

تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية في المغرب

بوعزاوي بوجمعة

أستاذ بكلية الحقوق بسلا.

مقدمة

تظهر اللامركزية الترابية في مفهومها الحديث، الذي يقوم على وجود جماعات ثانوية إلى جنب الدولة تتولي تسيير شؤونها عن طريق مجالس منتخبة، وتعمل تحت مراقبة الدولة، مدخلا مناسبا لتحقيق إدارة فعالة و قريبة من المواطنين. بحيث إنها تتأسس من جهة على التوزيع العقلاني للمهام بين الدولة و الجماعات المحلية، و تهدف من جهة ثانية إلى إشراك السكان و مختلف الفعاليات في تدبير الشؤون المحلية. إن اللامركزية في أدق معانيها تندرج في إطار مقاربة حديثة و عقلانية لعلاقة الدولة بمختلف المكونات الموجودة داخل المجتمع، لا سيما علاقة الدولة بالجماعات الثانوية.

و بفضل مزاياها، فإن اللامركزية الترابية أضحت ممارسة شائعة بين الدول، تأخذ بها كل دولة بما يناسب معطياتها الاقتصادية و

الاجتماعية و الثقافية، حتى أنها أضحت مبدأ شبه كوني¹.

ولم يعرف المغرب اللامركزية، بمفهومها ومقوماتها الحديثة، إلا بعد الحصول على الاستقلال. أما قبل هذا التاريخ، سواء في الفترة السابقة للحماية¹ أو خلالها، فإن المسعى كان هو العمل على تقوية السلطة المركزية للسيطرة على أطراف البلاد.

فقبل 1912 كان تنظيم البنيات الإدارية أوليا، و ظل هم الإدارة المركزية (المخزن) هو ضمان السيطرة على كل الأقاليم و العمل على استتباب الأمن.

و الواقع أن المعطيات الخارجية و الداخلية السائدة آنذاك، كحرب تطوان و مؤتمر مدريد و ما أعقبه من تدخل أجنبي في المغرب) لم تكن تسمح بإقامة اللامركزية و الاعتراف بوجود جماعات ثانوية إلى جانب الدولة.

و بقيت الإدارة الترابية، في عهد الحماية، من حيث المبدأ، خاضعة للمركزية، و التي تتلاءم من جهة مع تقاليد الإدارة المستمدة من النظام

¹ - أن هذا القول لا ينفي تواجد هيئات و مؤسسات و مجالس و لجان ممثلة للسكان في الحياة السياسية و الإدارية المحلية في المغرب في الفترة السابقة للحماية . و هكذا نجد أن المدن المغربية عرفت تنظيما محليا بلديا دقيقا و متكاملا و إن لم يكن محددا بقوانين مكتوبة. يراجع الحسن العلوي الشافعي التنظيم البلدي بالمغرب قبل الحماية أعمال الجامعة الصيفية بالمحمدية، مطبعة فضالة ج.1 و 21987ص.59. كما احتفظت القبيلة دائما بتدبير شؤونها المحلية عن طريق وحدة إدارية تسمى "أجماعة يراجع، محمد أشركي، هيكل الدولة المغربية + السلطان و الحكومة، أعمال الجامعة...م.س.ص.146.

الفرنسي و من جهة ثانية مع تقاليد إدارة المخزن².
أما بعد الحصول على الاستقلال فقد انصب التفكير على وضع أسس الإدارة المحلية و تحديث هياكلها. غير أن المعطيات السوسيو-سياسية السائدة آنذاك لم تكن تتلاءم مع إقامة تنظيم إداري لا مركزي متطور و حديث. و مراعاة لذلك سيتبنى المغرب مقاربة تجريبية و تدريجية في إعداد الأنظمة الأساسية للجماعات المحلية بأصنافها الثلاثة: الجماعات الحضرية و القروية، العمالات أو الأقاليم و الجهات. و تقوم هذه المقاربة على أن وضع و تطوير هياكل الإدارة المحلية عليهما أن يتماشيا مع تطور المعطيات السوسيو-سياسية المشار إليها.

و كانت أول خطوة أساسية في هذا المجال تلك المتعلقة بوضع الميثاق الجماعي المؤرخ في 23 يونيو 1960. حيث يعتبر هذا الميثاق أول نص ذو طابع عام يطبق على الجماعات الحضرية و القروية. و رغم المكتسبات العديدة التي حققها هذا الميثاق فإن البعض من نقائصه كالدائرة المحدودة نسبيا لاختصاصات المجالس المنتخبة و إحداث

² في بداية الحماية قسم المغرب إلى جهات لها طابع عسكري لكنها لا تتوفر على الشخصية المعنوية و لا على الاستقلال المالي. و في 8-4-1947 صدر الظهير بمثابة الميثاق البلدي بالمغرب الذي أعطى للبلديات الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. لكن هذا التنظيم ظل محدودا من جهة لأنه لم يعط للبلديات سوى اختصاصات ذات طابع استشاري و من جهة ثانية فإنه كان يعتمد على التعيين بدل الانتخاب.

هيئة تنفيذية مزدوجة وآليات التمويل المحدودة عجلت بتغييره بشكل عميق بظهير 30 شتنبر 1976. و بدوره فإن ظهير 30 شتنبر 1976 سيخضع للتعديل في مطلع الألفية الثالثة بمقتضى القانون رقم 00-78 الذي عمل³ على التخفيف من رقابة الدولة على الجماعات الحضرية و القروية و في نفس الوقت مكنها من اختصاصات جديدة. و بالموازاة مع ذلك تطور الإطار القانوني للعمال و الأقاليم. فهذه الوحدات الترابية ارتقت إلى مستوى جماعات محلية بمقتضى دستور 1962 و تم تنظيمها بمقتضى ظهير 12 شتنبر 1963، و الذي سيغير كذلك في مطلع الألفية الثالثة بالقانون رقم 00-479 الذي عمل على هذه الجماعات اختصاصات جديدة و خفف من تبعيتها للدولة.

و عرفت الجهة بدورها تطورا ملحوظا. إن سيتم إحداث سبع مناطق جهوية اقتصادية في البلاد تشمل كل واحدة منها مجموعة من الأقاليم و العمال دون تمتيعها بالشخصية المعنوية بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971. و عمل دستور 1992 على الرقي بها إلى مستوى جماعة محلية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي. و بعد ذلك سيتولى القانون رقم 97-46⁵ تنظيم مجالسها و اختصاصاتها و أشكال الرقابة التي تخضع لها.

³ القانون رقم 00 - 78 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 297 - 02 - 1 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 ج.ر. عدد 5058 بتاريخ 21/11/2002.

⁴ القانون رقم 00-79 المتعلق بتنظيم العمال و الأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 269 - 02 - 1 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، ج.ر. عدد 5058 بتاريخ 21/11/2002.

⁵ القانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الشريف رقم 84-97-1 بتاريخ 2 أبريل 1997، ج.ر. عدد 4470 بتاريخ 3/4/1997

لقد حاولت السياسة المتبعة في المغرب، منذ الاستقلال، في ميدان الإدارة الترابية المزج بين تمكين الدولة من أن تهيك نفسها في إطار استراتيجية سياسية موحدة من جهة، و من جهة ثانية إعطاء السكان إمكانية تسيير أمورهم الاقتصادية و الاجتماعية على المستويات المحلية. بمعنى ضرورة اعتماد الدولة بشكل بدلي على الوطني و المحلي لتحقيق أهدافها و من هنا يتضح أن العلاقة بالجماعات المحلية هي ذات طبيعة خاصة، تحاول التوفيق بين الحفاظ على وحدة الدولة و تمتيع هذه الوحدات بما يلزم من حرية التصرف.

و بما أن الدولة هي التي تقرر في اللامركزية فإنها تحدد درجة الاستقلال الممكن لهذه الوحدات⁶. و ينتج عن ذلك أن علاقة الدولة بالجماعات المحلية هي علاقة خاصة. تحتكم من جهة إلى المحددات التي تحكم الكل بالجزء و من جهة ثانية إلى المعطيات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية. و يؤدي تغير تلك المحددات و المعطيات إلى تغير العلاقة التي تربط بين الاثنين. ان دراسة علاقة الدولة بالجماعات المحلية من خلال تعقب مختلف المراحل التي مرت منها لكفيل من جهة بأن يبين مظاهر التغيير التي لحقت بهذه العلاقة و من جهة ثانية يبرز الثوابت التي تتأسس عليها العلاقة المذكورة.

⁶ بوعزاوي بوجمعة، الديمقراطية المحلية X دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب ، مداخلة ضمن أشغال المؤتمر الثالث الذي نظمته المنظمة العربية للتنمية الادارية بالقاهرة من 10 إلى 14 أبريل 2005 حول الادارة المحلية، ص.149.

1 - مرحلة شد الجماعات المحلية إلى المركز

تغطي هذه المرحلة فترة زمنية غير قصيرة من تاريخ المغرب. و سواء تعلق الأمر بالفترة السابقة للحماية أو خلالها فإن الثابت هو سيطرة المركزي على المحلي و غياب أية إرادة في إقرار اللامركزية بمفهومها الحديث.

أ - إن علاقة الدولة بالإقليم لا تتأخر بإخضاع المغرب للحماية سنة 1912 و لكنها سابقة لهذا التاريخ. لأنه حيث توجد سلطة سياسية مركزية إلا و تظهر داخل المجتمع أشكال الولاء أو عدم الولاء. و تطرح بالتالي إشكالية علاقة السلطات المركزية بالسلطات المحلية. و كذلك كان الحال عند الإدارة المركزية (المخزن) في الفترة السابقة للحماية⁷. كانت الإدارة المركزية تتكون من عنصرين هما السلطان و الوزراء. و يتمثل أهمها في السلطان الذي كان يختص وحده وفقا للقانون الإسلامي بما يمكن أن يدعى، حاليا، على سبيل التشبيه بالسلطة التنفيذية. و كان يوكل إليه أمر السهر على استتباب الأمن في ربوع البلاد. و كان السلطان يمارس هذه السلطة بتعاون مع الوزراء. و لكن هؤلاء لا ينفردون بأية سلطة لأن السلطة التي كانوا يتمتعون بها تسند إليهم بتفويض من السلطان⁸.

⁷ Ali Sedjeri, le système d'administration territorial au Maroc, l'administration territoriale au Maghreb, publication du C.M.E.R.A 1989, P. 39.

⁸ M. Pousset et J. Garagnon, Droit administratif marocain, 6ème éd. 2003, P. 44.

و تم التمييز بالموازاة مع ذلك، داخل هذه الحقبة الزمنية بين الجهات التي كانت تعترف بالسلطة الدنيوية للسلطان (بلاد المخزن) و الجهات التي كانت لا تقبلها (بلاد السبية). ذلك أن السلطة المركزية و رغم محاولاتها توحيد المجال القبلي فإنها اصطدمت بعدة مقاومات على المستوى المحلي. و تجزأ هذا المجال القبلي هو الذي أملى شكل التدبير السياسي و طريقة التعامل مع الإقليم.

كان يمثل السلطة المركزية في بلاد المخزن أعوان مكلفين بتطبيق قراراتها. يتولى السلطان سوى تعيينهم و يفوض لهم جزءاً من سلطته. أما في بلاد السبية فلم يكن يتمتع السلطان سوى بسلطة روحية حيث إن التجمعات السلالية (القبائل و الفخذات) كانت تحكم نفسها بواسطة مؤسسات تولت بنفسها تطويرها. و لم تكن الحدود التي تفصل بين بلاد المخزن و بلاد السبية حدوداً ثابتة و لا محددة لأنها كانت تخضع لعلاقات القوة الموجودة بين المخزن و القبائل.

في هذه الفترة من تاريخ المغرب يمكن القول إن التصور الحديث للإدارة المحلية الذي يقوم على الشخصية المعنوية كان غائباً. فهذا المفهوم الحديث الذي يحدد اللامركزية لم يتم استعماله في علاقة السلطة المركزية بالجماعات الثانوية. بل نزع أنه كان يتنافى مع طبيعة سلطة السلطان التي تتأسس على الوحدة من حيث المبدأ.

ب - في عهد الحماية سيتغير الوضع السابق في اتجاه تقوية السلطة

المركزية لإخضاع القبائل و مراقبة السكان عن قرب. مرتكزة في ذلك على استراتيجية تقوم على إنشاء شبكة إدارية ترابية مشدودة بنيويا وظيفيا إلى السلطة المركزية. فقد تميزت هذه الفترة بإصلاحات إدارية جهوية، حيث سيمتد النفوذ السياسي و الإداري للسلطة المركزية تدريجيا إلى كل أنحاء البلاد.

و بقيت الإدارة الترابية خاضعة طيلة عهد الحماية لمبدأ المركزية الذي ينسجم مع تقاليد كل من إدارة المخزن و مع خصائص الإدارة الفرنسية التي تقوم على قوة المركز⁹.

إن تقاليد إدارة المخزن و التقليد الفرنسي الذي يبني على قوة السلطة المركزية قد تضافرا ليفرزا بنية إدارية سمتها الأساسية المركزية المطلقة التي لا تعترف للهيئات المحلية بأية استقلالية. و لم يتلاءم هذا الوضع مع إقامة تنظيم إداري لا مركزي.

2 - مرحلة إقامة لامركزية ترابية مقيدة

بعد حصول المغرب على استقلاله سنة 1956، تبين أن النظام الإداري الذي وضعته سلطات الحماية لا يتماشى مع تطلعات و توجهات بناء الدولة الحديثة. الشيء الذي تطلب البحث عن نموذج جديد.

كان يتعين على هذا النموذج أن يستجيب إلى المعطيات السياسية و

⁹ S. Regourd, les relations Etat - collectivités territoriales : progrès et déconvenues de la décentralisation à la française. Actes de colloque international organisé les 10 et 11 nov. 1994 par le département de droit public de la faculté Cadi Ayyad 1995 p. 21.

الاجتماعية التي أعقبت الاستقلال وبالأساس إلى تكوين دولة وطنية و مراعاة شكلها الموحد. إن هذا النموذج لا يمكن أن يكون شبيها بالتصور المركزي على الشكل الاستعماري و لكن عليه أن يستجيب لها حسب إقامة تجانس بنوي و وظيفي بين المركز و المحيط و تهيئ المجال الترابي سياسيا بطريقة تدعم سلطة الدولة.

إن هذا النموذج هو نتاج ضرورة سياسية تكمن في إقامة الوحدة حول الدولة و ضمان التجنس بين مختلف مكوناتها إن على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي. و قد أفرز ذلك نضاما إداريا وسطا لا يمكن نعتة بالمركزية المطلقة و لا القول عنه بأنه يتبنى لامركزية ترابية حقيقية، و لكنه في جميع الأحوال يبقى على هيمنة المركزي على المحلي¹⁰.

إن البنيات الإدارية المحلية التي وضعت بعد الاستقلال كان عليها أن تستجيب إلى ضرورتين و تضطلع بوظيفتين : أولا السماح للدولة بأن تهيك نفسها و تدعم سلطتها على المستوى المحلي عن طريق كسب الشرعية، و ثانيا إشراك السكان في تسيير الشؤون المحلية و الانخراط في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية. و بذلك ستنطلق عملية واسعة لإعادة الهيكلة على المستويين الإقليمي و الجماعي لإدماج الإدارة الترابية المحلية في الحقيقة الاجتماعية الوطنية.

¹⁰ Ali Sedjari op. Cit. P. 46.

إن الإدارة المحلية في الفترة التي أعقبت الاستقلال كانت تتكون من نوعين من الجماعات: من جهة هناك العمالات والأقاليم ومن جهة ثانية هناك الجماعات الحضرية والقروية. و لن يكون لهذين البنيتين المنضدتين نفس الميل و لا نفس الوظيفة.

أ – إن الأقاليم و العمالات كانت في تصويرها الأصلي عبارة عن مقاطعات إدارية تهدف إلى ملئ الفراغ، الذي ترتب عن تفكك الإدارة الاستعمارية في التأطير السياسي و الإداري للسكان¹¹. و قد ظهر الإقليم كحلقة وصل إدارية ملائمة بين السلطة المركزية و الدوائر الأساسية. في هذا السياق سيصدر بتاريخ 13 أكتوبر 1956 ضهيراً أحدث بموجبه 19 إقليماً و 5 عمالات. و لم يستمر العمل طويلاً بهذا التقسيم إذ صدر بتاريخ 2 دجنبر 1959 الظهير المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة و الذي خفض العديدين المذكورين إلى 16 إقليماً و عمالتين. غير أن هذه الدوائر في حد ذاتها تطرح مشكلة معرفة ما إذا كان من الملائم تطويرها نحو نظام الجماعات اللامركزية¹².

و قد حسم الدستور الصادر سنة 1962 هذه المسألة، و نص في فصله الثالث و التسعين أن "الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات و الأقاليم و الجماعات. يكون إحداثها بالقانون"، و الذي على أساسه

¹¹ عبد الهادي المتوكل، الإدارة الامركزية في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة أعمال جامعية عدد 12، -1999.

¹² M. Rousset et J. Caragnon, droit administratif, op cit p. 181

صدر الظهير الشريف المؤرخ في 12 شتنبر 1963 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها.

لقد تميزت هذه الوحدات الترابية بازدواجية طابعها القانوني والإداري الذي يجعل منها مقاطعات إدارية غير ممرضة تمارس فيها المصالح الخارجية للوزارات اختصاصاتها و وحدات ترابية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية¹³.

و يسهر على تدبير شؤونها جهازان :

- جهاز تداولي منتخب يسمى مجلس العمالة أو الإقليم.

- و جهاز تنفيذي معين يمثل عامل العمالة أو الإقليم.

و يكتسي دور العامل صبغة أساسية و عليه تتوقف طبيعة المؤسسة الإقليمية و مهمتها. فهو يقوم بوظيفة يمارسها كسلطة لامركزية تهم تنفيذ مقررات مجالس العمالات و الأقاليم و تمثلها أمام القضاء و وظيفتها يمارسها كسلطة غير ممرضة تتجلى في مراقبة الجماعات المحلية بما فيها مجالس العمالات و الأقاليم مباشرة أو بتفويض من وزير الداخلية.

إن العمالة و الإقليم هو امتداد طبيعي لسلطة الدولة. قدرتها الاقتصادية تقريبا هامشية و يعني ذلك أن استقلالها نسبي. و مع مرور الوقت اتضح أن دور هذه الوحدات هو غير ذي فاعلية من حيث أنها لم تكن

¹³ عبد الهادي المتوكل، 13 نفس المرجع، ص. 29

الإطار الملائم لمتطلبات التنمية الاقتصادية. لإظهار أنه من الملائم تجميع الأقاليم في جهات ليست لها فقط مساحات أكبر و أوسع و لكنها تعرف على الخصوص وحدة أكثر انسجاما من حيث البنيات الأساسية و الموارد الموجودة أو الممكن وجودها¹⁴. لذلك سيتم إنشاء سبع جهات اقتصادية بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971 تشمل كل واحدة منها مجموعة من الأقاليم و العملات دون تمتيعها بالشخصية المعنوية و يقتصر دورها على وظيفة اقتصادية.

ب - بالإضافة إلى الإقليم أو المعاملة كمجال وسط للسلطة ستظهر الجماعة كوحدة ملائمة للتغيير و التنمية؟ في هذا الصدد يعد ظهير 23 يونيو 1960 من أولى النصوص التي تناولت التنظيم الجماعي و اذعة له الأسس الأولى و التوجهات الكبرى.

و كما هو الحال في الدول التي تم فيها بناء الدولة انطلاقا من المركز، فإن السلطة المركزية المغربية هي التي حددت درجة الاستقلالية التي يمكن أن تتمتع بها الجماعات المحلية. إن الاعتراف لهذه الوحدات الثانوية بالوجود القانوني، جاء ضمن ظرفية سياسية خاصة اتسمت بمراقبة صارمة للدولة على مختلف مكونات المجتمع. و لم يتم الظهير المذكور سوى نظاما محدودا للامركزية تظهر فيه الدولة الطرف القوي في العلاقة. فلقد كان ثقل الوصاية هو السمة البارزة لظهير 1960. و كان

¹⁴ M. Rousset et J. Caragnon, op cit

وراء ذلك عدة أسباب : أولها ذات طبيعة سياسية وتكمن في أن السلطة المركزية كانت تحرص على أن استقلال الجماعات المحلية يجب أن لا يذهب في اتجاه إعادة النظر في قرارات السلطات الوطنية. ثم هناك أسباب مالية ، وتقنية تصب في اتجاه تفادي الأخطاء التقنية و المالية أثناء التسيير و ذلك بواسطة تقنية المراقبة¹⁵. يضاف إلى ذلك السياق العام السويسيو-سياسي الذي لم يكن يسمح بإقامة نظام لا مركزي تتوفر فيه المقومات المطلوبة.

3- مرحلة تبني مقاربة حديثة لعلاقة الدولة بالجماعات المحلية

تبتدئ هذه المرحلة مع منتصب السبعينات. و تكشف في نفس الوقت عن السياسة التدريجية في إقرار اللامركزية. فبعد مرحلة إدماج السكان و تدريبهم على طريقة التعامل مع البنيات الإدارية الحديثة و ممارسة اختصاصات محدودة في الفترة الممتدة بين 1960 و 1976، و هي المرحلة التي تتزامن مع بناء الدولة الحديثة، جاءت مرحلة تالية كشفت عن نية السلطة المركزية في تعميق سياسة اللامركزية و تبني مقاربة حديثة لعلاقة الدولة بالجماعات المحلية و لا سيما الجماعات الحضرية و القروية.

و الواقع أن هذه المقاربة تندرج في سياق عام سمته الأساسية إعادة ترتيب العلاقة بين الدولة و المجتمع. فبعد الأزمات السياسية التي

¹⁵ D. bassri, l'administration territoriale l'expérience marocaine, Bordas, Paris, 1988.

عاشها النظام السياسي (لا سيما إعلان حالة الاستثناء في 7 يونيو 1956 و المحاولتين الانقلابيتين في 1971 و 1972)، و كنتيجة لانفراج الحياة السياسية من جهة و نظرا لحاجة النظام السياسي إلى البحث عن الشرعية و عن التلاحم الاجتماعي و محاولة إحداث حركية في النخب المحلية من جهة ثانية سيتم التفكير في تعميق مسلسل اللامركزية. لذلك عمل ظهير 30 شتمبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي على توسيع اختصاصات الجماعات المحلية و التخفيف من حدة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية.

رغم هذا التقدم النسبي الذي حققه الإطار القانوني للجماعات الحضرية و القروية، فإن الممارسة كشف عن وجود معوقات تعترض قيام هذه الوحدات بمهامها¹⁶.

فقد كشفت الممارسة عن التعسف في استعمال سلطة الوصاية و تشديد الرقابة على المجالس بشكل يتنافى مع المصلحة العامة، و عن التراخي في المصادقة على مداورات المجالس و البطء في وضع التأشيرة على القرارات. هذا إضافة إلى وجود معوقات تحول دون تقوية التنسيق بين الجماعات اللامركزية و إدارات اللاتركيز. و من بينها التوجه المركزي للدولة، و اتصفت هياكل التنسيق بين الجماعات اللامركزية و إدارات اللاتركيز. و من بينها التوجه المركزي للدولة،

¹⁶ عبد الله إدريسي، التنظيم الإداري المغرب، دار النشر الجسور وجدة، 2004 صص 113 و 114.

واتصفت هياكل التنسيق التي تبلورت حول مؤسسة العامل غداة الاستغلال بالضعف والهشاشة (13).

وكيفما كان الحال فقد شكلت هذه المرحلة مختبرا حقيقيا لممارسة اللامركزية وكشفت عن العيوب و الاختلالات التي يجب إزالتها إذا توفرت الإدارة في تعميق سياسة اللامركزية الترابية.

4- مرحلة تدعيم استقلالية الجماعات المحلية :

ترتبط هذه المرحلة أشد الارتباط بالتحويلات الدولية التي شهدها العالم وبالتغيرات التي مست النظام السياسي المغربي مع بداية التسعينات من القرن الماضي.

لقد اتجه المغرب خلال هذه الفترة نحو ديمقطة المؤسسات السياسية و البنيات الإدارية. وبما أن اللامركزية تعد مدخلا مناسباً لإحداث هذه التغيرات ومواكبتها وضبطها فقد انصب اهتمام السلطات المركزية على ضرورة تجديد البنيات على المستويات الجهوية الإقليمية و الجماعات 14.

ولأن اللامركزية لا تجد ما هيئها الحقيقية إلا في إطار المؤسسة الجهوية فقد تم الرقي بالجهة إلى مستوى جماعة محلية بمقتضى دستور 1992 حيث نص الفصل 94 منه أن "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات و العملات و الأقاليم و الجماعات الحضرية و القروية. ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون". بجانب ذلك سيتم

تدعيم اختصاصات واستقلالية العمالات و الأقاليم بمقتضى القانون رقم 00-79. كما تم وضع إطار قانوني جديد للجماعات الحضرية و القروية.

و سواء تعلق الأمر بالجهة أو بالعمالة أو بالإقليم أو بالجماعات الحضرية و القروية فإن الوقوف عند علاقتها بالدولة يكشف عن وجود تطور يصب في صالح الجماعات المحلية¹⁷.

الجهة

لقد بدت " الجهة إطار ملائما وحلقة رئيضية قادرة على إتمام واستكمال الصرح المؤسساتاتي للملكة باعتبار أن الجهة ستبدع هيئة جديدة تمكن ممثلي السكان من التداول في إطارها، بكيفية ديموقراطية من خلال منتخبيهم في الجماعات المحلية و الهيئات الاجتماعية المهنية، في مشاريع جهاتهم و بالتالي إعطاء الانطلاقة الديناميكية متميزة للمنافسة و التنمية المندمجة"¹⁸. فقد تم " امتحان مدى نضج الجهوية عبر مراحل متعددة"¹⁹. وهكذا وبعد خضوعها للتجربة في إطار الظهير المؤرخ في 16 يونيو 1971 و المتعلق بإحداث المناطق الإقتصادية، تم الارتقاء بالجهة إلى مستوى جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية بمقتضى دستور 1992. وسيؤكد الدستور المراجع سنة 1996 على

¹⁷ M. Rousset et Gragnon, op. cit. p. 205

¹⁸ مقتطف من بيان لأسباب المتعلق بالقانون المنظم للجهات.

¹⁹ - المرجع نفسه.

نفس المقتضيات حيث نص في الفصل 100 أن ~ الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات و العمالات و الأقاليم و الجماعات الحضرية و القروية. كما أن و من أجل التأكيد على حرية الجهة في التصرف لتسيير شؤونها نص الفصل 101 أن الجهة كغيرها من الجماعات المحلية تنتخب مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديموقراطيا.

وبناء على هذه المقتضات الدستورية سيصدر القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات. حيث حدد اختصاصات و مصادر تمويل الجهة و الوصاية التي تمارس عليها. وأكد القانون المذكور في مادته الأولى أن الجهة جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، وشدد على أن يتولى تدبير شؤون الجهة بحرية مجلس منتخب بطريقة ديموقراطية.

إن التأكيد على كون الجهة شخص معنوي يدعم سلطة هذه الوحدة الترابية على التصرف بحرية، كما أن إناطة تدبير شؤونها إلى مجلس منتخب يعني حرية التقرير. وسواء تعلق الأمر بحرية التصرف أو بحرية التقرير فإن ذلك يدعم قوة الجهة كجماعة محلية قادرة على ضمان تنميتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الكاملة ويعزز استقلالها تجاه الدولة.

وكمظهر آخر من مظاهر تدعيم استقلال الجهة فإن النص القانوني عمل على تحديد اختصاصاتها. بحيث ميز بين الاختصاصات الخاصة بها

وتشمل الميزانية وإعداد مخطط التنمية وإعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب، وإنعاش الاستثمار والتشغيل والرياضة وحماية البيئة وعقلنة تدبير الموارد البشرية للجهة وإنعاش الأنشطة الاجتماعية و الثقافية، وبين الاختصاصات الاستشارية، بحيث يمكن للمجلس الجهوي تقديم اقتراحات وإبداء آراء حول بعض الأعمال التي ترتبط بالجهة. هذا إضافة إلى بعض الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى الجهة كإقامة وصيانة المستشفيات و الثانويات و المؤسسات الجامعية، تكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية والتجهيزات ذات الفائدة الجهوية.

إن تقسيم الاختصاصات المنوطة بالجهة على هذا الشكل يكشف من جهة أولى عن تدعيم استقلالها وذلك بتحديد الشؤون التي يقرر فيها المجلس الجهوي بصفة هامة ومن جهة ثانية فإنه يبين قابلية هذا الاختصاصات القابلة للنقل، اختصاصات خاصة بالجهة، ومن جهة ثالثة فإن التقسيم المذكور يبرز البعد الوطني للجهة والتأكيد على عملها في إطار وطني بحيث إن المجلس الجهوي يبدي بآرائه واقتراحاته في بعض الأعمال التي تتجاوز نطاق اختصاصات الجهة.

غير أنه يجب التأكيد أن حرية التقرير التي تتوفر عليها الجهة ليست كاملة ولا مطلقة ولكنها تظل خاضعة لرقابة الدولة. فلا يجوز للمجلس الجهوي أن يتداول في قضايا ذات طابع سياسي أو خارجة عن

المسائل التي تهم مصلحة الجهة (المادة 1). ولا يجوز بأي حال من الأحوال ان يمس احداث وتنظيم الجهات بوحدة الأمة ولا بالحوزة الترابية للمملكة (المادة 2).

إن رقابة الدولة على الجهة تشمل الأعمال و الأشخاص. و الغاية من ذلك إن يمارس المجلس الجهوي اختصاصاته وعمله في الحدود التي ترسمها القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. فيمكن حل المجلس الجهوي بمرسوم معلن ينشر في الجريدة الرسمية وفي حالة الاستعجال، يمكن توقيف المجلس الجهوي بقرار معلن يصدره وزير الداخلية وينشر في الجريدة الرسمية، غير أن مدة التوقيف لا يمكن ان تتجاوز ثلاثة أشهر (المادة 19). كما يمكن توقيف أو عزل رؤساء المجلس الجهوية ونواب الرؤساء بموجب قرار معلن لوزير الداخلية، بعد الاستماع اليهم أو استدعائهم للإدلاء بتوضيحات مكتوبة حول الأفعال المنسوبة إليهم (المادة 17). وتطال الاقالة كل عضو بالمجلس لم يلب استدعائين متتاليين دون سبب يقبله المجلس او امتنع دون عذر مقبول عن القيام باحدى المهام المسندة اليه بموجب القانون.

و من اجل السهر على تطبيق المجلس الجهوي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذا ضمان الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الادارة فان هناك بعض القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ الا اذا صادقت عليها سلطة الوصاية. و تشمل :

الميزانية الجهوية، و الاقتراضات المراد ابرامها و الضمانات الواجب منحها، و فتح حسابات خصوصية، و فتح اعتمادات جديدة و رفع مبالغ بعض الاعتمادات، و التحويل من فصل الى فصل، و قبول الهبات و الوصايا أو رفضها، و تحديد كيفية وضع اساس مختلف الرسوم و الاتاوى و مختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة، و الامتيازات و الوكالات و غيرها من انواع تدبير شؤون المرافق العامة الجهوية، و الاشتراءات و البيوع او المعاملات المتعلقة يعقارات الملك الخاص و اعمال تدبير الملك العام (المادة 41). اما ماعداً ذلك من القرارات فيقوم رئيس المجلس الجهوي بتوجيهها في ظرف 15 يوما الى عامل العمالة او الاقليم مركز الجهة الذي يسلم وصلا. و تكون هذه القرارات قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل عشرين يوما من تاريخ الوصول المذكور ما عدا اذا كان هناك تعرض من عامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة في حالتي البطلان و القابلية للبطلان. و في هذين الحالتين يبلغ عامل العمالة او الاقليم مركز الجهة على الطريقة الادارية تعرضه معللا الى رئيس المجلس الجهوي و يوجه في نفس الوقت نسخة من القرار الى وزير الداخلية الذي يسلم وصلا بذلك. يلزم تعرض سلطة الوصاية المجلس الجهوي باجراء دراسة جديدة أو في حالة الابقاء على القرار المنازع فيه يجوز لعامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة ان يحيل الأمر الى المحكمة الادارية.

العمالات والأقاليم

ان الهدف من انشاء العمالات و الأقاليم هو تقريب الادارة والمرافق العامة من المواطنين. و بعد مرور ما يناهز أربعة عقود من التجربة، ظهر انه من الملائم تحيين الاطار القانوني لهذه الوحدات.

ان الاطار القانوني الجديد للعمالات والاقاليم (القانون رقم 00-79) عمل على توسيع اختصاصات المجلس المنتخب، واعطى سلطة الى حد ما موسعة الى رئيس المجلس مقارنة مع السابق، وخفف من الوصاية على مداوات المجلس.

ويندرج كل ذلك في اطار تطوير العلاقة بين الدولة وهذه الوحدات الترابية وبنائها على أسس حديثة وواضحة.

و تدعيما لدوره التنموي فان مجلس العمالة أو الاقليم يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولهذه الغاية يمارس اختصاصات ذاتية (دراسة مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للعمالة أو الاقليم ودراسة الميزانية و الحساب الاداري وفتح حسابات خصوصية واعتمادات جديدة ورفع مبالغ اعتمادات جديدة وتحويل اعتمادات من فصل وتحديد سعر الرسوم وتعريفه الجبايات ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة العمالة أو الاقليم ... (المادة 36)، واختصاصات يمكن ان تنقلها اليه الدولة في مجالات التعليم والصحة و التكوين المهني وتكوين موظفي الجماعات المحلية

والمنتخبين (المادة 37)، اضافة الى الاقتراحات التي يقدمها و الآراء التي يبديها في بعض الاعمال حددتها المادة الثامنة والثلاثين.

وبما ان العمالات و الأقاليم هي جماعات لامركزية فهي تخضع لمراقبة الدولة. والتي تسهر على ان الاستقلال الاداري الممنوح لها يجب ان يمارس طبق القوانين ولأنظمة الجاري بها العمل. وتمارس هذه الرقابة على الأشخاص (كحل المجلس او توقيفه (المادة 26)، و الاقالة (المادة 22) و التوقيف (المادة 23) و العزل (المادة 24). ووصاية تمارس على الأعمال بحيث ان هناك بعض المقررات حددتها (المادة 59) لا تكون قابلة للتنفيذ الا اذا صادقت عليها سلطة الوصاية، وهناك أعمال تكون اما باطلة (المادة 64) او قابلة للبطلان (المادة 65).

ان احداث الأقاليم والعمالات يندرج في نطاق سياسة عامة تهدف الى اشراك الكفاءات المحلية في عمل الدولة مع العلم ان هذه الاعمال تعتبر أساسية لانجاز الأنشطة الادارية التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

لكن استقلالها يبقى نسبيا، من جهة لاعتبارات قانونية مثل الدور المهيمن المنوط بالعامل حيث يعتبر السلطة التنفيذية لهذه الوحدات واتساع سلطة الوصاية ومن جهة ثانية لاعتبارات سوسولوجية بحيث يلاحظ ان الاقليم لا يكون جماعة حقيقية ذات وجود راسخ في العقلية الجماعية، ولو عندما يهدف تقسيمه الى اعطائه قاعدة

جغرافية واقتصادية اكثر متانة اضافة الى عدم كفاية التجربة الادارية للمنتخبين.

يضاف الى ذلك ان الأقاليم تعرف قبل أن تستطيع اثبات قوتها وفعاليتها بعض التقلص في الدور المنوط بها. ويتجلى ذلك في احداث الجهات التي أصبحت تحتل المكانة الممتازة التي يعنى الآن في نطاقها بتخطيط سياسة التنمية وتحقيقها.

الجماعات الحضرية والقروية :

يبرز هذا المستوى من اللامركزية بوضوح تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية ويكشف طابعها التصاعدي الذي يصب في صالح هذه الوحدات.

وكان طبيعيا أن تتطور هذه العلاقة. ذلك أن العمل لأزيد من أربعين سنة في ظل الامركزية كفيل بأن يدفع في اتجاه الرفع من أداء الجماعات المحلية ويخفف من تبعيتها للسلطات المركزية. فتحسن أداء المنتخبين الجماعيين من جهة وتعقد مهم الدولة وتشعبها من جهة ثانية إضافة إلى عوامل أخرى دفع بالسلطات المركزية إلى تمكين هذه الوحدات باختصاصات جديدة تحظى فيها التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالأولوية وإلى التخفيف من وطأة الوصاية.

فقد ميز الميثاق الجماعي بين ثلاثة أنواع من الاختصاصات

(اختصاصات ذاتية واختصاصات قابلة للنقل واختصاصات استشارية).

تشمل الاختصاصات الذاتية مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، و المالية و الجبايات والأموال الجماعية، والتعمير وإعداد التراب، والمرافق و التجهيزات العمومية المحلية، و الوقاية الصحية و النظافة و البيئة، و التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية، و التعاون والشراكة. أما الاختصاصات القابلة للنقل من قبل الدولة فتهم إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج، وإنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية ، والبنيات التحتية والتجهيزات، وإنجاز وصيانة مراكز التأهيل والتكوين المهني... بالإضافة الى ذلك يقدم المجلس الجماعي اقتراحات وملتمسات ويبدى آراءه في مجال انعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، و حول كل مشروع تعتزم الدولة أو أي جماعة أو أي هيئة عمومية إنجازَه بتراب الجماعة، و حول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير، وكلما طلبت الدولة أو أية جماعة أخرى رأيها.

ورغم أن هذه الوحدات الترابية تظل خاضعة للوصاية الإدارية وهي مسألة منطقية، فإن الميثاق الجماعي عمل من جهة أولى على تحديد هدفها، إذ نص الفصل 68 أن صلاحيات الوصاية المخولة للسلطة

الإدارية بمقتضى هذا القانون تهدف إلى السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذا ضمان حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة. ومن جهة ثانية واستجابة للتطورات السوسيو-سياسية فإن الميثاق الجماعي عمل على توسيع مجالات الاستقلال المحلي وعلى تقوية ضماناته، بحيث يلاحظ أن هناك تقليصا لآجال المصادقة على قرارات المجالس الجماعية وإبقائها في حدود معقولة والتقليص من عدد الأعمال الخاضعة للرقابة القبلية.

إن كل هذه الترتيبات تنطوي تحت مقاربة جديدة لتنظيم العلاقات بين الجماعات المحلية والدولة.

5- خلاصات واستنتاجات :

إن استكمال مقومات الإدارة المحلية عمل طويل النفس. ذلك أنها تحتاج إلى أن تواكب بنصوص قانونية ملائمة وقابلة للتجدد كلما دعت إلى ذلك الضرورة. وفي نفس الوقت فهي في حاجة إلى الإطار البشري القادر على استيعاب بنياتها وتفهم ميكانيزمات عملها. ومن شأن كل ذلك أن يرشح أسباب اختيار المغرب للطريقة التدريجية في تحقيق اللامركزية.

فمنذ 1960، تاريخ وضع أولى النصوص المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية، ثم 1963 تاريخ وضع الإطار القانوني للعمالات والأقليم، إلى

حدود الساعة تكون عدة معطيات قد تغيرت. و لا بد أن يكون لهذا التغيير انعكاسات على البنيات اللامركزية و لا سيما في علاقة الدولة بالجماعات المحلية.

فمع نهاية التسعينات من القرن الماضي انخرط المغرب بشكل فعلي في المسلسل الديموقراطي، و تحقق نوع من التوافق و التراضي حول قواعد اللعبة السياسية. و قد انعكس ذلك على سياسة اللامركزية بشكل ملحوظ. إذ تم الرقي بالجهة إلى مستوى جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، كما تم التخفيف من تبعية الأقاليم أو العمالات و الجماعات الحضرية و القروية للدولة. كما تم التخفيف من تبعة الأقاليم أو العمالات و الجماعات الحضرية و القروية للدولة. كما أنه و على مستوى آخر ارتفع عدد السكان الحضريين بشكل ملحوظ، إذ انتقل من 38,1% من مجموع السكان سنة 1971 إلى 51% سنة 1994 و هو في تزايد مستمر، كما تقلصت مستويات الأمية و ارتفع المستوى التعليمي للمنتخبين الجماعيين (انخفض عدد المستشارين بدون مستوى تعليمي من 42,5% سنة 1976 إلى 24,40% سنة 1997) أضف إلى ذلك تأقلم السكان المحليين مع مزيدا من الاختصاصات والمسؤوليات.

إن علاقة الدولة بالجماعات المحلية وإن سجلت نوعا من التطور لصالح الجماعات المحلية، فإن الدولة لا تزال الطرف القوي في هذه العلاقة

ويتجلى ذلك على أكثر من مستوى.

1. **استقلال محدود** : يجب أن نشير أولا إلى أن كل الدساتير المغربية، في تناولها للجماعات المحلية، لم تشر لا من بعيد و لا من قريب لمصطلح استقلال. وكل ما أشارت اليه هو أن تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شئونها تديرا ديموقراطيا. وإذا كانت النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية تشير الى مصطلح استقلال، فإنها تربطه بالاستقلال الاداري والمالي لا غير. بمعنى أنها توضح الى حد ما المقصود بمصطلح التدبير الوارد في الدستور، حيث يتعلق الامر بتدبير شؤون هذه الوحدات الترابية تديرا ديموقراطيا في المجال الاداري.

وتمامشى هذا التحليل الى حد كبير مع اعتبار أن الدولة وحدها تعد حقيقة سياسية، أما الجماعات المحلية فلا يسمح لها بممارسة سلطة ذات طبيعة سياسية. وينتج عن ذلك أن الدولة هي الوحيدة المؤهلة لتحديد التوجهات الكبرى ووضعها في قواعد قانونية ملزمة.

لقد ظلت الامركزية في المغرب مجالا محفوظا للسلطة المركزية. وظلت هذه الأخيرة هي التي تقرر في درجتها ومستواها والمدى الذي يمكن أن تصل إليه. فالدولة هي المختصة بتحديد إطارها القانوني واختصاصاتها ودرجة تبعيتها. وينتج عن ذلك أن هذه الوحدات عوض أن تكون إفرزا للمعطيات الاجتماعية فإنها تكون هبة قانونية.

2. قدرات مالية محدودة : يلاحظ أن مالية الجماعات المحلية ضعيفة جدا، لأن الموارد الخاصة بها تكون أحيانا شبه منعدمة. وتنطبق هذه الملاحظة على الجماعات المحلية بأصنافها الثلاثة. فالاستقلال المالي للجماعات الحضرية والقروية لا يفوق حاليا معدل 42 في المائة. اما العمالات والأقاليم فكانت أكثر من 86 في المائة من مواردها سنة 1997 تأتيها من تحولات الدولة.

ان ارتباط الجماعات المحلية ماليا بالدولة الناتج عن هذه الوضعية الاقتصادية يجرّد مفهوم الاستقلال نفسه من مضمونه. بل إن الدولة عن طريق القروض والإعانات التي تقدمها للجماعات فإنها تنتزع منها سلطة التقرير.

3. توزيع غير واضح للاختصاصات : في ظل تعدد أنواع الأشخاص المعنوية الترابية ونظارها وعملها فوق نفس المجال الترابي لابد وأن يحصل تداخل بين اختصاصاتها وتغيب الطريقة الأمثل للتوزيع العقلاني²⁰. ففوق تراب جماعة حضرية معينة هناك حضور لأربعة أشخاص معنوية : هناك الجماعة الحضرية المعنية والعمالة و الجهة والدولة فكلها تشتغل داخل نفس الدائرة الترابية.

إن التوزيع العقلاني والجيد للاختصاصات يشكل عاملا أساسيا

²⁰ على هذا المستوى تعد مسألة تقسيم الاختصاصات مسألة معقدة، يراجع J. Rivero, centralisation, décentralisation et démocratie, in - Etat, loi, administration mélanges en l'honneur de E. P. Spilotopoulos, 1998, p. 388

لإنجاح سياسة اللامركزية وخلق التعاون بين هذه الوحدات. لكن ما يلاحظ على هذا المستوى أن توزيع الاختصاصات بين الجماعات المحلية وبينها وبين الدولة لم يكن واضحا. إذ أحيانا تسند لكل من الجماعات المحلية والدولة نفس الاختصاصات. فإنعاش الشغل مثلا فهو منوط بالدولة، إذ أن المادة الأولى من الموسم رقم 2.95.321 الصادر بتاريخ 22 نونبر 1996، المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، تنيط بوزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية مهمة إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في ميادين التشغيل والشغل والحماية والاحتياط الاجتماعيين للعمال والعمل الاجتماعي كما تنص المادة السابعة من القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات أن الجهة تقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل وهو نفس المقتضى 21 الذي تضمنته المادة 36 من القانون رقم 97.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم. وأخيرا فإن الميثاق الجماعي رقم 78.00 أسند نفس الاختصاصات للجماعات الحضرية والقروية في مادته السادسة والثلاثين.

يمكن أن نقوم بسرد أمثلة أخرى في مجال الاستثمار والرياضة وإنعاش الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها وكلها تبرز هذا التداخل وغياب التوزيع العقلاني للاختصاصات، وينعكس كل ذلك سلبا على وضوح العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية. وربما لهذا

السبب سمح المشرع للجماعات المحلية إما بأن تبرم فيما بينها اتفاقيات للتعاون أو للشركة من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة أو تألف مجموعات للجماعات أو مجموعات للعمال أو الأقاليم أو مجموعة للجماعات المحلية.