



كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - طنجة
FSJES TANGER

المملكة المغربية
جامعة عبدالمالك السعدي
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
- طنجة -

رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام
ماستر تدبير الشأن العام المحلي

تحت عنوان :

اللاتمركز الإداري في أفق الجهوية المتقدمة

اعداد الطالب : الادريسي مصطفى
تحت اشراف: د. ادريس جردان

لجنة المناقشة :

رئيسا	د. ادريس جردان
عضوا	د. عبد الكبير يحيى
عضوا	د. سليمان أيت حساين

السنة الجامعية : 2018/2019

الادريسي مصطفى

اللاتمركز الإداري في أفق الجهوية المتقدمة

2018/2019



كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - طنجة
FSJES TANGER

مقدمة

معلوم أن شكل الدولة يختلف من دولة إلى أخرى، حيث هناك ما يسمى الدولة الموحدة و الدولة الفيدرالية و الدولة الكن فيدرالية، فنظرا للمساحة الضخمة التي تملكها الدولة الإقليمية، فإن الساحة الواقعة بين العاصمة وحدود الدولة لا تحتكم دائما للأمر ونهي العاصمة، مهما بلغت سطوة الحكومة المركزية في العاصمة، ولهذا فإن الدولة تلجأ إلى تقسيم إدارة هذه الساحة الكبيرة على سلطات تنوب عن الحكومة المركزية في تصريف الأمور، فالدولة لكي تدوم وتعيد إنتاج نفسها، تنتج باستمرار في المجال وتفوض سلطاتها، أو تنقل صلاحياتها لتضمن تنفيذ اختياراتها وتتأكد من الضبط الشامل للنظام¹.

ففيما يخص النموذج المغربي كدولة موحدة، فهناك سلطة مركزية في العاصمة تقوم بتدبير الشأن العام، لكن انطلاقا من مبدأ تقريب الإدارة من المواطن و فعالية المرفق العمومي يتم منح بعض الاختصاصات للمسؤولين تابعين للسلطة المركزية على المستوى المحلي، بمعنى إن الحكومة الموجودة فالرباط ستقوم بنقل بعض الاختصاصات أو تفويضها إلى مسؤولين محليين تابعين لها من خلال التنظيم الإداري المبني على اللاتمركز الإداري.

يعرف التنظيم الإداري باهتمامه و دراسته لمختلف هياكل الإدارة و الأساليب المتبعة في ذلك ، و هكذا تتوفر كل الدول على اختلاف أنظمتها السياسية و الاقتصادية على بنيات إدارية يحكم هيكلتها و تنظيمها قانون معين، تحدد معالمه مجموعة من الاعتبارات و المعطيات الاجتماعية و الثقافية و التاريخية .. التي تميز كل دولة.

¹ رشيد تونفي: " التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية: السنة الجامعية 2014/2015، ص: 1.

و المغرب بدوره يتوفر على جهاز إداري لتصريف الشؤون الإدارية تحكمت في تحديد خصائصه مجموعة من الاعتبارات².

و يأخذ التنظيم الإداري المغربي بنظامين أساسيين و هما نظام وحدة السلطة الإدارية و يطلق عليها "المركزية الإدارية" و نظام تعدد السلطات و يطلق عليها "اللامركزية الإدارية"³.

تعني المركزية في مفهومها العام التوحيد و عدم التجزئة، أما في مجال التنظيم الإداري فيقصد بالمركزية توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة و تجميعها في يد السلطة التنفيذية و فروعها في العاصمة، بشكل يسمح بتوحيد النمط الإداري و تجانسه بالنسبة لكل أقاليم الدولة و لعموم شعبها. وتتجلى عناصر هذه المركزية في تركيز السلطة الإدارية في يد الإدارة المركزية، إضافة إلى خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية.

و يعتبر اللاتمركز الإداري صورة من صورة المركزية الإدارية إلى جانب صورة التركيز الإداري و التي يقصد بها تركيز السلطة الإدارية كلها في عموميتها و جزئيتها في العاصمة، وهذه الصورة لم تعد شائعة في الوقت الحاضر الذي تعددت فيه واجبات الوزير و تنوعت مهامه بحيث لم يعد بإمكانه القيام بكل ما يتعلق بشؤون الوظيفة الإدارية فظهر نظام اللاتمركز الإداري كوسيلة لتخفيف العبء عن الوزير المختص.

و تقوم صورة اللاتمركز الإداري على أساس تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان تعيين الحكومة

² احمد اجعون: "الوجيز في التنظيم الإداري المغربي" رقم: 6، الطبعة الأولى 2018، ص: 1.

³ محمد الأعرج: "القانون الإداري المغربي"، الطبعة الرابعة 2015، ص: 89.

أعضائها حق البث نهائيا في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص.⁴

وأمام التطورات و التحولات التي يشهدها المغرب بشكل دائم و متراكم على مستوى الحاجيات و المتطلبات، الشيء الذي يدفع المواطن إلى مطالبة الإدارة العمومية بالسرعة و الأداء و الجودة في الخدمات ، و أمام كل هذه التحولات أصبح اللاتمركز الإداري وسيلة هامة لتحقيق الفعالية و العقلنة و السرعة في العمل الإداري و ذلك من خلال اقتسام و توزيع الوظائف بين السلطة الإدارية المركزية و المحيط أي بين الإدارة المركزية و الترابية . غير أن دور الجهة سيكون أساسا في التصور العام للاتمركز الإداري حيث أنها تشكل المحور الترابي المتميز في تطبيق السياسات الوطنية في ميادين مختلفة كالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و إعداد التراب.⁵

و تعتبر إستراتيجية جديدة للتنمية ظهرت نتيجة فشل الإطار الإقليمي في النهوض بمستوى التنمية الترابية المحلية⁶.

إن اللاتمركز الإداري كأسلوب في تنظيم الإدارة ليس وليد اللحظة فقد أدخلته الحماية من خلال استحداث نظام الناحية أو الجهة .كفضاء لاستقبال وحدات اللاتمركز الإداري بمقتضى منشور المقيم العام بتاريخ 4 غشت 1913، إضافة إلى تنوع مواضيع الخطب الملكية التي ركزت معظمها على اللاتمركز الإداري حيث أعطى الملك الراحل الحسن الثاني عناية خاصة للامركزية و اللاتمركز ،وقد أكد تصريح له "علمنا أجدادنا و أسلافنا طيب الله ثراهم أن البلد

4 محمد الأعرح :مرجع سابق، الصفحة: 91.

5 عبد الحنين سليم : "عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة"، رسالة ماستر كلية الحقوق مكناس، السنة الجامعية 2013/2014، ص: 1.

6 قرشي مصطفى: "ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، الرباط مكتبة دار السلام، طبعة 2017، ص:10.

لا يمكن أن يحكم من نقطة واحدة. كيفما كانت حيوية الإدارة و كيفما كان الرجال و كيفما كانت قدرة الموظفين⁷.

إذ لا يمكن ترسيخ دعائم اللامركزية في غياب إستراتيجية واضحة للاتمرکز الإداري الذي يعتبر بمثابة لازمة أساسية للامركزية الترابية. وقد سار الملك محمد السادس على نهج أبيه من حيث الاهتمام باللاتمرکز الإداري و ذلك بالدعوة إلى المفهوم الجديد للسلطة في الخطاب السامي الذي ألقاه يوم 12 أكتوبر 1999 أمام ممثلي الجهات و الولايات و العمالات و الأقاليم . إضافة إلى دعوة الملك محمد السادس إلى تقوية دعائم الجهة كإطار لتوسيع اللامركزية و اللاتمرکز⁸. علاوة على الدعوة إلى الربط بين اللامركزية و اللاتمرکز حيث أكد جلالاته في خطابه التاريخي 12 أكتوبر 1999 على ما يلي "إن اللامركزية لا يمكن إن تتحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا و اكبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين..." و في نفس السياق شهد اللاتمرکز الإداري ميلاد أول إطار قانوني له بموجب مرسوم رقم 2. 93 . 625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 و المتعلق بالتركيز الإداري. وبعد ذلك صدور مرسوم رقم 2. 05. 1369 بتاريخ 2 دجنبر 2005 و المتعلق بتحديد قواعد و تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمرکز الإداري، وقد تم مؤخرا صدور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري و الذي أكد جلالة الملك على صدوره و ذلك بمناسبة خطاب العرش الأخير⁹. وقد تم صدوره بمقتضى مرسوم رقم 2. 17. 618 و المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي المنعقد بتاريخ 28 أكتوبر 2018 في انتظار نشره بالجريدة الرسمية.

⁷ خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية المنعقد بالرباط 21 أبريل 1992 تحت ضعار التطابق.

⁸ إيمان الداودي: "الوالي والعامل و التنمية المحلية بالمغرب", أطروحة للدكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق سلا,

2015/2014, ص: 35

⁹ خطاب العرش , بتاريخ 29 يوليوز 2018..

وقد تم إعداد هذا الميثاق استنادا و تفعيلًا للتوجهات الملكية السامية الموجهة للحكومة و ذلك من أجل مواكبة ورش الجهوية المتقدمة و توفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية للدولة على الصعيد الترابي¹⁰, إضافة إلى الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية في الجهة و ذلك بسهره على تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية و السهر على حسن سيرها و مراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين إضافة إلى الاعتماد على عدة مرجعيات رئيسة و التي تم الاستناد إليها من أجل المساهمة في إعداد الميثاق الوطني للاتمركز الإداري¹¹.

-أهمية الموضوع

يكتسي اللاتمركز الإداري أهمية بالغة سواء على مستوى الخطاب السياسي أو على مستوى الساحة الحقوقية و الأكاديمية. فاللاتمركز الإداري يعتبر مجالا حيويا للبحث و الدراسة على اعتبار انه في حركية دائمة و يعرف الكثير من التحولات و التغييرات في جوانبه المتعددة.

اللاتمركز الإداري كأسلوب للتنظيم الإداري أضحت تتزايد أهميته يوم بعد يوم خاصة بعد أن أصبحت الدول تراهن في سياستها التنموية على المستوى الترابي كفضاء لتطبيق استراتيجياتها الكبرى. و أن الأهمية و الدور الجوهري الذي يلعبه اللاتمركز الإداري في إطار الاتجاه نحو ترسيخ إدارة القرب و الرفع من فعالية التدبير العمومي توخيا لجودة أفضل و تدخل الدولة و ترسيخ الحكامة الترابية يجعل اللاتمركز الإداري في محور التقاطع مع جملة القضايا التي تقتضيها السياسات العمومية في شتى المجالات. و كذا الارتباط الوثيق بين

¹⁰ مقتطف من المذكرة التقدمية حول مشروع مرسوم الميثاق الوطني للاتمركز الإداري والمقدمة من طرف الأمين العام للحكومة السيد محمد حجوي، ص: 1.

¹¹ المرجعيات الموجودة بصفحة 1 من المذكرة التقدمية لمشروع اللاتمركز الإداري .

اللاتمركز الإداري و الجهوية المتقدمة على اعتبار أنها الأعلى صدارة بين الجماعات الترابية الأخرى و المجال الملائم لسياسة اللاتمركز الإداري و المجال الملائم أيضا لتحقيق الانتقائية في شتى المجالات.

و بذلك تكمن أهمية الموضوع في تمكين الطلبة من فهم الفرق بين اللاتمركز الإداري و باقي الصور سواء المركزية أو اللامركزية و عدم الوقوع في خلط بينهم . و التمكن من معرفة مختلف شروط و عناصر اللاتمركز الإداري و آلياته و مؤسساته القانونية

- دوافع اختيار الموضوع

لقد دفعنا للبحث في هذا الموضوع مجموعة من الأسباب منها ما هو موضوعي ومنها ما هو ذاتي، فالأسباب الموضوعية تتجلى في كون موضوع عدم التركيز أصبح يعرف سلسلة من الإصلاحات الجادة للنهوض بالبنيات الإدارية والرقي البناء المؤسساتي إلى مصاف الدول المتقدمة باعتباره مكسبا ديمقراطيا يصبوا إلى تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية وتجسيد أسس ومبادئ التعاون والشراكة بين المركز و المحيط. أما الأسباب الذاتية فتتجلى في محاولة المساهمة في النقاش الدائر حول مختلف الإصلاحات التي تهم عدم التركيز الإداري باعتباره موضوعا حيويا وموضوع الساعة بامتياز .

- صعوبات البحث

إن الدوافع والطموحات رافقتها صعوبات كثيرة يمكن إجمالها في ما يلي:
- قلة المراجع المتخصصة في الموضوع ولاسيما تلك التي تتناول عدم التركيز الإداري كموضوع مستقل حيث اغلب الكتب و الأطروحات و الرسائل

تحاول استقراء مدى مواكبة التنظيم الإداري مع التقسيم الترابي و مع الخلط في بعض الأحيان بين اللاتمركز الإداري و اللامركزية.

-على اعتبار أن الإصلاحات المتعلقة باللاتمركز الإداري لازالت في مهدها و بالتالي ندرة المراجع التي تناولت هذه المستجدات من حيث سلبياتها و ايجابياتها

- طغيان الإسهامات المتعلقة بالجهوية كأسلوب للامركزية حيث تتميز بالوفرة و كثرت الإسهامات كل حسب قناعاته و مجال اهتمامه و بالتالي تنبيه بوصلة الباحث.

- إشكالية البحث

و انطلاقا مما سبق و استنادا إلى التطور التاريخي الذي عرفه هذا الأسلوب في إطار التنظيم الإداري المغربي, و بالاستناد إلى المكانة و الأهمية التي بات يحتلها اللاتمركز الإداري كتنظيم و كموضوع البحث الأكاديمي ويطرح اللاتمركز الإداري إشكالية محورية هي :

تمظهرات و مكونات نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب بين الواقع و الأفاق في أفق الجهوية المتقدمة ؟

و هذه الإشكالية المحورية و الجوهرية تتفرع عنها عدة تساؤلات هي:

- ما هو مفهوم اللاتمركز الإداري و صورته ؟

- ما هي مختلف المؤسسات القانونية التي يتوفر عليها اللاتمركز

الإداري؟

- ما هي المستجدات التي حبل بها الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ؟

- ما هي أفاق اللاتمرکز الإداري المغربي وفق التجارب المقارنة ؟

- المنهج المعتمدة

وإيماننا منا بأهمية هذا الموضوع ، اعتمدنا على مناهج علمية تقوم على استخلاص حقائق ووقائع علمية دقيقة، و المتمثلة في:

المنهج الاستقرائي :

من خلال هذا المنهج انتقلنا من الجزء إلى الكل أو من الخاص إلى العام. بدأنا بالتعرف على الجزئيات ثم قمنا بتعميم النتائج على الكل. وذلك بواسطة استقرائنا مجموعة من النصوص على أساس الملاحظة و الاستنتاج العلمي القائم على التجربة بالمفهوم الحديث للملاحظة فانطلقنا من فكرة خاصة و أساسية إلا و هي تحديد مصطلح اللاتمرکز الإداري و معرفة صورته و مختلف مؤسساته و مرتكزاته للوصول إلى فكرة عامة مفادها مدى فعالية هذا الأخير، و مصالحه اللامركزة لتحقيق التوازن و الارتباط الوثيق بينه و بين الجهوية المتقدمة .

إضافة إلى منهج تحليل المضمون :

الذي وظفناه من خلال دراسة فحوى مجمل الخطابات الملكية ومعظم النصوص القانونية المرتبطة باللاتمرکز الإداري و ذلك بتحليلها وتفسير معناها للوصول إلى الالتقائية و الارتقاء بالجهوية المتقدمة.

كما اعتمدنا على المنهج الوصفي.

من خلال هذا المنهج سنقف عند مجموع النصوص القانونية المؤطرة للموضوع، بالتالي استخلاص مؤشرات و أحكام و تلمس مكامن القوة و الضعف و أهم الإشكالات القانونية النظرية، ثم الإشكالات العملية التي يطرحها على أرض الواقع. وذلك بوصف ممثلي هذه المصالح اللامركزية بأشخاصها و مؤسساتها، و مختلف الاختصاصات الموكولة لها، و صفا يبين دورهما الفعال في التنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة، و باقي الهيئات و المؤسسات التابعة لها.

خطة البحث:

وقد اعتمدنا في معالجتنا لهذا لموضوع عبر اعتماد التقسيم التالي :

الفصل الأول : سياسة عدم التركيز بالمغرب بين القانون و الممارسة.

الفصل الثاني : آليات اللاتمركز الإداري الواقع و الأفاق.

الفصل الأول

اللاتمركز الإداري بين القانون و الممارسة

الفصل الأول

اللاتمركز الإداري بين القانون و الممارسة

إن التنظيم الإداري عملية مستمرة في الزمان والمكان ومتطورة وتستجيب لمجموع التحولات و المستجدات القطاعية و المجالية، وبالتالي فإن هذه العملية تتأثر بالعديد من العوامل والظروف مما يدفع الدولة إلى التفكير في إعادة النظر في بنيتها الإدارية سواء المركزية أو اللامركزية خصوصا إذا كان شكل الدولة بسيطا¹².

وبناء على ما سبق فإن تطبيق التركيز يجب أن يتحقق على أربع مستويات، إن الأمر يتعلق بالعلاقات بين الإدارة والمواطنين أو بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية أو بين الدولة والجماعات الترابية أو بين العمال والمصالح الخارجية¹³، وهكذا فإن عدم التركيز يهدف إلى تقريب إدارة الدولة من المتعاملين معها، واللامركزية لها هل تفعيل مشاركة السكان بواسطة ممثليهم المنتخبين لأجل تدبير الشؤون المحلية.

ومن هذا المنطلق ومن أجل مواكبة التحولات المتصارعة في شتى الميادين، أصبح عدم التركيز الإداري يشكل عنصرا أساسيا من عناصر الإصلاح الإداري باعتباره أداة فعالة تمكن من تسريع النشاط الإداري والرفع من مردوديته، كما يسمح للسلطة المحلية الممثلة الأجهزة المركزية باتخاذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها الضرورات المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية¹⁴

¹² عبد الغني أعبيزة: "التجربة الجديدة في مجال إحداث البنيات الإدارية بالمغرب المجلة للإدارة المحلية و التنمية"، يوليو عدد 81-81-2008، ص: 175.

¹³ اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، 19-21 أكتوبر 1998.

¹⁴ رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير ميليل اللاتمركز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية عدد: 6، 2010، ص: 195.

. وهكذا يبدو التركيز الإداري كإلزامة أساسية لقيام نظام جهوي وفعال يستجيب لضرورات التدبير الإداري العقلاني والرشيد.

مما ينعكس إيجابيا على فعالية النشاط الإداري والرفع من مرد وديته، وذلك من خلال تحسين الوظيفة الإدارية لمختلف المصالح الخارجية للإدارات اللامركزية. وإذا كان إقرار أي نموذج مغربي للجهوية الموسعة يتوقف على مدى سلامة التنظيم الإداري داخل البنية التي يمارس فيها مع ضرورة اعتماد لا تركيز حقيقي، فإن هذا النظام لا يمكن مع ذلك أن يتم تفعيله إلا من خلال قيامه على أسس وقواعد واضحة تنظم مجاله وتحدد مداه كشرط مسبق لتطوير آلياته¹⁵

. و سنعمل في هذا الفصل على سرد الإطار المفاهيمي للوصول إلى فهم معنى اللاتمركز الإداري و كذا مختلف آلياته و كد الإطار القانوني الذي يحكمه في المغرب و في بعض التجارب المقارنة خصوصا في فرنسا في مبحث أولا لنخرج بعد ذلك على المؤسسات القانونية أو الهيئات التي تعمل في إطاره من حيث نوعها و خصائها و تركيبتها و اختصاصاتها بناءا على الإطار القانوني الذي يحكمها في مبحث ثاني.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لأسلوب

اللاتمركز الإداري

لقد فرض اللاتمركز الإداري نفسه منذ السنوات الأولى للاستقلال كحتمية ضرورية الاطلاع الدولة بمسؤولياتها الجديدة المرتبطة بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والذي يستهدف نقل بعض الصلاحيات لفائدة ممثلي السلطة المركزية على مستوى مختلف التقسيمات الإدارية .

¹⁵ رشيد السعيد مرجع سابق، ص : 196.

لمعرفة تطبيقات أسلوب اللاتمركز الإداري بالمغرب بمختلف مصالحه اللامركزية و ممثلو هذه المصالح سنتناول أولا تحديد مضمونه في المطلب الأول ثم نخرج عن الإطار القانوني و المؤسساتي لعدم التركيز الإداري في مطلب ثاني

المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للاتمركز الإداري مضمون

إذا كانت اللامركزية تعني توزيع السلطات بين إدارات الدولة وهيئات إدارية محلية مستقلة ولا تخضع للسلطة المركزية بشكل مباشر إلا في حدد الوصاية الممارسة عليها فان اللاتمركز الإداري يفيد نقل بعض السلطات للأعوان الدولة مع بقاء هؤلاء خاضعين للسلطة المركزية في إطار السلطة الرئاسية باعتمادها على مبدأ أساسي هو مبدأ التفويض.

هكذا يمكن الحديث عن مفهوم اللاتمركز الإداري من خلال فرع أول ونظرا لأهمية مبدأ التفويض سيتم الحديث عنه في الفرع الثاني .

الفرع الأول : مفهوم اللاتمركز الإداري

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على أساس منح بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان تعيين الحكومة أعضائها حق البث نهائيا في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص بغية تخفيف العبء عن الوزير وتحقيق السرعة في انجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة للاماكن البعيدة عن العاصمة وسلطة البث هذه لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير وإنما يخضعون بالرغم ن ذلك إلى إشرافه إلى

رؤسائهم الإداريين أي في نطاق السلطة الرئاسية. فعدم التركيز الإداري يقصد به توزيع سلطة اتخاذ القرارات والبت في الأمور الإدارية بين الإدارة المركزية ، وممثليها بالعاصمة والأقاليم مع بقاء هؤلاء خاضعين للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية¹⁶.

الفقرة الأولى : مفهوم اللاتمركز الإداري

إن التركيز الإداري وان كان يخفف من وطأة المركزية الإدارية فانه لا يمس بجوهرها، فان الأعوان المحليين يظلون خاضعين للسلطة الرئاسية : القرار دائما يتخذ باسم الدولة ، فقط عوض أن يتخذه الرئيس التسلسلي (الوزير) يتخذ من قبل الأعوان المحليين¹⁷، وهو ما دفع جانب من الفقه إلى وصف عدم التركيز الإداري أو اللاتمركز الإداري بنظام المركزية النسبية أو الجزئية أو البسيطة أو الوزارية ، بالنظر إلى حصص الفعالية والأثر الذي يحدثه في حياة الإدارة وبناتها¹⁸ إذا كان هناك صورتان من عدم التركيز الإداري ،

يتم في الأولى منهما منح سلطة البت النهائي هذه إلى بعض كبار موظفي الوزارة في العاصمة ، وتسمى هذه الصورة " عدم التركيز الداخلي " ويتعلق الأمر هنا بالتمثليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين ، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر كيفما كان شكل تنظيم هذه التمثليات أو البنيات و أيا كانت مسمياتها سابقا لمادة (3) من مرسوم رقم 2.

أما الثانية فيتم فيها منح هذه السلطة لبعض موظفي الوحدات الإدارية المختلفة خارج العاصمة سلطة البت النهائي وتسمى " عدم التركيز الخارجي "¹⁹

¹⁶ مليكة الصروخ : "القانون الإداري-دراسة مقارنة -"، مطبعة النجاح الجديدة -الدار البيضاء، الطبعة التاسعة 2010، ص: 68.

¹⁷ بوجمعة بوعزاوي: "التنظيم الإداري"، مطبعة .218. z. 23. wiwin المانيا، الطبعة الثانية، ص: 23.

¹⁸ مصطفى بن شريف: "القانون الإداري"، مطبعة الجسور وجدة، الطبعة الأولى 2018، ص: 83.

¹⁹ محمد طه حسين الحسيني : "الوسيط في القانون الإداري"، منشورات زين الحقوقية بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2017، ص: 176.

إلا أن أهمية التركيز تكمن في شيئين أساسيين ، أولهما أنه يسمح بإزالة الاختصاصات عن السلطة المركزية والناج عن المركزية الشديدة ، مما يؤدي إلى طول المساطر في معالجة الأمور ، وثانيهما ، إن اللاتمركز يسمح بزيادة هامة في سلطات الممثلين المحليين ويسمح لهم بمعالجة المشاكل المطروحة أخذا بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية²⁰.

فقد بدأ الاهتمام باللاتمركز في المغرب منذ السنوات الأولى للاستقلال حيث كان الملك محمد الخامس أول من أكد مع أهمية هذا النظام بعد عودته إلى أرض الوطن وتشكيل أو حكومة مغربية ، حيث قام بتعيين العمال وخاطبهم قائلا : " فعلينا وعلى الحكومة التي أسسناها ، وعليكم انتم الذين تمثلونا في مختلف النواحي ، أن نمهد جميعا الطريق ونفتح المسالك ونقيم دعائم العهد الجديد ثم أكد بعد ذلك بمناسبة أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم قائلا : " وكلكم على علم بأننا منذ أخذنا انتقلت في هذه النعمة ، كان من بين ما أنجزناه في ميدان الإصلاح الإداري أن قسمنا المغرب إلى عمالات وجعلنا مسئولا على رأس كل عمالة"²¹.

وبذلك يكون من جهته قد حدد العمالات والأقاليم كمستوى التطبيق اللاتمركز الإداري الذي سينهجه المغرب في المستقبل وكاشفا من جهة أخرى على أهمية هذا الأسلوب من التنظيم الإداري من أجل بناء دولة حديثة ومعاصرة

الفقرة الثانية : تصورات اللاتمركز بالمغرب

وتطبيقا لهذا الأسلوب صدر في المغرب مرسوم بتاريخ 3 أكتوبر 1993²². عمل على توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية وبين المصالح

²⁰ عبد الكريم يعلوش : "اللاتمركز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد :123.122، غشت 2011، عدد : 135.

²¹ مقتطف من نص الخطاب الملكي بمناسبة انعقاد أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم 12 يوليوز أورده عبد الرحمان جمجمة الإدارة باللامركزية مع اللاتمركز وسياسة القرب في الخطب و الأنشطة الملكية من محمد الخامس إلى محمد السادس، دار السلام للطباعة و النشر و التوزيع، الرباط الطبعة الأولى 2014، ص : 41.

²² مرسوم رقم.625.93.2، بتاريخ 3 أكتوبر 1993، منشور بالجريدة الرسمية عدد :4227، بتاريخ 20 أكتوبر 1993، ص :2209.

الخارجية ، كما خول الظهير بمثابة قانون الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993²³ سلطات مهمة للعامل للتنسيق بين المصالح الخارجية ، ولتدعيم هذا التنسيق وجه جلاله الملك رسالة ملكية سامية بتاريخ 19 نوفمبر 1993 إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام آنذاك على إثره اصدر هذا الأخير منشور السادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة ورؤساء المصالح الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم تضمن مقتضيات مفصلة لتأمين التناسق بين اللامركزية وعدم التمرکز الإداري وتدقيقا لاختصاصات العمال في هذا الاتجاه²⁴.

وبتاريخ 2 دجنبر 2005 صدر مرسوما جديد بشأن قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري²⁵ ، وفقا لهذا المرسوم تقوم الإدارة المركزية على المستوى الوطني ، تحت سلطة الوزراء مهمة تخطيط الأعمال الداخلة في نطاق اختصاصها وتوجيهها وتنظيمها وإدارتها ومراقبتها وذلك مع مراعاة أحكام النصوص المختلفة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات ، أما بالنسبة للمصالح الخارجية ، فقد عهد إليها في نطاق اختصاصها بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة في إطار أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل .

وقد صدر بتاريخ 15 أكتوبر 2018 مشروع مرسوم بمثابة ميثاق وطني لللاتمركز الإداري لمصالح الدولة²⁶. وبموجب هذا المرسوم " 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 ،قواعد نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح

²³ الظهير الشريف رقم :3.93.293، بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ج.و عدد :4223، بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص: 11-19 .

²⁴ احمد اجعون : "لتنظيم الإداري المغربي بين المركزية و اللامركزية"، مطبعة وراقة سجلماسة الزيتون مكناس، طبعة 2012، ص: 30.

²⁵ مرسوم رقم :1369.05.03 الصادر 23 دجنبر 2005 ، ج ر عدد :5386، بتاريخ 12 يناير 2006، ص: 177.

²⁶ مشروع مرسوم رقم :618.17.2، الصادر بتاريخ 15 أكتوبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

اللامركزية²⁷ على المستوى الترابي ، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة.²⁸

أما الملك الحسن الثاني فبعد أن تسلم مقاليد الحكم ، كانت له توجهاته وتصورات التي كشفها واقعا بالعديد من الإجراءات والمبادرات ، والتي تؤكد وتدل بشكل واضح على مكانة هذا الأسلوب في تصوره ورؤيته للتحديث والإصلاح الهياكل الدولة ، حيث أكد على أهميته في العديد من المناسبات ، فقد دعا بداية إلى ضرورة توزيع المسؤولية على ممثلي الوزارات ، الشيء الذي ساعد على تطبيق وتوسيع مبدأ عدم التركيز الإداري. وقد جاء في خطاب له حول الإدارة المحلية "أردت أن أضع كل موظف أمام المسؤولية حتى تتوفر لمشاكلهم الإقليمية الحلول اللازمة في اجل معقول ، وموعد محدد مثلا عندي اليوم ممثل الفلاحة، فالوزير إذن غير مسئول والمسئول هو ممثل الفلاحة.."²⁹

إن اللاتمركز الإداري كمقوم من مقومات الحكامة الترابية يجب تعميمه في جميع القطاعات، وهو ما أكده الملك محمد السادس قائلا : " وفي هذا الصدد يتعين علينا إعطاء نفس جديد المسار اللامركزية والجهوية والعمل على أن يصبح التدبير اللاتمركز بوصفه لأزمة لخيار اللامركزية قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية ومقوما ضروريا للحكامة الترابية الجيدة " ³⁰.

هذا ويعتبر عدم التركيز الإداري بالمغرب لأزمة الخطاب السياسي للحكومات المغربية المتعاقبة أيضا ، كما تبين ذلك الكثير من المعايير والمؤشرات فمفهوم اللاتمركز الإداري كان دائما حاضرا في مراجع وتصريحات الوزارات الأولى مشكلا إحدى ثوابتها، واحدي الأولويات في الدور الجوهري

²⁷ يتعلق الأمر هنا بالتمثيلات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارة المركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين أو مشتركة بين قطاعيين أو أكثر كيفما كان شكل تنظيم التمثيلات أو البنيات أيا كانت مسمياتها.

²⁸ مرجع سابق، المادة 3 من مرسوم 2.17.618.

²⁹ مقتطف من نص الخطاب الملكي الحسن الثاني بمناسبة اجتماعه مع الهيئات المنتخبة بأكادير 21 فبراير 1956 أورده عبد الرحمان جمجمة ،مرجع سابق الصفحة : 92.

³⁰ خطاب الملك بمناسبة الذكرى السابعة لعيد العرش 30 يوليوز 2006.

الذي يلعبه أسلوب عدم التركيز في تنظيم الإدارة وهيكلتها وملائمتها ، مع الوظائف المستجدة للدولة ، كما تجد مبررها في كون هذا الأسلوب يعيد توزيع السلط والوسائل بين المركز والمحيط ، ومن ثم تسيير الشؤون العامة وإعادة تقييم المرفق العمومي ، وانجاز مشاريع التنمية المحلية³¹ .

لقد شكل اللاتمركز الإداري أحد المحاور الرئيسية لجميع الحكومات المتعاقبة على الحياة السياسية المغربية ، فابتداء من الحكومة الأولى التي عرفها مغرب الاستقلال برئاسة مبارك البكاي لهبيل إلى الحكومة الحالية برئاسة سعد الدين العثماني ، كلها أكدت على إعطاء أسلوب اللاتمركز الإداري أهمية كبرى وأبعاد مهمة ومختلفة ومكانة خاصة من السياسي والقانوني إلى الاقتصادي والتدبيري فتنزيل الرؤية والتوجهات الملكية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أدى إلى إعطاء البرامج والتصريحات الحكومية أهمية خاصة لنظام عدم التركيز الإداري³² .

وتظهر صورة اللاتمركز الإداري أساسا في التفويض الإداري الذي تتزايد أهميته في الوقت الحاضر لأنه تقنية يتم بمقتضاها التخفيف من وطأة التركيز الإداري

الفرع الثاني :مبدأ التفويض كآلية من آليات اللاتمركز الإداري

من البديهي بمكان أن الاختصاص في الدولة القانونية ظاهرة غير شخصية، ومفهوما ليس مركزا يعتلي بفعل المقدرة الذاتية الخاصة والمواهب

³¹ المصطفى القرشي:مرجع سابق, ص:38.

³² انظر على سبيل المثال .-التصريح الحكومي:المقدم من طرف الوزير الأول :عبد الرحمان اليوسفي امام مجلس النواب ,منشور على البوابة الالكترونية للوزارة لإصلاح تحديث القطاعات العامة: www.mmps.gov.ma

الفردية التي تتراءى للموظف أنه حققها بسجاياها وقدرته، وإنما هو وصف قانوني حدده القانون ورسم شروطه ومعالمه وجدواه لصالح المجتمع.

والمشرع إذ يبني هيكل المنظومة العامة ويجدد خلاياها ويرتب مستوياتها ويصن كل خلية ويرسم مستوى الأعمال فيها ويوضحها. ويبين طريقة اختيار شاغلها وموضعه في التنظيم ومركزه الأدبي وتأهيله وخبرته العملية إلى غير ذلك من المواصفات.

ويتفرع على ذلك أن ممارسة صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه (الممارسة الشخصية للاختصاص) أحد المبادئ القانونية غير المكتوبة.

وبالتالي فالقانون إذ يوسد السلطة لشخص فهو يفترض ويقوم قرينة على أنه الأكفأ في ممارستها وافترض كفاءة صاحب الاختصاص ورشد تصديه لأختصاصه، قرينة يفترض قيامها دائما في جميع الحالات مستعجلة كانت أم غير ذلك، ولا يجوز له أيضا أن يتركه لا للجهة التي تمارس تجاهه سلطة رئاسية أو سلطة وصاية ولا لزميله ومرووسيه³³.

غير أن تطبيق هذا المبدأ تطبيقا جامدة وفي جميع الظروف قد يؤدي بدوره إلى الكثير من المساوئ والتعقيدات من الناحية العملية، لذلك استبعد القضاء تطبيقه في حالة الظروف الاستثنائية، كما ظهرت آثاره متمثلة في الحلول بصورته، وفي النيابة.

فقد تطرأ ظروف تفرض ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، أو ممارسة اختصاص لم يرد به نص، وقد يكون الأصيل غائب يتعذر عليه ممارسة اختصاصه لسبب أو لآخر، بحيث يتعين أن يحل محله شخصا آخر،

³³ برهان زريق: "التفويض في القانون الإداري"، الطبعة الأولى 2017، ص: 5.

تحاشيا للفراغ و بالتالي لابد من بعض الآليات التي تسمح لصاحب الاختصاص إن ينيب عليه احد للممارسة بعض اختصاصاته من بينها آلية التفويض .

الفقرة الأولى :مضمون التفويض

تناول الباحثون موضوع التفويض بالبحث والدراسة وتعددت تعريفات التفويض وتنوعت نتيجة للاختلاف في رؤى الباحثين لمفهومه فقد عرف بأنه عبارة عن عملية إعطاء المسؤولية ومنح السلطة اللازمة للموظف لغرض تمكينه من استثمار مهاراته لخدمة التنظيم هو عملية ضرورية لغرض تبرير قرار تعيين الموظف الذي كان يتوسم فيه الخير والمساهمة الفعالة لمتطلبات العمل .

كما يعرف التفويض بأن يعهد الرئيس الإداري وفقاً لما يسمح به القانون لأحد مرؤوسيه بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في مهام وظيفته التي يشغلها

وقد عرف الأستاذ محمد سليمان الطماوي التفويض من حيث طبيعته القانونية بأنه "الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب اختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى طبقاً لما تقتضيها لأوضاع القانونية"³⁴ وعادة ما يكون التفويض بخصوص القرارات متوسطة الأهمية أو الأقل أهمية ، بحيث يحتفظ الرئيس باتخاذ القرارات ذات الأهمية الكبرى.

أن يعهد الرئيس لفرد من فريقه ، أو مجموعة من الأفراد السلطة التي يتمتع بها ضمن حدود وأصول معينة أداء مهام محددة لوقت محدد، لتحقيق

34 منار تومي : "عرض اللاتمركز الإداري بالمغرب"، ماستر الحكامة القانونية و القضائية جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء. سنة 2019/2018، ص : 17.

أهداف وانجازات المنظمة ، تحت إشرافه ورقابته مع احتفاظه بحق مسائلة المفوض إليهم عن نتائج هذه المهام ها لتحمله المسؤولية عنها³⁵.

وفي تعريف آخر للتفويض بأنه " تحويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة إليه إلى غيره من بين مرؤوسيه، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمساءلتهم ومحاسبتهم على نتائجها بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يتراءى له بصفته المسؤول الأول عنها".

فالتفويض يتضمن في معناه مسؤولية ثنائية والشخص المفوض إليه السلطة يصبح مسؤولاً أمام من فوضها إليه عند مباشرة الاختصاص الذي فوض فيه ، ومع ذلك يبقى الرئيس مسؤولاً عن العمل الذي فوضه وعن نتائجه.

وللتفويض مزايا عديدة فهو أولاً يخفف العبء عن الرؤساء ، وتحقيق السرعة والفاعلية والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على المواطنين قضاء مصالحهم كما يتضمن التفويض تدريباً للمرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء فينمي فيهم القدرة على القيادة .

وقد ظهر التفويض الإداري في القانون الفرنسي منذ سنوات عديدة، فبعض نصوصه ترجع إلى سنة 1854 حيث صدر المرسوم المؤرخ 29 / 12 / 1854 والذي كان يرخص للمحافظ في أن يفوض توقيعه في بعض اختصاصاته إلى سكرتير عام المحافظة.

وهو أسلوب من أساليب عدم التركيز الإداري تفادياً لمساوئ التركيز الإداري لجميع السلطات في يد الرئيس مما يؤدي إلى كثرة ضغط العمل والبت في الأمور دون فحص ودراسة كافية وبالتالي تعطيل العمل وإضاعة الوقت وإطالة الإجراءات وهي السمة الغالبة في النظم الإدارية المختلفة وبهذا المعنى

35 الإدارة من خلال التفويض : "الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة" : SAAP, الاستثمار في الأفراد.

فإن التفويض لا يتضمن تنازلاً عن السلطة وإنما هو عمل إرادي يتم بإرادة المفوض ، ويتضمن إشراك المفوض إليه في بعض سلطاته مع الرقابة والتوجيه من جانب المفوض

وسنعمل على تبيان شروط التفويض (أولاً)، لنخرج بعد ذلك لاستبيان أنواعه من حيث طبيعته القانونية (ثانياً) والآثار المترتبة عن ذلك (ثالثاً).

أولاً : شروط التفويض : لكي يكون التفويض صحيحاً قانونياً لا بد من توافر مجموعة من الشروط ، إذ ينبغي التمييز في هذا الصدد بين الشروط الموضوعية والشروط الشكلية.

1 - الشروط الموضوعية :

يمكن إجمالها فيما يلي :

✓ **وجود نص صريح يبيح أو يأذن بالتفويض :** الأصل هو أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاص بصفة أصلية ولا يمكن تفويض إلى غيره إذا كان هناك نص يجيز بذلك شريطة أن يكون النص من نفس مستوى النص الذي خوله الاختصاص ، مع أنه ليس هناك ما يمنع من الاستناد إلى عرف إداري قائم لأن هذا الأخير مصدر من مصادر القانون الإداري³⁶.

✓ **يجب أن يكون التفويض جزئياً وليس كلياً :** فلا يجوز لصاحب الاختصاص الأصلي تفويض كل اختصاصاته إلى غيره ويبقى هو بدون اختصاص وإنما يجب أن يقتصر على جزء من الاختصاص فقط ، وهذا بخلاف نظام الإنابة المؤقتة³⁷ . ويهدف

36 احمد أجعون :مرجع سابق, ص : 31.

37 يقصد " :بالإنابة "إن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل أو إن يحدث له مانع يحول دون ممارسته لأحد اختصاصاته فيقوم محله للقيام بذلك من يعنه المشرع فيصبح مالكا لنفس السلطات التي يمتلكها المختص أصلا .

هذا الشرط بالأساس إلى التخفيف من أعباء الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصه إلى معاونيه أو مساعديه أو مرؤوسيه حتى يتفرغ المفوض إلى مهامه الرئيسية لدي يعتبر تخلي الرئيس الإداري عن اختصاصه كلياً غير جائز قانوناً ويتعارض مع الأهداف التي يرمي إليها نظام التفويض³⁸

✓ **أن يكون التفويض صحيحاً** : بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب الاختصاص الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان فلا يجوز للسلطة التي تملك الاختصاص التفويض فيها كما لا يجوز التفويض في المسائل التي قد لا يسمح المشرع بالتفويض فيها لاعتبارات معينة

✓ **يجب أن يكون التفويض صريحاً** : بمعنى لا غموض فيه لأن التفويض غير الصريح أو الغامض يقوم مقام عدمه .

✓ **أن يكون التفويض في حدود النص الإذن وقرار الأصيل** : أي أن النص الذي يأذن بالتفويض يجب أن يرسم عادة الحدود التي يمارس فيها التفويض سواء من حيث الأشخاص الذين يفوض إليهم ، أو من حيث الموضوعات التي يفوض عليها فيها³⁹

✓ **أن لا يكون التفويض في الاختصاصات المفوضة** : أن عملية التفويض لا تتكرر بالنسبة لنفس الاختصاصات حتى لا تضع المسؤولية عنها ، لهذا لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بإعادة التفويض نفسه إلى من هم أدنى منه درجة في السلم الإداري⁴⁰.

38 محمد سليمان الطماوي : "مبادئ علم الإدارة" ، مطبعة دار الفكر العربي القاهرة ، الطبعة السادسة ، سنة : 1980 ، ص : 108.

39 احمد اجعون : "الوجيز في التنظيم الإداري المغربي" ، مرجع سابق ، ص : 34.

40 منية بنلمليح : "مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب" ، مكتبة وراقعة سجالماصة مكناس ، الطبعة 2013 ، ص : 35.

✓ أن يصدر قرارا داري يقضي بالتفويض: لأنه بمقتضى ذلك القرار يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في التفويض إلى غيره حتى يلتزم هذا الغير بعمل أو الامتناع عن عمل فيحقق ذلك القرار أثرا قانونيا اتجاه الطرفين. 45 كما يمكنه إصدار قرار جديد بإلغاء التفويض وعودة الاختصاصات المفوضة إليه ومن هذا المنطلق يعتبر التفويض ذو طابع مؤقت 41.

ومع ذلك سمح القانون في حالات خاصة بإمكانية الخروج عن هذه القاعدة بالظهير الشريف المتعلق بتفويض السلطة فيما يتعلق بإدارة الدفاع الوطني الصادر بتاريخ 7 فبراير 2012⁴²، أمفوض الملك بموجبه للسيد عبد الإله بنكيران ، رئيس الحكومة السابق ، ممارسة الاختصاصات المتعلقة بتسيير إدارة الدفاع الوطني وأجاز لهذا الأخير أن يفوض إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإدارة الدفاع الوطني وموظفي هذه الإدارة التوقيع والتأشير على جميع المقررات والقرارات المتعلقة بتسيير هذه الإدارة. 43

2-الشروط الشكلية :

تعتبر هذه الشروط مكملة للشروط الموضوعية للتفويض ، وهي تنقسم إلى نوعين شكل قرار التفويض في ذاته ثم نشر قرار التفويض.

✓ شكل قرار التفويض : يقصد به الصورة الخارجية التي تخدم القوانين والمراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض⁴⁴ . كفالكتابة والتاريخ والتوقيع كلها من أشكال القرار ، كقاعدة عامة ليس هناك

41 منية بنلمليح : مرجع سابق, ص : 34.

42 ظهير شريف ,رقم : 1.12.04, صادر بتاريخ :7فبراير 2012, بتفويض السلطة بإدارة الدفاع الوطني, ج .ر . عدد : 6022, بتاريخ 16 فبراير 2012, ص : 682.

43 هو ما تم بالفعل حيث صدرت بنفس الجريدة الرسمية التي صدر فيها الظهير الشريف المذكور لقرارات رئيس الحكومة بتفويض السلطة و الإمضاء نذكر من بينها القرار رقم : 3.01.12, بتاريخ 16 فبراير 2012 بتفويض السلطة لمدير العدل العسكري بإدارة الدفاع الوطني .

44 مليكة الصروح :مرجع سابق, ص : 70.

شكل معين للقرار ، ولكن درج العمل على ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوبا للتدليل على صفة مصدره ولتبرير شرعية الأعمال المتخذة من قبل المفوض له ، غير انه من الناحية العملية قد يكون قرار التفويض شفويا ، مما قد يطرح في حالة وجود نزاع بين المعنيين بقرار التفويض إشكالية إثبات وجوده وما قد يترتب عنه من مسؤوليات . وعليه فقرار التفويض لا يخضع لشكل معين ، غير انه إذا تطلب النص الإذن بإظهار أن المفوض إليه إنما يتصرف باسم الأصل ، وانه يوقع نيابة عنه ، أو يشترط أن صاحب النص الإذن ، أو يلحق به تعليمات خاصة ، فانه يجب تطبيق ذلك كله ، وقد يشترط الإجراءات أحد أنواع التفويض الحصول على موافقة جهة معينة⁴⁵ . وعلى العموم فان شكليات قرار التفويض هي نفس الشكليات اللازم توفرها في أركان القرار الإداري والمتصلة في الاختصاص والشكل والمحل والغاية والسبب .

✓ **نشر قرار التفويض** : وهي عملية مادية ملحقة بإصدار تقتضي وضع القرار في دائرة التنفيذ وليكون من يهتم الأمر على علم به والمسلم به أنه إذا نص القانون على طريقة القرار الإداري غير انه يختلف عنه من حيث الآثار . فإذ كانت القرارات الإدارية تعتبر سارية بمجرد صدورها من حيث المبدأ حتى ولو لم يتم نشرها ، فانه بالنسبة للتفويض لا يمكن للمفوض إليه لان يمارس الاختصاصات المفوضة له استنادا إلى قرار ينشر، ويعتبر القرار الصادر بناء على

45 احمد اجعون : "الوجيز في التنظيم الإداري المغربي" , مرجع سابق ص : 35.

قرار تفويض لم ينشر قرار صادرا من السلطة غير مختصة ، كما أن النشر اللاحق لهذا القرار لا يغطي هذا العيب⁴⁶ .

ثانيا : التفويض الإداري :

فقد أدرج العمل الإداري على التمييز بين كل من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع أو الإمضاء أو السلطة.

✓ **تفويض الاختصاص** يسمى أيضا بتفويض السلطة وتفويض المهام

وتفويض الصلاحيات ، ومفاده أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاص سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل - إلى فرد آخر أو سلطة أخرى⁴⁷ . طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية ، وبعبارة أخرى هو تفويض ينتقل بمقتضاه الاختصاص محل التفويض إلى المفوض إليه ومن ثم يفقد صاحب الاختصاص الأصل حقه في ممارسة الاختصاص من المفوض طالما كان التفويض قائما إلا أن ذلك لا ينال من حق الأصل في التعقيب على قرارات وتصرفات المفوض ، إعمالا لقائدة السلطة الرئاسية و طبقا لضوابطها. و يتميز تفويض الاختصاص أو السلطة بطابع موضوعي حيث ينظر فيه إلى منصب المفوض ومنصب المفوض إليه دون اعتبار الأشخاص الذين يشغلون تلك المناصب في حد ذاتها الشيء الذي يترتب عليه إبقاء التفويض قائم حتى ولو تغير شخص المفوض أو شخص المفوض إليه ، وهذا ما يخالف تفويض التوقيع⁴⁸ . "كمثال ذلك ما نص عليه

⁴⁶ محمد سليمان الطماوي : "النظرية العامة للقرارات الإدارية الخاصة " 1984 ، ص : 175.

⁴⁷ حمد سليمان الطماوي : "الوجيز في التنظيم الإداري بالمغرب" ، مرجع سابق ، ص : 53.

⁴⁸ بوجمعة بوعزاوي : مرجع سابق ، ص : 24.

الظهير الشريف 1. 71 . 95 بتاريخ 28 ابريل 1971 ، متعلق
بالتفويض في السلطة (جريدة رسمية عدد 3053 بتاريخ 1971 /
05 /05

✓ **تفويض التوقيع**: ويسمى كذلك بتفويض الإمضاء يقتصر دوره على مجرد التوقيع المفوض إليه إمضائه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص الأصل ولحسابه ، وتحت رقابته . فهو مجرد عمل مادي حيث يوقع المفوض إليه وثيقة لحساب المفوض⁴⁹. و التفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة وإنما هو عمل إداري مؤقت و قابل للرجوع فيه و ينتهي بإرادة المفوض أو بحكم القانون و هو ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط بان قرار إلغاء تفويض التوقيع لا يحتاج إلى تعليل كما ذهب الطاعن لان التفويض ليس حقا مكتسبا وإنما كان يباشر مهام التوقيع وفق سلطة المفوض⁵⁰.

وتفويض الإمضاء لا يعفي المفوض من مسؤولية الأخطاء التي يرتكبها المفوض إليهم فهو يظل مسؤولا إداريا وقضائيا ، على خلاف الوضع بالنسبة للتفويض في الاختصاص⁵¹.

وينظم أحكام تفويض التوقيع أو الإمضاء في التشريع المغربي عدة نصوص قانونية منها مثلا : الظهير الشريف الصادر في 25 غشت 1957⁵²، الذي يقضي بالسماح للوزراء والكتاب العاميين ونوابهم في تفويض الإمضاء ،

⁴⁹ منية بنلمليح : "مدخل لدراسة التنظيم الإداري المغربي" ، مرجع سابق، ص : 35

⁵⁰ قرار المحكمة لإدارية بالرباط عدد : 4438 ، رقم الملف : 2015/218 ، بتاريخ 2012/12/04 ، منشور بموقع maroc.droit.com

⁵¹ محمد الأعرج : "القانون الإداري المغربي" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، مطبعة المعارف الجديدة ، الرباط 2015 ، ص : 92.

⁵² ظهير شريف رقم : 068.57.1 ، بتاريخ 10 ابريل 1957 ، في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ، ج . ر . عدد : 2722 ، بتاريخ 26 ابريل و الذي خضع لعدة تعديلات .

والمرسوم الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شأن، تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة⁵³.

ثالثا : آثار التفويض وإنهائه :

للتفويض آثار قانونية تجاه الطرفين : المفوض ، المفوض إليه ، كما انه ينبغي إما بإدارة المفوض أو بحكم القانون .

1 - آثار التفويض :

✓ آثار التفويض بالنسبة للمفوض: ليكن قرار التفويض سليما ومشروعا ينبغي:

• أن يتعلق التفويض بالسلطات والاختصاصات التي يملكها وفي الحدود المسموح بها قانونا.

• إذا حدد النص الذي يجيز التفويض من يفوض إليهم بأسمائهم أو صفاتهم تعين على الأصيل أن يكون قراره بالتفويض لهؤلاء الأشخاص دون غيرهم .

• إذا حدد النص الذي يجيز التفويض ترتيبا معيناً للأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم وجب على المفوض احترام هذا الترتيب وإلا اتسم بعدم المشروعية

• إذا حدد النص الذي يجيز التفويض التزاما على جانب الأصيل باستخدام إمكانية التفويض في حالات معينة كأن يعلن استخدامه بناء على طلب سلطة معينة فانه يتعين على الأصيل استخدام إمكانية التفويض متى طلبت منه الجهة المعنية ذلك.

⁵³ المرسوم الرسمي لسنة 1971، ص: 3013، مشار إليه من طرف ملكة الصروح، مرجع سابق، ص 101 : هامش: 84.

✓ **أثار التفويض بالنسبة للمفوض إليه** : يرتب التعويض الإداري التزاما قانونيا إضافيا على عاتق المفوض إليه ، مما ينجم عنه مسؤولية هذا الأخير أمام المفوض ، فالتفويض إذ يقوم على أساس المسؤولية الثنائية أو المزدوجة التي تندرج صعودا حسب السلم الإداري ولكن حسب طبيعة التفويض . لذلك يجب على المفوض إليه ، احترام التفويض والعمل بمقتضاه وإذا امتنع من ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمنا فان هذا الامتناع يعتبر مخالفة تأديبية ويجوز مسأئلته وتوقيع الجزاء عليه ، وفي حالة قيامه باختصاصات المفوضة إليه فانه يتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته ، وإذا حدد قرار التفويض النطاق الزمني أو المكاني لممارسة الاختصاصات المفوضة إليه أو وضع له قيودا أو توجيهات معينة فانه يجب عليه احترامها وعدم تجاوزها⁵⁴ .

2. إنهاء التفويض :

ينتهي التفويض بإرادة المفوض أو بحكم القانون

✓ **إنهاء التفويض بإرادة المفوض**: ينتهي التفويض بإرادة المفوض ، ويتم ذلك بإنهاء قرارا يتم بموجبه إلغاء هذا التفويض بإرادة المفوض ، ويتم ذلك باتخاذ قرارا يتم بموجبه إلغاء هذا التفويض ابتداء من التاريخ المحدد ، فالمفوض بناء على سلطته التقديرية قد يرى أن الشخص المفوض إليه غير مؤهل للقيام بالمسؤوليات المفوضة إليه ،

54 ملكة الصروخ : "القانون الإداري - دراسة مقارنة" , مرجع سابق , ص: 90.

وان الأسباب التي حدثت به إلى هذا التفويض قد تغيرت وتبين أن هذا التفويض هو أجدر بشخص آخر تتوفر فيه مواصفات الكفاءة والخبرة والمهنية أو لأي سبب آخر، وأي طعن قضائي في قرار سحب التفويض لن يكون مجديا وفق ما استقر عليه الاجتهاد القضائي الفرنسي والمغربي⁵⁵.

✓ **إنهاء التفويض بحكم القانون:** ينتهي التفويض بحكم القانون عندما يتعلق الأمر بتفويض التوقيع فإذا فقد المجلس هذه الصفة لأي سبب من الأسباب كالاستقالة أو الإقالة أو العزل أو الإلغاء النهائي للانتخاب فان قرارا التفويض يصبح لاغيا بحكم القانون ويتعين على المفوض إليه التوقف فورا عن ممارسة المهام المفوضة له تحت طائلة بطلان التصرفات القانونية الصادرة عنه⁵⁶.

الفقرة الثانية: مبدأ التفويض في التجربة المغربية

- أن نقل الاختصاصات في إطار اللاتمركز الإداري يتم بإحدى الطريقتين :
- صدور نص تشريعي يخول لسلطة ما اختصاصات وسلطات معينة كما هو الشأن مثلا بالنسبة للظهير الذي صدر بتاريخ 15 فبراير 1977⁵⁷ والذي حدد اختصاصات العامل بصفته ممثلا للملك ومندوبا للحكومة
 - تفويض السلطة المركزية بعض السلطات للمفوضين التابعيين لها سواء

⁵⁵ عادل فرتاح: "إشكالية التفويض على ضوء القانون التنظيمي 113.14"، مقال من موقع: القانونية، بتاريخ 8 نونبر 2017.

⁵⁶ عادل فرتاح: "إشكالية التفويض على ضوء القانون التنظيمي 113.14"، مرجع سابق

⁵⁷ يتعلق الأمر بالظهير رقم 1.175.168، بتاريخ 15 فبراير 1977، المتعلق باختصاصات العامل، ج. ر. عدد: 3359، بتاريخ 9/3/1977، ص:

بالعاصمة أو بالأقاليم⁵⁸. وعملية التفويض هنا تعني أن يعهد صاحب الاختصاصات إلى المفوض إليه بعض الاختصاصات ، بمعنى أن التفويض يقتصر على بعض الصلاحيات والسلطات اللازمة لاتخاذها دون أن يؤثر ذلك على المسؤولية إذ أن المسؤولية لا تفوض، حيث يبقى الرئيس الإداري الذي يفوض بعض اختصاصاته مسؤولا عن أداء المفوض إليه بخصوص الواجبات المفوضة إليه وعن كيفية استعماله لسلطاته⁵⁹.

هكذا قد يكون النص القانوني الذي يجيز التفويض ذو طبيعة دستوريو أو تشريعية أو تنظيمية .

فبالنسبة للنصوص ذات طبيعة دستورية ونذكر منها :

- الفصل 48 من الدستور : " للملك أن يفوض لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محدد رئاسة مجلس وزاري "
- الفصل 53 من الدستور " الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية وله حق التعيين في الوظائف العسكرية ، كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق".
- الفصل 54 من الدستور "يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن ، وله أن يفوض الرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس على أساس جدول أعمال محدد"

⁵⁸ في هذا الإطار نصت المادة 5 من المرسوم 02 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري على ما يلي : يتعين على رؤساء القطاعات الوزارية تفويض الإمضاء و المسؤولية لاتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللاتمركز على صعيد الجهة و العمالة و الإقليم . باستثناء تلك التي يمكن تفويضها لهم بموجب مقتضيات التشريعية أو تنظيمية مخالفة .
⁵⁹ منية بنلمليح : "مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب" , مرجع سابق, ص :33.

• الفصل 90 من الدستور: " يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ، ويمكن أن يفوض بعض سلطة إلى الوزراء".

• الفصل 91 من الدستور : " يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية ، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية دون إخلال بأحكام الفصل 49 من هذا الدستور يمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة"

• الفصل 93 من الدستور " يمكن للوزراء أن يفوضوا جزءا من اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة "

أما بالنسبة للنصوص ذات طبيعة تشريعية أي قوانين عادية يمكن أن نذكر من ضمنها

• الظهير الشريف رقم 1. 71 . 95 بتاريخ 8 ابريل 1971⁶⁰. الخاص بالتفويض في السلطة الذي يسند لرئيس الحكومة ، التفويض في القيام باختصاصات معينة والتفويض في التأشير على بعض القرارات المحددة

• الظهير الشريف رقم 1. 71 . 41 بتاريخ 24 غشت 1971⁶¹ الخاص بالتفويض في سلطة التعيين ، الذي يخول لرئيس الحكومة وللوزراء ورؤساء الإدارات التفويض في التعيين في المناصب التابعة لسلطاتها بموجب المقتضيات المعمول بها.

• الظهير الشريف رقم 1. 95 . 77 بتاريخ 25 يونيو 1995 يتغير

الظهير الشريف رقم 1. 80 . 295 بتاريخ 13 دجنبر 1980 بتحديد

⁶⁰ منشور بالجريدة الرسمية ، عدد : 3053 ، لسنة 1971.

⁶¹ منشور بالجريدة الرسمية ، عدد : 3069 ، لسنة 1971.

اختصاصات كتاب الدولة وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضائهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم⁶²

• القانون التنظيمي رقم 065 . 13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها⁶³ الذي نص في المادة 7 على ما يلي لرئيس الحكومة ، طبقا الأحكام الفقرة الأولى من الفصل 90 من الدستور أن يفوض بموجب مرسوم بعض سلطه إلى الوزراء.

• القانون التنظيمي رقم 113 . 14 المتعلق بالجماعات⁶⁴ الذي ينص في المادة 103 منه على ما يلي " يجوز لرئيس المجلس تحت مسؤوليته ومراقبته أن يفوض إمضائه بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري و الأمر بالصرف . ويجوز له أيضا أن يفوض لنوابه بقرار أو بعض صلاحياته شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب وذلك مع مراعاة أحكام هذا القانون التنظيمي " .

فيما يخص النصوص ذات صبغة تنظيمية ومن ضمنها :

• المرسوم رقم 2. 73 . 369 بتاريخ 15 يونيو 1973⁶⁵ الذي يقضي بالتفويض في السلطة إلى وزير المالية لتحديد المصاريف في ميدان التأمين .

⁶² منشور بالجريدة الرسمية , عدد : 4318 , لسنة 1995.

⁶³ القانون التنظيمي , رقم : 065.13 , المتعلق بتنظيم وتسيير الحكومة والوضع القانوني لأعضائها , الصادر بتنفيذ الظهير الشريف , رقم : 1.15.33 , بتاريخ 19 مارس 2015 , ج. ر. عدد : 6348 , بتاريخ 2 فبراير 2015 , ص : 3115.

⁶⁴ القانون التنظيمي 113.14 , المتعلق بالجماعات , الصادر بتنفيذ الظهير الشريف , رقم : 1.15.85 , بتاريخ 7 يوليوز 2015 , ج. ر. عدد : 6380 , بتاريخ 23 يوليوز 2015 , ص : 6660 , و ما بعدها .

⁶⁵ منشور بالجريدة الرسمية , عدد : 3171 , بتاريخ 8 غشت 1973.

• المرسوم رقم 2. 77 . 342 بتاريخ 28 ابريل 1977⁶⁶ المتعلق بالتفويض في السلطة إلى الوزير المكلف بالإعلام .

• المرسوم رقم 2. 93 . 625 بتاريخ 20 أكتوبر الذي نص في مادته الثالثة من "الفقرة الثالثة" على أنه يجوز للوزراء أن يفوض إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم وإلى العمال التصرف باسمهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق اختصاصاتهم.

• المرسوم رقم 2. 5 . 759 بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة الذي يحيز السلطات الحكومية تفويض الإمضاء أو التأشير نيابة عنهم للموظفين والأعوان التابعين لإدارتهم وولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم في حدود نفوذهم الترابي ...

• المرسوم رقم 2. 05 . 759 بتاريخ 14 مارس 2005⁶⁷ بتفويض السلطة إلى وزير العدل لتحديد تعريف عقود المفوضين القضائيين وعقود الموثقين العبرية

• وينظم أحكام تفويض التوقيع أو الإمضاء في التشريع المغربي عدة نصوص قانونية منها مثلا : الظهير الشريف الصادر في 25 غشت 1957⁶⁸، الذي يقضي بالسماح للوزراء والكتاب العاميين ونوابهم في تفويض الإمضاء ، والرسوم الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شأن، تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة .62

⁶⁶ منشور بالجريدة الرسمية، عدد : 3375، بتاريخ 6 يوليوز 1977.

⁶⁷ منشور بالجريدة الرسمية، عدد : 4227 ، بتاريخ 3 نونبر 1993، ص : 2209.

⁶⁸ ظهير شريف، رقم : 068.57.1، بتاريخ 10 ابريل 1957، في شأن تفويض إمضاء الوزراء و كتاب الدولة و نواب كتاب الدولة، ج. ر. عدد : 2722، بتاريخ 26 ابريل 1957.

ظهر التفويض الإداري في القانون الفرنسي منذ سنوات عديدة، فبعض نصوصه ترجع إلى سنة 1854 حيث صدر المرسوم المؤرخ 29 / 12 / 1854 والذي كان يرخص للمحافظ في أن يفوض توقيعه في بعض اختصاصاته إلى سكرتير عام المحافظة.

المطلب الثاني : الإطار القانوني و المؤسساتي لعدم التركيز الإداري بالمغرب

لقد شهد مسلسل التركيز الإداري تطورات متلاحقة منذ عام 1993 ولعل أهم الخطوات التي اتخذت في هذا الباب هي اعتماد مرسوم 20 أكتوبر 1993 بشأن التركيز، وجاء هذا المرسوم ليترجم فعلا وعي السلطات المغربية بالأهمية الكبيرة للتركيز وبدوره في تحديث الإدارة⁶⁹، حيث قدم محاولة لتوزيع الاختصاص بين الإدارات المركزية والمصالح الخارجية، إذ تتجلى مهام الإدارات المركزية في أعمال التنظيم والتوجيه والمراقبة بينما عهد إلى المصالح الخارجية مهام التنفيذ المادي لسياسة الحكومة⁷⁰.

وتماشيا مع عمل الدولة في ميدان عدم التركيز الإداري، فقد تم إصدار مرسوم 2 دجنبر 2005، والذي حدد المقصود بالقطاعات الوزارية في الوزارات والإدارات التي تترأسها سلطة حكومية، لكنه استثنى من تطبيقه تلك

⁶⁹ Mohamed EL YAAGOUBI : la deconcentration administrative a la lumier de decret de 20 octobre 1993,op.cit , p43

⁷⁰ سمير الصمدي : "السلطة التنسيقية للعامل و رهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية : 2007/2008.

التي يتم تنظيمها بموجب ظهير، ويبين هذا المرسوم أيضا الأجهزة والهيكل التي تتكون منها الوزارة سواء على الصعيد المركزي أو على الصعيد المحلي⁷¹.

ولقد حظيت المؤسسات المتدخلة على مستوى عدم التركيز الإداري باهتمام كبير وواضح من قبل السلطات العليا، ولم يعد دور السلطة المركزية محصور فقط على الصعيد المركزي، بل امتد نشاطها بشكل ملحوظ على مستوى مصالحها الخارجية على الصعيد المحلي من خلال ممثليها في العمالات والأقاليم، وذلك في إطار تطبيق تدريجي للسياسة عدم التركيز الإداري

وفي هذا السياق يستوجب منا معرفة النصوص القانونية المؤطرة لعدم التركيز الإداري (الفقرة الأولى)، تم المؤسسات المتشكلة في هذا النظام (الفقرة الثانية).

الفرع الأول: الإطار القانوني

لا نكاد نجد قبل صدور مرسوم 20 أكتوبر 1993 إطار قانونيا واضحا سياسة عدم التركيز الإداري، اللهم إذا استثنينا بعض المقترضات القانونية المنظمة لمؤسسة العامل باعتباره منسق الأنشطة المصالح الخارجية، ومن تم يبقى مرسوم 20 أكتوبر 1993 أول نص ينظم هذا المجال، وكذلك مشروع موناق علم التركيز الإداري الذي لم يرى النور وأصبح الأمر منصب حول ضرورة إصدار مرسوم جديد يواكب التحولات التي تعرفها الإدارة، إذ تم إصدار مرسوم 2 نونبر 2005 استهدف إعادة تنظيم البنيات أو والنص على مسطرة جديدة لتنظيم القطاعات الوزارية واعتماد سياسة عدم التركيز كقاعدة في التنظيم الإداري

الفقرة الأولى : مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بعدم التركيز الإداري

⁷¹ احمد اجعون : "التنظيم الإداري المغربي بين المركزية و اللامركزية"، مرجع سابق، ص: 124.

يعتبر هذا المرسوم أول نص تنظيمي يؤطر نظام عند التركيز الإداري ويحدد أهداف هذه السياسة، ففي المراحل السابقة لم تهتم السلطات العمومية بمضمون سياسة عدم التركيز الإداري، بل اقتصر فقط على الجانب المؤسسي بتوزيع الهياكل الإدارية توزيع جغرافيا على مجموع الخريطة الإدارية مع تركيز السلطة على صعيد العاصمة⁷². ويرمي هذا النص إلى توزيع الاختصاص والوسائل بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية للإدارات العامة، بحيث تختص الأولى بمهمة التخطيط والتوجيه والتنظيم.

والإدارة على المستوى الوطني، بالمقابل تتكلف المصالح التابعة بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها ، حيث بينت المادة الثانية من هذا المرسوم الاختصاصات المنوطة بالإدارات المركزية وذلك كالآتي: تقوم الإدارات المركزية على المستوى الوطني تحت سلطة الوزراء بمهمة تخطيط الأعمال الداخلة في نطاق اختصاصها وتوجيهها وتنظيمها وإدارتها ومراقبتها وذلك مع مراعاة أحكام النصوص المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات، وبهذه الصفة تناط بها المهام التالية:

- إعداد سياسة الحكومة المتعلقة بقطاعات النشاط التابعة لها؛
- إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية ؛
- التنظيم العام للمصالح التابعة للدولة؛
- تحديد برنامج عمل المصالح الخارجية التابعة للدولة وتقييم حاجاتها وتوزيع الوسائل اللازمة لتسييرها؛

⁷² محمد الحسنوي النقال: "عدم التركيز الإداري الواقع و الأفاق" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية: 2010/2009، ص: 56.

- تتبع أعمال المصالح الخارجية ومراقبتها⁷³.

فيما منحت للمصالح الخارجية بعض الاختصاصات حسب منطوق المادة الثالثة من المرسوم إذ: " يعهد إلى المصالح الخارجية في نطاق اختصاصها بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة في إطار أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتضع الإدارات المركزية رهن تصرف هذه المصالح الوسائل اللازمة لتسييرها في إطار الاختصاصات المسندة إليها⁷⁴.

ويمكن اعتبار المادة الرابعة أهم مقتضيات هذا المرسوم، إذ تم تدعيم سياسة علم التركيز الإداري وتوطيد التنسيق الحكومي السياسي والإداري على أعلى مستويات هرم السلطة العامة، حيث نصت هذه المادة على إحداث لجنة دائمة لعدم التركيز الإداري لدى الوزير الأول،

أنداك أنيطت لها مهمة اقتراح سياسية حكومية ملائمة لهذا الأسلوب ومتابعة تنقدها، وكما أنها مكلفة بجرد جميع التدابير القابلة بان تكون موضوع تفويض الإمضاء، مع سهرها على الانسجام بين دوائر الاختصاص الجغرافي للمصالح التابعة للإدارات العامة والتوفيق بين تقسيمها والمهام المسندة إليها .

وتتكون هذه اللجنة حسب المادة الخامسة من رئيس الحكومة رئيسا ووزير الداخلية ووزير المالية والوزير المكلف بالشؤون الإدارية والأمين العام للحكومة والوزراء المعنيين بالأمر ، بالإضافة إلى آخرين يمكن استدعاؤهم للمشاركة في أشغال اللجنة، نظرا له المؤهلاتهم ودورهم في إفادتها.

⁷³ المادة الثانية من مرسوم 20 أكتوبر 1993 بشأن عدم التركيز .

⁷⁴ المادة الثالثة من نفس المرسوم .

• لقد تم تغيير اسم مؤسسة "الوزير الأول" ب"رئيس الحكومة" وذلك وفق التعديل الدستوري الأخير الصادر بتاريخ 29 يوليوز 2011.

كما تم إنشاء لجنة تقنية بكل عمالة أو إقليم المحدثة بموجب ظهير 15 فبراير 1977 وتكليفها برئاسة العامل، بالقيام بمهمة دراسة جميع التدابير المتعلقة باللاتمركز الإداري، ولا سيما منها إحداث المصالح الخارجية اللازمة لتلبية حاجيات المرتلين لدى العمالة أو الإقليم أو الجماعة، واقتراحها على اللجنة الدائمة برئاسة رئيس الحكومة بعد استطلاع رأي الوزير المختص⁷⁵.

وما يمكن ملاحظته على هذا المرسوم أن مقتضيات القانونية جاءت قليلة لا تتعدى سبعة مواد، مما يؤثر على الدور الحقيقي الذي يمكن أن يلعبه عدم التركيز الإداري حتى يستطيع مواكبة التطورات المتعلقة باللامركزية، بل كان حري على المشرع أن ينظم هذا المقتضى في شكل قانون استجابة للأدوار الجديدة التي تضطلع بها الإدارة. إلا أن هذه المقتضيات ظلت هشة حيث لم تتجاوز في أحسن الأحوال حدود التفويض في الإمضاء، والحالة أن هذا التفويض لا يلزم الوزراء بل جاء بصيغة الإمكان والجواز، مما يجعل حظوظ نجاح هذه الإمكانية مرتبب برغبات الوزراء الذين يتحفظون من تقلص سلطاتهم أمام زحف تدخلات وزارة الداخلية وممثليها في الأقاليم والعمالات.

كما أن اللجنة التقنية لا تقوم إلا بتقديم اقتراحات حول التدابير المتعلقة بالتركيز الإداري إلى اللجنة الدائمة، وهي اقتراحات غير ملزمة بدورها ويتحدد مصيرها على ضوء قرارات الوزارات المعنية بتلك المقترحات⁷⁶.

في حين أن واقع المصالح الخارجية للوزارات يؤكد على أنها مجرد مصالح للضبط أو التسجيل بسبب عدم الاعتراف لرؤسائها بسلطة التقرير واضطرارها إلى اللجوء في كل كبيرة وصغيرة إلى المصالح المركزية، فهذه

⁷⁵ المادة 6 من المرسوم السابق الذكر.

⁷⁶ عزيز مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية اكدال-الرباط، السنة الجامعية 2001/2000، ص: 377.

المصالح وإن كانت قريبة من المواطن عضويا وماديا فهي مصالح بعيدة كل البعد من الناحية الوظيفية عنه حينما يطلب منها البث في طلباته بصفة مباشرة⁷⁷.

وعلى هذا الأساس فإن الأمر يستدعي وجود إرادة سياسية حقيقية وأكثر فاعلية من أجل إعطاء سياسة عدم التركيز الإداري نفسا جديدا حتى يستطيع اللحاق بركب اللامركزية و الجهوية، ومن خلال هذا المعطى واستجابة لأعمال وتوصيات المناظرة السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء والمناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري إلا انكبت الحكومة على تحضير مشروع جديد. يتعلق بعدم التركيز الإداري إلا أنه لم يعرف طريقه للصدور.

من بين التوصيات التي خرجت بها المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري هي ضرورة إصدار ميثاق علم التركيز الإداري، حيث جاء في إحدى توصياتها ضرورة العمل على إخراج مشروع المرسوم بمثابة ميثاق اللاتمركز الإداري إلى حيز الوجود"، واستجابة لهذا أعدت مصالح وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في هذا الشأن صيغة المشروع يتعلق باللاتمركز الإداري، والذي أرادت الحكومة من خلاله إعطاء عدم التركيز الإداري تجسيدا قانونيا قويا لضمان بقائه باعتباره التزاما ملحا وإدماجه في السلوك اليومي استوجب هذا التجسيد القانوني الاستثناس بعض المبادئ التوجيهية عند صياغة هذا المشروع لعل أهمها مبدأ الفرعية ومبدأ العمل المشترك بين الوزارات⁷⁸.

ولقد اعتبر هذا المشروع علم التركيز الإداري قاعدة عامة يجب إتباعها عند توزيع الاختصاصات والوسائل بين الإدارات المركزية والمصالح غير

⁷⁷ سمير الصمدي، مرجع سابق، ص: 67-68..

⁷⁸ سمير الصمدي: مرجع سابق، ص: 68-69.

المركزة في مادته الثانية، هذا التوزيع يجب أن يتم وفق القواعد المحددة في هذا النص كإطار مرجعي وحصر اختصاصات الإدارة المركزية في :

• إعداد السياسة الحكومية المرتبطة بمجالات نشاطها ومراقبة تطبيقها وتقويم نتائجها:

- إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية؛
- تنظيم وتحديد اختصاصات المصالح التابعة لها؛
- توجيه عمل المصالح غير المركزة وتقويم الوسائل الضرورية لسيرها⁷⁹

ويظهر الفرق واضحا بين النص الحالي والمشروع من حيث العنوان استعملت عبارة ميثاق، كما أنه يتضمن ثلاثة وعشرين مادة موزعة على أربعة أبواب حاول المشروع الإحاطة فيها بكافة الجوانب المتعلقة بعدم التركيز، وقد استعمل نص المشروع أيضا ولأول مرة عبارة المصالح غير الممركزة عوض المصالح الخارجية⁸⁰.

وعند مقارنة هذه الاختصاصات بتلك الواردة في المادة 2 من مرسوم 20 أكتوبر 1993 نجدها لا تختلف كثيرا فيما بينها، ونفس الشيء ينطبق أيضا على تحديد اختصاصات المصالح غير الممركزة التي تكتفي بتنفيذ السياسة الحكومية وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن الإدارة المركزية والمشاركة، في دعم مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المحلية، لكن ما هو شكل وحجم هذه المشاركة في دعم التنمية المحلية كاختصاص جديد للمصالح غير الممركزة في الوقت الذي يعود تقييم الوسائل الضرورية لسيرها إلى المصالح المركزية، كما تنص على ذلك المادة الخامسة؟ إن مشروع المرسوم أعاد إنتاج نفس الوضعية التي عرفها مرسوم 1993 في

79 المادة الخامسة من مشروع ميثاق عدم التركيز الإداري .

80 سمير الصمدي : مرجع سابق، ص : 69.

مسألة توزيع الاختصاصات بالرغم من قيامه على قاعدة عدم التركيز وحافظ على منطق تبعية الأطراف للمركز وعدم مساهمتها في تحديد السياسة العامة وتصور كفاءات تنفيذها.

وما يمكن ملاحظته كذلك أن المشروع بوأ الجهة مكانة داخله، الأمر الذي لم يفعله مرسوم 20 أكتوبر 1993 وأناط بالجهة القيام بالمهام التالية :

• المشاركة في إعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب؛

• التنسيق والتنشيط والإشراف على أنشطة المصالح اللامركزية على مستوى الأقاليم والعمالات وإبرام اتفاقية الشراكة في مختلف مجالات التنمية الجهوية بين الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية .

فإذا كان هذا هو حال مشروع ميثاق عدم التركيز الإداري الذي لم يرى النور ، فماذا عن مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري؟

الفقرة الثانية: مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري

سعيًا لترسيخ مبدأ اللاتمركز الإداري تمت مراجعة إطاره القانوني المعمول به منذ سنة 1993 المبني أساسًا على تفويض التوقيع ، هذا الأخير يتميز بالشخصية حيث يتوقف مفعوله مباشرة مع انتهاء مهام الجهة المفوضة أو الجهة المفوض إليها.⁸¹

⁸¹ حياة كعبون: "دور عدم التركيز الإداري في تطوير الأداء الجهوي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الرباط-السويدي، دجنبر 2010، ص: 63.

واستهدف هذا المرسوم إعادة تنظيم البنيات الإدارية وتم بموجبه اعتماد مسطرة جديدة لتنظيم القطاعات الوزارية واعتماد مبدأ اللاتركيز الإداري كقاعدة في التنظيم، وتقليص مدة المصادقة على المشاريع التنظيمية ومؤسسة اللجنة المكلفة بتنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري وعقلة وترشيد المناظير الوزارية⁸²، ووفقا لهذا المرسوم يمكن التمييز بين مستويين من البنيات الإدارية: مستوى مركزي (كناية عامة - مفتشية عامة - مديرات مركزية- أقسام - مصالح) ومستوى محلي لا متمركز (مديريات جهوية- مديريات إقليمية - مصالح)⁸³.

وتجدر الإشارة إلى أن مسطرة إحداث وتغيير البنيات الإدارية تبدأ باقتراح يقدم في شكل مرسوم إذا تعلق الأمر بإحداث نظام الوزارة على الصعيد المركزي، وفي شكل قرار حينما يتعلق الأمر بصعيد اللاتمركز أو تنظيم المصالح الخارجية للوزارات⁸⁴، هذا الاقتراح يرسل في شكل مشروع مرسوم أو مشروع قرار إلى وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، التي تقوم باستدعاء صاحب المشروع وممثل عن وزارة المالية وذلك لمناقشة ودراسة المشروع داخل اللجنة التقنية التي تتكون من ممثل عن وزارة تحديث القطاعات العامة وممثل عن وزارة المالية وممثل عن صاحب المشروع، الذي يكون مطالبا بإقناع اللجنة بضرورة إحداث بنية إدارية أو تغييرها أو إحداث نظام جديد للوزارة أو خارج الوحدات المركزية أي من خلال المصالح الخارجية للوزارات.

وقد أكد المرسوم على أنه يتعين على رؤساء القطاعات الوزارية تفويض التوقيع ومسئولية اتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللامركزة على صعيد الجهة أو العمالة أو الإقليم، باستثناء تلك التي لا يمكن

⁸² محمد الحسناوي النقال: مرجع سابق، ص: 58-59.

⁸³ احمد اجعون : مرجع سابق، ص: 124.

⁸⁴ عبد الغني اعبيزة : "التجربة الجديدة في مجال إحداث البنيات الإدارية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 178 .

نفويضها لهم إلا بموجب مقتضيات تشريعية أو تنظيمية مخالفة و ويراد حسب مدلول هذا المرسوم بالقرارات الإدارية الفردية كل قرار صادر بكيفية أحادية الجانب عن السلطة الإدارية المعنية يهم شخصا بعينه أو مجموعة أشخاص محددة أسماءهم سواء كانوا أشخاصا ذاتيين أو معنويين عموميين أو خواصا⁸⁵.

لتفعيل مقتضيات هذا المرسوم وتطبيقه تحدث لجنة مكلفة بتنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري لوزارة تحديث القطاعات العامة، مهمتها دراسة مشاريع النصوص المتعلقة بتنظيم الهياكل الإدارية، وتتكون من ممثل السلطة الحكومية المكلفة بتحديث لقطاعات العامة رئيسا، وممثل عن وزارة المالية و الخوصصة وممثل عن الوزارة صاحبة المشروع أو الاقتراح. وتتكون في حالة دراسة التصاميم المديرية للاتمركز إداري من ممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة رئيسا، وممثل من السلطة الحكومية المكلفة بإعداد التراب الوطني والماء والبيئة ، وممثل عن الأمانة سامة للحكومة ، وممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بالشؤون الاقتصادية العامة وممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط⁸⁶.

وتتجلى مهام هذه اللجنة في الآتي بيانه :

- دراسة مشاريع النصوص لتنظيم القطاعات الوزارية ؛
- دراسة تصاميم المديرية للاتمركز والمصادقة عليها؛ |
- اقتراح المعايير التقنية العامة المعتمدة لإعداد نصوص تنظيمية ؛
- البت في النصوص التنظيمية المتعلقة بتنظيم وتحديد اختصاصات القطاعات الوزارية وذلك داخل أجل أقصاه شهر من تاريخ توصلها بالمشاريع المقترحة

⁸⁵ عبد الغني اعبيزة :نفس المرجع السابق ص : 178.

⁸⁶ المادة الثانية من مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري .

• إعداد تقارير سنوية حول الأنشطة التي تقوم بها الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري ورفعها إلى رئيس الحكومة⁸⁷.

ورغم هذا التطور القانوني الذي يعكس إرادة صريحة ورغبة أكيدة في الحمل بنظام عدم التركيز يقوم على توزيع الاختصاصات بين المركز والمحيط، إلا أنه لم يضع حولا واقعية ولموسة للإشكالات التي يطرحها الموضوع، ومن أهم هذه الإشكالات مشكل التنسيق ما بين المصالح الخارجية والإدارة المركزية، مما يجعل من الإطار القانوني الحالي لعدم التركيز هشا و بدون تأثير على توزيع الاختصاصات⁸⁸.

إن المرسوم يحمل عنوانا يوحي بتسطير قواعد تعتمد في كل تنظيم يمس قطاعا وزاريا أيا كان، بيد أن هذه القواعد يصعب تلمسها من خلال بنود المرسوم بحيث يصنف القطاعات الوزارية في المرحلة الأولى مركزيا وعلى مستوى اللاتمركز. فالقواعد أو المرتكزات الأساسية التي يجب اعتمادها عند كل تنظيم لا تتجلى من خلال هذا السرد، بل يذهب النص في رتمه إلى رسم بعض المعالم التي ستكون عليها القطاعات الوزارية بعيدا عن القواعد التي يجب أن تكون وسائل وآليات لقيادة كل عمليات التنظيم وإعادة التنظيم⁸⁹.

كما أن تحديد أصناف البنيات الإدارية التي يجب أن تتضمن القطاعات الوزارية تثير إشكالية تعدد الوحدات بالقطاعات الصغيرة الحجم، إذ يمكن إدماج الوحدة المكلفة بتدبير أنظمة المعلومات مع تلك المكلفة بتدبير الموارد البشرية، إلا أن النص مكن جميع القطاعات على أشكالها من التوفر على الوحدات المذكورة دون مراعاة لحجمها .

87 المادة 12 من نفس المرسوم .

88 محمد الحسنوي الثقال ,مرجع سابق ص : 61.

89 عبد الغني اعبيزة : "التجربة المغربية في مجال إحدات البنيات الإدارية" ,مرجع سابق, ص : 181.

وعلى العموم إذا كان هذا النص قد حاول الاستجابة للمتطلبات التي يحتاجها تنظيم القطاعات الوزارية وعدم التركيز الإداري، إلا أنه لم يأتي بجديد وكل ما فعله أنه حاول تنظيم القطاعات الوزارية، وإذا كان هذا الأمر يتحقق بالنسبة للوزارات التي لها انتشار واسع في مرافقها على الصعيد الوطني فكيف ببعض الوزارات الأخرى التي يظل وجودها شبه منعدم، وهذا الأمر لم يجيب عليه هذا النص القانوني مما يجعل مقتضياته قابلة لأن تكون محل نقاش وتعديل في أفق إقرار ميثاق لعدم التركيز الإداري يجمع شتات كل النصوص القانونية المتعلقة بهذا المجال.

الفرع الثاني : المؤسسات القانونية للاتمركز الإداري

لا تكتفي الإدارة المركزية بالقيام بأنشطتها فقط عن طريق مختلف الوزارات بل تستعين لممارسة اختصاصاتها بمجموعة من المصالح اللامركزية. تعد تابعة للوزارات المختلفة , وهي تختلف باختلاف مهامها و تتنوع بحسب كل وزارة أو إدارة مركزية و هذا ما سيتم تناوله و التفصيل فيه في الفقرة الثانية , و من دون أن ننسى الدور المناط لرجال السلطة و هذا ما سنتناوله في الفقرة الأولى⁹⁰.

الفقرة الأولى : ممثلو السلطة المركزية

لا تقتصر مهمة الإدارة المركزية على الإدارة وحدها , بل يمتد نشاطها ليشكل كل أجزاء أقاليم المملكة , فعلى رأس المديرية الجهوية و المديرية الإقليمية و المصالح المكونة لها , يوجد ممثلون لكل وزارة على حدة يسعون إلى انجاز مهام ووظائف وزارتهم على المستوى المحلي⁹¹ . و إذا كان نظام

⁹⁰ محمد الأعرج : "القانون الإداري المغربي", الطبعة الرابعة 2015, مطبعة المعارف الجديدة, ص : 124 .

⁹¹ بوجمعة بوعزاوي, مرجع سابق, ص: 63.

اللاتمركز الإداري يتحقق بالنسبة لأغلب الوزارات عن طريق المصالح اللامركزية , فانه يتحقق بالنسبة لوزارة الداخلية عن طريق ممثليها المحليين الذين يعرفون بتسمية رجال السلطة المحلية فاعتبارا لأهمية وزارة الداخلية و المهام المنوطة بها على امتداد التراب الوطني ينفرد رجال السلطة المحلية التابعين لها بنظام خاص و متميز سواء فيما يتعلق بتعيينهم و ترقيةهم و تأديبهم أو فيما يخص اختصاصاتهم و صلاحياتهم . فإضافة إلى خضوعهم لظهير فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخاص للمتصرفين بوزارة الداخلية , و ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل . يخضعون منذ 31 يوليوز 2008 للظهير الشريف بشأن هيئة رجال السلطة⁹².

أولا : هيئة رجال السلطة و مهامهم

يتمثل أهم رجال السلطة حسب ظهير شريف رقم 1. 08. 67 صادر في 27 رجب 1429 الموافق 31 يوليوز 2008 في شان هيئة رجال السلطة في الولاية والعمال و القيادة⁹³ بحيث يشكل هذا النظام الأساسي الجديد لرجال السلطة إحدى الإصلاحات الكبرى المتعلقة بهذه الهيئة و يمكن تحديد فئات رجال السلطة حسب المادة الأولى من الظهير المذكور حيث نص على انه تحدث بوزارة الداخلية هيئة رجال السلطة تضم أربعة أطر , موزعة على الدرجات التالية :

- إطار العمال , و يضم درجة عامل ممتاز و درجة عامل
- إطار الباشاوات و يضم درجة باشا ممتاز و درجة باشا
- إطار القواد و يضم درجة قائد ممتاز و درجة قائد
- إطار خلفاء القواد و يضم درجة خليفة ممتاز و درجة خليفة قائد من الدرجة الأولى و درجة خليفة قائد و درجة خليفة قائد من الدرجة الثانية .

⁹² احمد اجعون : "التنظيم الإداري بين المركزية و اللامركزية", مرجع سابق , ص : 137.

⁹³ بوجمعة بوعزاوي, مرجع سابق , ص : 64.

• وفق المادة الثانية من نفس الظهير , يتولى رجال السلطة المشار اليهم في لبنود 1 و 2 و 3 من المادة الأولى مهام :

• الوالي⁹⁴.

• العامل أو كاتب عام لعمالة

• رئيس الدائرة : ويعرف بالقائد الممتاز و يخضع لنفوذه مجموعة من

القواد

• الباشا : و يعرف برئيس المقاطعة الحضرية و يكون على راس

الجماعة الحضرية

• القائد⁹⁵ : و يعرف باسم رئيس المقاطعة القروية و هو عادة على جماعة

قروية أو مجموعة من الجماعات القروية في بعض الأحيان .

و نشير انه يساعد رجال السلطة في المقاطعات الحضرية أو القروية

موظف تابع لوزارة الداخلية يسمى الخليفة أو القائد وهو يشرف على المقاطعة

الإدارة و يساعده في مهامه الشيوخ أو المقدمون الذين يوجدون في ادني

الدرجات⁹⁶.

و بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2011 يباشر التعيين في مهام الوالي

أو العامل وفق مقتضيات الفصل 49 من الدستور و مقتضيات القانون التنظيمي.

12.02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا كما وقع تنميته و تعديله .

سيخضع موضوع تعيين رجال السلطة للتعديل التالي :

94 والي الجهة :ظهير سنة 1981 مولود إداري ترابي جديد وهو الولاية ويوجد الوالي على رأس هذه الأخيرة وقد جاء نضام الولاية ليطبق على المدن الكبرى التي تضم عدة عمالات مثلا الدار البيضاء سنة 1981 الرباط سلا 1983.

95 رئيس الدائرة و الباشا و القواد يخضعون للنظام الأساسي متصرفي وزارة الداخلية سواء فيما يتعلق بتعيينهم أو اختصاصاتهم أو تأديتهم.

96 محمد الأعرج, مرجع سابق, ص: 125

- الوالي و العامل بقي تعيينه بظهير شريف باقتراح من رئيس الحكومة , و بمبادرة من وزير الداخلية , مع التداول بهذا الشأن في المجلس الوزاري طبقا للفصل 49 من الدستور

- الباشا و القائد أصبح تعيينهم يتم بمرسوم من طرف رئيس الحكومة طبقا للفصل 92 من الدستور⁹⁷.

و يتولى رجال السلطة المرتبين في إطار خلفاء القواد مهام خليفة قائد بالإدارة المركزية أو اللامركزية لوزارة الداخلية . و تباشر هذه التعيينات بهذه المهام بموجب قرار لوزير و يمكن لرجال السلطة في إطار مسطرة الإلحاق مزاولة مهام بقطاعات وزارة أخرى أو بمؤسسات أو منشآت عمومية.

كقاعدة عامة أن المعينين بظهير يخضعون في كل ما يمس وضعيتهم الفردية إلى تدابير أيضا بظهير ولا يستثنى من ذلك إلا ما تنص عليه حالات خاصة كظهير رجال السلطة الذي اسند السلطة التأديبية فيما يخص العقوبات لوزير الداخلية , حيث لا يمكن للمعينين بظهير إن يطعن في حالة التضمر أمام المحاكم حسب اجتهادات المجلس الأعلى باعتبار حصانة الظهائر الملكية قضائيا , و باعتبار انه ليس هناك سلطة أعلى من سلطة الملك و لكن يملكون فقط وسيلة الاستعفاف الملكي و التي تجد أصولها في التاريخ الإسلامي و لارتباطها باسمى سلطة في البلاد التي تسهر على ضمان العدالة و صيانة حقوق و حريات المواطن⁹⁸.

و سنركز حديثنا فيما ما يلي عن مهمة الوالي و العامل التي قد يشغلها رجال السلطة وفق ما سبق بيانه .

97 احمد اجعون : مرجع سابق ,ص :139

98 خالد صديق : "مؤسسة الوالي و العامل بين سياستي اللاتركيز و اللامركزية على ضوء دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية", الصادرة سنة 2015 , طبعة الأمنية , ص :31.

فقد وقع الاهتمام في المغرب بالعمال منذ فترات مبكرة من تاريخ المغرب المستقل . ففي سنة 1955 صدر ظهير 16 دجنبر في شأن التنظيم الإقليمي الذي جعل على رأس كل إقليم عامل . وقد غير هذا الظهير مرتين خلال سنة 1956 , المرة الأولى في 6 فبراير و المرة الثانية في 13 اكتوبر . و في 02 مارس 1956 صدر ظهير يحدد القانون الخاص بالعمال . و توج هذا الاهتمام بهذه الفئة من الموظفين و المسؤولين بالنص عليهم في الدستور الأول للمملكة في الفصل 95. و استمر تواجدهم في جميع دساتير المملكة و من دستور إلى آخر كانت مهامهم تعرف بعض التعديل في اتجاه التعزيز⁹⁹.

أما منصب الوالي قد ظهر داخل هيئة رجال السلطة تماشيا مع متطلبات اللاتمرکز و اللامركزية إلا انه لم تنظم لا وضعية تأطيره الإداري و لا مهامه الوظيفية سابقا ولكن في إطار دستور 2011 تم التقعيد له دستوريا , من خلال منحه مجموعة من الصلاحيات و المهام اقتسمها مع العامل¹⁰⁰ و قد تم تكريس دوره في إطار منظور جديد عرفته سياسة اللاتمرکز الإداري الذي تبلور في مرسوم اللاتمرکز الإداري رقم 2. 17 . 618 بحيث شكل دوره مرتكز من المرتكزات الأساسية حسب ما نصت عليه المادة 5 من نفس المرسوم و باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على مستوى الجهة، بما يضمن تنشيط عمل المصالح الترابية للقطاعات الوزارية، والتنسيق والالتقائية والمتابعة، في بلورة وتنفيذ المشاريع العمومية المبرمجة في الجهة. وذلك كخطوة نحو تفعيل اللاتمرکز الإداري¹⁰¹.

وهذا الاهتمام بالولاية والعمال ازداد بشكل كبير في خضم الحديث عن السياسة الجهوية الموسعة . فقد حث جلالة الملك في خطابه بتاريخ نونبر 2008

⁹⁹ نجات خلدون : "قانون التنظيم الإداري", الطبعة الثانية 2017, مطبعة رعاية, ص: 125.

¹⁰⁰ عبد الحنين سليم: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب-دراسة أنماط التقسيم و انعكاساته على المجال الجهوي", مرجع سابق, ص: 30.

¹⁰¹ موقع : www.alyaoum24.com, يوم 18 أكتوبر 2918, الساعة: التاسعة صباحا .

الحكومة على إعداد ميثاق اللاتمركز الإداري تراعى فيه تمكين الولاية و العمال من الآليات القانونية الملائمة لحكامة ترابية للنهوض بمهامهم ولاسيما فيما يتعلق بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة , و تناسق كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي الجهوي . و إن دستور 2011 قد حافظ بشكل عام للولاية و العمال على موقع متميز على مستوى أدوارهم و مهامهم حسب ما نصت عليه المادة 145 من الدستور¹⁰².

وقد كرس مرسوم 2. 17 . 618 ميثاقا للاتمركز الإداري هذا الاهتمام المتزايد بالولاية و بالعمال بتفعيل دورهم كمحرك أساسي لنظام اللاتمركز الإداري في إطار السلطة.

التنسيقية المخولة لهم في إطار العلاقة الأفقية للعامل و الوالي بالمصالح اللامركزية بمقتضى المادة 26 من المرسوم المشار إليه أعلاه . فبهذا سنتطرق لاختصاصات الوالي و العامل باعتبارهم الأجهزة الرئيسية التي تمثل وزارة الداخلية و السلطة المركزية و كذا هم رجال السلطة الأولين الذين يمارسون اختصاصاتهم على رأس الولاية و على رأس مجموعة من العمالات.

ثانيا : اختصاصات مؤسسات الوالي و العامل كإطار أولي للاتمركز الإداري

لقد اختار المغرب منذ الاستقلال أسلوب الإدارة المحلية المتسمة باللاتمركز التدريجي الذي يحتل فيه العامل مركزا متميزا فهو يمثل الدعامة الأساسية اعتبارا لصفته المزدوجة كمندوب للحكومة و كمسؤول عن تدبير

¹⁰² نجاة خلدون :مرجع سابق , ص : 125-126

المصالح اللامركزية للوزارات في إطار العلاقات العمودية و الأفقية التي اضطلع بها عبر مراحل تاريخ التنظيم الإداري¹⁰³.

إن المكانة التي يحتلها الوالي أو العامل داخل التنظيم الإداري المحلي , قد جعلته يتوفر على اختصاصات و سلطات إدارية متشعبة من شأنها أن تؤثر على القرار الإداري و بالتالي أن تضمن السير السليم لدواليب الإدارة المحلية .

1- السلطة التمثيلية في إطار العلاقة العمودية لمؤسسة الوالي و العامل

إن الفقرة الأولى من الفصل 145 من الدستور تنص على " يمثل ولاية الجهات و عمال الأقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية "104 أما دستور 1996 فقد كان ينص في فصل 102 على أنه "يمثل العمال الدولة في العمالات و الأقاليم و الجهات " في حين أن ظهير 1977 قد نص في فصله الأول على تمثيلية العمال لجلالة الملك . و لقد تمت دسترة مهمة التنسيق منذ أول دستور و نظمته العديد من الظهائر و المراسيم التنظيمية و المناشير الوزارية .

أ- طبيعة تمثيل الولاية و العمال للسلطة المركزية و طبيعتها

تمت ترقية العامل بعد صدور ظهير 1977 إلى ممثل لجلالة الملك في العمالة أو الإقليم وقد نص في الفصل الأول منه " العامل هو الممثل لجلالتنا الشريفة في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه " , هذا الفصل لم يتم تعديله بعد دستور 1996 و الذي جعل من العامل ممثلا للدولة , أما الفصل 145 من دستور 2011 فقد خوله تمثيلية السلطة المركزية في الجماعات الترابية . و لم يتم تعديل أو نسخ الفصل الأول من ظهير 1977¹⁰⁵ .

103 المصطفى قرشي : مرجع سابق, ص: 45.

104 الفصل 145 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

105 خالد صديق :مرجع سابق, ص: 28-29.

لقد تم بمقتضى الفصل 100 من دستور 1996 النص على " يمثل العمال الدولة في العمالات و الأقاليم و الجهات " و طبقا لهذا العامل يمثل جلالة الملك و إنما الدولة و بذلك ألغي ضمنا الفصل الأول من ظهير 1977 السالف ذكره , يستكشف من هذا النص أن العامل أصبح يجسد استقرار و ديمومة الدولة و ليس الحكومة التي يتعاقب أعضاؤها¹⁰⁶.

أما دستور 2011 فقد جعل الولاية و العمال ممثلين للسلطة المركزية في الجماعات الترابية , و بهذا يمكن القول أن الدستور انتقل من تمثيلهم للدولة إلى تمثيلية السلطة المركزية , بحيث أن تمثيلية الدولة أصبحت مركزية فالملك هو الممثل الأسمى للدولة , و باقي المؤسسات تقوم بمهامها وفق اختصاصاتها الدستورية .

فقد نص الفصل 145 من الدستور " يمثل ولاية الجهات و عمال العمالات و الأقاليم , السلطة المركزية في الجماعات الترابية " كما ينص في الفقرة الثانية " يعمل الولاية و العمال على تأمين تطبيق القانون و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها ... " يثير هذا الفصل عدة تأويلات نظرا لطبيعة صياغته , فيمكن من جهة اعتبار الولاية و العمال يشكلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية , بمعنى خلق سلطة مركزية داخل البنية اللامركزية في حين يجعل المعنى الثاني إلى اعتبارهم يتولون تمثيل السلطة المركزية في علاقتهم مع الجماعات الترابية خصوصا في مجالي المراقبة و التنسيق¹⁰⁷.

كان دستور 2011 واضحا في وضع الولاية و العمال تحت سلطة الحكومة حسب بعض الباحثين سواء بالنظر إلى ما نص عليه من أن تعيينهم يكون باقتراح من رئيس الحكومة و من شان اقتراح تسمية الولاية و العمال من طرف هذا

¹⁰⁶ لقد خول الدستور من خلال الفصلين 41 و 42 لجلالة الملك اختصاصات دينية و دنيوية حصرية ولم يتضمن أي إشارة إلى تمثيلية العمل إلى جلالة الملك ماعدا نص الفصل 49 في إن طريقة تعيينهم تتم بظهير شريف.

¹⁰⁷ خالد صديق: مرجع سابق, ص: 31-34-35.

الأخير أن يقوي من الوظيفة التمثيلية و بالتالي تتجسد تمثيلية الحكومة على الصعيد الترابي , و تصبح إلى حد كبير شرطا أساسيا لتمكين السلطة المركزية من التحكم في مسار التنمية المحلية بمفهومها الشمولي . فعلاقة الحكومة بالعمال و الولاية تتجلى من خلال وظيفة التوجيه و إن كانت تتم اغلبها عن طريق وزارة الداخلية فان للتفويض مكانة هامة تربط الوزراء بالعمال و الولاية , حيث يقوم الوزراء بتفويض صلاحياتهم للولاية و العمال بمن فيهم رئيس الحكومة , كما أن الوزراء بإمكانهم تفويض الاعتمادات للعمال و الولاية أو تعيينهم أمرين مساعدين بأداء النفقات , و قد منح القانون التنظيمي¹⁰⁸ للجهات للولاية صفة أمرين بالصرف مساعدين لرئيس الحكومة في إطار صندوق التأهيل الاجتماعي . وقد منح الإفادات للعمال والوهم رئيس الحكومة¹⁰⁹ .

ب- اختصاصات الولاية و العمال اتجاه الحكومة كما إن اختصاصات

الولاية و العمال تجاه الحكومة اختزلها الدستور في التمثيل و القيام بتأمين تطبيق القانون , و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها , وفي ممارسة الرقابة الإدارية , وقد أشار ظهير 15 فبراير 1977 السالف الذكر كما تم تغييره و تنميته إلى هذه الاختصاصات . فنص في فصله الثاني على أن العامل يعتبر بمثابة مندوب حكومة جلالتنا الشريفة في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه .

و يسهر على تطبيق الظواهر الشريفة و القوانين و الأنظمة و على تنفيذ قرارات و توجيهات الحكومة في العمالة و الإقليم¹¹⁰ .

¹⁰⁸ المادة 229 القانون التنظيمي للجهات 111.14, الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف, رقم: 1.015.83, في 20 رمضان 1436, الموافق ل 7 يوليوز 2015, ر. عدد : 6830, بتاريخ 23 يوليوز 2015, ص : 6585.

¹⁰⁹ خالد صديق: مرجع سابق, ص: 36.

¹¹⁰ يستفيد الولاية و العمال بتفويض سواء في الاختصاص أو الإمضاء . وهكذا تنص المادة 2 من مرسوم رقم 2.05.768 الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شأن تفويض إمضاء الوزراء و كتاب الدولة ونواب كتاب الدولة على أنه يمكن للسلطات العمومية إن تفوض بقرار إلى ولاية الجهات و الأقاليم في حدود اختصاصهم الترابي الإمضاء أو التأشير نيابة عنها على جميع الوثائق المتعلقة بإعمال المصالح غير الممركزة التابعة لها ماعدا المراسيم و القرارات التنظيمية .

و جدير بالذكر أن ولاية الجهات استفادوا بمقتضى الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002 في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار بمجموعة من التفويضات في السلطة صادرة عن الوزير الأول عن بعض الوزراء نشرت في الجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 7 مارس 2002 و نذكر هذه التفويضات نذكر منها كالتالي

• مرسوم رقم 2. 02 . 187 صادر بتاريخ 20 ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات في مجال الاستثمار في قطاع المعادن .

• قرار وزير الداخلية رقم 365 . 02 صادر بتاريخ 20 ذي الحجة 1422 (مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات في مجال صفقات الجماعات الترابية , ونقل الاعتمادات من فصل إلى فصل في ميزانية الجماعات الترابية .

• قرار وزير الداخلية رقم 366 . 02 صدر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات في مجال المصادقة على مداورات مجالس الجهات و مجالس العمالات و الأقاليم المتعلقة باقتناء و معوضة و تفويت عقارات الملك الخاص التابع للجهات و العمالات و الأقاليم , وكذا تدبير الملك العمومي التابع لها

• قرار وزير الاقتصاد و المالية رقم 367 . 02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات لكراء عقارات من ملك الدولة الخاصة قصد انجاز مشاريع استثمارية .

• قرار وزير الصناعة و التجارة و الطاقة و المعادن رقم 369 . 02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات في قطاع المعادن .

• قرار وزير الاقتصاد و المالية رقم 2893 . 14 بتاريخ فاتح أغسطس 2014 بتغيير قرار وزير الاقتصاد و المالية رقم 02.367 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات لكراء عقارات من ملك الدولة الخاص قصد انجاز مشاريع استثمارية¹¹¹.

فالعمال و الولاية في جل الأنظمة المقارنة من حيث التسلسل الإداري لسلطة وزارة الداخلية و المغرب لم يكن ليمثل الاستثناء ,حيث يمارس وزير الداخلية سلطات واسعة على جهاز العمال و الولاية بحيث يمثل السلطة الرئاسية عليهم بمقتضى القوانين الجاري بها العمل . حيث يعمل العمال و الولاية على تنفيذ توجيهات و تعليمات وزارة الداخلية و التي يتم تبليغها عن طريق الرسائل الإدارية أو المناشير و المذكرات و تتجلى بعض مظاهر التمثيل في المراقبة و التفويض و التكوين و الأخبار و التعيين¹¹².

2- السلطة التنسيقية كإطار للعلاقة الأفقية للعامل و الوالي

بالمصالح اللامركزية

ليشكل التنسيق أداة مهمة لتحقيق وحدة الهدف و الانسجام بين مختلف الهيئات و الوحدات الإدارية على المستوى المركزي و المحلي ,و التي تزداد باستمرار مع تزايد حاجيات المواطنين ورغبة الدولة في تغطية جميع الوحدات الترابية بهيئاتها الغير المركزية مما يجعل عملية التنسيق ضرورية حتى لا يقع هناك تضارب في الاختصاصات و عدم الانسجام بين هذه الوحدات المتشعبة بو يروم التنسيق تحقيق الالتقائية بين المصالح التابعة للدولة .

¹¹¹ نجاة خلدون :مرجع سابق, ص :127.128.129.130.

¹¹² خالد صديق :مرجع سابق, ص :39-73.

يعرف الأستاذان موني و رايلي التنسيق بأنه تحقيق العمل الجماعي و تحقيق وحدة العمل و التصرف في اتجاه هدف محدد و متفق عليه و يعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك و بث الانسجام بين أفرادها بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة .

يعتبر العامل منسق المصالح اللامركزية للدولة, فهو يلعب دور أساسيا في إطار اللاتمرکز الإداري و يعتبر صلة الوصل بين الدولة و الجماعات الترابية و يمارس العمال و الولاية الوظيفة التنسيقية بمقتضى نصوص دستورية و كذا تشريعية و تنظيمية و التي منحته وسائل قانونية و مؤسسية لممارسة هاته الوظيفة التي تبقى في حاجة إلى التطوير و ذلك بالنظر إلى العديد من المعوقات التي تحد منها .

أ- الأسس الدستورية و القانونية لوظيفة التنسيق

منذ سنة 1956 أخذت السلطة تعني بأهمية التنسيق و ذلك من أجل مواجهة قضايا التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تتطلب التجانس و التعاون و التكامل حيث إن التسيير الإداري يدعو اليوم إلى أعمال مندمجة يقوم بها العديد من المتدخلين و من هنا تظهر الضرورة الملحة لسلطة مكلفة بالتنسيق مع المصالح اللامركزية و التي عرفت أسسها الدستورية و القانونية تطورا ملحوظا توجت بالفصل 145 من دستور 2011¹¹³. فلقد تمت دستورها منذ أول دستور و نظمتها العديد من الظواهر و المراسيم و المناشير الوزارية و آخرها هو مرسوم 2. 17 . 618 ميثاقا للاتمرکز الإداري الذي جاء بمستجدات هدفت إلى إصلاحات كبرى على بحيث وفرت بابا خاصا بالوظيفة التنسيقية في إطار علاقة الولاية و العمال بالمصالح اللامركزية بحيث كرست دور الوالي كممثلا للسلطة

¹¹³ خالد صديق: مرجع سابق, ص : 41.42.

المركزية على مستوى الجهة، بما يضمن تنشيط عمل المصالح الترابية للقطاعات الوزارية، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية و يسهر على حسن سيرها و بتمكينه بآليات تساعد على القيام بوظائفه¹¹⁴.

ب- تطور وظيفة التنسيق من خلال الدساتير

بالرجوع إلى مختلف الدساتير المغربية نجدها تفرد فصلا خاصا بوظيفة التنسيق فقد نص الفصل 95 من دستور 1962 على " أن العمال ينسقون نشاط الإدارات " و احتفظ دستور 1970 (الفصل 88) و دستور 1972 (الفصل 89) بنفس العبارة تقريبا , و التي نصت على أن ينسق " العمال نشاطات الإدارات " أما دستور 1992 فقد أعاد صياغة هذا الفصل¹¹⁵ ليؤكد أن التنسيق يكون لنشاط الإدارات الخارجية و تم توضيح هذه المهمة أكثر مع دستور 1996 الذي استبدل مصطلح التنسيق بمصطلح التدبير¹¹⁶ في فصله 102 و بالتالي منحه سلطة أكثر من وظيفة التنسيق يجعله مسؤولا عن تدبير المصالح المحلية .

أما الفصل 145 من دستور 2011 قد تنبه إلى هذه الهفوة عندما نص أن الولاية و العمال يقومون تحت سلطة الوزراء على تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية و يسهرون على حسن سيرها " و بالتالي يكون المشرع الدستوري قد انتقل من التدبير بمقتضى دستور 1996 إلى التسيير .

يتضح أن وظيفة التنسيق منحت للعامل بمقتضى الدستور , و أصبح المنطق يقضي أن يكون العامل مسؤولا على السير العام للمصالح اللامركزية الموجودة في دائرته الترابية , و هو ما أكده الدستور الحالي و الذي يكون قد أزال الحدود التي كانت مفروضة على السلطات التنسيقية للعمال و الولاية الذين

¹¹⁴ مرسوم 6.17.618 بمنابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري .

¹¹⁵ ينص الفصل 92 من دستور 1996 : *يتولى العمال في العمالات و الإقليم تنسيق نشاطات الإدارات و السهر على تطبيق القانون و تنفيذ مقررات مجالس العمالات *.

¹¹⁶ الفصل 102 من دستور 1996.

أصبح مؤهلين للقيام بكامل مسؤولياتهم في هذا الميدان , كما أن هذا الفصل تبني مقاربة جديدة للاتمركز فالأمر لا يتعلق بمفهوم عمودي لهذا النمط من التنظيم الإداري حيث يقوم الوزراء بتفويض أو تحويل اختصاصاتهم لمصالحهم اللامركزية بل اعتمد الدستور اللاتمركز الأفقي , إضافة إلى أنه ارتقى بالوضع القانونية لمندوبيات الوزارات على المستوى الترابي من المصالح الخارجية الى المصالح اللامركزية تعزيزا لسياسة اللاتمركز الإداري التي سينخرط فيها من خلال تنزيل الجهوية المتقدمة, و التي أحد أسسها مرسوم 2 . 17 . 618 ميثاق اللاتمركز الإداري .

بالإضافة إلى الدستور وضع المشرع نصوصا قانونية و تنظيمية لتنظيم وظيفة التنسيق .

ج- تنظيم وظيفة التنسيق من خلال النصوص التشريعية و

التنظيمية

ظهور البوادر الأولى لوظيفة التنسيق من خلال ظهير 20 مارس 1956 الذي نص في الفصل الثاني منه أن العمال هم ممثلو السلطة التنفيذية للدولة على الأقاليم "و يباشرون لهذه الغاية المراقبة الإدارية للجماعات المحلية و عند الحاجة الربط بين المصالح الخارجية لمختلف الوزارات "رو بتاريخ 24 يناير 1961 صدرت مذكرة عن وزير الداخلية لتوضيح مهمة التنسيق و تفعيل دور العامل كمحور فعال ووحيد لمختلف مصالح الدولة على المستوى الإقليمي.فهو يعتبر المراسل لكل الوزارات في مختلف الميادين و هو الأجدر بمعرفة حاجيات مختلف القطاعات داخل الإقليم¹¹⁷.

117 خالد صديق:مرجع سابق, ص : 44

غير أن مفهوم التنسيق الذي كان سائدا في تلك الفترة كان مفهوما بسيطا لا يتجاوز وظيفة القيام بدور أداة الوصل بين تلك المصالح بعضها ببعض دون أن يتعداها إلى ممارسة سلطة التدخل بالأمر والنهي , وهذا راجع بالطبع الى عدة عوامل ترجع بالأساس إلى أن اختيار العمال كان يتم على أساس معايير سياسية و قبلية , و كذلك من مظاهر نواقص ظهير 1956 هو عدم صدور المراسيم التي نص عليها هذا الظهير و نفس المفهوم كرسه ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية الذي نص في فصله 29 على أن "يختص العامل بتنسيق أعمال المصالح الخارجية للوزارة " و لتوضيح مهام العامل في مجال التنسيق بادر الوزير الأول إلى إصدار منشور بتاريخ 25 فبراير 1964 و الذي اعتبر بمثابة ميثاق للتعاون بين مختلف المصالح التقنية .

و يمكن اعتباره مقدمة أساسية و لو أنها مبتدئة و محتشمة لمسلسل طويل من وظيفة العامل في التنسيق و التنشيط و الرقابة للمصالح الخارجية داخل دائرة نفوذه . ولوضع خطط لممارسة فعلية للتنسيق جاء منشور وزير الداخلية بتاريخ 8 يناير 1973 و الذي أناط بالعمال ممارسة رقابة فعلية على المصالح التابعة للدولة . إلا أن مجموع هاته النصوص التي حاولت بناء نظام تنسيقي فعال لم تستطع بلوغ الهدف و استمر التباعد بين العامل و المصالح اللامركزة مما أثر على مجموع التدخلات الرامية إلى تهيئة البيئة الإقليمية و عجل بصدور ظهير 1977 المتعلق باختصاصات العمال .

بصدور هذا الظهير وفان وضعية العامل باعتباره ممثلا للجلالة الشريفة و مندوبا للحكومة قد جعلته يحتل مركزا قانونيا و إداريا بصفته "الإداري الأول " على صعيد العمالة أو الإقليم , و أصبح بموجب هذا الظهير يتولى وظيفة المراقبة

تحت سلطة الوزراء للنشاط العام لموظفي و أعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية و يسهر على حسن تسيير هاته المصالح, ويعتبر هذا الظهير أهم نص قانوني تحدث عن هاته المهمة, حيث اعتبر أن العامل هو المنسق الإداري الأساسي لأنشطة المصالح اللامركزية و ممثلا لصاحب الجلالة في العمالة و الإقليم مما يمنحه سلطة قوية إزاء رؤساء هاته المصالح إلا أن هذا الظهير ورغم القفزة النوعية الملموسة التي حققها فهو لم يوضح بشكل جلي هذه الوظائف بشكل يسمح للعامل بممارسة تأثير فعال على هذا المستوى¹¹⁸.

و تدعيما للسياسة التنسيقية وتسهيلا لمأمورية العامل جاء الظهير الشريف بمثابة قانون بتاريخ 6 أكتوبر 1993 المعدل و المتمم لظهير 1977 من أهم مقتضياته:

- تعزيز وظيفة التنسيق محليا بإحداث لجنة تقنية تحت رئاسته تتألف من الكاتب العام للعمالة و من رؤساء المصالح اللامركزية و مديري المؤسسات العمومية .

- توسيع دائرة التفويض ليشمل موظفي الدولة على الصعيد الإقليمي و بالدرجة الأولى العمال 96, حيث نص الفصل الأول من "يجوز للوزراء أن يفرضو للعامل (...) التوقيع أو التأشير على القرارات المتعلقة بأعمال المصالح الخارجية " و لتفعيل هذا الظهير وجه المغفور له الملك الحسن الثاني رسالة ملكية بتاريخ 19 نونبر 1993 جاء فيها "و تفاديا لكل تضارب سيبقى العامل بصفته ممثلا في العمالة أو الإقليم المنسق المختص لمجموع نشاطات المصالح الإدارية الموجودة بعمالته أو إقليمه" و تفعيلا لهاته الرسالة وجه بدوره وزير الدولة في الداخلية و الإعلام منشورا أكد على مهمة التنسيق و دورها في تحقيق

118 خالد صديق: مرجع سابق, ص: 45-46.

نتائج ايجابية و دعا إلى إيجاد تنسيق أكبر من شأنه أن يستجيب بصفة فعالة لسياسة دعم اللامركزية و اللاتمركز " صدر مرسوم 20 أكتوبر 1993 الذي وسع من نطاق تدخل العمال لإنعاش المسار التنموي و تحقيق التنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية من جهة و من جهة أخرى بين أسلوب اللامركزية و عدم التركيز .

- تركيز الإدارات المركزية على الوظائف الأساسية وإسناد مهام تنفيذ السياسات الحكومية إلى المصالح القريبة من المواطنين.

- نقل الاختصاصات والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية¹¹⁹.

لكن رغم هاته النصوص عرفت هاته الوظيفة عدة معوقات لذلك أصبحت الحاجة ملحة إلى إصدار تشريعات جديدة لتجاوز الإشكاليات التي ترتبط بالتنسيق إن سلطة التنسيق كانت محدودة و غير كافية لأن مجال ممارستها و تطبيقها لم ينص عليه في أي مقتضى يساعد على ترجمتها و إبراز صلاحياتها و حقيقتها , و استنادا إلى مظاهر هذا الخلل الحقيقي الملموس قامت الحكومة بإعداد مشروع مرسوم 2 . 17 . 618 للاتمركز الإداري الذي صادقت عليه بتاريخ 25 أكتوبر 2018 كرس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة , و السهر على حسن سيرها و مراقبتها و توخي الفاعلية و النجاعة في أداء مهامها و تعزيز وتوسيع صلاحياته 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.

¹¹⁹ موقع : <https://www.hespress.com/writers/375621.html> , تم الاطلاع عليه بتاريخ 26-18-2018 , على الساعة : العاشرة مساء .

و مستندا بما نص عليه الفصل 145 في دستور 2011 والنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل في إطار مهمة التنسيق على أن الولاية و العمال يقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية, و يسهرون على حسن سيرها ,ومن أجل ذلك يشرف العمال و الولاية على تحضير البرامج و المشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى طبقا لأحكام المادة 23 من نفس المرسوم و يسهرون على ضمان التقائيتها و انسجامها و تناسقها¹²⁰.

كما يعهد إلى الولاية و العمال كل في دائرة اختصاصه باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها و الالتزامات الملقاة على عاتقها و قيامها بانجاز البرامج و المشاريع المذكورة¹²¹, كما يسهر الولاية و العمال ,بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية ,على اتخاذ جميع التدابير اللازمة و المناسبة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة و الجماعات الترابية و مجموعاتها و هيئاتها في انجاز برامجها و مشاريعها التنموية¹²².

و مكن المرسوم الولاية و العمال أن يقترح على السلطات الحكومية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي يندرج ضمن اختصاصها من شأنه تحسين أداء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم وحسب الحالة ,قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين و تبسيط إجراءات استفادتهم من الخدمات العمومية المقدمة لهم¹²³, كما يحيطون علما و بصفة منتظمة بالإجراءات المتخذة من أجل ضمان انجاز برامج الاستثمار و تشغيل التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات

120 المادة 26 من مرسوم 6.17.618 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ,مرجع سابق .

121 المادة 26 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

122 المادة 27 مرسوم 6.17.618 ,مرجع سابق .

123 المادة 28 مرسوم 6.17.618 مرجع سابق .

اللامركزية أو القطاع الخاص انجازها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم و يسهرون على حسن سيرها¹²⁴.

و ذلك تدعيما لسياسة اللاتمركز الإداري صدر هذا الميثاق الذي وسع من نطاق تدخل الوالي و العامل لإنعاش المسار التنموي الجهوي و تحقيق التنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية من جهة و من جهة أخرى بين أسلوبية اللامركزية و اللاتمركز الإداري .

الفقرة الثانية: المصالح اللامركزية للإدارة المركزية

لا تكفي الإدارة المركزية للقيام بأنشطتها في العاصمة عن طريق مختلف الوزارات بل تستعين بمجموعة من المصالح الإدارية اللامركزية التي تعد تابعة للوزارات المختلفة، وكانت هذه المصالح قبل سنة 2005 تسمى بالمصالح الخارجية للوزارات إلا أنه تم تغيير اسمها بمقتضى مرسوم 2 ديسمبر 2005¹²⁵، فأصبحت تسمى بالمصالح اللامركزية¹²⁶، وهو تغيير له دلالاته العملية و يترجم التحول من النظر إلى هذه الوحدات كمجرد مصالح خارجية للوزارات في إطار سياسة المركزية المفرطة إلى مصالح محلية ترابية لامركزية تنعم بنوع من السلطة في اتخاذ القرارات¹²⁷ .

أولا : أنواع المصالح اللامركزية

¹²⁴ المادة 29 مرسوم 6.17.618 مرجع سابق .

¹²⁵ المرسوم رقم : 2.05.1369, الصادر في 29 شوال 1426, الموافق ل 2 دجنبر 2005 , بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري .

¹²⁶ ذلك على غرار ما قام به المشرع الفرنسي في المادة 3 من قانون التوجيه , الصادر 6 فيراير 1992, المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية.

¹²⁷ عبد الفتاح بلخال , محمد باسك : "منار التنظيم الإداري", طبعة 2016, ص : 137.

حددت المادة الرابعة من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري أنواع المصالح اللامركزية في "التمثليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، কিفما كان شكل تنظيم هذه التمثليات أو البنيات وأيا كانت مسمياتها"، وهذا ما قامت بالتأكيد عليه المادة 9 من نفس الرسوم 128.

1- التمثليات الإدارية القطاعية:

تسمى بالتمثليات الإدارية القطاعية نظرا واعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها، وهذه المصالح تعرف بأنها تنتمي لقطاع حكومي واحد، ولكنها تبقى مستقلة عن بعضها البعض وتظل تابعة للمركز وتحدث التمثليات الإدارية الجهوية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب مرسوم كما تحدث التمثليات الإدارية الإقليمية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية¹²⁹.

ويعتبر رؤساء التمثليات الإدارية الجهوية مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، بالإضافة إلى اعتبارهم سلطة رئاسية بالنسبة لرؤساء التمثليات الإدارية القطاعية التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم، والذين يعتبرون مسؤولون عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى العمالة والإقليم¹³⁰.

128 المادة 9 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

129 المادة 11 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

130 المادة 12 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

وبخصوص تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية فإن تعيينهم يتم بموجب مرسوم، على خلاف رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية الإقليمية والذين يتم تعيينهم بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية¹³¹.

والمثال الأبرز عن هذه التمثيليات الإدارية القطاعية تقدمه الوزارة المكلفة بالمالية والتي تضم عشرة مديريات، ليعضها وضعية المديرية العامة كما هو الشأن بالنسبة للمديرية العامة للضرائب، والخزينة العامة للمملكة، وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، فهذه التمثيليات القطاعية التابعة لوزارة المالية) تنعم بالاستقلال تجاه بعضها البعض وظيفيا وعضويا، وتتكلف كل تمثيلية على حدا بتحقيق التنسيق بين المصالح التابعة لها¹³².

2- التمثيليات الإدارية المشتركة:

هذه التمثيليات تكون مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر وتكون متناسقة ومتكاملة الأهداف، وهذه التمثيليات المشتركة تعتبر أولوية مشتركة في سياسة اللاتمركز الإداري، حيث إن إحداثها سواء على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم يهدف إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، وذلك من أجل تنميط مناهج عملها وضمان حسن التنسيق بينها وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، بالإضافة إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية وتقاسمها بين مختلف التمثيليات المشتركة¹³³.

وبخصوص التمثيليات الإدارية المشتركة الجهوية فإن إحداثها يتم بمقتضى مرسوم يتخذ باقتراح من السلطات الحكومية المعنية بإحداث هذه التمثيليات وذلك

¹³¹ المادة 13 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

¹³² عبد الفتاح بالخال محمد باسك منار :مرجع سابق, ص :138.

¹³³ المادة 10 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

إما بمبادرة منها أو بناء على اقتراح من اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري والتي يرأسها رئيس الحكومة، أو قد يتم إحداثها أيضا باقتراح من طرف الوالي المعني أو العامل العمالة أو الإقليم المعني وذلك حسب الحالة، علاوة على اختصاصات هذه التمثيليات المشتركة وتنظيمها وآليات اشتغالها والتنسيق بين مكوناتها تتحدد في نفس الرسوم الذي تحدث بموجبه هذه الآليات.

وبخصوص التمثيليات الإدارية المشتركة الإقليمية فإن إحداثها وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها يتم بموجب قرار للسلطات الحكومية المعنية، وتؤشر على هذا القرار السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والمالية وإصلاح الإدارة¹³⁴.

ويعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، كما يعتبر هؤلاء الرؤساء على المستوى الجهوي سلطة رئاسية لرؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم.

كما أن رؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة على مستوى العمالة أو الإقليم مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم¹³⁵.

أما بخصوص تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة فإنه يتم بموجب مرسوم على أن تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة الإقليمية يتم بموجب قرار للسلطات الحكومية المعنية¹³⁶. هذا ولا تتوفر كل القطاعات الحكومية على مصالح الاممركزة فبعض القطاعات ليس لها إطلاقا مصالح الاممركزة، كما هو الحال بالنسبة للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، وأيضا بالنسبة للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة.

134 المادة 11 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

135 المادة 12 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

136 المادة 13 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

3- البنيات الإدارية:

لقد تم التنصيص على هذه البنيات بمقتضى المادتين 4 و 9 من المرسوم الخاص بالميثاق الوطني للاتمركز الإداري وقد تم تنظيمها بالمرسوم رقم 2. 05 . 1369 الصادر ب 5 ديسمبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، وتنقسم البنيات الإدارية إلى بنيات دائمة وبنيات مؤقتة

ا- البنيات الإدارية الدائمة:

حددت المادة الثانية من مرسوم 2 ديسمبر 2005 البنيات الإدارية الدائمة التي تكون المصالح اللامركزية كالاتي:

- المديرية الجهوية؛
- المديرية الإقليمية؛
- المصالح

تحدث المديرية الجهوية والمديرية الإقليمية والبنيات الإدارية المكونة لها وتحدد مهامها ومجال اختصاصاتها بموجب قرار للوزير المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية هذا ويتم التعيين في المهام المماثلة لمهام رئيس قسم ولمهام رئيس مصلحة بالوحدات اللامركزية كيفما كانت طبق نفس الشروط المحددة بالنسبة لنظائرهم بالإدارة المركزية¹³⁷، وبالتالي تعتبر المديرية الجهوية والإقليمية في حكم أقسام الإدارة المركزية، وتعتبر المصالح التابعة للمديرية الجهوية في حكم مصالح الإدارة المركزية

¹³⁷ المادة 15 من مرسوم 2.11.681، الصادر بتاريخ 25 نونبر 2011، في شأن كيفية تعيين رؤساء المصالح بالإدارات العمومية .

كما يمكن للبنيات الإدارية التابعة للقطاعات الوزارية، إذا اقتضت الضرورة ذلك حمل تسمية مغايرة للمديريات والمصالح¹³⁸. وهذا الجدول الآتي سيبين عدد البنيات الإدارية الموجودة بالمغرب، وذلك بمقتضى التقرير الذي أعدته وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية سنة 2017:

إحصائيات حول الهياكل الإدارية نونبر 2017

العدد		البنيات الإدارية	
35		الكتابة العامة	
32		المفتشية العامة	
290		المديريات (تضم المديريات العامة والمديريات الجهوية والمراكز الجهوية المماثلة لمديريات مركزية)	
2578	986	المركزية	الأقسام
	1592	اللامركزية	
7811	2847	المركزية	المصالح
	4964	اللامركزية	

ويمكن التمييز بين مستويين من البنيات الإدارية:

- مستوى مركزي: كتابة عامة + مفتشية عامة + مديريات مركزية + أقسام + مصالح.

¹³⁸ تضم وزارة التجهيز والنقل إلى جانب المديريات الجهوية والإقليمية للتجهيز والنقل، مركز مراقبة النقل البحري والمركزي الوطني لإجراء الاختبارات والتصديق.

- مستوى لامتمركز: مديريات جهوية + مديريات إقليمية + مصالح.

ب - البنيات الإدارية المؤقتة:

يمكن عند الاقتضاء إحداث بنيات إدارية مؤقتة لإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة والإشراف عليها وتسييرها ومراقبتها بقرار للوزير المعني تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية، وتزول هذه البنيات بانتهاء المهمة التي أحدثت من أجلها بقرار للوزير المعني وتؤشر عليه السلطتين السالفتين الذكر.

تبقى هذه البنيات الإدارية المؤقتة فيما يتعلق بإحداثها وتحديد اختصاصاتها وما تلتها خاضعة لمقتضيات المرسوم رقم 2. 05 . 1369 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.

نعثر على مثل هذه البنيات الإدارية المؤقتة كثيرا في مجال تنظيم المصالح اللامركزية لوزارة التجهيز والنقل، فقد نصت المادة 2 من قرار وزير التجهيز والنقل رقم 1347 . 08 بتاريخ 25 أغسطس (غشت) 2008 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة التجهيز والنقل على أنه: "تحدث عند الاقتضاء بقرار لوزير التجهيز والنقل إعدادات مؤقتة للأوراش الكبرى، تنتهي مهامها بقرار بمجرد أن يتم إنجاز المشروع وتؤشر على هذه القرارات السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة¹³⁹.

ثانيا : خصائص المصالح اللامركزية

تتميز المصالح اللامركزية للوزارات بخاصيتين أساسيتين وهما خضوعها للسلطة التسلسلية أو الرئاسية للإدارة المركزية، إضافة إلى تخصصها التقني.

¹³⁹ عبد الفتاح بالخال محمد باسك منار :مرجع سابق, ص :144.

1- السلطة الرئاسية:

لا تتمتع المصالح اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة عن الإدارة المركزية بل تبقى مندرجة في إطارها وتخضع للسلطة الرئاسية للسلطة المركزية، بالتالي لسلطة الوزير الذي تنتمي إليه عبر الكتابة العامة للوزارة. ما يركي هذا الطرح هو الباب الرابع من مرسوم اللاتمركز الإداري وبالتحديد الفرع الثاني منه المنظم للقواعد والعلاقات التي تربط الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية التابعة لها.

2- التخصص:

تتميز المصالح اللامركزية للقطاعات الحكومية بالتخصص التقني، ذلك أن كل مصلحة إلا ولها مهامها تبعا للمهام والاختصاصات التي تقوم بها الوزارة التي ترتبط بها على المستوى المركزي. على سبيل المثال فمهام المصالح اللامركزية لوزارة التجهيز والنقل تختلف عن مهام واختصاصات المصالح اللامركزية لوزارة الداخلية كل حسب تخصصه.

ثالثا: اختصاصات المصالح اللامركزية

تمارس المصالح اللامركزية اختصاصها عن طريق التفويض بالنسبة للمراسيم السابقة، وعلى رأسها مرسوم 2 ديسمبر 2005، لكن مع صدور المرسوم الجديد السنة 2018، أصبحت اختصاصات المصالح اللامركزية مدونة ومنصوص عليها في الفرع الأول من الباب الرابع وتحديد المادتين 15 و 16 على التوالي من المرسوم، وبمقتضى هذه الاختصاصات فإن المصالح اللامركزية تمارس اختصاصا عاما على المستوى الترابي، بمعنى أن السلطات

الحكومية تمارس الاختصاصات الوطنية والمهام التي يتعذر إنجازها من طرف المصالح اللامركزية¹⁴⁰.

وتحددت اختصاصات المصالح اللامركزية على مستوى الجهوية بمقتضى المادة 15 من المرسوم حيث إن هذه المصالح تسهر على تدبير المرافق الجهوية التابعة للدولة إضافة إلى تنفيذ السياسات العمومية والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة، وكل هذه الاختصاصات الممنوحة للمصالح الجهوية تمنح مراعاة للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ممارسة ومزاولة المهام التالية:

- السهر على التفعيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالقطاع الوزاري التابعة لها.

- السهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية القطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

- السهر على إعداد وتنفيذ السياسات و البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة في حدود الاختصاصات الموكولة لها.

- تأمين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها والعمل على ضمان استمراريتها.

- الإسهام في إعداد التصاميم المديرية للاتمركز الإداري المتعلقة بها والعمل على تنفيذها طبقا للبرمجة الزمنية المشار إليها في المادة 22 من نفس المرسوم.

- تأطير وتوجيه عمل المصالح اللامركزية الإقليمية التابعة لها وضمان حسن سيرها ومراقبة أنشطتها.

¹⁴⁰ المادة 15 مرسوم 6.17.618, مرجع سابق .

- تقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي والعمل من أجل ضمان التقاءها وتجانسها وتناسقها.

وبالنسبة لاختصاصات المصالح اللامركزية الإقليمية وطبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المنصوص والجاري بها العمل فإنها تقوم بالمهام التالية :

- ممارسة الاختصاصات المسندة إليها بموجب النصوص الجاري بها العمل فيما يخص الأنشطة والخدمات التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها.

- تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية التابعة لها والمبلغة إليها عن طريق رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية وإنجاز البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الاختصاصات الموكولة لها.

المبحث الثاني : تشخيص عدم التركيز الإداري بالمغرب

تعاني سياسة علم التركيز الإداري حاليا العديد من الإكراهات حالت دون إن تساير التطورات التي تعرفها اللامركزية والجهوية، الشيء الذي أدى إلى ضعف الأداء الإداري للإدارة المغربية¹⁴¹، يتبين من خلال تشخيص واقع اللاتمركز الإداري، أنه مازال يعاني من عدة اختلالات و أعطاب تؤثر على تطوره وتحول دون تحقيقه للأهداف المرجوة، ويمكن إجمال هذه الاختلالات والصعوبات التي تشوب اللاتمركز فيما يلي:

- هيمنة الإدارة المركزية على مراكز القرار.

¹⁴¹ عبد الحنين سليم : "عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة" مرجع سابق ص: 40.

- تفاوت واضح بين مسار اللامركزية ومسار اللاتمركز الإداري.
- عدم مواكبة تغطية التراب الوطني لتطور التقسيم الإداري.
- محدودية المؤهلات الكمية والنوعية للموارد البشرية على الصعيد المحلي.
- غياب سياسة واضحة تستقطب المزيد من الكفاءات على المستوى الترابي.

ضعف العمل المؤطر للعلاقة بين الوزارات مما يفسر صعوبة التنسيق بين المصالح اللامركزية في تنزيل البرامج على المستوى المحلي، وكذا تدني تنسيق هياكل الحكامة لدعم الاستراتيجيات القطاعية، الشيء الذي ينعكس بالتالي على جودة الخدمات العمومية على خلفية عدم وجود مشاريع متكاملة وغياب بنية للإشراف والتنسيق بينها.

المطلب الأول : حدود سياسة عدم التركيز الواقع و الإكراهات

سنحاول الوقوف في هذا المطلب على محدودية سياسة عدم التركيز في المغرب من خلال قراءه تحليلية لمختلف المراسيم التي تؤطره للوقوف على مدى تحقق اللاتمركز الإداري هل ساهمت مختلف المراسيم المؤطرة فعلا في تكريسه أو أنه لا يعدو إلا إن يكون تكريسا للمركزية القرار و بالتالي لا يكون للهيئات اللامركزية على المستوى الإقليمي و الجهوي سوا تنفيذ قرارات المركز في الفرع الأول لنتناول مختلف الإكراهات التي تواجه سياسة عدم التركيز في الفرع الثاني

الفرع الأولى : تكريس المركزية على مستوى الممارسة

الملاحظ أيضا أن المصالح اللامركزية متعايشة بحكم الواقع مع المؤسسات والمقاولات العمومية المحلية، مما يستلزم ضرورة التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة في هذا الخصوص. وعلى مستوى تدبير الموارد البشرية، نسجل ما يلي:

- يتم تدبير معظم الموارد البشرية من طرف الإدارة المركزية.
- إن بعض الجهات والأقاليم أقل جاذبية، من مثيلاتها، للأطر ذات الخبرة والكفاءات العاليتين. الغالبية العظمى لموظفي الإدارة يعملون في المصالح اللامركزية، أكثر من 93 %.

الفقرة الأولى : على مستوى آلية التفويض

محدودية تفويض الاختصاص ، حيث أن توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في المرسوم لا تنصرف إلى توزيع حقيقي للاختصاصات بالمفهوم القانوني الكلمة إذ أن الأمر يقتصر على تفويض «أدلة التوقيع دون أن ينسأه إلى تفويض السلطات المالية¹⁴².

إن التفويض المذكور هو سلسلة تقديرية لرؤساء الإدارات المركزية تعكسها عبارات أيجوز" و "يمكن" التي يستعملها الفصل الثالث من مرسوم عدم التركيز الإدارية واللذان تقيدان الاختيار وعدم الإلزام و عن حرية في التفويض حيث جاء فيه "ردد ويجوز الوزراء أن يفوضوا إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم و إلى العمال التصرف باسمهم ضمن الحدود الداخلية في نطاق اختصاصهم، ويمكن تعيين رؤساء المصالح الخارجية أمرين نوابا بصرف النفقات فيما يتعلق بجميع أو بعض الإمارات الموندومية رهن تصرفاتهم".

ومن ثم فإن إمكانية اللجوء إلى التفويض والمجالات التي يشملها ضلت تختلف من وزارة إلى أخرى بحسب قناعتها الشخصية بالميادين التي ترغب

¹⁴² محمد البقالي : "عدم التركيز الإداري بالمغرب حصيلة التجربة وأفاق الإصلاح"، مرجع سابق، ص : 95.

التفويض فيها، وقد ترتب عن هذه الوضعية اختلاف في وثيرة تطبيق سياسة عدم التركيز الإداري¹⁴³.

ورغم تدخل العديد من النصوص القانونية مؤخرا لسد هذه الثغرات فإن تفويض السلطة أو الاختصاص ليس له وجود على مستوى الممارسة مع بعض الاستثناءات حيث ينحصر في الواقع في عملية الأمر بالصرف ويمنح خاصة لفائدة رؤساء المصالح الخارجية، أما بالنسبة لتفويض التوقيع الذي يشكل وجها آخر لتقنية التفويض فهو الآخر يتضمن سلبيات كثيرة كطابعه الشخصي واقتضاره فقط على بعض القضايا الفنية الإدارية التي تدعو الضرورة أحيانا إلى تفويضها. وكذلك ضعف الأجهزة المؤسساتية التي أتى بها المرسوم ومن بين هذه الأجهزة نذكر اللجنة الدائمة للاتمركز اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، و ما يلاحظ على لجنة عدم التركيز غياب أية حصيلة ملموسة لها أما اللجنة التقنية يمكن اعتبارها مجرد إطار مؤسسي يضاف للإطارات الأخرى ليزيد من تضخم الهيكلية الإدارية دون جدوى¹⁴⁴.

الفقرة الثانية: على مستوى طريقة التسيير

تعتبر العمالات والأقاليم الإطار الذي يقوم عليه توزيع المصالح الخارجية للوزارات والإدارات المركزية والمؤسسات العمومية، وإذا علمنا أن العمالات والأقاليم كثيرا ما يغلب على وجودها الطابع السياسي والأمني، فإن ذلك ينعكس حتى على تسيير المصالح العمومية اللامركزية الموجودة بالإقليم أو العمالة، وذلك باعتبار الوالي أو العامل هو الرئيس الأول في دائرة نفوذه الترابي، وكذلك رئيسا على رؤساء المصالح الخارجية للوزارات. فهذه الوضعية سوف تخلق نوعا من التضارب في اتخاذ القرار عند ممثلي المصالح الخارجية بين هيمنة

¹⁴³ محمد البقالي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب حصيلة التجربة وأفاق الإصلاح"، مرجع سابق، ص: 96.

¹⁴⁴ فردوس مقدم: مرجع سابق، ص: 107.

الوالي أو العامل وبين تطبيق السياسة المسطرة من طرف الوزارة التابعة لها¹⁴⁵ ، وقد انبرت الإدارة مباشرة بعد حصول المغرب على استقلاله التخلص من التقسيم الإداري الموروث عن الاستعمار وإعداد تقسيم جديد يسمح بتحقيق أهداف التنمية.

إلا أن تحديد الخريطة الإدارية الجديدة لم يكن بالأمر السهل على القائمين على الإدارة، وذلك نظرا لوجود ضغوط في ذلك الوقت، الأمر الذي ألح على الاهتمام و الانشغال بتأطير السكان والحفاظ على الأمن والنظام¹⁴⁶.

كما أن خضوع العامل أو الوالي إلى السلطة التسلسلية لوزارة الداخلية المقترنة بالمهام السياسية و الأمنية قد خلق بعض الحزازات بينهم وبين المصالح الخارجية للوزارات فيما يخص وضع التصورات والإستراتيجيات وخطط العمل و ذلك إلى حد التعارض و التصادم¹⁴⁷، فمن أجل تقوية مركز العامل ، وجعله فعلا كما يقتضي ذلك الدستور ممثلا للدولة و مندوبا للحكومة في العمليات والأقاليم والجهات و الساهر على احترام القوانين و مسؤولا عن تنفيذ قرارات الحكومة، وعن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية ينبغي ربطه مباشرة برئيس الحكومة وليس بوزير الداخلية حتى يقوم بدوره على المستوى الجهوي، ويشكل مع رؤساء المصالح اللامركزية حكومة مصغرة محليا تحت سلطة الحكومة المركزية¹⁴⁸. كما أن ربط العامل بوزير الداخلية في الحقيقة يعمل على تدعيم التركيز الإداري بالنظر إلى الاختصاصات الكثيرة والمتعددة التي يمارسها العامل باعتباره تابعا لوزير الداخلية، كما أنه على مستوى الممارسة نجد أن هذه الصفة، أي كمثل لوزير الداخلية في الإقليم هي الطاغية في

¹⁴⁵ رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 198.

¹⁴⁶ رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمركز الإداري و اللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، إكادال-الرباط، السنة الجامعية: 2001/200، ص: 214.

¹⁴⁷ رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 109.

¹⁴⁸ المكي السراجي: اللاتمركز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، مرجع سابق، ص: 126.

اختصاصاته، ثم أنه الواقع جعل الوزراء يربطون اتصالات مباشرة مع مصالحهم المحلية لاسيما وأن الطبيعة التكنوقراطية لوزير الداخلية تجعل بعض الوزراء، خصوصا المنتمين منهم للأحزاب السياسية حريصين على ربط علاقة قوية بمصالحهم اللامركزية، وبالتالي يمكن القول ان ربط العامل بوزير الداخلية لم يخدم سياسة التركيز الإداري ولم يجعل علاقة العامل بمصالح الدولة إلا علاقة يطبعها الانعزال¹⁴⁹.

كما أن تأثير البعد السياسي في علاقة العامل بمصالح الدولة غير الممركزة وعلى مستوى التنسيق بين هذه المصالح، يندرج في واقع الأمر في إطار شمولي يخص مؤسسة العامل برمتها داخل التنظيم الإداري المغربي عموما وداخل التنظيم الإداري الإقليمي خاصة، وذلك فيما يتعلق بمسؤولياتها واختصاصاتها وتبعيتها الرئاسية وموقعها في تنفيذ السياسة العامة للحكومة¹⁵⁰.

وتعزى كذلك الإكراهات السياسية إلى الاهتمام المحدود بسياسة عدم التركيز الإداري بالمقارنة مع اللامركزية الإدارية، فقليلة هي الاهتمامات الرسمية بهذه السياسة اللهم فيما يتعلق بمحتويات المناظرة السابعة للجماعات المحلية التي جعلت من "اللامركزية وعلم التركيز موضوعا لها، بالإضافة إلى الاهتمام الملكي بهذه السياسة وربطها بورش الجهوية الموسعة حيث جاء في أحد خطبه: "... ومهما وفرنا للجهوية من تقدم فستظل محدودة ما لم تقترن بتعزيز مسار اللاتمركز، لذلك يتعين إعطاء دفعة قوية لعمل الدولة على المستوى الترابي خاصة في مجال إعادة تنظيم الإدارة المحلية وجعلها أكثر تناسقا وفعالية وتقوية التأطير عن قرب .

الفرع الثاني : إكراهات سياسة عدم التركيز بالمغرب

149 المكي السراجي : "اللاتمركز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، مرجع سابق، ص : 127.
150 عبد الكريم بخنوش : "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، أطروحة لنيل الدكتوراة، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق السويسي-الرباط، السنة الجامعية : 2007/2008، ص : 86.

تعاني سياسة علم التركيز الإداري حاليا العديد من الإكراهات حالت دون إن تساير التطورات التي تعرفها اللامركزية والجهوية، الشيء الذي أدى إلى ضعف الأداء الإداري للإدارة المغربية، وتنامي ظاهرة الفساد داخل الإدارة من جراء إتباع العادات السيئة الرشوة والمحسوبية والقرابة والزبونية. ويمكن إجمال الإكراهات المرتبطة بعدم التركيز الإداري في الإكراهات السياسية والقانونية (الفقرة الأولى)، ثم الإكراهات الإدارية والتنظيمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الإكراهات القانونية

أما الإكراهات القانونية فلا أحد يجادل اليوم في كون نضام عدم التركيز الإداري لازال متخلفا بالمقارنة أسلوب اللامركزية، الشيء الذي أدى إلى صعوبات كبيرة على مستوى الأداء العام للإدارة المغربية ذات الطابع المركزي¹⁵¹.

وتتمثل الإكراهات القانونية في كون مختلف الإصلاحات التي شهدتها التركيبة الإدارية بالمغرب لم تواكبها إصلاحات على مستوى اللاتمركز الإداري وهذا إذا كانت الجماعات المحلية قد شهدت محطات هامة في تطورها السياسي والتمثيلي فان ذلك لم يوازيه نفس الاهتمام باللاتمركز الإداري، ولحد الآن لم توجد مدونة قانونية توطره على العكس نجد معظم النصوص القانونية مشتتة ومتناثرة ويغلب عليها طابع الارتجال¹⁵².

وينطوي مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بالتركيز الإداري على عدة ثغرات تؤثر سلبا على مردوديته وفعاليتها ويمكن إجمال هذه الثغرات فيما يلي :

¹⁵¹ فؤاد احلوش الكريستي ; "أفاق العلاقة بين الجهة و الدولة على ضوء الجهوية المتقدمة" , رسالة لنيل دبلوم الماستر , جامعة عبد المالك السعدي , كلية الحقوق طنجة , السنة الجامعية : 2010-2011 , ص : 55..
¹⁵² رشيد السعيد : "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب" , مرجع سابق , ص : 198.

- إن النص المنظم لعدم التركيز الإداري لا يعدو أن يكون مجرد مرسوم، وكان من الأولى أن يرقى إلى مستوى قانون، لكون المجال الذي ينظمه ذا أهمية بالغة لا تقل عن تلك التي تنظمها النصوص الصادرة في مجال اللامركزية والتي صدرت بشأنها قوانين ، يضاف إلى هذا أن عدد الفصول التي يتضمنها هذا المرسوم لا تتعدى سبعة فصول في حين أن المجال الذي يشمل تطبيقها يمتد إلى مجموع تدخلات الدولة، وكل ما يرتبط بتنفيذ سياستها على المستوى المحلي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها.¹⁵³

أما فيما يخص مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري يمكن القول أن المرسوم لا يتلاءم مع عنوانه فالنص يكرس التنظيم الكلاسيكي ولم يقترح جديدا في الميدان، على الرغم من التحولات التي تعرفها الساحة الإدارية والاقتصادية والتعاقدية (عقود البرامج والتسيير عبر النتائج) كما أن النص لم يحدد طرق وأساليب وآليات المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمركز الإداري من طرف لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري¹⁵⁴.

الفقرة الثانية : الإكراهات الإدارية و التنظيمية

عديدة هي الأسباب الأخرى التي أدت إلى عدم مواكبة علم التركيز الإداري للمستجدات والتطورات التي يعرفها المغرب في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، ومن هنا يمكن أن نضيف كذلك الإكراهات الإدارية ثم الإكراهات التنظيمية

¹⁵³ محمد البقالي : "عدم التركيز الإداري بالمغرب حصيلة التجربة وأفاق الإصلاح" ,مرجع سابق, ص : 95.

¹⁵⁴ عبد الغني اعبيزة : مرجع سابق, ص : 182.

فالإكراهات الإدارية تتجلى في عدم رغبة الطبقة التقنوقراطية المركزية بدورها في التخلي عن اختصاصاتها وصلاحياتها، وعدم استعدادها لاقتسام جزء من المصالح اللامركزية وإن كانت تتبع لها، وهذا الموقف السلبي منتشر بشكل كبير في كل الإدارات المركزية تقريبا¹⁵⁵، ذلك أن المسؤولين بالإدارات المركزية تعودوا على التدخل في كل شؤون الإدارة التي يشرفون عليها، وبالتالي يرون في نقل جزء من اختصاصاتهم إلى أشخاص آخرين أمر يمس شخصهم¹⁵⁶، وتعزز ذلك بشكل قوي بفعل تبني استراتيجيات تنموية من منظور مركزي في السنين الأخيرة . كما أن غياب أدوات منهجية فعالة لتحقيق اللاتمركز الإداري و لقياسة ولتتبعه زاد من إحجام الإدارات المركزية على الإقبال على نهج إصلاحات في هذا الميدان (التصاميم المديرية للاتمركز الإداري تظل مجرد حبر على ورق وتتيح فقط تمرير المراسيم الجديدة المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات)¹⁵⁷، بالإضافة إلى خلق العراقيل المتصلة ببطء المساطر وتعقيدها وتطويلها، وخصوصا بالنسبة للقضايا الفنية مع التأخير في إصدار القرار، لإثبات الوجود وتأييس كل طرف .

يطالب بتقريب الإدارة من المواطن وتبسيط المسطرة والإسراع بالتنفيذ¹⁵⁸ فبلادنا ورث إدارة هشة أكثر مركزية في سلوكها وتعاملاتها مع المواطنين وفي احتكارها للقرار وعدم توزيعه¹⁵⁹

كما أن تعدد المصالح الوزارية على الصعيد المحلي تشتت العمل الإداري، الشيء الذي يعني غياب وحدة نشاط الوزارات حيث لكل واحد تلويه

¹⁵⁵ إبراهيم الزياني : "نظام اللاتمركز و رهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة"، مجلة:مسالك، العدد : 17/18، ص : 25.

¹⁵⁶ رشيد السعيد : "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 222.

¹⁵⁷ إبراهيم زياني : مرجع سابق، ص 27.

¹⁵⁸ رشيد السعيد : "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 225.

¹⁵⁹ إدريس الحلاي الكتاني : "تأملات بشأن تحديث الإدارة المغربية بين المركزية و عدم التركيز"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية،

عدد : 2000-32، ص : 22.

الخاص للقواعد القانونية وتصورها الخاص للمصالح العام، ولعل من شأن انعزال المصالح و النزعة الرئاسية الإبطاء في اتخاذ القرارات والإضرار بتناسق الأعمال الإدارية، كما إن التشتيت قد يؤدي إلى تعطيل إنجاز العمليات المنسجمة وتأليفها الشيء الذي يستلزم تضافر الجهود وتوحيد نشاط جميع الوزارات¹⁶⁰.

ومن بين هذه الإكراهات ما هو مرتبط بإشكالية التنسيق الإداري، اد مازال لم يتحقق إجماع الباحثين حول طبيعة وحدود الميكانيزمات التي يتعين تطبيقها لضمان فعالية التنسيق و لتجنب عدم التوافق بين برامج مختلف القطاعات الوزارية، وبالتالي بين مختلف المصالح الخارجية لا سيما وأن عملية التنسيق الموكولة إلى العامل تتعرضها العديد من الصعوبات، نذكر من بينها أن مفهوم التنسيق بقي غامضا بحيث لا يوجد نص يوضح طبيعة وظيفة التنسيق ولعل السبب في عدم تحديد مفهوم وظيفه التنسيق التي يقوم بها العامل بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية، هو تمكينه من تنفيذ كل سياسة تقرها الإدارة المركزية وفق الظروف والوقائع التي تعيشها البلاد، كما إن عدم تحديد طبيعة

التنسيق دفع بدوره إلى تعنت الوزارات المركزية ومصالحها الخارجية من عدم توحيد الجهود، وانحصرت وظيفه التنسيق في جانبها السلبي حيث ضلت المرافق الإقليمية مستقلة عن بعضها البعض وهي تتلقى الأوامر والتوجيهات من الوزراء المعنيين، ولا تلتفت نادرا إلى توجيهات العامل مستندة على وحدة الأمر الذي يفيد أن الموظف لا يستطيع أن يعمل بكل فعالية وجنية تحت سلطة أكثر من موجه واحد أو يخدم سيدين مرة واحدة .

والواقع أن سلطة العامل التنسيقية لا يمكن أن تكتسب طابعا فعليا، إلا بتوفر شرطين أساسيين يتمثل الأول في ضرورة تمثيل أهم المصالح الخارجية بالإقليم

¹⁶⁰ فؤاد أحلوش الكريستي ; "أفاق العلاقة بين الجهة و الدولة على ضوء الجهوية المتقدمة " , رسالة لنيل دبلوم الماستر ,جامعة عيد المالك السعدي, كلية الحقوق طنجة ,السنة الجامعية :2010-2011, ص : 149.

وتكييفها مع التقسيم الإداري، والشرط الثاني في ممارسة الإشراف الفعلي للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.

أما الاكراهات التنظيمية فتتجلى في تعدد المستويات الإدارية، فمن جهة هناك الجهات والعمالات أو الأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ومن جهة ثانية هناك الولايات والدوائر والقيادات والباشاوات والمقاطعات الحضرية، ومن جهة ثالثة هناك فاعلين إداريين و اقتصاديين آخرين من فروع المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية (المكتب الوطني للماء الصالح للشرب)، إضافة إلى شركات عمومية أو شبه عمومية محلية¹⁶¹. وإذا كان تعديل وتحيين الخريطة الإدارية على ضوء المعطيات والظروف المستجدة أمر محمود فإن الارتجالية والتعديلات السريعة المتخذة في غياب أي تشاور مع كافة القطاعات بإمكانه أن يضيف على عملية التعديل هاته بعدا سلبيا¹⁶²، إلا أن أحداث هذه المستويات الإدارية يكلف ميزانية الدولة مبالغ مالية هامة ويحول دون تمثيل مجموع المصالح الخارجية على مستواها أو على الأقل يؤخره، وقد أصبح عمل بعضها مضاعفا خاصة مع التطور الذي شهدته اللامركزية مما يطرح إمكانية الاستغناء عنها .

فهذا التعدد في المستويات سوف يخلق تضارب في اتخاذ القرارات لان لكل جهة مصالحها وأهدافها ومراميها¹⁶³، الأمر الذي يفسر بط وضعف تغطية هذه البنية ووجود وحدات إدارية ترابية تفتقد للترابط و الانسجام الداخلي¹⁶⁴، وتنظيم هذه المصالح الإدارية على المستوى المحلي يطرح مجموعة من الصعوبات، تتجلى في كون إن إحداث هذه المصالح يتم بقرار وزاري دون

161 رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 199.

162 فردوس مقدم: "اللاتمركز الإداري و التنمية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 109.

163 رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 199.

164 164 فردوس مقدم: "اللاتمركز الإداري و التنمية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 109.

استشارة أو تنسيق مسبق، وهذا ما يفسر تنوع التمثيليات على مستوى العمالة أو الإقليم وعدم توافقها مع التقسيم الجغرافي الذي تتواجد في إطاره¹⁶⁵.

ومما يؤكد الوضعية الحرجة التي أصبحت تعكسها المستويات الترابية حول عددها، وكذا حول المستويات التي ينبغي الاستغناء عنها لبلورة اقتصاد في المستويات وانسجام ترابي فيما بينها¹⁶⁶.

وفي هذا الصدد يقول إدريس البصري: "إن إقامة المصالح الخارجية عبر الإقليم ظل للأسف جزئي فقط، بعض الإدارات الكبرى استطاعت تعميم توأجدها الإقليمي ويمكن الإشارة هنا إلى مرفق التربية الذي يتوفر على نيات إقليمية بكل الأقاليم و العمالات ويمكن تفسير هذه التغطية بسياسة تعميم التعليم" .. كما يلاحظ أن عدد من الوزارات ممثلة على مستوى العمالة فقط ولا تتوفر في أغلب الحالات على ملحقات لها على صعيد الإقليم الأمر الذي يترتب عنه بعد الإدارة عن المواطن " الذي يضطر أينما كان التنقل مقر المصلحة بالعمالة أو الإقليم القضاء مصلحته الإدارية، ويزداد الأمر تعقيدا في الحالات التي يشمل فيها نطاق المصالح الخارجية عماليتين أو أكثر .

هنا يمكن إبداء ملاحظة أساسية مفادها أن الانتشار الترابي للمصالح الخارجية لا بد أن يتلاهم ويستجيب للتقسيم الإداري للمملكة ، إذ كان على المشرع مراعاة البعد الجهوي في إحداث، وإنشاء هذه المصالح وليس العمالة أو الإقليم، لأنه غالبا ما يتم إحداث هذه الأخيرة لأجل أهداف سياسية وأمنية وليست تنموية أو اقتصادية، وبالتالي فالجهة تبقى الفضاء الأمثل والإطار الأنسب للتنمية باعتبارها فضاء أكبر من العمالة ويضمها.

¹⁶⁵ سمير الصمدي: مرجع سابق، ص : 156.

¹⁶⁶ محمد البقالي : "عدم التركيز الإداري بالمغرب حصيلة التجربة وأفاق الإصلاح"، مرجع سابق، ص : 10.

فإذا كان عدم التركيز الإداري وسيلة لتفتيت وتشتيت سلطة اتخاذ القرار في العاصمة واقتسامها مع المحيط من خلال البنيات الإدارية الموجودة على الصعيد المحلي ، فإنه أصبح لازمة أساسية من لوازم الجهوية الموسعة، إذ بدونها لا يمكن لهذه الأخيرة أن تقوم لها قائمة أو أساس، فنجاح الجهوية الموسعة رهين بتحسين الوسائل والآليات التي يبني عليها عدم التركيز الإداري وإعطائها بعد تنمويا وجهويا وليست أهدافا أخرى على حساب التنمية.

المطلب الثاني : مستجدات ميثاق اللاتمركز الإداري

بعد انتظار لسنوات، صادقت الحكومة يوم 25 أكتوبر 2018 على مشروع مرسوم الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، الذي يكتسي أهمية كبيرة بالنسبة للمواطن والإدارة والجماعات الترابية والمقولة" حيث سيساعد على توسيع مجال الحرية والسرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج ومواجهة التحديات والاستجابة لحاجيات المواطنين على الصعيد الجهوي والإقليمي، لأنه سيصبح مخاطبون على مستوى الجهة، وهذا أمر مفيد في وضع البرامج وتوقيع الاتفاقيات وتطويرها وتنفيذها. هناك خارطة طريق خاصة بالتطبيق التدريجي للميثاق الوطني للاتمركز الإداري لأن هدفه الاستجابة لحاجيات المواطنين.

بخصوص الحكامة التي يضمنها الميثاق، أشار المرسوم الى تنسيق مهام الجهات و إلى اللجنة الوزارية، التي سترأسها رئيس الحكومة شخصيا، كآلية حكامة لوضع البرامج والاستراتيجيات لتفعيل الميثاق وتقييم تنفيذه واقتراح كل ما يمكن تطويره على أرض الواقع و هذا ما سنتناوله في الفقرة الأولى .و يقوم هذا التصور على مقاربة جديدة ذات أبعاد متكاملة تروم إلى مراجعة أدوار و الوظائف بين أهم الفاعلين على مستوى الجهة و هذا ما سنتناوله في الفقرة الثانية.

الفرع الأول : على مستوى آليات تفعيل منظومة اللاتمرکز الإداري

تدعيما للسياسة التنسيقية و تسهيلا لمأمورية الوالي و العامل جاء هذا المرسوم بمجموعة الآليات لتعزيز وظيفة التنسيق محليا و التي أدرجت ضمن مقتضيات هذا المرسوم و كذا من اجل ضمان شروط النجاعة و الفعالية في التنفيذ , و ذلك من خلال تحسين آليات الحكامة و آليات التقييم التي كانت من بين أهداف المرسوم و تتمثل في إحداث لجان لها الدور الأساسي في تفعيل ميثاق اللاتمرکز الإداري.

الفقرة الأولى: آليات الحكامة

تم وضع آليات عملية لحكامة منظومة اللاتمرکز الإداري , من اجل التتبع و المواكبة و التقييم المستمر لهذه المنظومة في كل مراحلها و ذلك من خلال:

✓ **إحداث لجنة وزارية للاتمرکز الإداري** تناط بها مهمة اقتراح التدابير

اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمرکز

الإداري , و السهر على تتبع تنفيذها و تقييم نتائجها . و لهذه الغاية

تتولى على وجه الخصوص القيام بالمهام التالية :

• اقتراح إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو

أكثر على المستوى الجهوي و على مستوى العمالة أو الإقليم .

• اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية الأداء المصالح

اللامركزية للدولة و نجاعتها .

• المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمركز الإداري المنصوص

عليها في المادة 20 من مرسوم 2. 17 . 618 ميثاق اللاتمركز الإداري.

• تقييم سياسة اللاتمركز الإداري و نتائجها , و اقتراح كل إجراء من

شأنه تطويرها¹⁶⁷ .

بحيث تتألف اللجنة الوزارية تحت رئاسة رئيس الحكومة من الأعضاء التالي

بيانهم :

- السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

- الأمين العام للحكومة .

- السلطة الحكومية المكلفة بالمالية .

- السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية .

- كل سلطة حكومية أخرى معنية بالقضايا و النقط المدرجة في جدول

أعمال اللجنة .

و يمكن للرئيس أن يدعو للمشاركة بصفة استشارية في اجتماعات

اللجنة , كل شخص أو هيئة يرى فائدة في حضورها¹⁶⁸. و تجتمع اللجنة بدعوة

من رئيسها كلما دعت الضرورة إلى ذلك و على الأقل مرة كل ثلاثة أشهر ,

يحدد رئيس جدول أعمال اللجنة¹⁶⁹.

و يتعين على جميع السلطات الحكومية موافاة اللجنة الوزارية للاتمركز

الإداري قبل نهاية كل سنة بتقرير مفصل يتضمن المعطيات التالية :

¹⁶⁷ المادة 38 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

¹⁶⁸ المادة 40 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

¹⁶⁹ المادة 49 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها برسم سنة أو السنوات الموالية .

- جدول بياني حول الموارد البشرية بين الإدارات المركزية و المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم .

- التدابير المقترحة لتعزيز سياسة اللاتمركز الإداري , عند الاقتضاء¹⁷⁰.

✓ إحداث لجنة جهوية لدى والي الجهة تسمى "اللجنة الجهوية

للتنسيق" لمساعدته في ممارسة المهام الموكولة إليه بمقتضى المادة

30 من مرسوم 2. 17 . 618 للاتمركز الإداري في مجال تنسيق

أنشطة المصالح اللامركزية للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس

مهامها على مستوى الجهة و السهر على حسن سيرها و ذلك أساسا من

خلال العمل على انسجام و التقائية

وحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي و العمل على

تحقيق الانسجام و الالتقائية ما بين السياسات و البرامج و المشاريع العمومية و

التصاميم الجهوية الإعداد التراب و برامج التنمية الجهوية و العمل على تأمين

الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح اللامركزية , و ذل تحت رئاسة الوالي

تتألف من عمال العمالات و الأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة و الكاتب

العام للشؤون الجهوية و رؤساء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة و

المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار و عن المؤسسات العمومية الجهوية

الأخرى¹⁷¹.

¹⁷⁰ المادة 39 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

¹⁷¹ المادة 30-31 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

✓ إحداث بنية إدارية خاصة تحمل اسم "الكتابة العامة للشؤون الجهوي" تتولى علاوة على المهام التي يكلفها بها والي الجهة القيام بصفة خاصة بأعمال التنسيق و التتبع و المواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته و تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق و السهر على تنظيمها و تنسيق أشغالها و إعداد محاضرها و التي يرأسها تحت سلطة والي الجهة كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية و يساعد الكاتب العام للشؤون الجهوية من أجل القيام بمهامه أطر و أعوان 172.

✓ أناط باللجنة التقنية المحدثة بموجب أحكام الفصل 5 للظهير الشريف بمثابة قانون بتاريخ 1993 المعدل و المتمم لظهير 1977 مجموعة من المهام التي من اجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق المصالح اللامركزية للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم و السهر على حسن سيرها و ذلك بمقتضى المادة 34 من أجل العمل على تفعيل دورها 173.

✓ إحداث بنية إدارية خاصة تحمل اسم "الكتابة العامة للشؤون الجهوية" تتولى علاوة على المهام التي يكلفها بها والي الجهة القيام بصفة خاصة بأعمال التنسيق و التتبع و المواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته و تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق و السهر على تنظيمها و تنسيق أشغالها و إعداد محاضرها و التي يرأسها تحت

172 المادة 33 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .
173 المادة 34 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

سلطة والي الجهة كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير
الداخلية¹⁷⁴.

الفقرة الثانية: آليات التقييم

من أجل المواكبة المستمرة لمختلف مراحل تنفيذ هذا الميثاق الوطني على الصعيد الترابي ونص مشروع المرسوم على مجموعة من التقارير من أهمها - إعداد تقارير دورية منتظمة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى الجهة بحيث تجتمع اللجنة الجهوية للتنسيق بدعوة من والي الجهة كلما اقتضت الضرورة مرة كل شهر على الأقل على إن تخصص كل مرة في السنة اجتماعا من اجتماعاتها من أجل تقييم حصيلة تنفيذ البرامج و المشاريع العمومية و التي يتم انجازها على مستوى الجهة و ترفع نتائج هذا التقييم إلى السلطات الحكومية المعنية و يمكن لها علاوة على ذلك أن تجتمع بطلب من السلطة أو السلطات الحكومية من أجل دراسة التقرير أو التقارير المرحلية التي تعدها المصالح اللامركزية حول مستوى تنفيذ البرامج و المشاريع¹⁷⁵.

و تعمل الكتابة العامة للشؤون الجهوية بإعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى الجهة بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية و المؤسسات و الهيئات العامة العاملة بالجهة و إعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

¹⁷⁴ المادة 33 من مرسوم رقم 06.17.618 بمناخية ميثاق للاتمركز الإداري .
¹⁷⁵ المادة 32 من مرسوم رقم 06.17.618 بمناخية ميثاق للاتمركز الإداري .

- انجاز تقييم لسياسة اللاتمرکز الإداري على الصعيد الوطني من قبل اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري و اقتراح كا إجراء من شأن تطويرها 176 .
و ستقوم الحكومة باتحاد جميع التدابير اللازمة لمراجعة المنظومة القانونية الوطنية لضمان ملاءمتها مع أهداف ميثاق اللاتمرکز الإداري و مقتضياته كما سيتم اعتماد مبدأ التدرج في التطبيق بكيفية متناسقة و عقلانية مع مراعاة خصوصيات و ادوار مختلف القطاعات و سائر المتدخلين في تطبيق هذا الإصلاح.

الفرع الثاني : على مستوى العلاقات

باعتبار المصالح اللامركزية كم سلف الذكر سابقا كل التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية و الخاضعة لها ، فان هناك علاقة وطيدة قائمة بينهما من جهة، وبين ولاة الجهات و عمال العملات و الأقاليم من جهة أخرى. و أيضا علاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها و الهيئات و المؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي.

الفقرة الأولى: علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية

للدولة

تمارس الإدارات المركزية أي إدارات مختلف القطاعات الوزارية مهامها على المستوى المركزي سواء كانت هذه القطاعات منظمة في شكل وزارات، أو كتابات الدولة، أو مندوبيات سامية أو وزارية أو عامة، أو غيرها. بحيث تقوم السلطات الحكومية بالارتقاء بمصالح الدولة اللامركزية، والعمل على تأهيلها

وتطوير أدائها، قصد تمكينها من القيام بالمهام المنوطة لها، ضمانا لحسن سير المرافق العمومية وجودة الخدمة العمومية المقدمة

إذ يتعين على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللامركزية التابعة لها من ممارسة صلاحيات تتيح لها اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها، وابتداع الحلول الكفيلة بتجويد الخدمات العمومية التي تقدمها للمرتفقين، و تفعيل هذه الحلول في إطار الصلاحيات و الاختصاصات المسندة إليها¹⁷⁷. وتقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديريةية اللاتمركز الإداري خاصة بمصالحها اللامركزية، طبقا لمقتضيات المادتين 21 و 22 من مرسوم 2018 للاتمركز الإداري.

تحدد هذه التصاميم على وجه الخصوص، مع مراعاة طبيعة و خصوصيات كل قطاع وزاري على حدة الجوانب التالية:

- الاختصاصات ولاسيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة، وتلك التي يمكن أن تكون موضوع التفويض
- الموارد البشرية و المادية لتمكين المصالح اللامركزية من ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.
- الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، و مؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف.
- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية، في احترام للأجال المنصوص عليه في المادة 22 من نفس المرسوم¹⁷⁸.

¹⁷⁷ المادة 18 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .
¹⁷⁸ المادة 20 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

يحدد نموذج التصميم الإداري المرجعي لللاتمركز الإداري بموجب مرسوم، و يراعي في إعدادة مبادئ التناسق والتكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية المعنية ووحدة عملها، و التعاضد في الوسائل الموضوعة رهن إشارتها. إذ تحال و جوبا مشاريع هذه التصاميم المديرية على اللجنة الوزارية لللاتمركز الإداري المنصوص عليها في المادة 38 من نفس المرسوم، قصد المصادقة عليها قبل الشروع في تنفيذها. في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ التوصل بها¹⁷⁹. يتم تنزيل التصاميم المديرية لللاتمركز الإداري على المستوى الجهوي في إطار تعاقدى بين السلطات الحكومية المعنية ووالي رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية

تكلف المصالح اللامركزية للدولة بتنفيذ البرامج و المشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، وفق أهداف و أجال محددة، و ذلك تحت إشراف ووالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة الذي يتولى تنسيق التنفيذ تحت سلطة الوزراء المعنيين، تكون هذه البرامج و المشاريع المذكورة موضوع اتفاقيات أو عقود تبرم بين الأطراف المعنية. تحدد هذه الاتفاقيات أو العقود التزامات الأطراف بكيفية دقيقة، و آليات موائية تنفيذها، و كفاءات تقييم انجاز البرامج و المشاريع المشار إليها سابقا. و جوبا هذه المشاريع و العقود المذكورة على اللجنة الجهوية للتنسيق أو اللجنة التقنية، حسب الحالة المنصوص عليهما على التوالي في المادتين 30 و 34 من نفس المرسوم قصد إبداء الرأي في شأنها قبل الشروع في تنفيذها¹⁸⁰.

يتعين على السلطات الحكومية، بتنسيق مع ووالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، اتخاذ جميع التدابير اللازمة من اجل توجيه المصالح اللامركزية التابعة

179 المادة 21 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق لللاتمركز الإداري .
180 المادة 23 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق لللاتمركز الإداري .

لها في ممارسة أنشطتها ومواكبتها و تتبعها و دعمها. كما يتعين عليها أن تقوم بصفة منتظمة، بتقييم أداء هذه المصالح ، كلما تعلق الأمر بأنشطة ذات طابع قطاعي، للتأكد بصفة خاصة مما يلي:

● مدى تقيدها بالأهداف والمبادئ المنصوص عليها في هذا

المرسوم، وكذا الالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية

المنصوص عليها في المادة 20 من نفس المرسوم.

● مدى تنفيذها للالتزامات الملقة على عاتقها سواء منها تلك

الناجمة عن تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها

العمل، أو تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج و المشاريع التي تسهر على

انجازها في إطار الاتفاقيات أو العقود المبرمة بشأنها

● مدى التزامها بالإجراءات الواجب التقيدها بها في ممارستها

الاختصاصاتها.

تعد مصالح الإدارة المركزية المكلفة بإجراء التقييم، تقريرا في هذا الشأن،

ترفعه إلى السلطة الحكومية المعنية قصد البث في خلاصاته، وتوجه نسخة منه

إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة. حيث يتم تقييم أداء هذه

المصالح اللامركزية المعنية، بالتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم

بحسب الحالة، عندما يتعلق الأمر بانجاز مشاريع و برامج عمومية مشتركة بين

هذه المصالح من قبل السلطات الحكومية المعنية¹⁸¹.

تضع السلطات الحكومية في حدود الصلاحيات المسندة إليها، برامج

التكوين والتكوين المستمر قصد تنمية قدرات الأطر العاملة بالمصالح اللامركز

على مستوى الجهة و على مستوى العمالة و الإقليم، تنظم كلما أمكن ذلك

¹⁸¹ المادة 24 من مرسوم رقم 06.17.618 بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري .

مباريات موحدة لتوظيف الأطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللامركزية التابعة لها¹⁸².

الفقرة الثانية: علاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات و

عمال العمالات و الأقاليم

تبرز هذه العلاقة من خلال ما يقوم به الولاية و العمال باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهر على حسن سيرها. كما يشرفان على تحضير البرامج و المشاريع التي سبق و أن اشرنا لها، و ضمان انسجامها و تناسقها. و أيضا اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة المهامها و الالتزامات الملقة على عاتقها، و قيامها بانجاز البرامج والمشاريع المذكورة¹⁸³. و يمكن للولاية و العمال، أن يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل التدابير ذي طابع قانوني أو مالي أو الإداري أو تقني أو بيئي، يندرج ضمن اختصاصاتها، من شأنه تحسين أداء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين، و تبسيط إجراءات استفادتهم من الخدمات المقدمة لهم¹⁸⁴.

إذ تحدث لجنة جهوية تناط بها مجموعة من الاختصاصات المذكورة في المادة 30 من هذا المرسوم، و التي تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق" من اجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة هذه المصالح و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة، والسهر على حسن سيرها. بحيث يمكن دراسة التقرير او التقارير

182 المادة 25 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

183 المادة 26 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

184 المادة 28 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمركز الإداري .

المرحلية التي تعدها المصالح اللامركزية حول مستوى تنفيذ البرامج و المشاريع المذكورة¹⁸⁵.

و من اجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم، و السهر على حسن سيرها، تناط باللجنة التقنية المحدثة بموجب أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1 . 75 . 168 المهام التالية:

- اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم، ولتأمين استمرارية الخدمات العمومية التي قد تقدمها.
- مواكبة برامج و مشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد انجازها على مستوى العمالة أو الإقليم، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض انجازها.
- تتبع تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى العمالة أو الإقليم.
- إصدار كل توصية من اجل إحداث تمثيلات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم التابعة لقطاع وزاري معين أو مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على مستوى العمالة أو الإقليم.
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى العمالة أو الإقليم.
- إبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات و العقود المنصوص عليها

¹⁸⁵ المادة 32 من مرسوم رقم 06.17.618 بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري .

في المادة 23 من هذا المرسوم و المتعلقة بالبرامج والمشاريع المزمع إحداثها فوق ثراب العمالة أو الإقليم المعني.

- دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها إليها عامل العمالة أو الإقليم في مجال اختصاصها، يتولى عامل أو عقود العمالة أو الإقليم رفع التوصيات المشار إليها إلى والي الجهة قصد رفعها إلى السلطات الحكومية المعنية طبقاً لأحكام المادة 11 من نفس المرسوم¹⁸⁶.

الفقرة الثالثة : علاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها، والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي

من أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللامركزية للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة، ممارسة المهام التالية :

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية و هيئاتها والمؤسسات و المقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي.
- العمل على إرساء أسس الشراكة الفعالة مع الجماعات الترابية و هيئاتها و المؤسسات و المقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العانة للدولة و برامج التنمية الجهوية المعتمدة.

¹⁸⁶ المادة 34 من مرسوم رقم 06.17.618 بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري .

- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.
- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولا سيما في انجاز برامجها و مشاريعها الاستثمارية و تمكينها من كل إشكال المساعدة اللازمة
- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على

مستوى الجهة و على مستوى العمالة أو الإقليم¹⁸⁷.

يتعين على المصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره وحيدا، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، ولا سيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل لانجاز مشاريعهم الاستثمارية، و مواكبتها¹⁸⁸.

¹⁸⁷ المادة 36 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمرکز الإداري .
¹⁸⁸ المادة 37 من مرسوم رقم 06.17.618 بمنابة ميثاق للاتمرکز الإداري .

خاتمة الفصل الأول :

من خلال ما سبق يتضح أن المنطق المتبع في نهج سياسة عدم التركيز الإداري يطبع عليه أولا، التشتيت في النصوص القانونية المنظمة، فتارة يتم الحديث عن مرسوم 1993 وهو مرسوم أصبح غير قادر على مسايرة التطورات التي تعرفها الإدارة المغربية، ثم المرسوم المتعلق بتنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري لسنة 2005، هذا الأخير جاء ليكرس نفس النهج ونفس المنطق الذي يبني عليه عدم التركيز بالإضافة إلى بعض النصوص الأخرى المتعلقة باختصاصات العامل وأخرى تتعلق بتفويض الإمضاء لكتاب الدولة، وهي مقتضيات قانونية هشة يطبع عليها الارتجال الأمر الذي يستدعي من المشرع التدخل لجمع شتات هذه النصوص القانونية في شكل ميثاق مع تحيينها وجعلها تساير المستجدات التي تعرفها اللامركزية الجهوية.

أما الاختصاصات التي تضمنتها هذه القوانين فهي اختصاصات ضعيفة مادام أن قوة المصالح الخارجية للوزارات يقاس بمدى قوة الاختصاصات التي تتوفر عليها، وهي على كل حال لا بد أن تكون اختصاصات تقريرية وليست مجرد اختصاصات استشارية لأن الاقتصار فقط على هذه الأخيرة يجعل من المصالح الخارجة مجرد أداة ووسيلة لتنفيذ المهام التي لا ترغب الإدارة المركزية القيام بها .

فمادام المشرع يتحدث عن الورش الكبير المتعلق بالجهوية الموسعة والذي يعد ورشا يهم تحديث البنيات الإدارية للدولة وتطويرها ، إذ يتضح أن الجهوية الموسعة أصبحت الأزمة أساسية لعدم التركيز الإداري وبالتالي فإن نجاحها مقرون بإعادة النظر في المنطق والسياسة المتبعة فيما يخص التركيز الإداري.

الفصل الثاني

آليات اللاتمركز الإداري

الواقع و الأفاق

الفصل الثاني

آليات اللاتمركز الإداري الواقع و الأفاق

هناك إجماع لدى علماء الإدارة على أن إصلاح اللاتمركز الإداري يعد جزءاً لا يتجزأ من إصلاح الدولة، ولا يمكن اعتباره مجرد بعد من أبعاد الإصلاح الإداري. والسبب في ذلك يعود إلى أن نهج اللاتمركز يؤدي إلى التخفيف من المركزية ومن الدور الذي تضطلع به هذه الإدارات المركزية في تصريف شؤون المجتمع، وفي المقابل يفضي اللاتمركز إلى تقوية المصالح الخارجية المتواجدة على مقربة من الساكنة والمنتخبين المحليين، كما أن اللاتمركز يؤدي إلى تخليص الإدارات المركزية من الانشغالات التنفيذية ويدفع بها إلى التركيز على الوظائف الإستراتيجية والتوقيعية. وأخيراً فإنه يؤدي على الخصوص إلى جعل الإدارات المركزية تشتغل بشكل أفضل فيما بينها، لأنه يفضي في نهاية المطاف إلى تعزيز التنسيق الأفقي بين القطاعات الحكومية وتنمية العمل بين الوزارى والتكامل والإسهام بين السياسات العمومية القطاعية و من هذا المنطلق سنحاول في هذ الفصل تناول اللاتمركز الإداري من حيث آليات اللاتمركز الإداري الواقع و الأفاق و ذلك من خلال التطرق للمستجدات التي حبل بها الميثاق الوطني للاتمركز لمحاولة الوقوف على بعض نواقصه و تكريسه لبعض المظاهر التي كان يعاني منها مجال اللاتمركز الإداري قبل الإصلاحات تم بعد ذلك عرض أفاق سياسة عدم التركيز بالمغرب ارتباطاً بتجارب أخرى.

المبحث الأول: آليات الجديدة للاتمركز الإداري

في إطار مقارنة ترايبية قائمة على اللامركزية والجهوية وتقريب الإدارة من المواطنين، تم إصدار المرسوم رقم 618-17-2 بتاريخ 18 ربيع الآخر

1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري. ويحدد هذا المرسوم المبادئ التوجيهية للاتمركز الإداري وأهدافه وآليات تفعيله، وكذا القواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزية للدولة. من جهة أخرى، يوطر الميثاق الوطني توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للدولة إضافة إلى القواعد المنظمة للعلاقة بينها من جهة، وبين ولاية الجهات، وعمال العمالات والأقاليم، والجماعات الترابية وهيئاتها، والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي¹⁸⁹.

المطلب الأول : على مستوى توزيع الاختصاصات

إن توزيع الاختصاصات بين الدولة ومختلف أجهزتها وبنياتها الإدارية، من المواضيع الديناميكية المتجددة باستمرار، لارتباطها بشكل وثيق بتغير نظم وهياكل الدولة وتطورها المستمر، لذلك فإن البحث عن أنجع التنظيمات وأنسبها، يبقى من أهم التحديات التي تطرح داخل مختلف الأنساق السياسية، وهنا يبرز مبدأ التفريع كآلية جديدة لتنظيم السلطة وتوزيعها داخل الدول والأنظمة الحديثة¹⁹⁰.

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي مبدأ التفريع

¹⁸⁹ الموقع الإلكتروني لوزارة إصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية يوم 2019/06/29 , الساعة :15:20.
¹⁹⁰ محمد الصابري : "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة", رسالة لنيل شهادة الماستر بجامعة محمد الخامس- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ,سلا, السنة الجامعية 2012/2011 , ص : 1.

تبنى المشرع المغربي مبدأ التفريع في دستور 2011¹⁹¹، وجعل منه مبدأ دستوريا والية لتوزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات الترابية، وقبل التطرق إلى مزايا هذا المبدأ وخصائصه، لا بد أولاً من التعريف به ومحاولة شرحه، رغم صعوبة ذلك، نظراً للغموض وللضبابية اللذان يلفانه

لقد حاول الفقه إعطاء تعريف واضح ودقيق لمبدأ التفريع، لكنه عجز عن إدراك ذلك، نظراً لغموضه وتشعب مجالاته وتوظيفاته. وعموماً فكلمة التفريع اصطلاحاً هي ذات أصل لاتيني "Subsidium" وتعني الإسعاف "Secours" لإثارة أفكار الإنابة والإعانة، فالإنابة تعود إلى علاقة شبيئين ذا أهمية متفاوتة حيث الواحد يعوض الآخر. عملياً، هذا يعني أن السلطة العليا أي الدولة لا تدخل إلا إذا لم تتمكن السلطة الدنيا أو الفرد من التحرك. أما فكرة الإعانة فهي تحيل على فكرة التدخل ليس بدافع حق التدخل ولكن بواجب فعل الشيء¹⁹².

أما الميثاق الأوروبي للحكم المحلي فقد عرفه بالقول: "إن ممارسة المسؤوليات العمومية يجب أن تكون بصفة عامة، وأن تمنح بشكل أفضل، للسلطات الأكثر قرباً من المواطنين، فأعطاء مسؤولية إلى سلطة أخرى يجب أن يأخذ بعين الاعتبار حجم وطبيعة العمل، ومتطلبات الجودة والفعالية والاقتصاد".

فالتفريع هو إذن مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعداً آخر لا يقل أهمية، ألا وهو أن السلطة العليا القمة ملزمة

¹⁹¹ دستور 1122 الصادر بتنفيذ الظهير رقم 22.2.2 صادر في 12 من شعبان 1434 (1 يوليو 2012)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 934 مكرر.

¹⁹² نجيب با محمد، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 1.2 إلى 42 أكتوبر 1112، منشورات وزارة الداخلية، ص. 22.

أو من واجبها مساعدة السلطة الأدنى القاعدة في القيام بمهامها لضمان استقلال حقيقي¹⁹³.

إن جذور مصطلح مبدأ التفريع وأصوله، مستمدة من القانون الكنسي خاصة الكاثوليكية الاجتماعية، وأيضا من الأعراف السياسية والفلسفية القديمة والمتنوعة للفكر الأوربي¹⁹⁴، الذي يجعل التنظيم المجتمعي يرتكز على سمو الفرد وكرامته، إذ أشار إليه أرسطو في قوله: "إن السياسة هي فن حكم الرجال الأحرار"، كما أشار إليه جون لوك أيضا بقوله: "إن شكل السلطة يبقى دون أقل أهمية مقارنة مع تحديد دورها".

لكنه ورغم قدم هذا المبدأ إلا أنه ظل غامضا، بل ومقتصرا فقط على النقاشات الفقهية والفلسفية وحببسا لها، إلى أن ظهر في معاهدة روما، ليعرف اهتماما مجددا منذ تبنيه من طرف الإتحاد الأوربي، وذلك في معاهدة ماستريخت لسنة 1992، المنظمة للمجموعة الأوربية التي نصت في المادة B3 على أنه: "تتصرف المجموعة في إطار حدود الاختصاصات المخولة لها والأهداف المرسومة لها من خلال المعاهدة".

وفي المجالات التي لا تدخل في اختصاصاتها الحصرية، فالمجموعة لا تتدخل، تبعا لمبدأ التفريع، إلا في حالة استحالة تحقيق بشكل كاف أهداف العملية المنتظرة من طرف الدول الأعضاء نظرا للأبعاد أو آثار العمل المنتظر، ويمكن تحقيقها بشكل أفضل على صعيد المجموعة"

ومن أمثلة التطبيق العملي لمبدأ التفريع هناك الأنظمة القانونية لبعض الدول أعضاء الإتحاد الأوربي كألمانيا، النمسا، إيطاليا، بلجيكا وفرنسا، رغم أنه لا يظهر بطريقة صريحة في تشريعاتهم ودراساتهم.

¹⁹³ الفصل الرابع من الميثاق الأوربي للحكم المحلي، اتفاقية المجلس الأوربي لـ 24 أكتوبر 2002 بستراسبورغ، من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية 3 والمغربية، نفس المرجع، ص. 23.

¹⁹⁴ محمد الصابري: "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص: 3.

ويبقى هذا المبدأ أكثر تعايشا في ألمانيا لأنه يعد مصدرا مهما في الكتابات القانونية، ويعتبر من المبادئ الأساسية للتنظيم الفدرالي ليس فقط، على مستوى المؤسسات (توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والفدراليات - للأندر Lander)، وإنما أيضا على مستوى النقاش حول المكانة المتعلقة بالسلطات العمومية والمجتمع. فالمادة 30 من القانون الأساسي تنص على أن ممارسة السلطات العمومية وتنفيذ المهام المخولة للدولة تعود للأندر، إلا في حالة نص القانون الأساسي على خلاف ذلك أو اعتمد تنظيما آخرًا، وهذا الاختصاص المبدئي يقترب من مقتضيات المادة 70 من القانون الأساسي التي تعطي للأندر "الحق في التشريع إذا لم تكن السلطات التشريعية مخولة للدولة الفدرالية"¹⁹⁵.

ويمثل القانون الإداري الفرنسي نموذجا آخر لهذا المبدأ، بالرغم من كونه غير معروف جيدا. فالقانون المتعلق بالإدارة الترايبية بتاريخ 6 فبراير 1992، استلهم واعتمد هذا المبدأ بشكل محتشم خاصة عند توزيع المهام بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية¹⁹⁶.

الفقرة الأولى: الإطار القانوني لمبدأ التفريع في التشريع المغربي

بالنسبة للمغرب فقد ظهر مبدأ التفريع في البداية من خلال قوانين اللامركزية وعدم التركيز، التي أشارت إليه في مقتضياتها وإن كان بشكل

¹⁹⁵ القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، الصادر سنة 3.2، مع التعديلات التي لحقته سنة 2002، توجمة مؤسسة فريدريش إيبيرت، منشور على 2 الموقع الإلكتروني التالي <http://www.fes.de/international/nahost/pdf/GGArabisch.pdf>؛
¹⁹⁶ من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكومة الجيدة والتنمية البشرية"، ص. 21.

ضمني، وقد كان القانون رقم 47.96.1979 المنظم للجهة أول من لمح إليه، حيث صنف هذا الأخير اختصاصات المجلس الجهوي إلى اختصاصات ذاتية، استشارية، وأخرى منقولة من قبل الدولة، وهذا ما اقتبسته منه فيما بعد باقي أنظمة اللامركزية، حيث صنف كذلك القانون رقم 79.00.1980 المنظم للعمليات والأقاليم، اختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم إلى اختصاصات ذاتية، استشارية، وأخرى منقولة، نفس الشيء نجده بالنسبة للقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

وإنه من خلال مختلف الأنظمة الأساسية المؤطرة للامركزية بالمغرب، يلاحظ أن المشرع وإن لم ينص صراحة على مبدأ التفريع كأساس لتنظيم السلطة وتوزيع الاختصاصات داخل الدولة، فقد اقتبس منه عدة مبادئ، بل وتبني نفس توجهاته، وإن كان ذلك بشيء من التحفظ، من خلال الإجابة على إشكالية الديمقراطية وذلك باتخاذ القرارات بشكل أقرب من المواطنين وبمشاركتهم، بالإضافة إلى مراعاة معيار القرب، الفعالية، الاقتصاد والجودة في تقديم الخدمات العمومية، وهي مبادئ نجدها في فلسفة كل من اللامركزية ومبدأ التفريع.

ونظر لمميزات وإيجابيات هذا المبدأ، فقد تم التنصيب عليه بشكل صريح، ولأول مرة، في المبادرة المغربية للحكم الذاتي لجهة الصحراء 199، حيث تم اعتماده كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة وجهة الحكم الذاتي، وهذا ما نستشفه من خلال مقتضيات الفقرتين الخامسة والسادسة، المتعلقة باختصاصات جهة الصحراء والدولة على التوالي.

197 القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، صادر بتنفيذ الظهير رقم 2.23.2 الصادر في 1 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد: 4470، بتاريخ 3 أبريل 1997.

198 القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمليات والأقاليم، صادر بتنفيذ الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور الجريدة الرسمية عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002.

199 نص المبادرة المغربية للتفاوض بشأن منح حكم ذاتي لمنطقة الصحراء، تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007، منشورة على موقع المجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية [ht](http://www.corcas.com): tp://www.corcas.com

بالرجوع إلى الفقرة الخامسة من المبادرة المغربية فهي تنص على أنه: "... سيتولى سكان الصحراء، وبشكل ديمقراطي، تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، تتمتع باختصاصات حصرية..."، أما الفقرة السادسة فقد نصت على أنه: "تحتفظ الدولة باختصاصاتها في ميادين السيادة، لاسيما الدفاع والعلاقات الخارجية والاختصاصات الدستورية والدينية لجلالة الملك، أمير المؤمنين".

إذن فالمغرب قد وضع مبدأ التفريع كأساس لتوزيع السلط بين كل من الإدارة المركزية وهيئة الحكم الذاتي، وهذا ما يتأكد أكثر من خلال الفترة السابعة عشر التي تنص على أنه: "في المقابل، إن السلطات أو الاختصاصات التي لم يتم منحها بشكل خاص سوف تمارس، بالتوافق، على أساس مبدأ التفريع".

ومقارنة مع الدول التي تطبق مبدأ التفريع في تنظيماتها، فإن المغرب وعلى عكس دول مثل ألمانيا، إيطاليا، فرنسا، إسبانيا وغيرها من الدول، التي تطبقه دون التنصيص عليه في تشريعاتها ودساتيرها²⁰⁰، قد نص عليه صراحة في دستوري 2011²⁰¹، في الباب التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، عند التنصيص على اختصاصات الجماعات الترابية، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140 الذي ينص على أنه: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

وتتجلى أهمية التنصيص الدستوري على مبدأ التفريع، كآلية لتوزيع الاختصاصات، في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة

²⁰⁰ محمد الصابري : "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص : 7.
²⁰¹ الفصل 140 من دستور 2011 الذي ينص على أنه: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

إلى الإجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ عمل الجماعات الترابية كهيئات محلية مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة المحلية، وكذلك باعتباره آلية للحد من مظاهر اختلال تدبير الشأن العام المحلي، بالنظر للصعوبات التي تلاقىها الإدارة والمنتخبين الجماعيين في التعامل مع الاختصاصات الموكولة إليهم، لما تحتويها من غموض، مما يسبب تداخلا في تدخلات مختلف المستويات والهيئات الترابية.

ومن شأن اعتماد مبدأ التفريع كأساس لتوزيع السلطة، أن يساهم أيضا في تجاوز الغموض الذي يطبع تدخلات الجماعات الترابية، الناتج عن استعمال المشرع للمصطلحات الغامضة والفضفاضة والمكررة في مختلف النصوص والقوانين، وكذلك إرساء مبادئ الحكامة الإدارية.

إن مبدأ التفريع يعتبر من المستجدات التي حملها النص الدستوري الجديد على مستوى توزيع الاختصاصات ، حيث سيساهم في تسليط الضوء على إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزية، في إطار نظام عدم التركيز الإداري، من جهة، وبين الدولة والجماعات الترابية بمختلف أصنافها في إطار اللامركزية، من جهة أخرى.

اذ يساهم مبدأ التفريع في الإجابة على مطلب الديمقراطية، انطلاقا من كون القرارات تتخذ بطريقة أقرب من المواطنين، ولذلك فهو يتأثر بالبناء السياسي للدولة، وبتنظيم الصلاحيات وتوزيع الأدوار داخلها.

بالمغرب فإنه ولتحديد مدى أخذه بمبدأ التفريع من عدمه، يتوجب الوقوف عند مجموعة من الملاحظات. إذ يعتبر المغرب من الدول البسيطة أو الموحدة، فهو يملك سلطة تشريعية واحدة تسن القوانين، وسلطة تنفيذية واحدة تعمل على تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية واحدة تسهر على احترام القانون. وتسري هذه

السلط على جميع الأفراد داخل الحدود الترابية للدولة، وذلك على عكس ما نجده في الدول المركبة أو الفدرالية، التي تتميز بتنوع السلط داخل إقليم الدولة الواحدة. إن الشكل الموحد للدولة، يجعلها صاحبة الاختصاصات والصلاحيات، تمارسها وفق ما تعتمد من أنظمة وهياكل. وقد تبنى المغرب أسلوب الإدارة المحلية في تنظيم الإداري، على غرار معظم الدول الموحدة، وبذلك فهو يعتمد التوزيع التنزلي للاختصاصات، بالانطلاق من أعلى مستوى (الدولة)، للوصول إلى المستويات الأدنى (الهيئات والمؤسسات المحلية).

يمثل نظام عدم التركيز الشق الثاني للإدارة المحلية بالمغرب إلى جانب اللامركزية، حيث يمكن أن يستشف مبدأ التفريع. ففلسفة التركيز الإداري تلتقي مع مبدأ التفريع في كونها تعتمد مرجعية القرب من المواطنين، وممارسة السلطة العمومية من قبل السلطة الأكثر قرباً منهم.

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

ويعتبر ظهير 20 مارس 1956 المعتبر بمثابة النظام الأساسي للعمال، أول نص قانوني يضع أسس الإدارة اللامركزية، لتأتي بعده عدة نصوص وقوانين تعزز وترسم نظام عدم التركيز بالمغرب، ويعد مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بالتركيز الإدارية، والمعدل بمقتضى مرسوم 2 ديسمبر 2005، وظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العاملة، والمعدل بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993، و مرسوم 2. 17 . 618 ميثاق اللامركزية الإداري أهم الأسس التي تقوم عليها المصالح اللامركزية وتستمد منها صلاحياتها.

الفقرة الثانية : مبدأ التفريع في التجربة الفرنسية و المقارن

يعود أصل مبدأ التفريع principe de subsidiarité بفرنسا إلى تقرير Guichard والمعروف أيضا بتقرير vivre ensemble، و خلاصة مضمون هذا التقرير " ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى هيئة عليا وإن كانت الدولة، متى كانت جماعة ترابية أدنى وقريبة من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المتوخاة، ولقد جاء في الفصل الثاني من الجزء الأول من هذا التقرير، والذي يحمل عنوان توزيع الاختصاصات، في سياق الحديث عن مبادئ التوزيع، أن مبدأ الفرعية، يقود إلى البحث عن المستوى الأمثل لممارسة الاختصاصات، حيث يتعين على الدولة أن تفوض للجماعات الترابية الاختصاصات المؤهلة للقيام بها وممارستها²⁰².

ولقد عمل هذا القانون حسب بعض الباحثين على بلورة نوع من التفريع، المطبقة من قابل الدولة ولأجل الدولة، ولتطبيق مضامينه، صدر مرسوم 1 يوليو 1992 بشأن اللاتمركز الإداري، نظرا لكون هندسة الإدارة الترابية أصبحت معقدة، والتي من نتائجها صعوبة توزيع الاختصاصات والسلط بين مختلف الوحدات الإدارية المكونة لها، ومع ذلك فإن مبدأ التفريع أرسى أسس دولة مهيكلة، حاضرة في مختلف أرجاء البلاد، مما يجعل من هذا المبدأ في أي إصلاح صيغة للتكامل بين مختلف مستويات الدولة²⁰³.

كما تم تكريس مبدأ التفريع في الدستور الفرنسي، بطريقة غير مباشرة في الفصل 72 وهذا المقتضى هو ترجمة المبدأ التفريع، الذي نص عليه الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية، وكذا اتفاقية الجماعات الأوروبية، ويهدف إلى

²⁰² عبد الفتاح البجيوي : "مؤسسة الوالي والعاملو افاق عدم التركيز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد : 100-2014، ص : 210.

²⁰³ عبد الفتاح البجيوي : "مؤسسة الوالي والعاملو افاق عدم التركيز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مرجع سابق، ص : 211.

إسناد الاختصاص إلى المستوى الأدنى والأقرب من المستفيدين من الوسائل والآليات المرصودة .

الفرع الثاني: تدبير الموارد البشرية و الموارد المالية للهيئات اللامركزية

تعني سياسة اللاتمركز الإداري في الوقت الراهن تحقيق مبدأ محوري في علم الإدارة ويتمثل في "تقريب الإدارة إلى المواطنين" وأن إنجاز ذلك لا يتوقف على وضع تصور كمي للمؤسسات الغير متركزة، بل ينطبق على مدى استجابة مصالح الدولة بعين المكان لمتطلبات المواطنين وحاجياتهم اليومية من خلال حرص الدولة على ضمان خدمات نوعية لفائدة المرتفقين تكون في مستوى التطلعات التنموية.

ولن يتأتى تحقيق هذا الهدف الاستراتيجي إلا بالتطبيق السليم لسياسة اللاتمركز الإداري، عبر العمل على تنمية الموارد البشرية والمالية للمصالح اللامركزية.

يعتبر العنصر البشري أساسا وركيزة لكل عملية تنموية، لذلك فهو يلعب دورا رائدا وفاعلا في كل نشاط إداري، ذلك أن قيمة إدارة ما يتوقف على قيمة الرجال الذين يقودونها.

وتبعا للإحصائيات التي أنجزت عام 2014، وفيما يتعلق بالتوزيع الإجمالي للموظفين بين المصالح المركزية وغير الممركزة، فإن المصالح الأولى تستأثر بنسبة الموظفين تصل إلى 96.30% بينما تصل هذه النسبة إلى 3.70% موزعة على المصالح غير الممركزة.

نسب لاتمركز الموظفين في بعض الإدارات العمومية ، لاسيما في الإدارات العمومية التالية كالتالي 204 :

- التربية الوطنية (30.99 %)
- المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج (59.98)
- التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر (03.96)
- الصحة (69.95 %)
- الداخلية (50.94 %)
- العدل والحريات (61% .93)

ويوضح الجدول التالي تطور نسبة الموظفين في المصالح المركزية والخارجية خلال الفترة الممتدة من سنة 2002 إلى سنة 2014

الجدول: تطور نسبة تمركز ولاتمركز الموظفين (2002-2014)

السنة	2002	2006	2010	2012	2013	2014
المصالح المركزية	8.10%	8.10%	6.33%	6.28%	5.77%	6.37%
لا ممركرة	91.9%	91.9%	93.67%	93.65%	96.33%	93.63%

يلاحظ، من خلال الجدول أعلاه، أن نسبة الموظفين في المصالح الخارجية ظلت مستقرة بين سنتي 2002 و2006 (91 . 9 %)، ثم ارتفعت إلى 93 . 67 % في سنة 2010، لتستقر من جديد ما بين سنتي 2010 و2014 في حوالي 94%²⁰⁵

وبالتالي فإن عملية توزيع الأطر و الاختصاصات بين المركز والمحيط، أي بين المصالح المركزية والمصالح غير ممركرة في إطار الوضعية الحالية لا

²⁰⁴ تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية من إعداد وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة لسنة 2014.
²⁰⁵ تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية من إعداد وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة لسنة 2014.

تقوم على نظرة شمولية ومتوازنة تراعي حاجيات المستفيدين من المرفق العام وعمق ارتباط مصالح المواطن بها، لذلك يلاحظ أن الكثير من الأطر الكفأة و المتميزة تستقر بالعاصمة. وإذا كانت بعض القطاعات الوزارية قد نجحت في جعل اللاتمركز الإداري سياسة و إستراتيجية لا مكن التخلي عنها فإن الكثير من القطاعات الوزارية الأخرى لازالت تزحف ببطء شديد التطبيق سياسة اللاتمركز الإداري وذلك بنقل بعض الاختصاصات للمصالح اللامركزية لتقريب الإدارة من المواطنين.

وإلى جانب الموارد البشرية نجد الموارد المالية للمصالح اللامركزية التي تبقى ضعيفة، بالنظر إلى المهمة التي تضطلع بها لتصريف شؤونها. ولتجاوز هذا الهدف لبد أن تتوفر لها على الوسائل و الإمكانيات اللازمة حتى لا يكون حضورها حضورا وهميا، وفي هذا الإطار فإن الإدارات المركزية تتردد في تفويض التصرف في الإعتمادات المالية لفائدة المصالح اللامركزية. فالالتزام النهائي بالنفقات يبقى رهينا في أغلب الأحيان بالموافقة القبلية للإدارة المركزية (الصفقات العقود الاتفاقيات...). ولاشك أن هذا الوضع لا يساير مطلقا المتطلبات العملية للتركيز الإداري، الذي يعد ركيزة أساسية للإنجاح اللامركزية الجهوية ، ومن هذا المنطلق أصبح لزاما تمكين المصالح اللامركزية من الموارد المالية الكافية للنهوض بأنشطتها من خلال إعادة النظر في الآليات التي يقوم عليها هذا التوزيع .

الفقرة الأولى : تجربة وزارة التربية الوطنية على مستوى اللاتمركز

إن نهج اللامركزية واللاتمركز كان دوما حاضرا بعمق لدى قطاع التربية الوطنية، نظرا لطبيعة العملية التربوية التي تقتضي التواجد الفعلي والقرب من

البنيات الجهوية والمحلية كما أن تبني هذا النهج، يرجع بالأساس الى طبيعة وخاصة هذا القطاع، باعتباره قطاعا اجتماعيا يستلزم أن تكون العملية التعليمية مندمجة بقضايا ومشكلات المجتمع اليومية لتحسين التفاعل الإيجابي بين المجتمع والمؤسسة التربوية²⁰⁶.

أولاً: نهج اللامركزية واللاتمركز بقطاع التربية والتكوين

يمكن إيجاز هذا المسار في مرحلتين أساسيتين:

أ- ما قبل الميثاق الوطني للتربية والتكوين .

ولا بد من الإشارة في هذا السياق إلى أنه إلى غاية 1999، تاريخ المصادقة على الميثاق الوطني للتربية والتكوين، لم يعرف قطاع التربية الوطنية نهج اللامركزية مفهومه الحالي. ويعتبر قطاع التربية الوطنية، بحكم طبيعته، أحد أهم القطاعات السبابة إلى نهج اللاتركيز في تدبير الشأن التربوي، وقد ساعد هذا النهج على الاستجابة للحاجيات الملحة في مجال التعليم، وكذا تقريب البنيات التعليمية من المواطنين، وبالتالي تفعيل سياسة الدولة الهادفة إلى تعميم التعليم والرفع من جودته²⁰⁷.

وقد عرف التنظيم الإداري والتربوي لقطاع التربية والتكوين عدة تغييرات منذ فجر الاستقلال، تميزت على مستوى قطاع التربية الوطنية بإحداث مفتشيات جهوية ممرزة بالمدن الكبرى للمملكة بموجب القرار الوزاري الصادر في 04 يونيو 1959. كما عرفت سنة 1962 إحداث 10 نيابات إقليمية بموجب ظهير 19 يوليو 1962، في حين شكل المرسوم الصادر في 19 يناير 1976 محطة إستراتيجية لترسيخ نهج اللاتمركز، بحيث نص صراحة على إحداث نيابات على صعيد جميع العمالات والأقاليم عهد إليها بتدبير الشأن التربوي إقليمياً

²⁰⁶ موقع <https://dahaya.level52.com/t1317.htm> تم الاطلاع عليه بتاريخ 24-05-2019 على الساعة 18.17.

²⁰⁷ موقع <https://dahaya.level52.com/t1317.htm> تم الاطلاع عليه بتاريخ 24-05-2019 على الساعة 18.10.

ومحليا.

وانطلاقا من 16 نونبر 1987، تم اعتبار الأكاديميات في صيغتها الأولى، مصالح خارجية للوزارة، عهد إليها أساسا بمهام تنظيم امتحانات البكالوريا والإشراف على المراقبة التربوية وتطبيق المناهج والبرامج، فضلا عن القيام بالأبحاث والدراسات وتقديم الاستشارة في مجالات تربوية أخرى. وفي سنة 1999 تم وضع هيكله المصالح الخارجية للوزارة مكنتها تدريجيا من توسيع صلاحيتها وذلك بموجب القرار المحدد لاختصاصات وتنظيم النيابة الإقليمية.

ب- ما بعد اعتماد الميثاق الوطني للتربية والتكوين

لقد كان اعتماد الميثاق الوطني للتربية والتكوين بمثابة فنانة مشتركة بين كافة مكونات الحقل التربوي والثقافي والسياسي والاجتماعي ، حظي بتزكية ملكية سامية واحتل مكانة متميزة في التصريح الحكومي الأول لحكومة التناوب والحكومات المتعاقبة.

وتعتبر اللامركزية إحدى التوصيات الأساسية للميثاق الوطني للتربية والتكوين والتي دعت إلى إحداث وحدات جهوية للتربية والتكوين تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي تسمى: الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، وهو ما يشكل خطوة هامة في مجال تدبير النظام التربوي.

وفي هذا الإطار، نص الميثاق الوطني للتربية والتكوين في دعامته الخامسة عشرة 208، على إقرار اللامركزية واللاتمركز في قطاع التربية والتكوين، تفعيلا لمضامين الميثاق الوطني للتربية والتكوين تم إصدار مجموعة هامة من النصوص التشريعية والتنظيمية وفقا للتوجهات المحددة في هذه الوثيقة

208 الدعامه الخامسة عشر من الميثاق الوطني للتربية و التكوين .

المرجعية، وقد واكب هذا المجهود التشريعي اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات لمصاحبة تجربة الأكاديميات الجهوية وإرساء هيكلها وقد أفرز تفعيل هذه المقترضات هندسة جديدة تتسم بتموقع الجهة كبنية بارزة في الهيكل الحالية، مع مراجعة هيكلية واختصاصات البنيات المركزية والاحتفاظ بالمصالح الإقليمية كوحدات لامركزة، وكذا إحداث آليات جديدة للتأطير والتدبير الإداري والتربوي على المستوى المحلي.

-ثانيا: الإمكانيات البشرية والمادية المواكبة لمسلسل اللامركزية

واللاتمرکز

أ -توجهات الميثاق الوطني للتربية والتكوين:

على مستوى الموارد البشرية²⁰⁹:

- تحفيز الموارد البشرية وتحسين ظروف عملها؛
- مراجعة مقاييس التوظيف والتقويم والترقية؛
- اعتماد سياسة هادفة للتكوين الأساسي والمستمر

على المستوى المادي والمالي:

- إحداث هيئات متخصصة في التخطيط والتدبير والمراقبة؛
- تنويع أنماط البنيات والتجهيزات؛
- تعبئة موارد التمويل وترشيد اعتمادها؛
- تحقيق شفافية الميزانيات المرصودة، وملاءمتها مع أولويات

القطاع

²⁰⁹ المجال الرابع : الموارد البشرية، الدعامة :الثالثة عشر ،من الميثاق الوطني للتربية و التكوين .

الفقرة الثانية : تجربة وزارة التربية الوطنية على مستوى تدبير الموارد البشرية

- على مستوى الموارد البشرية:

يمكن إجمال أهم التدابير المتخذة في هذا المجال في:

- إحداث آليات على المستوى الجهوي والإقليمي لضمان تتبع شؤون الموارد البشرية؛
- تفويض تدريجي لبعض الاختصاصات في مجال تدبير الموارد البشرية
- توفير الدعم اللازم لهذه العملية، خاصة بما يتعلق بالتكوين وترشيد التدبير

على المستوى المالي والمادي:

- إعداد الميزانية بناء على مقارنة جديدة تأخذ بعين الاعتبار تعدد وتنوع المكونات؛
- التأطير المركزي لعمليات إعداد وتحضير الميزانيات الجهوية
- تفويض الاعتمادات اللازمة لمديري الأكاديميات لإنجاز مختلف العمليات المندمجة ضمن مخططات العمل السنوية مع تعيينهم كأمرين مساعدين بالصرف
- تكليف الأكاديميات بالإشراف المباشر على إنجاز بعض العمليات كالبناءات والتجهيزات الكبرى.

من هذا المنطلق أصبحت المنظومة التربوية تتوفر على ترسانة قانونية جد مهمة تغطي مجموع مجالات التربية والتكوين، ولاسيما إعادة تنظيم وتحديد اختصاصات الإدارة المركزية، وإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين في شكل مؤسسات عمومية ذات استقلال مالي وإداري ومادي، وإرساء هياكل هذه المؤسسات، وتحديد النظام الأساسي لمؤسسات التربية والتعليم العمومي²¹⁰،

مجال تدبير الموارد البشرية:

رغم كون مجال تدبير الموارد البشرية مازال يتم على المستوى المركزي، فإن ذلك لم يمنع من القيام بمبادرات تروم تمكين الأكاديميات ومصالحها الإقليمية من الإشراف المباشر على بعض العمليات التي تندرج في إطار ترسيخ سياسة القرب.

وفي هذا الإطار، أصبحت الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين تشرف على عدد من العمليات التي كانت تتم على الصعيد المركزي، وهكذا أصبحت تتولى الإشراف على إسناد مناصب المسؤولية والإدارة التربوية من خلال إجراء مقابلات المترشحين جهويا.

وفضلا عن ذلك، فقد أصبحت الأكاديميات تتولى الإشراف على الحركة الجهوية ، كما تم الشروع في مباشرة عملية تعيين خريجي مراكز التكوين داخل نفس الجهة حسب الحاجيات على مستوى النيابات والجماعات، مع وضع مخطط للتكوين المستمر لفائدة مختلف الأطر والعمل على تنفيذه، وإعداد برنامج للتكوين والتواصل الداخلي ضمانا لدينامية جديدة من خلال الأنشطة الاجتماعية. وفي مجال دعم لامركزية ولاتمركز تدبير الموارد البشرية، تم وضع تصور يتم

²¹⁰ موقع <https://dahaya.level52.com/t1317.htm> تم الاطلاع عليه بتاريخ 24-05-2019 على الساعة 18.10.

وفقه تفويت الاختصاصات للأكاديميات عبر 3 مراحل، حيث انصبت المرحلة الأولى برسم الموسم الدراسي 2003-2004، على تفويت تدبير المساطر التي لا تستلزم تأشيرة المراقبة المركزية للالتزام بنفقات الدولة المعتمدة لدى هذه الوزارة، والمتعلقة أساسا بالتعويضات العائلية والرخص وتسليم بعض الشهادات الإدارية، فيما ستهم المرحلة الثانية تفويت المساطر التي تستلزم تأشيرة المراقبة المركزية للالتزام بنفقات الدولة، ويمكن تدبيرها بتوزيع²¹¹

الأدوار بين الإدارة المركزية والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، وستنصب المرحلة الثالثة على النقل النهائي لمهام واختصاصات تدبير الموارد البشرية إلى الأكاديميات. وسعيا إلى مواكبة التطبيق الجيد لمشروع لا تركيز تدبير الموارد البشرية، تم اتخاذ مجموعة من التدابير المصاحبة، شملت بالأساس²¹²:

- إعداد وإصدار دلائل عملية تهم المساطر المعتمدة والشؤون التأديبية والتغيبات والانقطاعات عن العمل ؛

- تنظيم دورات تكوينية لفائدة الأطر المكلفة بتدبير الموارد البشرية على الصعيدين الجهوي والإقليمي ؛

- تنظيم زيارات ميدانية للأكاديميات الجهوية للمساعدة على الانطلاق الفعلي لمشروع لا تركيز تدبير المساطر المتعلقة بالمرحلة الأولى. وعموما، يمكن اعتبار تدبير الموارد البشرية على الصعيد الجهوي من المجالات التي عرفت تطورا ملموسا نظرا لما يتطلبه هذا المجال من تدبير عن قرب، لاسيما مع الندرة التي تميز الموارد البشرية لهذا القطاع.

²¹¹ وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي و تكوين الأطر والبحث العلمي، قطاع التربية الوطنية، -الكتابة العامة-، مديرية الشؤون القانونية و المنازعات، تجربة الأكاديميات الجهوية في إطار اللامركزية و اللاتمركز، أشغال اليوم الدراسي المنعقد في الرباط بتاريخ 7 مايو 2007.

²¹² وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي و تكوين الأطر والبحث العلمي، قطاع التربية الوطنية، -الكتابة العامة-، مديرية الشؤون القانونية و المنازعات، تجربة الأكاديميات الجهوية في إطار اللامركزية و اللاتمركز، أشغال اليوم الدراسي المنعقد في الرباط بتاريخ 7 مايو 2007.

مجال تدبير الموارد المادية والمالية:

في هذا المجال، وجب التأكيد على التطور الذي عرفته منهجية إعداد مشروع الميزانية خلال خمس سنوات الأخيرة بشكل تدريجي، لتستجيب أكثر لتوجه اللامركزية الذي أفرز إحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين كمؤسسات عمومية، وكذا لعالمي التدبير المندمج ووحدة الإشراف كنتيجة حتمية لتقدم الوزارة في قيادة الإصلاح الشمولي للمنظومة التربوية. وعلى هذا الأساس، انتقل دور الإدارة المركزية، ابتداء من السنة المالية 2002، من الإعداد الكامل لمشروع الميزانية وتفويض الاعتمادات للبنيات الجهوية والإقليمية، إلى الإشراف على إعداد ميزانيات الأكاديميات والسهر على انسجامها في برنامج محاسباتي متكامل، دون إغفال جانب الزيادة الذي تضطلع به المصالح المركزية في إطار القيادة الشمولية للإصلاح. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه تم الشروع في اعتماد مقاربة التعاقد في وضع بنود ميزانية الأكاديميات، كصيغة للتدبير العقلاني والتشاركي، بين الإدارة المركزية والأكاديميات، وبين هذه الأخيرة والنيابات، في إطار من الشفافية والنجاعة والحكمة

المسؤولة. ولتحقيق هذه الغاية، تم الرفع من الميزانية الإجمالية المخصصة للأكاديميات، سواء بالنسبة لميزانية الاستغلال أو بالنسبة لميزانية الاستثمار. وقد خصصت هذه الزيادة لدعم المجالات ذات الأولوية الملحة، لاسيما التكوين المستمر والتأطير التربوي وتفعيل مجالس التدبير وتأهيل المؤسسات التعليمية والدا خليات والارتقاء بالتعليم الأولي. ومع إحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين وتحديد الاختصاصات المنوطة

بها في مجال البناء والتجهيزات المدرسية وتفعيل دورها في التدبير الجهوي لشؤون التربية والتكوين، شرعت هذه الأخيرة في تحمل مهمة تدبير كل ما يتعلق بالإنجازات الجديدة في مجال البناء أو التوسيع أو الترميم وذلك بدءا من مرحلة الدراسات التقنية.

وقد ساعدها في ذلك توفر النيابات على أطر تقنية ذات تجربة مهمة في مجال البناء، بالإضافة إلى ذلك فإن عددا كبيرا من الأطر التي كانت تعمل بالمصلحة المركزية، فضلت الالتحاق بالأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين في إطار إعادة توزيع الموارد البشرية، خصوصا وأن الهيكلة الجديدة للوزارة لم تعد تتضمن أية بنية تتكلف بالبنائات المدرسية²¹³.

وقد استمر دعم وتأطير المصلحة المركزية للقدرات التدبيرية للأكاديميات حتى بعد تفعيل سياسة اللامركزية، حيث تم تنظيم أيام دراسية خاصة بتدبير مجال اقتناء الأثاث المدرسي والعتاد التعليمي والديداكتيكي وأثاث وعتاد الداخليات والمطاعم المدرسية لفائدة مسؤولين عن تجهيز المدرسي بالأكاديميات.

المطلب الثاني : إكراهات اللاتمركز الإداري بالمغرب

كما هو معروف أخذ اللاتمركز الإداري شكل الإجراء المواكب للتنظيم الترابي اللامركزي، الشيء الذي أدى إلى وجود مفارقة بين مسار اللامركزية واللاتمركز الإداري فعوض أن يسبق هذا الأخير ورش الجهوية فإنه أتى كنتيجة إليها، مما جعله كإجراء للمواكبة وليس كإصلاح ضروري للحكامة الإدارية، لمسايرة تطور المجتمع والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد،

²¹³ وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي و تكوين الأطر والبحث العلمي، قطاع التربية الوطنية، -الكتابة العامة-، مديرية الشؤون القانونية و المنازعات، تجربة الأكاديميات الجهوية في إطار اللامركزية و اللاتمركز، أشغال اليوم الدراسي المنعقد، في الرباط، بتاريخ 7 مايو 2007.

والاستجابة بنجاعة على أساس مبدأ القرب لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين .

ويعزى البطء الحاصل على مستوى مسار اللاتمركز الإداري، إلى القواعد التي كانت تحكم تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، حيث كان يتم توزيع الاختصاصات وفق تقنية تفويض التوقيع، عكس التجارب المقارنة التي كانت تعتمد تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات " التجربة الفرنسية نموذجاً"، الشيء الذي انعكس بشكل سلبي على أداء المصالح اللامركزية، وجعلها غير قادرة على التفاعل بشكل إيجابي مع متطلبات المواطنين، وشركاءها الاستراتيجيين، ونخص بالذكر الجماعات الترابية لكن الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الصادر حديثاً [2]، جاء ليغير القواعد التي سيطرت الوقت طويل على تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، من خلال الانتقال الى تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات عوض الاكتفاء بتفويض التوقيع.

و من أجل ذلك نص الميثاق أن من بين المبادئ التي يقوم عليها اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة " التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها ". الشيء الذي سيمكن المصالح اللامركزية من التوفر على السلط والوسائل، والاستفادة من تحويل الاعتمادات (أنظر التبويب الجديد للميزانية العامة وفق القانون التنظيمي رقم 130 . 13 المتعلق بقانون المالية). وأمام هذا التحول الحاصل في علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية، تظهر الحاجة الوجود مؤسسة ترابية قادرة على تنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى

الجهوي و الإقليمي، وتتبعها والسهر على حسن سيرها، وقد أسند هذا الاختصاص إلى الوالي

غير أن ما يمكن قراءته و استنتاجه من الآليات و المستجدات التي جاء بها الميثاق الوطني للاتمركز الإداري فيها نوع من تكريس للمركزية على المستوى المحلي من خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة للوالي في علاقته بالهيئات اللامركزية من جهة و علاقته بالجماعات الترابية هذا ما سنحاول تسليط الضوء عليه من خلال استعراض الوظيفة التنسيقية للوالي في الفرع الأول لنعرج عن اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري في الفرع الثاني وفي الفرع الثالث سنحاول الوقوف على مظاهر ضعف الموارد البشرية على المستوى المحلي.

الفرع الأول : تكريس المركزية على المستوى المحلي

تعاني الإدارة المغربية من المركزية من حيث آليات اتخاذ القرار وتعدد المستويات الإدارية والوحدات التأطيرية اغلبها نتيجة للإسراف في استعمال التقسيم الترابي والإداري: حيث نجد الجهات و العمالات والأقاليم، والجماعات الحضرية والقروية كجماعات ترابية من جهة ومن جهة ثانية نجد د كوحدات تأطيرية، فضلا عن باقي - شركات ومقاولات عمومية وشبه والولايات والدوائر والمقاطعات والقيادات والباشاوات كوحدات تأطيرية فضلا عن باقي الوحدات الاقتصادية والإدارية-مؤسسات عمومية- شركات ومقاولات عمومية و شبه عمومية وهو ما يطرح إشكالية التوفيق والانسجام بين انتشار المصالح غير الممركزة

ورغم الآليات و المستجدات التي جاء بها الدستور في اعتماد التنظيم الترابي على اللاتمركز الإداري والجهوية المتقدمة و تكريس هد الاتجاه عبر

المصادقة على المرسوم المتعلق بالميثاق الوطني للاتمركز الإداري إلا إن هذه المستجدات تحمل في بعض آلياتها تكريسا للوضع الحالي و ستعمل على تسليط الضوء على بعض المستجدات التي تركز المركزية على المستوى المحلي و الوطني من خلال محورية الوالي فالتنسيق بين مختلف الفاعلين الترابيين على المستوى الدستوري و التنظيمي في الفقرة الأولى و علاقته بالهيئات المركزية في فقرة ثانية بعد ذلك سنحاول تناول دور اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري في فقرة ثالثة ,

الفقرة الأولى : محورية الوالي في التنسيق بين مختلف الفاعلين الترابيين

عرفت مؤسسة الوالي تطورا مهما موازاة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفتها البلاد، باعتبارها المؤسسة الأكثر احتكاكا بالمواطنين والصلة الوثيقة بالسلطة المركزية إلى درجة أنها أصبحت تشكل مرآة تعكس مستوى الإدارة العامة للبلاد، نظرا للحمولة السياسية التي تحملها وكذا حجم المهام الملقاة على عاتقها 214.

ويعتبر إحداث مؤسسة الوالية، ومن خلالها منصب الوالي في بداية الثمانينات من القرن الماضي كاستجابة من طرف الدولة لحل المشاكل التي كانت تتخبط في ظلها كبريات المدن والحوضر المغربية آنذاك²¹⁵، فنظرا للانتفاضات التي عمت هذه الحواضر والناجمة عن تدهور الأوضاع الاجتماعية والسياسية وغياب حضور الدولة بكامل التراب المحلي، جاءت الولاية كوحدة إدارية جديدة تدخل في وحدات التركيز الإداري كأسلوب لمعالجة تلك القضايا والمشاكل بهذه

214 فريد العلوي: "مؤسسة والي الجهة على ضوء المستجدات الدستورية والقانونية"، بحث لنيل شهادة الإجازة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية تطوان - ص 1.

215 فريد العلوي: "مؤسسة والي الجهة على ضوء المستجدات الدستورية والقانونية"، مرجع سابق، ص: 2.

المدن، حيث يتم تقسيم المدن الكبرى إلى عدة عمالات لتسهيل ضبط المجال ومراقبته وتجسيد حضور الدولة به، وهو ما جاء بإحداث الولاية كإطار ترابي يترأسه الوالي ليضمن التنسيق الأمثل بين مختلف المكونات المشكلة للولاية. ومنذ إحداث مؤسسة الوالي أصبح هذا المنصب يحظى بأهمية كبيرة نظرا للمهام والوظائف التي أسندت إليه، ونظرا لتواجد الوالي على رأس هرم رجال السلطة المحلية وزاد من هذه الأهمية تلك الصورة التي كونها المواطن المغربي عن الوالي كممثل للمخزن المركزي تمتد سلطته المؤسساتية لتشمل كل شيء فهو المؤتمر على سلطة الدولة²¹⁶.

إلا أن الفراغ القانوني الذي لازم مؤسسة الوالي منذ نشأتها وقف حائلا دون تحقيق هذه المؤسسة للأهداف المرجوة منها على الوجه الأمثل، فغياب نص قانوني يوضح اختصاصات الوالي ومجالات تدخله صعب من مهمته التنسيقية التي يستمدتها من التوجيهات الملكية ومن وزارة الداخلية²¹⁷، وكذا وجود مؤسسة أخرى تعمل معه في نفس المجال وهي مؤسسة العامل، ما زاد من صعوبة المهام الملقاة على عاتق الوالي نظرا لكون اختصاصات ووظائف العامل منصوص عليها في الدستور عكس مؤسسة الوالي التي ظلت غير دستورية بالرغم من توالي تعديلين دستوريين بعد إحداثها.

إلا أن مؤسسة الوالي ستعرف تحولات هامة، خصوصا مع القانون 96.47 الذي ربط الوالي بالجهة عوض الولاية، وأيضا الرسالة الملكية إلى الوزير الأول حول التدبير اللامركزي للاستثمار التي جسدت المهام الاقتصادية الجديدة الموكولة للوالي على الصعيد الجهوي باعتباره المخاطب الوحيد في

²¹⁶ محمد الفتوح: "والي الولاية بين المركزية واللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، 1997، ص: 273.

²¹⁷ بوبكر الجوهري: "مؤسسة الوالي بين إشكالية الدسترة والتداخل الوظيفي"، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، ص: 2.

الجوانب الاستثمارية. هذا التحول الذي طرأ على مهام ووظائف مؤسسة الوالي سوف يتأكد مع الإصلاحات الدستورية الجديدة لسنة 2011، حيث تم التنصيب أول مرة على مؤسسة الوالي دستوريا وتم ربطها بالجهة التي أصبحت أداة أساسية في تفعيل سياسات اللامركزية واللاتمركز خصوصا بعد مأسسة نظام والي الجهة²¹⁸، ويتأكد هذا أيضا مع المرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري الذي نص على محورية الوالي في التنسيق بين مختلف الهيئات اللامركزية.

أولا: الإطار الدستوري

إن مؤسسة الوالي لم تظهر إلا في سنة 1981 بناء على التقسيم الجديد الذي هم مدينة الدار البيضاء وكما هو معروف أيضا فإن هذه المؤسسة لن تعرف طريقها إلى الدسترة إلا من خلال دستور 2011 لينهي الجدل القائم حول وضعية الوالي، ويحدث نقلة نوعية لا على مستوى الارتقاء بصلاحيات ممثلي السلطة، بل والى تحديد وظيفتهم وعلاقاتهم بالسلطات المركزية وهذا ما يؤكد الفصل 145 من الدستور الذي ينص على «: يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات السلطة المركزية في الجهات الترابية، ويعمل الولاية والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون الرقابة الإدارية، ويساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج الشمولية التنموية، ويقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها. »

²¹⁸ -بوبكر الجوهري : مرجع سابق، ص: 2.

إن الدستور الجديد كان واضحا في وضع الولاية والعمال تحت سلطة الحكومة سواء بالنظر إلى ما نص عليه من أن تعيينهم يكون من اقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من وزير الداخلية، أو بما نص عليه على أن العمال مكلفون بالعمل باسم الحكومة، مع العلم أن الدستور السابق نص على أن العمال مكلفون بالسهر على تطبيق القانون، دون الإشارة إلى أن ذلك يتم باسم الحكومة، إضافة إلى ذلك فإنه سيتخلص من مبادرة تطبيق القانون أنها تعيد الحرص والملائمة الدقيقة من قبل ممثلي السلطة المركزية وتخص بالذكر الولاية لمختلف الأنشطة التي تقوم بها المصالح والوحدات الترابية من أجل القيام بمهامها، ومختلف القرارات التي تتخذها في هذا الشأن ومدى مشروعيتها ومطابقتها للمقتضيات القانونية. وانطلاقا من كل هذه المتغيرات فإن المشرع أضفى على هذه المؤسسة وأعمالها صبغة جديدة تعيق صياغة كلية لأعمالها، وذلك من خلال الانتقال من الوصاية إلى المواكبة والتنسيق. إن الوضعية الحالية للعمال والولاية على وجه الخصوص هي وضعية تم التأسيس لها بموجب العديد من النصوص التشريعية والقانونية،

إن مؤسسة العامل هي من بين أول المؤسسات التي تم الإسراع بهيكلتها وتنظيمها بالمغرب في ما بعد الحماية، إلا أنه وبموازاة ذلك فإن منصب الوالي المنتمي إلى هيئة رجال السلطة لا يتحدث عنه لحد الساعة قانون أو نظام يقنن وضعية هذه الفئة التي توجد عند رأس هرم السلطة المحلية.

فيما يخص مؤسسة الوالي، فيعتبر أول عمل تشريعي لها هو مرسوم 28 يوليوز 1981، والذي أحدثت بموجبه ولاية الدار البيضاء الكبرى، ومرسوم 11 فبراير 1983، والذي أحدثت بموجبه ولاية الرباط - سلا، حيث أنه بعد التجربة المثمرة التي حققها التقسيم المذكور، أي تقسيم مدينة الدار البيضاء، والدور الذي

لعبه الوالي بالتنسيق بين جميع العمالات المكونة لولايته، أتى المشرع بولاية جديدة وهي والية الرباط -سلا .و أيضا الظهير الشريف رقم 165.84.1 الصادر في 2 أكتوبر 1984 ، والقانون 96.47 المتعلق بالتنظيم الجهوي المتعلق بالتنظيم الجماعي ، والعديد من القوانين والمراسيم الأخرى التي حاول المشرع من خلالها تحديد بعض اختصاصات الولاية. ولعل آخر تشريع بهذا الخصوص هو القانون 14.111 المتعلق بالجهات الذي احتفظ للوالي بالعديد من الاختصاصات والصلاحيات فيما يخص المراقبة الإدارية، وتم تحويل اختصاص الوصاية الإدارية إلى التنسيق والمواكبة.

ومما سبق ذكره يتضح أن المشرع المغربي يسير بخطوات حقيقية نحو تنظيم هذه الفئة، والملاحظ أن هذا لم يحدث إلى حد الآن ورغم مناداة الكثيرين بالإسراع إلى هيكلة هذه الفئة وتنظيمها خاصة أن المهام التي أنيطت بالولاية تعرف عدة متدخلين مما يخلق نوعا من التداخل في الاختصاصات بين الوالي و باقي المتدخلين، وهو الأمر الذي يستوجب وجود قانون خاص بهيئة الولاية يحدد اختصاصاتها وكل الهيئات المحيطة بهذا المنصب.

ثانيا : على مستوى ميثاق اللاتمركز الإداري

ما هو معروف أخذ اللاتمركز الإداري للمصالح الدولة بالمغرب، شكل الإجراءات المواكب للتنظيم الترابي اللامركزي، الشيء الذي أدى إلى وجود مفارقة بين مسار اللامركزية واللاتمركز الإداري فعوض أن يسبق هذا الأخير ورش الجهوية فإنه أتى كنتيجة إليها، مما جعله كإجراء للمواكبة وليس كإصلاح ضروري للحكومة الإدارية، لمسايرة تطور المجتمع والنهوض بالتنمية

الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، والاستجابة بنجاعة على أساس مبدأ القرب لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين²¹⁹.

ويعزى البطء الحاصل على مستوى مسار اللاتمركز الإداري، إلى القواعد التي كانت تحكم تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، حيث كان يتم توزيع الاختصاصات وفق تقنية تفويض التوقيع، عكس التجارب المقارنة التي كانت تعتمد تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات " التجربة الفرنسية نموذجاً"، الشيء الذي انعكس بشكل سلبي على أداء المصالح اللامركزية، وجعلها غير قادرة على التفاعل بشكل إيجابي مع متطلبات المواطنين، وشركاءها الاستراتيجيين، ونخص بالذكر الجماعات الترابية لكن الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الصادر حديثاً²²⁰، جاء ليغير القواعد التي سيطرت الوقت طويل على تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، من خلال الانتقال إلى تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات عوض الاكتفاء بتفويض التوقيع.

و من أجل ذلك نص الميثاق أن من بين المبادئ التي يقوم عليها اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة " التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها ". الشيء الذي سيمكن المصالح اللامركزية من التوفر على السلط والوسائل، والاستفادة من تحويل الاعتمادات (أنظر التبويب الجديد للميزانية العامة وفق القانون التنظيمي رقم 130 . 13 المتعلق بقانون المالية)²²¹.

²¹⁹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي: حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديث إدماج السياسات القطاعية، صادر سنة 2015، ص : 17.

²²⁰ مرسوم رقم 06.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري مرجع سابق .

²²¹ محمد كريم "مقال تحت عنوان: الاختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، منشور في موقع على الرابط <https://www.marocdroit.com> اطلع عليه في 2019-05-24 على الساعة 15.00.

وأمام هذا التحول الحاصل في علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية، تظهر الحاجة الوجود مؤسسة ترايبية قادرة على تنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى الجهوي والإقليمي، وتتبعها والسهر على حسن سيرها، وقد أسند هذا الاختصاص وفق منطوق الفصل 145 من الدستور الى الولاية و عمال العمالات و الأقاليم .

تظهر لنا أهمية مؤسسة الوالي في علاقتها بالمصالح اللامركزية، من خلال جعل سياسة اللاتمركز الإداري تقوم على مرتكزين أساسيين، الأول يهم الجهة، والثاني يهم الدور المحوري لوالي الجهة، كما تزداد المكانة البارزة للمؤسسة الوالي، من خلال تكرار مصطلح الوالي ضمن الميثاق ما يقارب تسعة وعشرين (29) مرة، وهذا الأمر ليس من محظ الصدفة، وإنما يمكن توظيفه كدليل على أهمية هذا المؤسسة ضمن معادلة اللاتمركز الإداري بالمغرب

إن ممارسة الولاية لاختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة، ليس وليد اليوم أو ظهر مع إحداث هذه المؤسسة، فقد مورس هذا الاختصاص حتى قبل إحداث هذه المؤسسة، من طرف عمال العمالات والأقاليم، والسند الذي يؤكد طرحنا، النصوص القانونية التي أصدرت من أجل تنظيم اختصاصات العمال و متصرفي وزارة الداخلية.

هكذا نجد ظهير 20 مارس 1956 المتعلق بتحديد النظام الأساسي للعمال، ينص على مهمة العمال في وصل المصالح الخارجية المصالح اللامركزية حالياً) ببعضها البعض²²²، وجاء بعد ذلك ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية، ونص على مهمة العمال في

²²² جاء في الفصل الثاني من الظهير الشريف رقم: 1.56.046، المتعلق بتحديد النظام الأساسي للعمال، الصادر بتاريخ 7 شعبان 1375، الموافق ل 20 مارس 1956، "ان العمال يمثلون سلطتنا التنفيذية في الأقاليم و هم بهجه الصفة بشرفون بوجه خاص على أعمال البشوات و القواد و يراقبون مراقبة إدارية الجماعات الإقليمية و يصلون عند الاقتضاء المصالح الخارجية بعضها ببعض التابعة لمختلف الوزارات*.

تنسيق أعمال المصالح الخارجية المصالح اللامركزية حالياً) 223، وكرس ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العمال، هذا الاختصاص للمصالح عمال العمالات والأقاليم.

و أساس إسناد هذه الاختصاص للولاية، جاء للضمان وحدة وفعالية الدولة على المستوى الجهوي، فالمصالح اللامركزية لا يمكن أن تشتغل بدون تناسق في التدخلات الإدارية الترايبية، وهنا يظهر الدور المحوري للوالي، الذي سيؤمن من خلال التنسيق الحد الأدنى من الوحدة في التدبير الترابي للقطاعات الوزارية²²⁴.

وقد اعتمد الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، على آليات مؤسساتية، من أجل مساعدة الولاية في ممارسة اختصاصي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، والحديث هنا، عن اللجنة الجهوية للتنسيق، والكتابة العامة للشؤون الجهوية والحقيقة التي يجب الإشارة إليها، أن هذه الآليات المؤسساتية، مقتبسة من التجربة الفرنسية، حيث تضع رهن إشارة المحافظ بفرنسا، وتحت سلطته آليات مؤسساتية دورها مواكبة وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية، والأمر يهم :

اللجنة الإدارية الجهوية comité de l administration régionale

الكتابة العامة للشؤون الجهوية²²⁵ secretariat général pour les affaires régionales يمكننا من خلال قراءة المقترحات المنظمة لمهام اللجنة الجهوية للتنسيق، أن نميز بين المهام التي تصب في قناة تنسيق أنشطة

²²³الفصل 29 من ظهير رقم : 1.63.038، المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية.
²²⁴ إيمان الداودي: "الولاية و العمال و الإصلاح الدستوري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية"، العدد: 108، يناير-فبراير 2013، ص : 69.
²²⁵ محمد كريم: "مقال تحت عنوان: الاختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، مرجع سابق.

المصالح اللامركزية، والمهام التي تصب في قناة السهر على حسن سير المصالح اللامركزية.

المهام المندرجة في إطار تنسيق أعمال المصالح اللامركزية:

* العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي.

* العمل على تحقيق الانسجام والالتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب و برامج التنمية الجهوية.

* تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي؛

* مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي،

* اقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها؛

* إبداء الرأي بشأن عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا سيما الجهات؛

* إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛

* دراسة وإبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات والعقود المتعلقة بتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة للبرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها.

المهام الممارسة من قبل اللجنة والمندرجة في إطار السهر على حسن سير المصالح اللامركزية:

* العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح اللامركزية للدولة.

* إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛

* إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية ومن أجل ضمان مشاركة صناع القرار الأساسيين على المستوى الترابي، والشركاء الاستراتيجيين، فقد حدد الميثاق تركيبة اللجنة الجهوية للتنسيق في 226 :

- عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة نفوذ الترابي للجهة
- الكاتب العام للشؤون الجهوية؛
- رؤساء مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة؛
- المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار والمسؤولون الجهويون للمؤسسات العمومية المعنية؛

لكن نود الإشارة إلى ملاحظة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إذ أشار إليها في تقريره الموضوعاتي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، حيث أشار إلى ضرورة إحداث أجهزة الحكامة

226 المادة 31 : من مرسوم 06.16.618، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.

الترايبية (تحت رئاسة ولاية الجهات) من أجل تنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، الشيء الذي تحقق اليوم بإحداث اللجنة الجهوية للتنسيق، التي تضم في تركيبها (العضوية الدائمة)، أبرز صناعات القرار الأساسيين على المستوى الترابي، لكن واضعو النص في نظرنا قد خالفوا رأي المجلس، بخصوص تخصيص مكانة في هذا الجهاز لممثلي الجماعات الترابية، ونخص بالذكر رؤساء المجالس الجهوية²²⁷.

لكن الميثاق مكن الولاية من تدارك الأمر، من خلال تمكينهم من توجيه الدعوة لأي شخص ذاتي (رؤساء المجالس الجهوية نموذجاً) أو اعتباري، من أجل حضور اجتماعات اللجنة

أما الكتابة العامة للشؤون الجهوية

تعتبر الكتابة العامة للشؤون الجهوية، من الآليات المؤسساتية الموضوعة من أجل مساعدة الولاية في القيام باختصاصاتهم تجاه المصالح اللامركزية للدولة، فقد نص الميثاق أنه هذه البنية يرأسها تحت سلطة والي الجهة، كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبيل وزير الداخلية²²⁸ وقد حدد الميثاق مهام ثابتة تمارس من قبل الكاتب العام للشؤون الجهوية، ومهام متغيرة تنجز وفق طلب الوالي.

بخصوص المهام الثابتة فهي على النحو التالي:

* التنسيق والمواكبة اللازمة لمساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته تجاه المصالح اللامركزية؛

²²⁷ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: "حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديث إدماج السياسات القطاعية"، صادر سنة 2015،

ص : 82.

²²⁸ المادة 33 : من مرسوم 06.16.618, بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري, مرجع سابق.

* تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهر على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛

* إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية والهيئات العاملة بالجهة؛

* إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق، الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة الجهوية للتنسيق، إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

ووفق لما أشرنا له سابقا، فإن فكرة إحداث الكتابة العامة للشؤون الجهوية بالمغرب، مستمدة من التجربة الفرنسية، حيث يعود تاريخ إحداث هذه البنية بفرنسا إلى سنة 1964 وكانت تحمل تسمية المهمة الجهوية (mission régionale)، وخلال سنة 1982 طرا تحول على مستوى التسمية لتصير الكتابة العامة للشؤون الجهوية *secretariat generales pour les affaires régionale* وتلتقي الكتابة العامة للشؤون الجهوية في التجربة المغربية، مع نظيرتها الفرنسية، في طبيعة المهام المسندة للكاتب العام للشؤون الجهوية، حيث في التجربة الفرنسية يمارس الكاتب العام هو الآخر، مهمة الكتابة الدائمة للجنة الإدارية الجهوية، وتنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية²²⁹.

²²⁹ محمد كريم: "مقال تحت عنوان: "الاختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، مرجع سابق.

وقصد مد يد المساعدة للكاتب العام للشؤون الجهوية في المهام المسندة إليه، وضع الميثاق تحت رهن إشارته أطر وأعوان، على أن يتم تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية بقرار صادر عن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد عرضه على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية وفي هذا الصدد نرى أنه يرجح بقوة الأخذ بنهج الذي اتبعته التجربة الفرنسية في تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، فمثلا تضم الكتابة العامة للشؤون الجهوية إلى جانب الكاتب العام ومساعديه، قطبين أساسيين، القطب الأول يختص بتحديث عمل المصالح اللامركزية، وقطب ثاني يختص بتتبع تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الجهوي وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية. وقد أسند المشرع للكتابة العامة للشؤون الجهوية، مهمة إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق، الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة الجهوية للتنسيق، إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري، على أن تقوم هذه الأخيرة بإصدار تقرير سنوي حول حصيلة أعمالها، يضم في جزء منه الحصيلة المنجزة من طرف اللجان الجهوية للتنسيق، ومن خلال الاطلاع على التجربة الفرنسية، تبين لنا أن كل جهة تقوم بنشر تقرير منفرد عن حصيلة الأعمال المنجزة من قبل اللجنة الإدارية الجهوية ويمكن القول أن هذه الآليات المؤسساتية (الكتابة العامة للشؤون الجهوية، اللجنة الجهوية للتنسيق) ستشكل إطار التنسيق، وإبداء الرأي حول الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالجهة، وتقديم الاقتراحات اللازمة حول مخططات المديرية للعدم التركيز، وعقود البرامج وتتبع تنفيذ مختلف مشاريع التنمية الجارية بتراب الجهة²³⁰ غير أن اختصاص الولاية في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على

²³⁰ = محمد كريم: "مقال تحت عنوان: الاختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي", مرجع سابق.

حسن سيرها، لا يمارس فقط داخل هذه الآليات المؤسساتية، بل يمارس حتى خارجها، فقد ضم الميثاق في طياته مقتضيات تدل بشكل ضمني على اختصاص الولاية في مجال السهر على حسن سير المصالح اللامركزية.

ونذكر في هذا الصدد المقتضي الذي يسمح للولاية بتقديم مقترح إحداث التمثيليات الإدارية الجهوية²³¹، والذي يعرض على أنظار اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري، كون هذه الأخيرة هي صاحبة الاختصاص في الدراسة والمصادقة على طلبات ومقترحات إحداث التمثيليات الإدارية الجهوية²³².

وفي نظرنا يمكن فهم هذا الاختصاص، بالرجوع للمرتكزات التي يقوم عليها اختصاصهم في مجال السهر على حسن سير المصالح اللامركزية، حيث قد بينا سلفا أن هذا الاختصاص يركز تطبيقه على ضمان احترام القواعد الأساسية التي تنظم عمل المرافق العمومية، والمتمثلة في المساواة والاستمرارية والملائمة، ولكن اليوم بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011 أصبحنا نتحدث عن المبادئ والمعايير التي تحكم عمل المرافق العمومية، ولعل أبرز هذه المبادئ الإنصاف في تغطية التراب الوطني، الشيء الذي يؤهل الولاية من أجل ضمان الإنصاف في تغطية التراب الوطني، تقديمهم لمقترحات إحداث تمثيليات إدارية جهوية، من تظهر لنا كذلك صورة من صور اختصاص الولاية في السهر على حسن سير المصالح اللامركزية، والتي تمارس دائما خارج الآليات المؤسساتية الموضوعة تحت رهن إشارة الولاية في هذا المجال، إمكانية رفعهم لمقترحات إلى السلطات الحكومية المعنية، قصد اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو

²³¹ المادة 11 : من مرسوم 06.16.618، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.

²³² المادة 38 : من مرسوم 06.16.618، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.

إداري أو تقني أو بيئي، من أجل تحسين أداء أجل خدمة مصالح المواطنين، و عموم الفاعلين الاقتصاديين والمصالح اللامركزية على المستوى الجهوي²³³.

وفي نفس الاتجاه، يمكننا القول أن إشراف الولاية على كل أشكال الدعم والمساعدة المقدمة الخاص للمصالح اللامركزية للدولة و لفائدة الجماعات الترابية²³⁴. يندرج ضمن اختصاصاته في مجال التنسيق، كون الإشراف كما بين سابقا يستخدم كآلية من آليات التنسيق. كما يراهن على الميثاق، من أجل مساعدة الولاية في ممارسة اختصاصهم في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، من خلال جعل إحداث تمثيلات المشتركة أولوية في سياسة اللاتمركز الإداري، حيث كان الوالي يمارس مهمة تنسيق بين تمثيلات جهوية تنتمي لنفس القطاع الوزاري، ومثل ذلك التمثيلات الجهوية التابعة للوزارة الاقتصاد والمالية، لدي من المرجح بنسبة كبيرة، لتطبيق مقتضيات الميثاق، أن يتم ضم المديرية الجهوية التابعة للوزارة الاقتصاد والمالية في جهاز واحد، عوض تمثيلية إدارية جهوية مستقلة للإدارة الضرائب أو للخزينة العامة.

الفقرة الثانية: علاقة الوالي مع الهيئات المركزية

يعتبر الوالي رجل سلطة على الصعيد المحلي، ونظرا للأهمية التي يكتسبها رجل السلطة في تدبير الشأن المحلي، وباعتباره ممثل للسلطة المركزية عموما يعمل على تأويل نواياها ومقاصدها والتعبير عنها في عين المكان، وبالوقوف على المكانة التي يحتلها داخل التنظيم الإداري المغربي على أساس ارتباطه الوثيق بوزارة الداخلية التي تشكل محور أساسي داخل الإدارة الترابية للمملكة.

²³³ المادة 28 : من مرسوم 06.16.618، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.
²³⁴ المادة 36 : من مرسوم 06.16.618، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.

بالتالي فان وزير الداخلية و يعمل على تنزيل توجهاتها خصوصا في غياب منظومة قانونية خاصة تنضم كافة اختصاصاته بشكل واضح.

فيما يخص علاقة الوالي برئيس الحكومة فان هذا الأخير لا يشكل إطار ولا درجة، وإنما هو مهمة يعين صاحبها إذا توفرت فيه الشروط اللازمة، بواسطة ظهير شريف خلال المجلس الوزاري باقتراح من رئيس الحكومة أو بمبادرة من وزير الداخلية.

الفرع الثاني :اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري

نص مرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري في الباب السابع تحت عنوان اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري المادة 38²³⁵ على إحداث لجنة وزارية

الفقرة الأولى :اللجنة الوطنية للاتمركز الإداري بالمغرب

نص مرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) في المادة 38 على ما يلي :

تحدث لدى رئيس الحكومة لجنة وزارية للاتمركز الإداري تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمركز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها.

ولهذه الغاية، تتولى، على وجه الخصوص، القيام بالمهام التالية :

- اقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم ؛
- الدراسة والمصادقة على اقتراحات إحداث التمثيلات الإدارية الجهوية

²³⁵ المادة 38: من مرسوم 06.16.618, بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري ,مرجع سابق.

المشتركة المتقدمة من قبل السلطات الحكومية المعنية أو من قبل والي الجهة المعني، طبقا لمقتضيات المادة 11 من هذا المرسوم ؛
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية أداء المصالح اللامركزية للدولة ونجاحتها؛

- المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري المنصوص عليها في المادة 20 من هذا المرسوم ؛
- تقييم سياسة اللاتمرکز الإداري ونتائجها، واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها.

وقد ترأس رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني، عشية يوم الثلاثاء 19 مارس 2019 ، الاجتماع الأول للجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، الذي خصص لمناقشة البرنامج التطبيقي لتنزيل هذا الورش وذكر السيد رئيس الحكومة بهذه المناسبة بالأهمية الكبيرة التي يكتسبها ورش اللاتمرکز الإداري، باعتبار مساهمته في تقريب المصالح والخدمات من المواطنين ومواكبة الجهوية المتقدمة .

وأوضح السيد رئيس الحكومة أنه بعد مصادقة المجلس الحكومي خلال شهر أكتوبر الماضي على ميثاق اللاتمرکز الإداري، في تنويع لمسلسل واسع من النقاش والمشاورات بين مختلف القطاعات الوزارية، يتعين الانكباب عبر اللجنة الوزارية على مراحل تطبيق هذا الميثاق وتفعيله بالسرعة الضرورية، في إطار الآجال القانونية المرتبطة بوضع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري وتلك المرتبطة بتنزيل هذه التصاميم وتطبيقها ميدانيا .

ودعا السيد رئيس الحكومة أعضاء لجنة القيادة إلى الانكباب على اعتماد هندسة جديدة لتوزيع الاختصاصات، من خلال وضع مخطط مديري خاص بكل

قطاع وزاري، يمكن من جرد الصلاحيات التي سيتم نقلها للإدارات الجهوية اللامركزية.

حضر هذا الاجتماع الأمين العام للحكومة والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية والوزير المنتدب لدى وزير الداخلية والكتاب العامون وممثلون عن القطاعات الوزارية المعنية

الفقرة الثانية: اللجنة الوطنية للتعاون اللامركزي بفرنسا

تتكون اللجنة الوطنية للتعاون اللامركزي (CNCD)²³⁶ ممثلي الهيئات الوطنية للجماعات المحلية و ممثلين عن جميع الوزارات المعنية بالتعاون اللامركزي و تتكون من 32 عضوا نصفهم يمثلون الوزارات و النصف الأخر ممثلا عن الجماعات الترابية و مختلف هيئاتها و يتم انتخابهم بشكل تناوبي ويرأسها رئيس الوزراء وفي غيابه وزير أوروبا والتعاون الخارجي تعمل اللجنة على صياغة و تقديم أي مقترحات تهدف إلى تحسين وتعزيز طرق ممارسة التعاون اللامركزي و تعد اللجنة الوطنية مساحة للحوار والتشاور حيث وفقاً للمادة 6-1115 L. من قانون الجماعات الترابية يمكنها صياغة جميع المقترحات التي تهدف إلى تحسين طرق ممارسة التعاون اللامركزي وتعزيزه و يجب ان تكون على علم كافة أشكال التعاون التي وقعت بين مختلف الفاعلين على المستوى المحلي كما تعمل على دراسة الأسئلة التي قد تطرح عليها من قبل المسؤولين والإدارات المنتخبة و تعمل على تقديم اقتراحاتها و تعمل على والحفاظ على حالة التعاون اللامركزي التي تقوم بها السلطات المحلية والإقليمية و تشكل أداة الحوار المميزة بين الدولة والسلطات المحلية

²³⁶ موقع <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/article/la-commission-nationale-de-la-cooperation-decentralisee-cncd> يوم 2019/4/24 على الساعة 21.00 ليلا

وقد تم إصلاح CNCD بموجب المراسيم الصادرة في 9 مايو 2006 و 19 ديسمبر 2008 و تعديل تكوين اللجنة الوطنية للتعاون اللامركزي (CNCD) بموجب المرسوم 529-2006 المؤرخ 9 مايو 2006 و 2008-1381 المؤرخ 19 ديسمبر 2008. ويضم ممثلي الدولة والسلطات المحلية. يتم تعيين ممثلي السلطات المحلية بناءً على اقتراح الجمعيات الوطنية للسلطات المحلية. يضم أعضاء معينين وأعضاء مناوبين لكل فئة من هذه الفئات ، إلى جانب الجمعيات الوطنية الثلاث الرئيسية للممثلين المنتخبين ، هناك بعض الأعضاء المتخصصين في الشؤون الدولية ، حيث أصبح المجلس الوطني للتعاون اللامركزي الأداة المفضلة للحوار بين الدولة والسلطات المحلية لتحسين التنسيق والتكامل على مستوى التعاون و اللامركزي و الشراكات الخارجية للجماعات الترابية

تنص المادة 6²³⁷ من المرسوم المؤرخ 24 أكتوبر 1994 على أن "السلطات المحلية والإقليمية تبقى اللجنة على علم بأي شكل من أشكال التعاون الذي يندرج في نطاق الباب الرابع من القانون المذكور أعلاه الصادر في 6 فبراير 1992 ، المبرم مع السلطات الإقليمية الأجنبية ومجموعاتها. تقوم اللجنة بجمع وتحديث هذه المعلومات حسب الضرورة".

237 نفس المرجع السابق.

صورة توضيحية للجنة الوطنية للتعاون اللامركزي بفرنسا 238



المبحث الثاني : أفق للامركز الإداري بالمغرب

قعد الدستور المغربي لسنة 2011 لثلة من الإصلاحات بمجموعة من الميادين²³⁹. وانجر عن هذه الإصلاحات تغيير بعض ميكانيزمات وآليات ومبادئ اشتغال النسق الإداري والسياسي للدولة، من خلال تكريس مبادئ متطورة للتدبير

²³⁸ نفس المرجع السابق.

²³⁹ رشيد: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال": رسالة للذليل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية، ص 176: السنة الجامعية 2014/2015

العمومي من قبيل الحكامة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة وتكريس مفهوم المواطنة، ثم الإقرار بالتعددية عبر مأسسة البعد التشاركي للفعل العمومي، فضلا عن إصلاح نظام الجماعات الترابية بإقرار مبادئ متطورة للتدبير الترابي من قبيل التفريع والتدبير الحر والتضامن.. إن جوهر هذه الميكانيزمات الإصلاحية وانعكاساتها يجعلنا في صلب جدلية تحول علاقة الدولة بمجالها، في اتجاه إعادة التشكيل الترابي. إذ يبدو أن التوجهات العامة للسياسة الترابية للدولة تتجه نحو بناء علاقة ترابية من القاعدة إلى القمة، عبر تعزيز دور الفاعلين الترابيين في صيرورة اتخاذ القرارات، بمعنى تحول شكل الفعل العمومي من المركزية المفرطة وفرض الاختيارات الأحادية والموسومة بالمقاربة الأمنية والعمودية، إلى البحث عن صيغ بديلة للتفاوض والتعاون والمشاركة، عبر اعتماد سياسة تعاقدية كفيلة بتحقيق ذلك²⁴⁰.

المطلب الأول : الفلسفة الجديدة للسياسة الترابية للدولة

إن ما عرفته و تعرفه أجهزة وهيكل الدولة من إصلاحات، وخاصة في شقها المتعلق بإصلاح قوانين اللامركزية واعتماد مشروع الجهوية المتقدمة، هي عناصر يمكن القول بشأنها، بأنها تؤسس لبداية تحول علاقة الدولة بمجالها، في اتجاه تغيير طبيعة هذه الأخيرة، من النزعة المركزية المفرطة إلى الدولة المشاركة والمفاوضة و المنتجة، التي تسلم بتعدد الفاعلين فوق ترابها. ويتضح ذلك من خلال الإقرار بالتنوع ثم تكريس مبادئ متطورة للتدبير الترابي من قبيل التفريع و التدبير الحر والتضامن والتعاقد، وغيرها من المبادئ التي تتيح وتتجه صوب إمكانية تطوير الديمقراطية في بعدها التشاركي. إلى جانب جعل محطتي الجهوية و "المحلي" كإطار أمثل للفعل العمومي، من خلال الانطلاق من كون

²⁴⁰ رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية. مرجع سابق، ص 176.

الجهوية وتطوير اللامركزية الترابية و اللاتمركز الإداري وتجديد مكانزمات بلورة الفعل العمومي، آليات وأدوات أساسية لبناء إطار ترابي لتطبيق سياسات عمومية ترابية بشكل فعال و مثمر.

الفرع الأول : التوجهات العامة للسياسة الترابية

إن إقرار مبدأ الجهوية في عدم التركيز واعتماد الجهة مستوى لأي عمل لا تركيزي، وتخويل المسؤولين فيها سلطات تقريرية حقيقية، هو نابع من اعتبار المستوى الجهوي الإطار الأكثر ملائمة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية والمناسب لتجديد أسلوب التدبير العمومي، فالمستوى الجهوي يمكن من عدم نقتيت مراكز القرار الترابية، ويخول للمسؤولين إمكانية مباشر وظائف التنسيق و البرمجة و التخطيط و مراقبة عمل المستويات الدنيا

الفقرة الأولى : اعتبار الجهة مجال لتحقيق اللاتمركز الإداري

تعد الجهة بمثابة الإطار الملائم لاستقبال المشاريع التنموية التي من الصعب بمكان على الجماعات الترابية الأخرى القيام بها، ولا بوسع الحكومة المركزية ممارستها بفعالية كما أنها تعتبر وسيلة للتنسيق بين المخططات التنموية المحلية والمخطط الوطني، الأمر الذي من شأنه تحقيق نمو اقتصادي و اجتماعي متوازن، وذلك بقصد تفادي كل تضارب أو تداخل في السياسات الاقتصادية المحلية والوطنية وضياع الأموال العامة والوقت والمجهود البشري المستخدم في تلك العمليات²⁴¹.

وهكذا فستسمح الجهة بتركيز أفضل للمصالح غير الممركزة إذ يرى العديد من الدارسين أن الجهة ستشكل مجالا مفضلا لإحلال سياسة عدم تركيز

²⁴¹ عبد الكبير يحيى : "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد: 84 الطبعة الأولى : 2010 ص: 135.

وستتيح للإدارة المركزية مراقبة وتأمين استمرارية أنشطة مصالحها غير الممركزة ليس فقط عن طريق مندوبيها الجهويين بل أيضا طريق الوالي كمثل لدولة من جهة وباعتباره مسؤولا عن تنفيذ القرارات الحكومية من جهة أخرى قائما على ضمان التنسيق بين مختلف أنشطة هذه المصالح²⁴².

ومؤخرا أصبح الإطار الجهوي هو أكثر اعتمادا عند تنظيم مصالح عدم التمرکز واستند الصلاحيات لها، فالتدبير اللامركز للاستثمار أعتمد هذا الإطار عند تفويض الصلاحيات أو عند إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار²⁴³، وكذلك الشأن بالنسبة لوزارة التربية الوطنية حيث أعادت هيكله مصالحها غير الممركزة وخاصة منها الأكاديميات حتى تتناسب مع التقسيم الجهوي، وهذا الاهتمام سيزداد أكثر خاصة أن التنظيم اللامركزي بالمغرب قد دخل مرحلة حاسمة أصبح يعول فيه على الجهة لربح كل الرهانات وتجاوز كل التحديات، في ظل الجهوية المتقدمة سيصبح الفضاء الجهوي فضاء جديدا لعدم التركيز الإداري وإطارا ملائما لأي مشروع تنموي.

وعليه فإن الرهان الذي يريد المغرب ربحه هو ليس تطبيق الجهوية المتقدمة فقط لأنه مهما وفرنا لهذه الجهوية من إمكانيات و موارد مادية لن يكتب لها النجاح إلا إذا رافقها مسلسل لعدم التركيز الإداري.

الفقرة الثانية : انتهاء اللاتمركز الواسع

هناك إجماع لدى علماء الإدارة على أن إصلاح اللاتمركز الإداري يعد جزءا لا يتجزأ من إصلاح الدولة، ولا يمكن اعتباره مجرد بعد من أبعاد الإصلاح الإداري. والسبب في ذلك يعود إلى أن نهج اللاتمركز يؤدي إلى

²⁴² الحنين سليم: "عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة"، رسالة ماستر قانون المنازعات، كلية الحقوق مكناس، 2014/2013، ص129.

²⁴³ الحنين سليم: "عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة"، رسالة ماستر قانون المنازعات، كلية الحقوق مكناس، 2014/2013، ص129.

التخفيف من المركزية ومن الدور الذي تضطلع به هذه الإدارات المركزية في تصريف شؤون المجتمع، وفي المقابل يفضي اللاتمركز إلى تقوية المصالح الخارجية المتواجدة على مقربة من الساكنة والمنتخبين المحليين، كما أن اللاتمركز يؤدي إلى تخليص الإدارات المركزية من الانشغالات التنفيذية ويدفع بها إلى التركيز على الوظائف الإستراتيجية والتوقيعية. وأخيرا فإنه يؤدي على الخصوص إلى جعل الإدارات المركزية تشتغل بشكل أفضل فيما بينها، لأنه يفضي في نهاية المطاف إلى تعزيز التنسيق الأفقي بين القطاعات الحكومية وتنمية العمل بين الوزاري والتكامل والإسهام بين السياسات العمومية القطاعية²⁴⁴.

ويندرج اللاتمركز الإداري، الذي يتجلى في المصالح الخارجية للإدارات المركزية ضمن الشروط المسبقة لنجاح اللامركزية، فمن أجل لامركزية جيدة. لا بد من لا تركيز جيد كما أنه لا يمكن الحديث عن مجالية التراب ((Territorialisation)) دون لا تمركز حقيقي للسلطة من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي ذلك إن العلاقة بين مجالية التراب و اللاتمركز هي علاقة وطيبة إلى درجة يمكن معها القول باستحالة تحقيق الأولى دون الثانية فاللاتمركز هو ادن شرط أساسي لأعمال منهجية توطين السياسات العمومية²⁴⁵.

وعلى هذا الأساس فإن إعادة هيكلة الإدارة اللامركزية، حتى تنسجم وتي المتطلبات المشروع الترابي الجهوي بات أمرا ضروريا، فهو يندرج ضمن الإطار العام لإعادة هيكلة أجهزة الدولة وأدوارها. ومن ثم فهو يتطلب معالجة خاصة، لاسيما وان واقع الإدارة اللامركزية بالمغرب يبرز بوضوح على أن هذا الأخير، ولحد الآن، لا يتوفر على تنظيم ترابي مبني على لا تركيز حقيقي لسلطة

²⁴⁴ كريم الشكاري: "مستجدات الدستور المغربي في مجال اللاتمركز"، منشور بموقع: www.marocdroit.com

²⁴⁵ رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير ميليل اللاتمركز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية عدد: 19, 2012 ص :

القرار، كما لا يتوفر على توزيع عادل للاختصاصات والموارد بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية.

و يمثل اللاتمركز الإداري ورشا حيويا لتحديث هياكل الدولة والقطع مع ما أسماه الملك ب "المركزية المتحجرة"، والنهوض بالتنمية المندمجة على كافة المستويات تدريب الإدارة والسلطة من المواطنين، فاللاتمركز هو الرابط الأساسي لتفعيل سياسة القرب . وعلاوة على جوانبه التنظيمية والتقنية الهامة فإن اللاتمركز المعمق والفعلي رهين بالترسيخ العملي والمعياري لمبادئ تتصل بتصور السياسات العمومية وتفعيلها، وبأساليب الحكم والإدارة وبرصد الموارد المالية والبشرية وتدبيرها الأمثل، والتنسيق الناجع للفعل العمومي على كل مستوى ترابي تتدخل فيه الدولة بما في ذلك بصفة رئيسية الجهة كمستوى أساسي.

وفيما يتعلق بإعادة انتشار المصالح الخارجية أو التوزيع الترابي للإدارة اللامركزية فإنه بات في حاجة إلى "نهج سياسة لتجميع المصالح غير الممركزة على مستوى الجهة ، وذلك في اتجاه التخلي عن التموقع على المستوى الإقليمي لفائدة التموقع على المستوى الجهوي²⁴⁶ اعتبارا لكون «رهان التنمية الجهوية يفرض على الإدارات المركزية في إطار سياسة اللاتمركز الإداري، إحداث مصالح غير ممركرة على مستوى الجهات، حتى تتمكن هذه الأخيرة بواسطة والي الجهة و عمال الأقاليم من النضر في توزيع هذه المصالح بالتوازي على باقي التراب الوطني و ذلك أنسج مع الأدوار و الاختصاصات الجديدة الموكولة للجماعات الترابية وكذلك بالنسبة للأدوار الجديدة للولاية و العمال التي تفرض إعادة توازن السلط على المستوى المحلي.

²⁴⁶ رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر ،ماستر القانون العام والعلوم السياسية مرجع سابق ص 180.

ولأن اللاتمركز الإداري يعتبر ركيزة أساسية لتطوير الإدارة الترابية وتحقيق التكامل والانسجام على مستوى الأنشطة العمومية، فإن إصلاحه يجب أن يهدف بالدرجة الأولى إلى التخفيف من «المركزية» والوصول إلى صيرورة أكثر عقلانية للقرارات. وتقتصر اللجنة الاستشارية مقارنة شمولية الإصلاح الإدارة اللامركزية، بهدف الوصول إلى ما أسمته ب «سياسات عمومية ذات بعد ترابي ومتناسقة القطاعات»²⁴⁷. وتتناول هذه المقاربة الإصلاحية مجمل ادوار وأنماط تدخل الدولة ومختلف فروعها القطاعية والترابية، مع ضرورة انسجامها وتكاملها. ولبولغ هذه الأهداف فقد أوصلت بما يلي²⁴⁸:

1. تنسيق الاختصاصات والانتشار الترابي للمصالح الخارجية للإدارة و الهيئات العمومية اللامركزية العاملة في قطاعات أساسية مثل التربية والتكوين والماء والبنىات التحتية والنقل والسكن والتعمير.

2. السهر على تصويب أو تجنب تداخل الاختصاصات وازدواجية الهيئات والاستعمال غير الملائم وغير الرشيد للمواد البشرية والمادية بين مختلف أنواع المصالح والهيكل اللامركزية واللامركزية المكلفة بالفعل العمومي الميداني.

3. يكرس ويفعل المبدأ التالي:

- تضطلع الإدارة المركزية بمهام التوجيه والتصور والتنشيط والمواكبة والمساعدة والتقييم والمراقبة في اتجاه تفويض موسع بالتدرج للمهام الإجرائية والتدبيرية للمصالح الخارجية القريبة من السكان.

- تناط بالإدارة الجهوية مهام التنسيق وتحقيق التماسك بين برامج وأعمال المصالح والهيئات العمومية، و أيضا مهمة التعاقد مع الإدارة المركزية وتتبع التفعيل.

²⁴⁷ اللجنة الاستشارية للجهوية : الكتاب الأول، ص : 51..

²⁴⁸ نفس المرجع للاستزادة راجع الصفحات من 49الى 56.

- تقوم إدارة العمالات والأقاليم بمهام إخراج الأعمال والمشاريع إلى حيز التطبيق وبالصيانة والتدبير العمومي.

إن المقترضات الدستورية التي نصت بصراحة على (المصالح اللامركزية) الفصل 145 ومقترحات ال... ج) بخصوص التركيز ومتطلبات التنمية الترابية واللامركزية كلها عناصر تقتضي التعجيل بإصدار الميثاق الوطني للاتمرکز الذي أوصي جلاله الملك الحكومة بالإنكباب على إعداده، مع تضمينه لهذه العناصر السالفة الذكر في أفق إقامة نظام فعال لإدارة الامركزة، قومها مقارنة ترابية قائمة على أقطاب الكفاءات (les poles des compétences)، من خلال إعادة النظر في طريقة توزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها، وتمتعها بالموارد البشرية والمالية اللازمة حتى تكون قادرة على التدخل واتخاذ المبادرة دونما الرجوع كثيرا إلى السلطة المركزية. ومن جهة أخرى يجب العمل على تمكينها من أطر عليا ومتوسطة ذات الخبرة والكفاءة والدراية الواسعة، لاسيما وان الإدارة اللامركزية هي الساهرة مباشرة على تنفيذ السياسية الحكومية²⁴⁹. ولهذا فإن التعاقد يعتبر أداة أساسية لتوزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها الخارجية كما أنه يعتبر الأداة الأنسب لتنفيذ مختلف السياسات التي تتطلب تنسيقا فعالا بين مختلف المصالح والفاعلين.

و انسجاما مع التقطيع الجهوي الجديد، يمكن اختصار عدد الإدارات اللامركزية التي تتجاوز أكثر من 60 وحدة، والممثلة على المستوى الإقليمي عن طريق الاقتصار فقط على 12 قطب ترابي (عدد الجهات)، مع ترك بعض الاستثناءات للأقاليم التي لها أهمية اقتصادية قصوى. لذلك ستكون الاستفادة مزدوجة: فمن جهة سوف يساعدها على عقلنة مصاريفها ونفقاتها، ومن جهة

²⁴⁹ رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير ميليل اللاتمرکز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية عدد 19، 2012 ص :

أخرى ستعمل بشكل منطقي مع وجود الجهات التي تضم مختلف الفاعلين السياسيين والفرقاء الاقتصاديين وفضاء للتنمية الاقتصادية الشاملة و المندمجة²⁵⁰.

وإذا كان اللاتمركز كبنية متكاملة الجوانب، فإن إصلاحها يتطلب مراجعتها كليا، أو أول ما يجب مراجعته هو النصوص القانونية المنظمة له. وعلى هذا الأساس فإن إخراج ميثاق اللاتمركز إلى الوجود يتطلب ليس فقط تجميع وتدقيق النصوص المنظمة له، بل يتجاوز ذلك إلى ضرورة مراجعته النصوص المنظمة لمؤسسة الوالي و العامل حتى تنسجم مع الدستور (فصل 145) وجوهر الإصلاح الترابي. وفي ذلك إخضاع الولاية والعمال لسلطة رئيس الحكومة صاحب السلطة التنظيمية والرئيس الأول للإدارة عوضا عن وزير الداخلية، ولسلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للمصالح المركزية انسجاما مع روح وفحوى الفصل 145 من دستور 2011²⁵¹.

الفرع الثاني : تجديد الفعل العمومي

إن مفهوم التراب يتموقع في قلب صيرورة تحديث الفعل العمومي، وهو ما يستدعي تغييرا جذريا للهيكل الأساسية عن طريق إعادة تموقع التراب داخل النسق التنظيمي والتدبيري للدولة، وتقوية دور كل الفاعلين في صناعة القرار الترابي من خلال تعميق البعد التشاركي للفعل العمومي²⁵².

الفقرة الأولى : البعد التشاركي للفعل العمومي

²⁵⁰ رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير ميليل اللاتمركز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية عدد: 19، 2012 ص: 135.

²⁵¹ الفصل 145 من الدستور 2011.

²⁵² رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية. مرجع سابق ص 184.

لم يعد الفعل العمومي اليوم منتوجا للقرار الانفرادي للإدارة، بل أصبح نتيجة التفاعل بين الدولة والمجتمع، وفق مقاربة شمولية وتشاركية حديثة لصياغته وتنفيذه، تضع القطيعة مع التصور الضيق لتصرف الشؤون العمومية عامة، والشأن المحلي بصفة خاصة - والذي كانت بموجبه الدولة، الضابط و المنتج والساهر الوحيد على صياغة السياسات العمومية وتصريفها، لصالح تصور أوسع يفسح المجال أمام المجتمع المدني بجميع أطرافه إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع السياسي، في سبيل تحقيق الحكامة الترابية التشاركية. وبالتالي فالرهان الأساسي الذي يستفاد من هذا التوجه بالمغرب هو: "الانتقال من الدولة الضابطة للسياسات العمومية إلى الدولة المشاركة /المنتجة للسياسات العمومية (Etat co - producteur) بمعنى إعادة النظر في نسق القرار داخل جهاز الدولية بايلاء الأهمية للجماعات الترابية و المجتمع المحلي، بمختلف فاعلية في صناعة القرار.

إن هذا الأمر يستدعي القطع مع بث الدينامية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية والإدارية وفق طراز عمودي، لصالح إشراك الفاعلين الترابيين من مقاولات وجمعيات للمجتمع المدني ونقابات وسائل الإعلام الرأي العام المحلي) للإسهام في التخطيط ووضع الاستراتيجيات والبرامج، والسياسات الترابية ويعتبر المجال الترابي المحلي، لمغرب اليوم و مجالا حيويا لممارسة السلطة والتعبير عن الهويات والثقافات المتعددة التي يزخر بها المغرب وبث دينامية تنموية جديدة كما أن المحلي الذي يضم في طياته مجموعة من الجماعات والفاعلين الذين يتفاعلون فيما بينهم وبين الدولة، وفي مؤسسة الجهة، صار الفضاء المناسب

لتصور السياسات العمومية وإعطائها ذلك البعد الترابي الذي يجعلها تنسجم ومتطلبات وخصوصيات المجتمعات المحلية²⁵³.

وعلى هذا الأساس، فإن التوجه الجديد للسياسة الترابية للدولة، صار يعتمد على نسج علاقات التعاون والتضامن و إشراك المجتمع المدني والمرتفق في تدبير الشؤون المحلية عن طريق تجزيء الفعل المحلي ، في سبيل تحقيق سياسة القرب التي تدفع بدورها نحو التقعيد للديمقراطية المحلية ثم التشاركية.

فالنقاشات الرائجة على المستوى الدولي - تحيل إلى أنه ليس هنالك أفضل من الديمقراطية التشاركية (طبعا بالمقارنة مع نظيرتها التمثيلية). وهو ما دفع بمختلف الدول الغربية ، ومجموعة من الأنظمة المقارنة الأخرى (البرازيل، الأرجنتين...) إلى سلك هذا التوجه ومأسسته وفق أنماط وأشكال مختلفة من حيث الشكل، لكنها متشابهة من حيث الجوهر ، لكونها تهدف أساسا إلى تكريس المنهج التشاركي في صناعة القرار وهو ما يطلق عليه أغلبية الباحثين بالديمقراطية التشاركية.

وإذا ما نحن أخذنا التجربة الفرنسية كنموذج في هذا المجال، باعتبار أننا نستمد منها كثيرا من مقومات التنظيم - فإننا نلاحظ بأنها تشهد التأسيس لمرحلة جديدة تعكس الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية عبر الانفتاح على الساكنة، وفقا لمنطق القرب، الذي ارتقى إلى درجة الالتزام السياسي والقانوني، عن طريق اعتماد قانون «ديمقراطية القرب Loi relative a la démocratie de proximité» الذي يضمن بدوره مجموعة من الآليات الهادفة إلى الانفتاح على الساكنة وإشراكها بهدف الوصول إلى قاعدة للتدبير التشاركي للفعل العمومي و السياسات العمومية و الترابية.

²⁵³ نفس المرجع السابق.

إن هذا المعطى، وعلى ضوء الإصلاح الترابي الذي يعرفه المغرب يجعلنا نتساءل كيف يمكن إعطاء مصداقية أكبر لهذا الإصلاح في ضوء هذه المتغيرات، لاسيما أن «الديمقراطية التشاركية تفرض في عمقها تغييرا ثقافيا عميقا في العلاقات ما بين المنتخبين المحليين، المهنيين، والمواطنين فهي تعطي الحق في الترافع لكل هؤلاء الفاعلين في مسلسل القرار المحلي، وخاصة على المستوى الجماعي، وبالتالي فإن أعمالها لن يتم سوى عن طريق إنعاش وتنمية الثقافة الجماعية للمشاركة»، لمواكبة التطورات والتحويلات الوطنية والدولية في هذا المجال، على اعتبار أن «الدعوة إلى المشاركة صارت مقاربة شبه طبيعية une démarche quasi naturelle) لدى المقررين».

الفقرة الثانية : التراب كمنطلق لصياغة الفعل العمومي

منذ زمن بعيد اختلف الفقه القانوني في تحديد موقع التراب / الإقليم بالنسبة للدولة وقد بذلك إلى ثلاثة مدارس أو تيارات وهي²⁵⁴:

التراب كموضوع للدولة 'Le territoire comme objet de Etat
التراب كمادة للدولة' Le territoire comme sujet de l Etat

- التراب كوظيفة للدولة 'Le territoire comme fonction de l Etat
وبدون الدخول في هذا النقاش، فإنه من الواضح أن الدولة لا يمكنها أن تتواجد من دون تراب: فهو أساسها وحقيقتها وجودها و المكان الأنسب لممارسة سلطتها ومشروعيتها»، ونظرا للأهمية التي بات التراب يكتسبها كعنصر أساسي في صيرورة جل الاستراتيجيات التنموية والسياسات العمومية فإنه أصبح منطلقا

²⁵⁴ رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية. مرجع سابق ص 190.

ومدخلا لصياغتها وفق ما يمليه من خصوصيات وخصائص وإمكانيات، تتشكل كمرجعية أساسية للفعل العمومي وكمنطلق له²⁵⁵.

فالتحديات التي تواجه المجتمعات الحديثة على المستوى الدولي لا يمكن فصلها عن أبعادها الترايبية و المتجالية في: التغيرات المناخية، الانتقال الطاقوي، شيخوخة الساكنة، تسارع اللامساواة الاجتماعية، واللامساواة في الولوج إلى الخدمات الأساسية .

ومن هذا المنطلق فإن مميزات التراب وخصوصياته أصبحت تفرض نفسها كمكون السياسي في أجندات السلطات العمومية، الشيء الذي يفسر «الرجوع بقوة إلى التراب كقاعدة للاستقلالية، وكمجال مفضل لتجميع المبادرات والتنمية المحلية». إن هذا المعطي إن دل على شيء إنما يدل على ضرورة إعادة تموقع التراب في صيرورة النسق السياسي الدولة بالمغرب كمعطي وكعنصر جديد لإعادة بناء العلاقة بين الدولة والمجتمع والمجال على الدولة و الجماعات الترايبية إدارة "الأترية" وفق مخطط وحدوي تعتبر من خلاله الدولة التراب كامتداد طبيعي لها، كمكان للتمثيل والاندماج، عن طريق المرور إلى نموذج متعدد المراكز Poly centrique يدع مجال أوسع للاستقلالية والحرية و التفاوض والاستشارة، والإقرار بالتعددية واختلاف الفعل العمومي، وفي كلمة واحدة لترتيب السياسات العمومية.

إن التراب أصبح - شئنا ذلك أم لم نشأ- مرادفا قويا لمنظومة التدبير بأشكاله الأكثر تطورا، بمعنى أكثر دقة، لقد أصبح المطلوب في الظرف الحالي أن تأخذ الاختيارات العمومية المغربية بالاعتبار المعطي الترابي، وجعله محدد مرجعيا، وفاعلا في شروط وأهداف التنمية المجتمعية المأمولة²⁵⁶ . ذلك أن

²⁵⁵ رشيد تونفي, مرجع سابق .

²⁵⁶ جمال خلوق : "التدبير الترابي بالمغرب و مطلب التنمية", مطبعة طوب بريس, الرباط, الطبعة الأولى: 2009, ص : 8.

التراب عكس جهاز الدولة، هو الذي بات يشكل إطار تحديد الحاجيات العمومية بعدما كان بالأمس القريب مجرد مجال التطبيق السياسات العمومية والقرارات الفوقية من الأعلى إلى الأسفل، وكان محكوما كذلك بمقاربة أمينة تقصي التعدد ولا تعترف بالخصوصيات. " أما اليوم فإن مفهوم التراب يفرض نفسه على الجميع، على معدي التراب وأصحاب القرار، وكذلك على الباحثين في العلوم الإنسانية. يركز مفهوم التراب على انتماء مجموعة بشرية إلى فضاء اجتماعي وثقافي في آن واحد، إنه فضاء للعيش والتهيئ ومنطقة التأثير السياسي»²⁵⁷. ومن تم فالتراب أصبح من الآن فصاعدا دعامة للهوية السياسية المواطنة. فالتغيرات والتحويلات التي باتت تعرفها الأنظمة السياسية الإدارية في مجال علاقات التبادل وتدفق الاستثمارات الأجنبية، والشركات الدولية وإعادة الانتشار الصناعي وخاصة التعاون اللامركزي ما بين مختلف مستويات التراب بالعالم : كلها عوامل جعلت من التراب عنصرا استراتيجيا في الاقتصاد الدولي

المطلب الثاني : سياسة التعاقد الترابي لتحقيق غايات اللاتمركز الإداري

أضحت السياسة 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.

ولقد تم التسويق للمقاربة التعاقدية الحديثة في إطار تراكمات السياق الوطني والدولي وما فرضته العولمة من إكراهات، تستلزم البحث عن أساليب جديدة لتنظيم المجال الترابي، تركز على مقترب الماناجمنت الترابي، التنافسية المجالية و التخطيط الاستراتيجي المحلي. ومن جهة أخرى، فإن ما يعرفه السياق الوطني من تحول شكل الفعل العمومي عبر إقرار مجموعة من الإصلاحات،

²⁵⁷ رشيد تونفي: 'التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية مرجع سابق، ص 192.

وفي مقدمتها الإصلاح الترابي والجهوي، كلها عناصر ومداخلات تستدعي إقرار نظام للتعاقد الترابي بالمغرب على غرار الدول الرائدة في هذا المجال. ومن هنا ارتأينا تسليط الضوء في هذا المطلب، على بعض جوانب التجربة الفرنسية في ميدان التعاقد الترابي بين الدولة والجهة، وذلك بعد توضيح الأهمية العملية للمقاربة التعاقدية، ومن ثم رسم الآفاق والإسقاطات الممكنة على النظام الترابي المغربي.

الفرع الأول : مضمون سياسة التعاقد الترابي

يحيل التعاقد الترابي إلى العقود التي تجمع بين فاعلين عموميين أو خواص، من مستويات مجالية متعددة، بهدف إعداد وتنفيذ وتتبع برنامج يتضمن إجراءات موضوعاتيه وتكون له نتائج على التنمية الشاملة لمجال ترابي معين، ويختلف محتوى البرنامج باختلاف الخصائص والإرادات والتحديات على المستوى الترابي. وعلى هذا الأساس نتناول في هذه الفقرة تحديد مدلول التعاقد الترابي وأهميته العملية.

الفقرة الأولى : تعريف التعاقد الترابي

أصبح مصطلح التعاقد أكثر شيوعا في مجال السياسات العمومية للإشارة إلى الاتفاقات التي تعقد بين الدولة وتفرعاتها أو بينها وبين المقاولات الخاصة. وتعد هذه الاتفاقات التي تنظمها عقود متعددة الأشكال ثمرة للشراكة والتعاون. وبالتالي تعتبر هذه العقود المنظمة للفعل العمومي، وبمثابة اتفاق للأطراف للإرادات يتضمن التزامات متبادلة للأطراف.

يأخذ التعاقد عدة أنماط فإلى جانب العقود - المخطط أو عقود المشاريع التي تعقد غالبا بين الدولة والجهة، في إطار ما يطلق عليه بالتعاقد الترابي نجد عدة أنواع من العقود التي تلجأ إليها الدولة لتنظيم علاقاتها مع باقي المؤسسات

العمومية و - أو المقاولات الشبه عمومية أو المصالح الخارجية، كالعقد البرنامج و العقد الأهداف ... وقد تم العمل بهذا النوع الدول العربية كتونس مثلا. كما أن التعاقد كأداة من الأدوات التدبيرية يأخذ عدة أسماء للدلالة على مدلوله العملي كالمنهج التعاقدية *méthode contractuelle* أو المقاربة التعاقدية *la démarche contractuelle* أو التعاقد الترابي "258"، *contractualisation territoriale* أو عقود الفعل العمومي، وكلها أشكال يمكن إجمالها فيما يطلق عليه بالسياسة التعاقدية *politique contractuelle*. ومن الناحية النظرية، فالمقاربة التعاقدية أو ما يعرف بعقود الفعل العمومي تعرف على أساس ثلاثة معايير وهي:

- وجود اتفاق متفاوض بشأنه على أساس أهداف متفق عليها.
- الالتزام على جدول أساس أعمال موافق للسنوات الموازنتية و الأفق البعيد للتخطيط.

- مساهمات مشتركة من الأطراف لتحقيق الأهداف من قبيل التمويل و

الكفاءات

وباعتبار أن ما يهمننا في الإطار الذي نحن بصددده هو التعاقد الترابي. فإنه يحيل إلى العقود التي تجمع بين فاعلين عموميين أو خواص، من مستويات مجالية متعددة، بهدف إعداد و تنفيذ وتتبع برنامج يتضمن إجراءات موضوعاتية، وتكون له نتائج على التنمية الشاملة لمجال ترابي معين، ويختلف محتوى البرنامج باختلاف الخصائص والإرادات والتحديات على المستوى الترابي²⁵⁹. ومن هنا نتضح أهمية التعاقد الترابي وخاصة بين الدولة والجهة في إطار عقود المخطط لكونها تكتسي صبغة خاصة بما أنها مؤشرات للتغيير المعمول به في

²⁵⁸ تم استعمال هذه العبارة مثلا في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب : الثالث، ص: 170 ومابعدا.

²⁵⁹ اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب : الثالث، ص : 170.

العلاقة بين الدولة والجهات الترابية، لأن الميكانيزمات التعاقدية ترمز إلى شكل مميز للفعل العمومي، تعطى فيه الأولوية للتعاون بين الجماعات بدل الخضوع للعمل الانفرادي²⁶⁰.

فعقود الدولة - الجهة تعتبر أرضية مميزة بالنسبة للفاعلين العموميين الذين يبحثون بالأساس عن تأمين التضامن بين الأتربة والمجال الوطني، ويمكن إجمال أهمية هذه العقود في كونها، ميكانيزمات للتعاون بين الدولة والجهات وتناسق المبادرات المحلية والبحث عن تهيئة جهوية متكاملة ومتناسقة.

الفقرة الثانية : أهداف التعاقد الترابي

تتجلى الأهداف العملية للتعاقد الترابي، أي التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية وبين هذه الأخيرة وباقي الفاعلين، في تعزيز قدرات التخطيط الاستراتيجي متعدد السنوات، بشكل يمكن من تحديد الرؤية المستقبلية ووضع الأهداف المتوخاة وفقا للتوجهات المرسومة من قبل المتعاقدين، بالإضافة إلى تحديد مستوى الأداء عبر مؤشرات قابلة للقياس والتتبع والمرتبطة بالأهداف المسطرة وبالإمكانات المتاحة. الشيء الذي يمكن من وضع نمط جديد للحكومة الترابية يبني على أساس منهجية النتائج المحققة، كما تهدف السياسة التعاقدية إلى إنجاز مجموعة من المشاريع المتكاملة في إطار برنامج تنموي كبير ينخرط فيه كل الفاعلين. وبالتالي فهو يفتح المجال أمام تظافر الجهود وتعاون الفاعلين وتجميع مواردهم في سبيل تحقيق أهداف مشتركة²⁶¹.

وإذا أخذنا العقود المبرمة بين الدولة والجهات كنموذج، فإن أهدافها تدور

حول تحقيق ما يلي:2

²⁶⁰ رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية مرجع سابق، ص 207.

²⁶¹ رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للنيل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية مرجع سابق، ص 207.

- إدماج السياسة العامة في أفق متعدد السنوات وفق جدولة متحكم فيها ومراقبة .

- تحقيق التناسق بين الأهداف الوطنية للتخطيط وإعداد وبرمجة التنمية للمستويات التحت وطنية infractatique.

- تحريك الفاعلين الاقتصاديين حول أهداف إستراتيجية تنموية أو حول أولويات متنوعة.

- الكشف عن رهانات إستراتيجية وتوجيه سياسات التنمية نحو الحاجيات الأولوية للإفادة المشتركة أو بغرض التضامن لفائدة المناطق الهشة.

- الاستغلال المشترك للإمكانات التمويلية وتبادل الخبرات.

وهكذا يمكن القول بأن العقود التي يتم اعتمادها بين الدولة والجهات سواء كانت عقود مخطط أو عقود مشاريع أو برامج، فهي تندرج ضمن خطة إصلاحية شمولية على كافة المستويات.

فمن الناحية السياسية، هي منهج لدمقرطة السياسات العمومية لإعداد التراب، من خلال إقحام الجماعات الترابية في مسلسل اتخاذ القرار.

ومن الناحية الإدارية، فهي منهج للفعل العمومي الذي يميل إلى فكرة النظام الهرمي مع ترك هامش للمبادرة للمسؤولين العمليانيين لملائمة النشاط مع حقائق البيئة المحلية.

أما من الناحية التنظيمية، فهي منهج التوحيد المصالح على المستوى الجهوي، عن طريق التفاوض وليس عن طريق التحكيم.

ومن الناحية الإستراتيجية فهي منهج للتدبير العمومي يجعل تصور وتنفيذ الفعل/ النشاط منسجما وتحريك مختلف الفاعلين.

وتتعدد أهداف و فضائل المقاربة التعاقدية الهادفة إلى توطين السياسات العمومية، حيث تسمح بتقوية المشاركة على المستوى المحلي في صياغة الفعل العمومي، وتخفيف الوصاية على الجماعات الترابية مقابل تقوية الاستقلالية المحلية، وتوجيه السياسات القطاعية للتنمية والمشاريع المندمجة لمعالجة المشاكل المطروحة، فضلا عن تشجيع الشراكات بين الفاعلين وخاصة تشجيع بزوغ مشروع ترابي سديد.

وكقاعدة عامة، فإن إتباع السياسة التعاقدية بمفهومها الواسع من طرف الإدارة أداة لعقلنة التدبير العمومي، وتجويده من خلال تخطيط النشاط الإداري كما تتضمن المقاربة التعاقدية عدة امتيازات تساعد على إنجازها ، ذلك أن العقود عكس القرارات الانفرادية تنشأ على أساس توافق إرادي، فالضوابط التي تحتويها ناتجة عن التوافق والاستشارة بين طرفين أو أكثر مما يجعل العقد أداة أكثر ديمقراطية وأكثر تحفيزا للقرار الانفرادي. ومن الواضح أن سياسة التعاقد الترابي تقدم رؤية جديدة للتدبير الترابي و امتيازات وقيم بديلة من قبيل التفاوض وتوافق الإرادات، فهي بذلك تخضع لقانون الحكامة الجيدة.

فمن الناحية السوسيو مجالية فإن التعاقد بصفة عامة والتعاقد الترابي بصفة خاصة، يشكل آلية حقيقية للتغيير ! فإذا كان ن المسلم به أنه لا يمكن تغيير مجتمع بقانون، فإنه وعكس ذلك يمكن تغييره بعقد !! ذلك أن العقود هي أدوات مرنة وقابلة لاستيعاب مختلف الخصوصيات والتفاعل مع الديناميات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة وفق تصور ومقاربة شاملة، تأخذ بعين الاعتبار مختلف الإكراهات والاعتبارات والتحديات .. عن طريق تضمينها في صلب العقد. وهكذا مثلا، ومن خلال تجربة مخططات التوجيه والتنمية المحلية، ومخططات التنمية المحلية في دوائر Goundam و Niafunki بجهة

Jean و Pierre Brasset و Tombouetou بمالى. خلص كل من Lapeze إلى إبراز مجموعة من إيجابيات المنهج التعاقدى خاصة في القضاء على عقلية الريع *la mentalité de rente* عند السكان. وعلى المستوى العمل، فالتعاقد الترابي يرسم الإطار العام للتدخلات الدولة والمجالس الجهوية وباقي الجماعات الترابية والشركاء داخل مجال الاختصاص المحدد بالقانون، وتحدد العقود بين الدولة والجهة المحاور الأساسية ذات الأولوية للتدخل، ومبالغ وخطط التمويل المرتقبة لتفعيل مضامين العقد، ويتم تعديل أو تحين البرامج المتعاقد إن اقتضى الحال في كل سنة بشكل مرن عن طريق تغيير الأولويات. استجابة للمشاكل العمومية المطروحة.

الفرع الثاني : تطبيقات التعاقد الترابي التجربة الفرنسية والرهان المغربي

منذ مطلع الثمانينات أدخلت فرنسا عدة إصلاحات على أجهزتها الإدارية بهدف عصرنة القطاع العمومي، وكان أهم تلك الإصلاحات قانون اللامركزية 1982 الذي تم بواسطته إصلاح الجماعات الترابية، مع إرفاقه بمجموعة من الإصلاحات الأخرى التي شملت منظومة التخطيط الوطني، من خلال تكريس آلية التعاقد بين مختلف الفاعلين كمنهج جديد لتدبير السياسات العمومية وتصريف سياسة إعداد التراب²⁶².

الفقرة الأولى : التجربة الفرنسية من عقود المخطط الى عقود المشاريع

²⁶² رشيد تونفي.: مرجع سابق ص 212.

وهكذا اعتمدت فرنسا نمونجا من التعاقد بين الدولة والجهة أطلق عليها بداية عقود المخطط كآلية للبرمجة والتخطيط، قبل أن يعاد النظر فيها عن طريق تعويضها مؤخرًا بعقود مشاريع.

1- عقود - المخطط plan - Contrats : إن تنوع المساطر التعاقدية بفرنسا وتعدد أشكالها ملازم لحركية اللامركزية ومستقل عنها في نفس الوقت، لأنه قد ابتداءً قبل سنوات الثمانينات . فالدولة الفرنسية أطلقت التجارب الأولى للشراكة المتفاوض حولها بين الدولة والجماعات المحلية منذ السبعينات في إطار ما عرف آنذاك بـ *contrats de pays* التي تم بواسطتها تمثيل مختلف الجماعات القروية بالحكومة بهدف بناء التجهيزات". إلا أن قوانين اللامركزية أقحمت منضرين جديدين للتعاقد يتعلق أولهما بـ: عقود المخطط التي صارت حاسمة في المسار التعاقدى للدولة، أما الثانية فتتعلق بمواثيق التنمية التي تمكن "الأقاليم *départements* أو الجهات القيام بدورها من إبرام عقود مع الجماعات .

ويمثل الأسلوب التعاقدى بين الدولة والجهات المعتمد في فرنسا، في إطار ما عرف أولاً بعقود المخطط، مظهرًا من مظاهر التعاون والتنسيق فيما بينهما، ويرتكز على عقود إعداد التراب التي تهدف إلى إشراك مجموع القوى الاقتصادية والاجتماعية وتسمح بتضافر جهود الفاعلين الاقتصاديين ترابيا والتوفيق بين متطلبات اللامركزية و استقلال الجماعات الترابية وتوجيهات التخطيط وإعداد التراب²⁶³. ومن تم يتضح أن "اعتماد المنهجية التعاقدية بفرنسا جاء من أجل تحديد مزدوج: لأشكال المشاركة - الاستشارة السياسية من جهة

²⁶³ الشريف الغيوي: "الأسس القانونية و المقومات المالية للتنمية الجهوية"، ص : 340.

وطرق التنسيق بين المؤسسات والفاعلين الاجتماعيين المشاركين في الفعل العمومي جهة أخرى".²⁶⁴

إن عقود المخطط بين الدولة والجهة هي عبارة عن توافقات مهيكلية وعمومية تبرم لمدة خمس سنوات ما بين الدولة وباقي الجهات بهدف تنسيق المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية مع المخططات الجهوية. وقد تم إحداث هذه العقود بمقتضى قانون 29 يوليوز 1982 بشأن إصلاح التخطيط وإعادة النظر في اختصاصات السلطات المحلية، وبصفة عامة فإن هذه العقود يمكن إبرامها مع باقي الفاعلين. وفي هذا الإطار ينص الفصل 11 من قانون 29 يوليوز 1982 بشأن إصلاح التخطيط على ما يلي: يمكن للدولة إبرام عقود مخطط تحتوي على التزامات متبادلة بين الأطراف، مع كل من الجماعات الترابية، الجهات، والمقاولات العمومية أو الخاصة وبعض الأشخاص المعنوية وذلك بهدف تنفيذ المخطط وبرامجها ذات الأولوية.

تبرم هذه العقود لمدة خمس سنوات بين الدولة والجهات وتحدد مختلف العمليات التي يتعين على الطرفين الالتزام بإنجازها وفق أهدافهما التنموية. ويتم تحضير مشروع الاتفاقية من طرف رئيس المجلس الجهوي، ثم يرفعها إلى اللجنة الوزارية لإعداد التراب التي في حالة موافقتها تأذن لوالي الجهة، أن يوقع الاتفاقية بمعية رئيس الجهة وتبرم هذه العقود بصفة عامة من أجل تنفيذ المخطط الوطني والمخططات الجهوية في تناسق وانسجام. فهذه العقود تحدد مجال تدخل كل من الدولة والجهات، وتوضح حقوق وواجبات كل منهما، وكذا الالتزامات المالية وكيفية صرف الاعتماد المالية.

²⁶⁴ رشيد تونفي: ص: 212 .

كما تعد آلية لتنفيذ سياسة إعداد التراب لكونها تركز على ميادين مرتبطة بالتنمية المجالية وتحقيق توازن المجالي.²⁶⁵

وقد عرفت فرنسا أربعة أجيال لعقود المخطط وهي²⁶⁶:

- الجيل الأول: 1984-1988 (عبي له مبلغ 10، 65 مليار أورو منها 38،6 مليار على حساب الدولة و 4، 27 مليار بالنسبة للجهات).

- الجيل الثاني: 1989-1993 (شهد هذا الجيل تطورا بنسبة 46 بالمائة ليرتقي إلى مبلغ 57 ، 15 مليار أورو منها 8، 63 مليار أورو كحصة للدولة و 6،94 مليار أورو للجهات).

- الجيل الثالث: 1994-1999: تصاعد المبلغ المعبئ لها إلى 22، 63 مليار أورو بنسبة 45 بالمائة (79 ، 11 مليار أورو للدولة و 84، 10 أورو بالنسبة للجهات).

- الجيل الرابع: 2000-2006: تصاعد المبلغ المعبئ لها كذلك ليصل إلى 60 ، 33 مليار أورو من بينها 16، 65 مليار أورو للدولة و 95، 16 مليار أورو للجهات.

وبدون الدخول في مضمون المشاريع التي تم تضمينها بهذه العقود المخططات فإن الأنشطة التي تهدف إلى تحقيقها تتمحور حول أربع محاور أساسية وهي:

تحديث الأنشطة صادية، البحث و التكوين و النشاط الاجتماعي والثقافي ثم التهيئة الجهوية والتنمية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأجيال الأربعة الأولى عرفت بدورها مجموعة من التعديلات التي كانت تلحق بشكلها دون مضمونها، باستثناء الجيل الثالث الذي عرف تغيرات جذرية همت مضمون العقود المخطط:

²⁶⁵ الشريف الغيوي: مرجع سابق، ص: 341.

²⁶⁶ كمنال على المجالات التي ترم فيها العقود: "النقل و مساعدة المقاولات الصغرى"، التكوين المهني، الاستثمارات، التعليم العالي، البنيات التحتية....

ويتعلق الأمر تحديدا بإقحام ضمني لعنصر جديد بها وهو إمكانية مشاركة الجهات في إحداث فرص للشغل حيث عبئ مبلغ 12 مليار فرانك آنذاك لهذا الغرض... وعلى المستوى العملي فإن تطبيق هذه العقود رغم أهميته البالغة، أبان عن مجموعة من الاختلالات والإكراهات التي تحول في بعض الأحيان دون بلوغ الأهداف المحددة لها بدقة وفعالية، * بالإضافة إلى ضرورة مواكبة المستجدات الوطنية والدولية وهو ما عجل بإصلاح نظامها من خلال اعتماد نموذج جديد أطلق عليه بعقود المشاريع.

2- عقود - المشاريع Contrats projets: أقدمت الحكومة الفرنسية في مارس 2006 على إصلاح عقود المخططات ابتداء من الجيل الخامس لهذه العقود الذي انطلق سنة 2007 ، من عقود المخطط إلى نموذج جديد أطلق عليه عقود مشاريع الدولة الجهة ، تبعا لقرار اللجنة البين وزارية للتهيئة والتنافسية الترابية (CIACT) الصادر في مارس 2006.

ومن حيث المضمون فإن هذه العقود الجديدة تهدف إلى تحقيق ثلاثة أهداف وهي:

- تنافسية وجاذبية التراب
- إنعاش التنمية المستدامة
- التجانس الاجتماعي و الترابي

أما على مستوى الرهانات المالية، فإن المبالغ المتعاقد حولها بالنسبة للجيل الخامس من العقود شهدت تراجعا لأول مرة: حيث عبئ لها مبلغ 26، 4 مليار أوروا في المجموع منها 411 مليار أوروا بالنسبة لحصة الدولة و 3، 14 بالنسبة لحصة الجهات، وهو ما يؤشر على أن المنهجية التعاقدية بدأت تعرف عدة صعوبات على مستوى التنفيذ- حسب ما خلص إليه المجلس الأعلى

لحسابات - كما أن تأثير الأزمة المالية التي عرفتتها بعض الدول تبدو مؤثرة على حجم المبلغ الذي عبثته الدولة لهذا الجيل من العقود 26، 4 مليار أروا، حيث انخفض بالمقارنة مع الجيل السابق 2000-2006 (60، 33 مليار أروا) بمبلغ يقارب 7 مليار أروا، أي تراجع بنسبة لا تقل عن 18 بالمائة تقريبا.

ولتجاوز بعض العراقيل و الإكراهات التي لازمت الأجيال الأربعة من العقود السابقة، فإن الحكومة الفرنسية ارتأت إلى تعديل مضامين عقود المشاريع للجيل الخامس، تبعا للاجتماع المنعقد في سنة 2006 ما بين اللجنة ما بين الوزارية والوزير الأول بهدف تحديد المعالم الرئيسية للجيل الجديد من العقود ما بين 2007 و 2013 وبذلك تم التنصيص على ما يلي:

- وجوب تضمين العقود الثلاثة محاور أساسية لتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي المحددة في ليزبونه و هي التنافسية وجاذبية التراب، تشجيع التنمية المستدامة والتجانس الاجتماعي والترابي
- إلزام الجهات بإعداد عقود المشاريع مع مشاركة الوحدات الترابية الأخرى - افتتاح العمل بها في فاتح يناير لمدة 7 سنوات.
- الأخذ بعين الاعتبار التوجهات الإستراتيجية للمجالس الأوروبية حول الابتكار والتنافسية و التنمية المستدامة. - التزام مالي متمثل في 5 ، 29 مليار أروا بهدف تنسيق مشاريع إعداد التراب على مستوى الجهة المتفاوض بشأنها بين الدولة والمجالس الجهوية حول مجموعة من المجالات: النقل، الطاقة، الإيكولوجيا، التعليم الجامعي والبحث، إعداد التراب، الفلاحة والصيد البحري، الصناعة، الصحة، الرياضة، السياحة...

الفقرة الثانية : أفق ورهانات التعاقد الترابي بالمغرب

على الرغم من أن التعاقد الترابي بين الدولة والجماعات الترابية كمبدأ عملي لا زال قيد النشأة والتبلور بالمغرب، فإن هذا لا ينفى تعاون هذه الجماعات في إطار برامج مشتركة ومشاريع فيما بينهما كما تنص على ذلك قوانينها، إلى جانب العمل بالتعاقد بين الأشخاص المعنوية الأخرى دون أن يشمل علاقة الدولة بجماعاتها إلا في حالات نادرة. الشيء الذي دفع بأغلب الفاعلين إلى المناداة بإدخال هذه الآلية في نسق التدبير الترابي.

1- تراكم محدود للتعاقد الترابي

رآكم المغرب عدة تطبيقات تعاقدية منذ سنة 1980، وخاصة في إطار العقود التي تجمع بين الدولة والمقاولات العمومية، كما أن مجموعة من الوزارات والإدارات اللامركزية بدأت بتطبيق هذه الآلية في السنوات الأخيرة بهدف تنظيم علاقاتها بمصالحها الخارجية. ونذكر من بينها وزارة الإسكان والتعمير، وزارة النقل واللوجستيك ووزارة الفلاحة والصيد البحري.. ولعل الإرهاصات الأولية لمأسسة التعاقد الترابي والتفكير في إقحامه كمكون أساس من مكونات المنظومة التدييرية، كانت مع انعقاد الدورة الأولى للمجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني خلال شهر ماي 2004، حيث بدأ التفكير حينها في التأسيس لسياسة تعاقدية تنموية ترابية، وترسيخها بالمغرب²⁶⁷.

وذلك استجابة للتعليمات الملكية حيث أكد جلالة الملك على ضرورة اعتماد التعاقد في الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بمناسبة إعداد المخطط الخماسي في الرباط بتاريخ 16 دجنبر 1999 حيث جاء فيها: "... وفي هذا السياق يكتسي مبدأ المشاركة أهمية خاصة، وهو يقتضى مراجعة العلاقات بين الدولة والشركاء الآخرين... ومن ذلك تشجيع أسلوب التعاقد بين الدولة

²⁶⁷ المملكة المغربية وزارة الإسكان و التعمير و التنمية المجالية -الإسكان و التعمير و التنمية المجالية 2003-2013-قطاع يتحرك ص :

والجماعات المحلية... " وتلتها بعد ذلك الرسالة الملكية بمناسبة اللقاء الوطني حول إعداد التراب الوطني في الرباط بتاريخ 26 يناير 2000 التي نصت على ما يلي: "... ندعو إلى اعتماد مقاربة جديدة لإعداد التراب والتعمير ... وكل ذلك في إطار مفهوم جديد يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي لمواجهة رهانات غالبا ما تكون متناقضة ...".

لقد كان المدخل لتكريس التعاقد الترابي، إعداد سلسلة من الدراسات و المشاورات²⁶⁸ التي أسهمت في وضع خارطة طريق لإرساء المنهجية التعاقدية في ميادين إعداد التراب الوطني، توج بعضها بإعداد وزارة السكنى والتعمير آنذاك، في إطار تفعيل نتائج التصميم الجهوي لإعداد التراب لجهة تادلة أزيلال، لمشروع عقد بين الدولة وهذه الجهة كتجربة نموذجية على أمل أن يتم تعميمها على باقي الجهات مستقبلا، الشيء الذي يتطلب تقييم وتقويم هذه التجربة والوقوف على مكامن قوتها وضعفها بهدف الاستفادة من ايجابياتها وتجنب مطالبها.

وبالرغم من تنامي المنهجية التعاقدية في مسلسل التدبير العمومي للإدارة المغربية فإنه يمكن القول بأن " ثقافة التعاقد ليست مرسخة بعمق في علاقة الدولة بباقي الفاعلين الترابيين في المغرب²⁶⁹".

و يتضح ما ذكرناه من خلال تراكمات التجربة المغربية في هذا المجال، والتي لا استند كقاعدة عامة إلى إطار مؤسساتي دقيق، ولا تحدد سياسة واضحة ذات أهداف قابلة القياس تكون موضوع تتبع وتقييم، ولا تضمن المشاركة الفعالة لجميع المتدخلين²⁷⁰. ويبدو بان الأهمية المتنامية للتعاقد كآلية للتنمية الترابية

²⁶⁸ نذكر من بينها : دراسة حول التعاقد الترابي : كيبعته و شروطه والياته سنة 2015 بمبادرة من وزارة الإسكان.

²⁶⁹ اللجنة الاستشارية للجهوية ,الكتاب : الثالث, ص : 171.

²⁷⁰ نفس المرجع ,ص 170 إلى 172.

بات في حاجة إلى مأسسة وتقنيته انسجاما مع تحقيق الأهداف المتوخية من المشروع الترابي للجهوية المتقدمة.

2- تصور اللجنة الاستشارية الجهوية للتعاقد الترابي:

إن التعاقد الترابي في نظر اللجنة الاستشارية للجهوية هو آلية عصرية للحكمة، وقد بات من اللازم إقحامه في تنظيم العلاقة بين الدولة والفاعلين العموميين والخواص على مستويات مجالية متعددة بهدف تحقيق نوع من التكامل والانسجام والتعاون فيما بينهم. وترى اللجنة بأن العقد سيصبح أداة للمراقبة بالنسبة للدولة، وأداة لتنسيق الاختصاصات بالنسبة للجماعات الترابية حيث لم يعد بمقدور الدولة لوحدها بلورة وتنفيذ السياسات العمومية والاختصاصات المنقولة إلى الجماعات التي تضل معقدة ومتداخلة مما يتطلب ضرورة تنسيق العمل.

ونقرا كذلك من تقرير اللجنة بأن التعاقد سيمكن مستقبلا من تعبئة تمويلات إضافية، ووضع سياسات أقرب إلى الحقائق الترابية، موازاة مع الاستجابة لمطلب التنسيق الأمثل بين مختلف العمليات الجارية، فضلا عن اتساع نطاق تطبيقه وإمكانية شمولية لجميع قطاعات السياسات العمومية، فقطاعات مثل: والصحة، والتعليم، التعمير، والسكن، و الثقافة، والرياضة و التكوين المهني، والبيئة ووسائل النقل العمومي والتزويد بالماء الشروب و الكهرباء و التطهير كلها قطاعات يمكن أن تشكل موضوع تعاقد بين الفاعلين العموميين.

وبالنسبة لمساطر ومتطلبات وآليات التطبيق فإن اللجنة الاستشارية الجهوية

اقترحت بخصوص التعاقد الترابي ما يلي 271:

إن فعالية هذه المقاربة التعاقدية يستدعي تحقيق شرطين:

271 271 رشيد تونفي: "التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة للذليل شهادة الماستر، ماستر القانون العام والعلوم السياسية"، مرجع سابق، ص223 .

- ممثل وحيد للدولة على الصعيد المحلي
- تبني سياسية لا تركز موسعة من أجل ضمان تجانس ووحدة الفعل العمومي.
- ويجب بناء على ذلك أن يحتفظ ممثل الدولة بدور التنشيط والدعم والمواكبة والمتابعة.
- تركيز المقاربة التعاقدية على الأولويات في المجالات الرئيسية لتفادي تشتت الجهود والوسائل.
- التنصيص على أهداف الاتفاق وعلى الجدول الزمني لتنفيذ العمليات المبرمة وشروط تمويلها.
- تحديد وبشكل دقيق وبالأرقام قدر الإمكان، التزامات الأطراف المعنية من أجل التمكين من رفع التقارير والمتابعة والتقييم على أحسن وجه.
- أما فيما يتعلق بمنظومة المتابعة والتقييم فقد تم اقتراح ما يلي:
- إسناد عملية المراقبة والتقييم إلى هيئة وطنية مستقلة عن السلطة السياسية من أجل تمكينها من ممارسة مهامها بكل موضوعية وحياد.
- ويتعين على هذه الهيئة رفع تقرير سنوي للتقييم إلى الهيئات الوطنية المعنية.
- إخضاع حسابات الجهات للمصادقة من طرف مفتحصين خارجيين مستقلين وتفرض هذه الآلية تحقيق مجموعة من الشروط وهي:
- التحديد المسبق للمعايير والقواعد الواجب تطبيقها، حيث ينبغي تحديد معايير موضوعية يمكن التحقق منها بسهولة بغية تفادي كل أشكال التقييم غير الموضوعية.

- لا ينبغي أن يتخذ الإشراف شكل مراقبة بجدوى القرارات التي تتخذها الجماعات الجهوية والمحلية.

وبهذا تكون اللجنة قد قدمت تصورا مؤسساتيا وتقنيا للمقاربة التعاقدية. وبالتالي فإن تثمين هذا التصور يقتضي تضمين كل هذه الآليات والمقترحات بالقانون المنظم للتعاقد والذي أحالت عليه مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ، مع الإسراع في إعداده وإصداره حتى يتم التمكن من بلوغ أهداف السياسة التعاقدية وتسهيلها وتوضيح المسؤوليات والأهداف.

ثانيا: آفاق أعمال التعاقد الترابين

تعد المقاربة التعاقدية إحدى أهم الرهانات الأساسية للسياسة الترابية، حيث أنه من شأن تفعيل المنهج التعاقدية في مجال التدبير الترابي²⁷²، أن يساعد على تطوير الأداء اللامركزي ويعزز البعد التشاركي لهذا التدبير، خاصة فيما بين مؤسسة الجهة وباقي الفاعلين في المجال الترابي الجهوي.

1- تدعيم اللامركزية الترابية:

إن التعاقد بإمكانه أن يشكل فرصة أمام الجماعات المحلية لإعادة تحديد redefinir علاقاتها بالسلطات المركزية. فالعلاقات بين الدولة والجماعات الترابية التي كانت محكومة بالوصاية والمراقبة الكلاسيكية أصبحت اليوم تفسح المجال أمام أشكال مختلفة من العقود لتنظيم وتدقيق هذه العلاقات ومنها: عقود الدولة الجهات، عقود المدينة، عقود البرامج، وكذلك هو الشأن بالنسبة لعلاقة الدولة بالمقاولات والمؤسسات العمومية، والجامعات التي صارت بدورها توطر بعقود عوضا عن الوصاية القبلية. وما يثير الانتباه بصفة خاصة هو تغلغل العلاقات التعاقدية إلى العلاقات داخل جهاز الدولة بمفهومه الضيق، أي إبرام

²⁷² 272 رشيد تونفي : مرجع سابق، ص224.

عقود خدمات بين السلطة المركزية ومصالحها اللامركزية، وهو ما من شأنه تعزيز وتدعيم الإدارة اللامركزية التي تعتبر بدورها شرطا مسبقا لإنجاح مسلسل اللامركزية الترايبية وتقويتها.

فالمنهجية التعاقدية تهدف إلى جعل الوصاية أكثر مرونة، أو بعبارة أخرى تجعلها وصاية ذكية (tutelle intelligente) ²⁷³: فالعقد يضيف نوعا من الذكاء على ممارسة الوصاية من خلال المرور من وصاية قبلية مرتبطة بمراقبة التنظيمات و الحسابات ومدى الالتزام بالمساطر، إلى نموذج أكثر دقة وفعالية، هادف إلى تحديد الأهداف المتفاوض بشأنها، متنوعة بمراقبة النتائج وبتقييم بعدي للسياسات العمومية والأنشطة الأخرى محل التعاقد على أساس مؤشرات متفاوض ومتفق حولها مسبقا.

وإذا كانت اللامركزية قائمة في كنهها وجوهرها على الاعتراف بالش و الخصوصيات المحلية، فإن المنهجية التعاقدية تسير هذا التوجه ولا تتعارض مى أن آلية التعاقد وخاصة منها: عقود البرامج بين الدولة والجهة تحتوي على مقتضيات وآليات الهندسة والإشراف الخصوصي الهادفة إلى ايجاد نوع من التوافق .. الخصوصيات الترايبية لكل جهة على حدة والاستجابة للإشكاليات المطروحة فيها، انسجاما مع الأهداف المنشودة في إطار برنامج عملياتي متعدد السنوات، وجهاز مستمر للتقي يشرك المجالس المنتخبة في سيرورة التنمية. فالعقود إذن هي "وسائل مرنة، وقابلة للتكيف مع خصوصيات كل الأتربة، فهي آلية ثلاثية الأبعاد : تسهل التركيز، ثم التفاوض والمشاركة .

²⁷³ رشيد تونفي، ص224.

إن الممارسة التعاقدية من شأنها أن تحد من صياغة الفعل العمومي وبلورته بشكل عمودي، حتى يتم تجاوز سلبيات التأطير والضبط الترابي ذو الهاجس الأمني الذي لازم وواكب مشوار اللامركزية بالمغرب نحو صيغ بديلة. يتعلق الأمر تحديدا بملائمة المقتضيات العمومية مع الخصوصيات المحلية، واستبدال العلاقات التقليدية الموسومة بالتبعية الشديدة والسلطوية والتحكم بعلاقات مرتكزة على التفاوض والاستشارة والإسهام، فضلا عن تكريس لا مركزية الأنشطة الاقتصادية وإعادة النظر في مناهج ومقاربات التدبير الترابي، كالتهيئة الاستراتيجية والتدبير بالأهداف وتوضيح دائرة المشاركة المحلية. وكلها عناصر يمكن إجمالها في ما يطلق عليه البعض بالحكمة الترابية".

ويبدو لنا أنه مادامت الحكمة الترابية تهدف إلى إيجاد أفضل الطرق و أحسنها التدبير الجيد للشأن المحلي. وإشراك كافة القوى الحية في ذلك التدبير، فإن التعاقد يشكل الآلية الكفيلة لبلوغ تلك المرامي بفعالية. لأن التعاقد الترابي يسمح بمشاركة واسعة و متضمنة لفعاليات مختلفة ولا يترك إلا هامشا محدودا للسلطة المركزية للتدخل "بعد إبرام العقد". وبذلك يسهم التعاقد في تحويل النظام الإداري المحلي من نظام عمودي تكون فيه الجماعات الترابية والمجتمعات المحلية مجرد مستقبل ومنفذ للسياسات والبرامج التي تأتي من الأعلى، إلى نظام أفقي أكثر انفتاحا واستيعابا لكل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين المؤثرين، عن طريق إدماجهم في مسلسل اتخاذ القرار لبث دينامية تنموية من الأسفل وتوسيع دائرة الاستقلالية والحريات المحلية. وذلك انسجاما مع المبادئ التي كرسها دستور 2011 بخصوص الجماعات الترابية وعلى رأسها مبدأ التدبير الحر، كحرية دستورية تعطي للجماعات الترابية حق التعاقد وعدم التدخل في شؤونها التي يحددها القانون. ومن أجل وضع حد لتنازع الاختصاصات بين

مختلف مستويات الجماعات فلا بد من تعميم نظام العقود الترابية، لأن تبسيط التنظيم الترابي و توضيح الاختصاصات يمر عبر اعتماد المقاربة التعاقدية في علاقة الدولة بالجماعات الترابية كما ان باقي الفاعلين ذوي الأنظمة المختلفة يمكنهم أن يتجمعوا من أجل عامل مشترك التراب وهكذا يتضح لنا أن فرضية البناء الترابي للدولة من القاعدة إلى القمة تبدو قابلة التطبيق في المغرب شريطة الالتزام بروح المقتضيات التدبيرية وإعطائها مدلولها الحقيقي مع ضرورة توفر الإرادة السياسية و إتمام الإصلاحات الشاملة والمهيكلية.

وفي هذا الإطار فإن مؤسسة الجهة باتت مطالبة بلعب أدوار رائدة وجديدة في الدينامية الاقتصادية للدولة، نظرا لكونها إطارا تنظيميا، مناسباً لتنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مندمجة *developpement integre*، تشمل كل المجالات وقطاعات المجتمع العصري، وتدمج بذلك كل الفعاليات المحلية في المسلسل التنموي²⁷⁴، بالاعتماد على المنهج التعاقدية، الذي يهدف في كنهه إلى ترسيخ ثقافة الشراكة ومبادئ الديمقراطية التشاركية.

3- إذكاء الشراكة والتعاون بين الجهة والفاعلين الترابيين:

ترى اللجنة الاستشارية للجهوية بأن على الجهات أن تمثل الفضاء الرئيسي لبلورة السياسات العمومية في بعدها الجهوي. وهكذا فالعلاقة التعاقدية بين الدولة والجهة يجب أن تندرج في إطار آلية تمكن الجهة من لعب دور محاور لا غنى عنه في تأطير الأنشطة المهيكلية التي سيتعين على الأقاليم و الجماعات الانخراط فيها.

²⁷⁴ عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية الرباط-اكادال، السنة الجامعية: 1999/2000، ص: 342.

سيصبح إذن من مهام الجهة إبرام تعاقدات مع الدولة من جهة، ومع المستويات الأخرى من الجماعات الترابية من جهة ثانية، وستكون بذلك الجهة مركزا لتنسيق أو صياغة واستعمال المقترحات المشتركة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل رفعها إلى الدولة²⁷⁵. وخاصة أن إدارة المجالس الجهوية لم تعد تتمحور حول إدارة كلاسيكية بقدر ما تتمحور حول منظومة من الوكالات، أبرزها وكالة جهوية للتنمية.

تضاف إليها وكالات متخصصة في القضايا القطاعية الخاصة بالجهة. وهكذا تقوم هذه الوكالات بإعداد المخططات و المشاريع والبرامج المعروضة على المجلس الجهوي، وتعمل على إنجازها من خلال عقود مبرمة مع الشركاء، من جماعات محلية وإدارات مركزية ومؤسسات جهوية وجماعية و جهوية تابعة للدولة. هذا إلى جانب شركائها الحاضرين أكثر فأكثر و المتمثلين في جمعيات المجتمع المدني. وتتم تعبئه موارد هامة عن طريق رسوم جهوية وكذلك من خلال مساهمات الشركاء المذكورين .

وعلى نفس المنوال، يمكن للجهات القيام بتطبيق سياسات تعاقدية مع المؤسسات العمومية، لا سيما التي تسهر منها على تنفيذ برامج وطنية تغطي مجموع التراب الوطني، مثل برنامج الكهرباء القروية الشاملة، وبرنامج تعميم تزويد الساكنة القروية بالماء الشروب، والبرنامج الوطني لبناء الطرق القروية، وبرنامج تعميم الاستفادة من خدمات الاتصالات، وبرنامج مدن بدون صفيح... أو مع المصالح الوزارية التي تستكمل البرامج القطاعية²⁷⁶.

إن التعاقد بين الجهة وباقي المتدخلين سيعزز من دور الجهة ويجعل منها وسيلة لضبط وتيرة التنمية وضبط المجتمع حسب التناقضات والضغوط الظرفية

²⁷⁵ اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب : الثالث، ص : 171.

²⁷⁶ عبد الغني الشاوي : "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد : 90-91 يناير-ابريل 2010 ص:

بإدماج شرائح اجتماعية جديدة في المنظومة السياسية والإدارية للدولة و عقلنة توزيع الأنشطة الاقتصادية جهويا والعمل على مواجهة الاختلالات بين الجهات . فالتعاقد هنا يصبح الأداة القانونية و التنظيمية الأكثر ملائمة لتحقيق التعاون والتكامل بين الوحدات الترابية، وخاصة منها الجهات والقطاع الخاص، لإنجاز المشاريع الكبرى، كالبنيات التحتية والمناطق الصناعية والتجهيزات الأساسية. يتطلب الأمر إذن تركيز جهود هذه الوحدات على مستوى التنظيم والتدبير، خاصة إذا ما علمنا أن السياسة العمومية المحلية إذا وضعت حيز التطبيق، فإنها تكون تحت تصرف كل الفاعلين الاقتصاديين²⁷⁷.

وتستطيع هذه الوحدات المساهمة في إقامة والمحافظة على الشراكة ما بين القطاع العام والخاص وتحفيز الدعامات الاقتصادية والبشرية في الجهة، والحد من الإشكالات التنظيمية المرتبطة بالتنسيق الضعيف وتشتت الجهود وتنازع الاختصاصات التي طبعت مسار العمل الجهوي بالمغرب²⁷⁸.

ومن هنا تظهر أهمية التعاقد والشراكة، حيث بإمكانهما أن يشكلتا بدورهما وقودا قويا للاقتصاد الجهوي، من خلال تحريك الفاعلين العموميين والخواص عن طريق سياسة تعاقدية واضحة ترسم معالم الرهانات الإستراتيجية والمشاركة، وتحدد وتدمج الالتزامات المتبادلة . كما تعمل على تجميع الخبرات والإمكانات المالية لكل الشركاء، الشيء الذي من شأنه فتح المجال أمام التمويلات الخارجية، وتجويد أثر المشاريع الوطنية والترابية إلى جانب إنعاش التضامات الترابية. وهكذا وانسجاما مع المقاربة التعاقدية، فإن أدوار الفاعلين الترابيين ستحدد على أساس منطق الشراكات، والذي من شأنه هو الآخر أن يقر بتقاسم المخاطر والموارد والاختصاصات والكفاءات، من أجل تحقيق مشاريع

²⁷⁷ نفس المرجع السابق ص 80.

²⁷⁸ رشيد تونفي: مرجع سابق، ص : 224.

مربحة لكل الشركاء ومجموع أفراد الجماعة، لا سيما وأن الدولة وجهازها الإداري لم يعودا قادرين على تعبئة وتوفير ما يلزم من الموارد و التقنيات الحديثة التي باتت تتطلبها المشاريع الضخمة (كالتزويد بالماء والكهرباء، جميع النفايات، النقل...) إن هذا يحتم ضرورة الانفتاح على القطاع الخاص، وبالتالي تعميم السياسة التعاقدية.

ولهذا فإن تطبيق هذه التقنية في تنفيذ المخططات الوطنية و الجهوية بالمغرب، سيجعل الشراكة تخدم التوازن الترابي، بدفع الجهة ليس فقط إلى إقامة اتفاقات منعزلة ومنتقاة، بل عقود تخطيط ومشاريع حقيقية تمكن الدولة من مأسسة تقليد جديد في تحقيق التنمية الجهوية على الصعيد الجهوي، وتسمح بإنجاز مشاريع مندمجة لتصحيح الفوارق الترابية مكرسة بذلك ميثاق حقيقي للتضامن. خاصة وأن بعض الجهات التي أفرزها التقطيع الجهوي لا زالت في حاجة إلى تضامن معمق، وهو ما يستدعي إفرادها بإجراءات تمييزية ايجابية يمكن تضمينها في عقود خاصة (contrats spéciaux). ولعل تعميم السياسة التعاقدية قد يغير من منظور الدولة للمجال الجهوي عن طريق تعميم

التفاوض والحوار والاستشارة بين الدولة وباقي الفاعلين بهذا المجال تطبيق المر " consulter pour bien faire " (الاستشارة الأفضل إنجاز)، الذي من شأنه إعطاء نفس جديد وفلسفة بديلة للتدبير الترابي بمفهومه الواسع . فعقود المخطط أو المشاريع بين الدولة والجهات تشكل وثائق ديمقراطية وتشاركية تكفل العمل بالمناهج التدييرية الحديثة المناجمنت الترابي وتضمن كذلك الاستعمال الأمثل للأموال العمومية وفق منظور ترابي شمولي ومندمج، من أجل التوفيق بين إكراهات استقلال الجهات وتوجهات التخطيط وإعداد التراب الوطني. وبخصوص إعادة التوازن بين الجهات فإن التعاقد الترابي كدعامة

أساسية للتنمية الجهوية، قادر على معالجتها، على المدين المتوسط والبعيد، شريطة تضمين العقود لشروط تفضيلية لصالح الجهات الفقيرة.

279

خاتمة الفصل الثاني

تأسيسا على ما سبق يمكن القول أن اللاتمركز الإداري يعرف حالة من الشلل الشامل لا على مستوى البنية فقط و إنما أيضا على مستوى الأجراء و وهو ما يعمق من واقعه، في ظل تداخل للعوامل و المسببات الكامنة خلف إخفاق دوره أو عدم قدرته على إيتاء المرامي المؤسسة له، خصوصا أمام تنامي مطالب الارتقاء به وإعادة النظر في جوهر العملية

كل هذه المشاكل هي التي عجلت صدور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الذي يتوخى منه تجاوز المشاكل التي يعرفها اللاتمركز بشكل كامل خصوصا و أنه يلعب دورا محوريا في الرقي بالجهوية المتقدمة، إذ أن التنمية تتطلب التنسيق بين التدخلات القطاعية .

ومع ذلك يبقى مستقبل اللاتمركز الإداري بالمغرب مرتبط بنظرة و إرادة السلطة السياسية للعمل الإداري، والطريقة أو الأسلوب الأفضل لتقديم و توفير الخدمات الأساسية للمواطن، لان تغيير أو خلق أو إلغاء بنية إدارية سواء ممرضة أو لا ممرضة لا يغير شيئا من واقع الأمور التي يعاني منها المواطن على اعتبار أن عملية الإصلاح في المجال الإداري لا يمكن أن تعطي النتائج المتوخاة منها إذا لم تكن مبنية على دراسات واقعية تلامس شمولية الواقع الاقتصادي والثقافي والفكري للمواطن .

²⁷⁹ رشيد تونفي، مرجع سابق، ص : 228.

خاتمة

إن الدور الجديد الذي تؤسس له الدولة أصبح يقتضي العمل على تحسين وظيفة البنيات الإدارية والرفع من مردوديتها وجودتها، في وقت سارت فيه التحولات التي يعرفها المغرب تلقي بظلالها على جميع الميادين من جراء اكتساح العولمة والشمولية جميع مناحي الحياة الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية والبيئية، مما يدل على أن الوظيفة الكلاسيكية لبنية الدولة لم تعد قادرة على مواكبة هذه التحولات المتصارعة الأمر الذي يستدعي وجود إدارة قوية بمقومات مالية وبشرية كفيلة للنهوض بها.

وإذا كان عدم التركيز الإداري رهان كبير لأي إصلاح إداري حقيقي، فإن منظومته الحالية أبانت عن قصورها في تأطير ووضع اختصاصات تقريرية وفعالة بين المركز والمحيط، مما يستوجب وجود إرادة سياسية حقيقية لإصلاح هذا النظام الذي لم يعد قادرا على مواكبة التغيرات التي تعرفها اللامركزية وخاصة في ظل وضعها الجديد المتعلق بالجهوية المتقدمة.

ومن ثم فإن هذا الإصلاح الذي يمكن أن يعرفه عدم التركيز الإداري هو إصلاح مرتبط إلى حد بعيد بالجهوية المتقدمة، حيث أن تحديث الهيكلة الإدارية للدولة لا يمكن أن يتم إلا إذا كان عدم التركيز الإداري والجهوية المتقدمة وجهان لعملة واحدة، وبالتالي فإن تدعيم هذا المقتضي من شأنه أن يؤسس لجهوية موسعة حقيقية قائمة على التنظيم الإداري الفعال والمساهم في تدعيم الحكامة

المحلية، والمشجع للأسلوب الديمقراطي التشاركي في تدبير الشأن العام والداعم لأسس التنمية المندمجة جهويا.

فالجبهة تشكل المستوى الأكثر ملائمة لتحقيق تكامل منتج وعملي اقتصاديا تماعيا بين الجهوية واللاتمركز، وبالتالي فإنه من السهل على الدولة أن توطد وترتكز على مستوى الجهة مقارنة مع المستويين الإقليمي والجماعي نظرا للعدد ورود للجهات، ولذلك يمكن للإدارات المركزية أن تتحكم بسهولة في العدد المحدود من دار الترايبية وتراقبه بفعالية تدخلاتها المختلفة مع تحقيق الإقتصاد في الوسائل التقنية والمالية والمادية والبشرية.

ومن هنا أصبح تفعيل أسس التعاون أمرا ضروريا سواء بين الدولة والجهة من خلال التنسيق والتشاور بين أطراف العلاقة التعاونية في مستوى أول، أو بين الدولة و مصالحها الخارجية تحقيقا بذلك سياسة ناجعة لعدم التركيز الإداري في مستوى ثاني، أو بين الجهات والجماعات الترايبية الأخرى والمصالح الخارجية في مستوى ثالث، وعليه تبقى الدولة هي المخاطب الأول بتفعيل هذه المقتضيات وتكريسها لإنجاز البرامج والمشاريع المشتركة وبالتالي تدعيم الشأن المحلي. إن الأمر يقتضي جعل عدم التركيز الإداري من الأولويات الرئيسية لدى الحكومات المتعاقبة، وخاصة أن الاهتمام بهذه السياسة هو اهتمام شبه محدود بالمقارنة مع الجانب الآخر المتعلق بالجهوية الموسعة.

لكن المقاربة الجديدة لتحديث هياكل لدولة أضحت تركز على عدم التركيز الإداري كركيزة أساسية لنجاح الجهوية الموسعة. فإذا كان الدور الجديد للمصالح اللامركزية أصبح يراهن عليه لتطوير وتحديث الإدارة العمومية لجعلها قاطرة حقيقية للتنمية فإن الأمر يقتضي الأخذ ببعض الاقتراحات:

- منح المصالح اللامركزية صلاحيات تقريرية تضاهي تلك التي تتوفر عليها الإدارة المركزية، كإعداد سياسة الحكومة وإعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية.
- منح المصالح اللامركزية موارد مالية وبشرية مهمة وتجنب تمرکزها عن صعيد العاصمة.
- جعل انتشار المصالح اللامركزية يتناسب ويتوافق مع التقسيم الجهوي.
- اعتماد التعاقد الترابي كآلية لتشجيع الفعل الترابي
- التخفيف من سلطة الرقابة على عمل الجماعات الترابية
- جعل مهمة التنسيق بين مختلف الفاعلين الترابيين من مهمة مندوب حكومي تابعة لرئيس الحكومة لكون الولاية تابعين للمرؤوسين الإداريين و بالتالي يكونون تابعين للوزارة الداخلية الذي يغلب عليها البعد الأمني في مقابل ضعف الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية

المراجع المعتمدة

أولاً: المراجع باللغة العربية

الكتب:

الكتب العامة:

- أحمد أجعون: "الوجيز في التنظيم الإداري المغربي"، الطبعة الأولى 2018.
- برهان زريق: "التفويض في القانون الإداري"، الطبعة الأولى، 2017.
- بوجمعة بوعزاوي: "التنظيم الإداري"، مطبعة 218.Z.23.ألمانيا، الطبعة الثانية.
- محمد الأعراج: "القانون الإداري المغربي"، الطبعة الرابعة 2015.
- مصطفى بن شريف: "القانون الإداري"، مطبعة الجسور، وجدة، الطبعة الأولى، 2018.
- محمد طه حسين الحسيني: "الوسيط في القانون الإداري"، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2017.
- محمد باسك عبد الفتاح بلخال: "منار التنظيم الإداري"، طبعة 2016.
- منية بن مليح: "مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب، مكتبة وراقعة سجلماسة مكناس، الطبعة 2013.
- مليكة الصروخ: "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة التاسعة 2010.
- محمد سليمان الطماوي: "مبادئ علم الإدارة، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1980.

- محمد سلمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية الخاصة"، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

- نجاة خلدون: "قانون التنظيم الإداري"، الطبعة الثانية، 2017.

الكتب الخاصة:

- أحمد أجمعون: "التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية"، مطبعة وراقاة سجلماسة الزيتون، مطبعة 2012.

- خالد صديق: "مؤسسة الوالي والعامل بين سياستي اللاتركيز و اللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015، طبعة الأمنية، ...

- خلوq جمال: "التدبير الترابي بالمغرب ومطلب التنمية"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى: 2009.

- مصطفى قرشي: "ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، الرباط، مكتبة دار السلام، طبعة 2017.

الأطروحات والرسائل:

الأطروحات:

- إيمان الداودي: "الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سلا، السنة الجامعية 2014\2015.

- عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق السوسي، الرباط، السنة الجامعية 2007\2008.

- عزيز مفتاح: " اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2001\2000.

- رشيد السعيد: " مدى مساهمة اللاتمركز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2001\2000.

الرسائل:

- رشيد تونفي: " التقسيم الترابي والجهوي بالمغرب دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة أكادال، الرباط، السنة الجامعية: 2014\2015.

- عبد الحنين سليم: " عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة"، رسالة لنيل دبلوم في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، السنة الجامعية 2013\2014.

- محمد الصابر: " مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية: 2011\2012.

- حياة كعبوبن: " دور عدم التركيز الإداري في تطوير الأداء الجهوي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السويسي، السنة الجامعية 2010\2011.

- فؤاد أحلوش الكريستي: " أفاق العلاقات بين الجهة والدولة على ضوء الجهوية المتقدمة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2010\2011.

- محمد الحسنوي التقال : " عدم التركيز الإداري الواقع وأفاق"، رسالة لنيل الدبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2009\2010.

- الصمدي: " السلطة التنسيقية للعامل ورهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم للدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2008\2009.

- الجوهرى بوبكر: "مؤسسة الوالي بين إشكالية الدسترة والتداخل الوظيفي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،

- محمد الفتوح: " والي الولاية بين المركزية واللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 1997.

المقالات:

- إيمان الداودي: "الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب"، المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 108، يناير، فبراير، 2013.

- إبراهيم الزياتي: " نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة،مجلة مسالك، عدد مزدوج: 17|18.

- رشيد السعيد: " الجهوية الموسعة وتطوير اللاتمركز الإداري بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 6، 2010.

- عبد الفتاح البجيوي: "مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التركيز الإداري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة المؤلفات وأعمال جامعية، العدد: 100، 2014.

- عبد الكريم يعلوش: " اللاتمركز الإداري مدخل لانجاح الجهوية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 122، 123، غشت 2011.

- عبد الكبير يحيا: " تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحوى اعتماد جهوية سياسية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 84، الطبعة الأولى، 2010.

- عبد الغني الشاوي: " الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج: 91\90، يناير، أبريل، 2010.

- عبد الغني أعبيزة: "التجربة الجديدة في مجال إحداث البنيات الإدارية بالمغرب، المجلة للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 81، 82، يوليو، 2008.

- عادل فرتاح: " إشكالية التفويض على ضوء القانون التنظيمي 113.14، مقال الموقع www.marocdroit.com، تاريخ الإطلاع: 8 نونبر، 2017

- مولاي إدريس الحلابي الكتاني: " تأملات بشأن تحديث الإدارة المغربية بين المركزية وعجم التركيز"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 32، 2000.

النصوص القانونية:

- دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في شعبان 29\1432 يوليو 2011.

- ظهير شريف رقم 1.15.33، بتاريخ 19 مارس 2015، بتنفيذ القانون رقم 065.13، المتعلق بتنظيم وتسيير الحكومة و الوضع القانوني لأعضائها، جريدة الرسمية عدد: 6348، بتاريخ 2 فبراير 2015.
- ظهير رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1432، 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر في الجريدة الرسمية 6 شوال 1432 الموافق 23 يوليوز 2015.
- ظهير رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1432، 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر في الجريدة الرسمية 6 شوال 1432 الموافق 23 يوليوز 2015.
- ظهير رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1432، 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر في الجريدة الرسمية 6 شوال 1432 الموافق 23 يوليوز 2015.
- ظهير شريف رقم 1,12.04، صادر بتاريخ 7 فبراير 2012 بتفويض السلطة بإدارة الدفاع الوطني، جريدة رسمية عدد 6022، بتاريخ 16 فبراير 2012.
- ظهير شريف رقم 068.57.1، بتاريخ 10 أبريل 1957، في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة، جريدة الرسمية عدد: 2722، بتاريخ 26 أبريل والذي خضع لعدة تعديلات.
- ظهير شريف رقم 3.93.293، بتاريخ 6 أكتوبر 1993
- مرسوم رقم 205.1369، الصادر في 29 شوال 1426، الموافق ل 2 دجنبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري.
- مرسوم 02 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.
- مشروع مرسوم رقم 618.17.2، الصادر بتاريخ 15 أكتوبر 2018، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

الخطب والرسائل الملكية:

- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش ليوم 29 يوليوز 2018.
- الخطاب الملكي الحسن الثاني بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، المنعقد بالرباط، 21 أبريل 1992 .
- الخطاب الملكي الحسن الثاني بمناسبة اجتماعه مع الهيئات المنتخبة بأكادير 21 فبراير 1956.

التقارير:

- تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية من إعداد وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة لسنة 2014.
- تقرير وزارة التربية الوطنية و التعليم العالي و تكوين الأطر و البحث العلمي – قطاع التربية الوطنية-الكتابة العامة مديرية الشؤون القانونية و المنازعات، تجربة الأكاديميات الجهوية في إطار اللامركزية و اللاتمركز، أشغال اليوم الدراسي المنعقد في الرباط، بتاريخ 7 مايو 2007.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول:متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديث إدماج السياسات القطاعية، الصادر سنة 2015.
- المذكرة التقديمية حول مشروع مرسوم الميثاق الوطني للتركيز الإداري المقدم من طرف الأمين العام للحكومة السيد محمد حوي.
- المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية حول اللامركزية و عدم التركيز، 20\19، أكتوبر 1998.
- الورقة التقديمية للمناصرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش، حول موضوع: "مبدأ التفريع تجلياته و إسهاماته في الديمقراطية و الحكامة الجيدة و التنمية البشرية".

- نص المبادرة المغربية للتفاوض بشأن منح الحكم الذاتي لمنطقة الصحراء
تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في ابريل 2006، منشور على
الموقع الرسمي للمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية.

المواقع الالكترونية:

www.marocdroit.com

www.mmsp.gov.ma

www.alyoum24.com. 2018/10/18

www.hesspress.com 2018/08/26

المراجع بالفرنسية

**Mohamed ELYAAKOUBI : la deconcentration
administrative a la lumier de decret de 20 octobre 1993**

الفهرس

- 1..... مقدمة
- 11..... الفصل الأول: سياسة عدم التركيز بالمغرب بين القانون والممارسة
- 12..... المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لأسلوب اللاتمركز الإداري
- 13..... المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للاتمركز لإداري
- 13..... الفرع الأول: مضمون اللاتمركز الإداري
- 14..... الفقرة الأولى: مفهوم اللاتمركز الإداري
- 16..... الفقرة الثانية: تصورات اللاتمركز بالمغرب
- 19..... الفرع الثاني: مبدأ التفويض كآلية من آليات اللاتمركز الإداري
- 20..... الفقرة الأولى: مضمون التفويض
- 31..... الفقرة الثانية: مبدأ التفويض في التجربة المغرب
- 35..... المطلب الثاني: الإطار القانوني والمؤسساتي لعدم التركيز الإداري بالمغرب
- 37..... الفرع الأول: الإطار القانوني
- 37..... الفقرة الأولى: مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بعدم التركيز الإداري
- الفرقة الثانية: مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتنظيم القطاعات
- 42..... الوزارية واللاتمركز الإداري
- 46..... الفرع الثاني: المؤسسات القانونية للاتمركز الإداري

- الفقرة الأولى: ممثلوا السلطة المركزية.....47
- الفقرة الثانية: المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.....64
- المبحث الثاني: تشخيص عدم التركيز الإداري بالمغرب.....74
- المطلب الأول: حدود سياسة عدم التركيز الإداري الواقع والاكراهات.....75
- الفرع الأول: تكريس المركزية على مستوى الممارسة.....75
- الفقرة الأولى: على مستوى آلية التفويض.....75
- الفقرة الثانية: على مستوى طريقة التسيير.....77
- الفرع الثاني: إكراهات سياسة عدم التركيز بالمغرب.....79
- الفقرة الأولى: الاكراهات القانونية.....79
- الفقرة الثانية: الاكراهات الإدارية والتنظيمية.....81
- المطلب الثاني: مستجدات ميثاق اللاتمركز الإداري.....85
- الفرع الأول: على مستوى آليات تفعيل منظومة اللاتمركز الإداري.....86
- الفقرة الأولى: آليات الحكامة.....86
- الفقرة الثانية: آليات التقييم.....90
- الفرع الثاني: على مستوى العلاقات.....91
- الفقرة الأولى: علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية للدولة.....92

- الفقرة الثانية: علاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات
والاقاليم 95
- الفقرة الثالثة: علاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها،
والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي..... 97
- خاتمة الفصل الأول..... 99
- الفصل الثاني: آليات اللاتمركز الإداري الواقع والافاق 101
- المبحث الأول: آليات الجديدة للاتمركز الإداري..... 101
- المطلب الأول: على مستوى توزيع الاختصاصات..... 102
- الفرع الأول: الاطار المفاهيمي مبدأ التفريع..... 102
- الفقرة الأولى: الإطار القانوني لمبدأ التفريع في التشريع المغربي..... 105
- الفقرة الثانية: مبدأ التفريع في التجربة الفرنسي..... 110
- الفرع الثاني: تدبير الموارد البشرية والموارد المالية للهيئات
اللامركزية..... 111
- الفقرة الأولى: تجربة وزارة التربية الوطنية على مستوى اللاتمركز..... 113
- الفقرة الثانية: تجربة وزارة التربية الوطنية على مستوى تدبير الموارد
البشرية 117
- المطلب الثاني: اكرهات اللاتمركز الإداري بالمغرب..... 121

- 123.....الفرع الأول: تكريس المركزية على مستوى المحلي.
- الفقرة الأولى: محورية الوالي في التنسيق بين مختلف الفاعلين
الترابيين.....124
- 138.....الفقرة الثانية: علاقة الوالي مع الهيئات المركزية.
- 139.....الفرع الثاني: اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري بالمغرب.
- 139الفقرة الأولى: اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري بالمغرب.
- 141.....الفقرة الثانية: اللجنة الوطنية للتعاون اللامركزي بفرنسا.
- 143.....المبحث الثاني: أفاق اللاتمركز الإداري بالمغرب.
- 144.....المطلب الأول: الفلسفة الجديدة للسياسة الترابية للدولة.
- 145.....الفرع الأول: التوجهات العامة للسياسة الترابية.
- الفقرة الأولى: اعتبار الجهة مجال لتحقيق اللاتمركز
الإداري.....145
- 146الفقرة الثانية: انتهاج اللاتمركز الواسع.
- 151.....الفرع الثاني: تجديد الفعل العمومي.
- 151.....الفقرة الأولى: البعد التشاركي للفعل العموم.
- 154.....الفقرة الثانية: التراب كمنطق لصياغة الفعل العمومي.
- المطلب الثاني: سياسة التعاقد الترابي لتحقيق غايات اللاتمركز

الإداري.....	156
الفرع الأول: مضمون سياسة التعاقد الترابي.....	157
الفقرة الأولى: تعريف سياسة التعاقد الترابي.....	157
الفقرة الثانية: أهداف التعاقد الترابي.....	159
الفرع الثاني: تطبيقات التعاقد الترابي التجربة الفرنسية والرهان المغربي.....	162
الفقرة الأولى: التجربة الفرنسية من عقود المخطط إلى عقود المشاريع.....	162
الفقرة الثانية: أفاق ورهانات التعاقد الترابي بالمغرب.....	167
خاتمة الفصل الثاني	178
خاتمة.....	179