

شروط إنجاح اللاتمرکز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة

محمد المودن

أستاذ باحث

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- المحمدية-

مقدمة:

إن نجاح اللاتمرکز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة، هو المدخل الحقيقي لتجاوز سلبيات التدخل المركزي، وإعادة الترتيب الترابي داخل الدولة لتحقيق التنمية الترابية، والتي لن تتحقق إلا بإيجاد علاقات تقاطع أفقية بين مختلف أنواع المتدخلين في الحياة المجتمعية، وكذا ضرورة التخفيف من الضغوطات التي تمارسها الهياكل العمودية، والتي تفرز دائما سياسات قطاعية معزولة¹.

ويقصد باللاتمرکز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية، يقوم على أساس توزيع السلطة بين الإدارة المركزية المتواجدة بالعاصمة والمصالح الخارجية اللاتمركزة في مختلف العمالات أو الأقاليم، ما يسمح لهذه المصالح باتخاذ بعض القرارات الإدارية دون الرجوع إلى المركز، مع خضوعها للسلطة الرئاسية المركزية. وبعبارة أخرى يقوم اللاتمرکز الإداري كصورة ثانية للمركزية الإدارية، على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على فروع الوزارات ومصالحها الخارجية في العمالات أو الأقاليم، بحيث يتمتع بعض الموظفين التابعين للوزير بسلطة التقرير في بعض المسائل الإدارية في الحدود التي يرسمها القانون². وبالتالي فاللاتمرکز الإداري يكمن في تحويل ممارسة صلاحيات السلطات الإدارية للدولة نحو سلطات أخرى والتي تبقى تابعة وخاضعة في إطار السلطة الرئاسية، فالأمر يتعلق بإعادة توزيع السلطات والصلاحيات بين إدارة الدولة³.

¹ GOULMIN (p), La décentralisation : la dynamique du développement locale, Syros et Adels, 1986, p 72.

² ثورية لعيوني: القانون الإداري المغربي، دار النشر الجسور، وجدة، 2008، ص:34;

³ Jacqueline Morand-Deville : cours de droit administratif, 6ème édition, Montchrestien, 1999, p : 94-145 ;

ولقد اتفق معظم الفقهاء حديثا وقديما على مفهوم اللاتمركز الإداري، وهي نفس الأفكار الموجودة عند جميع من تناول هذا النظام بالبحث والدراسة¹، بحيث تم تعريفه بأنه : نظام يعترف في ظله لبعض الموظفين التابعين للوزارة، بسلطة اتخاذ بعض القرارات تكون على درجة قليلة أو كبيرة من الأهمية، والفصل فيها بصفة نهائية وبنوع من حرية التقدير دون الرجوع إلى الوزير في شأنها².

وهناك من اعتبره أسلوب يقتضي الاعتراف بسلطات واسعة، أي بسلطات تقديرية في عين المكان، لمواطنين تابعين للسلطة المركزية، وهم موظفون يتم تعيينهم من طرف هذه الأخيرة على رأس مختلف المصالح الخارجية التي توجد على المستوى المحلي كالدوائر الإدارية والمرافق العمومية، ويكون بإمكانهم اتخاذ التدابير الضرورية للتسيير على المستوى المحلي، كما لو أن الحكم المركزي هو الذي يمارسها³، وبعبارة أخرى فاللاتمركز الإداري يتجلى في تمتع بعض الموظفين بسلطة التقرير في بعض المسائل الإدارية في الحدود التي يرسمها القانون⁴. وهو لا يعني فقط عملية نقل للسلط من المركز إلى مصالح جهوية، بل إنه عملية تحول أساسية في كيان الدولة، لأن الأمر يتعلق بميزانيتها، وبالاستثمار، وبالبرامج القطاعية وبتدبير الموارد البشرية⁵.

أما بخصوص مفهوم الجهوية، فمن الثابت صعوبة وضع تعريف موحد لها، بفعل الاختلاط التاريخي في الغاية⁶، ويقصد بها الإطار والمجال الإداري والاقتصادي، فهي لم تعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه سياسة مركزية، بل أصبحت مجالا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمختلف

¹ DELAUBADERE (A), VENEZIA (J), GAUDEMET (Y), Droit administratif, imprimerie Barnéoud Bouchamps, 16 éditions, 2000, p 174.

² عبد اله الادريسي، التنظيم الإداري المغربي، دار النشر الجسور، وجدة، 2003، ص 34.

³ محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية، 2003، ص. 4.

⁴ ثورية لعوي، القانون الإداري المغربي، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الثالثة، 2003، ص 53.

⁵ عرض محمد بنعبد القادر الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، اللقاء العلمي والتواصلي حول موضوع «الميثاق الوطني للاتمركز الإداري: طموحات ورهانات الإصلاح»، بسلا، الجمعة 29 مارس 2019.

⁶ عزيزي مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2000/2001، ص 238.

المجتمعات المحلية، ليس فقط عبر إقصاء السلطة المركزية، بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين في التخطيط والتوجيه ووضع الاستراتيجيات المحلية وتسيير الشأن العام المحلي¹.

إن تلازم مفهومي "الجهوية" و "اللاتمركز الإداري"، ينطلق من كون التنظيم اللامركزي بالمغرب قد دخل مرحلة حاسمة في ظل الجهوية المتقدمة، حيث سيصبح الفضاء الجهوي فضاء جديدا للاتمركز الإداري، فمهما وفرنا للجهوية من إمكانيات لن يكتب لها النجاح إلا إذا رافقها مسلسل تعديدي للاتمركز الإداري².

لذلك يعتبر اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة تنظيما إداريا مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل، وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزية على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية النجاعة.

ويأتي هذا المقال لفهم شروط إنجاح اللاتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة، من خلال مقارنة مرجعياته (مبحث أول)، وتناول شروط إنجاحه في ظل الجهوية المتقدمة (مبحث ثاني).

¹ GVENOU (M) et TIBERGHIEU (B), Décision territoriale et nouvelles approches organisationnelles, in administration, gouvernance et décision publique, S/D Ali Sedjari, Lharmattan, 2004, p 184.

² محمد أحجام، دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مطبعة الأمنية، 2017، ص 193.

المبحث الأول: مرجعيات اللاتمرکز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة

لا غرو أن هناك مجموعة من المرجعيات التي حددت الاختيارات الاستراتيجية التي تحث على تدعيم مسلسل اللاتمرکز الإداري قصد مواكبة الدينامية الجديدة التي تعرفها الجهة، ومصاحبة ورش الجهوية المتقدمة بإعادة تنظيم المصالح الإدارية في اتجاه تجاوز وضعية تمرکز الاختصاصات والسلط التقريرية والوسائل المادية والبشرية على مستوى الإدارات المركزية، لفائدة المصالح اللامركزة للقطاعات الوزارية، عبر تدعيم اللاتمرکز الإداري وترسيخ مفهوم الجهة الذي يجعل من نظام اللامركزية والجهوية أداة فعالة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وسنقارب ذلك من خلال التطرق لمكانة اللاتمرکز الإداري في الخطاب الملكية والدستور (مطلب أول)، والحديث عن إطارها التشريعي والتنظيمي وخاصة ميثاق اللاتمرکز الإداري (مطلب ثاني).

المطلب الأول: اللاتمرکز الإداري من خلال الخطاب الملكية والدستور في ظل الجهوية المتقدمة
سنتناول في هذا المطلب مكانة اللاتمرکز الإداري في الخطاب الملكية (فقرة أولى)، ومن خلال مقتضيات الدستور في ظل الجهوية المتقدمة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: اللاتمرکز الإداري من خلال الخطاب الملكية

تعتبر الخطاب الملكية موجها أساسيا لكل الإصلاحات التي تهدف إلى تطوير نظام اللاتمرکز الإداري، حتى يكون في مستوى الجهوية المتقدمة، فقد كانت بمثابة استجابة وبلورة للخطابات والتوجهات الملكية.

وقد شكل اللاتمرکز الإداري مرجعية ثابتة في الخطاب الملكية، وحظي باهتمام كبير فيها، ومن خلال تتبعها يتبين أن الملك محمد السادس أكد على أهمية هذا النظام باعتباره تصور وتوجه جديد، حيث أكد على ذلك في العديد من المناسبات، كقوله أن: " اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا واکمها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين"¹، وهي

¹ الخطاب السامي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين 12 أكتوبر 1999.

دعوة صريحة للربط بين اللامركزية وعدم التركيز، وتحقيق تكامل بين جميع المتدخلين في صناعة القرار الترابي لتحقيق التنمية الترابية المنشودة، التي لا يمكن بلوغها إلا بتنازل الدولة عن بعض سلطاتها في المجال الاقتصادي والإداري لصالح الوحدات الترابية اللامركزية ولا سيما الجماعات الترابية¹.

ومن هذا المنطلق، دعا جلالتة في أكثر من مناسبة إلى "تغيير قوانين اللاتمرکز وفق مفهوم جديد يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي لمواجهة رهانات غالبا ما تكون متناقضة"، كما ألح على "وجوب التفعيل التام لدور الجهة كمؤسسة في تحديد استراتيجية ناجعة لإعداد التراب الوطني وتحقيق التنمية الترابية المستدامة، والذي يتوقف بدوره -لامركزيا- على تدعيم الإمكانيات الذاتية للجهة -ولا تركزيا- على توفرها على مسؤولين جهويين أكفاء"².

وقد توالى اهتمام جلالة الملك باللاتمرکز الإداري، كخيار لا محيد عنه، إذ دعا في نص خطابه بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء 6 نونبر 2003، إلى جعل "الجهوية واللامركزية وعدم التمرکز وديمقراطية المشاركة والقرب مشروعا استراتيجيا يزداد بلورة وتجسيدا على أرض الواقع ولا سيما في أقاليمنا الجنوبية"، كما اعتبر أيضا أن "نهج سياسة القرب، التي تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، لا تتأتى إلا من خلال التركيز على مستويين اثنين هما: المستوى الجغرافي المتمثل في اللامركزية، والمستوى المادي المتمثل في اللاتمرکز"³.

إن اقتناع المؤسسة الملكية بأهمية اللاتمرکز الإداري في التدبير العمومي، ظهر أكثر في خطابه⁴ بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، حيث دعا إلى "إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية...تقوم على نقل صلاحيات مركزية للمصالح الخارجية وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية"⁵.

¹ سليمان الطماوي، الوجيز في نظام الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1962، ص: 75

² رسالة جلالة الملك إلى اللقاء الوطني حول إعداد التراب الوطني 6 يناير 2000

³ الخطاب الملكي المتعلق بتخليق وتحديث الإدارة المغربية الذي قدم من قبل جلالتة بمناسبة عيد العرش المؤرخ في 30 يوليوز 2005.

⁴ ROUSSET (M), Ben ABDALLAH (M), Actualité du droit administratif, 2003-2009, el maarif al Jadida, Rabat, 2010, p 23.

⁵ الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء 6 نونبر 2008.

ومن خلال تفحص الخطب الملكية، نجد أنها تضع التوجهات الكبرى، فقد نادى جلالة الملك عند تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية سنة 2010، بضرورة اعتماد اللاتمركز الواسع باعتباره من المرتكزات الأساسية للجهوية المتقدمة، لذلك لا بد من انتهاز اللاتمركز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكامه ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل. وفي نفس الخطاب دعا جلالتة إلى ضرورة تجاوز المنظور الكلاسيكي الذي يحكم دور اللاتمركز، والذي يجعله منغمسا في تلك الوظائف الإدارية الروتينية، والاعتماد على تصور أكثر ديناميكية، يصبح بمقتضاه فاعلا اقتصاديا أو اجتماعيا، ومحركا أساسيا لتنمية ترابية متوازنة¹.

كما أن التأكيد على ضرورة تحديث اللاتمركز وتوسيعه بشكل متلائم، واستعمال جلالتة لكلمة "الواسع" و "المتقدمة" هو تنبيه للجهات المعنية على أن اللاتمركز المراد ترسيخه ليس ذلك المعهود في إدارتنا، والذي بمقتضاه تتخلص الحكومة من بعض الصلاحيات الثانوية التي تثقل كاهل الإدارة المركزية². بيد أن هذه التوجهات الملكية كرسها فعلا دستور 2011، وأكدده جلالة الملك من خلال اعتباره أن اللاتمركز الإداري يحقق "إحداث تغيير جوهري وتدرجي في تنظيم هيكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية"³، وهو ما جعله يدعو إلى إفراز كفاءات ونخب جهوية جديدة، مؤهلة لتدبير الشأن العام المحلي، خاصة في ظل ما يخوله الدستور للجماعات الترابية من اختصاصات واسعة⁴.

وتبقى دعوة الملك محمد السادس، في خطابه بمناسبة الذكرى 19 لجلوسه على العرش، الحكومة إلى ضرورة العمل على إخراج "ميثاق متقدم للاتمركز الإداري، وتحديد برنامج زمني دقيق لتطبيقه"، محطة مهمة في ترسيخ اللاتمركز الواسع، حيث وجه الحكومة إلى "وضع جدول زمني مضبوط لاستكمال تفعيل

¹ خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة 3 يناير 2010.

² عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 1999-2000، ص 144.

³ الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد 30 يوليوز 2012

⁴ الخطاب الذي ألقاه جلالة الملك اليوم في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة 11 أكتوبر 2013

الجهوية المتقدمة"، بما يتيح تمكين المصالح اللامركزية الجهوية من جملة من الاختصاصات، وتخويل المسؤولين المحليين اتخاذ القرارات، وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في انسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة"¹.

وبذلك يمكن اعتبار اللاتمركز الإداري من الثوابت في الخطاب الملكية من خلال العديد من المعايير والمؤشرات²، وكل ما جاءت به لم يكن بينها قطيعة ابستمولوجية أو منهجية، بل هناك تكرار لنفس العبارات³، بحيث يستشف دلاليا ولغويا التأكيد على هدف وغاية واحدة، وهي اعتبار اللاتمركز الإداري ركيزة أساسية لتحقيق الجهوية المتقدمة، التي أصبحت إحدى الاهتمامات الكبرى للخطب الملكية وطموحا شخصيا للملك محمد السادس، من منطلق الأهمية الاستراتيجية للجهوية في التنمية⁴.

الفقرة الثانية: اللاتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة من خلال الدستور

إن نهج سياسة اللاتمركز الإداري يعتبر مطلبا جوهريا لضمان حسن تصريف الشؤون المحلية، وهي لازمة سياسية أساسية لسياسة اللامركزية، وفي هذا الإطار شهدت قفزة نوعية في ضوء دستور 2011، بغية إعطاء نفس جديد للممارسة الإدارية.

ولقد عمل دستور 2011، من خلال مقتضياته، على وضع الملامح الكبرى لنظام اللاتمركز الواسع، وذلك من خلال تقوية السلطات التقريرية لرئيس الجهة، وتوسيع الاختصاصات المخولة للمجالس

¹ خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش يوم 29 يوليوز 2018.

² ZARROUK (N), La place de la déconcentration dans la réforme administrative, revue marocaine d'administration locale et le développement, N 28, p 40.

³ عبد الرحمان شحشي، الجهوية الموسعة في الخطاب الملكية: بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 6، فبراير 2010، ص 13.

⁴ محمد البيكوي، مفهوم الجهوية في الخطاب الملكية، م م إ م ت، سلسلة مواضع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، العدد 71، 2011، ص 23.

الجهوية، ومواكبة ذلك بالتمركز واسع يقوم على مبدأ التفريع¹ في توزيع الاختصاصات²، ومبدأ التدبير الحر أي حرية التصرف في إطار القانون³.

فصار دور الإدارات المركزية محصوراً في مهام التأطير والتصور والتوجيه وتقييم ومراقبة أداء الإدارات اللامركزية، فضلاً عن الدور المنوط بها في مجال إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية.

وفي علاقة الجماعات الترابية باللامركزية الإداري، جسد الفصل 136 إرادة الدولة في اعتبار الجماعات الترابية بمثابة وحدات مستقلة عن مصالح الدولة، وعليه صار الولاة والعمال لا يمارسون مهمة التنسيق إلا بين أنشطة المصالح اللامركزية، في حين أصبح رئيس المجلس الجهوي هو الأمر بالصرف، وهو المسؤول عن ميزانية الجهة، والمنفذ لمداوات ومقررات مجلسه⁴.

كما أن الفصل 145 من الدستور أقر على أنه: "يعمل الولاة وعمال العمالات والأقاليم باسم الحكومة على تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها"⁵، وبذلك فالمشرع أقر للهيئات اللامركزية أو اللامركزية القيام بمهامها ومسؤولياتها الوظيفية بشكل مستقل، وفق ما يمليه القانون.

¹ مبدأ التفريع (*principe de subsidiarité*): من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد، عملاً بالمبدأ الأصيل في الالتزام، بناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى. يمكن الرجوع إلى:

-إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي للجهويات الموسعة، مجلة طنيجيس للقانون والاقتصاد، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، 2010، ص 143.

² الفصل 140 من الدستور، ظهير شريف 1.11.91 صادر بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج ر عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

³ أحمد بوعشيق، الجهوية المتقدمة وإشكالية الحكامة الترابية، جريدة أخبار اليوم، عدد 827، الأربعاء 8 غشت 2012، ص 17.

⁴ علي قاسمي التمساني، الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مجلة مسالك، عدد مزدوج 21-22، 2012، ص 80.

⁵ ظهير شريف 1.11.91 صادر بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج ر عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

وبذلك فإن التوجه التنظيمي الذي أطره دستور 2011، والقائم على جهوية متقدمة تتأسس على لاتمرکز واسع، وعلى مبادئ التعاون والتضامن والعمل المشترك، وما يترتب عن ذلك من تنسيق للبرامج، وتحقيق التقائية السياسات العمومية في أفق الوصول إلى تنمية ترابية مندمجة.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي للاتمرکز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة

سعى المغرب إلى مواكبة تنزيل نظام اللاتمرکز الإداري الواسع من خلال تأطيره بمجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية (فقرة أولى)، والتي تم تبويبها بإصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: التنظيم القانوني للاتمرکز الإداري

لقد تبنى المغرب ومنذ الاستقلال العديد من النصوص القانونية، بهدف التقليل من حدة التركيز الإداري، وتقريب الإدارة من المواطنين¹، غير أن التدرج كانت السمة المتحكمة في توزيع المسؤوليات والاختصاصات بين الهيئات المركزية والمصالح اللامركزة.

ويعتبر ظهير 20 مارس 1956، الذي يعتبر بمثابة النظام الأساسي للعمال²، أول نص قانوني يضع أسس الإدارة اللامركزة، لتأتي بعده عدة نصوص وقوانين تعزز وترسم نظام عدم التركيز بالمغرب. ويعد مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق باللاتركيز الإداري³، وظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات

¹ HARS (A), Délégation de signature et délégation de pouvoir, REMALD, N 86, Mai-Juin, 2009, p: 87.

² ظهير شريف رقم 1.56.046 الصادر في 7 شعبان 1375 الموافق 20 مارس 1956 بتحديد النظام الأساسي للعمال، ج ر عدد 2267 بتاريخ 6 أبريل 1956.

³ مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 الصادرة بتاريخ 3 ديسمبر 1993، ص 2209.

العامل¹، والمعدل بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993²، أهم الأسس التي تقوم عليها المصالح اللامركزية، وتستمد منها صلاحياتها.

ومن نافل القول أن المشرع المغربي حاول تطبيق سياسة تقريب الإدارة من المواطنين وتبسيط الإجراءات الإدارية، حيث خول بموجب المرسوم 2.05.1369 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري³، للوزراء صلاحية التفويض إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم وإلى العمال للتصرف باسمهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق اختصاصاتهم⁴.

وحتى يتسنى التنسيق بين تلك المصالح الخارجية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، فإن المشرع، بمقتضى المرسوم الذي سبق ذكره، قد مكن الحكومة من صلاحية تشكيل لجنة للسهر على ذلك التنسيق، أطلق عليها اسم "لجنة تنظيم الهياكل الإدارية للامركزية الإداري"⁵، كما يلي دور هذا التنسيق جهاز "اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم"، الذي يتربع على رأسها العامل الذي يعتبر المنسق العام لسياسة عدم التركيز الإداري.

وبعد دستور 2011، ومواكبة للتحويلات الاجتماعية والاقتصادية والقانونية التي عرفتها المملكة، شهد التنظيم اللامركزي تطوراً نوعياً على قدر كبير من الأهمية، تمثل في صدور القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹ ظهير بمثابة قانون رقم 1.75.168، صادر في 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977). يتعلق باختصاصات العامل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3350 الصادرة بتاريخ 16 مارس 1977، ص 767.

² ظهير بمثابة قانون رقم 1.93.293 صادر في 19 ربيع الأول 1414 (6 أكتوبر 1993)، يغير ويتم بمقتضاه ظهير بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في 15 فبراير 1977، يتعلق باختصاصات العامل منشور بالجريدة الرسمية عدد 4223 الصادرة بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص 1911.

³ مرسوم رقم 2.05.1369 صادر في 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5386 الصادرة بتاريخ 12 يناير 2006.

⁴ EL YAAGOUBI (M), La déconcentration administrative à la lumière du 20 octobre 1993, REMALD, N 10, 1995 p: 43.

⁵ المادة 22 من المرسوم رقم 2.05.1369 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري.

ومما لا شك فيه، فإن اتساع مجال الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية، لا سيما على المستوى الجهوي، وأهمية الموارد البشرية والمالية التي وضعت رهن إشارتها، تتطلب النهوض باللامركزية الإداري، ووضع رؤية جديدة لتدخل الإدارات اللامركزية للدولة، تحت إشراف والي الجهة على المستوى الترابي

وموازاة مع التنظيم اللامركزي تم تطوير نظام اللامركزية بصدور ميثاق اللامركزية الإداري بموجب المرسوم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018¹، وفي الأخير إصدار مرسوم رقم 2.19.40 بتاريخ 24 يناير 2019 بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركزية الإداري².

ولتحقيق هاته الغاية، تمت مراجعة كل المقترحات المعمول بها في مجال اللامركزية الإداري، والانخراط في إعداد منهجية واضحة لكافة القطاعات الوزارية، لتنفيذ لامركزية حقيقي قوامه الفعالية والنجاحة، ويسمح بتحقيق التغيير المنشود في إطار سياسة إرادية شمولية ومنسجمة.

ومجمل القول أن كل هذه النصوص القانونية تهدف إلى إدخال إصلاحات نوعية على أشكال ومضامين ممارسة السلطة للاستجابة لتعدد المطالب المجتمعية وتغيير الوظائف، وذلك للقضاء على الجمود الإداري ومركزية السلطة، التي تعتبر النقيض المباشر لكل تدبير ديمقراطي حر مسؤول ونزيه³.

إن نظام اللامركزية الإداري، يعتبر مدخلا رئيسيا لكل عملية إصلاحية، ولعل فشل معظم السياسات الإصلاحية ببلادنا، ترجع إلى عدم الاهتمام الكافي بإشكالية توزيع السلطة بين المركز والمحيط، وعدم تفعيل تقنية تفويض السلطة كإجراء يهدف إلى ديمقراطية النظام، والقضاء على مركزية السلطة⁴.

1 مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق للامركزية الإداري، ج 6738، بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص 9787.

2 مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركزية الإداري، ج ر عدد 6746، بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019)، ص 246-242.

³ خالد الغازي، التدبير اللامركزي للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة وثائق ونصوص، عدد 66، الطبعة الأولى 2002، ص 38.

⁴ خالد الغازي، مرجع سابق، ص 39.

ويمكن القول أن تحقيق الحكامة في مجال اللاتمرکز الإداري، لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة تضاف إلى النصوص الموجودة، أو في تفریح هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة، بل لابد من رؤية شمولية ومنهجية علمية وتنظيمية ذات أهداف مدروسة ومسطرة في سياسة اللاتمرکز¹، فمن مؤشرات نجاح هذه السياسة ليس فقط الاقتصار على تنظيم قانوني وتخويل المصالح اللامرکزة الموارد البشرية ذات الكفاءة العالية، بل يجب كذلك منحها الإمكانيات المادية والمالية الكافية حتى تتمكن من إنجاز أعمالها بنوع من الحرية دون الرجوع في كل مرة وحين إلى الإدارة المركزيّة².

الفقرة الثانية: توضیح أدوار المصالح اللامرکزة لتدعيم الجهوية الموسعة

نصت مقتضيات المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري³ على أسس التدبير التعاقدية، من خلال توزيع الاختصاص بين المصالح المركزيّة وتمثليّاتها اللامرکزة، وذلك استناداً إلى مبدأ التفریح الوارد في المادة 8 و المادة 15 من المرسوم، وأن المصالح اللامرکزة للدولة على المستوى الجهوي تتولى مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، وكذلك السهر على التفعيل الأمثل لتوجهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية.

لذلك فالمادتان 15 و16 من المرسوم تؤكدان على تكريس البعد الجهوي لسياسة اللاتمرکز الإداري وتجسيد مبدأ التفریح من خلال جعل المصالح الإقليمية للاتمرکز الإداري مقتصرة على تنفيذ ما يبلغ إليها من مهام، بالمقابل تتولى المصالح الجهوية عمليات الإعداد والتوجيه والتأطير، وكل ذلك يمهد للدور المحوري لوالي الجهة في التنسيق بين المصالح اللامرکزة على الصعيد الجهوي.

كما أن المادة 20 من المرسوم، نصت على أن السلطات الحكومية تتولى إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، وهي التصاميم التي سيتم تنزيلها على المستوى الجهوي في إطار تعاقدية بين السلطات

¹ محمد لموشي، المفهوم الجديد للسلطة، مطبعة اقرأ، الناظور، الطبعة الأولى، 2007، ص 206.

² ROUSSET (M) , La déconcentration M Mythe et réalité, REMALD , N 9, 1994 , p 48.

³ مرسوم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري، ج 6738، بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص 9787.

لذلك سنحاول التعرف على دور إدارة القرب في إنجاح اللاتمرکز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة (مطلب أول)، وإلى أي حد يمكن أن يشكل نظام اللاتمرکز الإداري أداة للديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية الترابية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: دور إدارة القرب في إنجاح اللاتمرکز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة

إن إرساء الجهوية المتقدمة من الأوراش الاستراتيجية لبلادنا، لما تتيحه -مع اللاتمرکز الإداري- من حكمة ترابية جيدة وقرب من المواطن وإمكانات وأفاق واعدة لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية واجتماعية متوازنة ومندمجة ومستدامة، حيث تسعى الدولة لتوطيد الجهوية المتقدمة، مع تفعيل نظام اللاتمرکز الواسع والملموس من أجل تحقيق تناغم أنشطة السلطات العمومية عبر التراب الوطني¹.

ولمعرفة دور إدارة القرب في إرساء اللاتمرکز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة سيتم دراسة مبدأ التفريع ودوره في إنجاح اللاتمرکز وتفعيل الجهوية المتقدمة (فقرة أولى)، ثم التعرف على دور مؤسسة الوالي في تطويره (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: دور مبدأ التفريع في إنجاح اللاتمرکز الإداري وتفعيل الجهوية المتقدمة

في البداية، لا بد من الإشارة إلى أن نظام اللاتمرکز الإداري ورغم كون المشرع المغربي أشار إلى مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاصات وليس السلطة، فإن ذلك لا يمنع كون هذين المفهومين يتشاركان في مجموعة من التوجهات والمبادئ، فوصف اللاتمرکز هو تغير له دلالاته العملية، ويترجم التحول من النظر إلى الوحدات كمجرد مصالح خارجية للوزارات في إطار سياسة المركزية المفرطة، إلى مصالح محلية ترابية لا ممرکزة تنعم بنوع من السلطة في اتخاذ القرارات².

¹ EL ALAOU (L), La réforme administrative au Maroc, de l'indépendance à nos jours, Mémoire de DES en sciences politiques, Casa, 1984, p 67.

² المكي السراجي، اللاتمرکز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 97-98، مارس-يونيو 2011، ص 56.

إن توزيع السلطة على المستوى المحلي يترجم مبدأ الديمقراطية، الذي يقر بأن منح الاختصاص يجب أن يكون بهدف تقريب الإدارة من المواطنين¹ أو مكان تنفيذ القرار، وذلك من أجل تحقيق متطلبات الجودة والفعالية والاقتصاد في تقديم الخدمات العمومية. فالقرب من موقع التدخل يسمح باتخاذ أنسب الحلول وأنجعها، وأكثرها ملاءمة لحاجيات السكان، فهو يتولى إعادة بناء المجالات والتفكير في آليات وتقنيات حكم جديدة تأخذ بعين الاعتبار، الاعتبارات السوسيو-سياسية وفلسفة الإنسان والمجموعة والسلطات والتراب².

ولذلك، يمكن أن يسمح مبدأ التفريع بتنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دونما الحاجة إلى انتظار توجهات وأوامر آتية من فوق، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على بناء نفسها عن طريق اتساع الخيارات مع المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي، وهو بهذا المعنى يقترح تنظيما ترابيا بسيطا مرنا وملانما كأحد شروط الرواج الاقتصادي وتحديثه³.

إن التجارب العملية تشهد على ما حققته الممارسة الفعلية لمبدأ التفريع من نتائج إيجابية، ليس فقط على مستوى تنظيم المؤسسات بإعطاء الأسبقية للقاعدة على القمة، بل أيضا على مستوى تحديد العلاقة بين مختلف الأطراف، فمبدأ التفريع من شأن العمل به والأخذ بمبادئه أن يساعد على إنجاح الجهوية المتقدمة المرتقبة بالمغرب من ناحية توزيع وتنظيم السلطة بين الدولة والجهة وضبط العلاقة بينهما، بما يحقق التقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي⁴.

¹ منية بنلمليح، عدم التركيز الإداري ودوره في تدعيم الجهوية المتقدمة، مجلة أنفاس حقوقية، مطبعة إمستين، العدد الخامس، غشت 2012، ص 189.

² نجيب با محمد، مبدأ التفريع تجلياته وأسبابه في الديمقراطية والحكومة الجيدة والتنمية البشرية، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007، منشورات وزارة الداخلية، ص 19.

³ المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 8، الطبعة الأولى، 2011، ص 148.

⁴ مداخلة رئيس مجلس المستشارين في الندوة المنظمة بالمجلس حول موضوع الجهوية بين مضامين النصوص وإكراهات التنزيل، بمجلس المستشارين، بتاريخ 2 مارس 2017.

والمغرب كان على يقين بأهمية هذا المبدأ الذي أصبح شعارا للحياة السياسية المعاصرة، سواء من ناحية تعزيز تنظيمه المؤسساتي أو من خلال تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية والقرب والفعالية والجودة في تقديم الخدمات العمومية، لذلك تم التلميح إليه كمبدأ من مبادئ تنظيم اختصاصات الجهة في القانون المنظم لها لسنة 1997، قبل أن يتم اعتماده وبشكل صريح في المبادرة المغربية لتحويل جهة الصحراء حكما ذاتيا، إذ يعتبر آلية فعالة لضمان المشروعية في تدخلات الدولة على المستوى المحلي¹، ليأتي أخيرا الدستور المغربي لسنة 2011، ويرقى بهذا المبدأ وينص عليه دستوريا²، والذي يقتضي تقييد تدخلات الدولة في مقابل توسيع صلاحيات الهيئات المحلية، تكريسا لمتطلبات الديمقراطية وإشراك الساكنة بشكل أوسع في تدبير شؤونها الخاصة، بخلق مراكز اتخاذ القرار قريبة من المواطنين، ولما يوفره من جودة وفعالية واقتصاد في أداء الخدمات العمومية.

وبذلك، فالمسألة المهمة التي ينبغي مراعاتها في إنجاح نظام اللاتمرکز الإداري على المستوى الجهوي، هي توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، بحيث يصبح اللاتمرکز هو القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية التابعة للدولة، مما سيسمح بتفعيل الحكامة الترابية³ المبنية على مبدأ التفريع، بتوزيع الاختصاصات والسلطات بين المركز والمصالح اللامركزية.

الفقرة الثانية: دور مؤسسة الوالي في تطوير اللاتمرکز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة

تعتبر مؤسسة الوالي فاعلة في تدبير الشأن العام الجهوي، حيث أصبح يتولى وظيفتي التنسيق وتدبير المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، و تمثيل الدولة على المستوى الجهوي. وهذه الوظيفة تتطلب إيلاء الأهمية لعملية التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية اللامركزية، بتفعيل دور الولاية

¹ ارجع في ذلك للدستور المغربي لسنة 2011، ومقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول.
² ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3623.

³ مينة بللمليح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، م م إ ت، عدد مزدوج 90-91، 2010، ص 50.

والعمال، طبقا للفصل 145 من الدستور¹، والباب الخامس من ميثاق اللاتمرکز الإداري²، واللذان كرّسا الاختصاصات الواسعة التي يتمتع بها الولاية في علاقتهم بالمصالح اللامركزية، بحيث نصت المادة 5 منه على أن سياسة اللاتمرکز الإداري تقوم على المرتكزين التاليين

✓ الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم.

✓ الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى

الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهير على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاح والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الجهوي.

كما أن المرسوم عزز دور الوالي كفاعل أساسي في صناعة القرار العمومي الترابي، من خلال المواد 11 و 19 و 30، فهو يشرف على عمل رؤساء المصالح اللامركزية للدولة، ويرأس اللجنة الجهوية للتنسيق، ويقترح إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر³. فهو بحكم توفره على مجموعة من الإمكانيات والآليات للعمل، من أجل ضمان التنسيق وإنجاح وتطوير سياسة اللاتمرکز الإداري، سواء في علاقته مع الإدارات المركزية أو في إطار تنظيم وتسيير الإدارات اللامركزية⁴.

و هذه الوظيفة تتطلب منهم المواكبة الدائمة والمستمرة لمختلف الهيئات اللامركزية وتتبع أنشطتها والاضطلاع بدورهم التدخلي لممارسة مهامهم القانونية. ولعل أهم مظاهر هذه الصلاحية هو تفعيل دور

¹ ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3623.

² مرسوم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري، ج 6738، بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص 9787.

³ مرسوم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري، ج 6738، بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص 9787.

⁴ SEMIRIS (M), Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc, thèse doctorale, Publication Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès, série n=1, 2001, P 387.

الولاية والعمال في مجال اللاتمرکز الإداري، من خلال مراقبة إنجاز المهام ونشاط الموظفين واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للرفع من مردودية أداء المصالح اللامركزية.

و نص الدستور بشكل واضح في المادة 145 على أن دور الولاية والعمال في علاقتهم بالجماعات الترابية هو المساعدة على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، لذلك، ومن أجل تدعيم دورهم داخل التراب الجهوي الواحد¹ في مجال اللاتمرکز الإداري، ينبغي تفعيل دور لجنة تقنية على المستوى الجهوي على غرار اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم².

وفي مقابل ذلك وعلى الرغم من أن هذا مرسوم ميثاق اللاتمرکز الإداري تضمن إحداث آليات لضمان الحكامة وكذا تقييم سياسة اللاتركيز، فإن الملاحظة الأولية التي يمكن إثارتها هنا تتجلى في تعزيز وتوسيع صلاحيات الولاية في صناعة القرار العمومي الترابي، وكذا تعدد البنيات الإدارية المستحدثة والتي تشتغل تحت إشرافهم، أي الولاية، بشكل قد يؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة ولكن من نوع جهوي، انطلاقاً من هذه الملاحظة، يطرح التساؤل حول طبيعة العرض التديري الذي يقدمه هذا المرسوم من أجل ضمان فعالية تنفيذ البرامج والسياسات العمومية على المستوى الترابي، وحول مكانة الجماعات الترابية في ظل الهندسة الإدارية التي تم وضعها وتعزيزها عبر هذا المرسوم؛ بل إن الإشكالية الكبرى التي تثار في ارتباط بهذا النص تتعلق بالضمانات الكفيلة بعدم إعادة إنتاج مركزية من نوع جديد، مما قد يجعل التفكير في تجاوزها ورشاً مفتوحاً يتطلب إصلاح الإصلاح³.

بيد إن إنجاح اللاتمرکز الإداري، باعتباره وسيلة لتحديث دور الدولة وعقلنة وظيفتها، وألية مهمة لإنجاح وتحسين مردودية الإدارة المحلية، يتطلب من الولاية والعمال باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية

¹ عبد الكريم بخنوش، عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، منشورات، م، م، إ، م، ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006، ص 42.

² المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، منشورات، م، م، إ، م، ت، عدد مزدوج 97-98، 2011، ص 131.

³ عبد الحفيظ ادمينو، اللاتركيز الإداري إعادة إنتاج مركزية من نوع جديد، أوراق الاداء السياسي، الدخول البرلماني 2018-2019 نونبر 2019، مجلة السياسات العمومية.

ويقومون مقامها¹، الاضطلاع بأدوارهم ومهامهم بروح من المسؤولية وبطريقة تشرف الإدارة وتعطي نتائج ملموسة، كما أكد على ذلك جلالة الملك في خطابه لـ 29 يوليوز 2017²، وكذا التنسيق بين مختلف مصالح الإدارات اللامركزية قصد التنزيل السليم لمختلف المخططات والبرامج التنموية الترابية.

وواقع الحال أن سياسة اللاتمركز الإداري بالمغرب، يتم اختزالها بشدة في مؤسسة الوالي أو العامل الذي يجسد سلطة الدولة على مستوى العمالة أو الإقليم أو الجهة، والسبب الرئيسي ضعف أو انعدام وجود مصالح خارجية لباقي الوزارات، كما أن التنسيق بين المصالح المركزية والمصالح غير المركزية يجب أن يقوم على نظرة شمولية ومتوازنة، تراعي حاجيات المستفيدين من المرفق العام وعمق ارتباط المواطن بها³.

كما أن تمتع الجماعات الترابية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري المتوازي والمتساوي على حد سواء، إلى جانب خضوعها للقانون العام، يجب أن يواكبها نظام لامركزي يستجيب لمتطلبات التنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية التابعة لنطاق عملهم من جهة، ومن جهة أخرى بين أسلوبية اللامركزية واللاتمركز الإداري، بما في ذلك الإدارة الترابية للدولة، الولاة والعمال، والمصالح اللامركزية للوزارات، والمؤسسات العمومية المحلية التابعة للدولة وغيرها⁴.

المطلب الثاني: تعزيز اللاتمركز الإداري باعتباره أداة للديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية الترابية

إن بناء الجهوية المتقدمة، يتطلب الاقتناع بضرورتها أولاً، والوعي بدورها ثانياً⁵، وهذا ما يستلزم إعادة النظر في تموقع الدولة داخل الجهة، بما يكفل حرية وصلاحيات أكثر للمصالح اللامركزية، تحقيقاً

¹ ميشال روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993، ص 71.

² خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش يوم 29 يوليوز 2017.

³ عبد الغني اعبيزة، سياسة التحديث الإداري بالمغرب-دراسة قانونية ومؤسسية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص 27.

⁴ عماد أبركان، نظام اللاتمركز ومتطلبات الحكامة الترابية، منشورات م م م ق، بعنوان الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، عدد مزدوج 29-30، 2015، ص 44/27.

⁵ عبد القادر الخالقي مراد، التنوع والتكامل السياسة الجهوية المغربية-دراسة نظرية وتطبيقية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة الجامعية 2002/2001، ص 66.

لمتطلبات الديمقراطية التشاركية باعتبارها أساس اللاتمرکز الإداري (فقرة أولى)، وهذا لن يتحقق إلا بتطوير الجهة وتحقيقها للتنمية الترابية لأنها رهان اللاتمرکز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الديمقراطية التشاركية أساس اللاتمرکز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة

بعد حصول المغرب على الاستقلال، وجدت الدولة نفسها أمام صعوبات كثيرة، فتمنويا لم تستطع الدولة تحقيق أهدافها، وسياسيا لم تعد بمفهومها المركزي قادرة على إرساء قواعد الديموقراطية، التي تقتضي القرب من المواطن وإشراكه في تسيير شؤونه بنفسه¹، لذلك كان لا بد من الاتجاه إلى المقاربة الترابية في التدبير العمومي، والتي تعتبر أن الجهوية المتسمة باللاتمرکز لازمة للنهوض باللامركزية².

ولا شك أن اللاتمرکز لا بد أن يكون سابقا لإطلاق الجهوية، إلا أننا في المغرب أتى كنتيجة لها، مما يجعله أحيانا إجراء للمواكبة وليس إصلاح ضروري للحكامة الإدارية، فالجهوية إلى جانب اللاتمرکز، أصبحت مطلبا ملحا وأداة أساسية في ترسيخ الديمقراطية التشاركية، وعاملا مهما في إيجاد توازنات بين حتمية الانخراط في سياسة الانفتاح والاندماج الاقتصادي، وبين مطالبة المواطنين بمشاركتهم في تشخيص حاجياتهم وتحديد أولوياتهم³.

وللجهة القدرة في التعبير عن الاختلاف والتعددية بجميع أنواعها، بفضل تمكنها من تحويل النسق المحلي من مجال يتسم بالتشتت على مستوى المجهودات، إلى وحدة متكاملة ومنسجمة أساسها الحوار والمشاركة بين جميع الفاعلين، وترسيخ الفعل الديمقراطي الشيء الذي يؤدي إلى تحويل مصدر الحكم إلى القاعدة عوض المركز.

¹ العرابي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2003-2004، ص 51.

² DIEDERICH (O) et LUBEN (I), La déconcentration, Imprimerie / presse universitaires de France, Paris, 1ere édition, 1995, p 25.

³ طارق أنلاتي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى 2007، ص 186.

ولا شك في أن مسألة تعزيز اختصاصات المصالح اللامركزية وتوضيحها (أولا)، وتحسين العمل الجهوي اللامركزي (ثانيا) يعدان أساس تحقيق ديمقراطية حقيقية في إطار الجهوية المتقدمة.

أولا: الجهوية الموسعة بصلاحيات أوسع وأدق للمصالح اللامركزية

إن تبني المغرب لخيار الجهوية منذ عدة سنوات، جاء اقتناعا منه بكون الأساليب القديمة والتقليدية لم يعد بإمكانها مسايرة ما يفرضه تدبير الشأن الداخلي للدولة من تحديات، لذلك فإن التنظيم الجهوي المغربي يعرف دينامية مستمرة، ويكون حاضرا بشكل دائم سواء على مستوى النقاشات الفقهية، أو على المستوى العملي، فالجهة صارت اليوم إطارا مؤهلا لتدوين الفارق بين اللامركزية واللامركزية¹.

وتتوفر الجهات على اختصاصات ذاتية في مختلف المجالات، تمكنها من حرية اتخاذ المبادرات في إطار القانون، بحسب ما لديها من الموارد الذاتية من غير تلك التي تقتزن بالاختصاصات المنقولة إليها من طرف الدولة، وتحيين تلك الاختصاصات، وتحدد بشكل منتظم قياسا على تطور مواردها الذاتية وقدرتها على التدخل، حيث يحظى المجلس الجهوي بالصدارة تجاه باقي المجالس المنتخبة، مع احترام اختصاصات هذه الأخيرة، وذلك فيما يخص وضع برامج التنمية الجهوية وتتبعها في انسجام مع توجهات الدولة، وبعد استشارة مختلف الفاعلين العموميين والخواص في المجال الجهوي².

ومن خلال هذا المنظور، يركز الإصلاح على مبدأ التفريع، بمعنى أن الدولة لا يمكن أن تمارس في المستقبل إلا الاختصاصات التي تتلاءم مع طبيعتها كمستوى وطني، وبعبارة أخرى يعني هذا المبدأ في عمقه، أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس إلا الاختصاصات التي لا يمكن للجهة أن تمارسها، بالنظر إلى

¹ SAAF (A), Contribution à l'étude des politiques publiques au Maroc, Accumulation du département de droit public et science politique, faculté de droit, Rabat, Agdal, p 104.

² تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام للجنة الاستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية 2011، ص13.

خصوصية دورها الرئيسي، أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها¹، وهي بذلك تحتاج إلى تكوين وإيجاد عقليات منفتحة ومبدعة ومواطنة وخدمة قادرة على تحمل المسؤوليات ومواجهة الإكراهات².

إذن فالجهة في إطار مشروع الجهوية المتقدمة، ستكون لها صلاحيات وسلط أكبر مما هي عليه في الوقت الراهن، لهذا سيتم التدقيق أكثر في اختصاصاتها، وذلك تعزيزا للممارسة الديمقراطية التي تقتضي وضوحا ودقة في الاختصاصات، حتى تستجيب للتطلعات المعقودة عليها.

ومن دون شك فإن التنمية على المستوى الترابي في جميع تجلياتها تقتضي مشاركة وثيقة من طرف المسؤولين عن المصالح اللامركزية في إعداد مشاريع تنموية³، الشيء الذي استدعى إصلاحا عميقا على مستوى المنظومة التشريعية والذي جسده الميثاق الوطني لللاتمركز الإداري ليتوافق مع الإصلاحات التي عرفتها قوانين الجماعات الترابية و تقدم ورش الجهوية المتقدمة، خاصة وأن العديد من البرامج والمخططات تعثرت بالنظر إلى غياب مساهمة الوزارات المعنية ومحدودية مبادرة ممثلها على المستوى الترابي، الأمر الذي حد من تطور مسار اللاتمركز السابق⁴، خاصة على مستوى ضعف دور رؤساء المصالح اللامركزية ومحدودية التفويضات الممنوحة لهم في باب الاختصاصات، واقتصار التفويض على التوقيع لا غير⁵، وافتقارهم للوسائل المالية والتقنية والبشرية الضرورية لدراسة وتنفيذ المشاريع

1 محمد العكوبي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، يوليوز-غشت 2010، ص 19.

2 OUAZZANI CHAHDI (H), La régionalisation et la déconcentration, REMALD, N 6, 1996, p 68.

3 محمد الزاهي، الوظيفة التنسيقية للولاة والعمال، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، 2017، ص 124.

4 مرسومي 2.93.625 في شأن اللاتركيز الإداري، و 2.05.1369 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.

5 ترجم إشكالية التفويض باللموس مدى استقلالية المصالح اللامركزية وحدود هامشها في التحرك والتدخل والمنافسة ويعتبر مؤشرا على مدى التفاعل والتواصل القائم بين المصالح اللامركزية والجماعات الترابية إذ كثيرا ما تصطدم هذه الأخيرة حينما تقدم بعض مشاريعها للمصالح اللامركزية، بطول المسطرة الإدارية، وبطها وتعدد مستويات القرار وقد تستغرق هذه العملية سنوات متعددة بين إحالة تلك المراسلات على السلطة الوصية ودراستها وبرمجة ميزانيتها وإخراجها إلى الوجود، هذه الوضعية تضعف دون شك مواكبة نظام اللاتركيز للامركزية. وهو الأمر الذي توقفت عنده أشغال المناظرة السابعة للجماعات المحلية، ووضعت بشأنه العديد من الاقتراحات انصبحت بالأساس على: التخفيف من الوصاية المركزية على الجماعات المحلية بتفويض بعض الاختصاصات للعمال. عدم تركيز المصادقة على وثائق التعمير. إحداث لجنة وطنية لإحصاء القرار وأعمال التدبير التي يجب عدم تركيزها.

القطاعية أو لمواكبة الجماعات الترابية بهدف تلبية حاجيات التنمية المحلية، الأمر الذي كرس مركزية القرار وطابع البيروقراطية الترابية، بحيث لا يستطيع المسؤول المحلي اتخاذ أبسط القرارات دون العودة إلى الإدارة المركزية¹.

ثانيا: تحرير العمل الجهوي

لا شك في أن الجهوية أداة فعالة في تحقيق الديمقراطية المحلية، إذا ما وفر لها من الآليات ما يلزم لإنجاحها، فبالإضافة إلى ضرورة توسيع صلاحيات الجهة وتدقيقها فإن كل ذلك يبقى دون معنى حقيقي، ما لم يتم تحرير العمل الجهوي من كل أشكال المراقبة الجامدة المفروضة عليه.

فبالرجوع إلى القانون التنظيمي للجهات وتفحص مضامينه وأحكامه، سنجد أن الجهوية تم اختيارها كبعد واستراتيجية تنموية، تتأسس على مبدأ اللامركزية واللامركزية خاصة بالنظر إلى الاختصاصات الجديدة لممثل الدولة داخل الجهة عكس ما كان عليه الأمر في السابق حيث طغت مركزية اتخاذ القرار داخل اللامركز، نجم عنه مجموعة من الاختناقات والنقائص التي خيمت على العمل الجهوي وحالت دون تطويره².

كما أن آلية المراقبة المطبقة على أعمال المجلس الجهوي، في شكلها السابق، تحد من فعالية العمل الجهوي اللامركزي اللامركز، مما يفرغ مبدأ الحرية والمبادرة وإشراك الساكنة في تدبير شؤونها من مضمونه، ويجعل من تحرير العمل الجهوي في أفق الجهوية المتقدمة ضرورة ملحة، بل وأيضا مقياسا لمدى الرغبة في إنجاحها.

¹ Mohammed El Yaagoubi, pour un état territorial équilibré, Un processus en évaluation, REMALD, N133, Mars-avril 2017p:22

² المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس – الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص 112-113.

فتطور الجهوية مشروط بالتخلص من عقلية الوصاية الكلاسيكية المرتكزة على تقنية المصادقة، وقد صار اليوم دور ممثل الدولة مراقبة مشروعية القرارات المتخذة من قبل السلطات الجهوية، وتقديم الطعون فيها أمام المحاكم الإدارية كلما كان هناك خروج عن الإطار القانوني الموضوع¹.

وبذلك فالجهوية المتقدمة مرتبطة بتسيخ الحكامة المحلية الجيدة، والإنصات لطموحات وانتظارات وحاجيات المواطنين. عن طريق التواصل معهم عن قرب، والاعتماد على المقاربة التشاركية والمقاربة المندمجة في التسيير والتدبير، انطلاقا من المبدأ القاضي بأن "إشراك الجميع يغني عن المحاسبة"²، فالقدرة على المعالجة الميدانية لمشاكل المواطنين، والاستجابة لتطلعاتهم في إطار سياسة القرب دون اللجوء إلى الإدارة المركزية³، هو رهان اللاتمركز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة.

وبالتالي، يمكن القول أنه على أجهزة الدولة ومؤسساتها ذات الوزن الكبير على المستوى الجهوي⁴، خصوصا في ظل مشروع الجهوية المتقدمة، إعادة تموقع الدولة على المستوى الجهوي، واعتماد المقاربة التشاركية وإعادة الاعتبار لها على المستوى المحلي.

الفقرة الثانية: التنمية الترابية رهان نظام اللاتمركز في ظل الجهوية المتقدمة

يعتبر النهوض والرفق بتدبير الشأن الترابي الهدف الاستراتيجي الذي من أجله اعتمد المغرب نظام اللاتمركز الإداري، فالإدارة مهما كانت إمكانيتها المادية والبشرية، فهي لا تستطيع تلبية مختلف الحاجيات

¹ محمد اليعكوبي، مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، يوليو-غشت 2010، ص 21.

² عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، م م إ م ت، عدد مزدوج 90-91، يناير/أبريل 2010، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، ص 72.

³ عبد الكريم بحتوس، اللاتمركز ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري، منشورات م م إ م ت، عدد مزدوج 66-67، 2006، ص 77.

⁴ عبد القادر الكيحل، "الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس/السويس، الرباط، السنة الجامعية 2009/2010، ص 116.

تعد الجهة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية، فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي، قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، وذلك عبر استراتيجيات جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات والوقاية من الإقصاء الاجتماعي .

إن من شأن اعتماد الجهوية المتقدمة بالمغرب، أن تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وفي الاستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة، واستنهاض همم مختلف الفاعلين المحليين للمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع المهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات¹.

ومن المنتظر أن يكون مطلب التنمية الترابية في قلب رهانات الجهوية المتقدمة من خلال اللامركزية واللاتمركز الإداري الواسع، وهذا ما خلصت إليه أيضا اللجنة الاستشارية للجهوية، إذ وضعتهم في الصدارة في مجال التنمية المندمجة²، وأناطت بهم لعب دور أساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولتحقيق التنمية الترابية، لا بد من وضع سياسة للاتمركز الإداري تتجاوز العوائق التي تحول دون تنسيق حقيقي على المستوى الجهوي لتحقيق الانسجام والتناغم والالتقائية بين مختلف الوزارات والإدارات، بتفعيل عمل لجان اللاتمركز الإداري، ورسم سياسة عامة قطاعية ومجالية بشكل يخدم

¹ كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلصات تقرير اللجنة الاستشارية، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس – الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص 22.
² راجع في هذا الصدد:

-اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول.

http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Ar/L1_ConceptionGenerale_ar.pdf

اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة،

تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 13.

مسلسل التنمية الترابية¹، فلا يمكن الوصول إلى هذه الأهداف دون اعتماد سياسة حقيقية بخصوص الجهوية وفي ميدان اللاتمرکز الإداري².

وتحقيق شروط التنمية المحلية، يستوجب تحليل عناصر هذه الأخيرة وتأسيسها على معطيات قانونية وواقعية تتيح للجهات ممارسة اختصاصاتها التنموية وبرمجة ماليتها على ضوءها³، ولتتمكن من القيام بالدور التنموي الجديد الذي أنيط بها، يجب تعزيزها بالمصالح اللامركزة لجميع الوزارات⁴.

ومن المعلوم أن فعالية الجهوية المتقدمة في تحقيقها للتنمية تنبني حتما على قدرة ونجاعة المسؤولين الجهويين، وتحديد وضعية رؤساء المصالح اللامركزة على المستوى الجهوي بالنسبة لعلاقتهم بالوزراء ووالي الجهة⁵، وهذا ما يعني أن التدبير الجهوي الحقيقي يتوقف على الانتقال من إدارة مستهلكة إلى إدارة منتجة، ومن إدارة سلبية تكتفي بالتنفيذ والتسيير الروتيني لأعمالها، إلى إدارة مواطنة وخدمة ومواكبة للتطورات والتحولت التي يعرفها المجتمع، وبالتالي الاستجابة لكل مستلزمات التنمية الترابية والخدمات التي يطلبها المنتفعون والمتعاملون مع الإدارة⁶.

فلا يمكن اعتبار الجهة كمستوى إداري جديد للتسيير يضاف إلى المستويات الثلاث الأخرى، بل هي مستوى للتأمل والتنظير حول التنمية الجهوية، ولتصور سياسة منسجمة لها وإعداد التراب⁷، مما يحتم

¹ عبد الواحد مبعوث، مرجع سابق، ص 144.

² المهدي بنمير، اللامركزية والشأن العام المحلي، أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2000، ص 188.

³ كريم لحرش، مرجع سابق، ص 23.

⁴ الشريف الغيوي، الجهة، المجال الأنسب للتركيز الإداري وتشجيع الاستثمار، منشورات م م إ م ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006، ص 55.

⁵ الشريف الغيوي، مرجع سابق، ص 55.

⁶ عبد العزيز أشرفي، الحكامة الجيدة، الدولية، الجماعية، ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2009، ص 200.

⁷ محمد اليعكوبي، مفهوم الجهوية في الخطب الملكية، م م إ م ت، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية، العدد 71، 2011، ص 24-25.

على الدولة إعادة النظر في علاقاتها في هذه المؤسسة، وتبني مقارنة جديدة تأخذ بعين الاعتبار مكانتها الجديدة على المستوى الوطني.

وبذلك، فإن التطور الذي عرفته الجهة بالمغرب، والتجارب التي راكمتها في تسيير الشأن المحلي، جعلاً منها هيئة مؤهلة ولها من الإمكانيات ما يلزم للسماح لها بربط علاقات حقيقية مع الهيئات والبنيات المركزية، لإنجاز مشاريع وبرامج مشتركة، والإجابة على التحديات التنموية التي تعرفها البلاد. ومن أجل تحقيق ذلك يتوجب على الدولة تقوية تنسيقها مع الجهة من جهة، وإعادة النظر في إدارتها اللامركزية من جهة أخرى.

وفي هذا السياق يتعين الأخذ بالسياسة التعاقدية بين الدولة وباقي الفاعلين آلية مهمة في إنتاج السياسات العمومية على المستوى الدولي، وتكتسب راهنتها بفعل تضافر مجموعة من العوامل فرضت ضرورة العمل بهذه السياسة وهو ما سيتيح إنجاز مجموعة من المشاريع المتكاملة في إطار برنامج تنموي كبير ينخرط فيه كل الفاعلين. وبالتالي فهو يفتح المجال أمام تضافر الجهود وتعاون الفاعلين وتجميع مواردهم في سبيل تحقيق أهداف مشتركة.

إضافة إلى ذلك فإن نجاح اللاتركيز الإداري لا يتوقف على مجرد خلق مصالح خارجية بشكل منصف يغطي انتشارها كافة الجهات والعمالات والأقاليم، بل ينبغي كذلك تزويدها بالموارد البشرية، الموزعة بشكل عادل حسب حاجات الجهات، ذات الكفاءات المتميزة القادرة على تنزيل السياسات والبرامج القطاعية على الصعيد اللامركز، هذا مع توفير الاعتمادات المالية والوسائل اللوجيستية الكفيلة بتحقيق الأهداف المرجوة التي يتعين قياسها وفق مؤشرات لنجاعة الأداء، أي اعتماد مقارنة التقييم من خلال مقارنة الأهداف التعاقدية المسطرة مع النتائج المحققة خلال فترة معينة، ويبقى بلوغ ذلك رهين بحجم الاختصاصات التقريرية المفوضة للمصالح اللامركزية، وبمراجعة مجموعة من النصوص القانونية المتعلقة بالهيكلية التنظيمية للقطاعات الوزارية بما يتماشى ومستجدات ميثاق اللاتركيز والتصاميم المديرية المعتمدة، ومراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بتنظيم مالية الدولة والمحاسبة العامة ومراقبة نفقات الدولة وتنظيم الوظيفة العمومية.

إن الدور التنموي الذي أصبحت تضطلع به المصالح اللامركزية في إطار اختصاصاتها الجديدة، يقتضي من الإدارات المركزية المركزية تفويض الاعتمادات المالية إلى رؤساء هذه المصالح، من أجل تمكينهم من ممارسة المهام المسندة إليهم بكل فعالية واستقلالية، لكن الملاحظ هو أن الإدارات المركزية تتردد في تفويض التصرف في الاعتمادات المالية لفائدة هذه المصالح، فالالتزام النهائي بالنفقات يبقى رهينا في أغلب الأحيان بالموافقة القبلية للإدارة المركزية، وهو وضع لا يساير مطلقا المتطلبات العملية للتركيز الإداري¹. لذا فعلى الإدارة أن تتخلى عن مبرر قلة الوسائل المالية لحفاظ علمها ومركزتها، والعمل على تفويضها للمصالح اللامركزية القادرة على اختيار المشاريع ذات المردودية محليا وجهويا.

ومن دون شك فإن التطبيق السليم لهذا الإجراء ستترتب عنه مجموعة من النتائج²:

- تلبية احتياجات المواطنين عن قرب، وفي ظروف أحسن من حيث الجودة والفعالية والسرعة في التنفيذ؛

- تفرغ الدولة لممارسة مهامها الاستراتيجية واضطلاع المصالح اللامركزية بمهمة تدبير ميزانية الدولة على المستوى المحلي؛

- تحول المصالح اللامركزية من مجرد وحدات لتنفيذ القرارات الوزارية إلى وحدات للتقرير وصنع السياسات المحلية؛

- إقرار مسؤولية المسؤولين على المصالح اللامركزية عن نتائج تدبيرهم.

ولا تقل الموارد البشرية أهمية عن الموارد المالية. ومن هنا تأتي أهمية توفر (المصالح الخارجية) على الموارد البشرية الضرورية، لكي تتمكن من ممارسة ملائمة وفعالة لمهامها الجديدة المنوطة بها، وذلك من خلال إعادة انتشار الموظفين المتمركزين وخاصة منهم المؤهلين، لإضفاء مزيد من الفعالية والنجاعة

¹ عبد العزيز برضوان الإدريسي واحمامد ياسين، الجهوية المتقدمة وإشكالية التنمية الترابية، المجلة المغربية للدراسات القانونية الاقتصادية، سلسلة دراسات، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب، قراءات متقاطعة في القانون والممارسة، تنسيق د. منير الحجاجي و د. رشيد عدنان، العدد 6، غشت 2020، ص: 32.

² نادية دويج، التدبير الجهوي للميزانية العامة، مقال منشور بموقع مجلة المنارة (دراسات وأبحاث revuealmanara.com). آخر زيارة للموقع: 2020/10/10.

في تدبير الشؤون المحلية، لقدرة الأطر ذات الكفاءة والخبرة على التعرف بشكل أفضل على الحاجيات التنموية بالمجال وتحديد الأولويات بدقة ووضوح، بغية الاستجابة لها بالشكل المطلوب، كما تلعب الموارد المالية والبشرية دورا كبيرا في تحسين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة للمرتفقين وتأمين استمراريتها، وتحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى هذه المصالح إنجازها أو تتبع تنفيذها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم¹.

علاوة على ذلك، فإن تقوية الإطار المؤسسي للمركزية يمر عبر تقليص أعباء الدولة ذات الطابع المحلي أو الجهوي، مع تكييف دورها في اتجاه احتفاظها بالوظائف الضبطية، وخاصة العدل، والأمن، والنظام العام، والدفاع، والشؤون الخارجية، إلى جانب استمرارها في التكفل بمهامها التنموية الكبرى، دون التدخل فيما تمنحه من اختصاصات للوحدات المحلية². حتى تتوفر 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 الضرورية³، وهو ما يعني أن دورها يجب أن يتمركز بالدرجة الأولى حول توفير بيئة مؤسسية وقانونية مساعدة على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية، بشكل يضمن حماية الحريات المحلية تجاه كل تدخل مركزي في مجال عملها الذي يتمحور حول الإشراف على برامج التنمية الترابية⁴، بحيث تصبح الدولة عنصرا مسهلا للمشاريع عبر تحديد تدخلات مختلف الفاعلين، لتفادي الخلط والغموض في القيام بالمسؤوليات والمهام بين مختلف مستويات التنظيم الترابي، في اتجاه انتقال مزيد من الصلاحيات لفائدة الجماعات الترابية، مع

¹ المادة 7 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، مرجع سابق.

² عبد الرفيق زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد، الطبعة الأولى، سطات 2020، ص: 225.

³ محمد ملاح، أثر اللاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للانظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم، 15، السنة 2019، ص: 106.

⁴ عبد الرفيق زعنون، مرجع سابق، ص: 227.

الحرص على ملاءمة عمل المجالس الجماعية مع سياستها العامة، وإيجاد التوازن بين المصالح الوطنية والمحلية.

إن الدور التنموي المباشر للدولة يجب أن يعاد توجيهه، ليقصر على الشؤون الوطنية ذات الأهمية الكبرى، وترك الشؤون المحلية للوحدات الترابية، مع العمل على تقوية التنسيق والتشاور بين هذه الأخيرة، وهو ما يعني أن دورها الترابي في المستقبل يجب أن يتمركز بالدرجة الأولى حول توفير بيئة مؤسسية وقانونية مساعدة على مسار التنمية الإقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية، بشكل يضمن حماية الحريات المحلية تجاه كل تدخل مركزي في مجال عملها الذي يتمحور بشكل أساسي حول الإشراف على برامج التنمية الترابية¹.

¹ عبد الرفيع زعنون تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 227.

خاتمة:

إن تحديث نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب أصبح ضرورة ملحة في المرحلة الراهنة، وذلك من خلال تبني مقارنة شمولية ومنهجية علمية دقيقة لعملية الإصلاح تتميز بالتبع والاستمرارية وروح المسؤولية، كما أن مراجعة طبيعة العلاقة بين المصالح المركزية للدولة ومصالحها اللامركزية، وكذا إطار العلاقة بين هذه الأخيرة والوحدات الترابية اللامركزية، هو إصلاح تمليه متطلبات الجهوية المتقدمة، وفق مقارنة تشاركية وتعاقدية بين هذه الوحدات يشكل مقارنة جديدة لتدبير ترابي فعال وناجع، يؤدي إلى ضمان التنسيق في الفعل العمومي وإنعاش المبادرات المحلية بكيفية تساهم في دعم سياسة القرب، وضمان جودة المشاريع والرفع من مردوديتها، لتحقيق التنمية والحكامة الترابيتين.

إن تأهيل المصالح غير المركزية يتطلب تزويدها بسلطات حقيقية للتقرير، مما يتطلب إعادة النظر كلياً في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمصالح التابعة لها، حتى لا يظل تنظيم هذه المصالح مجرد عملية لعدم تركيز جغرافي، ذلك أن نقل سلطة التقرير لهذه المصالح سيمكئها من تجاوز الأنماط التقليدية في التدبير والتسيير والتي لم تعد تناسب التدبير العقلاني والرشيء الذي فرضه تطور وظائف الدولة، وفرضه كذلك تطور المجتمع وتغير البنيات الاقتصادية واعتماد التكنولوجيات الحديثة في التسيير.

لكل ما سبق، يتضح جلياً أن اللاتمرکز بالمغرب يسعى إلى الانتقال من الوضع الذي كان يتميز باحتكار الإدارات المركزية لمختلف السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية واعتبار المصالح اللامركزية مجرد أدوات للتنفيذ الآلي وجمع المعطيات، في ظل ضعف الهامش المتاح أمامها لاتخاذ القرارات، إلى وضع جديد تنتقل فيه المبادرة إلى المصالح اللامركزية في تنفيذ السياسات العمومية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي في ظل لا تمرکز واسع يقوم على التكامل بين اللامركزية واللاتمرکز مع تعزيز دور الولاة والعمال التنموي من خلال منحهما سلطة تنسيقية حقيقية بين مختلف المصالح اللامركزية في إطار الجهوية المتقدمة.

وأخيرا، فإن الإصلاح الذي عرفه عدم التركيز الإداري هو إصلاح مرتبط إلى حد كبير بالجهوية المتقدمة، حيث إن تحديث الهيكلة الإدارية للدولة لا يمكن أن تتم إلا إذا كان عدم التركيز الإداري والجهوية المتقدمة وجهان لعملة واحدة، وبالتالي فإن تدعيم هذا المقتضى من شأنه أن يؤسس لجهوية موسعة حقيقية قائمة على التنظيم الإداري الفعال والمساهمة في تدعيم الحكامة المحلية وتشجيع الأسلوب الديمقراطي التشاركي في تدبير الشأن العام الداعم لأسس التنمية المندمجة جهويا.