

دور المجتمع المدني في تعزيز منظومة الحوكمة التشاركية بالمغرب

بين التأصيل القانون والتفعيل

The role of civil society in consolidating the system of participatory and developmental governance between legal routing and execution

ذ. فريدة السنون¹، ذ. محمد حزوي²Farida Essennoun¹, Mohammed Hazoui²¹جامعة سيدي محمد بن عبد الله – المغرب farida.essenoun@usmba.ac.ma²جامعة سيدي محمد بن عبد الله – المغرب mohammedhazoui@yahoo.frSidi Mohamed ben Abdellah University, Morocco, farida.essenoun@usmba.ac.ma¹Sidi Mohamed ben Abdellah University, Morocco, mohammedhazoui@yahoo.fr²

تاريخ النشر: 2019/06/20

تاريخ قبول النشر: 2019/05/28

تاريخ الإستلام: 2019/04/11

ملخص:

تتمحور هذه الورقة البحثية حول موضوع دور المجتمع المدني في بناء وتعزيز الحوكمة التشاركية، وتهدف لإلقاء الضوء على أهمية دور المجتمع المدني في بناء وتعزيز الحوكمة التشاركية. وذلك عبر استقراء الأدوار الدستورية للمجتمع المدني المرتبطة بتعزيز منظومة الحوكمة، والتي فعلت عبر مدخل الديمقراطية التشاركية المؤطرة لمشاركة الفاعل الجمعي في التشريع، وفي صياغة وتبعية وتقييم القرارات والبرامج التنموية، وتمثليته في معظم هيئات الحوكمة والتشاور كتأصيل قانوني أطره دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015. وتأتي هذه الدراسة لتبيان مدى إجراء وتفعيل الأدوار الدستورية للمجتمع المدني في مجال الحوكمة التشاركية كنهج تديري يعزز بناء منظومة الحوكمة الترابية بالمغرب.

الكلمات المفتاحية: المجتمع المدني، الأدوار الدستورية، الحوكمة التشاركية، الجماعات الترابية، المغرب.

Abstract:

تصنيفات JEL: Q56, O19

This research paper focuses on the topic of the role of civil society in strengthening participatory governance, and aims to shed light on the importance of the role of civil society in building and strengthening participatory developmental governance. By extrapolating the constitutional roles of civil society related to strengthening the governance system as legal rationale in the framework of the 2011 constitution and the 2015 organization allows for territorial communities.

The general goal in this study is to demonstrate the extent of boldness and activation of the constitutional roles of civil society in the field of participatory governance as a management approach that the building of system of territorial governance in Morocco.

Keywords: civil society, constitutional roles, participatory governance, territorial communities, Morocco.

JEL Classification Codes: O19, Q56

المؤلف المرسل: فريدة السنون، الإيميل: farida.essenoun@usmba.ac.ma

1. مقدمة:

حظي النقاش حول تطور دور المجتمع المدني في الصيرورة التنموية وبناء منظومة الحكامة باهتمام كبير على الصعيدين الدولي والوطني، فقد أكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD على أهمية المقاربة التشاركية والديمقراطية التشاركية في ترسيخ أسس الحكامة التنموية؛ مقارنة تقوم على مشاركة كل من الدولة والهيئات التابعة لها، ومؤسسات المجتمع المدني، ومكونات القطاع الخاص وفق منطق المشاركة من أدنى إلى أعلى. حتى يتسنى التأسيس الفعلي والفعال للحكامة التنموية، والتي تهدف لإحداث التغيير الإيجابي وتحقيق التنمية عبر إعمال مبادئ الحكامة وفق مقاربة تشاركية بين المجتمع المدني وباقي المؤسسات الدستورية والسياسية⁽¹⁾. كما دعت كل من مؤسسة البنك الدولي⁽²⁾ ومنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية إلى إعمال مؤشرات الحكامة التنموية لتحقيق التنمية المستدامة والحد من نسبة الفقر في العالم، على اعتبار أن الحكامة التشاركية هي الحلقة المفقودة في محاربة الفقر بدول العالم النامي⁽³⁾.

أما على الصعيد الوطني، فقد عرف موضوع المجتمع المدني اهتماما بالغا من طرف الدولة ومختلف المتدخلين على مستوى الخطاب الرسمي والسياسات العمومية في السنوات الأخيرة لما له من أهمية كبرى كجزء لا يتجزأ من الرأسمال اللامادي في شقه الاجتماعي والإنساني، ولمساهمته في تحقيق الحكامة التنموية. فتخصيص الباب الثاني عشر من دستور 2011 في مجمله للحكامة الجيدة و مبادئها وهيئات النهوض بها (المواد 154 - 160)، ودسترة أدوار المجتمع المدني (المواد 12 - 15) وأجراً هيئات الحكامة والتشاور المعنية بالشباب والفاعل المدني والديمقراطية التشاركية (المواد 161-171)، تعتبر تغييراً مؤسسياً جوهرياً في قواعد التدبير العمومي المبني على التفاعل بين السلطات المحلية، والمجالس المنتخبة والمجتمع المدني باعتباره فاعلاً تريبياً وشريكاً أساسياً في تدبير الشأن العام، وفاعلاً اجتماعياً استراتيجياً في الحكامة التشاركية حاملاً للمطلب الاجتماعي وساهراً على تحقيق التنمية العادلة وترسيخ مبادئ الحكامة التنموية. إذ بدون فاعل اجتماعي مدني حقيقي قادر على المشاركة في تدبير الشأن العام وفي صناعة القرار وتتبع وتقييم السياسات العمومية، لا يمكن الحديث قط عن ديمقراطية تشاركية حقيقية ولا عن حكامة تنموية.

الإشكالية المطروحة في هذا المقال البحثي تتمثل في مدى فعالية وفاعلية دور المجتمع المدني في سيورة البناء التنموي وتعزيز منظومة الحكامة التشاركية عبر تفعيل الأدوار الدستورية الموكولة له بمقتضى دستور 2011؟ هل يتعلق الأمر بتزليل حقيقي للحكامة التنموية التشاركية كإرهاص أولي يعكس تجلي دور الفاعل الاجتماعي في تعزيز منظومة

-1 - <http://www.ma.undp.org/content/morocco/fr/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html> consulté en Mai 2018.

-2- www.banquemonddiale.org

3-- www.OCED.org/ Hartmut Schneider, 1999, Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté, CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 17.

الحكامة عبر مدخل الديمقراطية التشاركية؟ أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تأسيس وتأصيل قانوني لنظام حكمامة تنموية قيد النشأة والتبلور في سياق التحولات السوسيو سياسية التي يعرفها المغرب؟ وستناول هذه الإشكالية بالدراسة والتحليل من خلال محاولة الإجابة على السؤال الإشكالي ومجموعة من الأسئلة من قبيل ماهية الأدوار الدستورية المسندة للمجتمع المدني في تدبير الشأن العام والحكامة التنموية؟ وهل تم فعلا تفعيلها ليتسنى للجمعيات ممارسة صلاحياتها والمساهمة في بناء منظومة الحكمامة التنموية؟ وما هي المعوقات والإكراهات التي تعيق تنزيل وتفعيل النص القانوني؟ وما هي الحلول والتوصيات المقترحة لتجاوزها؟ وذلك في محاولة لتأكيد أو دحض فرضية تفعيل دور المجتمع المدني في بناء وتعزيز منظومة الحكمامة التشاركية بالمغرب: هل استطاع المغرب أن يضع اللبنة الأولية والأساسية لمنظومة الحكمامة التنموية التشاركية؟ وهل تم فعلا تفعيل دور المجتمع المدني في بناء وتعزيز منظومة الحكمامة التشاركية بالمغرب؟ أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تأصيل قانوني تعيق أجرته عدة إكراهات مما يكرس محدودية تفعيل الأدوار الدستورية المخولة للفاعل المدني في مجال الحكمامة التنموية التشاركية؟

2. المجتمع المدني: المفهوم، النشأة والتطور في السياق الدولي والمغربي

2.1. المجتمع المدني مقارنة مفاهيمية:

حظي المجتمع المدني باهتمام العديد من الباحثين والمفكرين على الصعيدين الدولي والوطني، وذلك تماشيا مع تطور أدواره واتساع مجالات تدخله وتزايد أهميته في المجتمعات الديمقراطية الحديثة. فتعددت تعاريف المجتمع المدني بتعدد التخصصات وزوايا الدراسة، واختلفت باختلاف وجهات نظر الباحثين وخلفياتهم العلمية والثقافية. وقد أثار جون إهنبرغ فكرة أن مفهوم المجتمع المدني مفهوم ضبابي ومطاط، بحيث أنه لا يوفر بسهولة قدرا كبيرا من الدقة⁽⁴⁾. ويتميز مفهوم المجتمع المدني بكونه مفهوما متحركا وغير مستقر بحيث يرتبط ارتباطا وثيقا بظروف نشأته وبطبيعة و خصوصية الإشكالات المطروحة للمعالجة. فالقاموس الدستوري عرف المجتمع المدني ومكوناته على أنه مجموعة من المواطنين أحيانا مشخصة وأحيانا أخرى معارضة للمجتمع السياسي⁽⁵⁾. أما قاموس العلوم السياسية فقد عرف المجتمع المدني كإطار مفهومي يسمح بممارسة التفكير ضمن مقارنة تسعى إلى تغليب الحقوق الأساسية للشخص الإنساني⁽⁶⁾. كما عرف ريموند هينيبوش المجتمع المدني على أنه "شبكة الاتحادات طوعية التكوين والتي تبدو مستقلة عن الدولة والجماعات الأولية، ولكنها في الوقت الذي تعمل فيه على

⁴- جون إهنبرغ، 2008، المجتمع المدني التاريخ النقدي للفكرة، ترجمة علي حاكم صالح و حسن ناظم، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ص 440.

⁵-Dumahel.O , Yves Meny, 1992, le dictionnaire constitutionnel, Edition P .U.F Paris.

⁶- BERTRAND Badie, 1994, dictionnaire de science politique et des institutions politiques, Edition A. Colin, Paris .

احتواء الانقسامات الاجتماعية و تشكيل منطقة عازلة بين الدولة و المجتمع،فإنها تعمل على ربطها بالدولة وسلطتها"⁽⁷⁾.

بدوره عرف البنك الدولي المجتمع المدني على أنه المجموعة الواسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية وغير الربحية،التي

لها وجود في الحياة العامة وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين استنادا إلى اعتبارات أخلاقية،وثقافية،وسياسية،وعلمية،ودينية،وخيرية.وتشمل هذه المنظمات الجماعات الخاصة بالمجتمع المحلي،والمنظمات غير الحكومية،والمنظمات الخيرية،والنقابات العمالية والنقابات المهنية⁽⁸⁾.وحدد دومينيك كولاس المجتمع المدني في الحياة الاجتماعية المنظمة انطلاقا من منطقتين خاصين بها و بخاصة الحياة الجموعية التي تضمن دينامية اقتصادية و ثقافية و سياسية⁽⁹⁾.أما بيرتراند بادى فقال بأن المجتمع المدني يشمل "كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخيرات والمنافع دون تدخل أو وساطة من الدولة"⁽¹⁰⁾.

وعرفه سعد الدين إبراهيم بأنه: "مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها،ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف"⁽¹¹⁾.

ويوضح محمد عابد الجابري مصطلح المجتمع المدني بكون لفظ "مجتمع" يعني عددا من الأفراد،يشكلون "مجموعة" أو "جماعة" بفعل رابطة ما تجمع بعضهم إلى بعض،أما لفظ "مدني" فهو يحيل في اللغة العربية إلى "المدينة" أي "الحاضرة"، مؤكدا على أنه مهما كان الاختلاف بين الباحثين والمهتمين في تعريف المجتمع المدني،فإن ما هو بديهي وليس محل اختلاف،هو كون المجتمع المدني «مجتمع المدن» وأن مؤسساته هي التي ينشئها الناس بينهم في المدينة،بهدف تنظيم حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية،معتبرا إياها مؤسسات إرادية،أو شبه إرادية،يقيمها الناس وينخرطون

11- جلال خشيب وآمال وشنان، 2016، الدولة و المجتمع المدني حدود التأثير والتأثر، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، ص9.

8- موقع البنك الدولي اطلع عليه في يوليوز 2018 / <http://www.albankaldawli.org/ar/about/partners/civil-society>

9- Dominique colas, 2011, La société civile : un spectre qui hante l'Europe communiste et postcommuniste in Stéphane Courtois : Sortir du communisme, changer d'époque, PUF.

10- Bertrand Badie et Birnbaum Pierre, 1983, Sociologie de l'Etat, Revue française de sociologie n° 24-3, PP.573-581.

11- جلال خشيب وآمال وشنان، 2016، الدولة و المجتمع المدني حدود التأثير و التأثر، منشورات مركز إدراك للدراسات والاستشارات، ص. 10.

فيها، أو يخلوؤها، أو ينسحبون منها، وذلك على النقيض تماما من مؤسسات المجتمع البدوي التي هي مؤسسات "طبيعية" يولد الفرد منتما إليها، مندجاً فيها، ولا يستطيع الانسحاب منها كالقبيلة والطائفة⁽¹²⁾.

كما يفيد مصطلح المجتمع المدني في الأدبيات السوسولوجية الحديثة "الوسائط المبادرة"، إذ تتفق عدة دراسات أكاديمية وجامعية على أن المجتمع المدني هو مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين مؤسسة الأسرة ومؤسسات الدولة كوسيط حامل لمبادرة معينة تهدف معالجة إشكالية مطروحة.

وباستقراء مختلف التعاريف الواردة أعلاه، نلمس أن تعدد تعريف المجتمع المدني مرتبط بالأساس بتعدد الآراء والمواقف وزاوية الدراسة والبعد المتناول فيها، فنجد ثلثة من الباحثين ركزت على البعد الوظيفي للمجتمع المدني باعتباره شكلاً من أشكال تنظيم المجتمع ارتكازاً على قيم التعاون وحماية حقوق ومصالح الأفراد والفئات، في حين نجد مجموعة أخرى من الباحثين ركزت على سمات المجتمع المدني باعتباره مجتمعا مستقلا عن الدولة، يتميز بالاستقلالية والتنظيم الذاتي والمبادرة الفردية والعمل التطوعي. كما نستنبط من جل هذه التعاريف العناصر الأساسية المشكلة لمفهوم المجتمع المدني والتي تتمثل في الفعل الإرادي، والتنظيم الجماعي، والمعيار الأخلاقي، والاستقلالية.

وكتعريف إجرائي عام للمجتمع المدني، يمكننا القول إنه مجموع المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية التي تعمل في مجالات مختلفة وفي استقلال تام عن سلطة الدولة، تهدف لتحقيق مصالح وأهداف مشتركة للمنخرطين فيها. وتشمل على سبيل المثال لا الحصر، المنظمات غير الحكومية، والمنظمات غير الربحية، كالجمعيات التنموية والحقوقية، والنقابات العمالية والمهنية، والمنظمات الخيرية. وتتميز هيئات المجتمع المدني بكونها؛ في مجملها؛ تحمل مبادرات خاصة تستند إلى مرجعية فكرية محددة وتخدم رؤية عقائدية معينة ويرتبط وجود هذه المؤسسات بتحقيق أغراض سوسيو اقتصادية وسوسيو سياسية في الدولة والمجتمع.⁽¹³⁾

2.2. المجتمع المدني: النشأة والتطور في السياق الدولي والوطني

في السياق الدولي، ظهر مفهوم المجتمع المدني في القرن السابع عشر عندما عرفه المفكر البريطاني توماس هوبز على أنه مجتمع ينظم نفسه بنفسه على شكل تعاقدات اجتماعية بين أفراد مستقلين، ثم أصبح فيما بعد مجتمعا سياديا له القدرة على تشكيل إرادة عامة نابعة من مشاعر إنسانية واهتمامات مشتركة. وعرف المفهوم تطورا أكثر في القرن الثامن عشر، وبرزت فكرة التمييز بين الدولة والمجتمع، وبدأت حركة الجمعيات بالتبلور كنسق يملك أحقية الدفاع ضد

12- محمد عابد الجابري، تساؤلات وآفاق وعي المجتمع المدني بذاته عن المجتمع المدني في المغرب العربي إشراف عبد الله حمودي، 1998، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، ص 45.

13- محمد أحمد علي مفتي، 1435 هجرية، مفهوم المجتمع المدني والدولة المدنية، مجلة البيان، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ص 10.

مخاطر الاستبداد السياسي. وفي نهاية القرن ذاته تأكد في الفكر السياسي الغربي ضرورة تقليص هيمنة الدولة لصالح المجتمع المدني الذي يجب أن يدير أموره الذاتية بنفسه وأن لا يترك للحكومة إلا هامشاً أقل من السلطة. وفي القرن التاسع عشر، حدث التحول الثاني في مفهوم المجتمع المدني حيث اعتبر كارل ماركس أن المجتمع المدني هو ساحة للصراع الطبقي. وفي القرن العشرين طرح المفكر الإيطالي غرامشي مسألة المجتمع المدني في إطار مفهوم جديد فكرته المركزية هي أن المجتمع المدني ليس ساحة للتنافس الاقتصادي بل ساحة للتنافس الإيديولوجي، منطلقاً من التمييز بين السيطرة والهيمنة الإيديولوجية.

أما المجتمعات المعاصرة فقد أسست مفهوم المجتمع المدني على فكر إنساني عالمي تم طرحه على المستوى الدولي تحت مسمى برنامج الأمم المتحدة التطوعي 1967، وتطورت العملية التطوعية وتجددت حتى أصبحت معياراً ومؤشراً قوياً للتنمية والتقدم والإنسانية.

في السياق العربي عامة والمغربي خاصة، فقد كانت بداية منظمات المجتمع المدني مع الحركات الاستقلالية في خمسينيات القرن الماضي، والتي تحولت بعد الاستقلال إلى جمعيات خيرية، ونقابات عمالية ومنظمات حقوقية وتنظيمات طلابية. ويوضح محمد عابد الجابري أن مفهوم المجتمع المدني لم يبرز بشكل واضح في المجتمعات العربية إلا في أواخر السبعينيات ولم يظهر في المجتمع المغربي إلا مع بداية الثمانينيات من القرن العشرين⁽¹⁴⁾.

عموماً يمكننا القول إن سياق نشأة وتطور المجتمع المدني وعلاقته بالدولة المغربية طبعته أربع مراحل تاريخية رئيسية و هي:

-مرحلة المواجهة (1970-1985): وقد امتدت هذه المرحلة من بداية السبعينيات إلى أواسط الثمانينيات، وتميزت بالاصطدام المباشر مع ما كان يشكل نواة أولية لمجتمع مدني فتي وناشئ والذي كان في غالبه على صلة بالأحزاب السياسية المعارضة وخاصة اليسارية منها.

-مرحلة المنافسة (1986-1996): حيث أولت السلطة في أواسط الثمانينيات اهتماماً متزايداً لمؤسسات المجتمع المدني، ومن ثم عمدت إلى خلق عدة جمعيات ترفع نفس أهداف وشعارات باقي مؤسسات المجتمع المدني الحرة. و الملاحظ أن هذه الجمعيات أصبحت غطاءً للكثير من الأنشطة السياسية الرسمية.

-مرحلة الاحتواء (1998-2010): مع مطلع التسعينيات تغيرت استراتيجية الدولة تجاه المجتمع المدني، بعد أن عجزت عن القضاء عليه بالمرّة أو منافسته بشكل كبير، وبذلك اتجهت إلى احتوائه وتوظيف مؤسساته وموقعها في المجتمع، وهكذا بدأ الحديث عن إشراكه في إعداد البرامج الحكومية وتدبير المرافق وتوسيع حضوره ورموزه في الأنشطة الرسمية ووسائل الإعلام.

¹⁴- محمد عابد الجابري، 1993، إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي عدد 167، ص. 25.

-مرحلة المؤسسة ما بعد دستور 2011: لقد أرخ دستور 2011 لمأسسة منظمات المجتمع المدني ودسترة الأدوار المنوطة بها مما ترتب عنه توسيع مجالات تدخلها والصلاحيات المخولة لها كفاعل تنموي أساسي.

3. ماهية ومقومات الحكامة التنموية التشاركية

3.1. تعريف الحكامة التنموية التشاركية

لا يمكن القول بوجود تعريف دقيق محدد وموحد معترف به رسمياً للحكامة التنموية التشاركية بالنظر إلى حداثة المفهوم في السياق التنموي، بحيث حاول العديد من الباحثين والمؤلفين تحديد المفهوم انطلاقاً من بعض المصطلحات ذات الصلة به كالمشاركة، والتدبير التشاركي، والإدارة المشتركة وغيرها من المصطلحات، على اعتبار أنه مفهوم مركب من ثلاثة مصطلحات أساسية "الحكامة"، "التنمية" و"المشاركة". من هذا المنطلق يمكننا القول إن مفهوم الحكامة التنموية التشاركية يتميز بكونه مفهوماً منظومة مزدوجة ومتداخلة: هي منظومة مفاهيمية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمنظومة المؤسساتية. فتناولنا ماهية الحكامة التنموية التشاركية يلزمنا بأن نعالج المفهوم في منظومته المفاهيمية المرتبطة بمجموعة من مبادئ وقيم الديمقراطية والمتمثلة في المواطنة، وحقوق الإنسان، والديمقراطية التشاركية والمشاركة بمعناها الشامل سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً وبيئياً، في ارتباطها الوثيق بالمنظومة المؤسساتية التي توطر من جهة، وتفاعل من جهة أخرى هذه المنظومة المفاهيمية.

ففي المعجم السياسي، تعني الحكامة التشاركية مختلف الوسائل التي تحول للمواطنين المساهمة في اتخاذ القرارات التي تم مجموعة أو جماعة أو مجتمعا معيناً⁽¹⁵⁾. كما عرف دافيد ويلكوك الحكامة التشاركية، في السياق التنموي، على أنها مختلف العمليات والتدخلات التي يشارك فيها الأفراد والجماعات والمنظمات بنشاط وفعالية في مشروع معين⁽¹⁶⁾. واعتبر بروني الحكامة التشاركية نموذجاً تنظيمياً يتضمن مجموعة من الآليات والعمليات التي تنتج وتفاعل تقاسم سلطة صنع القرار ومسؤوليات الإدارة والتدبير بين مجموعة متنوعة من الفاعلين من مسؤولين قطاعيين، وموظفين تقنيين وإداريين ومتطوعي المجتمع المدني، وشركاء القطاعين العام والخاص.

ويركز هذا النموذج التنظيمي على تكامل وانسجام مختلف تدخلات الفاعلين وأصحاب المصالح ويهدف إلى تحقيق التوازن بين مصالحهم الخاصة والمختلفة بغية الوصول للحل الأمثل الضامن للمصالح العام. فالمشاركة بنشاط حسب بروني تفرض تدخلاً ملزماً من قبل مختلف الجهات الفاعلة، مما يتطلب حسب وجهة نظر الكاتب مشاركة السلطة ونقلها، فالمشاركة بنشاط وفعالية تعكس التدخل الملزم لمختلف الجهات الفاعلة مما يتطلب معه نقل أو بالأحرى تقاسم وتشارك سلطة اتخاذ القرار.

¹⁵- <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Participation.htm>

¹⁶- David Wilcox, 2003, The guide to effective participation, in : <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>

وأكدت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تقريرها المتعلق بالسياسة الاقتصادية في دول شمال إفريقيا، على أن الحكامة التشاركية هي الحلقة المفقودة في محاربة الفقر معللة بذلك فشل البرامج التنموية أو محدودية نتائجها (17). كما أكدت المنظمة العالمية لحفظ الطبيعة على أن الحكامة التشاركية هي: "مجموعة من الميكانيزمات والعمليات المؤسساتية المعقدة المستخدمة لتقاسم سلطة ومسؤوليات الإدارة بين مجموعة من الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين" (18).

بناءً على كل هذا، يمكننا تحديد تعريف إجرائي للحكامة التنموية التشاركية مستنبطاً من مختلف التعاريف السالفة الذكر: "الحكامة التشاركية هي نموذج تنظيمي يتضمن مجموعة من الميكانيزمات والآليات والعمليات التي تفعل تقاسم سلطات صنع القرار ومسؤوليات الإدارة و التدبير بين مجموعة متعددة ومتنوعة من الفاعلين في القطاع العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني". فالحكامة التنموية التشاركية هي مقارنة تمكن بالتساوي والفعالية جميع الأطراف والفئات المجتمعية المعنية من التدخل في سيرورة البناء التنموي والاستفادة منه في إطار التنمية العادلة والمستدامة.

وتجدر الإشارة إلى أننا سنحاول مقارنة مفهوم الحكامة التنموية التشاركية في السياق المغربي من زاوية أوسع، بهدف تسطير وتحليل بعض الآليات التشاركية المرتبطة بمحدودية تشارك ونقل السلطة، والتي سنتطرق لها بتفصيل في المحور الثالث من هذه الورقة البحثية من زاويتين أساسيتين: الأولى مرتبطة بمدى قبول وتبني المفهوم كما تم إقراره في دستور 2011، والثانية مرتبطة بمدى الاشتغال على وضع آليات تفعيله وتنزيله وفق متطلبات الواقع المجتمعي والتي لا زالت تعرف نقصاً واضحاً.

3.2. مقومات الحكامة التنموية التشاركية:

لا جدال أنه في السنوات الأخيرة تم تسليط الضوء على الحكامة التنموية التشاركية والديمقراطية التشاركية كمحددتين من بين المحددات الأساسية لنجاح السياسات التنموية خاصة على المستوى السوسيو اقتصادي، وبشكل أعم على مختلف مستويات التنمية الشاملة في البلدان السائرة في طريق النمو. هذا الاهتمام المتزايد مرتبط بالأساس بتشخيص إشكاليتين أساسيتين مقترنتين ببعضهما البعض، وتتمثل الأولى في الفشل المتكرر أو بالأحرى محدودية أثر ووقع مختلف البرامج التنموية المنجزة من طرف المؤسسات على الصعيدين الدولي والمحلي. وتتمثل الثانية في كون الحكامة التنموية التشاركية جزءاً من حركة "الموجة الثالثة من التحول الديمقراطي" المرتبطة بالانتقال السياسي في جميع أنحاء العالم

17-Hartmut Schneider, Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté, Cahier de politique économique N°17, 1999, OCDE

18-<https://www.iucn.org/fr>

منذ بداية التسعينات. فالعديد من بلدان العالم الثالث وبصفة خاصة الدول الإفريقية والمغاربية؛ وتحت ضغط دولي؛ التزمت بضرورة العمل على إدراج مجموعة من المفاهيم الجديدة والمختلفة مثل المواطنة والمشاركة والتمكين والديمقراطية التشاركية؛ والتي أضحت مطلباً اجتماعياً من طرف الساكنة والمجتمع المدني وعنصراً مركزياً في الديناميكيات السوسيو - اقتصادية و السوسيو-سياسية؛ في صميم استراتيجيات التنمية الدولية الجديدة وبرامج التنمية المحلية.

فإذا ما أقررنا بأن الحكامة التنموية التشاركية هي مقاربة تشاركية قائمة على الطلب المتزايد على فعالية ونجاعة التدخلات التنموية من ناحية، وتكامل وانسجام مختلف تدخلات الأطراف المعنية من ناحية أخرى، فأية علاقة للمجتمع المدني بذلك؟ في سياق الإجابة على هذا السؤال، نذكر ربط إدوارد دز بين المجتمع المدني ومبادئ الحكامة التنموية التشاركية، مستحضرين عمل ودعوات المنظمات العالمية كالبنك الدولي وهيئة الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغيرها إلى إعمال مبادئ الحكامة التنموية التشاركية والتي تم أجزائها باعتماد مجموعة من المؤشرات والمعايير لتقييم الحكامة من جهة ومحاربة الفقر وتحقيق التنمية من جهة أخرى. فالبنك الدولي حددها في المحاسبة، والاستقرار السياسي، وفعالية الحكومة، ونوعية تنظيم الاقتصاد، وحكم القانون. أما منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فحددها في دولة القانون، وإدارة القطاع العام، والسيطرة على الفساد، وخفض النفقات العسكرية. بالمقابل حددها الاتحاد الأوروبي في المشاركة، والانفتاح، والمسؤولية، والفعالية، والانسجام. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فحددها هو كذلك في المشاركة، وحكم القانون، والشفافية، وحسن الاستجابة والتوافق، والمحاسبة، والمساواة، والفعالية والرؤية الإستراتيجية. ونلاحظ أن كل هذه المعايير تتقاطع ومبادئ وقيم الحكامة التنموية التشاركية.

لقد أضحت الحكامة التنموية التشاركية دليلاً على التدبير الجيد سواء للمنظمات غير الحكومية أو مؤسسات الدولة على حد سواء، لأنها تعزز المشاركة والتفاعل داخل المجتمع، وتحرص على ضمان فعالية ونجاعة وملاءمة السياسات والبرامج التنموية لواقع الحال. إذ يمكننا اعتبار الحكامة التنموية التشاركية جزءاً من منطق مزدوج: فمن جهة، تندرج في تيار التنمية المستدامة والتي تتطلب في جوهرها وضع مفاهيم متناسقة تتماشى مع فكرة الاستدامة، ومن جهة أخرى، لديها وظيفة تفاعلية تكاملية، لأنها تسمح بالتبادل والتفاعل بين الجهات الفاعلة في البناء التنموي، بحيث تقوم الحكامة التنموية التشاركية على مفهومين أساسيين، وهما التنمية الشاملة المستدامة، ومبدأ تكامل وانسجام تدخلات الأطراف المعنية بهدف تحقيق التوازن بين مختلف المصالح الخاصة والمتعددة للفاعلين والوصول للحل الأمثل للمصلحة العامة وتغليب المصلحة العامة.

فالحكامة التنموية التشاركية هي ممارسة السلطة والمشاركة في اتخاذ القرار والمراقبة في إطار تدبير مختلف مجالات التنمية المجتمعية الشاملة، وتقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية والتي نجملها في:

- تقاسم/مشاركة سلطة اتخاذ القرار العمومي؛

- تعزيز قوة وسلطة الفئات الفقيرة و المهمشة كعنصر أساسي فارق في مكافحة الفقر بفعالية؛
- الطلب المتزايد على نجاعة وفعالية التدخلات التنموية؛
- المساءلة، والمسؤولية والمحاسبة حجر الزاوية في الحكامة التنموية التشاركية؛
- لا وجود لحكامة تشاركية دون تنمية القدرات الحقيقية للفئات المعنية؛
- انسجام و تكامل مختلف تدخلات الأطراف الفاعلة؛
- تحقيق التوازن بين مصالح مختلف الأطراف المتدخلة وتغليب مبدأ المصلحة العامة.

هذا النمط من الحكامة أضحى منطقيا وواجبا في السياق الحالي بحيث تتم الاستعاضة تدريجيا عن طرق وأساليب التدبير الكلاسيكي للشأن العام، وإرساء اللبنة الأولى له عبر الممارسات الناشئة الجديدة في الحكامة التشاركية للمؤسسات الاجتماعية و التنموية بالمغرب في ظل الأوراش الإصلاحية الكبرى.

4. السياق التاريخي لبناء منظومة الحكامة التنموية التشاركية بالمغرب

باستقراء صيرورة بناء منظومة الحكامة التنموية التشاركية بالمغرب، فقد عرف المغرب عدة محطات منذ فجر الاستقلال إلى الفترة الحالية، لا يسع المجال لذكرها، بل سنقتصر على التذكير بالخطاب الملكي لسنة 1999 بالدار البيضاء و الذي دعا فيه ملك المغرب إلى اعتماد مفهوم جديد للسلطة وتبني خدمة العنصر البشري لتحقيق التنمية اعتمادا على الحكامة الجيدة، خاصة وأن المغرب يسعى إلى تحقيق الجهوية المتقدمة في إطار الدستور الجديد. وشكلت سنة 2005 كذلك محطة فارقة في صيرورة البناء التنموي إذ تؤرخ، من جهة، لتقرير الخمسينية كتقييم لأهم المنجزات وتحديد الاختلالات، ومن جهة أخرى، لانطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في سياق وضع سياسات عمومية تنموية أكثر نجاعة وفعالية بغية الوصول للمغرب المأمول، أي مغرب الحكامة والذي أطرته أجندة 2025. ولأجل تحقيق هذه الأجندة التنموية، انخرط المغرب في عدة أوراش إصلاحية كبرى مرتبطة بالتنمية التشاركية مثال ذلك ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في مراحل الثلاث، وورش الجهوية المتقدمة والإصلاحات الدستورية والقانونية المرتبطة به. ومن بين أهم الإصلاحات الدستورية المدعمة لبناء منظومة الحكامة التنموية التشاركية بالمغرب إقرار ذلك في دستور 2011 وكذا إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المرتبطة بالتقطيع الترابي الأخير لسنة 2015. فإلى أي حد استطاع كل من الدستور المغربي الحالي والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية تكريس الحكامة التنموية التشاركية وتفعيل دور المجتمع المدني كشريك أساسي في بناء منظومة الحكامة التنموية التشاركية بالمغرب؟

4.1. التكريس الدستوري للحق في الحكامة التنموية التشاركية

لقد عمل دستور 2011 على تكريس الحق في الحكامة التنموية التشاركية بحيث خصص بابا كاملا للحكامة الجيدة⁽¹⁹⁾، إذ تنص المادة 154 على أن المرافق العمومية تنظم على أساس المساواة في حق الولوج والإنصاف في التغطية الترابية والتوزيع المجالي والاستمرارية في أداء الخدمات، كما تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة، والشفافية، والمحاسبة، والمسؤولية، ولبادئ القيم الديمقراطية. كما نصت المادة 157 على أن يحدد ميثاق المرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجماعات الترابية والأجهزة العمومية. وطبقا لمضمون المادة 159، فإن الهيئات المكلفة بالحكامة هي هيئات مستقلة و تستفيد من دعم الدولة، ويمكن للقانون عند الضرورة إحداث هيئات أخرى للضبط والحكامة. وقد حددت المواد من 160 إلى 170 هيئات الحكامة في نوعين:

- مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية وتشمل كل من مؤسسة الوسيط⁽²⁰⁾، ومجلس الجالية المغربية بالخارج⁽²¹⁾، والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري⁽²²⁾، ومجلس المنافسة⁽²³⁾، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية ومحاربة الرشوة⁽²⁴⁾، والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي⁽²⁵⁾، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة⁽²⁶⁾، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي⁽²⁷⁾ والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁽²⁸⁾.

- هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها وتمثل في المجلس الوطني لحقوق الإنسان⁽²⁹⁾، وهيأة المناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز المحدثة بمقتضى الفصل 19⁽³⁰⁾.

- الباب الثاني عشر الحكامة الجيدة دستور 2011¹⁹
- 20- الفصل 162 من دستور 2011
- 21- الفصل 163 من دستور 2011
- 22- الفصل 165 من دستور 2011
- 23- الفصل 166 من دستور 2011
- 24- الفصل 167 من دستور 2011
- 25- الفصل 168 من دستور 2011.
- 26- الفصولين 32 و 169 من دستور 2011.
- 27- الفصولين 33 و 170 من دستور 2011.
- 28- الفصول 151-153 من دستور 2011.
- 29- الفصل 161 من دستور 2011.
- 30- الفصولين 19 و 164 من دستور 2011.

وباعتبار تنظيمات المجتمع المدني جزءا لا يتجزأ من الرأسمال الاجتماعي والإنساني اللامادي، فقد أضحت للجمعيات أدوار وتدخلات جديدة مرتبطة بالتنمية والمشاركة في تدبير الشأن العام وفق مقاربة حكماوية تشاركية، مما استوجب معه تامين أدوار ومهام المجتمع المدني والرفع من قدراته التمكينية وذلك ما تم عبر المأسسة ودسترة هذه الأدوار في دستور 2011 وفي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. فباستقراء مختلف هذه المواد الدستورية، نلمس التأكيد على أهمية دور المجتمع المدني في منظومة الحكامة، فمؤسسات المجتمع المدني أضحت هيئات مساهمة في التنمية السوسيو-اقتصادية وفي الحكامة التنموية، ومقياسا للديمقراطية التشاركية والتنمية الشاملة. لقد حدد الفصل 155 الهيئات المكلفة بالحكامة ووصفها بكونها مستقلة ومدعمة من طرف الدولة، كما أكد على ضرورة ضمان إشراك المواطنين والمجتمع المدني في المؤسسات الاستشارية وهيئات الحكامة باعتبارها فاعلا أساسيا في مجال الحكامة بل آلية أساسية لتدعيم البناء الديمقراطي التشاركي.

وإذا كان مستوى الحكامة يتحدد بمدى انخراط المجتمع المدني في مسارات السياسات العمومية والأوراش الإصلاحية الكبرى، فإننا نسجل الانخراط التام والفعلي للمجتمع المدني في الأوراش الإصلاحية الكبرى والسياسات العمومية، بل نلاحظ أن كل الأوراش الإصلاحية المعلنة، كانت الجمعيات هي السبابة بالاشتغال عليها والتزاع حولها ونذكر على سبيل المثال، ملف محو الأمية، ومدونة الأسرة، والعنف ضد النساء، وحقوق الطفل، وحقوق الأشخاص في وضعية إعاقة، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان... وغيرها.

4.2. الأدوار الدستورية للمجتمع المدني في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية:

بإعمال القاعدة العامة القائلة بأنه "لا تنمية بدون حكاماة ولا حكاماة بدون مشاركة فعالة"، نستشف بأن مسألة كسب رهانات التنمية الشاملة المستدامة لم تعد وظيفة منوطة بالدولة فقط، بل أضحت عملية تكاملية تتدخل فيها عدة أطراف فاعلة تتمثل في الدولة ومؤسساتها، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص والمواطن كل من موقعه. من هذا المنطلق أصبح المجتمع المدني باعتباره فاعلا ترابيا وشريكا أساسيا في تدبير الشأن العام و فاعلا اجتماعيا استراتيجيا في الحكامة التشاركية حاملا للمطلب الاجتماعي وساهرا على تحقيق التنمية العادلة وترسيخ مبادئ الحكامة التنموية، ومساهما في البناء التنموي كمتدخل في الصبرورة التنموية وفي منظومة الحكامة التنموية.

فوفقا للعديد من التقارير الدولية والوطنية، لا يمكن للحكاماة التنموية التشاركية أن تفعل إلا عبر مدخل تفعيل أدوار مختلف الفاعلين المحليين والشركاء المحليين كل حسب اختصاصه القانوني، والمؤسسي والترابي وفق مقاربة تكاملية. في هذا الإطار، نسجل أن الجمعيات لا يمكنها أن تحل محل الدولة أو الجماعات الترابية لتحل الإشكاليات السوسيو-اقتصادية والتنموية الكبرى، إلا أنها تلعب دورا مكملا لدور الجماعات الترابية مع باقي الفاعلين والشركاء الآخرين باستثمار تجاربها وخبرتها المتراكمة في تدبير الشأن المحلي، ويفعل ريادتها في إرساء ثقافة التعاون والتضامن

والتطوع والانخراط الفعال والمشاركة الإيجابية والفاعلة للمواطنين في المسارات التنموية بحكم عامل القرب من الساكنة، مما يبلور و يعزز الأدوار الريادية للحكومة المحلية في ترسيخ أسس التنمية في بعدها الشمولي. وقد أكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أهمية المقاربة التشاركية في ترسيخ أسس الحكامة المحلية، مقارنة تقوم على مشاركة كل من الدولة والهيئات التابعة لها، ومؤسسات المجتمع المدني، ومكونات القطاع الخاص، وفق منطق المشاركة من أدنى إلى أعلى، حتى يتسنى التأسيس الفعلي والفعال للحكامة التنموية التشاركية. فالتنمية السوسيو اقتصادية في شموليتها لن تتم إلا عبر إعمال الحق في الحكامة السوسيو-اقتصادية كمدخل وآلية لتحقيق التنمية المجتمعية الشاملة.

في هذا السياق، جعل دستور 2011 من المجتمع المدني فاعلا أساسيا في تدبير الشأن العام عبر تخويله مجموعة من الصلاحيات ودسترة مجموعة من الأدوار التي تخوله المشاركة في صنع السياسات العمومية، والتي أطرتها كل من ديباجة الدستور وباب الأحكام العامة والحريات والحقوق السياسية والحكامة الجيدة. فدسترة أدوار المجتمع المدني وأجراً هيئات الحكامة والتشاور المعنية بالشباب والفاعل المدني والديمقراطية التشاركية، تعتبر تغييرا مؤسساتيا جوهريا في قواعد التدبير العمومي المبني على التفاعل بين السلطات المحلية، المجالس المنتخبة والمجتمع المدني. فما هي طبيعة الأدوار المسندة للمجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي بمقتضى دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية؟ وما هي المعوقات والإكراهات التي تحول دون ذلك؟

من خلال قراءة مختلف الفصول المحددة للأدوار الدستورية الجديدة للمجتمع المدني يمكننا إجمالها في أربعة أدوار أساسية، وهي:

- الدور الاستشاري للمجتمع المدني

أطرت كل من المواد 13 و 18 و 32 و 33 من دستور 2011 الدور الاستشاري للجمعيات عبر التنصيص على إحداث هيئات للتشاور وضم إنشارك المواطنين والمجتمع المدني في المؤسسات الاستشارية وهيئات الحكامة وفي إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها. غير أن هذا الدور الاستشاري لا يحظى بالإلزامية القانونية وأن هذه المؤسسات في مجملها لها وظائف استشارية وليست تقريرية، فالسؤال المطروح هو ما مغزى دسترة هذه المؤسسات إذا كانت وظيفتها استشارية فقط؟

- الدور التشريعي للمجتمع المدني

لقد أسست المادة 14 من الدستور المغربي للدور التشريعي للمجتمع المدني من خلال دسترة حق المساهمة في التشريع من خلال إمكانية تقديم ملتمسات التشريع، فإن كان حق تقديم العرائض إلى السلطات كما أطره الفصل 15 هو حق مكتسب للجمعيات خاصة الحقوقية منها، فإن الدور التشريعي للجمعيات يعتبر من بين الأدوار الجديدة التي كرسها دستور 2011. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن النصوص التنظيمية لإعمال وتفعيل الدور التشريعي للجمعيات عرف

تأخرا في الصياغة والإصدار والتطبيق، وأن التسريع بالتنزيل والأجرأة حتما سيخلق قيمة مضافة في المجال التشريعي والحقوقي.

- الدور التنموي للمجتمع المدني

يعتبر الدور التنموي للجمعيات والمتمثل في المساهمة في تحقيق التنمية البشرية والتنمية المستدامة على الصعيد الوطني و الجهوي والمحلي، من بين الأدوار الكلاسيكية التي قام ولا زال يقوم بها المجتمع المدني. هذا الدور وإن مارسه الجمعيات بالمغرب خلال السنوات الماضية عن وعي ومسؤولية دون أساس قانوني، فإن دسترة دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في دستور 2011 يعتبر مكسبا دستوريا للمجتمع المدني بالمغرب، واعترافا مباشرا للجمعيات بالجهود المبذولة في تحريك عجلة التنمية وبناء منظومة الحكامة.

وقد حددت الفصول 161- 171 الهيئات المكلفة بالنهوض بالتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، وأطرت الفصول 6 - 8 - 12 - 13 - 14 و 15 المبادئ العامة للديمقراطية التشاركية والمساهمة في إعداد القرارات والمشاريع وتبنيها وتنفيذها وتقييمها. فقد نص الفصل 12 على أن المجتمع المدني يساهم في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة طبق شروط وكيفيات يحددها القانون. كما يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية. كما نصت المادة 13 من الدستور على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها و تقييمها. كما أقر دستور 2011 بضرورة دعم السلطات العمومية المواطنين والمجتمع المدني في النهوض بالتنمية (المادة 26)، وسهر السلطات على توسيع وتعميم المشاركة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية ومساعدة الشباب على الاندماج في الحياة الجموعية (المادة 33).

- الدور الترافعي للمجتمع المدني :

إذا كان ظهير 1958 في فصله السادس كما تم تعديله و تتميمه بقانون 75.00 قد منح حق الترافع أمام المحاكم كمطالب بالحق المدني، فإنه إلى عهد قريب كانت المحاكم ترفض تنصيب الجمعيات كمطالبة بالحق المدني خاصة في ملفات الاغتصاب والاستغلال الجنسي، والعنف المبني على النوع الاجتماعي وخادمات البيوت. فالتأطير القانوني لترافع الجمعيات أمام المحاكم ودسترة حق تقديم العرائض للسلطات العمومية في الفصل 15 من الدستور مدخلين قانونيين سيعززان حتما الدور الترافعي للجمعيات حول أهم القضايا التنموية والحقوقية.

فإذا ما اعتبرنا أن دسترة الأدوار الجديدة للجمعيات والحق في الحكامة التنموية التشاركية كتأصيل دستوري من مستجدات التعاقد الجديد في دستور 2011 بين المواطن والمجتمع المدني من جهة والدولة والجماعات الترابية من جهة أخرى، والذي شمل الحكامة الاجتماعية (الفصل 13 الديمقراطية التشاركية) والحكاما الاقتصادية (الفصل 166 مجلس المنافسة) والحكاما البيئية (الفصل 151- 152 المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي) والحكاما المالية (الفصل 147

— 148 المجلس الأعلى للحسابات)، فإن مطلب التنزيل والأجرأة على أرض الواقع والإدماج في السياسات العمومية كمسؤولية منوطة بالدولة ومؤسساتها والجماعات الترابية، لا يزال ضعيفا ولم يرق لطموح و انتظارات المواطنين والمواطنات، مما يتطلب مزيدا من الجهود على مستوى التفعيل و الأجرأة، وما النقاش السائد حول النموذج التنموي الجديد إلا دليلا قاطعا على محدودية تفعيل النصوص الدستورية رغم أهميتها.

كما ألزم الفصل 139 من الدستور الجماعات الترابية بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة الجمعيات والمواطنين في إعداد برامج التنمية وتتبعها، هذه الآليات وضحتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. بحيث نص القانون التنظيمي للجماعات 113.14⁽³¹⁾ على مجموعة من الأسس والآليات المعززة للحكامة التنموية التشاركية، فالمادة الثالثة منه نصت على أن الجماعات الترابية تدبر شأنها على مبدأ التدبير الحر وتتداول بكيفية ديمقراطية. كما تعمل الجماعات على تقديم خدمات القرب للمواطنين (المادة 77)، وتساهم الجمعيات في صياغة و تنفيذ وتتبع مخطط عمل الجماعة (المادة 78)، كما يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله طبقا للمواد 121-125 ولمضمون المرسوم التطبيقي المحدد لشروط و كفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض للسلطات العمومية (14.44) والمرسوم التطبيقي المحدد لشروط وكفاءات تقديم الملتزمات في مجال التشريع (14.64).

كما نص القانون التنظيمي للعمالات و الأقاليم 112.14⁽³²⁾ في بابه الرابع المتعلق بالآليات التشاركية للحوار والتشاور على أن تُحدث مجالس العمالات والأقاليم آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات و المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبقا للكفاءات المحددة في النظام الداخلي للعمالات و الأقاليم (المادة 110). كما أكد على إحداث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع (المادة 111). كما أطر الباب الخامس في المواد من 112 - 116 شروط وكفاءات تقديم العرائض من طرف المواطنين والجمعيات. في نفس السياق، نص القانون التنظيمي للجهات⁽³³⁾ في المادة 116 على أن تُحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار و التشاور لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، بحيث ألزمت المجالس الجهوية

³¹- الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6830 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.

³²- الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.

³³- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

بإحداث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات ومشاكل الشباب، وهيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي وذلك طبقا لمنطوق المادة 117. كما حددت المواد 118-122 شروط وكيفيات تقديم ووضع العرائض من طرف المواطنين والجمعيات.

وبصفة عامة، يمكننا القول أن دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث والمرسومين التطبيقيين 44.14 و 64.14، قد عملت على دسترة ومأسسة الحكامة التنموية التشاركية كمقاربة لتدبير الشأن الترابي، عبر إقرار حق المشاركة في صياغة وتتبع تنفيذ وتقييم السياسات العمومية على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، وقد جعلنا من السلم الترابي مجالاً للتعليم وتنمية وتطوير العملية التقييمية للسياسات العمومية من جهة، وللمشاركة المواطنة من جهة أخرى⁽³⁴⁾. غير أن السؤال الذي يظل مطروحا يتعلق بالكيفية والحيز الزمني اللازمين لتنزيل مقتضيات هذه النصوص القانونية على أرض الواقع، فهل سيتم ذلك بطريقة دستورية ديمقراطية أم بطريقة شكلية ستفرغ هذه النصوص من محتواها؟

5. الخاتمة

لقد أصبح هناك شبه إجماع مؤكّد بين مختلف الباحثين والأكاديميين في شتى الحقول المعرفية وخاصة في حقل العلوم الإنسانية والقانونية، على أن المجتمع المدني أضحى أحد الركائز الأساسية في البناء التنموي وعنصراً فاعلاً بل شريكاً أساسياً في منظومة الحكامة التنموية التشاركية ليس في دول الشمال فقط بل أيضاً في دول الجنوب. فبالرغم من الاختلافات الجوهرية والواضحة والسياقات التاريخية، السوسيو-سياسية والسوسيو-اقتصادية لنشأة المجتمع المدني بين الشمال والجنوب، فالمجتمع المدني المغربي أضحى يشكل جزءاً أساسياً لا يتجزأ من دينامية المجتمع المدني في بعدها الدولي، الإقليمي والوطني كشريك أساسي في البناء التنموي وإرساء الحكامة التشاركية.

ومن بين أهم الأسباب الكامنة وراء تبوّء المجتمع المدني لهذه المكانة نذكر تراجع دور الدولة ومؤسساتها والأحزاب السياسية في تدبير الشأن العام وفشلها في بعض الأحيان في النهوض بأعبائها على الوجه الأكمل وخاصة في حل الإشكاليات التنموية الكبرى. كما كان للانتشار المتزايد لقيم الحرية والديمقراطية وحقوق الإنسان عبر العالم بالغ

34 - محمد المصمودي، 2018، الحكامة التشاركية و تقييم السياسات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة "مؤلفات و أعمال جامعية"، العدد 121، ص. 277-278.

الأثر في بروز دور المجتمع المدني عالميا وإقليميا ومحليا. وتعتبر مقارنة الحكامة التنموية التشاركية من مكونات المشروع التنموي الحضاري بمختلف عناصره و مكوناته.

فباستقراء مختلف الجهود المبذولة والإجراءات المتخذة من طرف الفاعل الدولي و الوطني مركزيا، جهويا ومحليا لدعم دور المجتمع المدني في بناء وتعزيز منظومة الحكامة التنموية التشاركية، يتبين جليا أن مقارنة الحكامة التنموية التشاركية من مكونات المشروع التنموي الحضاري بمفهومه المنظوماتي والمفاهيمي والمؤسسي على المستوى الدولي والوطني. وقد شكلت الإصلاحات الدستورية والقانونية في هذا الباب قيمة نوعية مضافة في اتجاه توطيد دولة الحق والقانون و تفعيل الحكامة التنموية والتشاركية والديمقراطية التشاركية وإن كان من باب التأصيل القانوني والتكريس الدستوري. بحيث نجد أن مجموعة من المفاهيم والمبادئ المرتبطة بالحكامة التنموية التشاركية احتلت حيزا مهما في مختلف النصوص القانونية، والتي كرسست في نفس الآن الصفة المؤسسية للمجتمع المدني والصفة الدستورية للأدوار الجديدة المخولة له، والتي أصبحت بمقتضاها الفاعل المدني شريكا أساسيا إلى جانب باقي المتدخلين في البناء التنموي وأضحى الجمعيات مؤسسات فاعلة في تعزيز منظومة الحكامة التنموية بالمغرب.

فعلى المستوى التشريعي نسجل استكمال المنظومة القانونية التي عرفت تطورا مهما عبر إقرار القوانين المؤطرة لها و التي تشمل دستور 2011 ومجموعة من القوانين التنظيمية التي تم استصدارها في سنة 2015 ويتعلق الأمر بالقوانين الخمس التي تشمل القانون التنظيمي للجماعات (113.14)، القانون التنظيمي للعمال والأقاليم (112.14)، القانون التنظيمي للجهات (111.14)، المرسوم التطبيقي المحدد لشروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض للسلطات العمومية (44.14) والرسوم التطبيقي المحدد لشروط وكيفية تقديم الملتمسات في مجال التشريع (64.14). وتعتبر هذه المنظومة القانونية قيمة نوعية مضافة في اتجاه توطيد دولة الحق والقانون وتفعيل الحكامة التنموية التشاركية والديمقراطية التشاركية وإن كان من باب التأصيل القانوني والتكريس الدستوري فقط، وإن عرفت بعض التأخر في الاستصدار حيث استغرق الأمر أربع سنوات ما بعد دستور 2011، إذ لم تصدر إلا في أواخر سنة 2015 مما شكل هدرا للزمن السياسي والتشريعي والتنموي بتأجيل تنزيل مقتضيات الدستورية في ظل غياب النصوص التنظيمية لها وتأجيل تفعيل الأدوار الدستورية للمجتمع المدني.

وعلى مستوى المنظومة المفاهيمية نجد أن مجموعة من المفاهيم والمبادئ المرتبطة بالحكامة التنموية التشاركية احتلت حيزا مهما في مختلف هذه النصوص القانونية، والتي كرسست في نفس الآن الصفة المؤسسية للمجتمع المدني والصفة الدستورية للأدوار الجديدة المخولة له، والتي أصبحت بمقتضاها الفاعل المدني شريكا أساسيا إلى جانب باقي المتدخلين في البناء التنموي وأضحى الجمعيات مؤسسات فاعلة في تعزيز منظومة الحكامة التنموية بالمغرب. في حين أن المنظومة المؤسسية لم تعرف نفس الوتيرة وظلت الحصيلة ضعيفة إلى حد ما، بحيث لا زالت مؤسسات الحكامة في

طور الإرساء والاستكمال، فإحداث هيئات التشاور والحكامة عرف وتيرة متفاوتة على صعيد جميع جهات المغرب، فهيئات التشاور والحكامة الواجب إحداثها بجميع الجماعات الترابية للمغرب هي 12 هيئة على المستوى الجهوي (35)، و 76 هيئة على المستوى الإقليمي (36)، و 1600 هيئة على المستوى المحلي (37)، لم يتم إحداث إلا القليل منها، وحتى تلك التي تم إحداثها فهي لا تمارس صلاحياتها، وحتى إن مارسها فإن رأيها يبقى رأيا استشاريا لا إلزامية له. وهنا تطرح إشكالية أخرى مرتبطة بمسألة الإلزامية والتي تتجلى على أربعة مستويات:

- **على مستوى التأسيس:** وإن نصت مختلف النصوص التنظيمية للجماعات الترابية على ضرورة إحداث المجالس المنتخبة للجماعات الترابية لهيئات التشاور والحكامة، فإن معظم الجماعات الترابية لم تمثل لتطبيق النص القانوني وتأسيس وإحداث هذه الهيئات، وعدم تأسيسها لا يترتب عنه أية متابعة إدارية و قانونية. ومن ثمة تطرح إشكالية إلزامية تأسيس هيئات الحكامة والتشاور، والتي تبقى مسألة اختيارية بالنسبة للمجالس المنتخبة ولو في وجود النص القانوني.

- **على مستوى التفعيل:** تجاوزا لمسألة التأسيس ثمة مجموعة من الجماعات الترابية التي عمدت إلى تأسيس هيئات التشاور والحكامة امتثالا لمنطوق النصوص التنظيمية للجماعات الترابية إلا أنها بالمقابل أقرت تلك الهيئات فور تأسيسها واحتكمت لعدم السماح لها بمزاولة الاختصاصات الممنوحة لها.

- **على مستوى الرأي:** ثمة مجموعة ثالثة من الجماعات الترابية والتي تجاوزت مسألة التأسيس والتفعيل بإحداث هيئة الحكامة والتشاور والسماح لها بممارسة اختصاصاتها والإدلاء برأيها، إلا أن هذا الرأي يبقى مجرد رأي استشاري لا إلزامية له. ومن ثم نتساءل هل رأي هاته الهيئات واللجان هو رأي تقريبي إلزامي يجب الأخذ به من طرف مجالس الجماعات الترابية أم أنه مجرد رأي استشاري يكتفي بإمكانية الأخذ به من عدمه حسب السلطة التقديرية للهيئات التقريرية للجماعات الترابية؟ فما جدوى دسترة هذه الهيئات إن كان رأيها مجرد رأي استشاري لا يعتد به؟

- **على مستوى التفعيل والأجراً:** تعتبر الحصيلة ضعيفة جدا وتبقى دون طموح وانتظارات المواطنين والمواطنات، مما يتطلب بذل المزيد من الجهود على مستوى التنزيل والتفعيل الميداني، فالتقارير الدولية والوطنية عن الترتيب العالمي للمغرب في مجموعة من مجالات التنمية خير دليل على ذلك. بالإضافة للنقاش السائد حول فشل النموذج التنموي المغربي ومحاولات البحث عن النموذج التنموي الجديد لدليل قاطع على محدودية تفعيل النصوص

- المواد 116 و 117 و 118 من القانون التنظيمي للجهات^{11.14³⁵}.

- المواد من 110 إلى 116 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم^{11.14³⁶}.

- المواد 77 و 87 و 121 إلى 125 من القانون التنظيمي للجماعات^{11.14³⁷}.

الدستورية بالرغم من أهميتها أو إفراغها من محتواها بنصوص تنظيمية بعيدة كل البعد عن فلسفة النص الأصلي. فمسألة تنزيل وأجراً هذه النصوص القانونية عرفت مجموعة من العراقيل والمعيقات التي حالت دون تفعيلها بالشكل الأنسب وفي الوقت المناسب. فبعد ما يناهز عشر سنوات على صدور دستور 2011 وخمس سنوات على صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يسجل مختلف الفاعلين الترابيين، وبتصريح ملكي في مختلف خطابه الملكية خلال السنتين الأخيرتين، أن مختلف الإصلاحات والتدابير المتخذة لم تتمكن من خلق فرص نجاح النموذج التنموي المغربي المعتمد وتفعيل مؤسسات الحكامة، ومن ثمة جاءت الدعوة لضرورة إعادة النظر في هذا النموذج التنموي والبحث عن مداخل أكثر ملاءمة وإجرائية للحكامة التنموية التشاركية.

6. الهوامش و قائمة المراجع :

- 1- إهنبرغ جون، 2008، المجتمع المدني التاريخ النقدي للفكرة، ترجمة علي حاكم صالح وحسن ناظم، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ص 440.
 - 2- الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر بتاريخ تاريخ 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6830 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
 - 3- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015
 - 4- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية بالمغرب، منشورات مجلس النواب 2015.
 - 5- الجابري محمد عابد، تساؤلات و آفاق وعي المجتمع المدني بذاته عن المجتمع المدني في المغرب العربي إشراف عبد الله حمودي، 1998، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، ص 45.
 - 6- الجابري محمد عابد، 1993، إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي عدد 167، ص 18.
 - 7- المصمودي محمد، 2018، الحكامة التشاركية وتقييم السياسات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات و أعمال جامعية" عدد 121، ص 277-278.
 - 8- الندوي محمد، الديمقراطية التشاركية: المفهوم - النشأة - الآليات، 2018، مكتبة أم سلمى الثقافية، مطبعة الخليج العربي تطوان، ص. 24-25.
 - 9- بلمليح سمير، 2014، الحكامة الجيدة أو نهاية زمن السياسة، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 26/25، ص 85.
 - 10- بلمليح سمير، 2009، المجتمع المدني والدولة، مجلة مسالك عدد مزدوج 10/9،
 - 11- جزولي أحمد، 2010 الحكامة الجيدة رهان لتطوير المجتمع المدني المغربي، مجلة رهانات العدد 16، ص.
 - 12- جلاب خشيب وأمال وشنان، 2016، الدولة والمجتمع المدني حدود التأثير والتأثر، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، ص 93.
 - 13- دستور المملكة المغربية لسنة 2011
 - 14- مفتي محمد أحمد علي، 1435 هجرية، مفهوم المجتمع المدني والدولة المدنية، مجلة البيان، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ص 76.
- www.albayan.co.uk
- 15-BERTRAND Badie, 1994, dictionnaire de science politique et des institutions politiques, Edition A.Colin, Paris .

- 16-Bertrand Badie et Birnbaum Pierre, 1983, Sociologie de l'Etat, Revue française de sociologie n° 24-3, PP.573-581.
- 17-Colas Dominique, 2011, La société civile : un spectre qui hante l'Europe communiste et 18-postcommuniste in Stéphane Courtois : Sortir du communisme, changer d'époque, PUF.
- 19-Dumahel.O, Yves Meny, 1992, le dictionnaire constitutionnel, Edition P .U.T Paris.
- 20-Wilcox David, 2003, Theguide to effective participation, in.
- 21- <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>
- 22-Sneider Hartmut, Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la 23-pauvreté, Cahier de politique économique N°17, 1999, OCDE in. <https://www.iucn.org/fr>
- 23- http://www.ma.undp.org/content/morocco/fr/home/ourwork/democratic_governance/overview.html consulté en Mai2018.
- 24- www.banquemondiale.org
- 25- www.OCED.org/ Hartmut Schneider, 1999, Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté, CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 17.
- 26- <http://www.albankaldawli.org/ar/about/partners/civil-society>
- 27- <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Participation.htm>