة عن المدارس والجامعات والصحة والخدمات الاجتماعية، والثقافة، والتنمية الحضرية والريفية، وفي بعض الأماكن مسؤولة الشرطة. وبشكل عام، في إطار نظام الحكم الذاتي، انتقلت إسبانيا إلى «دولة لا مركزية»، تشكل الحكومة المركزية فقط 18% من الإنفاق العام؛ 38% للحكومات الإقليمية، 13% للمجالس المحلية والبقية لنظام الضمان الاجتماعي.

المبحث الأول - أسس الحكم الذاتي في إسبانيا

بالنظر إلى أسس الحكم الذاتي في إسبانيا نجد أنها مبنية على مجموعة من المبادئ والأسس والتي تتكون من مبدأ الوحدة والاستقلال الذاتي ومبدأ التضامن. هذه المبادئ صَمَّنها وتَصَمَّنها دستور 1978 وتم تطويرها في المادة 137 من الباب الثامن منه.

1. مبدأ الوحدة :

ويعني انه توجد امة واحدة حسب الدستور التي هي الامة الاسبانية والتي ينبغي ان تفهم كوطن مشترك بين جميع الاسبان ولا تقبل التجزئة، وهذه الوحدة دلالة على انها أمة واحدة لا تقبل الذوبان، ويدخل في هذا المبدأ أيضا وحدة الدولة الاسبانية ويعني لا وجود لتعددية الدول، لكن توجد دولة واحدة هي التي

تشكل التنظيم القانوني والسياسي لأمة واحدة فقط، أي الدولة الوطنية سلطتها العليا هي تعبير عن ارادة الشعب الاسباني كعنصر موحد.

2. مبدأ الإستقلال :

تفهم الدولة الاسبانية كدولة وطنية تتوافق مع الاعتراف الدستوري وضمانته للحق في الحكم الذاتي للجنسيات والاقاليم التي شكلت امة اسبانية واحدة، وهذا ما قرره المادة 2 من الدستور والذي مفاده انه لا يمكن التمييز بين الامة الاسبانية والجنسيات - القوميات والاقاليم كحقائق مختلفة ومنفصلة، أي ان هذين الاخيرين يتواجدان ويتعايشان بداخلها ومشكلة لها، وبشكل متواز فان اشكالها التنظيمية والقانونية والسياسية لا يمكن ان تفهم بالنسبة للدولة الوطنية إلا أنها تُعَدُّ بالترباط او التنظيم الترابي لهذه الاخيرة.

3. مبدأ التضامن :

التضامن كرابط للوحدة وهو ما نصت عليه المادة الثانية من الدستور على ان هذا الاخير يقوم على اساس « وحدة الامة الاسبانية » الغير قابلة للحل والذوبان، ويفهم من التضامن انه ملك عام مشترك بين جميع الاسبان ورابط للوحدة، ولهذا السبب اصبح مضمونا من قبل الدولة، وذلك استنادا الى المادة 138 من الدستور وهذا المفهوم هو نتيجة لحدث كون القوميات والاقاليم هي العناصر المكونة للمجموعة العليا للامة الاسبانية

المبحث الثاني - آليات عمل الحكم الذاتي بإسبانيا

أما آليات عمل الحكم الذاتي فهي ثلاث اجهزة:

• الجمعية التشريعية التي تنتخب بالاقتراع العام طبقا لنظام التمثيل النسبي: نشير إلى أن كل المجموعات المستقلة عدا الحالة الخاصة بكل من سبتة ومليلية المحتلتين، تمتلك جمعية تشريعية برلمانية تتولى صلاحيات تشريعية حقيقية في

كثير من المجالات التي تتمتع فيها المجموعات المستقلة بصلاحيات حصرية تتعلق بمجال محدد. كما يتم انتخاب رئيس الحكومة من بين اعضائها.

بالمقابل هنالك آليات لمراقبة العمل الحكومي للمجموعات المستقلة بواسطة تقنية الاسئلة واستجابات لجان التحقيق والتقصي وكذلك طرح مقترحات توجيه اللوم او طلب الثقة. لكن المشاركة في تشكيل البرلمان من خلال تعيينها لما يسمى بشيوخ الحكم الذاتي فإنها تعتبر نوعا من الممارسة للديمقراطية الشبه المباشرة.

• **مجلس الحكومة** الذي يتم انتخابه من بين اعضاء الجمعية: التنظيم المؤسسي يقوم على مجلس للحكومة له وظائف تنفيذية وإدارية، وعلى رئيس ينتخب من طرف الجمعية من بين اعضائها ويعين من طرف الملك، فهو الذي يتولى ادارة المجلس الحكومي، وكذلك التمثيل الاعلى فيما يخص المجموعة المستقلة التي يتواجد على رأسها.

• **المحكمة العليا للعدل** التي تعتبر السلطة الثالثة ضمن الهياكل التنظيمية للمجموعات المستقلة، وهو جهاز تم التنصيب عليه في البند الاول من المادة 152 من الدستور «محكمة عليا للعدل، من غير المساس بالاختصاص القضائي الذي يرجع للمحكمة العليا للدولة حيث أنها تعمل في اطار وحدة القضاء التابع للدولة» علما بأن مجال الاختصاص لا يتعدى حدود النطاق الترابي للمجموعة المستقلة كما أنها لا تتمتع بسلطة قضائية مستقلة عن قضاء الدولة.

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو عدم وجود أي اعتراف صريح في الدستور يمنح للمجموعات المستقلة ذاتيا سلطة تشريعية أي أنه لا يوجد أي إقرار نصي صريح بأنها تتوفر على سلطة تشريعية Pouvoir législatif كما هو الشأن في النظام الفيدرالي بمعنى أنه لا توجد ثنائية عضوية في هرم السلطة.

تعليقا على هذه الحالة التي تعتبر من قبيل الواضح المرموز يقول الفقيه Gonsalez Navano بأنه لا توجد اية مجموعة مستقلة تملك صلاحيات تشريعية،

بل مجرد صلاحيات تنظيمية « لوائح مستقلة » دون الوصول الى هذه الصيغة المبالغ فيها بينما هنالك تيار آخر يرى بأن هنالك مجموعتان إحداهما تتمتع بصلاحيات دستورية وأخرى لها اختصاصات محدودة أي أنها تتمتع بسلطة إدارية فقط ومن بين هؤلاء الفقهاء. T.R Fernandez A. Rubiales، وكذلك Trujillo G. وفي الأخير هنالك تيار ثالث يشكل الأغلبية الذي يبرر موقفه بتفسير حرفي لروح الدستور حيث يعتبر ان الاشارات أو القرائن تسمح بالقول بأن المجموعات المستقلة ذاتيا بصفة تامة تتمتع دستوريا بالسلطة التشريعية والمجموعات الاخرى «الناقصة الإستقلالية» يمكنها أن تتمتع ام لا بهذه السلطة وهو أمر مبالغ فيه.

ولعل هذا الغموض هو تحصيل حاصل لمقتضيات دستور 1978 والذي لم يوضح وبصفة صريحة طبيعة الدولة في اسبانيا من الناحية القانونية هل هي دولة أحادية أم فيدرالية ويمكن ترجيح سكوت الدستور لأمر يعود لأسباب معينة لاسيما غياب تراض consensus بين الفقهاء والسياسيين حول هذه المسألة مما يعتبر إشكالا قانونياً.

بالإضافة إلى ذلك الدستور الإسباني لا يضع أي نموذج عملي لتنظيم سياسي تراي للدولة بل يحدد فقط الخطوط العريضة الواجب اتباعها في حالة ما إذا تقرر القيام بعملية لامركزية تاركاً هذا الأمر للقوى السياسية التي يقع على عاتقها إيجاد صيغة مناسبة عند تحديد مراحل الحكم الذاتي processus d'autonomie فالمادة الثانية من الدستور الإسباني تنص على وحدة الأمة الإسبانية l'unité de la nation espagnole والاستقلال الذاتي للقوميات والجهات المكونة للدولة وكذلك التضامن فيما بينها.

لذا نجد مواقف رجال السياسة والقانون تتأرجح بين مواقف ثلاثة : الموقف الأول يعتبر وضعية دولة مناطق الحكم الذاتي على أنها نموذج فريد sui generis والموقف الثاني يعتبرها دولة مركبة État composite والتي لا تطابق أي نموذج

مُحدِّد سلفاً لهياكل ترابية ثم هنالك من خلص الى أن الأمر يتعلق بنسخة غير كاملة لدولة فيدرالية ولعل هذا الرأي الأخير هو أكثر صواباً.

لهذا نقول أن ما يسمى بدولة مناطق الحكم الذاتي تركز في واقع الأمر على تعايش نظامين قانونيين داخل نفس التراب الإسباني: من جهة هناك نظام قانوني للدولة ومن جهة أخرى هناك الأنظمة القانونية للمناطق ذات الحكم الذاتي التي تجد أساسها في الدستور الإسباني والذي يركز بدوره على أنظمة الحكم الذاتي *statuts d'autonomies* التي هي في واقع الأمر معايير قانونية *norme juridique* تم التفاوض بشأنها بين منطقة الحكم الذاتي *Communauté Autonome* والسلطة المركزية التي تدمج هذه المعايير في النظام القانوني الإسباني بواسطة قوانين تنظيمية صادرة عن البرلمان الإسباني بناء على الفصل 81 من الدستور. هذا المعيار القانوني المتفاوض حوله والمدمج في النسخ القانوني الإسباني يصبح في نفس الوقت معياراً مؤسسياً *norme institutionnelle* لمنطقة الحكم الذاتي وبالتالي كل ما يصدر عن المنطقة المتمتعة بالحكم الذاتي من معايير قانونية يصبح من الناحية التراتبية تابعا للنظام المنظم للحكم الذاتي وجزءاً من الكتلة الدستورية التي تخضع لدستورية القوانين.

المبحث الثالث - النظام الأساسي لإقليم كطالونيا

وعليه وبناء على ما سبق فإن النظام الأساسي لإقليم كطالونيا هو المعيار *la norme* الذي بموجبه يُعطي الحق للحكم الذاتي لهذا الإقليم محتوى ومضموناً بمعنى أنه يسمح لهذا الإقليم كقومية أن تلج إلى الحكم الذاتي وتكون قانونياً كمجموعة ذاتية الحكم. إلا أن هذا النظام الأساسي لا يشكل بتاتا تعبيراً عن السيادة *souveraineté* وإنما حكماً ذاتياً لا غير *autonomie*. ولعل هذا هو كنهه ومضمون منطوق الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية بإسبانيا 1981/4 هذا الحكم يجد سنده القانوني في المادتين 147.3 و152.2 من الدستور الإسباني حيث تنصان على أن أي إصلاح لأي نظام أساسي يتطلب مصادقة البرلمان بواسطة قانون

تنظيمي بمعنى أن السلطة التشريعية هي التي يعود لها الحق للبت في أي تغيير يطرأ على مؤسسات الدولة وذلك بواسطة قانون تنظيمي أي أن النص القانوني هو نص يحتل المرتبة الثانية بعد الدستور فيما يخص تراتبية القيم داخل المنظومة القانونية l'ordonnancement juridique مما يدل على أن هذه الكيانات المتمتعة بحكم ذاتي في اسبانيا هي كيانات تدخل في نطاق اللامركزية وليس الفيدرالية وذلك من منظور دستوري.

ولهذا فإن انعدام مرونة المسطرة المتبعة لأي إصلاح أو تغيير يمس النظام الأساسي هو من جهة ضمانه لهذه الكيانات في تمتعها بحقها في حكم ذاتي ومن جهة أخرى يحفظ استقرار شكل التنظيم الترابي للدولة والعلاقات التي تربط السلطة المركزية بالسلطات التي تتمتع بحكم ذاتي.

ومع ذلك فإن الأزمات التي تعرفها العلاقات بين السلطة المركزية والكيانات المتمتعة بحكم ذاتي مصدرها أولا الدستور نظرا للغموض الذي يلف شكل الدولة الإسبانية كما سبق ذكره ولكن كذلك للتفسير والتطبيق العملي لمفهوم الحكم الذاتي. هذا التدبير الإداري وليس السياسي للحكم الذاتي تكون نتيجته الطبيعية هو تبخيس للقدرة التقريرية السياسية للأجهزة والمؤسسات المكونة لهذه الكيانات. مما أدى مثلا إلى عجز في التمويل déficit en matière de financement بالنسبة لكطالونيا. كذلك يلاحظ محدودية قدرة الحكومة الكطالانية على تبني سياسة خاصة بها في ميادين متكاملة ومتسقة. وبناء عليه فإن النتيجة هو أن كل القوانين التي صوت عليها البرلمان الكطالاني تتعلق بميادين تخص الإمدادات subventions والتدابير التنظيمية أو المسطرية.

لهذا ومن أجل تفادي كل ما من شأنه أن يشكل عائقا لعلاقات جيدة بين الدولة المركزية والمناطق المتمتعة بالحكم الذاتي بإسبانيا، ارتأى البعض خلق آليات فعالة تهدف إلى مشاركة هذه المناطق في مؤسسات الدولة والمشاركة في تحديد سياستها وذلك على مستوى جميع الأصعدة بما فيها الغرفة الثانية Sénat التي

بإمكانها أن تلعب دورا مهما بكونها آلية من آليات اللامركزية والمشاركة وهو الشئ الذي لم يحدث. كذلك من أجل تفعيل المشاركة يجب العمل على تعيين أعضاء داخل مؤسسات الدولة الدستورية مثل المحكمة الدستورية أو المجلس العام للسلطة القضائية Conseil Général du Pouvoir Judiciaire بالإضافة إلى ممثلين داخل هيئات الإتحاد الأوربي.

وعليه نجد أن مطالب البرلمان الكطالاني تتلخص في مطلبين اثنين: الحصول على سلطة سياسية أكبر وعلى تمويل أكثر. ولهذا فإن إصلاح القانون الأساسي لا يهدف إلى تغيير الدستور بقدر ما يهدف إلى دفع السلطة المركزية إلى احترام مبادئ وحدود الدستور وتفادي إخراج تحديد توزيع الاختصاصات من المجال الدستوري. ونعتقد بأن خلفيات هذه المطالب بإسبانيا تُظهر في نهاية المطاف مدى درجة انعدام التجانس السياسي داخل الدولة وهو أمر يجب على الدولة أن تقبله في إطار مرن للدستور وتوضيح كل الأشياء التي تم السكوت عنها لاسيما شكل الدولة القانوني. لهذا فإن إصلاح النظام الأساسي الكطالاني في 2006 كان الهدف منه هو سد بعض من هذه الثغرات.

ففي مجال توزيع الاختصاصات الملاحظ هو إحاطة الاختصاصات الأساسية للدولة بسياسات قانوني بواسطة إعطاء تعريف مفصل لمفهوم ومضمون الاختصاصات الممارسة حصرا من طرف الدولة وتلك المستثناة. غير أن ما يهدف إليه الإصلاح هو ألا تكون للدولة المركزية الصلاحية للتدخل في مجال الاختصاص الممارس حصرا compétence exclusive بواسطة طرق تشريعية علما أن المحكمة الدستورية سبق لها وأن قررت ان الاختصاصات الممارسة حصرا من طرف مناطق الحكم الذاتي لا تعتبر كاختصاصات مستثناة بمعنى أن الدولة يمكنها أن تتدخل من أجل ضبط كل ما من شأنه أن يعتبر تشريعا أساسيا حتى ولو كان هناك تداخل بين ما هو تشريع أساسي واختصاص حصري للمناطق ذات الحكم الذاتي بناء على تفسير موسع للمادة 149.1.1 من الدستور.

وتبعاً لما سبق نجد أن تسيير صناديق الإيداع وأرصدة المتقاعدين يشكل مثلاً حياً لتداخل الاختصاصات. ففي الوقت الذي قررت فيه المحكمة الدستورية أن الهيئة العمومية Generalitat والمُشكَّلة من الأجهزة التي تمتلك سلطات تشريعية وتنفيذية جهوية بكطالونيا تمتلك الصلاحية فقط لضبط هذه الصناديق التي ليست لها أنشطة خارج المحيط الترابي المعني بالحكم الذاتي نجدها في نفس الوقت تقر بأن كل الوحدات التابعة لهذه الصناديق الموجودة فوق التراب الوطني يتم ضبطها من طرف الدولة بحجة أن هناك قوانين تنظيمية أساسية للاقتصاد. غير أن النظام الأساسي للحكم الذاتي لكطالونيا في 2006 أكد على أن الهيئة العمومية Generalitat لها الحق في تسيير وضبط كل الوحدات التابعة للصندوق التي يوجد مركزها فوق تراب كطالونيا والتي تنشط وتعمل فوق كل التراب الوطني.

كذلك هنالك مجال سيادي آخر يشكل نقطة خلاف وهو المجال الضريبي غير أن هذه السلطة نجد لها سنداً قانونياً في البند الثاني من المادة 133 من الدستور الذي ينص على ما يلي: «يمكن للمجموعات المستقلة والهيئات المحلية الإقرار والمطالبة بضرائبها طبقاً للدستور والقوانين»، مؤكداً على مبدأ الاستقلال الذاتي فيما يخص تسيير مصالحها الخاصة في المادة 137 من الدستور حيث يتعلق الأمر بإمكانية استخلاص الضرائب والقدرة على تحديد الأشخاص الخاضعين للضريبة من طرف الهيئة العمومية Generalitat مما سيترتب عنه التصرف في نطاق استخلاص الضرائب واكتساب حرية التصرف في فرض قواعد ضريبية جديدة بحيث أن الهيئة العمومية تقرر أي ضريبة ستؤدى ومتى وبناءً على أي أساس. هذا سيسمح للحكومة الكatalانية أن تملأ خزينتها بكل استقلالية وأن تحدد شروطاً أكثر جاذبية للمستثمرين.

هذا وقد حددت المادة 157 من الدستور الاسباني نوعية هذه الموارد:

- الضرائب المتخلى عنها كلياً وجزئياً من قبل الدولة؛
- الرسوم و الضرائب والمساهمات خاصة؛
- تحويلات صندوق التعويض بين الاقاليم ؛
- الإمدادات المحولة من الميزانية العامة للدولة ؛
- مدا خيل الملك العام والخاص.
- القروض.

وهذا يعني أن المجموعات المستقلة والدولة تتصرفان في هذا المجال على قدم المساواة بغض النظر عن بعض التوجهات الفقهية حول ما اذا كانت للمجموعات المستقلة سلطة مالية فرعية أم اصلية، فالفرق الوحيد القائم هنا هو المتمثل في حدود ممارسة هذه السلطة.

المبحث الرابع - الإصلاح المؤسسي بكطالونيا

من بين مقتضيات إصلاح 2006 مضمون المادة 175 القسم 5 الباب 1 الفرع 1 والمتعلق بنوعية العلاقة بين الدولة والهيئة العمومية حيث أنه تم إحداث نظام إداري موحد يسمح للإدارات الكطالانية بالتكفل بتنفيذ السياسات المقررة على مستوى الدولة داخل المحيط الترابي لكطالونيا. كذلك تم إحداث لجنة ثنائية تضم الدولة والهيئة العمومية Generalitat. دور هذه اللجنة هو بناء فضاء لإجراء لقاءات دائمة مما سيسمح بتبادل مستمر للآراء والمعلومات وتنسيق السياسات التي تتطلب توزيعاً لاختصاصات لكل طرف على حدة والتعاون فيما يخص المواضيع ذات الاهتمام المشترك. أما فيما يتعلق بالاتفاقيات والمعاهدات التي تؤثر على المجال الخاص بالحكم الذاتي الكطالاني فإن الفصل 196 يسمح بإمكانية الطلب من الدولة اشراك المكلف بالمفاوضات في الوفد. كذلك نجد في نفس السياق

أن الفصل 178 يجيز إمكانية توقيع اتفاقيات ومعاهدات مع كيانات أخرى تتمتع بالحكم الذاتي. لكن الإصلاح لا يعطي الصلاحية بالتدخل في المفاوضات التي تهتم اختصاصات الدولة بل ما يتعلق فقط بكطلونيا بصفة عامة. لكن تفسير مجال تدخل الدولة والمجال المتروك لتدخل إقليم كطالونيا يبقى في واقع الأمر تفسيراً يميل إلى التفسير الواضح المرموز.

إذن قراءة أولية لما سبق ذكره يمكننا القول بأن النظام الأساسي لكطلونيا يستعير من النظام الفيدرالي بعض الأفكار ومن اللامركزية مبادئها الأساسية.

المبحث الخامس - المشاركة في الأجهزة الدستورية للدولة

هنالك جانب آخر أساسي في العلاقة بين السلطة المركزية وكطلونيا يتمثل في مشاركة هذه الأخيرة في الأجهزة الدستورية علماً أن الدستور الإسباني لا ينص على أي آلية لمشاركة أي منطقة تتمتع بالحكم الذاتي في المؤسسات أو القرارات التي تتخذها الدولة. في حين أن النظام الأساسي لكطلونيا يؤكد العكس لاسيما المادة 174.1 والتي تمنح الهيئة العمومية Generalitat الحق في المشاركة في بعض القرارات التي تتخذها الدولة كما أنها تدرج آلية تؤمن للهيئة العمومية المشاركة في بعض المؤسسات والهيئات مثل مشاركة هذه الهيئة في الغرفة الثانية حسب الفصل 179 وفي المجلس العام للسلطات القضائية حسب الفصل 180 وفي مؤسسات الدولة ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي بناء على الفصلين 181 و 182.

إلا أن الإشكالية المطروحة والناجئة عن هذا النظام الأساسي هو أنه يستوجب تنظيمًا وضبطًا قانونيًا من طرف الدولة والذي يُلزم بإعادة تشكيل هذه المؤسسات أو بتعبير آخر يستلزم إعادة النظر في بعض التشريعات بما فيها القوانين التنظيمية. إلا أنه يجب ألا يَعرَّضَ عن بالنا هو أن المصادقة على هذه التشريعات ليس بالأمر الهين لأنه يستلزم مصادقة الأغلبية المؤهلة majorité qualifiée عليها.

ما هو ملاحظ هو أن المطالب التاريخية تتغير من جهة إلى جهة حيث أن التقاليد التي دأبت عليها المجموعات المطالبة بالاستقلال أو بالحكم الذاتي بإسبانيا لها عدة أوجه حسب الثقل الذي تمثله كل جهة على حدة وذلك حسب الفوارق الاقتصادية والتفاوتات الديموغرافية بين مختلف هذه الجهات.

المطلب الثاني - اللامركزية بإيطاليا

ما هو معروف عن النسق السياسي في إيطاليا هو أن الجماعات الترابية أكثر قوة من الدولة. كذلك عندما نتحدث عن الديمقراطية في إطار النظام القانوني الإيطالي يجب أن نستحضر أولا وقبل كل شئ الديمقراطية المحلية.

لكن تجب الإشارة إلى أنه على الرغم من كون الدستور الإيطالي لسنة 1948 تضمن وجود الجهات كجماعات ترابية إلا إنه لم يتم وضعها حيز التنفيذ إلا سنة 1970 حيث أنها تشكل الركيزة الأساسية للامركزية في إيطاليا. كما أن النص المتعلق بتنظيم واختصاصات الجماعات الترابية لم يصدر إلا سنة 1990 بواسطة قانون رقم 142 سنة 1990 أي أربعون سنة بعد دخول الدستور حيز التطبيق.

غير أن سبب الماضي التاريخي لإيطاليا يمكننا من فهم مسلسل اللامركزية الموسعة بإيطاليا لاسيما وأن الوحدة للدولة الإيطالية هي حديثة العهد جدا أي أنها قبل الحقبة التي تلت الوحدة نهاية القرن 19. قبل ذلك لم يكن هناك شئ اسمه إيطاليا إذ لم تكن شيئا يذكر وهذا ما يلخصه قول ميتزنيخ بأن إيطاليا ما هي إلا «تعبير جغرافي» لأنها كانت تتكون من مجموعة من الكيانات منها ما هو ملكي كمملكة صقلية ومملكة سردينيا ونابل ومنها ما هو جمهوري ونذكر جمهورية فينيسيا وجمهورية جنوا بالإضافة إلى الدولة البابوية، ولعل هذا ما يفسر كون الوحدة الإيطالية وبزوغ المملكة الإيطالية في 17 مارس 1861 يعتبر حدثا تاريخيا في أوروبا.

إذن التاريخ الإيطالي يعتبر مرجعية لتفسير ما تتمتع به الجهات من هامش كبير في تسيير وتدبير شؤونها، وبالتالي فإن السياسة التي تنحو نحو لامركزية أكبر

وأوسع هي أمر عادي سواء فيما يخص الاختصاصات أو بما يتعلق بالاستقلال الذاتي المالي لاسيما بواسطة إدخال قواعد الفيدرالية المالية. ولعل مراجعة الدستور بتاريخ 18 أكتوبر 2001 لدليل على امكانية السير في سياسة جد موسعة للجهات ذات حمولة فيدرالية. مما يفتح الباب على مصراعيه نحو جهوية متنوعة أقرب للفيدرالية منها إلى أي شئ آخر لاسيما ما يتعلق بشكل حكومة الجهة مع امكانية وجود تمايز جهوي يسمح لكل جهة أن تحرر طاقاتها وتعزز قدراتها.

فإيطاليا تضم 20 عشرين جهة، خمسة منها تتمتع بنظام خاص وخمسة عشر بنظام عادي.

ومع ذلك تبقى الدولة الإيطالية جوهرية دولة أحادية على الرغم من الإصلاح الدستوري الذي بوشر سنة 2001 للباب V بواسطة قانون تنظيمي 2001/3. فالفصل 114 من الدستور الذي تم تحيينه أصبح ينص على أن الجمهورية واحدة وغير قابلة للتجزئة إلا أنه في نفس الوقت يسمح بمباشرة لامركزية جد موسعة ويعطي وزعا متشابها ومتساويا إلى كل مكونات الإدارة الإقليمية بما فيها الجهات والجماعات وكذا المدن الكبرى les villes-métropoles وذلك بمنحها حكما ذاتيا سياسيا وتقريريا مما يخفف من حدة مفهوم الدولة الأحادية لأنه يؤدي إلى شكل جديد لدولة متعددة المراكز polycentrique حيث أن الإطار النمطي schéma الجهوي لم يتغير والخريطة الجهوية لإيطاليا تبقى دائما تخضع لمنطق وجود مستويان اثنان للحكم الذاتي. بالإضافة إلى ذلك فإننا لا نجد في أي مكان في الدستور عبارات مثل دولة عضو أو دولة فيدرالية أو ما يشير للفيدرالية بصفة عامة. وهذا يتماشى ورغبة السلطة التأسيسية الدستورية وروح دستور 1947 حيث تم تحديد الخطوط الحمراء: الوحدة وعدم قابلية الدولة للتجزئة.

فالجهات العشرون حصلت على صلاحيات متزايدة حيث أنها اصبحت تمارس اختصاصات تهم التشغيل والصحة والبيئة وتتمتع ببعض الحرية على المستوى الجبائي وبالتالي تقترب إيطاليا من النموذج الفيدرالي إلا أن الدولة تحتفظ دائما

بسلطاتها في المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية والدفاع وسك النقود والنظام العام والعدل.

لكن رغم ذلك يبقى هذا الإصلاح مطبوعا بطابع غامض فيما يخص توزيع الاختصاصات. هذه الوضعية تم تعديلها عن طريق القانون الذي تم تبنيه في 07 أبريل 2014 والذي أدخل مسطرة من شأنها أن تعيد تطوير وتنظيم الاختصاصات الممنوحة للأقاليم والجهات من طرف الدولة بناء على المبادئ التالية:

- تحديد المستوى الأمثل للتدبير لكل وظيفة بناء على مبدأ التفريع؛
- البحث عن الفعالية في إنجاز الوظائف الأساسية للجماعات؛
- الاحتفاظ على المتطلب الوحدوي؛
- تبني شكل التصديق validation والتفويض للاختصاصات وذلك بواسطة اتفاقيات.

• إلا أنه وكما سبق وذكرنا فإن التاريخ حاضر في العملية الإصلاحية بقوة عن طريق التيار السياسي عصابة الشمال التي جعلت من الفيدرالية الحقيقية قضيتها الرئيسية. فرئيس هذه العصابة أمبرتو بوسي Umberto Bossi قام بحملته الانتخابية الأخيرة على أساس إصلاح جديد وجدي. وعلى أية حال فالملاحظ هو أن كل الإصلاحات التي أُدخلت بصفة تدريجية مع مرور الوقت كانت إصلاحات تشريعية ولم تكن دستورية.

ومع ذلك هذه المرونة التي تصل الى حد اللدونة في مواجهة المطالب الجهوية راجع في واقع الأمر إلى أن التهديد بالانفصال ما هو إلا جزء من اللعبة السياسية بإيطاليا لاسيما عندما يتعلق الأمر بالجهات التي تسيطر عليها أحزاب الوسط اليميني في المعارضة وتهديدهم للوسط اليساري الذي هو في الحكومة. سياسة لِيّ الذراع بين الأحزاب السياسية تجد في اللامركزية الموسعة مرتعا خصبا للمزايدة على بعضها البعض. بالإضافة إلى ذلك فإن إعادة تشكيل عميقة للمجتمع الإيطالي

سيعتبر تحديا جذريا للدولة القومية (الدولة - الأمة) الذي كان مرجعية لحد الساعة ويعود لإشكالية جد معقدة تبقى موضوعا للنقاش الأكاديمي لكن تطبيقها على أرض الواقع سيؤدي حتما إلى أoxم النتائج والأحزاب واعية كل الوعي بذلك.

ولعل هذه الظاهرة هي عامة بالنسبة لأوروبا التي تريد أن تنسلخ وتغير جلدها لأنها تهدف إلى تغيير العلاقة بين الدولة والمجتمع. وكلمة المجتمع يجب أن تؤخذ بالجمع وليس بالمفرد لأن المقصود هو كل مكونات المجتمع في علاقته مع الدولة. لقد انتهت السنوات السّمان وبدأت السنوات العجاف وبالتالي كانت هنالك تداعيات على المستوى السياسي وكذا على علاقة الفرد والمجموعات بالدولة.

أزمة 2008 الاقتصادية التي ظهرت بوادرها في الولايات المتحدة الأمريكية عقب إفلاس بنك Lehmann Brother لي مان برودرز انعكست سلبا على أوروبا وإيجابا على دول أخرى: فالدخل الفردي الخام ارتفع بنسبة 60% في الصين وبنسبة 33% في الهند إلا أنها انخفضت في باقي الدول الأوروبية. السلم السياسي لم يعد باستطاعة أوروبا شرائه وبالتالي فإن الوطنية الضيقة والطابع الشوفيني يجعل من هذه الأزمة حجة للمطالبة باسترجاع بعض الحقوق السياسية من طرف بعض الأحزاب. ولذا نجد في الواجهة، على الأقل فيما يخص الجهوية، الجهات التي لها امكانيات اقتصادية مهمة مثل كطالونيا بإسبانيا واللمباردي بإيطاليا واسكتلنده ببريطانيا وكورسيكا بفرنسا تطالب ليس فقط بجهوية موسعة ولكن بالانفصال وذلك تحت ما يسمى بغطاء الهوية الشرعية *la légitimité identitaire* وهنا يطرح مشكل أزمة التضامن بين كل مكونات المجتمع والانتماء الجهوي أي الارتباط بمحيط تراب جهة من الجهات. ففي إيطاليا مثلا الهوية والفارق فيما يخص الدخل الفردي الخام بين جهة كمباني *Campanie* الفقيرة واللومباردي *Lombardie* الغنية من واحد إلى الضعف.

النظام الذي تم تبنيه سنة 1948 استبعد في الواقع الفوارق بين شمال وجنوب إيطاليا بتوحيد كل أنظمة الجماعات الترابية واستبعد في نفس الوقت

اعتماد الجهات العادية على الدولة. غير أنه عندما أشار لجهات ذات نظام عادي وجهات ذات نظام خاص اعترف ضمناً بأن هنالك فوارق اقتصادية تتم معالجتها بمساواة قانونية.

ظهور الضرائب المحلية، والحث على الاقتراض، وتخفيض تحويلات الدولة كلها تشكل مُعطىً جديداً بالنسبة للجهات بإيطاليا حيث أن تنفيذ وتطبيق هذا المُعطى الجديد أسهل وأيسر في الشمال أكثر ثراءً وحيث أن الوعاء الضريبي أكثر اتساعاً وبالتالي فإن الفوارق في الإمكانات المادية هي فوارق صارخة. حقيقة أن كل الأنظمة تحاول معالجة هذه الفوارق بواسطة آلية صندوق التكافل ولكن هذا بالضبط ما لا يريده البعض في إيطاليا كما أشرنا إلى ذلك سابقاً.

المبحث الأول - مراحل اللامركزية بإيطاليا

- المرحلة التأسيسية:

سنة 1970 تُشكل منعطفاً بالنسبة للامركزية بإيطاليا حيث تم وضع اللبنة الأولى للجهات ذات وضع عادي، غير أن البدء بالعمل بالنسبة للأقاليم والجماعات تطلب 20 عشرون سنة من الانتظار والتي كانت تخضع للنصوص الصادرة سنة 1915 و1934 أي لتشريعات سابقة لدستور 1948 وبالتالي فإنه لغاية 1990 كان على المشرع أن يطبق مقتضيات هذا الدستور. وعليه فإن النص المتعلق بتنظيم واختصاصات الجماعات الترابية (الجماعة والإقليم) لم يتم اعتماده إلا سنة 1990 بواسطة القانون رقم 142 أي أربعون سنة بعد تبني دستور الجمهورية الإيطالية حيث تم ملء هذه الفجوة التي وضعت هذه الجماعات الترابية في وضع أقل أهمية من الجهات.

ابتداءً من هذه المرحلة عرف الحكم الذاتي المعياري *L'autonomie normative* المعترف به للجماعات الترابية (الجماعة والإقليم) تعريزاً وذلك بمنحهم حكماً ذاتياً هيكلية وتنظيمية؛ بمعنى أن التنظيم كان حسب المناطق. فهناك تنظيم يخص

المناطق الحضرية الكبرى وآخر يهتم الجماعات الصغرى أو الجماعات الجبلية. أما فيما يخص شكل أنواع التجمع فقد أصبح يتم بشكل حر. المراقبة الخارجية المباشرة على الجماعة والإقليم تم تخفيفها لاسيما المراقبة الوقائية فيما يخص مشروعية الأعمال الإدارية.

أما فيما يخص تطبيق المقتضيات الدستورية المتعلقة بالسلطات الإدارية التي دخلت حيز التطبيق سنة 1970 كما سبق وأن ذكرنا، فإنه تمّ بناء على مسطرتين اثنتين لتحويل الاختصاصات بين سنة 1972 وسنة 1977. حيث تم التحويل الأول والذي يتألف أساسا من منح الدولة للجهات التي أنشئت حديثا، اختصاصات إدارية أما الثاني فإنه همّ بالأساس توسيع نطاق تفسير مجال اختصاصات الجهات وتم منح بصفة مباشرة بعض الصلاحيات للجماعات.

بالمقابل، مسطرة تفويض صلاحيات الجهات إلى الجماعات الترابية الأخرى كانت مقيدة نوعا، ما الشئ الذي كانت له آثار هامة لاسيما الاحتفاظ بمركزة الاختصاصات على مستوى الجهة. أما فيما يخص الاختصاصات الإدارية الجماعية والإقليمية والتي لا تهم الجهة فإنها بقيت في مجملها غير محددة إلى غاية دخول القانون العام لسنة 1990.

- المرحلة السياسية والمؤسسية:

تتميز هذه المرحلة بوضع أسس تطوير الدور الإداري المحلي من وجهة نظر سياسية خلال تطوير المؤسسات. وعليه فإن إصلاح نظام اقتراع الجماعات والأقاليم الذي جاء به قانون رقم 81 سنة 1993 والذي ينص على اختيار رؤساء المجالس الجماعية والإقليمية بالاقتراع المباشر بالإضافة إلى تعزيز مهم للسلطة التنفيذية بالنسبة للجهاز. وعليه فإن الانتخاب المباشر كانت له آثار جد ايجابية لأنه أعطى لرؤساء هذه الجماعات الترابية القدرة على رؤية واضحة أثناء اتخاذ القرارات لأنه تم إعطاؤهم وزنا على المستوى الوطني لاسيما فيما يخص المدن الكبيرة وذلك

بسبب الشرعية الشعبية الناتجة عن اختيارهم مباشرة من طرف الناخبين. تعضيد الوزن السياسي والمؤسسي لرؤساء الجماعات بشكل مضطرب خلق في الواقع فجوة مع الجهات التي وجدت نفسها سجيناً لمقتضيات دستور 1948 الذي كان ينص على اختيار رؤساء الجهات بالاقتراع الغير المباشر ومساعدته من طرف المجلس الإقليمي وبالتالي من الناحية السياسية حرمانهم من الشرعية الشعبية على غرار رؤساء الجماعات الترابية الأخرى.

هذه الوضعية تم تداركها سنة 1995 حيث تم فتح آفاق انتخاب رؤساء الجهات بصفة مباشرة. غير أن المسطرة التي اتبعت في هذا الصدد كانت تشريعية وليست دستورية حيث أنه تم تغيير القانون الانتخابي للسماح بانتخاب الرؤساء الذين هم على رأس اللاتحة بصفة مباشرة عوض تعديل دستوري لأن الفترة الزمنية لم تكن كافية للقيام بهذا التعديل بانتظار القيام بإصلاح لاحق.

- مرحلة تحويل الاختصاصات:

هذه المرحلة بلورها القانون رقم 59 الصادر في 1997 والذي سمح بتحويل مهام جديدة واختصاصات إدارية الى كل الجماعات الترابية. إلا أن ما يلاحظ وهو انه لتلافي إصلاح دستوري حسب مفهوم فيدرالي فإنه تم تبني رؤية طموحة بتبني لامركزية جد موسعة للدولة ولصالح الجماعات الترابية.

هذا التوزيع له الكثير من نقط الالتقاء والتقاسم والتشابه مع النظم القانونية الفيدرالية لأنه يمنح الجماعات الترابية اختصاصات متبقية **compétence résiduelle** بالنظر للمجالات المخصصة حصراً للدولة. هذه الاختصاصات المتبقية أضافت في واقع الأمر اختصاصات أخرى جديدة كالصناعة والطاقة والوقاية المدنية. مما أدى إلى قلب آفاق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى. في حين أن الدولة اقتصرت على عدد محدود من الميادين.

ومع ذلك يمكن القول بأن النهج الذي تم تبنيه كان نهجا تشريعيًا وليس دستوريًا مما يعطيه أهمية أقل ولكن مرونة أكثر لأن تغييره أسهل بكثير لو كان النهج نهجا دستوريًا. غير أن القيام بإصلاح يهدف إلى تحويل الدستور الجمهوري إلى دستور فيدرالي هي فكرة لازالت قائمة. إلا أن الوضعية السياسية دفعت السلطات العامة إلى القيام بإصلاح عام للنظام الإداري الإيطالي مبني على توزيع اختصاصات الدولة، الجهات والجماعات الترابية الأخرى مستلهمين من النموذج الفيدرالي الألماني.

وبالتالي فمن تحديد مجالات اختصاص الجهات المنصوص عليه في الفصل 117 من الدستور، تم التحول إلى تحديد مجالات الاختصاصات الإدارية للدولة الممارسة بصفة حصرية. وعليه تم التخلي عن مبدأ التوازي *principe du parallélisme* بين السلطة التشريعية والسلطة الإدارية للجهات. وبالتالي بدأ البعض بالحديث عن الفيدرالية الإدارية مما أثار من جهة مخاوف البعض في نوايا بعض السياسيين وشكوك البعض الآخر حول دستورية هذا الإجراء.

إلا أن المحكمة الدستورية أقرت بصحة مسطرة توزيع الاختصاصات التي جاء بها قانون رقم 49 لسنة 1997، وذلك إثر لجوء بعض رؤساء الجهات إلى هذه المحكمة للبت في هذه النازلة. وفي هذا الإطار أقرت المحكمة الدستورية بأن المشرع قد استعمل وبطريقة صحيحة الآليات التي أقرها الدستور الذي ينص على إمكانية توسيع نطاق الاختصاصات الجهوية إلى ما أكثر مما جاءت به اللائحة التي جاء بها الفصل 117 من الدستور بواسطة تفويض من الدولة لبعض الاختصاصات الإدارية.

- المرحلة الإنتظارية:

هذه المرحلة تهدف إلى إعادة النظر في الباب الخامس المتعلق بالجماعات الترابية. غير أن الإصلاح الذي تمت المصادقة عليه بواسطة الاستفتاء الذي أجري

سنة 2001 هو في واقع الأمر تحصيل حاصل لأن الاستفتاء كان بمثابة تثبيت لما تم القيام به من قبل من طرف المشرع العادي وليس كابتكار أو تجديد دستوري.

المبحث الثاني - الإصلاح الجبائي

فيما يخص الجانب الجبائي فإن إيطاليا تعمل بناء على مبدأ الفيدرالية الجبائية والذي يعترف به الدستور في المادة 119 حيث تم تعديله خلال الإصلاح الدستوري سنة 2001. وعليه فإن المستويات اللامركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي المالي سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو بالنفقات أو بتحديدهم لنوعية الضرائب شريطة احترام مبدأ توازن الميزانية. بالمقابل تحصل الجماعات الترابية على مساهمة من المداخيل الجبائية المخصصة والموجهة أصلاً لخزينة الدولة. كما يوجد صندوق للتكافؤ *fond de péréquation* مخصصاً للجماعات الترابية التي لها موارد محدودة. وبالتالي فإنه من المفروض أن تعمل كل هذه الموارد على تغطية شاملة للاختصاصات والوظائف ذات الطابع الإداري العام والتي تمارسها هذه الهيئات اللامركزية.

هنالك موارد إضافية يمكن للدولة أن تمنحها في إطار تعزيز التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي من أجل إيجاد توازن للإختلالات ذات الطابع المالي أو للقيام ببعض المهام التي يتجاوز تنفيذها وممارستها ما هو متعارف عليه.

إلا أنه في بعض الحالات تكون اللامركزية الموسعة أداة لأهداف سياسية محلية ضيقة وهو ما حصل في إيطاليا إثر الإصلاح الدستوري سنة 2016 والذي ظاهره منح سلطات مهمة للجهات في مجال الصحة والتعليم والشرطة المحلية لكن خلفياته المبطنة هو رغبة البورجوازية الصناعية بالشمال تجنب الضرائب الملتبئة من طرف الدولة وتحويلها إلى ضرائب يتم تحصيلها محلياً حتى لا تُستعمل لمساعدة الجنوب الأفقر من الشمال علماً أن اليد العاملة التي هي أساس ثراء الشمال هي من الجنوب. كذلك لامركزية التعليم والصحة ما هي إلا خطوة أولى لإستراتيجية تهدف إلى حوصلة قطاعات كاملة لهذين القطاعين. كذلك آثار الأزمة

الاقتصادية تخيم بظلالها إذ أن قضية الضرائب والاستقلال الجبائي أصبحت في صلب اهتمامات البورجوازية الصناعية التي تريد الاحتفاظ بهذه الموارد في إطار التراب المحلي لاستخدامها كرافعة للتنمية المحلية والتخفيف من عبء الأزمة الاقتصادية وندرة الموارد المالية.

ونشير في هذا الصدد أن الجهتان الأكثر ثراء بإيطاليا واللذان تساهمان بما قدره 30% من الناتج الوطني الخام عبرتا عن امتعاضهما من موقف السلطة المركزية لاسيما فيما يخص الجبايات. ووفقا لبعض التقديرات فإن دافعي الضرائب بفينيسيا ولباردي يقدمون حوالي 70 مليار أورو اضافية سنويا أكثر مما يتلقون في إطار النفقات العامة. نقطة الضعف هاته استغلها السياسيون الشعبويون بإيطاليا للمطالبة ليس فقط باختصاصات واسعة ولكن للمطالبة بالانفصال لاسيما وأن هاتان الجهتان تضمان 20 مليون نسمة أي ثلث سكان إيطاليا.

مصادر تمويل الجماعات الترابية				
الهيئة	الضرائب المستقلة	الضرائب المتقاسمة	الإمدادات	مصادر أخرى
الجماعة	34.2 %	10.1 %	33.7 %	22 %
الإقليم	36.5 %	3.5 %	49.7 %	10.3 %
الجهة	34.3 %	10.5 %	53.1 %	2.1 %

غير أن قضية الاستقلال الذاتي الجبائي تشكل مثالا على مرونة الدولة الزائدة لأن الإصلاح الدستوري المشار إليه أنفا في هذا المجال يبقى على أرض الواقع غير واضح ومرتبك وذلك يبدو من خلال النزاعات المتكررة بين الدولة والجماعات الترابية حول موضوع الضرائب. بطبيعة الحال هنالك انعكاسات غير محمودة لاسيما غياب الرؤية والأمان في المجال المالي والتي تؤثر على الإجراءات العامة المحلية والجهوية.

أما فيما يتعلق بالافتراض فإنه لا يسمح به إلا من أجل تمويل الاستثمارات لأن الدولة لا تضمن هذه القروض.

المبحث الثالث - توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات

لعل من بين العناصر الأساسية لتحويل نظام الصلاحيات الترابية بإيطاليا هو هذا النظام الجديد الذي جاء به قانون رقم 59 سنة 1997 والمتعلق بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين الدولة والجماعات الترابية. هذا القانون يبلور فكرة الفيدرالية الإدارية لكن دون أن يذكر الفيدرالية بالأسم.

في واقع الأمر تمارس الدولة بطبيعة الحال السلطة التشريعية إلا أن الجهات تتمتع ببعض الصلاحيات في هذا المضمار، كما حددها الفصل 117 من الدستور. غير أن وضع القواعد التنظيمية *règlements* يبقى من اختصاص الدولة في الميادين التي تتمتع فيه بسلطات تشريعية حصرية وبناء عليه فإن الدولة لا تفوض هذه الاختصاصات للجهات.

بالنسبة للجهات نجد أنها تتمتع بصلاحيات تشريعية بصفة حصرية في كل الميادين التي لا تدخل بصفة واضحة وقطعية في إطار امتيازات الدولة. لكن تجدر الإشارة إلى أن هنالك مجالات مُتقاسمة والتي لا تقوم الدولة بتحديد مبادئها الأساسية ومنها:

- علاقة الجهات مع الإتحاد الأوربي،
- التجارة الخارجية،
- الوقاية والسلامة في أماكن العمل،
- التعليم ما عدا التعليم الثانوي والتكوين المهني،
- البحث العلمي والتكنولوجي ومساندة الابتكار في المجالات المنتجة،
- الوقاية الصحية.

- التغذية،
- الرياضة،
- الوقاية المدنية،
- تهيئة التراب الحضري،
- الموانئ والمطارات المدنية،
- النقل وخطوط الملاحة البحرية،
- المواصلات Communications،
- انتاج ونقل وتوزيع الطاقة،
- التأمين الاجتماعي الإضافي،
- تنمية الموارد الثقافية والبيئية،
- صندوق التوفير الجهوي، الأبنك في المجال القروي ووكالات القروض،
- المؤسسات الجهوية والقرض العقاري والفلاحي.
- وعليه فإن تبني اللوائح التنظيمية يعود للجهات في كل الميادين التي لا يعود الإختصاص فيها بصفة حصرية للدولة.

المبحث الرابع - مراقبة الدولة للجهة

ما دام الأمر يتعلق باللامركزية فإن الدولة تمارس مراقبة على القوانين المتخذة من طرف الجهة بالإضافة إلى مراقبة على الأعمال الإدارية Les actes administratifs وأخيراً مراقبة تخص المجلس الإقليمي.

- مراقبة القوانين الجهوية

بمجرد المصادقة على مشروع القانون من طرف المجلس الجهوي يتم إرساله إلى المفوض الحكومي Commissaire du Gouvernement. هذا الأخير لديه

مدة ثلاثون يوماً للبت فيه ووضع تأشيرته عليه وهو ما يعطي لمشروع القانون قيمة قانونية.

المراقبة تنصب من جهة، على مشروعية النص أي هل النص يدخل في اختصاصات الجهة أم لا، ومن جهة أخرى هل ينسجم ويتماشى مع السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تنهجها الدولة. في حالة ما إذا كان هنالك خلاف أو نزاع حول نص من النصوص فإن الحكومة تطلب من الجهة إعادة النظر في النص. لكن في حالة ما إذا استمر الخلاف فإن النزاع يمكن إما أن يحل عن طريق البرلمان إذا ما اعتبر النص غير ملائم أو عن طريق المحكمة الدستورية في حالة ما إذا اعتبر النص بأنه يفتقد للشرعية illégal.

فيما يخص المراقبة الإدارية للقوانين التي تتبناها الجهات ذات نظام خاص فإن نفس المسطرة تطبق ما عدا في حالة جهة صقلية التي تخضع للمراقبة الشرعية contrôle de légalité ولا تخضع لمراقبة الملاءمة contrôle d'opportunité.

- مراقبة الأعمال الإدارية.

كانت الأعمال الإدارية Les actes administratifs الصادرة عن الجهات تبت فيها لجنة تحكيم مخصصة commission ad hoc يتم انشاؤها داخل كل جهة. هذه اللجنة كانت تتألف من أعضاء يتم تعيينهم من طرف رئيس المجلس الوزاري ويرأسها المفوض الحكومي Commissaire du Gouvernement أو من ينوب عنه. وتتكون هذه اللجنة من قاض ينتمي للمجلس الأعلى للحسابات وثلاث موظفين اثنان منهم ينتمون لوزارة الداخلية بالإضافة إلى خبيرين إداريين اثنين يختارهم مجلس الجهة.

هذه اللجنة كانت تمارس مراقبة الشرعية ومراقبة الملاءمة في آن واحد. غير أن مراقبة مضمون العمل الإداري كانت تكتسي طابعاً استثنائياً ولا تخص إلا المقتضيات التي ينظمها القانون صراحة. بالإضافة إلى ذلك، اللجنة لم يكن بإمكانها

البث مباشرة في العمل الإداري ولكن فقط إذا ما طلبت منها الجهة إعادة النظر في النص. الإصلاح الدستوري الأخير ألغى الفصل 125 من الدستور المتعلق بهذه اللجنة ولم يحتفظ إلا بمراقبة التسيير.

- مراقبة المجلس الجهوي:

الحكومة يمكن لها أن تقترح حل المجلس الجهوي في حالة ما إذا ما تبنى أعمالاً غير شرعية *actes illégitimes* تخرق القانون والدستور أو في حالة تعذر سير مجلس الجهة نظراً لغياب أغلبية أعضائه. مسطرة الحل هذه تخضع لمراحل عدة وعلى أعلى المستويات.

فحل المجلس في هذه الحالة يجب أن يتم تدارسه أولاً وقبل كل شيء داخل المجلس الوزاري وتقرير صادر عن لجنة برلمانية مختلطة أعضاؤها ينتمون للغرفتين علماً أن رأي اللجنة هو في الحقيقة رأي اختياري. قرار حل المجلس بعد ذلك يتم بواسطة مرسوم معطل صادر عن رئيس الدولة.

حل المجلس الجهوي لا يفضي إلى نقل صلاحياته للدولة بل يتم إنشاء لجنة غير عادية التي تتكفل بتنظيم انتخابات خلال الثلاث أشهر التي تلي حل المجلس.

المبحث الخامس - الآليات المواكبة للامركزية الموسعة بإيطاليا

من أجل تلافي كل ما من شأنه أن يخلق ثغرات في المسلسل الإصلاحية للامركزية الجهوية الموسعة ارتأت الدولة أن تتم هذه العملية مصاحبة بإجراءات احترازية لضمان نجاحها ومنها وضع المسؤولية على عاتق الجهة التي ستتحول إلى شريك في عملية اللامركزية، إعادة هيكلة الإدارة، اقرار نظام تواصلي مع الجماعات الترابية، إصلاح هيكل الجماعات الترابية، الإصلاح الدستوري للحكومة الجهوية وأخيراً إعادة النظر في الباب ٧ من الدستور.

المبحث السادس - مسؤولية الجهات

يتعلق الأمر بوضع المسؤولية على عاتق الجهات فيما يخص مسلسل اللامركزية الموسعة. ذلك أن القانون رقم 95 الصادر سنة 1997 كان قد عهد إلى الجهات، القيام بجزء كبير من مسطرة توزيع الاختصاصات.

ففي المرحلة الأولى قامت الحكومة بإصدار مراسيم تطبيقية حددت بواسطتها الاختصاصات التي يجب أن توزع مباشرة بين الجهة والجماعات الترابية عندما يتعلق الأمر بمجالات لم يشملها الفصل 117 من الدستور ثم بعد ذلك الاختصاصات التي يتعين إسنادها بصفة إجمالية إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى عندما يتعلق الأمر بالمجالات التي عدّها وأحصاها الفصل 117.

في مرحلة ثانية تم إشراك الجهة في عملية توزيع الاختصاصات إذ نتج عن هذه الإجراءات الالتزام من طرف الجهات القيام بنفسها، خلال فترة لا تتجاوز ستة أشهر، توزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية.

وعليه أصبحت الجهة، على الأقل فيما يخص الاختصاصات الممارسة على نطاق تراب الجهة، فاعلا فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات. وهو ما يعتبر سابقة في هذا المجال لأن النظام القانوني الدستوري الإيطالي يتميز بكون الدولة تحتفظ بسلطة تحديد اختصاصات الجماعات الترابية. ولهذا فإن الاعتراف بهذا الدور للجهات يعطيها إمكانية لتوزيع الاختصاصات حسب طبيعة وخصوصية كل منها.

بالإضافة إلى ذلك فإن إصلاح الباب V من الدستور جاء ليؤكد التوزيع الجديد للاختصاصات حيث أنه يُدكّر بأن الجماعات هي الممارس الشرعي والطبيعي للاختصاصات الإدارية ما عدا تلك التي تمارس بناء على مبدأ التفريع من طرف المستويات الأخرى للجماعات الترابية الأخرى.

المبحث السابع - إعادة تنظيم هيكل إدارة الدولة

الإصلاح الإداري الذي بوشر نهاية التسعينيات تميز بهيكله مهمة للوزارات ورئاسة مجلس الوزراء مبنية على مبدأ تفويض خاص تضمنه قانون رقم 59 السالف الذكر. هذا المسلسل الاصلاحى مرتبط بمنح اختصاصات إدارية من الدولة إلى الجماعات الترابية. وفي الواقع يتعلق الأمر بعنصر جديد لأن الاختصاصات الإدارية المحولة في بداية السبعينات لم تكن تعني بأي حال من الأحوال وإلى حد كبير جهاز الإدارة للدولة.

كما أن إصلاح جهاز الإدارة للدولة تميز بتخفيض مهم لعدد الوزارات والذي يعتبر نتيجة حتمية لتحويل عدد من الاختصاصات للجماعات الترابية وكذلك لدمج عدد من الهياكل الإدارية المعنية بالمجالات ذات الصلة.

أما فيما يخص رئاسة المجلس الوزاري، فإن الهدف الأولي كان هو إعادة تركيز المهام الخاصة والمحددة الموثوقة بالمجلس من طرف الدستور أي إدارة السياسة العامة للدولة والحفاظ على وحدة العمل السياسي والإداري بواسطة تنسيق أنشطة الوزراء. وعليه فإن الأجهزة المكلفة بالتسيير العملياتي **gestion opérationnels** والتي كانت ملحقه بالمجلس تم إرسالها وتحويلها للوزارات المختصة.

أما فيما يتعلق بالمصالح الخارجية للدولة فإن الإصلاح الإداري المرتقب يسعى إلى تحويلها إلى مكاتب محلية تابعة للدولة. هذا الإجراء سيتم تزامناً مع تعزيز دور رئيس المكتب التابع للدولة فيما يخص مهمة التنسيق بين مختلف القطاعات. علماً أن عملية إعادة الهيكلة قد همت بعض القطاعات التي كانت موضوع تحويل الاختصاصات إلى الجماعات الترابية واقتضت تحويل الهياكل الإدارية التي كانت تقوم بهذه الاختصاصات للجماعات الترابية مثل الأشغال العمومية والشغل والتعليم.

- نظام اللقاءات التواصلية بين الدولة والجماعات الترابية:

في غياب غرفة برلمانية ثانية مخصصة للجهات، تم سن نظام تنسيقي بين الدولة والجهات في البداية ثم بعد ذلك بين الدولة والجماعات الترابية وهو النظام الذي عرف تطوراً مضطرباً. هذا النظام التنسيقي الجديد الهدف منه هو تنظيم العلاقات بين المركز ومحيطه وتمت ترجمته بتعزيز الأجهزة المؤسساتية بين الدولة والجماعات الترابية.

فبمجرد انشاء الجهات، تم تشكيل العديد من الهيئات القطاعية والتي سرعان ما أعقبها مُجمَع اللقاءات التواصلية *conférence* بين الدولة والجهات والذي تمت بلورته تشريعياً سنة 1988 في إطار التنظيم الجديد لرئاسة مجلس الوزراء. فالوزن السياسي والمؤسساتي المتزايد للجماعات الترابية الأخرى ساهم فيما بعد في تشكيل جهاز ربط واتصال بين الدولة ومناطق الحكم الذاتي وذلك سنة 1996. النموذج الإيطالي يتميز إذن بنظام علائقي ثنائي للربط، من ناحية بين الدولة والجهة ومن ناحية أخرى بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى وذلك عن طريق إنشاء جهازين اثنين للتنسيق مع مختلف السلطات التنفيذية لمختلف المستويات الترابية.

إن إصلاح النظام الإداري الذي بوشر بواسطة القانون رقم 59 الصادر في 1997 كان من نتائجه إصلاح الكثير من الأجهزة الإدارية. أما المرسوم التشريعي رقم 281 الصادر سنة 1997 فإنه عزز المُجمعات التواصلية *les conférences* وقوى من دورها من خلال وضع مساطر تهدف إلى تشجيع الاتفاقات والتفاهات بين الدولة والجماعات الترابية. من جهة أخرى نفس هذا المرسوم أنشأ جهازاً واحداً وهو المُجمَع التواصلية المُوحد *la conférence unifiée* والذي يشكل في الواقع دمج لكل المُجمعات التواصلية *les conférences* بين الدولة والجهة وبين الدولة ومناطق الحكم الذاتي حيث يلعب دوراً مهماً في إعطاء رأيه في القضايا ذات الاهتمام المشترك بين الجهات والأقاليم والجماعات.

نظرا لترايط وتراكب imbrication اختصاصات مختلف مستويات الحكومات المحلية بإيطاليا والمجموعة الواسعة للصلاحيات التي حُوّلت لهم فإن المُجمَع التواصلي المُوحد la conférence unifiée أصبح له وزن جد مهم باعتباره جهاز تواصل وتساور بين الجماعات الترابية والحكومة. ف نظام المُجمعات التواصلية يساهم في تحويل شكل الحكومة ولو أن النسق الدستوري الإيطالي غير مرن وغير متغير. فالتراضي الحاصل داخل هذه المجمعات حول أعمال الحكومة، بما فيها مشاريع القوانين، يساعد في نهاية الأمر على دعم القرار حتى داخل البرلمان بعد أن أصبح من الصعب تجاهل أو عدم الأخذ بعين الاعتبار المواقف التي تعبر عنها السلطات الترابية.

- إصلاحات تنظيم الجماعات الترابية:

القانون رقم 142 المؤرخ في 1990 باشر إصلاحا للتنظيم القانوني للجماعات الترابية والذي كان محل الكثير من التعديلات منذ ذلك الحين.

وعليه فإن المراقبة القبلية لمشروعية الأعمال الإدارية الصادرة عن الجماعات والأقاليم والجهات تم حذفها بواسطة القانون رقم 127 الصادر في 1997 في حين أن الكاتب الجماعي الذي كان موظفا لوزارة الداخلية أصبح لا ينتمي الى السلك الإداري للدولة. هذا الإجراء يعني أن علاقته الجديدة مع الجماعة هي علاقة مبنية على الثقة بينه وبين السلطة التنفيذية للجماعة التي أصبح بفضلها مدعو لممارسة نشاط الاستشارة القانونية والإدارية وليس للمراقبة كما كان الشأن من قبل.

أما القانون رقم 256 الصادر في 1999 فإنه يهدف إلى تقوية وتعزيز الجماعات الترابية حيث أنه يؤكد أولا على مبدأ التفريع ويقوم من جهة ثانية على توسيع استقلاليتهم المعيارية autonomie normative والنظامية statutaire والإدارية وكذا الضريبية. كما أن هذا النص يتضمن أيضا مقتضيات جديدة تتعلق بتجمع الجماعات وكذلك المناطق الحضرية الكبرى. وبالتالي فإن الفكرة التي كانت

رائجة من قبل والتي كانت ترمي إلى أن اتحاد الجماعات يجب أن يسبق اندماج الجماعات المعنية قد تم التخلي عنها نهائيا.

- الإصلاح الدستوري للحكومة الجهوية:

في إطار المسعى الذي يهدف إلى الدفع بعجلة اللامركزية الموسعة بادرت الحكومة الإيطالية إلى القيام بإصلاح أولي بواسطة القانون الدستوري رقم 1 في نوفمبر 1999 حيث أن هذا الإصلاح يشكل جوابا مباشرا على المطالب الذي يهدف إلى تعزيز وتوطيد الوزن السياسي والمؤسسي للجهة حيث أقر الانتخاب المباشر لرئيس السلطة التنفيذية للجهة (la giunta)، على غرار الأقاليم والجماعات، كما أنه سيعطي لكل جهة على حدة امكانية تحديد شكل الحكومة من خلال نظامها الجديد .statut.

إلا أن قراءة أولية لهذا الإصلاح تسمح باستنتاج أن هنالك اعتبارين متناقضين يبررانه. فمن جهة هنالك رغبة البحث عن إعطاء شرعية شعبية من خلال نظام انتخاب رئيس السلطة التنفيذية للجهة على خلفية الانتخابات التي أجريت سنة 2000 ومن جهة أخرى الرغبة في ترك الحرية لكل جهة لاختيار شكل الحكومة الذي يناسبها ولاسيما ما يتعلق بطريقة تعيين السلطة التنفيذية الجهوية. الإصلاح الدستوري الذي بوشر سن 1999 يشكل حلا توفيقيا بين هذين الهدفين.

فهذا الإصلاح يعطي للجهات حكما ذاتيا واسعا كما يعطيها الإمكانية من أجل تحديد المبادئ الأساسية المتعلقة بتنظيم وتسيير أجهزتها. وبالتالي فإن الأنظمة الجهوية Les statuts régionaux لم تعد كما كان الأمر من قبل تحتاج إلى مصادقة البرلمان كما أنه لم تعد تُمارس أية رقابة احترازية contrôle préventif من طرف الحكومة وبالتالي فإن الوسيلة الوحيدة الممكنة للمراقبة تتم عن طريق الدفع أمام المحكمة الدستورية. علاوة على ذلك فإن القانون الدستوري ينص على أن النظام الانتخابي وكذا نظام عدم الأهلية وعدم التوافق le système d'inéligibilité

et d'incompatibilité بالنسبة للرئيس وكذا باقي أعضاء السلطة التنفيذية والمستشارين الجهويين يتم تنظيمها بواسطة قانون جهوي علما أن هذا القانون عليه أن يحترم المبادئ الأساسية التي ينص عليها القانون المتخذ من طرف الدولة.

هذه الاستقلالية الذاتية المعيارية الواسعة **P'autonomie normative** الموكولة إلى الجهات بواسطة القانون الدستوري كانت مصحوبة بفترة انتقالية تم خلالها الانتخاب المباشر لرئيس الجهة في انتظار المصادقة على الأنظمة الجهوية الجديدة. هذا الحل التوافقي سمح لجميع رؤساء الجهات بأن يتم انتخابهم على أساس الاقتراع العام المباشر، واضعا بذلك الركائز الأساسية من أجل تحول شامل لشكل للحكومة الجهوية.

هنالك عنصر جديد يتمثل في السلطة المخولة لرئيس الجهة من أجل تعيين وإقالة أعضاء السلطة التنفيذية الجهوية والذين يجدون أنفسهم منخرطون في علاقة ثقة مع الرئيس. لكن، عكس النظام الرئاسي الصرف، فإن القانون الدستوري رقم 1 الصادر في 1999 الذي ربط مصير السلطة الجهوية بمصير المجلس الجهوي. في حقيقة الأمر المجلس الجهوي يمكنه بواسطة الأغلبية المطلقة سحب الثقة من السلطة التنفيذية لكن ينتج عن ذلك بالمقابل حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة أخرى.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن استقالة الرئيس أو في حالة وجود عائق تؤدي إلى تجديد المجلس الجهوي مما يشكل مغامرة غير محسوبة العواقب.

- مراجعة وإصلاح V الباب من الدستور:

الفصل 114 من الدستور الجديد يؤكد وبقوة أن الجمهورية تتكون من الجماعات والأقاليم والجهات والدولة. هذا التقسيم الإداري الذي يشبه التقسيم الإداري بفرنسا والمغرب مختلف على مستوى الجهة. لأنه إذا كان الدستور الإيطالي يعتبر الجماعة والإقليم كجماعات ترابية، فإن الأمر يختلف بالنسبة للجهة التي لها

وضعية خاصة. فإذا كانت فرنسا أو المغرب دولاً لامركزية *Etats décentralisés*، فإن إيطاليا دولة جهوية *Etat régionalisé*. فالمادة 117§1 من الدستور الإيطالي ترفع من مستوى الجهة التي تتقاسم مع الدولة السلطة التشريعية «السلطة التشريعية تمارسها الدولة والجهة». فالمستوى الترابي الأساسي في إيطاليا هو الجهة. فبناء السياسة الإيطالية حول التسيير الذاتي تركز وتتعلق بالجهة. ولعل أبلغ تعبير عن ذلك هو ما جاءت به المادة 117 من الدستور.

وعليه فالنظام الشبه فيدرالي الإيطالي تم تأكيده. فمن جانب هنالك علاقات منفصلة بين الدولة والجهات ومن جانب آخر بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى. وبالتالي فإن التشريع الوطني الإيطالي احتفظ بالنظام الانتخابي وكذلك بالأجهزة والوظائف الأساسية للجماعات والأقاليم والجهات الشئ الذي يستثني وبصفة قطعية أي إمكانية للجهات لتنظيم الجماعات الترابية التي توجد في محيطها الترابي عكس ما هو مَحْوَلٌ وِجَارٍ به العمل في الأنظمة الفيدرالية. النص الدستوري الجديد احتفظ بالترقية بين الجهات العادية والأخرى ذات النظام الخاص.

نَسَقُ système توزيع الاختصاصات التشريعية بين الدولة والجهات عرف من جهته تغيراً طفيفاً. المادة الجديدة 117 § 2 تحدد لائحة للاختصاصات التي تعود حصراً للمشرع الإيطالي ولائحة الاختصاصات المُتقاسمة بين الدولة والجهات، وبناء عليه فإنها تمنح للجهات كل المواد التي لم تَرِدْ في إحدى اللائحتين السابق ذكرهما. هذا المنطق وهذه الرؤيا هي في واقع الأمر من مميزات وخصائص النظام الفيدرالي والتي تعبر وبوضوح أن إيطاليا تخطو خطوة خطوة نحو النظام الفيدرالي.

أما اللائحة المتعلقة باختصاصات الدولة فيمكن اعتبارها بأنها جد محدودة وتشير إلى الاختصاصات التي هي في الأساس مخصصة لسلطة فيدرالية: السياسة الخارجية، العلاقات مع الإتحاد الأوربي، الهجرة، الدفاع والجيش، سك النقود، المالية، تحديد المستوى الأساسي للخدمات الاجتماعية.

تحديد الاختصاصات أدى إلى مواجهات ليس فقط بين الأحزاب السياسية ولكن كذلك مع بعض الجهات التي تنتمي إلى المعارضة. هذه الجهات طالبت بتحويل أكبر للاختصاصات لاسيما في مجالات الصحة والتعليم وكذلك النظام العام. هذه المطالب تركز في بعض الأحيان على مساطر الاستشارة الشعبية كما هو الشأن بالنسبة للمباردي.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية فإن الإصلاح الدستوري يؤكد بالنسبة للأشياء المهمة والتي سبق وأن أشار إليه القانون العادي. فبعد أن أعطى مكانة دستورية لمفهوم التفريع subsidiarité والتمايز différenciation والكفاية adéquation. المادة 118 تؤكد أن الوظائف الإدارية هي مٌخولة للجماعات، اللهم إلا إذا كان الهدف هو تأمين تنفيذ موحد، في هذه الحالة هذه الوظائف يجب أن تحول إلى مستويات إدارية أخرى. وعليه، فإن الاختصاص العام للجماعات باعتبارها مستوى أساسيا للإدارة تم تأكيده دستوريا.

في ميدان المالية المحلية نجد كذلك بعض الأشياء الجديدة التي جاء بها الدستور والتي هي في الواقع تأكيد لمسلسل بدأه القانون العادي من قبل. في هذا الصدد نشير إلى أنه لمدة طويلة كانت الموارد المالية للجماعات مصدرها تحويلات من الدولة والتي كانت موجهة مند البداية إلى انفاق موجه ومعروف سلفا أي تحويلات مخصصة لغرض معين spécifique مما يحد من حرية قرار الجماعة الترابية. لدى كان هذا النظام لا يستجيب لمتطلبات الحكم الذاتي التي جاء بها دستور 1948 بما فيه الفصل 119 الذي ينص على أن الجهات تتوفر على موارد خاصة مما يعطيها حرية في اتخاذ القرار المكناسب لها.

فيما يخص مسطرة تعزيز القدرات المالية للجماعات الترابية واستقلالها الذاتي المالي، فإنها بدأت منذ 1990. ففيما يتعلق بمالية الجهات بالخصوص، فإن المرسوم التشريعي رقم 446 الصادر في 1997 قام بتوسيع القدرات المالية كإجراء مواكب للاختصاصات الجديدة التي تم تحويلها للجهة بواسطة القانون رقم 59 الصادر في

1997 وذلك بإقرار ضريبة جهوية على الدخل على الأشخاص الاعتباريين وضريبة جهوية تخص القطاع الخاص.

المرسوم التشريعي رقم 56 الصادر سنة 2000 والمتضمن لمقتضيات تخص الفيدرالية الجبائية، يعتبر خطوة جديدة نوعية في مجال المالية الجهوية. من بين مقتضيات هذا المرسوم إحلال وتعويض معظم تحويلات الدولة بإشراك الجهة في توزيع حصيلة الضريبة على القيمة المضافة حيث تم إنشاء صندوق وطني للتكافؤ fonds national de péréquation يتم تمويله بواسطة محصول الضريبة على القيمة المضافة. وعليه فقد تم تخصيص تحويلات للجهات من طرف الدولة يتم حسابها بناء على عدد السكان وكذلك قدرة كل فرد على المساهمة. هذا وقد تم تطبيق هذا النظام بصفة تدريجية انتهت آخر مراحلها سنة 2013.

إذن وكتحصيل حاصل يمكن القول بأن الإصلاح الدستوري بإيطاليا يندرج في إطار استمرارية هذا النسق processus للامركزية. فالفصل الجديد 119 من الدستور يؤكد على الاستقلال الذاتي المالي ليس فقط للجماعات كما سبق التعرض له ولكن كذلك بالنسبة للجماعات والأقاليم والمدن الكبيرة villes métropolitaines. وبالموازاة مع عملية تعزيز القدرات المالية للجماعات الترابية واستقلالها الذاتي المالي تم إنشاء صندوق وطني للتكافؤ حيث أن توزيع محصوله يتم بحرية وحيث أن القواعد التي تحكمه تم إقرارها بواسطة قانون صادر عن الحكومة. الهدف من هذا الصندوق هو تأمين تمويل إضافي للجماعات الترابية التي لسكنتها قدرة جبائية ضعيفة.

خلاصة:

من بين خصائص النظام الجهوي الإيطالي تأقلمه مع تنوع جميع أوجه الحالات دون الاهتمام بالجانب النمطي. فنجد مثلا اختلاف حجم الساكنة لا يشكل أي مشكل ويتفاعل مع المعطيات والحقائق الجغرافية بحيث نجد أن تعداد سكان

جهة فال دوست Val d'Aoste يصل فقط إلى 200.000 نسمة في حين أن سكان جهة اللومباردي يتجاوز ستة ملايين نسمة. كما أن اختلاف وتنوع أنظمة الجهات هو شئ مقبول وعادي حيث أن كل جهة هي حرة في التصويت على نظامها الخاص بها والمخالف لأنظمة الجهات الأخرى المجاورة.

ولعل الحكومة الإيطالية سارعت لإيجاد جواب للقضايا الجهوية التي تكتسي طابع الاستعجال وقامت بإنشاء خمس جهات لها طابعها الخاص ومنحتها نظاما جهويا خاصا قبل أن تشرع في اتخاذ التدابير بالنسبة للمناطق ذات النظام العادي. لقد كانت منطقة صقلية تكتسي أهمية عاجلة بوجه الخصوص لأنها كانت على وشك تمرد عام. غير أن تطور الجهات ذات نظام خاص أعطى الانطباع بأنها فقدت تدريجيا ما كان يميزها أي خصوصيتها.

إيطاليا دولة أحادية لكنها في طريقها للفيدرالية ولعل هذا يستشف حتى من مواقف الأحزاب السياسية التي بدأت تتبنى مواقف فيدرالية. والسبب في هذا الاتجاه هو أن الجهات تتمتع بسلطة فيدرالية دون أن تكون لها أجهزة تشريعية أي ليس هنالك برلمان. كذلك الدولة أصبحت لها فقط لائحة محددة لاختصاصاتها في حين أن الجهات تتوفر ليس فقط على لائحة اختصاصات مُتقاسمة حيث أن الدولة تحدد مبادئها العامة ولكن بالإضافة إلى ذلك تتوفر على سلطة تشريعية بصفة عرضية* *manière résiduelle*. بالإضافة إلى ذلك، للجهات الحق في الطعن أمام المحكمة الدستورية في القوانين التي تتخذها الدولة والتي تشكل تراميا وتطاولا على اختصاصاتها الخاصة. كذلك يسمح للجهات بإدماج التعليمات الأوروبية *les directives communautaires* التي تدخل في مجال اختصاصاتها. الجهوية الموسعة الإيطالية تتميز بخاصية أخرى ألا وهي شخصنة السلطة *personnalisation* على مستوى الجهة إثر إقرار انتخاب رئيس الجهة بالاقتراع العام المباشر.

بالرغم أن شكل الدولة ليس فيدراليا إلا أن مشاركة الجهات مضمونة فيما يخص مسلسل اتخاذ القرار من طرف الدولة. فالجهات ممثلة في المجمع التواصلي الموحد Conférence unitaire والذي تتميز قراراته بقوة الشئ المقرر به autorité de la chose décidée. كما أنه يوجد داخل البرلمان لجنة ثنائية مشكلة من 20 عضوا ينتمون للغرفتين التشريعتين خاصة بالجهات مع إمكانية مشاركة ممثلين عن الجهات والجماعات الترابية الأخرى.

أما فرنسا فهي منذ البداية، دولة مركزية بكل المواصفات وبالتالي سهولة قبول لامركزية موسعة هو شئ مقبول في إيطاليا، في حين أن الأمر يختلف بفرنسا، إذ أن العملية تعترضها الكثير من العراقيل التاريخية والإيديولوجية.

المطلب الثالث - اللامركزية الموسعة بفرنسا

دأب المختصون الفرنسيون على القول بأن هنالك أوجه تشابه بين اللامركزية بإيطاليا وتلك التي بفرنسا وبالتالي فإن المقاربة بين التجربتين تفضي إلى نفس النتائج. غير أن الوقائع التاريخية مختلفة مما يمكن أن يؤدي إلى استنتاجات ناقصة حيث أن إيطاليا كانت مجزأة إلى ممالك وجمهريات منذ زمن غير بعيد وتم لم شمل الدولة بعد ذلك، عكس مجريات التاريخ بفرنسا.

الطابع المركزي للدولة في فرنسا بدأ سياسيا في القرن الخامس عشر أما إداريا فبنهاية الحروب الدينية أي في النصف الثاني من القرن 16 حيث أن السلطة المركزية ممثلة في الملك بادرت بإرسال ممثليها (commissaires - intendants) إلى مختلف المقاطعات المسماة (généralités) وذلك منذ 1635. أما إيطاليا فكانت عبارة عن فسيفساء مكونة من ممالك وجمهريات مستقلة متناحرة بين بعضها البعض ولم يتم توحيد هذه المناطق إلا خلال الفترة الممتدة من 1859 إلى 1870.

وعليه فعندما يعالج الفرنسيون مسألة اللامركزية فبخلفية مركزية أما الإيطاليون فبعقلية ليبرالية متفتحة. أما القاسم المشترك بين فرنسا وإيطاليا فهو

جزيرة كورسيكا التي كانت إيطالية في الأصل مرتبطة بجمهورية جنوا لكن تم شراؤها فيما بعد من طرف فرنسا في يوليو 1768.

فمن المقاطعات في حقبة النظام القديم الممركز les provinces de l'ancien régime إلى الجهات بمفهومها الحالي، عرفت عملية اللامركزية الكثير من الأحداث لاسيما خلال الثورة الفرنسية والتي أدت إلى المواجهة بين أنصار اللامركزية الجيراندين Les girondins وأنصار المركزية الجاكوبيين Les Jacobins حيث أن مآل المعركة تُوج بانتصار هذا التيار الأخير. فالمذهب السياسي للجاكوبيين كان يدافع عن السيادة الشعبية وعدم قابلية الجمهورية الفرنسية للتجزئة أي أنهم كانوا ينادون بدولة مركزية قوية. لهذا ينعت اليوم كل إجراء يرمي للمركزة والبيروقراطية بالجاكوبي.

ولعل المادة الثانية من دستور 1958 استنبطت من أفكار الجاكوبيين أو اليعقوبيين عندما نصت على أن «فرنسا هي جمهورية غير قابلة للتجزئة والتقسيم» لكن التعديل الذي جاء به القانون الدستوري رقم 2003-276 الصادر في 28 مارس 2003 أضاف جملة مفادها بأن «تنظيم فرنسا هو تنظيم لا مركزي». كما أن حيثيات مذكرة التقديم توضح دون غموض بأنه «دون إعادة النظر في وحدة الأمة، فاللامركزية تعني الحياة الديمقراطية وتساهم في تطبيق عملي للمساواة بين المواطنين أمام القانون.»

المبحث الأول - مراحل اللامركزية بفرنسا

بقيت فرنسا دولة مركزية إلى غاية نهاية الحرب العالمية الأولى. منذ ذلك الحين أدركت السلطة انعدام التوازن داخل التراب الفرنسي مما أدى إلى الشروع في سياسة اللامركزية وبدأت تدريجيا تأخذ أبعادا جهوية. حيث أصبحت الجهوية تشكل اتجاهها مشتركا من أجل العمل على تطور التنظيم الإداري والتهيئة الترابية. إلا أن الجهوية بفرنسا تعتبر كلامركزية دون أن يكون لها طعم الفيدرالية كباقي جيرانها الأوربيين حيث أنها تفتقر إلى شجاعة الإيطاليين وجرأة الأسبان.

فمسلسل اللامركزية بدأ منذ الثورة الفرنسية بحذف المقاطعات Les provinces وتعويضها بالأقاليم Les départements إذ تم تقسيم التراب الفرنسي إلى 83 إقليمًا. في 5 أبريل 1919 صدر أول قرار وزاري ينشئ أول التجمعات الجهوية والتي أطلق عليها إسم «régions Clémentel». نسبة إلى إتيان كليمونتييل Étienne Clémentel, الذي يعود له الفضل في إنشاء الجهات.

غير أن المسألة الجهوية برزت من جديد في الأربعينات من القرن الماضي من خلال مشكل إعادة البناء وتخصيص الأنشطة الاقتصادية la spatialisation des activités économiques فوق التراب الفرنسي أي ما يسمى بتهيئة التراب الوطني l'aménagement du territoire. في هذا الإطار قامت الحركة الفيدرالية، وهي حركة سياسية نافذة بعد الحرب الكونية الثانية، بلعب دور شبكة توحيدية للنخبة الإقليمية والذي من خلاله تم التخطيط لرؤية تقدمية لتهيئة التراب وحل المشاكل التي تعاني منها الجهات.

كما أن هذه الحركة وفرت إطارا للمناقشة وتبادل الآراء بين فاعلين سياسيين وجمعويين على مختلف مشاربهم وتوجهاتهم. فبالنسبة لهؤلاء المؤمنين بالفيدرالية، موضوع تهيئة التراب يشكل وسيلة جد ناجعة من أجل مواصلة العمل من أجل تسيير ذاتي محلي وجهوي. هذا وقد شكل كتاب جون فرانسوا كرافيي - Jean François Gravier في كتابه «باريس والصحراء الفرنسية» «Paris et le désert français» مناسبة لإظهار الفوارق الخطيرة على مستوى التنمية الاقتصادية بين الجهات. حيث أعطى مثالا بالعاصمة باريس التي تستفيد من مركزية سياسية واقتصادية عريقة وقديمة تتركز فيها كل رؤوس الأموال وكل النخب في حين أن الجهات الأخرى تعاني من انخفاض الولادات واندثار الصناعات على المستوى المحلي.

هذا المخاض الأكاديمي أفضى إلى تبني بعض من أفكار هذه المجموعة إذ أصبحت الجهوية التخطيطية وتهيئة التراب الوطني في صلب اهتمامات المشاريع العصرية للنظام السياسي. لكن بما أن الأمر يتعلق بالتخطيط فإن الاعتماد كان

على المجموعات الاجتماعية والمهنية. غير أن تنفيذ هذا المشروع تم بناء على إصلاحين اثنين: من جهة هناك إعادة صياغة طريقة التخطيط، ومن جهة أخرى اضافة الطابع المؤسسي على الجهة على اعتبارها إطارا للنقاش مع القوات الحية في الجهات.

إلا أن قانون 02 مارس 1982 وكذلك قانون 07 يناير 1983 يشكلان خطأ فاصلا بين حقبة كانت فيها الجهة مجردة من كل الإمكانيات الإدارية والسياسية كما كانت موضوعا للنقاش الأكاديمي وحقبة أخرى أصبحت فيها الجهة على قدم المساواة مع الجماعة والإقليم. وبالتالي فإنه لأول مرة تم انتخاب مستشارين جهويين عن طريق الاقتراع العام المباشر وذلك في 16 مارس 1986.

هذه القوانين خففت من رقابة الدولة على الجماعات الترابية، حيث أنها منحت للإقليم وللجهة سلطة تنفيذية منتخبة وتسييرا ذاتيا للميزانية. وبالتالي لم يعد المحافظ le préfet ممثل الدولة هو من يسهر على تنفيذ القرارات بل رئيس الإقليم والجهة.

هذه القوانين أمنت توزيع السلطات بين الدولة والجماعات الترابية لضمان وجعل العمل للمصلحة العامة أكثر فعالية وتأمين تطوير ديمقراطية القرب. لهذا السبب تم الأخذ بعين الاعتبار مبدأ التفريع عندما تكون الجماعات الترابية تميل لأخذ قرارات بالنسبة للاختصاصات التي يمكن أن تنفذ بفعالية طالما أنها تدخل في إطار صلاحياتهم.

لكن ما يجب ألا ننساه هو أنه بفرنسا اللامركزية هي أولا وقبل كل شيء تدخل في إطار السياسة العامة للدولة، تُؤطر وتُسير من أعلى هرم السلطة وبالتالي فإن السلطة السياسية تحكم وتفكر بطريقة مركزية كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك والدليل على ذلك هو أنه مقابل تحويلات الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الترابية نجد أن المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة تعطى على شكل هبات خصوصية dotations فنجد مثلا الهبات الخصوصية الإجمالية للتسيير

dotations globales de fonctionnement، الهبات الخصوصية الإجمالية للتجهيز dotations globales d'équipement، الهبات العامة للامركزية générales de décentralisation. كما أخذت العلاقات بين الدولة والجهة طابعا تعاقديا فمسطرة العقود التصميمية contrats de plan بين الدولة والجهة أضفت طابعا مؤسساتيا وعاملا للتعاون بينهما. فالجماعات الترابية بفرنسا وكما ينص على ذلك الفصل 72 من الدستور تدير ولا تحكم، تدير شؤونها بنفسها (s'administrent librement) ولكنها لا تحكم (ne gouvernement pas).

المبحث الثاني - الآليات الموكبة للامركزية بفرنسا

شكلت قوانين غاستون دوفير Gaston Defferre الصادرة في 2 مارس 1982 وفي 07 يناير وكذا 22 يوليو 1983 رافعة قانونية للجماعات الترابية لكي تسترد جزأ من حرية تصرفها. وخصت هذه القوانين مجالات التعمير والإسكان، التكوين المستمر، تهيئة التراب الوطني، القطاع الاجتماعي والصحي ثم النقل.

فقانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحریات الجماعات والأقاليم والجهات شكل قاطرة اللامركزية لأنه أعلن مدى الإصلاح المقترح وأكد الطموح لبناء لامركزية حقيقية، لأن من بين أهدافه بناء صرح هيكلي ووظيفي لامركزي لاسيما تحويل السلطة التنفيذية للإقليم والجهة، الغاء الوصاية الإدارية، تخفيف الرقابة التقنية، التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية وتحويل مصالح إدارية وإمكانيات مالية.

قانون 07 يناير و22 يوليو 1983 يشكلان قاعدة اساسية للبنية الهيكلية لنظام توسيع اختصاصات الجماعات الترابية بفرنسا. توسيع الاختصاصات مبني على مبدأ أساسي: فقط الدولة هي التي تتخلى عن اختصاصات كانت ممارسة من لدنها من قبل. فالأمر يتعلق باختصاصات تتنازل عنها الدولة بمحض إرادتها. إلا أن هذا التحويل لا يفترض أي تحويل أو تغيير لمضمون الاختصاص المحول.

هذان القانونان مبنيان أيضاً على مبدأ آخر وهو «تحويل لكتلة من الاختصاصات» كل كتلة تضم مجموعة من الاختصاصات أو بتعبير آخر تحويلٌ حسب المواد التي تضم مجموعة من الاختصاصات. في هذا الإطار نجد أن حيثيات مذكرة تقديم مشروع قانون 07 يناير 1983 يذكر بأن المشرع ارتأى منح إدارة سطح الأرض *maitrise du sol* للجماعة، التكافل والتضامن للإقليم أما الجهة فتوكل لها مهمة التفكير *Reflexion* والتحفيز *incitation* والدفع *impulsion*.

وفي هذا الصدد نجد أن المشرع قد اختار منهج عهدِ المسؤولية الأساسية إن لم تكن المسؤولية الكاملة لمنح كتلة أي مجموعة من الاختصاصات للجماعة الترابية التي بإمكانها التكفل والتنفيذ بشكل جيد بهذه الاختصاصات. أما الفصل الثالث من قانون 07 يناير 1983 فيؤكد هذا المبدأ ويقترح في نفس الوقت التمييز بين ما سيعود للدولة وما سيتم وضعه على عاتق الجماعات الترابية حسب كل جماعة ترابية وما يلائمها.

لكن الهوة بين المبدأ وتطبيقه أي بين النظرية والتطبيق فهذا شئ آخر. فمن جهة هنالك تداخل الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية مما يعقد حتما عملية اتخاذ بعض القرارات وهو أمر يجب أن يُؤخذ بعين الاعتبار. ومن جهة ثانية الدولة لم تتخلَّ عن مهمات تدعي الحكومة بأنها قد حولتها للجماعات وذلك بدعوى أن هذه المهمات تشكل بالنسبة للدولة رهانا مهما وبدعوى كذلك السهر على توافق وانسجام مختلف طرق التطبيق من طرف مختلف الجماعات الترابية. وبالتالي فإن الدولة تحتفظ بحق سلطة التنظيم *réglementation* على المستوى الوطني.

عملياً، ما يمكن ملاحظته هو أن عملية تحويل وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية بفرنسا هي عملية يلفها الغموض أي أنها أشبه ما يكون بالواضح المرموز لأن الحدود الفاصلة بين الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية والتي تحتفظ بها الدولة غير واضحة المعالم. فقط لا غير المادة 5 من

قانون 02 مارس 1982 ينص على أن الدولة « الدولة تضطلع بمسؤولية إدارة السياسة الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الدفاع والمحافظة على الشغل». كذلك الفصل 87 من قانون 07 يناير 1983 ينص على أن «وظائف العدل والشرطة هي من اختصاص الدولة».

توسيع الاختصاصات المُعترف به دستوريا للجماعات الترابية تم تأكيده بتعزيز السلطة التنظيمية والتسيير الذاتي المالي لهذه الجماعات. فالفصل 72 من الدستور الذي تم تعديله بالقانون الدستوري الآنف الذكر يبرز مبدأ التفريع حيث ينص على أن «الجماعات المحلية لها الأهمية لاتخاذ قرارات في جميع مجالات اختصاصها وداخل دائرتها الترابية.» واعتبارا للفكرة التي يستند عليها البعض ومفادها أن لامركزية الاختصاصات تُتخذ بتواز مع تنمية القدرة على التعبير التي يتمتع بها المواطن ودون وسيط على المستوى المحلي فإن الدستور الفرنسي نص على الديمقراطية المباشرة من خلال مبدئين اثنين: للجماعات الترابية الحق في تنظيم استفتاءات ذات طابع تقرييري وليس فقط ذو طابع استشاري حول قضايا تدخل في إطار اختصاصاتهم وكذلك حق تقديم العرائض من طرف المواطنين المُنتخبين. بالنسبة للجماعات الترابية الموجودة خارج التراب الفرنسي أي أقاليم وجهات ما وراء البحار مثل كوادلوب Guadeloupe مارتينيك Martinique كويان Guyane او ريونيون Réunion فقد تم إعداد قوانين تنظيمية خاصة بها.

المرحلة التي تلت موجة تحويلات الاختصاصات بدأت مع قانون 13 غشت 2004 والمتعلق بحريات ومسؤوليات الجماعات الترابية. هذا القانون يقوم بسرد مجموع الاختصاصات المحولة من الدولة إلى الجماعات الترابية. في هذا الصدد، الدولة قامت بتعريف المبادئ التي تُحدّد على أساسها عملية التعويض المالي لمواجهة الاختصاصات المحولة وتنظيم كيفية نقل الموظفين من الدولة إلى الجماعات الترابية وكذلك الضمانات الممنوحة لهؤلاء الموظفين. كما قامت الدولة بتحديد ترتيبات تنظيم وتسيير المجموعات الجماعية حيث تم تبسيطها بشكل يسهل توسيعه ليشمل مجموع التراب الفرنسي.

وبالتالي فقد تقرر بأن الجماعات الترابية المتطوعة يمكنها أن تقوم على سبيل التجربة بعمليات في الميادين التالية: التدخلات الاقتصادية، تحويل المطارات، القضاء على الأشياء الضارة والغير صحية. كذلك تمويل التجهيزات الصحية، المساعدة في الميدان التربوي الممنوح من طرف العدالة إلى الأقاليم. تنظيم المدارس الابتدائية والمحافظات على التراث. صناديق الاستثمار المهيكلت الأوروبية وهي صناديق تهدف إلى تمكين دول الاتحاد الأوروبي من تحقيق هدف تضامني فيما بينها.

بطبيعة الحال كل هذه الإصلاحات الدستورية الأخيرة هي مهمة جدا لكنها تستلزم تحويلات مالية من الدولة إلى الجماعات الترابية. غير أن هذه الأخيرة عليها أن تجد الموارد اللازمة لتمويل السياسة التي يرغبون في نهجها والتي تفرضها هذه التحويلات. بطبيعة الحال هنالك بعض الجماعات الترابية التي ليس بإمكانها مواجهة هذه الوضعية لأن الديموغرافية السكانية ضعيفة أو أن الجماعات هي جماعات قروية أو جماعات تفتقر إلى نسيج سوسيو-اقتصادي مهم أو بكل بساطة لا تريد أن تحل محل الدولة لتسيير بعض مرافق الدولة مخافة أن تؤدي إلى ائثار كاهلها ماليا. كما أن البعض يعتقد أن التحويلات المالية لن ترق إلى المستوى المطلوب بالمقارنة مع الاختصاصات المحولة.

التحويلات المالية يجب أن تكون كاملة وتامة والموارد الجديدة يجب أن تكون مطابقة لما كانت الدولة تخصصه للقيام بالاختصاصات المحولة. أما تقييم هذه الموارد فتم توكيله إلى اللجنة الاستشارية من أجل تقييم التحويلات والنفقات المالية. وستقوم هذه اللجنة عند مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية بتقدير تطور تحويل الاختصاصات وكيفية تعويضها وكذلك تطور نمو الموارد الجبائية.

المبحث الثالث - كالدونيا الجديدة: اللامركزية التشريعية

تم اكتشاف كالدونيا الجديدة بالمحيط الهادئ من طرف المستكشف الإنجليزي جيمس كوك الذي أطلق عليها هذا الإسم نسبة إلى كالدونيا والذي هو

الأسم اللاتيني السابق لاسكوتلندة مسقط رأسه كذلك. لكن فرنسا في خضم حربها مع بريطانيا والمعروفة بحرب الأعلام (La guerre des drapeaux) أعلنت هذه المنطقة مستعمرة فرنسية⁽¹⁾ بتاريخ 24 شتنبر 1853.

الفرع الأول - المؤسسات السياسية

الجماعات الترابية بفرنسا، ما هي إلا سلطات إدارية تقوم بتدبير الشأن العام حسب الاختصاصات المخولة لها تحت إشراف القاضي الإداري. الوضعية مختلفة بالنسبة لكالدونيا حيث أن المؤسسات تحمل بصمات السياق الاجتماعي والسياسي والخلفية التاريخية للمنطقة وكذلك الاختصاصات التشريعية المحولة. فالجانب السياسي لهذه الاختصاصات له بصفة خاصة كما أنه يتسم بالتنظيم تجعل أقرب للنظام الفيدرالي. فهو يضم هيئات تقريرية (الكونغرس، الحكومة، الأقاليم) وهيئات استشارية (مجلس الشيوخ العرفي، المجلس الإقتصادي والإجتماعي)

الفرع الثاني - الهيئات التقريرية

هذه الهيئات تتشكل أساسا من ثلاث مؤسسات: الإقليم، الكونغرس والمؤسسات الحكومية.

الفقرة الأولى - الإقليم

الإقليم **La Province** يعتبر الخلية الأساسية للعمل الديمقراطي المحلي. اتفاق ماتينيون l'Accord de Matignon في 06 يونيو 1988 قسم كالدونيا إلى 3 أقاليم كما تم تنظيمها بواسطة القانون التنظيمي 19 مارس 1999 الذي تم حسب التوزيع الجغرافي التالي: إقليم الجنوب، إقليم الشمال وإقليم الجزر Province des Îles الذي يضم كلا من أوفيا Ouvéa، ليفو Lifou وماري Maré.

(1) على الرغم من الماضي الإستعماري للمنطقة إلا أن فرنسا كانت تعتبر هذه المنطقة جزءا من ترابها. لكن الثورات والانتفاضات المتتالية دفعت بفرنسا إلى الدعوة لإجراء استفتاء بواسطة القانون التنظيمي رقم 88-1028 الصادر في 09 نوفمبر 1988 من أجل بقاء كالدونيا ضمن الجمهورية أو الانفصال عنها. إلا أن هذا الاستفتاء تم تأجيله إلى غاية نوفمبر 2018.

يدير كل إقليم مجلس مكون من منتخبين بالإقتراع العام المباشر وذلك لمدة 05 سنوات. أما عددهم فيتم حسب العدد الديمغرافي لكل إقليم حيث يبلغ عدد منتخبي إقليم الجنوب 40 والشمال 22 منتخبا وإقليم الجزر 14.

أما انتخاب الرئيس باعتباره السلطة التنفيذية فيتم من طرف المجلس **Une assemblée** بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة ويتم انتخاب ثلاث نواب للرئيس. بالإضافة إلى ذلك يتم إنشاء لجان متخصصة مكلفة بدراسة مشاريع المداولات والتي تضم إلى جانبها مندوبا ساميا ممثلا للدولة والذي يمكنه طلب إدراج أي نقطة ذات أولوية في جدول الأعمال.

المجلس لا يمكن حله إلا بواسطة مرسوم يتم اتخاذه في المجلس الوزاري بعد ابداء رأي رئيس الكونغرس ورؤساء الأقاليم وكذا رئيس حكومة كالدونيا الجديدة. في حالة ما إذا تم حل المجلس فإن المجلس الجديد ينهي المدة المتبقية فقط لا غير.

الفقرة الثانية - كونغرس كالدونيا الجديدة

الكونغرس رمز الوحدة ولو أن تشكيلته تأخذ طابعا ترجيحيا *pondérée* وغير متكافئ *pondérée*. فمثلا هنالك 54 عضوا يشكلون مجموع أعضاء الكونغرس، إقليم الشمال ممثل بخمسة عشر 15 عضوا من أصل 22 من مجموع أعضاء مجلس الإقليم، وإقليم الجنوب ممثل بعدد 32 عضوا من أصل 40 وأخيرا مجلس لإقليم الجزر فهو ممثل بسبعة 07 ممثلين من أصل 14 عضوا.

تسمية أعضاء الكونغرس: لاتعود للأحزاب ولكنها تحصيل حاصل لنتائج إنتخابات الأقاليم. فتسمية عضو في الكونغرس يعود للمنتخب الذي حصل على أكثر عدد من الأصوات وبالتدرج الأول الثاني الثالث وهكذا دواليك إلى أن يتم الحصول على عدد الأعضاء المسموح به. إذن داخل مجلس إقليمي هنالك فئة تحضر جلسات المجلس الإقليمي فقط وأخرى تحضر جلسات المجلس الإقليمي وجلسات الكونغرس.

انتخاب رئيس الكونغرس يتم من طرف أعضائه بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة (وبالإغلبية النسبية في الدور الثالث) وكذلك 8 نواب للرئيس. كما ينتخب كذلك سنويا بالإقتراع النسبي لجنة دائمة مكونة من 7 إلى 11 عضوا والتي تنتخب بدورها رئيسا ونائبا للرئيس وكاتب. تعقد دوراتها خارج دورات الكونغرس (دورة إدارية في يونيو-يوليو ودورة مخصصة للميزانية في نوفمبر-ديسمبر). تتخذ المداولات بأغلبية أعضائها إلا أنها لا تبث في قوانين البلد ولا في المسائل الجبائية. أعضاء الكونغرس يكونون فرقا (06 على الأقل لتشكيل فريق) والتي تشكل دعامة لتقاسم 12 لجنة وتعيين أعضاء الحكومة.

اختصاصات الكونغرس: في إطار اختصاصاته، يمكن للكونغرس أن يتبنى «قوانين البلد» «lois du pays» في المجالات التي حددها القانون التنظيمي الصادر في 19 مارس 1999 لاسيما الفصل 99. مقتضيات هذه القوانين تكتسي صبغة تشريعية وتهم على الخصوص وعاء وتحصيل الضرائب والرسوم، مبادئ أساسية لقانون الشغل والضمان الإجتماعي، المجال العرفي لاسيما نظام الإراضي أو حدود مناطق الصيد والرعي. غير أن الصبغة التشريعية تنتفي بتاتا بالنسبة للمقتضيات التي تتخذ خارج إطار الفصل 99.

هذه القوانين يمكن أن تكون موضوع إحالة على المجلس الدستوري من طرف المندوب السامي، رئيس الكونغرس، رئيس مجلس الإقليم أو 18 عضوا من الكونغرس علما أن عدد أعضاء الكونغرس هو 54 عضوا أي بنسبة 31% في حين أنه على المستوى الوطني بفرنسا هذه الإحالة تتطلب فقط 60 عضوا من أصل 577 أي 10.5%.

صلاحيات الكونغرس: في إطار التسيير المؤسساتي، تجدر الإشارة إلى أن الكونغرس هو من يعين أعضاء الحكومة، يصوت على قوانين البلد وعلى الميزانية، ويسهر على مراقبة عمل الحكومة. لكن ما يلاحظ هو أن الكونغرس على الرغم من اختصاصاته وصلاحياته فهو ليس بالقوة التي كان بالإمكان أن تتوفر فيه.

الفقرة الثالثة - حكومة كالدونيا الجديدة

تشكل الحكومة، السلطة التنفيذية لكالدونيا. أما أعضاؤها فيتم اختيارهم من طرف الكونغرس بناء على الاقتراع النسبي باللائحة. لكن ما يثير الإنتباه هو لكن ما يثير الإنتباه هو أن أن تمثيلية الحكومة هي جماعية مما يستوجب أن تعمل الأغلبية والمعارضة يدا في يد. كما أن تسييرها يتم بصفة جماعية.؟ الحكومة تحضر وتنفذ قرارات الكونغرس واللجنة الدائمة وتقوم بحصر مشاريع قوانين البلد التي سببت فيها الكونغرس. لذا يمكن القول بأن الحكومة هي محور أساسي لكن ليس لديها الآليات لفرض رأيها.

أعضاء الحكومة الذين يتم تحديدهم عن طريق الكونغرس (بين 5 و 11 عضو) ليست لهم صفة وزير ولكن صفة مكلف بتدبير مجال من المجالات التي أسندت لهم. غير أن القرارات المتخذة من قبلهم، كل في ميدان تدخله، تتم بصفة جماعية بعد جلسة يتم التداول فيها وتبنيها بالأغلبية. في حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس. وعليه، فإن هذه المسطرة تسمح للمعارضة بأن تبدي ويؤخذ برأيها لأنها إما أن تصوت مع أو ضد القرار المتخذ والذي يتم توقيعه بالعطف من لدن الشخص المكلف بالقطاع المعني. مسطرة أقل ما يُقال عنها بأنها متشعبة وعويصة.

رئيس الحكومة (وكذا نائبه) يتم اختياره من طرف الكونغرس بالأغلبية بعد تصويت سري. فهو رئيس الإدارة الكالدونية يعين في الوظائف، والأمين بالنفقات والمداخل، يوقع على العقود كما أنه يرفع الدعاوى القضائية. كما أنه يعتبر ممثلاً للكيان الكالدوني في العلاقات الخارجية بناء على ترخيص. كما أنه الوحيد الذي يتوفر على سلطة التسيير واتخاذ القرارات في إطار تسييره الذاتي. غير أن الكونغرس يمكن أن يفوض صلاحيات الرئيس بناء على 3 / 5 من أعضائه إلى باقي أعضاء الحكومة.

الفرع الثالث - الهيئات الاستشارية

مجلس الشيوخ العرفي: عندما استولى الفرنسيون على كالدونيا قاموا بتجميع السكان دون احترام لتجمعاتهم الأصلية لتسهيل السيطرة عليهم. بعد الإستقلال ولإعادة الأمور لنصابها ولو جزئيا تم إنشاء مجلس الشيوخ العرفي بناء على اتفاق **Accord de Nouméa** كهيئة استشارية. هذا المجلس يضم 16 عضوا يمثلون كل السلطات العرفية المحلية وذلك لمدة 5 سنوات.

المجلس يمكن أن يستشار من طرف كل الهيئات بما فيها السلطة القضائية حول تفسير قاعدة من القواعد العرفية أو التفاوضية. اتفاق **Accord de Nouméa** جعل من هذا المجلس شريكا من أجل تجنب بعض المشاكل الإجتماعية والوساطة الجنائية.

اللجنة الإستشارية للمعادن: نظرا لكون قضية الثروات الطبيعية قضية مهمة بالنسبة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية في كالدونيا فقد تم تكوين لجنة استشارية للمعادن مكونة من عدة أطراف: ممثلين عن الدولة، من الحكومة الكالدونية، من الكونغرس، من مجلس الشيوخ العرفي، من الأقاليم، من الجماعات، الهيئات المهنية والنقابية وجمعيات حماية البيئة.

في هذا الصدد، تتم استشارة هذه اللجنة من طرف الكونغرس أو المجالس الإقليمية حول مشاريع أو مقترحات القوانين المتعلقة بالمحروقات ومعدن النيكل والكروم والكوبالت. غير أن رأي اللجنة غير ملزم. لكن في حالة إبداء رأي غير موافق فإنه يرسل إلى حكومة كالدونيا وإلى الدولة الفرنسية.

المجلس الإقتصادي والإجتماعي: يتكون من ممثلين عن الحياة الإقتصادية والإجتماعية والذي يبدي آراء لمساعدة السلطات من أجل اتخاذ قرار صائب. بطبيعة الحال هذه القرارات هي في الواقع استشارية وغير ملزمة.

المطلب الرابع - اللامركزية السياسية ببريطانيا

تبقى حالة اللامركزية ببريطانيا حالة خاصة حيث أن البعض لايعتبرها نوعا من اللامركزية إذ أن لها خصوصياتها «اللامركزية ليست هي الحكم الذاتي local gouvernement self لأن الفرق بين المفهومين هو سياسي أكثر منه إداري. الحكم الذاتي يقتضي احترام السلطة المركزية للسلطة المحلية⁽¹⁾». هنالك جزء من الصواب لهذه الفكرة لأن الأمر يتعلق بالتنازل عن سلطات ذات طابع سياسي من هيئة عليا إلى هيئة أقل منها درجة وهنا يتحدث الفقهاء عن التفريع التنازلي subsidiarité descendante. ففي بريطانيا مثلا توجد ثلاث برلمانات محلية: برلمان إيرلندا الشمالية، وبلاد الغال واسكوتلاندا غير أن برلمان ويستمنستر يمكنه إلغاء كل قانون مخالف للدستور أو للسياسة. إلا أن ما يلاحظ هو أن لكل منهم أرضيته التاريخية.

بالإضافة إلى ذلك أن التنازل عن السلطة «La dévolution» يترجم بتحويل سلطات تقريرية وإمكانات سياسية وإدارية في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية من البرلمان البريطاني نحو مجالس جهوية منتخبة بالإقتراع العام المباشر.

صحيح أن التنازل عن الاختصاصات compétences والسلطات pouvoirs من الدولة للجهات يتم عبر رغبة وإرادة البرلمان الإنجليزي لكن يجب ألا ننسى أن الخلفية التاريخية هي التي تدفع السياسي ببريطانيا للإعتراف بحق هذه المناطق أن تسترجع جزءاً من حقوقها. فالمطالب السياسية لاسكوتلاندا وإيرلندا الشمالية وبلاد الغال جعلت من الجهوية ببريطانيا جهوية لايمكن تصنيفها إذ أنها أقرب إلى الفيدرالية منها للامركزية.

فحسب ما هو متداول، بريطانيا دولة أحادية أما التنظيم الترابي للدولة فهو تنظيم لامركزي يقوم على أساس تعددية «جنسية» حيث يعترف بوجود أربعة

(1) BOURDON (J), PONTIER (J-M), RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, PUF Paris 1987, p24

nations - régions « جهات - أممية » تتعايش داخل تراب موحد وهي انكلترا واسكتلندا وبلاد الغال وإيرلندا الشمالية. كل من هذه المكونات لها سلطتها التنفيذية والتشريعية.

المبحث الأول - اسكتلندا أو استرجاع الإرث التاريخي

برلمان اسكتلندا المحلي الحالي ما هو إلا بقايا البرلمان الذي كان العضو التشريعي لمملكة اسكتلندا والتي تم ضمها لبريطانيا سنة 1707 بعد تكون بريطانيا العظمى royaume de Grande-Bretagne.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن اسكتلندا احتفظت منذ 1706 بنظامها القضائي ودينها المشيخي presbytérienne وعليه فإنها تتوفر الآن على مؤسساتها السياسية:

- سلطة تنفيذية يعين رئيسها من طرف الملكة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الجهوي الاسكتلندي؛

- برلمان مكون من 129 نائب منتخب لمدة أربع سنوات.

فاسكتلندا تتمتع بسلطة تشريعية ذات ولاية أو اختصاص إداري عام في ميادين عدة (الصحة، التعليم الابتدائي والثانوي، التكوين المهني، السكن، التنمية، النقل، العدل، الشرطة، الفلاحة، البيئة، الثقافة، الإدارة المحلية). هذا يسمح للمشرع الاسكتلندي أن يغير القوانين البريطانية ويقوم بتكييفها مع الواقع الأسكتلندي. غير أن الأمكانيات المادية للقيام بهذه الاختصاصات يتم اقرارها على مستوى البرلمان البريطاني بويستمنستر Westminster أي من الدولة المركزية.

المبحث الثاني - برلمان ايرلندا الشمالية

ايرلندا الشمالية كجهة من جهات المملكة المتحدة هي نتيجة لحرب الإستقلال التي خاضها الوطنيون الإيرلنديون سنة 1921 والتي انتهت بمنحهم الإستقلال مع بتر ايرلندا الشمالية من ترابهم.

ولعل هذا ما يفسر بأن برلمان أيرلندا الشمالية نشأ نتيجة الصدامات بين الأيرلنديين الشماليين والحكومة البريطانية. وعليه ولوضع حد لهذه الإضطرابات، تم الإتفاق على أن أيرلندا الشمالية والتي تعمل من أجل الإنضمام للوطن الأم جمهورية أيرلندا يمكن أن يكون لها برلمان محلي ابتداء من سنة 1998. كما تجدر الإشارة إلى أن هذا البرلمان تم توقيفه عدة مرات، لاسيما من 14 أكتوبر إلى 07 مايو 2007.

هنالك مجلس منتخب، مع حكومة، تتقاسم فيها السلطة الطائفة الإتحادية الموالية للندن والطائفة الوطنية حيث تم تشكيل مجلس الوزراء على غرار المجلس الأوربي الذي يمكن لعدة وزراء ينتمون للطائفتين أن يكونوا مسؤولين عن نفس الملفات (الفلاحة، السياحة) وأن يجتمعوا بصفة مستمرة من أجل اعداد مشاريع مشتركة. من أجل الأخذ بعين الإعتبار البعد الإنجليزي والإيرلندي هنالك مجلس وزيري intergouvernemental بين الحكومة البريطانية والحكومة الأيرلندية الشمالية. وأخيرا، هناك المجلس البريطاني الأيرلندي **British - Irish Council** المقتبس من الدول الإسكندنافية حيث أن طابعه سياسي محض، إذ تجتمع فيه كل المؤسسات السياسية لكل الأمم وجهات أيرلندا الشمالية وبريطانيا. على الرغم من هذه المتاهة السياسية فإن مجلس أيرلندا الشمالية يتمتع بنفس الاختصاصات التشريعية التي يتمتع بها البرلمان الإسكتلندي.

المبحث الثالث - برلمان بلاد الغال

أما ما يتعلق ببرلمان بلاد الغال، فإنه لم يتم تنصيبه إلا في سنة 1999 بواسطة قانون صادر عن البرلمان البريطاني. علما بأنه لغاية 2006 هذا البرلمان لم تكن له إلا اختصاصات تنظيمية. غير أنه بتاريخ 25 يوليوز 2006 صوت البرلمان البريطاني على قانون يخول لبرلمان بلاد الغال أن:

- يصوت على القوانين التي تدخل في اختصاصه؛
 - أن يطلب تحويل اختصاصات أخرى تخص مجالات أخرى؛
 - أن ينظم استفتاء لوضع سلطة تشريعية مشابهة للبرلمان الأسكتلاندي.
- ففي بريطانيا هنالك فصل للسلط وللمستويات أما ما يتعلق ببرلمان بلاد الغال، فإنه لم يتم تنصيبه إلا في سنة 1999 بواسطة قانون صادر عن البرلمان البريطاني. علما بأنه لغاية 2006 هذا البرلمان لم تكن له إلا اختصاصات تنظيمية. غير أنه بتاريخ 25 يوليو 2006 صوت البرلمان البريطاني على قانون يخول لبرلمان بلاد الغال أن:
- يصوت على القوانين التي تدخل في اختصاصه؛
 - أن يطلب تحويل اختصاصات أخرى تخص مجالات أخرى؛
 - أن ينظم استفتاء لوضع سلطة تشريعية مشابهة للبرلمان الأسكتلاندي.
- للحديث عن سلطة تشريعية مشابهة للبرلمان الأسكتلاندي هذا يعني أن سلطات هذا الأخير هي سلطات أساسية في حين سلطات برلمان بلاد الغال هي سلطات ثانوية تقتضي فقط تكييف القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان البريطاني مع واقع بلاد الغال

المبحث الرابع - سلطات الدولة المركزية ببريطانيا

عندما يتم الحديث عن السلطة المركزية في بريطانيا فإنه يشار إليها بالتاج البريطاني باعتباره عنصرا موحدًا لكل مكونات المجتمع. وعليه فإن التاج البريطاني يحتفظ بسلطات حصرية في الميادين التالية :

وحدة المملكة البريطانية ومملكة اسكتلندا، العلاقات الدولية، الدفاع، السياسة الجبائية والمالية وسك النقود، الإنتخابات، الهجرة والجنسية، قانون الشركات، المنافسة والإحتكار، قانون العمل، البريد، الأمن النووي، الصحة، بالإضافة إلى ميادين أخرى

بناء على ما سبق نلاحظ أن هنالك ببريطانيا فصل للسلط وللمستويات مع تراتبية شكلية في حين أن باقي الدول الأوربية هنالك فصل للإختصاصات وتشابك المستويات بالإضافة إلى تراتبية وتسلسلية حقيقية بين الدولة والجماعات الترابية. ونظرا للعدد المحدود للسلطات المحلية فإن اللامركزية البريطانية لا تتضمن إلا مستويين اثنين مقاطعة County ومنطقة District علما أن الحكومة المركزية يمكنها أن تقوم بمراقبة دقيقة. ويأتي مع تراتبية شكلية في حين أن باقي الدول الأوربية هنالك فصل للإختصاصات وتشابك المستويات بالإضافة إلى تراتبية وتسلسلية حقيقية بين الدولة والجماعات الترابية. ونظرا للعدد المحدود للسلطات المحلية فإن اللامركزية البريطانية لا تتضمن إلا مستويين اثنين مقاطعة County ومنطقة District علما أن الحكومة المركزية يمكنها أن تقوم بمراقبة دقيقة.

انخراط المملكة المتحدة في برنامج «التنازل - dévolution» يبلور انخراطها في انتهاج سياسة تحترم الإرث التاريخي لهذه الإمم لاسيما (اسكتلندا وايرلندا الشمالية) معتمدة على التقسيم التاريخي لهذه المناطق، إلا أن رياح الفيدرالية تهب شيئاً فشيئاً على الجزيرة البريطانية ما عدا إذا تحولت هذه الرياح إلى عواصف، أما هذا فهو شئ آخر.

الفصل الثالث

اللامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب

مرحلة الاهتمام بالإطار الجماعي وبدرجة أقل بالإطار الإقليمي قبل سنة 1971 كان الغرض منه تأطير الدولة إداريا وسياسيا حيث اعتبر هذا التأطير الذي يعتمد على الجماعة أهم التقسيمات الإدارية غير أن هذا الهدف الإداري والسياسي لم يعد صالحا للفترة الموالية والتي كانت تتجه الى الجانب الاقتصادي من أجل الحد من الفوارق الاقتصادية بين مختلف مناطق المغرب وعدم تلبية الإطار الجماعي والإقليمي للهدف الاقتصادي المنشود. إذن هنالك الشق الإداري وهنالك الشق الإقتصادي.

المطلب الأول - مراحل تطور اللامركزية بالمغرب

على مدى نصف قرن شكلت اللامركزية بالمغرب، ورشاً يحظى بالأولوية حيث سُجِّل تطور ملموس في ما يتعلق بالجهاز القانوني والموارد المالية والبشرية، وذلك على عدة مراحل تاريخية بلورتها مختلف النصوص الدستورية، التشريعية والتنظيمية.

هذا التطور أدى إلى تعزيز حرية الهيئات المنتخبة، وإلى جعل اللامركزية رافعة حقيقية للتنمية وهوذا لتسيير الشأن المحلي بواسطة أشخاص منتخبين وأجهزة تنفيذية محلية.

وعليه فإننا سنحاول أن نرصد تطور وتدرج اللامركزية بالمغرب والذي عرف في هذا المجال مراحل عدة نجملها فيما يلي.

المبحث الأول - مرحلة التأطير الإداري

- المرحلة التنظيمية:

يعتبر الظهير الصادر في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، والذي أسفر لأول مرة عن أحداث 108 جماعة حضرية وقروية، مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث تم وضع اللبنة الأولى للتنظيم الجماعي.

إلا أن سنة 1960 عرفت العديد من الإصلاحات وشكلت منعطفاً أولياً لانطلاق أساسية للامركزية بالمغرب حيث تم اعتماد أول ميثاق جماعي مع العلم بأنه سبقه نصان ينظمان انتخاب المجالس البلدية ويرسمان الحدود الترابية للجماعات. وأحدث الظهير المؤرخ في 12 دجنبر 1963 مستوى ثانياً من اللامركزية على مستوى مجالس العمالات والأقاليم.

- المرحلة التأطيرية:

يشكل تبني الميثاق الجماعي لسنة 1976 منعطفاً تاريخياً ومرحلة جديدة في مجال اللامركزية. وذلك من خلال اعتماد إطار قانوني جديد خوّل الجماعات مسؤوليات واسعة في ما يتعلق بتدبير الشؤون المحلية، ونقل سلطة إجراء مداوات المجالس من ممثل الدولة إلى رئيس المجلس الجماعي باعتباره سلطة تنفيذية منتخبة حيث تم توسيع حقل اختصاصات ومسؤوليات المنتخبين وذلك بإعطاء المزيد من الإمكانيات، خاصة من خلال تحويلات الضريبة على القيمة المضافة، وتخلي الدولة عن بعض الضرائب لفائدة الجماعات المحلية وإعفاؤها من بعض النفقات الإلزامية.

كما تم تعزيز مسلسل اللامركزية عام 1992 من خلال إحداث الجهة، باعتبارها جماعة محلية ذات اختصاص، تشكّل إطاراً ملائماً لتطوير آليات ومناهج جديدة كفيلة بتثمين أمثل للموارد البشرية والطبيعية والبيئية للجهة.

المبحث الثاني - مرحلة التأطير الإقتصادي

- مرحلة ديمقراطية اللامركزية:

بعد مراجعة الدستور سنة 1996 وفي إطار تعزيز الديمقراطية وترسيخ مفهوم جديد للسلطة أخذ مفهوم اللامركزية بعدا اقتصاديا وتنمويا يبني على مشاركة كل القوات الحية وكل الفاعلين إذ أن الجماعة أصبحت المحرك الرئيسي للتنمية المحلية وذلك من خلال إحداث قانون أساسي للمنتخب، مع تحديد الواجبات والحقوق وتوسيع حقل حرية الحركة المحلية من خلال مفهوم جديد لجدول الاختصاصات المحلية يركز على مبدأ المساعدة، من أجل تخويل المستوى المحلي صلاحيات أكثر اتساعاً في ما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. وموازة لهذه الحرية تم تخفيف جهاز الوصاية من خلال خفض عدد القرارات التي تخضع للموافقة، وخفض آجال الموافقة، وكذا من خلال تفويض سلطة الموافقة إلى الولاة والعمال كما تم تعزيز هذه الخطوات بتعزيز المراقبة الخارجية، من خلال خلق محاكم مالية، أي المحاكم الجهوية للحسابات وهو جهاز مستقل عن السلطة التنفيذية.

وابتداء من سنة 1997، سيعرف التنظيم اللامركزي بالمغرب تطورا نوعيا على قدر كبير من الأهمية تمثل في صدور قانون 96/47 الخاص بإحداث وتنظيم الجهات، ثم القانون رقم 79.00 المتعلق بالتنظيم الإقليمي بالمغرب الصادر في 3 أكتوبر 2002، وكذلك القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي في صيغة جديدة والذي عدل بقانون 17.08 بتاريخ 18 فبراير 2009.

كما تمت ترجمة هذه الإصلاحات في اتجاه تعزيز وسائل اللامركزية، خاصة من خلال تحويلات الضريبة على القيمة المضافة، وتبني نظام جبائي محلي وتخلي الدولة عن بعض الضرائب لفائدة الجماعات المحلية وذلك عبر مجموعة من الإجراءات القانونية منها القانون المتعلق بالتنظيم المالي رقم 08-45 المؤرخ في 18

فبراير 2009 والذي تم تعزيه بمرسوم 03 يناير 2010 والمتعلق بنظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية كما أنه في إطار تعزيز القدرات المالية فإن قانون 47-06 المتعلق بالجبايات يشكل محطة مهمة في البناء الديمقراطي المحلي.

المبحث الثالث - مرحلة التأطير الجهوي

تشكل هذه المرحلة منعطفا مهما في الحياة الإدارية بالمغرب حيث أن الهدف المنشود هو بناء اللامركزية على أسس توزيع الاختصاصات وتوسيع «الوعاء الإداري» للامركزية بنهج جهوية حقيقية.

الفرع الأول - مرحلة اللامركزية المؤسساتية

يتعلق الأمر بمشروع الجهوية المتقدمة والذي يعتبر انطلاقة جديدة للامركزية مبنية على هندسة تهدف إلى إحداث تغييرات على مستوى تقاسم السلط بين المركز والفاعلين المحليين. حيث أنها تشكل رغبة في نقل السلطة من المركز الى المحيط وبالتالي مضاعفة مراكز القرار وتقريبها من الساكنة. بالإضافة إلى ذلك فإنها تشكل مدخلا لإعطاء الجهة امتيازات في إطار حكمة تسمح بتوزيع عادل للإمكانات والاختصاصات أو ما اصطلح عليه بجهوية ديمقراطية الجوهر مع الأخذ بعين الاعتبار عاملين أساسيين: المشاركة والدمقرطة. ومن أجل الوصول الى هذا الهدف فقد تم اعتماد مبدأ التفريع كأساس للجهوية، بمعنى أن تقاسم الاختصاصات يؤدي إلى الاحتفاظ فقط لا غير، للمستوى الأعلى أي الدولة ما لا يمكن للمستوى الأدنى أن يقوم به بكل نجاعة وكفاءة. كما تجدر الإشارة الى أن هذا المبدأ لا يطبق إلا على الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تقاسم أو تشارك بين الدولة والجماعات الترابية مما يؤدي الى استثناء بعض الميادين التي يعود أمر البث فيها للدولة لأنها من الحقوق السيادية أو ما يسمى بالفرنسية (droits régaliens) سواء تعلق الأمر بميدان قانون الجنسية أو الخارجية أو الدفاع أو سك العملة.

دستور 2011 أعطى للامركزية بالمغرب الأرضية القانونية الدستورية بجعلها تركز على مجموعة من المبادئ والأسس منها:

- اعتماد مبدأ **التدبير الحر** الذي يخول بمقتضاه للجماعات الترابية سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها (المادة 136)؛
- تفعيل مبدأ **التفريع** كمنهجية لتحديد الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات الترابية، مع مراعاة عنصرى الانسجام والتكامل مع الجماعات الترابية الأخرى (المادة 140)؛

- مأسسة مبدأي **التعاون والتضامن** بإعطاء الجماعات الترابية سلطة تحديد أشكال التعاون مع الجماعات الترابية الأخرى (المادة 142)؛

- ممارسة **السلطة التنظيمية** من طرف رئيس المجلس التداولي (المادة 140 § 2)؛

كما أن **القوانين التنظيمية** المتعلقة بالجهة والإقليم والجماعة أعطت سندا

تشريعيا لتطبيق هذه المبادئ:

- اعتماد لتطبيق **التدرج** في الزمان، والتمايز في المجال عند ممارسة الاختصاصات المنقولة (المادة 80-الجهة، الإقليم-78 و 91-الجماعة)؛

- إخضاع قرارات ومقررات الجماعات الترابية **للمراقبة الإدارية**؛ مع التنصيص على اختصاص **القضاء وحده** في فض كل نزاع في هذا الشأن (المادة 112 - الجهة، 106 - الإقليم و115 - الجماعة).

الفرع الثاني - نحو الجهوية

ابتداء من سنة 1971 ستعرف الجهة مسارا لامركزيا مهما حيث أصبحت الجهة في بداية الأمر دائرة ترابية للتخطيط الاقتصادي وإعداد التراب الوطني أي رافعة للتنمية الاقتصادية بواسطة ظهور 16 يونيو 1971 فتم تقسيم المجال الترابي إلى

سبع جهات. غير أن ما يميز هذه الجهات هو طابعها الاقتصادي الصرف الأجوف، لأنه لم تكن لها أي اختصاصات تقريرية بل كانت لها اختصاصات استشارية فقط حيث لم تكن تتمتع لا بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي.

يعود إحداث الجهة إلى سنة 1971 حيث أن ظهر 16 يونيو 1971 أشار الى الجهة كدائرة ترايبية تكون أساسا للتخطيط الاقتصادي وإعداد التراب الوطني. إذن الهاجس الذي يكمن وراء هذا الإحداث هو هاجس اقتصادي أولا وقبل كل شئ. ولعل ما يدعم هذه الفكرة هو ما جاء في الفصل الثالث من الظهير رقم 1.7.1.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بشأن احداث الجهات الاقتصادية السبع بأنها « اطار اقتصادي لتنفيذ وتنسيق الاشغال والدراسات والأعمال المتعلق

بالمناطق، والعمل بصفة عامة على ازدهار اقتصاد المناطق» ولعل ما يسترعي الإنتباه هو ادخال مفهوم المناطق حيث أن المنطقة يراد بها حسب الفصل الثاني من نفس الظهير «مجموعة من الاقاليم التي تربط بينها او يحتمل ان تربط بينهما على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقة كفيلة بتقوية نموها، والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بهيئة عامة، وتشكل المنطقة إطار عمل اقتصادي، ويباشر داخله إجراء دراسات وانجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسقة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة» وبالتالي فإن الجهة ما هي إلا إطارا اداريا لا غير يستعمل كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على ان تظل الاقاليم الداخلة في محيطها، محافظة على شخصيتها الإدارية. وعليه هنالك ارتباط وثيق بين الجهة والأقليم التي تتكون منها بحيث أنه اذا لم تكن هنالك أقليم فليس هنلك جهة.

ولعل مخطط 1973-1977 يشكل منعطفا لجعل المؤسسات الجهوية اطارا صالحا لتنفيذ هذا المخطط الخماسي وبالتالي تفعيل مقتضيات ظهير 1971 حيث يكون بذلك قد أرسى اللبنة الأولى لتكون هذه المؤسسات فعالة ويكون قد عمل على تصوير سياسة لإدخالها حيز التنفيذ بتحديد اطار عمل المؤسسات الجهوية وتحديدًا بالتنمية الجهوية.

ورغم أن المخططات الخماسية الأخرى أكدت هذا النهج إلا أن ظهور 16 يونيو 1971 وإن كان قد خلق مجالس استشارية جهوية للعمل عن قرب عملت الحكومة على خلق مؤسسات مركزية دورها هو «إدماج البعد الجهوي في السياسة الحكومية» مثل اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإعداد التراب أو مديرية التنمية الجهوية أو الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية.

بعد ذلك سيعرف مفهوم الجهة قفزة نوعية إلى حد ما، إذ ارتقت إلى مصاف جماعة ترابية بعد التعديل الدستوري سنة 1992 مما أعطى دفعة سياسية لمفهوم الجهة حيث أن الفصل 94 بوأ الجهة مرتبة «جماعة ترابية» بمعنى أن الجهة ليست في حاجة إلى مناطق لضمان وجودها.

كما تم توطيد مركز الجهة بواسطة المادة 100 من دستور 1996 التي نصت على أن «الجهة جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي» وبالتالي فبالإضافة للمعيار الاقتصادي الأنف الذكر هناك العنصر الإداري والتدبيري حيث أن الفصل 101 من دستور 1996 ينص على أن تدبير شؤون الجهة يتم بكل حرية «من طرف مجلس ينتخب بطريقة ديمقراطية». إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن جهازها التنفيذي كان بيد العامل أو الوالي بصفته الأمر بالصرف. وبالتالي فإن العامل بصفته السلطة التنفيذية للجهة هو من يمثل الحكومة داخل المجلس حيث كان يحضر الجلسات يدي رأيه ويعطي كل الإيضاحات لاسيما حول الإعتمادات المرصودة لهذا أو ذاك المشروع أو التوجهات الحكومية.

هذه الوضعية الجديدة تم تأكيدها بظهير 2 أبريل 1997 المنظم للجهات وكذا المرسوم 97-246-2 الصادر في 17 غشت 1997 الذي حدد عدد الجهات في ستة عشر جهة. وبالتالي أصبح للجهة كيان يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي بالإضافة إلى اختصاصات خاصة وأخرى مخولة من طرف الدولة وكذا اختصاصات استشارية. هذه الاختصاصات الأخيرة تخول للمجلس الجهوي بعض الصلاحيات حيث أصبح بإمكانه الاقتراح على الإدارة، الأعمال التي يجب القيام بها

لإنعاش تنمية الجهة أو الإجراءات المتعلقة باختيار الاستثمارات الواجب لإنجازها في الجهة.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن ظهور 1997 كرس هيمنة العامل على الجانب التنفيذي لقرارات المجلس الجهوي إذ جعل منه الأمر بالصرف والذي يلعب دور السلطة التنفيذية للجهة لأنه هو من يقوم بتنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس. هذه الصفة تخول للعامل أن يبرم الصفقات وعقود الإيجار، ينفذ الميزانية، يصدر قرارات فرض الرسوم كما يمثل الجهة لدى المحاكم. هذه الإجراءات لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا إذا تضمنت توقيعاً بالعطف من لدن رئيس المجلس الجهوي. لكن في حالة رفض التوقيع بالعطف فإن العامل يمكنه تجاوز هذا الرفض ويأمر بتنفيذ هذه الإجراءات. وبالتالي فإن الدور الرئيسي تلعبه سلطة الوصاية وليس رئيس المجلس الجهوي.

وعليه، فبقدر ما عرفت الجهة منذ السبعينات تحولات بصفة تدريجية خصت بنياتها التنظيمية وكذا اختصاصاتها، بقدر ما كان لسلطة الوصاية دور في تحجيم دور المجلس الجهوي في تدبير شؤون الجهة بحرية مما حدّ من مفعول هذه الديناميكية الجهوية وتم تقزيم دور الجهة في التنمية.

هذه الفترة التي عرفت فيها اللامركزية في المغرب تطورا ملحوظا على قدر كبير من الأهمية وذلك حسب جرعات قانونية محسوبة، نجدها بأنها كانت مصاحبة في نفس الوقت بعملية موازية في مجال اللاتركيز واطعة العمال والولاية في الواجهة. هذه الوضعية تم تكريسها عبر مقتضيات دستورية حيث نصت كل الدساتير السابقة على أن العمال يقومون بتنفيذ مقررات العمالات والأقاليم (دساتير 1962-1970-1972-1992) كما أضاف دستور 1996 الجهة حيث نص الفصل 101 على أن العمال يتولون « تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبق شروط يحددها القانون..». بالإضافة الى ذلك أجاز مرسوم 20 أكتوبر 1993 إمكانية العمال لتدبير بعض الأمور الداخلة في اختصاصاتهم وان

يتولوا التوقيع باسمهم والتأشير على جميع القرارات المتعلقة بأعمال المصالح الخارجية التابعة لهم ضمن الحدود الداخلة في اختصاصاتهم الترابية.

دستور 2011 دفع بمسلسل اللامركزية نحو آفاق الجهوية الموسعة حيث أن رئيس المجلس الجهوي أصبح هو السلطة التنفيذية للجهة والأمر بالصرف كما خصها بصلاحيات جد واسعة مع اعتماد الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الجهات كما أنه بوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية.

هذه الإجراءات وهذه الديناميكية ما هي إلا بلورة لإرادة سياسية لإصلاح هيكل الدولة وإعادة النظر في العلاقة بين المركز والجماعات الترابية بهدف «الارتقاء من جهوية ناشئة الى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي تنموي»⁽¹⁾ كما أن الهدف هو إيجاد توازن فيما يخص اتخاذ القرار إذ أن اللامركزية «ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطور وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة»⁽²⁾ وكذا الحكامة الترابية الجيدة، أي أن الغاية الأساسية من الجهوية هي أن تكون «اثباتا لدينامية جديدة للإصلاح المؤسسي العميق»⁽³⁾. بمعنى أن الجهوية هي آلية لخلق دينامية سياسية واقتصادية داخل مجال يمكن من خلاله اتخاذ قرارات التخطيط والبرمجة. فحسب هذا المفهوم اللامركزية ومن ثمة الجهوية ليست إطارا ولكن هدفا.

إذن إذا كان الهدف هو إقرار جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي تنموي بالإضافة إلى الإصلاح المؤسسي وتحديث هياكل الدولة، فهذا سيترتب عنه حتما خلق سلطة جهوية متميزة عن السلطة المركزية والإعتراف بسلطة جهوية مستقلة عضويا ومتمتعة بتسيير ذاتي مالي وإداري واقتصادي.

(1) مقتطفات من نص الخطاب الملكي ليوم 1 يناير 2010

(2) مقتطفات من نص الخطاب الملكي ليوم 1 يناير 2010

(3) مقتطفات من نص الخطاب الملكي ليوم 1 يناير 2010

إلا أنه على غرار باقي الدول الأخرى تم تعزيز سلطة العمال والولاية في مجال اللامركز إذ نص الفصل 145 من الدستور ما يلي «يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية، كما يمارسون المراقبة الإدارية. يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيره». فالعامل أو الوالي يمثل السلطة المركزية ويقوم بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية. وللجوء الى كلمة المصالح اللامركزية عوض المصالح الخارجية التي اختارتها الدساتير السابقة يعطي إشارة قوية إلى أن الدولة تريد أن تجعل من ممثلها في الجهة، المدافع عن مصالحها داخل التراب الجهوي وبأنها تخلت عن التموقع على المستوى الإقليمي لصالح التموقع على المستوى الجهوي.

إلا أن نية المشرع المغربي فيما يخص المجلس الجهوي لم تكن في أي لحظة من اللحظات، تتجه لإعطائه طابعا سياسيا ومع ذلك نجد أن الممارسة العملية لا تؤكد هذه الخلاصة فالطابع السياسي هو الذي يمكن استنتاجه من هذه الممارسة كما هو الشأن لكل القرارات التي تهدف إلى إقرار اللامركزية في باقي دول العالم.

فتصدير نص دستور 2011 ينص صراحة على أن «المملكة المغربية الدولة الموحدة»، كما أن المادة 82 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات ينص صراحة على أنه « لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جهة أو مجموعة جهات ودولة أجنبية » وهذا يعني عدم قابلية الدولة للتجزئة وبأن «المملكة المغربية متشعبة بوحدتها الوطنية والترابية». كذلك أكد الفصل 7 من الدستور على أنه لا يجوز تأسيس الأحزاب على أساس «المساس بالوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة». بالإضافة إلى ذلك الفصل 63 من الدستور ينص على أن «3/5 ثلاثة أخماس مجلس المستشارين يمثلون الجماعات الترابية حيث ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة من بين أعضائه الثلث المخصص للجهة من هذا العدد. وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس

الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم» إذن الأرضية السياسية واضحة ولا يمكن فصلها عن العملية الإدارية والتي تشكل الحيز الأكبر من مشروع الجهوية المتقدمة والذي يتمثل في توزيع الإختصاصات.

المطلب الثاني - أسس الجهوية المتقدمة

التوازن يشكل حجر الزاوية في كل عملية تتعلق بإعادة توزيع المهام داخل دولة ما. في هذا الإطار نجد أن الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011 تحدد المعالم الأساسية التي تشكل الخصائص الأساسية للهوية الدستورية بالمغرب «يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها» وبما أن الطابع اللامركزي للتنظيم الترابي للمملكة أمر حسم فيه، فإن المشرع ارتأى أن يعطي للامركز مكانه في عملية الإصلاح هذه. والهدف من هذا هو تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة وتلافي كل ما من شأنه أن يؤدي الى تداخل الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية والسلطات والمؤسسات.

وبالتالي فإنه في نهاية المطاف، الهدف من الجهوية الموسعة هو ألا يكون هنالك تذبذب لصلاحيات الدولة المركزية التي تحتفظ في ظلها بمقومات الفاعل السياسي وما يستتبعه من مهام واختصاصات، ولا تضخيما غير معقلن لصلاحيات الجهات التي تبقى الفاعل المرجعي في شروط التنمية

لمواجهة لامركزية واسعة يجب أن يكون هنالك لامركز موسع حيث أن اللامركزية واللامركز يتماشيان في خطين متوازيين. فمن جهة من بين القرارات التي تضمنتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية هو أن العامل أو الوالي لم يعد هو السلطة التنفيذية سواء في الإقليم أو الجهة بل تم عهد وتحويل هذه السلطة الى رئيس المجلس الإقليمي أو الجهوي والذي يمارس بالإضافة إلى ذلك، السلطة التنظيمية. كذلك تمَّ التخلي عن الوصاية مع تخفيف عبء ما يسمى بالمراقبة الإدارية. فالعامل أو الوالي لا يمارس أي رقابة قبلية بما فيها مراقبة الملائمة بل يقتصر

على مراقبة بعيدية والتي تستند على قانونية أو شرعية الأعمال الإدارية للجماعات الترابية في إطار المراقبة الإدارية. لكن في حالة ما إذا اعتبر العامل أو الوالي أن الوثيقة المقدمة مشوبة بعدم الشرعية فإنه يحولها للقاضي الإداري ليبحث فيها. إذن يجب أن يكون هناك توازن بين السلط المنتخبة والمعينة على المستوى الترابي.

وعليه فإنه تبعاً لما عرفه الارتقاء باللامركزية فإن سلطات تسيير المصالح الخارجية الموكولة للعامل تم تدعيمها وتقويتها. ولعل هذا المبتغى يشكل روح الإصلاحات التي بوشرت منذ 1992 وهو ما يعكسه ظهير 6 أكتوبر 1992 الذي يوكل للعمال تدبير المصالح الخارجية كما يعملون باسم الحكومة من أجل تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية. بالإضافة إلى ذلك يقوم الولاة والعمال بمساعدة رؤساء الجماعات الترابية وخاصة منهم رؤساء الجهات على تنفيذ البرامج التنموية كما يقومون تحت سلطة الوزارة بتنسيق المصالح اللامركزية والمصالح المركزية ويسهرون على حسن سيرها.

حسب هذا المنظور فإن إعادة النظر في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية وبالأخص الجهة تشكل أساس اللامركزية والجهوية المتقدمة حيث أن الرقابة عوضت الوصاية والتدبير الحر حل محل التدبير المُسير. الفصل 136 من الدستور يضع الأسس التي تركز عليها صياغة هذه العلاقات الجديدة « يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.». وتم التأكيد على هذا الجانب بواسطة الفصل 137 الذي ينص على أن «الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين» بطبيعة الحال نهج لامركزي بدون شك لكن لامركزة ماذا وكيف ؟ للإجابة على هذين السؤالين، وذلك لفهم تشكيل ملامح configuration وتمفصل articulation هذا النظام، المشرع جاء بأجوبة تتأرجح

بين الجرأة والحذر، بين رغبة جامعة وميول كابحة للامركزية. السبب واضح وهو أن مفهوم التدبير الحر الذي جاء به الدستور هو مفهوم مجرد notion abstraite ومطاط لا يمكن أن يحدد من البداية ما يمكن أن تقوم به أو لا تقوم به الجهة وباقي الجماعات الترابية. هذا المبدأ يهدف لمنع تجاوزات الدولة⁽¹⁾. فقط القانون هو من يوضح مضمون التدبير الحر تحت إشراف القاضي الدستوري. كذلك التدبير الحر ينحصر في إطار الاختصاصات الإدارية بما فيها السلطة التنظيمية لممارسة اختصاصات وصلاحيات الجهة وباقي الجماعات الترابية ويستبعد المبادئ السيادية من دبلوماسية وعدل ودفاع الخ.... علما أن ممارسة السلطة التنظيمية تبقى محصورة في إطار هذه الاختصاصات والصلاحيات لهذه الجماعات الترابية وفي إطار حدودها الجغرافية.

ولعل ما يجب التنويه به هو نوعية الممثلين المكونين لمجلس الجهة وكذا طريقة انتخابهم. ففي السابق كان المجلس الجهوي ينتخب بطريقة غير مباشرة من طرف ممثلي الجماعات الترابية (المجلس المحلي ومجلس العمالة والإقليم)، الغرف المهنية وكذا المأجورين وبالتالي فإن تركيبته كانت تركيبة سوسيو-اقتصادية. كما أن الانتخاب كان يتم بالاقتراع باللائحة بالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية دون أي مزج ولا صوت تفاضلي.

إلا أن الفصل 135 الفقرة الثالثة من دستور 2011 غيّر مورفولوجية المجلس الجهوي وذلك عندما نص بأنه «تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر» بمعنى الاعتراف بحق التصويت لجميع كل من تتوفر فيهم شروط التصويت على المستوى الإقليمي وبالتالي فإن تركيبة المجلس الإقليمي هي تركيبة سياسية وتحمل في طياتها مشروعية المنتخب.

اللامركزية التي عبر عنها خطاب 2010 تركزت على أربعة ثوابت: الوحدة،

(1) رشيد ل بكر: إعداد الترابي الوطني ورهان التنمية الجهوية، الطبعة الأولى، منشورات عكاظ، الدار البيضاء، ص1.

التضامن، التوازن وانتهاج اللامركز الواسع.

المبحث الأول - التدبير الحر

نظرا للمهام المتشعبة الملقاة على عاتق الدول، ظهر جليا أن الدولة التي تقبل بالتنازل عن بعض الاختصاصات الغير مهمة، وتكرس كل جهودها للأهم، هي دولة تحظى بالقدرة على تسيير الشأن العام بنجاح والعكس صحيح إذ أنها تصبح عاجزة وغير قادرة على القيام بكل شئ.

فالإصلاحات على مستوى اللامركزية لا تنقص من سمو مكانة الدولة ولا تلحق بها الضرر، بل بالعكس تسمح للسلطة المركزية بتعزيز دورها السيادي في الدفاع عن وحدة النظام ودورها الريادي في إدارة الشأن العام.

تخفيف العبء الذي تتحمله الدولة يبدأ بالتنازل وبتوزيع الاختصاصات وتحويل الموارد لصالح السلطات المحلية وإعطاؤها مجالا لكي تقوم بهذه الاختصاصات دون عوائق أي منحها حرية التدبير. المادة 136 من دستور 2011 تنص على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على «مبادئ التدبير الحر» **libre - administration** بما في ذلك ما يتعلق بالتسيير الذاتي المالي **l'autonomie financière**، لكن دون أن يكون هنالك ما يسهل مأمورية تفسير وتحديد القواعد المتعلقة بالتسيير الذاتي المالي هل هي مالية، جبائية أو سياسية ؟ والسبب هو أن التسيير الذاتي المالي **l'autonomie financière** يختلف عن التسيير الذاتي الجبائي **l'autonomie fiscale**.

المادة 71 من الدستور تنص وبشكل صريح على أن القانون «يختص، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية: النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها.» وعليه ما هي الحدود التي يمكن للجهة أو للجتماعات الترابية الأخرى أن تتمتع فيها بحرية القرار فيما يتعلق بالتسيير الذاتي الجبائي اللهم ما يتعلق بالإختصاص المتعلق بتحديد السعر مثل المادة 45 من القانون 06-47 الصادر في 30 نوفمبر

2007 والمادة 168 من نفس القانون والتي تترك هامشا لتحديد السعر داخل حد أقصى وحد أدنى. هذا الإختصاص هو اختصاص مشروط *compétence liée* بمعنى أن المجلس التداولي عليه أن لا يتجاوز ما هو منصوص عليه في القانون. فنطاق تحديد السعر المطبق فيما يخص الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية محدد سلفا بالقانون ويتراوح ما بين 4 إلى 20 درهما للمتر المربع بالنسبة لمنطقة العمارات ومن 2 إلى 12 درهما لمنطقة السكن الفردي.

مقابل التسيير الذاتي الجبائي هنالك **المسؤولية الجبائية** لمنتخبي الجماعة الترابية والذي يعتبر عاملا فعالا ومؤثرا لأنه يشكل جوهر الديمقراطية المحلية. بمعنى أن التسيير الذاتي الجبائي يسمح للمنتخبين بالتوفر على حرية أكبر لكن بالمقابل عليهم تحمل تبعات هذه الاختيارات أمام الناخبين ودافعي الضرائب. هذه المسؤولية تعني أن كل جماعة ترابية يمكنها تحديد مستوى الخدمات والتجهيزات التي تريد توفيرها للسكان وبالتالي تكييف مستوى الموارد الجبائية لتغطية النفقات الناتجة عن هذه الخدمات مما ينتج عنه أنه على المنتخبين تحمل الكلفة السياسية وآثار سياستهم الجبائية. هذه العلاقة هي عامل مساءلة للقائمين على الشأن المحلي في ميدان التنمية وذلك بالربط المباشر والمواجهة بين الحاجات وإكراهات الإمكانيات دون الإختباء وراء الدولة.

التسيير الذاتي الجبائي من هذا المنظور يؤمن هامشا من الحركة متعدد الأبعاد: ليس فقط تحديد معدلات الضرائب *le taux des impôts* (سواء رفع أو خفض المعدلات) ولكن كذلك فيما يخص التطور التلقائي للوعاء الضريبي والذي يمكن أن يلعب دور رافعة للقدرة على الإقتراض كما يمكن أن يعود بنتائج على الإستثمار ويسهل زخم ودينامية الجهات النشطة من أجل جني ثمار المجهودات المبدولة في إطار التنمية.

في هذا السياق، إذا لم يكن بمقدور الجماعات الترابية، تكييف ومواءمة مواردها

مقارنة بتطور واضطراب نفقاتها، فإنها ستكون مجبرة بتخفيض نفقات الإستثمار والتي هي من المفترض أن تساهم في التنمية والتخطيط.

وعليه فإن قدرة الجماعات الترابية على تعديل مستوى مواردها، أي قدرتها على تغيير الوعاء الضريبي وعلى معدل السعر هو ركيزة أساسية في تمتعها بالتسيير الذاتي الجبائي والذي يشكل عنصرا أساسيا للتسيير الذاتي المالي للجماعات الترابية الذي يعد هدفا توافقيا. غير أن محاولة تحديد التسيير الذاتي المالي من الناحية القانونية تؤدي إلى ظهور حدوده وتناقضاته. فهو في واقع الأمر لا يمكن اختزاله في حرية الإنفاق كما يريد له البعض أن يكون دون أن يهتموا بمصدر الموارد التي من المفروض أنها تغطي هذه النفقات.

وعليه فبالرجوع لمواد القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لاسيما المادة 174 بالنسبة للجماعة والمادة 188 للجهة، يجب أن يكون هناك تحديد واضح للموارد الذاتية للجماعات الترابية مع استبعاد الجبايات المحولة من هذه الموارد وتأطير مبالغ التعويضات المتعلقة بممارسة الاختصاصات المحولة لكي تكون كاملة ومسيرة للتطور الذي تعرفه هذه الاختصاصات المحولة.

في هذا الصدد هنالك ملاحظة مستشفة من الماضي وهو ما يمكن تسميته «ظاهرة المقصلة» بمعنى أن النفقات الناتجة عن ممارسة الاختصاصات المحولة تزداد والتعويضات المحولة لمواجهتها تنخفض. لذا من الأولى والأجدر تبني قانون سنوي يوضح تمويل الجماعات الترابية مما يؤدي إلى حذف بعض النفقات أو تخفيضها وذلك بتحديد المبالغ المالية المحولة من الدولة للجماعات الترابية.

على المستوى المؤسسي هذا المبدأ لا يهم الجماعة *la commune* التي كانت تتوفر على سلطة تنفيذية من قبل في حين أن الإقليم والجهة وإن كان كل منهما يتوفر على مجلس منتخب إلا أن العامل والوالي هما من كانا يمثلان السلطة التنفيذية. القوانين التنظيمية ابتكرت في هذا الصدد حيث أن الجهة أصبحت لها

سلطة تنفيذية بفضل مقتضيات المادة 94 بالنسبة للإقليم والمادة 101 بالنسبة للجهة.

على المستوى **المسطري**، الوصاية القبلية تم حذفها لتحل محلها المراقبة البعدية. إلا أنه في نفس الوقت تم تنظيم أشكال جديدة للمراقبة الإدارية والتي نظمها القانون التنظيمي الخاص بالجهة 111-14 حيث أن القرارات وأعمال مجلس الجهة أصبحت تطبق بقوة القانون حيث أكدت في هذا الصدد المادة 96 على أن المجلس الإقليمي «يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي» مما يعني أن المشرع أراد أن يؤكد عزمه على حذف الوصاية القبلية على قرارات وأعمال السلطات الجهوية. هذا الإجراء يهدف من جهة إلى تحرير المنتخبين من قيود وأغلال الوصاية وان يضع المنتخبين أمام مسؤولياتهم.

إلا أنه كان من الواجب وضع صمامات أمان نصت عليها المادة 112 بما يلي «تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة. كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الإدارية.» وبالتالي فإن الوصاية المباشرة التي كانت مفروضة من طرف العامل والوالي حلت محلها مراقبة قضائية يمارسها القاضي الإداري.

كما أن المواد 113 و114 نظمت المسطرة والمدة التي يتم بموجبها تبليغ نُسخ القرارات إلى والي الجهة مع تحديد آجال للتعرض حيث أن مقررات المجلس «تكون قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة في حالة عدم التعرض عليها.» إذن تنفيذ القرارات رهين بتبليغها للوالي وعدم تعرضه وكذلك نشرها. كذلك القرارات المتخذة في إطار ممارسة السلطة التنظيمية يجب نشرها كما تنص على ذلك المادة 102 التي تشير إلى ما يلي «يمارس رئيس مجلس الجهة، بعد مداوات المجلس، السلطة التنظيمية بموجب

قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية طبقاً لأحكام المادة 251 من هذا القانون التنظيمي.» التبليغ والنشر يشكلان أرضية تعطي للمواطن الوسائل الكفيلة للإطلاع على محتوى القرارات مما يسمح له بالطعن فيها أمام القاضي من أجل الشطط في استعمال السلطة ويشكل ضماناً للمواطن عندما يكون القرار يهمله.

أما التبليغ للوالي فإنه لا يسري على القرارات التي ليس لها طابعاً إدارياً وإنما تقع تحت طائلة القانون الخاص: مثلاً مداولة المجلس التي يرفض بموجبها بيع قطعة أرض تعود للملك الخاص للجهة لأحد الخواص فإنه يجب أن تبلغ للوالي لتصبح قابلة للتنفيذ لأنها قرار إداري، أما قرار البيع والشراء والكرء فإنها تعتبر قرارات تقع تحت طائلة القانون الخاص وبالتالي لا تبلغ للوالي.

تبقى سلطة الحلول والتي كانت تتخذ طابع الوصاية حيث تقوم سلطة الوصاية لتحل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً محل رئيس المجلس التداولي قصد تنفيذ التزاماته القانونية عندما يتمتع أو يرفض القيام بالمهام المسندة إليه إما عن قصد أو بسبب العجز أو الإهمال مما يترتب عنها إخلالاً بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية، هذه السلطة عرفت تغيراً جذرياً. التجربة السابقة مع الجماعات جعلت من الحلول مسطرة إدارية بالأساس أما القانون التنظيمي الحالي فجعل هذه المسطرة خاضعة لموافقة السلطة القضائية.

ما هو دور الوالي في المراقبة الإدارية ؟

بناء على المادة 112 من القانون التنظيمي فإن كل نزاع في إطار المراقبة الإدارية «تبت فيه المحكمة الإدارية» بمعنى أن القاضي الإداري هو الوحيد المخول بقوة القانون للحكم بمشروعية أو عدم مشروعية قرار إداري صادر عن المجلس الإقليمي.

الفقرة الثانية من المادة 114 أعطت فقط للوالي صلاحية تقديم طلب البت

للمحكمة حيث تنص على أنه «إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ» هذا يعني أن الوالي يقوم تلقائيا باللجوء إلى المحكمة لأنه ملزم بقوة القانون داخل آجال محددة للتعرض «يتعرض والي الجهة على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو المتخذة خرقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجهة داخل أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر». هذا الأجل يجب احترامه من طرف الوالي إذ أن الفقرة الأخيرة من هذه المادة تؤكد بأنه «تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة في حالة عدم التعرض عليها». إذن الوالي هو نقطة مرور إجبارية للجوء إلى المحكمة الإدارية.

هذا فيما يخص القرارات الواجب تبليغها للوالي أما فيما يتعلق بالقرارات الغير الواجب تبليغها فالوضعية تختلف حيث ينص الفصل 237 من القانون التنظيمي «لا يمكن، تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجهة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس الجهة ووجه إلى والي الجهة مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته» بمعنى أن هنالك مسطرة إدارية أولية تفضي إلى حل النزاع إداريا وتخص التظلم الولائي والتظلم الرئاسي. فيما يخص هذه المسطرة هنالك حالتان:

• الحالة الأولى: يقوم الوالي بتقييم مشروعية القرار موضوع المذكرة الموجهة إليه من طرف الشخص المتضرر وذلك في إطار ممارسته لاختصاصاته. إذا ما اعتبر أن القرار مشوب بعيب فيمكنه آنذاك التقدم بطلب للمحكمة للبت في النازلة وإلا ترك المذكرة جانبا. تجدر الإشارة إلى أن عملية تقييم المذكرة من طرف الوالي لا تعني أنه مجبر وبصفة تلقائية عرضها على المحكمة الإدارية.

• الحالة الثانية: في حالة عدم وجود شخص متضرر أي إذا ما بُلِّغ الوالي بقرار لا يدخل في خانة القرارات الواجب تبليغها وتم إشعار الوالي سواء عن طريق رئيس الجهة، علما بأنه غير مجبر بذلك، أو بواسطة شخص آخر غير متضرر وقام بإخطاره وإرسال القرار، فإن الوالي في هاتين الحالتين يقوم بتقييم مشروعية القرار موضوع الإخطار إلا أنه لا يمكن رفع الدعوى إلا في ظروف القانون العادي.

أما فيما يتعلق بالقرارات الواجب تبليغها فهناك حالتان يمكن أن تعرض على الوالي:

• الحالة الأولى: وهي المتعلقة بتبليغ نُسخ القرارات من طرف رئيس الجهة، الوالي في هذه الحالة وكما سبق ذكره مجبر بمراقبة مشروعية هذه القرارات؛

• الحالة الثانية: في حالة ما إذا بُلِّغ الوالي بقرار يدخل في خانة القرارات الواجب على رئيس الجهة تبليغها لكن من طرف شخص متضرر حيث أن الوالي سيكون مجبرا للبت في القرار موضوع شكاية المتضرر مرة ثانية ويمكنه أن يستنتج خلاصات قد تقوده إلى استخلاص نتائج مخالفة لتلك التي استنتجها خلال مراقبته في المرة الأولى للقرار المُبلِّغ من طرف الجهة في البداية.

في نهاية المطاف وكيف ما كانت الحالة الافتراضية فإن الوالي وكما سبق ذكره هو نقطة عبور إجبارية للجوء إلى المحكمة الإدارية. لكن إلى أي مدى يمكن للوالي ممارسة المراقبة الإدارية؟ أولا وقبل كل شئ الوالي لا يراقب إلا شرعية القرار. هذا يعني أن الوالي لا يمكنه القيام بمراقبة الملاءمة في حين يمكنه مراقبة كل عناصر المراقبة الشرعية للقرار بما فيها المادية أو الخارجية: منها المادية أي لا يوجد أي انتهاك للقواعد القانونية مثلا ليس هناك انحراف للسلطة حيث يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب التي نصت عليها المادة 20 من القانون 41 - 90 المحدث للمحاكم الإدارية والمادة 359 من قانون المسطرة المدنية، أو الشرعية الخارجية أي أن القرار غير مشوب بعدم الاختصاص، أو أن هناك عيب مسطري، كذلك تجدر الإشارة إلى مراقبة الشرعية بالنظر لمقتضيات القانون الدولي.

هكذا يبدو وبكل وضوح مضمون المخطط التوضيحي schéma الذي جاءت به مقتضيات القانون التنظيمي فيما يخص التدبير الحر:

- حرية المنتخبين التامة الذين لن يكونوا مستقبلا مجبرين بتبرير قراراتهم للسلطة المركزية؛
- المسؤولية التامة ملقاة على عاتق المُنتخبين الذين لن يتمتعوا مستقبلا «بغطاء» الوالي؛
- مراقبة قضائية التي يمكن أن تحمي المرتفقين والمواطنين ضد كل قرار مشوب بعدم الشرعية أو أي شطط في استعمال السلطة.

وعليه فالفرق شاسع بين اللامركزية التي تبدو إذن كمبدأ يحكم التنظيم الإداري للدولة ويرتكز على تفويض لممارسة السلطة من الدولة للجماعة الترابية في حين نجد أن التدبير الحر يبدو كحرية للتسيير الإداري والاقتصادي والاجتماعي بناء على مجال اختصاص فعلي ومحدد بصفة صريحة يعترف به الدستور وعلى المشرع أن يحميه. كما أن مبدأ التدبير الحر لا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في شؤون الجماعات الترابية وفي بلورة اختياراتها وبرامجها إلا في الحدود التي يتيحها القانون.

التدبير الحر إذن يقتضي حرية ذاتية مؤسساتية ووظيفية في نفس الوقت. حرية مؤسساتية تفترض وجود مجلس منتخب بالاقتراع المباشر وعلى رأسه سلطة تنفيذية وحرية وظيفية، أما الحرية الذاتية الوظيفية فإنها تحصل حاصل وجود اختصاصات فعلية يعترف القانون بممارستها من طرف مُنتخبين.

التدبير الحر غير قابل للتجزئة فبالإضافة إلى هذه الحرية الذاتية القانونية هنالك الحرية الذاتية المالية التي تعطي كفاءة وقدرة على الحركة واتخاذ القرار بكل حرية. فالحرية الذاتية القانونية والحرية الذاتية المالية وجهان لعملة واحدة. لكن دون امكانيات كافية وكفيلة لبلورة هذين المعطين تبقى هذه الحرية نظرية

أكثر منها عملية. لهذا السبب جاء الدستور بمبدأ التضامن لسد العجز وسد ثغرة التفاوت المادي بين الجهات.

المبحث الثاني - التعاون والتضامن ركيزة للجهوية المتقدمة

داخل الدولة، يكتسي توزيع الموارد العامة على مستوى التراب الوطني أهمية خاصة وأساسية، لأنه يشكل عنصرا من عناصر العدل والمساواة في العلاقات بين الجماعات الترابية لدرجة أنه يكيف القدرة على القيام بالتحملات والأعباء المرتبطة بتنفيذ اختصاصاتهم وتأمين إنجازها، وذلك في إطار احترام حريتهم الذاتية *autonomie*، مما سيعود بالنفع على الساكنة التي سيكون بإمكانها الاستفادة من الحد الأدنى من خدمات المرافق العمومية.

فالهدف من الجهوية ليس فقط التنظيم الإداري ولكن تعزيز النهوض بالتنمية والتنمية المستدامة وتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف جهات المملكة. هذه الفوارق التي تحد من كل الجهود لظهور مجموعة جهوية متكاملة تتمتع ديناميكية على المستوى الاقتصادي. الهدف في نهاية المطاف هو تقليص الفوارق بين مختلف الجهات وتدارك التأخير الحاصل للجهات التي لا تتوفر على إمكانيات تدعم اقلعها الاقتصادي.

لمعالجة هذا الوضع جاء الفصل 136 من الدستور ليضع حجر الأساس لمبدأي التعاون والتضامن: «يرتكز التنظيم الجهوي والتراي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة». ما يستشف من شق هذا الفصل هو أن هذا التعاون والتضامن يأخذ بعين الاعتبار من جهة الحاجات المعبر عنها في عين المكان وكذلك أهداف السياسة التنموية العامة ومن جهة أخرى الإمكانيات المتوفرة لدى الجهات.

فالتضامن هو آلية مالية تهدف الى الحد من الفوارق وعدم المساواة بين مختلف الجماعات الترابية. في هذا الصدد نجد أن الفصل 142 من دستور 2011 جعل من مبدأ المساواة والتضامن هدفا له قيمة دستورية و تمت بلورته بواسطة الفصل 234 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات والذي يرنو إلى «ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات.

لوصول إلى هذا الهدف فإنه يمكننا التمييز بين اثنين من الميكانزمات:

التضامن الأفقي والذي يتم على مستوى الجهات ويهدف إلى منح الجهات الفقيرة جزءا من مدا خيل الجهات الأكثر غنى. ولأجل إعطاء دفعة قوية لهذا المستوى تم إنشاء صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها.

التضامن العمودي فيتم تأمينه بواسطة الدولة عن طريق منح تقدم لهذه الجهات.

الفرع الأول - صندوق التضامن بين الجهات

صندوق التضامن بين الجهات أحدث بموجب الفصل 142 من الدستور. تفعيل هذا المقتضى الدستوري تم بواسطة المادة 234 من القانون التنظيمي 111-14 التي تبين بأن هذا الصندوق يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات.

التكافؤ إذن هو آلية توزيع مالي تهدف إلى الحد من الفوارق المالية بين الجهات الغنية والفقيرة، حيث يؤدي في نهاية المطاف إلى تقريب هوة التفاوت والتباين بين مختلف الجهات لاسيما بالنظر إلى التحملات التي هي على عاتقها. غير أن ما يجب التذكير به هو أن التضامن أصبح مبدأ دستوريا حيث أن الفصل 142 من دستور 2011 ينص على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على «التعاون والتضامن».

هذا المبدأ تمت بلورته بواسطة الفصل 20 من القانون المالي لسنة 2016، والذي يعطي نبذة عن مفهوم التضامن بكونه أداة «للتوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات قصد التقليل من التفاوتات فيما بينها» كما أنه يوضح في نفس الوقت المنهجية المتبعة للتوزيع والتي تتم بناء على مستويين اثنين أحدهما أفقي والآخر عمودي:

• المستوى الأفقي يتم بين الجهات حيث أن الجهات التي تتوفر على موارد هامة تقوم بتحويل مساهمات لفائدة الجهات الفقيرة، كذلك تخص المبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات؛

• المستوى العمودي يتم تأمينه بواسطة مبلغ مخصص dotation والذي بموجبه تخصص مبالغ مدفوعة من الميزانية العامة.

• بالإضافة إلى ذلك هنالك المساهمات والموارد المختلفة وكذا الهبات.

لكن منذ البداية نلاحظ حدود مبدأ التضامن سواء فيما يخص الموارد أو المساطر المحددة لحساب وكيفية توزيع هذه المورد التضامني. ففيما يخص مصدر الموارد يبدو منذ الوهلة الأولى أن 90 % من المبلغ الإجمالي مصدره الدولة أي المستوى العمودي. هذا يعني أن الدولة تريد أن تلعب دورا رئيسيا في سد وتقليل الهوة من أجل تصحيح الفوارق بين الجهات.

هذه المخصصات dotations تستجيب لأربعة أهداف :

• مساعدة الجهات في تسيير مرافقها بشكل يجعلها قادرة على تمويلها؛

• مساعدة الجهات في عملية الإستثمار ؛

• تمويل التحويلات الناتجة عن تحويل الإختصاصات والناجمة عن عملية اللامركزية؛

• التعويض عن الإعفاءات والتخفيضات المخولة بواسطة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل لاسيما في العمل الجبائي ؛

• هي اقتطاعات مباشرة من ميزانية الدولة الهدف منها، دعم المشاريع الإستثمارية المهيكلة Projets d'investissement structurel.

أما المرسوم⁽¹⁾ الصادر في 20 نوفمبر 2017 فإنه يحدد معايير توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن والتي حددها في معيارين:

• مؤشّر التنمية؛

• الناتج الداخلي الخام الفردي.

مؤشّر التنمية هي عملية تُعنى بالعنصر البشري، وتعمل على توسيع نطاق قدراته التعليميّة وتنمية خبراته وتطويرها، وتسعى هذه العملية للارتقاء بالإنسان ورفع مستواه من خلال بذله مجهوداً كبيراً للحصول على الدخل المناسب والذي يؤهّله للعيش حياة كريمة، ويصبح بجهده هذا عنصراً منتجاً وفعالاً في المجتمع. كما يتعلق مؤشّر التنمية الإنساني بقياس متوسط العمر المتوقع للمواطن ومستوى التعليم والأمية والمستوى المعيشي.

الناتج الإجمالي الداخلي الخام: (PIB) هو مجموع قيمة الإنتاج الاقتصادي من الخيرات والخدمات في بلد معين خلال سنة معينة. ويحسب اعتماداً على عدة مكونات منها: قيمة الاستهلاك الخاص، الاستثمارات، مصاريف الدولة، الفرق بين قيمة كل من الصادرات والواردات... ويعتبر أفضل مؤشّر لقياس درجة نمو النشاط الاقتصادي.

الناتج الوطني الخام: (P.N.B) هو مقياس لحجم الإنتاج الاقتصادي من السلع والخدمات من موارد مملوكة من قبل سكان منطقة معينة في فترة زمنية ما (حتى وإن كان هذا الإنتاج الاقتصادي يتم خارج هذه المنطقة). وهو أحد المقاييس التي تستخدم لقياس الدخل القومي والنفقات العامة للدول.

(1) المرسوم رقم 598-17-2 المتعلق بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي 111-14 الخاص بالجهة.

مفهوم الناتج الداخلي الإجمالي (PIB) مشابه لمفهوم الناتج الوطني الخام (P.N.B)، سوى أن الناتج المحلي الإجمالي يحسب قيمة السلع والخدمات المنتجة من الموارد **الموجودة** محلياً، بينما الناتج القومي **الوطني** يحسب قيمة السلع والخدمات المنتجة من الموارد **المملوكة** محلياً، وبالتالي الفرق واضح.

بناء على ما سبق يبدو أنه من الجائز أن يُقَدِّم المشرع على وضع مفهوم التضامن المالي بين الجماعات الترابية مصنفة حسب الفئات التي تنتمي لها مادام أن تحديد معايير هذا التضامن يتم بناء على معايير موضوعية وعقلانية.

فالتضامن لا يُصَحِّح فقط التفاوت والتباين الذي يتعلق بالموارد، ولكن أيضاً يصحح في نفس الوقت التباينات فيما يخص التحويلات. كما أن اختيار اللجوء إلى صندوق ممول من طرف الجماعات الترابية والدولة يعطي لعملية التضامن شفافية ووضوحاً لكل العمليات التي تقرر في هذا الصدد.

لكن يجب ألا يعزب عن بالنا أن امكانيات الصندوق يمكن أن تستنفذ كما أن مقاييس التباين ستزداد يضاف إلى ذلك أن نظام التوزيع يجب أن يتطور بناء على ما ذكر.

إلا أن التحدي الأكبر في المستقبل القريب وهو وضع منهجية للجهوية المتقدمة تكون مقبولة ومتقاسمة وتعكس وجهة نظر كل الفاعلين بالنسبة للأهداف الرئيسية، كيفية وطرائق تنفيذها مع جدول زمني واقعي. كذلك يجب الاجتهاد في تجنب كل ما من شأنه أن يغذي التوترات بين الجهات الغنية والأخرى التي بها خصائص وإعطاء عملية التضامن سمة الوطنية وليس الأخذ بالجانب القانوني المحايد.

الفرع الثاني - صندوق التأهيل الاجتماعي

الهدف واضح وهو تحقيق تنمية مجالية تهدف إلى سد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، والتي تتقاطع بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات حسبما جاء في هذا الإصلاح ويتعلق الأمر بالنهوض بالميادين الآتية: -

- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء؛
 - محو مدن الصفيح والسكن غير اللائق؛
 - الارتقاء بالجهات، إلى المعدل الوطني أو إلى مستوى المعايير الوطنية والدولية
 - الصحة والتربية وشبكة الطرق.
- من خلال هذه اللائحة يمكن أن نستنتج أن الأهداف من عملية التأهيل متعددة:

- الهدف الأول هو مساعدة الجهات التي تعرف بعض مناطقها خللا بنيويا سواء تعلق الأمر بمناطق قروية أو حضرية تعرف تفهقرا اقتصاديا إغلاق منجم أو صعوبات تعرفها الصناعة التقليدية أو بعض الصناعات المحلية.
- الهدف الثاني هو تدارك الهوة بالنسبة للجهات التي تعرف وثيرة تنمية بطيئة ولا تساير الجهات الأخرى لاسيما الجهات التي تُعرّف بعض مناطقها أو أجزاء منها كمناطق معزولة يتعذر الوصول إليها مما يؤدي إلى تهميشها أو أن الدخل المحلي الخام أقل من 75 في المائة بالنسبة للجهات الأخرى.
- الهدف الثالث تكييف وتطوير نظام التربية والتكوين.

التكلفة المالية للوصول إلى هذا الهدف قدرت حسب تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية⁽¹⁾ بما يناهز 125 الى 128 مليار درهم. وتغذي هذه المبالغ بالتدرج صندوقا للتأهيل الجهوي تتم برمجتها على عدة سنوات حيث سترج أقساطه تباعا في القوانين المالية ليتأتى متابعته وتقييم نتائجه بشكل لائق.

أما معايير استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي فهي على النحو التالي :

(1) تقرير حول الجهوية المتقدمة والذي أنجز من طرف اللجنة الاستشارية للجهوية وقدم لجلالة الملك محمد السادس.

- الناتج الداخلي الخام الفردي ؛
- عدد الساكنة بالعالم القروي ؛
- حجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة ؛
- نسبة الهشاشة بالجهة ؛
- طبيعة المشاريع المراد تمويلها.

وتفاديا لترسيخ منطق الاتكال على برنامج الإعانة الدائمة، وسعيا لتمكين الجهات من معالجة أوجه عجزها بنفسها فإن هذا التأهيل المقترح يمتد على ولايتين اثنتين لاسيما وأن الفصل 142 من الدستور كان واضحا حيث أن صندوق التأهيل الاجتماعي «يُحدث لفترة معينة». ويبدو هذا الأفق الزمني قريبا بما يكفي لإنجازه بوتيرة ملائمة ولتعزيز ثقة السكان بالجهوية المتقدمة منذ بداية انطلاقها. كما أنه كاف لتجنب ضغط مالي لا تتحمله موارد الدولة ولتمكين كل من البنيات الجهوية الجديدة من بناء قدراتها الذاتية على الفعل والمواكبة اعتبارا لخصوصياتها.

المطلب الثالث - الحكامة

لا مكان لتنمية تربية بدون تنمية اقتصادية مما يستوجب بناء اقتصاد جديد قادر على مواكبة العولمة ورفع تحدياتها. وإذا كنا نعتمد اقتصاد السوق فهذا لا يعني السعي لإقامة مجتمع السوق بل يعني اقتصادا اجتماعيا تمتزج فيه الفعالية الاقتصادية بالتضامن الاجتماعي، فالفعالية والتضامن ركيزتان من ركائز الحكامة.

بالنسبة لكويمان وليكا Olica الحكامة تقليص للمركزية وهي صيغة للعمل تركز على أشكال التعبئة والشراكة وبناء شبكات للعمل الجماعي بين مختلف الفاعلين. بالنسبة لباغناسكو ولوغاليس⁽¹⁾ الحكامة عملية تنسيق بين الفاعلين

(1) BAGNOSCO (A), LE GALES (P), « Les villes européennes comme société et comme acteur » Villes en Europe, Paris, la Découverte, 1997

والجماعات والمؤسسات قصد تحقيق أغراض محددة تكون موضوع حوار وقرار جماعي.

المفهوم الجديد للحكامة يهدف إلى نسق حكم جديد والذي من خلاله الديمقراطية التمثيلية تدخل عنصر الديمقراطية التشاركية وذلك بوضع وإقامة آليات مؤسساتية *mécanismes institutionnels* للشورى تأخذ بعين الاعتبار وجهة نظر المواطنين، والفاعلين الاجتماعيين والمرتفقين وكل المستفيدين وذلك حين تحضير السياسات العامة وتقديم خدمات حكومية.

في واقع الأمر، الحكامة هي أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية وبالتالي فإن الهدف المنشود من سياسة الجهوية المتقدمة هو أنها تشكل تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية وأن تنتقل من التدبير التلقائي الذي يتم إملأؤه من فوق إلى تدبير تشاركي مبني على سياسة القرب من أجل تفعيل الحكامة الجيدة وذلك بتعزيز القدرات التنفيذية والتدبيرية للجماعات الترابية.

نظرا لما تكتسيه الحكامة من أهمية فقد تم إدماجها كمبدأ دستوري حيث خصص دستور 2011 الجديد للحكامة الجيدة بابا كاملا هو الباب الثاني عشر مكون من 14 فصلا (الفصول 154 - 167). جزء منها يذكر بالمبادئ التي تحكم المرفق العام كمبدأ المساواة والاستمرارية والحياد وجزء منها يتعلق بتسيير المرفق العام لاسيما النجاعة والفعالية كما أن مهمة تسيير المرفق عام مرتبطة بربط المسؤولية بالمحاسبة حيث نص الفصل 156 على ما يلي «تقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم» كما أن جزءاً منها يعالج الهياكل المكلفة بالحكامة الجيدة لاسيما في مجال التنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية والتي أشارت لها الفصول 161-167 من الدستور.

بالرجوع إلى مفهوم الحكامة، نجد أن هذا الأخير قد تطور بالموازاة مع تطور مفهوم التنمية، لاسيما لما انتقل محور الاهتمام من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على الرأس المال الاجتماعي ثم إلى التنمية الإنسانية، ليظهر مفهوم الحكامة بجلاء عندما أضحت التنمية تعتمد على نهج متكامل، يعتمد على مبدأ المشاركة والتخطيط الطويل الأمد، ومرتبطة بالتكامل بين النشاط الاجتماعي، الاقتصادي، السياسي، الثقافي والبيئي، ومستندة على العدالة في التوزيع والمشاركة أي الحكامة التشاركية من أجل التنمية

على مستوى الهياكل وطرق التسيير وعلاقتها بالحكامة، أكد الفصل 154 الفقرة الثانية من الدستور على أنه «تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور» إذن الحكامة حسب الجهوية المتقدمة تهدف كذلك من بين ما تهدف إليه تعزيز القدرات التنفيذية للجهات وتطوير كفاءتها على التسيير والتدبير والعمل على التحسين التدريجي لطرق التدبير وكذا نظم المعلومات ولعل خلق الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع يدخل في هذا الإطار.

المطلب الرابع - الآليات

في إطار المشهد المؤسساتي الترابي يُسمح للجماعات الترابية أن تقوم بإحداث مرافق عمومية وشركات للتنمية وذلك حسب عنصر التخصص في نشاط من الأنشطة حيث تكون الجماعة الترابية ممثلة في أجهزة هذه المؤسسات.

يتعلق الأمر بشخص اعتباري للقانون العام يقوم بمهمة للصالح العام ويتمتع بالإستقلال الإداري والمالي. هذه المصالح يمكن أن يكون لها طابع إداري أو تجاري وصناعي. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الفصل 71 من الدستور ينص على أن إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام كما أن كل مؤسسة عمومية محدثة بالقانون، تكون موضوع إحداث بعد ذلك سواء بواسطة مرسوم أو مداولة.

في هذا الإطار تم إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بواسطة القانون التنظيمي 111-14 للجهة حيث أن هذه المؤسسة ستكون آلية ستمكن الجهة من تدبير شؤونها.

المبحث الأول - الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

لأجل تمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها، نص الفصل 128 من قانون 111-14 للجهة على أنه، يحدث لدى كل جهة تحت اسم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، شخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يشار إليه باسم «الوكالة».

أما النظام القانوني للوكالة فإن القانون التنظيمي منحها صفة مؤسسة عمومية بمعنى أنها تخضع لمقتضيات القانون رقم 69-00 الصادر في 11 نوفمبر 2003 بما في ذلك المراقبة المالية. وبالتالي فإن الوكالة هي مرفق عام له ذمة مالية منفصلة عن ذمة الجهة. غير أن هذه الوضعية القانونية وإن كانت تعطي للوكالة استقلالاً مالياً عن الجهة فإنها تبقى مقيدة حسب مقتضيات القانون التنظيمي، أولاً بناء على عنصر التبعية حيث أن المادة 129 تنص على أن الوكالة «تخضع لوصاية مجلس الجهة» ثم عنصر التخصص الذي جاء به الفصل 130 الذي حدد الغرض الذي من أجله تم إنشاء الوكالة حيث أنه من خلال مقتضيات هذه المادة يتضح أن نشاطها ذا صبغة إدارية واقتصادية تقوم به الوكالة لحساب الجهة.

هذا النشاط الذي يعكسه دور هذه الوكالة والذي يتمثل في كونها من الناحية العملية قادرة على تلبية ما يصبو إليه المجلس الإقليمي عندما يطلب منها ما يلي:

- مد مجلس الجهة، كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية-المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية؛
- تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة؛.

- يمكن لمجلس الجهة أن يعهد إلى الوكالة باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة، طبقا للشروط والكيفيات التي يحددها بمقرر ؛
- ويمكن للوكالة أن تقترح على مجلس الجهة إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية المشار إليها في المادة 145 من هذا القانون التنظيمي حيث أنها تشتغل تحت إشراف للوكالة.

وكالة تكون تحت مراقبة مجلس الجهة، كفيلة بإمداده بالدراسات التقنية وبإنجاز مشاريع الاستثمار الجهوية التي لن تزيد إلا أهمية وتعقيدا. من المقترح كذلك تأهيل وتحسين أساليب التدبير وأنظمة المعلومات وأشكال التقييم وتقديم الحساب، بالتدريج وبمساعدة الجهة.

- الاستقلالية الذاتية للوكالة:

هذه الاستقلالية الذاتية تمكن الوكالة من أداء مهامها في نطاق أكثر مرونة وأكثر حرية في التصرف، وهي ركن من أركان وجود المؤسسة العمومية ذاتها باعتبارها شخصا معنويا يسعى إلى تحقيق مصلحة عامة. لذلك فالوكالة تتوفر على عدة أجهزة إدارية تشرف على أداء المهمة المنوطة بها، ومن بين هذه الأجهزة نجد الجهاز التنفيذي للمؤسسة العمومية الذي يمثله المدير الذي هو الأمر بصرف النفقات واستخلاص المداخل و**لجنة إشراف** ومراقبة يسيرها المدير أي أن شكلها العضوي له تركيبة هجينة hybride تتكون من مدير معين من طرف الرئيس ومن أعضاء منتخبين من مجلس الجهة.

استقلالية الوكالة عن المجلس الإقليمي تتمثل في أنه في حالة توقيف أو حل المجلس فإن عمل الوكالة لا يتوقف بتاتا وهذا ما تُعبر عنه المادة 132 التي تؤكد على أنه «لا يحول توقيف مجلس الجهة دون استمرار أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة في مزاولة مهامهم.

وفي حالة حل مجلس الجهة، يستمر أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة في مزاولة مهامهم إلى حين تأليف اللجنة التي تخلفها بعد انتخاب أعضاء المجلس الجديد وأجهزته.» هذا يعني أن استمرارية المنتخبين بعد حل مجلسهم لن تكون بصفتهم كمنتخبين، لأن المجلس تم حله، ولكن بصفتهم كأعضاء عاديين في اللجنة من أجل تأمين استمرارية المرفق العام.

المبحث الثاني - المراقبة المالية على الوكالة

إلا أن ما لا يجب أن يَعْرَبَ عن بالنا هو أن كل أعمال الوكالة هي خاضعة لقواعد المراقبة التي تقرها مقتضيات القانون رقم 69-00 الصادر في 11 نوفمبر 2003 وليست المقتضيات التي نص عليها المرسوم رقم 2.17.449 الصادر في 23 نوفمبر 2017 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات.

فالمادة 2 من القانون 69-00 تنص على أنه «تجري المراقبة المالية للدولة على المؤسسات العمومية بكيفية قبلية أو بعدية تبعا لشكلها القانوني» كما أن المادة الرابعة تتمم مسطرة المراقبة حيث تؤكد ما يلي « تخضع شركات الدولة التي تملك فيها الدولة أو الجماعة الترابية مساهمة مباشرة » **لمراقبة مواكبة** يقوم بها مراقب الدولة ». كما أن المادتين 13 و17 من نفس القانون توضح شروط الاستفادة من مراقبة المواكبة. بل أكثر من هذا يمكن للوكالة أن تستفيد من مراحل المراقبة الأخرى الأكثر حرية والمعمول بها لمراقبة مؤسسات عمومية كمكتب السكك الحديدية أو المكتب الشريف للفوسفات أو باقي المؤسسات المشابهة وهي المراقبة البعدية *le contrôle à posteriori* والمراقبة التعاقدية *le contrôle contractuel*.

في واقع الأمر هذه المراقبة يجب أن تتماشى ومفهوم الجهوية المتقدمة وبالتالي على الأقل يجب أن يكون مستوى هذه المراقبة الممارسة له مرجعية للقانون 69-00 المتعلق بالمؤسسات العمومية، والتي يجب أن تكون مخففة، مطابقا لما جاء

به المرسوم الصادر في 23 نوفمبر 2017 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات لاسيما المواد من 68 إلى 72 والمتعلقة بالمراقبة المخففة والمعروفة بالمراقبة التراتبية.

فالمراقبة المطبقة على المؤسسات العمومية ليست مراقبة موحدة بل هي حسب فئة المؤسسة العمومية وبالتالي نجد أن هنالك أربع درجات هي :

مراقبة المشروعية *contrôle de légalité*؛

المراقبة المواكبة *contrôle d'accompagnement*؛

المراقبة البعدية *contrôle à postériori*؛

المراقبة التعاقدية *contrôle contractuel*.

الفصل الرابع

مبادئ الجهوية المتقدمة

اعتراف الدولة بوجود هياكل إدارية ترايبية لها استقلال عضوي، أي لها اختصاصات تقريرية وبالتالي هي كذلك مكلفة بتدبير الشأن العام والمصلحة العامة، مما اقتضى وضع منهجية لتحديد شروط تحويل وممارسة الاختصاصات وكذلك من أجل ألا تشكل هذه الهياكل مضايقة للدولة مما دفع بالسلطات العمومية إلى وضع أسس ومناهج العمل ومحيط الاختصاصات الممارسة.

المطلب الأول - مبدأ الوحدة

مبدأ الوحدة يعني أن كل توجه مستقبلي للجهوية الموسعة يجب أن ينطلق من مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ الدولة الأحادية وبالتالي إبعاد وإزاحة كل إشارة إلى النظام الفيدرالي. الأولوية التي يجب إعطاؤها لهذا المبدأ يجعل «وحدة الدولة» القاعدة الجامعة المانعة وذلك لاعتبارات التنوع المجالي والإثني والثقافي فالجهوية الموسعة يجب أن تكون تأكيداً ديمقراطياً للتميز المغربي الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية.

هذا المبدأ يطبق على كل العناصر المكونة للدولة والتي تهم: عنصر الأرض أو الإقليم، عنصر السكان، عنصر السيادة أي التنظيم السياسي للدولة والذي يعين أصول ممارسة السلطة في الدولة.

وبالتالي فإن عنصر الأرض من أبرز مقومات الدولة لأنه يلعب دوراً في ممارسة السلطة. ولعل ما نستنتجه من تصدير دستور 2011 في فقرته الثانية هو أن المملكة المغربية «متشبهة بوحدتها الوطنية والترايبية» وأنها «الدولة الموحدة، ذات السيادة الكاملة» ويضيف الفصل الأول من الدستور أن «التنظيم الترابي

للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة» بمعنى مبدأ عدم قابلية تقسيم الدولة *le principe de l'indivisibilité*.

كما أن المادة 82 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات ينص صراحة على أنه «لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جهة أو مجموعة جهات ودولة أجنبية» وهذا يعني عدم قابلية الدولة للتجزئة وبأن «المملكة المغربية متشعبة بوحدها الوطنية والترايبية». كذلك أكد الفصل 7 من الدستور على أنه لا يجوز تأسيس الأحزاب على أساس «المساس بالوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة». أما تحويل الاختصاصات فإنه يكون من «الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى» كما ينص على ذلك الفصل 141 من الدستور. كل هذا يظهر سمو الدولة على الجماعات الترابية.

أما **عنصر السيادة**، فيعني سيادة أحادية تكون مصدر كل القوانين والتشريعات والمعايير القانونية حيث أن الفصل 70 من الدستور ينص على أن «البرلمان يمارس السلطة التشريعية» كما ينص الفصل 71 بأن القانون «يختص بالتشريع في ميدان نظام الجماعات الترابية». ولعل هذا المبدأ يكون حاجزا أمام تحويل الدولة إلى فيدرالية وتشكيل أجهزة موازية لإجهزة الدولة.

أخيرا، عنصر **وحدة السكان** أي مكونات الشعب المغربي التي نصت عليها ديباجة دستور 2011 حيث أن «المملكة المغربية دولة ذات سيادة كاملة، متشعبة بوحدها الوطنية والترايبية، وبصيانة تلاحم وتنوع مقومات هويتها الوطنية، الموحدة بانصهار كل مكوناتها، العربية الإسلامية، والأمازيغية، والصحراوية الحسانية، والغنية بروافدها الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية.»

المطلب الثاني - مبدأ التفريع

مبدأ التفريع هو مبدأ يرتكز على تفويض عمودي للسلطة بحيث تقوم الدولة بتفويض بعض من اختصاصاتها للجماعات الترابية التي تعتقد بأنها أكثر قدرة على

القيام بها بحكم قربها من المستفيد الأخير والذين هم الساكنة. إذن الأمر يتعلق أولاً وقبل كل شيء بتفويض.

ترتكز الجهوية على مبدأ التفريع الذي يقضي بتخصيص الاختصاصات التي لا تستطيع الجماعات الترابية أن تمارسها أو تقوم بها للدولة. وعليه فإن هذا المبدأ لا يطبق إلا على الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تقاسم الصلاحيات. إذن عندما يتعلق الأمر باللامركزية فإن مبدأ التفريع يؤدي بالدولة إلى تفويض بعض من اختصاصاتها إلى الجماعات الترابية عندما تعتبر أن هذه الجماعات الترابية أنها الأكثر تأهيلاً وفي موقع أفضل من أجل القيام بهذه المهمة. في حين أن بعض الاختصاصات تبقى بطبيعة الحال ممارسة على مستوى الدولة. وبالتالي فمبدأ التفريع لا ينطبق على الميادين التي تدخل في الاختصاص الحصري للدولة، مثلاً ميدان الدفاع، سك النقود، قانون الجنسية، السياسة الخارجية البنات التحتية الأساسية والضخمة.

هذا يعني أن مسؤولية القيام بعمل عام أو سياسة عامة *action publique* عندما تكون ضرورية تعود أولاً للهيئة المؤهلة للقيام به وتكون ثانياً الأقرب للمستفيد المستهدف والمستفيد المباشر من هذا العمل. وعليه، فعندما تتجاوز وضعية ما أو اختصاص ما صلاحية جماعة ترابية فإن هذا الاختصاص يحول إلى الهيئة الأعلى ترانجياً، بمعنى أن مبدأ التفريع يهدف إلى عدم فصل اتخاذ القرار عن أولئك الذين من المفروض أن يحترموا في نهاية المطاف. أو بتعبير آخر البحث عن المستوى الترابي الأنسب لاتخاذ وبلورة عمل عام أو سياسة عامة *action publique*. أي أن كل عمل يجب أن يقوم به المستوى الأقرب للمواطن والأمثل لإشباع حاجته حيث أن المستوى الأعلى في إطار الدولة لا يتدخل في هذه الحالة إلا إذا كان هذا التدخل ضرورياً.

إذن البحث عن التقاسم الأمثل للصلاحيات بشكل أوسع وبشكل عقلائي بين الدولة وباقي الجماعات الترابية لاسيما الجهة هو الأساس. ولعل هذا ما يُستشف

من الفصل 140 من دستور 2011 والذي ينص على أن «للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة» لذا فإن الجهوية تعني إعادة النظر في طريقة هيكلية الدولة، وكذلك في علاقات السلطة المركزية مع باقي الهيئات الإدارية المنتخبة وكذلك وتوزيع الاختصاصات فيما بينها بشكل تنازلي.

فالتفريع يكون تنازليا عندما يتعلق الأمر بتفويض أو تحويل للاختصاصات من المستوى الأعلى إلى المستوى الأدنى نتحدث آنذاك عن اللامركزية. عمليا في حالة التفريع التنازلي فإن المستوى الأعلى هو من يقرر من يمكنه القيام باختصاص من الاختصاصات من طرف الجماعات الترابية الأخرى. لكن عندما يكون التفريع تصاعديا، فإن تحويل الاختصاصات يكون نحو هيئة أكبر حجما وأوسع من الناحية الجغرافية. أي أن المستوى الأدنى هو من يقرر من سيتحمل عبء القيام بهذا أو ذاك الاختصاص، آنذاك يمكن أن نتحدث عن الفيدرالية.

انطلاقا من الخطوط العريضة لمبدأ التفريع فإن تدخلات الدولة لم تعد تحظى بالأولوية إذ أن الجهة باعتبارها حيزا جغرافيا كبيرا أصبحت لها الأسبقية وذلك بالدفع بها إلى الواجهة. الفصل 143 من الدستور ينص على ما يلي «تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى» حيث أن الدستور ألقى على عاتق القائمين على الشأن الجهوي عبء التنمية وتأهيل الجهة التي أصبح لها دور ريادي في « عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.»

المطلب الثالث - مبدأ التخصص الوظيفي

المشرع سعى لتحديد كتلة اختصاصات متجانسة تهتم كل فئة من الجماعات الترابية، لذا ولكي يكون تقسيم الاختصاصات المشتركة عمليا فإن الدولة تقوم

بعملية التوزيع بين هذه الجماعات الترابية والتي تنتمي لنفس الفئة على قدم المساواة غير أن عملية التوزيع هذه يجب أن تأخذ بعين الاعتبار قدرة هذه الجماعات على ممارسة هذه الاختصاصات.

بناء على هذا المبدأ فإن القوانين التنظيمية الثلاث 111-14 المتعلقة بالجهة و112-14 المتعلقة بالإقليم و113-14 المتعلقة بالجماعة، حددت وبصفة حصرية الاختصاصات التي تعود لكل مستوى من المستويات الترابية وبالتالي تم تبني طريقة كثلة الاختصاصات bloc de compétence عوض بنود الاختصاصات Clause de compétence الذي كان يسمح بإمكانية تدخل كل الجماعات الترابية للقيام بنفس الاختصاص.

وبالتالي تأكيداً لهذا المبدأ والذي يشكل رافداً لمبدأ التفريع، فإن المادة 81 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهة توضح وتعدد لائحة الاختصاصات التي تعود للجهة وبهذه الطريقة تم وضع حد لكل اختلاف في التفسير في مجال التطبيق بفضل التحديد الواضح للاختصاصات الممارسة من طرف الجهة لاسيما الاختصاصات الذاتية، أما المادة 94 والتي توضح الاختصاصات المنقولة وهي مادة تكتسي صبغة خاصة حيث أن هذه الاختصاصات المنقولة يمكن أن تتحول إلى اختصاصات ذاتية. تبقى أخيراً، المادة 91 التي تحدد الاختصاصات المشتركة بناء على مبدئي التدرج والتمييز.

وعليه، فبفضل توضيح مجال تدخل كل جماعة ترابية، تم تحديد العلاقات بين المستويات الثلاث حيث أن الفصل 143 من الدستور نص بصفة صريحة بأنه «لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى.» حسب مقتضيات هذه القوانين التنظيمية فإن الجماعات والأقاليم تمارس اختصاصات أساسية أما الجهة فإن مسؤولية التنمية تقع على عاتقها.

غير أنه من أجل تقييم ومعرفة السبيل الأمثل للممارسة الفعلية عندما يتعلق الأمر بالاختصاصات المشتركة فإن إعمال مبدأ التفريع يقتضي الاستناد إلى العناصر

التالية والتي تشكل الإطار القانوني لهذه الممارسة وهي التدرج والتمايز طبقا للمادة 80 والتعاقد بناء على المادة 92.

أما التدرج، فإنه يعني أن تحويل الاختصاصات سيتم بصفة ممتدة في الزمان الشئ الذي يعني ضمنا أن الدولة يمكنها أن تستمر في ممارسة بعض الاختصاصات التي من المفروض تحويلها. أو أن هذه الاختصاصات ستُمارس في نفس الوقت بواسطة الدولة والجماعات الترابية في آن واحد. كذلك فإن تحويل الإمكانيات المادية والبشرية والمالية سيكون بنفس الوثيرة.

أما التمايز، فيعني تحويل اختصاصات مختلفة ومتغيرة لجماعات ترابية تنتمي لنفس الفئة كما يهدف إلى تكييف الاختصاصات المحولة حسب هياكل الجماعات الترابية بمعنى أن الهياكل الرسمية الشكلية للجماعات الترابية هي متغيرات وتعتمد أساساً على نوعية التنظيم الداخلي وكذا قدرة الجماعة الترابية على القيام بالاختصاص المزمع تحويله. فالتمايز يعني فرز وفصل الأشياء بعضها عن بعض.

جوهرياً، وحسب النظرة المستقبلية للامركزية بالمغرب فإن نظام تسيير الجماعات الترابية هو نظام استباقي système proactif يهدف الى جعلها تأخذ زمام أمورها بنفسها وتتكيف مع محيطها عوض البحث عن مسببات تعود للظروف المحيطة بها والاعتماد على فعالية ونجاعة نشاطها. لأنه في نهاية المطاف لا توجد جماعة أفضل من أخرى لأن فعاليتها تعتمد على معطيات وحقائق لحظية نابعة من الواقع. قد يكون التمايز يعود لعناصر اقتصادية لكن الفعالية والنجاعة والتسيير العقلاني للموارد يمكن أن يعوض هذا التفاوت الاقتصادي.

في واقع الأمر هذه المرونة ستسمح للمنتخبين أن يبحثوا عن أشياء جديدة من أجل تكييف أعمالهم وقراراتهم مع الواقع المعاش وحسب حاجيات الساكنة وكذا الوضعية الاقتصادية وربما حتى الثقافية. وبالتالي ستكون الجماعات الترابية أمام لامركزية حسب لائحة الطلب décentralisation à la carte. لكن المشكلة

التي ستواجهها الدولة هو أنه في غياب ضمانات واقية فإن بعض صمامات الأمان التي كانت بيد الدولة سيتم تجاوزها وعليه من الذي سيمنع من تطبيق العرية الدارجة في مدارس بعض الجماعات الترابية. وبالتالي فإن الحديث عن رهان المركزية واللامركزية سيتحول الى البحث عن تطوير آليات وإطار ماهية تحليل النتائج التي سيترتب عنها تطبيق بعض المبادئ كالتمايز مثلا.

أما فيما يخص **التعاقد** فهو نمط مؤسساتي وتديري يندرج في إطار تحديث طرق العمل وترشيد النفقات وكذا وضع الجماعة الترابية أمام مسؤولياتها. فالمادة 93 تنص على أنه «يمكن للجهة، بمبادرة منها، و اعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها» يتعلق الأمر إذن بإعادة النظر في العلاقات بين الدولة والمنتخبين بشكل جذري إذ أن هذه العلاقة ستصبح مبنية على **التشاور والتشارك** بناء على مبدأ **التعاقد** مما سيحدث تحولا في السياسة العامة **action publique** سواء على مستوى إطاره أو طبيعته. وبالتالي فلا داعي لتبيان العلاقة الجدلية بين الجهوية المتقدمة والتعاقدية. فبجعل الجهة كفاعل مؤثر تتمتع بحرية التقرير والتسيير مما سيعزز حرية التدبير الذاتي فإن اللامركزية أعطت الشرعية لمبدأ التعاقد انطلاقا من الفصل 92 للقانون التنظيمي 111 - 14 من أجل تنسيق ومفصل **articulation** عمل السلطات العمومية والجهة حيث يمكن لهذه الأخيرة وبطلب منها أن «تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة بشكل تعاقدية» مما سيعطي بدون شك شحنة ودفعة قوية للتسيير الذاتي للجهة. بل يشكل نقطة عبور من اللامركزية الوظيفية إلى لامركزية جهوية حقيقية شريطة ألا تضع الدولة قيودا من خلالها تؤسس لرقابة مقنعة.

غير أنه يمكننا أن نتساءل عن مضمون صيغة أو وصفة التعاقد التي قد تفضي إلى تضخم للمشاريع تتجاوز العمليات المسطرة والمهيكلة مسبقا. بل أكثر من هذا،

الإمكانات المالية الموجهة فعليا للامركزية وكذا التنظيمات والترتيبات الميزانية *les régulations budgétaires* المفروضة من طرف الدولة نظرا للأزمة المالية، بالإضافة إلى الفوارق بين الجهات فيما يخص قدرتها، لاسيما في شقها السياسي والتقني، على تحديد وتنفيذ التخطيط موضوع التعاقد، كلها عوامل قد تحدُّ في واقع الأمر من مفهوم المبدأ التعاقدية.

المطلب الرابع - التخطيط والمقاربة الترابية

الدولة لم يعد بإمكانها إعلان إرادتها بصفة أحادية حيث أن النظام التعاقدية في ميدان التخطيط أو التصميم وضع حدا للحلول الموحدة المطبقة على الجميع في ميدان التسيير والتدبير وأوضح في نفس الوقت الطابع التمايزي الذي تتطلبه معالجة المشاكل الترابية. لكن هذا لا يعني نهاية دور الدولة نظرا لهذه العلاقة الجديدة التي تهدف لروابط قانونية بل الدولة تلجأ للقانون كأداة استراتيجية لتسيير وتديير الشأن العام.

فصعوبة تحديد التسلسل الهرمي *hiérarchisation* لكل الفاعلين على المستوى المحلي والإقليمي والجهوي وكذا لمصالحهم، يقتضي أكثر فأكثر طرقا ضابطة خاصة تؤمن وبطريقة غير قسرية وتحكمية تنسيق عمل كل هؤلاء الفاعلين وكذا الترابط المنطقي لأهدافهم وإستراتيجيتهم. فعوض آليات التبعية في المرحلة السابقة حلت علاقات تساوي بين الدولة والجهة. لذا يتوجب على الدولة أن تتمرن على تقنية التفاوض المباشر. ولعل هذا ما يستنتج من المادة 88 وما بعدها من القانون التنظيمي للجهة.

كما أن التعاقدية تشكل قطيعة مع طرق التسيير التقليدية للشأن العام حيث أن العقود المتفاوض بشأنها تُقَابِل وتُعَارِض في نفس الوقت الإجراءات الأحادية للسلطة. هذه الوضعية الجديدة للدولة ناتجة عن الانتقال من المجال التنظيمي كما نص عليه الفصل 71 من الدستور فيما يخص تديير الشأن المحلي إلى النهج

التعاقدية والذي يرمز إلى فتور مركزية الدولة على المستوى القانوني. ولعل هذا ما سيدفع بالإدارة للاتجاه نحو إعطاء المساطر التعاقدية طابعا بيروقراطيا لتعويض الحد من امتيازاتها الناتج عن هذه التعاقدية، لأنه بالضرورة والالتزام التعاقدية تفرض موازين قوى أخرى لاسيما في مجال التصميم في مجال المخطط على المستوى الوطني والمخطط على المستوى الجهوي.

في هذا الإطار نجد أن الروابط المتبادلة l'interaction بين المخطط على المستوى الوطني والمخطط على المستوى الجهوي تقتضي بأن المخطط الوطني يسعى إلى ايجاد تناسق وترابط منطقي بين مختلف القطاعات وكذلك مختلف التوازنات الاقتصادية الكبرى حيث أن التصميم الجهوي عليه أن يحشد كل الطاقات وأن يستعين بالخصوص بالمقاولات الصغرى والمتوسطة وإدماجها في نظام تمويلي وحتى معلوماً.

هذا النسق يقتضي إنشاء برنامج تديري يركز على النتائج عن طريق إبرام عقود مبنية على الأهداف والإمكانات. في واقع الأمر، عوض حصر دور الجهة في وضعية منفذ عادي لا أقل ولا أكثر، يجب ادخال وتفعيل آليات للتدبير ترتكز على التزامات متبادلة بين الدولة والجهة. للوصول إلى هذه النتيجة يبدو أنه من الضروري:

- توسيع الحوار المؤسسي بين الدولة والجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة من أجل بنائه على علاقات متوازنة أي جعلها أكثر وضوحاً وأكثر شفافية وأكثر توازناً وإدراج هذه العلاقات في إطار مستقر وتفاوضي بكل ما في الكلمة من معنى.
- بناء مشروع موحد للتنمية في نقطة تقاطع أو التقاء أولويات الدولة وأولويات الجهة.

في هذا الصدد يجب إبرام عقود التصميم الجهوية مع الدولة لضمان الإمكانات المادية الضرورية وإظهار التضامن الوطني ليس فقط بين الدولة والجهة ولكن كذلك بين مختلف الجهات. لهذا الغرض يجب:

- على الجهات أن تكون شريكا بحكم القانون في التصميم الوطني؛
 - يجب تحضير التصاميم الجهوية في نفس الوقت الذي يحضر فيه التصميم الوطني وأن تكون له نفس المدة؛
 - الحثيات والآراء المتعلقة بالتصاميم الجهوية يجب أن تجمع من قبل لكي يتم ادماجها عند تحديد أهداف وإمكانات التصميم الوطني؛
 - يجب أن تؤدي الشراكة إلى تعبئة موارد الجهة وضمان تدخل كل الفاعلين الاقتصاديين وكذا كل المنظمات المنبثقة عن المجتمع المدني.
 - خلق إطار شفاف وتشاروري للتخطيط مع متابعة وتقييم تدخلات المنظمات المنبثقة عن المجتمع المدني؛
 - تبسيط مساطر الميزانية؛
 - الاستخدام الأمثل للخدمات وإجراءات القرب.
- هذا وسنبين وبتفصيل التخطيط وأهدافه.

المطلب الخامس - تعزيز الترابط داخل الفضاء الجهوي

في إطار توزيع الاختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية بين مختلف مستويات الجماعات الترابية، الترتيبات الدستورية، عبر المادة 143 والتشريعية عبر المادة الخامسة من القانون التنظيمي 111-14، بوات الجهة في محيطها الجغرافي مركزالصدارة ومنحتها دور تنظيم وتنسيق ومتابعة عمليات التنمية الاقتصادية التي تقوم بها هي والجماعات الترابية الأخرى.

هذا يعني أن ما تقوم به الجهة في هذا المجال يتم من جهة في إطار احترام اختصاصات الجماعة والعمالة أو الإقليم كما أنه يندرج من جهة أخرى في إطار احترام القواعد التي تحدد مسؤولية الدولة في الميدان الإقتصادي.

على المستوى الجهوي، اعداد وتتبع وتنفيذ برامج التنمية يدخل في مجال الاختصاصات الذاتية للجهة. أما إعداد تصميم الجهوي لإعداد التراب الجهوي فيتم بناء على التوافق بين الدولة والجهة. وبالتالي فإن التنمية داخل المحيط الجهوي تركز على مفاهيم تنمية متوازنة تمزج بين ما هو اقتصادي اجتماعي ثقافي وبيئي.

المبحث الأول - التنمية المحلية

ما المقصود بالتنمية؟ وما هي خطوات الفصل بين مفهوم التنمية والاقتصاد الاجتماعي والتنمية المستدامة؟ أسئلة ستتم الاجابة عنها بالتدرج.

مؤتمر «كامبردج» الصيفي حول الإدارة الإفريقية سنة 1948 عرف التنمية بأنها «حركة تستهدف تحقيق حياة أحسن للمجتمع المحلي نفسه من خلال المشاركة الإيجابية للأهالي، وإذا أمكن من خلال مبادرة المجتمع المحلي». هنالك تعريف ثان ظهر سنة 1956 أشار إلى أن تنمية المجتمع هي تلك العملية التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ولمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإنه يعطي تعريفا آخر إذ أشار إلى أن التنمية المحلية هي ثمرة إنجاز يهدف إلى تحسين ظروف عيش السكان القاطنين في فضاء معين، على المستويات المؤسساتية أو الجغرافية أو الثقافية.

كسافي غريف Xavier Greffe التنمية المحلية⁽¹⁾ هي: عملية تنوع وإغناء الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية على مجال ترابي معين، من خلال تعبئة وتنسيق مواردها وطاقاتها.

(1) GREFFE (Xavier), *La décentralisation*, Coll. Repères, éd La Découverte, 2005 p 105.

يمكن ايجاز ما سبق بالقول بأن التنمية المحلية هي عملية مركبة تهدف إلى الرفع من المستوى المعيشي للسكان في مجال ترابي معين، وذلك عبر تنويع وتطوير الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بواسطة تفعيل وتنسيق موارد وطاقات هذا المجال الترابي، وبهذا فهي عملية ليست عفوية بل منظمة ومخططة تهدف مبدئيا إلى الانتقال من وضع إلى وضع أحسن من سابقه.

ما يستنتج من هذه التعاريف هو انها تشير إلى افتراض أن المجتمعات المحلية تحتوي على طاقات بشرية تحتاج إلى التنظيم والتوجيه من جهة ثم أن هناك إمكانيات مادية تحتاج إلى التنظيم والاستثمار من جهة أخرى. كما تركز التعاريف على ضرورة المساعدة الذاتية وكذلك على عدم قدرة المجتمعات المحلية تحمل ثقل كافة عملية التنمية.

هذه العملية هي عملية معقدة متشعبة الجوانب، تضم الجانب الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي والثقافي. والمفهوم العام لهذه العملية هو أنها مجموعة من العمليات المخططة والموجهة لتحقيق التغيير الجذري في المجتمع، وذلك لتحسين الظروف الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية والثقافية لأفراد المجتمع.

ثلاث جوانب أساسية تخص التنمية:

• **الجانب المؤسسي:** ويهم طبيعة التنظيم الإداري والسياسي للبلاد، ففي المغرب على سبيل المثال، يتم الحديث عن المحلي على صعيد الجماعات الترابية.

• **جانب الإمكانيات والمؤهلات:** سواء منها الطبيعية أو كل ما يتعلق بالخصائص والموارد الجغرافية والاقتصادية لجماعة محلية ما، على اعتبار كون هذه المعطيات هي التي تعطي للجماعات شخصيتها.

• **الجانب التاريخي:** ويتعلق بالعناصر المشتركة لجماعة ترابية معينة كالتقاليد، الأعراف، الثقافة والهوية الاجتماعية.

أنواع التنمية المحلية الترابية:

- التنمية المحلية الترابية الداخلية: تهدف إلى استغلال كل الموارد الذاتية الممكنة وتعبئتها من أجل تحقيق تنمية ذاتية وإقلاع محلي. (تدبير الغابات كمثال)

- التنمية المحلية الترابية المندمجة: تتوخى تجاوز الرؤية التقليدية للتنمية التي اختزلت العنصر البشري كوحدة إحصائية وظل هاجسها هو البعد الاقتصادي. هذه المقاربة تعيد الاعتبار للموارد البشرية لأنه لا تنمية بدون تنمية اجتماعية، كما أنها تتميز بكونها ترمي إلى تحقيق الحاجات الإنسانية واستغلالها بشكل يضمن للأجيال اللاحقة حقها في التمتع بهذه الخيرات.

- التنمية المحلية الترابية القائمة على التضامن: نظرا للتفاوتات الحاصلة ما بين الجماعات المحلية من حيث المؤهلات، ينطلق هذا النوع من التنمية المحلية من تصور مفاده أن عملية الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي لا تتم إلا عبر مقارنة تشاركية كمدخل ضروري للتفاعل والاندماج ما بين الجماعات الترابية.

- التنمية المحلية لا تقف كذلك عند تحسين ظروف العيش فقط ولا تتمثل في سياسة الهبة والإعانة التي تتمكن فعلا من حل ظرفي ونسبي والتي تجد مرجعيتها في عقلية التواكل والإعالة والترقب والسلبية وهي عناصر مكبلة للتنمية بل تطمح إلى ما هو هيكلي وبنوي ودائم، تهدف إلى النمو والتقدم والاعتماد على الذات والاستدامة بل أكثر من هذا تهدف إلى التمكين من مقومات الاستقلالية الذاتية والاستدامة. التأهيل الاجتماعي جزء من أهداف الجهوية المتقدمة وذلك من أجل ضمان الانخراط التام للسكان في إصلاح بنيوي وهذا الإصلاح لا يمكن أن يكون له معنى دون النهوض بوضعية الفرد. ولعل هذا ما تعكسه المواد 77 بالنسبة للجماعة و78 من اختصاصات العمالة أو الإقليم والمادة 82 مما هو مكفول للجهة.

أما شروط تحقيق التنمية الترابية فيمكن إجمالها فيما يلي:

- وجود هيئات محلية فعالة تتقاسم الاختصاصات التنموية مع الدولة، أي وجود سلطة محلية مستقلة الاختصاص عن الدولة ومزودة بالإمكانات القانونية والبشرية والمالية الكافية.
- وجود مصالح ومتطلبات للسكان المحلية.
- اعتماد المقاربة المندمجة والمقاربة التشاركية باعتبارهما آليتان تسمحان بتعدد الفاعلين وتدخولهم وفقا للتشخيص التشاركي لاحتياجات الساكنة المحلية.
- وجود شبكة من الهيئات المنتمية للمجتمع المدني.

قراءة أولية للمادة 80 من القانون التنظيمي 111-14 للجهة تبين أن للمجلس الجهوي دور تقريري وتقديري في كل الاستراتيجيات، المخططات، التصاميم والمشاريع الكبيرة المزمع القيام بها لاسيما ما يخص إعداد وتبني وإنجاز خطط العمل وبرامج التجهيز الخاصة به في مجالات الاستثمارات والتشغيل وقطاعات الماء والطاقة والبيئة والتربية والتكوين والثقافة والصحة.

المبحث الثاني - دور الجماعات الترابية في التنمية

الجهة كقاطرة :

يشكل الفصلان 136 و140 من دستور 2011 خريطة طريق للجهوية الموسعة كما تشكل القوانين التنظيمية مخططا توجيهيا schéma directeur لوضع المفهوم الجديد للجهوية الموسعة حيز التطبيق.

أما التنمية فقد اختار المشرع عبر القوانين التنظيمية الثلاث أن تتم على أسس تشاركية تكاملية. يهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق احتياجات المجتمع بالاستغلال الأمثل لجميع الموارد حيث يمكننا من معرفة المقارنة بين تكلفة ومنفعة الإنفاق العام وهذا الأسلوب يقوم على عناصر ثلاثه هي: التخطيط والبرمجة والإدارة بالإهداف.

التخطيط:

يمكن تعريف التخطيط الترابي على أنه «مجموع القرارات والتدابير التي تتخذها الجماعات الترابية لبلوغ أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تبعا للمدة الانتخابية والموضوعة في إطار القواعد القانونية والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية. وهو ما يمثل الأهداف التي تسعى الجماعات الترابية إلى تحقيقها على المدى القصير والمتوسط الطويل.

ففي إطار خريطة الطريق، يعطي الدستور مكانة رئيسية للجهة للعب مكانة الصدارة حيث يشكل التدبير الحر والتضامن ومشاركة السكان أساسا لريادتها حيث يخول لها الفصل 143 من الدستور أن تلعب دورا رئيسيا في «عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني» المادة 78 الفقرة الثانية من القانون التنظيمي 113-14 تنص على أن الجماعة تحدد «برنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها» أما الفقرة الثالثة فتؤكد على أن هذا البرنامج يجب أن يتم إعداده «بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي».

المادة 87 من القانون التنظيمي والمتعلقة بالاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة تنص على أن الجماعة تمارس «تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل» وتضيف المادة 88 بأن الاختصاصات المشتركة تمارس «بشكل تعاقدية» معنى هذا أن الجماعة لا يمكن أن تتحرك بمعزل عن الدولة لأن المسطرة التعاقدية تفضي إلى مراقبة الدولة.

هذه المراقبة نص عليها المرسوم رقم 301-16-2 المؤرخ في 29 يونيو 2016 الذي يحدد وبدون أي غموض في مادته السادسة على أنه «يتم إعداد برنامج عمل الجماعة» بناء على «وضع وترتيب الأولويات التنموية للجماعة انطلاقا من سياسات واستراتيجيات الدولة وانسجاما مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية الإقليم».

إذن هنالك ما هو منوط بالجماعة ويتعلق الأمر بالتنمية بمختلف أوجهها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية ومن أجل هذا تقوم الجماعة باتخاذ «التدابير اللازمة لضمان» هذه التنمية وتوفر كل ما لديها من إمكانيات وكل ما يمكن من إجراءات لضمان الوصول ونجاح هذا الهدف.

وهنالك ما يمكن أن تقوم به لكن في إطار تشاركي نصت عليه المادة 3 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة ويتعلق باعتماد البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة وبالتالي فإن التنمية المحلية واللامركزية مفهومان يثاران في نفس الوقت نظراً للدينامية والحركية الجدلية التي تربط هذين المفهومين.

البرمجة:

يقصد بها تحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل، ووضع برامج متكاملة لتحقيق عدة أهداف. المادة 130 تعطي للجماعة حرية الحركة في إطار صلاحيتها لإنشاء شركات التنمية المحلية. أما الفصل 77 من القانون التنظيمي فقد خول للجماعة في إطار اختصاصاتها الذاتية القيام بعملية التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة.

التخطيط والبرمجة لأن الإجراءات التي يتخذها مسؤولو الجماعة تحتاج الى أفق اوسع لأن أهم الاصلاحات والإجراءات المهيكلة لا يتم اتخاذها وتنفيذها خلال فترة سنوية قصيرة وبالتالي فإن الاستراتيجية المحلية هي بالضرورة استراتيجية متعددة السنوات. الجماعة يجب أن تتوفر على اطار يأخذ بعين الاعتبار هذه التعددية.

الإدارة بالأهداف: تخصيص اعتمادات الميزانية وفقاً للأهداف الفرعية التي تسعى كل الأجهزة الحكومية (دولة، جماعات ترابية مؤسسات عمومية) لتحقيقها. بالإضافة الى ذلك يجب تحليل البيانات ودراسة وتقييم كافة الأنشطة والبرامج وذلك ببرمجتها على المدى المتوسط، مما يؤدي إما لتطوير وتحسين البرامج وزيادة

الإعتمادات وإما بقاؤها على حالها أو تخفيضها أو إلغاؤها إذا ثبت عدم جدواها.

المبحث الثالث - الطموحات وراء البرمجة

البرمجة تسمح بخلق الظروف الملائمة لتحديد استراتيجية متكاملة ومتجانسة تمكن من التحكم في المالية المحلية وتسمح في نفس الوقت باحترام مبدأ الموازنة وتجنب في نفس الوقت من الانزلاق في تخمينات سنوية غير مضبوطة يعاد فيها النظر كل سنة وبالتالي هنالك علاقة جدلية بين البرمجة والتخطيط.

البرمجة المتعددة السنوات تعطي قفزة نوعية للحكامة لأن تحديد الغلاف المالي لمدة ثلاث سنوات سيعطي رؤية شاملة واستباقية وشفافة للسياسة المحلية المتبعة وتسمح بالتالي إلى وضع الإصبع على مكامن الضعف لاسيما ما يتعلق بالموارد.

المادة 163 من القانون التنظيمي تتحدث عن برامج التجهيز المتعدد السنوات أي أن المقصود هو الجانب المالي في حين تشير المادة 78 الى الأعمال التنموية اي أن المفهوم في هذه الحالة هو مفهوم اقتصادي.

لكن ما تجدر الاشارة اليه أن كلا المادتين تشيران الى تدخل طرف آخر في العملية:

1 - إعداد هذه البرمجة بتنسيق مع العامل أو من ينوب عنه

2 - التخطيط التنموي يتم وفق منهج تشاركي.

هذا يعني أن الجماعة الترابية ليست وحيدة في اتخاذها لقراري البرمجة والتخطيط رغم ما تحمله فكرة اللامركزية من معاني حرية القرار والتنفيذ.

وعليه، يجب التفريق بين ما هو مالي وما هو اقتصادي:



إذن، هنالك علاقة جدلية بين البرمجة (الشق المالي) والتخطيط (الشق الاقتصادي).

فالتسيير المحلي أصبح مجالاً خصباً لتطوير طرق التدبير التقليدية للشأن العمومي المحلي، حيث أن تطبيق «المقاربة التديرية» «Approche managerielle» على هذا المستوى، أصبح ضرورياً لتمكين الجماعة الترابية من الآليات الكفيلة بتحقيق دورها التنموي.

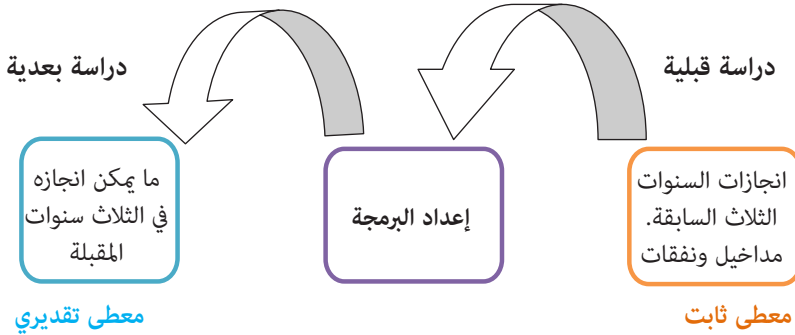
البرمجة الشاملة لمدة 3 سنوات لبرامج التجهيز تستهدف ربط توقعات ميزانية الجماعات الترابية بتوقعات المخطط وجعلها أداة تُراعى بموجبها اتخاذ الإجراءات المالية السنوية اللازمة لتحقيق أهدافه الاستراتيجية والعمل على إجراء هذه البرامج والعمل على تنفيذها حسب الأولويات التي أعطيت لها في المخطط الجماعي للتنمية. هذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشايخ التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذ البرامج بطريقتين:

- **طريقة اعتمادات الربط** يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية ويتم إدراجها في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج الجزء الذي ينتظر دفعه فعلاً من النفقات في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة. وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات الربط.

• **طريقة اعتمادات البرامج** أما الطريقة الثانية فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى **بقانون البرنامج** توافق عليه السلطة المراقبة وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على ثلاث سنوات ويوافق على الإعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون نفس البرنامج على عدة سنوات ويقرر كل جزء منها، أي الإعتمادات الخاصة بها. وتسمى هذه الطريقة بطريقة **اعتمادات البرامج**.

وعلى ضوء ما سلف تقوم الجماعة الترابية برصد مجموع مواردها برسم الثلاث سنوات القادمة وبرمجتها في مشاريع ذات أولوية، وبناء على هذه المعطيات يتم وضع تقديرات الميزانية حيث ستبلور في شكل مبالغ مالية حسب التوجهات التي اختارها المجلس التداولي.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هذا التقييم المستقبلي يكون مبنيا على معطيات ثابتة ومعطيات تقديرية:



البرمجة على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينها سنويا، وذلك على أساس أهداف استراتيجية مع الأخذ بعين الاعتبار التكاليف المرتبطة بالموارد وبالتسيير وبالاستثمار من أجل توجيهها نحو بلوغ نتائج قابلة للقياس وتستجيب لأهداف محددة سلفا وتبرر استعمال الفوائض مع تعزيز الشفافية.

كما ستمكن هذه البرمجة المحينة سنويا من محافظة الميزانية على طابعها السنوي، يشكل فيه إطارا للفوائض والنفقات على المدى المتوسط مرجعا للإعداد، مما سيمكن من تحسين مناقشة الميزانية ووضع الخيارات الموازناتية والضريبية، في إطار برنامج متعدد السنوات يتيح توقعاً أفضل ومرونة أكبر في توزيع الموارد، كما يلزم الجماعة بتحسين جودة الخدمات العمومية والتحكم في التكاليف. السعي نحو صحة وجودة توقعات الموارد والتكاليف والسهر على صحة فرضيات مشروع مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها.

الهدف هو ألا تبقى الميزانية مجرد أداة لتوقع وتقدير حجم المداخيل والنفقات اللازمة لتأمين سير المرافق المحلية خلال سنة مالية واحدة وإنما يجب أن تكون إلى جانب ذلك أداة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي في الأمد المتوسط والطويل، فلا يجب أن تبقى الميزانية مجرد بيان رقمي للعمليات المالية المحلية خلال سنة وإنما يطلب منها أن تكون أداة في خدمة التخطيط وفي خدمة المشاريع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تنوي الجماعة بلوغها.

المبحث الرابع - أهداف ميزانية البرامج

أهداف ميزانية البرامج والأداء لا تختلف عن أهداف الرقابة إنما الإختلاف هو حسب الطريقة التي يُنظر بها إلى الميزانية هل هي نظرة استشرافية تديرية أم تنفيذية.

ويستلزم تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء الربط بين المداخيل (الفوائض) والنفقات وهو ما يعني أن ميزانية البرامج والأداء تركز على الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الجماعة الترابية وليس على وسائل تنفيذ الأعمال. هذا إلى جانب تركيز اهتمام ميزانية البرامج والأداء على الأهداف ذاتها أكثر من اهتمامها بوسائل تحقيق تلك الأهداف فالتأكيد الأساسي لميزانية البرامج والأداء هو توزيع وتقسيم الأداء.

يتطلب تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء أن يكون هيكل الميزانية ينقسم إلى وظائف، والوظائف إلى برامج والبرامج إلى أنشطة هذه الأنشطة يتم تبويبها نوعيا حسب بنود الميزانية مما يؤدي الى:

- برمجة الأهداف في شكل برامج؛
- المفاضلة بين البرامج البديلة باستخدام أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة؛
- تصميم خطة لكل برنامج على مدى ثلاث سنوات؛
- صياغة الاحتياجات السنوية لكل برنامج في شكل ميزانية.

إذن أصبح الاهتمام منصبا على محاولة ربط السياسة المالية والاقتصادية للجماعة بخطة اقتصادية محددة عن طريق مجموعة من البرامج والأنشطة فالميزانية عبارة عن وسيلة تمويل وتنفيذ أهداف خطة التنمية وتعتبر مرحلة سنوية من مراحل الخطة طويلة الأجل وذلك من أجل:

- توفير المعلومات اللازمة للتخطيط طويل الأجل؛
- توفير معلومات لخدمة إدارة الوحدة الحكومية؛
- توفير المعلومات اللازمة لتحقيق الرقابة المالية والقانونية والكفاءة والفعالية. وهو ما يعني أن نظام التخطيط والبرمجة والميزانية يرمي أن تكون الميزانية أداة للتخطيط والإدارة والرقابة.

تجدر الإشارة الى أن تقديرات الميزانية يتم اشتقاقها من بيانات تستقى من المنبع أي الجماعة الترابية حيث أن برمجة الأهداف جعلت البرامج محورا أساسيا للتقدير والمفاضلة واتخاذ القرارات. كما أن إعداد الميزانية طبقا لنظام التخطيط والبرمجة والميزانية ينطوي بدرجة كبيرة على عمليات تخطيط واتخاذ قرارات مما يهيئ الفرصة لتخصيص الموارد بطريقة فعالة.

المبحث الخامس - البرمجة كأداة للتخطيط

يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة برامج التجهيز تمتد لثلاث سنوات، وهي برمجة تنبني على التخطيط الاستراتيجي والعملي في تدبيرها:

- **التخطيط الاستراتيجي:** يسطر أهداف أولية من خلال الاختيارات السياسية للمجلس التداولي.

- **التخطيط العملي:** يحدد برامج العمل على مستوى المدى المتوسط من طرف المدبرين بالجماعة الترابية، وهذا يتطلب أن تكون الأهداف محددة من حيث الكم والقيمة ومقسمة زمنيا ومدعمة بموارد مالية واقعية.

التوقع الاستراتيجي:

التوقع الذي يجب أن تقوم به الميزانية في إطار هذا التصور الجديد لم يعد هو ذلك التوقع الضيق الذي يعطي الأهمية القصوى للمسائل المؤقتة والظرفية وإنما أصبح توقعاً استراتيجياً يجعل الجماعة تقوم بدورها التجهيزي والتنموي إلى جانب الدور الكلاسيكي المتمثل في تأمين التسيير الاعتيادي للمرافق والمنشآت المحلية.

على ضوء التخطيط العملي تقوم الجماعة برصد مجموع مواردها برسم الثلاث السنوات القادمة وبرمجتها في مشاريع ذات أولوية ويتم وضع التقديرات بالميزانية مباشرة من معطيات البرمجة المتعددة السنوات بحيث تتوافق مع تقديرات السنة الأولى من هذه البرمجة.

توضع الميزانية ضمن المرحلة الأخيرة، ضمن مراحل إعداد المخطط الجماعي للتنمية أي في شهر أكتوبر.

ملامح التخطيط التنموي الإستراتيجي:

- هو نظام متكامل يتم بشكل معتمد وبخطوات متعارف عليها؛

- هو نظام لتحديد مسار المبادرة في المستقبل ويتضمن تحديد الموارد وبالتالي النفقات وتحديد مجال أعمال وأنشطة المبادرة مستقبلاً؛
 - يؤدي الى ضبط نقاط القوة والضعف في أداء الجماعة سواء تدبير المداخيل أو عقلنة النفقات؛
 - هو أسلوب عمل على كل المستويات ويحدد ويميز مساهمة كل مستوى ووظيفته؛
 - هو أسلوب رصد من أجل تحديد العوائد والمزايا الاجتماعية والتنموية في المبادرة.
- التخطيط الاستراتيجي هو عملية متجددة يتم تحديثها كل عام لدراسة المستجدات الخارجية والداخلية المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي يجب عن سؤالين اثنين:

- ما هي القطاعات أو الشرائح التي يمكن إعادة النظر فيها ؟
- ما هو أسلوب الجماعة الترابية في كل مجال من مجالات عمل المبادرة؟

فوائد ومبررات التخطيط التنموي الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي يجعل الأهداف العامة للمبادرة واضحة للجميع أي كل المستويات وبالتالي:

- الهدف العام هو الذي يحكم جميع القرارات ؛
- يجعل جميع العاملين يعملون لتحقيق هدف واحد (حسن النية لدى الجميع) ؛
- يزود الجماعة الترابية ببوصلة حول ما الذي تسعى لتحقيقه؛
- يزود المسؤولين بأسلوب العمل وملامح التفكير في المبادرة ككل؛
- يساعد الجماعة على توقع التغيرات في البيئة المحيطة بها وكيفية التأقلم معها؛

- يساعد الجماعة على تخصيص الموارد المتاحة؛
- يقدم المنطق السليم في تقييم الموازنات.

مستويات التخطيط التنموي الإستراتيجي:

- ينظم التسلسل في الجهود التخطيطية عبر المستويات الإدارية؛
- مستوى الإدارة العليا يركز على تنمية وعقلنة مصادر التمويل والأنشطة والمشاريع التي تقدمها المبادرة عبر وحدات أعمالها؛
- مستوى الجماعة يؤدي إلى تخطيط مزيج الأنشطة الجماعية مالية كانت أو اقتصادية داخل المجلس (الإدارة التنفيذية) وتخصيص الموارد؛
- مستوى المصالح الجماعية يعمل على تنمية استراتيجيات العمل لخطط المشاريع والأنشطة والإعلان عنها قبل وبعد ممارستها.

وعليه، فعملية التخطيط الاستراتيجي تقتضي دراسة الوضع الراهن للحالة المالية (الثلاث ميزانيات السابقة) مع تحديد العمر الزمني للخطة الإستراتيجية (3 سنوات) ودراسة الموقف المالي الذي تتعامل من خلاله الجماعة: فحص ودراسة جوانب القوة والضعف في كل مجالات المتعلقة بالمداهيل وبالنفقات. وفي الأخير تجب مقارنة نتائج التقييم مع أهداف المبادرة سنويا والبحث عن أسباب الفشل أو النجاح.

ولهذا، فإن التخطيط الاستراتيجي ليس عبارة عن لافتة نعلقها في كل مكان في الجماعة الترابية بل يهدف إلى الوصول إلى أفضل الطرق للرفع من المداهيل وعقلنة النفقات وذلك من أجل بناء قدرات وإمكانيات الجماعة من أجل انجاح مخططات التنمية المستقبلية. لأن المنطق والمقاربة الجديدة المبينة على النتائج تهدف إلى:

- تحديد الأهداف والنتائج انطلاقا من ترتيب الأولويات والحاجيات؛
- تعبئة الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف والنتائج ؛
- تقييم نسبة تحقيق الأهداف والنتائج ووقعها على الساكنة.

ولعل الخطوط العريضة لما سبق ذكره آنفاً ، يعكسه منشور السيد رئيس الحكومة رقم 2019/03 الصادر في 28 مارس 2019 المتعلق بإعداد المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات 2020-2022 بالنسبة للميزانية العامة ، حيث تم وضع مؤشر نجاعة وفعالية الأداء كمرجع.

المطلب السادس - الجهة فضاء اقتصادي تكاملي

اختصاصات الجماعات الترابية هي الآن أقوى وأوسع من أي وقت مضى، فهي تخص عدة مجالات ويمكننا تحديدها بسهولة. الهدف هو القيام بتنمية على المستوى المحلي الترابي وخلق فضاء يسمح للفاعلين والمؤثرين في المجال التنموي هو من بين أولويات القوانين المنظمة للمركزية.

المبحث الأول - الجهة قاطرة التنمية

المادة 80 تبين أن المجلس الإقليمي «يضع برنامج التنمية للإقليم» حيث يحدد هذا البرنامج «الأعمال التنموية لتحقيق تنمية مستدامة».

المادة 81 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهة يبين وبكل وضوح أن المشرع اختار الجهة لتكون قاطرة التنمية الجهوية لأنها أصبحت مكلفة بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

وبالتالي تصبح الجهة قادرة وقابلة لتقييم مؤهلاتها الاقتصادية وكفاءتها على التدبير لهدف واحد هو تنمية الجهة. ومن أجل تنمية الجهة يجب خلق أنشطة اقتصادية التي لا تُدر دخلاً فقط ولكن تكون مصدراً لخلق مناصب شغل من دعم للمقاولات وجذب الإستثمار.

فالتنمية المحلية هي مجموعة من الآليات تهدف إلى النهوض بالمستوى الاقتصادي أولاً وقبل كل شيء لسكانه محيط جغرافي معين وذلك من أجل إحداث تغييرات إيجابية داخل هذا المحيط الجغرافي الذي هو الجهة.

ما تجدر الإشارة إليه هو أن الجهة بتدخلها الاقتصادي تكون أداة فعالة للنهوض بالاقتصاد ومساعدة المقاولات الخاصة وذلك بتخصيص مناطق صناعية لاستقرار هذه المقاولات وكذلك بإعطاء بعض الامتيازات الجبائية أو غيرها لجلب المقاولات فالمستفيد في نهاية الأمر من هذا التدخل هي المقاولات الخاصة لكن بالمقابل هذه المقاولات تقوم بخلق مناصب شغل كما أنها تؤدي ضرائب للجهة. إذن، الآلية التي تعتمد عليها الجهة لتأطير تدخلها هي الميزانية.

الفرع الأول - الجهة محور التنمية

على الرغم من مقتضيات الفصل 143 والذي ينص على أنه «لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى». فإن الفقرة الثانية من نفس الفصل تؤكد على أن الجهة «تتبوأ، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب حيث أن التنمية هي جزء من الاختصاصات الذاتية للجهة والتي نصت عليها المادة 81 من القانون التنظيمي.

لقد أقر القانون التنظيمي 111-14 للجهة الأسبقية في المجال التنموي حيث وضع على كاهلها المهمة الصعبة لتنمية المجال الجهوي إذ نصت المادة 81 منه «تتمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب». كما تنص المادة الثانية من المرسوم رقم 299-16-2 الصادر في 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحسينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده بأنه «يعتبر برنامج التنمية الجهوية الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجهة بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، تهم على وجه الخصوص، تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية « هذه الأولوية لا يمكن أن تفسر إلا بكون الجهة تشكل ثقلا موازيا للدولة contre-poid حيث أنها تتصرف كهيئة تتمتع بالتسيير الذاتي. هذا وسنفرد للتنمية الجهوية فصلا خاصا.

في ميدان التنمية الدستور أعطى إذن للجهة الريادة والقيادة لأنه يعتبر المجال الجهوي مجالاً ملائماً لإستراتيجية جهوية. فالجهات التي تتوفر على مساحات أوسع بإمكانها أن تطور وتنتشر بشكل أكثر فعالية الآثار المباشرة وغير المباشرة للقطاعات الاقتصادية لاسيما فيما يخص أهم محركات التنمية والتي تشكل أقطاب المنافسة، سواء تعلق الأمر بقطاعات صناعية مستقبلية أو مراكز بحث أو مؤسسات التعليم العالي، ولعل هذا ما جاءت به المادة 80 من القانون التنظيمي 111 - 14 التي تؤكد على:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل.

مفهوم التنمية له بُعد آخر ذو حمولة اجتماعية وتضامنية نصت عليها المادة 82 التي تؤكد على ما يلي «إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية» حيث تعتبر ممارسات التضامن والتعاقد، سلوكاً تقليدياً وبكّل وضوح، ذات صلة بمفهوم «الجهة» والممارسات المرتبطة بها.

الجهة لها كذلك وظائف البرمجة والتخطيط وتأطير أنشطة الجماعات الترابية التي تدخل في إطار حيزها الجهوي.

التنمية الاقتصادية التي تمارس في إطار الاختصاصات المشتركة تخص التنمية المستدامة إذ تشير المادة 91 إلى ما يلي «تمارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية: أ) التنمية الاقتصادية: التنمية المستدامة».

إذن هنالك ما هو منوط بالجهة ويدخل في إطار اختصاصاتها الذاتية ويتعلق الأمر بالتنمية بمختلف أوجهها الاقتصادية، الثقافية والاجتماعية بما فيه الاقتصاد الاجتماعي المشار إليه آنفاً. من أجل هذا تتخذ الجهة كل ما يمكن من إجراءات

وتوفر كل ما لديها من إمكانيات من أجل «اتخاذ التدابير اللازمة لضمان» هذه التنمية.

وهناك ما يمكن أن تقوم به لكن في إطار تشاركي وهو ما سمي بالتنمية المستدامة وبالتالي فإن التنمية المحلية واللامركزية مفهومان يثاران في نفس الوقت نظراً للدينامية والحركية الجدلية التي تربط هذين المفهومين.

الفرع الثاني - التنمية الجهوية

طبقاً للمادة 9 من القانون التنظيمي للجهة المجلس الجهوي «يدبر شؤون الجهة مجلس منتخب»، ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما أن المادة 83 من جهتها تنص بأن الجهة تنخرط في العمل على تحديد مخطتها التنموي والعمل كذلك في إطار «التنمية المستدامة وفق منهج تشاركي».

إذن هنالك ما هو منوط بالجهة ويتعلق الأمر بالتنمية مختلف وهنالك ما يمكن أن تقوم به لكن في إطار تشاركي وهو ما سمي بالتنمية المستدامة وبالتالي فإن التنمية واللامركزية مفهومان يثاران في نفس الوقت نظراً للدينامية والحركية الجدلية التي تربط هذين المفهومين.

فالتنمية المحلية هي مجموعة من الآليات تهدف إلى النهوض بالمستوى الاقتصادي أولاً وقبل كل شيء لسكانه محيط جغرافي معين وذلك من أجل إحداث تغييرات إيجابية داخل هذا المحيط الجغرافي الذي هو الجهة.

وعليه فإن التنمية تُبأشر داخل حدود الجهة التي يمثلها المجلس وتهدف أولاً وقبل كل شيء إلى معالجة اختلال التوازن بين مختلف الجماعات الترابية داخل المجال الجهوي سواء فيما يخص البنيات التحتية أو مختلف المرافق الاقتصادية أو النهوض بالجانب الاجتماعي والثقافي للسكان.

لهذا الغرض تناط بالجهة في إطار اختصاصاتها الذاتية :

- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي؛
- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي ؛
- تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

وبالتالي فإننا نتحدث عن التنمية الداخلية «endogène» وذلك بطريقة تلقائية تتمحور حول محيط محدود حيث أن هذه التنمية المحلية يتم تصورها كمسعى ينطلق من القاعدة أو من الأساس وبالتالي فإننا نتحدث عن التنمية الأساسية التي يُفَضَّلُ فيها اللجوء إلى إمكانيات داخلية وذاتية للجهة ولهذا فهي تنمية بديلة للتنمية التي تعتمد على موارد خارجية تخضع بالضرورة والالتزام لإكراهات الحصول على هذه الموارد الخارجية.

فكلمة «محلية» مضافة إلى كلمة «تنمية» تتحول إلى نمط في تصور الاستقلال الذاتي للجهة فكل ما هو محلي ينبنى على محيط ترابي جغرافي محدود في مدينة أو عدة مناطق قروية مما يفتح الباب على مصراعيه للحديث عن ملاءمة ومناسبة هذا المحيط لتحقيق تنمية حقيقية. فكلما كان هذا المحيط محدوداً كلما كانت نسبة النجاح قليلة في حين أن اتساع المحيط يسمح بتصور تنمية أكثر منطقية وهذا ما يجعل من التنمية بين مجموعة من الجماعات في إطار الجهة أمراً مريحاً للقائمين المحليين على هذا المحيط الذي يكون محيطاً أكثر اتساعاً مع إمكانيات أكثر وفرة وساكنة أكثر عدداً، بالإضافة إلى أن الجماعات الترابية داخل المجال الجهوي هي نتيجة تقطيع إداري لا تراعى فيه معطيات الجغرافية البشرية والتكامل الاقتصادي بين مجموع مكوناته.

ينظر إلى التنمية من زاوية محلية يعني الاستمرارية في الزمن والتي يجب أن تطبع أي تصرف أو فعل action يهدف للتنمية. كذلك الفضاء أي المحيط

الجغرافي territoire المحلي الذي يكون مسرح هذا التصرف التنموي والذي يجب أن تراعى فيه خصوصياته، وأخيراً مشاركة كل الفعاليات المحلية لتحرير المبادرات، خاصة تلك الموجودة في هذا المحيط الجغرافي، مما يعطي قيمة مضافة للإمكانيات البشرية والمادية ومما يسمح بالتحدث مع مركز أو مراكز القرار بناء إدارة محلية تبلور كل إمكانيات الجهة أو الجماعات الترابية الموجودة في مجالها.

أما الهدف فهو تحسين ظروف عيش ساكنة الجهة والجماعة حضرية كانت أو قروية بواسطة عمليات يتم إشراك كل فعاليات المجتمع المدني والفاعلين الاقتصادية والإداريين وذلك من أجل تدخل ممنهج ومهيكل ومستمر في الزمن والمكان لمواجهة مسلسل processus تطور المجتمع ولو على نطاق محلي والذي هو فريسة للتحويلات والتغيرات الخارجية والتي تؤدي إلى تدمير وإعادة بناء هياكل هذه المجموعة المحلية، حيث أن هذه التغيرات قد تكون مؤثرة وبسرعة في مناطق حضرية في حين أنها تتم ببطء في أماكن أخرى لاسيما في المناطق القروية. فالمجلس الجهوي مطالب بتعبئته للمواطن قصد تنمية الوعي الجمعي من أجل إنجاز مشروع المخطط الجهوي للتنمية من أجل القيام بهذه الأهداف التنموية وضع القانون آليات بيد المجالس الجهوية.

المبحث الثاني - الآليات القانونية للنهوض بالتنمية

القانون التنظيمي أعطى الأرضية القانونية للجهة للقيام بكل ما من شأنه أن يضمن تنميتها حيث أن المادة 80 تستعمل كلمة « تناط بالجهة مهام النهوض بالتنمية » أي التكفل بها والحفاظ والرعاية لها وذلك كغاية finalité أساسية لكل تدخل جهوي سواء على المستوى الاقتصادي، الاجتماعي أو الثقافي، حيث أن هذه المادة لم تعرف مفهوم التنمية لأن هذا الأمر يعود للاقتصاديين أولاً وقبل كل شيء وعلماء الاجتماع لكنه يبين الميادين التي يجب أن تحظى بالأولوية والتي تدخل في اختصاص الجهة.

غير أن ما يلاحظ هو أن قاطرة التنمية المحلية هي التدخل الاقتصادي للجهة الذي يؤدي إلى توظيف الموارد المحلية والبحث عن موارد إضافية ليكون التدخل فعالاً ومؤثراً وأداة لخلق مناصب شغل وتكوين نسيج اقتصادي. تبقى التنمية الاجتماعية والثقافية حيث أنها تشكل مكملاً يرفع من المستوى المعيشي للسكان.

الفرع الأول - التدخل الاقتصادي

شؤون الجهة يتولى تدبيرها مجلس منتخب (المادة 9) والذي يشكل لجاناً من أهمها اللجان المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وإعداد التراب الوطني (المادة 28) حيث يتخذ المجلس كافة التدابير لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 81).

إذن ومن خلال هذه المقترحات تم توسيع مجال الجهة كفاعل اقتصادي acteur économique ليس فقط بالمفهوم القديم (تشغيل الموظفين، الاستثمارات في ميدان التجهيز الجهوي، الصفقات العمومية) ولكن بمفهوم يجعل من الجهة محركاً للحركة الاقتصادية ورافعة levier لإنعاش القطاعات المتعددة في الميدان الاقتصادي لأن تكثيف الجهود المحلية عبر المنتخبين تكون أكثر إيجابية نظراً لقربها ومعرفتها لجوهر المشكل من المصالح الحكومية البعيدة عن المنطقة وعدم معرفتها ببعض الجزئيات حيث أن الجهة بالمفهوم الجديد يمكن التجرد القول بأن الجهة تعتبر كمقاولة غير أن ما يميز الجهة عن المقاولة هو الغاية من العمل المراد إنجازه finalité. الجهة تهدف في تحركها في اتجاه الصالح العام المحلي رغم صعوبة الإحاطة بهذا المفهوم، أما المقاولة فكل ما يهتما هو بالأساس الربح.

الفرع الثاني - مفهوم التدخل الاقتصادي

التدخل الاقتصادي «l'intervention économique» يعني أولاً وقبل كل شيء ولوج الجهة ميداناً يمكن أن يعتبر ميداناً يخص بالدرجة الأولى المقاومات الخاصة لاسيما وأن هناك نقاشاً إيديولوجياً يثار حول تدخل الجهات (شخص

اعتباري عام) في مجالات يقال أنها حصراً على المبادرة الخاصة مع أن النصوص لا تتحدث عن حصرية هذا العمل أو ذلك وتخصيصه كميدان للمبادرة الخاصة لاسيما في ظرفية اقتصادية صعبة تستدعي إدارة الأزمة من طرف كل الفاعلين.

غير أن سياسة التهيئة الترابية وضرورة إيجاد حل لمشاكل التوظيف أعطت نفساً جديداً لهذا المفهوم وشرعية للجهة للتدخل دون قيود ما فالمركية الإدارية كانت تهدف من قبل إلى جعل كل حركات ومبادرات الجماعات الترابية تدور في فلك السلطة المركزية وتبقى الجهة فقط عربة وراء قاطرة الدولة. هذا زمن مضى وانقضى حيث أن التدخل الاقتصادي هو تعبير عن حرية سياسية ناتجة عن القوانين والامتالية للامركزية والتي أدت إلى اعتناق الجهات من هذه الهيمنة إذن التدخل الاقتصادي للجهة هو مرادف لاستقلالها الذاتي.

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن الجهة بتدخلها الاقتصادي تكون أداة فعالة للنهوض بالاقتصاد ومساعدة المقاولات الخاصة وذلك بتخصيص مناطق صناعية لاستقرار هذه المقاولات وكذلك بإعطاء بعض الامتيازات الجبائية أو غيرها لجلب المقاولات والاستثمارات.

فالمستفيد في نهاية الأمر من هذا التدخل هي المقاولات الخاصة لكن بالمقابل هذه المقاولات تقوم بخلق مناصب شغل كما أنها تؤدي ضرائب تمول ميزانية الجهة.

المبحث الثالث - طرق التدخل الاقتصادي

حسب مستوى التدخل يمكن حصر هذه الطرق كما يلي:

- تدخل توجيهي
- الجهة كقاطرة اقتصادية
- الجهة كعنصر اقتصادي كامل
- الجهة كمصدر لإستراتيجية اقتصادية.

- التدخل التوجيهي:

تأثير الجهة يكون أولاً وقبل كل شيء على المحيط الطبيعي للمقاولات وذلك بخلق تجهيزات لمواكبة عمل المقاولات لاسيما فيما يخص البنيات التحتية من طرق وشبكة اتصالات سواء مع المطارات أو الموانئ.

وفي نفس السياق تتخذ أغلب الجهات قرارات تتعلق بتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية فوق تراب الجهة وكما هو معروف فإن هذه المناطق الصناعية توضع رهن إشارة المقاولات والتي يجب أن تستفيد من البنية التحتية التي سبق وأن تحدثنا عنها.

البيئة الجبائية تلعب دوراً توجيهياً حيث أن المنتخين يلجأون إلى التسهيلات التي يؤمنها قانون الجبايات المحلية سواء تعلق الأمر بالرسم المهني أو رسم الخدمات الاجتماعية بالنسبة للجماعات.

- الجهة كقاطرة اقتصادية:

النفقات التي تقوم بها الجهة تشكل كتلة مالية يمكن أن تعتبر في بعض الجهات من أهم الكتل المالية في المحيط الجغرافي الجهوي. هذه النفقات تهم أولاً وقبل كل شيء بعض الأشغال المتعلقة بالتجهيزات والتي تنجزها الجهة، كذلك الطلبات التي تكون موضع طلب من الجهة لاسيما فيما يخص التوريدات والخدمات.

الجهة كصاحب مشروع maitre d'ouvrage لاسيما في المدن الكبيرة والجهات الغنية توظف engage أموالاً حسب تصاميم تستمر لسنوات pluriannuel تتعلق بتجهيزات أساسية وبنيات تحتية حيث تستفيد مقاولات البناء وغيرها الموجودة فوق تراب الجماعة من القيام بهذه التجهيزات.

كما أن الجهة تلجأ إلى قطاع الخدمات سواء تعلق الأمر بالتنظيف أو الحراسة مما يسمح بضخ أموال يستفيد منها الاقتصاد المحلي وكذا المقاولات المستقرة فوق تراب الجهة إذا ما نالت الصفقة المتعلقة بهذه الخدمات.

- الجهة كعنصر اقتصادي كامل:

الجهة بحكم استقلالها الذاتي المالي والشخصية المعنوية التي تسمح لها بالامتلاك واقتناء الأراضي والاحتياط العقاري من أراضي مجزأة أو غير مجزأة يمكن أن يكون جزء منه معروفاً للبيع كما أن الجهة مجبرة بشراء عقار أو عقارات أو أراضٍ إذا ما قامت بعملية بيع لجزء من احتياطها العقاري وبالتالي فإن الاستثمارات العقارية التي تنجزها الجهة لحسابها الخاص أو بالاشتراك مع القطاع العام أو الخاص يجعل منها عاملاً اقتصادياً *acteur économique* في المحيط المحلي.

وعليه فإن الجهة عن طريق الشركات المختلطة سواء تعلق الأمر بشركات التنمية الجماعية أو الجهوية أو المؤسسات العمومية المحلية يمكنها أن تشتري أن تتعامل وأن تقترض أو تضمن القروض، وهي بكل هذا تتعامل في المحيط الاقتصادي كأبي متدخل اقتصادي.

كما يمكن للجهة أن تشارك في رأس مال شركة ذات اقتصاد مختلط وذلك بناء على المادة 146 من القانون التنظيمي 111-14 وكذلك يمكننا الإشارة إلى النصوص السابقة لاسيما القانون رقم 95.17 المؤرخ في 30 غشت 1996 وظهر 12 شتنبر 1962 أو 30 شتنبر 1956.

- الجهة كمصدر لاستراتيجية اقتصادية محلية:

يحاول رؤساء الجهات بكل ما لديهم من إمكانيات قانونية مخولة من طرف مختلف النصوص تطوير سلطات خاصة وتوسيعها في الميدان الاقتصادي والمساعدة على خلق مناصب شغل. ولعل هذا ما يمكن أن يُستشَفَّ من التجارب الماضية.

أما الإستراتيجية الجهوية الاقتصادية فإنها تشتمل على منهجية المقصود منها رصدُ اختيارات مستقبلية تسمح بهيكلية النسيج الصناعي وخلق وتدعيم كل نهج يميل إلى التصنيع أو إلى تدعيم المقاولات الصغرى والمتوسطة. هذه المنهجية تهتم

بمضمون سياسة تهدف إلى إيجاد أرضية تتناسب وإمكانيات الجماعة وكذا قدراتها وذلك بفضل مسلسل تشخيصي:

1 - تحليل وتشخيص الوضعية الاقتصادية الجهوية والبحث عن مكامن الضعف والقوة: البنية التحتية، المقاولات ونوعية الأنشطة الاقتصادية الممارسة المنافسة المرتقبة من طرف الجهات الأخرى.

2 - تحديد الأهداف المتوخاة

3 - اختيار ووضع الإمكانيات رهن الإشارة.

هذه الطريقة تنبني على تأمين تجانس وانسجام السياسة الاقتصادية المتبعة سواء من الناحية الزمنية (المدى المتوسط والقصير) أو الناحية المكانية على مستوى المحيط المقصود بالتشغيل مما يسمح بفرز وتمييز التنمية الداخلية والتنمية الخارجية وذلك حسب ما إذا كان الهدف هو السماح أو عدم السماح لاستقرار مقاولات جديدة أو دعم المقاولات الموجودة والتي تمارس في المحيط المحلي.

المبحث الرابع - الآليات الاقتصادية للنهوض بالتنمية.

يتعلق الأمر بخلق هياكل اقتصادية: شركات التنمية المحلية والمؤسسات العمومية المحلية.

الفرع الأول - شركات التنمية الجهوية

ينص الفصل 145 من القانون التنظيمي بأنه «يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية الجهوية» وذلك من أجل ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة.

أما الهدف فهو إرساء ثقافة المقاولات داخل منظومة التدبير المحلي وجعل هذه الثقافة عنصراً أساسياً واستراتيجياً للدفع بعجلة الشأن الجهوي، هذا وتخضع هذه

الشركات لقانون 17-95 المتعلق بشركات المساهمة رغبة من المشرع في إعطائها مدلولاً اقتصادياً صرفاً، إلا أن المادة 145 الفقرة 3 أشارت إلى أن شركات التنمية الجهوية لا تخضع لأحكام المادتين 8 و 9 من القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص.⁽¹⁾

شركات التنمية الجهوية هي شركات مجهولة الأسم Société anonymes حيث أن رأس المال يتكون من أموال تعود للجهة بنسبة لا تقل عن 34 في المائة وأموال تعود للقطاع الخاص. ويخضع نظام تكوينها إلى مقتضيات الظهير الصادر في 30 غشت 1996 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة ولكن الأكد هو أن السلطة العمومية لا تسمح بانتشار هذا النوع من الشركات كما هو الأمر بالنسبة لباقي شركات القطاع الخاص حيث ينص الفصل الأول من قانون 17.95 «شركة المساهمة شركة تجارية بحسب شكلها وكيفما كان غرضها، ويقسم رأسمالها إلى أسهم، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين على ألا يقل عدد المساهمين عن خمسة».

فالواقع أن هذه الشركات ذات (الاقتصاد المختلط) هي آلية للتنمية الجهوية والتي تجمع بين الضمانة التي يعطيها المرفق العام والفعالية وكذا النجاعة التي يتسم بها التسيير التجاري الصرف.

ولهذا فإن السلطات المختصة تراقب وعن كثب كل طلب من أجل اللجوء إلى هذا النوع من الشركات لأن الأموال هي أموال عمومية أولاً وقبل كل شيء حيث أن المادة 146 الفقرة 2 تشير إلى أنه «لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية» أما من جهة أخرى فإن الهدف ألا تكون هنالك منافسة للقطاع الخاص.

(1) القانون 39-89 الصادر في 11/11/1989 والمنشور بالجريدة الرسمية رقم 4042 بتاريخ 18/04/1990 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص صفحة 711.

وعليه فإنه نظراً للظروف الخاصة والاستثنائية في الزمن والمكان فإن مبدأ المصلحة العامة «intérêt général» هو ما يبرر اللجوء إلى هذه الصيغة من التنمية المحلية أو بتعبير آخر مصلحة جهوية.

كما نشير إلى شيء آخر وهو أن الخصاص أو عدم وجود مبادرة من القطاع الخاص أي مبادرة خاصة هو معيار آخر يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار للجوء إلى شركات مختلطة.

- تبرير اللجوء إلى صيغة الشركات المختلطة:

أمام الإغراء الذي يمكن أن يتحول إلى سلوك فيه نوع من الشطط والذي تنهجه الجهة بخلق شركة مختلطة للاقتصاد، يجب أن تبحث أولاً وقبل كل شيء هل لديها إمكانيات أخرى تقليدية للتدخل دون اللجوء إلى هذه الصيغة أو بتعبير آخر اللجوء إلى الشركات ذات الاقتصاد المختلط يجب ألا يجرد الجهة من إمكانياتها وآلياتها الإدارية لإشباع حاجة من الحاجيات أو مواجهة مطلب من المطالب التي تبرز جراء إلحاح الساكنة المحلية، مما سيؤدي لا محالة إلى عدم ارتكاب خطأ في التقدير واقتصاد مصاريف زائدة قد تثقل كاهل ميزانية الجهة. ولعل هذا ما يبرر صمامات الأمان التي وضعها المشرع الذي ارتأى بأنه وإن كان المجلس الجهوي يبت في شأن إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأس مالها إلا أن المادة 46 من القانون التنظيمي اشترطت أن المقرر المتعلق بإحداث شركات التنمية المحلية يستدعي تصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مما يعني الطابع المهم الذي يكتسبه هذا الاختصاص

- القواعد القانونية لتكوين شركات التنمية المحلية:

سبق وان قلنا بأن السلطة العمومية (puissance publique) تراقب عملية خلق هذه الشركات أولاً بمراقبة شرعية *légalité* تدخل الجهة في الشركة وثانياً بإعطاء الشركة قواعد قانونية واضحة بفضل الأنظمة الأساسية النموذجية وأخيراً دور سلطة الوصاية.

- شرعية تدخل الجهة:

الإشارة تجدر هنا إلى أن خلق شركات مختلطة الاقتصاد ليس بجديد بل كان موضوع عديد من النصوص القانونية التشريعية من بينها ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها وظهير 30 شتنبر 1956 المتعلق بالتنظيم الجماعي القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم الجهات وكذا الميثاق الجماعي لاسيما الفصول 35 و140 وكذلك 141 حيث نصت كل هذه التشريعات على إمكانية مساهمة الجماعات الترابية في هذه الشركات.

القاسم المشترك بين التنظيمات السابقة والقوانين التنظيمية الحالية هو أن مشروع مساهمة الجماعة الترابية في شركة مختلطة الاقتصاد يجب أن يطرح على مداولة مجلسها التي يجب أن تنصب على:

- دراسة مشروع القانون الأساسي للشركة؛
- دراسة نوع مساهمة الجماعة الترابية في الشركة، فإذا كانت بعقار، يجب أن يكون هذا العقار في ملكية ثابتة للجماعة الترابية وسبق تحديده وتقييمه من طرف اللجنة الإدارية للتقييم.
- دراسة الملف التقني والمالي للمشروع التنموي المزمع إنجازه والذي من أجله قررت الجماعة الترابية الشراكة مع الغير؛
- تكوين ملف العملية وإرساله إلى المصالح المركزية المختصة بهدف التأشير عليه والذي يجب أن يشمل على ما يلي، إضافة للوثائق المعمول بها بالنسبة للعمليات المذكورة سالفا:
- لائحة مستفيضة بأسماء وهوية شركاء الجماعة؛
- مشروع القانون الأساسي للشركة كما وافق عليه المجلس؛
- ملف تقني ومالي للمشروع التنموي المراد إنجازه.

- الأنظمة الأساسية النموذجية:

الأنظمة الأساسية النموذجية تضم بين طياتها العديد من القواعد طبقاً لقانون رقم 17.95 الأنف الذكر لكن ليس فقط هذه القواعد القانونية الجاهزة بل تضم كذلك قواعد واضحة ومحددة للحفاظ على مصلحة الجماعة الترابية؛ أي المصلحة العامة في نهاية المطاف.

وعلى العموم فإن النظام الأساسي يتم إعداده من طرف الجماعة الترابية بشراكة مع المساهمين الآخرين من القطاع الخاص.

- تأشيرة سلطة الرقابة :

المحافظة على مصالح الجماعة الترابية تتم بواسطة تأشيرة سلطة الوصاية مما يشكل صمّام أمان للجماعة الترابية حيث أن هذه التأشيرة تعد آخر محطة لإعلان انطلاق إنشاء الشركة.

- شكل رأس المال:

بالعودة إلى مقتضيات القانون 17.95 نجد أن الاكتتاب في رأس المال يجب أن يكون كاملاً وإلا فلا يتم تأسيس الشركة، ويتم تقسيم رأس المال إلى أسهم حسب مبالغ مختلفة لكل سهم، كما يجب أن تحرر الأسهم الممثلة للحصص النقدية بما لا يقل عن الربع من قيمتها الاسمية، ويتم تحرير الباقي دفعة واحدة أو في دفعات داخل أجل لا يقل عن ثلاث سنوات. كما أن كل الأسهم هي إسمية action nominative غير قابلة للقسم indivisible.

في هذا الإطار هنالك تمييز بين أسهم المجموعة التي هي ملك للجماعة الترابية وأسهم المجموعة التي قد تكون ملكاً لأشخاص ينتمون إما إلى القانون الخاص أو القانون العام، وبالضرورة والالتزام فإن النسبة المئوية لأسهم المجموعة والتي هي ملك للجماعة الترابية أكبر من النسبة المئوية للمجموعة الأخرى وذلك حفاظاً على

نسبة عالية من الأصوات خلال مرحلة التصويت إلا أنها يجب ألا تقل عن 34 % كما سبق ذكره.

يجب أن نشير هنا إلى أن نقل ممتلكات من الملك الخاص للجماعة الترابية لفائدة هذه الشركة ممكن والتي تكتسب بمجرد تأسيسها طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، الشخصية المعنوية والاستقلال الذاتي المالي وتصبح الجماعة الترابية المعنية مقابل نقل ملكية عقارها مالكة لعدد من الأسهم في رأس مال الشركة تساوي قيمتها الإجمالية قيمة العقار موضوع المساهمة.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه وهو أن هذا النقل للملكية لعقار خاص بالجماعة الترابية يخضع للمسطرة المتبعة في هذا الشأن بالنسبة للتفويتات والتي تتم تحت مراقبة سلطة وزارة الداخلية.

- نسبة المشاركة المالية للجماعة الترابية

هل الجماعة الترابية لها أية فائدة لكي تكون لها الأغلبية أو الأقلية داخل الشركة ؟ سبق وأن قلنا بأن نسبة حصة الأسهم للجماعة من الأفضل أن تكون أكثر من النصف حيث تبين القوانين التنظيمية على أنه «في جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام». في هذه الحالة يمكن للشخص العام أن يأخذ زمام المبادرة ويأخذ القرار المناسب مع إمكانية فرض مراقبته الفعلية.

في الواقع يمكن للجماعة الترابية أن تترك المبادرة للرأسمال الخاص وتكتفي بالمراقبة الخارجية حيث أن مهمة الشركة المختلطة هو تنفيذ مرفق عام صناعي وتجاري، الجماعة الترابية في هذه الحالة يمكن أن تكتفي بمساهمة قليلة شريطة ألا تقل عن 34% وتدخر إمكانياتها لتفي بأعمال أخرى.

لكن الخطر في هذه الحالة هو في حالة فشل تسيير وتدبير أمور الشركة مما يؤدي إلى فشل مالي لاسيما إذا ما سبق وضمنت الجماعة الترابية قروضاً اقترضها

المساهمون من القطاع الخاص. لهذا فإننا نرتي أن الجماعة الترابية يجب أن تكون لها الأغلبية وذلك لفرض وجهة نظرها وإرادتها فيما يخص شؤون تسيير وتدبير سير الشركة.

- اختيار الشركاء:

من الصعب التكهن بما يمكن أن تفضي إليه شراكة مع القطاع الخاص ولا نواياهم فيما يخص المعادلة الصعبة الصالح العام والصالح الخاص. لكن من المفيد الابتعاد عن الأشخاص الذين يسعون للاستفادة من القطاع العام والضمانة أو الغطاء الذي يمثله المرفق العام.

كذلك هنالك مرافق عامة يمكن أن تدخل كمساهم في الشركة مثل المؤسسات العمومية، وكذا الغرف الحرفية والتي لها دراية بالميدان الذي ستعمل فيه الشركة المختلطة إذ أن هذه الاستعانة ليست فقط مالية ولكن تقنية كذلك، مما سيسهل مأمورية القائمين على الشأن المحلي لاسيما وأن القوانين التنظيمية تسمح بالشراكة مع القطاع العام وإمكانية «المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.»

الفرع الثاني - تنظيم شركة التنمية الجهوية

الشركات ذات الاقتصاد المختلط تنظم طبقاً لقانون 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، وعليه فإن سلطة التنظيم تكون بناء على رأس المال الذي بموجبه يتكون المجلس الذي يتداول في شؤون الشركة وذلك طبقاً للفصل 39 من هذا القانون حيث يتم تعيين مجلس الإدارة المكلف بتسيير الشركة والذي يتكفل بتعيين رئيس له إذ يشكل إن صح هذا التعبير، السلطة التنفيذية للشركة وبالتالي مساهمة القطاع العام لا تغير من طبيعة هذه الهيكلية التي جاء بها القانون المشار إليه آنفاً حيث أن المشاركة المالية للجماعات الترابية تترجم في أرض الواقع بمشاركة إدارية حيث أنه في هذه الحالة يمكن اللجوء إلى تطبيق بند الشروط الغير المألوفة

للقانون العادي (القانون المدني والتجاري) أي ما يعرف في القانون الإداري الفرنسي pourvoirs exorbitant de droit commun الذي قد يحدث خللاً أو اضطراباً لهذه الهيكلية التي تتكيف مع الملامح الهيكلية للمحاصصة العمومية actionnariat public حيث أن هذه الوضعية تجعل من الجماعة الترابية سلطة فوقية إن أرادت أن تجعل من جهاز المداولة organe de délibération وسيلة من الوسائل في يدها وذلك للتأثير في مجريات إدارة وتسيير الشركة.

أما الوضعية القانونية لأعضاء مجلس الإدارة المعنيين الذين هم متصرفون administrateur فهم بحكم أنهم غير مساهمين actionnaire ونظراً لكونهم يمثلون الجماعة الترابية المساهم الحقيقي وكذلك بحكم تعيينهم فإنهم يخضعون للقانون العام وذلك خلال مدة تعيينهم التي تقدر بست سنوات أو ثلاث سنوات حسب طريقة التعيين كما يمكن إعادة انتخابهم. غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أنه طبقاً للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية فإنه «في حالة توقيف مجلس (الجهة أو الجماعة أو الإقليم) أو حله، يستمر ممثل الجهة في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركات التنمية المشار إليها أعلاه إلى حين استئناف مجلس الجهة لمهامه أو انتخاب من يخلفه، حسب الحالة.»

هذا وتجدر الإشارة بأن ممثلي الجماعة الترابية داخل مجلس الإدارة هم من المنتخبين يتم تعيينهم كما أن النظام الأساسي يحدد عدد ممثلي الجماعة داخل مجلس الإدارة حسب النسب المئوية لرأس المال المساهم به.

الفرع الثالث - محاسبة شركات التنمية الجهوية

إن المحاسبة وقيود الحسابات comptabilité et comptes يكون مسكها حسب قواعد المحاسبة التجارية غير أنه رغم ذلك فإنها تبقى مسؤولة أمام المجلس الجهوي للحسابات وذلك لأن الأموال التي تم استثمارها كأسهم هي أموال عمومية وقد تكون مبالغ كبيرة.

غير أن مجلس الجماعة الترابية لا يتدخل بواسطة ممثليه في كل ما يمت إلى القرارات المالية بصفة إلا أنه يمارس مراقبة عن كثب بواسطة ممثليه ويتأكد من مصداقية ونجاعة هذه القرارات المالية لكن بصفة بعدية *à posteriori* وليس قبلية *à priori*.

كما تجدر الإشارة إلى أن الشركة ذات الاقتصاد المختلط مجبرة بتقديم بيان أو تقرير *compte rendu* سنوي يتضمن:

- بيانا تقديريا بأخر المعطيات *un bilan prévisionnel actualisé*

- وضعية السيولة النقدية للصندوق الفعلية *un plan de trésorerie actualisé*

الفرع الرابع - المؤسسات العمومية المحلية

لا شيء في القوانين التنظيمية ما يمنع من إحداث مؤسسات عمومية محلية، فالمادة 97 بالنسبة للجهة تنص مثلا على أن مجلس الجهة يتداول في القضايا التالية:

- إحداث المرافق العمومية التابعة للجهة وطرق تديرها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن القانون التنظيمي 113-14 أعطى للجماعة الأولوية لإحداث المرافق العمومية والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في حين أنه لا القانون التنظيمي للإقليم أو للجهة لم يتعرض وبتفصيل كما هو الشأن بالنسبة للجماعة حيث حددت المادة 83 القطاعات التالية:

- التزود بالماء الشروب وتوزيعه؛

- توزيع الطاقة الكهربائية؛

- التطهير السائل؛

- جمع النفايات؛

- الإنارة العمومية؛
- النقل العمومي؛
- السير والجولان وتشوير الطرق؛
- نقل المرضى والجرحى؛
- الذبح ونقل اللحوم والأسماك؛
- المقابر ومرفق نقل الجثث.

إلا أن ما يمكن استنتاجه هو أن التدخل عن طريق إحداث مرفق عام هو **حصر على طبيعة هذه القطاعات** وبالتالي من خلال رصدها يمكننا القول أن الهدف من وراء إحداث المرفق العام المحلي ليس الريح أو العنصر التجاري هو الهاجس الأول بقدر ما أعطيت الأولوية إلى تلبية حاجيات السكان الملحة، ولعل قراءة مضمون هذه الأنشطة يتضح بأنها غير مربحة والدليل على ذلك هو المشاكل التي تثيرها الشركات الخاصة التي يعهد إليها بتسيير هذه الأنشطة الاقتصادية لاسيما النقل والنفايات. بالمقابل لم يحدد القانون التنظيمي للإقليم أو للجهة قطاعا من القطاعات مما يُمكّن الإقليم والجهة من التصرف بحرية لاسيما الجهة التي يمكن أن تجد في هذه المجال حرية التصرف.

إذن من بين الأفكار التي يمكن طرحها في هذا الصدد هو أن الجماعة الترابية يجب أن تتعهد بإنشاء مؤسسات عمومية محلية وتكون طاقما تقنيا لتسييرها بطريقة عقلانية أفضل من أن تعهد بالأنشطة لشركات خاصة لا تفي بتعهداتها وتقدم خدمات لا ترقى للمقابل المادي الذي تتلقاه.

الفصل الخامس

اللامركزية وتهيئة التراب

القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أعطت للمعادلة «اللامركزية - تهيئة التراب» معنى اقتصاديا تنمويا، يجعل من الجهة رافعة للتنمية المستدامة وعاملا مهما لتحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيز والمرافق العمومية الكبرى.

الاقتصاد الاجتماعي يشكل مدخلا لحل إشكالات هذه المعادلة بالإضافة إلى الارتكاز على التنمية المستدامة للدفع بالاقتصاد الجهوي والارتقاء به إلى مستوى يمكن أن يكون دعامة للاقتصاد الوطني.

المطلب الأول - الاقتصاد الاجتماعي

الاقتصاد الاجتماعي يضع الجانب الإنساني في قلب العمل التجاري والاقتصادي من أجل إيجاد حلول للتحديات التي يعرفها المجتمع. فهو يهدف إلى التوفيق بين التضامن، الفعالية الاقتصادية والنفع الاجتماعي من أجل الوصول إلى عمل تجاري عادل. لهذا نجد مجموعة الفاعلين الأساسيين في مجال الاقتصاد الاجتماعي، تتشكل من المقاولات المنظمة في إطار قانوني ملائم مثل التعاونيات والتعاضديات والجمعيات. أما طريقة وأسلوب التسيير فإنها تستجيب لطرق تدبير خاصة تتبنى التضامن والنفع الاجتماعي كوسيلة وكغاية. الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يعمل على التوفيق بين مبادئ الإنصاف والعدالة الاجتماعية وبين التطور الاقتصادي.

لهذا نجد المادة 82 من القانون التنظيمي للجهة تنص على إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، من أجل الوصول إلى غاية واحدة: خلق وظائف وتطوير قدر أكبر من التماسك الاجتماعي.

للإشارة، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني لا يعتبر اقتصاداً تكميلياً، ولا اقتصاداً بديلاً، بقدر ما هو اقتصاد مواز يشكّل الدعامة الثالثة التي يرتكز عليها الاقتصاد المتوازن، إلى جانب القطاع العمومي والقطاع الخاص. إذن، يتعلّق الأمر باقتصاد يتوفّر على ما يكفي من الإمكانيات والوسائل التي تجعله قادراً على تعبئة الموارد المادية وغير المادية في تآزرٍ تضامنيٍّ كفيلٍ بمواجهة متطلبات التنمية المُدمجة والمُندمجة.

فكل المتدخلين في نطاق الاقتصاد الاجتماعي التضامني يتبنون المبادئ التي تنبني على الفائدة والنفع الجماعي وغياب الجانب الذي يهدف إلى الربح أو على الربح المحدود وذلك في إطار الأرباح التي تجنى والتي يعاد ضخها واستثمارها في مشروع جماعي آخر. ولعل هذا ما يشكل نوعاً من الحكامة الديمقراطية التي تغلب الفرد على رأس المال وتستلزم انخراط كل الأطراف.

تعتبر ممارسات التضامن والتعاقد، تقليداً وبكّل وضوح، ذات صلة بمفهوم «الجهة» والممارسات المرتبطة حيث تنص المادة 82 من القانون التنظيمي الجهوي على ما يلي «إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية». العنصر الأول المستخلص من هذه المادة هو عنصر مادي «إنعاش الاقتصاد الاجتماعي» أما العنصر الثاني فهو لامادي يحيلنا على الجانب الثقافي «المنتجات الجهوية» حيث أنه من خلال تطور الثروات وتراكمها ونمو الإنتاج المادي واللامادي للاقتصاد ككل يفرضي حتماً إلى تغيير نوعي وهيكل على المستوى المادي والذهني للسكانة المقصودة.⁽¹⁾

الاقتصاد الاجتماعي يحدد بناء على الغاية المرجوة من التنظيم وفي بعض الحالات حسب أنشطته ونوعيته حكامته بغض النظر عن نظامه الذي يحكمه: تجارة مبنية على الإنصاف والعدل وليس على الربح الفاحش، الإدماج بواسطة

(1) تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتاريخ 26 فبراير 2015

الأنشطة الاقتصادية. فمصطلح «التضامن» يميل إلى تمييز نوع من المعاملة بالمثل. يعطي الأولوية لهذه المثل على مبادئ السوق المبنية على الربح والنفعية. يمكن تعريفه سياسيا، بأنه مجموعة من الأنشطة الإنتاجية والتبادل والادخار التي تساهم في ديمقراطية الاقتصاد بالاعتماد على انخراط والتزام المواطنين.

وقد كان هذا العُرف في كل جهات المغرب حاسما في عملية التنشئة الاجتماعية للأفراد، وفي بناء هويتهم خارج حدود الفضاء الخاص بهم. وبالتالي، فإنَّ عدم احترام هذه الممارسة يترتب عليه فقدان مكانة الفرد داخل الجماعة الترابية، بل حتى فقدان هويته. هذا وقد ظهرت مجموعة من المصطلحات أبرزها:

- التَّويزَة (تعني مشاركة الجميع في عملية حرث مجموع الأراضي بغض النظر إذا ما كانوا متوفرين على أدوات الحرث أم لا)
 - أكادير (مكان مخصص لتخزين الغلة لكل سكان القرية في مكان واحد)
 - العكوك تقاسم مياه الرِّي
 - الخطَّارات(تخزين وتقاسم المياه)
 - الشَّرط (تكفل كل السكان بمصاريف فقيه المسجد)
 - الوُزيرة (تتمثل في نحر ماشية (خرفان أو ثيران) وتوزيع لحومها على السكان بالتساوي دون تمييز، وذلك خلال المناسبات والأعياد الدينية)
- «ثيمشراط»

هذا ويعتمد الاقتصاد الاجتماعي على فاعلين في المشهد الاقتصادي الجهوي خاصة التعاونيات والتعاضديات والجمعيات. أما الأنشطة التي تقوم بها مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي التضامني فتتناول الصحة والحماية الاجتماعية، والتمويل الصغير، وتأمين مختلف أنواع الخدمات الاجتماعية.

- التعاونيات:

تم تخصيص إطار تشريعي خاص بها، حيث يعرف القانون 12-112 نظام التعاونيات، ووضعتها القانونية. ينطوي هذا القانون على مرونة فيما يخص طريقة إحداث التعاونيات وتحسين كفاءتها اشتغالها وتمتد الحكامة وممنحها مزيداً من الاستقلالية والمبادرة مع وجود بعض الإكراهات على مستوى الشرط المتعلق بإثبات مزاوله النشاط من أجل الانخراط في تعاونية، حيث يلاحظ هنالك قُصور على مستوى الحكامة الناتجة، في غالب الأحيان، عن ضعف مستوى تأهيل المسؤولين المسيّرين والمنخرطين.

- التعاضديات:

• يُعتبرُ الظهير رقم 1-57-187، الصادر بتاريخ 12 نونبر 1969 النص المحدد للوضعية القانونية للتعاضديات، ولمجالات أنشطتها وأهدافها ومن بين الأمثلة للتعاضديات:

- تعاضديات التأمين:

تلعب هذه التعاضديات دوراً مهماً في سد النقص الحاصل في ميدان التأمين حيث أن المبالغ التي تطالب بها شركات التأمين هي مبالغ مجحفة مما دفع العاملين في بعض القطاعات كأرباب سيارات الأجرة إلى التكتل تحت غطاء هذه التعاضديات.

- تعاضديات التغطية الصحية:

تشكل تعاضديات التغطية الصحية % 50 من هذه المؤسسات مع ملاحظة بعض النقائص منها:

- ضعف نوعيّة الخدمات بالنسبة للمستفيدين، وغياب الحكامة،
- النقص الحاصل على صعيد المراقبة الداخلية والخارجية.

شركات التكافل التّعاضديّ: هي مؤسّسات للائتمان، فإنّها تهدفُ إلى ضمان تسديد القروض البنكيّة الممنوحة في إطار الاستثمارات المهنية: (سيارات الأجرة الصغيرة والصيّادين والتجار)

التعاضديات الجماعية: التعاضديات الجماعية (الجهوية) في بعض الجماعات (الجهات) من أجل تعويض العجز الذي تعرفه المنظومة الصحيّة في المناطق القروية، وسدّ نقص التأمين من طرف التعاضديات التقليدية للصحة لفائدة ساكنة هذا الوَسَط.

الجمعيّات: ينظّم الظهير رقم 376-58-1، الصادر في 15 نونبر 1958 (حول الجمعيّات). وقد عرّف هذا النصّ القانوني عددا من التعديلات بواسطة ظهائر أو مراسيم).

هذا وقد أبانت الجمعيّات، خلال السنوات الأخيرة، عن دينامية هائلة فيما يتعلق بالتعبئة التشاركيّة لمختلف الشرائح الاجتماعيّة للسّاكنة، وفي قدرتها على إدماج مجالات جدّ متنوّعة. وقد كرّس دستور 2011 هذه المساهمة في التنمية الوطنيّة. ومن ثمّ أصبحت الجمعيّات شريكا معترفاً به من طرف السّلطات العموميّة، إنّ على الصعيد المحليّ أو الوطنيّ، وذلك من أجل تحقيق أهداف التنمية المُستدامة وعملها للحدّ من الهشاشة ومحاربة الأميّة والنقص الحاصل على مُستوى الخدمات الصحيّة، والسّكن، والبنى التحتية المحليّة، والتجهيزات الأساسيّة. كما قامت هذه الجمعيّات بلعب دور مهم في قطاع القروض الصغيرة بشكل معمق، وهو القطاع الذي تمثّله الفيدرالية الوطنيّة لجمعيّات القروض الصّغير.

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن النسيج الجمعيّ يُوّاجه إكراهات تحدّد من تطوُّره، ومنها أساساً صعوبة الولوج إلى التّمويل، وانعدام المقرّات والتجهيزات، وصُعوبة تعبئة المتطوعين والموارد البشرية المؤهّلة.

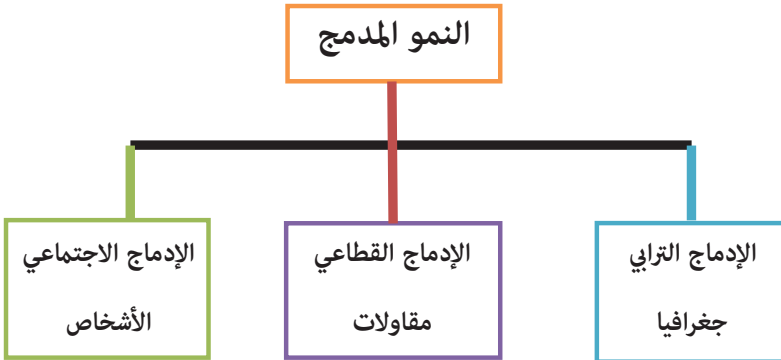
المبحث الأول - من النمو الاقتصادي إلى النمو المدمج

النمو الاقتصادي لأي بلد هو التطور الذي يعرفه إنتاج السلع والخدمات فوق ترابه خلال فترة محددة وبالتالي، فإن المؤشر الأكثر استعمالاً لتقييم هذا النمو هو الناتج الداخلي الخام مما يترتب عنه فوارق اجتماعية داخل نفس المجال الترابي.

الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يفضي إلى خلق توازن عن طريق الحد من حجم الفوارق الاجتماعية والصناعية والمجالية. كما أن هذا الاقتصاد الموازي قد أعطى الانطلاق لدينامية الإدماج الاجتماعي متجذراً بذلك داخل أسس نمو مدمج.

من هنا، إذن، نتحدث في الوقت ذاته عن الإدماج الاجتماعي والإدماج الاقتصادي والإدماج المجالي. إن النمو المدمج يسعى إلى تحسين مستوى ونوعية حياة الأفراد حيث تتميز الأنشطة في إطار النمو المدمج عن غيرها بمحورية الغايات الاجتماعية والمجتمعية (التشغيل، التجارة العادلة، محاربة الفقر والإقصاء...) في مقاصدها، وبكون علاقات التضامن بين الأعضاء تكتسب صبغة الأولوية على حساب المصلحة الفردية أو الكسب المادي.

من خلال الأخذ في الاعتبار الشرائح الاجتماعية المهمشة، وعدد من التحديات الاجتماعية وقطاعات تجارية مهجورة أو غير مستثمرة، وعدد من المناطق الجغرافية التي يتعين اكتشافها ثم إعطاء نفس جديد للنمو الاقتصادي:



وحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإنَّ أبعادَ النموِّ المدمج تختلف باختلافِ مستوى تنمية كل بلد على حدة ويمكن توضيح ذلك بصفة عامّة على الشكل التالي:

الدول المتقدمة	البلدان في طريق النمو
الدخل والثروة	الحماية الاجتماعية
التشغيل	سلامة الأشخاص
الصحة	الأمن الغذائي
المهارات والتعليم	البنيات التحتية والإسكان.
الروابط الاجتماعية	
جودة البيئة	

المبحث الثاني - الأهداف

يسعى الاقتصاد التضامني إلى التوفيق بين أهداف النمو والتنمية الاقتصادية من جهة ومبادئ الإنصاف والعدالة الاجتماعية من جهة أخرى، ويجعل الإنسان في صلب اهتمامات عملية التنمية وفوق أي اعتبارات اقتصادية صرفة مثل الربح أو التراكم والنمو المدمج هو النمو الذي لا تتركز ثماره في أيدي الأغنياء فقط، وإنما تتوزع على شرائح واسعة من المجتمع بدمجهم في الحياة الاقتصادية.

الاقتصاد الاجتماعي التضامني ربحه محدود، لكنه يساهم في خلق مواطن شغل وإحداث حركة اقتصادية في الجهات. بالإضافة إلى أنه يتمتع باستقلالية القرار ولا دخل للدولة في قراراته، حيث يتم تسيير المؤسسات ضمن الاقتصاد الاجتماعي التضامني بصفة ديمقراطية ويتم حسب الأشخاص لا وفقا لرأس المال، وربحيته محدودة، حيث يتم تخصيص نسبة مهمة من الربح لتأطير المؤسسة والباقي ربحا للشركاء.

بروز هذا القطاع الثالث والذي هو الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ضروري لأن القطاعين العام والخاص لم يعودا كافيين، ومسالك التوزيع غير المنظمة في حاجة إلى مثل هذه المبادرات.

لهذا فإن من بين الأهداف التي سطرتها القوانين، ومن بينها القوانين التنظيمية، التي تحكم هذا المجال نجد:

- تحديد والتعريف أكثر بمساهمة الاقتصاد الاجتماعي باعتباره اقتصاد مفتوح وشامل للأنشطة الاقتصادية الممارسة في المغرب العميق؛
- الإقرار بأن طرق تدبير هذا الاقتصاد هي طرق خاصة؛
- تعزيز شبكة الاقتصاد الاجتماعي، الحكامة، وآليات تمويله وتعضيده؛
- إعطاء الفرصة لهذه الشريحة من اليد العاملة لتكون لها المبادرة في هذا المجال الاقتصادي.

المطلب الثاني - التنمية المستدامة

من بين الاختصاصات المشتركة التي خولتها المادة 91 للجهة لعب دور مهم فيما يسمى التنمية المستدامة والإسهام في تحقيقها إلا أنه من خلال مقتضيات المادة 80 من القانون التنظيمي يتضح دور الجهة في هذا المجال حيث تنص هذه المادة على أنه «تتعلق بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبعتها، ولاسيما فيما يتعلق بما يلي:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير
- توطئ الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛
- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة؛
- العمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها.

تقوم الجهة بهذه المهام، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات. هذا يعني أن الجهة يجب ألا تخرج عن الإطار الجغرافي للجهة ولا عن حدود الإطار الاقتصادي.

ومفهوم التنمية المستدامة يعتمد على محورين اثنين:

المحور الأول له حمولة فلسفية حيث أن التنمية المستدامة تستجيب للحاجيات الآنية دون المخاطرة بالطاقت الاقتصادية للأجيال المقبلة التي يمكن أن تستجيب لحاجياتهم حيث أن البيئة تشكل الهم الرئيسي.

المحور الثاني هو المحور التشاركي أي أن مخططات الجهة تندرج ضمن خطة جماعية ولا يمكن للجهة أن تخطط لشيء ما في إطار التنمية المستدامة بمعزل عن المخططات الأخرى محلية أو على نطاق الدولة.

وبالتالي فإن التنمية المستدامة تهدف من بين ما تهدف إليه هو مقارنة تشاركية لهذه التنمية يكون أقطابها كل الفاعلين والمتدخلين سواء أكان ميداناً سياسياً (المنتخبون) أو إدارياً (المصالح الإدارية للدولة) أو اجتماعياً (المجتمع المدني) بما فيه الساكنة والجمعيات المحلية أو اقتصادياً (الفاعلين الاقتصاديين) من أجل هدف واحد: تقليص الفوارق وإرساء دعائم تنمية مستدامة. كل هؤلاء الفاعلين يعملون تحت مضلة الدولة التي تربطها بالمنظمات الحكومية والغير الحكومية برامج عمل مسطرة، حيث تشارك الجماعات الترابية أولاً في الفترة الاستشارية بتوضيح المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الترابية وبلورة هذه المعطيات وكذا الأهداف المنشودة من خلال المخطط الجهوي حيث أن المادة 14 من الميثاق تشير إلى تعيين لجان من بينها اللجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية.

هذا وقد وضع المشرع ترسانة من النصوص لهذا الهدف منها بالطبع القانون التنظيمي للجهة لاسيما الفصول 80- 89- 91 وكذا مرسوم المحاسبة العمومية للجهات الصادر في 23 نوفمبر 2017.

فمن بين الاختصاصات التي يخولها الفصل 89 من القانون التنظيمي للجهة، لعب دور مهم على وجه الخصوص فيما يسمى بالتنمية المستدامة بناء على التصميم الجهوي لإعداد التراب الذي «يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية»، إذ أنه يهدف إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية، ولهذه الغاية.

إذن فالتنمية المحلية التي سبق وان أشرنا إليه تمارس في محيط جغرافي محلي محدود حيث أن المفهوم الترابي محدد كما أنها تعتمد على تعبئة الطاقات المحلية وكذا الإدارة المحلية في حين أن التنمية المستدامة تُدخل عناصر خارج الجهة لأن الأهداف قد تتجاوز محيط الجماعة أو الإقليم كما أن الطاقات المحلية لا تكفي في هذه الحالة مما يستدعي الاعتماد على طاقات مادية ومعنوية خارجية في الإطار التشاركي كذلك يدخل الجانب البيئي في المعادلة التنموية حيث أن استغلال الثروات الطبيعية الغابوية مثلا يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المحافظة على هذه الثروة للأجيال المقبلة والاستغلال يجب أن يتم في إطار احترام البيئة والحفاظ عليها من التلوث.

هذه الخطوات تستمد مرجعيتها في العديد من المؤتمرات العالمية التي عقدت وآخرها المؤتمر الذي عقد بالبرازيل حول الأرض والتلوث بمدينة ريو بالبرازيل بتاريخ 20 إلى 22 يونيو 2012 كذلك المؤتمر الدولي بوارزازات حول التنمية المستدامة بالوحدات ما بين 13 و15 أبريل 2018.

إذن التنمية المستدامة تعتمد على مفهوم التعاقدية مع كل الفاعلين حيث أن تقنية التعاقدية أصبحت آلية طبيعية لتجسيد الشراكة partenariat التي هي من بين نتائج تقوية اختصاصات الجهة وكذا استقلالها الذاتي. فالمادة 83 من القانون التنظيمي تشير إلى أنه «يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، في إطار تعاقدية بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين»

المبحث الأول - رهان وأهداف التنمية المستدامة.

التنمية المستدامة حسب مفهوم الدول المصنعة ليس هو نفسه المستعمل في الدول المتخلفة.

في الدول المصنعة هنالك **العنصر الاقتصادي** الذي يعتمد أولاً وقبل كل شيء على عامل النمو الاقتصادي *croissance économique* كما أنه يعتمد على إيجاد بديل للموارد الطبيعية التي بدأت تشح بعد الاستنزاف الناتج عن الاستغلال المفرط لها ويعتمد أخيراً على بعد آخر هو البيئة لاسيما ما آلت إليه هذه البيئة نتيجة تجاهل الدول المصنعة للنتائج الكارثية المعروفة لاسيما التلوث ونقصان المساحات الغابوية وما أدى إلى تغيرات مناخية.

في الدول التي هي في طريق النمو وإن كانت هذه العناصر غير غائبة إلا أن **البعد الإنساني** لعملية التنمية المستدامة موجود وبقوة. ولعل هذا ما يستشف من القانون التنظيمي للجهة الذي يؤكد على العديد من التدخلات في المجال التنموي المستدام على العنصر الإنساني وكل ما من شأنه تعبئة المواطن قصد تنمية الوعي الجمعي «انعاش السكن الاجتماعي» «يقرر المجلس الجهوي أو يساهم في إنجاز التأهيل الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية» أي أنه يشارك في التنشيط الاجتماعي.

إذن إلى جانب العامل الاقتصادي والبيئي هنالك عامل آخر هو العامل الإنساني وذلك من أجل هدف واحد هو جعل الجهة الخلية الأولى كرافعة اقتصادية حيث أن التحرك جهوي والتفكير إجمالي *global*.

كما أن مفهوم التنمية المستدامة تجعل من الإنسان السند الأولي لحماية الطبيعة لأن الدول المتخلفة عكس الدول المصنعة عاشت في تناغم مع الطبيعة وعليه نجد أن القانون التنظيمي يبنني على ثلاث دعائم: اقتصادية، اجتماعية وبيئية وذلك من أجل إيجاد توازن بين هذه الرهانات الثلاث ولعل المصطلح الذي استعملته المادة 83 هو أن المخطط الجهوي للتنمية المستدامة «يأخذ بعين

الاعتبار على الخصوص «مقاربة النوع» ومقاربة النوع هذه تركز الاهتمام على الإنسان كمورد اقتصادي ينتظر منه زيادة الإنتاج وتطويره، أصبحت التنمية تكتسب معنى أكثر شمولية وصارت ذات صلة بكل الأبعاد الآتفة الذكر. وهي تعني كذلك التوازن بين المقتضيات الاقتصادية والقضايا الاجتماعية أي كل الأسس المرافقة والمساندة للتنمية أي عدم إقصاء أي فرد من المجتمع وهو ما يفضي بنا إلى ما يسمى بالحكمة الاجتماعية *social governance* التي تستدعي كذلك تدخل كل الفاعلين (مواطنين، مقاولات، جمعيات، منتخبي إداريين، متطوعين) في مسلسل أخذ القرار وهو ما يمكن تسميته بالديموقراطية التشاركية أو ما يسمى «شبه الديمقراطية» *démocratie semi directe*.

فالتنمية المستدامة هي مسلسل يفضي إلى تحولات مستمرة هيكلية وغير هيكلية وعلى كافة المستويات من استغلال للموارد الطبيعية إلى اختيار الاستثمارات والمجالات التي تهم هذه الاستثمارات إلى التغييرات التقنية وتأثيرها على الطبيعة والإنسان في آن واحد.

المبحث الثاني - عمل اليوم والتفكير للغد

التنمية المستدامة تهدف إلى النهوض بالإنسان لتلبية حاجياته الآتية لكن دون المجازفة والمخاطرة بغد الأجيال المقبلة ولعل هذا هو ما كان يقصد به «غرسوا فأكلنا ونغرس فيأكلون» هذه التنمية المستدامة يجب أن تكون مصحوبة بتلبية الحاجيات والتي تهم التشغيل، التغذية، الطاقة، الماء، الصرف الصحي كل هذه الحاجيات نصت عليها القوانين التنظيمية التي تشير إلى الحاجيات ذات الأولوية المحددة «بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين لاسيما:

- إحداث أقطاب فلاحية؛

- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.

- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر؛

- الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية؛

- الرفع من قدرات الاقتصادية للجهة والجماعات الترابية الأخرى

كما أن التراث الثقافي يشكل لبنة أخرى يمكن الأجيال الحاضرة من الحفاظ عليه وتطويره لنقله للأجيال المقبلة منها صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية؛ إحداث وتدبير المؤسسات الثقافية.

غير أن هنالك سؤال يمكن طرحه هو كيف يمكن تحديد حاجيات اليوم وما هي حاجيات الغد؟

الجواب لن نجده إلا في السلوك الحكيم الذي اعتمده الأجيال التي سبقتنا في وطننا هذا والتي حددت احترام استهلاك الماء مثلا وتوزيعه حسب حاجة كل واحد وبتساو تام، حدد كذلك طريقة البناء التي تعتمد على مواد محلية واختارت زراعة تلائم التربة والتي لا تستهلك الكثير من الماء وأعدت عملية تدوير recyclage لكثير من الأشياء واستعمالها إما في البناء أو الوقود إذن هنالك حكمة في العيش حسب معطيات البيئة واحترامها.

لقد استقر الجميع على رأي واحد وهو أن تهيئه التراب aménagement du territoire والتنمية المستدامة وكذا الحفاظ على البيئة لا يمكن أن يكتب له النجاح إلا إذا اعتمد على تعبئة الطاقات المحلية. فالتنمية والتهيئة والعمل البنوي لا يمكن إلا أن يكون ويبدأ إلا من القاعدة.

وبالتالي فإن القانون التنظيمي أعطى للجهة اختصاصات في المجال البيئي تسمح للمجلس الجهوي القيام بمبادرات في كل الميادين البيئية منها ما نصت عليه المادة 83 مثل وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

في هذا الإطار يمكن للمجلس الجهوي أن يعتمد على المجالس الجماعية بدءاً من تحديد الأنظمة العامة التي تهم المحافظة على الصحة التي تنص على مسؤولية

المجلس فيما يخص عمليات النظافة والوقاية والاحتياط من الأوبئة والأمراض حيث أن القانون التنظيمي 113-14 أعطى لرئيس المجلس الآلية الفعالة لبلوغ هذا الهدف عن طريق الاختصاصات المخولة في ميدان الشرطة الإدارية (المادة 100) ومعتمداً كذلك على مكاتب حفظ الصحة الجماعية مما يسهل اتخاذ قرارات تمنع تفريغ القاذورات، تنظيم جمع النفايات المنزلية، الترخيص أو عدم الترخيص لفتح بعض المؤسسات المزعجة، الخطرة والمضرة لصحة المواطنين.

كما يمكن لرئيس المجلس بفضل شرطة التعمير أن يراقب تطبيق التوجيهات والبرامج الواردة في المخططات التعميرية ومدى الالتزام بتنفيذ قوانين التعمير ومدى احترام الشروط الضرورية للنظافة والمحافظة على البيئة وبصفة خاصة توفر التجزئات العقارية على المرفق الحيوية كمجاري الصرف الصحي والماء والكهرباء. كما يمكن لرئيس المجلس الجماعي أن يتحكم في النمو السليم للنسيج العمراني داخل المدار الحضري أو القروي ومنع كل ما من شأنه أن يشوه المشهد العمراني ببناءات عشوائية أو خلق دور صفيح.

المطلب الثالث - أدوات التسيير الذاتي للجهة

هنالك سؤال يطرح دائماً هو، التنظيم المالي الذي يناسب نسق الحريات للجهة

في الميدان المالي ؟

أو بتعبير آخر ما هي المبادئ التي يمكن اعتبارها كمرجع لتمحيص درجة الحرية التي تتمتع بها الجهة في ممارسة اختصاصاتها ذلك أنه لا يكفي خلق جهة وانتخاب مجلس للفصل بمداولاته في قضاياها بل يجب أن تتوفر هذه الأخيرة على الإمكانيات المادية لوضع قراراتها حيز التطبيق، لتنفيذ استراتيجيتها في الميادين التي هي من اختصاصها دون عائق أو حاجز يحول ودون إخراجها إلى الوجود. نجد أنفسنا نطرح مشكلتين اثنتين تكونان العمود الفقري للاستقلال الذاتي في ممارسة الاختصاصات الموكولة للجماعة.

المبحث الأول - المشكل المادي ومشكل تنفيذ هذه القرارات

كل قرار وكل عمل تقوم به الجهة يتطلب مصاريف، وربما كل الطرق تؤدي إلى روما، لكن الطريق الوحيد الذي يؤدي إلى لامركزية حقيقية وإلى جهوية متقدمة هو الطريق المالي أو كما قال الملك الحسن الثاني رحمه الله «الديموقراطية هي حرية التعبير لتنفيذ القرارات والمسؤولية بدون اعتمادات هي عدو الديموقراطية».

يبدو إذن أنه من المنطقي الانطلاق من حقيقة، من بديهية ألا وهي انه لكي يكون هناك قرار حر يجب أن يكون التمويل ذاتياً. لكن في نفس الوقت لا يمكننا أن نطالب بالسيادة المالية للجهة المحلية. أي سلطة مالية سيدة غير خاضعة لسلطة عليا بمعنى حق تسوية مصاريفها ومداخيلها حسب إرادتها وبطريقة حرة دون الأخذ بعين الاعتبار أية حدود.

ذلك أنه يجب ألا يعزب عن بالنا بأن الجماعات المحلية بصفة عامة لا تعيش منفصلة عن الأمة. وبأن الإصلاحات في الميدان المالي لا يمكن أن تتجاهل التوازن الاقتصادي والقرارات السياسية التي تحكم الحياة العامة بالدولة. هذا التوازن يشكل في الواقع حجر الزاوية لكل تنظيم مالي، فالجماعة المحلية هي جزء لا يتجزأ من الدولة وبالتالي فإنها خاضعة للسلطة المركزية، بمعنى أن حقوقها تنتهي عندما تبدأ حقوق الدولة.

وعليه يجب عدم الخلط بين التسيير الذاتي (autonomie) والاستقلال التام (indépendance). كل تسيير ذاتي هو في الحقيقة نسبي وليس مطلقاً. التسيير الذاتي يقتضي ضمنا، ويعترف بالمراقبة والخضوع لسلطة عليا. إذن هنالك صمامات أمان.

هذه العلاقة الجدلية بين حرية الجهة وخضوعها لسلطة عليا تعطي لمفهوم التسيير الذاتي مفهوما مطا غير واضح، فالتسيير الذاتي هو بالنسبة للجهة وسيلة في حين انه بالنسبة للدولة غاية. لهذا فإنه سيبقى إطارا نظريا أكثر مما هو حقيقة

حية، لأن الأمر يتعلق بمبدأين اثنين مبدأ التسيير من طرف الجهة، ومبدأ المراقبة
الموكول للدولة.

ترى ما هي الحدود الفاصلة بينهما ؟

وفي حالة النزاع أيهما تعطى له الأولوية ؟

على كل حال سنجازف ونعطي تعريفا، مع كل التحفظات، التسيير الذاتي المالي
هو: «كل عمل ممول، مُقرر ومنفذ من طرف الجهة دون معارضة جهاز آخر مع
احترام القوانين الجاري بها العمل».

هذا يعنى أن عنصر التمويل أي العنصر المادي هو عنصر مهم في التركيبة لكن
المعادلة لا تصبح تامة إلا إذا ما عرفنا الجهة أو الجهاز الذي سيقوم بمراقبة القرار
وإلى أي مدى تصل سلطة هذه المراقبة.

إذن هنالك تسيير ذاتي تقريري وهنالك تسيير ذاتي تنفيذي.

المبحث الثاني - التسيير الذاتي التقريري

الموارد، هذا هو المشكل الحقيقي، إذا كانت الجهات لا تتوفر على موارد فإنها
بالضرورة والالتزام لن تتوفر على قدرة حركية حقيقية.

من جهة أولى يمكننا أن نتساءل أولا وقبل كل شيء عن سياسة الموارد المتبعة
منذ 1960 لنجد أن الفرق واضح بين مرحلتين، مرحلة التبعية ومرحلة التحرر، وبأن
الزمن يعمل لصالح الجماعات الترابية عموما، كما أن المكتسبات في الميدان المالي
جد مهمة. فالرغبة في تخفيف كاهل الجماعات الترابية، وذلك بإعفاؤها من بعض
التحملات وتغذية ماليتها بعض التحولات تسيير في نهج يضمن للجماعات حريتها.

من جهة ثانية معرفة مصدر الموارد في نظرنا غير ضروري أن تكون ذاتية
100% أو مصدرها مركز آخر. بل نعتقد أنه حتى ولو كانت ممولة من طرف
الدولة ولو في جزء كبير منها، فإنه في نطاق نظام مالي سليم يمكن أن يُحترم التسيير
الذاتي لأن الأمر لا يتعلق بنوعية المورد بقدر ما يتعلق بشروط منحه وإنفاقه.

من جهة ثالثة: إنه لمن الإنصاف القول بأن المنتخبين يتحملون جزءا كبيرا من المسؤولية، ذلك أنه عليهم أن يقوموا بتشديد طريقة تسييرهم للجماعات الترابية والدليل على ذلك هو أنه قليلون هم رؤساء الجماعات الترابية الذين يهتمون بالجباية ومبلغها ومتابعة استخلاصها.

فيما يخصُّ الفكرة الأولى الأنفة الذكر، نلاحظ أن التسيير الذاتي قد دُعّم وتعزز بعلميتين تسييران في اتجاهين مختلفين.

من جهة الدولة قامت بإلغاء التحويلات الإجبارية التي كانت ترهق كاهل الجماعات الترابية لاسيما الجماعات والتي تتمثل في المساهمة في تسيير بعض المرافق العمومية التابعة للدولة مثل الشرطة الحضرية، المدارس الابتدائية، المستشفيات، الوقاية المدنية، كذلك إعفاء الجماعات من دفع أجور بعض الأعوان. من جهة أخرى قامت الدولة بتحويل الموارد الغابوية وجزء من الضريبة على القيمة المضافة إلى الجماعات، هذه عملية تكون لبنة من لبنات الاستقلال الذاتي المالي.

ويجدر بنا أن نذكر ما قاله ألكسيس دوتوكفيل⁽¹⁾ «بأن الدولة المُمركزة تحاول ترك الجماعات في حالة عوز وفقر» هنا نجد بأنه العكس هو المعمول به على الرغم مما يقال.

الفكرة الثانية تعالج نوعية الموارد وتأثيرها على الاستقلال الذاتي المالي للجماعات الترابية بالمغرب حيث نجد هذه الموارد تقسم بصفة عامة كما يلي:

60% مساهمات الدولة

10% قروض

30% مصادر خاصة.

(1) ألكسيس دو توكفيل (1805- 1859 م) هو مؤرخ ومنظر سياسي فرنسي.

A. de Tocqueville, L'ancien régime et la révolution, Paris, Gallimard, 1967.

الفكرة الثالثة تتعلق ببحث المنتخب المحلي عن استرداد المداخيل المتعلقة بالجبايات ومتابعتها.

الإمدادات: جميع الدول في العالم تفضل اللجوء إلى الإمدادات عوض رفع نصيب الجماعات المحلية من الجبايات، بهذه الطريقة يقول البعض تبقى الجماعة الترابية تعتمد ماليا على الدولة، إلا أنه يجب أن نبرز بعض الفوارق الدقيقة في هذه الفكرة العامة.

إذا ما مُنحت الإمدادات بصفة شمولية للجماعات دون تحديد إنفاقها لإنجاز مشروع محدد أو في قطاع معين، هنا نجد الحرية الانفاقية مضمونة وبالتالي التسيير الذاتي المالي غير منقوص، ويمكننا أن نعطي مثالا بهولندا التي تشكل الإمدادات 80% من مواردها ومع ذلك نظامها المالي يسير على أحسن ما يرام، هذه هي **الإمدادات الشمولية subventions globalisées.**

أما إذا كانت الإمدادات، **إمدادات توجيهية subventions spécifiques** أي أن المنح مقرون بإنجاز مشروع معين فإن التسيير الذاتي المالي يُفرغ من محتواه. في هذا الإطار نشير إلى أن إمدادات الموازنة تشكل في بعض الأحيان 65% من الإمدادات في حين أن الإمدادات التجهيزية تشكل 30% الشيء الذي لا يشجع على تبني استراتيجية تنمية.

بالإضافة إلى أن جزء كبير من المشاريع المنجزة من قيمتها ممول من إمدادات تجهيزية أي أنه خضعت لتوجهات السلطة المركزية المانحة وأنجزت حسب ما قرر لها من المركز وليس من طرف الجماعة أو اختيارات نابعة من إرادة المجلس. وعليه يمكننا أن نفهم بسهولة لماذا في كل أنحاء العالم الإمدادات تكون نقطة بلورة النزاعات من المنتخبين المحليين والدولة.

لكن لماذا الإمدادات التوجيهية منتشرة سيما في بلدان العالم الثالث؟

أولا - ضرورة تنسيق الاستثمارات للجماعات الترابية.

ثانيا - تشجيع المنتخبين لإنجاز المشاريع المهملة من طرف الدولة.

ثالثا - محاولة التنسيق بين ميزانية التجهيز للجماعة الترابية وميزانية التجهيز للدولة.

القروض: تحليل عملية الاقتراض يؤدي بنا إلى استخلاص نتيجتين:

(1) تركيز الاقتراض في المنطقة الوسطى لذا فهناك حسب البعض، ميز ممارس اتجاه بعض الجماعات الترابية.

(2) صندوق التجهيز الجماعي يلعب دور منسق بين التصميم الوطني والتنمية الجماعية.

فيما يخص الاستنتاج الأول:

إن النقاش الدائر حول فكرة المساواة - التمييز هو نقاش جوهرى ويكون عمق التحكيم المالى بين الجماعات المحلية، وعليه فيجب علينا أن نقبل فكرة التمييز، لأن المساواة ليست هي الإنصاف، لهذا فإنه من الإنصاف أن يكون التحكيم بناء على الخدمات المقدمة من طرف الجماعة الترابية وعدد المستفيدين منها، وإذا ما عدنا إلى التوزيع الجغرافي والاقتصادي نجد بأن المركز الديموغرافية والاقتصادية هي في المنطقة الوسطى، نعم، خلال 40 سنة فقط، قليلة هي الجماعات القروية التي استفادت من قروض صندوق التجهيز الجماعي لكن هنا يجب ذكر بعض الحقائق:

- أولا هنالك عدم إقبال المنتخبين على الإقتراض؛
- الحقيقة الثانية هو أن بعض الجماعات التي لها فائض لا تنفقه وتريد أن تقترض؛

• وأخيراً سوء استغلال القروض التي لا تستهلك في حينها لإنجاز المشروع.

فيما يخص الاستنتاج الثاني:

يجب ألا نتغافل عن فكرة الدولة النامية ومن هنا يمكننا أن نقدم فكرة اللامركزية التعاونية بالمغرب كفكرة ترشدنا في الميدان المالي أي أن الجماعات الترابية تلعب دوراً مكملًا لما تقوم به الدولة.

فبالنسبة للدولة، نجدتها تحاول جعل كل إمكانياتها من أجل إدارة وتسيير الاقتصاد الوطني، من أجل هذا نجدتها تحكم قبضتها على الاقتراض المالي، حيث أنها لا تسمح للجماعات الترابية بالانطلاق في عمليات اقتراض من شأنها خلق عجز مالي أو القيام بمشاريع لا تحض بالأولوية بالنسبة للسكان أو هي في طريق الانجاز من طرف جماعة أخرى.

الجبايات: هنالك إجماع على أن النظام الجبائي لا يساير حاجيات الجماعات الترابية. حيث أن المسطرة التقنية أصبحت متجاوزة بالإضافة إلى صعوبتها. بالإضافة إلى ذلك نظام الإعفاءات يحد من فعالية هذا النظام، ضعف الوعاء بالنسبة للقيمة الحقيقية للمادة الضريبية وعدم رصد قسط من مدخول الضريبة على الأرباح العقارية لميزانية الجماعات الترابية، يقلص من موارد الجماعة فشرعية هذه القسط راجع لكون أن الجماعة تستثمر وتعطي قيمة للعقار.

الإصلاح من شأنه أن يغذي ميزانية الجماعات ويقوي بالتالي من حرية تسييرها المالي، هنالك إصلاح جبائي يسير في الاتجاه الصحيح ويجب دعمه مستقبلاً.

نعتقد أن كل إصلاح جبائي يجب أن يراعي عنصرين:

- الضريبة يجب أن تكون موضعية أي مرتبطة بالمحيط الجغرافي.
 - الآثار الناجمة عن الضريبة يجب ان تبقى محصورة في موضع معين.
- فيما يخص عملية الجرد لتحديد الأشخاص الخاضعين للضريبة يعتقد انه يمكن اللجوء لبعض المرافق العمومية الكبرى مثل مكاتب توزيع الماء والكهرباء

سواء المخصصة أو التي لازالت في القطاع العام أو إدارة البريد للحصول على العناوين الحقيقية للأشخاص الخاضعين للضريبة.

الفكرة الثالثة والمتعلقة بعقلنة التسيير: إذا كان التمويل الذاتي لا يتجاوز 25% بالنسبة للمداخيل الصرفة، فإن المنتخبين يتحملون جزءاً من هذا الوزر، ذلك أن التدخل الاقتصادي يبقى هامشية للأسباب التالية:

- عدم اللجوء إلى المؤسسات ذات الاقتصاد المختلط مع أن القانون يبيح لها ذلك؛

- انعدام البنات التحتية لاستقبال المشاريع المزمع إنشاؤها من طرف الدولة والخواص؛

- في القرى الرسوم المستخلصة في الأسواق ضعيفة وغير منطقية.

فيما يخص الملك العام والخاص للجماعات الترابية: نلاحظ ضعف السومة الكرائية وعدم تحيينها بالإضافة إلى ضرورة إعادة تقييم هذا الملك مما يشكل حلقة من حلقات التسيير المالي الذاتي.

المبحث الثالث - التسيير الذاتي التنفيذي

لا يكفي أن تتوفر الجماعات الترابية على إمكانيات مادية فقط بل يجب أن تكون الاختيارات المالية قد تم تحديدها بواسطة جهاز ينتمي للجماعات الترابية. من جهة أخرى يجب معرفة انتماء الأجهزة التي تراقب هذه الاختيارات المالية، وتحليل دورها لمعرفة ما إذا كان دورها يشكل عائقاً «أمام هذه الاختيارات». هذه المراقبة تم توزيعها بين ثلاثة أجهزة، سلطة المراقبة، المحاسب، والمجلس الأعلى للحسابات وكذا المجالس الجهوية للحسابات.

في الواقع للقيام بالاختصاصات الموكولة للجماعة فإن المجلس يجب أن يكون رئيسه هو الجهاز التنفيذي، في هذا المجال، منذ ظهور 1976 نجد أن الدولة

خطت خطوة نوعية بتنصيب رئيس الجماعة كعضو تنفيذي، ذلك أنه قبل هذا التاريخ وبواسطة ثنائية وظيفية كان الجهاز التنفيذي للجماعة هو رجل السلطة الشيء الذي كان يحد من حرية الجماعة. ظهر 1976 بالنسبة للجماعة والقوانين التنظيمية وضع حدا لهذا التناقض وبالتالي قام بالاستنتاجات التي تم استخلاصها لاسيما فيما يخص جعل رئيس المجلس هو الأمر بالصرف. أما القوانين التنظيمية الصادرة في 15 يوليوز 2015 فقد جعلت من رئيسي المجلس الإقليمي والجهوي سلطة تنفيذية وأمرين بالصرف.

ذلك فيما يخص التحضير والتصويت على الميزانية وأخيراً تنفيذ الميزانية. لكن هل الجماعات الترابية حرة في تصرفها دون حسيب أو رقيب حيث أن الأموال هي أموال عامة وبالتالي التصرف فيها يخضع للمراقبة. وبالتالي فإن كل خلل أو عجز يقع في الميزانية فإن الدولة تقوم بسده لهذا كان من المنطقي أن تكون هنالك مراقبة إدارية لاسيما فيما يخص الميزانية وهو أمر موكول للسلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية إلا أنه يجب أن نتساءل عن مدى هذه المراقبة.

على كل حال على مستوى تحضير الميزانية، المراقبة لا تهدف إلى إلغاء الميزانية وتعويضها بأخرى، المراقبة على ما يظهر تنحصر في إطار تقني:

أولا وقبل كل شيء هل الميزانية التي تم التأشير عليها ميزانية متوازنة؟

المداخيل المتوقعة هل وقع تضخيم أرقامها. إلا أن الثغرة التي يسجلها البعض في هذا الصدد تتعلق بالنفقات الإجبارية، لكن السؤال المطروح لنفرض جدلا أن هذه النفقات تعتبر كباقي النفقات أي لفظة إجبارية غير مذكورة ترى هل سيتقاعس المجلس في تسجيلها من بين النفقات ؟

هل يمكن عدم تسجيل مرتبات الموظفين والتعويضات الممنوحة إليهم ؟

هل يعقل إلا يسجل الدين الحال أجله والمبالغ المتأخرة الباقية من الاقتراضات؟

كذلك الضرائب والوجيبات المعروضة على أملاك الجماعة ؟ الواقع أن هذه

النفقات تستهلك جزءا من الميزانية لكن الذي يمكنه تجريمه هنا ليس الرقابة بمقدار ما هي الإمكانيات المتوفرة للجماعات الترابية.

على كل حال هنا تتوقف اختصاصات سلطة المراقبة الإدارية أما فيما يخص مراقبة تنفيذ الميزانية بعد التصويت والتأشير عليها فهو أمر موكول للمحاسب وذلك في إطار متابعة تنفيذ النفقات حسب ما تم التصويت عليه.

لقد عمل ظهير 1976 على تحسين المراقبة المالية للجماعات والذي كان يعتبر مساعدة تقنية أكثر مما هو مراقبة مالية، وذلك لتلافي بعض التصرفات إلا أن المراسيم المتعلقة بسن نظام للمحاسبة العمومية الصادرة في 23 نوفمبر 2017 أعطت للعلاقة بين المحاسب والجماعات الترابية طابع المواكبة أكثر منه طابع المراقبة وهو ما سنتعرض له بتفصيل.

ففيما يخص دور المحاسب، تجدر الإشارة إلى أنه يقوم بمراقبة ما يتعلق باستخلاص المداخيل وبصرف النفقات ولا يقوم بما يسمى بمراقبة الملاءمة.

فمن جهة يتأكد مما إذا كان الالتزام:

- منجزا بشأن اعتماد متوفر

- مطابقا لباب الميزانية المقترح اقتطاع الاعتماد منه

- صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه.

بالإضافة إلى ذلك الأمر بالصرف أي رئيس المجلس يتمتع بحق التسخير، في حالة رفض التأشير، اللهم إلا إذا كان سبب رفض التأشير راجع لانعدام الاعتمادات اللازمة أو أن الاعتمادات المفتوحة غير مطابقة لباب الميزانية المقترح اقتطاع الاعتماد منه أو أن الخدمة التي كان من المفروض أن تنجز لم تنجز.

إذن عمل المحاسب لا يؤثر وبأي حال من الأحوال على الاختيارات الاتفاقية التي قررتها الجماعة الترابية.

بالفعل يمكن للبعض أن يقترح بأن يكون المحاسب موظفا جماعيا ومعتمداً

من طرف رئيس المجلس، لكن في هذه الحالة سنخرق مبدأ الفصل بين مهام المحاسب والأمر بالصرف الذي يتبناه نظام المحاسبة العامة بالمغرب.

ترى ما هو النظام الذي يحفظ للجماعة الترابية استقلالها الذاتي المالي: الأول أم الثاني؟

إن اختيار المشرع للخيار الأول يجد أساسه في الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والقبض وبالتالي تم تأكيد استقلال العضو التقريبي أي الأمر بالصرف.

هذه الوضعية تمت تقويتها بإنشاء المحاكم المالية بالمغرب أي المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات وهي المكلفة بمراقبة مداخيل ومصاريف الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

هذه المؤسسة لها صلاحية مراقبة التسيير والتي هي مراقبة ملاءمة للعمليات سواء تعلق الأمر بعمليات المداخيل أو المصاريف وكذلك تراقب صحة وصدق المحاسبة وكذلك الوجود الفعلي للعمليات.

فالمجلس يقدر إنجاز الأهداف، الوسائل المستعملة، الأثمان المطبقة والنتائج المالية.

هذه المسطرة توفر للجماعة صيانة استقلالها الذاتي المالي إزاء السلطة التنفيذية، لأن الرقابة هنا موكولة إلى جهاز محايد مكون من أشخاص لا يمتون إلى السلطة التنفيذية بصلة وبالتالي وجود جهاز وسيط بين الدولة والجماعات المحلية، أو هو ما يمكن أن نسميه توسيط العلاقات بينهما، والذي من شأنه تقوية موقف الجماعة الترابية في اختياراتها المالية.

كخلاصة نقول:

التسيير الذاتي المالي أصبح اليوم في التقديم الإداري المرجح الرئيسي فيما يخص إشكالية اللامركزية. حيث أنه يعتبر المعيار الذي يستند إليه لتقييم حرية أو تبعية الجماعة الترابية للدولة.

المشكل الذي يعرقل مالية الجماعات الترابية هو أن المداخيل تتكون غالبيتها العظمى من الإمدادات في حين أن المداخيل الناتجة عن الضرائب التي يتحمل عبئها الناخبون لا تشكل إلا جزءاً يسيراً من الميزانية كما يجب إعادة صياغة النظام الجبائي لكي يصبح بإمكان الجماعة الترابية استخلاص جل مبالغها من الناخبين لكي يكون الناخب على وعي تام بأن الخدمات المقدمة إليه ممولة من الضرائب التي يؤديها وهذا سيؤدي إلى نتيجتين:

(1) خفض قيمة الإمدادات

(2) المنتخبون سيكونون مسؤولين أمام ناخبهم والجماعة الترابية التي تقبل صرف مبالغ مهمة يجب أن تتحمل النتائج المترتبة عن رفع الضرائب في حين أن الجماعات التي تريد خفض الضرائب يجب أن تتحمل النتائج المترتبة عن انخفاض الموارد.

وعلى العموم من أجل وضع نظام مالي للجماعات الترابية يجب الاهتمام بكل العناصر، اتخاذ القرار من طرف المنتخبين بكل حرية وعدم عرقلة تنفيذ هذه الاختيارات مادامت تحترم القوانين الجاري بها العمل.

الفصل السادس

السلطة التنظيمية

السلطة التنظيمية هي السلطة التي تتوفر عليها السلطات التنفيذية لسن مقتضيات تنظيمية بطريقة أحادية، يعني مقتضيات قابلة للتنفيذ ذات مدلول عام portée générale وغير فردي.

السلطة التنظيمية، مقارنة مع السلطة التشريعية التي تؤول للبرلمان، هي السلطة التي يمارسها بالأساس رئيس الحكومة بالإضافة إلى أشخاص آخرين ينتمون للسلطة التنفيذية⁽¹⁾ سواء بحكم القانون كالمملك أو عن طريق التفويض كالوزراء والجماعات الترابية. هذه السلطة التنظيمية تهم الكثير من النصوص لاسيما المراسيم décrets، أو مقررات إدارية arrêtés، أو قرارات décisions. وبالتالي يمكن القول بأن القوانين التنظيمية المستقلة، مقارنة مع القوانين التنظيمية التنفيذية أو التطبيقية لقانون تشريعي، تُتخذ لتنظيم أو هيكل الإدارة أو لتعيين شخص في منصب ما.

المطلب الأول - الأرضية القانونية لممارسة السلطة التنظيمية

الدستور المغربي يبين المجال التشريعي والمجال التنظيمي حيث يحدد الفصل 71 لائحة الاختصاصات التي تخص نطاق تدخل السلطة التشريعية والفصل 72 الذي يتعلق بسلطة تنظيمية مستقلة والذي يشير إلى أنه «يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون». بمعنى أن هذه السلطة التنظيمية⁽²⁾ لا تنحصر فقط في تطبيق القانون (مراسيم تطبيقية) ولكن يمكن سنها

(1) Favoreu.L, Roux.A et Collectif: Droit constitutionnel, p 638 à 646., Dalloz 10 édition, 2007.

(2) NABIH (Mohamed), Du Grand vizir au chef de gouvernement, éd. Konrad Adénauer, 2017 p292s

كذلك لتنظيم أو هيكلية الإدارة أو لتعيين شخص في منصب ما. كما أن الفصل 90 ينص على أن رئيس الحكومة «يمارس السلطة التنظيمية ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء». أخيراً كرس الفصل 140 من دستور 2011 للجماعات الترابية فكرة بأنها «تتوفر في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها» معنى هذا هو أن السلطة التنظيمية موكولة لرئيس الحكومة بالأساس وللملك وكل في مجال اختصاصه.

من خلال هذه الفصول يتضح أن السلطة التنظيمية الموكولة للسلطة التنفيذية تخص بالأساس الملك ورئيس الحكومة. إلا أن هذه السلطة يمكن أن تكون موضوع تقاسم عن طريق التفويض. فالوزراء لا يتوفرون على سلطة تنظيمية بناء على الدستور إلا أنه يمكنهم أن يمارسوا هذه السلطة بناء على تفويض من رئيس الحكومة أو بناء على نص تشريعي كما أنهم يمكن أن يمارسوا هذه السلطة لتنظيم مصالحهم.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن السلطة التنظيمية المباشرة من طرف الجماعات الترابية ليست من نفس نوع أو طبيعة السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة الذي يستمد سلطته من الفصل 90 من دستور 2011 والذي يمارسه دون أي قيد أو شرط ما عدا ما هو موكول للملك.

نلاحظ في إطار السلطة التنظيمية أن الفصل 90 من الدستور يستعمل صيغة «يمارس *exerce* رئيس الحكومة السلطة التنظيمية» والفصل 140 يشير فقط إلى أنه «تتوفر *dispose* الجماعات الترابية على سلطة تنظيمية». بين الممارسة المباشرة والتوفر فقط هنالك بونٌ شاسع. فمعنى توفر الأمر أي وُجدت ومتمت مراعاة حدوده، أما مارس فمأخوذة من مرس أي زاول فعلا وكان شديدا في معالجة الأشياء.

لذا سيكون أي تفسير موسع للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية مخالف للدستور لاسيما وأن الأراضية القانونية تبين سمو الدولة بالنسبة للجماعات الترابية حيث أن الفصل 71 من الدستور ينص على أن «القانون يختص بالتشريع في الميادين

التالية: نظام الجماعات الترابية» كما أن الفصل 89 والفصل 135 § 4 يؤكدان على أنه «تحدث كل جماعة ترابية بالقانون» حيث لا يمكن إعطاء الجماعات الترابية إمكانية تحديد قواعد تطبيق تشريع خارجة عن نطاق اختصاصها.

فالسطة التنظيمية المخولة للجماعات الترابية ليست غير مشروطة. فهي تمارس في حدود وداخل إطار اختصاص محدد بالقانون وبالتالي يجب أن يكون له سند تشريعي كما ينص على ذلك الفصل 71 الآنف الذكر. لكن من جهة أخرى تجدر الإشارة إلى أن الاختصاصات الموكولة والقانون للجماعات الترابية لا يمكن أن تنحصر فقط لا غير في قدرتها على القيام بعمليات مادية، إبرام عقود وصفقات أو اتخاذ قرارات فردية. فجدوى ممارسة الأختصاصات المحولة يكمن في القدرة على تحديد القواعد العامة مثل الإجراءات التنظيمية في ميدان التعمير النقل أو البيئة إلخ.. لكن كيفما كان الحال فإن اتخاذ قرارات في نطاق السطة التنظيمية مؤطر بمقتضيات الفصل 140 § 2 والذي يؤكد على أن ممارسة السطة التنظيمية تنحصر في «مجالات اختصاصها» «وداخل دائرتها الترابية». إذن هنالك حدود وضوابط لممارسة السطة التنظيمية من طرف الجماعات الترابية.

المطلب الثاني - السطة التنظيمية ومبدأ المساواة

التوفر على السطة التنظيمية من طرف الجماعات الترابية يقتضي احترام المبادئ الدستورية لاسيما مبدأ المساواة الذي جاء به الفصل 6 من الدستور «القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع متساوون أمامه». صحيح أن تخويل الجماعات الترابية حق التوفر على السطة التنظيمية هو أمر غير منافٍ لمبدأ المساواة، لكن كل اختلاف ناتج عن معالجة اختصاص من الاختصاصات من طرف الجماعات الترابية وما ينجم عنه من اختلاف للقواعد المتخذة والتي قد تكون مختلفة من جماعة لأخرى في إطار معالجة نفس الإختصاص لا يمكن اعتباره خرقاً لمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.

كذلك في حالة ما إذا منح القانون للجماعات الترابية سلطات قد تكون مخالفة للمعيار الوطني norme nationale أو سلطات لتكييف المعيار الوطني في هذه الحالة يجب توفر شرطين لكي يكون التكييف أو التحويل مقبولاً:

• التحويل المحلي modulation locale في تطبيق المعيار التشريعي يجب أن يستند على فوارق موضوعية لوضعية الجماعات الترابية أو من أجل المصلحة العامة؛

• كيفما كان الحال فإن الإختلاف الناتج عن المعالجة يجب أن يكون في نهاية المطاف له علاقة مباشرة مع القصد الذي يهدف إليه التشريع ويتناسب مع روح التشريع وفي إطار ما ابتغاه المشرع عندما قرر منح الجماعات الترابية التوفر على السلطة التنظيمية.

وبما أن الشئ بالشئ يذكر فإن الإصلاح الدستوري سنة 2003 بفرنسا نص على أن تطبيق السلطة التنظيمية المخولة للجماعات الترابية يمكن ألا يكون تطبيقاً حرفياً للقانون بمعنى أنه يمكن تكييف القواعد التشريعية مع الخصائص التي تهم كل جماعة ترابية.

المطلب الثالث - سنُّ القوانين على مستوى الجماعة الترابية

السلطة التنظيمية يمكن أن تُمارس بناء على المقتضيات العامة التي جاءت بها المادة 96 من القانون التنظيمي 111-14 والتي تشير إلى أن مجلس الجهة «يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي.» وهذا النص هو نفسه الذي يحكم الجماعة بناء على المادة 96 والمادة 91 بالنسبة للإقليم.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن الجماعات الترابية لا تُمارس سلطة تنظيمية مستقلة autonome ولكن ما تمارسه هو بالتفويض لأن الفصل 71 من الدستور فتح الباب على مصراعيه للإعتراف بنطاق اختصاص واسع لممارسة السلطة

التنظيمية، ليس فقط في إطار تطبيق القانون بواسطة المراسيم التطبيقية، ولكن كذلك لممارسة المواد التي تم استثنائها مسبقاً من مجال اختصاص القانون. لهذا السبب يتم التمييز بين السلطة التنظيمية المتعلقة بتطبيق القانون والسلطة التنظيمية «المستقلة autonome» والتي يتم تحديدها بالحذف أو الاستبعاد، بمعنى أننا نستبعد كل ما يدخل في إطار القانون والذي تم تحديده وسرده بواسطة الفصل 71 من الدستور. وعليه وبناء على ما سبق فإن السلطة التنظيمية المستقلة تُمارس من طرف رئيس الحكومة لاغيره أما ماعدا ذلك فيكون بالتفويض⁽¹⁾.

ولهذا فإن السلطة المركزية عليها أن تعمل على عدم وجود قرارات مختلفة ومتناقضة يتم اتخاذها من طرف جماعات ترابية مختلفة تخص نفس الموضوع أي وحدة الموضوع واختلاف مضمون القرارات مما يجعل مبدأ المساواة أمام القانون مبدأ دون جدوى.

وعليه، لتلافي هذه الوضعية يمكن تكملة كل قانون تنظيمي للجماعات الترابية بتوضيحات

تهدف إلى تأطير القواعد التي تحكم ممارسة السلطة التنظيمية من طرف الجماعات الترابية وذلك في إطار احترام مبدأ التدبير الحر. هذه التوضيحات هي صادرة عن السلطة التشريعية بطبيعة الحال لأن رئيس الحكومة لايمكنه التدخل في هذا المضمار وذلك بناء على مقتضيات الفصل 71 من الدستور.

شئ آخر وهو أن الجماعات الترابية يجب أن تحترم مقتضيات المنظومة القانونية والمساطر المتبعة في شأنها حيث أن احترام مواد ما جاء به قانون ما لا يكفي، بحيث يجب انتظار صدور مرسوم تطبيقي يتعلق بهذا القانون.

(1) مجلس الدولة الفرنسي كرس وحدة السلطة التنفيذية في القرار: Arret Sicard et autres,

Conseil d'Etat, 27 avril 1962, rec, p279

أما المجلس الدستوري الفرنسي فقبل بتكريس وحدة السلطة التنظيمية Cc 7 - 11 - 1959 ;

1968 - 01 - 30 - 30 - 68.

المطلب الرابع - القاضي الإداري صمام أمان

دور القضاء الإداري في حالة القرارات الصادرة عن المجالس التداولية هو حماية المرتفقين والساكنة من كل التجاوزات. فهو يتدخل من أجل إلغاء قرار مشوب بعيب من العيوب التي يثيرها المرتفق أو أحد الساكنة والذي له مصلحة مباشرة لإثارة هذا الطعن⁽¹⁾.

القاضي الإداري يمكنه في حالة الطعن في قرار إداري صادر عن رئيس جماعة ترابية أن يلغي القرار الإداري موضوع الطعن. حيث يصبح هذه القرار وكأنه لم يكن كما أن آثاره السابقة أو القبلية تُلغى كذلك. في بعض الحالات الإلغاء يؤدي بالقاضي أن يأمر الإدارة باتخاذ قرار جديد بناء على اتجاه يحدده القاضي. كما يمكن للقاضي الإداري أن يغير القرار موضوع الطعن. لايتعلق الأمر فقط بإلغاء القرار ولكن لتغييره ليصبح مطابقا للشرعية.

القاضي الإداري يمكنه كذلك أن يدين الإدارة بآداء تعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها الجماعة الترابية للمتضرر من هذا الضرر. كما يمكنه اتخاذ إجراءات استعجالية لوقف الضرر بناء على المادة 24 من قانون 41/90 الذي ورد فيه «للمحكمة أن تأمر بصفة استثنائية بوقف تنفيذ قرار إداري رفع إليها طلب يهدف إلى إلغائه إذا التمس منها طالب الإلغاء صراحة به فإن الهدف من هذا الطلب هو توخي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى إلغائه» كما تنص هذه المادة على أن للمحكمة أن تأمر بصفة استثنائية بوقف تنفيذ قرار إداري وبالتالي فإن طلب وقف التنفيذ هو طلب مستعجل.

(1) مجلس الدولة الفرنسي قبل بجواز الطعن ضد قرار جماعي والذي تقدم به أحد المكلفين والخاضعين للضريبة الجماعية. قرار كازانوف¹⁹⁰¹ arrêt Casanova

المطلب الخامس - قرارات رؤساء الجماعات الترابية

في إطار تفعيل صلاحيات رؤساء مجالس الجماعات الترابية⁽¹⁾ التي تنص عليها القوانين التنظيمية، تتم عملية اتخاذ قرارات من طرفهم منها ما له طابع تنظيمي ومنها ما ينتفي عنه هذا الطابع:

• القرارات الإدارية التي لها طابع عام وغير فردية مثل مقرر يتعلق بالسير في اتجاه واحد أو ممنوع؛

• القرارات الغير تنظيمية والتي لها طابع فردي أو جماعي individuelles ou collectives مثل قرار إخطاري mise en demeure لهدم حائط بني بطريقة غير قانونية.

ولعل هذا ما يستشف من مقتضيات المادة 100 من القانون التنظيمي 113-14 والذي ينص على أن رئيس مجلس الجماعة يمارس صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع. وبالتالي فهو يقوم ويضطلع بمراقبة البناءات المهملة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها بواسطة قرارات فردية أو تنظيمية وذلك في حدود صلاحياته وطبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القرارات التي تتخذها الجماعات الترابية لا تطبق إلا في الحيز الجغرافي للجماعة الترابية. في حين أنها تطبق على الساكنة وكذلك على كل من تواجد فوق تراب هذا الجماعة الترابية ولو بصفة عابرة.

(1) المادة 94 للجماعة و95 للإقليم و101 للجهة.

المطلب السادس - الترابط بين السلطات التنظيمية للجماعات الترابية

في الوضعية التي تكون فيها الإختصاصات مشتركة أو نفس مجال الإختصاص يعود إلى العديد من نطاقات الإختصاص مرتبطة بعضها ببعض ويعود القيام بها إلى مستويات مختلفة من الجماعات الترابية، فإن المشرع هو من له الصلاحية للبت في عملية ترابط **Articulation** متجانسة لممارسة السلطة التنظيمية في هذا الشأن من طرف هذه الهيئات.

هذه العملية هي عملية محفوفة ببعض الصعوبات منها تجنب وصاية جماعة ترابية على أخرى. على سبيل المثال ربط ممارسة سلطة تنظيمية من طرف جماعة ترابية لموافقة أو مصادقة قبلية لجماعة أخرى أو أن يُسمح لجماعة ترابية أن تأمر أو تحث جماعة ترابية أخرى لإعمال سلطتها التنظيمية أو أن يخول لجماعة ترابية أن تملّي على أخرى قواعد مسطرية أو جوهرية من أجل صياغة أنظمتها القانونية.

لكن توزيع الإختصاصات كما ارتآه المشرع يهدف ويؤدي عمليا بجماعة ترابية عند تحديد قواعدها الخاصة إلى الأخذ بعين الإعتبار، الآثار المترتبة عما قررته بالنسبة لجماعة ترابية أخرى. مثلا المادة 83 من القانون التنظيمي للجماعة تشير إلى أن الجماعة يؤول إليها «النقل العمومي الحضري والسير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات» في حين أن المادة 82 بالنسبة للجهة تنص على «إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة؛ وتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة» وبالتالي فالمسؤوليات المترتبة عن السير موزعة ويجب تنسيقها.

غير أن المشرع يمكنه من جهة أن يمنح، وفي المقام الأول، اختصاصا من الإختصاصات لجماعة ترابية ما، ويعطي في نفس مجال الإختصاص، اختصاصا لجماعات ترابية أخرى تنتمي لفئات مختلفة، ويمكنه من ناحية أخرى أن يُخضع

ممارسة هذا الإختصاص إلى تقارير التوافق مع القواعد التي سنتها الجماعة الترابية التي مُنح لها في المقام الأول هذا الإختصاص.

وبالتالي فإن تقارير التوافق هذه يمكن أن يتم توقعها من طرف المشرع في إطار مخطط التهيئة schémas d'aménagement وتصاميم التعمير بحيث أن الوثائق الأساسية والتي لها درجة أعلى يجب ألا تحدد بالضرورة قواعد دقيقة مع الجزئيات لدرجة أنها تحدد مضمون ووثائق الجماعات الترابية التي لها مكانة أدنى. فتحديد قواعد بدقة مبالغ فيها يعني فرض وصاية مقنعة مما يشكل انتهاكا لمبدأ التسيير الحر لفئة الجماعات الترابية الأخرى التي تجد بأن اختصاصها تم تجاهله نتيجة هذا التحديد الدقيق المبالغ فيه. ولعل الاختصاصات التي تتعلق بالتعمير وإعداد التراب والتي جاءت بها المواد 85 بالنسبة للجماعة و88 للجهة، تشكل أرضية خصبة لمثل هذه الإشكالية.

لهذا، في حالة الفرضية التي يمكن للقانون من خلالها أن يتوقع تسلسلا هرميا للسلطات التنظيمية للجماعات الترابية، من أجل ممارسة اختصاصات متنافس عليها لأنها تخص أكثر من جماعة ترابية، فإن تقارير التوافق بين معيار une norme محدد من طرف جماعة ترابية تنتمي لفئة أدنى ومعيار محدد من طرف جماعة ترابية تنتمي لفئة أعلى، يؤدي بالنسبة للأولى إلى سن قواعد:

تنحو إلى الإضافة للمعيار المحدد من طرف الجماعة الترابية التي تنتمي للفئة العليا وتدقيقها والتكيف معها؛

أو استثنائية بالنسبة للمعيار المحدد من طرف الجماعة الترابية التي تنتمي للفئة العليا، ما دام التعارض لايسبب إشكالا يؤدي إلى تقويض الإنسجام la cohérence أو إلى إعادة النظر في الخيارات الجوهرية.

أما في حالة ما إذا تطلبت ممارسة اختصاص من الاختصاصات مساهمة مجموعة من الجماعات الترابية فالقانون في هذه الوضعية يمكنه أن يرخص

لجماعة من الجماعات الترابية أو لواحدة من مجموعات الجماعات الترابية
لتحديد وتنظيم طرق عملهم المشترك

وبالتالي، بناء على هذا الأساس، القانون يمكنه أن يختار من بين الجماعات التي
هي مدعوة للتصرف بشكل مترابط ومنسق لممارسة اختصاص من الاختصاصات
و**يمنح** وفي المقام الأول وبصفة أساسية السلطة التنظيمية لواحدة من بينهن. أما
الجماعة الترابية التي أوكل لها هذا الاختصاص فهي مدعوة:

- لتوضيح الهامش أو المساحة التي تسمح للجماعات الترابية الأخرى
لتكملة، تحديد أو تكييف القواعد التي تم سنها من طرف الجماعة التي
منحت في المقام الأول وبصفة أساسية السلطة التنظيمية.
- تحديد الطرق العملية والملموسة للتعاون وكذا تقوية عملهم الجماعي.

غير أن تنظيم هذه الطرق العملية والملموسة للعمل الجماعي، يجب ألا تحرم
الجماعات الأخرى المعنية من ممارسة اختصاصها أو أن تفرض وصاية مقنعة. بل
أكثر من هذا، **الترخيص** الذي أعطي لجماعة من الجماعات الترابية لتحديد وتنظيم
طرق العمل المشترك لمجموعة من الجماعات الترابية لا يعطيها **سلطة** **تقريرية**
لتحديد هذا العمل المشترك. وبالتالي لتفادي أي معيقات يجب أن تحدد هذه
العملية في إطار **تعاقد** بين مختلف الجماعات.

الفصل السابع

المراقبة الإدارية والمالية للجماعات الترابية

مراقبة الشرعية ليست وليدة القوانين التنظيمية الحالية بل نصت عليها النصوص السابقة حيث أن المادة 31 من من ظهير 30 شتنبر 1976 نص من قبل على أن مقررات المجلس الجماعي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الإدارية العليا. هذه المراقبة أكدتها مقتضيات المادة 69 من الميثاق الجماعي 00-78 كما تم تتيممه وفقا لظهير 18 فبراير 2009 حيث أنه أثار وبطريقة صريحة الوصاية على أعمال المجلس الجماعي حسب المادة 68 وعلى قرارات رئيس وفق المادة 76. هذه المراقبة كانت تبرر بناء على مبدأ المساواة أمام القانون وكذلك بناء على مبدأ وحدة وعدم تجزئة التراب الوطني لأن الأمر يتعلق بمهمة سيادية.

فالعامل كان يتوفر على سلطة مراقبة قبلية لقرارات ومقررات مجالس الجماعات الترابية (لاسيما الجماعة)، هذه المراقبة كانت تعطي لهذه القرارات والمقررات قوة تنفيذية. كما أنه كان يتمتع بسلطة صرفة تمكنه من إبطال هذه القرارات والمقررات عندما كانت مشوبة بعيوب قانونية بل في بعض الحالات لأسباب ذاتية أي مراقبة الملاءمة.

الوصاية الإدارية هي نوع من السلطة التي يمارسها شخص معنوي من القانون العام تحت تسمية سلطة الوصاية على شخص عام آخر مثل الجماعة الترابية، حيث أن الوصاية تشمل مجموع إمكانيات المراقبة التنظيمية التي هي في حوزته وذلك لمراقبة الهيئة التي هي تحت الوصاية من أجل أن تحترم هذه الأخيرة القوانين الجاري بها العمل ومن أجل ضمان المصلحة العامة.

هذه المعطيات نجدها ماثلة في المادة 68 من الميثاق الجماعي رقم 00-78 المنسوخ إذ نصت على أن «صلاحيات الوصاية المخولة للسلطة الإدارية بمقتضى هذا القانون تهدف إلى السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذا حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة». هذه الوصاية على الأعمال التي كانت تمارسها السلطة المركزية على مشاريع القرارات المتخذة من قبل المجالس الجماعية ومطابقتها أو عدم مطابقتها للأنظمة والقوانين الجاري بها كانت معرضة للبطلان كما كان يمكن أن تكون موضوع مراقبة ملائمة للوقوف على مدى ملاءمتها للواقع المحلي. طابع هذه الوصاية وميزتها أنها كانت قبلية.

أما في إطار اللامركزية والجهوية الموسعة التي جاءت بها القوانين التنظيمية الثلاث، فقد تم الإحتفاظ بمراقبة قرارات ومقررات مجالس الجماعات الترابية بناء على الفصل 145 § 2 من الدستور لكنه لا يمارس بنفس الطريقة. فمن جهة الطابع التنفيذي لم يعد مستمدا من مصادقة سلطة الوصاية بل بمجرد تبليغه للعامل أو الوالي، ومن جهة أخرى سلطة إلغاء قرارات ومقررات مجالس الجماعات الترابية التي كان يتمتع بها العامل أو الوالي تم التخلي عنها.

مستقبلا، إذا ما اعتبر العامل أو الوالي أن قرارا أو مقرا مشوب بعيب من العيوب فلا يمكنه إلا إحالته على القاضي الإداري من أجل إلغائه. تجدر الإشارة كذلك إلى أن المحكمة الإدارية لا يمكنها البث في قرار أو مقرر محال عليها من طرف العامل أو الوالي بناء على حيثيات ملاءمة motifs d'opportunité.

المراقبة الإدارية على أعمال وقرارات الجماعات الترابية التي تركز على أساس دستوري تعني أن المراقبة التي تقوم بها المصالح المكلفة بالداخلية على الإجراءات التي تتخذها الجماعات الترابية سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الموارد أو أي اختصاص آخر تتم وفق قواعد قانونية قبلية أي قواعد موضوعة سلفا وبأنه ليس هناك أي انتهاك لهذه القواعد القانونية من قبلها.

هذا ما يمكن أن نستشفه من مختلف المواد (115الجماعة -106 الإقليم-112 الجهة) المنظمة لهذه المراقبة في إطار القوانين التنظيمية والتي تمت المصادقة عليها بعبارات متطابقة «يمارس الوالي او عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس(الجماعة، الإقليم والجهة) كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الإدارية.» إذن ما جد في هذه المسطرة هو انتقال سلطة البث في مشروعية القرارات المتخذة من طرف الجماعات الترابية من السلطة المركزية إلى القضاء الإداري أي رقابة قضائية تقوم بها المحاكم الإدارية.

بل حتى البث في النزاعات التي تخص المنتخبين لم يعد الأمر بيد السلطة المركزية بل بيد القضاء الإداري «يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك التصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية، يختص القضاء وحده بحل مجلس (الجهة أو الإقليم أو الجماعة)»

إن أهم ما يميز هذه المراقبة التي نصت عليها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والصادرة في 07 يوليوز 2015 هو أنها مراقبة بعدية تمارس من طرف جهاز محايد مما يشكل صمام أمان لاحتزام المشروعية من جهة، وضمانا لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من جهة أخرى، بل حتى سلطة الحلول التي كانت مخولة لممثل السلطة المركزية والتي كانت تشكل ركيزة من ركائز سلطة الوصاية في حالة قصور رئيس المجلس التداولي مما قد يترتب عنه إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية فإن القانون التنظيمي الحالي أخضع هذه المسطرة للقاضي الإداري ليبت فيها.

كتحصيل حاصل نقول بأن القوانين التنظيمية قامت بحذف الوصاية وأحدثت رقابة إدارية جديدة تتميز بثلاث خصائص:

- يتعلق الأمر بمراقبة بعدية: لا يمارس إلا بعد دخول القرار حيز التطبيق ؛
- يتعلق الأمر بمراقبة قضائية: مستقبلا فقط لا غير المحاكم الإدارية هي التي يعود إليها الإختصاص لإلغاء قرار مخالف للشرعية؛
- يتعلق الأمر بمراقبة الشرعية لا الملاءمة: عدم احترام القوانين والأنظمة الجاري بها العمل هو السبب القانوني الذي يمكن أن يثار وبالتالي فإن عدم ملاءمة قرار من القرارات لم تعد سببا للإلغاء.

من جهة أخرى، الفصل 145 § 2 من الدستور فوض للعمال والولاية مهمة خاصة تتمثل في ممارسة المراقبة الإدارية «يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية» حيث تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنظر في قرارات الرئيس ومقررات المجلس التي يتم تبليغها له وبإحالة القرار أو المقرر موضوع النزاع للقضاء الإداري. اللجوء للمحكمة في هذه الحالة ليس حكرا على السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بل هو مفتوح أمام كل من له مصلحة من المرتهقين.

كذلك، ولتلافي كل ما من شأنه أن يترتب من نتائج وخيمة نتيجة تطبيق قرار أو مقرر قبل أن يتم إلغاؤه من طرف القاضي، فإن القانون يخول السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بإحالة الأمر إلى قاضي المستعجلات.

وعلى سبيل المقارنة بين المغرب وبعض الدول فيما يخص مراقبة قرارات الجماعات الترابية نجد أن إسبانيا مثلا، القانون فوض المراقبة الإدارية للمحاكم، في بريطانيا المراقبة الإدارية يمارسها الوزير المكلف بالبيئة، بإيطاليا قرارات الجهات تراقب من طرف مصالح الدولة في حين أن قرارات الأقاليم والجماعات فمراقبتها تعود إلى أجهزة جهوية، بهولاندة قرارات الأقاليم هي من اختصاص وزارة الداخلية أما الجماعات فمراقبتها تعود للجهاز التنفيذي للإقليم. فيما يخص البرتغال فإن أمر مراقبة قرارات الجماعات فيعود للمحاكم المدني ممثل الحكومة في المقاطعة.

أما في ألمانيا فإن هذه المراقبة تعود إلى وزير داخلية الولاية (Land) التي هي دولة عضو في الفيدرالية الألمانية.

غير أنه في كل هذه الدول، اتخاذ اجراءات زجرية كالعزل والحل يعود أمر اتخاده للقضاء.

المطلب الأول - مبدأ الشرعية

أولاً وقبل كل شيء لا يمكن لأي كان أن يتخذ قراراً إدارياً يخص الأفراد إذا لم يكن مخولاً لممارسة هذا الاختصاص كما أن هذا الاختصاص يجب أن يمارس في ظل القوانين والأنظمة الجاري به العمل سواء تعلق الأمر بشريعة أو دستور أو قانون أو سلطة تنظيمية أو اجتهاد قضائي، كما أن الاختصاص المخول لهذا الشخص الذي اتخذ القرار الإداري يجب أن يكون اختصاصاً محددًا.

فالدستور ينص على أن القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، ويجب على الجميع الامتثال له ومن بين الجميع الإدارة لاسيما فيما يخص احترام واجباتها النابعة من القانون حيث أنها هي كذلك مجبرة باحترام القواعد العامة التشريعية والتنظيمية أي تحديد طرق القيام بعملها حسب تدرج المعايير hierarchies des .norms

المطلب الثاني - كيفية ممارسة المراقبة الإدارية

احترام الشرعية هو أساس الدولة التي تحترم القوانين التي تحكم العلاقات بين المواطن والإدارة والعلاقات بين كافة أجهزة الدولة مما يساهم في ضمان توازن السلط بين الدولة والجماعات الترابية. في هذا الإطار وكما سبق ذكره فإن المراقبة الإدارية للقرارات والمقررات الصادرة عن الجماعات الترابية تمارس بصفة قبلية من طرف السلطات المكلفة بالداخلية. إلا أن القوانين التنظيمية تميز بين القرارات والمقررات إذ تمارس السلطة المكلفة بالداخلية مهام المراقبة الإدارية على شرعية

قرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس» هذا التمييز له انعكاسات سواء على مستوى التبليغ أو المدة المحددة للتبليغ.

ففيما يخص الأعمال الواجب تبليغها فإنها تختلف باختلاف اختصاصات الجماعة الترابية.

فبالنسبة للجماعة نجد أنه طبقا للمادة 116 يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجماعة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوما من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل. كما تبلغ وجوبا نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة (5) أيام بعد تسليمها إلى المعني بها.

بالنسبة للإقليم يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس العمالة أو الإقليم، وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل.

فيما يخص الجهة الأمر يختلف حيث أنه بناء على المادة 113 يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجهة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام إلى والي الجهة داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام (10) من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل.

كلمة مقابل وصل تعني فقط، حجة وبينة بأن النص قد تم تبليغه وبالتالي لا يعطي أي ميزة تنفيذية للنص. ما يعطي للنص التنظيمي طابعه التنفيذي هو التبليغ وليس التوصل الذي يجسده الوصل.

كذلك النشر حيث يمكن أن ينتج عن النشر في الجريدة الرسمية كما سبق ذكره كما يمكن أن يتم بناء على عملية إلصاق مقرر أو قرار في مقر الجماعة الترابية.

تبقى بعض المقررات التي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه وذلك داخل أجل عشرين 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس. هذه المسطرة تم تحسينها حيث يعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المنصوص عليه أعلاه، بمثابة تأشيرة.

أما فيما يخص تصنيف الأعمال الإدارية⁽¹⁾ فقد جرت العادة على أن يتم بناء على فئتين: الأعمال أو الإجراءات التنظيمية ذات طابع عام وغير شخصية portée générale et impersonnelle والقرارات الفردية décisions individuelles.

القرارات الفردية هي الأعمال التي بواسطتها تقرر هيئة إدارية منح أو رفض امتياز لشخص يتم تعيينه بالإسم كمنح رخصة بناء مثلا⁽²⁾. النظام القانوني لهذه الأعمال يختلف عن القرارات والمقررات التنظيمية. هذه الأخيرة لا تدخل حيز التطبيق إلا بعد انصرام أجل محدد حيث أن تبليغ نسخ من مقررات مجلس الجماعة الترابية يجب أن يتم داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوما حيث يمكن للسلطة المكلفة بالداخلية أن تتعرض ويمكنها إحالة المقرر على القضاء الإداري أي أن مقررات المجلس لا تطبق إلا بعد انصرام الأجل وعدم وجود تعرض من طرف الوالي أو العمل. في حين أن بعض القرارات الفردية لا يمكن التعرض عليها إلا بعد تسليمها للمستفيد منها. فمثلا المادة 116 من القانون التنظيمي للجماعة ينص صراحة على أنه «تبلغ وجوبا نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى (5) أيام بعد تسليمها إلى المعني بها.»

(1) BENOIT (Francis - Paul), Le droit Administratif, Dalloz, Paris 1968 p152

(2) BOURDON(J), PONTIER (J.M), RICCI (J.C), Droit des collectivités territoriales, PUF, Paris 1987, p 163.

أما فيما يخص القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس المجلس فإنها تخضع لإجراءات النشر في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية استنادا على المواد 277 بالنسبة للجماعة، 221 بالنسبة للإقليم و251 بالنسبة للجهة. هذه القرارات تدخل حيز التطبيق بمجرد نشرها أو إرسالها وإحالتها، لكن هذا لا يمنع من أن هذه القرارات يمكن أن تكون موضوع طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة شريطة أن تستوفي مسطرة الطعن الشروط اللازم توفرها كأن يكون للطاعن مصلحة ناتجة عن اتخاذ هذا القرار.

في هذا الصدد يجب التذكير بأن القرارات الفردية يجب أن تكون دائما مكتوبة إلا أنها يمكن ألا تكون غير مكتوبة أي قرارات ضمنية ناتجة عن سكوت الإدارة والذي يجد مصدره في نص من النصوص الذي يعتبر أنه بعد انصرام أجل ما فهذا يعني الرفض⁽¹⁾.

تجدر الإشارة كذلك إلى ما يتعلق بتعليق القرارات الفردية الصادر عن الجماعة الترابية والذي يمكن أن يكون سببا في الطعن. فكل قرار يجب أن يكون معللا وذلك بناء على مقتضيات القانون 01-03 الصادر في 12 غشت 2002 حيث أخضعت المادة الأولى⁽²⁾ كل الجماعات الترابية إلى مقتضياته. والمقصود بالقرارات الفردية كل القرارات التي تمس مصالح الفرد أي كل شخص بعينه سواء كان فردا واحدا أو مجموعة الأشخاص ولكن بعينها. وتستثنى منها القرارات ذات الطبيعة التنظيمية أي تلك النصوص القانونية ذات القواعد العامة والمجردة والملزمة.

وعليه، فإن فرض الشرط الأساسي الأولي لصحة القرار الإداري في جانبه الشكلي إلى جانب باقي الشروط والأركان التي قد يفرضها القانون، يقضي بضرورة وجود التعليل (بغض النظر عن جدية مضمونه⁽³⁾) وأن مجرد عدم تضمين في صلب

(1) DEVOLVE (Pierre), l'acte administratif, Sirey Paris 1983, p180.

(2) ج.ر عدد 5029 بتاريخ 12 غشت 2002 ص 2282

(3) يشو (ميمون)، تقديم وشرح مقتضيات القانون 01-03، أعمال يوم دراسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 43 بتاريخ 2003 ص46.

القرار لهذا الشرط الأولي يؤدي إلى اعتباره غير شرعي على حالته.

هذا وقد حددت هذه المادة شروط صحة التعليل بأن يكون:

• مكتوبا وفي صلب القرار؛

• لايجوز فصل التعليل عن مضمون القرار؛

• بأن يفصح عن الوقائع المادية والأسباب القانونية التي دعت لاتخاذ هذا القرار.

بمعنى أن القرارات الإدارية الصادرة في المجالات التي أخضعها القانون 01-03 لإلزامية التعليل تحت طائلة عدم الشرعية، بحيث لن تكون لها القوة الإلزامية بالنسبة لكل المتدخلين في مسلسل التنفيذ، إلا إذا توفرت في صلبها على التعليل في جانب وجوده الشكلي، بغض النظر عن مدى جديته وماديته وقانونيته المعلنة والذي يبقى تقييمه من اختصاص المحكمة الإدارية.

أما القرارات التي تقع تحت طائلة التعليل فقد نصت عليها المادتين الثالثة والرابعة من القانون 03.01 علاوة على القرارات الإدارية التي أوجبت النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل تعليلها ونذكر من بين القرارات التي نصت عليها المادتين السابقتي الذكر:

قرارات إدارية تقيدية: أي أن القرار يقيد السماح بعمل من الأعمال بإنجاز شيء ما لا علاقة له بالعمل المطلوب مثل اجبار مقاوله على إنجاز تجهيزات لتطهير وحماية البيئة أو فرض شروط تقنية غير منصوص عليها في قانون البناء.

قرارات سحب أو إلغاء حقوق: كقرار سحب رخصة استغلال المؤقت الملك العمومي والذي نتج عنه ضياع أصل تجاري.

قرارات له علاقة بالتقادم: قرار رفض تمديد رخصة استغلال مقلع على أساس التقادم، فوات أجل أو سقوط الحق.

هذا وعندما تلتزم الإدارة السكوت من خلال القرارات الضمنية السلبية التي تصدرها يحق للمعني بالأمر تقديم طلب داخل أجل ثلاثين (30) يوماً الموالية لانصرام الأجل القانوني للطعن لاطلاعه على أسباب القرار الضمني السالف، الإدارة في هذه الحالة مجبرة وملزمة بالرد داخل أجل خمسة عشرة (15) يوماً من تاريخ التوصل بالطلب.

إلا أن ما نود أن نشير إليه في الأخير هو التمييز بين السبب والتعليل حيث أن السبب هو العمود الفقري لاتخاذ القرار أي ما يسمح للإدارة بالقيام بعمل ما لكي تتحرك في اتجاه إنشاء القرار الإداري انطلاقاً من الحالة التي ينشئها فكل قرار إداري يجب أن يكون له سبب يبرره في الواقع وفي القانون فالسبب شرط موضوعي أما التعليل فهو شرط شكلي أي يتعلق بالاعتبارات القانونية التي أدت إلى اتخاذ القرارات كما نصت على ذلك المادة الأولى من القانون 03.01. كما تجدر الإشارة في نفس السياق بأنه لا لزوم لتعليل القرار الإداري إلا بنص القانون وعندها يصبح إجراء التعليل شرطاً شكلياً.

المطلب الثالث - الإحالة على القاضي.

كل نزاع حول شرعية قرارات الرئيس أو مقررات مجلس الجماعة الترابية تبث فيه المحكمة الإدارية. فتعرضُ الوالي أو العامل يُفضي إلى عرض القضية على أنظار القاضي الإداري الذي يصبح من اختصاصه مراقبة شرعية أعمال الجماعة الترابية. كما أن الطعن في شرعية قرار من القرارات من طرف أحد المرتفقين يؤدي كذلك إلى رفع القضية أمام القضاء. المشرع بجعله القاضي، كحكم لسلطة مستقلة عن الإدارة والجماعات الترابية أبي إلا أن يوافق بين ضمان تطبيق مبدأ التدبير الحر وصيانة مصالح السلطة المركزية التي تسهر على تطبيق القانون.

هذه الإحالة على القاضي تستدعي شرطين أساسين: الأول يعود للمطالب بالحق والآخر إلى النص موضوع الطعن.

دور السلطة المكلفة بالداخلية: يستمد الولاية والعمال دورهم من الدستور الذي ألقى على عاتقهم مهمة ذات طابع عام للدفاع عن الشرعية واحترام القواعد القانونية حيث تؤكد المادة 145 من الدستور على أن الولاية والعمال يعملون، باسم الحكومة، «على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها». إلا أنه يجب التوفيق بين مهمة السهر على احترام الشرعية واجبارية احترام التدبير الحر، لهذا السبب ارتأى المشرع اللجوء للقضاء بناء على طلب يتقدم به العامل أو الوالي للقاضي للنطق ببطان مقرر للمجلس أو قرار صادر عن رئيس المجلس.

الوالي أو العامل يستمد حقه في رفع الدعوى بناء على صفته كـممثل للحكومة وليس بناء على مصلحة للدفاع عن حق ما لأنه ليس طرفا في الدعوى. لذا، فإنه يتصرف إما بصفة تلقائية أو بناء على شكاية مرتفق.

- **التصرف بصفة تلقائية** لا تخص إلا المقررات والقرارات التي يتم تبليغها وهي مسطرة يتم تطبيقها كيفما كانت الجماعة الترابية. في هذا الصدد يتوفر العامل أو الوالي للبت في المقرر على أجل لا يتعدى ثلاثة أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر. إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها ويترب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بث المحكمة في الأمر. تبث المحكمة الإدارية في طلب البطان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ التوصل به، وتبلغ المحكمة وجوبا نسخة من الحكم إلى عامل العمالة أو الإقليم ورئيس المجلس المعني داخل أجل عشرة (10) أيام بعد صدوره.

- **التصرف بناء على شكاية مرتفق** الذي يقوم بتبليغ ممثل الحكومة بوجود خروقات ناتجة عن قرار اتخده رئيس المجلس مثلا. في هذه الحالة يتم إبلاغ

القاضي الإداري من طرف الوالي أو العامل ورفع دعوى في هذا الصدد، شريطة أن يكون القرار قراراً إدارياً وأن يمس حقاً من حقوق المتظلم.

في الواقع هنالك جملة من المبادئ تهدف لحماية الأفراد من الاعتداء المادي «للإدارة» ويتسم بعدم الشرعية الصارخ لمساسه بقواعد وحريات سنها الدستور وهي مبادئ ملزمة لجميع السلطات العمومية ومن هذه المبادئ مبدأ قوة الشيء المقضي به، ومبدأ عدم رجعية القوانين *la non retroactivité des lois*، مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ وجوب احترام الحقوق المكتسبة، مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات على الفعل الواحد.

- تبقى الحالة المتعلقة بالمقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. العامل أو الوالي يقوم بإحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية التي تبث في طلب البطلان.

المطلب الرابع - إخبار الجماعة الترابية.

ليس هنالك ما يدل على أن العامل أو الوالي يجب عليه إخبار الجماعة الترابية بإحالة القرار على القاضي. غير أن ما يُستشف من المقتضيات المتعلقة بمسطرة اللجوء للمحكمة أنه «يترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر.» وبالتالي ومن أجل وقف التنفيذ يستحب قبل الإحالة إبلاغ رئيس المجلس التداولي الذي بإمكانه تدارك الموقف سواء بسحب القرار أو بإلغائه أو بإعادة صياغته.

فيما يتعلق بالسحب، فإن التمييز لا يتم بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، ولكن بين القرارات المشوبة بعيب والقرارات الغير مشوبة بعيب كما هو مبين في الجدول.

عقد مشوب بعيب	عقد صحيح
<p>أ- منشئ لحقوق: - السحب ممكن.</p> <p>• لأسباب عدم الشرعية فقط؛</p> <p>• داخل أجل الطعون</p> <p>ب- غير منشئ للحقوق:</p> <p>• السحب ممكن في أي وقت.</p>	<p>أ- منشئ لحقوق:</p> <p>- سحبه مستحيل ما عدا إذا كان السحب:</p> <p>• رخصه القانون؛</p> <p>• ضروري لتأمين تنفيذ حكم بالإبطال؛</p> <p>• طلب صادر عن المعني بالأمر.</p> <p>ب - غير منشئ للحقوق.</p> <p>• السحب ممكن.</p> <p>• بسبب الملاءمة</p>

آجال الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية

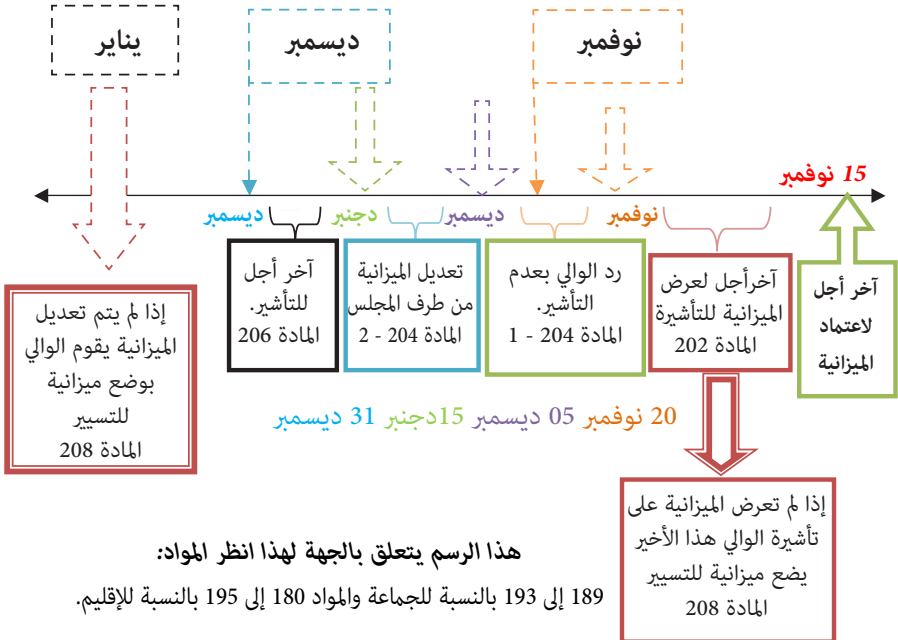
المرجع - الفصل	مدة الأجل المعطاة للمرتفقين
360 ق.م.م	1-60 يوماً لجواب الإدارة أو اعتبار سكوتها رفضاً ضمناً.
360 ق.م.م	2-60 يوماً لممارسة مسطرة الاستعفاف إذا قرر المرتفق ذلك.
360 ق.م.م	3-60 يوماً لتمديد أجل الطعن القضائي بسبب المسطرة الاستعافية.
5 من القانون رقم 03.01	4-15 يوماً لجواب الإدارة
5 من القانون رقم 03.01	5-30 يوماً بعد انتهاء أجل الطعن.
360 ق.م.م	6-60 يوماً لممارسة مسطرة الاستعفاف إذا أراد المرتفق سلك هذه المسطرة ضد قرار الإدارة الصادر في إطار الفصل 5.
6 من القانون رقم 03.01	7-90 يوماً لتمديد أجل الطعن القضائي بسبب مسطرة الاستعفاف.

هذا ولا يؤخذ في احتساب أجل الطعون القضائية لا اليوم الأول للتبليغ ولا اليوم الأخير لأجل الطعن حسب مقتضيات الفصل 512 ق.م.م. فتصبح المدة هي:

$$\text{يوم } 259 = (7 \times 2) + 345$$

الفرع السابع - المراقبة المباشرة على الميزانية

بالإضافة إلى المراقبة الإدارية، يمارس الوالي أو العامل مراقبة بعدية خاصة تتعلق بالمراقبة الميزانية نصت عليها الفصول 200 إلى 208 من القانون التنظيمي للجهة والهدف منها هو مراقبة مدى احترام الجماعة الترابية لأحكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وكذا القوانين والأنظمة الجاري بها سيما احترام مسطرة تحضير الميزانية بالإضافة إلى احترام مبادئ الميزانية وبالخصوص مبدأ التوازن مع احترام التعهدات التي التزمت بها الجماعة الترابية والتي تصنف تحت خانة النفقات الإجبارية.



في الميدان المالي، قامت القوانين التنظيمية بإحلال المراقبة البعدية مكان القبلية كما كان جار به العمل من قبل. المراقبة المالية على الميزانية نصت على مبادئها المواد التي تضمنها القسم الخاص بالنظام المالي للجماعات الترابية لاسيما توازن الميزانية، تسجيل النفقات الإجبارية واحترام تاريخ تقديم أو تعديل الميزانية. كما أن هذه المراقبة تسمح بالتدقيق والتحقق من صدقية الوثائق ذات الطابع المالي كما أنها تساهم في تجنب بعض الإنحرافات المالية كتضخيم المداخيل مما يؤدي لاحقا إلى عجز مالي. لإجل هذا الغرض نصت القوانين التنظيمية على أن مقررات المجلس التالية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف العامل أو الوالي⁽¹⁾:

• المقرر المتعلق بالميزانية؛

• المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخيل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات.

للمقارنة، النظام المتعلق بالمراقبة المالية بفرنسا تبنى نهجا آخر أكثر احتراما لمبدأ التدبير الحر حيث أن مصالح الدولة عندما تتحقق من خرق لجماعة الترابية لما جاءت به مقتضيات القوانين التنظيمية في الميدان المالي والمتعلق بالميزانية، فإن المحافظ le préfet يقوم بإحالة القضية على الغرفة الجهوية للحسابات La chambre régionale des comptes والتي تمارس مهمة استشارية ذات طابع إداري وليس قضائي. فإعداد مشروع ميزانية، تصحيح بعض الخروقات، تقديم بعض الإجراءات من أجل تقويم الميزانية في حالة عجز أو إخطار mise en demeure من أجل تسجيل اعتماد للوفاء بنفقة إجبارية، كل هذه الإجراءات تقوم بها الغرفة الجهوية للحسابات. لكن يبقى المحافظ في نهاية المطاف هو من يقرر مآل الميزانية ويحدد الإجراءات النهائية.

(1) المادة 118 بالنسبة للجهة، 109 للإقليم و115 للجهة.

المواد التي تتعلق بالمراقبة المالية لميزانيات الجماعات الترابية بالمغرب تجعل القرار منذ بداية عملية المراقبة إلى مرحلة الإجراءات الإحترازية في يد العامل أو الوالي أو السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. فبعد إعداد واعتماد والتصويت على الميزانية من طرف الجماعة الترابية يجب أن تعرض الميزانية على تأشيرة العامل أو الوالي أو السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. هذه المسطرة إذا لم تفض إلى التأشير على الميزانية فإن العامل أو الوالي أو السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، تتمتع بسلطة الحلول.

وبالتالي يمكن القول أن مراقبة الميزانية هي عملية ملاءمة لسلطة الحلول والتي كانت مطبقة بواسطة القانون الملغى 08-45 الصادر في 18 فبراير 2009 والتي حافظت عليها مقتضيات القوانين التنظيمية الثلاث. ولعله كان الأولى والأجدر إحالة الميزانية إلى هيئة محايدة وهي المجالس الجهوية للحسابات.

الفصل الثامن اللائمركز الجهوي الممنهج

اللائمركز كركيزة من ركائز التدبير الإداري في المغرب لاسيما منذ الاستقلال عرف عدة مراحل طبعت المشهد الاداري ببلدنا بدأً بظهوري 20 مارس 1956 و12 سبتمبر 1963 ومروراً بظهير 1977 وانتهاءً بميثاق 26 ديسمبر 2018 والذي جعل من الوالي المحور الأساسي على مستوى الجهة.

المطلب الأول - ميثاق اللائمركز

عندما نتحدث عن كلمة ميثاق فإننا نتحدث عن وثيقة تكتسي بالإضافة إلى الطابع الرسمي طابعا تعهديا ومهيبا. فكلمة ميثاق بالعربية هي الثقة والعهد وهي مأخوذة من فعل وثق بمعنى ائتمن. ولعل الثقة والائتمان والعهد تُؤلد الالتزام لأن الوثيقة تعني مصدر الشئ الوثيق المحكم، بمعنى أن بنود الميثاق ملزمة لكل طرف فيها.

ولعل هذا ما يستشف من المادة الثانية من المرسوم رقم 618-17-2 بمثابة ميثاق وطني للائمركز الإداري⁽¹⁾ الصادر في 26/12/2018 «تشكل أحكام هذا المرسوم ميثاقا وطنيا مرجعيا للائمركز الإداري، يتعين على السلطات الحكومية وعلى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وجميع مسؤولي إدارات الدولة، التقيد بمضامينه والعمل على اتخاذ جميع التدابير لتنفيذه» مما يعطي للميثاق أهمية خاصة لما يتضمنه من قواعد تحكم اللامركزية واللائمركز بالمقارنة مع ما كان معمولا به سابقا.

(1) ج.ر عدد 6738 بتاريخ 27 ديسمبر 2018. ص 9787

لهذا، يبدو أن المقارنة بين الحقبة السابقة ومقتضيات المرسوم الجديد تسهل المأمورية من أجل الوقوف على ما جد في هذا المضمار. ففي السابق كان ينظر إلى اللامركز كبديل للامركزية بمعنى أن اللامركز كان يشكل المحرك الأساسي للعمل الإداري، غير أنه بعد صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعة والإقليم والجهة في 7 يوليو 2015 أصبح ينظر للامركز كنتيجة منطقية وتحصيل حاصل للامركزية بمعنى تعايش اللامركزية واللامركز كل منهما يعمل في نطاق اختصاصه. فالمادة الثانية من الميثاق تنص على أن «اللامركز الإداري يعتبر مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة» مما يشكل اعترافا للجماعات الترابية بدورها الحيوي في إدارة وتسيير الشأن الترابي.

هذه المواكبة من شأنها خلق ثنائية عضوية إدارية على المستوى المحلي الترابي حيث وضعت الجماعات الترابية والمصالح الممركزة على قدم المساواة. فالمادة الثالثة من المرسوم رقم 618-17-2 بمثابة ميثاق وطني تنص على أن «اللامركز الإداري قوامه نقل السلط والوسائل» وتم إدخال مبدأ التفريع في توزيع المهام. كما أن المادة الخامسة تؤكد أن الجهة تعتبر «الفضاء الترابي الملثم لبلورة السياسة الوطنية للامركز الإداري» وتمت تقوية دور والي الجهة الذي أصبح يلعب «الدور المحوري، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي». إذن، إعادة صياغة التنظيم الإداري المبني على اللامركزية واللامركز، هو نظام تنظيم الإدارة والمصالح الحكومية والترابية من قبل الدولة «المركزية» والمبني على توزيع وتفويض الاختصاصات بين مختلف أجهزة الإدارة اللاممركزة وأجهزة إدارة اللامركزية.

من خلال دراسة مقتضيات المرسوم يتضح أن الدولة قامت بحصر دورها في التصور والتقييم والمراقبة وفضلت إدارة الفضاء الترابي بناء على سياسة القرب بدأ بالتكيف مع حقائق وإكراهات هذا الفضاء مروراً بالتأقلم مع رهانات الإدارة اللاممركزة وانتهاء بوضع الآليات والإمكانيات لإنجاح مشروع إدارة لاممركزة تتسم بالفعالية والنجاعة.

المبحث الأول - اللامركز كبدل

اللامركز كبدل يعني كأداة للتسيير بمعنى أن المصالح اللامركزية تلعب دورا أساسيا على المستوى الترابي. في هذا الصدد يجب التذكير بأن دور وزارة الداخلية في الممارسة الفعلية للسلطات في كل أرجاء الدولة، بصفة مباشرة أو عن طريق رجال السلطة، كان عاملا مهما وأساسيا لبناء الدولة وذلك منذ بداية الاستقلال. من هذا المنطلق ظهرت فكرة السلطة اللامركزية كبدل للجماعات الترابية.

دور العامل في نطاق تدخله الترابي لخصه إدريس البصري في كون «العامل يمارس مهمتين، أولا كممثل للدولة وثانيا كسلطة تنفيذية للجماعات الترابية»⁽¹⁾ هذه الثنائية عكستها كل النصوص المنظمة لدور العامل على المستوى الترابي. فظهير 20 مارس 1956⁽²⁾ نص على أن «العمال هم ممثلو سلطتنا التنفيذية في الأقاليم. يقومون في هذا الصدد بتأمين المراقبة الإدارية للجماعات المحلية، وعند الاقتضاء، الربط بين مختلف المصالح الخارجية للوزارات.» الظهير هنا يشير إلى شيئين اثنين فيما يخص المصالح الخارجية: عند الاقتضاء والربط liaison. الربط له مدلول تقني ذو طابع محايد لأنه يندرج في إطار التشاور وتبادل الآراء مع احترام قرار القائمين على أمر هذه المصالح. عند الاقتضاء تعني أن عملية الربط محدودة وغير تلقائية.

بالنسبة للجماعات الترابية، ظهير 20 مارس 1956 يتحدث عن المراقبة الإدارية. إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن العمال خلال الفترة الممتدة من 1956-1963 كانوا يعتبرون كسلطة حلت محل ما كان يسمى رؤساء الجهات chef de régions⁽³⁾ خلال حقبة الحماية بما فيها السلطات الممارسة آنذاك من طرفهم. غير أن ما نلاحظه هو أن سلطات رؤساء الجهات آنذاك كانت تتجاوز المراقبة الإدارية والربط بين المصالح الخارجية.

(1) BASRI « Idriss », *L'administration territoriale*, op cité 312.

(2) Dahir 1 - 56 - 046 du 20 mars 1956, B.O n° 2267 p 341 du 6 avril 1956.

(3) Ibid, BASRI (Driss).

الظهير المتعلق بشأن نظام الجماعات المؤرخ في 23 يونيو 1960 أحدث آليات تنفيذ وتقرير مزدوجة لاسيما عبر المادة 46 من هذا الظهير إذ خول لعامل المدينة مزاوله المهام التي خولتها المادة 38 من هذا النص للبشوات. هذه السلط هي في الحقيقة تتعلق بإحداث الضرائب والأداءات والوجيبات بعد مداولة المجلس الجماعي بالموافقة وكذلك تحديد الأسعار بمعنى أن هنالك اختصاصات تقريرية.

كما أن ظهير 12 سبتمبر 1963 المتعلق بالأقاليم أسند مسؤولية الجهاز التنفيذي لممثل الدولة في العمالة أو الإقليم. بالإضافة إلى ذلك الفصل 95 من دستور 1962 نص على أن «العمال ينفذون في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الأقاليم، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القوانين». إذن، هنالك ثنائية عضوية *dualité organique* على مستوى الأجهزة المكلفة بتدبير الشأن المحلي.

فيما يخص دور الوالي أو العامل، انطلاقا من المقتضيات القانونية التي تضمنها ظهير 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والإقاليم والصادر في 03 أكتوبر 2002، فإن الوالي أو العامل يتميز بازدواجية وظيفته، فمن جهة يعتبر سلطة تنفيذية يتولى بموجبها تدبير شؤون العمالة أو الإقليم لاسيما تلك التي نصت عليها المادة 46 والتي تشير إلى أن العامل أو الوالي ينفذ الميزانية ويتخذ القرارات لتحديد الأسعار ويرم الصفقات وينجز أعمال الكراء، ومن جهة أخرى يمارس مهام سلطة لامركزية إذ يقوم بمراقبة الجماعات الترابية بما فيها العمالات والأقاليم لاسيما المادة 59 التي تنص على أن مقررات مجلس العمالة أو الإقليم لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها سلطة الوصاية المتمثلة في العامل وكذا وزير الداخلية بناء على المادة 60 من الظهير.

أما فيما يتعلق بالمصالح الخارجية فإن ظهير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، يشكل حجر الزاوية لهذه الحقبة، لأنه أعطى للعامل دورا محوريا يلقي على عاتقه مهمة تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية. كما أن المادة

الخامسة من هذا الظهير نصت على أنه «تحدث لدى العامل وتحت رئاسته لجنة تقنية» مختلطة تتكون من رجال سلطة ورؤساء المصالح الخارجية مهمتها اعداد مخطط التنمية الاقتصادية الخاص بالعمالة أو الاقليم. كما يمكن ملاحظة مقتضيات المادة الثالثة من مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق باللامركز الاداري حيث يحدد دور المصالح الخارجية بكونه دور تنفيذي تم تدعيمه بتفويض **السلط في الميدان الإداري والمالي** «يعهد إلى المصالح الخارجية في نطاق اختصاصها بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة» كما أن التفويض أمر جائز» يجوز للوزراء أن يفوضوا إلى رؤساء المصالح الخارجية وإلى العمال التصرف باسمهم، ويمكن تعيين رؤساء المصالح الخارجية أمرين **بالصرف في ميدان النفقات**» هذا يعني أن هنالك نقلة نوعية محتشمة جعلت من اللامركز ينتقل من العلاقات التسلسلية **pouvoir hiérarchique** بين السلطات المركزية والمصالح الخارجية الى امكانية تفويض الاختصاصات مما يعطي لهذه المصالح حرية تصرف أكبر.

إلا أن ما يلاحظ هو عدم وجود أي تعريف للمصالح الخارجية بل الأكثر من هذا الفصل 102 من دستور 1996 يشير أولا إلى **المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية** ويشير ثانيا إلى **دور العامل في كونه يقوم بتدبير la gestion** هذه **المصالح**: «يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون، لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية». إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أنه عندما نتحدث عن التدبير فهذا يعني أن العامل له دور هام في تدبير شؤون هذه المصالح.

من خلال هذا التطور التاريخي للامركز الإداري يلاحظ أن **العامل (الوالي)** يشكل سلطة إدارية ذات اختصاص عام. إلا أن جعله العنصر الأساسي والرئيسي في التسيير الإداري على المستوى المحلي، يشكل احتكارا للعمل الاداري على المستوى

التراي، يؤدي حتما إلى الدفاع عن مصالح السلطة المركزية لكن على حساب المصالح المحلية لاسيما فيما يخص ميدان التنمية. فمقتضيات المادة 7 من ظهير 1977 المتعلق باختصاصات العامل توضح أن العامل يتوفر على اختصاصات مهمة على المستوى المحلي لكنه يبقى خاضعا للسلطة المركزية كما تنص على ذلك المادة السابعة من هذا الظهير. كذلك الاختصاصات التي تم تفويضها لولاة الجهات منذ⁽¹⁾ 2002 في العديد من الميادين مثل الاستثمار وتدير الملك العام، السياحة، المناجم، وضع مراكز الاستثمار تحت إمرة الوالي.. الخ

إذن هنالك عملية أولية هي اللامركز الاداري ولكن في نفس الوقت هنالك جنوح لمركزة الاختصاصات بين يدي العامل أو الوالي على المستوى التراي. وبالتالي فإنه أصبح هو كفيل سلطة الدولة على مستوى الجهة والمفوض من طرف الحكومة والممثل المباشر لكل وزير على حدة.

المبحث الثاني - اللامركز كنتيجة للامركزية

القوانين التنظيمية الصادرة في 2015 أعطت زحما للجماعات الترابية مما قوى من قدراتها جراء الاختصاصات التي كفلتها لها هذه القوانين وشكلت بذلك منعطفا في مسيرة اللامركزية. هذه العملية واكبتها عملية موازية تمثلت في ميثاق اللامركز والتي أعطت لوالي الجهة ليس فقط التنسيق بل إدارة المصالح اللامركزية. فالجهوية المتقدمة يواكبها اللامركز الجهوي الممنهج كأرضية لمشروع تجديد الإدارة اللامركزية.

الفرع الأول - معايير اللامركز

من خلال قراءة مواد ميثاق اللامركز نستنتج مبدأ تحديد نطاق اختصاص الإدارات المركزية وحصره في الاختصاصات التي من شأنها ألا تمنح وتفوض الى

(1) انظر تحويل هذه الاختصاصات في الجريدة الرسمية رقم 4984 الصادرة في 07 مارس 2002.

مصالح الدولة اللامركزية حيث أن المادة الثالثة تنص على أن «اللامركز قوامه نقل السلط» كذلك يجب مراعاة «مبدأ التدرج» في توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية كما جاءت بذلك المادة 45 من مرسوم اللامركز.

كما أن المادة الثامنة من الميثاق «تستند على مبدأ التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها». بمعنى أنه سيعهد الى الإدارات المركزية وكل القطاعات التي تمارس مهامها على المستوى المركزي فقط لا غير الاختصاصات التي لها طابع وطني أو تنفيذي بمقتضى القانون الذي لا يسمح بتحويلها أو تفويضها لمستوى ترابي.

وبالتالي فإن كل اختصاص تستطيع مصلحة لامركزية تنفيذه فإنه سيخرج عن صلاحيات الإدارة المركزية، ويشمل ذلك العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية وكذلك العديد من القرارات ذات الصلة بمصالح المواطنين وبالأستثمار والتنمية وغيرها. وتدرجيا ستبقى صلاحيات الإدارات المركزية هي تحديد التوجهات العامة للإدارة والتتبع ووضع البرامج.

غير أن الخط الفاصل بين مجال الاختصاص للدولة والجماعات الترابية قد تم تنقيله في عدد مهم من الميادين نتيجة لما جاءت به القوانين التنظيمية وذلك بناء على مبدأ تحويل الاختصاصات للجماعات الترابية الذي تم بواسطة «كثلة الاختصاصات». وبالتالي فقد تم رصد عدة حالات من تداخل *recoupement* وتراكب *chevauchement* وازدواجية *doublon* الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية.

لتجاوز هذه الإشكالية، وبناء على المادة 79 من القانون التنظيمي للعمالة أو الإقليم وكذا المادة 83 من القانون التنظيمي للجهة فقد تم تبني عدة مساطر منها: التشارك والتعاقد والتنسيق والمواكبة، حيث نجد مثلا تبني المنهج التشاركي لتحقيق التنمية المستدامة وذلك بالعمل بتنسيق مع العامل علما أن التنمية المستدامة هي من الاختصاصات الذاتية للعمالة أو الإقليم وكذا الجهة. كما أن

الاختصاصات المشتركة للعمالة أو الإقليم المنصوص عليها في المادة 87 أو تلك المنصوص عليها في المادة 83 بالنسبة للجهة تمارس بشكل تعاقدي إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من العمالة أو الإقليم. بالإضافة إلى ذلك «يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة». وعليه نلاحظ أن الدولة أخذت المبادرة مسبقاً لمواجهة التدخلات المحتملة للجماعات الترابية وتم التطبيق التلقائي لصفاءات أمان حيث تم اللجوء لمختلف أشكال التشاور من أجل الحد من الأخطار المحتملة من تدخلات منافسة أو متناقضة مما يشكل هدراً للمال العام. كذلك الآليات التعاقدية تهدف بالأساس إلى وضع ترابط واتساق للأهداف المرسومة.

بالإضافة إلى ذلك المادة الخامسة أشارت إلى «الدور المحوري لوالي الجهة» كما سبق تأكيد بظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل والذي يعتبر «مماثلة مندوب حكومتنا» كما أن الفصل الثاني من هذا الظهير يؤكد أن العامل يسهر على تطبيق الظواهر الشريفة والقوانين والأنظمة وعلى تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة «كما أنه يتخذ التدابير ذات الصبغة التنظيمية أو الفردية طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها». كذلك نصت المادة الثامنة من المرسوم على «تحويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي». غير أن دور الوالي لن يكون بالهين وذلك نظراً لكثرة تنوع وتشعب قنوات التواصل التي تعرفها مصالح الدولة على مجموع التراب الوطني.

الفرع الثاني - توحيد عمل مصالح الدولة

يضاف إلى هذا وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة تحت إشراف الوالي. الهدف من هذه الوحدة حسب المادة الثامنة من المرسوم هو ضمان النجاعة والفعالية الناتجة عن الكفاءة في أداء مهامها:

- هنالك الكفاءة في الأداء **performance** التي تشير إلى القدرة على الاضطلاع بإنجاز جزء معيّن من المهام والاختصاصات عند مستوى محدّد من أجل الحصول على نتائج طبقاً لأهداف معينة ومحددة سلفاً وذلك بأقل كلفة سواء من ناحية الإمكانيات المرصودة أو المساطر المخصصة لوضعها حيز التطبيق وذلك من أجل تجاوز الازدواجية والعمل المكرر. لهذا نجد مفهومي النجاعة والفعالية يشار إليه كل مرة بالمرسوم.

- النجاعة **l'efficience** يحيل على مفهوم النتيجة. فالنجاعة هي التدبير الأمثل للأدوات التي هي رهن الإشارة من أجل الوصول والحصول على نتيجة. كما يمكن قياس النجاعة بناء على العلاقة التي هي بين النتيجة المحصل عليها والموارد المستخدمة. ولعل هذه النجاعة تغطي كل الميادين سواء أكانت اجتماعية أو إدارية أو تنموية مما علاقة مباشرة مع النتائج المحصل عليها وهذا يشار إليه بالمردودية.

- الفعالية **l'efficacité** هي العلاقة بين النتائج المحصل عليها والأهداف المسطرة في حين أن المرادودية هي علاقة المدخول المحصل عليه بالنسبة للإمكانيات المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارة السلطات اللامركزية.

الفعالية تتأتى من خلال حسن استعمال الموارد المتاحة بشكل عقلائي لاسيما الكفاءات المتكونة من رأس المال البشري والمالي ومن المعرفة «**le savoir**» ومن المهارات «**le savoir faire**» وحسن التصرف «**le savoir être**» لاسيما فيما يخص الجانب العلائقي مع المنتخبين. ولعل هذا ما يفهم مما أشار إليه المرسوم في المادة الثامنة من ربط المسؤولية بالمحاسبة.

قنوات اتصال المصالح اللامركزية تختلف بالنظر لطبيعة هذه المصالح لاسيما ما يخص طبيعة اختصاصاتها فمنها من له طابع سيادي ومنها من له طابع خدماتي كذلك فيما يخص هيكلتها وتنظيمها سواء على المستوى الترابي أو القانوني أو التاريخي، كذلك فيما يخص علاقاتها مع الجماعات الترابية.

فتاريخيا المخزن من الناحية الإدارية اعتمد على عدة مصالح⁽¹⁾ منها ما هو مالي ومنها ما هو حربي كوزير الحرب ومنها ما هو سيادي كالقياد والباشاوات ومنها ما هو دبلوماسي ومنها ما هو قضائي غير أن في فترة الحماية ظهرت ثلاث وزارات هي وزارة الحرب ووزارة المالية ووزارة العدل⁽²⁾.

من الان فصاعدا، الجهة أصبحت العمود الفقري لمستوى توجيهه وتسيير السياسات العامة للدولة داخل هذا الإطار الترابي، حيث تتم بعد ذلك عملية إسقاط هذه السياسة على مستوى العمالة أو الإقليم كما تشير إلى ذلك المادة 8 من المرسوم «تحويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية» كما أن المادة 5 من القانون التنظيمي للجهة ينص على أن الجهة تتبوأ «مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى» وهو ما يعد تأكيدا لما نص عليه الدستور في هذا المضمار.

تأكيدا لما سبق ذكره، نجد أن مجموع المصالح اللامركزية - الجهوية أو الإقليمية - سيتم جمعها وبالتالي لن تعكس التقطيع الإداري للمصالح اللامركزية كما كان عليه الأمر من قبل ولعل هذا ما تعكسه المادة العاشرة من مرسوم اللامركز والتي أشارت إلى إمكانية «إحداث بنيات إدارية للإشراف وإنجاز مهام ومشاريع مؤقتة وإنهاء مهامها» كما أشارت إلى أن المصالح الإدارية اللامركزية للدولة «تتألف من تمثيلات إدارية مشتركة وتمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها». وعلى كل حال فإن انتشار المصالح الخارجية لم يكن في يوم من الأيام مطابقا للتقطيع الإداري.

(1) فيما يخص الولاية كان هنالك صنف ينتمي للعائلة السلطانية وصنف لغير المنتميين للعائلة السلطانية. غير أن سلطتهم لم تكن تتجاوز نظريا المجالين الإداري والعسكري. أما المجالات القانونية والمالية فلا تعنيهم إطلاقا. فالقضاة وعمال الجباية وأصحاب بيت المال كانوا يعينون من قبل السلطان مباشرة ولا يعودون في أمورهم إلا إليه. حيث كان يتم تعيين قاضيا على رأس المدن المهمة كمرآكش وفاس وتارودانت وشفشاون وتومبكتو لقبه قاضي الجماعة.

(2) NABIH (Mohamed), *Du rand vizir au Chef de gouvernement*, K.A.S. Rabat 2017 p63

على ضوء هذه التغيرات نجد أن دور الوالي قد عرف تطورا ملحوظا وأعطته عملية اللامركزية واللامركز دفعة جديدة جعلت من هذا الدور دورا محوريا سيؤدي به إلى تخصيص الجزء المهم من عمله لقضايا الجهة. فهو ممثل السلطة المركزية في الجماعات الترابية كما ينص على ذلك الفصل 145 من الدستور، كما أنه يسهر على تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة بناء على الفصل 2 من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل. بالإضافة إلى ما سلف، الوالي مكلف بمهمة ذات طابع عام بدءا بالتنشيط مروراً بالتنسيق وانتهاء بالمراقبة لاسيما وأن المادة 19 من مرسوم اللامركز تنص على أن رؤساء المصالح اللامركزية يمارسون مهامهم تحت سلطة الوزراء المعنيين ولكن تحت إشراف الوالي أو العامل.

التفاوت والتباين يطبعان مهمات المصالح اللامركزية والذي ينتج عن اختلاف الأنظمة المؤسسية للموظفين⁽¹⁾ corps des fonctionnaires مما سيؤدي إلى عدم تجانسية السلوكيات وتنوع الثقافة الإدارية الخاصة بكل قطاع. لهذا يبدو أن العمل على تبني مقاربة منهجية وهيكلية للخصوصيات التي تطبع كل قطاع لتجاوز كل انغلاق أو إقامة حواجز أو تفسيرات متناقضة من أجل الحفاظ على وحدة العمل على المستوى الجهوية.

إذن، إذا كانت القوانين والأنظمة الجاري بها العمل موحدة والسلوكيات والثقافات ليست كذلك كما سبق ذكره فإن نجاح اللامركز رهين بإيجاد أرضية سليمة تضمن تطبيقا عقلانيا من أجل الوصول إلى الهدف الأولي الذي رسمه مرسوم اللامركز، ألا وهو «وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة»، لأن عملية اللامركز هي عمودية وأفقية: فهي عمودية لأن مبدأ التفريع الذي تنص عليه المادة 8 من مرسوم اللامركز يقتضي توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية، وهي عمودية عندما كرست مختلف

(1) Colloque national sur la réforme administrative, Ministère de la fonction publique, Déconcentration administrative, Rabat 7 mai 2002, p 4

النصوص الدور المحوري للوالي. وبالتالي وكتحصيل حاصل نلاحظ أن إعادة تنظيم المصالح اللامركزية تشبه إلى حد ما عملية إعادة الإنتشار للدولة وبناء على ما يعرف بالتكيف التنظيمي⁽¹⁾ modularité

المبحث الثالث - أهداف اللامركز

عندما تُسَيَّر الأمور من المركز أو أن المركز له دور هام في اتخاذ القرارات، السلطات في هذه الحالة تكون في وضعية الحُكْم **gouverner** لكن عندما تُسَيَّد عملية تقرير وتنفيذ الاختصاصات للسلطات اللامركزية على المستوى الترابي فإن السلطات المُخوَّلة تكون في وضعية الإدارة **administrer** شريطة ألا يكون هدف الدولة هو التقرب من المكان الذي تريد تطبيق سياستها فيه. فالدولة وإن كانت تتخلى عن بعض صلاحياتها سواء عن طريق اللامركزية أو اللامركز فإنها في نفس الوقت لا تتنازل عن سلطتها لأنها في واقع الأمر يمكنها أن تسترد هذه السلطات في أي وقت كان، لأنها هي صاحبة هذه الاختصاصات في بادئ الأمر.

الفرع الأول - السلطة والسلطة الموازية

اللامركزية شكلت نقطة تحول في العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية ولبنة أولى في البناء الإداري. غير أنه ما لبث أن قُدِّم مشروع اللامركز باعتباره الركيزة والدعامة الثانية لهذا البناء. إلا أنه ظهر جليا أن عملية اللامركز تهدف إلى «خلق توازن» وذلك بإحداث على كل مستوى من مستويات اللامركزية، مستوى لامركز بنفس القوة.

على مستوى الاختصاصات اللامركز قوامه نقل السلط والوسائل بناء على مبدأ التفريع كما هو الشأن بالنسبة للامركزية. أما على المستوى المؤسساتي فالهدف

(1) التكيف المنظومي يعني قدرة أي جسم إداري أو غيره أو أي شئ على التغيير وذلك بتحويل كل عناصره من أجل إيجاد حيز فضاءٍ إضافي.

هو تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة جهويا وإقليميا لمواجهة الوحدة المرفقية للجماعات الترابية سواء الجهة، العمالة أو الإقليم. أما على المستوى المسطري فإن التدرج اتخذ كذلك كمنهج لتوزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية على غرار اللامركزية وذلك طبقا للبند الرابع من الفصل 146 من الدستور. على المستوى التنظيمي يسعى مرسوم اللامركز من خلال المادة 9 من مرسوم اللامركز إلى إعادة النظر في الهياكل الإدارية لجعلها قادرة على تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة والارتقاء بالخدمات المقدمة مع ترشيد النفقات.

مقتضيات القوانين التنظيمية للجهة والعمالة أو الإقليم وكذلك ميثاق اللامركز وضعت كلا من مصالح الدولة اللامركزية ومصالح الجماعات الترابية على قدم المساواة حيث أن تدبير الاختصاصات على مستوى الترابي للجهة تقوم بها الجماعات الترابية والمصالح اللامركزية.

في هذا الإطار، وللقيام بالاختصاصات المنوطة بالجهة نصت المادة 123 من القانون التنظيمي 14-111 بوجوب توفر الجهة على إدارة تتألف وجوبا من مديرية عامة ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس. إذن، هنالك هياكل تمكن الجهة من تركيز اتخاذ قراراتها. فهنالك المجلس الذي يفصل بمداولته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة وذلك بناء على المادة 9 وهنالك الرئيس الذي يقوم بتنفيذ هذه القرارات، كما أن الجهة تتوفر وكالة جهوية لتمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها.

من هنا يمكننا فهم المراد من تقوية اللامركز على مستوى الهياكل الإدارية والعمل على وحدة عمل المصالح اللامركزية من خلال إحداث تمثيلات إدارية مشتركة وتمثيلات إدارية قطاعية كما أشارت إلى ذلك المواد 9-10 و11 من مرسوم اللامركز كما تشير المادة 19 بأن هذه المصالح كلها تعمل تحت إشراف الوالي أو العامل. المقصود هنا، هو إحداث أجهزة مقابلة لتلك الموجودة بالجماعات الترابية لاسيما الجهة والعمالة أو الإقليم، وليست مطابقة لها. بمعنى أن هنالك

خط فاصل بين هياكل اللامركزية وهياكل اللامركز. لكن هذا الخط الفاصل هو ليس بخط حائل، بمعنى إن المراد هو التكامل والعمل المشترك بينهما من أجل المصلحة العامة.

الهدف في نهاية المطاف هو الحفاظ على انسجام عمل الدولة من خلال وجود ممثل لها، عملي وفعال، في شخص الوالي أو العامل مواكبة الجماعات الترابية لاسيما الجهة التي تتمتع بصلاحيات واسعة. وبالتالي موازاة لمسلسل اللامركزية هنالك عملية اللامركز.

فدور الوالي هو دور هام يتمثل في إدارة المصالح الخارجية التي أصبح يطلق عليها المصالح الممركزة بمعنى مصالح بالجمع وممركزة بالمفرد. كما أن المواد 22-23 و24 من مرسوم اللامركز تعطي للفصل السادس من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلقة باختصاصات العامل سندا قويا لتفعيلها.

المصالح اللاممركزة أصبحت حسب مفهوم مرسوم اللامركز، الإدارة المكلفة، في حيز ترابي محدد جغرافيا، بتنفيذ البرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات للدولة أو إحدى هيئاتها والسهر على جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين. هذا الدور في واقع الأمر يعتبر ترجمة للفصل 89 من دستور 2011. غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المصالح اللاممركزة يجب عليها أن تعمل من أجل تطوير الأداء الذي يجب أن يتسم بالنجاعة والفعالية والتي يجب أن تصبح ثقافة سائدة تطبع السلوك الإداري لهذه المصالح.

الفرع الثاني - تكريس دور الوالي

المادة الخامسة من المرسوم أوضحت أن سياسة اللامركز تقوم على مرتكزين:

- المرتكز الأول هو أن الجهة تعتبر الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للامركز الإداري؛
- أما المرتكز الثاني فهو الدور المحوري لوالي الجهة.

بالنسبة للمركز الأول فهو يعتبر إعمالاً وتطبيقاً للفصل 143 من الدستور وامتداداً للمادة الخامسة للقانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهة.

أما فيما يخص المركز الثاني، فإن المرسوم أكد أن والي الجهة هو ممثل السلطة المركزية على المستوى الجهوي في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والمسؤول الأول عن تنفيذ سياسات الدولة في الجهة.

انطلاقاً من هذه الوضعية، فإن والي له سلطة على عمال الإقليم، ما عدا فيما يخص الشرطة الإدارية والمراقبة الإدارية الممارسة على الجماعة بناء على المادة 145 وعلى الإقليم بناء على المادة 112 وكذلك في الميدان المالي لاسيما ما يتعلق بالتأشير على ميزانية الجماعة طبقاً للمادة 191 أو الإقليم تبعاً للمادة 189 من القوانين التنظيمية للجماعة والإقليم.

هذه السلطة على عمال الإقليم تترجم بإمكانية توجيه تعليمات des instructions للعمال وكذلك بناء على حق السحب droit d'évocation يمكنه أن يتخذ مكان العمال قرارات تهم الميادين التي تدخل في إطار اختصاصاتهم.

كما إن هذا المرسوم يحدد الجهة كمستوى لتحديد المسؤولية فيما يخص الجانب الميزانياتي لاسيما ما يتعلق بالإتمادات وما يتعلق بإبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية وكذلك إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية كما بينت ذلك المادتان 15 و30 من المرسوم، لمساعدة والي للنهوض بالمهام المنوطة فإنه يستند على خلية حصرية تتمثل في «اللجنة الجهوية للتنسيق» مكونة من عمال الأقاليم، الكاتب العام للشؤون الجهوية، رؤساء مصالح الدولة اللامركزية وكذا المسؤولين عن المراكز الجهوية للاستثمار. هذه اللجنة تبدي رأياً فيما يخص التوجهات الاستراتيجية، تحضير القرارات والعمل على تنفيذها. كذلك يستند والي إلى بنية إدارية أخرى تحمل اسم «الكتابة العامة للشؤون الجهوية» يرأسها كاتب عام للشؤون الجهوية وتعمل تحت الإمرة المباشرة للوالي.

الفرع الثالث - اللامركز ركيزة إدارة الشأن العام

هذه الدينامكية التي يُراد لها أن تطبع العلاقة بين المصالح الإدارية للجماعات الترابية والمصالح اللامركزية الهدف منها كسر الحواجز التي كانت من قبل السمة الرئيسية للعلاقات بين هذين الإطارين والتي كانت عبارة عن فصل جاسئ أي صارم rigide بينهما مما سيسمح بظهور إدارة (ترابية وكذلك لامركزية) تتجاوز نواب الانتخابات ونفوذ المنتخبين وكذلك سلطة ممثل السلطة المركزية وذلك إعمالا لما تنص عليه مقتضيات المادة 7 من مرسوم اللامركز والتي تهدف إلى «إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيآت اللامركزية ولاسيما منها الجماعات الترابية». ولذا، فالمُعتقد المبني على المشروعية الديمقراطية الذي كان سائدا بأن المنتخب له مشروعية بحكم انتخابه من طرف الساكنة وبالتالي فإنه هو من يقرر في حين أن الموظف السامي المعين ينحصر دوره في التنفيذ، أصبح متجاوزا.

صحيح إلى حد ما هذه البرهنة لأن عبارة «طبقا لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل» تتكرر مرارا في مرسوم اللامركز كلما تعلق الأمر بعمل وتدخل السلطة على المستوى الجهوي مما يعطي الانطباع بأن الأمر يتعلق فقط بالتنفيذ. لكن المرسوم يتضمن مقتضيات تؤكد بأن سلطة اللامركز لا ينحصر عملها فيما تقرره سلطات اللامركزية بل أصبح بإمكانها أن تتحرك في إطار قانوني خاص بها يسمح لها بأن تقرر في أمور تهم الجهة والإقليم دون الرجوع إلى السلطة المركزية في إطار تفويض السلط.

لماذا؟ لأن اللامركز، كما بينت ذلك المادة 3 من المرسوم، قوامه نقل السلط لفائدة المصالح اللامركزية على المستوى الترابي وعلى التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارة اللامركزية والمصالح المركزية كما أوضحت ذلك المادة 8 من المرسوم كما أن المادة 14 تشير إلى كثلة الاختصاصات الممكن القيام بها على المستوى الترابي مما سيسمح للمصالح اللامركزية من ممارسة صلاحيات

تقريرية بكيفية فعلية وناجعة كما جاء كذلك في المادة 17 من المرسوم.

هذه الوضعية الجديدة ستضع المنتخبين أمام مسؤولياتهم، لأن النظام السابق كان يسمح لهم بالتححر من أية مسؤولية وذلك بالاحتفاء وراء الوالي أو العامل الذي كان سلطة تنفيذية للإقليم والجهة، كما كانت له سلطات مراقبة على أعمال الجماعات الترابية. في ظل النظام الجديد السلطة التنفيذية هي موكولة لرئيس الجهة والإقليم والمراقبة موكولة للقضاء الذي يمارس مراقبة مستمرة على كل الأعمال بما في ذلك السلطة التنظيمية الممارسة من طرف السلطات اللامركزية.

السلطات اللامركزية يمكنها الإحساس بنوع من التححر وإعطاء الانطباع بأنها المدافع الوحيد عن المصلحة العامة. فالمنتخبون لا يعبرون، حسب البعض، إلا عن مصالحهم الحزبية والمصالح الخاصة لدوائهم الانتخابية وبالتالي فإن وجهات نظرهم مجزأة ومتحيزة. بالمقابل، ممثلو السلطة، غير مرتبطين سياسيا وليس لهم أي ولاء حزبي ولا تحكيمهم أية قيود ظرفية. بمعنى أنهم يمارسون مهامهم وفق مبدأ الحياد الذي جاء به الفصل 155 من دستور 2011. هذه الوضعية تسمح لهم بأن يكونوا قادرين على التحكيم بين المتطلبات المختلفة والمتضاربة لمختلف أعضاء المجلس واقتراح مشروع جماعي وغير فردي. فالسياسة تفرق وتمزق وتعارض، في حين أن ممثلي اللامركز لا يقعون ضحية هذه النوائب مما يعطيهم هامشا من الحرية ويسمح لهم بأن يدعوا بأنهم هم من يدافع ويحافظ على المصلحة العامة سواء بالنسبة للسكان أو بالنسبة لكل البلد. وبالتالي فهم يستمدون شرعيتهم من خلال صفتهم كممثلين للدولة في حين أن شرعية المنتخبين مستمدة من الناخبين المنتمين لرقعة جغرافية محدودة أي جزء فقط من الأمة.

يضاف إلى عنصر انعدام الانتماء السياسي لممثلي اللامركز عنصر آخر له ارتباط بمفهوم المرفق العام لاسيما الاستمرارية. فممثلو اللامركز وبحكم انتمائهم للوظيفة العمومية، سواء على مستوى المسؤولين أو غيرهم، يتمتعون بالاستمرارية مما يسمح للمرافق اللامركزية أن تستمر في العمل والمحافظة على حسن سير

المرفق العام وهو ما أشارت إليه المادة 30 - ج أو المادة 34 - أ من المرسوم. في حين أن المنتخبين هاجسهم هو إعادة انتخابهم وبالتالي هم مجبرون لضيق الوقت بأن يخططوا للمدى القريب مما لا يسمح لهم بتحديد استراتيجية متناسقة سواء تعلق الأمر باعتماد إصلاح أو مشروع على المدى الطويل والسهر على انجازه.

ممثلو اللامركز في هذه الوضعية يصبحون كمحترفين حقيقيين للشأن العام واحترافيتهم تدرج على المدى الطويل. هذه الاحترافية تمكنهم من اكتساب الكفاءة المبنية على المهارات والخبرات التي يعتمدون عليها لمزيد العون لرؤساء المجالس الجهوية والإقليمية. ولعل هذا ما يستخلص من المادة 36 من مرسوم اللامركز والذي ينص على أن المصالح اللامركزية تتولى «تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية والمساهمة في تنمية قدرات هذه الجماعات» أو المادة 56 من القانون التنظيمي للجهة (54 للإقليم) الذي يوضح بأنه « يحق لأعضاء مجلس الجهة الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجهة».

عناصر الحياد والكفاءة والاستمرارية تضع على عاتق ممثلي اللامركز مسؤولية التجديد والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة بل إن برامج التنمية المستدامة تتم في إطار تشاركي وتعاقدى مع المصالح اللامركزية. وضعية تجعل من إدارة الشأن العام منطقة كفاءة خاصة واحتكار من طرف مصالح اللامركز.

المبحث الرابع - هياكل ومهام جديدة

جاء دستور 2011 في فصله الأول بثقافة الحكامة، القانون التنظيمي لقانون المالية الصادر في 2015 أضاف الفعالية والنجاعة. لهذا نجد أن مرسوم اللامركز يحمل بين طياته كل هذه المرجعيات حيث أشار إلى أن وحدة عمل المصالح الممركزة للدولة «ضمان للفعالية والنجاعة». وعليه فإن انتشار «المصالح الخارجية»

أصبح متجاوزا الشئ الذي أدى إلى إعادة النظر فيه وإلى مراجعة عميقة من أجل هيكلته وذلك على ضوء مبدأ وحدة المصالح وتوحيدها.

وحدة المصالح تعني «تعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية» أي أن هنالك عمل موحد للإدارة وليس للإدارات. ولعل وحدة الإدارة بلورتها المادة 9 من مرسوم اللامركز التي أرست قواعد إعادة هيكلة جذرية لتنظيم مختلف الوزارات لمصالحها، لأن الانتشار السابق لهذه المصالح أصبح متجاوزا بالنظر إلى القوانين التنظيمية للامركزية وما جاءت به من اختصاصات عززت دور الجهة سواء تعلق الأمر بصلاحيات المجلس الجهوي أو صلاحيات رئيسه.

إلا أن هذه الهيكلية التي ستفضي إلى تحويل وتفويض الاختصاصات ستعترضها مقاومة شديدة من طرف المسؤولين المركزيين الذين يباشرون ويمارسون هذه الاختصاصات لسبب بسيط هو أن التفويض والتحويل سيقوي المصالح اللامركزية وسيضعف المصالح المركزية. وعليه فإن أهم الاختصاصات ستبقى بين يدي هذه الأخيرة سواء قانونيا de droit أو عمليا de fait.

الفرع الأول - قواعد التنظيم الإداري للامركز

من خلال مقتضيات المادة التاسعة من مرسوم اللامركز يتضح أن البنية الهندسية للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزية تستند على دعامتين اثنتين:

1 - تمثليات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف. أي خلق أقطاب إدارية؛

2 - تمثليات قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها.

هذا يعني أولا وقبل كل شئ هو أن مجموع المصالح على المستوى الجهوي أو الإقليمي سيتم ضم بعضها البعض بطريقة لا تعكس التقطيع الوزاري السابق وكما كان الأمر عليه من قبل.

كما أن هذا الضم سيتم من جهة على أساس تناسق وتكامل الأهداف ومن جهة أخرى بناء على حجم وتنوع المهام. إذن هنالك معيار وظيفي (التناسق والتكامل) وهنالك معيار مادي (حجم وتنوع المهام). وعليه عندما يكون هنالك مجال من المجالات مُتَقاسم ويعرف أكثر من متدخل، فإن عملية تحديد مجال التدخل وكذا الجهة المعنية للقيام به، يجب أن تتم بناء على تعليمية وزارية أي كل الوزارات والمؤسسات المعنية لتجاوز كل ما من شأنه أن يكون موضوع ملاحظات لاحقة ويعرقل سير عمل هذه المصلحة.

غير أن ما تجب الإشارة إليه هو أن عملية جرد وتراتبية الاختصاصات هي عملية مهمة من أجل فرز الاختصاصات ذات طابع عام والتي يجب أن تحظى بالأولوية وتلك التي لها أهمية أقل في مجال من المجالات وكذلك تعريف المجالات التي لها طابع اختصاص نوعي خاص. هذه المصالح التي لها طابع اختصاص نوعي خاص لاسيما العدل (محاكم الاستئناف) أو التعليم (الأكاديميات) أو الدفاع (المناطق العسكرية) سيكون لها تنظيم خاص.

في حين أن بعض المصالح لا تقع تحت مسؤولية الوالي أو العامل لعدة أسباب:

- نظرا لفصل السلط الذي جاء به الفصل الأول من الدستور، تعتبر المحاكم الابتدائية، المحاكم الجهوية للحسابات، ومفتشيات الشغل عندما تباشر عملها في إطار تطبيق قانون الشغل كمصالح لا تدخل في إطار اختصاصات العمال أو الولاية.

- نظرا لمبدأ فصل المهام الذي أقرته النصوص المحاسبية (مرسوم 21 أبريل 1967 المتعلق بالمحاسبة العمومية وكذا مرسوم 2015 المتعلق بمحاسبة الجماعات الترابية) لاسيما مديري المصالح الجبائية وكذلك مصالح الخزينة العامة بالإقليم والجهة. هذه المصالح لا تدخل في إطار اختصاصات العمال أو الولاية.

• كذلك مدير ومفتش الأكاديمية فيما يخص الاختصاصات المتعلقة بما هو بيداغوجي ؛ لكنه يخضع لإشراف الوالي أو العامل فيما يخص برمجة التجهيزات.

• لأسباب عملية فإن كل المصالح التي تخص القوات المسلحة لا تدخل بتاتا تحت إشراف الوالي أو العامل مع مراعاة مقتضيات المادة الثالثة من الظهير الشريف بمثابة قانون والصادر في 15 فبراير 1977.

غير أن ما تجدر الإشارة له هو أن الوالي والعامل يبقى اشرافهما على كل ما يتعلق بالذمة المالية (المنقولات والعقارات) لكل المصالح المدنية.

الفرع الثاني - الكتابة العامة للشؤون الجهوية

هي الجهاز الإداري المكلف بتحضير الملفات ومتابعة القضايا التي هي من اختصاص الوالي حيث يتولى كاتب عام معين من طرف وزير الداخلية التفرغ للمهام التي يكلفه بها الوالي كما يضطلع بالمهام المشار إليها في مرسوم اللامركز سواء على المستوى الاقتصادي أو الإداري:

على المستوى الاقتصادي نجد أنه يعمل على تنشيط المبادرات بين مختلف المصالح اللامركزية كما تنص على ذلك المادة 33 من المرسوم «أعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة الوالي». كما أنه ينظم مرحلة التشاور والتفاوض التي تفضي إلى علاقات تعاقدية مع المجلس الجهوي، كما أنه يسهر على تحضير الأرضية للتعاون بين الجهات؛

على المستوى الإداري يقوم بتحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق ويسهر على تنظيمها ويقوم بإعداد تقارير دورية وسنوية ترفع لهذه اللجنة.

الفرع الثالث - اللجنة الجهوية للتنسيق

من خلال تشكيلة اللجنة والمهام التي أسندت لها بمقتضى المادة 30 من مرسوم اللامركز يتضح بأنها تشكل ما يشبه مركز قيادة أو مجلسا إداريا على مستوى الجهة. فهي هيئة ذات اختصاص جماعي ومكونة من كل الفاعلين الإداريين والاقتصاديين الموجودين على رأس مختلف المصالح اللامركزية.

فهي تشكل مركز قيادة على مستوى الجهة لأنها تتكون من: عمال العمالات والأقاليم، الكاتب العام للشؤون الجهوية، رؤساء مصالح الدولة اللامركزية والمسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار وعن المؤسسات العمومية الجهوية الأخرى.

أما اجتماع هذه اللجنة فيتم بدعوة من الوالي كلما اقتضت الضرورة إلى ذلك وعلى الأقل مرة كل شهر على أن يكون آخر اجتماع سنوي مخصص لتقييم الحصيلة السنوية. كذلك يمكن للسلطة أو للسلطات الحكومية المعنية أن تطلب اجتماع اللجنة مما يعني أن الاجتماع يكون بطلب من وزير الداخلية أو أي وزير له مصلحة في أخذ رأي اللجنة.

هذه اللجنة تعتبر هيئة للحكامة على مستوى الجهة مما يعتبر تطبيقا للفصل 157 من الدستور الذي يشير إلى «قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية» لذا فهي تقترح التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية والعمل على تأمين استمراريتها.

فمن خلال هذه اللجنة يمكن لأعضائها متابعة تطبيق السياسات والبرامج والمشاريع العمومية على المستوى الجهوي وبالتالي العمل على تحقيق الانسجام بين مختلف هذه المشاريع والبرامج مع ابداء الرأي فيها. كما أنها تبدي رأيها بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات ومقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية. وعليه يمكن اللجوء إلى هذه اللجنة من أجل استشارتها حول التوجهات الاستراتيجية للدولة على المستوى الجهوي.

الفرع الرابع - اللجنة التقنية.

هذه اللجنة تم إحداثها بموجب أحكام الفصل 5 المكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون والمتعلق باختصاصات العامل الصادر في 15 فبراير 1977. المادة 34 من مرسوم اللامركز أضافت إلى اختصاصات هذه اللجنة والتي جاءت بها المادة الخامسة من الظهير الصادر في 15 فبراير 1977، اختصاصات أخرى كتتنسيق أنشطة المصالح المركزية وتتبع تنفيذ السياسات العمومية واقتراح التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية مما يجعل منها لجنة تدبير **le Comité de pilotage**. على المستوى الجهوي. كما يمكن لهذه اللجنة أن تلعب دور دعامة تقنية للجنة الجهوية للتنسيق بحكم أن جزءاً كبيراً من أعضائها يشكلون هذه اللجنة.

هذه اللجنة يرأسها الوالي أو العامل وتتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ومن العمال ورؤساء المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة ومن مديري المؤسسات العمومية. الشئ الذي يجعل من هذه المجموعة، مجموعة عملية مكونة من تقنيين وتتمتع بالاستمرارية

خاتمة الباب الأول

أساليب التنظيم الإداري في الدولة الموحدة تتأرجح بين المركزية واللامركزية الإدارية، وتُعتبر المركزية هي الأقدم بينهما. إلا أن التطور الحاصل أظهر الحاجة إلى التخلي عنها، والانتقال إلى اللامركزية التي تهتم بتوزيع الوظائف الإدارية. إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو ضرورة التمييز بين الفيدرالية واللامركزية.

اللامركزية نظام إداري تكون فيه الدولة موحدة، بمعنى أن هذه الدولة تتسم بوحدة القانون ووحدة الدستور أما الفيدرالية فهي نظام سياسي يقسم الدولة جغرافيا بين دول هي عضو في الدولة الفيدرالية غير أن مفهوم السيادة لا ينطبق على هذه الدول رغم أن هنالك تنائية عضوية إذ أن كل دولة عضو في الفيدرالية لها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية ولها دستور.

المغرب كدولة موحدة ذات تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية الموسعة أو المتقدمة المبنية على مبدأ التدبير الحر، مبدأ كرسه دستور 2011، وبالتالي فهو مبدأ يفرض نفسه على السلطة التشريعية والتنفيذية. علاوة على ذلك، القوانين التنظيمية الصادرة في 2015 تبنت المبدأ وأعطته الآليات لوضعه حيز التنفيذ. رئيس المجلس التداولي سواء الإقليمي أو الجهوي أصبح هو السلطة التنفيذية فهو الأمر بالصرف والمنفذ لقرارات المجلس الجهوي.

بيد أن اعتراف الدولة بهياكل إدارية تدير مصالح خاصة منفصلة عن تلك التي تقوم بها هي، لا يكفي في حد ذاته أن يعطي للنظام القانوني الذي يحكم هذه الهياكل صبغة اللامركزية. فالشخصية القانونية لها علاقة جدلية مع الاستقلالية الذاتية العضوية والوظيفية لهذه الهياكل التي تحدثها الدولة.

كما أن، التسيير الذاتي يُؤمن لامركزية فعلية حيث أن بلورته تتم عبر حرية ذاتية عضوية تتمثل في كينونة أجهزة مستقلة عن الدولة. كذلك القدرة على

اتخاذ قرارات، هذه القدرة هي مستقلة تماما عن السلطة المركزية في إطار احترام الدستور والقوانين الجاري بها العمل. بالإضافة إلى خلق آليات وإعطاء امكانيات مالية محمية بالحرية الذاتية المالية. والواقع أن النظام الجبائي المحدّث بموجب ظهير 21 نونبر 1989 قد عزّز من القدرة المالية للجماعات الترابية من خلال توسيع نطاق ووعاء الموارد المالية.

إعادة النظر في علاقات السلطات المركزية بالجماعات الترابية كانت له خليات سياسية واقتصادية، حيث سعت الدولة إلى الانتقال من علاقات السلطة العمومية المقترنة بالوصاية والرقابة إلى علاقات التشاور والتدبير التشاركي والتعاون، دون أي إخلال بالاختصاصات التي تعود حكرا للدولة، ولا بالصلاحيات التي تمكنها من ضمان سيادة القانون، وأسبقية وصدارة السياسات الوطنية على المحلية. هذه الخطوة كانت تكريسا للفصل 136 من دستور 2011 الذي نص على «أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين» حيث تبوّأت الجهة الصدارة لتكون رافعة اقتصادية في حيز جغرافي يسمح بالقيام باختيارات اقتصادية مهمة. الدور الاقتصادي يتمثل في البرمجة كأداة تخطيط من أجل تدخل اقتصادي مبني على التشاور والتحاو. الاقتصاد الاجتماعي أصبح أداة فعال لتثمين الموروث الثقافي المحلي.

في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل تمّ وضع ميثاق جديد للامركز يكون عوناً وسندا للمجالس الجهوية ومجالس باقي الجماعات الترابية من خلال وضع أجهزة حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من المبادرة وبسلطات تفريرية فعلية، حيث أعطي الوالي دورا رياديا يلعب دورا يفضي إلى تناسق وتضافر مجهودات المصالح اللامركزية في صالح التنمية المندمجة بأقرب ما يكون من السكان المعنيين ومن منتخبهم. كما أن

الجماعات الترابية أصبحت تتوفر على آلية قانونية تتمثل في ممارستها لسلطة تنظيمية في إطارها الجغرافي.

هذه الجهوية الموسعة لجأت إليها دول أوروبية والتي تخلت عن المركزية الإدارية، بعد تكشف حدودها لاسيما فيما يخص بعض الإشكالات السياسية وحل بعض المعضلات الاقتصادية.

لقد أخذت إيطاليا بالجهوية بعد أن أقر دستورها وجود جهات إدارية واقتصادية تتكامل في أهدافها وآليات عملها مع النسق الجهوي الموسع، والذي يمنح الأقاليم والجهات صلاحيات واسعة. بيد أن الجهات كانت المظهر التنموي والاقتصادي والإداري لنظام يقترب من النسق الفيدرالي، كما شكلت رافعة له.

وفي إسبانيا نص دستور 1978 على الجهوية بل إن إسبانيا تُعد من الناحية السياسية والإدارية دولة قائمة على الجهات أكثر منها دولة فدرالية.

بفرنسا هنالك خريطة طريق لحل مشاكلها السياسية بكورسيكا وكالدونيا الجديدة. إلا أن البعض يعتقد أن الجهوية الموسعة بفرنسا هي عبارة عن بناء اصطناعي *construction artificielle* ولعل هذا ما أكده جيرار برامولي أستاذ الاقتصاد بجامعة إيكس مرسيليا والذي قال بأن التقطيع الجهوي الراهن بفرنسا يلزمه إعادة النظر في التقسيم الجهوي، عبر استحضار نموذج الحقبة الملكية التي تجاهلها صناع القرار في فرنسا لاسيما وأن التقطيع الجهوي يجب أن يستجيب للتطلعات الثقافية العامة، لا أن ينحصر في بعده الاقتصادي والجباي فحسب.

الباب الثاني :
الإطار المالي والميزانياتي

مُؤاكَبَةً للمراقبة الإدارية، الجماعات الترابية تخضع لمراقبة ميزانية بعدية محددة تتعلق بتنفيذ الميزانية نصت عليها المواد 209 و213 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهة⁽¹⁾ والصادر بتاريخ 07 يوليوز 2015 وكذلك المادة الأولى من مرسوم 23 نوفمبر 2017 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات والأقاليم والجهات. هذه المراقبة يمارسها الخازن أي المحاسب لدى الجماعة الترابية.

الهدف من هذه المراقبة هو معرفة مدى احترام الأمر بالصرف للقواعد المحاسبية التي نصت عليها القوانين والأنظمة الجاري بها العمل لاسيما مرسوم 23 نوفمبر 2017 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات والأقاليم والجهات.

فعند الحديث عن حريات الجماعات الترابية نتساءل أولاً وقبل كل شئ عن الترتيبات المالية والجبائية التي تلائم نظام التدبير الحر؟ أو بتعبير آخر ما هي مبادئ الأنظمة المالية التي لاتستجيب لمبادئ التسيير الحر؟

فعندما نثير موضوع حريات الجماعات الترابية، فإننا نثير في نفس الوقت قدرتها على الحركة بكل حرية واستقلالية. هل نتحدث عن الحرية أي التسيير الذاتي أو عن الإستقلال بالنسبة للسلطات المركزية؟ فالقيام بعمل مستقل يقتضي بطبيعة الحال أن هذا العمل قد تم تقريره وتسييره من طرف الجماعات الترابية بكل حرية وألاً يكون أمراً فوقياً. ليس فقط أن هذا العمل غير مفروض من طرف

(1) فيما يخص تنفيذ ميزانية الجماعة انظر المواد من 196 إلى 200 والإقليم المواد من 187 إلى 191

السلطة المركزية ولكن ينبغي كذلك أن هذه السلطة المركزية لا تستطيع الاعتراض على هذا العمل. يجب ألا يكون بمقدور الدولة أن تمنع الجماعة الترابية من أن تقرر أو تنفذ عملاً ما كما يبدو لها. أو بتعبير آخر، يجب ألا تكون الجماعة الترابية عندما تقرر وتريد أن تتصرف، في حاجة إلى موافقة الأجهزة الإدارية المركزية.

بطبيعة الحال، يمكن للدستور وللقانون أن يعترف للجماعة الترابية بالقدرة على التقرير والتقدير والقدرة كذلك على التصرف، ولكن من جهة أخرى يجب أن نعترف بأن أجهزة هذه الجماعات إن لم تكن لديها الإمكانيات من أجل ترجمة هذه القرارات على أرض الواقع أو أن تنفيذ هذه القرارات شيء مكلف لا تستطيع الجماعة الترابية تحمله أو أنه سينتج عن هذه القرارات كلفة كبيرة أثناء إنجازها، آنذاك سنكون أمام الأمر الواقع أي أننا أمام هذه الحقيقة لا يمكن إلا أن نقول جميعاً بأن هذه الحرية أو الإستقلالية ما هي إلا حرية أو استقلالية نظرية وشكلية.

هذه الوضعية تدفعنا أن نشيرونطرح المشكل المالي، فالمال هو عصب الحرب. فكل قرار يتم اتخاذه يفترض تنفيذه ضمنياً وصراحة نفقة، مما يستلزم في نهاية المطاف التوفر على الامكانيات المادية لإنجاز النفقة. وبالتالي يمكن ان نلاحظ الطابع الإنفاقي للجماعة الترابية وهو شيء طبيعي لأنه لا يمكن حصر اختصاصات الجماعة الترابية في حدود الأعمال الإدارية !! فهي بحكم دورها المتمثل في اشباع حاجات وحاجيات الساكنة بالإضافة إلى دورها في التنمية الإقتصادية، يجب أن تتوفر على إمكانيات مادية وأن تكون رهن إشارتها. وعليه فإذا كانت كل الطرق تؤدي إلى روما كما يقال فإن طريق تنفيذ القرار يمر عبر الإمكانيات المالية.

المشكل المالي ينقسم إلى جزئين: الجزء الأول يتعلق بالقواعد التي تحكم النفقات والجزء الثاني يهتم بالقواعد التي تنظم الموارد. وضع هذه القواعد المتعلقة بالمداخيل والنفقات على المحك يتضح وبجلاء عند تنفيذ الميزانية.

لكن الجميع يتفق على أنه في نطاق اللامركزية لا يمكن وبأي حال من الأحوال أن نطالب للجماعات الترابية بما يمكن أن يسمى بالسيادة المالية، بسلطة مالية سيادية بمعنى أنها تقوم بتأدية النفقات وتحصيل الموارد حسب رغبتها وإرادتها وبكل حرية دون حسيب أو رقيب. ففي إطار اللامركزية، القانون هو الذي يقوم بإحداث الجماعات الترابية، وبالضرورة والإلتزام فهي جزء لا يتجزأ من الدولة المركزية وعليه فإنها تخضع للسلطة المركزية التي هي التي تتمتع بالطابع السيادي. وبالتالي كل ما يمكن أن تطمح إليه الجماعات الترابية في إطار اللامركزية هو الحصول على مستوى أعلى درجة ما من الحرية أو ما نسميه التدبير الحر. هذه الدرجة من الحرية تتغير حسب الأنظمة، أي حسب الجرعات التي يمكن حقن نسيج الجماعات الترابية بها. فكلما كانت الجرعات مرتفعة كلما كان مستوى حرية التصرف أكبر.

السيادة في واقع الأمر تعني القدرة على الترتيب والملاءمة: هذه القدرة هي بيد الدولة التي ترتب العلاقات بين مختلف مستويات الجماعات الترابية وتلائم بين الجماعات الترابية والدولة حيث تحدد مجال اختصاص كل واحد على حدة. فالدولة هي التي تتمتع بالسيادة وبالتالي بإمكانها أن تعترف، أن تمنح، أن تعطي حريات لهذه الجماعات الترابية التي لا تتمتع بالسيادة. بمعنى أنه يجب أن يكون هنالك إطار للحريات: هذا الإطار كما سبق ذكره يمكن أن يكون موسعا أو كما يقول البعض ليبراليا بناء على قرارات صادرة عن السلطة المركزية.

صحيح ان هنالك اختصاصات ذاتية ومشتركة ومنقولة ولكن ما هو صحيح أيضا هو أن هنالك (سلطات) اختصاصات مالية تخص المداخيل والنفقات والتي هي في واقع الأمر إمكانيات مالية: فعندما نتحدث عن المالية في ميدان اللامركزية لا نتحدث إلا عن الامكانيات التي يجب أن تتوفر عليها الجماعات الترابية لممارسة والقيام بهذه الإختصاصات بمعنى تحقيق الهدف الذي رُسم من طرف المجلس التداولي. لكن يجب ألا ننسى بأنه سواء تعلق الأمر بالقواعد المالية أو بالقواعد التي تحكم الإطار المالي للجماعات الترابية فإن تنظيمها محدد سلفا بتشريعات الدولة المركزية.

الفصل الأول

تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية

تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية يُدَّكَّر وبشكل وثيق تنفيذ ميزانية الدولة. فكلاهما يتطلب تدخل أمر بالصرف ومحاسب علما أن إطار تدخلهما منفصل، كل له مجال تدخله وكل على حده، فالأول يُقَرُّ ويقرر العمليات المتعلقة بالمدادخيل والنفقات أما الثاني فهو الوحيد المخول لأن يقوم بعملية مناولة (استعمال) المال العام *maniement des denier publics*. عمليا مهمة الأمر بالصرف موكولة للسلطة التنفيذية للجماعات الترابية أي رئيس المجلس الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي في حين أن مهمة المحاسب فتعود لموظف ينتمي للخزينة العامة.

فيما يخص التنفيذ الفعلي لعمليات المدادخيل والنفقات فإنه يخضع تقريبا لنفس النسق المتبع فيما يخص مالية الدولة. لهذا نجد التمييز بين المرحلة الإدارية التي تعود للأمر بالصرف وتتشكل من ثلاث عمليات هي: الالتزام والتصفية والأمر بالأداء والمرحلة المحاسبية التي هي مكفولة للمحاسب وتخص بالأساس عمليتين: الأولى هي المراقبة الشرعية للنفقة وذلك بصفته كمرقب والثانية قيامه بتأدية النفقة باعتباره مؤد *Payeur*.

إلا أن هذا المسار المالي يعرف بعض الاستثناءات تهم ما يطلق عليه اسم النفقات دون إذن مسبق حيث يقوم المحاسب ببعض العمليات التي تعود بالأساس للأمر بالصرف كذلك هناك شساعة النفقات المسندة لشخص يعمل تحت إمرة الأمر بالصرف إلا أنه يعمل لحساب المحاسب

لكن الميزانية لا تهم فقط النفقات بل بالعكس تهم أولا وقبل كل شئ المدادخيل بكل أنواعها: موارد غيرجبائية، موارد مستمدة من ملك للجماعة الترابية، إمدادات، هبات. هذه المدادخيل بدورها تخضع لنفس المسطرة ما عدا ما يتعلق بالمدادخيل الجبائية فإنها تخضع لمصالح الدولة.

المطلب الأول - مسطرة تنفيذ ومراقبة ميزانية الجماعة الترابية

بناء على التعاريف التي جاءت بها المادة الثانية من القوانين التنظيمية رقم 14113 الصادر بتاريخ 07 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات الترابية «تشكل (الجماعة، الإقليم والجهة) أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة وهي جماعات ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي». يستنتج من هذا التعريف أن الجماعات والأقاليم والجهات تتمتع بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية والمالية.

الشخصية المعنوية هي الصلاحية المخولة لشخص لأن يتمتع بحقوق وتكون عليه واجبات فالأشخاص الذاتين (منذ ولادتهم) والأشخاص المعنويين (منذ ولادتهم أو تسجيلهم) يتمتعون ويمنحون الشخصية القانونية وعليه فإن هذه الشخصية القانونية ينتج عنها نتيجتان حتميتان هما الأهلية القانونية والملكية.

الأهلية القانونية تعني أن الشخص يمكن أن يتعاقد مع الآخرين كما تعني إمكانية هذا الشخص لأن يقيم دعاوى وأن يلجأ للقضاء ويقوم بمقاضاة الآخرين أي الدفاع عن حقوقه.

أما الملكية أو الذمة المالية فهي نتيجة حتمية لأن كل شخص له ملكية ولا يوجد ملك دون أن يكون على رأسه شخص يديره ويسيره.

الجماعة الترابية إذن تتمتع بحق يسمح لها بأن تكون لها ملكية وأن تتمتع بالاستقلال الذاتي المالي أي أن المداخيل والنفقات مدونة في ميزانية منفصلة وقائمة بذاتها وبالتالي فإن لها حرية التصرف في نفقاتها ومداخيلها كما أن لها ممتلكات تتصرف فيها في إطار ما تنص عليه القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

من هذا المنظور جاءت مقتضيات المواد 152 للجماعة و144 للإقليم و165 للجهة من القوانين التنظيمية رقم 111 و112 و113/14 الصادر بتاريخ 07 يوليو

2015 المتعلقة بالجماعات الترابية والتي تنص بصيغ متطابقة على أن «الميزانية هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية في مجموع موارد وتحملات الجماعة الترابية» وبالتالي فالميزانية إذن هي وثيقة ذات طابع إداري تسمح بتحديد المداخيل والنفقات حسب التوقعات وبناء على هذه التوقعات التي تَخْلُص لها الميزانية يؤذن باستخلاص الموارد وأداء النفقات.

التوقعات: هي عمل إداري ناتج عن حسن التسيير الإداري والإذن باستخلاص أو تنفيذ النفقة يتم بناء على افتراضات وذلك حسب ثلاث اعتبارات:

الاعتبار السياسي: مصدره الامتياز الذي يتمتع به المجلس التداولي والذي يجد سنده في سلطته التقريرية فيما يخص الميزانية.

الاعتبار المالي: من الضروري أن تبقى النفقات في الحدود التي سطرت لها ولا تتجاوز سقف الاعتمادات المرصودة وذلك للحفاظ على التوازن المالي.

الاعتبار الإداري: في هذا الصدد الجهود تنصب على إيجاد الظروف المناسبة لمنع كل هدر للمال العام أو تغيير مساره بطريقة أو أخرى وذلك في إطار المبدأ الذي سطره الدستور ونص عليه الفصل الأول منه حول «مبادئ الحكامة الجيدة» في الحقيقة، هذا الإذن الصادر عن المجلس لن يكون له أي معنى إذا لم يُحترم ولم يحترم القوانين الجاري بها العمل وعليه فإن تنفيذ الميزانية يكون مقيدا بعدد من قواعد المحاسبة الواضحة كل الوضوح.

في القوانين التنظيمية الآنف الذكر تم وضع مجموعة من القواعد تخص النفقات والموارد والتي تشكل مرجعية عند تنفيذ الميزانية سواء من طرف الأمر بالصرف والذي هو رئيس المجلس التداولي والأمر بالصرف أو من طرف المحاسب الذي يجب عليه مراعاة هذه القواعد خلال مرحلة المراقبة والأداء.

وعليه فإن استخلاص المداخيل أو أداء النفقات يتم في إطار محدد لا يمكن لأي كان أن يحدد عنه فالجميع مقيد بهذه القواعد المفروضة على كل من المحاسب أو

الآمر بالصرف وذلك لأن المال هو مال عام وكذلك أن المبالغ المرصودة هي مبالغ كبيرة يجب المحافظة عليها.

في هذا الصدد ميزانية الجماعات الترابية لها طابع حصري بمعنى أن الجماعة الترابية لا يمكن أن تلتزم ماليا بالتزام يفوق الاعتمادات المفتوحة ما عدا إذا كان هناك قرار يسمح بذلك.

هذه المبادئ تم تأكيدها بواسطة مجموعة من النصوص منها القانون 61-99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب الصادر في 29 أبريل 2002 والمرسوم رقم 2-17-451 المؤرخ في 23 نوفمبر 2017 والمتعلق بسن محاسبة عمومية للجماعات الترابية لا سيما فيما يخص :

– القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات المداويل والنفقات

– الأشخاص المكلفين بالتنفيذ

– فترة التنفيذ

فالميزانية بمجرد التصويت عليها يجب أن تنفذ والمرسوم الصادر في 23 نوفمبر 2017 الأنف الذكر يصر على التنفيذ وهو موكول لشخصين الأمر بالصرف والمحاسب كل يتصرف حسب مجال اختصاصاته حيث أن هذه المجالات قد حددت بدقة تسمح بتنفيذ عقلائي لمسطرة الإستخلاص والأداء.

ففي مجال المداويل تجدر الإشارة إلى أن الأمر بالصرف يقوم بتثبيت وجرده حقوق الجماعة الترابية في هذا الصدد ويقوم بالتالي بتصفيته وإصدار أوامر المداويل المتعلقة بها. المحاسب من جانبه يراقب صلاحية وصحة الأوامر بالدخل يتكفل بها ثم يشرع في استخلاصها.

فيما يخص النفقات يقوم رئيس المجلس بالالتزام بالنفقات وتصفيته ويتأكد من الخدمة المنجزة ويأمر بعد ذلك بصرف وأداء الحوالات الخاصة بهذه النفقات بواسطة الأمر بالأداء.

أما المحاسب فإنه يراقب حسب القوانين الجاري بها العمل تسلسل مختلف مراحل النفقة (بدأً بالحوالة ومرورا بالوثائق الاثباتية وانتهاءً وبالتأشيرات اللازمة) مع الحرص على سلامة المعطيات التي تحتويها: حيث يقوم بعد ذلك بالتكفل بها من أجل أدائها.

أما رئيس المجلس فإنه حين يقوم بأي عملية سواء تعلق الأمر بالنفقات أو المداخيل فإنه يأمر بأن تتابع هذه العمليات وتسجل في المحاسبة الإدارية من أجل التتبع بانتظام، لسقف الاعتمادات التي تم استعمالها أو استهلاكها لتغطية النفقات وكذلك الاعتمادات المتبقية من أجل عدم تجاوز السقف المحدد والذي يجب عدم تجاوزه وهي الغاية والهدف المرجو من إمساك محاسبة إدارية.

المبحث الأول - حرية التدبير المالي

كما رأينا سابقا، تطوّر التسيير الذاتي المالي l'autonomie financière مرتبطا ارتباطا وثيقا بمبدأ التسيير الذاتي المحلي l'autonomie locale فمثلا بفرنسا الفصل 34 من الدستور لا يترك إلا هامشا ضيقا لمبادرة الجماعات الترابية: فالقانون هو من يحدد المبادئ الأساسية المتعلقة بموارد الجماعات الترابية بالإضافة إلى أنه يحدد بالإضافة إلى ذلك الوعاء والمعدل le taux وكذلك طرق تحصيل جميع أنواع الضرائب والرسوم. صحيح أن الفصل 72-2 من الدستور الفرنسي ينص صراحة على أن الجماعات الترابية يمكنها أن تستفيد من كل الموارد ومن المنتوج الخاضع للضريبة كما أن «القانون يمكن أن يرخص للجماعات الترابية أن تحدد الوعاء الجبائي»⁽¹⁾ وكذا معدله في الحدود التي تحددها هي». ولكنه بالمقابل، أخضع تفعيل هذا الإمكانية إلى قانون تنظيمي يحدد شروط ممارسة هذه الإمكانية من طرف الجماعات الترابية لأن السلطة الجبائية المحلية Le pouvoir fiscal local ماهي إلا سلطة مستمدة من سلطة البرلمان⁽²⁾.

(1) « fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine »

(2) BOUVIER (Michel), *Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales: du quiproquo à la clarification*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 33, 2011

غير أن الإجتهد القضائي الفرنسي وضح العلاقة الجدلية بين التسيير الذاتي المالي ومبدأ التسيير الذاتي المحلي. فالمجلس الدستوري بفرنسا يعتبر أن التسيير الذاتي المالي هو وجه من أوجه مبدأ التسيير الذاتي المحلي غير أنه في نفس الوقت اعتبر بأن قانونا يحُدُّ من التسيير الذاتي المالي يمكن أن يكون مطابقا للدستور على اعتبار أنه يحترم في مجمله مبدأ التدبير الحر. لهذا السبب فضل محررو الإصلاح الدستوري الذي بوشر سنة 2003 أن يثيروا وبصفة صريحة «ضمانة التسيير الذاتي المالي».

الوضعية مختلفة بالنسبة لإيطاليا، حيث أن التسيير الذاتي المالي تم الإعتراف به دستوريا منذ 1947 والهدف هو وضع حيز التطبيق الجهوية. وعليه فإن الفصل 119 من الدستور الإيطالي يؤكد بأن الجماعات الترابية تتمتع بالتسيير الذاتي المالي فيما يتعلق بالموارد والنفقات وبأنها تتوفر على موارد ذاتية، كما يمكنها أن تُسن وتُطبق ضرائب وموارد ذاتية شريطة أن تتم هذه العملية في انسجام مع الدستور وأن يكون هنالك تنسيق حسب ما تقتضيه المالية العامة والنظام الجبائي. إذن هنالك صمامات أمان وضعها المشرع لمراقبة عمل الجماعات الترابية في هذا المضمار.

الإصلاح الذي بوشر سنة 2001 للفصل 119 من الدستور الإيطالي يُعطي تفسيراً واضحاً لمفهوم الموارد الذاتية التي تفترض وجود سلطة تفريرية لدى الجماعات الترابية المعنية. هذا التفسير تم توضيحه بموقف الإجتهد القضائي للمحكمة الدستورية بمناسبة البث في نازلة تتعلق بالضريبة الجهوية للأنشطة المنتجة *l'impôt régional sur les activités productives* التي تم فرضها سنة 1997 بواسطة قانون. ففي بداية الأمر أقر القرار رقم 138 الصادر في 22 أبريل 1999 أن هذه الضريبة هي ضريبة جهوية. لكن قراراً آخر تحت رقم 296 والصادر في 26 شتنبر 2003 صنفها ضمن فئة الضرائب التي تعود للدولة لإنها فُرضت في بداية الأمر سنة 1997 بواسطة قانون الشئ الذي يعطي للجهات فقط سلطة تنفيذية.

أما فيما يخص إسبانيا، فإنه وعلى الرغم من اعتراف دستور 1978 بحرية تدبير الجماعات المحلية لشؤونها، فإن هذه الحرية لم تتبلور إلا مع صدور القانون المنظم لأسس النظام المحلي الصادر سنة 1985 La Loi Régulatrice des Bases du Régime Local وكذلك القانون المكمل له لنفس السنة والذي يعرف بالقانون المنظم لمالية الجماعات الترابية «Loi Régulatrice des Finances Locales». هذا القانون المكمل الأخير وضع ثلاثة مصادر لموارد الجماعات:

- موارد جبائية (الضرائب المحلية) ؛

- موارد مالية (إمدادات الدولة) ؛

- موارد ذاتية.

ألا أن مطالب الجماعات الترابية بإسبانيا والتي تهدف إلى إعطائها حرية أكثر في الميدان المالي ولاسيما الجبائي أفضت منذ 1999 إلى سلسلة من الإصلاحات عززت قدرات هذه الجماعات الترابية.

أما في المغرب، فإن المادة 115 من القانون التنظيمي للجهة تؤكد على أنه «لا تكون مقررات المجلس ذات الوقع المالي على النفقات والمداحيل لاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية» ونفس الشئ بالنسبة لمقررات المجلس المتعلقة بالميزانية.

بالتأكيد وكما هو الشأن بالنسبة للجماعات الترابية بالبلدان الآنف الذكر، لا يمكن لأي جماعة ترابية بالمغرب أن تكون حرة في تصرفها إذا لم تكن لها الإمكانية للإنفاق، أن تقرر انجاز نفقة ما متى تشاء. فالترخيص بالإنفاق الذي تنص عليه وتسمح به الميزانية هو أمر اختياري. غير أنه والحالة هذه لا يمكن القول بأن الجماعة الترابية تقرر الإنفاق كما تشاء أوفي ميدان الموارد الجبائية أن تقرر فقط

لا غير **سعر الرسوم** بحرية بمعنى أن الرسوم محددة سلفا من طرف السلطة التشريعية وأن الهامش المتروك للجماعات الترابية لتحديد السعر يخضع لمراقبة سلطة وزارة الداخلية.

وبالتالي القول بأن الجماعة الترابية، باسم التدبير الحر، يمكنها أن تنفق كما يحلو لها، فهذا أمر مستبعد حتى بالنسبة للتنظيم الفيدرالي. إذن الجماعات الترابية ليس لها مجال تصرف غير محدد ولا يمكنها أن تحدد مجال تصرفها حسب إرادتها لأن هذا المجال محدد سلفا بواسطة نظام مركزي. ولعل هذا ما يدفعنا للتساؤل عن مدى الاستقلال الإداري والمالي الذي جاءت به المادة الأولى من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهة والإقليم والجماعة.

هذا هو أول حاجز لا يمكن تجاوزه حتما وهو أمر طبيعي، لأن الجماعات الترابية لا يمكنها ولا يجب أن تتعدى محيط المجال الذي سطرته الأنظمة والقوانين الجاري بها العمل. بل الأكثر من هذا، في حالة نقل اختصاصات من الدولة للجماعة الترابية، هذه الأخيرة تجد نفسها مجبرة بفتح الإعتماد⁽¹⁾ لإنجاز هذا الاختصاص المنقول مثلا حماية وترميم المآثر التاريخية بالنسبة للجماعة أو صيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة بالنسبة للإقليم أو التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي بالنسبة للجهة ولا يمكن المحاججة بأن الدولة لم تقم بتحويل الإعتمادات الكافية للقيام بهذا الإنجاز. لهذا يمكن القول بأنه لا توجد هنالك حرية تامة للإنفاق تتمتع بها الجماعات الترابية.

المجالات المخصصة للدولة لا يمكن للجماعات الترابية أن تخصص أي نفقة أو تكرر أي اعتماد لإنجازها، لأن القانون يمنع ذلك بصريح العبارة حيث تنص القوانين التنظيمية للجماعة والإقليم والجهة بأن الوالي أو العامل «يتعرض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجماعة الترابية أو

(1) لا يتعلق الأمر بنفقات إجبارية

صلاحيات المجلس⁽¹⁾». غير أن النفقات التي تنتج عن حكم صادر ضد الجماعة الترابية أو عن التزام بناء على عقد أبرمته الجماعة الترابية بمحض إرادتها فهذا النوع من النفقات لا يمكن إدراجه ضمن الأعمال التي تحد من حرية تصرف الجماعة الترابية على المستوى المالي.

فالنفقات في الميدان المالي ماهي إلا عملية إسقاط للقوانين الجاري بها العمل ومنتوج فرعي corollaire للقوانين التنظيمية. فالقيود على الإنفاق التي أثارناها أعلاه تجد تحليلها في الصلاحيات التي خولتها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والتي تحدد ما يجب القيام به وما يجب تجنب القيام به. وبالتالي فإنها قيود قانونية وليست مالية. لكن ما يخفف من حدة هذه القيود هو أن الأمر الإجباري يصدر عن القاضي وليس العامل أو الوالي. **فسلطة الحلول** لا تتم إلا بعد صدور حكم قضائي عكس ما كان سابقا «إذا امتنع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، عن طريق والي الجهة، بمطالبتة بمزاولة المهام المنوطة به. تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل التصريح من أجل البت في وجود حالة الامتناع. إذا أقر الحكم القضائي حالة الامتناع، **جاز للوالي الحلول محل الرئيس** في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها»⁽²⁾

لكن بعض القيود هي قيود غير معلنة بل يمكن استنتاجها، ففي فرنسا مثلا، نجد أن الميزانية يجب أن تكون متوازنة في جزئها وأن تظل الإلتزامات بالنفقات في حدود ترخيصات الميزانية مما يدفع بالمحافظ Préfet للطلب من القاضي أن يحذف نفقة من النفقات تم تبنيها من طرف المجلس التداولي بحجة أن الاعتمادات غير كافية أو أن تطلب من القاضي تسجيل نفقة تتعلق بحكم

(1) انظر المواد 44 للجماعة و 42 للإقليم و 44 للجهة

(2) انظر المواد 76 للجماعة و 74 للإقليم و 79 للجهة

صادر عن المحكمة ضد الجماعة الترابية. غير أن الوضع يختلف بالمغرب، إذ أن رفض تسجيل النفقات الإلزامية يؤدي إلى إعمال مقتضيات المادة 195 والتي تنص على أن السلطة الحكومية بالداخلية تقوم بوضع «ميزانية للتسيير» أي تسجيل هذه النفقات الإلزامية بطريقة تلقائية. في الواقع هذه قيود لا تسير في النهج الذي يهدف إليه التدبير الحر وحرية تصرف الجماعات الترابية واستقلالها المالي.

المبحث الثاني - الأشخاص المكلفين بتنفيذ الميزانية

كما سبق وأن ذكرنا فإن الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يُمكن من إجراء رقابة متبادلة بين الطرفين، فالمحاسب يَتَبَّعُ من مشروعية العمليات المنجزة من طرف الأمر بالصرف الذي له وحده صلاحية إعطاء الأمر لاستخلاص مدخول أو أداء نفقة، وبالتالي فإن المحاسب لا يمكنه تنفيذ الموارد والنفقات إلا بعد صدور إذن من الأمر بالصرف. هذه الوضعية تؤدي إلى فصل وظيفي بينهما.

كما تم تعزيز مبدأ التمييز الوظيفي بين الأمر بالصرف والمحاسب بقاعدة عدم انتمائهما إلى سلك إداري واحد وبالتالي عدم خضوع المحاسب للسلطة الإدارية للأمر بالصرف، حيث أن المحاسبين يخضعون لسلطة وزير المالية (الخازن العام) علما بأنهم يتمتعون باستقلالية تامة عندما يتعلق الأمر بممارسة مهام الإستخلاص والآداء نظرا لكون مسؤوليتهم هي مسؤولية مباشرة أمام المحاكم المالية، كما إن الأمر بالصرف شخص مستقل تماما عن السلك الإداري ولا يخضع بدوره للمحاسب. هذه الوضعية تؤدي إلى فصل عضوي بينهما. وبالتالي يمكن القول بأنه على خلاف الأمر بالصرف الذي يؤدي اختصاصات منوطة به في الميدان المالي أما المحاسب فهو يمارس وظيفة.

وعليه فإن تنفيذ ميزانية الجماعة الترابية يعود إلى هذين الصنفين من المتدخلين على المستوى الترابي كل منهما في مجال اختصاصه، حيث أوكل

لكل منهما دور محدد ومختلف عن الآخر في مجال التنفيذ سواء تعلق الأمر بالإستخلاص أو القيام بالنفقة. هذا وقد أوكلت المادة 3 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 للآمر بالصرف وهو شخص منتخب والمحاسب العمومي وهو شخص معين من طرف السلطة المركزية مهمة القيام بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة على تنفيذ الميزانية والتي تتبع مسطرة تتكون من عدة مراحل حسب مبادئ وقواعد محددة.

ففيما يخص المبادئ نجد أنها تحلل حسب عدد من العمليات التي تتابع مرحليا وزمنيا، ذلك أن عملية التنفيذ التي يتقاسمها الأمر بالصرف والمحاسب تنقسم إلى أربعة مراحل: الالتزام، التصفية والأمر بالأداء وأخيرا الأداء. حيث تعتبر المراحل الثلاث الأولى مراحل إدارية يقوم بها الأمر بالصرف والعملية الأخيرة محاسبية يقوم بها المحاسب، هذا فيما يخص النفقات.

أما فيما يتعلق بقواعد المداخل فهي في أساسها تخص الإستخلاص سواء تعلق الأمر باستيفاء مداخل الملك العام أو جَبِيّ الضرائب أو تنفيذ أوامر بالدخل التي يصدرها الأمر بالصرف فهي كذلك تمر بمرحلتين:

المرحلة الإدارية يتكفل بها الأمر بالصرف لاسيما فيما يخص محاصيل الملك العام أو إصدار أوامر بالمداخل حيث يتم التحقق من الدين وتصفيته.

المرحلة المحاسبية وتعود للمحاسب الذي يقوم بعملية الإستيفاء مباشرة أو عن طريق شسيعي المداخل الذين يقومون بهذه العملية لحسابه. مسؤولية المحاسب هنا هي مسؤولية مباشرة حسب المادة 6 من ظهير 61-99 المتعلق بمسؤولية المحاسب والأمر بالصرف والذي ينص على أنه «يعتبر المحاسبون العموميون للدولة والجماعات المحلية وهيئاتها، مسؤولين شخصيا وماليا»

والمادة 56 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الذي ينص على «أن كل محاسب عمومي يخضع للعقوبات المنصوص عليها»

فرع فريد - المحاسب والأمر بالصرف

الفصل بين المراحل الأربع المشار إليها أنفا لا ينبع فقط من تحليل نظري بل من الواقع المعاش الذي بلورته النصوص التي تحكم هذا الميدان. لأنه يمكن تخيل أنه بالإمكان تنصيب سلطة واحدة تقوم بكل هذه العمليات الأربع كما هو الشأن بالنسبة للنظام الأنكلوساكسوني الذي يتبنى تركيز هذه العمليات في يد سلطة واحدة والمراقبة تكون بعدية لكن نظام فصل ما يقوم به الأمر بالصرف وما يؤول للمحاسب أبان عن فعاليته.

أما في المغرب فإن النظام المحاسباتي يتبنى نظام الفصل بين الوظائف ويطلق على هذا النظام نظام الفصل بين اختصاصات الأمر بالصرف واختصاصات المحاسب هذا المبدأ الأساسي الذي كرسه الفصل الرابع من المرسوم الصادر في 23 نوفمبر 2017 الأنف الذكر يشكل دعامة للتنظيم المالي للجماعات الترابية بالمغرب. إذن لماذا الفصل بين المهام؟

هنالك العديد من الأسباب منها:

الفصل بين الاختصاصات: الفصل يؤدي إلى تخصص كل هيئة للجانب الذي يهتما حيث أنه مبني على مبدأ توزيع المهام أو العمل كل عمل يتطلب خبرة خاصة يقوم به موظفون متخصصون كل حسب ما هو موكول إليه: محاسباتي أو إداري

المراقبة المتبادلة: الفصل بين فئتين كل منهما ينتمي إلى جهاز مختلف يسمح بتنظيم مراقبة لكل منهما للآخر وهذه المراقبة لا يمكن أن تكون فعالة وناجعة إذا ما قام بها جهاز واحد.

فالفصل الثالث من المرسوم الصادر في 23 نوفمبر 2017 ينص على أنه «يعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ الجماعات المحلية ومجموعاتها إلى الأمرين بالصرف والمحاسبين ما لم ترد أحكام مخالفة» كما أن الفصل الرابع

من نفس المرسوم يؤكد على هذا المبدأ بمبدأ آخر هو «تتأني مهمة الأمر بالصرف لجماعة ترابية مع مهمة المحاسب العمومي».

إذن المحاسب العمومي هو كل موظف مخول حسب النصوص بالأداء وتحصيل المداويل وكذا التصرف في المال العام سواء أكان سندات أو أموال تخص مرفقا عاما.

أما الأمر بالصرف فهو كل شخص مخول لأخذ قرارات إدارية لها تبعات مالية سواء تعلق الأمر بالمداويل أو مصاريف تخص مرفقا عاما.

الحرص على المال العام: ويهدف هذا المبدأ إلى الحرص الشديد على حماية المال العام وضمان الشفافية اللازمة عند إنجاز عمليات الإنفاق والإستخلاص الخاصة بالهيئات العمومية وبالتالي ضمان أقصى حد ممكن من حسن التصرف فيها وتلافي كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إهدار المال العام. ولعل هذا ما تعكسه المادة الأولى من القوانين التنظيمية الثلاث التي تشدد على مبدأ الحكامة.

المبحث الثالث - رئيس المجلس كأمم بالصرف

المادة 94 من القانون التنظيمي 113.14 كرس المبدأ الذي جاء به ظهير 30 شتنبر 1976 والذي جعل من رئيس الجماعة سلطة تنفيذية «يعتبر رئيس المجلس الأمر بقبض مداويل الجماعة وصرف نفقاتها». إلا أن ما جد في الموضوع هو ما يخص رئيسي المجلس الإقليمي والجهوي اللذان أصبحت لدهما صفة السلطة التنفيذية أي أصبحا أمرين بالصرف عوض العامل والوالي. هذه الصفة أعطت للإقليم والجهة استقلالاً عضوياً مما أعطاهما حرية التصرف وبصفة مباشرة.

فظهر 16 يونيو 1971 جعل من الجهة في بادئ الأمر مجرد دائرة ترابية للتخطيط الاقتصادي وإعداد التراب الوطني ثم ارتقت إلى درجة جماعة ترابية بمقتضى الفصل 94 من الدستور المعدل لسنة 1992 وهي وضعية تم تأكيدها استناداً إلى الفصل 100 من دستور 13 شتنبر 1996 على اعتبار أن الجهة « تتمتع

بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي» لكن من جهة أخرى يتولى العامل «تنفيذ قرارات المجلس الجهوي» مما كان يعتبر انتقاصا من حرية التسيير للجهة.

القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهة غير هذه الوضعية بصفة جذرية عندما نصت المادة 96 منه على أن مجلس الجهة « يفصل مداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي. كما أنه استنادا إلى المادة 101 «يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ويعتبر رئيس المجلس الأمر بقبض مدا خيل الجهة و صرف نفقاتها» هذا يعتبر تقوية للجهاز التنفيذي.

هذا التطور أعطى للجماعات الترابية بالمغرب، الجماعة، الإقليم والجهة استقلالا عضويا، استقلالا جعل من الأجهزة المسيرة لا تخضع للسلطة التسلسلية أو الهرمية للسلطة المركزية في شخص العامل أو الوالي كما أن انتخاب هذه الأجهزة يشكل ضمانا لاستقلالها العضوي.

مستقلة عن السلطة المركزية، هذه الجماعات الترابية تتمتع بسلطات تقريرية خاصة تمارس في إطار احترام المقتضيات الدستورية والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. هذه السلطة التقريرية تم تدعيمها بكون هذه السلطة التنفيذية « تمثل المجالس بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية » مما يجعلها تقاضي الدولة في حالة ما إذا انتهكت الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية. في هذا الإطار، حرية تصرف الجماعات الترابية هي القاعدة، تدخل السلطة المركزية هو الاستثناء.

وعليه فإن الرئيس هو من يرأس مجلس (الجماعة، الإقليم أو الجهة) ويمثلها بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسهر على مصالحها طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. وبالتالي فإن رئيس المجلس يعتبر الشخص المؤهل قانونا لإعطاء الأمر

لتنفيذ العمليات المتعلقة باستخلاص المداخيل وصرف النفقات. هذا المفهوم أكدته مواد المرسوم 23 نوفمبر 2017 السالف الذكر.

إمكانية أخرى من شأنها تعزيز الإستقلال العضوي وحرية التسيير المالي في آن واحد، إذ أجاز مرسوم 23 نوفمبر 2017 للآمرين بالصرف إمكانية تعيين أمرين بالصرف منتدبين وكذا تعيين أمرين بالصرف مساعدين.

بالنسبة للآمر بالصرف المنتدب يتعلق الأمر بتفويض للتوقيع ليس إلا، كما أن المفوض له هو موظف معين حيث يتعلق الأمر بالمدير العام للمصالح. تفويض التوقيع ما هو إلا عملية تنظيم داخلية تسمح للآمر بالصرف بالتخفيف من جزء من أعبائه الإدارية. هذه العملية تخضع لعدد من الشروط:

- التفويض يجب أن يتم بناء على وثيقة مكتوبة؛
- التفويض هو تفويض شخصي بمعنى أن المفوض له يجب أن يُعين باسمه الشخصي وليس بهيئته كمدير عام للمصالح وبالتالي فإن تغيير هذا الأخير يعنى انتهاء صلاحية التفويض؛

- المفوض له، لا يمكنه تفويض الاختصاصات التي فُوضت له؛
- يجب تحديد الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع التفويض؛
- تفويض التوقيع لا يؤدي بالآمر بالصرف بالتنازل عن الاختصاصات موضوع التفويض بل يستمر في ممارستها؛
- تفويض التوقيع لا يشمل سلطة الإلتزام التي «لا يمكن التعهد بها إلا من طرف الأمر بالصرف» كما تنص على ذلك المادة 52 من مرسوم 23 نوفمبر 2017.

كذلك أجازت القوانين التنظيمية لرئيس المجلس التداولي⁽¹⁾ الذي يمكنه، «تحت مسؤوليته ومراقبته، أن يفوض إمضاه بقرار في مجال التدبير الإداري للمدير العام للمصالح، كما يجوز له، باقتراح من المدير العام للمصالح، أن يفوض بقرار إمضاه إلى رؤساء أقسام ومصالح إدارة الجهة».

أما بالنسبة للأمر بالصرف المساعد فيتعلق الأمر بتفويض للإختصاص، كما أن المفوض له هو منتخب وذلك في شخص رؤساء المقاطعات. حيث نصت المادة السادسة على أنه «يجوز للأمر بالصرف تحت مسؤوليته تعيين رؤساء مجالس المقاطعات آمرين مساعدين بالصرف، يفوض اليهم جزءاً من سلطاته ضمن الحدود التي ينص عليها الأمر بتفويض الإعتمادات أو أي وثيقة تقوم مقامه»، كما أن المادة 240 من القانون التنظيمي 113-14 تنص على أنه يمكن لرئيس مجلس الجماعة «أن يفوض إلى رئيس مجلس المقاطعة، صرف نفقات التجهيز المتعلقة بمشاريع القرب، داخل الدائرة الترابية للمقاطعة». إذن عملية التفويض هذه تخص تفويض السلطة وبالتالي هنالك آثار هامة تنتج عنها:

- كل تفويض للسلطة يجب أن يكون بناء على قرار رئيس المجلس؛
- تفويض السلطة يؤدي إلى تجريد رئيس المجلس من ممارسة الجزء من الاختصاصات الذي تم تفويضه خلال فترة التفويض؛
- تفويض السلطة لا يكون بصفة شخصية اسمية لفائدة شخص يشغل لفترة ما مركزاً من المراكز. وبالتالي ففي حالة تغيير الشخص فإن قرار التفويض يبقى ساري المفعول ولا يندثر؛
- قرار التفويض يجب أن يتضمن المدة الزمنية التي يجب أن يكون القرار فيها ساري المفعول.

إذن كخلاصة يمكن القول أن هنالك فرق بين تفويض التوقيع وتفويض السلطة:

(1) المادة 104 بالنسبة للجماعة و102 للإقليم و108 للجهة.

تفويض التوقيع فهو العمل الذي تقوم به السلطة الإدارية صاحبة بعض السلط أي صاحبة صلاحية أو أهلية في مجال من المجالات، بالسماح لموظف تابع لها بالتوقيع على بعض القرارات عوضا عنها لكن تحت مراقبتها ومسئوليتها. يتعلق الأمر فقط بعملية تنظيمية داخلية حيث أن تفويض التوقيع لا يؤدي إلى تحويل اختصاص من الاختصاصات لأن المفوض يحتفظ باختصاصه

بالإضافة إلى ذلك فإن تفويض التوقيع هو تفويض شخصي أي إلى شخص معين بذاته كما أن عملية التفويض يجب أن يكون منصوبا عليها في نص تنظيمي.

تفويض السلطة بدون شك يؤدي إلى نقل صلاحية من الصلاحيات بصفة لاشخصية فالمستفيد من التفويض لا يعين باسمه ولكن لكونه صاحب مهمة معينة titulaire d'une fonction بالإضافة إلى ذلك فإن المفوض يتنازل عن اختصاصه واختصاصاته المفوضة لفائدة المفوض له الذي يصبح مسؤولا مباشرة عن القرارات التي يتخذها في هذا الإطار.

إذن أربع أسس قانونية توطر عملية التفويض وتشكل قاسما مشتركا بين التفويضين.

- يجب أن يكون هنالك نص قانوني ينظم عملية التفويض؛
- كما يجب أن يكون التفويض نابعا ومنبثقا عن الممتنع أو صاحب المهمة؛
- التفويض هو دائما جزئي وليس كاملا أو تاما؛
- بالإضافة إلى ذلك فإن الأمرين بالصرف ومساعدتهم مكلفون للقيام بعمليات مالية وعليه فإنه يجب اعتمادهم لدى المحاسب الذي عهدت إليه الاعتمادات، وذلك بإرسال قرارات تعيينهم بصفتهم الخاصة ومرفقة بتوقيعهم.

بناء على المادة 7 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 فإنه يجب اعتماد الأمر بالصرف وكذا الأمر بالصرف المنتدب والأمر بالصرف المساعد من طرف المحاسب المكلف

بالمداخل والنققات أي المحاسب المتعهد comptable assignataire وأن يدلوا له بنماذج من امضائهم specimen.

والاعتماد يعني إشعارُ المحاسب المتعهد بوثيقة التعيين الإداري للأمر بالصرف وكذا الأمر بالصرف المنتدب والأمر بالصرف المساعد وتسليم نموذج إمضاء كل واحد منهم بالإضافة إلى وثيقة التفويض إن كان هنالك تفويض.

المبحث الرابع - المحاسب

عندما يباشر المحاسب عملية المراقبة فإنه يقوم بذلك، أولاً باعتباره « أميناً للصندوق caissier وثانياً باعتباره «مُؤدِّياً payeur». فحسب كونه أميناً للصندوق هذا يعني إن المحاسب له احتكار مناولة واستعمال المال العام سواء بصفة مباشرة أو بواسطة بعض الأعوان الذين يعملون تحت مسؤوليته ويأمرته ولحسابه بناء على النصوص القانونية. أما دوره كمؤدِّ فهو يقوم بمراقبة مشروعية العمليات التي ينجزها الأمر بالصرف ويؤذن بأدائها.

التصنيف الذي جاء به الفصل 13 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 هو أن المحاسبين العموميين ينقسمون إلى محاسبين رئيسيين أو محاسبين ثانويين حيث أن الفئة الأولى تخص المحاسب المُمركز comptable centralisateur الذي يقوم بجمع ومركزة العمليات المنجزة من طرف المحاسبين الثانويين والقيام بالادراج النهائي لها. بهذه الصفة فإن عليه أن يدلي سنوياً بحسابات تسيير الجماعات الترابية الموكولة لهم، إلى المجلس الجهوي للحسابات. هذه الحسابات تشمل العمليات التي قاموا بتنفيذها وكذا العمليات التي قاموا بجمع وثائقها الإثباتية أو التي منحوها إدراجاً نهائياً. يدخل في هذه الفئة الخازن الجهوي باعتباره المحاسب المعتمد لدى الجهة وخزنة العملات والأقاليم باعتبارهم المحاسبون المعتمدون للجماعات والأقاليم. أما الفئة الثانية فإن العمليات الحسابية التي يقومون بها تكون ممركة من طرف المحاسبين الرئيسيين، ومنهم القباض.

الفرع الأول - المحاسب المعتمد والمحاسب الثانوي

المحاسب المعتمد هو الذي تُعهد إليه الاعتمادات وبالتالي يمكنه التأكد من أن التنزيل المالي النهائي لعملية الإنفاق تدخل في إطار الميزانية التي يعهد له بالمشاركة في تنفيذها أم لا وبالتالي يكون مسؤولا فيما بعد أمام قاضي الحسابات عن صحة هذا التنزيل المالي فعلى سبيل المثال القابض الجماعي كان هو المحاسب المعتمد المكلف بأداء واستخلاص نفقات وموارد الجماعة غير أنه منذ 2015 أصبح خازن العمالة أو الإقليم هو المحاسب المعتمد لكل الجماعات الموجودة فوق التراب الإقليمي حسب التقطيع الإداري المعتمد.

المحاسب الثانوي يقوم فقط بتنفيذ العمليات التي يتكفل فيما بعد بجمعها ومركزتها حسابيا في حين أن المحاسب الرئيسي هو الذي يقوم بالإدراج النهائي لها بعد الإطلاع على الوثائق المدلى بها. ويختلف المحاسب الثانوي عن الرئيسي في كون هذا الأخير له جميع الصلاحيات في جميع المجالات أما المحاسب الثانوي فغالبا ما يكون اختصاصه في تنفيذ نوع محدد من المجالات، فمثلا تنفيذ الواجبات الجبائية يتكفل بها قابض الضرائب أما الإدراج المحاسباتي فيعود إلى المحاسب الرئيسي.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المحاسب هو الذي يُخوّل له القانون التصرف ومناولة المال العام *manierement des deniers publics* أما إذا ما قام أي شخص آخر بهذا التصرف دون تخويل قانوني فإنه يعتبر محاسبا بحكم الواقع.

الفرع الثاني - المحاسب بحكم الواقع

سبق وان اشرنا إلى أن المحاسب هو الشخص الوحيد المخول له بالتصرف ومناولة المال العام أو أن يكون مخولا للقيام بهذا التصرف في المال العام بناء على قرار يكلف بمقتضاه بهذه المهمة لصالح المحاسب. ما عدا ذلك فإن كل شخص ليست له هذه الصفة أي صفة المحاسب ويقوم هذا الشخص الغير المخول بالتصرف في المال العام سواء على مستوى النفقات أو الإيرادات فإنه يعتبر حسب

نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية وكذا مدونة المجلس الأعلى للحسابات محاسبا بحكم الواقع الشيء الذي تجعله يقع تحت طائلة الجزاءات الجزية ومنها مسؤوليته المادية والشخصية عن كل الاختلالات التي نتجت عن عمله هذا وبالتالي يصبح مجبرا أولا وقبل كل شيء مسؤولا أما القضاء المالي بما فيه تقديم حساب تسيير كما هو الشأن بالنسبة للمحاسب ناهيك عن المتابعات أمام المحاكم الأخرى بناء على مقتضيات القانون الجنائي.

هذا وقد نصت المادة 41 والمادة 131 من مدونة المحاكم المالية، بالإضافة إلى المادة 20 من المرسوم الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 2017 على تجريم التسيير بحكم الواقع. ومن بين الأمثلة عن التسيير بحكم الواقع استخلاص مبلغ قاعة الأفراح أو كراء أو إيرادات مسبح بلدي بطريقة مباشرة من طرف رئيس المجلس الجماعي واستخلاص مبلغ الكراء. كذلك يعتبر مشاركا مسؤولا عن التسيير بحكم الواقع كل موظف أو عون وكذا كل نائل طلبية عمومية يكون بموافقته أو بالمبالغة في بيانات الأثمان أو الفواتير أو بتحريف بياناتها، قد عمد عن علم إلى تحرير أوامر الآداء أو حوالات أو تبريرات أو أصول صورية.

أما المتابعات القضائية فإنها يمكن أن يقوم بها:

- الوزير الوصي؛

- وزير المالية؛

- أو الوالي أو العامل.

كما يمكن أن تكون المتابعات القضائية في إطار جريمة الغدر la concussion التي تتم بناء على الفصل 244 من القانون الجنائي وهي جريمة تختلف عن الإحتيال والرشوة. والمقصود من جريمة الغدر هو أن يتلقى الموظف العمومي بطريقة غير شرعية مبلغا من المال يعلم أنه غير مستحق أو أنه يتجاوز المستحق. اثر قيامه بوظيفة تحصيل الرسوم أو الغرامات أو الضرائب وغيرها. أو أن المبلغ المحصل عليه تم دون سند قانوني قابل للتنفيذ.

وأساس تجريم الغدر هو الحفاظ على أموال الأفراد وحمايتها من بعض الموظفين العاملين باسم الدولة والذين لا يتورعون في إلزام المواطنين على أداء غرامات أو رسوم بدون أي موجب قانوني. أو أداء أكثر مما يطلبه القانون أو أقل.

المطلب الثاني - اختصاصات الأمر بالصرف في ميدان النفقة

بالنسبة للأمر بالصرف فقد سبق وأن أشرنا إلى أنه لا يمكن له إعطاء الأمر للقيام بأي نفقة أو صرفها ما لم يقع تقريرها بالميزانية، وذلك بفتح الإعتمادات اللازمة. كما أن النفقة لا يجب أن تتجاوز سقف الإعتمادات المفتوحة. كذلك يجب أن يحصل الأمر بالصرف على التأشيرة القبلية على مقترح الألتزام وهو ما يُعبر عنه بالترخيص المحاسباتي المسبق من أجل إنجاز النفقات.

من جهة أخرى وبناء على القوانين الجاري بها العمل فإن العمليات التي تدخل في اختصاص الأمر بالصرف في ميدان النفقات فهي كما يلي:

1. القيام بالالتزام للقيام بنفقة اتجاه الغير؛

2. تصفية النفقة؛

3. إعطاء الأمر بالصرف ؛

4. إصدار الأوامر بالدخل.

المبحث الأول - الالتزام

على المستوى الاشتقاقي *étymologique* الالتزام هو وعد يتم الالتزام من خلاله للقيام بعمل ما. هو تعهد يتم بناء على عقد يربط بين ارادتين من أجل الوفاء بالالتزامات المتبادلة. يتعلق الأمر إذن بوعود شكلي، يلتزم من خلاله شخص عام بطريقة طوعية ومبدئية بأنه سَيُفي بالتزامه. فالالتزام في نهاية المطاف هو نتيجة لقرار تتخذه سلطة إدارية للقيام بعملية تنطوي على نفقة. ولعل التعريف

الذي جاء به مرسوم 23 نوفمبر 2017 يعكس هذا التحليل «الالتزام هو العمل الذي تحدث أو تثبت بموجبه الجماعة الترابية التزاما من شأنه أن يترتب عليه تحمل».

الالتزام لا يجعل من الشخص العمومي شخصا مدينا لشخص دائن محتمل لأن تصرف الشخص العمومي هو تصرف قانوني أحادي الطرف ناشئ عن إرادة منفردة. إنه يعني فقط أن هذا الشخص العمومي يلتزم بأن يؤدي مقابل النفقة التي التزم بها، إذا ما قام الطرف الآخر في العقد بإنجاز الخدمة التي هي موضوع العقد. وهو ما يسمى بالخدمة المنجزة والحقوق المكتسبة. فإنجاز الخدمة هو الذي يجعل من الشخص العمومي مدينا والمتعاقد دائنا. ولعل هذا ما إراد المشرع التعبير عنه عندما قال «التزاما من شأنه أن يترتب عليه تحمل». ولتقريب هذا المفهوم نعطي مضمون الفصل 4 من مرسوم الصفقات الذي يعرف الصفقة بأنها «كل عقد بعوض يرم بين صاحب المشروع من جهة والمقاول أو الممون من جهة أخرى.» بعوض يعني أن المقاول ينجز وصاحب المشروع أي الإدارة، يفى بالتزامه بأداء ما بذمته.

ولعل العلاقة الجدلية بين التعريف الأول الذي كرسه مرسوم 23 نوفمبر 2017 والثاني الذي جاء به مرسوم الصفقات العمومية يجعل من مفهوم الالتزام تحصيل حاصل حيث أن الملتزم في شخص الدولة أو الجماعة الترابية أو المؤسسة العمومية لا يمكن القيام به إلا إذا كان:

• مخولا له للقيام به، لأن الالتزام في هذه الحالة يكتسي طابع قرار يصدر عن هذا الشخص المعنوي العام يؤكد من خلاله أن له التزام يؤدي إلى إصدار نفقة.

• لا يمكن أن يكون هناك التزام بدون اعتماد.

• الأداء لا يتم إلا بعد إنجاز العمل.

وعليه فإن الالتزام في حد ذاته لا يجعل من الدولة أو الجماعة الترابية مدينة بدين لشخص آخر فالالتزام ما هو إلا لبنة أولى في عملية إنجاز وتنفيذ النفقة. كما أن طلبية من الطلبيات المتعلقة بعملية توريد أو بناء ليست هي العمل المولد للنفقة fait générateur بل الخدمة المنجزة service fait التي تجعل الدين مستحقا. أما المبلغ الذي تم حصره لأداء النفقة فتصبح له قوة خاصة ويكتسي بعد ذلك طابعا ماليا تحت اسم «الاعتماد».

الاعتماد هو الترخيص الذي يمكن بموجبه وعلى أساسه الالتزام للقيام بخدمة وتخصيص مبلغ في الميزانية لتغطيتها. فبمجرد توفر الإعتماد والترخيص بصرفها يمكن على هذا الأساس الإلتزام بالنفقة. حيث أن هذا هو الحدث المنشئ للنفقة l'acte générateur وهو مُراقب من طرف المحاسب حيث أنه يكتسي طابعا قانونيا، لأنه يخلق التزاما اتجاه المتعاقد الآخر وطابعا محاسباتيا بتخصيص جزء من الاعتماد لتغطية مبلغ انجاز النفقة.

إذن الالتزام تنتج عنه نفقة والنفقة لا يمكن أن يلتزم بها الأمر بالصرف إلا إذا كان هنالك اعتماد أي أن عملية تنفيذ النفقة تخضع لإجراء رقابة أولية للتثبت من وجودها ومدى صحتها ومطابقتها لما هو منصوص عليه في الميزانية أي أن تكون مدرجة حسب التنزيل المالي ومطابقة لما رُصدت له هذه الاعتمادات. وهو ما يسمى بمراقبة الالتزام بالنفقات التي تخضع لمراقبة ثلاثية:

مراقبة مالية قبلية، مراقبة المشروعية، ومراقبة صحة النفقة ومن هنا يمكن أن نتساءل من هو الشخص المؤهل للقيام بالالتزام ومراقبة الالتزام أي من له الحق للقيام بعملية الالتزام ومن يمارس المراقبة علما بأن هذه المراقبة أصبحت منذ يناير 2012 تعرف تخفيفا أو بما يسمى بالمراقبة التراتبية.

الأمر بالصرف، الذي أسندت له مهمة تقييم الحاجيات وبناء على هذه الحاجيات يتم فتح الاعتمادات وذلك حسب تنزيل مالي محدد وبالتالي فإن عليه القيام بكل العمليات المتعلقة بإشباع الحاجات العامة التقيد بما هو مرصود له

من اعتماد لنفقة ما، سواء في المرحلة الأولية المتعلقة بما يسمى Proposition P.E.D (d'engagement de dépense) مقترحات الالتزام بالنفقة حيث تنص المادة 55 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 «تخضع نفقات الجماعات إلى مراقبة مسبقة في مرحلة الإلتزام» أي أنه تتم مراقبة الالتزامات بالنفقات قبل أي التزام فعلي، أي أن هنالك رقابة مالية قبيلة التي أشرنا إليها سابقا والتي تعني من جهة التحقق من أن المبلغ المقترح يخص مبلغ مجموع النفقة وليس تقدير جزء من هذه النفقة ومن جهة أخرى أن هذه الاعتمادات المتوفرة هي:

- مدرجة حسب التنزيل المالي

- مبلغ الالتزام صحيح

- موضوع النفقة موافق للتنزيل المالي.

هذه المرحلة هي مرحلة تمهيدية للالتزام بعقد من أجل القيام بنفقة والمراقبة تتم من طرف المحاسب الذي أصبح المخاطب الوحيد للآمرين بالصرف وبالتالي فإن الملاحظات التي تم إبداءها في المرحلة التمهيدية لا يمكن أن تتكرر خلال مراقبة تنفيذ الصفقة لأنه نفس الجهاز الذي يقوم بهذه العملية من «مهدها إلى لحدها» حيث أن قائمة الوثائق والمستندات المثبتة لمقترحات الالتزام بنفقات الدولة «قرار وزير المالية بتاريخ 2003/08/19» تشترط من بين الوثائق اللازم التقدم بها قبل مناقشة ملف النفقة وثيقة الالتزام.

لكن الصبغة الطوعية للإلتزام ليست هي القاعدة بل هنالك الإستثناء وهو أن الإلتزام يكون خارجا عن إرادة الشخص العام. فالقاعدة هو أن النفقات العمومية تنشأ أساسا من خلال قرارات أو مداوات وهي إما أحادية الجانب أو ثنائية أي في شكل عقود. لكن الاستثناء هو أن الإلتزام يمكن أن ينتج عن قرار لا علاقة له بالقرار الإداري المتخذ من طرف الأمر بالصرف بل صدر عن هيئة أخرى كما هو الشأن في التعويض عن الضرر الذي تحكّم به المحكمة ضد الجماعة أو الدولة أو المؤسسة العمومية. في هذه الحالة يجب توفير الاعتماد اللازم لجبر الضرر.

وعليه فإن تعريف الإلتزام يبدو تعريفا واضحا على اعتباره بأنه عمل إداري من الناحية القانونية لكن من الناحية المحاسبية والإدارية يبدو الأمر أكثر تعقيدا وأن المفهوم ينقسم إلى قسمين ويستلزم التفريق بين الإلتزام القانوني والإلتزام المحاسباتي *engagement juridique et engagement comptable*.

الإلتزام القانوني هو العمل الذي تُحدث أو تُثبت بموجبه الجماعة الترابية التزاما من شأنه أن يترتب عليه تحمل» أما الإلتزام المحاسباتي فهو تخصيص الاعتمادات بالميزانية ولهذا فإن الإلتزام المحاسباتي يسبق الإلتزام القانوني.

الفرع الأول - الإلتزام القانوني

الإلتزام القانوني هو ما جاءت به المادة 52 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 باعتبار أن الإلتزام هو العمل الإداري الذي يترتب عنه تحمل نفقة. بمعنى أن الشخص العام ينشئ أو يتحقق من أن عليه التزم ستننتج عنه تحملات. الإلتزام القانوني هو الذي يترتب عنه الدين. الإلتزام القانوني يمكن أن ينتج عن إبلاغ عقد، صفقة عمومية كما يمكن أن يكون عملا غير مقصود وخارجا عن إرادة الشخص العام.

هذا العمل الإداري للإرادي يمكن أن يكون ناتجا عن تطبيق مقتضيات تشريعية أو تنظيمية حيث أن حق المستفيد من تلقي المبلغ الذي أدينت به الجماعة أو الدولة هو مستقل تماما عن القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة المعنية إذ أن هذه الأخيرة لا تقوم إلا بتصفية المبالغ في حين أن نفقات أخرى هي ناتجة عن أعمال إدارية فردية قررتها الجماعة مثلا إبرام صفقة، عقد كراء طلبية توريد وأخيرا نفقات يكون الإلتزام فيها ناتج عن قرارات فردية إدارية وقوانين تشريعية وتنظيمية مثلا عملية التوظيف (قرار الجماعة لتوظيف شخص، قواعد التدرج في السلم يحدد بقوانين والتعيين هو في بعض الحالات يتم عبر قرارات وزارية)

الفرع الثاني - الالتزام المحاسباتي

الالتزام المحاسباتي هو تخصيص جزء من الاعتمادات *une réservation des crédits budgétaires*. لتغطية مبالغ النفقة التي هي نتيجة للالتزام القانوني الآنف الذكر. ولعل هذا ما أشارت إليه مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁽¹⁾ والتي أكدت على أنه «يجب أن تظل الالتزامات بالنفقات في حدود ترخيصات الميزانية. تتوقف هذه الالتزامات على توفر اعتمادات الميزانية بخصوص الأشغال والتوريدات والخدمات وعمليات تحويل الموارد وتوفر المناصب المالية بالنسبة للتوظيف». هذا يعني أن الالتزام المحاسباتي هو تخصيص مبلغ الاعتمادات الذي يوجه لتغطية النفقة. أي تقييم الإرتباط الإجباري المثبت *l'obligation constatée* وتنزيله المالي حسب تبويب الميزانية. الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف المساعد يخص الاعتمادات مع مراعاة مبدأ التخصص (النفقة المزمع إنجازها يجب أن تكون مطابقة لنوع الإعتمادات) وكذلك توفر الإعتمادات (وجود اعتمادات كافية).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الالتزامات *مُسَطَّرَة* في المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف المساعد في حدود الاعتمادات المخولة له. كما أن مراقبة توفر الإعتمادات *la disponibilité des crédits* يتم في مرحلة الإلتزام المحاسبي.

لهذا فإنه من الواجب معرفة مبلغ النفقات المتتالية والمضمومة *cumul* وذلك من أجل معرفة ما تبقى من الاعتمادات المتوفرة *disponible* مما يسمح بالالتزام بنفقات جديدة.

وعليه فإن الالتزام المحاسباتي يسبق دائما الالتزام القانوني: فالالتزام المحاسبي يتمثل في تجميد *blocage* وتخصيص *réserve* الاعتمادات من أجل القيام بالالتزام القانوني، حيث إن الالتزام المحاسباتي من جهة يتم بناء على معطيات

(1) المادة 161 للجماعة و153 للإقليم و174 للجهة.

يتوفر عليها الأمر بالصرف ومن جهة أخرى ليس له طابعا نهائيا الشيء الذي يسمح للأمر بالصرف الذي قام بالالتزام المحاسباتي مؤقتا قبل إغلاق السنة المالية بأن يحول هذه الاعتمادات *report des crédits* المطابقة لهذا الالتزام للسنة الموالية لمواجهة الارتباطات التي قد تنتج عن الالتزام القانوني فيما بعد.

الفرع الثالث - من يمكنه الالتزام؟

الفقرة الثانية من الفصل 52 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 واضحة حيث تنص على أن الالتزام «لا يمكن التعهد به إلا من طرف الأمر بالصرف» مما يستثني كل إمكانية للتفويض أو للتعهد بالالتزام من طرف أشخاص آخرين.

ومع ذلك فإن الحياة الإدارية وطبيعة العمل تقتضي بأن تكون هنالك إمكانية التفويض وهذه الإمكانية هي متوفرة عندما يقوم الأمر بالصرف بتفويض الاعتمادات *délégation des crédits* للتصرف فيها وبالتالي فإن الأمر بالصرف يتنازل عن الامتيازات التي يخولها له القانون لفائدة الأمر بالصرف المساعد في إطار تفويض السلطة.

الفرع الرابع - مراقبة الالتزام

بالطبع المحاسب يمارس مراقبة كل النفقات حسبما هو مسطر في الفصل 80 من مرسوم نوفمبر 2017 وبالتالي يمكنه رفض كل الأوامر الصادرة من طرف الأمر بالصرف ابتداء من الالتزام إلى مرحلة الأمر بالأداء.

وعليه فإن الأمر بالصرف قبل أن يلتزم لابد وأن يحترم المسطرة المتبعة في هذا الصدد، حيث عليه أن يقوم أولا بتقديم مقترح الالتزام بالنفقة *proposition d'engagement d'une dépense* إلى المحاسب الذي يراقب في هذه المرحلة الأولية من التنفيذ كما ينص في ذلك الفصل 61 حيث أنه يتم تبليغ كل مقترح التزام أو إلغاء أو تخفيض التزام، دون تأخير، إلى المحاسب المكلف بالأداء من أجل الاستشهاد عليه وإدراجه في محاسبته.

يتم الالتزام منذ بداية السنة المالية ويقوم الأمر بالصرف لهذا الغرض بتبليغ المحاسب المكلف بالأداء مع مقترح الالتزام ببيان تلخيصي يضم حسب كل سطر في الميزانية الوثائق الجارية الصلاحية.

أما المراقبة المباشرة من طرف المحاسب والمنصوص عليها في الفصل 63 من مرسوم 2017 فإنها تتوج إما :

- بالإشهاد على مقترح الالتزام ووضع التأشيرة أو؛
- بتعليق التأشيرة على مقترح الإلتزام وإعادة ملف الإلتزام إلى الأمر بالصرف؛
- وإما برفض معلل للتأشيرة.

لذا فإن الأمر بالصرف لا يمكنه تجاوز هذا التعليق حيث أن النفقة المزمع القيام بها يتم تعليقها إلى حين استيفاء الشروط. غير أن المرسوم أشار إلى أن المحاسب في حالة التعليق أو الرفض عليه أن يُصمّن جميع الملاحظات التي يثيرها مقترح الإلتزام وتُبلغ مرة واحدة إلى الأمر بالصرف كما أن المدة لوضع التأشيرة أو تعليقها تم تحديدها في 12 يوم عمل كاملة بالنسبة للصفقات وخمسة أيام عمل بالنسبة للنفقات الأخرى. وذلك ابتداء من تاريخ إيداع مقترح الالتزام. لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المحاسب مجبر باحترام المدة المحددة له للبت في مصير الالتزام لأنه في حالة غياب أي جواب داخل الأجل المحدد عليه وضع تأشيرته على مقترح الإلتزام بمجرد انصرام الأجل، علما بأن الأمر بالصرف المعني وحده هو من له الحق الإحتجاج بأحكام هذه المادة.

لكن إذا ما تم التمسك بمقترح الإلتزام بالنفقة من طرف الأمر بالصرف دون استيفاء شرط التأشيرة من طرف المحاسب فإن الفصل 67 يعطيه فرصة أخرى بعرض الأمر على وزير الداخلية الذي يمكنه تجاوز رفض التأشير المذكور بواسطة مقرر Passer outre ما عدا في حالة ما إذا كان رفض التأشيرة معللا بنقص أو عدم توفر الاعتمادات او المناصب المالية أو بعدم التقيد بنص تشريعي. هذا يعني أن

المقرر يحل محل تأشيرة المحاسب مما يؤدي إلى أن مسؤولية المحاسب تنتفي لتحل محلها مسؤولية الوزير.

أما مفهوم يوم عمل كامل jours front فإنها تعني حساب أيام العمل لا غير وخصم أيام السبت والأحد وأيام العطل. كذلك فإن حساب أيام العمل لا يأخذ بعين الاعتبار اليوم الذي يتم فيه ايداع مقترح الالتزام وبالتالي فإن مقترحا وضع يوم الجمعة، لا يبدأ حساب المدة إلا يوم الإثنين.

المبحث الثاني - التصفية: liquidation

يعرف الفصل 53 من مرسوم المحاسبة لعمومية للجماعات الترابية، التصفية بأنها هي «التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة» التأكد من الدين يعني أن شرط الخدمة المنجزة متوفر وبناء على ما أنجز، سواء تعلق الأمر ببناء أو بتوريد أدوات أو إنجاز دراسة، كذلك التأكد من مبلغ النفقة وذلك بناء على الوثائق الإثباتية المدلى بها. أما حصر مبلغ النفقة فيعني القيام بعملية حساب المبلغ المترتب عن الخدمة التي أنجزت فعلا. أما من يقوم بهذا العمل نجد أن المرسوم أسنده **للعون المختص** تحت مسؤوليته من أجل مباشرة عملية التصفية فإن لم يكن هناك عون فإن عملية التصفية والإشهاد بالخدمة المنجزة يقوم بها الأمر بالصرف نفسه.

نلاحظ هنا، أنه على عكس الالتزام الذي يجب أن يقوم به الأمر بالصرف فإن التصفية يمكن أن يقوم بها ويباشرها رئيس مصلحة أي أن التصفية يمكن أن تكون موضوع تفويض لأي موظف لاسيما رئيس المصلحة المختصة.

هذه المرحلة الثانية من مسطرة تنفيذ النفقة، تتضمن في الواقع عمليتان اثنتان: التثبت من الخدمة المنجزة ومن ثمة، تصفية المبلغ الواجب آداؤه، بالمعنى الدقيق. إذ أن عملية تجسيد الخدمة المنجزة والتصفية تتم بواسطة الوثائق الإثباتية فمثلا الكشف التفصيلي يتم بناء على جداول المنجزات والوضعيات والجرود حيث أن

المادة 60 من المرسوم المتعلق بدفتر الشروط الإدارية العامة لصفقات الإشغال الصادر في 13 ماي 2016 تبين بأنه يجب أن «توضع جداول المنجزات انطلاقا من المعايينة التي تتم في الورش، للعناصر الكيفية والكمية المتعلقة بالأشغال المنفذة وبالتميينات المنجزة. ولتحديد الكميات القابلة للاستعمال مباشرة لوضع كشف الحسابات، تنجز الحسابات انطلاقا من هذه العناصر» وعليه فإن المادة 60 تحدد أسس تسوية الحسابات والتي تجب مراعاتها حسب ماهو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاصة C.P.S لذا «لا يمكن للمقاول بأي حال من الأحوال أن يعتد في عمليات الحساب والقياس والوزن بالأعراف والتقاليد» كما بينت ذلك المادة 60-د من المرسوم المتعلق بدفتر الشروط الإدارية العامة لصفقات الأشغال.

لكن إذا ما كانت بعض مقتضيات دفتر الشروط الخاصة غير واضحة، فإنه من الممكن آنذاك اللجوء إلى الأعراف فيما يخص المبالغ المراد تصفيته. ولعل هذا ما خلصت إليه اللجنة الوطنية للطلبات العمومية في رأيها رقم 2018/32 الصادر بتاريخ 09 أكتوبر 2018 والمتعلق بتأويل بعض بنود صفقة تتضمن عبارات غير واضحة. في هذه الحالة استندت اللجنة إلى مقتضيات المادة 462 من قانون الالتزامات والعقود الصادر في 12 أكتوبر 1913 الذي يؤكد أنه «يكون التأويل في حالة ما إذا كانت الألفاظ المستعملة غير واضحة بنفسها أو كانت لاتعبر تعبيرا كاملا عن قصد صاحبها». وبالتالي فإن صاحب المشروع لا يمكنه أن يفرض في هذه الحالة وبطريقة أحادية على المتعاقد الآخر حساب التصفية من وجهة نظره هو، لاسيما وأن فرض هذا الحل لا يدخل في إطار امتيازات صاحب المشروع *prérogative du maître d'ouvrage* التي يمكن أن تتخذ من طرفه في هذا المضمار. وعليه فإن اللجنة وفي إطار مبدأ التوازن المالي للعقدة الذي هو حق من حقوق المتعاقد *droit à l'équilibre financier du contrat*، توصي بأنه يجب الاستناد الى المادة 463 من قانون الالتزامات والعقود التي تنص على أنه يجب الإعتداد في عمليات الحساب والقياس والوزن بالأعراف والتقاليد حيث تنص

بأنه «تعتبر مضافة لشروط العقد، الشروط الجاري بها العمل في مكان ابرامه والشروط التي تقتضيها طبيعته».

كذلك المادة 73 - ج من المرسوم المتعلق بدفتر الشروط الإدارية العامة لصفقات الإشغال الصادر في 13 ماي 2016 تنص على أنه «إذا تبين أن بعض الأعمال المنصوص عليها في الصفقة تتضمن اختلالات طفيفة لا تؤثر على وظيفة المنشآت، يمكن للشخص أو الأشخاص المعينون أن يصرحوا بالتسلم المؤقت للأشغال» بمعنى أن التصفية يمكن أن تباشر رغماً أن هنالك اختلالات طفيفة والتي يمكن تداركها عن طريق الضمان النهائي *caution définitive* والاقطاع الضامن إذا لم ينجزها المقاول.

وعليه فإن التصفية تتم بناء على وثيقة إدارية هي إما الفاتورة أو الكشوف التفصيلية *décomptes* أو بيان المبالغ المستحقة *mémoire* حيث أن عملية المراقبة تخص المراقبة الحسابية للفاتورة أو الكشوف، كذلك التأكد من عدم سقوط النفقة تحت طائلة التقادم كما أن الفاتورة يجب أن تتضمن كل البيانات التي تنص عليها مدونة الضرائب كرقم الباتنتا والضمان الاجتماعي ورقم السجل التجاري والرقم الجبائي و يضاف ألى هذه المعلومات رقم الجرد *l'inventaire* وكذلك إشارة الخدمة المنجزة التي يراقبها المحاسب. غير أن أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن بعد التصفية هنالك الأمر بصرف النفقة *Lordonnancement*.

المبحث الثالث - الأمر بالصرف

النفقة تمّ الالتزام بها والمبلغ الواجب أدؤه قام بتصفيته الشخص المنوطة به هذه المهمة، تبقى عملية أساسية لبلورة كل هذه الخطوات وهي إصدار أمر بالأداء لفائدة المستفيد.

إنها مرحلة الأمر بالصرف التي تشكل المرحلة الثالثة والأخيرة من المرحلة الإدارية التي تعود للأمر بالصرف. هذا وقد عرف الفصل 54 من نظام المحاسبة العمومية للجهة الأمر بالصرف أو الأمر بالأداء *l'ordonnancement* بأنه العمل

الإداري الذي يحتوي طبقا لنتائج التصفية على الأمر بأداء دين الجماعة الترابية ويناظر هذا الأمر بالأمر بالصرف.

في الواقع ينظر إلى عملية الأداء من وجهتين :

أولا: هو أمر بالأداء يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب الذي يصبح لزاما عليه الامتثال لهذا الأمر ولعل هذا ما يستشف من الفقرة الأولى من المادة 75 الذي يؤكد بأنه « يترتب على النفقات التي تمت تصفيتها وحصرها إلى الأمر بصرفها».

ثانيا: إنجاز أمر بالأداء titre de paiement حيث أن المادة 54 الفقرة الثانية تنص على أنه «يترتب على الأمر بالصرف إصدار أمر بالأداء» كما أن المادة 75 الفقرة الرابعة تؤكد على أنه يجب أن «تكون الأوامر بالأداء مؤرخة وتحمل رقما تراثبيا لسلسلة واحدة دون انقطاع برسم كل سنة مالية وحسب كل أمر بالصرف أو مساعد بالصرف» بمعنى أن هنالك مقتضيات قانونية توطر عملية إصدار الأوامر بالصرف ومخالفتها تؤدي إلى رفض الحوالة من طرف المحاسب.

وبالتالي فإن أي نفقة أنجزت لفائدة الجماعة الترابية لا يمكن أن تؤدي إلا إذا كانت هنالك عملية إصدار للأمر بالصرف مسبقا أي أن العمليات الثلاث للالتزام التصفية والأمر بالصرف هي عمليات مترابطة تتم الواحدة بعد الأخرى كما تنص على ذلك المواد 53 و54 من مرسوم محاسبة الجماعات الترابية.

فالأمر بالصرف هو عمل إداري بحث لذا، إذا ما نشب نزاع بين الجماعة الترابية والدائن فإن المحكمة الإدارية يمكنها أن تقر وجود الدين وتقوم بتصفيته وحصر المبلغ الواجب أدائه، لكن الأداء لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتم دون تدخل السلطة الإدارية المخولة لإعطاء الأمر بالأداء. المحكمة في هذه الحالة لا يمكنها الحلول محل الإدارة من أجل اعطاء الأمر بصرف النفقة. تبقى فقط الغرامة التهديدية كورقة لدفع الإدارة لتنفيذ الحكم.

هذه المسطرة تعرف استثناء جاءت به المادة 54 الفقرة الثالثة والتي تسمح من خلاله بأنه يمكن القيام بأداء بعض النفقات دون أمر سابق بالصرف Dépenses sans ordonnancement préalable وقائمة هذه النفقات محددة بواسطة قرار صادر عن وزير الداخلية.

الفرع الأول - نمط التصفية والأمر بالصرف.

Modalité de liquidation et d'ordonnancement

بناء على الفصل 54 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 الأمر بالصرف هو العمل الإداري **Pacte administratif** الذي يفرض على إعطاء الأمر بأداء دين الجماعة طبقاً لنتائج التصفية. هذا الأمر يكتسي شرطاً أولياً للقيام بأداء هذا الدين ما عدا إذا كان هنالك من مانع قانوني وهو أمر استثنائي. الأمر بصرف النفقة تتم بلورته بإصدار أمر بالأداء أي إصدار حوالة. الأمر بالصرف هو من اختصاص الأمر بالصرف لكن المصالح الإدارية للجماعة الترابية هي التي تتكفل بوضع الأمر حيز التطبيق. في هذا الصدد يجدر التنويه بأن السنة التي يتم الحاق أو ربط الحوالة بها هي السنة التي تم التثبت من الخدمة المنجزة المشار إليها في أو على ظهر الفاتورة وليس تاريخ الفاتورة.

الأمر بالصرف يتم إما بواسطة الأمر بالصرف الرئيسي أو الأمر بالصرف المساعد كما تنص على ذلك الفقرة الأولى من المادة 54 والتي تؤكد على أن الأمر بالصرف « يناط بالأمر بالصرف » غير أن عملية التفويض يمكن أن تجعل من الأمر بالصرف المنتدب شخصاً يقوم بهذا العمل حيث أن المادة السادسة من مرسوم 23 نوفمبر 2017 ينص على أنه يجوز للأمر بالصرف تحت مسؤوليته أن يفوض إمضاءه إلى المدير العام للمصالح بصفته أمراً بالصرف منتدباً. هذه الوضعية أكدتها المواد (107) بالنسبة للجهة -101 بالنسبة للإقليم و103 بالنسبة للجماعة) من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والتي تنص على أن رؤساء هذه المجالس إن كان

بإمكانهم تفويض امضاءاتهم لنوابهم فإنه لا يجوز لهم تفويض الأمر بالصرف لهؤلاء النواب.

عملية صرف النفقة تتم بناء على عدد من المعطيات فالأمر بصرف النفقة يتم بناء على سند قانوني أي عن قرار إداري مثل تسمية موظف أو عقد كإبرام صفقة أو أن يكون الأمر خارجا عن إرادة الأمر الصرف مثل صدور حكم وتحميل الإدارة بمبالغ مالية.

كذلك لا يمكن اتخاذ هذا القرار إلا بعد التأكد من وجود الإعتمادات اللازمة، وكذا التثبت من اثبات حقوق الدائن بمعنى أنه لا يمكن تصفية مبلغ من المبالغ قبل إنجاز الخدمة وعليه فإن القاعدة المحاسبية التي تنص على مبدأ الخدمة المنجزة والحقوق المكتسبة تجد تطبيقها في هذه الحالة. كذلك يجب احترام التأشيرات التي يجب أن تذييل بها الفواتير موقعة من طرف الدائنين الذين عليهم أن يبينوا عنوانهم وهويتهم البنكية كما يجب أن تكون مذبلة بالبيانات الحسابية وكلك الإشهاد بالخدمة المنجزة أو الكشوف التفصيلية Les décomptes التي يجب أن تكون موقعة أولا من طرف المهندس المعماري وكذا المهندس المختص كما ينص على ذلك الفصل 68-2 من دفتر الشروط الإدارية العامة - الأشغال الصادر في 13 ماي 2016.

وتجدر الإشارة الى أن مرحلة التصفية هي المرحلة الأولى للقيام بالأمر بالصرف من طرف السلطات المخولة له هذه المهمة ويبقى هذا الأخير ملزما بعدم تجاوز تراخيص الميزانية وياحترام آراء وتأشيرات هيكل الرقابة التي نصت عليها التشريعات والأنظمة الجاري بها العمل.

أشكال أوامر الصرف ومحتواها

في هذا الصدد نجد أن المادة 75 الفقرة الرابعة نصت على النمط الذي يجب أن تكون عليه الأوامر بالصرف حيث يجب أن تكون مؤرخة وتحمل رقما ترتيبيا من سلسلة فريدة ومتصلة برسم كل سنة مالية وحسب كل أمر بالصرف.

ويجب أن تتضمن البيانات التالية:

- تحديد الأمر بالصرّف،
- الإدراج المالي،
- السنة التي نشأ خلالها الدين،
- التحديد الدقيق للدائن (الاسم العائلي والشخصي أو العنوان التجاري وعند الاقتضاء، عنوانه)،
- مبلغ النفقة وموضوعها، وعند الاقتضاء مراجع السند المرفقة به الوثائق المثبتة،
- مرجع التأشيرة على مقترح الالتزام.

وبالتالي فإن شروط الإصدار هاته تكتسي طابعا إجباريا حيث يشكل غياب أي عنصر منها خلا معيبا له يعرضه إلى الرفض من طرف المحاسب العمومي المكلف بتأدية النفقات. أما كيفية الأداء فسننتعرض لها عند معالجة دور المحاسب.

الفرع الثاني - الاجراءات المتعلقة بالأمر

الأمر بالأداء يشكل أداة للتحرر من الدين لأن الأمر بالصرف يعطي الأمر للمحاسب لتأدية ما بذمة الشخص العام بصفته مدين للشخص الذي أنجز الخدمة باعتباره دائن.

- مراقبة صحة النفقة من طرف المحاسب :

هي رقابة يقوم بها المحاسب العمومي على الإذن بالصرف تندرج في إطار الرقابة التي تمارس خلال مختلف مراحل تنفيذ النفقة. توكل إلى المحاسب العمومي مهمة رقابية شاملة نص عليها مرسوم المحاسبة العمومية في المادة 80 حيث لا يمكن التأشير من قبل المحاسب العمومي على إذن الصرف الصادر عن أمر الصرف إلا إذا كان أولا مسحوبا على صندوقه باعتباره المحاسب المعتمد وثانيا يأن

تكون النفقة صحيحة من الناحية القانونية والتي فصلتها المادة 80 الآتفة الذكر وستعرض لها في المطلب الثاني.

بعد الإنتهاء من عملية المراقبة تنص المادة 80 الفقرة الخامسة بأنه على المحاسب أن يعيد بعد ذلك إلى الأمر بالصرف أوامر الأداء الواجب أداؤها نقدا ممهورة بعبارة الأداء.

- تسليم الأوامر بالصرف:

يعود هذا الاختصاص إلى الأمر بالصرف الذي يقوم بتسليم الأوامر بالأداء للمستفيدين وذلك تحت مسؤوليته. إلا أن التسليم يتم مقابل ابراء بعد التأكد من هوية هؤلاء المستفيدين أو من هوية ذوي الحقوق أو ممثليهم وكذا من مشروعية السلطات المخولة لهؤلاء الممثلين. هذه السلطات المخولة قد تتمثل في توكيل من طرف ذوي الحقوق لأحد منهم أو لأي شخص آخر كأحد المحامين مثلا، كذلك بالنسبة للقاصرين فإن المسطرة المدنية تنص على أن الأم تعتبر مُقَدِّمة عن كل الأبناء إلى غاية وصولهم سن الرشد.

غير أن تسليم الحوالة تعترضه في بعض الحالات بعض العوائق تؤدي إما إلى رفض تسلم الحوالة أو أن الحوالة تم تسليمها لكنها ضاعت لسبب من الأسباب أو أن هنالك شأن بين ذوي الحقوق في حالة وفاة المستفيد من الحوالة يحول دون صرفها

- ضياع الأمر بالأداء:

هذه الحالة أشار إليها الفصل 104 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية والتي تخص ضياع الأمر بالأداء. في الواقع ضياع الأمر بالأداء يخص حالتين: **الحالة الأولى:** عندما يكون ضياع الأمر بالأداء من طرف المستفيد فإن هذا الأخير يدلي بتصريح بالشرف يوجهه إلى الأمر بالصرف والذي يحيله على المحاسب

المكلف بالأداء الذي يقوم بإجراءات إدارية ومحاسبية تهدف إلى أن الأمر بالأداء لم يسبق وأن تم أدائه لا من طرفه هو ولا لحسابه وأن الدين المتعلق به لم يطله التقادم حيث يوجه شهادة كتابية في هذا الشأن إلى الأمر بالصرف مع الوثائق والمرفقات من أجل إصدار نظير للأمر بالأداء.

الحالة الثانية: وتخص ضياع الأمر بالأداء من طرف الإدارة بعد التأشير عليه من طرف المحاسب آنذاك فإن الإدارة هي التي تتولى إصدار النظير بعد ملء استمارة تخص الإدارة وترسل للمحاسب لإجراء التحريات بأن الحوالة لم تؤد وتتخذ الإجراءات مجراها كما هو مسطر في الحالة الأولى.

تبقى حالة واحدة لم يشر إليها المرسوم وهي إتلاف جزء من الأمر بالأداء نتيجة عوامل خارجية كأن يحترق جزء من الأمر بالأداء. في هذه الحالة إذا ما كان الجزء المتبقي يُمكن من التعرف بواسطته على إسم ولقب المستفيد ورقم الحوالة وكذا السنة المالية آنذاك تسلم له حوالة دون اللجوء إلى المسطرة المشار إليها آنفاً، أما إذا كان الأمر خلاف ذلك فيتابع المسطرة واجب.

أما من يتكفل بإصدار النظير فإن الفقرة الأولى من المادة 104 تنص على أن الأمر بالصرف هو من يسلم نظير الأمر بالأداء بناء على شهادة كتابية من المحاسب المكلف تثبت أن الأمر بالأداء المفقود لم يتم أدائه لا من طرفه ولا لحسابه وأن الدين لم يطله التقادم.

- حالة الوفاة:

هذه الحالة نصت عليها المادة 103 من مرسوم 2017. لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن إصدار الحوالة في حالة ما إذا كان الإصدار قد تم بعد الوفاة فإن الأمر بالأداء يكون دائماً في إسم الهالك. وكيفما كان الحال فإن الأداء يكون بين يدي المحاسب لذوي الحقوق بناء على عقد الإرث ما عدا إذا كان مبلغ الحوالة لا يتجاوز 2000 درهم آنذاك يتم الأداء فقط لا غير بناء على شهادة مسلمة من

طرف السلطة المحلية (أو القضاة أو الموثقين أو الحاخامات) شريطة أن تتضمن الشهادة تاريخ وفاة الهالك وتعيين ذوي الحقوق.

- حالة نزاع الورثة:

قد يحدث أن يتوفى المستفيد من الأمر بالأداء إلا أن الورثة أي ذوي الحقوق لا يمكنهم صرف الأمر بالأداء لأسباب تتعلق بنزاع بين بعضهم البعض وفي هذه الحالة فإن الأمر بالصرف يقوم بتحرير مقرر مرفوق بعقد الإرث وكذا الأمر بالأداء ويرسله للمحاسب الذي يوجهه إلى صندوق الإيداع والتدبير تحت إشراف السلم الإداري حيث أن أمر تسليم كل وارث نصيبه يعود لهذا الصندوق.

- حالة رفض تسلّم الأمر بالأداء:

إذا ما رفض الدائن تسلّم الأمر بالأداء فإن الأمر بالصرف يعيد هذا الأمر مصحوبا بقرار معلل إلى المحاسب الذي يقوم بتحويل مبلغ الأمر بالأداء إلى صندوق الإيداع والتدبير. الأمر بالصرف عليه في هذه الحالة تبليغ الدائن بواسطة رسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل بالإجراءات التي اتخذها في هذا الصدد.

- مراقبة الأمر بالصرف:

المحاسب يمكنه أن يرفض تنفيذ الأمر بالأداء في حالة تعارضه مع القوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذلك كلما كانت مسؤوليته متأثرة سواء الشخصية أو المالية *pécuniaire* لاسيما تلك التي يشير إليها القانون 61-99 المتعلق بمسؤولية المحاسب والأمر بالصرف الصادر في 03 أبريل 2002 وكذلك مقتضيات القانون 62-99 المتعلق بالمحاكم المالية الصادر في 13 يونيو 2002.

احترام القواعد المالية لاسيما ترخيص الميزانية بالصرف حسب الاعتمادات المفتوحة وعدم تجاوزها لأن مراقبة الأمر بالصرف يتم عملية المراقبة التي تبدأ مع الالتزام والذي لا يكون شاملا إلا بمراقبة هذه المرحلة حيث أن المحاسب عليه

أن يتأكد بان النفقة التي ستؤدي هي نفسها التي التزم بها في البداية أثناء تقديم مقترح الالتزام سواء فيما يتعلق طبيعتها ومبلغها أو المستفيد منها.

كما أن المحاسب يمكنه مراقبة ليس فقط الأمر بالأداء بل كذلك من قام بإصدار الأمر بالأداء هل هو صادر عن أمر بالصرف (أو أمر بالصرف مساعد) وبأن الأمر بالأداء اتخذ في إطار وفي حدود الاعتمادات وأن هذه الأوامر بالأداءات تتعلق بالتزامات قانونية وخلال السنة المالية المحددة وذلك لكي لا يكون الأمر بالأداء يتعلق بنفقة توجد تحت طائلة التقادم.

المطلب الثالث - مبادئ تنفيذ النفقة

النفقة العامة بصفة إجمالية هي عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى الجماعات الترابية أو المؤسسات العامة والتي تكون من اموالها بقصد اشباع حاجه عامة. ويستخلص من هذا التعريف ان عناصر النفقة العامة ثلاثة: استعمال مبلغ مالي وهذه الأموال تكون داخلية في الذمة المالية للدولة، وان يكون الغرض من استعمالها إشباع حاجة عامة.

ولكي تكون النفقة مطابقة للمبادئ التي تنص عليها القوانين الجاري بها العمل لا سيما مرسوم 23 نوفمبر 2017 المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية يجب أن تحترم القواعد المنصوص عليها. هذا وتجدر الإشارة إلى أن المحاسب مسؤول عن تطبيق هذه القواعد التي تعطي صبغة المشروعية للنفقة.

المبحث الأول - قواعد تنفيذ النفقات لدى المحاسب

مساطر تنفيذ النفقات العمومية للجماعات الترابية تخضع لمجموعة من القواعد المحددة بواسطة نصوص قانونية من بينها مرسوم المحاسبة العمومية، مرسوم المتعلق بدفتر الشروط الإدارية العامة (تحديد تاريخ الخدمة المنجزة) ظهير الالتزامات والعقود (التقادم مثلا)، مدونة الوثائق الإثباتية nomenclature .des pieces justificatives

الفرع الأول - الرقابة المسبقة على الالتزام

لقد ارتأى المشرع مراقبة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها بأول حلقة وهي المتعلقة بمراقبة الالتزام بنفقات الجماعة الترابية وذلك في اطار مشروعية قرارات الالتزام بالنفقات لذلك يطلق على هذا النوع من الرقابة اسم الرقابة المسبقة للنفقات العمومية وذلك بسبب كونها في مرحلة تكون فيها هذه النفقات مشروعا لم تبدأ الإدارة بتنفيذه بعد.

وبالتالي فإن المحاسب يقوم أولا وقبل كل شئ من التأكد من وجود التأشيرة القبلية على مقترح الالتزام حينما تكون هذه التأشيرة مطلوبة.

الفرع الثاني - التنزيل المالي

الآمر بالصرف يجب أن يحترم قاعدة القانون المالي المتمثلة في «خصوصية الإعتداد» la spécialité والتي تنطبق على مطابقة النفقة للتنزيل أي على مستوى بنود الميزانية بحيث يجب أن يقابل موضعها الاعتماد المخصص لذلك وذلك بناء على ما نصت عليه الميزانية.

حيث أن ترخيصات الميزانية يجب احترامها وتخصيصها لموضوع النفقة كما هو منصوص عليه في الميزانية وعدم تغيير الاتجاه الذي تمت المصادقة عليه أصلا كما أن الاعتمادات يجب أن تكون مطابقة لموضوع النفقة، وبالتالي فالآمر بالصرف مجبر للقيام بهذه المراقبة التي تتم بناء على اللائحة الاثباتية للميزانية nomenclature لا سيما ما يتعلق بالتنزيل المالي في الميزانية.

الفرع الثالث - صلاحية النفقة

هذا الجانب من المراقبة لتنفيذ الميزانية هو موكول للمحاسب الذي يستند إلى الفصل 80 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 لفحص النفقة حيث يقوم إما بقبولها أو برفضها وإرجاعها للآمر بالصرف مشفوعة بالملاحظات المتعلقة بأسباب الرفض.

الفرع الرابع - الخدمة المنجزة service fait

قاعدة الخدمة المنجزة هي قاعدة أساسية وركن من أركان المحاسبة العمومية سواء تعلق الأمر بمحاسبة الدولة أو الجماعات الترابية. حيث أنه يشكل صمام أمان للمال العام يمنع منعا كليا أداء نفقة قبل إنجاز الخدمة موضوع العقدة.

الخدمة المنجزة هي عمل مادي ملموس يمكن التثبت منه عمليا على أرض الواقع. أما التقييم المادي للخدمة المنجزة فإنه ينطوي على مراقبة:

- العمل سواء كان أشغالا أو توريدات أو خدمات قد تم إنجازها فعلا ؛
- وبأنه أنجز كما هو متفق عليه (مثلا غياب بعض الشوائب والعيوب في الأشغال المنجزة)

إلا أنه في بعض الحالات لا يمكن التأكد ماديا من الخدمة المنجزة لأنه يعود لمعطيات لا يمكن التحكم فيها مثل الكهرباء أو اشتراكات الهاتف، في هذه الحالة يتم الاعتماد على الفواتير.

- مضمون الخدمة المنجزة:

تعرضنا فيما سبق للالتزام وذكرنا بأنه لا يجعل الجماعة الترابية أو الدولة في وضعية مديونية بل الالتزام فقط بأن المبلغ أو الاعتماد الذي يجب توفيره لمواجهة النفقة المحتملة هو موجود. وبالتالي فإن الوفاء من طرف المقاول أو المورد بتعهدده من خلال العقد المبرم مع الجماعة الترابية وإنجازه لما تم التعهد به هو الذي يجعل الجماعة مدينة.

وعليه فإن المقاول أو المورد لا يمكن أن يطالب بحق إلا إذا تم الوفاء بما اتفق عليه وهذا ما يسمى « بالخدمة المنجزة » مما يؤدي إلى « حقوق مكتسبة » لفائدة المقاول أو المورد. أما العملية الثانية بعد التأكد من أن خدمة ما أنجزت هو حصر مقدار ومستوى هذه الخدمة وذلك لتحديد مبلغ التصفية الذي يجب أن يكون مطابقا للقدر الذي أنجز.

إذن التأكد من الخدمة المنجزة يشكل في واقع الأمر **العنصر الأساسي** لمسطرة تنفيذ النفقة.

مما يفضي إلى وجوب حساب وحصر مبلغ الدين بدقة والتأكد من وجوب أدائه كاملا أو فقط جزءاً منه لأسباب تتعلق ببعض الإقتطاعات.

في هذا الصدد المبلغ الذي تتم تصفيته لا يمكن أن يتجاوز ما أنجز ولكن يمكن أن يكون المبلغ أقل مما أنجز إذا ما كانت هنالك فوائد التأخير الناتجة عن تجاوز المدة المتفق عليها لإنجاز النفقة والتي يجب أن تخصم من المبلغ الذي كان من المفروض تصفيته وأداؤه.

تجدر الإشارة إلى أن التثبت من الخدمة المنجزة وحصر مبلغ النفقة، تارة يمكن القيام بهما في آن واحد كما هو الشأن عندما يتعلق الأمر بالفواتير، وطورا الواحد بعد الآخر كما هو الحال عند حصر مبلغ الأشغال علما أن التثبت من الخدمة المنجزة يسبق حصر مبلغ النفقة كما تنص على ذلك المادة 73 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 « لا يجوز اثبات أي نفقة إلا بعد إثبات حقوق الدائن ويكون هذا الإثبات **بشهادة إثبات الخدمة**»

هذا وقد سبقت الإشارة إلى أن التصفية تكون موضوع تفويض كما يمكن أن يستشف من الفصل 53 الأنف الذكر من المرسوم المؤرخ في 23 نوفمبر 2017 حيث ينص على أن العون المختص « هو الشخص المؤهل قانونا من طرف الأمر بالصرف لتسلم الأشغال أو التوريدات أو الخدمات وللأشهاد على تنفيذ الخدمة قبل الإشهاد من طرف الأمر بالصرف» على ما تم الالتزام به مسبقا وفق الإجراءات التنظيمية. ويتحقق كذلك من الحسابات والكشوفات التفصيلية وكذا مشروعية المستندات المثبتة وذلك « قبل الإشهاد من طرف الأمر بالصرف» وبالتالي فإن دور العون المختص هو دور **مراقب قبلي** للعملية الواجب تصفيته حيث أن الأمر بالصرف لا يقوم بالإشهاد إلا بناء على ما قام به العون المختص مسبقا. ما عدا عند

عدم وجود العون المختص، آنذاك يتولى الأمر بالصرف مباشرة وتحت مسؤوليته بالقيام بالتصفية والإشهاد على تنفيذ الخدمة.

وفي حال رفض الجماعة الترابية تصفية المبلغ فإن الأمر يحال على المحكمة لتتقرر وتثبت فيه من أجل الشطط في استعمال السلطة وللمحكمة الصلاحية في أن تثبت في النازلة وتقوم بعملية التصفية مكان الجماعة الترابية.

لهذا، فإن المحاسب يقوم من التثبت من وجود عبارة التنويه التي يقوم بالإشارة إليها الأمر بالصرف على ظهر الفاتورة ومفادها أن الخدمة المنجزة التي تتعلق بتلقي توريدات أو خدمة من الخدمات وبأنها قد تمت بالفعل.

دور المحاسب في هذه الحالة هو التأكد من أن الفاتورة مثلا ممهورة بعبارة التنويه هذه، لكنه لا يقوم بالمراقبة بعين المكان بل يراقب فقط الوثائق التي قام الأمر بالصرف بإنجازها وإرسالها مصحوبة بالأمر بالأداء.

إلا أن مبدأ الخدمة المنجزة هذا، يعرف بعض الشدود عن القاعدة وهو ما أشارت إليه المادة 89 من مرسوم محاسبة الجماعات الترابية: مثلا الاشتراك في المجلات والجرائد أو أداء أقساط التأمين أو طلبية لشراء مؤلفات بالوحدة أو ما يسمى بالتسبيقات في ميدان الصفقات العمومية أو عندما تسمح التشريعات بذلك مثل التسبيقات التي تخص الأجور لاسيما بمناسبة أداء مناسك الحج أو مبلغ الأكرية المؤداة مسبقا.

- دور الأمر بالصرف والمحاسب:

الأمر بالصرف يشهد تحت مسؤوليته بحقيقة الخدمة المنجزة، إلا أنه يمكن أن يفوض هذا الاختصاص إلى مدير المصالح. لكن ما المقصود بالإشهاد؟ معناه هو تأكيد مطابقة الكمية والنوعية للطلبية وحقيقة التوصل بها بمعنى هنالك مراقبة قانونية وأخرى تقنية.

المحاسب من جهته غير مطالب بالتأكد من مادية الخدمة المنجزة la matérialité du service أي حصولها فعلا، كما لا يحق له أن يطعن في صدقية

الشهادة المقدمة. ففصل المهام المشار إليه آنفا يعفي المحاسب من هذه المهمة حيث لا يحق له أن يتدخل في ما يخص التدبير الداخلي للجماعة الترابية.

- العامل المنشئ *fait générateur* للخدمة المنجزة :

العامل المنشئ *Fait générateur* هو الإنجاز الذي يمكن أن يشكل قاعدة ونقطة تحديد تاريخ الخدمة المنجزة. العامل المنشئ للخدمة المنجزة هو العمل القانوني أو الحدث الذي ينتج عنه نشوء دين يؤدي إلى حساب وتصفية النفقة العامة. كما أنه من الناحية القانونية يمكن أن يؤدي إلى نتائج تثير مسؤولية الأمر بالصرف أو المحاسب إذا لم يباشر إلى إصدار الأمر بالأداء أو تأدية النفقة بعد انصرام الأجل ابتداء من تاريخ معاينة الخدمة المنجزة.

تاريخ معاينة الخدمة المنجزة بالنسبة للنفقات حددته المادة 5 من مرسوم 22 يوليو 2016 المتعلق بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير⁽¹⁾ وذلك حسب نوعية وطبيعة العمل الذي أنجز :

- **بالنسبة لصفقات الأشغال:** تاريخ معاينة الخدمة المنجزة لأداء الدفعات المسبقة أثناء تنفيذ الصفقة، هو تاريخ التوقيع على جداول المنجزات من طرف العون المكلف بتتبع تنفيذ الصفقة المذكورة أو المشرف على المشروع أو هما معا، حسب الحالة ؛
- **بالنسبة لصفقات التوريدات،** إن تاريخ معاينة الخدمة المنجزة لأداء الدفعات المسبقة أثناء تنفيذ الصفقة، هو تاريخ إشهاد العون المكلف بتتبع تنفيذ الصفقة على الفاتورة ؛
- **بالنسبة لصفقات الخدمات المتعلقة بالدراسات والإشراف على الإشغال،** إن تاريخ معاينة الخدمة المنجزة لأداء الدفعات الواجبة أثناء تنفيذ

(1) ج.ر - بتاريخ 04 غشت 2016 رقم 6488 ص 5477.

الصفقة، هو تاريخ محضر قبول التقارير أو الوثائق من طرف الشخص أو الأشخاص المعينين من طرف صاحب المشروع أو صاحب المشروع المنتدب لهذا الغرض. أما بالنسبة لصفقات الخدمات غير تلك المتعلقة بالدراسات والإشراف على الإشغال، إن تاريخ معاينة الخدمة المنجزة لأداء الدفعات الواجبة أثناء تنفيذ الصفقة، هو تاريخ الإشهاد على الفاتورة من طرف العون المكلّف بتتبع تنفيذ الصفقة ؛

• بالنسبة لعقود الهندسة المعمارية، إن تاريخ معاينة الخدمة المنجزة لأداء الدفعات المسبقة أثناء تنفيذ العقد، هو تاريخ الإشهاد على مذكرة أتعاب المهندس المعماري من طرف العون المكلّف بتتبع تنفيذ العقد ؛

• بالنسبة للعقود أو الاتفاقات الخاضعة للقانون العادي أو بالنسبة لسندات الطلب، إن تاريخ معاينة الخدمة المنجزة لأداء الدفعات المسبقة أثناء تنفيذ العقد أو الاتفاقية أو سند الطلب، هو تاريخ الإشهاد على الفاتورة من طرف المصلحة المختصة لصاحب المشروع أو صاحب المشروع المنتدب لهذا الغرض أو تاريخ محضر قبول التقارير أو الوثائق من طرف المصلحة المذكورة.

الفرع الخامس - صحة حصر مبلغ النفقة

ينص الفصل 80 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 بأن التصفية «تهدف إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة» أي أن التأكد يتم عبر الخدمة المنجزة وحصر مبلغ النفقة يتم بناء على ما أنجز من خدمة وبالتالي فإن المحاسب يراقب صحة حسابات التصفية أي حصر مبلغ النفقة ومدى صحة ما هو مثبت في الفاتورة أو بيان الكشوفات المتعلق بالأشغال بما في ذلك معادلة مراجعة الأمانة بالنسبة للصفقات ومبلغ الضريبة على القيمة المضافة هذه المراقبة هي إلزامية بالنسبة للمحاسب وذلك بناء المرسوم الأنف الذكر. كما أن عملية المراقبة تتعلق بالمبلغ عددياً وكتابتة حرفياً وبأن ليس هناك أي تناقض أو تشطيط أو إضافة.

الفرع السادس - الصفة الإبرائية للتسديد

الإلتزام بالنفقة لا يجعل الجماعة مدينة بأي مبلغ لأي كان حيث أن الإلتزام يعني أن الجماعة لديها الإعتمادات الكافية لتغطية مبلغ النفقة. لكن بمجرد انجاز النفقة أي التأكد من الخدمة المنجزة آنذاك تصبح الجماعة الترابية مدينة لمن قام بإنجاز العمل بمبلغ هذا العمل المنجز. ولهذا فإنه لا تصرف النفقات إلا لمستحقيها وذلك بهدف إبراء ذمة الهيئات العمومية إبراء تاما ونهائيا. ويتعين على المحاسب العمومي التأكد من أن الأمر بالصرف محرر باسم صاحب الدين. وبالتالي فإن العنصر الإبرائي أو ما يسمى بالفرنسية *le caractère libérateur*. يبرئ ذمة الشخص العام. لكن تجدر الإشارة إلى أن صاحب الدين قد يقوم برهن حقوقه المالية المترتبة عن إنجاز عمله لفائدة بنك من الأبنك وذلك في حالة الرهن الحيازي. آنذاك نتحدث عن الدائن الحقيقي أو ما يسمى بالفرنسية *le véritable créancier*.

في هذه الحالة يقوم الأمر بالصرف بتحرير الأمر بالصرف باسم صاحب الدين لإبراء ذمة الجماعة الترابية أما تحويل المبلغ للدائن الحقيقي فيتم من طرف المحاسب المكلف بالأداء لأنه هو من التزم بتحويل المبالغ موضوع الرهن الحيازي إلى البنك.

الفرع السابع - تقديم وثائق الإثبات

الأمر بالأداء يجب أن يكون مصحوبا بكل الوثائق الاثباتية الضرورية، حيث أن كل فئة من النفقات تخضع لقواعد خاصة تحتم إبراز وتقديم الوثائق التي تناسبها (صفقة، نفقة متعلقة بالأجر، كراء..) حيث أن قرارا مشتركا لوزير الداخلية ووزير المالية سيكون مرجعا لمدونة الوثائق الاثباتية *nomenclature des pieces justificatives*.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن تتضمن هذه الوثائق رقم جرد المنقولات غير القابلة للاستهلاك، مثل أثاث المكاتب والحواسيب وآلات الطباعة، وذلك بالسجل الخاص بالجرد *Registre d'inventaire*.

فالتثبت من الخدمة المنجزة وتصفية المبلغ يتم استخلاصهما من المستندات المثبتة. هذه الوثائق يجب أن تجسد بأن هناك خدمة قد أنجزت بالفعل وبأن هنالك حقوقا مكتسبة لفائدة المستفيد. كما أن هذه الوثائق لا تتخذ دائما نفس الشكل بل تتغير بتغير النفقة موضوع التصفية، هذه المستندات نجد تصفياتها في مدونة الوثائق الإثباتية *monclature des pièces justificatives* وبالتالي فإن احترام عدد المستندات التي تنص عليها هذه المدونة والتي يجب أن تكون مطابقة لنوعية النفقة سواء تعلق الأمر بمستندات تخص التوظيف أو الصفقة أو الكراء أو أي نفقة من النفقات.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه الوثائق الإثباتية يجب أن تستجيب لمقتضيات النصوص القانونية. فالفاتورة يجب أن تتضمن كل المعلومات التي تنص عليها مدونة الجبايات ومدونة التسجيل والتمرير.

هذا ويجدر التنويه مرة أخرى أن المحاسب وإن كان يراقب إنجاز الخدمة كما تنص على ذلك الوثائق المقدمة من طرف الأمر بالصرف فإنه لا يمكن أن يطعن في صدقية هذه الوثائق لأن الوثائق الموقعة من طرف الأمر بالصرف تتمتع بقريضة افتراض صدقية هذه الوثائق حتى يثبت العكس، عند إثبات العكس فإن المحاسب يقوم بوقف عملية الأداء لأن المحاسب لا يراقب الشرعية الداخلية للقرارات الإدارية لكن الشرعية الخارجية لهذه القرارات فإنها تدخل في نطاق اختصاصه.

في هذا الإطار يضطلع المحاسب بعملية المراقبة المادية لكل الوثائق المكونة للنفقة :

- فهو من يراقب تطابق المعطيات الواردة في ورقة الإرسال أو الحوالة أو سند الأداء وكذا كل الوثائق الإثباتية المرفقة.
- يقوم كذلك بالتأكد من الشرعية الشكلية لكل الوثائق (تواريخ إصدار الوثائق، عدم وجود تشطيبات أو إضافات تطابق المبلغ المثبت بالحروف والأرقام...).

الفرع الثامن - الأمر بالتسخير

المحاسب العمومي مسؤول شخصيا وماليا عن العمليات الموكولة إليه، غير أن هذه المسؤولية تنتفي عند إعمال الأمر بالصرف لما يسمى بالأمر بالتسخير.

التسخير هو الأمر المكتوب الذي بموجبه يجبر الأمر بالصرف المحاسب اداء النفقة عند رفض هذا الأخير وضع تأشيرته. هذا الحق الذي نصت عليه المادة 81 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 يسمح للأمر بالصرف بأن يطلب من المحاسب تجاوز هذا الرفض. غير أن مسؤولية المحاسب تنتفي في هذا الحالة وتلقى على عاتق الأمر بالصرف في حالة ما إذا ما تبث فيما بعد أن النفقة مشوبة فعلا بعيب وبالتالي عدم مشروعيتها وذلك بناء على المادة الرابعة من القانون 61-99 المشار إليه سابقا.

عندما يتوصل المحاسب بأمر تسخير، صحيح قانونيا سواء من حيث الشكل أوالمضمون، فعليه أن يطبقه ويباشر بأداء النفقة في أقرب الآجال. إلا أن على المحاسب في هذه الحالة أن يرفق الأمر بالأداء بنسخة من مذكرة ملاحظاته ومن الأمر بالتسخير. مما يعني أن هذه الوثائق ستكون جزءا من حساب تسييره الذي سيرسله للمجلس الجهوي للحسابات.

غير أن المادة 81 رصدت الحالات التي يمكن للمحاسب أن يرفض الامتثال لأمر التسخير الصادر عن الأمر بالصرف. هذه الحالات هي :

- عدم وجود الاعتمادات أو عدم توفرها أو عم كفايتها؛
- عدم وجود الأموال أو عدم كفايتها؛
- عدم وجود التأشيرة القبلية على مقترح الالتزام؛
- انعدام الصفة الإبرائية للتسديد.

والسؤال هو هل يمكن قبول الأمر بالتسخير في هذه الحالات التي ذكرناها سابقا والتي تدفع المحاسب إلى رفض الأمر بالتسخير في الحالات العادية. لكن

في حالة الدفاع الوطني والنكبات مثل الفيضانات والزلازل هل يمكن قبول الأمر بالأداء كما هو الأمر بفرنسا؟ الجواب عن هذا التساؤل نجد جوابه في المرسوم المتعلق بالصفقات الصادر في 20 مارس 2013 لاسيما في المادة 86 -4 التي تشير إلى الأعمال التي يجب إنجازها في حالة الاستعجال القسوى، وكذلك المادة 87 التي تبين بأنه لايجوز أن يؤدي القيام بطليبات في هذه الظروف «إلى دفع أي سلفة أو دفعات مسبقة» وبالتالي هذه الضرفية الخاصة لاتسمح إلا بالقيام بطليبات ولا تسمح بأي أداء فوري كثنم لها وبالتالي الأمر بالصرف غير مجبر للجوء إلى الأمر بالتسخير.

أما في حالة ما إذا رفض المحاسب الانصياع للأمر بالتسخير فإن عليه إخبار الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض له لهذا الغرض للبث في الأمر.

المبحث الثاني - العوائق لأداء النفقة

دور المحاسب لا ينتهي بانتهائه من أعمال الرقابة السالف ذكرها بل أنيطت به مهمة أخرى تتجلى في التثبت من عدم وجود عوائق قضائية، تعاقدية أو إدارية يمكن أن تحول دون تأدية النفقة أو تأجيلها وهي موانع وجود تعرضات من طرف الغير على دفع تلك النفقة إلى صاحبها أو أن تكون الأموال المتوفرة لا تكفي لتسديد النفقة أو تهتم سقوط الدين بمرور الزمن، كذلك هنالك التقادم

الفرع الأول - التعرضات

هذه من الاختصاصات التي يقوم بها المحاسب وهو ملزم بذلك لأنه هو الذي يخوله القانون لتلقي كل طلبات التعرضات مثلا حجز ما للمدين لدى الغير وهو أمر قضائي أو رهن الحيازة وهو أمر تعاقدي أو الاعلان للحجز لدى الأغيار Avis aux Tiers Détenteur وهو أمر إداري حيث أكدت المادة 94 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 بأنه «يتم بين يدي المحاسب المكلف، تحت طائلة البطلان، كل حجز أو تعرض على مبالغ مستحقة على (الجهات أو العملات أو الجماعات أو إشعار

للغير الحائز أو كل التبليغات الأخرى الرامية إلى توقيف الأداء وذلك عن طريق تبليغ يوجه أو يسلم إلى الشخص المأمور باستلامه). لأن كل التعرضات يجب أن تتم بين يدي المحاسب المكلف بأداء النفقة.

كذلك المحاسب عليه أن يراعي إن كانت النفقة لا تسقط تحت طائلة التقادم الرباعي لأن هنالك قاعدة قانونية تحول دون أداء النفقة وهي قاعدة التقادم.

ونشير في الأخير إلى أن الفصل 6 من القانون رقم 61-99 الصادر بتاريخ 3 أبريل 2003 والمتعلق بمسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب ذكر بأنه من الواجب احترام كل القواعد المشار إليها آنفا سواء تعلق الأمر بالأمر بالصرف أو المحاسب.

الفرع الثاني - التقادم

التقادم هو سقوط الحق في المطالبة بالدين بمرور فترة زمنية معينه محددة بموجب أحكام القانون وبالتالي فإن تقادم النفقة يشكل عائقا أساسيا ومانعا لإصدار أمر بأداء النفقة.

هذا يعني سقوط الحق في المطالبة بالديون المحمولة على كاهل الخزينة إلى المبدأ القانوني القائل بعدم أبدية الحقوق والالتزامات. يعني هذا أنه لا يحق للمستحقين مطالبة الإدارة المدينة بدفع ما عليها لفائدتهم بعد انقضاء الأجل القانوني بحيث أن مرور الزمن يسقط الدين ويجعل الإدارة خالصة الذمة. سقوط الحق هذا يؤدي بالضرورة والالتزام إلى سقوط الدعوى المتعلقة بهذا الحق أي أن القاضي يدفع بعدم قبول البث فيها. ولعل هذا ما نصت عليه المادة 371 من قانون الالتزامات والعقود التي أوضحت أن «التقادم خلال المدة التي يحددها القانون يسقط الدعوى الناشئة عن الالتزام»

هذه المدة القانونية المسقطة للنفقة نص عليها الفصل الأول من قانون 56-03 الصادر بتاريخ 21 أبريل 2004 المتعلق بتقادم النفقات الصادرة عن الدولة أو الجماعات المحلية «تتقادم وتنقضي بصفة نهائية لفائدة الدولة والجماعات

الترايبية، جميع الديون التي لم تتم تصفيتها والأمر بدفعها وتسديدها داخل أجل أربع سنوات يبتدئ من اليوم الأول للسنة المالية التي أصبحت خلاله الحقوق المكتسبة لفائدة الدائنين المقيمين بالمغرب في ظرف أربع سنوات وخمس سنوات خارج المغرب وتُرجع بصفة نهائية إلى الدولة والجماعات المحلية.

والسبب واضح هو أن القواعد المتبعة في ميدان تصفية حسابات الدولة والجماعات الترابية ومسك محاسباتها بطريقة عقلانية جعل من الضروري التخلص من مخلفات الديون وجميع المتأخرات المترتبة في ذمة الدولة والجماعات الترابية.

إلا أن الفصل الثاني الفقرة الأولى من قانون 56-03 استثنى من التقادم الديون التي لم يتم الأمر بدفعها وتسديدها داخل الآجال المحددة بفعل الإدارة أو نتيجة دعوى قضائية. كذلك تم استثناء الديون الناتجة عن الترقيات الخاصة بموظفي وأعوان الدولة والجماعات الترابية.

الفرع الثالث - مجال تطبيق التقادم الرباعي

التقادم الرباعي لا ينطبق إلا على النفقات العمومية التي تقوم بها الدولة والجماعات المحلية وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن نظام محاسبة الجماعات ينص بأن النفقة يجب أن تتم تصفيتها وإثباتها وفق الشروط المحددة بالقوانين والأنظمة المعمول بها ومن بينها تقادم النفقات واحترام التقادم الرباعي يعود للمحاسب لأن نطاق تدخل المحاسب محدد بالمادة 6 من القانون رقم 61 - 99 الصادر بتاريخ 03 أبريل 2002 والمتعلق بمسؤولية المحاسب والأمر بالصرف التي تحت على أن المحاسب يجب عليه التأكد من أن النفقة لا تسقط تحت طائلة التقادم.

أما فيما يخص الأمر بالصرف فإن الفصل الثالث من قانون 03-56 نص على أنه لا يحق للأمر بالصرف التخلي عن الاعتداد بالتقادم المنصوص عليه في القانون. وعليه فإنه بدوره يمكن أن يساءل كذلك في حالة إعطاء أمر بالأداء لنفقة طالها

التقادم. وبالتالي فإن التمسك بهذا الحق لفائدة الدولة والجماعات الترابية يعد إجباريا ولا يجوز للسلط الإدارية التنازل عنه لفائدة صاحب الدين وهو إلزام نصت عليه كل التشريعات التي سبق ذكرها.

أما إطار تطبيق التقادم فيما يخص مجال النفقات العمومية فإنه يمكن أن يتعلق بأجور الموظفين والمستخدمين وملحقاتها بما فيه التعويضات سواء أكانت عائلية أو النقل أو مستحقات المتعاقدين مع الإدارة في مجال الصفقات كأتعاب المهندسين المعماريين أو الموردتين والمقاولين سواء تعلق الأمر بكشوف الحسابات أو الفواتير أو مبالغ الضمانات المقتطعة من المنبع.

إلا أننا نجد بعض النفقات تطبق عليها مقتضيات قانونين اثنين ومنها أتعاب المهندسين المعماريين حيث أن المهندس إذا لم يقيم بتقديم مذكرة أتعابه داخل أجل سنتين ابتداء من تاريخ الاستلام النهائي للإشغال التي أشرف على تنفيذها فإنها تسقط تحت طائلة التقادم وذلك بناء على المادة 388 من ظهير الالتزامات والعقود. بالإضافة إلى ذلك تطبق مقتضيات القانون 56-03 الصادر في 24 أبريل 2004 والمتعلق بتقادم ديون الدولة والجماعات الترابية.

الفرع الرابع - وقف وقطع التقادم

هنالك أسباب تؤدي إما إلى قطع التقادم أو إلى وقفه:

- قطع مدة التقادم:

قطع التقادم الرباعي يؤدي إلى نفي المدة السابقة ويجعلها كأنها لم تكن. أما عملية قطع التقادم فقد نظمتها المادة 381 من (ق.ا.ع) وكذا المادة الثانية من القانون 56-03 المتعلق بتقادم ديون الدولة والجماعات الترابية.

وبناء على هذين النصين تنقطع مدة التقادم في ثلاث حالات:

أولا: إذا رفع الدائن دعوى قضائية على الدولة أو الجماعات الترابية مطالبا

بحقوقه بمعنى أن موضوع الدعوى يتعلق بالدين أي بوجوده أو مقداره أو تأديته فإن ذلك يقطع التقادم. في هذه الحالة فإن حساب التقادم يبدأ في السريان في فاتح يناير من السنة التي صدر فيها الحكم.

والمقصود بالمطالبة⁽¹⁾ القضائية الطلب المقدم فعلا للمحكمة والذي يؤكد الحق المطالب به حيث يُظهر الدائن رغبته الأكيدة ويتفق الفقه والقضاء، أنه لا يعتبر من قبيل المطالبة المدعاة لدى قاضي الأمور المستعجلة لاتخاذ تدبير عاجل كوصف حالة راهنة، بحيث أن هذا الطلب لا يمس موضوع الحق ولا يمكن اعتباره من قبيل المطالبة بالحق وبالتالي لا يترتب عنه قطع التقادم. ولقد ورد في حيثيات قرار لمحكمة النقض السورية: «أن دعوى اثبات الحالة الراهنة المرفوعة لدى القضاء المستعجل ليست إلا اجراء وقتيا لتأييد الحق فيما بعد ولا تعتبر مطالبة بهذا الحق ولا تقطع التقادم»

ثانياً: إذا قدم صاحب الدين مطلباً للإدارة يطالب فيه بدينه أو عرض عليها شكاية تهم هذا الدين، حيث أن المادة 381 من (ق.ل.ع) يوضح بأن التقادم ينقطع «بكل مطالبة قضائية أو غير قضائية لها تاريخ ثابت» على أن يتسلم من رئيس الإدارة المعنية شهادة في تاريخ تقديم مطلبه أو شكايته أو إذا صدر عن الإدارة مكاتبة تخص هذا الدين.

ثالثاً: إذا كان التأخير في تسديد النفقة راجع للإدارة كغياب الإعتمادات المخصصة للنفقة أو عدم كفايتها أو أن الإجراءات أو المحاسبية المتعلقة بتنفيذ النفقة هي التي كانت سببا في تأخير النفقة فإن المادة الثالثة من قانون 03-53 بررت آنذاك وقف التقادم.

كل هذه الأسباب تقطع مدة التقادم قطعاً تاماً بحيث تفسخ المدة المنقضية

(1) د.حميدي (حماد)، تقادم النفقات العمومية المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 12 يوليو - شتنبر 1995، ص 32

فسخا كاملا وتجري مدة جديدة بداية من فاتح يناير للسنة المالية لتلك التي وقع فيها قطع مدة التقادم، ما عدا حالة رفع الدعوى أمام القضاء التي تجري فيها المدة الجديدة من ابتداء من السنة التي صدر فيها الحكم.

- وقف مدة التقادم:

التعليق أو وقف التقادم لسبب وجيه يترتب عنه تعطيل صيرورته ولا يعود إلى السريان إلا بعد زوال هذا السبب الوجيه. وبالتالي فإن تاريخ زوال السبب يعتبر الحدث المنشئ Le fait générateur لحساب التقادم. وعليه فإن المدة التي كان خلالها التقادم معلقاً لا تحتسب. لأنه لا يمكن بداية حساب التقادم ضد دائن لا يمكنه المطالبة بحقه مباشرة أو عن طريق من ينوب عنه قانونياً لقوة القاهرة Force majeure أو لأنه يجهل أساسا وجود دين له. وهذا ما نصت عليه المادة 380-5 من (ق.إ.ع) الذي يشير إلى أنه لا يسري التقادم «إذا وجد الدائن بالفعل في ظروف تجعل من المستحيل عليه المطالبة بحقوقه خلال الأجل المقرر للتقادم» في هذه الحالة تتم عملية تعليق مدة التقادم في حالات ثلاث:

أولا: إذا كان صاحب الدين أو من ينوب عنه في حالة قانونية أو مادية تجعل المطالبة بحقه مستحيلة.

- فالقاصر مثلا لا يمكنه القيام بما يلزم للمطالبة بما هو راجع إليه سواء مباشرة أو عن طريق ممثله القانوني في حالة عدم تعيينه.
- يستحيل على صاحب الدين المطالبة بحقه عندما يكون في وضع مادي اضطراري يقترب من القوة القاهرة لا يسمح له بالقيام بأي إجراء بسبب المرض أو القوة القاهرة مثل الحرب والاضطرابات والزلازل...

ثانياً: إذا كان صاحب الدين جاهلا بوجود دينه، دون أن يكون ذلك ناتجا عن سوء نية. وذلك بإثبات هذا الجهل مثل عدم إعلام موظف ملحق بإدارة أخرى

بترقيته في رتبته بحيث لم يتمكن من المطالبة بمستحقاته الناتجة عن هذا القرار.
ثالثاً: إذا قدم اعتراضاً على دفع الدين من طرف دائن لصاحب الحق وبلغ هذا الاعتراض للمحاسب وهذا إجراء يرمي إلى صيانة حقوق الغير.

إن آثار تعليق التقادم تختلف عن آثار القطع التي رأينا أنها تفسخ الزمن المنقضي، فمفعول التعليق يتمثل في عرقلة سير مدة التقادم التي تستأنف مجراها عندما يزول السبب المعلق لها، فالمدة المنقضية قبل التعليق تدخل في حساب مدة التقادم، وبذلك يكون التعليق ممددا وليس مجدداً مدة التقادم.

الفرع الخامس - مسطرة رفع التقادم

إذا لم يتم تصفية النفقة والأمر بصرفها وأدائها للمستفيد خلال المدة الزمنية المحددة في أربع سنوات فإنه يمكن رفع التقادم إذا ما توفرت الشروط القانونية لذلك.

- كيفية حساب التقادم:

تطرح إشكالية النفقة العمومية الكثير من التساؤلات لاسيما مقارنة مع مقتضيات المادة 386 من قانون الالتزامات والعقود التي تنص على أن التقادم «يحسب بالأيام الكاملة لا بالساعات». أما فيما يخص حساب تقادم النفقة العامة فإن الدورية رقم 135 / cab/ الصادرة في 16 مارس 1967 أزال بعض الغموض وسطرت الخطوط العريضة لكيفية حساب التقادم.

من الناحية المحاسبية كل دين يجب ربطه أو نسبته الى السنة المالية التي أنشئ فيها هذا الدين. مثلا تاريخ تسلم أشغال أو تاريخ تسليم توريدات أو تنفيذ خدمة أو تاريخ قرار إداري يخول حقا من الحقوق.

ففي موضوع الموظفين والأعوان مثلا، فإن تخويل حقوق جديدة لهم بواسطة مقتضيات تشريعية أو تنظيمية بأثر رجعي، تؤدي إلى أن مجموع الدين المترتب

عن هذه المدة المشمولة بهذه المقتضيات التي تشير إلى المرحلة السابقة يتم ربطه بالسنة المالية التي نشرت وبلغت فيها هذه المقتضيات التشريعية أو التنظيمية. وعلى أية حال ما دمنا نتحدث عن السنة المالية فإن حساب التقادم يبدأ من أول يوم للسنة المالية أي ابتداء من فاتح يناير حتى ولو أن القرار اتخذ في 31 دجنبر لأن السنة المالية تبدأ من فاتح يناير. وعليه فلو قدم دائن وثيقة تثبت دينا لفائدته محمول على الخزينة، مؤرخة في 31 دجنبر 2014 فإن احتساب مدة التقادم يكون كما يلي: نبدأ احتساب التقادم ابتداء من 01 يناير 2014 وتسقط تحت طائلة التقادم ابتداء من فاتح يناير 2018 (2014-2015-2016-2017)

- كيفية رفع التقادم:

أما رفع التقادم فهو ممكن ويسمح لصاحب الدين باسترداد حقوقه شريطة أن يكون الخطأ بفعل الإدارة التي لم تقم بإجراءات الأمر بدفع النفقة أو تسديد الدين في الوقت المناسب. أما إذا كان الخطأ يعود للدائن كأن يحتفظ الموظف بأوامر الأداء وتسقط تحت طائلة التقادم فإن مسطرة رفع التقادم غير فعالة ولا يمكن اللجوء إليها.

هذا وتنص المادة 4 من قانون 56-03 بأن التقادم لا يمكن أن يُحاجَجَ به من طرف هيئة إدارية من أجل عدم تطبيق حكم قضائي تم تبليغه وله قوة الشيء المقضي به. وبالتالي فإن مستخرج الحكم يشكل وثيقة الإثبات بالنسبة للنفقة وفي هذه الحالة، لا يشترط تقديم شهادة رفع التقادم.

نشير إلى أنه في حالة تعدد الديون لنفس الشخص لكن هذه الديون ترتبط أو تنتسب لسنوات متعددة فإنه في هذه الوضعية يجب إنجاز أوامر بالأداء كل سنة على حدة حتى يتسنى عزل الأوامر بالأداء التي تسقط تحت طائلة التقادم.

- طلب رفع التقادم:

طلب رفع التقادم يقتضي تدخل الأمر بالصرف والمحاسب معاً كما تنص على

ذلك المادة الثالثة من قانون 03-56 والتي تؤكد على أنه لرفع التقادم يجوز للآمر بالصرف أن يقدم شهادة برفع التقادم يؤشر عليها الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المنتدب لهذا الغرض علماً بأن الأمر بالصرف يجب عليه أن يبين في الشهادة مبررات التأخير.

عملياً يقوم الأمر بالصرف بإنجاز شهادة رفع التقادم ويرسلها إلى المحاسب الذي يقوم بالتأشير عليها مما يعطي للشهادة طابعها وقوتها التنفيذية. اثر ذلك يقوم الأمر بالصرف بإصدار أمر بالأداء مرتبط بالسنة المالية التي أُشّر فيها على الشهادة وتبقى قابلة للأداء لمدة أربع سنين أخرى.

المطلب الرابع - شروط وكيفيات ممارسة المراقبة التراتبية

نص الفصل 55 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 على أن نفقات الجماعة تخضع لرقابتين :

- مراقبة مسبقة في مرحلة الإلتزام engagement

- ومراقبة صحة النفقة في مرحلة الأداء paiement

غير أن الفقرة الأخيرة أشارت إلى أن الرقابة المسبقة في مرحلة الإلتزام تكون موضوع تخفيف يدعى المراقبة التراتبية أي مراقبة انتقائية ويتعلق الأمر بتدبير النفقات العمومية عبر تبسيط وتخفيف المساطر. تكمن أهميه هذا الإجراء في كونه يندرج في إطار تفعيل مقارنة جديدة لتدبير الميزانية المبنية على النتائج

المبحث الأول - الشروط والاجراءات الأولية

بناء على الفصل 72 من المرسوم الآنف الذكر يمكن تطبيق المراقبة التراتبية للنفقات بقرار لوزير الداخلية بناء على تقرير مشترك بين المصالح المختصة لوزاري الداخلية والمالية بالنسبة للمصالح الآمرة بالصرف المستوفية للمعايير المطلوبة وبعد تقييم كفاءتها التدييرية بإجراء عملية افتتاح وفق نظام مرجعي يحدد

بقرار مشترك لوزارتي الداخلية والمالية تنجزها المفتشية العامة للمالية أو الخزينة العامة للمملكة أو أي جهاز للتفتيش أو المراقبة أو أية هيئة مراقبة أو افتحاص معتمدة لهذه الغاية.

تجرى عملية الافتحاص بمبادرة من وزير المالية أو بناء على طلب الوزير المعني على أساس النظام المرجعي للافتحاص المحدد سلفا بقرار لوزارتي الداخلية والمالية.

ينصب الافتحاص على مايلي:

- 1 - كفاءة التدبير المالي ؛
- 2 - الكفاءة في تنفيذ النفقات ؛
- 3 - كفاءة المراقبة الداخلية ؛
- 4 - الكفاءة التديرية للمعلومات

المبحث الثاني - صلاحيات الأمر بالصرف للاستفادة من المراقبة التراتبية

يقتضي هذا النوع من الرقابة المخففة من المصالح الآمرة بالصرف أن تتوفر على نظام مراقبة داخلية يمكنها:

في مرحلة الالتزام التأكد من:

أ. مشروعية بعض النفقات المزمع الالتزام بها، من حيث مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي، غير تلك المحددة في البند 4 من المادة 69 ؛

ب. مجموع النفقة الملتزم بها طيلة سنة الإدراج ؛

ج. انعكاس الالتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية

والسنوات اللاحقة.

وفي مرحلة الأمر بالصرف التأكد من:

أ. توفر الاعتمادات ؛

ب - وجود التأشيرة القبلية للالتزام حينما تكون هذه التأشيرة مطلوبة ؛

ج - عدم الأداء المكرر لنفس الدين.

المبحث الثالث - مجال تدخل المحاسب العمومي

لممارسة المراقبة التراتبية للنفقات على نفقات المصالح الآمرة بالصرف، ومع مراعاة الاستثناء المنصوص عليه في المادة 65 من المرسوم، يقوم المحاسب العمومي، في مرحلة الالتزام، بالتأكد من :

- توفر الاعتمادات والمناصب المالية ؛
- صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام ؛
- الإدراج المالي للنفقة؛
- المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الالتزام بالنفقات المتعلقة بما يلي :
- قرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بموظفي وأعوان الدولة ؛
- العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها ؛
- نفقات الموظفين المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 61 أعلاه، على أن يفوق مبلغها عشرة آلاف (10.000) درهم ؛
- نفقات المعدات والخدمات التي يفوق مبلغها مائة ألف (100.000) درهم؛
- الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المرتبطة بها والتي تفوق قيمتها، مأخوذة بشكل منفصل، أربعة مائة ألف (400.000) درهم وكذا الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها ؛
- العقود المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بالصفقات المشار إليها في

الفقرة من هذه المادة؛

- الاتفاقيات وعقود القانون العادي التي يفوق مبلغها مائتي ألف (200.000) درهم.
- احتفاظ الامر بالصرف بالوثائق والمستندات المتعلقة بملفات الالتزام بالنفقات
- تتكون ملفات الالتزام بالنفقات غير الخاضعة لمراقبة المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي من بطاقة إرساليات وفق النموذج المحدد بمقرر للوزير المكلف بالمالية، بهدف وضع التأشيرة والتحمل المحاسبي. ويحتفظ الأمر بالصرف المعني بالوثائق والمستندات المرتبطة بملفات الالتزام بالنفقات.
- تخفيف على مستوى الاجال :
- تحدد آجال وضع تأشيرة الالتزام من لدن المحاسب العمومي أو رفضها أو إبداء ملاحظاته في :
- اثني عشر (12) يوما بالنسبة لصفقات الدولة؛
- وخمسة (5) أيام بالنسبة لباقي النفقات

المبحث الرابع - التخفيف الإضافي

في حالة التخفيف الإضافي، يقوم المحاسب العمومي، في مرحلة الالتزام، بالتأكد من :

- توفر الاعتمادات والمناصب المالية ؛
- المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الالتزام بالنفقات المتعلقة بما يلي :
- أ. قرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة

الخدمة الخاصة بموظفي وأعوان الدولة؛

ب. العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها ؛

ج. الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المرتبطة بها والتي

تفوق قيمتها، مأخوذة بشكل منفصل، مليون (1.000.000) درهم

وكذا الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها ؛

د. العقود المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بالصفقات المشار

إليها في الفقرة (ج) من هذه المادة.

الفصل الثاني

الاستثناءات المتعلقة بمبدأ فصل اختصاصات المحاسب والأمر بالصرف.

سبق وأن قلنا بأنه، فقط لا غير المحاسب هو المخول الوحيد للتصرف مادياً بالأموال العمومية *maniement des deniers publics* وهو ما يعرف بفصل الاختصاصات حيث أن المرحلة الإدارية (الالتزام التصفية والأمر بالأداء) ينوط بها الأمر بالصرف أما الأداء واستخلاص المداخل فتتناط بالمحاسب.

إلا أن هذا الفصل بين الاختصاصات يعرف بعض الاستثناءات والمتغيرات، مضمونها هو إعادة تهيئة بعض المساطر وإيلاء بعض الأدوار ذات طابع محاسباتي إلى شخص إداري ومن هذه العمليات تنفيذ النفقة بواسطة الشساعة *régie* والنفقات دون أمر سابق بالصرف.

المطلب الأول - الشساعة *les régies*

لغويا الشساعة مشتقة من فعل *شَسَع*، فيقال رجل *شَسَع* مال أي حسن القيام به. وتعتبر الشساعة استثناء لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب حيث أن الشخص المكلف بالشساعة ينتمي للسلك الإداري وتحت السلطة التسلسلية *pouvoir hiérarchique* للأمر بالصرف إلا أنه يعمل *مصلحة المحاسب* وذلك أن العمليات التي من المفروض أن يقوم بها هي في واقع الأمر عمليات تعود للمحاسب. المسطرة المتبعة في هذا الصدد تنقسم إلى مرحلتين: الأولى هي إحداث الشساعة والثانية تعيين الشسيع ونائبه أو نوابه.

المبحث الأول - أحكام مشتركة تخص الشساعة

طريقة التدبير عن طريق الشساعة تؤدي إلى :

- تسهيل ولوج المرتفقين الى المصلحة نظرا لقربتها من الإدارة؛
 - تسهيل عملية استخلاص المبالغ الواجب أدائها والتخفيض من اجراءات التنقل التي قد يتحملها الملزمون؛
 - القيام ببعض عمليات الإنفاق بسرعة.
- بعض الأشخاص لا يمكن تعيينهم كشساعي نفقات أو مداخيل :
- الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف مساعد وكل منتخب بالجماعة الترابية؛
 - كل موظف بالجماعة فوضت له مهمة التصفية والأمر بالأداء أو الأمر بإصدار أوامر المداخيل؛
 - كل عون مؤقت بالجماعة ؛
 - كل موظف ينتمي لموظفي المصالح اللامركزية للخزينة العامة للمملكة.

من بين الإجراءات الواجب القيام بها :

- اعتماد الشسيع accreditation لدى الأمر بالصرف والمحاسب ووضع إمضائه لديهما حيث أن المحاسب يجب أن يكون بحوزته قرار إحداث الشساعة وقرارتعيين الشسيع ونموذج توقيع هذا الأخير.
- المادة 93 من المرسوم تؤكد على توفر الشسيع على عقد تأمين لدى إحدى شركات التأمين ضمانا لمسؤوليته الشخصية والمالية أثناء مزاولته لمهامه.
- تسليم ابراء للذمة من طرف الأمر بالصرف بناء على شهادة صادرة عن المحاسب المكلف.

المبحث الثاني - شسيع النفقات: Régie d'avance

الشساعة في ميدان الأداء هدفها هو تنظيم وتسهيل وتسريع عملية الأداء لأنها تخص عمليات غير ذات أهمية كبيرة أو لها طابع غير متوقع imprévue وذلك طبقا للفصل 91 من مرسوم المحاسبة العمومية.

تأدية هذه النفقات تتم عن طريق موظف ينتمي لإدارة الأمر بالصرف لفائدة المحاسب، حيث يخول القيام بكل الإجراءات المتعلقة بأداء مبلغ بعض النفقات. هذه المسطرة الاستثنائية نصت عليها المادة 91 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 التي نصت على أنه لتبسيط مساطر تنفيذ النفقات « تحدث شساعات للنفقات بقرار للآمر بالصرف»، إلا أن شسيع النفقات يخضع للمحاسب لأنه يعمل لحسابه وتتكون مهمة شسيع النفقات من عدة اختصاصات منها: أداء أجور المستخدمين والمياومين وبعض الإعانات الاستعجالية ومصاريف المأموريات frais de mission وبعض التسيقات للمستخدمين.

الفرع الأول - إحداث شساعة النفقات

بعد إحداث الشساعة فإن المرحلة الثانية تقتضي تعيين الشسيع ونائبه حيث يتم تحديد اختصاصاتهم ومجالات تدخلهم سواء فيما يخص النفقات أو المداخيل وذلك بناء على قرار لوزير الداخلية والأمر بالصرف.

وعليه فإن القرار يتضمن بعض البنود التي يجب أن يشار إليها لا سيما :

- المصلحة التي أحدثت لفائدتها الشساعة
- طبيعة المصاريف أو المداخيل التي توكل للشسيع
- سقف المبلغ الذي يمكن لشساعة النفقات أن تتوفر عليه
- الأجل الذي يجب على شسيع النفقات أن يقدم خلاله الوثائق الإثباتية
- الجهة التي تودع لديها هذه الوثائق

- كما أن الشسيع ونائبه يجب أن ينتميا للجماعة التي أحدثت لفائدتها الشساعة.
- هذا وتجدر الإشارة إلى أن عملية تسلّم المهمة كشسيع جديد تتطلب :
- مراقبة شاملة من طرف المحاسب من أجل حصر العمليات التي قام بها الشسيع المنتهية مهمته وتحديد تلك التي تعود للشسيع المعين ؛
 - جمع وحصر سجلات المحاسبة ؛
 - تحرير محضر عملية المراقبة موقع من طرف المحاسب والشسيع المنتهية مهمته والشسيع المعين،
 - تسليم الوثائق وكذلك الموجودات المتوفرة سواء كانت نقدية او دفتر شيكات او وثائق اثباتية كانت بحوزة الشسيع المنتهية مهمته، أو ارشيفات.

الفرع الثاني - الحصول على مبالغ الإنفاق

لكي يحصل الشسيع على مبالغ المرصودة للإنفاق عليه أن يقدم طلبا في هذا الشأن «طلب مبالغ الإنفاق» demande de fonds يكون موقعا من طرف الأمر بالصرف الملّكف بتدبير اعتمادات الميزانية التي يراد أن يتم التنزيل المالي لهذه النفقات بها حيث يقوم الشسيع بتسليم هذا الطلب للمحاسب المعتمد الذي يباشر إلى مراقبة شرعية هذا الطلب لفائدة الشسيع.

غير أن بعد هذه العملية الأولية، فإن المحاسب مستندا للمادة 92 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 لا يسلم المبلغ إلا بعد أن يقوم الشسيع بتبرير مبلغ النفقات الذي سلم له وذلك بواسطة الوثائق اثباتية التي تخضع لمراقبة مصالح المحاسب حسب القواعد المحاسبية العادية بما فيها التنزيل المالي، الخدمة المنجزة، الإبراء. كما أن عليه إرجاع المبالغ الغير المستعملة في أجل أقصاه (3) ثلاثة أشهر يتبدئ من تاريخ التوصل بمبلغ التسبيق.

الفرع الثالث - طريقة الأداء

تؤدي النفقات من طرف الشسيع سواء بواسطة الشيك أو التحويل أو حوالة بريدية هذه المسطرة مخصصة للمبالغ التي يتجاوز مبلغها 2000 درهم أما المبالغ التي تقل عن هذا القدر فإن الشسيع يمكن أن يباشر بالأداء نقدا حيث عليه أن يحصل في هذه الحالة على توقيع إبراء acquit من طرف المستفيد كما يجب على الشسيع أن يراعي في حالة الأداء نقدا القواعد التي تحكم هذا النوع من الأداء لاسيما أهلية المستفيد وكذلك كونه متعلما أو غير متعلم أي أميا في هذه الحالة يجب أن يكون الأداء بحضور شاهدين اثنين والحصول على توقيعهما كذلك.

الفرع الرابع - الشسيع والتعرضات على الأداءات

في الواقع الشسيع ليست له صفة محاسب وبالتالي فإن هذا الأخير هو المؤهل قانونيا لتلقي كل أشكال التعرضات كيفما كان نوعها، سواء تعلق الأمر بالرهن cession des créances او الحجز لدى الغير saisie arret او الحجز لدى الأغيار .Avis à tiers détenteur

حيث أن الفصل 94 ينص على أنه « يتم بين يدي المحاسب المكلف تحت طائلة البطلان، كل حجز أو تعرض أو إشعار للغير» وعليه فإن التعرض الذي لا يبلغ إلى المحاسب المعتمد يعتبر باطلا، وبالتالي فإن المحاسب هو الذي يخبر شسيع النفقات بالمبالغ الواجب حجزها وذلك بتبليغه نسخة من الوثيقة المتعلقة بهذا الحجز.

لكن إذا ما قام الشسيع بالأداء ولم يبلغ بالحجز أو التعرض حين القيام بالأداء فإنه لا يعتبر مسؤولا. كذلك في حالة الوفاة فإن المبلغ الذي كان مخصصا للمستفيد المتوفى فإن شسيع النفقات لا يحق له أداء هذا المبلغ لذوي الحقوق بل عليه إرجاعها للمحاسب المعتمد الذي يعتبر الوحيد المخول لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأداء لذوي الحقوق كذلك في حالة غياب المستفيد من تعويض أو أي

شيء آخر فإن الشحيح لا يحق له تأدية المبلغ لأي فرد من أفراد عائلة المستفيد المتغيب ويجب إرجاع المبلغ إلى المحاسب.

المبحث الثالث - المسؤولية على مستوى الشساعة

بمجرد تسلم الشحيح (أو نائبه) مهامه فإن مسؤوليته يمكن أن تثار بناء على ما جاء في المواد 46 و47 و92 من مرسوم محاسبة الجماعات الترابية، هذه المسؤولية يمكن أن تكون إدارية، جنائية أو شخصية ومالية.

- **المسؤولية الإدارية:** الشحيح مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها حسب ما تنص عليه مقتضيات القوانين والأنظمة التي تنظم السلك الإداري الذي ينتمي إليه. غير أن مسؤوليته لا يمكن أن تثار إذا ما رفض الانصياع لأمر يمكن أن يؤدي إلى إثارة مسؤوليته.

- **المسؤولية الجنائية:** الشحيح يمكن أن يكون موضوع متابعة جنائية إذا ما ارتكب عملا يشكل خرقا للقانون الجنائي. من قبيل هذه الأعمال مناولة واستعمال المال العام دون أن يكون مخولا لذلك مثل جريمة الاختلاس حسب المادة 241 والعُدْر التي تنص عليها المادة 243 من القانون الجنائي أو جريمة انتحال الوظائف أو الألقاب والتي تقع تحت طائلة المادة 380 أو تزوير الأوراق العرفية والبنكية والتجارية والتي تعاقب عليها المادة 357.

- **المسؤولية الشخصية والمالية:** هذه المسؤولية يمكن أن تثار بمقرر لوزير المالية بمبادرة من وزير الداخلية. بالإضافة إلى ذلك القاضي المالي بالمحاكم الجهوية للحسابات يمكن أن يعتبر الشحيح كمحاسب بحكم الواقع عندما يقوم بعمليات غير تلك التي عين من أجل القيام بها.

- إثارة صفة محاسب بحكم الواقع حسب المادة 41 من مدونة المحاكم بالنسبة لشخص ما تقتضي أن يتم التعامل مع هذا الشخص بصفته كمحاسب مما يستدعي منه أن يقوم بتقديم حساب تسيير بناء على المادة 43 من المدونة ويكون موضوع غرامة مالية تقدر باعتبار أهمية ومدة حيازة أو استعمال الأموال.

الفرع الأول - مسؤولية شسيع النفقات

هذه المسؤولية مؤطرة بالفصل 92 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 لاسيما في حالة عدم تبرير استعمال الأموال المتلقاة أو في حالة عدم ارجاعها في الوقت المحدد، آنذاك يعتبر شسيع النفقات مدينا وذلك بناء على مقرر لوزير المالية ومبادرة من وزير الداخلية كذلك في حالة الاختلاسات والتلاعبات أو الخصاص المرتكب أو المثبت في صندوقه وحسابه.

وعليه، عندما يتحقق الشسيع من عجز أو نقصان، أو أي سلطة تحققت من هذا العجز فإنه يجب إخبار الأمر بالصرف المعني وكذا المحاسب المعتمد. في هذه الحالة فإن مسؤولية الشسيع تثار بواسطة مسطرة حبية حيث يتم إصدار أمر بالدفع *ordre de versement* من طرف الأمر بالصرف بعد استشارة المحاسب علما بأن هذا الأمر لا يتكفل به *prise en charge* المحاسب حيث أن الأمر بالدفع يشكل فقط وسيلة بسد العجز ولا يخضع لأي إجراءات خاصة.

في حالة عدم خضوع الشسيع لهذا الإجراء فإن مقتضيات الفصل 96 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 تطبق وذلك بإعلان مديونية الشسيع *mise en débet* بمقرر يصدره وزير المالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض، إما باقتراح من الأمر بالصرف بعد استطلاع رأي وزير الداخلية أو بناء على محضر التدقيق الذي تحرره إحدى هيئات التفتيش المؤهلة.

بمجرد ما تعلن مديونية الشسيع فإن هذا الأخير مجبر لسداد العجز، حيث يتم استخلاص المبلغ حسب المقتضيات المتعلقة باستخلاص ديون الدولة والجماعات المحلية.

تبقى هنالك المسطرة التي أشار إليها القانون 61 - 99 المتعلق بمسؤولية المحاسبين والأمرين بالصرف يمكن أن يلجأ إليها الشسيع، حيث يمكن إعفاؤه من المسؤولية *décharge* إذا ما كان الخصاص خارج عن إرادته ويعود لقوة القاهرة

force majeure ولا يمكن ماديا تجاوزها. كذلك يمكنه طلب منحه إبراء ذمة remise gracieuse لوجه الأحسان باقتراح من المجلس التداولي.

الفرع الثاني - إثارة مسؤولية المحاسب

في بعض الحالات فإن المحاسب يمكن أن يكون موضوع مساءلة حيث تثار مسؤوليته في الحالات الآتية والتي أشارت إليها المادة 47 من مرسوم 23 نوفمبر 2017:

- عندما يكون المبلغ المسلم للشسيح يتجاوز السقف المحدد في المقرر أو أن الوثائق المبررة للنفقة لم تسلم للمحاسب البتة؛
- عندما يقبل المحاسب الوثائق المبررة للنفقة الغير الصحيحة ولا تطابق قواعد المحاسبة المعمول بها؛
- عندما يكون إرجاع الوثائق المبررة الغير الصحيحة في ظرف زمني طويل متأخر لدرجة لا تسمح بأية إمكانية لإصلاح وتسوية الخطأ؛
- عندما يكون الخطأ أو الإهمال المرتكب من طرف المحاسب عند مراقبة الشسيح لوثائقه وفي عين المكان يؤدي إلى عدم العثور على مخالفة قام بها الشسيح لكن المحاسب لم يلاحظها ولم يثرها.

الفرع الثالث - مراقبة الشسيح

يخضع الشسيح لمراقبة الخازن المكلف بالأداء وذلك دون سابق إنذار أي كلما كانت الضرورة تحتم هذه المراقبة أو أن الأمر بالصرف طلب من المحاسب القيام بهذه المراقبة.

وتخص هذه المراقبة بالخصوص التدقيق في محتويات الصندوق من أموال وطوابع vignette أو تذاكر tickets أو قيم أخرى valeurs كما تنصب على طريقة مسك الحسابات من طرف الشسيح كذلك طريقة تسيير الشساعة ومردوديتها

تكون موضوع المراقبة سواء المعطيات في الحاسوب أو دفاتر المحاسبة كما يراقب بيان الحساب البنكي ومقارنته مع جذع دفتر الشيكات. Souches du chéquier.

المطلب الثاني - النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف

المسطرة الاستثنائية لتنفيذ النفقات العمومية والتي يطلق عليها النفقات التي يمكن القيام بها دون أمر سابق بالصرف هي نفقات تتطلب عملية تأديتها مضاعفات وتعقيدات سواء بالنسبة للشخص العام أو الدائن إذا ما تم إخضاعها للمسطرة العادية كنفقات المتعلقة بأجور الموظفين أو الديون المستحقة. بمعنى أن عملية الأمر بالصرف والأداء تتم بواسطة المحاسب.

بل أكثر من هذا فيما يخص نفقات الموظفين مثلا، عملية التصفية هي مشتركة بين الأمر بالصرف والمحاسب، فالأمر بالصرف هو المشغل، هو من له القدرة على التعرف على انقطاع الموظف عن العمل أو التحاقه بالعمل أو إذا ما كانت هنالك تغييرات في وضعيته الإدارية مثلا تسوية وضعية، ترقية، تعويضات عائلية كزواج أو ازدياد طفل. الأمر بالصرف هو من يقوم بتزويد المحاسب بالوثائق الإثباتية وبمجرد توصل المحاسب بهذه الوثائق يعمل على إدراج المبالغ المستحقة أو المقتطعة من راتب الموظف.

هذه المسطرة تعتبر استثناء للمسطرة العادية التي تقضي بأن يكون الالتزام والتصفية والأمر بالأداء يعود للأمر بالصرف والأداء للمحاسب، إذن خطوط الفصل واضحة والخدمة المنجزة يقوم بها الأمر بالصرف ويراقبها المحاسب. أما في حالة النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف فإن الخدمة المنجزة تعود فقط للأمر بالصرف كما ذكرنا. إذن خط التقاطع بين المرحلة الإدارية (الالتزام والتصفية الإدارية) والمرحلة المحاسبية (التصفية المالية والأداء) هو الخدمة المنجزة. هذه النفقات يتم تنفيذها وإحاقها بميزانية السنة التي من المفترض أن تؤدي فيها.

ولعل قراءة لقرار وزير الداخلية المحدد لقائمة نفقات الجماعات الترابية المؤداة دون أمر سابق بالصرف يبين الدور الأساسي للمحاسب في تنفيذ هذه النفقات «تدرج تلقائيا النفقات المشار إليها أعلاه بالميزانية بعد التأكد من صحة الوثائق المثبتة لها. ويتم تبليغ هذه النفقات ودون تأخير من طرف الخازن المكلف بالأداء، إلى الأمر بالصرف. كما يتعين على المحاسب وعند متم كل شهر إمداد الأمر بالصرف ببيان مبلغ النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف حسب التنزيل المالي» هذا وقد حدد القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 013-19 المتعلق بتحديد قائمة النفقات التي يمكن آداؤها دون أمر سابق بالصرف ، لائحة هذه النفقات.

إلا أنه في بعض الحالات يمكن أن تتحول نفقات عادية إلى نفقات مؤداة دون أمر سابق بالصرف كما هو الشأن بالنسبة لفوائد التأخير المتعلقة بالطلبات العمومية les intérêts moratoires حيث أن المحاسب يمكن أن يحل محل الأمر بالصرف في حالة تقاعس هذا الأخير عن الأمر بصرف هذه النفقة حيث تنص المادة 13 من المرسوم⁽¹⁾ «في حالة عدم قيام الأمر بالصرف بالأمر بدفع فوائد التأخير المستحقة يقوم المحاسب العمومي فورا بتسديد هذه الفوائد بمثابة نفقات دون أمر سابق بالدفع».

أما القاسم المشترك بين النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف هو طابعها الإجباري المتكرر والمتوقع مثل الرواتب، الديون المستحقة أو بعض الصوائر المتعلقة بالمحاكم أو التحويلات البريدية...

(1) -مرسوم 344-16-2 الصادر في 22 يوليو 2016 تحديد آجال الأداء وفوائد التأخير المتعلقة بالطلبات العمومية، ج.ر عدد 6488 بتاريخ 4 أغسطس 2016 ص 5774.

الفصل الثالث

تنفيذ عمليات المداخيل

جوهر مشكل اللامركزية هو مدى توفر الجماعات توفر الجماعات الترابية على الموارد الكافية لأنه بكل بساطة من يمول يقرر. فبدون موارد لا يمكن للجماعات الترابية أن تكون لها حرية التصرف. فالمشرع والسلطات العمومية إذا ما أرادت أن تنهج نهجا لامركزيا صحيحا مبنيا على مبدأ التدبير الحر، عليهم أن يضعوا نظاما يمكن هذه الجماعات الترابية من التوفر على إمكانيات مالية.

لكن التوفر على الإمكانيات المادية يستدعي الإجابة عن تساؤل جدي: التوفر على هذه الإمكانيات هل هو مبني على سلطة *pouvoir* أم أنه فقط ناتج عن حق *droit*. إذا كان مبنيا على سلطة فمعنى هذا أن الجماعة الترابية تمتلك سلطة فرض الضرائب أي تقرير وتقدير ورفع الضرائب وكذا اقتطاع الرسوم. الجماعة الترابية هي من يفرض على المكلفين بصورة جبرية وأحادية، وهؤلاء المكلفون هم ساكنة الجماعة الترابية. الضرائب للمساهمة في التسيير وتمويل القطاعات التي تصرف عليها وتقوم بها والرسوم مقابل الخدمات التي تؤديها للمرتفقين.

الحديث عن التوفر على الإمكانيات يدفعنا لإثارة موضوع القدرة على الحصول على تمويلات عبر القروض، أي إمكانية الحصول على تمويل مشاريع يُترجم بعد ذلك إلى نفقات مما ينتج عنه دين. إذن يجب البحث على الموارد التي تسمح للجماعة الترابية بتسديد دينها وبالتالي وفي غياب موارد كافية وفي غياب إمكانية رفع الضرائب، الحصول على الدين يصبح من المستحيلات.

وعليه وبناء على ما سبق، نقول بأنه إذا كان مصدر الموارد ناتج عن حق أي بناء على نص فإن المصدر هو الدولة وبالتالي فإن التدبير الحر ما هو إلا كلام للإستهلاك، لأن حرية تصرف الجماعة الترابية سيتم تفويضها لأنها لن تتوصل من

الدولة فقط بموارد ولكن ربما بأوامر. آنداك يمكن القول بأن الجماعات الترابية هي تحت رحمة الدولة.

لكن إذا كان مصدر الموارد هو الدولة دون أن تكون هنالك توجيهات أو أوامر تخص استعمال هذه الموارد بل تكون الجماعة الترابية حرة في طريقة الإنفاق وموضع الإنفاق فليس هنالك من حرج. لأن المشكل في هذه الحالة ليس مصدر التمويل بقدر ما هي القيود على حرية التصرف والإنفاق. لأجل هذا يجب الأخذ بعين الإعتبار هذه الإمكانية التي تسمح للجماعات الترابية أن تتصرف دون املاءات من الدولة بل تتعامل مع الجماعات الترابية كشخص عام «راشد» وليس «كقاصر».

المطلب الأول - مساطرالتحصيل

مسطرة تحصيل المداخيل تقتضي اتخاذ ثلاث اجراءات هي: التصفية واصدار الأمر بالمداخيل والتحصيل. هذه الاجراءات موزعة بين الأمر بالصرف والمحاسب ألا أن الشسيع يمكن اللجوء إليه استثناء. كما أن عملية التحصيل تخضع لطرق خاصة حددها القانون.

المبحث الأول - تحصيل المبالغ: Le recouvrement

يتعلق الأمر بمداخيل وبالتالي فإن الشخص المكلف بالاستخلاص يجب أن تكون له صفة محاسب مخول بالتصرف في اامال العام بمعنى مخول بقوة القانون بان يتلقى مبالغ الرسوم والجبايات وما إلى ذلك.

ولعل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية عبر المواد (196 بالنسبة للجماعة و187 بالنسبة للإقليم و209 بالنسبة للجهة) والمادة 11 و14 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 قد حددت أصناف المحاسبين وهم: الخزنة، أو خزنة الجهة.

غير أن القانون المتعلق بالجبايات رقم 47-06 الصادر في 30 نوفمبر هو الذي يحدد الجهة المخولة والمختصة بتحصيل هذه الرسوم. فبالنسبة لرسوم

الجماعة مثلا نجد أن الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الاجتماعية يتم تحصيلها من طرف مصالح الخزينة العامة حيث تتولى «خزينة العمالة أو الإقليم» Trésorerie profectorale عملية الاستخلاص. أما فيما يخص باقي الرسوم فإن شسيج المداخيل لدى الجماعة يتكفل بعملية التحصيل كما تنص على ذلك المادة 46 من القانون السالف الذكر 06-47. بالنسبة للرسم على الأراضي غير المبنية و55 بالنسبة للرسم على تجزئة الأراضي.

أما الفصل الثاني من القانون رقم 95.17 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية المؤرخ في 3 ماي 2000 فإنه يعرف مفهوم الدين، إذ يشير إلى أنه «تعتبر ديوناً» عمومية بمقتضى هذا القانون ضرائب ورسوم الجماعات المحلية «وبالتالي فإن تحصيل الدين يكون له طابع إجباري للمحاسب الذي يتكفل prise en charge بالجدول rôles وبالتالي فإن القانون يخول المحاسب استعمال كل الطرق القانونية لاستخلاص هذا الدين كما أن قراءة للمادة الأولى التي تعرف التحصيل بأنه «مجموع العمليات والإجراءات التي تهدف إلى حمل مدين الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية على تسديد ما بذمتهم من ديون بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل...» وعليه فإن الاستنتاج الأول هو أنه يجوز لغير المحاسبين الذين يتوفرون على هذه الصفة طبقاً للقوانين الجاري بها العمل أن يتولوا إجراءات التحصيل وتجاوزها يؤدي لمركب المخالفة محاسبا أو شسيج المداخيل إلى إجراءات قانونية أولها إلغاء ما قام به من تجاوز.

الفرع الأول - الأشخاص المكلفون بالتحصيل

عرفت المادة الأولى من مدونة التحصيل مفهوم التحصيل، كما أن الفصل الثاني أعطى لائحة لما يعتبر كدين عمومي، أما المادة الثالثة فنصت على الأشخاص المكلفين بتحصيل هذه الديون بل وسائر الديون الأخرى لفائدة الدولة والجماعات الترابية وكذا المؤسسات العمومية. باستثناء الديون ذات الطابع التجاري.

في هذا الصدد المادة 14 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 نصت على أن المحاسبين العموميين للجماعات المحلية هم:

- الخزنة الجهويون.

- خزنة العمالات،

- القبض. percepteur.

ويستنتج من مختلف هذه المواد بأن هذه الفئة هي المخولة قانونا لاستخلاص المداخيل

غير أنه يجوز لتشيعي المداخيل أن يتولوا إجراءات التحصيل لأنهم يتوفرون على هذه الصفة بواسطة قرار التعيين حيث أن من أهم الآثار القانونية التي تترتب على انعدام هذه الصفة هي البطلان.

كما أن كل مكلف بالتحصيل يباشر هذه المهمة الموكولة إليه في ظل أحكام المدونة ولا يقوم باستيفاء أي دين آخر غير الديون التي نصت عليها مدونة التحصيل.

الفرع الثاني - طرق التحصيل

المقصد بطرق التحصيل وهو الأساس الذي يمكن على أساسه استخلاص المبلغ لأنه بدون سند قانوني تنفيذي titre exécutoire لا يمكن استخلاص أي مبلغ وكل مبلغ استخلص دون هذا السند فإن هذا العمل يقع تحت طائلة القانون الجنائي لاسيما الفصل 243 وهو ما يعرف بالغدر concussion. هذا وتجدر الإشارة إلى أن قانون المالية يذكر كل سنة بهذا الفصل كما أن قانون المحاسبة يذكر بذلك.

غير أن ما يهمنا في هذا الصدد هو أن المادة الرابعة من قانون مدونة التحصيل وما أورده الفصل 126 من القانون الجبائي المحلي 47-06 بان الرسوم تستخلص لفائدة الجماعات الترابية إما:

- تلقائياً بناء على إقرارات الملزمين.

- أو بناء على أوامر التحصيل ordre de recette وفي هذا الصدد نذكر بأن الفصل 128 من هذا القانون قد أسند إنجاز وإصدار الأوامر بالصرف لوزير المالية أو الشخص المفوض من لدنه فيما يخص رسم السكن، الرسم المهني أو رسم الخدمات الجماعية، أما بقية الرسوم فإن الأمر بالصرف للجماعة الترابية المعنية أو أي شخص مفوض من لدنه هو الذي يقوم بإصدار أوامر التحصيل المتعلقة بباقي الرسوم المنصوص عليها قانونياً.

1 - الفرع الثالث - إجراءات التحصيل

الهدف من هذا الجزء من الكتاب هو تبيان الإجراءات المتعلقة بالتحصيل والتي تعود إلى المحاسب لأنه هو من يتكفل بالجداول.

والتحصيل يتم حسب طريقتين اثنتين إما التحصيل الرضائي recouvrement à l'amiable أو التحصيل الجبري recouvrement umma

1 - التحصيل الرضائي:

لا يثير هذا النوع من التحصيل أي مشكل حيث أنه بعد إرسال الجداول وقوائم الإيرادات إلى المحاسب المكلف بالتحصيل يتم إرسال إعلام بالضريبة avis d'imposition إذا ما تم الأداء خلال حلول أجل الاستحقاق ليس هنالك أي مشكل، لكن بعد انصرام هذا الأجل فإن المدين يصبح خاضعاً لإجراءات التأخير وذلك بأداء زيادة نسبتها 8% حسب المادة 21 من مدونة التحصيل إلا أن المبالغ التي لا يتجاوز مبلغ حصة أو جزء الحقوق المدرجة في الجداول 1000 درهم (ألف درهم) فإن الزيادة لا تطبق كذلك في حالة عدم أداء مبلغ الأمر بالدخل ordre de recette. أما فيما يخص الفوائد المترتبة عن هذا التأخير فإنها تصل إلى 6% سنوياً أي 0,50% عن كل شهر ويعد الجزء من الشهر بمثابة شهر كامل.

2 - التحصيل الجبري:

أما التحصيل الجبري فإنه في عدم استجابة المدين فإن المحاسب يبدأ بإجراء

احترافي وذلك بإرسال إشهار بدون صائر sommation sans frais يكون بمثابة تذكير أولاً بأن الشخص مدين بمبلغ لخزينة الجماعة وثانياً بأنه في حالة عدم الاستجابة فإنه سيشرع في إجراءات أخرى لها مفعول قسري effet coercitif وتترتب عنها صوائر: بالإضافة إلى هذا الإجراء الاحترازي فإن المحاسب مطالب بالحصول على ترخيص مسبق من رئيس الإدارة التي ينتمي إليها المحصل أو ممن يفوض له في ذلك ويكون هذا الترخيص في شكل قائمة اسمية بالمدين أو المدينين الذين يمكن القيام في حقهم قانوناً بالتحصيل الجبري.

ويستثنى من الحصول على هذا الترخيص إجراء التحصيل الجبري عن طريق الإنذار. أما باقي إجراءات التحصيل الجبري الأخرى فيمنع القيام بها بدون هذا الترخيص المسبق والخاص بكل إجراء على حدة.

أما درجات التحصيل الجبري فتبدأ:

أولاً - الإنذار: حيث يجب أن يسلم إلى المدين شخصياً الذي يتم بواسطة مأمور التبليغ، والتنفيذ التابع للخزينة العامة.

ثانياً - الحجز: يتم اللجوء إلى حجز المنقولات المملوكة للمدين من أثاث أو محصلات وثمار.

ثالثاً - البيع: ومباشرة البيع يجب احترام المسطرة المتبعة في هذا الصدد.

رابعاً - الإكراه البدني: ويتم اللجوء إليه عند استنفاد كل الإجراءات السابقة وعدم الحصول على نتيجة آنذاك تباشر عملية الإكراه البدني اللهم إلا إذا ثبت أن المدين معسر بمقتضى شهادة العوز التي تُسَلِّمها السلطة الإدارية ولا يباشر الإكراه البدني في حق من كان سنه أقل من 20 سنة أو أكثر من 60 سنة أو امرأة حاملاً أو مرضعة وألاً يكون الإكراه البدني موجه ضد زوج وزوجة في آن واحد كما أن مجموع الدين يجب أن يتجاوز 8000 درهم (ثمانية آلاف درهم). ولا يمكن ممارسة الإكراه البدني لنفس الدين.

أما مسطرة ممارسة الإكراه البدني فهي مسطرة قضائية حيث المحاسب المكلف

بالتحصيل يوجه طلباً لرئيس الإدارة التابع لها وذلك من أجل التأشير عليه وهذا الطلب يوجه إلى رئيس المحكمة الابتدائية بوصفه قاضياً للمستعجلات وينفذ الإكراه البدني فوراً بمجرد توصل وكيل الملك بالقرار الاستعجالي المحدد لمدة الحبس.

الفرع الرابع - تقادم المداخل: Décheance

إذا كانت النفقات تقع تحت طائلة التقادم prescription فإن القانون أشار إلى أن المداخل كذلك يمكن أن يطالها التقادم Décheance كما نصت على ذلك المواد 123، 126 و128 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة الديون العمومية حيث أن الفصل 123 ينص على ما يلي: «تتقادم إجراءات تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق الجمركية وحقوق التسجيل والتمبر بمضي أربع سنوات من تاريخ الشروع من تحصيلها» وبالتالي فإن التقادم يطال مداخل الدولة والجماعات الترابية وكذا المؤسسات العمومية.

والتقادم معناه هو انقضاء الحقوق المتعلقة بالذمة المالية ولاسيما الالتزامات إذا ما تقاعس صاحبها عن ممارستها وأهمل المطالبة بها خلال مدة حددها المشرع في أربع سنوات وبالتالي فإن المشرع أضاف لبنة أخرى هو أن التقادم خلال هذه المدة يسقط الدعوى الناشئة عن الالتزام كما أشار وأكد ذلك الفصل 317 من ق.ل.ع غير أن هذه المدة المحددة في أربع سنوات لا تخص إلا الضرائب والرسوم أما أوامر الدخل ordres de recette فإن المدة هي 15 سنة.

هذا وقد أشار الفصل 123 من مدونة التحصيل إلى أن إجراءات تحصيل الضرائب والرسوم «تتقادم من تاريخ الشروع في تحصيلها» أي أن المرجع لحساب مدة التقادم هو الفصل 386 من قانون الالتزامات والعقود الذي ينص على أن التقادم «يحسب بالأيام الكاملة لا بالساعات ولا يحسب اليوم الأول الذي يبدأ فيه التقادم منه في الزمن اللازم لتمامه ويتم التقادم بانتهاء اليوم الأخير من الأجل».

والحساب بالطبع يكون حسب التقويم الميلادي فالיום الأول لا يحسب أما

اليوم الأخير فإن التقادم لا يكتمل إلا بانقضاء آخر يوم منه.
وإذا كان آخر يوم هو يوم عطلة رسمية jours ferié فإن حساب التقادم يتوقف ويكمل الحساب من اليوم الأول للعمل بعد العطلة الرسمية.

الفرع الخامس - قطع تقادم المداخيل

قطع التقادم قد يصدر عن المحاسب وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة في إبانها وذلك بتبليغ الإنذار للمدين كما تنص على ذلك المادة 43 من مدونة التحصيل كما أن الفصل 381 من (ق.ل.ع) ينص على أن التقادم ينقطع بكل مطالبه «قضائية أو غير قضائية يكون لها تاريخ ثابت» وتعنى المطالبة الغير قضائية حسب مفهوم المحاسبة أن يرسل المحاسب رسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل إلى المعني فقط أما الإجراءات الجزرية الأخرى كالبيع والإكراه البدني فإنها تقطع التقادم.

يبقى مشكل الحجز الذي لا يعتبر إجراء من الإجراءات القاطعة للتقادم إلا إذا كان حجراً تنفيذياً.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن تفعيل هذه المسطرة المتعلقة بوقف التقادم يعود للمحاسب لكن الأمر بالصرف يجب أن يتابع عن كثب إجراءات التحصيل ويطلب باللوائح المتعلقة بالمدينين الذين لم يؤدوا ما عليهم من دين منذ ثلاث سنوات حتى يتمكن من مطالبة المحاسب باتخاذ الإجراءات التي سبق وأن تحدثنا عنها.

الفرع السادس - دور الإدارة في إجراءات التحصيل

تنص المادة 167 من القانون الجبائي المحلي رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر في 30 نوفمبر 2007 على أن مفهوم الإدارة يعني من جهة المصالح التابعة لمديرية الضرائب بالنسبة للرسم المهني، السكن والخدمات الاجتماعية ومن جهة أخرى المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية لباقي الرسوم التي تستخلص لفائدتها وعليه فإن المصالح المختصة للجماعة حدد لها

القانون بعض الاختصاصات لتعزيز موقفها لاسيما فيما يخص المراقبة.

وهذا الحق الذي أسند للجماعة الترابية يجد أساسه في الفصل 149 من القانون الجبائي المحلي رقم 06-47 والذي ينص على أن الإدارة أي «مصالح الجماعة الترابية» تراقب الإقرارات والوثائق المعتمدة لإصدار الرسوم التي يسمح باستخلاصها.

ويتعلق الأمر بمراقبة الإقرارات المتعلقة مثلا بالأراضي الغير المبنية أو المداخل السنوية المحققة أو العطالة فيما يخص محال بيع المشروبات أو توقيف نشاط متعلق بالنقل العمومي.

كما أن المراقبة تطال جميع الوثائق الإثباتية وكذا الوثائق المحاسبية التي تكون أساساً لفرض المبلغ الواجب أدائه من طرف الملزم وهذه المراقبة قد تكون قبلية أو بعدية حيث أن الإدارة يمكنها داخل الآجال القانونية أن تقوم بكل ما من شأنه أن يحفظ حقوقها وذلك بناء على الفصل 154 من القانون 06-47 والذي يخولها سلطة تقديرية مما لا يستدعي تفعيل مسطرة تصحيح الرسوم سواء عن طريق المسطرة العادية أو المسطرة السريعة للتصحيح ولكي تتمكن من ممارسة عملها فإن المادة 151 خولتها حق الاطلاع على جميع الوثائق الأصلية للحصول على المعلومات التي من شأنها أن تقيّد من ربط ومراقبة الرسوم المستحقة كما يمارس حق الاطلاع بأماكن المقر الاجتماعي للملزمين.

المبحث الثاني - شساعة المداخل

حددت المادة 14 من المرسوم الصادر في 23 نوفمبر 2017 والمتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية نوعية المحاسبين العموميين للجماعات المحلية الذين يمكن أن تسند لهم عملية استخلاص المداخل، غير أن المادة 19 من نفس المرسوم تنص على أن عمليات الاستيفاء يمكن أن يقوم بها الشسيعون. إلا أن القاعدة في هذا المجال تقتضي بأنه لا يمكن القيام بهذه العملية إلا إذا كان الشسيع معيناً بواسطة قرار وأن الاستيفاء يكون من جهة حسبما جاء في قرار

التعيين ومن جهة أخرى بأن الاستخلاص أو الاستيفاء لا يمكن أن يتم إلا إذا كانت القوانين والأنظمة تسمح بذلك أما فيما يخص الأرضية القانونية فإنها تتمثل في تعليمية مشتركة بين وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية والتي تستنبط من الدورية رقم LL/2362 الصادرة بتاريخ 1969/4/7 التي تنظم شساعة المداخيل. في هذا الصدد يجب التمييز بين إحداث الشساعة وتعيين الشسيغ.

الفرع الأول - إحداث شساعة المداخيل

بناء على الفصل 44 من المرسوم 23 نوفمبر 2017 فإن إحداث شساعة المداخيل يتم بواسطة قرار للآمر بالصرف للجماعة التي تبدي حاجتها ورغبتها في الاستعانة بمصلحة شساعة المداخيل هذا القرار يبقى ساري المفعول إلى أن يتم إبطاله بواسطة قرار مماثل حسب نفس المسطرة أو ما يسمى بتوازي الصيغ .paralelisme des formes

القانون رقم 47.06 أسند أداء بعض الرسوم الجبائية إلى شسيغ المداخيل حيث نص على أن أداء الرسوم يتم لدى صندوق وكيل المداخيل الجماعي (المواد 46، 55، 63، 67، 76، 88، و96). ولعل ما تجدر الإشارة إليه هو أن شسيغ المداخيل يعمل لصالح وتحت إمرة المحاسب غير أن قرار الإحداث يجب أن يحدد نوعية المداخيل التي يسمح باستخلاصها من طرف التشسيغ وكذلك النصوص القانونية والتنظيمية التي تسمح بالاستخلاص كما يجب أن يشير القرار إلى مكان صندوق التشسيغ وكذلك المحاسب الذي يعمل تحت إمرته، والصندوق الذي يجب أن تسدد فيه المداخيل versement des recettes وكذا طريقة أو كيفية تسديد هذه المبالغ modalites de versements وبطريقة فورية حيث أن المادة 43 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 ينص على أن المداخيل المحصل عليها من طرف الشسيغ تدفع فوراً إلى المحاسب المكلف.

الفرع الثاني - تعيين الشسييع

يتم تعيين شسييعي المداخيل بناء على الفصل 44 من المرسوم «يعين الشسييعون من طرف الآمرين بالصرف».

وعليه فإن قرار التعيين يجب أن يتضمن :

- اسم ولقب الشسييع وكذا درجته الإدارية.
- عنوان مكتب الشساعة.
- المحاسب الذي ينتمي إليه الشسييع comptable de rattachement.
- تاريخ التعيين وبدء العمل.
- المصلحة التي أحدثت لفائدتها الشساعة.
- طبيعة المداخيل الموكلة للشسييع.

كما أن تعيين الشسييع يتوافق مع تعيين نائبه suppleant ليحل محله في حالة الغياب أو إذا كان هنالك عائق حيث أن الشسييع ونائبه يجب أن ينتمي إلى نفس الجماعة التي أحدثت لفائدتها الشساعة.

ويتعين على شسييعي المداخيل بمجرد تسلم مهامهم إبرام عقد تأمين على غرار المحاسبين لدى إحدى شركات التأمين المعتمدة كضمانة لتغطية العجز الذي يمكن أن يحدث deficit de caisse وبالطبع فإن إبراء الذمة quitus يسلم للشسييع عند انتهاء مأموريته من طرف سلطة الوصاية كما أن الشسييع يجب عليه الحصول على اعتماد accreditation لدى الأمر بالصرف والمحاسب وذلك بوضع توقيعه لديهما.

الفرع الثالث - تسيير شساعة المداخيل

على مصالح الأمر بالصرف أن تيسر للشسييع الحصول على السجلات ذات أورمات أو وصول quittances مرقم ومؤشر عليه من طرف المحاسب والأمر

بالصرف أو من ينوب عنه وكذا التذاكر والصفحات vignettes وكل القيم التي تُستعمل عند استيفاء مبلغ من المبالغ.

ولهذا الغرض يجب على الأمر بالصرف أن يعين شخصا يوكل إليه أمر تسيير وإدارة السجلات ذات الأورامات وكل القيم وهذا الشخص يقوم بدور تلقي هذه القيم من لدن أصحاب المطابع ويقوم بتخزينها ومتابعة تسليمها للمحاسب الذي يقوم بتسليمها إلى الشسيح حسب أرقام السلسلة التي تحملها هذه القيم numeros de series ولهذا الغرض عليه أن يعتمد على سجل لتسجيل القيم التي يتوصل بها والأخرى التي تسلم للشسيح حيث أن هذه الحركية للقيم يجب أن تُتبع بحصرها كل شهر لاسيما تلك التي تهتم شسيح المداخيل مما يسمح له بمعرفة المداخيل نهاية كل شهر.

يقوم الشسيح بتسليم وصل مقابل كل مبلغ تلقاه أما المداخيل بواسطة الحساب البريدي فيجب أن تكون موضع وصل واحد نهاية اليوم شريطة أن يتضمن الوصل كل تفاصيل ومصدر المداخيل.

هذا ويجب أن تتم عملية الدفع إلى صندوق المحاسب مصحوبة بلائحة المواد etat de produit تبين التنزيل المالي لكل مدخول par imputation budgetaire وهذه اللائحة يجب أن تسلم واحدة للمحاسب والأخرى للأمر بالصرف وثالثة يحتفظ بها الشسيح على أن اللائحة الشهرية يجب أن تبين المبالغ التي تم دفعها والباقي solde بذمة الشسيح.

أما في حالة ما إذا أراد الشسيح التغيب فإن عليه أن يقوم بتحرير محضر تسليم المهام proces verbal de remise de service الذي يجب أن يتضمن القيم والشيكات وكذلك مبلغ النقود الموجود في الصندوق.

ولعل الدورية رقم 2362 الصادرة في 7 أبريل 1969 قد أشارت إلى بعض التفاصيل التي تتعلق بمحاسبة شسيح المداخيل، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أنه كيفما كان نوع الشساعة شساعة نفقات أو شساعة مداخيل فإن الشسيح يجب أن يُمسك دفتر صندوق ودفتر المداخيل بالإضافة إلى متابعة سجل تواصل

الأداء quittance.

الفرع الرابع - مراقبة الشسيح

يخضع الشسيح لمراقبة الخازن المكلف بالأداء وذلك دون سابق إنذار أي كل ما كانت الضرورة تحتم هذه المراقبة أو أن الأمر بالصرف طلب من المحاسب القيام بهذه المراقبة من إحصاء للتذاكر والقيم.

وتخص هذه المراقبة بالخصوص التدقيق في محتويات الصندوق من أموال وطوابيع أو تذاكر أو قيم أخرى كما تنص على طريق مسك الحسابات من طرف الشسيح كذلك طريقة تسيير الشساعة ومردوديتها تكون موضوع المراقبة سواء المعطيات في الحاسوب أو دفاتر المحاسبة كما يراقب بيانا للحساب البنكي ومقارنته مع جذع دفتر الشيكات souches du cheque.

الفرع الخامس - إثارة مسؤولية المحاسب

في بعض الحالات فإن المحاسب يمكن أن يكون موضوع مساءلة حيث تثار مسؤوليته في الحالات الآتية:

- عندما يكون المبلغ دفعات الشسيح أقل من المبلغ المحدد في وثائق المداخيل أو أن الوثائق المبررة للمداخيل لم تسلم للمحاسب البتة.

- عندما يقبل المحاسب القوائم الحسابية للمداخيل الغير الصحيحة ولا تطابق القواعد المحاسبية المعمول بها.

- عندما يكون إرجاع الوثائق المبررة للمداخيل الغير الصحيحة في ظرف زمني طويل متأخر لدرجة لا تسمح بأية إمكانية لإصلاح وتسوية الخطأ.

- عندما يكون الخطأ أو الإهمال المرتكب من طرف المحاسب عند مراقبة الشسيح لوثائقه وفي عين المكان يؤدي إلى عدم العثور على مخالفة اختلاس من الصندوق قام به الشسيح لكن المحاسب لم يثره ولم يشير إليه.

الفرع السادس - مسؤولية شسيع المداخيل

عندما يتحقق الشسيع من عجز في الصندوق ونقصان، أو أي سلطة تحققت من هذا العجز فإنه يجب إخبار الأمر بالصرف المعني وكذا المحاسب المعتمد.

في هذه الحالة فإن مسؤولية الشسيع تثار بواسطة مسطرة حبية حيث يتم إصدار أمر بالدفع *ordre de versement* من طرف الأمر بالصرف بعد استشارة المحاسب على باب هذا الأمر لا يتكفل به *prise en charge* المحاسب، هذا الأمر بالدفع يشكل فقط وسيلة لسد العجز ولا يخضع لأي إجراءات خاصة.

في حالة عدم خضوع الشسيع لهذا الإجراء فإن مقتضيات الفصل 46 وما يليه تطبق ذلك بإعلان مديونية الشسيع بمقرر يصدره وزير المالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض، إما باقتراح من الأمر بالصرف لعد استطلاع رأي وزير الداخلية أو بناء على محضر التدقيق الذي تحرره إحدى هيئات التفتيش المؤهلة.

بمجرد ما تعلن مديونية الشسيع فإن هذا الأخير مجبر بسداد العجز، حيث يتم استخلاص المبلغ حسب المقتضيات المتعلقة باستخلاص ديون الدولة والجماعات المحلية تبقى هناك مسطرة يمكن أن يلجأ إليها الشسيع وهي إعفاؤه من مسؤولية الأداء *décharge* إذا ما كان الخصاص خارج عن إرادته ويعود لقوة القاهرة لا يمكن ماديا تجاوزها كذلك يمكنه طلب منحه إبراء ذمة على وجه الإحسان من الديون التي بذمته وذلك باقتراح من المجلس التداولي.

الفرع الخامس - شهادة إبراء ذمة الشسيع

إنهاء مهام الشسيع سواء بسبب التقاعد أو عدم الرغبة من طرف الشسيع بالإستمرار في مهمته كشسيع أو بسبب الإنتقال فإن الأمر بالصرف يقوم بتسليم الشسيع شهادة إبراء بناء على شهادة صادرة عن المحاسب المكلف تشهد بخلو ذمة الشسيع من أي دين. في واقع الأمر هذه الشهادة تشكل إبراء لذمة الشسيع.

المبحث الثالث - محاسبة شسيح المداخيل

ينص الفصل 42 بأن شسيح المداخيل يقوم باستيفاء الواجبات أو الرسوم المصرح بها نقداً، كما أن الفصل 45 يشير إلى إمكانية التدقيق في المحاسبة والصندوق من طرف المحاسب، وهذا يعني أن كل عمليات الاستيفاء يجب أن تُدون في *décrire* في محاسبة خاصة بالشسيح بما في ذلك من جرد للتذاكر والقيم وكذا دفتر المخالصات.

الفرع الأول - دفتر الصندوق: *Livre de caisse*

يتعلق الأمر بدفتر واحد يضم العمليات التي تتعلق سواء بالمداخيل فقط أو بالمداخيل والنفقات.

وعليه وكيفما كان نوع المدخول تذاكر، جدادات، صفيحات فإن العملية في حد ذاتها تتعلق باستخلاص مقابل الخدمة أو الرسم أو أي مادة يسمح باستخلاصها قرار إحداث الشساعة أو أي عملية من العمليات المختلفة التي ينشأ عنها مقابل يستخلص من طرف الشسيح ويسلم مقابله وصل *reçu* من دفتر ذو جدادة *carnet à souche* فإن دفتر الصندوق يرصد كل العمليات النقدية وكذا مبلغ هذه الأرصدة بدون استثناء هذه الحركات *mouvements* تسجل في الدفتر حسب المعطيات الآتية:

كل صفحة يجب أن تقسم إلى قسمين قسم يهم «المداخيل» وقسم يخص لعملية «تسليم المبالغ للمحاسب».

المداخيل: تسجل في هذه الجهة كل المبالغ المستخلصة كيفما كان مصدرها اسم الجهة المؤدية وكذا المبلغ المؤدى مع تبيان مختلف المداخيل بواسطة *quitances* أو تذاكر *tickets* كل في عمود منفصل.

المبالغ المسلمة للمحاسب: تسجل أرقام *quitances* وكذا تاريخ العملية وكذلك المبالغ المسلمة مع اتباع نفس النهج فيما يخص التمييز في عمودين بين مبالغ التذاكر *tickets* ومبالغ *quitances*

كما يجب حصر العمليات الحسابية وكذا المبلغ المتبقى solde وذلك عند نهاية كل يوم وهو ما يمكن أن نسميه الوضعية الإجمالية الحسابية situation d'ensemble المداخيل والنفقات إن كانت هنالك نفقات والمبلغ المتبقى.

الفرع الثاني - دفتر حساب الشيع والمحاسب : «Registre» comptes du regisseur avec le comptable

هذا الدفتر أو السجل يسمح بمسك مجموع العمليات التي تهتم كل جماعة على حدة وكذا علاقته مع المحاسب الجماعي. كما يتم التأشير paraphé على هذا السجل من طرف خازن العمالة الدفتر يقسم إلى قسمين قسم يتعلق «التوصل من المحاسب الجماعي» وقسم يهتم «ما سلم للمحاسب الجماعي». في الجزء الأول تسجل المبالغ حسب قيمة الوحدات valeurs unitaire وكذا المبالغ الإجمالية valeurs globale للتذاكر المسحوبة من الخزينة الجماعية أما الجزء الثاني فتسجل فيه المداخيل حسب التذاكر والمداخيل التي قام بها الشيع حسب التنزيل المالي وحسب كل تذكرة كما أن هنالك عمود مخصص «للمجموع» total général حسب نوعية القيم وهنالك عمود آخر يوضح أرقام وتواريخ تواصيل إبراء الذمة quittances de charge هذا الجزء يستعمل كل مرة تباشر فيها عملية تسليم المبالغ versements بواسطة بيان تصنيف bordereau المبالغ المسجلة للمحاسب الجماعي.

الفرع الثالث - دفتر حساب الشيع والمكلفين Registre de comptes du régisseur et les préposés

نفس المسطرة السابقة يقسم الدفتر إلى إطارين، سُلِّم للمكلف «التوصل من المكلف».

في الإطار الأول يتم فرز dépouiller التذاكر المسلمة لكل مكلف بجمع المداخيل من طرف الشيع، يسجل تاريخ التسليم وعدد التذاكر المسلمة حسب قيمة كل وحدة unité وكذلك المبلغ الإجمالي.

في الإطار الثاني يتم فرز المداخيل المسلمة للشيع في نفس الظروف السابقة

من طرف المكلف بجمع المداخل *propose chargé de la collecte*.
هذه العمليات المشار إليها سابقاً تهدف إلى المتابعة اليومية لعمل الشسيع
وكذا المكلفين من طرفه بالاستخلاص وتسهيل مأمورية المراقبين.

الفرع الرابع - الإقرار

الإقرار هو وثيقة عبارة عن مطبوع نموذجي يودعها الشخص الخاضع للرسم
إلى الجهة المكلفة لدى مصلحة الوعاء التابعة لها النشاط موضوع الإقرار. ويتضمن
مجموع العناصر التي تسمح بتحديد مبلغ الرسم. كما أن الإقرار يمكن أن يتعلق
بتفويت أو توقف النشاط أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة.

الجهة المكلفة بتلقي إيداع الإقرار فإنها تختلف حسب نوعية النشاط الممارس
ونوعية الرسم وكذلك الجماعة الترابية المستفيدة. القانون 47-06 يحدد مسطرة
الإقرار فرسم السكن مثلاً نجد بأن الملاك عليهم إيداع الإقرار لدى مصلحة الضرائب
التابع لها كل عقار كما بينت ذلك المادة 30 من القانون 47-06 أما بالنسبة للرسم
على الأراضي الغير المبنية فالإيداع يتم لدى مصلحة الوعاء الجماعية. الرسم على
السيارات الخاضعة للفحص التقني الإقرار يتم لدى وكيل مداخل العمالة أو
الإقليم. الإقرار المتعلق بالرسم على استغلال المناجم والرسم على الخدمات المقدمة
بالموانئ يتم لدى صندوق وكيل مداخل الجهة.

المبحث الرابع - إصدار أوامر بالمدخل

بناء على الإطار القانوني الذي ينظم إصدار أوامر المداخل فإن الإصدار يكون
من طرف الأمر بالصرف وذلك بناء على الفصل بين مهام المحاسب والأمر بالصرف.
فالفصل 27 من المرسوم رقم 451-17-2 الصادر في 23 نوفمبر 2017 والمتعلق
بين نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ينص على أن «يكون كل دين
تمت تصفيته ما لم ترد أحكام مخالفة، محل أمر بالمداخل فردي أو جماعي

يصدره ويذيله بالصيغة التنفيذية الأمر بالصرف المختص معزراً بكل الوثائق التي تبرز مشروعية الاستخلاص».

الفرع الأول - الإطار القانوني لإصدار أوامر التحصيل

ثلاث قوانين تشكل الإطار والسند القانوني لعملية التحصيل وهي:

القانون رقم 47 / 06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية والصادر في 30 نوفمبر 2007

القانون رقم 15 / 97 المتعلق بتحصيل الديون العمومية الصادر في 3 ماي 2000.

مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها الصادر في 23 نوفمبر 2017.

تعليمية وزير المالية رقم - Cab572 الصادرة في 14 دجنبر 1970. تشكل هذه التشريعات إلى جانب المدونة العامة للضرائب، الألفية القانونية لتحصيل المصالح الجبائية بالنسبة للجماعة الترابية، فهي ملزمة بذلك في إطار المشروعية التي تعتبر أحد العناصر المهمة التي تخضع للمراقبة من طرف المحاسب لاسيما ما نصت عليه المادة 32 من مرسوم 23 نوفمبر 2017.

الفرع الثاني - إصدار الأوامر بالمداخيل

القاعدة وهي أن كل مدخول لابد وأن يتم بناء على رسم تنفيذي titre exécutoire وبالتالي فإن تعذر التحصيل بالطرق الحبية يستلزم إصدار أمر بالمداخيل من طرف الأمر بالصرف كما تنص على ذلك المادة 128 من القانون 47 - 06 السالفة الذكر. إلا أن هناك استثناء نصت عليه مدونة التحصيل والذي بموجبه لا يتم إصدار أمر بالدخل إذا كان مبلغه يقل عن مائة (100) درهم.

شكل الأوامر بالمداخيل

تنص المادة 126 من قانون 06-47 على أن أوامر المداخيل إما إن تكون فردية أي أنها تخص شخصا واحدا أو جماعية أي أن هذا الأمر يضم لائحة للمدينين. أما فيما يخص شكل إصدار هذه الأوامر فإن الفصل 26 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 ينص على أن الأوامر بالمداخيل الفردية «تسجل بصورة اجمالية في أوراق للإصدار أو في جذاذة إلكترونية تبلغ للمحاسب المكلف بالتحصيل.» في حين أن أوامر المداخيل الجماعية collectif فيخضع اصدارها للأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة التي تخضع لها الديون. كما أن إصدار الأوامر بالصرف يخضع لإجراءات مسطرية واضحة من الواجب اتباعها.

فالأوامر بالصرف يجب أن تصدر حسب أرقام ترتيبية متتابعة وغير منقطعة تبدأ من فاتح يناير لكل سنة مالية وحسب التنزيل المالي الذي يطابق المبلغ المحصل عليه وبالتالي إذا ما قام المحاسب برفض أمر بالأداء فإن الأمر بالأداء الموالي له يجب أن يحمل رقما ترتيبيا جديدا. أما تاريخ الإصدار فيجب أن يكون في الخامس من كل شهر بما في ذلك شهر دجنبر ما عدا فيما يخص نفقات الموظفين والمستخدمين كما نصت على ذلك وحددته المادة 13 من التعليمية رقم 572 الأنفة الذكر لوزير المالية. هذا ويجب التمييز بين وثيقتين اثنتين :

ورقة الإرسال bordereau d'émission وترسل منها نسختان للمحاسب، ثم الأمر بالمداخيل ordre de recettes وترسل منها ثلاث نسخ للمحاسب منها، نسخة موجهة للمحاسب المكلف من أجل اثبات التكفل Prise en charge ثم نسخة تحمل تأشيرة المحاسب ترجع للأمر بالصرف لإعلام المدين وأخيرا نسخة يحتفظ بها الأمر بالصرف مع الوثائق الإثباتية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأوامر يجب أن تكون دائما مدعمة بالوثائق الإثباتية.

أما اجراءات التحصيل الجبري فإنها تنفذ، حسب المادة 30 من مدونة التحصيل، من طرف «مأموري التبليغ والتنفيذ التابعين للخزينة والمنتدبون لهذه

الغاية. ويمارس هؤلاء، هذه الاختصاصات لحساب المكلفين بالتحصيل وتحت مراقبتهم» أي تحت مسؤولية المحاسب الذي يجب عليه أولاً وقبل كل شيء أن يراقب مشروعية الأمر بالمداخيل كما تنص على ذلك المادة 10 من التعليمية 572 وكذا الفصل 32 من مرسوم 23 نوفمبر 2017.

لهذا، فإنه يتعين على المحاسب المكلف بالتحصيل أن يقوم سلفاً، في إطار هذه المراقبة أن يتأكد من مشروعية عملية الإستخلاص والإدراج المالي وكذا التأكد من الوثائق المثبتة. وبناء عليه، يجب أن يرفض كل أمر بالمداخيل ثبت بأنه يتضمن خطأً في المبلغ وعليه أن يرجعه للأمر بالصرف الذي يُصدر شهادة الإلغاء مدعومة بالأسباب التي أدت إلى الإلغاء.

في نفس السياق، إذا ما تم تحصيل دين بناء على أمر بالمداخيل قبل التوصل بشهادة الإلغاء فإن المحاسب في هذه الحالة يرفض ويرجع الشهادة إلى الأمر بالصرف الذي يمكنه آنذاك إصدار أمر بالأداء لصالح المتضرر حسب المبلغ موضوع الضرر.

كما أن تغيير التنزيل المالي الذي تضمنه أمر بالمداخيل صدر سابقاً فإن الأمر بالصرف يقوم بإصدار شهادة إعادة التنزيل **certificat de réimputation** المالي والتي تحمل التنزيل المالي الجديد.

الفرع الثالث - التسوية القانونية للمداخيل

من أجل التبرير القانوني لمداخيل الجماعات الترابية المحصل عليها ارتأى المرسوم الصادر في 23 نوفمبر 2017 أن يكون هنالك تنسيق جيد فيما يتعلق بالمساطر التي تؤول للمحاسب أو الأمر بالصرف وكذا تبادل المعلومات لاسيما فيما يخص المداخيل التي لا تكون موضوع أمر بالمداخيل المسبق. هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذه المسطرة نظمها الفصل 21 من تعليمية وزير المالية رقم 571 / cab/ الصادرة في 14 دجنبر 1970. في هذا الإطار يقوم المحاسب بإصدار شهادة إجمالية

للمداخيل certificat de recette مدعمة بالإثباتات المطلوبة. هذه الشهادة تتضمن المداخيل المحصل للمداخيل والأمر بالصرف بإصدار أمر بمداخيل بالتسوية. المحاسب المكلف يقوم بإصدار شهادة إجمالية للمداخيل certificat de recette مدعمة بالإثباتات المطلوبة. هذه الشهادة تتضمن المداخيل المحصل عليها خلال الشهر المنصرم وتبلغ للأمر بالصرف الذي يقوم بدوره بإصدار أمر بمداخيل بالتسوية أي التسوية القانونية للمداخيل Ordre de recette de régularisation وذلك حسب التنزيل المالي لكل مدخول.

الفصل الرابع المحاسبة العمومية للجماعات الترابية.

تهدف المحاسبة العمومية إلى رسم المبادئ المحاسبية ورصد الإطار العام الذي يحكم الطرق والإجراءات المتبعة في إثبات العمليات المالية وفي إعداد القوائم والبيانات المالية والمبادئ المحاسبية. فبالرجوع للمادة 110 من القانون التنظيمي للجماعة والإقليم والجهة يتبين أن هدف المحاسبة العمومية للجماعات الترابية هو: بيان ومراقبة عملياتها المتعلقة بالميزانية والمالية وكذا إخبار هيئات المراقبة والتدبير. إذن فالمحاسبة تهدف إلى الوصول إلى ثلاثة أشياء :

- بيان العمليات المتعلقة بالميزانية والمالية: تسجيل العمليات المالية أي متابعة ومعاينة يومية لكل العمليات المحاسبية بمجرد حدوثها سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو بالنفقات وإثباتها عن طريق المستندات وإعداد مختلف الوثائق المحاسبية؛
- مراقبة العمليات المتعلقة بالميزانية والمالية: تهدف للرقابة على مختلف مراحل تسلسل العمليات المسجلة بغية تحديد المقاييس والمعايير المناسبة للأهداف المخططة، وقياس مقارنة ما تحققه فعلا مع ما تم تقديره سابقا؛
- إخبار هيئات المراقبة والتدبير: الهدف هو رسم لوحة قيادة للمسؤولين من أجل مساعدتهم على اتخاذ القرار المناسب.

إذن، إذا ما كان الهدف من تدوين المعاملات التي تقوم بها مختلف مصالح الجماعة الترابية من أجل توفير المعلومات واستثمارها من أجل المراقبة واتخاذ قرارات صائبة فإن المحاسبة الإدارية تشكل أفضل وسيلة لتوفيرها على وسائل وآليات نص عليها مرسوم 23 يوليوز 2017.

المطلب الأول - المتابعة المحاسبية لتنفيذ الميزانية

الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية. بناء على هذا الإذن أو الترخيص تتم عمليات الصرف والإستخلاص. كما أن المواد 121 و122 من مرسوم محاسبة الجماعات الترابية تنص على أن المحاسبة الإدارية تبرز تنفيذ ترخيصات الميزانية وتبين إثبات المداخيل وتصفياتها والإلتزام بالنفقات والأمر بصرفها. كذلك مسك هذه المحاسبة يتم بناء على سجلات تنفيذ المداخيل والنفقات

المبحث الأول - العمليات الحسابية

المحاسبة دورها الأول والأساسي هو حفظ أثار العمليات المالية كما أنها مصدر للمعلومات وتسهل عملية المراقبة بالإضافة إلى إمكانية التوقعات في الميدان المالي وكذا تحضير الميزانية

الفرع الأول - تدوين العمليات الحسابية: Traçabilité

المحاسبة تسمح بوصف *décrire* وتدوين تفاصيل العمليات وفي دفاتر تختلف باختلاف العمليات الحسابية وبالتالي فإنه يجب أن تهر هذه العمليات المدونة وتنظم وتحفظ بها مع الوثائق الاثباتية.

هذه الوثائق سواء كانت فاتورات قيم تجارية *effets et valeurs* بيانات حساب بنكي بريدي *Relevé bancaire* هي في الواقع كثيرة وذات أهمية قانونية وبالتالي فإن محاسبة منظمة ومرتبة حسب الأنواع والتواريخ تسمح بالحصول والوصول إلى هذه الوثائق نظرا للعلاقة الجدلية بين المحاسبة وهذه الوثائق.

هذه الوثائق تعكس كل العمليات المالية التي أنجزت والتي يتم تدوينها ويُعبر عنها بقيم نقدية لكن المصلحة المكلفة بالمحاسبة بالجماعة تعبر كذلك عن هذه العمليات بعناصر رقمية كعدد ساعات العمل مبلغ التوريدات والتي تكون أساسا لحساب المبالغ الواجب أدائها.

الفرع الثاني - المحاسبة كمصدر للمعلومات

الأشخاص المهتمين بمتابعة المداخيل والنفقات طالما أنهم ملوا هذا الجانب في بداية الأمر في حين أن المحاسبة هي عبارة عن بوصلة حسابية لمعرفة وضعية الجماعة ومن بينها الذمة المالية Patrimoine من ممتلكات وحقوق، وقيم مالية وغير ذلك وبالتالي فبفضل المحاسبة يمكن للمسؤول عن الجماعة تتبع نمو أو نقصان هذه الذمة المالية.

الفرع الثالث - المحاسبة كوسيلة للمراقبة

مراقبة سير العمليات المالية هي من بين المهام الصعبة والحساسة في نفس الوقت والتي من واجب الجماعة أن تتمكن منها.

فالمراقبة، بغض النظر عن كونها تؤدي إلى معرفة كيف أنفق المال العام أو معرفة دقة الحسابات خلال فترة من الفترات فإنها تساعد على وضع اليد على مكامن الخلل وعلى معالجة الأخطاء وإصلاحها مما يؤدي إلى معلومات صحيحة يعتد بها.

هذه المعلومات هي التي تكون أساسا لتحضير الميزانية وتقديم التوقعات في كل ما له علاقة بالنفقة والمداخيل حتى لا يمكن القيام بهذه التوقعات إذا ما لم تكن بحوزة أصحاب القرار بالجماعات معلومات عن العمليات التي قامت بها الجماعة خلال السنة أو السنتين المنصرمتين مما سيسهم بقراءة صحيحة لكل القرار الواجب اتخاذها.

المبحث الثاني - المحاسبة الإدارية

المحاسبة الإدارية العامة comptabilité administrative تتميز عن المحاسبة الخصوصية بأن الأولى تضع المصلحة العامة كمعيار لكل ما تقوم به أما المحاسبة الخصوصية فإن عامل الربح والخسارة هو الذي يحرك ويؤثر في العمليات المالية.

المحاسبة الإدارية تهتم بالظروف والملابسات التي تمت فيها استخلاص المداويل أو القيام بنفقة أو بتعبير آخر التحري في البداية والمراقبة الشرعية للعملية المالية وفي النهاية القيم المالية التي يجب مراعاتها (الشروع أو إنهاء نفقة بأدائها، أداء تحمل من التحملات) أي كيف هي الظروف المحيطة بهذه العملية أما المحاسبة الخصوصية فلا تهمها الا النتائج المادية ولا تكترث بالملابسات والقيم.

وعليه فإن مهمة مسك الحسابات على مستوى مصلحة الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف المساعد يجب معالجتها حسب ثلاث أوجه:

- تنفيذ العمليات الأولية للنفقات والمداويل

- التنزيل المالي لهذه العمليات يوما بيوم حسب التنزيل الحسابي المخصص لها.

- بعد ذلك وبصفة دورية إخراج ووضع خلاصات situations واستنتاجات synthèse أسبوعية، شهرية، كل ثلاث أشهر، كل ستة أشهر وفي آخر السنة حيث أن الفصل 114 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات تنص على ذلك.

تبين المحاسبة الإدارية العمليات المتعلقة بما يلي:

- إثبات المداويل وتصفيته...

- الإلتزام بالنفقات والأمر بصرفها

ويتم مسكها بطريقة تمكن من تمييز العمليات، المتعلقة: الميزانية والميزانيات الملحقه والحسابات الخصوصية.

حيث أن الميزانية الجماعية تعرف بأنها عمل إداري تقديري prévision وترخيصي d'autorisation يعني أن المجلس الجماعي يقوم بتقدير مجموع المداويل والنفقات لمدة سنة ويرخص لرئيس المجلس بتنفيذ هذه النفقات وهذه

المداخيل التي تم ضبطها في الميزانية، وبالتالي فإن الأمر بالصرف مجبر لمسك محاسبة مستمرة لاسيما فيما يخص :

• التأكد من أن النفقات لا تتجاوز سقف الاعتمادات المصوت عليها من طرف المجلس الجماعي.

• تقديم نتائج هذا التنفيذ للميزانية عند نهاية السنة حسب ما تم الاتفاق عليه داخل المجلس.

وبالتالي فإن المحاسبة الإدارية بأنها محاسبة بسيطة كيفما كان الحال لا تهدف إلى تحليل حسابي دقيق للوضعية الدّمية situation patrimonial للجماعة.

الفرع الأول - متابعة الاعتمادات.

كما سبقت الإشارة إليه فالهدف الأول للمحاسبة المتعلقة بالالتزام بالنفقة وهو التأكد وباستمرار من احترام مبدأ الترخيص الميزاني autorisation budgétaire والتي تكمن في عدم تجاوز السقف المصوت عليه للاعتمادات من طرف جميع المنفدين للميزانية.

كيفما كان الحال فإن المحاسبة المتعلقة بالالتزام engagement لا تنحصر فقط في هذا الهدف. بل ستمكن كذلك بإعطاء وبصفة تدريجية لتنفيذ الميزانية حسب الفصل المعين في الميزانية مبلغ الاعتمادات المتبقية أي الفرق بين الاعتمادات المفتوحة والاعتمادات التي التزم بها.

الاعتمادات المفتوحة	مبلغ الالتزام	الأمر بالصرف	الاعتماد المتبقي
100	80	65	20

وبالتالي تجب الإشارة إلى أن تحديد مبلغ الاعتماد المتبقي يمكن أن يعالج بطريقة أخرى بتنفيذ مبلغ الاعتماد المفتوح ينتقص منه مبلغ الأوامر بالصرف مضاف إليه الالتزامات التي ليست بعد موضوع أوامر بالصرف.

100 =	الاعتمادات المفتوحة
65 =	الأوامر بالصرف
15 =	نفقات لم يتم بعد إصدار أوامر بالصرف
20 =	الاعتماد المتبقي
20 =	أي (65+15)-100

كيفما كان مسك دفاتر الحسابات registre أو الجداولات fichiers فإن المحاسبة الإدارية يجب أن تتابع استهلاك الاعتمادات الفعلي سواء على مستوى الالتزام أو الأمر بالأداء.

بطبيعة الحال فإن مبلغ النفقات المنجزة يتغير سواء زيادة أو نقصان وبالتالي يختلف عن المبلغ المسجل خلال الالتزام المحاسبي والذي يجب أن يغير بمجرد حدوث أي تغير بحيث يسمح هذا وبانتظام معرفة الرصيد disponible الحقيقي المتعلق بالاعتمادات المتبقية وبالتالي فإن إصدار الحوالات يطابق الترخيصات للاعتمادات السنوية وكذا في حدود اعتمادات الأداء crédit de paiement المفتوحة كل سنة داخل الميزانية.

الفرع الثاني - متابعة الاعتمادات كألية لتدبير الميزانية

الاعتمادات لا تنشئ في حد ذاتها أي واجب للالتزام أو لأداء نفقة، كما أنها لا تفتح أي حق للأغيار des tiers لكن فتح الاعتمادات هو شرط ضروري لتنفيذ النفقة أولا وأداءها بعد ذلك. متابعة الاعتمادات هو آلية لتدبير الميزانية ووسيلة ناجعة لتنفيذ الميزانية. المتابعة تسمح بمتابعة مسلسل النفقات ابتداء من مرحلة التوقع لغاية تسجيله في المحاسبة مما يسمح بتحسين التدبير الميزانياتي على المدى القصير والمتوسط. المتابعة تسمح بمراقبة تأدية النفقات وتلافي تأدية نفقات زائدة كما نصت على ذلك المادة 86 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 مما يؤدي إلى اللجوء لمسطر استرداد المبلغ المؤدى دون وجه حق واتباع مسطرة خاصة لاسترجاع

الاعتماد الذي يقابله rétablissement du crédit. كما أن المتابعة تسمح بإعادة إدراج نفقة ما، حسب تنزيلها الميزانياتي السليم إذا ما تم إدراج هذه النفقة بكيفية غير صحيحة وذلك حسب المسطرة التي نصت عليها المادة 85 و87 من مرسوم 23 نوفمبر 2017.

التدبير الميزانياتي لم يعد يركز على الامكانيات بل على النتائج. هذا النهج الجديد يتماشى وما جاء به القانون التنظيمي لقانون المالية الذي يعتمد على الفعالية والنجاعة. الحكامة التدييرية في مجال الميزانية تعتمد على الاعتماد على علاقة جدلية بين النتائج المرجوة والإمكانيات الية التي وظفت. هذا يقتضي تجميع globalisation الاعتمادات ضمن برنامج للاستفادة من الحرية التي منحتها قوانين اللامركزية للجماعات الترابية.

المبحث الثالث - مبادئ المحاسبة

هذه المبادئ هي عبارة عن قواعد عامة تحكم عملية تتبع ووضع العمليات المحاسبية ويتم اشتقاقها من أهداف الوثائق المالية والمفاهيم التي تتضمنها القوانين والأنظمة الجاري بها العمل والفروض المحاسبية. كما تؤدي هذه المبادئ إلى عملية تحديد وقياس وتوصيل المعلومات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية ليتمكن القارئ على الشأن المحلي الترابي من التصرف في ظل رؤية واضحة.

الفرع الأول - استمرارية المناهج

إن انسجام المعلومات المتعلقة بالمحاسبة خلال فترات متتابعة غير منقطعة تقتضي استمرار تطبيق القواعد والمساطر المعمول بها، حيث أن هذه الاستمرارية المتمثلة في تقديم وتقييم الوضعية الحسابية للجماعات الترابية كل سنة تسمح بمقارنة بعضها البعض حسب السنوات وبالتالي فإنها تفي بالغرض المطلوب منها وهو إخبار المسؤولين داخل الهيئة وإطلاع الأشخاص الآخرين خارج الهيئة على الوضعية الحسابية لسنة من السنوات ومقارنتها أو لأكثر من السنة وفي هذه الحالة يمكن استخلاص النتائج واتخاذ الإجراءات اللازمة.

الفرع الثاني - استقلالية السنوات المالية

مبدأ سنوية الميزانية يتمثل في تحديد فترة الميزانية في مدة سنة. هذا يعني أن الترخيصات لتنفيذ الميزانية صالحة فقط لمدة سنة سواء تعلق الأمر بتحصيل الضرائب والرسوم أو النفقات. كما أن كل العمليات الميزانية هي مرتبطة بالسنة التي تم فيها إعطاء الأمر بالنفقة أو بالاستخلاص. فالضرائب مثلا تبقى مرتبطة بالسنة التي تم إصدارها فيها حتى لو أن الاستخلاص تم بعد سنتين بعد الاصدار. فالتقادم كما سبق ذكره له ارتباط بسنة إصدار الضريبة والنفقة.

السنة المالية حددتها المادة الثالثة من القانون التنظيمي لقانون المالية⁽¹⁾ وكذلك القوانين التنظيمية للجماعات والإقليم والجهة⁽²⁾، حيث أنها تبتدئ في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة نفسها. إلا أن هذا لا يعني أن السنة المالية هي السنة المدنية. فالسنة المالية يمكن ان تتزامن مع السنة المدنية كما يمكن ألا تتزامن. السنة المالية تبدأ في فاتح أبريل في بريطانيا وفاتح أكتوبر في الولايات المتحدة وفاتح يوليو في السنغال. كما أن المغرب سبق وأن غير تاريخ السنة المالية لتبدأ من فاتح يوليو 1999 إلى غاية 30 يونيو⁽³⁾ 2000 تم عاد وغيرها مرة أخرى من فاتح يناير إلى 31 دجنبر. لكن كان لابد من التصويت على ميزانية تتزامن مع الفترة من فاتح يوليو إلى 31 دسمبر⁽⁴⁾ أي ستة أشهر فقط. بمعنى أن السنة المالية لا يعني أنها تمتد لأثني عشر شهرا أو بتعبير آخر السنة المالية مرتبطة بفتح الاعتمادات وختمها. هذا يعني أن الانعكاسات القانونية كلما كان الأمر يتعلق بربط عمل ما بالسنة المالية كالتقادم مثلا.

(1) القانون التنظيمي رقم 130-13 الصادر بتاريخ 02 يونيو 2015 المتعلق بقانون المالية. ج.ر عدد 6370 بتاريخ 18-06-2015

(2) انظر المواد 153 بالنسبة للجماعة و145 للإقليم و166 بالنسبة للجهة.

(3) القانون المالي لسنة 2000-1999 ج.ر عدد 4707 لسنة 1999.

(4) قانون المالية من فاتح يونيو إلى 31 دسمبر. ج.ر رقم 48018 بتاريخ 29 يونيو 2000.

الفرع الثالث - استمرارية التسيير

كل تقييمات عناصر الذمة المالية patrimoine ترتكز على فرضية استمرارية تسيير الجماعة والتي من المفروض أن تؤمن استمرارية المرفق العام دون أن يكون هنالك أي خفض لوثيرة أو مدى أنشطته.

هذا المبدأ هو خلاصة أساسية لمبدأ المرفق العام وبالتالي فإن ربط فكرة استمرارية الجماعة الترابية هي بالذمة المالية لا يتأتى إلا بمسك محاسبة تحدد وتحصر مقدار هذه الذمة المالية التي هي بدورها تجسيد لفكرة الشخصية المعنوية personnalité morale ففي فرضية وضعية جماعة سواء تعلق الأمر بإدماجها بجماعة أخرى أو تقسيمها إلى جماعتين فإن الاستمرارية في القيام بشؤون المواطن هي مؤكدة كما أن ما تملكه هذه الجماعة أو ما عليها من ديون فإنه لا يندثر بل يبقى ويسجل في محاسبة إحدى الجماعات.

الفرع الرابع - الحذر: prudence

يتعلق الأمر بالتقييم العقلاني لبعض الإحداث والأعمال وذلك لتجنب كل تحويل مستقبلي لهذه الأعمال إلى حقبات مستقبلية الشيء الذي يؤدي إلى تغير في الذمة المالية وكذا النتائج المحاسبية للجماعة الترابية فالإيرادات أو المداخيل المسجلة افتراضيا prévision لا يمكن تسجيلها كمداخيل حقيقية وإلحاقها بالميزانية فهي مسجلة لأجل الاستئناس فقط ولا تسجل كمداخيل حقيقية إلا المداخيل التي تم استخلاصها فعلا في حين إذا ما اتضح بأن هناك خسارة محتملة فيجب اتخاذ الحيطة والحذر وتسجيلها فقط لا غير كاحتمال ممكن.

الفرع الخامس - الصدق: la sincérité

تنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على «أن الميزانية تقدم بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها. ويتم تقييم صدقية هذه الموارد بناء على

المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها» كما أن المادة 147 من مدونة المحاكم تنص على أن مراقبة المجلس الجهوي «تشمل مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا حقيقة الخدمات المقدمة»

الصدق إذن مبدأ من مبادئ المحاسبة ويعني التطبيق بحسن نية للقواعد والمساطر التي تحكم سير العمل المالي في الجماعة الترابية والتي يجب أن تعكس ما وقع فعلا وليس ما سطر عن سوء نية وقدم وكأنه مرآة حقيقية لمحاسبة الجماعة الترابية. فالمسؤول عن المحاسبة يجب أن يتدبر أمره لتكون المحاسبة التي يقدمها لرؤسائه تعكس بالفعل الحقيقة التي تمت بها العمليات المحاسبية.

فالمحاسبة حسب كل قواعد المراقبة تقتضي بحرص الوقائع المالية والاقتصادية بحيث أنها تعطي صورة الوقائع المالية والاقتصادية بحيث أنها تعطي صورة كمية على هذه الأعمال المالية للجماعة الترابية وتساعد في الرقابة على صرف أموالها وتخدم أمطاط التخطيطي بتسجيل صادق لعمليات تحصيل وصرف موارد ها.

هذا يؤدي إلى محاسبة متوازنة comptabilité équilibrée لأنها تنبني على الموازنة بين الإيرادات أو المداخيل والنفقات وبالتالي فهي محاسبة صادقة متميزة تقوم على تسجيل صادق لكل العمليات وكذلك وضوح المعلومات التي يتم إرسالها لكل المعنيين بهذه المحاسبة (المجلس التداولي ورئيسه، المحاسب، مصلحة المراقبة...).

هذا الوضوح يسمح للقاضي المالي إن يمارس مهامه دون اللجوء إلى التأويل وطلب معلومات إضافية لأنه عندما ينطق بالحكم فإنه يستند على معطيات موضوعية في حين أن المعلومات التنبؤية éléments de prévision الموجودة في الميزانية هي ليست موضوعية objectifs ولكن عناصر ذاتية subjectifs.

الفرع السادس مبدأ توخي الاحتياط: Le principe de précaution

الحذر يجب أن يتخذ في تقدير المداخليل دون تضخيمها، ولعل هذا ما أشارت إليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية عبر المادة (202 بالنسبة للجهة) المتعلقة بالتأشير على الميزانية التي تنص على أن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تؤثر على الميزانية بعد مراقبة «توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخليل والنفقات».

وبالتالي فإن المحاسب يلعب دورا مهما في تزويد الأمر بالصرف بكل المعلومات اللازمة والتي تخص تنفيذ الميزانية خلال السنوات السابقة من أجل الوصول إلى هدف الحكامة الذي يرمي إلى الوصول إلى إدارة مبنية على النتائج. ولكن كذلك على أساس المقارنة بالأداء الذي حققته من قبل جماعات ترابية أخرى مماثلة على أساس مرجع أو معيار يقدّر به الأداء أو الإنجازات وهو ما يطلق عليه Benchmark

لكي تكون المراقبة فعالة وناجعة، يجب أن تكون إلى جانب تسجيل العمليات المتعلقة بالمداخليل والنفقات، القيودات الحسابية *écriture comptable* صحيحة وأن لا تشوبها شائبة بعد تسجيلها بحيث أنه لا يجب تغييرها بمجرد مراقبة الصندوق مثلا.

بالإضافة إلى ذلك فإن القيودات الحسابية يجب أن تسجل بطريقة تسلسلية دون شطب أو تحميل زائد *surcharge* وإضافات وكل التغييرات يجب أن تكون باللون الأحمر وتحمل توقيع المسؤول عنها.

الفرع السابع - الصورة الصادقة: L'image fidèle

إنها غاية المحاسبة التي يجب أن تعكس الصورة الحقيقية والصادقة للوضعية المالية والمحاسبية للجماعة فالصورة الصادقة هي خلاصة جمع كل هذه المبادئ التي سبق التحدث عنها من حذر وصدق واحتياط إلخ

المبحث الرابع - أنواع المحاسبة

المحاسبة بأنواعها وتفرعاتها تشكل الآلية الأساسية للقيام بالتصنيف والتبويب والتسجيل للعمليات الحسابية والمالية وفقا لمجموعة من القواعد التي تسمح للوصول للأهداف المالية والإقتصادية التي تسمح بتحضير لوحة قيادة تتضمن الوضعية المالية الحقيقية للشخص العام أو الخاص.

تعتبر أنواع المحاسبة من المواضيع الأساسية والهامة في تخصص المحاسبة، وذلك لأنها تعالج الكثير من القضايا المحاسبية، ولهذا السبب ظهرت أنواع محاسبة متخصصة في بعض المجالات، ومن أهم أنواع المحاسبة: المحاسبة التحليلية والمحاسبة التقديرية.

الفرع الأول - المحاسبة التحليلية: *comptabilité analytique*

يطلق عليها محاسبة التكاليف أو كذلك محاسبة الاستغلال، فهي تهتم بتقدير وتجميع وتسجيل وتوزيع وتحليل البيانات الخاص بالتكلفة الصناعية والبيعية والإدارية. وهي إدارة هادفة فكل من إجراءاتها يهدف إلى تغطية حاجة من حاجات الإدارة، فهي تعمل على مد الإدارة بالبيانات التي تعتمد عليها في الإشراف على تنفيذ المهام وتكرس مسعاها المسيرة التكاليف الموافقة للمنتوجات والخدمات المؤداة. كما أنها ضرورية كإداة إدارية

الفرع الثاني - المحاسبة التقديرية: *comptabilité prévisionnelle*

تستخدم في حل المشاكل المختلفة التي تتعرض لها إدارة المشروع يوما بعد يوم.

تعد المحاسبة التقديرية امتدادا للمحاسبة التحليلية أي تعني اعتماد:

محاسبة تحليلية بقيم تقديرية للزمن القادم، حيث أنها تعتمد على تقدير ما سوف يحدث في الفترات المستقبلية ومنه تقارن التقديرات بما أنجز وتستخرج الفرق.

المبحث الخامس - تقنيات المحاسبة.

عكس المحاسبة الإدارية فإن محاسبة الخازن الجماعي هي محاسبة تعتمد القيد المزدوج *partie double* يعني أن هناك عمود مخصص للحساب المدين *débit* وهناك عمود مخصص لحساب الاعتماد *crédit* وهو ما يسمى بتقسيمات الجرد ففي القسم الأول الديون والمشتريات وفي القسم الثاني الأموال أي الموجودات حيث أن القيم المدونة في الجرد تكون بالمقابل. فالمحاسبة العامة تأخذ بعين الاعتبار العملية منذ نشأتها.

الفرع الأول - القيد المزدوج: *partie double*

أغلب العمليات هي عمليات تحصيل المداخيل والقيام بنفقات تتركز على نموذجين اثنين من المراقبة والذي يسهل عملية التسجيل وعدم الخطأ.

فعمليات المداخيل والمصاريف هي عبارة عن الحركات اليومية المسجلة لهذا لا يوجد عمود للشرح ولتفصيل هذه العمليات فإذا قرأنا الأرصدة فإننا نجد فقط عمليات مسجلة كمداخيل ونفقات

هذه محاسبة مبسطة أما محاسبة القيد المزدوج فإنه لا يتم تحريك مبلغ مالي إلا بتحريك حساب آخر. فمثلا أداء ضريبة نحرك الحساب المتعلق بالذي قام بالأداء يقابله حساب آخر هو الحساب الذي سيتلقى هذا المبلغ أو نفقة من النفقات فإننا نحرك الحساب الذي ستؤدى منه النفقة يقابله الحساب الذي ستسجل به النفقة كمذخول للمستفيد مثلا تؤدى من الميزانية وتدخل إلى بنك الزبون حسابان اثنان أحدهما مدين والأخر دائن.

وتجدر الإشارة إلى أن كل حساب يحمل رمزا خاصا لا يتكرر.

- صاحب الصندوق: البائع

حساب دائن	حساب مدين	Débit
1000		
حساب دائن	حساب مدين	Crédit
	1000	

وبالتالي فإن تسجيل المبيعات يسجل في خانة الحساب الدائن لأن البائع (مقاول، جماعة) هو المستفيد من المبلغ بالمقابل صاحب الصندوق هو الذي أدى مبلغ المنتوج وبالتالي فإن المبلغ قد خرج من حسابه ويعتبر كدين عليه لذا يمكننا مراقبة العملية دون أي صعوبة تذكر.

وعليه فإن استخدام محاسبة القيد المزدوج تهدف إلى وضع الإجراءات لضبط رقابة تداول واستخدام المواد واللوازم ومتابعة النشاط التجاري في حقيقة الأمر للهيئة الإدارية لأن الأمر يتعلق ببيع وشراء وبالتالي تحديد الأعباء والموارد مما ليسهل وضع «لوحة قيادة» التي تسهل عملية اتخاذ القرارات التي هي عصب الإدارة، ولكي يكون القرار رشيدا فإنه يجب أب يكون مبنيا على معطيات موضوعية سليمة مما يجعل باب البديل الذي اختارته الجماعة الذي وقع عليه الاختيار هو فضل البدائل.

الفرع الثاني - الجرد

إجراء الجرد يعني تنظيم لائحة كاملة مفصلة ومرقمة، بما يملكه المشروع وما يترتب عليه، والفرق بين مجاميع المملوكات والديون يظهر أهمية ثروة المشروع في التاريخ المحدد.

والجرد يجب أن ينظم من وجهة نظر المشروع بالذات الذي يتمتع بالشخصية الذاتية. وإذا كان المشروع شركة فإن هذه تمتلك المشروع من دون الأشخاص الذين

يؤلفونها، وهذا يعبر عنه بالقول: إن الشركة هي شخص معنوي.

وإذا كان صاحب المشروع فردا فيجب عدم تضمين ثروة المشروع أموالا أخرى غير الأموال المستعملة في المشروع ومن أجله.

تقسيمات الجرد: من الطبيعي أن يتضمن الجرد قسمين: في القسم الأول تظهر الأموال التي تشكل الموجودات. وفي القسم الآتي تظهر الديون التي تشكل المطلوبات الحقيقية.

وتصنف الأموال بحسب فئاتها وأهم فئتين هما: الأموال العينية والأموال غير العينية. الأموال العينية هي أموال مادية. وفي مثل الحرفي يتضمن جرد الموجودات الأثاث والمعدات، والمواد الآلية والسلع المصنوعة والنقدية في الصندوق إلخ.

أما الأموال غير العينية فهي الأموال غير المادية: فالحرفي المستأجر لداكانه هو مالك لمؤسسته التجارية التي تتألف من حق الإيجار ومن الزبائن.

وهذه العناصر التي يمكن أن تباع أحيانا بسعر جيد هي أموال غير مجسدة. فضلا عن ذلك هناك بعض الزبائن المدينين للحرفي بمبالغ لقاء أعماله المقدمة إليهم: ويوجد إذا حقوق تضاف إلى موجوداته.

ومن جهة ثانية توجد ديون لصالح هذا الحرفي، وحتى إذا دفع لمجهيزه نقدا فإنه يترتب عليه دفع أثمان الغاز والكهرباء المترتبة منذ آخر دفعة، وإن لم يكن قد دفع بدل الإيجار مسبقا، فإن عليه أن يدفعه منذ تاريخ آخر إيصال. وإذا عليه أن ينظم بيانا بديونه على أن يقدر عند اللزوم الديون التي لا يعرف قيمتها الحقيقية.

تقدير الجرد: إن تنظيم اللوائح بالأموال وبالديون هو، بكل بساطة، عمل صبر وعناية. جعلته الوسائل الميكانيكية المتاحة والموضوعة تحت تصرف المشاريع سهلا في الوقت الحاضر وبالمقابل ليس من شيء أصعب من التقييم الرقمي خصوصا في ما يتعلق بالثوابت والبضائع والمنتجات والأعمال الموضوعة قيد التنفيذ.

والحس السليم يقضي بالتوجه إلى اختصاصي كفاء قادر على تقدير سعر كل عنصر أثناء اجردا الجرد. ومن المناسب، بهذا الصدد تحديد وضع المشروع في يوم معين، والحس السليم يقضي بتخمين كل شيء بذات التاريخ.

على الصعيد العملي لا تعتمد المشاريع إلى تكليف اختصاصي بل تترك أمر التقييم الرقمي لجرد الموجودات والمطلوبات إلى المحاسبين. وهذا يفسر بالملحوس أن المحاسبة تعمل بحيث تدون أثمان العناصر الموجودة أو السلع يتم تقييم كلفتها وتسعيرها، وهذا السعر هو المعتمد في تقييم الجرد مهما كانت تواريخ الشراء أو الإنتاج.

المبحث السادس - التدوين المحاسباتي: Description Comptable

بالطبع وكما سبقت الإشارة إليه فإن المسك المادي لمحاسبة ما، سينتج عنه حتما تقييد أو تسجيل العمليات التي سبق وأن سجلت في الحساب المقابل لها compte بما يسمح بتقييدها من تاريخ معين وتحديد ماهية وقيمه الذمة Patrimoine من أجل وضع بيان أو جرد bilan.

هذه الإكراهات تقضي بأن يكون هنالك الحد الأدنى من هيكلية مختلف الوثائق حسب نوعها والهدف المراد من استعمالها مما يسمح إلى :

- تفصيل العمليات التي أنجزت يوما بيوم، هذه ما يمكن تسميته الذاكرة المحاسبية لأن كل العمليات اليومية مسجلة مما يسهل عمله البحث إذا ما اقتضى الأمر كذلك.
- الحصول على المعلومات من خلال هذه الذاكرة على حساب معين في تاريخ معين.
- مراجعة ومراقبة بشكل دوري بأن كل العمليات التي تم تقييدها بأنه تم تسجيلها بشكل سليم حسب نمط القيد الثنائي قبل إنجاز البيان.
- معرفة الذمة المالية patrimoine التي يجب أن تظهر في البيان.

هذا وقبل أن نتعرض لأدوات مسك المحاسبة الإدارية نتعرض للإستئناس فقط لما هو عليه الأمر في المحاسبة الخاصة حيث إن تدوين الحركات على يومية واحدة اصطدم دائما بمصاعب متعددة عند التنفيذ، وفي التطبيق، بدأ من الضروري إمساك عدة دفاتر، كل واحد يخص لفئة من الكتابات أمثال :

المشتريات:

من أجل فواتير المجهزين

المبيعات:

من أجل الفواتير للزبائن.

صندوق، بنك، شيكات بريدية.

من أجل عمليات الخزينة (مقبوضات ونفقات)

سندات القبض:

من أجل السندات المسحوبة على الزبائن وتسليمها للقبض أو للحسم.

سندات الدفع:

من أجل السندات المسحوبة علينا من قبل المجهزين ودفعها عند الاستحقاق.

أشياء مختلفة:

من أجل القيديات الأخرى التي ليس لها مكان في الحسابات المذكورة أعلاها (محسومات ممنوحة أو مقبوضة تصحيحات وتسويات..إلخ).

وفي آخر الشهر، تجمع المبالغ المدونة في هذه اليوميات وتنقل عندئذ العمليات إجماليا على الدفتر الإلزامي المسمى «اليومية العامة».

وبفضل هذه القيديات في دفتر اليومية الوحيد أو في اليومية العامة تمسك ماديا حسابات الأستاذ.

الفرع الأول - اليومية أو اليوميات.

يجب على المقاول أن تدون في الحسابات كل الحركات التي من شأنها أن تؤثر في ممتلكاتها ديونها وثروتها، ومن اللازم من أجل هذا الالتزام بالترتيب التاريخي نظرا لأن العمليات تدون تباعا بحسب حدوثها سواء ما يتعلق بالمبالغ الواجب تحصيلها مقسمة حسب تبويب الميزانية أو النفقات الواجب أدائها.

هذا وقد تعرض القانون التجاري المغربي لمسك الدفاتر التجارية ويتضح من هذه النصوص أن الدفاتر الإلزامية هي ثلاث: الدفتر اليومي ودفتر الجرد أو الإحصاء وملف المراسلات وإلى جانب الدفاتر الإلزامية فإن الطبيعة المالية قد تفرض إظهار المركز المالي وتوضيح وضعية النشاط واهم هذه الدفاتر: دفتر المسودة، دفتر الأستاذ ودفتر المخزن ودفتر الصندوق.

إن مثل هذه القيديات للعمليات comptabilisation des opérations تدل على مقدار الدين الذي هو على الهيئة أو على ما يتوجب عليه أو ما هو له بعد كل عملية فيجب الاعتراف أن خلط العمليات الجمع والطرح هو عمل غير حكيم وأنه يتسبب في كثير من الأغلط الشيء الذي أدى تجميع المعاملات ذات الاتجاه الواحد بإضافة مبالغها إلى بعضها البعض دوما بحيث أن وضع الزبون يظهر بطرح المجموع الأقل من المجموع الأعلى.

هذا التجميع يحصل في جدول يسمى «حسابا» compte يقسم إلى قسمين متميزين حيث تدون فيها من جهة الفواتير المدينة débit باسم الزبون، ومن جهة أخرى المدفوعات التي يقوم بها crédit.

فضلا عن ذلك لما كانت المبالغ المترتبة على الزبون تشكل موجودا يظهر في القسم الأيمن من الموازنة، فإنه من المنطقي أن تظهر المديونيات هي بدورها في نفس الجهة من هذا الجدول. هذه الجهة تعنون مديونية أو (من). والتحركات التي من شأنها الانقاص تدون في القسم الأيسر من الميزانية المسمى المطلوبات أو (إلى) حسب الجدول التالي :

حساب السيد سين

المبلغ	التسديد	التاريخ	المبلغ	رقم الوثيقة	التاريخ
5.250	شيك بقيمة	1/15	10.250	فاتورة رقم 12	1/12
			18.000	فاتورة رقم 65	4/18
23.000	شيك مسدد	4/24	28.500	فاتورة رقم 130	11/15
30.000	شيك مسدد مسبقا	11/12	15.000	فاتورة رقم 150	12/28
58.250	المجموع		71.750	المجموع	

إن الفرق بين 71750 و 58250 يعطي تماما الرصيد المدين بمبلغ 13500 درهم وقد جرت العادة أيضا على تقديم حساب يبرز رصيد كل عملية وفي ما يلي نموذج وهو موجود في أغلب المحاسبات الممسوكة.

حساب السيد سين

الرصيد	الدائن	المدين	الشروحات	التاريخ
10250 درهم	-	10250	فاتورة رقم 12	1 / 12
5000 درهم	5250	-	شيكه بقيمة	1 / 15
23000 درهم	-	18000	فاتورة 45	4 / 18
مرصد	23000	-	شيكه ترصيذا	4 / 24
30000 درهم	30000	-	شيكه تسديدا مسبقا	11 / 12
1500 درهم	-	28500	فاتورة رقم 130	11 / 15
13500 درهم	-	15000	فاتورة 150	12 / 25
-	-	-		1 / 30
13500 مرصد	58250	71750	المجموع	

إن العمليات التجارية مع المجهز السيد جيم تسمح بدرس هذا المثال الأخر

25000	فاتورته رقم 12045 لإرسال بضاعة	5/20
25000	شيكه تسديدا	5/31
	الرصيد	لاشيء
28500	فاتورة رقم 4212	12/25
500	محسومات ممنوحة	12/30
28000	الرصيد الدائن	

إن المبالغ التي يجب دفعها للمجهزين إذ تشكل ديونا مدونة في مطلوبات الميزانية، وبالتالي في قسمها الأيسر من الطبيعي أيضا أن البضائع المفوترة من قبل المجهزين تدون في القسم الأيسر من الحسابات، وتسديديها يدون في القسم الأيمن.

و حساب المجهز جيم يكون كالتالي

تاريخ	شروحات	مدين	دائن	رصيد
5/20	فاتورة رقم 1204	-	25000	د 25000
5/31	شيكنا	25000	-	مرصد
12/25	فاتورة رقم 4212	-	28500	د 28500
12/30	محسوماته	500	-	28000
	المجموع	25500	53500	28000

سبق أن شرحنا بأن الوضع الصافي يضاف إلى المطلوبات حتى يتحقق التوازن مع الموجودات في الميزانية، بحيث أن الحسابات الداخلة في الميزانية، تعتبر دائنة بمقدمات رأس المال وبالأرباح المحققة، تعتبر مدينة بالنفقات وبالأعباء وبالخسائر.

ومن أجل سهولة تحليل أسباب التغيرات التي يمكن أن تطرأ على ثروة المشروع، يفتح عدد من الحسابات يتناسب مع عدد فئات العمليات. تمشيا مع هذه الأفكار يدون في حساب «ضرائب ورسوم» الشروحات التالية:

تاريخ	شروحات	مدين	دائن	رصيد
3/25	تسديد قيمة البراءة	12000	-	12000 م
9/30	تسديد رسوم	1000	-	1000 م
12/30	الطرقات	200		200 م
	رسوم			
المجموع		13200		13200 م

وفي النهاية يجب أن نحفظ ما يلي من فحص هذه الجداول:

* إن الحساب يتألف من عامود مدين (يمين) **debit** أو من عامود دائن (يسار) **crédit** والفرق بين المدين والدائن يسمى **رصيدا solde**

ويكون الحساب مدينا إذا كان عامود المديونية أكبر من العامود الدائن.

ويكون الحساب دائنا إذا كان العامود الدائن أكبر قيمة من العامود المدين.

ويكون الحساب مرصدا عندما يتساوى مجموع العامود الدائن مع مجموع العامود المدين.

ويكون الحساب مفتوحا لكل من العناصر التي تتألف منها الأموال (الموجودات)، والديون، (المطلوبات الحقيقية) وللوضع الصافي.

ونجد في العديد من المشاريع ما يلي:

الموجودات (حسابات مدينة):

أراضي عقارات، معدات، أثاث، المخزون، زبائن، مدينون مختلفون، محفظة الإسناد، مصرف، صندوق

مطلوبات (حسابات دائنة):

مجهزون، سندات دفع دائنون مختلفون.

الوضع الصافي: حسابات دائنة: رأس المال، الأرباح.

حسابات مدينة: أعباء مختلفة، خسائر

وكل هذه الحسابات أنشئت عمليا، في أغلب الأحيان، بشكل بطاقات فردية، بحيث إذا جمعت تكون دفتر الأستاذ.

القواعد التي تحكم مسار الحسابات هي القواعد الناشئة عن اعتماد خصائص الوزنات، وهي تتلخص بما يلي:

يزاد حساب الموجودات، (أو يجعل مدينا بالزيادات الطارئة على الموجودات) ويخفض (أو يجعل دائنا) التخفيضات والتنزيلات والسحوبات، وتدني الأسعار.

ويجعل الحساب الوارد في قسم المطلوبات دائنا بالديون الجديدة وينقص أو يخفض أو يجعل مدينا بالتنزيلات وبالחסومات إلخ.

والحساب الدائن من الوضع الصافي يزداد (أو يجعل دائنا) بالأرباح المحققة، ومثله يزيد الحساب المدين، أو (يجعل مدينا) بالأعباء المترتبة على المشروع، فضلا عن ذلك، تَجْرُ كُلُّ حركة تلحظ في القسم المدين أو في القسم الدائن من أي حساب (أو من عدة حسابات) ورائها قيديّة في القسم الدائن أو في القسم المدين من حساب آخر (أو في جملة حسابات أخرى).

لقد رأينا أن الحركات التي تتناول مراكز الميزانية يجب أن تحافظ دائما على توازن كفتي الميزان وأن تغيير في ماهية مال أو دين يجر وراءه تغيرا إما في مال آخر أو في دين آخر.

وعندما يقع فرق في القيمة فإن التباعد الملحوظ يمثل ربحا أو خسارة تؤثر في الوضع الصافي.

في المحاسبة يجب دائما إتباع المبدأ ومن تمّ التغيير في حسابين على الأقل لكل عملية. وعندئذ يقال أن المحاسبة تمسك مزدوجة أو القيد المزدوج كما سبق ذكره. وإذا أردنا تبيان ذلك، فإننا سنستعيد بعضا من الأمثلة المعطاة ويكون لدينا ما يلي:

(أ) بالنسبة إلى العمليات غير المؤثرة في الوضع الصافي:

- تسديد بموجب شك لدين مترتب لصالح دائن:
- الحساب الذي يجب أن يعتبر مدينا: مدينون مختلفون
- الحساب الذي يجب أن يعتبر دائنا: المصرف.
- التسديد نقدا لفاتورة مستحقة على زبون:

- الحساب المدين: الصندوق

- الحساب الدائن: الزبائن

(ب) بالنسبة إلى العمليات المؤثرة في الوضع الصافي زيادة أو نقصان.

سندات Actions اشترت بقيمة 20.000 درهم ويبيعت نقدا بسعر 25.000 درهم.

- حساب مدين: الصندوق 25.000 درهم.

- حساب دائن: محفظة السندات 20.000 درهم

- أرباح مختلفة: 5.000 درهم.

مثلا إرسال شيك قيمته 1.000 درهم لدفع فوائد التأخير مترتبة لفائدة دائن:

- حساب مدين: نفقات مالية

- حساب دائن: البنك.

فيما يلي حالة تتعلق بتدوين مشتريات ومبيعات البضائع :

1- عندما نشترى بضاعة بقيمة 1.000 درهم من مورد الحسابات تتم كالتالي:

- حساب مدين: مخزونات 1.000 درهم

- حساب دائن: موردون 1.000 درهم.

2- إذا أعيد بيع هذه البضاعة بمبلغ 12.500 درهم :

- الحساب المدين: الزبون فلان.... 12.500 درهم

- الحسابالدائن: مخزونات.... 10.000 درهم

أرباح مبيعات.... 2.500 درهم

الفرع الثاني - مراقبة نقل القيديات من اليومية إلى الحسابات

بعد نقل القيديات إلى الأستاذ، تنقل المبالغ المدينة أو المبالغ الدائنة وأرصدة

الحسابات إلى «ميزان» يأخذ الشكل التالي:

الميزان بالتاريخ

رقم الحساب	عناوين الحسابات	المبالغ	أرصدة
		المدين-الدائن	المدينة-الدائنة

سنرى فيما بعد الملاحظات التي يمكن أن نستمددها من مثل هذا البيان بالمبالغ

وبلأرصدة.

تطبيقات موجزة: لكي يمكن تتبع مسار التدوين المحاسبي نعطي فيما يلي

«التبويم» أي التدوين اليومي للعمليات المستذكرة (التواريخ تستبدل بأرقام

القيديات التي سبق ذكرها، والمنقولات إلى أستاذ الحسابات وميزان المراجعة.

الفرع الثالث - اليومية

المبالغ		الشروحات	الحسابات		التاريخ
الدائنة	المديونة		الدائنة	المديونة	
10000	10000	شيك	مصرف	دائنون	1/ 18
500	500	مدفوعاته	الزبون	مختلفون	1/ 25
	25000	مقبوضات	محفظة السندات	الصندوق	1/ 30
20000		تسليم مستندات	أرباح مختلفة	الصندوق	
5000		أرباح محققة			
1000	1000	فوائد تأخير مستحقة	مصرف	نفقات مالية	4/ 15

رقم	حساب مدين	حساب دائن	الشروحات	المبالغ المدينة	المبالغ الدائنة
16- 15	صندوق ومصرف	رأس المال	الوضع في أول الشهر	200000	200000
1	الزبائن	المبيعات	مبيعات على الحساب	1000000	1000000
2	المشتريات	مجهزون	شراء لأجل	700000	700000
3	صندوق ومصرف	-	مبالغف مقبوضة	880000	-

4	-	زبائن	مدفوعاتهم	-	875000
5	-	أرباح مختلفة	أرباح محققة	-	5000
6	عقارات	-	شراء عقارات زيد	105000	-
7	معدات	-	شراؤ معدات	55000	
8	مجهزون	-	تسديداتنا	600000	
9	نفقات وأعباء	-	مدفوعات مختلفة	265000	
10	-	صندوق ومصاريف	مبالغ مدفوعة	-	1025000
11	مخصصات للاستهلاك	-	تدني القيم في الجرد	10000	-
12	-	عقارات	عن العقارات		5000
13	-	معدات	عن معدات		5000
14	مخزونات	شراء	مخزونا في الجرد	100000	100000
			المجاميع	3915000	3915000

الفرع الرابع - أستاذ الحسابات

لكي نبسط عرض ترحيل العمليات المدونة في اليومية، نعيد هنا هذه العمليات مع أرقامها، في الحسابات المسماة «العامودين» نظرا لانقسامها إلى قسمين وبحسب تصويرها بشكل حرف (T) اللاتيني وحرف «من» (المدين) و«إلى» (الدائن)، أما الأرقام المدونة إلى جانب عناوين الحسابات فهي أرقام الفصول المشار إليها في الحطة الفرنسية العامة الرسمية

السلسلة الأولى من الحسابات - حسابات الموجودات

1 - العقارات

إلى	من
5000 (12)	105000 (7)

2 - المعدات

إلى	من
5000 (12)	55000 (8)

3 - المخزونات

إلى	من
	100.000 (14)

4 - الزبائن

إلى	من
875.000(4)	1.000.000 (1)

5 - صندوق ومصارف

إلى	من
1.025.000 (06)	200.000 (15)
	880.000 (3)
	1.080.000

السلسلة الثانية: حسابات المطلوبات الحقيقية

4 - المجهزون

من	إلى
600.000 (9)	700.000 (2)

السلسلة الثالثة: حسابات الوضع الصافي

- رأس المال والاحتياطي

راس المال

من	إلى
	200.000 (16)

السلسلة الرابعة حسابات النتائج

6 - أعباء ونفقات

من	إلى
265.000 (10)	

6 - مشتريات

من	إلى
700.000 (2)	100.000 (14)

مخصصات للاستهلاك

من	إلى
10.000 (11)	

مبيعات أرباح مختلفة

من	إلى
	1.00.000(1)

من	إلى
5.000 (5)	

ميزان المراجعة

إن المبالغ المدينة والمبالغ الدائنة في الحسابات المشار إليها أعلاه تنقل إلى البيان المسمى « ميزان » على الشكل التالي:

ميزان الحسابات في 12/31 /س

الأرصدة	الأرصدة	المبالغ	المبالغ	عناوين	رقم
الأرصدة	المدينة	الدائنة	المدينة	الحسابات	الحسابات

حسابات الموجودات

-	100.000	5.000	105.000	عقارات
-	50.000	5.000	55.000	معدات
-	100.000	-	100.000	مخزونات
-	125.000	875.000	1.000.000	زبائن
-	55.000	1.025.000	1.080.000	صندوق ومصرف
-	430.000	1.910.000	234.000	

حسابات المطلوبات الفعلية

100.000	-	700.000	600.000	المجهزون
---------	---	---------	---------	----------

حسابات الوضع الصافي:

200.000	-	200.000	-	رأس المال والاحتياطي
---------	---	---------	---	----------------------

حسابات النتائج :

-	600.000	100.000	700.000	مشتريات
-	265.000	-	265.000	نفقات وأعباء
-	10.000	-	10.000	مخصصات للاستهلاك
1.000.000	-	1.000.000	-	مبيعات
5.000	-	5.000	-	أرباح مختلفة
1.005.000	875.000	1.105.000	975.000	
1.305.000	1.305.000	3.915.000	3.915.000	المجماع

نلاحظ بعد ذلك ما يلي:

(أ) إن مجاميع المبالغ المدينة أو الدائنة تساوى فيما بينها علما بأن كل عملية تظهر بمبلغ دائن أو بمبلغ مدين

(ب) زيادة على هذه المساواة، إن هذه المجاميع تساوي تماما المجاميع الموجودة في اليومية.

(ج) أن مجاميع الأرصدة وهي أيضا متساوية من جراء طرح المبالغ الناقصة من المبالغ المرتفعة. وبالتالي فإن مجموع المبالغ الأقل يساوي الفرق الإجمالي بين مجاميع المبالغ ومجاميع الأرصدة.

في المثل المعطى أعلاه الفرق هو :

$$2.610.000 = 1.305.000 - 3.915.000$$

هذا المبلغ يقارن بجمع المبالغ الأقل ضخامة أي :

1.910.000 حساب الموجودات

600.000 حسابات المطلوبات

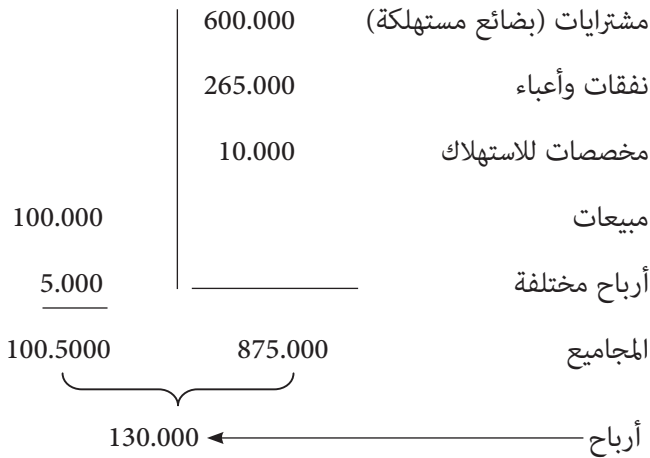
100.000 حسابات النتائج (مشتريات)

2.610.000 المجموع

(د) إن جميع أرصدة حسابات الموجودات تتوافق مع أرصدة الميزانية لأنها تشكل معا 430000 درهم.

وكذلك الحال بالنسبة إلى الديون، وإلى رصيد حساب المجهزين البالغ 100.000 درهم وقبل تحديد الربح المحقق، يظهر الوضع الصافي مقدار رأس المال.

إن الربح يستخرج من تجميع حسابات التنتج على الشكل التالي :



إن تفصيل هذا الربح يتوافق تماما مع الملاحظات وكما هو ظاهر، يهدف التسجيل المنهجي والمتسلسل لكل العمليات الجارية داخل المشروع، أولا في اليومية (او في اليومية) ثم نقل الحسابات إلى الأستاذ وأخيرا وضع الميزان، إلى تتبع الحركات التي تصيب الأموال (العينية وغير العينية) وديون المشروع والوضع الصافي.

إن الجرد الحقيقي للأموال، في نهاية سنة الأعمال، يسمح بتحديد حقيقة موجودات المعدات والأثاث، وتدني أسعارها والقيمة الفعلية للإسناد في المحفظة، وللحقوق المترتبة على الزبائن أو على المدينين المختلفين ثم إجراء إحصاء دقيق لكل المبالغ الواجب دفعها، هذا عدا عن جرد قيمة البضاعة الموجودة في المخزن.

المبحث السابع - المحاسبة الإدارية للجماعات الترابية

يتم مسك المحاسبة الادارية من طرف الأمر بالصرف وهي محاسبة تتعلق بتنفيذ الميزانية. الهدف منها تتبع استهلاك الاعتمادات المفتوحة بالميزانية، بدأ من مرحلة الالتزام تم بعد ذلك من أجل تحضير بيان تنفيذ الميزانية وأخيرا لغرض تحضير الميزانية المقبلة بناء على النتائج المحصل عليها من تنفيذ الميزانية المعنية بالتنفيذ خلال السنة.

وعليه فيمكن القول بأن المحاسبة الادارية الممسوكة من طرف الأمر بالصرف تتميز بالسمات التالية :

- هي محاسبة يتم مسكها بناء على القيد البسيط **comptabilité en partie simple** بمعنى أن كل عملية تؤدي إلى قيد واحد **écriture** وفي حساب واحد سواء بالمداخيل أو النفقات. وبالتالي فإن الأمر يتعلق بعمل تصنيفي لعمليات تنفيذ الميزانية أكثر من كونه محاسبة متطورة.
- هي محاسبة حقوق مثبتة **droits constatés** أي أن النفقات والمداخيل يتم تسجيلها بمجرد أن يقوم الأمر بالصرف بإصدار الأوامر المتعلقة بها.
- هي ليست بمحاسبة ذميمة **Patrimoniale** لأنها تنحصر في تسجيل الفائض أو عدم كفاية المداخيل مقارنة مع النفقات دون جمع تدفقات الأصول **flux affectant les immobilisations** مما لا يسمح بتقديم جرد بياني **bilan**. فمحاسبة الأمر بالصرف لا تظهر لا الديون ولا الحقوق على المدى القصير للجماعة الترابية وبالتالي فهي محاسبة ميزانية.

إلا أن القاسم المشترك بين كل فئة من فئات المحاسبة هو أنها تؤدي إلى اقتفاء أثر العمليات **traçabilité** لهذا نص المرسوم على أن مسك المحاسبة بشكل سليم، يتطلب استعمال مجموعة من الدفاتر المحاسبية حيث أن الهدف هو التسجيل بشكل يومي ومتتابع لمختلف العمليات التي أنجزت.

هذه المحاسبة التي يتم مسكها بناء على عدد من السجلات تباشر حسب نوع العمليات سواء على مستوى النفقات أو المداخيل.

- ففيما يخص المداخيل ومن خلال المادة 123 من مرسوم المحاسبة يمكننا معرفة أنواع السجلات الواجب مسكها من طرف الأمر بالصرف، حيث أنها تنقسم إلى قسمين الدفتر اليومي للحقوق المثبتة droits constatés لفائدة الجماعة الترابية وكذلك دفتر الحسابات حسب نوعية المداخيل،
- وقسم نصت عليه المادة 124 ويتعلق بالنفقات مما يترتب عنه مسك ثلاثة دفاتر دفتر حقوق الدائنين، الدفتر اليومي لأوامر الأداء ودفتر الحسابات حسب أبواب النفقات.

الفرع الأول - المحاسبة الميزانية

المادة 120 من مرسوم 23 نوفمبر 2017 يشير إلى أن المحاسبة الإدارية تمسك على أساس التبويب في الميزانية. هذا يعني بالأساس أنها أولا وقبل كل شيء هي محاسبة ميزانية comptabilité budgétaire حيث أن الهدف منها هو إبراز تنفيذ ترخيصات الميزانية مقسمة حسب تبويب الميزانية. بالإضافة إلى ذلك لا يتم تسجيل عمليات الخزينة mouvement de trésorerie.

هذه المحاسبة يجب أن تؤدي لمعرفة نتائج تنفيذ الميزانية باستمرار، وفي أي مرحلة معينة وعند نهاية السنة المالية سواء على مستوى المداخيل أو النفقات. وعليه فإن هذه المحاسبة يجب أن تبين :

- الاعتمادات المفتوحة والمداخيل المرتقبة؛
- الاعتمادات المتبقية من أجل القيام بالالتزامات؛
- الاعتمادات المتبقية من أجل القيام بالأمر بالصرف؛
- النفقات التي أمر بصرفها والمداخيل التي كانت محل إصدار أمر بشأنها.

كذلك، هذه المحاسبة يجب أن تسمح في نهاية السنة المالية بالتوفر على جميع المعطيات المتعلقة بوضع بيان تنفيذ الميزانية دون اللجوء إلى محاسبة المحاسب.

الفرع الثاني - الدفاتر اليومية

يتعلق الأمر بدفتري القيود المحاسبية الأولية:

- الدفتر اليومي للحقوق المثبتة لفائدة الجماعة (مداخيل)؛
- والدفتر اليومي لأوامر الأداء الصادرة (نفقات).

هذان الدفتران مخصصان لتسجيل يومي بمجرد إصدار أوامر للاستخلاص titre أو الحوالات mandat تطبيقاً لمبدأ الحقوق المثبتة. كما أن هذه العملية تسمح بتتبع تنفيذ الميزانية.

فيما يخص الدفتر اليومي للحقوق المثبتة **droits constatés** نشير إلى أن الأمر يتعلق بعمليات أُجريت أو سَيتَم إجراؤها كالديون والتي تسجل فور التأكد منها وتسجل في المحاسبة منذ ظهور الحقوق أو الواجبات التي أصبحت جزءاً الدمة المالية.

في هذا الصدد تنص المادة 128 على أن الدفتر اليومي للحقوق المثبتة يتألف من النظير الثاني لأوراق الإصدار **boredereau d'émission** التي تكون مدعمة سواء بأوامر المداخيل الفردية **ordre de recette individuel** أو مصحوبة بشهادة الالغاء **certificat d'annulation** أو التخفيض **certificat de diminution**. فيما يخص أوامر المداخيل الجماعية **ordre de recette collrctif** فإنها تصدر وفق الأشكال والشروط التي تخضع لها الديون المتعلقة بها.

نشير فقط إلى أن الأمر بالصرف هو الشخص الوحيد المخول له إصدار الأوامر بالمداخيل وتخفيضها وإلغاؤها. وعليه فإن المحاسبة الإدارية يجب أن تتضمن تدوين هذه العمليات. كما أن عملية إصدار الأوامر بالدخل تخضع لبعض

الشكليات. فورقة الإصدار boredereau d'émission يجب أن توجه في نسختين إلى المحاسب المعتمد قبل الخامس من كل شهر بما في ذلك ورقة الاصدار لشهر ديسمبر والتي يجب أن ترسل قبل الخامس منه.

الهدف من ورقة الأرسال هو تأمين التطابق concordance المستمر لمبلغ الحقوق المثبتة لدى الأمر بالصرف وكذلك لدى المحاسب بناء على المبالغ التي تم التكفل بها Prise en charge وذلك حسب التويب grubrique والحساب .compte.

هذه الطريقة هي مخالفة لمنهجية الحقوق النقدية **droits au comptant** والتي لا تسجل فيها العمليات المالية إلا إذا كان لها تأثير فعلي في الصندوق أي إلى حركية في الخزينة trésorerie بمعنى إما أن هنالك دخل فعلي متعلق بضرية أو أداء فعلي لنفقة.

مبدأ **الحقوق المثبتة** يحتم إدراج الحقوق والواجبات التي يمكن تقييمها نقديا مباشرة في الحسابات منذ ولادتها، بخلاف **الحقوق النقدية** فإنها طريقة تؤدي إلى حركية في الخزينة وبالتالي لا يمكننا معرفة ماهية ومضمون الذمة المالية لأنها لا تعطي « صورة حقيقية » عن مجموع الذمة.

فيما يخص العمليات المتعلقة بالأداء فإنها تدون تباعا وعليه فإن التدوين يمس كل الحركات التي من شأنها أن تؤثر على اعتمادات الجماعة الترابية ومن أجل هذا يجب الالتزام بالترتيب الداخلي كما تم التنصيص عليه في المادة 126 من مرسوم المحاسبة الصادر 23 نوفمبر 2017.

إن شكل هذه القيديات التي يجب أن تدون في الدفاتر اليومية لم يتم تحديده ولكن الممارسين توصلوا إلى إتباع الحركة العادية للتدوين المبسطة.

الفرع الثالث - دفاتر الحسابات

هنالك دفتاران يخصان القيد الحسابي comptabiliser، في نهاية اليوم، لعمليات التسديد règlement: استخلاص أو تحصيل الأوامر وتأدية نفقات سواء عن طريق الصندوق أو البنك أو حوالات بريدية.

• دفتر الحسابات حسب أبواب النفقات؛

• دفتر الحسابات حسب نوع المداخل حيث يتضمن هذا الدفتر المبالغ الواجب تحصيلها مقسمة حسب تبويب الميزانية. كما أن أوامر المداخل تسجل في دفتر الحسابات الذي يتضمن عن كل بند من بنود الميزانية. والسبب بسيط وهو أنه بمجرد تحصيل الأوامر بالمداخل يتم تسجيل كل أمر بالمداخل حسب انتسابه للتبويب الذي يرتبط به داخل الميزانية الميزانية

يشكل هذان الدفتران خلاصة synthèse كل حساب وحسب كل تنزيل مالي أما الشكل الذي يقدم به فهو رقم الحساب وتسميته et numéro et ذلك للتسجيل الكامل لكل العمليات التي أجريت لأنه يشكل المرآة والصورة التي يعكسها في وضع النفقات والمداخل حيث أن الأمر بالصرف يوجه المحاسب شهريا لمواجهته مع الحسابات الممسوكة والمسجلة لدى المحاسبين لكن خاصية هذا الدفتر هو أنه لا يعطي فقط وضعية حساب من الحسابات أو تنزيل مالي ولكن يسمح بإعطاء نظرة شمولية للعناصر التي يمكن أن تكون لبنة أولى للبيان bilan.

الفرع الرابع - دفتر تسجيل حقوق الدائنين

هذا الدفتر هو من بين الوثائق التي تدخل في اختصاص «مصلحة تصفية النفقات والأمر بالصرف»، مما يعني أن الخدمة قد تم انجازها والنفقة أصبحت دينا على الجماعة الترابية وأصبح من اللازم أداؤها لهذا سميت بحقوق الدائنين. غير أن إصدار السندات والحوالات يجب أن يتم بناء على مقارنة مع التوقعات فيما يخص المداخل والاعتمادات المفتوحة. لهذا السبب يجب نصت المادة 124

من مرسوم محاسبة الجماعات الترابية على أن هذا الدفتر هو عبارة عن كشف حساب relevé لكل العناصر التي تهم الدائنين وتسجل كل العمليات بإيجاز حسب أبواب الميزانية أو الحساب الخصوصي بالتتابع وكل ما تم إنجازه حيث يتم تسطير كل العمليات المتعلقة بفتح أو تغيير أو تفويض الاعتمادات والالتزام بالنفقات وتصفياتها أي تقييد العناصر التي يتم كشفها، كماً وكيفاً، حيث يجب أن يحتفظ بها خلال عشر سنوات ولو أن «الحسابات» المقدمة للمجلس الجهوي للحسابات لا تتقدم إلا بعد مرور خمس سنوات حيث يجب عليه أن يبيث فيها خلال هذه المدة.

هذا ويوجه الآمرون بالصرف والآمرون بالصرف المساعدون، شهرياً، إلى المحاسب المكلف وضعية تتضمن حسب أبواب الميزانية أو الحساب الخصوصي، جميع الاعتمادات المفتوحة والمفوضة ومبلغ الالتزامات المؤشر عليها حتى آخر يوم من الشهر المنصرم. في حالة تطابق هذه الوضعية مع حسابات المحاسب، يؤشر هذا الأخير عليها ويعيدها للآمر بالصرف المعني.

الفرع الخامس - المحاسبة العامة

المادة 112 من المرسوم تخص مسك محاسبة عامة طبق المخطط المحاسباتي للجماعات الترابية. هذا المخطط هو من جهة مجموعة القواعد التي تنظم تقييم ومسك الحسابات comptes ومن جهة أخرى معايير أساسية للمحاسبة. لهذا فإن مخطط الحسابات أي لائحة الحسابات المرقمة هي عنصر من المخطط المحاسباتي وكذلك لائحة أو مدونة المصطلحات la nomenclature.

يهدف المخطط المحاسباتي للجماعات الترابية إلى إعطاء رؤية واضحة لمالية هذه الجماعات الترابية وتوجيه الإجراءات المالية للجماعات وإلى فعالية ونجاعة أكثر والتوفر على معطيات ومعلومات محاسبية منمطة.

إذا كانت المحاسبة تساعد على معرفة العمليات المتعلقة بالميزانية ومراقبتها،

فإن المخطط المحاسباتي يسهل تبني اختيارات توجيهية من أجل اتخاذ قرارات مهمة مبنية على معطيات موضوعية تحضى بالثقة.

التثبت والتحقق من الحقوق والالتزامات تشكل منهجية ذمّية patrimoniale في إطار محاسبة مبنية على أساس الاستحقاق comptabilité d'exercice. الشيء الذي يركب الرغبة في إدارة الجماعة الترابية كمقاولة، هو استعمال مرجعيات من المحاسبة الخاصة من أجل تحسين محاسبة الجماعات الترابية وشفافيتها ومن أجل التصديق على الحسابات la certification des comptes.

وبالتالي فهي محاسبة ثلاثية الأبعاد:

فهي محاسبة ميزانية تهدف إلى تسجيل تنفيذ الميزانية الجماعة الترابية حسب مفهوم الصندوق بمعنى مسك محاسبة مبنية على الاستخلاص والأداء. فالمدخل والنفقات يتم تسجيلها في المحاسبة ويتم تدوين المبالغ عند الاستخلاص أو الأداء. فالحقوق والديون يتم تسجيلها عند ختم السنة المالية.

فهي تمكن من متابعة تنفيذ ميزانية الجماعة الترابية مما يؤدي إلى تسجيل كل العمليات سواء تعلق الأمر بالمدخل أو النفقات خلال السنة المالية التي تم فيها استخلاص مدخول أو أداء نفقة. بالإضافة إلى ذلك تسمح بمراقبة مدى مطابقة هذه العمليات للترخيصات التي أعطاها المجلس التداولي في بداية السنة.

وهي محاسبة عامة بمعنى محاسبة استحقاق comptabilité d'exercice تم اثراؤها بمبدأ الحقوق المثبتة droits constatés. هذه المحاسبة هي آلية في خدمة القائمين على تسيير الشأن العام حيث أنها تسمح بإبراز:

- الذمة المالية للجماعة الترابية وتقدير تطوره ومعرفة ما إذا تم إغناء هذه الذمة أو الانتقاص منها مثل الوعاء العقاري، العقارات، التجهيزات المخزونات وكذلك معرفة الحقوق والديون.
- كما أنها تسمح بتقييم الإكراهات المستقبلية الممكن أن تعترض مالية

الجماعات الترابية مثل المخاطر المحتملة وتتبعها عن كثب لمعرفة تطورها.

- تزويد محاسبة تحليل الكلفة بما يسمح بالخروج بنتائج تعطي للمسير لوحة قيادة لاتخاذ القرار الصائب والأقل كلفة للجماعة الترابية.
- هذا يجعل من المحاسبة العامة قطبا ومحورا لمحاسبة الجماعة الترابية.

وهي محاسبة تحليلية تهدف على المستوى المنظوري إلى تقييم وتحليل كلفة الاجراءات المتخذة.

كل هذا من أجل معايير محاسبية جديدة ولوائح مالية مُحَيَّنة بالإضافة إلى العرض البياني bilan d'ouverture. أما الهدف فهو إعادة إنجاز اللوائح المالية حسب المؤشرات المرجعية référentiel المحاسبية الجديدة. فمنهجية إعادة بناء العرض البياني هي مسلسل متتابع وتشاركي (احصاء وتقييم). فهناك معايير جديدة وهناك لوائح مالية جديدة.

المخطط المحاسبي للجماعات الترابية يتكون من المكونات التالية:

اختيارات توجيهية وأهداف ومبادئ أساسية ؛

قواعد التنظيم والساطر؛

تبويب وكيفيات عامة لتسيير الحسابات؛

بيانات مالية ووضعيات التدبير؛

قواعد التقييم.

اللوائح المالية: نموذج 1 الوضعية الصرفة

الخصومات Passif	الموجودات Actif
دين مالي • دين داخلي • دين خارجي	الموجودات الثابتة • الأصول غير المادية • الأصول المادية • الأصول المالية
ديون الخصومات المتداولة • ديون التسيير • ديون التحويل • ديون التسيير	موجودات متداولة • حقوق جبائية • حقوق غير جبائية • حقوق أخرى
اعتمادات المخاطر والرسوم	
الخزينة Trésorerie • سندات الخزينة • ايداع ودائع الخزينة • ودائع مختلفة	الخزينة Trésorerie • المبلغ المتبقى • مقابل الخزينة والمكونات الأخرى
مجموع الخصومات	مجموع الموجودات

اللوائح المالية: نموذج 2 حساب النتيجة

المواد Produit
• مواد التسيير
• مواد التحويل
• مواد مالية
التحملات Charges
• تحملات التسيير
• تحملات التحويل
• تحملات مالية

اللوائح المالية: نموذج 3 التدفق النقدي flux de trésorerie	
الاستخلاص التدفق النقدي مرتبط بأنشطة الأداء	
التدفق النقدي مرتبط بأنشطة (I)	
حيازة عقارات التدفق النقدي مرتبط تفويطات عقارية بعمليات استثمارية	
التدفق النقدي مرتبط بعمليات استثمارية (II)	
التدفق النقدي مرتبط بأنشطة تمويلية (III)	التحصيل الأداء
التدفق النقدي مرتبط بأنشطة تمويلية	
تقلبات الخزينة (V-VI=III+II+I=IV)	
الخزينة في بداية الفترة V	
الخزينة في نهاية الفترة VI	

وثيقة الملاحظات المتعلقة باللوائح المالية:

هي جزء لا يتجزأ من اللوائح المالية؛

حيث أنها تبين كل المعلومات المهمة والمساعدة على فهم وترجمة المعطيات الموجودة باللوائح المالية، فهي توضح قواعد ومناهج التقييم المحاسباتي لاسيما :

- تغييرات المناهج ؛
- تجزئيات المبالغ التي تظهر في اللوائح المالية؛
- الجدول الذي يبين التحول من المحاسبة العامة إلى المحاسبة الميزانية؛
- الالتزامات خارج بيان الجرد والتي يجب أن يشار إليها، بسبب أهميتها القصوى وكذلك لتأثيرها المحتمل على الوضعية المالية للجماعة الترابية.

بمقدور هذا النظام المحاسباتي إصدار التقارير الداخلية والخارجية وموافاة المسؤولين بالبيانات المطلوبة والتقارير الخاصة باعتبارها الفاعل الرئيسي في النظام المالي.

أما فيما يخص المخطط المحاسباتي فهو يتضمن تبويبا للحسابات موزعة على أصناف متجانسة تسمى «أقسام وتقدم على هذا الشكل:

الأقسام	موضوع التصنيف
1	الوضعية الصرفة وحساب التمويل الدائم.
2	حسابات الأصول الثابتة.
3	حسابات الأصول المتداولة (خارج الخزينة) وحساب الربط الداخلي.
4	حسابات الخصوم المتداولة.
5	حسابات الخزينة أو المالية.
6	حسابات التكاليف أو التحملات.
7	حسابات المحصولات.
8	حسابات النتائج والالتزام خارج الجرد البياني.
9	المحاسبة التحليلية للميزانية.

الفرع الخامس - محاسبة المواد والقيم والسندات

عادة يتم جرد الممتلكات المنقولة من طرف المصلحة المالية تحت إشراف الأمر بالصرف وجرّد العقارات يتم من طرف المحاسب المعتمد غير أن المادة 118 من المرسوم نصت على أن الأمر بالصرف والمحاسب يسكان معا محاسبة المواد والقيم والسندات كل حسب ما يؤل إليه وما هو مكلف به. هذا المسك الثنائي للمحاسبة يسمح للمحاسب بمراقبة والتصديق على وضعية الموجودات التي ينجزها المحاسب.

فتنظيم محاسبة المخزونات من شأنها تسهيل تدبير المواد المخزونة، وتتبع استعمالها، ومراقبة الكمية المتبقية. وتحديد حاجيات الجماعة الترايبية بدقة، سواء تعلق الأمر بالاستهلاك أو تجديد الطلبات أو الاحتفظ بالمواد.

هذا التنظيم يَتَّسِمُ بكونه :

- يسمح بتحديد دور ومسؤوليات كل العاملين على سير المصلحة المكلفة: تَسَلُّمُ المنتوج، الاحتفاظ به، توزيعه، مراقبة استعماله وتسجيل عمليات خروج وتلقي المنتوج؛
 - وضع قائمة قيدية nomenclature منهجية للتوريدات، المنتجات، مخزونات السلع وذلك انطلاقا من التقسيم المقرر في إطار محاسباتي؛
 - مسك الوثائق التي تسمح بتسجيل الكميات الخارجة أو الداخلة في اللحظة التي محاسبة تكون فيها حركية في هذا الصدد، ومن جهة أخرى ادماج قيمة هذه الكميات الخارجة أو الداخلة في محاسبة القيم.
- على كل حال، الجماعات الترايبية تتمتع بهامش من الحرية، لتبني التنظيم الذي يلائمهم في تدبير المخزونات.

1 - الوثائق الممكن مسكها:

من أجل تبيان حركية المخزونات يمكن استعمال الوثائق التالية:

- قائمة أو ورقة bordereau شهرية للواردات والتي تشكل دفتر المخزونات الواردة؛
- قائمة أو ورقة bordereau شهرية للمنتوجات الخارجة والتي تشكل دفتر المخزونات الخارجة؛
- بطاقة المخزن fiche de magasin ؛
- بطاقة المخزونات ؛
- ميزان المخزونات.

المواد المخزنة تسجل في قوائم bordereau، حسب الترتيب الذي تتبناه القائمة القيدية nomenclature. وعليه يجب مسك، قائمة المواد الواردة entrées وقائمة المواد الخارجة sorties داخل مكان التخزين. هذه القوائم يمكن أن يعود إليها العون أو الأعوان المكلفون بتسلم وحفظ وتسليم التوريدات، أو المواد الموضوعة في المخزن.

2-محاسبة المخزونات:

بعد مراقبة المعلومات الموجودة في قوائم الواردات، الشخص المكلف بمسك محاسبة المخزونات يسجل في هذه القوائم قيمة الواردات، بناء على المعلومات المتوفرة في الفاتورات. مصاريف النقل والتكاليف الأخرى المسجلة في فاتورات منفصلة يتم تنزيلها مباشرة في حساب التحملات المطابق للباب chapitre المعني. أما بالنسبة للمصاريف التي هي مسجلة في الفواتير فيتم توزيعها بطريقة متناسبة بين مختلف الفواتير عندما يتعلق الأمر بعدة توريدات مختلفة.

يتم جمع قوائم الواردات من أجل تشكيل دفتر المخزونات الواردة entrées، والذي يتضمن في الصفحة الأولى جدول مجدول tableau récapitulatif للواردات مشكل من قائمة من نفس صنف القوائم المستعملة في المخزن. مجموع مبالغ كل قائمة يتم نقله في الجدول المجدول للدفتر من أجل فرز، في عمود مخصص لهذه الغاية، مجموع واردات السنة، بما فيها قيمة ما هو موجود ابتداء من فاتح يناير، تكتب في أول عمود للجدول.

الشخص المكلف بمسك محاسبة المخزونات يسجل في هذه القوائم قيمة المواد الخارجة والتي تشكل كمية المنتوج الخارجة في الثمن الأحادي، والذي يمكن، حسب الحالات، أن يكون ثمن الواردات أو متوسط مبلغ المخزونات الذي يحسب بعد كل منتوج وارد أو داخل.

يتم جمع قوائم المواد الخارجة sorties من أجل تشكيل دفتر المخزونات

الخارجة sorties، والذي يتضمن في الصفحة الأولى جدول مجداول tableau récapitulatif للمواد الخارجة مشكل من قائمة من نفس صنف القوائم المستعملة في المخزن. مجموع مبالغ كل قائمة يتم نقله في الجدول المجدول للدفتري، في عمود فرز مخصص لهذه الغاية، مجموع المواد الخارجة في السنة.

دفتري المخزونات الشامل يتم مسكه في بطاقات fiches حيث يتم فتح بطاقة لكل توريد مواد أو قيم. كل بطاقة تحمل رقما وتسمية المنتوج حسب القائمة القيدية nomenclature الموضوعية انطلاقا من التبويب الذي جاء به المخطط المحاسبي.

بناء على قائمة المواد الواردة entrées وقائمة المواد الخارجة sorties، يتم استعمال كل بطاقة لمعرفة وضعية المواد الواردة entrées والمواد الخارجة sorties والمواد الموجودة في آخر كل شهر.

بطاقات المخزونات يمكن أن تتضمن أعمدة منفصلة تسمح بتوزيع المواد الخارجة حسب كل مُستعمل.

3 - ميزان المخزونات:

في نهاية كل ثلاثة أشهر، الشخص المكلف بمسك محاسبة المخزونات ينجز ميزان المواد المخزنة سواء الواردة أو الخارجة والتي تقدم حسب مجموعة السلع:

- قيمة المخزونات في آخر يوم لربع السنة المنصرمة ؛
- قيمة واردات الفترة؛
- مجموع قيمة المخزونات في آخر يوم لربع السنة المنصرمة وقيمة واردات الفترة؛
- قيمة المواد الخارجة في الفترة؛
- قيمة المخزونات الموجودة.

مختلف هذه المعطيات، يكون موضوع متوسط المجاميع totaux

intermediaires حسب حساب جزئي divisionnaire.

ميزان المخزونات يمكن أن يتضمن كذلك، أعمدة منفصلة تسمح بتوزيع المواد الخارجة sorties حسب المصلحة المُستعملة وبناء على المعطيات المراد معرفتها وحسب حاجيات الجماعة الترابية.

هذا الميزان يتم التأشير عليه من طرف الأمر بالصرف. يتم تسجيله في المحاسبة الإدارية لكي يتم بعد ذلك إرساله للمحاسب.

4 - العلاقة بين محاسبة الأمر بالصرف والمحاسب :

المخزونات الواردة تسجل في المحاسبة الإدارية وفي محاسبة المحاسب عند إصدار الحوالات التي يتم تنزيلها حسب القسم المقابل في المخطط المحاسبي.

المخزونات الخارجة يتم ربطها على العموم، في آخر الربع (ثلاثة أشهر) من السنة أو استثناء في آخر السنة، في قيديات الأمر بالصرف ومحاسبة المحاسب استنادا إلى ميزان المخزونات الذي يتم إنجازه من طرف الشخص المكلف بمسك حسابات المخزونات. منلغ المواد الخارجة في كل مرحلة يتم تسجيله في المداخيل في محاسبة القسم الثالث من المخطط المحاسبي وفي المصاريف في جزء حساب المخزونات المستهلكة.

الفرع السادس - الاستهلاك أو الاندثار

ما المقصود بالاستهلاك أو الاندثار وما هي طريقة احتسابه ؟

للاستهلاك أو الاندثار التعريف التالي: الاستهلاك هو اللحظ المحاسبي للخسارة التي لحقت بقيمة « الموجودات الثابتة التي تتدنى قيمتها مع الزمن. وكلمة خسارة يجب ألا تفهم بالنقيض للربح بل في هذا الإطار المحاسباتي تعني أن قيمة الآلة مثلا تنخفض مع مرور الزمن، كذلك قدرتها الإنتاجية تنقص أي أنه مع

مرور المدة المحددة لحايتها الإنتاجية سيصبح ضروريا تعويضها لأن الاحتفاظ بها سيصبح مكلفا.

كيف يمكن تحديد هذا التدني؟

إن مبدأ أمانة الميزانية، هو الذي يجب أن يسود في هذا المجال، ويوجب ترقيم هذا التدني بشكل دقيق وبقدر ما أمكن، ولهذا، يجب أن يقوم اختصاصيون أكفاء كل سنة بتقدير الأموال المختلفة والمقارنة مع التقييم السابق يعطي الفرق الذي هو الاستهلاك أو الاندثار.

إن حال الأموال الثابتة، والآلات، والأثاث، إلخ تدرس بالتالي عند إجراء كل جرد، وهذا ما يسمح، بإجراء مراجعة سنوية لكل الموجودات الثابتة، ومع ذلك، فإن هذه الطريقة تأخذ وقتا طويلا، وتكون بالتالي مكلفة ولهذا جرت العادة بإسناد مهمة تقسيم الاستهلاك لمصلحة المحاسبة، التي تستعمل في أغلب الأحيان، أسلوب التقدير المقطوع الأبسط.

إن قيمة تملك المال المعني تقسم بعدد سنوات عمره المحتملة وذلك من أجل تحديد قسط الاستهلاك السنوي⁽¹⁾.

فإذا كانت آلة قد كلفت 10000 درهم وعليها أن تشتغل عشر سنوات فإن استهلاكها يكون عشريا: أي كل سنة ألف درهم

يتوجب إذن القول إن هذا القسط ليس له إلا علاقة ضعيفة بتدني الأسعار الفعلي.

النتيجة الاقتصادية للاستهلاك: إن الاستهلاك السنوي المقدر بالأرقام كما سبق القول يدمج في المحاسبة، ضمن أعباء المشروع، بنفس الكيفية التي تقدم حسبها المواد المستهلكة والأجور وغيرها من النفقات.

(1) هذه الملاحظة تمكنا من أن ننشئ من أن أموالا، مثل الأراضي، عموما، والمؤسسات، لا تتدثر مع الزمن وبالتالي لا تستهلك (إلا في حالات استثنائية)

وعندما يبقى سعر العملة ثابتا، فإن التخفيف السنوي للربح بما يعادل قيمة الاستهلاك، يسمح بتكوين احتياطات نقدية ضرورية من أجل استبدال الثوابت التي يجب إخراجها من الموجودات.

نفترض أن آلة اشترت بمبلغ عشرين ألف درهم في بداية 2002 وأن قيمتها تتدنى بانتظام معدل 25 في المائة سنويا وأنها أخذت في مارس سنة 2014 بقيمتها الصافية المحاسبية من قبل المجهز الذي استردها لكي يبيع للمشروع آلة مماثلة جديدة.

في آخر سنة 2014 تحددت القيمة المحاسبية على الشكل التالي:

20.000	ثمن الشراء
	ينقص الاستهلاك
5.000	السنة الأولى 25 في المائة
5.000	السنة الثانية 25 في المائة
5.000	السنة الثالثة 25 في المائة
15.000	
5.000	الباقى الصافي:

إن الاستهلاك حين خفض النتيجة بمبلغ 5.000 درهم كل سنة قد عمل على عدم توزيع 15000د من الربح، والمشروع ربما يحتاج إلى إنفاق هذا المبلغ وبيع الآلة القديمة بخمسة آلاف درهم. فيما بعد، يمكن المشروع من الحصول على مبلغ 20000د لشراء الآلة البديلة.

لنلاحظ وهذه نقطة رئيسية، إنه يتوجب إجراء حساب الاستهلاك حتى في حالة غياب الربح، إذ يتوجب، قبل كل شيء تقييم قيمة الموجودات.

وهذه القيمة لا تتعلق بالربح المحقق. إن العربة الموضوعة في خدمة المشروع،

المقدرة بقيمتها الحقة، تحتفظ بقيمتها الذاتية، سواء كان الاستثمار في حالة ربح أم خسارة.

نقطة أخرى رئيسية: ليس للاستهلاك، بالضرورة، مقابل، في الصندوق، أو في المصرف، المستخرجة أو المتروكة تحت تصرف المشروع، تستعمل في استثمارات أخرى، أو في شراء بضائع، أو في وفاء الديون، إلخ.

وإذا نجد الرساميل المتأتية من الأرباح ومن الاستهلاكات داخله ضمن مجمل الموجودات منقوصا منه مجمل المطلوبات.

الفصل الخامس

عمليات المراقبة ومسؤولية الأمر بالصرف

في إطار القيام بمهامه يمكن أن يرتكب الأمر بالصرف بعض الأخطاء، إما عن غير قصد أو نظراً لعدم اطلاعه ومعرفته بالقوانين الجاري بها العمل الشيء الذي يؤدي إلى اتخاذ قرارات تخرق القانون. إلا أن مدى مسؤوليته فهو محدود ما دام أن سوء النية غير موجود غير أن بعض الأعمال يجرمها القانون. في هذه الحالة فإن الأمر بالصرف يكون موضوع مساءلة ومحاسبة.

فعلى مستوى التسيير الإداري تنص المادة 3 من القانون 61-99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بأنه «يعتبر كل أمر بالصرف أو مراقب أو محاسب عمومي مسؤولاً عن القرارات التي اتخذها أو أشرف عليها أو نفذها، من تاريخ استلامه لمهامه إلى تاريخ انقطاعه عنها».

على المستوى المالي، مسؤولية الأمر بالصرف يمكن أن تكون موضوع بحث من طرف المجلس الجهوي للحسابات حيث أن المادة 136 تشير إلى المهمة القضائية في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية وذلك في حالة خرقه لمقتضيات المادة 54 في حالة مخالفة القواعد المنظمة للإلتزام والتصفية والأمر بالأداء وقواعد المنظمة للصفقات العمومية وإثبات الديون.

على المستوى الجنائي، مسؤولية الأمر بالصرف تثار إذا لم يحترم مبدأ ما يسمى بواجب النزاهة وقام بمخالفات ينص عليها القانون الجنائي كالرشوة (الإيجابية أو السلبية)، والغش وجريمة المحسوبية وتضارب المصالح أو اختلاس المال العام.

المطلب الأول - بيان تنفيذ الميزانية

الفصل 53 من القانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية

المنسوخ كان يشكل من قبل مرجعا فيما يخص إعداد الحساب الإداري حيث كان يشير إلى ما يلي: « يعد الأمر بالصرف عند نهاية كل سنة مالية الحساب الإداري للنفقات والمداهيل ويعرضه للدرس على اللجنة الدائمة المختصة للمجلس عشرة أيام على الأقل للتصويت عليه خلال الدورة العادية الأولى الموالية ويوجه نظير من الحساب الإداري إلى سلطة الوصاية».

إذن كانت في السابق هنالك مسؤولية الإعداد التي تقع على عاتق الأمر بالصرف وبالتالي فهو من يكون مسؤولا أولا وأخيرا عن مضمونه. لكن في حقيقة الأمر هذا المضمون ما هو إلا نسخة طبق الأصل من الواقع الذي كان يشكل نتائج تنفيذ الميزانية حسب ما كان مسطرا لهذه الميزانية في حسابات المحاسب أي أن التنفيذ كان مقيدا منذ البداية بمقتضيات الميزانية بالمراقبة المباشرة من طرف المحاسب وأخيرا حسب المداهيل التي تم استخلاصها بناء على الوثائق الإثباتية لذلك.

تقديم هذا الحساب الإداري كان من الواجب أن يكون معززا بلائحة النفقات التي «الترزم بها لكن لم يؤمر بأدائها» وكذلك لائحة النفقات المتبقى إنجازها *reste à réaliser* والمتعلقة بنفقات الاستثمار أو التجهيز وذلك لغاية 31 دجنبر.

غير أن القوانين التنظيمية ربما حرصا منها على حسن سير المجالس التداولية نظرا « لعدم انسجام الاغلبية في بعض المجالس تم حذف الحساب الإداري⁽¹⁾ وتعويضه ببيان تنفيذ الميزانية كما نصت على ذلك مواد القوانين التنظيمية الثلاث⁽²⁾ في الباب الخامس الخاص بحصر الميزانية والتي تنص على انه (تثبت في بيان تنفيذ الميزانية في أجل اقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة وتحتصر فيه النتيجة العامة للميزانية». هذا البيان - بيان تنفيذ الميزانية - يشبه من حيث

(1) عرض وزير الداخلية اثناء تقديمه للمضامين الاساسية لمشروع القانون التنظيمي للجماعات أمام لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب.

(2) المواد 203 بالنسبة للجماعة و194 للإقليم و216 للجهة.

مضمونه الحساب الإداري باعتباره يعكس حقيقة تنفيذ المداخيل والنفقات. ولعل هذا ما أبانت عنه المراسيم التطبيقية⁽¹⁾ والمتعلقة بتحديد كيفية وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة والإقليم والجهة. والتي نصت على أنه يتولى رئيس مجلس (الجماعة، الإقليم أوالجهة)، عند الانتهاء من تنفيذ ميزانية السنة، إعداد بيان تنفيذ الميزانية وفق التويب الجاري به العمل. يحصر هذا البيان المبلغ النهائي لمداخيل الجهة المقبوضة ونفقاتها المأمور بصرفها، وذلك في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية. كما تحصر في النتيجة العامة للميزانية النتائج النهائية المتعلقة بتنفيذ الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية.

المبحث الأول - تقديم بيان تنفيذ الميزانية

بيان تنفيذ الميزانية يقدم على نفس المنوال الذي تقدم به الميزانية فهو نسخة منها تقريبا كما أنه ينقسم إلى قسمين ويشمل ملحقات بما فيها الميزان balance الذي يسمح باستخراج النتيجة المحاسبية للسنة المالية (نتائج جزء التسيير section) وكذا الحاجيات المتعلقة بالتمويل financement فيما يخص التجهيز (نتائج جزء التجهيز) حيث أن الملحقات تبين ماييلي

بالنسبة للمداخيل:

بيان الميزانية ويضم مجموع الموارد بجزئها الأول والثاني:

تقديرات الميزانية؛

الصافي من المداخيل المقررة؛

المداخيل المقبوضة.

بالنسبة للنفقات:

(1) المراسيم (285-286-287-17). 2 الصادر في 9 يونيو 2017 والمتعلقة بتحديد كيفية وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة والإقليم والجهة.

بيان الاعتمادات الملغاة؛

الاعتمادات المرحلة؛

الحوالات الصادرة والمؤشر عليها؛

المصاريف الملتزم بها؛

مجموع الإعتمادات المفتوحة.

النفقات المتبقى إنجازها. Reste à réaliser يمكن الحصول عليها أو معرفة مبلغها بواسطة عملية حسابية تقتضي بخصم ما هو ملتزم به من حقوق وواجبات للجماعة الترابية من مبلغ لائحة أوامر الصرف التي صدرت بالفعل حيث أن تقنية ربط التكاليف charges والمداخيل produit بالسنة المالية يؤدي إلى معرفة النفقات المتبقى إنجازها

المبحث الثاني - تقرير التدقيق السنوي

القوانين التنظيمية أخضعت العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية لتدقيق سنوي وينجز لهذه الغاية تقرير الذي اعتبره وزير الداخلية بديلا للحساب الإداري.

إلا أن الجهات المكلفة للقيام به تختلف حسب الجماعة الترابية المعنية. فبالنسبة للجماعة تنص المادة 214 بأنه تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعة لتدقيق سنوي تنجزه:

- إما المفتشية العامة للمالية،
- أو المفتشية العامة للإدارية الترابية،
- أو بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارية الترابية،

• أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب احد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

في حين أن هذا التدقيق المتعلق بالإقليم أو الجهة لا تقوم به إلا جهة واحدة «تخضع العمليات المالية والمحاسبية للعمالة أو الإقليم لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، ويتم إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية.

على إثر عملية التدقيق، ينجز تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجهة وإلى والي الجهة وإلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسباً في ضوء خلاصات تقارير التدقيق. كما يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس الجماعة أو الإقليم أو الجهة الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر. لعل أول ملاحظة هو أن تحضير ومناقشة الحساب الإداري كانت مسألة داخلية صرفة للمجلس، لا تخص إلا المنتخبين والمحاسب الذي كان دوره ينحصر في التأكد من مطابقة الحساب الإداري لعمليات المداخيل والنفقات التي قام بها خلال السنة المالية. وإذا بالعملية تخرج نهائياً عن الإطار اللامركزي لتفوض إلى أطراف لا علاقة لها بإنجاز الميزانية وتنتمي كلها لأجهزة السلطة المركزية. وعليه فإن تقرير التدقيق ما هو إلا نوع من المراقبة المقنعة.

صحيح أن مسطرة مناقشة الحساب الإداري كانت فرصة لتصفية حسابات حزبية ضيقة لكن كان الأولى والأجدر هو الإبقاء على هذه المسطرة دون أن يكون هنالك تصويت على الحساب الإداري بل مناقشته وتبليغه مع الملاحظات والتحفظات إلى المجلس أو المجالس الجهوية للحسابات المعنية.

الملاحظة الثانية تخص الجماعة والعدد الهائل للمتدخلين في إطار التدقيق

بالإضافة إلى ذلك ترجمة هذا المقتضى على أرض الواقع يبدو غير واقعي بالمقارنة مع 1503 جماعة و75 إقليم وعمالة و12 جهة؟ ألا تصبح العملية انتقائية؟

الملاحظة الثالثة تخص بيان تنفيذ الميزانية والمسطرة التي نصت عليها النماذج الملحقة بالمراسيم الصادرة في 09 يونيو 2017 المتعلقة بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعات الترابية تجعل من هذا البيان أكثر واقعية ويعكس الصورة الحقيقية للجماعة الترابية من الناحية المحاسبية ويشمل جميع جوانب العمليات المالية والمحاسبية، ألا يمكن الإكتفاء بهذا البيان وتبليغه إلى المجلس أو المجالس الجهوية للحسابات المعنية؟

المطلب الثاني - مسؤولية الأمر بالصرف

إن ممارسة المحاسبين والأميرين بالصرف مهمة تنفيذ الميزانية سواء كانت ميزانية الدولة أو الجماعة الترابية تجعلهم يقومون بالتصرف في المال العام، وعليه وبالإضافة إلى القواعد القانونية والمحاسبية التي تضع الكثير من صمامات الأمان لعدم العبث بهذا المال وهدره فإن القانون ألقى على عاتق المحاسب والأمر بالصرف مسؤولية ناتجة عن طبيعة العمل المالي وذلك بسن قواعد زجرية في حال ما إذا كانت هنالك تجاوزات.

هذه القواعد نص عليه القانون رقم 61-99 الصادر بتاريخ 3 أبريل 1999 ومفادها أن ممارسة الأميرين بالصرف والمحاسبين لمهامهم وأثناء مزاولة أعمالهم يقعون تحت طائلة المحاسبة القانونية التي ينص عليها الدستور.

وعليه وبمقتضى الفصل الرابع الذي ينص على أن الأمر بالصرف يعتبر مسؤولاً بصفة شخصية عن:

التقييد بقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها.

التقييد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية

التقييد بالنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان

أوامر التسخير التي استعملوها فيها يخص أداء النفقات العمومية التقييد بالقواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفيتهما والأمر بصرفها تحصيل الديون العمومية التي يعهد بها إليهم تبعاً للنصوص القانونية الجاري بها العمل.

التقييد بقواعد تدبير شؤون ممتلكات الهيئة العمومية بصفتهم أمّرين بقبض مواردها وصرف نفقاتها.

غير أن أحكام هذه المادة لا تطبق في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية على أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين عندما يزاولون مهامهم بهذه الصفة.

وعليه فإن المسؤولية هنا هي مسؤولية خاصة وشخصية مباشرة عن التسيير الذي يقوم به الأمر بالصرف خلال تنفيذ الميزانية على الرغم من المراقبة التي يمارسها المحاسب.

مسؤولية الأمر بالصرف تتعلق بالنفقات سواء أكانت على شكل صفقات عمومية أو تدبير شؤون الموظفين أو إثبات الديون العامة أو كان الأمر يخص المداخيل لا سيما تحصيل الديون العمومية والأمر بتحصيلها.

كما أن مسؤولية المحاسب يتم نقلها للأمر بالصرف والذي يحل محل المحاسب عند استعماله لحق التسخير لأنه بعمله هذا يكون قد وضع جانباً اعتراض المحاسب على نفقة ما أو بأدائها رغم الاعتراض وعليه يجب عليه تحمل المسؤولية التي تنشأ عن هذا الإصرار من طرف الأمر بالصرف.

المبحث الأول - المسؤولية التأديبية

هذه المسؤولية تندرج في إطار ارتكاب الأمر بالصرف والأمر بالصرف المساعد لمخالفة، أو خطأ أو أثناء ممارسته لمهمته وبالتالي هنالك بعض الإجراءات التأديبية (الإقالة، التوبيخ)

غير أنه في حالة الجماعات الترابية فإن رئيس الجماعة كونه منتخبا ولا يخضع للسلطة التسلسلية pouvoir hiérarchique للوالي أو العامل فإن سلطة المراقبة يمكنها مع ذلك اتخاذ الإجراءات المناسبة للخطأ المرتكب الجاري بها العمل عن طريق إحالة القضية للقضاء الإداري ليبت فيها.

كذلك هنالك مسؤولية تأديبية تقوم بها المجالس الجهوية للحسابات بناء على المادة 147 من مدونة المحاكم، في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في حالة ما إذا أمر الأمر بالصرف بالأداء في غياب الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة وكذلك مشروعية الأعمال المنجزة. إقرار المسؤولية التأديبية لا يعفيه من مسؤوليته الجنائية.

المبحث الثاني - المسؤولية الجنائية

هذه المسؤولية يمكن أن تطال رئيس المجلس التداولي في إطار الفصول 244 إلى 250 من القانون الجنائي التي تتعلق بالغدر والاختلاس والرشوة واستغلال النفوذ.

فيما يتعلق بالاختلاس والغدر concussion ينص هذا الفصل على مايلي:

«يعاقب بالعقوبات المقررة في الفصل السابق، كل ذي سلطة عامة أمر بتحصيل جبايات مباشرة أو غير مباشرة لم يقررها القانون وكذلك كل موظف عمومي أعد قوائم التحصيل أو باشر استخلاص تلك الجبايات.»

«وتطبق نفس العقوبات على ذوي السلطة العمومية أو الموظفين العموميين الذين يمنحون، بدون إذن من القانون بأي شكل ولأي سبب كان، إعفاء أو تجاوز عن وجيبة أو ضريبة أو رسم عام أو يسلمون مجاناً محصولات مؤسسات الدولة، أما المستفيد من ذلك فيعاقب كمشارك.»

وكذلك في إطار استغلال النفوذ أو تضارب المصالح *conflict d'intert* حيث ينص الفصل 245 على مايلي:

«كل موظف أخذ أو تلقى أية فائدة في عقد أو دلالة مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه، كلياً أو جزئياً أثناء ارتكابه الفعل، سواء قام بذلك صراحة أو بعمل صوري أو بواسطة غيره، يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من مائتين وخمسين إلى خمسة آلاف درهم.

وتطبيق نفس العقوبة على كل موظف عام حصل على فائدة ما في عملية كلف بتسيير الدفع أو بإجراء التصفية بشأنها.»

وبالتالي فهذه المخالفات هي خرق لقواعد المحاسبة العمومية في الأساس وكذلك القواعد التي ينص عليها مرسوم الصفقات العمومية ويطلب باحترامها. هذا وتجدر الإشارة إلى أن مسؤولية رئيس الجماعة لا يمكن أن تثبت إلا عند ممارسته لاختصاصاته المتعلقة بشؤون الجماعة فقط لا غير.

المبحث الثالث - مجالس الحسابات الجهوية

ينص الفصل 118 من مدونة المحاكم المالية الصادر في 13 يونيو 2002 بأن البث في حسابات الجماعات المحلية هو من اختصاص المجالس الجهوية الذي يتولى مراقبتها ومراقبة تسيير المقاولات المخولة لامتياز في مرفق عام محلي.

فعلى المستوى المالي، مراقبة التسيير التي تقوم بها المحاكم المالية الجهوية هي مراقبة غير قضائية لأنها تخص فحص مشروعية التسيير ومدى مطابقتها لمعايير

الحكامة وحسن التدبير. فهو لا يخص فقط التوازن المالي لعمليات التسيير واختيار الامكانيات المرصودة لها، لكن بالإضافة إلى ذلك النتائج المحصل عليها مقارنة بين الامكانيات التي رصدت والنتائج التي تم الحصول عليها.

فالمادة 147 من مدونة المحاكم المالية تنص على أن مراقبة المجلس الجهوي «تشمّل جميع أوجه التسيير، ويقيم المجلس لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذا تكاليف وشروط اقتناء واستعمال الوسائل المستعملة. وتشمل مراقبة المجلس الجهوي كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة» وعليه فمثلا في ميدان الصفقات، المادة 5 من مرسوم 20 مارس 2013 تنص على خريطة طريق إنجاز المشاريع والمسؤولية المباشرة للأمر بالصرف فيما يخص فعالية ونجاعة تحديد الحاجات وإنجاز المشروع «يعد صاحب المشروع، قبل أية دعوة للمنافسة أو أية مفاوضة، تقديرا لكلفة الأعمال المزمع إنجازها على أساس تعريف ومحتوى الأعمال موضوع الصفقة والأسعار المطبقة في السوق، مع مراعاة جميع الاعتبارات والإكراهات المتعلقة على الخصوص بشروط وأجل التنفيذ». فدور المحاكم المالية الجهوية هو مساعدة ودفع الأمرين بالصرف على احترام القواعد القانونية والإمتثال للقانون. بالإضافة إلى ما سبق نثير مفهوم ربط المسؤولية بالمحاسبة الذي تم ادراجه في الوثيقة الدستورية كركن رابع بعد الحكامة الجيدة.

كذلك تتولى هذه المجالس ممارسة مهمتها في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فرييس المجلس الجماعي مجبر باحترام القوانين التي تخص:

قواعد الالتزام، التصفية، والأمر بالصرف

احترام القواعد التي تحكم إبرام وتنفيذ الصفقات

احترام القواعد التي تنظم تسيير الموظفين والمستخدمين

أوامر التسخير التي يعطيها رئيس المجلس

استخلاص كل ديون الدولة التي هي على ذمة الأشخاص معنويين أو ذاتيين احترام القواعد التي تحكم تسيير الملك العام وكل ما يمث إلى الذمة المالية بصلة

فمسؤولية رئيس المجلس ويمكن أن تطرح إذا ما تحملت ميزانية الجماعة فوائد التأخير عن الأداء *intérêts moratoire* حيث أنه يكون محل مساءلة عن الأسباب التي أدت إلى تأخير إعطاء أمر بالأداء مما أدى إلى تأدية هذه الفوائد.

كما أنه يكون مسؤولاً عن عدم القيام بهذا الاختصاص حسب ما ينص عليه مرسوم الصفقات العمومية والمدة والواجب فيها إصدار هذا الأمر.

بطبيعة الحال المجلس يبت في النازلة لمعرفة ما إذا كان الخطأ يعود للمرحلة الإدارية أي إصدار أمر بالأداء الذي يقع على عاتق الأمر بالصرف أو إلى المرحلة المحاسبية والتي تقع على كاهل المحاسب.

غير أن ما يخفف من هذه المسؤولية هي مقتضيات الفصل السابع الذي ينص على أن كل موظف أو عون يوجد تحت إمرة أمر بالصرف أو مراقب أو محاسب العمومي أو يعمل لحساب أحدهم، يمكن أن يعتبر مسؤولاً بصفة شخصية محل الأمر بالصرف أو المراقب أو المحاسب العمومي إذا تبث أن الخطأ المرتكب منسوب إلى الموظف أو العون المذكور.

وبالتالي فإن هذا الفصل يشكل صمام أمان وخط دفاع عن الأمرين بالصرف ومساعدتهم عندما يثبت بأن الخطأ ارتكب من طرف شخص آخر تحت إمرتهم.

غير أن الأمر بالصرف عندما يقر المجلس بأنه مدين *mise en débit* بمبلغ العجز الحاصل في الصندوق، *déficit de caisse* يمكنه أن يطلب الإعفاء من المسؤولية *décharge* أو إبراء الذمة لوجه الإحسان *remise gracieuse*.

المادة العاشرة من القانون المتعلق بمسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب

المشار إليه سابقا ينص على أنه «يمكن أن يعفى الأمر بالصرف الذي حكم عليه بإرجاع الأموال أو المحاسب العمومي الذي ثبت وجود عجز في حسابه أو المصرح بمديونيته وكذا الموظف أو العون المشار إليهما في المادة 7 أعلاه من مسؤوليتهم بناء على طلبهم في حالة قوة قاهرة بشرط ألا يكون العمل الذي أدى إلى اتخاذ مقررات إرجاع الأموال أو ثبوت العجز أو التصريح بمديونية أحد منهم قد عاد عليهم بمنفعة شخصية». الإعفاء من المسؤولية يكون قبل إصدار الحكم أما ابراء الذمة فإنه يمكن طلبه بعد إصدار الحكم.

خاتمة الباب الثاني

سبق وأن قلنا بأن الميزانية هي خطة عمل سنوية، تحاول من خلالها الجماعات الترابية أن تعرض وتفصل الخطة العملية على المدى القريب، ومحاولة تأمين انهاء الخطوات للخروج بالميزانية إلى حيز التطبيق.

فبتّواز مع المراقبة الإدارية، تخضع الجماعات الترابية لمراقبة بعدية ميزانية من طرف الوالي أو العامل ومحاسبية من طرف المحاسب. هذه المراقبة نصت عليها كل من القوانين التنظيمية ومراسيم نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية. الهدف من هذه المراقبة هو ضمان إطار قانوني يحكم تحضير واعتماد وتنفيذ الميزانية بناء على ما تنص عليه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

خلافًا للمراقبة الإدارية والتي بموجبها يحيل الوالي كل نزاع ذا طابع إداري على القضاء فإن المراقبة الميزانية تدخل في الاختصاص الحصري للوالي والعامل. فهو الوحيد المخول للتأشير على الميزانية ووضع ميزانية للتسيير في حالة عدم اعتماد الميزانية⁽¹⁾ أو عدم عرضها⁽²⁾ في التاريخ المحدد وذلك في إطار سلطة الحلول التي تسمح له «بوضع ميزانية للتسيير للجماعة الترابية المعنية على أساس آخر ميزانية مؤשר عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة» حيث أن السلطة الحكومية تتدخل في حالات جد محددة:

- إذا لم يتم اعتماد الميزانية في الآجال التي حددتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أي فاتح دسمبر؛
- إذا لم يتم اعتماد ميزانية غير متوازنة؛

(1) -انظر مواد القوانين التنظيمية 07 يوليو 2015 المادة 201 بالنسبة للجهة و179 فيما يخص الإقليم و188 فيما يتعلق بالجماعة.

(2) -انظر مواد القوانين التنظيمية 07 يوليو 2015 المادة 208 بالنسبة للجهة و180 فيما يخص الإقليم و189 فيما يتعلق بالجماعة.

• إذا لم يتم تسجيل النفقات الاجبارية.

نشير في هذا الصدد بأن المسطرة المتبعة بفرنسا تنص على أن المحافظ يتخذ نفس الاجراءات لكن بعد أخذ رأي الغرفة الجهوية للحسابات.

دور المحاسب لم يعرف أي تغيير على ضوء المراسيم المتعلقة بتنظيم محاسبة للجماعات الترابية الصادرة في 23 نوفمبر 2017 سواء على مستوى مراقبة المداخيل أو النفقات. لكن الجديد هو التخفيف⁽¹⁾ الذي عرفته مسطرة المراقبة على النفقات المعروف «بالمراقبة الترابية» بالنسبة للجماعة الترابية التي تتوفر على نظام مراقبة داخلية. كما أن الجماعة الترابية يمكن أن تستفيد من تخفيف إضافي إذا ما كانت تتوفر على مصالح تقوم بعملية الافتحاص والمراقبة الداخلية. هذه المراقبة الترابية تخص مرحلة الالتزام والأمر بالصرف.

بطبيعة الحال كل ما تقوم به المجالس التداولية يكون موضوع مراقبة تتم تحت إشراف القاضي الإداري أو المالي وكلاهما يمارس عمله بناء على ما تنص عليه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل مع الهمش التقديري المعترف به للقاضي :

• تقييم العمل الإداري ومدى احترامه للقواعد المعمول بها سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو النفقات؛

• تقييم فعالية العمل المنجز بالنسبة للنتائج المحصل عليها والنتائج التي كان من المأمول الوصول إليها؛

• تقييم نجاعة النفقة مقارنة بين مبلغ الاستثمار والنتيجة المحصل عليها؛

• تقييم اقتصاد النفقة وذلك بتقدير كلفتها لمعرفة ما إذا كان هنالك إنفاق يتجاوز ثمن السوق.

(1) انظر المواد 55-68 و71 من مرسوم سن نظام للمحاسبة للجماعات الترابية الصادر في 23 نوفمبر 2017.

خاتمة عامة

النقاش حول المركزية واللامركزية يجد جذوره في قلب الجدل الدائر حول التنظيم السياسي للدولة. فهناك تعارض وجهتي النظر بين المدافعين عن المركزية الذين يصارعون من أجل الحفاظ على امتيازاتهم، والمدافعين عن اللامركزية وإعطاء الفرصة لهيئات محلية لإدارة شؤون ساكنة في محيط جغرافي محدد بهدف ممارسة السلطة «منذ الثورة إلى يومنا هذا، اللامركزية هي في قلب الصراع الذي يجري والذي يهدف إلى تولى السلطة، ظاهريا هي هيئات إدارية، لكن في واقع الأمر هي جزء من اللعبة السياسية»⁽¹⁾ قواعد اللعبة السياسية تفضي في واقع الأمر، إلى التساؤل حول تنظيم التقسيم الأفقي للسلطة.

غير أن اللامركزية وتطورها، في مختلف بقاع العالم، لا تعكس ما يطمح له دعاة إعادة النظر في الطريقة التي اتبعت فيما يخص توزيع السلطات بين الدولة والجماعات الترابية. فالمواطن كيفما كان الحال لا يتم اشراكه لا على المستوى المحلي ولا على المستوى الوطني. بل أكثر من هذا النخبة المحلية تنظر بعين الريبة لمؤسسات المجتمع المدني باعتبارها منافسا لشرعية «المنتخبين» لدرجة أن هناك من يدفع بالقول بان المستشار المحلي يتم انتخابه وله التزامات، في حين أن ممثلي المجتمع المدني بالإضافة لكونهم «نكرة» فهم متحررون من كل مسؤولية وليست لهم أي تبعات، فالساكنة لا تعرف إلا المنتخبين. بمعنى آخر، الصراع المقبل سيكون محليا بين مكونات المجتمع المدني والسلطات المحلية التي تُتَّهَم بكونها امتدادا للسلطة المركزية.

(1) BENOIT (Francis - Paul), « Rapport de synthèse », in Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789, Paris, Economica, 1992, p. 261.

إلا أن اللامركزية أصبحت مرحلة ضرورية لتدبير الشأن العام، وبالتالي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة في 07 يوليو 2015 لا تُشَدُّ عن القاعدة. فما تضمنته من اجراءات ذات **حمولة إدارية** تتمثل في إصلاحات مست الهياكل المحلية وهمت **توزيع الاختصاصات** وتدبير الشأن المحلي يتم بناء على مبدأ التدبير الحر.

وبالتالي ترجمة مفهوم التدبير الحر كمبدأ دستوري تعني قدرة الجماعات الترابية على حركة مستقلة مقرونة بحرية التدبير. حركة مستقلة تعني أن هنالك هياكل محلية تتمثل في المجلس التداولي الذي يتخذ قراراته في إطار اختصاصاته بناء على استقلاله العضوي والمادي. حركة مستقلة تعني أن المجلس التداولي يتخذ قراراته بناء على استقلاله العضوي والمادي. أما حرية التدبير فتعني ترجمة وتنفيذ هذه القرارات دون أن تكون هنالك عوائق تفرضها أجهزة أخرى دون مرجعية قانونية.

وهنالك **حمولة سياسية** تبلور في ما يسمى بالجهوية المتقدمة أو الموسعة باعتبارها نموذجا للحكامة الترابية المحلية. وتهدف إلى تعزيز مشاركة الساكنة المحلية في مسلسل اتخاذ القرار ربما عن طريق ممثليهم في المجالس الجهوية أما بصفة مباشرة فهذا أمر مستبعد.

على العموم، الصراع من أجل السلطة، في كل بقاع العالم، يؤدي بالسلطة المركزية أن ترفض التنازل عن اختصاصاتها الجوهرية لكنها مع ذلك تتنازل عن جزء من اختصاصاتها لسلطات ترابية أدنى في ميادين معينة، آخذين بمفهوم المصلحة المحلية L'interet local كمياري لتوزيع الاختصاصات، لكن عندما تنتزل عن مجال من المجالات فإنها تقوم بخلق صمامات أمان.

في أوروبا التنازل عن الاختصاصات جاء مقرونا بأدوات تمكن من الالتفاف على الاختصاصات في المجالات التي هي موضوع التنازل. فالتجربة الأوربية بإسبانيا وفرنسا وإيطاليا وإنجلترا أبانت على أن المطالب المحلية التي لها طابع قومي هي التي أجبرت السلطة المركزية على التنازل. إلا أن السلطة المركزية واجهت المطالب بتنازلات حقيقية، أفرغت من محتواها فيما بعد.

بالمغرب قوانين اللامركزية واللامركز كلها تهدف إلى تطوير وتعزيز مفهوم المسؤولية. مع تحديد مسؤولية الشخص العام سواء على مستوى اللامركزية أو اللامركز والذي يمكن أن يصبح موضع مساءلة. فحذف الوصاية أفضى إلى جعل المسؤولية ملقاة على عاتق المنتخب بعد أن أصبح لزاما على السلطة الحكومية أن تحيل قرارات المجالس الترابية على المحكمة الإدارية للبت فيها. كما أن تقوية دور الوالي على المستوى الجهوي في إطار تسييره للمصالح اللامركزية، من شأنه نقل الصراع بين السلطة المركزية والجماعات الترابية، إلى المجال الجهوي إي حذف المسافات بين المواطن والسلطة.

التساؤل المطروح هو، هل عملية تركيز الكثير من من المستويات الإدارية، لامركزية ولا مركزية من شأنه تعزيز فعالية ونجاعة إدارية أكبر وتهميش البيروقراطية التي كانت سائدة. أم أن البيروقراطية سيتم تعويضها بتشكيل إقطاعيات إدارية وترايبية تسمح للمنتخبين بنهج فيه من المحسوبية الحزبية ما يضر بمصلحة الوطن.

سؤال آخر: هل نحن بحاجة بالفعل إلى كل هذه المستويات الإدارية لامركزية ولا مركزية حيث أن مجالات الاختصاصات متشابهة ؟ وكم هي كلفتها؟

فهرس المواد

الباب الأول

الإطار القانوني للمركزية واللامركزية

- 19 الفصل الأول - اللامركزية والمشكل المؤسسي
- 22 المطلب الأول - المركزية، اللامركزية واللامركزية
- 22 المبحث الأول - المركزية
- 27 المبحث الثاني - اللامركزية
- 33 المبحث الثالث - اللامركزية
- 38 الفرع - الأول التعليل القانوني للامركزية
- 41 الفرع الثاني - رقابة السلطة المركزية:
- 46 المطلب الثاني - الدولة الأحادية والدولة الفيدرالية
- 46 المبحث الأول - الدولة الأحادية
- 48 المبحث الثاني - الدولة الفيدرالية
- 49 الفرع الأول - الأرضية القانونية للامركزية داخل الفيدرالية
- 53 الفرع الثاني - اللامركزية داخل الفيدرالية
- 55 الفرع الثالث - حرية التنظيم
- 57 المطلب الثالث - اللامركزية والفيدرالية
- 60 المطلب الرابع - نحو الجهوية الموسعة
- 61 المبحث الأول - تعزيز الاختصاص المعياري
- 63 المبحث الثاني - تعزيز اختصاصات ومسؤوليات الجهة اقتصاديا
- 65 المبحث الثالث - اللامركزية السياسية

67	الفصل الثاني - الجهوية الموسعة بأوروبا.....
68	المطلب الأول - اللامركزية الموسعة بإسبانيا.....
69	المبحث الأول - أسس الحكم الذاتي في إسبانيا.....
70	المبحث الثاني - آليات عمل الحكم الذاتي بإسبانيا.....
73	المبحث الثالث - النظام الأساسي لإقليم كطلونيا.....
77	المبحث الرابع - الإصلاح المؤسسي بكطلونيا.....
78	المبحث الخامس - المشاركة في الأجهزة الدستورية للدولة.....
79	المطلب الثاني - اللامركزية بإيطاليا.....
83	المبحث الأول - مراحل اللامركزية بإيطاليا.....
87	المبحث الثاني - الإصلاح الجبائي.....
89	المبحث الثالث - توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات.....
90	المبحث الرابع - مراقبة الدولة للجهة.....
92	المبحث الخامس - الآليات المواكبة للامركزية الموسعة بإيطاليا.....
93	المبحث السادس - مسؤولية الجهات.....
94	المبحث السابع - إعادة تنظيم هيكل إدارة الدولة.....
103	المطلب الثالث - اللامركزية الموسعة بفرنسا.....
104	المبحث الأول - مراحل اللامركزية بفرنسا.....
107	المبحث الثاني - الآليات المواكبة للامركزية بفرنسا.....
110	المبحث الثالث - كالدونيا الجديدة: اللامركزية التشريعية.....
111	الفرع الأول - المؤسسات السياسية.....
111	الفرع الثاني - الهيئات التقريرية.....
111	الفقرة الأولى - الإقليم.....
112	الفقرة الثانية - كونغرس كالدونيا الجديدة.....
114	الفقرة الثالثة - حكومة كالدونيا الجديدة.....
115	الفرع الثالث - الهيئات الاستشارية.....

- المطلب الرابع - اللامركزية السياسية ببريطانيا. 116
- المبحث الأول - اسكتلندا أو استرجاع الإرث التاريخي. 117
- المبحث الثاني - برلمان ايرلندا الشمالية 117
- المبحث الثالث - برلمان بلاد الغال..... 118
- المبحث الرابع - سلطات الدولة المركزية ببريطانيا. 119
- الفصل الثالث- اللامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب..... 121**
- المطلب الأول - مراحل تطور اللامركزية بالمغرب..... 121
- المبحث الأول - مرحلة التأطير الإداري. 122
- المبحث الثاني - مرحلة التأطير الإقتصادي. 123
- المبحث الثالث - المرحلة التأطير الجهوي..... 124
- الفرع الأول - مرحلة اللامركزية المؤسساتية..... 124
- الفرع الثاني - نحو الجهوية..... 125
- المطلب الثاني - أسس الجهوية المتقدمة. 131
- المبحث الأول - التدبير الحر 134
- المبحث الثاني - التعاون والتضامن ركيزة للجهوية المتقدمة. 142
- الفرع الأول - صندوق التضامن بين الجهات..... 143
- الفرع الثاني - صندوق التأهيل الاجتماعي..... 146
- المطلب الثالث - الحكامة..... 148
- المطلب الرابع - الآليات..... 150
- المبحث الأول - الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع..... 151
- المبحث الثاني - المراقبة المالية على الوكالة..... 153
- الفصل الرابع - مبادئ الجهوية المتقدمة 155**
- المطلب الأول - مبدأ الوحدة..... 155
- المطلب الثاني - مبدأ التفريع..... 156

المطلب الثالث - مبدأ التخصص الوظيفي	158
المطلب الرابع - التخطيط والمقاربة الترايبية.	162
المطلب الخامس - تعزيز الترابط داخل الفضاء الجهوي.	164
المبحث الأول - التنمية المحلية.....	165
المبحث الثاني - دور الجماعات الترايبية في التنمية.....	168
المبحث الثالث - الطموحات وراء البرمجة.....	171
المبحث الرابع - أهداف ميزانية البرامج.....	174
المبحث الخامس - البرمجة كأداة للتخطيط.....	176
المطلب السادس - الجهة فضاء اقتصادي تكاملي.....	179
المبحث الأول - الجهة قاطرة التنمية.....	179
الفرع الأول - الجهة محور التنمية.....	180
الفرع الثاني - التنمية الجهوية.....	182
المبحث الثاني - الآليات القانونية للنهوض بالتنمية.....	184
الفرع الأول - التدخل الاقتصادي.....	185
الفرع الثاني - مفهوم التدخل الاقتصادي.....	185
المبحث الثالث - طرق التدخل الاقتصادي.....	186
المبحث الرابع - الآليات الاقتصادية للنهوض بالتنمية.....	189
الفرع الأول - شركات التنمية الجهوية.....	189
الفرع الثاني - تنظيم شركة التنمية الجهوية.....	195
الفرع الثالث - محاسبة شركات التنمية الجهوية.....	196
الفصل الخامس - اللامركزية وهيئة التراب	199
المطلب الأول - الاقتصاد الاجتماعي.....	199
المبحث الأول - من النمو الاقتصادي إلى النمو المدمج.....	204
المبحث الثاني - الأهداف.....	205
المطلب الثاني - التنمية المستدامة.....	206

- المبحث الأول - رهان وأهداف التنمية المستدامة. 209
- المبحث الثاني - عمل اليوم والتفكير للغد: 210
- المطلب الثالث - أدوات التسيير الذاتي للجهة. 212
- المبحث الأول - المشكل المادي ومشكل تنفيذ هذه القرارات. 213
- المبحث الثاني - التسيير الذاتي التقريبي 214
- المبحث الثالث - التسيير الذاتي التنفيذي 219
- الفصل السادس - السلطة التنظيمية. 225**
- المطلب الأول - الأرضية القانونية لممارسة السلطة التنظيمية. 225
- المطلب الثاني - السلطة التنظيمية ومبدأ المساواة. 227
- المطلب الثالث - سنُّ القوانين على مستوى الجماعة الترابية. 228
- المطلب الرابع - القاضي الإداري صمام أمان. 230
- المطلب الخامس - قرارات رؤساء الجماعات الترابية. 231
- المطلب السادس - الترابط بين السلطات التنظيمية للجماعات الترابية. 232
- الفصل السابع - المراقبة الإدارية والمالية للجماعات الترابية. 235**
- المطلب الأول - مبدأ الشرعية 239
- المطلب الثاني - كيفية ممارسة المراقبة الإدارية. 239
- المطلب الثالث - الإحالة على القاضي. 244
- المطلب الرابع - إخبار الجماعة الترابية. 246
- الفرع السابع - المراقبة المباشرة على الميزانية. 248
- الفصل الثامن - اللامركز الجهوي الممنهج. 251**
- المطلب الأول - ميثاق اللامركز 251
- المبحث الأول - اللامركز كبديل. 253
- المبحث الثاني - اللامركز كنتيجة لامركزية. 256
- الفرع الأول - معايير اللامركز 256

258	الفرع الثاني - توحيد عمل مصالح الدولة
262	المبحث الثالث - أهداف اللامركزية
262	الفرع الأول - السلطة والسلطة الموازية
264	الفرع الثاني - تكريس دور الوالي
266	الفرع الثالث - اللامركزية ركيزة إدارة الشأن العام
268	المبحث الرابع - هياكل ومهام جديدة
269	الفرع الأول - قواعد التنظيم الإداري للامركزية
271	الفرع الثاني - الكتابة العامة للشؤون الجهوية
272	الفرع الثالث - اللجنة الجهوية للتنسيق
273	الفرع الرابع - اللجنة التقنية
275	خاتمة الباب الأول

الباب الثاني :

الإطار المالي والميزانياتي

281	مقدمة
285	الفصل الأول - تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية
286	المطلب الأول - مسطرة تنفيذ ومراقبة ميزانية الجماعة الترابية
289	المبحث الأول - حرية التدبير المالي
294	المبحث الثاني - الأشخاص المكلفين بتنفيذ الميزانية
296	الفرع الأول - المحاسب والأمر بالصرف
297	المبحث الثالث - رئيس المجلس كأمر بالصرف
302	المبحث الرابع - المحاسب
303	الفرع الأول - المحاسب المعتمد والمحاسب الثانوي
303	الفرع الثاني - المحاسب بحكم الواقع
305	المطلب الثاني - اختصاصات الأمر بالصرف في ميدان النفقة

- المبحث الأول - الالتزام 305
- الفرع الأول - الالتزام القانوني. 309
- الفرع الثاني - الالتزام المحاسباتي 310
- الفرع الثالث - من يمكنه الالتزام؟ 311
- الفرع الرابع - مراقبة الالتزام 311
- المبحث الثاني - التصفية: liquidation 313
- المبحث الثالث - الأمر بالصرف 315
- الفرع الأول - نمط التصفية والأمر بالصرف 317
- الفرع الثاني - الاجراءات المتعلقة بالأمر بالأداء 319
- المطلب الثالث - مبادئ تنفيذ النفقة 323
- المبحث الأول - قواعد تنفيذ النفقات لدى المحاسب 323
- الفرع الأول - الرقابة المسبقة على الالتزام 324
- الفرع الثاني - التنزيل المالي: 324
- الفرع الثالث - صلاحية النفقة 324
- الفرع الرابع - الخدمة المنجزة service fait 325
- الفرع الخامس - صحة حصر مبلغ النفقة 329
- الفرع السادس - الصفة الإبرائية للتسديد 330
- الفرع السابع - تقديم وثائق الإثبات. 330
- الفرع الثامن - الأمر بالتسخير. 332
- المبحث الثاني - العوائق لأداء النفقة 333
- الفرع الأول - التعرضات. 333
- الفرع الثاني - التقادم 334
- الفرع الثالث - مجال تطبيق التقادم الرباعي 335
- الفرع الرابع - وقف وقطع التقادم 336
- الفرع الخامس - مسطرة رفع التقادم 339

- المطلب الرابع - شروط وكيفية ممارسة المراقبة التراتبي. 341
- المبحث الأول - الشروط والاجراءات الأولية. 341
- المبحث الثاني - صلاحيات الأمر بالصرف للاستفادة من المراقبة التراتبية. 342
- المبحث الثالث - مجال تدخل المحاسب العمومي. 343
- المبحث الرابع - التخفيف الإضافي. 344

الفصل الثاني - الاستثناءات المتعلقة بمبدأ فصل اختصاصات المحاسب

- والأمر بالصرف. 347
- المطلب الأول - الشساعة les régies. 347
- المبحث الأول - أحكام مشتركة تخص الشساعة. 348
- المبحث الثاني - شسيع النفقات: Régie d'avance. 349
- الفرع الأول - إحداث شساعة النفقات. 349
- الفرع الثاني - الحصول على مبالغ الإنفاق. 350
- الفرع الثالث - طريقة الأداء. 351
- الفرع الرابع - الشسيع والتعرضات على الأداءات. 351
- المبحث الثالث - المسؤولية على مستوى الشساعة. 352
- الفرع الأول - مسؤولية شسيع النفقات. 353
- الفرع الثاني - إثارة مسؤولية المحاسب. 354
- الفرع الثالث - مراقبة الشسيع. 354
- المطلب الثاني - النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف. 355
- الفصل الثالث - تنفيذ عمليات المداخيل. 357
- المطلب الأول - مساطر التحصيل. 358
- المبحث الأول - تحصيل المبالغ: Le recouvrement. 358
- الفرع الأول - الأشخاص المكلفون بالتحصيل. 359
- الفرع الثاني - طرق التحصيل. 360

- 361 الفرع الثالث - إجراءات التحصيل
- 363 الفرع الرابع - تقادم المداخييل: Déchéance
- 364 الفرع الخامس - قطع تقادم المداخييل
- 364 الفرع السادس - دور الإدارة في إجراءات التحصيل
- 365 المبحث الثاني - شساعة المداخييل
- 366 الفرع الأول - إحداث شساعة المداخييل
- 367 الفرع الثاني - تعيين الشسييع:
- 367 الفرع الثالث - تسيير شساعة المداخييل
- 369 الفرع الرابع - مراقبة الشسييع
- 369 الفرع الخامس - إثارة مسؤولية المحاسب
- 370 الفرع السادس - مسؤولية شسييع المداخييل
- 370 الفرع السابع - شهادة إبراء ذمة الشسييع
- 371 المبحث الثالث - محاسبة شسييع المداخييل:
- 371 الفرع الأول - دفتر الصندوق: Livre de caisse
- 372 الفرع الثاني - دفتر حساب الشسييع والمحاسب
- 372 الفرع الثالث - دفتر حساب الشسييع والمكلفين
- 373 الفرع الرابع - الإقرار
- 373 المبحث الرابع - إصدار أوامر بالدخل
- 374 الفرع الأول - الإطار القانوني لإصدار أوامر التحصيل
- 374 الفرع الثاني - إصدار الأوامر بالمداخييل
- 376 الفرع الثالث - التسوية القانونية للمداخييل
- 379 الفصل الرابع - المحاسبة العمومية للجماعات الترابية
- 380 المطلب الأول - المتابعة المحاسبية لتنفيذ الميزانية
- 380 المبحث الأول - العمليات الحسابية
- 380 الفرع الأول - تدوين العمليات الحسابية: Traçabilité

- 381 الفرع الثاني - المحاسبة كمصدر للمعلومات:
- 381 الفرع الثالث - المحاسبة كوسيلة للمراقبة.
- 381 المبحث الثاني - المحاسبة الإدارية.
- 383 الفرع الأول - متابعة الاعتمادات.
- 384 الفرع الثاني - متابعة الاعتمادات كآلية لتدبير الميزانية.
- 385 المبحث الثالث - مبادئ المحاسبة.
- 385 الفرع الأول - استمرارية المناهج.
- 386 الفرع الثاني - استقلالية السنوات المالية.
- 387 الفرع الثالث - استمرارية التسيير.
- 387 الفرع الرابع - الحذر: prudence.
- 387 الفرع الخامس - الصدق: la sincérité.
- 389 الفرع السادس - مبدأ توخي الاحتياط.
- 389 الفرع السابع - الصورة صادقة: L'image fidèle.
- 390 المبحث الرابع - أنواع المحاسبة.
- 390 الفرع الأول - المحاسبة التحليلية: comptabilité analytique.
- 390 الفرع الثاني - المحاسبة التقديرية: comptabilité prévisionnelle.
- 391 المبحث الخامس - تقنيات المحاسبة.
- 391 الفرع الأول - القيد المزدوج: partie double.
- 392 الفرع الثاني - الجرد.
- 394 المبحث السادس - التدوين المحاسبي: Description Comptable.
- 496 الفرع الأول - اليومية أو اليوميات.
- 402 الفرع الثاني - مراقبة نقل القيديات من اليومية إلى الحسابات.
- 403 الفرع الثالث - اليومية.
- 404 الفرع الرابع - أستاذ الحسابات.
- 410 المبحث السابع - المحاسبة الإدارية للجماعات الترابية.

412	الفرع الثاني - الدفاتر اليومية.....
414	الفرع الثالث - دفاتر الحسابات.....
414	الفرع الرابع - دفتر تسجيل حقوق الدائنين.....
420	الفرع الخامس - محاسبة المواد والقيم والسندات.....
424	الفرع السادس - الاستهلاك أو الاندثار.....
428	الفصل الخامس - عمليات المراقبة ومسؤولية الأمر بالصرف.....
428	المطلب الأول - بيان تنفيذ الميزانية.....
430	المبحث الأول - تقديم بيان تنفيذ الميزانية.....
431	المبحث الثاني - تقرير التدقيق السنوي.....
433	المطلب الثاني - مسؤولية الأمر بالصرف:.....
435	المبحث الأول - المسؤولية التأديبية.....
435	المبحث الثاني - المسؤولية الجنائية.....
436	المبحث الثالث - مجالس الحسابات الجهوية.....
440	خاتمة الباب الثاني.....
442	خاتمة عامة.....
445	فهرس المواد.....

Ouvrages.

- BASRI « Idriss », L'administration territoriale, éd Bordas Paris 1988.
- BECET (J. - M), Les institutions administratives, Economica, 4^{ème} éd. 1997.
- BOURDON (J), PONTIER (J - M), RICCI (J - C), Droit des collectivités territoriales, PUF Paris 1987
- BENOIT (Francis - Paul) ,Le droit Administratif, Dalloz, Paris 1968
- BENOIT (Francis - Paul), « Rapport de synthèse », in Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789, Paris, Economica, 1992.
- BOURDON(J), PONTIER (J.M), RICCI (J.C), Droit des collectivités territoriales, PUF, Paris 1987,.
- BAGNOSCO (A), LE GALES (P), « Les villes européennes comme société et comme acteur » Villes en Europe, Paris, la Découverte, 1997.
- BOUVIER (Michel), Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales: du quiproquo à la clarification, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 33, 2011
- CADART (Jacques), Institution politiques et droit constitutionnel, L.G.D.G, Paris 1975
- DEVOLVE (Pierre), l'acte administratif, Sirey Paris 1983.
- CARRE de MALBERG (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, CNRS - Paris 1962.
- DE TOCQUEVILLE (Alexis, L'ancien régime et la révolution, Paris, Gallimard, 1967.
- EISNMANN (Charles), Centralisation et décentralisation), esquisse d'une théorie générale, LGDJ -Paris 1948.

- Favoreu.L, Roux.A et Collectif: Droit constitutionnel, p 638 à 646., Dalloz 10^{ème} édition, 2007.
- GREFFE (Xavier), La décentralisation, Coll. Repères, éd La Découverte, 2005.
- HAURIOU (Maurice), droit constitutionnel, Paris. 8^{ème} éd - 1928.
- Hugon (Philippe). Les économies en développement au regard des théories de la régionalisation. In: Tiers - Monde, tome 43, n°169, 2002. Les chemins de l'intégration régionale.
- NABIH (Mohamed), Du Grand vizir au chef de gouvernement, éd Konrad Adénauer, 2017.
- PRELOT (Marcel), Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 5^{ème} éd. 1972.
- ROLAND (Louis), Précis de droit administratif, 2^e édition, Paris, Dalloz, 1928.

Thèses

- GIRAULT (Pierre), Les problèmes financiers des communes rurales, Doctorat en droit public, Université de Paris I - 1977
- MAITROT (J.C), recherches sur la notion d'autonomie financière endroit public, Thèse pour le Doctorat en droit public, Université de Paris I - 1972
- MOCKERS (Jean - marie), Condition et part de l'emprunt dans les ressources externes des collectivités locales, Thèse pour le Doctorat en droit public, Université de Paris 2 - 1973
- MATTY (Guy), La place des subventions dans les finances locales anglaises, Université de Paris I - 1948.
- NABIH (Mohamed), La répartition des compétences dans le département du Calvados, Thèse pour le Doctorat en droit public, Université de Caen - 1986
- THAINEAU (Joël), Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexion à partir de la théorie de Ch.Eismann, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Université François Rabelais - Tours - Faculté de droit d'économie et des sciences sociales, - 1994.

Articles

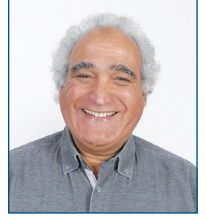
- BROSSET (Estelle), « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », Revue française de droit constitutionnel 2004 / 4 (n° 60).

Colloque

- Colloque national sur la réforme administrative, Ministère de la fonction publique, Déconcentration administrative, Rabat 7 mai 2002

المراجع بالعربية

- عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار الجيل، بيروت.
- رشيد لبكر: إعداد الترابي الوطني ورهان التنمية الجهوية، الطبعة الأولى، منشورات عكاظ، الدار البيضاء،
- يشو (ميمون)، تقديم وشرح مقتضيات القانون 01-03، أعمال يوم دراسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 43 بتاريخ 2003.
- د.حميدي (حماد)، تقادم النفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 12 يوليو - سبتمبر 1995.



نبيه محمد

حاصل على الإجازة في العلوم السياسية من جامعة محمد الخامس بالرباط وعلى شهادة الدكتوراة في القانون العام بفرنسا. له مقالات عدة نشرت في العديد من الجرائد كما أن له مؤلفات في القانون العام. عمل كأستاذ زائر بجامعة محمد الخامس والسويس وكذلك بالمدرسة الوطنية للإدارة العمومية والمدرسة الوطنية للإدارة، يعمل حاليا كمستشار في ميدان الصفقات العمومية، المحاسبة العمومية والمالية العامة.

هذا الكتاب له طابع أكاديمي وعملي في نفس الوقت وبالتالي فهو يتوجه في آن واحد إلى الطلبة والممارسين والمهنيين والمهتمين بالموضوع، كما أنه يعالج الموضوع مقارنة مع تجارب دول أخرى بأوربا. فالمغرب ومنذ الاستقلال، قضية اللامركزية على الواجهة كما تشهد بذلك مختلف النصوص والتغييرات المتتالية التي عرفتها الساحة. بدءاً بوضع الهياكل للجماعات الترابية ومرورا بالاختصاصات التي ما فتئت تعرف توسعا تدريجيا وانتهاء بالاعتراف بهامش مهم في مجال حرية التدبير. الجهوية الموسعة تعتبر جسرا نحو الديمقراطية شبه المباشرة.

فعلى الرغم من أن المغرب دولة عريقة وذلك منذ أربعة عشر قرنا، الشيء الذي ساهم في توطيد دعائم دولة مركزية إلا أن ما كان يطلق عليه، الامبراطورية الشريفة المغربية، عرف منذ زمن طويل تقسيما إداريا كان يسمح للسلطة المركزية من خلاله بإدارة البلاد عن طريق عمال وخلفاء تم تنصيبهم بواسطة ظهائر سلطانية، وتسيير الشؤون المحلية للسكان من خلال ما يعرف "بالجماعة"، وبالتالي فإن الإدارة المحلية ليست منتوجا موروثا عن الحماية كما يدعي البعض بل نجد لها جذورا في التاريخ.

إلا أنه منذ دسترته، ومسلسل اللامركزية يعرف زخما إذ أرسى دستور 2011 ركائز اللامركزية واللامركز لاسيما بوضع لبنات الجهوية الموسعة حيث تمت بلورة هذا العمل بواسطة القوانين التنظيمية التي تخص الجماعات الترابية الصادرة في 2015، ومرسوم اللامركز الصادر في 2018، كما تم تأكيد التسيير الذاتي المالي بمراسيم المحاسبة للجماعات الترابية الصادرة في 2017.

القوانين التنظيمية كانت هي اللبنة الأولى وحجر الزاوية في مسلسل اللامركزية، تتميز بجعل الجهة ركيزة لهذا البناء، مع توسيع اختصاصات المستويات الثلاث وتدعيمها بحذف الوصاية وتعويضها برقابة إدارية تُفضي إلى الاحتكام للقضاء في حالة التنازع. كما أن القرارات أصبحت تتخذ من طرف سلطة تنفيذية للجماعات الترابية مما أعطها صبغة النفاذ، تلا ذلك مرسوم اللامركز والذي هوجبه تمت تقوية دور والي الجهة الذي أصبح يلعب "الدور المحوري، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي. هذه المواكبة من شأنها خلق ثنائية عضوية إدارية على المستوى الجهوي حيث وضعت الجماعات الترابية والمصالح الممركزة على قدم المساواة.

لكن هذا لا يمنع من القول، بأن هنالك تساؤلات حول تداخل الإختصاصات وطرق عمل مؤسسات الجماعات الترابية لاسيما الجهة و حول الرصيد البشري للقيام بهذه الإختصاصات بالإضافة إلى التساؤل عن مدى الجهوية الموسعة.