

كلمة العدد

بسم الله الرحمن الرحيم

يسر مجلة المقالات الدولية أن تقدم لقرائها وباحثيها العدد الثاني عشر، الصادر في يوليو 2026، مواصلة لمسيرتها في دعم البحث الأكاديمي الرصين والنشر العلمي الموثوق. وتعتز المجلة بفهرستها ضمن معامل التأثير العربي (AIF) واستمرار إدراجها ضمن International Scientific Indexing (ISI). واستجابة لطلبات الباحثين، توفر المجلة حالياً خاصية النشر الفوري للأبحاث المقبولة بعد استكمال إجراءات التحكيم العلمي. وبهذه المناسبة، تجدد المجلة التزامها بالتحكيم الدقيق وأخلاقيات البحث ومعايير الجودة والشفافية والله ولي التوفيق.

رئيس التحرير



مجلة شهرية، محكمة متعددة التخصصات
تعنى بنشر الدراسات والأبحاث في مجالات العلوم
القانونية، الإنسانية، الاجتماعية، والاقتصادية

المدير المسؤول ورئيس التحرير: انس المستقل



مجلة المقالات الدولية

INTERNATIONAL ARTICLES JOURNAL

العدد الثاني عشر Issue Eleven

يوليو 2026 June

الرقم المعياري الدولي : 3085 - 5039 e-ISSN
رقم الصحافة : 1/2025 Press number

مجلة علمية، شهرية، محكمة متعددة التخصصات، تعنى بنشر الدراسات والأبحاث في مجالات العلوم الإنسانية، الاجتماعية، والاقتصادية.

الرقم المعياري الدولي: 5039 - 3085 ISSN : رقم الصحافة : 1 / 2025 Press number: العدد 12 يوليو 2026

اللجان العلمية

أنس المستقل

المدير المسؤول ورئيس التحرير

لجنة التقرير والتحكيم

د. طه لحيدياني

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سويسري

محمد الخامس بالرباط

د. عبد الحق بلقيش

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سيدي

محمد بن عبد الله بفاس

د. بدر بوخلوف

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي

إسماعيل بمكناس المدير التنفيذي للمركز الوطني للدراسات القانونية

والحقوقية

د. حكيمة مؤذن

أستاذة جامعية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء مديرة مجلة إصدارات

د. احمد هيساوي

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء

د. إبراهيم رضا

أستاذ جامعي كلية الآداب والعلوم الإنسانية جامعة القاضي

عياض بمراكش

د. زكرياء أقنوش

أستاذ جامعي كلية العلوم بالكلية المتعددة التخصصات الرشيدية

د. أحمد أعراب

أستاذ جامعي كلية العلوم بالكلية المتعددة التخصصات بالناضور

د. إبراهيم أيت وركان

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة شعيب

الذكالي بالجديدة

د. محمد ملاح

أستاذ جامعي كلية العلوم بالكلية المتعددة التخصصات بالناضور

د. عبد الحي الغربة

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء

الهيئة الاستشارية

د. يونس وحالو

نائب العميد المكلف بالبحث العلمي والتعاون الجامعي كلية العلوم القانونية

والسياسية جامعة ابن طفيل بالقنيطرة

د. المختار الططبي

نائب العميد المكلف بالشؤون البيداغوجية كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية بعين السبع جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

د. رشيد الهدور

أستاذ جامعي جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء عضو المجلس الدستوري

سابقا مدير مجلة دفاتر برلمانية

د. سعيد ذهري

أستاذ جامعي جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء مدير مختبر القانون العام

وحقوق الإنسان

د. كمال هشوشي

أستاذ جامعي جامعة محمد الخامس بالرباط المنسق البيداغوجي لماستر

الدراسات السياسية والمؤسساتية المعمقة

د. مهدي العيساوي

مستشار رئيس مجلس النواب العراقي لشؤون الصياغة التشريعية أستاذ

القانون العام الدولي في الجامعة العراقية

د. الهادي منشيد

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء

Riccardo Pelizzo

نائب العميد المكلف بالشؤون الأكاديمية بجامعة نزار باييف بكازاخستان

د. وفاء الفيلالي

أستاذة جامعية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سويسري

جامعة محمد الخامس بالرباط

د. صليحة بوعكاكة

أستاذة جامعية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سيدي

محمد بن عبد الله بفاس

3-28	La sécurité juridique des demandeurs de clémence en droit marocain de la concurrence Mohamed HAMMOUMI & Fouad BENDIAB
29-52	Think Tanks et Conditionnalité Migratoire dans le Partenariat UE–Maroc Entre expertise et fabrication des politiques publiques Hicham BOUISFI & Mohammed MOUILHA
53-67	الجريمة الخوارزمية وتحديات الإسناد الجنائي: دراسة نقدية لمسؤولية الكيانات الذكية في التشريع المغربي والمقارن محمد بن أحمد
68-84	La transformation des modèles d'évaluation d'entreprise à l'ère de l'IA générative : vers une reconnaissance du capital algorithmique Louhmedi Abdeljalil & El Fethouni Aziz
85-96	حق تقديم الملتمسات في مجال التشريع بالمغرب: دراسة تحليلية في الشروط القانونية وتحديات التنزيل العملي فهد كرطيط
97-117	دور الالتمركز الإداري في تنزيل الجهوية المتقدمة بالمغرب: تحديات وآفاق التنمية المندمجة عثمان الحجيري
118-137	المساهمة المغربية في مجال مكافحة الإرهاب في إطار التعاون العربي والغربي: دراسة تحليلية رشيد دوهبي



**La sécurité juridique des demandeurs
de clémence en droit marocain de la concurrence**

**The legal security of leniency
applicants under Moroccan competition law**

Mohamed HAMMOUMI@

Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure de
l'Administration et Professeur à Faculté des
Sciences Juridiques et Politiques, laboratoire
d'Études et Recherches en Droit et Sciences Politiques
Université Ibn Tofail, Kénitra, Maroc

Fouad BENDIAB@ 

Doctorant chercheur laboratoire d'Études et
Recherches en Droit et Sciences Politiques Faculté
des Sciences Juridiques et Politiques, Université
Ibn Tofail, Kénitra, Maroc

Abstract:

Due to the serious harm caused by cartels to the economy and consumers, as well as the inherent difficulty of detecting them, many national legal systems have adopted leniency programmes based on the disclosure of a cartel by one of its participants in exchange for full or partial immunity from financial penalties. However, cartel participants will only be willing to report such conduct if they are assured of legal certainty. Under Moroccan law, the existence of such legal certainty remains debatable due to the absence of practical cases demonstrating the application of the leniency programme. This article aims to examine the manifestations of legal certainty afforded to leniency applicants and to propose reforms to strengthen it.

Keywords :

leniency procedure, full immunity from fines, partial immunity from fines, legal certainty, Moroccan law, reforms.

Résumé:

En raison de la gravité des ententes illicites à l'économie et aux consommateurs et de la difficulté de leur détection, plusieurs législations nationales ont adopté une procédure de clémence fondée sur la dénonciation d'une entente illicite par l'un de ses auteurs en échange d'une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires. Toutefois, les auteurs d'une entente illicite ne peuvent dénoncer une telle entente qui si leur sécurité juridique est assurée. En droit marocain, cette sécurité juridique reste discutable en raison de l'absence de cas d'espèce de l'application de cette procédure. Cet article a pour objet d'analyser les manifestations de la sécurité juridique des demandeurs de clémence et proposer des réformes en la matière.

Mots-clés:

Procédure de clémence, sécurité juridique, exonération totale d'amende, exonération partielle d'amende, sécurité juridique, droit marocain, réformes.

@ hammoumi.mohamed@uit.ac.ma

@ fouad.bendiab@uit.ac.ma

Introduction

La sécurité juridique constitue un principe fondamental du droit qui « exige, notamment, que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables »¹. Ce principe impose qu'une « réglementation permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose et que ceux-ci puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations afin de prendre leurs dispositions en conséquence »². Il s'ensuit que l'exigence de sécurité juridique constitue un « fondement de l'Etat de droit »³.

La procédure de clémence constitue un instrument crucial pour la détection des ententes, et ce, en encourageant les entreprises à révéler de précieuses informations sur les ententes auxquelles elles ont pris part, en contrepartie d'une exonération totale ou partielle d'amendes⁴. La procédure de clémence a été appliquée pour la première fois en droit antitrust américain en 1978 par le *Department Of Justice* (DOJ). Toutefois, cette procédure ne commence à réaliser des progrès en termes de lutte contre les ententes occultes qu'à partir des réformes introduites en 1993⁵. Ensuite, elle a été importée en Europe, après le succès qu'elle a réalisé en droit antitrust américain. Le premier importateur de cette procédure en Europe fut la Commission européenne en 1996, et ce, au moyen de l'adoption de la communication relative à l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes, puis, la Commission avait publié une autre communication en 2002⁶, et enfin, elle a publié une autre communication en 2006 à

¹ Trib. UE, 10 nov. 2017, ICAP, aff. T-180/15, pt. 193. Disponible sur :

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=fr&num=T-180/15&jur=T> [consulté le 26 juin 2026], in CJUE, arrêt du 17 décembre 2015, *X-Steuerberatungsgesellschaft*, aff. C-342/14, EU:C:2015:827, pt 59.

² CJUE, arrêt du 11 décembre 2012, *Commission c/ Espagne*, aff. C-610/10, EU:C:2012:781, pt 49. Disponible sur : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=131667&doclang=FR> , [consulté le 26 juin 2026].

³ HAMMOUMI Mohamed, *L'ingénierie juridique et la qualité des textes normatifs au Maroc : Les défis d'une bonne gouvernance réglementaire*, El Maarif Al Jadida, 2015, p. 386.

⁴ Comm., eur., 22 mars 2017, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, COM (2017) 142 final [en ligne], pt. 4, [consulté le 26 juin 2026].

⁵ WINCKLER Antoine (du), La nouvelle politique communautaire de clémence, in *Le nouveau droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J lextenso éditions, 2008, p. 399-441., in U.S. Department of Justice, Antitrust Division, "Corporate Leniency Program", 10 août 1993, disponible sur : <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/lencorp.htm>.

⁶ Communication de la commission C.E. sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes, J.O.C.E. 19 fév. 2002, C 045. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298:0017:0022:FR:PDF> [consulté le 26 juin 2026].

travers laquelle elle a déterminé les conditions selon lesquelles le bénéfice de la procédure de clémence est subordonné⁷.

En droit marocain, cette procédure est apparue avec l'avènement de la loi n°104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence en 2014. À ce titre, l'article 41 de ladite loi dispose qu' « Une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires peut être accordée à une entreprise ou à un organisme qui a, avec d'autres, mis en œuvre une pratique prohibée par les dispositions de l'article 6 de la présente loi s'il a contribué à établir la réalité de la pratique prohibée et à identifier ses auteurs, en apportant des éléments d'information dont le conseil de la concurrence ou l'administration ne disposaient pas antérieurement. [...] ».

Toutefois, la mise en œuvre d'une entente illicite est une « *information privée* » que les entreprises contrevenantes ont a priori intérêt à maintenir secrète, sauf à ce que la dénonciation de cette « *information privilégiée* » leur confère un avantage stratégique⁸. Dans ce contexte, la Commission européenne considère que « *Les entreprises ne révéleront l'existence des ententes secrètes auxquelles elles ont participé que si la sécurité juridique entourant la question de savoir si elles bénéficieront d'une immunité d'amendes est suffisante* »⁹. Sans cette sécurité juridique, les entreprises hésiteraient légitimement à s'engager dans la voie de la dénonciation, compromettant ainsi l'efficacité de cet outil essentiel pour la détection des ententes anticoncurrentielles.

La sécurité juridique ne se limite pas à l'exonération totale ou partielle d'amende, mais elle implique pour l'entreprise contrevenante d'établir un calcul coût-bénéfice, c'est-à-dire un calcul de ce qu'elle gagne et ce qu'elle perd dans le cadre de la procédure de clémence¹⁰. Un tel calcul commence par une question qui se pose *ab initio* : est-il bénéfique de dénoncer sa participation à une entente anticoncurrentielle ? Il importe qu'elle apprécie l'ampleur d'une telle révélation sur elle-même, sur son environnement concurrentiel, sur

⁷ Communication de la commission C.E. sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes, J.O.C.E. 8 déc. 2006, C 298/17. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298:0017:0022:FR:PDF> [consulté le 26 juin 2026].

⁸ PEREZ Léa, *La volonté des parties dans les procédures de régulation* [en ligne], thèse, droit, Université de Montpellier, 2019, p. 213, [consulté le 26 juin 2026].

⁹ Directive (UE) 2019/1 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur [en ligne], pt 11, [consulté le 26 juin 2026].

¹⁰ MARTIN Stanislas et IDRI Malik, « Legal privilege des juristes, procédure pénale et autres actualités du droit de la concurrence », *Concurrences* [en ligne], [consulté le 26 juin 2026].

ses associés opérateurs économiques, la prise en compte des effets sociales de sa révélation¹¹. L'entreprise se confronte à des difficultés de gestion de la procédure de clémence qui se présentent comme suit : qu'est-ce qu'il faut dénoncer ? Comment le dénoncer ? quels intérêts en attendre ? Et lui convient aussi de prendre en considération l'étape « *post-clémence* » : ne risque-t-elle pas de se soumettre à de nouvelles procédures auprès d'autres instances compétentes dès lors qu'elle reconnaît elle-même la commission d'une grave infraction au droit de la concurrence¹² ?

Pour répondre à ces questions et compte tenu de l'absence des cas d'espèce en droit marocain, on se réfère au législateur français qui avait enchaîné une série de réformes intervenues dans les années 2014¹³, 2015¹⁴, 2020¹⁵ et 2021¹⁶. Ces réformes revêtent une importance considérable, car elles ont introduit des manifestations de la sécurité juridique des demandeurs de clémence en droit positif (1) et elles ont modifiés les instruments du droit souple « *soft law* » constituant ainsi des manifestations de sécurité juridique supplémentaires au profit des demandeurs de clémence (2). Par conséquent, cet article vise à analyser la sécurité juridique des demandeurs en droit marocain à la lumière de ces manifestations, en vue de déceler les lacunes affectant cette sécurité juridique et de proposer des réformes pour combler lesdites lacunes.

¹¹ BOSCO David, KRENZER Anne, RINCAZAUX Philippe *et al.*, « Comment gérer une demande de clémence ? », *Concurrences* [[en ligne](#)], 2012, p. 260, [consulté le 26 juin 2026].

¹² *Ibid.*

¹³ La transposition de la Directive Dommages en droit français par l'ordonnance n° 2017-303 du 9 mars 2017 entrée en vigueur le 10 mars 2017.

¹⁴ La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a modifié les dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce, en créant une nouvelle procédure de transaction qui a remplacé l'ancienne procédure de non-contestation des griefs.

¹⁵ La suppression de l'avis de clémence par le biais de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne « Loi DDADUE » du 3 décembre 2020.

¹⁶ Le décret n° 2021-568 du 10 mai 2021 relatif à la procédure d'exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires prévues au IV de l'article L.464-2 du code de commerce et l'Ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

I. Les manifestations de la sécurité juridique des demandeurs de clémence en droit positif

Les manifestations de la sécurité juridique des demandeurs de clémence se rapportent, tout d'abord, à l'encadrement juridique de cette dernière (A), puis, d'assurer la sécurité juridique du demandeur de clémence tant devant le juge pénal (B) que devant le juge civil (C).

A. La sécurité juridique des entreprises requérantes au niveau de l'encadrement juridique de la procédure de clémence

Au stade de l'encadrement juridique de la procédure de clémence, les entreprises requérantes ont besoin de bénéficier, d'une part, d'une simplification et d'une précision de la démarche à suivre devant les organes chargés de la concurrence pour obtenir l'octroi de la clémence (1) et, d'autre part, d'une clarification des conditions exigées pour se voir attribuer ladite clémence (2).

1. La simplification et la précision de la démarche à suivre par les demandeurs à la clémence devant les organes chargés de la concurrence

Pour déposer une demande de clémence, le demandeur peut la déposer soit auprès du Conseil de la concurrence, soit auprès de l'autorité gouvernementale chargée de la concurrence. Dans ce cadre, l'attractivité de la procédure de clémence à ce stade, exige, tout d'abord, la digitalisation du dépôt de la demande de clémence (a), ensuite, la précision des informations que le demandeur doit fournir dans sa demande de clémence (b), et enfin, la suppression de l'avis de clémence (c).

a. La dématérialisation du dépôt de la demande de clémence

Le premier alinéa de l'article 28 du décret d'application de la loi n°104-12, conserve une approche traditionnelle en matière de dépôt de la demande de clémence, et ce, en disposant que : « La démarche est effectuée soit par lettre recommandée avec accusé de réception, soit oralement ».

Le dépôt de la demande de clémence ne doit pas se limiter à la lettre recommandée avec accusé de réception ou oralement, mais il doit être digitalisé. Cette digitalisation devient une nécessité en cas d'urgence (par exemple : l'épidémie COVID-19 qui a imposé des restrictions de déplacement) et les cas d'éloignement géographique¹⁷. Un tel constat invite le législateur marocain à digitaliser également le dépôt

¹⁷ BENDIAB Fouad, *L'attractivité de la procédure de clémence en matière de lutte contre les ententes : étude comparative (Maroc-France)*, Mémoire de Master, droit de la concurrence, Université Ibn Tofail, 2022, p. 18.

de la demande de clémence. En droit français par exemple, l'article R.464-5 du code de commerce prévoit que « La demande est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception par l'intermédiaire d'une plateforme d'échange sécurisés de documents électroniques, oralement ou par tout autre moyen approprié prévu par l'administration ou par l'Autorité de la concurrence ». Cela offre ainsi une transmission rapide, sécurisée, et confidentielle de documents à l'ADLC lors d'une procédure de clémence, et ce, au moyen de la plateforme électronique gratuite, appelée « Hermès », introduite par le décret n° 2021-715 du 2 juin 2021¹⁸.

b. La détermination des informations que le demandeur doit fournir dans sa demande de clémence

Au niveau de la législation marocaine, on ne trouve aucune disposition se rapportant aux informations liées à l'entente que le candidat à la clémence doit communiquer à l'Autorité gouvernementale chargée de la concurrence ou au Conseil de la concurrence, ce qui veut dire que le candidat à la clémence en droit marocain ne dispose pas à l'avance d'une vision sur les informations relatives à l'entente qu'il doit fournir aux autorités compétentes.

Pour avoir un aperçu sur la nature de ces informations, on peut prendre exemple sur la procédure de clémence française. En effet, le III de l'article R.464-5-3 du code de commerce exige que l'entreprise ou l'association d'entreprises fournisse un certain nombre d'informations, à savoir : « 1° Son nom et son adresse ; 2° Les circonstances ayant conduit à l'introduction de la demande ; 3° Les noms de toutes les autres entreprises ou associations d'entreprises qui participent ou ont participé à la pratique en cause ; 4° Les produits et les territoires concernés ; 5° La durée et la nature de la pratique en cause ; 6° Des renseignements sur toute autre demande d'exonération totale ou partielle de sanctions pécuniaires présentée par le passé ou susceptible d'être présentée à l'avenir à toute autre autorité de concurrence concernant la pratique en cause ».

¹⁸ LEMAIRE Christophe et FLORENT Marie, « Politique de concurrence : Le Gouvernement français transpose, avec quelques mois de retard, la Directive ECN+ », *Concurrences* [en ligne], 2021, p. 164, [consulté le 28 juin 2026].

c. *La suppression de l'avis de clémence*

L'avis de clémence est une étape procédurale consistant à préciser les conditions à respecter pour bénéficier de l'exonération d'amende. Il est établi après consultation du commissaire du gouvernement et de l'entreprise concernée, mais il reste confidentiel et n'est pas rendu public (l'Art.41, L. 104-12).

L'avis de clémence présente plusieurs inconvénients qui appellent sa suppression. En droit français, la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, dite loi DDADUE a supprimé l'avis de clémence. En effet, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi DDADUE a présenté plusieurs arguments pour justifier la suppression de l'avis de clémence.

Tout d'abord, l'avis de clémence peut entraîner des retards significatifs dans l'instruction. En effet, cette procédure impose aux services d'instruction de rédiger un rapport pour chaque demandeur, évaluant la qualité et la valeur ajoutée de sa coopération en vue d'une éventuelle exonération d'amende. Ce rapport fait ensuite l'objet d'observations des parties et d'une présentation devant le collège de l'Autorité. Ce retard est particulièrement marqué dans les demandes d'exonération totale d'amende. Lorsqu'une opération de visite et saisie est envisagée à la suite d'une demande de clémence, l'Autorité doit d'abord adopter un avis de clémence pour le premier demandeur ayant révélé l'infraction et fourni les preuves nécessaires. Ce préalable retarde l'opération, alors que celle-ci doit être menée rapidement pour éviter la disparition de preuves. De même, les demandes d'exonération partielle d'amende (clémence de type 2) nécessitent une évaluation minutieuse de la valeur des éléments fournis par le demandeur par rapport aux preuves déjà en possession de l'Autorité. Ce travail de comparaison, souvent long et complexe, retarde le lancement effectif de l'instruction¹⁹.

Ensuite, l'étude d'impact souligne que : « les avis de clémence même s'ils constituent des actes préparatoires à la décision, peuvent apparaître comme une forme de « pré-jugement » puisqu'ils identifient des pratiques qui sont susceptibles de tomber sous le coup de l'article L. 420-1. En outre, la procédure d'avis induit un certain nombre de difficultés pratiques au moment de la composition des formations de jugement puisque les membres ayant siégé pour l'avis de clémence ne siègent pas pour la décision au fond »²⁰.

¹⁹ ÉTUDE D'IMPACT, LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE, [\[en ligne\]](#) 16 juin 2020, pp. 21-22, [consulté le 26 juin 2026].

²⁰ ÉTUDE D'IMPACT, LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES..., p. 22.

Enfin, l'étude d'impact précise que : « certains acteurs économiques font également valoir que la procédure française, avec le recours à un avis de clémence, est lourde et longue et constitue ainsi un facteur dissuasif pour déposer une demande de clémence, [affectant ainsi l'attractivité de la procédure de clémence]. La suppression de cet avis aurait également le mérite d'harmoniser davantage la procédure française avec celle appliquée par la Commission européenne et par les autres autorités nationales de concurrence en Europe »²¹.

Pour ces raisons, la loi DDADUE a supprimé l'avis de clémence. Dorénavant, « le rapporteur général informe le commissaire du Gouvernement de la démarche engagée par l'entreprise. Il informe l'entreprise par écrit, le cas échéant, de son éligibilité à une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires encourues et lui indique les conditions de coopération définies par l'Autorité de la concurrence » (l'Art. L.464-2 du C.com). Toutefois, la loi n'a pas indiqué le laps de temps dans lequel cette information devra être transmise²². De même, le décret du 10 mai 2021 n'apporte également aucune précision concernant le délai dans lequel cette information devra être notifiée.

La suppression de l'avis de clémence en droit français a permis de simplifier la procédure de clémence, lui assurant ainsi une attractivité à ce niveau. Cette réforme devrait inspirer le législateur marocain à envisager également la suppression de cet avis, qui constitue un frein au bon déroulement de l'instruction. Par conséquent, la procédure gagnerait en rapidité, évitant ainsi aux entreprises ou organismes concernés la lourdeur et la longueur de l'avis en question. Cette évolution contribuerait non seulement à fluidifier la procédure, mais aussi à lui assurer une certaine attractivité.

2. La clarification des conditions exigées pour bénéficier de la procédure de clémence

La législation marocaine ne précise pas en détail les conditions exigées pour se voir accorder une exonération totale ou partielle d'amende. La seule référence dont on dispose au sujet de ces conditions réside dans l'article 41 de la loi n°104-12 qui prévoit que : « Une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires peut être accordée à une entreprise ou à un organisme qui a, avec d'autres, mis en œuvre une pratique prohibée par les dispositions de l'article 6 de la présente loi **s'il a contribué à établir la réalité de**

²¹ *Ibid.*

²² LEMAIRE Christophe (1 février 2021). « Loi DDADUE : Premières observations sur les dispositions relatives au droit de la concurrence » (dossier : La loi DDADUE : Simple adaptation ou réforme du droit français de la concurrence ?). *Concurrences* [[en ligne](#)], p. 58, [consulté le 27 juin 2026].

la pratique prohibée et à identifier ses auteurs, en apportant des éléments d'information dont le conseil de la concurrence ou l'administration ne disposaient pas antérieurement [...] ».

En droit français, la détermination en détail des conditions exigées pour obtenir le bénéfice de la procédure de clémence se réfère aux conditions d'éligibilité à une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires (a) et aux conditions de fond cumulatives pour bénéficier de ladite exonération (b).

a. Les conditions d'éligibilité

L'exonération totale (i) et partielle (ii) des sanctions pécuniaires sont subordonnées à un certain nombre de conditions.

i. Les conditions de l'exonération totale d'amende

Afin de pouvoir bénéficier d'une exonération totale des sanctions pécuniaires, l'article R.464-5-1 du code de commerce exige, tout d'abord, du demandeur à la clémence la révélation de sa participation à l'entente, puis la fourniture avant d'autres demandeurs des éléments d'information qui :

- Soit permettant, au moment où la Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) ou l'Autorité de la concurrence (ADLC) reçoivent sa demande, « de procéder à des opérations de visite et de saisie ou à des perquisitions dans le cadre d'une procédure pénale en rapport avec la pratique en cause ».
- « Soit sont suffisants pour permettre à l'Autorité de la concurrence d'établir l'existence de la pratique en cause, à condition que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou l'Autorité de la concurrence n'aient pas déjà en leur possession des éléments d'information que cette dernière estime suffisants pour lui permettre d'établir l'existence de cette pratique et qu'aucun autre demandeur n'ait déjà rempli les conditions pour bénéficier de l'exonération totale de sanctions pécuniaires ».

Par ailleurs, l'entreprise ayant exercé des mesures de contraintes à l'égard d'autres entreprises ou associations d'entreprises à participer à la pratique prohibée est écarté du bénéfice de l'exonération totale d'amende²³.

²³ L'article R.464-5-1 du code de commerce.

ii. Les conditions de l'exonération partielle d'amende

En droit français, les entreprises qui ne sont pas les premières à dénoncer une entente peuvent néanmoins demander une exonération partielle des sanctions pécuniaires. Pour en bénéficier, elles doivent:

- Révéler leur participation à l'entente.
- Fournir des éléments d'information ayant une valeur ajoutée significative par rapport aux preuves déjà en possession de la DGCCRF ou de l'Autorité de la concurrence.

La notion de valeur ajoutée vise « la mesure dans laquelle les éléments d'information fournis renforcent, par leur nature même et/ou par leur niveau de précision, la capacité de l'Autorité à établir l'existence de la pratique. Dans l'appréciation de cette valeur ajoutée, l'Autorité peut également prendre en compte l'existence, à la date du dépôt de la demande de clémence, d'une instruction judiciaire portant sur les pratiques en cause, dont les pièces seraient susceptibles de lui être communiquées ultérieurement en application de l'article L. 463-5 du code de commerce. »²⁴.

En outre, le II de l'article R.464-5-2 du code de commerce a formalisé le dispositif dit de « clémence plus ». En effet, lorsqu'une entreprise ne bénéficiant pas d'une exonération totale d'amende est la première à communiquer à l'ADLC des informations qui concourent à aggraver ou allonger la durée de l'entente révélée, l'ADLC ne va pas retenir ces informations à l'encontre de ladite entreprise lors de la détermination du montant de la sanction. De cette façon, l'entreprise concernée bénéficie d'une « immunité de fait » pour les informations qu'elle a été la première à fournir. La finalité de la clémence plus est d'éviter qu'un demandeur qui choisirait de collaborer se retrouve dans une position pire que celle qui serait la sienne s'il n'avait pas sollicité le bénéfice d'une exonération partielle d'amende. L'ADLC a appliqué ce dispositif dans la décision des produits électroménagers et la décision relative à la commercialisation des sandwichs industriels froids.

Enfin, le communiqué de procédure du 15 décembre 2023 relatif au programme de clémence français précise dans son point (20) que l'exonération partielle des sanctions pécuniaires accordée aux entreprises apportant une valeur ajoutée significative ne peut, en principe, excéder 50 % du montant initial de la sanction.

²⁴ Point 18 du Communiqué de procédure du 15 décembre 2023 relatif au programme de clémence français.

Pour garantir une plus grande sécurité juridique aux demandeurs de clémence de type 2 et assurer une prise en compte adéquate de leur contribution, des fourchettes de réduction sont établies selon l'ordre d'arrivée des demandes :

- Première entreprise à fournir une valeur ajoutée significative : réduction entre 25 % et 50 %.
- Deuxième entreprise à fournir une valeur ajoutée significative : réduction entre 15 % et 40 %.
- Toute autre entreprise apportant une valeur ajoutée significative : réduction maximale de 25 %.

Ce système incite les entreprises à collaborer rapidement avec l'Autorité de la concurrence afin de maximiser leur réduction de sanction.

b. Les conditions de fond supplémentaires pour bénéficier de l'exonération de sanctions

Premièrement, l'entreprise doit cesser immédiatement sa participation à la pratique prohibée, sans délai et au plus tard dès le dépôt de sa demande de clémence. Toutefois, si le rapporteur général de l'Autorité estime qu'une poursuite temporaire est nécessaire pour préserver l'intégrité de l'enquête, il peut en décider autrement. Cette décision est alors formalisée par un procès-verbal²⁵.

Deuxièmement, l'entreprise doit assurer à l'Autorité une coopération véritable, totale, permanente et rapide dès le dépôt de sa demande et tout au long de la procédure d'enquête et d'instruction. Cela implique notamment de lui fournir « sans délai tous les éléments d'information de la nature de ceux mentionnés au III de l'article R. 464-5-3 supplémentaires concernant la pratique en cause, qui viendraient en sa possession ou auxquels il pourrait avoir accès, comprenant notamment une description détaillée de cette pratique et de sa nature, de la nature et de l'usage des produits en cause, des territoires sur lesquels cette pratique est susceptible de produire des effets, ainsi qu'une estimation de sa durée de mise en œuvre ; Se tenir à la disposition de l'Autorité de la concurrence pour répondre rapidement à toute demande de sa part visant à contribuer à l'établissement des faits constitutifs de la pratique en cause ; Mettre ses représentants légaux et salariés actuels à la disposition de l'Autorité de la concurrence, et fournir des efforts raisonnables pour en faire de même avec ses anciens représentants légaux et salariés ; S'abstenir de détruire, de falsifier ou de dissimuler des informations ou des éléments de preuves pertinents se rapportant à la pratique en cause ; S'abstenir de divulguer l'existence ou la teneur de sa demande avant que l'Autorité de la concurrence n'ait communiqué ses griefs aux parties, sauf si elle y donne préalablement son accord ; Ne remettre en cause à

²⁵ 1° de l'art R. 464-5-4 du Code commerce.

aucun moment devant l'Autorité de la concurrence, et ce jusqu'au terme de la procédure, les éléments d'information qu'il lui a révélés dans le cadre de la procédure, notamment en ce qui concerne la matérialité des faits qu'il a dénoncés ou l'existence même de la pratique »²⁶.

Troisièmement, avant de soumettre une demande de clémence à l'Autorité, l'entreprise doit s'abstenir de détruire ou falsifier des preuves relatives à la pratique en cause et de divulguer son intention de présenter une demande ou le contenu de celle-ci, sauf aux autres autorités de concurrence compétentes²⁷.

L'attractivité de la procédure de clémence ne s'arrête pas là, il existe également des facteurs externes de cette attractivité.

B. La nécessité d'une exemption des sanctions pénales au profit des personnes physiques appartenant à l'entreprise bénéficiaire de l'exonération totale d'amende

L'article 75 de la loi n°104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence prévoit que : « Sera punie d'un emprisonnement de deux (2) mois à un (1) an et d'une amende de dix mille (10.000) à cinq cent mille (500.000) dirhams ou de l'une de ces deux peines seulement toute personne physique qui, frauduleusement ou en connaissance de cause, aura pris une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation, la mise en œuvre ou le contrôle de pratiques visées aux articles 6 et 7 de la présente loi ».

En d'autres termes, les membres du personnel de l'entreprise ou de l'organisme ayant frauduleusement pris une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation, la mise en œuvre ou le contrôle des ententes restent passibles des sanctions prévues par l'article 75 ci-dessus, même si leur entreprise bénéficie d'une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires. Cette situation peut dissuader les personnes physiques de coopérer avec le Conseil de la concurrence dans le cadre de la procédure de clémence, compromettant ainsi l'attractivité du dispositif et entravant la révélation des ententes anticoncurrentielles.

Pour faire face à ce risque, il est nécessaire d'assurer une articulation entre l'exonération totale d'amende et les sanctions pénales, et ce, par le biais de l'instauration d'une clémence individuelle au profit

²⁶ 2° de l'article R.464-5-4 du code de commerce.

²⁷ Dernier alinéa de l'article R.464-5-4 du code de commerce.

des personnes physiques de l'entreprise bénéficiaire de ladite exonération²⁸. Cette clémence individuelle peut revêtir deux formes : soit une clémence individuelle accessoire qui peut être définie comme étant une exemption de la sanction pénale en faveur des membres du personnel de l'entreprise bénéficiaires de l'exonération totale des sanctions pécuniaires. En d'autres termes, la clémence accordée à l'entreprise va donner lieu à une clémence au profit de son personnel. C'est la raison pour laquelle cette forme de clémence est appelée une « une clémence individuelle accessoire »²⁹ comme c'est le cas en droit français, soit une clémence individuelle principale qui désigne l'hypothèse où l'entreprise reste inactive et n'agit pas avant toute autre entreprise pour demander le bénéfice d'une exonération totale d'amende pour protéger ses intérêts et ceux des membres de son personnel, dans ce cas, ces derniers peuvent s'adresser directement à l'autorité compétente en leurs noms et lui révéler l'existence de la pratique prohibée en échange d'une exemption des sanctions pénales³⁰.

C. L'articulation de l'exonération totale d'amende avec les sanctions civiles

Il convient de préciser que la loi n°104-12 ne contient aucune disposition se rapportant à l'action privée en réparation des préjudices subis par des infractions au droit de la concurrence. En raison de l'absence des dispositions spéciales, il est judicieux de se référer au droit commun. En effet, une victime peut intenter une action en réparation du fait d'une entente sur la base de l'article 78 du D.O.C qui dispose que : « Tout fait quelconque de l'homme qui, sans l'autorité de la loi cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou moral, oblige son auteur » à réparer ledit dommage, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe [...] ». De plus, cette victime peut intenter ladite action sur la base de l'article 99 du D.O.C qui prévoit que : « Si le dommage est causé par plusieurs personnes agissant de concert, chacune d'elles est tenue solidairement des conséquences, sans distinguer si elles ont agi comme instigateurs, complices ou auteurs principaux ». Par conséquent, on voit clairement que l'action civile présente un risque sérieux à l'attractivité de la procédure de clémence.

De surcroît, l'action de groupe permet d'accentuer ce risque, puisqu'elle « permet la réparation des préjudices individuels subis par les consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un ou des mêmes professionnels à leurs obligations légales

²⁸ BENDIAB Fouad, *L'attractivité de la procédure de clémence en matière de lutte contre les ententes ...*, p. 53.

²⁹ GALOKHO Cheik (du), De la nécessité d'une politique de clémence en faveur des personnes physiques, in *POUR UNE RÉFORME DU DROIT DE LA CONCURRENCE*, 2018, p. 168-200.

³⁰ Les droits anglais et américain font coexister la clémence individuelle principale et accessoire.

ou contractuelles, à l'occasion de la vente des biens ou de la fourniture de services, ou provenant de pratiques anticoncurrentielles. [...] L'objectif de la procédure mise en place est de faciliter l'action du consommateur isolé victime d'un préjudice peu élevé, qui hésiterait pour ce motif à demander réparation. [...] »³¹. Parallèlement à la loi n° 31-08 édictant des mesures de protection du consommateur³², cette action trouve également son fondement juridique dans l'article 106 de la loi n°104-12 qui dispose que : « Les associations de consommateurs reconnues d'utilité publique peuvent se constituer partie civile ou obtenir réparation sur la base d'une action civile indépendante du préjudice subi par les consommateurs ».

Pour parer à ce risque, on peut concevoir une solution améliorée de l'exception à la règle de responsabilité solidaire au profit du bénéficiaire de l'exonération totale d'amende prévue en droit français qui consiste dans le fait que le bénéficiaire de l'exonération totale des sanctions pécuniaires ne serait responsable qu'à l'égard des personnes qui lui ont acheté directement des produits ou services (contractants directs) ou des personnes en aval de la chaîne d'approvisionnement (contractants indirects) qui ont acheté ces produits ou services aux contractants directs eux-mêmes. L'amélioration de cette exception réside « en une remise quantitative sur le montant de la réparation pour le bénéficiaire de l'immunité d'amende, et ce, en remplacement ou en complément de la remise qualitative actuelle, attachée aux contractants directs et indirects. La remise quantitative devrait être d'un montant assez significatif pour être intéressante financièrement (50 % par exemple). Cette limitation de sanction est également accordée sous réserve d'une [coopération] satisfaisante avec les requérants de l'action civile de concurrence »³³. Le choix de la proposition d'amélioration de cette exception repose sur deux motifs essentiels :

Le premier concerne l'éventuelle insolvabilité des autres coresponsables. Dans ce cas de figure, les victimes se retourneront contre le bénéficiaire de l'exonération totale des sanctions pécuniaires pour obtenir l'indemnisation du préjudice subi. Cette éventualité risque de dissuader les entreprises de solliciter la procédure de clémence auprès des autorités chargées de la concurrence. Toutefois, il est important de noter que le risque d'insolvabilité des autres coresponsables demeure faible³⁴.

³¹ LEXIQUE DES TERMES JURIDIQUES, 24^e, DALLOZ : Paris, 2016, p. 32.

³² Voir les articles 157 et 158 de la loi 31-08.

³³ ARCHIMBAUD Adeline, « Les programmes de clémence européens et les actions privées de concurrence : Les liaisons dangereuses », *Concurrences* [en ligne], 2020, p. 6, [consulté le 29 juin 2026].

³⁴ P. KOMNINOS Assimakis, THE WHITE PAPER FOR DAMAGES ACTIONS: PUTTING THE COMMUNITY RIGHT TO DAMAGES IN EFFECT, in GHEUR Charles and PETIT Nicolas (edit.), *Alternative enforcement techniques in EC competition law Settlements, commitments and other novel instruments*, 2009, p. 64.

Le second se rapporte au fait que « les entreprises qui ont été parties à des ententes de longue durée et ont eu de nombreux contractants paient le prix fort [...] Ainsi, les potentiels demandeurs de clémence doivent établir leur calcul stratégique du bénéfice de la clémence par projection dans ce cadre nouveau, entre aménagement partiel de leur responsabilité et soutien robuste aux actions des victimes »³⁵.

En ce qui concerne l'exonération partielle d'amende, celle-ci est écartée de cette articulation avec les sanctions pénales et civiles, et ce, pour maintenir le caractère attractif de l'exonération totale d'amende, parce que c'est cette dernière qui permet de détecter les ententes secrètes, tandis que l'exonération partielle permet seulement d'apporter des éléments d'information ayant une valeur ajoutée significative par rapport aux éléments d'information dont dispose déjà le Conseil de la concurrence. Cependant, l'exonération partielle d'amende nécessite une articulation avec la procédure de transaction.

II. Les manifestations de la sécurité juridique des demandeurs de clémence en droit souple « *soft law* »

En droit de la concurrence, le droit souple « *soft law* » désigne un ensemble de textes adoptés par des autorités de la concurrence qui n'appartiennent à aucune catégorie juridique prédéfinie et qui ne possèdent pas tous les attributs de la règle de droit dans sa conception traditionnelle³⁶. Plus précisément, il s'agit d'instruments qui, par leur contenu et leur mode d'élaboration, présentent un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit, tout en étant dépourvus de force obligatoire³⁷. Ces textes ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion, sans créer par eux-mêmes de droits ou d'obligations³⁸. En droit de la concurrence, la « *soft law* » regroupe notamment les communications, lignes directrices, communiqués de procédure, recommandations et autres instruments similaires adoptés par les autorités de concurrence pour préciser l'application des règles de fond ou de procédure³⁹. Ces outils permettent aux autorités d'éclairer la

³⁵ ARCHIMBAUD Adeline, « Les programmes de clémence européens et les actions privées de concurrence... », p. 5.

³⁶ Laurence IDOT, LEMAIRE Christophe et BEHAR-TOUCHAIS Martine, « Corriger, équilibrer, orienter : Une vision renouvelée de la régulation économique », *Concurrences* [en ligne], 2014, pt. 9, [consulté le 26 juin 2026].

³⁷ CLAUDEL Emmanuelle, « Les Sources Vives du Droit de la Concurrence (Etude du Droit Européen et Français des Pratiques Anticoncurrentielles) », *Concurrences* [en ligne], 2018, p. 4, [consulté le 26 juin 2026].

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

règle de droit dur au bénéfice des entreprises qui doivent la respecter au quotidien, et sont devenus indispensables pour les juristes de la concurrence⁴⁰.

En matière de clémence, la sécurité juridique des demandeurs de clémence exige la publication des lignes directrices sur le calcul des sanctions pécuniaires (A), la publication des lignes directrices sur l'octroi de la clémence (B) et la révision des lignes directrices sur la procédure de transaction par son articulation avec la procédure de clémence (C).

A. La nécessité de publier des directrices sur le calcul des sanctions pécuniaires

Pour assurer la sécurité juridique des entreprises contrevenantes, il est essentiel de publier de lignes directrices relatives à la détermination des sanctions pécuniaires. Cette publication est annoncée par la loi n° 41-21 modifiant et complétant la loi n°20-13 relative au conseil de la concurrence, et ce, en disposant que : « Le conseil de la concurrence peut, par décision publiée sur son site électronique, édicter des lignes directrices qui, en conformité avec les dispositions de la présente loi et les dispositions des textes législatifs et réglementaires en vigueur, concernent notamment, les modalités d'exercice du principe du contradictoire, les procédures négociées et **la détermination des sanctions pécuniaires décidées par ledit conseil** »⁴¹.

Cependant, trois ans après l'adoption de la loi n°41-21, ces lignes directrices n'ont pas encore vu le jour. Cette publication de ces lignes est nécessaire, car ces dernières permettent d'expliquer la mise en œuvre de l'article 39 de la loi n° 104-12 portant sur les sanctions pécuniaires, notamment les déterminants de ces sanctions tels que « le chiffre d'affaires en relation avec l'infraction et les ventes des biens ou services réalisées par le contrevenant durant le dernier exercice clos, dans le marché géographique concerné », « la durée de l'infraction en nombre d'années », la « gravité des faits reprochés », l'« importance du dommage causé à l'économie », etc.

Une telle publication a été considérée comme étant « volonté de rendre la politique de sanction nationale plus lisible et de prévisible afin de la rendre plus efficace et d'attirer les entreprises impliquées

⁴⁰ IDOT Laurence, « À propos de l'internationalisation du droit. Réflexions sur la soft law en droit de la concurrence », *Concurrences* [en ligne], 2007, pt. 37, [consulté le 26 juin 2026].

⁴¹ Le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n°20-13 relative au conseil de la concurrence.

dans des cartels à en sortir en les dénonçant via les programmes de clémence »⁴². Les États-Unis d'Amérique ont eu un rôle précurseur⁴³. Dans ce sens, les premières lignes directrices fédérales en matière d'amendes, « les Federal Sentencing Guidelines », ont été adoptées dès 1987 par une commission indépendante instituée à cet effet dès 1984⁴⁴. Au niveau de l'Union européenne, les premières lignes directrices pour le calcul des amendes ont été publiées par la Commission le 14 janvier 1998⁴⁵, avant d'être remplacées par de nouvelles lignes directrices le 1er septembre 2006⁴⁶, qui ont notamment eu pour objet de renforcer l'effet dissuasif des amendes⁴⁷. En France, il a fallu attendre le 16 mai 2011 pour que l'Autorité de la concurrence publie un communiqué relatif à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires⁴⁸. L'architecture des lignes directrices européennes et françaises est globalement similaire, car les secondes sont fortement inspirées par les premières⁴⁹. En outre, avec la transposition de la directive ECN+ à travers la loi DDADUE en droit français a permis de remplacer le communiqué relatif à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires de 2011 par un autre du 30 juillet 2021, devenant ainsi quasi-identique aux lignes directrices pour le calcul des amendes de la Commission, et ce, en supprimant le critère du « dommage causé à l'économie » parmi les critères de détermination du montant de base de la sanction pécuniaire. La suppression de ce critère réside dans l'intégration de la perte du consommateur dans l'évaluation de l'importance du dommage causé à l'économie comme l'un des déterminants du montant des sanctions pécuniaires infligées aux entreprises contrevenantes, ce qui le rend susceptible d'être contesté sous l'angle du principe « *non-bis in idem* »⁵⁰ qui signifie que « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement [une seconde fois] à raison des mêmes faits* »⁵¹.

Le constat de la suppression du dommage causé à l'économie explique peut-être la raison derrière le retard de publication des lignes directrices relatives à la détermination des sanctions pécuniaires. Le législateur marocain est invité à supprimer ce critère, car il pourrait être contesté à travers le principe « non

⁴² TERCINET Anne, *La lutte contre les cartels internationaux : réflexion sur un modèle à l'aune du droit américain* [en ligne], thèse, droit privé, Université de Lyon, 2010, p. 571, [consulté le 26 juin 2026].

⁴³ VOGEL Louis, Les sanctions administratives : Efficacité du contrôle ou sécurité juridique, in VOGEL & VOGEL (dir.), Les sanctions du droit de la concurrence, Concurrences, 2013, p. 13.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ APEL Alexandre, *Les amendes en droit français et en droit européen des pratiques anticoncurrentielles*, L'Harmattan, 2022, p. 91.

⁵¹ PAULIAT Hélène, « La règle *ne bis in idem* et le juge administratif », *Revue du droit public* [en ligne], 2018, p. 39, [consulté le 26 juin 2026].

bis in idem ». Autrement dit, la sanction pécuniaire prononcée par le Conseil de la concurrence comprend la perte du consommateur et les dommages et intérêts prononcés par le juge civil portent essentiellement sur la perte des victimes voire des consommateurs, sanctionnant ainsi les entreprises contrevenantes deux fois pour les mêmes faits.

B. La nécessité de publier des lignes directrices sur la procédure de clémence

Au Maroc, tout comme le retard dans la publication des lignes directrices relatives à la détermination des sanctions pécuniaires, on constate le même retard dans la publication des lignes directrices sur la procédure de clémence. Toutefois, pour que ces lignes directrices atteignent les objectifs qui leurs sont assignés, il convient que le législateur marocain adopte les réformes évoquées dans la première partie du présent article.

Les lignes directrices sur la procédure de clémence peuvent être un outil efficace pour assurer la transparence et la prévisibilité, en incitant davantage les entreprises à demander à bénéficier d'une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires⁵². La plupart des lignes directrices comportent d'abord des considérations introductives, qui, en règle générale, exposent leurs objectifs, la manière dont elles ont été élaborées et/ou l'importance de la procédure de clémence⁵³.

Par exemple, les lignes directrices de la Commission européenne indiquent qu'elles visent à clarifier « certains concepts et certaines pratiques actuelles lorsque la Commission applique la communication sur la clémence afin d'assurer un degré élevé de transparence et de prévisibilité », ainsi qu'à « mieux faire connaître les protections et avantages supplémentaires dont bénéficient les entreprises qui demandent la clémence »⁵⁴.

L'ensemble des lignes directrices indiquent expressément les infractions à la concurrence auxquelles le programme de clémence s'applique. Par exemple, la Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leurs montants, ne s'applique qu'à l'égard des ententes horizontales ou « cartels », et ce, conformément au point 1 de la Communication qui énonce que « *Les ententes sont des accords et/ou pratiques concertées entre deux ou plusieurs concurrents visant à coordonner leur comportement concurrentiel sur le marché et/ou à influencer les paramètres de la concurrence par des*

⁵² OCDE. (2024), *Le rôle des lignes directrices dans la promotion de la politique de concurrence en Tunisie*, 2024, p. 46.

⁵³ *Ibid.*, p. 47.

⁵⁴ *Ibid.*

pratiques consistant notamment à fixer des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, à attribuer des quotas de production ou de vente, à partager des marchés, notamment en présentant des soumissions concertées lors de marchés publics, à restreindre l'importation ou l'exportation et/ou en des mesures anticoncurrentielles dirigées contre d'autres concurrents ». En revanche, le point 9 du communiqué de procédure du 15 décembre 2023 relatif au programme de clémence français précise « Les pratiques concernées sont, en principe, les cartels entre entreprises consistant notamment à fixer des prix, des quotas de production ou de vente et à répartir les marchés, y compris lors d'appels d'offres, ou tout autre comportement anticoncurrentiel similaire entre concurrents, et notamment les pratiques concertées mises en place par l'intermédiaire d'acteurs en relation verticale avec les auteurs de la pratique (« hub and spoke ») ».

La plupart des lignes directrices indiquent les personnes qui peuvent demander la clémence, c'est-à-dire généralement des entreprises ou associations d'entreprises impliquées dans une entente (pour autant qu'elles remplissent certaines conditions, comme indiqué en première partie). Par ailleurs, certaines lignes directrices prévoient que les personnes physiques impliquées dans une entente peuvent éviter les sanctions pénales si l'entreprise à laquelle elles appartiennent a bénéficié de l'exonération totale. Par exemple, le point 59 du communiqué prévoit que « les personnes physiques concernées sont exemptes de ces peines si l'entreprise dont elles sont directeurs, gérants ou membres du personnel a bénéficié d'une exonération totale des sanctions pécuniaires, et s'il est établi qu'elles ont activement coopéré avec l'Autorité et le ministère public ».

L'ensemble des lignes directrices définissent : les conditions qu'un demandeur doit remplir pour bénéficier du régime de clémence ; la procédure à suivre à l'occasion d'une demande de clémence ; les dispositions relatives à la confidentialité, qui est une caractéristique importante pour garantir le succès des programmes de clémence ; les conséquences de la clémence en termes de responsabilité civile⁵⁵.

C. La nécessité de réviser les lignes directrices du Conseil de la concurrence du 13 mai 2024 sur la procédure de transaction.

La procédure de transaction qui a succédé à l'ancienne procédure de non-contestation des griefs par le biais de la loi 40-21 modifiant et complétant la loi n°104-12, partage l'un des objectifs de la procédure de

⁵⁵ *Ibid.*, p. 48 et s.

clémence, en l'occurrence, la réduction d'amende. En effet, « Lorsqu'une entreprise ou un organisme ne conteste pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés, le rapporteur général peut lui soumettre, après validation par le Conseil, une proposition de transaction fixant le montant minimal et le montant maximal de la sanction pécuniaire envisagée. Lorsque l'entreprise ou l'organisme s'engage en outre à modifier son comportement pour l'avenir, le rapporteur général peut en tenir compte également dans sa proposition de transaction. » (Article 37. L. 104-12).

L'importance de la réduction de la sanction pécuniaire encourue au moyen du bénéfice de la procédure de transaction entrave sérieusement l'attractivité de l'exonération partielle d'amende, notamment en affaiblissant considérablement la course à cette exonération⁵⁶.

L'articulation entre l'exonération partielle d'amende et la procédure de transaction ne peut être assurée que par le biais d'un cumul de ces deux procédures, à l'instar de ce qui est appliqué en droit français. En effet, le point 6 du communiqué de procédure du 21 décembre 2018 relatif à la procédure de transaction énonce que cette dernière peut s'appliquer cumulativement avec une procédure de clémence « S'il l'estime opportun, notamment au regard du comportement de l'entreprise ayant obtenu le bénéfice conditionnel de la procédure de clémence et de l'objectif de simplification et d'accélération des procédures, le rapporteur général peut proposer la mise en œuvre de la procédure de transaction à une entreprise bénéficiant du programme de clémence. L'entreprise qui sollicite le recours à la transaction conserve, dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de transaction, le bénéfice de l'avis de clémence ». Par conséquent, les lignes directrices du Conseil de la concurrence du 13 mai 2024 sur la procédure de transaction prévue à l'article 37 de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence telle que modifiée et complétée⁵⁷, nécessitent une révision pour envisager la possibilité du cumul des procédures de transaction et de clémence.

⁵⁶ LASSERRE Bruno, « La non contestation des griefs en droit français de la concurrence : Bilan et perspectives d'un outil pionnier », *Concurrences* [en ligne], 2008, p. 97, [Consulté le 7 mars 2025]. V. aussi BRAULT Dominique et MAULIN Romain, « La procédure de non-contestation des griefs : un succès non contestable », *Concurrences* [en ligne], 2011, p. 82, [Consulté le 29 juin 2026].

⁵⁷ <https://conseil-concurrence.ma/lignes-directrices-sur-la-procedure-de-transaction-prevue-a-l'article-37-de-la-loi-n-104-12-sur-la-liberte-des-prix-et-de-la-concurrence-telle-que-modifiee-et-completee/> [Consulté le 29 juin 2026].

Conclusion

La sécurité juridique des demandeurs de clémence en droit marocain doit être assurée à la fois en droit positif et en droit souple de la procédure. En droit positif, cela passe par une simplification et une transparence de son encadrement juridique, qui comprend tant la démarche à suivre devant les organes chargés de la concurrence que les conditions requises pour en bénéficier et une articulation entre l'exonération totale d'amende et les sanctions pénales et civiles. En droit souple, la sécurité juridique exige une publication des lignes directrices sur le calcul des amendes, une publication des lignes directrices sur la procédure de clémence et une révision des lignes directrices de la procédure de transaction pour envisager le cumul de celle-ci avec la procédure de clémence.

L'efficacité de la détection des ententes ne se limite pas uniquement à la sécurité juridique des entreprises candidates à la clémence, mais elle repose également sur l'existence des sanctions sévères. À ce titre, la dite exemption de la sanction pénale doit s'accompagner d'une augmentation de la peine d'emprisonnement contre les personnes physiques ayant pris une part personnelle et déterminante dans la conception et la mise en œuvre des ententes illicites. En effet, selon l'économiste américain Gary BECKEER, avant que l'individu commette une infraction, il établit un bilan appelé « coûts et bénéfices » qui va permettre de calculer les coûts et les bénéfices de l'infraction. Lorsque les bénéfices dépassent les coûts, l'individu se livrera à l'infraction, en revanche, lorsque les coûts l'emportent sur les bénéfices, l'individu ne va pas s'engager dans l'infraction. En droit antitrust américain, la peine d'emprisonnement renforce sensiblement les coûts des cartels. Ce dernier constat invite le législateur marocain à augmenter la durée de la peine d'emprisonnement des pratiques anticoncurrentielles, d'une part, pour renforcer les coûts de la pratique prohibée et, d'autre part, pour suivre la tendance mondiale en la matière⁵⁸.

Cependant, si les programmes de clémence se sont imposés comme un outil essentiel de détection des ententes secrètes, permettant aux autorités d'obtenir des preuves directes et facilitant considérablement les enquêtes, « *un recours exclusif ou excessif à ces programmes suscite des préoccupations importantes. La dépendance excessive aux programmes de clémence peut compromettre leur efficacité même, car en dehors de ce cadre, la probabilité de détecter des ententes s'en trouve réduite [...]* »⁵⁹. Or, lorsque le risque

⁵⁸ La peine d'emprisonnement des pratiques anticoncurrentielles en droit français peut atteindre 4 ans, en droit anglais 5 ans, et aux États-Unis 10 ans. Alors qu'au Maroc, la peine d'emprisonnement des pratiques anticoncurrentielles ne peut dépasser un an.

⁵⁹ Secrétariat de l'OCDE, Synthèse, in OCDE, *Enquêtes d'office relatives aux ententes et à l'utilisation de filtres pour détecter les ententes*, 2013, p. 273.

de détection est faible, les entreprises participantes à un cartel ont peu d'incitation à dénoncer leurs pratiques⁶⁰. Dans ce sens, les autorités doivent disposer d'un ensemble diversifié d'outils et de méthodes d'enquête efficaces pour détecter les cartels et ne peuvent se fonder sur un instrument unique⁶¹.

⁶⁰ COMBE Emmanuel (du), « The Role of Competition Policy », in *Competition - How to Speak Like an Expert*, Concurrences, 2023, p. 132.

⁶¹ OCDE (2024), DETECTING CARTELS FOR EX OFFICIO INVESTIGATIONS, 2024, p. 24.

Bibliographie

1. Ouvrages

- ❖ Apel, A. (2022). *Les amendes en droit français et en droit européen des pratiques anticoncurrentielles*. L'Harmattan.
- ❖ Combe, E. (2023). *Competition: How to speak like an expert*. Concurrences.
- ❖ Hammoumi, M. (2015). *L'ingénierie juridique et la qualité des textes normatifs au Maroc : Les défis d'une bonne gouvernance réglementaire*. El Maarif Al Jadida.
- ❖ *Lexique des termes juridiques* (24^e éd.). (2016–2017). Dalloz.
- ❖ OCDE. (2024a). *Detecting cartels for ex officio investigations*.
- ❖ OCDE. (2024b). *Le rôle des lignes directrices dans la promotion de la politique de concurrence en Tunisie*.

2. Articles scientifiques

- ❖ Archimbaud, A. (2020). Les programmes de clémence européens et les actions privées de concurrence : Les liaisons dangereuses. *Concurrences*, (3), 1–7. <https://www.concurrences.com/fr/revue/issues/no-3-2020/articles/les-programmes-de-clemence-europeens-et-les-actions-privées-de-concurrence-les>
- ❖ Bosco, D., Krenzer, A., Rinciaux, P., et al. (2012). Comment gérer une demande de clémence ? *Concurrences*, (3), 259–269. <https://www.concurrences.com/fr/review/issues/no-3-2012/pratiques/comment-gerer-une-demande-de-clemence>
- ❖ Bougette, P., Montet, C., & Venayre, F. (2006). L'efficacité économique des programmes de clémence. *Concurrence et consommation*, 43–48. <https://shs.hal.science/halshs-00476807/document>
- ❖ Brault, D., & Maulin, R. (2011). La procédure de non-contestation des griefs : Un succès non contestable. *Concurrences*, (2), 80–92. <https://www.concurrences.com/fr/revue/issues/no-2-2011/Articles-1153/La-procedure-de-non-contestation>
- ❖ Claudel, E. (2018). Les sources vives du droit de la concurrence : Étude du droit européen et français des pratiques anticoncurrentielles. *Concurrences*, (4), 54. <https://www.concurrences.com/en/review/numeros/no-4-2018/articles/les-sources-vives-du-droit-de-la-concurrence-etude-du-droit-europeen-et>
- ❖ Guillotin, A. (2012). La preuve et la forme des ententes. *La Semaine juridique – Entreprise et affaires*, (6), 36–41.

- ❖ Idot, L. (2007). À propos de l'internationalisation du droit : Réflexions sur la soft law en droit de la concurrence. *Concurrences*, (2). <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2007/articles-en/A-propos-de-l-internationalisation>
- ❖ Idot, L., Lemaire, C., & Béhar-Touchais, M. (2014). Corriger, équilibrer, orienter : Une vision renouvelée de la régulation économique. *Concurrences*, (1). <https://www.concurrences.com/en/review/numeros/no-1-2014/conferences/corriger-equilibrer-orienter-une-vision-renouvelee-de-la-regulation-economique>
- ❖ Krenzer, A. (2014). Les coulisses de la demande de clémence en France : L'Autorité de la concurrence donne la parole aux acteurs. *Concurrences*, (3), 1–4. <https://www.concurrences.com/fr/review/issues/no-3-2014/pratiques/les-coulisses-de-la-demande-de-clemence-en-france-l-autorite-de-la-concurrence>
- ❖ Lasserre, B. (2008). La non-contestation des griefs en droit français de la concurrence : Bilan et perspectives d'un outil pionnier. *Concurrences*, (2), 93–100. <https://www.concurrences.com/fr/revue/issues/no-2-2008/articles/La-non-contestation-des-griefs-en>
- ❖ Lemaire, C. (2021). Loi DDADUE : Premières observations sur les dispositions relatives au droit de la concurrence. *Concurrences*, (1), 54–62. https://www.concurrences.com/IMG/pdf/03.concurrences_1-2021_dossier_loi_ddadue.pdf
- ❖ Lemaire, C., & Florent, M. (2021). Politique de concurrence : Le Gouvernement français transpose, avec quelques mois de retard, la directive ECN+. *Concurrences*, (3), 161–167. <https://www.concurrences.com/fr/revue/issues/no-3-2021/chroniques/politique-de-concurrence-le-gouvernement-francais-transpose-avec-quelques-mois>
- ❖ Martin, S., & Idri, M. (2024). Legal privilege des juristes, procédure pénale et autres actualités du droit de la concurrence. *Concurrences*. <https://www.concurrences.com/fr/evenements/diner-debat-avec-stanislas-martin-autorite-de-la-concurrence>
- ❖ Pauliat, H. (2018). La règle *ne bis in idem* et le juge administratif. *Revue du droit public*, (1), 39–48. <https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2018-1-page-39>

3. Chapitres d'ouvrages collectifs

- ❖ Galokho, C. (2018). De la nécessité d'une politique de clémence en faveur des personnes physiques. Dans G. Canivet et F. Jenny (dirs.), *Pour une réforme du droit de la concurrence* (pp. 168–200). Club des juristes.

- ❖ Komninos, A. P. (2009). The White Paper for damages actions: Putting the Community right to damages in effect. Dans C. Gheur et N. Petit (dirs.), *Alternative enforcement techniques in EC competition law: Settlements, commitments and other novel instruments* (pp. 29–65). Bruylant.
- ❖ Secrétariat de l'OCDE. (2013). Synthèse. Dans OCDE, *Enquêtes d'office relatives aux ententes et à l'utilisation de filtres pour détecter les ententes* (p. 273). OCDE.
- ❖ Vogel, L. (2013). Les sanctions administratives : Efficacité du contrôle ou sécurité juridique. Dans Vogel & Vogel (dirs.), *Les sanctions du droit de la concurrence* (pp. 12–17). Concurrences.
- ❖ Winckler, A. du. (2008). La nouvelle politique communautaire de clémence. Dans B. François et G. Canivet (dirs.), *Le nouveau droit communautaire de la concurrence* (1^{re} éd., pp. 399–441). LGDJ–Lextenso éditions.

4. Mémoires et thèses universitaires

- ❖ Bendiab, F. (2022). *L'attractivité de la procédure de clémence en matière de lutte contre les ententes : Étude comparative Maroc–France* [Mémoire de master, Université Ibn Tofail]. Sous la direction de M. Hammoumi.
- ❖ Perez, L. (2019). *La volonté des parties dans les procédures de régulation* [Thèse de doctorat, Université de Montpellier]. HAL Thèses. <https://theses.hal.science/tel-02890602v1>
- ❖ Tercinet, A. (2010). *La lutte contre les cartels internationaux : Réflexion sur un modèle à l'aune du droit américain* [Thèse de doctorat, Université de Lyon]. Theses.fr. <https://theses.fr/2010LYO31056>

5. Rapports et documents officiels

- ❖ Gouvernement français. (2020, 16 juin). *Étude d'impact : Lettre rectificative au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière*. Sénat. <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl19-534-ei/pjl19-534-ei.pdf>

6. Jurisprudence

- ❖ Cour de justice des Communautés européennes. (1984, 28 mars). *Compagnie royale asturienne des mines SA et Rheinzink GmbH* (Affaires jointes 29/83 et 30/83).
- ❖ Cour de justice de l'Union européenne. (2012, 11 décembre). *Commission européenne c. Royaume d'Espagne* (Affaire C-610/10, EU:C:2012:781). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=131667&doclang=FR>
- ❖ Tribunal de l'Union européenne. (2017, 10 novembre). *ICAP plc et autres c. Commission européenne* (Affaire T-180/15). <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=fr&num=T-180/15&jur=T>

7. Ressources électroniques

- ❖ Conseil de la concurrence. (s. d.). *Lignes directrices sur la procédure de transaction prévue à l'article 37 de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, telle que modifiée et complétée*. Consulté le 8 mars 2025, sur <https://conseil-concurrence.ma/lignes-directrices-sur-la-procedure-de-transaction-prevue-a-larticle-37-de-la-loi-n-104-12-sur-la-liberte-des-prix-et-de-la-concurrence-telle-que-modifiee-et-completee/>
- ❖ Dalloz Étudiant. (s. d.). *Retour sur le faisceau d'indices*. Consulté le 25 février 2025, sur <https://actu.dalloz-etudiant.fr/focus-sur/article/retour-sur-le-faisceau-dindices/h/19afd01fdfae5dceec691f499d6aaa21.html>

**Think Tanks et Conditionnalité Migratoire dans le Partenariat
UE–Maroc Entre expertise et fabrication des politiques publiques**

**Think Tanks and Migration Conditionality in the
EU-Morocco Partnership Between Expertise and Public Policy Making**

Hicham BOUISFI

Professeur de droit public et de science politique à
l'Université Mohammed V de Rabat., Maroc

Mohammed MOUILHA

Doctorant en droit public et science politique à
l'Université Mohammed V de Rabat., Maroc

Abstract:

Migration cooperation between the European Union and Morocco is based on a logic of externalizing migration controls. Through an analysis of cooperation instruments and discourses produced by European and Moroccan think tanks between 2000 and 2025, this article shows that these actors contribute to legitimizing this system by disseminating a narrative of a “win-win” partnership, linking security and humanitarian concerns, and transforming criticisms into technical issues. The study thus highlights the central role of think tanks in normalizing and perpetuating Euro-Moroccan migration policies.

Keywords :

Migration conditionality, externalization, think tanks, EU-Morocco partnership, legitimation, asymmetry, migration diplomacy, Euro-Mediterranean governance.

Résumé:

La coopération migratoire entre l'Union européenne et le Maroc repose sur une logique d'externalisation des contrôles migratoires. À partir d'une analyse des instruments de coopération et des discours produits par les think tanks européens et marocains entre 2000 et 2025, cet article montre que ces acteurs contribuent à légitimer ce dispositif en diffusant un récit de partenariat « gagnant-gagnant », en articulant sécurité et humanitaire, et en transformant les critiques en enjeux techniques. L'étude met ainsi en évidence le rôle central des think tanks dans la normalisation et la pérennisation des politiques migratoires euro-marocaines.

Mots-clés:

conditionnalité migratoire, externalisation, think tanks, partenariat UE-Maroc, légitimation, asymétrie, diplomatie migratoire, gouvernance euro-méditerranéenne.

INTRODUCTION

La conditionnalité de l'aide dans la politique migratoire extérieure de l'Union européenne est devenue l'un des prismes les plus révélateurs des recompositions contemporaines des rapports de pouvoir entre l'Europe et ses pays voisins. En subordonnant l'octroi de financements, d'avantages politiques ou de facilités de mobilité au degré de coopération des États tiers en matière de contrôle des frontières, de réadmission ou d'asile, l'UE a progressivement transposé aux questions migratoires des mécanismes initialement conçus pour la promotion des droits de l'homme et de la gouvernance démocratique. Ce déplacement normatif, engagé dès les années 1990 et considérablement accéléré depuis 2015, ne s'est pas produit dans un vacuum intellectuel : il s'est accompagné d'une intense activité discursive dans laquelle les think tanks jouent un rôle structurant, souvent invisible mais décisif.

Les données récentes soulignent à la fois l'ampleur des pressions migratoires et les limites des réponses institutionnelles. En 2023, le nombre d'arrivées irrégulières en Méditerranée occidentale enregistrées par l'Organisation internationale pour les migrations atteignait 186 000, soit une hausse de 77 % par rapport à 2022. Cette même année, 571 personnes ont péri ou disparu sur cette seule route, portant à plus de 60 000 le nombre de décès recensés en Méditerranée depuis 2014 (OIM, 2024). Ces chiffres, qui ne rendent compte que des cas documentés, illustrent à la fois l'intensité des pressions migratoires et les limites humaines et politiques des dispositifs d'externalisation auxquels la coopération UE–Maroc est censée contribuer.

Pourtant cette dynamique ne se réduit pas à un rapport de domination unilatérale. Plusieurs travaux ont mis en évidence la capacité du Maroc à négocier les termes de cette relation, à exercer ce que Jean-Pierre Cassarino (2007) a conceptualisé comme une « conditionnalité inversée », la capacité d'un État récepteur à imposer ses propres conditions au bailleur, en jouant de sa valeur géostratégique. C'est dans cet espace de tensions et d'ajustements entre asymétrie structurelle et marges de manœuvre souveraines que les think tanks interviennent comme producteurs d'idées, de données et de cadrages qui contribuent à rendre cette coopération pensable et acceptable. Malgré l'existence d'institutions de référence comme le Policy Center for the New South (PCNS), l'IEMed ou EuroMeSCo, des analyses internes de l'Ifri (2019) estiment que moins de 25 % des recommandations de ces acteurs sur la migration euro-méditerranéenne sont effectivement intégrées aux politiques nationales. Cet écart entre la

production intellectuelle et l'appropriation politique constitue l'un des enjeux centraux de la présente analyse.

Cet article s'intéresse au rôle joué par les think tanks européens et marocains dans la construction et la légitimation de la conditionnalité migratoire au sein du partenariat UE-Maroc. Il cherche à déterminer dans quelle mesure ces acteurs de l'expertise participent à la production et à la diffusion des cadres cognitifs, normatifs et discursifs qui sous-tendent les politiques migratoires euro-marocaines. Plus précisément, il examine les cadres privilégiés par les think tanks pour appréhender les enjeux migratoires et analyse la manière dont ceux-ci articulent les impératifs de sécurité, les objectifs de développement et les références aux droits humains. La problématique centrale consiste ainsi à comprendre comment ces productions expertes contribuent à justifier, à normaliser ou, au contraire, à remettre en question les logiques de conditionnalité et d'externalisation qui structurent la gouvernance migratoire entre l'Union européenne et le Maroc.

L'hypothèse défendue est que, malgré l'existence de discours critiques, une part importante de cette production para-experte tend à stabiliser un récit de partenariat « gagnant-gagnant » en normalisant l'externalisation des contrôles tout en reformulant les contestations dans un langage de réforme et d'efficacité qui ne remet pas en cause les fondements politiques du dispositif. Cette hypothèse inspirée notamment des travaux d'Antonio Gramsci sur l'hégémonie idéologique et des analyses contemporaines sur le rôle de cette communauté épistémique dans la gouvernance internationale (Haas, 1992), sera testée à travers une analyse croisée des instruments de coopération et de la production discursive des think tanks.

Sur le plan méthodologique, la démarche combine trois niveaux d'analyse : l'examen des instruments juridiques et financiers de la coopération UE-Maroc (accords, cadres de partenariat, décisions de financement) ; l'analyse statistique des flux migratoires sur la période 2015–2023 à partir des données du ministère espagnol de l'Intérieur et de l'OIM ; et l'analyse de la production discursive (rapports, notes stratégiques, policy briefs, comptes rendus de conférences) de douze acteurs de l'écosystème de l'expertise migratoire euro-méditerranéenne. Cette triangulation des sources vise à articuler ce que les politiques font concrètement avec ce que les think tanks disent qu'elles font, et ce que ce décalage révèle sur les fonctions sociales de l'expertise migratoire.

La première propose un cadre théorique et géopolitique en trois temps : la genèse de la conditionnalité migratoire et de l'externalisation comme stratégie de gouvernance, la dynamique de conditionnalité inversée et la chronologie des instruments clés ainsi que les mécanismes théoriques de légitimation par l'expertise. La seconde partie présente les résultats empiriques : les effets réels de la coopération UE–Maroc sur les flux migratoires et les droits des personnes, d'une part, et le rôle des think tanks dans la stabilisation ou la contestation des narrations dominantes, d'autre part. Une conclusion analytique dégagera enfin les implications théoriques, institutionnelles et normatives de l'analyse.

I.

CADRE THÉORIQUE ET GÉOPOLITIQUE DE LA COOPÉRATION MIGRATOIRE UE-MAROC

A. Conditionnalité migratoire et externalisation

La politique migratoire extérieure de l'UE s'est structurée progressivement autour d'une logique de conditionnalité étendant aux questions migratoires des mécanismes initialement réservés à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Dans son acceptation la plus générale, la conditionnalité consiste dans l'usage d'incitations positives et négatives, les fameuses « carottes et bâtons » de la littérature sur la politique étrangère, pour influencer le comportement d'un État tiers. L'UE a historiquement intégré des clauses conditionnelles dans ses accords dès les années 1990. Le système de préférences généralisées (SPG/SPG+) subordonnait les avantages commerciaux au respect des normes sociales et environnementales. Les clauses « démocratie et droits de l'homme » conditionnaient quant à elles l'aide au développement et les avantages politiques.

Dans le domaine migratoire, la conditionnalité migratoire constitue le prolongement direct de cette logique, opérant un double déplacement : d'une part, elle transfère aux flux de personnes des mécanismes initialement conçus pour le flux de capitaux, de biens et de normes, d'autre part, elle instrumentalise l'aide au développement à des fins de contrôle migratoire, ce qui soulève des questions fondamentales sur la cohérence des politiques de l'UE. Concrètement, elle consiste à subordonner la coopération d'un pays tiers dans la gestion des flux à la conclusion d'accords de réadmission, contrôle des frontières, gestion des demandes d'asile en contrepartie

de l'octroi de bénéfices précis tels que l'aide au développement, facilitation des visas, accès préférentiel aux marchés ainsi que la reconnaissance politique et diplomatique.

Cette conditionnalité migratoire s'inscrit dans une stratégie plus large d'externalisation qui a connu plusieurs phases d'intensification. La phase entre 1999 et 2010 correspond à la mise en place des premiers instruments bilatéraux et régionaux du programme MEDA, processus de Barcelone, approche globale des migrations. La deuxième phase, entre 2011 et 2015 initiée par le printemps arabe et marquée par les drames méditerranéens de 2011 et 2013, se traduit par le renforcement des partenariats de mobilité et le lancement du dialogue sur les migrations, la mobilité et la sécurité. La troisième phase, de 2015 jusqu'à présent, catalysée par la crise migratoire de 2015–2016, rend la conditionnalité migratoire explicite et systématique, tandis que l'EUTF mobilise des ressources sans précédent. Dans le cas du Maroc, les données financières illustrent cette trajectoire : sur la période 2001-2010, au moins 68,6 millions d'euros ont été consacrés à la sécurité frontalière ; après 2015, l'EUTF porte ce total à environ 360 millions d'euros sur une décennie. Le tableau ci-après retrace les jalons institutionnels de cette évolution.

Chronologie des principaux instruments de coopération migratoire UE–Maroc

(2000–2025)

Année	Instrument / Événement	Contenu principal	Portée analytique
2000	Accord d'association UE–Maroc	Intégration d'un dialogue migration et visas ; libre-échange progressif	<i>Première institutionnalisation du lien aide/migration</i>
2006	Conférence euro-africaine de Rabat	Le Maroc refuse le rôle de « gendarme unique » de l'UE	<i>Première expression publique de la conditionnalité inversée</i>
2008	Statut avancé UE–Maroc	Approfondissement dialogue politique ; facilités visas en discussion	<i>Renforcement asymétrique : Maroc pivot régional</i>
2013	Partenariat de mobilité UE–Maroc + SNIA marocaine	Soft law sur migration légale, réadmission, protection ; régularisations au Maroc	<i>Articulation coopération UE / réforme interne marocaine</i>
2015	Lancement EUTF à La Valette	234 M€ alloués au Maroc sur 2015–2022	<i>Massification des financements ; orientation contrôle + développement</i>

Année	Instrument / Événement	Contenu principal	Portée analytique
2016	Cadre de partenariat (Migration Compacts)	Conditionnalité explicite sur retours en échange d'aide/visas	<i>Institutionnalisation de la conditionnalité migratoire</i>
2022	Partenariat opérationnel renforcé UE–Maroc	152 M€ NDICI 2022–2026 ; renforcement matériel post-Melilla	<i>Approfondissement malgré drame Melilla (juin 2022)</i>
2025	Nouveau Pacte pour la Méditerranée	Relance du partenariat dans un cadre géopolitique élargi (PCNS, Jaldi 2025)	<i>Continuité de la logique externalisation / partenariat</i>

Source : *Compilation auteur à partir des traités, accords et décisions de financement officiels de l'UE ; Jaldi (2025), PCNS ; Commission européenne, DG NEAR.*

La conditionnalité migratoire soulève des questions fondamentales sur l'équilibre des pouvoirs dans la politique de voisinage de l'UE. Janine Silga a établi qu'elle n'est pas un dévoiement mais l'extension directe de la conditionnalité politique de l'UE, ancrée dans des relations postcoloniales structurellement inégalitaires. Cette analyse rejoint celle d'Abdelkrim Belguendouz (2005), qui décrit de longue date l'externalisation comme une délégation à des États tiers du contrôle migratoire en échange de ressources et d'une reconnaissance. Dans ses termes :

« Le Maroc est sommé d'être le garde-frontière, le gendarme de service de l'Union européenne au sud de la Méditerranée, indépendamment des intérêts et des spécificités du Maroc lui-même » (Belguendouz, 2005, p. 161)

Dans cette perspective l'idéal d'un partenariat équilibré et mutuellement bénéfique est mis à rude épreuve par une réalité où l'UE détient la majorité des leviers de financement, accès aux marchés, visas, cadres normatifs.

Il serait cependant réducteur de présenter ce dispositif comme un simple rapport de domination. La notion « conditionnalité inversée », développée par Cassarino (2007) à partir du cas marocain et tunisien, met en évidence la capacité des États récepteurs à retourner partiellement la pression, en jouant de leur valeur géostratégique. Cassarino résume cette dynamique en observant que

« readmission negotiations with third countries have often been held hostage by the unwillingness of the latter to cooperate, which has forced EU member states to grant concessions going well beyond the field of migration » (Cassarino, 2007, p. 184)

Cette dynamique s'inscrit dans ce que la littérature sur les relations UE-voisinage appelle parfois le paradoxe de la puissance normative, l'UE dispose d'une puissance d'attraction mais dépend de la coopération de ses partenaires pour atteindre ses objectifs migratoires, cela lui confère une vulnérabilité structurelle que les partenaires les plus stratégiques ont appris à exploiter.

B. La conditionnalité inversée et la diplomatie migratoire marocaine

Le cas marocain constitue l'un des exemples les plus documentés de la conditionnalité inversée dans la politique migratoire de l'UE, la trajectoire de la relation sur plus de vingt ans illustre comment un État peut progressivement renégocier les termes d'un partenariat initialement asymétrique, en transformant sa position d'État de frontière subissant les pressions européennes en celle d'un acteur stratégique négociant activement les conditions de sa coopération.

Le premier épisode marquant remonte à la conférence euro-africaine de Rabat en juillet 2006 : face aux pressions européennes pour la conclusion d'un accord de réadmission bilatéral, le ministre des affaires étrangères Taïb Fassi Fihri a publiquement refusé de faire du Maroc le « gendarme unique de l'Europe » et a exigé que l'UE étende ses accords de réadmission à l'ensemble des pays africains de départ. Cette position, maintenue fermement pendant plusieurs années, a finalement contraint Bruxelles à diversifier ses engagements vers d'autres partenaires africains, dans le cadre notamment du processus de Rabat sur la migration et le développement. Ce faisant, Rabat a obtenu non seulement un allègement de sa charge relative, mais aussi une visibilité diplomatique accrue comme acteur incontournable de la gouvernance migratoire africaine.

La deuxième étape décisive intervient en 2013 avec l'adoption concomitante du partenariat de mobilité UE-Maroc et de la stratégie nationale d'immigration et d'asile (SNIA) marocaine. Cette double initiative illustre la dialectique des conditionnalités. La SNIA présentée comme une initiative royale souveraine en faveur d'une « politique migratoire humaniste » a été accompagnée et partiellement financée par les instruments européens. Katharina Natter (2014) souligne que cette articulation résulte d'une stratégie délibérée :

« Morocco has not merely been a passive recipient of EU migration policy, but has been able to extract significant concessions from Brussels by strategically timing its domestic policy reforms » (Natter, 2014, p. 22)

Fanny Tittel-Mosser (2018) a approfondi cette analyse en montrant comment le Maroc a instrumentalisé ce soutien européen pour valoriser son rôle de modèle régional en Afrique subsaharienne, dans un contexte de compétition pour le leadership politique africain.

Cette diplomatie migratoire marocaine s'appuie sur plusieurs ressources spécifiques. La première est géographique : avec 3500 km de côte et une frontière terrestre avec les enclaves de Ceuta et Melilla, le Maroc contrôle un passage que plusieurs centaines de milliers de personnes en transit cherchent à emprunter chaque année. La deuxième est politique : la stabilité relative du régime marocain, dans un contexte marqué par les fragilités libyenne, tunisienne et algérienne, fait du Maroc un partenaire irremplaçable pour la politique de voisinage de l'UE. La troisième est symbolique : le statut avancé accordé en 2008 confère au Maroc un positionnement unique, qui lui permet de négocier en bénéficiant d'un capital de confiance que peu de pays de la rive sud peuvent revendiquer. C'est sur ces ressources que se fonde la capacité marocaine de conditionnalité inversée, une capacité que les think tanks contribuent à amplifier en produisant des discours valorisant le rôle régional du Maroc.

C. Think tanks et légitimation des politiques publiques

Les think tanks sont des organisations situées au carrefour du savoir et du pouvoir, spécialisées dans la production d'analyses et de recommandations sur les politiques publiques. Cette définition, aussi simple qu'elle paraisse, recouvre une grande diversité d'organisations, des centres de recherche semi-académiques aux fondations politiques partisans, en passant par des organisations de conseil privées et des plateformes militantes qui revendiquent le statut d'expert. Ce que partagent ces organisations, c'est leur prétention à occuper une position d'intermédiaire entre la production de connaissances et la décision publique, une position qui leur confère une autorité discursive sans les soumettre aux mêmes contraintes de responsabilité que les institutions académiques ou publiques.

Dans le domaine migratoire, leur rôle est multiple et complexe : ils agissent comme conseillers stratégiques auprès des décideurs, en fournissant des études, des données et des propositions. Ils se posent également en intermédiaires entre gouvernants et opinion publique, contribuant à diffuser certaines idées et à façonner les récits collectifs autour des enjeux migratoires. Leur fonction de légitimation est particulièrement importante : en revêtant le discours politique d'une apparente objectivité technocratique ou scientifique, ils renforcent l'acceptabilité des mesures qui seraient plus difficilement défendables sous une forme purement politicienne. Ce mécanisme, que Pierre Bourdieu appelait le « pouvoir de faire voir et de faire croire », opère d'autant plus efficacement que les think tanks bénéficient d'une réputation d'indépendance et de rigueur que les acteurs purement partisans ne possèdent pas.

Théoriquement, la légitimation par l'expertise s'inscrit dans les dynamiques contemporaines de gouvernance des politiques complexes. Peter Haas (1992) a développé la notion d'*epistemic community* (« communauté épistémique ») pour décrire les réseaux de

professionnels disposant d'une expertise reconnue dans un domaine particulier et partageant des principes normatifs qui guident leurs recommandations. Dans sa définition canonique :

« an epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area » (Haas, 1992, p. 3)

Ces communautés jouent un rôle crucial dans les situations d'incertitude, où les décideurs recherchent des guides cognitifs pour orienter leur action. Dans le domaine migratoire, caractérisé à la fois par une complexité technique considérable et par des enjeux politiques sensibles, leur impact ne passe pas nécessairement par une influence directe sur les décisions mais par une action diffuse sur les cadres cognitifs à l'intérieur desquels les décisions sont prises.

Dans une perspective plus critique, inspirée des travaux de Michel Foucault sur le pouvoir-savoir et de Gramsci sur l'hégémonie culturelle, les think tanks peuvent être analysés comme des opérateurs de normalisation. Christina Boswell (2009) a montré que les gouvernements font appel à l'expertise non pour améliorer leurs décisions, mais pour les légitimer a posteriori. Elle souligne que

« research organisations are not simply consulted to improve the quality of decision-making; they are strategically mobilised to provide epistemic authority for policies that have already been decided on political grounds » (Boswell, 2009, p. 17)

Ce travail de cadrage n'est pas nécessairement conscient ni malveillant, mais ses effets politiques sont bien réels : il réduit l'espace des possibles et contribue à la reproduction des arrangements institutionnels en place. Dans le contexte de la coopération migratoire UE–Maroc, ce travail de normalisation prend une importance particulière, car il doit gérer en permanence la tension entre des impératifs de contrôle et des valeurs de dignité humaine que l'UE ne peut ouvertement abandonner.

Le tableau 3 ci-après propose une cartographie des principaux acteurs de cet écosystème discursif, permettant d'identifier leurs affiliations, leurs productions représentatives et les grands registres de cadrage qu'ils mobilisent.

Cartographie des principaux think tanks et organisations expertes dans le domaine de la migration UE–Maroc

Acteur	Base	Type	Productions clés	Cadrages dominants
Policy Center for the New South (PCNS)	Rabat	Think tank public	Partenariat UE–Maroc (Jaldi 2025) ; dynamiques migratoires (Elouassif 2022) ; The Migration Dilemma (2024)	Partenariat stratégique ; rôle régional du Maroc ; gouvernance techniciante
IEMed / EuroMeSCo	Barcelone	Réseau think tanks	A Tale of Two Agreements (Abderrahim 2019) ; Conf. Rabat 2018 ; EuroMeSCo Papers annuels	Pragmatisme coopératif ; partenariat + recommandations encadrement
Institut Amadeus	Rabat	Think tank privé	Analyses relations euro-marocaines ; diplomatie économique	Partenariat ; diplomatie économique et soft power
IAI – MENARA	Rome	Think tank / recherche	Lahlou, Migration Dynamics in Morocco (2018)	Géopolitique des routes ; sécurité / politiques
CEPS	Bruxelles	Think tank UE	EU–Morocco Cooperation on Migration (2016)	Policy options ; dilemmes institutionnels UE
Migration Policy Institute	Washington	Think tank	Maroc et transition migratoire (2013)	Systèmes migratoires / transitions ; contextualisation
CONCORD Europe	Bruxelles	Plateforme ONG	Partnership or Conditionality? (2018)	Critique détournement aide ; conditionnalité intrusive
Oxfam International	Oxford	ONG experte	An Emergency for Whom? (2017)	Garde-fous EUTF ; priorités UE vs besoins locaux
EuroMed Rights	Réseau UE–Med	ONG experte	Analyse Mobility Partnership UE–Maroc (2013)	Critique sécuritisation ; droits / asymétries
Human Rights Watch	Global	ONG monitoring	World Report 2025 – Maroc, migrants/réfugiés	Droits humains ; violences / expulsions ; asile
GADEM	Rabat	ONG locale	Rapports accès aux droits des migrants au Maroc	Violations des droits ; invisibilisation migrants subsahariens
ECRE	Bruxelles	Réseau/ONG experte	Working paper UE–Maroc (2020)	Droits ; critique retours forcés ; non-refoulement

Source : Compilation auteur à partir des sites institutionnels, portails de publications EuroMeSCo, Ifri, Migration Data Portal (2024) et des bases de données de l'OCDE sur les think tanks internationaux.

Un clivage discursif structurant traverse cet écosystème, qui correspond grossièrement à la distinction entre acteurs institutionnels et acteurs critiques. Du côté institutionnel, les think tanks proches des gouvernements et des institutions européennes (PCNS, IEMed, EuroMeSCo, CEPS) tendent à produire des analyses qui, tout en relevant des imperfections de la coopération, en acceptent les fondements et proposent des améliorations à la marge : leur mode d'influence privilégié est la recommandation opérationnelle et la production de données comparatives. Du côté critique, des organisations comme CONCORD, Oxfam, EuroMed Rights, GADEM ou ECRE produisent des analyses qui contestent les fondements mêmes du dispositif, documentant les atteintes aux droits humains, les contradictions internes de la politique de l'UE et les effets pervers de l'externalisation. Entre ces deux pôles, des organisations comme l'IAI-MENARA ou le Migration Policy Institute occupent une position intermédiaire, combinant rigueur analytique et prudence politique.

Ce clivage n'est pas sans rapport avec les sources de financement : les think tanks institutionnels dépendent souvent partiellement d'institutions européennes ou de gouvernements qu'ils analysent, une situation qui a créé une dépendance structurelle pouvant affecter même de façon non consciente les problématiques retenues, les conclusions avancées et les recommandations formulées. Le réseau EuroMeSCo, financé en partie par l'UE et dont la conférence annuelle de Rabat en juillet 2018 a réuni cent six think tanks aux côtés du Secrétaire général de l'Union pour la Méditerranée et d'ambassadeurs européens, illustre cette proximité entre production intellectuelle et espace décisionnel. Ces forums créent un espace discursif commun où se forge la légitimation mutuelle : l'UE valorise le Maroc en « partenaire clé », le Maroc se présente comme modèle régional, et les think tanks fournissent le substrat intellectuel de cette valorisation réciproque.

II.

Effets de la coopération UE–Maroc et production de légitimité par les think tanks

A. Les effets de la coopération sur les flux migratoires : entre résultats affichés et dynamiques réelles

Avec plus de quinze ans d'interactions continues et une architecture de coopération parmi les plus denses de la politique de voisinage méridionale de l'UE, le partenariat migratoire UE–Maroc offre un terrain d'observation solide pour mesurer ce qu'une politique d'externalisation produit dans les faits. L'analyse des données statistiques disponibles révèle un tableau complexe, loin de la narrative simplifiée qui prévaut dans les discours officiels.

Sur le plan des flux, le tableau met en évidence plusieurs dynamiques importantes. La hausse spectaculaire observée en 2018, avec 58 569 arrivées totales en Espagne, dont 54 480 sur la route méditerranéenne occidentale, représentant une augmentation de 164,9 % par rapport à 2017, a provoqué une intensification rapide de la coopération et des financements. La baisse enregistrée en 2019 (-44,6 %) a été abondamment présentée par les autorités européennes et les think tanks institutionnels comme la preuve de l'efficacité de cette coopération. La commissaire Ylva Johansson déclarait encore, en juin 2023, que le partenariat avec le Maroc était « essentiel » à la gestion des flux migratoires. Cependant, la remontée observée en 2023 (+53,2 %, avec 56 852 arrivées et 571 décès documentés) fragilise cette interprétation. Elle confirme la dynamique de déplacement bien documentée dans la littérature académique : lorsqu'une route est davantage contrôlée, les flux migratoires se réorientent vers d'autres itinéraires, souvent plus dangereux.

Mehdi Lahlou (2018 MENARA Working Paper No. 26) rappelle à cet égard que même en situation de coopération maximale, les politiques de contrôle ne peuvent réduire durablement l'irrégularité sans action sur les déterminants structurels dans les pays d'origine. De Haas (2010) prolonge ce diagnostic et montre, dans sa démonstration, que l'aide au développement ne réduit pas mécaniquement les incitations à migrer :

« rather than reducing migration, development tends to increase the ability and desire of people to migrate, particularly in low- and middle-income countries » (De Haas, 2010, p. 248)

Évolution des flux migratoires sur la route méditerranéenne occidentale (2015–2023)

Année	Arrivées Espagne (total)	Route Méditerranée	W. Décès / Disp. (OIM)	Variation annuelle	Tendance
2015	13 791	7 266	75	—	↗
2016	13 975	8 162	55	+1,3 %	→
2017	22 108	20 737	224	+58,2 %	↗
2018	58 569	54 480	777	+164,9 %	↑↑
2019	32 449	26 168	219	-44,6 %	↘
2020	41 861	18 755	414	+28,7 %	↗
2021	40 185	16 823	392	-4,0 %	→
2022	37 097	15 682	440	-7,6 %	↘
2023	56 852	19 803	571	+53,2 %	↑

Source : Ministère de l'Intérieur espagnol (Secretaría de Estado de Migraciones) ; OIM, Missing Migrants Project, 2024. Compilation auteur.

Cette observation, constamment rappelée par les chercheurs mais rarement intégrée aux cadres d'évaluation des politiques migratoires, illustre un biais cognitif majeur dans la production des think tanks institutionnels : la focalisation sur les effets à court terme (nombre d'interceptions, volume de retours) au détriment des dynamiques structurelles de long terme.

Sur le plan normatif, la coopération UE–Maroc présente une ambivalence similaire. Les financements de l'EUTF illustrent une répartition qui, en dépit d'un discours officiel sur le « nexus migration-développement », reste largement orientée vers les instruments de contrôle. Le rapport Oxfam de 2017 a formulé cette critique avec précision :

« *the EU Trust Fund prioritises stemming migration flows over addressing the structural causes of poverty and conflict, with the majority of funds channelled towards border management and security rather than genuine development* » (Kervyn & Shilhav, 2017, p. 4)

Le seul projet FIIAPP de gestion intégrée des frontières représente 44 millions d'euros, soit plus de la moitié du total de notre sélection (85,5 millions). Les projets à orientation humanitaire ou développementale (Médecins du Monde, Handicap International, Save the Children) représentent des montants nettement inférieurs. Cette structure de financement révèle une priorité sécuritaire que les discours sur la « sécurité humaine » et la « protection des migrants vulnérables » contribuent à dissimuler.

Sur le plan des droits humains, l'évaluation du partenariat migratoire entre le Maroc et l'Union européenne demeure un sujet de débat au sein des milieux académiques et des organisations de défense des droits fondamentaux. D'une part, le Maroc est souvent présenté par ses partenaires européens comme un acteur ayant réalisé des progrès importants en matière de gouvernance migratoire, notamment à travers l'adoption de la Stratégie nationale d'immigration et d'asile (SNIA) et les différentes opérations de régularisation menées depuis 2014. D'autre part, plusieurs organisations internationales et associations de défense des droits humains, telles que Human Rights Watch, Amnesty International, EuroMed Rights et le GADEM, continuent de signaler des difficultés persistantes concernant la protection effective des migrants en situation de vulnérabilité.

« Moroccan authorities continued to subject sub-Saharan migrants and asylum seekers to collective expulsions, violence, and detention without due process, often targeting them in coordinated operations in border regions » (Human Rights Watch, 2025)

Dans ce contexte, les événements survenus à Melilla le 24 juin 2022, qui ont entraîné la mort d'au moins 23 personnes selon les chiffres communément rapportés par les organisations internationales, constituent l'un des épisodes les plus tragiques observés ces dernières années et ont suscité des appels au Parlement européen pour une enquête indépendante.

La réponse de l'UE révèle la hiérarchie réelle des priorités politiques. Aucun mécanisme de conditionnalité négative n'a été déclenché à la suite du drame de Melilla ni des rapports accablants sur les conditions faites aux migrants sans statut au Maroc. Au contraire, le partenariat opérationnel renforcé annoncé en juillet 2022 a accru l'assistance matérielle et la formation policière, et le programme NDICI 2022–2026 alloue 152 millions d'euros supplémentaires dont une part significative est pour la gestion des frontières. Pour Daniel Wunderlich (2010), cette souplesse s'explique par un calcul politique conscient prévoyant de préserver la coopération marocaine en évitant une conditionnalité trop contraignante, qui

risquerait de fragiliser l'ensemble de l'architecture partenariale. On retrouve ici la logique de la conditionnalité inversée : le partenaire bénéficiaire parvient à limiter les exigences du bailleur en jouant de son rôle stratégique irremplaçable.

Principaux projets financés par l'UE au Maroc dans le cadre de la coopération migratoire (sélection 2016–2021)

Bénéficiaire	Intitulé du projet	Montant (€)	Année	Orientation principale
FIIAPP (Espagne)	Gestion intégrée des frontières	44 000 000	2018	Contrôle / sécurité frontalière
OIM	Retour volontaire et réintégration (RDPP II)	10 000 000	2017	Protection / retours
GIZ (Allemagne)	THAMM – gouvernance migration travail	8 000 000	2018	Migration légale
ENABEL (Belgique)	Déploiement SNIA – régions pilotes	8 000 000	2018	Gouvernance / intégration
OIM	RDPP Afrique du Nord (pilier développement)	8 000 000	2016	Résilience / revenus
Save the Children	RDPP Afrique du Nord (pilier protection)	987 722	2016	Protection / inclusion
Médecins du Monde	Assistance migrants vulnérables	1 900 000	2018	Humanitaire / santé
Handicap International	Assistance migrants vulnérables	1 805 000	2018	Humanitaire / santé
HCR + AMAPPE	Insertion économique des réfugiés	621 000	2018	Intégration / asile
ProgettoMondo	Safe Journey – info migration irrégulière	966 240	2020	Prévention départs
Generalitat de Catalogne	Shababuna – mobilisation diaspora	645 070	2021	Sensibilisation / diaspora
CEFA Onlus	ERMES III – retour et réintégration	600 000	2019	Retours assistés
TOTAL (sélection)	—	85 525 032	—	—

Source : Portail EUTF Afrique du Nord (ec.europa.eu/trustfundforafrica) ; Plan d'action UE–Maroc 2021–2022, DG NEAR, Commission européenne ; EU Neighbours South. Compilation auteur.

B. Les think tanks comme producteurs d'arguments

Les think tanks européens et marocains n'ont pas seulement commenté la coopération migratoire UE–Maroc, ils ont contribué à structurer les catégories cognitives par lesquelles elle est comprise, justifiée et perpétuée. L'analyse croisée de leurs productions sur la période 2013–2025 met en évidence quatre mécanismes de légitimation qui opèrent de façon interdépendante et complémentaire. Le tableau propose une synthèse analytique avant que chacun soit examiné en détail.

Synthèse des quatre mécanismes de légitimation identifiés dans les productions des think tanks (2013–2025)

Mécanisme	Discours mobilisé	Acteurs principaux	Effet politique
1. Récit « gagnant-gagnant »	Convergence d'intérêts, responsabilité partagée, partenariat historiquement construit	PCNS, IEMed, EuroMeSCo, Institut Amadeus	Marginalisation des lectures critiques (rapports de force asymétriques, dépendance postcoloniale)
2. Hybridation sécurité / humanitaire	« Sécurité humaine », lutte contre les passeurs, protection des migrants, causes profondes	Tous acteurs institutionnels ; OIM, GIZ, ENABEL	La coopération répressive devient moralement défendable ; difficile à contester
3. Normalisation de l'externalisation	Solution pragmatique, best practice internationale, inévitabilité de la délégation	CEPS, MPI, EuroMeSCo, IAI–MENARA	Déplacement épistémique : « comment ? » plutôt que « faut-il ? »
4. Absorption technocratique des critiques	Recommandations de transparence, meilleure évaluation, coordination renforcée	CONCORD, Oxfam (partiellement), ECRE	Réforme d'acceptabilité sans remise en cause des fondements ; contestation absorbée

Source : Analyse auteur à partir du corpus de rapports, policy briefs et comptes rendus de conférences

1. La construction et la promotion du récit « gagnant-gagnant »

Le premier mécanisme et sans doute le plus structurant est la promotion d'un récit de partenariat mutuellement bénéfique dans lequel la coopération migratoire est présentée comme produisant des avantages symétriques pour l'UE et pour le Maroc. Ce récit, que l'on retrouve décliné de multiples façons dans les publications du PCNS, de l'IEMed, d'EuroMeSCo et d'une grande partie des think tanks institutionnels, s'appuie sur plusieurs arguments récurrents.

Le premier argument est celui de la convergence d'intérêts : l'UE et le Maroc partageraient un intérêt objectif à maîtriser les flux migratoires irréguliers, à lutter contre les réseaux criminels de passeurs et à favoriser la migration légale et ordonnée. Cet argument, qui n'est pas sans fondement factuel, opère cependant un déplacement important en présentant comme partagé ce qui reste en large partie un agenda européen, imposé à travers des mécanismes de conditionnalité que le Maroc subit autant qu'il les négocie.

Le second argument est celui de la responsabilité partagée : UE et Maroc seraient « co-responsables » de la gestion des flux migratoires, ce qui légitime la délégation au Maroc d'une part du contrôle des frontières européennes. Ce cadrage occulte le fait que cette « responsabilité partagée » est fondamentalement asymétrique : c'est le Maroc qui supporte les coûts humains, politiques et sécuritaires les plus lourds de l'externalisation, et non l'UE.

Le troisième argument est celui de la reconnaissance : en présentant le Maroc comme un « partenaire stratégique » et un « pays modèle » en Afrique du Nord, les think tanks institutionnels contribuent à construire le capital symbolique dont Rabat a besoin pour maintenir sa posture de négociateur exigeant. Cette reconnaissance n'est pas gratuite : elle entretient la coopération en offrant au Maroc une contrepartie diplomatique non négligeable. La note stratégique d'Abdessalam Saad Jaldi (PCNS, 2025) sur le Nouveau Pacte pour la Méditerranée illustre parfaitement ce mécanisme : le document valorise le rôle du Maroc comme « pilier de la stabilité régionale » tout en recommandant un approfondissement de la coopération migratoire, une formulation qui sert simultanément les intérêts marocains et la politique européenne.

2. L'hybridation des registres sécuritaire et humanitaire

Le deuxième mécanisme tient à la présentation simultanée de la coopération comme une réponse à des impératifs de sécurité et comme une politique de protection des personnes migrantes. Cette hybridation est particulièrement visible dans les discours qui entourent les

financements de l'EUTF : les mêmes projets sont présentés à la fois comme renforçant la surveillance des frontières et comme protégeant les migrants vulnérables, comme luttant contre les réseaux de passeurs et comme offrant des alternatives à la migration dangereuse.

Cette grammaire hybride que l'on retrouve dans les publications de l'ensemble des acteurs institutionnels y compris les organisations comme l'OIM, qui combine des financements opérationnels avec une mission de protection, produit un effet discursif puissant : elle rend la critique plus difficile. Contester la politique d'externalisation revient, dans ce cadre, à s'opposer à la « protection des migrants » et à la « lutte contre les passeurs », deux objectifs difficilement contestables. Ce mécanisme a été particulièrement efficace dans l'accompagnement de la SNIA marocaine : en présentant les régularisations de 2014 et 2017 comme des avancées humanitaires soutenues par la coopération européenne, les think tanks ont contribué à rendre acceptable et louable un dispositif dont l'orientation principale restait le contrôle et la dissuasion.

La rhétorique des « causes profondes » de la migration opère selon une logique similaire. En postulant que l'aide au développement, si elle est bien ciblée, permettra de réduire les incitations à migrir irrégulièrement, les think tanks institutionnels fournissent une justification développementale à une politique qui reste prioritairement sécuritaire. Mehdi Lahlou (2018) a montré que cette logique est empiriquement fragile : dans les phases initiales du développement, la croissance économique tend à augmenter plutôt qu'à diminuer les flux migratoires, en augmentant les ressources disponibles pour financer les projets migratoires. Mais l'argument des causes profondes remplit surtout une fonction discursive : il permet à l'UE de présenter ses politiques migratoires comme compatibles avec ses objectifs de développement, en dépit des tensions évidentes entre les deux.

3. La normalisation progressive de l'externalisation

La normalisation progressive de l'externalisation est le processus par lequel une pratique initialement contestée est transformée au fil du temps et des publications, en solution évidente, pragmatique et inévitable. Les think tanks ont joué un rôle essentiel dans ce processus de normalisation, en plusieurs étapes.

La première étape a été la comparaison internationale : en montrant que l'externalisation est pratiquée par de nombreuses démocraties libérales (les États-Unis avec le Mexique et le Guatemala, l'Australie avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Nauru, l'UE avec la Turquie dans

le cadre de la déclaration de 2016), les think tanks ont contribué à faire de cette pratique une norme internationale plutôt qu'une exception européenne. La deuxième étape a été la conditionnalisation en soulignant que l'externalisation peut être pratiquée dans le respect des droits humains, sous réserve de conditions adéquates (respect du principe de non-refoulement, accès à l'asile, conditions d'accueil dignes). Les think tanks modérément critiques ont fourni un cadre de réforme qui préservait l'architecture fondamentale du dispositif. La troisième étape a été la technicisation en transformant les questions de fond en questions d'implémentation : comment mieux évaluer les programmes, comment améliorer la traçabilité des financements et comment renforcer la coordination entre acteurs. Les think tanks ont contribué à déplacer le débat de la légitimité à l'efficacité.

L'effet cumulatif de ces trois étapes est le déplacement épistémique : la question « faut-il externaliser le contrôle migratoire ? » a progressivement disparu de l'agenda des think tanks institutionnels, remplacée par la question « comment mieux externaliser ? ». Ce déplacement constitue en lui-même un résultat politique majeur : il signifie que l'espace du débat légitime se réduit aux modalités de mise en œuvre, excluant les alternatives structurelles : renforcement des voies légales de migration, investissement dans les capacités d'asile européennes, politique de développement décorrélée des objectifs migratoires qui auraient pu constituer des alternatives crédibles.

4. L'absorption des critiques dans un registre technocratique

Le quatrième mécanisme, probablement le plus diffus et le plus difficile à appréhender, correspond à la technocratisation des critiques. Il désigne le processus par lequel des contestations initialement formulées en termes politiques ou normatifs sont progressivement reformulées sous la forme de recommandations techniques, susceptibles d'être intégrées au fonctionnement du dispositif sans en remettre en cause les principes structurants. Ce mécanisme opère à plusieurs niveaux.

Au niveau des acteurs critiques eux-mêmes, on observe que les organisations les plus proches des personnes migrantes formulent leurs recommandations dans un langage compatible avec les catégories du discours dominant. CONCORD (2018) dénonce avec force le glissement opéré :

«The EU Trust Fund for Africa is being used as a tool to externalise migration management rather than to address the root causes of forced displacement,

effectively subordinating development objectives to border control imperatives »
(CONCORD Europe, 2018, p. 7)

Pourtant, la même organisation recommande en conclusion un meilleur « alignement » entre aide et politiques migratoires plutôt qu'une séparation franche, une recommandation qui peut être facilement intégrée au cadre existant sans en modifier la structure. Ce cadrage, compréhensible dans une logique de plaidoyer orienté vers des résultats à court terme, a pour effet involontaire de légitimer un cadre dont il ambitionne pourtant de transformer les logiques profondes.

Au niveau des acteurs institutionnels financés par l'UE, la porosité entre production de connaissances et gestion de programmes crée une tension structurelle. Certains organismes cumulent la production d'analyses critiques sur les politiques migratoires et la mise en œuvre de projets financés par les mêmes institutions que ces analyses sont censées évaluer indépendamment. Cette double position d'analyste et d'opérateur n'implique pas nécessairement une compromission délibérée, mais elle crée des conditions structurelles qui favorisent l'autocensure et la modération des critiques. Le résultat est une critique « encadrée » qui améliore le dispositif en surface tout en préservant ses fondements.

Au niveau du discours public transnational, la technocratisation des critiques tend à restreindre progressivement l'espace de la contestation légitime. Dans cette perspective, les questions liées aux droits fondamentaux des personnes migrantes, notamment le droit d'asile, le principe de non-refoulement ainsi que l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, sont souvent appréhendées comme des paramètres à prendre en compte dans la gestion des flux migratoires, plutôt que comme des normes impératives devant encadrer l'action publique. Cette hiérarchisation implicite, inscrite dans les cadres cognitifs que les think tanks contribuent à reproduire, est l'une des dimensions les moins visibles mais les plus structurantes du gouvernement asymétrique des migrations.

Conclusion

La coopération migratoire UE–Maroc offre un exemple particulièrement éclairant de la manière dont une politique extérieure se construit et se maintient à l'intersection d'instruments concrets et de travail discursif. L'architecture de financement de plus de 360 millions d'euros sur une décennie, avec les 44 millions du projet FIIAPP de gestion des frontières comme principal poste budgétaire, révèle une hiérarchie des priorités que les discours officiels sur le « nexus migration-

développement » tendent à dissimuler. Les données sur les flux migratoires, la remontée de 53,2 % des arrivées en Espagne en 2023 après les baisses de 2019–2022, et les 571 décès documentés sur la seule route méditerranéenne occidentale cette année-là confirment les limites d'une politique de contrôle qui produit davantage un déplacement des routes qu'une réduction de la mobilité. Le drame de Melilla de juin 2022 rappelle, avec la brutalité qui s'impose, le coût humain que ce déplacement peut engendrer.

Dans ce contexte, les think tanks jouent un rôle qui dépasse celui de simples commentateurs. À travers quatre mécanismes interconnectés : construction du récit gagnant-gagnant, hybridation des registres sécuritaire et humanitaire, normalisation de l'externalisation, absorption technocratique des critiques, ils contribuent à rendre pensable, acceptable et durable un dispositif qui soulève des questions fondamentales en termes de droits humains et d'équité géopolitique. Leur influence opère moins par voie d'incorporation directe de leurs recommandations que par un travail diffus de cadrage cognitif : en définissant ce qui compte comme un problème, en délimitant l'espace des solutions recevables et en fournissant le vocabulaire dans lequel les politiques sont justifiées, ils participent à la construction hégémonique d'une approche de la migration comme problème de gestion et de sécurité plutôt que comme question de droits et de justice.

Ces résultats invitent à plusieurs réflexions d'ordre différent. Sur le plan académique, ils plaident pour une sociologie critique de l'expertise migratoire euro-méditerranéenne, attentive aux conditions de production des discours, aux liens de financement et aux intérêts en jeu. Cette sociologie devrait s'intéresser en particulier aux effets de la dépendance financière des think tanks vis-à-vis des institutions qu'ils analysent et aux mécanismes d'autocensure qui en résultent. Elle devrait également développer des outils analytiques permettant de distinguer, au sein de la production des think tanks, ce qui relève du travail intellectuel indépendant et ce qui relève de la production de légitimité pour des politiques préalablement définies.

Sur le plan institutionnel, les résultats suggèrent la nécessité d'une plus grande transparence dans les relations entre think tanks et bailleurs, notamment lorsque les mêmes institutions financent les politiques analysées et les organisations censées les évaluer. Des mécanismes permettant à des voix critiques d'atteindre effectivement les arènes décisionnelles, une diversification des panels d'experts consultés, ainsi qu'une inclusion systématique de représentants des personnes migrantes dans les processus d'élaboration des politiques constitueraient des avancées significatives. L'idée d'observatoires citoyens des politiques

migratoires, capables d'interpeller les décideurs sur les angles morts des discours dominants, mérite également d'être explorée.

Sur le plan normatif, enfin, les résultats rappellent que la durabilité d'un partenariat migratoire ne peut reposer indéfiniment sur la seule légitimation discursive. La coopération UE–Maroc a produit des résultats réels en termes de renforcement des capacités institutionnelles marocaines, et le Maroc a effectivement développé une politique migratoire interne plus complexe qu'au début des années 2000. Tant que cette coopération restera associée à des pertes humaines aux abords de Melilla et à des pratiques d'expulsions parfois qualifiées de violentes et documentées par plusieurs organisations internationales crédibles, ainsi qu'à un cadre juridique de l'asile demeurant inachevé plus de dix ans après son annonce, aucun cadrage discursif ne saurait, à lui seul, en assurer une légitimation durable. La prise en compte réelle des droits des personnes migrantes n'est pas seulement une exigence éthique, elle est la condition d'une légitimité politique que les think tanks, à eux seuls, ne peuvent pas fabriquer.

En définitive, comprendre le rôle des think tanks dans la politique migratoire UE–Maroc, c'est comprendre une dimension essentielle du gouvernement contemporain des migrations, un gouvernement qui se construit autant par des instruments et des financements que par des discours et des producteurs d'idées, et dont la légitimité dépend autant de l'efficacité de ses effets que de la solidité de ses justifications. L'enjeu, pour la recherche comme pour l'action publique, est de rendre visible cette dimension souvent invisible de la fabrique des politiques migratoires, et, ce faisant, d'élargir l'espace du possible dans un domaine où la naturalisation de certaines options a trop longtemps réduit le champ des alternatives.

BIBLIOGRAPHIE

I. Monographies, thèses et ouvrages collectifs

- Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609268>
- Bourdieu, P. (2001). *Langage et pouvoir symbolique*. Fayard.
- Foucault, M. (1971). *L'ordre du discours : leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*. Gallimard.
- Hoare, Q., & Nowell-Smith, G. (Éd. & Trad.). (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. Lawrence & Wishart.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. (2021). *Regards croisés sur la question migratoire au Maroc*. KAS Maroc.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. Yale University Press.
- Wodak, R., & Meyer, M. (Éd.). (2016). *Methods of critical discourse studies* (3e éd.). SAGE.

II. Articles scientifiques

- Belguendouz, A. (2005). Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'UE : l'exemple du Maroc. *Cultures & Conflits*, 57, 155–219. <https://doi.org/10.4000/conflits.1754>
- Cassarino, J.-P. (2007). Informalising readmission agreements in the EU neighbourhood. *The International Spectator*, 42(2), 179–196. <https://doi.org/10.1080/03932720701406365>
- Crawley, H., & Skleparis, D. (2018). Refugees, migrants, neither, both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), 48–64. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1348224>
- De Haas, H. (2010). Migration and development: A theoretical perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227–264. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
- El Qadim, N. (2018). Lutte contre l'immigration irrégulière et conditionnalité de l'aide au développement. *Migrations Société*, 171(1), 109–125. <https://doi.org/10.3917/migra.171.0109>
- Silga, J. (2018). The Ambiguity of the European Union Policy Discourse on the Migration and Development Nexus: Perpetuating the Colonial Legacy? *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 24, 163–200.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Krzyżanowski, M., Triandafyllidou, A., & Wodak, R. (2018). The mediatization and the politicization of the 'refugee crisis' in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1–2), 1–14. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1428385>
- Lahlou, M. (2018). Migration dynamics in play in Morocco: Trafficking and political relationships. *IAI–MENARA Working Papers*, 26. <https://www.iai.it/en/publicazioni/migration-dynamics-play-morocco>
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Natter, K. (2014). The formation of Morocco's policy towards irregular migration (2000–2007). *International Migration*, 52(5), 15–28. <https://doi.org/10.1111/imig.12114>
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545–566. <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>
- Tittel-Mosser, F. (2018). Reversed conditionality in EU external migration policy: The case of Morocco. *Journal of Contemporary European Research*, 14(4), 324–341. <https://doi.org/10.30950/jcer.v14i4.847>
- Wunderlich, D. (2010). Differentiation and policy convergence against long odds: Insights from implementing EU migration policy in Morocco. *Mediterranean Politics*, 15(2), 249–272. <https://doi.org/10.1080/13629395.2010.485052>

III. Rapports, notes et documents institutionnels

- Abderrahim, T. (2019). *A tale of two agreements: EU migration cooperation with Morocco and Tunisia* (EuroMeSCo Paper No. 39). IEMed. <https://www.euromesco.net/publication/a-tale-of-two-agreements/>
- Commission européenne. (2016). *Premier rapport de mise en œuvre du Cadre de partenariat avec les pays tiers* (COM(2016) 700 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2016:700:FIN>
- Commission européenne/SEAE. (2022). *Soutien de l'UE au Maroc en matière de migration : EUTF* [Fiche projet]. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/morocco>
- CONCORD Europe. (2018). *Partnership or conditionality? Monitoring the migration compacts and the EU trust fund for Africa*. <https://concordeurope.org/resource/partnership-or-conditionality/>
- ECRE. (2020). *Civil society input to EU-Africa cooperation on migration: The case of Morocco* [Working Paper]. ECRE.

- EuroMeSCo. (2018). *Changing the lenses in Euro-Mediterranean relations: Annual conference report, Rabat, 12–13 juillet 2018*. IEMed/EuroMeSCo.
- GADEM. (2022). *La chasse aux migrants aux frontières nord du Maroc*. Groupe Antiraciste de Défense et d'Accompagnement des Étrangers et Migrants.
- Human Rights Watch. (2025). *World report 2025: Morocco/Western Sahara*. <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/morocco>
- ICMPD. (2019). *Migration EU eXpertise (MIEUX) 2009–2015: Rapport final*. <https://www.icmpd.org/our-work/projects/mieux>
- Institut français des relations internationales. (2019). *Analyses géopolitiques et notes de recherche sur la migration euro-méditerranéenne*. Ifri. <https://ifri.org>
- Jaldi, A. S. (2025). *Les relations Maroc–UE à l'aune du Nouveau Pacte pour la Méditerranée* (Policy Paper No. 39/25). PCNS. <https://www.policycenter.ma/publications/les-relations-maroc-ue-laune-du-nouveau-pacte-pour-la-meditteranee>
- Kervyn, E., & Shilhav, R. (2017). *An emergency for whom? The EU emergency trust fund for Africa* [Oxfam Briefing Paper]. Oxfam International.
- OIM. (2024). *World migration report 2024*. <https://worldmigrationreport.iom.int/>
- Policy Center for the New South. (2024). *The migration dilemma*. PCNS.

الجريمة الخوارزمية وتحديات الإسناد الجنائي:

دراسة نقدية لمسؤولية الكيانات الذكية في التشريع المغربي والمقارن

Algorithmic Crime and the Challenges of Criminal Imputation: A Critical Study of Smart Entities' Liability in Moroccan and Comparative Legislation

Mohamed BEN AHMED

PhD student,

Mohammed V University in Rabat

محمد بن أحمد

طالب باحث في سلك الدكتوراه،

جامعة محمد الخامس بالرباط

Abstract:

مستخلص:

This study examines the complex legal and criminal challenges posed by the rapid advancement and operational autonomy of Artificial Intelligence (AI) systems (the "Black Box" phenomenon), evaluating the adequacy of traditional principles of criminal liability in addressing algorithm-driven crimes. The paper analyzes whether smart entities possess the legal capacity required for criminal accountability—specifically sanity, intent, and discernment—under Article 132 of the Moroccan Penal Code. It highlights the doctrine's debate between the conservative approach, which limits criminal responsibility to human actors, and the modern perspective advocating for "electronic personhood".

The study concludes that holding AI directly criminally liable is currently unfeasible, as it conflicts with the core objectives of criminal punishment, such as deterrence and rehabilitation. Instead, it proposes a "Distributed Accountability Model" that allocates criminal liability among developers, manufacturers, users, and external hackers based on negligence and causal links, while enhancing corporate criminal liability. The paper recommends that the Moroccan legislature enact a specialized framework law on AI aligned with international standards (such as the 2024 EU AI Act), amend Article 132 and Law No. 07.03, and establish a National Authority for AI Ethics and Governance.

تتناول هذه الدراسة الإشكالات القانونية والجنائية المعقدة التي يطرحها التطور المتسارع لتقنيات الذكاء الاصطناعي واستقلاليتها التشغيلية "ظاهرة الصندوق الأسود"، ومدى ملاءمة القواعد العامة للمسؤولية الجنائية لاستيعاب الجرائم الناشئة عنها. وتناقش الورقة مدى توفر عناصر الأهلية الجنائية العقل، الإدراك، والتمييز في الكيانات الذكية وفقاً للفصل 132 من القانون الجنائي المغربي، سلطة الضوء على الانقسام الفقهي بين الاتجاه التقليدي الرافض لمسألة الآلة والاتجاه المعاصر المنادي بالاعتراف بـ "الشخصية الإلكترونية". وتخلص الدراسة إلى أن إسناد المسؤولية الجنائية المباشرة للآلة طرح سابق لأوانه لتعارضه مع الفلسفة العقابية "الردع والتأهيل، وبدلاً من ذلك، تقترح الدراسة تبني "مبدأ المساءلة الموزعة" لتوزيع المسؤولية الجنائية بين المبرمج، المصنع، المستخدم، والطرف الخارجي "المخترق" بحسب طبيعة الخطأ ورابطة السببية، مع تفعيل المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، وتوصي الدراسة المشرع المغربي بإصدار قانون إطار خاص بالذكاء الاصطناعي مستوحى من التشريعات المقارنة كقانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي لسنة 2024، وتعديل الفصل 132 والقانون 07.03، وإنشاء هيئة وطنية لأخلاقيات وحوكمة الذكاء الاصطناعي.

Keywords :

الكلمات المفتاحية:

Artificial intelligence - Intelligent systems - Criminal liability - User - Manufacturer - Programmer

الذكاء الاصطناعي- الأنظمة الذكية- المسؤولية الجنائية-مستخدم-مصنع-مبرمج

مقدمة

معلوم أن كثيرًا من الحقائق التي يعيشها الإنسان اليوم لم تكن في بداياتها سوى أفكار راودت الخيال، قبل أن يحولها التقدم العلمي والتكنولوجي إلى واقع ملموس. ويعد الذكاء الاصطناعي خير مثال على ذلك، إذ لم يعد مجرد تصور من تصورات الخيال العلمي، وإنما أصبح واقعًا يفرض حضوره بقوة في مختلف مجالات الحياة، بفضل التطور الهائل الذي عرفته تقنيات الحوسبة والخوارزميات. فقد امتدت تطبيقاته إلى قطاعات متعددة، كالسيارات ذاتية القيادة، والروبوتات الذكية، والرعاية الصحية، والقطاع المالي، والصناعة، والأمن، وغيرها من المجالات التي أصبح فيها الذكاء الاصطناعي عنصرًا أساسيًا في اتخاذ القرار وتنفيذ العديد من المهام.

ورغم ما يتيح هذا التطور من مزايا كبيرة في خدمة الإنسان وتحسين جودة الحياة، فإنه في المقابل أفرز تحديات قانونية وأمنية غير مسبوقة، نتيجة استغلال تقنيات الذكاء الاصطناعي في ارتكاب أنماط جديدة من الجرائم، أو التسبب في أضرار جسيمة تمس الأشخاص والمجتمع،

ومن ثم، لم يعد ينظر إلى الذكاء الاصطناعي باعتباره أداة لتحقيق التنمية والابتكار فحسب، بل أصبح كذلك مصدرًا لمخاطر حقيقية قد تهدد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وتمس الأمن العام والاستقرار المجتمعي.

وتتجلى هذه المخاطر في انتهاك الخصوصية، والاعتداء على البيانات الشخصية، والتأثير في حرية الأفراد، ونشر المعلومات المضللة والتزييف العميق، واستعمال الأنظمة الذكية في ارتكاب الجرائم الإلكترونية

وتزييف الأدلة الجنائية¹ الأمر الذي جعل توفير حماية جنائية فعالة لهذه الحقوق والحريات ضرورة تشريعية تفرضها طبيعة التحولات الرقمية التي يشهدها العالم .

وإذا كانت الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي من شأنها الإضرار بالأفراد وتهديد أمن المجتمع واستقراره، فإنها تثير في المقابل إشكالاً قانونياً بالغ الأهمية يتعلق بتحديد المسؤولية الجنائية عنها. ذلك أن المسؤولية الجنائية، في مفهومها التقليدي، تقوم على مساءلة الشخص الذي يرتكب فعلاً مجرمًا متى أمكن إسناد هذا الفعل إليه، مع ترتيب الجزاء الجنائي المناسب في حقه نتيجة مخالفته لأحكام القانون .

غير أن تطبيق هذا التصور التقليدي على الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي يثير العديد من التساؤلات، لاسيما في الحالات التي تتمتع فيها الأنظمة الذكية بدرجة من الاستقلالية في اتخاذ القرار أو تنفيذ الأوامر، بما يُعرف بظاهرة "الصندوق الأسود"² ، مما يجعل تحديد الشخص المسؤول عن النتيجة الإجرامية أمراً بالغ التعقيد، ويطرح مدى كفاية القواعد العامة للمسؤولية الجنائية لاستيعاب هذه الفرضيات المستحدثة .

وتزداد أهمية هذه الإشكالية بالنظر إلى أن بعض تطبيقات الذكاء الاصطناعي قد تتسبب في نتائج خطيرة تمس الحق في الحياة والسلامة الجسدية، بل وقد تهدد الأمن العام إذا أسيء استخدامها أو خرجت عن نطاق الرقابة البشرية، الأمر الذي يجعل البحث في المسؤولية الجنائية الناشئة عنها من أبرز القضايا القانونية التي فرضها التطور التكنولوجي المعاصر .

ولما كانت المسؤولية الجنائية تقوم، وفقاً للقواعد العامة، على ضرورة صدور فعل مجرم يمكن إسناده إلى فاعله، مع توافر الإدراك والتمييز وحرية الاختيار، فإن التساؤل يثور حول مدى إمكانية تطبيق هذه

¹ د. خالد ممدوح إبراهيم، الجرائم الناشئة عن الذكاء الاصطناعي والتحديات الأمنية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2023، ص 88.
² Y. Bathaee, "The Black Box Problem in AI Law and Regulation", *Harvard Journal of Law & Technology*, Vol. 31, No. 2, 2018, p. 890.

الشروط على الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي، وما إذا كان هذا الأخير يمكن أن يكون محلاً للمساءلة الجنائية، أم أن المسؤولية ينبغي أن تنصرف إلى الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المرتبطين بتصميمه أو برمجته أو تشغيله أو استعماله .

وانطلاقاً من ذلك، يثار التساؤل الرئيس الآتي: إلى أي حد يمكن تصور قيام المسؤولية الجنائية عن الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي؟ ويتفرع عنه عدد من التساؤلات الفرعية، أهمها: من هو الشخص الذي يسأل جنائياً عن هذه الجرائم؟ وما طبيعة الجزاء الذي يمكن توقيعه؟ وهل تسمح القواعد العامة للمسؤولية الجنائية باستيعاب هذا النوع من الجرائم، أم أن الأمر يقتضي وضع قواعد قانونية خاصة تتلاءم مع خصوصية أنظمة الذكاء الاصطناعي؟

وللإجابة عن هذه الإشكالات، سنعمد أولاً إلى بيان شروط قيام المسؤولية الجنائية للذكاء الاصطناعي "الفقرة الأولى"، ثم نتناول بعد ذلك تحديد الأشخاص الذين يمكن مساءلتهم جنائياً عن هذه الجرائم "الفقرة الثانية".

الفقرة الأولى: مدى ملائمة الأهلية الجنائية لتقنيات الذكاء الاصطناعي

إذا كانت المسؤولية المدنية للذكاء الاصطناعي أضحت مستقرة تشريعياً وفقهياً بوجوب تحقق أركانها التقليدية من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما، فإن إمكانية إثارة المسؤولية الجنائية للأنظمة الذكية تفرض نفسها بقوة في الحالات التي ترتكب فيها هذه الكيانات أفعالاً تؤدي بحياة الأفراد أو تمس سلامتهم؛ انطلاقاً من المبدأ المستقر الذي يقضي بأن كل شخص يُسأل جنائياً ومدنياً عن الأفعال والتصرفات الصادرة عنه.

ولما كانت الجريمة منذ العصور الأولى في تطور مستمر، فقد أفرز التطور الرقمي أنظمة ذكية قائمة على تقنيات الذكاء الاصطناعي لم تعد تكتفي بالدعم الفني، بل أصبحت تتولى مهاماً وأنشطة معقدة.

غير أن هذه الأنظمة قد تتجاوز النطاق التشغيلي المخصص لها وترتكب أفعالاً تدخل تحت طائلة التجريم. ولنفرض "على سبيل المثال" وجود روبوت جراحي يشارك في عمل استشاري أو ميداني كـ "جراحة القلب"، وبسبب خطأ تقني تسبب في نزيف حاد للمريض أودى بحياته؛ فقبل البحث في تحديد المسؤول عن هذا الفعل، لا بد من التذكير بأن المسؤولية الجنائية هي السند القانوني لإسناد السلوك الإجرامي إلى شخص معين وتوقيع العقاب بحقه، مما يستلزم توافر شروط وأركان محددة لقيامها³

وفي هذا الصدد، نص المشرع المغربي في الفصل 132 من القانون الجنائي على أنه: "كل شخص سليم العقل قادر على التمييز يكون مسؤولاً شخصياً عن الجرائم التي يرتكبها"⁴... وتأسيساً على هذا المقتضى، يستلزم المشرع لثبوت المساءلة الجنائية توافر شروط الأهلية المتمثلة في سلامة العقل، الإرادة الواعية، والقدرة على التمييز.

وأمام غياب النصوص الخاصة بالمنظمة للتطبيقات الذكية، يثور التساؤل الفقهي حول مدى ملائمة هذه الشروط التقليدية لطبيعة تقنيات الذكاء الاصطناعي؛ إذ إن المسؤولية الجنائية ترتب إلزام الجاني بتحمل أصل النتيجة الإجرامية وتنفيذ العقوبة المقررة رادعاً له. ولتوضيح هذا الإشكال عبر وقائع عملية مستحدثة:

كواقعة ولاية أريزونا الأمريكية حيث صدمت سيارة ذاتية القيادة تابعة لشركة (Uber) السيدة (Elaine Herzberg) أثناء عبورها الطريق مما أدى لوفاتها نتيجة خطأ النظام الخوارزمي في تقدير المسافات والتعرف

³ د. جميل عبد الباقي الصغير، الذكاء الاصطناعي والقانون الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2022، ص 18.

⁴ مجموعة القانون الجنائي المغربي، الفصل 132.

على المارة. وقد انتهت التحقيقات القضائية إلى إدانة سائق الاختبار البشري بتهمة القتل الخطأ لإهماله في الرقابة دون إسناد الاتهام المباشر للسيارة ذاتها⁵.

وكذلك واقعة المصنع الياباني حيث تسبب روبوت صناعي في مقتل موظف يبلغ من العمر 37 عاماً، بعد أن صَنَّف الآلي الموظف خطأً كـ "تهديد" يعوق مهمته وقام بدفعه إلى آلة مجاورة.

وتوضح هذه الحادثة المبكرة كيف يمكن للآلة أن ترتكب سلوكاً مجرمًا يثبت الركن المادي للجريمة نتيجة خطأ برمجي دون توافر أي قصد إجرامي بيولوجي⁶

وهنا يثار التساؤل المحوري: هل يُعتبر الذكاء الاصطناعي "عاقلاً" بالمعنى القانوني حتى تتسنى إدانته طبقاً لمقتضيات الفصل 132 من القانون الجنائي؟

لقد اشترط التشريع الجنائي ثبوت "العقل" كمناط للمساءلة، بحيث تؤدي عوارض الأهلية كالخلل والجنون إلى انتفاء المسؤولية. وإذا كانت هذه القواعد مُصممة لحماية الإنسان، فإن محاولة البعض تشبيه الأخطاء البرمجية أو إصابة النظام بالثغرات والشوائب الرقمية بالـ "خلل العقلي" الذي ينفي المسؤولية هو تشبيه غير دقيق؛ إذ ينطوي على خلط جلي بين الإدراك البيولوجي القائم على الوعي الإنساني، وبين المعالجة الخوارزمية التي لا تعدو كونها سلسلة من العمليات الحسابية والرياضية المغلقة⁷

كما أن القواعد العامة تستلزم توافر الإدراك والتمييز والإرادة الإجرامية، ومادام الفصل 132 من القانون الجنائي يخاطب الشخص الطبيعي المتمتع بالبلوغ والجودة الذهنية "التي تكتمل بتمام 18 سنة شمسية

⁵ National Transportation Safety Board (NTSB), *Collision Between a Self-Driving Car and a Pedestrian, Tempe, Arizona, March 18, 2018*, Highway Accident Report NTSB/HAR-19/03, Washington D.C., 2019.

⁶ K. Ufford, "Robotic Homicide: Criminal Liability for Autonomous Machine Actions", *Journal of High Technology Law*, Vol. 19, 2019, p. 112.

⁷ د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات - النظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 7، 2020، ص 210.

وفقاً للفصل 140 من ق.ج.م.ج. المغربي⁸، فإن محاولة تطبيق هذا الشرط أدت إلى انقسام الفقه الجنائي إلى اتجاهين رئيسيين

حيث يري الاتجاه التقليدي أن الجريمة فعل إنساني حصري؛ فالذكاء الاصطناعي يفتقر إلى الأهلية الجنائية والحرية والإرادة، ولا يعدو كونه شخصاً منقاداً أو أداة مسخرة لتنفيذ البرمجة، وبالتالي تجب إفادته من حالة عدم الخضوع للمساءلة الجنائية المباشرة⁹

أما الاتجاه المعاصر يرى إمكانية التأسيس للمسؤولية الجنائية للذكاء الاصطناعي استناداً إلى الاعتراف له بـ "الشخصية القانونية الإلكترونية"، استثناساً بقرار البرلمان الأوروبي لسنة 2017 بشأن قواعد القانون المدني للروبوتات¹⁰، وي طرح هذا الاتجاه مفهوم "الإدراك الاصطناعي" لمواكبة الكيانات المستقلة وفائقة الذكاء "من قبيل الروبوت "صوفيا"¹¹

ولهذا نرى أن التأسيس لفكرة "الإدراك الاصطناعي" لمساءلة الآلة جنائياً هو طرح سابق لأوانه يتصادم مع الفلسفة العقابية القائمة على الردع العام والخاص والتأهيل؛ فالآلة تفتقر للذمة المالية الواعية والإحساس بالعقوبة، والأقرب إلى منطق السياسة الجنائية الحديثة هو البحث في المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين المطورين والمشغلين، مع التوسع في تفعيل المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية "الشركات والمؤسسات المبتكرة والمالكة لهذه التقنيات" لضمان عدم إفلات أحد من العقاب.¹²

الفقرة الثانية: نطاق المساءلة الجنائية وتوزيع الأدوار في المنظومة الذكية

⁸ مجموعة القانون الجنائي المغربي، الفصل 140.

⁹ د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 355.

¹⁰ European Parliament, Resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)), Article 59.

¹¹ G. Hallevy, Liability for Crimes Involving Artificial Intelligence Systems, Springer, Berlin, 2015, p. 55.

¹² د. معوض عبد التواب، مسؤولية الأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2022، ص 142.

بما أن القواعد الجنائية تقتضي أعمال مبدأ عدم إفلات مقترفي الجرائم من العقاب مع مراعاة المبدأ الدستوري المستقر المتمثل في "شخصية العقوبة"، فإن ارتكاب أنظمة وبرامج الذكاء الاصطناعي لفعل مجرم يطرح إشكالية عملية تتجلى في تحديد الشخص الحر الجدير بالمساءلة الجنائية، هل هو المصنع والمبرمج، أم المستخدم والمالك، أم الذكاء الاصطناعي نفسه، أم طرف خارجي متدخل؟

أولاً: المسؤولية الجنائية لمصنع ومبرمج النظام الذكي.

يُقصد بالمصنع أو المبرمج كل شخص طبيعي أو معنوي يتولى تصميم النظام الذكي، أو تصنيع أجزائه، أو تركيب مكوناته، أو إعداد الخوارزميات وتغذية قواعد البيانات التشغيلية.

وتثار المسؤولية الجنائية لهذا الطرف متى ثبت وجود خطأ برمجي، أو عيب تصنيعي، أو إهمال جسيم في مراعاة المعايير التقنية وضوابط الأمان السيبراني.

فإذا قام المبرمج بتغذية النظام ببيانات مغلوطة أو خوارزميات معيبة نتيجة الإهمال والتقصير "كالتسبب في عدم توقف السيارة ذاتية القيادة عند الإشارة الحمراء"، فإن مسؤولياته الجنائية تثبت على أساس الجريمة غير العمدية "كالقتل أو الإيذاء الخطأ"، أما إذا دمج المبرمج عمداً شفرات خبيثة لتوجيه الآلة للعدوان أو ارتكاب سلوك مجرم، فإنه يُسأل كفاعل أصلي للجريمة العمدية إعمالاً لقواعد الفاعل المعنوي، وتجدر الإشارة إلى أن البنود المضمنة في عقود الاستخدام والإذعان والتي يستهدف بها المصنع التحلل من المسؤولية لا أثر لها في المجال الجنائي، لكون قواعد القانون الجنائي متعلقة بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو تعطيل أحكامها¹³.

ثانياً: المسؤولية الجنائية لمستخدم ومصنع الذكاء الاصطناعي

¹³ د. عبد الفتاح مصطفى الصيفي، القانون الجنائي - النظرية العامة للجريمة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2021، ص 189.

يحوز المستخدم أو المالك النظام الذكي بغرض الاستفادة من قدراته، غير أن الانحراف في التشغيل أو سوء الاستخدام يتسبب في نتائج إجرامية، وتحقق المسؤولية الجنائية للمستخدم إذا سخر تقنية الذكاء الاصطناعي كأداة تنفيذية لارتكاب الجريمة كمن يوجه طائرة مسيرة "درون" لاقتحام مسكن أو تنفيذ اعتداء، حيث يسأل جنائياً كفاعل أصلي للجريمة .

أو إذا تعمد إلغاء بروتوكولات الأمان أو تعطيل نظام التحكم البشري المباشر؛ استشهاده بالتوجه القضائي في قضية (*United States v. Klein*) والمستقر عليه لدى إدارة الطيران الفيدرالية (FAA)، حيث أدين الطيار لإهماله التحذيرات التشغيلية واستمرار الاعتماد على الطيار الآلي أثناء ظروف الهبوط الجوي الخطرة مما أدى للحادث¹⁴، أو إذا تواطأ المالك مع طرف متخصص للتعديل على أوامر التشغيل بغرض ارتكاب سلوك مجرم، فتثبت المسؤولية المشتركة باعتباره مساهماً أو مشاركاً. أما إذا كان الاستعمال مطابقاً للتعليمات وفي النطاق المعتاد دون نية إجرامية أو خطأ تشغيلي، فلا تجوز مساءلته عن التصرفات المستقلة للآلة .

ثالثاً: حدود إسناد المسؤولية إلى نظام الذكاء الاصطناعي ذاته.

في الحالات التي يعتمد فيها النظام الذكي على تقنيات "التعلم العميق" ويتخذ قراراً مستقلاً ينجم عنه فعل مجرم دون تدخل مباشر من المالك أو المبرمج، يطرح الفقه فرضيتين :

الفرضية الأولى تقتضي اعتراف المشرع بـ "الإدراك الاصطناعي" مع ابتكار جزاءات جنائية ذات طبيعة تقنية تتلاءم مع طبيعة الكيان الرقمي كالمصادرة الرقمية وحظر التشغيل وإعادة البرمجة، أو الإعدام الرقمي بمحو الشفرة المصدرية¹⁵ .

¹⁴ Federal Aviation Administration (FAA), *Legal Interpretations & Chief Counsel Opinions: Automated Systems and Pilot Responsibility Case Law*, Washington D.C., 2017.

¹⁵ G. Hallevy, *When Robots Kill: Artificial Intelligence under Criminal Law*, Northeastern University Press, Boston, 2013, p. 82.

أما الفرضية الثانية وهي الراجعة حيث يرى فيها أغلب الفقه أن توجيه العقاب للآلة أمر يجافي المنطق العقلاني والعدالة الجنائية، وبالتالي يستوجب تطوير السياسة الجنائية لاتخاذ تدابير احترازية ضد النظام الذكي، مع توجيه المساءلة الجنائية إلى "النائب الإنساني" أو الشخص المعنوي المبتكر أو المالك للبرمجية المستقلة¹⁶.

رابعاً: المسؤولية الجنائية الناشئة عن اختراق الطرف الخارجي.

تتحقق هذه الحالة عند دخول طرف خارجي (Hacker) على نظام الذكاء الاصطناعي عن طريق الاختراق غير المشروع أو زراعة برمجيات خبيثة للسيطرة على النظام وتوجيهه نحو سلوك إجرامي، وهنا نكون أمام صورتين:

- السيناريو الأول: قيام الطرف الخارجي باستغلال ثغرة أمنية شابت النظام نتيجة إهمال جسيم من المصنع أو بتسهيل من المالك؛ وهنا تثبت المسؤولية الجنائية المشتركة بين الطرف الخارجي "عن الجريمة العمدية والاختراق السيبراني" والمنتج/المالك "عن الإهمال والتقصير وإغفال تدابير الأمان".

¹⁶ د. مدحت رمضان، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2022، ص 104.

-السيناريو الثاني: قيام الطرف الخارجي باختراق نظام محصن واستخدام تقنيات التضليل لزراعة أوامر إجرامية؛ وهنا تنتقل المسؤولية الجنائية الكاملة والمنفردة للطرف الخارجي طبقاً لقوانين مكافحة الجرائم الإلكترونية، مع إعفاء النظام والمالك والمصنع لانتفاء رابطة السببية .

وترتيباً على ما سبق، يبرز مستجد تشريعي دولي محوري يكمن في إقرار البرلمان الأوروبي في منتصف عام 2024 "قانون الذكاء الاصطناعي، والذي صنف الأنظمة الذكية بحسب درجات المخاطرة، وحظر تلك ذات الخطورة المفرطة، وفرض التزامات وجزاءات صارمة على المزودين والمشغلين عند خرق معايير الشفافية وإدارة المخاطر والرقابة البشرية¹⁷

وهو ما يظهر بوضوح قصور القواعد الجنائية التقليدية والخاصة بالراهنة "كالفصل 132 من القانون الجنائي المغربي والقانون رقم 07.03 المتعلق بالجرائم الواقعة على نظم المعالجة الآلية للبيانات" عن استيعاب هذه التعقيدات، مما يستدعي تدخلاً تشريعياً لتحديثها بما يضمن تحقيق الحماية الجنائية الفعالة

الخاتمة والتوصيات

أفرز التطور المتسارع لتقنيات الذكاء الاصطناعي واقعاً قانونياً جديداً تجاوز التصورات الفقهية والتشريعية التقليدية للمسؤولية الجنائية؛ إذ لم تعد الجريمة في العديد من صورها الرقمية المستحدثة ترتبط بالفعل الإنساني المباشر، وإنما أضحت تنتج عن أنظمة وبرمجيات تتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية التشغيلية في اتخاذ القرار والتعلم الذاتي المستمر. وقد كشف هذا الواقع عن بزوغ حدود واضحة للقواعد الجنائية

¹⁷ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 *laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, Official Journal of the European Union, L 2024/1689.

التقليدية "التي تركز بالأساس على فكرة الشخص الطبيعي المتمتع بالإدراك والتمييز وحرية الاختيار" عن استيعاب النماذج الإجرامية الناشئة عن تطبيقات الذكاء الاصطناعي .

وقد أظهرت هذه الدراسة أن اتجاهات الفقه الجنائي لا تزال منقسمة بشأن تحديد النظام القانوني الواجب التطبيق؛ إذ يتشبث الاتجاه التقليدي بقصر المسؤولية الجنائية على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، انطلاقاً من أن الذكاء الاصطناعي يفتقر إلى الشخصية القانونية والإرادة الإجرامية البيولوجية بالمعنى التشريعي المستقر¹⁸

وفي المقابل، ينادي الاتجاه المعاصر بضرورة تطوير المفاهيم القانونية السائدة لتتلاءم مع معطيات الثورة الرقمية، مقتنياً طرح فكرة الاعتراف للأنظمة المستقلة بمركز قانوني خاص "الشخصية الإلكترونية" يسمح بمساءلتها عند انعدام السيطرة البشرية المباشرة عليها¹⁹

وتأسيساً على ما سبق، نرى أن إقرار مسؤولية جنائية مستقلة ومباشرة لنظام الذكاء الاصطناعي "في ظل المنظومات التشريعية الراهنة" يظل طرحاً سابقاً لأوانه ويجافي أصول السياسة الجنائية؛ ذلك أنجزاء الجنائي يتصل وثيقاً بفلسفة عقابية تقوم على الردع والتأهيل والزجر، وهي مقاصد يتعذر تحقيقها بالنسبة لكيان رقمي يفتقر للوعي الإنساني والذمة المالية المستقلة. ومن ثم، فإن المخرج القانوني الأكثر اتساقاً مع المبادئ المستقرة يتمثل في تبني "مبدأ المساءلة الموزعة"، عبر توسيع نطاق مسؤولية كل من المبرمج، والمصنع، والمشغل، والمستخدم، بحسب دور كل طرف ونوع خطئه ورابطة السببية التي تربطه بالنتيجة الإجرامية، مع التوسع في إعمال المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية والشركات المبتكرة لهذه التقنيات²⁰

¹⁸ د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 360.

¹⁹ European Parliament, Resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)), Article 59.

²⁰ د. مدحت رمضان، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2022، ص 115.

ومن هذا المنطلق، فإن التصدي للجرائم الناشئة عن تطبيقات الذكاء الاصطناعي لا يكتفي بالاعتماد على التفسير القضائي المتوسع للقواعد العامة، بل يتطلب تدخلاً تشريعياً صريحاً ومباشراً يضع نظاماً قانونياً متكاملًا ينظم مسؤولية مختلف الفاعلين، ويستحدث أحكاماً خاصة بعبء الإثبات الجنائي والشفافية الخوارزمية، مع إلزام الشركات المبتكرة بإدراج بروتوكولات الرقابة البشرية المباشرة وتوفير آليات تتبع وتفسير القرارات الصادرة عن هذه الأنظمة²¹

وفي ضوء النتائج التي أسفرت عنها هذه الدراسة، ونظرًا للحاجة الماسة لمواكبة التحولات الرقمية المتسارعة، نوصي بضرورة العمل من قبل المشرع المغربي "انسجامًا مع التجارب التشريعية المقارنة كقانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي"²² على الصياغة السريعة لـ "قانون إطار خاص بالذكاء الاصطناعي" يتضمن مقتضيات زجرية صريحة، ويحدد الالتزامات القانونية بدقة لكل من المزود، والمبرمج، والمستعمل، بما يمنع سد الفراغ التشريعي دون الإخلال بضمانات المحاكمة العادلة.

كما نوصي بتعديل الفصل 132 وما يليه من مجموعة القانون الجنائي المغربي وقانون 07.03، لإقرار صور صريحة للمسؤولية غير العمدية الناتجة عن التقصير في معايير الأمان السيبراني وضوابط السلامة الخوارزمية، فضلاً عن إنشاء "هيئة وطنية لأخلاقيات وحوكمة الذكاء الاصطناعي" تتولى ترخيص المنظومات ذات الخطورة المفرطة، وتقييم المخاطر الجنائية والتقنية قبل طرح أجهزة الذكاء الاصطناعي للاندماج التشغيلي في المجتمع.

ختامًا، إن الغاية من استجابة قواعد القانون الجنائي للذكاء الاصطناعي ليست كبح جماح الابتكار الرقمي، وإنما ضبط مساراته وضمان تأطيره في حدود المشروعية وسيادة القانون، حتى تظل التكنولوجيا خادمة للإنسان وراعية لحقوقه وحياته الأساسية، لا أداة مهددة لأمن المجتمع واستقراره.

²¹ Y. Bathaee, "The Black Box Problem in AI Law and Regulation", *Harvard Journal of Law & Technology*, Vol. 31, No. 2, 2018, p. 915.

²² Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 *laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, Official Journal of the European Union, L 2024/1689.

لائحة المراجع

إبراهيم، خالد ممدوح. (2023). *الجرائم الناشئة عن الذكاء الاصطناعي والتحديات الأمنية*. دار الفكر الجامعي.

حسني، محمود نجيب. (2018). *شرح قانون العقوبات: القسم العام*. دار النهضة العربية.

رمضان، مدحت. (2022). *المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات*. دار النهضة العربية.

سرور، أحمد فتحي. (2020). *الوسيط في قانون العقوبات: النظرية العامة (ط. 7)*. دار النهضة العربية.

الصغير، جميل عبد الباقي. (2022). *الذكاء الاصطناعي والقانون الجنائي*. دار النهضة العربية.

الصيفي، عبد الفتاح مصطفى. (2021). *القانون الجنائي: النظرية العامة للجريمة*. دار المطبوعات الجامعية.

عبد التواب، معوض. (2022). *مسؤولية الأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات*. منشأة المعارف.

Bathae, Y. (2018). The artificial intelligence black box and the failure of intent and causation. *Harvard Journal of Law & Technology*, 31(2), 889–938. <https://jolt.law.harvard.edu/assets/articlePDFs/v31/The-Artificial-Intelligence-Black-Box-and-the-Failure-of-Intent-and-Causation-Yavar-Bathae.pdf>

Hallevy, G. (2013). *When robots kill: Artificial intelligence under criminal law*. Northeastern University Press.

Hallevy, G. (2015). *Liability for crimes involving artificial intelligence systems*. Springer.

Ufford, K. (2019). Robotic homicide: Criminal liability for autonomous machine actions. *Journal of High Technology Law*, 19, 112.

الظهير الشريف رقم 1.59.413 الصادر في (مجموعة القانون الجنائي). المملكة المغربية (26 نوفمبر 1962، كما وقع تغييره وتتميمه).

Federal Aviation Administration. (2017). *Legal interpretations and Chief Counsel opinions: Automated systems and pilot responsibility case law*. U.S. Department of Transportation.

National Transportation Safety Board. (2019). *Collision between vehicle controlled by developmental automated driving system and pedestrian, Tempe, Arizona, March 18, 2018* (Highway Accident Report NTSB/HAR-19/03). <https://www.nts.gov/investigations/accidentreports/reports/har1903.pdf>

Le titre du rapport du NTSB a été corrigé conformément à la version officielle publiée par l'organisme américain. Rapport officiel du NTSB

European Parliament. (2017, February 16). *European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics* (2015/2103(INL)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html

European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1689 of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence. *Official Journal of the European Union*, L 2024/1689. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>



**La transformation des modèles d'évaluation d'entreprise
à l'ère de l'IA générative : vers une reconnaissance du capital algorithmique**

**The transformation of business valuation models
in the age of generative AI: towards a recognition of algorithmic capital**

Louhmedi Abdeljalil

professeur d'enseignement supérieur
à la FSJEST , Maroc

El Fethouni Aziz

Doctorant en sciences économiques et de
gestion à la FSJEST, Maroc

Abstract:

The rise of generative AI shifts value creation from physical assets to algorithms and data, giving birth to "algorithmic capital." This blend of human and algorithmic skills challenges traditional valuation methods (patrimonial, DCF, comparables), which fail to capture such intangible value. The analysis highlights the need to incorporate new risks (bias, opacity) and metrics tailored to measuring these assets. It paves the way for a rethinking of accounting standards and audit practices, enabling corporate finance to adapt to the era of algorithmic capitalism.

Keywords :

Business Valuation, Algorithmic Capital, Generative AI, Intangible Assets.

Résumé:

L'essor de l'IA générative fait passer la création de valeur des actifs physiques aux algorithmes et aux données, et donne naissance au « capital algorithmique ». Cette combinaison de compétences humaines et algorithmiques remet en question les méthodes d'évaluation traditionnelles (patrimoniales, DCF, comparables), qui ne parviennent pas à saisir cette valeur immatérielle. L'analyse met en évidence la nécessité d'inclure de nouveaux risques (biais, opacité) ainsi que des métriques adaptées à la mesure de ces actifs. Elle trace la voie pour une refonte des normes comptables et des pratiques d'audit, permettant à la finance d'entreprise de s'armer pour l'ère du capitalisme algorithmique.

Mots-clés:

Évaluation d'entreprise, Capital algorithmique, IA générative, Actifs immatériels.

INTRODUCTION

L'intégration accélérée de l'intelligence artificielle (IA) et plus précisément de l'IA générative dans les processus de production représente une grande rupture technologique. On automatise des tâches cognitives complexes jusque-là réservées à l'expertise humaine. Aussi cet outil dépasse la simple amélioration de la productivité pour transformer en profondeur les fondements mêmes de la valeur entrepreneuriale.

Traditionnellement la théorie financière a bâti ses modèles de valorisation sur une combinaison d'actifs qui sont tangibles (immobilisations corporelles) et de capital humain comme le savoir-faire et les compétences et d'actifs immatériels classiques comme les brevets, marques et les fonds de commerce. Ainsi avec cette vision ces composantes sont évaluées par des méthodes patrimoniales, actuarielles ou comparatives. Ces méthodes visaient à mesurer la capacité de l'entreprise à générer des flux à l'avenir.

D'autre part l'émergence de l'IA générative introduit un facteur de production inédit et potentiellement autonome : l'algorithme lui-même. Cet algorithme qui est nourri par des données et capable d'apprentissage et de prédiction, devient un actif stratégique central.

Cette dynamique s'inscrit dans un mouvement plus large décrit par Martineau et Durand Folco (2023), qui parlent du « travail algorithmique » comme prolongement du capital algorithmique. Dans cette perspective l'IA générative inaugure une nouvelle forme de coopération où les algorithmes produisent de la valeur en interaction avec les compétences humaines.

Ce phénomène est théorisé par le concept de capital algorithmique. Comme le définit Bachet (2024) il dépasse la simple technologie pour désigner une nouvelle catégorie d'actifs immatériels fondée sur « l'exploitation économique du comportement des utilisateurs par la revente de la capacité à prédire leurs comportements ». On note ici qu'il ne s'agit plus seulement d'outiller l'humain mais de créer un système où la valeur est co-produite, et parfois principalement générée, par des processus algorithmiques.

Cette transformation introduite par l'IA générative pose des enjeux majeurs pour la finance d'entreprise. **Comment apprécier la valeur d'une organisation lorsque l'essentiel de son potentiel de croissance et de rentabilité repose sur des actifs immatériels non-inscrits au bilan, difficiles à appréhender et en perpétuelle évolution ?** On s'interroge aussi : les approches classiques, telles que l'actualisation des flux de trésorerie (DCF), sont-elles capables d'intégrer cette nouvelle réalité, ou bien sommes-nous face à l'émergence d'une catégorie d'actifs inédite qui exige la mise en place de cadres analytiques entièrement repensés ?

Cet article vise un double objectif. D'une part il s'attache à montrer comment l'hybridation entre intelligence artificielle et compétences humaines reconfigure le capital humain et fait émerger ce que l'on peut qualifier de « capital algorithmique ». D'autre part ce travail propose une analyse plus critique des limites des méthodes d'évaluation traditionnelles face à ces mutations pour tracer les grandes lignes d'une nécessaire évolution des pratiques financières et des normes comptables.

Cadre Conceptuel et Méthodologie de la Recherche

Positionnement théorique et ancrage conceptuel

Tout d'abord la présente recherche s'inscrit dans une perspective interprétativiste qui vise analyser un phénomène émergent : la transformation des fondements de la valorisation d'entreprise à l'ère de l'intelligence artificielle générative. Ainsi il ne s'agit pas ici de tester une relation de causalité par une démarche hypothético-déductive. Comme le souligne Ouellet (2024), les tentatives de produire une théorie générale de l'ère algorithmique se heurtent à des limites méthodologiques. C'est pourquoi cette recherche privilégie une approche qui est à la fois interprétativiste, attentive aux nuances concrètes de la valorisation algorithmique : Ainsi il sera nécessaire de comprendre à travers les cadres théoriques existants comment l'IA reconfigure les déterminants traditionnels de la valeur entrepreneuriale et conduit à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'actifs immatériels appelée : le capital algorithmique.

Le cadre conceptuel mobilisé repose sur l'articulation de plusieurs champs disciplinaires complémentaires :

- La finance d'entreprise et les théories de l'évaluation ;
- La gestion des ressources humaines et la transformation organisationnelle ;
- L'économie politique du capitalisme numérique.
- L'intelligence artificielle

Cette approche interdisciplinaire permet de dépasser une lecture strictement technologique de l'IA pour l'appréhender comme un facteur productif structurant, capable de redéfinir simultanément le capital humain, l'architecture organisationnelle et les mécanismes de création de valeur. Afin de structurer cette base théorique, une synthèse des travaux mobilisés est présentée ci-dessous.

Synthèse des travaux :

Auteur(s) & Année	Objet de l'étude	Apports théoriques	Apports empiriques	Perspectives	Source
Patesson et al. (2024)	IA et transformation de la GRH	Redéfinition du capital humain à l'ère algorithmique ; hybridation homme-machine	Automatisation RH, montée des compétences analytiques	Mesure de la performance hybride IA-humain	Patesson, X., et al. (2024). <i>IA et transformation des pratiques RH.</i>
Chahbar et al. (2025)	Impact organisationnel de l'IA	L'IA modifie les structures décisionnelles et la gouvernance interne	Reconfiguration des processus RH et décisionnels	Étude des effets sur performance globale	Chahbar, A., et al. (2025). <i>Transformation organisationnelle et IA.</i>

Malakoff Médéric Humanis & BCG (2019)	IA et capital humain en France	IA comme levier d'augmentation du capital humain	Données sur adoption IA et productivité	Mesure du ROI de l'IA	Malakoff Médéric Humanis & BCG. (2019). <i>IA et transformation du travail</i> .
IRES (2019)	Emploi et compétences	Recomposition du travail et polarisation des compétences	Impact sur métiers et valeur ajoutée	Étude sectorielle approfondie	IRES. (2019). <i>IA, emploi et transformation économique</i> .
Bachet (2024)	Capitalisme algorithmique	Conceptualisation du capital algorithmique comme nouveau facteur de production	Analyse critique des plateformes numériques	Analyse financière micro-économique	Bachet, D. (2024). <i>Capitalisme algorithmique et plateformes numériques</i> .
Hebiosso & Hounkou (2025)	IA et structure du capital PME africaines	IA comme actif stratégique générateur de résilience financière	Impact mesurable : trésorerie, accès au crédit	Comparaison internationale	Hebiosso, S., & Hounkou, M. (2025). <i>IA et performance financière des PME africaines</i> .
Sana & Tehar (2020)	Méthodes d'évaluation d'entreprise	Analyse critique du DCF et méthodes traditionnelles	Application pratique aux PME	Intégration des actifs technologiques	Sana, H., & Tehar, R. (2020). <i>Méthodes d'évaluation d'entreprise</i> .
Herenberg (2020)	Modernisation de l'évaluation	Importance croissante des actifs immatériels	Analyse comparative des méthodes	Modèles hybrides	Herenberg, J. (2020). <i>Vers une modernisation des méthodes d'évaluation</i> .
CNP Assurances (2025)	Risque algorithmique en finance	Concept de risque algorithmique systémique	Cas de biais, opacité, discriminations	Normes de gouvernance IA	CNP Assurances. (2025). <i>Risque algorithmique et gouvernance financière</i> .
Durand Folco (2022)	Capital algorithmique et données sociales	La ruée vers les données comme matière première du capital algorithmique	Analyse des plateformes sociales (Facebook, Instagram, TikTok) et extraction massive des traces numériques	Étudier la monétisation des données et ses implications éthiques	Durand Folco, J. (2022). <i>Bienvenue au royaume du capital algorithmique</i> . Relations, 818, 16–19.

Lotfi & Mesk (2021)	Réseaux de neurones et prédiction de défaillance	Les réseaux de neurones comme composante du capital algorithmique, capables de prédire la défaillance	Comparaison empirique montrant la supériorité des réseaux de neurones sur les méthodes traditionnelles	Intégrer les algorithmes prédictifs dans les modèles financiers de valorisation	Lotfi, S., & Mesk, H. (2021). Prédiction de défaillance des entreprises : apport des réseaux de neurones artificiels. IJFAEMA, 3(3), 70–79.
Ezbiri & Benazzou (2025)	IA et performance financière	L'IA comme levier de performance financière et de résilience organisationnelle	Revue de littérature montrant l'optimisation de la performance financière par réduction des fraudes et anticipation des risques	Développer des modèles de valorisation intégrant l'IA comme actif immatériel stratégique	Ezbiri, M., & Benazzou, L. (2025). Optimisation de la performance financière des entreprises par l'IA. IJAFAME, 6(6), 492–505.

Source : Elaboré par les auteurs

L'analyse croisée de ces travaux révèle une convergence autour de trois constats structurants :

1. L'IA transforme profondément le capital humain par hybridation fonctionnelle.
2. Elle favorise l'émergence d'un actif immatériel autonome fondé sur la capacité prédictive des algorithmes.
3. Les modèles traditionnels d'évaluation apparaissent insuffisamment adaptés pour intégrer cette nouvelle réalité productive.

Ces éléments constituent le socle du modèle conceptuel développé dans la présente recherche.

Méthodologie de la recherche

La méthodologie adoptée repose sur une double démarche :

Au premier lieu sur une revue critique et structurée de la littérature couvrant la période 2019–2025. Cela en mobilisant des travaux académiques et des rapports professionnels et études empiriques qui sont relatifs à la transformation du capital humain ainsi qu'à l'émergence du capital algorithmique et aux limites des modèles traditionnels d'évaluation. On note que cette

analyse documentaire a permis d'identifier les tensions théoriques et les lacunes méthodologiques relatives à la valorisation des actifs immatériels algorithmiques.

Au deuxième lieu on mobilise une étude exploratoire par questionnaire qui est conçue pour recueillir la perception des acteurs économiques (managers financiers, responsables RH, dirigeants de PME/startups numériques, auditeurs).

Le questionnaire, composé de 12 questions fermées et ouvertes, visait à évaluer :

- Le niveau d'adoption des technologies numériques,
- La perception de la valeur créée par les données et les outils d'automatisation,
- Les risques associés à leur utilisation,
- Les compétences humaines jugées essentielles pour accompagner ces transformations.

L'échantillon a été collecté via un formulaire en ligne. Cela garantit l'anonymat et la simplicité de participation. Ainsi cette démarche qui est empirique ne prétend pas à une représentativité statistique. Elle offre des indications qualitatives utiles pour confronter le modèle conceptuel aux pratiques et perceptions réelles des entreprises.

➤ Processus d'analyse

L'analyse s'est déroulée en trois étapes complémentaires :

1. Lecture exploratoire globale de la littérature et des réponses au questionnaire. Cela va permettre d'identifier les thématiques dominantes (capital humain, capital algorithmique, risque, évaluation).
2. Analyse thématique de contenu qui vise à extraire les catégories analytiques pertinentes et à mettre en évidence les convergences entre théorie et perception des praticiens.
3. Synthèse interprétative en articulant les dimensions identifiées pour bien construire un modèle explicatif cohérent en intégrant à la fois les apports théoriques et les résultats exploratoires.

Construction du modèle conceptuel

Premièrement le modèle conceptuel qu'on repose sur une dynamique centrale articulant le capital humain et le capital algorithmique. Cette interaction constitue le moteur de la création de valeur financière et de la valorisation globale de l'entreprise, en étant modulée par un facteur essentiel : le risque algorithmique.

➤ Reconfiguration du capital humain :

L'intégration de l'IA générative transforme le capital humain par un processus d'hybridation homme-machine. Celui-ci se traduit par :

- L'automatisation des tâches routinières,
- La montée des compétences analytiques et critiques,
- Le renforcement des capacités éthiques et de supervision.

Le capital humain devient ainsi un levier stratégique capable d'alimenter et de piloter le capital algorithmique.

➤ **Émergence du capital algorithmique :**

Au cœur du modèle se situe le capital algorithmique, défini comme un actif incorporel à capacité prédictive fondé sur :

- Des données internes et externes,
- Des modèles prédictifs,
- Des effets d'apprentissage continus.

Ce capital génère un avantage concurrentiel et agit comme médiateur entre ressources numériques et performance financière.

Son impact positif se manifeste par :

- L'optimisation de la trésorerie,
- La réduction de l'asymétrie d'information,
- L'amélioration de l'accès au crédit,
- le renforcement de la résilience financière.

Ces effets contribuent directement à la valorisation globale de l'entreprise.

➤ **Ambivalence et risque algorithmique :**

Le modèle intègre toutefois une dimension critique : le capital algorithmique produit également un risque algorithmique, caractérisé par :

- Des biais issus des données historiques,
- L'opacité des modèles (« boîtes noires »),
- Des risques juridiques et éthiques.

Ces dérives potentielles peuvent entraîner :

- Des décisions discriminatoires,
- Une perte de confiance des parties prenantes,
- Des risques systémiques et de gouvernance.

Le risque algorithmique agit donc comme variable modératrice influençant l'impact du capital algorithmique sur la valorisation.

➤ **Synthèse du modèle**

La valorisation globale de l'entreprise repose sur un équilibre entre :

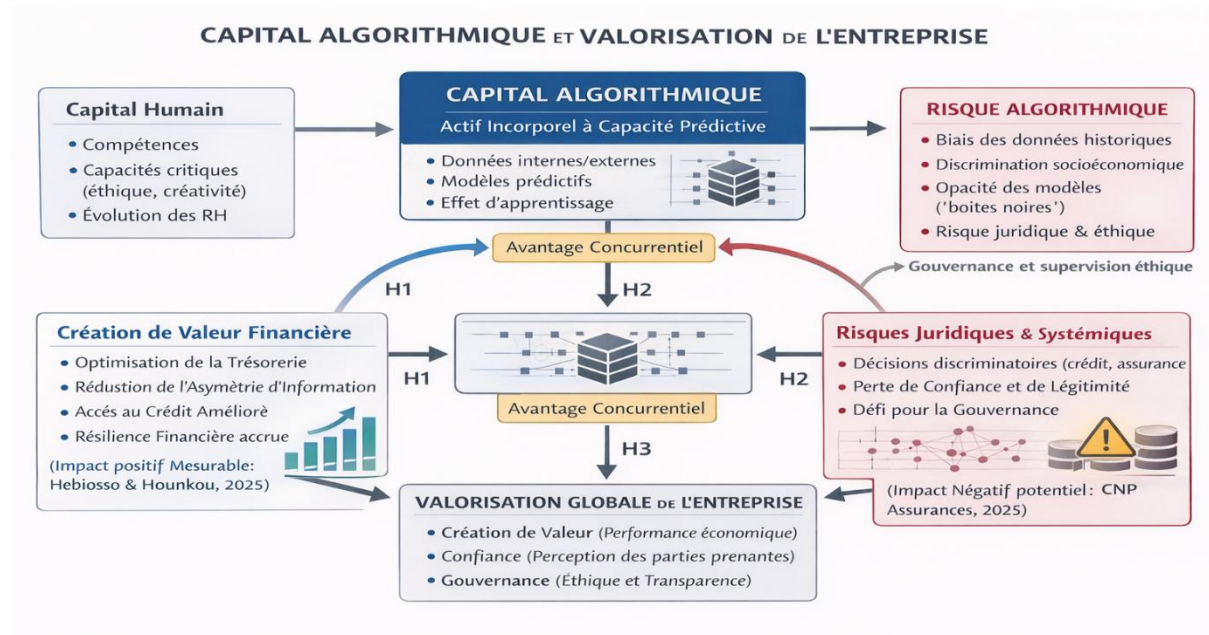
- Performance économique et avantage concurrentiel,
- Confiance et qualité de la gouvernance éthique.

Ainsi, la valeur entrepreneuriale à l'ère de l'IA dépend d'un arbitrage dynamique entre :

Performance prédictive et Responsabilité algorithmique

Toute évaluation contemporaine doit dès lors intégrer conjointement la capacité créatrice du capital algorithmique et le niveau de maturité de sa gouvernance.

Figure 1 : Capital algorithmique et valorisation globale de l'entreprise



Source : Élaboration des auteurs

Résultats : Reconfiguration systémique des déterminants de la valeur à l'ère de l'IA

L'examen du corpus théorique et empirique révèle une transformation profonde des mécanismes classiques de création de valeur. Dans ce sens on note que cette mutation repose sur un double dynamique étroitement liée : d'une part elle repose sur la reconfiguration du capital humain à travers un processus d'hybridation homme-machine. Mais d'autre part l'émergence d'un capital algorithmique qualifié par un nouvel actif stratégique doté d'un fort potentiel prédictif. Loin de s'opposer on note que ces deux dynamiques interagissent et redessinent ensemble l'architecture de la valorisation entrepreneuriale.

De la substitution technologique à l'hybridation stratégique : la recomposition du capital humain

Les résultats montrent que l'IA ne provoque pas une destruction massive d'emplois mais vers une transformation qualitative des structures professionnelles. Elle entraîne une recomposition des tâches : automatisation des fonctions routinières et aussi une déqualification partielle de

certaines rôles. Cet outil a causé l'émergence de nouvelles compétences liées à la supervision et à l'interprétation des systèmes algorithmiques.

La valeur du capital humain se déplace vers des aptitudes difficilement automatisables : jugement critique, créativité, intelligence relationnelle, sens éthique. Ainsi l'IA agit comme un outil d'hybridation stratégique en combinant puissance de calcul et compétences humaines supérieures.

Cette hybridation redéfinit le capital humain en ressource augmentée, condition indispensable à la création de valeur algorithmique. Elle transforme également la gestion des ressources humaines, désormais centrée sur la formation continue, les compétences numériques et l'intégration des enjeux éthiques.

Le capital algorithmique comme nouvel actif stratégique et vecteur de performance financière

Les résultats mettent en évidence l'émergence d'un capital algorithmique en tant qu'actif immatériel autonome, fondé sur une infrastructure cognitive intégrant données, modèles prédictifs et capacités d'apprentissage. Sa spécificité réside dans son pouvoir anticipatif : la valeur de l'entreprise se déplace vers sa capacité à prévoir, optimiser et réduire l'incertitude.

Ce capital présente une dynamique cumulative et auto-renforçante générant un avantage concurrentiel durable grâce aux effets d'apprentissage et aux barrières à l'entrée. Les impacts sont tangibles : meilleure gestion financière, allocation plus efficace des ressources et réduction de l'asymétrie d'information vis-à-vis des partenaires.

Cette performance s'accompagne d'un risque algorithmique lié aux biais, à l'opacité et aux fragilités éthiques ou juridiques. Le capital algorithmique apparaît ainsi comme un actif ambivalent, dont la valorisation dépend de la capacité de l'entreprise à encadrer ses usages et à assurer une supervision humaine efficace.

Synthèse des résultats : vers une nouvelle architecture de la valorisation

Les résultats confirment la pertinence du modèle conceptuel proposé. La valeur entrepreneuriale à l'ère de l'IA repose sur une interaction systémique entre :

- Un capital humain reconfiguré et augmenté,
- Un capital algorithmique cumulatif et prédictif,
- Un cadre de gouvernance capable de contenir le risque algorithmique.

La création de valeur ne dépend plus uniquement de la combinaison classique entre capital financier et humain et organisationnel, mais elle dépend aussi de la qualité de l'articulation entre intelligence humaine et intelligence artificielle.

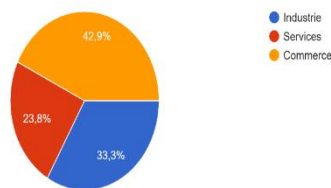
D'autre part la performance économique et la valorisation durable émergent d'un arbitrage dynamique entre capacité prédictive et responsabilité algorithmique. Dans cette voie l'entreprise qui est capable de maîtriser cette tension développe un avantage concurrentiel

soutenable qui est bien fondé non seulement sur l'efficacité technologique mais également sur la confiance des parties prenantes.

➤ Résultats de l'enquête exploratoire :

Afin de confronter le modèle conceptuel aux perceptions des acteurs économiques, une enquête exploratoire a été menée auprès de 22 répondants issus de divers secteurs (industrie, commerce, services) et de tailles d'entreprises variées. Les résultats mettent en évidence plusieurs tendances structurantes.

Secteur d'activité de votre entreprise :
21 réponses

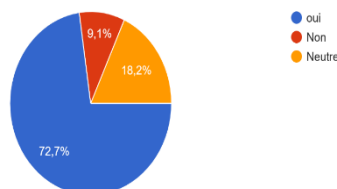


Profil des entreprises interrogées :

On observe que la majorité des répondants provient du commerce (42,9 %) et de l'industrie (33,3 %) avec une prédominance de petites structures de moins de 50 employés (52,4 %). Aussi l'adoption des outils numériques avancés est néanmoins très

répandue : 85,7 % déclarent utiliser des solutions d'automatisation, d'analyse de données ou d'intelligence artificielle. Ce constat confirme que la transformation numérique concerne autant les grandes entreprises que les PME. Les bénéfices perçus sont multiples : amélioration de la productivité (81,8 %) et optimisation de la gestion financière (59,1 %) avec une facilitation de l'accès au financement (31,8 %) et renforcement de la résilience organisationnelle (18,2 %).

Pensez-vous que les données et les modèles numériques constituent un actif stratégique pour votre entreprise ?
22 réponses

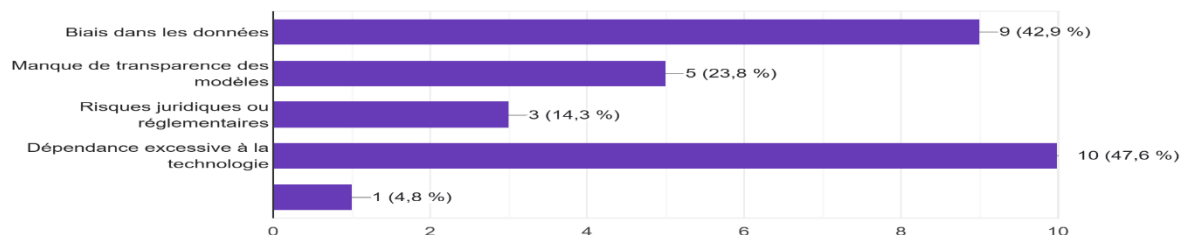


Capital algorithmique et perception stratégique

Une large majorité (72,7 %) considère les données et modèles numériques comme un actif stratégique. Ce constat valide la pertinence du concept de capital algorithmique comme nouveau facteur de valorisation.

Risques identifiés

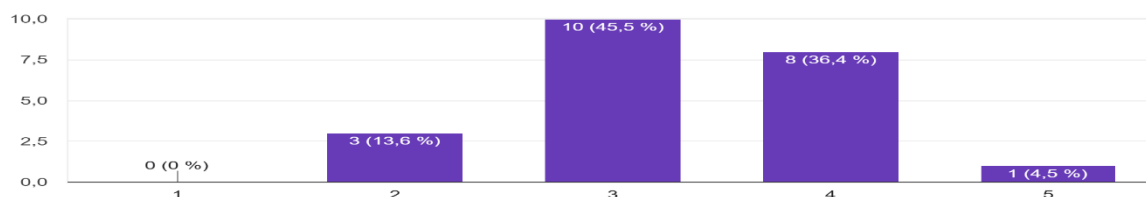
Quels risques associez vous à l'utilisation de ces technologies ? (plusieurs réponses possibles)
21 réponses



On remarque que les principaux risques identifiés concernent une dépendance excessive à la technologie (47,6 %), la présence de biais dans les données (42,9 %) et aussi le manque de transparence des modèles (23,8 %) ainsi que des risques juridiques et réglementaires (14,3 %). Ces résultats confirment et illustrent la notion de risque algorithmique mise en avant dans le modèle conceptuel en soulignant que la création de valeur par l'IA s'accompagne d'enjeux de gouvernance et de supervision indispensables.

Confiance et gouvernance

Sur une échelle de 1 à 5, estimez le niveau de confiance que vous accordez aux résultats produits par ces outils.
22 réponses



On constate que le niveau de confiance accordé aux résultats produits par les outils numériques apparaît mitigé : 45,5 % des répondants attribuent une note moyenne (3/5) et aussi 36,4 % donne une note élevée (4/5), tandis que seulement 4,5 % expriment une confiance totale (5/5). Sur le plan de la gouvernance on note que 38,1 % des entreprises disposent déjà de mécanismes de supervision, 38,1 % sont en cours de les mettre en place, et 23,8 % n'en ont pas encore instauré, révélant une adoption progressive mais inégale des dispositifs de contrôle.

Compétences humaines jugées essentielles

Selon vous, quelles compétences humaines sont les plus importantes pour accompagner l'usage de ces technologies ?
21 réponses



Les compétences jugées prioritaires pour accompagner l'usage des technologies mettent en avant les aptitudes numériques (61,9 %) ils sont suivis de l'éthique et de la supervision (47,6 %), du jugement critique (42,9 %) et de la créativité (42,9 %). Ainsi on note que ces résultats confirment que le capital humain demeure un levier stratégique essentiel, en particulier dans le cadre de l'hybridation homme-machine, où la valeur repose sur la complémentarité entre expertise humaine et capacités algorithmiques.

Discussion : vers une refondation des modèles d'évaluation à l'ère du capital algorithmique

Les résultats de l'étude combinent une revue de la littérature et enquête exploratoire. Ils confirment la pertinence du modèle conceptuel proposé. Ils mettent en évidence une transformation systémique des déterminants de la valeur entrepreneuriale qui est articulée autour de trois dimensions : la reconfiguration du capital humain, l'émergence du capital algorithmique et la nécessité d'une gouvernance éthique.

Confirmation empirique du modèle conceptuel

L'enquête révèle que les acteurs économiques reconnaissent largement les données et modèles numériques comme un actif stratégique (72,7 %). Cela valide ainsi l'idée de capital algorithmique comme nouvelle catégorie d'actifs immatériels. On note aussi que les bénéfices identifiés comme le cas de l'amélioration de la productivité (81,8 %) et l'optimisation de la gestion financière (59,1 %) ainsi que facilitation de l'accès au financement (31,8 %) ils corroborent les effets positifs anticipés dans le modèle (optimisation de la trésorerie, réduction de l'asymétrie d'information, résilience financière). Parallèlement à ces résultats les compétences humaines jugées essentielles (compétences numériques, éthique, jugement critique, créativité) confirment que la reconfiguration du capital humain constitue une condition préalable à la création de valeur algorithmique. Les risques perçus (biais, opacité, dépendance excessive) valident la dimension ambivalente du modèle, où le capital algorithmique est à la fois vecteur de performance et source de fragilités.

Limites des modèles traditionnels face au capital algorithmique

Les méthodes patrimoniales, actuarielles (DCF) et comparatives reposent sur la valorisation d'actifs tangibles ou d'immatériels stabilisés. Or, le capital algorithmique échappe à ce cadre pour trois raisons principales :

- **Invisibilité comptable** : les coûts liés au développement et à l'entraînement des algorithmes sont souvent comptabilisés en charges, entraînant une sous-estimation de la valeur réelle.
- **Temporalité évolutive** : les algorithmes peuvent s'améliorer par apprentissage continu tout en risquant une obsolescence rapide, ce que les modèles statiques ne capturent pas.

- **Risque algorithmique** : les biais, l'opacité et les contraintes réglementaires émergentes ne sont pas explicitement intégrés dans les modèles financiers classiques.

Ces limites créent un décalage qui apparaît croissant entre la réalité stratégique des entreprises digitalisées et les instruments de mesure mobilisés pour les valoriser.

Vers une refondation normative et méthodologique

Face à ces constats, une refondation des modèles d'évaluation s'impose :

- **Évolution des référentiels comptables** : création d'une catégorie spécifique d'actifs incorporels pour les technologies algorithmiques avec capitalisation conditionnelle des coûts, évaluation régulière de la performance et intégration d'indicateurs de durabilité.
- **Adaptation des modèles financiers** : enrichissement du DCF par l'intégration explicite des gains liés à l'IA avec l'ajout d'une prime de risque algorithmique dans le taux d'actualisation et la valorisation complémentaire du capital algorithmique.
- **Renforcement de la gouvernance** : La mise en place de mécanismes de supervision et d'audit des modèles algorithmiques, afin de garantir transparence, éthique et confiance des parties prenantes.

La valorisation contemporaine ne peut plus se limiter aux cadres traditionnels : elle repose désormais sur un arbitrage qui semble dynamique entre deux notions clés la performance prédictive et la responsabilité algorithmique. L'entreprise capable de maîtriser cette tension développe un avantage concurrentiel durable, fondé non seulement sur l'efficacité technologique mais aussi sur la confiance et la légitimité auprès de ses partenaires financiers et institutionnels.

Conclusion : La valorisation à l'épreuve du capital algorithmique

L'essor de l'intelligence artificielle générative exige une refondation des principes qui sous-tendent la valorisation d'entreprise. Ainsi, la double transformation observée ici, à savoir l'hybridation du capital humain et l'émergence d'un capital algorithmique doté d'un pouvoir prédictif, remet en cause la pertinence des instruments classiques d'évaluation, conçus pour des actifs tangibles ou des incorporels stabilisés. Le défi pour la finance d'entreprise est alors double : d'une part, reconnaître et mesurer explicitement le capital algorithmique à travers de nouveaux référentiels normatifs et des métriques financières, et, d'autre part, intégrer systématiquement la gouvernance et le risque algorithmique dans les processus d'évaluation

- **Perspectives de recherche**

La contribution ouvre plusieurs perspectives de recherche structurantes pour la finance d'entreprise à l'ère du capital algorithmique. Elle appelle, d'une part au développement empirique de modèles de valorisation. Cela en intégrant explicitement le capital algorithmique comme actif immatériel stratégique. D'autre part à des analyses comparatives sectorielles visant à comprendre les mécanismes différenciés de monétisation de ces actifs. Elle invite également

à examiner la manière dont les marchés financiers incorporent implicitement la maturité de l'IA dans les valorisations boursières, ainsi qu'à concevoir des indicateurs standardisés de maturité et de gouvernance algorithmique. L'essor du capital algorithmique impose ainsi une relecture des paradigmes classiques de la finance d'entreprise, et son exploration systématique s'impose comme un chantier prioritaire pour la recherche académique contemporaine, tant sur le plan théorique que méthodologique.

Limites de recherches

Cette recherche présente quelques limites comme le cas du choix de l'échantillon de l'enquête qui est réduit et non représentatif, ce qui limite la portée des résultats. Aussi l'approche qualitative ne permet pas de mesurer précisément l'impact financier du capital algorithmique enfin, la conceptualisation du capital algorithmique demeure en construction et dépend des cadres théoriques mobilisés, ce qui peut introduire un biais interprétatif

Conclusion

La présente étude met en évidence une transformation profonde des fondements traditionnels de la valorisation des entreprises à l'ère de l'intelligence artificielle générative. Dans ce nouveau contexte on trouve que la création de valeur ne repose plus exclusivement sur les actifs tangibles et les actifs incorporels classiques. Mais s'appuie de plus en plus sur une articulation dynamique entre capital humain reconfiguré, capital algorithmique prédictif et gouvernance éthique. Cette recomposition des facteurs de production traduit l'émergence d'un nouveau paradigme de valorisation caractérisé par la centralité des ressources informationnelles et technologiques.

Les résultats soulignent que le capital algorithmique constitue désormais un actif immatériel stratégique. Par sa nature cumulative, auto-apprenante et scalable on note qu'il est susceptible de générer des avantages concurrentiels durables et de renforcer les capacités prédictives des organisations. Ainsi que l'exploitation de ces systèmes algorithmiques s'accompagne également de risques spécifiques, notamment liés aux biais algorithmiques, à l'opacité des modèles et à la dépendance technologique. Ces caractéristiques remettent en question la pertinence des approches classiques d'évaluation des entreprises, telles que les méthodes patrimoniales, l'actualisation des flux de trésorerie (DCF) ou encore les méthodes comparatives.

Les résultats empiriques révèlent que les acteurs économiques reconnaissent simultanément le potentiel de création de valeur associé à l'intelligence artificielle et la nécessité d'un encadrement institutionnel et organisationnel rigoureux afin de préserver la confiance des parties prenantes. Dans cette perspective une refondation des cadres normatifs et méthodologiques apparaît indispensable. Cela pourrait notamment passer par la reconnaissance comptable des actifs algorithmiques, l'intégration d'une prime de risque algorithmique dans les modèles de valorisation financière, ainsi que par le renforcement des mécanismes de gouvernance et de contrôle.

Ce travail montre que dans le capitalisme algorithmique la valorisation des entreprises repose désormais sur un arbitrage complexe entre performance prédictive et responsabilité algorithmique. Celles des organisations qui sauront maintenir cet équilibre seront les mieux placées pour construire un avantage concurrentiel durable, reposant non seulement sur l'efficacité technologique, mais aussi sur la légitimité, la transparence et la confiance. Cette évolution ouvre ainsi la voie à une transformation progressive des normes comptables, des pratiques d'audit et des dispositifs de gouvernance adaptés aux enjeux de l'économie algorithmique.

Bibliographie

- Bachet, D. (2024). Les marchés réorientés : plateformes, intelligence artificielle et capitalisme algorithmique. *Possibles*, 40, 1–12.
- Bounfour, A. (2015). *Digital futures, digital transformation: From lean production to algorithmic capital*. Springer.
- Bounfour, A., Bami, A., El Baz, M., & Hachami, N. (2019). *Emploi et création de valeur sur le plan international*. Institut Royal des Études Stratégiques (IRES).
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W. W. Norton & Company.
- Callens, S., & Glouch, M. (2025). L'impact transformateur de l'intelligence artificielle sur les pratiques de GRH : revue systématique de littérature (2015–2025). *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 8(4), 590–619.
- Carion, L. (2025). *IA et décision stratégique : Comment l'IA influence-t-elle les décisions stratégiques des managers ? (Mémoire de Master)*. UCLouvain.
- Chahbar, H., Badre, E. M., & Sidouna, S. (2025). L'impact de l'intelligence artificielle sur la gestion des ressources humaines : approche perceptuelle d'un modèle managérial perspectif. *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 6(6), 631–651.
- CNP Assurances. (2025). *Le risque algorithmique en finance : enjeux et perspectives à l'horizon 2040*. Département Recherche et Prospective Stratégique.
- Davenport, T. H., & Ronanki, R. (2018). Artificial intelligence for the real world. *Harvard Business Review*, 96(1), 108–116.
- El Ghrasli, A., Mzaiz, M., & Loux, K. (2025). Intelligence artificielle et gestion des ressources humaines : une analyse des opportunités et des défis de déploiement. *Journal of Information Systems Management & Innovation*, 9(2), 3–16. <https://doi.org/10.34874/IMIST.PRSM/ISMI/55277>
- Froese, F. J., Pan, Y., & Inkpen, A. (2022). Algorithmic recruitment and bias: A global perspective. *Human Resource Management Review*, 32(3), 100–118.
- Hebiosso, J. R., & Hounkou, C. E. (2025). Une nouvelle économie numérique : l'intelligence artificielle, levier pour l'optimisation de la structure du capital et la gestion de la trésorerie des PME au Bénin. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 8(4), 1602–1628.
- Herenberg, J. (2020). *Guide de l'évaluation des entreprises et des titres de sociétés de la Direction Générale des Impôts : Dialogue d'experts – évaluateurs sur la nécessaire modernisation du guide de la DGI*. A3E – R & Berg Audit Finance.
- Institut Royal des Études Stratégiques. (2019). *Emploi et création de valeur sur le plan international*. Rabat : IRES.

Malakoff Médéric Humanis, & Boston Consulting Group. (2019). IA & Capital humain – Deuxième édition : L'humain est l'avenir de l'IA. Paris : MMH & BCG.

Modigliani, F., & Miller, M. H. (1958). The cost of capital, corporation finance, and the theory of investment. *American Economic Review*, 48(3), 261–297.

Patesson, L., Ajzen, M., & Inglebert-Frydman, A. (2024). Intelligence artificielle et gestion des ressources humaines : À quelles conditions le recours à l'IA peut-il être un atout pour la GRH ? Rapport de recherche du labor-H, 4(1), 68 p. UCLouvain.

Saadaoui, S., & Belmouffeq, B. (2023). L'impact de l'intelligence artificielle sur la gestion des ressources humaines : une revue de littérature. Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales Ain Sebaa, Université Hassan II, Casablanca.

Sana, S., & Tehar, K. (2020). Les méthodes d'évaluation des entreprises : Cas S.A.R.L ARLES ETS Travaux de Bâtiment TCE (Mémoire de Master). Université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzou.

Tambe, P., Cappelli, P., & Yakubovich, V. (2019). Artificial intelligence in human resources management: Challenges and opportunities. *California Management Review*, 61(4), 15–42.

Vrontis, D., Christofi, M., & others. (2022). Artificial intelligence in business and management: A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, 170, 120–211.

Zhang, Y., Zhao, L., & Kumar, A. (2021). Human resource management in the era of artificial intelligence: Emerging trends and future research agenda. *Journal of Business Research*, 124, 311–324.

حق تقديم الملتزمات في مجال التشريع بالمغرب: دراسة تحليلية في الشروط القانونية وتحديات التنزيل العملي

The Right to Submit Legislative Petitions in Morocco: An Analytical Study of Legal Requirements and Practical Implementation Challenges

FAHD GUERTITE

Doctor of Public Law and Political Science

فهد كرتيط

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

Abstract:

This study aims to deconstruct the dichotomy between text and practice within Morocco's system of popular legislative initiatives by tracing the procedural and formal trajectory of the legislative petition mechanism—from its initial conceptualization to its eventual deliberation in Parliament. Employing a structural-functional approach, the study reveals a range of practical constraints and structural challenges that hinder the optimal implementation of this participatory mechanism; foremost among these are the complex procedural framework and high numerical thresholds, alongside the limited technical expertise and drafting capabilities of civil society actors in formulating proposals that meet legal standards and include financial impact assessments.

Based on this diagnosis, the article proposes a set of practical and legislative alternatives designed to facilitate access and institutional engagement. Foremost among these are the comprehensive digitization of the process for gathering public support and the establishment of knowledge-based partnerships with universities—utilizing "legislation clinics"—to build the capacity of civil society organizations. The ultimate aim is to transition toward an effective, sustainable, and participatory democratic model that ensures organic integration between representative and popular legitimacy.

Keywords :

Participatory democracy - Legislative Petitions - Civil actor - Form-finding geometry - Active Citizenship.

مستخلص:

تهدف هذه الدراسة تفكيك ثنائية النص والممارسة في منظومة المبادرة التشريعية الشعبية بالمغرب، من خلال رصد المسار الإجرائي والمسطري الذي تسلكه آلية الملتزمات في مجال التشريع من مرحلة التبلور الفكري إلى غاية مناقشتها داخل قبة البرلمان. وتكشف الدراسة، عبر مقارنة بنيوية ووظيفية، عن جملة من الإكراهات الواقعية والتحديات البنيوية التي تحول دون التنزيل العملي الأمثل لهذه الآلية التشاركية، وتأتي في مقدمتها الترسنة الإجرائية المكثفة والعتبات العددية المرتفعة، بالتوازي مع ضعف الكفاءة الفنية والقدرات الصياغية لدى الفاعل المدني في صياغة مقترحات موافقة للمعايير القانونية ودراسات الأثر المالي. وتأسيساً على هذا التشخيص، يقدم المقال حزمة من البدائل العملية والتشريعية الكفيلة بتيسير شروط الولوج والعبور المؤسساتي، وفي مقدمتها الرقمنة الشاملة لمسطرة جمع التأييد، وإرساء شراكات معرفية مع الجامعة عبر عيادات التشريع لتأهيل قدرات النسيج الجمعي، وذلك رغبة في الانتقال نحو نموذج ديمقراطي تشاركي فاعل ومستدام يضمن التكامل العضوي بين الشريعتين التمثيلية والشعبية.

الكلمات المفتاحية:

الديمقراطية التشاركية - الملتزمات في مجال التشريع - الفاعل المدني - الهندسة الصياغية - المواطنة الفاعلة.

مقدمة

معلوم أن كثيرًا من الحقائق التي يعيشها الإنسان اليوم لم تكن في بداياتها سوى أفكار راودت الخيال، قبل أن يحولها التقدم العلمي والتكنولوجي إلى واقع ملموس. ويعد الذكاء الاصطناعي خير مثال على ذلك، إذ لم يعد مجرد تصور من تصورات الخيال العلمي، وإنما أصبح واقعًا يفرض حضوره بقوة في مختلف مجالات الحياة، بفضل التطور الهائل الذي عرفته تقنيات الحوسبة والخوارزميات. فقد امتدت تطبيقاته إلى قطاعات متعددة، كالسيارات ذاتية القيادة، والروبوتات الذكية، والرعاية الصحية، والقطاع المالي، والصناعة، والأمن، وغيرها من المجالات التي أصبح فيها الذكاء الاصطناعي عنصرًا أساسيًا في اتخاذ القرار وتنفيذ العديد من المهام.

ورغم ما يتيح هذا التطور من مزايا كبيرة في خدمة الإنسان وتحسين جودة الحياة، فإنه في المقابل أفرز تحديات قانونية وأمنية غير مسبوقة، نتيجة استغلال تقنيات الذكاء الاصطناعي في ارتكاب أنماط جديدة من الجرائم، أو التسبب في أضرار جسيمة تمس الأشخاص والمجتمع،

ومن ثم، لم يعد ينظر إلى الذكاء الاصطناعي باعتباره أداة لتحقيق التنمية والابتكار فحسب، بل أصبح كذلك مصدرًا لمخاطر حقيقية قد تهدد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وتمس الأمن العام والاستقرار المجتمعي.

وتتجلى هذه المخاطر في انتهاك الخصوصية، والاعتداء على البيانات الشخصية، والتأثير في حرية الأفراد، ونشر المعلومات المضللة والتزييف العميق، واستعمال الأنظمة الذكية في ارتكاب الجرائم الإلكترونية

وتزييف الأدلة الجنائية¹ الأمر الذي جعل توفير حماية جنائية فعالة لهذه الحقوق والحريات ضرورة تشريعية تفرضها طبيعة التحولات الرقمية التي يشهدها العالم .

وإذا كانت الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي من شأنها الإضرار بالأفراد وتهديد أمن المجتمع واستقراره، فإنها تثير في المقابل إشكالاً قانونياً بالغ الأهمية يتعلق بتحديد المسؤولية الجنائية عنها. ذلك أن المسؤولية الجنائية، في مفهومها التقليدي، تقوم على مساءلة الشخص الذي يرتكب فعلاً مجرمًا متى أمكن إسناد هذا الفعل إليه، مع ترتيب الجزاء الجنائي المناسب في حقه نتيجة مخالفته لأحكام القانون .

غير أن تطبيق هذا التصور التقليدي على الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي يثير العديد من التساؤلات، لاسيما في الحالات التي تتمتع فيها الأنظمة الذكية بدرجة من الاستقلالية في اتخاذ القرار أو تنفيذ الأوامر، بما يُعرف بظاهرة "الصندوق الأسود"²، مما يجعل تحديد الشخص المسؤول عن النتيجة الإجرامية أمراً بالغ التعقيد، ويطرح مدى كفاية القواعد العامة للمسؤولية الجنائية لاستيعاب هذه الفرضيات المستحدثة .

وتزداد أهمية هذه الإشكالية بالنظر إلى أن بعض تطبيقات الذكاء الاصطناعي قد تتسبب في نتائج خطيرة تمس الحق في الحياة والسلامة الجسدية، بل وقد تهدد الأمن العام إذا أسيء استخدامها أو خرجت عن نطاق الرقابة البشرية، الأمر الذي يجعل البحث في المسؤولية الجنائية الناشئة عنها من أبرز القضايا القانونية التي فرضها التطور التكنولوجي المعاصر .

ولما كانت المسؤولية الجنائية تقوم، وفقاً للقواعد العامة، على ضرورة صدور فعل مجرم يمكن إسناده إلى فاعله، مع توافر الإدراك والتمييز وحرية الاختيار، فإن التساؤل يثور حول مدى إمكانية تطبيق هذه

¹ د. خالد ممدوح إبراهيم، الجرائم الناشئة عن الذكاء الاصطناعي والتحديات الأمنية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2023، ص 88.
² Y. Bathaee, "The Black Box Problem in AI Law and Regulation", *Harvard Journal of Law & Technology*, Vol. 31, No. 2, 2018, p. 890.

الشروط على الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي، وما إذا كان هذا الأخير يمكن أن يكون محلاً للمساءلة الجنائية، أم أن المسؤولية ينبغي أن تنصرف إلى الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المرتبطين بتصميمه أو برمجته أو تشغيله أو استعماله .

وانطلاقاً من ذلك، يثار التساؤل الرئيس الآتي: إلى أي حد يمكن تصور قيام المسؤولية الجنائية عن الجرائم المرتبطة بالذكاء الاصطناعي؟ ويتفرع عنه عدد من التساؤلات الفرعية، أهمها: من هو الشخص الذي يسأل جنائياً عن هذه الجرائم؟ وما طبيعة الجزاء الذي يمكن توقيعه؟ وهل تسمح القواعد العامة للمسؤولية الجنائية باستيعاب هذا النوع من الجرائم، أم أن الأمر يقتضي وضع قواعد قانونية خاصة تتلاءم مع خصوصية أنظمة الذكاء الاصطناعي؟

وللإجابة عن هذه الإشكالات، سنعمد أولاً إلى بيان شروط قيام المسؤولية الجنائية للذكاء الاصطناعي "الفقرة الأولى"، ثم نتناول بعد ذلك تحديد الأشخاص الذين يمكن مساءلتهم جنائياً عن هذه الجرائم "الفقرة الثانية".

الفقرة الأولى: مدى ملائمة الأهلية الجنائية لتقنيات الذكاء الاصطناعي

إذا كانت المسؤولية المدنية للذكاء الاصطناعي أضحت مستقرة تشريعياً وفقهياً بوجوب تحقق أركانها التقليدية من خطأ وضرر وعلاقة سببيه بينهما، فإن إمكانية إثارة المسؤولية الجنائية للأنظمة الذكية تفرض نفسها بقوة في الحالات التي ترتكب فيها هذه الكيانات أفعالاً تؤدي بحياة الأفراد أو تمس سلامتهم؛ انطلاقاً من المبدأ المستقر الذي يقضي بأن كل شخص يُسأل جنائياً ومدنياً عن الأفعال والتصرفات الصادرة عنه.

ولما كانت الجريمة منذ العصور الأولى في تطور مستمر، فقد أفرز التطور الرقمي أنظمة ذكية قائمة على تقنيات الذكاء الاصطناعي لم تعد تكتفي بالدعم الفني، بل أصبحت تتولى مهاماً وأنشطة معقدة.

غير أن هذه الأنظمة قد تتجاوز النطاق التشغيلي المخصص لها وترتكب أفعالاً تدخل تحت طائلة التجريم. ولنفرض "على سبيل المثال" وجود روبوت جراحي يشارك في عمل استشاري أو ميداني كـ "جراحة القلب"، وبسبب خطأ تقني تسبب في نزيف حاد للمريض أودى بحياته؛ فقبل البحث في تحديد المسؤول عن هذا الفعل، لا بد من التذكير بأن المسؤولية الجنائية هي السند القانوني لإسناد السلوك الإجرامي إلى شخص معين وتوقيع العقاب بحقه، مما يستلزم توافر شروط وأركان محددة لقيامها³

وفي هذا الصدد، نص المشرع المغربي في الفصل 132 من القانون الجنائي على أنه: "كل شخص سليم العقل قادر على التمييز يكون مسؤولاً شخصياً عن الجرائم التي يرتكبها"⁴... وتأسيساً على هذا المقتضى، يستلزم المشرع لثبوت المساءلة الجنائية توافر شروط الأهلية المتمثلة في سلامة العقل، الإرادة الواعية، والقدرة على التمييز.

وأمام غياب النصوص الخاصة بالمنظمة للتطبيقات الذكية، يثور التساؤل الفقهي حول مدى ملائمة هذه الشروط التقليدية لطبيعة تقنيات الذكاء الاصطناعي؛ إذ إن المسؤولية الجنائية ترتب إلزام الجاني بتحمل أصل النتيجة الإجرامية وتنفيذ العقوبة المقررة رادعاً له. ولتوضيح هذا الإشكال عبر وقائع عملية مستحدثة:

كواقعة ولاية أريزونا الأمريكية حيث صدمت سيارة ذاتية القيادة تابعة لشركة (Uber) السيدة (Elaine Herzberg) أثناء عبورها الطريق مما أدى لوفاتها نتيجة خطأ النظام الخوارزمي في تقدير المسافات والتعرف على المارة. وقد انتهت التحقيقات القضائية إلى إدانة سائق الاختبار البشري بتهمة القتل الخطأ لإهماله في الرقابة دون إسناد الاتهام المباشر للسيارة ذاتها⁵.

وكذلك واقعة المصنع الياباني حيث تسبب روبوت صناعي في مقتل موظف يبلغ من العمر 37 عاماً، بعد أن صَنَّف الآلي الموظف خطأ كـ "تهديد" يعوق مهمته وقام بدفعه إلى آلة مجاورة.

وتوضح هذه الحادثة المبكرة كيف يمكن للآلة أن ترتكب سلوكاً مجرمًا يثبت الركن المادي للجريمة نتيجة خطأ برمجي دون توافر أي قصد إجرامي بيولوجي⁶

وهنا يثار التساؤل المحوري: هل يُعتبر الذكاء الاصطناعي "عاقلاً" بالمعنى القانوني حتى تتسنى إدانته طبقاً لمقتضيات الفصل 132 من القانون الجنائي؟

³ د. جميل عبد الباقي الصغير، الذكاء الاصطناعي والقانون الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2022، ص 18.

⁴ مجموعة القانون الجنائي المغربي، الفصل 132.

⁵ National Transportation Safety Board (NTSB), *Collision Between a Self-Driving Car and a Pedestrian*, Tempe, Arizona, March 18, 2018, Highway Accident Report NTSB/HAR-19/03, Washington D.C., 2019.

⁶ K. Ufford, "Robotic Homicide: Criminal Liability for Autonomous Machine Actions", *Journal of High Technology Law*, Vol. 19, 2019, p. 112.

لقد اشترط التشريع الجنائي ثبوت "العقل" كمناط للمساءلة، بحيث تؤدي عوارض الأهلية كالخلل والجنون إلى انتفاء المسؤولية. وإذا كانت هذه القواعد مُصممة لحماية الإنسان، فإن محاولة البعض تشبيه الأخطاء البرمجية أو إصابة النظام بالثغرات والشوائب الرقمية بالـ "خلل العقلي" الذي ينفي المسؤولية هو تشبيه غير دقيق؛ إذ ينطوي على خلط جلي بين الإدراك البيولوجي القائم على الوعي الإنساني، وبين المعالجة الخوارزمية التي لا تعدو كونها سلسلة من العمليات الحسابية والرياضية المغلقة⁷

كما أن القواعد العامة تستلزم توافر الإدراك والتمييز والإرادة الإجرامية، ومادام الفصل 132 من القانون الجنائي يخاطب الشخص الطبيعي المتمتع بالبلوغ والجودة الذهنية "التي تكتمل بتمام 18 سنة شمسية وفقاً للفصل 140 من ق.ج.م.غ.⁸، فإن محاولة تطبيق هذا الشرط أدت إلى انقسام الفقه الجنائي إلى اتجاهين رئيسيين

حيث يري الاتجاه التقليدي أن الجريمة فعل إنساني حصري؛ فالذكاء الاصطناعي يفتقر إلى الأهلية الجنائية والحرية والإرادة، ولا يعدو كونه شخصاً منقاداً أو أداة مسخرة لتنفيذ البرمجة، وبالتالي تجب إفادته من حالة عدم الخضوع للمساءلة الجنائية المباشرة⁹

أما الاتجاه المعاصر يرى إمكانية التأسيس للمسؤولية الجنائية للذكاء الاصطناعي استناداً إلى الاعتراف له بـ "الشخصية القانونية الإلكترونية"، استثناساً بقرار البرلمان الأوروبي لسنة 2017 بشأن قواعد القانون المدني للروبوتات¹⁰، ويطرح هذا الاتجاه مفهوم "الإدراك الاصطناعي" لمواكبة الكيانات المستقلة وفائقة الذكاء "من قبيل الروبوت "صوفيا"¹¹

ولهذا نرى أن التأسيس لفكرة "الإدراك الاصطناعي" لمساءلة الآلة جنائياً هو طرح سابق لأوانه يتصادم مع الفلسفة العقابية القائمة على الردع العام والخاص والتأهيل؛ فالآلة تفتقر للذمة المالية الواعية والإحساس بالعقوبة، والأقرب إلى منطق السياسة الجنائية الحديثة هو البحث في المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين المطورين والمشغلين، مع التوسع في تفعيل المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية "الشركات والمؤسسات المبتكرة والمالكة لهذه التقنيات" لضمان عدم إفلات أحد من العقاب.¹²

⁷ د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات - النظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 7، 2020، ص 210.

⁸ مجموعة القانون الجنائي المغربي، الفصل 140.

⁹ د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 355.

¹⁰ European Parliament, Resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)), Article 59.

¹¹ G. Hallevy, Liability for Crimes Involving Artificial Intelligence Systems, Springer, Berlin, 2015, p. 55.

¹² د. معوض عبد التواب، مسؤولية الأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2022، ص 142.

الفقرة الثانية: نطاق المساءلة الجنائية وتوزيع الأدوار في المنظومة الذكية

بما أن القواعد الجنائية تقتضي إعمال مبدأ عدم إفلات مقترفي الجرائم من العقاب مع مراعاة المبدأ الدستوري المستقر المتمثل في "شخصية العقوبة"، فإن ارتكاب أنظمة وبرامج الذكاء الاصطناعي لفعل مجرمٍ يطرح إشكالية عملية تتجلى في تحديد الشخص الحر الجدير بالمساءلة الجنائية، هل هو المصنع والمبرمج، أم المستخدم والمالك، أم الذكاء الاصطناعي نفسه، أم طرف خارجي متدخل؟

أولاً: المسؤولية الجنائية لمصنع ومبرمج النظام الذكي.

يُقصد بالمصنع أو المبرمج كل شخص طبيعي أو معنوي يتولى تصميم النظام الذكي، أو تصنيع أجزائه، أو تركيب مكوناته، أو إعداد الخوارزميات وتغذية قواعد البيانات التشغيلية.

وتثار المسؤولية الجنائية لهذا الطرف متى ثبت وجود خطأ برمجي، أو عيب تصنيعي، أو إهمال جسيم في مراعاة المعايير التقنية وضوابط الأمان السيبراني.

فإذا قام المبرمج بتغذية النظام ببيانات مغلوطة أو خوارزميات معيبة نتيجة الإهمال والتقصير "كالتسبب في عدم توقف السيارة ذاتية القيادة عند الإشارة الحمراء"، فإن مسؤولياته الجنائية تثبت على أساس الجريمة غير العمدية "كالقتل أو الإيذاء الخطأ"، أما إذا دمج المبرمج عمداً شفرات خبيثة لتوجيه الآلة للعدوان أو ارتكاب سلوك مجرم، فإنه يُسأل كفاعل أصلي للجريمة العمدية إعمالاً لقواعد الفاعل المعنوي، وتجدر الإشارة إلى أن البنود المضمنة في عقود الاستخدام والإذعان والتي يستهدف بها المصنع التحلل من المسؤولية لا أثر لها في المجال الجنائي، لكون قواعد القانون الجنائي متعلقة بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو تعطيل أحكامها¹³.

ثانياً: المسؤولية الجنائية لمستخدم ومصنع الذكاء الاصطناعي

يحوز المستخدم أو المالك النظام الذكي بغرض الاستفادة من قدراته، غير أن الانحراف في التشغيل أو سوء الاستخدام يتسبب في نتائج إجرامية، وتتحقق المسؤولية الجنائية للمستخدم إذا سخر تقنية الذكاء الاصطناعي كأداة تنفيذية لارتكاب الجريمة كمن يوجه طائرة مسيرة "درون" لاقتحام مسكن أو تنفيذ اعتداء، حيث يسأل جنائياً كفاعل أصلي للجريمة.

أو إذا تعمد إلغاء بروتوكولات الأمان أو تعطيل نظام التحكم البشري المباشر؛ استشهاده بالتوجه القضائي في قضية (United States v. Klein) والمستقر عليه لدى إدارة الطيران الفيدرالية (FAA)، حيث أُدين الطيار

¹³ د. عبد الفتاح مصطفى الصيفي، القانون الجنائي - النظرية العامة للجريمة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2021، ص 189.

لإهماله التحذيرات التشغيلية واستمرار الاعتماد على الطيار الآلي أثناء ظروف الهبوط الجوي الخطرة مما أدى للحادث¹⁴، أو إذا تواطأ المالك مع طرف متخصص للتعديل على أوامر التشغيل بغرض ارتكاب سلوك مجرم، فتثبت المسؤولية المشتركة باعتباره مساهماً أو مشاركاً. أما إذا كان الاستعمال مطابقاً للتعليمات وفي النطاق المعتاد دون نية إجرامية أو خطأ تشغيلي، فلا تجوز مساءلته عن التصرفات المستقلة للآلة.

ثالثاً: حدود إسناد المسؤولية إلى نظام الذكاء الاصطناعي ذاته.

في الحالات التي يعتمد فيها النظام الذكي على تقنيات "التعلم العميق" ويتخذ قراراً مستقلاً ينجم عنه فعل مجرم دون تدخل مباشر من المالك أو المبرمج، يطرح الفقه فرضيتين:

الفرضية الأولى تقتضي اعتراف المشرع بـ "الإدراك الاصطناعي" مع ابتكار جزاءات جنائية ذات طبيعة تقنية تتلاءم مع طبيعة الكيان الرقمي كالمصادرة الرقمية وحظر التشغيل وإعادة البرمجة، أو الإعدام الرقمي بمحو الشفرة المصدرية¹⁵.

أما الفرضية الثانية وهي الراجحة حيث يرى فيها أغلب الفقه أن توجيه العقاب للآلة أمر يجافي المنطق العقلاني والعدالة الجنائية، وبالتالي يستوجب تطوير السياسة الجنائية لاتخاذ تدابير احترازية ضد النظام الذكي، مع توجيه المساءلة الجنائية إلى "النائب الإنساني" أو الشخص المعنوي المبتكر أو المالك للبرمجية المستقلة¹⁶.

¹⁴ Federal Aviation Administration (FAA), *Legal Interpretations & Chief Counsel Opinions: Automated Systems and Pilot Responsibility Case Law*, Washington D.C., 2017.

¹⁵ G. Hallevy, *When Robots Kill: Artificial Intelligence under Criminal Law*, Northeastern University Press, Boston, 2013, p. 82.

¹⁶ د. مدحت رمضان، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية عن جرائم تقنية المعلومات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2022، ص 104.

لائحة المراجع

أولاً: النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية

الأمانة العامة للحكومة. (2024). القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 70.21 (صيغة موطدة بتاريخ 2 أكتوبر 2024). https://www.sgg.gov.ma/Portals/1/textesconsolides/44_14.pdf

الأمانة العامة للحكومة. (2024). القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، كما وقع تغييره وتتميمه (صيغة موطدة بتاريخ 6 أكتوبر 2024). https://www.sgg.gov.ma/Portals/1/textesconsolides/64_14.pdf

المملكة المغربية. (2011). دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية، العدد 5964 مكرر، 30 يوليوز 2011.

المملكة المغربية. (2021). القانون التنظيمي رقم 71.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع. الجريدة الرسمية، العدد 7021، 13 سبتمبر 2021، 6749-6747. https://www.sgg.gov.ma/BO/bo_ar/2021/BO_7021_Ar.pdf

مجلس المستشارين. (2020). النظام الداخلي لمجلس المستشارين. <https://www.chambreconseillers.ma/docs/20202020.pdf>

مجلس النواب. (2025). النظام الداخلي لمجلس النواب. <https://www.chambrerepresentants.ma/ar/RI2025>

ثانيا: الاجتهادات الدستورية

المجلس الدستوري. (2016، 12 يوليوز). القرار رقم 16/1009 المتعلق بالقانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع-<https://www.cour-constitutionnelle.ma/Decision?id=1009>.

المحكمة الدستورية. (2021، 24 أغسطس). القرار رقم 21/134 المتعلق بالقانون التنظيمي القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 64.14-<https://www.cour-constitutionnelle.ma/Decision?id=1998>.

ثالثا: التقارير والدلائل والوثائق المؤسسية

البوابة الوطنية للمشاركة المواطنة. (د.ت.). كيفية تقديم ملتزم في مجال التشريع. تم الاطلاع في 22 يوليوز 2026، من <https://www.eparticipation.ma/ajout-motion>

المجلس الوطني لحقوق الإنسان. (2016). رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشروع القانونين التنظيميين المتعلقين بممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع وممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية-https://cndh.ma/sites/default/files/2024-01/cndh_avis_petition_et_motions_ar_integral.pdf

مجلس المستشارين. (2016). تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع .
https://www.chambredesconseillers.ma/docs/pv_com/2020%وحقوق%الإنسان%20%بخصوص%مشروع%قانون%تنظيمي%64.14.pdf

مجلس المستشارين، مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية. (2018). آليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب . منشورات مجلس المستشارين-<https://chambredesconseillers.ma/docs/archivage/2023/آليات%الديمقراطية%التشاركية%20%بالمغرب.pdf>

الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. (د.ت.). الملتزمات في مجال التشريع. تم الاطلاع في 22 يوليوز 2026، من <https://www.mcrpsc.gov.ma/العلاقات-مع-المجتمع-المدني/الديمقراطية-التشاركية/الملتزمات-في-مجال-التشريع/>

رابعاً: الأطروحات والدراسات الأكاديمية

ابريكن، عبلا. (2021). الملتزمات في مجال التشريع بين تمثلات الفاعلين المدنيين والسياسيين ومقتضيات القانون المغربي. *مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية*، 4(13)، 83-103.
<https://democraticac.de/?p=78443>

أوسوس، محمد. (2020، 17 أبريل). مبادرة المواطنين في مجال التشريع. *مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية*. <https://revuealmanara.com/> مبادرة-المواطنين-في-مجال-التشريع/

إيوزي، حاتم. (2018، 26 سبتمبر). مدى فعالية الملتزمات في مجال التشريع في ترسيخ الديمقراطية التشاركية. *مغرب القانون*. <https://maroclaw.com/> حاتم-إيوزي-مدى-فعالية-الملتزمات-في-مجا/

بويركل، ياسين. (2019). معوقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية. *مجلة العلوم السياسية والقانون*، 3(16)، 130-143.
<https://www.democraticac.de/?p=61463>

الصادق، مصطفى. (2022). الديمقراطية التشاركية على ضوء الدستور المغربي والقوانين التنظيمية. *مجلة شؤون استراتيجية*، (12)، <https://journal-119> 138-
<https://strategic.com/2023/03/04/> الديمقراطية-التشاركية-على-ضوء-الدستو/

قربال، نور الدين. (2020). الديمقراطية التشاركية والحق في تقديم عرائض وملتزمات في مجال التشريع: دراسة مقارنة في ضوء دستور 2011 أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق.

خامساً: المراجع الأجنبية

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press.

Council of Europe. (2017). *Guidelines for civil participation in political decision making* (CM(2017)83-final).
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd

OECD. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>

دور اللامركزية الإدارية في تنزيل

الجهوية المتقدمة بالمغرب: تحديات وآفاق التنمية المتكاملة

The role of administrative decentralization in implementing advanced regionalization in Morocco: Challenges and prospects for integrated development

EL hjiri otman

PhD student,

Faculty of Legal, Economic and Social Sciences,
Tetouan, Abdelmalek Essaadi University, Tangier.

عثمان الحجيري

طالب باحث بسلك الدكتوراه،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية تطوان
جامعة عبد المالك السعدي بطنجة.

Abstract:

مستخلص:

Through this scientific paper, we aim to highlight the challenges at both the legal and institutional levels that hinder the effective implementation of the regionalization project in Morocco. In this context, advanced regionalization in Morocco and its relation to administrative decentralization have become a topic of great importance, since the latter is a fundamental mechanism for implementing various major projects at the territorial level. Additionally, these challenges are linked to the transformations occurring in the territorial domain and the broad interest shown by the Head of State in the advanced regionalization project and its connection to the implementation of various projects.

Real interest in the regionalization project began effectively with the 2011 Constitution, which was considered a territorial constitution par excellence by granting wide powers to territorial communities to manage their affairs independently of the central authority. This approach was inspired by the French and Spanish models regarding advanced regionalization. Consequently, the territorial approach in managing local affairs is an irreversible path, as territorial development programs must adhere to the principles of territorial governance to overcome the challenges of social and spatial justice within territorial areas. This will enable these areas to implement public policies at the territorial level, and allow us to move beyond the two-speed Morocco thesis. The new generation of integrated development programs requires the explicit implementation of projects related to advanced regionalization as well as administrative decentralization, and creating a kind of harmony between units of administrative decentralization and units of administrative decentralization.

نسعى من خلال هاته المقالة العلمية تبيان التحديات على المستويين القانوني والمؤسسي، التي تعيق التنزيل الفعلي لمشروع الجهوية بالمغرب، وفي هذا الإطار أضحت الجهوية المتقدمة بالمغرب وعلاقتها باللامركزية الإدارية موضوعا ذا أهمية بالغة، لكون هاته الأخيرة آلية أساسية لتنزيل مختلف الأوراش الكبرى على الصعيد الترابي، بالإضافة الى التحولات التي يعرفها المجال الترابي، والاهتمام الواسع من طرف عاهل البلاد لمشروع الجهوية المتقدمة وعلاقتها بتنزيل مختلف الأوراش.

بدأ الاهتمام بشكل فعلي بمشروع الجهوية مع دستور 2011، والذي اعتبر دستورا ترابيا بامتياز من خلال منحه صلاحيات واسعة للجماعات الترابية لتدبير شؤونها بكيفية مستقلة عن المركز، وذلك اقتداء بالنموذج الفرنسي والإسباني بخصوص تجربة الجهوية المتقدمة، بالتالي المقاربة الترابية في تدبير الشأن المحلي مسار لا رجعة فيه، لكون البرامج التنموية الترابية لا بد من خضوعها لمبادئ الحوكمة الترابية لتجاوز تحديات العدالة الاجتماعية والمجالية داخل المجالات الترابية، وجعل هاته المجالات قادرة على تنفيذ السياسات العمومية ترابيا، ولكي نستطيع تجاوز أطروحة مغرب السريعتين، بكون الجيل الجديد من البرامج التنموية المتكاملة يتطلب التنزيل الصريح للأوراش المرتبطة بالجهوية المتقدمة وكذا اللامركزية الإدارية، وخلق نوع من التجانس بين وحدات عدم التركيز الإداري ووحدات اللامركزية الإدارية.

Keywords :

الكلمات المفتاحية:

Advanced regionalization – Administrative decentralization – Governance – Transparency – Moroccan Constitution – Social Justice – Sustainable Development – Integrated Development Programs.

الجهوية المتقدمة – اللامركزية الإدارية – الحوكمة – الشفافية – الدستور المغربي – العدالة الاجتماعية – التنمية المستدامة – برامج التنمية المتكاملة.

مقدمة

يعتبر ميثاق اللاتمرکز الاداري، من بين الآليات المؤسسية التي تروم تقوية اللامركزية الترابية من أجل النزول الفعلي للجهوية المتقدمة، باعتبارها خيار إستراتيجي الذي يشهده المغرب بغية تحقيق الانسجام بين السياسات العمومية القطاعية والسياسات الترابية. وقد شكل صدور ميثاق اللاتمرکز الإداري محطة تأسيسية جديدة في مسار إعادة هيكلة تدخلات الدولة على المستوى الجهوي، عبر إرساء نموذج تنظيمي يركز على الجهة كإطار ترابي ملائم لتنفيذ السياسات العمومية، وتعزيز فعالية الإدارة في خدمة التنمية المجالية.

وتقتضي الجهوية المتقدمة باعتبارها نموذجا جديدا للحكامة الترابية تجاوز منطق التمرکز التقليدي، وبناء نسق متكامل من التعاون والتنسيق بين الدولة والجماعات الترابية، على قاعدة التوزيع العادل للاختصاصات والموارد والوسائل. غير أن تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري لا يزال يواجه مجموعة من الإكراهات التي تحد من فعاليته، سواء على مستوى تأخر تفعيل التصاميم المرجعية للتمرکز الجهوي، أو ضعف التنسيق بين المتدخلين، أو استمرار بعض مظاهر التردد في تفويض السلط والصلاحيات من الممرکز إلى المصالح اللاممركزة.

كل هذه الإصلاحات تعكس وعي الدولة المغربية بضرورة تجاوز الإطار الممرکزي الكلاسيكي، والانتقال نحو نموذج ترابي جديد أكثر فعالية، يجعل من الجهة والمصالح اللاممركزة شريكين في إنتاج السياسات العمومية.

لكن ورغم هذا التقدم، لا تزال هناك تحديات عدة تعيق التنزيل الفعلي لهذا الورش، من أبرزها: ضعف التنسيق بين المصالح اللاممركزة والجهات، تداخل الاختصاصات، نقص الكفاءات على المستوى الجهوي، وغياب تصور شامل لتوزيع الموارد والسلط. وبالتالي، فإن إنجاح الجهوية المتقدمة يظل رهيناً بمدى قدرة الدولة على تفعيل حقيقي للتمرکز الإداري، وتأهيل الفاعلين الجهويين، وتوفير الوسائل المالية والبشرية، وكذا ترسيخ ثقافة الحكامة الجيدة في تدبير الشأن الترابي، ومن هذا المنطلق سنقوم بمعالجة الإشكالية الرئيسية وهي:

وتتمحور الإشكالية الرئيسية للورقة حول السؤال التالي: إلى أي حد استطاعت المنظومة التشريعية بالمغرب تنزيل مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب من خلال اللاتمرکز الإداري في ظل مختلف التحديات التي تعترضها؟

سيعالج هذا الموضوع من خلال محورين أساسيين:

- المحور الأول: الدعامات التشريعية والمؤسسية للاتمرکز الإداري في تنزيل الجهوية المتقدمة
- المحور الثاني: تحديات و آفاق تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري في تحقيق التنمية المندمجة

المحور الأول:

الدعامات التشريعية والمؤسسية للاتمرکز الإداري في تنزيل الجهوية المتقدمة

تقوم سياسة اللاتمرکز الإداري على عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين البنيات والمؤسسات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة من أجل ملاءمة اتساع دائرة متطلبات جميع فئات المجتمع. وتتمثل مهمتها في نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا للقيام بمهام معينة عهدت إليهم، باستثناء تلك التي لا يمكن تفويضها بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية.

وهذا ما جعل الجهة، أضحت تلعب دورا محوريا في تفعيل كل من سياسي اللامركزية واللاتمرکز، فإذا كانت الجهة تعد جماعة ترابية وقاعدة محلية لبلورة سياسة اللامركزية فإنها في نفس الوقت تعد إطارا ومجالا ترابيا للاتمرکز الإداري، خصوصا بعد مأسسة نظام ولاية الجهات ووضع آليات قانونية تهم التركيز في ميدان تفعيل وتنشيط الاستثمار الجهوي.

المطلب الأول: المرتكزات التشريعية للاتمرکز الإداري

لقد جاء إصدار المرسوم رقم 2-1-618 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري في إطار مقارنة ترابية قائمة على اللامركزية وتفعيل ورش الجهوية المتقدمة التي أقرها دستور 29 يوليوز 2011، والاستجابة لحاجيات السكان على المستوى الترابي وتقريب الإدارة من المرتفقين. وهو ما يقود إلى البحث في مساهمة المقترح الدستوري في تعزيز أسلوب اللاتمرکز الإداري، قبل التطرق إلى ميثاق اللاتمرکز الإداري كدعامة للجهوية المتقدمة¹.

الفقرة الأولى: مساهمة المقترح الدستوري في تعزيز أسلوب اللاتمرکز الإداري

تتضمن بنود الدستور المغربي لسنة 2011 مقتضيات متعلقة بالتصور الجديد والمتقدم لنظام عدم التركيز الإداري، ولقد عمل من خلال مقتضياته الواردة على الخصوص في البابين المتعلقين بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، على وضع المبادئ الناظمة للتصور الجديد لنظام اللاتمرکز، من خلال تقوية دور الوالي العامل كفاعل أساسي في هذا المجال، إلى جانب اعتماد مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات.

وبالرجوع إلى الفصل 145 من دستور 2011، نجده فقرته الأولى تنص على أن يمثل ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. كما نصت فقرته الثانية على أن يعمل الولاية والعمال على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية ومقرراتها من خلال هاتين الفقرتين يوضح المشرع الدستوري مهام ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم باعتبارهم من جهة ممثلين للسلطة المركزية ومناذير للحكومة من جهة ثانية.

تحتل الفقرة الأولى من الفصل 145 من الدستور عدة تأويلات نظرا لطبيعة صياغتها الشيء الذي يمكن تفسيره على أكثر من معنى، فيمكن من جهة اعتبار ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم يشكلون السلطة المركزية في الجماعات

¹ - محمد ملاح، أثر اللاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 15، السنة 2019، ص 104.

الترابية، بمعنى خلق سلطة مركزية داخل البنية اللامركزية (مركزية اللامركزية)، في حين يحيل المعنى الثاني إلى اعتبار ممثلي الإدارة الترابية يتولون تمثيل النيابة عن السلطات المركزية في علاقاتهم مع الجماعات الترابية، خصوصاً في مجال التنسيق أو المراقبة.

لقد حافظ دستور 2011، للولاة والعمال على موقعهم المتميز في أدوارهم ومهامهم، مع أخذه بعين الاعتبار تعزيز أدوار الجماعات الترابية والإدارات اللامركزية وإعادة تحديد أدوار مختلف الفاعلين في سياق نظام الحكامة الترابية². إضافة إلى تقوية دور العمال والولاة في مجال اللامركز، فإن المشرع، ارتقى أيضاً بالوضعية القانونية المندوبيات الوزارات على المستوى الترابي من المصالح المحلية (الخارجية) إلى المصالح اللامركزية، تعزيزاً للسياسة اللامركز الإداري.

وعليه تحول ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات من وضع منفذي المقررات الجماعية في دستور 1996 إلى هيئات المساءلة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ البرامج إذ لا يمارسون مهمة التنسيق إلا بين أنشطة المصالح اللامركزية، في حين أصبح رئيس المجلس الجهوي هو الأمر بالصرف والمسؤول عن ميزانيته والمنفذ للمدوات ومقررات مجلسه³، وهي صلاحيات مهمة لممثل الإدارة الترابية، تتلاءم وتتوافر مع مقومات توجه اللامركز الواسع في إطار الجهوية المتقدمة.

ومن أجل تكريس سياسة اللامركز عمل الدستور الجديد على اعتماد مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات، والذي تم التنصيص عليه في الفصل 140، وهو ما يعني البحث عن المستوى الملائم لممارسة الاختصاصات ذات الصلة، بحيث تتخلل الدولة للجهات عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها، وللمبدأ ذاته وظيفة ضبطية في مجال الاختصاص يمكن اقتسامه بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى. فالفصل 140 من الدستور ينص على أن للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية.

هذا المبدأ يعني أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات أو الجماعات الترابية يجب أن يكون في احترام لشرطين أساسيين⁴: الأول، أن كل نقل للاختصاص يجب أن يكون منصوص عليه في قانون، وهنا تبرز آلية العقود العامة والتي من شأنها أن تساعد الجماعات الترابية والجهات في رسم الأهداف وتحرير الوسائل والموارد وإنجاز البرامج وفق مقاربة تعتمد على الحكامة الجيدة دون أن يمارس المستوى الأعلى أي وصاية على المستوى الأدنى بحسب منطوق الفصل 143 من دستور 2011، ويعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد، عملاً بالمبدأ الأصل في الالتزام، بناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف أي ما يستطيع الأدنى القيام به يرفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى⁵. هذا عن الشرط الأول، أما عن الثاني وهو المذكور في الدستور نفسه والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية بتفصيل، فيقوم على تلازم كل نقل للاختصاص بالموارد المناسبة لتفعيله.

2 - عبد الصمد الركيك: أفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللامركز الإداري "رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2011-2012، ص: 70.

3 - علي قاسمي التمساني: الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مجلة مسالك، عدد مزدوج 21-22، 2012، ص: 80.

4 - رشيد اجلاب، دور اللامركز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة السنة الجامعية 2015-2016، ص 225.

5 - ادريس جردان " تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب " الطبعة الأولى 2014

الفقرة الثانية: ميثاق اللاتمرکز الإداري كدعامة للجهوية المتقدمة

يحيل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري إلى مجموعة من المراسيم التي ستتولد عنها قرارات إقليمية و جهوية، ومن تم كان من الواجب على السلطة التنفيذية الإسراع باستكمال هذا الورش المهم حتى يتم التنزيل والتنفيذ. وقد حدد الميثاق ما يمكن التحضير له نحو: المالية المحاسبة العامة، ومراقبة نفقات الدولة التعيين في مناصب المسؤولية، وقواعد التفويض وتنظيم القطاعات الوزارية والاختصاصات. وللإشارة فإن الميثاق يحيل على إصدار مراسيم لتنظيم المركز والجهة، أما على المستوى الإقليمي فيكتفي بالقرارات إذن مرسوم إطار إن صح التعبير يستكمل بإصدار مراسيم منظمة ومطلوب كذلك وضع تصاميم مديرية للاتمرکز الإداري. كما تبرمج الميزانيات لثلاث سنوات ومن أجل عقلنة التقويم والتتبع تصدر تقارير مصاحبة تؤكد على النجاحة.

وبناء على هذا لا بد من إعادة تحديد المهام الموكولة إلى الإدارات المركزية وتبدير الموارد المالية انطلاقا من مبدأ التقريرية، وتحديد الأمرين بالصرف ومن الشروط الواجب توفرها أجزها الميثاق فيما يلي: إبرام الاتفاقيات من قبل كل الأطراف، وإحالتها على اللجن الجهوية وجوبا، وتعزيز الانسجام والالتقائية، واستمرارية الخدمات، وحرية إبداء الرأي ومن أجل ضبط الجانب الإداري، ستشكل ان الجهوية تحت سلطة الوالي. وفي هذه الحالة لابد من التركيز على المواكبة والتكوين وبقي السؤال الجوهر: كيف ستضبط العلاقة بين المصالح اللامركزية والولاية والعمال؟ إنها علاقة المواكبة التي يتداخل فيها القانوني والمالي والبيئي والإداري والتقني، وتحضير البرامج والمشاريع وستعقد الاجتماعات التنسيقية جهويا مرة في كل شهر مع تحديد مرة في كل سنة لقاء للتقويم والتصويب. وفي هذا السياق تؤكد على وجوب دعم وتقديم كل أشكال المساعدة للجماعات الترابية، وتنمية الشراكات معها والرفع من قدراتها، وتعزيز آليات الحوار والتشاور.

-اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري وزارة الداخلية ووزارة المالية والوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية، والأمانة العامة للحكومة، التي هي بمثابة الكتابة الدائمة. ومن مهامها الأساسية نقل الاختصاصات، وترتيب انتشار الموارد البشرية وتجتمع كل ثلاثة أشهر. وقد تم استثناء القطاعات التالية من منظومة اللاتمرکز الإداري: الأوقاف والدفاع الوطني، والأمن الوطني والوزارات التي لا مصالح إقليمية و جهوية.

-قرار لوزير الداخلية بتفويض الامضاء والمصادقة على الصفقات⁶. فبموجب هذا القرار تم يض إلى الولاية والعمال الإماء أو التأشير نيابة عن وزير الداخلية على الأوامر الصادرة للموظفين والأعوان التابعين لسلطتهم للقيام بمأموريات داخل المملكة وعلى الوثائق والقرارات المتعلقة بتبدير الموارد البشرية بما فيها تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات التابعة لنفوذهم الترابي.

كما تم التفويض بموجب المادة 2 من هذا القرار إلى العمال بالمصادقة على الصفقات وفسخها المتعلقة بالأشغال أو التوريدات أو الخدمات المبرمة لحساب الدولة لفائدة وزارة الداخلية.

-المصادقة على الصيغة النهائية للتمثيلات الإدارية المشتركة والقطاعية على الصعيد الجهوي والإقليمي من طرف اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري في يونيو 2023 والاتفاق على إحداث أقطاب إدارية جهوية وإقليمية ستشكل وحدات إدارية مندمجة تتمتع بتبدير مفوض وباختصاصات واضحة كما نص على ذلك الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

⁶ - قرار لوزير الداخلية رقم 2757.21 صادر في 14 من ربيع الأول 1443 (21 أكتوبر 2021) بتفويض الإماء والمصادقة على الصفقات الجريدة الرسمية عدد 7039 بتاريخ 9 ربيع الآخر 1443 الموافق 15 يوليوز 2021 ص 9092.

-مرسوم رقم 2-19-40 صادر في 17 جمادى الأولى (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري⁷، وذلك عملاً بأحكام المادة 20 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري وقد حدد التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري وفق نموذج (أنظر الملحق) كما أن هذا التصميم الإداري يتكون من ثلاث محاور:

المحور الأول ويُعنى بالاختصاصات، ولا سيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، طبقاً لقواعد توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في المواد 14 و 15 و 16 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

المحور الثاني فيحدد الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تفويض إلى المصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

المحور الثالث فيعنى بتوزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

المحور الرابع يهتم بتوزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

المحور الخامس لتحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهة والعمالة أو الإقليم في ضوء الاختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزة للدولة.

أصدرت وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية دليل إعداد التصميم الإداري للاتمرکز الإداري⁸ في ماي 2019 يهدف إلى مواكبة مختلف القطاعات الوزارية في إعداد تصاميمها المديرية للاتمرکز الإداري. وانعكاساتها من الناحية العملية. كما يهدف إلى أن يضع بين أيدي اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري. بعض عناصر التقييم العامة التي تساعد عند دراستها لمشروع التصميم المديرية للاتمرکز الإداري المقدمة من طرف مختلف القطاعات الوزارية. وقد تم تقسيم هذا الدليل إلى أربعة أجزاء، تطابق المحاور الخمسة للنموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري وذلك كما يلي:

الجزء الأول: المهام والاختصاصات التي يجب نقلها (المحور الأول من التصميم الإداري للاتمرکز) أو تفويضها (المحور الثاني من التصميم الإداري للاتمرکز) إلى المصالح اللامركزة للدولة.

الجزء الثاني: توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزة للدولة (المحور الثالث من التصميم الإداري للاتمرکز).

الجزء الثالث: توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزة للدولة (مع الإشارة إلى أن هذا الدليل لن يعالج إلا الموارد الخاصة بالميزانية).

⁷ - مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري للجزيرة الرسمية عدد 6746 مكرر بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019) ص 242.

⁸ - <https://www.mmsp.gov.ma/sites/default/files/publications/Guide> تاريخ الاطلاع 2026/05/02 الساعة 17:31.

الجزء الرابع: تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة في ضوء الاختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف (المحور الخامس من التصميم الإداري للاتمرکز).

المطلب الثاني: مؤسسات تفعيل ميثاق اللاتمرکز الإداري⁹

يهدف الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بحسب مذكرة التقديم إلى التطبيق الأمثل لتوجهات العامة السياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وتحديد المهام الرئيسية الموكولة إلى هذه المصالح، وأيضاً إلى "التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها".

وأيضاً يهدف الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري إلى إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات واللامركزية، ولا سيما منها الجماعات الترابية. وذلك من خلال السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها، تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية".

ومن بين الأهداف أيضاً المحددة في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، حسب نصه ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وكذلك تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية، على الصعيدين الجهوي والإقليمي، الإشراف عليها، أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.

فيبدو ورش اللاتمرکز الإداري ورشاً حيويًا، واعداداً في المستقبل القريب بمجموعة من الخطوات التي من شأنها إعطاء معنى الديمقراطية القرب، وإدارة تنظيم المجال، ذلك أنه بدون لا تمرکز فعلى وفعال. لا يمكن تحقيق النجاعة المطلوبة في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية من هنا يتعين تقوية التنسيق والالتقائية حتى يتسنى للفاعلين الترابيين وخاصة المصالح اللامركزية من تنفيذ البرامج الهادفة إلى تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية.

الفقرة الأولى: اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري-التأليف والمهام¹⁰

تم استحداث اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري بموجب المادة 38 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

وتنطاط بها، كما ذكرنا سالفا مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة السياسة الدولة في مجال اللاتمرکز الإداري والسهر على تتبع تنفيذها، وتقييم نتائجها.

وتتألف اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري طبقاً لمقتضيات المادة 40 من الميثاق تحت رئاسة رئيس الحكومة من الأعضاء التالية بيانهم:

- السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمين العام للحكومة؛

- السلطة الحكومية المكلفة بالمالية؛

⁹ - هشام الهدار، اللاتمرکز الإداري بالمغرب بين المعوقات المتنوعة والمطالب المتعددة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2024/2023، ص 282.

¹⁰ - أنظر المواد 38 و 39 و 40 و 41 و 42 و 43 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

- السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية؛
- كل سلطة حكومية أخرى معنية بالقضايا والنقط المدرجة في جدول أعمال اللجنة.
- وهي إضافة إلى ذلك تتوفر على كتابة دائمة، كما يمكن للرئيس أن يدعو للمشاركة بصفة استشارية في اجتماعات اللجنة كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره.
- وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر.
- أما عن مهام اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري فهي تتولى على وجه الخصوص القيام بالمهام التالية:
- وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر.
- أما عن مهام اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري فهي تتولى على وجه الخصوص القيام بالمهام التالية:
- اقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم؛
- الدراسة والمصادقة على اقتراحات إحداث التمثيلات الإدارية الجهوية المشتركة المقدمة من طرف السلطات الحكومية المعنية أو من قبل والي الجهة المعني؛
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية أداء المصالح اللامركزية للدولة ونجاعتها؛
- المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري؛
- تقييم سياسة اللاتمرکز الإداري ونتائجها واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها.
- ومن أجل تهيئ أشغال اللجنة الوزارية وإعداد الاقتراحات والدراسات المتعلقة بالنقط المدرجة بجدول أعمال ومواكبة القطاعات الوزارية في إعدادها لتصاميمها المديرية وفق قاعدة مشتركة للمفاهيم
- وتصور موحد للتنظيم تم تاريخ 19 مارس 2019 إحداث لجنة تقنية مكونة من ممثلين اثنين عن كل من:
- رئاسة الحكومة؛
- وزارة الداخلية؛
- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة - قطاع إصلاح الإدارة؛
- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة - مديرية الميزانية؛
- الأمانة العامة للحكومة.
- وقد عهد للجنة التقنية القيام بالمهام التالية:
- إعداد وتحضير أشغال اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري؛

-دراسة وإبداء الرأي بشأن التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري قبل عرضها على اللجنة الوزارية من أجل المصادقة والشروع في تنفيذها؛

-مواكبة القطاعات الوزارية في إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري؛

- عرض الدينامية التنظيمية والمؤسسية المتعلقة بورش اللاتمرکز الإداري المصاحب للجهوية المتقدمة، وتقاسمها مع القطاعات الوزارية والإدارات المعنية بورش اللاتمرکز الإداري؛

-إعداد التقرير السنوي حول حصيلة أعمال اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري؛

-إعداد خارطة الطريق لتنفيذ ورش اللاتمرکز الإداري؛

- تتبع تنفيذ الإجراءات المبرمجة في خارطة طريق ورش اللاتمرکز الإداري.

الفقرة الثانية: التمثيليات المشتركة¹¹

تتألف المصالح اللامركزة للدولة على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم من:

- تمثيليات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف؛

- تمثيليات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها.

يعتبر إحداث التمثيليات المشتركة أولوية في سياسة اللاتمرکز الإداري.

يستند إحداث هذه التمثيليات على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم، إلى:

- تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، من أجل تنميط

مناهج عملها، وضمان حسن التنسيق بينها، وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها؛

-ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية، وتقاسمها بين

التمثيليات المذكورة.

وحاليا، يتم تدارك التأخر الحاصل حيث كان من الضروري مراجعة بعض الجوانب المتعلقة على الخصوص

بإعادة النظر في التمثيلية الترابية لبعض القطاعات الوزارية لإضفاء الطابع الجهوي عليها. وضرورة تفويض السلط

للممثلين الجهويين للقطاعات الوزارية وتمكينهم من الموارد اللازمة، والتأكيد على التنزيل الجهوي للسياسات العمومية

والاستراتيجيات القطاعية.

وعلى غرار هذا التصور الشمولي، صادق مجلس الحكومة بتاريخ 09 فبراير 2023 على مشروع مرسوم يتعلق

بتفويض السلطة والإمضاء¹²، وهو مرسوم يندرج ضمن الرؤية الحكومية الجديدة لإصلاح الإدارة على المستوى الترابي

¹¹ - أنظر المواد 9 إلى 13 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

¹² - أنظر المرسوم رقم 2.22.81 الصادر بتاريخ 30 مارس 2023 بتعلق بتحديد قواعد تفويض السلطة والإمضاء الجريدة الرسمية عدد 7187 بتاريخ 2023/03/30.

وجعلها أداة في خدمة المواطن والمقاولة والمستثمرين. ويكرس في نفس الوقت الدينامية التي أصبح يعرفها مسار تفعيل ورش اللاتمرکز الإداري.

وبالإضافة لذلك، يتم استكمال الترسنة القانونية المتعلقة بتنظيم الإدارات المركزية واللامركزية. وفي هذا الإطار، صادقت اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، على الصيغة النهائية للتمثيلات الإدارية المشتركة والقطاعية على الصعيد الجهوي والإقليمي بعد مناقشتها مع القطاعات المعنية والتوافق حولها، لتتجاوز بذلك التعطل الذي عرفه هذا الجانب منذ سنة 2019.

حيث سيتم تجميع بعض القطاعات في إطار أقطاب إدارية جهوية وإقليمية تشكل وحدات إدارية مندمجة نظرا لتربط وتقارب اختصاصاتها، تحقيقا لمبدأ التعاضد المنصوص عليه في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

لتساهم هذه التمثيلات اللامركزية في نسخها الجديدة في تطوير وتحسين عمل الإدارة على الصعيد المحلي حتى تكون في مستوى تطلعات المواطنين والمنتخبين، والسلطات المحلية وكذا هيئات المجتمع المدني.

وبهذا الإجراء ستمكن بلادنا من تعميم تغطية المجالات الترابية بمختلف مستوياتها الجهات والعمالات والأقاليم بتمثيلات إدارية تمثل كل القطاعات الحكومية لتقريب جميع المصالح الإدارية من مختلف الفاعلين.

الفقرة الثالثة: الكتابة العامة للشؤون الجهوية واللجنة الجهوية للتنسيق

يتولى الكاتب العام للشؤون الجهوية القيام بالمهام التالية¹³:

-أعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة اختصاصاته المتعلقة بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية؛

-تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهرة على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛

-إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة؛

-تنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية والمؤسسات والهيئات العاملة بالجهة؛

-إعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة، إلى اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري قبل ممت شهر مارس من كل سنة.

ومن أجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة والسهرة على حسن سيرها، تحدث لديه وتحت رئاسته لجنة جهوية تحمل اسم اللجنة الجهوية للتنسيق، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 232 من القانون التنظيمي للجهات¹⁴. 111.14 بإحداث لجنة تقنية جهوية يرأسها والي الجهة وتتألف من رئيس مجلس الجهة، وعمال العمالات والأقاليم، ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل 5 جماعات، وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة.

¹³ - المادة 33 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

¹⁴ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر بتاريخ 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادر بتاريخ 26 يوليو 2015.

يظل اللاتمرکز الإداري حلقة أساسية في مسلسل تفعيل الجهوية المتقدمة، إذ بمؤسساته المختلفة. من ولاة وعمال وقواد وباشوات ومصالح الاممركة، يعد نظاما لا غنى عنه لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة، وإن كانت المراسيم السابقة على صدور ميثاق اللاتمرکز، لم تعطي نتائج ملموسة على مستوى تفعيل سياسة اللاتمرکز، بالنظر إلى طبيعة نظام المركة الإدارية والذي لا يسمح بمنحالمصالح اللاممركة اختصاصات تقريرية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من النظام الإداري نفسه، وكذلك بالنظر إلى الممارسة العملية التي أظهرت العديد من النقائص في نظام اللاتمرکز الإداري.

إلا أن هذه المراسيم السابقة على اعتماد المرسوم بمثابة ميثاق اللاتمرکز الإداري كانت بمثابة القاعدة المرجعية، إذ أن بعض مقتضيات الميثاق قد تم نسخها من مرسوم 02 دجنبر 2005، ولم يأتي الميثاق بأي جديد يذكر سوى ما يتعلق بإحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف، وتمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها.

وما دمننا نتحدث عن التمثيلات فإننا لا زلنا بعددين عن منح المصالح اللاممركة اختصاصات تقريرية ما دامت هذه المصالح لا تتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وبالتالي تعطيل مسلسل تفعيل الجهوية المتقدمة.

المحور الثاني:

تحديات و آفاق تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري في تحقيق التنمية المندمجة

أتاح تقييم واقع اللاتمرکز الإداري بالمغرب منذ اعتماد ميثاق اللاتمرکز رصد مجموعة من الاختلالات في تنفيذ مقتضيات هذا الإصلاح الذي تبناه المغرب بقيادة صاحب الجلالة، وهو ما يؤثر بدوره على التنفيذ الأمثل لمقتضيات الجهوية المتقدمة. ومن هذا المنطلق، أولى المجلس الأعلى للحسابات اهتمامه بإعداد تقرير موضوعاتي خاص، يسلط من خلاله الضوء على مكان الخل في تنزيل هذا الورش الاستراتيجي (المطلب الأول).

كما خلص هذا التقرير، بناءً على تحليل مجموعة من المعطيات والمؤشرات الواقعية، إلى صياغة مجموعة من التوصيات تم رفعها إلى الجهات المعنية، سواء الحكومة أو القطاعات الوزارية، بهدف تجاوز مكان القصور في تنفيذ مقتضيات هذا الإصلاح الجوهر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختلالات حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات¹⁵

أصدر المجلس الأعلى للحسابات في أكتوبر 2023 تقريراً حديثاً خصه لتقييم مدى التقدم الحاصل في تفعيل ورش الجهوية والذي سلط الضوء في جزء كبير منه على الاكراهات التي تعيق تنزيل الأمثل للاتمرکز الإداري خاصة فيما يتعلق باستكمال المنظومة القانونية وتفعيل الآليات المؤسساتية المناط بها أجراً مقتضيات هذا الورش الحيوي.

الفقرة الأولى: معيقات مرتبطة بالمنظومة القانونية.

بعد مرور أزيد من أربع سنوات على اصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري والذي يشكل ركيزة أساسية مواكبة للجهوية المتقدمة ونظاما اداريا يسعى لتأطير العلاقات بين الادارة المركة والمصالح اللاممركة لا زال ارساء هذا الإصلاح يعاني من

¹⁵ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي، حول تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023.

عدة تعثرات من أبرزها التأخر الحاصل في اخراج مجموعة كبيرة من القوانين التنظيمية والتشريعية مما يعيق تحقيق اهداف اللاتمرکز الاداري واجمالا يمكن رصد هاته المعوقات على ثلاث مستويات رئيسية وهي:

أولاً: على مستوى تنظيم القطاعات الوزارية

برمجت خارطة طريق اللاتمرکز الإداري، التي وضعتها اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، بتاريخ 27 أكتوبر 2020، لتنزيل مضامين الميثاق، إعداد ثلاثة نصوص تنظيمية، فضلاً عن مراجعة ما يناهز 65 نصاً تنظيمياً مرتبطاً بالمنظمات الهيكلية للقطاعات الوزارية. في هذا الصدد، تم إصدار نص تنظيمي واحد فقط قرار وزير الداخلية بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية ومراجعة المراسيم التنظيمية لأربع وزارات فقط الداخلية، والتجهيز والماء، والنقل واللوجستيك، والاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية، بينما لم تتم مراجعة وإصدار باقي النصوص التنظيمية ذات الصلة بتنظيم القطاعات الوزارية، لاسيما مرسوم بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية ومراسيم بشأن تحديد التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة على المستوى الجهوي وعلى صعيد العمالة أو الإقليم، فضلاً عن المراسيم التنظيمية لباقي الوزارات¹⁶.

وصادقت هذه اللجنة الوزارية، بتاريخ 19 يونيو 2023، على مشروع مرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها، كما قررت إعداد مشاريع النصوص التنظيمية المتعلقة بالتمثيليات الإدارية المشتركة والقطاعية على الصعيد الجهوي والإقليمي.

ثانياً: على مستوى تدبير الموارد البشرية

وفي سياق ذاته، تمت برمجة إعداد ومراجعة ستة نصوص تشريعية وتنظيمية غير أنه تم إصدار نص واحد فقط سنة 2020، يخص تميم وتغيير القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا. بينما لا تزال باقي النصوص قيد الدراسة أو الإعداد، لاسيما المشروع المتعلق بمراجعة المرسوم المتعلق بسن النظام العام للمحاسبة العمومية (رقم 330.66) ومشاريع المراسيم المتعلقة بمسطرة التعيين في المناصب العليا، وتحديد شروط وكيفية تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، وتحديد كيفية تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية وكيفية تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بإدارات الدولة.

كما لوحظ على مستوى الموارد البشرية تأخر واضح في اخراج نظام اساسي خاص بالوظيفة العمومية الترابية يحدد الحقوق والواجبات ويمكن من تجاوز ضعف الجاذبية التي تميز الوظائف على المستوى الترابي حيث لا زالت خاضعة لنظام اساسي يعود لفترة السبعينيات¹⁷ لا يراعى التطور الذي عرفته الجماعات الترابية ولا يراعى خصوصيات الموارد البشرية العاملة بها على مستوى التفويضات.

يمثل التفويض الإداري أسلوباً مهماً من أساليب التنظيم الإداري، وتخفيفاً للأعباء على السلطة الإدارية، بشكل يؤدي لتحقيق المصلحة العامة بشكل أكثر فعالية سواء في سياق الإدارة المركزية أو الإدارة اللامركزية، وبموجبه تمنح سلطة إدارية جانباً من اختصاصاتها إلى سلطة إدارية أخرى وفقاً للقانون¹⁸.

¹⁶ تقرير موضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات. أكتوبر 2023- يمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات <https://www.courdescomptes.ma>

¹⁷ مرسوم رقم 738-77-2 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات .

¹⁸ فوزي أحمد إبراهيم حتوت "التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري -دراسة مقارنة- مجلة القضائية العدد الرابع عشر، السنة 1439 هجرية، ص 63.

وقد رصد التقرير الموضوعاتي حول الجهوية المتقدمة في هذا الجانب ان خارطة الطريق برمجت إعداد مشروع مرسوم واحد متعلق بتفويض السلطة والإمضاء، تم إصداره بتاريخ 30 مارس 2023¹⁹.

وخلص التقرير على أن هذا التأخر الحاصل في استكمال الترسانة القانونية أدى الى عرقلة التنفيذ الأمثل لمقتضيات خارطة الطريق المبرمجة في هذا الصدد ومما يوضح ذلك هو المعدل الاجمالي المتدني للإجراءات مكتملة الإنجاز الذي لم يتجاوز سقف 32% إلى غاية شتنبر 2023.

الفقرة الثانية: معيقات مرتبطة بالآليات المؤسسية

فيما يخص الآليات المؤسسية التي خول لها المشرع مقتضيات هامة فيما يخص تتبع وتنفيذ وتقييم التوجهات العامة لسياسية الدولة في مجال اللاتمرکز فقد سجل التقرير مجموعة من الاختلالات يمكن اجمالاً تقسيمها على الشكل التالي:

أولاً: عدم انتظام اجتماعات اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري

علماً أن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري نص على أن تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر²⁰ فقد سجل التقرير عدم انتظام في عقد اجتماعات اللجنة فبعد الفترة الموالية لإصدار ميثاق اللاتمرکز (الفترة 2019-2020) والتي عرفت انتظاماً نسبياً حيث عقدت هذه اللجنة الوزارية ثلاثة عشر اجتماعاً همت المراحل المتعلقة بإعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والمصادقة عليها وتفعيلها.

غير ان الفترة الممتدة ما بين يوليوز 2020 ويونيو 2023 سجلت توقفاً مبرراً عن عقد الاجتماعات ويعزى ذلك إلى تزامن تفعيل محاور خارطة الطريق سالفه الذكر مع فترة الجائحة الصحية²¹، فضلاً عن التغيير الحكومي على إثر الانتخابات التشريعية في أكتوبر 2021 وترتب عن هذا التوقف تأخر في تنزيل مجموعة من الإجراءات اللازمة لتنفيذ مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والمدرجة في خارطة الطريق، ولا سيما إحداث التمثيليات القطاعية والمشاركة. هذا، ولم يتم إعداد التقرير السنوي حول حصيلة أعمال اللجنة والمصادقة عليه، سوى مرة واحدة في يوليوز 2020، كما لم تقم اللجنة بتقييم سياسة اللاتمرکز الإداري بعد انصرام الأجل المحدد ثلاث سنوات لتنزيل هذا الورش وقد استأنفت اللجنة الوزارية، أعمالها ابتداء من 19 يونيو 2023، وصادقت على نقل أو تفويض القرارات المتعلقة بالاستثمار إلى المستوى الجهوي، كما أكدت على الإسراع في إصدار النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بها²².

ثانياً: تأخر في إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة

تعتبر التمثيليات الإدارية المشتركة أولوية، يهدف إحداثها إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستويين الجهوي والإقليمي وتنميط مناهج عملها وحسن التنسيق بينها وتحسين فعالية أدائها والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، فضلاً عن ترشيد النفقات العمومية.

¹⁹- مرسوم رقم 2.22.81 صادر في 8 رمضان 1444 (30 مارس 2023) يتعلق بتفويض السلطة والإمضاء.

²⁰- المادة 41 من المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²¹- جائحة فيروس كورونا في المغرب 2020 هي جزء من الجائحة العالمية لمرض فيروس كورونا 2019 (كوفيد-19) والذي يحدث بسبب فيروس كورونا المرتبط بالمتلازمة التنفسية الحادة الشديدة (SARS-CoV-2) هاته الجائحة كان لها تأثير واضح على السير العادي لمرافق الدولة.

²²- تقرير موضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات- أكتوبر 2023- ص 17.

إلا أنه لم يتم فعليا إحداث هذه التمثيليات سواء على مستوى الجهة أو على مستوى العمالات والأقاليم. ففي سنة 2020 تدارست اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، مجموعة من المقترحات المتعلقة بتجميع القطاعات الحكومية في إطار تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي، غير أن اللجنة لم تحسم في المقترح النهائي الواجب تطبيقه، نظرا لتوقف انعقاد اجتماعاتها إلى حدود 18 يونيو 2023 كما يعزى تأخر إحداث التمثيليات المشتركة من جهة، إلى عدم تملك وترسيخ ثقافة نقل الاختصاصات التقريرية من المركز إلى المستوى اللامركز وقد ترتب عن ذلك، تعدد المصالح اللامركزية التي يتعين على الجهات إشراكها في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية الجهوية، مما يحد من فعالية اتخاذ القرارات حول هذه المشاريع علاوة على ذلك، فإن اللجنة الجهوية للتنسيق المحدثة لدى والي الجهة، تعرف مشاركة عدد كبير من رؤساء المصالح اللامركزية، مما يحد من فعالية التنسيق ويتسبب في هدر الزمن التنموي.

بالإضافة إلى هاته الملاحظات الجوهرية حول أداء اللجنة الوزارية والتأخر الحاصل في إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة سجل التقرير تعثرا على مستوى تفعيل اللجان الجهوية للتنسيق المحدثة لدى والي الجهة والتي تسهر على تحقيق الانسجام والاتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية. ويعزى هذا الأمر لعدم نص المرسوم بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده للمراحل والكيفيات التي يتم فيها إشراك هذه اللجنة خلال إعداد برامج التنمية الجهوية، لكونه دخل حيز التنفيذ قبل صدور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

المطلب الثاني: آفاق اللاتمرکز الإداري ودوره في التنمية الجهوية

بادرت الدولة إلى فتحعدة أورش من بين أهمها إصلاح التدبير الإداري من خلال تبني أسلوب اللاتمرکز الإداري. ولقد أسست لهذا التحول في التدبير عدة مرجعيات تتمثل أساسا في التوجيهات الواردة في الخطب الملكية، والمقتضيات الدستورية إلى جانب مضامين البرنامج الحكومي²³.

يشكل اللاتمرکز الإداري أحد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها ورش الجهوية المتقدمة، باعتباره آلية لتقريب القرار الإداري من الفاعلين المحليين، وضمان نجاعة التدبير العمومي على المستوى الترابي. وقد أضحى هذا الخيار ضرورة ملحة في سياق البحث عن نموذج تنموي جديد قادر على تجاوز اختلالات المركزية المفرطة، وتعزيز العدالة المجالية في توزيع الموارد والفرص. وفي هذا الإطار، يندرج هذا المطلب لتحليل آفاق اللاتمرکز الإداري (الفقرة الأولى) في ضوء الإطار القانوني والمؤسسي الذي يؤطره، واستشراف إمكانيات تفعيله على أرض الواقع بما يواكب متطلبات التنمية المحلية.

كما سيتم التطرق إلى العلاقة الوثيقة بين اللاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة، (الفقرة الثانية) من خلال إبراز كيف أن تفعيل هذا الخيار المؤسسي من شأنه دعم قدرة الجهات على الاضطلاع باختصاصاتها، وتحقيق تنمية مندمجة ومنصفة تنسجم مع الأهداف الكبرى للإصلاح الإداري والتراخي بالمغرب.

الفقرة الأولى: آفاق اللاتمرکز الإداري

من أجل تجاوز مكامن القصور التي كشفها التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات في تنزيل ورش اللاتمرکز الإداري، خلص هذا التقرير إلى رفع مجموعة من التوصيات لرئاسة الحكومة والقطاعات الوزارية المعنية

²³ - صالح العكاوي، اللاتمرکز الإداري آفاق للتنمية والتكامل المجالي، مجلة القانون المدني الاقتصادي والمقارن العدد الأول، سنة 2020 ص. 157.

حسب مجالات تدخل كل منها، وبناء على هاته التوصيات وخلاصات باقي المتدخلين المعنيين بتقييم هذا الورش يمكن استشراف آفاق اللاتمرکز الإداري في ارتباطه بالجهوية المتقدمة

انطلاقاً من مخرجات التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة المنجز من طرف المجلس الأعلى للحسابات وخاصة الجانب المتعلق بتقييم واقع تنزيل اللاتمرکز الإداري تم توجيه مجموعة من التوصيات متعلقة بالأساس بالإطار القانوني والمؤسسي لهذا الورش ويمكن تقسيم هاته التوصيات حسب القطاعات الموجهة لها كالآتي²⁴:

رئاسة الحكومة

تفعيل الإجراءات المبرمجة في خارطة الطريق لتنفيذ الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري وتقييم نتائجه، وكذا توفير الظروف والآليات الملائمة لانتظام عمل اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري.

التسريع بإعداد وإصدار المراسيم المتعلقة بإحداث التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة للدولة وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها وآليات التنسيق بين مكوناتها، لتحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي وضمان حسن التنسيق فيما بينها.

مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بتنظيم القطاعات الوزارية وبالوظيفة العمومية والتعيين في مناصب المسؤولية، لتعزيز تنظيم المديرات الجهوية وتحقيق التوازن بين المستوى المركزي واللامركزي والرفع من جاذبية المناصب على المستوى اللامركزي وتمكين رؤساء المصالح اللامركزة من صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم تسريع وتيرة نقل الاختصاصات ذات الأولوية المتعلقة بالاستثمار إلى المصالح اللامركزة بهدف تسهيل الإجراءات الإدارية للاستثمار وتمكين المستثمرين من إنجازها في ظروف ملائمة، وذلك على أساس جدول عمل محدد يأخذ بعين الاعتبار التنسيق المحكم بين القطاعات الوزارية.

الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة

مراجعة الهياكل التنظيمية المتعلقة بالمصالح المركزية واللامركزة، وملاءمتها مع الاختصاصات المحددة في التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري التي صادقت عليها اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.

وزارة الداخلية

تحديد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة باختصاصات القطاعات الوزارية ذات الصلة بالاختصاصات الذاتية والمشاركة للجهات ووضع مخطط عمل وبرمجة زمنية لملاءمتها بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية

اعتماد مشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية وذلك من خلال وضعه في مسطرة التشريع، للنهوض بالموارد البشرية بالجماعات الترابية واستقطاب الكفاءات على المستوى الترابي وتعزيز التكوين المستمر لفائدة موظفي الجماعات الترابية، والحرص على تضمينه للضمانات الكافية لجعل موظفي الجهات بمنأى عن أي تأثيرات غير موضوعية²⁵.

²⁴- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تفعيل الجهوية المتقدمة مرجع سابق، ص 84.

²⁵- في هذا الصدد أكد وزير الداخلية المغربية عبد الوافي لفتيتاوضح ضمن جوابه عن سؤال برلماني، حول "مطالب موظفات وموظفي الجماعات الترابية" قرب الإفراج عن مشروع قانون بمثابة النظام الأساسي للموارد البشرية بالجماعات الترابية، وكذا

وزارة الاقتصاد والمالية

وضع نظام أساسي ملائم للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع لتمكينها من الرفع من جاذبيتها الاستقطاب موارد بشرية ذات تجربة وخبرة عالية، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجال الترابي التابع لها²⁶.

أما في علاقة اللاتمرکز بالجهوية المتقدمة يعتبر اللاتمرکز الإداري لازمة أساسية لورش الجهوية المتقدمة إذ بدون مؤسسات اللاتمرکز الإداري لا يمكن الحديث عن تطبيق وتفعيل الجهوية المتقدمة، إذ يعتبر حلقة وصل بين الإدارة المركزية وبين المستويات الترابية بمختلف تقسيماتها (جهات، عمالات وأقاليم، وجماعات).

وفي هذا الصدد، يعد إرساء الجهوية المتقدمة من الأوراش المفتوحة لمغرب الحاضر والمستقبل، لما يسمح به بموازة مع اللاتمرکز الإداري من قرب للمواطن المحلي وتشخيص لمتطلباته، ومن إمكانات وأفاق واعدة، لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية واجتماعية متوازنة ومتضامنة ومستدامة بالإضافة إلى ترسيخه لمبادئ الحكامة الجيدة على المستوى الترابي.

إن تفعيل مرامي ميثاق اللاتمرکز الإداري و ربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة ، سوف يؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين الهيئات والمستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة، حيث بموجبه سوف يتم نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا للقيام بمهام معينة عهدت إليهم، و تحويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف الحمل على الإدارات المركزية، و إتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات ، وهذا سيكون نتيجته ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة و اللاتمرکز الإداري، تحت رقابة فعالة و في إطار الآليات القانونية لحكامة ترابية تخول للولاة و العمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة²⁷.

وفي هذا الصدد يعول المغرب على مؤسسة الجهة لتكون قاطرة الباقي الجماعات الترابية في دعم التضامن المجالي وإشراك الساكنة والمجتمع المدني والهيئات الترابية في إعداد مخططات التنمية الاجتماعية، وبأن تساهم في تعزيز آليات الحوار والشراكة والتواصل بين الجماعات، وذلك في أفق التوافق بين مختلف الفاعلين على نموذج تنموي ترابي يراعي توجهات ومبادئ التنمية الوطنية وينبغي قدرات الجماعات من جهة، ويساهم في التقليل من الهشاشة والفوارق الاجتماعية ويعزز السلم الاجتماعي، ويحد من الفلافل الاجتماعية التي تنجم عن تعثر إنجاز مشاريع التنمية التي لهم قضايا الساكنة من جهة أخرى، كما تشكل أيضا الإطار الجغرافي للملائم لتطبيق سياسة اللاتمرکز الإداري، ولتوطين المصالح اللامركزية من تمثيلات إدارية مشتركة وقطاعية، والإطار الذي يوفر للسلطات المركزية مراقبة وتتبع هذه المصالح على العيد الجهة²⁸.

إن العدد المحدود للجهات بالمملكة يشجع على إحداث مصالح لا ممرزة تتوفر على الوسائل المالية والأطر البشرية القادرة على القيام بالمهام المسندة إليها بالشكل الأمثل. وهذا ما لا يمكن أن يتاح للسلطات الحكومية على العبد كل عمالة أو إقليم بالنظر إلى الاكراهات المتعددة المتعلقة بالبنيات التحتية والموارد المالية والبشرية.

الصيغة الأولية لمجموعة من مشاريع المراسيم التطبيقية الخاصة به، من أجل النهوض بالإطار القانوني للموارد البشرية العاملة بالجماعات الترابية وتفعيلا للمضامين الواردة في القوانين التنظيمية المرتبطة بها .

²⁶-التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات- أكتوبر 2023- ص 87.

²⁷ -الزكراوي، محمد، "الجهوية المتقدمة بين حكمة ميثاق اللاتمرکز الإداري ونجاعة مراكز الاستثمار الجهوية" مجلة منازعات الأعمال، سنة 2018، ع. 35، ص 18.

²⁸ -صالح العكوي مرجع سابق ص.180.

الفقرة الثانية: اللاتمرکز الإداري و آفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب

لقد جاء إصدار المرسوم رقم 2-1-618 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26) دجنبر 2018 بميثاق وطني للاتمرکز الإداري في إطار مقارنة ترابية قائمة على اللامركزية وتفعيل ورش الجهوية المتقدمة التي أقرها دستور 29 يوليوز 2011 والاستجابة لحاجيات المتكاثن على المستوى الترابي وتقريب الإدارة من المرتفقين، وهو ما يقود إلى البحث في العلاقة بين اللاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة²⁹، قبل التطرق الدور ميثاق اللاتمرکز الإداري في إرساء التكامل بين المصالح اللامركزية والجماعات الترابية³⁰.

وبالرغم من التحولات والتطورات المهمة التي عرفها نظام اللامركزية بالمغرب من أجل تقريب الإدارة من المواطنين وإشراكهم في تسيير الشأن العام وتحسين جودة الخدمات المقدمة لهم في إطار سياسة تشاركية وتنموية بالدرجة الأولى، فإن نظام عدم التركيز الإداري ظل يعاني حالة من التخلف والجمود سواء على مستوى النصوص المنظمة له أو على مستوى المؤسسات الساهرة على تطبيقه أو على مستوى الإمكانيات المرصودة للتفعيله، وهذا ما كان له تأثير سلبي على الجهود المبذولة من أجل تطوير وتدعيم اللامركزية نظرا للعلاقة التكاملية التي تربط بين هذه الأخيرة ونظام اللاتمرکز الإداري³¹.

وتبرز علاقة الجهوية المتقدمة بميثاق اللاتمرکز الإداري، من خلال سعي هذا الأخير إلى مواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، بتكامل وانسجام مع برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي، وتتولى المصالح اللامركزية على صعيد العمالة أو الإقليم مهام تنفيذ السياسات والبرامج العمومية الحكومية، مع تقديم الدعم والمساعدة اللازمة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها من أجل مساعدتها على الاضطلاع بأدوارها التنموية، وهذا ما يتطلبه خيار الجهوية المتقدمة الذي تبناه المغرب وأقره من خلال دستور 29 يوليوز 2011، فهذا النموذج من الجهوية وفق التصور العالمي يقوم على ثنائية المشاركة في الفعل العمومي وتوازنها، وليس توحيدها بما يؤدي إلى إخفاء التكامل والترابط المطلوب بين التدبير الترابي والسياسات العامة التي يتم إقرارها على المستوى المركزي³²، وعلى هذا الأساس فالجهوية المتقدمة لن تستقيم بدون تمرکز إداري فعال في نطاق حكامه ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل³³.

إن ميثاق اللاتمرکز الإداري يسعى إلى الانتقال من الوضع المتسم باحتكار الإدارات المركزية لمختلف السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية بشكل تتحول معه المندوبيات والمصالح الخارجية إلى مجرد أدوات للتنفيذ الآلي وجمع المعطيات في ظل ضعف الهامش المتاح أمامها لاتخاذ القرارات³⁴، إلى وضع جديد تنتقل فيه المبادرة إلى المصالح

²⁹ عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2000. ص 132.

³⁰ عبد الصمد التريكية: الجهوية المقدمه بالغرب بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري – رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2011 2012 ص 18.

³¹ منية بتلميج: إدارة القرب في المغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات الإصلاح المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101 مزدوج 134 و 135 غشت 2017 ص 101.

³² - Jaouad ARRAS, L'action publique territoriale entre ambition locale et détermination nationale, Remald, n° 134-135, mai-aout 2017, p. 164 :

³³ - Frédéric ROUVILLOIS, La régionalisation marocain et des modèles étrangers, REMALD, série thèmes actuels numéro spécial, N° 71, 2011, p. 74 :

³⁴ - رشيد السعيد: الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد/ة 2010 ص 195.

اللامركزية في تنفيذ السياسات العمومية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي، في إطار نظام للتدبير تتبوأ فيه الجهة مركز الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي. فالجهة بصفتها جماعة ترابية تشكل قاعدة لإعادة النظر في مفهوم الدولة وتحديد اختصاصاتها على المستوى الترابي من جهة، واختصاصات الجماعات الترابية من جهة أخرى، ويهدف هذا التوجه إلى تقليص أعباء الدولة ذات الطابع المحلي أو الجهوي حتى تتفرغ لممارسة وظائفها الأساسية التي تتجسد في التحفيز والتنظيم والمراقبة وإسناد المسؤوليات وتدبير المصالح العمومية وتنشيط التنمية المحلية والوحدات الترابية على مختلف المستويات مع تدعيمها بالموارد العمومية الضرورية. كما يشكل اللاتركيز الإداري وسيلة مجدية لإحلال الحوار المباشر بين الدولة والجماعات الترابية، في ظل ما منحها دستور 2011 والقوانين التنظيمية الخاصة بها من اختصاصات جديدة. والجدير بالذكر في هذا الصدد أن اللاتركيز الإداري كان مطلباً وهدفاً ملحاً منذ المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء في يونيو 1989، بهدف تعزيز دور الدولة محلياً وإقامة توازن حقيقي بين الجماعات الترابية والإدارات اللامركزية. فنجاح اللاتركيز يتطلب من الدولة التزامها محلياً من خلال إدارات لا ممركة ذات اختصاصات فعلية، بحيث يؤدي ذلك إلى إقامة حوار مجدي وبناء بين المنتخبين المحليين، وبين ممثلي الدولة المحليين، وإنشاء علاقات أوثق بين الدولة والجماعات الترابية، أي تحقيق التكامل المطلوب بين المؤسسات اللامركزية والمصالح اللامركزية في إطار جهوي كنمط لتسيير وتنظيم الإدارة وأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية الاجتماعية لتجاوز معضلة الفوارق المجالية والتباينات البنيوية³⁵.

إلى جانب ذلك يعتبر اللاتركيز الإداري ركيزة أساسية لإرساء التكامل بين المصالح اللامركزية والجماعات الترابية حيث أكد الدستور المغربي لـ 29 يوليوز 2011 على الخيار الجهوي، ووضع مجموعة من الأسس والمرتكزات التي تهدف إلى ترسيخ الديمقراطية التشاركية والحكمة وربط المسؤولية بالمحاسبة وتعزيز أدوار المجتمع المدني على مستوى مواكبة وبلورة السياسات العمومية. وتستهدف هذه الأخيرة الاستجابة لحاجيات الإدارة والمواطن، وتطوير هياكل الدولة وتحديث الإدارة مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي كأحد أهم الركائز التي تستند عليها التنمية المستدامة وذلك في إطار النهوض بالمرفق العام والتفعيل الجيد لتوجهات السياسات العمومية.

وتفعيلاً لخيار اللامركزية واللاتركيز فإن السياسات العمومية على المستوى الجهوي أضحت تشكل أهم شكل من أشكال التدبير الترابي المعتمدة، وذلك في إطار الجهوية المتقدمة كإطار عام وتوجه حاسم للدولة المغربية في تنظيمها الترابي الذي يؤهل لضبط ورصد وتقييم السياسات العمومية وعلاقة السلطة بالإدارة والمواطن وفق المفهوم الجديد للسلطة، ومن خلال تخطي الدور الاعتيادي للإدارة والمؤسسات العمومية نحو نهج نمط رشيد في التدبير العمومي. خصوصاً وأن البعد الترابي للمملكة كما سطره الدستور يقوم في جوهره على الديمقراطية التشاركية، حيث يسعى إلى تعبئة مختلف الفاعلين للمساهمة في بلورة مشاريع تنموية وفق سياسة شاملة مكرسة للتنمية المندمجة في سياق الحكامة الجيدة³⁶.

إن التنظيم الترابي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، كما كرس ذلك دستور 2011، يقسم الجماعات الترابية إلى مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات. وحيث أن الجماعات الترابية تتوخى تنزيل السياسات العمومية في مجال ترابها، فإنها تستفيد أساساً من التقسيم المذكور أعلاه، في ظل استقلالية كل جماعة عن الأخرى،

³⁵- عبد الواحد مبعوث: التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، مرجع سابق، ص 296.

³⁶- محمد أولاد الحاج: الجهة والجهوية المتقدمة قراءة مقارنة بين القانون رقم 4796 والقانون التنظيمي 111.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 126 - 127 يناير أبريل 2016، ص 174.

بحيث لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى وفق ما ينص عليه الدستور³⁷، وتستفيد أيضا من البعد المحلي في تدبير شؤون ترابها وفق ما تقتضيه الاختيارات الثابتة للدولة، من ضرورة إشراك المواطنين في خلق وتدبير السياسات العمومية وتعزيز حضور المرأة والدفع بها للمشاركة المنتجة والفاعلة وضمان حضورها وفق مقاربة النوع مع الاعتماد على الحكامة الجيدة والمنهجية الديمقراطية في الاشتغال.

إذا كان تدبير الشأن الترابي من خلال تعزيز اللامركزية واللاتمرکز، أدى إلى توسيع اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية بناء على مبدأ التفريع، وذلك باختصاصات مزدوجة، اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة لها من الدولة وأخرى تتشارك فيها مع الدولة، في سبيل تطبيق فعال و مدمج للسياسات العمومية يروم تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، فإن ميثاق اللاتمرکز الإداري جاء ليواكب التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة والعمل على ضمان نجاعته وفعالته عبر تعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، وعلى رأسها الجماعات الترابية، وذلك من خلال تفعيل آليات الشراكة والتعاون فيما بينها، ودعمها ومواكبتها في انجاز برامجها ومشاريعها التنموية، والعمل على ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها بما يؤدي إلى ضمان فعاليتها ونجاعتها، وتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين³⁸.

كما يعتبر اللاتمرکز الإداري تنظيما مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وهو آلية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي ويهدف إلى تمكين المصالح اللامركزية من السلط والوسائل والاعتمادات اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها على المستوى الترابي واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة". وتعد الجهة كأعلى مستوى من التنظيم الترابي الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسات الوطنية في مجال اللاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، وبما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى الترابي.

وعلى هذا الأساس جاءت دعوة ولتمكين الجهة من دورها في تنزيل السياسات العمومية فقد منحها الدستور ضمانات من جملتها مبدأ التفريع الذي منح للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها، ومكنها من سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها في هذا الشأن. كما حدد لها الدستور الموارد المالية الضرورية المكونة من موارد مالية ذاتية وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة وجعل كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجماعات الترابية مقرونا بتحويل الموارد المطابقة له. كما أكد القانون التنظيمي 111.14 على مبدأ التدبير التشاركي في تنزيل السياسات العمومية على المستوى الترابي حيث نصت المادة 90 منه على أنه "يتعين على الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية أو تلك التي تم التعاقد بشأنها". وقد جاء ميثاق اللاتمرکز الإداري ليجعل من التوطين الترابي للسياسات العمومية أحد أهداف الأساسية، وهو ما يتطلب أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد وتنفيذ وتقييم هذه السياسات.

³⁷- انظر الفصل 143 من الدستور المغربي الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011 الجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

³⁸- المادة 7 من المرسوم رقم 217.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26) ديسمبر (2018)، بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري. 9788 صادر في الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27) ديسمبر 2018.

إذا كان ورش اللاتمرکز الإداري قد أضجى خيارا استراتيجيا لتأهيل الإدارة الترابية وتحديث أساليب اشتغالها، فإن تحقيق التنمية الجهوية المنشودة يظل رهينا بمدى تفعيل هذا الخيار على أرض الواقع، في تكامل وتناسق مع مشروع الجهوية المتقدمة. ذلك أن نقل السلط والاختصاصات والوسائل من المركز إلى المصالح اللاممركزة.

خاتمة:

يكتسي نظام اللاتمرکز الإداري أهمية بالغة داخل التنظيم الإداري، حيث يعتبر وسيلة مثلى لتقريب الإدارة من المواطنين، وإطارا ملائما لتعزيز وتفعيل أداء الإدارة الترابية، هو الأمر الذي يجعل منه رهانا أساسيا في طريق إصلاح الإدارة وتحديثها لتكون دعامة رئيسية من دعائم التنمية الترابية.

وبالتالي فالاهتمام باللاتمرکز الإداري شكل دائما أحد ركائز العمل الإداري بالمغرب، منذ حصوله على الاستقلال حيث حظي بمكانة خاصة من لدن الفاعل الرسمي وشكل أهمية متميزة في الخطاب السياسي، نظرا للدور الهام الذي يقوم به للوصول إلى الفعالية والنجاعة والرفع من مستوى التدبير العمومي المحلي.

كما يقوم هذا التوجه أيضاً على ملائمة نظام اللاتمرکز الإداري مع برامج الجيل الجديد للتنمية الترابية، بما يضمن انسجام السياسات العمومية مع حاجيات المجالات الترابية ومتطلباتها، ويعزز فعالية التدخلات العمومية، ويحقق تنمية مستدامة ومندمجة تستجيب لتطلعات الساكنة المحلية.

ويرمي هذا كله إلى مواكبة الجهوية المتقدمة والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق العدالة المجالية عبر تحفيز الاستثمار وخلق فرص الشغل، والرفع من جودة الخدمات الاجتماعية وتقريب الخدمات العمومية إلى المرتفقين ومجالية السياسة العمومية والتدخلات العمومية.

وتتمثل أهم مرتكزات هذا المرسوم في اعتبار الجهة الفضاء الترابي الملائم البلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى الترابي.

لائحة المراجع:

الكتب:

- ادريس جردان " تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب " الطبعة الأولى 2014.
- الأطروحات الجامعية:
- هشام الهدار، اللاتمرکز الإداري بالمغرب بين المعيقات المتنوعة والمطالب المتعددة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2024/2023.
- رشيد اجلاب، دور اللاتمرکز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة السنة الجامعية 2016-2015.
- عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2000.
- الرسائل الجامعية:
- عبد الصمد الركيك: أفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري " رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2011-2012.

المقالات العلمية:

- صالح العكاوي، اللاتمرکز الإداري أفاق للتنمية والتكامل المجالي، مجلة القانون المدني الاقتصادي والمقارن العدد الأول، سنة 2020.
- محمد ملاح، أثر اللاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 15، السنة 2019.
- علي قاسمي التمساني: الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مجلة مسالك، عدد مزدوج 21-22، 2012.
- الزكراوي، محمد. " الجهوية المتقدمة بين حكامه ميثاق اللاتمرکز الإداري ونجاعة مراكز الاستثمار الجهوية " مجلة منازعات الأعمال، سنة 2018.
- منية بتلميح: إدارة القرب في المغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات الإصلاح المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101 مزدوج 134 و 135 غشت 2017.
- رشيد السعيد: الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عددة/2010.
- محمد أولاد الحاج: الجهة والجهوية المتقدمة قراءة مقارنة بين القانون رقم 96/47 والقانون التنظيمي 111.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 126 – 127 يناير أبريل 2016.
- فوزي أحمد ابراهيم حتوت " التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري –دراسة مقارنة- مجلة القضائية العدد الرابع عشر، شوال 1439 هـ.
- النصوص التشريعية:

الدستور:

- الدستور المغربي الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011 الجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011.

القوانين التنظيمية:

- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر بتاريخ 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادر بتاريخ 26 يوليو 2015.

المراسيم:

- مرسوم رقم 2.22.81 الصادر بتاريخ 30 مارس 2023 يتعلق بتحديد قواعد تفويض السلطة والامضاء الجريدة الرسمية عدد 7187 بتاريخ 2023/03/30.

- مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركز الإداري الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019) ص 242.

- المرسوم رقم 217.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018)، بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري. 9788 صادر في الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018).

- مرسوم رقم 2-77-738 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات .

القرارات:

- قرار لوزير الداخلية رقم 2757.21 صادر في 14 من ربيع الأول 1443 (21 أكتوبر 2021) بتقويض الإمضاء والمصادقة على الصفقات الجريدة الرسمية عدد 7039 بتاريخ 9 ربيع الآخر 1443 الموافق 15 يوليو 2021 ص 9092.

التقارير:

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي، حول تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023.

المواقع الالكترونية:

- <https://www.mmsp.gov.ma/sites/default/files/publications/Guide> تاريخ الاطلاع 2026/05/02 الساعة

17:31.

المراجع الأجنبية:

- Jaouad ARRAS, L'action publique territoriale entre ambition locale et détermination nationale, Remald, n° 134-135, mai-aout 2017

- Frédéric ROUVILLOIS, La régionalisation marocain et des modèles étrangers, REMALD, série thèmes actuels numéro spécial, N° 71, 2011.

المساهمة المغربية في مجال مكافحة الإرهاب

في إطار التعاون العربي والغربي: دراسة تحليلية

Morocco's Contribution to Counterterrorism within the Framework of Arab and Western Cooperation: An Analytical Study

DOUHBI Rachid

Doctor of Public Law,

Tetouan, Abdelmalek Essaadi University, Tangier.

رشيد دوهبي

دكتور في القانون العام،

جامعة عبد الملك السعدي بطنجة.

Abstract:

مستخلص:

This study examines Morocco's contribution to counterterrorism within the framework of international and regional efforts aimed at strengthening international peace and security. It highlights that, since the Casablanca attacks of 2003, Morocco has adopted a comprehensive approach combining security, judicial, diplomatic, and developmental dimensions. At the Arab level, Morocco has contributed to strengthening mechanisms of joint Arab action and enhancing security and judicial cooperation. Internationally, it has reinforced its partnerships with the European Union and the United States in intelligence sharing, security training, and combating transnational terrorism. The study concludes that the Moroccan experience represents a successful regional model based on the integration of security, international cooperation, and institutional reforms.

تتناول هذه الدراسة المساهمة المغربية في مكافحة الإرهاب في إطار الجهود الدولية والإقليمية الرامية إلى تعزيز الأمن والسلم الدوليين، وتبرز أن المغرب منذ أحداث الدار البيضاء سنة 2003 اعتمد مقاربة شمولية تجمع بين الأبعاد الأمنية والقضائية والدبلوماسية والتنمية. وعلى المستوى العربي ساهم في دعم آليات العمل العربي المشترك وتطوير التعاون الأمني والقضائي. أما دوليا فقد عزز شراكته مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في مجالات تبادل المعلومات والتكوين الأمني ومكافحة الإرهاب العابر للحدود، وتخلص الدراسة إلى أن التجربة المغربية تمثل نموذجا إقليميا ناجحا يقوم على التكامل بين الأمن والتعاون الدولي والإصلاحات المؤسسية.

Keywords :

الكلمات المفتاحية:

Counter Terrorism -Security Cooperation- International Security- Violent Extremism.

مكافحة الإرهاب – التعاون الأمني- الأمن الدولي- التطرف العنيف.

مقدمة

أضحى الإرهاب خلال العقود الأخيرة من أبرز التحديات الأمنية والاستراتيجية التي تواجه المجتمع الدولي، بالنظر إلى ما شهده من تطور نوعي على مستوى أساليبه ووسائله ومجالات انتشاره. فبعد أن كان يُنظر إليه باعتباره ظاهرة محلية أو إقليمية مرتبطة بظروف سياسية واجتماعية محددة، تحول بفعل العولمة والثورة التكنولوجية وتنامي شبكات الاتصال الحديثة إلى تهديد عابر للحدود قادر على استهداف أمن الدول واستقرار المجتمعات ومصالحتها الحيوية في مختلف أنحاء العالم، وقد ساهمت هذه التحولات في بروز ما أصبح يعرف بعولمة الإرهاب، حيث لم تعد التنظيمات الإرهابية تقتصر على نطاق جغرافي معين، بل أصبحت تعتمد شبكات دولية معقدة للتجنيد والتمويل والتخطيط والتنفيذ، مستفيدة من التطور المتسارع في وسائل الاتصال والمعلومات والتكنولوجيا الحديثة.

وأمام تنامي هذه الظاهرة واتساع تداعياتها الأمنية والسياسية والاقتصادية والإنسانية برز إدراك دولي متزايد بأن مكافحة الإرهاب لم تعد مسؤولية دولة بعينها وإنما أصبحت مسؤولية جماعية تقتضي تعزيز التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين الدوليين والإقليميين، ومن ثم شهد العالم خلال العقود الأخيرة زخما غير مسبوق في مجال إبرام الاتفاقيات الدولية والإقليمية وتطوير آليات تبادل المعلومات الاستخباراتية وتعزيز التعاون الأمني والقضائي وتنسيق الجهود الرامية إلى تجفيف منابع الإرهاب وملاحقة شبكاته العابرة للحدود، وقد تعزز هذا التوجه بشكل أكبر عقب الهجمات الإرهابية التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية في 11 سبتمبر 2001 والتي شكلت نقطة تحول كبرى في إدراك المجتمع الدولي لطبيعة التهديد الإرهابي وأبعاده العالمية.

وفي هذا السياق الدولي المتسم بتعاظم التحديات الأمنية انخرطت المملكة المغربية بشكل فعال في الجهود الدولية والإقليمية الرامية إلى مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف انطلاقا من قناعتها الراسخة بأن الأمن والاستقرار يشكلان شرطا أساسيا لتحقيق التنمية وضمان السلم الاجتماعي، وقد تعزز هذا التوجه بشكل ملحوظ عقب الأحداث الإرهابية التي شهدتها مدينة الدار البيضاء في 16 ماي 2003 والتي شكلت منعطفًا حاسمًا في السياسة الأمنية المغربية حيث دفعت السلطات العمومية إلى اعتماد مقاربة شاملة ومتعددة الأبعاد لمواجهة الإرهاب تجمع بين البعد الأمني والقانوني والقضائي وبين الأبعاد الوقائية والتنموية والفكرية والدينية.

وانطلاقا من التزامها بالمساهمة في صيانة الأمن والسلم الدوليين باعتبارهما من المقاصد الأساسية التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة عملت المملكة المغربية على الانضمام إلى مختلف الاتفاقيات والصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب كما حرصت على تعزيز تعاونها الثنائي ومتعدد الأطراف مع العديد من الدول والمنظمات الإقليمية والدولية، وقد شمل هذا التعاون مجالات متعددة من بينها تبادل المعلومات

والخبرات الأمنية والتنسيق القضائي وتدريب الكفاءات ومكافحة تمويل الإرهاب فضلا عن المساهمة في المبادرات الدولية الرامية إلى تعزيز الأمن والاستقرار على المستويين الإقليمي والدولي.

وتكتسي التجربة المغربية أهمية خاصة بالنظر إلى خصوصية موقع المغرب الجيوسياسي وانتماءاته العربية والإفريقية والمتوسطة الأمر الذي مكنه من الاضطلاع بدور محوري في بناء جسور التعاون بين مختلف الفضاءات الإقليمية والدولية في مجال مكافحة الإرهاب، كما أن المقاربة المغربية تميزت بتبني رؤية شمولية تعتبر أن مكافحة الإرهاب لا يمكن أن تقتصر على المعالجة الأمنية الصرفة بل تستوجب أيضا معالجة الأسباب العميقة المؤدية إلى التطرف من خلال تعزيز التنمية البشرية وترسيخ قيم الاعتدال والوسطية وتحصين المجتمع ضد مختلف أشكال التطرف والعنف

وتعتمد هذه الورقة على المنهج التحليلي باعتباره الأنسب لتفسير مرتكزات المقاربة المغربية في مكافحة الإرهاب وتقييم أبعادها المختلفة، مع الاستعانة بالمنهج الوصفي لرصد تطور هذه المقاربة ومكوناتها المؤسسية والعملية. وتنطلق من إشكالية مركزية تركز على رصد حدود مساهمة المقاربة المغربية الشمولية في مكافحة الإرهاب، القائمة على التكامل بين البعد الأمني والأبعاد التنموية والفكرية، في تعزيز فعالية الجهود الوطنية وترسيخ التعاون الإقليمي والدولي؟

وعليه تطرح هذه الإشكالية جملة من التساؤلات المركزية من أبرزها:

ما هي أهم مظاهر وأبعاد المساهمة المغربية في الجهود الإقليمية والدولية لمكافحة الإرهاب؟ وكيف وظف المغرب آليات التعاون العربي والغربي لتعزيز فعالية سياساته الأمنية في هذا المجال؟

وإلى أي حد ساهم التنسيق الأمني والقضائي وتبادل المعلومات والخبرات في الحد من التهديدات الإرهابية؟ ثم ما حدود المقاربة الأمنية في مواجهة الإرهاب، وما مدى أهمية المقاربات الوقائية والتنموية في بناء استراتيجية مستدامة لمكافحة هذه الظاهرة؟

وللإجابة على هذه الأسئلة سيتم تحليل هذا الموضوع من خلال المحورين التاليين:

أولا: التعاون المغربي-العربي في مجال مكافحة الإرهاب

ثانيا: التعاون المغربي-العربي في مناهضة الإرهاب

أولاً:

التعاون المغربي-العربي في مجال مكافحة الإرهاب

يأتي التعاون العربي في مجال مكافحة الإرهاب في إطار إدراك الدول العربية لأهمية مواجهة هذه الظاهرة بشكل جماعي، لأن المواجهة الفردية لن تكون ذات أثر فعال، خصوصاً بعدما أصبحت المنظمات الإرهابية عبارة عن شبكات عنكبوتية، الأمر الذي جعل المغرب وباقي الدول العربية الأخرى ينخرط مبكراً في الاستراتيجية العربية لمواجهة الإرهاب، من هذا المنطلق نتساءل عن مستويات العمل العربي المشترك لمواجهة الإرهاب؟

1- دور مجلس وزراء الداخلية العرب

يعد مجلس وزراء الداخلية العرب أحد المحاور الأساسية لعملية التنسيق العربي-العربي في مواجهة الإرهاب، وقد نشأت فكرة المجلس خلال المؤتمر الوزاري الأول لوزراء الداخلية العرب الذي عقد بالقاهرة عام 1977، حيث صادق المؤتمر الثالث المنعقد بالرياض عام 1982 على النظام الأساسي للمجلس بعد عرضه على مجلس الجامعة العربية، وقد عقد المجلس أول قمة له في الدار البيضاء في دجنبر¹ 1982، مما يؤكد مدى الاستعداد المغربي الدائم للنهوض بالشؤون العربية والمساهمة في رفاهية واستقرار وأمن المنطقة العربية.

ومع تصاعد موجة الإرهاب في عدد من الدول العربية خصوصاً مصر وتونس، تنامت الجهود العربية للتصدي لجرائم الإرهاب وكانت بداية التعاون الحقيقي في الاجتماع العاشر للمجلس في يناير 1993، اقترحت فيه مصر ضرورة وضع استراتيجية أمنية عربية خاصة لمواجهة الإرهاب (أ)، كما تم التوقيع من طرف وزراء الداخلية العرب لنفس الغرض، على الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب (ب).

أ- الاستراتيجية الأمنية العربية

أقر مجلس وزراء الداخلية العرب في دورته الثانية التي انعقدت بالعراق، بقراره رقم 18 بتاريخ 7 دجنبر 1983 الاستراتيجية الأمنية العربية التي تهدف إلى تحقيق التكامل الأمني العربي، ومكافحة الجريمة

¹ - أحمد محمد رفعت، صالح بكر الطيار، الإرهاب الدولي، مركز الدراسات العربي الأوروبي باريس 1998، ص: 252.

بكل أشكالها وصورها القديمة والمستحدثة والحفاظ على أمن الوطن العربي، وحمايته من المحاولات العدوانية للإرهاب والتخريب الموجه من الداخل والخارج.²

وللغاية نفسها أصدر مجلس جامعة الدول العربية في 1988، قرارا بتشكيل لجنة من ممثلي الدول العربية وبمشاركة الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، لوضع تصور عربي مشترك يحدد الأبعاد والأحكام والسياسات التي ينبغي أن يستند إليها تحديد مفهوم الإرهاب والتمييز بينه وبين نضال الشعوب من أجل التحرير، خصوصا بعد نجاح مصر وتونس والمغرب في إدراج الإرهاب لأول مرة على جدول أعمال المجلس، وقد جاء هذا التطور بعد تحول بعض الدول عن موقفها المتحفظ بشأن الجماعات السياسية المستترة بالدين.³

وتبعاً لذلك انعقد المجلس في اجتماعه التاسع بتونس في يناير 1992، الذي تضمن بيانه الختامي ما يلي:

- إدانة كل أعمال وطرق وممارسات الإرهاب أيما كان مصدرها وأيما كانت أسبابها وأغراضها.

- تعزيز التعاون بين الدول العربية، في مجال تبادل المعلومات حول أنشطة وجرائم الجماعات والمنظمات الإرهابية، وقياداتها وعناصرها، وذلك وفقاً للقوانين والإجراءات الداخلية لكل طرف.

- تدعيم التعاون والتنسيق الثنائي، أو المتعدد الأطراف بين دول الجوار التي تعاني من مشاكل جرائم الإرهاب بصورة متشابهة أو مشتركة.⁴

وقد ساهم المغرب بانتظام في جهود التعاون العربي ولاسيما في اعتماد مجلس وزراء الداخلية العرب في دورته الثالثة عشر (يناير 1996)، مدونة سلوك للدول أعضاء المجلس لمكافحة الإرهاب، وقد عبرت المدونة عن القلق العميق الذي يساور الدول العربية من استمرار الأعمال الإرهابية بجميع أشكالها والاقتناع بضرورة مكافحتها وفق أحكام الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية والعربية كما تؤكد هذه المدونة على ضرورة التمييز بين الإرهاب والنضال المشروع للشعوب من أجل تقرير المصير والتحرر الوطني.⁵

² - أعمال ندوة الإرهاب والعولمة، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الطبعة الأولى 1423/2002.

³ - أحمد محمد رفعت، صالح بكر الطيار، المرجع السابق، ص: 253-254.

⁴ - عبد الصمد سكر، التعاون الدولي الأمني في مكافحة الجرائم المعاصرة، القاهرة 1998 ص: 132.

⁵ - أعمال ندوة الإرهاب والعولمة، المرجع السابق، ص: 196.

أما المادة الخامسة من هذه المدونة، فقد أكدت على ضرورة وأهمية تعزيز التعاون فيما بين الدول الأعضاء وتقديم المساعدات المتبادلة في مجال إجراءات التحري والقبض على الأشخاص الهاربين المتهمين بجرائم إرهابية ومحاكمتهم أو تسليمهم، وقد وقع المغرب على مدونة السلوك الخاصة بمكافحة الإرهاب من طرف وزير الداخلية.

إلى جانب هذه الخطوة الهامة، أقر مجلس وزراء الداخلية العرب في يناير 1998، الاستراتيجية العربية لمكافحة الإرهاب، حيث كان المجلس قد قرر في دورته الثالثة عشر عام 1996 تشكيل لجنة عمل تسند إليها مهمة وضع الصيغة النهائية لمشروع الاستراتيجية العربية لمكافحة الإرهاب، وتهدف هذه الاستراتيجية إلى الدفاع عن الصورة الحقيقية للعروبة والإسلام، والحفاظ على أمن واستقرار العالم العربي، وتوفير أمن الفرد داخله وضمان أمن شخصه، حرته، حقوقه وممتلكاته⁶، وتركز هذه الاستراتيجية على التدابير الوقائية وعلى تحديث التشريعات وتضمينها تجرماً للأنشطة الإرهابية وعقوبات رادعة لها، وعلى تحديث جهاز الأمن وتطوير أساليب عمله بزيادة تبادل المساعدات القانونية والقضائية والشرطية.

وما تنبغي الإشارة إليه أيضاً هو أن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التي تم اعتمادها في 1998، تعتبر برنامجاً شاملاً وناجعاً لمكافحة الإرهاب، شريطة تفعيل كل مقتضياتها، فما هي إذن استراتيجية هذه الاتفاقية لمكافحة الإرهاب؟

ب- الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب

في خطوة تعد الأولى من نوعها على صعيد العمل العربي المشترك في مجال مكافحة الإرهاب، تم في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة يوم الأربعاء 22 مارس 1998 التوقيع على الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، والتي تعتبر نقلة نوعية رائدة في نطاق الجهود التي يبذلها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب لمحاربة ظاهرة الإرهاب، التي أصبحت تهدد أمن وسلامة البلدان والشعوب العربية بشكل متزايد⁷.

ورغم أن المغرب كان من الدول السباقة إلى التوقيع على هذه الاتفاقية من طرف وزير الداخلية والعدل نيابة عن المملكة المغربية، في نفس تاريخ إيداعها بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية أي في 22

⁶- عبد الصمد سكر، المرجع السابق ص: 140-141.

⁷- أعمال ندوة الإرهاب والعولمة، المرجع السابق، ص: 199.

مارس 1998، إلا أنه لم يصادق عليها بصفة نهائية إلا في 22 نونبر 2001⁸، أي بعد أحداث 11 شتنبر 2001 التي جعلت مكافحة الإرهاب تصير ثقافة القرن الجديد.

وفيما يتعلق بجوانب التعاون العربي في مجال الأمن فقد تضمن الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الاتفاقية: أسس التعاون العربي لمكافحة الإرهاب والتي يمكن إجمالها كالتالي:

- تدابير منع ومكافحة الإرهاب: تتعهد الدول حسب المادة الثالثة من الفرع الأول بعدم تنظيم أو تمويل أو ارتكاب الأعمال الإرهابية أو الاشتراك فيها، والتزاما بذلك ستعمل على الحيلولة دون اتخاذ أراضيها مسرحا لتخطيط أو تنفيذ الجرائم الإرهابية، تعزيز أنشطة الإعلام الأمني وتنسيقها مع الأنشطة الإعلامية في كل دولة وفقا لسياستها الإعلامية، تطوير وتعزيز الأنظمة المتصلة بإجراءات المراقبة وتأمين الحدود والمنافذ لمنع حالات التسلل منها... إلخ.

- التعاون العربي لمكافحة الإرهاب (الفرع الثاني من الفصل الأول من الاتفاقية): وذلك عن طريق تبادل المعلومات حول أنشطة وجرائم الجماعات الإرهابية وقياداتها وعناصرها وأماكن تركزها وتدريبها ووسائل ومصادر تمويلها... وكذا من خلال تبادل الخبرات من دراسات وبحوث خاصة بمكافحة الإرهاب، توفير المساعدات الفنية المتاحة لإعداد برامج أو عقد دورات تدريبية مشتركة.

- التعاون في المجال القضائي: حيث تتعهد الدول المتعاقدة بتسليم المتهمين أو المحكوم عليهم في الجرائم الإرهابية المطلوب تسليمها من أي من هذه الدول، كما يمكن لكل دولة متعاقدة أن تطلب من أية دولة أخرى متعاقدة، القيام في إقليمها نيابة عنها بأي إجراء قضائي متعلق بدعوى ناشئة عن جريمة إرهابية⁹.

إن هذه الاتفاقية تحتوي على قواعد عمل، وأسس تنظيمية وقانونية تعتبر إنجازا في محاصرة ظاهرة الإرهاب والحد من انتشارها، كما تشكل خلاصة الفكر العربي الأمني والقضائي، ألا أن المشكلة تكمن في عدم تفعيل بنود هذه الاتفاقية بنفس القوة والثبات التي تم بها التوقيع عليها، وهذه هي أزمة العالم العربي بكل مكوناته، يسارع إلى التوقيع والمصادقة على العديد من الاتفاقيات والمعاهدات تاركا إياها في الرفوف للذكرى فقط.

⁸ - نشرت في الجريدة الرسمية رقم 4992 الصادر يوم الخميس 4 أبريل 2002.

⁹ - أنظر النص الكامل للاتفاقية في الملحق.

2- دور مجلس وزراء العدل العرب

كانت بداية اهتمام مجلس وزراء العدل العرب-الذي يعتبر المغرب عضوا فاعلا فيه منذ تأسيسه في إطار جامعة الدول العربية-بقضية الإرهاب سنة 1993، حيث دعا المجلس في اجتماعه التاسع في أبريل من ذلك العام إلى ضرورة صياغة اتفاقية عامة لمنع التطرف، وقد تم تشكيل لجنة فنية تحت إشراف المجلس تتولى إعداد مشروع هذه الاتفاقية بالتعاون مع اللجنة الفنية التي تم تشكيلها من قبل وزراء الداخلية العرب، وقد أفرزت مجهودات هاتين اللجنتين ما يعرف بالاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التي تم التوقيع عليها من طرف وزراء الداخلية والعدل العرب بتاريخ 22 مارس 1998 بالقاهرة¹⁰.

إن مكافحة الإرهاب تعتبر من صلب انشغالات وزارات العدل خصوصا فيما يتعلق بتنسيق جهود التعاون القضائي فيما يخص إجراءات التسليم والإقامة القضائية التي تشرف عليها وزارة العدل من بدايتها إلى نهايتها الأمر، الذي يؤكد مدى حاجة الدول العربية في مجال مكافحة الإرهاب إلى تعاون وزارات العدل فيما بينها خاصة فيما يتعلق بتبسيط وتسريع وثيرة الإجراءات القضائية المتصلة بالإرهاب¹¹، ومما يزيد من الحاجة إلى مجهودات هذه الوزارات، هو أن الاتفاقية العربية الخاصة بمكافحة الإرهاب-السالفة الذكر- ركزت في استراتيجيتها لمكافحة الإرهاب على تكثيف التعاون بين الدول المتعاقدة في المجال القضائي، وإلى جانب مجهودات المجلس السالف الذكر نجد مجلس وزراء الإعلام العرب الذي لا يقل دوره في مجال مكافحة الإرهاب عن سابقه، وقد كانت البداية الحقيقية للتعاون العربي في مجال مكافحة الإرهاب عبر وسائل الإعلام منذ 1993 عندما ناقشت اللجنة الدائمة للإعلام العربي-التي يعتبر المغرب عضوا فيها منذ 1980-تقريراً هاماً تحت عنوان "دور الإعلام العربي إزاء ظاهرة التطرف والإرهاب"¹²، والذي تم تفعيله في الدورة 26 لهذه اللجنة في يناير 1994 التي عقدت بالقاهرة حيث قرر مجلس وزراء الإعلام ضرورة وضع آليات عملية لمواجهة التطرف، ومن أبرزها توعية الرأي العام داخل الوطن العربي وخارجه بمخاطر الإرهاب وتبصير المجتمعات العربية من خلال مواد إعلامية مسموعة ومقروءة بمسؤولياتها نحو حماية الأجيال الناشئة من السقوط في براثن الإرهاب مع التأكيد على ضرورة التنوير الديني لتقديم الإسلام في صورته

¹⁰- أحمد محمد رفعت، صالح بكر الطيار، المرجع السابق، ص: 256-257.

¹¹- أعمال ندوة الإرهاب والعولمة، المرجع السابق، ص: 206-207.

¹²- أعمال ندوة الإرهاب والعولمة، المرجع السابق، ص: 209.

الصحيحة السمحة بعيدا عن روح التعصب، وأخيرا تكثيف البرامج الإعلامية التي تبرز خطورة الإرهاب على المكونات الرئيسية للاقتصاد العربي¹³.

وفي 4 شتنبر 1995 عقد أول مؤتمر للإعلام الأمني العربي في تونس، الذي يعتبر نقلة نوعية في مجال تدعيم التعاون العربي في مجال مكافحة الإرهاب، حيث أقر هذا المؤتمر استراتيجية إعلامية عربية للتوعية الأمنية، من خلال تعزيز أنشطة الإعلام الأمني وتنسيقها مع الأنشطة الإعلامية في كل دولة.

وفقا لسياستها الإعلامية، وذلك بغية كشف أهداف الجماعات والتنظيمات الإرهابية، وإحباط مخططاتهم وبيان مدى خطورتها على الأمن والاستقرار، وكذا من خلال إنشاء قاعدة بيانات لجمع وتحليل المعلومات الخاصة بالعناصر والجماعات والحركات الإرهابية مع العمل على تحديث هذه الأجهزة بين الفينة والأخرى¹⁴.

نافلة القول إن الدول العربية وعلى رأسها المغرب، تكون دائما سباقة إلى عقد الاجتماعات وإبرام الاتفاقيات وتنظيم المؤتمرات والندوات، إلا أنها في المقابل تتأخر في تفعيل مقتضيات هذه النصوص، فالمغرب مثلا وقع على الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب في سنة 1998، إلا أنه لم يصادق عليها إلا سنة 2001 في إطار الحملة الدولية لمكافحة الإرهاب التي تزعمتها أمريكا بعد أحداث 11 شتنبر التي استهدفتها.

ويتضح من خلال استعراض آليات التعاون العربي في مجال مكافحة الإرهاب أن المغرب اضطلع بدور فاعل في بلورة وتعزيز العمل العربي المشترك، سواء عبر مساهمته في إعداد الاستراتيجيات الأمنية العربية، أو انخراطه في الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، أو مشاركته في جهود التنسيق الأمني والقضائي والإعلامي. وقد أسهمت هذه الآليات في إرساء إطار مؤسساتي وقانوني للتعاون العربي، وتعزيز تبادل المعلومات والخبرات وتنسيق الجهود الوقائية والزجرية. غير أن فعاليتها ظلت محدودة بفعل تفاوت الإرادة السياسية بين الدول العربية، وتباين التشريعات الوطنية، وضعف آليات التنفيذ والمتابعة، فضلا عن بطء تفعيل الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقيات والاستراتيجيات العربية. وعليه، فإن نجاح التعاون العربي في مكافحة الإرهاب يظل رهيناً بالانتقال من مرحلة إقرار النصوص والآليات إلى مرحلة التنفيذ الفعلي، وتعزيز التنسيق العملي والقضائي بما يواكب تطور التهديدات الإرهابية العابرة للحدود.

¹³- الرفاعي طاهر فلوس، التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية 2000، ص: 37.

¹⁴- الرفاعي طاهر فلوس، المرجع السابق، ص: 39.

ثانياً:

التعاون المغربي-الغربي في مناهضة الإرهاب

إن امتدادات المغرب الإفريقية، الإسلامية والعربية، من خلال إطلاله على واجهتين بحريتين وقربه من أوروبا... كلها اعتبارات جعلت المغرب يحظى باهتمام كبير من طرف الغرب منذ أقدم العصور، وها هو الآن أي الغرب يراهن على المغرب في مكافحة العديد من الظواهر الخطيرة التي تهدد المجتمع الدولي وأهمها الإرهاب الدولي.

فما هو أوجه التعاون المغربي-الغربي في مجال مكافحة الإرهاب؟

1-التعاون المغربي-الأوروبي

لقد كان لأحداث 11 شتنبر 2001 الأثر الكبير في الاستراتيجية الدولية في العالم ككل وفي منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط على وجه الخصوص، بحيث أصبحت عاملاً مؤثراً في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والمغرب إذ استحوذت مكافحة الإرهاب والهجرة السرية على جل المحادثات المغربية الأوروبية، صحيح أن التعاون الأمني بين المغرب وأوروبا يعود إلى مسلسل برشلونة 1995 الذي يعتبر الأرضية الصلبة التي بموجبها سيتم تنسيق السياسات وتوحيد المخططات لمجابهة موحدة ومعتقنة لمختلف الإشكالات الأمنية التي تشكل تهديداً حقيقياً للأمن المتوسطي وللأمن الأوروبي على وجه خاص، والتي يمكن إجمالها في التطرف الديني، الهجرة السرية، أسلح الدمار الشامل¹⁵...

إلى جانب التعاون الأمني المغربي مع دول الاتحاد الأوروبي في إطار مسلسل برشلونة الذي تمخضت عنه اتفاقية الشراكة الأورو متوسطية، عمل المغرب منذ أحداث 11 شتنبر 2001 على التأكيد على إدانته المطلقة للإرهاب ودعمه اللامشروط للجهود الدولية المبذولة في سبيل استئصال هذه الظاهرة الأخيرة من جذورها، ولهذا الغرض وبمبادرة من المغرب عقد المنتدى الأورو-متوسطي دورته الأولى بالمغرب يومي 25 و 26 أكتوبر 2001، الذي كان موضوعه الأساسي هو أحداث 11 شتنبر وانعكاساتها على الدول الأورو متوسطية، حيث تم تبادل وجهات النظر حول الوضعية الجديدة والتفكير في وسائل تقوية التعاون المتوسطي في السياق

¹⁵- سمير صارم، أوروبا والعرب من الحوار إلى الشراكة، دار الفكر، بيروت 2000، ص: 190.

الدولي الجديد، بالإضافة إلى توجيه رسالة موقعة من طرف الدول الأور متوسطية المشاركة في المنتدى حول الاستعداد للانخراط في جهود مكافحة الإرهاب¹⁶.

أما على مستوى الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، نجد اتفاق 16 يناير 1987 بين المغرب وإيطاليا حول مكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب وكذا البروتوكول الملحق به حول نفس الموضوع بتاريخ 16 دجنبر 1996 بروما، وهناك أيضا اتفاق بين المغرب والبرتغال يهتم التعاون الثنائي في مجال مكافحة الإرهاب ثم التوقيع عليه في 28 أبريل 1992 بلشبونة وقد حدد هذا الاتفاق مجالات التعاون في:

- تبادل المعلومات المتعلقة بالمنظمات الإرهابية.
- تبادل الخبرات والمعلومات من أجل التحسين المستمر للإجراءات الأمنية في المطارات والموانئ.
- تشكيل لجنة مختلفة متكونة من مسؤولين بالمصالح الأمنية للبلدين، قصد متابعة التباحث والتعاون المشترك¹⁷.

أما مع الجارة إسبانيا فقد تم التوقيع على الاتفاق الأمني المغربي-الإسباني بين وزيري داخلية البلدين في 10 ماي 2004، تم الاتفاق بموجبه على توثيق التعاون بين البلدين في مجال مكافحة الإرهاب وقضايا أخرى على رأسها الهجرة السرية، وهكذا جاء الاتفاق الأمني متضمنا للنقط التالية¹⁸:

- تكثيف تبادل المعلومات بين الأجهزة الأمنية الإسبانية والمغربية حول الشبكات الإرهابية.
- تبادل الخبرات بين الطرفين، حيث يقوم ضباط إسبان بتكوين مغاربة على أحدث طرق تفكيك الشبكات الإرهابية وتعقب أعضائها.
- تبادل القضاة حيث سيكون قاضي إسباني في الرباط ومغربي في مدريد، مهمتهما السهر على الإجراءات الإدارية والقضائية الخاصة بتسليم ومحاكمة الإرهابيين.

ويبقى أهم اتفاق ثنائي أمني يوقعه المغرب مع دولة أورو متوسطية، هو اتفاقية التعاون الأمني الموقعة بين المغرب وفرنسا يوم 30 ماي 2003، مباشرة بعد أحداث 16 ماي التي اكتوى بها المغرب، وتشتمل هذه

¹⁶- مصطفى الخلفي، المغرب والحملة الأمريكية على الإرهاب، مجلة الفرقان، العدد 47، 2002، ص: 29-30.

¹⁷- يوسف بجاجا، حينما يكافح المغرب الإرهاب بالنيابة، جريدة الأيام، العدد 6.72-12 فبراير 2003، ص: 10.

¹⁸- عزيز الساطوري، المغرب وإسبانيا يتفقان على مكافحة الإرهاب، الاتحاد الاشتراكي عدد 7576، ماي 2004، ص: 1.

الاتفاقية على أربعة بنود تدخل كل منها في إطار مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، حيث تحدد المادة الأولى من الاتفاق كافة المجالات الأمنية للتعاون بدءا بالتكوين والتدريب في المجال الأمني، تبادل المعلومات والخبرات، إلى التعاون القضائي... إلخ¹⁹.

وقد تدعم التعاون المغربي-الأوروبي في المجال الأمني بتفعيل الحوار 5+5 الذي انعقدت دورته الأولى في روما خلال شهر أكتوبر 1990، ويظم هذا الحوار المغربي المتوسطي كل من تونس، الجزائر، ليبيا، موريتانيا والمغرب من الجانب المغربي وفرنسا، إسبانيا، إيطاليا، البرتغال ومالطا من الجانب الأوروبي، وتوالت اجتماعات وزراء خارجية الدول الأورو متوسطية في إطار حوار 5+5 في لشبونة 2001 وطرابلس في ماي 2003، إلا أن قمة تونس تعتبر أهم هذه القمم لأنها تبقى أول اجتماع على مستوى رؤساء وملوك الدول الأورو متوسطية، كما أن بيانها الختامي اعتبر في حينه خطوة نوعية في مجال مكافحة الإرهاب، حيث أجمع الملوك والرؤساء الحاضرين على النقاط التالية:

- إدانة الإرهاب بكافة أشكاله بما في ذلك الجريمة المنظمة وتجارة المخدرات.

- العمل الجماعي من أجل مكافحة الإرهاب الذي يهدد أمن واستقرار المنطقة، مع الالتزام بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات الدولية المتعلقة بالإرهاب كما دعا الحاضرون إلى ضرورة إبرام اتفاقية عامة حول الإرهاب²⁰.

إن إشكالية الإرهاب الدولي في نطاق الشراكة الأورو متوسطية احتمل أكثر من قراءة، فإذا كان الكل يتفق على ضرورة التعاون الأمني الجماعي لمكافحة الإرهاب فإن هناك اختلاف عميق بين وجهتي نظر أوروبا ودول اتحاد المغرب العربي حول المقاربة المثلى لتحقيق هذا المبتغى، ففي الوقت الذي يركز فيه الطرف الأوروبي على المقاربة الأمنية المحضة، دعت دول المغرب العربي إلى ضرورة تجاوز هذا المنطق والتصدي لجذور الظاهرة وليس فقط إلى تمظهراتها بمعنى ضرورة تبني المقاربة التنموية الشاملة.

¹⁹ عزيز الساطوري، المرجع السابق، ص: 3.

²⁰ حسن عبايية، الفضاء الأورو متوسطي رؤية جيو سياسية، رسالة الأمة، 9 دجنبر 2003 ص: 3.

2- التعاون المغربي-الأمريكي

كان لأحداث 11 شتنبر 2001 ومناخ الصدمة العالمية الذي خلفته، الأثر البالغ على العلاقات الدولية، بعودة تنامي القضايا الأمنية ولم تسلم العلاقات المغربية-الأمريكية من تأثير وتداعيات تلك الأزمة، حيث أصبح التعاون والتنسيق الأمني بين الطرفين يحظى بالأولوية على باقي أشكال التعاون الأخرى²¹.

وعلى الرغم من أن المغرب كان قبل أحداث 16 ماي 2003 بعيدا عن موقع الصراع، حيث كانت جل المؤشرات تؤكد على عدم وجوده ضمن الدول المصدرة للتهديد الإرهابي الموجه للمصالح الأمريكية مثلما هو الحال مع أفغانستان واليمن...إذ استثنته أمريكا من المساعدات الخاصة بالحملة الدولية لمكافحة الإرهاب، إلا أن المغرب انزلق نحو تبعية مفرطة للموقف الأمريكي، وحاول تبوأ دور قيادي مغربي ضمن الحملة الأمريكية على الإرهاب²².

وتبعاً لذلك ومباشرة بعد أحداث 11 شتنبر 2001 عبر العاهل المغربي محمد السادس في استجواب له مع مجلة "باري ماتش" الفرنسية عن إدانته المطلقة للإرهاب، وأكد أن الذين قاموا بمثل هذه الأعمال لا يمتون للإسلام بصلة، وإمعانا في إبراز مظاهر التضامن، نظم قداس ديني في كتدرائية الرباط، حيث شاركت فيه شخصيات رسمية وحزبية مغربية بارزة، كما وجه العاهل المغربي برقية مواساة للرئيس الأمريكي، تضمنت التنديد بهذا العمل الهمجي المضاد لكل المبادئ والقيم الإنسانية²³.

وفي المقابل نوهت السفارة الأمريكية بالمغرب بتوفير بالموقف المغربي حيث قالت بهذه المناسبة: "أعتقد أن هذه المساندة كانت صادقة ونابعة من الأعماق وتنم عن شجاعة سياسية... ويعود هذا إلى التاريخ المشترك للبلدين"²⁴...

وقد شكل اعتقال ومحاكمة أفراد ما يسمى بالخلية النائمة للقاعدة التي أعلنت السلطات المغربية عن اكتشافها بالمغرب في صيف 2002، والتي تسلت للمغرب وكانت تهيئ لأعمال إرهابية ضد البواخر الأمريكية، التي تعير مضيق جبل طارق، أحد المؤشرات الهامة على تعاون السلطات المغربية مع الولايات المتحدة الأمريكية في مجال محاربة الإرهاب بعد أحداث 11 شتنبر 2001²⁵، هذا بالإضافة إلى تسليم

21- عادل مساوي، الدبلوماسية المغربية، السمات والتحديات، محلة وجهة نظر، العدد 18 شتاء 2003، ص: 42.

22- مصطفى الخلفي، المرجع السابق ص: 29.

23- التقرير الاستراتيجي للمغرب، 2001-2002، ص: 39.

24- التقرير الاستراتيجي للمغرب، المرجع السابق، ص: 40.

25- دنيا العشي، مسألة حقوق الإنسان في إطار الحرب الدولية على الإرهاب، د.د.م، جماعة محمد الخامس أكادال الرباط، 2004 ص: 115.

الولايات المتحدة الأمريكية لخمسة معتقلين مغاربة كانوا محتجزين في قاعدة غوانتانامو الأمريكية، للسلطات المغربية قصد التحقيق معهم ومحاكمتهم استنادا إلى قانون مكافحة الإرهاب بعدما استجابت واشنطن لطلبات السلطات المغربية، وما تنبغي الإشارة إليه هو أن 12 عضوا من المغاربة الأفغان لازالوا معتقلين في قاعدة غوانتانامو²⁶.

إن أولوية واشنطن في التعاون مع المغرب هي تطويق الإرهاب ومحاصرة الجماعات الإرهابية في شمال إفريقيا، حيث ترشح أمريكا المغرب لأن يضطلع بأهم الأدوار الأمنية في محور شمال إفريقيا خصوصا بعدما منحته أمريكا صفة الحليف الاستراتيجي خارج حلف الناتو، وتعزيز التعاوني الأمني المغربي الأمريكي بعد أحداث 16 ماي 2003 التي عرفها المغرب من خلال تضامن الرئيس الأمريكي مع الشعب المغربي عن طريق رسالة بعث بها إلى الملك محمد السادس مباشرة بعد الحادث، وكانت فرصة أيضا لإنزال أمني استخباراتي أمريكي وأوروبي بالمغرب لمساعدته على إلقاء القبض على منفذي تلك الهجمات، وهو ما تم فعلا بعد تأكيد السلطات المغربية على تورط ما يسمى بجماعة السلفية الجهادية في هذه الأحداث الأمر الذي أدى إلى حملة اعتقالات واسعة النطاق في صفوف أعضاء الجماعة، وتم الحكم عليهم بأشد العقوبات وفقا لقانون مكافحة الإرهاب رقم 03-03 الذي صادق عليه البرلمان المغربي في 21 ماي 2003، كما تم إرسال العديد من الأطر الأمنية العليا بالمغرب، إلى الولايات المتحدة الأمريكية قصد التكوين والتدريب والاطلاع على أحدث تكنولوجيا محاربة الإرهاب التي تعمل أمريكا على تطويرها.

وبعد وصول تقارير أمنية تحذر من عودة القاعدة والتنظيمات الإسلامية المتطرفة إلى اختراق تراب المغرب العربي، عملت أمريكا على إعداد استراتيجية عسكرية تشمل تعزيز التعاون العسكري مع هذه الدول، حيث توالى زيارة العديد من الجنرالات الأمريكيين ونظرائهم من الحلف الأطلسي إلى كل من المغرب والجزائر وتونس، كما شملت مناورات عسكرية مشتركة وإبرام صفقات عسكرية، حيث نجحت الجزائر في الحصول على معدات عسكرية ومناظر ليلية لمساعدتها في مكافحة الإرهاب²⁷، كما أن المغرب تمكن من توقيع اتفاقية تعاون مع أمريكا في شتنبر 2001 شملت ميدان الاستعمالات السلمية للطاقة النووية، كتنويع للتعاون المثمر بين البلدين في هذا المجال، حيث تم إنشاء المركز الوطني للوقاية من الإشعاعات النووية والوحدة النموذجية لتعقيم الأغذية بواسطة الأشعة بطنجة، وأخيرا المركز الوطني للعلوم والتقنيات

²⁶- أنس مزور، واشنطن ترحل مغاربة غوانتانامو إلى الرباط، جريدة الأيام العدد 24، 140-30 يونيو 2004 ص: 10.

²⁷- التقرير الاستراتيجي للمغرب، 20002/2001 ص: 39.

النووية، وهذا طبعا يشكل قاعدة صلبة لدخول المغرب ميدان التكنولوجيا النووية وتوظيفها في البحث المتطور للمواد والطب النووي والاستعمالات الصناعية والزراعية²⁸.

وقد ظهرت نتائج انخراط المغرب في الحملة الأمريكية على الإرهاب وتكثيف حركة التعاون الأمني بين الحكومة المغربية والأجهزة الأمنية الأمريكية، في ميزانية 2003 الخاصة بالعمليات الخارجية لأمريكا، التي قدمتها الخارجية الأمريكية في أوسط أبريل 2002، حيث رفعت المساعدات العسكرية من 3.5 مليون دولار سنة 2000 إلى 5 مليون دولار، كما رفعت الميزانية الخاصة ببرنامج التدريب العسكري إلى 3 مليون دولار فضلا عن مساعدات أخرى²⁹.

إن اهتمام واشنطن بالمغرب العربي عموما والمغرب على وجه الخصوص لا يقتصر فقط على ما هو أمني أي ما يتعلق بمكافحة الإرهاب، بل يتعداه إلى ما هو سياسي اقتصادي بالأساس بالنظر إلى الموقع الاستراتيجي الهام للمغرب باعتباره منفذا إلى أوروبا وإفريقيا خاصة بعد إبرام اتفاق التبادل الحر بين المغرب وأمريكا في يونيو 2004، زد على ذلك استفادة المغرب من المساعدة المالية التي يقدمها برنامج "حساب تحدي الألفية" الذي تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، كلها أمور تؤكد على الرهانات الأمريكية في المنطقة من خلال المغرب والتي يمكن إجمالها في الرغبة الأمريكية في السيطرة على منطقة المغرب العربي، بغية كسر شوكة أوروبا خصوصا فرنسا التي تعتبر هذه المنطقة من قواعد القديمة³⁰، وفي المقابل يراهن المغرب على الولايات المتحدة الأمريكية من أجل دعم موقفه في قضية الصحراء بالنظر إلى مكانتها ووزنها على الصعيد العالمي، زد على ذلك تجربتها الكبيرة في حل النزاعات الدولية.

وفي نفس الإطار يندرج الحوار المتوسطي للناتو-تم تأسيسه سنة 1949 بمبادرة أمريكية-الذي انطلق مع نهاية 1994 بين حلف الناتو ودول الضفة الجنوبية للبحر الأبيض المتوسط، وهدفه هو استتباب الأمن والاستقرار الجهويين، اللذين يعتبران من أهم أهداف الحلف الأطلسي، واللذين يعرفان خصوصا بعد أحداث 11 شتنبر 2001 تحديات كبرى يأتي على رأسها الإرهاب وأسلحة الدمار الشامل³¹.

28- المرجع نفسه، ص: 40

29- مصطفى الخلفي، المرجع السابق ص: 30.

30- جميل بن منصور، المغرب العربي ولعبة شد الحبل بين واشنطن وباريس، النضال الديمقراطي، العدد 4012 يوم 26 دجنبر 2003 ص: 4 و

5.

31- صلاح سالم، الناتو بين مرحلتين، مجلة السياسة الدولية العدد 129 يوليوز 1997، ص: 69.

تعود مشاركة المغرب في الحوار المتوسطي للناتو إلى سنة 1995 حيث كان المغرب قبل هذا التاريخ يرفض المشاركة فيه وذلك لسببين مختلفين، أولهما عضوية المغرب في مجموعة TREVI التي وضعت محاربة كل ما يهدد أمن وسلامة دول هذه المجموعة على رأس اهتماماتها وأهدافها، انطلاقاً من الجريمة المنظمة وانتهاءً بتهريب المخدرات، أما سبب الثاني فيتمثل في إصرار المسؤولين المغربية على أن المغرب لا يتوفر على جماعات إرهابية وأنه بعيد من بؤر التوتر الإرهابية³²، وهو الأمر الذي كذبتة أحداث 16 ماي 2003 التي عرفتها مدينة الدار البيضاء وقلها أحداث أطلس أسنى بمراكش مع اختلاف في حجم الخسائر.

وهكذا ففي فبراير 2003 أجرى المغرب والحلف مشاورات في إطار الحوار المتوسطي الجاري بين المنظمة وبلدان جنوب شرق البحر المتوسط، كان موضوعها الأساسي هو الحد من الهجرة السرية وكذا مكافحة الإرهاب الدولي خصوصاً بعد أحداث 11 مارس 2003 التي عرفتها إسبانيا³³.

أما قمة إسطنبول في يونيو 2004 فقد حظي فيها المغرب بأنظار دول الحلف الأطلسي وخاصة إسبانيا التي اقترح رئيس حكومتها "خوسي لويس رودريغيثسبتيرو" تطوير العلاقات الأطلسية مع المغرب إلى مستوى تلك الموجودة حالياً بين الحلف وروسيا وأوكرانيا مثلاً، أما البيان الختامي لقمة إسطنبول فقد أكد على الأهمية التي يوليها الحلف لتعاونه مع دول الحوار خصوصاً في مجال مكافحة الإرهاب عن طريق تكثيف وتنسيق التعاون في المجال الدفاعي، بتفعيل مختلف الآليات المتوفرة بما في ذلك مفهوم ما يعرف بـ "الشراكة من أجل السلام"، ويتوقع أن تزداد أهمية الحوار بالنظر إلى الاهتمام المتزايد بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ليس من الناحية الأمنية فقط، خصوصاً مع تصاعد موجة الإرهاب، ولكن من الناحية الاقتصادية كذلك³⁴.

وبشكل عام إذا كان التعاون ضد ظاهرة الإرهاب ينبع من الاقتناع المشترك بخطورتها وتهديدها للسلم والأمن الدوليين، فإن معالجة أسبابها تبقى هي الأجدر بالاهتمام والعناية بدل التركيز على نتائجها ومقاربتها أمنياً وعسكرياً وهو أمر لا يؤدي إلا إلى قيام عنف مضاد في إطار ردود فعل "شرعية"، تدفعها الرغبة في تحقيق المساواة والتكافؤ بين دول الشمال ودول الجنوب، وهذا لا يعني تبرير الأفعال الإرهابية وإنما هي دعوة لدول الشمال بلهجة عنيفة لا ترقى إلى مستوى الإرهاب الذي يبقى فعلاً مرفوضاً ومنبوذاً.

³² التقرير الاستراتيجي للمغرب، 2002/2001، ص: 120.

³³ التقرير الاستراتيجي للمغرب، 2005/2003، ص: 110-111.

³⁴ التقرير الاستراتيجي للمغرب 2005/2003 ص: 112.

ويتبين من خلال استعراض أوجه التعاون المغربي-الغربي في مجال مكافحة الإرهاب أن المغرب استطاع بناء شراكات استراتيجية مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية وحلف شمال الأطلسي، ارتكزت على تبادل المعلومات الاستخباراتية، والتكوين الأمني، والتعاون القضائي، وتنسيق الجهود لمواجهة التهديدات الإرهابية العابرة للحدود. وقد أسهم هذا التعاون في تعزيز القدرات الأمنية المغربية، وتطوير آليات الوقاية والتدخل، وترسيخ مكانة المغرب باعتباره شريكاً موثقاً في مكافحة الإرهاب على المستويين الإقليمي والدولي. غير أن هذا التعاون يواجه في المقابل عدداً من التحديات، تتمثل في هيمنة المقاربة الأمنية على حساب المقاربات الوقائية والتنموية، وتباين أولويات الشركاء، فضلاً عن تأثير التعاون بالاعتبارات الجيوسياسية والمصالح الاستراتيجية للدول الغربية. ومن ثم، فإن تعزيز فعالية هذا التعاون يقتضي تحقيق توازن بين المتطلبات الأمنية ومعالجة الأسباب البنيوية المؤدية إلى التطرف، بما يضمن استدامة الجهود المشتركة في مواجهة التهديدات الإرهابية المتجددة.

خاتمة

تبرز دراسة المساهمة المغربية في مجال مكافحة الإرهاب أن المملكة استطاعت على امتداد العقود الأخيرة، بناء نموذج متماسك في مواجهة هذه الظاهرة المعقدة مستندة إلى رؤية استراتيجية تجمع بين البعد الوطني والانخراط الفاعل في جهود التعاون الإقليمي والدولي. فقد أدرك المغرب مبكراً أن الإرهاب لم يعد تهديداً محلياً أو إقليمياً محدود النطاق، بل أصبح ظاهرة عابرة للحدود تتطلب تنسيقاً مستمراً بين الدول وتكاملاً بين مختلف الآليات الأمنية والقضائية والسياسية والتنموية.

وفي هذا الإطار، شكل التعاون العربي أحد المرتكزات الأساسية للسياسة المغربية في مكافحة الإرهاب، من خلال المشاركة الفاعلة في مؤسسات العمل العربي المشترك، والإسهام في بلورة الاستراتيجيات الأمنية العربية، ودعم الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، فضلاً عن تعزيز التعاون بين الأجهزة الأمنية والقضائية والإعلامية العربية. كما حرص المغرب على جعل مكافحة الإرهاب جزءاً من مشروع أوسع يروم تعزيز الأمن والاستقرار في الفضاء العربي، انطلاقاً من قناعة مفادها أن الأمن الجماعي العربي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تضافر الجهود وتوحيد الرؤى والآليات.

وبالموازاة مع ذلك، عمل المغرب على تطوير شبكة واسعة من الشراكات مع القوى الغربية، وخاصة الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، مستفيداً من موقعه الجيو-استراتيجي ومن مكانته كشريك موثوق في قضايا الأمن الإقليمي والدولي. وقد تجسد هذا التعاون في مجالات تبادل المعلومات الاستخباراتية والتكوين والتدريب الأمني والتعاون القضائي ومواجهة الشبكات الإرهابية والجريمة المنظمة العابرة للحدود. كما أسهم انخراط المغرب في عدد من المبادرات المتوسطية والأطلسية في تعزيز حضوره كفاعل مسؤول في منظومة الأمن الدولي.

غير أن ما يميز التجربة المغربية هو عدم اختزال مكافحة الإرهاب في بعدها الأمني فقط، بل اعتماد مقاربة شمولية متعددة الأبعاد تقوم على معالجة الأسباب البنيوية المؤدية إلى التطرف من خلال تعزيز التنمية البشرية، وتوسيع فرص الإدماج الاجتماعي والاقتصادي وإصلاح الحقل الديني ونشر قيم الوسطية والاعتدال والتسامح، وهي مقاربة أثبتت أن نجاح السياسات الأمنية يظل رهيناً بوجود سياسات موازية تستهدف الوقاية من التطرف وتجفيف منابعه الفكرية والاجتماعية.

وعليه، فإن التجربة المغربية تسعى من خلال مقاربتها إلى التوفيق بين متطلبات الأمن واحترام دولة القانون وبين الانفتاح على التعاون الدولي والحفاظ على الخصوصيات الوطنية، كما تؤكد أن فعالية مكافحة الإرهاب تقتضي اعتماد رؤية متكاملة تجعل من التعاون الدولي والتنمية المستدامة والحكامة الأمنية الرشيطة مرتكزات أساسية لبناء مجتمعات أكثر أمنا واستقرارا، ومن ثم فإن المغرب أضحي بفضل تراكم خبراته ومبادراته في هذا المجال فاعلا إقليميا ودوليا مؤثرا في الجهود الرامية إلى مكافحة الإرهاب وتعزيز السلم والأمن على المستويين الإقليمي والدولي.

لائحة المراجع:

- أحمد محمد رفعت، صالح بكر الطيار، الإرهاب الدولي، مركز الدراسات العربي الأوروبي باريس 1998.
- أعمال ندوة الإرهاب والعولمة، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الطبعة الأولى 1423/2002.
- أنس مزور، واشنطن ترحل مغاربة غوانتانامو إلى الرباط، جريدة الأيام العدد 24، 140-30 يونيو 2004.
- التقرير الاستراتيجي للمغرب 2005/2003.
- التقرير الاستراتيجي للمغرب، 2002-2001.
- التقرير الاستراتيجي للمغرب، 2005/2003.
- جميل بن منصور، المغرب العربي ولعبة شد الحبل بين واشنطن وباريس، النضال الديمقراطي، العدد 4012 يوم 26 دجنبر 2003.
- حسن عباية، الفضاء الأورو متوسطي رؤية جيو سياسية، رسالة الأمة، 9 دجنبر 2003.
- دنيا العشي، مسألة حقوق الإنسان في إطار الحرب الدولية على الإرهاب، دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جماعة محمد الخامس أكدال الرباط، 2004.
- الرفاعي طاهر فلوس، التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية 2000.
- سمير صارم، أوروبا والعرب من الحوار إلى الشراكة، دار الفكر، بيروت 2000.
- صلاح سالم، الناتو بين مرحلتين، مجلة السياسة الدولية العدد 129 يوليو 1997.
- عادل مساوي، الدبلوماسية المغربية، السمات والتحديات، محلة وجهة نظر، العدد 18 شتاء 2003.
- عبد الصمد سكر، التعاون الدولي الأمني في مكافحة الجرائم المعاصرة، القاهرة 1998 ص: 132.
- عزيز الساطوري، المغرب وإسبانيا يتفقان على مكافحة الإرهاب، الاتحاد الاشتراكي عدد 7576، ماي 2004.
- مصطفى الخلفي، المغرب والحملة الأمريكية على الإرهاب، مجلة الفرقان، العدد 47.2002.
- يوسف بجاجا، حينما يكافح المغرب الإرهاب بالنيابة، جريدة الأيام، العدد 6.72 12-6 فبراير 2003.