

العنوان:	الحكمة الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية
المصدر:	مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية
الناشر:	رضوان العنبي
المؤلف الرئيسي:	بورايث، السعدية
مؤلفين آخرين:	الفزني، أسامة(م. مشارك)
المجلد/العدد:	ع77
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2025
الشهر:	شتنبر
الصفحات:	11 - 44
رقم MD:	1688941
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	التنظيم الترابي، مبادئ الحكامة، التنمية المحلية، الدستور المغربي
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1688941

للاستشهاد بهذا البحث قم بنسخ البيانات التالية حسب أسلوب الاستشهاد المطلوب:

إسلوب APA

بورايث، السعدية، و الفزني، أسامة. (2025). الحكامة الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية. مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، ع 11 - 77 ، 44. مسترجع من <http://1688941/Record/com.mandumah.search/>

إسلوب MLA

بورايث، السعدية، و أسامة الفزني. "الحكامة الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية." مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية ع 77 (2025): 11 - 44. مسترجع من <http://1688941/Record/com.mandumah.search/>

الحكامة الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية

Territorial Governance in the Moroccan Constitution : A Foundational Study

أسامة الفزني

 Oussama ELFAZNI

إطار بالمركز الوطني للبحث العلمي والتقني
طالب باحث بسلك الدكتوراه
جامعة محمد الخامس - الرباط

Senior Officer, National Center for Scientific
and Technical Research (CNRST)

PhD Candidate in Law,
Mohammed V University - Rabat

د.ة. السعدية بورايت

 Prof. Saadia BOURAIT

أستاذة التعليم العالي سابقا
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -
مراكش - جامعة القاضي عياض

Former Professor of Higher Education,
Faculty of Legal, Economic and Social Sciences
Cadi Ayyad University - Marrakech

ملخص:

الفرص بين الجماعات الترابية. كما أعاد هيكلة التنظيم الترابي للمملكة انطلاقاً من الجهوية المتقدمة باعتبارها المدخل الأساس لإعادة توزيع السلطة على المستوى الترابي، وترسيخ نوع جديد من التفاعل بين الدولة والجماعات الترابية يقوم على التنسيق والتكامل بدل التراتبية والمركزية.

وتسعى هذه الدراسة إلى تأصيل مفهوم الحكامة الترابية في النص الدستوري المغربي، عبر استقراء المقتضيات الدستورية ذات الصلة، وتحليل بنيتها القانونية والسياسية، وفهم الخلفية النظرية التي أطرت إدراج هذا المفهوم ضمن الوثيقة الدستورية، وكذا استشراف آفاق تفعيلها على أرض الواقع في ضوء التحديات المؤسساتية والتنموية التي تواجه النموذج المغربي للحكامة الترابية.

الكلمات المفتاحية: الحكامة - الجماعات

الترابية - الدستور - دراسة تأصيلية.

تعدّ الحكامة الترابية مفهوماً حديث النشأة، أفرزته التحولات الجذرية التي عرفتتها أساليب تدبير الشأن العام، خصوصاً في ظل تزايد المطالب بتعزيز الديمقراطية التشاركية، وتعزيز مبدأ القرب من المواطن، وترسيخ اللامركزية واللامركزية كخيار استراتيجي في تنظيم الدولة. وقد حظيت هذه المقاربة بأهمية بالغة في التجربة الدستورية المغربية، لاسيما مع دستور 2011، الذي شكّل قطيعة نوعية مع نماذج تدبيرية تقليدية، وعمل على تأصيل مفهوم الحكامة الجيدة، وربطه بشكل مباشر ببنية الدولة الترابية ومؤسساتها.

لقد نصّ الدستور المغربي صراحة على مبادئ الحكامة الجيدة كمقوم من مقومات النظام الدستوري للمملكة، وربطها بمجموعة من القواعد الدستورية المؤطرة لتدبير الشأن العام الترابي، مثل التدبير الحر، ومشاركة المواطنين، وربط المسؤولية بالحاسبة، وتكافؤ

Abstract :

Territorial governance is a relatively recent concept that has emerged from profound transformations in the management of public affairs, particularly in the context of increasing demands to strengthen participatory democracy, enhance proximity to citizens, and consolidate decentralization and deconcentration as strategic choices in state organization. This approach has gained significant importance in the Moroccan constitutional experience, especially with the 2011 Constitution, which marked a qualitative break from traditional administrative models. It established the concept of good governance as a fundamental principle and directly linked it to the territorial structure of the state and its institutions.

The Moroccan Constitution explicitly enshrines the principles of good governance as a pillar of the Kingdom's constitutional system, associating them with a set of constitutional rules governing territorial public affairs, such as autonomous management, citizen participation,

accountability, and equal opportunities among territorial collectivities. Furthermore, it restructured the country's territorial organization based on advanced regionalization as the primary means of redistributing power at the territorial level and establishing a new form of interaction between the state and territorial collectivities based on coordination and integration rather than hierarchy and centralization.

This study aims to foundationally analyze the concept of territorial governance within the Moroccan constitutional text by examining relevant constitutional provisions, analyzing their legal and political structure, understanding the theoretical background that framed the inclusion of this concept in the constitutional document, and anticipating prospects for its implementation on the ground in light of the institutional and developmental challenges facing the Moroccan model of territorial governance.

Keywords : Governance – Territorial Collectivities – Constitution – Foundational Study.

مقدمة

عرفت منظومة تدبير الشأن العام، على امتداد العقود الأخيرة، تحولات عميقة شملت البنى المؤسسية والآليات التدبيرية وأساليب اتخاذ القرار، وهو ما أفرز حتمية إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع، وفي موقع الفاعلين المحليين ضمن هرم السلطة العامة¹. فقد أضحت المفاهيم التقليدية للسلطة العمودية غير كافية للإجابة على التحديات المتزايدة التي تطرحها الحركية المجتمعية، والتعقيد المتنامي للسياسات العمومية، وتزايد الطلب على الحقوق، مما

¹ - خالد البهالي، أي فعل ترابي للجهات بمغرب اليوم، وفق منطلقات الحكامة الترابية؟، التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية، (أشغال الندوة المنظمة بتاريخ 16 فبراير 2018 بمراكش) مؤلف جماعي 2، المطبعة والورقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2020، ص 101.

استدعى تطوير أنماط جديدة من الحكامة تتأسس على التشاركية، والمساءلة، والفعالية، والتخطيط الاستراتيجي القائم على النتائج.²

وفي صلب هذا السياق العام، برز مفهوم الحكامة الترابية كإطار نظري وتديبري يعكس انتقالاً تدريجياً نحو نماذج جديدة لتوزيع السلطة داخل الدولة، تؤمن بضرورة إسناد أدوار فعلية للجماعات الترابية في التنمية المحلية، وترسي منطقاً جديداً في تدبير المجال ينبنى على التوازن بين مركزية القرار ووحدة الدولة من جهة، وبين الخصوصية المجالية وحق الساكنة في المساهمة في الشأن العام المحلي من جهة أخرى. إن الحكامة الترابية لا تقتصر على مجرد نقل الاختصاصات من المركز إلى المحيط، بل تتجاوز ذلك نحو إرساء نسق مؤسساتي متكامل يسمح بتفاعل منظم ومثمر بين مختلف الفاعلين، بما يضمن تحقيق النجاعة، وتقليص الفوارق المجالية، وتحسين جودة الحياة.³

وعلى المستوى الوطني، مثلت الوثيقة الدستورية لسنة 2011⁴، قطيعة مفصلية مع منطق الدولة المركزية الصرفة، إذ عملت على دسترة جملة من المبادئ التي تعد بمثابة الأسس الجوهرية للحكامة الترابية، كربط المسؤولية بالمحاسبة، وحرية التدبير، والتدبير التشاركي، والتعاون بين الجماعات، ومبدأ التفريع، مع التنصيص على مبدأ التوازن والتكامل في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية.⁵ ولعل الطابع المعياري القوي الذي اكتسبته هذه المبادئ داخل المتن الدستوري يمنحها حجية عليا ضمن البناء القانوني المغربي، ويجعلها أداة لإعادة تأطير العلاقة بين المركز والمجال الترابي.⁶

² - El yahyaoui (Y), De la crise d'un mode de gouvernance, in gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, publication de la revue marocaine d'audit et de développement, série management stratégique, N°6, 2005, P.27

³ - محمد اليعكوبي، المبادئ الكبرى للحكامة الحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2004، عدد 56، ص13-14.

⁴ - دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 2 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

⁵ - محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب "دراسات قانونية وقضائية"، مطبعة المعارف الجديدة/الرباط، الطبعة الثالثة 2019، ص49.

⁶ - هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، العدد 21-22، 2012، ص87-95.

إن اعتماد هذه المرتكزات لم يكن مجرد استجابة ظرفية لمطالب فئوية أو سياسية، بل عكس إرادة استراتيجية في توجيه الدولة نحو نمط جديد من التنظيم يركز على الاعتراف بالتعددية المجالية، والحق في التنمية، والانخراط الفعلي للمواطنين في تدبير شؤونهم عبر ممثليهم المحليين، ضمن إطار مؤسساتي شفاف وخاضع للمساءلة. ويشكل هذا التحول في الرؤية تعبيراً عن الانتقال من الدولة الحامية إلى الدولة الممكنة، التي تسعى إلى تمكين الفاعلين المحليين من أدوات القرار والتنفيذ والتقييم.

غير أن التنصيص الدستوري، مهما بلغ من الدقة والوضوح، لا يكفي وحده لضمان تفعيل حقيقي لمبادئ الحكامة الترابية، ما لم يصاحبه بناء مؤسسي وتشريعي وتنظيمي متماسك، يعالج مواطن القصور في قدرات الفاعل الترابي، ويذلل العقبات التي تعترض تنزيل هذه المبادئ على أرض الواقع. فثمة فجوات على مستوى التشريع التنظيمي، لا سيما فيما يتعلق بتدقيق الاختصاصات، وتوفير الموارد، وتطوير آليات التنسيق. كما أن ضعف النخب المحلية، وغياب النجاعة الإدارية، ومحدودية الثقافة الديمقراطية لدى بعض الفاعلين، تظل عوائق جوهرية أمام أجراة هذه المبادئ.

من هذا المنطلق، تبرز أهمية هذه الدراسة التي تهدف إلى تقديم تحليل معمق لمفهوم الحكامة الترابية كما ورد في دستور 2011، واستكشاف أبعاده القانونية والسياسية، عبر استقراء النصوص الدستورية ذات الصلة، وتفكيك بنيتها المفاهيمية والتنظيمية، في أفق إبراز حدودها وإمكاناتها. كما تسعى إلى رصد الإشكالات التي تعترض تفعيل هذه المبادئ، واستشراف سبل تجاوزها من خلال تصور متكامل لإصلاح النموذج التدبيري الترابي، يقوم على تعاقد جديد بين الدولة والمجال، وينسجم مع متطلبات العدالة المجالية والتنمية المستدامة.

ويقتضي تحقيق هذه الأهداف اعتماد مقاربة متعددة الأبعاد، تستحضر التحليل القانوني للنصوص المرجعية، وتستلهم من التحولات السياسية والإدارية الجارية، دون إغفال البعد السوسيو-اقتصادي الذي يمنح لهذه المبادئ مضمونها الواقعي، ويجعل من الحكامة الترابية مدخلاً أساسياً لإعادة بناء شرعية الدولة وتعزيز ثقة المواطن في المؤسسات.

وتتجلى إشكالية هذه الدراسة في محاولة الإجابة عن سؤال جوهري: إلى أي حد أسس دستور 2011 لمفهوم الحكامة الترابية كمركز دستوري لتحديث نمط تدبير الشأن العام الترابي،

وما مدى قدرة المقتضيات الدستورية ذات الصلة على إحداث تحول فعلي في العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية؟

وفي إطار هذه الإشكالية، تطرح الدراسة فرضيتين أساسيتين: أولاًهما أن إدراج الحكامة الترابية في الوثيقة الدستورية يعد تعبيراً عن تحول جوهري في فلسفة الدولة، لكنه يبقى مرتبطاً بإكراهات التفعيل التشريعي والمؤسساتي التي قد تعيق ترجمة هذه المبادئ على أرض الواقع. وثانيتهما أن فعالية الحكامة الترابية مشروطة بوجود مناخ سياسي وتشريعي داعم، إضافة إلى تأهيل فعلي للجماعات الترابية من حيث القدرات الإدارية والمالية، وذلك لضمان تمكينها من القيام بالأدوار الجديدة الموكولة إليها، بشكل يحقق الأهداف المنشودة من حيث التنمية والعدالة المجالية.

ومن الناحية المنهجية، تعتمد هذه الدراسة على تقنية تحليل المضمون، التي تمكن من تتبع وتحليل المقتضيات الدستورية ذات الصلة بالحكامة الترابية، إلى جانب العودة إلى أصول المفهوم في الأدبيات القانونية والسياسية. كما توظف المقاربة النقدية لرصد مكان القوة والضعف في مسارات التفعيل، مع استشراف آفاق التطوير والإصلاح في هذا المجال. ويهدف هذا المنهج إلى توفير رؤية شاملة تجمع بين التأصيل النظري والدراسة التطبيقية، مما يتيح فهماً معمقاً للحكامة الترابية في سياق التحولات السياسية والإدارية التي يعرفها المغرب.

ويتأسس تصميم الدراسة على مطلبين رئيسيين: المطلب الأول مخصص للتأصيل المفاهيمي والدستوري للحكامة الترابية، حيث يتم عرض المفهوم من زاوية نظرية ودستورية، مع تحليل النصوص القانونية المنظمة لها، فيما يتناول المطلب الثاني حدود التفعيل وآفاق ترسيخ الحكامة الترابية في التجربة المغربية، من خلال تحليل العوائق والتحديات التي تواجه تطبيق هذا المفهوم، بالإضافة إلى دراسة السبل الممكنة لتعزيز آلياته في المستقبل. بهذا التصور، تسعى الدراسة إلى إضاءة جوانب أساسية من التحول الدستوري المغربي، والمساهمة في النقاش الأكاديمي حول تطوير النموذج الإداري الترابي، وتحقيق التنمية المستدامة.

المطلب الأول: التأصيل المفاهيمي والدستوري للحكامة الترابية

يتميز مفهوم الحكامة الترابية بكونه شاملاً، لا يقتصر على مجرد التسيير الإداري أو السياسي، بل يمتد ليشمل مجموعة من المبادئ والقيم التنظيمية التي ترسخ الحكم الرشيد على

المستوى الترابي، مثل التدبير الحر، والمشاركة الفعالة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتضامن المجالي. ومن هذا المنطلق، لا يمكن فهم الحكامة الترابية إلا من خلال تأصيلها المفاهيمي، والوقوف على نشأتها وتطورها عبر السياقات المختلفة (الفقرة الأولى).

وفي حالة المغرب، شكّل دستور 2011 محطة دستورية فارقة في تعزيز هذا المفهوم، من خلال إدماجه صراحة في بنية التنظيم الترابي للدولة، وترسيخ مجموعة من المبادئ التي تؤطر الحكامة الترابية، مثل الجهوية المتقدمة، والتدبير الحر، والمشاركة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والعدالة المجالية. وهذا ما يجعل من دراسة التأصيل الدستوري للحكامة الترابية ضرورة لفهم الأبعاد النظرية والتطبيقية لهذا المفهوم في السياق المغربي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم الحكامة الترابية: النشأة والتطور والمبادئ المؤطرة

مفهوم الحكامة الترابية يُعد من الركائز الأساسية في الفكر الإداري والدستوري الحديث، ويعكس تحولاً من الإدارة المركزية إلى لامركزية تشرك المواطنين وتعزز فعالية الخدمات وتحقيق التنمية المستدامة. مما يستدعي دراسة دقيقة لتأصيل هذا المفهوم سواء على المستوى الدولي (أولاً) أو الوطني (ثانياً) ثم دراسة المبادئ المؤطرة للحكامة الترابية (ثالثاً).

أولاً: النشأة والمفهوم في السياق الدولي

نشأ مفهوم الحكامة الترابية في السياق الدولي على خلفية تحولات بنيوية مست بشكل عميق أدوار الدولة، ووظائفها، وعلاقتها بالمجال، وذلك ابتداءً من سبعينيات القرن الماضي، عقب أزمات اقتصادية واجتماعية خانقة شهدتها الدول الصناعية الكبرى، وتبعتها دول الجنوب بشكل متفاوت. فقد أدى تراجع الدولة الاجتماعية، واتساع رقعة الفوارق المجالية، وتضخم الجهاز البيروقراطي المركزي، إلى طرح تساؤلات عميقة حول قدرة الدولة المركزية على قيادة التنمية وتحقيق التوازن المجالي، ما أسفر عن ميلاد تيار إصلاحى يدعو إلى إعادة هيكلة الدولة على أسس جديدة، تتجاوز منطق السيطرة العمودية إلى تبني نموذج أكثر انفتاحاً ومرونة⁷.

في هذا السياق، ظهر تدريجياً مصطلح "الحكامة" *Gouvernance*، في تقاطعه مع مفاهيم أخرى كـ "إعادة تنظيم الدولة" و"اللامركزية" و"التنمية المحلية". وقد لعبت المؤسسات المالية

⁷ - إيمان بوغمي-هشام بوسالم، الحكامة ورهان تحقيق التنمية الترابية، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 32، فبراير 2024، ص 353.

الدولية، وعلى رأسها البنك الدولي، دوراً حاسماً في تعميم هذا المفهوم، خاصة منذ تقاريره الشهيرة بداية من سنة 1989، حيث أصبح يُنظر إلى الحكامة باعتبارها شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة، وضمان الاستقرار، ومكافحة الفساد، وتحسين فعالية السياسات العمومية. ومع تطور النقاش النظري، اتسع نطاق استعمال المصطلح ليشمل ليس فقط علاقة الدولة بالمواطن، بل كذلك أنماط تدبير المجال الترابي، مما أدى إلى ظهور مفهوم "الحكامة الترابية" *Gouvernance territoriale* كمفهوم فرعي يتقاطع مع علم السياسة، الجغرافيا الاقتصادية، والعلوم الإدارية⁸.

وقد تبلورت الحكامة الترابية في الفكر الدولي كمقاربة متعددة الأبعاد، تركز على إعادة توزيع السلطة والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الترابية، وإشراك مختلف الفاعلين الترابين (جماعات ترابية، مجتمع مدني، قطاع خاص...) في صياغة السياسات وتنفيذها، وفق منطق التشاركية والتنسيق والنجاعة. هذا التحول الفكري لم يكن معزولاً عن التطورات السياسية التي شهدتها أوروبا الغربية بالخصوص، حيث فرضت التحولات الاجتماعية والاقتصادية، وتنامي المطالب الجهوية، تحويلاً جذرياً في نماذج الدولة، من دولة مركزية أحادية إلى دولة تعترف بتعدد الفاعلين المجاليين وتُشركهم في صنع القرار. وقد ظهرت تجارب رائدة في هذا الصدد، مثل النموذج الألماني القائم على الفدرالية، والنموذج الإسباني الذي أقر الحكم الذاتي للأقاليم، فضلاً عن التجربة الفرنسية التي انتقلت من مركزية صارمة إلى جهوية موسعة منذ بداية الثمانينيات.

ومع نهاية التسعينيات وبداية الألفية، أصبح مفهوم الحكامة الترابية أكثر حضوراً في التقارير الدولية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD، حيث تم التأكيد على أهمية تدبير السياسات العمومية على المستوى القريب من المواطن⁹، وإحداث تقاطعات بين المستويات الوطنية والجهوية والمحلية، بما يضمن التقتائية البرامج العمومية، ويعزز الفعالية في تنفيذها. وقد اعتُبر هذا التمشي وسيلة لمواجهة التحديات المركبة للعولمة، وتغير المناخ، والنزوح الحضري، والتفاوتات المجالية، من خلال مؤسسة آليات التنسيق الأفقي، وتوطيد الثقة بين المواطن والفاعل الترابي.

⁸ - عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، 2023، ص27.

⁹ - حسن توراك-عمر لغليمي، تطور القانون الإداري الفرنسي على مقاس الليبرالية الاقتصادية، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط، الطبعة الأولى 2020، ص152.

إن تطور مفهوم الحكامة الترابية في السياق الدولي لم يكن تطوراً اصطلاحياً محضاً، بل كان وليد تحولات عميقة في التصور العام لوظيفة الدولة، ولدور المجال، ولعلاقة المواطن بمحيطه المؤسساتي. وقد اتجهت النماذج الدولية الناجحة إلى اعتبار المجال ليس مجرد وحدة جغرافية، بل إطاراً فاعلاً لإنتاج السياسات العمومية، ومختبراً عملياً لتجريب أساليب جديدة في التدبير، تقوم على الشفافية، التقييم، واللامركزية الفعلية. ومن ثم، أصبحت الحكامة الترابية عنواناً لانتقال مؤسسي من الدولة المهيمنة إلى الدولة المنسقة، ومن السلطة الهرمية إلى الشراكة، ومن التمرکز إلى تفويض السلطة، مع ما يقتضيه ذلك من إصلاحات تشريعية ومؤسسية وهيكلية.

وبهذا المعنى، فإن الحكامة الترابية لا تختزل في مجرد إجراءات تقنية أو تقنين إداري للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، وإنما تجسد فلسفة جديدة في التدبير العمومي، تنطلق من المجال وتضع المواطن في صلب القرار المحلي. وهو ما جعل هذا المفهوم اليوم عنصراً محورياً في أجندة التنمية المستدامة 2030، وفي السياسات الإقليمية للاتحاد الأوروبي، وفي الخطط الاستراتيجية للعديد من الدول التي تسعى إلى تحقيق تنمية عادلة ومنصفة تقوم على إشراك المجال في اتخاذ القرار وتدبير الموارد.

ثانياً: تطور مفهوم الحكامة الترابية في السياق المغربي

ارتبط مفهوم الحكامة الترابية في السياق المغربي بمسار طويل من التحول في أنماط تدبير الشأن المحلي، عكس في عمقه انتقال الدولة من منطق التسيير المركزي الصارم إلى منطق أكثر مرونة يقوم على اللامركزية والديمقراطية المحلية. ورغم أن مصطلح "الحكامة" لم يكن متداولاً في أدبيات القانون الإداري المغربي في الفترات الأولى من تأسيس الدولة الحديثة، إلا أن الحاجة إلى تطوير أساليب الإدارة، وتحقيق التوازن بين متطلبات الوحدة الترابية واستحقاقات التنمية المحلية، أفرزت تدريجياً وعياً مؤسسياً بضرورة تجديد العلاقة بين الدولة والمجال، وهو ما مهد لظهور هذا المفهوم ضمن السياسات العمومية منذ مطلع الألفية الثالثة.

في بدايات التنظيم الإداري المغربي، وخاصة بعد صدور ميثاق 1976، تم الاعتراف بالجماعات المحلية كفاعل قانوني ضمن التنظيم الترابي للدولة، إلا أن دورها ظل محدوداً في إطار

الوظيفة التنفيذية الخاضعة لرقابة الوصاية¹⁰. ولم يكن هناك تصور واضح للحكمة الترابية، سواء من حيث تمكين الجماعات من تدبير شؤونها بحرية، أو من حيث إدماج مبادئ التشاركية والمساءلة والنجاعة في الأداء المحلي. هذا الوضع استمر حتى مع صدور الميثاق الجماعي لسنة 2002، الذي أتى ببعض المستجدات، لا سيما فيما يتعلق بتوسيع اختصاصات المجالس المنتخبة، لكنه لم يرق إلى مستوى التأسيس الفعلي لفلسفة الحكامة، وظلت آليات العمل المحلي تقليدية، يغلب عليها الطابع الإداري أكثر من المقاربة التنموية¹¹.

التحول الجوهري في هذا الصدد لم يتحقق إلا مع صدور دستور 2011، الذي جاء في سياق وطني وإقليمي يتسم بمطالب قوية بالديمقراطية والعدالة المجالية. وقد شكّل هذا الدستور منعطفاً مفاهيمياً حاسماً، حيث ارتقى بالتنظيم الترابي إلى أحد أعمدة البناء الدستوري، ونصّ في أكثر من فصل على مبادئ تؤسس بشكل صريح لفكرة الحكامة الترابية. فقد أكد على أن التنظيم الجهوي للمملكة قائم على أساس الجهوية المتقدمة، وأقر مبدأ التدبير الحر، كما نص على معايير أساسية للحكامة الجيدة، مثل التشاركية، والمساءلة، والتضامن، والتعاون بين الجماعات، وهي كلها عناصر جوهريّة في بلورة نموذج جديد في إدارة الشأن المحلي، يقوم على التفاعل الأفقي بين الدولة ومجالاتها، بدل التراتبية العمودية التقليدية.

وفي سياق تنزيل هذه الرؤية الدستورية، صدرت القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015¹²، لتشكل الإطار القانوني الناظم لمفهوم الحكامة الترابية كما أفرزته الوثيقة الدستورية. وقد تضمنت هذه القوانين تنظيماً جديداً للاختصاصات، يقوم على التمييز بين الاختصاصات الذاتية، والمشاركة، والمنقولة، مع تعزيز دور الجهات باعتبارها الفاعل الرئيسي في التنمية المجالية. كما رسخت هذه النصوص مجموعة من المبادئ والآليات التي تمثل

¹⁰ - عبد الله الطالبي، رفيقة اليحياوي، الحكامة الترابية كآلية لتدبير الشأن العام المحلي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، شتنبر - أكتوبر 2019، ص 144.

¹¹ - عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، مرجع سابق، ص 39 وما بعدها.

¹² - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

جوهر الحكامة الترابية، من بينها التدبير الحر، والتخطيط الاستراتيجي، والتعاقد، والانفتاح على المجتمع المدني من خلال آليات الديمقراطية التشاركية. هكذا أضحى مفهوم الحكامة الترابية مرتبطاً، ليس فقط بإسناد المهام والصلاحيات، بل كذلك بإرساء ثقافة جديدة في الممارسة العمومية المحلية، تؤمن بضرورة ترسيخ أسس الشفافية، والمساءلة، والنجاعة، والمشاركة.

ولم يقتصر الأمر على الإصلاح الدستوري والتشريعي، بل امتد إلى مستوى الخطاب العمومي، حيث أصبحت الحكامة الترابية موضوعاً حاضراً في السياسات الوطنية الكبرى، كما هو الشأن في النموذج التنموي الجديد لسنة 2021، الذي أكد على ضرورة إعادة بناء علاقة الدولة بالمجالات الترابية، من خلال توسيع صلاحيات الجهات، وتعزيز آليات التعاقد، وضمان التقائية السياسات العمومية. ويدل هذا التوقع على أن الحكامة الترابية لم تعد مجرد عنصر تقني في تنظيم الإدارة المحلية، بل أصبحت مكوناً استراتيجياً من مكونات الدولة الترابية، بما تحمله من رهانات على المستوى الديمقراطي، والتنموي، والاجتماعي¹³.

إن تتبع تطور مفهوم الحكامة الترابية في المغرب يُبرز كيف انتقل هذا المفهوم من مجرد فكرة ضمنية مرتبطة بتحديث الإدارة، إلى خيار دستوري وتشريعي واضح المعالم، يقوم على تأهيل الفاعل المحلي، وترسيخ منطق التدبير اللامركزي، وتحقيق العدالة المجالية. غير أن هذا التحول لم يكن مجرد طفرة، بل هو ثمرة تراكم مؤسساتي عرف مساراً تصاعدياً، انطلق من الاعتراف التدريجي بالجماعات الترابية، ومرّ بإصلاحات هيكلية، قبل أن يستقر في دستور 2011 كإطار ناظم لمرحلة جديدة من علاقة الدولة بالمجال، ويستمر اليوم كأفق استراتيجي يتطلب التفعيل المتدرج والتأطير المستمر.

ثالثاً: المبادئ المؤطرة للحكامة الترابية

شكل دستور 2011 تحولاً نوعياً في تصور الدولة المغربية لتنظيمها الترابي، من خلال إقراره صراحة في فصله الأول بأن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"، وهو ما يعكس رغبة المشرع الدستوري في إعادة بناء العلاقة بين المركز والمجال على أسس جديدة، تتجاوز منطق الهيمنة والوصاية، نحو تمكين الجهات والجماعات من ممارسة أدوارها بكامل الاستقلالية، في إطار من التضامن والتكامل. ويستند هذا التصور الجديد إلى مجموعة من

¹³ - عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، مرجع سابق، ص 55 وما بعدها.

المبادئ الدستورية المؤطرة للحكامة الترابية، التي لا تمثل فقط مرتكزات نظرية، بل تشكل أيضاً أطراً قانونية ملزمة لإعادة هيكلة الدولة الترابية، وتنزيل مشروع الجهوية المتقدمة على أسس ديمقراطية وتنموية.

في طليعة هذه المبادئ يبرز مبدأ التدبير الحر، الذي يعد من أبرز الضمانات التي أقرها الدستور لفائدة الجماعات الترابية، وهو مبدأ دستوري نص عليه الفصل 136، ويعني في جوهره تمتيع المجالس المنتخبة بسلطة تقييرية فعلية في تدبير شؤونها، دون الخضوع لوصاية مطلقة من طرف الدولة. وهذا المبدأ، وإن كان يفتح المجال أمام الجماعات لتدبير قضاياها بكفاءة وفعالية، إلا أنه يظل محكوماً بمراقبة مشروعية تروم ضمان احترام القواعد القانونية، وحماية المصلحة العامة، ما يخلق توازناً مطلوباً بين الاستقلالية والمساءلة. وتفعيل هذا المبدأ يقتضي، من جهة، تعزيز القدرات التدييرية للمجالس، ومن جهة أخرى، عقلنة تدخل سلطات الرقابة بما ينسجم مع مقتضيات اللاتمركز الإداري.

وتنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وفقاً للدستور وبعبارات متطابقة تقريباً، على قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. تشمل هذه القوانين كلها، التي يتعلق كل واحد منها بفضة من الجماعات الترابية قسماً خاصاً بـ «قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر»¹⁴. يقدم هذا الباب في أول مادة منه المبادئ العامة، ثم التزامات المنتخبين، والتزامات الرؤساء، وأخيراً دور الدولة.

أما مبدأ المشاركة، فهو يجسد انتقال الدولة من منطق التمثيلية الحصرية إلى منطق تشاركي يقوم على إشراك المواطن في رسم السياسات العمومية المحلية. فقد أقر الفصل 139 من الدستور إلزام الجماعات الترابية بإحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور، ما يؤشر على تطور نوعي في مكانة المواطن داخل المنظومة الترابية، حيث لم يعد ينظر إليه كمجرد مستفيد من السياسات العمومية، بل كفاعل وشريك في بلورتها وتنفيذها وتقييمها. وتفعيل هذا المبدأ يتطلب إعادة هيكلة آليات العلاقة بين الفاعل العمومي والمجتمع المدني، وبناء ثقافة جديدة داخل الإدارة

¹⁴ - أنظر: المواد من 243 إلى 250 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ وأيضاً المواد من 213 إلى 220 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ وأيضاً المواد رقم 269 إلى 276 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

الترابية، قائمة على الإنصات، والشفافية، والتقابل في المسؤولية، بما يعزز مشروعية القرار الترابي ويحد من منطق الإقصاء والبيروقراطية.

ومن المبادئ الأساسية كذلك، يبرز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، المنصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، باعتباره إحدى الضمانات الأساسية لتخليق المرفق العمومي، وتعزيز الثقة بين المواطن والمؤسسات. فهذا المبدأ لا يقتصر على بُعد السياسي أو الأخلاقي، بل يتجاوز ذلك إلى كونه آلية مؤسساتية لضمان خضوع الفاعلين المحليين، المنتخبين منهم أو الإداريين، لمحاسبة دورية وشفافة عن أوجه صرف المال العام، ومآل البرامج الترابية، وجودة الخدمات المقدمة. ويعد هذا المبدأ حجر الزاوية في بناء نموذج للحكامة الترابية الفعالة. إذ لا معنى للاستقلالية دون مساءلة، ولا جدوى من الصلاحيات الواسعة ما لم تقابلها مسؤولية فعلية. ويتكامل مع ما سبق مبدأ العدالة المجالية وتكافؤ الفرص، وهو مبدأ رسخه الفصل 142 من الدستور من خلال إقراره بضرورة التضامن بين الجهات، كوسيلة لإعادة التوازن المجالي، وتدارك التفاوتات التنموية التاريخية بين مختلف ربوع المملكة. وقد أقر المشرع الدستوري آليتين مالتيتين لدعم الجهات الأقل نمواً، يتمثلان في صندوق التاهيل الاجتماعي، وصندوق التضامن بين الجهات. وهذا التوجه يعكس إيمان الدولة بأن تحقيق التنمية الترابية لا يمكن أن يتم دون مراعاة خصوصيات كل مجال، ودون ضمان التوزيع العادل للموارد، بما يسمح لجميع المواطنين، مهما كان مجالهم الجغرافي، بالولوج المتكافئ إلى الحقوق والخدمات والفرص. فالعدالة المجالية، في هذا السياق، لا تعد فقط وسيلة لتحقيق الاندماج الاقتصادي والاجتماعي، بل هي أيضاً أداة لترسيخ الانتماء الوطني، وتعزيز استقرار الدولة ووحدتها الترابية.

إن المبادئ الدستورية المؤطرة للحكامة الترابية لا تشكل شعارات سياسية أو مفاهيم نظرية فحسب، بل تعد التزاماً قانونياً وسياسياً على الدولة ومؤسساتها المنتخبة، لبناء نموذج ترابي ديمقراطي وفعال. غير أن ترجمة هذه المبادئ إلى واقع ملموس تظل رهينة بعدة شروط، منها توفر إطار قانوني وتنظيمي متكامل، وإرادة سياسية صادقة، وقدرات مؤسساتية كافية، فضلاً عن تفعيل آليات التقييم والمساءلة. فما تزال العديد من الجماعات تعاني من ضعف التاهيل، وغياب النجاعة، وتداخل الاختصاصات، مما يحد من نجاعة تنزيل هذه المبادئ. وهو ما يجعل من الضروري، في المرحلة المقبلة، الانتقال من منطق الإقرار الدستوري إلى منطق التفعيل العملي، ومن الشعار إلى السياسات العمومية، في أفق ترسيخ حكمة ترابية فعالة، دامجة، ومستدامة.

الفقرة الثانية: الحكامة الترابية في الدستور المغربي لسنة 2011: التأسيس والمضامين

يمثل دستور 2011 محطة تأسيسية بارزة في مسار بناء دولة ترابية متقدمة، حيث تم الانتقال من خطاب الإصلاح الجزئي للمنظومة الترابية إلى تبني نموذج متكامل يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة والتنمية المجالية المتوازنة، مع ما يتطلبه ذلك من إصلاحات مؤسساتية وتشريعية وإدارية شاملة. لذلك سيتم تحليل هذه الفقرة من خلال ثلاثة نقاط أساسية: أولاً: الدلالات الدستورية للحكامة الجيدة، ثانياً: العلاقة بين الجهوية المتقدمة ومفهوم الحكامة الترابية، ثالثاً: مساهمة ديباجة الدستور والفصول ذات الصلة في تأطير المفهوم.

أولاً: الدلالات الدستورية للحكامة الجيدة

يحمل مفهوم الحكامة الجيدة في دستور المملكة المغربية لسنة 2011 دلالات دستورية جوهرية، تعكس تحولاً نوعياً في الفلسفة القانونية والمؤسساتية التي تحكم بناء الدولة وتدير الشأن العام¹⁵. وقد ورد هذا المصطلح بشكل صريح في ديباجة الدستور، باعتباره أحد المرتكزات الأساسية لبناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون. ومن المعروف أن ديباجة الدستور، وفقاً لاجتهادات المجلس الدستوري المغربي، تُعد جزءاً لا يتجزأ من النص الدستوري، وتتمتع بقوة إلزامية توازي باقي الفصول، وهو ما يُضفي على مفهوم الحكامة الجيدة طابعاً إلزامياً يعلو على باقي التشريعات العادية والتنظيمية.

يتعزز هذا التموقع الدستوري من خلال تنصيص صريح لعدد من الفصول على المبادئ التي تُكوّن جوهر الحكامة الجيدة، ويتعلق الأمر بالفصول (1، 136، 154، 156)، حيث تُعالج هذه النصوص أبعاداً مختلفة للحكامة، منها الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتدبير الحر، والمشاركة، والنجاعة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية والمجالية. وهي مبادئ لم ترد كمجرد شعارات بل تم تضمينها ضمن الإطار المؤسسي المنظم للعلاقة بين الدولة والمجتمع، وبين المركز والجهات، وبين المواطنين والإدارة.

ويُعد الفصل 136 من الدستور أكثر الفصول دلالة على البُعد الترابي للحكامة، حيث ينص على أن:

¹⁵ - هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 87-95.

"التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، والتعاون، والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة".

وهذا النص يُجسّد التحول من منطق التدبير المركزي إلى منطق الشراكة المجالية والتدبير التشاركي، وهو ما يعكس إرادة المشرع الدستوري في إعادة صياغة العلاقة بين الدولة ووحداتها الترابية على أسس جديدة، تُعلي من شأن إشراك المواطن والمنتخب المحلي والمجتمع المدني في صناعة القرار العمومي الترابي.

كما أن الفصل 154 يكرّس مبدأ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة كمعايير لتأطير عمل المرافق العمومية، سواء على المستوى المركزي أو الترابي، مما يُترجم البُعد المؤسساتي للحكامة إلى قواعد فعلية للتسيير والتدبير الإداري.

أما الفصل 156، فيعكس بعداً تكاملياً للحكامة، حينما يربط أداء المرافق العمومية بقيم المرفق العام، والتقييم المستمر، وتحقيق النجاعة والإنصاف، مما يُضفي طابعاً وظيفياً على الحكامة الجيدة كمبدأ موجه للسياسات العمومية.

وهكذا يتضح أن الحكامة الجيدة لم تعد مجرد مفهوم إداري أو توصية دولية، بل أصبحت إطاراً مرجعياً وملزماً لتأطير العلاقات بين الفاعلين والمؤسسات، وتنظيم طرق تدبير الشأن العام، بما في ذلك الحكامة الترابية، وهو ما يُؤشر على تحول نوعي في البناء الدستوري والمؤسساتي للمملكة، في أفق تعزيز الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة والعدالة المجالية¹⁶.

ثانياً: مساهمة ديباجة الدستور والفصول ذات الصلة في تأطير المفهوم

تؤدي ديباجة الدستور دوراً تأسيسياً في تأطير مفهوم الحكامة الترابية، باعتبارها ليست مجرد مقدمة أدبية، بل جزءاً لا يتجزأ من الدستور وذات قيمة قانونية ملزمة وفق الاجتهاد الدستوري المغربي. فهي تُعلن بوضوح انخراط الدولة في مسار بناء ديمقراطية حديثة، قوامها المشاركة والمساءلة والتنمية المستدامة. هذه الكلمات المفتاحية ليست اعتباطية، بل تحيل على

¹⁶ - إلهام بخوشي، مطلب الحكامة: مكسب حقيقي في التنمية الترابية، منشورات مجلة دفاتر قانونية - سلسلة دفاتر إدارية، العدد 4، 2018، ص124.

منظومة متكاملة من القيم والممارسات التي تشكل أساس الحكامة الجيدة، والتي تكتسي بعداً ترابياً متى نُظر إليها في علاقتها بتدبير الشأن المحلي والجهوي¹⁷.

فالمشاركة، على سبيل المثال، تُفهم هنا كمبدأ يتجاوز التمثيلية الانتخابية، ليشمل إشراك المواطن في صنع القرار العمومي، وحقه في تتبع وتقييم السياسات العمومية، وهي ممارسات تتجلى في صيغها التطبيقية على المستوى الترابي. أما العدالة المجالية، فتُعد بمثابة ترجمة ترابية لمبدأ المساواة، تقتضي توزيعاً منصفاً للموارد والمشاريع، بما يسمح بتقليص التفاوتات الجهوية والمجالية، وهي إحدى غايات الحكامة الترابية.

أما الفصول التي ذكرتها، فهي تمثل لبّ المعمار المؤسساتي للحكامة في الدستور المغربي. فالفصل الأول، بتنصيبه على مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، يضع حجر الزاوية لنظام حكمة فعال. هذا المبدأ لا يقتصر على المسؤوليات السياسية فقط، بل يشمل كذلك المسؤولين الإداريين والمنتخبين الترابيين، أي أنه يُعمم منطق المساءلة على مختلف مستويات تدبير الشأن العام، وهو جوهر الحكامة الترابية.

ثم يأتي الفصل 154 ليؤسس لقواعد تدبير المرافق العمومية، بوصفها أدوات الدولة في خدمة المواطن. هنا، لا تُطرح الحكامة بوصفها اختياراً تقنياً لتحسين الأداء الإداري، بل كالتزام دستوري يلزم المؤسسات باحترام مبادئ الجودة، والفعالية، والمساواة، وهي كلها معايير لا يمكن تحقيقها دون تنظيم محكم على المستوى الترابي، خاصة مع تفويض بعض من هذه الخدمات إلى الجماعات الترابية أو حتى إلى القطاع الخاص.

ويُعمّق الفصل 155 هذا البعد من خلال توجيه سلوك الموظف العمومي، الذي يُعد أحد الفاعلين الأساسيين في تنزيل الحكامة، نحو قيم الحياد والشفافية وخدمة الصالح العام. هذا التوجيه الدستوري لا يحمل فقط بُعداً أخلاقياً، بل يُعتبر مدخلاً لضمان موضوعية القرار الإداري على المستوى الترابي، بعيداً عن الزبونية أو الاستغلال السياسي.

وأخيراً، الفصل 156 يُحدث تحولاً مهماً في تصور الدولة للعلاقة بين السياسات العمومية والمجتمع، من خلال الدعوة إلى سياسات تشاركية، تُقيم أدائها، وتنفذ على المواطن. هذا الفصل

¹⁷ - سهى الجديدي، مقومات الحكامة الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - العدد التاسع والأربعون، شتنبر - دجنبر، 2023، ص101.

يعكس بوضوح توجهاً نحو ديمقراطية القرار العمومي الترابي، أي إضفاء بُعد تشاركي على السياسات المحلية والجهوية، بما ينسجم مع جوهر الحكامة الترابية.

ما يمكن استخلاصه هو أن الحكامة الترابية ليست مجرد مفهوم تفسيري للدستور، بل هي إحدى وظائفه العملية، تجسدها نصوص صريحة تجعل منها مكوناً إلزامياً في بنية الدولة الحديثة. وعليه، لا يعود الحديث عن الحكامة الترابية ترفاً مفاهيمياً أو توجهاً سياسياً ظرفياً، بل هو واجب دستوري يفرض مراجعة عميقة لمنظومة التدبير العمومي، انطلاقاً من المجال، باعتباره المستوى الأنسب لتقريب القرار من المواطن، وتحقيق التنمية العادلة والمنصفة.

ثالثاً: العلاقة بين الجهوية المتقدمة ومفهوم الحكامة الترابية

عندما نتحدث عن الحكامة الترابية في الدستور المغربي، فإننا في الواقع نتحدث بشكل مباشر أو غير مباشر عن الجهوية المتقدمة. فهذه الأخيرة ليست مجرد إعادة تنظيم إداري أو توزيع شكلي للاختصاصات بين المركز والجهات، بل تعبر عن تصور عميق لتدبير المجال يقوم على إعادة بناء العلاقة بين الدولة والمجال الترابي، بما يعنيه ذلك من إعادة توزيع فعلية للسلطة والمسؤوليات والموارد¹⁸.

الدستور المغربي في الباب التاسع منه لا ينظر إلى الجهة كوحدة ترابية إدارية فقط، بل كفاعل تنموي وشريك في القرار العمومي. هذا التموقع الجديد للجهة يفرض أن تكون لها أدوات قانونية ومالية وتنظيمية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها، لا بصفتها ملحقة بالمركز، ولكن كجهاز منتخب يملك شرعية ديمقراطية ويفترض أن يخضع بدوره لآليات المحاسبة والمساءلة. وهذا ما يجعل الجهوية المتقدمة، في جوهرها، ممارسة تطبيقية لمفهوم الحكامة الترابية.

من جهة أخرى، يتيح الفصل 140 من الدستور إطاراً مرناً لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات. فبدلاً من منح الجهات حزمة جامدة من المهام، يعترف لها بثلاث مستويات من الصلاحيات: ذاتية، مشتركة، ومنقولة. هذه الصيغة تعكس إدراك المشرع لصعوبة القطيعة المفاجئة مع المركزية، واقتناعه بأن بناء جهوية فعالة يقتضي التدرج والتكيف مع واقع كل جهة، وهو ما يندرج في منطق الحكامة المرتكزة على النجاعة والتدرج في إرساء المسؤوليات.

¹⁸ - رضوان زهرو، الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30/2014، ص 7-10.

أما الجانب المالي، الذي يمثل عادة نقطة الضعف في أي تجربة لا مركزية، فقد حظي في الدستور بمكانة خاصة. فالفصل 141 لا يكتفي بالحديث عن حق الجهة في الحصول على موارد، بل يشير إلى ضرورة توفير موارد مالية مرصودة لها، وأخرى مشتركة مع الدولة. هذه الإشارة تُظهر وعياً دستورياً بأن المسؤوليات لا تكون ذات جدوى دون إمكانيات مرافقة لها، وأن الحكامة الترابية لا تُقاس فقط بالنصوص بل بمدى قدرة الجهات على إنجاز مشاريع فعلية وتحقيق أثر ملموس في حياة المواطنين.

ولا يمكن فهم هذا التصور دون التوقف عند الفصل 142، الذي ينص على إحداث صندوقين: للتأهيل الاجتماعي وللتضامن بين الجهات. هذان الصندوقان ليسا مجرد أدوات مالية، بل يعكسان رؤية دستورية تهدف إلى تصحيح اختلالات مجالية تاريخية، وتُعبّر عن فهم عميق للحكامة بوصفها توازناً بين الإنصاف والكفاءة.

بكلمة موجزة، فإن الجهوية المتقدمة في الدستور ليست تقنية إدارية، بل مشروع سياسي ومجتمعي يروم إعادة بناء الدولة على أساس تشاركي وتوزيعي. وهي تتقاطع مع الحكامة الترابية من حيث الأهداف، وتُترجمها من حيث الوسائل، وتُكملها من حيث الفعالية والإنصاف.

المطلب الثاني: حدود التفعيل وآفاق ترسيخ الحكامة الترابية في التجربة المغربية

على الرغم من التأصيل الدستوري الواضح لمبدأ الحكامة الترابية في دستور 2011، فإن تجسيد هذا المفهوم على أرض الواقع في المغرب ما يزال يواجه مجموعة من التحديات والإكراهات، سواء على المستوى المؤسسي أو القانوني. فالأطر التشريعية والتنظيمية التي تُؤطر الحكامة الترابية، وإن كانت متقدمة من حيث المبدأ، إلا أن تأخر إصدار بعضها، أو غموض بعض نصوصها، بالإضافة إلى محدودية القدرات الإدارية والمالية للجماعات الترابية، تشكل عوائق حقيقية أمام تفعيل الحكامة الفعلية (الفقرة الأولى).

كما تتداخل هذه الإكراهات مع رهانات جوهرية ترتبط بخصوصية التجربة المغربية، التي تسعى إلى تأسيس نموذج حكمة ترابية متمايز، يتلاءم مع خصائص الدولة المغربية وهويتها السياسية والاجتماعية، ويستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة والتوازن المجالي. ويتطلب ذلك تضافر جهود المؤسسات، وتعزيز المشاركة الفعلية للمواطنين، وابتكار آليات فعالة للمحاسبة والشفافية، إضافة إلى تطوير القدرات البشرية والمالية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإكراهات المؤسساتية والقانونية لتفعيل الحكامة الترابية

رغم التقدم الذي حققه دستور 2011 في تعزيز الحكامة الترابية بالمغرب، فإن تطبيق هذا المبدأ يواجه عدة إكراهات قانونية ومؤسسية. أهم هذه الإكراهات تشمل ضعف التنسيق بين الدولة والجماعات الترابية، تداخل الصلاحيات (أولاً)، وغموض مفهوم التدبير الحر بين الاستقلال الإداري والرقابة المركزية (ثانياً). كما يعاني الإطار القانوني والتنظيمي من بطء في إكمال المؤسسات وضعف قابلية بعض النصوص للتطبيق، إضافة إلى نقص التأطير في مجالات المالية المحلية والتخطيط وتدبير الموارد البشرية (ثالثاً). هذه العوامل تعيق فعالية الحكامة الترابية وتستلزم إصلاحات شاملة لمنظومة التدبير الترابي.

أولاً: ضعف التنسيق بين الدولة والجماعات الترابية

رغم ما أقره دستور 2011 من مبادئ متقدمة في باب تدبير العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، وحرصه على إرساء منطق "التعاون والتكامل والنجاعة"، إلا أن الواقع العملي يُظهر استمراراً لنموذج قديم في توزيع السلطة، قوامه مركزية القرار وتهميش دور الفاعل المحلي في بلورة السياسات العمومية وتفعيلها.

يعود هذا الخلل إلى غياب التنزيل المؤسسي الفعلي لمقتضيات الدستور. فالدستور نصّ على مبادئ، لكنه لم يرفقها بآليات دقيقة وملزمة تفرض التعاقد والالتقائية بين مختلف المستويات الترابية والمركزية. والنتيجة هي استمرار الهيمنة الإدارية للمصالح اللامركزية، التي تحتفظ، عملياً، بسلطة توجيهية تفوق في كثير من الأحيان سلطات المجالس المنتخبة، حتى وإن كانت هذه الأخيرة تتمتع بشرعية ديمقراطية مباشرة.

وتترجم هذه الهيمنة إلى مظاهر ملموسة على مستوى تدبير الشأن المحلي والجهوي. ففي كثير من الأحيان، تُعدّ الجماعات والجهات مخططاتها التنموية دون أن تحظى بتنسيق فعلي مع القطاعات الوزارية، مما يؤدي إلى تضارب في الرؤى، وتكرار في المشاريع، أو تعطيلها بسبب غياب التمويل أو عدم التوافق على الأولويات. وهذا ما أشارت إليه بوضوح تقارير المجلس الأعلى للحسابات، خصوصاً عند تقييمه لمخططات التنمية الجهوية، حيث تم تسجيل ضعف في الإطار التعاقدية الذي من المفترض أن ينظم العلاقة بين الدولة والجهة.

كما أن تضارب الاختصاصات بين الفاعلين – سواء بسبب عدم وضوح القوانين التنظيمية أو بسبب تقاطع المهام بين الإدارة المركزية والجالس الترابية – يؤدي إلى ازدواجية في المسؤولية وغموض في المحاسبة. فلا المواطن يعرف من يُحاسب، ولا المسؤول المحلي يستطيع ممارسة صلاحياته بكامل الاستقلالية.

هذه الوضعية تنتج آثاراً سلبية متسلسلة:

أولاً، تباطؤ في تنفيذ المشاريع العمومية، نتيجة غياب القرار الموحد والتنفيذ المتناسق.
ثانياً، هدر في الموارد، سواء المالية أو البشرية، بسبب تضارب في التوجيه أو تنفيذ مشاريع غير مندمجة.

ثالثاً، فقدان الثقة في المؤسسات، حيث يرى المواطن اختلالات واضحة في الفعل العمومي المحلي دون أن يفهم أسبابها الحقيقية.

والأخطر أن هذا الارتباك في التنسيق يُفرغ الجهوية المتقدمة من مضمونها الحقيقي. فبدل أن تتحول الجهة إلى فاعل محوري في التنمية، تظل مرهونة بإرادة المركز، ما يحد من قدرتها على ابتكار حلول محلية، وبالتالي يعرقل ترسيخ نموذج حقيقي للحكامة الترابية كما تصوره الدستور. إن الإصلاح هنا لا يكون بإصدار مزيد من النصوص، بل بإحداث تحول ثقافي ومؤسسي حقيقي، يقوم على الاعتراف بقدرات الجهات والجماعات، وإرساء تعاقد واضح، وتنسيق دائم، ومسؤوليات متميزة. وبدون ذلك، ستظل الحكامة الترابية في المغرب رهينة التناقض بين النص والممارسة.

ثانياً: الإشكالات المرتبطة بالتأويل الدستوري لمفهوم التدبير الحر

يشكل مبدأ "التدبير الحر" أحد المكونات الأساسية لمشروع الجهوية المتقدمة كما أقره دستور 2011، وهو ليس مجرد مقتضى إداري، بل تعبير دستوري عن إرادة الانتقال إلى نموذج جديد في تنظيم السلطة وتوزيعها على المستوى الترابي. فحين ينص الفصل 136 من الدستور على هذا المبدأ، فهو يؤسس لتصور يقوم على منح الجماعات الترابية – وعلى رأسها الجهات – سلطة فعلية في اتخاذ القرار، وتدبير الشأن العام المحلي بكيفية مستقلة وفعالة. غير أن هذا الطموح، ورغم صيغته الدستورية التمكينية، لم يترجم بشكل متوازن على مستوى النصوص التنظيمية ولا في الممارسة الفعلية، مما جعل التدبير الحر أقرب إلى شعار تأطيري منه إلى أداة تمكين حقيقية.

الإشكال الجوهري لا يكمن فقط في وجود المراقبة، ولكن في طبيعتها، وتمثلاتها، وكيفية ممارستها. فالدستور نفسه وإن أقر مبدأ التدبير الحر، إلا أنه حافظ في فصول أخرى على أدوار واسعة للسلطات الترابية الممثلة للدولة، وخاصة الولاية والعمال، الذين يناط بهم السهر على احترام القانون وضمان التنسيق بين السياسات العمومية. هذا الدور، وإن كان مبرراً في سياق الحفاظ على وحدة الدولة والتقييد بالمشروعية، فإنه يتحول في حالات عديدة إلى آلية للتقييد المفرط، خاصة حين يقترن بمساطر ثقيلة، وتعليمات فوقية، وتأويلات إدارية تُفَرِّغ الاستقلال المحلي من مضمونه. والمفارقة أن هذه الرقابة التي يُفترض أن تكون وسيلة لحماية المال العام وضمان حسن التسيير، تتحول، في غياب معايير واضحة ومعلنة، إلى شكل من أشكال الوصاية المقنعة، تُقيد المبادرات وتُفَرِّم الأداء المحلي.

ما يزيد من تعقيد هذا الوضع هو غياب اجتهاد دستوري يوطر هذا المبدأ تأطيراً دقيقاً. فالمحكمة الدستورية، رغم دورها المركزي في حماية الحقوق وضبط التوازنات المؤسساتية، لم تقدم بعد تأويلاً صريحاً يحدد بدقة حدود هذا التدبير، أو المعايير التي يجب أن تُراعى في تفعيل الرقابة على الجماعات. هذا الصمت القضائي يترك فراغاً في التأويل، يُمَلَأ في الغالب بتقديرات إدارية تميل إلى الاحتياط والتقييد، لا إلى التمكين والتيسير. وهو ما يعيد إنتاج النزعة المركزية داخل نظام يُفترض أنه يسير في اتجاه اللامركزية، ويجعل من الإدارة طرفاً مهيمناً في معادلة يفترض أن تحتكم إلى منطق التعاقد والتوازن، لا إلى منطق السلطة والوصاية.

في هذا السياق، تتجلى مفارقة أخرى، تتمثل في كون القوانين التنظيمية، التي يُفترض أن تكون ترجمة دستورية لمبدأ التدبير الحر، جاءت محملة بسلسلة من المقتضيات التي تُحيل باستمرار على سلطات التأشير والمصادقة والموافقة القبلية. هذا البناء القانوني، وإن كان يتذرع بضمان انسجام السياسات العامة واحترام الضوابط المالية، فإنه عملياً يُفَرِّغ المبدأ الدستوري من مضمونه، ويحوّل الاستقلال المحلي إلى مجرد مساحة محدودة للمناورة. كما أنه يُدْخِل الفاعلين الترابيين في دوامة من الانتظارية الإدارية، ويجعل من العديد من البرامج والمشاريع رهينة بإرادة سلطات خارجية لا تخضع بدورها لحاسبة محلية، مما يُضعف آليات الرقابة الديمقراطية ويمس بجوهر مبدأ التفريع.

إن تجاوز هذه المفارقات لا يمكن أن يتم فقط عبر مراجعة قانونية، بل يحتاج إلى بناء تأويل مؤسساتي واضح، يرسم بدقة حدود التدبير الحر، ويحدد المجال المشروع للرقابة، ويؤسس لتوازن

جديد بين مقتضيات الوحدة الوطنية ومستلزمات الاستقلال المحلي. فالمحكمة الدستورية مطالبة بلعب دور تأسيسي في هذا الاتجاه، من خلال توضيح معالم المفهوم، والتصدي لكل تأويل يُقيد المبدأ دون مبرر دستوري صريح. كما أن المؤسسات العمومية الوسيطة، مثل اللجنة الوطنية للجهوية المتقدمة، مدعوة إلى تقديم دلائل تفسيرية ومذكرات تأطيرية، تساعد على توحيد الفهم وتيسير التفعيل، وتمنع الانزلاق نحو تأويلات تقييدية تُضعف الفعل العمومي الترابي.

لا يمكن الحديث عن التدبير الحر باعتباره مبدأً تقنياً فحسب، بل يجب اعتباره تجسيداً لتحول أعمق في بنية الدولة، من دولة التحكم العمودي إلى دولة تعاقدية تُمكن الجماعات من ممارسة اختصاصاتها في إطار من المسؤولية والشفافية. هذا التحول، لكي يتحقق، لا يكفي أن يُعلن في النصوص، بل يجب أن يُحمى بالتأويل الدستوري، ويُترجم في التشريعات، ويُرافق إدارياً بمنطق المساعدة لا الرقابة، والتنسيق لا التحكم. فبغير ذلك، سيظل الخطاب حول الجهوية المتقدمة مجرد إعلان نوايا، لا يتجسد على أرض الواقع، وسيفقد المواطن ثقته في جدوى الإصلاحات التي لا تُغيّر موازين السلطة ولا تُحسن شروط الفعل العمومي المحلي.

ثالثاً: الإطار القانوني والتنظيمي المصاحب للدستور

جاء دستور 2011 بوصفه لحظة تأسيسية مفصلية في مسار إعادة بناء علاقة الدولة بالجال، معلناً عن قطيعة مع نماذج المركزية التقليدية، ومكرساً في ديباجته وفصوله تصوراً متقدماً للامركزية، يتجلى خصوصاً في الاعتراف الصريح بجهوية متقدمة ذات أساس ديمقراطي. وقد تجسّد هذا التوجه في إصدار القوانين التنظيمية الثلاثة الخاصة بالجماعات الترابية، والتي رُوّج لها باعتبارها الإطار التشريعي المؤسس لمرحلة جديدة من التوزيع العمودي للسلطة.

غير أن هذا الزخم الدستوري، ورغم ما انطوى عليه من وعود مؤسساتية، لم يُترجم إلى تحول فعلي في بنية الدولة الترابية، بل اصطدم بجملة من العوائق البنيوية التي قللت من أثره، وأفقدت مضامينه كثيراً من قيمتها التمكينية. فالقوانين التنظيمية، وإن بدت على مستوى الصياغة منسجمة مع روح الدستور، عبر التنصيب على اختصاصات ذاتية ومجالات للمشاركة وموارد مالية خاصة بالجماعات الترابية، إلا أنها لم تُبَنَ على منطق التمكين الفعلي، وإنما ظلت

محكومة بهاجس ضبط المجال أكثر من تحريره. وهو ما خلق مفارقة واضحة بين خطاب يؤسس للجهوية المتقدمة، وممارسة بيروقراطية تعيد إنتاج المركزية بصيغة أكثر تعقيداً.

تتجلى هذه المفارقة أساساً في غياب جدولة واضحة لتفعيل الاختصاصات المنقولة، مما جعل الفاعل الترابي في وضعية انتظار دائم لإرادة المركز، الأمر الذي يضعف قدرته على بلورة برامج مستقلة ويقيّد هامش مبادرته. والمقلق في هذا الوضع ليس فقط البطء، بل غياب رؤية مؤسساتية واضحة تؤطر هذا الانتقال، وتحوّله إلى مسار منسق قائم على تعاقد فعلي بين الدولة والجهات، لا على مجرد وعود معلقة في نصوص قانونية.

وغالباً ما يُبرّر تعثر هذا التفعيل بإكراهات تقنية من قبيل ضعف الموارد البشرية أو تأخر صدور النصوص التطبيقية، إلا أن هذا التبرير لا يصمد أمام التحليل، إذ يخفي في جوهره موقفاً سياسياً غير محسوم تجاه مبدأ اللامركزية ذاته. فالتردد في نقل سلطات فعلية إلى الجماعات الترابية يعكس نوعاً من الحذر البنيوي داخل الدولة، حيث يخشى أن يؤثر تمكين الجهات على توازن السلطة أو أن ينتج عنه بروز فاعلين ترابيين قد يطالبون بفضاءات أوسع للمناورة خارج منطق الضبط المركزي.

ويتعزز هذا التحليل بالنظر إلى طبيعة الحكامة القانونية المؤطرة لمنظومة اللامركزية، حيث يلاحظ أن العديد من المفاهيم الأساسية – مثل التدبير الحر، والاختصاصات المشتركة، وآليات الشراكة مع الدولة – ما زالت تُركن إلى دائرة الغموض التأويلي. هذا الغموض لا يُعد أمراً عفوياً، بل يُوظف في كثير من الأحيان كأداة لضبط المجال الترابي، إذ يسمح بتأويلات تقييدية من طرف سلطات المراقبة، ويُفرض النصوص من وظيفتها الأصلية كأداة للتمكين. وفي ظل غياب تأويل دستوري وقضائي حاسم لهذه المفاهيم، يظل الفاعل الترابي خاضعاً لتقديرات الإدارة أكثر من احتكامه إلى منطق القانون.

وحتى على مستوى الخطاب التنموي، يتأكد هذا التردد البنيوي. فقد جاء تقرير لجنة النموذج التنموي لسنة 2021 بتشخيص جريء لأعطاب النظام اللامركزي، مبرزاً اختلالات في الكفاءة والحكامة والمشاركة، إلا أنه، ورغم جراته، لم يبلور حلولاً مؤسساتية جذرية لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمجال. ففي غياب إرادة مركزية صريحة لإعادة توزيع السلطة وفق منطق

التعاقد والمسؤولية، تظل التوصيات حبيسة النوايا الحسنة، وتبقى الأزمة أزمة تماثلات قبل أن تكون أزمة موارد أو نصوص¹⁹.

إن ما يمكن استخلاصه من هذا المسار، هو أن الإطار القانوني المنظم للامركزية بالمغرب، ورغم تطوره الظاهري، لم يخرج بعد من عباءة الدولة المركزية. فالخلل لا يكمن فقط في بدء التفعيل أو نقص الكفاءات، بل في غياب محددات ثلاثة تُعد شرطاً لأي انتقال حقيقي؛ أولاً، إرادة سياسية واضحة ومعلنة للقطع مع منطق الهيمنة المركزية، ثانياً، تأويل دستوري وقضائي حاسم يعيد ضبط المفاهيم ويمنح الفاعل الترابي استقلالاً حقيقياً، وثالثاً، إستراتيجية وطنية مندمجة تتجاوز المقاربة التجزيئية وتؤسس لرؤية شاملة حول اللامركزية.

دون هذه الشروط، ستظل منظومة اللامركزية محكومة بالتردد، وسيبقى مبدأ الجهوية المتقدمة شعاراً مؤجلاً، يفتقد شروط التمكين الواقعي. والأسوأ من ذلك، أن استمرار هذا الوضع يعمق الهوة بين النص والممارسة، ويضعف ثقة المواطن في إمكانات الإصلاح من الداخل، مما قد يفتح الباب أمام نزعات لا تتقاطع بالضرورة مع رهانات الدولة الديمقراطية الموحدة.

الفقرة الثانية: رهانات تفعيل الحكامة الترابية: نحو نموذج مغربي متميز

تجاوز إكراهات تفعيل الحكامة الترابية يتطلب أكثر من مجرد معالجة النقائص القانونية والمؤسسية، بل يتطلب بلورة رؤية استراتيجية متكاملة تؤسس لنموذج مغربي مميز يستند إلى خصوصية الدستور ويراعي التنمية المجالية والعدالة الاجتماعية. من أهم هذه الرهانات تعزيز قدرات الجماعات الترابية مالياً وبشرياً (أولاً)، وترسيخ ثقافة التعاقد والمساءلة والشفافية عبر آليات مؤسسية واضحة مثل تقارير التقييم والمشاركة المواطنة (ثانياً). كما تتغير أدوار الدولة لتشمل المساندة والدعم التقني والمالي في إطار تعاون متكامل بين المركز والمجال، مما يستدعي إعادة تعريف الوظائف وتوزيع الصلاحيات لضمان نجاعة السياسات العمومية وتحقيق تنمية عادلة ومستدامة (ثالثاً).

¹⁹ - تقرير النموذج التنموي الجديد: المراكز الرابع.

أولاً: تعزيز القدرات الذاتية للجماعات الترابية

إن الحديث عن الحكامة الترابية لا يستقيم ما لم يُقرن بتمكين فعلي للجماعات الترابية، يمكنها من التحول من مجرد هياكل إدارية محلية إلى فاعلين تنمويين حقيقيين، يمتلكون القدرة على تشخيص حاجيات المجال، واقتراح حلول مستندة إلى المعطيات، وتنفيذ السياسات العمومية على نحو فعال وناجع. فالمسألة ليست مجرد نقل للاختصاصات بشكل نظري أو صوري، بل تتعلق بمدى قدرة هذه الجماعات على ممارسة هذه الاختصاصات فعلياً، بما يقتضيه ذلك من مقومات التخطيط، والموارد البشرية، والتمويل، والمرونة المؤسسية.

الواقع يكشف أن الجماعات الترابية، في وضعها الراهن، تعاني من هشاشة بنيوية على مستويين متلازمين: فهي، من جهة، محدودة من حيث الموارد المالية الذاتية، إذ تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الدولة، دون أن تتمكن من تعبئة موارد محلية كافية أو من تطوير آليات مبتكرة للتمويل²⁰. ومن جهة ثانية، تعاني من خصائص كبير في الكفاءات المؤهلة لتدبير شؤونها، سواء على مستوى التخطيط الاستراتيجي أو الإنجاز العملي، ما ينعكس سلباً على قدرتها على الانتقال من مرحلة التصور إلى مرحلة التنفيذ.

هذا الضعف المزدوج يُفرغ مبدأ التدبير الحر من مضمونه، ويبقي الجماعات في حالة تبعية مستمرة للمركز، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى. وبالتالي، فإن غياب القدرات الذاتية لا يضعف فقط أداء الجماعات، بل يُقوّض منطق الحكامة الترابية نفسه، ويُحوّل الفاعل المحلي إلى مجرد منفذ لقرارات فوقية، بدل أن يكون فاعلاً مبادراً ومُبدعاً.

ولا يمكن الحديث عن تمكين الجماعات دون التطرق إلى إشكالية التمويل، التي تُعد شرطاً لازماً لأي ممارسة فعلية للاختصاصات. صحيح أن الفصل 142 من الدستور ينص على إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، كآليتين لإرساء العدالة المجالية وإعادة توزيع الثروة، غير أن الواقع يكشف عن ضعف تفعيل هذين الصندوقين على مستوى الممارسة، حيث لم يتحوّل بعد إلى أدوات مالية منتظمة وفعالة، بل يطفئ على تدخلاتهما منطق الظرفية والتقدير، في غياب معايير شفافة وواضحة للتوزيع، الأمر الذي يفتح المجال أمام التأويلات غير

²⁰ - الحسن الرشدي، سعيد ططي، اللامركزية المالية وتحقيق التنمية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 152، ماي - يونيو 2020، ص 170-171.

الموضوعية، بل وحتى أمام أشكال من "الريع المالي" القائم على منطق العلاقات بدل منطق الاستحقاق²¹.

وتزداد الإشكالية حدة عندما لا يُربط الدعم العمومي بمردودية الأداء المحلي، مما يخلق نوعاً من المفارقة بين الجماعات المجتهدة وتلك التي تفتقر للفعالية، ويجعل من التحويلات المالية أداة لتدبير العجز، لا وسيلة لتكريس الاستقلالية والابتكار المحلي. وهكذا، بدل أن يكون التمويل رافعة للتمكين، يُستخدم أحياناً كأداة لإعادة إنتاج التبعية، بما يخالف جوهر اللامركزية ويُضعف جاذبية الفعل الجماعي الترابي.

في هذا السياق، تبدو الحاجة ماسة إلى تبني مقاربة تكاملية في تأهيل الجماعات، تنظر إلى التمكين باعتباره عملية شاملة تتطلب تضافر عناصر متعددة. فإلى جانب التمويل، لا بد من الاستثمار الجاد والمستدام في الرأسمال البشري المحلي، من خلال آليات التكوين المستمر، وتحفيز الكفاءات، وربط المسؤولية بالمحاسبة، بما يخلق دينامية داخلية تدفع نحو التغيير. كما أن نقل الاختصاصات لا ينبغي أن يتم بشكل اعتباطي أو مبهم، بل وفق خارطة طريق واضحة، تُحدد المسؤوليات وتوازن بين السلطة والواجبات، وتُجنب الفاعل المحلي الوقوع في فراغ مؤسسي أو في تضارب تأويلي.

ومن الضروري، كذلك، إعادة التفكير في العلاقة بين الجماعة والمواطن، عبر تشجيع آليات المشاركة المواطنة، وتعزيز الشفافية، وجعل المجالس المحلية فضاءات للحوار العمومي المفتوح، بدل أن تبقى مجرد إدارات مغلقة تتخذ قراراتها بمعزل عن الديناميات المجتمعية.

في المحصلة، إن بناء نموذج فعال للحكومة الترابية لا يمكن أن يتم من خلال الإعلانات الدستورية أو النصوص القانونية فقط، بل يتطلب إحداث تغيير نوعي في كيفية تدبير الشأن المحلي، عبر تفكيك منطق التبعية الإدارية والمالية، وتكريس استقلالية فعلية للجماعات، تجعلها فاعلاً حقيقياً في التنمية. فاللامركزية ليست مجرد بنية قانونية، بل هي رهان استراتيجي لبناء ديمقراطية محلية قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطن، وعلى إبداع حلول نابعة من خصوصيات المجال، لا مفروضة من فوق.

²¹ - عادل تميم، إسهامات في التنمية الترابية بالمغرب "دراسات قانونية"، SO-ME PRINT Agadir، الطبعة الأولى 2023، ص 125 وما بعدها.

ثانياً: ترسيخ ثقافة التعاقد والمساءلة والشفافية

تُعد آليات التعاقد بين الدولة والجهات رافعة أساسية لإعادة هيكلة العلاقة التقليدية التي لطالما طبعتها مركزية مضطرة، نحو نموذج جديد قائم على التعاون والتفاعل المتوازن بين المركز والمجال²². فالتعاقد، من هذا المنظور، ليس مجرد تقنية إدارية أو أداة لتدبير المشاريع، بل هو تجلُّ لتحول بنيوي في فلسفة التدبير الترابي، يُنقل بموجبه الفاعل الجهوي من موقع التنفيذ إلى موقع الشراكة، ضمن إطار مؤسساتي قوامه الالتزام المتبادل وتوزيع المسؤوليات بوضوح وشفافية²³.

هذا التحول التعاقدي يعكس تطوراً في منطق الحكامة، يُعيد الاعتبار لمبدأ التدبير الحر كما أقره الدستور، ويجعل من الجهات وحدات فاعلة تتقاسم مع الدولة رسم معالم التنمية الجهوية. غير أن نجاح هذا النموذج رهين بعدة شروط، أولها الشفافية، التي لا تقتصر على مجرد النشر السلبي للمعلومات، بل تمتد إلى بناء منظومة من الإفصاح المسبق عن الأهداف والمعايير التي تُؤطر البرامج التعاقدية، بما يضمن وضوح الرؤية، ويمنح المواطن والمجتمع المدني أدوات التتبع والمراقبة.

فالشفافية ليست قيمة أخلاقية فقط، بل آلية عملية لتقليص هامش الغموض، ومحاربة الفساد، وإعادة بناء الثقة في الفعل العمومي المحلي. وفي هذا السياق، تتكامل الشفافية مع المساءلة، التي تُعد الضمانة الحقيقية لتحويل التعاقد إلى أداة فعالة، تُخضع الأطراف لرقابة مستمرة على تنفيذ الالتزامات المتبادلة، وتُعطي للبرامج بعداً واقعياً قابلاً للقياس والتقييم.

ولا تكتمل جدوى التعاقد إلا من خلال إدماج آلية التقييم الدوري، باعتبارها الأداة التي تمكن من رصد مدى التقدم المحرز، وتحديد مكامن التعثر، واقتراح التعديلات الضرورية في الوقت المناسب. ومن خلال هذه الدينامية التقييمية، يتحول العقد إلى إطار مرن للتدبير القائم على التفاعل والتصحيح المستمر، بدل أن يكون وثيقة جامدة محكومة بالترابعية الشكلية.

²² -Fahmi Ben Abdelkader, Du droit de l'Etat à l'Etat de droit dans les pays arabes: Analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution, Thèse de Doctorat, Economie et finances, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2009, p67.

²³ - عبد اللطيف الشدادي، مفهوم وتطبيقات حرية التعاقد من قبل الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 152، 2024، ص125.

من جهة أخرى، يُعتبر إشراك المواطن والمجتمع المدني في إعداد وتتبع تنفيذ البرامج التعاقدية شرطاً أساسياً لتحقيق المشروعية الاجتماعية، وتعزيز البُعد الديمقراطي في تدبير الشأن العام الجهوي. غير أن هذه المشاركة لا تزال، في التجربة المغربية، محدودة من حيث العمق والتأثير، بفعل مجموعة من الإكراهات، من أبرزها ضعف التأطير القانوني والوظيفي لدور المجتمع المدني، وغياب آليات مؤسسية منتظمة لتدخله، إضافة إلى محدودية الوعي المواطن بمفاهيم الرقابة التشاركية وحقوق المتابعة والمحاسبة.

إن ترسيخ ثقافة التعاقد لا يتأتى فقط عبر النصوص الدستورية أو المراسيم التنظيمية، بل يستدعي تحولاً مؤسساتياً وثقافياً عميقاً يُعيد توزيع السلطة والموارد بشكل منصف، ويُمكن الجهات من أدوات التدبير المتكامل، بما يجعل من آليات التعاقد دعامة حقيقية لنموذج تنموي جهوي ناجح، متفاعل، ومستجيب لتطلعات الساكنة. ولتحقيق ذلك، تُصبح الإرادة السياسية، والإصلاح التشريعي، وبناء القدرات الجهوية، وتعزيز دور هيئات الرقابة والتقييم، عناصر جوهرية في هندسة هذا التحول.

ثالثاً: الأدوار الجديدة للدولة في ظل منطق الحكامة والشراكة

تفعيل الحكامة الترابية لا يمكن أن يتم دون إعادة نظر شاملة في مفهوم دور الدولة، بما ينسجم مع التحولات التي عرفها النموذج التنموي الوطني، ومع متطلبات تنزيل الجهوية المتقدمة. لقد بات من غير المقبول استمرار الدولة في أداء دور السلطة المركزية المتحكمة في تفاصيل التدبير الترابي، بالنظر إلى ما أفرزته هذه المقاربة من أعطاب بنيوية في علاقة المركز بالمجال²⁴. فالنموذج الجديد للحكامة يفرض تحولاً عميقاً في طبيعة الدولة نفسها، من دولة الوصاية والرقابة الصارمة إلى دولة الشراكة والتأطير والدعم، أي إلى دولة تمارس مسؤولياتها من موقع الميسر والمحفز والمراقب النوعي، بدل التدخل المباشر والمقرر الوحيد.

هذا التحول لا يقتصر على الجانب التنظيمي أو القانوني، بل يعكس تحولاً ثقافياً عميقاً في بنية العلاقة بين الدولة وباقي الفاعلين الترابيين، يقوم على مبدأ التدبير الحر، وحرية المبادرة المحلية، وربط المسؤولية بالمحاسبة. فالدولة لم تعد في هذا السياق فاعلاً يتولى احتكار السلطة

Jacques Chevallier, La gouvernance : paradigme étatique?, Revue française - ²⁴ d'administration publique 2003/1 n° 105-106, p. 206

والقرار، وإنما ضامن لتكامل السياسات العمومية عبر مختلف المستويات، وفاعل في خلق بيئة مؤسسية وتنظيمية تتيح للفاعلين المحليين ممارسة اختصاصاتهم في إطار من الانسجام والتكامل، دون وصاية أو تدخل فوقي يُفرغ اللامركزية من مضمونها.

في هذا السياق، يُعد ميثاق اللاتمرکز الإداري محطة محورية في مسار إعادة هيكلة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، حيث يشكل المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق بإصدار هذا الميثاق خطوة متقدمة نحو ترسيخ منطق التوزيع الأفقي للسلطة. فقد وضع الميثاق أسساً مرجعية جديدة لإعادة تنظيم تدخلات الدولة على المستوى الترابي، من خلال إرساء ما يُعرف بـ"التصاميم المرجعية للتمركز"، وهي بمثابة أدوات منهجية لتحديد الاختصاصات المنقولة إلى المصالح اللامركزية، وضمان التنسيق الوظيفي بين الإدارات المركزية ونظيراتها الترابية. وتُفترض هذه التصاميم أن تشكل دعامة للتناغم بين السياسات القطاعية الوطنية، والحاجيات الحقيقية للجهات والجماعات، بما يسمح بتقليص الفجوات المجالية، وتحقيق قدر من العدالة والنجاعة في التدخل العمومي.

غير أن تفعيل العملي لهذا الميثاق لا يزال يواجه صعوبات جوهرية تمس جوهر المشروع برمته، إذ أن بطء إصدار النصوص التطبيقية المرتبطة به، وتردد عدد من القطاعات الوزارية في تنزيل التصاميم المرجعية الخاصة بها، إلى جانب محدودية التنسيق الفعلي بين المصالح المركزية ونظيراتها الجهوية، كلها عوامل تعرقل فعالية الميثاق، وتحول دون تحوله إلى إطار مؤسسي ناجع. كما أن الموارد البشرية والتقنية الموضوعة رهن إشارة المصالح اللامركزية غالباً ما تكون محدودة من حيث الكفاءة أو العدد، مما يجعل من نقل الاختصاصات مجرد إجراء شكلي لا يترتب عنه أي تحول فعلي في منطق الاشتغال.

يضاف إلى ذلك أن غياب آليات واضحة وملزمة لتقييم مدى احترام الإدارات العمومية لمقتضيات الميثاق، وقياس مدى التقدم في تنزيل التصاميم المرجعية، يؤدي إلى ضعف المحاسبة وغياب المساءلة، ويُفرغ الميثاق من طابعه الإلزامي. ذلك أن الميثاق في صيغته الحالية يفتقر إلى أدوات الرقابة الصارمة التي تربط الالتزام بالمحاسبة، وتضمن التفعيل التدريجي والمتوازن لبنية اللاتمرکز الإداري في انسجام مع تطور البناء الجهوي.

إن تجاوز هذه العوائق يتطلب ربطاً عضوياً بين ميثاق اللاتمرکز ومجمل الإصلاحات التي تعرفها منظومة الجهوية، من خلال ضمان التلاؤم بين الاختصاصات المنقولة من الدولة،

والاختصاصات الذاتية والمشاركة للجماعات الترابية كما ينص عليها القانون التنظيمي. كما يقتضي الأمر تطوير آليات التنسيق الإداري والمالي بين الدولة والجهات على أسس واضحة ومؤسسية، تنهي حالة الغموض والتداخل، وتمنح الجهات هامشاً فعلياً للاستقلالية في البرمجة والتنفيذ. ويستوجب هذا المسار إصلاحاً عميقاً في المنظومة القانونية والتنظيمية التي تضبط العلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، من جهة، وبين الدولة والجماعات الترابية من جهة أخرى، بما يضمن وحدة الدولة دون أن يعني ذلك مركزية القرار، ويكفل استقلالية الجماعات دون أن يفهم ذلك كقطيعة مع سلطة الإشراف والتوجيه الاستراتيجي.

من ثم، فإن تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري لا يعد مسألة تقنية محضة، بل هو ورش سياسي وإداري بامتياز، يتطلب إرادة مؤسسية قادرة على كسر منطق التردد والمقاومات البيروقراطية، والانخراط في ثقافة تنظيمية جديدة تجعل من الشراكة قاعدة، ومن المبادرة المحلية مدخلاً أساسياً لبناء السياسات العمومية. فحكمة الدولة لم تعد تقاس بقدرتها على التحكم في التفاصيل، بل بمدى قدرتها على تمكين المجال، وتوجيهه دون التدخل في خصوصياته، وتقييم أدائه بناءً على مؤشرات النجاح والنتائج، لا على منطق الخضوع والطاعة التنظيمية.

خاتمة

لقد مثل دستور 2011 منعطفاً نوعياً في مسار بناء الحكامة الترابية بالمغرب، من خلال ترسيخ منظور دستوري جديد يعيد تشكيل العلاقة بين الدولة وباقي مكونات التنظيم الترابي على أسس متقدمة. فلم يعد التراب يُنظر إليه كمجرد مجال إداري خاضع للمراقبة، بل أصبح يُعدّ وحدة فعلية للمشاركة في صياغة القرار العمومي وتدبير الشأن العام، في إطار من الاستقلالية والتكامل. فقد جاء الدستور بمفاهيم محورية مثل التدبير الحر، والديمقراطية التشاركية، والحاسبة، والتكامل بين مستويات الجماعات الترابية، وهي مفاهيم لم تكن حاضرة بنفس الوضوح والإلزامية في الدساتير السابقة، مما أعطى لبنية اللامركزية دفعة جديدة نحو التحول إلى نموذج حكمة متعدد المستويات، حيث تتحول الجهات والجماعات إلى فاعلين مؤسساتيين وليس مجرد ملحقين بالإدارة المركزية.

هذا التأصيل الدستوري لمبادئ الحكامة الترابية أسس لرؤية تتجاوز الطابع التقني أو الإجرائي، لتلامس جوهر بناء دولة ديمقراطية حديثة، تتقاسم المسؤولية والسلطة بين المركز والمجال، وتعيد ترتيب التوازنات الترابية على نحو يضمن التنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي. إلا أن تفعيل هذه الرؤية على أرض الواقع ما يزال يواجه صعوبات هيكلية تتوزع بين جوانب قانونية ومؤسسية ومجتمعية. فمن جهة، ما تزال هناك فجوات تشريعية تؤثر سلباً على وضوح الاختصاصات والتكامل بين الفاعلين، كما أن بعض النصوص التنظيمية ذات الصلة لم تبلغ بعد مستوى الدقة والانسجام المطلوبين لترجمة الفلسفة الدستورية إلى ممارسة إدارية فعالة. ومن جهة أخرى، تبرز تحديات مؤسسية تتمثل في ضعف بنى الدعم والمواكبة التقنية، وغياب آليات تنسيق ناجعة بين الدولة والجماعات الترابية، وهو ما يفرمل دينامية الإصلاح ويحد من استقلالية القرار المحلي.

كما أن القدرات التدبيرية للجماعات الترابية ما تزال غير كافية لمواكبة المهام الجديدة المنوطة بها، سواء من حيث الموارد البشرية المؤهلة أو من حيث الهياكل التنظيمية، وهو ما يُضعف قدرتها على الاستجابة الفورية للحاجيات المتزايدة للسكان، ويجعل مبدأ التدبير الحر عرضة للتقليص في الممارسة الفعلية. فضلاً عن ذلك، تظل الثقافة السياسية السائدة، سواء لدى النخب المحلية أو لدى جزء من المواطنين، غير منسجمة تماماً مع منطق المشاركة والمساءلة، مما يحد من

فعالية الديمقراطية التشاركية، ويحول دون تحول المواطنين إلى فاعلين حقيقيين في مراقبة وتقييم السياسات العمومية المحلية.

من هنا، فإن بلوغ نموذج فعال للحكامة الترابية يفرض اعتماد مقاربة شمولية تقوم على تضافر أربعة عناصر أساسية. أولاً، الإرادة السياسية الصريحة لتفكيك المركزية التقليدية وتوسيع مجالات الحكم المحلي الفعلي، وهو أمر لا يتحقق بالشعارات أو الخطابات، بل من خلال قرارات مؤسساتية مدروسة تُقضي إلى نقل فعلي للاختصاصات والموارد. ثانياً، إصلاح تشريعي متكامل يملأ الفراغات القانونية، ويؤسس لمعادلة واضحة في توزيع الأدوار والمسؤوليات بين الدولة والجماعات، مع توحيد المعايير وضمان التناسق بين النصوص. ثالثاً، تعزيز القدرات المؤسساتية والتقنية للجماعات، من خلال التكوين المستمر، وتعبئة الموارد المالية والبشرية، وتأهيل بنيات التخطيط والتنفيذ والتقييم، مما يمنح الجهات والجماعات إمكانيات حقيقية لتدبير شؤونها على نحو مستقل. ورابعاً، تثبيت ثقافة المشاركة المجتمعية، عبر تحفيز المواطنين والمجتمع المدني على الاندماج في مسلسل القرار المحلي، وضمان انخراطهم في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات الترابية، باعتبارهم طرفاً محورياً في إنجاح الحكامة التشاركية.

وفي ضوء هذه الشروط، تظل أمام المغرب فرصة حقيقية لبلورة نموذج وطني للحكامة الترابية، يستمد خصوصيته من تاريخه السياسي وتعدد ديمته المجالية، وينفتح في ذات الوقت على التجارب المقارنة الناجحة، مع مراعاة خصوصياته الاقتصادية والاجتماعية. إلا أن هذا النموذج لن يستقيم ما لم تتحول المبادئ الدستورية الكبرى إلى أدوات عملية ملموسة، تصاغ في شكل آليات تعاقدية واضحة بين الدولة والجهات، تُضبط بقواعد قانونية صارمة، وتُراقب من طرف مؤسسات مستقلة ذات صلاحيات حقيقية في التتبع والتقييم. فنجاح هذا النموذج رهين بقدرة الدولة على التنازل عن بعض صلاحياتها التقليدية لفائدة الجهات، وبقدرة هذه الأخيرة على إثبات كفاءتها التدبيرية، ضمن منطق جديد يتجاوز الثنائية الصراعية بين المركز والمجال، ليؤسس لمنظومة متكاملة قوامها التكامل والنجاعة والعدالة المجالية.

بهذه الشروط، يمكن أن تحقق الحكامة الترابية في المغرب نقلة نوعية نحو تدبير عقلاني وفعال للشأن العام المحلي، بما يعزز التنمية الترابية المستدامة، ويرسخ أسس دولة ديمقراطية حديثة ترتكز على اللامركزية التشاركية، وتستجيب لتطلعات المواطنين في الإنصاف، والمشاركة، وجودة الخدمات.

لائحة المراجع:

♦ المراجع باللغة العربية

• الكتب

- حسن توراك-عمر لغليمي، تطور القانون الإداري الفرنسي على مقاس الليبرالية الاقتصادية، مكتبة دارالسلام للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط، الطبعة الأولى 2020.
- عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، 2023.
- عادل تميم، إسهامات في التنمية الترابية بالمغرب "دراسات قانونية"، SO-ME PRINT Agadir، الطبعة الأولى 2023.
- عبد اللطيف الشدادى، مفهوم وتطبيقات حرية التعاقد من قبل الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 152، 2024.
- محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب "دراسات قانونية وقضائية"، مطبعة المعرف الجديدة/الرباط، الطبعة الثالثة 2019.

• المقالات

- إلهام بخوشي، مطلب الحكامة: مكسب حقيقي في التنمية الترابية، منشورات مجلة دفاتر قانونية – سلسلة دفاتر إدارية، العدد 4، 2018.
- الحسن الرشدي، سعيد ططي، اللامركزية المالية وتحقيق التنمية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 152، ماي – يونيو 2020.
- إيمان بوغمي-هشام بوسالم، الحكامة ورهان تحقيق التنمية الترابية، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 32، فبراير 2024.
- خالد البهالي، أي فعل ترابي للجهات بمغرب اليوم، وفق منطلقات الحكامة الترابية؟، التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية، (أشغال الندوة المنظمة

بتاريخ 16 فبراير 2018 بمراكش) مؤلف جماعي 2، المطبعة والورقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2020.

- رضوان زهرو، **الحكاممة الترابية**، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-2014/30.
- سهى الجديدى، **مقومات الحكامة الترابية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - العدد التاسع والأربعون، شتنبر - دجنبر، 2023.
- عبد الله الطالبي، **رفيقة اليحياوي، الحكامة الترابية كآلية لتدبير الشأن العام المحلي**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، شتنبر - أكتوبر 2019.
- محمد اليعكوبي، **المبادئ الكبرى للحكاممة المحلية**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2004، عدد 56.
- هشام مليح، **سؤال الحكامة الترابية بالمغرب**، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 21-22، 2012.

• القوانين

- دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 2 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

♦ باللغة الفرنسية

• Thèses :

- Fahmi Ben Abdelkader, Du droit de l'Etat à l'Etat de droit dans les pays arabes : Analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution, Thèse de Doctorat, Economie et finances, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2009.

• Les articles :

- Jacques Chevallier, **La gouvernance : paradigme étatique ?** Revue française d'administration publique 2003/1 n° 105-106.
- Elyahyaoui (Y), **De la crise d'un mode de gouvernance**, in gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, publication de la revue marocaine d'audit et de développement, série management stratégique, N°6, 2005.