عنوان المداخلة

أبعاد و رهانات اللامركزية في النظام المغربي: مداخل للفهم و التفسير في ضوء الجهوية المتقدمة

الدكتور الغالي محمد
أستاذ السياسات العامة جامعة
القاضي عياض مراكش، المغرب

الأربعاء 04 أكتوبر 2012

elghalimohamed@yahoo.fr

المحتوى:

1. محطات أساسية في تطور اللامركزية الترابية
2. منطلقات أساسية في الفهم والتفسير:
3. مكانة ودور الجهة في النظام السياسي والدستوري المغربي
4. المقاربة المجالية كإطار للهندسة الجهوية:
5. آفاق الجهوية المتقدمة في المغرب فيضوء تجارب دولية مقارنة:

1)محطات أساسية فى تطور اللامركزية الترابية

1959 : أول تقسيم جماعي ، إحداث 801 جماعة محلية،

1960 : ظهير التنظيم الجماعي رقم 01/59/315 لسنة 1960، تميز باعطاء المجالس الجماعية:

صلاحيات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج، و موارد محدودة، و حضور قوي لسلطة الوصاية.

ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976 شكل منعطفا تاريخيا، تميز:

إصلاح عميق للمؤسسة الجماعية ، وتوسيع حق اختصاصات المجالس وإلغاء النظام المزدوج .

1977 – 2001 : سيرورة متواصلة من الإصلاحات قانون انتخابي جماعي 9/97، و إحداث 688 جماعة جديدة وتعزيز وسائل اللامركزية.

2002 : اصدار القانون الجماعي 00/78 : مراجعة تنظيم المجالس وتحسين قواعد تسييرها ، وتوسيع حق الاختصاصات وإحداث نظام وحدة المدينة

أقر الدستور المغربي المراجع في سنة 1992 في فصله 94، وكذلك الدستور المراجع في سنة 1996 في فصله المائة، **الجهة كجماعة محلية** إلى جانب العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، حيث تنتخب هذه الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون.

و صدر في 02 أبريل من سنة 1997 الظهير رقم 1.97.84 بتنفيذ القانون 96/47 المتعلق بتنظيم الجهات ليضع الجهة في قلب التحولات المؤسساتية التي عرفتها المملكة المغربية منذ دستور 1962، وليجعل منها رافعة أساسية للتنمية.

بهذه الاصلاحات اصبحت الجهة وحدة تشكل مجموعة مندمجة وحية، أنيطت بها مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الجهوية تماشيا مع منظور السياسة العامة إلى جانب الدولة والجماعات المحلية الأخرى،

2) تحديدات مفاهيمية:

الجهة: تقسيم أو تفريع ترابي أو مجالي داخل الدولة يتميز بالتنوع ويتمتع بالشخصية القانونية.

الجهوية: نمط من التنظيم المجالي أو الترابي للدولة التي تتبنى سواء أسلوب اللاتمركز أو أسلوب اللامركزية.

الجهوية: نقل بعض الامتيازات أو الاختصاصات من السلطة المركزية إلى مختلف الجهات.

الجهوية: مسلسل تأطير المجال مؤسساتيا.

ة أساسية:

يفهم دور الجهة في إطار المحددات التالية:

1- طبيعة الثقافة السائدة داخل الدولة؛
2- شكل الدولة وبنائها (ما يتعلق بتأسيس السلطة وعلاقات السلطات بعضها البعض)؛
3- توزيع الأدوار بين مختلف الهيئات الاجتماعية والاقتصادية؛
4- تحديد طبيعة المصلحة العامة؛
5- طبيعة دور الدولة.

وظائف النظام السياسي؛
التوزيع السلطوي للقيم؛
عتبات الاستجابة للمطالب.

الجهة و الجهوية تشكل أسلوبا في الادارة و الحكم، لترتيب العلاقة بين السلطة المركزية، و المجالات الاقليمية التابعة لها، وفقا لقواعد و مبادئ المقاربة المجالية كمقاربة في التنمية المستديمة.

ملاحظة:

ما أطرحه يبقى قابلا لتأويلات على اعتبار أننا من باب الحيطة الايبستمولوجية نجتاز في المملكة المغربية مرحلة انتقالية في اطار الاستمرارية

تعريف المقاربة المجالية أو الاقليمية:

تشكل طريقة للتفكير في التنمية المحلية أو لمصاحبة المشاريع من خلال نموذج يعتمد على الجمع المتزامن و المتوازي للعناصر التالية:

1- الفضاء الجغرافي؛

2- الحقائق الاقتصادية و الاجتماعية

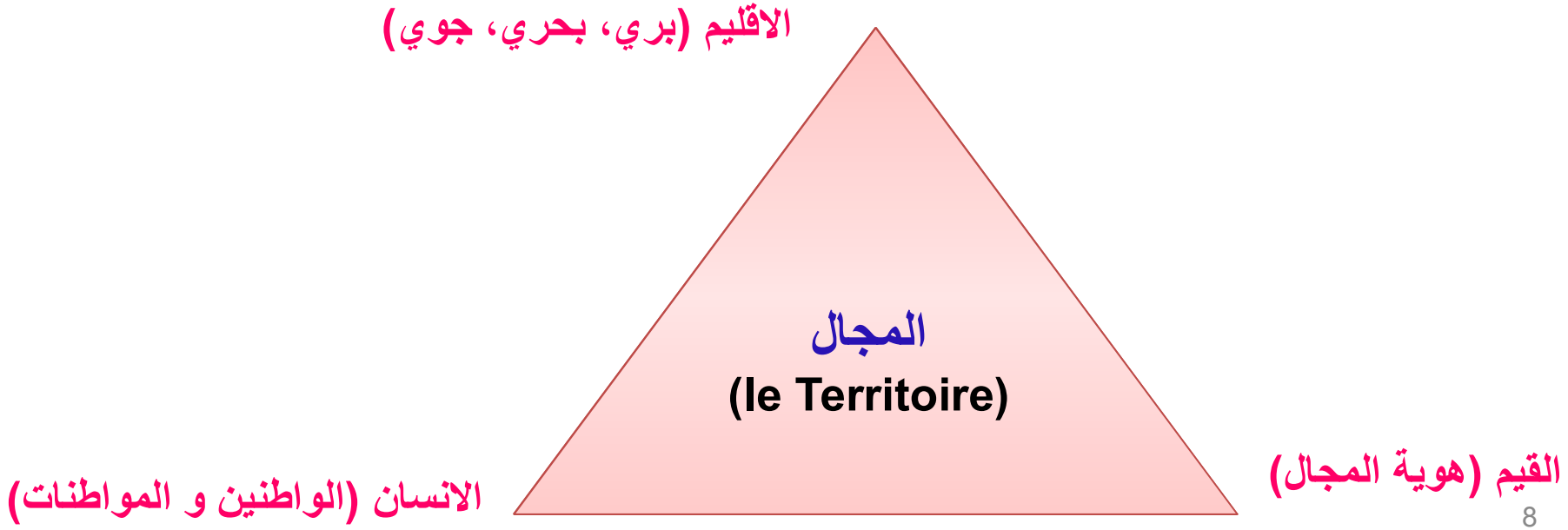
3- التمثلات الثقافية.

4- تموقعات الفاعلين

بحيث كل مجال يتضمن مبدئيا مجهودات و طاقات يمكن تقييمها..

لماذا المقاربة المجالية أو الاقليمية: الهدف

نظرا للتحولات التي عرفتها المملكة المغربية و بحكم التحديات و الرهانات التي بات يطرحها مشكل التنمية ظهرت الحاجة ملحة الى ضرورة اعادة النظر في المقاربات التي تعتمد في مسلسل اعداد السياسات العامة و تنفيذها و مراقبتها و تقييمها، بنهج سياسة ركيزتها تكمن في اعادة الاعتبار الى عنصر المجال، بصفته مكونا أساسيا و قاطرة حتمية للاجابة عن حاجيات و مطالب المواطنين و المواطنات.



تكمن الأهمية و الهدف في:

- **المساهمة** في التنمية التي تأخذ بعين الاعتبار:
  1- السكان
  2- المبادرات
  3- مطالب و حاجيات الناس على المستوى المتوسط و البعيد.

- **تيسير** تكامل و اندماج عقلاني للمشاريع الفردية و الجماعية في سياقها السوسيو-اقتصادي و تثمين و ترجيح مشاركة حاملي المشاريع في الحياة المحلية لتجاوز حالات القصور أو الفشل في الرفع من مستوى المواطنين الاقتصادي و الاجتماعي..
- **اظهار** مشاريع جديدة انطلاقا من الموارد و الحاجيات التي لم يتم تلبيتها في المجال.

الجهوية

د. محمد الغالي

Université Cadi Ayyad
جامعة القاضي عياض

أنواع الجهوية

د. محمد الغالي

خلاصــة:

الجهة بمثابة قاعدة للتمثيل
وفضاء للتداول والتشاور و التقرير
والتكوين والفعل لخدمة المصلحة العامة

محطات أساسية لفهم الجهوية في المغرب

د. محمد الغالي

الخطاب الملكي فاس 1984 بمناسبة ترأس اجتماع المجلس الاستشاري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية .

..وأطمح كذلك في وضع هياكل جهوية تكون أساسا لذلك كله، لها من الإمكانيات تشريعيا وماليا ما يجعلها قادرة أن تقف على رجليها، وان تعرف حاجياتها وأن تقيم سلم أسبقياتها وأن تعبر بصوت جماعي، بقطع النظر عن اختلاف الأحزاب أو المشارب السياسية عن الحاجيات وعن المطامح، وأن تكون هي الناطقة وهي المبرمجة وهي المخططة وهي البانية والمطبقة على أراضيها، وأقصد أرض الإقليم وليس أرض الجهة، وفكرت أن أضع أمام أنظار البرلمان مشروع قانون خاص بمجالس الجهات المغربية التي تكون لها سلطتها التشريعية وسلطتها التنفيذية الخاصة بها وتكون لها هيئة الموظفين ."...

في كتابه "ذاكرة ملك"

حيث يقول:"إن المغرب بمثابة فسيفساء بشرية وجغرافية، ولهذا الغرض أريد تحقيق اللامركزية لأترك يوما الجهات تتمتع باستقلالية كبيرة على شاكلة المقاطعات الألمانية "لاندر" وذلك سيكون بالتأكيد في مصلحة المغرب، بحيث يكون التنفيذ أسرع والتطور أكثر واقعية، فالمغرب حباه الله بتنوع رائع لأنه يزخر من الناحية الجغرافية بصحراء شاسعة وواحات نخيل وارفة الظلال، وثلوج تكسو جباله وسهول خصبة، فضلا عن سواحل مترامية الأطراف على المحيط الأطلسي والبحر الأبيض المتوسط، ولا ينقصه إلا صقيع القطب الجنوبي."

حوار الملك الحسن الثاني الخميس 4 غشت 1988 مع صحيفة لوموند الفرنسية

بمناسبة رد على سؤال يتعلق باحتمال منح الصحراء حكما ذاتيا في إطار المملكة المغربية قال الملك الراحل: "ليس بالضرورة، ولقد قلت دوما... أني آمل أن أترك لخلفي مغربا مبنيا على شاكلة المقاطعات الألمانية المسماة "لاندر" لأن بلدي له من التنوع ما يجعلني لا أرغب في أن أضعف قوته... ".

الجهة فاعل دستوري

دستور 1996

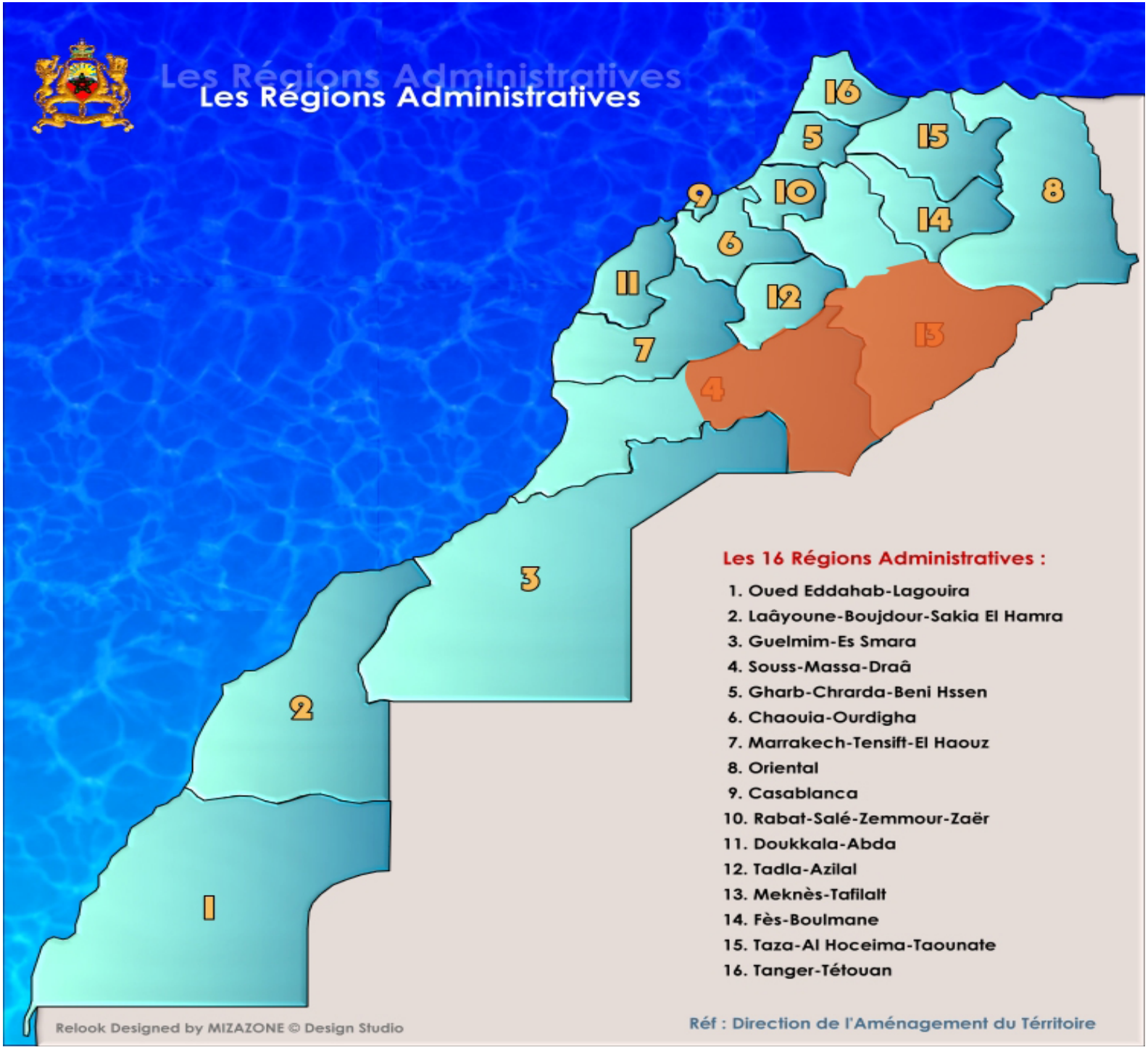
الفصل (100): الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية؛ ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون.

الفصل (101): تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون. يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبق شروط يحددها القانون.

القانون رقم 47/96

المادة 1:

.. تناط بالجهات.... مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية



د. محمد الغالي

تشخيص وخلاصات:
من الجهوية الادارية الى الجهوية السياسية

د. محمد الغالي

معالم الجهوية الادارية في ضوء القانون 96/47

أولا :الاختصاصات الخاصة أو الذاتية (المادة 7) القانون 96/47

- دراسة الميزانية والتصويت عليها ودراسة الحسابات الإدارية والمصادقة عليها،
- إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة،
- إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب ،
- إنعاش الاستثمارات والتشجيع على إنجازها عن طريق إقامة مناطق صناعية واقتصادية،
- البت في شأن المساهمة في مقاولات الاقتصاد المختلط،
- إنعاش التشغيل وفق التوجهات الوطنية وإنعاش الرياضة والأنشطة الاجتماعية والثقافية،
- حماية البيئة والموارد المائية للجهة،
- السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية وإنعاشها.

الاختصاصات القابلة للنقل (المادة 8) القانون 96/47

- إقامة وصيانة المستشفيات والثانويات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية؛
- تكوين أعوان و أطر الجماعات المحلية؛
- التجهيزات ذات الفائدة الجهوية.

الاختصاصات الاستشارية : (المادة 9) القانون 96/47

- إنعاش تنمية الجهة إذا كانت الاختصاصات تتجاوز ترابيا المجال الجهوي أو إذا كانت الوسائل المتطلبة أكثر من تلك الموضوعة رهن تصرف الجهة أو المتوفرة لديها،
- إحداث المرافق العامة الجهوية وطرق تنظيمها وتسيير شؤونها (الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة أو الامتياز)،
- التدابير الملائمة لاختيار الاستثمارات بالجهة،
- إبداء الرأي في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير ووسائلها،
- إبداء الرأي في السياسة المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية والمستشفيات في الجهة.

خلاصات خاصة باختصاصات وصلاحيات المجلس الجهوي القانون 96/47

- اختصاصات متعددة الجوانب(اقتصادية واجتماعية وثقافية ورياضية وبيئية وتعميرية...)،
- اختصاصات تتطلب كفاءة وحكامة خاصين لدى المنتخبين والأطر والتقنيين الجهويين إضافة إلى الموارد الكافية لذلك،
- اختصاصات محتشمة في الجانب المالي،
- اختصاصات لا علاقة لها إطلاقا بالمجال السياسي، ولا تبت إلا في ما هو جهوي
- اختصاصات متوقفة على مصادقة سلطات الوصاية،
- اختصاصات لا تتمتع بالاستقلال الكافي ماليا وإداريا،
- اختصاصات تفوق أحيانا الإمكانات المالية والوسائل المتوفرة،
- اختصاصات لا تعكس طابع الشخصية المعنوية التي تتمتع بها الجهات كجماعات محلية،
- اختصاصات غير متناسبة وفلسفة وتوجهات الجهوية الموسعة والمتقدمة.

الخطاب الملكي بمناسبة عيد المسيرة الخضراء لـ 06 نونبر 2008: مدخل التفكير في تجاوز نمط اللامركزية الادارية

لذلك قررنا، بعون الله، فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات..
المتواصلة الشاملة التي نقودها ، بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية، مؤكدين عزمنا الراسخ على تمكين كافة ساكنتها وأبنائها من التدبير الديمقراطي لشؤونهم المحلية ضمن مغرب موحد، سواء بإقامة جهوية واسعة و ملائمة، وذلك طبقا لإرادتنا الوطنية ، أو من خلال الحكم الذاتيالمقترح متى تم التوافق السياسي بشأنه واعتماده كحل نهائي، من طرف المنتظم الأممي...

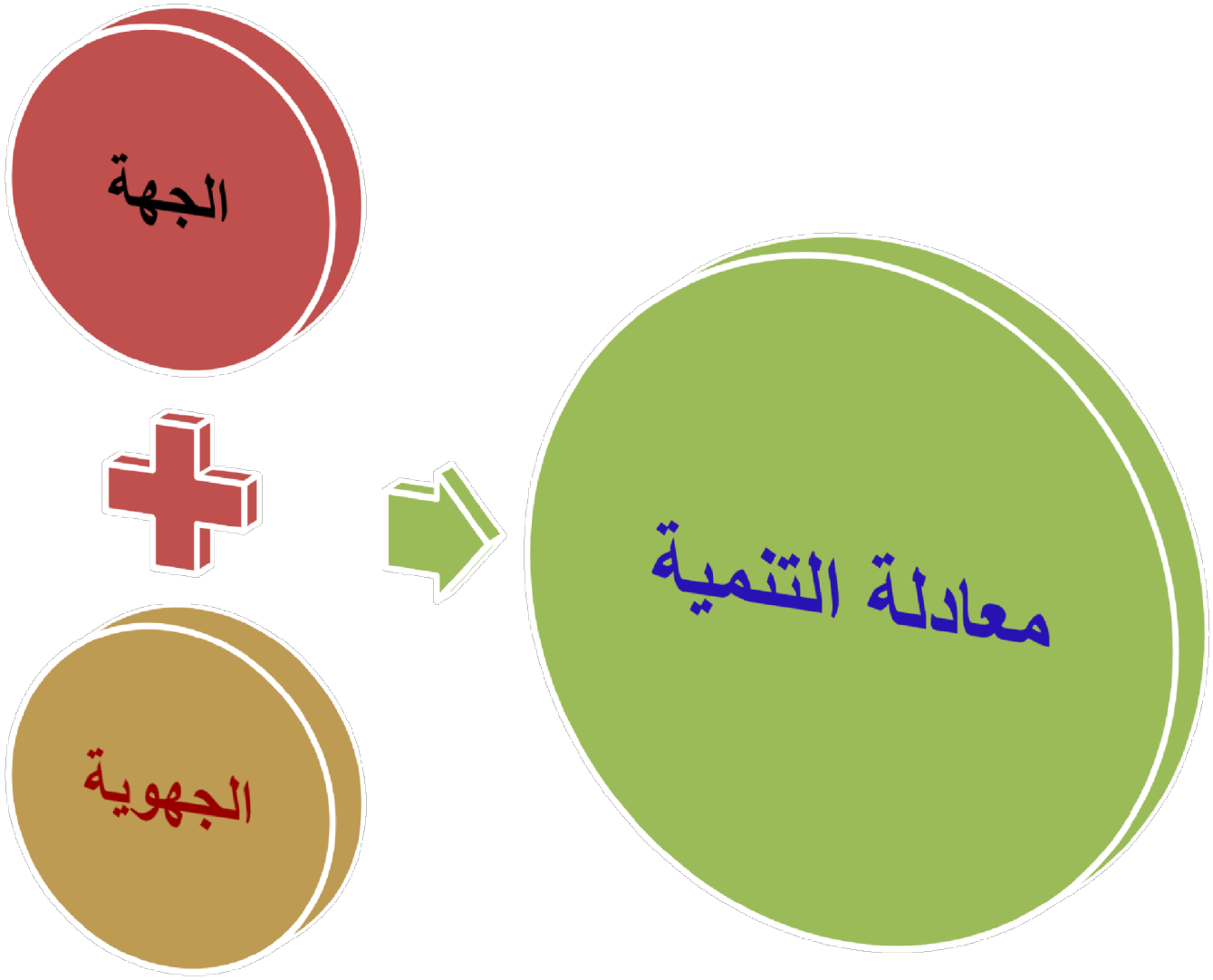
استنتـــــاج:

تبني الخطاب الملكي لـ 06 نونبر 2008 لمقاربة جديدة في تدبير السياسات العمومية و هي المقاربة المجالية

و عليه سيصبح المجال الكلمة المفتاح في مسلسل تحقيق التنمية عبر التحديد المؤسساتي المؤطر بمفهومي:

1) الجهة

2) الجهوية

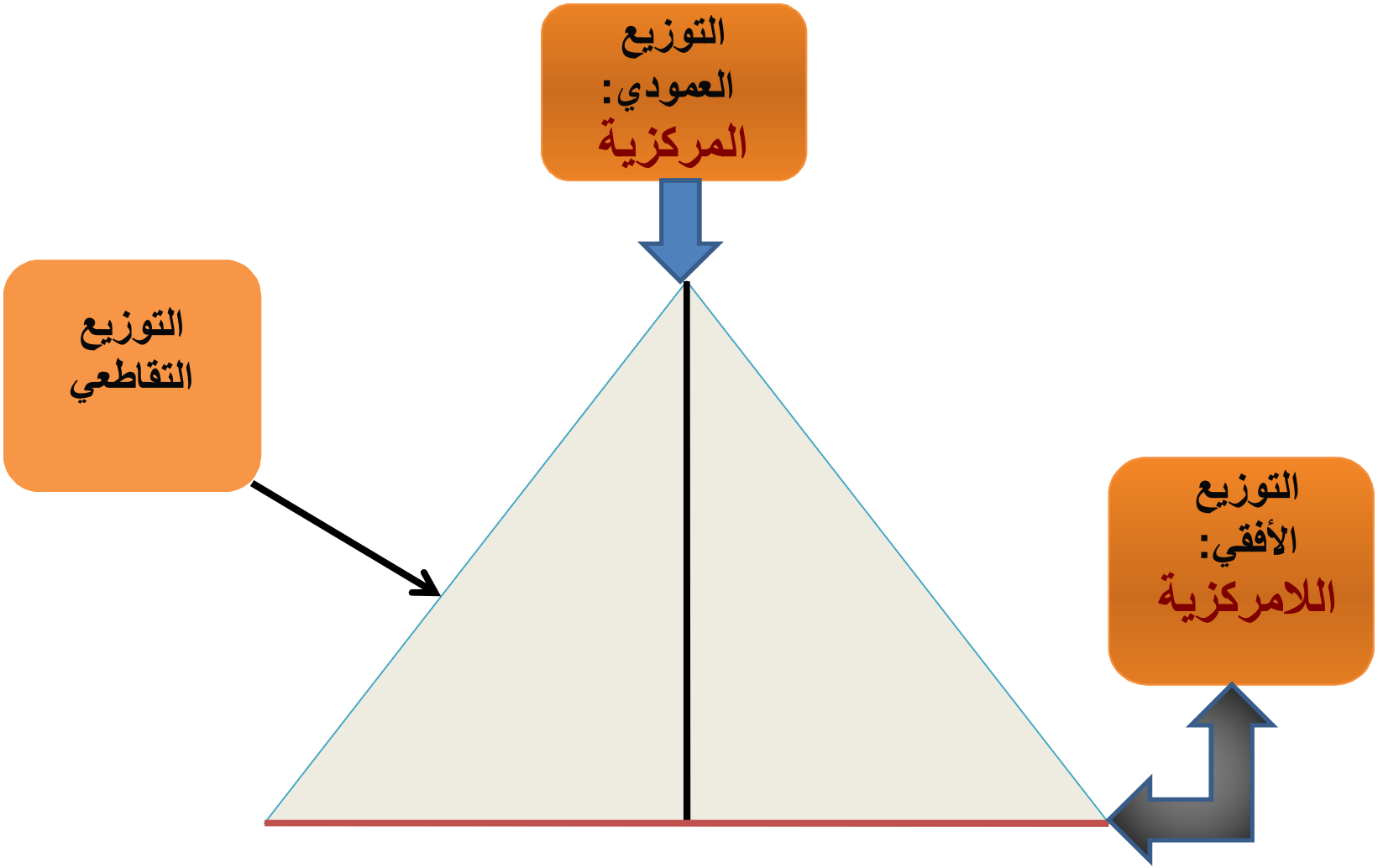

الجهة
الجهوية
معادلة التنمية

توزيع السلطة
في نظام الجهوية المتقدمة؟

الجهوية: نقل بعض الامتيازات أو الاختصاصات من السلطة المركزية إلى مختلف الجهات مما يترتب عنه ما يلي:

وجود سلطة جهوية متمايزة عن سلطة الدولة نتيجة الاعتراف بوجود سلطة مستقلة عن السلطة المركزية تمكن النخبة السياسية الجهوية من امتلاك سلطة مقابلة، أي سلطة التأثير على القرار السياسي المجالي.

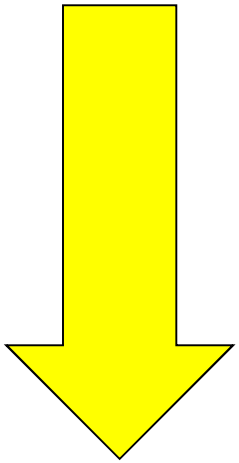
تعطي الجهوية المتقدمة نموذجا في الحكم ينبني على مبدأ نقل السلطات من المركز الى وحدات مجالية تتمتع بالشخصية المعنوية الكاملة التي تجعل منها كيانا عاما قائم الذات مستقلا تمام الاستقلال في تدبير الشؤون وممارسة السيادة داخليا في مستوياتها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية..لكن هذا المستوى السيادي يبقى محدودا بالأفق الذي لا يجعل من الوحدة المجالية مالكة للشخصية الدولية لأنهاليست موضوعا للقانون الدولي بل تبقى شخصا من أشخاص القانون الداخلي العام في بنية و نسق النظام السياسي



التوزيع التقاطعي : حصيلة التوفيق بين التوزيعين العمودي والأفقي

برامج **مركزية**

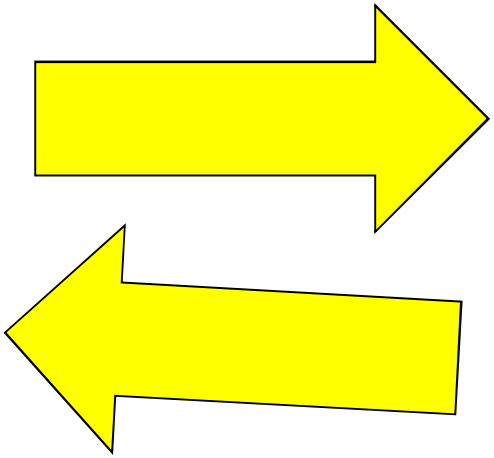
من فوق الى اسفل



ألعمل لأجل

برامج **لامركزية**

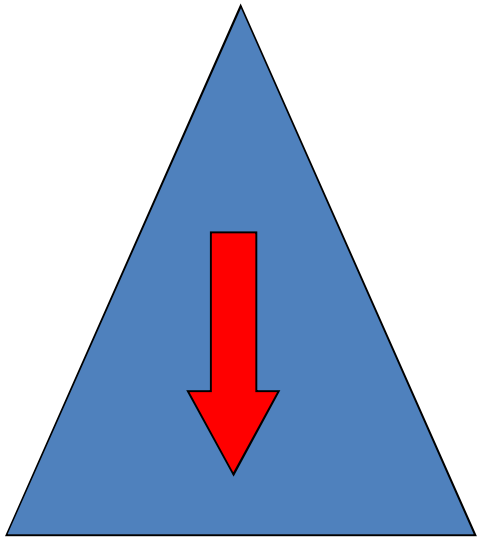
تفاعلية تشاركية

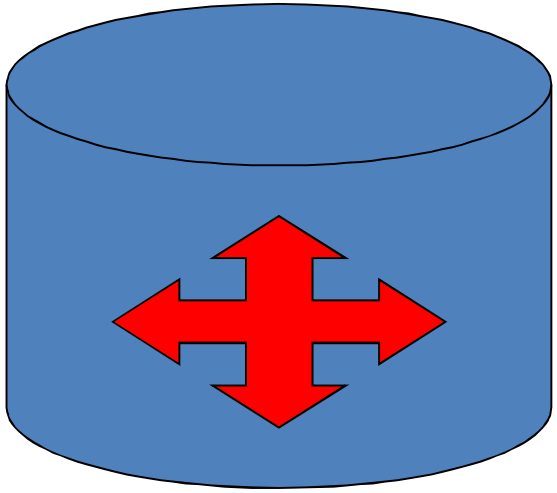


ألعمل مع

العمل لأجل

العمل مع





نسق عمودي

نسق شمولي مندمج

اذا كنت تعمل من أجلي ولا تعمل معي فانك تفكر ضدي

مستويات توزيع السلطة
في الجهوية المتقدمة بين المركز و الأقاليم:

1- السلطات المحجوزة على المركز

2- السلطات المحجوزة القابلة للتفويض

3- السلطات الحصرية للمؤسسات المحلية

4- السلطات المحجوزة القابلة لكي تكون مشتركة

1-السلطات المحجوزة على المركز:

- & الأمن الوطني والدّفاع؛
- & العلاقات الخارجيّة؛
- & العملة المتداولة /النّظام النّقدي
- & التّبادلات التّجاريّة الخارجيّة؛
- & الجنسية، الهجرة و الأجانب و حق اللجوء؛

2-السلطات المحجوزة القابلة للتفويض:

يجوز للسلطة المركزية المعنية تفويضها للمجالات الترابية المحلية وتتعلق مثلا ب:

- التشريع الأساسي والنظام الاقتصادي للضمان الاجتماعي
- تشريع وتنظيم منح الامتياز عن الموارد واستغلال الثروات التي تتعلق بأكثر من إقليم؛
- السكك الحديدية والنقل البري الذي يتجاوز نطاق اقليم و البريد والاتصالات

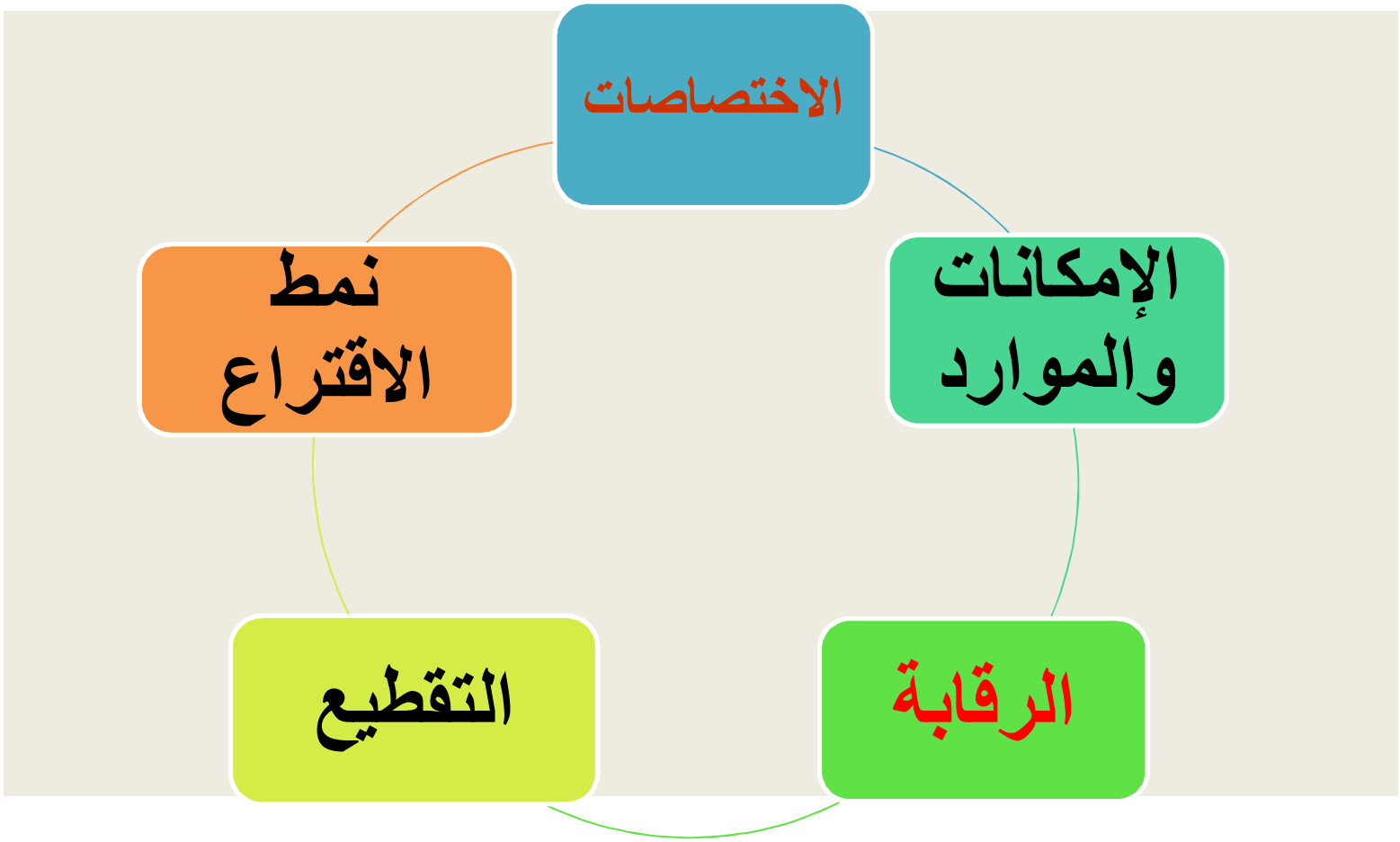
3-السلطات الحصرية للمؤسسات المحلية

- & الصّحة
- & التّربية والثّقافة
- & المنافع العامة
- & إدارة قوانين جهة الحكم الذاتي وبرامجها وتنفيذها
- & المحاكم القضائيّة المحلية
- & الشّرطة، والسلامة العامة؛ والقانون والنّظام
- & البنى التّحتيّة المحلّية
- & الرّعاية الاجتماعيّة

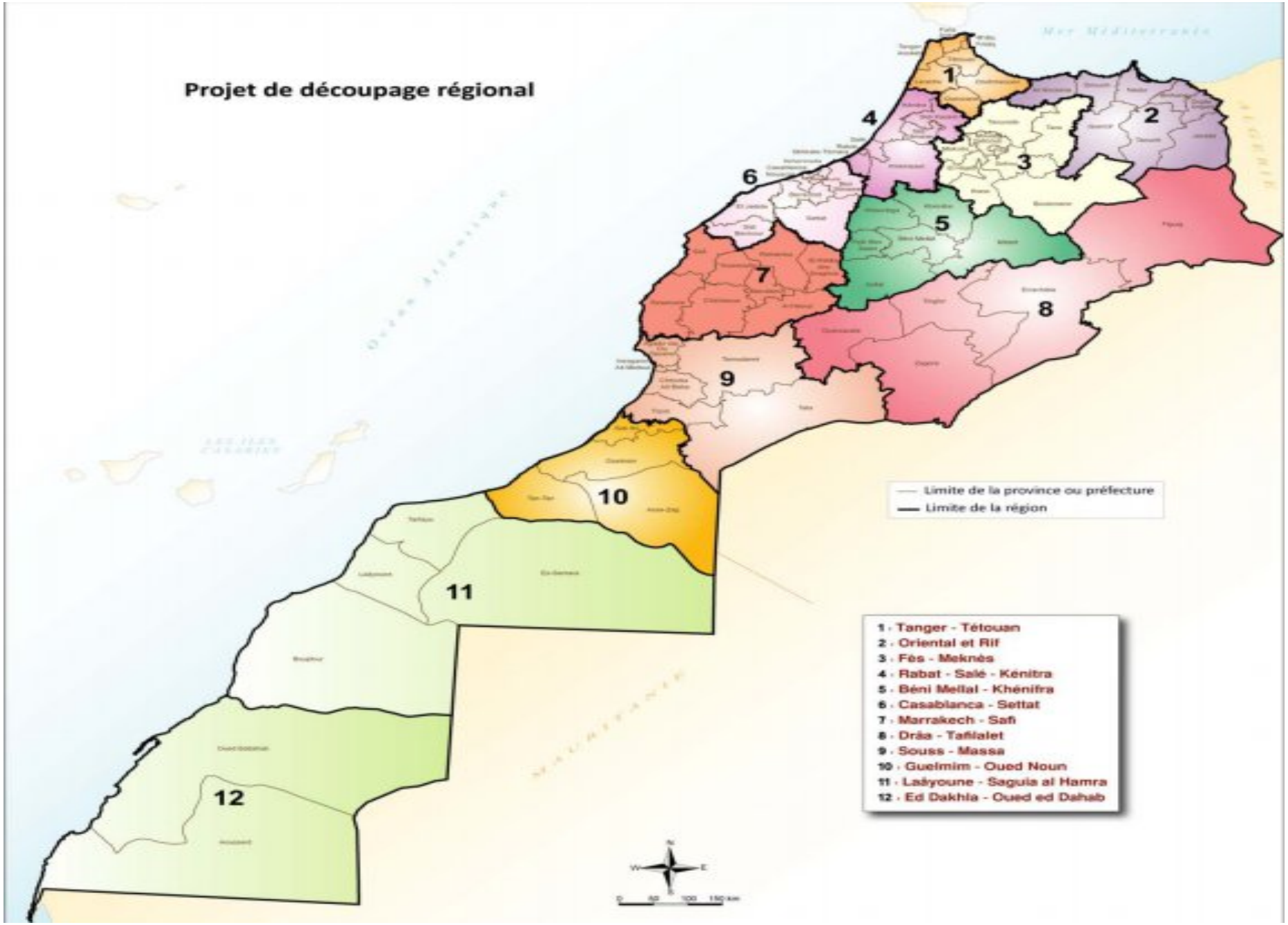
4Hالسلطات المحجوزة القابلة لكي تكون مشتركة

- & المالية العامة (التحصيل وتصفية المداخيل الضريبية
الأمن العمومي (إنشاء شرطة محلية)
- &طلب الحكومة المحلية من الحكومة المركزية إجراء
اتفاقية دولية تراها مهمة
- &طلب المعلومات الضرورية قبل إجراء أية اتفاقية
تفاديا للإضرار بالصالح الوطني
- &إقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير
الحوار والتعاون

هندسة الجهوية المتقدمة وفقا لدستور 2011



مشروع التقسيم الجهوي الجديد



مكانة الجماعات الترابية في النظام الدستوري و السياسي المغربي:

الفصل 1

نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية.

يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

تستند الأمة في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي.

التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة.

الباب التاسع من دستور 2011 تحت عنوان الجهات والجماعات الترابية الأخرى

جسب الفصل 135

الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية.

تنتخب مجالس الجهات والجماعات **بالاقتراع العام المباشر**.

خلاصة:

لأول مرة منذ اعتماد التدبير اللامركزي من خلال الجهوية سيكون للمواطنين و المواطنات دور مباشر في انتخاب ممثليهم في المجالس الجهوية بشكل مباشر من خلال **الاقتراع العام المباشر** **وهو ما يفسره تبني صيغة الجماعات الترابية (مفهوم انساني يحيل الى الهوية و القيم) من خلال دستور 2011 بدل الجماعات المحلية (مفهوم فيزيقي يهم القرب) من خلال دستور 1992 و دستور 1996.**

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و مجالس الجهات

حسب الفصل 136

يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ:

1. التدبير الحر؛
2. التعاون والتضامن؛
3. مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم؛

مشاركة السكان من خلال اليات المقاربة التشاركية التي حددها دستور 2011 التي تتمثل في تقديم العرائض وتقديم الملتمسات التشريعية وتقديم نقط في جدول اعمال المجالس الترابية (الفصول 13 و 14 و 15 و 139 من دستور 2011)

الفصل 137

تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و مجالس الجهات

الفصل 140

للجماعات الترابية، وبناء على **مبدإ التفريع**، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

الفصل 141

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة.

كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

تعليق: وهو ما لم يكن متوفرا من قبل حيث منحت الاختصاصات دون منح الموارد اللازمة لذلك مما جعل المجالس الجهوية مشلولة أمام القيام بدورها

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و مجالس الجهات

الفصل 143

لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى.

تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.

تعليق: مما يعني أن المجلس الجهوي أصبح هو المنطلق الأساسي في تصور و وضع سياسات عمومية مجالية أو اقليمية و الجماعات الترابية الخرى الحضرية أو القروية أصبحت مجالسها التقريرية ملزمة في الالتزام بالتوجهات التي تضعها المجالس الجهوية الداخلة في اطارها الترابي

ينص الفصل 145 على أنه يمثل ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.

يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.

..... **يساعد الولاة والعمال** رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

خلاصـــــة:

يبقى من الأساسي القول بأنه مهما بلغت درجة النموذج اللامركزي الترابي اداري أو سياسي فان هذا النموذج يبقى مرتبطا أشد الارتباط من حيث معانيه العملية والتطبيقية بطبيعة النخب المحلية أو المجالية السياسية أو التقنية و هو ما يحيل الى الأحزاب السياسية و دورها و مسؤولياتها في هذا المجال

شكرا على انتباهكم