



المنظمة العربية للقانون الدستوري

The Arab Association of Constitutional Law

واقع التنظيم اللامركزي بالمغرب وآفاقه

ورقة سياسات

أغسطس 2021

أسماء لمسردى

باحثة من المغرب



تُنشر هذه الورقة ضمن مخرجات الدورة الخامسة لأكاديمية القانون الدستوري التي أقيمت في تونس عام 2019، والأكاديمية مشروع تنظمه سنويًا المنظمة العربية للقانون الدستوري بهدف التعرف على الاتجاهات السائدة في وضع الدساتير في سائر الدول العربية، والموضوعات الدستورية الأكثر إثارة للاهتمام والجدل.

كما تمثل الأكاديمية جزءًا من جهد يهدف إلى تشجيع الباحثين في الدول العربية على الحوار والعمل مع بعضهم بعضًا حول عدد مختار من الموضوعات الدستورية بهدف تبادل الخبرات ودراسة التحديات المشتركة، وأيضًا الإسهام في إعداد بيئة حاضنة لبرامج دراسات متميزة وأبحاث علمية رائدة، ذات أهمية ومردود تطبيقي.

تعد المنظمة العربية للقانون الدستوري أول شبكة إقليمية لخبراء صياغة الدساتير في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف المنظمة التي تأسست عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد عبر تشجيع التعلم بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل فني موضوعي ومتوازن وتقديم الأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري فيها.

الآراء الواردة بهذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء المنظمة العربية للقانون الدستوري.

1	المقدمة
3	أولاً: تأطير قانوني متقدم للجماعات الترابية والجهات
4	1. تأطير دستوري متطور للجماعات الترابية
5	2. تأطير تشريعي متقدم للجهات
6	ثانياً: علاقة غير متوازنة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية
6	1. صلاحيات واسعة لممثلي السلطة المركزية
7	2. تعثر ورش اللامركزية نتيجة تعثر سياسة اللاتمركز الإداري
8	3. صعوبة ممارسة صلاحيات الهيئات اللامركزية
9	ثالثاً: التوصيات والآفاق
9	1. التوصيات
12	2. آفاق واعدة مرتبطة بنموذج تنموي جديد
13	الهوامش

شكل النموذج المغربي المعتمد في التنظيم اللامركزي انطلاقا من دستور 2011 قفزة نوعية في مسار الجماعات الترابية، حيث حسم في مسألة التنظيم الترابي للمملكة انطلاقا من الفصل الأول من الدستور، والذي نص على أن التنظيم الترابي للمملكة المغربية تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة، وعلى اعتبار أن الديمقراطية المواطنة والتشاركية أحد أهم الأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري المغربي، وخصص لهذا الشأن مجموعة من الفصول والآليات التي تيسر للمواطنين ومختلف الفاعلين الجدد المشاركة الفعالة في صناعة القرار وتحقيق التنمية المحلية، وبالإضافة إلى هذا خصص المشرع الدستوري المغربي بابا كاملا لتنظيم الجماعات الترابية وإرساء مقومات اللامركزية، مكونا من 12 فصلا بعدما كان محصورا في ثلاث فصول في دستور 1996.

وقبل تحليل واقع وآفاق اللامركزية بالمغرب، ينبغي التعريف بمختلف مستويات اللامركزية الترابية بالمغرب في علاقتها مع ممثلي السلطة المركزية حتى تتوضح الصورة بشكل أفضل نتيجة المصطلحات والمفاهيم المستعملة في المغرب والتي قد تكون لها دلالات أخرى في المشرق العربي.

يتكوّن التنظيم اللامركزي بالمغرب من ثلاث مستويات تتمثل فيما يلي:

- **الجماعات (Les communes):** وهي الوحدات الأساسية والتي تتوفر على مجلس منتخب بالاقتراع العام المباشر، ويمثل الباشا أو القائد السلطة المركزية حسب المجالات الحضرية أو القروية.
- **العمالات والأقاليم (Préfectures et provinces):** تضم مجموعة من الجماعات المتجانسة تتوفر على مجلس منتخب بالاقتراع العام غير المباشر ويمثل العامل السلطة المركزية على هذا المستوى.
- ويكمن الفرق بين العمالات والأقاليم حاليا في كون العمالات مجالات حضرية تشكل مركزا للجهة.
- **الجهات (Régions):** تضم مجموعة من العمالات والأقاليم المتجانسة تتوفر على مجلس منتخب بالاقتراع العام المباشر، ويمثل فيها الوالي السلطة المركزية على هذا المستوى.

ومن خلال الرجوع للتطور التاريخي، يتبين بوضوح أن هذه المستويات الثلاثة، لم تنطلق في نفس الفترة التاريخية، بل جاءت بشكل تسلسلي ومنتال. ودون الرجوع لمرحلة ما قبل الاحتلال الفرنسي للمغرب، أو للتجربة الفرنسية أو الإسبانية بالمغرب في مجال تنظيم الجماعات المحلية، ينبغي الإشارة في البداية إلى أن التجربة المغربية في مجال اللامركزية الإدارية عرفت تطورا مطردا كان يسير دائما في اتجاه الترسخ من خلال المزيد من تنظيم الجماعات المحلية وتوسيع صلاحياتها والتخفيف من الوصاية الإدارية عليها. ويرجع تاريخ التجربة المغربية بالأساس إلى تركيزها على الوحدة الأساسية التي كانت تُعرف باسم الجماعات الحضرية والقروية، وذلك انطلاقا من ظهير 23 يونيو 1960¹، وظهير 30 شتنبر 1976² الذي اعتبر بمثابة ميثاق جماعي عمل على توسيع مجال تدخل الجماعات الحضرية والقروية وهيئاتها في مجالات التنمية³. وقد استمر العمل بهذا الميثاق إلى غاية تعديله بقانون 2002⁴ ثم لاحقا بقانون 2009. لقد انطلق المغرب من صلاحيات محدودة وتنفيذ مُزدوج بين رئيس المجلس الجماعي وممثل السلطة المركزية، للوصول لصلاحيات واسعة للرئيس تتضمن توليه تنفيذ مقررات المجلس لوحده.

أما المستويات الأخرى للامركزية التي ظهرت لاحقا، فقد عرفت تطورا بطيئا تمثل في مستويين:

- مستوى العمالات والأقاليم، التي ظلت صلاحياتها محدودة، باعتبار أنها كانت مجرد هيئات تنسيقية أكثر منها تفريرية. ويُلاحظ ذلك من خلال قانون 12 شتنبر 1963، أو القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم بالمغرب الصادر في 03 أكتوبر 2002.
- مستوى الجهات التي انطلقت منذ سنة 1971 كجهات اقتصادية محضة (كان عددها سبعة)، ليتم ترقيتها من خلال الفصل 94 من دستور 1992 إلى مرتبة جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، تم تنظيمها كوحدات إدارية بمقتضى قانون 2 أبريل 1997. إلا أنه مع تأسيس اللجنة الملكية الاستشارية حول الجهوية، التي اشتغلت وفق مقاربة تشاركية، وتقديمها لنتائج أشغالها التي كانت أساسا لصدور دستور 2011⁵، وهو الدستور الذي أحدث قفزة نوعية في مجال اللامركزية الإدارية الترابية من خلال وضع أسس صلبة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة: الجهات التي أصبحت تتصدر الجماعات الترابية، العمالات والأقاليم التي تحولت لجماعات حقيقية، ثم الجماعات التي ترسخت مكانتها أكثر باعتبارها الوحدة الأساسية.

وانطلاقاً من هذا التطور التاريخي، يُمكن القول إجمالاً أن دراسة وضعية اللامركزية بالمغرب تتطلب استحضار عنصرين أساسيين: فمن ناحية أولى فإن الأوراش الإصلاحية التي انطلقت مع دستور 2011 لا زالت غير مكتملة المعالم لأنها في طور التجسيد على أرض الواقع، ومن ناحية ثانية فإن نجاح هذه الأوراش رهين بتحقيق إصلاحات موازية خاصة على مستوى إعادة النظر جذرياً في التدبير المركزي (Centralisation) الذي ينبغي أن يتم تحويله إلى تدبير لامركز (Déconcentration)، إلى جانب معالجة الاختلالات التي ظهرت منذ التطبيق الفعلي للجهوية المتقدمة.

فإلى أي حد ساهمت التجارب اللامركزية السابقة في مراكمة أسس الديمقراطية المحلية؟

وما هو المدى الذي ساهمت به مقتضيات دستور 2011 في الارتقاء بالتجربة المغربية؟

وهل ستنجح النصوص القانونية والتنظيمية الصادرة تطبيقاً لدستور 2011 من تعميق اللامركزية المحلية؟

وهل ستتمكن الهيئات اللامركزية من ممارسة كل صلاحياتها في مواجهة ممثلي السلطة المركزية الذين لا زالوا يتمتعون بسلطات واسعة؟

وللوصول إلى نقط القوة ونقط الضعف في التجربة المغربية، فإننا سنعالج ذلك من خلال الخصائص التي تتميز بها اللامركزية والمتمثلة في كل الخصائص التالية:

1. تأطير قانوني متقدم للجماعات الترابية والجهات

2. علاقة غير متوازنة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية

3. التوصيات والآفاق

أولاً: تأطير قانوني متقدم للجماعات الترابية والجهات

لقد حظى المشرع الجماعات الترابية والجهات بتأطير قانوني متقدم، سواء من الناحية الدستورية أو من الناحية التشريعية، حيث خصها المشرع الدستوري بوضعية جد متميزة ومتقدمة، وكذلك عمل المشرع العادي جاهداً على تحديث المنظومة القانونية والتنظيمية وجعلها تتلاءم مع مقتضيات الدستورية من أجل النهوض بورش اللامركزية.

1. تأطير دستوري متطور للجماعات الترابية

خصص الدستور الباب التاسع بأكمله للجهات والجماعات الترابية الأخرى، يتضمن 12 فصلاً، أقرت مجموعة من القواعد التي تُعد الأساس الذي بُنيت عليه مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة صرح التنظيم الإداري اللامركزي بالبلاد، ويتعلق الأمر خاصة بالقواعد التالية:

- تحديد ثلاث مستويات للجماعات الترابية، وهي الجهات، العمالات والأقاليم، والجماعات (الفصل 135)؛
- مساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين (الفصل 137)؛
- قيام رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداورات هذه المجالس ومقرراتها (الفصل 138)؛
- وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وإمكانية تقديم المواطنين والجمعيات للعرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله (الفصل 139)؛
- اعتماد مبدأ التفريع⁶ في تحديد اختصاصات الجماعات الترابية في ثلاثة أنواع: اختصاصات ذاتية، اختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة (الفصل 140)؛
- التوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة (الفصل 141)؛
- إحداث صناديق مؤقتة لفائدة الجهات من أجل سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنى التحتية الأساسية والتجهيزات (صندوق التأهيل الاجتماعي)، وبهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها (صندوق التضامن بين الجهات) (الفصل 142)؛
- تبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية (الفصل 143)؛

لكن الدستور لا يُمكن أن يتحمل مسألة وضع كل التفاصيل، فقد أحال إلى مجال القوانين التنظيمية صلاحية تدقيق وتوسيع العديد من المجالات، من قبيل شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وعدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة؛ وشروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى لمداولات هذه المجالس؛ النظام المالي، إلى غير ذلك مما هو محدد في الفصل 146 من الدستور.

وإضافة لذلك، فإن الدستور نص على ضرورة وضع ميثاق للمرافق العمومية بتحديد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية (الفصل 157).

2. تأطير تشريعي متقدم للجهات

منذ صدور دستور 2011 انكبت السلطة التشريعية على تحديث المنظومة القانونية والتنظيمية اللازمة للنهوض بورش اللامركزية الترابية. وقد أسفر ذلك العمل عن تجديد النصوص المتعلقة بمختلف مستويات اللامركزية وفق أسلوب قائم على احترام المبادئ الواردة بالدستور. وقد كان من بين المستجدات جعل النصوص المؤطرة للامركزية تصدر بقانون تنظيمي وليس بقانون عادي، وهي مسألة ذات أهمية خاصة لأنه يلزم عرضها وجوبا على المحكمة الدستورية للبت في مدى مطابقتها مع النص الدستوري بعد التصويت عليها وقبل إصدار الأمر بتنفيذها. وإذا كان من غير الممكن معالجة كل النصوص التشريعية مجتمعة هنا، فإننا سنأخذ النص المتعلق بالجهوية المتقدمة كنموذج.

إن صدور ظهير 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، كان فرصة لترسيخ الجهة كجماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لا مركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة، ويرتكز في تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، كما يرتكز أيضا على مبادئ التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى.

ومن أجل ترسيخ المكانة المتميزة التي منحها الدستور للجهة، فإن القانون التنظيمي حولها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، كما أن اعتماد مبدأ التفريع في تحديد صلاحيات الجهة، تم التمييز بين الاختصاصات الذاتية من جهة، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة من جهة ثانية، والاختصاصات المنقولة إليها من قبل الدولة من جهة ثالثة.

واستنادا على ذلك، فإن اختصاصات الجهة قد توسعت بشكل كبير إذ أصبحت تُنَاطُ بها مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، وقد ترتب عن ذلك اختصاصات يُمكن إجمالها في اختصاصات ذاتية تتمثل أساسا في التنمية الجهوية وإعداد التراب بما يجعل من الجهة المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي بالبلاد، إلى جانب اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة في مجالات تهم التنمية الاقتصادية، التنمية القروية، التنمية الاجتماعية، البيئة، الثقافة والسياحة، واختصاصات يُمكن أن تنقلها إليها الدولة في مجالات هامة من قبيل التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي، الصناعة، الصحة، التجارة، التعليم⁷، إلى غير ذلك من المجالات الحيوية.

وأخيرا، فإنه ينبغي الإشارة إلى أن المشرع قد فتح آفاقا جديدة للعمل من خلال اعتماد آليات كثيرة للحوار والتشاور بين الجهة ومحيطها وذلك لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها⁸، بواسطة ثلاث هيئات استشارية تعمل بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني بخصوص القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وأخرى تهم القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وثالثة بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي، مع منح المواطنين والمواطنات والجمعيات صلاحية تقديم عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.

ثانيا: علاقة غير متوازنة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية

تتضح العلاقة غير المتوازنة بين السلطة المركزية والجماعات من خلال النقاط الثلاث التالية:

1. صلاحيات واسعة لممثلي السلطة المركزية

رغم الإيجابيات الكثيرة للمقتضيات الدستورية المشار إليها أعلاه، فإننا نلاحظ أن الفصل 145 من الدستور، قد احتفظ لممثلي السلطة المركزية بصلاحيات واسعة على صعيد مختلف مستويات الجماعات الترابية. وهكذا فإن الولاية والعمال هم الذين يعملون على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. وللإشارة فإن كلا من الوالي والعمال يُعتبر من ناحية أولى ممثلا لوزارة الداخلية ومن ناحية ثانية مندوبا عن الحكومة. وإذا كان العامل يقوم بمهامه على مستوى العمالات والأقاليم، فإن عامل العمالة المركزية داخل الجهة يأخذ أيضا صفة والي الجهة في نفس الوقت.

ومما يزيد من قوة الولاية والعمال، قيامهم، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية⁹ للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها، وقد كان من الأفضل تقويت بعض صلاحيات كل من الوالي إلى رئيس الجهة وبعض من صلاحيات العامل إلى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم حتى تترسخ مكانة اللامركزية بشكل أنجع على حساب التنظيم المركزي. لكن عوضا عن ذلك فإن الدستور ذهب في اتجاه جعل العامل والوالي مساعدين لرؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

2. تعثر ورش اللامركزية نتيجة تعثر سياسة اللامركز الإداري

إن تطوير التنظيم اللامركزي يتطلب أساسا تجاوز العراقيل ذات الطابع الإداري والتنظيمي، والتي تفرض على المجالس المنتخبة وتيرة عمل بطيئة نتيجة التدبير المركزي المفرط لمختلف القطاعات الوزارية، وقد عرف المغرب تعثرا واضحا في مجال تقويت بعض صلاحيات الإدارات المركزية الموجودة في العاصمة إلى المصالح الخارجية لهذه الإدارات على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وبالتالي لم يتم الانتقال من التدبير الممركز إلى التدبير اللامركز.

لقد فرضت مستجدات دستور 2011 والصعوبات الواضحة التي أصبحت تعوق ترسيخ اللامركزية صدور مرسوم 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، والذي سيشكل إحدى الدعائم الأساسية لتنظيم لامركزي متقدم¹⁰. ويهدف هذا الميثاق إلى وضع مبادئ وقواعد جديدة لتأطير علاقة المصالح اللامركزية للدولة مع المجالس المنتخبة. وتتمثل المصالح اللامركزية للدولة في كل التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارة المركزية كيفما كانت مسمياتها والتي يتعين عليها الخضوع للمبادئ والأهداف الواردة في الباب الثاني من المرسوم التي سنشير من بينها أساسا إلى «مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة والعمل على ضمان نجاعته وفعاليتيه»، مع تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للتنظيمات اللامركزية.

أما فيما يخص الفلسفة التي يقوم عليها ميثاق اللامركز بخصوص توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية فنتمثل في أنه يعهد إلى الإدارات المركزية بالمهام التي تكتسي طابعا وطنيا أو تلك التي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية (المادة 14)، وبالتالي فإن المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي هي التي ستتولى مهمة تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، وتنفيذ السياسات العمومية وهو ما سيمكنها من صلاحية اتخاذ القرار محليا دون مراجعة السلطة المركزية إن هذا الميثاق والقواعد الجديدة لتدبير مرافق الدولة سيكون لها تأثير مباشر على ترسيخ التدبير المركزي من زاوية تسريع اتخاذ القرار وتنفيذها في انسجام تام على مستوى الجهة والعمالات والأقاليم والجماعات رغم الأهمية الخاصة التي منحت للولاية والعمال بهذا الخصوص.

3. صعوبة ممارسة صلاحيات الهيئات اللامركزية

رغم التطورات الإيجابية التي عرفها التنظيم المركزي بالمغرب، فإنه لا زالت هناك العديد من العراقيل والصعوبات التي تجعل من ممارسة الجماعات الترابية لصلاحياتها عملية تتميز في العديد من الحالات بالبطء نتيجة العلاقة غير المتوازنة مع السلطات المركزية. ويُمكن إجمال هذه الصعوبات في ثلاثة مظاهر رئيسية:

أولاً، هناك ضعف في الإمكانيات المادية والتقنية الموضوعية رهن إشارة الجماعات الترابية لتنفيذ مشاريعها على أرض الواقع. فالجماعات الترابية بالمغرب، لا زالت لحد الساعة تعتمد في جزء كبير من مداخلها على الاعتمادات المالية التي تخصص لها الدولة في الميزانية العامة، بينما لم يتم اعتماد أية آليات متطورة تسمح لمختلف الجماعات بالتوفر على مداخل مالية ذاتية كافية.

ثانياً، لا زالت النخب المنتخبة غير قادرة على تحمل مسؤولية الديمقراطية المحلية، ويكفي مثلاً أن نُشير إلى أن نتائج آخر انتخابات جماعية تم إجراؤها بتاريخ 4 شتنبر 2015 بخصوص عدد من المقاعد بلغ 31482 مقعداً قد أفرز نتائج غير مشجعة على خوض غمار الانتخابات من قبل الفئات المتعلمة والمتقفة. وهكذا نجد أن 15,11% من المنتخبين بدون أي مستوى تعليمي، وأن 28,27% منهم لا يتوفرون إلا على تعليم ابتدائي، وأن 30,35% منهم بمستوى تعليمي ثانوي أي 73,73% من المستشارين والمستشارات الجماعيين لا يتوفرون على مستوى التعليم العالي¹¹.

ثالثاً، إنه رغم التحولات في المفاهيم المستعملة في علاقة السلطة المركزية، والتي انتقلت من استعمال مصطلح «الوصاية الإدارية» الذي كان يوحي بأن الجماعات الترابية بمثابة قاصر يكون دائماً في حاجة إلى وصاية من طرف «شخص بالغ»، إلى مصطلح «المراقبة الإدارية» التي تحولت بصفة إجمالية إلى رقابة تُمارس عن طريق القضاء، فإن تدخل السلطة المركزية وممثليها في أعمال الهيئات اللامركزية لا يزال مستمراً نتيجة التراكمات التاريخية والصلاحيات التي احتفظ بها الدستور لممثلي السلطة المركزية.

1. التوصيات

شكل انعقاد المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير خلال يومي 20 و21 دجنبر 2019 بمبادرة من وزارة الداخلية ومجلس جهات المغرب، محطة أساسية للقيام بعملية تشخيص جماعي لما تم إنجازه من جهة والعراقيل والصعوبات التي تعترض هذا الورش الوطني من جهة ثانية.

ورغم أن مجالس الجهات لا زالت في منتصف ولايتها، فإن المرحلة تطلبت وقفة تأمل مبنية على تعدد وجهات النظر واختلاف زوايا التحليل، وهو ما أسفر عن تشخيص مركز على الجوانب السلبية أكثر منه على الجوانب الإيجابية، ويرجع ذلك أساساً إلى كون نوعية الحضور الذي عرفته المناظرة، حيث يتعلق الأمر أساساً بمستشارات ومستشارين جهويين يعملون على أرض الميدان، وبالتالي فمن الطبيعي جداً أن يتم التركيز على الصعوبات والعراقيل. كما أن الوقوف على النواقص كان بهدف البحث عن الحلول الملائمة التي قد لا تكون عامة وصالحة لكل الجهات، ولكن تشمل على الأقل مؤشرات قادرة على توجيهها إلى الأفضل.

إن أية قراءة متأنية في التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية، تُبين أن الهاجس الأكبر كان يتمثل في الدعوة إلى سد الثغرات التي يعرفها نظام الجهوية المتقدمة. وهي ثغرات لا يمكن أن تظهر من خلال النصوص القانونية والتنظيمية ولكن من خلال الممارسة والعمل الميداني. لذا، فإنه من المفيد هنا تحليل هذه التوصيات لاستخراج عناصر الضعف التي قد تُشكل عائقاً أمام تعميق وترسيخ نظام الجهوية المتقدمة.

لقد أبان النقاش خلال المناظرة الوطنية أنه ليس هناك سياسة التقائية تُمكن من تنسيق برامج التنمية الجهوية فيما بينها من جهة، ثم فيما بينها وبين المخططات القطاعية الوطنية لمختلف الوزارات. وطبعاً، فإن عملية التنسيق المحكم هي وحدها الكفيلة بوضع أسس التنمية المتناسقة والمنسجمة حتى لا تترسخ التفاوتات الموجودة أصلاً بين مختلف الجهات والتي تجعل جهات تتقدم وتتطور على حساب جهات أخرى. وهو ما انتبه إليه المتناظرون من خلال الدعوة إلى تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب. إن سياسة إعداد التراب المستندة على التخطيط هي الكفيلة بخلق الانسجام والتناسق في العمل التنموي سواء من ذلك الجهوي أو الوطني.

ويُمكن القول أن الصعوبات التي يُثيرها انعدام التخطيط سوف تكرر ظاهرة انعدام العدالة المجالية، في الوقت الذي ينبغي فيه أن تكون هذه «العدالة» أهم مرتكز لتقليص الفوارق المجالية، والتي ستؤدي حتما إلى التقليص بين الفوارق الاجتماعية. فالعملية التنموية ليست مجرد نمو كمي وإنما هي عملية تستهدف التأثير على المجال لصالح الإنسان، وبالتالي استغلال التنمية الاقتصادية لتحقيق التنمية الاجتماعية والثقافية والبشرية.

إن تجاوز هذه السلبيات لا يُمكن أن تتم إلا من خلال اعتماد آليتين رئيسيتين:

فمن جهة أولى ينبغي أن تواصل الدولة في اعتماد المبادرات الرامية إلى دعم قدرات الجهات في مجال الحكامة والتدبير المالي، والعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر حلول مبتكرة من أجل تمويل برامجها الاستثمارية؛

ومن جهة ثانية، فإن الجهات نفسها مدعوة إلى الانخراط في التنزيل الفعلي للمبادئ والأهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتي والمالي باعتماد البرمجة المتعددة السنوات التي تستحضر شروط الفعالية والنجاعة والجودة.

إن هذه الآليات تلقي المسؤولية على الطرفين معا: فالدولة ينبغي أن تواصل في ابتكار الحلول الكفيلة بإيجاد المداخل المالية الكافية والقادرة على تمويل البرامج التنموية للجهات، والجهات مدعوة بدورها إلى تغيير طرق العمل الموروثة عن النظام الجهوي السابق والتي لم تعد تُسائر المستجدات الدستورية منها والتشريعية والتنظيمية. ومما يُلاحظ بهذا الخصوص، فإن المسألة المالية تحتل مكانة أساسية في التدبير اللامركزي لأنه بدونها تبقى الهيئات اللامركزية مجرد إطارات إدارية فارغة من أي محتوى.

وإذا كان الدستور والقانون التنظيمي قد منحا للجهة اختصاصات وصلاحيات ذاتية مهمة، فإن بعضا منها مرتبط بصلاحيات زالت بيد السلطة المركزية، وهو ما يتطلب العمل على نقلها إلى الجهات. ولذلك، فإن المناظرة وقفت عند مسألة نقل الصلاحيات ولو في شكل حد أدنى يشرع في نقله خاصة بالنسبة للمجالات التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين والمواطنات وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم، إذ أن المستشارين الجهويين يجدون أنفسهم في وضعية صعبة نتيجة ارتباط عملهم وتدخلاتهم بصفته الانتخابية والتي قد يُحرمون منها نتيجة تقاعسهم في خدمة المواطنين. وفي نفس الاتجاه فإن نقل الاختصاصات سيكون فرصة لإبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية لضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها.

إن الجهات ليست مجرد جماعات ترابية واسعة من الناحية الجغرافية، وليست مستوى وسطي بين الدولة والجماعات الترابية الصغرى، ولكنها مستوى تُراهن عليه الدولة لتحقيق التنمية الشاملة، وبالتالي ينبغي أن تتحول من مجرد منفذ لسياسة الدولة إلى شريك في العملية التنموية. وهو ما يتطلب أيضا حث مختلف المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية للانخراط في ترسيخ الجهوية المتقدمة، وذلك بالعمل على تسريع عملية تنزيل ميثاق عدم التركيز الذي أشرنا إليه أعلاه. إن هذه العملية ستُمكن من إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها بشكل فعال وناجع، وحتى تتوفر الجهات على مخاطب قريب منها. إن الأمر يتطلب كما أشارت إلى ذلك إحدى توصيات المناظرة الوطنية بـ «فتح الورش المتعلق بالملاءمة التشريعية والتنظيمية للاختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين»، وهو ورش يتطلب إعادة النظر جذريا في النصوص السارية المفعول والموروثة عن مرحلة ما قبل دستور 2011.

وأخيرا، فإنه ينبغي الإشارة إلى أنه من بين شروط نجاح ورش الجهوية المتقدمة، توفير شروط الانفتاح من خلال تفعيل كل الآليات التي تُشجع على ذلك، ويتعلق الأمر أولا وأساسا بآليات الديمقراطية التشاركية التي تسمح بالانفتاح على المجتمع المدني من جمعيات ومنظمات غير حكومية، بل والانفتاح مباشرة مع المواطنين والمواطنات. إن هذه الآلية الديمقراطية تُمكن الهيئات اللامركزية الجهوية من التواصل الذي يسمح بالتعرف عن كثب على المشاكل وجعلها في صلب الاهتمام. إلا أن الديمقراطية التشاركية ومواكبة نبض المجتمع تتطلب تنمية قدرات الجماعات الترابية حتى تتمكن من التفاعل الإيجابي وليس مجرد عقد لقاءات شكلية. وفي نفس السياق نُشير إلى ضرورة الانفتاح على الإعلام من خلال كل وسائل التواصل المتاحة سواء منها التقليدية أو الحديثة.

إن عملية انفتاح الهيئات اللامركزية ستكون ولا شك من أهم العوامل المحفزة على مشاركة ساكنة الجهة في العمل التنموي الشامل واندماجها في المشاريع المبرمجة قصد إنجاحها لما فيه مصلحة الجهة والوطن.

وأخيرا، فإن الانفتاح يتطلب أيضا ما تضمنته إحدى توصيات المناظرة الوطنية من ضرورة «إرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة وكافة المتدخلين»، باعتبار أن الإدارة الجهوية وسيلة لتنفيذ برامج ومشاريع الجهة. وقد تكون هذه الوسيلة ناجعة إذا تم تمكين الجهات من استقطاب الكفاءات العالية القادرة على التعامل مع اختصاصات الجهة بكل ما يتطلبه ذلك من الخبرات اللازمة. إن مسألة استقطاب الكفاءات لا زالت غير مشجعة لأن الجهات لم تتمكن لحد الآن من اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يُشجع على ولوج الوظيفة غير المرتبطة بالإدارات المركزية.

2. آفاق واعدة مرتبطة بنموذج تنموي جديد

في خضم ترسيخ الديمقراطية المحلية من خلال توسيع صلاحيات الهيئات اللامركزية الترابية، بات من الضروري الإسراع في اعتماد نموذج تنموي جديد، وذلك لأن التنمية في البلاد لا تحقق النتائج المرجوة منها نتيجة اختلالات كبيرة ينبغي معالجتها. فمن ناحية أولى ينبغي التقليل من الفوارق الاجتماعية، ومن ناحية ثانية ينبغي التقليل بين الفوارق المجالية. وللنجاح في هاتين المهمتين ينبغي التعامل مع ورش الجهوية المتقدمة كرافعة للامركزية الترابية وفق مقاربة جديدة.

ومن أجل إنجاح ورش الجهوية المتقدمة يجب الانخراط الفعلي في تحديث بنيات الدولة وتجديدها، لكونها ليست مجرد تديير ترابي أو إداري فقط، وإنما تستلزم توطيد كل دعائم التنمية المندمجة للمجالات الترابية، وهذا توجه يدل على أن مصير التنمية الشمولية بالمغرب أصبح رهينا بإعادة النظر في النموذج التنموي المعتمد في علاقته مع اللامركزية الترابية بصفة عامة، والجهوية المتقدمة بصفة خاصة.

- (1) الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 الموافق ل 23 يونيو 1963 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، ص 1970.
- (2) الظهير الشريف رقم 1.76.583 الصادر في 5 شوال 1396 الموافق ل 30 شتنبر 1976، المعبر بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 3335، بتاريخ 1 أكتوبر 1976، ص 3034.
- (3) سعيد حموتي، الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 03، نوفمبر 2019، المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا، ص 28.
- (4) القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
- (5) رشيد لبكر، التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 19-20، مطبعة النجاح الجديد، الدرابيضاء، 2012، ص 139.
- (6) يقوم مبدأ التفريع على فكرة توزيع المهام وتحديد المسؤوليات والاختصاصات بين مختلف المستويات الإدارية (الجماعات الحضرية والقروية، العمالات والأقاليم، الجهات، الدولة)، بمعنى أن كل مستوى إداري لا يتعدى دائرة الاختصاص الممنوحة له، وحق التصرف وفقاً لهذا المبدأ يعهد للمستوى الإداري الأدنى، إذ أنه لا يسمح لمستوى إداري أعلى بممارسة اختصاص المستوى الأدنى عوضاً عنه، فالإقليم مثلاً لا يمكنه القيام بالمهام المنوطة للجماعة الحضرية أو القروية، وكذلك بالنسبة للجهة مع الإقليم والدولة مع الجهة، ما عدى في حالة ما إذا عجزت الوحدة الأدنى عن القيام بمهمتها تتدخل الوحدة الأعلى منها لمساندتها، فالمستوى الإداري الأعلى ملزم بمساعدة المستوى الأدنى منه، وبالتالي فإن هذا المبدأ يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة.
- (7) الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية 6380 بتاريخ الصادر بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6625.
- (8) علي قاسمي التسماني، سياسة الجهوية الموسعة: رهانات وآفاق، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، ماي 2013، محور العدد «السياسات العمومية ورهان تنزيل الدستور، مطبعة المعارف الجديدة، ص 190.
- (9) عرف الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري (مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018)) المصالح اللامركزة على أنها: التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالات والأقاليم، سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، كيفما كان شكل هذه التمثيليات أو البنيات، وأيا كانت مسمياتها.
- (10) بن يونس المرزوقي، ورش الجهوية المتقدمة ورش استراتيجي، جريدة الأخبار، العدد 2188، الاثنين 6 يناير 2020، ص 7.
- (11) الموقع الرسمي لنتائج انتخابات الجماعات الترابية والبرلمانية www.elections.ma



المنظمة العربية للقانون الدستوري

The Arab Association of Constitutional Law

للتواصل والاطلاع على منشورات المنظمة وأنشطتها تجدونا:

