

مجلة دراسات اقتصادية وقانونية

R.E.E.J

منشورات مجلة دراسات اقتصادية وقانونية

سلسلة

العدد الثاني ، ماي 2018

مجلة

دراسات اقتصادية وقانونية

مجلة علمية محكمة فصلية تصدرها الكلية متعددة التخصصات بالناظور ومتخصصة في القضايا والأحداث الاقتصادية والسياسية والقانونية الراهنة بالمغرب والتي تتطلب أجوبة وتحاليل من قبل الباحثين والخبراء القانونيين والاقتصاديين.

هدف المجلة نشر ثقافة قانونية واقتصادية والتحاور والتواصل بين الباحثين، كما تتوجه إلى فئة عريضة من المواطنين المهتمين وكل هذا من أجل تطوير المعرفة جهويا ووطنيا.

المدير المسؤول

عكاشة بن المصطفى

هيئة التحرير

محمد المجني - مراد زناسني - البشير المتاقي - عكاشة بن المصطفى

الهيئة التقنية

ندير البوبكاري - نبيل كنوف

اللجنة العلمية

عكاشة بن المصطفى (القانون العام)، مراد زناسني (الاقتصاد)، جمال الطاهري (القانون الخاص)، محمد الرضواني (القانون العام)، أحمد بودراع (القانون العام)، رشيد مقتدر (القانون العام)، البشير المتاقي (القانون العام)، العربي بلا (القانون العام) السعدية بورايت (القانون العام) نجات العماري (القانون العام) مصطفى لمرباط (علم الاجتماع) محمد سعدي (القانون العام)، صليحة حاجي (القانون الخاص)، أحمد خرطة (القانون الخاص)، الميلود بوطريكي (القانون العام)، محمد جلطي (القانون العام)، يوسف عنتار (القانون العام)، حسني كمال (الاقتصاد والتدبير) عبد الكريم جابري (الاقتصاد والتدبير)، لحموشي محمد (الاقتصاد والتدبير)، عباس مختاري (الاقتصاد والتدبير)، الطاهر سعدي (الاقتصاد والتدبير)، غيتا صبري، (الاقتصاد والتدبير)، عمر الزهراوي (الاقتصاد والتدبير) والحسن عراي (الدراسات الإسلامية).

مجلة دراسات اقتصادية وقانونية

العدد الثاني

مرجع المجلة

التردد: نصف سنوي (عددان في السنة)

الإيداع القانوني : PE00452016

ISSN : 2508-9331

عنوان المجلة : الكلية المتعددة التخصصات بالناظور

لغات النشر: العربية والفرنسية والإنجليزية

الهاتف :

البريد الإلكتروني :

revueeej@gmail.com

المدير المسؤول

عكاشة بن المصطفى

المطبعة



زقة أبو عبيدة العمى المحمدي الناظوريات
مراكش - الهاتف : 05 24 30 97 74 - 05 24 30 29 91
e-mail: watanyap@gmail.com 05 24 30 49 23 مكتب

الناشر



جميع الحقوق محفوظة

للمجلة

على المشاركين في المجلة احترام الضوابط التالية:
-كتابة المقالة بخط أبجد هوز traditional arabic

-حجم الخط 16

-العناوين الكبرى بحجم 20 والعناوين الصغرى بحجم 18.

مايين السطور عادي.

-عدد الكلمات لا تتجاوز 70000 كلمة.

-ترسل المساهمات الى البريد الالكتروني الخاص بالمجلة

revueeej@gmail.com

اراء الباحثين لا تعبر عن رأي المجلة، وانما عن ارائهم الخاصة

وهي غير مسؤولة عنها

الفهرس:

- 9 مكانة الوالي والعامل في الهندسة الترابية لسنة 2015: التشريع لاستمرارية
الهيمنة؛
- الميلود بوطريكي
- 55 الهجرة الدولية ظاهرة حديثة بسهل تادلة؛
- إبراهيم الأنصاري والبشير المتاقي
- سياسة المغرب لمكافحة الهجرة غير الشرعية؛
- أحمد بودراع
- تفعيل عقود الشراكة في مرفق التعليم العالي على ضوء قانون 86.12:
- إدريس فخور
- 95 أثار عقد النقل الجوي للركاب في الاتفاقيات الدولية الخاصة بالطيران؛
- ناصر محمد الشرممان
- 133 التمكين الاقتصادي للمرأة في عالم متغير؛
- فاطمة لمحرر
- 153 ملاحظات حول تدبير ميزانيات الجماعات الترابية.....
- عبد اللطيف بكور
- 197 Les mesures antidumping et les aléas du marché mondial de
l'acier : L'exception généralisée ? Cas de l'affaire Maroc-Turquie
devant l'ORD ;
- Abdelfettah EL FATIN
- 209 Le Plan Maroc Vert et la question de sécurité alimentaire ;
Said ALAHYANE

مكانة الوالي والعامل في الهندسة الترابية لسنة: 2015 التشريع لاستمرارية الهيمنة

الميلود بوطريكي

أستاذ القانون الإداري بجامعة محمد الأول بوجدة

الكلية المتعددة التخصصات بالناضور

مقدمة :

طبقا لدستور 2011¹، تتكون الجماعات الترابية من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وتحديث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون. وهي أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، تدير شؤونها بشكل ديمقراطي. عرفت قوانين الجماعات الترابية تعديلات و تطورات عدة في اتجاه توزيع السلط والاختصاصات لتأخذ بعد ذلك طابعها الحالي، بدءا بظهير 23 يونيو 1960 الخاص بتنظيم الجماعات المحلية الذي شكل لبنة أساسية في اتجاه بداية النظام اللامركزي، غير أن مظاهر القصور التي اعترت هذا التنظيم والمتمثلة أساسا في جعله من الجماعة مجرد وحدة إدارية، عجلت بإلغائه. وكنتيجة للتحويلات التي طرأت على الساحة السياسية وفي إطار مواصلة تحسين الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية سن المشرع عدة قوانين جديدة نذكر منها الظهير الشريف رقم 1-76-584 في 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، والمرسوم رقم 2-76-576 المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها و ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالميثاق الجماعي الذي شكل أنئذ منعطفا تاريخيا نحو إقرار اللامركزية بالبلاد حيث مثل مرحلة متقدمة في مجال الديمقراطية المحلية. غير أن الممارسة الميدانية كشفت العديد من الإختلالات في تفعيل بنود هذا الميثاق خصوصا الاختصاصات التي

¹ - الفقرة الأولى من الفصل 135 دستور 2011.

لم تكن لتساير المسؤوليات الملقاة على عاتق الجماعة نظرا لقلة الموارد وحدة الوصاية الإدارية المفروضة عليها، هذا دون إغفال مجموعة من الثغرات والعوائق التي كانت تعترض العمل الجماعي مما استدعى تعديله وإصلاحه على مراحل. قصد تمكين الجماعات المحلية من الاضطلاع بمهامها التنموية على أكمل وجه. وهكذا صدر قانون رقم 78-00 بتاريخ 3 أكتوبر 2002¹ والمتعلق بالتنظيم الجماعي الذي والذي أتى بإصلاحات جديدة تندرج في سياق توسيع اختصاصات المجالس الجماعية والتخفيف من الوصاية ووضع نظام يوحد المدينة. غير أن هذا القانون لم يكن إلا خطوة في سياق الإصلاح لم تكن لترقى إلى مستوى الإصلاح الشمولي لأنه اقتصر على جوانب محددة دون أخرى.

لذلك لم يقف مسار التجربة الجماعية عند هذا الحد بل سار في طريق التطور والتحول عبر محطات جديدة ومتنوعة توجت بترسانة قانونية مهمة مع قانون رقم 17-08 المتعلق بالميثاق الجماعي والصادر بتاريخ 18 فبراير 2008² الذي عدل وتمم بموجبه المشرع قانون رقم 78-00.

وأخيرا ومن أجل مواكبة الإصلاحات التي جاء بها دستور 2011 وتفعيلا للجهوية المتقدمة صدرت في 2015 القوانين التنظيمية للجماعات الترابية: القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر 2015³. والقانون

¹ -ظهير شريف رقم 1.02.271 بتاريخ 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص.3468.
² -قانون رقم 17-08 صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2008، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711، ص.536.
³ -ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر في 07 يوليوز 2015¹ والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر في 07 يوليوز 2015.² فما هو موقع الوالي والعامل في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015 والمتعلقة بالجماعات الترابية؟ فهل استجابات مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتحقيق التوازن بين سلطة الولاية والعمال وسلطة الجماعات الترابية ورؤسائها تماشياً معالتنظيم الترابي الجديد أم أنها كرست من جديد تركيز مجموعة من السلط والقرارات بيد الولاية والعمال؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنتطرق في الفرع الأول لمظاهر هيمنة الوالي والعامل على عمل الجماعات الترابية بينما نتناول في الفرع الثاني أسباب هذه الهيمنة.

الفرع الأول:

مظاهر هيمنة الوالي والعامل على عمل الجماعات الترابية

يحتل الوالي أو العامل مكانة محورية على المستوى الترابي الوالي فهو المشرف الرئيس على تسيير الجماعات الترابية الماسك بخيوط اللعبة المحلية. وهو ما يتجلى في مرحلة ما قبل اتخاذ القرار من قبل المجالس المنتخبة ومرحلة ما بعد اتخاذها للقرار.

الفقرة الأولى: قبل إصدار القرار

يتحكم الوالي والعامل في عمل الجماعات الترابية بشكل كبير وذلك حتى ما قبل اتخاذها القرار وهو ما نلمسه من خلال المظاهر التالية:

¹ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)

²ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)

أولاً- تعليق دخول القانون الداخلي للجماعات الترابية على موافقة الوالي أو العامل وتحكمه في جدول الأعمال
أ-تعليق دخول القانون الداخلي للجماعات الترابية على موافقة الوالي أو العامل:

إذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 قد أوكلت مسألة إعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس لرئيس المجلس بتعاون مع المكتب ثم يعرض على المجلس قصد الدراسة والتصويت عليه، فإن موافقة المجالس المنتخبة على نظامها الداخلي لا تعتبر كافية إذ لا بد من موافقة الوالي أو العامل عليه حتى يدخل حيز التنفيذ.

وفي هذا الإطار تنص المادة 35 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات¹ علناً: "يقوم رئيس المجلس بتعاون مع المكتب بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس يعرض على هذا الأخير لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الموالية لانتخاب مكتب المجلس.

يحيل رئيس المجلس إلى والي الجهة مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقا بنسخة من هذا النظام الداخلي.
يدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد انصرام أجل ثمانية (8) أيام من تاريخ توصل الوالي بالمقرر دون التعرض عليه. وفي حالة التعرض، تطبق أحكام المادة 114 من هذا القانون التنظيمي".

وفي الاتجاه نفسه نصت المادة 33 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم: "يقوم رئيس المجلس بتعاون مع المكتب بإعداد مشروع النظام الداخلي

¹ - المادة 35 من لقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

للمجلس يعرض على هذا الأخير لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الموالية لانتخاب مكتب المجلس.

يحيل رئيس المجلس إلى عامل العمالة أو الإقليم مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقا بنسخة من هذا النظام الداخلي. يدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد انصرام أجل ثمانية (8) أيام من تاريخ توصل العامل بالمقرر دون التعرض عليه، وفي حالة التعرض، تطبق أحكام المادة 108 من هذا القانون التنظيمي".

نفس المقتضيات نجدها في المادة 32 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والتي جاء فيها: "يقوم رئيس المجلس بتعاون مع المكتب بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس يعرض على هذا الأخير لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الموالية لانتخاب مكتب المجلس.

يحيل رئيس المجلس إلى عامل العمالة أو الإقليم مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقا بنسخة من هذا النظام الداخلي. يدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد انصرام أجل ثمانية (8) أيام من تاريخ توصل العامل بالمقرر دون التعرض عليه، وفي حالة التعرض، تطبق أحكام المادة 117 من هذا القانون التنظيمي".

هكذا، فإذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 قد أوكلت مسألة إعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس لرئيس المجلس بتعاون مع المكتب ثم يعرض على المجلس قصد الدراسة والتصويت عليه، فإن موافقة المجالس المنتخبة على نظامها الداخلي لا تعتبر كافية إذ لا بد موافقة الوالي أو العامل عليه حتى يدخل حيز التنفيذ. وما يوضح أكثر هيمنة الوالي أو العامل هو حرمان رئيس المجلس المنتخب من التعرض على تعرض الوالي أو العامل - في حالة خلاف بين السلطتين - أمام المحكمة الإدارية وهو ما يعني أن المشرع يعتبر الوالي أو

العامل سلطة منزهة عن الخطأ وإدارة فوق القانون وهو ما لا يتماشى مع دولة القانون.

ب-تحكم الوالي والعامل في جدول أعمال الجماعات الترابية:

يعتبر الوالي أو العامل المتحكم الفعلي في جدول أعمال المجلس وهو ما يتجلى من خلال مايلي:

-سلطة الوالي للاعتراض على كل مسألة أدرجت بجدول الأعمال:

يتعرض الوالي أو العامل على كل نقطة لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس، ولا يحق حسب نفس المادة للمجلس التداول في النقط التي هي موضوع تعرض من طرف والي الجهة وكان هذا التعرض معروضا على القضاء ولم يبت فيه بعد.

تنص المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أنه: "... يتعرض والي الجهة على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس، ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجهة داخل الأجل المشار إليه في المادة 42 أعلاه، وعند الاقتضاء يحيل الوالي تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به.

يتم البت المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.

لا يتداول مجلس الجهة، تحت طائلة البطلان، في النقط التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل والي الجهة وإحالته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها.

كل إخلال بشكل متعمد بأحكام هذه المادة يوجب تطبيق الإجراءات التأديبية من عزل للأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس المنصوص عليها، حسب الحالة، في المادتين 67 و 76 من هذا القانون التنظيمي.

كما تنص المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على أنه: يتعرض عامل العمالة أو الإقليم على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات العمالة أو الإقليم أو صلاحيات المجلس. و يبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم داخل الأجل المشار إليه في المادة 40 أعلاه، وعند الاقتضاء يحيل عامل العمالة أو الإقليم تعرضه إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به. يتم البت المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي و عند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف. لا يتداول مجلس العمالة أو الإقليم، تحت طائلة البطلان، في النقطة التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل عامل العمالة أو الإقليم وإحالته إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها.

كل إخلال بشكل متعمد بأحكام هذه المادة يوجب تطبيق الإجراءات التأديبية من عزل للأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس المنصوص عليها، حسب الحالة، في المادتين 65 و 74 من هذا القانون التنظيمي.

وبالرجوع إلى المادة 41 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات نجد أنها أعطت أيضا للعامل وبعبارات متشابهة الحق نفسه. هكذا كرست وقوت القوانين التنظيمية سلطة الوالي أو العامل وجعلتها سلطة فوق سلطة الرئيس ومكتب المجلس والمنتخبين فيما يخص جدول الأعمال النهائي.

- إدراج الوالي أو العامل لكل مسألة يريد بها بجدول أعمال المجلس:

تنص المادة 42 من القانون التنظيمي للجهات¹ على أن: "تدرج، بحكم القانون، في جدول أعمال الدورات النقط الإضافية التي يقترحها والي الجهة، ولا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها، داخل أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ توصل الوالي بجدول الأعمال".

في الاتجاه نفسه تنص المادة 40 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم² على أن: "تدرج، بحكم القانون، في جدول أعمال الدورات النقط الإضافية التي يقترحها عامل العمالة أو الإقليم، ولا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها داخل أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ توصل عامل العمالة أو الإقليم بجدول الأعمال".

وقد أعاد القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات التنصيص حرقيا على هذه المقتضيات في المادة 39 منه.³

هكذا منحت القوانين التنظيمية للوالي أو العامل سلطة الاعتراض على كل نقطة يريد الرئيس المنتخب إدراجها بجدول الأعمال ولم يقيده إلا بتعليل قراره دون أن يعطي للجماعات الترابية الحق في الطعن في هذا الاعتراض الذي قد يكون مخالف للقانون بل ودون أن تفتح المجال للتحكيم.

كما فرضت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وجوب إدراج النقط التي يريد ها الوالي أو العامل بجدول أعمال دورات مجالس الجماعات التابعة لهم دون أن يعطي لرؤساء المجالس المنتخبة ديموقراطيا أية إمكانية للتعرض

¹ - المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات.

² - المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالعمليات والأقاليم

³ - تنص المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات على أنه: تدرج، بحكم القانون، في جدول أعمال الدورات النقط الإضافية التي يقترحها عامل العمالة أو الإقليم، ولا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها داخل أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ توصل عامل العمالة أو الإقليم بجدول الأعمال"

على ذلك تحقيقا للتوازن بين السلطتين واحتراما لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية.

وبذلك يكون المشرع قدوسع بشكل غير مسبق نفوذ الولاية و العمال، اللذين أصبحوا ذوي سلطة أقوى على رؤساء الجماعات الترابية الواقعة في دائرة نفوذهم . إذ يمكنهم استعمال نفوذهم اتجاه المنتخبين المحليين¹ في إدراج نقطة خاصة أو الاعتراض على أخرى. مما يتنافى مع استقلال الكيانات الترابية والذي يعتبر جدول الأعمال أحد تجلياته الأولى.

ثانيا-التنصيب على عقد دورات للجماعات الترابية بطلب من الواليوالعامل:

أعطى المشرع للوالي أو العامل الحق في طلب عقد دورة استثنائية مع تحديد جدول أعمالها . تنص المادة 40 من القانون التنظيمي للجهات على أن: "يعقد المجلس دورة استثنائية بحكم القانون في حالة تلقيه طلبا في هذا الشأن من قبل والي الجهة، ويكون الطلب مرفقا بالنقط المقترح إدراجها في جدول أعمال الدورة وكذا الوثائق المتعلقة به عند الاقتضاء، وتنعقد هذه الدورة خلال عشرة (10) أيام من تاريخ تقديم الطلب..."

كما تنص المادة 38 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم على أن: "يعقد المجلس دورة استثنائية بحكم القانون في حالة تلقيه طلبا في هذا الشأن من قبل عامل العمالة أو الإقليم. ويكون الطلب مرفقا بالنقط المقترح إدراجها في جدول أعمال الدورة وكذا الوثائق المتعلقة به عند الاقتضاء، وتنعقد هذه الدورة خلال عشر (10) أيام من تاريخ تقديم الطلب..."

¹-Ali Sedjari, Les structures administratives territoriales el le développement local au Maroc

تنص المادة 37 من القانون التنظيمي للجماعات على أن: "يعقد المجلس دورة استثنائية بحكم القانون في حالة تلقيه طلبا في هذا الشأن من قبل عامل العمالة أو الإقليم. ويكون الطلب مرفقا بالنقط المقترح إدراجها في جدول أعمال الدورة و كذا الوثائق المتعلقة به عند الاقتضاء، وتنعقد هذه الدورة خلال عشر(10) أيام من تاريخ تقديم الطلب....".

ناهيك عن حضور الوالي أو العامل دورات المجلس العادية والاستثنائية، وتقديمه جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول بشأنها في المجلس¹ بل يحق له أن يطلب عقد جلسة غير مفتوحة للعموم إذا تبين أن جعلها مفتوحة قد يحل بالنظام العام². وهو ما يشكل تدخلا غير مشروع في أعمال المجالس المنتخبة.

الفقرة الثانية: بعد صدور القرار

إضافة إلى مرحلة ما قبل اتخاذ القرار يتوفر الولاية والعمال على سلطات كبيرة في مواجهة المجالس المنتخبة حتى في مرحلة ما بعد اتخاذها وهوما يكرس تبعيتها وخضوعها. ذلك أن العديد من القرارات المهمة التي تتخذها المجالس المنتخبة بكيفية ديموقراطية عن طريق المداولات المجلس لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي أو العامل وفي مقدمتها الميزانية والمقررات المالية المهمة كالمقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها،³

¹ - المادة 36 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات-لمادة 34 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 33 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات. و تجب الإشارة أن القانون لم يبيّن مدى إلزامية هذه الملاحظات لرئيس الجهة.

² - المادة 51 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات-والمادة 49 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 48 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

³ - المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجهات والمادة من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالجماعات والمادة من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

وبرنامج عمل الجماعة وبرنامج التنمية والمقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها والقرارات المتعلقة بإعداد التراب والقرارات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تديرها¹. وهو ما يعطي ثقلاً للصياغة الممارسة على أعمال المجالس التدوالية².

تنص المادة 191 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على أنه: "إذا رفض عامل العمالة أو الإقليم التأشير على الميزانية، يقوم بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى 15 يوماً ابتداء من تاريخ توصله بالميزانية. ويقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها للتصويت عليها من لدن المجلس داخل أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير، ويتعين عليه قبل فاتح يناير عرضها من جديد على عامل العمالة أو الإقليم للتأشير عليها.

وإذا لم يؤخذ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير بعين الاعتبار، يتم تطبيق مقتضيات تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادق عليها مع مراعاة تطور تحملات وموارد الجماعة³.

ونجد المقتضيات نفسها في المادة 180 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁴ والمادة 204 من القانون التنظيمي رقم 111.14

¹ - المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجهات والمادة 109 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. والمادة 118 من القانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالجماعات.

² - محمد بوجيدة، تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للدراسة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة، ص. 17.

³ - راجع المادة 191 والمادة 193 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر في 07 يوليوز 2015.

⁴ - تنص المادة 180 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على أنه: "إذا رفض عامل العمالة أو الإقليم التأشير على الميزانية قام بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تاريخ توصله بالميزانية. ويقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة (10) أيام

المتعلق بالجهات مع اختلاف طفيف فيما يخص الآجال، حيث نصت المادة 204 "إذا رفضت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التأشير على الميزانية قامت بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى خمسة عشرة (15) يوماً ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية.

يقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير، ويتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل 20 من دجنبر.

إن سلطة التأشير أو رفض التأشير على الميزانيات المحلية والاعتراض على القرارات المالية المصيرية للجماعات الترابية هو امتياز للوالي أو العامل للتحكم في مسار ومضمون القوانين المالية المحلية ويجعل الجماعات الترابية تابعة وخاضعة له وهو ما يجعل تدخل المجالس المنتخبة في المجال المالي تدخل موجه ومتحكم فيه. حيث لأزالالوالي أو العامل يتحكم بسلسلة متناهية في مصير ميزانيات الجماعات الترابية عبر آلية التأشير عليها من جانبهم.

فالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية لم تلامس جوهر تحقيق التوازن بين سلطة الولاية والعامل وسلطة رؤساء المجالس المنتخبة. فهي لم تمنح الجماعات الترابية أية إمكانية باللجوء إلى المحكمة الإدارية للطعن في قرار الوالي والعامل القاضي برفض التأشير على مشروع القانون المالي وهو ما يكرس رجحان وهيمنة سلطتهما وجعلها سلطة لاتخطأ وسلطة فوق القانون. بل إن القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات قد سجل تراجعاً على هذا المستوى. فلم

=ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير. ويتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل فاتح يناير. إذا لم يأخذ رئيس المجلس أسباب رفض التأشير بعين الاعتبار، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للعمالة أو الإقليم على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد العمالة أو الإقليم."

يعد بإمكان المجلس الجهوي كما كان الحال في قانون 96-47 المتعلق بالجهات¹ في حالة رفض الوالي التأشير على الميزانية إحالة الأمر على المحكمة الإدارية بل إن الوالي إذا لم يأخذ المجلس الجهوي بملاحظاته يمكن أن يتجاوزه ويضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادق عليها.

يتضح من خلال ما سبق أن مجال المصادقة المسبقة واسع جدا سواء من حيث عدد القضايا أو من حيث نوعيتها وأهميتها بالنسبة للدور الذي تضطلع به المجالس. رغم المظاهر يمكن التأكيد أن حرية الجماعات الترابية نسبية ومحدودة حيث تكون المداوات التي تتعلق بالقطاعات الأكثر حيوية في النشاط الجماعي خاضعة لسلطة الوالي أو العامل. والتطور الوحيد في هذا المجال هو أن التشريعات الجديدة نصت على لامركزية سلطة التصديق وتقليص اجلها.

الفرع الثاني: أسباب الهيمنة

إن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ل2015 دعمت وبشكل صارم وعكس ما روج لها هيمنة الولاية والعمال على أعمال الجماعات الترابية، فكيف يمكن تفسير هذه الهيمنة.

الفقرة الأولى: الأسباب الدستورية: الدور التنفيذي للولاية والعمال

عملت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ل2015 على تعزيز وتقوية سلطات الوالي ويمكن أن نفهم ذلك أكثر إذا قمنا بمقارنة امتيازات اختصاصات الوالي والعامل في الدستور المغربي وفقا للمادة 145 واختصاصات المحافظ في الدستور الفرنسي وفقا للمادة 72 .

¹ - حيث كان المادة 41 من قانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات في مادته 41 تنص على أنه: "يجوز للمجلس الجهوي في حالة الرفض أن يرفع الأمر إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ تبليغ الرفض"

فحسب المادة 145 من دستور 2011: "... يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها". وهنا تجب الإشارة إلى أن عملية تطبيق القانون، هو اختصاص وسلطة بيد القضاء، بينما السلطة التنفيذية دورها تنفيذ القانون بما تملكه من وسائل .

وطبقا للمادة 72 من الدستور الفرنسي: "في الجماعات الترابية للجمهورية، يمثل ممثل الدولة، كل عضو في الحكومة، ويتكلف بحماية المصالح الوطنية، والمراقبة الإدارية واحترام القوانين".

وهنا نلاحظ الفروق الدقيقة التالية بين الدستورين:

في حالة الدستور المغربي يقوم العامل أو الوالي تطبيق اللوائح والقرارات الحكومية وفي حالة الدستور الفرنسي يقع على عاتق المحافظ حماية المصالح الوطنية. فالولاية أو العمال في المغرب يتدخلون أيضا على المستوى المحلي من خلال تنفيذ اللوائح والقرارات الحكومية ذات الطابع المحلي.

كما نلاحظ أنه في حالة الدستور المغربي يعمل الولاية والعمال على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها في حين أن دور المحافظ في فرنسا هو ضمان احترام القانون. فهذه الحالة الأخيرة، يضمن المحافظ أن تحترم القوانين، إنه دور رقابي. في حين أن الوالي أو العامل في المغرب هو تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراته. وهو دور تنفيذي. وغني عن البيان كما أشرنا سابقا فإن عملية تطبيق القانون، هو اختصاص وسلطة بيد القضاء، بينما السلطة التنفيذية دورها تنفيذ القانون.

إن الدور التنفيذي للولاية والعمال يتناقض بشكل صارخ لمبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور والذي ينص على أن : "التنظيم الجهوي والتراحي يركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهماتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

نفس التناقض نجده بين مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من دستور 2011¹ التي تنص على ما يلي : "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة" ومقتضيات الفصل 138 دستور 2011 الذي ينص "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها" من جهة و المادة 145 من دستور 2011 من جهة أخرى والتي نصت: "... يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها". وهنا تجب الإشارة إلى أن عملية تطبيق القانون، هو اختصاص وسلطة بيد القضاء، بينما السلطة التنفيذية دورها تنفيذ القانون بما تملكه من وسائل .

وأمام هذا المشهد، فإن الدور التنفيذي الموكل للولاية والعمال، أصبح غير ممكن تحقيقه في ظل المفهوم الجديد اللامركزية الإدارية التي جاء بها دستور 2011 بل وحتى القوانين التنظيمية الترابية نفسها. وبالتالي وجب مراجعة هذا الدور وتعويضه بدور رقابي حتى يكون مبدأ التدبير الحر المبدأ فعلا ترجمة

¹ - الدستور المغربي لسنة 2011 ، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011 ، ص.3601.

مباشرة لإزادة تكريس الجماعات الترابية كوحدات حرة ومستقلة في العلاقة بمصالح الدولة على أرض الواقع.¹

وعليه، فإن مبدأ التدبير الحريستوجب مراجعة عميقة لمجمل النصوص المرتبطة بمجالات تدخل الولاية والعامل وتجاوز التناقضات التي تطرحها. وبالتالي حتى في حالة ملاحظة اختلالات في تدبير الجماعات، فوجب أن تشكل موضوع طعن لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحرأي عبر الآلة القضائية.² وبعبارة أخرى، فإن قرارات مداوات السلطات الجهوية يجب أن تنفذ من تلقاء نفسها دون توقف على مصادقة ممثل الدولة إذ يجب أن يقتصر تدخله على إحالة القرارات والمداوات التي يراها غير مشروعة على أنظار المحكمة الإدارية كما هو الحال في فرنسا منذ 1982 بموجب القانون رقم 213 الصادر بتاريخ 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات والأقاليم والجهات وهذا احتراماً لنص مقتضيات الفصل 138 من دستور 2011 الذي جاء فيه: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها.

الفقرة الثانية: الأسباب القانونية: غموض الاختصاصات

إن الغموض الذي يعتري بعض المقتضيات القانونية و تعقد بعض المساطر وشبه انعدام الاجتهادات القضائية التي من شأنها أن ترسم الحدود التي ينبغي أن يتقيد بها الولاية والعمال تفسر جزءاً من الهيمنة الممنوحة للولاية والعامل إذ نصت جميع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على أنه تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس

¹ - أمين الصمعي، الدستور، الديمقراطية والجماعات الترابية : محاولة تشخيص نقدي، منشور على موقع مجلية العلوم القانونية marocdroit.com

² - عبد النور الفائز، قراءة في مسودة القانون التنظيمي حول الجماعات، منشور على موقع مجلية العلوم القانونية marocdroit.com

الجهة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. كما نصت على حق الوالي أو العامل في أن يتعرض على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وفي هذا الإطار نصت المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات على أنه "يمارس والي الجهة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة. و كل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية. وعلى أنه تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية".

في الاتجاه نفسه نصت المادة 106 من القانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم: "طبقاً لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس عامل العمالة أو الإقليم المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس العمالة أو الإقليم. كل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية. و تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم".

وكررت المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات المقتضيات نفسها بقولها: "طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس عامل العمالة أو الإقليم المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات مجلس العمالة أو الإقليم. كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الإدارية. وتعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيسه أو المتخذة خرقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتبث المحكمة الإدارية في تبث المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم".

كما نصت المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات على أنه: "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. ويترتب على التعرض المشار إليه في الفقرة السابقة إجراء المجلس لمداولة جديدة في شأن المقرر المتخذ.

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 داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر.

تبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ التوصل به، وتبلغ المحكمة وجوباً نسخة من الحكم إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ورئيس المجلس المعني داخل أجل عشرة (10) أيام بعد صدوره. وتكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة في حالة عدم التعرض عليها.

الأمر نفسه أكدت عليه المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات.¹

وهنا يجب إبداء ملاحظتين:

- الملاحظة الأولى: وتهم الخروج عن الصلاحيات، فإذا كان هناك اختصاصات محددة بنصوص قانونية سواء بموجب مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لـ 2015² أو بواسطة نصوص خاصة، لكن هناك نصوص أخرى لا تحدد بدقة اختصاصات المجلس سواء في الجماعات أو

¹ - تنص هذه المواد -وبنفس العبارات والكلمات - على أن: "يتعرض عامل العمالة أو الإقليم على النظام الداخلي للمجلس و على المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي و النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل، و يبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم داخل أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر. وترتب على التعرض المشار إليه في الفقرة السابقة إجراء المجلس لمدولة جديدة في شأن المقرر المتخذ

= إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحال عامل العمالة أو الإقليم الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف تنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، و يترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر.

تبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ التوصل به، و تبلغ المحكمة وجوباً نسخة من الحكم إلى عامل العمالة أو الإقليم و رئيس المجلس المعني داخل أجل عشرة (10) أيام بعد صدوره. تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة في حالة عدم التعرض عليها.

² - نذكر على سبيل المثال المادة 47 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات والتي تنص: "على أن توقع المقررات من قبل الرئيس والكاتب وتضمن بالترتيب في سجل المقررات حسب تواريخها". فتوقيع الكاتب شرط لازم وغيابه يني غياب المقرر،

العمالات والأقاليم والجهات. وفي هذه الحالة يصعب تحديد ما إذا كان عمل ما أو مقرر ما يدخل ضمن اختصاصات الهيئات المنتخبة وبالتالي فهو غير مشروع أو خارج عن اختصاصها ومن ثم يستدعي الأمر بطلانه.¹

فالمشروع اعتمد الصيغ العامة للاختصاصات بوضع مقتضى عام يسمح للمجالس الجماعية بالتدخل في كافة المجالات² وذلك في الوقت نفسه الذي يسمح للمجالس الإقليمية والجهوية بالقيام بكل شيء استنادا إلى الصيغ العامة الواردة في القوانين التنظيمية.

إن الخروج عن الاختصاص لم يضبط بوضوح وهو ما يترك المجال رحبا لتوسع سلطة الولاية أو العمال في محاسبة الهيئات المنتخبة عند نهوضها بأعمالها المختلفة.

-الملاحظة الثانية: وتهم "المقررات المتخذة خرقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل" نجد أن هذه المقتضيات بدورها غير مضبوطة ذلك أنه إذا كانت لفظة أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية لا تطرح مشكلا في التفسير بحيث يمكن بطلان أي مقرر خرق نصا قانونيا جاري به الهمل كاتخاذ مثلا خارج الدورات القانونية أو اتخاذه بدون توافر الأغلبية المطلوبة أو اتخاذه عقب تصويت بالاقتراع السري مع أن القانون يشترط أن يتم التصويت بالاقتراع العلني أو غير ذلك من الخروقات التي تنتج سواء عن خرق مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية أو غيرها من النصوص كخرق قانون التعمير، فإن المشكلة تثور بخصوص لفظة النصوص التنظيمية التي تبدو من السعة بحيث يمكن أن تندرج في إطارها حالات لا حصر لها. فهل المقصود منها المراسيم والقرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة

¹ - محمد بوجيدة، قراءة نقدية للقانون رقم 78-00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 2003، ص 44، ص 51.

² - راجع على سبيل المثال المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق للجهات الصادر في 07 يوليوز 2015.

المركزية أم تعني كل القواعد التي لها صبغة تنظيمية কিفما كانت درجتها حتى لو صدرت عن المجالس المنتخبة نفسها.¹

لا يوجد لحد الآن اجتهاد قضائي يمكن الاعتماد عليه لتحديد مدلول تلك اللفظة، وهو ما يعطي لسلطة الوصاية سلطة واسعة للتدخل متى شاءت وكيف شاءت.

إن هذا الغموض يبقى فسيح المجال وقد يتعدى الوالي أو العامل بشأنه زاوية المشروعية إلى رقابة الملائمة. ولذلك نرى انه يجب إلغاء المقتضيات المتعلقة بالبطلان بقوة القانون كما هو الحال في فرنسا بعد صدور قانون 02 مارس 1982.

خاتمة :

ختاما يمكن القول إذا كان قد تم تسجيل تطور ايجابي في الاتجاه نحو عدم تركيز الوصاية فإنه في الحقيقة عدم تركيز الوصاية وتقريبها من الجماعات ما هو إلا تكريس لها إذ أنالقوانين التنظيمية لسنة 2015 قوت بشكل خطير سلطة الولاة والعمال بصلاحيات واسع على حساب رؤساء الجماعات الترابية، مما يمكن القول معه بأن هناك احتكار للولاة والعمال في صياغة القرار المحلي خاصة المالي وغيره من القرارات الأخرى. فوزارة الداخلية حاضرة وبكل قوة في كل التفاصيل المتعلقة بتدبير الشؤون المحلية. ما دامت تتحكم في تسيير دورات المجلس والمساهمة في إعداد جدول الأعمال وإدراج أي مسألة تريدها بل والاعتراض على قرارات المجالس المنتخبة.

فعلى الرغم من كون القوانين التنظيمية للجماعات الترابية حولت الجماعات المحلية إلى وحدات ترابية مستقلة إداريا وماليا، وتتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية، إلا أنها لم تحرر ها من التدخل المباشر للولاة والعمال في صرف ميزانياتها المحلية . بل ضخمت سلطتهم وقزمت دور رؤساء المجالس

¹ محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص.56

المنتخبة وهو ما يشكل تراجعاً مناقضاً للنصوص التنظيمية المؤطرة للعمل المحلي وغير مستساغ دستورياً.

ويظل اللاتوازن واضحاً بين رؤساء الجماعات الترابية والولاية والعمال باعتبار هؤلاء هم المتحكمون الفعليون والمسيروون الحقيقيون للجماعات الترابية وهم في النهاية رقم واحد على المستوى الترابي وهم الذين يملكون حق الفيتو لشل قرارات الجماعات الترابية.

الهجرة الدولية ظاهرة حديثة بسهل تادلة

- د. إبراهيم الأنصاري

أستاذ باحث بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين ببني ملال

- د. البشير المتاقي

أستاذ باحث بكلية الحقوق - جامعة القاضي عياض بمراكش

تقديم:

تعد الهجرة الدولية ظاهرة حديثة بسهل تادلة، حيث خلفت أثارا عميقة على البنيات الاجتماعية والاقتصادية لهذه المنطقة. فالبنية الاجتماعية لمهاجري السهل خاصة والمجال المغربي عامة، أضحت تشهد تغيرات واضحة، حيث أن الصلات التي ظلت تربط المهاجرين بعائلاتهم اختفت، وأصبحت تنحو نحو الفردانية التي كرسها النظام الرأسمالي. وبالنسبة للبنيات الاقتصادية فقد تأثرت بشكل جلي من خلال التحويلات المالية والمادية للمهاجرين، ترتب عنها خلق مشاريع استثمارية جديدة بالمنطقة سمحت بتوفير فرص عمل جديدة لساكنة السهل. كما ساهمت في خلق دينامية اقتصادية بالمجال التادلي، وأعطت دفعة لإنعاش الاقتصاد الجهوي.

ويتضح من خلال الأبحاث التي سبق أن تناولت الظاهرة بالمنطقة¹، أن الهجرة الدولية عرفها سهل تادلة خلال عقد السبعينيات، واستفحلت إبان سنوات الثمانينات والتسعينيات من القرن الماضي.

التطور التاريخي للهجرة الدولية على المستوى الوطني وبسهل تادلة

¹ صالح منير 1999م، عبد الفتاح أبو العز 2003م، شادية أعراب 2009م.

يعد التأريخ لحدث الهجرة الدولية بالمجال التادلي، حديثا مقارنة مع باقي الأحواض المغربية التي شهدتها. كما لا يمكن الحديث عن الظاهرة بمعزل عن سياقها الوطني والدولي الذي أفرزها.

بدأت هجرة المغاربة نحو الخارج منذ السنوات الأولى للاستعمار بعد احتلال فرنسا للمغرب منذ سنة 1912م، ازدادت حاجيات سلطات الحماية لليد العاملة، إما للعمل بفرنسا أو بالمستعمرات. وهكذا بدأ المغاربة يهاجرون نحو الجزائر للعمل بالضيعات الفلاحية التي يمتلكها بعض المعمرين الفرنسيين. وبالموازاة مع ذلك هاجر عدد من سكان سهل سوس نحو فرنسا. وبذلك تعد أول نواة لتدفقات هجرية نحو الأراضي الفرنسية للعمل بها منذ سنة 1909م، واستمرت هجرة السوسيين نحو هذا البلد لفترات طويلة¹، حيث غدت المنطقة المزود الرئيسي لفرنسا باليد العاملة بالمقارنة مع باقي المناطق المغربية.

ولقد عملت فرنسا خلال هذه الفترة على إنشاء وكالة "عمال الخدمة الاستعمارية" في سنة 1914م، لتنظيم ترحيل المغاربة من مجالاتهم الأصلية صوب المتربول الفرنسي. كما عملت سلطات الحماية على تهجير ما بين 34.000 و40.000 مغربي نحو أراضيها للمشاركة في الحرب العالمية الأولى (1914-1918)، وذلك في إطار مؤسسة أطلق عليها آنذاك اسم "جيش أهالي شمال إفريقيا". وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية (1939-1945)، لجأت السلطات الفرنسية إلى جلب اليد العاملة من المغرب لبناء ما دمرته الحرب، وإلى إعادة إعمارها، خاصة بعد ظهور مشروع مارشال لبناء أوروبا.

¹ Mohamed Rafass ;Un siècle d'émigration vers l'étranger ;RGM 1993.

وخلال فترة الاستقلال، عرفت هجرة المغاربة نحو الخارج منعطفًا تاريخيًا، حيث عرفت هذه الظاهرة نموًا سريعًا. ففي سنة 1959م بلغ عدد المغاربة الذين هاجروا إلى أوروبا حوالي 3000 فردًا. وانتقل هذا العدد إلى حوالي 8000 شخص سنة 1960م، وإلى ما يقارب 17.000 مهاجر سنة 1963م، ثم إلى حوالي 30.000 سنة 1974م. وتميزت الهجرة خلال هذه الفترة بكونها فردية وذكورية وهمت عدداً من البلدان الأوروبية (فرنسا، بلجيكا، هولندا، ألمانيا...). ويعزى هذا الارتفاع إلى النمو السريع للاقتصاد الأوروبي، خاصة في سنوات ما يسمى بـ "الثلثين المجيدة"، فزاد طلبها على اليد العاملة الأجنبية، مما حتم عليها توقيع مجموعة من العقود لجلب سواعد العمال من الضفة الأخرى.¹

وعند أواسط عقد السبعينيات، بلغ عدد المغاربة المتواجدين بالديار الأوروبية حوالي نصف مليون فرد وهو ما شكل 3% من الساكنة المغربية آنذاك. لكن بحدوث الأزمة الاقتصادية في البلدان الأوروبية، التي تسببت فيها أزمة البترول سنة 1973م، والمنبعثة من الشرق الأوسط، أدت إلى ركود الاقتصاد الأوروبي والعالمي، ونجم عنها انتشار البطالة وانخفاض التدفقات الهجرة المتجهة نحو أوروبا. خلال هذه الفترة لجأت عدد من البلدان إلى تغيير سياستها في مجال الهجرة، لذا أصدرت هذه البلدان مجموعة من القوانين كان الغرض منها الحد من توافد المهاجرين نحوها. وتعد ألمانيا أول دولة أوروبية سارعت منذ سنة 1973م إلى نهج هذه السياسة وتبعتها بعد ذلك فرنسا سنة 1974م.²

ورغم هذه السياسات الرامية إلى الحد من حركية الهجرة، عرفت البلدان الأوروبية هجرة من نوع آخر. فلقد حرص عدد من المهاجرين على استقدام أسرهم من بلدانهم الأصلية في إطار ما عرف آنذاك بقانون التجمع العائلي. الأمر

¹ نفس المرجع

² Mohamed Rafass ;Un siècle d'émigration vers l'étranger ;RGM 1993.

الذي فرض على الدول الأوروبية تقنين هذه العملية، عن طريق وضع مجموعة من القوانين المنظمة، كقانون Boss-Fini بإيطاليا، بغية إدماج هذه الفئة في الثقافة الأوروبية، وبالتالي ضمان حسن عملها واندماجها بالمجال.

وخلال عقد الثمانينيات، حدثت طفرة نوعية في الهجرة، فلم تعد تقتصر فقط على الذكور، بل شملت الإناث بمختلف أعمارهن ومستوياتهن التطبيقية والمعرفية، حيث هاجرن بمفردهن واعتمدن على ذواتهن فقط، على عكس مرحلة التجمعات العائلية.

وبعد توقيع معاهدة ماستريخت المؤسسة للاتحاد الأوروبي و المنظمة له، ستشهد أوروبا تغييرا جوهريا في سياستها نحو الهجرة. فبمجرد توقيع معاهدة Schengen بين الدول الأعضاء سنة 1985م، والقاضية بإلغاء عمليات المراقبة بين الدول المنتمية للاتحاد، التي تتضمن قوانين بشأن الدخول المؤقت للأفراد (تأشيرة شنغن)، تم تقنين عملية الهجرة إلى دول الاتحاد وأصبحت حركة الهجرة أكثر صعوبة من ذي قبل.

2-1 التطور الزمني للهجرة الدولية بسهل تادلة

ظهرت الهجرة الدولية بسهل تادلة، مع البدايات الأولى لسنوات الستينات من القرن الماضي خاصة بمنطقة الدير. لكن المهتمين بدراسة هذه الظاهرة يؤكدون على أن المجال شهد حركات هجرية ابتداء من سنة 1939م.

1-2-1 التطور الزمني للهجرة الدولية بسهل تادلة

يمكن تقسيم المسار التاريخي لظاهرة الهجرة الدولية بسهل تادلة، إلى ثلاث مراحل أساسية، لكل مرحلة مميزاتها وأحداثها الخاصة بها.

1-2-1-1 من دخول الاستعمار حتى نهاية السبعينيات

يمثل دخول الاستعمار إلى سهل تادلة سنة 1913م¹، حدثاً هاماً في الذاكرة الجماعية لسكانة المجال. إذ على إثره ستتخلخل البنى الاقتصادية والاجتماعية التقليدية الموروثة، ليشهد بذلك السهل تغيرات مجالية واقتصادية واجتماعية وسكانية مهمة.

وأقدم المستعمر عندما بسط يده على المنطقة على إجراء عمليات تحديث فلاحي، بهدف استغلال المؤهلات الطبيعية للسهل. فقد عملت سلطات الحماية على خلق قطاع مسقي بسهل بني عمير خلال عقد الثلاثينيات، وبقطاع بني موسى خلال عقد الخمسينيات.

لقد استقرت بالمنطقة أعدادا مهمة من المعمرين الفرنسيين، اهتم أغلب هؤلاء بالفلاحة الموجهة نحو التصدير. وسخرت لهم السلطات الاستعمارية كل الطاقات المالية والبشرية، لضمان حسن الاستغلال الجيد للأراضي الزراعية. كما تمكن هؤلاء المزارعين من تشغيل أعداد هامة من السكان المحليين في ضيعاتهم الفلاحية، ومن مساعدة بعض هؤلاء العمال² إلى الهجرة نحو فرنسا، خاصة خلال السنوات الأولى التي تلت الاستقلال.

وبصفة عامة فالهجرة الدولية بسهل تادلة انطلقت في وقت مبكر سنة 1939م أي منذ فترة الحماية، إلا أنها ظلت ضعيفة جداً لا تستحق الاهتمام ولم تنتعش بعض الشيء إلا مع فترة السبعينيات، لتنتقل انطلاقها المتزايدة والمتسارعة مع بداية الثمانينات.³

¹ تاريخ الاستيلاء على قصبه تادلة كخطوة أولى للسيطرة على السهل برمته
² يمكن القول أن ظاهرة الهجرة كانت مهمة بمنطقة الدير، حيث هاجر عدد (قليل) من أبناء سكان القصبية، بني عياط، وزاوية الشيخ نحو الخارج، للعمل بالفلاحة أو الأشغال العمومية أو البناء
³ عبد الفتاح أبو العز، تأثير الهجرة الدولية على المجال الريفي بتادالا، أطروحة لنيل الدكتوراه، الرباط 2003

2-1-2-1 احتدام ظاهرة الهجرة نحو الخارج منذ أواسط الثمانينيات حتى سنة 2008م.

شكلت بداية الثمانينات الفترة التي تزايدت فيها أهمية الهجرة الدولية بسهل تادلة، فقد غادر عدد من الشباب مدتهم ودواويرهم في اتجاه أوروبا، وخاصة نحو بلدان حديثة العهد بالهجرة مثل إيطاليا وإسبانيا. وخلال هذه الفترة نجد أن الهجرة الدولية شملت في الوقت نفسه المناطق المتأزمة وكذلك الأرياف المسقية الغنية. حيث ساهمت العديد من العوامل في تحفيز شباب السهل نحو الهجرة، فصعوبة الحصول على عمل خارج المجال الفلاحي بفعل ضعف التصنيع بالمنطقة، وتزايد عدد حاملي الشهادات العاطلين عن العمل بعد تحقيق الاكتفاء الذاتي بالأسواق الوطنية، في إطار ما يسمى بمغربة الأطر. كما أن التحديث الفلاحي بالسهل لم يواكبه تطور صناعي بالمنطقة وخاصة الصناعات التحويلية (الصناعات الغذائية)، الأمر الذي أزم المجالات الحضرية والقروية على حدا سواء، كما أن تطبيق برنامج التقويم الهيكلي في المجال الفلاحي، والذي نتج عنه بمقتضاه تخلي الدولة عن دعم العديد من الزراعات الفلاحية، الأمر الذي ساهم في ارتفاع تكاليف الإنتاج الفلاحي التي أثرت سلبا على دخل الفلاحين الصغار، هذا إضافة إلى تعاقب فترات الجفاف (سنوات الثمانينات) وانخفاض مستوى منسوب الفرشاة الباطنية الأمر الذي أثر بشكل كبير على الإنتاج الفلاحي (الزراعي والحيواني). وبالموازاة مع ذلك، ظهرت بلدان جديدة كانت إلى عهد قريب لا تستقطب مهاجرين نحوها، مثل إيطاليا¹ وإسبانيا. فتنامي القطاع غير مهيكلي بإيطاليا، ونمو قطاعي الفلاحة والبناء بإسبانيا، ازدادت حاجيات هذين البلدين من اليد العاملة الأجنبية للعمل بهاته

¹ منير صالح، من الفقيه بن صالح إلى ميلانو، أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا، بكلية الآداب بالرباط 1996م.

القطاعات المزدهرة، الأمر الذي أدى إلى فتح الحدود الوطنية لهاته الفئات الراغبة بالعمل لديها.

وأصبحت الهجرة الدولية خلال منتصف عقد الثمانينيات ظاهرة متجدرة بالمنطقة. فشكلت الحدث الأول بدون منازع على كل الأصعدة. فأضحت الشغل الشاغل لسكان المنطقة، إما مؤيدين أو رافضين، في المدارس وفي المقاهي، داخل أوقات العمل، لدرجة أن بعض الكلمات صارت وكأنها عنصرا ثقافيا ينتمي إلى السلوك اليومي للسكان. فلا يمكن أن يمر يوم على المرء بسهل تادلة دون أن تسمع حديثا يتمحور حول الهجرة إلى الخارج. والسؤال الذي أضحي متداولاً ما بين أفراد المجال التادلي هو ليس لماذا هاجرت؟ وإنما هو لماذا لم تهاجر؟¹

1-2-1-3 اعتبرت مرحلة ما بعد 2008م فترة ميلاد هجرة العودة

خلال هذه الفترة ظلت وثيرة الهجرة الدولية متزايدة إلى غاية سنة 2008م، أي سنة اندلاع الأزمة الاقتصادية العالمية، على إثرها فقد عدد من المهاجرين عملهم، كما ارتفعت تكاليف المعيشة ببلدان المهجر. ولهذا بدأ عدد من العمال المغاربة بالخارج يفكرون في العودة إلى مواطنهم الأصلية. وأمام تزايد عدد العائدين فقد تبخر حلم الهجرة نحو الخارج في أدهان عدد من أبناء المنطقة.² وتزايدت وثيرة وحدة الأحداث العالمية الأمر الذي أدى إلى تفاقم الأزمة الهجروية بالمجالات المصدرة لها ككل. فالتوترات التي شهدتها المجال العربي منذ سنة 2011م، والتي سميت بالربيع العربي، كان لها بالغ الأثر في ميلاد موجات كبرى من الهجرة نحو الضفة الشمالية، وخاصة من مناطق تشهد حروب أهلية مثل ليبيا وسوريا. مما أدى إلى تشبع الأسواق الأوروبية من اليد العاملة النازحة

¹ Chadia arab, 2009, la circulation migratoire des marocains entre la France, l'Espagne et l'itali , presses universitaire de rennes(PUR) ; p78.

² حسب المعهد الوطني للإحصاء باسبانيا، فقد تراجع عدد المهاجرين المغاربة نحو اسبانيا، حيث انتقل عددهم من 8800 شخص سنة 2010م إلى 2200 شخص في السنة الموالية (2011م).

من آفة الحروب وعدم الاستقرار السياسي بمجالاتها الأصلية. هذا إضافة إلى استمرار التدفقات البشرية القادمة من أعماق إفريقيا صوب الفردوس الأوروبي، لم تستطع معه البلدان المغاربية إيقاف مده (دركي أوروبا). واصطدمت هذه الجحافل البشرية بمجموعة من الحواجز، كان أهمها البحر الأبيض المتوسط الذي أزهد العديد من الأرواح البشرية، لدرجة أنه في سنة 2014م اعتبر أخطر بحري في المجال العالمي.

وهكذا، وبالموازاة مع تراجع هجرة المغاربة نحو الخارج تنامت عودة العديد منهم نحو المغرب. فحسب إحصاء 2004م نجد أن حوالي 117.132 مهاجرا مغربيا قد عادوا إلى مواطنهم الأصلية، وهي ظاهرة عرفت مختلف ربوع جهات المملكة كما يوضح ذلك الجدول التالي:

الجدول رقم 01: توزيع المهاجرين العائدين حسب الجهات
وحسب وسط الإقامة لسنة 2004م

نسبة الجهة	مجموع العائدين			الجهات
	نسبة الوسط القروي	نسبة الوسط الحضري	العدد	
22.3	17.43	82.56	26150	الجهة الشرقية
19.9	0.33	99.66	23293	جهة الذار البيضاء الكبرى
11.7	1.78	98.21	13696	الرباط سلا زمور زعير
11.0	48.73	51.26	12858	سوس ماسة درعة
8.9	6.15	93.48	10390	طنجة - تطوان
4.3	15.91	84.08	5052	مكناس تافيلالت
4.3	26.23	73.76	5032	مراكش-تانسيفت الحوز
3.8	47.30	52.69	4460	تازة-الحسيمة-تاوانات
3.5	5.66	94.33	4134	فاس-بولمان
2.5	21.64	78.35	2910	دكالة عبدة
2.3	20	80	2700	الغرب الشاردة بني حسن
2.0	17.18	82.81	2398	الشاوية ورديفة
1.7	54.55	45.44	2009	كلميم السمارة
1.2	25.54	74.45	1370	تادلة ازيلال
0.4	3.12	96.87	416	العيون بوجدور الساقية الحمراء
0.2	0.37	99.62	264	واد الذهب لكوية
100	16.48	83.52	117132	المجموع

المصدر: الإحصاء العام للسكن والسكنى 2004م.

يلاحظ من خلال الجدول أن نسبة المهاجرين العائدين تكتسي أهمية بالغة بالمنطقة الشرقية حيث بلغت حوالي 22.3% من مجموع العائدين إلى المغرب. ويرجع السبب في ذلك إلى كون هذه المنطقة شكلت ومنذ سنين حوضا هجريا مهما على الصعيد الوطني. فقد هاجر عدد من أبنائها نحو عدد من

البلدان الأوروبية، وعاد الكثير منهم إلى مدن وقرى الجهة بعدما وصل عدد منهم إلى سن التقاعد. ونفس الملاحظة يمكن تسجيلها بالنسبة لجهة سوس ماسة درعة.

أما جهة تادلة أزيلال التي تهمنا في هذا البحث، فيلاحظ أن عدد المهاجرين العائدين لم يتعدى 1370 فردا، أي ما يمثل تقريبا 1.3% من مجموع المهاجرين العائدين. أغلب هؤلاء العائدين هم أولئك الذين فقدوا عملهم بالمهجر ووجدوا أنفسهم مضطرين للعودة إلى المنطقة، من أجل إقامة مشاريع اقتصادية بالمدن والأرياف.

2-2-1 شملت الهجرة الدولية مختلف مناطق السهل وهوامشه

بلغ عدد المهاجرين بسهل تادلة والمناطق المحيطة به حوالي 32.535 مهاجرا وذلك خلال سنة 2007م¹. لكن يلاحظ أن التوزيع الجغرافي لهؤلاء المهاجرين يختلف من مدينة إلى أخرى وكذلك من جماعة قروية إلى أخرى، كما يوضح الجدول التالي:

¹ حسب ولاية جهة تادلة ازيلال

الجدول رقم 02: الهجرة الدولية بعمالة بني ملال¹ لسنة 2007م ب%.

المجموع	بلد الهجرة				المدينة أو الجماعة القروية
	دول أخرى	فرنسا	ايطاليا	اسبانيا	
100	48.38		13.95	37.20	جماعة تزوي نسلي
100	27.17	44.61	17.43	10.76	مركز زاوية الشيخ
100	3.42	3.25	26.65	66.66	مدينة قصبة تادلة
100	3.02	2.01	44.96	50	مدينة أولاد عياد
100	2.45	19.08	13.66	64.79	جماعة تانوغه
100	4.35	5.92	43.55	46.16	مدينة سوق السبت
100				100	جماعة أولاد سعيد الواد
100			6.81	93.18	جماعة أهل المربع
100	56.03	0.39	38.91	4.65	الفقيه بن صالح
100	1.31	20.33	1.88	79.45	جماعة اغباله
100		0.45	87.31	12.22	جماعة أولاد يوسف
100	4.06	64.29	12.85	18.78	مدينة القصيبة
100	3.31	0.03	94.02	2.62	جماعة بني وكيل
100	0.15		97.61	2.23	جماعة بني شكدال
100		0.16	42.05	57.77	مركز دار ولد زيدوح
100	1.11	18.5	17.34	63.03	جماعة تاكزيرت
100	0.05	0.1	96.37	3.46	كريفات
100			58.98	41.01	جماعة احد بوموسى
100	1.24	1	41.66	56.08	جماعة نكار سيدي عيسى
100	7.76	14.12	32.73	45.37	مدينة بني ملال
100	0.96	0.6	37.89	60.54	جماعة البرادية
100	12.5		8.33	79.16	مدينة افورار

المصدر: ولاية جهة تادلة ازيلال بتصرف

¹ أحدثت عمالة الفقيه بن صالح سنة 2009م، حيث كانت تابعة لنفوذ عمالة بني ملال قبل إحداثها

نلاحظ من خلال الجدول أن حوالي 63% من مجموع المهاجرين ينتمون إلى منطقة بني عمير، بينما ينحدر حوالي 37.30% منهم من منطقة بني موسى وبني ملال. وأما على مستوى الفارق بين مستوى الجماعات، نلاحظ أن ما يقارب 49.88% من المهاجرين ينتمون إلى خمس جماعات فقط وهي: لبرادية و بني ملال ونكار سيدي عيسى و بني وكيل واحد بوموسى. بالإضافة إلى ذلك نجد أن تسع جماعات تضم ما يزيد عن 72.37% من المهاجرين، وتشمل كل من جماعات لبرادية، بني ملال، نكار سيدي عيسى، بني وكيل، احد بوموسى، كريفات، تاكزيرت، دار ولد زيدوح وقصبة تادلة، سبع من هذه الجماعات بالسهل واثنين منهم بالدير¹ (الخريطة 01).

ويعود تركز عدد من المهاجرين بمنطقة بني عمير بالدرجة الأولى، إلى كون هذه الأخيرة شهدت انطلاق موجة حديثة للهجرة الدولية المغربية بها، وإلى أهمية التيارات الهجرية التي انطلقت من هذه المنطقة خلال الثمانينات والتسعينيات في اتجاه إيطاليا أولا، ثم إلى إسبانيا بعد ذلك.

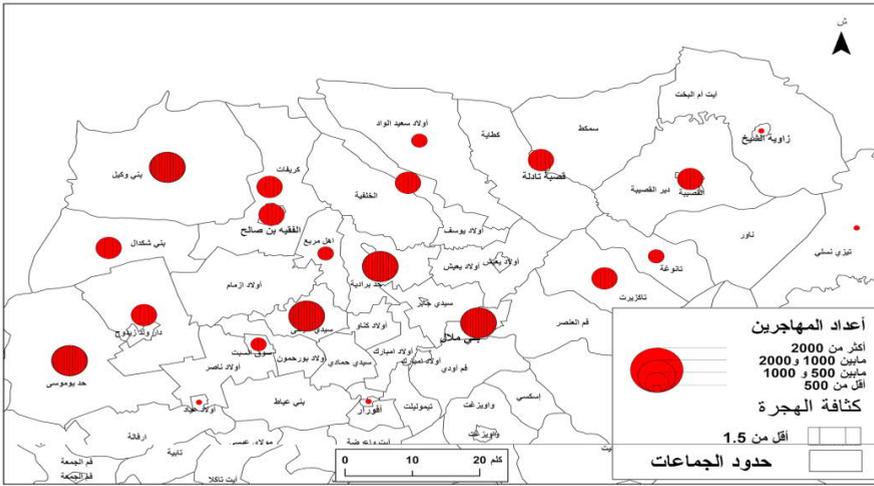
استقر عدد من المهاجرين بكل من إيطاليا وإسبانيا حظيت كل من إيطاليا وإسبانيا باهتمام بالغ من طرف المهاجرين الذين ينحدرون من مختلف مناطق سهل تادلة، كما يشير إلى ذلك الجدول السابق. وهكذا نجد أن حوالي 90% من مجموع المهاجرين قد استقروا بهذين البلدين الأوروبيين. بينما اختار 10% التوجه إلى بلدان أخرى مثل فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية ودول الخليج....

تضم إيطاليا جزءا كبيرا من مهاجري سهل تادلة

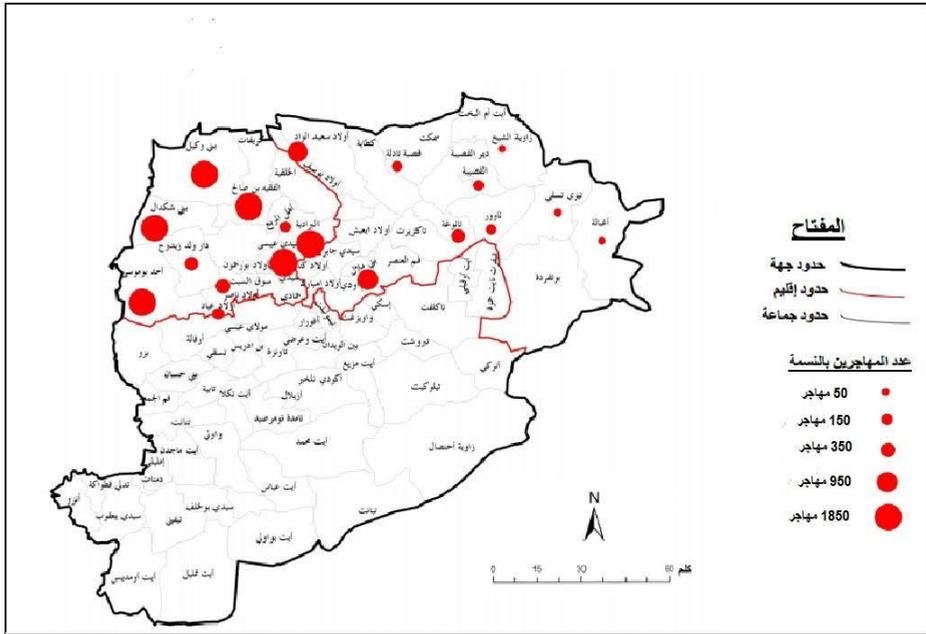
¹ من خلال تتبعنا لطريقة إحصاء المهاجرين الدوليين بالسهل، أثار انتباهنا أن المهاجر يمكن أن يحصى أكثر من مرة. فمثلا فرد هاجر من جماعة البردية إلى إيطاليا، لكن عند عودته استقر بمدينة الفقيه بن صالح، لذا فهو يحصى مرة أولى بجماعة البرادية ومرة ثانية بمدينة الفقيه بن صالح.

تجدر الإشارة إلى أن هجرة بعض سكان السهل نحو إيطاليا تعود إلى فترة الستينيات والسبعينيات. لكن يجب التأكيد على أن هذه الموجة، لم تشمل سوى أعدادا قليلة جدا، ينحدر أغلبهم من منطقة بني عمير إذ تتركز بخمس جماعات قروية (كريفات، البرادية، بني شكдал، بني وكيل، أهل المربع) بالقطاع العميري، على أزيد من 40% من المهاجرين نحو إيطاليا. بينما تتوزع باقي النسب على مختلف قرى ومدن السهل. والأمر الملاحظ أن الهجرة نحو إيطاليا تنطلق من أرياف قطاع بني عمير وجزء من ريف قطاع بني موسى (أحد بوموسى)، على عكس المجالات الحضرية بالسهل (الخريطة رقم 02).

وانطلاقاً من أواسط الثمانينيات بدأ هذا البلد يشهد تدفق عدد من المهاجرين القادمين من منطقة بني عمير، وفيما بعد من باقي المناطق السهل وهوامشه. وهاجر البعض منهم بطرق شرعية بينما البعض الآخر سلك طرق غير قانونية (شراء عقود عمل مزورة، زواج ابيض، لحريك...). واستقر هؤلاء بعدد من المدن الإيطالية وكذلك بعدة مناطق ريفية، حيث اشتغل بعضهم في التجارة أو في الصناعة أو في الفلاحة. كما شهدت إيطاليا مرحلة متأخرة من استكمال نموها الاقتصادي، في إطار النظام الرأسمالي، فكان اقتصادها ينمو سنة بعد أخرى تدريجياً وببطء، إلى غاية اندماجها في الاتحاد الأوروبي سنة 1957م، على إثرها شهد الاقتصاد الإيطالي قفزة نوعية وتطور متزايد، حتم عليها استخدام



أيادي أجنبية، من دول العالم الثالث.

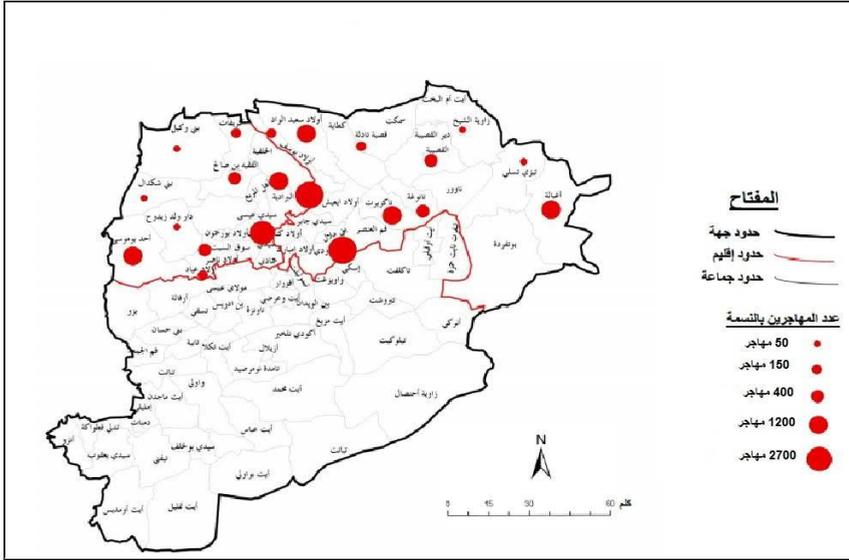


2-2 شكلت إسبانيا الوجهة الثانية لمهاجري السهل

بعد إيطاليا تمثل إسبانيا البلد الثاني الذي يعيش فيه حوالي 43.77% من مجموع المهاجرين المنحدرين من سهل تادلة. ينتمي أغلب هؤلاء إلى الجماعات القروية التالية: البرادية، سيدي عيسى، بني ملال، احد بوموسى، تاكزيرت ودار ولد زيدوح، وكذلك كل من مدينة بني ملال، السبت أولاد النمة وأولاد عياد (الخريطة 03). والتحق أغلب هؤلاء المهاجرين بإسبانيا خلال عقد التسعينيات، حيث اشتغل معظمهم في قطاع البناء وكذلك في القطاع الفلاحي. ويتضح أن معظم المهاجرين نحو إسبانيا تنطلق هجرتهم من مناطق بني موسى (على عكس بني عمير المتجهين نحو إيطاليا) وبني ملال وهوامشه، لتمرسهم بالمجال الفلاحي

من جهة، وإلى تركيز عدة شبكات تعمل على تشجيع الهجرة نحو إسبانيا من جهة أخرى.

وتعد إسبانيا المجال الأقرب للتراب الوطني، لكنها تحتل المرتبة الثانية ضمن الوجهات المفضلة لدى المهاجرين التادلوين. فعامل القرب الجغرافي لم يحسم أمر الهجرة لصالح إسبانيا، لكون الهجرة انطلقت نحو إيطاليا منذ بداية الخمسينات من القرن الماضي. حيث عرف الاقتصاد الإيطالي ازدهارا، منذ نهاية الخمسينيات وخاصة بعد دخول إيطاليا إلى الاتحاد الأوروبي سنة 1957م، الأمر الذي أدى إلى تهافت سواعد اليد العاملة نحوها من سهل تادلة. كما أن إسبانيا لم تعرف طفرة اقتصادية خلال تلك الفترة، وكان نمو اقتصادها شبيها بنمو اقتصاديات دول العالم الثالث. لكن بعد ولوجها الإتحاد الأوروبي سنة 1985م، شهدت طفرة اقتصادية عميقة، أدت إلى نمو اقتصادها بشكل سريع ومطرد، مما أدى إلى انتعاش القطاعين الفلاحي والصناعي، واكبته تغير التدفقات الهجروية من إيطاليا نحو إسبانيا من سهل تادلة خاصة ، والمجال المغربي عامة .



3-2 تعد فرنسا البلد الأوروبي الثالث الذي تعيش به نسبة مهمة من

مهاجري سهل تادلة

رغم قدم هجرة المغاربة نحو فرنسا إبان الفترة الاستعمارية، يلاحظ أن عددا قليلا من ساكنة السهل هي التي استقرت بهذا البلد. فمن مجموع المهاجرين الدوليين الذين ينحدرون من السهل نجد أن حوالي 6.75% منهم يعيشون بفرنسا، وينتمي أغلب هؤلاء المهاجرين إلى الجماعات القروية والمراكز الحضرية المتواجدة بمنطقة الدير مثل القصيبة، بني ملال، تاكزيرت، اغباله وتانوغة (الخريطة 04). وقد غادر هؤلاء المهاجرين هذه المناطق خلال فترة الستينيات وكذلك بداية السبعينيات، بعدما تمكنوا من الحصول على عقد للعمل بفرنسا.

ويشكل العامل الاستعماري والترابطات الاستعمارية المابعد استقلالية، العامل المفسر لهجرة التادلوين نحو فرنسا، وخاصة من المجالات الشمالية الشرقية منها. فبعد دخول الاستعمار إلى الجهة، قامت الإقامة العامة بجلب العديد من العمال من مدن وأرياف المغرب، ومن بينها المجال التادلي، للعمل بالمتربول الفرنسي، بعد أن شهد اقتصادها نموا سريعا ومضطردا، على إثر اتساع مجالها الاستعماري بدول العالم الثالث. كما ربط المستوطنون الفرنسيون عدة علاقات مع ساكنة الجهة، لتتشكل بعد ذلك شبكة مرتبطة ومتداخلة فيما بينها، ستسهل عبور أفراد آخرين نحو المجال الفرنسي. كما أن تفضيل المستعمر الفرنسي للمجالات الجبلية، أولى اهتمامه ببعض المناطق الشبيهة بالمجال الفرنسي (لقصيبة، بني ملال، تانوغة...)، وعلى اعتبار أن المناطق الشمالية الغربية ستدخل ضمن نطاق التجربة السقوية، هذا إضافة إلى قدم التعمير بمناطق الدير، قام بنسج علاقات (استعمارية، ودية...) مع ساكنة هاته المنطقة لتشكل النواة الرئيسية لهجرتها نحو الديار الفرنسية.

خلاصة :

تعد الهجرة الدولية ظاهرة حديثة العهد بسهل تادلة، انطلقت منذ بداية السبعينيات واستفاحت خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي. وساعدت عدة عوامل محلية وخارجية على تطور الظاهرة بالمجال التادلي. وتمثلت العوامل المحلية في ارتفاع نسبة البطالة بالمنطقة، وازدياد صعوبات الحصول على عمل في ظل عدم قدرة القطاع الفلاحي على توفير مناصب شغل جديدة وقارة بالسهل، هذا إضافة إلى غياب صناعة فلاحية (الصناعات التحويلية /الغذائية) حقيقية قادرة على توفير فرص عمل بالمجال، وعلى خلق دينامية اقتصادية بالسهل تجعل منها مناطق استقطاب لا طرد، خاصة وأنها عرفت منذ الثلاثينيات انطلاق أول تجربة سقوية بالمغرب، لكن لم تواكبها سياسة تصنيعية تنموية بالمنطقة بفعل العديد من الإكراهات . أما العوامل الخارجية فتجسدت في ظهور مناطق استقطاب جديدة، مثل إيطاليا وإسبانيا، حفزت العديد من أفراد السهل نحو الهجرة إليهما. فتطور الاقتصاد الإيطالي منذ سنة 1957م، على إثر اندماجها مع السوق الأوروبية المشتركة آنذاك، أدى إلى نمو وتضخم مختلف القطاعات الاقتصادية نجم عنه ازدياد الحاجة لليد العاملة الأجنبية، فسارع العديد من ساكنة سهل تادلة، وخاصة من القطاع العميري، نحو هذا البلد منذ بداية السبعينيات للعمل به. أما إسبانيا فلم يتطور اقتصادها إلا بعد سنة 1985م، بعد ولوجها الاتحاد الأوروبي، فشهدت طفرة اقتصادية، وخاصة في القطاع الفلاحي والصناعي، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الطلب على اليد العاملة الأجنبية، لذا انطلقت ثلة من مهاجري السهل، وخاصة من قطاع بني موسى وبني ملال وأحوازها، للعمل بهذا البلد.

لكن التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم قاطبة، وأوروبا خاصة، بعد الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالنظام الرأسمالي منذ سنة 2008م، قد حدثت من تطور ونمو الهجرة نحو أوروبا. وخلفت آثار سلبية، اقتصادية واجتماعية ونفسية، بين صفوف المهاجرين أنفسهم وحتى على الراغبين بالهجرة. ففي ظل السياسات التقشفية التي شهدتها مختلف القطاعات الاقتصادية بالمجال الأوروبي، أدت إلى التخلي عن اليد العاملة الأجنبية. هذا إضافة إلى ارتفاع تكلفة المعيشة بهذه البلدان الأوروبية، دفعت بالعديد من المهاجرين التادلووين نحو تبني خيار العودة، واستثمار المدخرات التي راكموها بديار المهجر، من أجل إقامة مشاريع تنموية بمجالاتهم الأصلية.

المراجع:

Chadia arab, 2009, la circulation migratoire des marocains entre la France, l'Espagne et l'Itai , presses universitaire de rennes(PUR) ; p78.

Mohamed Rafass ;Un siècle d'émigration vers l'étranger ;RGM 1993.

عبد الفتاح أبو العز، تأثير الهجرة الدولية على المجال الريفي بتادلا، أطروحة لنيل الدكتوراه، الرباط 2003 المعهد الوطني للإحصاء الاسباني

منير صالح، من الفقيه بن صالح إلى ميلانو، أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا، بكلية الآداب بالرباط 1996م. ولاية جهة بني ملال خنيفرة

سياسة المغرب لمكافحة الهجرة غير الشرعية

ذ. أحمد بودراع، أستاذ القانون العام

جامعة محمد الخامس- الرباط

تشكل قضية الهجرة، بما هي ظاهرة مرتبطة بالاجتماع البشري مغرقة في التاريخ مشدودة إلى الجغرافيا، من بين أعقد القضايا التي تواجه الدولة الوطنية في محاولتها لتحسين حدودها وفرض رقابتها على تدفق الأفراد والجماعات على نطاق إقليمها السيادي.

وإذا كان من غير الممكن، بل من المستحيل على الدولة أن تغلق الحدود في وجه الراغبين في ولوج ترابها ارتباطا بما آلت إليه البشرية من ترابط وثيق بين أطرافها، اتخذ أشكالاً متعددة ذات أبعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية، فإن ما ترغب فيه الدولة أمر شديد الصلة بسيادتها وفي رغبتها في تنظيم استقبال الوافدين بشكل ينسجم وسياستها وخططها الأمنية والاقتصادية والاجتماعية، بحسبان أن كل وافد على الدولة، له احتياجات ومخططات وأهداف، هذه الأخيرة قد تستوعبها سياسات الدولة كما قد تتناقض مع مصالحها.

لم تعد الهجرة كما كانت دائما وعلى الأخص في النصف الثاني من القرن العشرين، هدفها الغالب هو البحث عن سبل حياة أفضل للعمل أو للدراسة أمام تواضع أو انسداد الأفاق المتاحة للمهاجر في دولته الأصل، فمع استفحال الجرائم العابرة للحدود من إرهاب ومخدرات، تماهت الهجرة مع مختلف صور الإجرام الدولي، لتشكل تحديا خطيرا لسيادة الدولة التي بدت عاجزة عن إيقاف أمواج المهاجرين الراغبين في اقتحام حدودها بشكل غير شرعي في تحد صارخ لقوانينها.

فكيف تحمي الدولة الحدود؟ وكيف تتعامل مع مقيمين أجنب فوق
تراها رغم أنها؟ ما هي خططها لاستيعاب وتطوير المشاكل المعقدة المرتبطة
بهكذا وضع؟

تلك أهم الإشكالات التي ترغب الورقة المقترحة طرحها عندما تتناول
سياسة المغرب في مواجهة الهجرة غير الشرعية باعتبارها من أهم التحديات
والمخاطر التي تواجه المغرب وتفاقم من مشاكله الداخلية وتعقد علاقاته الدولية
الثنائية منها والمتعددة الأطراف.

تقديم:

لقد ظلت الهجرة أو الهجرات، على امتداد التاريخ البشري، تمثل ظاهرة
طبيعية ساهمت بشكل وافر في تحقيق التلاحق الحضاري وإغناء الموروث
الإنساني، في زمن كان فيه الحل والترحال سمة بارزة للاجتماع الإنساني، عبره
تكتسب العلوم وتصل الخبرات ويتم تبادل المنافع، كما لم تكن الحدود بين
الدول " ذات السيادة" أو بالأحرى المجتمعات، مغلقة ومراقبة بالصرامة التي
نعرفها في الوقت الراهن، فاندفعت بذلك أفواج بشرية في مشارق الأرض
ومغاربها، تجوب العالم، لا يوقفها في ذلك إلا طبيعة أهدافها وإمكاناتها، فمتى
كانت الأهداف سلمية، لا تمثل خطرا على المجتمعات المستقبلية، ومتى توفرت
الوسائل المادية والقدرة الجسمانية لمواجهة مخاطر الطرق (وعورة وتعقد
المسالك- قطاع الطرق.....)، تمت بيسر، فكثيرا ما يردد أن الإسلام انتشر في آسيا
الوسطى وغيرها عن طريق التجار المسلمين التي وفدوا على بلدان هذه المناطق
لغرض الكسب.

لكن هذه الوضع لم يظل على حاله، بعد أن تكاثرت الأخطار المحدقة بأمن الدولة ومواطنيها، مما اضطرها إلى مراقبة حدودها وتنظيم دخول الأجنبي بوسائل داخلية وفي إطار تعاون دولي، كل ذلك لمواجهة ما قد يشكله هذا الأجنبي من مساس بأمن الدولة ومصالحها ومصالح أفراد الجماعة التي تحكمها. ولئن كان المغرب، بحكم موقعه القريب من أوروبا، قد شكل تاريخيا منطقة عبور واستقرار للقوافل المتحركة من وإلى المغرب بغرض التجارة أو لأغراض أخرى، فقد عرف أوضاعا متقلبة في العقود الأخيرة، فمن بلد مصدر للهجرة القانونية طيلة عقدي الستينات والسبعينات والثمانينات إلى بلد مصدر للهجرة السرية طيلة عقدي التسعينات إلى بلد عبور لجحافل المهاجرين القادمين من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء¹، إلى بلد استقرار مؤقت ودائم للمغادرين لأوطانهم لهذا السبب أو ذاك.

لكن أخطر هذه المراحل المرتبطة بالهجرة من وإلى المغرب، تمثلت في انتهاج المهاجرين لسبل سرية غير قانونية في ولوج أو مغادرة البلاد ضارين بعرض الحائط كل النظم القانونية الداخلية والاتفاقية، مما شكل تحديا وتهديدا لأمن الدول وسلامة مجتمعاتها، ولا أدل على ذلك من أن المغرب يحصي حاليا بين 50 و60 ألفا من المهاجرين² أغلبهم من البلدان الإفريقية جنوب الصحراء، تتعقد أوضاعهم داخل المغرب، قبل وصول مبتغاهم، كما يشكل تواجدهم بطريقة غير مشروعة فوق التراب المغربي مساسا بسيادة الدولة.

¹ - Myriam Cherti et Peter Grant, Le mythe du transit: La migration subsaharienne au Maroc , Institute for Public Policy Research, Juin 2013

p 12.

² - رشيد بن بيه: "الأجانب في المغرب: دراسة بليوغرافية تحليلية لسياقات التوافد"، مجلة إضافات، العددان 33، 34، شتاء وربيع 2016 ص 202.

ملاحظات أولية:

انطلاقاً مما ذكر تأخذ الظاهرة أبعاداً متعددة:

البعد الإنساني والحقوقى: إن المهاجرين مهما اختلفت جنسياتهم وفئاتهم (بالغين، أطفال، نساء) يغادرون بلدانهم قاصدين بلاد الأحلام، دون أدنى فكرة عن الصعوبات التي قد يواجهونها من الناحية الإنسانية المعيشية، فتعرض حياتهم للخطر، علاوة على الانتهاكات التي تمس حقوقهم الشخصية، سواء في طريقهم حيث تنشط عصابات تهريب البشر والإرهاب والجريمة المنظمة بشكل عام، أو في بلاد العبور حيث قد يكونون في وضعية غير نظامية، فيعانون من متابعات الأجهزة الأمنية أو من بعض ممارسات ماسة بالكرامة الإنسانية من طرف مواطني الدولة المستقبلية أو من مهاجرين آخرين، وتظل هذه الانتهاكات بدون ملاحقة قانونية، لذلك يمكن القول أن قضية المهاجرين هي قضية إنسانية حقوقية بامتياز،

البعد الأمني: إن توافد مواطنين من دول أخرى واختراقهم لحدود الدولة يعد انتهاكاً مباشراً لسيادة وأمن الدولة، سيما وأن قضية الهجرة تشتبك بمختلف أصناف الجريمة المنظمة (إرهاب، مخدرات، تهريب البشر، تزوير العملة...) فتعجز الأجهزة الأمنية عن تتبع مرتكبي هذه الجرائم، إذ لا تتوفر على أدنى معطيات حول هوية المهاجرين غير النظاميين، ولا عن مدى ارتباطهم بعالم الجريمة، ومن تم تضطر الدول إلى التعاون لمحاصرة الظاهرة التي لم تعد شأنًا داخلياً صرفاً، بقدر ما تحولت إلى قضية دولية، مع تفاقم الصراعات الداخلية لا سيما في إفريقيا ومنطقة الشرق الأوسط،

لا ينظر إلى الهجرة غير الشرعية على أنها قضية واحدة معزولة، ففضلاً عن ارتباطها بالجريمة العابرة للحدود، باعتبار أن اقتحام حدود دولة أخرى دون

احترام قوانينها يعتبر في حد ذاته جرما معاقبا عليه، فهي تتداخل أحيانا مع قضية اللجوء المنظمة باتفاقية 1951، الخاصة باللاجئين، سيما وأن نسبة عالية من المهاجرين، سلكوا هذا الطريق فرارا من الاضطهاد ولأسباب أمنية قاهرة كما هو الشأن بالنسبة للمهجرين السوريين،

لقد تطورت الهجرة غير الشرعية في السنوات الأخيرة على عدة مستويات، فبعد أن كانت تهم البالغين من الرجال، أضحت حاليا هجرة النساء والأطفال مسألة مألوفة، ولم يعد المهاجرين غير الشرعيين من الأميين بعض أن انضمت إليهم شرائح المتعلمين وحتى حاملي الشهادات العليا. وإن كانت النسبة الغالبة من المهاجرين هي من إفريقيا جنوب الصحراء، غير أن مواطنين أسيويين ولا سيما من المناطق الساخنة في الشرق الأوسط التحقوا بقوافل المهاجرين فارين من أوضاع أمنية غاية في التعقيد والخطورة. من ناحية أخرى إذا كان المغرب في البداية بلاد عبور إلى بلاد الأحلام، أوروبا، فمع تفاقم الأزمة الاقتصادية والمالية في القارة العجوز، بدأ المغرب يتحول إلى بلد استقرار مؤقت إن لم يكن دائما.

إن ما سبق ذكره من عناصر فرض على المغرب بلورة سياسة مندمجة واستشرافية لأجل الحد من المضاعفات التي تنتج عن معضلة حقيقية من الصعب مواجهتها بقرارات معزولة أو بمقاربة أمنية منفردة، وبالتالي يمكن التساؤل عن طبيعة الإجراءات المتخذة من طرف السلطات المغربية وعن الاستراتيجية التي بلورتها سنة 2014.

أولا-المقاربة الأمنية للقضية: المغرب دركي الاتحاد الأوروبي

ظل المغرب يلعب الشريك الوفي لدوره كمراقب للحدود الجنوبية للاتحاد الأوروبي مقابل مساعدات تقدم له للقيام بهذا الدور، وذلك في إطار انخراطه فيما يسمى سياسة الجوار مع أوروبا، وبالتحديد في علاقته مع منظمة الامن والتعاون

الأوروبي او داخل مجموعة 5 زائد 5 أو ضمن العلاقات الثنائية التي تجمعه بدول بعينها كإسبانيا وفرنسا التي أبرم معها اتفاقيات أمنية، الهدف منها تعزيز التنسيق والتعاون لمواجهة الأخطار التي تهدد الأمن ومنها الهجرة غير الشرعية إضافة إل اتفاقيات أخرى أبرمت في إطار ثنائي أو متعدد الأطراف.¹

وتنفيذا لالتزاماته الاتفاقية المشار إليه، شدد المغرب من إجراءات المراقبة، وعزز من الحراسة الأمنية على سواحله ومختلف منافذه البحرية التي يتسلل عبرها المهاجرون، كما تمكن من تفكيك المئات من شبكات وعصابات تهريب البشر، وكان لهذ الصرامة الأمنية التي انتهجتها السلطات المغربية في ظل تنسيق كثيف الجهود بين المغرب وإسبانيا، نتائج إيجابية في السنوات الأخيرة، حيث انخفض بشكل جلي معدل الهجرة غير الشرعية، فخلال عام 2012 تمكن من التسلل عبر مضيق جبل طارق 1672 مهاجرا غير شرعي، وفي عام 2013 ارتفع العدد بشكل طفيف إلى 1683 مهاجرا، غير أن سنة 2014 ستشهد تراجعا كبيرا في معدل الهجرة، إذ لم يتعد عدد المراكب التي عبرت المضيق ستة كان على متنها حوالي 83 مهاجرا حسب أرقام صادرة عن الحرس المدني الإسباني.

وبفعل القبضة الأمنية الشديدة إن على الواجهتين المغربية والإسبانية على ضفتي مضيق جبل طارق، تحولت أنظار الراغبين في عبور البحر من المغرب إلى السياجين الأمنيين في كل من سبتة ومليلية المحتلتين، وأمام الرقابة الصارمة

¹ - يتعلق الأمر بالاتفاقية الموقعة سنة 2007 التي تسمح لإسبانيا بترحيل المهاجرين المغاربة الذين يعبرون إليها بطريقة غير قانونية وغير نظامية، واتفاقية 2012، التي يسمح المغرب بموجبها بعودة المهاجرين من غير مواطنيه إليه، والاتفاق من أجل الشراكة والهجرة وحركية الأشخاص، الموقع في 6 يونيو 2013، مع تسع دول أوروبية، والذي يلزم المغرب بقبول استقبال الأجانب، وخاصة الأفارقة من دول جنوب الصحراء المرحّلين من لدن الاتحاد الأوروبي.

صبري الحر : "المغرب والهجرة القادمة من إفريقيا جنوب الصحراء"

، <http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2016/12/161221075959991.html>

تم التصفح بتاريخ 2018/9/18

من الجانبين والوسائل اللوجستكية المستعملة من طرف الجانب الإسباني (كاميرات المراقبة- تثنية الجدار الشائك...) عمد المهاجرون إلى تنفيذ خطة الاقتحامات الجماعية المدبرة،

وإذا كانت سنة 2013 سجلت ما يعادل 1013 محاولة اقتحام منظمة من طرف المهاجرين أغلبهم من دول إفريقية، تمكن خلالها بعض المقتحمون من ولوج ترابي المدينتين، فإن سنة 2014، ستشهد تقهقر هذا الرقم إلى 533 محاولة اقتحام. وداخليا تمكنت السلطات المغربية في سنة 2014 من تفكيك 105 عصابة إجرامية تنشط في ميدان التهريب والاتجار بالبشر.

وفي سياق نهجه لسياسة صارمة لمجابهة استفحال ظاهرة الهجرة غير الشرعية، أصدر المشرع المغربي القانون رقم 02.03 المتعلق بضبط الهجرة غير المشروعة.¹

وبعد أن جرم القانون 02.03 الصادر بتاريخ 2003/11/11²، الهجرة غير الشرعية والمساعدة عليها وتنظيمها، عاقبت المواد 50، 51 و52 منه بعقوبات حبسية ومالية كل شخص غادر التراب المغربي بصفة سرية أو قدم مساعدة أو عوناً لشخص آخر من أجل نفس الغاية سواء كان هذا الشخص يضطلع بمهمة قيادة قوة عمومية أو كان ينتمي إليها أو كان مكلفاً بمهمة المراقبة أو كان من المسؤولين أو الأعوان أو المستخدمين العاملين في النقل البري أو البحري أو الجوي

¹ - راجع الدراسة التي أعدها وزارة العدل حول المقاربة القانونية لظاهرة الهجرة غير الشرعية: وزارة العدل: "دعم إنفاذ القانون والتعاون القضائي بين دول المصدر والمقصد والعبور استجابة لتهريب المهاجرين"، <https://carjj.org> 20% حول 20% الهجرة 20% السرية 20% - doc consulté le 18/09/2017.1 المغرب
- www.sgg.gov.ma/Portals/1/...ar/Dahir_immigration_ar.pdf

أو في أية وسيلة أخرى من وسائل النقل أيا كان الغرض من استعمال هذه الوسائل، كما عاقبت المادة 52 من نفس القانون بالحبس والغرامة كل شخص نظم أو سهل دخول أشخاص مغاربة أو أجانب بصفة سرية إلى التراب المغربي أو خروجهم منه بإحدى الوسائل المشار إليها أعلاه سواء كان ذلك مجانا أو بعوض بل شدد في العقوبة من الحبس إلى السجن والغرامة إذا ارتكبت تلك الأفعال بصفة اعتيادية أو من طرف عصابة أو بناء على اتفاق مدير مسبق. وقد تصل العقوبة إلى السجن المؤبد إذا أدت تلك الأفعال إلى الموت.

كما خولت المادة 53 من نفس القانون للمحكمة حق مصادرة وسائل النقل المستعملة في ارتكاب جرائم الهجرة السرية أيا كان نوعها (عامة أو خاصة) وكذا الأمر بنشر قرارات الإدانة بالجرائم التي تحددها بكيفية صريحة.

وقد سمح القانون للسلطات المختصة باتخاذ القرارات التالية إذا كان المدان بجريمة الهجرة غير الشرعية غير مغربي:

قرار الطرد من التراب المغربي.

قرار الاقتياد للحدود.

قرار الاحتفاظ بالأجنبي في أماكن معينة (مراكز غير تابعة لإدارة السجون،

في المطارات الموانئ أو المراكز الحدودية التي دخل منها..)

ولم يفت المشرع أن يوفر بعض الضمانات للمدانين بجرائم الهجرة غير

الشرعية، حيث يمكن للمهاجر الصادرة في حقه إحدى القرارات

المذكورة، استئنافها أو الطعن فيها أمام القضاء الإداري أو العادي.

كما متعهم بمجموعة من الحقوق انسجاما مع الاتفاقيات الدولية في

الموضوع ومنها:

- إشعار السلطات الدبلوماسية لبلده، ومن يريد من ذويه بوضعه،

- إحاطته علما بوضعه في مركز الإيواء، ومعاملته بما يليق وحفظ سلامته وكرامته وخصوصيته،

- ضمان الحصول على المساعدة الطبية والصحية المناسبة للمودع.
- التوفر على دفاع يؤازره، وعلى مترجم إذا كان لا يفهم أو يتكلم اللغة العربية،

- توفير الخصوصية العائلية للمعني بالأمر واحترامها في حالة مصاحبته لأطفال قاصرين.

تثير الإجراءات المتخذة من طرف المغرب مجموعة من الملاحظات يمكن تكثيفها على الشكل التالي:

- تعتبر 16 مادة من القانون المذكور مأخوذة من أغلب القوانين الأوروبية، وخاصة القانون الفرنسي المنظم للهجرة الذي يجرم دخول الأجانب بطريقة غير قانونية إلى التراب الفرنسي، وليس من المصادفة أن يصدر القانون 02/03 متزامنا مع القانون 03/03 المتعلق بالإرهاب، إذ كان هاجس حفظ الأمن مهيمنا على كلا القانونين، وبالتالي تغدو الإجراءات التي تستهدف حماية البلاد من كل تهديد، مشروعة إلى الحد الذي قد يشكل انتهاكا لحقوق الإنسان¹،

- إن الإجراءات المذكورة حولت المغرب فعلا إلى "دركي" لحراسة الحدود الجنوبية لأوروبا، فهي إجراءات تخدم مصالح أوروبا بالدرجة الأولى، بحيث تم التركيز على فرض حراسة مشددة على النقط البرية أو البحرية التي من خلالها قد ينفذ المهاجرون، بينما أهملت منافذ ولوج هؤلاء المهاجرين إلى المغرب. وفي ظل غياب أي تنسيق مع السلطات الجزائرية لمحاربة التسلل من الحدود الشرقية للمغرب، التي، لئساعتها (قراءة 3500 كلم)، يصعب ضبطها ولو في

¹-Z.Johri, La question migratoire subsaharienne au Maroc, Les enjeux géopolitiques, Impression, Edition Younes, Oujda, 2016, p 152 .

وجود إرادة التنسيق، مما يعني أتوماتيكيا أن المهاجرين يدخلون بحرية إلى المغرب، ويواجهون بمراقبة صارمة عند رغبتهم في اقتحام تراب أوروبا، مما يؤدي إلى تكديسهم داخل المغرب وتحويل تفكيرهم في حالات كثيرة إلى الاستقرار في المغرب، وعندما تتم الإشادة أوروبا بالدور المغربي في محاربة الهجرة السرية، فإنه تستحضر حصيلة هذا الدور على مستوى نسبة اختراق الحدود الأوربية،

- جرت المقاربة الأمنية والقانونية للظاهرة، على المغرب الكثير من الانتقادات لا سيما من طرف المنظمات الحكومية وغير الحكومية المهتمة بحقوق الإنسان، وذلك جراء التدابير التي تتخذها السلطات العمومية من اعتقالات وترحيل، مبررة ذلك بحقها في مواجهة دخول الأجانب بشكل غير مشروع إلى التراب الوطني وواجهها في محاربة الاتجار في البشر، وقد رأى المجلس الوطني لحقوق الإنسان على غرار غيره من الهيآت المهتمة بخصوص ذلك بأن السلطات العمومية لا يمكنها في إطار اضطلاعها بهذه المهام عدم مراعاة المقتضيات الدستورية في مجال حقوق الإنسان وحقوق الأجانب وكذا الالتزامات الدولية للمغرب التي تكرسها مصادقته على مجموع الصكوك الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان لا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية مناهضة التعذيب.....¹

- رغم صرامة القوانين، وشدة العقوبات المقررة بالنسبة للمخالفين للقواعد المنصوص عليها فيه، فإنها لا تشكل رادعا حقيقيا في مواجهة المهاجرين الشرعيين الذين في أحوال كثيرة يجهلون، وحتى وإن علموا بها لا يعيرونها أي

¹ - المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب من أجل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة، ملخص تنفيذي، ص9.

اهتمام، ذلك أنهم تكبدوا مخاطر أكبر عندما عبروا الصحراء وصولاً إلى المغرب، وبالنتيجة يستمر تدفق المهاجرين على التراب المغربي مما يشكل تحدياً حقيقياً لسيادة الدولة، ولأمن المجتمع.

أمام ما يمكن أن نسميه إخفاق السلطات العمومية في تدبير أزمة الهجرة غير الشرعية، كان لزاماً على المغرب أن يعيد النظر في الإجراءات المعمول بها ويتجه إلى تنويع أساليب التعامل مع القضية في إطار سياسة مندمجة تستحضر مختلف الأبعاد المرتبطة بالظاهرة.

ثانياً- الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء:

باقتناع المغرب بشكل راسخ بعدم جدوى سياسة القبضة الأمنية، وتحت ضغط السياسات الأوروبية لمحاربة الهجرة السرية، وتقارير المنظمات المهتمة بحقوق المهاجرين، وجد المغرب نفسه مجبراً على انتهاج سياسة جديدة، تروم التوفيق بين إكراهات أمن البلاد وضمان حقوق الإنسان والاستجابة لالتزاماته تجاه شركائه الأوروبيين.

لذلك، وغداة اطلاع جلالة الملك على التقرير الموضوعاتي الذي أعده المجلس الوطني لحقوق الإنسان في 9 شتنبر 2013، حول وضعية المهاجرين واللاجئين بالمغرب، وقدم من خلاله مجموعة من التوصيات، أعطى تعليماته للحكومة للإسراع بوضع وتفعيل استراتيجية ومخطط عمل ملائمين من أجل بلورة سياسة مندمجة ومتعددة الأبعاد لقضايا الهجرة بالمغرب وفق مقاربة إنسانية¹، تحترم الالتزامات الدولية لبلادنا وتراعي حقوق المهاجرين².

¹- أكد جواكيم روكير رئيس مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، الذي قام بزيارة عمل للمملكة 19 إلى 21 أكتوبر 2015، أن سياسة المغرب في مجال الهجرة "نموذجية"، بالنظر لبعدها الإنساني. <http://www.almaghribia.ma>

²- خطاب جلالة الملك، 6 نونبر 2013، بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء، <http://www.mapnews.ma/ar/activites-royales>

ومن بين الأهداف التي سطرتها هذه السياسة:

1- تسهيل اندماج المهاجرين الشرعيين: يعتمد تحقيق هذا الهدف على العمل على تمكين المهاجرين المقيمين بالمغرب بطريقة شرعية، من الولوج إلى جميع الخدمات المرفقية التي تمكنهم من العيش الكريم، ويتعلق الأمر بإدماج المهاجرين الشرعيين واللاجئين بتمكينهم من الاستفادة من النظام التربوي ومن وسائل الاندماج الاجتماعي كتعلم اللغات والعادات المغربية، والإفادة من الأنشطة الرياضية والثقافية، والولوج إلى العلاج والسكن والشغل،

2- إحداث إطار مؤسستي ملائم: اكتست قضية الهجرة أهمية قصوى في العقدين الأخيرين، وبالتالي لا يمكن أن يظل تديرها حكرا على الجهات الأمنية والرقابية التي أخفقت في منع المهاجرين من التدفق على الأراضي المغربية ومنها إلى البحر في اتجاه أروبا، لذلك ارتأت الاستراتيجية الجديدة، وانطلاقا من كون الهجرة قضية متعددة الأبعاد، أن يعهد بالإشراف على تنفيذ الاستراتيجية إلى لجان عليا أولها يرأسها رئيس الحكومة وبعضوية وزراء القطاعات الشريكة والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، تجتمع مرة كل ستة أشهر ويناط بها مهام التتبع والإشراف وتوفير وسائل التنفيذ والتحكيم الأفقي، تليها على مستوى الأهمية لجنة يرأسها وزير الجالية المغربية وشؤون الهجرة بصفته رئيسا وتمثل القطاعات الأخرى بالمسؤولين السامين، ومهمتها القيادة والتنسيق والإشراف على اللجنة العملية التي يرأسها مدير شؤون الهجرة، تضم لجانا مختلفة تتشكل من ممثلي القطاعات الحكومية المعنية وممثلي المجتمع المدني وبعض الخبراء في شؤون الهجرة ومهمتها الأساسية تنفيذ الاستراتيجية واتخاذ القرارات بناء على مبادئها.

3- تأهيل الإطار القانوني: لم يعد القانون 03-02 يناسب التحولات الجديدة لمشكل الهجرة غير الشرعية،¹ فبتبنيه مقارنة أمنية زجرية لقضية المهاجرين، باعتبار أن الهجرة غير الشرعية هي جريمة تقضي عقوبات صارمة، انحصر دور المغرب في الدركي الحارس لحدود أروبا الجنوبية دون حدوده، مقابل مساعدة مالية وتقنية لم تكن في مستوى الخسائر التي تكبدتها سمعة المغرب حقوقيا، لذلك أضحى من اللازم وضع ترسانة قانونية تناسب التوجهات الجديدة للمغرب في مجال الهجرة واللجوء تيسر تحقيق الأهداف المرسومة في الاستراتيجية.

4- تدبير تدفق المهاجرين في إطار حقوق الإنسان: تحولت قضية المهاجرين واللاجئين إلى قضية حقوقية، من تم، التدبير الأمني للمشكل دون استحضار المقاربة الحقوقية أصبح متجاوزا، ويتناقض مع المرجعيات القانونية الوطنية والالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، لذلك يتجلى حضور الخطاب الحقوقي بقوة على امتداد تمفصلات الاستراتيجية، ناهيك أن مبتدأ المبادرة الوطنية لبلورة خطة مندمجة ومتوازنة لشؤون الهجرة، كان صدور تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي لفت إلى مجموعة حقائق، كما شكلت توصياته مرجعية أساسية للخطوط العريضة للاستراتيجية، ليعهد في الأخير إلى رئيس المجلس برئاسة اللجنة الوطنية لتتبع ملفات تسوية وضعية المهاجرين ودراسة الطعون.²

¹ -CCME : «Migration irrégulière sub-saharienne au Maroc : Réponses politiques actuelles et défis à relever » document d'information; <http://picum.org/> document consulté le 28-03-16

² -<http://www.cndh.ma/ar/article/tnsyb-lljn-lwtny-lttb-mlft-tswy-wdy-lmhjryn-wdrs-ltwn>

لقد ظل المغرب على مستوى الخطاب الرسمي، يرفض دور الدركي، ويعمل على الحفاظ على علاقات وثيقة مع الاتحاد الأوروبي، دون إدارة ظهره إلى الدول الإفريقية جنوب الصحراء التي تربطه بالمغرب علاقات "ليست سياسية واقتصادية فقط، وإنما هي في العمق روابط إنسانية وروحية عريقة"¹. لذلك موازاة مع الشروع في تيرئ الاستراتيجية الجديدة للهجرة واللجوء، أعلن عن تدشين عملية ضخمة ابتداء من فاتح يناير 2014 إلى غاية 31 دجنبر من نفس السنة²، لتسوية وضعية المئات من المهاجرين غير الشرعيين المتواجدين فوق ترابه، أغلبهم من الدول الإفريقية في خطوة وصفت بالذكية والمحسوبة، من خلالها سيتمكن من تجاوز بعض هفوات تدبير قضية الهجرة منذ أصبحت تشكل معضلة وعبئا حقيقيا على الدولة والمجتمع المغربيين. إذا نجحت كما هو مخطط لها، ستمكن المغرب من تحقيق مجموعة من النقاط الاستراتيجية في علاقات المغرب بالأطراف المعنية بقضية الهجرة.

فمن ناحية تدبير الملف في إطار التعاون مع الاتحاد الأوروبي، ظل المغرب خاضعا لضغوط قوية مورست عليه من دول الاتحاد، فبعد أن استمر في رفض إعادة المهاجرين الذين ثبت أنهم عبروا إلى أوروبا عن طريق المغرب³ رضخ في الأخير ووقع اتفاقية مع إسبانيا تسمح لسطاتها إرجاع المهاجرين السريين الذين ولجوا

¹ - خطاب جلالة الملك، مرجع سابق.

² - بعد نجاح المرحلة الأولى وتسوية أوضاع نحو 18 ألف شخص، تم إطلاق المرحلة الثانية أواخر عام 2016، وأعلنت السلطات المغربية استقبال نحو 18 ألف طلب لتسوية وضعية مهاجرين غير قانونيين خلال أقل من 3 أشهر. وجاء في بيان لـ"اللجنة الوطنية المكلفة تسوية وضعية وإدماج المهاجرين بالمغرب"، لدى إطلاق المرحلة الثانية، إنه "بالنظر إلى النجاح الذي حققته المرحلة الأولى من تسوية وضعية المهاجرين التي تمت خلال سنة 2014، أعطى الملك محمد السادس تعليماته من أجل إطلاق المرحلة الثانية لإدماج الأشخاص في وضعية غير قانونية، كما كان مقرراً، نهاية سنة 2016.

³ - I.Bouazza: »Le Maroc face à la migration subsaharienne» thèse de doctorat, FSJES , Oujda 2013-2014 p. 192.

إلى الثغرين المحتلين سبته ومليبية. فرغم ما يتمتع المغرب من وضعية خاصة في العلاقة مع الأوروبيين منذ 2004، حيث يعتبر المستفيد الأول من المساعدات المقدمة في إطار سياسة حسن الجوار، كما أن الاتحاد الأوروبي يمثل المستثمر الأول بالمغرب الذي ارتقى بداية من 2008، إلى الوضع المتقدم الذي مكن المغرب من إدراج مجالات تعاون جديدة لم تكن مشمولة بالاتفاقية الشراكة لسنة 1996 التي سبق لها أن نصت على فتح حوار بشأن شروط عودة المهاجرين المغاربة في وضعية غير قانونية المتواجدين بدول الاتحاد¹، رغم عراقية التعاون هذه بين الطرفين، فقد ظلت دول الاتحاد تنظر بحذر إلى تدبير المغرب لملف الهجرة²، وتلجأ في أكثر من مرة إلى الضغط سياسيا وماليا سيما وأن الموقف التفاوضي للمغرب لم يكن مريحا، دولة تحتل الرتبة 114 على مستوى مؤشرات التنمية البشرية في مواجهة اتحاد يضم 27 دولة أغلبها ذات اقتصاديات قوية ولها مؤسسات متماسكة تمكّنها من بلورة سياسات موحدة لمختلف القضايا.

لذلك، بتوجه المغرب الجديد لمعالجة قضايا الهجرة، يعلن للاتحاد الأوروبي عن رسالة طمأنة مباشرة مفادها أن المغرب ملتزم بشركائه مع الاتحاد في جميع القضايا ومنها الهجرة وملتزم بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة وأهمها، لذلك منح الفرصة للمهاجرين غير الشرعيين المتواجدين بالمغرب، والذين هم مرشحون محتملون في نظر الأوروبيين، للفت نظرهم عن التفكير في الهجرة إلى الشمال،

¹ - فعلا لقد تم فتح الحوار المشار إليه سنتين بعد ذلك، بعد إفراج الاتحاد الأوروبي عن 115 مليون أورو، خصص منها 70 مليون أورو لتنمية منطقة الشمال في إطار برنامج "ميديا 2" الذي انطلق سنة 2005 يعتبر نموذجا رائدا في مجال تدبير أفواج المهاجرين من أجل العمل، حيث يضع أمام المرشحين للهجرة وللمقاولات المستقبلية إطارا قانونيا بالإضافة إلى خدمات قبل وأثناء وبعد الهجرة وضمائنات متبادلة. راجع بهذا الشأن:

[4314/2https://www.ccme.org.ma/fr/component/k](https://www.ccme.org.ma/fr/component/k)

وبلغ عدد المستفيدين من هذا المشروع، الذي أنجز بدعم مالي بقيمة 774 مليون أورو، 2300 شخص سنة 2006، وأكثر من 12 ألف شخص خلال سنة 2008

² - مجدوب عبد المومن: "ظاهرة الهجرة والإرهاب وتأثيرها على العلاقات الأرو-مغربية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، يناير 2014، ص 306.

سيما وأن السياسة الجديدة تتبنى مقاربة مندمجة قد تغري الحاملين ب"الجنة الأروبية" بخيار الاستقرار بالتراب المغربي.

الرسالة الثانية التي يبعث بها المغرب من خلال خطته الجديدة بشأن الهجرة واللجوء، هي موجهة إلى الدول الإفريقية، تتضمن يوضح بشكل صريح بأن المهاجرين الأفارقة الذين اضطرتهم ظروفهم إلى ولوج التراب الوطني بطريقة شرعية، بعد تسوية وضعيتهم سيعاملون كباقي المواطنين المغاربة، على مستوى تكافؤ الفرص والخدمات والتمتع بالحقوق، فبعد أن خلفت سياسة الترحيل والإبعاد التي نهجتها الإدارات الأمنية لفترات طويلة استياء لدى الدول الإفريقية التي ينتهي إليها المهاجرون المعنيون، وأثرت سلبا على العلاقات الثنائية لاسيما مع الدول التي تربطها بالمغرب علاقات وثيقة والداعمة المغرب بخصوص ملف الوحدة الترابية، السياسة الجديدة تدشن عهدا جديدا يتناغم مع الخطاب السعي الذي يعتبر إفريقيا عمقه الاستراتيجي وامتداده الروحي.

أما الرسالة الثالثة التي يحملها قرار المغرب بشأن الهجرة، فهي موجهة مباشرة إلى المنظمات المهتمة بحقوق المهاجرين والتي ما فتئت تمطر المغرب بملاحظات وانتهاكات لحقوق الإنسان، يطمئنها بأن المغرب، وإن ظل يؤكد رسميا على احترامه لحقوق الإنسان في كل الإجراءات الأمنية ضد المهاجرين السريين، سيقطع مع كل الممارسات التي قد تسيء إلى المهاجر، وجاء خطاب الديوان الملكي واضحا في هذا الشأن "...لن يكون هناك استعمال منظم للعنف ضد المهاجرين..." فبمجرد تسوية وضعية المهاجر سيستفيد من كل الحقوق والحريات حسب القوانين المعمول بها داخل البلاد، بل أكثر من ذلك فإن المغرب يأخذ على عاتقه وفي إطار التعاون الإقليمي والدولي مواجهة كل أشكال الاستعباد التي

يتعرض إليها المهاجر منذ مغادرته لموطنه إلى غاية ولوجه التراب المغربي، حيث تنشط بقوة عصابات الجريمة المنظمة،

أما بخصوص طالبي اللجوء، عمليا فتح المغرب مكتنبا في الرباط لاستقبال الطلبات المقدمة من الفارين من الاضطهاد والقمع وعدم الاستقرار ببلدانهم، هذا القرار وصفته المفوضية العليا للاجئين بالإنجاز الضخم.¹

إلا أنه رغم الآمال الكبيرة وردود الفعل الإيجابية حيال الاستراتيجية المغربية في مجال الهجرة، تحديات كثيرة تبدو جلية عند الانتقال إلى مرحلة التنفيذ، على عدة مستويات:

على المستوى المالي واللوجستيكي: إن عملية تسوية وضعية آلاف المهاجرين غير الشرعيين، بما يمكنهم من الإفادة من جميع المرافق والخدمات (تعليم- صحة-سكن-شغل...) سيحمل ميزانية الدولة أعباء ضخمة في ظل أوضاع مالية صعبة تعيشها التوازنات المالية والموازنية نتيجة الضغط الاجتماعي، الشيء الذي سيرغم الدولة على البحث عن سبل التمويل في إطار إما المساعدة المالية المشروطة أو الاستدانة،

على المستوى الاجتماعي: تعترض عملية الاندماج التي تطمح لها الاستراتيجية عدة صعوبات²، مرتبطة أساسا باختلاف البيئة الثقافية للمهاجرين عنها في المغرب (اللغة، أحيانا الدين، العادات والتقاليد...)، مما يخلق بيئة نفسية غير مشجعة على الاندماج، إذ تقتصر لحد الآن علاقة المغاربة بالمهاجرين على ارتباطات مصلحة، (تشغيل بأجور تقل عن ما يمنح للمغاربة، كراء عقار

¹-Z.Johri, La question migratoire subsaharienne au Maroc, Les enjeux géopolitiques, op cit. p.210.

² - صبري الحو: "المغرب والهجرة القادمة من إفريقيا جنوب الصحراء"، تم التصفح بتاريخ 2018/9/18 <http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2016/12/161221075959991.html>

لأجل السكن...) في حين تنخفض نسبة الزيجات المختلطة، لاسيما بين المغاربة والمهاجرات لأسباب دينية ثقافية ونفسية.¹

على المستوى الأمني: في حالة نجاح الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء، وتحول المغرب إلى وجهة لاستقبال المهاجرين، قد يشكل ذلك حافزا للراغبين في مغادرة أوطانهم خاصة منها التي تعرف أوضاعا أمنية مقلقة، ويغريهم بالاتجاه صوب المغرب، هذا بطبيعة الحال، سيشكل ضغطا على الأجهزة كما السياسات الأمنية في مواجهة محاولات الاختراق المتكررة للحدود، في الوقت الذي يلتزم المغرب اتجاه أوروبا بمراقبة الطرق البحرية والبرية التي تمثل معبرا طبيعيا للحالين بالفردوس الأروبي.

¹ - كشفت دراسة أنجزتها الجمعية المغربية للدراسات والأبحاث حول الهجرة أن 23 في المائة من المغاربة يقبلون الزواج من الأفارقة بينما رفضت الغالبية ذلك، ويرفض الرجال بنسبة حوالي 55 بالمائة، والنساء بنسبة 64 بالمائة الارتباط بالأفارقة وذلك لأنهن يعتبرن أنه من الصعب عليهن مقارنة مع الرجال الزواج من غير المسلمين .

خلاصة:

بفعل تعقد إشكالية قضية الهجرة في اشتباكها بقضايا وتحديات أمنية تهدد معظم دول العالم، لا سيما عندما يصبح المهاجرين هم وقود الإرهاب والجريمة المنظمة العابرة للحدود، تستمر تداعيات هذه القضية في توتير العلاقات بين الدول وفي إرباك متخذي القرارات على المستوى المحلي كما الدولي، أمام استمرار الأسباب التي أنتجت وفاقت من الظاهرة، مما يستبعد أية حلول على المدى القريب أو المتوسط، بالرغم من تماسك أي استراتيجية يمكن أن ينتجها الفاعل السياسي بالمغرب، في الوقت الذي تغيب فيها أي مقاربة للتعاون بين قطبي المعادلة في المنطقة المغاربية المغرب والجزائر. لنستنتج في النهاية إلى أنه بحسبان أن الهجرة غير الشرعية هي بالأساس نتيجة سياسات خاطئة للدول المصدرة للهجرة التي لا تمتلك رؤية ناجعة لتدبير اختلافات وخلافات فرقائها الداخليين ولا خطة محكمة للمشروع التنموي لمجتمعاتها، أو دول الاستقبال التي ظلت دوما تنظر إلى البلدان الأخرى على أنها مصدرا للموارد وسوقا لتصريف المنتج، وأنها يجب أن ترتحن لقرار الدول الكبرى في أي شأن من شؤونها، لذلك لا يمكن تصور إمكانية تطويق هذه المعضلة والتقليص من حدتها إلا في إطار مقاربة شمولية تستند على التعاون الدولي وتتكئ على دراسات علمية محكمة، تطرح حلا لمختلف العناصر المذكورة.

تفعيل عقود الشراكة في مرفق التعليم العالي على ضوء قانون 86.12

إدريس فخور

أستاذ باحث في القانون العام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية - مراكش

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام و القطاع الخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات والمجتمعات المحلية في مختلف أنحاء العالم، بعد أن اتضح أن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا تتوقف فقط على مجهودات الدولة ومن يدور في فلكها، بل تستوجب أيضا الاستفادة من إمكانات القطاع الخاص .

فقد أصبحت شراكة القطاع العام والقطاع الخاص ظاهرة ملفتة خلال السنوات العشر الأخيرة، نتيجة تراجع الاستثمارات العمومية والضغوط المتزايد على الميزانيات الحكومية، بالإضافة إل عدم كفاءة وجودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية، حيث نكاد نجد لهذه الشراكة وجودا في جميع القطاعات وفي مختلف أشكال المرافق العمومية: الاتصالات، الماء والكهرباء، النقل، الصحة، والتعليم.

في إطار هذا الجيل الجديد من عقود الشراكة، يسعى التعليم العالي بدوره إلى الانفتاح على هذه التجربة، عن طريق الرغبة في الاستفادة من تمويل القطاع الخاص، وتوفير البنية التحتية اللازمة للبحث والابتكار، والرفع من كفاءة الخريجين، أملا في تأهيل مرفق التعليم ليلعب دور أكبر في تحقيق التنمية.

رأى المسؤولون عن قطاع التعليم العالي في القانون 86.12 المنظم للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص¹، فرصة لدعم انفتاح المؤسسات الجامعية على القطاع الخاص في إطار شكيلين من الشراكة : عام/عام أو عام/خاص²، وهي تجربة لازالت في بدايتها، لكنها تثير الكثير من التساؤلات حول مضمونها وأهميتها، ومدى نجاعة اختيار هذا التوجه لإصلاح قطاع التعليم العالي، والمخاوف المثارة حول مبدأي المساواة و المجانية في تدبير وولوج هذا النوع من المرافق العمومية .

على ضوء ما سبق سنحاول معالجة الموضوع وفق الخطة التالية:
 المحور الأول : تبني الشراكة في مرفق التعليم العالي: العوامل والسياق.
 المحور الثاني : مدى إمكانية تنفيذ عقود الشراكة في مرفق التعليم العالي على ضوء قانون 86.12 .

المحور الثالث : تأثير عقد الشراكة على المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية والتحديات المطروحة .

المحور الأول : تبني الشراكة في مرفق التعليم العالي: العوامل والسياق
 ساهمت مجموعة من العوامل الخارجية والداخلية في تبني الشراكة في مرفق التعليم العالي بالمغرب، هذه التجربة ليست وليدة اللحظة بل تمتد لسنوات عرف خلالها المغرب أنماط متعددة من الشراكات وفي قطاعات مختلفة، بما في ذلك مرفق التعليم العالي.

¹ ظهير رقم 1.14.192 الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015، ص: 456

² نقصد بشكلي الشراكة المنصوص عليهما في القانون المنظم، تلك العقود التي يتشكل طرفها الأول من شخص عام قد تكون الدولة أو المؤسسات العمومية التابعة للدولة أو المقاولات العمومية، والطرف الثاني شخص معنوي خاضع للقانون الخاص، بما في ذلك الشخص المعنوي الذي يمتلك شخص عام رأسماله كلياً أو جزئياً .

المطلب الأول : عوامل تبني الشراكة في مرفق التعليم العالي

تتداخل مجموعة من العوامل والأسباب التي دفعت في اتجاه تبني فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فضغط الظروف الخارجية متمثلة في العولمة وانتشار الفكر الليبرالي الداعم للمنافسة، وتزايد حجم الاكراهات الداخلية بسبب تراجع أداء المرافق العمومية، أثرا في تبني هذا الاختيار في التجربة المغربية .

الفقرة الأولى :العوامل الخارجية

لقد عززت التحولات الدولية المتعاقبة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، الموسومة بظاهرة العولمة، مكانة النظام الرأسمالي وقوته على المستوى الدولي، الأمر الذي وسع من حجم الترويج للفكر الليبرالي ولأهمية القطاع الخاص، حيث حاولت حكومات مختلف الدول إيجاد أساليب حديثة لتمويل المشاريع وإنجاز البنيات التحتية الضرورية.¹

من هذا المنطلق وجد المغرب نفسه شأنه شأن باقي دول العالم الثالث، مدعوللانخراط في هذا التوجه، انسجاما مع التزاماته الدولية (اتفاقية الشراكة والتبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية)، وكذلك تنفيذاً لتعهداته اتجاه الدول والمنظمات المدعمة لبرامج الإصلاح والتنمية .

وفي نفس الإطار شكلت بعض التجارب الناجحة في العديد من الدول دعماً إضافياً لتبني تجربة الشراكة، حيث احتل القطاع الخاص في الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا مركز الصدارة، ليس فقط في مسألة تشييد البنيات التحتية على مستوى بعض القطاعات الاقتصادية كالكهرباء وخدمات الاتصال والنقل، بل تطور الأمر إلى بناء واستغلال وتجهيز بعض المرافق

¹ Michel LAFITTE : « les partenariats public-privé, une clé pour l'investissement public en France » Edition Revue banque, 2006, p : 146

الاجتماعية في قطاعات حيوية وحساسة كالدفاع والصحة والتعليم، مما حقق نتائج إيجابية شجعت على نقل التجربة .

الفقرة الثانية:العوامل الداخلية

إن اختيار الشراكة مع القطاع الخاص كأسلوب لتدبير المؤسسات الجامعية يجد تبريره داخليا-حسب المدافعين عن هذا التوجه-في تقليص حجم الإنفاق العام على القطاع و تحسين جودة الخدمات المقدمة، خاصة حينما يتعلق الأمر بإدخال الطرق الحديثة في التدبير،فالدولة المغربية لم تعد قادرة على توفير الإمكانيات المالية اللازمة، ومواكبة التطورات التي أصبح يعرفها قطاع التعليم العالي، لذلك فهي تهدف لتحقيق مجموعة من المكاسب في شراكتها مع بعض الشركات والمقاولات العمومية من جهة، ومع الخواص من جهة أخرى، من بين هذه المكاسب :

- تخفيف العبء على الميزانية العمومية : تشكل ميزانية المؤسسات الجامعية من المساعدات التي تقدمها الدولة والتي تشكل أكثر من 85% من مواردها¹، غير أن هذا الدعم في تراجع مستمر نتيجة الظروف المالية الصعبة وطنيا ودوليا، فلم تعد تشكل ميزانية التعليم العالي من مجموع الميزانية العمومية إلا نسبة 4,5% من ميزانية التسيرو و1,7% من ميزانية الاستثمار²، مما أثر سلبا على مردودية هذه المؤسسات، لهذا ينظر للشراكة على أنها وسيلة للتخفيف من حجم الإنفاق و فرصة لضخ موارد مالية إضافية يمكنها أن تسد حجم العجز المسجل.

¹ ينصم القانون 01.00 المنظم للتعليم العالي في فصله 18 مجموعة من الموارد الإضافية التي يمكن أن تشكل دعما إضافيا لميزانية الجامعة، غير أنها أغلبها لا تفعل .

² مصدر هذه الإحصائيات الموقع الرسمي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر
www.enssup.gov.ma (09-11-2016) .:

- تقليص التكاليف وترشيد النفقات : يمكن الاستفادة من القطاع الخاص في تقليص حجم الإنفاق على تدير المؤسسات الجامعية من خلال تجنب التبذير والعمل على ترشيد النفقات، سيما أن أحداث وتدير المؤسسات الجامعية يتطلب أموالاً ضخمة وخبرات تقنية و تكنولوجيا تعجز الدولة عن توفيرها، إن هدف الشريك الخاص هو تحقيق الربح لذلك فهو يعمل قدر الإمكان على تقليص التكاليف في العمليات المنجزة بالبحث عن أنجع الطرق التي تحقق المردودية بأقل تكلفة.

- تجويد الخدمات المقدمة : يمكن للشراكة أن تحسن من درجة تكوين الطلبة خاصة في التخصصات العلمية و التقنية، عن طريق الاستفادة من المناهج الحديثة في التدريس، وضمان مواكبتها لسوق الشغل، و المرونة في متابعة البرامج المقدمة، و إدخال الإصلاحات اللازمة عليهما، فالشريك الخاص يعتبر أكثر مرونة في تبني التجديد و اتخاذ القرارات في الوقت المطلوب و بالكفاءة اللازمة، الأمر الذي يحقق للمرفق القدرة على التأقلم مع احتياجات سوق العمل وكسب رضا المرتفقين .

- تفعيل آليات الرقابة و التتبع¹ : بالرغم من توفر مجموعة من قنوات المراقبة و التتبع في إطار مراقبة تدير المؤسسات الجامعية، إلا أن الممارسة أثبتت قصر يد هذه الآليات، مما كان سببا في تنامي ظواهر البيروقراطية و غياب الشفافية و المحاسبة في تدير هذه المؤسسات، بالمقابل يمتاز القطاع الخاص بنجاعة أكبر في المراقبة و التتبع و التقييم للعمليات المنجزة، فالشريك يتوخى من خلال شراكته مع القطاع العام تحقيق النجاعة الاقتصادية، فمن أجل ذلك

¹ Ali SEDJARI : « de l'adaptation de la gestion privée au secteur public marocaine » in gouvernance, réforme et gestion du changement, Edition l'harmattan- GRET, 2008, p : 140

يعمل عل ضبط تدخلاته المالية والإدارية وتفعيل النظام الرقابي الناجع لمحاربة كل مظاهر التسبب والتبذير.

المطلب الثاني: السياق العام للتجربة

للمغرب تجربة طويلة في ميدان الشراكة مع القطاع الخاص، والشراكة بمفهومها الواسع ممارسة موجودة منذ زمن بعيد، فقد تم اعتمادها للمساهمة في تنفيذ السياسات العمومية إلى جانب الدولة¹، وكذا وفاء لتوجهاتها القائمة على دعم الملكية الفردية²، حيث شهد المغرب أشكال متنوعة من الشراكة لإنجاز واستغلال أشغال وخدمات عمومية في مجال البنية التحتية على مستوى المشاريع الوطنية، أو على صعيد تدبير الشؤون المحلية للجماعات الترابية، وهي مشاريع وخدمات لم تكن لترى النور لولا مشاركة القطاع الخاص³.

اتخذت هذه العلاقات أنماط مختلفة من الشراكة، ففي إطار الاقتصاد المختلط، تم إحداث شركات مساهمة تجمع بين مساهمات الدولة أو أحد الأشخاص العامة والقطاع الخاص من أجل تدبير مرفق عمومي، بحيث يكتب الجانبان في رأسمالها، وتكون خاضعة لقواعد القانون التجاري، سواء من حيث تنظيمها الداخلي، أو في علاقتها مع الزبناء، ويعود الاختصاص في حالة المنازعات المترتبة عنها للقضاء التجاري، غير أن ارتباطها بتدبير مرفق عمومي ومساهمة الشخص العام في رأسمالها يجعلها خاضعة لرقابة وتوجيه الدولة⁴.

¹ عبد القادر باينة: أشكال النشاط الإداري، منشورات الزاوية، الطبعة الأولى 2006، ص: 83.

² يتم التأكيد في كل دستور جديد على دعم المملكة للملكية الفردية.

³ Marcel GUENOUN et Bruno TIBERGHEN: « quelle localisation pour les partenariats public-privé » in « partenariat public-privé et gouvernance future » édition l'Harmattan – GRET, 2005, p : 50

⁴ ابراهيم كومغار: " المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث " مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2009، ص: 175.

كما كان واضحا انتشار أشكال أخرى من الشراكة، اتخذت شكل عقود الامتياز و عقود التدبير المفوض¹، من أجل انجاز وتدبير مجموعة من المشاريع الوطنية والمحلية التي كانت تدبر في السابق عن طريق أسلوب الوكالة أو من خلال مقاولات عمومية، أو بنهج سياسة الخوصصة التي كان قد تبناها المغرب بسبب تراجع التدبير العمومي.²

هذه الأشكال التقليدية من الشراكة لم تحقق ما كان منتظرا منها، حيث كانت محط انتقاد من بعض مؤسسات الرقابة والتقييم³، بل وسببا في بعض المظاهرات التي عرفتها بعض المدن المغربية بسبب غلاء الفواتير وتردي الخدمات المقدمة⁴، الأمر الذي دفع في اتجاه تفضيل صور أخرى للتعاقد بين الأشخاص المعنية والخواص.⁵

وبدوره نال قطاع التعليم نصيبا من خطط الإصلاح التي نهجتها الدولة و ذلك بفتح المجال أمام القطاع الخاص⁶، إذ كان التعليم المدرسي بمختلف مراحل الابتدائي، الإعدادي، والثانوي سباقا إلى الانفتاح على الخواص منذ فترة الاستعمار، ومع بداية الاستقلال سيصدر أول ظهير منظم للتعليم الخاص

¹ تم تبني طريقة التدبير المفوض من خلال : ظهير شريف رقم 1.06.15 الصادر بتاريخ 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 54.05 الخاص بالتدبير المفوض للمرافق العمومية.

² Ali sedjari : « op,cit », p : 144

³ أنظر التقرير الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات في موضوع " التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية " الصادر سنة 2014 .

⁴ عرفت مدن طنجة وتطوان احتجاجات ضد شركة "أمانديس" المكلفة بتدبير الماء والكهرباء ، نتيجة غلاء الفواتير، واستمرت هذه الاحتجاجات لأسابيع قبل أن تتدخل وزارة الداخلية عبر إيفاد لجنة خاصة للنظر في احتجاجات السكان .

⁵ أحمد بوعشيق: " عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص : سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة " ورقة مقدمة في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ، المنظم بالمملكة العربية السعودية من 1 إلى 4 نونبر 2009، ص: 5

⁶ للمزيد حول نظام التعليم الخاص بالمغرب أنظر أطروحة الدكتوراه في القانون العام للأستاذ عبد القادر باينة :

Le système de l'enseignement au Maroc ; les éditions maghrébines, tomes 3 , casa Blanca 1981-1982 .

بالمغرب في فاتح يونيو 1959، الذي تم إلغائه وتعويضه بظهير 15 أكتوبر 1991 بتنفيذ القانون رقم 15.86، وبدوره سيعرف هذا الأخير تغييرا وذلك بتبني النظام الأساسي للتعليم المدرسي الخصوصي من خلال القانون 06.00¹ على العكس من ذلك تأخر قطاع التعليم العالي عن ركب الالتحاق بالقطاع الخاص بالرغم من توالي السياسات الحكومية وتنوع مشاريع الإصلاح، حيث ترجع أولى الدعوات في هذا الاتجاه إلى خلاصات ما توصل إليه الميثاق الوطني للتربية و التكوين، الداعية إلى اعتبار التعليم الخاص شريكا و طرفا رئيسا إلى جانب الدولة في النهوض بنظام التربية و التكوين، وتوسيع نطاق انتشاره و الرفع المستمر من جودته.²

وفي خطوة موازية لاحقة سيتبنى القانون المنظم للتعليم العالي رقم 01.00 الصادر بتاريخ 19 ماي 2000³، مجموعة من الأفكار ذات الصلة بموضوع دعم المبادرة الفردية في قطاع التعليم العالي، من خلال مجموعة من المواد، خاصة الباب الثاني، الذي تحدث عن إحداث مؤسسات تتخذ شكل جامعة خاصة أو كلية خاصة، تمنح الترخيص بمزاولة مهامها بعد استطلاع رأي لجنة تنسيق التعليم العالي الخاص.⁴

تفعيلا لهذه المقتضيات وغيرها رخصت الوزارة الوصية لمجموعة من الجامعات الخاصة، كما وقعت مجموعة من الاتفاقيات لإحداث أخرى في إطار عقود الشراكة عام/عام و عام/خاص، وقد حددت أهداف هذا التوجه - حسب

¹ ظهير رقم 1.00.202 الصادر بتاريخ 19 ماي بتنفيذ القانون رقم 06.00 بمثابة النظام الأساسي للتعليم المدرسي الخصوصي، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 4798 بتاريخ 25 ماي 2000 ص: 1187.

² المادة 163 من ميثاق التربية و التكوين .

³ ظهير رقم 1.00.199 الصادر بتاريخ 19 ماي 2000 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 4798 بتاريخ 25 ماي 2000 ص: 1194.

⁴ المادة 43 من قانون 01.00 .

الوزارة الوصية - في تنوع منظومة التربية والتكوين، وتنوع العرض المقدم بهذا النوع من الجامعات خاصة في التخصصات التي لا تتوفر عليها الجامعات العمومية مثل صناعة الطيران، صناعة السيارات، علوم الصناعة، علوم المهندس...

الحكومة المغربية من جانبها وفرت لهذا الاختيار الجديد ترسنة قانونية وتنظيمية، تمثلت في مجموعة من النصوص المؤطرة لتدخلات القطاع الخاص، منها المرسوم الخاص بتطبيق المادتين 53 و 54 من القانون المنظم للتعليم العالي، والقرار المتعلق بتسمية كلية خاصة أو جامعة خاصة، ثم المرسوم الخاص بتحديد قائمة الجامعات والمؤسسات التي تربطها اتفاقيات شراكة مع الوزارة الوصية.

المطلب الثالث: هل تشكل الشراكة حلا لأزمة قطاع التعليم العالي؟

لا يخفى على أحد الوضعية الصعبة التي أصبح يعانها التعليم العالي العمومي، والتي تنحو في اعتقاد العديد من المتخصصين من الأزمة المستعصية¹، فالتوسع في التعليم العمومي وسياسة استيعاب العدد الأكبر من الطلبة، لم يأخذ بعين الاعتبار توفر الإمكانيات المالية المناسبة والتجهيزات الضرورية، وهو ما انعكس على المخرجات و القدرة على ولوج عالم الشغل، فالتحول العالمي نحو اقتصاد المعرفة والمد التكنولوجي المتنامي، يفرضان أدوار جديدة للتعليم العالي، وذلك بالتركيز على النوع بدل الكم، وإعادة النظر في نظم الدراسة، وأساليب البحث وتطوير المهارات، خاصة في الجانب العلمي والتقني .

¹ ذلك بالنظر للحضور القوي لقطاع التعليم في مشاريع الإصلاحات التي تتبناها الحكومة، كذلك في الخطب الملكية، إضافة إلى التصنيف العالمي للجامعات الذي لا تظهر فيه الجامعات المغربية بوجه مشرف .

هذه الأسباب وغيرها قد تكون الدافع نحو تبني خيار الشراكة مع القطاع الخاص في التجربة المغربية، غير أن هذا الاختيار كان دائما محط خلاف بين المهتمين بشؤون التعليم العالي، حيث تنقسم الآراء بين مؤيد ومعارض .

فالمؤيدون يرون في إشراك القطاع الخاص تحقيق لمزايا تفتقر إليها المرافق العمومية، مثل توفير الموارد المالية الكافية وتخفيض التكلفة، لأن الخدمات تراعي احتياجات المستهلكين، وكذلك تتيح المجال للتنوع في الخدمات المقدمة والتحرر من البيروقراطية، وهو ما يحرص عليه الخواص من أجل تأهيل المرفق. إلا أن المعارضون لإشراك الخواص في تدبير شؤون التعليم يرون أن هذا الأخير لا يجب أن يترك تحت رحمة المنافع الخاصة، فقوى السوق تساهم في نشر عدم العدالة بين المواطنين في استفادتهم ووصولهم إلى المعلومة، كما أن مجال التعليم قد يتحول لسلعة استهلاكية تقدم لمن يدفع أكثر، وفي الخدمات العمومية الأخرى كالاتصالات وتدبير الماء والكهرباء مثال على سوء سمعة القطاع الخاص بسبب سوء تدبيرها من طرف الخواص .

بغض النظر عن اختلاف هذه الآراء حول إشراك القطاع الخاص من عدمه، هناك من يربطانمرفق التعليم العالي العمومي قادر على استيعاب خطط الإصلاح من الداخل، دون الحاجة إلى إحداث مؤسسات جديدة في إطار الشراكة، فيكفيتفعيل النصوص القانونية المنظمة، واستيعاب بعض المقتضيات التي تضمنتها الوثيقة الدستورية من أجل تصحيح الوضع الحالي.

من هذه المقتضيات ما تضمنته المادة 145 من دستور 2011 التي تنص على أن المرافق العمومية يجب أن تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة وربطها بالمسؤولية، على اعتبار أن هذه المرافق تقوم بأداء وظيفتها بواسطة أشخاص طبيعيين، وهو ما يحتم تحلي هؤلاء الأشخاص بالمسؤولية أمام الإدارة

منجهة، وأمام المرتفيقين من جهة أخرى، ثم إلزام أعوان المرافق العمومية بممارسة وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة.

ومن أجل تخليق المرفق العمومي أوجب الدستور الجديد على كل مسؤول التصريح كتابيا بممتلكاته و أصوله بمجرد تسلمه لمهامه وخلال ممارستها وعند انتهائها¹، إضافة إلى خضوع المؤسسات العمومية للمراقبة والتقييم، متمثلة في الرقابة القضائية و الرقابة البرلمانية التي يمارسها كل من المجلس الأعلى للحسابات² من جهة، والبرلمان من خلال تقييم السياسات العمومية³ من جهة أخرى.

المحور الثاني:مدى إمكانية تنفيذ عقود الشراكة في مرفق التعليم على ضوء قانون 86.12

شأنه شأن باقي العقود الأخرى، يقوم عقد الشراكة على مجموعة من الأسس، تحدد طبيعته القانونية، باعتباره التزام بين طرفي العقد يرتب حقوقا وواجبات بدرجات متفاوتة، وتثير تساؤلات حول مدى إمكانية تطبيق المضامين الواردة في القانون المنظم للشراكة 86.12 على حالة مرفق التعليم العالي .

المطلب الأول: الإطار القانوني

تقوم عقود الشراكة شأنها شأن باقي أنواع العقود الأخرى على فكرة المصلحة المتبادلة (تبادل الحقوق والالتزامات بين طرفي العقد)، غير أن الطبيعة

¹ الفصل 158 من الدستور .

² يصدر المجلس الأعلى للحسابات تقريره السنوي حول وضعية تدبير بعض المؤسسات العمومية بما فيها الجامعات.

³ تقييم السياسات العمومية اختصاص جديد تضمنه دستور 2011 يضاف إلى اختصاص البرلمان بالتشريع ومراقبة العمل الحكومي .

القانونية لهذه العقود من جهة، وخصوصية مرفق التعليم العالي من جهة أخرى، يجعلان من تحديد عقد الشراكة ومضمونه أمرا صعبا. فوجود أشكال متعددة من الشراكة بأنظمة قانونية مختلفة، يثير التساؤل حول الخصائص والمحددات التي تميز قانون 86.12 عن أنماط عقود الشراكة الأخرى، على مستوى أطراف العقد، الحقوق والواجبات، ممارسة الرقابة، التقييم القبلي والتقليص من حجم المخاطر.

الفقرة الأولى: أطراف العقد

يعتبر العقد المبرم بين الشخص العام والشخص الخاص، بما في ذلك الشخص المعنوي الذي يمتلك شخص عام رأسماله أو جزء منه¹، عقدا إداريا محدد المدة²، وإن كان هناك من الفقهاء من يعتبره عقدا خاصا أو عقدا من طبيعة خاصة³.

على هذا الاعتبار فهو يخضع لجميع مقتضيات المتضمنة في القانون الإداري واجتهادات المحاكم الإدارية، حيث يلتزم فيه الشريك الخاص بتقديم خدمة عمومية تتمثل في إحداث أو تجهيز أو استغلال أو صيانة خدمة من الخدمات التي يقدمها قطاع التعليم العالي، وتوفير جميع الشروط والمستلزمات للقيام بذلك بما في ذلك تقديم خدمات التكوين والبحث.

إن أساس تمييز هذا النوع من العقود عن سواها هو تحقيق المصلحة العامة، وتضمينها شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص⁴، تجعل من الشخص العام في مركز أقوى في علاقته بالشخص الخاص.

¹ المادة 1 من قانون 86.12.

² أحمد بوعشيق: "مرجع سابق" ص: 17

³ عبد الرحمن الشرقاوي: "تكييف عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص"، ورقة مقدمة في إطار الندوة العلمية الدولية التي نظمتها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط يومي 10 و11 فبراير 2012، ص: 40

⁴ نفس المرجع، ص: 41.

بالإضافة إلى الشروط العامة التي تحدد طبيعة عقد الشراكة، يوجب القانون مجموعة من الشروط الخاصة، الواجب توفرها في الشريك، فمثلا إن عقد إحداث مؤسسة جامعية، يفرض - بناء على قرار الترخيص بإحداث مؤسسة أو جامعة خاصة - مجموعة من الشروط المرتبطة بالملف الإداري لصاحب المؤسسة و الملف التقني الخاص ببنية المؤسسة، والوسائل المالية المرصودة لإنجاز المشروع و الجدوى منه، ثم الملف البيداغوجي و مخطط البحث العلمي و التكنولوجي، بالإضافة للنظام الداخلي للمؤسسة و المرافق المرتبطة بها.¹

الفقرة الثانية: حقوق والتزامات أطراف العقد

يلتزم أطراف العقد المبرم بمجموعة من الشروط التي تحددها مضامين العقد من قبيل حسن النية و ضمان جودة الخدمات المقدمة، وهي التزامات عامة تهدف إلى الاستمرار في أداء الخدمات دون توقف، وهو الهدف الأسى من إبرام العقود الإدارية، بالمقابل يستفيد الشريك من المقابل المادي في شكل مساعدات من الشخص العام نظير خدمات التشييد أو الصيانة أو التجهيز أو من أجل التحفيز أو التشجيع من جهة، أو من المرتفقين نظير تقديم خدمات الدراسة والتكوين و البحث للطلبة من جهة أخرى .

ويبقى للشريك الحق في المطالبة بالتعويض و إعادة التوازن المالي للعقد في حالة حدوث أحداث غير متوقعة أثناء تنفيذ العقد كالقوة القاهرة أو الظروف الاستثنائية، وهي نفس المقتضيات العامة التي تتضمنها العقود الإدارية²

¹ القرار الصادر بتاريخ 25 يناير 2011 بتطبيق المرسوم الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2011 المتعلق بتنظيم التعليم العالي في شأن الترخيص بتسمية كلية خاصة أو جامعة خاصة، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5921 بتاريخ 28 فبراير 2011، ص: 541 .

² محمد الأعرج " القانون الإداري المغربي " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الرابعة 2015، ص: 347

الفقرة الثالثة: ممارسة الرقابة

يهدف استمرارية الخدمات المقدمة يمارس الشخص المعنوي العام مراقبته على تنفيذ بنود العقد خاصة في الجانب المرتبط بحسن الأداء والجودة المتطلبية في الخدمات المقدمة، وكذا مدى احترام المتعاقد للشروط المتعلقة بالتعاقد من الباطن، كما يلتزم الشريك بتقديم اي معلومة أو وثيقة تراها سلطات الوصاية لازمة لمراقبة تنفيذ العقد، وفي حال إخلاله بهذه الالتزامات قد يعرض الشريك الخاص نفسه للجزاءات والعقوبات المنصوص عليها في العقد والتي قد تصل إلى حرمانه من تدير المؤسسة والحلول مكانه.¹

الفقرة الرابعة: التقييم القبلي

من مستجدات قانون 86.12 هو ضرورة التقييم القبلي لعقود الشراكة المزمع توقيعها²، حيث يجب أن تستجيب المشاريع للمتطلبات التي يتم تحديدها مسبقا، بناء على ذلك يجب أن تخضع عقود الشراكة لإحداث المؤسسات الجامعية لتقييم قبلي يتبين من خلاله الهدف والإضافات التي يمكن أن تقدمها هذه المؤسسات، في ظل وجود مؤسسات جامعية عمومية وخاصة، سيما وأن الأمر يتعلق بالاستثمار في مجال التعليم وتأثير ذلك على جودة الخدمات المقدمة للطلبة. فعقود الشراكة تقوم على منطق الربح بالنسبة للشريك الخاص، لكن لا يجب أن ينال ذلك من جودة التكوين وحكامة التدبير الموعد بها في دفتر التحملات، الأمر الذي يستدعي الاستفادة من خبراء و متخصصين في تقييم المشاريع المزمع انجازها.

الفقرة الخامسة: التقليل من حجم المخاطر

¹ المادة 21 من قانون 86.12.

² المادة 2 من نفس القانون .

إن توزيع المخاطر بين الشريكين العام و الخاص بشكل تضامني¹ هو ما يميز عقود الشراكة عن نظام الخوصصة، إذ أن الشريك صاحب المشروع في إطار الخوصصة يتحمل كامل المخاطر بمفرده، بينما في عقود الشراكة يقسم الجانبان قدرا من تحمل المخاطر كل حسب استطاعته، فمثلا قد يتحمل الشريك الخاص المخاطر المتعلقة بالتشيد والتشغيل والتنظيم وتقلبات الأسعار، بينما يتحمل الشخص العام مخاطر النقص في المداخل لتغطية أعباء التكاليف، ورفض المجتمع للمشروع، ويمكن أن يتحمل الطرفان معا المخاطر المتعلقة بالقوة القاهرة والعلاقات مع الموظفين والربح والخسارة²، الأمر الذي يحقق للدولة أقل الخسائر بفضل التضامن مع الشريك الخاص .

المطلب الثاني : تنفيذ الشراكة فيقطاع التعليم العالي على ضوء قانون

.86.12

يعتبر تحديد مفهوم خاص للشراكة أمرا بالصعوبة بما كان بسبب تعدد الحقول المعرفية المرتبطة به (القانون العام، الاقتصاد، القانون الإداري، العلوم الإدارية، القانون الخاص...)³، ونظرا لاختلاف مجال تطبيقه من قطاع لآخر، وكذا لخصوصية التجارب المتمخضة عنه . فالمجال الصناعي والتجاري الذي يعرف انتشارا واسعا للمبادرات الخاصة، والذي شكل تربة خصبة لظهور مفهوم الشراكة وتطوره، ليس هوالمجال الاجتماعي الذي ظل حكرا على الدولة، تقدم خدماته بالمجان في إطار المساواة ، دون التفكير في عامل الربح، غير أن الاكراهات

¹ Mohamed EL YAAGOUBI : « la notion de partenariat » in REMALD , n° 68, Mai-juin 2006,p : 74

²الدليل التوجيهي للشراكة بين القطاعين العام و الخاص في لبنان، مرجع سابق، ص: 47
³ عبد الجبار عراش : أي تأطير قانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص ؟ " ورقة مقدمة في إطار الندوة العلمية الدولية التي نظمتها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط يومي 10 و11 فبراير 2012، ص: 10

الاقتصادية المتزايدة حتمت إعادة النظر في علاقة الدولة بهذه المرافق ذات الطابع الاجتماعي .

إذا كان عقد الشراكة يقتضي وجود اتفاق بين طرفين أحدهما عام و الأخر خاص حول موضوع تشييد أو إدارة أو صيانة أو تأهيل مشروع أو مرفق كان تحت سلطة شخص العام¹ تحقيقا للمصلحة العامة ، ففي مجال التعليم العالي ينصرف هذا المفهوم إذا ما حاولنا تنفيذه في إطار قانون 86.12 على كل عقد يعهد بموجبه شخصعام إلى شخص آخر خاص أو شخص خاص يمتلك شخص عام رأسماله كل أو جزئيا،مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لمرفق التعليم العالي .

هذا ما رأت فيه الوزارة الوصية فرصة لتنفيذ مجموعة من المشاريع في صيغة الشراكة المؤطرة بقانون 86.12، حيث وصل العدد الإجمالي للمشاريع المقترحة من طرف الجامعات إلى 23 مشروع وفق هذه الصيغة الجديدة، وقد تنوعت هذه المشاريع ما بين بناء كليات ومعاهد ومدارس عليا، وتصميم وانجاز مراكز محاضرات ومراكز الاستشارة والخبرة، ومتاحف ومكتبات جامعية، وكذا بناء إقامات وأحياء جامعية مندمجة ومراكز استشفائية جامعية.² بذلك سيكون للجامعة المغربية ولأول مرة فرصة تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص، بتصور جديد يحدد معالمه القانون 86.12، وذلك من خلال

¹ الدليل التوجيهي للشراكة بين القطاعين العام و الخاص في لبنان، إصدارات المجلس الأعلى للخصخصة، الطبعة الأولى 2013، ص: 17 .

² هذه المشاريع تضمنها الموقع الرسمي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر :www.enssup.gov.ma(12-11-2016) .

إحداث مجموعة من المؤسسات والجامعات ، تضمنها مرسوم 24 يوليوز 2015¹ وتشمل :

- الجامعة الدولية للرباط؛
 - جامعة محمد السادس لعلوم الصحة بالدار البيضاء؛
 - الجامعة الدولية الزهراوي لعلوم الصحة بالرباط؛
 - جامعة محمد السادس متعددة التخصصات التقنية ببنجرير؛
 - المدرسة المركزية بالدار البيضاء؛
 - مدرسة الهندسة المعمارية بالدار البيضاء.
- كخطوة أولى تم إحداث مجموعة من المؤسسات والجامعات بشراكة مع مؤسسات تمتلك الدولة فيها حصص مالية كالصندوق الوطني للإيداع والتدبير والمكتب الشريف للفوسفاط، والبنك الشعبي، ومؤسسات أخرى خاصة وطنية، وأخرى دولية من فرنسا والامارات العربية المتحدة .
- إنما يميز هذه المؤسسات الجامعية أنها ذات تخصصات متنوعة تهتم بميادين الصناعة و التكنولوجيا والهندسة المعمارية و التطبيق... إضافة إلى تخصصات أخرى في تكوين الموارد البشرية و التدبير و العلوم السياسية...، كان الدافع لإحداثها حسب الوزارة الوصية على القطاع هو تنوع و تعزيز المنظومة الوطنية للتعليم العالي، وتوفير خدمات وبنيات تحتية أقل كلفة وأكثر جودة، وتوفير الموارد المالية اللازمة للتكوين و تشجيع البحث العلمي في إطار الشراكة مع القطاع الخاص و تحت مراقبة الدولة.²

¹ المرسوم رقم 2.15.183 الصادر بتاريخ 24 يوليوز 2015 بتحديد قائمة الجامعات و المؤسسات التي تربطها اتفاقية شراكة مع الدولة في مجال تطوير التعليم و التكوين و البحث، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6385 بتاريخ 10 شتنبر 2015، ص: 6970 .

² مجلة منارات جامعية، تصدر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر، العدد 1 يوليوز 2015، ص: 4

المحور الثالث : تأثير عقد الشراكة على المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية والتحديات المطروحة بإشراك القطاع الخاص في تدبير مرفق التعليم العالي سيكون من الطبيعي إعادة النظر في مجموعة من المبادئ التي كانت تحكم إلى وقت قريب سير المرفق العمومي، وي طرح من جهة أخرى سؤال مستقبل هذا المرفق بالنظر إلى التحديات المطروحة .

المطلب الأول : تأثير عقد الشراكة على مبدئي المساواة والمجانبة إن الأهمية التي يحظى بها مرفق التعليم العالي، جعلته يخضع في تدبيره لمجموعة من المبادئ التي تضمن له تحقيق الأهداف المرجوة، وقد لعبت هذه المبادئ دورا مهما في ضمان سير المرفق وتلبية حاجات المرتفقين لفترة ليست بالقصيرة، إلا أن هناك مبدئين أساسيان يتأثران بشكل مباشر بوجود القطاع الخاص كشريك في تدبير شؤون هذا النوع من المرافق، وهما مبدئي المساواة والمجانبة في الاستفادة من الخدمات المقدمة .

الفقرة الأولى : مبدأ المساواة

يجد هذا المبدأ أساسه في ما نادى به الأديان السماوية و المواثيق الدولية وأعلنت عنه دساتير جل الدول، عن كون جميع البشر سواسية أمام القانون و كذا في الاستفادة من الخدمات العمومية، كذلك كان الهدف من إحداث مرفق التعليم العالي بالمغرب، هو توفير خدمات التكوين والبحث لجميع من تتوفر فيهم شروط الانتفاع، مما يتطلب استبعاد كل تمييز على أساس الجنس أو الدين أو المستوى الاجتماعي.¹

¹ رضوان بوجمعة: " قانون المرافق العامة" منشورات مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2000، ص:47 وما بعدها .

إذا كانت هذه القاعدة العامة قد نالت نصيبها من التطبيق لسنوات عدة، فإنها الآن وبظهور مؤسسات التعليم العالي التي تفرض رسوما للانتفاع من خدماتها، تكون الدولة قد تخلت عن العمل بمبدأ مساواة المواطنين من خدمات التعليم، وتوارت عن تقديم خدماته لكل المواطنين باختلاف الوضعيات والأمكنة، وهو ما يري فيه البعض تنازلا من جانب الدولة عن أحد أهم القطاعات الحيوية لصالح القطاع الخاص، وشكل من أشكال اللامساواة والتمييز بين الأسر المغربية على أساس القدرة على الأداء¹، وذلك بتمكين العائلات الميسورة من ولوج أفضل الجامعات بما يمنح أبنائها مكانة تفضيلية داخل المجتمع وفي ولوج الوظائف، وهي نفس المخاوف التي كان قد عبر عنها التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة حول وضعية التعليم بالمغرب بتاريخ 19 مارس 2015.²

الفقرة الثانية: مبدأ المجانية

يستفاد من هذا المبدأ أن مرفق التعليم العالي كمرفق عمومي يقدم خدماته للعموم بدون مقابل مالي، إقرارا لمبدأ المساواة بين جميع أفراد المجتمع أغنياء وفقراء، غير أن تزايد التكاليف مقابل ضعف الموارد المالية، جعلت أغلب الدول تتخلى عن مبدأ المجانية لفائدة دفع المقابل المالي.

قد يبدو أمر دفع المقابل المالي للانتفاع من الخدمات مقبولا بالنسبة للمرافق الاقتصادية والتجارية، أما بالنسبة لمرفق التعليم كمرفق اجتماعي تربوي له غايات استراتيجية وأحد القطاعات التي ظل أمر تديرها مكفولا للدولة، يصعب معه على المواطن العادي تقبل التمييز والمحابة بين أبناء الوطن الواحد على أساس الوضع الاجتماعي، خاصة إذا نظرنا للوضعية الاقتصادية

¹ أنظر رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين رقم 2015/1، ص: 10.
² للمزيد حول هذا التقرير أنظر الرابط التالي: . (22-08-2016) <http://bit.ly/1GG66vh>

الصعبة لأغلب الأسر المغربية، وكذا للأهداف التجارية لهذه المؤسسات التعليمية، والمبالغ المالية المبالغ فيها أحيانا .

والحديث عن موضوع المجانية ليس بجديد ، فقد تضمنته مشاريع الإصلاح التي تبنتها الوزارات المتعاقبة، غير أن الأمر اقتصر في البداية على اقتراح فرض رسوم للتسجيل بالجامعات العمومية يحدد سعرها مجلس الجامعة بموافقة السلطة الوصية، وتنتفع بهذه الرسوم الجامعات نفسها¹، مع الإشارة إلى دور القطاع الخاص، دون الحديث عن أي مشروع يستهدف إحداث مؤسسات جامعية في إطار الشراكة مع القطاع الخاص و بمقابل مالي مبالغ فيه قد يتجاوز أحيانا في بعض الجامعات 50000.00 درهم سنويا .

المطلب الثاني :التحديات المطروحة

بالنظر لحدثة قانون 86.12 المنظم للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، سيكون من الصعب تقييم تجربة تفعيله في مجال التعليم العالي، إلا أن هناك مجموعة من التحديات تلوح في أفق التجربة، بالنظر للطبيعة الخاصة لهذا المرفق الاجتماعي، من هذه التحديات غموض الإطار القانوني، وجود نظامين تعليميين بسرعتين، وفقدان السيطرة على المرفق العمومي .

الفقرة الأولى : غموض الإطار القانوني

بالنظر للطبيعة الخاصة لمرفق التعليم العالي، تطرح إشكالية التكييف القانوني لعقد ومضمون الشراكة حينما يتعلق الأمر بالشراكة بين شخصين عاميين في إطار عام/عام، الواردة ضمن التعديلات التي تضمنها مشروع إصلاح القانون المنظم للتعليم العالي، حيث أن المشروع أدمج الأحكام الجديدة المتعلقة بالشراكة، في الباب الخاص بالتعليم العالي العمومي، تحت عنوان الجامعات

¹ أنظر الدعامة الأخيرة من الميثاق الوطني للتربية و التكوين

ومؤسسات التعليم العالي المحدثثة في إطار الشراكة، وهو ما يفسر على أننا بصدد نظاميين تعليميين للمؤسسات الجامعية العمومية، نظام يخضع بعض المؤسسات مباشرة للدولة، وأخرى تخضع بدورها للدولة، لكن تدير شؤونها بشراكة مع مقاولات وشركات تنتمي للقطاع العمومي وبشروط القطاع الخاص . ومن جهة أخرى تلزم الشراكة عام/عام الوزارة الوصية بضرورة وضع إطار تشريعي جديد يغير من اعتبار الجامعة مؤسسة عمومية إلى مقاولة عمومية أو شبه عمومية، على اعتبار أنها مؤسسة اقتصادية تملك الدولة كل أو جزء من رأسمالها، تعمل على تسويق منتجاتها، تهدف إلى تحقيق الربح، وتقدم خدماتها بمقابل، وهي بذلك تتوفر على المعايير المعتمدة في التمييز بين المؤسسة العمومية والطرق الأخرى لتدبير المرافق العمومية.¹

الفقرة الثانية : نظام تعليمي بسرعتين

ينتج عن تبني الدولة لنظام الشراكة في التعليم العالي وجود أكثر من نظام واحد للتعليم وبإمكانيات متفاوتة، فنظام التعليم العالي العمومي يتميز بالخضوع المباشر لسلطة الدولة ممثلة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر، فهي التي تحدد سياسته التعليمية عن طريق مجموعة من النصوص القانونية، مع منح المؤسسات سواء ذات الاستقطاب المفتوح أو المحدود هامشا من الاستقلال الإداري والمالي والبيداغوجي² لتدبير شؤونها، وتعتبر أموالها أموالا عمومية تخضع لمراقبة الدولة .

¹ محمد الأعرج : " مرجع سابق "، ص: 382

² للتوسع أكثر في هذا الموضوع راجع أطروحتنا لنيل الدكتوراه في القانون العام في موضوع " إدارة شؤون الجامعات في المغرب -قراءة في النظام القانوني واليات التدبير الإداري- .الموسم الجامعي 2012-2013 ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة .

إلا أن هذا النظام يشكو قلة التمويل العمومي نتيجة تراجع ميزانية الدولة، وعدم توفر الإمكانيات الضرورية للبحث والتأطير، الأمر الذي انعكس سلبا على مردوديته، وصعب من أمرولوج خريجه سوق الشغل. على العكس من ذلك تستفيد المؤسسات الجامعية المحدثثة في إطار الشراكة عام/عام أو عام/خاص، وكذلك مؤسسات التعليم العالي الخاص من المساعدات المتنوعة التي تقدمها الدولة لهذا النوع من النظام التربوي، وتشمل منح بقع أرضية، تسهيلات ضريبية، ومساعدات مالية...، كما أنها تستفيد من دعم الشركاء والفاعلين الاقتصاديين والمؤسسات المنتجة مما يقوي من إمكانياتها المالية.

ما يميز هذا النوع من المؤسسات عن غيره هو تسويق خدماته التعليمية لفائدة الطبقة الوسطى و الغنية، فهي الأكثر إقبالا على هذا النوع من المؤسسات، اعتقادا منها بجودة برامجها التعليمية، وقدرة خريجها على ولوج عالم الشغل .

بالنظر لهذه الإمكانيات المتباينة والفرص غير متساوية، من الطبيعي أن تتميز المؤسسات المحدثثة في إطار الشراكة ومؤسسات القطاع الخاص عن غيرها، إلا أن دور الدولة يكمن في ضرورة خلق قنوات للتواصل و التنسيق بين النظامين، والاستمرار في فرض وصايتها على القطاع برمته، انسجاما مع دورها الاجتماعي .

الفقرة الثالثة: فقدان السيطرة على المرفق العمومي

إن إشراك الشخص الخاص قد يكون له تأثير على مستقبل مرفق التعليم في الأمد المتوسط والبعيد، مايزكي هذا التخوف هو طول مدة عقد الشراكة في إطار قانون 86.12، وهو ما سيرهن مستقبل المرفق في يد الشرك، فيصبح العقد

بمثابة تفويت مقنع، يجعل مراقبة الدولة وإشرافها على المؤسسات شكلي، خاصة حينما يتعلق الأمر ببعض المؤسسات الجامعية الأجنبية التي تفتح فروعاً لها بالمغرب بشراكة مع الوزارة الوصية .

في الختام يمكن القول أن التطور المتنامي لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تدبير السياسات العمومية في تزايد ملحوظ، لما توفره هذه العقود من بنى تحتية وإمكانات مالية وتقنية تساهم في تطور المرفق العام، وتزيد من درجة الرضا والقبول لدى المرتفقين، غير أن تفعيلها في المغرب لازال في بدايتها على مستوى قطاع التعليم العالي، حيث أن الرغبة في تحديث المرفق والاستفادة من الإمكانيات التي يوفرها القطاع الخاص، تصطدم بخصوصية هذا النوع من المرافق، التي دأب المواطن المغربي على الولوج إليها بالمجان .

كما أن الجواب عن سؤال نقص الموارد المالية والدعوة إلى التخليق ومحاربة سوء التدبير المالي الذي تعيشه المؤسسات الجامعية العمومية، مرتبط أشد الارتباط بتغيير الحلول التي تتضمنها النصوص القانونية الداعية إلى ربط المسؤولية بالمحاسبة (الدستور، القانون الجنائي،...)، وعدم تفعيل الاختصاصات الممنوحة لمؤسسات الرقابة والتدقيق (البرلمان، المجلس الأعلى للحسابات،...)، في مقابل ذلك يتم تفضيل اللجوء إلى القطاع الخاص لعله يكون المنقذ، ربما قد يكون هذا الاختيار حلاً لكن الأكيد هو أنه ليس أول الحلول وأنجعها.

أثار عقد النقل الجوي للركاب في الإتفاقيات الدولية الخاصة بالطيران

الدكتور ناصر محمد الشرمان

أستاذ القانون التجاري

المساعد بالجامعة الامريكية في الامارات 2017

مقدمة

يعتبر النقل الجوي للاشخاص الوسيلة الاسرع للربط بين القارات ويعتبر نقل الركاب وأمتعتهم وبضائعهم من أهم صور الاستغلال التجاري للبيئة الجوية، ويعد نقل الاشخاص بشكل عام عصب حركة تداول الاشخاص من بلد إلى بلد آخر ومن أهم أنواع النقل وأهمها لكونه يؤدي وظيفة اقتصادية حيوية على المستوى الدولي ويؤدي إلى تدعيم حركة التجارة الدولية؛ لان الملاحة الجوية تساهم بدور فعال في التطور الاقتصادي والاجتماعي للدول، ويعتبر القانون الجوي من أحدث فروع القانون.

ويحضى النقل الجوي بأهمية بالغة تتمثل في أستثارة دون غيره في أمور الملاحة الجوية ومحل أهتمام الفقه والقضاء والتشريع على المستوى الدولي والوطني، وفي الحقيقة أن عقد النقل الجوي للاشخاص لا يختلف عن غيره من عقود النقل الاخرى إلا في وسيلة تنفيذه ولقد تم تعريف في إتفاقية وارسو لعام 1929 بأنه عقد بمقتضاه يلتزم الناقل بنقل شخص أو بضاعة من مكان إلى آخر بواسطة طائرة مقابل أجر.

وفي الحقيقة أنه تختلف القواعد القانونية التي تحكم النقل الجوي باختلاف ما إذا كان هذا النقل داخلياً يتم داخل حدود الدولة الاقليمية أو دولياً يتم بين أكثر من دولة ، فأذا كان النقل داخلياً فإنه يخضع لاحكام التشريع الجوي الوطني للدولة التي تم النقل داخل اقليمها ، أما اذا تم النقل بين أكثر من دولة ، فإنه يخضع لقواعد الاتفاقيات الدولية وأهمها اتفاقية وارسو الخاصة بتوحيد بعض القواعد المتعلقة بالنقل الجوي ، ولم تكن غالبية الدول العربية قبل صدور قوانين الطيران المدني تخضع إلى اية قواعد خاصة تحكم عمليات النقل الجوي ، ويخضع هذا النوع من النقل لقواعد القانون المدني وقواعد القانون التجاري التي تحكم النقل البري والنقل البحري عموماً بينما أصبح الان النقل الجوي الدولي يخضع لاتفاقية وارسو نظراً لانضمام غالبية الدول العربية الى هذه الاتفاقية الخاصة بالنقل الجوي .

ولا يخفى عن أحد أن وسيلة النقل الجوي أصبحت محفوفة بالمخاطر مما دفع المجتمع الدولي إلى التدخل من أجل وضع قواعد خاصة تنظم حركة استعمال الطائرة وانتقال الركاب من بلد إلى بلد أحي ، وذلك بوضع القوانين التي تكفل سلامة هذه المركبة بما فيها، ولهذ لجأت الدول إلى سن تشريعات وطنية وعقد مؤتمرات دولية لوضع اتفاقيات دولية تهدف إلى تنظيم الملاحة الجوية واستغلال المجال الجوي بشكل واسع لضمان السلم والاستقرار في المجال الجوي الدولي .

إذا تم أبرم عقد النقل الجوي للركاب مستوفياً لكافة شروطه وأركانه، فإنه يرتب عدداً من الإلتزامات في ذمة كلاً من طرفيه. حيث يلتزم الناقل الجوي بعدد من الإلتزامات في مواجهة المسافرين، فيلتزم بنقل المسافر من مكان القيام إلى مكان الوصول سليماً معافى وبدون تأخير، كما يلتزم أيضاً بالحفاظ

علي أمتعته التي يحملها معه. وذلك بخلاف الأمتعة التي يقوم شخص بشحنها، فيكون في هذه الحالة شاحن أو مرسل أمتعة، وليس مسافراً يرتبط مع الناقل الجوي بعقد نقل جوي للأشخاص، لذلك يدخل في مسئولية الناقل الجوي للأشخاص نقل أمتعة المسافر والمحافظة عليها. وفي المقابل يلتزم المسافر بدفع أجرة النقل، وإتباع تعليمات ولوائح النقل الجوي، وأن ينصاع لتعليمات وأوامر الناقل وتابعة طالما كان في حراستهم .

ولابد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن مسئولية الناقل الجوي للركاب ناتجة عن الاخلال في التزاماته وهي من أكثر موضوعات النقل الجوي عرضاً علي القضاء، وذلك نتيجة للحوادث الجوية وما لها من آثار جسيمة على حياة المسافر وامواله ، وكذلك تباين وجهات النظر القانونية حول طبيعتها القانونية في كل نظام على حدة، ومن وجهة نظري لابد من إختيار نظام دولي يحكم هذه المسئولية لان الامر في غاية الأهمية، على أن يتبنى قواعداً تتفق مع خصائص النقل الجوي من ناحية، ومع الظروف التي وجد فيها من ناحية أخرى، فمن خلال التجارب التي مر بها النقل الجوي في العديد من الدول تبين أن القواعد العامة التي تطبق علي النقل البري أو البحري، والقواعد الخاصة الوطنية التي صدرت في شكل تشريعات جوية، غير ملائمة لكي تحكم مسئولية الناقل الجوي الدولي عن الاخلال في التزاماته. والغالبية العظمي من التشريعات الجوية لم تراعي الطبيعة الخاصة بهذا النوع من النقل. فضلاً عن الصفة الدولية الغالبة للنقل الجوي. من هذا المنطلق إزدادت الحاجة إلي وضع قواعد دولية موحدة وأكثر تنظماً لحقوق والتزامات الناقل الجوي .

ومن خلال هذا البحث سوف نسلط الضوء على آثار عقد النقل الجوي للركاب في الاتفاقيات الدولية الخاصة بالطيران وسوف تركز دارستنا - على مفهوم عقد النقل الجوي (المبحث الاول) والتزامات الناقل الجوي للركاب (المبحث الثاني) وحقوق الناقل الجوي للركاب (المبحث الثالث) وسوف نتطرق الى الحديث عن مسؤولية الناقل الجوي للركاب في الاتفاقيات الدولية (المبحث الرابع) وقد أعتمدت في ذلك على المنهج التحليلي وقمست البحث وفقاً لما يلي :

المبحث الاول : مفهوم عقد النقل الجوي .

المبحث الثاني : إلتزامات الناقل الجوي للركاب .

المبحث الثالث : حقوق الناقل الجوي.

المبحث الرابع : مسؤولية الناقل الجوي للركاب في الإتفاقيات الدولية .

الخاتمة

النتائج والتوصيات

المبحث الاول

مفهوم عقد النقل الجوي

سوف نتطرق في هذا المبحث الى تعريف وخصائص عقد النقل الجوي للركاب (المطلب الاول)

وطبيعة عمليات النقل الجوي للركاب (المطلب الثاني).

المطلب الاول

تعريف وخصائص عقد النقل الجوي للركاب

أن عقد النقل الجوي لا يختلف عن غيره من عقود النقل الاخرى إلا في وسيلة تنفيذه ولقد تم تعريف عقد النقل الجوي بموجب اتفاقية وأرسو لسنة

1929 بأنه : عقد بمقتضاة يلتزم الناقل بنقل شخص أو بضاعة من مكان إلى آخر بواسطة طائرة مقابل أجر .

وعقد النقل الجوي قد يكون داخلياً وقد يكون خارجياً ، ويكون داخلياً إذا تم داخل حدود الدولة الإقليمية ، مثال ذلك النقل الذي يتم داخل الامارات العربية المتحدة ، ويكون دولياً متى تجاوز تنفيذه الحدود الإقليمية للدولة فتكون الرحلة على سبيل المثال بين دولتين على الاقل ، ولذلك حرص المشرع الدولي على توحيد القواعد المنظمة له للقضاء على تعدد الانظمة القانونية التي تحكمه

ويمتاز عقد النقل الجوي بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من العقود وهي كالآتي :

- 1-عقد النقل الجوي عقد رضائي .
 - 2-عقد النقل الجوي عقد تجاري .
 - 3-عقد النقل الجوي عقد ملزم لجانبين
 - 4-عقد النقل الجوي عقد اذعان .
 - 5-عقد النقل الجوي عقد قائم على الاعتبار الشخصي .
- وفيما يلي شرح موجز لهذه الخصائص .

اولاً : عقد النقل الجوي عقد رضائي :

حيث يعتبر النقل الجوي من العقود الرضائية التي يتم انعقادها بمجرد تلاقي الإيجاب والقبول دون الحاجة إلى إفراغه في شكل معين . حيث كما تقضي القاعدة العامة بان يكون هذا الرضا صادر عن إرادة حرة واعية خالية من العيوب التي تشوبها. فالرضائية هنا كما هي في عقد النقل البحري للبضائع.

فكونه عقدا رضائياً ، فإن ذلك يتحقق بتوافر الأركان الثلاثة اللازمة للانعقاد كما هو في العقود الأخرى والتي هي الرضا والمحل والسبب . فالرضا لا بد من توافره لانعقاد العقد صحيحاً ، أما المحل (أي محل عقد النقل الجوي للركاب) ، فلا بد من توافر الشروط العامة في هذا المحل ، وهيان يكون الشيء موجوداً أو قابل للوجود .2- أو لا يكون مخالف للنظام العام والآداب العامة .إذن فالتراضي الذي ينصب علي محل غير معين ولا قابل للتعين لا يعتبر التراضي منتجاً ، بينما لو ورد علي المحل دون تعين الأجرة أو التطرف إليها ، فيمكن القول هنا بأن الرضا منتج ولو أن الأجرة لم تعين ، لأنها لا تعد محلاً للعقد ، فهي محل للالتزام ناتج من العقد بعد إبرامه والذي يمثل التزام المرسل بسدادها إلى الناقل ، ويمكن تعيين (أي الأجرة) وفقاً للقواعد العامة في اجرامثل.ولانتفاء نيه التبرع في أعمال الشركات الخاصة بالطيران باعتبار أعمالها من الأعمال التجارية .حيث لا يكون النقل الجوي لها إلا عملاً بمقابل ، مهما اتخذ من شكل هذا المقابل .أما من ناحية السبب في عقد النقل الجوي ، فالسبب مفترض في كل عقد ومشروع مالم يثبت العكس ، أي أن السبب هو الذي يحتمل التعامل التجاري الخاص بنقل البضاعة جواً دون السؤال عن السبب في إبرام العقد. كما نلاحظ في أعمال المصارف حيث تخصص الأوراق التجارية دون أن تسأل عن السبب وتصرف الشيكات المسحوبة عليها دون أن تسأل عن السبب، حيث لو الزمنا المصاريف بالتحقق من السبب لما تمكنت من أداء أعمالها، فكيف الحال في النقل الجوي المتميز بسرعة الأداء.¹

¹ - د عاشور عبد الجواد ، موجز القانون الجوي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992 ، ص 79 .

ثانياً: عقد النقل الجوي عقد تجاري:

أن عقد النقل الجوي من الأعمال التجارية بالنسبة للناقل متى تم النقل علي سبيل المقابلة¹ بغض النظر عن الشخص القائم به ، سواء كان فردا ام شركة ام شخصاً من أشخاصالقانون الخاص أو أشخاص القانون العام . أما النسبة للطرف الأخر اى الشاحن فان العقد يعتبر أيضا تجاريا متى كان هذا الطرف تاجرا ، وتعلق النقل بأعمال تجارية ، تطبيقا لفكرة الأعمال التجارية بالتبعية ، ويفترض دائما تعلق النقل بشؤون تجارة التاجر إلى أن يثبت العكس.

ثالثاً: عقد النقل الجوي عقد ملزم لجانبيين :

فهو عقد ملزم للجانبيين ويرتب التزامات في ذمة كل من طرفين ، فليزم الناقل بالمحافظة علي الراكب وأمتعته ويلتزم أيضاً في المحافظة على البضاعة التي استلمها من الشاحن (المرسل) في عقد النقل الجوي للبضائع وتسليمها إلى المرسل إليه ، ويلتزم الشاحن بدفع الأجرة²).

رابعاً: عقد النقل الجوي عقد إذعان :

حيث أن الراكب في عقد النقل الجوي للركاب والشاحن في عقد النقل الجوي للبضائع لا يستطيع مناقشة شروط عقد النقل الجوي ، ذلك أن شركات النقل تعرض شروطها المطبوعة على الكافة وهي شروط واحدة ولا تقبل المناقشة فيها ، والنقل الجوي يعتبر من المرافق العامة التي لا غنى للناس عنها،ومن هنا يعتبر عقد النقل الجوي من عقود الإذعان لان الطرف الآخر يذعن ويقبل بشروط الناقل .

¹ - د عاشور عبد الجواد ، المرجع السابق ، ص 94 .
² - د . عبدالله اقصاصي ، الالتزام بضمان السلامة في العقود ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية ، 2010 ، ص17.

خامساً: عقد النقل الجوي قائم على الاعتبار الشخصي :

أن عقد النقل الجوي يتضمن نوعاً من الاعتبار الشخصي والمتمثل ببعض الاستثناءات التي يمكن أن يرفض الناقل إبرام العقد مع الناقل والشاحن، التي تتعلق بطبيعة النقل بالطائرات وتمثل من ناحية بالطاقة الاستيعابية للطائرة محدودة حيث لا يجوز للشاحن أن يلزم الناقل الجوي بقبول الشحن عندما تغطي الطاقة الاستيعابية للطائرة او غالبيتها العظمي ، ففي هذه الحالة يحق للناقل أن يرفض إلزام العقد مع .ومن ناحية أخرى يكون الناقل الجوي ملزماً بالرفض عندما لا تتلائم طبيعة الشحنة مع النقل بالطائرات، وفي هذه الحالة على الناقل اعطاء السبب المبرر للرفض .

المطلب الثاني

طبيعة عمليات النقل الجوي للركاب

يقصد بعمليات النقل الجوي للركاب أن يقوم الناقل الجوي (شركة طيران) بنقل الاشخاص وامتعهم بالطائرات على رحلاتها من مكان إلى مكان آخر في مقابل أجر محدد .وهذا الأمر يحتاج إلى التمييز بين عمليات النقل الجوي للركاب عن عمليات نقلها بوسائل النقل الأخرى .ويقتضى التمييز بين نقل الركاب ونقل البضائع بالطائرات لتحديد أنواع الرحلات الجوية التي يتم نقل الركاب عليها¹.

اولاً : التمييز بين عمليات النقل الجوي للركاب وعمليات نقلها بوسائل

النقل الأخرى

تتميز عمليات نقل الركاب بالطائرات بأنها تتم بسرعة مما يؤدي إلى توفير الوقت، وقد ترتب على ذلك أن الطائرات يمكنها القيام بهذه العمليات بصورة

¹ - د . محمود مختار بربرى ، مقدمات عامة أغراض الملاحة الجوية ، عوارض الملاحة الحوية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005، ص17.

منتظمة خلال ساعات الليل والنهار ولمسافات طويلة وبين وعبر القارات المختلفة دون مشاكل ويعتبر النقل بالطائرات أنه يتم في فترات قصيرة مما يوفر عامل الحماية للبضائع ضد الأضرار والسرقات التي تحدث أثناء نقلها بوسائل النقل الأخرى المائية والبرية. و النقل الجوي للركاب يمكن أن يتم إلى الجهة المسافر إليها إليها الراكب مباشرة دون حاجة لمتطلبات كثيرة سوى تسهيلات أرضية أقل تكلفة من تلك التسهيلات المطلوبة لوسائل النقل الأخرى البرية والمائية. ولا بد من الإشارة إلى أن عمليات النقل الجوي للركاب قد تساعد على زيارة أماكن جديدة لم تكون بالاماكن زيارتها في .

ثانياً-التمييز بين نقل الركاب ونقل البضائع بالطائرات .

في عمليات نقل الركاب نتيجة لكثرة العدد فيحتاجون لخدمات أثناء الرحلات الجوية إلا أن صلتهم بشركات الطيران تنتهي فور انتهاء رحلاتهم بينما في عمليات نقل البضائع تهتم شركات الطيران بشخصية شاحن البضائع لكي تجعله عميل دائم ينقل بضائعه على رحلاتها الجوية. ولهذا تبذل شركات الطيران جهودها لتحسين خدماتها للاحتفاظ بهؤلاء العملاء ومثال ذلك توفير خدمة نقل البضائع من الباب للباب وعرض أسعار متعددة لنقل البضائع المختلفة بالطائرات . ويحتاج نقل البضائع بالطائرات إلى عمليات أخرى لنقلها من وإلى المطارات وشحنها وتفريغها من الطائرات وتخزينها لحين تسليمها ، مما يستوجب تنظيم الإجراءات اللازمة للخدمات الأرضية وإنشاء مكاتب للشحن والتخليص وتسهيلات للتعبئة والتجميع والتخزين للبضائع .

ثالثاً: تحديد أنواع الرحلات الجوية التي يتم نقل الركاب عليها

يمكن نقل الركاب على رحلات الخطوط الجوية المنتظمة ورحلات الخطوط الجوية غير المنتظمة وسوف نبين فيما يلي الفرق بين هذه الرحلات:

في الحالة الاولى :رحلات الخطوط الجوية المنتظمة : ويقصد بها الرحلات الجوية المفتوحة لجمهور التي تسيرها شركات الطيران بين مطارين أو أكثر محددين سلفا وفق جدول مواعيد معلن أو عند تسيير هذه الرحلات بتكرار وانتظام ثابتين وواضحين وقد تكون هذه الخطوط محددة لنقل الركاب أو الركاب والبضائع أو البضائع فقط ، وقد استقر العمل على أن هناك جداول مواعيد للرحلات المنتظمة الصيفية تبدأ من أول أبريل وحتى 31 أكتوبر وأخرى شتوية تبدأ من أول نوفمبر حتى 31 مارس . وتقدم شركات الطيران جداولها إلى سلطات الطيران المدني للدول المعنية لاعتمادها قبل بدء العمل بها بفترة كافية. أما في الحالة الثانية رحلات الخطوط الجوية غير المنتظمة: ويقصد بها الرحلات الجوية التي يتم تسييرها بين مطارين محددين بناء على اتفاق خاص بين الشاحنين وشركة الطيران لاستئجار الطائرة أو استئجار حمولتها لنقل عدد محدد من الركاب في المواعيد التي يتفق عليها بينهما . وهذا الرحلات الجوية قد تكون داخلية حين يتم تشغيلها بين مطارين داخل إقليم دولة واحدة وقد تكون هذه الرحلات دولية حيث يتم تشغيلها بين مطارين يقعا في إقليمين دولتين مختلفتين.

المبحث الثاني

إلتزامات الناقل الجوى للركاب

تمهيد

أن عقد النقل الجوي للركاب من العقود الملزمة لجانبين ويتميز عقد نقل الركاب عن عقد نقل البضائع في أن النقل الأول لا يوجد فيه غير طرفين هما:- الراكب والناقل . فطبيعة العقد لا تسمح بالأطراف الثلاثة الذين في عقد نقل البضائع : لأن الراكب يقوم مقام المرسل والمرسل إليه معاً . ولابد من

الإشارة إلى أن الناقل الجوي لا يلتزم فقط بتوصيل المسافر إلى وجهته التي يقصدها، بل يقع على عاتقه إلتزامات أخرى ناتجة عن عقد النقل الجوي للأشخاص¹، تفوق في أهميتها مجرد النقل. وسوف نبحث هذه الإلتزامات والحقوق في المطالب التالية :

المطلب الاول

إلتزام الناقل بتنفيذ النقل في الموعد المحدد

على الناقل إيصال الراكب الى المكان المحدد في الموعد المتفق عليه . وطريقة تحديد الموعد تكون إما باتفاق الطرفين أو من خلال نشرات دورية يعلنها الناقل للجمهور ويلتزم بتنفيذها . فإذا أخل الناقل في تنفيذ ما ورد في تلك النشرات وتأخر وصول الراكب عن الموعد المحدد كان الناقل مسؤولاً عن تعويض الضرر الذي يصيب الراكب من جراء ذلك² ، ويلتزم الناقل الجوي بتنفيذ النقل المتفق عليه بينه وبين المسافر، والإيجاب الصادر من قبل الناقل الجوي في تنفيذ النقل بالموعد المحدد يعتبر إيجاباً عاماً موجهاً لجمهور ، فلا يكون من حق الناقل رفض التعاقد مع أي من يقبل بهذا الإيجاب، إلا للأسباب المشروعة التي تجيز له ذلك . وإذا اردنا تحليل هذا الإيجاب قأن التحليل الصحيح أن العرض الذي يقوم به الناقل الجوي هو عبارة عن مجرد دعوة عامة للتعاقد لا يعتبر إيجاباً عاماً.. حيث أن المسافر يكون هو الموجب إذا ما رغب في التعاقد، وإذا ما قام المسافر بتوجيه هذا الإيجاب للناقل، كان على هذا الأخير قبول ذلك الإيجاب لينعقد العقد. وقد أشارت المادة (27) من إتفاقية مونتريال لسنة 1999م الى ذلك وقد أعطت للناقل الحق في رفض التعاقد مع أي راكب

¹ - د. محمد بهجت قايد ، الموجز في القانون الجوي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 135 .
² - د. حمد الله محمد ، القانون الجوي الداخلي والدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 42 .

دون أدنى مسئولية عليه⁽¹⁾. ولقد خولت المادة السادسة من شروط الإيانات لنقل الركاب ذات الحق للناقل في رفض التعاقد دون ضرورة لإبداء أسباب⁽²⁾. إلا أن انه في هذه المسألة يجب علينا أن نفرق أمرين .-الامر الاول : عندما يُقدم الناقل خدماته بصفة منتظمة وللجمهور كافة كخدمة عامة، وذلك من خلال رحلات دورية منتظمة، ويتخذ في هذه الحالة شكل المرفق العام، فلا يجوز له رفض النقل لأي مسافر يتقدم له إلا لأسباب مشروعة .- والامر الثاني : هو النقل حسب الطلب أي عندما لا يتخذ فيها الناقل الجوي شكل المرفق العام، ولا يقدم خدماته لجمهور مفتوح، وإنما تتم خدماته بأن يتعاقد مع كل مسافر على حدة وفي كل عملية نقل على حدة ، في هذا الفرض يجوز للناقل الجوي أن يرفض التعاقد دون حاجة إلى إبداء أسباب، وذلك طبقاً لمبدأ سلطان الإدارة، ولا معقب عليه في ذلك⁽³⁾.

ايضاً لائحة الإتحاد الأوربي رقم 261 لسنة 2004 تلزم الناقل الجوي بالتعويض في حالة عدم تنفيذ النقل ومنع الراكب من الصعود لمتن الطائرة وذلك طبقاً للمادة الثانية من اللائحة المشار اليها مالم يكن ذلك بسبب معقول كالأسباب المتعلقة بالصحة والسلام والأمن أو عدم كفاية وثائق السفر. وقد أشارت إتفاقية وارسو لسنة 1929م إتفاقية مونتريال لسنة 1999 الى ذلك ذلك حيث نصت المادة (19) من إتفاقية وارسو لسنة 1929م، والمقابلة لنص المادة (19) من إتفاقية مونتريال لسنة 1999م، حيث نصت المادة 19 من إتفاقية مونتريال لسنة 1999م على أن " يكون الناقل مسئولاً عن الضرر الذي ينشأ عن التأخير في نقل الركاب أو الأمتعة أو البضائع بطريق

¹ - المادة (27) من إتفاقية وارسو لسنة 1929 نصت على أنه " ليس في هذه الإتفاقية ما يمنع الناقل من رفض إبرام أي عقد للنقل".

² -د. محمود مختار بربرى ، مرجع سابق ، ص 56 .

³ -د. حمد الله محمد حمد الله ، مرجع سابق ، ص 42 .

الجو، غير أن الناقل لا يكون مسؤولاً عن الضرر الذي ينشأ عن التأخير إذا أثبت أنه إتخذ هو وتابعوه ووكلاؤه كافة التدابير المعقولة اللازمة لتفادي الضرر أو أنه استحال عليه أو عليهم إتخاذ مثل هذه التدابير". وهنا نلاحظ أن إلزام الناقل الجوي بالنقل في الموعد المحدد هو إلزاماً ببذل عناية، بمعنى أن الناقل الجوي ملزم ببذل العناية الواجبة لإتمام النقل في الميعاد المحدد .

المطلب الثاني

إلزام الناقل بضمان سلامة المسافر وتسليمه وثائق النقل

أن لإلزام الأكثر أهمية الذي يقع على عاتق الناقل الجوي للأشخاص هو ضمان سلامة المسافرين، وعلي الناقل أن يقوم بنقل المسافر من ميناء القيام إلى ميناء الوصول سليماً معافى. وهذا الأمر كفلته وأقرته الإتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية الخاصة بالنقل الجوي، وقد تطور إلزام سلامة المسافر مع تطور أدوات النقل الجوي، فكان في ظل إتفاقية وارسو لسنة 1929م، مجرد إلزام ببذل عناية، إلا أنه مع هذا التطور أصبح إلزاماً بتحقيق غاية وسوف نوضح هذا التطور من خلال الفروع التالية :

الفرع الاول

إلزام الناقل بضمان السلامة إلزام هو إلزام ببذل عناية

المادة (20) من إتفاقية وارسو لسنة 1929 نصت علي أن الناقل لا يكون مسؤولاً إذا أثبت أنه وتابعيه قد إتخذوا كافة التدابير الضرورية لتجنب وقوع الضرر، أو أنه إستحال عليهم ذلك، وهذا هو الإلزام ببذل عناية. والنص السابق يلزم الناقل بضمان السلامة وأن يتخذ فقط كل ما تقتضيه العناية اللازمة لتوصيل المسافر سليماً معافى إلي الجهة التي يقصدها، غير أنه خلافاً لقاعدة الإلزام ببذل عناية ليس علي المسافر إثبات خطأ الناقل، لأن الخطأ

مفترض في جانبه، بل علي الناقل أن يثبت أنه بذل العناية وأتخذ الإحتياطات الكافية التي يتخذها الناقل الحريص إذا وضع في نفس الظروف، حتى يمكن له التخلص من المسؤولية.

وبناء على تحليل النص السابق نستطيع القول أن مسؤولية الناقل الجوي ذات طابع تقصيري، فلا يلزم الناقل الجوي إلا ببذل العناية اللازمة لضمان سلامة المسافر الذي يقع عليه عبء إثبات الإهمال. وإذا لم تحقق هذه الغاية بالنسبة للمسافر أصبح الناقل مسؤولاً إلي أن يثبت السبب الأجنبي .

الفرع الثاني

إلتزام الناقل بضمان سلامة المسافر هو إلتزام بتحقيق غاية

في ظل إتفاقية وارسو لسنة 1929 كان إلتزام الناقل بضمان سلامة المسافر إلتزاماً ببذل عناية يجد ما يبرره؛ وذلك لكون النقل الجوي محاط بالمخاطر، ولا يمكن إلتزام من يقوم به بضمان سلامة المسافرين علي وجه التأكيد، غير أنه في الوقت الحالي أصبحت الطائرة أكثر وسائل النقل أماناً وهذا أدى الى التشديد في مسؤولية الناقل الجوي، وجعل إلتزام الناقل بضمان سلامة المسافرين إلتزاماً بتحقيق غاية بدل من بذل عناية وهناك العديد من الاعتبارات التي أصبح على أساسها إلتزام الناقل بضمان سلامة المسافر إلتزام بتحقيق غاية ومن هذه الاعتبارات التشديد في مسؤولية الناقل الجوي؛ حيث أن مسؤولية الناقل الجوي عرفت تحولاً جذرياً من حيث طبيعتها، حيث كانت مسؤولية تقصيرية تقوم على أساس الخطأ الواجب الإثبات، ثم أصبحت مسؤولية عقدية تقوم على أساس الخطأ المفترض بناء على قرينة المسؤولية في جانب الناقل، والقابلة لإثبات العكس بالوسائل المقررة لذلك. وفي تطور لاحق لم يعد بإمكان الناقل الجوي أن يتخلص من مسؤوليته عن طريق إثبات عدم

الخطأ، أو القوة القاهرة، أو إتخاذ كافة ما من شأنه وقوع الضرر. حيث بدأ التوجه نحو تشديد مسؤولية الناقل الجوي عن الإلتزام بضمان السلامة فلم يعد النقل الجوي بعد الحرب العالمية الثانية محفوظاً بذات المخاطر القديمة التي كانت تترىص به،⁽¹⁾، فالتطور في صناعة أدوات النقل الجوي والتطور في إمكانية التنبؤ بالأخطار الجوية لم يعد هناك معه ما يبرر تحميل المسافرين قادراً من المسؤولية عن أخطار النقل الجوي ويظهر ذلك في تصعيد هذا الإلتزام من مجرد إلتزام ببذل عناية ليصبح إلتزام بتحقيق غاية، فإذا لم تتحقق هذه الغاية إنعقدت مسؤوليته، فهي مسؤولية بقوة القانون بمعنى أن الناقل الجوي يكون مسؤولاً بمجرد حصول الضرر، ولا يتمكن من التخلص منها إلا بإثبات خطأ المضرور أو الشخص الذي يستمد منه حقوقه⁽²⁾،، إذا كانت الأضرار من المستوى الأول طبقاً للمادة (1/21) من إتفاقية مونتريال لسنة 1999. ومن الاعتبارات التي أصبح على اساسها التزام الناقل بضمان سلامة المسافر التزام بتحقيق غاية مسألة عدم قدرة المسافر في المحافظه على سلامته. وهذا ما يبرر كون إلتزام الناقل الجوي بضمان سلامة المسافرين إلتزاماً بتحقيق غاية، هو فقدان المسافر القدرة في إتخاذ ما من شأنه أن يحقق سلامته الجسدية، حيث تكون حركته محكومة من قبل الناقل الجوي وتابعيه، مما يجعل الناقل مسؤولاً عن ضمان السلامة بإعتباره إلتزام بتحقيق نتيجة، وليس ببذل عناية. بل أن التشريعات المتعلقة بحقوق المسافرين تذهب بإلتزام الناقل الجوي إلى أبعد من مجرد ضمان حقوق⁽³⁾ تعويض المسافرين المضرور فقط، بل بضمان توافر قدر من جودة

¹ - د محمد موسى دياب - فكرة الخطأ في إتفاقية وارسو ومسؤولية الناقل الجوي الدولي ، دار النهضة العربية، القاهرة ،2000، ص 207.

² راجع :

- Revue française de droit aérien et spatial, op. cit., p. 240.

³ - راجع :

الخدمة⁽¹⁾ وهو تطرق إليه بروتوكول جواتيمالا لسنة 1971م، ولمادة (21) من إتفاقية مونتريال لسنة 1999م⁽²⁾.

وفد قضت محكمة النقض المصرية على إعتبار إلتزام الناقل بضمان سلامة المسافرين بأن إلتزام الناقل بضمان سلامة المسافر هو إلتزام بتحقيق نتيجة لا يمكن دفعه إلا في أضيق الحدود وذلك بقولها أن "عقد نقل الأشخاص يلقي على عاتق الناقل التزاماً بضمان سلامة الراكب، وهو إلتزام بتحقيق غاية. فإذا أصيب الراكب بضرر أثناء تنفيذ عقد النقل تقوم مسؤولية الناقل عن هذا الضرر بغير الحاجة إلى إثبات وقوع خطأ من جانبه، ولا ترتفع هذه المسؤولية إلا إذا أثبت هو أن الحادث نشأ عن قوة القاهرة، أو عن خطأ من الراكب المضرور، أو خطأ من الغير.

وبخصوص تسليم المسافرين وثائق النقل اللازمة فإن ذلك أمراً هاماً للغاية، فعدم الإلتزام به يؤدي إلى حرمان الناقل من التمسك بحدود المسؤولية المنصوص عليها في إتفاقية وارسو لسنة 1929م⁽³⁾.

وعلى الناقل الجوي أن يسلم مستند نقل فردى أو جماعى للمسافرين، ويجب أن يتضمن هذا المستند عدد من البيانات حددتها المادة الثالثة من الإتفاقية. أما إتفاقية مونتريال لسنة 1999م فتلتزم الناقل بأن يسلم المسافرين تذاكر سفر تحتوى على البيانات التالية وذلك بنصها على أنه " في حالة نقل الركاب يتعين تسليم مستند نقل فردى أو جماعى يتضمن ما يلي :

1- بيان نقطتي المغادرة والمقصد النهائي .

¹spacejournal - The aviation &- April/June 2011 Year X no.2 – p 10 .

² - د. جلال وفاء محمد، المبادئ العامة فى القانون التجارى والبحري ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ص 291 .

³ لمزيد من التفاصيل انظر حول إنضمات وتصديقات الدول على إتفاقية وارسو لتوحيد بعض القواعد الخاصة بالنقل الجوي الدولي المنشور على الموقع الإلكتروني .

http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/WC-HP_EN.pdf

2- بيان نقطة واحدة على الأقل من نقاط التوقف، إذا كانت نقطتنا المغادرة والمقصد النهائي واقعيتين في إقليم دولة طرف واحدة وذلك إذا كانت هناك نقطة توقف أو نقاط توقف متفق عليهما واقعه في إقليم دوله أخرى .

2- يجوز الإستعاضة عن تسليم مستند النقل المشار إليه في الفقرة (1) بأي وسيلة أخرى تسجل بها المعلومات المذكورة (أ¹) في تلك الفقرة، وإذا أُستخدمت مثل هذه الوسيلة الأخرى فعلى الناقل أن يعرض على الراكب تسليمه بياناً كتابياً بالمعلومات المسجلة بهذه الوسيلة.

بذلك أوجبت الإتفاقية على الناقل ضرورة تسليم المسافر تذكرة سفر مشتملة على هذه البيانات، وفي حالة عدم تسليم التذكرة أجازت المادة (3/2) أن يسلم بياناً كتابياً تدون فيه المعلومات كوسيلة أخرى بديلة، تقوم مقام وثيقة النقل.

ويلتزم الناقل بتسليم المسافر بطاقة صعود للطائرة⁽²⁾. تشتمل على درجة السفر، ورقم المقعد على متن الطائرة، ورقم الرحلة والأصل أن وثيقة النقل ليست شخصيه ولا تصدر لشخص بعينه، إلا أن الوضع في الواقع العملي يختلف، ففي النقل الدولي العابر للحدود الوطنية تكون التذكرة شخصية بشكل ما⁽³⁾، إذ لا يجوز أن يستخدم هذه التذكرة شخص آخر غير المسافر لم يكن قد حصل على التصريحات المطلوبة لإمكانية إنتقاله من داخل حدود الدولة إلي خارجها، ولا تقوم تذكرة السفر على إعتبرات شخصية، إلا في الأحوال التي تصدر لأشخاص بعينهم كالإشتراكات الطلابية، والتي تكون بأسعار مخصصه لطوائف

¹ - المادة (3) من إتفاقية وارسو لسنة 1929 حددت البيانات التي يجب أن تتضمنها تذكرة السفر

² - د. حمد الله حمد الله ، القانون الجوي، الجزء الثاني ، عقد النقل الجوي الداخلي والدولي ، دار النهضة العربية ، 2010، ص 52 .

³ - لم يتطلب التشريع الدولي ذكر ذكر إسم الراكب سواء في إتفاقية وارسو لسنة 1929 وتعديلاتها ، ولا إتفاقية مونتريال لسنة 1999.

معينه من الجمهور، وهذه الحالات تصدر فيها التذاكر إسمية، ولا يجوز التنازل عنها في أي حال من الأحوال، كما أن تذكرة السفر يجوز أن يتسلمها المسافر بنفسه أو يتسلمها من ينوب عنه⁽¹⁾، أو يتسلمها المشرف على تنظيم الرحلات السياحية في حالة سفر مجموعات من الأشخاص .

المطلب الثالث

إلتزام الناقل بنقل حقائب المسافرين والمحافظة عليها

الناقل الجوي يلتزم بنقل حقائب المسافرين والمحافظة عليها خلال الرحلة الجوية، وبالنسبة الى طبيعة إلتزام الناقل الجوي بالمحافظة علي حقائب المسافرين يجب علينا أن نفرق بين حالتين بحسب كون هذه الحقائب مسجلة وهي الحالة الاولى ، وهي تلك التي لا يحملها المسافر معه على متن الطائرة، بل تسلم إلي الناقل ليضعها في المكان المخصص للشحن على متن الطائرة، والحالة الثانية كونها حقائب غير مسجلة أو شخصية يحملها المسافر معه وتظل في حراسته طوال الرحلة كحقائب اليد. وفي تفصيل ذلك الإلتزام نفضلها على النحو التالي :

الفرع الاول

الحقائب المسجلة

نصت المادة (1/18) من إتفاقية وارسو لسنة 1929 علي أن يكون الناقل مسؤولاً عن الضرر الذي يقع في حالة تحطيم أو ضياع أو تلف الحقائب المسجلة، أو البضائع إذا كانت الحادثة التي نتج عنها الضرر قد وقعت خلال فترة النقل الجوي وهذا يعني أن المحافظة علي الحقائب المسجلة إلتزام ببذل عناية .

¹ - د . حمدى مصطفى ، الاستثناءات الواردة على مسؤولية الناقل الجوي الدولي وفقاً لاتفاقية وارسو 1929 والبروتوكولات المعدلة لها واتفاقية مونتريال 1999 مع الإشارة إلى قانون التعاملات التجارية الاماراتي ، بحث مقدم للمؤتمر الدولي السنوي العشرين (الطيران المدني في ظل التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية) ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، 2012، ص 279.

غير أن المادة (2/20) من ذات الإتفاقية نصت علي أن " لا يكون الناقل مسؤولاً في حالة نقل البضائع والأمتعة إذا أثبت أن الضرر نتج عن خطأ في الطيران، أو قيادة الطائرة،¹ أو في الملاحة، وأنه وتابعوه قد إتخذوا كل التدابير اللازمة من كافة الوجوه الأخرى لتفادي وقوع الضرر. يتبين من النصوص السابقة أن الإلتزام المفروض علي عاتق الناقل الجوي بضمان سلامة الأمتعة المسجلة، مثله مثل الإلتزام بضمان سلامة المسافر، إلتزاماً ببذل عناية، مع قلب عبء الإثبات بإفتراض الخطأ في جانب الناقل، ولعل هذا هو ما يتفق مع ما تقتضيه العدالة، ذلك لأن تكليف صاحب الأمتعة بإثبات وقوع خطأ من جانب الناقل أمر شديد الصعوبة، لأنه يظل بعيداً عن أمتعته المسجلة بعد تسليمها للناقل، لذا كان من الطبيعي والمنطقي أن يفترض تقصير الناقل في المحافظة علي هذه الحقائق التي في حراسته طوال فترة الرحلة .²

الا أن للمادة (2/17) من إتفاقية مونتريال لسنة 1999م " يكون الناقل مسؤولاً عن الضرر في حالة تلف الأمتعة ... غير أنه إذا كان الضرر ناجماً وبقدراً يكون ناجماً عن خلل كامن في الأمتعة أو نوعيتها أو عيب ذاتي فيها فلا يكون الناقل مسئول ..."³ ومن خلال تحليل هذا النص نلاحظ أن إتفاقية مونتريال أعتبرت أن المحافظة علي الأمتعة المسجلة إلتزام بتحقيق نتيجة وليس ببذل عناية . ووفقاً لنص المادة (2/17)

¹ - المشرع الدولي قد وحد بين البضائع والأمتعة المسجلة. ونعتقد بأن المشرع الدولي لم يحالفه التوفيق في ذلك ، لأن الأمتعة المسجلة عبارة عن حاجات الشخص ومستلزماته ، وهي تخرج عن المعنى التجاري للبضائع ، أنظر نص المادتين (1/18) ، (2/20) من إتفاقية وارسو لسنة 1929م .

² - د. محمد فريد العريبي ، القانون الجوي ، النقل الجوي ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1986 ، ص 103.

³ - هذه المادة تقابل المادة (17) من بروتوكول جواتيمالا لسنة 1971م، إلا أن بروتوكول جواتيمالا قد ساوى بين الأمتعة المسجلة والغير مسجلة.

من اتفاقية مونترال يكون إلزام الناقل بضمان سلامة الأمتعة عما يلحق بها من أضرار إلزاماً بتحقيق نتيجة، ولا يملك الناقل الجوي التخلص من هذه المسؤولية إلا بإثبات أن الضرر كان ناتجاً فقط عن طبيعة الأمتعة، أو عيب ذاتي فيها .

ونستطيع القول هنا، من خلال تحليل نصوص اتفاقية وارسو واتفاقية مونترال في هذا الشأن الى أن المشرع الدولي في ظل إتفاقية مونترال لسنة 1999 قد ساوي بين طبيعة إلزام الناقل بضمان سلامة المسافر، وبين طبيعة الإلتزام بالحفاظ علي حقائب المسافرين المسجلة ، وجعل إلزام الناقل تجاههما إلزاماً بتحقيق غاية . وهذا الموقف للمشرع الدولي ذات طبيعة إيجابية ويحقق مصلحة للراكب ، وذلك لأن الحقائب ترتبط بالمسافر إرتباطاً مادياً ومعنوياً، فهي لا تخرج عن كونها مستلزماته وحاجياته الشخصية، والتي يتوقع إستردادها بعد إنتهاء الرحلة.

الفرع الثاني

الحقائب غير مسجلة

المادة (2/17) من إتفاقية مونترال لسنة 1999 نصت علي أنه " في حالة الأمتعة الغير مسجلة، بما في ذلك الأمتعة الشخصية، يكون الناقل مسئولاً إذا كان الضرر ناتجاً عن خطئه أو خطأ تابعيه أو وكلائه ."

وبنا على ذلك يلتزم الناقل الجوي بالمحافظة علي الحقائب والأمتعة الغير مسجلة ويلتزم بذلك دون مقابل طالما كانت في حدود الوزن المسموح به⁽¹⁾، وفي مناقشة ذلك الإلتزام وحول اذا كان إلزام ببذل عناية أو تحقيق نتيجة نستطيع القول أنه إلزاماً ببذل عناية، ذلك أن هذه الحقائب والامتعة الشخصية تظل

¹- د. محمود مختار بربرى ، مرجع سابق ، ص 135

في حراسة المسافر، مما يعني أن الضرر الذي لحق بها أقرب ما تكون نسبته إلى المسافر منها إلى الناقل الجوي، فمن الطبيعي ألا يكون إلزام هذا الراكب بالمحافظة عليها إلا التزاماً ببذل عناية،

إضافة إلى ذلك يلتزم الناقل الجوي أيضاً بتوفير الأماكن المخصصة للامتعة الغير مسجلة على متن الطائرة، فإذا أصابها الهلاك أو الضياع فالأولي بالمساءلة هو حارسها المسافر، أما في حالة إذا ادعى المسافر بأن الامتعة قد تضررت بفعل الناقل أو تقصيره هو أو تابعيه، فعليه إثبات ذلك، وفي المقابل يستطيع الناقل أن ينفي الخطأ في جانبه بأن يثبت أنه بذل القدر اللازم من العناية. في سبيل الحفاظ علي هذه الامتعة .

المبحث الثالث

حقوق الناقل الجوي للركاب

أشرنا سابقاً أن عقد النقل الجوي من العقود الملزمة لجانبين وتطرقنا إلى الالتزامات التي تقع على عاتق الناقل الجوي للأشخاص أتجاه المسافرين، والتي تنتج عن عقد النقل الجوي للأشخاص، باعتبارها أثر طبيعي لإنعقاد عقد النقل الجوي للأشخاص صحيحاً.

بالإضافة الى الالتزامات التي تقع على الناقل الجوي فإن مقابل هذه الإلتزامات يلتزم المسافر أيضاً الناقل بمجموعة من الإلتزامات التي تعتبر حقوق للناقل الجوي ، لأن عقد النقل الجوي للأشخاص من العقود الملزمة للجانبين التي ترتب التزامات على عاتق الطرفين ومن هذه الإلتزامات التي تقع علي المسافر، الإلتزام في أتباع تعليمات الناقل الجوي، والإلتزام بدفع أجرة النقل، فالناقل الجوي لا يقوم بهذا العمل كخدمة مجانية، وإنما يهدف في الأساس لتحقيق الربح من جراء نشاطه،

ولم تتطرق اتفاقية وارسو لسنة 1929 واتفاقية مونتريال في أحكامها الى هذه الحقوق أو الالتزامات التي تعتبر حق للناقل من قبل المسافرين.

الا أن الشروط العامة للإيالات أشارت الى ذلك في صدد الحديث عن نقل الركاب وأمتعتهم،¹ وأشارت الايالات إلى أن هذه الإلتزامات لا تختلف في عقد النقل الجوي الدولي عنه في عقد النقل الجوي الداخلي، وهذا ما سوف نتكلم عنه من خلال المطالبين التاليين على النحو التالي :

المطلب الأول

حق الناقل الجوي في الحصول علي أجرة النقل

إن الإلتزام الاساسي الذي يقع على عاتق المسافر اتجاه الناقل. هو دفع أجرة النقل⁽²⁾ وقد جرى العرف على أن تدفع أجرة النقل مقدماً، ويكون ذلك في اللحظة التي يتسلم فيها المسافر تذكرة السفر.

ولا يتفاوض المسافر مع الناقل الجوي في قيمة التذكرة⁽³⁾، ويختلف هذا الامر في النقل الداخلي عن النقل الخارجي في حالة كون النقل داخلياً فالسلطات المختصة تتولى تحديد السعر الذي يتقرر لكل تذكرة⁽⁴⁾.

ونظام الإيالات نظم عملية النقل الجوي الدولي، حيث إشار الى على عقد مؤتمرات دولية منتظمة تتكون من مختلف شركات الطيران، ويتولى هذا المؤتمر تحديد الأسعار الخاصة بكل تذكرة على حدة طبقاً لمناطق العالم وينظم

1- د. محمد بهجتقايد، مرجع سابق -، ص 103 .
 2 المقصود بإجرة أجرة النقل: ما يدفع مقابل نقل الأشخاص وأمتعتهم أو البضائع بالطائرات من مطار إلي مطار آخر ، وكذلك الشروط والقيود المحددة لإتمام هذا النقل والعمولات التي تدفع في سبيل ذلك . راجع في ذلك : د. هاني دويدار - قانون الطيران التجاري ، مرجع سابق ، ص 248.
 3- د. هاني دويدار، قانون الطيران التجاري ، النقل الداخلي والدولي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2002، ص 247.
 4- د. هاني دويدار ، مرجع سابق ، ص 240 .

الاستغلال الجوي لها، وكذلك جمهور المسافرين وحجمه ودرجة السفر ومدى إقباله على السفر جواً .

وهناك بعض الامور التي تأخذ بعين الإعتبار عند تحديد أجرة النقل وتمثل في :- المسافة المقصودة

وتكلفة الإستغلال الجوي وحجم الجمهور المستخدم لخطوط الطيران وظروف المنافسة والقيود المفروضة من السلطات العامة .

الا أن المادة الثالثة من الشروط العامة للإيادات تنص على أنه لا يمكن إصدار تذكرة سفر إلا إذا تم دفع قيمتها بالكامل، ودفع أجرة النقل مقدماً ولا يجعل هناك مكاناً للمطالبات بأجرة النقل بين الناقلين والمسافرين بعد الرحلة الجوية.

ولم تتطرق اتفاقية وارسو وأتفاقية مونتريال إلى موضوع دفع أجرة النقل، وما يترتب عليه في حالة عدم إلتزام المسافر بالوفاء بها، إلا أن العرف المتبع في ذلك هو أنها تدفع مقدماً.

المطلب الثاني

إلتزام المسافر بإحترام قوانين ولوائح النقل

يجب على المسافر أن يحترم تعليمات الناقل الجوي والقوانين واللوائح المتعلقة بالنقل حتى يتمكن الناقل الجوي من الوفاء في التزاماته وتنفيذ عقد النقل الجوي تنفيذاً صحيحاً ، وهذه التعليمات والقوانين واللوائح الهدف منها تنفيذ عملية النقل تنفيذاً صحيحاً.

والإتزام المسافر بإحترام قوانين ولوائح النقل توجب عليه الامتثال الى عدة التزامات متفرعة عن إلتزامه بإحترام واقوانين ولوائح النقل وهذه الالزامات هي :

1- الالتزام في التواجد بالمطار في الوقت المحدد بتذكرة السفر.

لإتمام الإجراءات الإدارية والجمركية التي تتطلبها القوانين الوطنية لمغادرة البلاد يتوجب على المسافرين أن يتواجد في مطار الإقلاع في الوقت المحدد بتذكرة السفر، فإذا لم تكن التذكرة قد تضمنت تحديداً للوقت الذي يتعين عليه أن يتواجد فيه في المطار، فيجب عليه التواجد في المطار قبل الإقلاع بوقت مناسب، وإذا تخلف المسافر عن الحضور كان للناقل حق المغادرة بدونه، وإلغاء حجز مقعده، أو حجزه لصالح مسافر آخر علي قائمة الإنتظار¹، دون أن يكون لهذا المسافر الحق في الرجوع عليه بالتعويض.

والغالبية من شركات النقل الجوي تشترط على المسافرين من خلال وجود شرط داخل تذاكر السفر ينص على ضرورة الحضور قبل موعد القيام بوقت معين ليتمكن من الصعود إلى متن الطائرة، فإذا لم يكن قد أنهى الإجراءات السابقة للسفر وحضر عند بوابات الصعود في موعد متأخر حسب ما تتبعه كل شركة طيران فيكون من حق الناقل الجوي أن يمنع من الصعود للطائرة ولا تترتب عليه اي مسؤولية في هذا الحالة.²

2- الالتزام بإنهاء كافة الاجراءات القانونية اللازمة للمغادرة .

أشارت الى هذا الالتزام المادة (13) من معاهدة شيكاغو لسنة 1944م، والتي أوجبت علي المسافر إحترام كافة لوائح الضبط، وإجراءات التفتيش الجمركي، والصحي، وأن يكون حاملاً لكافة المستندات³ المثبتة لشخصيته واللازمة لإتمام الرحلة ،

¹ - في الغالب ما تحدد هذه المدة بساعتين في حالات النقل الجوي الدولي، بينما يكتفي بساعة واحدة في حالات النقل الجوي الداخلي. راجع في ذلك: د.هاني دويدار - قانون الجوي الطيران التجارى- مرجع سابق - ص 191.

² - د. ناجي عبد المؤمن ، مرجع سابق ، ص 218.

³ - إبراهيم عبد الرحمن ، مرجع سابق، ص 321..

وبناء على ذلك يجب على كل مسافر أن يقوم بإنهاء إجراءات الجمارك، والخضوع للتفتيش الذاتي كما يجب عليه الحصول على التأشيرات اللازمة لدخول الدولة المتوجه إليها إذا كانت تتطلب ذلك¹، وأن يستوفي الشروط اللازمة للصعود للطائرة ويجب عليه أيضاً أن يكون بحوزته كل المستندات والوثائق (3) التي تتطلبها الجهات الرسمية كجواز السفر، أو أية تصاريح، أو رسوم يطلب منه سدادها للسلطات المختصة.

3- الالتزام بإحترام النظام والتعليمات على متن الطائرة .

يتعين على المسافر إحترام كافة الانظمة واللوائح والقوانين المنظمة للرحلات الجوية، كعدم القيام بأي عمل يخل بأمن وسلامة الرحلة، وعليه إحترام وإطاعة تعليمات قائد وأعضاء طاقم الطائرة، والمتعلقة بالجلوس أثناء الإقلاع والهبوط، وربط الأحزمة، وكعدم التدخين في الأماكن غير المسموح فيها، كما يمتنع عليه دخول حجرة القيادة حيث أصبحت في السنوات الأخيرة الوقائع التي يرتكبها المسافرون على متن الطائرة متعددة وتصل لدرجة الجرائم الموجبة للعقوبة، فقد لا يقتصر الأمر على عدم إحترام التعليمات بل يصل للتعدى على أعضاء الطاقم أو المسافرين الآخرين أو قد يصل الأمر إلى الإضرار بأمن وسلامة الرحلة مما يتوجب معه قيام طاقم الطائرة بإنزال المسافر الذي يرتكب مثل هذه الأفعال .

4- إلزام المسافر في الجلوس على المقعد المخصص له والمحدد رقمه على تذكرة السفر.²

¹ د. فايز نعيم رضوان ، قانون الطيران التجاري ، كلية شرطة دبي ، 1990 ، ص 154

هذا الالتزام نصت عليه الشروط العامة للإيانات المتعلقة بنقل الركاب وأمتعتهم حيث أشارت المادة (2/7) على أن " لا يضمن الناقل أن يضع تحت تصرف المسافر مقعداً محدداً في الطائرة ما لم يكن هناك إتفاقاً خاصاً علي ذلك.

ومن الموكد أن تذكرة السفر لا تعطي للمسافر الحق في الإنتقال عن طريق الجو بطريقة تلقائية، إلا إذا قام بحجز مقعد له على متن علي الطائرة، فكل طائرة لها سعة معينة من عدد المسافرين والأمتعة فلا يلتزم الناقل الجوى بوضع مقعد محدد على متن الطائرة تحت تصرف المسافر¹. ويكون ذلك عن طريق إستلامه لبطاقة الصعود لمتن الطائرة (boarding card) حيث يتم تحديد رقم المقعد عن طريقها، وفي الحالات التي لا يقوم فيها المسافر بعمل ذلك فليس من حقه الصعود لمتن الطائرة، ويجوز للناقل الجوى منعه من الصعود وذلك دون مسئولية عليه.

المبحث الرابع

مسئولية الناقل الجوي للأشخاص في الإتفاقيات الدولية

من خلال هذا المبحث نعرض لمسئولية الناقل الجوي في الإتفاقيات الدولية الخاصة بمسائل النقل الجوي إتفاقية وارسو لسنة 1929 والبروتوكولات والإتفاقيات المعدلة والمكملة لها، وإتفاقية مونتريال لسنة 1999. وذلك من خلال مطلبين أساسيين نتناول في المطلب الأول : (مسئولية الناقل الجوي وفقاً لإتفاقية وارسو لسنة 1929 وبروتوكول لاهاي لسنة 1955) (والمطلب الثاني : مسئولية الناقل الجوي في ظل إتفاقية مونتريال لسنة 1999 .

¹ د. محمود أحمد الكندري ، النظام القانوني للنقل الجوي الدولي وفقاً لاتفاقية مونتريال لعام 1999 تحديث نظام وارسو ، جامعة الكويت ، 2000، ص 84.

المطلب الاول

مسئولية الناقل الجوي وفقاً لإتفاقية وارسو لسنة 1929م
وبروتوكول لاهاي لسنة 1955

أولاً: مسؤولية الناقل الجوي في ظل إتفاقية وارسو لسنة 1929م .
إهتمت إتفاقية وارسو لسنة 1929 بعقد النقل الجوي، وبينت الأضرار التي تتحقق فيها المسؤولية عن عدم الإلتزام بما يفرضه العقد، وطبقاً لإتفاقية وارسو لسنة 1929 تعتبر مسؤولية الناقل الجوي مسؤولية عقدية، كما الإلتزام الذي يعتبر الإخلال به مكوناً لخطأ الناقل هو إلتزام عقدي يفرضه عقد النقل علي عاتق الناقل الجوي، وقد بينت إتفاقية وارسو أن إلتزام الناقل بسلامة المسافرين هو إلتزام ببذل عناية¹. فتندشغل مسؤوليته بمجرد حصول الضرر، ولا ترفع إلا بإثبات السبب الأجنبي،، وإعتبار أن إلتزام الناقل مجرد إلتزام ببذل عناية، لا بتحقيق غاية.

الا أن إتفاقية وارسو تطبق هذا المبدأ بشكل كامل ،حيث خرجت عن قواعد المسؤولية التقصيرية وأحكام الإلتزام ببذل عناية، والتي تفرض علي المضرور عبء إثبات خطأ المدعى عليه، فأعفت المسافر من إقامة الدليل علي تقصير الناقل بأقامة قرينة علي خطأ الناقل بمجرد حدوث ضرر للمسافر، بحيث ينتقل عبء الإثبات من علي عاتقه، ليكون علي عاتق الناقل، فيجوز للناقل دحض هذه القرينة ويتخلص من المسؤولية بإثبات أنه وتابعوه قد إتخذوا التدابير الكافية لتفادي وقوع الضرر (المادة 20 من إتفاقية وارسو لسنة 1929م)، وقد وضعت الإتفاقية حد أقصى للتعويض²، يلتزم به الناقل في مواجهة كل مسافر بمبلغ (125 فرنك بوانكارية) وبمبلغ (250 فرنك بوانكاريه)

¹- د. إبراهيم عبد الرحمن ، مرجع سابق ، ص 322.

²- د. فايز نعيم رضوان ، قانون الطيران التجاري ، مرجع سابق ، ص 160 .

عن كل كيلو جرام من الأمتعة، (المادة 22 من الإتفاقية) طالما كان الناقل حسن النية.¹

ونستطيع القول إلى أن مسؤولية الناقل الجوي في ظل إتفاقية وارسوهي مسؤولية عقدية مبنية على الخطأ المفترض في جانب الناقل الجوي. فيعتبر مسؤولاً بقوة القانون بناء على قرينة المسؤولية .

ثانياً: مسؤولية الناقل الجوي في ظل بروتوكول لاهاي لسنة 1955م .
تم تعديل إتفاقية وارسو لسنة 1929 بمقتضي بروتوكول لاهاي بتاريخ 1955/9/8م والذي دخل حيز التنفيذ في 1963/8/1م²، ولقد كرس بروتوكول لاهاي حماية الناقل الجوي والتخفيف من مسؤوليته عن طريق سهولة التخلص منها.³

ومسؤولية الناقل الجوي طبقاً إلى بروتوكول لاهاي هي مسؤولية عقدية قائمة علي أساس الخطأ المفترض والقابلة لإثبات العكس بذات الوسائل المنصوص عليها في المادة (20) من إتفاقية وارسو لسنة 1929.
والتزام الناقل بموجب بروتوكول لاهاي هو إلزاماً ببذل بعناية⁴. وابرز ما جاء به بروتوكول لاهاي هو تعديل الحد الأقصى للتعويض، وذلك برفعه إلي الضعف أي (250 فرنك)، طبقاً للمادة (22) من البروتوكول، وإلغاء الخطأ الملاحي بإعتباره سبباً للإعفاء من مسؤولية عن الناقل الجوي للبضائع⁵، وجعل الإتفاقية مطبقة في مواجهة تابعي الناقل (المادة 25 من البروتوكول).

1

2

³-- د.محمد فريد العريني ، القانون الجوي ، النقل الجوي الداخلي والدولي ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2002 ، ص 180.

⁴-د. أبو زيد رضوان ، القانون الجوي قانون الطيران التجاري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون تاريخ نشر، ص 300.

-د. حفيفة السيد الحداد ، القانون الجوي ، دار النهضة العربية ، بدون تاريخ نشر، القاهرة ، ص 140.

المطلب الثاني

مسئولية الناقل الجوي وفقاً إلى إتفاقية مونتريال لسنة 1999

إتجه المشرع الدولي لإعادة بناء قواعد موحدة تطبق على مسائل النقل الجوي الدولي، من خلال ما جاءت به إتفاقية وارسو لسنة 1929 وبروتوكولاتها المعدلة والمكملة لها والتنسيق بينها، وقد تم إعداد مسودة مشروع لإتفاقية جديدة، كانت نتاجاً لمشاورات مكثفة من قبل اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدني الدولي¹ (ICAO)، ولجنة خاصة شكلت لدراسة تحديث إتفاقية وارسو لسنة 1929م، وإدماج البروتوكولات المكملة والمعدلة لها بين نصوصها . وقد تم تقديم هذا المشروع إلى المؤتمر الدبلوماسي الدولي للقانون الجوي بحضور (121 دولة و11 منظمة)، ليتم التوقيع علي إتفاقية جديدة عرفت بإسم إتفاقية مونتريال لسنة 1999م، والتي دخلت حيز النفاذ في 4 نوفمبر 2003م.²

ولم تهمل إتفاقية مونتريال لسنة 1999 هدفها الموضوعي والمتمثل في الموازنة بين مصالح المسافرين، ومصالح ناقلهم. فأصبحت مسؤولية الناقل الجوي للأشخاص في ظل إتفاقية مونتريال مسؤولية ذات طابع خاص، وطبقاً للمادة (21) من إتفاقية مونتريال لسنة 1999 أصبحت مسؤولية الناقل الجوي عن وفاة المسافر أو إصابته بأضرار بدنية مسؤولية ذات مستويين³، تبعاً لخضوعها للمستوي الأول، إذا كانت قيمة الأضرار في حدود المائة ألف وحدة

¹-المادة (20) من إتفاقية وارسو لسنة 1929 تنص علي أنه " لا يكون الناقل مسؤولاً في نقل البضائع والأمتعة إذا أثبت أن الضرر قد نتج عن خطأ في الطيران أو في قيادة الطائرة " .

²- منظمة الطيران المدني ايكاو (ICAO) وهي إحدى منظمات الأمم المتحدة المتخصصة ، تأسست في الرابع من أبريل لسنة 1947 . راجع الموقع الالكتروني :

<http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>

³-د. محمود أحمد الكندري ، النظام القانوني للنقل الجوي الدولي وفقاً لاتفاقية مونتريال 1999م ، تحديث نظام وارسو ، مرجع سابق ، ص 50 . وراجع كذلك :

- Article 3/1/ regulation (EC) No 889/2002

حقوق سحب خاصة،) تم تعديل هذه القيمة لتصبح 113100 وحدة حقوق سحب خاصة في 2009/12/20 م¹، ولا يملك الناقل التخلص من المسؤولية طبقاً للمادة (20) من الإتفاقية، إلا إذا أثبت الناقل أن الضرر قد نجم عن أو أسهم في حدوثه، إهمال، أو خطأ، أو إمتناع الشخص المطالب بالتعويض، أو الشخص الذي يستمد منه حقوقه. بينما تعتبر مسؤولية الناقل الجوي عن وفاة المسافر، أو إصابته بجروح حين تتجاوز قيمة الأضرار ذلك الحد، أي المائة ألف وحدة حقوق سحب خاصة، ضمن المستوى الثاني .

ولقد ثار خلاف فقهي بين الفقهاء حول مسؤولية الناقل في إتفاقية مونترال بين العديد من الفقهاء حيث يري جانب من الفقه²؛ أن مسؤولية الناقل الجوي في إتفاقية مونترال تعتبر مسؤولية موضوعية كأصل عام³، وتقوم علي أساس فكرة المخاطر وتحمل التبعة، إلا أن الإتفاقية خرجت على هذا الأصل العام في الحالة التي تتجاوز فيها قيمة الأضرار مائة ألف وحدة حقوق سحب خاصة.

ويري هذا الجانب من الفقه⁴ أن حصر الإتفاقية لوسائل التخلص من المسؤولية بالنسبة للمستوى الأول من الأضرار، والتي لا يتجاوز المائة ألف وحدة حقوق سحب خاصة يأتي في مصلحة المسافر، ويتماشى مع الطبيعة الموضوعية لمسئولية الناقل الجوي عن هذه الأضرار والتي تحصر سبل التخلص من مسؤولية الناقل الجوي في أضيق نطاق.

¹-راجع الموقع الإلكتروني :

[-http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx](http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx).

²-تم تعديل الحد الأقصى للتعويض عن أضرار الوفاة والإصابة البدنية التي تلحق بالركاب عن المستوى الأول إلى (113100) المادة (21/1) .

³-د . محمد فريد العريني ، القانون الجوي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 315.

⁴-د. معتز نزيه صادق المهدي ، الإلتزام بالسرية والمسئولية المدنية " دراسة مقارنة " ، مجلة القانون والإقتصاد ، العدد 82 - سنة 2009م - ص 457.

وهناك اتجاه آخر من يري إتجاه من الفقه¹؛ بأن واضعو إتفاقية مونتريال لسنة 1999م، قد إستبعدوا الأخذ بفكرة المخاطر وتحمل التبعة كأساس لمسئولية الناقل الجوي، ويؤيد هذا الإتجاه قوله بأن سكوت الإتفاقية عن ذكر حالات أخري للإعفاء من المسئولية إضافة لخطأ المضرور لا يمنع إعفاء الناقل إذا قدم أسباباً أخري من الأسباب العامة للإعفاء من مسئولية الناقل الجوي (كالقوة القاهرة، أو العيب الذاتي، أو خطأ الشاحن)، والذي قد يكون أيضاً سبباً في التخفيف من المسئولية.

وخالصة القول أن إعتبار مسئولية الناقل الجوي للأشخاص مسئولية موضوعية أساسها فكرة المخاطر التي من الممكن أن تعطل نمو مرفق النقل الجوي،

أما الأمتعة غير مسجلة؛ فتكون مسئولية الناقل الجوي عما يصيبها من أضرار أساسها الخطأ واجب الإثبات، فيلزم للتعويض عنها أن يثبت المضرور خطأ الناقل أو خطأ تابعة². المادة (2/17) من الإتفاقية).

وخالصة القول، أن مسئولية الناقل الجوي عن أضرار التأخير في نقل المسافرين وأمتعتهم مسئولية شخصية قائمة علي أساس الخطأ المفترض.

الخاتمة

نتيجة الأهمية التي حظي بها موضوع الناقل الجوي للركاب من بين موضوعات النقل الجوي عموماً، كان موضوع بحثنا أثار عقد النقل الجوي للركاب في الاتفاقيات الدولية الخاصة بالطيران³، حيث أن وسيلة النقل الجوي

¹-د. محمد فريد العريني، مرجع سابق، ص 315. واجع كذلك: د. عاطف محمد الفقي، تطور مسئولية الناقل الجوي وفقاً لإتفاقية مونتريال لسنة 1999م، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، 2007، ص 150.

²-د. حمد الله حمد الله، مرجع سابق، 2010، ص 67.

أصبحت محفوفة بالمخاطر مما دفع المجتمع الدولي إلى التدخل من أجل وضع قواعد خاصة تنظم حركة استعمال الطائرة وانتقال الركاب من بلد إلى بلد آخر ، وذلك بوضع القوانين التي تكفل سلامة هذه المركبة بما فيها، ولهذ لجأت الدول إلى سن تشريعات وطنية وعقد مؤتمرات دولية لوضع اتفاقيان دولية تهدف إلى تنظيم الملاحة الجوية واستغلال المجال الجوي بشكل واسع لضمان السلم والاستقرار في المجال الجوي الدولي .

ومن خلال هذا البحث نستطيع القول أن عقد النقل الجوي للركاب يحضى في أهتمام كبير من قبل المشرع.

إذا تم أبرم عقد النقل الجوي للركاب مستوفياً لكافة شروطه وأركانه، فإنه يرتب عدداً من الإلتزامات في ذمة كلاً من طرفيه. حيث يلتزم الناقل الجوي بعدد من الإلتزامات في مواجهة المسافرين، فيلتزم بنقل المسافر من مكان القيام إلى مكان الوصول سليماً معافى وبدون تأخير، كما يلتزم أيضاً بالحفاظ على أمتعته التي يحملها معه. وذلك بخلاف الأمتعة التي يقوم شخص بشحنها، فيكون في هذه الحالة شاحن أو مرسل أمتعة، وليس مسافراً يرتبط مع الناقل الجوي بعقد نقل جوي للأشخاص، لذلك يدخل في مسؤولية الناقل الجوي للأشخاص نقل أمتعة المسافر والمحافظة عليها .

وفي المقابل يلتزم المسافر بدفع أجرة النقل، وإتباع تعليمات ولوائح النقل الجوي، وأن ينصاع لتعليمات وأوامر الناقل وتابعة طالما كان في حراستهم وفي مقابل هذه الحقوق التي يحصل عليها الناقل من الراكب فإن هناك مسؤولية تقع الناقل الجوي للركاب ناتجة عن الاخلال في التزاماته .

وقد أسفرت هذه الدراسة على مجموعة من النتائج والتوصيات نوردتها

على النحو التالي :

النتائج :

- 1- أن عقد النقل الجوي للركاب على الرغم من أنه عقد رضائي وملزم لجانبين إلا أنه يعتبر من عقود الإذعان .
- 2-تعتبر إتفاقية وارسو لسنة 1929م أولى الإتفاقيات التي عنيت بتنظيم مسؤولية الناقل الجوي على الصعيد الدولي، وذلك بالنظر إلي الإهتمام البالغ الذي أولاه المجتمع الدولي للنقل الجوي، الأمر الذي جعلها تحظى بإقبال دولي كبير، حيث تعتبر حجر الأساس لمعاهدات القانون الجوي الخاص.
- 3-أن التعديلات التي تعرضت لها إتفاقية وارسو أدخل بوحدة القواعد التي يخضع لها النقل الجوي الدولي إلي أن تقرر تحديث أحكام مسؤولية الناقل الجوي بإرساء قواعد جديدة موحدة عن طريق إتفاقية مونتريال لسنة 1999م، والتي دخلت حيز التنفيذ إعتباراً من نوفمبر 2003م .
- 4- أن إتفاقية مونتريال لسنة 1999م أخذت بنظام مزدوج لمسئولية الناقل الجوي للأشخاص عن أضرار الوفاة والإصابة البدنية وتشددت في أسباب التخلص منها عن أضرار المستوي الأول، حيث لا يجوز التخلص من المسؤولية إلا بإثبات خطأ المضرور أو الشخص الذي يستمد منه حقوقه، دون المستوي الثاني
- 5- أن عقد النقل الجوي من الأعمال التجارية بالنسبة للناقل متي تم النقل علي سبيل المقابولة بغض النظر عن الشخص القائم به ، سواء كان فردا ام شركة ام شخصاً ويتعلق النقل بأعمال تجارية ، تطبيقا لفكرة الأعمال التجارية بالتبعية .
- 6- يلتزم الناقل الجوي بتنفيذ النقل المتفق عليه بينه وبين المسافر، والإيجاب الصادر من قبل الناقل الجوي في تنفيذ النقل بالموعد المحدد يعتبر

إيجاباً عاماً موجهاً لجمهور ولا يكون من حق الناقل رفض التعاقد مع أي من يقبل بهذا الإيجاب، إلا للأسباب المشروعة التي تجيز له ذلك.

7- نقل الأشخاص يلقي على عاتق الناقل التزاماً بضمان سلامة الراكب، وهو إلزام بتحقيق غاية. فإذا أصيب الراكب بضرر أثناء تنفيذ عقد النقل تقوم مسؤولية الناقل عن هذا الضرر بغير الحاجة إلى إثبات وقوع خطأ من جانبه، ولا ترتفع هذه المسؤولية إلا إذا أثبت هو أن الحادث نشأ عن قوة قاهرة، أو عن خطأ من الراكب المضروب، أو خطأ من الغير..

9- أن الاتفاقيات الدولية وخص بالذكر اتفاقية وارسو لسنة 1929 واتفاقية مونتريال لسنة 1999 لم تتطرق في أحكامها الى هذه الحقوق أو الالتزامات التي تعتبر حق للناقل من قبل المسافر. وأن إتفاقيتي وارسو لسنة 1929 م ومونتريال لسنة 1999م لم يتناولوا بالتنظيم كافة موضوعات مسؤولية الناقل الجوي للأشخاص، وإنما أحالت بشأن بعض المسائل إلي قانون المحكمة التي تنظر في النزاع
التوصيات :

1- ضرورة الاهتمام في عقد اتفاقيات دولية جديدة تنظم عملية النقل الجوي وتعديل الاتفاقيات القديمة لمواكبة كل التطورات والمستجدات في مجال النقل الجوي .

2- الاهتمام بتنظيم النقل الجوي بشكل أكثر تنظيماً وضرورة مراجعة أحكام اتفاقية وارسو لسنة 1929 واتفاقية مونتريال لسنة 1999 لان العديد من أحكامها أصبحت لا تتلائم مع المستجدات الحديثة في مجال النقل الجوي . ويتعين تشديد أحكام مسؤولية الناقل الجوي الدولي والداخلي عن الحفاظ علي

الأمته الغير مسجلة لما تكتسبه هذه الأمته من أهمية كبيرة، وقيمة عالية قد تصل إلى أضعاف تلك المسجلة.

3- علي المشرع الدولي يضع نظاماً تشريعاً يحكم حالات المخالفات وعدم إنصياح المسافرين لتعليمات الناقل الجوي وتابعيه ، والمتعلقة بالسلامة والأمن، فعلى المشرع الدولي والوطني على حد سواء أن يضع تشريعاً يحكم هذه الحالات، ومنح الناقل سلطات تمكنه من حماية هذا المرفق .

4- على المشرع الوطني والدولي أن يقنن نظام الحل الودي بين المسافرين المضرور، والمدعي عليه، لما لهذا الحل من فوائد عدة، وضرورة تمكين المدعي من مباشرة دعواه أمام محكمة جهة الوصول .

5- ينبغي على المشرع الدولي أن يتناول بالتنظيم لنظام الدفع المقدم قبل الفصل في دعوى المسؤولية لما يوفر من مميزات كبرى لصالح المسافر المضرور، فضلاً عن إمكانية الإستفادة منه في ظل إتفاقية مونتريال لسنة 1999م، والتي تشترط أن يكون منصوباً عليه وجائزاً في دولة الناقل، خاصة وأن مصر طرفاً في إتفاقية مونتريال لسنة 1999.

قائمة المراجع :

● المراجع العربية :

- د. أبو زيد رضوان، القانون الجوي قانون الطيران التجاري ، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

- د . عاطف محمد الفقي، تطور مسؤولية الناقل الجوي وفقاً لإتفاقية مونتريال لسنة 1999م، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، 2007.

- د. حفيظة السيد الحداد، القانون الجوي، دار النهضة العربية، القاهرة ،
دون تاريخ نشر.
- د. فايز نعيم رضوان، قانون الطيران التجاري، كلية شرطة دبي، 1990.
- د. هاني دويدار، قانون الطيران التجاري ، النقل الداخلي والدولي ، دار
الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2002.
- د عاشور عبد الجواد، موجز القانون الجوي، دار النهضة العربية،
القاهرة، 1992.
- د. محمد فريد العريبي، القانون الجوي، النقل الجوي، الدار
الجامعية، بيروت، 1986.
- د. حمد الله حمد الله ، القانون الجوي، الجزء الثاني، عقد النقل
الجوي الداخلي والدولي، دار النهضة العربية، 2010.
- د. جلال وفاء محمدين، المبادئ العامة في القانون التجاري والبحري،
الدار الجامعية، الاسكندرية ، دون تاريخ نشر.
- د محمد موسى دياب - فكرة الخطأ في إتفاقية وارسو ومسئولية الناقل
الجوى الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- د. محمد فريد العريبي، النقل الجوي النقل الجوي الداخلي والدولي،
الدار الجامعية، 1998.
- د. محمد بهجت قايد، الموجز في القانون الجوي، دار النهضة العربية،
القاهرة ، 2007.
- د. محمد فريد العريبي، القانون الجوي، دار المطبوعات الجامعية،
الإسكندرية، 2002.

- د. محمد فريد العريبي، القانون الجوي، النقل الجوي الداخلي والدولي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.

- د. محمود مختار بريري، مقدمات عامة أغراض الملاحة الجوية، عوارض الملاحة الجوية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2205.

- د. محمود مختار بريري، د. عمر فؤاد عمر، القانون الجوي، دار النهضة العربية، 2005.

- د. محمود أحمد الكندري، النظام القانوني للنقل الجوي الدولي وفقاً لاتفاقية مونتريال لعام 1999 تحديث نظام وارسو، جامعة الكويت، 2000.

د. عبدالله اقصاصي، الالتزام بضمان السلامة في العقود، دار الفكر الجامعي الاسكندرية، 2010.

- د. حمد الله محمد، القانون الجوي الداخلي والدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

الابحاث المنشورة:

- د. حمدي مصطفى، الاستثناءات الواردة على مسؤولية الناقل الجوي الدولي وفقاً لاتفاقية وارسو 1929 والبروتوكولات المعدلة لها واتفاقية مونتريال 1999 مع الاشارة إلى قانون التعاملات التجارية الاماراتي، بحث مقدم للمؤتمر الدولي السنوي العشرين (الطيران المدني في ظل التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية)، جامعة الامارات العربية المتحدة، 2012.

- د. معتز نزيه صادق المهدي، الإلتزام بالسرية والمسئولية المدينة "دراسة مقارنة"، مجلة القانون والإقتصاد، العدد 82، 2009.

د. السيد أحمد عبد الخالق، الأهمية الاقتصادية لإنشاء سوق نقل جوي عربي موحد، بحث مقدم لمؤتمر نحو سوق جوهري عربي، الرباط، المملكة المغربية، الهيئة العربية للطيران المدني، أكتوبر 2011.

● الاتفاقيات الدولية :

- اتفاقية وارسو لسنة 1929 وبروتوكول لاهاي لسنة 1955
- إتفاقية مونتريال لسنة 1999

● المراجع الاجنبية :

- Revue française de droit aérien et spatial, 2014.
- space journal - The aviation & - April/June 2011 Year X no.2

التمكين الاقتصادي للمرأة في عالم متغير

فاطمة محرر

باحثة في الدراسات السياسية

والعلاقات الدولية المعاصرة

كلية الحقوق بفاس

مقدمة:

أدت موجة التحولات المتجددة في العلاقات الاقتصادية الدولية التي يشهدها الاقتصاد العالمي خلال السنوات الأخيرة. إلى تغيير وجهة النظر السائدة حول المؤسسات الكبيرة الحجم هي المحرك الأساسي للاقتصاد، حيث تزايد اليوم في مختلف اقتصاديات العالم الاهتمام من قبل الحكومات بقطاع المؤسسات الصغرى والمتوسطة. الذي أصبح يلعب دورا استراتيجيا من خلال مساهمته الفعالة في تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي. ذلك أنه يساهم في ارتفاع الناتج المحلي الاجمالي من جهة والتقليل من معدلات البطالة من جهة اخرى. اضافة إلى امكانية هذا القطاع في غزو الاسواق الخارجية في ظل اقتصاد السوق. حيث فتح ذلك المجال أمام الراغبين في إنشاء مؤسسات تمتاز بنوع من الخصوصية والتميز، والذي بدوره لا يقتصر على فئة الرجال فقط حيث أبرز الاهتمام بإدماج المساواة في النوع الاجتماعي، ضمن أهداف التنمية دور المرأة الايجابي والمتميز حيث أضنت الجهود المتفانية لمختلف الاطراف (المصالح العمومية، النشاط في مجال حقوق المرأة....) في العالم والمؤسسات المختلفة إلى تغيير ما كان ينظر إليه بأنه صعب المنال ليصبح جزء من رؤية عالمية. وازداد بذلك وضوح الدور الذي تؤديه المرأة في الحياة العامة في العديد من الدول العربية. وبالرغم من ذلك فما يزال هذا الدور ثانوي في العديد من القطاعات بالمقارنة مع الرجل.

لم يمض منذ كانت المرأة تواجه حواجز هائلة تحول دون حصولها على الفرص التي تحقق لها المساواة مع الرجل. وإذا عدنا بالذاكرة إلى ربع قرن ماض فقط، سنجد أن عدم المساواة بين المرأة والرجل كان واضحاً جداً في قاعات الدرس بالجامعات وفي أماكن العمل، وحتى في البيوت. ومنذ ذلك الوقت، طرأ تحسن ملموس في العديد من جوانب حياة النساء والفتيات في جميع أنحاء العالم. وفي معظم البلدان الغنية والنامية، تزايدت معدلات التحاق النساء والفتيات بالمدارس ويطول متوسط أعمارهن، وتحسن فرص حصولهن على وظائف أفضل، كما تتوفر لهن الحقوق والحماية القانونية. ووفقاً لما ورد في التقرير الصادر عن البنك الدولي، بعنوان "تقرير عن التنمية في العالم سنة 2012: المساواة بين الجنسين والتنمية"، فإن سد فجوات عدم المساواة بين الجنسين ضروري للتنمية ورسم السياسات. ومن شأن زيادة المساواة بين الجنسين أن تعزز الانتاجية الاقتصادية. وتحسن نتائج التنمية للأجيال القادمة، فضلاً على ما تحققه من زيادة تمثيل المؤسسات والسياسات لمختلف شرائح المجتمع. غير أن العديد من أوجه التفاوت لا يزال قائماً بين الجنسين حتى مع استمرار التقدم في البلدان المختلفة، مما يدعو إلى مواصلة العمل المركز على المستوى الحكومي، فالسياسات التصحيحية يمكن أن تحقق نتائج إنمائية هائلة. وتزايد مساهمة المرأة في المنطقة العربية بنسب متفاوتة نتيجة الأوضاع السياسية والاقتصادية المتباينة في دول المنطقة والتي تؤثر بدورها على توفر فرص العمل وتطور تعليم المرأة والبنية الاجتماعية حيث تعتبر مساهمة المرأة العربية في الاقتصاد منخفضة جداً بالمقارنة مع نظيرتها في باقي أنحاء العالم، ويعود ذلك إلى التركيز على قضايا متعددة مثل دور المرأة الانجابي والقيم الثقافية والاجتماعية والتمييز الذي تواجهه لدى دخولها سوق العمل من جهة،

وبسبب الضغوط الاقتصادية ومحدودية فرص العمل وتوسع سوق العمل في المنطقة العربية بشكل عام من جهة أخرى.

والمغرب بدوره حاول إرساء استراتيجيات وطنية للنهوض بدور المرأة وتفعيله من خلال الاهتمام بتعليمها وتفعيل دورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي إلا أن الاحصائيات التي أفرزتها تقارير وطنية ودولية، أظهرت تضائل دورها في إنشاء مؤسسات اقتصادية.

انطلاقا مما سبقنا الإشارة إليه يتبادر إلى ذهننا مجموعة من من الاسئلة:
ما هو مفهوم التمكين الاقتصادي؟ وما هي استراتيجيات التمكين الاقتصادي عالميا ومحليا؟ وهل للبيئة الاجتماعية دور في تشجيع النساء على الاستثمار؟ وهل هناك دعم مالي واداري للمشاريع النسوية من قبل الجهات الحكومية من أجل تمكين المرأة اقتصاديا؟

وسنحاول الاجابة على كل هذه التساؤلات من خلال المحاور التالية:

أولا: التمكين الاقتصادي للمرأة: الاسس النظرية وأدوات التمكين

1-الاطار المفاهيمي للتمكين الاقتصادي

2-المرأة وعلاقتها بالاعمال المقاولاتية

ثانيا: استراتيجيات تمكين المرأة اقتصاديا عالميا ومحليا

1-رؤية نقدية في ادبيات تمكين المرأة عالميا

2-رؤية نقدية في ادبيات تمكين المرأة محليا

أولا: التمكين الاقتصادي وللمرأة الاسس النظرية وأدوات التمكين

نظرا لأن المرأة تمثل في الوقت الراهن 40 في المائة من القوى العاملة على المستوى العالمي وأكثر من نصف طلبة الجامعات حول العالم، سوف تزداد

الانتاجية الكلية إذا ما تم استثمار مهارات المرأة ومواهبها على وجه أكمل. إذ أن من شأن تمكين المرأة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية أن يؤدي إلى تغير الخيارات المتعلقة بالسياسات وزيادة تمثيل المؤسسات لشريحة أكبر.¹ حيث أن تحقيق الذات والاحساس بالانتماء يعتبر من أهم الحاجات التي يرغب ويطمح إنسان على اختلاف نوعه البيولوجي (ذكر، أنثى) إلى تحقيقها، إضافة إلى اختلاف مستواه الاجتماعي أو التعليمي أو اختلاف الأوضاع السياسية والاقتصادية التي يعيش فيها، فمن هنا تظهر أهمية الذات، حيث أن وضع الرجل والمرأة لطالما كان مجالاً للبحث والنقاش في قضايا المساواة الاجتماعية والاقتصادية بين الاثنين، وكذا المساهمة في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية. مما أدى إلى ظهور عدة مفاهيم ومصطلحات عديدة أعطت بعداً جديداً للنهوض بأوضاع المرأة، إذ نذكر من بينها موضوع التمكين من جانبه الاقتصادي اعتباراً أن هذا الأخير لديه تأثيرات مهمة على مختلف مناحي الحياة.²

وستوقف من خلال هذه النقطة على مفهوم التمكين الاقتصادي (1) ،
بالإضافة إلى بعض ادوات التمكين الاقتصادي للنساء (2).

1- الأطار المفاهيمي للتمكين الاقتصادي

قال "ارهام لنكولن"، يمكنك تمكين الناس في بعض الاحيان ويمكنك تمكين بعض الناس في كل الاوقات ولكن من الصعب تمكين كل الناس في كل الاحيان والأوقات. الاحيان والأوقات ولكن من الصعب تمكين كل الناس في كل الاحيان والأوقات. من خلال ذلك يمكننا بناء، تصور أولي مفاده أن التمكين عبارة عن استراتيجية

1

2- انا رفينغا وسودهير شيتي، تمكين المرأة هو من قبيل الاقتصاد الذكي، مارس 2012، ص 12.

أو سياسة تتبع خلال فترة زمنية محددة، تمر بمراحل ويلزمها متطلبات محركها¹
الاساسي العنصر البشري.

ويمكن القول ببساطة أن التمكين الاقتصادي هو إيجاد حزمة من الخدمات المالية وغير المالية التي تساعد المرأة على إيجاد مصدر دخل خاص بها، وبناء على ذلك أصبحت عملية تمكين المرأة تشكل سلسلة الحلقات المتداخلة التي تبدأ من تحفيز المرأة وتوعيتها ومن تم تدريبها للبحث عن مصدر دخل خاص بها والتي غالبا ما يكون عن طريق مشروع صغير مدر للدخل، ومن تم مساعدتها للحصول على التمويل اللازم لهذا المشروع، لتأتي المرحلة الأهم لتحقيق الهدف وهي بدؤها بتنفيذ المشروع.² حيث أن تطوير امكانيات المرأة المادية عبر تأسيس مشروع خاص من الممكن ان يفتح أفقا جديدة للمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية لمجتمعها وهذا يشكل بدوره بوابة لفتح أبواب الموصدة أمامها من قبل المجتمع ممثلا ببعض العادات المعيقة لمساهمتها بشكل فعال وببعض الآراء والتصورات المسبقة حول أهليتها في المشاركة الفعالة في كافة مناحي الحياة.³

ويعتبر التمكين الاقتصادي للمرأة من أهم القضايا التي كانت ولا تزال على رأس أولويات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية. حيث أنه في العقود الأخيرة، من الواضح أن الاستبعاد الاجتماعي والفقير المطلق قد زاد في البرازيل وأمريكا اللاتينية، وتعد المرأة من الفئات الأكثر فقرا، إذ أن هناك عدم المساواة في الحصول على الفرص الاقتصادية حسب ما جاء في التقرير السنوي لمؤتمر بيجين الخاص بالمرأة في ذكراه الخامسة، والذي دعا إلى تركيز الجهود من أجل تمكين

¹ -المرجع نفسه.

² - سلامي منيرة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كأداة للتمكين الاقتصادي للمرأة في الجزائر، رسالة لنيل الماستر في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص.23

³ -المرجع نفسه، ص.27.

النساء والذي يعتبر هدفا من أهداف الالفية للامم المتحدة إلى جانب تعزيز المساواة بين الجنسين.¹ وبالمثل فإن المنتدى الاقتصادي التزم بتحسين الظروف العالمية وأعد وثيقة تمكين المرأة وتقييم التفاوت بين الجنسين عالميا، وقد حدد خمسة أبعاد لتمكين النساء: المشاركة الاقتصادية، الفرص الاقتصادية، التمكين السياسي والتحصيل العلمي، والصحة والرفاه.

وقد عرف البنك الدولي التمكين بأنه عملية تهدف إلى تعزيز قدرات الافراد والجماعات لطرح خيارات معينة وتحويلها إلى اجراءات أو سياسات تهدف في النهاية إلى رفع الكفاءة والنزاهة التنظيمية لمؤسسة أو تنظيم. ومن خلال ذلك، يمكننا القول أن التمكين عملية ديناميكية تسعى للقضاء على أشكال التمييز واللامساواة بين الشرح حيث أن نجاح هدف التمكين يستوجب بالضرورة إزالة جميع العقبات القانونية والاجتماعية أو غيرها من السلوكات النمطية التي تضع الفئات المهمشة في اخر اهتمامات الدول وفي المقابل السعي لتبني تشريعات وإنشاء مؤسسات تساهم في القضاء على كل مظاهر التمييز وتتولى عملية التمكين.² فمساواة المرأة في الحصول على الموارد المالية مسألة من قضايا حقوق الانسان لان الوصول إلى الائتمان الية هامة للحد من فقر المرأة، حيث ركزت على ذلك مجموعة من الصكوك الدولية لحقوق الانسان مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة " سيداو"، و خطة عمل بيجين. فعلى سبيل المثال تتضمن خطة بيجين 35 إشارة من أجل تمكين النساء الفقيرات وتلزم الدول بالوفاء بالالتزامات في هذا الجانب. ومن الاسس المنطقية لتمكين النساء

¹ - رائد ايوب، الجدوى الاجتماعية للمشاريع المتناهية الصغر وتأثيراتها على النساء في الريف السوري، رسالة لنيل الدكتوراه في علم الاجتماع، جامعة كلمنس، 2010.ص.17.

² - Jorge o.romano, empoderamento e direitos no combate à pobreza, actionaid, dezembro 2002,Brasil.p.13.

اقتصاديا نجد الية القروض أو التمويلات الصغرى فهي تساعد على وضع الموارد المالية في يدي النساء وتعمل على تكافؤ الفرص وتعزيز المساواة بين الجنسين.¹ 2 حيث أن تمكين المرأة كان شرطا اساسيا في البيان الصادر عن مؤتمر الامم المتحدة الرابع المعني بالمرأة، إذ أظهرت الكثير من الادلة حتى الان أن تمكين المرأة يعتبر جزءا هاما من التنمية المستدامة.

2- المرأة وعلاقتها بالاعمال المقاولاتية

لم تعد المرأة غائبة عن المساهمة في عملية التنمية، ولم تكتف بالادوار التقليدية التي اعتادت الظهور فيها، إذ برهنت على قدراتها في التسيير والقيادة وتحمل المسؤوليات خارج بيئتها في المجال الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، مواجهة بذلك شتى الصعوبات والعراقيل متبته ذاتها كفرد مساهم وشريك جديد في عملية التنمية الاقتصادية لها نفس التأثير حالها حال الرجل، مع زيادة اهتمام أغلب دول العالم بقطاع المؤسسات الصغرى والمتوسطة وتشجيع الاستثمار فيه أتاحت للمرأة فرصة لتبحث من خلالها عن أشكال مختلفة من العمل تحقق لها طموحاتها فولجت المرأة إلى عالم المقاوله كصاحبة عمل ومسيرة مشروع لها خصائص وسمات تؤهلها للتميز والنجاح. حيث أن المرأة هي القوة الدافعة للتنمية والنمو الاقتصادي و الرفاهية، ولكن على الرغم من حيويتها مازالت لا تصل بشكل متكافئ للتعليم والوظائف والمواقع القيادية، في شهر ماي سنة 2003، اعتمد وزراء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية توصية بشأن المساواة بين الجنسين في التعليم والتوظيف وريادة الاعمال بهدف تعزيز العدالة الاجتماعية ودعم النمو المستمر، من خلال تمكين المجتمعات من الاستفادة

¹ -Ibem.p.15

بصورة أفضل من كافة المواهب المتاحة.¹ وكانت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في طليعة الجهود الرامية إلى إبراز الأدلة التحليلية التي تؤثر على الفجوة بين الجنسين، مبينة إلى أي حد يمكن للمجتمعات أن تصبح أفضل حالاً إذ يتيح للمرأة الوصول للمزيد من الفرص الاجتماعية والاقتصادية، وبناء على هذه الأدلة، حدد برنامج الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي تتبناه المنظمة، فكرة أن مشاركة المرأة في قيادة الأعمال هي واحدة من القاطرات الرئيسية للنمو الاقتصادي وتحقيق القدرة التنافسية وتوفير فرص العمل الرئيسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في إطار هذا البرنامج اشتغل منتدى سيدات الأعمال التابع للبرنامج مدى السنوات الخمس الماضية بالتأثير الإيجابي على المساواة بين الجنسين في قيادة الأعمال والمساعدة في ترشيد الإصلاحات في المنطقة لتزويد المرأة بفرص اقتصادية أكبر.²

يبدو أن ربيع المرأة المغربية هذا العام سيكون بلون مختلف حين احتفالها بعيدها العالمي مع عودة النقاش من جديد متأججا حول مكانتها داخل المجتمع بعد تمثيليتها المخيبة للآمال داخل الحكومة، وهي الآمال والتطلعات التي كبرت مع تنصيب الدستور الجديد على مبدأ المناصفة وتمكن المرأة من تحقيق نتائج مهمة اثر الانتخابات الأخيرة.³ وأمام هذا الواقع تثار توجسات كبيرة حول تمكن المرأة من الانخراط كفاعل رئيسي في مسلسل الإصلاح ابتداءً من الإصلاح

¹ - محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي، دور التعاونيات النسوية في التمكين الاقتصادي للمرأة من خلال الاستخدام الأمثل للتمويل الأصغر، المؤتمر الاقتصادي بجامعة الأحفاد، 2-3 أكتوبر 2011. ص.18.

² - محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي، دور التعاونيات النسوية في التمكين الاقتصادي للمرأة من خلال الاستخدام الأمثل للتمويل الأصغر، ص.19.

³ - تمكين المرأة بيئة مساعدة وثقافة داعمة، اللجنة الوطنية للسياسات السكانية في العراق، صندوق الأمم المتحدة للسكان.

السياسي ومرورا بالاصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي تروم اعادة تأهيل الاقتصاد وتقوية نسيجه المقاولاتي حتى يتمكن من تجاوز انعكاسات الازمة المالية العالمية والاستجابة لتطلعات المواطنين بتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة. وفي سياق هذه الاكراهات يأتي الحديث عن الدور الذي يمكن أن تضطلع به المرأة في المجال الاقتصادي خاصة مع شروعاها في احتلال مساحة مميزة داخل النسيج الاقتصادي الوطني عبر المقاولات اخترقت مختلف القطاعات وتمكنت من اضافة قيمة مضافة على مجال الاعمال بالمغرب.¹ وقد اظهرت دراسة أنجزتها حديثا "جمعية النساء رئيسات المقاولات في المغرب أن عدد المقاولات النسائية وصل في سنة 2009 على 4063 مقاولة أي 14 في المائة من إجمالي المقاولات الحديثة. ويتركز أكبر عدد من هذه المقاولات بجهة الدار البيضاء الكبرى سنة 78,8 في المائة، وجهة الرباط سلا نسبة 11,4 في المائة ثم جهة طنجة- تطوان ب 4,4 في المائة.

إلا أن مشاركة المرأة في ريادة الاعمال لاتزال واحدة من الموارد التي لم تستغل بعد بشكل كبير في منطقة في حاجة ماسة إلى مصادر جديدة للنمو ولتوفير الوظائف، وعلى الرغم من تزايد عدد النساء المتعلقات تعليما عاليا ممن يرغبن في العمل، فإن معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة في المنطقة هو الأدنى في العالم إذ يبلغ 24 في المائة مقارنة بأكثر من 60 في المائة في المتوسط في بلاد منظمة التعاون الاقتصادي، هذا يضاعف من القدرة على ريادة الاعمال، لأن الخبرة السابقة في العمل هي العامل الاساسي في نجاح المشاريع واستدامتها، ومع وجود 12 في المائة فقط من النساء اللاتي يديرن مشاريعهن الخاصة، مقارنة مع

¹ 11- ادريس لكريني، تمكين المرأة... الرهان والتحديات، الديمقراطية، اكتوبر
2016، www.democracy.ahram.org

²- المرجع نفسه.

31 في المائة من الرجال فإن منظمة الشرق الاوسط وشمال افريقيا بها أكبر فجوة بين الجنسين في ريادة الاعمال في العالم، فضلا عن ارتفاع معدل استنزاف الشركات التي تقودها المرأة. لذلك فإن تمكين المرأة من المشاركة الكاملة في الاقتصاد سواء في الوظائف أو في ريادة الاعمال، سوف يجلب عوائد اقتصادية واجتماعية كبيرة لمجتمعات الشرق الاوسط وشمال افريقيا.¹

وبهذا الخصوص، أوضحت إلهام بولرحمان، التي تدير مقاوله تعمل في مجال الاستشارات المالية ودراسة ودراسة المشاريع والتكوين في حديث لوكالة المغرب العربي للانباء، أن المرأة المقاوله تواجه نوعين من التحديات الاولى من موقعها كمقاوله والثانية ترتبط بكونها امرأة حيث تخضع لمجموعة من المؤثرات من محيطها العائلي ومحيط العمل خاصة إن كانت تعمل في مجال ذكوري بامتياز كمجال الاستشارات المالية.² وترى أن الزبناء في هذا المجال غالبا ما يتخوفون من التعامل مع خبيرة ويفضلون خبراء رجال فضلا عن أن دراسة المشاريع والاجتماع مع الزبناء يفرض اللقاء في أماكن معينة (مطاعم ومقاهي) والتي ما يزال المجتمع ينظر إلى وجود النساء بها بارتياح إلا أنها تستدرك بالقول أن المرأة المقاوله استطاعت أن تفرض نفسها وأسلوبها في العمل بفضل دقتها وصرامتها وحسن تحليلها للمعطيات.³ قد تكون ريادة الاعمال وسيلة بديلة للمرأة للحصول على الدخل، وفي الواقع هناك واحدة من بين كل ثمانية سيدات ينشطن كرائدات أعمال، لكن هذا المعدل أقل بكثير من معدل الرجال وهو ما

¹ - نزهة بولنده، المرأة المقاوله في المغرب مسار من التحديات ورحلة شاقه نحو اثبات الذات، مغرس، شنتبر 2012، www.maghress.com

² - محمد ديتو، ملاحظات موجزة حول أهم التحديات التي تواجه تمكين المرأة في العالم العربي، ورقة عمل، مجلس الشورى والنواب، مملكة البحرين، نوفمبر 2013، ص.16.

³ - نزهة بولنده، المرأة المقاوله في المغرب مسار من التحديات ورحلة شاقه نحو اثبات الذات، مغرس، مرجع سابق

يقرب من واحدة من بين كل ثلاثة. ومنخفض بالمقارنة بمناطق أخرى في العالم، ويبدو أيضا أن معدل الاهدار في المشاريع الجديدة التي تملكها وتديرها المرأة أعلى بكثير من تلك المملوكة للرجال، هذا قد يكون نابعا من واقع أن رائدات الاعمال غالبا ما يأتين من الاسر ذات الدخل المنخفض عن نظرائهن من الرجال وخبرتهن السابقة في العمل أقل، وأخيرا تمثل الشركات المملوكة للنساء 7 في المائة فقط من المشروعات الاكبر والمسجلة (مقارنة بنسبة 37 في المائة عالميا)، ونسبة 1 في المائة فقط من تلك الشركات التي ترأسها امرأة (مقارنة بنسبة 18 في المائة عالميا).¹

ثانيا: استراتيجيات تمكين المرأة اقتصاديا عالميا ومحليا

يعتبر التمكين من المفاهيم الاجتماعية الهامة باعتباره عنصرا حيويا لا يمكن تجاهله في عملية التنمية. حيث كانت الاحداث حافلة في اواخر القرن العشرين فيما يتعلق بمواضيع التنمية البشرية والحقوق الإنسانية المرأة بشكل خاص، وكانت المؤتمرات التي عقدها الامم المتحدة في التسعينات، وبخاصة المؤتمر العالمي لحقوق الانسان (فيينا 1992) والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القااهرة 1994) والمؤتمر العالمي المعني بالمرأة (بيكين 1995) محورية في حدوث تحول هام في تقدم المرأة.² إذ تعد الطاقة البشرية من أهم عوامل التنمية والتغيير الاجتماعي والاقتصادي والمرأة نصف هذه الطاقة كونها تشكل احتياطا هاما من قوة العمل وما تعطيله إلا ضعفا في عملية التنمية ووضعيتها لا تخدم تطور المجتمعات بشكل عام. ومما لاشك فيه أنه لا يمكن فهم دور المرأة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية إلا من خلال التغيرات العديدة والسريعة التي

¹ -المرجع نفسه

² - محمد ديتو، ملاحظات موجزة حول أهم التحديات التي تواجه تمكين المرأة في العالم العربي، ورقة عمل، مجلس الشورى والنواب، ص.29.

طرات على المجتمعات، فالمرأة لا تعيش في جزيرة منعزلة، فواقعها هو نتاج لواقع اجتماعي ثقافي، سياسي واقتصادي وهذا يعني أن واقعها يختلف من مجتمع للأخر، لهذا لا بد أن نعالج دور المرأة في التنمية من خلال منظور حضاري انساني شامل يهدف إلى نهضة المجتمع من كل النواحي. فمعركة المرأة اليوم ليست في مساواتها مع الرجل في الحقوق والواجبات فحسب وإنما في اثبات قدراتها على العطاء والإبداع، والثبات أمام التطورات المتسارعة الحاصلة في العالم. وسنحاول في هذه النقطة الوقوف على بعض ادبيات تمكين المرأة عالميا (1)، ثم محليا (2).

1- رؤية نقدية في ادبيات تمكين المرأة عالميا

ترتبط حقوق المرأة بالاستقلال الاقتصادي والمشاركة السياسية ومساواتها بالرجل. ودون شك فإن غياب هذه القيم في مجال الاسرة والمجتمع سيؤدي إلى عدم تحقيقه في مؤسسات الدولة وسياساتها كما أن تقبل المجتمع للقيم الجديدة يرتبط بمدى تأكده ان جذورها نابعة من ثقافته الوطنية. ويعود اهتمام القانون الدولي بحقوق المرأة والنهوض بها إلى مطلع القرن العشرين وقد تجلى ذلك في مجموعة من الاتفاقيات والمواثيق الدولية.¹

ففي القاهرة توصلت حكومات العالم عام 1994 إلى توافق الآراء أكد التزامها بتعزيز وحماية التمتع الكامل بحقوق الانسان بالنسبة لجميع النساء طيلة دورة حياتهن، واتفقت الحكومات أيضا على اتخاذ تدابير لمنح المرأة مزيدا من القوة وتحقيق المساواة في علاقاتها مع الرجل، في القوانين والنظم الاقتصادية وداخل الاسرة. وتضمن برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية فصلا كاملا بشأن تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين، وقد كان تمكين المرأة

¹ - محمد الفاتح عبد الواهاب العتيبي، دور التعاونيات النسوية في التمكين الاقتصادي للمرأة من خلال الاستخدام الأمثل للتمويل الأصغر، ص.30.

هما لب رؤية المؤتمر وقد أخذ المؤتمر على عاتقه التزاما جديدا تمثل في تحقيق المساواة بين الجنسين في جميع المجالات. كما احتل موضوع تمكين المرأة حيزا هاما من مناهج اعلان بكين الخاص بالمرأة سنة 1995 ، أما في اعلان قمة الالفية للفترة ما بين 2000 وحتى 2015 جاء الهدف الثالث من أهداف التنمية للألفية هدفا نوعيا يختص بتمكين المرأة.¹ أما منتدى الاقتصاد والمرأة العربية الذي عقد بالكويت سنة 2003 فقد خلص إلى الطلب من الحكومات العربية ادماج عنصر تنمية المرأة ومقومات تمكينها ضمن أولويات خطط التنمية الوطنية وبرامج العمل الحكومية، من خلال تكثيف الاهتمام بالتعليم الاساسي لإناث وتعزيز الاليات لازالة الفجوة القانونية والتشريعية بما يكفل المساواة بين الرجل والمرأة في الفرص الاقتصادية.²

إن الاحترام التام لحقوق الانسان يعد من جملة المؤشرات القوية على مستوى درجة سيادة الديمقراطية في علاقة السلطة بالمجتمع في أي من البلدان المعاصرة ولعل هذه العلاقة الجدلية تزداد قوة كلما تعلق الامر بحقوق المرأة على وجه التحديد نظرا لواقع الاقصاء والتهميش طويل الامد الذي لحق المرأة من الزاوية الحقوقية في غالبية بلدان العالم، فرغم أن تعبير حقوق الانسان في كافة المواثيق والمعاهدات الدولية بدا بالاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948 يهتم الكائن الانساني من كلا الجنسين.³ بالاضافة إلى الحساسية المفرطة التي أضحت تحيط بموضوع حقوق المرأة خلال العقود القليلة من خلال أنشطة المنظمات الحقوقية الدولية المتخصصة اخذ الوعي اليوم يتسع بكون احترام حقوق الانسان في مدلولها العام،

¹ تمكين المرأة بيئة مساعدة وثقافة داعمة، اللجنة الوطنية للسياسات السكانية في العراق، ص.31
² - محمد ديتو، ملاحظات موجزة حول أهم التحديات التي تواجه تمكين المرأة في العالم العربي، ورقة عمل، مجلس الشورى والنواب، ص.35
³ - المرجع نفسه

لم¹ يعد معيارا كافيا أو ذي مصداقية لقياس مدى الالتزام الحقيقي بالخيار الديمقراطي في البلدان الحديثة، ما لم يتم بالموازاة مع ذلك ايلاء حقوق المرأة تحديدا اهتماما خاصا، وما ذلك إلا لكون هذه الحقوق أصبحت تعتبر في حد ذاتها رافدا من روافد الديمقراطية، وشرطا لا محيد عنه لتحرر المجتمع.²

يعد اتخاذ تدابير حقيقية وفعالة على طريق تمكين المرأة، مدخلا مهما لمعالجة إشكالات ومعضلات ثقافية واجتماعية واقتصادية كبرى، ويعتبر التمكين الاقتصادي إحدى أهم هذه المداخل، نظرا لكونها تتيح المساهمة في تدبير الشأن العام والسياسي على وجه الخصوص، وإذا كان هذا التمكين يجد أساسه ضمن مقتضيات الدساتير المحلية والمواثيق والاتفاقيات الدولية التي تقوم على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات. فإن واقع الممارسة على امتداد مناطق مختلفة من العالم. يبرز حضور المرأة في مختلف مراكز القرار الحيوية يظل محدودا أو لا يعكس كفاءتها وامكانتها. كما ان اشراك المرأة في رسم معالم المستقبل باعتبارها طرفا رئيسيا فاعلا في التنمية. هو امر ضروري وملح سيسمح بالاستفادة من كفاءتها العلمية والعملية.³ كما سيسمح لها بتجاوز الاقصاء والتمييز الذي عانته على امتداد سنوات. وذلك ان الديمقراطية تفترض المقاربة التشاركية والانفتاح وعدم الاقصاء واحترام حقوق الانسان في شموليتها، كما هي متعارف عليها عالميا، كما أن تطور المجتمعات لا يمكن ان يتحقق إلا بمشاركة المرأة والرجل جنبا إلى جنب.

¹-سلامي منيرة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كأداة للتمكين الاقتصادي للمرأة في الجزائر، رسالة لنيل الماستر في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص.21
²تمكين المرأة اقتصاديا، يمرس، اكتوبر 2013، www.yemeress.com-
³-المرجع نفسه.

2-رؤية نقدية في ادبيات تمكين المرأة محليا

شهد القرن العشرون بروز مفاهيم احتلت الصدارة في ادبيات التنمية في العالم ومن أبرزها تلك المتعلقة بموضوع المرأة، فمصطلحات مثل النوع الاجتماعي، والإدماج والتمكين أصبحت عناوين هامة في استراتيجيات وسياسات مختلف الدول ومنظمات المجتمع المدني في العالم ومن ضمنها بلدان الشرق الاوسط وشمال افريقيا. بيد ان ذلك لا يجب ان يجعلنا نغفل حقيقة ان العديد من هذه المصطلحات والمفاهيم التنموية قد وجدت طريقها إلى استخدامات اللغة العربية عبر ترجمتها من اللغات الاجنبية حيث نشأت ضمن سياق نشاط معرفي وسياسي تطور تاريخيا في العالم الغربي وتبلورت لاحقا في خطاب المنظمات الدولية المعنية بالتنمية. ومن أهم نتائج عملية التمكين أن النساء يصبحن أكثر حرية في تحديد خياراتهن وأنشطتهن الهادفة على تحسين مستوى معيشتهن، والمستفيد من هذه النتائج ليس النساء فقط بل المجتمع ككل. وعلى الرغم من ادراك أن هذا المفهوم قد يتفاوت من ثقافة لأخرى حسب الظروف الخاصة بكل شعب إلا أنه في إطاره العام يعني أن الفرد أو المجموعة التي يستهدفها التمكين تكون عنصرا نشطا وفعلا وليس متلقيا لمساعدة تأتيه من مصدر خارجي فقط.¹ ونعتقد بأن تقرير التنمية الانسانية الاول في 2002 قد اصاب في ملاحظته حول مصطلح تمكين المرأة حيث اقترح حينها مصطلح " نهوض المرأة لأنه يحمل معنى الفعل المناضل للمرأة لنيل حقوقها ونهضتها من خلال بناء قدرات النساء وتوظيفها بفعالية.²

¹- Jorge o.romano, empoderamento e direitos no combate à pobreza, actionaid, dezembro 2002,Brasil.p.7

²- رائد ايوب، الجدوى الاجتماعية للمشاريع المتناهية الصغر وتأثيراتها على النساء في الريف السوري، مرجع سابق،ص.33.

بفضل النضال المستميت من اجل الكرامة والمساواة، نجحت المرأة المغربية خلال العقدين الاخرين، في تحقيق انجازات مهمة جعلت من انخراطها في التحولات التي شهدتها المجتمع مؤخرا أمرا واقعا، غير أن المتتبع القريب من هذا النضال يدرك جيدا أن معركة المرأة من أجل التمكين الاجتماعي والاقتصادي والسياسي بدأت تتحول في الاونة الاخيرة، من انتزاع مزيد من الحقوق إلى تحصين تلك المكتسبة. هذا المعطى يبدو جليا من خلال تتبع النقاش الدائر حاليا حول تنزيل مقتضيات دستور 2011 الذي لا ينكر احد انه جاء بمقتضيات أكثر انصافا للمرأة المغربية ولاسيما إحداث هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز حسب الفصل 164 من الدستور، والنقاش الذي تشهده الساحة السياسية.¹ ومن ضمن المكتسبات التي حققتها المرأة، تنصيب دستور 2011 على أن المغرب يركز على مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، كما ينص في فصله السادس على أنه تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية. أما الفصل التاسع عشر فقد أكد على أنه يتمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وكذا في المواثيق والاتفاقية الدولية كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها.²

¹ - O empoderamento como estrategia de inclusao des mulheres nas politicas sociais,florianopolis, universidade federal de santa catrina, 28 de agosto de 2008, lisboa.p.2

² - محمد مهداوي، موقع المرأة المغربية في دستور 2011 ومسألة المناصفة والحقوق السياسية، هبة بريس، ماي 2015، www.hibapress.com

تشكل المرأة المغربية أزيد من نصف ساكنة المغرب ويغلب عليها الطابع الشبابي، وهو ما يشكل أحد أهم الدوافع التي جعلت من انخراطها داخل المجتمع أمرا ملحا، على اعتبار أن المرأة شريك أساسي في تحقيق التنمية المجتمعية، وليس مجرد تابع. ومن ههنا المنطلق انخرط المغرب في عدد من التفافيات الدولية، من أبرزها اتفاقية مؤتمر بكين، والقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)، والتي تنص على "أن التنمية التامة والكاملة لبلد ما ورفاهية العالم، وقضية السلام، تتطلب جميعا أقصى مشاركة ممكنة من جانب المرأة على قدم المساواة مع الرجل في جميع الميادين." إلا أن المرأة داخل المجتمع المغربي لازالت تعاني من ظروف الفقر والبطالة بنسبة أكبر من الرجل، ومع أن الدولة وهيئات المجتمع المدني اتخذت خطوات ملموسة في هذا الإطار والمتمثلة في المشاريع الصغرى، خاصة على مستوى القرى والبوادي. وتشجيع الانتاج المحلي والمقاولات الصغرى تبقى غير كافية في ظل الظروف والأزمات الاقتصادية.¹ غير أن بعض الدراسات تؤكد أن المقاولات بالمغرب في تطور مستمر خاصة لما أصبحت تستفيد من المساعدات الدولية، مما وفر لها الاستفادة من الخبرات الاجنبية كما حصلت المرأة المغربية على برامج تكوينية من طرف دول شريكة وصندوق الامم المتحدة الخاصة بدعم المرأة، إذ يعود الفضل في هذا للمساعدة التي تقدمها الجمعية المغربية للمقاولات التي تبحث عن افاق جديدة لتطوير وإظهار المرأة المقاولات المغربية للعالم وتعزيز قدراتها التنافسية ونشر الروح المقاولاتية لديها، كما تعمل على إظهار المرأة المقاولات من خلال الندوات والصالونات الجهوية والدولية.² أما أسباب ممارسة المرأة للمقاولات في المغرب

¹ -المرجع نفسه.

² - 27- نزهة بولنده، المرأة المقاولات في المغرب مسار من التحديات ورحلة شاقة نحو اثبات الذات، مرجع نفسه.

فيرجع بالدرجة الاولى إلى العائد الضعيف للأسر ثم انعدام فرص العمل اضافة إلى الرغبة في اثبات الذات.

ويمكن القول، أن المرأة استطاعت ابراز تميزها في العمل على مستوى بعض القطاعات وأصبحت تبحث عن أشكال مختلفة من العمل، فتوجهت إلى المشاريع الصغيرة والأعمال المقاولاتية الخاصة التي لطالما تم ربطها بقضايا النوع الاجتماعي لا بالقدرة على الاداء. وفي ظل مجموعة من الظروف المحيطة بالمرأة سعت أغلب الدول ومن بينها المغرب إلى اعتماد استراتيجيات تنموية مستحدثة من التمكين لأنه من أكثر المفاهيم اعترافا بالمرأة كعنصر فاعل في النسيج الاقتصادي ويجعل من التنمية أكثر مشاركة بين النساء والرجال عن طريق دعم المقابلة النسوية.

خاتمة:

ولتعزيز امكانية حصول المرأة على الفرص الاقتصادية ومن ثم تضيق هوة التباين بين المرأة والرجل في الكسب والانتاجية الاقتصادية، ينبغي استخدام مزيج من السياسات في هذا الخصوص.ومن بين الحلول الممكنة اتاحة الوقت للمرأة خارج البيت على سبيل المثال من خلال توفير خدمات رعاية الطفل المدعمة كما حدث في كولومبيا، وتحسين فرص حصول المرأة على الائتمان كما حدث في بنغلاديش. وضمان حصولها على الموارد الانتاجية لا سيما الأرض، كما حدث في اثيوبيا حيث تمنح صكوك ملكية مشتركة للاراضي للزوجات والأزواج. ومن الممكن أيضا إتاحة الفرص الاقتصادية للمرأة عن طريق معالجة مسألة نقص المعلومات عن إنتاجية المرأة باستخدام نظام الحصص أو برامج التوظيف لزيادة تمثيل المرأة كما يحدث في الاردن.

كما أدت التغيرات العميقة التي وقعت في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ سنة 2011 فرصة تاريخية لتففيذ أجندة اصح سياسي متعددة الابعاد. يستهدف بشكل خاص البطالة بين الشباب والنساء وضعف المؤسسات والمنافسة المحدودة وانخفاض مستويات نمو القطاع الخاص، وقد يساعد تحسين فرص الحصول على الدعم للمشروعات وعلى التمويل للمشروعات الصغيرة و المتوسطة والتي تمثل ما يصل إلى 90 في المائة من حجم الاعمال وتوفر أكثر من نصف الوظائف في المنطقة. على تحسين أنشطة المشروعات ونموها، واتخاذ تدابير معينة لتمكين المرأة اقتصاديا من الممكن أن يساعد على فتح الباب للانطلاق ريادة الاعمال في المنطقة.

وبالتالي، فإن زيادة مشاركة المرأة في قطاع الاقتصاد والارتقاء بحقوقها وتمكينها من الوصول للموارد والتحكم بها تعتبر تحديات تتطلب أكثر من التغلب على الفروقات التربوية من بين الفتيات والأولاد، حيث يحتاج بالاضافة إلى ذلك تغيير المواقف والإقرار بقدرات النساء وإنتاجيتهن في الاقتصاد الرسمي والإدراك العام لضرورة مساهمة المرأة في تلبية احتياجات العائلة الاقتصادية، وتطوير دورها الاقتصادي بشكل عام.

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

- انا رفينغا وسودهير شيتي، تمكين المرأة هو من قبيل الاقتصاد الذكي، مارس 2012.
 محمد الفاتح عبد الواهاب العتيبي، دور التعاونيات النسوية في التمكين الاقتصادي للمرأة من خلال الاستخدام الامثل للتمويل الاصغر، المؤتمر الاقتصادي بجامعة الاحفاد، 2-3 اكتوبر 2011.

- سلامي منيرة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كأداة للتمكين الاقتصادي للمرأة في الجزائر، رسالة لنيل الماستر في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- رائد ايوب، الجدوى الاجتماعية للمشاريع المتناهية الصغر وتأثيراتها على النساء في الريف السوري، رسالة لنيل الدكتوراه في علم الاجتماع، جامعة كلمنس، 2010.
- شلوف فريدة، المرأة المقاتلة في الجزائر دراسة سوسيولوجية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، 2009.
- تمكين المرأة بيئة مساعدة وثقافة داعمة، اللجنة الوطنية للسياسات السكانية في العراق، صندوق الامم المتحدة للسكان.
- محمد ديتو، ملاحظات موجزة حول أهم التحديات التي تواجه تمكين المرأة في العالم العربي، ورقة عمل، مجلس الشورى والنواب، مملكة البحرين، نوفمبر 2013.
- ادريس لكريتي، تمكين المرأة...الرهان والتحديات، الديمقراطية، اكتوبر 2016، www.democracy.ahram.org
- نزهة بولنده، المرأة المقاتلة في المغرب مسار من التحديات ورحلة شاقة نحو اثبات الذات، مغرس، شنتير 2012، www.maghress.com
- تمكين المرأة اقتصاديا، يمرس، اكتوبر 2013، www.yemeress.com
- محمد مهداوي، موقع المرأة المغربية في دستور 2011 ومسألة المناصفة والحقوق السياسية، هبة بريس، ماي 2015، www.hibapress.com.
- المراجع باللغات الاجنبية:
- Women business 2014 : accelerating entrepreneurship in the middele east and north africa region, www.oecd.org.
- O empoderamento como estrategia de inclusao des mulheres nas politicas sociais, Florianopolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 28 de agosto de 2008, Lisboa.
- Jorge o.romano, empoderamento e direitos no combate à pobreza, Actionaid, dezembro 2002, Brasil.
- Rodrigo rossi horochovski, pronlematizando o conceito de empoderamento, movimentos sociais, participação e democracia, 27 de abril de 2007, Florianopolis, Brasil.
- Naila kabear, women's economic empowerment and inclusive growth ;university of london, october 2012.

ملاحظات حول تدبير ميزانيات

الجماعات الترابية

عبد اللطيف بكور

أستاذ القانون العام - جامعة القاضي عياض

الكلية المتعددة التخصصات - آسفي

تقديم:

قاد التطور التاريخي والسياسي والاجتماعي مجموعة كبيرة من الدول إلى التخلي عن فكرة الدولة المركزية التي تدبر من العاصمة جميع شؤون المواطنين، نحو تبني نظام اللامركزية قصد تقاسم جزء من الاختصاصات مع وحدات ترابية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي ويسيرها أشخاص منتخبون من طرف المواطنين. فسياسة اللامركزية أصبحت في الوقت الحاضر ضرورة من ضروريات الدولة المعاصرة، وحجرة أساسية في بناء دولة الحق والقانون، فهذه السياسة تمكن السكان من مساهمتهم في تدبير شؤونهم المحلية وتسيير قضاياهم اليومية، وفي نفس الوقت تخفف من عبئ الحكومة على المستوى المركزي، حتى يتسنى لها التفرغ لمهامها الوطنية العامة. فدور الدولة لم يعد مركزيا في شتى المجالات ولم تعد الممول الرئيسي لكل الخدمات بل أصبح دورها يقتصر على المساعدة، لضمان الالتقاء والاتصال، والمساعدة على حل النزاعات، ووضع الشركاء على نفس الطاولة، ورفع الحواجز القانونية والمالية، والسهل على المفاوضات، أكثر من أخذ القرارات أو فرض وجهة نظرها.¹

¹ .- المرجع نفسه

وإذا كان الأمر كذلك، فالمغرب لا يشكل استثناء على هذا المستوى، فمن أجل تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، ومن أجل قيام نظام يسمح للسكان بتدبير شؤونهم بواسطة ممثلين، نهج المغرب نظام اللامركزية الإدارية وذلك منذ فجر الاستقلال، حيث كانت البداية بوضع الأسس لإدارة محلية من خلال إنشاء الجماعات المحلية، تلاها تنظيم العمالات والأقاليم، ثم التنظيم الجهوي، وذلك عبر وضع ترسانة قانونية متماسكة ترنو التأسيس لحكم محلي ديمقراطي قائم على التمثيلية الانتخابية في تشكيل مجالسه.

وقد تلى هذه الخطوات المهمة خطوة أهم، تمثلت في تدشين المغرب لعهد دستوري جديد أولى قضية الجماعات المحلية مكانة خاصة بجعلها تحتل الصدارة في الهندسة الدستورية، كما ارتقى بها بجعل منها مدخلا أساسيا للإصلاح السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وكذلك خيارا لحل قضيتنا الترابية.

واحتلت الجماعات الترابية حيزا مهما على مستوى مواد الدستور، فبعدما كانت تسمى جماعات محلية أضحى تعرف باسم الجماعات الترابية، وخصص لها المشرع الدستوري 12 فصلا (الفصول من 135 إلى 146) بدل 3 فصول في دستور 1996، وجاءت هذه الفصول بمقتضيات جديدة، إن تم احترامها وتأويلها تأويلا ديمقراطيا ستجعل لا محالة من الجماعات الترابية رافعة أساسية للتنمية محليا ووطنيا، ومدخلا حقيقيا لترسيخ أسس الدولة الديمقراطية، دولة العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان.

وتعد الجماعات الترابية حسب الوثيقة الدستورية الجديدة، مؤسسات دستورية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتدخل في حكم القانون العام، وهي عبارة عن وحدات ترابية يتم تعيين حدودها الجغرافية بشكل دقيق، تبعا

لاعتبارات تاريخية وسوسيو قبلية وثقافية ومؤسسية أو سعيا لتحقيق تعاون وتكامل بين مكونات المنطقة. وللجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى تنقلها إليها هذه الأخيرة، وتتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى ترصدها الدولة.

عموما، إن المغرب قد أرسى طيلة المدة الزمنية الممتدة من ستينيات القرن الماضي حتى يومنا هذا، قواعد مؤسسية وقانونية، جعلت من تجربة اللامركزية فاعلا رئيسيا في تحقيق التنمية وعاملا أساسيا لتوسيع دائرة المشاركة السياسية. وبالنظر إلى أن مالية الجماعات الترابية تعد مؤشرا حقيقيا لقياس درجة استقلالية هذه الأخيرة ونجاعة عملها، فإن السلطات العمومية حاولت وتحاول تحقيق استقلال مالي لهذه الأخيرة وذلك من خلال قانون 47-06 المتعلق بالجبايات المحلية وكذا إصلاح التنظيم المالي بقانون 45-08، إلا أن هذه الإصلاحات المالية لم تكن في مستوى الأدوار التي أصبحت تضطلع بها الجماعات الترابية في المغرب، وهو ما أدى إلى إفراز مجموعة من المشاكل على مستوى التدبير المحلي، حيث وجدت الجماعات الترابية نفسها غير قادرة على بلورة مجموعة من الاختصاصات على أرض الواقع وبقيت حبيسة النصوص القانونية، كما أن هذه المكونات تشهد ضعفا في الأداء المحلي والذي يظهر على مستوى التجهيزات والمرافق العمومية والمشاريع التنموية المحلية.

استنادا إلى هذه المنطلقات سوف نتوقف في هذه المداخلة المعنونة بـ " ملاحظات حول تدبير ميزانيات الجماعات الترابية "، عند نقطتين أساسيتين: النقطة الأولى سنتوقف من خلالها عند مجموعة من الإختلالات التي تسجل على مستوى تدبير الإيرادات العامة وكذا النفقات المحلية، أما النقطة الثانية

سنخصصها لبعض المقترحات لتجاوز هذه الأعطاب والاختلالات المسجلة على مستوى تدبير الميزانية المحلية.

المحور الأول : بعض مظاهر أعطاب تدبير الميزانية المحلية

إن المقتضيات القانونية المتمثلة في الميثاق الجماعي الجديد ودستور 2011 جعلت من الجماعات الترابية إطارا واسعا يستوعب كل حاجيات التنمية المحلية بجميع مظاهرها: الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والمعمارية والجمالية ... إلخ ، إلا أن هذه الجماعات الترابية ولكي تضطلع بمهامها فهي تستند على مقومات وعناصر بشرية ومالية. فالعناصر المالية تشكل العنصر الأبرز والأهم لضمان قيام الجماعات الترابية بكل الاختصاصات الموكولة إليها وبالكيفية المطلوبة، فمهما تعددت المهام المسنودة لهذه الأخيرة ومهما كانت الصلاحيات القانونية والإمكانات البشرية المتاحة إليها، فإن العنصر المالي يبقى حجر الزاوية والآلية الكفيلة ببلورة وتفعيل تلك الاختصاصات على أرض الواقع. من هذا المنطلق يمكن اعتبار العنصر المالي هو المعيار الذي من خلاله تتضح قدرة الجماعة الترابية على اتخاذ قراراتها وتفعيلها في شكل مشاريع تنموية، حيث كلما كانت هذه الأخيرة تتوفر على موارد مالية كافية كلما كان إقدامها على البرامج والمشاريع التنموية والعكس صحيح، حيث أن محدودية هذه الموارد المالية يجعلها غير قادرة على اتخاذ قراراتها باستقلالية.

لكن إذا كانت العناصر المالية تشكل العنصر الأبرز والأهم لضمان قيام الجماعات الترابية بجميع الاختصاصات الممنوحة إليها، فإن المالية المحلية تتأسس على وثيقة قانونية هي ميزانية الجماعات الترابية، والميزانية عرفتها المادة 3 من ظهير 18 فبراير 2009 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها

بأنها " الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية في مجموع موارد وتحملات الجماعة المحلية أو المجموعة.¹

أما المادة 152 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات وكذا القوانين التنظيمية الأخرى للجماعات الترابية، تعرف الميزانية المحلية باعتبارها الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الجماعة، تقدم ميزانية الجماعة بشكل صادق بمجموع مواردها وتكاليفها ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها. أما المادة 153 من القانون التنظيمي المذكور فتتص على أن "تبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة نفسها".

مما سبق نستطيع أن نقول، أن الميزانية المحلية هي عمل مالي تقديري سنوي تعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد، وتصادق عليه سلطة الرقابة بعد الموافقة عليه من لدن المجالس المحلية، وهذه الميزانية تعتبر أيضا وثيقة قانونية تحدد من خلالها المداخل والمصاريف ووسيلة تمكن المجالس التداولية من ممارسة اختصاصاتها وتطبيق برامجها وتنفيذ توجهاتها.² فالميزانية المحلية بعبارة أخرى، هي الوثيقة التي بموجبها يحق للقباض أو الجاني للجماعة بصدور الأمر بالأداء، استخلاص الحقوق المالية للجماعة من الغير وبموجبها أيضا يحق للأمر بالصرف أن يأمر بإنفاق اعتماد مالي معين من مالية الجماعة.

كما أن الميزانية ليست فقط وثيقة حسابية بل تشكل في مضمونها اختيارات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وتوجهات تخدم مصالح عموم

¹ - عبد المالك ورد: الفاعل المحلي وسياسة المدينة بالمغرب، سلسلة دراسات وأبحاث رقم 20، منشورات مولاي إسماعيل كلية الآداب والعلوم الإنسانية، مكناس، ط/ 2006 / 1 / ص : 12.

² - ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر من 22 من صفر 18 1430 فبراير (2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

المواطنين بصفة عامة. فالميزانية المحلية تعتبر الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة بالنسبة لكل جماعة باعتبارها أداة استشراق المعطيات المستقبلية من جهة، وإنجاز دراسة عملية لاحتمال ما ستكون عليه الوضعية المالية للجماعة من جهة أخرى. لذلك يلاحظ على أن للميزانية أبعادا تتمحور حول الدور الذي تلعبه وكذا الأهداف المسطرة لها، لأنها لم تعد مجرد وثيقة محاسبية لإيرادات ونفقات الجماعات، بل أصبح لها قيمة سياسية لأن المجالس المحلية المنتخبة تضمها أهدافها واتجاهاتها العامة.

ومما هو جدير بالملاحظة، أن القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية والمتمثلة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ثم القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات¹، جاءت لتؤطر الجانب المالي للجماعات من بدايته حتى نهايته، حيث تناول القسم الخامس من كل هذه الأنظمة، النظام المالي للجماعات ومصدر مواردها. وفي واقع الأمر، إن الميزانية المحلية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية والتي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات والعلاقات المعقدة. ففضلا عن الجوانب المتعلقة بتمويل الجماعات الترابية والعلاقات التي تربطها بالدولة، هناك جانبا يكتسي أهمية

¹ - باعتبار الميزانية المحلية، هي الأداة التي تنفذ بها السياسات العمومية المحلية وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، دفع المملكة المغربية إلى وضع عدة إصلاحات شملت بدرجة كبيرة المجال التشريعي، حيث تم تأطير الجماعات الترابية بقوانين تنظيمية ركزت في مثنها على مبدأ التدبير الحر الذي يروم بحسب الأهداف تحويل الأدوار التنموية للجماعات الترابية إلى برامج ومشاريع حقيقية قابلة للتنفيذ، وذلك من خلال هيكلة الميزانية حول البرامج والمشاريع، والبرمجة بعيدة المدى، والأخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات، حيث حددت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية هذه البنية الجديدة للميزانية وقدمت تعريفا للبرنامج والمشروع أو العملية، باعتباره مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات تفرق به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات والضامنة لمبدأ الحكامة الجيدة. وتعتبر المراقبة من بين أهم العناصر المكونة للحكامة المالية، فهي الأداة الناجعة لحماية الاموال العمومية والوسيلة الفعالة للتأكد من حسن استخدامها في الأغراض المخصصة لها.

قصوى وهو المتعلق بالمبادئ والقواعد التي تنبني عليها الميزانية المحلية. فالميزانية المحلية بطبيعتها تخضع لمجموعة من القواعد التي تحدد مجالاتها وشكلياتها والإجراءات المتعلقة بها، وبالتالي فإن الهيئات أو المجالس المحلية المنتخبة كما سلطات الرقابة ملزمة باحترام هذه الضوابط قبل وأثناء إعداد مشروع الميزانية المحلية، وتحدد هذه القواعد والمبادئ التي تقوم عليها الميزانية المحلية في مبدأ السنوية والوحدة والشمول وعدم التخصيص والتوازن ثم قاعدة الصدقية.

لكن إذا كانت الميزانية المحلية تخضع لمجموعة من القواعد والمبادئ تحدد مجالاتها وشكلياتها، فإن تقنيات مسطرة الميزانية لا تزال تعرف تكريسا لمجموعة من التقنيات التقليدية وذلك خلال دورة الميزانية، كما أن المالية المحلية تعرف مجموعة من الإكراهات القانونية والتنظيمية، علاوة على مجموعة من الإختلالات التي تسجل على مستوى تدبير الإيرادات العامة وكذا النفقات المحلية. من هذا المنطلق يمكن التساؤل حول بعض مظاهر هذه الإختلالات. فما هي إذن تجليات هذه الإختلالات التي تسجل على مستوى تدبير مداخيل ونفقات الجماعات الترابية بالمغرب؟

إن الجواب على هذا السؤال يحتم علينا تسليط الضوء على بعض الإختلالات والأعطاب التي تسجل على مستوى تدبير الإيرادات العامة وكذا النفقات المحلية المتعلقة بميزانيات الجماعات، على أن نخصص دراسات أخرى مستقلة عن هذه التي نحن بصددنا لبعض مظاهر الإختلالات التي تسجل على مستوى تدبير مداخيل ونفقات الجماعات الترابية الأخرى.

أسلفنا القول أن الميزانية المحلية تمر بأربع مراحل يصطلح عليها بدورة الميزانية، وهذه المراحل هي: الإعداد والمصادقة والتنفيذ ثم الرقابة. لكن ما يلاحظ على الميزانية المحلية وهي تمر بجميع هذه المراحل، أن تدبيرها تتخلله مجموعة

من الأعطاب والاختلالات سواء على مستوى تدبير المداخل أو على مستوى تدبير النفقات، من جملة هذه الإختلالات نذكر:

أولاً: على مستوى مرحلة إعداد الميزانية المحلية

طبقاً لمقتضيات المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، يتولى الرئيس إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية، على أن يتم اعتمادها في تاريخ أقصاه 15 نونبر وفق المادة 185 من القانون التنظيمي رقم 14 - 113. انطلاقاً من هذا الأساس القانوني، تعتبر مرحلة إعداد الميزانية المحلية من المراحل الأولية والمهمة التي تدخل في دورتها، وهي مناسبة تتدخل خلالها الأجهزة المكلفة قانوناً بوضع البيانات التقديرية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المحلية التي تعتمدها الجماعات الترابية تحصيلها وصرفها برسم السنة المالية المقبلة تنفيذاً للسياسات المحلية. بمعنى آخر، يقصد بإعداد الميزانية المحلية تحديد مبلغ النفقات المحلية، التي يجب على الجماعات المحلية تغطيتها بمواردها الجبائية وغير الجبائية للسنة المقبلة، ويجب أن تقدر الإيرادات المحلية قبل النفقات المحلية وهو ما يلزم الجماعات المحلية بضمان السير الحسن لمصالحها. هذا الأمر يجعل من هذه المرحلة مرحلة حساسة لأن أي خلل أو قصور في إعدادها وتحضيرها سيكون له انعكاسات سلبية على نتائج هذا التحضير، فضلاً عن كونه قد يؤدي إلى رفض الميزانية من قبل المجلس التداولي المنتخب أو سلطة الرقابة أثناء مرحلة المصادقة.

وعليه، يجب التزام الحذر والتحري واستعمال الأدوات اللازمة والضرورية عند إعداد الميزانية المحلية، كما يجب جمع المعلومات وحصر المعطيات

والبيانات الكفيلة بتفادي الأخطاء التي من شأنها أن تعرض الميزانية المحلية للرفض، كما يجب التحلي باليقظة والحيطه أيضا من طرف الأجهزة المتدخلة في إعدادها مع مراعاة التقنيات التي يتم اعتمادها في هذا الباب وذلك حتى يكون هامش الخطأ بين الإيرادات والنفقات قليل جدا. في هذا السياق، نشير إلى أن وزارة الداخلية رفضت التأشير على العديد من مشاريع ميزانيات جماعات محلية بسبب أخطاء ارتكبتها رؤساؤها، أبرزها مجلس طنجة، وذلك خلال السنة المالية المقبلة (أي سنة 2018)، بفعل عدم تقييد المجالس المنتخبة بمقتضيات الإعداد العقلاني للموارد والنفقات، ما جعل منها ميزانيات غير واقعية التحقق.

وحسب ما توفر لدينا من مصادر، يتضح أن أغلب الجماعات التي رفضت المصالح المركزية لوزارة الداخلية التأشير على ميزانياتها، يقودها رؤساء من الأحزاب المشكلة للحكومة، نظير جماعة طنجة والرباط وسيدي يحيى الغرب، وأن العدد الإجمالي للجماعات التي رفضت الداخلية المصادقة على مشروع ميزانيتها يتجاوز 20 جماعة. ولتصحيح الأخطاء، توصل رؤساء الجماعات المعنيون بهذا الرفض، بمراسلات مستعجلة من مصالح الداخلية عن طريق الولاة والعمال، تتضمن مجموعة من التعديلات يجب إدراجها في بنية الميزانية، وذلك من خلال عقد دورات استثنائية من أجل اعتمادها، وإعادة إرسالها إلى المديرية العامة للجماعات المحلية قصد التأشير عليها.

ويستفاد من مراسلات مصالح وزارة الداخلية، أن هذه الأخيرة تبين لها، بعد دراسة مشروع العديد من الميزانيات التي أعدتها بعض المجالس المنتخبة، أن الموارد المالية المتوقعة التي تضمنتها بنود الميزانيات، تعرف تضخما مبالغا فيه، ويستحيل تحقيقها على أرض الواقع، بالنظر إلى أن كل الجماعات المعنية بقرار

الرفض، حققت عجزاً على مستوى المداخيل خلال السنتين الماضيتين، إذ لم تتجاوز في أقصى الحالات نسبة 70 في المائة من تقديراتها.

وطالبت مصالح الداخلية الجماعات التي رفضت التأشير على ميزانياتها، بضرورة تضمين وثيقة الميزانية بعض النفقات الإجبارية، خاصة تلك المتعلقة بأداء أقساط دين صندوق التجهيز الجماعي، والرفع من الاعتمادات المخصصة لتنفيذ الأحكام القضائية، تماماً كما هو الشأن بالنسبة إلى مجلس طنجة الغارق في ديون كبيرة بسبب الدعاوى التي خسرها، المرفوعة ضده من قبل مواطنين انتزعت منهم أراضيهم وأملاكهم العقارية.¹

وبالنظر إلى الأزمة المالية الخانقة التي تعرفها بعض الجماعات، نظير جماعتي الرباط وطنجة، قررت وزارة الداخلية، إلزام مجالس مقاطعات جماعة طنجة (بني مكادة، المدينة، مغوغة، السواني) بتأدية بعض النفقات الإجبارية، خاصة نفقات قطاع الإنارة العمومية، التي يتجاوز 6 ملايين سنوياً، وكذلك نفقات تديروصيانة المساحات الخضراء، التي تزايدت بشكل كبير في إطار برنامج طنجة الكبرى.

لكن إذا كانت عملية إعداد وتحضير الميزانية المحلية تقتضي وتستدعي التزام الحيطة والحذر من لدن كافة الأجهزة المكلفة بها لتفادي رفض المصالح المركزية لوزارة الداخلية التأشير عليها، فإن أساليب إعداد هذه الميزانية عليها مجموعة من الملاحظات حيث أنه إذا كانت الجماعات الترابية في إطار تقدير إيراداتها تعتمد قاعدة 33 شهراً وهي كما يلي:

دخل سنتين ماضيتين زائد 9 أشهر الأول من السنة المالية الحالية مضروبة في 12 شهراً مقسوم على 33 شهراً يعطي في النهاية المبلغ المقترح للسنة المقبلة.

¹ - إضافة إلى القوانين التنظيمية المذكورة، هناك قرارات المجلس الدستوري رقم 966.15 م . د ورقم 967.15 م . د ورقم و 968,15 م . د الصادر بتاريخ 30 يونيو 2015 بشأن القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية.

مثال لمقترح مدخول جماعة لسنة 2016 (مدخول سنة 2013 + مدخول سنة 2014 + مدخول 9 أشهر من السنة الحالية 2015 x 12 شهر) / 33 شهرا = المدخول المقترح لسنة 2016.

هذه القاعدة لا زالت معتمدة وينبغي اتباعها واحترامها من لدن الجماعات أثناء تقدير إيراداتها، وإلا سيرفض مشروع ميزانياتها كما حصل بالنسبة لمشروع الميزانية الخاصة بجماعة هواره أولاد رحو برسم سنة 2018 الذي تم رفضه من لدن عمالة جرسيف. فبعد أن تمت المصادقة بالإجماع على مشروع ميزانية هذه الجماعة (هواره) في الدورة العادية المنعقدة بمقر الجماعة بتاريخ 6 أكتوبر 2017، تم رفضها من طرف عمالة إقليم جرسيف كما لم يتم التأشير عليها، لعدم صدقية المداخل والمصاريف طبقا للمادة 191 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وكذا لعدم احترام القانون الخاص بكيفية احتساب الطريقة الخاصة بوضع مقترحات الميزانية، أي استخلاص السنتين الماضيتين بالإضافة إلى تسعة أشهر السنة الحالية، بمجموع 33 شهرا الذي يعتبر الحسابي الحقيقي لتقديرات الميزانية، حسب نسخة من مراسلة العامل.

وعلى إثر ذلك، وطبقا لمراسلة عامل الإقليم عدد 6665 بتاريخ 20 نونبر 2017 بعقد دورة استثنائية طبقا للفقرة الثانية من المادة 191 من قانون 14 - 113، عقد مجلس الجماعة دورة استثنائية يوم الأربعاء 29 نونبر 2017 حضرها 12 عضوا، ليتم تأجيلها إلى اليوم الموالي نظرا لعدم اكتمال النصاب القانوني امتثالا للفقرة الثانية من المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، ليتم عقد هذه الدورة الاستثنائية صباح اليوم 30 نونبر 2017 بحضور 27 عضوا، من أجل مناقشة مشروع الميزانية برسم سنة 2018.

ومهما يكن من أمر، فإذا كانت الجماعات ملزمة من الناحية القانونية والتنظيمية باتباع قاعدة 33 أثناء تقدير إرادتها، فما يلاحظ على هذه القاعدة أن تطبيقها لا يجري دائما الصواب نظرا لاعتبارات متعددة نذكر منها:

أولها: أن قاعدة 33 لا تطبق على جميع الرسوم والواجبات المحلية، فمدخول الخدمات والأموال تقديراتها تكون واقعية وفعلية ولا تحتاج إلى اتباع هذه القاعدة، فيكفي الرجوع إلى القائمة الحصرية للأموال، وبالنسبة لعقود التدبير المفوض فيكفي الرجوع للعقد الذي يبين المبلغ المؤدى للجماعة وكذلك الشأن بالنسبة لحصة الجماعة من القيمة المضافة.

ثانيا: يتجلى في التغيير الذي يطراً على القوانين، فمثلا إعداد الميزانية بطريقة تقليدية على أساس سنة 2015 كسنة مرجعية وبدون أن تنعكس حتى على النفقات الحقيقية التي صرفت باعتبار أن السنة لم تنته بعد، يدل دلالة واضحة على غياب برنامج عمل لسنة 2016 وغياب منهجية تخطيطية تلامس الإشكالات الحقيقية التي يعيشها المواطنون على مستوى الجماعات الوطنية. هذا من جهة، ومن جهة ثانية، يلاحظ على هذه القاعدة كذلك، هو أن تطبيقها لا يكون سليما نظرا للتغيير الذي قد يطراً على قوانين الجبايات الملحقة ومقررات الرسوم الجماعية، أو نظرا للتأخر في الأداء خلال السنة المالية.

فمثلا الضريبة الحضرية أو رسم الصيانة لا يتم استخلاصهما إلا خلال الثلاثة أشهر الأخيرة من السنة المالية بينما هذه الأشهر لا تأخذ بعين الاعتبار، إذ تعتبر التسعة أشهر من السنة الحالية هي وحدها المعتبرة في قاعدة 33 إضافة إلى السنتين الماضيتين، مما يعطي أرقاما غير حقيقية عن الإمكانيات المالية للجماعة فينعكس ذلك على الأرقام المقترحة للسنة القادمة، ولهذا يجب التعامل مع هذه

القاعدة بنوع من الحذر واستعمال عناصر أخرى في وضع تقديرات مداخل الرسوم المحلية أثناء تحضير مشروع الميزانية.

كما أنه في حالة توقع أي زيادة أو نقصان في حجم المداخل المرتقبة يمكن أخذها بعين الاعتبار مع الإدلاء بالتبريرات اللازمة لذلك. إن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن هذه القاعدة لا تسري على جميع الرسوم والواجبات المحلية نظرا للطبيعة المختلف لهذه الموارد، فتقدير منتج الخدمات والأموال لا تحتاج إلى إتباع أية قاعدة لأن الجماعة تتوفر على قائمة حصرية لجميع الأملاك من أكرية وغيرها، ويكفي الرجوع إليها لوضع المقترحات بشأنها. وكذلك عقود التدبير المفوض إذ يكفي الرجوع للعقد كما أسلفنا القول .

تضاف إلى هذه التقديرات حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة، أصبحت وزارة الداخلية تقوم بتوزيعها على الجماعات الترابية قبل الشروع في إعداد ميزانياتها السنوية، وذلك بغية عقلنة تقديراتها المالية المتعلقة بالمداخل وإتاحة الفرصة لها لبرمجة التجهيزات الأساسية متوسطة الأمد، بالإضافة إلى الفوائض التقديرية التي ترصد من خلال عملية مقارنة مداخل ونفقات التسيير، كما يتعين وضع تقديرات أخرى بالنسبة لمداخل التجهيز التي يمكن تبريرها بما في ذلك مداخل القروض والمساهمات.

كما أن هذه الطريقة تتناقض كلياً مع ما نصت عليه مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 14-113 وخاصة في المادة 185 التي جاء فيها: " يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث (3) سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعات طبقاً لبرنامج عمل الجماعة...".

كما أن المواد 157-158-159 تحدد كيفية إعداد وتقديم مشروع الميزانية حيث تقدم نفقات الجماعات داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات وتقرن بأهداف محددة وكذا بمؤشرات قابلة للقياس. وبناء على هذا الأساس، فالقراءة السريعة لبعض الميزانيات المحلية لـ 2016 في شق النفقات وخاصة الجزء الثاني منه حيث ترمج تقديرات الفائض والذي خصص كله لسداد أصل الديون، يبين غياب أي برامج أو مشاريع تنموية لمصلحة المدينة أو الجماعة وساكنتها. كما أنه في حالة توقع أي زيادة أو نقصان في حجم المداخل المرتقبة يمكن أخذها بعين الاعتبار مع الإدلاء بالتبريرات اللازمة لذلك.

ثانيا: على مستوى مرحلة المصادقة

تعتبر مرحلة المصادقة على الميزانية المحلية من أهم مراحل دورة الميزانية، وهي مناسبة يكون الهدف منها التحقق والتأكد من سلامة وصحة الإجراءات والشروط المطلوبة قانونا في مشروع إعداد الميزانية، ولا يكون هذا المشروع الذي أعده الأمر بالصرف قابلا للتنفيذ إلا إذا تمت المصادقة عليه من لدن المجالس التداولية المحلية المنتخبة وكذا سلطة الرقابة.

لكن إذا كان مشروع الميزانية لا يمكنه أن يصبح مشروعاً نهائياً ومكتملاً إلا بعد دراسة المجلس له والتصويت عليه، فإن هذه الدراسة ينبغي أن تكون دراسة عميقة وعلمية ودقيقة وينخرط فيها جميع الأطراف المخول لهم قانونا هذا الحق، ويهدف دراسة مشروع الميزانية بشكل دقيق وموضوعي يستوجب على رئيس المجلس أن يضع رهن إشارة كافة مستشاري المجلس جملة من الوثائق والقوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة، كما يجب عليه أن يكون أكثر انفتاحاً وديمقراطياً ويفسح المجال لمستشاري المعارضة ليشاركوا بدورهم في

المناقشة. لكن إذا كان هذا هو المطلوب فإن واقع مجموعة من الجماعات يقول عكس ذلك حيث أن رئيس المجلس التنفيذي المحلي لا يمكّن مستشاري المجلس، وخاصة مستشاري المعارضة من الوثائق والقوائم الضرورية لدراسة الميزانية السنوية للجماعة الترابية عن السنة المالية المقبلة. وتهم هذه القوائم¹:

1 - بيان عن المداخيل المستخلصة وتلك التي لم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين وكذا المداخيل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية:

2 - بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية:

3 - بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية:

4 - بيان خاص عن الالتزامات المالية الناجمة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجهة والضمانات الممنوحة:

5 - بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية:

6 - بيان خاص عن النفقات الاجبارية.

أما بالنسبة للوثائق الواجب إرفاقها بالميزانية المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، فهي:

1 - بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة:

¹ - جريدة الصباح، العدد 5483، الاثنين 2017/12/11، ص 2.

2 - بيان عن المداخل المستخلصة وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين وكذا المداخل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية:

3 - بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية:

4 - مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات وبنيتها وخصائصها وتقديراتها برسم السنة المالية المعنية والسنة الموالية، وكذا تطور عدد الموظفين.¹

إذا كانت هذه الوثائق - التي غالبا ما تكون غائبة أثناء مناقشة مشروع الميزانية المحلية - ضرورية لدراسة الميزانية بشكل دقيق وموضوعي، فإنها من جهة أخرى تبرهن على صدقية موارد ومصاريف الميزانية من عدمها وذلك بناء على المواد 35، 152 و 185 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113.

في هذا السياق سجل مستشار إحدى الجماعات المغربية استخفاف البعض من هذا المطلب باعتبار أن هذه الوثائق سرية يجب ألا تسرب للعموم، مع العلم أن دستور سنة 2011 قد نص في الفصل 27 منه على أن: " للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام."

فغالبا ما يقدم مشروع الميزانية إلى مستشاري المجلس (المعارضة) على شكل جداول صماء وغامضة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال دراستها بالشكل الصحيح والدقيق، والأهم من ذلك لا يمكن استحضار مصالح الساكنة

¹ أنظر المرسوم رقم 317 - 16 - 2 الذي جاء ليذكر بالتوجهات السابقة التي تعتبر بمثابة سبورة القيادة لإعداد الميزانية.

وانتظاراتها بدون الإطلاع على المعلومات الكافية الموجودة في الوثائق المشار إليها أعلاه وفي غيرها. هذا وتجدر الإشارة، إلى أنه في حالة عدم توصل المستشارين من لدن رئيس المجلس بالوثائق والقوائم الضرورية المرتبطة بالميزانية عن السنة المالية المقبلة، فإن من حق هؤلاء المستشارين الطعن في عدم شرعية الدورة المنعقدة لمناقشة مشروع الميزانية وبالتالي بطلانها. في هذا المضمار، أصدرت شعبة القضاء الشامل والالغاء بالمحكمة الإدارية بالرباط، في جلستها للثامن من شهر دجنبر الجاري (2017)، حكما قطعيا يقضي بإلغاء مشروع ميزانية بلدية سيدي علال البحراوي، التابعة لدائرة تيفلت بإقليم الخميسات، وهي تنظر في الملف رقم 40/7107/2017 المتعلق بالمنازعات الانتخابية، على خلفية موافقة المجلس الجماعي في دورة أكتوبر العادية على مشروع الميزانية، بالرغم من العيب الذي شاب مسطرة الموافقة عليها. حيث طعن أربعة أعضاء من المجلس الجماعي لبلدية البحراوي المعروفة ب"الكموني"، ثلاثة من حزب الرئيس، ورابع من الحركة الديمقراطية الاجتماعية، اعتمدوا في شكايتهم المرفوعة إلى إدارية الرباط ببطلان الدورة أسبوعا على انعقادها، على عدم توصلهم بالوثائق المتعلقة بمشروع ميزانية 2018، الذي تمت الموافقة عليه في الدورة العادية المنعقدة في الخامس من أكتوبر 2017، انسجاما مع القانون التنظيمي 113/14 المتعلق بالجماعات، الذي ينص صراحة على توصلهم بها 10 أيام قبل انعقاد الدورة.¹

¹ - في إطار القانون المالي السابق (08 - 45) كانت الوثائق التي يستوجب على رئيس الجماعة أن يضعها رهن إشارة المستشارين تنقسم إلى نوعين: وثائق تتعلق بشق المداخل وأخرى تتعلق بشق المصاريف. بالنسبة للوثائق المتعلقة بشق المداخل من الميزانية فهي: نسخة من القرار الجبائي للجماعة - وثيقة بعدد المؤسسات السياحية الخاضعة للرسم المفروض على المؤسسات السياحية - وثيقة تثبت عدد البنائات المعدة للسكن مع تبيان أئمة كرائها - وثيقة تثبت عدد المحلات المعدة للتجارة مع تبيان أئمة كرائها - وثيقة تثبت عدد محلات بيع المشروبات الخاضعة للرسم على محال بيع المشروبات - وثيقة تثبت عدد المقالع الموجودة بتراب الجماعة مع نوعية الأحجار المستخرجة ومبالغ الرسوم المطبقة - لائحة إسمية بعدد رخص سيارات الأجرة ذات نقطة إطلاق جماعة معينة - ثم لائحة إسمية بعدد المحطات المعدة لوقوف السيارات والدراجات مع أئمة كرائها.

أما بالنسبة للوثائق المتعلقة بشق المصاريف من الميزانية نذكر منها: لائحة إسمية بعدد الموظفين الرسميين وعامل بلدية ما أو جماعة معينة - لائحة إسمية بعدد الأعوان العرضيين - لائحة إسمية بالديون المبرمة من قبل الجماعة مع تحديد طبيعة كل دين وخدماته السنوية - لائحة بعدد السيارات والشاحنات والآليات الأخرى الموجودة في الخدمة - لائحة

ثالثا: على مستوى مرحلة التنفيذ

بعد مصادقة سلطة الرقابة على الميزانية المحلية، تعاد هذه الميزانية إلى المجلس الجماعي المعني قصد تنفيذها من طرف الأمر بالصرف، وتعد مرحلة تنفيذ الميزانية، المرحلة التي تمكن الجماعة من جباية الرسوم والالتزام بالنفقات. لكن إذا كان تنفيذ الميزانية المحلية من الناحية الموضوعية يحيل إلى تحصيل الموارد المالية وإنفاق المبالغ المدرجة ضمن هذه الميزانية، فإن مرحلة تنفيذ الميزانية تعتبر أدق وأهم مرحلة دورة الميزانية لما لها من انعكاسات على الوضع المالي والمحاسبي للجماعات المحلية، لأنها تترجم على أرض الواقع ما تضمنته الميزانية.¹

وإذا كان الأمر كذلك، فاللافت أن معظم الجماعات المحلية تعاني عجزا في تحصيل الرسوم المستحقة، إذ لا تتجاوز نسبة المبالغ المحصلة في المتوسط 30 في المائة من إجمالي الموارد الجبائية المحلية المتعين استخلاصها. وهكذا، فإن الجماعات تظل عاجزة عن استخلاص مستحقاتها الضريبية وتلجأ إلى الاقتراض من أجل تمويل برامجها الاستثمارية.

وفي المجال الذي نحن بصدد، نشير إلى أن المجلس الأعلى للحسابات أرجع في تقريره الأخير حول الجبايات المحلية، قصور الجماعات المحلية في استخلاص مستحقاتها إلى مجموعة من العوامل، من أبرزها غياب التنظيم والتتبع بفعل

إسمية للجمعيات الثقافية، والمؤسسات الخيرية والاجتماعية، والفرق والجمعيات الرياضية وكذا التعاونيات التي حصلت على المنح والإعانات مع ذكر المبالغ الممنوحة لكل جمعية برسم السنة المنصرمة - عقود التدبير المفوض للماء الصالح للشرب، التطهير السائل والإنارة العمومية - وأخيرا لائحة إسمية لذوي الحقوق فيما يتعلق بالفصل المتعلق بالتعويضات عن الضرر لصالح الغير.

¹ - هذه النقطة كانت مدرجة تاسعة ضمن جدول أعمال الدورة ومن بينها تقرير لجنة الميزانية. وكان الأعضاء المعنيين نيهوا رئيس المجلس إلى الأمر، لكنه تجاهله ومر إلى التصويت على مشروع الميزانية بأغلبية الحاضرين، كما أثار الأعضاء المحتجون على المجلس موافقته دفعة واحدة على الميزانية، ضدا على القانون الذي ينص صراحة على المصادقة على باب بباب في شقها المرتبط بالمصاريف، ما اعتبره تزويرا خطيرا في محضر الدورة، الذي جانب الحقيقة وطريقة التصويت على فصول الميزانية التي تمت بشكل إجمالي، ما دفعهم إلى تقديم شكاية ثانية في الموضوع هذه المرة، وجهوها إلى محكمة الاستئناف بالرباط للبت فيها.

قلة الموارد البشرية المخصصة لهذا الغرض وضعف الأنظمة المعلوماتية. وأشار التقرير إلى ارتفاع المبالغ التي يجب استخلاصها والتي تترامم من سنة إلى أخرى، إذ ارتفعت قيمتها من 13 مليارا إلى 16,8 مليار درهم، ما يمثل تفاقما بنسبة 29 في المائة وزيادة سنوية تصل إلى 7,3% في المتوسط السنوي. كما سجل التقرير أن المعطيات التي تم تجميعها، حول الجبايات المحلية، تشير إلى وجود متأخرات مهمة على مستوى تحصيل الديون العمومية، وعجز بنيوي مرتبط بمعالجة المتأخرات.¹

وأكد التقرير أيضا أن 47% من الجماعات المحلية لا تتوفر على مخططات إستراتيجية في مجال تدير الموارد المالية، كما تفتقر جل الجماعات القروية للرؤية الشمولية حول الجبايات التي تدخل في مجال اختصاصها، ويشمل هذا القصور أيضا الجماعات الحضرية بنسبة 37%. واعتبر المجلس أنه إذا كان من الممكن تفهم هذا الوضع بالنسبة إلى الجماعات القروية، فإن الأمر غير مفهوم في ما يتعلق بالجماعات الحضرية الكبرى. ووقف المجلس الأعلى للحسابات على غياب الاهتمام من قبل المجالس الجماعية بالقضايا المتعلقة بالجبايات المحلية، إذ باستثناء اعتماد القرارات الجبائية وتعديلاتها المحتملة، من النادر أن تتضمن جداول أعمال المجالس نقطا ذات صلة بالموضوع. في هذا الصدد أكد التقرير أن 63% من الجماعات لا تدرج مجالسها التداولية المواضيع المرتبطة بالجبايات المحلية في جدول أعمالها، وتختلف هذه النسبة العامة حسب تصنيف الجماعات، إذ ترتفع النسبة إلى 71% بالنسبة إلى الجماعات القروية و 57% في ما يتعلق بالجماعات الحضرية.

¹ - إن المؤسسات الرئيسيتان اللتان تتدخلان بشكل مباشر في تنفيذ الميزانية المحلية هما الأمر بالصرف والخازن، و يخضع التنفيذ المادي للعمليات المالية من الناحية القانونية من قبل هاتان المؤسستين، لنوعية محددة من المساطر والإجراءات تتوزع إلى مرحلتين أساسيتين هما المرحلة الإدارية وتناط بالأمر بالصرف و المرحلة المحاسبية و يتكلف بها المحاسب العمومي.

وأشار التقرير إلى تمركز الموارد الجبائية المحلية على بعض أصناف الضرائب، إذ يهيم الطابع العقاري خلال السنة الماضية، على الرسوم والإتاوات الجماعية بنسبة 58% في حين يعتبر البعد الاقتصادي ثانويا بنسبة لا تتجاوز 13,8%.

وإذا كانت معظم الجماعات الترابية تعاني عجزا في تحصيل الرسوم المستحقة، فإن التدبير المالي المحلي يعاني من جهة ثانية، من عدة صعوبات من مظاهرها، ضعف الموارد المالية للجماعات الترابية. إن ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات يعتبر أهم الأسباب التي تجعل هذه الأخيرة غير قادرة على القيام بالأدوار التنموية التي تضطلع بها، وذلك نظرا لضعف هذه الموارد بصفة عامة ويعود ذلك لأسباب متعددة تختلف باختلاف أنواع هذه الموارد.

بالرغم من كل الإصلاحات القانونية التي عرفت الجبايات خاصة منذ إدماج الجماعات المحلية في مسلسل التنمية الوطنية بموجب الميثاق الجماعي لسنة 1976¹، فإنه من الناحية العملية هذه الجبايات المحلية لا تساهم إلا بنسب ضئيلة في تمويل ميزانيات الجماعات الترابية مما يجعلها رهينة التمويلات المركزية، حيث أن قانون 47-06 لا يزال يحمل مجموعة من الثغرات التي تؤثر سلبا على مردودية المالية المحلية، ومن أهم هذه الثغرات: حذف مصطلح الضريبة والإبقاء فقط على مصطلح الرسم، وفي ذلك توجه جديد لصانعي القرار الجبائي المحلي، بمعنى أن نية السلطات العمومية حسب البعض اختارت التوجه الخاص بإبعاد المستوى المحلي عن منازعة الدولة في الانفراد بأحقية الإفادة من كل ما له علاقة باصطلاح الضريبة وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى نتيجة مفادها الاحتكار المركزي للمجال الضريبي بشكل كلي.

¹ - وأشار التقرير إلى أن تدبير الموارد المالية يحتل مكانة ثانوية في تدبير الشأن الجماعي، إذ لا تتوفر الجماعات في معظم الحالات على رؤية واضحة في المجال الجبائي، إذ تكتفي المجالس الجماعية في المجال الجبائي، بالتدبير اليومي دون اعتماد البات التخطيطي وفي غياب أساليب الحكامة الجيدة.

كما يعود سبب ضعف الموارد المالية للجماعات الترابية إما إلى حذف بعض الضرائب المحلية، حيث حصر المشرع عدد الرسوم المحلية في سبعة عشر رسماً حسب القانون 06-47 وعزت الحكومة أسباب الحذف إما للضرائب والرسوم التي تشكل ازدواجاً ضريبياً مع جبايات الدولة، أو بمبرر ضعف مردوديتها المالية، وفي ذلك ضرب لمبدأ سامي يرتبط بتمثيل المواطن الجبائية من خلال مساهمة الجميع في تحمل الأعباء العامة، علماً أن ميزانيات الجماعات المحلية في حاجة ماسة إلى موارد مالية، كما أن المشرع قام بدمج أربعة رسوم إضافية إلى رسومها الأصلية وأبقى على ثلاثة عشر رسماً بموجب القانون القديم 07-39.

كما يعود سبب ضعف الموارد المالية المحلية إلى كثرة الإعفاءات حيث حمل قانون 06-47 لائحة طويلة من هذه الإعفاءات تضمنتها ستة رسوم (الرسم المبنى رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، الرسم على عمليات البناء، الرسم على عمليات تجزئة الأراضي)، وقد همت الإعفاءات القطاعات المرتبطة بالمجال العقاري على الخصوص، وأيضاً المجال المني، وموزعة على الرسوم المحلية بحسب الجهة التي تقوم بتدبيرها، والواقع أن هذه الإعفاءات تشكل تضحية بأموال الجماعات الترابية، كان من المفروض أن تجي لفائدتها وبالتالي فهذه الإعفاءات تعد عاملاً لنقص الموارد المحلية.¹

¹ - بعد هذا الإدماج، جاء الإصلاح الجبائي لسنة 1989 الذي اتخذ شكل مودنة للجبائيات المحلية وصل عددها إلى أربعين ضريبة ورسم إلا أن هذا القانون عرف كذلك إصلاحاً آخر وذلك بقانون 1984 إذ بقدر ما اتجه المشرع إلى تكريس مبدأ الوحدة والشمولية بتجميع الضرائب النوعية في جباية واحدة بالنسبة لضرائب الدولة، بقدر ما جاء نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية محدثاً ضرائب نوعية جديدة مكرسا التعدد والتجزئي، ليأتي إصلاح بقانون 89-30 لتفادي هذه المشاكل التدييرية التي تطل المنظومة الجبائية ليأتي بعد ذلك قانون 06-47 المنظم لجبائيات الجماعات المحلية. للمزيد من التفاصيل، يراجع: نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية - دراسة تحليلية. مطبعة دار السلام الرباط، ط/الأولى 2015، ص: 31 وما بعدها.

وأمام عجز الموارد الذاتية للجماعات الترابية عن تغطية نفقاتها الخاصة والجارية نفسها، فإن لجوءها لوسائل التمويل الخارجية أو الاستثنائية، يصبح ضرورة ملحة لقيامها بمهامها وممارستها لاختصاصاتها الإدارية والمالية والتنموية، ومن أهم أنواع الموارد الاستثنائية هناك القروض المحلية والإعانات أو الإمدادات المالية. إن لجوء المكونات الترابية المحلية للتمويل الخارجي، يدفعنا نقول أن هناك علاقة وطيدة بين ميزانية الدولة وميزانيات الجماعات الترابية. فالقدرة المالية للجماعات الترابية رهينة بالقدرة المالية للدولة، فهذه الأخيرة إذا كانت في حالة ازدهار فإن ذلك سينعكس بالإيجاب على الجماعات الترابية، والعكس صحيح حيث أنه إذا كانت الدولة تعرف أزمة مالية فذلك سيؤثر سلبا على الجماعات الترابية، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على التبعية المالية المحلية للسياسة المالية للدولة، مما يعني ضعف إن لم نقل عدم استقلالية الجماعات الترابية في هذا المجال وخضوعها للضغوط الممارسة عليه من طرف الدولة.¹

بالنظر إلى هذه الوضعية نرى أنه من الضروري بل من اللازم القيام بمجموعة من الإجراءات أبرزها العمل على تقوية الموارد الجبائية الذاتية، وتوزيع ضرائب الدولة وفق معايير موضوعية، بما يسمح بالحد من الفوارق بين الجماعات، كما أن مبدأ الاستقلالية الجبائية الذي كان من وراء فرض الرسوم المحلية، يتعين أن يعطي الأولوية لتوفر الموارد ذات المصدر الجبائي. أيضا ينبغي بلورة منظور موحد للجبائيات المحلية يتيح تنمية الموارد الجبائية اللازمة للجماعات الترابية.

وفي إطار تحديث الحكامة وأنظمة المعلومات، تستدعي الضرورة إحداث لجنة مالية الجماعات الترابية ذات بعد أفقي، يكون من بين مهامها الدفع بالعمليات المرتبطة بالجبائيات المحلية وتنسيقها والتحكيم بشأن أولويتها، وذلك بهدف إرساء

¹ - جفري سعيد: جبائيات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 06-47) طبعة 2010/ مطبعة دار القلم.

فعالية أكبر على مستوى سير عمل المصالح الجبائية المحلية وتأمين نجاعتها في مجال تعبئة الإمكانيات الجبائية المحلية.

وما دمنا نتحدث عن إشكالية أموال الجماعات غير المحصلة، نشير أن الدولة هي الأخرى تشكو من هذه الإشكالية، فالميزانية العامة للدولة تعاني عجزا بسبب الأموال الغير المحصلة وهي بملايير الدراهم، فالتقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات تحدث عن 40 مليار درهم متأخرات التحصيل لديون الدولة فقط، دون احتساب ديون الجماعات المحلية وغرامات القضاء ضد الأفراد والشركات، والتي لا تحصل. في هذا السياق يرى أحد خبراء المالية العامة في المغرب أن جهاز التحصيل (الخزينة العامة وإدارة الضرائب) جهاز عتيق ومترهل وغير كفاء، ولا يستطيع أن يحصل حقوق الدولة ولهذا يجب القيام بثورة في وزارة المالية لإصلاح هذا العطب الذي يزداد يوما بعد آخر. فلا يعقل أن تترك الدولة مليارات الدراهم ضائعة في المغرب وتتجه إلى الخارج للاقتراض بفوائد تكلف ميزانية الدولة الكثير الكثير.

وما دمنا نتحدث عن قلة وشح وعجز الموارد الذاتية للجماعات الترابية عن تغطية نفقاتها الخاصة والجارية نفسها، من المفيد أن نشير إلى أنه في الوقت الذي تعرف العديد من المناطق نقصا كبيرا في المرافق والخدمات بدعوى غياب الإمكانيات، يصر بعض المسؤولين في الجماعات الترابية على تكديس الأموال في خزائن هذه الجماعات عوض إنفاقها لمصلحة المواطنين.

فقد كشفت إحصائيات حديثة صادرة عن الخزينة العامة للمملكة أن وضعية التحملات والموارد بالنسبة للجماعات الترابية جعلت نسبة الفائض تصل إلى مستويات كبيرة جدا وغير مسبوقة، متجاوزة إلى غاية شتنبر المنصرم (من سنة 2017) 33 مليار درهم. هذا الرقم الضخم دفع العديد من الخبراء إلى

الاستغراب والتساؤل عن الأسباب الحقيقية وراء هذا الارتفاع الموهول لحجم الفائض المالي الذي ظل مجمدا لسنوات في حسابات الجماعات الترابية بالمملكة، علما أن الكثير من المشاريع التي تشرف عليها هذه الأخيرة ما زالت حبرا على ورق، ولم يتم بعد الشروع في تنفيذها وتنزيلها على أرض الواقع.

ووفق البيانات والإحصائيات التي نشرتها خزينة المملكة، فإن الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة المسيرة من طرف الجماعات الترابية بالمغرب سجلت خلال تسعة أشهر الأولى من السنة الجارية (2017) فائضا كبيرا مقارنة مع السنة الماضية، لافتة إلى أن حجم الفائض المسجل في هذا الصدد، استقر عند 6.7 مليارات درهم. وينضاف هذا الحجم الموهول للفائض المالي للجماعات الترابية إلى 26 مليار درهم المتراكمة منذ سنة 2009، لم يتم استغلالها في إنجاز وتنفيذ المشاريع المبرمجة، وهو ما يمثل عبئا ثقيلا جدا على ميزانية الخزينة. ألم يكن الأحرى أن يوجه هذا الفائض إلى تدعيم البنيات التحتية وإنشاء طرقات جديدة والمساهمة في بناء المرافق الاجتماعية عوض أن تكدس الأموال منذ سنة 2009؟ مشكلة بعض عمداء المدن ورؤساء الجماعات أنهم يسيرون المجالس بعقلية المقابلة الراغبة في الربح، والحال أن التدبير يجب أن يقوم على أساس الاستثمار والبحث عن حلول لمعضلات المواطنين اليومية. هذه العقلية هي بالذات ما فوت على المغاربة مشاريع كبرى بقيمة 33 مليار درهم كانت كافية لبناء مستشفيات ومدارس وطرقات وغيرها من المشاريع.

في 9 أشهر فقط من سنة 2017، حققت الجماعات فائضا يناهز 6.7 ملايين درهم، في الوقت الذي لا تجد فيه جماعات قروية وشبه حضرية ما تدفع به أجور موظفيها أو خلق مشاريع جديدة، ولذلك تلجأ في كل مرة إلى صندوق التجهيز الجماعي لينقذها من وضعية الافلاس.

بدل أن تستنزف ميزانية صندوق التجهيز الجماعي، ينبغي التفكير في صيغة لتحقيق مبدأ التضامن بين الجماعات والبلديات. أي ينبغي، أن يعاد توزيع الفائض على الجماعات الفقيرة، وإلا سنكون مرغمين بعد سنوات من الآن على أن نسمع عن فائض جماعات محلية يساوي ميزانيات قطاعات وزارية ضخمة، في وقت لا يجد فيه المواطن مستوصفاً أو حجرة درس أو حتى طريق معبدة... إن مسؤولية الجماعات الترابية ثابتة في تحقيق هذا الرقم الخيالي لحجم الفائض المالي، كما أن الدولة تتحمل هي الأخرى قسطاً كبيراً من المسؤولية في هذه الميزانيات الضخمة التي تودع في حسابات الجماعات المحلية ولا يتم استغلالها في تنفيذ البرامج. وعزى الخبير الاقتصادي نجيب أقصي، الأسباب الحقيقية وراء تراكم هذه الأموال الضخمة في الحسابات الخاصة المسيرة من طرف الجماعات الترابية إلى انعدام المركزية والاستقلالية المالية لهذه الجماعات. وأشار المحلل الاقتصادي إلى أنه بخلاف المبالغ المالية المرصودة في ميزانيات الجماعات إلا أن جل هذه الأخيرة لا تتوفر على موارد بشرية وأطر مؤهلة للإشراف على تنفيذ المشاريع، وهو ما يجعل كافة المشاريع المبرمجة لا تقطع مسارها الطبيعي.¹

النقطة الأخرى الغائبة في الميزانيات المحلية والقوانين المالية المتعاقبة هي: عدم رصد ميزانية كافية لتنفيذ الأحكام القضائية النهائية، وجلها تتعلق بنزع ملكية الأفراد، فكل سنة يحكم القضاء على الإدارة بألاف الأحكام وملايير التعويضات لصالح المواطنين المتضررين من قرارات الإدارة، وفي مقدمتها نزع الملكية. فالدولة وكذا الجماعات لا تنفذ هذه الأحكام وتتركها تتقادم في الرفوف بدعوى غياب الإمكانيات. في هذا الإطار، نشير إلى أن بنك المغرب حجز أخيراً، على

¹ - الرباح رشيد: التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، الصعوبات والمقومات، دبلوم الماستر كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2008/2009

مليار و 500 مليون سنتيم من ميزانية مجلس طنجة، لفائدة أصحاب حق مدني صودرت أراضيهم، وأنشأت عليها المجموعة الحضرية منطقة خضراء، في 2008. وتعليقا على هذه المبادرة التي أقدم عليها بنك المغرب، قال عمدة طنجة الحالي إن "مثل هذه الملفات الموروثة عن التجارب السابقة، هي التي تسبب لنا متاعب وصعوبات كبيرة، وتحتاج إلى مساءلة قضائية لمعرفة كل المتواطئين، خصوصا أن مصادرة أراضي الناس، من أجل إنشاء منطقة خضراء، أو شق طريق، لم تعقها مسطرة نزع الملكية من أجل التعويض الملائم"، كما أبدى عمدة طنجة تخوفه من أن تتسع رقعة الحجز على أموال الجماعة من قبل بنك المغرب الذي بات يقوم بهذا الدور، أمام صعوبة التنفيذ من قبل رؤساء المجالس.

كما أضاف قائلا: "يأليت الحجز على أموال الجماعة من قبل بنك المغرب انحصر في مبلغ المليار ونصف"، قبل أن يستدرك، ويقول "نحن على باب الإفلاس، إذ أن هناك أحكاما نهائية كثيرة صادرة ضد مجلس طنجة، والغلاف المالي المحكوم به لفائدة المشتكين، ممن صودرت أراضيهم، محدد في 20 مليارا، وهو ما يشكل ضربة موجعة لمستقبل مشاريع المدينة التي تحتاج إلى تدخل عاجل من وزارة الداخلية للمساعدة على تأدية كل هذه الديون"، كما توقع أن يرتفع حجم الأحكام النهائية ضد مجلس المدينة إلى خمسين مليارا.

واكتفى مجلس طنجة المنتخب عقب الانتخابات الجماعية الأخيرة، ببرمجة ملياري سنتيم من أجل تعويض الأشخاص المحكوم لفائدتهم بكل هذه المبالغ ضد البلدية، وهو مبلغ غير كاف حتى لملف واحد.

انطلاق من هذه المعطيات، نستطيع أن نقول على أنه إذا كانت الإدارة عاجزة عن تعويض الناس عن حقوقهم، فلماذا تمد يدها إليهم، هذا أمر غير

دستوري أولاً، ويمس سمعة القضاء ثانياً، ويخلق ما يسمى عدالة غير اجتماعية ثالثاً.

هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز المحلي:

بالرجوع إلى واقع المالية المحلية لمجموعة من الجماعات الترابية الوطنية، يلاحظ أن هناك هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز، فلئن كانت الميزانية المحلية حسب القانون التنظيمي الجديد 14-113 تتكون من جزئين: الأول يتعلق بالتسيير والثاني بالتجهيز، على أن ينقسم كل جزء إلى قسمين: الأول يخص المداخيل والثاني يرتبط بالنفقات وتتكون مداخل الجانب التسييري من الميزانية المحلية من الرسوم والجبايات المأذون في استخلاصها لصالح الجماعة المحلية، موارد الأملاك، المساهمات، الأداءات، والأجور المأخوذة عن الخدمات المعدة، إمدادات الدولة، أموال المساعدات والهبات والوصايا، المتحصل من الاقتراضات المأذون فيها، والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن تمويل الجزء المتعلق بجانب التجهيز يتم من: الفائض التقديري من مداخل الجزء الأول، الفائض من حسابات النفقات المغطاة من اعتمادات مرصودة، الفائض من حسابات المبالغ المرصودة لأموال خصوصية بعد إتمامها، الإمدادات المختلفة، الحصص المخصصة من صندوق تنمية الجماعات المحلية ومجموعاتها، وأموال المساهمة ومحصول الاقتراضات. أما عن نفقات التسيير فتشتمل على: مصاريف، أجور الموظفين، الصيانة والأدوات واللوازم وإرجاع الأقساط السنوية المترتبة عن الاقتراض. في حين تتمثل نفقات التجهيز في: الاستثمارات مثل إنجاز الأشغال الجديدة والبنيات والطرق والتجهيزات ذات المصلحة المحلية.

لكن إذا كانت مجالات الإنفاق المالي المحلي متعددة بتعدد الحاجيات العمومية المحلية سواء الحاجيات الفردية أو الجماعية للسكان المحلية، فاللافات أن هناك هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز، هذه الهيمنة تفسرها عدة أسباب أفرزت مجتمعة تزايدا ملحوظا لنفقات التسيير وهو ما يؤثر بالضرورة على نفقات التجهيز ويؤدي إلى تراجعها نتيجة لروابط التأثير والتأثر. في هذا السياق نشير إلى أن نفقات تسيير الجماعات المحلية شكلت سنة 2006 ما مجموعه 12.729.365.200 درهم أي حوالي 91,93 % من مجموع نفقات الجماعات المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أن مصاريف الإدارة العامة تهيمن على نفقات التسيير، فقد شغلت ما يناهز 9.641.173.919 درهما سنة 2006 أي بنسبة 75,73 % من مجموع نفقات التسيير، كما يرجع الطابع المهيمن لنفقات التسيير إلى تزايد نفقات أخرى كنفقات الوقود واستهلاك الماء والكهرباء، فمصاريف استهلاك الطاقة الكهربائية تشكل عبئا كبيرا على ميزانيات التسيير، وقد أقر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007 مجموعة من الإختلالات على مستوى نفقات التسيير، كتحمل بعض الجماعات لمصاريف استهلاك الماء والكهرباء خاصة بمنشآت أخرى، والاستعمال غير القانوني للسيمات Vignettes الخاصة باستهلاك المحروقات. كما تشكل نفقات الموظفين الجماعيين نسبة كبيرة من نفقات التسيير وهو ما يعتبر مظهرا آخر من مظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية.

الطابع المهيمن لنفقات الموظفين ضمن نفقات التسيير:

من بين النقط الأخرى التي تعتبر من مظاهر الأعطاب والاختلالات التي تسجل على مستوى ميزانيات الجماعات الترابية، نجد الطابع المهيمن لنفقات الموظفين

ضمن نفقات التسيير. فعدد موظفي الجماعات المحلية بلغ سنة 2006 ما مجموعه 49.541 موظف في مقابل 439.269 موظف بالنسبة للدولة وبذلك فالموظفين المحليين يشغلون نسبة 40.25 % ضمن العدد الإجمالي لموظفي الدولة. ووصلت نفقات هؤلاء ما مجموعه 7.344.095.281 درهما أي بنسبة 57.69 % من مجموع نفقات التسيير وهو ما يوضح أن الوظيفة الجماعية أصبحت تشكل عبئا ماليا كبيرا على الميزانيات المحلية وتستهلك أغلب المصاريف المرصودة لنفقات التسيير. إن الطابع المهيمن لنفقات الموظفين ضمن نفقات التسيير بسجل أيضا على مستوى الميزانية العامة للدولة حيث أنه بالرجوع إلى قوانين المالية للسنوات الأربع الأخيرة نلاحظ أن كتلة أجور الموظفين شكلت نسبة كبيرة من مجموع نفقات التسيير، حيث وصلت خلال السنة المالية الحالية 106 مليار درهم.

ودائما في المجال الذي نحن بصدده والمتعلق بمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، نشير إلى أنه إذا كان المنظور الاقتصادي للجماعات المحلية يعتبر هذه الأخيرة مقاولات يقتضي تخفيف نفقات التسيير لصالح نفقات التجهيز لكون هذه الجماعات تميل بطبيعتها الاقتصادية إلى التماثل مع الطابع المقاولاتي، فإن الجانب الإداري لازال يغطي نسبة كبيرة ضمن مجموع الإنفاق المحلي وهو ما جعل الجماعات المحلية وحدات تميل إلى الاستهلاك أكثر من الاستثمار وهو ما يشرح تواضع نفقات التجهيز المحلي:

تواضع نفقات التجهيز المحلي:

إن نفقات التسيير ترتبط ارتباطا وثيقا بنفقات التجهيز حيث أن نفقات التجهيز على المستوى المحلي ترتبط بالفائض على مستوى نفقات التسيير، فكلما تمت عقلنة النفقات المحلية وترشيدها إلى المستوى المطلوب إلا وتمكنت

الجماعة من تحقيق فائض في نهاية السنة، وهذا الفائض هو الذي يرمج ضمن استثمارات تؤدي إلى نفقات التجهيز، أما في حالة تضخم نفقات التسيير فإن ذلك يؤدي إلى ضعف الفائض أو انعدامه وبالتالي انعدام وضعف نفقات التجهيز. بما أن الجماعات المحلية ليست على نفس القدر من الإمكانيات، فهناك جماعات كبيرة وغنية تتمكن من تحقيق فائض يخصص للتجهيز وهناك جماعات فقيرة تعيش على إعانات الدولة و بالتالي فهي لا تتوفر على إمكانيات تغطي بها نفقات تسييرها فبالأحرى نفقات التجهيز، وهذا يستوجب بالضرورة التحكم في نفقات التسيير لأجل الحصول على الفائض، وبالتالي الارتقاء بنفقات التجهيز إلى مستوى يمكنها من تغطية إمكانيات التجهيز، وتمكين الجماعات المحلية من التدخل الاقتصادي الفعال سواء على المستوى المباشر أو غير المباشر.

عموما إن تواضع نفقات الاستثمار يرجع إلى استهلاك أغلب النفقات على مستوى نفقات التسيير وذلك لوجود النفقات الإجبارية المدرجة بالميزانيات المحلية، وقد ورد التأكيد على إجبارية هذه النفقات بالمواد 24 و 42 و 43 من قانون 45-08 تحت طائلة تدخل سلطة الرقابة. كما أن نفقات التجهيز يمكن من توفير التجهيزات والمشاريع العمومية المحلية وتشجيع الجماعات المحلية على الاستثمار وإنجاز البنيات التحتية كالطرق ومجاري المياه والتجهيزات الرياضية والثقافية الخ. لكن وثيرة انجاز التجهيزات والمشاريع العمومية المحلية لا تزال تتسم بالبطء الناتج عن التأخير في برمجة المبالغ المتوفرة برسم فوائض ميزانيات التسيير، وكذلك تراكم الإعتمادات المنقولة، حيث تظهر المعطيات أن بعض الجماعات المحلية تتوفر على مبالغ هامة مودعة بالخزينة العامة لا توظف، في حين أن هذه الجماعات تعرف خصاصا على مستوى التجهيزات.

من بين النقط الأخرى التي تعيق التنمية المحلية والتي ينبغي الاهتمام بها من المجالس التداولية وسلطة الرقابة على السواء هي:
 عدم تحويل موارد مالية للجماعات المحلية (من لدن سلطة الوصاية) رغم تحويل عدة اختصاصات كانت في السابق اختصاصا أصيلا للدولة وهو ما أفرز ازدياد وتنامي حجم الاختصاصات المحلية مقابل استقرار الموارد المحلية، وهذا يزيك الوصاية المالية الممارسة على الجماعات المحلية من خلال اللجوء المتزايد للإمدادات والاقتراض.

فقد تطور دور الجماعات المحلية، وانتقلت من دور المسير الإداري للمرافق العامة المحلية إلى وظيفة المشاركة في التنمية المحلية، هذه الأخيرة ظهرت كتعبير عن الرغبة في إعادة النظر في الإستراتيجية الاقتصادية المهمة أساسا بالتوازنات الكبرى، فالتنمية المحلية هي وسيلة لتعويض الاختيارات الوطنية الكبرى بسياسات محلية أكثر دقة وملائمة.

إن الانتقال من النزعة المركزية - الدولة مركز تنمية المجتمع - إلى المقاربة المحلية التي تشرف بموجبها الجماعات المحلية على التدبير التنموي منذ الثمانيات تحت شعار "أقل ما يمكن من الدولة"، تم تكريس بدايته منذ القانون الصادر في 30 شتنبر 1976 الذي منح عدة اختصاصات للجماعات المحلية أهمها تلك التي تكتسي طابعا اقتصاديا، وقد وطد الميثاق الجماعي لسنة 2002 المعدل والمتمم بموجب قانون 17.08.

هذه الاختصاصات ازدادت أهمية واتساعا مع القانون التنظيمي الجديد 113.14 ومع الدستور الجديد، حيث أصبح منوط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب القانون التنظيمي، ولهذه الغاية تمارس الجماعات

اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، لذلك فالتخوف كل التخوف هو أن يبقى هذا الوضع على حاله (أي عدم تحويل الموارد رغم ازدياد الاختصاصات) في ظل القانون التنظيمي الجديد وكذا الدستور الحالي.

لذلك يبقى أمل مجموعة من المهتمين بالشأن العام المحلي، هو تفعيل الفصل 141 من دستور 2011 الذي كرس تحويل الموارد نتيجة تحويل الاختصاصات للجماعات الترابية، وفي انتظار تفعيل هذا الفصل، تبقى أغلب الجماعات الترابية تعاني من عجز مالي وما يترتب عليه من عجز سوسيو اقتصادي.

من بين الإختلالات الأخرى التي تسجل على مستوى تدبير نفقات الجماعات المحلية نذكر:

اللاتوازن بين حجم النفقات المحلية ومردودية هذه النفقات، فإذا كانت القاعدة تقول أن الإنفاق ستبعه المردودية، أي المردودية تمكن من القياس الكمي للنفقات المحلية على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية أو على مستوى التجهيزات المحلية، لكن الواقع الفعلي يظهر عدم الكشف عن معطيات رقمية وإحصائيات كمية في هذا الاتجاه. بعبارة أخرى، إن الإنفاق العام لا ينعكس على أرض الواقع، فآثاره على الفرد وعلى الساكنة المحلية وعلى تحقيق التنمية المحلية تبقى محدودة، بما أن هذا الإنفاق لا يعمل على إشباع حاجة عامة محلية وتحقيق نفع عام.

علاوة على هذا، هناك مجموعة من المشاكل المتعلقة بتدبير أملاك الجماعات الترابية التي تؤثر هي الأخرى على مردوديتها وتسبب في نقص الموارد المالية المتعلقة

بها، ومن أهم الأسباب التي تجعل مداخل الأملك للجماعات الترابية وهيئتها تتسم بالضعف نجد ما يلي:

قدم النصوص القانونية: حيث يلاحظ من خلال النصوص المنظمة للأملك الجماعية أنها قديمة، إذ أن أهمها يعود لفترة الحماية الفرنسية، فهي لم تعد تساير التطور والمستجدات الطارئة في الساحة العقارية والاقتصادية والسياسية مما يؤدي إلى ضعف الموارد الممكن تحصيلها لفائدة الجماعات الترابية من خلال هذه الأملك.

تعدد النصوص المنظمة للأملك الجماعية، حيث أنه إذا كان هناك مبرر نسبي لوجوده خلال مرحلة كانت الجماعات الحضرية والقروية تنظم كل واحدة منها بقانون خاص، فإن التعدد لم يعد له ما يبرره، مما جعل هذا التعدد يساهم بشكل كبير في اختلاف مناهج التدبير والاستغلال والذي يؤدي إلى التضارب مع ما ينتج عن ذلك من عيوب الاستغلال التي تعيق المسيرة التنموية المحلية.¹

كما أن قياس مردودية النفقات المحلية على مستوى التنمية المحلية تعترضها صعوبات أهمها:

+ عدم الكشف عن نسبة النفقات المحلية المنجزة بكل مجال سواء الاجتماعي أو الاقتصادي، بمعنى أن المعطيات الرقمية الصادرة على مستوى الجماعات المحلية لا تكشف عن مقدار النفقات، سواء على مستوى الصحة أو التعليم أو التجهيزات والبنيات التحتية أو التشغيل... إلخ.

+ عدم الكشف عن حجم النفقات بالنسبة لكل مواطن عكس المعطيات الصادرة في فرنسا التي تقدم إحصائيات عن النفقات الإجمالية للجماعات

¹ - جريدة المساء، العدد 3453 الجمعة - السبت - الأحد 01 / 02 / 03 / 12 / 2017، ص 4 :

الترابية لكل مواطن وهذا مؤشر أساسي، لأنه يمكن من تقييم النفقات حسب الفرد ويؤدي إلى الانتقال من نظرة إجمالية للنفقات إلى مدى استفادة كل فرد من النفقات المحلية.

+ التناقض الحاصل بين احتياجات وأهداف الجماعات الترابية والآليات المخولة لتحقيق هذه الأهداف، فتعدد النفقات المحلية يقابله ضعف المداخل المحلية. إن تحقيق التنمية المحلية بجميع مظاهرها (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، البيئية، الجمالية، المعمارية...)، وتوفير التجهيزات المحلية التي تتطلب أغلفة مالية ضخمة ودراسات دقيقة، هما شرطان غالبا لا يتوفران للجماعات الفقيرة التي ليست لها قدرة على تغطية مصاريف تسييرها، كما تفتقر إلى الموارد البشرية المؤهلة للقيام بالدراسات المتعلقة بالتجهيز، وهو ما يستدعي توفير موارد مالية قارة تخصص للتجهيز لسد العجز الذي يعرفه مجال التجهيز المحلي، ومواكبة لامركزية الاختصاصات للامركزية الوسائل المالية، خصوصا على المستوى القروي، لأن أغلب الجماعات القروية تعرف هشاشة التجهيزات القروية نظرا لضعف الموارد المخصصة للتجهيز.

+ تعقد قواعد المحاسبة العمومية: إذا كان التنظيم المالي للجماعات الترابية قد أصبح محددًا بمقتضى القوانين التنظيمية الثلاثة (14-111 / 14-112 / 14-113)¹، فإن قواعد المحاسبة المحلية تحدد تفصيلات التدبير المالي، بمعنى أنها تحدد القواعد الإجرائية (المساطر) المتعلقة بالتدبير المالي المحلي، كما تعد المحاسبة المحلية آلية لتحقيق الشفافية المالية وضبط وتصحيح الاختلالات الواردة على التدبير المالي المحلي، فهي تستهدف مراقبة مشروعية العمليات المالية المحلية.

¹ - بلكوزي مصطفى: التدبير المحلي في ظل الإصلاح والحكمة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجًا، بحث دبلوم الماستر، كلية الحقوق أكادال الرباط، السنة الجامعية 2008/2007.

ورغم تعديل مرسوم 30 شتنبر 1976 بسن نظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها وذلك بموجب مرسوم 19 أكتوبر 2006، إلا أن المحاسبة المحلية حسب ما ذهب إليه البعض عرفت عدة إكراهات يمكن إجمالها فيما يلي:

- تقادم القواعد المتعلقة بالمحاسبة المحلية: فنظام 1976 كان يستعمل مفاهيم تم تجاوزها، فالمواد 48 وما بعدها استعملت مصطلحات من قبيل المناقصة وغيرها رغم أن المناقصة تم حذفها من النظام المطبق على الصفقات بالإضافة إلى استعمال مفاهيم ومؤسسات لم يعد لها وجود الآن؛
- تكريس المرسوم لقواعد يؤدي تطبيقها إلى تعقيد مسلسل تنفيذ النفقات المحلية؛

- عدم مواكبة المستجدات الواردة على مستوى الميثاق الجماعي أو على مستوى التنظيم المالي الجديد للجماعات الترابية؛
- يصعب أن يفتح نظام محاسبة 1976 الذي يركز على محاسبة التدفق على آليات المحاسبة التحليلية ودراسة كلفة النفقات المحلية. عموما فالنظام المطبق على المحاسبة يطبعه التقادم والتعقيد وعدم مواكبة المستجدات الحاصلة في مجال تدبير النفقات المحلية، هذه الأخيرة التي أصبحت اليوم تحتاج إلى نظام للمحاسبة يتميز بالوضوح والحدائة والتبسيط لأجل تحقيق أكبر قسط من الشفافية المالية.¹

من جهة أخرى جدير بنا الإشارة إلى أنه إذا كانت النفقة المحلية تشكل في جوهرها مجموعة من المساطر والآليات التي تكون في النهاية " نفقة "، فإن هذه المساطر كلما اتصفت بالوضوح والدقة وتجنب التعقيد كلما أفرزت بالضرورة سرعة ومردودية في الإنفاق.

¹ - هذه القوانين تحدد القواعد الكبرى للتدبير المالي المحلي سواء في اتجاه المداخل أو النفقات.

لكن إذا كان الأمر كذلك، فإن هناك نقطة أخرى على هذا المستوى تزيد في تعقيد مساطر وآليات تدبير النفقات المحلية، هذه النقطة تتعلق بكثرة المتدخلين في تدبير النفقات المحلية، حيث أنه بالرجوع إلى القوانين التنظيمية الجديدة والمرسوم المتعلق بسن نظام محاسبة الجماعات المحلية، يلاحظ تعدد المتدخلين في مسلسل تدبير النفقات المحلية، فهناك تدخل كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي للجماعات الترابية من جهة بالإضافة تدخل سلطة الوصاية، هذا التعدد يعد نتيجة طبيعية لتعدد قواعد المحاسبة المحلية.

رابعاً: على مستوى الرقابة على النفقات المحلية

من أجل تجنب تبذير الأموال المحلية وتقييم درجة احترام الإعتمادات الواردة بالميزانية، استدعت الضرورة العمل بنظام الرقابة. والرقابة على النفقات المحلية تتعدد أشكالها وأنواعها وصورها، كما تتعدد المؤسسات التي تقوم بهذه الرقابة بالإضافة إلى تباين مستويات هذه الرقابة. فهناك الرقابة القبيلية ثم هناك المراقبة البعدية، أي الرقابة اللاحقة.

لكن إذا كانت المراقبة البعدية اللاحقة تجرى بعد تنفيذ الأعمال (النفقات)، وتحقق عدة مزايا كسرعة إنجاز المشاريع والبرامج وتلافي البطء والروتين والتعقيد الوارد على مستوى مساطر تنفيذ النفقات المحلية، فتتخذ المراقبة البعدية عدة أشكال: فهناك المراقبة والتصويت على الحساب الإداري، والمراقبة المحاسبية ويمارسها المحاسب العمومي على العمليات المالية للجماعة المحلية وتنتهي بوضع حساب التدبير، والمراقبة الإدارية وتجري من طرف جهازين.

ثم هناك المراقبة القضائية التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات طبقاً لمقتضيات الفصل 98 من الدستور، حيث أن تقارير هذه الأخيرة أصبحت تعتبر

آلية لتقييم التدبير العمومي المحلي وأداة لتقويم تدبير النفقات المحلية بشكل خاص، لكن ما يعاب عن هذه الرقابة:

أنها رقابة انتقائية: حيث لا تشمل كل الجماعات المحلية، فالتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007 أقر أن رقابة التدبير المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات في 2007 همت جهة واحدة و43 جماعة حضرية و22 جماعة قروية ومقاطعتين و4 وكالات مستقلة لتوزيع الماء والكهرباء ومجموعة واحدة للجماعات المحلية و12 شركة للامتياز لمرفق النقل الحضري وحالة واحدة للتدبير المفوض أي مراقبة ما مجموعه 85 حالة وهو عدد ضعيف مقارنة بعدد الجماعات المحلية.

كما أن هذه المجالس لا تتدخل على عدة مستويات كتقديم ميزانية يطبعا العجز أو عدم تقديم بعض النفقات الإلزامية أو التأخير في إعداد الميزانية مع العلم أن الغرف الجهوية للحسابات بفرنسا تلعب دورا كبيرا على مستوى التأخر في التصويت على الميزانية المحلية وكذا عند عدم إدراج النفقات الإلزامية، زيادة على مستوى العجز في الحساب الإداري. لذلك يجب تطعيم هذه الرقابة القضائية برقابة القضاء الإداري وكذا برقابة البرلمان.

المحور الثاني: للشروط الواجبة الوجود لتحقيق فعالية النظام المالي الجماعي

هذه الشروط يمكن تحديدها في التالي:

إن أهم الشروط الواجبة الوجود لتحقيق نجاعة التدبير المالي للجماعات الترابية، العمل بالمبادئ العامة الواردة في القوانين التنظيمية التي تشكل خارطة طريق لأي تدبير فعال للشأن المحلي، وأهم هذه المبادئ:

تدبير مالية الجماعات الترابية استنادا على مقارنة النوع والمشاركة الديمقراطية للمواطنين في التدبير بتكريس المشاركة النسائية من خلال اتخاذ إجراءات إرادية لفائدة النساء لتشجيع تمثيلتهن في اللجان.

تدبير الجماعات الترابية لشؤونها عامة والشؤون المالية خاصة، بناء على مبدأ الاستقلال، التدبير الحر، التعاون والتضامن والديمقراطية.

الإيمان على أن مالية الجماعات الترابية تقوم على مأسسة الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك المواطنين والمواطنات في كل مناحي الحياة المحلية، من خلال اعتماد آليات للتسيير تضمن مشاركتهم في إعداد المشاريع والمخططات المحلية للتنمية وكذا إشراك القطاع الخاص، كفاعل أساسي، في إعداد وتنفيذ المخططات المحلية.¹

تقديم العرائض، كما حددها دستور 2011 والمادة 123 من القانون التنظيمي للجماعات أسى صور هذه الديمقراطية؛

الحكامة الجيدة أهم مدخل لتطبيق مبدأ التدبير الحر (المادة 269 من القانون التنظيمي للجماعات)، وعلى مستوى مالية الجماعة الترابية، تتجسد هذه الحكامة في وضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها. كما تتجلى في وضع البرامج وتتبعها وتقييمها قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة المرتبطة بالإنجازات. ويتخذ رئيس المجلس الإجراءات الضرورية لتدبير الجماعة ولا سيما في مجال الحكامة وأهم هذه الإجراءات:

تحديد المهام ووضع دلائل المساطر المتعلقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجماعة وبأجهزته التنفيذية والتدبيرية؛

¹ - نتيجة لكل هذه العوامل أكدت المادة 54 من قانون 08-45 على ما يلي : " تحدد قواعد المحاسبة المطبقة على الجماعات المحلية والمجموعات بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية"، وهو ما تم تفصيله بموجب المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها بتاريخ 3 يناير 2010 حيث أقر عدة مستجدات من قبيل المخطط المحاسبي والمحاسبة التحليلية للميزانية.

تبنى نظام التدبير بالأهداف بوضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المرتبطة بها؛

تنسيق الجهود بين الداخلية والجماعات الترابية لتفعيل المرسوم رقم 306 - 17 - 2 المحدد للآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها. وتتمثل هذه الآليات في:¹

وضع دلائل حول اختصاصات الجماعة وصلاحيات المجلس والرئيس ولا سيما ما تعلق بالنظام المالي وبرنامج عمل الجماعة وتدبير الموارد البشرية؛
مونوغرافية الجماعة؛

منظومة لتقديم الاستشارة لرئيس المجلس في مجال صلاحياته على مستوى السلطة المكلفة بالداخلية؛

تنظيم دورات تكوينية لفائدة أعضاء مجالس الجماعات طبقا للمرسوم رقم 297 - 16 - 02 بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس، مدتها شروط الاستفادة منها ومساهمات الجماعات في تغطية مصاريفها؛

إعداد دلائل المساطر لإدارة الجماعة؛

إعداد نظام معلوماتي مندمج يهتم المجالات المالية والمحاسبية ووضعه رهن إشارة الجماعة؛

إعداد نموذج للوحات القيادة بالجماعة ومؤشرات لتقييم وتتبع أدائها وقياس مستوى إنجاز ونجاعة وجوده أنشطتها؛

¹ - لحسن البلقسمي: برنامج تكوين أطر ومنتخبي الجماعات الترابية - إعداد وهندسة ميزانية الجماعات ، جهة مراكش أسفي، (مطبوع)، ص. 43 :

مواكبة الجماعة من أجل تقوية قدراتها الإدارية والتنظيمية وتحسين مردودية مواردها البشرية وكذا تجويد الخدمات المقدمة من قبلها؛
إعداد دليل يوضح المبادئ الأساسية لمكونات منظومة الرقابة الداخلية والافتحاص الداخلي، وطريقة اعتمادها، بالإضافة إلى طريقة تجميع وتحليل المخاطر؛

تفعيل مقتضيات المرسوم 404 - 16 - 02 المتعلق بشروط ومساطر تشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين العمالات والأقاليم والجماعات الموجودة بترابها في كل ما يرتبط بالإشراف المنتدب على المشروع وبناء على المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 14 - 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛

نظرا للنقص الذي تعاني منه بعض الجماعات خاصة الصغيرة منها على مستوى الموارد المادية والبشرية، أصبحت الضرورة تقتضي تدخل العمالات والأقاليم لتعضيد مجهودات هذه الجماعات في مجال إنجاز الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، باسمها ولحسابها وذلك بعد تداول متطابق بين مجالس العمالة أو الإقليم ومجالس الجماعات¹؛

ويهدف تحقيق فعالية النظام المالي الجماعي، ينبغي أيضا تفعيل المرسوم رقم 441 - 09 - 02 المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، والذي ينص في المادة 15 على أنه ينبغي أن "تبرم اتفاقية شراكة بين وزارة الداخلية والخزينة العامة للمملكة من أجل تحديد طبيعة الخدمات التي يمكن إنجازها لفائدة الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات في مجال الاستشارة والمساعدة القانونية والمالية ولا سيما تعبئة الموارد الجبائية وتنفيذ

¹ - لحسن اليقنيس: المرجع السابق، ص 44 :

النفقات"، وهو تأكيد - بحسب الأستاذ لحسن البلقسي - على أهمية التعاون الوطيد بين المحاسب العمومي والامر بالصرف.

عموما، أن الضرورة تقتضي تجاوز جميع الإختلالات الموما إليها وذلك من أجل تحقيق جماعة مقاولة وجماعة مستثمرة، لأن الاستثمار يدر أموالا ومبالغ إضافية على مداخيل الجماعات. إن هذا الواقع الذي أصبحت عليه بعض الجماعات الترابية حيث الإصلاحات المالية لم تكن في مستوى الأدوار التي أصبحت تضطلع بها هذه المكونات الترابية، وهو ما أدى إلى إفراز مجموعة من المشاكل على مستوى التدبير المحلي حيث وجدت الجماعات الترابية نفسها غير قادرة على بلورة مجموعة من الاختصاصات على أرض الواقع. وبالتالي أصبح هذا الأمر يستلزم إعادة النظر في تدبير الشأن العام المحلي في جميع جوانبه وذلك عبر عقلنة التدبير المالي المحلي من خلال توفير الآليات والوسائل الكفيلة بالرفع من الموارد المالية، واعتماد وسائل رقابية حديثة لتخفيف الضغط الرقابي الذي تمارسه سلطات الرقابة والانفتاح على مبادئ الحكامة المالية، وهذه كلها آليات سوف تجعل الجماعات الترابية فاعلا قويا ومنبعا لتحقيق التنمية المحلية.

كما أن تجاوز كل الإختلالات التي يعرفها التدبير المالي، يستوجب دعم وعقلنة الموارد المالية وترشيد الإنفاق المحلي وإعادة النظر في نظام التمويل الخارجي. فبالنسبة لعقلنة تدبير المداخيل العمومية يمكن أن يتحقق عبر إعادة النظر في مداخيل الهيئات اللامركزية عبر تحسين الموارد الجبائية وغير الجبائية، فالنظام الضريبي المحلي - كما أسلفنا القول- إذا كان يستفيد من ناتج ضريبي متعدد المصادر يتأتى مما تحوله الدولة للجماعات الترابية وذلك نظرا لتزايد حاجيات التنمية المحلية وضعف الموارد الذاتية لأغلب الجماعات الترابية، مما جعل الضرائب المحولة تشكل 80 بالمائة من حجم الموارد التي تعتمد عليها الجماعات، إلا

أن هذا النظام أبان على مجموعة من النواقص التي تستدعي تحديث وعقلنة هذه المداخل خاصة فيما يتعلق بعائد الضريبة على القيمة المضافة التي أبانت طريقة توزيعه عن عدم جدواها لكونها جد معقدة، ممل يستدعي إعادة النظر فيها وفق معايير قانونية، تراعي نوع وحجم اختصاصات كل جماعة ترابية على حدى والاختصاصات المحتفظ بها للدولة ومؤسساتها وليس توزيعها بشكل اعتباري وتوجيه قسط هام من التمويل لمشاريع وقضايا الدولة.

من جهة أخرى، فلا بد من عقلنة الموارد الجبائية الذاتية للجماعات الترابية وذلك عبر إعادة النظر في الوعاء الجبائي المحلي وجعله مصدر تمويل للوحدات اللامركزية، وذلك عن طريق إقرار جبائية عقارية تدخلية قصد محاربة المضاربة العقارية وتجميد الأراضي، أو ما يسمى بالرأسمال العقاري وكذلك تطبيقها في الوسط القروي .

أما بالنسبة للموارد غير الجبائية والتي تلعب دورا مهما في تنمية قدرات الجماعات الترابية خاصة الأملاك الجماعية، فهي الأخرى ينبغي عقلنة تديرها وذلك عن طريق تطوير المنظومة القانونية المنظمة لها وجعلها تسير التطورات الاقتصادية والاختصاصات الموسعة التي أصبحت تطل تدبير الشأن العام المحلي، والحد من التسهيلات الإدارية اللامشروعة اتجاه المستفيدين منها لاعتبارات اجتماعية أو سياسية الشيء الذي يفوت على الجماعات فرصا مهمة للاستفادة من المزايا التي تقدمها هذه الأملاك، كاستغلالها في إنشاء أماكن اقتصادية أو سياحية...، تدر على الجماعات الترابية موارد مالية.

وبخصوص التمويل الخارجي أو ما يسمى كذلك بالتمويل الاستثنائي (القروض أو الإعانات العمومية) والذي تلجأ إليه الجماعات الترابية عند عجزها عن تغطية مصاريفها وتمويل مشاريعها التنموية، هو الآخر يستلزم إعادة النظر فيه وفق رؤية

جديدة تهدف إلى عقلنته وترشيده، وذلك عبر وضع إطار من شأنه تعزيز دور صندوق تجهيز الجماعات الترابية وتأهيل الكفاءات القائمة على تدبير هذا الصندوق. إضافة إلى ذلك يجب إحداث منسقين محليين سيشكلون دعامة أساسية لسياسة القرب المتبعة من طرف الصندوق لفائدة الجماعات الترابية وأداة مكاملة لتسهيل وتسريع مسار التمويل ومن تم تحسين مستوى التمويل والاستثمارات المحلية لصالح المواطنين ، كما أنه لا بد من تخفيض سعر الفوائد المترتبة على القروض، وضرورة انتقال سياسة الاقتراض الجماعي من قطب واحد "صندوق التجهيز الجماعي" إلى أقطاب متعددة لخلق نوع من المنافسة من جهة وتوسيع دائرة القروض من جهة أخرى.

أما بالنسبة لنظام الإعانات العمومية أو ما يسمى بالمساعدات المالية التي تمنح من طرف الدولة للجماعات الترابية على شكل معونة قصد تغطية حاجياتها، يستوجب تحسينه بالكيفية التي تجعله ذي فائدة أكبر، فنظام التمويل الجماعي في حاجة إلى قواعد محكمة ونظام توزيع محدد يبين بالخصوص طريقة ومسطرة منح هذه المساعدات وكذا سعرها ونوعية الأشغال والتجهيزات التي تمولها وكيفية استعمالها والجهة المختصة بمراقبة توظيفها.

أما تدبير الإنفاق المحلي هو أيضا في حاجة ماسة إلى ترشيد وعقلنة وذلك عن طريق التقليل من أوجه الإنفاق عن طريق إلغاء بعضها إذا لم تكن هادفة وضرورية وهنا يجب أن ينصرف اهتمام الجماعات الترابية إلى نفقات التسيير حيث يجب جردها وإحصائها وترتيبها حسب ضرورتها، فما هو غير ضروري يجب أن يستبعد كليا والباقي يجب التصرف فيه وذلك وفق سياسة ناجعة تكون فيها المراقبة هي أولوية الأولويات. وهكذا مثلا، ينبغي ترشيد استهلاك الماء والكهرباء والهاتف واستعماله وفق قواعد الاقتصاد والفعالية والنجاعة. وبالنسبة لنفقات

التسيير الأخرى، يستلزم التحكم في نفقات استهلاك الوقود والزيوت والحد من
 وثيرة نموها، بالإضافة إلى ضبط عمليات اقتناء أدوات ولوازم المكتب والنظم
 المعلوماتية.

أما بالنسبة للنفقات الاجبارية مثل نفقات الموظفين فينبغي أن تخضع لمنطق
 العقلنة عبر حصر نفقات الموظفين وتجميد خلق المناصب المالية، وكذا التحكم
 في الوظيفة الادارية الجماعية وهذا يستوجب حصر المناصب المالية الجديدة في
 الكفاءات ذات الأولوية ومنع التوظيف في السلالمة الدنيا، وتشجيع عمليات
 إعادة انتشار الموظفين وإحصاء الأعداد الفائضة من الموظفين والأعوان
 والمناصب الغير ملائمة والغير مطابقة لطبيعة ومهام الجماعات الترابية، وإحصاء
 الموظفين المتقاضين راتبهم من ميزانية الجماعات المحلية والموضوعين رهن إشارة
 إدارات أخرى، إلى غير ذلك من الآليات التي تهدف إلى ترشيد هذا النوع من
 النفقات المحلية.

Les mesures antidumping et les aléas du marché mondial de l'acier : L'exception généralisée ?

Cas de l'affaire Maroc-Turquie devant l'ORD

Abdelfettah EL FATIN

Professeur de droit public

FSJES, Ain Chock, Université Hassan II,

Casablanca, Maroc

juriste.fatin@gmail.com

0625554511

Résumé : Suite aux mesures antidumping qui se répandent et frappent les produits étrangers d'acier, les recours en chaîne se multiplient devant l'organe de règlement des différends. En conséquence, ces mesures protectrices passent d'un principe exceptionnel à une attitude « généralisée », vu que le marché mondial déséquilibré de l'acier a fortement pesé sur les politiques commerciales des États(I). La récente affaire Maroc-Turquie, introduite devant le groupe spécial, illustre la montée de ces mesures protectrices et réconforte les positions des États qui en sont les auteurs grâce, entre autres, à l'apport des membres tierces des groupes spéciaux(II).

Mots clés : Mesures antidumping, OMC, Maroc, Turquie, généralisation, Confortation

Anti-dumping measures and the vagaries of the world steel market: The Widespread exception?

Case of Morocco-Turkey affair before the DSP (the Dispute Settlement Body)

Summary: Following the spread of antidumping measures striking foreign steel products, chain appeals to the Dispute Settlement Body have multiplied. Consequently, these protective measures have shifted from an exceptional principle to a "widespread" attitude due to the fact that the unbalanced world steel market weighed heavily on the states trade policies. The recent Morocco-Turkey case brought before the Dispute Settlement Organ illustrates the rise of

these protective measures and comforts the perpetrators states positions thanks to their contributions as third parties member states.

Key words : measures antidumping ; OMC, Morocco, Turkey, generalization, comfort

Plan

Introduction

I- Les mesures antidumping : de l'exception de droit à « une généralisation » de fait

1- Les mesures antidumping : Exception pour faire face à l'imprévu

1.1 La portée du principe

1.2 Le principe relativement contesté dans la pratique

2- Le recours « généralisé » aux mesures antidumping contre les produits en acier

2.1 L'excédent et ses effets pervers

2.2 Le recours « généralisé »

II-L'affaire Maroc-Turquie devant l'ORD : Illustration qui conforte les parties défenderesses

1-Aspects factuels et mesures en cause

1.1 Chronologie des faits

1.2 Mesures contestées, mesures défendues

2- Confortation des mesures antidumping liées au commerce d'acier

2.1 Effet relatif et influent des tierces parties

2.2 Variables révélateurs

Conclusion

Introduction

L'Accord antidumping de l'OMC permet aux gouvernements d'intervenir contre le dumping lorsqu'un préjudice est causé à la branche de production nationale concurrente. Les mesures qui protègent les producteurs locaux des progressions brusques d'importations, faisant l'objet d'un commerce déloyal, sont permises à condition d'être justifiées par des enquêtes démontrant les risques encourus par les producteurs du fait de ces importations. Le marché mondial excédentaire de l'acier a rendu ces pratiques généralisées. Ces dernières étaient jusque là une exception encadrée juridiquement¹ (1).

¹ L'article premier de l'Accord antidumping énonce le principe fondamental selon lequel un Membre ne peut pas imposer de mesure antidumping à moins d'avoir déterminé, à

Aujourd'hui, plusieurs États y recourent dont le Maroc qui est appelé à s'exprimer (pour la première fois) devant l'ORD suite à la composition d'un groupe spécial à la demande de la Turquie(II)¹. Cette affaire promet une confortation du recours à ces pratiques protectrices eu égard à l'interprétation du groupe spécial et aux prises de position des parties concernées directement et des parties tierces.

I- Les mesures antidumping contre les produits étrangers en acier : de l'exception de droit à « une généralisation » de fait

Les mesures antidumping , qui au départ relevait de l'interdit dans les relations commerciales entre Etats membres de l'OMC devient une mesure "généralisée".

1- Les mesures antidumping : Exception pour faire face à l'imprévu

Le recours aux mesures antidumping, encadré par l'accord de l'OMC, demeure relativement contesté dans les faits.

1.1 La portée du principe

La procédure antidumping est un des principaux outils utilisés par les États pour régler les importations et protéger leur marché sur la base des règles du commerce international. Le principe du dumping commercial est interdit par l'Organisation Mondiale du Commerce. En rétorsion à une pratique de dumping juridiquement prouvée, tout pays membre de l'OMC a la possibilité de mettre en place une taxation supplémentaire à l'importation sur un délai de cinq ans pour les produits concernés afin de protéger son marché². Cette taxation supplémentaire, dénommée droit antidumping, est ajoutée aux droits de douane et rentre dans l'assiette de calcul de la TVA.

1.2 Le principe relativement contesté dans la pratique

Quelques remarques appuient cette relative contestation de fait. D'abord, 37 membres avaient indiqué, selon le rapport de 2016, qu'ils n'avaient pas de législation antidumping. Encore, 20 membres n'avaient présenté aucune notification concernant leurs législations antidumping³. Aussi,

la suite d'une enquête menée en conformité avec les dispositions de l'Accord, l'existence d'importations faisant l'objet d'un dumping, d'un dommage important causé à une branche de production nationale et d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et ce dommage

¹ Maroc - Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie - Constitution du groupe spécial établi à la demande de la Turquie - Note du Secrétariat WT/DS513/3 | 18 mai 2017

² L'article 6 énonce des règles détaillées concernant la procédure d'enquête, y compris l'obtention des éléments de preuve et l'utilisation de techniques d'échantillonnage

³ Rapport du comité des pratiques antidumping , adopté le 27 octobre 2016.

des préoccupations sur un ensemble de mesures antidumping prises par des Membres¹ de l'OMC, visant l'acier importé en particulier, continuent à dominer les discussions lors de la réunion du Comité des pratiques antidumping de l'OMC, le 27 octobre 2016.

2- Le recours « généralisé » aux mesures antidumping contre les produits en acier

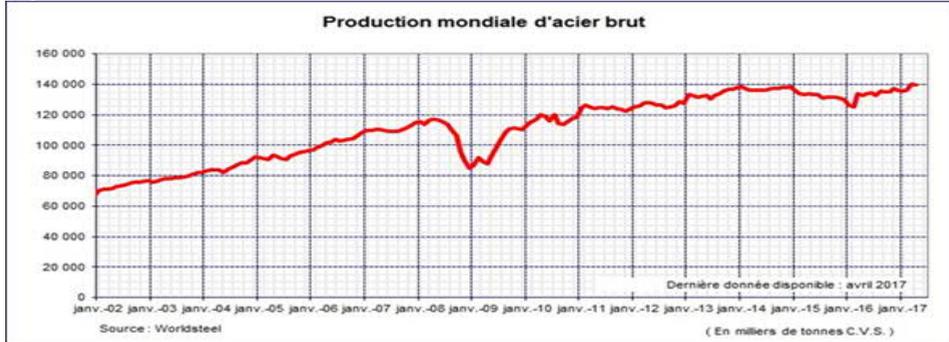
L'excédent commercial en acier a conduit à un recours généralisé aux mesures antidumping de la part des Etats membres en guise de protection de leurs économies nationales.

2.1 L'excédent et ses effets pervers

La production de l'acier (Figure 1) a atteint 1.629 millions de tonnes contre 1.615 millions en 2015, selon l'Association mondiale de l'acier (WSA). La production chinoise est montée à 808 millions de tonnes, un chiffre en hausse de 1,2%. La Chine représente environ la moitié de la production mondiale mais aussi la moitié des capacités excédentaires du marché mondial estimées à 350 millions de tonnes. La production de cet Etat a de ce fait continué d'augmenter les aciéries en activité profitant de la hausse de quelque 60% des prix. Cette augmentation est due en grande partie à la rhétorique chinoise sur les réductions de capacités. Également, la production de l'Inde, troisième pays producteur, a augmenté de 7,4% à 96 millions. Par régions, la production asiatique a augmenté de 1,6% à 1.125 millions de tonnes, celle de l'Union européenne a reculé de 2,3% à 162 millions de tonnes et celle d'Amérique du Nord est restée stable à 111 millions, selon la WSA. La production mondiale d'acier brut a augmenté de 0,8% en 2016 avec une hausse notable en Chine, le premier producteur mondial. Ce grand essor a dû avoir des effets négatifs si on prend l'exemple de « Arcelor-Mittal » et « Tata Steel » qui ferment encore des usines en Europe. Ces dernières années, quelque 40.000 emplois ont été perdus dans le secteur.

¹Accordingtothe Japan, The numberofdumpinginvestigationsinitiatedbymembers in the steel sectorstoodat 23 in both 2012 and 2013 respectively, Japan noted; howeveritrosesharplyto 41 investigations in 2015, in https://www.wto.org/french/news_f/news16_f/anti_01nov16_f.htm

Figure 1



Cet excédent a entraîné également une augmentation des mesures correctives commerciales. Les problèmes qui touchent le secteur mondial de l'acier incitent les gouvernements à y recourir pour protéger les producteurs locaux ; la surcapacité dans le secteur de l'acier et les distorsions qui en résultent dans le commerce de l'acier entraînaient une augmentation des enquêtes ouvertes en matière de mesures antidumping et de sauvegarde concernant les produits sidérurgiques.

En 2015, en termes de nouvelles enquêtes, 18 enquêtes de sauvegarde, 18 enquêtes antidumping et une enquête antisubventions ont été ouvertes. Ces chiffres sont légèrement inférieurs à ceux de 2014 (37 contre 41). Le nombre de nouvelles enquêtes de sauvegarde en 2014 affichait une tendance à la hausse, mais le nombre en 2015 est revenu au niveau de 2013. En termes absolus, cela reste toutefois un nombre important.

2.2 Le recours « généralisé »

Plusieurs membres¹ de l'OMC ont émis des observations liées à l'augmentation de ces mesures. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet du manque d'informations concernant les programmes de subventions des gouvernements en général, ainsi que les programmes de subventions destinées aux producteurs d'acier en particulier. De nombreux

¹ Japan said the number of new investigations initiated in 2014 and 2015 was high and that 154 new investigations were initiated during the first half of 2016 alone. Japan said this was a reaction to overcapacity in steel and other sectors, mainly by producers in emerging markets, (prise la parole lors de la réunion du Comité des pratiques antidumping du 27 avril pour exprimer leur préoccupation quant à la forte augmentation du nombre d'enquêtes antidumping)

membres¹ ont fait remarquer que l'obligation de notifier les subventions spécifiques était peu observée et de moins en moins respectée, ce qui constituait un problème systémique majeur pour la mise en œuvre de l'Accord sur les subventions.

En termes de secteur, l'acier faisait l'objet de la plupart des nouvelles enquêtes en matière de défense commerciale. Effectivement, 19 des 37 nouvelles enquêtes ouvertes en 2015 portaient sur des produits sidérurgiques (plus de la moitié du nombre total de nouvelles enquêtes et plus que les 12 nouvelles enquêtes portant sur l'acier en 2014). Vient ensuite le secteur de la chimie, avec 7 nouvelles enquêtes ouvertes en 2015 (diminution par rapport aux 11 ouvertes en 2014). L'industrie du papier, qui avait été particulièrement visée en 2014 (5 nouvelles enquêtes), a fait l'objet de trois nouvelles enquêtes en 2015.

Comme indiqué précédemment, la grande majorité des nouvelles enquêtes ouvertes en 2015 portait sur le secteur de l'acier, qui connaît une crise mondiale principalement en raison de ses surcapacités excessives. Les États-Unis ont imposé des mesures antisubventions provisoires et quelques pays en voie de développement ont ouvert des enquêtes de sauvegarde (l'Inde a ouvert deux enquêtes et le Chili, la Malaisie, le Viêt Nam et la Zambie en ont ouvert chacun une).

II- L'affaire Maroc-Turquie devant l'ORD : Mesures antidumping contre les produits turcs en acier laminés à chaud

Le cas d'espèce Maroc-Turquie offre l'illustration de la montée de ces conduites étatiques exceptionnelles .

1- Aspects factuels et mesures en cause

L'affaire Maroc-Turquie illustre cette montée du recours aux pratiques antidumping contre les produits en acier.

1.1 Chronologie des faits

L'enquête antidumping sur l'acier turc et européen a été déclenchée suite à une plainte déposée par Maghreb Steel. Le sidérurgiste marocain, pâtit d'une mauvaise situation financière, a remis en cause la baisse de la demande mondiale d'acier, et donc la chute de son prix. Aux termes de cette enquête, le Maroc a établi une détermination fiscale reconnaissant l'application à titre définitif d'une mesure antidumping d'un ordre variant entre 11°/° et 12, 11°/°

¹ 37 Membres avaient indiqué qu'ils n'avaient pas de législation anti-dumping selon le rapport de 2016 et 20 Membres n'avaient présenté aucune notification concernant leurs législations antidumping

pour une durée de 5 ans (Figure 2). Cette mesure est entrée en vigueur le 26 septembre 2014. Le 3 octobre 2016, la Turquie a demandé l'ouverture de consultations avec le Maroc au sujet de l'imposition de ces mesures antidumping définitives sur les importations de certains produits en acier laminés à chaud.

Figure 2

Exportateur	Origine	Marge antidumping définitive
ARCELOR MITTAL	Union Européenne	11,06 %
TATA STEEL	Union Européenne	22,11%
STEEL LINK	Union Européenne	22,11%
Autres exportateurs	Union Européenne	22,11%
COLAKOGLU METALURJI	Turquie	11%
ERDEMIRGROUP/ ISDEMIR	Turquie	11%
Autres exportateurs	Turquie	11%

Source : MDCCE

On peut résumer les principaux arguments¹ de la partie marocaine comme suit :

- Manque de collaboration des exportateurs turcs à l'enquête ;
- Domage important subi par l'industrie nationale prenant la forme de retard dans la création de branche de production nationale ;
- Les importations de tôles laminées à chaud en dumping ont eu un effet non négligeable sur la sous cotation des prix de ventes de l'industrie nationale ;
- La détermination du lien de causalité est établie sur la base de l'analyse de la coïncidence entre l'évolution des importations de tôles d'acier laminées à chaud et l'évolution des facteurs relatifs au dommage, de l'analyse des facteurs

¹ Avis public n°16/14 relatif à l'enquête antidumping sur les importations de tôles d'acier laminées à chaud originaires de l'Union Européenne et de la Turquie, MDCCE

autres que les dites importations en dumping et de leurs effets sur la branche de production nationale.

Lors des discussions entre les deux parties, le Maroc a suggéré à la Turquie de formuler, auprès de Rabat, une demande de réexamen de ces mesures mises en place par le ministère marocain du Commerce extérieur pour protéger l'entreprise Maghreb Steel. La proposition a été refusée par la partie turque qui a réclamé la suppression totale et immédiate des mesures antidumping. Le 12 janvier 2017, la Turquie a demandé l'établissement d'un groupe spécial. À sa réunion du 25 janvier 2017, l'ORD a reporté l'établissement d'un groupe spécial. Ce dernier a été établi par la suite le 20 février 2017. La Chine, la Corée, l'Égypte, les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde, le Japon, le Kazakhstan, Singapour et l'Union européenne ont réservé leurs droits de tierces parties.

1.2 Mesures contestées, mesures défendues

Le ministère chargé du commerce extérieur, dans son avis en date d'août 2014, explique qu'il a réussi à établir un lien de causalité entre les « dumpings » européen et turc et l'incapacité de l'industrie nationale à écouler sa production. L'administration estime qu'on peut parler de « dumping » parce que les sidérurgistes étrangers vendent leurs produits au Maroc à un prix inférieur à celui qu'ils pratiquent normalement sur leur propre marché intérieur.

L'Accord antidumping de l'OMC permet aux gouvernements d'intervenir contre le dumping lorsqu'il existe un dommage véritable « important » causé à la branche de production nationale concurrente. Pour cela, le gouvernement concerné doit pouvoir démontrer qu'un dumping a lieu, calculer l'ampleur du dumping (dans quelle mesure le prix à l'exportation est inférieur au prix pratiqué sur le marché intérieur de l'exportateur) et démontrer que le dumping cause ou menace de causer un dommage. Les méthodes de calcul sont définies dans l'accord.

La Turquie reproche le fond et la forme de la mesure prise par le Maroc. D'après le communiqué de l'OMC qui fait référence à la dénonciation turque en date du 3 octobre (qui n'est pas une plainte mais une demande de consultation), celle-ci reproche notamment au Maroc de prétendre que les exportateurs turcs n'ont pas déclaré toutes leurs ventes au Maroc sans avoir entendu leurs explications. La partie turque estime que le Maroc n'a pas non plus suffisamment prouvé le lien de causalité entre le « dumping » turc et la mauvaise situation du producteur marocain. La Turquie allègue qu'il apparaît

que ces mesures sont incompatibles avec quelques articles¹ de l'accord antidumping. On peut résumer les reproches² de la Turquie comme suit :

-Les autorités marocaines n'ont pas terminé l'enquête dans le délai maximal de 18 mois prévu à l'article 5.10 de l'accord antidumping ;

-Les autorités marocaines n'ont pas aménagé aux exportateurs turcs la possibilité d'expliquer les divergences alléguées, n'ont pas pris en compte les éléments de preuve versés au dossier qui concernent ces divergences, et ont appliqué les données de fait disponibles pour déterminer les marges de dumping des exportateurs turcs sans faire preuve d'une « circonspection particulière » ;

-Les autorités marocaines n'ont pas communiqué les faits essentiels concernant la décision d'utiliser les données de fait disponibles (incompatibilité avec l'article 6.9 de l'accord antidumping).

2- Confortation dans le recours aux mesures antidumping liées au commerce d'acier

L'effet relatif des tierces parties membres du groupe spécial réconforterait les positions des États dans la défensive, en faisant jouer les intérêts et les solidarités du moment.

2.1 Effet relatif et influent des tierces parties

L'apport argumentatif des tierces parties n'est pas sans poids car :

« Même si l'on sait que les membres de l'OMC peuvent demander à être tierces parties, que ce statut leur est accordé libéralement et que certains membres de l'OMC (...) sont très souvent présents à ce titre pour faire valoir leurs arguments, que les rapports rappellent avec application, il n'est cependant pas toujours évident de peser ce que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel en font exactement. Si l'on pourrait être tenté de considérer que l'effet est marginal, l'affaire [Chine – Mesures affectant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels] pourrait néanmoins montrer

¹ 1er, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 5.10, 6.8, 6.9 et 18.1 et les paragraphes 1, 3, 5, 6 et 7 de l'Annexe II de l'Accord antidumping; l'article 3:2 et 3:3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation; et les articles I:1, VI, X:1, X:2, X:3 a) et XI:1 du GATT de 1994.

² Demande de consultations présentée par la Turquie, WT/DS 513, 7 octobre 2016

que la participation des tierces parties n'est pas purement formelle et qu'elles sont écoutées »¹.

Ceci montre qu'elles peuvent également « aider à élargir l'éventail des arguments et des considérations mis devant des groupes spéciaux et l'Organe d'appel, et à éviter que les groupes spéciaux se concentrent trop étroitement sur les intérêts² particuliers des parties au différend »³ Dans notre cas d'espèce, la participation des parties tierces n'échappera pas aux intérêts de chaque État en faisant jouer le principe de coopération (surtout entre pays en voie de développement) dans le dessein de peser de leur poids argumentaire devant le juge.

2.2 Variables révélateurs

Si on examine les possibles positions de quelques parties tierces constituant le groupe spécial dans notre cas de figure, on peut avancer un certain nombre de variables qui peuvent jouer dans l'intérêt du Maroc. D'abord, la Chine voudrait bien instaurer un climat de confiance avec le Royaume Chérifien vu qu'en sidérurgie, un industriel chinois s'y installe avec un investissement de 1,3 milliard de dirhams. La société chinoise Shandong Shangang, spécialisée dans la fabrication des produits en acier, s'implante au Maroc. Elle a signé, ce mardi à Rabat, un mémorandum d'entente portant sur son implantation dans la zone franche de Tanger Automotive City. Signé avec le ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'économie numérique. Ce mémorandum porte sur un projet d'investissement de 1,3 milliard de dirhams. Le projet consiste en une unité de fabrication moderne de structures et de pipelines en acier sur une superficie de 14 hectares. Le ministre marocain a souligné que toute la production, estimée à 250 000 tonnes de tuyaux en acier annuellement, sera destinée à l'export vers l'Afrique et l'Europe. Cette stratégie de coopération, soutenue par la Chine, pourra

¹ RUIZ FABRI H. & MONNIER P., « Organisation mondiale du commerce : Chronique du règlement des différends 2009-2010 », Journal du droit international (Clunet), 2010, no. 3, p. 950.

² Selon l'article 10:2 du mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, pour intégrer la procédure du groupe spécial, ces membres doivent avoir un intérêt substantiel dans l'affaire portée devant le groupe. Il se trouve justement que plusieurs de ces pays sont confrontés à des droits antidumping appliqués par la partie marocaine à certains de leurs produits

³ ROSAS A., « Joinder of Parties and Third Party Intervention in WTO Dispute Settlement », in WEISS F. (ed.), Improving WTO dispute settlement procedures : issues and lesson from the practice of other international courts and tribunals, Cameron May, London, 2001, p. 85.

jouer en faveur du Maroc. Du côté de l'Union Européenne, son silence depuis l'entrée en vigueur des mesures anti-dumping par le Maroc laisse sombrer un doute sur sa position vu son immobilisme. D'ailleurs, l'UE s'est trouvée à maintes reprises dans la même situation que le Maroc. Relativement aux États Unis et compte tenu de son recours fréquent aux mesures anti-dumping (à titre d'exemple, ils ont imposé des mesures antidumping finales visant l'acier inoxydable en provenance du Mexique), une condamnation forte du Maroc ne serait pas de bonne augure pour eux, et ils chercheraient bien à limiter les incidents au recours à ces pratiques sur la partie défenderesse.

Conclusion

Face à un marché mondial excédent de l'acier, le recours aux mesures antidumping se répand et passe d'un statut d'exception relativement contesté à une attitude « généralisée », protégée par l'intérêt des parties tierces membres des groupes spéciaux.

Bibliographie

Articles :

-ROSAS A., « Joinder of Parties and Third Party Intervention in WTO Dispute Settlement », in WEISS F. (ed.), *Improving WTO dispute settlement procedures : issues and lesson from the practice of other international courts and tribunals*, Cameron May, London, 2001, p. 85.

-RUIZ FABRI H. & MONNIER P., « Organisation mondiale du commerce : Chronique du règlement des différends 2009-2010 », *Journal du droit international (Clunet)*, 2010, no. 3, p. 950

Documents officiels :

-Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 1994

-Accord sur les procédures de licences d'importation, GATT, 1994

-Avis public n°16/14 relatif à l'enquête antidumping sur les importations de tôles d'acier laminées à chaud originaires de l'Union Européenne et de la Turquie, MDCCE, 12 Août 2014

- Demande de consultations présentée par la Turquie, WT/DS513, 7 octobre 2016
 - Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Turquie WT/DS513/2, 13 janvier 2017
 - Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, OMC
 - Note de secrétariat, constitution du groupe spécial établi à la demande de la Turquie, WT/DS513/3, 18 mai 2017
 - Rapport du comité des pratiques antidumping/L/1158, G/ADP/23, 1er novembre 2016.
- Site officiel :
- www.wto.org/french/news_f/news16_f/anti_01nov16_f.htm

Le Plan Maroc Vert et la question de sécurité alimentaire

Par Said ALAHYANE,
Docteur en droit public,
Université Cadi Ayyad

Introduction :

Les politiques agricoles marocaines ont parcouru trois phases fondamentales depuis l'indépendance du pays jusqu'à 2008. Au départ, les pouvoirs publics sont intervenus massivement dans l'agriculture mais fondamentalement en faveur des périmètres irrigués. Ensuite, le Maroc s'est engagé dans le programme d'ajustement structurel en limitant l'action des pouvoirs publics dans le secteur agricole pendant la période allant de 1985 à 1993. Dans les années 90 du siècle dernier, l'évolution des politiques agricoles a abouti à une grande implication du pays dans la libéralisation de son commerce agricole par la conclusion d'un nombre d'accords de libre-échange.

A la veille de la mise en place du Plan Maroc Vert (PMV) en 2008, c'est-à-dire après un demi-siècle de politiques agricoles, l'état des lieux de la sécurité alimentaire illustre une situation inquiétante au Maroc. Il s'est avéré que les trois conditions nécessaires à la mise en œuvre de cette dernière (à savoir, la disponibilité, l'accessibilité et la salubrité des aliments) n'étaient pas réunies. D'une part, la production nationale agro-alimentaire n'a pas été en état de satisfaire les besoins de consommation intérieure en denrées de base tels que les céréales, l'oléagineux, le sucre, le lait...etc. D'autre part, la pauvreté est demeurée un problème majeur qui entrave l'accès des couches sociales défavorisées aux produits alimentaires disponibles sur le marché national ; De même que la protection de la sécurité sanitaire des aliments était toujours défaillante, engendrant ainsi des menaces réelles sur la santé du consommateur marocain. On voit bien donc que la sécurité alimentaire, au sens où celle-ci est internationalement comprise et pratiquée, n'était pas garanti d'une manière satisfaisante et partant était loin d'être effective à la veille du PMV.

Le PMV de 2008, nouvelle politique agricole du pays, doit naturellement être animée par une nouvelle vision de la question agro-alimentaire, et qui soit radicalement différente de celle qui a marqué jusqu'au là les politiques

agricoles précédentes. C'est ce que nous allons essayer d'examiner dans ce papier à travers la présentation du PMV, l'analyse de sa conception vis-à-vis de la sécurité alimentaire et l'examen du bilan de ses réalisations.

l) Présentation du PMV.

Nous nous intéresserons, dans les développements qui suivent, à la présentation du PMV tant au niveau des fondements sur lesquels il repose qu'au niveau de sa structure composée de deux piliers et d'un socle d'actions transversales.

1) Fondements du PMV.

Vers la fin de l'an 2007 le ministre de l'agriculture Mr. Aziz Akhannouch a chargé le cabinet d'études international «Mc Kinsey» pour élaborer une nouvelle stratégie agricole pour le pays. Celle-ci fut ainsi confectionnée en l'espace de moins de cinq mois et présentée par la suite devant le roi du Maroc lors de la troisième édition du Salon international de l'agriculture de Meknès (SIAM) en avril 2008. Dans les documents produits en la matière, les concepteurs du PMV commencent par préciser les multiples enjeux que représente l'agriculture marocaine¹. Sur le plan économique, le secteur agricole favorise la croissance nationale en contribuant de 15% à 20 % du PIB global. De même, et en terme d'emploi, 4 millions de personnes travaillent dans l'agriculture et 60000 dans l'industrie agro-alimentaire. Le secteur agricole a aussi un impact significatif sur la balance commerciale du pays, notamment dans son volet alimentaire qui demeure déficitaire (hors produits de mer) de 2 Mds DH (13 Mds DH des exports et 15 Mds DH des imports).

Les enjeux sociaux de l'agriculture marocaine consistent en la stabilisation de la population rurale et en la lutte contre la pauvreté. Etant de l'ordre de 18 millions de personnes, cette population représente 49% des ménages du pays qui vivent d'ailleurs dans des conditions extrêmement difficiles. Par ailleurs, 80% de la population rurale exerce et survit grâce à des activités agricoles.

En terme du développement durable, l'agriculture est appelée à assurer une meilleure gestion des ressources en eau dans la mesure où elles en consomment actuellement 80% à 90% au niveau national. Enfin, et sur le plan de la sécurité alimentaire, l'enjeu de l'agriculture marocaine est d'offrir un

¹ Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Plan Maroc Vert : Premières perspectives sur la stratégie agricole, Rabat, avril 2008, pp.7-8.

meilleur rapport qualité/prix pour 30 millions de consommateurs qui sont, dans leur grande majorité, sensibles aux prix des denrées de première nécessité.

Le diagnostic des concepteurs du PMV démontre aussi que l'agriculture nationale dispose d'un potentiel latent énorme dont il faut tirer profit. L'existence d'un marché national stimulant une forte croissance de la demande sur les produits agro-alimentaires, les avantages comparatifs de certains produits clés tels que les fruits et légumes, la présence au niveau national de plusieurs modèles d'entreprises agricoles et agro-industrielles réussis (COPAG, COSUMAR), et l'accès privilégié aux marchés européen et américain représentent ainsi les principaux atouts du secteur agricole marocain¹. Néanmoins, et selon les mêmes propos, il y a lieu de souligner de nombreux facteurs de blocage qui freinent le développement de l'agriculture nationale :

- La surexploitation et la sous-valorisation de l'eau dans un contexte de raréfaction accentuée des ressources en eau.

- La problématique du foncier.

- Le faible niveau de développement des structures d'encadrement du ministère.

- Les insuffisances du cadre réglementaire.

- Le quasi-monopole de la surface agricole utile (SAU) par les cultures céréalières (elles occupent 75% de la SAU).

- Le morcellement excessif de la SAU (70% des exploitations ont moins de 2 ha).

- Les déficits massifs en termes de mécanisation et d'utilisation d'engrais.

Après avoir mis en exergue les atouts et les faiblesses de l'agriculture nationale, les concepteurs du PMV ont clarifié les grandes tendances de cette politique agricole. Ayant pour objet la relance du secteur agricole, celle-ci est fondée sur six idées force² :

1-Une conviction claire que l'agriculture est le principal moteur de croissance de l'économie nationale sur les 10 à 15 années à venir par l'accroissement du PIB (de 70 à 100 Mds DH), la création d'emplois (1,5 millions nouveaux emplois), l'augmentation de la valeur des exportations (de 8 à 44 Mds

¹ Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Le Plan Maroc Vert, Rabat, Mai 2009, p.5.

² Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Le Plan Maroc Vert, présentation générale, Rabat, 2008, p.12.

DH) et par la lutte contre la pauvreté en améliorant le revenu agricole de 3 millions de ruraux.

2- Cette agriculture doit être une pour tous sans exclusive mais à travers des stratégies différenciées selon le tissu cible. Le PMV doit rompre avec le paradigme dualiste de l'agriculture (secteur moderne/secteur traditionnel). Cette nouvelle politique agricole est construite ainsi autour de deux piliers majeurs (Pilier I et pilier II).

3- Traiter le problème de fond de l'agriculture marocaine, celui de la faiblesse du tissu des acteurs, par la mise en place des modèles d'agrégation innovants, adaptés à chaque filière et socialement équitables.

4- L'investissement privé, accompagné d'une aide publique si nécessaire, représente un facteur clé de l'équation. L'objectif consiste à mobiliser annuellement un investissement de 10 Mds.

5- La mise en œuvre concrète de 1506 projets de développement.

6- Toutes les filières peuvent et doivent, et sans aucune hiérarchisation, contribuer à la réalisation des objectifs escomptés.

2) Contenu du PMV.

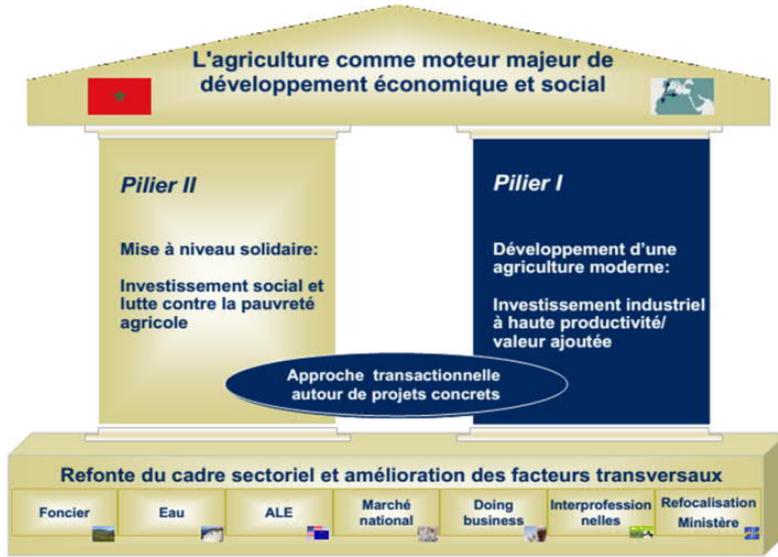
Quant au contenu du PMV, celui-ci comprend deux piliers majeurs avec un socle d'actions stratégiques d'ordre transversal¹. Le premier pilier vise à développer une agriculture moderne et compétitive à haute valeur ajoutée et productive, fondée sur les investissements privés et adaptés avec les règles du marché. Le deuxième pilier a pour objet de favoriser l'accompagnement solidaire des revenus agricoles des exploitants dans les zones marginales et défavorisées. Pour assurer la réalisation des projets des deux piliers dans de meilleures conditions, le PMV contient aussi un bloc d'actions transversales portant sur la politique foncière, la problématique de l'eau, les accords de libre-échange, le marché national, les organisations professionnelles, la

¹ Les actions transversales du PMV portent sur:

- La mise en place d'une politique foncière.
- Une gestion rationnelle et durable de l'eau.
- L'ouverture à l'international en promouvant les accords de libre-échange.
- L'amélioration de l'accès au marché national et la modernisation des circuits de distribution.
- L'adoption d'une politique fiscale adaptée.
- La refonte du dispositif de soutien aux acteurs.
- La restructuration du ministère de l'agriculture et des pêches maritimes et la création de nouvelles structures institutionnelles.

restructuration du ministère de l'agriculture. La figure suivante met en relief, d'une manière plus claire, l'ossature du PMV.

Schéma général du Plan Maroc Vert



Source : Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Le Plan Maroc Vert, présentation générale, Rabat, 2008, p.13.

Il est question ici de présenter les trois axes sur lesquels est basé le pilier I du PMV, surtout l'agrégation qui en constitue une composante fondamentale, ainsi que les fondements et les objectifs du pilier II du PMV.

A) Pilier I du PMV : une valorisation de l'agriculture moderne.

Le pilier I occupe une place de premier plan dans le PMV. Il porte sur les zones à fort potentiel agricole tels que les périmètres irrigués et le bour favorable. Son objectif consiste à développer une agriculture à haute productivité et à haute valeur ajoutée, et qui vise fondamentalement à répondre aux besoins du marché.

Le pilier I comprend donc trois principaux axes. Il s'agit d'abord de l'organisation des groupements interprofessionnels en vue de résoudre les problèmes intrinsèques aux filières d'une part et d'élaborer en concertation avec l'Etat les plans de développement de ces filières d'autre part. En second lieu, le pilier I du PMV a pour but le développement de la production à travers la mise en place des contrats-programmes entre l'Etat et les professionnels de

chaque filière. En vertu de chaque contrat-programme, les parties concernées s'engagent ainsi à contribuer au développement des filières et à l'augmentation de la production agricole, et ce conformément aux orientations globales du PMV. Enfin, le pilier I est basé sur l'agrégation qui, étant donné sa place centrale dans le PMV, sera abordée d'une façon plus approfondie dans les développements qui suivent.

L'agrégation, élément central dans le pilier I.

- Avantages de l'agrégation.

L'agrégation est un levier principal dans le cadre du pilier I du PMV. Elle a pour objet «...le regroupement des acteurs et des opérateurs dans l'agriculture autour de modèles innovants en les encourageant à adopter des modes d'organisation rationnelle qui tiennent compte des exigences dans l'ensemble des domaines de la chaîne de valeur (approvisionnement, équipement, commercialisation, export)¹». Il s'agit d'une forme d'organisation permettant d'agréger autour d'un grand exploitant agricole (un agrégateur) un certain nombre de petits et moyens agriculteurs (des agrégés). Selon les concepteurs du PMV, l'agrégation représente un partenariat gagnant-gagnant entre les deux parties. Ainsi, l'agrégateur peut élargir son assise foncière sans qu'il soit obligé de procéder à des investissements massifs et risqués dans le foncier. De même, l'agrégation lui permet de sécuriser son approvisionnement d'une production de qualité et qui répond aux exigences du marché. Ajoutons à cela le fait que cette forme d'organisation (c'est-à-dire l'agrégation) développe les capacités commerciales de l'agrégateur en lui ouvrant de nouvelles perspectives dans de nouveaux marchés.

Pour ce qui concerne les agriculteurs agrégés, l'agrégation leur permet l'amélioration de leurs performances agricoles moyennant un accès facile aux intrants, aux ressources financières et aux nouvelles technologies dont dispose l'exploitant agrégateur. Par ailleurs, le PMV vise à faire de l'agrégation un outil indispensable pour valoriser la qualité de la production des agriculteurs agrégés et garantir son écoulement. De ce fait, ce modèle d'organisation qu'incarne l'agrégation devient un instrument d'amélioration des revenus de ces derniers.

Dans le même ordre d'idées, les pouvoirs publics considèrent que l'agrégation prônée par le PMV a un autre trait positif. C'est qu'elle aboutit naturellement à une répartition des risques pouvant découler des activités

¹ Chafik Kradi, L'agriculture solidaire dans les éco-systèmes fragiles au Maroc, INRA, Edition 2012, p.22.

agricoles. L'agrégateur assume ainsi essentiellement les risques liés à la commercialisation tandis que les agrégés assument essentiellement ceux qui sont liés à la production. Toutefois, les concepteurs du PMV reconnaissent que l'agrégation peut entraîner des risques énormes pour toutes les parties prenantes (agrégateurs, agrégés, Etat).

- Bilan des projets d'agrégation.

Comme nous l'avons constaté, l'organisation professionnelle des agriculteurs moyennant l'agrégation constitue un choix de premier plan dans le cadre du PMV. Pourtant, il reste à savoir les vraies finalités poursuivies par les responsables marocaines en optant pour le système d'agrégation. Dans ce sens, il faut d'abord souligner qu'il est difficile de dissocier cette dernière des différentes problématiques que pose la question foncière au Maroc. En effet, «quand on connaît les problèmes du foncier dans ce pays, notamment l'absence d'un véritable marché de la terre, favorisant la mobilité d'un tel facteur de production, on saisit tout l'intérêt de cette formule : contourner cet obstacle en permettant d'élargir l'assise foncière des grands exploitants et, partant, leur potentiel de production»¹. Dès lors, la mise en place des modèles d'agrégation devient une manœuvre destinée à contourner le problème foncier. En agrégeant les petits et moyens agriculteurs, les grands exploitants peuvent avoir accès facile aux terres agricoles sans procéder à des investissements lourds et risqués dans l'achat des terres. En outre, on peut se demander légitimement si les pouvoirs publics marocains n'ont pas choisi une solution de facilité en faisant de l'agrégation un outil de développement de l'agriculture. En effet, celle-ci est fondamentalement handicapée par l'épineux problème des structures foncières qui n'a jamais été l'objet d'une intervention publique effective et efficace. La crise du foncier se manifeste principalement dans la petitesse des tailles des exploitations agricoles, leur morcellement, leur précarité juridique... Ces différentes dimensions du problème foncier aurait dû donner naissance à une véritable réforme agraire pouvant aboutir à un aménagement radical des structures foncières. Or les concepteurs du PMV ont refusé de s'engager dans une telle voie puisqu'ils ont érigé l'agrégation en instrument d'amélioration de production agricole. En s'engageant de la sorte, les pouvoirs publics ne favorisent que les grands exploitants ayant de fortes capacités managériales et financières pour agréger les petits et moyens agriculteurs et partant mettre la main sur les terres agricoles dont ils disposent.

¹ NajibAkesbi, «Le Plan Maroc Vert : une analyse critique», in Questions d'économie marocaine 2011, Presses Universitaires du Maroc, 2011, p.32.

Faute d'un règlement radical des problèmes fonciers, le choix portant sur le développement des modèles d'agrégation va certainement finir par aggraver la fragilité des structures foncières.

Pour mettre en valeur les bienfaits de l'agrégation, les responsables marocains évoquent souvent certaines expériences d'agrégation réussies. Dans ce sens, l'agrégation entreprise par COSUMAR est régulièrement mise en avant vu les résultats positifs auxquels elle a abouti. Pourtant, on doit rappeler que la sucrerie COSUMAR appartient au Holding royal ONA. De ce fait, «la COSUMAR n'est certes pas un agrégateur comme les autres puisqu'il profite de l'extraordinaire double privilège de garder une position de monopole et de continuer à être protégé de la concurrence étrangère»¹. Par ailleurs, il faut noter que malgré les multiples atouts dont dispose le groupe COSUMAR, ses rendements en matière des cultures sucrières restent relativement faibles. De plus, la méfiance, pour ne pas dire l'hostilité, caractérise les rapports agrégateur/agrégés dans le cadre du modèle d'agrégation du groupe COSUMAR.

Certes, il y a des modèles d'agrégation qui ont pu réaliser des performances significatives notamment en termes de productivité et de rendements. Toutefois, il faut savoir que c'étaient les spécificités économiques, sociales et culturelles de certaines régions qui ont déterminé fondamentalement le succès de ces agrégations. Ainsi, on s'aperçoit que la démarche qui consiste à invoquer l'exemplarité de certaines expériences d'agrégation pour en justifier la duplication est erronée.

Par ailleurs, les expériences d'agrégation vécues au Maroc avant même le lancement du PMV en 2008 ont affiché un bilan à bien des égards négatif. En témoigne l'exemple de l'office de commercialisation et d'exportation (OCE) dans le domaine de l'exportation des fruits et des légumes avant 1986. Le non-respect des engagements fixés dans les contrats ainsi que l'abus de pouvoir de la part de l'office ont fini par instaurer un climat de tension permanent entre l'agrégateur (qui est l'OCE) et les petits et moyens agriculteurs qui sont ses agrégés. Faute d'une confiance mutuelle entre les deux parties, l'expérience de l'OCE en agrégation n'a pas pu produire que des résultats modestes. Ainsi, il est difficile de ne pas noter que tout modèle d'agrégation est susceptible d'être mis en échec vu la suspicion qui marque souvent les relations entre l'agrégateur et ses agrégés. Ceux-ci sont toujours les grands perdants dans

¹ Ibid. p.34.

toutes les expériences d'agrégation car l'agrégateur, qui a une grande capacité financière et managériale, met à contribution tous les moyens dont il dispose pour contourner l'agrégation à son profit. Donc on voit bien que l'agrégation ne peut produire les impacts attendus puisque la perception des agrégés vis-à-vis de l'agrégateur demeure marquée par un véritable manque de confiance qui est, d'ailleurs, justifié au regard des expériences déjà vécues.

Dans le même ordre d'idées, nombre d'études de terrain ont pu démontrer les failles, les dérives et les risques de l'agrégation surtout sur les agriculteurs agrégés. Ainsi, une enquête¹ réalisée auprès de ces derniers a confirmé que le scepticisme reste un trait saillant des rapports que les agrégés entretiennent avec l'agrégé. De ce fait, «L'analyse transversale des réponses des agrégés a fait ressortir un grand souci, récurrent pratiquement dans toutes les réponses. Il s'agit du besoin constant d'une certaine transparence dans leur relation avec l'agrégateur, duquel ils exigent une communication permanente de la solidarité. Les agrégés estiment que cette relation de confiance mutuelle et de transparence ne pourra être consolidée que par une perpétuelle présence de l'Etat, lequel devrait jouer un rôle d'arbitre en cas de litige et devrait défendre leur intérêt face à un éventuel abus de pouvoir de la part des agrégateurs»².

Une autre étude de terrain³ a ciblé les agrégés du groupement d'intérêt économique Tanmia Al Filahia. Encore une fois les rapports déséquilibrés entre l'agrégateur et ses agrégés sont mis en évidence. Ainsi, 91% des agrégés enquêtés ont déclaré ne pas avoir été impliqués dans l'élaboration du contrat d'agrégation. 50% d'entre eux ont reconnu avoir trouvé le contrat finalisé. Les clauses et les dispositions de ce dernier leur ont été présentées dans le cadre d'une journée de sensibilisation. Pour ce qui concerne la discussion du contrat avec l'agrégateur avant sa signature, l'étude de terrain en question a démontré que 86% des agrégés se sont contentés de signer le contrat d'agrégation sans en discuter les termes avec l'agrégateur.

¹ Il s'agit d'une enquête menée par zinebBouabid au salon international de l'agriculture tenu à Meknès entre le 22 et le 27 avril 2009 auprès d'un échantillon de 79 acteurs dans le secteur agricole.

² Zineb Bouabid, Enquête de terrain, le plan vu par les agriculteurs, in Revue Economica, n°7 Novembre 2009-Février 2010, p.32.

³ Meryem Andaloussi, L'agrégation dans le cadre du Plan Maroc Vert : fondements et expérience, cas du Groupement d'Intérêt Economique "Tanmia Al Filahia", Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option : Economie et Gestion, Département des Sciences humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Novembre 2010, Rabat. p.175-176.

Les agrégés du groupe COSUMAR ont été également l'objet d'une étude de terrain pour tester leur appréciation vis-à-vis de l'agrégation à laquelle ils étaient associés. Les agriculteurs agrégés auprès desquels l'enquête a été menée ont fait savoir que leurs deux problèmes majeurs sont la non-transparence dans les critères de paiement et l'insuffisance des prix et donc des revenus obtenus.

Ainsi 90% des agrégés enquêtés au Gharb et 78% des agrégés enquêtés à Tadla ont évoqué d'éventuelles tricheries au niveau des prix qui leur sont communiqués par l'agrégateur au moment du paiement¹.

A partir de ce qui a été dit, il s'avère que l'agrégation est fondamentalement bénéfique pour les agrégateurs qui en profitent pour accroître leur production agricole. S'ils disposent déjà des moyens financiers et technologiques importantes, les contrats d'agrégation leur permettent de se pourvoir des autres ressources dont ils ont besoin. En agrégeant les petits et moyens agriculteurs, les agrégés ont accès facile et direct et avec un coût minimal à la terre, à la récolte et à tout le potentiel de production de ces derniers.

Aux avantages multiples que l'agrégateur tire de l'agrégation, correspondent les coûts énormes que celle-ci fait subir aux agriculteurs agrégés. Dans le cadre des projets d'agrégation, ces derniers n'ont droit qu'à des gains forts limités car l'agrégateur peut recourir à de nombreuses techniques pour détourner l'ensemble du projet pour ses propres fins. Etant donné qu'elle bénéficie principalement aux grands exploitants, l'agrégation cesse, de ce fait, d'être un modèle de type gagnant-gagnant pour devenir une contractualisation de type gagnant-perdant.

B) Le pilier II du PMV : une marginalisation de l'agriculture familiale.

Le second Pilier du PMV, « a pour objectif de développer une approche orientée vers la lutte contre la pauvreté en augmentant d'une manière significative le revenu agricole des exploitants les plus fragiles, notamment dans les zones périphériques (par exemple en bour défavorable)»². Ces objectifs devraient se réaliser par la mise en place de 545 projets sociaux en

¹ Asmaa Boubari, L'agrégation dans le cadre du Plan Maroc Vert : Fondements et expérience, cas du groupe COSUMAR, Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, Option : Economie et gestion, Département des Sciences Humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Septembre 2010, Rabat. p.155.

² Zineb Bouabid, «Le Plan Maroc Vert, c'est quoi au juste ?», in Revue Economica, n°7 Novembre 2009-Février 2010, p.25.

faveur de 855000 exploitants pour un investissement de 20 milliards de dirhams, dont 80 % sera accordé par l'Etat qui constitue le principal animateur du développement pour ce type de projet¹. Le cadre géographique du Pilier II du PMV porte principalement sur les zones défavorisées et périphériques telles que les montagnes, les oasis, les régions arides et semi-arides.

En effet, le Pilier II du PMV correspond à la fois à une nécessité, à une opportunité et à une exigence². Une nécessité car 80% de la population agricole se retrouve dans les régions les plus fragiles du pays. Le développement agricole solidaire de ces dernières devient donc nécessaire. Une opportunité parce que le Pilier II doit permettre d'améliorer significativement les revenus de 500000 exploitants dans les 10 ans à venir et de tirer profit de la diversité des potentialités agricoles du pays. Une exigence car aider des centaines de milliers de paysans de ces régions à accéder à l'économie marchande dans les meilleurs délais, tout en créant une forte valeur ajoutée et en assurant une restauration et une bonne gestion des ressources naturelles suppose un véritable engagement.

De ce fait, le Pilier II du PMV doit relever les défis suivants³:

- La valorisation des espaces agricoles (situés dans la SAU) ainsi que toutes les ressources pastorales et végétales de l'espace agricole naturel (situé hors SAU) qui représentent une part importante des revenus des exploitants en montagne.
- La valorisation des atouts des territoires, la facilitation de l'accès au marché.
- L'autonomisation des acteurs et l'émergence d'une dynamique de développement agricole des exploitations et territoires.
- L'octroi aux agriculteurs des moyens nécessaires pour assurer une bonne gestion des ressources naturelles.
- L'adaptation au changement climatique qui pourra engendrer des effets négatifs sur l'agriculture, notamment dans les zones vulnérables.
- Le développement des autres politiques publiques pour assurer un développement rural intégré par l'amélioration du niveau de

¹ Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, l'agence pour le développement agricole, Place de la petite agriculture dans le Plan Maroc Vert, Rabat, p.5.

² Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, (Le conseil général du développement agricole), Pilier II du Plan Maroc Vert, de la stratégie à l'action, octobre 2009, Ifrane, p.17.

³ Ibid, pp.28-29.

développement humain des populations des aires marginalisées, la réduction de leur taux de pauvreté, la facilitation de leur accès à tous les services.

Nous avons souligné que le PMV, dans son Pilier II, vise la réalisation de 545 projets sociaux en faveur de 855000 exploitants. Dans ce sens, il est à rappeler que tout projet relevant du Pilier II est un projet de développement agricole économique viable qui a pour objectif l'amélioration des revenus des petits agriculteurs. Sa mise en place nécessite un partenariat entre l'Etat et les organisations professionnelles qui représentent les acteurs bénéficiaires. De plus, il tient compte de la gestion durable et rationnelle des ressources naturelles.

Après avoir analysé les deux Piliers du PMV, qui constituent l'ossature de cette nouvelle politique agricole, on ne peut se passer d'émettre certaines conclusions à cet égard. En effet, il faut d'abord noter que les concepteurs du PMV se sont contredits avec eux-mêmes en exprimant leur volonté de dépasser le dualisme de l'agriculture (secteur moderne/secteur traditionnel) avec une politique agricole composée de deux piliers qui consacrent la dimension dualiste de cette agriculture. Si le premier Pilier est voué au développement d'une agriculture à haute productivité et à haute valeur ajoutée, le deuxième Pilier se contente de jouer le rôle d'accompagnateur solidaire de la petite et moyenne agriculture. Dès lors, on voit bien que la vision dualiste du secteur agricole est inscrite au cœur du PMV. On peut donc se demander comment une politique agricole imprégnée d'une telle vision peut-elle remédier au dualisme (entre un secteur performant et compétitif et un secteur traditionnel et marginalisé) qui a toujours marqué l'agriculture marocaine depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. En effet, ce dualisme qui caractérise l'agriculture nationale, et qui est consacré par le PMV, contraste avec les caractéristiques fondamentales de la politique agricole moderne qui «confère une grande importance au progrès technique et à sa diffusion parmi les agriculteurs. Un puissant appareil de recherche et de développement se met progressivement en place. Les agriculteurs sont encadrés par un réseau de plus en plus dense de techniciens et de conseillers et se voient proposer des modèles de développement technique¹».

¹ Claude Servolin, «Les politiques agricoles» in Madeleine Grawitz et Jean Loca, *Traité de science politique*, Tome 4 (les politiques publiques), Presses Universitaires de France, 1985, p. 180.

Par ailleurs, on doit souligner que le Pilier II, tel qu'il est conçu dans le cadre du PMV, ne favorise pas l'amélioration des conditions sociales des populations rurales. Les projets qu'il se propose de mettre en place s'adressent principalement aux exploitants agricoles ayant des assises foncières. Autrement, l'amélioration de la situation des ouvriers agricoles ne fait pas partie des objectifs du Pilier II quoiqu'ils vivent dans une extrême vulnérabilité vu le manque d'un minimum de protection et de droits sociaux. De même, les ménages ruraux non agricoles ne sont pas pris en compte par le deuxième Pilier du PMV même s'ils pratiquent des activités professionnelles aussi précaires que l'agriculture. De ce fait, on peut dire que le Pilier II ne peut être en aucun cas un outil d'amélioration des conditions d'existence des populations paysannes.

En outre, et au-delà des discours trompeurs des concepteurs du PMV, il est difficile ne pas noter que ce dernier est réduit essentiellement à son Pilier I. Le second pilier n'est là que pour donner l'impression que le décideur public s'intéresse bel et bien à la petite et moyenne agriculture et partants aux problèmes et difficultés de la paysannerie dans le monde rural. Ce déséquilibre au profit du Pilier I se manifeste à plusieurs niveaux. Sur le plan des ressources financières mobilisées, il est à rappeler que le volume des investissements réservé au Pilier I est de 75 milliards de dirhams. En revanche, les pouvoirs publics n'ont consacré qu'un montant de 20 milliards de dirhams au Pilier II. De plus, le nombre des projets retenus dans le cadre de chaque Pilier est significatif à cet égard. Si le Pilier II va donner lieu seulement à 545 projets, le pilier I sera marqué par la mise en place de 961 projets. De même, l'essentiel des actions et des efforts fournis par les décideurs publics s'est inscrit dans le cadre du premier Pilier du PMV. Ainsi, et comme a été déjà souligné, les grands projets d'agrégation ainsi que les contrats-programmes portant sur le développement des filières stratégiques se sont situés dans le Pilier I. De plus, la création de l'agence pour le développement agricole (ADA), qui est le maître d'œuvre du PMV, a pour rôle principal de coiffer la mise en œuvre des projets relevant du Pilier I. On voit bien donc que le PMV marginalise l'agriculture familiale bien qu'elle offre les outils les plus sûrs pour réaliser la sécurité alimentaire « grâce à ses forts intrants en travail humain, ses salaires très faibles, ses méthodes frustes d'intensification et d'aménagement, sa nature génératrice de plein-emploi, ses faibles exigences en énergie fossile, ses

capacités d'adaptation et ses faibles nuisances. En somme, elle est la plus durable...¹».

II) La place de la sécurité alimentaire dans le PMV.

Dans cette partie, nous allons examiner la place réservée à la sécurité alimentaire par le PMV et par la suite nous nous intéresserons à dresser un bilan des principales réalisations de cette politique depuis sa mise en place en 2008.

1) Le PMV et les trois dimensions de la sécurité alimentaire.

Dans ce qui suit, nous nous intéresserons à l'étude de la façon dont le PMV a conçu la sécurité alimentaire, notamment les dimensions liées à la disponibilité, à l'accessibilité et à la salubrité des produits alimentaires.

Le PMV et la dimension de la disponibilité des produits alimentaires.

L'existence des disponibilités alimentaires est la première dimension de la sécurité alimentaire. Elle suppose l'existence des denrées alimentaires nécessaires pour satisfaire les besoins alimentaires d'une population dans une période donnée. La disponibilité des ressources alimentaires provient de trois sources se superposant l'une à l'autre. Il s'agit de la production nationale, les importations et de l'aide alimentaire. La production agricole nationale est le facteur décisif pour l'atteinte de l'objectif de sécurité alimentaire. En effet, la production domestique permet d'assurer les disponibilités alimentaires, entraînant ainsi la couverture des besoins de consommation de la population. Elle favorise également l'amélioration des conditions sociales des populations dans le monde rural en accroissant leurs revenus. Mais, pour que l'agriculture nationale puisse contribuer, d'une manière déterminante, à réaliser la sécurité alimentaire, il faut donner un intérêt particulier à la production vivrière. Contrairement à la production destinée à l'exportation, c'est la culture vivrière qui produit les denrées alimentaires de base.

Les importations constituent également l'un des outils pouvant contribuer à la mise en place d'une offre alimentaire². Le recours aux approvisionnements extérieurs s'impose à partir du moment où la production agricole nationale se trouve submergée par l'excédent des besoins alimentaires

¹ Philippe Collomb, «À quelles conditions l'agriculture peut-elle répondre aux divers besoins du monde ?», in Edgar Pisani (sous dir), Une politique mondiale pour Nourrir le monde, Springer-Verlag France, 2007, p.87.

² L'offre alimentaire signifie l'ensemble des biens alimentaires disponibles.

nationales. Pourtant, les importations alimentaires ne doivent pas être le pilier central d'une politique de sécurité alimentaire car elles nécessitent des ressources financières importantes dont les pays, connaissant un déficit alimentaire, ne disposent pas pour tout le temps. Ajoutons à cela que la flambée des prix dans les marchés internationaux rend plus chère l'importation des biens alimentaires.

L'aide alimentaire, qui consiste dans un transfert gratuit des ressources alimentaires entre un pays donateur et un autre bénéficiaire, représente la troisième composante de l'offre alimentaire dans un pays déterminé. Cependant, «elle peut causer plus de tort que de bien. On songe notamment au dumping sans discernement d'excédents de produits animaux et végétaux qui entraîne un effondrement des prix et décourage la production dans les pays du Tiers monde¹». Par ailleurs, l'aide alimentaire est déterminée par des considérations commerciales et politiques dans la plupart des cas. Ainsi, les pays ayant un excédent alimentaire utilisent l'arme alimentaire pour dominer les marchés intérieurs des pays bénéficiaires et partant pour pouvoir y faire concurrence aux produits alimentaires en provenance des autres exportateurs. De même, l'aide alimentaire bouleverse les habitudes alimentaires des pays du Sud et, par conséquent, elle dévalorise la production nationale aux yeux des populations locales². En outre, l'aide alimentaire est devenue l'objet d'une politisation croissante car elle est souvent dictée par les intérêts politiques des grandes puissances. De ce fait, les pays en développement qui en bénéficient sont toujours amenés à accorder, comme contrepartie, des avantages d'ordre politique et stratégique.

Donc on voit que l'existence des disponibilités alimentaires suffisantes peut résulter des éléments suivants : la production agricole nationale, les importations des biens alimentaires et l'aide alimentaire. Pourtant, force est de constater que le recours à ces deux dernières alternatives pourrait avoir des retombées négatives aussi bien sur la sécurité alimentaire que sur l'indépendance politique des pays en question. Ce constat étant fait, il est nécessaire de dire que la production agricole nationale doit constituer la source

¹ Joseph H. Hulse, Science, agriculture et sécurité alimentaire, Presses scientifiques du CNRC, Ottawa (Ontario), Canada, 1995, p.29.

² Mohamed Behnassi et Sanni Yaya, «La promotion de la sécurité alimentaire dans une économie globalisée : le paradigme de la souveraineté alimentaire comme alternative», in Mohamed Behnassi et Sanni Yaya (sous dir), Changement climatique, crise énergétique et insécurité alimentaire, le monde en quête d'un visage, Les Presses de l'Université Laval 2011, p.238.

principale des produits alimentaires destinés à satisfaire la consommation alimentaire nationale.

Dès lors, le PMV ne peut contribuer à la sécurité alimentaire du pays qu'en accroissant la disponibilité des biens alimentaires, notamment ceux de première nécessité. Pour ce faire, cette politique agricole prévoit l'augmentation de la production agricole dans la période 2008-2020. La production des céréales, d'olivier, de sucre, des maraîchages et fruits devraient ainsi connaître une progression significative à l'horizon 2020. Il en est de même pour les filières animales (Lait, viandes rouges, viandes blanches).

S'agissant de la production céréalière, elle va atteindre un niveau de 7,6 millions de tonnes, soit une augmentation de 45%. Celle de l'olivier va passer d'un million de tonnes à 4 millions de tonnes à l'horizon 2020. Par ailleurs, le PMV prévoit l'atteinte d'une production sucrière de 675000 de tonnes au lieu de 466000 de tonnes enregistrées en 2008. La production maraîchère et de fruits va connaître, quant à elle, une évolution considérable car elle va s'accroître de 4 millions de tonnes à 11 millions de tonnes. Pour ce qui est des filières animales, le PMV envisage l'amélioration de la production du lait, des viandes rouges et des viandes blanches. Celle-ci va atteindre respectivement un niveau de 5 milliards litres, de 561000 tonnes et 791000 tonnes.

Il reste à signaler que le PMV se propose également l'accroissement des superficies agricoles dans la période allant de 2008 à 2020, et ce, bien entendu, dans l'objectif d'améliorer la production agricole. (Le tableau suivant illustre les objectifs du PMV).

Objectifs du PMV selon les filières

		Situation actuelle 2008 ¹		Projections 2020	
		Superficie (1000ha)	Production (1000T)	Superficie (1000ha)	Production (1000T)
Filières Végétales	Céréales	5300	5300	4200	7600
	Olivier	730	1000	1286	4000
	Sucre	68 000	466	91 500	675
	Maraîchages et fruits.	357	4000	501	11000
Filières animales		Effectif (1000 têtes)	Production (1000 T)	Effectif (1000 têtes)	Production (1000 T)
	Viandes blanches		366		791
	Viandes rouges	24000	321	27000	561
	Lait	1580	2 (Mds Litres)	1740	5(Mds Litres)

Le PMV et la dimension de l'accès aux produits alimentaires.

La disponibilité des denrées alimentaires ne débouche pas forcément sur la satisfaction des besoins nutritionnels des populations ; il se peut que celles-ci n'aient pas les moyens d'accéder aux aliments disponibles. Certes, l'existence des biens alimentaires en quantité suffisante est un facteur nécessaire, mais il faut assurer l'accès des ménages, notamment les plus défavorisés, aux ressources alimentaires. La question d'accès aux aliments comporte deux composantes essentielles à savoir, l'accès économique et matériel.

¹Nous avons comparé la situation de la production agricole en 2008 avec celle qui est prévue en 2020 car le PMV s'étale sur cette période (2008-2020).

L'accès économique : l'accès économique aux aliments ne se réalise pas lorsque les individus et les ménages ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour les obtenir. C'est à ce niveau qu'apparaît le lien direct entre la sécurité alimentaire et le problème de la pauvreté. La capacité d'un individu de couvrir ses besoins alimentaires est fondamentalement tributaire de ses revenus. Ainsi la faiblesse de ses derniers et le manque de pouvoir d'achat qui en résulte aboutissent à la déficience de l'accès économiques aux produits alimentaires. Il est donc préférable d'intégrer les stratégies de lutte contre la faim aux politiques de sécurité alimentaire pour réduire la pauvreté et la faim qui sont étroitement liées¹.

L'accès physique : l'accès physique aux aliments consiste dans la possibilité pour les individus d'accéder facilement et sans entraves aux marchés. En effet, cet accès peut être entravé par les dysfonctionnements des systèmes de commercialisation et de distribution. De même, le manque des moyens de transport, le problème des infrastructures et l'éparpillement de la production agricole dans de nombreuses zones géographiques contribuent à ces difficultés d'accès.

De ce fait, «la vraie question n'est pas la disponibilité totale de nourriture mais son accès par les individus et les familles. Si une personne manque de moyens pour acquérir la nourriture, la présence de nourriture sur les marchés n'est pas d'une grande consolation²».

Le PMV se propose de garantir l'accessibilité des denrées alimentaires par³ :

- L'augmentation du PIB (+70 à 100 milliards de dirhams).
- La création de 1 à 1,5 millions emplois.
- La réduction de la pauvreté par l'amélioration des revenus de 3 millions de ruraux de 2 à trois fois.

¹Introduction aux concepts de sécurité alimentaire, Document disponible sur le lien suivant : www.fao.org/docrep/013/al936f/al936f00.pdf, p.4, (Consulté le 20/04/2015).

² François Pigué, «Le concept de sécurité alimentaire», in Nicole StäubleTercier, Beat Sottas (sous dir), La sécurité alimentaire en questions: dilemmes, constats et controverses, Paris, Karthala, 2000, p.41-42.

³ Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Le Plan Maroc Vert, Présentation générale, Rabat, 2008, op.cit. p.20.

Le PMV et la dimension de la salubrité des produits alimentaires.

La qualité des aliments représente la troisième dimension de la notion de sécurité alimentaire. Au début celle-ci a été dominée principalement par des préoccupations productivistes. Ainsi, «Pendant longtemps, la sécurité alimentaire n'a été perçue que sous le seul l'angle de l'approvisionnement et l'on se préoccupait donc de produire, de stocker et de faire circuler le mieux possible les biens alimentaires¹». Pourtant, les progrès scientifiques ainsi que les problèmes alimentaires ont remis en cause cette conception en mettant en avant les risques entraînés par le non-respect des normes sanitaires lors de la préparation des produits alimentaires. En effet, le souci de l'intensification de la production a donné lieu à l'usage excessif de certains produits (les pesticides, les engrais...) qui induisent des effets négatifs aussi bien sur la santé des populations que sur l'environnement.

Pour faire face aux risques et aux dérives de l'application de nouvelles technologies à l'agriculture, l'aspect sanitaire a été intégré dans le concept de sécurité alimentaire. Désormais, ce dernier ne consiste pas seulement dans l'existence des disponibilités alimentaires et dans l'accès des individus à ces disponibilités, mais il comporte également une dimension sanitaire qui vise à assurer aux consommateurs une nourriture de qualité.

Mais il reste à préciser que «les clivages Nord/Sud expliquent que l'expression " sécurité alimentaire" puisse présenter aujourd'hui des sens très différents au Nord et au Sud. Dans les pays pauvres, on continue à la traduire en anglais par foodsecurity : la question principale demeure toujours de savoir si on pourra disposer de denrées alimentaires en quantités suffisantes afin de pouvoir nourrir tout le monde tout au long de l'année. (...). En revanche, dans les pays riches, la traduction en anglais de "sécurité alimentaire" est désormais foodsafety : le principal souci n'est plus quantitatif, comme il l'était encore dans les deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, mais qualitatif²».

Dans ce sens, le PMV a donné lieu à un dispositif institutionnel habilité à assurer le contrôle alimentaire; il s'agit de l'office national de sécurité sanitaire des aliments (ONSSA). Créé en 2010 conformément à la loi N°25-08³, l'ONSSA

¹ Ahmed Mahiou, «Sécurité alimentaire», in Ahmed Mahiou, Francis Snyder (sous dir), La sécurité alimentaire, Académie de droit international de La Haye, 2006, p.10.

² Jean-Paul Charvet, L'alimentation dans le monde, Mieux nourrir la planète, Petite encyclopédie Larousse, 2009, p.91.

³ BO, N°7514 du 05-03-2009.

est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle de l'Etat. Sa principale fonction consiste en la protection de la santé du consommateur et la préservation de la santé des animaux et des végétaux à travers la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des produits alimentaires. La raison d'être de cette structure institutionnelle est d'améliorer le système national du contrôle de la qualité des aliments. Pour ce faire, il peut intervenir tout au long de la chaîne alimentaire, c'est-à-dire depuis la production d'un bien alimentaire, sa distribution jusqu'à sa remise aux consommateurs. (Voir le tableau suivant).

L'intervention de l'ONSSA dans la chaîne alimentaire

Champs- Elevages Fermes	-Contrôle des conditions de productions. -Surveillance et contrôle des maladies. -Contrôles des intrants (semences, pesticides, médicaments vétérinaires, additifs).
Transformation-Traitement	-Autorisation et agrément sanitaire. -Contrôle des procédés. -Contrôle des conditions de transformation de traitement, d'entreposage, et de transports.
Mise sur le marché	-Contrôle des conditions de mise sur le marché. -Contrôle de conformité, de présentation, d'étiquetage. -Contrôle de la restauration collective.

Source : L'office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires, un dispositif institutionnel pour un contrôle intégré et moderne des produits alimentaires, p.6. Document disponible sur le lien suivant :

<http://www.onssa.gov.ma/fr/images/Publications/plaquette-onssa-fr-2014.pdf> (Consulté le 18/02/2015).

Dans le même sens, et depuis la mise en place du PMV, les pouvoirs publics au Maroc ont adopté deux textes législatifs. Il s'agit de la loi n° 28-07¹ relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires de 2010 et de la loi n° 31-08² édictant des mesures de protection du consommateur de 2011. Celles-ci sont censées accompagner l'action de l'ONSSA dont l'enjeu majeur est de

¹ BO, N°5822 du 18-03-2010.

² BO, N°5932 du 07-04-2011.

veiller à ce que soit présentée aux consommateurs une alimentation saine et de qualité et de limiter par conséquent les risques alimentaires dus à la consommation des aliments nocifs et dangereux pour la santé humaine.

2) Bilan des réalisations du PMV.

Avant de faire le bilan des réalisations du PMV, on doit d'abord revenir sur l'élaboration du PMV pour souligner quelques dérives qui ont marqué la formulation ainsi que le contenu de cette politique publique¹. Celle-ci, et comme nous l'avons signalé, a été travaillée par un cabinet d'études étranger selon une démarche problématique, qui a fait couler beaucoup d'encre². Certes, et mêmes dans les pays qui ont atteint un degré élevé de développement économique, les décideurs peuvent faire appel à l'expertise extérieure lors de l'élaboration des politiques publiques, sans que cela soit considéré comme une anomalie institutionnelle. Pourtant, ce qui pose problème dans le cas du Maroc est que le recours à des cabinets de conseil se déroule selon une logique qui pourrait affecter la qualité et la pertinence des politiques publiques mises en place. Dans ce sens, Il faut noter que le mandat donné au cabinet Mc Kinsey pour élaborer une nouvelle politique agricole n'était pas le résultat d'un appel d'offres rendu public. Celui-ci doit naturellement être le principe qui régit les études financées sur les ressources publiques. Par ailleurs, le bureau d'étude américain Mc Kinsey a formulé le PMV dans une opacité quasi-totale et sans procéder ni à la consultation des principales parties intéressées (notamment les agriculteurs) ni à l'association des autres institutions concernées (parlement, les autres départements ministériels...). En effet, c'est cette opacité qui a caractérisé le travail du bureau Mc Kinsey qui explique pourquoi nous ne disposons pas jusqu'à ce jours d'une documentation officielle assez complète sur le PMV. Mis à part quelques diapositives, de qualité médiocre d'ailleurs, qui ont été rendu publics par le ministère de l'agriculture, le chercheur intéressé par la politique agricole au Maroc n'a aucun document de base comportant tous les détails du PMV.

¹ Pour ce qui concerne les dysfonctionnements qui caractérisent les processus d'élaboration des politiques publiques au Maroc, voir : Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique ?, Quelques éléments de réflexion pour un véritable décollage économique et social, Rapport rédigé par le Cercle d'Analyse Economique de la Fondation Abderrahim Bouabid, Juin 2010, pp.66-68.

² Le bureau d'études Mc Kinsey a contribué également à la conception de plusieurs politiques publiques nationales ; il s'agit par exemple du Plan Azur pour le secteur touristique, du Plan Emergence pour le secteur industriel et de la stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique pour le secteur logistique.

Il faut également attirer l'attention sur une dérive grave ayant marqué la formulation du PMV. Les pouvoirs publics n'ont pas demandé l'avis du cabinet Mc Kinsey sur un élément précis ou sur un certain nombre d'éléments précis mais ils lui ont confié l'élaboration d'une politique de développement agricole toute entière. La mise en place des politiques publiques est naturellement un acte politique qui incombe aux décideurs politiques et non pas à des entités commerciales peu initiées aux réalités locales.

Un fois présentées aux autorités gouvernementales, les conclusions finales du Bureau Mc Kinsey ont été intégrées automatiquement en tant que base de décision politique sans débat et sans discussion préalable. Les pouvoirs publics ont ainsi veillé à ce que le PMV soit adopté loin de tout contrôle, de toute proposition d'amélioration et de tout apport critique extérieur. Or il est absolument nécessaire de soumettre les recommandations des experts étrangers au débat et à l'analyse critiques et de ne pas les considérer comme des vérités absolues. Il s'avère donc que «le poids croissant des politiques publiques provoque un effet d'opacité du système politique dans la mesure où les processus concrets à travers lesquels sont prises les décisions fondamentales pour les citoyens sont de plus en plus difficiles à appréhender¹».

Par ailleurs, il est à signaler qu'il n'y a rien dans ce plan qui indique que la sécurité alimentaire constitue une priorité majeure pour les autorités gouvernementales. En effet, «le PMV reste étrangement silencieux sur cette question capitale. Quelle vision adopter en la matière? Quelles filières considérer comme étant stratégiques et quelles autres ne le seraient pas? Comment devrait évoluer la consommation intérieure et quel niveau de production viser en conséquence? Quel menu alimentaire, suffisant, sain et nutritif pour les marocains peut-on raisonnablement viser à l'horizon 2020, et quels moyens doit-on se donner pour l'atteindre? Quelle part de la demande interne en produits de base couvrir par la production locale? A quelles conditions économiques, financières, sociales, atteindre les objectifs arrêtés? Le PMV ne se pose pas ces questions et ne leur apporte donc pas de réponse². En dehors de quelques phrases d'ordre général lui faisant allusion dans les rapports et les discours officiels, la place de la sécurité alimentaire dans le PMV

¹ Bruno Jobert, Pierre Muller, L'Etat en action : Politiques publiques et corporatismes, Presses Universitaires de France, 1987, p.235.

² Najib Akesbi, «L'agriculture marocaine, entre les contraintes de la dépendance alimentaire et les exigences de la régulation sociale», in Critique économique, N°30, Été 2013, p.11.

n'a jamais été analysée ni abordée sérieusement par les pouvoirs publics au Maroc¹.

Par ailleurs, le PMV n'établit aucune hiérarchisation entre les filières. L'une des six idées centrales qui ont servi de base de réflexion pour l'élaboration du PMV prévoit que toutes les filières sont concernées, que la relance de l'agriculture marocaine doit être réalisée en gardant en tête qu'aucune filière n'est condamnée au Maroc et que toutes les filières peuvent et doivent réussir². Or la sécurité alimentaire du pays exige que les efforts soient consacrés d'abord et avant tout au développement des filières les plus vitales pour satisfaire les besoins de consommation interne telles que les céréales, l'oléagineux, le sucre, les produits laitiers. En évitant de faire la distinction entre les filières stratégiques pour la sécurité alimentaire du pays et celles qui ne le sont pas, le PMV démontre que cette sécurité alimentaire ne constitue nullement une préoccupation de premier plan chez les pouvoirs publics.

L'autre lacune de cette politique agricole est que la question alimentaire y a été conçue en termes d'offre et non pas en termes de demande exprimée, ou qui pourrait être exprimée dans les années à venir, par les populations marocaines. Le PMV s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de production agricole mais sans tenir compte de l'évolution des besoins de consommation, ce qui ne pourrait en aucun cas garantir la sécurité et l'indépendance alimentaires du pays.

Après avoir souligné certaines lacunes et faiblesses ayant marqué le PMV, il est intéressant également de faire le bilan de ses principales réalisations. Quoique le PMV s'étale sur la période 2008-2020, il importe nonobstant de s'arrêter sur les résultats à mi-parcours et d'examiner l'évolution de la production agricole depuis la mise en place de cette politique agricole jusqu'à nos jours.

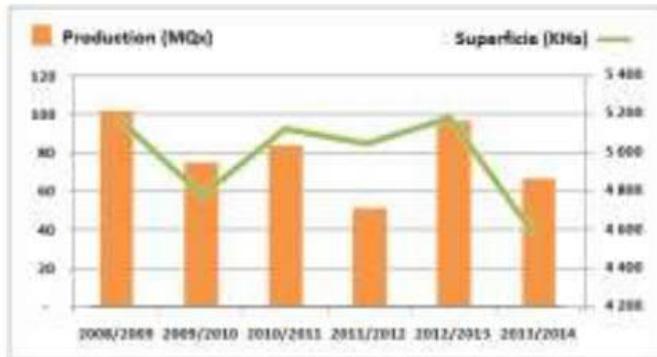
Ainsi, et concernant les céréales, la production nationale a été marquée par une évolution fluctuante car elle a passé d'un record de 102 millions de quintaux en 2008/2009 à 68 millions de quintaux en 2013/2014, après avoir

¹Berdai Meryem, Le Plan Maroc Vert et la sécurité alimentaire: Mise en perspective à l'horizon 2020, Projet de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, Option : Economie et gestion, Département des Sciences Humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Novembre 2014, p.133.

² Pour les six idées forces sur lesquelles est fondé le PMV, voir par exemple le lien suivant (Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime): <http://www.agriculture.gov.ma/pages/idees-forces> (Consulté le 22/02/2015).

atteint un niveau de 83 millions de quintaux en 2010/2011 et un nouveau record de 97 millions de quintaux en 2012/2013. Ces résultats réalisés par les cultures céréalières semblent extrêmement positives, notamment parce que le PMV s'est fixé l'objectif d'atteindre une production céréalière de 70 millions de quintaux à l'horizon 2020. Pourtant, il faut rappeler que les niveaux de production réalisés en 2008/2009, en 2010/2011 et en 2012/2013 s'expliquent moins par l'avènement et la mise en place du PMV que par les conditions climatiques particulièrement favorables pendant ces campagnes agricoles. Le tableau ci-dessus reprend l'évolution de la production céréalière dans la période allant de 2008 jusqu'à 2014.

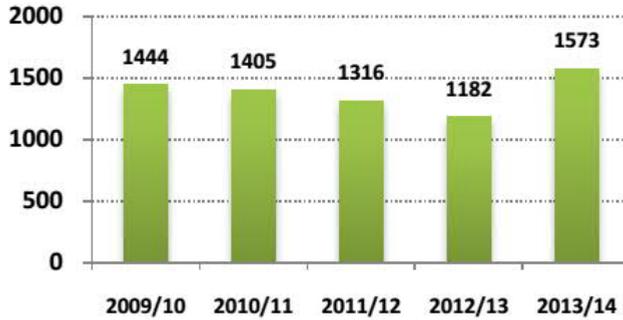
L'évolution de la superficie et de la production des céréales (2009-2014)



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.5.

La production oléicole, quant à elle, a connu une légère progression. Comme l'indique le tableau ci-dessous, elle s'est accrue ainsi de 1,4 millions de tonnes au cours de la campagne agricole 2009/2010 à 1,5 millions de tonnes durant celle de 2013/2014. Celle-ci a été marquée, il faut le rappeler, par un régime pluviométrique bénéfique ; ce qui explique donc les résultats enregistrés au niveau de la production d'olives.

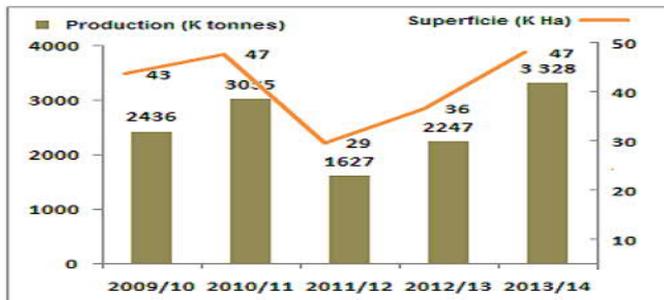
Evolution de la production d'olives en K tonnes (2009-2014)



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.8.

S'agissant du sucre, il est à signaler d'abord que la canne à sucre et la betterave à sucre sont les deux premières matières, produites et transformées localement, qui déterminent les niveaux de production sucrière au Maroc. La production de la betterave à sucre n'a pas été stable. Même si elle a augmenté de 2,4 millions de tonnes en 2009/2010 à 3,3 millions de tonnes en 2013/2014, elle a été marquée par une baisse significative en 2011/2012 (elle est tombée à 1,6 millions de tonnes). Pour ce qui concerne la canne à sucre, la production nationale en la matière s'est effondrée d'une manière sensible en passant de 764 000 tonnes en 2010/2011 à 389000 en 2013/2014 (voir les figures suivantes). Tout cela explique que la production sucrière au Maroc ne garantit que 45% des besoins internes, qui s'élèvent à 1,16 millions de tonnes¹.

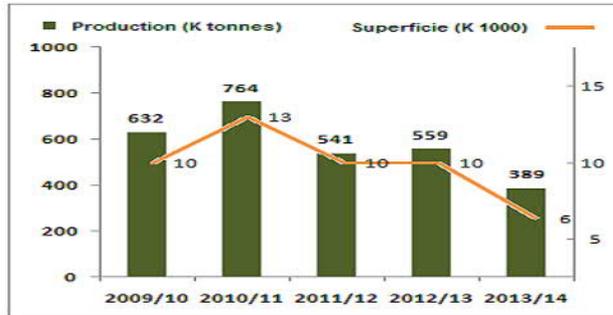
Evolution de la superficie et de la production de betterave à sucre (2010-2014)



¹ Voir le site de la fédération interprofessionnelle marocaine du sucre : <http://www.fimasucre.ma/presentation.php>, (Consulté le 20/02/2015).

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.6.

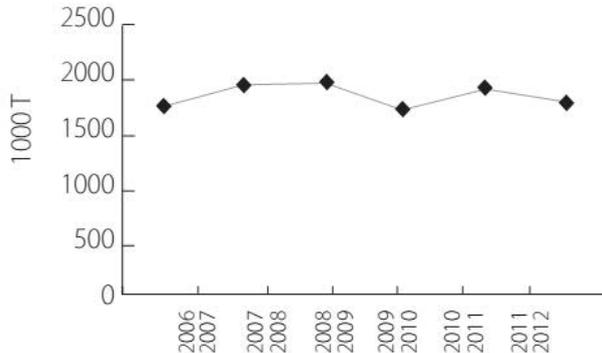
Evolution de la superficie et de la production de canne à sucre (2010-2014)



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.6.

Pour les produits maraîchers des primeurs, la production nationale est restée oscillante entre 1,7 millions de tonnes et de 2 millions de tonnes tout au long de la période allant de 2006 jusqu'à 2012. (Voir la figure ci-dessous).

Evolution de la production des primeurs (2006-2012)

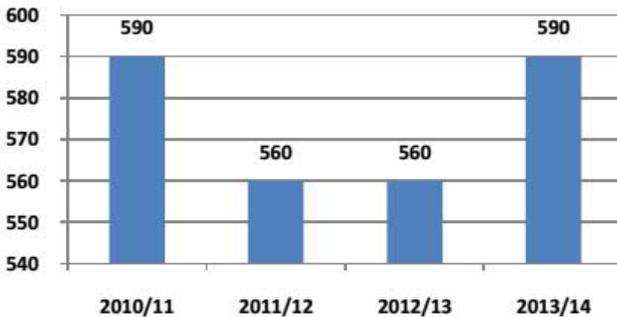


Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, L'agriculture marocaine en chiffres, 2012, p.20.

Quant à la production de viandes blanches, il est à signaler que «malgré un contexte de marché mondial des céréales en hausse depuis 2008, particulièrement pour le maïs et le Soja principaux intrants de l'aliment composé pour volaille, la production de viande de volaille a augmenté de

15% entre 2008 et 2013»¹. Elle a atteint ainsi un niveau de 590000 tonnes durant la campagne agricole 2013/2014. Actuellement, le secteur avicole permet de couvrir 100% des besoins en viandes de volailles (ce qui représente 52 % de la consommation totale toutes viandes confondues) et 100 % des besoins en œufs de consommation².

Evolution de la production des viandes blanches (K T)



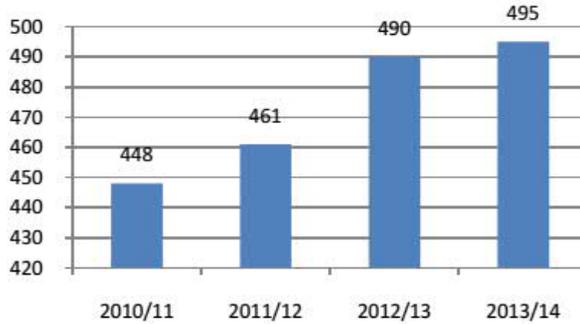
Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.11.

La production de viandes rouges s'est accrue d'une manière régulière. Elle a passé de 448000 tonnes en 2010/2011, à 461000 tonnes en 2011/2012 puis à 495000 tonnes en 2013/2014. Le Maroc assure 98% de ses besoins en matière de viandes rouges. (Voir la figure suivante).

¹ Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2013, Note stratégique N°94, 2013, p.11.

² Voir le site de la Fédération interprofessionnelle du secteur avicole : http://www.fisamaroc.org.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=49 (Consulté le 21/02/2015).

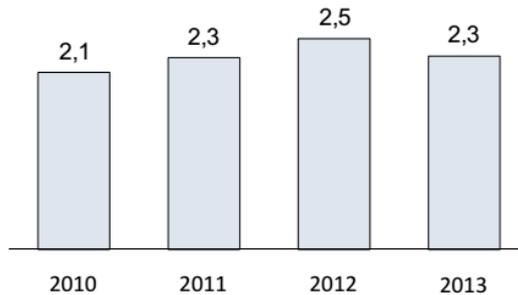
Evolution de la production des viandes rouges (en milles tonnes)



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.11.

Quant à la production laitière, elle a atteint 2,3 milliards de litres en 2013, soit une légère augmentation par rapport aux niveaux enregistrés en 2010 (2,1 milliards de litres). Il faut rappeler dans ce sens que le PMV se propose d'accroître la production nationale en produits laitiers à 5 milliards de litres à l'horizon 2020.

Evolution de la production laitière (en milliards litres)



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, L'année agricole 2014, Note stratégique N°98, 2014, p.11.

Conclusion :

L'analyse des politiques publiques offre un cadre théorique qui peut nous guider pour étudier la cohésion d'une politique et donc pour avoir des repères pratiques pour évaluer sa qualité. Ainsi, la cohésion d'une politique doit être analysée sur deux plans : l'intracohésion et l'fracohésion¹. L'intracohésion doit rendre compte des contradictions entre la définition du problème, les objectifs énoncés et les instruments proposés. L'fracohésion vise, de son côté, à déterminer si les extrants (Instruments et stratégies mis en œuvre) et les effets d'une politique publique sont logiquement liés à cette dernière et aux trois éléments de l'intracohésion.

A partir de ce modèle d'analyse de la cohésion d'une politique publique, on voit bien que l'intracohésion du PMV est défailante dans la mesure où les instruments qu'il propose (Agrégation, mobilisation des ressources importantes pour le pilier I...) ne peuvent en aucun cas permettre de réaliser les objectifs énoncés (sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté rurale, développement rural...). De même, l'fracohésion de cette politique agricole présente des lacunes majeures puisque les effets induits par sa mise en œuvre (Persistance du déficit alimentaire) ne correspondent pas aux résultats escomptés.

En effet, le PMV n'a pas pu remédier au déficit alimentaire du pays. La production agricole est toujours incapable de satisfaire la demande alimentaire croissante. Cela est le fait des incohérences et défailances de cette politique agricole. Le PMV n'a aucun souci pour sauvegarder la sécurité alimentaire du Maroc car il n'a pas pris en compte les variables majeures qui influencent le fait alimentaire au pays. Le problème du foncier, la fragilité de l'agriculture vivrière, la pauvreté des petits paysans, les conséquences des accords du libre-échange...sont passés sous silence par le PMV. Elaboré dans le même état d'esprit des politiques agricoles précédentes, celui-ci ne propose que des solutions techniques, superficielles et de facilité pour améliorer la production agricole. Le PMV ne peut de ce fait qu'enfoncer encore plus le pays dans la dépendance alimentaire.

Elaboré dans un contexte d'insécurité alimentaire mondiale, qui s'est clairement aggravée suite à la flambée des denrées alimentaires intervenue entre 2007 et 2008, le PMV se veut une politique agricole de modernisation et

¹ Jean-François Savard, «La cohérence des politiques publiques», In Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (sous dir), L'analyse des politiques publiques, Les presses de l'université de Montréal, 2010, pp. 330-331.

de développement de l'agriculture nationale. Nonobstant, force est de constater que la mise en place du PMV ne signifie nullement que le Maroc dispose désormais d'une politique publique ayant intégré la diversité et la complexité des problèmes soulevés par la question de la sécurité alimentaire. Cette politique agricole s'est limitée en effet à aborder la sécurité alimentaire du pays à travers des formules de portée générale, vague et ambiguë.

Il importe en effet de souligner que «...l'importance qu'une société accorde à un secteur, par exemple la santé (la gestion des hôpitaux, d'un service public universel, des politiques de vaccination, etc.), dépend de la façon dont les acteurs qui la compose perçoivent la santé en général, la maladie, le risque, la valeur de la vie et de la mort. L'importance de ce secteur d'intervention du politique en santé est aussi mise en perspective par rapport aux autres priorités de la société, entre autres la sécurité, la pauvreté et l'éducation¹». Il en est de même de l'agriculture qui ne peut être un secteur stratégique dans une société donnée qu'à partir du moment où les acteurs qui la composent se représentent la sécurité alimentaire, le droit à l'alimentation, le développement rural, l'indépendance alimentaire... comme des objectifs stratégiques et prioritaires.

¹ Emile Richard Frève, «Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques», In Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (sous dir), L'analyse des politiques publiques, Les presses de l'université de Montréal, 2010, p.128.

Bibliographie

- Ouvrages :
- Cercle d'Analyse Economique de la Fondation AbderrahimBouabid, (Juin 2010), Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique ?, Quelques éléments de réflexion pour un véritable décollage économique et social.
- Charvet Jean-Paul, (2009), L'alimentation dans le monde, Mieux nourrir la planète, Petite encyclopédie Larousse.
- Jobert Bruno, Muller Pierre, (1987), L'Etat en action : Politiques publiques et corporatismes, Presses Universitaires de France.
- H. HulseJoseph, (1995), Science, agriculture et sécurité alimentaire, Presses scientifiques du CNRC, Ottawa (Ontario), Canada.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime (2008), Le Plan Maroc Vert, présentation générale, Rabat.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime (Avril 2008), Plan Maroc Vert : Premières perspectives sur la stratégie agricole, Rabat.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime (Mai 2009), Le Plan Maroc Vert, Rabat.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, (octobre 2009), (Le conseil général du développement agricole), Pilier II du Plan Maroc Vert, de la stratégie à l'action, Ifrane.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, (2012), L'agriculture marocaine en chiffres.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, (2013), L'année agricole 2013, Note stratégique N°94.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, Direction de la stratégie et des statistiques, (2014), L'année agricole 2014, Note stratégique N°98.

- Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, l'agence pour le développement agricole, Place de la petite agriculture dans le Plan Maroc Vert, Rabat.
- Kradi Chafik (2012), L'agriculture solidaire dans les éco-systèmes fragiles au Maroc, INRA.
- Articles :
- AkesbiNajib, (2011), «Le Plan Maroc Vert : une analyse critique», in Questions d'économie marocaine 2011, Presses Universitaires du Maroc.
- AkesbiNajib, (Eté 2013), «L'agriculture marocaine, entre les contraintes de la dépendance alimentaire et les exigences de la régulation sociale», in Critique économique, N°30.
- Behnassi Mohamed et Yaya, Sanni (2011), «La promotion de la sécurité alimentaire dans une économie globalisée : le paradigme de la souveraineté alimentaire comme alternative», in Mohamed Behnassi et SanniYaya (sous dir), Changement climatique, crise énergétique et insécurité alimentaire, le monde en quête d'un visage, Les Presses de l'Université Laval
- BouabidZineb, (Novembre 2009-Février 2010), «Le Plan Maroc Vert, c'est quoi au juste ?», in Revue Economica, n°7.
- BouabidZineb, (Novembre 2009-Février 2010), Enquête de terrain, le plan vu par les agriculteurs, in Revue Economica, n°7.
- Collomb Philippe, (2007), «À quelles conditions l'agriculture peut-elle répondre aux divers besoins du monde ?», in Edgar Pisani (sous dir), Une politique mondiale pour Nourrir le monde, Springer-Verlag France.
- Frève Emile Richard, (2010), «Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques», In Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (sous dir), L'analyse des politiques publiques, Les presses de l'université de Montréal.

- Mahiou Ahmed, (2006), «Sécurité alimentaire», in Ahmed Mahiou, Francis Snyder (sous dir), La sécurité alimentaire, Académie de droit international de La Haye.
- Piguet François, (2000), «Le concept de sécurité alimentaire», in Nicole StäubleTercier, Beat Sottas (sous dir),La sécurité alimentaire en questions: dilemmes, constats et controverses, Paris, Karthala.
- Savard Jean-François (2010), «La cohérence des politiques publiques», In Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (sous dir), L'analyse des politiques publiques, Les presses de l'université de Montréal.
- Servolin Claude, (1985), «Les politiques agricoles» in Madeleine Grawitz et Jean Loca, Traité de science politique, Tome 4 (les politiques publiques), Presses Universitaires de France.
- Mémoires et thèses :
- AndaloussiMeryem, (Novembre 2010), L'agrégation dans le cadre du Plan Maroc Vert : fondements et expérience, cas du Groupement d'Intérêt Economique "Tanmia Al Filahia", Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option : Economie et Gestion, Département des Sciences humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat.
- BoubariAsmaa, (Septembre 2010), L'agrégation dans le cadre du Plan Maroc Vert : Fondements et expérience, cas du groupe COSUMAR, Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, Option : Economie et gestion, Département des Sciences Humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat.
- Berdai Meryem, (Novembre 2014), Le Plan Maroc Vert et la sécurité alimentaire: Mise en perspective à l'horizon 2020, Projet de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, Option : Economie et gestion, Département des Sciences Humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.
- Sites web :

- www.fao.org/docrep/013/al936f/al936f00.pdf, (Consulté le 20/04/2015).
- <http://www.agriculture.gov.ma/pages/idees-forces> (Consulté le 22/02/2015).
- <http://www.fimasucre.ma/presentation.php>, (Consulté le 20/02/2015).
- http://www.fisamaroc.org.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=49 (Consulté le 21/02/2015).
- <http://www.onssa.gov.ma/fr/images/Publications/plaquette-onssa-fr-2014.pdf> (Consulté le 18/02/2015).

