اللاتمركز الإداري ومواكبة الجهوية المتقدمة

الدكتور محمد أهاروش

أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والسياسية

الطالب الباحث عبد العاطي سلواني

باحث بسلك الدكتوراه

جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والسياسية، سطات المغرب

كان التنظيم الإداري المغربي في بداية الاستقلال، يقوم على أسس المركزية المطلقة، ومع اتساع نشاط الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، جعل من غير الممكن الاعتماد على النظام المركزي لوحده، وهذا ما أدى إلى ظهور نظام اللامركزية واللاتمركز الإداري. اللذان يعتبران من القواعد الأساسية للتنظيم الإداري [1].

من هذا المنطلق، يستلزم الأمر توضيح مفهوما اللامركزية واللاتمركز، خصوصا وأن هذا الأخير له مرادفات عدة قد تثير بعض الغموض واللبس مع مفهوم اللامركزية. فالأول يعني " نقل اختصاصات الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى "[2]، و"تخويل سلطات إلى منتخبين"[3]، بينما الثاني، "فقوامه نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزة على المستوى الترابي"[4]. فعندما تلجأ الدولة إلى اللامركزية تعترف إلى الأعضاء المنتخبين محليا بمزيد من السلطات، وعندما تلجأ إلى اللاتمركز تمنح المزيد من السلطات لممثليها المعينين من قبلها[5].

إن ما يستفاد من هذا التوضيح، أن اللامركزية نظام انتخابي، بينما اللاتمركز نظام إداري.

وقد عرف المغرب منعطفا هاما في المسار السياسي والديمقراطي والتنموي، تمثل في انطلاق مسلسل الجهوية المتقدمة، التي تعتبر الإصلاح المؤسساتي الترابي داخل الدولة، الذي لقي اهتماما بفضل الإرادة الراسخة للملك محمد السادس ودستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

وموازاة لإعادة ترتيب السلطات بين المؤسسات الدستورية، وفتح الطريق نحو المغرب الموحد للجهات القائم على توزيع جديد وديمقراطي للصلاحيات بين الدولة والجهات. فقد تم دسترة الجهوية المتقدمة بدستور 2011.

كما فتح دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، آفاقا واسعة أمام بلوغ الأهداف المتوخاة من إقرار الجهوية المتقدمة، بإعطاء الجهة مكانة الصدارة من خلال تكريس شرعيتها الديمقراطية، وتخويلها مجموعة من المهام والاختصاصات التي تمنحها الأولوية في مجال التنمية الاقتصادية، وبالرفع من الموارد المرصودة لها كي تضطلع بأدوارها على أحسن وجه وتواجه التحديات الجديدة[6].

وهكذا أصبحت الجهات إطارا مناسبا لتحقيق الانسجام بين مختلف الفاعلين، ومجالا ترابيا للاتمركز الإداري. هذا الأخير "عوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكامة الإدارية، من أجل مسايرة تطور المجتمع، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا، والاستجابة بنجاعة على أساس مبدأ القرب، لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين "[7].

وباعتبار اللاتمركز الإداري أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، و" من أساليب الحكامة الجيدة المواكبة للجهوية المتقدمة "[8]، فإنه يكتنفه بعض اللبس والغموض في تحديد مفهومه، فهناك من يسميه عدم التركيز الإداري، والبعض الآخر يسميه اللاتركيز الإداري. لذا يفرض الأمر تحديد الجانب المفاهيمي للاتمركز الإداري والجهوية المتقدمة والعلاقة بينهما.

فالعميد " جيورج فيديل " يعرف " عدم التركيز الإداري بذلك النمط من التنظيم الإداري الذي تعطي فيه سلطة إتخاذ قرارات إدارية هامة لموظفين تابعين للسلطة المركزية والمنتشرين في المناطق أو المرافق الإدارية المختلفة "[9].

ويعرفه " جان ميشيل فوجي " بأنه " عملية تسند بمقتضاها بعض الاختصاصات للموظفين التابعين للحكومة المركزية بمقتضى نصوص تنظيمية قانونية "[10].

أما القانون المغربي فيعرف "اللاتمركز الإداري" بكونه " 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 اللامركزة على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة"[11].

ويستخلص من هذه التعريفات أن اللاتمركز الإداري يعتبر نظاما إداريا لتوزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزة. حيث يرتكز على قاعدة نقل السلط والوسائل بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزة للدولة.

هكذا، فإن اللاتمركز الإداري يخفف العبء عن السلطة المركزية، مع الإبقاء ضمن إطار السياسة المرسومة مركزيا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مع الأخذ كذلك بالاحتياجات المحلية.

أما مفهوم "الجهوية المتقدمة" فيعني" تمكين المواطنين في دائرة ترابية محلية محددة من تدبير أمورهم بأنفسهم، وذلك من خلال هيئات جهوية ينتخبونها، لها من الصلاحيات والموارد ما يمكنها من تحقيق التنمية المحلية، لكن ليس في انفصال عن الدولة وعن السلطة المركزية. فالجهوية المتقدمة لا تعني الانفصال ولا تعني التجزيئ ولا التقسيم ولا الخروج عن سيادة الدولة "[12].

ويعني أيضا بأنه " سياسة عمومية مجالية، ومدخلا واعدا لتجويد التنظيم الترابي "[13].

كما تعتبر" آلية تدبيرية وعقلانية لإقرار الديمقراطية المحلية والحكامة الترابية والتنمية المندمجة، من خلال تخويل النخب المحلية مزيدا من الاختصاصات والصلاحيات. فالجهوية المتقدمة تفيد التوزيع الدقيق للسلط بين المركز والجهات، وتعزيز مسار عدم التركيز "[14].

وبناء على ما سبق، تعتبر "الجهوية المتقدمة" الإطار والمجال الترابي للاتمركز الإداري، هذا الأخير يعد الأسلوب الأنجح " لمواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته "[15].

إن العلاقة بين هذين المفهومين تتمظهر أساسا في مجموعة من الخطب الملكية التي تؤكد الارتباط الوثيق بين اللاتمركز والجهوية.

فخطاب 6 نونبر 2008 بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء يؤكد جلالته " ومهما وفرنا للجهوية من تقدم، فستضل محدودة، ما لم تقترن بتعزيز مسار اللاتمركز،..."، أما خطاب 30 يوليوز 2009 بمناسبة عيد العرش حول الحكامة المحلية فقد أعلن

على أنه : لا جهوية ناجعة بدون تطوير نظام اللاتمركز الإداري، كما اعتبرهما محكا حقيقيا للمضي قدما في إصلاح وتحديث هياكل الدولة.

وفي نفس السياق، أكد الملك محمد السادس في خطابه الذي وجهه بمناسبة الذكرى 19 لاعتلائه العرش على ضرورة إنجاح ورش ميثاق اللاتمركز الإداري في انسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة. فهذه الأخيرة لن تستقيم بدون مساهمة سياسة اللاتمركز الإداري في سياق حكامة جيدة قائمة على التناسق والتفاعل.

إن هذا الترابط يحيل على طرح إشكالية محورية أمكن طرحها وفق الصيغة التالية:

إلى أي حد ساهمت سياسة اللاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة بالمغرب؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية يفرض تجزئها إلى أسئلة فرعية أمكن طرحها على النحو الآتي:

1- ما حدود مساهمة البنية القانونية المغربية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة؟
2- ما حدود مساهمة البنية المؤسساتية المغربية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة؟
3- ما حدود الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة؟
4- ما سبل تعزيز الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة؟

وانطلاقا من هذه الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها، نطرح الفرضية المركزية والفرضيات الفرعية الآتية:

الفرضية المركزية:

" نفترض أن مساهمة سياسة اللاتمركز الإداري فعالة على مستوى البنية القانونية والمؤسساتية وضعيفة على مستوى الواقع في مواكبة الجهوية المتقدمة بالمغرب ".

الفرضيات الفرعية:

1- نفترض مساهمة فعالة للبنية القانونية المغربية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة؛
2- نفترض مساهمة فعالة للبنية المؤسساتية المغربية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة؛
3- نفترض مساهمة ضعيفة للممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة؛
4- يفترض وجود سبل فعالة وفق الإمكانات المتاحة لتعزيز الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة.

وللإجابة عن الإشكالية والأسئلة الفرعية، والتأكد من صحة الفرضية المقابلة لها، سنحاول مناقشة الموضوع وتحليله بالاعتماد على التصميم التالي:

المبحث الأول: حدود مساهمة الأسس القانونية والمؤسساتية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة.

المبحث الثاني: الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة بالمغرب: الحدود وسبل التعزيز

المبحث الأول: حدود مساهمة الأسس القانونية والمؤسساتية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة.

يعد اللاتمركز الإداري أحد أهم الطرق الديمقراطية التي اعتمدتها العديد من الدول، كرافعة لمشروعها التنموي الديمقراطي مدعمة هذا الأسلوب في ممارسة السلطة، والمغرب نهج نفس المنوال بالاعتماد على مقاربة قانونية (المطلب الأول) ومؤسساتية (المطلب الثاني) لإنجاح ورشه اللاتمركزي الذي يتوخى منه تدعيم مشروع الجهوية المتقدمة.

المطلب الأول: حدود مساهمة الأسس القانونية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة

بمقتضى الفقرة الأولى من الفصل 140 من دستور 2011، وبناء على مبدأ التفريع، أصبح للجماعات الترابية التمتع باختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من الدولة.

إن هذا التخويل له أهمية بالغة، إذ يأتي كترجمة لفكرة توزيع المهام وتحديد الاختصاصات والمسؤوليات بين المستويات الإدارية (الدولة، الجهات، العمالات والأقاليم، والجماعات). أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الاختصاص الممنوحة له ولا يتعداها، ومن ثمة فإنه لا يسمح لمستوى إداري أعلى من التصرف مكان مستوى إداري أدنى. وهو ما سيجعل الجهة كوحدة ترابية تتمتع بمزيد من الاستقلالية التي ستؤهلها لاتخاذ قراراتها التنموية وفق نوع من الحرية.

كما نص الفصل 141 في فقرته الثانية على أن: كل اختصاص تنقله الدولة للجهات والجماعات الترابية الأخرى يفترض أن يكون مقرونا بتحويل الموارد الكافية لذلك. في إشارة صريحة لمبدأ التفريع، وتطبيقا له " فالجهة مثلا تتكفل بما لا يمكن للجماعات الترابية الأخرى أن تقوم به، والدولة تمارس الاختصاصات التي يمكن إسنادها للجماعات الترابية الأخرى في مستوياتها الثلاث "[16].

واستناد إلى الفصل 145 من دستور 2011 يمثل ولاة وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. كما يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. ويساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. كما يقومون الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

هذا التخصيص الدستوري للمهام والصلاحيات لكل من ممثلي السلطة المركزية ورؤساء المجالس الجهوية والتعاون بينهم يشكل حلقة مهمة في دعم اللاتمركز الإداري للجهوية المتقدمة.

وفي نفس السياق، جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات لسنة 2015، لتكملة ما تضمنه دستور 2011، حيث تؤكد المادة (6) طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140، والفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع. بأن تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها وأيضا المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من طرف الدولة. كما يتعين، عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة هذا الاختصاص. كما تؤكد المادة (81) من نفس القانون التي تنص على أن الجهة تمارس اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب. وبذلك يكون هذا النص التنظيمي قد ساير مقتضيات الدستور.

ومن أجل تطوير وتجويد المقتضيات القانونية المنظمة للاتمركز الإداري صدر الميثاق الوطني للاتمركز الإداري سنة 2018، فبينما لم " يعنى مرسوم 20 أكتوبر 1993 كأول نص قانوني يعنى باللاتركيز الإداري بأي بعد جهوي في مقتضياته حيث نجده قد

ركز كثيرا على البعد الإقليمي للاتركيز الإداري من خلال الإشارة إلى اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، وبذلك لا يأخذ هذا المرسوم بعين الاعتبار التعديل الدستوري 7 أكتوبر 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية على غرار الجماعات الحضرية والقروية، كم اكتفى مرسوم 2 دجنبر 2005 بالإشارة إلى المديريات الجهوية من غير ذكر أي خصوصية لهذه المديريات مقارنة مع المديريات الإقليمية والمصالح. ما دام أنه لم يحدد الاختصاصات المتميزة التي يمكن أن تمارسها، والتي تميزها عن المديريات الإقليمية والمصالح حيث أناط بها جميعا مهمة تنفيذ القرارات والتوجهات الصادرة عن السلطات المركزية. لدرجة يمكن القول معها إن مرسوم 2 ديسمبر 2005 اهتم بالجانب العضوي للإدارات المركزية والإدارات اللامركزة أكثر مما اهتم بالجانب الوظيفي لهذه الإدارات. ولا أدل على ذلك من أن النص يحمل عنوان تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري. كما أنه لم يخصص مواد كثيرة لاختصاصات المصالح اللامركزة، فاختزلها في ثلاث مواد فقط في إطار الباب الثاني مناصفة مع اختصاصات الإدارات المركزية "[17].

ومن أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، واستنادا لمقتضيات دستور 2011 والقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وتفعيلا للتوجيهات الملكية المتتالية في العديد من الخطب، صدر ميثاق وطني للاتمركز الإداري متضمنا بعدا جهويا وحاملا (48) مادة، معتبرا " الجهة الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، مع تفويض الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزة، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين "[18].

فالميثاق الوطني جاء للنهوض بالجهوية المتقدمة من خلال " تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية، وتكريس الدور المحوري لوالي الجهة "[19]. بالإضافة إلى توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة للدولة.

إن الهدف من تفعيل مرامي ميثاق الاتمركز الإداري وربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة، سوف يؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين المستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة، حيث بموجبه سوف يتم نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا، للقيام بمهام معينة عهدت إليهم، وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف العبء عن الإدارات المركزية، وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات، وهذا سيكون نتيجة ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة والاتمركز الإداري، تحت رقابة فعالة وفي إطار الآليات القانونية لحكامة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسايرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة "[20].

المطلب الثاني: حدود مساهمة الأسس المؤسساتية للاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة

عرفت مؤسسة الوالي تطورا مهما، باعتبارها المؤسسة الأقرب بالمواطنين وحلقة وصل بالسلطة المركزية، حيث تم التنصيص عليها دستوريا[21] وقانونيا[22] وتم ربطها بالجهة التي أصبحت " الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري "[23]. ويتأكد هذا أيضا مع الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الذي حدد بعض الصلاحيات والمهام لوالي الجهة. حيث يقوم هذا الأخير " تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة، ويسهر على حسن سيرها ومراقبتها "[24].

كما " يشرف على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى، ويسهر على ضمان التقائيتها وانسجامها وتناسقها "[25]. كما " يعهد إليه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ

المصالح اللامركزة للدولة لمهامها وللالتزامات الملقاة على عاتقها وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة "[26]. بالإضافة إلى " إبرام اتفاقيات وعقود بخصوصها "[27].

وباعتبار والي الجهة ممثل السلطة المركزية وحسب المادة (27) من الميثاق، فإنه يسهر على اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لضمان مواكبة المصالح اللامركزة للدولة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية. كما يمكنه أن يقترح على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي، يندرج ضمن اختصاصه.

وفضلا عن ذلك وحسب المادة (29) من الميثاق، يحيط الوالي السلطات الحكومية المعنية علما، وبصفة منتظمة، بالإجراءات المتخذة من أجل ضمان إنجاز وتنفيذ برامج الاستثمار وأشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية أو القطاع الخاص إنجازها.

إن أسلوب اللاتمركز الإداري يفرض على مؤسسة الوالي التنسيق بين أنشطة الإدارة المركزية و أنشطة المصالح اللامركزة وعلاقة هذه الأخيرة بالجهة عند ممارسة النشاط الإداري، " إن إصلاح الإطار العلائقي والتنسيقي لمؤسسة الوالي تبقى من الأولويات في إطار اللاتمركز، حيث إن العمود الفقري اليوم للجهوية المتقدمة هو الوالي "[28]، فوالي الجهة أصبح فاعلا حقيقيا في اتخاذ المبادرة لتحقيق الحكامة الجيدة المتعلقة بالمصالح اللامركزة، وذلك عبر تدخله لاتخاذ القرارات المناسبة الداعمة لمساواة المرتفقين عند الحصول على الخدمات العمومية وأيضا تدخله لتبسيط الإجراءات والمساطر وضمان استمراريتها بما يحقق الرضا للمرتفق العمومي في إطار المقتضيات القانونية، وانطلاقا من هذه الأدوار المسندة إليه، يتضح لنا أن الوالي مسؤول عن ضمان سير العمل الإداري للمصالح اللامركزة.

المبحث الثاني: الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة بالمغرب: الحدود وسبل التعزيز

إذا كانت البنية القانونية والمؤسساتية لها دورها الأساسي في جعل اللاتمركز الإداري يلعب دورا محوريا في تدعيم مشروع الجهوية المتقدمة، فإن ذلك لوحده غير كافي إذ أن تنزيل هذه النصوص على أرض الواقع وجعل المؤسسات تشتغل وفقها خدمة للمشروع نفسه يظل رهانا لا محيد عنه لذلك.

إن هذه الممارسة العملية في سياقها المغربي تطرح مسألتين أساسيتين تتعلق الأولى بحدود الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة (المطلب الأول)، أما الثانية فتتعلق بسبل تعزيز هذه الممارسة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة

بالرغم من الإيجابيات التي جاء بها ميثاق اللاتمركز الإداري، إلا أنه لازالت عوائق تحد من الممارسة الفعلية، وأهمها " المدخل الثقافي والنفسي لأن الفلسفة جديدة تقتضي إصلاح الدولة، يتطلب من هذه الأخيرة الانتقال من مركزية شديدة استمرت منذ الاستقلال إلى اليوم، إلى فلسفة تقوم على تقاسم فعلي للصلاحيات والسلط "[29].

هذا وقد سبق أن تحدث الملك محمد السادس في خطاب المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر لسنة 2008 عن مسألة تغيير العقليات والسلوكيات، وذلك من خلال تنبيه المسؤولين في الإدارات المركزية القطع مع العقلية المتحجرة، والحث على ضرورة إفراز جيل جديد من النخب على المستوى المركزي واللامركز، نخبا جديدة تكون قادرة على مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية التي تعرفها البلاد.

بالإضافة إلى اختلال توزيع الموظفين والكفاءات بين المصالح المركزية والخارجية، ومحدودية التعاون بين المصالح الخارجية لمختلف الوزارات مما فوت الكثير من فرص التدبير المندمج والشمولي للبرامج والمشاريع التنموية الترابية، وغياب التغطية الترابية بين مختلف القطاعات المعنية. وقد أشار تقرير الخمسينية في تحليله لواقع الحكامة بالمغرب، إلى أنها تشكو من خمس نقط ضعف أساسية تتمثل في عدم وجود نظام للمساءلة والمحاسبة، تفاوت كبير في انتظارات المواطنين والمصالح المقدمة من طرف الإدارة، وجود مركزية مفرطة، وجود لا مركزية لا تتلاءم مع ضرورات التنمية المحلية ووجود وصاية ترابية تقوم مقام المنتخبين عوض لعب دور التنسيق والرقابة[30].

ومن بين الإشكالات الكبيرة التي ساهمت ولا زالت تساهم إلى اليوم في بطء تقدم مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب، ما يرتبط أساسا بهيمنة الإدارة المركزية على مراكز القرار، والتباين الواضح بين مسار اللامركزية ومسار اللاتمركز الإداري بالمغرب، قبل اعتماد الدستور المغربي لسنة 2011، وانخفاض المؤهلات الكمية والنوعية للموارد البشرية على المستوى المحلي، خصوصا في ظل غياب سياسة واضحة لجدب المزيد من الكفاءات. بالإضافة إلى صعوبة العمل في إطار العلاقات بين الوزارات أو على الأقل التنسيق بينها[31].

وفيما يتعلق بالموارد البشرية، يتبين لنا أن أكثرية الموارد البشرية يتم تدبيرها من طرف الإدارة المركزية، كما أن بعض الجهات والأقاليم أقل جاذبية من مثيلاتها للأطر ذات المستوى العال من الكفاءة، إضافة إلى أن معظم موظفي الإدارة يعملون في المصالح اللامركزة، أكثر من 93 %[32].

أما على مستوى طريقة التسيير فنلاحظ أن المصالح اللامركزة تشتغل بكيفية منعزلة بسبب الأولوية التي تعطى لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية من أعلى إلى أسفل بطريقة عمودية، حيث يشكل التنسيق الأفقي صعوبة أو عقبة في تنزيل الاستراتيجيات القطاعية. والأدهى من ذلك أن هذا الانعزال يسجل حتى داخل نفس القطاع الوزاري، ففي العديد من القطاعات الوزارية ما يزال الاتصال والتنسيق بين المصالح اللامركزة ضعيفا وعلى وجه التحديد، فإن التنسيق بين المصالح اللامركزة والمؤسسات العمومية الخاضعة للوصاية يكاد ينعدم كليا[33].

من خلال ما سبق، يتضح أن هناك ضعفا في المساهمة الممارسة اللاتمركزية قي مواكبة الجهوية المتقدمة، مما يفسر صعوبة التنسيق في تفعيل البرامج على المستوى الترابي، وهياكل الحكامة لدعم الاستراتيجيات القطاعية.

المطلب الثاني: سبل تعزيز الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة

رغم المجهودات المبذولة لخلق سياسة اللاتمركز تساهم في مواكبة الجهوية المتقدمة من جهة، وتساير التوجيهات التنموية من جهة أخرى. خاصة مع مرسوم 26 دجنبر 2018، فإن واقعها ما زال يحتاج إلى مجهودات جبارة قصد تكييفها مع المستجدات التي عرفها المغرب في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

إن هذه الجهودات يمكن أن تتمثل أساسا في تعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزة للدولة والهيئات اللامركزية.

ويثير الميثاق الوطني للاتمركز الإداري مجموعة من الآليات التي يمكنها أن تعزز وتفعل مسار سياسة اللاتمركز الإداري في مواكبة مشروع الجهوية المتقدمة، يتعلق الأمر " بالارتقاء بمصالح الدولة اللامركزة، والعمل على تأهيلها وتطوير أدائها "[34]، و" تفعيل

آليات الشراكة والتعاون فيما بينها، ومساعدتها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، وكذا العمل على ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق الفعالية في تنفيذها أو إنجازها أو تتبع تنفيذها، مع تقريب الخدمات للمرتفقين "[35]. كما يتعلق الأمر كذلك، " بتفعيل آلية التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة التابعة لها، وتخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية، وتكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزة للدولة، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها، وتبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية، والتعريف بها لدى المرتفقين، ومساعدتهم على إنجاز هذه الإجراءات في ظروف ملائمة "[36].

ومن سبل التعزيز الأساسية كذلك، وانطلاقا من وظيفة والي الجهة في تمثيل السلطة المركزية داخل الجهة، يفترض تقوية مؤسسة الوالي إذ يتعين تدقيق مقتضيات التنسيق حتى تصبح هذه الوظيفة أمرا فعليا من خلال التوفيق بين مقتضيات العلاقات التسلسلية التي تربط رؤساء المصالح اللامركزة برؤسائهم المباشرين بالعاصمة، وكذا بين ما تفرضه وظيفة التنسيق من إعطاء الوالي أدوات فعلية تمكنه من تتبع وتنشيط وتقييم عمل هذه المصالح تماشيا مع الوظيفة الموكولة له باعتباره ممثل للدولة في دائرته الترابية.

وحتى ينجح الوالي في مهام التنسيق لما لها من وقع كبير على توحيد وتجانس أنشطة المصالح اللامركزة وتأثير ذلك على الجهوية المتقدمة، يجب تأهيل الأ وتزويدها بالإمكانيات اللازمة حتى يكون اللاتمركز الإداري مواكبا لإنجاح الجهوية المتقدمة في اتجاه يجعل هذه الأخيرة " قادرة على تفعيل هدفين كبيرين للسياسة الوطنية لإعداد التراب وهما: الاندماج وتنمية وإنعاش الشغل "[37].

خاتمة:

بعد كل ما تم تناوله حول موضوع اللاتمركز الإداري ومواكبة الجهوية المتقدمة، والذي حاولنا من خلاله الإجابة على إشكالية محورية والتي صيغت على النحو الآتي:

إلى أي حد ساهمت سياسة اللاتمركز الإداري في مواكبة الجهوية المتقدمة بالمغرب؟

والتأكد من صحة الفرضية المركزية القائلة بكون " أن مساهمة سياسة اللاتمركز الإداري فعالة على مستوى البنية القانونية والمؤسساتية وضعيفة على مستوى الواقع في مواكبة الجهوية المتقدمة بالمغرب ".

فإنه يمكن القول أنه أكدت صحة جميع الفرضيات الفرعية المطروحة. إذ أن البنيتين القانونية والمؤسساتية للاتمركز الإداري لها مساهمة فعالة في مواكبة الجهوية المتقدمة. بينما الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة، تظل محدودة جدا، وهذا ما يحيل إلى وجود مساهمة فعالة وفق إمكانات متاحة لتعزيز الممارسة اللاتمركزية في مواكبة الجهوية المتقدمة. فالنصوص القانونية لا تأخذ معناها الحقيقي إلا إذا اقترنت بالتطبيق الفعلي.

إذ أن الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، لا يعد إلا استمرار لسابقيه ابتداء من مرسوم 20 أكتوبر 1993 إلى مرسوم 26 دجنبر 2018، كما هو الشأن للتقطيع الترابي والذي يؤدي حتما إلى ولادة جهات جديدة، نجد أنها ابتدأت منذ سنة 1971 واستمرت في التعديل والحركية من 7 جهات اقتصادية إلى 16 جهة سنة 1997 لتصل اليوم إلى 12 جهة سنة 2015.

الهوامش:

[1] – **محمد طالب**، " **الجهة في التنظيم الإداري المغربي جهة الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير نموذجا** "، أطروحة لنيل الدكتوراة في الحقوق، شعبة القانون العام، جامعة محمد الخامس ـ أكدال كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ـ الرباط ـ السنة الجامعية: 2003 ـ 2004، ص: 171.

[2] – **دستور 2011**، **الفصل 141**، الفقرة الثانية.

[3] – **محمد طالب**، مرجع سابق، ص: 173.

[4] – **المادة: (3)**، مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة " **ميثاق وطني للاتمركز الإداري** ". الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018.

[5] – جوزف بادروس، " **القاموس الموسوعي الإداري عربي ـ عربي** "، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى: 2006، ص: 458.

[6] – **المملكة المغربية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، " متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية "**، صادر سنة 2015، ص: 15.

[7] – نفس المرجع، ص: 17.

[8] – **لبنى المناوي**، " **الميثاق الوطني للاتمركز الإداري وآفاق مواكبة تنزيل الجهوية المتقدمة** "، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، **التدبير الترابي الجهوي بالمغرب ورهانات التنمية قراءات نقدية**، العدد الخاص رقم: 24، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى: 2020، ص: 117.

[9] – **سعيد نكاوي**، " **ميثاق اللاتمركز الإداري والتدبير اللامتمركز للاستثمار** "، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، مطبعة الأمنية ـ الرباط ـ 2019، ص: 17 – 18.

[10] – **سعيد نكاوي**، نفس المرجع، ص: 18.

[11] – **المادة: (3)**، مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة " **ميثاق وطني للاتمركز الإداري** ". الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018.

[12] – **نجيب جيري**، " **الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الدمقرطة والرهان التنموي** "، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، " الجهوية الكتقدمة واللاتمركز الإداري: قراءات متقاطعة " العدد الخاص رقم: 15، مطبعة الأمنية – الرباط – 2019، ص: 21.

[13] – **عبدالغالي علامي**، " **الجهوية كمدخل للحد من التفاوتات المجالية بين الجماعات الترابية – سلا نموذجا –** "، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 18، ص: 144.

[14] – **عبدالعزيز رشدي**، " **الجهوية المتقدمة أداة الحكامة الترابية** "، مجلة فطواكة للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 2، السنة: 2020، ص: 171.

[15] – **المادة: (7)**، نفس المرجع.

[16] – **حكيمة ماهر**، " **حدود تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب** "، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية . مجلة علمية محكمة . عدد مزدوج: الثاني عشر والثالث عشر: 2020، ص: 158.

[17] – **السراجي المكي**، " **اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة** "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، دار المنظومة، العدد: 97 . 98، طبعة: 2011، ص: 120

[18] – **المادة (5)**، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[19] – **المادة (8)**، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[20] – **رشدي عبدالعزيز**، مرجع سابق، ص: 78 . 79.

[21] – **الفصل (145)** من دستور 2011.

[22] – **المادة (112)**، الفقرة الأولى، من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 . 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

[23] – **المادة (5)**، الفقرة الأولى، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[24] – **المادة (5)**، الفقرة الثانية، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[25] – **المادة (26)**، الفقرة الثانية، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[26] – **المادة (26)**، الفقرة الثالثة، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[27] – **المادة (26)**، الفقرة الرابعة، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[28] – **خالد صديق**، " **مؤسسة الوالي والعامل: بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015** "، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى: 2018، مطبعة الأمنية . الرباط، ص: 97.

[29] – **ادريس ديداح**، " **الجهوية المتقدمة والسياسة الترابية بالمغرب** "، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة مولاي اسماعيل كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية: 2019 – 2020، ص: 386.

[30] – **سحر الصابري**، " **اللامركزية والاتمركز الإداريين: رافعة لورش الجهوية بالمغرب** "، بحث لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والتواصل السياسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة الحسن الثاني بالدارالبيضاء، السنة الجامعية: 2019 . 2020، ص: 67.

[31] – **ياسين الهومات**، " **الجهوية المتقدمة من خلال تنزيل ورش اللاتمركز الإداري بالمغرب: الرهانات والتحديات** "، مؤلف جماعي: **التجربة الجهوية بالمغرب: السياق الفاعلون ورهانات التنمية**، المركز المغاربي للأبحاث الاستراتيجية ودراسة السياسات، سلسلة إضافات في الدراسات القانونية والسياسية، الطبعة الأولى: 2020. ص: 556.

[32] – **المملكة المغربية**، رئيس الحكومة، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، " **اللاتمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة** "، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص: 15.

[33] – **حسن صحيب**، " **واقع وآفاق سياسة اللاتمركز الإداري في ظل الجهوية بالمغرب** "، مؤلف جماعي: **التجربة الجهوية بالمغرب: السياق الفاعلون ورهانات التنمية**، مرجع سابق. ص: 64 . 65.

[34] – **المادة (6)**، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[35] – **المادة (7)**، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[36] – **المادة (8)**، من مرسوم رقم 2.17.618، مرجع سابق.

[37] – **محمد عامر**، " **الجهوية بين المقاربة الترابية والتدبير السياسي** "، **قضايا الجهوية المتقدمة بالمغرب**، الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، دار النشر المغربية . عين السبع . الدارالبيضاء . المغرب، الطباعة الأولى: 2011، ص: 84.