



جمعية جيو تنمية



فريق البحث جغرافية التنمية
جامعة القاضي عياض



الجلسة العامة

التنمية الترايية والحكاما المنتظرة

تنسيق

د. المصطفى عيشان



سلسلة دراسات تنمية -1-



الجماعات الترابية بالمغرب، من التسيير الإداري إلى تدبير اقتصاد التنمية: مقاربة قانونية وسياسية

عبد القادر الخاضري¹

تضع الحكامة الترابية خاصية مركزية القرار السياسي والنشاط العام للدولة، في المغرب على المحك. والسؤال هنا هو حول مدى استعداد الفاعل الحكومي للانتقال من الدولة المركزية إلى الدولة الجهوية فيما يخص صناعة القرار ووضع السياسات العمومية؟ كما تضع الوحدات الترابية على المحك، من حيث أهلية وكفاءة مجالسها التداولية في القيام بوظيفتها في مسلسل تنمية الاقتصاد الاجتماعي.

فالمقاربة المجالية للتنمية تقتضي من جهة فسخ المجال للمجالس التداولية للوحدات الترابية لوضع وتقرير خطط اقتصادية تنمية محلية والتنسيق بين جميع الفاعلين المحليين، مؤسسات الدولة ومصالحها الخارجية، المقاولات الخاصة، الجمعيات المهنية والجمعيات والمنظمات المدنية المحلية. كما تقتضي من جهة ثانية اسغلال جميع عناصر المجال الطبيعية والبشرية بشكل عقلائي يكون في خدمة الساكنة المحلية.

من هنا تصبح مفاهيم الحكامة الترابية، المقاربة التشاركية، الديمقراطية التشاركية، سياسة القرب، تحمل مجموعة من المفارقات، مرتبطة جميعها بسؤال مركزي حول انعكاس عولة الاقتصاد الليبرالي الجديد على وظيفة الدولة وعلى سيادتها على مجالها الترابي وتحديد رهانات ومرجعية السياسات والتدخلات فيه. أو بصيغة أخرى كيف سينعكس تحرير السوق وانحسار دور الفاعلين الدوليين في صناعة القرار الاقتصادي على قدرة الدولة على تنظيم مجالها الترابي وعلى الطابع المركزي لهذه الأخيرة.

¹ - أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير.

ولهذا الموضوع أهمية علمية نظرا لتقاطع عدة حقول معرفية، لأنه يدخل في مجال سؤال الدولة، وهو السؤال المركزي في علم السياسة، وهو سؤال مهم في العلوم القانونية وعلم الاجتماع والتاريخ والجغرافيا.

فالمجال هو معطى جغرافي طبيعي أولا، وهو إنتاج اجتماعي ثانيا. غير أنه أصبح فضاء سياسيا بالدرجة الأولى مع الدولة الحديثة القطرية، بحيث يتأثر تنظيم المجال بشكل قوي بطبيعة الدولة وبطبيعة نظامها السياسي وبنائها المؤسساتي.

وهنا يثار سؤال مهم حول أهمية المجال بمكوناته الطبيعي والبشري، حول وظيفة الوحدات الترابية اللامركزية في ظل التوجه نحو التدبير المحلي للمرافق العمومية ونحو التنمية الترابية أو المجالية للاقتصاد الاجتماعي من جهة، وأمام تزايد تدخل فاعلين غير "شرعيين" في رسم توجهات السياسات العمومية، خصوصا ذات المنحى الاقتصادي والاستهلاكي والاجتماعي من جهة ثانية.

بناء على ما تقدم يثار السؤال المركزي التالي: ما هي حدود الانتقال من سياسة إدارية وترابية تقوم على مراقبة المجال والتحكم فيه إلى سياسة تتأسس على تنمية المجال وتنظيمه؟ أو بصيغة أخرى في أي اتجاه يسير التنظيم الإداري الترابي اللامركزي الجهوي بالمغرب، هل في اتجاه أن تكون الوحدات الترابية مجالا مستغلا من لدن المجتمع المحلي؟ بما يحقق نوعاً من محلية السياسات العامة وتنمية الاقتصاد الاجتماعي والمشاريع المدرة للدخل، بشكل يساعد على الحد من الهشاشة والتهميش والفقر والإقصاء، أم على العكس من ذلك لا تعدو أن تكون الوحدات الترابية آلية جديدة فعالة لإعادة بسط الدولة المركزية لسلطتها ورفع تحديات الضبط الاجتماعي والشرعة في ظل تراجع القوة الاقتصادية والقدرة التوزيعية لهذه الأخيرة، وحلول القطاع الخاص محلها محليا ووطنيا، وفي ظل تزايد النتائج العكسية للاقتصاد اللبرالي الجديد كالفقر، وصعوبة الاندماج والتفاوتات الاجتماعية؟ ما هي حدود تشكل البناء المؤسساتي والقانوني للإدارة الترابية اللامركزية الكفيل بأن تقوم هذه الأخيرة بوظيفتها ودورها في التنمية الترابية؟ وما هي حدود فعالية ونجاعة ذلك البناء؟ وهل يسمح التنظيم الدستوري والقانوني للجماعات

الترابية بأداء وظيفتها التديرية بالاستقلالية عن نسق السلطة المركزي؟ أوبصيغة أخرى
ألن يعيق نسق السلطة المركزي اشتغال الفاعل المحلي؟

نفترض في البداية أن للجانب القانوني والمؤسسي من التنظيم الترابي اللامركزي
للدولة مكانة أساسية في ترجمة وأجراً مبادئ ومفاهيم وأهداف الحكامة الترابية،
خصوصاً هدف تنمية الاقتصاد العمومي الاجتماعي أو اقتصاد التنمية، ومفاهيم ومبادئ
المقاربة المجالية للسياسات العمومية، سياسة القرب والديموقراطية التشاركية، كما له
وظيفة مركزية في الانتقال من دولة موحدة مركزية إلى دولة موحدة جهوية. غير أن
انتقال الجماعات الترابية من مهمة التسيير الإداري ومهمة تنفيذ القرارات والسياسات
المركزية، تحت توجيه ومراقبة الإدارة الترابية المركزية، إلى فاعل اقتصادي واجتماعي
وسياسي مستقل يقتضي تحولا في بنية السلطة السياسية واستراتيجيتها وإيديولوجيتها،
خصوصاً على مستوى مرتكزات العلاقة مع المجتمع، والعلاقة مع الجماعات الترابية.

ولأن الدستور هو أسمى وأهم تنظيم قانوني ومؤسسي للدولة وللسلطة، ولأن
دستور 2011 أولى أهمية خاصة لمسألة التنظيم الترابي اللامركزي والجهوي للدولة، ولأن
هذا الأخير جاء كمحصلة لسيرورة تحولات علاقة الدولة والسلطة بمجالها وبمكوناته،
منذ الاستقلال، فإن الأمر يقتضي منهجيا دراسة وتحليل هذا النص، من حيث هندسته
للسلطة، ومن حيث التقسيم العمودي للسلطة بين المركز والمحيط ومن حيث العلاقة
بين الدولة والجماعات الترابية.

غير أنه منهجيا كذلك لا بد من أن نبين كيف انعكست خاصية مركزية الدولة
بالمغرب على سيرورة البناء المؤسسي والقانوني للجماعات الترابية، منذ الاستقلال. وهنا
لا بد من أن نمزج بين تاريخ الإدارة وتاريخ القانون والتاريخ السياسي أو تاريخ الدولة.
ثم نبين كيف انعكس هذا البناء المؤسسي والقانوني والرهانات والمرجعية المحددة له على
تنظيم المجال والتعاطي معه، خصوصاً ما نتج عن ذلك من اختلالات مجالية وعمرانية
اعترف بها الفاعل الحكومي فيما بعد، وما نتج عنها بدورها من تعثر مسار التنمية
والتطور الاقتصادي والاجتماعي. ثم نقف عند التحولات التي حدثت على مرجعيات

السياسات العمومية، خصوصا الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسات الترابية والمؤسسية، والتي يمكن إجمالها في خطاب التحرير، التنمية المحلية والبشرية، المفهوم الجديد للسلطة، سياسة القرب، الديمقراطية التشاركية والحكامة الجيدة. والمهم بالنسبة إلينا هو الوقوف عند حدود ترجمة هذه المرجعيات على مستوى التشريعات التي تؤهل الادارة الترابية اللامركزية، أو الوحدات الترابية اللامركزية للاضطلاع بالدور المنوط بها، ومواجهة تحديات ذلك. وفيما يلي العناصر:

I - سيورة البناء المؤسسي والقانوني للجماعات الترابية بمغرب الاستقلال

(1956 - 2002):

إن المحدد الرئيس للتنظيم والبناء المؤسسي والقانوني للجماعات الترابية، في أي بلد هو: المقاربات والتوجهات وكذلك السياقات والرهانات التي صنعت العلاقة بين الدولة وتراها. فقد أدى رهان تثبيت الدولة على التراب من جهة، وضبط ومراقبة الفاعلين في المجال: قبائل، زوايا، أحزاب، نقابات... من جهة ثانية، وrehان تنفيذ السياسات والبرامج الوطنية المركزية، في سياق إيديولوجية الدولة الأمة، إلى تغليب السياسي الأمني والضبطي على الاقتصادي والاجتماعي.

وعليه نريد من خلال هذا الشق الأول من هذا المقال، أن نبين في العمق طبيعة العلاقة التي أقامتها الدولة المغربية المستقلة مع مجالها الترابي، وكيف انعكست تلك العلاقة على ذلك المجال وعلى سياسات التنمية لفترة امتدت لما يناهز أربعين سنة.

كما نريد من هذا القسم من المداخلة أن نبين الطبيعة المركزية لدولة الاستقلال، وانعكاس تلك المركزية على المكانة القانونية والمؤسسية للوحدات الترابية التي اعترف لها اتباعا بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، في مقابل استمرارية هامشيتها من حيث نشاط الدولة العام وسياساتها العمومية، خصوصا ما بين دستور 1962 والتعديل الدستوري لسنة 1992 والتعديلات التي لحقت القوانين المنظمة لتلك الجماعات.

ونشير في البداية إلى أن هذا الربط بين اللامركزية ومجالية التنمية يعود إلى معطى تاريخي في المغرب، أي تاريخ دولة الاستقلال. فقد تشكلت علاقة جدلية وتفاعلية بين

سياسات التنمية وسياسات صناعة المجال، خصوصا السياسة الإدارية والسياسة الترابية، منذ الاستقلال وإلى اليوم. فسرى أن تبني المغرب بعد الاستقلال لسياسة تنمية موحدة دون تمييز بين القضايا التي تهم جميع مواطني الإقليم وتلك التي تهم بعضهم دون البعض الآخر، قد رافقه تبني مركزية إدارية شديدة، وإلى إقصاء وتهميش الكيانات الترابية المكونة لإقليم الدولة. كما سرى أن كل تغيير يطرأ على السياسة الاقتصادية والتنموية يعقبه تغير في السياسة الإدارية والترابية.

فقد تبني المغرب منذ الاستقلال سياسة اقتصادية، قادرة في نظره على تحقيق الاستقلال الاقتصادي، كجزء مكمل للاستقلال السياسي، الذي حصل عليه سنة 1956. ونظرا لسيادة أيديولوجية تدخلية الدولة، وغياب قطاع خاص وطني، وتواجد شخصيات اشتراكية في الحكم، في السنوات الأولى للاستقلال، فقد كانت الدولة بمثابة الفاعل الأساسي - إن لم نقل الوحيد - في التنمية، من خلال التدخل المباشر في تنظيم واشتغال الاقتصاد. وهذا الدور هو الذي أدى إلى تبني سياسة إدارية، اتسمت بالمركزية الشديدة، وأدت إلى تغول الإدارة الترابية المركزية - رجال السلطة - من جهة والمؤسسات العمومية - اللامركزية الإدارية التقنية - المتحكم فيها من قبل السلطة المركزية من جهة ثانية، وقد استمرت إلى أواخر الثمانينات²، رغم تبني المغرب لنوع من الجهورية ورغم تعزيز صلاحيات الجماعات الترابية في السبعينات.

ويمكن تحديد مركزية الدولة في ثلاثة مبادئ قامت عليها دولة الاستقلال. الأول يتجلى في تكريس دستور 1962 سيطرت أجهزة الدولة ومؤسساتها السياسية الدستورية على تحديد الأجندة السياسية، بشكل يتيح للفاعل الحكومي المركزي احتكار إنتاج وإعادة إنتاج الصور والتمثيلات التي تتحكم في تفسير وتأويل الواقع الاجتماعي والسياسي وبالتالي احتكار الفضاء العمومي.

أما الثاني فيتمثل في منح الدولة لأجهزتها الإدارية دورا محوريا في الوساطة الاجتماعية، وذلك بتبني المقاربة القطاعية لحل المشاكل الاجتماعية المطروحة، وفسح مجال

² -Michel Rousset : Politique administrative et développement au Maroc; 1956- 2004; Communication présentée au séminaire organisée par l'union internationale des avocats à Marrakech les 7; 8 mai 2004; p 3-8.

واسع للإدارات القطاعية في استقبال تلك المشاكل، في مقابل تحييد الوسائط التقليدية كالأعيان وشيوخ القبائل، وتمهيش الوسائط الاجتماعية السياسية والمدنية والمهنية الحديثة كالأحزاب والجمعيات المدنية والمهنية والنقابات.

ويتمثل الثالث في المكانة المتميزة التي خصت بها الدولة جهازها الإداري الترابي، خصوصا عمال العمالات والأقاليم والباشوات والقواد، في تنفيذ السياسات العمومية، في مقابل تمهيش دور المنتخبين ومجالس الوحدات الترابية في هذه العملية، وجعلها تابعة لإدارة الدولة الترابية.

تشكل هذه المبادئ الثلاثة نسقا متكاملا، لأنها تعكس مرجعية الفاعل السياسي المهيمن على الحياة السياسية في زمن الاستقلال وما سبقه وهو الملك. وتتمثل هذه المرجعية في بناء دولة قوية، قادرة من جهة على بسط نفوذها وسلطتها على جميع إقليم الدولة الترابي وعلى مكوناته وعناصره، خصوصا القبائل، وعلى تحييد أو تحجيم قوة الفاعلين السياسيين المناهضين لمشروع الدولة والسلطة كما يتمثلها الملك آنذاك من جهة ثانية. كما تتمثل تلك المرجعية في بناء دولة تقليدية بآليات ومؤسسات اقتصادية وسياسية وقانونية حديثة، بما يؤمن مصادر الشرعية المادية والرمزية للملكية.

ولقد عمل التاريخ الاستعماري للمغرب من جهة، وخطاب واستراتيجية الحركة الوطنية ضد الاستعمار من جهة ثانية، على رسم ملامح التنظيم السياسي والإداري لدولة الاستقلال، حيث كان ذلك وراء مبدأ مركزية السلطة السياسية. وأدى هذا المسار التاريخي إلى أن تتأسس وحدة إقليم الدولة الترابي على أساسين، الملك والتنظيم المؤسساتي الموروث عن الاستعمار. غير أن كون الملكية هي التي حظيت بترميز استقلال المغرب فقد تأسس مبدأ وحدة الدولة على شخص الملك أكثر من استناده على تلك المؤسسات³. وقد اتضح هذا المنحى بشكل جلي في دستور 1962، وفي القوانين التي نظمت الجماعات الترابية في المغرب.

ودولة الاستقلال، بالإضافة إلى ما تقدم تتماثل في جزء كبير منها مع الدولة الوطنية المركزية، كتجلي للتنظيم السياسي للسلطة، وهي نتاج المركزية البيروقراطية. وقد

³ - Jules et Jim AUBI : LE MAROC EN SUSPENS, in , Annuaire de l'Afrique du Nord. CNRS, 1964, p73.

تأسست هذه الدولة طيلة القرن التاسع عشر، على الدبرالية والمركزية البيروقراطية، أساس دولة القانون التي جاءت بها الثورة الفرنسية منذ 1789. هذه الهندسة أتاح تدخّل الدولة وتنامت قيادية وتوجيهية كفلسفة للفعل السياسي بها. ولهذا لم تفكك الثورة الفرنسية بنية الدولة الملكية بل قوتها لتأمين المساواة في الدولة المركزية البيروقراطية، تحت مراقبة وتحكم الطبقة القائدة والموجهة وهي البورجوازية. فباسم الحرية والمساواة انتقلت ميكانيزمات النظام القديم إلى الدولة الحديثة⁴.

ولقد ساهمت الإيديولوجية الماركسية والتجربة الاشتراكية في تكريس الدولة المركزية فعليا وترسيخها ذهنيا، من خلال مقولة ديكتاتورية البرولتاريا وفعل الدولة السياسي - الاقتصادي، الذي حدد هندسة الدولة في المركزية الديموقراطية. وأذكر هنا بسياسة التخطيط المركزي للتنمية، التي تبنتها الدول الاشتراكية والعديد من الدول النامية، من بينها المغرب، ما بين ستينات وتسعينات القرن العشرين، حيث تقاطعت الإيديولوجية التدخلية ذات المرجعية الدبرالية الكينزية وإيديولوجية التأميم ذات المرجعية الاشتراكية الماركسية. ويلتقيان في تكريس مركزية الدولة، اقتصاديا وسياسيا وإداريا⁵.

وبناء عليه كانت فكرة تنمية المجال شبه غائبة، كما هو الشأن بالنسبة لفكرة مجالية النشاط العام للدولة، أي الديموقراطية المحلية التمثيلية والتشاركية. كما أن سياسة القرب سيكون لها بعدا أمني يتمثل في قرب جهاز الدولة التراي من المجتمع المحلي، من حيث المراقبة والتحكم. ولذلك سيكون الإقليم والعمالة هو الوحدة الترابية الأساسية في التنظيم الإداري التراي اللامركزي، كما سيكون العامل ومساعدوه - الباشا والقائد والمقدم - هم رجال الدولة المتنفذون والحائزون على ثقة السلطة المركزية في الوحدات الترابية اللامركزية، في مقابل تهميش أجهزة الجماعات المحلية المنتخبة⁶.

⁴ - Allan. Brewer-Carias : op cit ; p 4 -5.

⁵ - op cit ; p 4-5.

⁶ - H. NICOLAS-MOURERLES: COLLECTIVITES LOCALES DANS L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DU ROYAUME DU MAROC, in Annuaire de l'Afrique du Nord. CNRS, 1963; 1 p 141-148.

أما الجهات فقد تم تبنيها هي الأخرى ليس كمعطى سوسيو مجالي، يعكس التكامل والانسجام الاجتماعي والثقافي والاقتصادي ويحقق التفاعل بين مكونات المجال والفاعلين فيه، وإنما كوسائل وأدوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بمنظور مركزي. وهذا الذي كان وراء تقسيم المغرب إلى سبع جهات أو بالأحرى مناطق اقتصادية سنة 1971، بما يستجيب لاهداف ما سمي آنذاك بمخطط المسار (1968 - 1972)⁷، واستمر هذا المنحى حتى بعد دسترة الجهة سنة 1992، واعتماد تقسيم جهوي جديد سنة 1997.

اتسمت الفترة ما بين ستينات وتسعينات القرن العشرين، بمركزية شديدة للسياسات والقرارات المتعلقة بالتنمية. وهي مركزية ذات طابع مزدوج، مركزية سلطة القرار في المؤسسات الدستورية، خصوصا السلطة التنفيذية ومركزية سلطة القرار في المؤسسة الملكية، باعتبارها السلطة التنفيذية العليا، في مقابل تبعية الحكومة كسلطة تنفيذية تقنية وعملية.

ويزيد المركزية تعقيدا في المغرب كون المؤسسة الملكية تجمع جميع السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة، وكون سلطتها التقريرية والتنفيذية ليست مشروطة بالعمل المؤسساتي الدستوري. فالملك لا يخضع في توجيهاته وقراراته لمساطر وقواعد مؤسساتية محددة، بمقتضى الدستور والقانون وإنما تخضع لتأويل واسع وغير محدود للفصل التاسع عشر من الدستور. ويستند هذا التأويل لأعراف وتقاليد الحكم الدينية والتاريخية الخليفية والسلطانية.

فقد استخدم المخزن⁸ إستراتيجيته لاحتلال المجال السياسي، محتكرا المبادرة، ولم يترك للغالبية الساحقة من الطبقة السياسية إلا مجالا محدودا يفصله حسب اجياته. ويعتبر

⁷ - التخطيط الخماسي 1968 - 1972 ص 5 - ط قبل الترقيم وص 47-49.

⁸ - يصعب حصر مفهوم المخزن في الجهاز المفاهيمي للعلوم الاجتماعية فهو ليس صنف أو فئة اقتصادية حتى يمكن اختزالها في استنتاج اقتصادي من خلال السوق والرأسال وليست صنفا أو فئة اجتماعية نفهمها من خلال الدولة والسلطة والطبقة الموجهة. فهو مجرد معطى سوسيو تاريخي مغربي، يتجسد في الملك وحاشيته وأعوانه في مدينة الحكم وفي المناطق القبلية التي تحت نفوذه والتي كانت تسمى ببلاد المخزن في مقابل بلاد السية. أي بلاد النظام وبلاد الفوضى =.

نفسه بمثابة الفاعل الوحيد القادر على صياغة الأهداف الكلية وتنسيق وسائل العمل. ولا يمكن أن تنجح مراقبة إعادة الإنتاج من قبل المخزن - في بلد خرج لتوه من الاستعمار - إلا بإتباع اقتصاد يبنى عضويا حول محورية الدولة، والمتسمة بالخصوصيات التي طبعت تاريخيتها. وبالتالي فرغم عدم قدرة المخزن على إيقاف التحولات، فهو قد نجح في منع التغييرات التي يعترض عليها. ولم تحدث في المجتمع المغربي إلا تغييرات اقتصادية طفيفة دون تغيير في الميدان السياسي⁹.

وقد مكن التاريخ الطويل للمخزن في المغرب من مراكمة رأسمال من الخبرة ومن المعارف حول الحقل الاجتماعي، الشيء الذي مكنه من فعالية كبيرة في الحياة السياسية. وبذلك سيتمكن مباشرة بعد الاستقلال من التدخل في المجالات الجديدة التي استحدثت بفعل الاستعمار وهما الاقتصاد والمجتمع المدني. فقد أصبح الفاعل المحوري في الاقتصاد من خلال إدارة مركزية، أتاحت الاستثمار السياسي للفعل الاقتصادي. كما أصبح المحرك للمجتمع المدني، والذي يتصف بالهشاشة، وتمكن من الحد من استقلاليته¹⁰.

المهم من هذا القول هو أن الملك يمكنه أن يتخذ قرارات استراتيجية وتنفيذية، إن على المستوى الوطني أو المحلي، كما يمكنه أن يستعين في اتخاذ القرار بهيآت غير دستورية. وهنا يمكن للملك أن يتخذ قرارات تهم مناطق ووحدات ترابية بعينها ويقرر الجهة التي تعمل على تنفيذها، بما في ذلك إدارة الدولة المركزية (الولاية والعمال)، والادارات الترابية اللامركزية. فالجهاز الإداري الترابي المركزي واللامركزي ينفذ قرارات الحكومة وقرارات الملك. وهذه الأخيرة تحظى بالأولوية.

ويؤدي هذا الطابع المركزي والمشخص لسلطة الدولة إلى إخضاع المجال الوطني للتنظيم والادارة على أساس عمودي، حيث تتحكم الدولة في إنتاج الحاجات والخدمات، مع اعتمادها بشكل محصور على بعض الممثلين المنتخبين (رؤساء المجالس،

=Driss BEN ALI: ÉTAT ET REPRODUCTION SOCIALE AU MAROC: LE CAS DU SECTEUR PUBLIC; Editions du CNRS; Annuaire de l'Afrique du Nord; Tome XXVI, 1987; p 118- 119.

⁹ - op cit; p 117.

¹⁰ -Driss Ben Ali; op cit; p 120-121.

العمداء...). فحتى عند تنفيذ السياسات العامة ذات الطابع المحلي، فالنشاط العام يخضع لتحديد مركز للقواعد الضابطة، والتقنيات الأساسية لكل قطاع من الخدمات، في إطار نظرية الفعل التي تقوم على مبادئ السلطة العامة والمرفق العام.

واستنادا لنموذج التنمية المستورد في هذه المرحلة - التخطيط المركزي والتصنيع - ونظرا لطبيعة النظام السياسي، وبنية السلطة، مركز ظهير 1960 المتعلق بنظام الجماعات السلطة في يد الحكومة -وزارة الداخلية- وممثليها، الباشوات والعمال والقواد، إن على مستوى التسيير أو على مستوى الاختصاصات أو على مستوى المراقبة¹¹، فالمجالس الجماعية لا يمكنها أن تقرر في جميع القضايا المحلية دون إذن من السلطة المركزية ومثليها. فهذه الأخيرة تبقى هي المتحكم في الميزانية. أما على مستوى العمال والأقاليم وعلى مستوى الجهات، التي أحدثت بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971 فالأمر بالصرف هو العامل. وهذا لوحده كاف للتدليل على أن هذه الوحدات الترابية مجرد وحدات إدارية لتسهيل عمل الحكومة المركزية ليس إلا. فالشرط الأساسي للاعتراف بالكيونة والاستقلال هو توفر ذمة مالية، وليس فقط بالوجود القانوني وذلك لتحقيق الاستقلالية في اتخاذ القرار.

وقد ساهم النظام الانتخابي الجماعي والواقع السياسي والانتخابي، الذي ساد في هذه الفترة، في تكريس هامشية المجالس المنتخبة وتبعيتها للإدارة الترابية المركزية. ففي الانتخابات الجماعية لسنة 1963 و1969، حيث تقوم عملية التصويت على الاقتراع الفردي أو الاسمي، وحيث السماح للامتنين بالترشح قاطع الحزبان الكبيران آنذاك - حزب الاستقلال والاتحاد الوطني للقوات الشعبية - الانتخابات، وبالتالي تشكلت أغلب المجالس سنة 1963 من أعضاء حزب جبهة الدفاع على المؤسسات الدستورية، بقيادة رضا اكديرة، المدعوم من قبل الدولة. أما سنة 1969 فقد تشكلت من اللامتنين¹²، في سياق أزمة حالة الاستثناء، بعد حل البرلمان، وفي سياق الأزمة الاجتماعية وتصاعد الاحتجاجات الشعبية آنذاك.

¹¹ - H. NICOLAS-MOURERLES: opcit; p 141-148.

¹² - بيرنابي لويس كارسيا، الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الآن...، دراسة علمية موثقة، ترجمة بديعة الحرازي، منشورات الزمن، سلسلة ضفاف، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، الطبعة الأولى 2007، ص 33-36.

جاء ظهور التنظيم الجماعي لسنة 1976، حسب الخطاب المرجعي لهذا القانون، وهو خطاب 9 يوليوز 1975، المستند بدوره على نموذج مستورد للتنمية - التنمية المحلية - ليوسع من صلاحيات ومسؤوليات المجالس المنتخبة للجماعات، ولإعطاء المنتخبين الوسائل التي تمكنهم من مراقبة الانجازات المحلية¹³. ولقد عرف نظام الجماعات تحولا بالمقارنة مع ما كان عليه في ظهور 1960، إن على مستوى تركيبة المجالس، شروط التنظيم والعمل وكذلك من حيث الاختصاصات¹⁴. ومن أهم مستجدات هذا الظهور في مجال الاختصاصات تنصيبه على تحديد المجالس المنتخبة لمخطط تنمية الجماعات.

غير أن صلاية السلطة التنفيذية المحلية، المثلة للسلطة المركزية بقيت مستمرة، وذلك تحت غطاء تأهيل ودعم المجالس¹⁵. وهذه العبارات في حد ذاتها تؤكد على استمرارية دونية الجماعات وتفوق السلطة المركزية. ويتعزز هذا المنحى من خلال استمرارية الشكل الكلاسيكي للصداية، حيث المراقبة على الأعمال وعلى الأشخاص، وكذلك الصداية القبلية والبعدية.

فرغم تعزيز هذا القانون لاستقلالية واختصاصات المجالس المنتخبة، بالمقارنة مع قانون 1960، حيث حول بعض السلطات التي يمارسها رجال السلطة إلى رؤساء المجالس المنتخبة، فإنه لم يمكن الجماعات الترابية من استعادة سلطتها الكاملة على الشؤون التي من المفترض أن تكون من اختصاصها. فهذا القانون لم يبلغ ثنائية السلطة الترابية، حيث ظلت سلطة الباشا والقائد حاضرة. هذا إلى جانب استمرارية وصاية وزارة الداخلية، خصوصا على المستوى المالي، حيث تخضع الميزانيات إلى الموافقة المسبقة لهذه الوزارة، وحيث لا يحق للمجالس المنتخبة إعادة النظر في أي مسألة إلا بعد موافقة وزارة الداخلية¹⁶.

¹³ - André BALDOUSLA RÉFORME CONIMUNALE AU MAROC, (dahir du 30 septembre 1976), in Annuaire de l'Afrique du Nord. CNRS, 1977; 1 p 283.

¹⁴ - opcit; 1 p 287.

¹⁵ - opcit; 1 p 295.

¹⁶ - بيرنابي لويس كارسيا، م. س، ص 48-49.

ورغم اختلاف المناخ السياسي الذي رافق الانتخابات الجماعية لسنة 1976-12 نونبر عن ذلك الذي رافق انتخابات 1963 و1969، فإن النتائج لم تختلف على مستوى تشكيلة المجالس. فرغم الانفراج السياسي الذي حصل بين الملك وحزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي، ورغم مشاركة هذين الحزبين بقوة في هذه الانتخابات فقد كشفت النتائج عن انتصار ساحق للامنتمين، بنسبة فاقت الستين بالمائة، ويرجع ذلك إلى انتشار القاعدة الناخبة في العالم القروي، الذي تبلغ فيه نسبة الناخبين الأميين ما بين ثمانين وتسعين بالمائة¹⁷، حيث ضعف الثقافة السياسية الانتخابية، مما ساهم في تكريس سلوك انتخابي قبلي وعائلي تقليدي وليس هوياتي حزبي، يعطي الأولوية للأعيان وأبناء العمومة اللامنتمين أكثر من أولوية الممتنمين حزبيا.

هذه المعطيات تكرر ضعف وهشاشة وهامشية المجالس المنتخبة في إدارة شؤون الجماعة. وقد استمر هذا الضعف حتى مع انتخابات 9 يونيو 1983. وقد لعب السياق السياسي والاجتماعي دورا مركزيا في استمرارية وضعية التهميش. ويمكن حصر أهم العوامل المؤثرة في هذه الحقبة في تضاعف عدد الأحزاب المشاركة في الانتخابات الجماعية، ليصل إلى 11 حزبا، خمسة منها أحزاب حكومية. وقد أدى ذلك إلى تشتت أصوات الناخبين، بشكل يمنع أي حزب من الحصول على أغلبية، تمكنه من تشكيل مجالس جماعية منسجمة، على أساس برنامج انتخابي برؤية موحدة. وهذا حد من قدرة المجالس على التسيير وعلى تفعيل الصلاحيات التي يمنحها إياها القانون. كما أدى إلى تمكين النظام السياسي من صناعة نخبة حزبية سياسية جديدة موالية، على المستويين الحضري والقروي، تجلّت هذه النخبة في حزبي التجمع الوطني للأحرار والاتحاد الدستوري، دون التفريط في اللامنتمين. وقد حقق بذلك أمرين مهمين بالنسبة إليها الأول يتمثل في صناعة نخبة تمكنه من إعادة إنتاج العلاقات الاجتماعية في المجال، بشكل يسهل المراقبة والتحكم الأمنيين، والثاني يتمثل في إضعاف جبهة الأحزاب المعارضة، والتي تمتلك إلى حد ما أرضية سياسية وإيديولوجية، قد تؤدي إلى تبني سياسات مخالفة

¹⁷ - بيرنابي لويس كارسيا، م. س، ص 54-55.

لما تتبناه السلطة المركزية. فبهذا لم تعد الأحزاب المعارضة تمتلك لوحدها تمثيلية في الجماعات¹⁸.

ورغم تعزيز نهج اللامركزية سنة 1992 بالاعتراف بالجهة كجماعة محلية، وتقسيم المغرب إلى 16 جهة، فقد كرس القانون المنظم لهذه الأخيرة تحكم ممثلي السلطة المركزية في الجماعات الترابية، وتهميش الهيآت التداولية. فقد رهن هذا القانون مبادرات المجالس بموافقة الحكومة المركزية، قبل الشروع في التنفيذ، لأن الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة هو الأمر بالصرف. وهذا ما كان وراء عدم تحقيق لامركزية وجهوية التنمية، حتى في تسعينات القرن العشرين، رغم التحول الذي عرفه خطاب التنمية في هذه المرحلة، محليا وعالميا، ورغم التحول كذلك على مستوى وظائف الدولة.

أما على مستوى الجماعات الترابية الأخرى، الحضرية، والقروية، فلم تعرف أي تطور قانوني أو مؤسسي، إن على مستوى التنظيم أو على مستوى الصلاحيات في المرحلة ما بين 1992 و2000. ومست التغيرات القانون الانتخابي فقط، نظرا لبعده السياسي، في سياق تهيء شروط الانفراج السياسي بين الملكية وأحزاب المعارضة، في أفق المشاركة في العمل الحكومي. وعليه لم ينل موضوع الجماعات الترابية أهمية كبرى في هذه الحقبة. وقد زاد ذلك من تعميق الاختلالات الاجتماعية والمجالية من جهة، وعمق هامشية المجالس المنتخبة ومكانتها تجاه الناخبين، في مقابل تنامي.

II - التنظيم الترابي اللامركزي للدولة في محك الحكامة الترابية والتنمية الترابية:

ساهم سياق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الداخلية، في مقابل الانفتاح السياسي من جهة، وعولمة الاقتصاد الليبرالي الجديد وسياسة التحرير في مقابل تنامي خطاب حقوق الانسان والديموقراطية التشاركية وسياسة القرب والتنمية المستدامة من جهة ثانية، في تبني خطاب جديد حول التنمية.

¹⁸ - بيرنابي لويس كارسيا، ن م س، ص 142.

فقد فرض هذان السياقان رهانات اقتصادية واجتماعية وسياسية على الدولة. فهي مطالبة اقتصادياً بتأهيل الاقتصاد وتحرير السوق، بالانسحاب من المجال الاقتصادي وفسح المجال للرأسمال الخاص، خصوصاً الأجنبي منه، وتقديم جميع التسهيلات والمحفزات له في جميع التراب الوطني، وتمكينه من أن يكون فاعلاً في السياسة العمومية المحلية وفي التنمية الترابية. أما اجتماعياً فهي مطالبة بمحاربة الهشاشة والفقر وتأهيل المجتمع، من خلال تنمية ترابية مستدامة، ومن خلال هيكلة ودعم الاقتصاد الموازي لاقتصاد السوق، وهو اقتصاد التضامن والتعاقد، من أجل الزيادة في المشاريع المذرة للدخل وتشجيع التشغيل الذاتي، عبر التعاونيات والجمعيات التنموية والمقاولات العائلية.

وهذا ما جعل الدولة مطالبة سياسياً بالتخلي عن المقاربة المركزية في سياسات التنمية، التي تبنتها لأكثر من أربعين سنة، وتبني مقاربة جديدة في هذا المجال تتأسس على لامركزية القرارات والسياسات العمومية، التي لها علاقة بالتنمية الترابية، خصوصاً سياسة التخطيط وإعداد التراب. ومطالبة كذلك بالانتقال من المقاربة الأمنية والضبطية للمجال إلى المقاربة التنموية للمجال. وهذا يقتضي سياسياً وقانونياً، خصوصاً على المستوى الدستوري تبني سياسة اللامركزية الترابية في توزيع السلطة بين الدولة والجماعات الترابية، وتبني الديمقراطية والحكامة الترابية في التدبير العمومي المحلي.

يراد للجماعات الترابية في سياق هذا الخطاب إذن أن تتقل من مجرد هيئات إدارية، تسهر على الإدارة اليومية لشؤون الساكنة المحلية إلى فاعل سياسي واقتصادي. سياسياً ستكون الجماعة مدخلاً أو فضاء لمشاركة المواطنين في الحكم والسلطة. أما اقتصادياً فالمراد هو أن تكون الجماعة فضاء لنجاعة اقتصاد التنمية، وطريقاً لنجاعة سياسات الدولة الاجتماعية، للحد من الفوارق والاختلالات الاجتماعية والمجالية. هذا بالإضافة إلى تسهيل ولوج المواطنين للخدمات الأساسية والحياة، خصوصاً على مستوى المدن.

ولقد ذهبت الدولة في هذا التوجه، بشكل فعلي ابتداء من 2002 سنة من خلال إصلاح وتعديل قانون الميثاق الجماعي. غير أنها ورغم فشل قوالب التنمية المستوردة،

فسيستورد المغرب النموذج الفرنسي في التنمية الترابية سنة 2002¹⁹.

فمنذ أواسط سنة 2000 طورت la DATAR - المندوبية البيوزارية لتهيئة التراب والجلابية الجهوية - أعمال تعاون مع دول المغرب العربي، في المغرب أولا، ثم في تونس، ثم في الجزائر، وذلك من أجل تحقيق تحول عميق في السياسات العمومية، بالاستناد على فكرة المجال الترابي للمشروع «territoire de projet» أو مشروع المجال الترابي «Projet de territoire» كشكل أو مجال وحيد pertinent للتنمية. وفي هذا السياق تبني المغرب مشروع الحكامة المحلية سنة 2004، والذي انطلق تنفيذه سنة 2006، بدعم من كندا²⁰.

وقد شكلت التعديلات التي أدخلت على الميثاق الجماعي سنة 2002²¹ محطة مهمة في التطور القانوني والمؤسسي للجماعات الترابية، والتي تعزز مكانة المجالس المنتخبة التداولية في التنمية الترابية والتدبير الترابي، وذلك بمد المنتخبين بآليات تمكنهم من أن يصبحوا فاعلين أساسيين في وضع مخططات التنمية الترابية، وكذلك بتوفير إدارة ترابية لامركزية بموارد مالية كافية. وقد تعزز هذا القانون بمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، همت الجانب الإداري والجانب المالي.

وقد همت التعديلات وحدة تدبير المدينة ووحدة القرار في مجلس المدينة، دون مجالس المقاطعات، وذلك دون تهميش لهذه الأخيرة، حيث أحدث نفس القانون جهازا استشاريا، يضم رؤساء مجالس المقاطعات، يدعى ندوة الرؤساء. جاء هذا القانون أيضا بآليات إنجاح التعاون بين الجماعات الترابية في ميداني التنمية والتدبير العمومي. وألزم

¹⁹ - Kirsten Koop, Pierre-Antoine Landel et Bernard Pecqueur, «Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb? Une approche critique», EchoGéo[En ligne], numéro 13 /2010, mis en ligne le 20. septembre 2010. URL : <http://echogeo.revues.org/12065>; p4.

²⁰ - رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تعدها المديرية العامة للجماعات المحلية، مركز التوثيق للجماعات المحلية، الرباط، عدد خاص 2007 ص 4.

²¹ - الظهير رقم 1.297.02.1، 2 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتميمه بمقتضى الظهير رقم 1.03.82، صادر في 24 مارس 2003، بتنفيذ القانون رقم 01.03 والظهير رقم 1.08.153 صادر في 18 فبراير 2009.

القانون رئيس المجلس الجماعي بتقديم مخطط جماعي للتنمية، كما ألزمه بتبني المقاربة التشاركية في إعداد المخطط، من خلال لجنة المساواة وتكافؤ الفرص.

ومن أهم النصوص المعززة لهذا المنحى نجد القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها سنة 2009²²، القانون المتعلق بجبايات الجماعات الترابية سنة 2007²³، القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة سنة 2006²⁴، القانون المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها سنة 2006²⁵. غير أن ثمة مجالات مهمة وحيوية في مجال التنمية الترابية لم يتم تحديثها وتحسينها، من أهمها القوانين المتعلقة بالممتلكات الجماعية والقوانين المتعلقة بميدان التعمير والتنظيم العقاري، أي كل ما يتعلق بالوعاء العقاري للجماعات الترابية والمشاكل التي يطرحها.

أما في مجال الحكامة الترابية والمالية فقد أحدثت مجموعة من المؤسسات التي ستساهم في تعزيز شفافية القرار المالي المحلي، وكذلك شفافية مساطر الصفقات العمومية على المستوى الترابي، وكذلك شفافية مساطر الاستثمار، التي تضمن تكافؤ الفرص والمساواة في هذا المجال. ومن أهم المؤسسات في هذا الميدان قانون المحاكم المالية الجهوية²⁶، المراكز الجهوية للاستثمار²⁷، ومن أهم القوانين قانون نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية²⁸.

²² - الظهير رقم 1.09.02، صادر في 18 فبراير 2009، بتنفيذ القانون رقم 08.45، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

²³ - الظهير رقم 1.07.195، الصادر في 30 نوفمبر 2007، بتنفيذ القانون رقم 47.06، المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

²⁴ - الظهير رقم 1.06.15، الصادر في 14 فبراير 2006، بتنفيذ القانون رقم 54.05، المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

²⁵ - الظهير رقم 1.06.153، الصادر في 22 نونبر 2006، بتنفيذ القانون رقم 28.00، المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها.

²⁶ - الظهير رقم 1.02.124، الصادر في 13 يونيو 2002، بتنفيذ القانون رقم 62.99، المتعلق بمدونة المحاكم المالية، المتعضيات المتعلقة بتنظيم المجالس الجهوية للحسابات.

²⁷ - المرسوم رقم 2.03.727، الصادر في 26 دجنبر 2003، بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار.

²⁸ - المرسوم رقم 2.09.441، الصادر في 8 فبراير 2010، بتنظيم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية.

غير أن هذا التحول لم يشمل أهم الوحدات الترابية، التي تعتبر بامتياز المجال الجغرافي الأنسب لتحقيق رهانات اقتصاد التنمية، ولتحقيق مجالية السياسات العامة، خصوصا التخطيط وإعداد التراب وهي الجهات. وفي هذا الإطار طرح مشروع الجهوية "الموسعة" أو "المتقدمة" حسب الخطاب السياسي. وسيعطي دستور 2011 نفسا أقوى لهذا المشروع.

فقد اعترف بالكينونة الترابية للجماعات المحلية، وذلك بمقتضى الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الباب الأول الخاص بالمبادئ العامة. فبمقتضاه لم تعد هذه الأخيرة مجرد هيئات إدارية، بل أصبحت كيانا ترابيا له وجود مادي وليس قانوني ومؤسسي فقط. كما أنها ستتقل من مجرد آلية أو جهاز من الأجهزة التنفيذية لسياسات الدولة إلى فاعل اقتصادي وسياسي، تقتسم معها - أي الدولة - جانبا مهما من وظائفها الأساسية. فالدستور نقل الجماعات اللامركزية من وحدات إدارية إلى وحدات ترابية، ككيان جغرافي، له خصائص اجتماعية واقتصادية متميزة، وبالتالي تمتيعها بنوع من الاستقلال الذاتي و"الهوية الجغرافية".

هذا التنصيب عزز الانتقال التدريجي للمغرب من سياسات تنمية ارتكزت على التخطيط المركزي الوطني وعلى التصنيع، لما يناهز خمسين سنة، إلى مقاربة مجالية للتنمية وإلى لامركزية التخطيط وإعداد التراب.

فقد عمل دستور 2011 على تقسيم هذا المجال بين الدولة والجماعات الترابية، دون المس بوحدة المركز السياسي وقوته، ودون انتقاص لدور الدولة أو هيئتها ومكائنها، بل مدها على العكس من ذلك، بآلية يمكن أن تكون ناجعة، لتدبير الأزمة وتجنب بروز التوثرات الاجتماعية التي يمكن أن تهدد التوازن العام للنظام والاستقرار، حيث سيدفع المركز بالقضايا التي تجلب المشاكل بشكل أكبر، والتي عجز ويعجز عن حلها خصوصا ذات الطابع الاجتماعي، إلى تحت المحيط.

تستوقفنا في هذه النقطة مجموعة من فقرات الدستور، في مجموعة من الفصول. وأهمها الفقرة الرابعة من الفصل الأول، التي تقسم إقليم الدولة إلى وحدات ترابية لا

مركزية، تتكامل جهويا. وهذا ما يدفعنا إلى القول إن المغرب قد وضع مبدأ يمكن أن يؤسس لدولة جهوية في المستقبل. تقول هذه الفقرة " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

وتتضح بقوة العلاقة بين اللامركزية الترابية ومجالية السياسات من خلال أهم سياسات التنمية وهما سياسة التخطيط وسياسة إعداد التراب. ونظرا لمركزية هاتين السياستين في فعالية أي سياسة تنموية، ونظرا لكونهما يشترطان موارد كثيرة ومتنوعة، بشرية ومالية وطبيعية، ومجال جغرافي كبير ومتناسق، ونظرا كذلك لكون التناسق يقتضي انسجام الخطط والبرامج، فقد أعطى الصدارة والإشراف للجهة في هذا المجال، في إطار من التعاون بين الجماعات المكونة للجهة. كما نص الدستور في الفصل 144 على أهمية التعاون اللامركزي في مجال التخطيط وإعداد المجال.

ويمكن القول، من خلال الفصل 31 من الدستور، بأن الرهان الأساسي لسياسة اللامركزية والجهوية، بالنسبة للفاعل المركزي، هو مجالية السياسات العامة الاجتماعية، بما يساعد الدولة على التغلب على التحديات والاختلالات الاجتماعية والمجالية، التي تراكمت على مستوى جميع مناطق المغرب، لما يناهز الخمسين سنة، والتي سبق وقلنا بأن أحد أسباب هذه الوضعية يعود إلى مركزية السياسات العامة، بما فيها سياسات التنمية، وكذلك مركزية كل الاستراتيجيات وتدخلات الدولة، حتى تلك التي تهم مجال ترابي دون آخر.

كما يعكس هذا الفصل من الدستور جانبا من الخطاب المعولم حول وظيفة الدولة وطنيا ومحليا، حيث يحددها هذا الأخير في تيسير أسباب استفادة المواطن من مجموعة من الحقوق الاجتماعية وليس ضمانها. بما يعني بشكل أو بآخر سياسة التخلي. ويتأكد هذا المنحى من خلال سياسة الدولة الاقتصادية وسياسات التنمية، التي انسحبت منها الدولة لفائدة القطاع الخاص، وباقي الفاعلين الاجتماعيين، بما في ذلك المجتمع المدني.

كثف إذن الفصل 31 مجموعة من الحقوق الاجتماعية الحيوية والضرورية للحياة، والتي تتطلب سياسات كبرى. وقسم المشرع المسؤولية عن ذلك بين الدولة والمؤسسات

العمومية والجماعات الترابية. ومن تلك الحقوق الاجتماعية، التي لا يمكن أن تتحقق بمعزل عن السياسات الكبرى للدولة، كالتطرق وباقي البنيات التحتية: الحق في التنمية، وهو الحق العاشر والأخير الذي نص عليه هذا الفصل.

جاء في هذا الفصل ما يلي: "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في: العلاج والعناية الصحية؛ الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛ الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛ التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛ التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛ السكن اللائق؛ الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛ ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛ الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛ التنمية المستدامة".

لم يتوقف الدستور في هذا الفصل دائما عند مجالية السياسات الاجتماعية وسياسات التنمية، بل ذهب أكثر من ذلك إلى مجالية السياسة الثقافية والتنشئة الاجتماعية والتربية على الهوية. وهو من المجالات التي تشبث الدولة بمركزيتها وبطبيعته الوطنية، بشكل أكبر، نظرا لحساسيته. فقد نص على أن الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، إلى جانب الدولة، ينبغي أن تعمل على التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة.

وارتباطا بالسياقات الدولية والوطنية التي حكمت هذا التغير، خصوصا الحكامة الترابية وقضية الصحراء، وارتباطا كذلك بالخطاب المرجعي المرتبط بهذا التغير، والمتمثل في خطاب التاسع من مارس، كل هذا يدفع إلى القول بأن المغرب يتجه إلى بناء دولة جهوية، رغم عدم توضيح ذلك دستوريا. ورغم الغموض والتشويش الذي توقعه الفقرة الثانية من تصدير الدستور²⁹، والتي لها نفس قيمة فصول الدستور، بمقتضى هذا

²⁹ - تقول هذه الفقرة ما يلي: "المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، متشعبة بوحدتها الوطنية والترابية، وبصيانة تلاحم مقومات هويتها الوطنية، الموحدة بانصهار كل مكوناتها، العربية - الإسلامية، والأمازيغية، =

الأخير، فبمقتضاها لا يعترف الدستور بالتمايز الهوياتي للوحدات الترابية، في حدود ما لا يتعارض مع الهوية الوطنية أو القومية، بل ذهب إلى وضع كل عناصر الهوية المغربية في نفس المرتبة، بما فيها تلك التي تلاشت أغلبية أجزائها. غير أنه يمكن تفسير ذلك إيجابيا ربما بنوع من الحذر في التحول.

وتتحقق مجالية السياسات عندما يكون الفاعلون في المجال هم من يضع تلك السياسات. وهذا لا يتحقق إلا من خلال هيآت تداولية منتخبة من قبل المواطنين ومن خلال توسيع دائرة التداول والتشاور لتشمل كل الفاعلين الاجتماعيين. في هذا السياق وبالإضافة إلى تنصيب الدستور على آليات الديمقراطية التشاركية فقد وضع آليات تحقيق الديمقراطية التمثيلية على المستوى الترابي. فقد نص الفصل 135 على انتخاب جميع الهيآت التداولية لمختلف الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهة، بالاقتراع العام المباشر. وفي هذا تعزيز لمكانة الجماعات الترابية، في مقابل الحد من تحكم الإدارة الترابية المركزية.

ويبدو الانتقال من مركزية إلى لا مركزية التنمية جليا في الفصول 137، 138، 140، 141، 143 و144. فالأول ينص على أن الجماعات الترابية تساهم في إعداد السياسات الترابية، وتفعيل السياسات العامة للدولة من خلال تمثيلها في مجلس المستشارين. وهذا ربما سيمكن من أن تحضى السياسات المنطقية والجهوية باهتمام من قبل المركز، نظرا لحضور ممثلي الجهات والجماعات الترابية الأخرى في البرلمان. وهو تواجد مؤسسي، وليس شخصا من خلال النواب.

ويضعنا الفصل 138 أمام تحول مهم في مجالية السياسات وجهويتها، من حيث الفعالية، حيث سيصبح رؤساء المجالس الجهوية هم منفذي تلك السياسات، على عكس ما كان عليه الأمر في السابق، حيث كان الولاية هم الأمرون بالصرف على مستوى الجهات.

=والصحراوية الحسانية، والغنية بروافدها الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية. كما أن الهوية المغربية تتميز بتبوء الدين الإسلامي مكانة الصدارة فيها، وذلك في ظل تشبث الشعب المغربي بقيم الانفتاح والاعتدال والتسامح والحوار، والتفاهم المتبادل بين الثقافات والحضارات الإنسانية جمعا.

أكثر من ذلك فقد شرع الدستور السلطة التنظيمية للجماعات، لتنفيذ السياسات، وذلك في الفصل 140. والتزمت الدولة بمقتضى الفصل 141 بتحويل الموارد المطابقة لكل اختصاص تنقله للجماعات والجهات. أما الفصل 143 فقد سبق وبيننا قيمته ومكانته، وكذلك الفصل 144. بهذا يمكن القول إن الجماعات الترابية أصبحت فاعلا اقتصاديا مركزيا، يراد لها أن تكون بمثابة الفاعل المنسق بين باقي الفاعلين على المستوى الترابي.

كما يراد لها كذلك، وبمقتضى الدستور، أن تكون فاعلا سياسيا رئيسيا، حيث ستكون بمثابة الوسيط السياسي الجديد بين المركز والمحيط، لتعزيز اقتناع المحكومين وإقرارهم بشرعية السلطة والدولة ولردم الهوة بين الحاكمين والمحكومين وجبر الثقة والمشروعية التي كادت تنهار. فقد أعطى المشرع مكانة لمنهجية الديمقراطية التشاركية، كآلية لإشراك الفاعلين المجاليين الجدد في صناعة القرار الاقتصادي والتدبري، خصوصا الفاعلين غير الدستوريين وغير القانونيين، وكذلك من أجل تمكين الدولة، من خلال الجماعات الترابية من تحقيق الوفاق الاجتماعي، وتدبير الصراع والتناقض القائم بين الفاعلين في المجال، بإدماجهم في نشاط الدولة وفي قرارها العام. وبذلك ستتحقق ثلاثة أمور متكاملة ومتداخلة وهي: الوساطة بين الدولة والمجتمع، الوفاق الاجتماعي وشرعية الدولة. وكل ذلك يصب في الرهان الاستراتيجي للفاعل الحكومي وهو شرعة الحكم.

ولقد ساهم هذا الدستور في تكريس حد أدنى من أحد مقومات الديمقراطية وهي: المواطنة، التي تركز بدورها على قيمتين أساسيتين وهما الحرية والمساواة. وهناك إسهاب وإطناب في التذكير بهذا المقوم وبمركزاته القيمة في العديد من فقرات وفصول هذا الدستور.

كثف المشرع الدستوري تلك المدلولات في تصدير الدستور من خلال هذه الفقرة "إن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل عزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة".

ونص في الفصول 6، 12، 13 و 27³⁰ على مجموعة من الآليات لترجمة المواطنة وقيمتها واقعيًا. من هذه الآليات ما يحقق الديمقراطية التمثيلية ومنها ما يتعلق بالديموقراطية التشاركية، بما يحقق شرعية قرارات وسياسات السلطة والدولة، ويحقق كذلك الاندماج الاجتماعي. وفي مقدمة تلك الفصول الفصل 136 الذي يبين هاجس البحث عن شرعية جديدة للسلطة، تركز في بعض أجزائها على الشرعية الديمقراطية، خصوصًا على مستوى الجماعات تحت دولية. ينص هذا الفصل على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والتراحي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

إذا ربطنا هذه الفصول بالفصل 31 يتبين المغزى من كثافة عبارات الديمقراطية والديموقراطية التشاركية والمواطنة والحرية والمساواة. فالغاية الأساسية، بنظري، من توسيع دائرة المشاركة في اتخاذ القرار، ليس فقط من خلال التمثيلية القائمة على الانتخاب، وإنما من خلال آليات المقاربة التشاركية، هي خلق ثقافة جديدة عند المواطن تقتنع من جهة بالمرافعة من أجل الحقوق اتجاه المجالس المنتخبة محليا وليس اتجاه المؤسسات المركزية، ومن جهة تقتنع بمبدأ التفاوض والتوافق في الدفاع عن تلك الحقوق وطرح المطالب. ومن خلال ذلك ستمكن الدولة من جهة من تحييد أسباب تآكل شرعيتها ومن جهة خلق القبول لدى المحكومين بالوظيفة الجديدة للدولة المتمثلة في التيسير والتحكيم والضبط.

³⁰ - الفصل 6 تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. الفصل 12 تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون. الفصل 13 تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها. الفصل 27 للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

يتعزز هذا المنحى في التأويل من خلال الفصل 33 من الدستور الذي يبين هاجس الدولة اتجاه الشريحة الاجتماعية، التي تمثل قاعدة الهرم السكاني في البلد، كما أن مطالبتها هي التي تطرح تحديات كبيرة على الدولة. في مقابل ذلك فهذه الشريحة، المتمثلة في الشباب هي الأقل اندماجا في الحياة العامة، الشيء الذي يشكل خطرا على استقرار واستمرار النظام السياسي. هذا الأمر اتضح بشكل جلي في انتخابات 2007 التشريعية، كما تبين من خلال الحراك الاجتماعي، الذي عنونته حركة 20 فبراير. وبالتالي تحكم هذا الهاجس في صناعة التشريع الدستوري وفي هندسة أبواب وفصول دستور 2011.

ولأن هناك عزوف كبير جدا من العمل الحزبي من قبل الشباب، ونظرا لأزمة الثقة اتجاه مؤسسات الدولة، خصوصا البرلمان والحكومة، كان لابد من أن يبحث المشرع الدستوري عن آليات جديدة لإعادة إدماج الشباب في الحياة العامة، بما يعيد للسلطة شرعيتها وللدولة هيبتها. هذه الآليات هي جمعيات وهيآت المجتمع المدني وكذلك هيآت التشاور والترافع، وكذلك آليات التنشئة الاجتماعية، كما جاء في الفصل 33 من الدستور³¹. وربما في هذا السياق نفهم التنصيص في 12 على استقلالية الجمعيات عن الدولة، بما قد يساهم في بناء مجتمع مدني قوي وقادر على أن يلعب دوره كفاعل في السياسات العامة، خصوصا سياسات التنمية. وهذا ما يتضح من خلال الفقرة الأخيرة من هذا الفصل التي تعترف للمجتمع المدني بشرعيته كفاعل في السيرة القاررية.

ولتعزيز مكانة الجماعات الترابية كفاعل سياسي فقد أعاد المشرع النظر في تركيبة الغرفة البرلمانية الثانية، حيث ركز على تمثيلية الجهات وباقي الجماعات الترابية في الغرفة.

³¹ - جاء في هذا الفصل ما يلي: "على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد؛ مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني؛ تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفتح طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات".

كما أنه أعطى الأولوية لهذه الغرفة في التداول في كل الاقتراحات التي تهم التنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية والجماعات الترابية³².

إن التنصيب على الاقتراع العام المباشر كآلية لانتخاب كل الهيآت التداولية لجميع الجماعات الترابية، يهدف في جانب مهم منه إلى إرجاع الثقة والمكانة للمجالس المنتخبة، وكذلك يعمل على توسيع دائرة مشاركة المواطنين في السلطة. ويتضح هذا المنحى أكثر من خلال الفصل 14 من الدستور الذي أعطى الحق للمواطنين في تقديم اقتراحات في مجال التشريع. بمعنى أن الديمقراطية التشاركية ليست فقط على المستوى الترابي وإنما على المستوى الوطني كذلك. ولا يتوقف الأمر عند المشاركة في السلطة، وإنما المشاركة في مراقبتها والتأثير فيها، وذلك من خلال الحق في تقديم العرائض، التي ينص عليها الفصل 15 من الدستور.

وبين الفصل 139 آلية من آليات الديمقراطية التشاركية، على مستوى الجماعات الترابية، وهي العرائض، التي يطلب من خلالها المواطنون والجمعيات إدراج نقطة في جدول أعمال المجالس المنتخبة. كما أجبر مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

³² - جاء في الفصل 78 ما يلي: "تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية، والقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين".