



تقاطع مسارات اللامركز والجهوية في إصلاح الإدارة العمومية

طارق السباعي، طالب بسلك الدكتوراه

مركز دراسات الدكتوراه في القانون و الاقتصاد والتدبير - طنجة

المملكة المغربية

الملخص

يسعى هذا المقال إلى تحليل العلاقة التفاعلية بين مساري اللامركز الإداري والجهوية المتقدمة في المغرب، باعتبارهما مدخلين أساسيين لإصلاح الإدارة العمومية، وإعادة تشكيل العلاقة بين الدولة ومجالاتها الترابية. ويرتكز التحليل على فرضية أن تفعيل أي من المسارين بمعزل عن الآخر يُفرض الإصلاح من مضمونه، ويُبقى البنية الإدارية رهينة بالتجزئ واللاتكامل.

من خلال معالجة ثنائية المفهوم والتنزيل، أظهر المقال أن تأخر التفعيل المشترك بين هذين التوجهين يعود إلى غموض الإطار التشريعي، وضعف آليات التنسيق المؤسسي، واستمرار منطق المركزية القطاعية، إضافة إلى غياب ثقافة التعاقد والتقييم القائم على النتائج. كما بين أن وثائق التخطيط غالبًا ما تُعد بشكل منفصل، وأن هناك تباعدًا في الرؤية بين الفاعل الإداري والمجالس الترابية المنتخبة، مما يُقلل من فعالية السياسات العمومية المجالية.

انتهى المقال إلى أن بناء نموذج تراحي مدمج، ينسجم مع روح دستور 2011، يقتضي مأسسة التنسيق بين المستويين الإداري والجهوي، وتوحيد المرجعيات القانونية، وإرساء تعاقدات واضحة، مع اعتماد التخطيط التشاركي والتقييم الموضوعي. كما شدد على أن النجاح في هذا المسار يتطلب إرادة سياسية، وإصلاحًا ثقافيًا داخل الإدارة، وتوزيعًا عقليًا للموارد والصلاحيات، يجعل من القرب، والنجاعة، والمساءلة، مبادئ مؤطرة للفعل العمومي.

الكلمات المفتاحية: اللامركز الإداري، الجهوية المتقدمة، إصلاح الإدارة العمومية، التقائية السياسات، التخطيط التراحي، الحكامة المتعددة المستويات.



Abstract

This article explores the interactive relationship between administrative deconcentration and advanced regionalization in Morocco, as two key pillars for reforming public administration and reshaping the relationship between the state and its territorial divisions. The analysis is based on the hypothesis that activating either track in isolation undermines the effectiveness of reform and perpetuates fragmentation within the institutional framework.

By addressing both the conceptual and operational dimensions, the study reveals that delays in coordinated implementation are due to legal ambiguity, weak institutional coordination, the persistence of sector-based centralization, and the lack of a culture of performance-based contracting and evaluation. It also highlights the disconnect between planning documents prepared by central authorities and those developed by elected regional bodies, reducing the overall coherence and impact of territorial public policies.

The article concludes that building an integrated territorial model aligned with the 2011 Constitution requires institutionalizing coordination between administrative and regional levels, harmonizing legal frameworks, and establishing clear contractual mechanisms. It also emphasizes the need for political will, internal cultural reform, and rational allocation of resources and responsibilities, in order to embed proximity, efficiency, and accountability as core principles of public action.



المقدمة

يشكل إصلاح الإدارة العمومية في المغرب رهاناً استراتيجياً في سياق التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعرفها الدولة الحديثة، حيث أصبح من غير الممكن الحديث عن تنمية ترابية فعالة أو عدالة مجالية دون تحديث فعلي للبنية الإدارية ومراجعة أساليب تدبير الشأن العام. وقد تعزز هذا التوجه منذ المصادقة على دستور 2011، الذي كرس مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، ونص صراحة على اعتماد اللامركز الإداري كخيار استراتيجي في تنظيم السلط، وعلى الجهوية المتقدمة كنموذج جديد في إعادة هيكلة الدولة وتوزيع السلطة على المستوى الترابي.

وفي هذا السياق، يبرز تقاطع مساري اللامركز الإداري والجهوية المتقدمة كعنصر مركزي في إصلاح الإدارة العمومية، ذلك أن كلا المسارين يهدفان، من منطلقين مختلفين لكن متكاملين، إلى تجاوز النموذج الإداري التقليدي المركزي، وتعزيز فعالية وشفافية أداء المؤسسات، وضمان القرب من المواطن، وترسيخ منطق التدبير الترابي التشاركي. فاللامركز يسعى إلى نقل جزء من اختصاصات الإدارة المركزية إلى بنيات ترابية تابعة لها، تمثل الدولة على المستوى المحلي وتتكيف مع خصوصيات الجهات. بينما تستند الجهوية إلى تمكين المؤسسات المنتخبة جهوياً من صلاحيات تدبير شؤونها التنموية، وفق مبدأ التفريع وتوزيع السلطات.

غير أن العلاقة بين المسارين لم تكن دوماً على مستوى الانسجام المطلوب. ففي الوقت الذي يُفترض فيه أن يشكل اللامركز الإداري دعامة مؤسساتية لتفعيل الجهوية، لا يزال التنزيل العملي لكلا النموذجين يعرف بطئاً وتداخلاً واختلالاً في التنسيق، سواء من حيث توزيع الاختصاصات أو من حيث تحديد الأولويات وصنع القرار. كما أن الإطار القانوني، رغم تطوره، لا يرقى إلى مستوى التكامل المؤسساتي الحقيقي، بل إن بعض الممارسات لا تزال تؤثر على منطق التردد في تفويض السلط، وضعف الالتقاء بين البرامج العمومية المركزية والجهوية. من هذا المنطلق، تطرح هذه الدراسة إشكالية مركزية يمكن صياغتها على النحو الآتي:

إلى أي حد يشكل التقاطع بين مساري اللامركز الإداري والجهوية المتقدمة مدخلاً فعلياً لإصلاح الإدارة العمومية بالمغرب؟ وهل استطاع هذا التقاطع أن يخلق نموذجاً متكاملًا للحكامة الترابية أم أن ضعف التنسيق بين المسارين يُفرض الإصلاح من مضمونه؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، سيتم الانطلاق من الفرضيات الآتية: أولاً، إن اللامركز والجهوية يشكلان معاً رافعتين أساسيتين لإعادة بناء الدولة على أسس القرب، والفعالية، والمساءلة. ثانياً، إن العلاقة بينهما تعاني من فجوة مؤسساتية وتشريعية تؤثر سلباً على فعالية الإصلاح الإداري. ثالثاً، إن تجاوز هذه الفجوة يتطلب تأطيراً قانونياً متقدماً يكرس التكامل بين الهياكل اللامركزية والمؤسسات الجهوية.

وسيعتمد المقال على منهج تحليلي قانوني مؤسسي، من خلال دراسة النصوص المنظمة للامركز الإداري، لا سيما ميثاق اللامركز لسنة 2018، والنصوص المؤطرة للجهوية، خصوصاً القوانين التنظيمية للجهات، مع الاستئناس بالتجارب المقارنة واستحضار السياق العملي والتنفيذي للسياسات العمومية الترابية.

ولتحقيق هذا الغرض، سيتم تقسيم المقال إلى جزأين أساسيين:

الأول، يُعالج الإطار المفاهيمي والمؤسسي للامركز والجهوية في علاقتها بإصلاح الإدارة، ويُحلل الأبعاد النظرية والقانونية للمسارين. أما الجزء الثاني، فيسلط الضوء على مظاهر التقاطع بين النموذجين، ويستجلي حدود التنسيق، ويقترح سبلاً لتكامل فعلي ينعكس على الأداء الإداري، والتنمية الترابية، والخدمة العمومية.



الجزء الأول: الإطار المفاهيمي والمؤسسي للامركز والجهوية في علاقة بالإدارة العمومية

يشكل بناء تصور علمي دقيق حول العلاقة بين اللامركز الإداري والجهوية المتقدمة مدخلاً ضرورياً لاستيعاب طبيعة التحول الذي تعرفه الإدارة العمومية في المغرب، كما يتيح فهماً متقدماً للإشكالات التي تعترض تحقيق التناقص المطلوب بين هاتين المقاربتين. فقبل تحليل مظاهر التقاطع والتكامل بينهما، لا بد من الوقوف على الخلفيات النظرية والأسس القانونية والمؤسسية التي يقوم عليها كل من اللامركز الإداري والجهوية، باعتبارهما ركيزتين لإصلاح هيكل الدولة، وتمكينها من تجاوز محدودية النموذج الإداري المركزي.

لقد أصبح من المسلمات أن تجاوز منطق المركزية المفرطة لا يتم فقط عبر نقل اختصاصات من الإدارة المركزية إلى البنيات الترابية للدولة، بل يتطلب أيضاً إعادة توزيع فعلي للسلط والموارد والوظائف بين مختلف مستويات اتخاذ القرار. ومن هنا برزت أهمية اللامركز الإداري باعتباره وسيلة لإعادة تنظيم الدولة إدارياً من الداخل، وجعلها أكثر قرباً من الفاعلين المحليين. كما برزت الجهوية المتقدمة باعتبارها نموذجاً دستورياً لإعادة تشكيل الدولة على أساس ترابي، يربط بين التنمية المحلية والديمقراطية التمثيلية.

يُخصّص هذا الجزء الأول من المقال لتحليل الإطار المفاهيمي والقانوني الناظم لكل من اللامركز والجهوية، بهدف تحديد خصوصيات كل نموذج، وموقعه في بنية الدولة، وكيفية تفاعله مع الإدارة العمومية باعتبارها الفضاء المؤسسي الذي تتجسد فيه مختلف السياسات العمومية. وسيتيم التركيز على رصد تطور الفكر الإداري المغربي، والتوجهات الرسمية كما تعكسها النصوص القانونية، خاصة ميثاق اللامركز الإداري لسنة 2018، والقوانين التنظيمية للجهات، مع قراءة مقارنة للتجارب الدولية ذات الصلة.

وسيمكن هذا التحليل من تمهيد الطريق نحو الجزء الثاني من الدراسة، الذي سيتناول ميدانياً مظاهر تقاطع وتكامل النموذجين، والصعوبات التي تحول دون اندماجهما في رؤية مؤسسية موحدة، بما يعزز من فعالية الإدارة العمومية، ويرتقي بأدائها في خدمة التنمية والحكامة الجيدة.

القسم الأول: التأصيل النظري والقانوني للامركز الإداري

يشكل اللامركز الإداري إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الإدارية الحديثة، لما يتيح من مرونة في التدبير، وتقريب في اتخاذ القرار، وتخفيف العبء عن الإدارة المركزية. ويُنظر إلى هذا النموذج كخيار مؤسسي بديل عن المركزية الصارمة، يقوم على توزيع الوظائف والاختصاصات بين المركز والمصالح الخارجية التابعة له، في إطار وحدة الدولة. وقد عرف هذا المفهوم تطوراً لافتاً في الفكر الإداري، باعتباره وسيلة لإعادة تنظيم السلط داخل الإدارة العمومية، بما يخدم النجاعة والفعالية، دون أن يمس بالتوازنات الوطنية أو بوحدة القرار السياسي.

إن التأصيل النظري للامركز الإداري يستدعي أولاً تمييزه عن مفاهيم قريبة منه، وفي مقدمتها اللامركزية. فبينما تقوم اللامركزية على الاعتراف الذاتي بشخصية معنوية مستقلة قادرة على اتخاذ القرار بصفة منتخبة، فإن اللامركز لا يُعزّز استقلالاً قانونياً، وإنما يُنتج توزيعاً داخلياً للاختصاصات بين مستويات متعددة داخل نفس الجهاز الإداري. ويتجسد هذا التوزيع في إحداث مصالح ترابية تابعة للإدارة المركزية، تتولى مهام محددة في مجالات محلية، لكنها تظل خاضعة لوصايتها ورقابتها، ما يمنح الدولة إمكانية التحكم والتوجيه، دون التخلي عن مبدأ القرب من المواطن.

في السياق المغربي، لم يكن اللامركز الإداري موضوع بناء نظري ومؤسسي متكامل إلا في مراحل متأخرة. فقد ظل مفهوماً غامضاً وممارسة غير ممنهجة، تفتقر إلى التأطير التشريعي الدقيق. لكن مع تصاعد الحاجة إلى تدبير ترابي فعال، وتزايد الضغط على الإدارة المركزية، بدأ التفكير في إعادة هيكلة الدولة إدارياً من خلال منح صلاحيات أوسع للمصالح الخارجية. وقد تُوج هذا التوجه بإصدار ميثاق اللامركز الإداري لسنة 2018، الذي مثّل نقطة تحول في الرؤية الرسمية للدولة حول تدبير الشأن الإداري على المستوى الترابي.

يُعد ميثاق اللامركز أول إطار تنظيمي شامل ينظم المبادئ الكبرى التي تؤطر نقل السلط من المركز إلى المصالح اللامركزية. وقد اعتمد الميثاق رؤية جديدة للوظيفة الإدارية، تقوم على مبدأ تفريع الاختصاصات، وتقوية دور الفاعل الترابي في تنفيذ السياسات العمومية، وضمان الالتقائية والتنسيق بين البرامج والمخططات، فضلاً عن تأكيده على ضرورة اعتماد الجهة كفضاء ترابي أساسي لتجميع وتنسيق تدخلات



الدولة. كما ينص الميثاق على مبدأ التفريع، الذي يُرتب نقل الاختصاص إلى المستوى الترابي الأقرب إلى المواطن، ما لم توجد مبررات للتمسك به على المستوى المركزي.

يندرج اللامركز، كما حدده الميثاق، ضمن تصور يروم إعادة تشكيل العلاقة بين الدولة ومجالاتها الترابية، من خلال إحداث بنى إدارية جهوية تابعة للإدارات القطاعية، تتولى تنفيذ البرامج العمومية في إطار منسق وفعال. وقد نص على اعتماد مخططات جهوية لتمرکز الخدمات، يتم بموجبها تحديد المهام والصلاحيات التي تُفوض إلى المصالح الخارجية، مع إخضاعها لمبادئ الحكامة والشفافية والمساءلة. كما أكد الميثاق على دور والي الجهة كممثل للدولة ومسؤول عن تنسيق وتوجيه مختلف المصالح اللامركزية، في أفق تعزيز التقائية السياسات العمومية على المستوى الجهوي.

غير أن هذا التوجه، رغم طابعه الإيجابي، لا يخلو من صعوبات عملية وتحديات قانونية. فالميثاق، بوصفه نصاً تنظيمياً، لا يتمتع بالقوة الإلزامية الكاملة التي تمنحه قدرة على تجاوز التشريعات القطاعية المتفرقة، كما أن تنزيله يصطدم بمقاومة داخلية من بعض الإدارات، التي لا تزال متمسكة بمنطق المركزية والتحكم في القرار. كما يلاحظ بطء في إعداد المخططات الجهوية لتمرکز الخدمات، وتفاوت في مستوى انخراط القطاعات الوزارية في تفعيل مقتضيات الميثاق، ما يُضعف من مردوديته على أرض الواقع.

إضافة إلى ذلك، يطرح غياب قانون تنظيمي يوطر اللامركز الإداري إشكالاً بنوياً، إذ أن التقدم في مجال اللامركزية الجهوية من خلال القوانين التنظيمية للجهات لم يُواكب إصلاح مؤسساتي مواز في مجال اللامركز. وهو ما أدى إلى خلل في التوازن المؤسساتي على المستوى الترابي، حيث تُنشط بالجهات مسؤوليات واسعة، دون أن تكون لديها مخاطب إداري منسجم وفعال قادر على مواكبة تنفيذ البرامج وممارسة الاختصاصات المشتركة والمنقولة.

وُستشف من هذا الوضع أن اللامركز الإداري، في صيغته الحالية، لا يزال في مرحلة انتقالية، يتأرجح بين الإرادة السياسية في إصلاح عميق، وبين تحديات تقنية وإدارية تعرقل تفعيله. ولا يمكن الرهان على فعالية الجهوية أو على إصلاح الإدارة العمومية دون بناء نظام للامركز يتجاوز التمثيل الرمزي للمصالح الخارجية، ليرسخ فعلاً مبدأ القرب، والتفويض الحقيقي، والتنسيق العمودي والأفقي في تدبير الشأن العمومي. إن التأصيل القانوني للامركز، رغم ما شهدته من تطور، ما زال في حاجة إلى تكريس تشريعي أقوى، وبلورة منظور إداري جديد يؤمن بإعادة توزيع السلط داخل الدولة، على أسس من الكفاءة، والمساءلة، والتفريع، والشاركة مع الفاعلين المحليين. وهو ما لا يمكن تحقيقه دون انسجام وتكامل مع نموذج الجهوية المتقدمة، الذي يُشكّل موضوع القسم الثاني من هذا الجزء، والذي سيتم من خلاله الوقوف على الأبعاد القانونية والمؤسسية لإعادة بناء الدولة من منظور ترابي.

القسم الثاني: الجهوية المتقدمة كإطار لإعادة هيكلة الدولة

تُعد الجهوية المتقدمة إحدى أهم الديناميات الدستورية التي أعادت طرح سؤال تنظيم الدولة وتوزيع السلط والموارد على المستوى الترابي، بما يتجاوز منطق التقسيم الإداري التقليدي نحو تصور مؤسسي يجعل من الجهة فاعلاً عمومياً ذا ولاية سياسية وتنموية واضحة. وقد جاء دستور 2011 ليمنح الجهة مكانة متميزة داخل البناء الدستوري، عبر الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وإسناد اختصاصات ذاتية ومنقولة ومشاركة، بما يُمكنها من لعب دور محوري في التخطيط الاستراتيجي للتنمية، وفي تنسيق السياسات العمومية الترابية ضمن منطق الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة. إن هذا التحول لا يتوقف عند تعديل خريطة الاختصاصات، بل يتعداه إلى إعادة تعريف العلاقة بين الدولة ومستوياتها الترابية، وإرساء نموذج للحكم متعدد المستويات يقوم على التكامل لا على التوازي أو التعارض.

يتأسس الاختيار الجهوي على منطلقات دستورية ومؤسسية واضحة، إذ تُنشط بالجهة مهمة إعداد برامج التنمية الجهوية ووثائق التخطيط، وتعبئة الموارد، وبناء الشراكات، وتنسيق تدخلات الفاعلين العموميين والخواص داخل نطاقها الترابي. ويفترض هذا الاختيار قيام مجلس جهوي منتخب يتمتع بسلطات تقريرية في مجالات تنمية محددة، مقابل سلطة تنفيذية يمارسها رئيس المجلس وفق قواعد تفويضية وضوابط للمساءلة،



مع حضور جهاز للرقابة الإدارية والمالية يضمن احترام الشرعية والنزاهة وشفافية التدبير. وبذلك، تتبلور الجهة كفضاء مؤسسي ليس فقط لتجميع المطالب المحلية، بل لصياغة رؤية تنموية متوسطة وبعيدة المدى، قادرة على تحقيق الالتقاء بين البرامج القطاعية ومقتضيات الخصوصية المجالية، وعلى الحد من التفاوتات الترايبية التي ظلت لصيقة بالنموذج المركزي.

غير أن تحويل الجهة إلى رافعة حقيقية لإعادة هيكلة الدولة يقتضي تجاوز التصور الشكلي لامركزية السلطة، نحو مؤسسة فعلية لصلاحيات قادرة على التأثير في دورة السياسات العمومية من الإعداد إلى التنفيذ والتقييم. ويتطلب ذلك ضبطاً دقيقاً لدوائر الاختصاص بين الدولة والجهات، بحيث تُحدد الاختصاصات الذاتية بصورة صريحة قابلة للقياس والتمويل، وتُقلل الاختصاصات وفق منهجية تدريجية مؤطرة زمنياً ومصحوبة بموارد بشرية ومالية وتقنية متناسبة، كما تُنظم الاختصاصات المشتركة بآليات للحكامة والتنسيق تمنع تضارب القرارات وتكرار البرامج. في هذا الأفق، تصبح مسألة التمويل حجر الزاوية، إذ لا معنى لسلطة تقريرية جهوية دون موارد قارة وقابلة للتنبؤ، ولا جدوى من التخطيط الاستراتيجي دون أدوات تمويل مبتكرة تسمح بتعبئة الاستثمار العمومي والخاص، وبالولوج إلى آليات الشراكة وتمويل المشاريع الكبرى.

تُظهر الخبرة المقارنة أن الجهوية لا تنجح فقط بنصوص منظمة، بل بمنظومة تكاملية تشمل الترتيبات المالية، والآليات التعاقدية بين الدولة والجهة، ومؤسسات الوساطة والتقييم، وثقافة تنظيمية داخل الإدارة تُشجع على التفويض والمبادرة والابتكار. وفي هذا السياق، يكتسب التعاقد بين الدولة والجهات أهمية مضاعفة كأداة لتجسير الفجوة بين التصور المركزي للسياسات العمومية ومتطلبات الخصوصية المحلية، إذ يحدد التعاقد الأهداف والمؤشرات والموارد ومسؤوليات كل طرف خلال مدد زمنية محددة، ويُمكن من متابعة الإنجاز وتصحيح المسارات بناءً على تغذية راجعة موضوعية. كما أن اعتماد أدوات رقمية للبيانات الترايبية المشتركة، ونظم معلومات مندمجة، يساهم في توحيد مرجعيات التخطيط والتقييم، ويقلل من كلفة عدم التنسيق التي تعانها البرامج القطاعية حين تعمل في جزر معزولة.

تُطرح، مع ذلك، تحديات متشابكة تعترض تبلور الجهة كإطار لإعادة هيكلة الدولة. من أبرزها بطء وتيرة نقل الاختصاصات والموارد، واستمرار مظاهر المركزية الإجرائية في مسالك التأشير والمراقبة القبلية، وتفاوت القدرات التدييرية بين الجهات من حيث التأطير البشري والخبرة التقنية والقدرة على تعبئة التمويل. كما تعاني المنظومة من هشاشة في آليات الالتقاء بين التخطيط الجهوي والبرمجة القطاعية للدولة، إذ غالباً ما تُصاغ البرامج المركزية بمنطق وطني موحد لا يراعي بما يكفي الفوارق المجالية، فتجد الجهة نفسها أمام صعوبة إدماج هذه البرامج ضمن رؤيتها الاستراتيجية. ويظهر ذلك بجلاء في مشاريع البنى التحتية والخدمات الأساسية التي تتقاطع فيها اختصاصات متعددة وتحتاج إلى قيادة ترايبية واضحة تتوفر على صلاحيات التحكيم والتنسيق.

ترتبط فعالية الجهوية أيضاً بتأهيل النخب المنتخبة والإدارة الجهوية على حد سواء. فممارسة السلطة التقريرية في مجالات معقدة كالتخطيط، والتهيئة، والتنمية الاقتصادية، والسياسات الاجتماعية، تفترض قدرات عالية في تحليل السياسات وتصميم المشاريع وصياغة العقود وإدارة المخاطر وتعبئة الشراكات. ويتطلب هذا التحول برنامجاً وطنياً مستداماً للتكوين والتكوين المستمر، ومسارات مهنية جذابة للإدارة الجهوية، تحفز الكفاءات على الاستقرار الترايبى وتُمكن الجهات من بناء مؤسسات تنفيذية قوية. كما أن إشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والمجتمع المدني في صياغة البرامج الجهوية وتقييم أثرها يُعد شرطاً لازماً لترسيخ شرعية القرار الجهوي، وضمان انخراط أوسع في تنفيذ المشاريع واستدامتها.

تتقدم الجهوية المتقدمة كأفق لإعادة بناء الدولة على أساس ترايبى متعدد المستويات، لا يلغي دور الدولة المركزية، بل يعيد صياغته في اتجاه الوظائف السيادية والضبطية والتخطيطية الكبرى، مقابل تمكين الجهة من الوظائف التنموية والتدييرية الأقرب إلى المواطن. ومن هنا تنبع الحاجة إلى هندسة مؤسسية واضحة تُعيد تعريف أدوار الفاعلين: مجلس جهوي منتخب يحدد الخيارات الاستراتيجية ويراقب التنفيذ، إدارة جهوية مهنية تقود الإنجاز بكفاءة، مصالح لامركزية للدولة تستق وتتكامل ولا تُزاحم، وآليات رقابة وتقييم مستقلة تؤمن الشفافية والمساءلة وقياس



الأثر. بهذا المعنى، تصبح الجهوية إطاراً وظيفياً لتجميع الإيرادات والموارد حول مشروع ترابي مشترك، لا مجرد مستوى إداري إضافي في هرم الدولة.

إن إعادة هيكلة الدولة عبر الجهوية يفترض كذلك إعادة نظر في منظومة العلاقات المالية بين الدولة والجهات، من خلال توسيع الوعاء الجبائي الترابي، وتحسين منظومة التحويلات، واعتماد معايير منصفة لتوزيع الموارد تراعي الحاجيات والفوارق، وتشجع الأداء والنتائج. ومن شأن إدخال أدوات تمويل مبتكرة، كالسندات الجهوية المضمونة، وصناديق استثمار ترابية، وشراكات فعالة مع القطاع الخاص، أن يرفع قدرة الجهة على إنجاز مشاريع كبرى ذات أثر اقتصادي واجتماعي ملموس. ويقتضي ذلك إطاراً قانونياً وتنظيمياً يوازن بين المخاطر والفرص، ويؤسس لحكامة مالية ترابية شفافة خاضعة لرقابة محاسبية وقضائية فعالة.

في المحصلة، تُجسد الجهوية المتقدمة رؤية لإدارة عمومية أقرب وأكثر استجابة وابتكاراً، قوامها توزيع ذكي للاختصاصات والموارد والأدوار، وتنسيق مؤسسي يعترف بالتنوع المحلي ويحوّله إلى رافعة للتنمية والعدالة. لكنها رؤية لن تبلغ مرادها دون تفاعل عضوي مع مسار اللامركز الإداري، إذ لا يمكن لجهة قوية بصلاحيات تقريرية دون شريك إداري ترابي مُمكّن ومنسجم وذو ولاية واضحة. كما لا يمكن لسياسات الدولة أن تحقق فاعليتها دون قناة ترابية قادرة على التكيف والتنفيذ والتقييم. ومن هنا يبرز أن الجهوية ليست بديلاً عن الدولة، بل أسلوباً حديثاً لإدارتها، عنوانه تقاسم معقول للسلطة والمسؤولية، وحكامة متعددة المستويات تُعلي من شأن النتائج والأثر على حياة المواطن.

بهذا التأسيس تتضح مكانة الجهوية المتقدمة كإطار لإعادة هيكلة الدولة، وتتهيأ الأرضية المفاهيمية والمؤسسية للانتقال إلى تحليل تقاطعها مع اللامركز الإداري في الجزء الثاني من المقال، حيث سيتم تفصيل مظاهر التكامل المحتملة بين النموذجين، واستجلاء مكان التفاعل والتعارض والازدواجية، واقتراح مسارات عملية لإصلاح الإدارة العمومية عبر دمج فعلي بين مساري نقل السلطة السياسية الترابية وتمكين الأذرع الإدارية للدولة على المستوى الجهوي.

الجزء الثاني: نحو تلاقي وتكامل اللامركز والجهوية في إصلاح الإدارة العمومية

بعد أن تم التأسيس النظري والمؤسسي لكل من اللامركز الإداري والجهوية المتقدمة في الجزء الأول من هذا المقال، يتجه التحليل في هذا الجزء الثاني نحو استكشاف نقطة التلاقي والتقاطع بين هذين المسارين في أفق بلورة تصور عملي لإصلاح الإدارة العمومية. إذ لم يعد ممكناً، في ظل تطور النقاش العمومي والدستوري حول تدبير الشأن العام، أن يُنظر إلى اللامركز والجهوية كمجرد سياستين عموميتين مستقلتين أو متوازيتين، بل كمسارين متكاملين يتقاطعان بالضرورة عند نقطة إصلاح الدولة، وإعادة تنظيم علاقتها بمجالاتها الترابية، ومراجعة أنماط تدخلها الإداري والمالي.

إن الإصلاح الحقيقي للإدارة العمومية لا يمكن أن يتحقق فقط من خلال نقل الاختصاصات إلى الفاعل الترابي، بل يستوجب في الوقت ذاته تمكين الجهاز الإداري الترابي من الوسائل والصلاحيات التي تؤهله لتنفيذ البرامج والسياسات بكفاءة وفعالية، وفي احترام لمقتضيات الحوكامة. من هنا تبرز الحاجة إلى بنية ترابية موحدة ومنسجمة، تُكّن من التفاعل السلس بين المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات الجهوية المنتخبة، على قاعدة التكامل لا التنافس، والتنسيق لا التعارض. وإذا كانت الجهوية المتقدمة تُفرز سلطة تقريرية ترابية ذات أفق تنموي، فإن اللامركز الإداري يُكّن من ترجمة هذه السلطة إلى فعل إداري وتنفيذي منسجم، مما يُجتم إرساء آليات مؤسسية تعزز هذا التكامل.

سيتناول هذا الجزء من المقال في قسمه الأول أبرز مظاهر التقاطع بين اللامركز والجهوية، سواء على مستوى توزيع الاختصاصات، أو من خلال الممارسات الفعلية في مجال برمجة وتنفيذ السياسات العمومية الترابية. وسيتم التوقف عند مدى التقائية البرامج القطاعية مع المخططات الجهوية، وحجم التنسيق بين السلطات الإدارية والمجالس المنتخبة، ومدى قدرة الهندسة المؤسسية الحالية على ترجمة مبدأ التكامل.

أما في القسم الثاني، فسوف يتم تسليط الضوء على الاختلالات والتحديات التي تُعيق هذا التكامل، انطلاقاً من غياب نصوص تنظيمية واضحة لتقاطع الاختصاصات، وضعف الثقافة المؤسسية التشاركية، واستمرار الهيمنة المركزية في اتخاذ القرار، وصولاً إلى محدودية الموارد



والإمكانات. كما سيتم اقتراح مداخل إصلاحية عملية وتشريعية، كفيلة بإحداث توازن مؤسسي فعال، ينسجم مع روح دستور 2011، وتُمكن الإدارة العمومية من لعب دورها التنموي بكفاءة في ظل تعدد الفاعلين على المستوى الترابي.

القسم الأول: مظاهر التقاطع والتكامل بين اللاتمرکز والجهوية

يمثل تفاعل مكونات التنظيم العمومي في المغرب رهاناً مركزياً في أفق إعادة هيكلة الدولة على أسس حديثة، تجمع بين الفعالية والتنمية والتدبير الرشيد للموارد. وقد برز في هذا الإطار اتجاه متزايد نحو تقريب مراكز القرار من المواطن، عبر اعتماد مسارين مؤسسيين متوازيين، أحدهما يرتبط بإعادة توزيع الوظائف داخل الجهاز التنفيذي، والآخر يعنى بإسناد الصلاحيات التقريرية إلى البنيات المنتخبة على المستوى الترابي. غير أن ما يبدو للوهلة الأولى مسارين متكاملين، يطرح في الممارسة اليومية تحديات هيكلية تتصل بتحديد مجالات الاختصاص، وتوزيع الأدوار، وسبل التنسيق بين مختلف الفاعلين.

من خلال دراسة تموقع كل من المكونات المركزية والهيئات الجهوية داخل النسق العمومي، يتضح وجود منطقة تفاعل واسعة بينهما، تتجسد على الخصوص في مجالات البرمجة، وتتبع المشاريع، والتدبير الترابي للسياسات العمومية. هذا التفاعل لا يتم دوماً في إطار تكامل مؤسسي، بل قد يعرف في بعض الحالات تداخلاً في الأدوار، أو غياباً للوضوح في حدود المسؤولية، وهو ما ينعكس سلباً على مستوى تنفيذ البرامج، وقياس الأثر، وضمان الانسجام في توجيه التدخل العمومي. فعندما تعدد مراكز القرار دون إطار تنسيقي فعال، تصبح السياسات الترابية معرضة للتكرار أو التناقض.

في هذا السياق، تبرز أهمية إعادة بناء العلاقة بين مكونات الدولة على المستوى الجهوي، من خلال تكامل حقيقي بين بنيات التخطيط والتنفيذ. فالنصوص المؤطرة للسياسة الترابية تشير إلى توزيع دقيق للاختصاصات، لكنها تفتقر إلى آليات تنسيق مُفعّلة، خاصة على مستوى إعداد المخططات، والتوقيع على البرامج المشتركة، وتدبير الزمن الإداري المرتبط بتنزيل المشاريع. والملاحظ أن الوثائق الاستراتيجية التي تصدر عن المؤسسات الجهوية غالباً ما تُعد دون إشراك فعلي لمصالح الدولة في الجهة، والعكس صحيح، ما يؤدي إلى ضعف الالتقائية ويعزز منطق العمل القطاعي المعزول.

رغم الجهود المبذولة منذ سنوات لتعزيز التنسيق، فإن الهيكلة الحالية لم تحقق بعد الانسجام المطلوب، لا من حيث تسلسل المسؤوليات، ولا من حيث أدوات التفاعل بين البنيات المعنية. فغياب إطار قانوني ملزم لإلزام الأطراف بإعداد وثائق مشتركة، أو توقيع تعاقدات تربط الأداء بالنتائج، يجعل من الصعب قياس الأثر الحقيقي لتكامل الأدوار، أو محاسبة الأطراف على الاختلالات. كما أن بعض النصوص المنظمة لا تتيح للسلطات الممثلة للدولة على المستوى الجهوي صلاحيات كافية للتدخل في توجيه السياسات، مما يُفقد التنسيق مع المجالس المنتخبة فعاليته المرجوة.

يتطلب تحسين هذه الوضعية تصوراً تشريعياً ومؤسسياً جديداً، ينطلق من مبدأ التكامل وليس مجرد التعايش بين الهيئات. هذا التصور يفترض توحيد مرجعيات العمل، من خلال اعتماد خرائط تدخل مشتركة، وآليات برمجة مندمجة، وأنظمة تقييم شفافة تسمح بقياس الأثر الترابي للاستراتيجيات العمومية. كما يُفترض أن تتم ترجمة هذا الانسجام عبر وثائق تنفيذية، على رأسها عقود ترتكز على النتائج وترتبط المسؤولية بالأداء، وتحدد التزامات كل طرف، وتخضعها لآليات رقابية مستقلة.

ضمن هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى الدور المحوري للمسؤول الأول عن الدولة في الجهة، والذي ينبغي أن يكون له موقع واضح في ضبط العلاقة بين ممثلي المؤسسات الحكومية والهيئات الترابية المنتخبة. فهذا الدور لا يمكن أن يُحتزل في التنسيق الإداري فقط، بل يجب أن يُفهم على أنه قيادة لتكامل الفعل العمومي، وتأمين التفاعل المؤسساتي وفق منطق النجاعة، بعيداً عن أي منطق تنازع أو تداخل في الاختصاص. كما أن تفعيل آليات الحوار المؤسسي المنتظم بين ممثلي الدولة والمجالس المنتخبة يظل أمراً حاسماً في تعزيز الانسجام، وتحقيق التقائية السياسات العمومية وفق حاجيات الساكنة.



لا يمكن الحديث عن فعالية الأداء العمومي الترابي دون الإشارة إلى أهمية الانسجام بين أدوات التخطيط من جهة، والموارد المالية المتوفرة من جهة ثانية. إذ أن غياب برمجة منسقة قد يؤدي إلى تعدد المشاريع غير المتكاملة، أو توجيه الموارد بشكل غير رشيد، مما يقلص من الأثر الفعلي للتدخل العمومي على التنمية المحلية. ومن هنا تأتي ضرورة دمج أنظمة التخطيط والميزانية، واعتماد مقاربة تشاركية في إعداد البرامج، تفتتح على الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، وتُعزز من مشروعية القرار الترابي.

في المجمل، تكشف الممارسة أن تلاقي مسارات التنظيم الترابي داخل الدولة لا يزال في حاجة إلى هندسة مؤسسية أكثر وضوحًا، وإرادة سياسية تُرَجِّح منطق التكامل على منطق الهيمنة أو الانفصال. فنجاح أي سياسة ترابية رهين بمدى قدرة مكوناتها على العمل في إطار مشترك، يُراعي الخصوصيات المحلية، ويستثمر نقاط القوة في كل جهاز، ويُعني التجربة بتراكمات مؤسسية مبنية على التنسيق والتشاور وتبادل المعطيات.

القسم الثاني: التحديات والرهانات في أفق إصلاح الإدارة العمومية

تواجه عملية إصلاح البنية الإدارية في المغرب، على ضوء تقاطع مساري التنظيم الإداري والهيكلية الترابية، مجموعة من التحديات المركبة التي تجعل التنزيل العملي للتوجهات الدستورية أقل من الطموحات المعلنة. ورغم وضوح الرؤية في الوثائق المرجعية الكبرى، فإن التنزيل الفعلي يصطدم بجملة من الإكراهات، ذات طبيعة قانونية ومؤسسية وتنظيمية، تؤثر على فعالية الأداء العام، وتحد من تأثير السياسات العمومية على حياة المواطن.

يُعد الغموض التشريعي أول العقبات التي تُضعف قدرة الدولة على بناء نموذج ترابي مندمج. فعلى الرغم من صدور مجموعة من النصوص التنظيمية، إلا أن العلاقة بين الأجهزة التنفيذية على المستوى الترابي ومجالس الجهات لا تزال غير محددة بدقة من حيث الوظائف والمسؤوليات، خاصة في ما يتعلق بتقاطع الاختصاصات. غياب التأطير القانوني الواضح يؤدي في كثير من الحالات إلى ازدواجية في تنفيذ المهام، أو ارتباك في المساءلة، أو حتى تنازع في القرار، وهو ما يُفقد المنظومة انسجامها المؤسسي.

من الإشكالات البارزة أيضًا ضعف التنسيق بين الفاعلين العموميين، سواء على مستوى البرمجة أو على مستوى التتبع والتقييم. فكل طرف يشغل داخل مجاله الضيق، مستندًا إلى منطق قطاعي لا يراعي الترابط القائم بين الاختصاصات. وهذا الانفصال يعمق من التباعد بين رؤية الدولة وخطط الهيئات الترابية، ويُفرض الجهود المشتركة من مضمونها. كما أن غياب آليات دائمة ومؤطرة للحوار بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المنتخبة يجعل من التفاهم مجرد مبادرة ظرفية، لا تبني عليها سياسات مستدامة.

إضافة إلى ذلك، تشكل محدودية الموارد البشرية المؤهلة تحديًا جوهريًا في أفق تفعيل الجيد للتوجهات الإصلاحية. فالنقل الفعلي للاختصاصات يتطلب كفاءات قادرة على استيعاب الأدوار الجديدة، والتفاعل مع تعدد المتدخلين، والتنسيق الأفقي والعمودي، وهو ما لا يتوفر في كثير من المجالات الترابية، خاصة في الجهات التي تعاني من ضعف الجاذبية الإدارية أو نقص في القدرات التديرية. كما أن استمرار بعض البنيات في الاشتغال بمنطق التبعية المفرطة للسلطة المركزية يضعف من هامش المبادرة، ويُثقي النخب الإدارية في موقع التنفيذ لا في موقع الاقتراح أو التوجيه.

تطرح كذلك الإشكالية المرتبطة بالتمويل، إذ لا يمكن فصل نجاح النموذج الترابي عن توفر الموارد المالية الكافية والمستقرة. ففي غياب بنية تمويلية واضحة، تكون فيها الحصة المخصصة للمجالس الترابية منصفة ومبنية على معايير موضوعية، يصعب الحديث عن تنفيذ حقيقي للبرامج التنموية أو المشاريع المشتركة. ويُلاحظ أن بعض المؤسسات المنتخبة، رغم ما تتمتع به من صلاحيات على الورق، تفتقر إلى الوسائل الضرورية لإنجاز المهام الموكولة إليها، مما يفرغ مبدأ التفويض من محتواه الواقعي.

جانب آخر من التحديات يتمثل في محدودية ثقافة التقييم داخل المنظومة العمومية، إذ نادرًا ما يتم اعتماد مؤشرات واضحة لقياس الأثر الفعلي للتدخلات المشتركة بين مختلف المكونات الترابية. كما أن غياب تقارير دورية حول مستوى التنسيق والتكامل يجعل من الصعب الوقوف



على الثغرات، واقتراح البدائل المناسبة. ويتطلب تجاوز هذا القصور اعتماد مقاربات حديثة في التدبير، تقوم على النتائج، وتحفز الأداء الجيد، وترتبط التمويل بالمردودية، وتخضع كل تدخل لتقييم مستقل وشفاف.

في مقابل هذه الإكراهات، تبرز رهانات كبرى يمكن أن تشكل رافعة لإصلاح شامل، إذا ما تم تدبيرها في إطار من الإرادة المؤسسية والتكامل التشريعي. أول هذه الرهانات يتمثل في بناء ثقافة إدارية جديدة، تؤمن بالعمل المشترك، وتشجع على التجديد والابتكار، وتضع المواطن في صلب العملية التنموية. وثانيها يخص تأهيل الفاعلين، سواء عبر التكوين المستمر، أو من خلال تشجيع الكفاءات على الانخراط في الوظائف الترابية. وثالثها يتمثل في تطوير البنية القانونية، وجعلها أكثر مرونة ووضوحاً، مع توحيد المرجعيات وتبسيط المساطر، بما يسمح بتجاوز حالات التعارض أو الغموض التي تعيق الانسجام المؤسسي.

إن نجاح الإصلاح المنشود يمر أيضاً عبر اعتماد تعاقدات واضحة بين مختلف المستويات، تحدد المهام والمسؤوليات، وتوزع الموارد بطريقة عادلة، وتقيم الأداء بناءً على نتائج ملموسة. ولا يمكن لهذه التعاقدات أن تنجح دون دعم سياسي وإداري قوي، يجعل منها أداة فعالة لتجسيد التقائية السياسات، وتحقيق العدالة المحلية، وإعادة بناء الثقة بين الدولة ومواطنيها.

في النهاية، تقتضي مواجهة التحديات المطروحة اعتماد رؤية إصلاحية شاملة، لا تتوقف عند إعادة ترتيب الهياكل، بل تمتد إلى تغيير نمط التفكير، وتطوير أساليب التدبير، وترسيخ ممارسات مؤسسية قادرة على التجاوب مع تطلعات المجتمع. فالتقاطع بين مساري تنظيم السلطة وتفويضها يجب أن يتحول من مجرد خيار تنظيمي إلى فلسفة تديرية توطر العلاقة بين مختلف مكونات الدولة والمجتمع، بما يُعزز من فاعلية الإدارة العمومية، ويرفع من منسوب الثقة في مؤسساتها، ويجعل من المقاربة الترابية مدخلاً حقيقياً لبناء تنمية عادلة وشاملة.

الخاتمة العامة

لقد عكس هذا المقال سعيًا منهجيًا لتحليل العلاقة المركبة بين مساري التنظيم الإداري والترابي في التجربة المغربية، وتحديدًا في ضوء التقاطع الحاصل بين جهود تعزيز توزيع الوظائف داخل الدولة، ومسار تمكين المؤسسات الترابية من صلاحيات فعلية في تدبير الشأن العام المحلي. واتضح من خلال المعالجة أن كلا التوجهين، رغم اختلاف منطلقهما، يلتقيان في غاية واحدة تتمثل في بناء إدارة عمومية حديثة، قريبة، ناجعة، وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين في مختلف ربوع البلاد.

كشف التحليل أن كل من إعادة تنظيم مصالح الدولة داخل المجالات، وتوسيع هامش القرار لدى المؤسسات المنتخبة، لا يمكن لأي منهما أن ينجح بشكل منعزل عن الآخر. فالمقاربة العمودية وحدها لا تكفي لتجاوز مركزية القرار، كما أن التمكين السياسي الترابي يظل محدود الأثر في غياب بنية إدارية مرنة وفعالة. وتبين من خلال ذلك أن التناغم بين الجانبين ليس ترفاً تنظيمياً، بل ضرورة مؤسسية لبلوغ الأهداف التنموية والإصلاحية المعلنة.

رغم التقدم الملموس على مستوى النصوص المؤطرة، لا يزال التنزيل العملي دون التطلعات، بفعل مجموعة من التحديات المرتبطة بضعف التنسيق، غموض بعض المقتضيات القانونية، محدودية الموارد، وتفاوت القدرات بين الجهات. كما أبان الواقع الميداني عن استمرار منطلق العمل القطاعي، وغياب آليات ملزمة للتعاون بين الهيئات الترابية والإدارية، ما يؤثر على فعالية الأداء العمومي، ويضعف الأثر المتوقع من السياسات المحلية.

بناءً على ما سبق، تبرز الحاجة إلى تصور إصلاحي متكامل، يقوم على توحيد المرجعيات القانونية، وإرساء تعاقدات واضحة بين الدولة وبنياتها المحلية، وتعزيز التخطيط المشترك، وإحداث آليات مستقلة لتقييم الأداء وقياس الأثر. كما أن الاستثمار في التكوين والتأطير المؤسسي، واعتماد مقاربات تشاركية في اتخاذ القرار، من شأنه أن يُحول التقاطع بين المسارين إلى رافعة حقيقية لإعادة بناء الدولة من الأسفل إلى الأعلى.



إن الرهان الأكبر لا يقتصر على إحداث التغيير في البنية التنظيمية، بل يتعداه إلى ترسيخ ثقافة مؤسساتية جديدة، قوامها التعاون، والشفافية، وربط القرار بالمجال، والمساءلة بالنتائج. وبهذا المعنى، فإن إصلاح الإدارة العمومية لن يكون فعالاً إلا إذا استند إلى نموذج تراجي مندمج، تتكامل فيه الأدوار، وتتقاطع فيه الصلاحيات، بما يحقق في النهاية العدالة المجالية، ويؤسس لمرحلة جديدة من الحكامة الترابية الفعلية.



المراجع والمصادر:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 18 يوليوز 2016.
- ميثاق اللامركز الإداري، المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 يناير 2019، الجريدة الرسمية عدد 6744.
- إدريس لكربي (2020)، الجهوية المتقدمة وتحديات التنمية في المغرب، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة دراسات وأبحاث.
- محمد بوزلافة (2018)، الميثاق الوطني للامركز الإداري: قراءة في السياق والمضامين والآفاق، سلسلة دفاتر القانون والسياسات العمومية.
- عبد الغني بوعيداد (2019)، اللامركز الإداري بالمغرب: أية علاقة بالجهوية المتقدمة؟، الرباط: دار النشر المغربية.
- مصطفى صادق (2021)، الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام المحلي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد خاص.
- فاطمة الزهراء البريني (2022)، إصلاح الإدارة المغربية بين الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري، منشورات مركز الدراسات القانونية والإدارية، مراكش.
- هشام الرفاعي (2020)، اللامركز الإداري في ضوء دستور 2011 وميثاق 2018: دراسة قانونية ومؤسسية، رسالة ماستر، كلية الحقوق - سلا.
- حسناء بوزيان (2019)، تفعيل الجهوية المتقدمة وآثارها على التنظيم الإداري المغربي، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس - الرباط.
- جمال الحنفي (2021)، الحكامة الترايبية في ظل التقاطع بين اللامركزية واللامركز، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - مراكش.
- أحمد قباب (2020)، "قراءة تحليلية في ميثاق اللامركز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 158، ص. 27-52.
- عبد الحق الأزرق (2021)، "الجهوية المتقدمة كمدخل لإعادة بناء الدولة"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والقانونية، عدد 14، ص. 103-128.
- زينب بوعلي (2022)، "إشكالية التنسيق بين المصالح اللامركزية والمجالس الجهوية"، دفاتر الإدارة والقانون، عدد 11، ص. 87-110.
- الطيب الشرقاوي (2019)، "الحكامة الترايبية وتحديات تنزيل اللامركز"، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، عدد 9.