



المركز الديمقراطي العربي
Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies



السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب دراسة تحليلية ونقدية



الدكتور محمد مهدي

المركز الديمقراطي العربي

السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي
في الخطاب السياسي بالمغرب دراسة تحليلية ونقدية



Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies



المركز مؤسسة بحثية
مستقلة تعمل في إطار
البحث العلمي
الأكاديمي والتحليلات
السياسية والقانونية
والإعلامية
والاقتصادية حول
الشؤون الدولية
والإقليمية



ISBN 978-3-68929-004-7

DEMOCRATIC ARABIC CENTER
Germany: Berlin 10315 Gensinger- Str: 112
<http://democraticac.de>
TEL: 0049-CODE
030-89005468/030-898999419/030-57348845
MOBILTELEFON: 0049174274278717



2024



الناشر :

المركز الديمقراطي العربي

للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية

ألمانيا/برلين

Democratic Arab Center

For Strategic, Political & Economic Studies

Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه

في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.

جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, without the prior written permission of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

البريد الإلكتروني book@democraticac.d





المركز الديمقراطي العربي
لدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية
Democratic Arab Center
for Strategic, Political & Economic Studies

كتاب : السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب
دارسة تحليلية ونقدية

تأليف: الدكتور محمد مهداوي

رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ.عمار شرعان

مدير النشر: د.أحمد بوهكو المركز العربي الديمقراطي برلين ألمانيا

رئيسة اللجنة العلمية: الدكتورة ربيعة تمار المركز الديمقراطي العربي

الرقم الدولي المعياري :

ISBN 978-3-68929-004-7

الطبعة الأولى 2024 م

الآراء الواردة أدناه تعبر عن رأي الكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المركز الديمقراطي العربي



السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في

الخطاب السياسي بالمغرب

- دراسة تحليلية ونقدية -

Public policies and democratic transition in political

discourse in Morocco

Analytical and critical study

ملخص

أنه كما السياسي، الخطاب مستوى على الفاعلون يتداوله عما بعيدا ليس الديمقراطي الانتقال مع علاقتها في العمومية السياسات مجال إن تتحكم التي هي الديمقراطي الانتقال ومسار العمومية السياسات بين العلاقة نوع أن باعتبار المدني، المجتمع مكونات كل شؤون من شأن في للشك مجالا يدع لا صريح بشكل تؤكد الحال وبطبيعة تجلياتها، كل في التنمية مستوى من وترفع المتقدمة، للجهوية السليم التنزيل في الإداري بين التوتر إشكاليات عن أيضا بعيدا ليس وهذا الديمقراطي، الانتقال مستوى على مباشر تأثير له العمومية السياسات مجال أن الجهاز أن الإدارة، موظفي جميعا ليسوا فإنهم الديمقراطي، الانتقال مهندسو أنفسهم هم العمومية السياسات فاعلي أن فرغم والسياسي؛ 16.السياسات هذه صياغة في للمساهمة الرئيسي الإطار يظل الإداري

وإنما الوطني، الشأن لتدبير الحكومة آليات من آلية باعتبارها فقط ليس العمومية، السياسات أهمية في أساسا تكمن البحث أهمية إن وصياغة إعداد في التشاركية المقاربة على تنبني واقتصادية، وسياسية اجتماعية لقضايا حلول تقديم إلى تسعى جوهرية مسألة بوصفها العمومية السياسات.

البحث إشكالية:

العمومية السياسات بين العلاقة طبيعة هي ما: هو مركزي سؤال من تنطلق تلامسها أن الدراسة هذه تحاول التي المركزية الإشكالية إن حد أي والى السياسي؟ الخطاب خلال من ذلك بلورة يتم وكيف المجال في الفاعلين مختلف مظهرات تتجلى وأين الديمقراطي؟ والانتقال الديمقراطي؟ الانتقال دعائم ترسيخ في العمومية السياسات تساهم أن يمكن

Public policies and democratic transition in political discourse in Morocco

Analytical and critical study

The field of public policies in their relationship with the democratic transition is not far from what is being discussed by actors at the level of political speech, and it is also an issue among all components of civil society, given that the type of relationship between public policies and the path of the democratic transition is what controls the proper implementation of advanced regionalism and raises the level of The level of development in all its manifestations, and of course it explicitly confirms and leaves no room for doubt that the field of public policies has a direct impact on the level of democratic transition, and this is also not far from the problems of tension between the administrative and political; Although public policy actors are themselves the architects of the democratic transition, they are not all administrative employees, but the administrative apparatus remains the main framework for contributing to the formulation of these policies¹⁶.

The importance of the research lies mainly in the importance of public policies, not only as a government mechanism for managing national affairs, but as a fundamental issue that seeks to provide solutions to social, political and economic issues, based on the participatory approach in preparing and formulating public policies.

Research problem:

The central problem that this study attempts to address stems from a central question: What is the nature of the relationship between public policies and democratic transition? Where are the manifestations of the various actors in the field manifested, and how is this crystallized through political discourse? To what extent can public policies contribute to consolidating the foundations of the democratic transition?

مقدمة:

ما فتئت الصورة التي تقدمها المملكة المغربية للملاحظين والمهتمين - بغض النظر عن جنسياتهم وحقول عملهم - غير واضحة المعالم، على الرغم من مرور سنوات عديدة على حصول البلاد على استقلالها السياسي¹. فالمغرب الحالي يعطي الانطباع على أنه بلد تحكمه قوانين، وإيديولوجيا في إطار التعددية والانفتاح على ثقافات وحضارات متعددة ومختلفة، وبفضل وجود فاعلين تختلف انتماءاتهم ومشاربهم الفكرية والسياسية، وأيضا الاجتهاد المستمر للنخب السياسية التي تنتمي إلى المعارضة اليسارية، في حيك تصورات عديدة ترمي إلى بناء دولة حديثة وعصرية تقوم على مؤسسات متميزة².

والغريب أن هذه الصورة لم تتغير على الرغم من أن البلد تعرض إلى هزات اقتصادية واجتماعية، بل وسياسة حقيقية. أما على المستوى المؤسسي، فقد تحققت العديد من الإنجازات، حيث تم ضبط الإطار الدستورية والقانونية بشكل يضمن سيرا عاديا للمؤسسات المنتخبة والإدارات والهيئات المستقلة³.

فعلا يتحمل المجتمع السياسي والمجتمع العلمي مسؤولية الانخراط الجماعي والواعي في تدبير الشأن الاجتماعي برؤية إستراتيجية بعيدة المدى⁴. لأن العلاقة بين المجتمعين السياسي والعلمي من المفروض أن تكون وثيقة لإبراز مختلف التوجهات والتصورات المتقاطبة، التي تروم بالأساس خدمة المجتمع والعمل على ديمقراطيته.

ولعل الإحساس الصادق الذي يجعل الملك الراحل الحسن الثاني في إحدى خطبه الشهيرة يؤكد على أن المغرب على وشك السكنة القلبية أعطى الدليل على أن المغرب يعرف تغييرا حقيقيا، حيث تكفينا الإشارة إلى تكليف زعيم سياسي يساري ينتمي إلى المعارضة، بمهمة تأليف ورئاسة حكومة أريد لها أصلا أن تكون حكومة تناوب، وفاتحة عهد جديد⁵. هذا يدفعنا إلى التفكير العميق في الطريقة التي يبني بها مجتمع معين فضاءه السياسي و يصيغ من خلالها

¹ - محمد الطوزي: " الملكية والإسلام السياسي في المغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، مارس 2001، ص:5.

² - يقول الباحث الأمريكي جون واتربيري Jhon Waterbury في الموضوع: " كانت سياسة المخزن ، بها حبس الحفاظ على حضور سلطة السلطان على الأقل في بلاد المخزن . ولم يحصل إلا نادرا أن كانت للسلطين طموحات أكثر من تلك التي كان يحددها هوس المخزن، كما أن أغلبية المغاربة لم يكونوا ينتظرون ممن يقومون على أمور البلاد بأن يحققوا أكثر مما هم قادرين على فعله ، والحقيقة ، فالمؤسسة الملكية الحالية بنفس قدر المغاربة الحاليين، لم تتخلص بعد من هذه العقدة التاريخية..."

إصدارات المركز العربي الديمقراطي - برلين - ألمانيا

³ - محمد الطوزي: مرجع سابق، ص:6.

⁴ - سعيد يقطين: " المغرب مستقبل بلا سياسة؟ في الثقافة والسياسة والمجتمع"، سلسلة شرفات 37، منشورات الزمن، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2013، ص:8.

⁵ - محمد الطوزي، نفس المرجع، ص:6.

علاقته بالسلطة، كما تؤثر بشكل كبير على تصوره لهندسة وحدود الحقل السياسي، وعلى طبيعة التحديات والممارسات السياسية في حركيتها⁶.

إن كل هذه الهواجس والتقاطبات وتداخل الاختصاصات والمصالح، والحراك الذي يعرفه المشهد السياسي الوطني ومطالب الشرائح الاجتماعية، وأيضاً تفاعلات مكونات المجتمع المدني، في مغرب قيد التحول في مختلف المجالات، تجعلنا نجزم أن هناك حاجة ملحة إلى بحث تشابكات العلاقة بين التحولات السياسية والدستورية التي يشهدها المغرب، ودخول ركب الديمقراطية والحداثة، والسير قدماً نحو انتقال ديمقراطي منشود، في ارتباط وثيق بالمسارات المتعلقة بهندسة وصياغة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية⁷.

لأن الخيال السياسي العلمي الذي نسعى خلفه هنا ليس هو توسيع الهوة بين الفاعلين السياسيين وباقي المتدخلين في السياسات، وفي مسلسل الانتقال الديمقراطي، بل التوصل إلى حصيلة اجتماعية يقبلها الإنسان في المجتمع بكل حرية⁸، من خلال الحلول المقدمة لضمان العيش الكريم.

كما أنه لا يمكن الخلط بين قضية الإصلاحات السياسية والدستورية، وموضوع المطالب الاجتماعية المستعجلة والتي تتطلب رداً مستعجلاً واستجابة فورية لمطالب أوسع فئات الشعب المغربي. كالحق في الشغل والصحة والسكن والتعليم، والحق في العيش الكريم، والحق في السلم والعدل، والحق في المواطنة الكاملة، والحق في المساواة بين الرجل والمرأة، والحق في التعبير والتجمع والتظاهر السلمي، والحق في الحياة، والحق في الدفاع عن الوطن ووحدته وصيانة ثقافته المتنوعة...⁹.

وأمام هذا أجد نفسي مجبراً على طرح بعض التساؤلات حول واقع التحول والانفتاح السياسي في الإصلاحات الدستورية على مستوى السياسات في علاقاتها بالانتقال الديمقراطي، انطلاقاً من رصد مدى " التسييس المتزايد" للسياسات العمومية عن طريق الوقوف عند افتراض تحقق مسلسل نزع الطابع التقنوقراطي عن هذه السياسات¹⁰، سواء عبر التساؤل عن مدى توسيع مجال الاهتمام لكل الفاعلين وباقي المتدخلين فيها، أو عن طريق طرح مدى انعكاس الصلاحيات الجديدة الممنوحة لكل من البرلمان والحكومة والأحزاب السياسية على إعادة تسييس السياسات العمومية، وتحويلها إلى أحد رهانات الحياة السياسية، وجعلها إحدى الدعائم الأساسية التي يبنى عليها مسلسل الانتقال الديمقراطي.

⁶-O-spengler, le déclin de l'occident, t.II, Paris, Gallimard, 1948.P :340.

⁷- حسن طارق: " في الأثر المهيكلي لدستور 2011، أورهان " تسييس " السياسات العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 105، 2014، ص:69.

⁸- عمار علي حسن: " الخيال السياسي " ، عالم المعرفة، العدد 453، أكتوبر 2017، الصفحة.31.

⁹- المصطفى لمريزيق: " في الطريق ... إلى ربيع الديمقراطية "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2013، الصفحة.20.

¹⁰- حسن طارق: " مرجع سابق"، ص:69.

لقد ركزت الأدبيات الأولى لتحليل السياسات العمومية على العلاقة الوطيدة بين السياسات العمومية والديمقراطية¹¹، ومهما كان مستوى هذه السياسات، فإن بناء تصورهما وتنفيذها يتم عن طريق مجموعة من المتدخلين كالحكومة والفاعلين السياسيين والأحزاب والمجتمع المدني والإداريين المكلفين بمهام المصلحة العليا، والذين يضعون نصب أعينهم الإسهام بطريقة علمية معقنة في ترسيخ دعائم الانتقال الديمقراطي.

إن دينامية صياغة السياسات العمومية مفتوحة على العديد من أشكال المشاركة الموجهة لإدماج تعبيرات المصالح الاجتماعية المختلفة، نظرا لأن السياسات العمومية في كل درجات ومراحل تبلورها، تبقى خاضعة لتدافع سياسي يحاول إدماج الانتظارات المتناقضة داخل صيرورة تقديم الجواب للمشاكل العامة، على أن هذه الخطاظة تختلف طبعا حسب الأزمنة والدول وبالنظر كذلك إلى طبيعة الأنظمة السياسية¹²، إذ أن السياسات العمومية تعد مدخلا رئيسيا لفهم "الديمقراطية في حالة فعل".

إن العلاقة بين السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي كإشكالية، كانت موضوعا مغريا ومجالا خصبا خاصة في المجال السياسي والاجتماعي، إذ نجد أن ظواهر البيروقراطية، وعقلانية الدولة، والتقنوقراطية، قد غدت إشكالية كلاسيكية بالنسبة لعلم الاجتماع السياسي¹³.

ولاشك أن عودة النقاش حول هذه الإشكالية يتزامن كذلك مع تواتر الحديث عن "نهاية السياسة" وعن العجز العمومي (*l'impuissance publique*)، وهيمنة الجوانب المالية العالمية على الاقتصاديات، ومن ثم على القرار السياسي في عصر تسوده الخبرة التقنوقراطية المستغنية عن السياسة، من خلال نزع الصفة السياسية عن التسيير تحت تأثير حكم الاقتصاد، بحيث يتحدث بعض المفكرين عن انبعاث "العلموية" السابقة في لباس نزعة "تقنوقراطية" معاصرة¹⁴، حتى أصبح ميدان السياسة مكتسحا من طرف خطاب الخبير والتقنية والحاجات الاقتصادية الملحة والتواصل¹⁵.

إن مجال السياسات العمومية في علاقتها مع الانتقال الديمقراطي ليس بعيدا عما يتداوله الفاعلون على مستوى الخطاب السياسي، كما أنه شأن من شؤون كل مكونات المجتمع المدني، باعتبار أن نوع العلاقة بين السياسات العمومية ومسار الانتقال الديمقراطي هي التي تتحكم في التنزيل السليم للجهوية المتقدمة، وترفع من مستوى التنمية في كل

¹¹ - حسن طارق : مرجع سابق، ص:70.

¹² -Olevier GIRAND et Philippe Worin (2008) : « les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie »

¹³ -R.G.SCH Wartezenber (1998) : « sociologie politique », E Montchrestien, 5^{ème} édition, P :293.

¹⁴-حسن طارق: " مرجع سابق" ، ص: 72.

¹⁵- روبير رديكور: " من السلطة إلى العنف أفول السياسة"، ترجمة فؤاد مخوخ، مجلة فكر ونقد، الرباط، عدد 56، فبراير 2004.

تجلياتها، وبطبيعة الحال تؤكد بشكل صريح لا يدع مجالاً للشك في أن مجال السياسات العمومية له تأثير مباشر على مستوى الانتقال الديمقراطي، وهذا ليس بعيداً أيضاً عن إشكاليات التوتر بين الإداري والسياسي؛ فرغم أن فاعلي السياسات العمومية هم أنفسهم مهندسو الانتقال الديمقراطي، فإنهم ليسوا جميعاً موظفي إدارة، إلا أن الجهاز الإداري يظل الإطار الرئيسي للمساهمة في صياغة هذه السياسات¹⁶.

تحديد المفاهيم:

إن موضوع هذه الأطروحة نسجت خيوطه مجموعة من المفاهيم المتداخلة عبر خيط ناظم يمكن الجمع بينها من أجل إعطاء صورة أوضح حول طبيعة العلاقة بين هذه الكلمات المفاتيح؛ إن الهندسة المفاهيمية لمختلف مراحل الأطروحة تسير في اتجاه التقنيك والتحليل العلمي لمجموعة من المفاهيم موضوع هذه الدراسة وهي مفاهيم مركزية بسيطة أو مركبة، تختزن في ثناياها مجموعة من المفاهيم الفرعية. والمفاهيم المركزية هي: السياسات العمومية، الانتقال الديمقراطي، الخطاب السياسي، وحتى نتمكن من إفهام القصد المعرفي الذي نرجوه من هذه الدراسة، وذلك لإزالة كل غموض أو لبس حول المعنى أو الاتجاه الذي تأخذه هذه المصطلحات أو المفاهيم المختارة بهدف الربط بين مختلف درجات مستويات التحليل وتقنيك العلاقات، واستجلاء كل الترابطات الممكنة، والكشف عن مصفوفات المرور المتاحة نوعيتها وكيفيةاتها، سعينا أن نعرض بشكل موجز لمعاني هذه المفاهيم على قدر يسمح باستيعاب وتتبع مساراتها وطرق استعمالها، وسيروراتها وأيضاً تفاعلاتها خلال مختلف مراحل أقسام وفصول وفروع هذه الأطروحة.

السياسات العمومية:

لا يوجد اتفاق حول تعريف واحد ومحدد لمفهوم السياسات العمومية، وهذا راجع إلى تباين وجهات النظر لدى المعنيين من علماء السياسة حول النقاط أو الركائز التي ينطلقون منها لكننا سنحاول أن نسوق بعض التعاريف المتعلقة بالسياسات العمومية في مرحلة أولى ومنها:

¹⁶ - Pierre Muller (1990) : « les politiques publiques », que sais – je ?, PUF, 8^{ème} édition, P :38.

السياسات العمومية هي عمل برنامج هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع¹⁷. أو هي اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية بحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسات العمومية هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة وأداة ذلك التوجيه الحكومية¹⁸.

ومن منظور آخر فالسياسات العمومية هي سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة التي تعني أكثر من مجرد قرار، وبالتالي فهي ليست فقط عملية متصلة من القرارات والنشاطات بل أيضا عملية مستقبلية تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية وقانونية¹⁹.

ويمكن تعريفها على أنها مجموعة من القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين ويتم التعبير عنها في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية والأحكام القضائية²⁰.

يمكن القول بأن السياسات العمومية التي يتم وضعها وتنفيذها بمثابة "حصيلة عمل الدولة" وليس فقط الحكومة، والتي تتجسد في صيغة مخططات تنموية وبرامج ومشاريع مرتبطة بها، سواء تمت برمجتها من قبل قطاع وزاري واحد أو عدة قطاعات حكومية أو من خلال المؤسسات والمقاولات العمومية؛ فالسياسات الصحية أو التعليمية مثلا كسياسات عمومية تتداخل فيها مجالات عمل مجموعة من القطاعات الحكومية المكلفة بالصحة والتعليم والبيئة والتجهيز والأشغال العمومية والأسرة إضافة إلى مجموعة من المتدخلين على رأسهم الجماعات الترابية والمراكز الاستشفائية، والمراكز التربوية وباقي المؤسسات العمومية المعنية، ولا يمكن اعتبارها برنامجا محددًا في سنة واحدة أو مرتبطًا فقط بالميزانية السنوية²¹.

تعتبر السياسات العمومية بمثابة سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة والمتعلقة بمجال محدد يعالج الإشكالات التنموية أو يهدف لتطوير وتأهيل المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، فهي أكثر من مجرد قرار سياسي مرتبط بالسياسة العامة، فعملية صنع السياسات العمومية تدخل فيها عدة مجالات ترتبط بها، وتطال مراحلها الأساسية تتبع التنفيذ وتقييم آثارها وتحليل تكلفتها المالية.

17- عزيزة ضميري: " الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق الجزائر، الموسم الجامعي 2007-2008، ص.16.

18- جيريل ألموند، وآخرون: " الساسة المقارنة: إطار نظري"، ترجمة محمد زاهي بشير المغربي، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ليبيا، 1996، ص.ص.272-273.

19- أحمد مصطفى الحسين: " تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية"، مطابع البيان التجارية، الطبعة الأولى، دبي، 1994، ص.21.

20- فهمي خليفة الفهدوي: " السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل"، مطبعة دار المسيرة الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2001، ص.37.

21- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، الصادر عن مجلس النواب، المملكة المغربية، ص:31.

ويعد البعد السياسي أحد مكونات السياسات العمومية باعتبارها نتاج قرار وإرادة سياسيين، وهو ما يتم تنفيذه أو صياغة سياساته القطاعية ضمن البرنامج الحكومي أو في البرنامج التنموي العام للدولة في حد ذاتها، أي في حالة السكون، بل لما تفعله وتقوم به عبر قطاعاتها الحكومية وأجهزتها الإدارية. وعلى هذا الأساس، تبدو التراتبية الدستورية ضرورة ملحة ومنطقية، خاصة فيما يتعلق بصيانة التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة التي تعتبر أساس إعداد السياسات العمومية والسياسات القطاعية التي تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية²².

الانتقال الديمقراطي:

يعرف بعض الباحثين الانتقال الديمقراطي بأنه "مسلسل يتم فيه العبور من نظام سياسي مغلق، مقصور على النخب الحاكمة ولا يسمح بالمشاركة السياسية أو يقيدّها، إلى نظام سياسي مفتوح يتيح المشاركة للمواطنين في اتخاذ القرار ويسمح بتداول السلطة ولا سيما عبر الاعتراف بالحقوق وضمن ممارستها في الواقع"²³.

وفي المقابل نجد أن صامويل هانتجتون (S.hungtington) قد ميز بين ثلاثة أنماط رئيسية للانتقال الديمقراطي وهي: نمط التحول وتقوده النخبة الحاكمة في النظام التسلسلي وهذا هو النمط الشائع في دول المغرب العربي، ونمط الإحلال وتقوضه نفوذ القوى المعارضة، ونمط الإحلال التحولي ويتم هذا النمط عن طريق حدوث توافق على التغيير بين الحكومة والمعارضة، ويعتبر النمطان الأخيران أكثر قابلية لتأسيس نظام ديمقراطي²⁴.

وأمام هذه الأنماط التي صاغها هانتجتون يبقى الأمل معقود على أن المغرب بلد يسعى إلى تحقيق الديمقراطية في إطار دولة الحق والقانون، ودولة المؤسسات. ولكن السؤال المطروح: هل عملية الانتقال الديمقراطي يجب أن تمر في إطار ديمقراطي؟ أي بآليات ديمقراطية صرفة انتخابات نزيهة، فصل تام للسلط، استقلالية القضاء، دستور عصري يفتح مجالاً حقيقياً لممارسة الحكم؛ مجتمع مدني نشيط، إطلاق الحريات...²⁵.

"إن الانتقال نحو الديمقراطية" يعني أن عملية الانتقال لا تستدعي تدقيقاً كبيراً ما دامت غايتها هو الوصول إلى الديمقراطية؟ فهل يمكن لأساليب غير ديمقراطية أن توصلنا للديمقراطية؟

22- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص:32.

23- عبد العزيز النويضي: " شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب"، دفاثر الشمال، ربيع 1997 العدد 2، مطبعة الهداية، تطوان، ص:33.

24- عائشة عباس: " إنشكالية التنمية السياسية والديمقراطية في دول المغرب العربي"، رسالة لنيل شهادة الماستر، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر بنيسوف بنخدة، الموسم الجامعي 2007-2008، ص:7.

25- عادل بن حمزة: " الانتقال الديمقراطي"، مخاض الحقيقة والوهم مع الناس 2010، الطبعة الأولى، فبراير 2011، ص:58.

إن العديد من التجارب في العالم لم تقدم أجوبة كافية، بمعنى أنه ليست هناك طريقة أو أسلوب وحيد أو براد يغم/ أي نموذج إرشادي للوصول إلى تحقيق الديمقراطية، ويكفي التأمل في تجارب كل من إسبانيا والبرتغال واليونان وأيضاً تجارب دول أمريكا اللاتينية، ليدرك الجميع حجم التضحيات أمام السلطة والتسلط في سبيل الوصول للديمقراطية المنشودة، وبالتالي ليست هناك وصفة سحرية يمكن إتباعها لتحقيق المراد.

ومن هنا يمكن القول بأن الانتقال الديمقراطي يبقى رهين تراضي وتوافق الفاعلين السياسيين الممثلين لشرائح اجتماعية واسعة، على القواعد الأساسية للديمقراطية، وعلى الحد الأدنى من القواعد المرتبطة بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

يتميز الانتقال الديمقراطي بكونه طويلاً، وبطيئاً، وتدرجياً، وذلك عكس الانقلاب العسكري مثل الذي يكتسي طابعاً فجائياً، كما أنه ليس بالضروري أن يكون الانتقال الديمقراطي سلمياً، إذ قد يكون كذلك بالقوة²⁶.

نجد ريتشارد جوزيف قد حدد عدداً من نماذج الانتقال الديمقراطي في بعض بلدان إفريقيا إلى حدود بداية التسعينيات والتي من بينها: نموذج المؤتمر الوطني (جزيرة موريس في المحيط الهندي)، والديمقراطية الموجهة (مصر)، وإصلاحات التمرد والتدرج (مالي)، والعصيان المسلح خلال الانتخابات (جنوب إفريقيا)، ثم التحولات المشروطة (الجزائر، تونس...) ²⁷.

فرغم تعدد المفاهيم واختلافها، وتعدد نماذج الانتقال الديمقراطي من بلد لآخر، ومن تجربة لأخرى إلا أن هناك اتفاق شبه تام بين الباحثين والأكاديميين حول تعريف الانتقال الديمقراطي، وهو ما أفضى إلى تقارب مواصفات المرحلة الفاصلة بين نظام استبدادي، ونظام ديمقراطي لدى هؤلاء²⁸.

الخطاب السياسي:

يستحيل التقدم في العيش بلا سياسة في مجتمعاتنا الحالية، فهي الطاقة السحرية التي تقود الإنسان إلى التمرد على واقعه، والبحث عن أحسن السبل والحلول بمحض إرادته، وتدفعه إلى التحرك خطوات مستمرة نحو الآمال، وفق إيديولوجيته الخاصة، وهو يسعى بلا كل ولا ملل إلى بلوغ آفاق جديدة وخوض مغامرات لا تتقطع في سبيل تحسين شروط الحياة، وهو في الواقع عبارة عن إعادة رسم خريطة الخيال السياسي²⁹.

²⁶ -Alain Roquié : « changement politique et transformation des refîmes », P :626.

²⁷ -ريتشارد جوزيف: " إفريقيا: ميلاد جديد للحرية"، مقال مترجم عن المجلة الأمريكية للعلوم السياسية، المجلد 2، لسنة 1992.

²⁸ -سعيد خمري: " روح الدستور، الإصلاح، السلطة والشرعية بالمغرب"، منشورات دفاتر سياسية، سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2012، ص:28.

²⁹ -إسماعيل نوري الربيعي : " العالم وتحولاته: التاريخ والهوية والعولمة"، الدوحة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والتراث ، 2006.

أصبح اليوم الكل يتحدث عن السياسة ويوظفها كيف يشاء، حتى بدا للجميع أنها سهلة وبديهية، لكن عند مقاربتها يغدو الأمر أشد تعقيدا باعتبار السياسة ليست موضوعا واضحا بارز المعالم يمكن وصفه، فهي من جهة سلوك، ومن جهة أخرى صفة، كما يمكنها أن تتحول إلى جدل سياسي؛ فالسياسة خداع والسياسة فن الممكن والسياسة إرادة قوة، لكنها لا تخبرنا أي شيء عن ماهيتها³⁰، إن السياسة هي عملية تكوين تتضمن قيما ومبادئ تتعلق بتصرفات مستقبلية أي أن السياسة في جوهرها لا تزيد عن مجرد اختيار يشرح ويبرر ويرشد أو يحدد تصرفا معيناً قائماً أو محتملاً، فالسياسة إنما تحدد إطاراً يلتزم به متخذ القرار³¹. هذا عن السياسة أما إذا أردنا أن نسوق تعريفاً للخطاب السياسي، يجب أن نحدد أولاً مفهوم الخطاب ولو بشكل وجيز، لقد هيمن مفهوم الخطاب على العديد من الأبحاث السياسية واللغوية والتواصلية وأخر الستينيات من القرن الماضي، خصوصاً بعد ظهور المدرسة الفرنسية لنظرية تحليل الخطاب. حيث أصبح الخطاب متعدد الدلالات، وكثير التداول في الأدبيات السياسية والاجتماعية واللسانية والأبحاث السوسيو-لسانية.

والخطاب هو مرادف لمفهوم الكلام، كما يرادف مفهوم الملفوظ، ويرادف أيضاً نظاماً من المواقف التي تسمح بإنتاج مجموعة غير محددة من الأحاديث تتحكم فيها وضعية اجتماعية أو إيديولوجية³².

أما على مستوى الخطاب السياسي فيمكننا القول: "أن الخطاب السياسي هو كل خطاب صادر عن رجل السياسة، الذي يمتلك صفة سياسية، في أي موضوع قابل للتسييس، فحتى حديث رجل السياسة عن كرة القدم والذوق والموسيقى هو حديث السياسة". ورغم ذلك لا يمكننا أن نميز بين الخطاب السياسي الذي يقوده السياسي، وبين الخطابات الأخرى التي موضوعها السياسة.

ويعرف عدد من الباحثين الخطاب السياسي بكونه بنية أو نظاماً أو منظومة من الأفكار تتشكل عبر تراكم معرفي نابع من استقرار للواقع بكل مكوناته الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ويتمحور موضوعه حول أنساق إيديولوجية مستمدة من نظام سياسي منبثق من واقع سياسي معين، ويكون من وراء إنتاجه مؤسسات سياسية حزبية أو حكومية أو نظامية. لذلك يتميز الخطاب السياسي عن باقي الخطابات الأخرى لكونه يشكل موضوع حقول متعددة من بينها الفكر السياسي والعلوم السياسية وعلم الاجتماع السياسي³³.

لكن ما يعيننا في هذه الأطروحة هو الخطاب السياسي الواضح الذي لا يطرح أدنى إشكال في انتمائه إلى الشأن السياسي حصرياً، نعني بذلك تحديداً خطاب الفاعلين السياسيين مثلاً: الرؤساء والقادة والزعماء السياسيين والأمناء العاميين للأحزاب السياسية سواء في الحكومة أو المعارضة، وأيضاً خطابات المثقفين السياسيين والباحثين في الشأن

³⁰- محمد صالح البوعمراني: " الاستعارات التصورية وتحليل الخطاب السياسي"، الطبعة الأولى 2015، دار كنوز المعرفة، عمان- الأردن، ص:42.

³¹- حسن أبشير: " الدولة العصرية، دولة مؤسسات"، دار الثقافة للنشر، القاهرة، 2000، ص:33.

³²- ميلود بالقاضي: " الخطاب السياسي بين خطاب السلطة وسلطة الخطاب"، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام، الرباط، 2011، ص.ص:10-11.

³³- م:فوكو: " حفریات المعرفة"، ترجمة سالم يفوت، الطبعة الثانية، المركز الثقافي العربي، بيروت 1987، ص:27.

السياسي والصحفيين المختصين في المجال السياسي ما دام الحقل السياسي يمتد ليشمل حقولا ومجالات عدة، والخطاب السياسي يمتاز بخصائص عدة منها الإقناع، والبساطة والاستدلال واختيار القيم والحجج المنطقية³⁴.

أهمية وأهداف البحث:

إن أهمية البحث تكمن أساسا في أهمية السياسات العمومية، ليس فقط باعتبارها آلية من آليات الحكومة لتدبير الشأن الوطني، وإنما بوصفها مسألة جوهرية تسعى إلى تقديم حلول لقضايا اجتماعية وسياسية واقتصادية، ومعرفة طبيعة الفاعلين فيها، وقدرتهم على بلورة مواقف تجاه قضايا مختلفة، وإسهامهم بشكل توافقي يبنني على المقاربة التشاركية في إعداد وصياغة السياسات العمومية، إن الديمقراطية الحقيقية هي التي تجعل من تنوع الخطابات وحجم الاختلاف والتعدد الذي يطبع المشهد السياسي المغربي رافدا مهما في تبني سياسات عمومية ناجعة، على هذا النحو، فمقاربة موضوع السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب، بهذه الحمولات المختلفة والمتباينة من حيث الأفكار والتوجهات في تحليل الوضع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والحقوق، تفرض نوعا من اليقظة الإستراتيجية وتنوع المداخل التفسيرية للإحاطة العلمية بكل المفاهيم، خصوصا وأن السياسات العمومية أصبحت الشغل الشاغل لمدبري الشأن العام الوطني، بل هي الحل الأنسب لمطالب الشعب المغربي وهي الكفيلة بتحقيق آماله وطموحاته، واهتماماته في الزمن المعاصر، وهي أيضا البوابة الكبرى لتحقيق الانتقال الديمقراطي. ينبغي لتحقيق هذا المسعى، من جانب علم السياسة، الانطلاق من معرفة الواقع السياسي، وكفاءة الفاعلين في المجال، ورصد مختلف التدابير والإجراءات، بجزئياتها المتنوعة، موضوعيا، بعيدا عن الخيال والوهم، والتدرج عبر سلسلة من الأفكار المترابطة بعضها ببعض، ترابطا منطقيا، للوصول إلى تصور فكري واضح حول موضوع البحث³⁵، كل هذه التراكمات والتجاذبات دفعتنا إلى إيلاء الأهمية لتحديد الطريقة المثلى والمنهجية المتاحة لمقاربة الموضوع والوقوف على أهم التفاصيل وباقي مكونات البحث المتداخلة، والتي تفرض علينا التفكير والتأمل في عوامل متعددة منها: العامل البشري، أي كل المتدخلين والفاعلين في القرار السياسي، والعامل المؤسسي أي دور باقي مؤسسات الدولة في كل من السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي، وعامل ثالث يتجسد في نوع الخطاب المراد تحليله وانتقاده وهو الخطاب السياسي.

إن همنا المعرفي لم يرتح للطبيعة الكمية والنوعية لهذا البحث، بل تتجلى الغاية والضرورة الملحتين أساسا في قيمة السياسات العمومية من خلال ربطها بسياقها التاريخي، ومدى تطورها على المستوى الوطني، ودورها في التنمية في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإبراز مكانة وطبيعة الفاعلين وقدرتهم على التغيير، ومشاركتهم

³⁴- محمد الولي: " حول الإقناع في الخطاب السياسي"، مجلة البلاغة وتحليل الخطاب، العدد: 2015، 6، ص: 90.
وأنظر أيضا:

La discours politique, les marques du pouvoir- Patrick charaudeau, Paris, Vuibert 2005.

³⁵- عصام سليمان: " مدخل إلى علم السياسة"، ترجمة جورج يونس، منشورات عويدت، بيروت، 1977، ص: 293.

في صنع وإعداد السياسات وبلورتها في إطار انتقال ديمقراطي يساهم في التحديث والتغيير، وملامسة حجم الاختلاف والتنوع الذي يطبع الخطاب السياسي المغربي، ومعرفة أيضا حجم تأثير ذلك على السياسات العمومية و مسلسل الانتقال الديمقراطي. هذا يدفعنا إلى إمكانية تعميم نتائجه على مختلف مستويات وأصناف مخرجات النظام السياسي في باقي المجالات، لهذا ارتأينا توسيع إطار الدراسة ليشمل طبيعة العلاقة بين السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي والتركيز على الفاعلين ودور الخطاب السياسي في بلورة اقتراحات وحلول تساهم في تسريع وثيرة تفاعل النظام السياسي مع محطات السياسات العمومية ومراحل الانتقال الديمقراطي.

لعل القيمة العلمية لهذا الموضوع ستوضح معالمها عبر تحديدنا للأهداف المراد تحقيقها من هذه الأطروحة، والتي تتقاطع في مجملها مع الدافع الأساسي الذي قادنا إلى خوض غمارها، والمتمثل في ضرورة دراسة وتحليل أبعاد ودلالات السياسات العمومية وارتباطها بمسلسل الانتقال الديمقراطي، وما يدفعنا في اتجاه العناية اللازمة بهذه الضرورة هو أن البحث العلمي ببلادنا، يشكو من ضعف كمي كبير في هذا المجال، وغياب شبه تام للتأصيل لمسألة السياسات العمومية على مستوى تطوراتها التاريخية، ومدى تأثيرها بالبنيات السوسيو- سياسية والاقتصادية المحلية والخارجية، لأسباب موضوعية ذات صلة بندرة المراجع، وبالتحفظات المترسبة في الوعي المجتمعي السياسي حيال النتائج المترتبة عن تنزيل السياسات العمومية، وقد انعكست هذه المسألة بالسلب على القراءة العلمية للسياسات العمومية، وظل التعامل مع الموضوع تغلب عليه التعميمات، وحتى الخلط بين مصطلح السياسات العامة والسياسات العمومية، وباقي المصطلحات و المفاهيم الأخرى.

إن أهمية وأهداف هذا البحث تتقاطع فيها مجموعة من الانشغالات، لعل أولها يبدو منهجيا تعتره الرغبة في معالجة مواضيع أكثر دينامية وعملية وراهنية، تسمح بالانفتاح على آليات ووسائل بحثية حديثة أقرب إلى الواقع وتتناسب ومتطلبات منظومة القيم الإستراتيجية الجديدة (التدبير، الإدارة، الحكامة، العقلنة، الترشيد، الفاعلية...)، التي أصبحت تشكل النواة الأساسية لتوجيه السلوك الإنساني، وثانيها يبدو من خلال محاولتنا المساهمة في إغناء النقاش والتأسيس للتراكبات في مجال الأبحاث التي لا تهتم فقط بالدراسة القانونية للسياسات العمومية وطبيعة علاقتها بالانتقال الديمقراطي وتجلياتها في الخطاب السياسي، وعلاقات ميزان القوة بين مختلف الفاعلين بناء على ما هو محصل في الدستور وباقي القوانين. وعدم تجاوز إطار الدراسة لمدخلات نظام سياسي دون الاهتمام بمخرجاته، والتفاعل بين الإطار المؤسسيات ومختلف مراحل الصيرورة القرارية للسياسات العامة للدولة.

سوف لن يقتصر الهدف من هذا البحث على استخلاص خلاصات ونتائج ذات منطلقات فلسفية عامة ومجردة كمحددات لأهمية السياسات العمومية وتأثيرها على مستوى الانتقال الديمقراطي، ولكن ما سنعمل على تحقيقه يمكن محاولة الانتقال من النقيض للقواعد والأحكام المجردة لسريان السياسات العمومية وطبيعة المرحلة الانتقالية وتجليات الخطاب السياسي وارتباطه بذلك، إلى بحث ودراسة حصيللة العمل بالتدقيق العلمي في صيرورة الأداء السياسي لباقي المتدخلين على نحو يمكننا من استنباط قواعد الفعالية وفتح آفاق دراسة الإمكانات كمنطلقات أساسية لمختلف السياسات داخل نظام سياسي، لا تتفق فيه دائما المصالح السياسية والأهداف الإستراتيجية بين مختلف الفاعلين، وهذا ما سيمكننا من ملامسة قدرة السياسات العمومية على التأثير المباشر وتحقيق التوازن في أبعاد معادلة الانتقال الديمقراطي، حيث يصبح

الاشتغال على موضوع السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي يفرض استحضار هذه المستويات الإشكالية مجتمعة، قصد بلوغ الأهداف الآتية:

- التأصيل العلمي للسياسات العمومية والانتقال الديمقراطي على مستوى التاريخ والاصطلاح والتراكمات النظرية التي أفرزتها السوسيولوجيا السياسية؛
- الكشف عن جوهر السياسات العمومية بالمغرب وطبيعة العلاقة التي تجمعها بالانتقال الديمقراطي، من خلال تتبع مسارهما التطوري، وتحديد العوامل الرئيسية المتحكمة فيهما، مع التركيز على واقع الخطاب السياسي المتداول في هذا الشأن منذ تولي حكومة التناوب إلى عهد حكومة بن كيران، أي إلى حدود سنة 2016؛
- إبراز خصائص التجدد والاستمرارية التي تميز دور الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في إطار الديمقراطية التشاركية؛

- إبراز أهمية تبني سياسات جهوية وتنموية وإدارية، للنهوض بالخدمات الاجتماعية والاقتصادية في إطار ديمقراطي؛
- فهم حيثيات إعداد وصناعة وتقييم السياسات العمومية وحجم التأثير على عملية الانتقال الديمقراطي، وأبعادها السياسية، والنتائج التي آلت إليها، والآفاق التي فتحتها؛

- فحص الجانب القانوني والدستوري للسياسات العمومية والانتقال الديمقراطي، بالوقوف عند الضمانات القانونية والدستورية المنظمة لذلك، مع الكشف على مجال وحدود تدخل باقي الفاعلين والخطاب السياسي الذي يتبنونه؛
يبدو من خلال طرحنا للأهداف وأهمية هذا البحث، بأن خيوط الإشكالية التي نود معالجتها، قد بدأت تتضح، وهذا ما سنحاول الكشف عنه من خلال ما يلي:

إشكالية البحث:

إن الإشكالية المركزية التي تحاول هذه الدراسة أن تلامسها تنطلق من سؤال مركزي هو: ما هي طبيعة العلاقة بين السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي؟ وأين تتجلى مظهرات مختلف الفاعلين في المجال وكيف يتم بلورة ذلك من خلال الخطاب السياسي؟ وإلى أي حد يمكن أن تساهم السياسات العمومية في ترسيخ دعائم الانتقال الديمقراطي؟ إن المشكل المحوري يكمن في مدى تأثير السياسات العمومية إيجاباً في سيرورة الانتقال الديمقراطي، والعلاقات المتداخلة بين الفاعلين التي غالباً ما تكبح جهود ومبادرات باقي المتدخلين في الحقل السياسي.

يتطلب الجواب على هذه الإشكالية المركزية، لموضوع بحثنا، تفكيكها إلى مجموعة من التساؤلات الفرعية الآتية والتي تصب كلها في تحديد طبيعة العلاقة بين السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي، وإبراز دور الفاعلين وباقي المتدخلين واكتشاف مدى أهمية السياسات العمومية في إرساء دعائم الانتقال الديمقراطي.

1- ماذا نقصد بالسياسات العمومية؟

2- ما هي مراحل صنع السياسات العمومية وخصائصها؟

3- من هم الفاعلون في السياسات العمومية؟

4- أين تتمظهر تجليات السياسات العمومية في الخطاب السياسي؟

5- أي دور للخطب الملكية في هندسة السياسات العمومية؟

6- أين تكمن العلاقة بين السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي؟

7- ما هو مفهوم الانتقال الديمقراطي؟

8- كيف تساهم السياسات الجهوية في دعم مسلسل الانتقال الديمقراطي؟

9- أي دور للسياسات التنموية في عملية الانتقال الديمقراطي؟

10- لماذا السياسات الإدارية دعامة أساسية للانتقال الديمقراطي؟

عرفت الاتجاهات السياسية التي تكيف منطلقاتها حسب القواعد التي تحددها رهانات الفاعلين واختلاف تكويناتهم وميولاتهم، تحولا كبيرا في معالجة علاقة السياسات العمومية بصيرورة الانتقال الديمقراطي.

لم تعد فعالية النظام السياسي قادرة على صياغة الخطابات السياسية التي لا تخرج عن نطاق النقاش العام، بل في إمكانيتها على تقديم الحلول والبدائل، والاستجابة للمطالب الملحة والعادلة لمختلف مكونات الشعب المغربي في ظل مؤسسات قادرة على الخلق والابتكار وتقديم الأحسن، وبالتالي الانتقال من خطاب سياسي عديم الجدوى هدفه الوصول إلى السلطة نحو خطاب سياسي يقدم الحلول ويساعد على تدبير الشأن العام.

إن الإجابة على هذه الإشكالية تتداخل فيها مجموعة من الخيوط، لا تتوقف عند طبيعة العلاقة بين قطبي الأطروحة، بل تتجاوزها إلى طبيعة المتدخلين والفاعلين باعتبارهم العناصر المهمة التي تسهر على تنزيل وتنفيذ

السياسات العمومية وفق ضوابط دستورية وقانونية وتنظيمية دون إهمال العوامل الاحتمالية الأخرى كالتحولات الزمانية والمكانية التي تصاغ وتعد خلالها السياسات المؤثرة بشكل أو بآخر في عملية الانتقال الديمقراطي.

فرضيات البحث:

إن العناصر المتعددة والمتداخلة في بنية موضوع الأطروحة، تجعلنا مجبرين للإجابة عن الإشكالية المطروحة، إلى جانب الأسئلة الفرعية التي تثيرها، على تحديد أهمية كل عنصر ومدى تدخله في مجال السياسات العمومية التي اعتبرناها من الدعائم الأساسية لكل انتقال ديمقراطي، ومجال تدخل الفاعلين لا ينحصر فقط فيما هو تقني أو معياري بل يرتبط بمختلف الإجراءات والمساطر الشكلية والموضوعية التي تقيد اختصاصات كل فاعل عن غيره.

هذا يجعلنا ملزمين خلال هذه الدراسة الانطلاق من فرضيات أولية ضابطة أبرزها تلك القائلة :

- بأن السياسات العمومية هي نتاج تدخل مجموعة من الفاعلين (أحزاب، نقابات، حكومة، برلمان، مجتمع مدني...)، تعبر عن سياسة المغرب في تبني هذه السياسات وتأثيرها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ومعالجة كل المشاكل والقضايا الاجتماعية وباقي الاختلالات، في إطار إستراتيجية شاملة وواضحة، تشاركية ومندمجة، تروم خلق سياسة تنموية واجتماعية في ظل إصلاحات سياسية واقتصادية؛

- نفترض بأن السياسات العمومية التي بدأت تنهجها الدولة وفق مقاربتها الجديدة خلال العقد الأخير، أتبت نسبيا فعاليتها، على مستوى تقديم الحلول لبعض المشاكل، هي من الآليات الأساسية، والدعامات القوية التي يركز عليها لانتقال الديمقراطي خاصة:(السياسات الجهوية، والسياسات التنموية، والسياسات الإدارية ...).؛
يبدو من خلال الفرضيتين أننا بدأنا نستشف جوابا ولو مؤقتا على إشكالية بحثنا هذا، مما يجعلنا أكثر اهتماما بمخرجات كفاءات تدبير إعداد السياسات واعتمادها، وتنفيذها وحتى على مستوى تقييمها، والوقوف على دورها الإيجابي في عملية الانتقال الديمقراطي.

منهجية البحث:

إن مقدار ما يستطيع الإنسان فهمه من الواقع، محكوم بمدى قدرة الوسائط المنهجية على نقله، وإمكانية استيعابه، وبما ينسجم مع بنيتها وأدواتها، فطبيعة المعرفة ومدى قربها من اليقين وقدرتها على التعبير عن حقائق الظواهر متوقفة على منهج البحث، وبعد الفراغ من تحديد المقاربة المنهجية الصالحة لدراسة موضوع ما يلزم تحقيق قدر من الفهم لأهم ملامح ومحددات الواقع الاجتماعي والسياسي الذي توجد فيه الظواهر موضوع الدراسة، وذلك حتى نستطيع أن نحقق مفهوم التكافؤ المنهجي، الذي يقصد به حصول قدر من التكافؤ والتناسب بين الظاهرة موضوع البحث والدراسة والمنهج أو النظرية التي يتم مقارنة الظاهرة من خلالها، وحتى تكون الأداة المنهجية على مقياس الظاهرة، فتستطيع أن تعكس أبعادها وحقائقها بقدرها في الواقع دون اختزال.

وعلى ضوء ذلك يمكننا مقارنة موضوعنا باعتماد مناهج البحث العلمي التالية:

-**المنهج التاريخي:** للبحث في مسار السياسات العمومية ودورها في تحريك عجلة الانتقال الديمقراطي، وذلك بغرض وصف وتسجيل ما مضى من وقائع وأحداث الماضي ودراستها وتفسيرها وتحليلها على أسس علمية منهجية دقيقة؛ بقصد التوصل إلى حقائق وتعميمات تساعدنا في فهم الحاضر على ضوء الماضي والتنبؤ واستشراف المستقبل.

-**المنهج الوظيفي:** اخترنا المنهج الوظيفي للوقوف على وظائف السياسات العمومية في عملية الانتقال الديمقراطي وأدوار الأفراد والجماعات في مدى تقبلهم لهذه السياسات بشكل عام، ومدى قدرتهم على الاضطلاع من نتائج محققة عند تنفيذها بشكل خاص.

-**المنهج التحليلي والنقدي:** سنعتمد على هذين المنهجين لرصد مكامن القوة والضعف، وكذا التمثل الإيجابي والسلبي وحجم الإكراهات والعوائق للخروج بخلاصات واستنتاجات تهدف إلى المساهمة في تحقيق التراكم المعرفي حول دور الدولة ومؤسساتها والحكومة في تنزيل السياسات العمومية والقدرة على تنفيذها وأثرها على عملية الانتقال الديمقراطي وتجاوز كل الإشكالات والعوائق من أجل تحقيق المنفعة العامة.

صعوبات وإكراهات البحث:

إن البحث العلمي هو تحدي من نوع آخر، يدفع الباحث إلى تجاوز الصعاب والإكراهات، فعلا كنا على وعي كبير بأننا سنواجه مجموعة من الصعاب والتي تبدو بديهية بالنسبة لكل بحث، حيث ارتأينا تنويع مصادر المعطيات للتغلب على الإكراه المتعلق بندرة المعلومات والوثائق اللازمة، وذلك من جانب قيمتها العلمية والمعرفية، والنقص الكمي والنوعي في المراجع والأدبيات، وقلة الكتابات المتخصصة في المجال على المستوى الوطني، وندرة المنشورات ذات الصلة المباشرة وغير المباشرة بالموضوع، إلى جانب تباين المعطيات في بعض الأحيان يعتبر من أكثر الصعوبات التي صادفتنا أثناء الدراسة، وقد استثمرنا في ذلك زيارتنا لمجموعة من المكتبات الوطنية، وحضور ندوات وموائد دراسية علمية، وتتبع الكتابات المختلفة للمهتمين والباحثين في المجال من خلال مجموعة من المجلات والجرائد، راكمنا من خلال ذلك كما مهما من المراجع، ساعدنا في تطوير وعينا النظري من خلال قراءتنا لمختلف الإنتاجات الفكرية والقانونية المتعلقة بالسياسات العمومية ودورها في تسريع وثيرة الانتقال الديمقراطي.

وهذا ما مكننا من خلق نوع من التجربة والخبرة في هذا المجال مراعين في ذلك كون العملية التحليلية والتفكيرية والنقدية التي تنتظرنا في موضوع بحثنا تستند بالدرجة الأولى إلى الخلفية العلمية التي يجب أن يتوفر عليها الباحث من خلال القدرة على إثارة التساؤلات حول البيانات، وعقد المقارنات، والتفكير فيما يلاحظه الباحث وصياغة الفروض. فتماشيا مع الهدف الذي وضعناه والمتعلق بالتحليل الأكاديمي والنقدي الهادف العلمي والنوعي لحصيلة ما يمكن أن تقدمه السياسات العمومية من حلول استعجالية لقضايا ومشاكل تهم المطالب الاقتصادية والاجتماعية لعموم المواطنين، ومواكبة في ذلك المسار التطوري السليم، المرتكز أساسا على مجموعة من السياسات، تشكل دفعة قوية لعملية الانتقال الديمقراطي.

خطة البحث:

اقترحت تقسيم هذا البحث الذي بين أيدينا إلى قسمين أساسيين:

في القسم الأول، تناولت السياسات العمومية في الخطاب السياسي، وينقسم هذا القسم بدوره إلى فصلين، ففي الفصل الأول حاولت الوقوف على تعريف السياسات العمومية وتحليلها، أما في الفصل الثاني سنحدد المتدخلين والفاعلين في مجال السياسات العمومية وتأثير الخطاب السياسي في ذلك.

وفيما يخص القسم الثاني، سنحاول الوقوف على الانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي، هذا القسم بدوره حاولنا تقسيمه إلى فصلين، الفصل الأول ستمم الإشارة فيه إلى مفهوم الانتقال الديمقراطي وباقي المتدخلين في المجال، وفي الفصل الثاني سنقارب دور السياسات الجهوية والتنمية والإدارية وتأثيرها على مسلسل الانتقال الديمقراطي.

السياسات العمومية في الخطاب السياسي

القسم الأول: السياسات العمومية في الخطاب السياسي

ترجع جذور دراسات السياسات العامة تاريخيا إلى أبعد من العقود القليلة الماضية بكثير. فقد بعث أرسطو تلاميذه لكي يجمعوا دساتير أكثر من مائة دولة من دول المدن (City- states). ثم قام بمقارنتها لاستخلاص المبادئ السياسية العامة. وكان معروفا لدى فلاسفة الإغريق والرومان القدامى تميزهم بين أنظمة الحكم تبعا لنوع الحاكم فردا كان أو نخبة صغيرة أو الغالبية، وتبعا للمبادئ التي يمارسون من خلالها سلطتهم، مصلحة خاصة أو مصلحة عامة، وقد كانت هذه المبادئ التي تعتمد عليها مسارات الفعل السياسي (السياسات العمومية) هي التي ميزت النظام الملكي من الطغیان الأرستقراطي (aristocratique) الأوليكاركي (oligarchie) وميزت الديمقراطية (démocratie) من حكم الرعاع المستبد³⁶.

وفي القرن السادس عشر قام مكياقلي بفرز حالات من التاريخ القديم والمعاصر لكي يكشف عن المبادئ العامة لسياسة القوة ولتقديم للأمرء نوعا من التوصيات السياسية العملية. وخصصت الجامعات الألمانية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر كراسي متخصصة في علم "السياسات" تعرض بذل الجهد لتطوير منهجية في المعرفة الإدارية والسياسية واستخدامها في تطوير السياسات التي تحقق مصالح الملكيات المطلقة ورفاهية المواطنين³⁷. وتعتبر كتابات ماكس فيبر الألماني (Max Weber) وخاصة في مجال شرعية السلطة ونظرية في البيروقراطية مساهمات مؤثرة في حقل

³⁶- أحمد مصطفى الحسين، "مدخل إلى تحليل السياسات العامة" مطبعة الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى بتاريخ 2002، ص:58.

³⁷- أرنولد ج، هايدنهايمر وآخرون، "السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان". (ترجمة أمال الشرقي)، عمان، الأهلية للنشر والتوزيع، (د.ت)، ص:27.

السياسات المعاصر³⁸. ويمكن أن نجد بعض الجذور التاريخية لحقل السياسات العمومية، وخاصة الأساس الفكري للمدرسة العقلانية، في كتابات الفكر الإسلامي المعتزلي وخاصة كتابات ابن رشد وابن سينا.

بالرغم من أن جذور حقل السياسات التاريخية قديمة قدم المجتمع البشري نفسه، وذلك لأن الإنسان منذ ظهر كان صانع سياسات، فإن الأسس العلمية التي قام عليها الحقل في صورته الحديثة ترجع لدعوة عالم السياسة ه.د. لازويل (H.D. Lasswell) التي حدثت في دور الدولة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، ويرجع عدد من العلماء نشأة الحقل إلى كتابات الفيلسوف الإنجليزي بنتام (Bentham) وفلسفة النفعية (Utilitarianism) في القرن 19³⁹. ومن المؤكد أن بدايات هذا الحقل لم تبدأ بدعوة لازويل، وذلك لأن بداية استعمال معارف العلوم الاجتماعية في خدمة عملية صنع السياسات العمومية قد كانت نتيجة لبعض التطورات التي حدثت في دور الحكومة نتيجة لبعض الأحداث التاريخية كالأزمة الاقتصادية لسنة 1929 والحرب العالمية الثانية⁴⁰. وفي هذا الإطار يمكن أن نذكر مساهمة الاقتصادي البريطاني جون ما ينارد كينز. ونظريته في تطوير أدوات السياسة الاقتصادية في إدارة الاقتصاد الوطني، ومنذ 1970 حدث تطور كبير في العلوم الاجتماعية والسياسية يتمثل في استخدام منظور دراسات السياسة العمومية ويتضمن هذا المنظور الدراسة المنظمة لطبيعة وأسباب وآثار بدائل السياسات العمومية المختلفة مع التركيز على السياسات التي تحقق أهداف محددة⁴¹.

تجدر الإشارة إلى أننا حاولنا في مستهل القسم الأول أن نقدم لمحة عن التطور التاريخي مع التركيز على الجذور العلمية لحقل السياسات العمومية، ولمقاربة الشق الأول من موضوع الأطروحة سنحاول الوقوف على مفهوم السياسات العمومية وتحليلها في الفصل الأول، وفي الفصل الثاني سنحدد الفاعلين والمتدخلين في مجال السياسات العمومية ثم مدى تأثير الخطاب السياسي في هذه السياسات.

³⁸ -Max, Weber « The protestant Ethline and the sprit of capitalism », london ; allen and unwin, 1976.

³⁹ Allen Schick, : « Beyond Analysis », public Administration review (PAR) voll, 37 NO.2 May-june 1977, p.258.

⁴⁰ - أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الشارقة، جمعية الاجتماعيين، 1994.

⁴¹ -White , Michael, and louiset, Weschler, : « Book Reviews. » par vol, 40, n°4 july- argust, 1980, p :391.

الفصل الأول: تعريف السياسات العمومية وتحليلها.

يعتبر حقل السياسات العامة من الحقول التي بدأت ونمت نموًا مضطربًا في النصف الثاني من القرن العشرين، وقد شهد هذا الحقل، شأنه في ذلك شأن الحقول الاجتماعية الأخرى، تطورًا هائلًا في العقدين الأخيرين من القرن الماضي. بصورة جعلت ملاحقة التطورات فيه ضربًا من المستحيل.

وقد كان السبب المباشر في تطور هذا الحقل إيلاء الأهمية الكبرى في تركيز النقاش الأكاديمي والتطبيقي في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية فيما يتعلق بدور الحكومة وسياساتها في المجتمع.

ولذلك سنحاول التمييز بين السياسات العامة والسياسات العمومية في هذا الفصل على تقديم تعريفات لمصطلح "السياسات العمومية" والمفاهيم المرتبطة بها وذلك بغرض إعطاء صورة واضحة لمعنى السياسات العمومية، وعملياتها، وخصائصها، كما يوضح الفصل أيضًا العلاقة بين السياسات العمومية والسياسة كعملية ديناميكية متحركة من خلال توضيح الخطوات المرتبطة " بعملية صنع السياسات العمومية".

إن التحدث عن السياسات العمومية أمر شائع في الحياة العامة، وقد يستخدم المصطلح في إطاره الواسع (كالسياسة الخارجية) أو (السياسة الاقتصادية) أو السياسة الزراعية، أو يستخدم في إطار ضيق جدًا كالسياسة المتعلقة بإزالة الجليد من الطرقات في فترة معينة من السنة خاصة في موسم الشتاء.

فالسياسات العمومية إذن ليست موجهة لفرد أو أحد بذاته وإنما هي تؤثر بعمق في نمط الحياة للمواطنين

عامة⁴².

سنحاول التفصيل أكثر في مفهوم السياسات العمومية من خلال المبحث الأول والذي سنتناول فيه تعريف

السياسات العمومية ودلالاتها كما سنقف على تحليل هذه السياسات وصناعاتها من خلال " المبحث الثاني" الذي سنقف فيه على تحليل وصناعة السياسات العمومية.

⁴² - جيمس أندرسون، ترجمة عامر الكبيسي: "صنع السياسات العامة"، مطبعة دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص:14.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتاريخي للسياسات العمومية:

إن أدبيات العلوم السياسية مليئة بتعريفات مصطلح السياسة العمومية، وكل من أسهم في إعطاء تعريف ما لابد أنه حاول أن يكون أدق من غيره ممن انتقدوا تعريفاته؛ لكن قليلة هي التعريفات التي سننطلق منها، ونركز عليها في معرض أطروحتنا هذه. والذي نبحث عنه هو تعريف علمي يمكن تحديد خصائصه ودلالاته.

فهناك تعريف واسع للسياسات العمومية يقال بأنها: العلاقة بين الوحدة الحكومية وبينتها⁴³، وهذه السعة والشمولية تجعل أغلب الباحثين غير متأكدين من حقيقة المعنى. وهناك تعريف آخر يقول: "أن السياسات العمومية هي:" تقرير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل"⁴⁴، وهو تعريف فيه بعض الصحة ولكنه لا يتناول الاختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله فعلا، بل إنه قد ينصرف إلى أعمال لا تدخل ضمن السياسات العمومية. لأن السياسات العمومية أصلا موجهة إلى خدمة المصلحة العامة والمطلوب من هذه السياسات هو بلورة ما يتم فعله وتحقيقه وليس مجرد افتراض أو مقترح يمكن أخذه. وللاقترب أكثر من مفهوم السياسات العمومية سنحاول رصد ذلك من خلال مطلبين، المطلب الأول: سنعمل فيه على التمييز بين السياسات العامة و السياسات العمومية وأيضا مفهوم السياسات العمومية من خلال تيارين؛ التيار السياسي والتيار الفني كما سنحاول الوقوف على خصائص وأنواع السياسات العمومية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف السياسات العمومية:

لقد وجد الباحثون في مجال حقل تحليل السياسات العمومية صعوبة كبيرة وحقيقية في تعريف مصطلح السياسات العمومية تعريفا علميا دقيقا، وموحدا جامعا مانعا، لأنه حقل متشعب يتطلب دراية وحكمة عاليتين وقد اتجهوا في ذلك اتجاهات عديدة، واتبعوا مناهج مختلفة، وتزخر أدبيات حقل تحليل السياسات بتعريفات جمة لمصطلح السياسات العمومية، ولكن لكي يكون التعريف مفيدا وإجرائيا فإنه يجب أن يوضح الخصائص والملامح الأساسية للسياسات العمومية. فموضوع السياسات العمومية متشعب بصورة تصعب الإحاطة به، وسنحاول التطرق إلى عدة تعريفات آمليين أن نسهم في توضيح طبيعة السياسات العمومية المعقدة، ورغبة منا في إزالة بعض اللبس والغموض ولكن قبل أن نخوض في ذلك يجب

⁴³-Robert eyestone, : « The threacts of puplic » :astudy in policy ledership (indianapolis) : bobbs-Merrill, (1971),P :8.

⁴⁴-Thomas R. Dyes, : « Understanding public policy », (englewood cliff, N, prontice Hall. 2 nd ed,1975, P :1.

أن نميز بين السياسات العامة والسياسات العمومية لرصد أوجه الاختلاف بينهما في " الفرع الأول " أما في " الفرع الثاني"، سنحاول تعريف السياسات العمومية من خلال التيار السياسي وأيضا من خلال التيار الفني.

الفرع الأول: التمييز بين السياسات العامة والسياسات العمومية:

والجدير بالذكر أنه للخوض في تعريف السياسات العمومية، أصبح لزاما علينا أولا أن نميز بينها وبين السياسات العامة، وبالتالي تحديد الفرق والاختلاف بين المصطلحين.

السياسات العامة كموضوع أو كمقترح، تشير إلى مجموعة من الحمولات:

أولاً: السياسات العامة تتم في إطار تنظيمي محدد للدولة: قانوني، دستوري مع إضفاء نظرة جديدة حول مناهج ووسائل تدخلها، وعلى التغيرات التي تلحق في بنيتها وتصورتها. فالسياسات العامة تترجم قدرة السلطات العامة على الفعل، التغير تم التكيف وذلك من خلال الدراسة والإعداد ، الاعتماد ، التنفيذ، التدقيق ثم التقييم، ما يفسر هذا بدوره تعدد الفاعلين المتدخلين في السياسات العامة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي⁴⁵.

ثانياً: تداخل مجموعة من الفاعلين في صنع السياسات العامة (أحزاب، نقابات، حكومة، برلمان...)⁴⁶.

مما يجعل مسار الإعداد ليس بالخطي، بل هو مسار متموج يفرض التعامل مع السياسة العامة كمتغير

تابع وليس أصلي⁴⁷.

ثالثاً: السياسات تعتبر عملية مستقبلية لذلك فهي تمكننا من اهتمام بكل التطورات والتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، لضمان استمراريتها.

والسياسات العامة حسب " جان بيير نيوچ (Jean bière Nioch): هي متوالية فعل يحمل جوابا ممأسسا

لوضعية تشكل مشكلة⁴⁸، هكذا فالسياسات العامة لا تتعلق فقط بإنشاء الدولة، وإنما بما تفعله عبر مؤسساتها الدستورية في المجالات التشريعية، التنفيذية، والقضائية⁴⁹، وهذا بدوره يتأثر بما يلي:

⁴⁵- للاستزادة حول أهمية السياسة العامة كحقل للدراسة، يراجع:

Georges I .Ed wadrs III ira sharkansky « les politiques publiques, Elaboration et mise en œuvre. Les éditions d'organisation », 1981, Paris.

⁴⁶- أحمد مصطفى الحسين: " تحليل السياسات، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية"، سلسلة الدراسات الاجتماعية (3)، تصدر عن جمعية الاجتماعيين ، الطبعة الأولى 1994.

⁴⁷- محمد الغالي: " التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب 1984-2002، أبحاث وأعمال جامعية، سلسلة الدراسات القانونية ، السياسية، الاجتماعية (2)، طبعة أولى يناير 2006، ص:15.

أ: الثقافة السياسية والقيم السائدة داخل الدولة؛

ب: كيفية بناء السلطة وتوزيعها؛

ج: توزيع الأدوار بين مختلف الهيئات الاجتماعية والاقتصادية؛

د: تقادي إعطاء تعاريف متعالية للمصلحة العامة؛

هـ: الحفاظ على ترابطية المجتمع وتماسكه؛

مما يفسر تأثير المنحى الذي يمكن أن تتخذه هذه السياسات وذلك بمدى اختلاف دور الدولة، -الدولة الشرطية، الدولة المتدخلة، الدولة الرفاه...⁵⁰.

إن هذه التوطأة ستساعدنا لا محالة إلى تقريب مفهوم السياسات العامة والتمييز بينها وبين السياسات العمومية، لكننا سنحاول الوقوف على أوجه الاختلاف والتشابه بينهما:

عادة ما يتم الخلط بين السياسة العامة *Politique générale* والتي تعبر عن التوجه السياسي العام بالدولة، وتهم تدبير الشأن العام الوطني والمجالي والتراحي، والسياسات العمومية *politiques Publiques* التي تعتبر مجالات لتنزيل البرنامج الحكومي ومحاور السياسة العامة بهدف حل الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية.

فالسياسة العامة تعبر عن مواقف وبرامج سياسية يتم تبنيها من قبل الحكومة أو الدولة، وتتم أجزائها وتنزيلها عبر اتخاذ القرارات السياسية الكبرى أو إصدار القوانين أو صياغة نظام أو منظومة ذات بعد أفقي يهتم الدولة بكاملها أو يشمل منهج عمل الحكومة وتعاطيها مع الإشكالات القائمة⁵¹.

فهي تعبر عن التصورات العامة ذات البعد السياسي، والتي تلخص نظرة الحكومة بشكل عام لطريقة تسيير الدولة، وعادة ما ترتبط بالبرنامج الحكومي.

⁴⁸-J.L. Quermonne : « Les politiques inditutionnelles intraité de science politiques tome4, » les politiques publiques, publié sous la direction de Madeleine Grawitz et jean leca, PUE, ed.1985, P :61.

⁴⁹-Laurence J.R Herson traduit de l'americaïn par Maroc sporta : « la politiqué publique aux Etat-Unis (Théorie et pratique), ed 1987, PL 15,20.

⁵⁰-Yves Meny et Jean-claude Thoenig : « politique publique », PUF, 1^{ère} ed 1989, Décembre ,P 15-22.

⁵¹- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية الصادر عن مجلس النواب، ص:32.

في حين أن " السياسات العمومية" تعتبر مستويات عليا من التخطيط التنموي داخل البلد، ويتم إعدادها بانسجام مع السياسة العامة المحددة في البرنامج الحكومي التي يتم تنزيلها لحل الإشكالات التي تعاني منها البلد، سواء كانت ضعفا في التنمية أو النمو الاقتصادي، أو هشاشة اجتماعية، أو ضعف التشغيل...، وتسعى عملية صياغتها لوضع الأهداف العملية المرجوة منها والبرامج المرتبطة بها، وعادة ما تتضمن الإجراءات والمخططات القطاعية أو الأفقية التي تتضمنها هذه البرامج .

ومن أجل التمييز عمليا بين السياسة العامة Politique générale، والسياسات العمومية Politiques

Publiques ، نورد المثالين التاليين المرتبطين بالعمل الحكومي بالمغرب⁵²:

المثال الأول:

ويتعلق هذا المثال بالسياسة العامة في المجال الاجتماعي، بحيث تمت صياغة التصور العام في البرنامج الحكومي، ولم تصل الحكومة إلى مستوى بلورة تصور إستراتيجي لسياسة عامة Politique générale للحماية الاجتماعية إلا بعد سنتين من اشتغالها وعبر ثلاثة قوانين للمالية تضمنت عدة مقتضيات مالية وضريبية، وعبر إصدار مجموعة من القوانين والمراسيم والنصوص التطبيقية.

صياغة سياستين عموميتين واضحتين Politiques publiques، تتعلق الأولى بإستراتيجية التماسك الاجتماعي، والتي تم تنزيلها عبر قوانين المالية السنوية؛ والثانية ببداية صياغة سياسة عمومية للحماية الاجتماعية للمهنيين والحرفيين والمهنة الحرة، والتي بدأت بوادرن تنزيلها عبر مشاريع قوانين تمت إحالتها على مجلس المستشارين، وتتعلق بالتقاعد والحماية الاجتماعية لهذه الفئة وعبر مشروع مدونة التعاضد.

المثال الثاني:

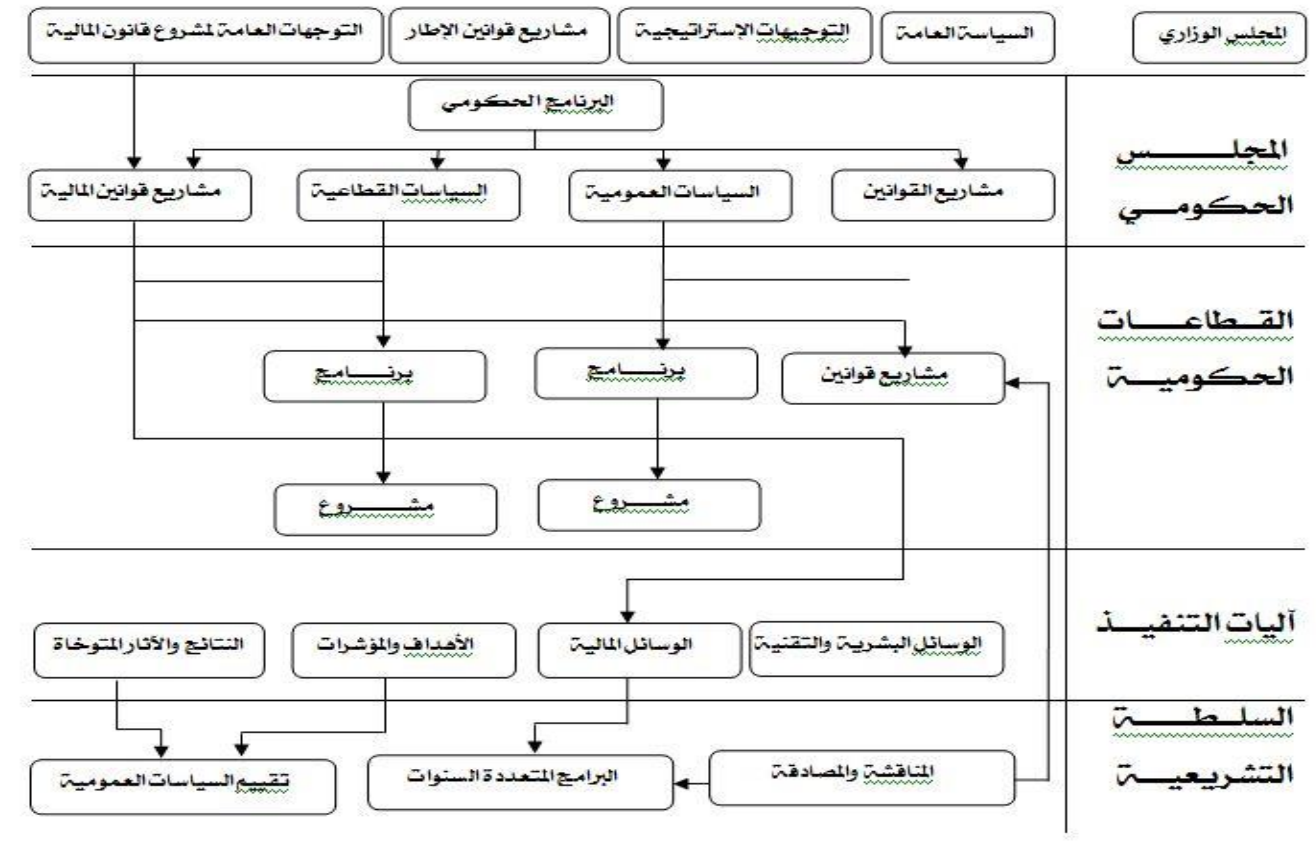
يرتبط بالمجال الاقتصادي، فبناء على البرنامج الحكومي الذي وضع المحاور الكبرى لتنمية الاقتصاد الوطني، بدأت الدولة منذ أواخر سنة 2013 بصياغة سياسة عامة Politiques publiques لمراجعة نموذج النمو Module des croissances الذي كان معتمدا بالمغرب منذ سنة 2000 ، وقامت سنة 2014 بالتداول في مشروع سياسة عامة متكاملة، Politique publique، للتصنيع وتنمية الاستثمارات بهدف رفع حصة القطاع الصناعي في الناتج الداخلي الخام. وتم وضع مؤشرات واضحة للإنجاز ومخططات قطاعية تمتد على خمس سنوات، وينتظر من هذه

⁵²-الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية الصادر عن مجلس النواب، مرجع سابق، ص:33.

السياسات العمومية التي تمت صياغتها سنة 2015 أن ترفع حجم الاقتصاد الوطني بنسبة تفوق 20% وتشغيل أزيد من 500 ألف من اليد العاملة في أفق 2020 ، والمساهمة الإيجابية في التصدير وفي الميزان التجاري والمبادلات الخارجية للمغرب.

وقد تم توسيع هذا المجال ليصبح توجهها إستراتيجيا لسياسة الدولة، والذي تم التداول فيه خلال اجتماع المجلس الوزاري بتاريخ 23 يونيو 2016 ، خاصة وأنه أصبح سياسة عامة للدولة وسيتم بموجبه إعداد مشروع جديد بمثابة ميثاق للاستثمارات، والذي سيتم عرضه على المجلس الوزاري كمشروع قانون إطار طبقا لأحكام الدستور⁵³.

إن التمييز بين مفهوم السياسة العامة والسياسات العمومية، يعتبر مسألة جوهرية لمنع الخلط بين عمليات صنع القرارات السياسية والمعطيات المتكاملة فيها باعتبارها برنامجا عاما لعمل الحكومة، وبين عملية صياغة السياسات العمومية التي تقترب من مفهوم التخطيط التتموي لكنها تعبر عن أسلوب متطور يقوم على وضع برامج منسجمة ومتناسقة ضمن نفس السياسة العمومية، وباحترام للمرجعية الأساسية التي تحدد مجال تدخل واختصاص السلط والمؤسسات الدستورية على هذا المستوى، سنبين ذلك من خلال الجدول التالي⁵⁴:



⁵³- للاستزادة المرجو مراجعة الفصل 49 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁵⁴ - أنظر الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق. ص:35.

الفرع الثاني: تعريف السياسات العمومية: التيار السياسي والتيار الفني

أولاً: التيار السياسي:

ببساطة يمكن أن نقول أن السياسات العمومية هي النشاطات التي تقوم بها الحكومة وتشمل تقديم الخدمات العامة كالتعليم والرعاية الصحية والطرق والإسكان كما تشمل نشاطات النظام العام وتنظيم النشاطات الفردية و الجماعية عن طريق قوات الشرطة والأمن العام وتتضمن مراقبة الأدوية والأطعمة بالإضافة إلى التحكم في الأنشطة السياسية والاجتماعية كتنظيم الأسرة وتنظيم السير وغيرها من الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁵⁵. إن العيب الأساسي في هذا التعريف، رغم بساطته ووضوحه، هو أنه يعطي صورة ثابتة غير حقيقية ومسالمة لمصطلح السياسات العمومية، ويوحي بأن عملية رسم السياسات العمومية مسألة مباشرة ولا تتطوي على عمليات تنافسية وصراعات سياسية وأراء مختلفة والواقع غير ذلك. وذلك لأن اتخاذ القرار حول سياسة معينة حتى في النظم الديكتاتورية ينطوي على مشاركة كثير من الجماعات الرسمية وغير الرسمية التي تتضارب وتتناقض مصالحها بصورة تجعل رسم سياسة معينة مهما كانت بسيطة تتطوي على مشاكل كثيرة⁵⁶.

والجدير بالذكر هو أن السياسات العمومية هي عملية لها هدف واضح، فالأعمال التي تصدر عفويا أو تمثل اتجاهها فرديا لصانعي السياسات العمومية، كالفساد والرشوة والمحسوبية، لا تشكل في حد ذاتها سياسة عمومية. ولذلك عرف شارلز كوشران (Charles Cochran) والويس مالون (Eloise f. Malone) السياسات العمومية بأنها تشتمل على قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية⁵⁷. ويتفق هذا التعريف مع تعريف ميشال ليبسكي (Michel Lipsky) للسياسات العمومية بأنها قرارات الحكومة المصممة للتعامل مع المشاكل الاجتماعية، حيث يكون للفعل الحكومي تأثير على قراراتها المستقبلية، فليس فقط على الأطراف المعنية مباشرة بالمشكلة⁵⁸. يبين هذا التعريف الطبيعة الهادفة للسياسات العمومية ويوضح أيضا البعد السياسي في قرارات السياسات العمومية. وهذا يعني أن هذه القرارات بطبيعتها تكون مجالاً للتنافس السياسي بين الجماعات التي لها مصلحة في موضوع السياسة المعنية. فالحكومة

⁵⁵- Sharkansky, Tra, (ed), « policy Analysis in political science, « chicago : Markham publishing company, 1970, p4.

⁵⁶- أحمد مصطفى الحسين: "مدخل إلى تحليل السياسات العامة" مرجع سابق، ص:9.

⁵⁷- Cochran, Charles I. and Malone, Eloise F., « Public Policy » : perspective and choices, New York : Mc Graw-Hill, Inc, 1995, P :1.

⁵⁸- Lipsky, Michal, Street- level bureacracy ; « The Di lemmas of the Individual in public services, New -york : Russel sage foundation, 1980, P :1.

مثلا ترفع الجمارك على سلعة معينة لتقليل استهلاكها أو لزيادة عائداتها أو لتحقيق كلا الهدفين في وقت واحد. فالسياسة العمومية بذلك تعني مسار عملي مقصود من قبل الحكومة أو أحد مؤسساتها لتقديم حلول لقضية معينة تلاقي اهتماما عاما. ويجب أن يتجسد هذا المسار العملي في صورة تشريع أو قانون أو تصريحات عامة أو أنظمة ولوائح تنظيمية محددة⁵⁹.

وقد عرف عالم السياسة ديفيد إيستون (David Easton) السياسات العمومية، على أنها التخصيص (Allocation) السلطوي للقيم لكل المجتمع⁶⁰. ولكننا نجد في الواقع أن الحكومات وحدها هي التي تستطيع أن تمارس التخصيص السلطوي للقيم على كل المجتمع.

ومن ناحية أخرى عرف عالم السياسة، وصاحب الدعوة الأولى لدراساتها في مجال العلاقات الدولية، الفيلسوف السياسي إبراهيم كابلان (Ibrahim Cablon) السياسات العمومية بأنها برنامج من الأهداف والقيم والممارسات⁶¹. كما عرفها عالم السياسة كارل فريديريك (Carl Friedrich) مركزا على ضرورة أن تكون للسياسات أهداف وأغراض أو مرامي⁶² وبذلك فالسياسات العمومية هي أعمال لها أهداف، وهذا يشير إلى أن هناك فرق بين نشاط حكومي معين والبرنامج الشامل لهدف معين.

وهناك مدخل آخر لتعريف السياسات العمومية يقوم على تجزئة المفهوم العام إلى أجزاء متنوعة مكونة له، فقد اقترح عالم السياسة ستارلز وجونز (Charles O. Jones) أن نضع في اعتبارنا التمييز بين مقترحات السياسات المختلفة، فهناك السياسات التي تحدد وسائل معينة لتحقيق الأهداف، وهناك البرنامج الذي يجسد الوسائل السلطوية لتحقيق تلك الأهداف، وهناك القرارات، وهي الأنشطة المحددة التي تتخذ لتنفيذ البرامج؛ وهناك الآثار، وهي النتائج القابلة للقياس والمتحققة من تنفيذ البرنامج⁶³.

⁵⁹ للمزيد من المعلومات في هذا الموضوع يمكن مطالعة:

Gould, David, J: « Law and the administrative process : analytic Framenork for understanding public policy Making, univerily of.

⁶⁰- Easton, D, : « The political caysten, « New- York : Knopt, 1953, p :129.

⁶¹- Lasswell, H., And Kaplan, A., Power and society. New Haven : » Yale University press, 1970, P :71.

⁶² - Jones, Charles O., « An in introduction to the study of public polcy », Boston ; Duxbur 1977, p :4.

⁶³- Jones, Charles O, « An Introduction to the stndy of Public policy, » Boston : duxbur, 1977, P :4.

ومن ناحية أخرى نجد عالما السياسة هينزايولاو (Hienz Eulan) وكينث بريويت (Kenneth prewitt)

قدما تعريفا أكثر دقة للسياسات العمومية على أساس أنها قرار مستمر (Standing Decision) يمتاز بالتماسك السلوكي والتكرارية من جانب أولئك الذين يلتزمون به⁶⁴. ولعله من الجميل أن تكون سياسات الحكومة على هذه الشاكلة وتتميز بالتكرار والتماسك، ولكنه من الصعب جدا أن نجد سياسات حكومية تلتزم بتلك المعايير، وذلك لأن كثيرا مما تقوم به الحكومات يفتقر إلى التماسك والاستمرارية. ولهذا يعتقد ثوما سداي (toma-saday)، أنه من الأجدى والمفيد أن نتمسك بالتعريف الذي يقول أن السياسات العمومية هي ما تختار الحكومة أن تقوم به وله أثر كبير على المجتمع⁶⁵.

ثانيا: التيار الفني:

يسعى هذا التعريف إلى تقديم بعض المصطلحات التي تستخدم بصورة تبادلية مع مصطلح السياسات العمومية، ومن بينها الخطة (Plan) والبرنامج (Program)، والمشروع (Projet) والنشاط (Activity)، وهذه المصطلحات تستخدم غالبا في إطار التيار الفني لمقاربة ودراسة السياسات العمومية، وسوف أحاول تقديم تعريفات مباشرة لهذه المصطلحات، لأن لها مدلولات فنية محددة ترتبط عادة بالتيارات المهنية والفنية التي تركز على التخطيط العقلاني في تصميم السياسات⁶⁶.

أ: الخطة

يتعامل الإداريون في مستويات تنفيذ السياسات العمومية مع أنواع عديدة من السياسات في صورة خطط عموما، فإن تلك الخطط يمكن تقسيمها على أساس زمني كخطط قصيرة المدى، وخطط طويلة المدى، لأن هناك آخرون يصنفون التخطيط على أساس زمني أيضا و يميزون بين الخطط الإستراتيجية (stratégie plan)، و الخطط التشغيلية (opération plan)، ويتحدث آخرون عن الخطط المستمرة (standing plan)، و الخطط ذات الاستخدام

⁶⁴- Heinz Eulan, and Kenneth Prwitt, : « Labyrinth of Democracy », Indianapolis : bobbs-Merrill, 1973, p :465.

⁶⁵- أحمد مصطفى الحسين:"مدخل إلى تحليل السياسات العامة"، مرجع سابق،ص:12.

⁶⁶- See for example :

-Sadoulets, Elisabeth and Alain Defantry, quantitive, Développement policy analysis : Instructors Manual, Washington : John Hopkins University press,1944.

الواحد⁶⁷ (single use) ، و بصرف النظر عن التصنيف المستخدم، فإن كل هذه التصنيفات تعبر عن جانب أو آخر من الخطة ، وكلها سياسات تدخل في مستوى معين من مستويات السياسات العمومية .

يتضمن مفهوم الخطة العديد من المعاني المتباينة ، و على رأسها أنها الوثيقة التي تتضمن مجموعة من السياسات العمومية سواء كان ذلك في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو التعليمي أو الصحي ... و الفرق بين الخطة و السياسة العمومية حينما تكون الأخيرة في صورة توجهات عامة - الدستور مثلا - هو فرق في درجة الأهمية و ليس في النوع فالسياسات العمومية في ذلك المعنى أكثر شمولية و أكثر عمومية من الخطة ، التي تعتبر أكثر تحديدا في نوعية البرامج المعتمدة لتنفيذ هذه السياسات العامة . فتوجه الدولة نحو تحرير الاقتصاد يعتبر سياسة أو توجهات عامة ، بينما تعتبر خطط خصخصة القطاع العام مثلا أكثر تحديدا في تحقيق و تحديد معنى التحرير الاقتصادي . و على كل حال فإن مصطلح الخطة يستخدم كثيرا للإشارة إلى سياسة عمومية، أو مجموعة سياسات عمومية ، إستراتيجية كانت أم تشغيلية⁶⁸.

ب : البرنامج:

تستعمل كلمة برنامج بمعنى سياسات عمومية في مجالات كثيرة ، و لها استعمالات متعددة . و البرنامج هو عبارة عن نشاطات متجانسة تهدف في مجموعها تحقيق أهداف محددة و ردت في الخطة أو في السياسة العمومية. و بهذا المعنى فالبرنامج يمثل جزء من عناصر الخطة و يطلق عليه أحيانا الخطة التشغيلية و ذلك لأنه أقرب إلى مستوى التنفيذ من الخطة العامة الإستراتيجية. و يعتبر الباحثون في الإدارة أن البرنامج كخطة أحادية الاستخدام تعطي مجموعة كبيرة من النشاطات و يركز على مجموعة من الخطوات :

- الخطوات الرئيسية المطلوبة لتحقيق الهدف؛
- الوحدة التنظيمية المسؤولة عن تنفيذ كل خطوة؛
- ترتيب و توقيت كل خطوة⁶⁹.

⁶⁷-Schermerhorn, Jr., John R, : « Management, (5th ed), New York : John Wilay and sons.Inc., 1996,P :142.

⁶⁸-Scermerhon, op cit., P :138.

⁶⁹-Stoner, James, A.f. and Freeman, R. Edward, Management, (5Th ed) New Delhi : « Prentice Hall of India », 1992, p :228.

كما يمكن اعتبار البرنامج خطة تتكون من عدة برامج جزئية. و البرنامج بهذا المعنى يعتبر أقرب للتطبيق

العملي لأحد عناصر السياسات العمومية و معبرا عن جزء من أهدافها و من التوجهات العامة للدولة .

ج : المشروع :

المشروع هو جزء صغير من البرنامج و يتميز بالمقارنة مع الخطة بمحدودية النطاق، و يتضمن منظومة

التوجيهات التي تحدد الواجبات و التوقيت⁷⁰ . فإذا كان البرنامج سياسة محو الأمية ، أو سياسة تسليح الدفاع الجوي فإن

المشروع هو اختيار أساتذة للتدريس في البرنامج ، أو اختيار نوعية الطائرات المراد شرائها . و تشمل المشروعات إجراءات

تحتوي على إرشادات مفصلة للتعامل مع النشاطات التنظيمية التي تتم بصورة منتظمة . كما تشمل اللوائح التي تمثل

خطا مستمرة تفصل في نوعية الأنشطة التي يجب القيام بها في موقف معين .⁷¹

د:النشاط :

إذا كانت الخطة تتمثل في مجموعة من البرامج و تتكون البرامج من مجموعة كبيرة من المشروعات، فإن

الأنشطة تمثل مكونات المشروعات والبرامج. والنشاط بهذا المعنى يمثل العنصر الأولي للبرنامج أو المشروع ويتميز بأنه لا

يمكن تجزئته إلى أجزاء أخرى. فقد يكون النشاط مثلا برنامجا تدريبيا في إطار سياسة عمومية لتطوير القوى البشرية، أو قد

يكون برنامجا تنفيذيا في إطار خطة أو برنامج لتنظيم الأسرة. والأنشطة بهذا المعنى تمثل سياسات عمومية على

المستويات التنفيذية في التدبير الحكومي، وبذلك فهو يمثل اهتمام رجال الإدارة العامة والتنفيذيين في الجهاز الحكومي⁷².

المطلب الثاني: التطور التاريخي للسياسات العمومية:

يرتكز هذا المطلب على متابعة مراحل التطور التاريخي للسياسات العمومية والوقوف على الأسباب العملية

التي أدت إلى ظهورها، ولاستجلاء حقيقة هذا التطور سنحاول مناقشة وضع حقل السياسات العمومية في خارطة العلوم

الاجتماعية وذلك من خلال استقراء مسيرة تطور العلوم الاجتماعية بصفة عامة تم توضيح علاقة حقل السياسات العمومية

بالعلوم السياسية، و الإدارة العامة، والعلوم الاجتماعية الأخرى بصفة خاصة، ولذلك سنناقش في " الفرع الأول " حقل

70- فريد فهمي زيادة، "إدارة الأعمال: الأصول والمبادئ"، إربد: مطبعة الشعب، 2000، ص:137.

71 -Stoner, op.cit., P :230.

72-Polit, C.M., « Public Policy Theory and Practice », London : Hodder and Stoughton ,1979,P :11.

السياسات العمومية وتطور العلوم الاجتماعية، بينما سنتناول بالتحليل التطور التاريخي للسياسات العمومية بالمغرب في " الفرع الثاني " .

الفرع الأول: حقل السياسات العمومية وتطور العلوم الاجتماعية

بالرغم من أن الاعتراف بحقل السياسات العمومية كحقل فرعي، في العلوم السياسية والإدارة العامة، حدث قبل عقود قليلة، فإن دراسة الطرق والوسائل الضرورية للحديث عن السياسة العمومية تعود أصولها إلى قرون مضت. فالسياسات العمومية تصنع في الحاضر معتمدة في ذلك على الماضي بغرض تحسين مستوى معيشة ورفاهية المجتمع في المستقبل⁷³،

ويستخدم حقل السياسات منهجيات وصفية (normative) وعلمية (scientific) لتحقيق ذلك. فحقل السياسات العمومية حقل عملي (action oriented) وذلك لأن غرض دراسة المشاكل العامة يكمن في تقديم أفكار معمقة حول عدة سياسات وخيارات تساعد في تحقيق قدر من التحكم في المستقبل⁷⁴.

لقد ظهر حقل تحليل السياسات العمومية، كحقل فرعي في العلوم السياسية، والإدارة العامة، في عقد الستينات لأسباب تتعلق بالتغيرات الأساسية في أدوار الحكومة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، ولكن لكي نقدر على إدراك ذلك واستيعابه بشكل جديد، لا بد من أن نفهم وضعه في إطار العلوم السياسية والإدارة العامة فإننا في حاجة ماسة إلى تتبع مسيرة العلوم تاريخيا ولو بصورة مقتضبة. فإنه من المعلوم أن العلوم الطبيعية والإنسانية عموما تعود في أصولها القديمة إلى علم الفلسفة. فقد كان علماء الإغريق القدماء وأيضا فلاسفة المسلمين في عهد الدولة العباسية على وجه الخصوص يتعاملون مع العديد من القضايا والمواضيع التي تشمل الفلسفة والطب والفيزياء والفلك والدين وغيرها⁷⁵.

وقد ركزت خاصة الفلسفة الأخلاقية في إرهاباتها الأولى على الوجود الإنساني وتطورت إلى ما يعرف بعلم الإنسانيات، والتي تشمل مجالات الأدب والفنون والتاريخ واللغة والفلسفة، ويمثل العالم الاجتماعي (social world) أو بدلالات أخرى الظروف والأحوال والقيم الإنسانية، موضوع الدراسة والتركيز في العلوم الإنسانية . ويعكس بصورة

⁷³ - جون كنيث جالبريث، (ترجمة أحمد فؤاد بليغ، "تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر"، الكويت: عالم المعرفة، سبتمبر/أيلول 2000، الفصل السابع عشر، ص245.

⁷⁴ - cochran, charles I. and eloise F. Malone, « Public Policy : perspectives and choices, » New York : Mcgraw-Hill, INC., 1995.P.24.

⁷⁵ - لمناقشة دور علماء الإغريق راجع: جالبريث. مرجح سابق، ص:24

أكثر تجليا العالم الاجتماعي و الطبيعة البشرية التي كان لها دور مباشر في صياغة ذلك العالم . وفي الواقع فإن هذه العلاقة الوثيقة بين الطبيعة البشرية والعالم الاجتماعي هي التي تمنع الفهم الكامل والتحكم في ذلك العالم . Aucune entrée d'index n'a été trouvée.⁷⁶

ومن ناحية أخرى فقد تطورت الفلسفة الطبيعية في صورة العلوم الطبيعية المعاصرة (physical sciences) ، والتي تضم مجموعة من العلوم كعلم الفلك والأحياء والكيمياء والجيولوجيا والفيزياء . وبما أن موضوع دراسة تلك العلوم يركز على العالم المادي الذي يمكن ملاحظته وقياسه بصورة موضوعية فإن هذا يجعلنا نؤمن من أن تكون منحدره من قيم الباحث (Value free) وذلك على عكس الدراسات الإنسانية⁷⁷، إلا أن في الأمر نوع من الغرابة بحكم أن العالم المادي الذي لم يشارك البشر بصورة مباشرة في صياغته، هو أكثر قابلية للفهم البشري من العالم الاجتماعي الذي تشارك البشرية في صياغته بصورة مباشرة، فمن خلال البحث والتقصي واكتشاف القوانين التي تنظم وتضبط الكون المادي، فإن البشر يستطيعون النظر إلى الماضي والتعامل مع المستقبل، بمستوى كبير من الدقة والموضوعية ومن خلال هذه الآلية يمكنهم السيطرة والتأثير في قوى الطبيعة حين يرغبون في ذلك⁷⁸. ومن ناحية أخرى، فقد تطورت حديثا منظومة من العلوم تعرف باسم العلوم الاجتماعية (Social sciences) وهي تقع بين الإنسانيات والعلوم الطبيعية، وتشمل تلك المنظومة علوم الاقتصاد وعلوم السياسة وعلم الاجتماع وعلم النفس، وفي حقيقة الأمر فإن منظومة العلوم الاجتماعية نفسها يجب إرجاعها إلى أصل يجمع في إطار واحد: علم السياسة والاقتصاد وعلم النفس الاجتماعي وغيرها، ويعتبر الاقتصاد السياسي وليدا شرعيا للفلسفة الأخلاقية، حيث كان يركز على الإنتاج الاقتصادي كمنشأ اجتماعي يتأثر بكثير من القيم السياسية والاجتماعية.

وقد كان الاقتصاد السياسي لهذا السبب علم المفكرين الاقتصاديين العظام وخاصة في عصر النهضة الأوروبية. فكتابات كارل ماركس وآدم سميث، تمثل مساهمات أساسية في الاقتصاد السياسي. لكن في القرن التاسع عشر بدأ يظهر ما يسمى بالتخصص، حيث ظهرت العلوم السياسية والعلوم الاقتصادية وعلم الاجتماع كحقول أكاديمية مستقلة تدرس بصورة منعزلة عن بعضها البعض في الجامعات والمعاهد.

- Cochran., op.cit.,P.25.⁷⁶

⁷⁷- أحمد مصطفى الحسين: "مدخل إلى تحليل السياسات العامة"، مرجع سابق،ص:54.

⁷⁸- Fridman, lees., « Micro-economic policy analyses », New york Mcgraw-Hill.1994.p.125.

لقد طورت العلوم الاجتماعية من القيم الثقافية التاريخية وظروف المجتمع البشري، وهي في نفس الوقت تستعير أساليب ومنهجيات العلوم الطبيعية، ويعتقد الكثيرون أن حقل العلوم السياسية التي تمثل دراسة السياسات العمومية حقل فرعي فيه، بل أصبحت العلوم السياسية تستخدم أساليب البحث العلمي التي تنتشر في المجالات العلمية المختلفة⁷⁹. ولهذا مثلا نجد أن الأسلوب الإحصائي (statistical methods) يستخدم بكيفية واسعة في مجال السياسات العمومية، كما يستخدم المنهج التاريخي، و لقد تمت عملية تكييف كثير من الأساليب الإحصائية لتناسب مع نوعية البيانات التي يتعامل بها خبراء السياسات العمومية، وبالمقابل فإن استخدام المنهج التاريخي في إطار حقل السياسات العمومية يختلف نوعا ما من استخدام المؤرخين. فواضعي السياسات يدرسون الحاضر في إطار فهم دقيق للماضي بغرض توجيه الحاضر واستشراف المستقبل.

وفي هذا الإطار لا يوجد جزء من ميراث الإنسانية والحضارة يقع خارج نطاق اهتمامهم. إلا أن بعض الباحثين أكدوا على وجود علاقة بين اللغة وعلم الاجتماع وباعتبارها نتاج للحياة الاجتماعية التي تمثل موضوع دراسة تلك العلوم، وقد أبرز هذه العلاقة بصورة جلية فلوريان كولماس في كتابه الاقتصاد واللغة باعتبار أن علم الاقتصاد يبحث عن مؤشرات مثلى من ناحية الكفاءة للعلاقة بين الوسائل والغايات⁸⁰، وبما أن كل اللغات تستخدم استخداما موطفا لتحقيق غاية معينة ولذلك فيمكن أن تقيم اللغة بالنظر إلى قدرتها في إنجاز تلك الغايات وبالتالي يصبح من الممكن إخضاعها لوسائل التحليل الاقتصادي من النوع الذي ينتمي إلى الفرع المعياري (Normative) للاقتصاديات و الاتصال، أي البحث عن أنظمة الاتصال الأكثر مناسبة بمنظومة قيم معينة⁸¹،

ويلاحظ أن العلوم بدأت بصورة ساذجة من مصدر واحد، ثم تطورت في اتجاه تعددي تخصصي أفادها كثيرا في تطوير مناهجها وأساليبها. ولكن التاريخ يعيد نفسه مرة أخرى في صورة اتجاه تلك العلوم نحو توحيد نفسها مرة أخرى . وكما يقولون فإن التاريخ يعيد نفسه بصورة تشبه الصورة الأولى ولا تشبهها. ويمثل حقل تحليل السياسات العمومية

79 - أنظر مثلا:

-Fry,5.Bruno ; « Arts and economics :analysa and cultural policy, »New york : springer verlag,2000.

- Nagel, stuart, « Policy analysis méthodes », N.Y :Nova sience Publishers, INC.,1999.

80- فلوريان كولماس،(ترجمة أحمد عوض)، " اللغة والاقتصاد"، الكويت: عالم المعرفة، نوفمبر/تشرين الثاني، 2000، ص:58.

81- رينشارد هيجوت، (ترجمة حمدي عبد الرحمان)، " نظرية التنمية السياسية"، مرجع سابق،ص:27.

واحدة من تلك المحاولات لتوحيد معطيات العلوم الاجتماعية. وهو بذلك يمثل توجهها عاما للعلوم الاجتماعية في الوقت الحاضر ويظهر ذلك من خلال ما يعرف بالمدخل التعددي (Multi-disciplinary)، والمدخل التوحيدي (Inter-disciplinary)⁸². ولقد نشأت الحاجة لهذا التوحيد بسبب اكتشاف العاملين في مجالات العلوم الاجتماعية، أن الظاهرة الاجتماعية، وهي موضوع دراسة تلك العلوم، لا يمكن تجزئتها إلى "سياسي" و "اقتصادي" و "اجتماعي"، دون حدوث أضرار عملية في تطبيق السياسات التي يوصي بها خبراء تلك العلوم في الواقع العملي⁸³.

وتجدر الإشارة إلى أن جذور السياسات التاريخية قديمة قدم الإنسان وذلك لأن هذا الأخير منذ خلق على وجه البسيطة كان صانع سياسات.

الفرع الثاني: ظهور السياسات العمومية بالمغرب مرتبط بالسياسات الاجتماعية:

أولاً: السياسات العمومية وعلم السياسة:

يثير موضوع التطور التاريخي للسياسات العمومية بالمغرب العديد من التساؤلات التي تتدرج في إطار إشكاليات متعددة الزوايا والأبعاد، حول المفاهيم والحقول المعرفية والمنهجية المرتبطة بها من قبيل هل هناك سياسات عمومية بالمغرب؟ وهل يمكن إدراج السياسات العمومية في علم السياسة؟

فالسياسات العمومية من المباحث الأساسية التي ظهرت خلال العقود الأخيرة من القرن 20، في علم السياسة كمبحث يعنى بمسلسل اتخاذ القرار ومساراته، انطلاقاً من وجود طلبات وقضايا ومشاكل اجتماعية و محاولة الفاعلين السياسيين إيجاد حلول وتقديم إجابات عنها؛ من خلال ما تتخذه من قرارات سياسية واجتماعية واقتصادية⁸⁴.

وتقديم بدائل وحلول إلى مجموعة من المطالب الاجتماعية.

إن موضوع السياسات العمومية، من أهم المباحث الأساسية في حقل علم السياسة، حيث أنه مبحث يهتم بمسار ومسلسل اتخاذ القرار؛ من خلال المشاكل الإجرائية الأساسية والمطالب والحاجات الاجتماعية التي تعبر عن موقف

⁸²- ريتشارد هيجوت، (ترجمة حمدي عبد الرحمان)، " نظرية التنمية السياسية"، عمان:المركزي العلمي للدراسات السياسية، 2001،ص:26.

⁸³- Stevens, John M., and Lee, Robert D., « Patterns of policy analysis use for state Governments : a contingency and demand perspective ».par, novembre december, 1981,p :636.

⁸⁴- عبد الله شنفار : " الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسة في القرار المحلي"، الطبعة الأولى 2015، مطبوعات المعرفة، مراكش،ص:10.

أو حالة شعور بعدم الرضا، وتحرك الفاعل السياسي لاتخاذ قرار في ظرف معين لحل المشكل والاستجابة للمطالب المتنوعة والمتعددة للمواطنين؛ من خلال خطط وبرامج وبدائل تهدف إلى تحقيق منفعة معينة تتم بلورتها من خلال ما يطلق عليه بالسياسات العمومية، فحينما نهتم بالتدبير الوطني والسياسات العمومية الوطنية والقرار العام الوطني، وإلى إستراتيجية التنمية التي تنهجها الدولة على يد الحكومة على المستوى الوطني يعتبر مجالاً متميزاً لملاحظة التحولات الطارئة في السياسة العمومية على المستوى الوطني⁸⁵. وما يظهر من تحولات على أحوال الناس، وأحوال البيئة المجتمعية والمجال الذي اتخذ فيه من حيث التخطيط والتنفيذ، خدمة لتنمية الفرد والمجتمع وضمن وسائل العيش المستدامة للناس⁸⁶. ومن هذا المنطلق؛ لا تكون للتنمية شرعية لدى المواطن، إلا إذا كان يستفيد منها بشكل كلي، سريع ومباشر أيضاً، وهذه هي الحدود التاريخية لحركة التحرير الوطني للمواطن المغربي قبل التضحيات من أجل الدخول في مرحلة التحديث وتحقيق تنمية وطنية يستفيد منها بالشكل الذي كان يطمح إليه. وهنا يمكن الإشارة إلى علاقة السياسات العمومية المركزية بالسياسات العمومية المحلية، حيث يصبح هذا المحلي إطاراً أو مجالاً متعدد ومتنوع الأبعاد والسياقات، يمكن تحديد معناه بالرجوع إلى المركز؛ على اعتبار أنه الإطار المرجعي. ومن خلال هذه الرؤية يمكن اعتبار المحلي مجرد إطار تنظيمي لتنفيذ السياسات العمومية التي يتم رسمها على المستوى المركزي. فالسياسات العمومية المحلية تصبح مجرد تنفيذ للسياسات العمومية الوطنية على مستوى الدولة⁸⁷، وبمعنى أوضح فإن السياسات العمومية المحلية لا تعدو أن تكون مجرد تطبيقات للسياسات العمومية الشمولية الوطنية، هنا نستنتج، ومن خلال استحضار العديد من العناصر التي

⁸⁵- « le local y est considéré comme une terrain d'observation privilégié pour comprendre les transformations de l'action publiques »

Richard balme, Alain Faure Albert rabileau : les nouvelles politiques locales dynamiques de l'action publique ».

⁸⁶- " تحليل النظام المحلي أصبح إحدى الحقول العلمية لتفكيك الارتباط العلائقي بين الجماعات المحلية والدولة...، حركة المحلي الذي أصبح يؤثر بشكل كبير في تحديد مفاهيم جديدة: الحكامة المحلية السياسات العامة المحلية، التدبير اللامركزي....".

⁸⁷ الحسين أعبوشي: " الإطار النظري والمنهجي لمادة السياسات العامة المحلية"، تأطير، وحدة التكوين والبحث في علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، السنة الجامعية: 2004-2005.

يتداخل فيها الجانب السياسي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي والتاريخية المرتبطة بالعديد من التجارب التي استغل فيها المحلي بتدبير شؤونه العامة المحلية؛ سواء في المغرب التقليدي أو مغرب القرى و البوادي⁸⁸.

نجد آليات استخدامها على المستوى المحلي في تدبير شؤونه العامة من خلال رسم قوانينها وأعرافها، وتنفيذها ومراقبتها وتتبعها وتقييمها وإدخال إصلاحات مواكبة عليها للاستجابة لمطالبه ومشاكلها الاجتماعية المحلية . ومن ذلك نجد عهد التدبير في إطار ما أطلق عليه بلاد " السبية " ، والتي إن لم تكن تعترف بالسلطة الرمزية للسلطان، فهي تعترف له بالسلطة الدينية في ذلك العهد، إلا أنها شكلت نواة للتدبير المحلي بشكل ديمقراطي ومستقل عن تدخل الدولة.

ثانياً: تطور السياسات العمومية رهين بتطور السياسات الاجتماعية:

تحليل السياسات الاجتماعية إلى تدخل الفاعلين العموميين في المجال الاجتماعي المتعدد المحاور (التكوين، التشغيل، الحماية، الصحة، الإدماج...)

وبذلك فالحديث عن بدايات السياسات العمومية بالمغرب، هو مرتبط ببدايات السياسات الاجتماعية بالمغرب، وهذا يعكس بالضرورة تلك اللحظة التي لم تعد خلالها شبكات التضامن التقليدية ذات المرجعية الدينية والاجتماعية والعائلية والمهنية...، قادرة على تدبير مجال اجتماعي أصبح يبدو أكثر تعقيدا وصعوبة ومن الواضح هنا أن الصدمة الاستعمارية شكلت الإطار الذي انطلقت معه هذه السياسات خاصة مع البدايات الجينية لما يمكن تسميته أنظمة عصرية للحماية الاجتماعية، ووجهت بدءا لاستهداف الساكنة الأوربية بالأساس ليتم توسيعها فيما بعد⁸⁹.

لنقر أيضا بتواضع العمق التاريخي لتقاليد السياسات الاجتماعية بالمغرب، وبغياب القطاعات الكبيرة داخل هذا التاريخ كما هو الأمر مثلا بالنسبة لتاريخ السياسة الاجتماعية بفرنسا حيث الانتقال من مرحلة الدولة الحامية (1841-1890)، إلى مرحلة الدولة المؤمنة (1890-1945)، إلى مرحلة الدولة الراعية (1945-1973) تم إلى مرحلة ما بعد 1973 ، حيث أزمة الدولة الاجتماعية أو أزمة الشرخ بين الاقتصادي والاجتماعي، وتجدر الإشارة ، إلى أن النقاش حول تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب، على عكس ما يقع في المغرب، لا يحمل فكرة " الحقبة المرجعية" ، كما هو الحال

⁸⁸-Alain clisse : « quelle décentralisation pour quel développement au Maroc et en France » REMALD, no 22, janvier – mars 1998.

⁸⁹- حسن طارق: " تريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب: محاولة في التحقيب "، فكر مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، العدد3، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014،ص:125.

Marie,thérese join- lambert ; « les politiques sociales », presse de la fondation nationale des sciences politiques Dollor-1994.

بالنسبة لحقبة الدولة الاجتماعية ودولة الرعاية الموجودة بقوة في عمق النقاش العمومي بالمغرب. إلا أن ثقل هذه الحقبة المرجعية يبقى حاضرا، فرغم أن التقاطب الحالي بصدد القضايا الاجتماعية موجود بين المتمسكين بروح دولة الرعاية وبين المدافعين على نموذج جديد و مسألة اجتماعية جديدة⁹⁰. وبالموس فإن ما توصلنا إليه من خلال البحث في المغرب، لم نعتد طبعاً على حقبة قد تعتبر مرجعا في تدبيرها السياسات الاجتماعية، كما أن ضعف النقاش العمومي حول السياسة الاجتماعية لا يفرض نماذج نظرية متقاطبة. ولعل كل هذا ما يعقد من مهمة محاولة تحقيب تاريخ السياسات العمومية⁹¹. فبعد حصول المغرب على استقلاله أصبح من الصعب الفصل بين السياسات الاجتماعية وتحقيق التنمية الاقتصادية، تم أيضا كان على المسألة الاجتماعية أن تقبل التضحية في انتظار ما يسفر عليه التقييم المالي والهيكلية، الذي أقرته الدولة، وحتى عندما دخل المغرب في مرحلة الانفتاح السياسي بدا كما لو أن جل الإشكالات الاجتماعية غير مرتبطة بالضرورة بمسلسل التحول الديمقراطي.

أ:ارتباط السياسات الاجتماعية بالنمو الاقتصادي (1956-1982)

تمثلت هذه الحقبة في كون التقدم الاجتماعي الذي عرفته هذه المرحلة، لا يعود فقط إلى الخطاظة التي حكمت تصورات المقررين العموميين عندما راهنوا على الأولوية المطلقة للاقتصاد، بل يعود كذلك إلى طبيعة السياسة الاقتصادية المتبعة، وهي السياسة التي أوصلت بلادنا في أحسن الحالات إلى صيغة نمو دون تنمية⁹². لتظل على العموم إمكانيات التقدم الاجتماعي محصورة أمام هشاشة الاقتصاد الوطني المرتهن بقطاع فلاحي أسير هو الآخر للتقلبات المناخية، وهو ما جعل النمو الاقتصادي يعيش حالة ضعف بنيوي نتيجة ضعف الناتج الخام الداخلي غير الفلاحي وضعف الاستثمارات الخاصة والعمومية ومحدودية تنافسية الاقتصاد وضعف نجاعة السياسات الضريبية والنقدية⁹³، وتبقى السياسات الاجتماعية رهينة بمرودية السياسات الاقتصادية المتبعة وذلك في إطار التنافسية والولوج إلى سوق كبير

⁹⁰- Pierre rosanvallon « la nouvelle question social : repenser l'état providence », éditions de seuil-1995.

⁹¹ - حسن طارق؛ " تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب: محاولة في التحقيب " مرجع سابق،ص:126.

⁹² - نور الدين العوفي، احمد حرزني، محمد بنسعيد، " التقرير الموضوعاتي حول: النمو الاقتصادي والتنمية البشرية"، المعد والمنشور في إطار الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية، 2005،ص:17.

⁹³ - المغرب الممكن: " إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك" تقرير الخمسينية دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006،ص:14.

ومندمج أو ما يسميه عالم المستقبلات المهدي المنجرة " حتمية الإدماج الاقتصادي في منظومات كبرى، لأن السيادة الوطنية تتطلب حداً أدنى من الإدماج الاقتصادي، فبدون حد أدنى من الكتلة البشرية لا يمكن الاستفادة من تنمية اقتصادية

94.

ومن أجل تخفيف حدة المطالب الاجتماعية تم إنشاء صندوق المقاصة سنة 1956 من أجل الدعم والمعادلة بهدف حماية القدرة الشرائية للفئات المعوزة ودعم إنتاج المواد الغذائية الأساسية. كما سيشكل إنشاء الإنعاش الوطني سنة 1961 دافعا أساسيا لامتناس البطالة والاستفادة من اليد العاملة، ومكافحة الهجرة القروية⁹⁵.

ويمكن أن نشير أن السياسات العمومية بالمغرب بدأت إرهاصاتها الأولى مع انطلاق سياسات التقويم الهيكلي الذي اعتمده المغرب على خلفية أزمة نهاية السبعينات وذلك لضمان استتباب التوازنات الماكرو اقتصادية، والحد من الدين الخارجي وتحرير قوى السوق، وذلك بدعم من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي⁹⁶. ورغم ذلك فسيترتب عن سياسة التقويم الهيكلي آثار سلبية على مستوى التكاليف الاجتماعية، و سيتزايد معدل البطالة، ويتراجع مستوى العيش، وهذا ما جعل البعض يعتبر فترة تطبيق هذا المخطط بمثابة عشرية ضائعة على التنمية البشرية⁹⁷.

ب: تطور السياسات الاجتماعية في ظل التحولات السياسية:

إذا كانت بلادنا قد شهدت منذ بداية التسعينات انفتاحا سياسيا مؤكدا، انطلق مع التعديلات الدستورية لعامي 1992 و 1996، وتعزز مع مجيء حكومة التناوب التوافقي سنة 1998، ثم مع دخول المغرب لمرحلة حكم الملك محمد السادس، فإن الإشكالية المطروحة هي بالضبط مسألة التطور غير المتكافئ للحقلين السياسي والاجتماعي⁹⁸.

أما اليوم فهناك معالم واضحة على ثقافة سياسية صاعدة، تتجاوز الجدران الوهمية للسيادات الإيديولوجية، والأقفاس الحزبية الضيقة، وتبحث عن مساحة محايدة للقاء، يمكن أن تشكل قاعدة لمؤسسات سياسية ومعايير جديدة لتنظيم الحياة العامة⁹⁹.

94- المهدي المنجرة، " الحرب الحضارية الأولى، مستقبل الماضي وماضي المستقبل، الطبعة الخامسة، الدار البيضاء، النجاح الجديدة، 1994، ص:374.

95 - أمينة بلخير، محمد عياد: " التقرير الموضوعاتي حول الفقر وعوامل الاقتصاد الاجتماعي " المعد والمنشورات في إطار الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية، 2005، ص:12.

96 - حسن طارق، مرجع سابق، ص:129.

97 - المغرب الممكن: " إسهام في النقاش العام..."، مرجع سابق، ص:97.

98 - حسن طارق، مرجع سابق، ص:131.

إذ يبدو الأمر كما لو تعلق بمفارقة بين انفتاح سياسي ملحوظ وبين تقدم اجتماعي جد مرتبك. مما يدفع للسؤال عن إذا كانت أزمة الموارد التي تدفع النظام السياسي إلى مزيد من الانفتاح والإشراك، هي نفسها التي تدفع في اتجاه التراجعات الاجتماعية¹⁰⁰.

وعموماً فإن هذه الحقبة تميزت بتكاثر وتنامي البرامج والسياسات ذات الطبيعة الاجتماعية، وبتحولات حقيقية على مستوى الخطاب حول السياسات الاجتماعية وبروز إرادة سياسية للاهتمام بالمسألة الاجتماعية، وبمعالجة مؤسساتية للعمل الاجتماعي مطبوعة بالكثافة، وتعدد المتدخلين، وبظهور المجتمع المدني كفاعل اجتماعي جديد. ومع تنامي وتطور التحولات العميقة التي أصبح يعرفها الخطاب العمومي حول السياسات الاجتماعية من أجل تجاوز المرحلة التي كان خلالها يعتبر الفقر بمثابة طابو¹⁰¹.

وهكذا لم يتم إدراج مكافحة الفقر، كأولوية وطنية في وثيقة رسمية ولأول مرة، إلا في مسودة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1996-2000، حيث أصبح هاجس مكافحة الفقر من الاهتمامات الرئيسية للسلطات العمومية¹⁰². هذا دفع إلى البحث عن سياسات اجتماعية جديدة، بالحاجة الماسة للكشف، داخل وبواسطة المجتمع المدني، عن أشكال مؤسسية جديدة لخلق وتنظيم أنشطة ذات نفع عام للأفراد والجماعات التي تدير شؤونها محلياً ومركزياً، مما سيدفع إلى بروز مجالات عمومية في ميادين متعددة كالبيئة والسكن والتكوين والتشغيل والتنشيط الثقافي¹⁰³.

إن التطور التاريخي للسياسات العمومية بالمغرب يصعب تحديده، لكن يمكن أن نقول أن الإرهاصات الأولى للسياسات العمومية بالمغرب بدأ بشكل أو بآخر مع سياسة التقويم الهيكلي التي اعتمدها الدولة، لكن الحسم بشكل أدق يجرنا إلى الحديث على أن تجليات السياسات العمومية من خلال ملامسة بعض النتائج في مجالات متعددة جاء بعد تولي الملك محمد السادس مقاليد الحكم.

99- المختار بنعبدلوي،: " المغرب بين التقاطب الهوياتي والاستقطاب للديمقراطية"، مجلة رهانات، مركز الدراسات والأبحاث الإنسانية- مدى- السنة الثامنة، العدد 30، 2014، ص:19.

100 - حسن طارق: " من يسار الدولة إلى يسار المجتمع"، جريدة الاتحاد الاشتراكي العدد: 8781، 30 يناير 2008، ص:10.

101 - أحمد حرزني، " الفقر في المغرب: مقدمات لا بد منها"، مجلة نوافذ العدد3، يناير 1999، صفحة: 65.

102- أمينة بلفريج، محمد عياد، " التقرير الموضوعاتي حول الفقر وعوامل الاقتصاد الاجتماعي"، مرجع سابق، ص:133.

103 - إدريس الكراوي، " الاقتصاد المغربي التحولات والرهانات"، دار النشر المغربي 1996، ص:72.

المبحث الثاني: تحليل وصناعة السياسات العمومية.

يعتبر هذا المبحث امتدادا للمبحث الأول في محاولته توضيح معنى السياسات العمومية من خلال تناول خصائص وأنواع هذه السياسات، وعلاقتها بمصطلح المصلحة العامة وطرق تصنيفها، ولقد بينت لنا التعريفات السابقة جوانب مختلفة للسياسات العمومية كما يمكن استخدامها لأغراض مختلفة ومتباينة. وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف التعريفات وتنوعها يعكس واقع وتعدد واختلاف وجهات نظر الدارسين والباحثين في هذا المجال.

وكما أسهم علماء السياسة في تطوير النماذج والنظريات التي تتناول السياسات العمومية وتسهل فهمها وعملياتها وتحليلها، فإنهم طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة وفهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي. مما يجعلنا مجبرين على الوقوف على صانعي السياسات العمومية وبيئتهم، حيث سنتعرض للبيئة التي تتخذ السياسات العمومية في إطارها، والقوى الرسمية وغير الرسمية المشاركة في رسمها وتنفيذها. إذ سنتناول مسألة تحليل السياسات العمومية من حيث خصائصها وأنواعها والاتجاهات والنظريات المؤثرة لذلك في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنعمل على تحديد الجهات التي تشارك في عملية صنع السياسات العمومية والطرائق المستخدمة من جانبها والعوامل المؤثرة فيها.

المطلب الأول: تحليل السياسات العمومية:

يشكل هذا المطلب نقطة انطلاق لتحليل السياسات العمومية وبشكل أدق الوقوف وتسليط الضوء على بعض جوانب السياسات العمومية التي لم نتمكن من توضيحها في المبحث الأول المتعلق بتعريف السياسات العمومية وبالتالي يعتبر هذا المطلب امتدادا لما سبق لأننا بالخوض في بعض خصائص السياسات العمومية وأنواعها، سوف نتمكن من تمييزها عن غيرها من القرارات الحكومية ، لأن السياسات العمومية في كثير من الأحوال تضع التوجيهات العامة وليست التفاصيل المرتبطة بالنشاط المراد تنفيذه.و لأن السياسات العمومية تمثل توجهها مستقبليا لأنها تهتم بكل الاحتمالات والتغيرات ليس فقط في مجال التكنولوجيا ولكن أيضا في مجال القيم والأخلاق. ولا يمكننا بأي حال من الأحوال إغفال النظريات والاتجاهات المؤثرة للسياسات العمومية، فالطرق المنهجية التي سنحاول مقاربتها تشمل نظرية النظم ونظرية الجماعة ونظرية النخبة والنظرية العلمية الوظيفية والنظرية المؤسسة¹⁰⁴.

¹⁰⁴ - جيمس أندرسون، ترجمة عامر الكبيسي: "صنع السياسات العامة" مرجع سابق ، ص: 32.

ولهذا سنتطرق في الفرع الأول إلى خصائص وأنواع السياسات العمومية، وفي الفرع الثاني بعض النظريات

والاتجاهات لتحليل السياسات العمومية.

الفرع الأول: خصائص وأنواع السياسات العمومية:

تتعدد خصائص السياسات العامة والتي سنحاول التركيز على أهمها أولاً، كما تتعدد أنواع السياسات

العمومية والتي سنعمل على التطرق إليها ثانياً.

أولاً: خصائص السياسات العمومية:

تتسم السياسات العمومية بكونها ذات خصائص متعددة وهي كالتالي:

* تمثل السياسات العمومية سلسلة طويلة من النشاطات والقرارات الحكومية المرتبطة، التي تعني أكثر من مجرد قرار¹⁰⁵.

* تتم السياسات العمومية في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، مكتوبة كانت أم غير مكتوبة، وهذا الإطار

التنظيمي هو في الحقيقة النظام السياسي والإداري لدولة معينة، وهو يمثل كل مؤسسات الحكومة السياسة الرسمية وغير

الرسمية مثل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمواطنين

العاديين¹⁰⁶. ولا يعني وجود هذا الإطار التنظيمي أن هناك رابطة عضوية بين تنظيم حكومي معين وبين نوع معين من

أنواع السياسات¹⁰⁷. فوزارة التربية ليست الجهة الوحيدة لصنع السياسات التعليمية وحتى تنفيذها.

* لا يعني وجود هذا الإطار التنظيمي، أن التنظيمات الحكومية تقوم بوضع السياسات العمومية ثم يقوم بفرضها على

العالم المحلي أو الخارجي وذلك حتى في الأنظمة الديكتاتورية المتسلطة. فالسياسات العمومية تمثل تداخلات متشابكة

ومصالح متنافسة لجماعات داخلية وخارجية بصورة معقدة.

* لا تتم عملية صنع السياسات العمومية في إطار النظام التنظيمي الرسمي فقط، فهناك نظام غير رسمي موازي للنظام

الرسمي بدرجة من الدرجات، وفي بعض الأحيان يكون الجهاز الرسمي وسيلة لإعطاء الشرعية للسياسات التي تم تطويرها

في إطار النظام الرسمي. فتكون السلطة التشريعية مهما كان نوعها الجهة التي تضع خاتم الشرعية على سياسات تم

¹⁰⁵ - أحمد مصطفى الحسين، "تحليل، السياسات العامة، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية"، الشارقة، جمعية الاجتماعيين، 1994، ص: 21.

¹⁰⁶ - Rose, Richard, (ed), 'Policy Making in Great Britain », london :Macmillan, 1969, P: 2.

¹⁰⁷ - عليوة السيد: "صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة"، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987، ص 379: .

تطويرها وتبينها خارج الإطار الرسمي. وتقتضي هذه الشرعية الرسمية أن تكون قرارات السياسات العمومية صادرة عن شخص أو مؤسسة تحتل موقعا سياسيا على مستوى صنع السياسات.

* تمثل السياسات العمومية، وخاصة في الأنظمة التعددية، خلاصة لتفاعل العديد من الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح كالنقابات وغيرها، ومؤسسات الحكومة الرسمية وغير الرسمية، وبالتالي السياسات في هذه الحالة تتم عبر التفاوض والمساومة والتوفيق بين الآراء المتضاربة. ولا يعني هذا أن هذه العمليات السياسية تتوصل أو تتفق دائما على سياسة معينة، فقد تفشل في أحيان كثيرة وتنجح في أحيان أخرى¹⁰⁸.

* يعتبر التوصل إلى سياسة عمومية في موضوع معين نجاحا لنظام صنع السياسات في الدولة، وتصبح بذلك هذه السياسة المرشد والدليل الملزم عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات السياسة العمومية المعنية وفي مختلف مستويات النظام السياسي والإداري¹⁰⁹.

* بما أن السياسات العمومية هي نشاطات الحكومة وأعمالها ونواياها، فإن عملية صنع السياسات تتطلب ترتيبا معيناً للأولويات واختياراً بين الأهداف والبدائل لتقديم الحلول لقضية عامة.

* يجب أن يعبر عن السياسات العمومية في صورة تشريع أو تشريعات قانونية محددة، وقد يعبر عنها بتصريح عام أو تنظيمات أو لوائح رسمية¹¹⁰.

* تأتي السياسات العمومية غالبا كاستجابة، لطلب عام عليها¹¹¹. وتظهر هذه المسألة في النظم السياسية والإدارية التي لها حساسية معينة لآراء المواطنين.

* السياسات العمومية وخاصة في جانبها الإيجابي، تعتمد على القانون والسلطة.

فالمواطنون عادة ما يميلون لقبول السياسات الشرعية التي تعتمد على قوة القانون. وهذا ما يميز سياسات

الحكومة عن سياسات القطاع الخاص هو احتكار الحكومة لحق الإيجار القانوني والشرعي لتحقيق أهدافها.

¹⁰⁸ - للتوسع في هذا الموضوع يمكن الرجوع لكتاب:

Ingram Helen and Smith, Steven R., « Public policy for Democracy».

¹⁰⁹ - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص:23.

¹¹⁰ - وقف حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية" عمان: دار الشروق، 2000، ص:117.

¹¹¹ - موفق حديد، مرجع سابق، ص:116.

ثانياً: أنواع السياسات العمومية

إذا كانت السياسات العمومية بطبيعتها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فلا بد من الإفصاح على أن السياسات العمومية هو مجال غني بالاختلاف والصراع بين مصالح الجماعات، ففي بعض الأحيان تسود مصلحة مجموعة معينة التي تتغلب على مصالح جماعات أخرى وتصيح مصلحة هذه الجماعة هي المصلحة العامة¹¹². ومن أجل الوقوف على الأهداف الحقيقية لكل سياسة عمومية وجب معرفة أنواعها، حيث أن هناك العديد من الوسائل التي يمكن من خلالها تقسيم السياسات التنظيمية إلى سياسات إعادة التوزيع، لكن أندرسون توسع في تصنيف السياسات العمومية معتمداً على طبيعة السياسة، تشمل مجموعات، والتي تضم أيضاً مجموعات كوشران¹¹³. وهي السياسات الفعلية والإجرائية، السياسات التوزيعية والتنظيمية- السياسات المادية والرمزية.

أ: السياسات الفعلية والإجرائية:

يمكن تقسيم السياسات على أساس المحتوى (Substantive) أو على أساس إجرائي (Procedural). النوع الأول يحدد ما سوف تتجزه الحكومة مثلاً كصرف وتعبيد الطرق، دفع الإعانات الاجتماعية، منع بيع سلع بعينها وتداولها. ومن ناحية أخرى فإن السياسات الإجرائية تتعلق بالكيفية التي يجب أن يتم بها عمل شيء أو من يقوم بعمل شيء معين. وتشمل السياسات الإجرائية، المسائل التنظيمية كالأجهزة المسؤولة عن القيام بعمل شيء أو تقديم خدمة، ونوعية الإجراءات التي يجب أن تتبع في تنفيذ الأنشطة. ولذا فبينما نجد السياسات ذات المحتوى الفعلي توزع المنافع والخسائر على المواطنين، نجد أن السياسات الإجرائية تتعلق بطرق تنفيذ القوانين .

ب: السياسات التوزيعية والتنظيمية

هذا التصنيف لأنواع السياسات يميز على أساس أثرها على المجتمع وعلى الذين يتعاملون أو يتأثرون بهذه السياسة . فالسياسات التوزيعية تشتمل على تخصيص الخدمات أو منافع بعينها لجماعات بعينها من السكان أفراد، جماعات ، مؤسسات. بعض السياسات التوزيعية قد تقدم منافع لمستفيد واحد أو عدد قليل من المستفيدين، كتقديم قرض من الحكومة لمنع شركة من الإفلاس، أو لدعم صناعة معينة أو نشاط اجتماعي معين. أو دعم للفلاحين. ويسمي كشران

¹¹² - جيمس أندرسون، (ترجمة حلمي سحادة محمد يوسف)، " صنع السياسة العامة"، الرياض، جامعة الملك سعود، 1991، ص:275.

¹¹³ - أندرسون مرجع سابق 21-8: Anderson, op cit., pp

كما سبق الذكر هذه السياسات بالسياسات التحفيزية¹¹⁴. السياسات التحفيزية وهي تشمل النشاطات والأعمال الحكومية التي يقصد بها تقديم الحوافز للمواطنين والمؤسسات للقيام بأعمال ومشاريع. وتتم السياسات التوزيعية من خلال ثلاثة أساليب: الدعم، التعاقدات، الترخيص.

-الدعم: يلعب الدعم دورا كبيرا ومركزيا في سياسات الحكومات وخاصة في الدول النامية، وهو يشمل دعم المؤسسات الخاصة، والأفراد، والجماعات. وتقوم الحكومة بتمويل الدعم من خلال الضرائب. ويظهر ذلك في سياسات الخصوصية التي تركز على رفع الدعم الحكومي وتقليل الإنفاق العام.

التعاقد:

يعتبر التعاقد أيضا من الوسائل التي تستخدم في السياسات التحفيزية. ويمكن استخدامها مثلا لتشجيع المؤسسات لتبني سياسات تعتبرها عبئا عليها. كعدم التمييز بين الأجناس في التوظيف.

الترخيص:

تستطيع الحكومة من خلال الترخيص أن تمنح امتياز القيام بنشاط معين. والترخيص يسمح للمؤسسات والأفراد للقيام بأعمال خاصة ومهنية، وبذلك تستطيع الحكومة أن تنظم العديد من القطاعات السكانية والأنشطة الاقتصادية من خلال هذه العملية¹¹⁵.

ج: السياسات التنظيمية:

تتضمن السياسات التنظيمية عملية فرض قيود على سلوك الأفراد والجماعات والتحكم في طريقة القيام بأنشطة معينة، فإذا السياسات التحفيزية تستخدم التحفيز الإيجابي فإن هذه السياسات تتضمن الأنواع السلبية للتحكم، لأن هذا النوع يحد من حرية الجماعات الموجهة لها السياسة. ونجد أن السياسات التنظيمية تثير دائما نزاعا بين المجموعات التي تتبناها وتسعى لفرضها من جهة والجماعات التي تتأثر بها سلبا من جهة أخرى، وبذلك فإن السياسات التنظيمية تخلق جماعات مستفيدة وجماعات متضررة. وهناك نوع آخر من السياسات التنظيمية التي يمكن أن نطلق عليها سياسات إعادة

¹¹⁴- Tatalovich, Raymond and byton no. Dagnes (eds) : « social Regulatory policy : Moral controversies in american politics, » bonlder, colorado, West view press, 1988.

¹¹⁵ للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى كتاب:

Meier, Kenneth j., « Regulation : Politics, bureaucracy, and economics, « New York : st : Martins press, 1985.

التوزيع¹¹⁶. وتتضمن إعادة توزيع الثروة والدخل والملكية بين مجموعات كبيرة من السكان. وهي بذلك توجه للتحكم بالاقتصاد الكلي بصفة عامة. كما أن هناك صنف آخر من سياسة إعادة التوزيع والتي تسمى السياسات التنظيمية ذاتية التأثير (Self regulatory policies) وهي السياسات التي تتبناها وتأيدها الجماعة التي تستفيد منها، وهي سياسات غالبا ما تعمل بصورة أوتوماتيكية.

ومن أمثلها معدلات الضرائب التصاعدية التي تزيد من إيرادات الضرائب في حالة نمو النشاط الاقتصادي والعكس صحيح¹¹⁷.

يبدو جليا أن سياسات إعادة التوزيع تقدم منافع لمجموعة على حساب أخرى، كما أنها تؤدي إلى توزيع العبء الضريبي بصورة تتحملها مجموعة دون غيرها، ومن أمثلة سياسات إعادة التوزيع نجد السياسة المالية (الضرائب)، والسياسة النقدية (التحكم في حجم النقود) وسوف نتطرق إليهما فيما يلي:

د: السياسة المالية:

تستخدم السياسة المالية معدلات الضرائب والإنفاق الحكومي للتأثير على الطلب الكلي للسلع والخدمات وهي أداة من أدوات توجيه الاقتصاد القومي وإعادة توزيع الثروة، ولذا فإن الأسلوب أو المدخل المعين الذي يستخدم في تحديد معدلات الضرائب وأنماط الإنفاق العام له آثار مختلفة على الأداء العام للاقتصاد، ومصالح الأفراد والجماعات، ولذا فإن الحكومة تصمم هذه السياسة لإحداث تأثيرات معينة مرغوبة في مجال توجيه الاقتصاد وتوزيع الثروة، ومن ناحية أخرى فإن تخفيض معدلات الضرائب على رأس المال، هي سياسة تقيد الطبقات الغنية، حيث تؤدي إلى زيارة الاستثمار، وبالمقابل فإن زيادة معدلات الضرائب وتخفيض الإنفاق العام يؤدي إلى محاربة التضخم وارتفاع الأسعار¹¹⁸.

هـ: السياسة النقدية:

¹¹⁶- للتفصيل أكثر عن السياسات التوزيعية، أنظر:

Ripley . Randall B., and franklin, Grace., « congress, the bureaucracy, and public policy », homewood, Dorsey, 1976, Chapter 6.

¹¹⁷- للمزيد من المعلومات عن هذه المجموعة يمكن مراجعة كتاب:

Salisbury, Robert H., « the Analysis of public policy, A search for theories and roles », in austine ranny (ed), op. cit».

¹¹⁸- جون كينيث جالبيرث، (ترجمة أحمد فؤاد بليغ): "تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر"، الكويت: عالم المعرفة، سبتمبر/ أيلول، 2000، الفصل السابع عشر، ص:245 و ص:277.

وتتحكم هذه السياسة في حجم النقود بواسطة البنوك المركزية لتوجيه الاقتصاد بصورة تكاملية مع السياسة المالية، وذلك عن طريق التحكم في حجم النقود وأسعار الفائدة في البنوك، وتمثل هذه السياسة آراء المدرسة الكلاسيكية الجديدة بشقيها الاقتصادي والسياسي، ومن أبرز مفكري المدرسة النقدية ملتون فريدمان (Milton Fridman)¹¹⁹، ويمكن أيضاً تصنيف السياسات العمومية كسياسة مادية وسياسة رمزية، على أساس نوعية وطبيعة المنافع التي تقوم بتخصيصها. فالسياسات المادية تقوم بصورة فعلية بتقديم موارد مادية للمستفيدين منها، أو تفرض تكاليف على الذين يتضررون منها. في حين السياسات الرمزية هي السياسات التي ليس لها تأثير مادي محسوس ولا تخصص منافع مادية محددة وليس لها مضار مادية معينة، فهي دائماً وسيلة تقدم لدعم القيم الاجتماعية العليا مثل السلام والوطنية والعدالة الاجتماعية، ومن هذه السياسات الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الإنسان وتجريم الحروب.

كما يمكن تصنيف السياسات على أساس طبيعة السلع أو الخدمة التي تقدمها¹²⁰. و في كثير من الأحيان تصنف السياسات العمومية على أساس ليبرالي ومحافظ. فالسياسات الليبرالية تركز دائماً على تدخل الحكومة عن طريق سياسات تحقق المساواة والعدل الاجتماعي. أما المحافظون فهم دائماً راضون عن الوضع الراهن ولا يسعون إلى تغييره، وبذلك فإن السياسات المحافظة تركز دائماً على حصر نطاق السياسات العمومية في مجال السلع والخدمات الجماعية التقليدية مثل الأمن والنظام¹²¹.

الفرع الثاني: بعض الاتجاهات لتحليل السياسات العمومية:

لقد أسهم علماء السياسة في تطوير النماذج والنظريات التي تتناول صنع القرارات وتسهل فهمها وعملاتها، كما طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة وفهم السلوك السياسي، فإنها يمكن أن توظف أيضاً لتحليل السياسات العمومية، ومن بين هذه النظريات نجد نظرية النظم السياسية، ونظرية الجماعة، ونظرية النخبة، والنظرية العلمية الوظيفية والنظرية المؤسسية، والفائدة من هذه النظريات أنها تساهم في رسم وإقرار السياسات العمومية وسنحاول الإشارة إليها على النحو التالي:

أ: نظرية النظم السياسية:

¹¹⁹ - للمزيد من المعلومات عن السياسة النقدية راجع كتاب:

Fridman, Milton ;' ' An Economiste proteste', New Jersey : Thomas Horton.

¹²⁰ - معاملة السياسات العامة كسلع عامة في مقابل السلع الخاصة تتم غالباً في كتب المالية العامة.

¹²¹ - للمزيد حول السياسات الليبرالية والمحافظية يمكن مراجعة المناقشات بين فلاسفة الليبرالية الجديدة وغيرهم، ومن الكتب التي يمكن مطالعتها في هذا الشأن: حازم البلاوي: "النظام الاقتصادي الدولي المعاصر نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة"، الكويت، دار المعرفة، ماي/ أيار، 2000، ص: 218 إلى ص: 254.

قد ينظر إلى السياسة العمومية على أنها استجابة النظام السياسي إزاء الحاجات والمطالب المطروحة عليها من جانب البيئة، والنظام السياسي كما يعرفه ديفيد ايستن بأنها مركب يضم مؤسسات وأنشطة مترابطة ومحددة في المجتمع تصنع قرارات ملزمة التنفيذ من قبل المجتمع¹²²، وتمثل المطالب والدعم والمدخلات المقدمة إلى النظام من البيئة، والمطالب هي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي للتصرف من أجل إشباع مصالحهم وحاجاتهم، والسياسات العمومية قد تولد مطالب جديدة¹²³.

إن نظرية النظم لدراسة السياسات العمومية يحددها الطابع العام لها، فهي لا تهتم كثيرا بكيفية اتخاذ القرارات أو كيفية صنع السياسات داخل النظام السياسي، ومع ذلك فنظرية النظم تعد مفيدة لتنظيم معرفتنا حول السياسات العمومية.

ب: نظرية الجماعة:

وفقا لهذه النظرية فإن السياسات العمومية هي حصيلة كفاح الجماعات، حيث أن ما يسمى سياسة عمومية هو تعادل وتوازن تتوصل إليه الجماعات عبر كفاحها في موقف ما لضمان مصالحها أو التعبير عن إرادتها. والنظرية تنطلق من الافتراض القائل بأن التفاعل والكفاح بين الجماعات هو أساس الحياة السياسية. باعتبارها مجموعة من الأفراد تربطهم مصالح مشتركة فيطرحون مطالبهم أمام الجماعات الأخرى التي يضمنها المجتمع، وتصبح هذه الجماعات مصلحة حين تطرح مطالبها أمام المؤسسات الحكومية أو غيرها¹²⁴، إن السياسات العمومية في أي مرحلة تعكس مصالح الجماعات المتفذة، ومع تغير مواقع الجماعات وتبدل وضعها ونفوذها، فإن السياسات العمومية تتغير لصالح هذه الجماعات أو على حساب أخرى، إن دور الحكومة في صنع السياسات قد أوضحه أحد أنصار نظرية الجماعة بقوله: "إن المشرعين يحسمون كفاح الجماعات فيقوون التكتل المنتصر في الكفاح ويسجلون للتكتل المتراجع موقفه أو يسجلون حصيلة المساومة بينهما ويوثقون ذلك التشريع". فالتصويت على السياسات يعكس القوة التي تتمتع بها الجماعات أو التوازن الذي تتفق عليه في ساعة التصويت¹²⁵.

ج: نظرية النخبة:

¹²² -G lendon Schubert, « Judicial poicy – Making », chicago ; foresman, 1969.

¹²³ - جيمس أندرسون (ترجمة عامر الكبيسي)، مرجع سابق، ص:33.

¹²⁴ - David Easton, "An approoch to the Analysis of politices system " World politics, IX april, 1957, pp 383 and 400.

¹²⁵ - Earl latham, " the Groupbasis og Politics", New York, Octogon Book, 1965, P :36.

وقد تكون هذه النظرية في بعض الأحيان موجهة نحو تحقيق الرفاهية للجماهير وفقاً لمنطق القلة، ونظرية النخبة تلفت الانتباه إلى دور القيادة في صنع السياسات، وتؤكد الحقيقة القائلة بأن الأقلية هي التي تتحكم في كل النظم السياسية. وكون النخبة هي التي تحكم والأقلية هي التي تصنع السياسة والأكثرية لا تمارس أي نفوذ، فإن القلة من الأفراد الممثلة للأكثرية قد تمثل كل الخيارات والتفضيلات التي تطرحها الأكثرية على الرغم من قلة الأفراد الذين يمثلونها¹²⁶.

د: نظرية العمليات الوظيفية:

تعتبر هذه النظرية مدخلاً آخر لدراسة السياسات العمومية، وقد شرحها (هارولد لاسويل) من خلال سبع نشاطات أساسية هي¹²⁷:

- 1- الاستخبار: وتتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بمسائل السياسة والتي تنال اهتمام صناعات السياسات؛
- 2- التوصيات: وتتمثل بكيفية صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسائل معينة؛
- 3- الوصف: ويتمثل بكيفية تبني وتطبيق القواعد، وعن طريق من؟
- 4- الإنفاذ: وذلك لتحديد ما إذا كان السلوك متعارضاً مع القوانين والقواعد أم لا؟
- 5- التطبيق: كيف يتم تطبيق القوانين والقواعد فعلياً؟
- 6- التقويم: كيفية تقويم عمليات السياسة من حيث فشلها أو نجاحها؟
- 7- الإنهاء: كيف ينتهي العمل بالقوانين والقواعد الأصلية أو يقرر الاستمرار بها؟

إن هذه الخطوات تتعدى عملية صنع السياسات إلى التنفيذ والتقويم التي ترافق السياسات العمومية باعتبارها برنامج عمل مستمر؛ وفي نهاية المطاف قد يلجأ صانعو السياسات إلى إعادة تطبيق نفس المراحل لتجديد أو تعديل السياسة هذه أو الإبقاء عليها.

هـ: النظرية المؤسسية:

إن دراسة المؤسسات الحكومية يعد من أقدم الطرائق المستخدمة في العلوم السياسية، فالحياة السياسية في أي مجتمع تظل وثيقة الصلة بسلوك الأجهزة والسلطات الحكومية المتمثلة بالمؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية وبالأحزاب السياسية، بل إن السياسات العمومية لا تصدر إلا من جهات رسمية مخول لها ذلك، وكذلك الحال بالنسبة

¹²⁶- Thomas R, Dye and L. Harmon Zeigler ; « The Irony of democracy ».(bement, calif : Wodswort, 1970), p :6.

¹²⁷- Dye, op. cit., pp :39-66

لتنفيذها، والنظرية المؤسسية لا يمكن الاستغناء عنها في التحليل السياسي، كما أنها تلعب دورا كبيرا في صنع السياسات العمومية، وهي ليست محايدة في مضمونها أو في توجيهها للخيارات نحو بعض المصالح دون الأخرى، كما لا يجب أن تهمل في تحليل السياسات، وقد يظهر بعض علماء السياسة بصفتهم الشخصية إلى تفضيل هذه النظرية أو تلك، غير أن تقويم هذه الطرائق والمفاضلة بينها قد لا يكون سليما، فليس هناك طريقة تعد الأصح أو الأفضل بينهما جميعا¹²⁸ ، لأن كل منها يركز على جانب، وقد تتناسب كل منها ظرف أو نوع من هذه السياسات أكثر من غيرها.

المطلب الثاني: خطوات صنع وإعداد السياسات العمومية

السياسة هي مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو الصحة أو بقطاع من القطاعات الاقتصادية كالفلاحة أو الصناعة، وهذا يقودنا إلى توضيح العلاقة بين القرار والسياسة، فالقرار اختيار أحد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين.

ومن البديهي أن عملية الحكم تقتضي اتخاذ العديد من القرارات، ومن المحتمل أن تأتي هذه القرارات غير متسقة فيما بينها نظرا لاختلاف شخصيات صانعي القرار والمصالح التي يمثلونها، فضلا عن حجم ونوعية المعلومات المتاحة ولضمان الحد الأدنى من التنسيق على الأقل، ولقد توافقت الدول على وضع نظام هرمي بمقتضاه تكون القرارات الفردية تابعة لمجاميع قرارية أسمى وأكثر تجريدا تسمى السياسات. فكأن السياسة هي بمثابة مرشد للقرارات الخاصة بمشكلة أو بميدان معين¹²⁹.

لعل الحديث عن السياسات العمومية ليس بالأمر الجديد على علم السياسة، لقد كان الاهتمام المركزي لعلم السياسة التقليدي منصبا على البناء المؤسسي للحكومة والتبرير الفلسفي لوجودها. ومن ثم كان الانشغال بدراسة الدستور وشكل الدولة والسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية أمرا ضروريا، ومع تطور علم السياسة بعد الحرب العالمية الثانية، انتقل التركيز من المؤسسات إلى العمليات والسلوك، وهو ما استتبع دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي، وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين، لقد أصبح التحليل السياسي يرصد العمليات والتفاعلات التي تقرر

¹²⁸ -Robert A. Dahl, : « Critique of the ruling Elite Model, » American political science review (june,1958), p :464.

¹²⁹ - خديجة جبراني:"السياسات العمومية والمجموعات المهنية": دراسة التنظيمات المهنية على دوائر القرار العام"، أطروحة دكتوراه، جامعة القاضي عياض مراكش، الموسم الجامعي: 2013/2014، ص:98.

تنزيل السياسات العمومية، وهذا ما يدفعنا إلى استجلاء ورصد خطوات إعداد السياسات العمومية في الفرع الأول، وعمليات صنع السياسات العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: خطوات إعداد السياسات العمومية:

إن إعداد السياسات العمومية تركز على مجموعة من الخطوات الأساسية المتلازمة والمتداخلة في إطار كتلة منسجمة يجمع بينهما خيط ناظم من أجل نجاعة وفعالية هذه السياسات، وسنعمل على تحديد هذه الخطوات على الشكل التالي :

أ-التعريف بالمشكلة:

لم تعر الدراسات المتعلقة بالسياسات العمومية مسألة تعريف طبيعة المشكلة التي توجه نحوها هذه السياسات اهتماما في كتب تحليل السياسات العمومية التقليدية رغم أهميتها لأن التعريف للمشكلة يؤثر في نوعية الحلول المقدمة لها كما يؤثر على طبيعة الآثار المتوقعة منها. كما أن التعريف الذي يعطى لمشكلة معينة هو الذي يفسر لماذا يتم الاهتمام بمشاكل بعينها دون أخرى؟ كما أن تعريف المشكلة يوضح طبيعتها. هذا بالإضافة إلى أن عملية تقييم السياسات بعد تنفيذها تتطلب أساسا معرفة طبيعة المشكلة على أساس أنها حالة أو وضع يفرز عدم رضا عام أو يخلق احتياجات تتطلب استيعابها عن طريق حلول حكومية¹³⁰. إن عملية تحويل قضية معينة إلى مشكلة يهتم بها صانع السياسات، وتتطلب أيضا أن تكون النظرة العامة لهذه المشكلة أنها من نوع المشاكل التي تقع ضمن اختصاصات الحكومة. وتتطلب حلا حكوميا فمشكلة تلوث البيئة مثلا لا تعرف كمشكلة عامة في بعض الدول النامية التي تعاني مشكلات أساسية أخرى أكثر إلحاحا تتعلق بالخدمات الضرورية¹³¹. ومن ناحية أخرى لا نجد دائما اتفاقا عاما على تعريف المشكلة من قبل المتأثرين بها، أو قد نجد لها تعريفات متضاربة تعكس مصالح متنافسة، كما تؤثر عمليات التحول الاجتماعي والتطور الاقتصادي على تعريف المشاكل وعلى بروزها للسطح، كما أن المشاكل المتفق على تعريفها حاليا قد تتغير إذا تغيرت الظروف السياسية والاجتماعية، فمثلا قضيةنا التعليم والصحة لم تكونا من المشاكل الضاغطة في مجتمعات الدول النامية،

¹³⁰ - لتعريف المشكلة في التيار الفني راجع:

Stokey, Edith and Zeckhanser, Richard, Op, cit, p :5

وبتعريفها في التيار السياسي راجع:

Cochran, Charles L., op cit, P :39

¹³¹ يعني هذا أن مشروعية المشكلة ترتبط بالثقافة السياسية والاجتماعية السائدة في مجتمع معين. للمزيد عن دور الثقافة السياسية ودورها في بلورة قضايا السياسات العامة يمكن الرجوع ل:
-علي السيد الصاوي (ترجمة)، "نظرية الثقافة"، الكويت: عالم المعرفة يوليو 1997، ص:343-411.

حيث أن القبائل كانت تمارس العلاج عن طريق الأساليب الشعبية، كما أنها قد لا ترغب في إرسال أبنائها للمدارس الحكومية وتستعوض عن ذلك بمدارس تعليم القرآن الكريم في المدارس التقليدية، ومع عملية التحول الاجتماعي أصبحت تلك القضايا تلاقي اهتماما كبيرا من قطاعات عديدة وأصبحت جزءا من أجندة السياسات العمومية في الدول النامية¹³². ويمكن أن نخلص إلى أن إعداد السياسات العمومية يبدأ بإحاطة الحكومة بموقف أو بمسألة أو مشكلة معينة، إما عن طريق أحد صانعي السياسة في البرلمان أو الجهاز التنفيذي أو عن طريق إدارات الحكومة أو جماعة المصلحة أو الصحافة، وقد تتطلب مراجعة لقوانين أو سياسات مطبقة بالفعل¹³³.

ب- جدول أعمال صنع السياسات العمومية:

لا يكفي أن تعرف المشكلة كمشكلة فحسب ولكن يجب أن تأخذ طريقها إلى الحل وأن تحتل مكانا في أجندة صنع السياسات العمومية، فهناك العديد من المشاكل لا تلفت انتباه الحكومة وبالتالي لا تجد مكانا في عملية صنع السياسات العمومية، فالمشاكل التي يختار صانعو السياسات التعامل معها تمثل أجندة صنع السياسات. وترتب مواضيع أجندة صنع السياسات على حسب أهميتها وأولويتها ضمن أجندة النشاط الحكومي ومن وجهة نظر صانعي السياسات الذين يخول لهم جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة قيد الاهتمام، حيث يتطلب ذلك إجراء المشاورات مع الجماعات المصلحية المنظمة وغيرها من الهيئات، وتشكيل لجان برلمانية ووزارية بغرض التحقيق والتحري وسماع آراء الخبراء والفنيين، هذه الأطراف وغيرها تمثل مصادر الحصول على المعلومات اللازمة لرسم السياسات العمومية¹³⁴.

ج- صياغة السياسات البديلة:

لا تتضمن عملية صياغة السياسات العمومية فقط إعلان أهداف السياسة، ولكن البرامج الإدارية المختلفة لتحقيق تلك الأهداف، و ذلك فإن طريقة صياغة السياسة توجه الطريقة التي يتم بها التوصل إلى مقترحات تدفع إلى التوصل إلى برامج تحقق الفعالية الحكومية من خلال تحليل فني شامل لكل خيارات السياسة المعنية ودراسة آثارها

¹³² - للمزيد عن الإطار النظري لهذه القضية يمكن الرجوع إلى:

حمدي عبد الرحمن (ترجمة): "نظرية التنمية السياسية"، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، الفصل الرابع، ص: 131-159.

¹³³ - خديجة جبراني: "أطروحة دكتوراه"، مرجع سابق، ص: 99.

¹³⁴ - كمال المنوفي: "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، مقال منشور بالمؤلف الجماعي الصادر عن مركز البحوث والدراسات السياسية حول تحليل السياسات العامة، مكتبة النهضة، 1988، ص: 23.

السياسية والاجتماعية والاقتصادية المحتملة¹³⁵. وتشارك في مرحلة الصياغة مجموعات عديدة وبطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة على حسب طبيعة النظام السياسي وتشمل تلك المجموعات المؤسسات الحكومية، وجماعات المصالح والأحزاب السياسية والمواطنين، فصيافة السياسات البديلة هو ما تنهض به الأطراف صاحبة المصلحة، والمؤسسات العامة، والإداريون الذين لهم اتصال ومعرفة بالمشكلة أو الذين تقع المشكلة في نطاق اختصاصهم¹³⁶. إذن تخضع مختلف بدائل السياسة المقترحة لنقاش عام يحدث داخل المؤسسات الحكومية طبقاً للإجراءات الدستورية وما استقر عليه العمل. كما يجري النقاش داخل مؤتمرات تعقدها الأحزاب أو جماعات المصلحة وعلى صفحات الجرائد والمجلات وفي الحملات الانتخابية.

د - تبني السياسات (اتخاذ القرار)

في هذه المرحلة يتم اتخاذ قرار أو صدور تشريع أو قانون يجسد الأهداف التي تسعى السياسة العمومية تحقيقها. وتتضمن هذه المرحلة إمكانية تبني مقترحات سياسة عمومية أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل معين. وما يحدث في عملية تبني السياسة ليس الاختيار بين بدائل عديدة مطروحة، ولكن اتخاذ قرار حول بديل مفضل اتفق عليه أصحاب المصلحة وإن كان لا يمثل كل ما كانوا يطمعون فيه، وهنا يجب أن نميز بين قرارات السياسة العمومية التي تؤثر على محتوى السياسة العامة وبين القرارات الروتينية التي تتعلق بالتنفيذ اليومي للسياسة. ونجد في الأنظمة الديمقراطية أن اتخاذ القرارات حول السياسات العمومية يقع ضمن اختصاص السلطات التشريعية التي تمثل الشعب على الأقل من الناحية النظرية¹³⁷. كما ترتبط عملية تبني السياسات بموضوع الشرعية التي تعطي القرار تأييداً قوياً وتقوي من فرصة تنفيذه، ولذا نجد أن الشرعية مهمة لتطوير الدعم الشعبي وقبول سياسات الحكومة التي تتبناها¹³⁸. وبالتالي فإن صدور قرار سلطوي

¹³⁵- تمثل النظريات والمداخل السياسية من جهة والمداخل العقلانية من جهة أخرى أساليب متنافسة في عملية اختيار البدائل، حيث ترى المداخل السياسية عملية الاختيار كمسألة تحسم من خلال الصراع السياسي والمؤسسات السياسية، وترى المداخل العقلانية ضرورة استخدام معيار فني رشيد للاختيار بين البدائل للمزيد راجع: Lindblom, op, cit, p:94

¹³⁶- كمال المنوفي، مرجع سابق، ص:3.

¹³⁷- Cochran, Charles, op, cit, p:54

¹³⁸- للمزيد عن الشرعية والعلوم السياسية بصفة عامة راجع:

جان-مارك كواكو، (ترجمة خليل إبراهيم الطيار): "الشرعية والسياسة: مساهمة في دراسة القانون السياسي والمسؤولية السياسية"، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2001.

ملزم من قبل الجهات الرسمية المختصة، يعني ذلك حسم الاختيار بين البدائل المقترحة لصالح أحدها ليصبح بمثابة السياسة العامة¹³⁹.

هـ - تنفيذ السياسة:

يمثل التنفيذ المرحلة التي يقل فيها عدد المشاركين في عملية صنع السياسات العمومية ، وتعتبر هذه المرحلة من اختصاصات الجهاز التنفيذي والإداري.

حيث يتم تنفيذ السياسة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، كما أن هذه المرحلة في غاية الأهمية لأن أي إهمال في التنفيذ قد يؤدي إلى فشل ذريع في تنفيذ السياسة، ولقد اهتم الباحثون كثيرا بهذه المرحلة . وهناك العديد من العوامل المهمة التي تؤثر على تنفيذ السياسة ومن أهمها مسألة تصميم السياسة نفسها، والتي يجب أن تشمل تعريفا واضحا للمشكلة وأبعادها، فالتحديد الغامض للأهداف قد يؤدي إلى تنفيذ السياسة بصورة تختلف من تصورات السلطات التي تتبناها. ومن المشاكل التي تعقد عملية التنفيذ تداخل الاختصاصات في تنفيذ السياسة بين مستويات عديدة، والجزء الأكبر من التنفيذ يتم من خلال الإداريين العاديين في الجهاز الإداري كالقضاة، وموظفي الصحة، والمدرسين، والأطباء والمهندسين وغيرهم¹⁴⁰ . فتتطلب السياسة وسائل كافية ورغبة في الانصياع لذلك¹⁴¹.

وبهذا الصدد قد تفشل عملية التنفيذ أو قد ينتابها القصور بسبب تقصير واضعي السياسة في توفير

الاعتمادات المطلوبة¹⁴².

و- التغذية العكسية:

تعتبر هذه المرحلة آخر حلقة في عملية صنع السياسة وعن طريقها يعرف واضعو السياسة بما فيها من أوجه قوة وضعف، وما رتبته من آثار متوقعة وغير متوقعة. هذه الأمور تتم معرفتها عن طريق التقارير التي يعرفها المسؤولون عن التنفيذ أو الشكاوى والالتماسات المقدمة من الأطراف التي تخاطبها السياسة¹⁴³، وهناك من يعتبر هذه المرحلة مرحلة تقييمية وهذا لا يعني أن التقييم يتم بعد التنفيذ فقط، ولكن العمليات والدراسات التقييمية قد تتم في أي مرحلة

¹³⁹ - خديجة جبراني، مرجع سابق، ص:99.

¹⁴⁰ - للمزيد عن مشاكل تنفيذ السياسات يمكن الرجوع إلى :

Younis, Talib, : « Implementation in Public Policy », Sydney, Dartmouth,

¹⁴¹ - خديجة جبراني: مرجع سابق، ص:1991، 99.

¹⁴² - كمال المنوفي: مرجع سابق، ص:

¹⁴³ - كمال المنوفي: مرجع سابق، ص:24.

من المراحل السابقة¹⁴⁴، والتقييم هنا هو عملية التأكد من أن السياسة قد حققت أهدافها كما هو متوقع منه وبصورة تحقق نوايا صانع السياسات. وتتميز هذه المرحلة عن باقي مراحل عمليات صنع السياسات الأخرى التي غالبا ما تكون نظرتها مستقبلية، كما أن التقييم يمكن أن يستخدم كأداة تهتم بعمليات تشغيل السياسة لتقديم معلومات راجعة (تغذية عكسية) للمشاركين في عمليات صنع السياسات العمومية في المراحل السابقة.

وتساعد هذه التغذية العكسية في تعديل محتوى السياسة حتى في مرحلة التنفيذ إذا اقتضى الأمر وذلك لتحسين فاعليتها وكفاءتها¹⁴⁵. ومن ثم فإن الحكومة تعلم بمطالب السياسة، مما يدفعها إلى إجراء مشاورات وتحريات جديدة وتعديلات لاختيار سياسة جديدة تباشر الحكومة تنفيذها ومتابعة آثارها¹⁴⁶.

الفرع الثاني: عمليات صنع السياسات العمومية:

لا تهتم الدراسات المعنية بصياغة السياسات كثيرا بمناقشة المشاكل العامة، فهي تبدأ من حيث توجد المشاكل القائمة وتتطرق في التحليل، وهناك من يرى أن تحليل المشاكل العامة يقع خارج اختصاص واهتمام علماء السياسة، ومع ذلك يمكن القول بأن التحليل السياسي الذي يتجاهل المشكلة العامة وأبعادها باعتبارها المحفز للحرك الحكومي والموجه للبدائل المناسبة، لا يعد تحليلا كاملا: فطبيعة المشكلة - على سبيل المثال أو مشاكل داخلية - تساعد على تحديد عملية صنع السياسة الملائمة¹⁴⁷. ولهذا الاعتبار يتخذ التفاعل المصاحب لإعداد سياسات الدولة عدة أنماط أبرزها المساومة والتنافس والصراع والتعاون والإقناع.

أولا: المساومة:

ويمكن تعريف المساومة على أنها عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحيات للاتفاق على حل مقبول ولو جزئيا لمصلحة أهدافها، وليس بالضرورة أن يكون حلا مثاليا، وباختصار فإن المساومة تتضمن المفاوضات المعتمدة على مبدأ أعط وخذ، والتوفيق بين المواقف وصولا إلى حل مقبول بين الطرفين، ولكي تحصل

¹⁴⁴ - Dye, Thomas, Op. cit., PP :353-357

¹⁴⁵ - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص:261.

¹⁴⁶ - خديجة جبراني، مرجع سابق، ص:100.

¹⁴⁷ -David G. Smith : « Pragmatism and the Group theory of politics, » « American political science review, L VIII (Septembre, 1964), P :607.

المساومة، لا بد أن تكون الأطراف راغبة في ذلك وأن يكون هناك شيء يتم التفاوض عليه وأن كلا من الطرفين لديه شيء يمكن أن يعطيه للآخر مقابل ما يأخذه¹⁴⁸.

وقد تكون المساومة علنية أو ضمنية في طبيعتها. فحين تكون واضحة فإن المساومين (من قادة الجماعات والأحزاب وأعضاء اللجان ورؤساء الإدارات وغيرهم) يضعون شروطهم ومطالبهم بصورة واضحة ويثبتونها كتابة لمنع سوء الفهم والغموض حولها¹⁴⁹، وفي السياسة الدولية تمر الاتفاقيات بمساومات علنية لأن المصلحة الوطنية هي الدافع والهدف من إجراءها. وبمعنى آخر فالمساومة يقصد بها التوصل إلى مبادلات مفيدة بين الطرفين وحيث تزخر الحياة السياسية بالمساومات التي تحدث في ما بين المواطنين والساسة، وبين البيروقراطيين وكل من الساسة وجماعات المصلحة، وفيما بين الدول، وعلى المساوم أن يكون على بينة من إمكانياته وإمكانيات وتفضيلات الآخرين. وأن يعرف إستراتيجيات وتكتيكات المساومة الفعالة، وأن هذه المعلومات يصعب الحصول عليها بوجه عام وما هو متاح لكن تنقصه الدقة أو الحداثة، وفي النظم التي تسمح ببقاء الساسة في مناصبهم مدة طويلة يصبح المساومون على درجة عالية من الكفاءة والخبرة بعكس النظم التي تتميز بقصر مدة شغل المناصب السياسية. إذ يغلب في هذه الحالة الأخيرة أن تكون مهارات المساومين أقل نضجا وأكثر عشوائية¹⁵⁰.

وتحدث المساومة لأن كل طرف يشعر بأن أي اتفاق أفضل من عدم الاتفاق، وهي بهذا المعنى ليست ترفا بل ضرورة تفرضها الرغبة في التوصل إلى حل أو وضع يرتضيه المساومون.

ثانيا: التنافس:

وهو نشاط يسعى من وراءه طرفان أو أكثر إلى تحقيق نفس الهدف و مثلا لذلك فإن تنافس السياسة لأجل الظفر بأصوات الناخبين، وتنافس الأحزاب في سبيل تحقيق نصر انتخابي، والحصول على أغلبية مريحة، أو للحصول على فريق برلماني، وتنافس الدول في سبيل الحصول على مكاسب اقتصادية أو قوة أو مكانة. ويتفاوت التنافس كما وكيفا من مجتمع إلى آخر بل وحتى داخل المجتمع الواحد¹⁵¹. وعلى خلاف المساوم الذي يحاول حث الطرف الآخر على قبول

¹⁴⁸- عامر الكبيسي: "صنع السياسات العامة" دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص:108.

¹⁴⁹-See the good discussion of this episode in laurence C. pierce, « the politics of fiscal policy formation » (pacifle palisades, calif ; good year, 1971), chaps,7.

¹⁵⁰- خديجة جبراني: "السياسات العمومية والمجموعات المهنية" مرجع سابق، ص:101.

¹⁵¹- كمال المنوفي: مرجع سابق ، ص:35.

وضع مفيد لكليهما، يعتمد المتنافس إلى تحقيق مرماه دون تقديم أدنى فائدة للخصم. وذلك قد يحدث أحيانا عندما يلجأ المتنافسان إلى المساومة حفاظا على وجودهما.

ثالثا: الصراع:

وهو ينشب حينما تتعارض أهداف الفاعلين بصورة مباشرة وحينما يعني نجاح أحد طرفي العلاقة الصراعية في إلحاق خسارة مباشرة للطرف الثاني سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، وقد توجه أحيانا أوامر تتم عبر السلم الهرمي ومن الرؤساء للمرؤسين فيموجب هذه الطريقة يسعى الرؤساء إلى توجيه مرؤسيهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم¹⁵².

رابعا: التعاون:

مثلا لا يستقيم لأي نظام سياسي أن ينكر حقيقة وجود هدف أو قضية مشتركة يعمل من أجلها المواطنون، ورغم أن التعاون ممكن إلا أنه ليس تلقائيا إذ يتطلب إقرار من أحد الطرفين على الأقل بوجود اتفاق في الأهداف وأن إنجازها لن يلحق خسارة بأي منهما. ويتطلب أيضا استمرار وانتظام تدفق المعلومات بين الفاعلين السياسيين إضافة إلى التنسيق والتشاور والتكيف.

خامسا: الإقناع:

ويتحقق هذا الأسلوب عندما يحاول طرف ما أن يكسب طرفا يجعله يقبل موقفه وعرضه إزاء مشكلة أو قضية ما بعد أن يقتنع بسلامة الرأي أو القيم المعروضة عليه، فالطرف الأول هنا يجعل الآخرين يقبلون بما يطرحه ويوافقون على شروطه دون أن يعدل فيها أو يغير، والإقناع الذي يتحقق قد يبني على حقائق كانت غائبة، أو معلومات كانت مستترة، أو مصالح تتحقق لم تكن واضحة للطرف الآخر، ويحدث هذا مثلا عند لقاء رئيس الحكومة مع أعضاء البرلمان حيث يتم عرض البرنامج الحكومي ويحاول إقناعهم بشرح برنامجه وبيان فوائده والرهانات التي يمكن تحقيقها، على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية والثقافية والصحية...¹⁵³.

الفصل الثاني: السياسات العمومية بين الفاعلين والخطاب السياسي:

¹⁵² - خديجة جبراني، مرجع سابق، ص:36.

¹⁵³ - جيمس اندرسون: "صنع السياسات العامة"، مرجع سابق، ص:110.

يركز هذا الفصل على مناقشة العملية المؤسسية التي تتم من خلالها عملية صنع السياسات العمومية، ولعل الصعوبة تكمن في أن مؤسسات صنع السياسات العمومية ليست على شكل واحد ولا على صورة واحدة في كل الحالات، إذ يعتمد الشكل المؤسسي لعملية صنع السياسات العمومية على النظم السياسية في المقام الأول في الدولة، ويعتمد على النظام الاقتصادي وأساسه والنظام الاجتماعي وأعرافه وتقاليده ونظمه وقضاياه.

ومن ناحية أخرى فإن الشكل المؤسسي الرسمي، ليس بالضرورة الجهة التي تصنع فيها السياسات العمومية للدولة، لأنه من المعروف بدهاءة، أن أي تنظيم رسمي يقابله تنظيم غير رسمي، يصدق هذا على المنظمات الإدارية الصغيرة، كما يصدق على منظمات النظام السياسي الرسمية وغير الرسمية.¹⁵⁴ ولمعالجة هذه المسألة، فإننا سنحاول بسط النقاش من خلال تقسيم المنظمات المشاركة في صنع السياسات العمومية إلى فاعلين رسميين وفاعلين غير رسميين. كما سنحاول سبر أغوار السياسات العمومية من خلال الخطاب السياسي.

إذا كانت السياسات تقوم في عمقها على نوع من الصراع، بين فرقاء مختلفي الإيديولوجيات والمرجعيات وحول مصالح ذات قيمة مادية ورمزية، تستخدم فيها مجموعة من الوسائل القانونية والسياسية المشروعة للظفر بهذه القيم المادية والرمزية، فإن التجربة السياسية المشروعة المعاصرة تشهد تحولاً كبيراً في أشكال هذه الوسائل والآليات الرامية إلى تحقيق أهدافها، والتي من أبرزها تشكل خطاب سياسي خاص، يتسم بصفات أقرب إلى السجال الفرجوي، الممزوج بالقوة اللفظية، والتي قد تتحول في بعض الأحيان إلى عنف مادي أو رمزي، مما يكشف الأزمة التي تعيشها الحياة السياسية المغربية، لا سيما في السنوات الأخيرة، في ظل تراجع منظومة الأحزاب وضعف دورها في التأطير والتنشئة السياسية للمواطنين والمواطنات، وانحصار أفقها في إنتاج نخب سياسية جديدة، قادرة على إفراز مشروع سياسي ومجتمعي واقعي وحديث، يساهم في حل إشكالية التخلف في أفق بناء سياسي تنموي ينتج زعماء وقادة حزبيين سياسيين تكون لهم الكفاءة العلمية والسياسية والقدرة والرغبة الحقيقية في بناء دولة ديمقراطية، تقوم فيها المؤسسات السياسية والحزبية والبرلمانية إلى جانب باقي السلطات الأخرى بدورها الحقيقي في التنمية¹⁵⁵ وبلورة وتنزيل سياسات عمومية ناجعة تسعى لحل مشاكل المواطنين وخدمة الصالح العام.

¹⁵⁴ - أحمد مصطفى الحسين، "مدخل إلى تحديد السياسات العامة"، مرجع سابق ص:231.

¹⁵⁵ - حسن مسكين، (الحياة السياسية في المغرب المعاصر، الحكومة والمعارضة نموذجاً، دراسة التاريخ 2016، ص:9 في الخطاب والممارسة)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء

المبحث الأول: الفاعلون في السياسات العمومية:

يتنوع الفاعلون الذين يشاركون في عملية صنع السياسات العمومية، تنوعا يفوق الحسر، ويستعصي على التتميط، وذلك بتعدد الأنظمة السياسية من جهة وخصوصية كل من تلك الأنظمة من جهة أخرى، هذا مع الأخذ في الاعتبار أن المنظمات والمؤسسات الموجودة في مجتمع معين لا تلعب أدوارا متساوية ومتشابهة في مختلف مراحل صنع السياسات العمومية، ولذلك فإن تصنيفها على أساس فاعلين رسميين وغير رسميين يساعد كثيرا في توضيح أدوار كل الفاعلين بصورة مقارنة¹⁵⁶ حيث تنطوي عملية صنع السياسات العمومية في أية دولة على أدوار مؤسسية محددة تتبع من كونها مسألة تشريعية تحكمها إجراءات وقوانين وأيضا إجراءات تنفيذية وإجراءات تقييمية، ويمكن أن نلخص تلك الأدوار في ثلاث وظائف؛ وظيفة التشريع، وتقوم بها السلطة التشريعية، ووظيفة التنفيذ وتقوم بها السلطة التنفيذية، ووظيفة المحاكم وتقوم بها السلطة القضائية. وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن كل وظيفة من تلك الوظائف يقوم بها جهاز معين ولكنه لا ينفرد بها، كما أن الأجهزة الإدارية كمحتكر للمعلومات عن السياسات، قد أصبحت تؤثر بصورة كبيرة في وظيفة التشريع في جميع الأنظمة السياسية¹⁵⁷، وهذه السلط تمثل الفاعلين الرسميين، حيث سنحاول التطرق إليهم في المطلب الأول.

ويشارك صناع السياسات الرسميين الذي سنناقشهم في المطلب الأول مجموعة أخرى من الفاعلين غير الرسميين وتمثل هذه الفئة جماعات المصالح، والأحزاب السياسية، والمواطنين، وباقي مكونات المجتمع المدني ولقد وصفنا هؤلاء الفاعلين بعدم الرسمية بالرغم من الدور الأساسي الذي تقوم به في بعض الدول لأنها لا تملك سلطة قانونية رسمية لصنع سياسات وقرارات ملزمة. وإنما تقوم بتوفير المعلومات حول القضية التي تهتمها، أو تمارس الضغط على صناع السياسات في اتجاه سياسة معينة ولكنها لا تتخذ هي نفسها قرارات بشأنها وسنعرض لدور الفاعلين غير الرسميين في صناعة السياسة العمومية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الفاعلون الرسميون في عملية صنع السياسات العمومية:

هؤلاء هم الأفراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العمومية، ويدخل ضمن صانعي السياسات رجال المجالس التشريعية، وأعضاء السلطة التنفيذية والإداريين والقضاة، وكلهم

¹⁵⁶-Anderson, James E. « Public Policy Making : An Introduction, »Boston, Houghton Mifflin company, 1994,pp :46-63.

¹⁵⁷- راجع علي موسى " معوقات التحول الديمقراطي- طبيعة الدولة، إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم العربية"، في كتاب حمدي عبد الرحمان (تحرير)"التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، المفرق، منشورات آل البيت، 2000، ص:411-439).

ينفذون السياسات العمومية ويسهمون في صنعها ولكن بطرق ودرجات متباينة. وهؤلاء الفاعلون الرسميون يتمتعون بسلطات دستورية فالبرلمانيون مثلا لا ينتظرون تفويضا من أية جهة رسمية للتشريع، ويحرص رجال الإدارة على اتخاذ القرارات أو المقترحات التي يشعرون بأنها تلقى صدى لدى أعضاء السلطة التشريعية، كما أن للمحاكم دور حاسم باعتبار السلطة القضائية من بين الفاعلين الرسميين في صناعة السياسة العمومية. هذا سيدفعنا إلى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول السلطة التشريعية والتنفيذية، وفي الفرع الثاني الأجهزة الإدارية والسلطة القضائية.

الفرع الأول: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية:

-أولا: السلطة التشريعية:

تتعدد أشكال هذه المنظمات من البرلمانات المنتخبة ديمقراطيا إلى السلطات المعينة بقرارات غير ديمقراطية كمجالس الثورة ، بمسمياتها المختلفة، التي تشكل عقب الانقلابات العسكرية في الدول النامية، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية، يتكون الكونجرس، وهو السلطة الأساسية فيها من المجلسين من خلال الاقتراع الشعبي المباشر أما النظام البريطاني الذي يقوم فيه البرلمان على مجلسين هما مجلس العموم ومجلس اللوردات، والذي ينتمي إلى عائلة الأنظمة الديمقراطية، فإن عضوية مجلس العموم تعتمد على الانتخاب المباشر، بينما يستخدم نظام التعيين والوراثة في عضوية مجلس اللوردات. ويشبهه في ذلك النظام الأردني، من حيث وجود المجلسين وتوليفة انتخاب العضوية و تعيينها، وفي مصر يوجد مجلس شعب منتخب مع مجلس شورى منتخب جزئيا ومعين جزئيا¹⁵⁸ .

إن طريقة انتخاب هذه السلطات التشريعية يؤثر بصورة كبيرة على أنواع السياسات التي تتبناها، كما يؤثر على محتوى تلك السياسات، باعتبار أنهم يقومون بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، ولا يمكن إضفاء هذه السمة عليهم لمجرد أنهم مخولون دستوريا، وإنما يستلزم الأمر ممارستهم الفعلية بذلك، وهذه الممارسة تقررها التطبيقات والشواهد العملية، وليس مجرد الادعاء، فلا يمكن افتراض دور المشرع في تشريع القوانين أو صنع السياسات العمومية في النظام السياسي، فالشواهد والتحقيقات تؤكد أن المشرعون في أمريكا يمارسون فعليا تشريع القوانين وأن قرارهم مستقل في عملهم، ففي الكونجرس مثلا تمتلك اللجان الدائمة صلاحيات إقرار أو صلاحيات إلغاء اللوائح وإن

¹⁵⁸ - للدراسة المقارنة لتلك الأنظمة يمكن الرجوع ل:

Loewenberg ,G.and Patterson. C, « Legislatures and political Development.» In Allan Kornberg and lioyd (eds) » Legislatures in Development Perspective. » North cardina, Duke University prerss,1970.

اختلفت اللجنة مع الغالبية المسيطرة في المجلس¹⁵⁹. إن عمل الجهات الرسمية في مجال صنع أولئك الذين لديهم السلطة القانونية للتشريع وصنع السياسات، غير أن هياكل صنع السياسات العمومية في كثير من الدول النامية يسيطر عليها الجهاز التنفيذي، وفي هذه الدول لا تؤثر جماعات المصالح على عملية صنع السياسات العمومية بسبب عدم استقلاليتها من المنظمات السياسية الرسمية¹⁶⁰.

يستتج مما تقدم أن دور الهيئات التشريعية في صنع السياسات العمومية يبرز ويتعمق بل ويعد أساسا في المجتمعات الديمقراطية وليس في الأقطار الخاضعة لنظم فردية وتسلطية، ففي النظم الديمقراطية يلاحظ أن للمشرعين دورا أكبر في الأنظمة الرئاسية مقارنة بالأنظمة البرلمانية، وهناك أقطار أخرى لا يكون للسلطة التشريعية بعامية أي وجود فيها، لكن السؤال الذي يطرح، ما هو دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العمومية بالمغرب؟ إن الدارس لتجربة المغرب التشريعية يلاحظ أنها تختلف اختلافا كبيرا من الناحية التاريخية على باقي التجارب العربية الأخرى، فهي تعد سابقة تاريخيا عن غالبية التجارب الأخرى، إذ بدأت مع إعلان الاستقلال حيث كان أول مجلس تشريعي في 18 نونبر 1963، ومن جهة ثانية لأنها تقريبا التجربة التشريعية العربية الوحيدة التي جرت في كافة حلقاتها بنظام التعدد الحزبي، حيث حظيت الدساتير المغربية المتعاقبة بإقرار نظام الحزب الواحد، وهذا لا يعني بأن السلطات التشريعية لها صلاحيات ومهام أكثر وأكبر من التجارب العربية الأخرى.

ولمعرفة كيفية تطور أداء السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، لابد من توضيح ملامح النظام السياسي المغربي وخصوصياته المتعددة والتي يمكن جمعها في ما يلي:

1- يعتبر الملك الشخصية المحورية التي يرتكز عليها النظام في الدستور الذي يخوله أغلب السلطات مثلا التصديق على المعاهدات، والأمر بتنفيذ القانون، وتسمية وإقالة أعضاء الحكومة وكبار الموظفين، والقيادة العليا للجيش، وإجراء الاستفتاء ورئاسة مجلس الوزراء، وبعض المؤسسات الدستورية، وحل مجلس النواب وممارسة حق العفو¹⁶¹.

كما يمثل الملك في النظام السياسي المغربي ويجسد الزعامة الروحية والدينية معا¹⁶²، في مجتمع تقليدي يعتبر الريف الركيزة الأساسية له، وهذا لكون النظام المغربي نظاما تقليديا رعويا، يجمع بين التقليدية والحداثة¹⁶³.

¹⁵⁹- جيمس أندرسون: "صنع السياسات العامة" ترجمة عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص:56.
¹⁶⁰- أحمد ثابت: "تحديات انطلاق المؤسسات الأهلية في الوطن العربي"، في حمدي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص:447.

¹⁶¹- إدريس عبده المراكشي: "الممارسة الديمقراطية في المغرب من خلال النص التعاقدية أو الدستوري"، القاهرة: دار المستقبل العربي 1987، ص:56.

وقد ذهب الباحث الأمريكي واتربروري إلى التأكيد على هذا، فحسب هذا الباحث دائماً في أن النمط التقليدي يمكن أن يوجد في ثلاثة أنواع: النمط الأبوي، النمط الرعوي، النمط الإقطاعي¹⁶⁴، حيث ركز على مجموعة من المميزات وهي كالآتي:

- استخدام قاعدة الولاء وليس الكفاءة في تقريب الأنصار والمخلصين؛
- الطابع الشخصي للسلطة؛
- العداء للمؤسسات، حيث تظل السلطة بذلك غير مقيدة؛
- تحكم السلطة السياسية في الصراعات والمنافسات داخل المجتمع عن طريق توازنات هشة ومتغيرة الطابع؛
- ميل السلطة الرعوية إلى إظهار روح العسكرية؛
- هيمنة الدين الرسمي للدولة.

هذه هي مجموعة المميزات التي تتبني على أساسها في نظر الباحث الأمريكي تقنية النظام الملكي المغربي، وهي مسابرة لواقع النظام السياسي المغربي، الذي يعتبر الملك فيه مركز الثقل، فقد تم الإعلان في سنة 1977 عن عدم وجود أي تناقض بين النظام الملكي القائم على الشرعية التقليدية وبين التعدد الحزبي. وهذا مؤشر لتوضيح كيفية معالجة المؤسسة الملكية لمشكلة الشرعية والعمل السياسي. في هذا المجال يرى المفكر هانتغتون أن الأنظمة عادة ما تواجه بعدة إستراتيجيات وعلى الملك أن يختار بين ثلاثة إستراتيجيات هي¹⁶⁵:

- 1- إما محاولة التقليص من دور السلطة الملكية والاتجاه إلى نظام ملكي دستوري حديث تكون فيه السلطة لكل من الشعب والأحزاب والبرلمان؛
- 2- وإما الاتجاه إلى إدماج كل من السلطة الملكية والسلطة الشعبية بالنظام داخل النظام السياسي؛
- 3- أو الاحتفاظ بالنظام الملكي كأهم مصدر للسلطة في النظام السياسي ومحاولة الحد من آثار ازدياد الوعي السياسي لدى مختلف القوى السياسية.

¹⁶²-Reny Leveau « Islamet politique », paris, CNRS, 1981,P2B

¹⁶³- خالد السرحاني، " المؤسسة التشريعية في المغرب" القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1997، ص:107.
¹⁶⁴- جون واتربروري: "الملك والنخبة السياسية في المغرب"، ترجمة ماجدة نعيمة، بيروت، دار الوحدة للطباعة، بدون سنة طبع، ص:82-83.

¹⁶⁵-S.Huntington , « Political order in champing societies »:1 Newheven com : Yole university press, 1968, P177.

لقد فضل الملك القيام بدور الحكم السياسي بدلا من أن يكون زعيما سياسيا، وسعى من خلال دور الحكم السياسي بين مختلف التنظيمات السياسية أن يجعل النظام الملكي رمزا للحياد بين القطاعات السياسية والاجتماعية المتعارضة التي يتكون منها المجتمع المغربي، وهذا بهدف أن يبق دائما رمزا لوحدة الدولة، وفي هذا الإطار يبقى الملك مقدسا، حيث تتم معاقبة من يناقش شرعية هذه الاختصاصات أو يوجه الانتقاد أو يتهم على شخص الملك¹⁶⁶، وهذا نتيجة لوضع الملك الديني والسياسي.

الميزة الثانية للنظام المغربي أنه يسمح بالتعددية حيث يحظر الدستور المغربي نظام الحزب الواحد¹⁶⁷، وقد قدمت بعض أحزاب المعارضة ميثاق 17 ماي 1992 وهي أحزاب المعارضة¹⁶⁸، بعد ما أحست الأحزاب بضعف القوى السياسية في المغرب، حيث قبلت الأحزاب السياسية على سبيل المثال المشاركة في الحياة السياسية رغم قناعتها بصعوبة التأثير على التوازنات الأساسية إلى جانب قبولها للخيارات التي يطرحها النظام¹⁶⁹. وقد حمل الميثاق الدعوة إلى إصلاح دستوري عميق يضمن ترسيخ دولة المؤسسات¹⁷⁰.

مع التركيز على عدم إغفال وجود نظامين لقواعد اللعبة السياسية أولهما قواعد شكلية تقوم على ركيزتين أساسيتين هما قدسية الملك لا تنتهك حرمة، أما الخاصة الثانية فهي البرلمانية المعقنة التي تتميز بإعطاء بعض الصلاحيات للسلطة التشريعية¹⁷¹.

أما عن تركيبة السلطة التشريعية فإنها تتكون من مجلس واحد يسمى مجلس النواب¹⁷²، وقد جاء في الدستور المغربي كيفية انتخاب البرلمان خاصة في الفصل الثالث والأربعون الذي ينص على أن ينتخب أعضاء مجلس النواب لمدة ست سنوات، ثلاثهم عن طريق الاقتراع المباشر والثالث الباقي من قبل هيئة ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وممثلي العمال¹⁷³، أي يتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة.

¹⁶⁶- محمد شقير: "القرار السياسي في المغرب"، الدار البيضاء؛ دار الألفة، 1992، ص:10-38.

¹⁶⁷- Guy Herret, « Aux frontières de la démocratie, » Paris : Puf, 1983 :1 P :95.

¹⁶⁸- هذه الأحزاب هي الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب الاستقلال، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، التقدم والاشتراكية، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية.

¹⁶⁹- عفيف البيومي " الوعي القومي والأحزاب السياسية في المغرب العربي"، المستقبل العربي، عدد73، 1981، ص:209

¹⁷⁰- لمزيد من التوضيح، أنظر أحمد ثابت، "التحول الديمقراطي في المغرب في المؤسسة التشريعية في العالم العربي" سلسلة مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1997، ص:25.

¹⁷¹- محمد معتصم؛ "الحياة السياسية المغربية (1962-1991)"، الدار البيضاء، مؤسسة لوزيس للنشر، الطبعة الأولى، 1992، ص:118-128.

¹⁷²- المزيد من المعلومات أرجع إلى الدستور المغربي الصادر سنة 1992.

¹⁷³- للتوضيح أكثر أرجع إلى الفصل الثالث والأربعون من الدستور المغربي الصادر في 04 شتنبر 1992.

ومن صلاحيات مجلس النواب المغربي إصدار القوانين في مجالات حددها الدستور ومنها على وجه الخصوص حقوق الفرد والحقوق الجماعية.¹⁷⁴

ولكن الملاحظ أن الدستور نفسه يعطي صلاحيات أوسع للحكومة التي تحال إليها المسائل الأكثر أهمية مثل القضايا الخاصة بالسياسة العامة للدولة، كالإعلان عن حالة الحصار والطوارئ، والترخيص لإنشاء الأحزاب، و مشروع تعديل الدستور، وإصدار القوانين من خلال مراسيم، وفي ميدان الرقابة نلاحظ أن دستور 1992، قد أعطى للبرلمان جميع وسائل الرقابة المعروفة وتمثل في السؤال الشفوي والكتابي وإمكانية استجواب الحكومة، وإنشاء لجان تحقيق، وأهمها سحب الثقة من الحكومة.

وخلاصة القول، فإن دستور 1992 حمل بعض الإيجابيات بالنسبة للسلطة التشريعية يمكن شملها في

النقاط التالية:

-تحديد أجل إصدار القانون في ثلاثين يوما التالية لإحالة القانون من مجلس النواب إلى الحكومة¹⁷⁵.

-اتساع مجال مراقبة البرلمان للحكومة، ففي الوقت الذي اقتصرت وسائل الرقابة في السابق على التصويت على طرح

الثقة، وملتمس الرقابة والأسئلة الشفوية والكتابية أضاف دستور 1996 وسائل جديدة هي:

◆ إلزام الوزراء بالإجابة على أسئلة النواب في مدة عشرين يوما؛

◆ إمكانية إحداث لجان لتقصي الحقائق بطلب من الملك أو من الأغلبية في مجلس النواب؛

◆ تنصيب الحكومة من طرف مجلس النواب بعد عرض برنامجها.

كما وسع الدستور من دائرة الاختصاص التشريعي للحكومة على حساب اختصاص مجلس النواب حيث

أعطاهم حق المبادرة التشريعية عن طريق التقدم بمشروعات القوانين، والحق بالدفع بعدم قبول الاقتراحات أو التعديلات،

والحق بأسبوعية مشروعات القوانين المقدمة من طرفها، وهذا الأمر من شأنه أن يلغي أو يؤخر مناقشة اقتراحات القوانين

المقدمة من النواب¹⁷⁶.

ولكننا اليوم أمام وثيقة دستورية جديدة أعطت مجموعة من الصلاحيات للسلطة التشريعية ونجد ذلك واضحا

من خلال دستور 2011 الباب الرابع السلطة التشريعية- تنظيم البرلمان- حيث نجد أن الفصل 60، ينص على أن

¹⁷⁴- من الحقوق الجماعية حق تكوين الأحزاب، المساواة، حرية الانخراط في المنظمات النقابية والسياسية، حق الإضراب.

¹⁷⁵- راجع الفصل السادس والعشرون من الدستور المغربي لسنة 1992.

¹⁷⁶- محمد ضريف، "الإسلام السياسي في المغرب"، الدار البيضاء، مكتبة الأمة، 1992، ص:119-144.

البرلمان المغربي يتكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين¹⁷⁷، كما يختص طبقاً لدستور 1996 والحالي في اقتراح القوانين العادية و المصادقة عليها وتعديلها وإلغائها، بالإضافة إلى المصادقة على القوانين التنظيمية، كل ذلك يتم وفق مساطر محددة ومضبوطة دستورياً، إلا أنه يلاحظ بأن هذا "الامتياز" الدستوري لا نجد له أثر يذكر على مستوى حصيلة المنتج التشريعي بالمغرب¹⁷⁸، وفي صنع السياسات العمومية¹⁷⁹.

وبما أن المسألة تتعلق بالتشريع باعتباره مجال خاص بالبرلمان فإننا نجد ذلك صريحاً في الفصل 70 من دستور 2011¹⁸⁰، كما نجد الفصل 71 أيضاً أعطى مساحة كبرى للبرلمان إذ خصه بالتشريع في مجالات أخرى منها: الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وكذا نظام الأسرة والحالة المدنية، ومبادئ وقواعد المنظومة الصحية، العفو العام، الجنسية، ووضعية الأجانب...¹⁸¹، ولإشارة، فإن مجال التشريع ليس فقط من اختصاصه، وإنما يمتد إلى مؤسسات أخرى حددها الدستور الحالي في: الحق للمواطنين والمواطنات في تقديم ملتمسات في مجال التشريع ونجد ذلك جلياً في الفصل 14 من الوثيقة الدستورية الحالية¹⁸².

كما يضمن الدستور في فصله 10، الحق للمعارضة البرلمانية في المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع ولا سيما عن طريق تقديم مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان¹⁸³، كما ضمن لها كذلك في الفصل 60 من الدستور المشاركة في وظيفتي التشريع والمراقبة¹⁸⁴.

¹⁷⁷- الفصل (60) من الدستور المغربي 2011، "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه.

¹⁷⁸- حصيلة المقترحات والمشاريع المقدمة برسم الولاية التشريعية 2007/2011، الموقع الإلكتروني للبرلمان المغربي.

¹⁷⁹- حسن طارق، "السياسات العمومية بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية"، المجلة العربية لعلم السياسة، العدد الثاني، نونبر 2011.

¹⁸⁰- الفصل 70 من الدستور المغربي 2011: "يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقدم السياسات العمومية"

¹⁸¹- الفصل 71 من الدستور المغربي 2011: يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور؛

- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية؛

- نظام الوسائط المعية البصرية والصحافة، بمختلف أشكالها؛

- العفو العام، الجنسية ووضعية الأجانب...، وللمزيد من المعلومات راجع الفصل 71 من دستور 2011.

¹⁸²- الفصل 14 من الدستور المغربي: "للمواطنين والمواطنات، ضمن شروط و كفاءات يحددها قانون تنظيمي الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع"

¹⁸³- الفصل 10 من الدستور المغربي 2011: "يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقاً، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية.

ويضمن الدستور، بصفة خاصة، للمعارضة الحقوق التالية:

كما أن للملك عدة صلاحيات هامة حيث نجد الدستور في فصله 59 حول للملك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية في حالة تهديد حوزة التراب الوطني أو عند وقوع ما يمكنه عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية¹⁸⁵.

كما أنه لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين وذلك ما تطرق إليه الدستور في فصله¹⁸⁶78، كما مكن الفصل 81 من الدستور خلال الفترة الفاصلة بين الدورات باتفاق مع اللجان التي يعينها كذلك الأمر في كلا المجلسين وفي حالة تقديم مراسيم قوانين والتي يجري عرضها قصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال الدورة العادية الموالية¹⁸⁷. ونستنتج انطلاقاً من الفصول السابقة الذكر بأن مجالات وموضوعات التشريع تعود في جزء كبير منها وإلى إنشاءها : إلى البرلمان كما أن للملك الحق في القيام بذلك، وأن للحكومة الحق كذلك في استصدارها، وقد أعطت الوثيقة الدستورية الحالية، الحق كذلك للمجتمع المدني وللمواطنين ولكن وفق إجراءات سيحددها قانون تنظيمي (الحكومة)، وهي مسألة محمودة ومقبولة، وذلك لكون المجالات المحددة دستورياً للبرلمان قد تغيب حقوق المواطنين أحياناً وأولوياتهم، ، كما أن الفصل 14، يشير صراحة إلى تفعيل مشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم عبر مشاركتهم في ترجمة اهتماماتهم من خلال صياغتها عبر ملتزمات تشريعية¹⁸⁸.

ومقارنة مع دول أخرى، يتبين بأن مجالات وموضوعات التشريع بالنسبة لأعضاء الكونغريس بالولايات المتحدة الأمريكية¹⁸⁹، تختلف بكثير عما أشارت إليه الوثيقة الدستورية المغربية، حيث نجد بأن مجال التشريع في الدستور

-
- حرية الرأي والتعبير والاجتماع
 - حيز زمني في وسائل الإعلام الرسمية يتناسب مع تمثيليتها.
 - المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلس البرلمان؛... والاستزادة يرجع مراجعة الفصل 10 من الدستور المغربي.
 - 184- الفصل 60 من الدستور المغربي 2011: " المعارضة مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة، طبقاً لما هو منصوص عليه خاصة في هذا الباب- الباب الرابع- السلطة التشريعية- تنظيم البرلمان.
 - 185- الفصل 59 من الدستور المغربي 2011: " إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة، ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الأجل، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية...."
 - 186- الفصل 78 من دستور المملكة 2011، "لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين،.. للمزيد يرجى مراجعة الفصل 78".
 - 187- الفصل 81 من دستور المملكة المغربية 2011.
 - 188- للمزيد يرجى العودة إلى الفصل 14 من الدستور المغربي 2011.
 - 189- الوثيقة الدستورية للولايات المتحدة الأمريكية، الموقع الإلكتروني "المعرفة".

المغربي تتعلق بالحقوق والحريات والقوانين المدنية والمصادقة على القوانين وتعديلها بما فيها قانون المالية، في حين يمتد الأمر في الدستور الأمريكي إلى : سك وطبع العملة، وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، استنادة الأموال لحساب الولايات المتحدة، إعلان الحرب، إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها وتكوين قوة بحرية والتكفل بها.

ثانياً: السلطة التنفيذية

يستخدم مصطلح الجهاز التنفيذي أحياناً ليشمل كل المنظمات السياسية والإدارية في الدولة، بما فيها مجلس الوزراء، والجهات التنفيذية ذات الصبغة السياسية. وإن دور هذا الجهاز يختلف في الدول المختلفة من الناحية الدستورية والقانونية. فهو في غالب الأحيان من صناعات السياسات المعاونين، وتقع سلطاته تحت مراقبة الجهاز التشريعي، وفي أحيان أخرى قد يكون من صناعات السياسة الأساسيين الذين يمنحهم دستور البلاد الحق في التشريع - صنع السياسات العمومية - دون الرجوع للسلطة التشريعية وفي أحيان أخرى، يعطي الدستور عملية التشريع شكلاً تشاركياً مقسماً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كما هو الحال في مصر والأردن والسودان¹⁹⁰. أما بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية تكون فعالية الحكومة في هذا الباب معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العمومية، وهذه الظاهر مستمدة من واقع الرئيس في أمريكا، لأن السلطات التنفيذية للرئيس مع قيادته للعملية التشريعية تعتبر ضرورة وقد وضحت وأصبحت أمراً مقبولاً، أما التجربة وتقاسم السلطات داخل الكونغريس بين اللجان والقوى الحزبية فتتحول في الغالب دون إقرار البرامج من جانب السلطة التشريعية.

إن الرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة، بموجب الدستور، تفوق كثيراً سلطاته في المجال الداخلي، بل إن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي ومن ممارساته، باعتباره الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية، إذ قد تخول السلطة التشريعية بعض صلاحياتها للرئيس، وبذلك تكون مقترحاته أكثر قبولاً من قبل الكونغريس. في الدول النامية، (مثل غانا، وتايلاند)، فإن للسلطة التنفيذية تأثيراً أكثر واشد في صنع السياسات، مقارنة بأي دولة متقدمة درور (dror)¹⁹¹. وهذا يجعل السلطة التنفيذية حرة في صنع السياسات العمومية دون الحاجة إلى تكوين التحالفات أو كسب الأنصار لها¹⁹². إن هيكل صنع السياسات العمومية في العديد من الأقطار النامية يعد بسيطاً، وهذا

¹⁹⁰ - علي موسى، مرجع سابق، ص: 411-439.

¹⁹¹ - يقول درور: " بسبب محدودية قضايا السياسة العامة التي تستحق أن تناقش وترسم بشأنها السياسات، فإن نسبة كبيرة منها تصعد إلى مجلس الوزراء في الدول النامية؛ ويحدث ذلك لعدم وجود جهاز إداري مهني ومتخصص يحسم الأمور، فتضطر الحكومة إلى مناقشتها في المستوى الأعلى.".

¹⁹² - Earl Lathan, « The Group Basis og Politics », (Newyourk :octagon Book, 1965, p :36.

يبرز دور السلطة التنفيذية إضافة إلى ضعف دور الجماعات العلمية التي لم يتبلور نفوذها لكونها غير مستقلة عن المؤسسات السياسية.

حيث تعد السلطة التنفيذية جهازا منبثقا عن الحكومة وهو المسؤول عن تنفيذ السياسات والقواعد التي يضعها المجلس التشريعي وهكذا فإنها تضم في عضويتها رئيس الحكومة (رئيس الوزراء أو المستشار أو رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية، ويقوم المواطنون في المجتمعات الديمقراطية، عن طريق الانتخابات الحرة، بمنح السلطات لزعمائهم كما هي محددة في القانون وتقسّم السلطة في الديمقراطية الدستورية بحيث تقوم السلطة التشريعية بسن القوانين وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذها وتطبيقها¹⁹³.

وتحدد السلطة التنفيذية في الديمقراطيات الدستورية بصورة عامة بثلاثة طرق: إما بنظام رقابة وتوازن يفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة القومية، أو بالفدرالية التي تقسم السلطات بين الحكومة القومية وبين حكومات الولايات والحكومات المحلية، أو بوجود ضمانات دستورية للحقوق السياسية¹⁹⁴.

وتحدد السلطة التنفيذية على المستوى القومي بالسلطة الدستورية المخولة للسلطة التشريعية ومن قبل سلطة قضائية مستقلة.

وتنظم السلطة التنفيذية في الديمقراطيات الحديثة بصورة عامة بوحدة من طريقتين : النظام البرلماني أو الرئاسي¹⁹⁵.

أما السلطة التنفيذية في المغرب و بالعودة إلى الوثيقة الدستورية لسنة 2011 ينص الفصل 89 على أنه: "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية"¹⁹⁶، وبالعودة إلى الفصل 90 من الدستور نجده ينص على: "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء. وتحمل المقررات التنظيمية، الصادرة عن رئيس الحكومة، التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها"¹⁹⁷، ويشير الفصل 92 إلى:

¹⁹³ - موقع إلكتروني <https://lat.m.wikipedia.org>

¹⁹⁴ - موقع إلكتروني بوابة السياسة.

¹⁹⁵ - موقع الإلكتروني بوابة القانون.

¹⁹⁶ - الفصل 89 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

¹⁹⁷ - للمزيد من الاضطلاع المرجو مراجعة الفصل 90 من الدستور المغربي 2011.

- يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

- السياسات العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛

- السياسات العمومية والسياسات القطاعية؛

- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛

- يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداورات مجلس الحكومة¹⁹⁸.

وبالتالي فالدستور المغربي الأخير لسنة 2011 نجده يقف في الباب الخامس عند الأدوار التي تضطلع بها

السلطة التنفيذية بل يحددها.

الفرع الثاني: السلطة القضائية والجهاز الإداري:

أولاً: السلطة القضائية:

لا توجد دولة في العالم يلعب فيها القضاة دوراً أساسياً في رسم السياسات العمومية كما هو الحال في

أمريكا. فالقضاة يلعبون دوراً كبيراً في تفسير السياسات العمومية من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم

لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العمومية أو تطبيقها. وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها

القضائية، فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم

تعارضها مع القوانين النافذة¹⁹⁹.

فالكونغريس يتردد كثيراً في الخوض في قضايا يتوقع أن يعترض عليها من قبل المحاكم بحجة عدم دستورية

مواقفه، ولمحاكم الولايات المتحدة هي الأخرى هذا الحق في المراجعة القضائية، ولكن سلطاتها تكون أخف من سلطات

المحكمة العليا نظراً لأن دساتير الولايات المتحدة محددة بشكل تفصيلي. والمحاكم في أكثر الأحيان تدعى للنظر في

الأحكام والمعاني التي تعطى للقرارات القانونية النافذة، عندما يختلف في تفسيرها؛ وعندما تقبل المحكمة تفسيراً ما دون

غيره.

¹⁹⁸- للوقوف على باقي مهام مجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة المرجو قراءة الفصل 92 من الدستور المغربي 2011.

¹⁹⁹- أحمد مصطفى الحسين: "مدخل إلى تحليل السياسة العامة"، مرجع سابق، ص:61.

ولقد لعب القضاء دورا أساسيا في صنع السياسات الاقتصادية في أمريكا، فالكثير من القوانين التي تتعلق مثلا بمواضيع الملكية والعقود والتعاونيات والعلاقة بين العمال وأرباب العمل كانت قد وضعت وطبقت من قبل المحاكم على شكل قرارات تعبر عن القانون العام وتحقيق المساواة²⁰⁰.

كل هذا جعل دور الهيئات القضائية في مجال السياسات العمومية يتزايد تدريجيا، وعلى الرغم من أن هناك أقطارا أخرى مثل كندا وأستراليا وألمانيا قد حدث فيها السلطات القضائية حذو أمريكا، إلا أن دورها بوجه عام في رسم السياسات العمومية وتفسيرها ظل دون المستوى الأمريكي. أما في الدول النامية فدور القضاء في مجال السياسات العمومية يكاد لا يذكر، ولذلك يظل موقف القضاء الأمريكي في قضايا السياسات العمومية فريدا من نوعه.

ولهذا فإننا نجد أن المحاكم تلعب دورا أساسيا في عمليات صنع السياسات العمومية بدرجات متفاوتة على حسب الأنظمة السياسية، وتمثل في الواقع العملي قرارات المحاكم الاستثنائية والدستورية سياسات عمومية ملزمة، ويمكن أن نذكر هنا قرارات المحاكم التي تفصل في النزاعات الدستورية، وتفسر الدستور (وهو نفسه سياسة عمومية)، فالمحاكم في الولايات المتحدة تلعب دورا رياديا في صنع السياسات العمومية²⁰¹. حيث أن لها دور مؤثر في طبيعة ومحتوى السياسات العمومية عن طريق ممارسة الرقابة القضائية وتفسير القوانين في القضايا التي تفصل فيها.

إن الرقابة القضائية هي في جوهرها تمثل سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهاز بأنها باطلة، وتعتمد فعالية الرقابة القضائية في هذا الخصوص على درجة استقلالية القضاء ومهنيته، لأن كثيرا من الأحيان يطلب من المحاكم أن تقوم بتفسير مواد معينة في القوانين هذا أدى إلى نزاعات بين جماعات مهتمة بموضوع القانون (السياسة) المعين. وحينما تقبل المحاكم تفسيرا معينا للقانون فإنها تعطي قوة وتعمل خيارات الطرف الذي كسب القضية²⁰².

إن السلطة القضائية هي سلطة الفصل في المنازعات المعروضة أمامها وهي ثالث سلطات الدولة، ويشاركها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهي فرع الدولة المسؤول عن التفسير الرسمي للقوانين التي يسنها البرلمان

²⁰⁰- This account draws upon Walter Williams, « Social Policy Research : and Analysis » (New York : American Elsevier, 1971) and Walter Williams and John W. Evans, « The Politics of Evaluation : The Case of Head Start, » Annals of American Academy of Political and social science. CCCLXXXV(septembre 1969) pp :118-31.

²⁰¹- جيمس أندرسون: "صنع السياسات العامة"، مرجع سابق، ص:71.

²⁰²- يتأثر دور المحاكم بصورة أساسية بالدستور والنظام القضائي في الدولة ومدى استقلاليته عن الجهاز التنفيذي والسلطة التشريعية، ولذلك يتفاوت دور المحاكم في الدول المختلفة بصورة متباينة، حيث نجد دورها في الدول الرأسمالية الديمقراطية أكثر وضوحا في صنع السياسات العمومية من الدول النامية حيث تكون استقلالية القضاء والمحاكم أمرا غير مؤكد.

وتنفذها الحكومة، وهي المسؤولة عن القضاء والمحاكم في الدولة ومسؤولة عن تحقيق العدالة، كما أنها مسؤولة عن مسيرة وتقاليد القضاء في الدولة ومصداقية القوانين التي تطبقها. وبالعودة إلى الوثيقة الدستورية خاصة في الباب السابع، السلطة القضائية- استقلال القضاء، من دستور 2011 نجده حدد مجموعة من الفصول انطلاقاً من الفصل (107) الذي ينص على أن: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية.

الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية²⁰³. ومن خلال هذا الفصل تبرز جليا استقلالية القضاء عن باقي السلط، ويأتي الفصل 109 ليؤكد ذلك مركزاً على حرية القضاة في إصدار الأحكام والبث في المنازعات باستقلالية تامة عن باقي السلط حيث ينص هذا الفصل صراحة على أنه "يمنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء، ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أو تعليمات ولا يخضع لأي ضغط"²⁰⁴.

وبالتالي فللقضاء السلطة الحاسمة للبث في القضايا المعروضة عليه من أجل إحقاق الحق وتكريس العدالة لفظ النزاعات وحل مشاكل المواطنين، وإرجاع الحقوق لذويها وهذا يعتبر دوراً ريادياً في بلورة السياسات العمومية وتنفيذها.

ثانياً: الجهاز الإداري

تختلف النظم الإدارية في العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الإشراف ودرجة الاستقلالية، وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي كانت شائعة في العلوم السياسية حول الدور الآلي أو الإجرائي للنظام الإداري في تنفيذ السياسات العمومية وعدم مشاركة الإدارة في صنعها، فإن هناك إجماعاً على تدخل البيروقراطيين والمؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة، بل إن هناك من يرى بأن الإدارة قادرة على صنع السياسات مثلما ما هي قادرة على إعاقتها. فبسبب تعدد القضايا والموضوعات التي تستوجب سياسات عمومية متخصصة ورقابة عامة دائمة، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين عن هذه المسائل الفنية، غالباً ما تفوض المؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية، وكما قال الأستاذ نورمان توماس: "إنه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الأمور اليومية وتسيير الشؤون العامة دون تدخل المنظمات البيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها"²⁰⁵. يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسات العمومية لكونها الجهة التي تملك المعلومات عن قضايا السياسات والجوانب الفنية المتعلقة بتنفيذ تلك السياسات، ويختلف

²⁰³- الفصل 107 من الدستور المغربي لسنة 2011.

²⁰⁴- وللاستزادة المرجو الرجوع إلى الفصل 109 من الدستور المغربي 2011.

²⁰⁵- See The article by joel Haveman in National Journal IX (April 2,1 1977) ,p :20.

دوره ووزنه من نظام سياسي لنظام سياسي آخر. فالدور الذي يلعبه هذا الجهاز في الدول النامية أكبر نسبيًا في الدول المتقدمة، ومن ناحية أخرى يلعب هذا الجهاز دور جماعة ضغط لخدمة مصالحه المهنية والمادية وفي هذه الحالة نجد قضايا السياسات العمومية التي تهتم هذه المجموعة لا يتم تمثيلها في نظام صنع السياسات إلا بصورة غير رسمية²⁰⁶.

تختلف النظم الإدارية في كل أنحاء العالم من حيث الحجم، ودرجة التعقيد، والهرمية التنظيمية، ودرجة الاستقلالية. وبالرغم من أنها كانت مقولة شائعة في كتب العلوم السياسية أن الوحدات الإدارية تقوم فقط بتنفيذ السياسات العمومية التي تحددها المؤسسات السياسية بصورة أوتوماتيكية. ويعرف الآن علميًا أن المنظمات الإدارية تشارك بصورة أساسية في تطوير السياسات العمومية، وخاصة إذا عرفنا مفهوم السياسة بأنه ما تقوم به الحكومة فعلا على مدار الزمن في قضايا ومواضيع محددة. فالإدارة تضع أحيانا وتخرق في أحيان أخرى قوانين أو سياسات تمت صناعتها في جهاز آخر، وذلك لأنها تستطيع أن تمنع تنفيذ سياسات معينة بأساليب التعطيل البيروقراطي²⁰⁷.

ومن ناحية أخرى فإن الأجهزة الإدارية تعتبر ذاكرة الحكومة وذلك لأنها تمتلك المعلومات الضرورية لصنع السياسات العمومية بسبب دورها المباشر في تنفيذ تلك السياسات وتراكم الخبرات نتيجة لذلك، وبما أن الإدارة الحكومية جهاز دائم في معظم الأنظمة السياسية والسلطة التشريعية والجهاز التنفيذي هي أجهزة متغيرة بصورة مستمرة حتى في الأنظمة التي لا تقوم على أسس النظام الديمقراطي، فإن هذا يعطي أهمية لدور الإدارة في استمراريتها مقارنة بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وبما أن قضايا ومواضيع السياسات، وخاصة في الدول الصناعية، تتسم بطبيعة فنية ومعقدة، فإن الرقابة المباشرة من قبل الأجهزة الإدارية تصبح مسألة في غاية الأهمية، غير أن السلطات التشريعية درجت على تفويض سلطات واسعة للجهاز الإداري فيما يعرف بالسلطة التقديرية والتي تعني أحيانا صنع القوانين بصورة رسمية، وهي عملية صنع سياسات في مستوى من المستويات. وبالإضافة إلى ذلك فإن الأجهزة الإدارية تمثل مصدرا أساسيا لمقترحات التشريعات (السياسات) في الأنظمة السياسية مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وكثيرا من الدول النامية التي تعتمد على خبراء الإدارة ولأن هذه العلاقة بين الإداري والسياسي، كإشكالية سابقة بكثير على لحظة بروز مقترحات تحليل السياسات العمومية، فقد كانت موضوعا مغريا للعديد من المباحث الفلسفية التي اشتغلت على حضور العلم والتقنية كرهان للسلطة (أعمال

²⁰⁶ - أحمد مصطفى الحسين: "مدخل إلى تحليل السياسات العامة"، مرجع سابق، ص: 236.

²⁰⁷ - Thomas, Norman, C, Rule 9 : « Politics, Administration and Civil Rights », New York, Random House, 1966, P : 6.

هابرماس مثلا، وخاصة دراسته حول التقنية كإيديولوجيا).²⁰⁸، كما أن ظواهر البيروقراطية، وعقلانية الدولة، والتقنوقراطية، قد غدت إشكاليات كلاسيكية بالنسبة لعلم الاجتماع السياسي²⁰⁹، من خلال بحث تحول السلطة من بين أيدي السياسيين إلى فضاءات كبار الموظفين والكفاءات التقنوقراطية التي تستعمل كفاءاتها التقنية لممارسة السلطة السياسية، والتأثير في القرار السياسي؛ حيث غالبا ما تبدو كلمة "التقنوقراط" قذحية في أفواه رجال السياسة²¹⁰.

ولقد خلصت العديد من الدراسات (أعمال Crozier مثلا) إلى أن التأثير المتزايد لرجال الإدارة والأجهزة الإدارية، في المجال السياسي، قد يؤدي إلى تحويل النظام الإداري إلى نظام للسلطة قائم بذاته؛ سلطة تستند أساسا على الكفاءة والخبرة والتخصص في إدارة الشؤون العامة، حيث تمنح الاحترافية للبيروقراطية شرعية خاصة تعتمد امتلاك المعرفة، وتنمو وتتطور بتطور وتعقد المشاكل وتشابكها²¹¹.

وبالنسبة للبعض فإن الجذور التاريخية لإشكالية الإداري والسياسي ترجع إلى ديناميتين سياسيتين عرفتهما الدولة الحديثة؛ الدينامية الأولى ترتبط بالدولة كجهاز إداري بيروقراطي تبلور نتيجة مسلسل العقلنة (أعمال Weber) أما الدينامية الثانية فترتبط بالدولة كشكل سياسي: حكومة تمثيلية، تبعية الإدارة لتوجهات الإدارة العامة²¹². ودور الدولة وعملها على إرساء وبلورة مسلسل الديمقراطية.

ولا شك في أن عودة النقاش حول هذه الإشكالية يتزامن كذلك مع تواتر الحديث عن "نهاية السياسة"، وعن العجز العمومي، وخاصة مع أثر عولمة الأسواق، وهيمنة الجوانب المالية العالمية على الاقتصاديات، ومن ثم على القرار السياسي في عصر تسوده الخبرة التقنوقراطية المستغنية عن السياسة، من خلال نزع الصفة السياسية عن التسيير تحت تأثير حكم الاقتصاد؛ بحيث يتحدث بعض المفكرين عن انبعاث "العلموية" السابقة في لباس نزعة "تقنوية" معاصرة، حتى أصبح ميدان السياسة مكتسحا من طرف خطاب الخبير والتقنية والحاجات الاقتصادية الملحة والتواصل²¹³.

²⁰⁸-حسن طارق:"الربيع العربي والدستورانية قراءة في تجارب: المغرب، تونس ومصر" المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 105، الطبعة الأولى، 2014، ص:70.

²⁰⁹- R.G. Schwart Zenber (1998) : « Sociologie politique », E. Montchrestien, 5^{ème} édition, P :293.

²¹⁰- حسن طارق:"الربيع العربي والدستورانية قراءة في تجارب المغرب، تونس، ومصر"، مرجع سابق، ص
²¹¹- عبد الحفيظ أدمينو:" نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، 2001-2002.

²¹²-Ali Bouabid et Amina EL MESSAOUDI (2007) : « Tchnocratie verious démocratie », collection « les chapiers bleus », FAB, N°9, Avril 2007,P :7.

²¹³- ربيير رديكور:" من السلطة إلى العنف أفول السياسة"، ترجمة: فؤاد مخوخ، مجلة فكر ونقد، الرباط، عدد56 فبراير 2004.

إن مجال السياسات العمومية ليس بعيدا عن إشكاليات التوتر بين الإداري والسياسي، ولا عن إشكاليات ضمور النظام التمثيلي الديمقراطي، فرغم أن فاعلي السياسات العمومية ليسوا جميعا موظفي إدارة، إلا أن الجهاز الإداري يظل الإطار الرئيسي للمساهمة في صياغة هذه السياسات²¹⁴.

المطلب الثاني: الفاعلون غير الرسميون في عملية صنع السياسات العمومية:

إلى جانب الجهات والقوى الرسمية التي تكون في فاعلية ومشاركة في صنع السياسات العمومية، فهناك مشاركون غير رسميون مثل الجماعات المصلحية (الضاغطة) أو الهيئات النقابية، والأحزاب السياسية، والمواطنين والمجتمع المدني والإعلام، وغيرهم. وقد وصفنا هذه المجموعة بعدم الرسمية بالرغم من الدور الأساسي الذي تقوم به في بعض الدول، لأنها لا تملك سلطة قانونية رسمية لصنع سياسات وقرارات ملزمة، وإنما تقوم بتوفير المعلومات حول القضية التي تهتمها، أو تمارس الضغط على صناع السياسات في اتجاه سياسة معينة ولكنها لا تتخذ هي نفسها قرارات بشأنها. وسنناقش ذلك من خلال فرعين، الفرع الأول الجماعات المصلحية، والأحزاب السياسية، أما الفرع الثاني المواطنين والمجتمع المدني.

الفرع الأول: الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية:

أولا: الجماعات المصلحية:

تلعب هذه الجماعات دورا مهما وعمليا في مختلف الأقطار في عملية صنع السياسات العمومية، وتعتمد طرق مشاركتهم وسبل تأثيرهم على طبيعة مجتمعاتهم ونظمهم السياسية هل هي تدرج ضمن البلدان الديمقراطية أو غير الديمقراطية؟ أو هل هي متقدمة أو نامية؟ ولكن تختلف تلك البلدان في الطريقة التي تكون بها مجموعات الضغط ومدى شرعية تلك الجماعات وقانونية تكوينها، ولهذا تتعدد جماعات المصالح وتعمل بصورة علنية في دول مثل أمريكا وبريطانيا أكثر من دول كالسودان ونيجيريا وروسيا، ومع ذلك وفي كل الأقطاب تسهم الجماعات المصلحية في بلورة المطالب وتجميعها وإيصالها وطرح البدائل للسياسات العمومية المتعلقة بها. وبمعنى آخر فهي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائل للنشاط الحكومي، كما أنها قد تقوم بتقديم معلومات غالبا ما تكون فنية عن طبيعة السياسات والتأثيرات والنتائج المحتملة لمقترحات السياسات. وبهذا الدور فهي تساهم في ترشيد عملية صنع السياسات العمومية²¹⁵.

²¹⁴- Pierre Muller (1990) : « Les politiques », que sais – je ? PUF, 8^{ème} éditions, p :38.

²¹⁵- راجع بصورة أساسية:

والجماعات المصلحية، هي في العادة تنظيمات تخدم جماعة بعينها، كالتقانات المهنية في مجالات العمل المختلفة حيث تمثل تنظيمات العمال والأعمال والزراعة والصناعة وغيرها. وهذا النوع من الجماعات يمثل المصدر الأساسي للمطالبة بصنع السياسات وخاصة في المجتمعات الديمقراطية، ويعتبرون مصدرا مهما لطرح القضايا العامة في أمريكا.

وبسبب الطبيعة السياسية للنظام الأمريكي والتنوع في تركيبته السكانية تتعدد الجماعات وتتنوع في حجمها ومصالحها ووسائلها، ومن المألوف أن دور الجماعات المصلحية يتمثل في التأثير بالسياسات العمومية في مجال معين، ولأن هناك جماعات مصلحية متباينة في رغباتها ومختلفة في طروحاتها في موضوع السياسة، فإن الموظفين والمعنيين بصنع السياسة يضطرون إلى الموازنة والملائمة، وأحيانا المساومة للخروج بحلول مقبولة، والجماعات الأكثر تنظيما تظل الأكثر نفوذا وفاعلية في جر السياسات لصالحها. وفي دراسة حول نفوذ الجماعات المصلحية في أمريكا أجراها زيكلرودالين، ثم التأكيد على ثلاث متغيرات هي قوة المنافسة الحزبية، والتماسك التشريعي (قوة الحزب في السلطة التشريعية) إضافة إلى المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية كالتحضر والدخل القومي ومستوى التشغيل²¹⁶.

وتمثل الجماعات المهنية والنقابية أقوى أنواع جماعات الضغط والمصالح في الدول النامية بالمقارنة مع الجماعات التي تمثل قضايا عامة وغيرها.

وبالتالي أصبح من الضروري إبراز مكانة مجموعات المصالح في تنفيذ السياسات العمومية حيث لا يحصر Philippe Schmitter دور مجموعات المصالح داخل النشاط العام في السلسلة القرارية. فهو فعلا حدد أهمية مكانة التنظيمات المهنية ذات النزعة التجمعية النقابية في تنفيذ السياسات العمومية. وهنا الدولة ساهمت في هيكلة مجموعات المصالح بإعطائها مكانة مركزية في تنفيذ بعض السياسات العمومية²¹⁷.

إن المجموعات ذات النزعة التجمعية النقابية Corporatiste يتوجهون بشكل أساسي نحو التفاعل مع الدولة ومع المجموعات الأخرى في إطار السياسات العمومية ومراحلها المختلفة: الأجندة، صياغة المشاكل، القرار،

Lindblon. Charles E. « The policy Making Process. » Englewood cliffs, New Jerbey, prentice Hall Inc, 1968, P :49-50.

²¹⁶-Allen V. Kneese and charles L. Schultz. « Pollution Prices and Public Policy », (Washington : Brookings Institution, 1975,P :21.

²¹⁷- Hassentenfet patrik, « les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », Reveue pourvoir, n°74, 2001, P :156.

التنفيذ²¹⁸... يمكن أن تفهم كمنتج للتبادل بالنسبة للتجمعية الجديدة Néocorporatisme السياسي. وهنا تلعب الدولة دورا أساسيا في هيكلة مجموعات المصالح ومأسستها وإدراجها في النشاط العام، حيث تتدخل الدولة في الاعتراف بمجموعة المصلحة وتعطيها الاقتراب إلى السلطات العمومية وكذلك سلسلة من الحقوق والوسائل (على سبيل المثال التمثيل المؤسساتي).

وتلعب كذلك دور قطعي في سيورة مأسسة مجموعات المصلحة وبشكل خاص فالدولة هي التي تسمح بتكوين الاحتكار التمثيلي انطلاقا من خلق مؤسسات بالقانون العام²¹⁹، على سبيل المثال جامعة الغرف الصناعية والتجارية لغرف التجارة والصناعة والخدمات، هذه الأخيرة تحكمها مجموعة من المبادئ أهمها أنها مؤسسات عمومية ممولة من طرف الدولة وتتواجد على الصعيد الوطني وتمثل كل غرفة، مصالح شريحة سوسيو مهنية محددة²²⁰، والتي تنظم في جامعة بمقتضى ظهير شريف رقم 1-58-376 الصادر في 15 نونبر 1958 الذي يعطي حق تأسيس الجمعيات، هذه الجامعة التي يجب أن تسير في تمثيل متوازن للأصناف المهنية الممثلة في الغرف²²¹، ونجد إلى جانب ذلك الاتحاد العام لمقاولات المغرب وهو تنظيم مهني يضم العديد من الفيدراليات القطاعية والجمعيات المهنية والاتحادات الجهوية. وهي خاضعة كذلك لظهير 1-58-376 الصادر ب 15 نونبر 1958 المنظم لحق التجمع، من ضمن هذه الفيدراليات القطاعية والجمعيات المهنية، نجد مجموعات تكون قادرة على الضغط في التفاوضات الشكلية مع السلطات العمومية أو الشركاء الدوليين مثال على ذلك الجمعية المغربية لصناعة النسيج والألبسة وفيدرالية البناء والأشغال العمومية²²².

وبهذا فإن الاتحاد العام لمقاولات المغرب تقوم بتمثيل نفس المصالح المهنية التي تقوم بتمثيلها جامعة الغرف الصناعية والتجارية لغرف التجارة والصناعة والخدمات. كما تسعى الغرف أن تكون مؤطرة للنقابات والجمعيات

²¹⁸- خديجة جبراني: " السياسات العمومية والمجموعات المهنية دراسة في تأثير التنظيمات المهنية على دوائر القرار العام"، أطروحة لنيل الدكتوراه، مرجع سابق، ص:193.

²¹⁹-Hassaentefel Patrik, op. cit, P :161

²²⁰- Bouharrou (A), « Le système marocain des relations professionnelles, pour une adaptation aux mutations économiques et sociales et aux besoins des partenaires soucieux » Remald série thème actuels, n°11, 1997, p66.

²²¹- القوانين التشريعية والتنظيمية لغرف التجارة والصناعة والخدمات بالمغرب، 1997، المملكة المغربية، جامعة غرف التجارة والصناعة والخدمات بالمغرب، ص:23.

²²²-Myriam catusse, La C.G.E.M : « Formation d'un groupe d'intérêt patronal économique » n°1 : Printemps 2000, p :105.

الاقتصادية قصد إضفاء الشرعية القانونية على مطالبها الاجتماعية²²³. أما في القطاع الفلاحي فنجد إلى جانب تجمع المهنيين داخل الغرف الفلاحية كمؤسسات عمومية هناك الاتحاد المغربي للفلاحين والجمعية المغربية لمنتجي الحوامض الذي يمثل داخلها كبار أعيان الفلاحين، تأسست النقابة الوطنية للفلاحين على المستوى الجهوي وترفض بشكل شامل المنطق الفيودالي وتسعى للدفاع عن الفلاح الصغير.

إن قراءة التجربة المغربية في مجال الحريات النقابية يستدعي ملامستها من خلال مدى قدرتها على بلورة سياسات عمومية جديرة بحل مشاكل المواطنين والدفاع عن حقوقهم وصون مكتسباتهم، باعتبار أن الممارسة الحرة للحقوق النقابية رهينة بتوفر الاختيارات الديمقراطية، فإن المغرب الذي تميز بالإسهام الفعال للحركة النقابية في الكفاح من أجل الاستقلال وفي استكمال وحدته الترابية، نجده أقر منذ أول دستور له من جهة بالتعددية ومن جهة أخرى بالأدوار التأسيسية للنقابات باعتبارها مؤسسات مدنية للدفاع عن مصالح الشغيلة وتأييدها.

ومن المؤكد أنه على مستوى الممارسة، مرت التجربة المغربية بفترات مد وجزر، لكن الأهم هو الاستفادة منها، وقراءتها من أجل العبرة والتطور، فالدستور المغربي، وبالموازاة مع تعهده بما تقتضيه المواثيق الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، وتأكيد على التثبث بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً، أوكل للمؤسسات النقابية مهمة تنظيم وتمثيل الأجراء والدفاع عن مصالحهم وبالتالي اعتبرها جزء من المنظومة الديمقراطية إلى جانب دور الأحزاب السياسية كأدوات التأييد والتمثيل السياسي، حيث تساهم المنظمات النقابية للأجراء، والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشتغلين في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها²²⁴... وهذا ما نجده موثقاً في الباب الأول أحكام عامة.

²²³- شمس الدين عبداتي: " دور غرف الصناعة والتجارة في التنمية من خلال التوجهات الملكية"، منشورات غرف الصناعة والتجارة لولاية الرباط سلا، ص:15.

²²⁴- الفصل الثامن من دستور المملكة المغربية 2011، والذي ينص " تساهم المنظمات النقابية للأجراء، والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشتغلين، في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها، ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية وفي نطاق احترام الدستور والقانون.
- يجب أن تكون هياكل هذه المنظمات وتسييرها مطابقة للمبادئ الديمقراطية.
- تعمل السلطات العمومية على تشجيع المفاوضات الجماعية، وعلى إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية، وفق الشروط التي ينص عليها القانون.

- يحدد القانون بصفة خاصة، القواعد المتعلقة بتأسيس المنظمات النقابية، وأنشطتها، وكذا معايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكيفية مراقبة تمويلها."

إذا كانت النقابات قد حققت مجموعة من المكتسبات، وانتزعت مجموعة من الحقوق وساهمت في حل عديد المشاكل المهنية والاجتماعية وغيرها، فإن دور المنظمات النقابية في المؤسسة التشريعية يبقى ضعيفا ومحدودا، كما أن المبادرات التي تمت بصفة مباشرة أو غير مباشرة لم تجد صدى، بسبب الظروف السياسية والاجتماعية التي تميزت بغياب حوار اجتماعي حقيقي وبضعف الإدارة السياسية لإعطاء مجلس النواب المصادقية المطلوبة للعب دوره التشريعي، فالنقابات إذ تطالب بالحوار حول مطالب أنية وقضايا مستعجلة لا تجد الاستجابة. والواقع أن النقابات تعبر باستمرار عن استعدادها، كما تطالب دوما بإبرام اتفاقات جماعية سواء تعلق الأمر بتنظيم علاقات الشغل في ظروف سلمية أو بحل نزاعات قائمة، ومن بين هذه الاتفاقات الجماعية الهامة، مثل الاتفاقية البنكية، واتفاقية معامل السكر، واتفاقية شركات التأمين، إعادة التأمين، واتفاقية الملاحة البحرية التجارية، لكن إلى جانبها نجد اتفاقيات محدودة من حيث موضوعها إذ تركز على معالجة القضايا الإجارية دون أن تشكل نظاما عاما للاستخدام وتنظيم العمل داخل المؤسسة، كما أن هناك وجود اتفاقيات ذات طابع خاص وهي اتفاقيات إنهاء النزاع والتي تعمل على تسميتها ببرتكول الاتفاق²²⁵. مما أثار نقاشا واسعا حول مدى استفادتها من نظام الاتفاقيات الجماعية²²⁶. كما أن انخراط المغاربة المهنيين والمأجورين في الحركة النقابية ووصولهم إلى مراكز اتخاذ القرار، بالإضافة لقيادتهم لعدة محطات نضالية للتصدي إلى مجموعة من القضايا التي تهم شريحة واسعة من المغاربة، وقد ساهمت النقابات في إيجاد حلول لها بشكل أو بآخر، أكسبهم الخبرة، وجعلهم يتحصنون داخل مركزيات نقابية مغربية، كالاتحاد المغربي للشغل، الاتحاد العام للشغالين - الكونفدرالية الديمقراطية للشغل - الاتحاد الوطني للشغل بالمغرب، وقد أصبحت هذه المركزيات مكسبا جماهيريا للطبقة العاملة المغربية، وسندا قويا لتنزيل مطالبها والدفاع عنها وبالتالي بلورة سياسات عمومية ناجعة تسعى إلى حل مشاكلها²²⁷.

ونخلص في النهاية إلى أن مجموعات المصالح تسعى إلى الدفاع عن مصالح مشتركة بفعل قربهم من الأشخاص والمؤسسات المكلفة باتخاذ القرار أو على الأقل إعداد الملفات الأولية لاتخاذ القرارات²²⁸. وعليه فإن أهم مصدر لقوة تأثير مجموعات الضغط يرتبط بمدى تنظيمها ثم تواجدتها المستمر، بالقرب من دوائر القرار، كما هو الحال اليوم مع ممثلي الصناعات الكبرى، كما أن تزايد عدد وأهمية مجموعات الضغط على مستوى دوائر القرار خلال السنوات

²²⁵- عبد العزيز العتيقي: "الاتفاقيات الجماعية قراءة في المسافة بين النظام القانوني والواقع العملي"، جريدة الاتحاد الاشتراكي، فاتح ماي 1989.

²²⁶- أنظر الندوة التي نظمتها الكونفدرالية الديمقراطية للشغل، جريدة الاتحاد الاشتراكي، 2 أبريل 1989.

²²⁷- بلال العشري: "النقابات العمالية، دراسة في ظروف النشأة والتطور" دار إقرأ للطباعة والنشر - الطبعة الأولى 2012، ص: 292.

²²⁸- M. O fferlé : « Sociologie des groupes d'intérêt » l'éd, Montchrestien, Paris- 1997.

الأخيرة، يمكن اعتباره حسب العديد من المراقبين، كأحد أهم مؤشرات التباعد بين السلطة والمواطنين²²⁹. كما تسعى النقابات إلى ضمان ممارسة الحريات النقابية واحترام الإضراب المضمون دستوريا، مع العمل على إرجاع جميع العمال الذين تبث طردهم لأسباب نقابية، وتنفيذ الحكومة التزاماتها بدعم المنظمات النقابية على أساس معايير التمثيلية المتعارف عليها وطنيا ودوليا، واحترام التمثيلية النقابية في التفاوض وتمثيل الأجورين في المحافل الدولية. والدفاع على توسيع التغطية الصحية والاجتماعية لشريحة عريضة من الأجورين، بتطبيق القانون المتعلق بالضمان الاجتماعي وكذا تطوير القوانين المنظمة لصناديق الحماية الاجتماعية والمطالبة بتحسين الأجور والمدخيل لفائدة موظفي ومستخدمي الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومناقشة نظام الترقية والسلالم المتحركة، والرفع من الحد الأدنى للأجور وإعادة النظر في التعويضات العائلية²³⁰. فإذا كانت النقابات ومجموعة المصالح من الفاعلين غير الرسميين في مجال السياسات العمومية إلا أنها تقوم بأدوار جد هامة في حل مشاكل المواطنين الأجورين والموظفين.

ثانيا: الأحزاب السياسية:

الأحزاب السياسية هي عبارة عن تنظيمات تهدف أساسا في الأنظمة الديمقراطية إلى المشاركة في الانتخابات بغرض السيطرة على النظام الحكومي وتنفيذ برامجها وسياساتها. ففي أمريكا مثلا تهتم الأحزاب السياسية بالدرجة الأولى بالانتخابات للسيطرة على المناصب الحكومية، فهي باختصار تعنى بالسلطة أكثر من عنايتها بالسياسات. فيقدر تعلق الأمر بالسياسات العمومية إزاء قضية معينة، لا يوجد فارق كبير فيما إذا كان الحزب الجمهوري أو الديمقراطي هو الذي يتولى السلطة، وعلى الرغم من أن الحزبين ليسا موجّهين للسياسة إلا أن دور كلا منهما في مجال السياسة العمومية لا يخلو من معنى مؤثر، وهذا هو وجه الخلاف الأساسي بينهما وبين جماعات المصالح التي لا تسعى للوصول إلى السلطة والسيطرة على عملية صنع السياسات مباشرة، ولكنها تسعى فقط للتأثير على صناعات السياسات والقرارات. فالأحزاب تهتم بالدرجة الأولى بالسلطة، وتعتمد التنظيمات الحزبية على الدعم الذي تحصل عليه من قطاعات معينة في المجتمع، ترتبط بها ارتباطا مصلحيا أو أيديولوجيا²³¹.

تقوم الأحزاب في المجتمعات الحديثة بوظيفة تحويل طلبات معينة إلى سياسات وتتاثر قدرة تلك الأحزاب في تحقيق هذا الدور على عدد من الأحزاب الموجودة في الساحة السياسية، ففي الأنظمة السياسية التي يسيطر فيها حزبان

²²⁹ - عبد الملك إجزيرير: "محاضرات في السياسات العامة الفصل الخامس قانون عام" جامعة مولاي إسماعيل، كلية الحقوق، مكناس، السنة الدراسية 2015/2016.

²³⁰ - خديجة جبراني: مرجع سابق، ص: 226-227.

²³¹ - Lindblom, op, cit, p :47

كبيران كالولايات المتحدة وبريطانيا، نجد أن رغبتهما في الحصول على دعم انتخابي واسع يتطلب من كلا الحزبين أن يتبنيا سياسات لها دعم شعبي عريض وأن يتجنبنا عزل المجموعات المؤثرة على سياساتهم. من أجل استقطاب أوسع للجماهير والشرائح، فإن برامجها تحرص على أن تتسع وتستجيب للمصالح العامة لأوسع قاعدة جماهيرية، بدلا من أن توجه نحو مصالح الأقليات والجماعات الضاغطة²³²، أما المجتمعات التي تأخذ بالتنوع الحزبية، فإن الأحزاب لا تبذل جهدا كبيرا في تجميع المصالح وتوحيدها قدر اهتمامها بمصالح محددة وضيقة، كما هو الحال في فرنسا والأردن. وعموما فإن الأحزاب أوسع نظرة لمواضيع السياسات العمومية من جماعات المصالح، فهي لا تتبنى قضايا صغيرة أو مصالح فئة صغيرة بل تناصر مواقف وسياسات تتسم بالعمومية وبعض الشمولية.

إن من الفرضيات الأساسية التي أصبحت توظف دور الأحزاب السياسية في مجال السياسات العمومية في السنوات الأخيرة كون النشاط العام للدولة الحديثة يقوم - وينبغي أن يقوم على أسس تقنية وإجرائية محضة من خلال خطوات معروفة سلفا تتبدى بإعداد أجندة قرارية وتنتهي بمدى فعالية ونجاعة القرار المتخذ. ولقد ترسخت هذه القناعة بفعل عدة مؤشرات أهمها:

- الاحترافية المتزايدة لدى صناعات القرار -منتخبون وموظفون- والذين أصبحوا يتكلمون تقريبا نفس اللغة ويحملون نفس القيم وينتجون نفس الخطابات ويمثلون الواقع بنفس الكيفية.

- التراجع الملحوظ لمسألة التناوب السياسي مما جعل السياسات العمومية المتبعة والمنتهجة والقرارات المتخذة تبقى متشابهة إلى حد ما²³³.

لذلك فإن السؤال المطروح هنا هو:

إلى أي حد يمكن التسليم بكون الأنشطة العمومية هي انعكاس لاختيارات الفاعلين الحزبيين؟

بالرغم من البساطة التي قد يوحي بها مثل هذا التساؤل، فإنه وبالفعل يشكل اليوم إحدى الإشكالات الرئيسية المطروحة على العلوم السياسية المعاصرة، لسبب بسيط ووجيه في نفس الوقت، ألا وهو كونه يتعلق بتحديد طبيعة التفاعل بين الأفكار والمعتقدات من جهة والسياسات العمومية من جهة ثانية²³⁴، وهو ما يضعنا في قلب النقاش

²³² -T. his discussion drans oncharles E.lindblom. « The Policy-Malcing process. » (Englewood cliffs, N.Ji printice-Hall, 1968), P :44.

²³³ - عبد المالك إجزيرير، مرجع سابق، ص:4.

²³⁴ - ويرجع هذا التراجع الملحوظ للمرجعيات السياسية أو الأيديولوجية داخل حقل السياسات العامة إلى تراجع التمايزات الحزبية الكبرى الكلاسيكية أي نوعية السياسات التي كانت محسوبة على اليمين وتلك التي ظل يدافع عنها اليسار الحزبي،

حول مسألة الاشتغال الديمقراطي حسب تعبير P.Mullet.²³⁵ لدوائر القرار، وعليه فإن إثارة مسألة المعتقدات الإيديولوجية، والذي يسعى في الأساس إلى كشف النوايا الخفية للفاعلين، ليتداه إلى مستوى البحث في إمكانات جعل القرارات العامة تستعيد خاصيتها السياسية الصرفة، بحيث ينظر إلى صناع القرار ليس فقط، كفاعلين قادرين على اتخاذ القرار لفائدة نظام اجتماعي معين، ولكن بكونهم قادرين على لعب دور التحكم وحل الصراعات وكذا ممارسة حق العقاب. وبالعودة إلى الحالة المغربية والوقوف على النظام السياسي القائم، فالمغرب من المجتمعات التي تأخذ بالتعددية الحزبية، وقد أقر النظام السياسي المغربي بأن نظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع، وأن الأحزاب تعمل على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب²³⁶.

وهذا ما أقرته الوثيقة الدستورية الأخيرة. وتمارس هذه الأحزاب أنشطتها في تدبير الشأن العام وبلورة سياسات عمومية من خلال مذكرات ترفعها إلى الجهات المسؤولة، لكن السؤال المطروح هل هذه التعددية الحزبية فعلا تساهم في صناعة السياسات العمومية؟

كثيرا ما يثار نقاش حاد حول مسألة التعددية الحزبية في الآونة الأخيرة ليشغل جزءا هاما من الرأي العام الوطني، وتجدر الإشارة إلى أن التعددية الحزبية الموجودة ببلادنا ليست بالضرورة مرآة لتعددية سياسية وإيديولوجية وليست انعكاسا لبنيات فكرية وثقافة موجودة على أرض الواقع؛ بل يمكن القول بأنها تعددية أريد لها، أن تنشأ بشكل غير طبيعي وأن تكون صورية وزائفة، حتى لا يتسبب الأمر في المشهد السياسي، للتعددية الحقيقية التي تضمن للبناء الديمقراطي القيام على أسس سليمة²³⁷.

وهي الثنائية التي ظلت تشكل إحدى أهم محددات القرار السياسي خاصة في ظل تجاذبات الحرب الباردة، قبل أن تترك المجال لنوع من البرجماتية المعقنة، وفي هذا الصدد لاحظ العديد من الباحثين J.de. Maillare و PH. Teillet و G.Pinson أن اختيارات وتوجهات الحكومات لم تعد نلتزم بهاتين المرجعيتين الإيديولوجيتين أي ثنائية اليمين واليسار لذلك فلا غرابة أن نجد المنتخبين المحسوبين على اليمين يدافعون ويساهمون في سياسات الدفاع البيئية والحوار مع المهاجرين... لذلك فإذا كانت السياسات العمومية قد استطاعت التخلص من ثقل التمايزات الحزبية، فإن الأحزاب السياسية، بالأحرى هي لم تعد قادرة على حماية مواقعها ومصالحها داخل هذا الإطار.

²³⁵-P.Muller/ les politiques publiâmes comme construction d'un rapport au monde/in, « la construction du sens dans les politiques », (sous dire A. faire). Ed l'Harmattan, Paris (1995) P :170.

²³⁶- للمزيد من الاضطلاع المرجو الرجوع إلى الفصل 7 من دستور المملكة المغربية 2011.
²³⁷- محمد أنفي: "التعددية الحزبية بالمغرب بين "خطيئة النشأة" وشرعية الواقع". جريدة الاتحاد الاشتراكي، الثلاثاء 29 نونبر 2016، الموافق ل 29 صفر 1438، العدد 11484، ص:7.

فبالنظر للواقع السياسي الحالي ببلادنا، يمكن تشبيه المشهد الحزبي بقطعة فسيفساء غير أصلية وغير متقونة حرفيا فأعطت منظرا مشوها بسبب تناثر قطعها وتناثر عناصرها شكلا ومضمونا مما ينعكس سلبا على الأغلبية الحكومية التي تفتقد إلى الانسجام المطلوب. ولهذا السبب يبدو المشهد السياسي مغرقا في العبثية وموغلا في التشرذم والتمزق والوهن التنظيمي؛ الشيء الذي ينفر من السياسة ومن الحزبية. وهو كما يشكل في نظري المتواضع، عاملا حاسما في ظاهرة العزوف الانتخابي الذي يشتكي منه الجميع، حتى الذين يستفيدون منه انتخابا.

يوجد في بلادنا أزيد من ثلاثين حزبا مرخص لها من قبل السلطات المعنية، والعديد من هذه الأحزاب نشأ عن عملية انشقاق، كان العامل الحاسم فيها إما العنصر الذاتي وإما تدخل السلطة أو هما معا. ويتساوى في الأمر أحزاب اليمين وأحزاب اليسار²³⁸.

ومن المعلوم أن الحزب، كتنظيم وكتعبير سياسي عن فئات أو طبقات اجتماعية يسعى إلى الوصول إلى السلطة من أجل تطبيق مشروعه المجتمعي الذي على أساسه ومن أجله أنشئ. ويبقى دوره في الإسهام في بلورة سياسات عمومية لا يرقى إلى مستوى طموحات المواطنين.

وعلى العموم، فالوضع الحالي خلافا لما يبدو ليس في صالح التعددية الحقيقية القائمة على الفرز المنهجي والوضوح الفكري والأيدولوجي وهي تعددية زائفة تعيق التطور الديمقراطي ويبقى مجال تدخلها في صناعة سياسات عمومية جد محدودة.

الفرع الثاني: المواطنون والمجتمع المدني:

أولاً: المواطنون:

غالبا ما يهمل دور الأفراد عند مناقشة كيفية صنع السياسات العمومية وتشريع القوانين واللوائح لبروز دور الأحزاب والجماعات المصلحية واللجان التشريعية، وهذا الإهمال لا يتناسب والدور الحقيقي الذي يمكن أن يلعبه المواطن الفرد في مجال السياسات العمومية، واتخاذ القرارات المهمة، فالموظفون كما هو معلوم هم الذين يصدرون القرارات، لكن الأفراد في الكثير من الحالات يلعبون دورا هاما، ومباشرا في صياغتها. ففي بعض الولايات الأمريكية ومنها كاليفورنيا على سبيل المثال، كما هو الحال في بعض أقطار العالم مثل سويسرا، يمكن أن يشارك الأفراد في التصويت وفي مناقشة

²³⁸ - محمد إنفي، جريدة الاتحاد الاشتراكي، مرجع سابق.

السياسات العمومية²³⁹، لأن المواطن العادي له دور مهم في تحريك عجلة صنع السياسات بالرغم من أن مهمة صنع السياسات العمومية من مهام المسؤولين العموميين²⁴⁰.

وأكثر من ذلك فإن التعديلات الدستورية في بعض الولايات تعرض على المواطنين للتصويت عليها، وفي أحوال عديدة نجد المواطنين يشاركون بصورة مباشرة يصوتون ويقترعون على بعض التشريعات (السياسات) في استفتاءات عامة، وعدداً آخر من المواطنين لا يجهدون أنفسهم في البحث عن فرص المشاركة في صنع السياسات لأسباب ترتبط بعدم تعلقهم بها أو لأنها تقدم نتائج ملموسة بإمكانها المساهمة في تحسين أوضاعهم.

وهذا يقود إلى الملاحظة الشائعة التي تقول أن المشاركة للمواطنين حتى في أكثر الدول ديمقراطية تظل محددة ومحدودة وغير مؤثرة فكثيرون هم الذين لا يشاركون في الإلقاء بأصواتهم ولا ينتمون للأحزاب ولا يتصلون بالجماعات المصلحية ولا يهتمون حتى بالسياسة بوجه عام.

إن لمصالح ورغبات الأفراد أهمية ومكانة مؤثرة في تقرير السياسات العمومية حتى في المجتمعات التسلطية والديكتاتورية، فالنظم التقليدية في ديكتاتورياتها كانت تعنى بما يطالب به المواطنون لتخفيف عدم الارتياح عندهم، والانتخابات في النظم الديمقراطية قد تلزم الموظفين بطريقة غير مباشرة بالاستجابة لمطالب ومصالح الأفراد الناخبين، وقد أبدى لندبلوم هذه الملاحظة قائلاً: "إن من أهم الفوارق الجلية بين النظم الديكتاتورية والنظم الديمقراطية هو أن المواطنين في النظم الديمقراطية يختارون صناعات السياسات ومتخذي القرارات عبر عملية الانتخابات."، ويرى بعض علماء السياسة أن هذه العملية تعزز دور المواطن الفاعل في تقرير السياسة، لأن اختيارهم لممثلهم يعني تخويلهم للتوجه نحو سياسات عمومية دون غيرها²⁴¹، وبذلك تصل رغبات المواطنين واحتياجاتهم إلى متخذي السياسات، وما قاله لندبلوم حول مشاركة المواطن في السياسات العمومية يقوله آخرون بعبارات أخرى، كأن يقال إن للمواطن الحق بأن يسمع صوته وعلى الموظف واجب الاستماع إليه.

وتأثير مثل هذه العبارات على صانعي السياسات يستحق التفكير جدياً، ولو أن قياسه يظل غامضاً في ظل

الواقع القائم للعلوم السياسية.

²³⁹ - جيسم أندرسون، ترجمة عامر الكبيبي، مرجع سابق، ص: 67

²⁴⁰ - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص: 240.

²⁴¹ - For further discussion, see James R. Sundquist, "Dynamics of the party system : Alignment and realignment of party systems in the united states » (washington : brookings Institution, 1972) ; and david W. Brady, « critical Elections, congressional parties and clusters of policy changes, ». british journal of political science, VII january, 1978) pp :79-99.

إن المواطن اليوم أصبح كائنا دون طوية يطلع الآخرين على أحواله وأسراره ومنجزاته ومشاريعه، يعيش في مجتمع خال من السر، ينزع أكثر نحو ما هو اجتماعي في مجتمع أكثر شفافية بفضل التطور الهائل للتواصل²⁴².

إن الفرد لا يستمد طاقته وماهيته المعيشية من مؤهلاته الداخلية التي تتبع من أعماقه، وإنما من قدراته كإنسان موصول ومتصل للجميع ومعالجة وتحليل المعلومات التي هو في أمس الحاجة إليها للعيش²⁴³، بل السعي قدما من أجل تحقيق آماله وطموحاته بكل الوسائل المتاحة في إطار التطور الكمي والكيفي في وسائل الإعلام المتنوعة والتنامي اللامحدود لمواقع التواصل الاجتماعي وذلك بعرض قضاياها ومشاكله وأيضا في الوصول إلى المعلومة، ودفع المسؤولين إلى تبني مطالبه وتحقيق بعضها، والمواطن المغربي انخرط بشكل لافت ومنقطع النظير في هذا المجال للمطالبة بتنزيل سياسات تخدمه بشكل عام، ونجد الوثيقة الدستورية المغربية الأخيرة - دستور 2011 فتحت الباب على مصراعيه في وجه المواطن المغربي للمشاركة في صناعة السياسات العمومية في إطار حدود مشروطة ونجد ذلك في الفصلين 14 و 15 من الدستور المغربي للمواطنين والمواطنات، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملاحظات في مجال التشريع²⁴⁴. هنا يتضح جليا أن المواطن المغربي أصبح له دور يتحدد وفق شرط أساسي هو احترام القوانين التنظيمية من أجل الإسهام في مجال التشريع عبر تقديم ملاحظات وبالتالي المشاركة في بلورة سياسات عمومية. كما أن للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، ويحددها قانون تنظيمي يبرز شروط و كيفيات ممارسة هذا الحق²⁴⁵.

كما يتضمن الفصل 139 من الدستور في فقرته الثانية، النص على أنه " يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله²⁴⁶" وتقتضي الفقرة الأولى من الفصل 156 من دستور المملكة، بأن " تلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتقبيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعا"²⁴⁷. كما يمكن لكل المواطنين الطعن في مدى دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات، أمام المحكمة الدستورية، وذلك بعد إثارة هذا الأمر في قضية معروضة على أنظار المحاكم المغربية، وهذا ما يصرح به الفصل

²⁴²-محمد الداوي:" من البرولتاريا إلى البرونتاريا: رهانات التغيير الثقافي" المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 10، صيف 2013، ص:95.

²⁴³- Philippe Breton, « L'utopie de la communication le mythe du – village planétaire-», la découverte/ Poche, 1997, P :56.

²⁴⁴- الفصل 14، من دستور المملكة المغربية، سنة 2011.

²⁴⁵- الفصل 15، من دستور المملكة المغربية، سنة 2011.

²⁴⁶- الفصل 139، من الدستور المغربي 2011.

²⁴⁷ - الفصل 156، من الدستور المغربي 2011.

133 من الدستور الذي جاء فيه بأن " تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، و يحدد قانون تنظيمي شروط وإجراءات تطبيق هذا الفصل²⁴⁸". ونخلص في نهاية الأمر أن الدستور المغربي لسنة 2011 قد تضمن العديد من المقترضات الجديدة الرامية إلى إرساء الدعائم الأساسية لبناء دولة القانون، وهذا يظهر جليا من خلال أبواب وفصول الدستور، الذي يستند على سبعة مرتكزات أساسية²⁴⁹، من بينها ترسيخ دولة المؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية والثقافية والبيئية، مع تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين²⁵⁰.

ثانيا: المجتمع المدني:

المجتمع المدني هو المجتمع غير الحكومي، وهو سلطة من بين خمس سلط هي: السلطة الدينية، السلطة الحكومية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية وسلطة المجتمع المدني.

قد أصبح مع الريع الديمقراطي قوة مجتمعية للتدخل غير المباشر، بوسائل غير حكومية وغير عنيفة، في صناعة القرار السياسي الرسمي في كيان الدولة، وهو قوة مجتمعية للتدخل المباشر في صناعة حزمة القيم والمفاهيم وتحقيق التنمية المستدامة والهيمنة الإيديولوجية في المجتمع، من مهامه الدستورية بالمغرب التدخل لحماية مبدأ القانونية في كيان الدولة، وحماية مبدأ الكرامة والعزة في كيان المجتمع.

والمجتمع المدني هو مجتمع سياسي غير حزبي، لأن غايته ليست بلوغ السلطة الحكومية كما هو شأن المجتمع الحزبي، وله كتلة إيديولوجية بمراجع فكرية متعددة هي: الفكر الديني والعلماني والفكر المدني، والفرق الأساسي بين المجتمع الحزبي والمجتمع المدني أن الأول غايته بلوغ السلطة وممارستها²⁵¹.

يشكل المجتمع المدني بكل مكوناته ثروة مدنية حقيقية تساهم في البناء الحضاري للأمم، وقد عرف تطورا كبيرا على مر التاريخ، حتى أصبح شريكا إستراتيجيا للقطاع العام والخاص باعتباره فضاء جماعيا مشتركا لتحقيق أهداف واضحة تخدم القيم والمصالح العامة، ولأنه في العمق سلطة وثورة، لذلك فتعامله مع سائر السلط يجب أن يبنى على أساس

²⁴⁸- الفصل 133، من الدستور المغربي، 2011.

²⁴⁹- الخطاب الملكي ليوم 09 مارس 2011.

²⁵⁰- أحمد مفيد، " الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، صيف 2012، ص:29 و 30.

²⁵¹- محمد طلاي، " المجتمع المدني بين الدولة العميقة والمجتمع العميق" الفرقان، العدد 74، 2014 موافق 1435، ص:05.

التعاون والتوازن، كل هذا من أجل بناء سليم للديمقراطية التشاركية والمواطنة المبنية على مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة²⁵².

تقدم لنا الوضعية التشخيصية للمشاركة المدنية في جميع المحطات التاريخية لمغرب ما بعد الاستقلال للوجود المكثف للمجتمع المدني في الحركة المجتمعية، من خلال حضوره في صورة جمعيات ثقافية؛ رياضية؛ شبابية؛ حقوقية ومنظمات نسائية؛ وجمعيات تطوعية تعمل في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية والتنمية والتنشئة وقضايا التعاون والتضامن والرعاية الصحية والأسرية والاجتماعية، فقد كان له - المجتمع المدني - في هذا السياق دور ريادي في تسريع القيم المدنية والوطنية المثلى، وفي الدفاع عن حقوق المواطنين والمواطنات، وفي تقوية شروط نجاح الانتقال الديمقراطي. لذلك كانت تطورات النص القانوني مرتبطة بشكل كبير بحيوية المجتمع المدني، وقوته الاقتراحية ونضج مرافعاته حول الحرية والحق في المشاركة المدنية وفي تلمين أدواره في الوساطة الاجتماعية، وفي ديمقراطية القرب.

كما أن الاعتراف الدستوري الأخير لسنة 2011 بإشراك المجتمع المدني والمواطن في صناعة القرار العمومي²⁵³، عبر الدعوة إلى الانفتاح على مختلف الاتجاهات والحساسيات المجتمعية، وهكذا فقد برزت العلاقة بين المجتمع المدني والحكامة، بعدما تزايد الطلب العمومي على خبرة الفاعل المدني لتحقيق الحكامة في مختلف أبعادها، على مستوى مسلسل إعداد وتنفيذ السياسات العمومية المتعلقة بالدفاع عن مصالح المواطنين بطرق وآليات مختلفة، حيث أن التحولات التي طرأت على فكرة التمثيل والمشاركة ساعدت على إعطاء أدوار جديدة وبناء علاقات متجددة بين المؤسسات المنتخبة كمثل للشعب، وهيئات المجتمع المدني كوسيط غير مباشر للمواطنين. ويعد التشاور العمومي ضرورة مجتمعية لإغناء الديمقراطية التمثيلية، إذ توفر عمليات الإنصات والتبادل والنقاش فرصة حقيقية لإثراء القرار العمومي وتحقيق النجاعة وتجويد مضامين المشاريع وتيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف الفاعلين المعنيين، وذلك عبر هيئات التشاور التي يقصد بها مجموع المؤسسات واللجان العمومية الدائمة والمؤقتة، القطاعية أو الأفقية التي تحدثها السلطات العمومية لتدبير وتنفيذ مختلف الأهداف بالإضافة إلى آليات " التشاور العمومي المدنية المواطنة" التي يقصد بها مجموع اللجان والتنسيقيات والمجالس والشبكات وأشكال التنظيم المستقلة التي يؤسسها المواطنون والمواطنات، أو جمعيات المجتمع المدني، أو الفاعلون الاجتماعيون لمدة محددة، أو بشكل دائم، للتسيق والتعاون لتنظيم مشاركتهم في السياسات والقرارات

²⁵²-نور الدين قريال، " المبادرة التشريعية والرقابية للمجتمع المدني، دراسة مقارنة على ضوء دستور 2011" الطبعة الأولى، مطبعة لينا، ص:5.

²⁵³- الفصل 170 من الدستور المغربي 2011، مبادئ عامة - مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية

العمومية، وبلورة ملاحظاتهم ومقترحاتهم وآرائهم وإبلاغها إلى السلطات والمؤسسات والمرافق العمومية والجماعات الترابية²⁵⁴.

عموما يمثل التشاور العمومي حلقة محورية في مسلسل الديمقراطية التشاركية، وجب تدعيمه بمنظومة أخلاقية وقانونية، وهي في مجملها مقاصد ومبادئ غايتها إرساء الثقة بين المواطنين ومجموع الفاعلين الاجتماعيين والمدنيين في المشاركة الفاعلة وتمكينهم من التعبير عن حاجياتهم وتطلعاتهم، ومن أهم مميزات المجتمع المدني²⁵⁵، وأيضا أبرز مبادئ التشاور العمومي كما أقرتها اللجنة الوطنية حول الأدوار الدستورية الجديدة للمجتمع المدني وهي كالاتي :

- ترسيخ الثقافة الديمقراطية، والتربية على المواطنة، ومأسسة فضاء التواصل والحوار والنقاش والتعاون بين السلطات والمواطنين، وما يعني ذلك من حرية، ومسؤولية، وتنظيم، ومشاركة، وتعدد، واختلاف، وخضوع للأغلبية، وتعامل في إطار مؤسساتي.

- توسيع قاعدة المهتمين بالمصلحة العامة، وتعزيز الحوار والتفاهم المتبادل بين مؤسسات الدولة والمواطنين حول أهداف وإكراهات مسلسل التدبير العمومي واستباق جميع الثورات الممكنة، وبالتالي الحد من النزعة الفردية والأنانية وتحقيق الاندماج والتعاون بين أفراد تجمعهم الرغبة المشتركة في خدمة المجتمع،

- تعميم ثقافة التعاقد العمومي بين مؤسسات الدولة والمجتمع المدني وكذا ترسيخ مبدأ التدبير المبني على النتائج²⁵⁶.

- تعزيز ثقافة التطوع المؤطرة بقانون وتنمية روح التشارك الفعلي بين الدولة وشركائها من جمعيات مدنية وجماعات ترابية وفاعلين اقتصاديين.

- التحفيز على تنمية وصقل وتجميع وتجويد القوة الاقتراحية لمنظمات المجتمع المدني وتوجيهها لفائدة البرامج والمشاريع القطاعية،

- إغناء مسلسل اتخاذ القرار العمومي من خلال توسيع وتعميم مشاركة السكان في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد²⁵⁷.

²⁵⁴ - يوسف وقسو، " المجتمع المدني والحكومة بالمغرب"، جريدة الأخبار، العدد 977، الجمعة 22 يناير 2016.

²⁵⁵ - عبد القادر العلمي، " مقومات المجتمع المدني"، الفرقان، العدد 74، تاريخ 2014 موافق 1435، ص:11.

²⁵⁶ - يوسف وقسو، جريدة الأخبار، العدد 977، مرجع سابق.

²⁵⁷ - التقرير التركيبي، " الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية"، التوجهات الكبرى والتوصيات، أبريل 2014، ص:ص، 81-52.

- تعبئة الإمكانيات البشرية والقدرات الاجتماعية للتنمية البشرية المستدامة، وتمكين المواطنين والمواطنات من تملك للسياسات والبرامج التنموية ومشاركتهم في تنفيذها وانخراطهم في تطويرها، لتلبية الاحتياجات المتعددة والمتنوعة للأفراد من خلال انخراطهم في الأنشطة الجموعية التي تتلاءم مع تخصصاتهم وميولاتهم، وتكوين النخب وإفراز القيادات الجديدة، حيث تتيح منظمات المجتمع المدني لأعضائها التدريب على الخدمة العامة²⁵⁸.

- توطيد وتطوير الحكامة الجيدة وتوسيع وتعزيز الشفافية والنزاهة.

وحسب الوزير السابق الحبيب الشوباني، المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، فإن من أهم خصائص المجتمع المدني الذي يستطيع أن يشكل سلطة مضادة وعامل توازن بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، وبين المجتمع من جهة أخرى، هي خاصية الاستقلالية. وجوهر هذه الخاصية هو حرية الفعل والمبادرة بعيدا عن توظيف وتوجيه الإدارة والرأس مال²⁵⁹.

لكن الهدف الأسمى الذي يؤسس له الدستور الجديد بالمغرب يتجاوز منطلق الإنصات والحوار نحو المشاركة الفعلية للهيئات المدنية في عملية إعداد واتخاذ القرار العام والمساهمة في صنع السياسات العمومية، إلا أنه أمام شساعة الحقل الجموعي والتضارب الكبير لمصالحه وإيديولوجياته، فإنه بات لزاما إيجاد صيغة ديمقراطية وشفافة لتمثيل أغلب التوجهات والطبقات، لكي تكون هذه الأنماط موحدة وطنيا ومتوافق عليها. كما أن القانون التنظيمي المتعلق بتنزيل أحكام الفصول المتعلقة بالمجتمع المدني وأدواره الجديدة، يجب أن يراعي الإطار الاجتماعي المغربي المتمسك بعدم المساواة بين الجنسين، وكذا المعطى الثقافي المتميز بنسبة أمية كبيرة والتفاوت الاقتصادي الصارخ بين طبقات المجتمع مما يستدعي إعادة النظر في جميع هذه النقط العالقة، عبر العمل على تحقيق مبدأ المناصفة المنصوص عليه في الفصل التاسع عشر من الدستور الأخير²⁶⁰، وكذا تقديم بعض الإمكانيات اللوجستكية والمعنوية لتحفيز عملية المشاركة.

الفرع الثالث: دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية:

أصبح من الضروري الأخذ بالتقنيات الرقابية الحديثة التي أثبتت فعاليتها ونجاعة كبيرة، إن المظهر المتطور للرقابة التقييمية خاصة التي تعرف بتقييم السياسات العمومية، الذي نجد أسسه في الأنظمة الرقابية

²⁵⁸- عبد القادر العلمي، " مقومات المجتمع المدني" مرجع سابق،ص:12.

²⁵⁹- الحوار الذي أجرته مجلة الفرقان مع السيد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الحبيب الشوباني: الفرقان، العدد74، 2014/1435،ص:80.

²⁶⁰- للمزيد يرجى مراجعة الفصل 19 من الدستور المغربي لسنة 2011.

الأنجلوساكسونية، خاصة في كندا والولايات المتحدة الأمريكية²⁶¹. وعلى الرغم من تعدد التعاريف التي أعطيت لهذا المفهوم، فإنه يهدف في الأصل إلى قياس وإبراز مختلف التأثيرات الذاتية للسياسات العمومية المختارة²⁶².

فإذا كانت مقارنة تقييم السياسات العمومية، قد عرفت تطورات هامة في الدول الأنجلوساكسونية، فإنه على العكس من ذلك واجهت عدة صعوبات في الأنظمة الرقابية اللاتينية، من أجل تبنيها وتفعيلها، خاصة في فرنسا، وذلك لجملة اعتبارات سياسية وإدارية، وتزداد الصعوبات المرتبطة بتبني هذا التوجه الرقابي أكثر بالنسبة للدول النامية التي تقتقد في الغالب الشروط المادية والبشرية الأولية لإقرار هذا النوع من المراقبة.

ومع ذلك تعتبر هذه المقاربة أهم مراحل النظرية الحديثة للرقابة، لأنها تعمل على تقييم ولو بأثر رجعي التأثير الواقعي للسياسات العمومية من خلال الإنجازات المحققة، وهي مقارنة تعرف انتشارا واسعا بفعل الجوانب الديمقراطية التي تحتوي عليها²⁶³.

وبالرغم من أن تطبيق هذا التوجه الرقابي على تقييم السياسات العمومية بالمغرب يبقى عملية صعبة بسبب عدم توافر كل المعطيات الضرورية حول تأثيرات كل سياسة محتملة، إلا أن أهمية الأخذ بآليات وتقنيات مقترَب السياسات العمومية تبدو ضرورية في ظل الإصلاحات المباشرة لتأهيل التدبير الإداري والموازني²⁶⁴.

إن الحديث اليوم عن اختصاص البرلمان المغربي في تقييم السياسات العمومية، هو من باب تحصيل حاصل (كمبدأ). ما دامت هاته الممارسة حاضرة في التجارب البرلمانية السابقة، عبر أعمال آليات المراقبة الكلاسيكية، والتي اعترفتها النسبية وكثير من الحدود المعيارية، لقلة الإمكانيات المتاحة لهاته المؤسسة، الشيء الذي حدا بالمشرع الدستوري لليبوا هذا الاختصاص مكانة دستورية، كعنوان ثالث لاختصاص السلطة التشريعية. لكن للأسف تجاهل

²⁶¹- نجيب جيري: " تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، ماي 2013، ص:52.

²⁶² - HAKAT MOHAMED : « le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc » Edition Babel , Rabat, 1992, P :109.

²⁶³ -HAKAT (M) : « Finance publique et droit budgétaire au Maroc », op, cit, p :150-152

²⁶⁴-HINTI (S) : « pour une évaluation des politiques publiques, cas des interventions économiques locales », R.M.A.D, N° double 6 et 7, 1997, p :123-128.

أنظر أيضا المساهمات المدرجة بالمجلة المغربية للتدقيق والتنمية، تقويم البرامج والسياسات العامة بالمغرب، عدد خاص، دجنبر 2002.

النظام الداخلي لمجلس النواب هذا الاختصاص، ولم يمنحه اعتباراً مقدراً، وكرس العوائق البنوية لخيار العقلنة البرلمانية، وكذا الاختلالات الوظيفية لأعضاء البرلمان، في القوة الاقتراحية لتعديل النظام الداخلي²⁶⁵.

فإذا كانت الحكومات هي التي لها القدرة على التخطيط وعلى صياغة السياسات العمومية وتحديد أهدافها ومؤشرات إنجازاتها، فإن الحاجة كانت تبدو ملحة لإيجاد مؤسسات أو هيئات مستقلة عنها تمتلك الصلاحية والاختصاص والقدرة العملية على تتبع هذه السياسات وتقييم آثارها الاقتصادي، والاجتماعي، وعلى تحليل لكلفتها المالية²⁶⁶.

ويعتبر البرلمان مؤهلاً لممارسة وظيفة التقييم بصفته ممارساً للسلطة التشريعية، خاصة وأنه منح الثقة للحكومة عبر التصويت على البرنامج الحكومي، وبالتالي يمتلك نظرياً وعملياً سلطة تقييم مدى قدرة الحكومة على تنفيذ هذه التوجهات ونسبة تحقيقها للأهداف الكبرى المسطرة لذلك،

وإذا كان البرلمان يختص دستورياً بمنح الثقة للحكومة عبر المصادقة على البرنامج الحكومي، فإن الحكومة تقوم بتنزيل المحاور الكبرى لهذا البرنامج، إضافة إلى المبادرة التشريعية، عبر السياسات العمومية، وعلى هذا الأساس يفترض أن تتم مناقشة وتقييم السياسات العمومية من قبل البرلمان على أساس البرنامج الحكومي كمرجعية أساسية لعمل الحكومة ولمسئوليتها أمام السلطة التشريعية، فالبرلمان يمنح ثقته إذن للحكومة على أساس التعاقد السياسي والدستوري، وبناء على ما هو مسطر في البرنامج الحكومي، والسلطة التنفيذية تقوم بتنزيل المحاور الكبرى لهذا البرنامج إما عبر نصوص تنظيمية ومشاريع النصوص التشريعية (القوانين التنظيمية - قوانين الإطار - القوانين العادية - قوانين المالية السنوية...)، أو عبر سياسات عمومية وسياسات قطاعية كما هو وارد في الدستور²⁶⁷. فإذا كانت صياغة وإعداد السياسات العمومية تعتمد على تركيز الجهود الحكومية لمعالجة الإشكالات الموجودة والمتوقعة على عدة مستويات (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، بيئية...)، وعند تنفيذ هذه السياسات العمومية والسياسات القطاعية من قبل السلطة التنفيذية تبرز بجلاء الوظيفة الرئيسية الثالثة للسلطة التشريعية بالمغرب، والمتعلقة في مناقشة وتقييم السياسات العمومية وفق الضوابط والشروط والإشكاليات المحددة في الدستور وفي النظام الداخلي لمجلس النواب، باعتبار أن عملية تقييم السياسات

²⁶⁵- طه لحميداني: "البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، دستور 2011 النص والسياق، العدد 8 صيف 2012، ص:121.

²⁶⁶-الإطار المرجعي لتقسيم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص:35.

²⁶⁷- أنظر الفصل 71 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

العمومية ووظيفة جد معقدة يختلط فيها ما هو تقني وتحليلي بما هو سياسي، مما يتطلب ضبط واضحاً لمنهجية الاشتغال ولطرق التقييم المعتمدة.

أولاً: البرلمان بين التشريع والمراقبة وإمكانية التقييم:

نظراً لأن البرلمان يمارس جزءاً مهماً من دوره في السياسات العمومية عبر التشريع والمراقبة²⁶⁸، وهذا ما سنحاول تأطيره من خلال النظام الداخلي لمجلس النواب²⁶⁹، ومجلس المستشارين²⁷⁰ للتعرف على الإمكانيات والآليات وكذلك الحدود المعيارية لدور البرلمان في صنع، تتبع وتقييم السياسات العمومية من منظور ينطلق من افتراض تفاوت قدرات الفاعلين²⁷¹ (asymétrie des capacités des acteurs)، وهنا فإن تعريف Pierre Bourdieu، الشهير للحقل السياسي (le champ politique)، يكتسي أهمية بالغة لقراءة الحدود المعيارية على ضوء الإمكانيات المتاحة أمام البرلمان في مجال إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية²⁷²، إن إجراء تطبيق بسيط لتعريف الحقل السياسي على موضوع دور البرلمان في السياسات العمومية، وفي حالة المغرب تحديداً قد تمكننا من إدراك هذه الأهمية²⁷³.

أ- دور اللجان البرلمانية في السياسات العمومية:

²⁶⁸- في إطار مجال القانون الذي يختص البرلمان بالتشريع فيه فإن له حسب الفصل 46 صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

²⁶⁹- كما صادق عليه مجلس النواب بتاريخ 29 يناير 2004.

²⁷⁰- يتضمن النظام الداخلي لمجلس المستشارين مقتضيات مشابهة، ليتم الاحتفاظ بالنظام الداخلي لمجلس النواب لدراسة الفرضيات المشار إليها في العناصر التقديمية.

²⁷¹- Anoly smith : « les idées en action : le référentielle, sa mobilisation et la notion de policy network » in (sous la dir d'Alain faure, Gilles pollet et philippe warin : « la construction du sens dans les politiques publiques : de bats autour de la notion de référentiel » ;PP103-125) (p :112).

²⁷²- ندير المومني: " دور البرلمان في إعداد مراقبة وتقييم السياسات العمومية، حالة المغرب (مسودة)، مشروع " تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدولة العربية، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ص:5.

²⁷³- Le champ politique est le lieu où s'engendent, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programme, analyse, commentaires, concepts, événements entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits de consommateurs, doivent choisir, avec des chances de malentendu d'autant plus grandes qu'ils sont plus éloignés du lieu de production (...) » actes de recherche en science sociales ; N°36-37, 1981 (PP :3-4).

يشير الدستور إلى وجود لجان دائمة²⁷⁴، ويحدد النظام الداخلي لمجلس النواب وللمجلس المستشارين، عدد

اللجان، اختصاصاتها، تأليفها والقواعد المتعلقة بسير أشغالها.

من الناحية المبدئية، يعتبر عمل اللجان حراً مع إمكانية إحداث لجان فرعية²⁷⁵، بهدف تعميق دراسة

النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص

المعروضة عليها. كما أن الفقرة 5 من المادة 32²⁷⁶، تتيح تنسيق عمل البرلمانين في مجال السياسات العمومية، خاصة

في القضايا التي لها امتداد على أكثر من قطاع ويتم إعمال هذه الإمكانية المتمثلة في اجتماع لجنين أو أكثر بإذن من

رئيس المجلس²⁷⁷.

تمارس اللجان دوراً استطلاعياً²⁷⁸، ويلاحظ أن المطالبة بهذا الدور الاستطلاعي أصبحت تطال مجالات

كانت تعتبر في السابق خارج النقاش فيما يتعلق بميزانياتها كالدفاع الوطني مثلاً،

وفي إطار إعمال دورها الاستطلاعي قدمت اللجنة مقترحاً بتنظيم زيارات ميدانية للنواب، وتم تقديم تساؤلات

من طرف النواب أعضاء اللجنة حول صندوق دعم الدرك الملكي بمناسبة التصويت على ميزانية الصندوق، وبالرغم من أن

²⁷⁴- الفقرة الأولى من الفصل 42 دستور 2011.

²⁷⁵- تنص المادة 33 على أن مكتب اللجنة الدائمة يتمتع " بكامل الصلاحية برمجة أعمالها وأعمال اللجان المتفرعة منها، وتيسير مناقشتها وتحديد مواعيد ومدد اجتماعها، والإشراف على وضع التقارير المقدمة إلى الجلسة العمومية باسم اللجنة"، وتقابلها المادة 525 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، كما يمكن حسب المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب للجان الدائمة: " أن تستحدث لجاناً فرعية بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها"، ورد نفس الإمكانية في المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

²⁷⁶-تنص الفقرة 5 من المادة 32: لكل نائب غير عضو باللجنة الحق في الحضور والمشاركة في أعمالها دون أن يشارك في التصويت، وتقابلها المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

²⁷⁷- حسب المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

²⁷⁸- حسب المادة 35 من يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة، حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب مجلس النواب كما " يعد النواب مكلفون بمهمة الاستطلاع تقريراً من أجل عرضه على اللجنة قصد مناقشته وإحالة على مكتب المجلس". وتقابلها المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

تجاوب إدارة الدفاع الوطني يبقى محدودا بطبيعة المجال الدفاعي كمجال محفوظ من قبل المؤسسة الملكية، بوصف الملك قائد أعلى للقوات المسلحة الملكية²⁷⁹.

بالنظر إلى الطابع الإستراتيجي لقانون المالية، والذي يمكن اعتباره بمثابة وثيقة تمويل السياسات العمومية للدولة، إلا أنه يوضع بمكتب مجلس النواب في الأجل المحددة معززا بتقرير حول الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وكذا التوجيهات المستقبلية²⁸⁰، وبوثائق يتعلق بنفقات مرافق الدولة المسيرة بصفة مستقلة والمؤسسات العمومية. كما يمكن للجنة المالية كباقي اللجان الدائمة أن تمارس دورا رقابيا عبر تكليف بعض أعضائها باستطلاعات حول شروط ظروف تطبيق قانون المالية ولها الصلاحية في التوصل بالمعلومات والمعطيات الضرورية، كما يمكنها أن تطلب من وزير المالية والحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية، وتضع تقريرا يعرض على اللجنة للمناقشة.

ب: لجن تقصي الحقائق أداة لتقييم السياسات العمومية.

يمكن القول إن التكريس الدستوري للجان التقصي²⁸¹، جاء نتيجة رغبة معلنه من طرف المؤسسة التشريعية واستجابة متأخرة نسبيا للمشرع الدستوري وتعبير آخر، فإن هذا التكريس هو نتيجة ممارسة²⁸² سابقة اتمت بالتسوية

²⁷⁹- ندير المومني " ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية"، مرجع سابق، ص:6.
²⁸⁰- تنص المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: " يودع مشروع قانون المالية للسنة والميزانيات الفرعية المتعلقة به بمكتب مجلس النواب في الأجل المحددة، ويشفع بتقرير تعرض فيه الخطوات العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والأفاق المستقبلية والتغييرات التي أدخلت على المداخل والنفقات. وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية، طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية.

²⁸¹- تنص الفقرة 2 من الفصل 42 من دستور 1996 على ما يلي: " علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليه أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها. لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها وتنتهي مهمتها بإيداع تقاريرها، يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق".

²⁸²- وجدت لجان التقصي في النظام الداخلي لأول مرة في برلمان 1963، كما أن قرار الغرفة الدستورية القاضي بعدم دستورية إدراج هذه اللجان في النظام الداخلي لم يمنع من تجربة التقصي فعليا في حالتين: لجنة التقصي حول تسرب امتحانات البكالوريا في 11 يونيو 1979 ولجنة تقصي أخرى حول أحداث فاس وطنجة 14 دجنبر 1990 وقدمت تقريرها في 12 أبريل 1992 لمجلس النواب.

والمقاومة، حيث لم يتم التكريس الدستوري للجان تقصي الحقائق إلا في دستور 1992 وبالمقابل فإن مجلس النواب عبر عن الرغبة في ممارسة دور الرقابة عبر لجان التقصي منذ 1977 عندما قام بإدراجها في نظامه الداخلي، إلا أن الغرفة الدستورية أكدت في قرارها بتاريخ 22-4-1978 عدم دستورية هذا المسعى²⁸³، انطلاقاً من أن دستور 1972 لا ينص عليها ضمن وسائل مراقبة العمل الحكومي²⁸⁴، وهنا يتعلق الأمر بحالة تبرز أن التفاوض حول التكريس الدستوري لإحدى الطرق الأكثر كلاسيكية لمراقبة تنفيذ السياسات العمومية من طرف البرلمان قد يستغرق زمناً طويلاً .

ثانياً: البعد الدستوري لمناقشة وتقييم السياسات العمومية:

أصبح البرلمان المغربي، وفق أحكام دستور 2011، يمتلك سلطة تقييم السياسات العمومية (الفصل 70 من الدستور²⁸⁵ بما يفيد بالأساس دراسة أثرها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي، كما أصبح مختصاً بتحليل التكلفة المالية لهذه السياسات وتقييم مدى تحقيقها لأهدافها)، وهو ما يستفاد من منطوق الفصل 148 من الدستور²⁸⁶. لكن بالإضافة إلى ذلك، وبموجب أحكام الفصل 101²⁸⁷، من الدستور، يمتلك البرلمان المغربي أيضاً اختصاص مناقشة السياسات العمومية.

وإذا كانت وظيفة التقييم واضحة على مستوى النص الدستوري وعلى مستوى الممارسات البرلمانية في التجارب المقارنة، فإن مصطلح " المناقشة " الذي ورد في الوثيقة الدستورية يوسع نسبياً من آليات ووظائف البرلمان على هذا المستوى.

فالمناقشة تختلف عن التقييم، على الرغم من ارتباطها موضوعياً على هذا المستوى، فالمشرع الدستوري المغربي؛ حرص على استعمال عبارة " مناقشة السياسات العمومية وتقييمها " في الفصل 101، وعلى الرغم من استعماله فقط مصطلح التقييم في الفصل 70 الذي يحدد القواعد العامة لممارسة السلطة التشريعية، إلا أنه لم يكتفي بهذه الوظيفة الأساسية المتعلقة بالتقييم، وأورد مفهوم

²⁸³- قرار الغرفة الدستورية رقم 4، المنشور بالجريدة الرسمية رقم 3441 بتاريخ 22 أبريل 1978.

²⁸⁴-وقد تم تأكيد هذه الحجية في عدد من قرارات الغرفة الدستورية كالقرار رقم 17 بتاريخ 24 يوليوز 1979، والقرار رقم 182 بتاريخ 22 غشت 1985.

²⁸⁵- أنظر الفصل 70 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

²⁸⁶- أنظر الفصل 148 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

²⁸⁷-أنظر الفصل 101 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

" المناقشة " ضمن باب العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يجعلها أقرب للرقابة على العمل الحكومي منها إلى منهجية التحليل والتقييم، وهو ما يحتاج منا لضبط الأسس المفاهيمية للمصطلحات الواردة في الأحكام الدستورية.

وعادة ما تكون عبارة " المناقشة " أكثر عمومية من التقييم الذي يعتبر سيرورة سياسية وتقنية تخضع لمعايير ومواصفات تتعلق بممارستها كوظيفة برلمانية. فالمناقشة مفهوم غير محدد بشكل دقيق، بما يسمح بتوسيع موضوعي لمهام واختصاصات البرلمان على هذا المستوى، وقد تتعدى المناقشة مجال التقييم في شكله الضيق لتتقاطع مع الوظائف الرئيسية الأخرى للبرلمان المغربي، سواء على مستوى التشريع أو مراقبة العمل الحكومي، كما قد يقع الخلط أحيانا عند ممارسة البرلمان لهاتين الوظيفتين مع مناقشة التدابير الحكومية وطرق إعداد وتنفيذ السياسات العمومية.

فإذا كانت صياغة السياسات العمومية تعتبر حكرا على السلطة التنفيذية (الحكومة والإدارات العمومية التابعة لها والمنشآت والمؤسسات العمومية الواقعة تحت وصايتها والتي تنفذ السياسات الحكومية)، سواء من حيث التدابير المعتمدة لإعدادها أو من حيث الإجراءات المتخذة لتنفيذها، فإنه لا يمكن إغفال دور البرلمان المغربي على مستوى التتبع المواكب لصياغة هذه السياسات العمومية أو لتنزيلها على المستوى الإجرائي، ولا يتعلق الأمر هنا بوظيفة التقييم في حد ذاتها، وإنما يرتبط بوظيفة " المناقشة " الواردة صراحة في الفصل 101 من الدستور.

وفي هذا الصدد يمكن استحضار عدد من الاختصاصات التشريعية والرقابية المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بإعداد السياسات العمومية أو بمواكبة وتتبع تنفيذها، والتي تمكن البرلمان المغربي من مناقشة هذه السياسات العمومية والبرامج الحكومية المرتبطة بها بمناسبة ممارسة هيكله وأجهزته لمهامها واختصاصاتها الدستورية، وبشكل خاص على مستوى الوظائف التالية²⁸⁸:

-مناقشة قوانين الإطار Lois Cadres: ينص الفصل 71 من الدستور المغربي على اختصاص البرلمان بالتصويت على القوانين التي " تضع إطارا عاما للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ²⁸⁹، وإذا كانت هذه القوانين تعبر عن مجال من مجالات السياسة العامة *Politique Générale* التي يتم التداول بشأنها في المجلس الحكومي قبل عرضها على المجلس الوزاري والتي تلتزم الحكومة بتنزيلها عبر سياسات عمومية وسياسات قطاعية، فإنها تعتبر بالتالي أساسا قانونا لصياغة السياسات العمومية.

²⁸⁸-أنظر الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص:45.

²⁸⁹-أنظر الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011.

وعادة ما تكون المناقشة البرلمانية لمشاريع قوانين الإطار مناسبة سانحة للسلطة التشريعية لمناقشة عمق السياسات العمومية المرتبطة بها، بما يمنح البرلمان نوعاً من الاختصاص المتعلق بالمناقشة القبلية غير المباشرة للسياسات العمومية رغم أنه يختص بالتقييم البعدي لهذه السياسات²⁹⁰.

-البرامج والمخططات متعددة السنوات: ينص الفصل 75 من الدستور على مسطرة خاصة بالتصويت بالبرلمان على نفقات التجهيز والاستثمار التي يتطلبها إنجاز المخططات التنموية الإستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات التي يفصلها القانون التنظيمي للمالية، والتي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان، وترتبط هذه المخططات " بالتوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة"²⁹¹ ويتم تنزيلها على مستوى ميزانية الدولة عبر البرامج المالية متعددة السنوات. وهذه المخططات والبرامج تعتبر بمثابة الإطار المالي والميزانياتي للسياسات العمومية وطرق تنفيذ محاورها الكبرى ضمن قوانين المالية السنوية. ويتم إطلاع البرلمان على هذه المخططات الإستراتيجية، كما تتم المصادقة من قبل المؤسسة البرلمانية على البرامج متعددة السنوات، وتتيح المسطرة التشريعية على هذا المستوى " مناقشة" السياسات العمومية التي ترتبط بها هذه المخططات والبرامج.

-قوانين المالية السنوية: يعتبر القانون المالي السنوي مناسبة لمناقشة السياسات العمومية من قبل القطاعات الحكومية، خاصة على مستوى اللجان الدائمة للبرلمان التي توسع مجال مناقشتها للميزانيات القطاعية المعروضة عليها لتمتد لمناقشة السياسات والمقاولات العمومية.

-قانون التصفية: يلزم الدستور في فصله 76 الحكومة على تقديم الحساب الختامي لتنفيذ الميزانية السنوية (قانون التصفية) للبرلمان قبل نهاية السنة الثانية الموالية للسنة المالية المعنية.

ويتعين أن يتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي تم تنفيذها بشكل كامل خلال السنة المالية المعنية، وهي تكاليف ترتبط بتنفيذ المخططات متعددة السنوات، والتي يتم من خلالها التنزيل المالي والميزانياتي للسياسات العمومية في مختلف القطاعات التنموية.

²⁹⁰ - الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص:46.

²⁹¹ - أنظر الفصل 75 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

المبحث الثاني: السياسات العمومية في الخطاب الملكية وسياسات الحكومة

سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى أهم الدعامات الأساسية والمرجعيات المثلى، والتي تمارس تأثيراتها القبلية والبعدية في مختلف مراحل سيرورة العمل الحكومي من أجل تنزيل السياسات العمومية بالشكل المطلوب، وتمثل هذه الدعامات في التوجيهات الملكية السامية عبر الخطابات والرسائل التي تحمل إشارات قوية وتوجيهات لها قوتها الإلزامية، والتي تؤثر بشكل مباشر في توجيه السياسات العمومية.

إن الممارسة السياسية أثبتت باللموس سمو التي تتمتع به مختلف الأعمال والمبادرات الملكية وأولوياتها، وعلى أن الحكومة ملزمة بمراعاة التوجيهات الملكية شكلا ومضمونا في أبعادها وجوهرها نظرا لكون مركز الملك الدستوري والسياسي، يعطيه الحق في اتخاذ المبادرات، وتوجيه عمل الحكومة. ونلامس ذلك من إحدى خطابات محمد السادس: " على غرار نهجنا في تدبير القضايا الكبرى للأمة، ارتأينا اعتماد مقاربتنا الديمقراطية التشاركية.²⁹² وتتعدد الخطب الملكية خلال السنة من بينها ما يتعلق بالأعياد الوطنية كعيد المسيرة الخضراء، وثورة الملك والشعب، وعيد الاستقلال، وعيد العرش، حيث تكتسي هذه الخطب أهمية بالغة ترصد أحوال الأمة، وترسم معالم العمل المستقبلي لمختلف المؤسسات الدستورية. والصنف الآخر يتعلق بخطابات العمل الملكية الموجهة التي تلقى بمناسبة افتتاح أعمال المؤسسات الدستورية العليا²⁹³.

فعلا لقد ظلت المؤسسة الملكية هي المبادرة الأولى في جميع أورش الإصلاح، إذ أن كل ورش يسبقه خطاب مؤسس، يوضح السياقات ويستعرض الرهانات ويرسم الأهداف والغايات، فما يلبث هذا الخطاب أن يتحول إلى جدول محدد، بأجندات مضبوطة غالبا ما يفضي إلى قرارات ملزمة.

إن التوجيه الملكي، من خلال التعليمات التي يصدرها عن طريق الخطب والرسائل لأعضاء الحكومة أو لغيرهم من المسؤولين، هي سياسات عمومية بالدرجة الأولى تشكل الإطار العام الموجه للفعل العمومي، إن الإرادة الملكية يمكن أن تتخذ لنفسها على جانب الظواهر وسائط وقنوات تعبير متعددة، وقد تصبح هي المصدر الحقيقي للقرار التشريعي

²⁹² - خطاب العرش 30 يوليوز 2000، منشور بجريدة الأحداث المغربية عدد 159.

تم خطاب العرش ليوم الثلاثاء 30 يوليوز 2002، منشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي، العدد 6929.

²⁹³ - يمكن الاطلاع مثلا على خطاب صاحب الجلالة عند ترأسه افتتاح الدورة الجديدة للمجلس الأعلى للقضاء، 01 مارس 2002، منشور بجريدة الصحراء المغربية عدد 4790.

بالمغرب، والحكومة هي المعنية بالأساس إلى استقبال هذه المبادرات والتوجيهات الملكية من خلال الخطب والعمل على بلورتها في إطار سياسات عمومية تدخل في إطار سياسات الحكومة التي تهدف أيضا إلى خدمة الصالح العام، فالحكومة المغربية خاصة بعد دستور 2011 تمتعت بجملة من الحقوق والاختصاصات الواسعة، خاصة في مجال التشريع الذي يعتبر واجهة السياسة العمومية المعتمدة والمتبعة، لكونه أداة تنزيل السياسات وتفعيلها، فلا سياسة عمومية بدون تشريع ولا تشريع بدون سياسة عمومية.

سنعمل في هذا المبحث على ملامسة دور الخطب الملكية في هندسة السياسات العمومية في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتناول تحليل السياسات العمومية التشريعية للحكومة.

المطلب الأول: دور المؤسسة الملكية في السياسات العمومية:

يكاد يتفق العديد من الدارسين على أنه يصعب التفكير، مغربيا، في موضوع "هندسة السياسات العمومية"، دون الحديث عن ترابطاته الممكنة والمفترضة مع المؤسسة الملكية، بحكم أن المكانة التي تشغلها داخل الساحة العمومية وفي الخطاب السياسي، تضعها في قلب رهانات الإصلاح، سواء نظرنا إليه كمسلسل شامل مترابط الحلقات، أو كخطاب رموز إلى تفاعل المؤسسة الملكية مع المستجدات والقضايا المطروحة على المستويين الوطني والدولي.

إن المهتم بالخطاب الذي تنتجه هذه المؤسسة حول نفسها، يجد أن الوظيفة الإصلاحية بالمعنى العام تبقى إحدى مبررات حضورها السياسي المكثف؛ فهي تظل، بغض النظر عن حقل إمارة المؤمنين التي تمكنها من ممارسة دور تحكيمي وتوفيقي كسلطة سياسية ودينية، مؤسسة غير مقيدة، وسلطاتها غير مرهونة بأي حدود دستورية -بمعناها الضيق- إذ باستثناء تقييدات إرادية شكلية ابتداء من دستور شتبر 1992 ومكرسة في دستور يوليوز 2011 الجديد، ليس هناك أي بند حصري للسلطة الملكية وخاصة فيما يتعلق بالجانب التقديري. أليست مقولة "ريمي لوفو" التي تعود للثمانينيات "في قلب النظام السياسي المغربي يوجد رجل واحد هو الملك" حاضرة في الدولة المغربية ومكرسة سمو المكانة التي يحتلها الملك داخلها²⁹⁴.

من شأن هذا التناول لحضور المؤسسة الملكية داخل النسق السياسي والدستوري أن يشكل مدخلا مفيدا لتناول العلاقة بين هذه المؤسسة وبين "السياسات العمومية"، إذ تتجلى الجوانب الإشكالية في هذه العلاقة، من خلال

²⁹⁴ريمي لوفو، "الفلاح المغربي المدافع عن العرش"، ترجمة: محمد بن الشيخ، مراجعة: عبد اللطيف حسني، سلسلة أطروحات وبحوث جامعية، منشورات وجهة نظر، العدد 2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص 3.

التساؤل عن مدى تجاوب المؤسسة الملكية كمؤسسة ذات حضور طاع وشامل ومكثف في كل الفضاءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع القضايا والمطالب والأسئلة المطروحة على مغرب الألفية الثالثة.

في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الملك محمد السادس مارس العديد من صلاحياته عبر الوثيقة الدستورية وآلية الخطاب لإدارة السلطة وتدبير زمن الإصلاح ومختلف الوسائل والإمكانات التي يفتضيه، لا سيما أن الخطاب السياسي بنية لها قواعدها وعوالمها الخاصة، تجعله مختلفاً عن باقي الخطابات الدينية والفلسفية والفنية وغيرها²⁹⁵. إنه شكل من أشكال خطابات التأثير على سلوك "الآخر"؛ بهدف حمله على فعل شيء أو الامتناع عنه²⁹⁶. فكيف مارس محمد السادس السياسة عبر الوثيقة الدستورية التي يعد الخطاب السياسي أحد أبرز أوجهها لتوجيه السياسات العمومية والإشراف على سير أعمالها؟

الفرع الأول: موقع المجلس الوزاري في السياسات العمومية:

كلما انبرى باحث في الشأن السياسي إلى دراسة صلاحيات المؤسسة الملكية فيما يخص الإشراف على السياسات العمومية وتوجيه دفتها في مجال معين، من خلال ترأس أشغال المجلس الوزاري، إلا واصطدم بثنائية الجهاز التنفيذي؛ فالملك، وفق الفصل السابع والأربعين من دستور 2011، يرأس المجلس الوزاري وينعقد بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة. فهو يعد بمثابة حكومة تحت الرئاسة الفعلية للملك؛ أضف إلى ذلك أن الحكومة تعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ برنامجها وعلى تنفيذ القوانين، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية، علاوة على وظيفتها التشريعية (المجال التنظيمي)²⁹⁷.

بالتالي، يظل الملك، منذ أول دستور للمملكة، هو الرئيس الفعلي للمجلس الوزاري²⁹⁸، وهو ما يتيح له أن يكون على علم بنشاطات الحكومة في مختلف المجالات، ولا سيما أن هذا المجلس يعد أعلى هيئة تقريرية على مستوى الجهاز التنفيذي. تسهر الحكومة على التحضير والإعداد، وتملك الحق في التداول والاقتراح، أما البث النهائي فيرجع

²⁹⁵- عبد الرحمان شحشي، "قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني: تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني والسياسي"، المطبعة الملكية بالرباط، 2007، ص.15:

²⁹⁶- عبد الرحمان شحشي، "قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني: تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني والسياسي"، المطبعة الملكية بالرباط، 2007، ص.15:

²⁹⁷ عبد العزيز غوردو، "الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي"، إصدارات إي-كتب، لندن، نونبر 2015، ص 60.

²⁹⁸- مع ملاحظة أن الدستور الجديد، حسب الفقرة الثالثة من الفصل الثامن والأربعين، أتاح للملك إمكانية تفويض رئيس الحكومة هذه الرئاسة بناء على جدول أعمال محدد.

للمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة، كما يمكن للملك أن يفوض لرئيس الحكومة رئاسته، بناء على جدول أعمال محدد.

إن الصلاحيات التي تم الاحتفاظ بها للمجلس الوزاري تتعلق بطبيعة إستراتيجية، وأمنية، وترابية، وديبلوماسية، وتستمد قوتها وأهميتها من الدور التوجيهي والتحكمي للملك كرئيس للدولة²⁹⁹، ولربما هذا ما يفسر، إلى حد ما، استبعاد طريقة ووتيرة اشتغال هذا المجلس وتحضير جدول أعماله وآليات عمله من دائرة النقاش السياسي قبل وبعد دخول الدستور الجديد حيز التنفيذ³⁰⁰. إن رئاسة الملك للمجلس الوزاري تعد مظهرا معبرا عن سمو المؤسسة الملكية، تجاه الحكومة على الأقل؛ وإذا كانت الدساتير السابقة أعطت الحكومة صلاحيات تتولاها بمقتضى مراسيم، فإن جل هذه الصلاحيات لم تمارس، من الناحية القانونية والعملية، إلا بإشراف الملك الذي يرأس المجلس الوزاري³⁰¹. وبالتالي، فإن رئاسة الملك هذا المجلس تخوله الانفراد والاستئثار بما يتعلق بتوجيه سياسة الدولة ومراقبة العمل الحكومي، وذلك كأصل عام، الأمر الذي يجعله كذلك الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية كلها³⁰².

تتجلى الهيمنة الملكية على المجلس الوزاري في مظهرين رئيسيين³⁰³: الطابع الرئاسي لهذا الجنس، حيث يرأس الملك المجلس الوزاري نفسه، لا جلساته فحسب؛ ثم من خلال محدودية دور الوزراء في اتخاذ القرارات فيه، حيث إن سلطة الحكومة في المجلس الوزاري استشارية لا أكثر. تكرست هذه الهيمنة في غياب أي نص قبل عام 2011 يتناول

²⁹⁹- ينص الفصل 49 من الدستور على أن المجلس الوزاري "يتداول في القضايا والنصوص التالية: التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة؛ مشاريع مراجعة الدستور؛ مشاريع القوانين التنظيمية؛ التوجهات العامة لمشروع قانون المالية؛ مشاريع القوانين- الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور؛ مشروع قانون العفو العام؛ مشاريع النصوص المتعلقة بال مجال العسكري؛ إعلان حالة الحصار؛ إشهار الحرب؛ مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من هذا الدستور؛ التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية."

³⁰⁰- حسن طارق، المجلس الوزاري، شوهده في: 05/09/2018،

في <http://www.alyaoum24.com/164590.html>:

³⁰¹- مصطفى فلوش: "النظام الدستوري المغربي: 1- المؤسسة الملكية"، شركة بابل للطباعة والنشر، الرباط، 1997، ص: 44.

³⁰²- نفسه.

³⁰³- محمد الرضواني: "التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1996 إلى سنة 2000"، 2011، ص: 172.

إمكان نيابة جهة ما عن الملك في رئاسة المجلس الوزاري، على الرغم من أن الممارسات شهدت حالات استثنائية جدا قبل الدسترة، تولى خلالها ولي العهد رئاسة بعض المجالس، وإذا اعتبر بعض الفقه أن غياب هذا النص لا يمنع، دستوريا، تفويض الملك هذه الرئاسة، فإن مختلف المذكرات المتعلقة بمراجعة الدستور، ولا سيما في حقبة التسعينيات، إضافة إلى دسترة المجلس الحكومي، دافعت عن إمكان ترؤس الوزير الأول المجلس الوزاري بتفويض ملكي عند الاقتضاء³⁰⁴.

بالرجوع إلى الفصل 92 من الدستور، نجد أن رئيس الحكومة يطلع الملك على خلاصات مداورات مجلس الحكومة. وإذا كانت مشاريع القوانين (قانون المالية مثلا) يناقش على مستوى المجلس الحكومي فحسب، فالأمر مختلف بالنسبة إلى القوانين التنظيمية، إذ تناقش في المجلس الوزاري، ثم تحال إلى البرلمان³⁰⁵. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من إسناد الدستور، من خلال الفصل 91، إلى رئيس الحكومة صلاحية التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، فإن ذلك يتم بمراعاة صلاحيات المجلس الوزاري التي نص عليها 49 من الدستور الذي يندرج على مستوى هيكل الوثيقة الدستورية ضمن باب المؤسسة الملكية لا الحكومة. لكن إذا المجلس الوزاري يتداول في التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، ويعين المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية، أليس هذا معناه صلاحيات المجلس الوزاري تحيط بكل شؤون الدولة؟

³⁰⁴- خلال الحوار العمومي الذي شهده المغرب قبيل دستور 2011، توزعت تصورات الأحزاب السياسية في شأن السلطة التنفيذية بين مقاربة مبنية على علاقة أكثر توازنا بين المجلسين الحكومي والوزاري، مع ترك الحسم للمجلس الوزاري، ومقاربة أخرى اقترحت تولي المجلس الحكومي الصلاحيات الرئيسة للمجلس الوزاري، وابتدع آخرون بين هذين الطرحين، صيغة ثنائية جديدة بين المجلس الحكومي والمجلس الأعلى للدولة. للاستزادة، انظر: حسن طارق: "دستورانية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى 2016،

³⁰⁵- ترتبط هذه الأهمية بالتراتبية التي نظم الدستور على أساسها علاقة المجلس الوزاري بالمجلس الحكومي؛ إذ يمكن المجلس الحكومي مناقشة السياسة العامة للدولة، لكن قبل عرضها على المجلس الوزاري (الفصل 92). كما يمكنه مناقشة مشروع قانون المالية بعد عرض توجهاته العامة على المجلس الوزاري. وإذا كان باقي مشروعات القوانين يناقش على مستوى المجلس الحكومي فحسب، فالأمر مختلف بالنسبة إلى القوانين التنظيمية، إذ تناقش في المجلس الوزاري، ثم تحال إلى البرلمان.

دعونا نتفق، أولاً، أن الإستراتيجية ليست مجرد "لعبة شطرنج"³⁰⁶، ما يشغل تفكير اللاعب "بقطعها" هو التحرك بحذر وتعقل واحترام تام للقواعد المتفق عليها، لإحراز النصر الافتراضي على الخصم، وإنما هي فكر وممارسة في نفس الوقت، تجمع بين حسن التقدير والتنظير والتنبؤ، ودقة الإنجاز والفعل، وفق أجندة مضبوطة زمكانياً³⁰⁷. لربما هذا المعنى هو الذي قصده المشرع الدستوري بالبعد الاستراتيجي بالنظر إلى الدور الذي يضطلع به المجلس الوزاري، خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار اختيار المؤسسة الملكية لتوقيت الإصلاحات، وكيفية إجرائها، والنتائج التي تترتب عنها³⁰⁸.

صحيح أن من بين ما يناقشه مجلس الحكومة، طبقاً للفصل 92 من الدستور، تحت رئاسة رئيس الحكومة، هو السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، بيد أن القارئ النبيه لا يفوته أن صلاحية المجلس الوزاري، بالاستناد إلى الممارسة السياسية وما تفرزه من نقاشات وتأييلات وردود أفعال، لا تتوقف عند حدود "التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة" فحسب، بل تتعداها إلى السياسة العمومية للدولة، الأمر الذي يوسع صلاحية المجلس الوزاري لتشمل شؤون الدولة كلها³⁰⁹. أليست هذه المسألة غريبة؟ ألا يتسلل السمو التام للمؤسسة الملكية في إعداد هذه السياسة وأجرائها؟

ما يبرر هذا التساؤل هو النقاش الذي فتح في شأن أحقية عرض حكومة عبد الإله بنكيران برنامجها الحكومي على المجلس الوزاري، بدعوى أنه يندرج ضمن السياسة العامة للدولة، قبل حسم هذا الأمر بإرسال البرنامج مباشرة بعد عرضه أمام المجلس الحكومي إلى مجلس النواب لمناقشته³¹⁰، وذلك بخلاف ما جرت به العادة في جزء من الممارسة السياسية في بلادنا. ألم يسبق مثلاً أن اطلع المجلس الوزاري على نص التصريح الحكومي للوزير الأول عبد اللطيف الفيلالي قبل عرضه على مجلس النواب في مارس 1995؟

³⁰⁶صلاح نيوف، **مدخل إلى الفكر الاستراتيجي**، كتاب موجّه إلى طلاب الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، قسم العلوم السياسية، ص3. متاح بصيغة word على الرابط:

http://www.ao-academy.org/wesima_articles/library-20080525-1630.html

³⁰⁷- الحبيب استاتي زين الدين: "الحركات الاحتجاجية في المغرب: حالة حركة 20 فبراير"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، جامعة القاضي عياض، الموسم الجامعي 2016-2017، ص 354.

³⁰⁸- نفسه.

³⁰⁹- حسن طارق، "دستورانية ما بعد انفجارات 2011"، مرجع سابق، ص. 7.

³¹⁰- وفق منطوق الفصل 88 من الدستور.

في هذا الإطار، يشير أحد الباحثين إلى أن ربط مسألة مفهوم السياسة العمومية للدولة، كمجال لصلاحيات المجلس الوزاري بنص الفصل 100 على تخصيص جلسة واحدة كل شهر، بمجلسي البرلمان، لتقديم رئيس الحكومة أجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة يشرع سؤال: باسم من يقدم رئيس الحكومة هذه الأجوبة³¹¹؟

هو تساؤل كلاسيكي في السياق المغربي، بحيث إذا كان يظهر أن فكرة الملكية التنفيذية لم تعد مهيكلة للهندسة الدستورية، فهذا لا يتنافى مع استمرارية ممارستها أدوار التوجيه والتدبير السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مما يجعل السلطة التنفيذية عمليا مقسمة بين مؤسستي الملكية والحكومة دون أن يعني حجب هذا البعد التراتبي في العلاقة- وهذا ما يتجلى، كما سبق الذكر، في صياغة وتنفيذ السياسات العمومية وتقييمها. يرجع الإشراف على التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة إلى أعلى سلطة ممثلة في الملك بصفته رئيسا للدولة، ويتم مناقشتها في المجلس الوزاري، وملزمة لجميع السلط والمؤسسات الدستورية، وعلى أساسها تتم صياغة البرنامج الحكومي، وكذا السياسات العمومية والسياسات القطاعية التي يتداول بشأنها المجلس الحكومي الذي يتزأسه رئيس الحكومة. إن تنزيل هذه السياسة العامة يتم إما عبر سياسات عمومية وسياسات قطاعية تتم صياغتها وتنفيذها من قبل الحكومة والمؤسسات العمومية التابعة لها، أو من خال صياغة مشاريع قوانين إطار، أو ضمن قوانين المالية السنوية التي يتعين أن تتضمن المحاور الكبرى للإنفاق العمومي المرتبط بهذه التوجهات الإستراتيجية.

إن قوانين الإطار تحدد الأهداف الأساسية لما تقوم به الدولة من أنشطة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية انسجاما مع مقتضيات الفصل 71 من الدستور، ويتعين أن تعرض بدورها على المجلس الوزاري ضمنا لانسجامها مع إستراتيجية الدولة المحددة من قبل هذه المؤسسة الدستورية. كما تعرض عليه التوجهات العامة لمشروع قانون المالية السنوي قبل إعداده بشكل رسمي وسلوكه المسطرة التشريعية كما هو محدد في الدستور وفي القانون التنظيمي لقانون المالية وفي النظام الداخلي لمجلس النواب.

والمتابع لأعمال المجلس الوزاري في السنوات الأخيرة يهتدي إلى أنه تداول في مجموعة من التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة ومشاريع قوانين الإطار، من ضمنها على سبيل المثال لا الحصر: التوجهات العامة لتطوير المنظومة القانونية والمؤسساتية المتعلقة بالاستثمار (المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 23 يونيو 2016)، والرؤية الإستراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين 2015-2030 (المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 6 فبراير 2016)،

³¹¹ - حسن طارق، "دستورانية ما بعد انفجارات 2011"، مرجع سابق، ص. 11.

وإستراتيجية تنفيذ النموذج التنموي الجديد لتنمية الأقاليم الجنوبية (المجلس الوزاري الذي عقد بتاريخ 6 فبراير 2016)... إلخ.

الفرع الثاني: الخطاب الملكي كدعامة لهندسة السياسات العمومية:

يحكم النظام المرجعي للخطاب السياسي مستويان³¹²: الأول وتُشكِّله المنطلقات الأساسية المهيكلة للخطاب، وهو بمثابة الإطار الفكري الشامل لمبادئ عامة تحدد المواقف والآراء وأساليب العمل بالنسبة للممارس السياسي، بل ويضفي من خلالها صبغة الشرعية على حركته السياسية. أما الثاني فهو مرتبط بالإحالات المستعملة من طرف السياسي قصد تدعيم فكرة أو تبرير موقف أو تأكيد إيجابيات أسلوب عمل معين أو إبراز سلبيات الخصوم.

كما أن الخطاب السياسي الناجح والفعال يحترم "الثقافة الجماهيرية" المبنية على تكرار المضامين والخطابات والإيديولوجية ومحو التناقضات، لكن مع تغيير الأشكال السطحية، وذلك عبر نزع الصفة السياسية عما يبدو "سياسيا"، وإضفائها على ما ليس كذلك؛ وهو ما يعتبر تضليلا سياسيا مساعدا على نشر الوعي المزيف، وذلك عبر سحر اللغة؛ التي تعتبر مؤسسة جماعية ذات قواعد تفرض نفسها على الأفراد، وتتناقل بطريقة جبرية من جيل إلى آخر... لأنها حاملة لتقاليد السنين.

وعيا بهذه الحمولة، يسهر على عملية الإنتاج هذه "المختصون" في "الإنتاج الرمزي" الذي يدور حول احتكار "العنف الرمزي" ويسعى إلى سن أدوات اعتباطية لمعرفة الواقع الاجتماعي والتعبيري عنه. والخطاب السياسي "الرسمي" يتميز في مضمونه وإلقائه عن باقي الخطابات، كما يتوقف على المقام الاجتماعي للمتكلم (عاهل/ ملك/ فقيه/ أستاذ/ مناضل/ فنان/ عاطل...) ذلك المقام الذي يتحكم في مدى نصيبه من لغة "المؤسسة" واستخدام الكلام الرسمي المشروع³¹³، كما أن لهذا الخطاب الرسمي طوقسه الخاصة به³¹⁴، وهي مجموع القواعد التي تتحكم في شكل المظهر العمومي للسلطة ومراسيم الاحتفالات و"البروتوكولات"؛ وهي من بين الأدوات التي تعطي للخطاب الرسمي المشروعية

³¹²- عبد الرحمان شحشي: "قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني: تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني والسياسي"، المطبعة الملكية بالرباط، 2007، ص: 15.

³¹³- نفسه.

³¹⁴- ومثال هذه الطوقس الخاصة بالخطاب الرسمي بالمغرب على صعيد المؤسسة الملكية، لا يبدأ الملك في إلقاء خطاب العرش إلا بعد النشيد الوطني ووقوف المستمعين له، وعندما يختم الملك لا ينصرف إلا بعد النشيد الوطني حيث يظل الجميع واقفين، وكذلك عند تعيين الملك للموظفين في المناصب العليا فيتم ذلك وفق بروتوكول عريق يتم فيه تقبيل ظهير التولية.

والقوة وتؤمن له النفوذ، وذلك وفق شروط اجتماعية لإنتاج وإعادة إنتاج "ثقافة" سياسية سائدة ومهيمنة بلسان مشروع والعمل على الاعتراف به داخل كل الطبقات الاجتماعية³¹⁵.

هذا البعد "البراغماتي" في الاتصال السياسي عبر قناة "الخطاب السياسي الرسمي"؛ يهدف إلى الإقناع مع التوجيه، والإخبار مع القيادة، والتفاوض مع السيطرة؛ المهم في هذا البعد ليس مضمون الرسالة ولا بنية النظام التواصل، وإنما شكل العلاقة الاجتماعية التي تسعى إلى الهيمنة³¹⁶.

وعليه، فإن الخطاب السياسي الرسمي يعد أبرز أشكال "الخطابات السلطوية"، والتي هي أساسا "كل خطاب يولد الخطأ لدى من يتلقاه"³¹⁷. وبالتالي، فإن السؤال المحوري هو ليس "من يتكلم؟" وإنما "كيف وعمّ يتكلم؟" أي تحليل الآليات التي تختفي وراءها "السلطة" وتحاول بواسطتها الاستحواذ على "النص" باعتباره الخطاب الأكثر رواجاً والأقل إلزامية، وذلك قصد استغلاله وتوجيهه، أو قصد التخفيف من حدته...³¹⁸. من ثمة، فإن "الخطاب السياسي" يستلزم بنية هدمية لفهم معناه، ومن تم وحدها قمة الهرم تحصل على المعنى الحقيقي والكامل، ولا تحصل القاعدة سوى على انعكاس باهت له، وهكذا لا تبقى أمام الجماهير سوى أن تقبل بالعلامة المحدودة التي تصلها³¹⁹. ضمن هذا التصور، كيف وجه الملك محمد السادس عبر الخطاب؟

لقد طورت المؤسسة الملكية، في بداية عهد الملك محمد السادس، خطاباً يعتبر الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي أولوية عمل أساسية، منطلقاً من قراءة معينة للتاريخ، تجعل من عهد محمد الخامس عهداً للاستقلال الوطني،

³¹⁵- بيير بورديو، "الرمز و السلطة"، ترجمة عبد السلام بن عبد العالي، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، ص:56-67.

³¹⁶- عبد الله أوغبال: "أشكال وقنوات الاتصال السياسي في البادية المغربية"، رسالة في الإعلام والاتصال، معهد علوم الإعلام-الرباط، 1997، ص:7.

³¹⁷- عبد الرحمان شحشي، "قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني: تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني و السياسي"، مرجع سابق، ص:18.

³¹⁸- عمر أوكان: "النص والسلطة"، إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1991، ص:11-15.

³¹⁹ألان غريش: "نحو سيمياء الخطاب السلطوي"، للمزيد من المعلومات انظر: عمر أوكان، المرجع السابق، ص:16.

ومن عهد الحسن الثاني عهدا لبناء المؤسسات، وهذا ما يترك للملك محمد السادس³²⁰، المهمة التي تواترت خطبه على نعتها بالجهاد الأكبر الاقتصادي والاجتماعي³²¹.

على مستوى تحليل المضمون، يمكن القول إن الخطاب الملكية استعملت بكثافة مفهوم الإصلاح وما يرتبط به من سياسات عمومية، فضلا عن الحضور القوي لبعض المفاهيم المجاورة أو المحملة بذات النفس الإصلاحية، من قبيل: التحديث، التأهيل، التحديث الشامل، التأهيل الشامل، الإصلاحات الجوهرية، الإصلاحات المؤسسية العميقة، التحديث الاقتصادي، التحديث الاجتماعي، الإصلاحات الهيكلية، التأهيل السياسي، التحديث التشريعي، الإصلاحات الجذرية³²². والقراءة المتأنية لهذه المفاهيم في علاقة بحمولاتها وزمن الحديث عنها، تجعل الباحث أمام ما يتميز به موضوع السياسات العمومية في التجربة المغربية من خصائص ما فتئت المؤسسة الملكية تثير الانتباه إليها، نذكر منها³²³:

أ: الواقعية:

يلتمس الخطاب الملكي لواقعية في هندسته للسياسات العمومية، ولا سيما تلك المرتبطة بالمشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي تعترض المشروع التنموي، من خلال رصد الإمكانيات التي يتوفر عليها المغرب والإفصاح عن التحديات والإكراهات التي تواجهه، وخاصة تلك المرتبطة بالوضع السوسيو-اقتصادية. الدليل الأول على ذلك أن الملك يعترف منذ اعتلائه للعرش بأن الحرب التي يشنها هي حرب على الفقر³²⁴. وبالرجوع إلى خطبه، نجدها أنه يتبنى صراحة كشف حقيقة ما يعانیه المغاربة من تحديات وضغوطات. ألم يقل بمناسبة الذكرى الثامنة عشرة لعيد العرش: "تعيش اليوم، في مفارقات صارخة، من الصعب فهمها، أو القبول بها. فبقدر ما يحظى به المغرب من مصداقية، قاريا ودوليا، ومن تقدير شركائنا، وثقة كبار المستثمرين، كـ"بوينغ" و"رونو" و"بوجو"، بقدر ما تصدنا الحصيلة والواقع، بتواضع الإنجازات في بعض المجالات الاجتماعية، حتى أصبح من المخجل أن يقال أنها تقع في مغرب اليوم". ولقد سبق أن أشار في خطاب الذكرى الثانية عشرة لعيد العرش إلى أن "توسيع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، التي جاء بها

320 - حسن طارق: الملكية والإصلاح"، مرجع سابق، ص: 34.
321 خطاب ملكي أمام مجموعة من الفاعلين الاقتصاديين بالجرف الأصفر بتاريخ 25 شتنبر 2000، ثم خطاب العرش لعام 2000.

322-حسن طارق: الملكية والإصلاح"، مرجع سابق، ص: 34.
323 للاستزادة حول هذه الخصائص، يراجع: "الحبيب استاتي زين الدين، الإصلاح في الخطاب الملكية"، شوهده في 03/4/2018، في <https://www.hespress.com/orbites/359942.html>

324- خير الله خير الله: "المغرب في عهد محمد السادس- ماذا تغير؟"، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 2007، ص: 8.

الدستور الجديد، يقتضي مواصلة رفع التحدي الأكبر، للتصدي للبطالة والفقر، والهشاشة والأمية، وذلك من خلال إطلاق جيل جديد من الإصلاحات العميقة لتيسير أسباب ولوج كل مواطن، لجوهر هذه الحقوق، من تعليم نافع، وعمل منتج، وتغطية صحية، وسكن لائق، وبيئة سليمة، وكذا من تنمية بشرية، ولاسيما من خلال مواصلة تفعيل الأمثل لبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية³²⁵. لكن بعد أزيد من عقد ونصف من الزمن على تفعيل هذا البرنامج، يدعو "الحكومة وجميع الفاعلين المعنيين، للقيام بإعادة هيكلة شاملة وعميقة، للبرامج والسياسات الوطنية، في مجال الدعم والحماية الاجتماعية، وكذا رفع اقتراحات بشأن تقييمها". وحتى يكون الأثر مباشرا وملموسا، أكد في خطاب العرش لسنة 2018 على التركيز على المبادرات المستعجلة في عدة مجالات، منها: أولا، إعطاء دفعة قوية لبرامج دعم التمدرس، ومحاربة الهدر المدرسي، ابتداء من الدخول الدراسي المقبل، بما في ذلك برنامج "تيسير" للدعم المالي للتمدرس، والتعليم الأولي، والنقل المدرسي، والمطاعم المدرسية والداخليات. وكل ذلك من أجل التخفيف، من التكاليف التي تتحملها الأسر، ودعمها في سبيل مواصلة أبنائها للدراسة والتكوين؛ ثانيا، إطلاق المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بتعزيز مكاسبها، وإعادة توجيه برامجها للنهوض بالرأسمال البشري للأجيال الصاعدة، ودعم الفئات في وضعية صعبة، وإطلاق جيل جديد من المبادرات المدرة للدخل ولفرص الشغل؛ ثالثا، تصحيح الاختلالات التي يعرفها تنفيذ برنامج التغطية الصحية RAMED، بموازة مع إعادة النظر، بشكل جذري، في المنظومة الوطنية للصحة، التي تعرف تفاوتات صارخة، وضعفا في التدبير. وغير خاف على المنتسبين للشأن السياسي بالمغرب إلى كون التماس الحقيقة يذكرنا بخطاب "السكتة القلبية" الذي كان قد أطلقه الملك الراحل الحسن الثاني سنة 1995 من قبة البرلمان، والذي أعلن أن المغرب يعيش مرحلة "السكتة القلبية"، واستشهد على ذلك بأرقام وإحصائيات كان قد تضمنها تقرير البنك العالمي حول المغرب سواء فيما يرتبط بالإدارة أو القضاء أو سير المؤسسات العمومية والتشريعات والمساطر، والمسؤولين والموظفين. وقال الحسن الثاني آنذاك قولته الشهيرة: " لقد قرأت هذه التقارير، فوجدت فيها فصاحة موجعة وأرقاما، في الحقيقة، مؤلمة، ومقارنات تجعل كل ذي ضمير لا ينام"³²⁶.

ب: تجديد السياسات العمومية في ظل الاستمرارية:

يكتسي مفهوم التعامل مع الماضي -كيفما كان نوعه- معنى خاصا في تجارب متعددة وبلدان عدة، فالماضي وما قد يعرفه مثلا من انتهاكات وتجاوزات لحقوق الإنسان من المحتمل جدا أن يلقي بظلاله على الكثير من

³²⁵- نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى الثانية عشرة لعيد العرش المجيد.

³²⁶-خطاب الحسن الثاني بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1995-1996 .

المواقف مع مسألة القطيعة مع الماضي، بيد أن القطيعة لا تعني الانطلاق من الصفر بقدر ما ترمي إلى التغيير والتجديد دون فقدان خيط التواصل مع النقط القوية في ماضي الشعوب وتاريخها³²⁷.

لا شك أن المتتبع لخطب الملك محمد السادس، يدرك كيف أنها تقدم الإصلاحات المنجزة كاستمرارية لما تم تحقيقه في الماضي، بمعنى أن زمن الإصلاح مسترسل وغير منقطع، بل ممتد ليس فقط إلى عهد الحسن الثاني بل أيضا إلى عهد محمد الخامس. لذلك نجده يؤكد في إحدى الخطب على ما يلي: "لقد أنجزت في عهد والدنا المقدس رضوان الله عليه إصلاحات كثيرة تحت على الاعتزاز والافتخار"³²⁸. وفي حديثه لصحيفة "نيهون كيزاسي شيمبون" اليابانية بتاريخ 25 نونبر 2005، يؤكد: "أنا أعمل ليس فقط على تعزيز ما تحقق في الملفات التي فتحها والذي كالمف المعلق باحترام حقوق الإنسان وخصوصا من خلال إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة لطي صفحة الانتهاكات التي ارتكبت في الماضي، بل وأيضا من أجل إنجاز سريع للأوراش الجديدة التي تم إطلاقها في السنوات الأخيرة...".

غير أن الجدير بالذكر أن الاستمرارية لا تعني فقط استرسال الإصلاح من حيث الزمن فحسب، بل أيضا من حيث موضوعات الإصلاح³²⁹. ما نعنيه أن مسار الإصلاح من خلال الخطب الملكية لمحمد السادس لا يستحضر فقط ما تم تحقيقه على يد والده وجده، بل أيضا ينبني على استرسال أوراش الإصلاح باعتماد آليتي المراقبة البعدية والتتبع الدائم. في هذا السياق، قال في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية الثامنة أن: "المفهوم الجديد للسلطة، الذي أطلقناه، في خطابنا المؤسس له، بالدار البيضاء، في أكتوبر 1999، يظل ساري المفعول. فهو ليس إجراء ظرفي المرحلة عابرة، أو مقولة للاستهلاك، وإنما هو مذهب في الحكم، مطبوع بالتنفيذ المستمر، والالتزام الدائم بروحه ومنطوقه". وستأكد هذه المتابعة بجلاء في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة بعد أن جدد التنبية إلى أن "المشاكل معروفة، والأولويات واضحة، ولا نحتاج إلى المزيد من التشخيصات. بل هناك تضخم في هذا المجال. وقد وقفنا، أكثر من مرة، على حقيقة الأوضاع، وعلى حجم الاختلالات، التي يعرفها جميع المغاربة"، ثم يضيف: "يجب القيام بالمتابعة الدقيقة والمستمرة، لتقدم تنفيذ البرامج الاجتماعية والتنمية، ومواكبة الأشغال بالتقييم المنتظم والنزيه".

³²⁷ - المصطفى قاسمي: "أسئلة في الانتقال الديمقراطي"، جريدة المساء، الصادرة بتاريخ 01/03/2012، العدد 1691، ص:8.

³²⁸ - خطاب ملكي بمناسبة افتتاح أشغال المجلس الأعلى للقضاء. 15 دجنبر 1999.

³²⁹ الحبيب استاتي زين الدين، "الإصلاح في الخطب الملكية"، مرجع سابق.

ج: التكامل:

يقدم الخطاب السياسي للمؤسسة الملكية مواضيع الإصلاح كمسلسل متكامل متعدد الحلقات، إذ هناك حديث عن إصلاح الإدارة وعن إصلاح القضاء، وعن الإصلاح الاقتصادي وإصلاح مدونة الأسرة والإصلاح التعليمي، وإصلاح الحقل الديني... في جوابه لصحيفة "إيل بايبس" الإسبانية في 16 يناير 2005، يقول الملك محمد السادس بصدد إنجازاته: "ليست مدونة الأسرة هي الإصلاح الذي قمت به، الإصلاحات تبدأ من القانون الانتخابي إلى مدونة الشغل مروراً برد الاعتبار للثقافة الأمازيغية وإصلاح الحقل الديني"، ويتابع القول في نفس السياق: "أنا على يقين بأن مقاصد هيئة الإنصاف والمصالحة يتقاسمها المغاربة قاطبة، كما أنها ستساعدكم على تهيئ أبنائهم..."، كما يؤكد: "إن حرصنا القوي، المستند إلى الوشائج الراسخة للثقة المتبادلة بين العرش، وبين مختلف مكونات الأمة، على صيانة وحدتنا الوطنية والترايبية، لا يعادله إلا تصميمنا على تعزيز الصرح الديمقراطي، وترسيخ دولة الحق والقانون، ومواصلة مسيرة التنمية التي نقودها، إيماناً منا بتلازم وتكامل المسارين الديمقراطي والتتموي".

د: الشمولية:

لقد خرجت المملكة من منظور تجزيئي إلى منظور شمولي، ما طفقت معالمه تتبدى لنا في أشكال من التجديد الذي تقتضيه المرحلة، من منطلق أن الإصلاح لا يتجزأ، بل شمولي في منطلقه تقتضي إجرائيته ذاتها شموليته. وقد تبدو هذه الجوانب في نظر البعض مستعصية لكنها متلازمة، يتوقف بعضها على بعض بحيث يكشف تضافرها عن وحدة نسقية لنسق المبادرات الإصلاحية التي اتخذها المجتمع المغربي وعاهله الملك محمد السادس من أجل مواصلة مسيرة التصدي لكل ما من شأنه تعطيل ترسيخ دولة الحق والقانون.

إن الخطب السياسية للملك محمد السادس تقدم إطاراً عاماً لمختلف جوانب الإصلاح، بحيث إلى جانب ما تتصف به هذه الخطب من تكامل بين مواضيعه، نجدتها بالموازاة مع ذلك تدرج في مشروع شامل تتداخل فيه جميع المجالات، سواء تعلق الأمر بتخليق الحياة العامة أو عقلنة المشهد السياسي أو تنظيم المجال الديني أو إنعاش النمو الاقتصادي أو ضرورة الارتقاء بالشأن التعليمي... الخ. هذا الإطار العام هو "المشروع المجتمعي" الذي تدافع عنه المؤسسة الملكية، تارة تحت شعار "المشروع المجتمعي الديمقراطي التتموي"³³⁰، وتارة أخرى تحت شعار "المشروع

³³⁰ نفسه.

الديمقراطي الحدائي³³¹، وفي حالات أخرى يتم الاكتفاء بمفهوم "المشروع المجتمعي"³³² الذي يعتبر "الهدف الأسمى"³³³ الذي يتعين على المغرب وصوله، و"التوجه الاستراتيجي" للبلاد³³⁴. وفي خطاب ملكي آخر بتاريخ 2005/05/18، سيتم التأكيد بشكل أكثر كثيفا على ما يمكن اعتباره مرتكزات أساسية لهذا المشروع المجتمعي، وذلك من خلال جرد "مبادئ الديمقراطية السياسية والفعالية الاقتصادية، والتماسك الاجتماعي، والعمل والاجتهاد، وتمكين كل مواطن من الاستثمار الأمثل لمؤهلاته وقدراته".

وقبل ذلك، كان الملك قد عبر في خطاب العرش لعام 2003، عن أن الجميع مسؤول عن البناء الجماعي للمجتمع الديمقراطي: "إننا كلنا مسؤولون، فرادى وجماعات، سلطات وهيئات، أحزابا وجمعيات، عن البناء الجماعي لمجتمعنا الديمقراطي الذي هو مشروع الأمة بأسرها".

إجمالا، إن الملاحظات التي يمكن إثارتها حول ما يمكن اعتباره داخل تمثلات المؤسسة الملكية حول ذاتها، كمشروع مجتمعي، مرتبطة³³⁵، من جهة بإستراتيجية خطاب المشروع المجتمعي، كخطاب يعيد مركزة الملك في قلب النظام السياسي كفاعل استراتيجي حامل لمشروع، بغض النظر عن ماهية هذا المشروع وعن إمكانات تحقيقه. وبغض النظر عن الظروف السياسية والتاريخية التي جعلت المؤسسة الملكية الفاعل الرئيسي في النظام السياسي المغربي، فإن مؤسسة الملك ساهمت في إرساء دعائم هذا النظام انطلاقا من فكر سياسي معين يمتلك قدرا من التماسك المنطقي ويستجيب لمستلزمات بناء الدولة المغربية، منذ حصول المغرب على الاستقلال³³⁶. ومن جهة ثانية، ترتبط بالطبيعة الجماعية والتوافقية التي يضيفها الخطاب الرسمي على هذا المشروع؛ إنه مشروع الملك، وهو غير قابل للنقاش أو للمناقشة أو للمحاسبة، وما على باقي الفاعلين الثانويين سوى العمل على تطبيقه والاجتهاد في حسن تأويله وتجسيده. وهكذا، إذا لم يقدر لهذا المشروع التحقق، أو اعترضت سبيله عوائق ومثبطات، فإن المسؤولية تقع على الهيئات والمؤسسات الدستورية التي قد تكون، في هذه الحالة، حادت عن التوجهات الملكية، أو أنها لم تجتهد في تطبيقها على الوجه المطلوب، أما إذا

³³¹- الخطاب الملكي الذي قدم في أعقاب العمليات الإرهابية لـ 16 ماي 2003.

³³²- الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول عبد الرحمان يوسف. 16 دجنبر 1999.

³³³- خطاب ملكي بمناسبة افتتاح أشغال المجلس الأعلى للقضاء. 15 دجنبر 1999.

³³⁴- خطاب ملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1999 - 2000.

³³⁵- حسن طارق، "الملكية والإصلاح- ملاحظات أولية -"، مرجع سابق، ص:33.

³³⁶- عبد العلي حامي الدين، "الدستور المغربي ورهان موازين القوى"، سلسلة دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، الرباط، 2005، ص:14.

تحقق هذا المشروع المجتمعي الديمقراطي الحدائي، إن كلا أو بعضا، فالفضل في ذلك يعود، بالدرجة الأولى للملك الذي سطر الأهداف والغايات³³⁷.

المطلب الثاني: تحليل السياسات العمومية التشريعية للحكومة:

تتعدد مهام الحكومة واختصاصاتها، لكننا في هذا المطلب سنحاول إبراز أهم اختصاصات حكومة عبد الإله بنكيران التي جاءت بعدما شهد العالم العربي ثورات وأحداث عجلت بسقوط مجموعة من الأنظمة، خاصة ما وقع في دول الجوار، لكن الحكومة المغربية تم توليها في ظروف خاصة تميزت بدستور جديد منح لها صلاحيات لم تكن مقررة للحكومات السابقة، هذا الدستور الذي نص على إلزامية تنزيل جميع مقتضياته داخل الولاية الحكومية أي داخل خمس سنوات، وهو ما أعطى خصوصية للتشريع في هذه المرحلة لم تكن لسابقتها نظرا لارتباطها باستكمال صرح البناء الدستوري الذي لا ينتهي فقط بصياغة الوثيقة الدستورية بل يتجاوزها إلى إقرار القوانين التنظيمية المكملة له وإلى تعديل مختلف النصوص العادية لمواكبته³³⁸، والسهر على تنزيل السياسات العمومية، وتنفيذ البرنامج الحكومي.

قدم رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي أمام نواب الأمة كما أن الحكومة أتت بمخطط تشريعي مرتبط بجدولة زمنية، وأولويات تشريعية، وهذا ما سنحاول مقارنته من خلال فرعين: (الفرع الأول) يتناول الحكومة والأدوار السياسية، أما (الفرع الثاني) فيتناول البرنامج الحكومي والمخطط التشريعي.

الفرع الأول: الحكومة والأدوار السياسية:

أولاً: الحكومة:

تمثل الحكومة محور السياسات العمومية، ومن المعروف أن كل المجتمعات الإنسانية في حاجة إلى سلطة تنظم شؤونها وتحكمها. واستنادا إلى ذلك يمكن القول أن الحكومة كانت موجودة حتى في المجتمعات البدائية بصورة تتناسب مع متطلبات تلك المجتمعات وتكوينها، وبالتالي كان لتلك المجتمعات قاداتها الذين يمارسون السلطة بصورة أو بأخرى.

³³⁷ - سمير بلمليح ، "المشروع التنموي للملك محمد السادس بين المرتكزات ومعوقات الإنجاز" ، مقال في "المغرب في مفترق الطرق 2004-2005" كراسات إستراتيجية، منشورات وجهة نظر، النجاح الجديدة، البيضاء، 2005، ص: 9.

³³⁸ - ميمون خراط: " السياسة التشريعية للحكومة على ضوء المخطط التشريعي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 2013، ص: 9.

وللحكومة في كل مجتمع ميزات خاصة ضمن البيئة السياسية والاجتماعية التي تعمل فيها، وتستعمل كلمة الحكومة في عصرنا الحاضر للدلالة على معاني مختلفة³³⁹. فالحكومة بالمعنى الواسع هي ممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة.

وبهذا المعنى يكون المقصود من كلمة الحكومة نظام الحكم في الدولة، أي كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة وشكل الحكم، وهذا أوسع المعاني لمدلول كلمة الحكومة. واستنادا إلى ذلك يمكن أن تكون الحكومة ملكية أو جمهورية، ديمقراطية أو استبدادية، وبالنسبة للحكومات الديمقراطية يمكن أن تكون ملكية نيابية برلمانية تقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كالحكومة الأردنية، وحكومة المملكة المتحدة، وحكومة السويد، وحكومة بلجيكا.

ويمكن أن تكون حكومة جمعية بحيث تكون السلطة التنفيذية مجرد تابع للسلطة التشريعية، كما هو الحال في سويسرا، ويمكن أن تكون حكومة رئاسية يجمع فيها الرئيس بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية³⁴⁰.

وتطلق كلمة الحكومة على مجموع الهيئات الحاكمة في الدولة، وهي بهذا المعنى تشمل جميع السلطات العامة من تشريعية، وتنفيذية وقضائية وقد تستخدم كلمة الحكومة للدلالة على السلطة التنفيذية فقط ممثلة في رئيس الدولة والوزراء ومساعديهم، والحكومة بهذا المعنى هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العمومية (السياسات العمومية). وهذا هو المعنى الشائع للحكومة، وذلك لأن السلطة التنفيذية هي التي تتصل بالجمهور وتلبس ثوب السلطة السياسية في الدولة.

ومن خلال المدلولات السابقة لكلمة الحكومة تستعمل في مجال القانون الدستوري والنظم السياسية. أما مجال القانون الإداري، فإن كلمة الحكومة تستعمل للدلالة على الإدارة، وينصرف هذا المعنى إلى نوع معين من النشاط الحكومي الذي يتصل بالسياسات العليا للدولة، تميزا له عن الأعمال الإدارية اليومية التي تقوم بها الإدارة العامة. أما في الحالة المغربية وحتى نكون أكثر تركيزا ودراسة لمدى تطور السياسات العمومية وبلورتها من طرف الحكومات المتعاقبة على تدبير الشأن العام للبلاد كان لابد من الرجوع إلى حكومة التناوب التي كانت تجربة ساهمت في تخفيف نسبيا تلك المطالب الملحة التي ما فتئت مجموعة من الأحزاب، لا سيما ذات التوجه اليساري، تتادي بإقرارها بدء بالدستور وصولا إلى إصلاح الحياة السياسية ودمقرطتها، بما ينعكس على المجتمع المغربي. فإن هذه التجربة سرعان ما

³³⁹ - أحمد مصطفى الحسين، "مدخل إلى تحليل السياسات العامة"، مرجع سابق، ص:43.

³⁴⁰ - نفس المرجع، ص:43-44.

عرفت ما يشبه النكوص، بسبب عاملين اثنين³⁴¹: فأما الأول فيتجلى في تراجع أحزاب الكتلة عن المطالبة بتقليص سلطات الملك في الدستور، والاقتصار على إعطاء ضمانات لبناء الثقة بينها وبين المؤسسة الملكية، بما ينمي ويكرس فكرة التوافق السياسي بينهما.

وأما العامل الثاني، فيتمثل في عجز الحكومة التي قادها أول تكنوقراطي في الاشتغال بمنطق الحكومة المنسجمة والقوية، الحاملة لبرنامج حكومي، ما دامت تشكلتها غير منبثقة من أغلبية حزبية ممثلة بإرادة شعبية، معبر عنها عن طريق صناديق الاقتراع، وإنما من مزيج من الحزبين المحافظين واليساريين، الذين يغيب بينهما الانسجام، ولا يجمع بينهما برنامج سياسي حكومي موحد، وبالتالي فالحكومة تقوم فقط بتطبيق التوجيهات والتعليمات الملكية التي همت كافة المجالات سياسيا واقتصاديا واجتماعيا ودينيا وثقافيا. وتنزيلا لمجموعة من الأوراش الكبرى³⁴²، ثم جاءت حكومة يقودها الأمين العام لحزب الاستقلال في هذه الفترة عاشت دول الجوار مجموعة من الأحداث والتطورات وخروج شعوبها إلى الشارع للاحتجاج والمطالبة بالتغيير، حيث لم يكن المغرب بمعزل عن هذه الأحداث والتحويلات الجارية في العديد من البلدان العربية التي شهدت انتفاضات غير مسبوقه³⁴³، سواء في حجمها أو أسلوبها أو مطالبها والتي أرغمت أربعة حكام على التنحي عن الحكم في كل من تونس ومصر وليبيا واليمن، كان ذلك من أجل المطالبة بحكم ديمقراطي وإطلاق الحريات ومحاربة الفساد، وتحقيق مطالب المواطنين من خلال سياسات عمومية تتسم بالنجاعة وتحقيق العيش الكريم، وفي هذا السياق شهد المغرب بدوره العديد من المسيرات والمظاهرات والاحتجاجات للمطالبة بملكية برلمانية ودستور ديمقراطي ومحاربة الفساد بكل أشكاله، وضمت هذه المسيرات العديد من المكونات والأطراف السياسية والنقابية والمدنية، من مرجعيات وإيديولوجيات متعددة ومختلفة، من اليمين واليسار والاتجاه الإسلامي المعتدل والراديكالي، وبرزت في هذه

³⁴¹- حسن مسكين: الحياة السياسية في المغرب المعاصر، الحكومة والمعارضة نموذجا، دراسة في الخطاب والممارسة"، مرجع سابق، ص:80.

³⁴²- حسن مسكين، مرجع سابق، ص:81.

³⁴³- بالإضافة إلى هذه الأحداث التي همت العديد من البلدان العربية، فإن السياق الدولية والتعليمي قدر عرف بدوره مستجدات وتحولات تمثلت في الأزمة الاقتصادية الخانقة ومواجهات مسلحة بين العديد من البلدان وظهور حركات وجماعات متطرفة وأخرى عنصرية، مما طبع العالم بخاصية من التوتر وعدم الاستقرار، وهذه كلها عوامل ستساهم في لجوء العديد منها إلى تسريع الإصلاحات الدستورية والسياسية، في مسعاها لتحقيق مطالب المحتجين وتحقيق الاستقرار السياسي.

المسيرات الاحتجاجية حركة³⁴⁴ 20 فبراير كنتاج لاستغلال الشباب المغربي للوسائط الجديدة، التي استقطبت عددا كبيرا من الشباب المتحمس التواق إلى التغيير، ورفعت شعارات عديدة تنادي بالتغيير، كما رفعت العديد من الأحزاب السياسية والهيئات النقابية والمجتمع المدني العديد من المذكرات إلى الملك ضمنها مجموعة من المطالب، غير أن اللافت في هذه المذكرات أنها كانت أقل بكثير من الإصلاحات التي قدمها الملك، الشيء الذي يطرح علامات استفهام كبرى، حول طبيعة ودور وأهداف هذه الأحزاب في المساهمة في عملية الإصلاح السياسي بالمغرب، مما يكشف الفروق الشاسعة بين مطالب الفئات الشعبية، خاصة الشبابية منها وما تعيشه الأحزاب السياسية من تناقض ومفارقات بين الخطاب والأداء السياسي، ومما يؤكد أيضا أن المؤسسة الملكية كانت أكثر جرأة وتقدما من حيث تصورهما للإصلاحات الدستورية والسياسية التي يحتاجها المغرب في أفق تأسيس ديمقراطية حديثة، انطلاقا من إصلاح الوثيقة الدستورية³⁴⁵.

وبخلاف إصرار الأنظمة العربية الأخرى على مواجهة تلك الاحتجاجات، والمطالب بالقمع، فإن النظام المغربي بادر إلى احتواء هذه الاحتجاجات، بتقديم العديد من التنازلات الهامة، غير المسبوقة والتي تجسدت بشكل واضح في خطاب 09 مارس 2011³⁴⁶ : من خلال دعوة الملك محمد السادس إلى عدة تغييرات دستورية وسياسية، وجاء بعده خطاب 17 يونيو 2011 الذي كان بمثابة إطار عرض فيه الملك محمد السادس الخطوط الكبرى لمشروع دستور 29 يوليو 2011 حتى يحال على الاستفتاء الشعبي يوم فاتح يوليو 2011، وبذلك يكون المغرب بهذا الخطاب قد دخل مرحلة جديدة بتحويل رئيس الحكومة صلاحيات واختصاصات عدة سواء للحكومة أو المعارضة، بهدف تأسيس حكم ديمقراطي تؤدي فيه جميع المكونات المؤسساتية والتشريعية والتنفيذية والقضائية دورها كاملا، فإن الأسئلة تظل مطروحة

³⁴⁴- كانت أول بداية حركة 20 فبراير في 26 يناير 2011، حيث اشترك مجموعة من الشباب عبر شبكة الإنترنت في المطالبة الجماعية بالعديد من الإصلاحات الدستورية وإطلاق الحريات ومحاربة الفساد، متأثرين بمجموعات وحركات شبابية أخرى في البلدان العربية التي شهدت الاحتجاجات الأولى ضد الأنظمة الحاكمة: (تونس- ليبيا- مصر- اليمن...).

³⁴⁵- لمزيد من الإيضاح أنظر: مذكرات كل من:

حزب العدالة والتنمية وحزب الاستقلال وحزب الحركة الشعبية والأصالة والمعاصرة والتجمع الوطني للأحرار وحزب الاتحاد الاشتراكي وحزب الاتحاد الدستوري وحزب التقدم والاشتراكية على موقع هذه الأحزاب على شبكة الإنترنت، وأنظر أيضا القراءة التي أنجزها الباحث: حمزة الأندلسي بن إبراهيم: "مسطرة إعداد دستور 2011: قراءة في مذكرة الأحزاب السياسية": رسالة (ماستر) في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس أكادال- الرباط 2012-2013.

³⁴⁶- أنظر نص الخطاب الملكي ل 09 مارس 2011، وقد أجمع العديد من المهتمين بالشأن السياسي أن هذا الخطاب يعتبر خطابا تاريخيا يؤسس لمرحلة جديدة سيعرفها المغرب: دستوريا وسياسيا.

حول تنزيل هذه الاختصاصات، وتفعيل هذه النصوص والمواد على أرض الواقع. بمعنى هل إن هذه الممارسات التي قامت وتقوم بها الحكومة حتى الآن تعكس بحق روح ومقتضى ما جاء به الدستور³⁴⁷ ؟

ثانياً: صلاحيات واختصاصات رئيس الحكومة:

فعلا لقد شكل دستور 2011 بعدما تم إقراره من طرف المملكة المغربية، منعظفا استثنائيا حيث جعل البلاد تبقى في منأى عن كل التشنجات والاحتجاجات والمتغيرات التي عرفتها بلدان الجوار، وقد جاءت هذه الوثيقة الدستورية بجملة من الإصلاحات الهامة، وكان من أبرزها تعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز³⁴⁸ في الانتخابات التشريعية، وتخويله صلاحيات هامة ومتعددة لم تكن موجودة في دستور 1996 الذي لم يكن يلزم الملك بتعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر للانتخابات، ولعل هذا يعتبر أبرز تحول ميز الدستورية المغربية، حيث ينص الفصل 47 من دستور 2011 على الآتي: "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخاب أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها.

للملك بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضواً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم. ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، بناء على استقالته الفردية أو الجماعية.

يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك³⁴⁹...

إلا أنه رغم أهمية هذه الصلاحيات المخولة دستوريا لرئيس الحكومة، أو حتى في طريقة تعيينه، والتي يرى فريق من الباحثين أنها جد متقدمة، بحيث إن المسطرة المتبعة في تعيين رئيس الحكومة في المغرب وفق الدستور الجديد "تجعل من التجربة الدستورية المغربية تجربة متطورة تتجاوز النموذج الإسباني والألماني وكذلك البلجيكي، فالمغرب أصبح يشبه بريطانيا، حيث إن المواطن في المغرب، كما هو الشأن في بريطانيا، يعرف أن الشخصية المرتقبة لرئاسة الحكومة

³⁴⁷- حسن مسكين: "الحياة السياسية في المغرب المعاصر، الحكومة والمعارضة نموذجا"، مرجع سابق، ص:85.

³⁴⁸أنظر نص الخطاب الملكي ل:17 يونيو 2011.

³⁴⁹- الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011.

انطلاقاً من يوم إعلان نتائج الانتخابات التشريعية، مما يعني أن رئيس الحكومة سيكون من الحزب المتصدر للانتخابات"

350.

لكن السؤال الأساس هو هل استطاع رئيس الحكومة الذي قلد تدبير الشأن العام في البلاد؟ بعد دستور 2011 أن يمارس هذه الاختصاصات والوظائف في ظل الحكومة الأولى والثانية ممارسة فعلية أم أنه مارس نوعاً من الانتقاء، كما يقول خصومه السياسيون والعديد من الملاحظين والمهتمين بالشأن السياسي المغربي؟

باعتبار أن الحكومة هي الهيئة المكلفة بممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة. وبالتالي يكون المقصود من هذا المفهوم نظام الحكم في الدولة، أي كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة. كما تجسد الحكومة الجانب التنظيمي في الدولة، لكونها تعمل على صياغة السياسة العمومية، مثلما تقوم بتدبير الشأن العمومي على المستوى الداخلي³⁵¹. ويعتبر رئيس الحكومة أبرز مكون في هذا الجهاز الأساسي في الدولة، نظراً للأهمية المخولة له في الدساتير الديمقراطية الحديثة، حيث أقر الدستور الجديد صلاحيات عدة لرئيس الحكومة، سواء في المجال التنفيذي أو المجال التنظيمي.

في المجال التنفيذي، وبخلاف ما كان عليه العمل في الدساتير السابقة (62-70-92-96)، فإن دستور 2011 نص على مشاركة رئيس الحكومة للمؤسسة الملكية في السلطة التنفيذية من خلال تخصيص الباب الخامس في الدستور³⁵². حيث أن رئيس الحكومة في الدستور الجديد أصبح هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، حيث ينص الفصل (89) من دستور 2011 على ما يلي: "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي، وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

³⁵⁰ - أمين السعيد: "مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011، ط:1، سلسلة البحث الأكاديمي، نشر مجلة العوم الثانونية، 2014 المغرب، ص:118.

³⁵¹ - أنظر: كريم لحرش: "الدستور المغربي الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل"، طبعة 1، سلسلة العمل التشريعي والقضائي، (3) مطبعة النجاح الجديدة، المغرب 2012، ص:100.

وأنظر أيضاً: محمد لحبابي: "الحكومة المغربية في بداية القرن 20" الطبعة الأولى، الدار البيضاء

-sadjari ali : « Les structures administrations territoriales et le depeloygnement local au Maroc : « Ed : FSES- sérien n° :32, Rabat 1985, P :25.

³⁵² - الفصول: من 87 إلى 94 من الدستور المغربي لسنة 2011.

كما أصبح مجلس الحكومة يتداول ويقرر، تحت رئاسة رئيس الحكومة في السياسات العمومية والسياسات القطاعية، وطلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، والقضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان والنظام العام، وتعيين الكتاب العامين ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا، إضافة إلى التعيين الذي يتم في بعض الوظائف داخل المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، أن يتم في دائرة المقترحين من لدن رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني في الوظائف المدنية³⁵³، ومنه يمكن أن نتحدث عن علاقة تشاركية بين الملك ورئيس الحكومة فيما يخص ممارسة السلطة التنفيذية³⁵⁴.

أما السلطة التنظيمية: فتعتبر هي الأخرى مجالا واسعا تمارس فيه الحكومة ورئيسها اختصاصات عديدة: فإذا كانت السلطة التنظيمية تتمثل في سلطة وضع قواعد قانونية عامة وغير شخصية³⁵⁵، ترقى إلى مكانة القاعدة القانونية العامة التي شيدها البرلمان في شكل قانون، حيث تقتصر على مجرد تنفيذ القوانين بناء على تفويض من السلطة التشريعية، فإنها ممارسة للوظيفة التشريعية مخولة لها من لدن الدستور، وبصفة استثنائية إلى السلطات الإدارية. يقوم الجهاز الحكومي على تراتبية من مكوناتها، يكون في أعلى هرمها رئيس الحكومة ثم الوزراء، وتكون لهم صفة سياسية باعتبارهم أعضاء في الحكومة ويشاركون في عملها الجماعي، وصفة إدارية باعتبارهم رؤساء للوزارات التي يشرفون عليها. ثم كتاب الدولة، إضافة إلى مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة أو السلطات العامة في الدولة.

³⁵³- يتعلق الأمر بالوظائف الآتية: والي البنك المغربي، والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية، أنظر: عبد العالي حامي الدين: "من هيمنة المؤسسة الملكية إلى ضرورة التعايش مع رئيس الحكومة"، جريدة أخبار اليوم- العدد 480- السبت- الأحد 25-26/06/2011 وأنظر الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³⁵⁴- من بين الاختصاصات التي حولها الدستور الجديد لرئيس الحكومة، والتي تبرز الطابع التشاركي للمؤسستين معا، توقيع رئيس الحكومة على الظهائر الملكية بالعطف، وهذه الظهائر هي: "تعيين أعضاء الحكومة، وإعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم- ظهائر الأمر بتنفيذ القانون- ظهائر المصادقة على المعاهدات الدولية، ظهائر العفو- ظهائر إعلان الحرب، ظهائر التعيينات بالظهائر المتخذة في مجال الدفاع الوطني.

ظهائر إعلان الحرب: أنظر الفصول 47-50-58-74-92 من دستور 2011.

³⁵⁵- كريم لحرش: "الدستور الجديد للملكة: شرح وتحليل"، ص: 109-110، مرجع سابق.

وبذلك تضم إلى الجانب التنفيذي للقوانين الجانب التنظيمي وصياغة السياسات العمومية وتدبير الشأن العمومي للدولة³⁵⁶. كما ينص الدستور الجديد على أن " يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء³⁵⁷."

ويتضح من خلال الدستور أن رئيس الحكومة يعد المكون الأساس في الحكومة، وأن الحكومة تقوم بتنفيذ القوانين تحت سلطة رئيس الحكومة، هذا الأخير يمكنه أن يصدر مراسيم تنظيمه في المجال القانوني، شريطة أن تتصف هذه المراسيم التنظيمية بالعمومية وعدم التدقيق، كما أن السلطة التنظيمية المستقلة³⁵⁸، تتوفر على الصلاحية في تحديد القواعد الضرورية لمثل هذه الأمور المتصفة بالعمومية³⁵⁹. هذا بالإضافة إلى أن رئيس الحكومة يمارس السلطة التنظيمية قد شغلت جزءا هاما في اختصاصات الحكومة وبالذات لدى رئيس الحكومة باستثناء تلك التي أسندها الدستور للبرلمان في الفصل 71، ويبقى الفصل 92 من الدستور خير شاهد، حين نص على أن مجلس الحكومة يتداول³⁶⁰، تحت رئاسة رئيس الحكومة في القضايا والنصوص التالية السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛ السياسات العمومية؛ السياسات القطاعية. وهي التراتبية التي أفضت إلى تمايز قيمي، بين سياسة عامة تأسيسية تعمل على الخلق والإنشاء وتجديد المؤسسات، وسياسات إصلاحية مرتبطة بنشاط الأفراد مع المؤسسات، وأخرى قطاعية موجهة لفئات أو قطاعات معينة.

³⁵⁶- أنظر: الفصل 87 من دستور 2011، وأنظر أيضا كريم لحرش: " الدستور الجديد للملكة شرح وتحليل"، ص:110، مرجع سابق

³⁵⁷- الفصل 89 من الدستور المغربي 2011.

³⁵⁸- السلطة التنظيمية المستقلة، تعني مجموع التدابير التي تتخذ دون أن تكون مستندة إلى نص قانوني ولا تنفيذ له، وهي السلطة التي يمارسها رئيس الحكومة بمقتضى الدستور، أنظر الفصول 79-90 من دستور المملكة المغربية 2011.

³⁵⁹- السموني الشراوي، " مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي، دراسة مقارنة"، ص:267 نقلا عن أمين السعيد: " مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي سنة 2011"، ص:173، مرجع سابق.

³⁶⁰- يعتبر التداول *délibération* عنصرا هاما في الديمقراطيات، يفترض أن يتضمن توادلا وتفكيراً حول التفاصيل بشكل غير إكراهي، وهنا تمت الحاجة إلى الأدوات المنهجية التي اقترحها هابريس، والتي تتيح التمييز بين السياسة كناقش حول أسئلة القيم وبين السياسة كمجموعة من الأسئلة حول التفضيلات، أنظر بهذا الصدد: ندير المومني ورقة خلفية: " دور البرلمان في إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العمومية"، ص:3.

Jurgen Habermas : « Three normative models of democracy » : in « democracy and difference, contesting the boundaries of the political » : edited by seyla benhabib ; princeton university press ; 1996, P :23.

لقد كان المشرع الدستوري واضحا، ونحا منحى التمييز بين الاختصاصات، بناء على المعيار الموضوعي والمسطري. وهو ما حضر في اختصاصات كل من مجلس الحكومة والمجلس الوزاري، من حيث أفراد هذا الأخير بالتداول في الخيارات الإستراتيجية لسياسة الدولة، قياسا باختصاصات أدنى لمجلس الحكومة، الذي له حق التداول وحسب في السياسة العامة للدولة، قبل عرضها " إجباريا" على المجلس الوزاري، وهو الاختلال الوظيفي بين قطبي السلطة التنفيذية، والإمعان في التمييز السلبي بينهما، وعموما، فمكانة المجلس الحكومي، لا تشذ عن موقع الحكومة ضمن المؤسسات الدستورية، وموقعها من محورية المؤسسة الملكية وسموها، في المنظومة السياسية والدستورية. وبالتالي، فاختصاصاته يجب أن ترتقى في فلسفة المشرع الدستوري، إلى مستوى انبثاق ذي شخصية قوية ومستقلة، تتداول وتقرر في السياسة العامة للدولة وتوجهاتها الإستراتيجية³⁶¹.

تعددت الاختصاصات التي أناطها دستور 2011 برئيس الحكومة، لكن تبقى أهمها والتي لها علاقة بالسياسات العمومية هي المساءلة الشهرية، حيث من الضروري والمؤكد على السيد رئيس الحكومة تقديم الأجوبة على مجموعة من الأسئلة المتعلقة بالسياسات العمومية أمام أعضاء البرلمان، بناء على الفصل 100 من الدستور³⁶²، وهي نيابة عن مجلس وزاري لا يملك رئيس الحكومة سلطة التقرير فيه.

الفرع الثاني: البرنامج الحكومي والمخطط التشريعي:

أولا: البرنامج الحكومي.

إن المتصفح للبرنامج الحكومي الذي قدمه أول رئيس حكومة معين بعد الوثيقة الدستورية الأخيرة لسنة 2011، يجد أن هذا البرنامج- ورغم تحديده لبعض القضايا الهامة التي لا يمكن الحسم في مدى جدواها، وانعكاسها الإيجابي على حياة المواطنين، ومساهماتها في تنمية البلاد، إلا بعد أن تجد طريقها إلى الواقع وتحقق فعليا- فإن الكثير من مقترحاته تتسم بالعمومية، والغموض ، وعدم التحديد الدقيق، من خلال أرقام وإحصائيات مضبوطة، الشيء الذي يجعلها في عداد الأمانى أكثر من الخطط الواقعية ، أو الممكنة التحقق، خاصة في ظل تعدد، وعدم انسجام الأطراف

³⁶¹- طه لحميداني: " البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية " المجلة المغربية للسياسات العمومية، " دستور 2011 النص والسياق"، العدد8، صيف 2012، ص:125.

³⁶²- الفصل 100 من الدستور المغربي لسنة 2011.

الحزبية، المفروض فيها أنها ساهمت في صياغته وإعداده، وفق لرؤية منسجمة ومتكاملة، تعي الحاجيات الآنية والمستقبلية، وتقوم على أساس مشروع وطني يستحضر كل العوامل الاقتصادية والسياسية والمجتمعية والثقافية للوطن، وليس للأحزاب المشكلة للأغلبية الحكومية، خاصة وأن الدستور الجديد قد اتجه نحو إقرار حكومة تشتغل بمنطق الانسجام والتعاون والتكامل وليس بمنطق المصلحة الحزبية الضيقة والانتخابية الظرفية³⁶³. أما على مستوى الأداء والإنجاز وتنفيذ ما تضمنه البرنامج الحكومي، وبالرجوع إلى تصريحات رئيس الحكومة أمام مجلس النواب³⁶⁴. أو إلى ما تضمنه البرنامج الحكومي نجد أن هذا الأخير يؤكد على أن: "تنزيل المقترحات الدستورية، يكتسي أبعادا متعددة تقتضي تدابير تشاركية في صياغة وبلورة استحقاقاته، يجمع الأغلبية والمعارضة وعموم مكونات المجتمع في إطار تفاعلي مشترك، والارتكاز على تأويل ديمقراطي".³⁶⁵ فما أن تجاوزت حكومة ابن كيران مخاض وصعوبة تشكلها العسير حتى دخلت معترك مواجهة الملفات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الشائكة، الشيء الذي رهن عمل الحكومة سنة 2012 من جهة أولى في فحص تلك الملفات في المجالات الحيوية والقطاعات الهامة، ودراسة ملفاتها، وخروج حزب الاستقلال حيث أصبح معارضا بعدما كان حليفا، مما جعل الحكومة تستنزف جهدها وطاقتها ووقتها هذا أثر على أداء الحكومة وعلى السير العادي لاشتغالها، وعطل العديد من الأوراش والمنجزات التي تضمنها البرنامج الحكومي والتي كانت مقترحة في سنة 2013، مما جعل حصيلتها في هذه السنة هزيلة، ميزها فقط خاصيتان اثنتان هما:

-خروج حزب الاستقلال من الحكومة

- ظهور ثلاثة حكومات متعاقبة، يقودها رئيس واحد:

+الأولى: من فترة تشكيلة الحكومة الجديدة إلى فترة انسحاب حزب الاستقلال نتيجة قرار³⁶⁶ من مجلسه الوطني

+ الثانية:تمثلت في حكومة انتقالية قامت بتصريف الأعمال، إثر الفراغ الذي خلفه انسحاب حزب الاستقلال، إلى حدود تنصيب الحكومة الثانية³⁶⁷.

³⁶³- حسن مسكين: " الحياة السياسية في المغرب المعاصر " مرجع سابق،ص:99.

³⁶⁴- الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العمومية (المادة 100 من الدستور)، جواب السيد عبد الإله ابن كيران رئيس الحكومة ، على السؤال المتعلق بتنفيذ الالتزامات الحكومية فيما يخص المخطط التشريعي، (الاثنين 23 جمادى 1433 هـ / الموافق ل 14 ماي 2012م)،ص:3.

³⁶⁵- مقتطف من البرنامج الحكومي يناير 2012، ص:7، والمنشور بصفحة رئيس الحكومة:

<http://www.cg.gov.ma/gouvernement.htm>

³⁶⁶- كان ذلك بتاريخ 09 يوليوز 2013.

أما الثالثة : فتجسدت في التشكيلة الحكومية الثانية التي ضمت الخصم القديم لحزب العدالة والتنمية وهو حزب التجمع الوطني للأحرار. هذه عوامل أثرت سلبا على تنفيذ ما جاء في البرنامج الحكومي وعلى مدى تنزيهه على أرض الواقع إضافة إلى ذلك، تفاوت واضطراب في عقد المجالس الوزارية مقارنة بالمجالس الحكومية، كما اعتبرت سنة 2013 سنة فشل في محاربة الفساد والرشوة، حيث تراجع المغرب بنسبة ثلاث درجات في سلم الترتيب الدولي لمحاربة الفساد و الشفافية³⁶⁸، وذلك باعتراف رئيس الحكومة نفسه، وهو ما يعكس عجزا واضحا في أداء الحكومة، في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعلى مستوى تخليق الحياة السياسية ومستوى التدبير العمومي وأيضا على مستوى تنفيذ ما جاء على لسانه والتزم به أمام المغاربة في البرنامج الحكومي، هذا أثر بشكل كبير في انخفاض الاستثمار العمومي وتقليص وثيرة النمو الاقتصادي، وانخفاض مداخيل الدين الداخلي³⁶⁹.

ثانيا: المخطط التشريعي للحكومة.

بعد خروج دستور 29 يوليوز 2011 إلى حيز التطبيق والممارسة، أصبحت الحكومة³⁷⁰ معه ملزمة بصياغة سياسة عامة تشريعية تروم إخراج النصوص القانونية اللازمة، باعتبار هذه الأخيرة بمثابة أحد أهم الأدوات

³⁶⁷- كان ذلك بتاريخ 10 أكتوبر 2013.

³⁶⁸- أنظر: تقرير منظمة الشفافية الدولية 2013 على الربط الإلكتروني: WWW.transparency.org

³⁶⁹- ورغم إصرار الحكومة على إظهار المنجزات التي حققتها في هذه المجالات بالجوء إلى بعض الأرقام و التقارير المحلية والدولية، مثل إقرار صندوق النقد الدولي (31 يناير 2014) على الخط الائتماني المفتوح واعتبار المغرب أحسن بلد يحتدى به في المنطقة من لدن بنك الأعمال مركان، أو تقرير مؤسسة التنقيط (فينتس بتاريخ 3 فبراير 2014) على أن المغرب قادر على الإصلاحات، سواء في المقايضة أو تحسين رتبة ب 10 مراتب في مؤشر مناخ الأعمال الصادر عن مجموعة البنك الدولي، فإن تقارير أخرى عديدة تقر بما يخالف ذلك. لمزيد من التفصيل قارن بين التقارير الآتية، تقريرا البنك الدولي حول ممارسة أنشطة الأعمال سنة 2013، ط 10.

-تقرير التنمية البشرية لسنة 2013، صادر عن الأمم المتحدة بعنوان " نهضة الجنوب: تقدم الإنسان في عالم متنوع" ، ص : 103.

-تقرير المنظمة العالمية للملكية الفكرية على الرابط الإلكتروني WWW.Wipoint/ipstats

- تقرير مؤسسة: فاوندیشن حول الحرية الاقتصادية على الرابط: WWW.heritage.org.

³⁷⁰ يوم 29 نونبر 2011، قام الملك محمد السادس بتعيين عبد الإله بنكيران رئيسا للحكومة، من حزب العدالة والتنمية والذي احتل المرتبة الأولى في انتخابات 25 نونبر 2011 وكلفه بتشكيل الحكومة، وتم تشكيلها بتحالف ضم أربعة أحزاب: " حزب العدالة والتنمية"، " حزب الاستقلال"، " حزب الحركة الشعبية"، و " حزب التقدم والاشتراكية". وقد تم إعلان تشكيل الحكومة وعرضها على العاهل المغربي يوم 03 يناير 2012.

الأساسية لإخراج مضامين الدستور إلى الوجود، بيد أن ما جاء به الدستور من حقوق وحرّيات ومؤسسات دستورية جديدة، أصبح هو الآخر يلزم الحكومة أن تجد لها امتدادا في المنظومة التشريعية الوطنية.

إذن فالحديث عن سياسة تشريعية يقودنا ابتداء لتوضيح مفهوم السياسة الحكومية، وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى التي تنظم وتضبط عملها، - كما سبقت الإشارة إلى ذلك- وإذا كانت السياسات العمومية تعني الإطار الشامل للأعمال التي تقرر الحكومة القيام بها ضمن تسلسل أولويات معينة على نحو يترجم رؤية الحكومة وغاياتها وأهدافها إلى مجموعة من المخرجات والنتائج الملموسة، وتتعاكس عن السياسات الإستراتيجية الحكومة والخطط التنفيذية في إطار عملية تدمج بين الخطة والموازنة، فإن هذا المفهوم ليس منعزلا عن المصطلحات الأخرى التي تنظم عمل الحكومة وإدارتها المختلفة، وإنما هو مرتبط برؤية الحكومة ورسالتها وأهدافها إستراتيجياتها وبرامجها³⁷¹.

وفي هذا الإطار وتكريما للخطاب الملكي (9 مارس)، جاء البرنامج الحكومي (يناير 2012) متضمنا لمجموعة من التوجهات الإستراتيجية في إطار سياسة عامة، والمحددة في الولاية التشريعية الحالية، والتي تروم حسب ذات مضامين البرنامج الحكومي إلى أن: "...الولاية التشريعية الحالية ولاية استثنائية بامتياز لما نص عليه الدستور من ضرورة تنزيل مقتضياته أثناءها، وهو مسلسل إصلاح عميق للدولة وتجديد لوظائفها وتطوير بنيتها وتأهيل أدوارها وإرساء قواعد التلاؤم والتكامل والتعاون بين مؤسساتها... ويتمثل أهم هذه الأبعاد في إطار إصدار أكثر من 16 قانونا تنظيميا وما لا يقل عن 20 قانونا عاديا وفق مخطط تشريعي مندمج مع إعطاء الأولوية للقوانين ذات الطبيعة الهيكلية، كالقوانين التنظيمية..."³⁷².

وبما أن الدستور الجديد فتح ورشا تشريعيًا ومؤسساتيًا، وذلك بالنظر إلى ما نص عليه في الفصل 86 حيث: "تعرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور"³⁷³: "سيجعل الحكومة ملزمة

³⁷¹- عبد الرحمان بن كرامة، " تحليل السياسات العامة التشريعية للحكومة- المخطط التشريعي."، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس أكدال، الرباط، سنة 2013/2012، ص:2.

³⁷²- مقتطف من البرنامج الحكومي يناير 2012، ص:7، والمنشور بصفحة رئيس الحكومة:

<http://www.cg.gov.ma/gouvernement.html>.

³⁷³- للمزيد من الاضطلاع، المرجو مراجعة الفصل 86 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

بذلك إلى وضع تصور محكم من خلاله تعرض مشاريع هذه القوانين التنظيمية إلى البرلمان قصد المصادقة، بيد أنه إلى جانب ذلك سيبقى دور الملائمة ضروريا لترسانة مهمة من القوانين الوطنية مع مقتضيات الدستورية.

إن الحديث عن المخطط التشريعي للحكومة يجعلنا ملزمين بدرجة كبيرة بالوقوف عن السياق والفاعلين، حيث يعتبر الدخول السياسي الجديد للحكومة ما بعد دستور 29 يوليوز، دخولا استثنائيا لاعتبارات متعددة ترتبط بداية ونهاية بإدخال المقتضيات الدستورية حيز النفاذ، وهذا لن يتأتى إلا من خلال إخراج القوانين التنظيمية ذات الصلة بالتدابير التشريعية، إلى جانب القوانين المرتبطة بتنفيذ السياسات القطاعية، ناهيك عن القوانين المنظمة لحركات وسكنات المؤسسات التي نص عليها الدستور لا سيما تلك المنصوص عليها في الباب الثاني عشر، إلى جانب الملائمة التي يجب أن تشمل القوانين الداخلية في عموميتها لمقتضيات الدستور، وما دام أن هذا الأخير قد أقر³⁷⁴ بضرورة توافر مقاربة تشاركية في أي مشروع يهم السياسات العمومية (الفصل 13)، فإن إعداد المخطط التشريعي 2016/2012، كونه يهم كل المجتمع المدني والمؤسسات الدستورية وغيرها إلى جانب التنظيمات بما فيها السياسة، فإنه يتطلب ذلك إشراك جميع الفاعلين وهذا سينعكس بدوره على الأولويات التي سيحددها وهي على الشكل التالي:

أ- ترتيب النصوص التشريعية.

" إن الولاية التشريعية الحالية ولاية استثنائية بامتياز بالنظر لما نص عليه الدستور من ضرورة تنزيل مقتضياته أثناءه³⁷⁵"، وتأتي هذه السياسة العامة التشريعية - المخطط التشريعي - في سياق المستجدات التي تطرحها مقتضيات الوثيقة الدستورية الجديدة، من حقوق ومفاهيم ومؤسسات جديدة وكذا ضرورة ملائمة القوانين الداخلية للمقتضيات الدستورية، والتي يمكن اعتبارها كمشكل في إطار مراحل السياسة العامة، والذي تتطلب معه صياغة الحل واتخاذ القرار بصفته عملا ملموسا للسلطة السياسية إلى جانب الفاعلين غير الرسميين³⁷⁶.

³⁷⁴- الفصل 13: " تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها."

³⁷⁵- مقتطف من البرنامج الحكومي، يناير 2012 من الصفحة: 7 إلى 9.

³⁷⁶- أحمد مالكي، عبر العزیز قراقى، محمد غالي، " دليل تحليل السياسات العامة"، أنجز هذا الدليل من طرف مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية/ المغرب، المتعاقد مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لإدارة مشروع دعم أعمال البرلمان المغربي، وقد تمت صياغة هذا الدليل في إطار دورة تكوينية لفائدة موظفي مجلسي البرلمان خلال أبريل يوينو ويوليوز: 2006، ص: 18.

هذا وتعتبر التوجيهات الملكية الواردة في خطاب العرش لسنة 2011³⁷⁷ ، والتي دعا فيها إلى اعتماد
جدولة زمنية مضبوطة لإقامة باقي المؤسسات الدستورية قبل متم سنة 2012، فإن الحكومة تصبح أكثر التزاما باتخاذ كافة
الإجراءات التشريعية والتنظيمية الكفيلة بإجراء الاستحقاقات الانتخابية في آجالها المقررة. وانسجاما وهذه المرجعية الأساسية
والمستجدات الدستورية تعترم الحكومة من خلال المخطط التشريعي للولاية التشريعية الأولى لحكومة عبد الإله بن كيران
إلى ما يلي:

-توضيح الرؤية لجميع المتدخلين الفاعلين في العمل التشريعي، وتمكينهم من إطار برنامج واضح ودقيق للنصوص المزمع
إعدادها والمصادقة عليها.

-إخراج جميع النصوص والقوانين التنظيمية التي نصت عليها أحكام ومقتضيات الوثيقة الدستورية، وفق ما نص عليه
الفصل 86 من الدستور³⁷⁸.

- اعتماد القوانين الأخرى المنصوص عليها في الدستور، والتي على رأسها تلك المرتبطة بمؤسسات الحكامة.

-الإسراع في اعتماد النصوص التشريعية الأخرى ذات الأولوية وفق البرنامج الحكومي.

-اعتماد النصوص القانونية التي تدرج ضمن الالتزامات الدولية للمغرب في الوقت المحدد، خاصة ما يتعلق ببرنامج
التقارب التشريعي والالتزامات الأخرى مع الشركاء الاقتصاديين الدوليين.

وبالرجوع إلى تصريح رئيس الحكومة أمام مجلس النواب³⁷⁹ ، أو إلى ما تضمنه البرنامج الحكومي نجد أن
هذا الأخير يؤكد أن: "تنزيل مقتضيات الدستورية، يكتسي أبعادا متعددة تقتضي تدابير تشاركية في صياغة وبلورة
استحقاقاته، يجمع الأغلبية والمعارضة وعموم مكونات المجتمع في إطار تفاعلي مشترك، والارتكاز على تأويل
ديمقراطي..."³⁸⁰، ولإعداد المخطط التشريعي وتجميع النصوص، و الصيانة القانونية لها وتنفيذا وتطبيقا لهذه السياسة
التشريعية العامة للمغرب طلب رئيس الحكومة من مختلف الوزارات إمداد رئاسة الحكومة بمخططاتها التشريعية والتنظيمية

³⁷⁷- للمزيد من الاضطلاع المرجو العودة للخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش المجيد لسنة 2011.

³⁷⁸- المرجو العودة للفصل 86 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³⁷⁹- الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة(المادة 100 من الدستور)، جواب رئيس الحكومة السيد عبد الإله بن كيران،
على السؤال المتعلق بتنفيذ الالتزامات الحكومية فيما يخص المخطط التشريعي، (الاثنين 23 جمادى الثانية 1433 هـ،
الموافق ل 14 ماي 2012 م)،ص:3.

³⁸⁰- مقتطف من البرنامج الحكومي يناير 2012،ص:7، والمنشور بصفحة رئيس الحكومة:

القطاعية³⁸¹، ليتم بعد ذلك تجميع هذه المخططات التشريعية القطاعية، ودراستها من طرف لجنة مختصة. كما لا يمكن إغفال دور مجموعة من الفاعلين المساهمين في إخراج هذا المخطط إلى الوجود، إما في شكل مشاريع أو مقترحات قوانين تنظيمية عادية الواردة في الدستور، أو تحيين للنصوص القانونية وملائمتها بالمستجدات الدستورية على مستوى المؤسسات المتعلقة بالحكومة.

ومن خلال دراسة مضمون المخطط التشريعي، يتبين أن عملية التنفيذ لهذا الأخير تتداخل فيه مجموعة من الجهات أو بالأحرى فاعلين رسميين، وغير رسميين: فمن بين الفاعلين الرسميين المتدخلين في تنفيذ المخطط التشريعي نجد: السلطة الحكومية: والتي حدد لها الدستور مجموعة الاختصاصات³⁸²، إن هذه المكانة التي تحتلها الحكومة في علاقتها بالسلطة التشريعية تجعل الأولى المشرع الأصلي والثانية المشرع الاستثنائي، هذا بالإضافة إلى مجموعة من الآليات التي تخول الحكومة برئاستها توضح بالملاموس التفوق الحكومي خاصة في مجال السياسة العامة³⁸³. ومن أهم المتدخلين رئاسة الحكومة³⁸⁴.

-القطاعات الوزارية كل على حدة أو بالاشتراك مع الوزارات الأخرى المعنية وأيضاً حسب النص القانوني الذي يدخل في اختصاصها.

السلطة الملكية: تلعب السلطة الملكية دوراً طلائعياً في المجال التشريعي، وكون الملك يتراًس المجلس الوزاري بموجب الفصل (48) من الدستور، والذي يتداول هذا الجهاز صلاحيات مراجعة الدستور، مشاريع القوانين التنظيمية، التوجهات

³⁸¹- الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة (المادة 100 من الدستور)، جواب عبد الإله ابن كيران رئيس الحكومة، على السؤال المتعلق بتنفيذ الالتزامات الحكومية فيما يخص المخطط التشريعي، (الاثنين 23 جمادى الثانية 1433 هـ، موافق ل 14 ماي 2012 م)، ص:5.

³⁸²- للوقوف على الاختصاصات التي خصصها الدستور للسلطة الحكومية في تنفيذ المخطط التشريعي يرجى مطالعة الفصول (70-72-81) من الدستور المغربي لسنة 2011.

³⁸³- دليل السياسات العامة، مرجع سابق، ص:45.

³⁸⁴- على سبيل المثال لا الحصر، القانون التنظيمي القاضي بتحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها وحالات التنافي وقواعد الحد من الجمع بين المناصب والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمر الجارية، فبالنسبة للجهة المعنية بإعداده نجد الأمانة العامة للحكومة، مع إشراك الوزارات الأخرى المعنية.

العامة لمشروع قانون المالية لسنة، مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل (104) من الدستور³⁸⁵.

السلطة التشريعية: يعتبر البرلمان محطة أساسية في ما يتعلق بالسياسات العامة التشريعية، إلا أنه يتأثر بمجموعة من المعطيات والتي على رأسها: طبيعة النظام الأساسي، طبيعة العلاقة بين السلط، نظام الاقتراع المعتمد و طبيعة القانون الانتخابي أساسا، طبيعة النسق السياسي الحزبي، فإلى جانب أن هذه المؤسسة كونها مكلفة بصياغة التشريع، باعتبارها تجسد سيادة الأمة كما هو محدد في الدستور خصوصا في الفصل الثاني، حيث أن السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثلها، وبالرجوع إلى السلطة التشريعية نجد أن البرلمان يصوت على القوانين بعد أن تناقش وتتداول فيه بين المجلسين للوصول إلى نص موحد وواحد، ثم له صلاحيات التقدم بمقترحات قوانين عادية وأخرى تنظيمية، كما أنه يصوت على مشروع القانون المالي إلى جانب الحق المخول له في مراجعة الدستور وإلى صلاحيات أخرى في مجال السياسة التشريعية.

المحكمة الدستورية: إن القضاء الدستوري في العديد من الدول هو الجهاز الذي يؤثر بشكل مباشر في صياغة السياسات العمومية، خاصة عند ما تطرح عليه مسألة التأكد من دستورية القوانين، لقد حدد الفصل (132) من الدستور على أن المحكمة الدستورية تمارس الاختصاصات المسندة إليها بموجب المقتضيات الدستورية وأحكام القوانين التنظيمية³⁸⁶، إلا أننا نلامس أن دور القضاء بالنسبة للمغرب لا يزال غير مؤثر بشكل فعال في مجال السياسات العمومية ما دام ليس هناك نص يستند إليه القضاء الدستوري المغربي يلزم بأن تعرض عليه القوانين العادية بشكل إلزامي، فبقدر ما يؤثر القضاء المغربي في السياسات العمومية بشكل إيجابي وإن كانت بعض قراراته توجي بذلك³⁸⁷، بالقدر ما يكون سلبيا في مجال السياسات العمومية، إذا ما تعلق الأمر بالاستثمارات الخارجية، ذلك أن الكثير من المستثمرين الأجانب قبل أن يقدموا على القيام بمشاريع داخل النطاق التراخي المغربي، يسعون إلى معرفة مدى نزاهة القضاء عموما.

ومن بين المتدخلين أيضا في تنفيذ المخطط التشريعي هناك فاعلون غير رسميون فهم كذلك يؤثرون بشكل مباشر أو غير مباشر في مجال السياسات العامة التشريعية، وكون أن المخطط التشريعي حسب واضعيه الذين يقررون أنه

³⁸⁵- للاضطلاع يرجى مراجعة الفصلين 48 و 104 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³⁸⁶- أنظر الفصل (132)، من الدستور المغربي، لسنة 2011.

³⁸⁷- القرار المتعلق بالمحطات " الاستقبالية الفضائية"، وإن كان بعض الباحثين يعتبرون أن المجلس الدستوري اعتمد في إصدار حكمه على عيوب تهم الشكل.

نتيجة التنزيل للمقتضيات الدستورية، وهو ما يستدعي تدبيراً تشاركياً في صياغة وبلورة استحقاقاته، حيث يجمع الأغلبية والمعارضة وعموم مكونات المجتمع المدني في إطار تفاعلي مشترك ومن أهم الفاعلين غير الرسميين نجد:

- جل فعاليات المجتمع المدني، الفاعلون الاقتصاديون والفرقاء الاجتماعيون³⁸⁸.

- الديوان الملكي

- المجلس الدستوري³⁸⁹.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

- المجلس الأعلى للتعليم

- المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية

- معهد الدراسات والأبحاث للتعريب

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان

- مؤسسة الوسيط.

- مجلس الجالية المغربية بالخارج.

- الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

- مجلس المنافسة

- الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

- المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

- الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات

- الوكالة المغربية للإنعاش والاستثمار

- الاتحاد العام للمقاولات بالمغرب

- بنك المغرب والفاعلون الاقتصاديون

³⁸⁸ - مثلاً إصلاح النظام الجبائي، حيث نظمت مناظرة وطنية حول الإصلاح الجبائي، وتم صياغة مشروع على ضوء التوصيات الناتجة عن المناظرة الوطنية.

³⁸⁹ - المساهمة في إعداد القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، وإن كان فاعلاً رسمياً في مجال السياسة العامة للدولة كما سبق الذكر آنفاً كونه يمارس الرقابة على دستورية القوانين من خلال الإحالة إما بشكل وجوبي أو اختياري.

لكن يبقى السؤال المطروح هنا كيف يمكن إشراك المجتمع المدني عن طريق تقديم مذكرات حسب الصيغة المنهجية المقترحة في مسودة المخطط التشريعي؟ بمعنى آخر كيف يمكن للحكومة أن تثقن مشاركة النسيج الجمعي³⁹⁰، عن طريق مذكرات مكتوبة؟ ثم ما الضامن أن الجهة الموكول لها بتسلم هذه المذكرات ستأخذ بعين الاعتبار كل التصورات التي يقدمها المجتمع المدني في هذا الشأن؟

ب: أما على مستوى المضمون فقد سجلنا مجموعة من الملاحظات أهمها:

أولاً: أن المخطط التشريعي لم يقدم أي دراسة مفصلة حول الاعتبارات والنتائج التي سيؤول إليها هذا المخطط التشريعي سواء على المستوى القانوني أو الاجتماعي أو الثقافي أو السياسي، بيد أن الأمر لا يتعدى جدولة تتخللها جمل مقتطفة بشكل حرفي من الدستور إلا إذا ما استثنينا الإجراءات المعتمدة في إدماج بعض الفعاليات أو الفاعلين وإشراكهم في تنفيذ المخطط.

ثانياً: فيما يخص الحيز الزمني، كون أن مناقشة المشاريع الواردة في المخطط التشريعي الذي تعمل من خلاله دفع البرلمان بمجلسيه بمناقشة و التصويت على أكثر من 13 قانوناً تنظيمياً قبل متم سنة 2015، منها 5 قوانين تنظيمية³⁹¹ يجب إنجازها، وهو ما يعني أنه في الوقت الذي أخذت فيه الحكومة (الأمانة العامة للحكومة) الوقت الكافي لتهيئ هذه المشاريع، فإن البرلمان سيكون تحت ضغط الوقت، ومجبوراً على تسريع وثيرة المناقشة والمصادقة، هذه السرعة سيكون لها حتما انعكاسات كبيرة على الصناعة التشريعية خصوصاً من حيث الجودة والمضامين.

³⁹⁰ - عبد الرحيم المنار اسليمي، مقتطف من مقال، " حرب المخطط التشريعي: رئيس الحكومة يستولي على سلطات البرلمان"، منشور بالجريدة الإلكترونية هيسبريس، الثلاثاء 16 أكتوبر 2012:
<http://hespress.com/politique/64538.html>.

³⁹¹ - القانون التنظيمي للحكومة،

- القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية،

- القانون التنظيمي للمالية،

- القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب،

- القانون التنظيمي المتعلق بتحديد طريقة تيسير لجان تقصي الحقائق

ثالثاً: أن الحكومة أولت الدستور بشكل مخالف لما هو منصوص عليه في الفصل (146) من الدستور³⁹²، فيما يخص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية، وذلك عندما وضعت قانونين تنظيميين، الأول ثم إنجازه قبلاً، والثاني اقترحه ضمن المخطط التشريعي وهو ما يعتبر مخالفة واضحة للمقتضيات الدستورية والتي تنص على قانون تنظيمي واحد يجمع فيه الجهات بباقي الجماعات الترابية.

رابعاً: غياب النفس التشاركي لدى المشرفين على المخطط التشريعي، فبذل إشراك الفاعلين السياسيين والخبراء وذوي التجربة في إنجاز هذا المخطط، ثم الاقتصار على مكاتب الأمانة العامة للحكومة مع تزويدها بموظفين جدد (30 موظفاً) ويظهر المنتج المنتقد لأعمال الأمانة العامة، الذي يبرز في ضبابية الخطوط العريضة للمنهجية المتبعة في الإعداد، وتجلي ذلك في تكرار بعض العبارات من قبيل ستعقد ندوة في الموضوع، مناظرة من أجل ذلك، مقارنة تشاركية، فتطبيق المخطط التشريعي على أساس قاعدة معطيات تستقى من الندوات أو بتشكيل لجان في المستقبل للخروج بتوصيات لإعداد قانون تنظيمي أو قانون عادي خاصة وأن الحكومة نفسها اشتغلت أربعة أشهر لإخراج مرسوم واحد، هو المرسوم التطبيقي للقانون التنظيمي للتعين في المناصب العليا.

خامساً: يضاف إلى ذلك ما يتعلق بتقديم بعض المشاريع وتأخير أخرى رغم التفاوتات في الأهمية، فمثلاً تم تأخير مشروع الجهوية بمبررات وحجج وحسابات انتخابية داخلية قد يجعل الدولة أمام حالة انحصار دستوري في شقه الترابي، وقد يجعل المجتمع الدولي ينسى تدريجياً فكرة الحكم الذاتي، لسبب بسيط هو إمكانية خروجه بفكرة مفادها أن الدولة غير قادرة على تبني الجهوية لن تكون قادرة على تبني الحكم الذاتي³⁹³، ثم مشروع ينظم استشارات الرأي إلى سنة 2015 رغم الحاجة الملحة إليه، وتأجيل قانون الجماعات الترابية إلى سنة 2013، مما يكرس المشاكل التي يعيشها المواطن يومياً جراء الضوضاء، كما نسجل تغييب بعض الجهات عن هيئة الإشراف عليه كوزارات الاتصال والأوقاف والثقافة.

³⁹² - للمزيد المرجو مراجعة الفصل 146 من دستور المملكة المغربية 2011.

³⁹³ - تقرير الأمين العام الأممي الأخير حول الصحراء سيلاحظ أنه أعاد مرارا تكرار فكرة تبني المغرب للجهوية في إصلاحاته الدستوري، مقتطف من مقال منشور لعبد الرحيم المنار اسليمي، بالجريدة الإلكترونية هيسبريس :

<http://hespress.com/politique/64538.html>.

خلاصة القسم الأول:

لقد كثر الحديث عن النظام السياسي المغربي في الآونة الأخيرة وعن السياسات العمومية تحديدا، خاصة بعد ثورات الربيع العربي وما عرفته الأنظمة من تحولات أثرت بشكل كبير على المشهد السياسي العربي، إلى حد يحس المرء بالتخمة وهو يستمع، ويتابع ويطلع على استعمالات مصطلح السياسات العمومية في مختلف المنابر الإعلامية، وكل مكونات الحكومة المغربية من أغلبية ومعارضة وداخل المؤسسة التشريعية، وكل مؤسسات الدولة، وأيضا مكونات المجتمع المدني.

سأركز في هذه الخلاصة على السياسات العمومية، ليس بوصفها مصفوفة من الآليات التقنية أو العمليات الميكانيكية للتدبير والممارسة، كما هو مفهوم لدى البعض، بل بحسبها قيمة ذات حمولة اجتماعية واقتصادية وثقافية ومعرفية ناظمة لسلوك الفاعلين الأساسيين في المنظومة السياسية.

لقد تعددت مفاهيم وتعريفات مصطلح السياسات العمومية باختلاف الباحثين والمهتمين والأكاديميين لكن أهميتها تكمن فيما تقدمه من حلول عملية ناجعة لمختلف مشاكل الشرائح المجتمعية سواء على المستوى الاجتماعي أو الاقتصادي أو حتى المعيشي.

لكن ما يميز السياسات العمومية في نظرنا هو شمولية نتائجها لشرائح المجتمع، مما يحتم على الفاعلين في هذا المجال على إعطاء الأهمية الكبرى من خلال مواكبتها عبر جميع مراحلها وتقييمها المرهلي، بشكل يؤدي إلى زيادة فرص نجاحها وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنزيلها وتنفيذها، والعمل على تقليل فرص واحتمالات فشلها إلى أضعف نسبة ممكنة. وهو ما يستجيب لا محالة لمتطلبات المجتمع، وإلى الكثير من الآثار التي تصاحب تنفيذ السياسات العمومية الفاشلة أو المرسومة بشكل غير صحيح.

إن للفاعلين دور كبير في بلورة سياسات عمومية قادرة على تغيير الوضع الاقتصادي والاجتماعي والمعيشي لكل فئات المجتمع وخاصة الفئات التي تعاني الهشاشة والفقر والبطالة ، وبالتالي تنمية ورفع مستوى الحياة للمواطنين، وتبقى الحكومة هي المعنية الأولى برسم سياسات وبرامج قادرة على فك خيوط هذا التراجع الملحوظ من خلال مشاريع تنموية، والزيادة في فرص الشغل وتقديم حلول وبدائل ذات مواصفات تخدم جوانب اقتصادية واجتماعية، وينبغي الاستمرارية في تنفيذ هذه السياسات عند تولية أي حكومة أخرى عبر قطاعاتها الوزارية وعبر برامجها الحكومية.

إن تقييمنا موضوعيا للسياسات العمومية بالمغرب يسمح بتشخيص أفضل لأسباب عدم فعاليتها، المتمثلة على وجه التحديد في سؤال معالم إستراتيجية السياسات العامة بالمغرب ، كسؤال الحكامة الجيدة، وسؤال المركزية المفرطة، وأيضاً غياب التقويم والمتابعة، بالإضافة إلى سؤال البعد التشاركي.

إن السياسات العمومية التي نريد اليوم ببلادنا والتي نتوخى منها الدفع بعجلة الانتقال الديمقراطي، يجب أن تتم ضمن مشروع مجتمعي متكامل، يذيب الخلافات السياسية الضيقة، ويعمل وفق المقاربة التشاركية، وبالتالي مشروعاً لجميع القوى الحية في البلاد؛ الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والنخب المثقفة والمؤسسات المدنية، وذلك بتبني مشروع المغرب الحديث، مشروع أجيال المستقبل.

الانتقال الديمقراطي في

الخطاب السياسي

القسم الثاني: الانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي:

الانتقال الديمقراطي مسلسل سياسي يروم إلى توقيف القواعد الأوتوقراطية وتعويضها بأخرى ديمقراطية، فهو يجسد لحظة المرور من نظام سياسي مغلق إلى نظام آخر مفتوح يؤسس لعملية بناء قواعد سياسية جديدة تعكس طبيعة التسوية التي انتهى إليها أطراف الميثاق السياسي³⁹⁴.

وقد اقترنت كل تجربة من تجارب الانتقال الديمقراطي بحدث معين اعتبر مدخلا أساسيا بواسطته يوضع النظام السياسي برمته على طريق التحول إلى نظام ديمقراطي.

تجدر الإشارة أنه للحديث عن الانتقال الديمقراطي في المغرب، لا بد أن نتناوله من زاوية أساسية تتجسد في طبيعة العلاقة القائمة بين السياسات العمومية من حيث تنزيلها السليم للمساهمة في هذا الانتقال الذي يعرفه المغرب بحيث أنه لا يمكن إلا أن يكون مسارا إراديا، ويعني ذلك أن إنجاح هذا الانتقال يشترط قبل كل شيء وجود إرادة للتحول لدى أعلى سلطة في هرم الحكم وهذا ما يتجسد مع الإرادة الملكية بمفهومها الجديد للسلطة.

فعلى إثر وفاة الملك الحسن الثاني، أصبح الحديث عن عهد جديد بالمغرب على كل الألسنة وكل الصفحات، هذا العهد الذي حمل إشارات ترمز إلى منحى جديد يوازي تولي ملك شاب مقاليد الحكم ويعبر عن منظور جديد ورؤية إستراتيجية واضحة وأفكار خلاقة طموحة ومتكاملة، تتحوا منحى الديمقراطية، وتصبو إلى بناء مشروع مجتمعي

³⁹⁴ - عبد اللطيف أكنوشي، " واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن الواحد والعشرين. " مكتبة بروفانس، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1999، ص:3.

حدثي ديمقراطي أساسه الحرية، والعدالة والسلام الاجتماعي³⁹⁵ ، فمنذ توليه للسلطة أعلن جلالة الملك محمد السادس عن تبنيه التوجه إلى الخيار الديمقراطي يعكس الواجهة الحديثة للنظام من خلال البنى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مع عدم إغفال ركائز الواجهة التقليدية للنظام المغربي³⁹⁶ ،

وفي قلب معادلة الانتقال الديمقراطي والسياسات العمومية يطرح دور التغيير المؤسساتي لفهم سقوط الأنظمة الاستبدادية وتدعيم أشغال الأنظمة الديمقراطية، لأن القواعد القانونية للانتقال الديمقراطي هي نتاج تداول جماعي، أفضى إلى صياغة توافق يحيط بالشكل الجديد للتنظيم، والنموذج المؤسساتي وقواعد اللعبة السياسية، والتقسيم الجهوي الجديد، ف دستور الانتقال يظهر في مجال سياسي يتسم بتعددية وبتوافق أطراف الانتقال، دون إغفال السياسات المتعلقة بإصلاح الإدارة باعتبارها الركيزة الأولى لأي انتقال.

سنحاول في هذا القسم الوقوف على طبيعة العلاقة بين السياسات العمومية ومسلسل الانتقال الديمقراطي الذي يعرفه المغرب، ولاستجلاء ذلك، لابد من تقديم مفهوم شامل للانتقال الديمقراطي من خلال سقوط أنظمة استبدادية وبروز أنظمة أكثر ديمقراطية، مع تحديد الأطراف الفاعلة في مسلسل الانتقال الديمقراطي في الفصل الأول، بينما سيتم التركيز بشكل دقيق على دور السياسات العمومية المتبعة ومدى قدرتها على بلورة انتقال ديمقراطي سلس، بل إن تتابع نجاح مسلسلات الانتقال الديمقراطي يتم عبر تجميع الخصائص المشتركة وحرية اتفاق الإيرادات بين كل الأطراف المتدخلة في ذلك، فقوة البناء القانوني لمسلسل الانتقال الديمقراطي تكمن إلى جانب استشعار أطراف التنظيم بالزامية الخضوع له في ثقة مكونة الميثاق في النموذج السياسي الذي يقدمه والذي كان نتاجا لحوار الفاعلين ورغبتهم في تجسيد الشرعية عبر قناة المشروعية.

وبالتالي فإن معادلة السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي تمنحنا إمكانية القيام ليس فقط بقراءة إستشرافية لفضاء سياسات تساهم بشكل أو بآخر في تقديم لمسة أكثر ديمقراطية على مسلسل الانتقال الديمقراطي بل الوقوف على الوثيقة الدستورية الأخيرة لسنة 2011 ومسألة الانتقال الديمقراطي، ومقاربة مدى مساهمة النخبة السياسية في ذلك، والدور الذي ستقدمه الجهوية المتقدمة من خلال التقطيع الترابي الجديد في أفق سياسات أكثر واقعية، مع دراسة

³⁹⁵ - سعيد الركيبي: " تجليات المفهوم الجديد للسلطة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة ، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية:2003/2004،ص:83.

³⁹⁶-هدى ميتكيس: " الإصلاح السياسي في المغرب"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، سلسلة بحوث سياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 2006،ص:254.

المساحة اللامحدودة للانتقال الديمقراطي عبر إصلاح الإدارة المغربية، ومنه فإن معادلة السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي والأطراف المتدخلة في هذه المعادلة ستتم مقاربتها في 'الفصل الثاني'.

مرتكزات الانتقال الديمقراطي بالمغرب محاولة للتحديد

يبدو جليا أن الانتقال الديمقراطي، ليس عملية ميكانيكية، تتطلب منا أن نضغط على آلة التحكم لنقول هانحن قد تحولنا ديمقراطيا، وإنما هو صيرورة تاريخية، تبنى على تراكمات إصلاحية في عدة مجالات، مفعمة بإرادة حقيقية، تجعل من شعارها التزام الشفافية، المصادقية والموضوعية وتكريس الديمقراطية في أوسع تجلياتها³⁹⁷.

إن الانتقال بمعناه العام يفيد وجود حركية وتحول، وخروج من وضع إلى آخر، مع تحقيق تطور بالنسبة للوضع السابق، وحينما يتعلق الأمر ببناء المجتمع الديمقراطي، فإن الحركية تعني إضافة لبنات جديدة إلى مرحلة متقدمة عن سابقتها في عملية البناء، أما إذا كانت الحركية لا تضيف أي شيء جديد، ولا تسفر عن أي تقدم، فإنها تكون بمثابة الدوران في الفراغ³⁹⁸.

وإذا كان من الممكن بناء مقومات النظام الديمقراطي وتحقيق الانتقال على مراحل، فإن ما يأتي عادة في سياق التطور، هو ما يتحقق من تراكم إيجابي، في تجربة ديمقراطية صحيحة، وخالية من أي سوء تدبير وممارسة قد يفسدان مضمونها، فتصبح التراكمات الناتجة عن ممارسة سليمة مرجعا يرسخ مجموعة من التقاليد والأعراف التي تغني قواعد التعامل³⁹⁹، ويكون الاستناد عليها مثل الاستناد على نصوص قانونية تحظى باحترام الجميع، ولذلك فإنه حينما يستغرق مسلسل الانتقال عدة عقود من الزمن دون أن تكتمل مقومات النظام الديمقراطي ودون أن يحصل أي تراكم إيجابي

³⁹⁷ - محمد أتركين، " الانتقال الديمقراطي والدستور، قراءة في فرضية تأسيس القانون الدستوري للانتقال الديمقراطي بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني: كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، عين الشق- الدار البيضاء- السنة الجامعية: 2003-2004، ص:3.

³⁹⁸ - العلمي عبد القادر: " الثقافة السياسية الجديدة"، منشورات الزمن، العدد 47، ص:22.

³⁹⁹ - العلمي عبد القادر: " مرجع سابق، ص:23.

أو تطور ملموس في هذا الاتجاه، مما يدفع إلى الشك في جدية حلقات المسلسل وفي مراحل الانتقال، وحول وجود إرادة حقيقية وديمقراطية سليمة.

ومن خلال مجريات هذه الأطروحة سنحاول الوقوف عند إشكالية الانتقال الديمقراطي بالمغرب، وسنسعى التركيز على مفهوم الانتقال الديمقراطي من المقاربات النظرية ومراحل الانتقال في المبحث الأول كما سنحاول الوقوف عند مسلسل الانتقال الديمقراطي بالمغرب مبرزين السياق والرهانات في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الانتقال الديمقراطي: المفهوم - المقاربات النظرية - المراحل:

يعرف الانتقال الديمقراطي بكونه مسلسلا يروم إلى توقيف القواعد الأنوقراطية عن الاشتغال وتعويضها بأخرى ديمقراطية، فانتقال مرحلة بين نظامين متباينين ينبنيان على منطقتين مختلفتين يتأسسان على تفكيك البنيات القائمة وإعادة تركيبها⁴⁰⁰.

فالانتقال الديمقراطي يتخذ على مستوى تعريفه ثلاث مظاهر:

-أولا: الانتقال الديمقراطي كمسلسل تغيير اقتصادي وسياسي متفاوض بشأنه بين مجموعة من الفاعلين.

-ثانيا: الانتقال الديمقراطي كحظة تأسيس قواعد سياسية جديدة.

- ثالثا: الانتقال الديمقراطي كمرحلة وسطى للمرور من نظام سياسي مغلق إلى آخر مفتوح.

هذه المظاهر الثلاث ستدفعنا إلى دراسة ومقاربة الانتقال الديمقراطي من حيث المفهوم والمقاربات النظرية التي ركزت على دراسة وتحديده في (المطلب الأول) وأيضا معرفة الفرضيات التي يتأسس عليها مفهوم الانتقال الديمقراطي ومجموع المراحل التي يمر منها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للانتقال الديمقراطي:

ظل المغرب وكباقي دول العالم يسعى إلى تحقيق الديمقراطية، ونفض غبار ما تركه الاستعمار الفرنسي، من أجل حياة يسودها الاستقرار والعدالة الاجتماعية والمساواة ويسمو فيها القانون فوق الجميع، باعتباره أن الديمقراطية في الحياة السياسية المغربية في مدلولها العام غاية كل الفاعلين بمختلف مشاربهم، سواء كانوا فاعلين سياسيين أو اقتصاديين، ومن هنا تجدر الإشارة أن المغرب عرف منذ التسعينات وخاصة في القرن العشرين مجموعة من الأحداث التي اعتبرها الباحثون والمتتبعون وأيضا المهتمون بالحياة السياسية بمثابة مؤشرات أو إرصاصات أولية على أن هناك تحول نوعي في اتجاه ليبرالية سياسية أكثر انفتاحا، وذلك من أجل تحديد وفهم طبيعة النظام السياسي في تدبير السياسات العمومية لتحقيق الديمقراطية المنشودة، هذه التحولات خاصة مع السنوات الأخيرة من حكم الراحل الملك الحسن الثاني ارتقت حسب تحليلات الفاعلين السياسيين لترمز إلى بداية الانتقال الديمقراطي.

⁴⁰⁰- Bilodeau (valerie): « Theories et Modelles Danalyse de la transition et de la consolidation ». In : www.mapgewed. unaotrealca

إذن فماذا نقصد بالانتقال الديمقراطي؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عنه في (الفرع الأول) من خلال مفهوم

الانتقال الديمقراطي وما هي المراحل التي مر منها؟ وسنقارب ذلك في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الانتقال الديمقراطي:

إن الانتقال بمعناه العام يفيد وجود حركية وتحول، وخروج من وضع إلى آخر، مع تحقيق تطور بالنسبة

للوضع السابق⁴⁰¹. وحينما يتعلق الأمر ببناء المجتمع الديمقراطي، فإن الحركية تعني إضافة لبنات جديدة تضاف إلى

مرحلة متقدمة عن سابقتها في عملية البناء، وإذا كان من الممكن بناء مقومات النظام الديمقراطي وتحقيق الانتقال فإن ما

يأتي عادة في سياق التطور، هو ما يتحقق من تراكم إيجابي، ومن هنا يجب تحديد مفهوم الانتقال الديمقراطي.

الانتقال الديمقراطي (transition démocratique) هو المرور من مرحلة إلى مرحلة أخرى، عبر أسلوب

جديد في إدارة دفة الأمور وفقا لمفهوم الانتقال (transition) يقصد به المرحلة الفاصلة بين نظام سياسي وآخر. وأثناء

عملية الانتقال أو في أعقابها يتم تدعيم النظام الجديد وعمليات الانتقال لا تحسم دائما الشكل النهائي لنظام الحكم، فهي قد

تؤدي إلى تحلل النظام السلطوي وإقامة شكل من أشكال الحكم السلطوي. مثل ما وقع في باكستان سنة 1977، عندما

أعلن ضياء الحق فترة انتقال مدتها ستة أشهر إلا أنه استمر في الحكم 11 سنة، وفي مصر الناصرية، حيث أعلن جمال

عبد الناصر فترة انتقال مدتها سنتان لكنه حكمه استمر 18 سنة من تاريخ الإعلان⁴⁰².

ومن منظور آخر فإن الانتقال الديمقراطي، هو بالأساس حراك ديناميكي مستمر ذو أبعاد مجهولة يصعب

التكهن بنتائجه مسبقا لأنه قد يؤدي إلى تحولات عديدة بما فيها إمكانية العودة إلى الاستبداد. كما أن هذه التجربة قد تطول

أو تقصر بحسب المعطيات والظروف التي تمر منها البلاد وطريقة التعامل مع المستجدات⁴⁰³. ويرى (Guy Hermet)،

أن الانتقال الديمقراطي يعتبر براديجما حديثا في علم السياسة ظهر سنة 1975 بموازاة مع التجربة الإسبانية⁴⁰⁴.

401 -الزين الجمعي:" المفهوم الجديد للسلطة والانتقال الديمقراطي " ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة

الحسن الأول سطات، الموسم الجامعي:2009-2010، ص:79.

402 - أحمد طلعت، " الوجه الآخر للديمقراطية "، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 1990، ص:25-26.

403- قاسم العياشي: " حول الأسس الأولى لنجاح الانتقال الديمقراطي في تونس " عن موقع:

<http://arabesfordemocracy.org/democracy/page/view/pageId/2093>.

404- Hermet Guy : « Le concept de transition démocratique in : la transition démocratique : paradigme nouveau ou accélération de la modernité ».

Cahier de la fondation abderahim bouabid N 11 décembre 1997, P :17.

وحسب المهتمين والأكاديميين والباحثين المغاربة فإن الانتقال الديمقراطي كمفهوم وفلسفة في عملية بلورة حكم جديد عبر مسلسل يتم فيه العبور من نظام سياسي مغلق ولا يسمح بالمشاركة السياسية، أو تكون فيه الحقوق المرتبطة بالمشاركة السياسية مقيدة تقييدا شديدا، إلى نظام سياسي يتيح مشاركة المواطنين ويسمح بتداول السلطة، ولا سيما عبر الاعتراف بمجموعة من الحقوق المرتبطة بوثوق المشاركة السياسية وإمكانية ممارستها بصفة فعلية⁴⁰⁵.

وفي نظر عبد الإله بلقزيز الذي ينطلق من كون أن الانتقال الديمقراطي يجب أن ينظر إليه بكيفية جديدة من طرف الدول والشعوب ومدى قدرتها على الانخراط بشكل إيجابي نوعي المجال السياسي، واستعمال طرق حديثة لممارسة السياسة وللسعي إلى السلطة⁴⁰⁶.

والانتقال الديمقراطي بهذا المعنى لا يعني أنه مجرد تلفيق تاريخي لمجموعة من العناصر: تغيير اجتماعي واقتصادي وفكري... بل هو انسجام وتطابق مع مسلسل التغيير السياسي، ومدى نجاعة السياسات العمومية المراد تنفيذها في مختلف مجالات الحياة، وهما سبيلان كفيلا يتم بواسطتهما الانتقال من حالة سياسية إلى حالة محددة سواء في علم السياسة أو طبعا لما عاشته مجموعة من الدول من تجارب⁴⁰⁷، وتعبير آخر يمكن القول بأن هذه التجربة عرفت انتقالا ديمقراطيا عندما يلاحظ وبشكل ملموس، حدوث تطورات تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى الثقافية. ويعرفه " تشارلز أندريان ": " بأنه التحول من نظام إلى آخر، أي تغيير النظام القائم وأسلوب صنع السياسة الذي يتبناه النظام، ويسميه التغيير بين النظم، وعليه التحول الذي يعني إحداث تغييرات عميقة في الأبعاد الأساسية الثلاثة في النظام، البعد الثقافي، البعد الهيكلي، والسياسات العمومية، وهذه التغييرات ناتجة عن وجود تناقضات بين هذه الأبعاد، مما يؤدي إلى عجز النظام القائم على التعامل بها في ظل الإطار والأسلوب القديم.

405 - قاسيمي عبد اللطيف: " الانتقال الديمقراطي بالمغرب بين الممكنات والمعوقات"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكدال:2000-2001، ص: 12.

406 - بلقزيز عبد الإله: " في الديمقراطية والمجتمع المدني، إفريقيا الشري، الدار البيضاء، 2001، ص: 121.

407 - Alioua Khlid : « la transition démocratique au Maroc. In : la transition démocratique au Maroc et dans le monde. » chaier de la fondation abderahim BOUBID N° : Janvier 1998, P :47.

ويقصد بالانتقال الديمقراطي كذلك التراضي بين الفرقاء السياسيين، ويدل على التوافق السياسي بينهم، ويحيل أيضا على التعاقد الضمني بين الفاعلين السياسيين من أجل تقاسم السلطة أو التداول حولها⁴⁰⁸.
وعليه فالانتقال الديمقراطي هو عملية تهدف إلى إعادة النظر في خارطة القوة على مستوى النظام السياسي، والعمل على إعادة التوازن بين القوى الرسمية المتمثلة في الدولة والمؤسسات غير الرسمية المتمثلة في منظمات المجتمع المدني . وهنا يمكن تسليط الضوء على التعريف القائل على أن الانتقال الديمقراطي هو عملية التحول من أنظمة تسلطية إلى أنظمة ديمقراطية، وذلك بانتهاج الديمقراطية كأسلوب لممارسة الأنشطة السياسية باعتبار أن الانتقال الديمقراطي هو تغيير جذري لعلاقات السلطة في المجال السياسي وعلاقات التراتب في الحقل الاجتماعي. ومن هنا فإن الانتقال الديمقراطي هو مسلسل يتم العبور فيه من نظام سياسي مغلق مقصور على النخب الحاكمة لا يسمح بالمشاركة السياسية أو يقيدتها إلى نظام سياسي مفتوح يتيح المشاركة للمواطنين في اتخاذ القرار، ويسمح بتداول السلطة ولا سيما عبر الاعتراف بالحقوق وضمن ممارستها في الواقع⁴⁰⁹.

يعتبر الانتقال الديمقراطي من أكثر المراحل خطورة في عملية التحول الديمقراطي نظرا لإمكانية تعرض النظام فيها للانتكاسات، حيث أن هذه المرحلة تكون ذات طبيعة مختلطة تتعايش فيها مؤسسات النظام القديم والحديث، ويشارك فيها كل من ذوي الاتجاهات السلطوية والديمقراطية في السلطة عن طريق الصراع أو الاتفاق، لذلك فهذه المرحلة من عملية التحول الديمقراطي تعتبر من المراحل التي تتم بتنوع أشكالها خاصة أنه في إطارها تتم صياغة أساليب وقواعد حل الصراعات بطرق سلمية وتنتهي مع وضع دستور ديمقراطي والقيام بانتخابات حرة وتوسع نطاق المشاركة السياسية⁴¹⁰.

الفرع الثاني: مراحل ومقومات الانتقال الديمقراطي:

أولاً: المراحل السياسية للانتقال الديمقراطي

408 -إسماعيل العلوي: " الانتقال الديمقراطي بالمغرب" المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، خريف -شتاء 2010-2011، العدد 1، الجزء 1، ص:92.

409- عبد العزيز النويضي: " شروط الانتقال الديمقراطي في المغرب"، دفاثر الشمال، ربيع 1997، العدد 2، مطبعة الهداية ، تطوان ، ص:53.

410- عبد المنعم العظيم محمود حنفي: " إستراتيجية الانتقال الديمقراطي ": عن موقع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات:

<http://www.dohainstitute.org/>.

يتأسس مفهوم الانتقال الديمقراطي عبر فرضيتين أساسيتين تحيل الفرضية الأولى على أن الانتقال

الديمقراطي نتاج لآلية الميثاق السياسي⁴¹¹ ، و الفرضية الثانية أن مسلسل الانتقال الديمقراطي مطبوع بعدم اليقينية⁴¹².

يعرف الميثاق السياسي بكونه: " اتفاقية علنية ولكنها ليست دائماً موحدة أو مبررة علنا بين مجموعة

مختارة من الأطراف تبتغي تحديد القواعد التي تحكم ممارسة السلطة على أساس ضمانات متبادلة للمصالح الحيوية

للأطراف المشاركة في الاتفاقية⁴¹³،...هناك في صميم الاتفاقية حل وسط متفاوض عليه يتوافق بموجبه على التخلي عن

قدرتهم في الإضرار باستقلالية الأطراف الأخرى في الميثاق أو بمصالحها الحيوية أو على الأقل التقليل من استخدام هذه

القدرة⁴¹⁴.

فلانتقال الديمقراطي يظهر وفق آلية الميثاق كنتاج لصراع ممتد بين أطراف وظفت جل مواردها في صراع

متعدد القطاعات دون أن تتمكن من فرض سيطرتها على الوضع مما يدفعها إلى القبول بتسوية تهم قواعد اللعبة السياسية،

فكرة توازن القوى تبقى المنطق الرئيسي الذي يفسر وضع موضع التنفيذ المسلسل الديمقراطي⁴¹⁵، فصيغة الميثاق تقدم

داخل معادلة الانتقال كحل وسط يسمح بضمان انتقال متفاوض بشأنه وفي حدود الممكن⁴¹⁶.

إن الانتقالات تظهر كأوضاع تاريخية يتنافس فيها مختلف الفاعلين حول طبيعة القواعد السياسية مما يجعل

منها مسلسلات مفتوحة على احتمالات ثلاث: إما الانتكاسة والرجوع إلى الحالة التسلطية ونكون بالتالي أمام انتقال

مجهض أو الاستمرار في الإبقاء الصوري والهش على المؤسسات الديمقراطية أو فرضية ترسيخ الديمقراطية التي تؤثر

على الانتقال المنجز، فالديمقراطية تتحول ومن خلال عدم يقينية الانتقال إلى مسلسل لمأسسة عدم اليقينية. ومن هنا

⁴¹¹ ومع ذلك فإن berthame يشكك في يقينية آلية الميثاق حين تدمج قوى معادية للديمقراطية ومن جهة أخرى حين تقصى

مطالب للقوى الشعبية التي ستتخذ بالتالي موقفا غير مشجع من عملية التديميم.

⁴¹² -Bengas (Richard) : « la transition démocratique : Mobilisation collectives et fluidite politique », page1.www.coflits.revues.org

⁴¹³ -محمد أتركين: مرجع سابق،ص:26.

⁴¹⁴ -جون لوكا: " التحرك نحو الديمقراطية من شرعية، ضمن أعمال الندوة الفكرية التي نظمها المعهد الإيطالي

فونداسيوني اينبي أفريكو ماتبي تحت عنوان: ديمقراطية من دون ديمقراطيين/ سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي" مركز دراسات الوحدة العربي، الطبعة الأولى 1995،ص:36.

⁴¹⁵ -Celine Barthone/Eva Diforturato/ Simona Minatti : « Transition démocratique en Afrique du sud », www.unige.ch/ses/socio.tiers-monde/cours/seminaire.

⁴¹⁶ -محمد أتركين: مرجع سابق،ص:26.

نستشعر أن معادلة الانتقال الديمقراطي ومسألة التغيير تحيل على التفكير في مسلسلات الانتقال الديمقراطي كحالات للتغيير السياسي بحيث يتم النظر إليها في علاقته مع المستويات المختلفة للتغيير الذي يمس: النخب- السياسات- الإستراتيجيات، مما يجعل الدول تمتلك كافة العوامل التي من شأنها أن تصنع مقومات نجاح الانتقال⁴¹⁷.

وهذا يجعلنا نؤمن بالمرحل الأربعة التي يمر عبرها الانتقال إلى الديمقراطية والتي أتبثها رستو عام 1970⁴¹⁸ وهي كالتالي:

-المرحلة الأولى: هي مرحلة نشوء اتفاق عام حول الهوية الوطنية وشبه إجماع بقبول الحدود السياسية مبدأ المعني.

-المرحلة الثانية: بروز صراع عنيف أو مسالم بين شرائح اجتماعية أو طبقات داخل الكيان السياسي الجديد بين الصناعيين وملاك الأراضي، أو الطبقة المتوسطة والفئة الحاكمة، وقد يؤدي هذا الصراع إلى انتصار كاسح لشريحة معينة مما يغلق الباب أمام التقدم نحو الديمقراطية أو ينتهي بنشوء توازن اجتماعي جديد.

-المرحلة الثالثة: إذا انتهى الصراع إلى توازن اجتماعي، حيث إن ميزان القوى يظل غير محسوم لمصلحة فئة ضد أخرى يرتدي القرار السياسي في هذه اللحظة التاريخية أهمية قصوى. أي تبدأ أطراف الصراع في ظل ميزان القوى الغير محسوم إلى عقد الصفقات، والتوصل إلى حلول وسطى، وتتبنى قواعد اللعبة الديمقراطية التي تضمن لكل طرف حصة ما في النظام السياسي. وعادة ما يكون هذا القرار قائما على حسابات عقلانية للخسائر والأرباح.

-المرحلة الرابعة: فيها يظل مستقبل الديمقراطية متأرجحا، إذ أن عقد الصفقات والحلول الوسطى قد يأتي بنتيجة ضغوط قسرية ترى بعض الأطراف ضرورة الخضوع لها وليس نتيجة قناعة نهائية تتبنى الديمقراطية كحل مفضل غير أن القواعد الديمقراطية التي قادت إلى الحل الوسط قد تتحول تدريجيا إلى ممارسة يومية وتصبح عرفا اجتماعيا. وإذا

⁴¹⁷- عن موقع مؤسسة فريديريش ناومان: من أجل الحرية

<http://www.fnst-egypte.org/democratic-transition-lessons-for-egypte-from-germany-and-europe-arabic.html>.

⁴¹⁸- يوسف الشويري: "الشورى والديمقراطية في الوطن العربي: آليات الانتقال، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2003، ص:57.

استمر الخضوع لهذه القواعد إلى أجل يتيح حلول نخبة جديدة محل النخبة القديمة، فإن الديمقراطية تعبر تجربتها الأولى وتنتقل إلى تعزيز وجودها في المجتمع⁴¹⁹.

إلا أن BINDER يعتبر أن الانتقال الديمقراطي يمر عبر خمس مراحل تتناسب مع خمس أزمات وهي⁴²⁰:

- أزمة الهوية: أي بناء الوحدة الوطنية
- أزمة الشرعية: حيث تتوقف السلطة عن الاعتماد على مرجعيات مقدسة
- أزمة المشاركة: عبر إدماج عدد متزايد من المواطنين بصورة مستمرة في المسلسل السياسي.
- أزمة إعادة التوزيع: بإقرار دولة الرفاه
- أزمة الولوج: عن طريق مد السلطة سيطرتها على التراب وعلى المجتمع بكامله⁴²¹. وسردنا لهذه المراحل التي يمر منها الانتقال الديمقراطي، وجب علينا أن نستحضر تيبولوجية الانتقال، للمسلات الناجحة للدمقرطة دون الوصول إلى درجة بناء باراديغم، بل تؤسس لمحدداتها من خلال التركيز إما على الشكل الذي اتخذته عملية الانتقال أو الكيفية التي تطرح بها مسلسل الانتقال، وبعبارة أخرى فإن العمليات السياسية التاريخية المتميزة بصراع اجتماعي مفتوح حول مسائل أساسية تقود في بعض الأحيان إلى تبني الديمقراطية كأداة لإدارة الصراع الاجتماعي سلميا والإشراف على تطوره المنتظم، وهكذا تكون الديمقراطية نتاج صراع الإرادات الاجتماعية المتمثلة في نخب سياسية ذات وعي حاد بمصالحها البعيدة المدى.

المطلب الثاني: المقومات والمحددات السياسية للانتقال الديمقراطي:

إذا كان الانتقال الديمقراطي من خلال ما استخلصناه بعد تناولنا للإطار المفاهيمي، نجد أنه يتجاوز الحدود الضيقة لكل من الحقوق الفردية والجماعية باعتباره يهدف إلى تحقيق إصلاحات سياسية عميقة تعكس قدرا أكثر اتساعا من محاسبة النخبة وصياغة آليات عملية صنع القرار في إطار مؤسسات ديمقراطية. وأيضا من خلال الأدبيات العامة للديمقراطية التي تميز بين الانتقال الديمقراطي من جهة أو الترسخ الديمقراطي من جهة أخرى، فإن الانتقال الديمقراطي لا

⁴¹⁹- محمد يونس: النخبة والانتقال الديمقراطي في المغرب: محاولة التحديد"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام وحدة الحكامة المحلية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية، 2011-2012، ص:20.

⁴²⁰- محمد أتركين: مرجع سابق، ص:27.

⁴²¹-Jaffrelot (christophe): « comment expliquer la démocratie hors l'occident ? » In : démocratie d'Ailleurs, Khartala , paris2000, P47.

يتأتى إلا من خلال مقومات وأنماط ومحددات سياسية سنحاول الوقوف عليها في المطلب الثاني وذلك بإبراز مقومات وأنماط الانتقال الديمقراطي في (الفرع الأول) والمحددات السياسية لهذا الانتقال في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مقومات وأنماط الانتقال الديمقراطي:

يتأسس علم الانتقال على نقد الأطروحات التنموية التي تفترض وجود شروط قبلية واقتصادية واجتماعية وسياسية للمرور إلى مرحلة الديمقراطية، متجاوزا بذلك أزمة هذه المقترحات المنعوتة بكونها تحديدية وغائية واقتصارها على الإجابة على سؤال لماذا واستبعادها لسؤال كيف؟⁴²².

فعلم الانتقال قد تحول من مستوى رصد مسلسلات الديمقراطية إلى إنتاج مسلمات من المفاهيم والفرضيات متوافق حولها نسبيا والتي تسمح بوصف تحليل الديناميكية المؤدية إلى تحول الأنظمة السياسية⁴²³. ومن أجل الانتقال من أنظمة الحكم الديكتاتورية المطلقة أو الفردية، فإن الانتقال الديمقراطي يفترض لزوما أن يقوم الحكم الديمقراطي على مقومات عامة ومشتركة بين أنظمة الحكم التي تكتسب اليوم صفة الديمقراطية في جميع القارات والحضارات وهي مقومات تقوم عليها الديمقراطية المعاصرة التي بدأت في أوروبا الغربية لتنتشر في باقي دول المعمور. ومن بين هذه المقومات:

- مبدأ الشعب مصدر السلطات: حيث أن نظام الحكم الديمقراطي يعبر عن تقرير المصير وهو بالضرورة مطلب أن لا يكون احتلال أجنبي للبلد، وإنما يكون الشعب مصدرا للسلطات، وأن لا تكون هناك بشكل ظاهر أو مبطن سيادة أو وصاية لفرد أو لقلّة على الشعب تحتكر السلطة أو الثروة العامة في إطار الديمقراطية والحكم بالقانون باعتباره مبدأ ديمقراطي ثابت، وهذا يمكن أن ندرجه في نموذج الانتقال من أعلى في إطار ميزان قوى متكافئ وعلى عكس الانتقال المتفاوض، النظام مجبر على تقديم تنازلات في مواجهة الحركات الاحتجاجية⁴²⁴.

⁴²²- Hermet (Guy) : le charme trompeur des théories, un état des travaux, in démocraties d'ailleurs », paris. Ed Karthala 2000, Page 115.

⁴²³- محمد أتركين: مرجع سابق، ص: 29.

⁴²⁴- إضافة إلى هذا النموذج، نجد نماذج أخرى من قبيل:

نموذج Huntington الذي يميز بين:

نموذج التحول (Transformation) حيث الانتقال مقتصر على النخبة الحاكمة، فهو يعبر عن قوة النخبة الحاكمة قياسا للمعارضة، وهو انتقال ينعت بكونه ليبرالية فوقية أو ليبرالية بمبادرة النظام

- مبدأ المواطنة الكاملة المتساوية والفاعلة: حيث تعتبر المواطنة مصدر الحقوق ومناطق الواجبات دون تمييز. وأبرز مظاهر المواطنة الكاملة هي تساوي الفرص من حيث المنافسة في تولي السلطة وتفويض من يتولاها. وكذلك الحق المتساوي في الثروة والمناصب العامة التي لا يجوز لأي كان أن يدعي فيها حقا خاصا دون الآخرين.

- مبدأ التعاقد المجتمعي: الذي يتم تجسيده في دستور ديمقراطي ملزم لكل مواطن، حاكما كان أو محكوما، ويتجلى التعاقد المجتمعي المتجدد في المشاركة الفاعلة لأفراد المواطنين وجماعاتهم في وضع الدستور وتعديله عبر الأجيال. والمشاركة الفعالة في اختيار من يمثلهم ويدافع عن انتظاراتهم، لأن الخطاب الشعبي يفرض على المرشحين تجسيد الوعود بشكل مفر يجعل الأرقام المقدمة غير واقعية، ولا تتلاءم مع واقع المجتمع⁴²⁵.

- قيام الأحزاب خاصة ومنظمات المجتمع المدني على قاعدة المواطنة وممارسة الديمقراطية داخلها وفيما بينها: وهذا المبدأ من أهم مقومات استقرار نظام الحكم الديمقراطي ويجب التأكيد عليه في مرحلة الانتقال إلى نظام ديمقراطي، حيث تكون الاحتقانات الفئوية على أشدها، حيث تبرز الصراعات الطائفية والإثنية والقبلية، وذلك ربما نتيجة ما لحق ببعض الفئات من ظلم في حكم الاستبداد.

إن الأحزاب تتصارع وتتنافس من أجل الوصول إلى السلطة وممارسة الحكم ، فإذا لم تكن تمارس الديمقراطية وتتداول السلطة داخلها ولا تعكس عضويتها تنوعا مقبولا وطنيا، فإن نظام الحكم لن يكون ديمقراطيا ويصعب استمرار تداول السلطة سلميا فيه عندما يكون التداول يؤدي إلى انتقال السلطة من النقيض المتربص به، من هنا فممارسة الديمقراطية ضرورية داخل الأحزاب وفي منظمات وفيما بينها⁴²⁶، مقومات رئيسية لنظام حكم ديمقراطي.

- الاحتكام إلى شرعية دستور ديمقراطي: إن الدستور الديمقراطي يجب أن يؤسس على ستة مبادئ عامة مشتركة لاكتساب أي دستور صفة الديمقراطي وهي:

- نموذج التعويض (Remplacement) ، حيث مكونات المعارضة تقود مسلسل الانتقال الديمقراطي كنتيجة لذلك يتعرض النظام التسلسلي للانقضاء أو الانقلاب، فحالة التعويض تعبر على أن المعارضة قد حصلت على ما يكفي من القوة في حين أن الحكومة قد فقدت ما يكفي لانقضاءها وتعويضها.

- نموذج (Trans placement) ، حيث الديمقراطية تدين في جزء كبير منها للعمل المشترك بين الحكومة ومكونات المعارضة.

⁴²⁵- زهير لخيار: " نحو بناء سياسة عمومية تشاركية في ضرورة تغيير منهجية التفكير التنموي"، الطبعة الأولى 2014، الناشر، جامعة الحسن الأول، سطات، ص:45.

⁴²⁶- إسماعيل صبري عبد الله: " ندوة أزمة الديمقراطية في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، 1984 ، ص: 465 وما بعدها.

أولاً: سيادة لفرد أو قلة على الشعب، واعتبار الشعب مصدر السلطات، يفوضها عبر انتخابات دورية فاعلة وحرّة ونزيهة⁴²⁷

ثانياً: إقرار مبدأ المواطنة باعتبارها مصدراً لحقوق ومناطق الواجبات

ثالثاً: سيطرة أحكام القانون والمساواة أمامه، وأن يسود حكم القانون وليس مجرد الحكم بالقانون.⁴²⁸

رابعاً: عدم الجمع بين السلطات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية في يد شخص أو مؤسسة واحدة.

خامساً: ضمان الحقوق والحريات العامة دستورياً وقانونياً وقضائياً، ومن خلال ضمان فاعلية الأحزاب ونمو المجتمع المدني المستقل عن السلطة ورفع يد السلطة، وكذلك يد مراكز المال عن احتكار وسائل الإعلام وكافة وسائل التعبير وتأكيد حق الدفاع عن الحريات العامة وعلى الأخص، حرية التعبير وحرية التنظيم، وكذلك حقوق الأقليات والمعارضة في إطار الجماعة الوطنية⁴²⁹،

سادساً: تداول السلطة التنفيذية والتشريعية سلمية وفق آلية انتخابية حرة ونزيهة وفعالة تحت إشراف قضائي كامل ومستقل بوجود شفافية تحد من الفساد والتضليل واستغلال النفوذ في العملية الانتخابية.

الفرع الثاني: المحددات السياسية للانتقال الديمقراطي.

يشير مصطلح المحددات إلى العناصر المتدخلة والفاعلة في عملية الانتقال الديمقراطي وهنا يمكن الحديث عن الفاعلين السياسيين، باعتبار أن الانتقال الديمقراطي هو نتاج تسوية سياسية بين الفاعلين تعكس علاقات القوة داخل نظام ما. كما ينبغي استجلاء كيف يفكر الفاعل السياسي من خلال الحيلولة الفكرية والثقافية في علاقته مع مسألة الانتقال الديمقراطي؟ داخل مسلسل الانتقال الديمقراطي الذي اختلفت إيقاعاته وإشاراته السياسية، راجت في الفضاء السياسي المغربي منذ بداية التسعينات بالموازاة مع ذلك مجموعة من المفاهيم والتوضيحات والنوعت السياسية التي جاءت منتظمة في خطب وبيانات وتصريحات الفاعلين السياسيين، تشير إلى الثقافة السياسية السائدة لديهم ومن بين هذه التوضيحات يمكن أن نشير إلى ما يلي⁴³⁰:

⁴²⁷ - عبد الفتاح ماضي: " مفهوم الانتخابات الديمقراطية " ، اللقاء السابع عشر لمشروع دراسات الديمقراطية.

⁴²⁸ - خليفة الكواري: " الديمقراطية والتحرّكات الراهنة للشارع العربي، الطبعة الأولى، بيروت، 2007، ص:68.

⁴²⁹ - الفرضية العامة هي أن: " الديمقراطية الجديدة هي أنظمة سياسية حيث أن الانتقال قد فرض خليطاً من المؤسسات الديمقراطية ومكونات هامة موروثاً لماضي سلطوي حديث، ومن بين هذه المكونات، نجد بالأساس الاستمرارية النسبية لبنيات الدولة إضافة إلى المحافظة على المديرين المنحدرين من النظام القديم في إطار احترام الحقوق والحريات وتداول السلطة التنفيذية والتشريعية".

⁴³⁰ - حسن قرنفل : " ملاحظات حول المسألة الديمقراطية "، مجلة نوافذ، العدد7، 2000 ، ص:111.

-دولة الحق والقانون

- حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا

- مواصلة التعاقد التاريخي بين الحركة الوطنية والمؤسسة الملكية

- التناوب التوافقي : حكومة التناوب

- الإصلاح السياسي والدستوري

- الإسلام السياسي

- بداية الانتقال الديمقراطي

- المشروع الحداثي الديمقراطي

لكن تبقى شخصية الفاعل السياسي وثقافته المحدد الرئيسي في الانخراط في مسلسل الانتقال الديمقراطي، فهناك فاعلين في الحقل السياسي ما زالوا يعيشون على مشروعية حدث الاستقلال رغم مرور حوالي نصف قرن على ذلك، بل إنهم يحاولون صياغة الحاضر على ضوء الماضي.⁴³¹

كما أن استعمال بعض المفاهيم ذات الدلالات الدستورية بالمؤسسات التي تم توظيفها سياسيا دون كتابتها دستوريا (التناوب، التراضي، التوافق وهي تعبيرات ومفاهيم تقيد بوجود نوع من الخلط بين البنيات الدستورية المكتوبة والممارسات السياسية والإيديولوجية⁴³².

-وهناك نوع من الخلط السائد بين المقاربة الشخصية للسياسة والمقاربة المؤسساتية للانتقال الديمقراطي حينما قال الوزير الأول السابق الأستاذ عبد الرحمن اليوسفي في تصريح أدلى به للقناة التلفزيونية الفرنسية TV5 ، ونشرته جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 28 فبراير 2001 " أنا رجل الانتقال " ⁴³³.

-وفي إطار التطور التكنولوجي والإعلامي والتواصل، فقد تم تسريب لبعض المفاهيم الغربية والجديدة إلى داخل الحياة السياسية المغربية وخاصة بعد أحداث 16 ماي 2003 ⁴³⁴ .

⁴³¹- عبد الرحمن بن عمر: " مفهوم الديمقراطية، وضعيتها ومعوقات ومتطلبات التداول الديمقراطي بالمغرب "، مجلة نوافذ، العدد 7، ص:70.

⁴³²- عبد الله ساعف: " المسألة الدستورية وإشكالية الانتقال الديمقراطي في المغرب"، مجلة أبحاث، العدد 56، ص:13.

⁴³³- عبد الله ساعف، " نفس المرجع، ص:15.

⁴³⁴- الزين الجمعي: " المفهوم الجديد للسلطة والانتقال الديمقراطي "، مرجع سابق، ص:82.

ومن هنا نقر فعلا أن الانتقال الديمقراطي هو نتاج فاعلين: لأن مسلسلات الديمقراطية هي نتاج فاعلين يختارون إستراتيجيات تقودهم إلى إحداث تغييرات في نموذج النظام⁴³⁵، فتقاطع الإستراتيجيات هو الذي يحدد القضاء النوعي الذي يسمح بإنتاج الديمقراطية.

يلاحظ أن اللعبة السياسية في المغرب، قد تدرجت بشكل سياسي يعتمد على النيات والعلاقات التقليدية في الممارسة أكثر من اعتمادها على المؤسسات التحديثية⁴³⁶.

تم تحولت بعد ذلك إلى فضاء سياسي تسند فيه أطراف اللعبة السياسية على آليات التراضي والتوافق، حيث عوضت بها أحزاب الحركة الوطنية فشل وعدم فعالية العمل المؤسسي في حين وظفتها المؤسسة الملكية من أجل عدم إعطاء أي امتياز لأية حركة سياسية، وفي منتصف السبعينات، انتقلت الحياة السياسية إلى مستوى جديد يركز على نمو ثقافة التسوية والتفاوض بين الفاعلين، هذه العلاقة الجديدة سمحت للمعارضة بإعادة منظوراتها الإستراتيجية⁴³⁷، وهذه الفئة التي تسربت إلى الفضاء السياسي وأنتجت دستور 1992 و 1996 والتي انبثقت من انتخابات 1997 و حكومة تناوب 1998 والتي جاءت بعد الخطاب الشهير للراحل الملك الحسن الثاني المعروف بخطاب " السكتة القلبية " لم تكن تحتاج إلى مفاوضات علنية ومؤثرات سياسية وطنية، وإنما فقط إلى بعض الإشارات البسيطة التي لمحت إلى وجود نوع من الانفراج السياسي⁴³⁸. وقد شكل هذا الأمر بداية لانتقاء إستراتيجيتين (الملكية والمعارضة) من أجل تقديم مشروع مجتمعي متكامل وتهيئة شروط الأولى لكي يتم الانتقال في أحسن الظروف فتعيين حكومة التناوب سمح بفتح نقاش مجتمعي غير منظم⁴³⁹، فكانت انتظارات الشارع المغربي كبيرة للإنجازات الفورية والاستعجالية التي ستقدمها حكومة الأستاذ عبد الرحمن اليوسفي، حيث تم الإعلان عن انتخابات 27 شتبر 2002، وهي أول انتخابات بعد انتقال الملكية، وقد قدمها الفاعلون السياسيون على أنها انتخابات إنقاذ سياسي، اختزلت فيها جل انتصارات المواطنين، ولقد كشفت هذه الانتخابات رغم كل الانتقادات التي وجهت إليها من بعض الأطراف إلا أن هناك احتكاك وقع لأول مرة بين الشارع المغربي والديمقراطي، كما

⁴³⁵-Santiso (Javier) : « la démocratie Incertain- la théorie des choix » R.F.S.P volume 50 N 4/5 aout – octobre ,2000, page 615.

⁴³⁶- عبد الرحمان بن عمرو، مرجع سابق،ص:76.

⁴³⁷- عبد العزيز النويضي: " شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب " ، مجلة دفاتر الشمال، العدد 23، ص:323.

⁴³⁸- عبد العزيز النويضي، مرجع سابق، ص:36.

⁴³⁹- عبد الله ساعف، مرجع سابق،ص:17.

أوضحت نسبة المشاركة التي لم تتجاوز 52% أن الهوة بين المجتمع والنخب السياسية باتت واضحة⁴⁴⁰، وأهم ما أسفرت عنه هذه الانتخابات هي أنها قد غيرت من ميزان القوة داخل الحياة السياسية المغربية، بعد انفراد حزب العدالة والتنمية بالمعارضة البرلمانية ، انتقاله تدريجيا من ممارسة الاحتجاج في البرلمان إلى المجتمع مع باقي التيارات الإسلامية⁴⁴¹، لكن مع ما شهده العالم العربي من حراك .(الربيع العربي) وتراجع على مستوى الحقوق والحريات ، وفي سياق دولي يتسم بآثار الأزمة الاقتصادية التي اندلعت سنة 2008، وبيئة اقليمية تتسم بالإضرابات التي أدت إلى حالة سياسية واجتماعية جديدة في بعض البلدان في المنطقة العربية (تونس، مصر ، ليبيا...) وموازاة مع انخراط المغرب في عملية الإصلاح السياسي (دستور 2011)، والإعلان عن انتخابات تشريعية في 25 نونبر 2011، وأصل المغرب من الناحية الاقتصادية تعزيز النمو الذاتي بفضل دعم الاستثمار العمومي وتحسين القدرة الشرائية للمواطنين ، ومواصلة مسار تنوع النسيج الإنتاجي عن طريق مواكبة الإستراتيجيات القطاعية واعتماد مقاربة تشاركية وشفافة بما يوفر رؤية واضحة للفاعلين الاقتصاديين⁴⁴² .

الفرع الثالث: المؤسسة الملكية ومسألة الانتقال الديمقراطي

لا يمكن أن ننكر أن الملك الراحل الحسن الثاني ترك بصمته في فعل إطلاق مسلسل الإصلاح السياسي، وواصل الملك محمد السادس العمل بالروح نفسها، نظرا لمعايشته ومعاصرتة لأبيه الراحل في لحظات عسيرة وصعبة جدا، ولدت لديه نظرية خاصة لإدارة السلطة والحكم⁴⁴³، بل أنه ذهب أبعد من ذلك في مجال التطبيق والعمل رغم العوائق والصعوبات و لوبيات المصالح القديمة، التي ترى في أفعال الإصلاح مؤشرات جديدة تتجه لوقف أساليب جارية في منطق

⁴⁴⁰- أنظر التقرير السنوي 2002-2003: " التحول الديمقراطي بالمغرب، الرهانات والمعوقات "، أعده مرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب، الدار البيضاء، منشورات منتدى المواطنة، 2002.

⁴⁴¹- التقرير السنوي 2004: ،منشورات المواطنة 2004.

⁴⁴²- التقرير الإستراتيجي المغربي 2010-2013 ، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية CERSS، مطبعة النجاح الجديدة، العدد 9، السنة 10، ص:412.

⁴⁴³- نجيب الحجوي: " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: التفاعلات، الرهانات والآفاق"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة: " ندوات ومنتديات "، منشورات حوارات، الطبعة الأولى: 2012، ص:77.

العمل السياسي والاقتصادي داخل المجتمع، وهو الأمر الذي يهدد في العمق مصالحها ومكاسبها المستفادة من أزمة التسلط والفساد⁴⁴⁴

وهذا باعتبار أن مركزية الملك كفاعل قوي تجعل من خطبه وما يقوله المرجعية الأولى والعليا بالمغرب، والفكر السياسي الذي يتبناه الملك، حيث تبني الملك محمد السادس في خطباته ومواقفه الأولى مبادئ جديدة للسلطة، معلنا انخراطه في مسلسل إنجاز دعم التحديث السياسي، حيث أن الظرفية الهادئة التي ينعم بها المغرب، تجعل الملك ينجح فكرا سياسيا هادئا غير متسرع، يجعله يأخذ مسافات مريحة للتخطيط والتوقع لصناعة السياسات العامة الكبرى ويجعله يتبنى أيضا مواصلة العمل وفق إستراتيجية واضحة تعتمد مبدأ المشاركة في السلطة ومبدأ تعميقه، ثم العمل على مبدأ تعميم مبدأ التقنين لبناء شبكة المؤسسات القادرة على تصفية تركة الحكم المطلق التي ورثها عن والده⁴⁴⁵. والتي صنعت الملامح الكبرى لواقع الدولة والسلطة في مجتمعنا، كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في صيغته الجديدة، وديوان المظالم، وهيئة الإنصاف والمصالحة، ومكاسب مدونة الأسرة الجديدة، وقانون الانتخابات ومشاريع قوانين محاربة الفساد، وهي كلها معطيات دالة في باب تهيئ الطريق نحو عدالة انتقالية، داعمة لخطوات تدبير الانتقال الجاري⁴⁴⁶، التي تعتمد كأساس لها الديمقراطية التشاركية باعتبارها مفهوما مركزيا في الفكر السياسي للملك، ويلاحظ أن الملك حين يطرح الديمقراطية التشاركية، فهو لا يطرحها كقيمة فلسفية مجردة أو غريبة داخل بنية الخطاب بل نجده دائما يقدم لنا مداخل شروط عملية لإحقاق وتأمين هذه الديمقراطية التشاركية بديل عن الديمقراطية التمثيلية حيث يقول: "الديمقراطية ليست مبدأ صوريا لحرب المواقع، بل هي مواطنة ملتزمة وممارسة لا محيد عنها، لحسن تدبير الشأن العام، ولا سيما المحلي منه ولا يمكن تحقيقها إلا بترسيخ ثقافة المواطنة..."⁴⁴⁷.

إن الديمقراطية التشاركية أصبحت تترسخ شيئا فشيئا كبراديعم هيكلية في صناعة السياسات العمومية بالمغرب، انطلاقا من مدونة الأسرة مرورا بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والحكم الذاتي والجهوية الموسعة، قانون

444- كما عبد اللطيف: "مجتمع المواطنة ودولة المؤسسات: في صعوبات التحديث السياسي العربي"، سلسلة بحوث ودراسات، رقم 54، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد الخامس أكادال، مطبعة أبي رقرق للنشر والتوزيع الطبعة الأولى 2012، ص:39.

445 - كمال عبد اللطيف: "تحولات المغرب السياسي"، دار الأمة، الرباط 2006.

446 - كمال عبد اللطيف: "العرب في مواجهة حرب العصر"، منشورات الألفية، الرباط، 2006.

447 - نجيب الحجوي: مرجع سابق، ص:79.

الأحزاب، الميثاق الجماعي، إصلاح القضاء كلها سياسات ينفجها الملك، هذا تطور مهم في مسار الفكر السياسي

للملك. 448

إن قيمة اللحظة الحالية في تجربة التحول الجارية في المغرب، تفتح الآمال العريضة أمام الفاعلين السياسيين، وأمام المجتمع المدني الذي يمثلونه، والخيار الديمقراطي الحداثي الذي أعلن عنه ملك البلاد، نضع الجميع أمام مسلسل طويل في مواجهة الواقع ومواجهة الذات لبناء مقومات دولة المشاركة والمؤسسات، دولة الحق والقانون، لتقوية الدعامات الأساسية للانتقال الديمقراطي الذي تعرفه بلادنا.

المبحث الثاني: الوثيقة الدستورية والنخبة السياسية وسؤال الانتقال؟

شكل الدستور المكتوب منذ ظهوره آلية لتنفيذ السلطة، والانتقال من غموض الأعراف والممارسة إلى رسم قواعد واضحة لانتقال السلطة وممارسة الحكم، من خلال دسترة عدة مبادئ، مثلث جوهر الديمقراطية السياسية، كفصل السلط، واحترام الحقوق والحريات الأساسية، وفرض شروط صارمة لمراجعة الدساتير وتعديلها، التي حملتها الدساتير الغربية في أواخر القرن 18، لم تعبر فقط عن انتصار البورجوازية، بل شكلت أيضا نهاية نمط معين من الأنظمة المطلقة، الذي ساد لفترات طويلة في الدول الغربية، وبداية تأسيس نمط جديد، جدد علاقة الحكام بالمحكومين، واتخذ الدستور كعقد اجتماعي ملزم للطرفين؛ نمط سيشكل من خلال التطورات التي عرفها لحظة فارقة في حياة البشرية⁴⁴⁹. ومع تنامي الوعي وتزايد المطالب من أجل بيئة ديمقراطية، بدأ تمييز الدساتير الديمقراطية عن غيرها من الدساتير، سواء في طريقة وضعها، أو في مضامينها ومدى ترجمتها لشروط ومبادئ النظام الديمقراطي؛ دساتير ديمقراطية شكلت أساس الانتقال الديمقراطي في جل دول الديمقراطية الحديثة، ذلك أن دساتير اليونان والبرتغال، وإسبانيا في أواسط السبعينات، ودساتير العديد من دول أوروبا الشرقية سابقا، التي دخلت نادي الدول الديمقراطية في التسعينات من القرن الماضي، وغيرها من الدول المتحولة حديثا إلى الديمقراطية، زكت أهمية الوثيقة الدستورية في تحقيق الانتقال الديمقراطي متى ترجمت المبادئ الضرورية لذلك؟ ومتى توافرت البيئة، والسياسة الداعمة.

448- سعيد بن سعيد العلوي: " الديمقراطية والتحويلات الاجتماعية في المغرب"، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط، سلسلة ندوات ومناظرات رقم 86، 2000.

449 - محمد الرضواني: " دستور 2011 النص والبيئة السياسية"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، الطبعة الأولى 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص:3.

وقد عرفت الحياة السياسية منذ دستور 2011، حالة من النقاش العمومي، والأكاديمي وصراعات سياسية، وجهود من طرف مؤسسات ونخب سياسية رغم التعدد الفسيفسائي الحزبي الذي يعرف المشهد السياسي المغربي، والاختلاف من حيث الإيديولوجيات والمبادئ، تترجم في جزء منها صعوبة الانتقال من " دستور من ورق" إلى دستور الممارسة الديمقراطية.

في المغرب، دأب الباحثون في نظامه الدستوري، على الاعتماد في البداية على أنماط التحليل القانوني⁴⁵⁰، قبل أن ينتقل جيل لاحق من هؤلاء الباحثين، خصوصا مع نهاية السبعينات وبداية الثمانينات من القرن الماضي، إلى معالجة هذا النظام بتوظيف مقاربات العلوم السياسية؛ والتي فضلا عن إعمالها للتحليل القانوني، تعتمد على مناهج وأدوات التحليل التي تتيحها هذه العلوم، مستعينين في ذلك أيضا بتراكمات المعرفة السياسية⁴⁵¹، فلا يمكننا الحديث عن أي انتقال ديمقراطي بعيدا عن الوثيقة الدستورية لأن هذه الأخيرة تسمح بالحديث عن وجود انتقال دستوري أو تحول دستوري باعتباره الشرط القانوني لمسلسل الانتقال الساعي إلى تقديم هيكلية جديدة للمجال السياسي.

إذا كانت الوثيقة الدستورية تأسس لانتقال ديمقراطي يبنى على عدة دعائم وأسس صلبة فلا بد من نخبة سياسية قادرة تعي تمام الوعي أنها محرك أساسي، وأنها فاعلة بشكل أو بآخر بعيدا عن كل صراع سياسي ضيق، إذ يكتسي التراضي بين كل الفرقاء السياسيين أهمية كبيرة في إطلاق مسلسل الانتقال الديمقراطي، وذلك من خلال توافق الفاعلين السياسيين الممثلين لقوى اجتماعية واسعة، على القواعد الأساسية للديمقراطية، وعلى الحد الأدنى من القواعد المرتبطة بالتنظيم السياسي، ولأن عملية الانتقال الديمقراطي أصبحت مطلبا وضرورة ملحة لجميع الفاعلين السياسيين والاقتصاديين و الجمعويين في إطار الممارسة التشاركية، وسنعمل في هذا المبحث على الوقوف من خلال مطلبين على الوثيقة الدستورية وسؤال الانتقال الديمقراطي ؟ في المطلب الأول وتصور النخبة المغربية وتجلياتها في عملية الانتقال الديمقراطي.

450 - سعيد خمري: "روح الدستور، الإصلاح: السلطة والشرعية بالمغرب"، منشورات دفاتر سياسية/ سلسلة نقد السياسة، الطبعة الأولى: 2012، مطبعة النجاح الجديدة، ص: 8.

451- أنظر المسح الذي قام به عبد الإله فوننتير، لأبحاث الجامعيين المغاربة في المادة الدستورية، خلال الفترة ما بين 1957 و 1992، في مقالته: "الحياة الدستورية بالمغرب عبر أبحاث الجامعيين المغاربة". المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، العدد 30، 1993، ص: 57.

المطلب الأول: الوثيقة الدستورية وسؤال الانتقال الديمقراطي؟

تتأسس الانتقالات الديمقراطية في التجارب الدولية على جملة من الشروط والمقومات منها ما قد يكون موجودا، ومنها ما يمكن العمل من أجل إنضاجه و توفيره⁴⁵²، غير أنه في كلتا الحالتين يبقى المركز الأساسي في الانتقالات هو مركز التعاقد السياسي. هذا الأخير يبقى محددًا أساسيا للمعايير والشروط الموضوعية المطلوبة لتحقيق الانتقال الديمقراطي، هذه الشروط هي سياسية ودستورية، وقانونية ومؤسسية واقتصادية واجتماعية. إن الخيار الديمقراطي أضحى من الثوابت الجامعة التي تستند إليها الأمة المغربية، وذلك بفضل إنضاج ظروف وشروط الانتقال الديمقراطي السلمي والتدريجي، والإصلاح الدستوري يتعين أن يكون في شكل إصلاح عميق لمضمون النظام ومؤسسته الرئيسية⁴⁵³، يعطي المعنى للعملية السياسية ولوجود الأحزاب ولإجراء الانتخابات وللعمل التشريعي والتنفيذي على حد سواء وللقضاء و لدور الشعب الفعلي في الاختيار والمراقبة والمحاسبة. كما أن الإصلاحات الدستورية والمؤسسية الممهدة للانتقال الديمقراطي يجب أن تنخرط في إطار سياسة دستورية ترمي بالفعل إلى مواكبة ما يشهده النسق السياسي والاجتماعي من تفاعلات، أي أن تكون المبادرات بالإصلاح الدستوري مبنية على خلفيات تاريخية وشروط اجتماعية، تروم تكييف الدساتير باعتبارها منظمة للمؤسسات مع التطور المسجل في المجتمع إن على مستوى التغيرات البنوية أو التطلعات المستقبلية⁴⁵⁴. لكن إذا كان نجاح الانتقال الديمقراطي يبقى رهين الإصلاح الدستوري، فإن هذا الأخير يجب أن يكون موضوع توافق جميع الفاعلين، لأن تجسيد الدستور للتوافق، يبقى معطى أساسي، بحيث يجب أن لا يكون منحازا أو دستور الغالب ضد المغلوب، بل دستورا مبنيا على التكامل ويمكن أن تتبناه الأغلبية الكبيرة⁴⁵⁵، لأن اختلاف الفضاء الذي يحتله وضع الدستور في أجندة أطراف الانتقال يحدد المرتبة التي يحتلها النص الدستوري باعتباره يؤسس لمسلسل الانتقال، فالوثيقة الدستورية تجعل توافقات الأطراف تتجاوز مستوى الإرادة السياسية وتقنية المستويات التي تتبني عليها موانيق الانتقال إلى مستوى التفكير في الهندسة الدستورية للمشروع السياسي المتوافق حوله بين أطراف الانتقال. وسنتناول في (الفرع الأول)

452- عبد اللطيف حسني: افتتاحية مجلة وجهة نظر، العدد 23 خريف 2004.

453- عبد المجيد الجوقى: " المشهد الحزبي والملكية بالمغرب"، دفاتر وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2002، ص: 84 و 85.

454- عبد الكبير أبو اللوز: " حول أنماط تدبير لحظات الانتقال الديمقراطي في دول المغرب العربي"، تونس الجزائر المغرب، منشورات المجلية المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2002/36، ص: 37-38.

455- محمد مالكي: " المغرب والانتقال الديمقراطي في إسبانيا: الدروس المستفادة"، مداخلة في اليوم الدراسي الذي نظم بالكلية المتعددة التخصصات بأسفي، بتاريخ 26 أبريل 2007.

الساتير المغربية والهندسة الدستورية للانتقال الديمقراطي، بينما سأسعى لتحديد المستجدات التي أتى بها الدستور الأخير ، حيث سأقف في (الفرع الثاني) عند دستور 2011 وسؤال الانتقال الديمقراطي.

الفرع الأول: الساتير المغربية والهندسة الدستورية للانتقال الديمقراطي.

يعبر عدم الاستقرار في الساتير المكتوبة بالمغرب عن توتر واضح في عملية انتشار الثقافة الدستورية والمؤسساتية، وعن صعوبة في ترتيب التوقعات المعلن عنها مع كل تعديل دستوري. ويمكننا أن نلاحظ أن كل الإصلاحات المعلنة التي حملتها هذه الساتير المتعاقبة، وكذا الشروط السياسية لإنجازها تقدمان طريقة واحدة لمعالجة الشأن السياسي، كما أن مضمون الدستوريين الأخيرين لا يترجم فعلياً الإرادة السياسية المعبر عنها، والتي سايرت متطلبات الموجة الجديدة للدستورانية العالمية، والتحويلات الكبرى التي يعرفها المجتمع المغربي⁴⁵⁶، وحتى نقف بشكل جد معمق على الشروط الأساسية للانتقال الديمقراطي، أو كما يسميه بعض الباحثين: "الجيولوجيا السياسية للانتقال"⁴⁵⁷، أصبح لزاماً علينا العودة والنش في جدلية التوافق السياسي بالمغرب من خلال الساتير السابقة، تم تتبع مسار الإصلاحات الدستورية.

أولاً: أهمية الوثيقة الدستورية داخل مسلسل الانتقال الديمقراطي

إن الوثيقة الدستورية داخل مسلسل الانتقال الديمقراطي تحيل على أهمية الاعتبارات القانونية في مسلمات الديمقراطية وعن البحث عن مسوغ الشرعية من خلال قناة المشروعية، حيث النظر إلى الدستور كآلية فعالة للخروج من البنيات السياسية لنظام ما قبل الانتقال⁴⁵⁸ ". لأن إرساء ثقافة سياسية جديدة، قائمة بعمقها على توافق السلطة والمعارضة، لا يمكن تصريفه من الناحية العملية سوى بتدبير إجرائين اثنين: ميثاق سياسي وإصلاح دستوري متفاوض حوله⁴⁵⁹.

لأن الدستور يسمح بمتابعة دينامية وإكراهات الديمقراطية وصراع المصالح، المبادئ، القيم، والمنطق المتباين للفاعلين وطريقة دمجها في قواعد اللعبة السياسية الدستورية من خلال بناء فضاء مؤسساتي جديد يستشرف تدعيم الانتقال

456 - عبد الله ساعف؛ مرجع سابق، ص:20.

457 - سعيد خمري: مرجع سابق، ص:32.

458 - محمد أتركين: مرجع سابق، ص:37.

459 - محمد الطوزي: " الإصلاحات السياسي: التحولات الاجتماعية بالمغرب"، مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث ، الرباط، الطبعة الأولى 2000، الكتاب، ترجمة للعدد 164 أبريل ، يونيو 1999 من مجلة مغرب مشرق، ترجمة نور الدين الزاهي: ص،147.

الديمقراطي⁴⁶⁰. فالدساتير التي ساهمت في تدعيم مسلسلات الانتقال ستتجاوز لاشك معطي الغموض الدستوري والإيجاز بوضع دساتير طويلة من حيث تركيبة وحجم فصولها وتحويل الدستور إلى وثيقة حاملة لبرنامج عمل مدبري الشأن العام لما بعد لحظة الانتقال و أرضيته لاستلهاام فلسفة التدبير السياسي الاقتصادي / الاجتماعي للنظام الجديد ومنحها صفة القارة⁴⁶¹ ، وهذا يحيلنا إلى التقاط بعد ملامح التحول السياسي من رصد المبادرات الأولى للانتقال الديمقراطي من خلال الدساتير المغربية السابقة في إطار اتفاق ينزع نحو تحديد القواعد المتحكمة في ممارسة السلطة على التوافق وضمن المصالح المتبادلة والحيوية⁴⁶²، بالعودة إلى التوافق السياسي بالمغرب قبل دستور 1972 ، نجد أن مسألة السلطة السياسية والدستورية لم تحظى بالأولوية في مرحلة المطالبة بالاستقلال⁴⁶³، فإنها أضحت على رأس اهتمامات الفاعلين السياسيين : بعد استرداد السيادة الوطنية⁴⁶⁴،ومن ثمة كان على الصياغة الجديدة للتوافق ترتيب أسس العمل السياسي للمغرب المستقل .

وبالتالي فقد توجب على هذا التوافق الانتقال من حقل إثبات السيادة الوطنية إلى حقل تحديد الاختيارات ، والسياسات وتسيير المجتمع⁴⁶⁵، وهذا ما يفسر أن النقاش في إطار البحث عن التوافق، كان يتمفصل حول تحديد علاقات السلطة، أي الملك من جهة والسلطين التشريعيين والتنفيذيين اللتين يمكن أن تمثلها الحركة الوطنية من جهة أخرى .

⁴⁶⁰ -Massias (Jean-Pierre) : « La Justice constitutionnelle dans la transition démocratique du post communisme » , In « la démocratie constitutionnelle en europe central et oriental-bilan et perpective.

-sous la direction de stobodan Milacie1998, p.118.

⁴⁶¹ - حيث ينص الدستور البرتغالي في المادة 80 على الوظائف الأساسية للدولة متمثلة في ضمان الاستقلال الوطني وخلق شروط سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، مشجعة الحقوق والحريات الأساسية واحترام مبادئ دولة القانون الاقتصادي والدفاع عن الديمقراطية السياسية في حين تنص المادة 81 على الوظائف ذات الأولوية للدولة وكلها ذات منحى اقتصادي واجتماعي من قبيلك" تنمية المستوى الاقتصادي والاجتماعي للمواطن في إطار إستراتيجية للتنمية المستدامة، وضمن العدالة"

⁴⁶² - محمد الطوزي: المرجع السابق نفسه، ص:148.

⁴⁶³ أنظر مبررات هذه الأولوية لموضوع حزب الاستقلال: عبد الكريم غلاب: " التطور النيابي والدستوري في المغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1992، ص:154.

⁴⁶⁴ - امحمد المالكى: " الأنظمة الدستورية الكبرى"، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى 2005، ص: 243،

⁴⁶⁵-خالد عليوة: " تحولات الصراع السياسية في المغرب"، في جدلية الدولة والمجتمع، إفريقيا الشرق، الطبعة الثانية،ص:238.

ثانياً: دساتير (1962-1970-1972):

لا يمكننا أن نتناسى أن دستور 1962 لم يدخل المغرب فقط في عهد ينعى " بعهد الدستورية " بل أشر أيضاً على نهاية مرحلة " التعاقد التاريخي " ، فالترسيم الدستوري لقواعد اللعبة السياسية وخارج دائرة التوافق، قد أدى إلى إعلان انتصار التصور الملكي لتنظيم المغرب المستقل والبحث عن التحالف خارج فضاء الحركة الوطنية، إن الوثيقة الدستورية لسنة 1962 جاءت كلبنة تؤسس لعمل دستوري في فضاء مطبوع بأولوية الصراع السياسي، وكمشروع يسعى إلى ترسيخ ثقافة دستورية قادرة على خلخلة البنيات السياسية القائمة⁴⁶⁶.

قال الملك الراحل الحسن الثاني ، في تقديمه لمشروع دستور 1962 إلى الشعب المغربي: " ...لقد أنجزت شخصياً مشروع دستور المملكة، والذي سأعرضه عليك ليحظى بتصويتك... هذا الدستور الذي أنجزته بيدي هو قبل كل شيء تحديد للبيعة المقدسة التي جمعت دائماً بين الملك والشعب"⁴⁶⁷. وبقرأة متأنية لدستور 1962 ، نجد صدارة المؤسسة الملكية، سواء من حيث سلطها وصلاحتها، أو من حيث علاقتها مع باقي المؤسسات⁴⁶⁸.

وعلى الرغم من الانتقادات التي عرفها دستور 1962، من طرف عدد من الأحزاب المنبثقة عن الحركة الوطنية، التي احتجت على طريقة وضعه، والمتمثلة في احتكار الملك للسلطة التأسيسية الأصلية، فإنه اعتبر من طرف المتخصصين دستورا ليبراليا نسبياً⁴⁶⁹.

وذلك مقارنة بدستور 1970 الذي عرف تراجعاً كبيراً على مستوى تقليصه سلطة الحكومة و إضعافه سلطة البرلمان، مقابل تقوية السلطة الملكية⁴⁷⁰، ورغم توفر الحكومة آنذاك على أغلبية واسعة من اللامنتمين أساساً فإن

466 - محمد أتركين: مرجع سابق، ص:97.

467 - خطاب الملك الراحل الحسن الثاني ، 11 نونبر 1962 ، في تقديم مشروع دستور 1962. يقول الملك الراحل الحسن الثاني " ...وقد قمت شخصياً بهذه المراجعة، وكان همي الوحيد هو إشراك الشعب المغربي بأقصى ما يمكن من تسيير شؤونه دون أن نتركه عرضة للنتية والمصالح الوضيعة وإتباع طريق ما يسمى بالإطارات، فمبادئ الوطنية ومبادئ الشرف والاستقامة والإخلاص، هي وحدها التي يجب أن تكون إطاراً لكل واحد منا" أنظر النص الكامل بالندوة الصحفية التي أجزاها الملك الراحل بتاريخ يوليو 1979 ضمن سلسلة " خطب وندوات جلالة الملك الحسن الثاني 1970-1973 "، كالمجلد الرابع طبع وزارة الإعلام، ص:82.

468 - Driss basir : « Evolution constitutionnelle au Maroc depuis 1962, trente années de vie constitutionnelle au Maroc, ouvrage collectif, édification d'un état moderne.L.G.D.J, Paris 1993, P :79-84.

469 - Duverger (M) : la seconde constitution Marocaine, le Monde du 01-09-1970.

تأجج الصراع بين الحكم والمعارضة ومحاولة الانقلاب العسكري الفاشل في الصخيرات في يوليوز 1970 عجل بإنهاء التجربة البرلمانية الثانية⁴⁷¹، ويفتح مفاوضات بين الملك والكتلة الوطنية، كان من نتائجها، إلغاء دستور 1970 والإعلان الملكي عن وضع دستور جديد مما جعل التجربة البرلمانية بمعارضة قوية استحالت استمرارها⁴⁷². وفي فبراير 1972، أصدر الملك الحسن الثاني دستور جديد، هو الدستور الثالث بعد عرضه على استفتاء شعبي يوم فاتح مارس 1972 ورغم تلبية هذا الدستور لبعض مطالب الكتلة الوطنية، خاصة فيما يتعلق بتحسين وضعية سلطة الحكومة والبرلمان، فقد قررت الكتلة عدم المشاركة في الاستفتاء، فيما ذهب حزب الدستور الديمقراطي إلى المطالبة بتغيير جدي للدستور، ليس فقط تعديل بعض مواده⁴⁷³، لكن الدخول في معركة استعادة وحدة الوطن في سنتي 1974 و 1975، مكن من تحقيق إجماع بين الفاعلين السياسيين، مهد لحو من المصالحة الوطنية، جرى فيه مسلسل انتخابي أفرز ثالث برلمان مغربي في سنة 1977. ومن أهم التعديلات التي أفرزها دستور 1972 هو تحسين وضعية الحكومة والبرلمان، فاسترجعت الحكومة سلطاتها التنظيمية وزيرها الأول، وكذا تحديد اختصاصات مجلس الوزراء للبحث في السياسات العمومية للدولة⁴⁷⁴، الإعلان عن حالة الحصار، إشهار الحرب، طلب الثقة من مجلس النواب قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها ولعل هذه الاختصاصات المخولة للمجلس طمأنة أحزاب المعارضة آنذاك على عدم تكرار تجربة 1965-1971، حيث كانت القرارات تتخذ في الديوان الملكي بمعزل عن الوزراء⁴⁷⁵.

ومن خلال التتبع للدساتير السابقة (1962-1970) نلاحظ أن دستور (1972) حافظ على مكانته لمدة (20) سنة لم تأتي بمحض الصدفة بل لأنه بدأ يشكل تلك القفزة النوعية نحو الديمقراطية وقد ظهر ذلك جليا من خلال

470 - محمد معتصم: " النظام السياسي الدستوري المغربي " مؤسسة إيزيس للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى" 1992، ص:114.

471 - حيث أن عمر التجربة البرلمانية الثانية لم يتجاوز ثلاث دورات عادية غطت الفترة الزمنية الممتدة بين أكتوبر 1970- أكتوبر 1971.

472- Najikb ba Mohammed : « Regard sur une expérience trentenaire essai de réévaluation du constitutionnalisme au Maroc » revue Marocaine de droit et d' économie du développement n°30,1993, p :31.

للإشارة فقد حصل دستور 1970 على نسبة 98,7 من الأصوات المعبر عنها.

473- عبد الكريم غلاب: " التصور الدستوري والنيابي بالمغرب " 1908 - 1992، الطبعة الثالثة، 1993، ص:242.

474 - سعيد خمري: " روح الدستور " مرجع سابق، ص:65.

475 - سعيد خمري: " روح الدستور "، مرجع سابق، ص:66.

عاملين أساسيين: عامل ضمني جوهرى له علاقة بتكريس الديمقراطية الليبرالية، وعامل موضعي يتمثل في خضوع الدساتير لتعديلات تواكب تحولات الأنظمة السياسية والتحولت المؤسساتية المغربية.⁴⁷⁶ ولقد قدم دستور (1972) ، مجموعة من الإشارات القوية على أنه أسس لمرحلة جديدة ويضع اللبنات الأولى للانتقال نحو الديمقراطية، فعلى مستوى المجلس مثلا فقد أصبح يتدخل في التشريع، إضافة إلى مواد أخرى⁴⁷⁷، كالحقوق الفردية والجماعية وتحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها، والمسطرة الجنائية، والنظام الأساسي للقضاء ، والنظام الأساسي للوظيفة العمومية، الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين ، والنظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، إحداث المؤسسات العمومية، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطار الأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثالثا: التجربة الدستورية 1992-1996.

إن التحولات المتصاعدة التي بدأ يشهدها المشهد السياسي المغربي، والذي كان له دائما ارتباطا بالتحولات التي يشهدها العالم فمع مطلع الثمانينات من القرن الماضي، وجد المغرب نفسه مضطرا لإجراء تغييرات للتوجهات والسياسات التي اتبعتها خلال الستينات، وفي السياسة الاقتصادية المعتمدة؛ ذلك أن الأزمة الاقتصادية العالمية، والانحصر الذي ميز الظرفية الدولية، من جراء انهيار الأسعار العالمية ، وتراجع الطلب على الفوسفات، أفرز مواطن الضعف في مسار الاقتصاد الوطني⁴⁷⁸. كما أن الدساتير السابقة لم تقدم ما كان مأمولا فيها على مستوى تكريس الديمقراطية مما جعل حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي يقدمون مذكرة مشتركة للملك الحسن الثاني ، يطالبون فيها بإقامة ملكية دستورية ذات طابع برلماني وذلك في أكتوبر 1992⁴⁷⁹. أما حسب المنظور الملكي فإن التعديل الدستوري ينبغي أن ينصب على مسألة التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

-أهم التغييرات التي جاء بها دستور 1992:

⁴⁷⁶ - المختار مطيع، " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" طبع وتوزيع دار القلم، الطبعة الأولى، يناير 2002، ص:190-191.

⁴⁷⁷ - للمزيد من الاضطلاع المرجو مراجعة الفصل 45 من دستور المملكة المغربية لسنة 1972.

⁴⁷⁸ - مصطفى الكثيري- حسن الصبار- محمد رجاى عمراني: " واقع الاقتصاد المغربي في ظل برنامج التقويم الهيكلي ".

الحوليات المغربية للاقتصاد، السنة الأولى، ربيع 1992، العدد 1، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، ص:29-30

⁴⁷⁹ - مذكرة مشتركة بين حزبي الاستقلال والاتحاد الاشتراكي موجّهة للملك الحسن الثاني يطالبون من خلالها بإقامة ملكية دستورية ذات طابع برلماني.

بداية بالتصدير، " الذي يعرف أن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة لغتها الرسمية بالتصدير، " ويشير الدستور إلى أن المغرب جزء من المغرب العربي، ويصنفها إفريقية من بين أهداف تحقيق الوحدة الأفريقية، وتتعهد بما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية التي هي عضو فيها، وكذلك تشبث المملكة المغربية، بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا وبقي التزام المغرب بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان للعاشر دجنبر 1948⁴⁸⁰.

أما التغييرات التي أدخلت على سلطات المملكة هي كالتالي:

-لقد أصبح من حق الملك التقدم بمبادرة لتشكيل لجان البرلمان لتقصي الحقائق من خلال أعضاء أغلبية البرلمان⁴⁸¹.

- كما أصبح من حقه (الملك) إحالة القوانين العادية على المجلس الدستوري للبت في دستورتها قبل إصدار الأمر بتنفيذها⁴⁸².

- ومن جهة أخرى فإن كان تعيين الوزير الأول بقي من اختصاص الملك، فإن تعيين الوزراء لم يبق اختصاصا ملكيا صرفا، حيث أن للوزير الأول حق تعيين الوزراء وأعضاء الحكومة⁴⁸³.

-أما التغييرات التي أدخلت على البرلمان تتمثل كالآتي:

هذه التغييرات لم تمس بتشكيل البرلمان ونظام عمله والعضوية به وسلطته التشريعية وعقلنة سلطة المراقبة ومسألة التوازن في العلاقة بين البرلمان والحكومة إذ لم تأخذ أحزاب الكتلة في هذا الصدد بعين الاعتبار، فقد أصبحت الأغلبية البرلمانية حق تشكيل لجان تقصي الحقائق وهو مطلب أحزاب الكتلة وتمت الموافقة عليه⁴⁸⁴.

إن جوهر مطالب " الكتلة الديمقراطية " لم يخرج عن سعيها القديم لإقامة ملكية دستورية ذات طابع برلماني، بدل الملكية الدستورية ذات الطابع الرئاسي، ووسيلة الأحزاب الوطنية في ذلك، هي السعي إلى تغليب الطابع البرلماني للنظام على طابعه الرئاسي، وذلك بتوسيع صلاحيات الحكومة والبرلمان، والتركيز على الأول التحكيمي للملكية، وكانت من بين المطالب:⁴⁸⁵

480 - خطابي المصطفى: " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية "، الطبعة الثالثة، 1997، 1998، ص:154.

481 - المرجو مراجعة الفقرة الثانية من الفصل 40 من دستور المملكة المغربية لسنة 1992.

482 - الفصل 79 من دستور المملكة المغربية لسنة 1992.

483 - الفصل 24 من الدستور المغربي لسنة 1992.

484 - محمد معتصم: "المراجعة الدستورية لرابح شنتنبر 1992"، مجلة مناهل، العدد 41، سنة 1993، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص:213-229.

485 - سعيد خمر: " روح الدستور "، مرجع سابق، ص:93.

- تعزيز حماية حقوق الإنسان بالمصادقة على المواثيق الدولية.

- إحداث مؤسسة الوسيط

- توسيع سلط مجلس النواب في مجال المراقبة لتشمل قضايا الساعة، واستجواب الوزير الأول، وإنشاء

لجان للتحقيق.

* وفي مجال التشريع: تحديد آجال لإصدار الأمر بتنفيذ القانون في 30 يوما، وإقرار مصادقة البرلمان على

المعاهدات، وانتخاب جميع أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر، لولاية تشريعية تحدد مدتها في خمس سنوات.⁴⁸⁶

قد تمت الاستجابة لمجموعة من المطالب من خلال المراجعة الدستورية لسنة 1992 وكان أبرزها:

- تدعيم الجانب الحقوقي والمؤسساتي⁴⁸⁷.

- تقوية السلطة الرقابية للبرلمان،

- تحسين مكانة الوزير الأول.

* إصلاحات دستور 1996.

ظلت مسألة الإصلاح الدستوري تطرح نفسها بحدة كبيرة مما جعل أحزاب الكتلة الديمقراطية ترفع مذكرة

أخرى للملك الراحل الحسن الثاني بتاريخ 23 أبريل 1996 والتي ضمنها جملة من المطالب تتوزع بين مستويين اثنين

أساسيين:

- على مستوى حقوق الإنسان:

في هذا الباب اقترحت الكتلة الديمقراطية أن ينص الدستور في ديباجته على أن: " قوانين البلاد لا

تتعارض مع تعاليم الإسلام"، كما اقترحت مجموعة من التوجيهات والتعزيزات الديمقراطية خاصة في الباب الأول من

الدستور، كحماية وصيانة حقوق المواطنين في مختلف مجالات الحياة المدنية منها والاقتصادية والاجتماعية والسياسية،

والتكافؤ مع ضرورة إقرار المساواة بين الجنسين⁴⁸⁸.

- على مستوى البرلمان والحكومة ثم القضاء:

⁴⁸⁶ - أنظر المذكرة التي رفعتها أحزاب الكتلة الديمقراطية للملك الراحل في 19 يونيو 1992.

⁴⁸⁷ - أنظر الفصول 76-77-78-79 من المراجعة الدستورية لسنة 1992. وكذلك الفصل 94 من نفس الدستور.

⁴⁸⁸ - أنظر المذكرة المرفوعة للملك الراحل الحسن الثاني، بتاريخ 23 أبريل 1996.

بالنسبة للبرلمان فقد جاءت المراجعة الدستورية لسنة 1996 من أجل جعل مجلس النواب بجميع أعضائه ينتخبون بالاقتراع العام المباشر ، وقد طلبت أحزاب الكتلة بتعزيز وظيفته الرقابية، بإحداث لجن نيابية للمراقبة، وتمكين النواب من استجواب الوزير والوزراء، وتحديد مدة ولاية المجلس في 5 سنوات، وتمكينه من تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، وذلك أحزاب الكتلة⁴⁸⁹، إلى توسيع مجال التشريع لتشمل:

العفو الشامل والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁴⁹⁰.

أما فيما يخص الغرفة الثانية، فقد اقترحت مذكرة الكتلة، بانتخاب أعضائه من لدن أعضاء المجالس الجماعية، وأعضاء مجالس الجهات، وممثلي الغرف المهنية والمأجورين.

أما بالنسبة للحكومة فقد دعت الكتلة الديمقراطية إلى منح الوزير الأول حق اقتراح إعفاء الوزراء، كما جددت مطالبها بتمكين الحكومة، دستوريا من تحديد السياسات العمومية للبلاد وإدارتها، وجعلها مسؤولة تضامنيا على تنفيذ برنامجها، كما اقترحت أن ينص الدستور على عبارة السلطة القضائية، وإحداث المجلس الأعلى للاتصال، والمجلس الأعلى للتربية والتكوين، ودسترة المجلس الأعلى للحسابات وعلى مستوى الإصلاحات السياسية ، فقد ركزت المذكرة على سير عمل الحكومة، وجعلها مسؤولة ومنسجمة ومتضامنة، وعلى الإصلاح الإداري إنشاء منصب الوسيط المختص، وإعادة النظر في الترسنة القانونية المتعلقة بالديمقراطية الداخلية...

رغم هذا الكم الهائل من المطالب التي تضمنتها مذكرة الكتلة الديمقراطية المرفوعة للملك الراحل الحسن الثاني في شأن المراجعة الدستورية 1996 إلا أن الاستجابة لم تكن في المستوى المطلوب، لكنها رغم ذلك شكلت قفزة نوعية من خلال الموافقة على بعض المطالب والتي من جملتها:

-انتخاب مجلس النواب كلية بواسطة الاقتراع العام والمباشر، وتحديد مدة ولايته في خمس سنوات⁴⁹¹،

- جعل مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأقل⁴⁹²،

- منح مجلس النواب كلمة الحسم بالنسبة لكل مشاريع القوانين ومقترحات القوانين والتعديلات⁴⁹³،

489- أحزاب الكتلة الديمقراطية، حزب الاستقلال، حزب الاتحاد الاشتراكي والاتحاد الوطني للقوات الشعبية، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، التقدم والاشتراكية،

490- مذكرة الكتلة الديمقراطية: 23 أبريل 1996.

491- للاستزادة المرجو مطالعة الفصل (37) من دستور المملكة المغربية لسنة 1996،

492- الفصل 40 من دستور 1996.

-اعتماد البرلمان ذو الغرفتين⁴⁹⁴، حيث أعطى للغرفة الثانية صلاحيات تكاد تعادل صلاحيات مجلس النواب، ومدها بمسلطات خاصة، والامتياز الوحيد الذي اقترحته المذكرة لمجلس المستشارين وهو أن تحال عليه بالأسبقية، مشاريع القوانين ذات الصبغة السوسيو اقتصادية بل اعتبرت المراجعة لمجلس المستشارين مجلسا تشريعيا، كما هو شأن مجلس النواب الذي وإن منحه كلمة الحسم، فإن ذلك لا يقع إلا في نهاية مسطرة خاصة، ليس له أي دخل في تحريكها ومواصلة العمل بها⁴⁹⁵، وهو الأمر الذي أصبح عائقا في وجه مصادقة البرلمان على مشاريع القوانين، خصوصا مشروع القانون المالي⁴⁹⁶.

كما نجد أن دستور 1996 قد أعطى أهمية للمبادرة الحرة وللقطاع الخاص وذلك على طريقة ضمان حرية المبادرة الخاصة إلى جانب حق الملكية، وهذا الحق الوحيد الذي عرف تغييرا في الباب الأول من الدستور والمتعلق بالمبادئ الأساسية، أما الحقوق الأخرى فلم يلمسها أي تغيير أو نقصان أو زيادة⁴⁹⁷.

رابعاً: شمولية الإصلاح الدستوري شرط للانتقال الديمقراطي:

ظل المطالبون بالإصلاح الدستوري والسياسي بالمغرب، طوال العقود المنصرمة يركزون في مذكراتهم وملتمساتهم على الرفع من مستوى دساتير المملكة وجعلها أكثر ديمقراطية في مختلف المجالات و على رأسها مجال الحقوق والحريات، وتأهيل الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يعرف الكثير من التحديات على مستوى النظام

493 - يرى محمد مدني أن العودة إلى نظام البرلمان ذي الغرفتين في المغرب هو " مشروع إرث) لم يولد من فراغ، بل يستمد جذوره من ثلاث محطات حاسمة في التاريخ السياسي المغربي- لحظة ثنائية مجلس النخبة في بداية القرن 20، والتي كانت تشكل يسار المرحلة، باعتبارها النخبة المتنورة الساعية إلى توجيه المجتمع، واقتراح مؤسسات فاعلة، هذه التجربة يصفها الباحث بغير الديمقراطية، لأن نظام المجلسين فيها غير مؤسس على الاقتراع العام المباشر وإنما يخضع لطرق التعيين التقليدية كما أن هذا النظام ذكري ، لأنه كان يقصي تمثيلية المرأة فيه، وكان أرسقراطيا من حيث الاجتماعي: لأنه كان يقتصر على الزوايا، والشرفاء، وهي طبقات اجتماعية لا تمثل كل الطبقات الشعبية. تجربة المجلس الوطني الاستشاري، وهي تجربة، يرى محمد مدني أنها أقيمت بناء على مقاييس سياسية، حيث كانت الأحزاب ممثلة فيه على معايير سوسيو مهنية، معايير طائفية، ودينية.

494 - Mohamed Madani : le bicaméralisme : « un projet héritage » , « bicaméralisme et réformes constitutionnelles », cahiers de la fondation abderrahim Bouabid. Cahier n°5, Mai 1997, P :47-49.

495 - أنظر الفصل (58) من دستور 1996.

496 - المختار مطيع: "نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب"، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاجتماعية، الطبعة الأولى، 1999.

497 - المختار مطيع،: " مرجع سابق،ص:216.

السياسي؛ تحديات يمكن أن تجعل الدستور وثيقة " صامته" في أهم قواعدها، ووثيقة " ملاحظة" في أغلب فصولها. وقد عرفت الحياة السياسية منذ الاستقلال خاصة على مستوى الإصلاح الدستوري، نقاشات أكاديمية، وصراعات سياسية، وجهود من طرف مؤسسات رسمية وغير رسمية، تترجم في جزء منها صعوبة الانتقال من دستور من ورق إلى دستور الممارسة الديمقراطي⁴⁹⁸. ولا يمكن الحديث عن أي إصلاح دستوري بمعزل عن القوانين المرتبطة بها، والتي تعتبر مكملة للدستور في بناء دولة الحق والقانون.

وتأتي أهمية الإصلاح الدستوري، أو ما يسمى المذهب الدستوري، من كونه يعد بعدا جوهريا من أبعاد الديمقراطية وذلك للأسباب الآتية:⁴⁹⁹.

- إن الديمقراطية تتطلب محاسبة الحكومة، وفق قواعد لا يملكون تغييرها متى شأوا.
- إن الديمقراطية تتطلب مناقشة حرة سليمة، كما تتطلب مشاركة كافة المواطنين في اختيار الزعماء والسياسات، ومن هنا الحاجة إلى الدستور لضمان منافسة عادلة ومشاركة حقيقية وحرّة.

إن الإصلاح الدستوري يتم تجسيده على أرض الواقع، عبر تعاقد سياسي بين الفاعلين السياسيين الأساسيين، من خلال وضع دستور متوافق سياسيا حوله، وتوزيع السلطة بمقتضاه على نحو متوازن، وذلك بإقراره للضمانات الكفيلة بتقييد السلطة، وإخضاعها للرقابة الشعبية، ولسمو القانون على جميع الحاكمين والمحكومين⁵⁰⁰.

وبالعودة إلى تجربة الانتقال الديمقراطي بإسبانيا والتي جعلنا نستشف بعض المواصفات التي قام عليها التوافق حول الدستور، والتي يمكن الاستعانة بها في وضع تصور شروط الإصلاح الدستور وهي كالاتي:⁵⁰¹
- مشاركة جميع الأطراف المختلفة الممثلة للشعب في الصياغة الأولية للدستور.

- إقرار الدستور لحقوق الإنسان والأقليات والفئات الاجتماعية، مع ضمان استمرارها واشتغالها انطلاقا من خلق آليات حمايتها.

498- محمد رضواني: " مرجع سابق، ص:4

499- جان لوكا: "التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي، ديمقراطية من دون ديمقراطيين، سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 1995، بيروت لبنان، ص:38.

500- عبد الله بلقزيز : مرجع سابق، ص:149.

501- جوردي سولي تورا : تجربة الانتقال الديمقراطي بإسبانيا، دفاتر الشمال، ربيع 1997، العدد2، ص:25 - 31 ، ترجمة عبد الوهاب البجوقي، مطبعة الهدايا، تطوان.

تجسيد الدستور للتوافق، بحيث لا يجب أن يكون منحازاً أو دستور الغالب ضد المغلوب، بل دستوراً مبنياً على التكافل، ويمكن أن تتباه الأغلبيّة الكبيرة.

إن اعتماد منهج التوافق في إقرار الدستور، لا يعني بأي وجه من الوجوه إلغاء المبادئ العامة التي يجب أن يقوم عليها الدستور الديمقراطي: وهي سيادة الأمة، وسيادة القانون، والفصل بين السلط، ضمان الحقوق والحريات العامة، وتداول السلطة⁵⁰².

فبالنظر إلى التعديلات الدستورية السابقة وما واكبها من حراك على مستوى المشهد السياسي المغربي، لم تعطي هذه الدساتير الوجهة الحقيقية للانتقال، مما شكل قلقاً دستورياً، وجعل الرغبة في احتواء مطالب الحقل السياسي وكذا النص الدستوري مندمجا في الصيغة الجديدة لمضامين دساتير الانتقال الديمقراطي، لم يخلل البناء الدستوري العام ولم يحقق ثورة قانونية في السقف النظري الذي حكم ميلاد الدسترة في التجربة المغربية⁵⁰³.

فالانفتاح الحاصل في الديباجة، لم يترجم على صعيد الحقوق والحريات ولم يعد النظر في مكانة القانون الدولي الاتفاقي داخل الدستور، كما أن اقتصاد عالمية الحقوق وإدراجها ضمن التصدير، قد أفقدها الفعالية والقانونية وأبعدها عن المجال المركز للحقوق والحريات⁵⁰⁴. مما أبقى على حالة الغموض الدستوري التي تميز مكانة المعاهدة في علاقتها بالقانون الوطني⁵⁰⁵.

ومن هنا نستشف أن الميثاق السياسي والإصلاح الدستوري كشرطين أساسيين لتحقيق الانتقال الديمقراطي، غير كافيين وحدهما للوصول إلى الهدف المنشود، فلا بد من توفر شروط أخرى تكون مكملة للشرطين السابقين ومن بينها:

⁵⁰²- علي خليفة الكواري: " مفهوم الديمقراطية المعاصرة، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2000 بيروت، لبنان، ص:44-56.

⁵⁰³- عبد اللطيف المنوني: " قراءات في مشروع الدستور ، المرجع لسنة 1992 "، ضمن أعمال سلسلة تشييد دولة حديثة " مراجعة دستور سنة 1992 " دراسات وتحليل تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف السادة: إدريس البصري، ميشيل روسي وجورج فيديل. المطبعة الملكية 1992، ص:106.

⁵⁰⁴- حيث انقسام الفقه الدستوري في مدى القيمة القانونية للديباجة والزاميتها.

⁵⁰⁵- فالأستاذ محمد مدني في أطروحته الجامعية ينطلق من كون " الأطروحات إلا تطرح في حالات نادرة، هذا الإشكال الخاص حول علاقة القانون الدولي بالقانون الوطني"، عبر مقارنة لكل من ظهير 6 شتنبر 1958 حول الجنسية المغربية والذي يعتبر في فصله الأول بسمو المعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها والمنشورة على القانون الداخلي... " مع وجود " ...منطق غامض انطلاقاً من النص الدستوري بين الديباجة و الفصل 31 من الدستور.

-نمو اقتصادي واجتماعي، يساعد على تقوية العلاقة بين الأفراد والجماعات بالمسلسل السياسي، ويعمل على تقليص حدة التفاوتات الاجتماعية، مما يساهم في نمو ثقافة ديمقراطية في المجتمع.

- تفعيل دور المجتمع المدني قانونيا (أي تمكينه من ضمانات دستورية و قانونية وقضائية) وسياسيا (بإقرار التعددية السياسية، وحرية إقامة التنظيمات) واقتصاديا (من خلال فسخ المجال لتزايد القطاع الخاص)، وثقافيا وإيديولوجيا (بنشر قيم المشاركة عبر مؤسسات التربية والإعلام)⁵⁰⁶.

- توفير مناخ جيوسياسي مساعد: إذ لا يخفى الدور البالغ، الذي لعبته العوامل المرتبطة بالمحيط الدولي، على سبيل المثال في تدشين مراحل الانتقال الديمقراطي، أو ما يسمى بالاستقلال الثاني⁵⁰⁷، في عدد من الدول الإفريقية، في نهاية الثمانينات.

فالمحيط الدولي يلعب دورا هاما في تحقيق الانتقال الديمقراطي، فقد استفادت إسبانيا واليونان والبرتغال، من محيط ديمقراطي، ومن هنا يمكن أن نستنتج أن الإصلاح الدستوري يرمي إلى أن الانتقال الديمقراطي يبني على ثلاثة ركائز أساسية:

-دمقرطة الدولة

- ديمقراطية المجتمع

- وجود محيط جهوي ديمقراطي مساعد⁵⁰⁸.

ومن خلال ما سبق، فإن الخلاصة التي يمكن استنتاجها أنه لا يمكن فصل الإصلاح الدستوري عن الإصلاح السياسي باعتبارهما متداخلين متلازمين متكاملين ، كما أن مفهوم الإصلاح في حد ذاته يحيل إلى أسلوب معين من التغيير السياسي ،وهو أسلوب التحسين والترميم والتغيير التدريجي ،المناقض للتغيير الجذري الثوري الشامل .فالإصلاح الدستوري ينبغي أن يكون في شكل إصلاح عميق لمضمون النظام ومؤسساته الرئيسية ، كما أن الإصلاحات الدستورية

⁵⁰⁶- ثناء فؤاد عبد الله : " آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي". مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت 1997،ص:294-297.

⁵⁰⁷- ريتشارد جوزيف: " إفريقيا: ميلاد جديد للحرية"، مقال مترجم عن المجلة الأمريكية للعلوم السياسية، المجلد 2 لسنة 1992،ص:41-42.

⁵⁰⁸-Jaque Mariel Nzomanken : « l'Afrique devant l'idée de démocratie : la transition à l'est et au sud. » Revue internationale des sciences sociales, Mai 1991 n°128 unesco / éres 1991.P :404.

والمؤسساتية الممهدة للانتقال الديمقراطي يجب أن تتخبط في إطار سياسة دستورية ترمي بالفعل إلى مواكبة ما يشهده النسق السياسي والاجتماعي من تفاعلات ، فهل الوثيقة الدستورية ل 2011 كانت وفق الطموحات والانتظارات ؟ وهل اعتبرت وثيقة للانتقال بامتياز ؟ وهذا ما سنحاول تناوله في (الفرع الثاني) دستور 2011 وسؤال الانتقال الديمقراطي.

الفرع الثاني: دستور 2011 وسؤال الانتقال الديمقراطي:

إن الحراك الذي شهده الشارع العربي انطلاقا من الثورة التونسية والمصرية والليبية كان من نتائجه انطلاق مسار من المنافسة والتحدي في المنطقة وإعادة انتشار القوى الشعبية والمطالب السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، والمغرب لم يكن في منأى عما يجري من أحداث في دول الجوار، بل عرف حراكا مجتمعا قادة الشعب ومجموعة من التيارات السياسية في إطار حركة - 20 فبراير - التي رفعت شعارات تطالب بالتغيير وإسقاط الفساد وضمان تكافؤ الفرص والحياة الكريمة وكذلك خلق دستور جديد يجب عن مطالب المغاربة الملحة ، ويعطي للديمقراطية معناها الحقيقي، ويدفع بالمغرب إلى تحقيق الانتقال الديمقراطي المأمول .

فالمغرب في ظل التحولات الدولية والمعطيات السياسية والاجتماعية والإقليمية والجهوية ملزم بالقيام بمجموعة من الإصلاحات العميقة والهيكلية التي تشمل كافة المجالات⁵⁰⁹. وليبقى المغرب بلدا آمنا مستقرا سارع الملك بفضل فطنته وحكمته وسياسته الرشيدة إلى الاستجابة من خلال خطابه التاريخي ل 09 مارس 2011 الذي دعا فيه إلى تعديل دستوري كانت جل مضامينه تؤسس لملكية برلمانية، وانبثاق حكومة عن الإرادة الشعبية، ورئيسها يعين من الحزب الفائز في الانتخابات وهو رئيس السلطة التنفيذية، كما أن السلطة مقرونة بالمساءلة والمحاسبة والقضاء السلطة المستقلة تبين باللموس أنها تعديلات بنوية ساهمت بشكل كبير في إخماد كل الاحتجاجات التي كانت تهدد استقرار المغرب، وهذا ما فعله جلالة الملك محمد السادس بالإعلان عن اللجنة التي ستقوم بإعداده وتعديله ليعرض على الاستفتاء الشعبي وقد تم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة من طرف الشعب المغربي، وقد شكل مطلب الإصلاح الدستوري، الانفتاح على فاعلين جدد يمثلون تغييرات مدنية وحقوقية، في تجاوز ثنائية المؤسسة الملكية و الأحزاب السياسية، وبالتالي في الانتقال من رهان

⁵⁰⁹- عبد اللطيف بكور: " دستور 2011 وسؤال الانتقال الديمقراطي "، المجلة المغربية للسياسات العمومية، دستور 2011، النص والسياق، العدد 8 ، صيف 2012.

السلطة والمؤسسات، كهاجس وحيد للإصلاح إلى هاجس المواطنة والحقوق، ولعل هذا ما جعل من مطلبي إعادة بناء الوطنية المغربية، والتأسيس الدستوري للمواطنة المغربية، محورين مهكلين للحوار العمومي الواسع الذي شهدته بلادنا في المرحلة الممتدة من فبراير إلى يونيو 2011⁵¹⁰.

فما هي أهم المستجدات التي جاء به دستور 2011؟

ولإجابة عن هذا السؤال، يجب أن نتأمل جيدا الخطاب الملكي ليوم 09 مارس 2011 الذي يعد لبنة مؤسسة لمنظومة دستورية ديمقراطية جديدة⁵¹¹، مرتكزة على سبعة أعمدة أساسية؛ أولها التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة، الغنية بتنوع روافدها، وفي صلبها الأمازيغية كرسيد لجميع المغاربة، وثانيها، ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية والثقافية والبيئية، ولا سيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيئة الإنصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب؛ وثالثا، الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري بتحويله إلى محكمة دستورية، توطيدا لسمو الدستور ولسيادة القانون والمساواة أمامه، رابعا: توطيد مبدأ فصل السلطات وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات و عقلنتها، من خلال برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيه مجلس مكانة الصدارة، مع توسيع مجال القانون وتحويله اختصاصات جديدة، كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية وحكومة منتخبة بانبثاقها عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وتحظى بثقة أغلبية مجلس النواب، وتكريس تعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، وتقوية مكانته، كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية ، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، قيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي، ودسترة مؤسسة مجلس الحكومة وتوضيح اختصاصاته؛ خامسا: تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية الأحزاب السياسية في نطاق تعددية حقيقية، وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية، والمجتمع المدني: سادسا: تقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمحاسبة والمراقبة، سابعا وأخيرا: دسترة هيئات

⁵¹⁰ - حسن طارق: " الدستور المغربي جدل الهوية والمواطنة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة دفاتر حقوق الإنسان-1-قراءات وأبحاث، طبع هذا العدد بمساهمة اللجنة الجهوية لحقوق الإنسان ، الرباط- القنيطرة، 2012، ص:38.

⁵¹¹ - يونس مليح: " مسار بناء المؤسسات الدستورية: الحصيلة والراهانات " مجلة مسالك، دستور 2011 بعد خمس سنوات حصيلة وآفاق" العدد:39-40، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2016، ص:11.

الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان وحماية الحريات⁵¹². ومن هذا المنطلق نلاحظ أن دستور 2011⁵¹³، سعى لاتخاذ عدة تغييرات قانونية ومؤسسية عميقة، في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية، واستكمال مسار بناء دولة الحق والمؤسسات والمضي قدما نحو انتقال ديمقراطي حقيقي دشن دستور 2011 لمجموعة من المؤسسات التي تشكل بحق في مجال ترسيخ دولة القانون والمؤسسات، بحيث يشكل هذا الدستور خارطة طريق واضحة لبناء المغرب المأمول أو المغرب الممكن⁵¹⁴، ويمكن القول بأن مجموعة من هذه المؤسسات قد تم استكمال بناءها التنظيمي والقانوني، والتي يمكن اعتبارها خطوة للأمام وجب معها استكمال الصرح الناظم لباقي المؤسسات التي لا زالت تنتظر دورها من أجل التفعيل. ولقد ظهر ذلك جليا حينما قال الملك محمد السادس: " نود بهذه المناسبة، أن نستحضر دور هيئات الحكامة الجيدة، التي بادرتنا إلى إنشاء بعضها وتفعيلها منذ سنوات. والآن، وقد بلغت هذه المؤسسات نضجها، وتم الارتقاء بها إلى مستوى المؤسسات الجديدة وجعلها جميعا في مستوى القيم والأهداف التي أنشئت من أجلها، وذلك طبقا لمقتضيات النصوص الدستورية⁵¹⁵. فإذا كانت المؤسسات الدستورية تسعى إلى خدمة الوطن والمواطن وترسيخ دولة الحق والقانون والمؤسسات، فلا بد أيضا أن توفر مجموعة من الآليات الديمقراطية والمؤسسات فلا بد أيضا أن توفر مجموعة من الآليات الديمقراطية المباشرة في الدستور المغربي من أجل انتقال ديمقراطي قوي الدعامات، إذا فما هي هذه الآليات الديمقراطية المباشرة للانتقال الديمقراطي من خلال دستور 2011؟

نص الدستور المغربي المعدل لسنة 2011 على الديمقراطية التشاركية، والحكامة الجيدة وأرسى لنظام سياسي يشرك فيه الشعب لممارسة الشأن العام، تماشيا مع الجهوية المتقدمة ومع مطالب الشعب المغربي وتماشيا مع منطق التغيير الذي يشهده العالم، والذي أضحي لا مكان فيه للأنظمة التسلطية التي تبعد الشعوب عن القرارات الهامة⁵¹⁶،

⁵¹²- للاستزادة والوقوف على المرتكزات السبعة التي انبنى عليها المراجع الدستورية لدستور 2011 – المرجو مراجعة نص الخطاب الملكي ليوم الأربعاء 09 مارس 2011.

⁵¹³- أنظر الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، بتنفيذ الدستور: الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432، موافق 30 يونيو 2011، ص:3600.

⁵¹⁴- يزنس مليح: " مسار بناء المؤسسات الدستورية: " الحصيلة والرهانات"، مرجع سابق ص: 13.

⁵¹⁵- الخطاب الملكي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس يوم الجمعة 09 أكتوبر 2015، في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة بمقر البرلمان.

⁵¹⁶- محمد الرضواني: " دستور 2011: النص والبيئة السياسية

حيث ينص الدستور في ديباجته على أن " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة و التشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة"⁵¹⁷، ومن بين هذه الآليات نجد:

أولاً: دستور 2011 والديمقراطية التشاركية،

لقد اتسم الدستور الجديد بصيغة تشاورية غير مسبوقة في المغرب، إذ يضمن نظرياً ليس فقط الاستقرار وشروط التنمية، بل يتيح للأجيال الحاضرة والمتعاقبة فرصة بناء الغد، فالمغرب ماضٍ بخطى ثابتة في مشروع إرساء الديمقراطية التشاركية وبذلك يفتح بوابة التاريخ نحو المستقبل ونحو مفهوم جديد في الحكم يكرس ثقافة الحقوق والواجبات ، وثقافة المسؤولية السياسية المقرونة بالمحاسبة والتتبع⁵¹⁸.

ولقد ظهر مصطلح الديمقراطية التشاركية خلال فترة الستينات في تدبير القطاع الاقتصادي وذلك بإشراك العاملين في تسيير شؤون المقاولات بغية تطوير أدائهم، وأيضاً مناقشتهم في كل مراحل اتخاذ القرارات ثم المتابعة والمراقبة والتنفيذ، وكان لذلك الأثر الإيجابي على مستوى رفع الإنتاج، ومن هنا بدأ التفكير في نقل مضامين هذه المقاربة التشاركية إلى مجال السياسة من خلال إشراك المواطن في اتخاذ القرار السياسي تصوراً وتنفيذاً ومتابعة الشيء الذي يصطلح عليه نظرياً الآن بالديمقراطية التشاركية⁵¹⁹. وقد ظهرت نتيجة تغييب دور المواطن في العملية التنموية وجعله آلية للديمقراطية التمثيلية ، حيث يتوقف دوره فقط عند إنهاء مهمته الانتخابية، إلا أن الديمقراطية التشاركية تعد عملية تفاعلية بين الدولة والسكان، لإنجاز مشاريع تنموية متفاوض حولها ، وذلك عبر إشراكهم في صياغة السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها.

ثانياً: دستور 2011 والمبادرة التشريعية الشعبية:

⁵¹⁷- للمزيد من الاضطلاع، المرجو العودة إلى ديباجة دستور 2011.
⁵¹⁸- زهير لخيار: " نحو بناء سياسة عمومية تشاركية"، مرجع سابق ، ص:168.
⁵¹⁹- استعملت البرازيل هذا النموذج التشاركي خلال فترة السبعينيات في مدينة مونتي أليغرو؛ وبعدها انتقلت عملية التطبيق إلى الدول الأوروبية خلال فترة الثمانينات خاصة في بريطانيا وأطلق عليها مصطلح الديمقراطية الحوارية وأصدرت قانون 2002 الذي جعل الديمقراطية التشاركية ذات بعد محكي.

بالعودة إلى دستور 2011 ، خاصة في الفصل 14 الذي ينص على أن جميع: " المواطنين والمواطنين، ضمن شروط و كفاءات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع".⁵²⁰ وأن للجمعيات المهتمة بالشأن العام والمنظمات غير الحكومية الحق في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، الفصل 12⁵²¹. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة ، طبق ضوابط و كفاءات يحددها القانون .

كما أن الفصل (139) ينص ويصرح العبارة بأن: "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى ، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها . يمكن المواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض ، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".⁵²².

ومن هنا يمكن أن نعتبر المبادرة الشعبية⁵²³، تبقى قفزة نوعية ومكتسبا جديدا وريحا ديمقراطيا أضافه الدستور المغربي لسنة 2011، فالأول مرة يمنح الدستور الحق للمواطنين في اقتراح قوانين، وهذه قمة الديمقراطية التشاركية والمباشرة، إلا أنه ولتفعيل روح هذا المكتسب، لا بد أن يصل المواطنون إلى درجة من الوعي السياسي لممارسة هذا الحق، ومعرفة طرق تنفيذه وتطبيقه على أرض الواقع⁵²⁴.

لكن هذا الحق تعترضه مجموعة من الإشكالات التقنية والإجرائية، تتعلق بعدد الموقعين على المقترح الشعبي، والجهة المخول لها استقبال هذه الملتزمات التشريعية الشعبية؟⁵²⁵، ومن يتبناها؟ ومن الذي يضمنها ويفعلها حتى

⁵²⁰- أنظر الفصل 14 من دستور المملكة المغربية 2011 .

⁵²¹- الفصل 12 من دستور المملكة المغربية 2011 .

⁵²²- المرجو مراجعة الفصل 139، من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁵²³- المبادرة الشعبية من خلال اقتراح القوانين لا تتبع دائما من الحكومة والبرلمان وإنما أيضا من الشعب كما نص على ذلك الدستور الفرنسي من خلال المادة 39، حيث ينص بالحرف: " أن المبادرة تعود إلى الحكومة أو أعضاء البرلمان وإلى مجلس المجتمع المدني والمواطنين الفرنسيين 25% من المواطنين الفرنسيين يمكنهم تقديم اقتراح قانون لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان". وهذا يعني أن الدستور المغربي اعترف بأن اقتراح القوانين يمكن أن يصدر من الشعب، ولكنه لم يحدد العتبة ولا شروط ممارسة هذا الحق، وأرجح هذا إلى القانون التنظيمي، دستور 2011 : "النص والبيئة السياسية"، الطبعة الأولى 2014، مطبعة المعارف، الرباط، ص:74.

⁵²⁴- عكاشة بن المصطفى " آليات الديمقراطية المباشرة في دستور 2011"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية

⁵²⁵- هل هو الجهاز القضائي من خلال محكمة النقض، أو الجهاز الإداري من خلال الأمانة العامة للحكومة التي تعتبر المستشار القانوني للحكومة وتسهر على تطبيق وتتبع النصوص القانونية أو المحكمة الإدارية؟ أم هو الجهاز السياسي (البرلمان)؟

لا تبقى مجرد حق مكتوب؟ ومن يتتبع مسارها؟ ومن هم المواطنون الذين لديهم الحق في ممارسة هذا الحق السياسي والدستوري؟⁵²⁶

ثالثاً: تقديم العرائض إلى السلطات العمومية:

دائماً ونحن نتفحص فصول دستور الانتقال الديمقراطي، نجده يعطي مجموعة من الحقوق للمواطنين من بينها حق تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، وهذا ما تضمنه الفصل 15 من الدستور المغربي⁵²⁷، باعتبار أن العريضة تتميز عن باقي الآليات الأخرى، لكونها رسالة مفتوحة ومكتوبة وموقعة، موجهة لسلطة عمومية من أجل تغيير وضع أو قرار آخر، وقد عرف التاريخ المغربي تقديم مجموعة من العرائض إلى مختلف السلطات العمومية، ونذكر على سبيل المثال حملة المليون توقيع التي نظمتها نساء المغرب لتغيير مدونة الأسرة، كما أن هناك عرائض احتجاجية إلكترونية ومكتوبة لدى السلطات المختصة حول عدة قضايا كالتحرش وارتفاع الأسعار والتتديد ببعض السلوكات المشينة والمحافضة على البيئة رغم أن كل العرائض كانت غالباً ذات طابع اجتماعي أو اقتصادي أو حقوقي، لكن الدستور الحالي أضفى الطابع السياسي للعرائض، وذلك بتقديم المواطنين لعرائض تهم السياسات العمومية، باعتبارها (العرائض) من أهم أشكال الرقابة على السياسات العمومية، ولابد من تنزيل القانون التنظيمي المتعلق بتقديم العرائض وعدم تقييده بعدد الموقعين الذين يصعب تجميعهم. كما يجب تحديد المدة والجهة المستقبلية، حيث لابد من تحديد من هي السلطات العامة المقصودة،⁵²⁸ كما يجب عدم تعقيد المساطر المتبعة.

دستور 2011 والعمل الجمعي والمجلس الاستشاري للشباب:

لقد ظهر المجلس الوطني للشباب للوجود بتاريخ 8 يوليوز 1990، عندما أعلن الملك الراحل في خطابه بمناسبة عيد الشباب قرار إنشائه، راسماً له أهدافاً محددة، لها صلة بقضايا تشغيل الشباب المغربي، ودراسة أوضاعه

⁵²⁶ - بعض التجارب الأولية تشترط أن يكون صاحب المبادرة مواطناً، أي أنه يؤدي الضرائب ومسجل في اللوائح الانتخابية.

⁵²⁷ - ينص الفصل 15 من دستور 2011 على أن، "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط و كفاءات ممارسة هذا الحق".

⁵²⁸ - فالعريضة يمكن أن توجه إلى البرلمان والجماعات الترابية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط وهيئات أخرى منصوص عليها في الدستور.

ومستقبله، وتكوين نظرة دقيقة عن حالته، لتشكل أرضية ملائمة لصانع القرار⁵²⁹، وقد غيرت تسميته بمقتضى دستور 2011 إلى المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي وقد أكد الملك محمد السادس في خطابه ليوم الأربعاء 20 غشت 2014 بمناسبة الذكرى 61 لثورة الملك والشعب على: "كسب رهان اللحاق بركب الدول الصاعدة ليس مستحيلا، وإن كان ينطوي على صعوبات وتحديات كثيرة، والمغرب، ولله الحمد يتوفر على جميع المؤهلات، لرفع هذه التحديات، وفي مقدمتها شبابها الواعي والمسؤول، ولنا اليقين بأن شبابنا قادرين بما يتحلون به من روح الوطنية، ومن قيم المواطنة الإيجابية، ولما يتوفرون عليه من عبقرية خلاقية، على النهوض بتسمية بلادهم، ورفع تحديات دخولها نادي الدول الصاعدة"⁵³⁰، ونلاحظ أن الخطاب الملكي يركز على أهمية الدور المحوري للشباب في إبداء آرائهم في المواضيع المختلفة التي تهم حاضرهم وترهن مستقبلهم⁵³¹، حيث يعتبر العمل الجمعي، نبض المجتمع والشباب رافعه وركيزته الأولى لأي بناء ديمقراطي وسياسي، ودستور 2011 هو عصارة لحرارة ودينامية المجتمع المدني والثقافة السياسية السائدة في مجتمع ما، ولا يخفى على أحد أن المجتمع المدني أصبح فاعلا سياسيا ذو أهمية بالغة داخل المجتمع المغربي، بفعل الأدوار العديدة التي يقوم بها من تأطير للمواطنين، وبالأنشطة المتعددة التي يمارسها.

إن دسترة المجلس الاستشاري للشباب والجمعيات يدخل ضمن شعار المؤسسة الذي يهدف إليه المغرب، على اعتبار أن المؤسسة تضمن الاستمرارية وتدفع الشباب والمواطن بصورة عامة إلى الانخراط في الحياة العامة⁵³². إن إدماج الشباب وهو في أوج عطاءه وقمة حماسه والجمعيات النشيطة في الحياة العامة من شأنه أن يعطي دفعة قوية

⁵²⁹- منصف السليمي: "الوظيفة الاستشارية والتغيير في المغرب: تجربة المجلس الوطني للشباب والمستقبل"، دار توبقال للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 1999، ص:34.

⁵³⁰- ولمزيد من الاضطلاع، المرجو العودة إلى خطاب الملك محمد السادس ليوم الأربعاء 20 غشت 2014 بمناسبة الذكرى 61 لثورة الملك والشعب.

⁵³¹-ي ونس مليح: "الشباب في الدستور بين طموح الوثيقة وجسامة التحديات"، مقال منشور بجريدة الأخبار ليوم 29 غشت 2014، عدد 551.

⁵³²- الفصل 33 من دستور 2011 والذي ينص على: "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 والجموعية، 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 لتفنت طاقاتهم الخلاقية والإبداعية في كل هذه المجالات، يحدث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي من أجل تحقيق هذه الأهداف."

لترسيخ الديمقراطية. وإبعادهم عن منطق الاحتجاج السلبي والثورات، ودخولهم في منطق التغيير الإيجابي من داخل النظام، أي من داخل المؤسسات، لأن النظام الناجح والمنفتح هو النظام القادر على إدماجهم وإبعادهم عن منطق الاحتجاج السلبي والاستجابة لمطالبهم، وهذا ما قام به النظام السياسي المغربي والدستور المعدل⁵³³.

دستور 2011 والحصول على المعلومة:

وبالرجوع إلى المواثيق الدولية، نجدها قد نصت على الحق في الوصول إلى المعلومة، حيث أنه في 1946 تبنت الجمعية العمومية للأمم المتحدة قرارا تحت رقم 1159، والذي ينص على اعتبار الوصول إلى المعلومة، حق أساسي للإنسان، كما أن مقتضيات الميثاق العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948، نص على حق كل شخص بالتمتع بحرية الرأي والتعبير وحرية في اعتناق الآراء دون مضايقة وفي التماس الأنباء والأفكار ونقلها إلى الآخرين⁵³⁴،

فالوثيقة الدستورية لسنة 2011 لم تغفل هذا الحق، بل نصت عليه، بل اعتبرته حقا مهما، باعتباره يدخل ضمن خانة الحقوق الشعبية، فالوصول على المعلومة، حق يكرس فكرة الديمقراطية المباشرة والتشاركية، لأنه من غير معلومات يصبح الفرد معزولا وغير فعال، فمد الناس بالمعلومات حول ما يجري في محيطهم، يمكنهم من اتخاذ القرارات والمواقف السليمة اتجاه القضايا، وهذا أمر ضروري يدخل في تعميق مبادئ الديمقراطية، حتى لا تبقى حكرا على البعض الذي يمتلك المعلومة وبالتالي يمتلك السلطة⁵³⁵، حيث نلاحظ أن دستور 2011 نص صراحة في الفصل 27 على حق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام⁵³⁶، وذلك دون مخالفة القانون من أجل حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، والوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية، وقد قامت الحكومة من خلال

⁵³³ - عكاشة بن المصطفى: " آليات الديمقراطية المباشرة في دستور 2011"، مرجع سابق، ص:77.

⁵³⁴ - عكاشة بن المصطفى: " مرجع سابق"، ص:82.

⁵³⁵ - ميمون خراط، " الحق في الحصول على المعلومة بين الضرورة المجتمعية والتعامل الرسمي بعد إقرار الدستور الجديد"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، ص:74.

⁵³⁶ - الفصل 27 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة من إعداد مشروع قانون رقم 13-31 متعلق بالحق في الحصول على المعلومات⁵³⁷.

إن دستور 2011 يفتح المجال أمام المواطنين ويتيح لهم إمكانية المساهمة في تدبير الشأن العمومي على المستويين الوطني والمحلي.

وخاصة، نلاحظ أن دستور 2011 أبرز رغبة المشرع المغربي في إدماج المقاربة التشاركية، وإقرار دور المواطنين والمواطنات، وفعاليات المجتمع المدني في بلورة وتقييم وتتبع السياسات العمومية، واعتبارهم شركاء في صنعها، ولقد اعتبر دستور 2011 منذ إقراره على أنه دستور ديمقراطي، يشكل المدخل المحوري والأساسي لتحقيق دولة الحق والقانون والمؤسسات، وذلك وفق آليات ديمقراطية تكرر البعد الحقيقي الذي وصل إليه الوعي السياسي الذي ينقلنا بصورة طبيعية نحو مراحل ووضعية أرقى يساهم بشكل متميز في مسار الانتقال الديمقراطي.

المطلب الثاني: النخبة السياسية الفاعلة في الانتقال الديمقراطي:

تنطوي دراسة النخبة في أي مجتمع على أهمية كبرى، باعتبارها تسهم بشكل كبير في فهم وتفسير السلطة السياسية داخل الدولة، وداخل أي مجتمع نجد هناك فئة محدودة حاكمة؛ تحتكر أهم المراكز الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتلعب أدوارا طلائعية داخل النسق السياسي وتملك سلطات على مستوى اتخاذ القرارات أو التأثير في صياغتها في أقل الأحوال، وأخرى واسعة ومحكومة، ولا تملك نفس الإمكانيات، فيما يخص صناعة هذا القرار⁵³⁸.

ويكتسي موضوع النخب، على اختلافها في المرحلة الراهنة مغربيا وعربيا، أهمية كبرى، بالنظر لجسامة المسؤولية الملقاة على عاتقها، و الأدوار الريادية التي يفترض أن تتحملها في توجيه الأحداث وتعزيز مسار الإصلاح الديمقراطي⁵³⁹. ومن هذا المنطلق، يمكن اعتبار التحول الدستوري لسنة 2011 بمثابة انطلاق لمرحلة متقدمة من الانتقال السياسي بناء على ما ذكر من مؤشرات حول مدى الاندماج السياسي على مستوى المؤسسات السياسية وكذا على مستوى المتدخلين في هذا المجال، أي مرحلة التثبيت الديمقراطي عن طريق التخدير المتواتر للمقومات الأساسية لانبثاق دولة

⁵³⁷- انتقدت العديد من الجمعيات وبالأخص الجمعية المغربية لمحاربة الفساد ترانبارسي المغرب بعض مواد مشروع القانون هذا، وعلى سبيل المثال المادة 39 التي تشير إلى مصطلح حسن النية، حيث أن الموظف يمكنه رفض تقديم المعلومة لطالبها "بحسن النية" ولا يمكن متابعتها. فكيف يمكن قياس حسن نية ومعرفتها وهي كلمة فضفاضة.

⁵³⁸- إدريس لكريني: "النخب الحزبية وأثرها على العمل البرلماني بالمغرب"، مجلة مسالك، "من يحكم المغرب" عدد مزدوج 2012/22/21، ص:97.

⁵³⁹- إدريس لكريني "نفس المرجع"، ص:97.

القانون⁵⁴⁰، ولا يتأتى ذلك إلى بوجود نخب سياسية فاعلة ومدى تصورها للانتقال الديمقراطي، والدفع بضرورة تجدد النخب الحزبية بالمغرب وهذا ما سنحاول مناقشتها من خلال فرعين اثنين النخب الفاعلة وتصورها للانتقال الديمقراطي بالمغرب في (الفرع الأول) ثم في (الفرع الثاني) النخب الحزبية والانتقال الديمقراطي.

الفرع الأول: النخب الفاعلة في الانتقال الديمقراطي:

جاءت نظرية النخبة كرد فعل على استحالة تطبيق الديمقراطية باعتبارها " حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه". وي طرح موضوع النخبة صعوبات مفاهيمية جمة، نظرا لتعدد الرؤى والمقاربات في هذا الشأن؛ ويظل نجاح النخب في تحقيق الديمقراطية والتنمية مرتبطا؛ بمدى قوتها ومصداقيتها وتجدها. أما فيما يتعلق بالنخبة السياسية التي هي صلب دراستنا؛ فنجد بنام Puntam يقتصرها فقط على " أولئك الذين لهم سلطة أكبر على الآخرين". فالنخبة السياسية من منظوره تقتصر فقط على البرلمانين والوزراء ورؤساء الدولة. بالإضافة إلى كبار الموظفين...⁵⁴¹، والنخبة من هذا المنطلق يجب أن تتحلى بمجموعة من المقومات الذاتية التي تميزها عن باقي الفاعلين الآخرين، ومن بين هذه المقومات نجد الذكاء والإبداع، والاجتهاد، والطموح، والإدارة، وحتى المكر والدهاء أحيانا... هذا من جهة، والموضوعية المرتبطة بالإمكانات الاقتصادية والعلمية والوظيفة... من جهة أخرى وذلك من أجل التحكم والتأثير في فئات عريضة من المجتمع.

ف نجد أنه من الطبيعي أن تكون لكل مجتمع مهما وصلت درجة رقيه و نمائه وتقدمه، نخبة قادرة على التفاعل والتدبير والقيادة للحياة الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية أو العسكرية أو الاقتصادية⁵⁴².

لقد أثبتت تجارب الانتقال الديمقراطي أن تحقيق هذه العملية ليس حكرا على فئة اجتماعية دون أخرى بل هي نتاج مساهمة الجميع، وعلى هذا الأساس يظهر دور كل من النخبة السياسية، والنخبة الاقتصادية، دون إغفال الأدوار المنوطة بالمجتمع المدني في المساهمة كل من موقعه، وبفضل الصلاحيات المخولة له، والتزاماته المجتمعية في تحقيق

⁵⁴⁰- محمد فقيهي؛ " الآليات السياسية والدستورية وإشكالية تدبير متناقضات التحول السياسي بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117-118، يوليو- أكتوبر 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص: 139.

⁵⁴¹- كوليت أسمال: " مظاهر خصوصية النخبة السياسية"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، العدد 10/9، 1989، ص: 5.

⁵⁴²- إدريس لكروني: " النخب الحزبية وأثرها على العمل البرلماني بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 98، لكن لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن؛ يراجع؛ إدريس لكروني، " النخبة السياسية العربية وقضايا الإصلاح"، مجلة الديمقراطية، مركز الأهرام، مصر، السنة السابعة، العدد 25، يناير 2007.

الانتقال الديمقراطي يسهم لا محالة في تغيير مستوى معيشة المواطنين وكرامتهم وحرّيتهم كما يسهم في استقرار الدولة واستقرار الفرد يضمن استقرار الدولة.

أولاً: النخبة السياسية:

تختلف الرؤية من حيث الانتقال الديمقراطي بالنسبة للنخبة السياسية لأنها ليست منظومة واحدة، باعتبار المنظومة السياسية في المغرب تقوم على التعددية وهذا يعطي وضعية غير مستقرة، ولأن وضعيتها تتحكم في سلوكها ومنطق تفكيرها اتجاه عملية الانتقال الديمقراطي، حيث نجد داخل النخبة السياسية، نخبة الأحزاب السياسية، ونخبة البرلمان، ونخبة الحكومة، وكل فئة من النخبة السياسية لها إستراتيجيتها الخاصة ، ولها دور ورؤية حسب الزمان والمكان. فنخبة الأحزاب السياسية، تسيطر عليها ما عبر عنه جون واتربوري في كتابه " أمير المؤمنين: الملكية والنخبة السياسية"⁵⁴³، وعبد الله الحمودي في كتابه " الشيخ والمريد"⁵⁴⁴، " منطق الزاوية.

وإذا كانت النظرية الحزبية من المنظور الليبرالي تعتبر التنظيمات الحزبية على أنها تنظيمات دائمة على المستويين القومي والمحلي، وتسعى للحصول على مساندة شعبية، للوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة⁵⁴⁵، ونجد أن الدستور المغربي الأخير لسنة 2011، أعطى مجموعة من الإشارات والمحددات والوظائف من خلال الفصل 7 الذي جاء فيه: " تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين وتكوينهم السياسي ، وتعزيز انخراطهم في الحياة العامة، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية و التناوب، والوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية"⁵⁴⁶. "ومن خلال تتبعنا للنص الدستوري نجد أنه أعطى مجموعة من الإشارات والوظائف التي يجب أن تعنى بها الأحزاب السياسية المغربية، لكن بالعودة إلى ظهور الحريات العامة المتعلقة بحق تأسيس الجمعيات والأحزاب ذات الطبيعة السياسية وخصوصا الفصل 15 منه نجده يشير إلى⁵⁴⁷:

⁵⁴³- جون واتربوري: " أمير المؤمنين، الملكية والنخبة السياسية"، ترجمة عبد الغني أبو عزام (وآخرون)، مطبعة فضالة، الطبعة الأولى: 2004، ص:27.

⁵⁴⁴- عبد الله الحمودي، " الشيخ والمريد"، ترجمة عبد المجيد جحفة، دار توبقال للنشر، الطبعة الرابعة، 2010، ص:57.

⁵⁴⁵- سعاد الشراوي:"الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، القاهرة، مركز البحوث البرلمانية، مجلس الشعب، 2005، ص:13.

⁵⁴⁶- الفصل 7 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁵⁴⁷- ظهور تأسيس الجمعيات والأحزاب ذات الصبغة السياسية، الصادر في 15 نوفمبر 1958، في جزئه الرابع.

- "تخضع لمقتضيات ظهورنا الشريف هذه الجمعيات التي تتألف منها أحزاب سياسية أو التي تتابع نشاطا سياسيا بأي وجه كان.

- يعد نشاطا سياسيا بالمعنى المعمول به في منطوق ظهورنا ، الشريف هذا كل نشاط من شأنه أن يرحح مباشرة أو بطريقة غير مباشرة مبادئ الجمعية في تسيير وتدبير الشؤون العمومية، وأن يسعى ممثلوها في تطبيقها. " وإذا تأملنا جيدا منطوق الظهير فيما يتعلق بتجديد معنى الحزب نجده يجعل مفهوم الحزب في النظام السياسي المغربي مفهوما يعتريه نوع من الالتباس والغموض، حيث لا يرتبط بالفلسفة السياسية الحديثة المؤسسة للنظام الحزبي في التجارب الديمقراطية عبر العالم، ويمكن تحديد وظيفة الحزب حسب هذا الظهير في ما يلي⁵⁴⁸:

+ الجمعيات إطار مؤسساتي شامل يضم الأحزاب السياسية، أو التي تتابع نشاطا سياسيا بأي وجه كان.

وهذا يعني أن الأحزاب السياسية ليست إلا جمعيات ترتبط بالمجتمع المدني أكثر مما ترتبط بالمجتمع

السياسي⁵⁴⁹. ومن هنا يبدو جليا أن وظيفة الأحزاب لا تختلف بشكل كبير عن أدوار ووظيفة جمعيات المجتمع المدني.

+ النشاط السياسي هو كل نشاط يرحح بصيغة مباشرة أو غير مباشرة مبادئ الجمعية في تسيير الشؤون العمومية وتدبيرها، وهذا ما يجعل التنظيمات الحزبية جوفاء ومفرعة من كل ما هو سياسي، لاعتبارها مؤسسة حزبية هدفها الأول ممارسة الحكم أي التداول على السلطة عبر الدعم الشعبي، وهذا الاعتبار لا ينسجم ومنطق النظام السياسي المغربي، لأن أساس ما يسعى إليه النشاط السياسي للأحزاب بالدرجة الأولى يجب أن يكون جوهره مدنيا.

يرتبط بتأطير المواطنين، في إطار قناة التواصل السياسي، دون تغليب جانب ممارسة الحكم، التي تعد

الوظيفة الحقيقية للأحزاب في الأنظمة الأكثر ديمقراطية، وهذا يضع الأحزاب في محك حقيقي، حيث أنه في مرحلة من

المراحل ، وجدت الأحزاب الديمقراطية، أو جليا على الأقل، نفسها في وضع انتخابي صعب، إذ سقط عدد من قلاعها

الانتخابية وانحسرت رقعة نفوذها الانتخابي، وتراجع ترتيبها، وضمير الطابع السياسي، وفتر حماس مناضليها...⁵⁵⁰، وهذا

لأنها لم تقم بالدور المنوط بها ولم تف بوعدها اتجاه المواطنين. بهذا يكون المشرع المغربي قد أخذ بالفلسفة العامة

⁵⁴⁸- إدريس جنداري، " ، التجربة الحزبية في المغرب غموض التصور وإعاققة الممارسة"، عن موقع: المركز العربي

للأبحاث ودراسة السياسات: الرابط. <http://www.dohainstitute.org/>

⁵⁴⁹- محمد يوسف: " النخبة والانتقال الديمقراطي في المغرب: محاولة للتحديد "، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون

العام، وحدة الحكامة المحلية، جامعة الحسن الأول، سطات، سنة 2011-2012، ص:67.

⁵⁵⁰- محمد السياسي: " القاعدة الحزبية"، جريدة المساء، العدد 2405، الخميس 21 شعبان 1435 الموافق ل 19 يونيو

2014، ص:9.

للمنظور - الليبرالي الديمقراطي - للتنظيمات الحزبية بينما قام بمغربة المنظور الوظيفي للتنظيمات الحزبية، إن هذه الصورة المجزأة للأحزاب السياسية تتعكس على رؤية نخبة الأحزاب السياسية للانتقال الديمقراطي⁵⁵¹. وهذا إيديولوجيا من خلال حرب المواقع داخل الأحزاب المغربية، وظهور مسألة الأعيان أيضا وإبعاد المناضلين، الذين كان لهم السبق في بناء المسار التنظيمي والتوجه العام لأغلبية الأحزاب؛ أما في المرحلة الحالية فيلاحظ أن الأعيان يتجهون شيئا فشيئا، نحو إحكام سيطرتهم على الأحزاب، وخلق شبكات للبناء داخل هيكلها⁵⁵²، كما أن الوضع الدستوري والقانوني للأحزاب المغربي لا زال بعيدا عن الخط الديمقراطي. مع العلم أن الفضاء السياسي في النظام الديمقراطي الحديث، سواء كان ملكيا أو جمهوريا، هو السعي إلى الوصول إلى السلطة أو على الأقل الرغبة في المشاركة في ممارستها⁵⁵³.

ومن هنا، تجدر الإشارة إلى أن النخبة السياسية بكل مكوناتها وفي مقدمتهم الفاعلين الحقيقيين في النظام السياسي، بمختلف تلويناتهم ومشاربهم، وخاصة الأحزاب السياسية، لها موقع ذو أهمية بالغة في خارطة الهندسة الدستورية توازيها نفس الأهمية بالقدر الذي يوازي أهمية بيئة السياق الانتقالي نفسه، لأن السياق الانتقالي هو نتاج لديناميكية الفعل السياسي .

إن المكونات الداخلة في المنظومة السياسية من نخبة حاكمة وأحزاب سياسية موالية أو معارضة أو متفرجة نتيجة لخيار ذاتي أو نتيجة لإقصاء سياسي، بجانب ما أنتجته البيئة السياسية الانتقالية من فاعلين جدد، تشكل أهم القوى السياسية المؤثرة والفاعلة⁵⁵⁴، كما لا ينبغي أن نستثني هنا الدور الريادي والهام للمنظومتين الجماهيرية والإعلام ولأدوار الأوساط الأكاديمية، بحيث تدخل في خضم التجاذبات و الاستقطابات السياسية التي تساهم في بلورة الرؤى والتصورات والرهانات وبالتالي انتظارات مجموع الفاعلين السياسيين وآمالهم المعقودة على مخرجات السياق الانتقالي⁵⁵⁵، لكن تبقى رؤية النخبة الحزبية للانتقال الديمقراطي منحصرة في الشق المتعلق برفع شعبية الحزب داخل المجتمع وفي الأوساط

⁵⁵¹ - محمد الساسي: مرجع سابق، ص:68.

⁵⁵² - Maurice duverger : « les partis politiques, paris :- librairie armand collin.1995.

⁵⁵³ - مورييس ديفرجية؛ "الأحزاب السياسية"، ترجمة على مقلد عبد المحسن سعد، الطباعة شركة الأمل للطبع والنشر، القاهرة، ص:26.

⁵⁵⁴ - عثمان الزياتي: "دراسة في التقاطعات والتعارضات وبناء المواقف السياسية الحزبية"، مجلة وجهة نظر، " المذكرات الحزبية ودستور 2011" العدد 59، شتاء 2012، ص:15.

⁵⁵⁵ - أنظر بهذا الخصوص: نادر المومني، " المواكبة الدستورية للانتقال الديمقراطي، حالتا إسبانيا وأوروبا الشرقية"، على

الرابط الإلكتروني: <http://www.stratimes.com/f.aspx?t.:>

الجمهورية، نظرا لأن هذا الأخير لا يسعى لممارسة السلطة كوسيلة لتحقيق الديمقراطية، حيث تبرز تجليات هذا التوجه في غياب الديمقراطية الداخلية لغالبية الأحزاب المغربية التي تتحول فيها المؤتمرات الحزبية إلى مجرد مسرحية تستعرض فيها الأحزاب عضلاتها حيث عدد الأعضاء وقوة التنظيم⁵⁵⁶.

وفي هذا الإطار يبرز الحديث عن عدم وجود ديمقراطية الأحزاب في سيطرة نخبة داخل نخبة الحزب على قراراته، والمتتبع لحركية الأحزاب السياسية الوطنية يلاحظ بأمره استمرار بعض الزعماء والقادة لفترات متعددة على رأس الأمانة العامة لغالبية الأحزاب، أو يتم تبادل الأدوار من أمين عام للحزب إلى رئيس فريق برلماني الحزب ويستمر ما لم يميت بيولوجيا أي بانقضاء حياته أو أن يميت قانونيا لاستحالة ترشيحه مرة أخرى لرئاسة الحزب لعدم سماح القانون الداخلي للحزب بذلك⁵⁵⁷.

إن مجرد التفكير في الانتقال نحو الديمقراطية، يعطي الأهمية القصوى للأحزاب السياسية باعتبارها النخبة الفاعلة المشكلة للعمود الفقري للنظام السياسي، نظرا لكونها هي وحدها القادرة على استلهام الإرادة الشعبية عبر آليات الانتخاب. وهي أيضا المخول إليها تقديم نخب سياسية تضطلع لممارسة العمل البرلماني سواء على مستوى التشريع أو على مستوى إسماع الناخبين وقضاياهم داخل قبة البرلمان، هذه النخبة تسعى إلى إنجاز جميع مشاريع الدولة الاقتصادية منها والاجتماعية والثقافية والسياسية.

ثانيا: النخبة البرلمانية:

تعتبر هذه النخبة بمثابة القلب النابض وشرابيين المؤسسة التشريعية وعمودها الفقري، كما عبر عن ذلك الملك محمد السادس في افتتاح السنة التشريعية لسنة 2004-2005 عندما اعتبر أن افتتاح جلالاته دستوريا للسنة التشريعية تشكل فرصة لتوجيه خطاب للنخبة النيابية والسياسية، وأيضا الشعب المغربي حول قضاياها الكبرى ومعرفة أحوال الأمة، وذلك بهدف إشراك البرلمان في بلوغ الهدف الأسمى لبناء مغربي ديمقراطي موحد، منتج وتضامني، متقدم ومنفتح ما دام الهدف المنشود ليس هو مجرد التوفر على البرلمان ليعكس التمثيلية الحقيقية لكل الهيئات السياسية⁵⁵⁸، ولعل أيضا

⁵⁵⁶- محمد يونس، مرجع سابق، ص:69.

⁵⁵⁷- من أجل الديمقراطية الحقة والتي تنهجها الأحزاب الديمقراطية في دول العالم الأكثر ديمقراطية والتي تبرز الفعل السياسي الحزبي الذي لا يخضع إلا للمنطق البرغماتي الذي يتيح سلاسة أكبر وتموقعا أسهل في مجال حزبي يخضع لأهواء الزعماء والقادة وتحالفاتهم الأنية على حساب البرامج والعقائد السياسية والإيديولوجية.

⁵⁵⁸- موقع جريدة العلم على الرابط: http://www.dalam.ma/def.asp?code_languge=infi N 7035.

خطاب 9 مارس 2011 لم يغفل أهمية البرلمان ، بل نجد وفق منطوق الخطاب الملكي أنه يدعو إلى وجود برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة ، يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة ، مع توسيع مجال القانون ، وتخويله اختصاصات جديدة ، كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية⁵⁵⁹.

حيث أن دستور 2011 أعاد الاعتبار إلى المؤسسة التشريعية ، فيما يتعلق بدورها في مجال إعداد السياسات العمومية ومراقبتها ، ونجد الفصل 70 نص بوضوح يمارس البرلمان السلطة التشريعية التمثيلية للمؤسسة البرلمانية التي كانت تفقد إليها⁵⁶⁰.

لقد جاء الدستور الأخير بعدد من النصوص ، التي تخول للبرلمان اختصاصات جديدة في ميدان التشريع وكذا في مجال مراقبة الحكومة⁵⁶¹. ونجد أن الملك أكد مرة أخرى في افتتاح الدورة الخريفية لسنة 2012 على أن النخبة السياسية والبرلمانية مطالبة بإعادة الثقة لأولئك الذين فقدوها في العمل السياسي والحزبي ، مضيفا إلى أن نواب الأمة ، أغلبية ومعارضة ، وأعوان حجم المسؤولية التي يحملونها على عاتقهم⁵⁶².

ومن هنا يمكن أن نستشف أنه لا يمكن أن يتحقق أي انتقال ديمقراطي إلا من خلال ترسيخ ممارسة برلمانية مواطنة ، ولا يتأتى ذلك إلا بوجود نخبة برلمانية مؤهلة وقادرة على القيام بهذه المسؤولية الجسيمة بكل حنكة وكفاءة وأمانة والتزام ، نخبة برلمانية حادة تسعى ضمن أهم أولويتها إعطاء الممارسة البرلمانية مدلولها الحقيقي معارضة فاعلة وبناءة وأغلبية مساندة للحكومة ، نخبة تجعل التضحية في سبيل الوطن عنوانا لها وذلك بحضورها الدؤوب والفاعل في أعمال اللجان النيابية الدائمة وأشغال الجلسات للقيام بالدور المنوط بها وبمهمتها الدستورية الأسمى خاصة على مستوى التشريع لتقديم حصيلة تشريعية من حيث عدد القوانين المصادق عليها ، ونوعيتها في نهاية كل دورة تشريعية تستجيب لحجم تطلعات الجماهير الشعبية المغربية ، وذلك بفضل تخليق القضاء البرلماني ، حيث أن في هذا الإطار يجب الحديث عن تخليق الحياة البرلمانية بإثارة نقطة الغياب عن الجلسات ، التي تبخس العمل البرلماني ، وتضعف من جودة

⁵⁵⁹- لمزيد من الاطلاع، المرجو العودة إلى خطاب الملك محمد السادس ليوم 2011/03/09.

⁵⁶⁰- لزعر عبد المنعم: " المؤسسة البرلمانية: توصيفات الترددي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011 "مجلة نظر، العدد 50، خريف 2011.

⁵⁶¹- للوقوف على هذه الاختصاصات التي خولها دستور 2011 المرجو مراجعة الفصول من 100 إلى 106 من الدستور المغربي.

⁵⁶²- الخطاب الملكي في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية 2012-2013 عن موقع الوزارة المكلفة بالعلاقات

مع البرلمان والمجتمع المدني: <http://www.merp.gov.ma/>

التشريع، ومن هنا نجد المشرع الدستوري من خلال مقتضيات الفصل 69⁵⁶³، يلزم البرلمان بمناسبة صياغة النظام الداخلي لمجلسه بالتنصيص على الجزاءات المطبقة على النواب البرلمانيين، الذين لا يلتزمون بالحضور إلى جلسات وأشغال البرلمان⁵⁶⁴.

بصفة عامة يمكن القول إن مجموع التغييرات الدستورية التي جاء بها دستور 2011 في شأن السلطة التشريعية، تشكل خطوة إلى الأمام لا يمكن إنكارها، كما أن الرهانات التي رفعها يمكن أن تكتسب المؤسسة البرلمانية هوية خاصة، تميزها عن المؤسسات البرلمانية السابقة، ويمكن أن تساعد على إعادة قدر من الاحترام لها، وحيز من القيمة لوظيفتها التمثيلية والتشريعية والرقابية، وتساهم في نزع تلك النعوت والتوصيفات السابقة، والتي ساهمت في نقر صورتها لدى شرائح واسعة من المجتمع⁵⁶⁵.

ثالثاً: النخبة الحكومية:

تلعب الحكومة دوراً هاماً في الأنظمة السياسية الديمقراطية، فهي التي تضع السياسات العمومية للبلاد وتعمل على تنفيذها، لذلك فهي تتمتع باختصاصات واسعة تمكنها من تحقيق أهدافها، ويتفق علماء السياسة على أن الحكومة تضطلع بوظائف محددة من خلالها تجسد برامجها، وتعمل مقتضيات الدستور، وهذه الوظائف لها جانبين أساسيين هما: جانب القيادة والتصور، وجانب التنفيذ والتنسيق، ويمكن القول دون خوف من الابتعاد عن الواقع أن هذه

⁵⁶³- " يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويفرغه بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور.

يتعين على المجلسين، في وضعهما لنظاميهما الداخليين، مراعاة تناسقهما و تكاملهما، ضماناً لنجاعة العمل البرلماني. يحدد النظام الداخلي بصفة خاصة:

قواعد تأليف وتسيير الفرق والمجموعات البرلمانية والإنسان إليها، والحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة؛ واجبات الأعضاء في المشاركة الفعلية في أعمال اللجان والجلسات العامة، والجزاءات المطبقة في حالة الغياب؛ عدد اللجان الدائمة واختصاصها وتنظيمها، مع تخصيص رئاسة لجنة أو لجننتين للمعارضة، على الأقل، مع مراعاة مقتضيات الفصل 10 من الدستور.

⁵⁶⁴- ميمون الطاهري: " المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011: عودة السلطة في انتظار الفعالية"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، الطبعة الأولى 2014، ص: 27.

⁵⁶⁵- لزر عبد المنعم، مرجع سابق.

الوظائف تجعل الحكومة المؤسسة التي تعكس بوضوح التصور الديمقراطي ، باعتبارها العلبة السوداء التي تدخل إليها المطالب ، وتخرج منها القرارات⁵⁶⁶.

أما المغرب الحديث فلم يعرف الحكومة كشكل من أشكال تنظيم الدولة الحديثة إلا بعد عودة الملك محمد الخامس من المنفى ، حيث شكل أول حكومة برئاسة أمبارك البكاي ، وتوالت بعد ذلك العديد من الحكومات التي مارست اختصاصاتها بموجب المقتضيات الدستورية للبلاد⁵⁶⁷. لقد واكب دستور 2011 مختلف التطورات التي عرفها المجتمع من خلال دينامية التجديد والتحديث في مختلف المجالات ، مما جعله يطور من صلاحيات الحكومة سواء تعلق الأمر باختصاصات رئيسها ، أو تعلق الأمر باختصاصاتها كمؤسسة دستورية متضامنة ومتكاملة بعدما كانت الدساتير السابقة تقيد اختصاصاتها وتعتبرها مجرد جهاز تنفيذي ينفذ القوانين.

فعلا لقد كان دستور 2011 قيمة مضافة على مستوى الصلاحيات الواسعة لنخبة الحكومة ، وعلى رأسها السيد رئيس الحكومة الذي أصبح يتمتع باختصاصات جمة ، ومنها أن الدستور الأخير أبرز شخصية رئيس الحكومة وأكد على تفوقه على باقي أعضائها باعتباره قائدها ، بعدما كان بموجب الدساتير السابقة يعمل فقط على التنسيق بين الوزراء ، ومن بين أهم اختصاصاته:

عرض البرنامج الحكومي: أمام مجلس البرلمان مجتمعين ، والذي يجب أن يتضمن الخطوط العريضة للعمل الحكومي خاصة في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي والبيئي والسياسات العمومية ، والسياسة الخارجية ، فتتم مناقشته والتصويت عليه في مجلس النواب⁵⁶⁸.

السلطة التنظيمية : أصبحت السلطة التنظيمية من الاختصاصات التقليدية لرئيس الحكومة الذي نص عليها الدستور الأخير⁵⁶⁹.

⁵⁶⁶- أمينة المسعودي: "حدود العمل الحكومي" منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط – سلسلة ندوات ومناظرات ، رقم 86 ، الطبعة الأولى 2000 ، ص 126.

⁵⁶⁷- الغدافي عزيزة: " اختصاصات الحكومة في دستور 2011 : قراءة في النص " ، سلسلة بدائل قانونية وسياسية 2 ، مطبعة المعارف الجديدة – الرباط، الطبعة الأولى ، 2014 ص37.

⁵⁶⁸- أنظر الفصل 88 من دستور 2011.

⁵⁶⁹- أنظر الفصل 90 من دستور 2011.

تعديل الدستور: نجد أن دستور 2011 عاد ليمنح هذا الحق من جديد لرئيس الحكومة حيث ينص الفصل 172 على أن للملك ولرئيس الحكومة وللمجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور، تم عرضه على المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك⁵⁷⁰.

حل البرلمان: قصد أصبح بإمكان رئيس الحكومة ، حل مجلس النواب⁵⁷¹ ، ليدعم التوازن بين السلطات ، فبموجب الدستور، يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بينما الملك بإمكانه أن يحل المجلسين أو أحدهما⁵⁷². وهناك اختصاصات أخرى سنعملها في ما يلي: اقتراح أعضاء الحكومة وإعفاؤهم من مهامهم، رئاسة المجلس الوزاري والمجلس الأعلى للأمن بتفويض من الملك، الإشراف على الإدارة وتنظيمها، ونجد الوثيقة الدستورية لسنة 2011 أعطت وضعية اعتبارية للحكومة، حيث اعتبرها مؤسسة مستقلة ومتضامنة، تملك صلاحيات تمكنها من تعديل الكفة مع المؤسسات الدستورية الأخرى⁵⁷³، ومن جملة اختصاصاتها حسب الدستور كذلك على سبيل المثال لا الحصر:

دراسة المواضيع الهامة في المجلس الحكومي:

وهنا نجد أن الدستور عمل على دسترة المجلس الحكومي الذي يرأسه رئيس الحكومة⁵⁷⁴، كما حدد

الموضوعات التي يتناولها المجلس ومن بينها:

- السياسات العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري: فالحكومة هي المسؤولة عن السياسات العامة للدولة لتعرض على المجلس الوزاري، كما تعرض على الملك للموافقة عليها.

- السياسات العمومية والسياسات القطاعية: فالحكومة هي التي تضع السياسات العمومية والسياسات القطاعية لتنفيذها، وهي من الاختصاصات الأصلية للحكومة.

- طلب الثقة من مجلس النواب قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها، وقد نصت عليه كل الدساتير السابقة وأيضا

دستور 2011⁵⁷⁵

⁵⁷⁰- أنظر الفصل 172 من دستور 2011،

⁵⁷¹- أنظر الفصل 104 من دستور 2011،

⁵⁷²- أنظر الفصل 94 من دستور 2011،

⁵⁷³- الغداني عزيزة، مرجع سابق، ص:41.

⁵⁷⁴- أنظر الفصل 92 من دستور 2011.

⁵⁷⁵ - Omar BENDOUROU : ‘ le pouvoir exécutif au Maroc depuis l’indépendance, édition publisud, 1986, p :102.

+ الوظيفة التنفيذية:

جعل دستور 2011 الحق للحكومة في تنفيذ القوانين⁵⁷⁶، وممارسة السلطة التنفيذية⁵⁷⁷.

+ الوظيفة التشريعية:

نظرا لأن معظم القوانين مصدرها الحكومة في شكل مشاريع قوانين، وكذلك أنها تمارس الوظيفة التشريعية في حالة تفويض التشريع⁵⁷⁸، الذي هو ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة لممارسة الوظيفة التشريعية وفي مجال محدد لتحقيق هدف معين⁵⁷⁹، وينبغي أن يكون التفويض محدد بآجال معقولة تتسجم مع الغاية والغرض الذي منح التفويض من أجله⁵⁸⁰، ولا يمكن تفويض التشريع في القوانين التنظيمية⁵⁸¹.

+ الوظيفة المالية:

من الاختصاصات المنوطة بالحكومة والتي نصت عليها الدساتير السابقة، تحضير القانون المالي السنوي الذي يعرض على البرلمان للمصادقة، ونجد أن دستور 2011 نص على أن قانون المالية يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب للمصادقة عليه بالتصويت⁵⁸².

+ الوظيفة السياسية:

إن كل المتتبعين للشأن السياسية الوطني يجزمون على أن دستور 2011 عمل على توسيع الاختصاصات السياسية للحكومة، لأن هذا الأخيرة هي التي تدرس في المجلس الدستوري التوجهات الإستراتيجية لسياسة البلاد⁵⁸³، كما

⁵⁷⁶- أنظر الفصل 61 من دستور 1996.

⁵⁷⁷- أنظر الفصل 89 من دستور 2011.

⁵⁷⁸- أنظر الفصل 70 من دستور 2011.

⁵⁷⁹-Abderahman AMALOU, « la loi en droit constitutionnel Marocain » thèse de doctorat d'état, faculté des sciences juridiques Economiques et sociales Agdal, Rabat, 1970,P :101.

⁵⁸⁰- عبد الإله فونثير: " العمل التشريعي بالمغرب"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2002، ص:257.

⁵⁸¹- مصطفى قلووش: " الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2002، 47، ص:16.

⁵⁸²- أنظر الفصل 75 من دستور 2011.

⁵⁸³- أنظر الفصل 49 من دستور 2011.

أن الحكومة أصبحت تساهم في التعيين في الوظائف المدنية، كما أنها هي التي تمارس السياسة الخارجية، إذ تدرس وتناقش في المجلس الحكومي جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁵⁸⁴.

+الوظيفة الإدارية:

لقد تم إسناد سلطة التنظيم الإداري وتسييره إلى الحكومة بموجب دستور 2011، حيث يتم التداول في المجلس الحكومي لتعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات، والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا.

رابعا: النخبة الاقتصادية:

إن عجز الدولة على حل المشاكل الأساس التي تواجهها، سيجعلها تركز على الإصلاح القطاعي، وسيتم إحداث آليات تدبير، وسبل جديدة، دون القيام بإصلاحات جوهرية. وهكذا ستتولى الدولة دورا متناميا على المستوى الاقتصادي، إذ ستأخذ بزمام المجتمع وتطلق في استكشاف أسواق جديدة كما هو الشأن في عدة دول، في جنوب شرق آسيا.⁵⁸⁵ ، في ظل هذا السيناريو، يضطلع المخزن بدور الدولة المطورة، بمعنى أنها تبني شرعيتها على أساس الاقتصاد والتطور. ويشكل هذا، إنجازا كبيرا مقارنة مع نموذج دولة الأمن. إن نخبة الاقتصاديين المطورين، برعاية الولاية الإقليمية، مدعوة إلى تحديد أهدافها الأولية للتطوير بمنأى عن تأثير المرجعيات الإيديولوجية.⁵⁸⁶، من خلال هذه التوطأة يتبين أنه لتحقيق انتقال ديمقراطية وجب تضافر جهود كل الفاعلين ومن هنا دور النخبة الاقتصادية في الانتقال الديمقراطي، حيث أن الدول التي تتفوق على غيرها في المجال الاقتصادي طبعا هي الدول التي تنعم بالاستقرار في مختلف المجالات، وتتمتع بالديمقراطية، إن الديمقراطية لا يمكن أن تتحقق إلا بعد إنجاز التقدم الاقتصادي ، الذي يمثل عنصر لازم لبناء المؤسسات الديمقراطية النيابية والحزبية، ولتحقيق المشاركة الديمقراطية وخاصة أنه كلما تطور الوضع الاقتصادي للفرد كلما زاد اكتسابه للمهارات والفرص والدوافع اللازمة للممارسة السياسية النشيطة⁵⁸⁷.

⁵⁸⁴- أيضا أنظر الفصل 49 من دستور 2011.

⁵⁸⁵- سعيد خمري: "روح الدستور"، مرجع سابق، ص:186.

⁵⁸⁶- نص التقرير المنشور تحت عنوان: سؤال المستقبل: مناقشة حول سيناريوهات المغرب في أفق سنة 2025، فريدريك إبرت، مطبعة إلبت، فاس ، المغرب، ص:115.

⁵⁸⁷- جلال عبد الله معوض: " المادية الأمريكية وعلاقة المتغير الاقتصادي بالتطور السياسي، إشكالية التحيز رؤية معرفية ودعوة للاجتهاد"، تحرير عبد الوهاب المسيري، الجزء الثاني المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الطبعة الثانية 1997، ص:132.

وواقع الاقتصاد المغربي من حيث البنيات البشرية المكونة له، وباقي الفاعلين المتدخلين فيه، هل يمكن الحديث عن نخبة اقتصادية مغربية تسعى إلى ترسيخ الديمقراطية ولتحقيق انتقال ديمقراطي من خلال السياسات الاقتصادية المتبعة ؟

النخبة الاقتصادية المغربية هي تلك الفئة التي تتكون من كبار الملاكين والتجار والمقاولين فضلا عن مسيري الشركات ذات أرقام المعاملات الدالة وكبار ممتنهي المهن الحرة⁵⁸⁸، هذه النخبة هي نتاج للمسار الذي نهجه المغرب منذ حصوله على الاستقلال حيث راهن على اقتصاد ليبرالي ارتكز على تشجيع المبادرات الخاصة والاستثمارات الخارجية وقد اعتمد في ذلك على دولة تدخلية سعت من جهة إلى تأدية دور المحرك للاقتصاد عبر المقاولات العمومية، ومن جهة أخرى على المحافظة على الأسس الاجتماعية للنظام السياسي بتوفير الأرضية الاقتصادية لإعادة الإنتاج⁵⁸⁹.

ونظرا للأزمات الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها المغرب في ثمانينات القرن 20 ، فقد عمد إلى انتهاج سياسة الخصوصية، وإن كانت هذه الخصوصية على المستوى النظري هي محاولة لتوزيع المشهد الاقتصادي، حيث أنه ثم إعادة مركزة المشهد الاقتصادي في يد قلة من رجال الأعمال المغاربة، بهذا تكون النخبة المغربية بعد هذا التحول الذي عرفته السياسة الاقتصادية من دولته الاقتصاد إلى خصوصية الاقتصاد تتشكل من نوعين: تقنوقراط و الهولدينغ الملكي هذا النوعان يشكلان ما يسمى بالمخزن الاقتصادي الذي يحيل إلى شبكة اجتماعية للمصالح برزت أكثر مع مسلسل الليبرالية وتراجع الدولة مقابل تسييس الاقتصاد، مما أضفى إلى تعبئة شبكات اجتماعية كانت منسوجة من قبل للحصول على موقع متميز في الاقتصاد المغربي، حيث يضم المخزن الاقتصادي، أكبر شبكة زبونية للمصالح مجموعة من العائلات الشريفة و وبالتالي فالمخزن الاقتصادي هو تحيين علاقات سابقة وتعبئتها لأهداف سياسية ، اقتصادية⁵⁹⁰.

ونشير إلى أن الهولدينغ الملكي عرف تحولا إستراتيجيا بعد الحراك المغربي (حركة 20 فبراير)، حيث قام بتقويت 50 في المائة من أسهم " بيمو" مقابل 131 مليار سنتيم لصالح مجموعة " كرافت فونز" ⁵⁹¹، التي أصبحت

⁵⁸⁸- عبد الرحيم العطري: " النخبة الاقتصادية بالمغرب، زواج المال والسياسة"، مجلة وجهة نظر، العدد 34، شتاء 2010، ص:35.

⁵⁸⁹- إدريس بن علي: " الدولة وعملية إعادة الإنتاج الاجتماعي في المغرب (حالة القطاع العمومي): في جدلية الدولة والمجتمع في المغرب" الطبعة الأولى 1992، ص:227.

⁵⁹⁰- كولفرني محمد: " الاقتصاد السياسي للخصوصية في المغرب "، مجلة بحوث اقتصادية عربية، عدد 42، 2008، ص:66.

⁵⁹¹- محمد يونس: "مرجع سابق" ، ص 80.

بمقتضى هذه الصفقة المساهم الحصري في الشركة، كما باع الهولدينغ الملكي حصصا كانت في ملكيته في كل من " لوسبور" و " المركزية للحليب"، وفاقته القيمة الإجمالية لهذه الصفقات 871 مليار سنتيم⁵⁹².

إن التجليات الحقيقية، والتصورات الأكثر عمقا بالنسبة للنخبة الاقتصادية للانتقال الديمقراطي يمثل أساسا في محاربة الفساد المالي واقتصاد الريع، وتحكم الباطرونا وسيطرتها على أغلب الشركات الكبرى، وعدد كبير من المنتوجات الأساسية، ولذا يتأتى ذلك إلا بتعزيز آليات النزاهة والشفافية بالقطاع الخاص، وتقوية الرقابة على عالم الأعمال، وبلورة شركات قوية بين القطاعين العام والخاص، مع إشراك فعاليات المجتمع المدني.

الفرع الثاني: النخبة الحزبية ورؤيتها للانتقال الديمقراطي.

لا يختلف اثنان على أن الدور الجوهري المنوط بالقوى السياسية المغربية على اختلافها، في المرحلة الانتقالية يتمثل مبدئيا في محاولة الوصول إلى توافقات دنيا حول القضايا الرئيسية المطروحة التي تسناثر باهتمام الرأي العام وعلى رأسها القضية الوطنية الأولى وهي قضية الصحراء المغربية واستكمال الوحدة الترابية، تم القضايا الأخرى التي تهم جل المغاربة في المجالات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية والثقافية... مما يتطلب من مختلف الأطراف السياسية وخاصة النخبة الحزبية، أن تدلي بمقترحاتها، وأن تعبر عن كافة انتظاراتها وانشغالاتها بشأن المرحلة الانتقالية، على أن سؤالا هاما يتوجب طرحه بهذا الصدد وهو المتعلق بمدى ما ستعكسه مخرجات النخبة الحزبية من حقيقة التوازنات والمطالبات الاجتماعية ورؤيتها الإستراتيجية للانتقال الديمقراطي؟

أولا: المد الإسلامي واختيار الانخراط في مسلسل الانتقال الديمقراطي.

المد الإسلامي هو مجموعة التنظيمات والجماعات التي اختارت الإسلام كمرجعية وإيديولوجية لبرنامجها ومشاريعها سواء على المستوى الدعوي، أو التنظيمي، أو السياسي، أو الثقافي، أو حتى السري، وهذه التنظيمات فهي تارة إصلاحية وإحيائية ومرة أصولية، وهكذا صرنا أمام مسميات متعددة كالإسلام السياسي، والإسلام الحاكي، والتشدد الإسلامي و التطرف الديني، السلفية الجهادية وغيرها من التسميات الدالة على نمو الحركة الإسلامية⁵⁹³.

⁵⁹²- مصطفى أكوتي: "الهولدينغ الملكي ومخاض التحول الإستراتيجي"، جريدة أخبار اليوم عدد 872 بتاريخ 02-10-2012.

⁵⁹³- فرانسوا بورجا: "الإسلام السياسي صوت الجنوب"، ترجمة دولورين زكري، منشورات دار العلم الثالث، الطبعة الثانية، 2001، ص:29.

ومن هنا يبدو جليا انفتاح اللعبة السياسية على فاعلين سياسيين جدد، خصوصا الشريعة الإسلامية . وذلك راجع لعجز الدولة على حل المشاكل الأساسية التي تواجهها، هذا من جهة، أما من جهة أخرى، فإن مجموعة من الأحزاب السياسية المغربية تعرف مجموعة من الاختلالات المرتبطة بتجدد النخبة، إثر تلويح النخب القديمة بالشرعية التاريخية⁵⁹⁴، وتهميش الأساليب الديمقراطية، كلما تم الاقتراب من مراكز القرار داخل الهياكل الرئيسية للحزب. ومن هذه الأحزاب التي كانت ورقة لمواجهة هذه الأحداث و المطالب الاجتماعية ومع بروز حركة 20 فبراير، نجد حزب العدالة والتنمية وإلى جانبه جل مكونات التيار السلفي كما لا يمكن أن نتناسى انسحاب جماعة العدل والإحسان، والدور الكبير الذي تلعبه حركة التوحيد والإصلاح⁵⁹⁵ باعتباره من الروافد الانتخابية المهمة لصالح العدالة والتنمية، ومن هذا، وجب الوقوف على الفصلين بنوع من النقد والتحليل:

أولا: العدل والإحسان:

حركة مجتمعية تتخذ الدعوة إلى الله من أولوياتها، كما تعتبر السياسة بعضا من شأنها، تعمل من خلالها إلى تحقيق توازن بين الشأن العام للأمة والشأن الخاص للإنسان، يعترف لها بالتنظيم والخبرة في الممارسة الاحتجاجية. لكن انسحابها من حركة 20 فبراير كان ذو بعد سياسي محض كان له انعكاس مباشر على الانتخابات التي عقبته دستور 2011، فالنتيجة المباشرة الإستراتيجية المتبعة من طرف جماعة العدل والإحسان تتجلى أولا في التخفيف من الضغط الممارس على رئيس الحكومة، ومنحه مقدرة تفاضلية تتناسب وتقله الانتخابي⁵⁹⁶، حيث يحمل التحاق جماعة العدل والإحسان بناء على إستراتيجية انتخابية محكمة أكثر من رسالة موجهة إلى مكونات المعارضة على السواء⁵⁹⁷، لكن

⁵⁹⁴- أي استثمار التاريخ النضالي في كسب الشرعية ومنع التداول؛ لمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع؛ يراجع إدريس لكريني: " أزمة تجديد النخب في المشهد الحزبي المغربي"، القدس العربي؛ لندن: عدد 6116، بتاريخ 3 فبراير 2009.

⁵⁹⁵- جماعة العدل والإحسان، حركة التوحيد والإصلاح وبعد ذلك أطراف متعددة من المد السلفي، حيث تمكن حزب العدالة والتنمية بفضل دعم الدوائر السلفية من اجتياح معادل تقليدية لأحزاب كبرى. ففي مراكش على سبيل المثال حصل الحزب على خمسة مقاعد من أصل تسعة بينما كان وجوده لا يبرح المستوى الرمزي.

⁵⁹⁶- محمد فقيهي : مرجع سابق ، ص:144.

⁵⁹⁷- كان موقف حزبي الأصالة والمعاصرة والاتحاد الوطني للأحرار جليا في هذا الاتجاه أما الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، فقد حسمت هيئاته المسيرة منذ الوهلة الأولى بخيارها من حيث الوقوف في صفوف المعارضة، وتم تبرير هذا الاختيار بمسألة إعطاء الأولوية لعملية ترتيب الشأن الداخلي للحزب، فبعد ثلاثة عشر سنة من المشاركة في الحكومات المتوالية، في إعطاء " التناوب التوافقي" يعتقد الاشتراكيون أنهم أدوا غالبا ثمن المصالحة بين الدولة والأحزاب، أنظر:

الإستراتيجية المتبعة من طرف جماعة العدل والإحسان تمثلت أساسا في مخرجين اثنين: الأولى: هو ضم بعض أطر الأحزاب المشكلة لتحال فمن طرف حركة 20 فبراير جعله يعرف انتكاسة في مواقفه وكذا في بنيته التنظيمية، وتتمثل النقطة الثلاث في كون انسحاب جماعة العدل والإحسان من حركة 20 فبراير قد عجل بإضعاف صفوفها وكذا حملتها الرمزية⁵⁹⁸،

وتعتبر هذه رائدة في موقع المعارضة منذ نشأتها، حيث تقف في موقف معارض للنظام السياسي ولصفة إمارة المؤمنين⁵⁹⁹، وتتجلى صورة الجماعة للعمل السياسي في كلام الناطق الرسمي باسم الجماعة: " جماعة العدل والإحسان في قلب الفعل السياسي الجاد من خلال معارضتها الصريحة والمسؤولة لأصل الأزمة وهو الاستبداد، وأيضا من خلال وجودها القوي والمستمر في قلب المجتمع وعلى مستويات كثيرة، على المستوى الدعوي والتربوي والتعبوي، وعلى مستوى العمل النقابي والجمعي والاحتجاجي والتضامني ، أما الانتخابات وهي لا تمثل إلا صورة من صور العمل السياسي وليست هي كل العمل السياسي كما يحاول البعض أن يركز ذلك، فإنها بعيدة كل البعد عن أداء أي دور سياسي فعلي في المغرب، وأصبح فضاؤها أبعد ما يكون عن مجال للحراك وأقرب ما يكون إلى مستنقع آسن ينتعش فيه بيع وشراء الذمم وتسويق الوهم والأكاذيب، وخير نموذج لهذا هو الانتخابات التي تلت دستور 2011 التي ما زلنا نعيش فصولها إلى اليوم، والكل مجمع على ذلك⁶⁰⁰، ولعل المتتبع للمشهد السياسي خاصة بعد أن تسلم زمام الحكومة حزب المصباح سيلاحظ التطور الذي عرفته العلاقة بين التيار الإسلامي بجميع أطيافه والسلطات العمومية، أو حتى منذ بداياته بالقطيعة مع مرحلة عرف خلالها الاحتقان أوجه مع الأحداث الدامية ل 16 ماي 2003⁶⁰¹.

« Maroc : RINI, PAM, USEP...trois partis pour une opposition à bâtir »,http : // www .jeueafrique.com/article/JA2665, po47.

مباشرة بعد تشكيل الحكومة، اتضحت حجة عدم المشاركة، فالأمر يتعلق أساسا بالتعارض الإيديولوجي بين الحزبين وقد نهج حزب جبهة القوى الديمقراطية نفس المنحى لكن بطريقة أقل عرضة لوسائل الإعلام⁵⁹⁸ - محمد فقيهي، مرجع سابق، ص:144.

⁵⁹⁹ - عبد الرحمان الشعيري منظور: " الحقل الديني بالمغرب. قراءة سوسيوثقافية للفعل الحركي الإسلامي"، مجلة وجهة نظر، عدد شتنبر 2009، ص:41.

⁶⁰⁰ - فتح الله أرسلان في حوار مع جريدة الملاحظ عدد 23 بتاريخ 11/05/يوليوز 2009.

⁶⁰¹ - حسب الباحث محمد ضريف: تطورات العلاقة بين الدولة والمد الأصولي على مرحلتين: المرحلة الأولى، 1979-2001، والمرحلة الثانية ابتداء من شتنبر 2001، عرفت تغييرا جذريا في سياسة الدولة تجاه المد الأصولي، حيث تحت نحو أعمال الأسلوب القمعي ضد التيار المتشدد تم بعد ذلك ضد جميع أطياف هذا التيار.

وبالعودة إلى رؤية الجماعة إلى الانتقال الديمقراطي فهي تقر على أن شروطه الثلاث غير متوفرة⁶⁰²، وهي

الشرط المجتمعي، والشرط السياسي، والشرط الانتخابي.

فالشرط المجتمعي العام حسب الجماعة يغيب في النظام السياسي المغربي الذي هو " المصالحة " و "

المشاركة " ، منطلق المصالحة فهو ضابط غير متوفر في الحالة المغربية.

يدل على ذلك استمرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان بقمع الحريات العامة، والتضييق على حرية

الصحافة، واستمرار ملف الاعتقال السياسي، ومنطق المشاركة أيضا غير متوفر بحيث لا يزال استفراد المؤسسة الملكية،

وبالتالي إقصاء جميع الفاعلين.

في حين فالشرط السياسي للانتقال الديمقراطي لا بد له من مقومات أساسية كالقطع مع الماضي بجميع آثاره

الدستورية والسياسية والقانونية، وإعداده التعاقد بين الحاكم والمحكوم، تم إعادة توزيع السلطة بين الحاكم والمحكوم.

أما بالنسبة للشرط الانتخابي، فيبدو من خلال رؤية الجماعة أن الانتخابات في البلدان التي لا تعتمد مبدأ "

فصل السلط " ومبدأ توزيع السلطة لا جدوى منها. فكل هذه المقومات غير متوفرة حسب منظور الجماعة وبالتالي لا يمكن

الحديث عن أي انتقال ديمقراطي⁶⁰³.

ثانيا: حركة التوحيد والإصلاح:

هي حركة رسالية بحكم وظيفتها الدعوية والتربوية في المجتمع، وكذا بفعل سعيها المستمر من أجل تثبيت

هدفها العام المتمثل في إقامة الدين وتفعيل دورها في إصلاح المجتمع⁶⁰⁴، وهي توحيد تيارين إسلاميين هما الإصلاح

والتجديد ورابطة المستقبل الإسلامي.

لقد دخلت هذه الحركة إلى العمل السياسي عن طريق الانتماء وإلى حزب الحركة الشعبية الدستورية

الديمقراطية الذي كان يتزعمه عبد الكريم الخطيب الذي كان الأكثر اقترابا من التناول الإسلامي للمشاكل السياسية

والاقتصادية، ومن أهم نقط الالتقاء بين الحركة وحزب الخطيب ما يلي:

-الملكية الدستورية.

⁶⁰²- عن موقع جماعة العدل والإحسان: <http://www.aljamaa.net>

⁶⁰³- محمد يونس، مرجع سابق، ص:96.

⁶⁰⁴- محمد الحمداوي: " الرسالية في العمل الإسلامي: استيعاب ومدافعة"، حركة التوحيد والإصلاح، الطبعة الأولى

2008، ص:27.

- بند العتق.

- خدمة الإسلام.

وقد كانت أهم دوافع تبني المشاركة السياسية من لدن حركة التوحيد والإصلاح هي الدعوة بشكلها العام وغرس التعاليم الدينية سواء على مستوى الفرد وعلى مستوى الأسرة، فالمجتمع فالدولة. ولكن يبقى السؤال المطروح المتمثل في كيف تتنظر الحركة إلى الانتقال الديمقراطي؟

تعتبر حركة التوحيد والإصلاح الجناح السياسي لحزب العدالة والتنمية.

وقد ظهر بالشكل الملموس تجليات رؤية العدالة والتنمية للانتقال الديمقراطي بشكل لا يترك مجالاً للشك أثناء تقديم الاقتراحات للجنة المكلفة بتعديل دستور 2011، حيث ركزت هذه الأخيرة على أن المغرب الحداثي يحتاج لدستور ديمقراطي يستند على المرجعية الإسلامية، ويؤهله لكسب تحديات الهاجس التنموي والعدالة الاجتماعية وباقي الإصلاحات الجوهرية الأخرى في كل المجالات ، ويعزز إشعاعه الحضاري المرتكز على رصيده التاريخي وتنوعه الثقافي، كما يجزم حزب العدالة والتنمية من خلال مؤتمره بقوله: " فنحن في زمن المراجعة الحقيقية والشاملة وليس المراجعة التقنية الجزئية، والتي ستقل الدولة المغربية من دولة التحكم إلى دولة التشارك بين مجموع مكوناتها في القرار، خدمة للصالح العام⁶⁰⁵، وقد اشتملت مذكرة حزب العدالة والتنمية على توجيهات هي⁶⁰⁶:

1- دستور يرتقي بمكانة المرجعية الإسلامية ويعزز مقومات الهوية المغربية،

2- ملكية ديمقراطية قائمة على إمامة المؤمنين،

3- تقدم رائد في صيانة الحريات العام وحقوق الإنسان،

4- ديمقراطية منتخبة لفعالية السط ولفصل يضمن التوازن بينها: برلمان ذو مصداقية بصلاحيات واسعة وحكومة منتخبة،

5- الارتقاء بسلطة القضاء وإقرار استقلاليته،

6- جهوية متقدمة بضمانات دستورية واسعة،

7- الحكامة الجيدة الضامنة للتنافسية الاقتصادية والمنتجة للفعالية العمومية في تدبير الشأن الاقتصادي.

⁶⁰⁵ - أوراق المؤتمر الوطني السابع لحزب العدالة والتنمية 14 و 15 يونيو 2012.

⁶⁰⁶ - مذكرة المرفوع في شأن التعديل الدستوري والمقدمة للجنة المكلفة بإعداد الدستور 2011.

وقد تبنى حزب العدالة والتنمية نفس الرؤية حتى بعد حصوله على رئاسة الحكومة بقيادة عبد الإله بنكيران، وأهم ما تضمنته أطروحة المؤتمر - يبدو بشكل واضح وذلك من خلال عنوان الأطروحة: " شراكة فعالة في البناء الديمقراطي من أجل الكرامة والتنمية والعدالة والتنمية الاجتماعية" وأيضا في وفائه لمنهجه العام القائم على المشاركة السياسية الفاعلة، والإصرار على نهج الإصلاح من خلال المؤسسات⁶⁰⁷، وقد انخرط الحزب بكامل قواه مدافعا عن الإصلاح والتغيير من داخل المؤسسات وطالب حركة 20 فبراير بتأسيس حزب لتحقيق مطالبها، لأن الرهان على الشارع يهدد الاستقرار ، وبدا الحزب في هذه القضية مدافعا عن النظام أكثر من خصومه السياسيين (حزب الأصالة والمعاصرة)⁶⁰⁸،

لكن على مستوى رؤية الحركة ، فهي تعتمد على التخطيط الإستراتيجي ، فمنذ الجمع العام الثالث سنة 2006 ثم اعتماد المخطط الإستراتيجي الذي حدد الرؤية العامة للحركة بين 2006 و 2022 تحت عنوان : " القيام بعمل إسلامي تجديدي لإقامة الدين وإصلاح المجتمع على المدى المتوسط والبعيد"⁶⁰⁹، ورغم الفصل الوظيفي بين الدعوي (حركة التوحيد والإصلاح) والحزبي (العدالة والتنمية) تقوم الحركة بإصدار بيانات سياسية تهتم بالشأن السياسي العام الداخلي والخارجي كتعبير أن الشأن السياسي جزء من اهتماماتها وانشغالاتها توكبه من خلال إصدار هذه البيانات والبلاغات نذكر من بينها:

- بيان حول انتفاضة مصر المباركة (بتاريخ 7 فبراير 2011)
- بيان حول حركة تظاهرات 20 فبراير (بتاريخ 21 فبراير 2011)
- بيان حول ما يجري في ليبيا (بتاريخ 21 فبراير 2011)
- بيان حول تطورات أحداث الثورة السلمية في سورية الشقيقة (14 يونيو 2011)
- بيان حول رفع المغرب تحفظات حول كل أشكال التمييز ضد المرأة (بتاريخ 24 شتنبر 2011)،

⁶⁰⁷- أطروحة المؤتمر الوطني السابع لحزب العدالة والتنمية 14 و 15 يونيو 2012.

⁶⁰⁸- التقرير الإستراتيجي المغربي: 2010-2013، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية CERSS، ص:285.

⁶⁰⁹- المخطط الإستراتيجي لحركة التوحيد والإصلاح يمر عبر مراحل وأولويات محدد زمانا وموضوعا ، حيث يحدد بناء على تشخيص ورصد التحولات التي يعرفها المجتمع من خلال المتابعة والدراسة التي يقوم بها المرصد العام كالدراسة التي أنجزها " المركز المغربي للدراسات والأبحاث المعاصرة ، " عن الحالة الدينية في المغرب"

- بيان تدعو فيه الشعب المغربي إلى المشاركة المكثفة في الانتخابات التشريعية ليوم 25 نونبر 2011 ودعوة السلطة إلى التحلي بالنزاهة في العملية الانتخابية (بتاريخ 25 أكتوبر 2011).

وقد أبدت الحركة تجاوبا كبيرا مع ورش الإصلاح الدستوري الذي أعلنه الملك في خطاب 9 مارس 2011، والذي حدد فيه مرتكزات الإصلاح الدستوري، حيث أصدرت ست هيئات هي حركة التوحيد والإصلاح، وحزب العدالة والتنمية، ومنتدى الزهراء للمرأة المغربية، والاتحاد الوطني للشغل بالمغرب، ومنظمة التحديد الطلابي، وشبيبة العدالة والتنمية، " نداء الإصلاح الديمقراطي"⁶¹⁰.

وفي الختام يبدو أن الحركة الإسلامية عرفت زخما كبيرا وتنوعا ملموسا سواء على مستوى الفكر أو حتى على مستوى الممارسة، ويمكن أن طريقة تفكير كل من حركة التوحيد والإصلاح والعدل والإحسان دون إغفال التيار السلفي يمكن أن نؤطرها إحدى سياقات المفكر المغربي " محمد عابد الجابري " المتمثلة في الممكنات الواقعية والممكنات الذهنية⁶¹¹، وذلك بجعلنا نؤمن بأن تصور التوحيد والإصلاح للانتقال الديمقراطي يقوم بالأساس على فهم واستيعاب الممكنات الواقعية على عكس جماعة العدل والإحسان وأيضا التيار السلفي الذين يفكرون بمنطق الممكنات الذهنية البعيدة كل البعد عن فهم الواقع المغربي لرفضهم المشاركة من داخل المؤسسات لأن شروط اللعبة الديمقراطية لديهم غير واضحة.

ثالثا: اليسار المغربي ورؤيته للانتقال الديمقراطي:

يعتبر اليسار المغربي مكون من المكونات الحزبية المغربية والذي يدخل في إطار الديمقراطية التعددية التي يعرفها المشهد السياسي المغربي، ويضم اليسار مجموعة من الأحزاب الديمقراطية التي تتبنى منها وإيديولوجية مختلف مع باقي مكونات المشهد الحزبي الوطني، كما أن هذا التيار تعرض بدوره لمجموعة من الانشقاقات والتي أدت إلى ازدياد عدد الأحزاب اليسارية، وتبقى أسباب الانقسام كما عبر عليها نخبة من المتقنين أغلبهم أصحاب التوجه اليساري من خلال بيان: " بيان من أجل وحدة اليسار"، هي الصراعات السياسية بين مكونات اليسار، وأيضا التطورات والتناقضات المجتمعية.

لكن اليسار الذي سنحاول مطارحته ومعرفة كيف يتصور الانتقال الديمقراطي من خلال السياسات المتبعة على المستوى الوطني، اليسار الذي يتألف من القوى المندمجة فيما بينها والذي يتبنى توجها خاصا على مستوى المشروع

⁶¹⁰- عرض ندوة صحفية بتاريخ 17 مارس 2011، بمقر جريدة التجديد، مع حضور الهيئات الموقعة والتي عبرت من خلالها عن تجاوبها مع الإصلاحات المعلنة والانخراط في تحقيقها كل من موقعه التنظيمي ومجال اشتغاله.

⁶¹¹- حوار أجراه عبد الإله بلقزيز مع محمد عابد الجابري، أنظر مجلة مواقف إضاءات وشهادات، الطبعة الأولن 2004، ص:54.

الديمقراطي العام، بحكم الاشتراك أيضا في المرجعية الثقافية الاشتراكية الواحدة التي تتسم إلى حد بعيد بنزوعها الإيديولوجي ومشروعها المجتمعي المستقبلي⁶¹².

وفي الحقل السياسي المغربي يوجد تنظيمين حزبيين لليسار: يسار يطلق عليه " اليسار التقليدي"، وهو التنظيم الذي يضم أهم الأحزاب اليسارية التي دخلت فيما يسمى بالكتلة باستثناء حزب الاستقلال الذي يحسب على اليمين، وهي الاتحاد الوطني للقوات الشعبية قبل انسحابه، وحزب التقدم والاشتراكية، والاتحاد الاشتراكي، ومنظمة العمل الديمقراطي الشعبي " اليسار الاشتراكي الموحد"⁶¹³، وهناك ما يسمى باليسار الجديد وهو تلك الأحزاب التي تمثل المعارضة من داخل المؤسسات وخارج المؤسسات وهي حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي، اختيار النهج الديمقراطي، والحركة من أجل الديمقراطية، والديمقراطيين المستقلين...، أو ما يسمى بالأحزاب اليسارية الراديكالية⁶¹⁴، وهي أحزاب نخوية يتجلى ذلك في محدودية قواعدها، وغالبا تقاطع كل الإصلاحات السياسية والدستورية وحتى الانتخابات وآخر مقاطعة كانت مقاطعة التصويت على التعديل الدستوري 2011، لكنها تجمع على أنه ينبغي أن يكون الإصلاح شموليا يرتكز بالأساس على إصلاح مؤسساتي عميق من خلال دستور يروم جعل الحكومة منبثقة من البرلمان ومسؤولية أمامه، روحا ونصا، وتعطي الصلاحيات التنفيذية والتنظيمية الكافية للحكومة لتحمل المسؤولية الكاملة عن وضع وإنجاز برنامجها أو سلطة التقرير والتعيين.

ويرمي هذا الإصلاح في منظور الحزب إلى ضمان الانسجام بين المنطق البرلماني لانبثاق واشتغال المؤسسات الوطنية، والمنطق الديمقراطي الذي ستنبثق وتشغل ضمنه المؤسسات الجهوية⁶¹⁵، وهذا يبرز بوضوح جلي أن هناك معالم واضحة اليوم على بروز ثقافة سياسية صاعدة، تتجاوز الجدران الوهمية للسياسات الإيديولوجية، والأقفاص

⁶¹² ندوة اليسار المغربي وسؤال التحالفات في مغرب اليوم، مداخلة محمد أكرين عن الديوان السياسي لحزب التقدم والاشتراكية.

⁶¹³ عبد الحميد الجوقى: " من الحركة الوطنية إلى الحركة الديمقراطية، الاختيار الديمقراطي والانتقال الجيلي في المغرب" منشورات البيادر المغربية، 199.

⁶¹⁴ - الأحزاب اليسارية الراديكالية وهي: حزب النهج الديمقراطي، حزب الطليعة الاشتراكي، حزب الاشتراكي الموحد، حزب المؤتمر الاتحادي، وحزب اليسار الأخضر.

⁶¹⁵ - التقرير الإستراتيجي المغربي (2010-2013)، السنة العاشرة، العدد التاسع مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، مطبعة النجاح الجديدة، 2014، ص:266.

الحزبية الضيقة، و تبحث عن مساحة محايدة لا يمكن أن تشكل قاعدة لمؤسسات سياسية ومعايير جديدة لتنظيم الحياة العامة⁶¹⁶ ،

لقد اتجه المغرب، دولة ومجتمعاً في تحقيق مجموعة من المكاسب الاقتصادية والاجتماعية بموارد سياسية هائلة وكذلك تم تحقيقه على مستوى قضايا الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية وذلك بفضل إقرار المؤسسات ووضع المعايير التي تضمن دينامية التجديد ضمن وحدة المجتمع.

إن رؤية اليسار للانتقال الديمقراطي تركز على ثلاث تصورات جوهرية: تصور يقول بالملكية البرلمانية عن طريق التدرج بتبني مسلسل إصلاحات دستورية وسياسية في أفق تحقيق الملكية البرلمانية وهذا التصور يمثل أساساً حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، وتصوراً آخر يربط الانتقال الديمقراطي بالملكية البرلمانية ويمثل هذا التصور أساساً حزب الاشتراكي الموحد، وقد عبر عن ذلك خلال أشغال الجلسة السادسة للدورة العاشرة المفتوحة للمجلس الوطني للحزب بتاريخ 10 يوليوز 2011 بالدار البيضاء⁶¹⁷، كما دعا القوى الديمقراطية إلى فتح حوار وطني حول ما تتطلبه المرحلة السياسية من آليات مؤسساتية وسياسية لإرساء قواعد الانتقال الديمقراطي بالبلاد. أما التصور الثالث فلا يعبر صراحة عن الملكية البرلمانية إلا أنه في وثائقه الأخيرة يتضمنها بشكل غير مباشر وهذا الموقف يمثل حزب النهج الديمقراطي، كما نجده يؤكد على ضرورة اصطيف القوى السياسية الديمقراطية والإطارات التقدمية الديمقراطية والنضال ضد الليبرالية المتوحشة وفك الارتباط بالإمبريالية.⁶¹⁸

أما حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية فقد ربط الانتقال الديمقراطي بتحول في بنية النظام من ملكية تنفيذية إلى ملكية برلمانية وذلك باعتماد مجموعة من الوسائل المؤدية لهذه الملكية كالإصلاح الدستوري وهذا ما تم تضمينه في المذكرة المقدمة للجنة تعديل الدستور 2011، وإن الإصلاح الدستوري حسب الاتحاد الاشتراكي لن يكون فعالاً وذا أثر مباشر على حياتنا السياسية إلا إذا ارتبط في نفس الآن بإصلاحات تهم حماية الانتخابات والمؤسسات المنتخبة من

⁶¹⁶ - المختار بنعبدلاوي: " المغرب بين التقاطب الهوياتي والاستقطاب للديمقراطية"، مجلة وجهة نظر، العدد 30 السنة الثامنة 2014، ص:18.

⁶¹⁷ - كان الحزب الاشتراكي الموحد قد أكد خلال انعقاد أشغال الجلسة السادسة للدورة العاشرة المفتوحة للمجلس الوطني للحزب بتاريخ 10 يوليوز 2011 بمدينة الدار البيضاء على ضرورة الاستجابة للمطالب المشروعة للقوى الديمقراطية المتمثلة في إقامة ملكية برلمانية حيث الشعب هو مصدر السلطة.

⁶¹⁸ - البيان الصادر عن المؤتمر الثالث للنهج الديمقراطي، وذلك بتاريخ 13-14 و 15 يوليوز 2012 بمدينة الدار البيضاء وكان شعار المؤتمر: " جبهة وطنية للنضال الشعبي ضد المخزن وبناء نظام ديمقراطي".

العبث واستعمال المال، ومتابعة المفسدين⁶¹⁹، كما أننا نجد أن الحزب تفاعل مع خطاب 9 مارس 2011 بشكل إيجابي وذلك من خلال "أجراء المرتكزات التي تضمنها الخطاب، وتفعيل المبادئ الدستورية المعلنة في مستوى ما ينتظره الشعب المغربي وقواه الحية"، في أن يروا المؤسسات الدستورية والسياسية المغربية تخطو خطوات حاسمة باتجاه الحدثة والديمقراطية وتكريس حقوق المواطنة في أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁶²⁰، ومن بين أهم الإصلاحات التي طالب بها الحزب، إصلاحات، كما تهتم محاربة الفساد الانتخابي وتؤكد على إرادة سياسية واضحة لاحترام استقلالية الحقل الحزبي.

وفي الختام يبدو أن اليسار المغربي رؤية خاصة للانتقال الديمقراطي يربطها من خلال مجموعة من التصورات المختلفة لكنها تجتمع في تحديث الدولة عبر مؤسسات فاعلة وسياسات مندمجة تقدم حلولاً ومشروعاً مجتمعياً يخدم الطبقات الهشة والمتوسطة.

إن للملكية دور كبير في تقليص الطابع الصراعى للمجتمع السياسى، وذلك للنظرة المستقبلية في إطلاق مجموعة من المبادرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ووجود نخب متعددة المشارب والتوجهات على استعداد للدفاع عن هذه المبادرات لا يجب أن يحجب عنا أوضاع الهشاشة التي تعيشها الغالبية العظمى من المغاربة⁶²¹.

فعلا إن الدستور المغربي لسنة 2011 جاء بمجموعة من الإصلاحات الجوهرية والعميقة في مجموعة من المجالات من أجل خدمة الصالح العام بفضل إقرار سياسات عمومية تجعل ضمن أولوياتها تقديم أجوبة وحلول لانتظارات المواطنين، في إطار دولة الحق والقانون ودولة المؤسسات بفضل نخبة سياسية فاعلة تسعى إلى تحديث الحقل السياسى المغربى وتحقيق تنمية شاملة.

⁶¹⁹- عن مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية المقدمة للجنة المكلفة بتعديل الدستور.

⁶²⁰- اجتماع المجلس الوطنى لحزب الاتحاد الاشتراكي يوم 19 مارس 2011، حيث أكد على أن الخطاب الملكى ل 9 مارس 2011، رسالة قوية على إرادة التفاعل مع المطالب الشعبية المطروحة.

⁶²¹- تتحدث التقارير الدولية وتقارير المنظمات غير الحكومية عن حوالي 12 مليون نسمة في وضع الهشاشة الاقتصادية، وإذا أضيفت لهذا الرقم 4 مليون نسمة التي تعيش تحت عتبة الفقر فإننا سنكون إزاء نصف عدد السكان لا يستفيدون من خيرات وطنهم.

السياسات الجهوية والتنمية والإدارية رهان الانتقال الديمقراطي

الفصل الثاني: السياسات الجهوية والتنمية والإدارية رهان الانتقال الديمقراطي:

إن التحولات العميقة والمتلاحقة التي عرفها مفهوم الدولة، وذلك بتتبع مراحل تطورها، ساهمت بشكل جد متبصر في إعادة هيكلتها وصياغة دورها الذي لم يعد ينحصر فقط في إشباع الحاجات الأساسية للفئات الاجتماعية، بل تعداه إلى قدر ما أصبح نشاطها الرئيسي يتجه نحو تحقيق تنمية شاملة ومستدامة لهذه الفئات العريضة من المجتمع، وفي هذا الباب نجد أن السياسات العمومية كأداء لتدخل الدولة احتلت مكانة جد هامة في إستراتيجيتها الثانوية. وتطرح مسألة تدخل الدولة، بواسطة السياسات العمومية لتنظيم إشكال معين، أو قضية ما أو قطاع محدد، إشكالية أساسية تتعلق بانتقال قضية مجتمعية إلى المستوى السياسي، وكذلك بالشروط التي تصبح فيها الرهانات الجماعية موضوعا لسياسة عمومية تتطلب تعبئة موارد بشرية وتقنية ومالية⁶²².

وقد عرفت السنوات الأخيرة تطورات متسارعة وتحديات كبرى، كان لها تأثيرات مباشرة على كل أجهزة الدولة وباقي المؤسسات. ومن أهم هذه التحديات، أن تعتمد الدولة سياسات إصلاحية عميقة تجعلها تواكب كل التطورات على مستوى اعتماد سياسات جهوية متقدمة في إطار تنموي شامل أو على مستوى وضع سياسات إدارية جد متطورة ومؤهلة لمواكبة كل المتغيرات، على رأس اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال والعولمة، ولكي يتمكن القطاع الحكومي من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية، ينبغي الاستفادة من التقسيم الجهوي الأخير ووضع سياسات واضحة تعتمد تخطيطا إستراتيجيا دقيقا من أجل تحقيق تنمية مستدامة ومواطنة، كما يتطلب ذلك أيضا الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا الفصل الأخير،

⁶²² - السياسات العمومية بالمغرب بين رهانات التنمية ومؤشرات الفشل

حيث سنحاول الوقوف على دور السياسات الجهوية والتنمية لتحقيق الانتقال الديمقراطي في (المبحث الأول) بينما سنعمل على تتبع تجليات السياسات الإداري ومكانتها في دعم مسلسل الانتقال الديمقراطي في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: السياسات الجهوية والتنمية وأفاق الانتقال الديمقراطي

أضحى اليوم الحديث عن السياسات الجهوية والتنمية في إطار الرؤية الشمولية والإستراتيجية التي ما فتئ المغرب ملكا وشعبا وحكومة في تبني خيارات أكثر حداثة وانفتاح وذلك من أجل تحقيق نهضة شاملة في مختلف المجالات، حتى نتمكن من العيش في مغرب متقدم وحداثي يوفر للمغاربة كل ضروريات الحياة الإنسانية الكريمة. إن المغرب اليوم الذي حقق مجموعة من المكاسب في ظل دستور 2011 وذلك بتلبية وتحقيق نسبة كبيرة من مطالب واحتياجات المواطنين، حيث نجد الوثيقة الدستورية تتماشى مع الإرادة الملكية، والسياسات التي تنتهجها الحكومة، واختيارات المغاربة ومطالبهم، إذ تنص الوثيقة من خلال مضامينها على الجهوية المتقدمة، بغية الرفع من القدرات اللامركزية الإدارية وتخفيف العبء عن المركزية وتقريب الإدارة من المواطنين، وهذا النهج كان قبل دستور 2011، بحيث تم التفكير وب عقلانية في التقطيع الجهوي الذي يتميز بإعداد سياسات تنمية جديدة لتلبية حاجيات الجهة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

بل هناك إستراتيجية محكمة وأولويات هادفة في إعداد برامج للتنمية داخل النفوذ الترابي الوطني، حسب كل جهة مع مراعاة خصوصيات كل واحدة على حدا في إطار الاستقلالية التامة التي تتمتع بها الجهات، مما يعطي سياسات عمومية فعالة وناجعة بهدف تحقيق الانتقال الديمقراطي الذي يميز المراحل التي تمر منها كل دولة. إن الرهانات الأساسية أمام المغرب في المرحلة القادمة ستكون دون شك اعتماد سياسات جهوية وتنموية وذلك عبر خلق مناصب شغل جديدة وكافية وتوفير السكن اللائق والعلاج الضروري والتعليم النافع، ولن يتأتى ذلك إلا بفضل فتح آفاق الاستثمار والبحث عن سوق واسعة وعن سلم اجتماعي. وذلك يتطلب قدرة شرائية مهمة في إطار سياسات عمومية متوازنة ومستدامة، عبر الإدارة المثلى للموارد، من أجل الحصول على الحد الأقصى من منافع التنمية الاقتصادية، والمحافظة على خدمات الموارد الطبيعية ونوعيتها.

وهذا ما سنتطرق إليه من خلال مطلبين المطلب الأول: السياسات الجهوية دعامة للانتقال الديمقراطي، فيما

سنتناول في المطلب الثاني: السياسات التنموية وتحقيق الانتقال الديمقراطي.⁶²³

المطلب الأول: السياسات الجهوية دعامة الانتقال الديمقراطي

عرفت السياسة الجهوية بالمغرب تطورا ملحوظا في ترسيخ ثقافة الانتقال الديمقراطي، فمنذ حصول المغرب

على الاستقلال إلى يومنا هذا لا يمكننا الحديث عن التقطيع الترابي بدون وضع ترسانة قانونية من شأنها أن تؤطر هذا

الورش الجهوي الذي يرتكز بالدرجة الأولى على أهم ما تضمنه الدستور المغربي المتمثل في المقاربة التشاركية بين

الفاعلين، وهذا النهج لن يتأتى بكيفية يسيرة، لكنه يتطلب إجماعا وطنيا تميزه إرادة الدولة المتشعبة بروح التغيير والدمقرطة

بجميع مكوناتها، لتقريب الإدارة من المواطن وهذا ما نراه اليوم ينحو منحى تصاعدي في تطور جد متقدم من أجل الارتقاء

بالجهة.

لذا نجد أن المشرع المغربي كانت له رؤية إستراتيجية واستباقية حول إعداد قانون منظم للجهة الذي لا

محالة سيعطي مجموعة من الاختصاصات والتي ستساهم دون شك في تخفيف العبء عن المركزية في تسيير شؤونها

الترابية، ونجد أن دستور 2011 تضمن مجموعة من المقترحات المهمة، والتي ارتقت بالجهات وجعلت لها مرتبة أساسية

ومحورية يقوم على أساسها التنظيم الترابي للمملكة، وهكذا نجد الوثيقة الدستورية في الفصل الأول منها وفي الفقرة الأخيرة

نصت على "أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي" يقوم على الجهوية المتقدمة. ولم يكن هذا النص موجودا في

الدساتير السابقة، وهذا ما يجعل من دسترة هذا المقتضى هو جعل الجهوية المتقدمة أساس التنظيم الترابي⁶²⁴. كما نجد أن

الفصل 136 من الدستور نص على "أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن"

وذلك من خلال حرص المجالس الجهوية على الإصغاء للقطاع الخاص والعمل على إشراك الفاعلين في وضع التصورات

وتنفيذ المخططات والبرامج والمشاريع التنموية وتوفير المناخ الأمثل للاستثمار وخلق مناصب للشغل ورواج الأعمال⁶²⁵.

⁶²³- رضوان زهرو: "حكمة عمومية وتنمية مستدامة"، مجلة مسالك عدد مزدوج 15-16، 2011، ص.4.

⁶²⁴- للمزيد من التفصيل أنظر: ظهير شريف رقم 1-11-91-1 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل(29 يوليوز

2011) بتنفيذ الدستور، منشور في الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص.3600.

⁶²⁵- حميد أبو لاس: "أهمية دسترة الجهة في دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114، يناير-

فبراير 2014، ص.51.

كما نجد أن دستور 2011 أكد في فصله 137 على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى ستساهم في تفعيل السياسات العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين، وذلك لضمان نجاعة تدخلات الدولة في كل مستوى من مستويات التنظيم الترابي، وضمان سدادها في أعين المواطنين وفعالية وقعها. ويمكن للجهات أن تساهم في بلورة السياسات العمومية الترابية، إما بواسطة ممثلها بمجلس المستشارين أو في إطار إشراكها من طرف الدولة في بلورة هذه السياسات⁶²⁶.

وسنحاول التطرق في الفرع الأول إلى مسار الجهة في الانتقال الديمقراطي، أما الفرع الثاني فسنتناول

القوانين المنظمة للجماعات الترابية

الفرع الأول: مسار الجهة في الانتقال الديمقراطي:

إن الحديث عن الجهة بالمغرب هو الحديث عن كيان ترابي ومستوى إداري لا مركزي بدأ يأخذ مكانة ضمن الدراسات والأبحاث الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، وقد اختلفت الاتجاهات بخصوص تعريف الجهة، فمفهوم الجهوية يفيد معنيان، الأول *régionalisme*، ويعني مجموعة متماسكة ذات أهداف سياسية وقد تتحول إلى توجه سياسي. أما الثاني فيفيد *régionalisation*، ويقصد به الإطار والمجال الإداري والاقتصادي. وتبدو الجهوية توزيع لأنشطة الدولة على المستوى الجهوي بطريقة إدارية وبالتالي فالجهة هي مجموعة منسجمة تهدف إلى تحقيق تكامل اقتصادي واجتماعي، وإداري⁶²⁷.

وقد أصبحت الجهة اليوم تشكل المستوى الوسيط بين كل من الدولة وباقي الوحدات الترابية اللامركزية، كما أن التحولات الاقتصادية والمجالية التي يعرفها المغرب، قد فرضت الإطار الجهوي، كمجال من شأنه أن يلعب أدواراً طلائعية داخل المنظومة الاقتصادية والسياسية والإدارية بالمغرب⁶²⁸. لأن سياسة الجهوية هي أداة لتحقيق تنمية شاملة

⁶²⁶- إن تحقيق سياسات عمومية ذات بعد ترابي تفرض على السلطات الحكومية المكلفة بهذه القطاعات أن تسهر بطريقة منسقة على وضع سياسات عمومية ترابية في تفاعل وتضافر بين القطاعات، وعليها أن تشارك في ذلك المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية ذات الاختصاص الترابي نفسه وكذا الهيئات المنتخبة المعنية، وعند الاقتضاء، القطاع الخاص.

⁶²⁷- المصطفى قاسمي: " الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 15-16، 2011، ص.31.

⁶²⁸- المهدي بنمير: الجهة بين اللامركزية واللامركزية والإداريين سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية مراكش 200، ص.9.

ومستدامة، فالنظم سواء كانت إدارية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لا تنشأ من فراغ، بل عن تطور متتالي الحلقات⁶²⁹.

فالجهة أصبحت وحدة إدارية لامركزية ذات كيان ذاتي مستقل إداريا وماليا ولساكنتها مصالح متميزة وعلائق متشابكة، لها طابع جهوي ليس بالحديث العمد في المغرب، بل عملت سلطات الحماية على وضع تنظيم جهوي يعتمد الأساليب العسكرية الأمنية ثم إحداث جهات عسكرية بقرار صادر عن المقيم العام الفرنسي في 4 غشت 1912 أما الجهات المدنية فقد أحدثت ابتداء من 27 مارس 1919، ولعل الهدف الذي دفع المستعمر إلى إحداث هذا النوع من التنظيم الجهوي بالدرجة الأولى هو تشييد المراقبة على أطراف التراب الوطني حيث أنه لم تكن الجهة هيئة لامركزية بل تنظيما إداريا في إطار عدم التركيز⁶³⁰.

أولا: التنظيم الجهوي بعد الاستقلال

عرف المغرب تنظيما جهويا مباشرا خلال الاستقلال مما أعطى اهتمام بتنظيم الجهة وإصدار ظهير شريف بتاريخ 16 يونيو 1971⁶³¹. الذي عرف مجموعة من استراتيجيات في تسيير وتنظيم الجهة، بل لم يستمر طويلا ليتم تكريس هذا التوجه في سنة 1976، فيما عرف عقد الثمانينات قفزة نوعية في بناء النظام الجهوي بالمغرب ومع المراجعة الدستورية لصيف 1992 ستنقل الجهة إلى مستوى المجالس الجماعية، بيد أنه مع الدستور المعدل لسنة 1996 تمت مأسسة الجهة كمؤسسة دستورية إلى جانب العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية لتعرف نقله نوعية من خلال الارتقاء بها إلى مؤسسة دستورية قائمة الذات، حيث سيبرز هذا الارتقاء بالجهة من خلال:

* جعل الجهة كأساس ترابي لانتخاب ثلاثة أحماس مجلس المستشارين الذين تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة.

* اعتماد الجهة كمؤسسة من مؤسسات الجماعات الترابية التي تعمل على تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

⁶²⁹- عبد الإله واردة: " الجهة وأفاق التنمية بالمغرب "، بحث لنيل مشروع نهاية الدراسة في القانون العام، 2005-2006، ص.2.

⁶³⁰-الحاج شركة: القانون الإداري، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر الطبعة الثالثة، 2003 ن ص 222.

⁶³¹-ظهير شريف 1.71.77 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1971 المتعلق بتنظيم جهات الجريدة الرسمية، عدد 3060، بتاريخ يونيو 1971.

* إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيأتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها⁶³².

تعتبر آلية لحل مشكل الصحراء وتأمين القانون الدستوري المحلي، ظهرت الجهوية كنتاج لثلاث مسلسلات

سياسية.

أ: كمسوغ لاحتجاج المطالب القومية أو الترابية وأساس لتشكيل حدود وطنية مقبولة وأمة قائمة على أساس التعددية.

ب: كآلية جسدت توافق أطراف الانتقال على إفلاس نمط تدبير ترابي انهار مع انهيار التنظيم القديم، حيث أن الجهوية

أصبحت مرادفة لقواعد اللعبة السياسية والإطارات المؤسساتية لاشتغال دولة التدعيم الديمقراطي.

ج: كقاعدة دستورية قدمت حلا وسطا بين مطالب المركز والنزاعات الاستقلالية للجماعات الترابية⁶³³.

إن هذه النماذج الثلاث، تبقى غير قادرة على تأطير فترة الجهوية بالصيغة التي تقدم بها عبر التجربة

المغربية وإن كانت تستحضر ضمنا أسئلة الانتقال الديمقراطي والتدبير الديمقراطي المحلي، فالجهوية تطرح في إطار

معادلة سياسية وطنية لا تروم فقط إلى إعادة النظر في بنية المجال الترابي للدولة وأنماط التدبير الإداري والسياسي

المحلي، ولكن كحل لمشكل الصحراء واستجابة للدعوات الأممية التي تطالب من أطراف النزاع تقديم مقترحات ملموسة أمام

أزمة خيار التسوية المؤسسة على حل الاستفتاء وطول أمد فترة الاحرب واللاسلم والعبء المالي لتدبيرها⁶³⁴.

فآلية الجهوية تطرح علاقتها مع مشكل الصحراء كحل سياسي للنزاع، بتقديم فضاء مؤسساتي بعيد عن

منطق الانهزام والانتصار النهائيين وكتسوية بين مطلبين السيادة والاستقلال وتشكيل أفق لهوية وطنية جديدة تنعم بالهدوء

والحرية بعد أكثر من ربع قرن على الصراع المسلح، وهذا ما يجعل الأقاليم الصحراوية توافقة إلى المطالبة بالحكم الذاتي

الذي نادى به الملك محمد السادس، ولأن تطبيق الحكم الذاتي على جهة الصحراء المغربية يقتضي منح سكان الأقاليم

الصحراوية صلاحيات واختصاصات واسعة في الميادين التشريعية والتنفيذية والقضائية بتدبير شؤونهم المحلية أخذا بعين

الاعتبار خصوصيات المنطقة طبعا في إطار السيادة المغربية واحترام مبادئ اللامركزية والديمقراطية⁶³⁵، وقد حظي هذا

⁶³²-محمد زين الدين: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، ط 2011، ص56.

⁶³³-محمد أتركين: "الانتقال الديمقراطي والدستور قراءة في فرضية تأسيس القانون الدستوري للانتقال الديمقراطي بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2004.ص359.

⁶³⁴-محمد أتركين، م.س، ص360.

⁶³⁵-الزين الجمعي: لمفهوم الجديد للسلطة والانتقال الديمقراطي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة 2009-2010. ص127.

المقترح بترحيب دولي كبير، عندما تقدم به المغرب إلى أروقة الأمم المتحدة سنة 2007. ونجد أن الدستور المغربي قد ارتقى بالجهة إلى مستوى الجماعة المحلية في دستور 1996، إلا أن قانون 47-96⁶³⁶ لم يستوعب مجموعة من الصلاحيات الضرورية للرفي بالأداء الاقتصادي والسياسي لتفعيل اللامركزية الحقيقية وبالتالي فإن الإقرار الدستوري بالجهوية السياسية يمكن أن يعتبر ضمانة أساسية لإعطاء الجهة المكانة اللائقة بها في النظام السياسي المغربي، مما يحدد اختصاصات وطريقة انتخابها ووسائلها المالية، والتخصيص بشكل واضح على أن سكان الجهات المحددة دستوريا يمارسون عن طريق هيئاتهم التنفيذية والتشريعية، اختصاصاتهم على المستوى المحلي، يكون داخل الحكم المحلي، أما القضايا ذات الطابع السيادي فإنها تعود للأجهزة المركزية للدولة⁶³⁷.

وعلى هذا الأساس، ومن خلال اعتماد السياسة الجهوية، سيتطور المغرب تدريجياً نحو دولة قوية أساسها الانتقال الديمقراطي وسيشكل بذلك نموذجاً متميزاً بالنسبة للمغرب العربي والدول العربية.

ثانياً: الجهة في ظل دستور 2011:

لقد دعا الملك محمد السادس في خطابه بتاريخ 6 نونبر 2008 إلى إصلاح التنظيم الجهوي حيث أعلن على ضرورة إقرار جهوية موسعة يصاحبها لا مركز إداري، هذا جعلنا كمتتبعين وباحثين نلاحظ درجة الأهمية من خلال مقتضيات المشروع الجهوي الذي جاء به دستور المملكة المغربية لسنة 2011، بدلاً من قانون 96-47 المنظم للجهات يبين لنا بأن الارتقاء بالجهة إلى جماعة ترابية اختياراً وطنياً وإرادة سياسية.

فالجهة إذن مكسب دستوري وأداة أساسية لتدعيم اللامركزية والديمقراطية المحلية في بلادنا وتخليص الفوارق والاختلافات بين المدن والقرى وبين مناطق المملكة⁶³⁸.

كما أن انتهاج سياسة جهوية فعالة وناجعة سيجعل من الجهة أداة لتحقيق التنمية المحلية، على جميع المستويات سواء الاقتصادية والاجتماعية، ورافداً من روافد التأطير الإداري المحلي الهادف إلى تخفيف العبء على السلطة المركزية.

⁶³⁶-القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

⁶³⁷-محمد اليعقوبي، تأملات الديمقراطية المحلية بالمغرب مطبعة فاس، 2005، ص 194.

⁶³⁸-المصطفى قاسمي: الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة، مجلة مسالك حكامة عمومية وتنمية مستدامة عدد مزدوج 15-16/2011، ص 33.

إن المراجعة الدستورية التي عرفها المغرب في سنة 2011 فرضتها معطيات إقليمية وعربية معينة في إطار ما اصطلح عليها بالربيع العربي، لكن مأخوذ الإشارة إليه هو أن الورش الجهوي كان قد انطلق بالمغرب قبل الخطاب الملكي 9 مارس 2011 الذي أعلن فيه عن قرار المواجهة الدستورية وعن نتائج تقارير اللجنة الاستشارية التي تكملها في 2010 من أجل إعادة النظر في هوية المغرب بشكل عام، ونقف عند الخطابات الملكية دستور 2011.

الخطاب الملكي يناير 2010 وتنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية⁶³⁹ يمكن القول إن التفكير الفعلي في تأهيل الورش الجهوي، كان انطلق من مراكش يوم الأحد 03 يناير 2010 عندما وجه الملك محمد السادس، خطابا أعلن فيه عن تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية لصياغة مشروع الجهوية الموسعة المنشودة والتي لن تكون حسب خطاب الملك مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المتكاملة لذلك دعا الملك هذه اللجنة إلى الاجتهاد في إيجاد نموذج مغربي للجهوية نابع من خصوصيات بلدنا وبعيد عن الاستساخ الشكلي للتجارب الأجنبية⁶⁴⁰ وقد ارتكز الملك في الخطاب عن أربع تصورات وهي:

-: التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب

-: الالتزام بالتضامن من حق لا تختزل الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات إذ التنمية الجهوية حسب جلالة الملك.

-: اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات وتقادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات

-: انتهاز اللاتمرکز الواسع، الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكامه ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

بعد سنة من عمل اللجنة الاستشارية التي قامت باستشارة جميع الفاعلين في التراب الوطني، قدمت تقريرها

النهائي للملك الذي خصص له خطابا وصف بالتاريخي وهو خطاب 9 مارس 2011، الذي كان تاريخيا.

⁶³⁹-الخطاب الملكي، 3 يناير 2010.

⁶⁴⁰-رشيد ليكر: التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغيير، عدد مزدوج 19-20، 2012، ص153.

الخطاب الملكي 9 مارس 2011 المنعطف التاريخي⁶⁴¹، بعدما أشاد جلالة الملك بمضامين تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، أعلن أن المغرب وبما حققه من تطور ديمقراطي مؤهل للشروع في تكريسها دستوريا سنطلق من الوجهات الأساسية التي جاءت في الخطاب وهي:

تحويل الجهة المكانة الجديدة بها في الدستور ضمن الجماعات الترابية وذلك في نطاق وحدة بما في الدستوري ضمن الجماعات الترابية وذلك في نطاق وحدة الدولة والوطن والتراب ومتطلبات التوازن والتضامن الوطني مع الجهات وفيما بينها.

*التصميم على انتخاب المجالس الجهوي بالاقتراع العام المباشر والديمقراطي.

* تحويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ بدل العمال والولاية.

* تعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن، الجهوي.

* إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين في اتجاه تكريس تمثيلية الترابية للجهات.

ما أورده الملك في خطاب 9 مارس 2011 وهو تفعيل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو الرفع من صلاحيات المجلس الدستوري فكل ما يعبر عن رغبة في إحداث قطيعة مع الماضي وتفعيل المؤسسات الدستورية وتحملها المسؤولية حتى لا تبقى بالفعل، عناوين بلا مضمون، كيانات بلا معنى⁶⁴².

دستور 2011 يدرج عهدا جديدا للجهوية المتقدمة، وخصص لها 14 فصلا يحدد كيف يتم التنظيم الجهوي وتشكيل المجالس الجهوية وطرق انتخاب أعضائها فمسألة الجهوية قد جاءت في الباب الأول، المخصص بتعريف الدولة وبمبادرتها الراسخة الفصل الأول من الدستور المغربي 2011⁶⁴³، التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة تأسيسا على ذلك جاء الفصل 63⁶⁴⁴ من الدستور المغربي 2011 ليعيد ترسيخ تمثيلية الجهة بمجلس المستشارين حيث أضحت ثلاثة أخماس من أعضائه يمثلون الجماعات الترابية الذين يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة من بين أعضائه الثلث

⁶⁴¹-الخطاب الملكي 9 مارس 2011.

⁶⁴²-رشيد ليكر، التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغيير، م.س، ص155.

⁶⁴³-الفصل الأول من الدستور المغربي 2011.

⁶⁴⁴-الفصل 63 من الدستور المغربي 2011.

المخصص للجهة من هذا العدد، وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم.

أما الباب التاسع من الدستور فقد خصصت مواده من 135 إلى 146⁶⁴⁵ كلها للتنظيم الجهوي واعتماداً مبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات فهذا مبدأ يعتبر من التفرع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقرع على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد لقد كانت الجهوية محور النقاش العمومي قبل خطاب 9 مارس 2011 ويبدو أن الدستور الجديد قد وضع المعالم والخطوط العريضة لكيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات⁶⁴⁶، وما على رئيس الحكومة إلا الإسراع في الانكباب على هذا الورش الكبير مبدأ واسترشاداً بالمبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور وتنفيذاً لما تجسد في برنامجه أكثر هي الذي عرضه على البرلمان، وإخراج القانون التنظيمي لجهات يوفر مؤهلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لكل جهة.

الفرع الثاني: القانون التنظيمي للجماعات الترابية دعامة للانتقال الديمقراطي:

تعتبر الجماعات الترابية المحطة الإستراتيجية في إعداد الهيكلية لبرامج التنمية داخل النفوذ الترابي الوطني، مما يعطي سياسات عامة فعالة، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال الموقع الذي حدده القانون للجماعات الترابية، للارتقاء باللامركزية في تسيير مرافقها الترابية من خلال الأجهزة المنتخبة التي تتاطب بها مهمة تسيير شؤون المواطنين على المستوى الترابي لتغطية جميع جهات كما حدده دستور 2011 في الفصل 135 والذي ينص على أن: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية.

تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر.

تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل".

⁶⁴⁵-الفصول من 135 إلى 146 من الدستور المغربي 2011.

⁶⁴⁶-علي قاسمي التسماني: الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد 2011 مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الملكية وأثرها على الفعل العمومي عدد مزدوج 31/32، 2012، ص83.

فالجماعات الترابية لها دور في تخفيف العبء عن الإدارة المركزية في تسيير شؤون المواطنين، تضطلع الجماعات

الترابية بدور بارز لأجل ضبط أوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية محليا وتلبية حاجيات المواطنين في هذا الصدد⁶⁴⁷

لاسيما بعد بروز الإرادة الواضحة للقوانين الجديدة المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية، التي تمت بترقيم متتالي:

أولاً: على مستوى الجهة:

القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁴⁸ الذي يتماشى مع المقترحات الدستورية يجب أن

يرتكز على مجموعة من المبادئ خاصة منها التدبير الحر، مما يؤمن مشاركة سكان الجهة في تدبير شؤونهم والرفع من

مستوى التنمية البشرية تفعيلاً للسياسات العامة للدولة، إذا وحتى تتماشى المجالس الجهوية مع التصور الجهوي الجديد

بالمغرب، عمل المشرع المغربي على وضع قانون تنظيمي لهذا الغرض خص بالدرجة الأولى شروط وكيفية تدبير الجهة

لشؤونها، ومن هذا المنطلق حمل المشرع الفاعل السياسي المحلي، مسؤولية تسيير الجهة من خلال التنصيب له على عدة

اختصاصات تمكنه من وضع آليات إدارية وتقنية، إلى جانب الإدارة الجهوية والممثلة بالخصوص في: المديرية العامة

للمصالح، مديرية شؤون الرئاسة، الوكالة الجهوية المشاريع، مجموعة الجهات.⁶⁴⁹

I- المديرية العامة للمصالح: تهتم هذه المديرية بالأساس، الجوانب الإدارية في تدبير شؤون الجهة، وتضطلع المديرية العامة

للمصالح بدور إداري صرف بالنسبة للجهة، وقد عوضت الدور التقليدي للإدارة الخاصة بالجماعات المحلية في صيغتها

القديمية. بالنسبة لهياكل المديرية العامة للمصالح، فتمثل في وجود على رأس هذه الأخيرة مدير عام للمصالح، أسند له

القانون مهام المساعدة والإشراف وتنسيق العمل الإداري لمصالح الجهة، والسير على حسن سيره، تحت مسؤولية الرئيس

ومراقبته، كما سيحيل القانون بالنسبة لتدبير الموارد البشرية العاملة للجهة، على نظام خاص بموظفي الجماعات الترابية،

يحدد حقوق وواجبات الموظفين العاملين بإدارة الجهة ومجموعتها، ومجموعات الجماعات الترابية، وكذا القواعد المطبقة

وضعتهم النظامية ونظام أجورهم⁶⁵⁰.

⁶⁴⁷- إبراهيم أومغار: الجماعات الترابية وتدبير المرفق البيئي أي تجليات وأي حلول، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، طبعة 2015، ص31.

⁶⁴⁸- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة.

⁶⁴⁹- عبد اللطيف الهلالي: آليات وأنماط التدبير الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017، ص105.

⁶⁵⁰- سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط، 2017، ص 92-93.

2-مديرية شؤون الرئاسة والمجلس: تضطلع هذه المديرية بالجوانب الإدارية المرتبطة بشؤون المنتخبين الجهويين، وسير أعمال المجلس ولجانه، ويوجد على رأس هذه المديرية مدير شؤون الرئاسة والمجلس، الذي أمارت به القانون مهام الشؤون الخاصة بالسير العام لأعمال المجلس الجهوي ولجانه⁶⁵¹.

3-الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: آلية إدارية خارجية لتدبير شؤون الجهة، والوكالة هي عبارة عن شخص معنوي خاضع للقانون العام، ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ويكون مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة وتخضع لوصاية مجلس الجهة، وقد أناط القانون بهذا النوع من الوكالات، مهام إعداد مشاريع الجهة وتنفيذها، وتتبع إنجازها⁶⁵².

4- مجموعة الجهات: إن إنشاء المجموعات فيما بين الجهات كوسيلة تديرية تشاركية، يتم تحقيقا لغايات المجالس الجهوية عبر اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، وبذلك فمجموعة الجهات تعتبر من الناحية القانونية شخصا اعتباريا يتمتع بالاستقلال المالي والإداري وذلك من أجل إنجاز العمل المشترك الذي يجمع الجهات المعنية أو تدبير مرفق له فائدة عامة للمجموعة، كما أن تكوين المجموعة أو الانضمام لها، يتم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد التأكد من تطابق مداوات مجالس الجهات المنخرطة في المجموعة على مستوى الغايات والأهداف⁶⁵³.

ثانيا: على مستوى الإقليمي:

على غرار التنظيم الجهوي، أناط المشرع بالتنصيص على قانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁶⁵⁴ باختصاصات جديدة، بل إنه أحدث ثورة قانونية هادئة في تدبير مجالات اللامركزية وعدم التمركز الترابي، بحيث أصبح رئيس مجلس العمالة هو الأمر بالصرف بدل العامل سابقا، وأنيطت به مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية من حيث توفير التجهيزات والخدمات الأساسية ومحاربة الإقصاء والتهميش والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية مع مراعاة سياسات واستراتيجيات السياسات العامة للدولة⁶⁵⁵.

⁶⁵¹ - سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، م، س، ص 93.

⁶⁵² - سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، م، س، ص 94.

⁶⁵³ - عبد اللطيف الهلالي: آليات وأنماط التدبير الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، م، س، ص، 113.

⁶⁵⁴ - ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

⁶⁵⁵ - توفيق منصوري: التدقيق والاستشارة: نحو منهج بنوي لتقديم تدبير الجماعات الترابية، المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017، ص 174.

ثالثاً: على المستوى الجماعي

القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁶⁵⁶ أعطى سلطة تنظيمية واسعة لرئيس مجلس الجماعة مقارنة مع كل من رئيس مجلس الجهة ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم وذلك في مجال الشرطة الإدارية طبقاً للمادة 110 التي تنص على ما يلي، مع مراعاة أحكام المادة 110 يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع...، وهكذا يظهر أن الدستور أعطى الأولوية في إسناد السلطة التنظيمية للجهات ثم لباقي الجماعات الترابية لكن يلاحظ أن القوانين التنظيمية المتعلقة بهذه الجماعات وجدت صعوبة في ترجمة هذه السلطة عملياً لفائدة الجهات⁶⁵⁷.

علماً أن السياق العام للتصميم على السلطة التنظيمية في الدستور يعود بالأساس إلى الإرادة السياسية في الأخذ بنظام متقدم للجهة تعزز فيه صلاحياتها ولا سيما صلاحياتها التنظيمية في نطاق مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع وهو ما نص عليه الدستور في أكثر من فصل فقد نص في الفصل 136 على أن التنظيم الجهوي الترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁶⁵⁸.

فالقوانين التنظيمية الجديدة، وبقدر ما ستعمل على التنظيم التفصيلي لتسيير واختصاصات، وإدارة، ومالية، وحكامة الجماعات الترابية، ستدشن بالمقتضيات الواردة فيها لنقله نوعية في التدبير العام لهذه الأخيرة. بل إنها ستعمل على التكريس الموضوعي لقطيعة مع المقتضيات القانونية السابقة المنظمة، خاصة على مستوى كل من الجهات والعمالات والأقاليم. أيضاً، ومع الإقرار بأن التوجه الجديد للتنظيم الترابي للمملكة، تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، فإن

⁶⁵⁶- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁶⁵⁷- المكي السراجي: السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017، ص 51.

⁶⁵⁸- المكي السراجي: السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، م، س، ص 51

المكونات العددية والنوعية للمقتضيات التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، بقيت في المجمل مقتضيات متقاربة من حيث العدد والكم، وذات طابع نمطي من حيث الهيكله والبناء⁶⁵⁹.

وهكذا، شهدت وظائف اللامركزية وتقنيات تنظيمها تطورا تدريجيا، مكن بلادنا من أن تراكم تجربة كبيرة- خاصة على المستوى الإداري- سمحت لها مع مرور الوقت بتعميق الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية، بالشكل الذي يمكنها من الموارد اللازمة، لجعل القرار الترابي أمرا ممكنا. كما شرع المغرب مند بداية التسعينات في إرساء إصلاحات سياسية ومؤسسية، يرجع إليها الفضل اليوم في تبوء موضوع الحكامة مكانة الصدارة في النقاش الدائر حول الديمقراطية والتنمية أن بلادنا، وهي تعمل على اعتماد أدوات الحكامة الجيدة واليات الديمقراطية التشاركية، تحاول رفع التحديات الكبرى التي تواجهها اليوم والاستجابة لمتطلبات التنمية الاجتماعية والثقافية والبيئية.⁶⁶⁰

الأمر الذي أكدته جلالتة مرة أخرى في الخطاب التاريخي ل 09 مارس 2011، من خلال دعوة إلى تكريس الديمقراطية المحلية دستوريا على أن تنصدر فيها الجهة مكانة تعزز "انفتاحها في شكلها الموسع من الإرادة الشعبية المباشرة المعبر عنها باستفتاء دستوري"، وحدد لذات الغرض خمس محاور، تعد بمثابة توجهات أساسية، تكفل توزيعا منصفيا وجديدا للاختصاصات وللإمكانيات بين المركز والجهات، على حد سواء، وتتمثل في:

تخول الجهة المكانة الجديرة بها في الدستور، ضمن الجماعات الترابية، في نطاق وحدة المملكة المغربية ومتطلبات التوازن والتضامن الوطني مع الجهات، وفيما بينها،

التنصيب على انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر، وعلى التدبير الديمقراطي لشؤونها، تخويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ مقرراتها بدل العمال والولاة، تعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن الجهوي على وجه الخصوص، وفي الحقوق السياسية بشكل عام، على أساس أن يتم التنصيب القانوني لتسيير أحقيتها الولوج للمهام الانتخابية، إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين، بما يتوافق وترسيخ تمثيلته الترابية للجهات"⁶⁶¹.

⁶⁵⁹- د. سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب طبعة 2016، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مكتبة الرشاد، ص، 116.

⁶⁶⁰- رضوان زهرو: الملكية واللامركزية، مجلة مسالك، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكامه المدن والجهات، عدد مزدوج 48/47، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، السنة 2013، ص، 3.

⁶⁶¹- رضوان زهرو: الملكية واللامركزية، م، س، ص، 10، 9.

تعريبا لذلك يجب إرساء بنيات محلية تابعة لقطاع المركزية قادرة على تنسيق وتوحيد التدخلات اختصاصات بين الجماعات الترابية والمصالح الخارجية للوزارات التي تمارس صلاحيات قطاعية بناء على قرارات الوزارات المركزية وباعتبار الإطار الجهوي هو المستوى الملائم لتنسيق التدخلات المحلية، كما يمكن إحداث مديريات جهوية لتلبية حاجيات لرفع من السياسة الانتقالية وكذا تكلف تنسيق وتوجيه جميع الأعمال.

المطلب الثاني: السياسات التنموية وواقع الانتقال الديمقراطي :

شكل مفهوم التنمية أهمية عالمية خلال القرن العشرين اذ أطلق عليها عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة في ما يسمى "عملية التنمية"، ونجد أن مفهوم التنمية ارتبط ارتباطا وثيقا بعلم الاقتصاد يسعى إلى التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل الأفراد، لينتقل بعدها مفهوم التنمية إلى حقل السياسة منذ الستينيات، حيث ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية تجاه الديمقراطية وتعرف التنمية السياسية: "بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية"⁶⁶².

لقد انتشر مصطلح التنمية بعد الحرب العالمية الثانية بين الاقتصاديين والاجتماعيين الذين قسموا دول العالم من حيث بنيتها الاقتصادية وما وصل إليه التطور، من حيث مستوى الحياة الاجتماعية والمعيشية إلى دول متخلفة وأخرى نامية ومتقدمة، ودول تحت التنمية أوفي سبيلها الى التقدم⁶⁶³.

من الميزات التي تتميز بها السياسة التنموية بالمغرب هي أنها ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية، فهذه ذات الأبعاد هي نفسها التي يركز عليها مسلسل الانتقال الديمقراطي، باعتبار أن التنمية حسب تعريف هيئة الأمم المتحدة هي النمو مع التغيير والتغيير الاجتماعي والثقافي والاقتصادي وهو تغيير كمي وكيفي، ولم يعد من الضروري أن نتكلم عن تنمية اقتصادية وتنمية اجتماعية لأن التنمية بوصفها متمايزة عن النمو، يجب أن تشمل الناحيتين معا بشكل تلقائي

⁶⁶² - بلحاج حفظ الله: "السياسة الجهوية ورهان التنمية المحلية بالمغرب" دراسة مقارنة- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، السنة الجامعية 2009-2010، ص.27.

⁶⁶³ - عبد العالي القريشي: "المبادر الوطنية للتنمية البشرية بالمغرب"، أي حكمة؟ " فاس نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية الحقوق، سطات، الموسم الجامعي 2011-2012، ص.80.

فالمشكلة في رأي الأمم المتحدة ليست النمو الاقتصادي، والزيادة المادية فحسب بل أن يتبع ذلك نمو خلقي ومعنوي ومهني، أي نمو اجتماعي⁶⁶⁴.

لقد أصبحت التنمية اليوم من أولويات الدولة في جميع برامجها، وهذا ما عرفه دستور سنة 2011 بحيث كرس التنمية ضمن فصوله، لأن التنمية في عصرنا الحالي، وفي حياتنا اليومية أصبحت قاطرة نحو تلبية حاجيات الأفراد ، بحيث لا يمكن الانتقال وإحداث خلخلة داخل المجتمع وتطوير وتقديم بدون إعطاء الأهمية البالغة للتنمية التي تساعد على النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي...، فالمغرب اليوم أصبح ينافس مجموعة من الدول السائرة في طريق النمو الاقتصادي، وذلك لرفع التحدي قصد التخفيف عبء مجموعة من الظواهر الاجتماعية وعلى رأسها ظاهرتي الفقر والهشاشة الاجتماعية.

وعلاوة على ذلك فالتنمية تبقى العنصر الرئيسي في تحقيق المطالب الأساسية للانتقال الديمقراطي، ولذلك فإن تبني الخيار التنموي يبقى هو القادر على تأسيس نموذج سياسي عقلاني من قبيل الأنظمة السياسية عامة والنظام السياسي المغربي خاصة، يؤسس لإمكانية تجاوز الإيديولوجيات العقائدية، ومن تم تحويلها إلى مبادئ ثابتة، وتذويبها في الرؤية السياسية المتجددة والمبتدلة والمتغيرة، ومستجيبة لمتطلبات التنمية اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا⁶⁶⁵. دون أن نغفل مسألة الاستثمار المنتج الذي يحقق النمو القوي والمستدام ويخلق مناصب شغل ويضع الاقتصاد الوطني في مصاف الدول الصاعدة. ولا يتم ذلك إلا في إطار سياسات عمومية ناجعة، ترمي بلوغ تنمية مستدامة تحافظ على الخدمات نوعية الموارد عبر الزمن. ولا يتم ذلك إلا في ظروف ملائمة تطبعها الثقة خاصة بين المستثمر والدولة من جهة وبين الدولة والمواطن من جهة أخرى⁶⁶⁶.

وهذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال الفرع الأول التنمية ومطلب الانتقال الديمقراطي في السياسات العمومية. أما الفرع الثاني التنمية المستدامة وواقع الانتقال الديمقراطي.

⁶⁶⁴- أمين جلال أحمد: "المشرق العربي والغرب"، بحث في دور المؤشرات الخارجية في تطور النظام الاقتصادي العربي والعلاقات الاقتصادية العربية، بيروت 1981.

⁶⁶⁵- عبد الإله الرمزي: "الإصلاح، التنمية، الدستور بالمغرب: مدخل لقراءة ملامح تشكل النسق السياسي بعد الربيع العربي"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول 2013، ص.156.

⁶⁶⁶- رضوان زهرو: "حكمة عمومية وتنمية مستدامة"، مرجع سابق، ص.4.

الفرع الأول: التنمية ومطلب الانتقال الديمقراطي في السياسات العمومية:

تعد التنمية⁶⁶⁷، العنصر الفعال في إستراتيجية دول العالم، وقد أصبح الحق في التنمية يفرض نفسه في واقع التحولات الدولية الراهنة خاصة بعدما أصبحت مسألة العدالة في توزيع الثروة مسألة أساسية للحد من الصراع وإقرار السلم، وبعد أن أصبح ربط الديمقراطية بالتنمية، وفكرة تسريع النمو الاقتصادي والاجتماعي فكرة أساسية ومسألة حيوية تخص مجال الحق في التنمية ليس بالنسبة للمجتمعات الديمقراطية فحسب بل بالنسبة لجميع المجتمعات السائرة في طريق

⁶⁶⁷ - التطرق لمفهوم التنمية يدعو لا محالة إلى مقارنته ببعض المفاهيم بما أنه في صلة وطيدة مع النمو أو التقدم أو الترقى فالنمو

يراه François PERRAUX هو:

- La croissance est « l'accroissement durable de la dimension d'une unité économique, simple ou complexe, réalisé dans des changements de structures et éventuellement de systèmes et accompagné économiques variables ».

هنا النمو يكتسي طابعا اقتصاديا أما التنمية وكما يراها François PERRAUXM:

- Le développement est « la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel et global ».

من هنا، فالتنمية تنبع من داخل المجتمع وإلى المجتمع، مع ذلك فالتنمية والنمو ظواهر متداولة، فالنمو لا يتم بدون تغييرات بنيوية ولهذه الأخيرة حتما تأثير على التنمية، أما التنمية، فتسهل وتحدد النمو، كذلك، يمكن تحديد التنمية من منظورين مختلفين، فهي تحيل من جهة إلى تغيير البنيات العقلية والعادات الاجتماعية لجماعة بشرية ما، ومن جهة أخرى تحيل إلى التغييرات الملاحظة في النظم الاقتصادي، وأشكال التنظيم، فالتنمية بالتالي توظف النمو وتلعب دورا مماثلا اتجاه التقدم، فما هو التقدم.

- Le progrès résulte de « la propagation de la nouveauté aux moindres des couts humains et à la vitesse optimum dans un réseau de relations dont le sens s'universalise » c'est -à- dire : « ...dans un réseau de relation économique qui offre un sens intelligible à tous notamment aux individus et aux groupes les plus »défavorisés et qui intéresse « le tout de l'homme dans chaque homme ».

انظر: - أنيسة أكحل العيون: الأمن رهانات وتحديات العالم المعاصر، مطبعة أفريقيا الشرق، طبعة 2012، ص196.

النمو⁶⁶⁸، مما يميز التنمية في مفهومها الواسع لدى الباحثين، أنها تعتبر مدخلا للتنمية الاقتصادية الاجتماعية والبيئية والإدارية والثقافية والسياسية والتكنولوجية⁶⁶⁹.

ونظرا لتباين مستوى التنمية بين الدول المتقدمة والنامية، مع تقدم العلوم الإنسانية والتكنولوجية، فقد تزايد الاهتمام في عالمنا المعاصر بقضية التنمية إلا أنها أخذت معنى آخر أكثر شمولية لا تشكل المعدلات الإنتاجية العالية محددها، بل ارتبطت بتحول فكري وتربوي ضخم يضم سائر الإمكانيات البشرية العلمية والثقافية والتكنولوجية الموظفة في خدمة التنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها⁶⁷⁰. كما لا ينبغي السعي إلى تحقيق نمو الاقتصاد الكلي دون إيلاء الاعتبار الواجب لجوانب من الرفاه البشري مثل الصحة والتعليم ومستويات الفقر ومستويات الدخل وتوزيع الدخل والمشاركة في العملية السياسية ثقافة السوق⁶⁷¹.

من هنا تبرز ضرورة بلورة إستراتيجية واضحة للتنمية بالمغرب من خلال نتائجها الملموسة وليس من خلال تسويق الخطاب الرسمي الذي يتباهى بمعدلات نمو وهيمنة غير واقعية، إن إستراتيجية الانفتاح⁶⁷² التي تتمحور حول جميع المخططات التنموية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال باستثناء الفترة الانتقالية، فترة السنوات الأولى من الاستقلال

⁶⁶⁸ - رشيد السعيد وكريم لحرش: الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، الطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص 49.

⁶⁶⁹ - عبد العزيز مرزاق: الحكامة البيئية وتنمية الاستثمارات بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، السنة الجامعية 2016-2017، ص 170.

⁶⁷⁰ - رشيد السعيد وكريم لحرش: الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، م.س، ص 52.

⁶⁷¹ - أنيسة لكحل العيون: الأمن رهانات وتحديات العالم المعاصر، م.س، ص 197.

⁶⁷² - إستراتيجية الانفتاح: تستلزم الانفتاح الاستراتيجي على كل الواجهات والاتجاهات عند الإعداد المخططات التنموية كما تعني كذلك الاستعداد للتخلي خلال تطبيق معه المخطط عن أشياء وإضافة أشياء، الشيء الذي يصبح معه المخطط مجرد إطار لتحركات تتفاعل بالمعطيات الواقعية القارة والمتجددة، أكثر مما تفعل فيها، والتخطيط هنا يكتسي صورة أداة لتأطير الواقع قصد حمايته ولا يرمي قط إلى التحكم فيه وفرض نوع معين من التغيير أو التطور عليه.

انظر:

- محمد عابد الجابري: المغرب المعاصر الخصوصية والحرية الحداثة والتنمية، مطبعة المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء الطبعة الأولى، 1988، ص 149.

1956-1960، بعد ذلك فقد التمسست المخططات المغربية أهدافها ومضمونها من الواقع القائم، واقع النموذج "التعميري الاستعماري"⁶⁷³.

واضح إذن أن البحث عن النموذج أو النماذج المتضمنة في المخططات الاقتصادية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال يتطلب الوقوف عند مرحلة الحماية والذي هو امتداد للمخطط التعميري الاستعماري كما طبق في المغرب، وبما أن المخططات الاقتصادية التي تعاقبت على المغرب الاستقلال قد بلغت لحد الآن سبع مخططات:

* المخطط الثنائي 1958/1959،

* المخطط الخماسي الأول 1960/1964،

* المخطط الثلاثي الأول 1965/1967،

* المخطط الخماسي الثاني 1968/1972،

* المخطط الخماسي الثالث 1973/1977،

ثم بعد سنتين جاء التصميم الثلاثي الثاني 1980/1982، ثم التصميم الخماسي الحالي المجدد 1983/1987، وبما أن هذه المخططات قد تبنت نفس الإستراتيجية العامة مع بعض التحولات التي فرضتها ظروف معينة فلعلة سيكون من الأفضل منهجيا تحليل نتائج هذه المخططات ضمن مراحل ذات سمات خاصة وليس بوصفها مخططات مستقلة⁶⁷⁴.

- السياسة التنموية:

اكتسب مفهوم التنمية بعده السياسي من خلال تبلور دور الدولة، وتزايد تدخلاتها عبر برامج التنمية الاقتصادية. في تجاوز معضلة التخلف الذي لا يمكن أن يتأتى إلا في إطار مشروع سياسي، تشرف عليه السلطات العمومية، ويتم انجازه تحت شعارات مختلفة، كالمصلحة الوطنية، أو سيادة الدولة الوطنية، أو الأمن القومي. حتى إن دولة الاستقلال في دول الجنوب لا تزال تحتفظ بدور المستثمر والفاعل والموجه والمقاوم والمشغل والحكم في الصراعات

⁶⁷³- واقع النموذج التعميري الاستعماري: الذي غرسه دولة لحماية في المغرب والذي لم تعمل دولة الاستقلال إلا على مغربته والدفع به في النمو في الاتجاه الذي يستجيب لطموحات أي التي جمعت بصورة من الصور، وبتأثير هذا العامل أو ذاك بين الجاه والثروة فجعلت كلا منهما في خدمة الآخر.

انظر:

- محمد عابد الجابري: المغرب المعاصر الخصوصية والحريّة الحداثيّة والتنمية، م.س، ص 149.

⁶⁷⁴- محمد عابد الجابري: المغرب المعاصر الخصوصية والهوية والحداثيّة والتنمية، م.س، ص 150.

بين الفرقاء، وتتجلى جدلية التنمية السياسية من خلال استراتيجيات التنمية، والمخططات والبرامج الاقتصادية التي تتم صياغتها لتحقيق الأهداف الوطنية للتنمية، وحتى المؤسسات العالمية التي اغلب مشاريعها وتدخلاتها تتم تحت شعار التنمية إنما هي برامج حاملة لمشروع سياسي، تسجل في إطار إيديولوجية مهيمنة للعولمة⁶⁷⁵.

-التنمية الاقتصادية:

شكل البعد الاقتصادي للتنمية مرحلة انتقالية في إعطاء إستراتيجية للرأس مال والتقدم والتطور في العلوم الاجتماعية الاقتصادية، لذلك ظلت التنمية تعني تسجيل متوالية ايجابية في معدلات النمو الاقتصادي، بناء على مؤشر أساسي هو الناتج الداخلي وما يحققه كميًا من النمو، كإستراتيجية للحاق الدول المتخلفة بالدول المتقدمة، فالنمو يتمحور حول الزيادة المتحكممة فيه من خلال فترة أو فترات طويلة من المتغيرات الاجتماعية والذهنية لساكنة ما تجعلها قادرة على الرفع والزيادة كميًا وبصفة دائمة لتلبية الحاجيات الأساسية وتحقيق الأهداف وتطلعات المجموعات البشرية⁶⁷⁶، فالتنمية في بعدها الوطني العام تنمية لا مكافئة بين المركز المهيمن المتحكم والهامش التابع المتأخر، لذلك فإن تنمية المجالات الهامشية، تتطلب تنمية محلية على تراب محلي انطلاقًا من الدوار المحاط والجماعة والحي، وفق إستراتيجية لامركزية، وبرمجة تشاركية للمشاريع القائمة على التفاوض والتداول والتعاقد، انطلاقًا من قاعدة ترابية محلية، وبذلك فإن التنمية المحلية فعل متعدد الأبعاد، تتربط مستوياته وتتداخل، انطلاقًا من الدوار أو المحيط أو الحي إلى الجماعة المحلية، إلى المستوى الإقليمي والجهوي⁶⁷⁷.

فالتنمية لها مميزات على المستوى الوطني في تحسين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والثقافية والبيئية، لهذا لا بد من الحديث عن التنمية المستدامة أي من التنمية إلى التنمية المستدامة، مما يتبين أن المغرب له رؤية انتقالية في تحقيق السياسات التنموية كآلية لرفع من السياسات العمومية بالمغرب.

⁶⁷⁵- محمد شاووش: أبعاد التنمية بين رهان الحكامة وإعداد التراب المحلي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 38 الطبعة 2014، ص 11.

⁶⁷⁶- محمد شاووش: " أبعاد التنمية بين رهان الحكامة وإعداد التراب المحلي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية"، م، س، ص، 10-11.

⁶⁷⁷- محمد شاووش: أبعاد التنمية بين رهان الحكامة وإعداد التراب المحلي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، م، س، ص 6.

الفرع الثاني: التنمية المستدامة وواقع الانتقال الديمقراطي:

عرفت التنمية المستدامة⁶⁷⁸، تطوراً كبيراً من مفهوم التنمية باكتسابه بعداً حقوقياً ودولياً الذي يتجلى في الدعوة إلى مشاركة كل فئات المجتمع في اتخاذ القرار التنموي لتكريس القاعدة التي تعتمد على الديمقراطية والتي ترتبط بالحكمة داخل القرار التنموي لأن الديمقراطية معناها قبل كل شيء هو مشاركة المواطنين في صنع القرار والمشاركة في متطلبات التنمية للوصول إلى التنمية المستدامة⁶⁷⁹.

كما تم تحديد تعريفها في التقرير المقدم إلى الأمم المتحدة حول التنمية والبيئة عام 1987 بكونها تستجيب لحاجيات الحاضر والمستقبل دون القضاء على قدرة الأجيال القادمة لتلبية احتياجاتها، كما أن مصطلح التنمية المستدامة المحور الرئيسي في تقرير (برتланд) الذي أصبح مرجعاً عالمياً ومكنت قمة "ريو دي جانيرو" من جمع شمل عدد هائل من الدول حوالي 178 دولة مما ساهم في تشكيل وعي عالمي بضرورة إعادة الاعتبار للإنسان لكونه محور الانشغالات الاقتصادية والاجتماعية والإيكولوجية والحرص على ضرورة استمرار عملية التنمية الدائمة⁶⁸⁰.

لم يقتصر مفهوم التنمية المستدامة عن تقارير الأمم المتحدة بل نجد بأن إعلان جوهانسبورغ بجنوب إفريقيا المنعقد ما بين 26 غشت و4 شتنبر 2002 المتعلق بالتنمية المستدامة، وصف بأنه أكبر تجمع دولي تنظمه الأمم المتحدة للتنمية المستدامة والذي أكد على المسؤولية العالمية المشتركة لحماية المجتمع الدولي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في

⁶⁷⁸- التنمية المستدامة وابتداء من السنة 1990 وقع تحديد مفهوم التنمية المستدامة بشكل دقيق وواضح في وثيقة الأرض التي صدرت في ريو دي جانيرو عام 1992، وتضمنت الوثيقة سبعة وعشرين مبدأً، وتضمنت الوثيقة سبعة وعشرين مبدأً، وتدعو إلى ضرورة تحقيق العدالة الحالية واللاحقة في توزيع الموارد الطبيعية ضماناً لتواصل واستمرار عملية التنمية، وإن لا تقتصر على فترة معينة، وقد أظهرت وثيقة إعلان ريو دي جانيور تبلور مفهوم استدامة التنمية المتعدد الجوانب والمضامين، ومن معاينة التواصل والاستمرارية حيث لا معنى لأي نشاط تنموي لن يكتب له الاستدامة والاستمرارية بحيث تستفيد منه الأجيال القادمة، ومن هنا يتحقق مبدأ العمالة بين الأجيال الحاضرة والقادمة وحق الأبناء والأحفاد من نصيب عادل من الموارد الطبيعية.

انظر:

- عبد العزيز أشرفي: الجماعات الترابية الأفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، طبعة 2016، ص149.

⁶⁷⁹- عبد العزيز مرزاق: الحكامة البيئية وتنمية الاستثمارات بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، م، س، ص، 173.

⁶⁸⁰- عبد العزيز أشرفي: الجماعات الترابية الأفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، م، س، ص، 150.

تقاطع واضح بين ضروريات مكافحة الفقر والمشاركة الشعبية⁶⁸¹، والأمم لتحقيق التنمية المستدامة فالعالم يعيش منذ أواسط عقد التسعينات تحت هيمنة مطلقة للرأسمال العالمي الذي يكرس تفاوتاً صارخاً بين دول الجنوب ودول الشمال كما يكرس هذا التفاوت داخل نفس الدولة، لذلك فإن التنمية المستدامة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار هذين الفرعين من الإنصاف⁶⁸²، من خلال تقارير نادي روما الشهيرة في السبعينات، حول ضرورة الحفاظ على الموارد الطبيعية القابلة للنضوب، وعلى البيئة والتوازنات الجوهرية في الأنظمة البيئية، وقد انتشر استعمال المفهوم بسبب تكاثر الأحداث المسبقة للبيئة وارتفاع درجة التلوث عالمياً، وانتشر أيضاً في الأدبيات الاقتصادية الخاصة بالعالم الثالث نظراً لتعثر الكثير من السياسات التنموية المعمول بها، التي أدت إلى تفاقم المديونية الخارجية وتردي الإنتاجية وخاصة في القطاع الصناعي، وكذلك إلى توسيع الفروقات الاجتماعية في عدد كبير من الدول، بل إلى المجاعة أو قلة التغير في بعض الأحيان لدى الفئات الفقيرة التي ساءت أحوالها في الثمانينات بالرغم من كل الاستثمارات التي نفذت في العقد السابقين⁶⁸³.

نجد بان الدستور المغربي لسنة 2011 قد نص على هيئات النهوض بالتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية تهتم هذه الهيئات بالتنمية البشرية لتحقيق الاستدامة والديمقراطية التشاركية في جميع القرارات المرتبطة بالمواطنين تتمثل في المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي⁶⁸⁴ والمجلس الاستشاري للأسرة

⁶⁸¹ - عبد العزيز أشرفي: الجماعات الترابية الأفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، م.س، ص 150.

⁶⁸² - العنصر الهام الذي تشير إليه مختلف تعريفات التنمية المستدامة هو عنصر الإنصاف أو العدالة فهناك نوعان من الإنصاف هما:

- إنصاف الأجيال البشرية التي لم تولد بعد: هي التي لا تؤخذ مصالحها في الاعتبار عند وضع التحليلات الاقتصادية ولا تراعي قوى السوق المتوحشة هذه المصالح.

- الإنصاف الثاني: فيتعلق بمن يعيشون اليوم والذين لا يجدون فرصاً متساوية للحصول على الموارد الطبيعية أو على الخيارات الاجتماعية والاقتصادية.

أنظر:

- عامر طراف: المسؤولية الدولية والمدنية في قضايا البيئة والتنمية المستدامة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012، ص 105.

⁶⁸³ - رشيد السعيد وكريم لحرش: الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، م.س، ص 53.

⁶⁸⁴ - الفصل 168 من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص على ما يلي:

يحدث مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

والطفولة⁶⁸⁵، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي⁶⁸⁶. لم يتم إدراج كل من المجلس الأعلى للحسابات⁶⁸⁷، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁶⁸⁸، ضمن الباب المتعلق بالحكمة الجيدة، بل تم الاحتفاظ بهما في الباب العاشر والباب الحادي عشر نظرا لدورهما الرقابي في حماية المال العام وتدقيق وافتحاص الأداء الحكومي.

المجلس هيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية، والقضايا الوطنية التي تهم التعليم والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وتسييرها. كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال.

⁶⁸⁵- الفصل 169 من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص على ما يلي:

"يتولى المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، المحدث بموجب الفصل 32 من هذا الدستور، مهمة تأمين تتبع وضعية الأسرة والطفولة، وإبداء آراء حول المخططات الوطنية المتعلقة بهذه الميادين، وتنشيط النقاش العمومي حول السياسة العمومية في مجال الأسرة، وضمان تتبع وإنجاز البرامج الوطنية، المقدمة من قبل مختلف القطاعات، والهيكل والأجهزة المختصة".

⁶⁸⁶- الفصل 170 من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص على ما يلي:

"يعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، المحدث بموجب الفصل 33 من هذا الدستور، هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجموعية.

وهو مكلف بدراسة وتتبع المسائل التي تهم هذه الميادين، وتقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي، يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجمعي، وتنمية طاقاتهم الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة".

⁶⁸⁷- الفصل 147 من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص على ما يلي:

"المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، ويضمن الدستور استقلاله. يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية. يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية. ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، ويقيم كيفية تدبيرها لشؤونها، ويتخذ، عند الاقتضاء، عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة.

تُناط بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالامتلاكات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية".

⁶⁸⁸- الباب الحادي عشر من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في فصوله كالتالي:

- الفصل 151 ينص على ما يلي:

- يحدث مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي.

- الفصل 152 ينص على ما يلي:

"الحكومة وللمجلس النواب وللمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي. يدلي المجلس برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة".

- الفصل 153 ينص على ما يلي:

تواجد الفئات الثلاثة تحت توصيف الاستقلالية يثير بعض الأسئلة ذلك أنه إذا كانت استقلالية المؤسسات الوطنية جزء من هويتها وطبيعتها، وإذا كانت استقلالية هيئات الضبط والتقنين مكونا جوهريا وظيفيا لهذه المؤسسات التي لا يمكن تصور عملها إلا بمعزل عن السلطة التنفيذية، فإن التنصيص على استقلالية هيئات عادية ذات طابع استشاري تنحصر مهامه في إبداء الرأي حول السياسات العمومية، لا يبدو مقنعا بشكل كبير⁶⁸⁹، لأن مبدأ الاستقلالية عادة ما يقرن بمبدأ آخر هو المساواة إذ أن المؤسسة الوطنية ليست غاية في حد ذاتها، لذلك ففعاليتها مرتبطة بوضع نظام للمساواة على أساس أهداف محددة قابلة للقياس.

كذلك القانون رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة⁶⁹⁰، هذا القانون يحدد الأهداف الأساسية لحماية البيئة والتنمية المستدامة⁶⁹¹، في الاستراتيجيات والبرامج وتنفيذ السياسات ومخططات العمل من طرف الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة، وكذا الأطراف المتدخلة في المجال السياسة التنموية لتحقيق التنمية المستدامة.

"يحدد قانون تنظيمي تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وتنظيمه، وصلاحياته، وكيفية تسييره".⁶⁸⁹ حسن طارق: الدستور والديمقراطية: قراءة في التوترات المهيكلة لوثيقة 2011، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2013، ص170.

⁶⁹⁰ - ظهير شريف رقم 1.14.09 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 الموافق 6 مارس 2014 بتنفيذ القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة ج ر عدد 6240 بتاريخ 20 مارس 2014 ص3194.
⁶⁹¹ - المادة الأولى من القانون رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة التي تنص على:
يحدد هذا القانون الإطار الأهداف الأساسية لنشاط الدولة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة.
ويهدف إلى:

- تعزيز حماية الموارد والأوساط الطبيعية والتنوع البيولوجي والموروث الثقافي والمحافظة عليها والوقاية من التلوثات والإيذاءات ومكافحتها،

- إدراج التنمية المستدامة في السياسات العمومية القطاعية واعتماد إستراتيجية وطنية للتنمية المستدامة،

- ملائمة الإطار القانوني الوطني مع الاتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة بحماية البيئة والتنمية المستدامة،

- تعزيز الإجراءات الرامية إلى التخفيف والى التكيف مع التغيرات المناخية ومحاربة التصحر،

- إقرار الإصلاحات ذات الطابع المؤسسي والاقتصادي والمالي والثقافي في ميدان الحكامة البيئية،

تحديد التزامات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة والمقاولات الخاصة وجمعيات المجتمع المدني والمواطنين في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة،

- إرساء نظام للمسؤولية البيئية ونظام للمراقبة البيئية.

أصبحت قضايا التنمية في السنوات الأخيرة تحظى باهتمام كبير من دول العالم، حيث تم تكريسها في القوانين ذات الصلة من خلال الاشتغال على المؤتمرات الدولية من قبل المفكرين للرفع من التنمية وترسيخها على أرض الواقع، حماية حقوق الإنسان وتلبية لحاجيات المواطنين، وإشراك كل فئات المجتمع في اتخاذ القرار لتحقيق التنمية المستدامة، وهذا ما فعله المغرب من خلال المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تهدف بالأساس إلى تلاقي المبادرات في أفق خلق الاندماجية والاستدامة بين المبادرات القطاعية المختلفة، لرصد الواقع الانتقال الديمقراطي بالمغرب.

فالدستور هو ضامن الانتقال الديمقراطي لأن يؤسس عملية الانتقال الديمقراطي لفترة انتقالية تمتد ما بين مرحلتي تفويض دعائم نظام سياسي سابق وتأسيس نظام سياسي لاحق، مما يستوجب معه ضرورة توفير ضمانات عدم العودة للممارسات الديمقراطية، مما جعل الوثيقة الدستورية تركز على فلسفة قانونية تنبني على مجموعة من القيم السياسية التي جاءت من أجل تنظيم العلاقات بين الحاكمين والمحكومين⁶⁹²، استنادا إلى نظرية المأسسة وذلك بالانتقال من شخصية السلطة إلى دولة المؤسسات التي تركز أساسا على سيادة القانون وفصل السلط⁶⁹³.

وفي إطار الضمانات رصد سيادة القانون واعتباره بمثابة أسمى تعبير عن إرادة الأمة، مع العمل على ضرورة احترام دستورية القوانين وتراتبيتها ومراقبتها من طرف المحكمة الدستورية أم مبدأ الفصل بين السلط، وتدعيم مقتضياته والحرص على التمثيلية الشعبية في مجلسي البرلمان وانبثاق الحكومة منهما، لا ينبغي تطبيق مقتضياته في إطار غياب آليات المحاسبة والمراقبة الشيء الذي حول أن تتناول الوثيقة الدستورية من خلال اختصاصات المحكمة الدستورية وصلاحيات تدخل المجلس الأعلى للحسابات وهذا يعود إلى أن الدستور يبقى دائما يحافظ على ضمانات للانتقال الديمقراطي بالمغرب مما يعد أسمى قانون في البلاد وبالإضافة إلى الضمانات الحقوقية التي لم تدع مجالا لإشتملته لمجتمع مواطن قادر على العيش والتعايش مع مختلف الوضعيات السياسية دون المساس بحقوق المواطنين من خلال مقتضيات الدستور 2011، مما كان من قل نظام الامتيازات الذي أحكم قبضته منذ أربعين سنة على المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والقضائية⁶⁹⁴، الشيء الذي أدى بالقوى الفاعلة في صياغة بنود الوثيقة الدستورية الجديدة من خلال إقرارها في صلب نفس هيئة وطنية للمراقبة والوقاية من الرشوة ومحاربتها والتي تهدف إلى المبادرة والتنسيق والاحتراف

⁶⁹² حثيم التوزاني: "الانتقال الديمقراطي بين الضمانات الدستورية والإكراهات السياسية"، مجلة مسالك، من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغيير، م.س، ص 128.

⁶⁹³ نفس المرجع.

⁶⁹⁴ إبراهيم ياسين: التغيير الدستوري من أجل ملكية برلمانية منطلقات ومبادئ مجلة أمل العدد 37 و 63 2011، ص 14.

وضمنان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة والمسؤولية⁶⁹⁵ لأن دستور 2011 لوحظ بأن القيمة المضافة بأنه لأول مرة في تاريخ الدستورانية المغربية يتم الاعتماد على لجنة استشارية موسعة تشرف على صيانة الدستور والتي بدورها اعتمدت مقاربة تشاركية واسعة في مسلسل الإعداد⁶⁹⁶، الذي يجعل الدستور في إطار ديمقراطي لدى المواطنين يجسد إرادة الشعب باعتبار صاحب السيادة ومصدر السلط.

المبحث الثاني : سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب ورهان الانتقال الديمقراطي:

في سياق التحولات المتسارعة التي يعرفها العالم في مختلف المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والمعلوماتية... كان لزاما على الإدارة العمومية المغربية أن تواكب هذه التطورات نظرا لطبيعة العلاقة بين التحولات السياسية والدستورية التي يشهدها المغرب، والمسارات المتعلقة بهندسة وصياغة وتقييم السياسات العمومية ضمن أفق التأسيس لانتقال ديمقراطي يتركز بدرجة كبيرة على غدارة فاعلة مهيكلة وحديثة تعتمد وسائل وآليات متطورة، مع إعمال مبادئ الحكامة الجيدة على رأسها الشفافية والالتزام والمصادقية وجودة الخدمات، حتى تتمكن من رصد حدود الإدارة، في مجال إنتاج السياسات العمومية في الحالة المغربية.

إن التعامل ومسايرة المتغيرات التي تحدث على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي، يفرض ضرورة إحداث تغييرات جوهرية في نسق الإدارة وطريقة تقديمها للخدمات، وهذا يتطلب تبني مفهوم حديث للإصلاح الإداري ينسجم والتحويلات التي يعرفها الجهاز الحكومي.

وللوقوف على دور سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب، ومن أجل تقوية مسلسل الانتقال الديمقراطي، لابد من إثارة الإشكالية التالية: هل يمكن القول فعلا بوجود سياسات عمومية واضحة المعالم في مجال الإصلاح الإداري؟، هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال مطلبين، إذ سننطلق في (المطلب الأول) إلى سياسة الإصلاح الإداري كتقنية للتبوير العمومي، بينما سنعمل على تشخيص واقع سياسة الإصلاح الإداري في المغرب كرافعة للانتقال الديمقراطي في (المطلب الثاني).

⁶⁹⁵-الفصل 167 من الدستور المغربي 2011.

⁶⁹⁶-محمد الغالي: جدلية الثابت والمتحول في دستور 2011 في ضوء قراءة السياق والركائز والأهداف منشورات مجلة الحقوق دستور 2011 بالمغرب مقاربات متعددة، العدد الخامس ماي 2012، ص55.

المطلب الأول: سياسة الإصلاح الإداري جوهر الانتقال الديمقراطي:

يعتبر مسلسل تطور الإدارة العمومية الحديثة خلال العشرين سنة الماضية واحد من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة، إذ نجد هيمنة الإدارة العمومية الحديثة على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم، وقد تم اعتمادها بكيفية شاملة في كل من المملكة المتحدة، نيوزيلندا، أستراليا، هولندا، السويد، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، وذلك من أجل رفع مستوى الخدمات وجودتها بالنسبة للمواطنين،

أما بالنسبة للمغرب، فيمكن القول أن النظام الإداري مر من ثلاثة مراحل أساسية ما قبل الحماية، وأثناءها، ثم ما بعد الاستقلال، وكل هذه المراحل تتسم بطابع خاص.

فقبل الحماية نكاد نجزم القول على غياب شبه تام لمقومات المرفق العمومي، وذلك لأن النظام كان يخضع في عمقه لموروث سياسي إسلامي ولإشكال سياسية تمتاز بطغيان " الدولة السلطانية " التي تعتمد النظم الأموية الأندلسية، حيث أن الشكل الإداري الذي سيطر على مغرب ما قبل 1912 طغت عليه المركزية المطلقة، أما عن الشكل الإداري اللامركزي، فإنه كان منعدما، إلا إذا استثنينا القبائل التي سميت بقبائل " السيبة " ⁶⁹⁷.

أما في عهد الحماية، نجد أن الإصلاحات الإدارية والسياسية كانت في مجملها تعبيرا عن الدفاع عن مصالح الفرنسيين في الوقت الذي أقصي المغاربة من الانتفاع بهذه الإصلاحات ⁶⁹⁸، باعتبار أن القوة الاستعمارية الفرنسية كانت تهدف بالأساس إلى إبعاد المغاربة عن تدبير شؤونهم بأنفسهم مستعملة كل الوسائل للحد من نشاط المفكرين السياسيين الذين كانوا ينادون بالإصلاح والتغيير ⁶⁹⁹.

لكن بعد حصول المغرب على استقلاله بدأ يفكر جديا في طرق إعادة بناء الدولة وتفكير الإدارة المركزية والحيلة في نهج سياسات إصلاحية تساعد في معركتها ضد التخلف وفي بحثها عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية ⁷⁰⁰.

⁶⁹⁷ - صالح المستف: " التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب (من المركزية إلى التمركز)، دكتوراه السلك الثالث، طبعة 1989، ص:7-8.

⁶⁹⁸ - صالح المستف: مرجع سابق، ص:7،

⁶⁹⁹ - صالح المستف: مرجع سابق، ص:15.

⁷⁰⁰ - صالح المستف مرجع سابق، ص:18،

وفي هذا الاتجاه نعتبر أن الإصلاح الإداري بالمغرب هو مطلب ملح وضرورة تقتضيها البلاد وذلك من أجل تجاوز سلبيات و أعطاب الإدارة الاستعمارية والرفع من النجاعة والمردودية للسير قدما في عصرنة الإدارة وتحديثها ومواكبة مسلسل الانتقال الديمقراطي الذي تعرفه باقي دول العالم وسنحاول الوقوف على أهمية الإصلاح الإداري بالمغرب من خلال فرعين (الأول) سنناقش فيه السياق العام لسياسة الإداري بالمغرب المسار والفاعلون ثم سنقف في (الفرع الثاني) مداخل سياسة الإصلاح الإداري بالمغرب.

الفرع الأول: السياق العام لسياسة الإصلاح الإداري بالمغرب المسار والفاعلون:

تعتبر الإدارة أحد الركائز الأساسية للدولة الحديثة فهي مظهر من مظاهر السيادة وآلية لتنزيل المخططات والبرامج الحكومية، كما أنها أداء لتأمين سير المرافق العمومية المختلفة، فدورها يزواج بين تقديم الخدمات والاستماع لمتطلبات المرتفق ذاتية أو معنوية كانت، وبين تحقيق أهداف بعيدة، منها مطلب الديمقراطية والتنمية⁷⁰¹، وبما أن التوجه العام في المغرب فعلا يسعى إلى تطوير الأداء الإداري وهذا ما نلخصه من خلال الخطابات الملكية، وبفضل السياسات العمومية المبرمجة، حيث نلاحظ أنه تم اعتماد ما يمكن تسميته بالجيل الجديد من المخططات الإستراتيجية على جميع الأصعدة والقطاعات، عبر وضع برامج وأهداف طموحة موزعة حسب سياق زمني محدود وتمويل متنوع في إطار العمل على ضمان شموليتها واندماجها، وكذلك تقويتها بضمانات دستورية وسياسية كفيلا بتحرير وإطلاق طاقات حيوية خلاقة وتعبئتها عن آخرها بشكل فعال وقوي. هذا كله يجعلنا نطرح التساؤل التالي فما هو يا ترى السياق العام لسياسة الإصلاح الإداري بالمغرب أو ما هي مساراته؟ ومن هم الفاعلون فيه؟

أولا: السياق العام لسياسة الإصلاح الإداري بالمغرب:

يشكل الإصلاح الإداري المرتكز الأساسي لتدعيم مسلسل الانتقال الديمقراطي في بلد قيد التحول، سيما من حيث تحسين علاقة الحاكمين بالمحكومين وذلك على عدة مستويات⁷⁰²، حيث تم اعتماد مجموعة من المبادرات الرامية إلى إصلاح وتأهيل الإدارة المغربية، وذلك بهدف جعلها قادرة على مسايرة التطورات السياسية والقانونية والحقوقية التي

⁷⁰¹ - مولاي محمد البوعزاوي : " تحديث الإدارة المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة التكوين والبحث في علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية: 2012/2013، ص:3.

⁷⁰² - مولاي الحسن تمازي: " المغرب الكبير بين مستلزمات الوحدة ورهانات التحول الديمقراطي"، أعمال الندوة المغربية الأولى حول موضوع: " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: التفاعلات، الرهانات، والآفاق المنظمة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بسطات، يومي 11 و 12 نونبر 2010، ص:29.

عرفتها المملكة المغربية⁷⁰³. وللوقوف على لفظ الإدارة فهو ينصرف إلى معنيين: معنى عضوي وآخر وظيفي، فالإدارة في معناها الأول مجموعة من البنيات والهياكل والأعوان أي مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتقريراتها المختلفة (الإدارة - جهاز)، أما المعنى الوظيفي للإدارة فيقصد به مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة إشباعا للاحتياجات العامة للأفراد والجماعات (الإدارة - نشاط)،

إن مفهوم الإدارة - جهاز هو متكا القانون الإداري منذ نشأته⁷⁰⁴. والتنظيم الإداري كقناة صلبة في القانون الإداري، ما دام أنه يتناول بالدراسة الإدارة - مؤسسة، لا يتجاهل كلياً الإدارة - نشاط. لأن المعنيين العضوي والوظيفي للإدارة غالباً ما يتطابقان وتكون الإدارة - نشاط، نتاجاً للإدارة - مؤسسة⁷⁰⁵.

ثانياً: مسار الإصلاح الإداري بالمغرب:

شهد الجسم الإداري المغربي تطوراً ملحوظاً، ولم يكن هذا التطور وليد الصدفة أو فجائياً بل مرت الإدارة العامة المغربية بمراحل عديدة، ارتبطت بشكل كبير، بتطور دور الدولة وأدائها في تحقيق الاستقرار، والتنمية والتماكك الاجتماعي، وفي توفير الخدمات العمومية للمواطنين، وكذلك بالظرفية الاقتصادية للبلد، وفي هذا الصدد عرف المغرب بعد حصوله على استقلاله، مرحلة بناء الإدارة وتوجيهها لخدمة المخططات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، عبر إقرار النظام العام للوظيفة العمومية، وتوحيد الإجراءات الإدارية، وإقامة نظام للتوظيف، والرواتب والأجور. وفي أواخر الثمانينات والتسعينات من القرن المنصرم، واجهت الإدارة المغربية إكراهات برنامج التقويم الهيكلي الذي فرضه البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، حيث انصبت جهود الدولة على إعادة التوازنات المالية، وتقليص ميزانيات القطاعات الاجتماعية، و خصوصاً عدة مؤسسات عامة،

وسنحاول الوقوف على أهم المحطات والمراحل التي عرفها الإصلاح الإداري:

أ: الصيرورة التاريخية للإصلاح الإداري بالمغرب:

فعلا عرف الإصلاح الإداري بالمغرب مجموعة من المحطات التاريخية والمراحل المتعددة أهمها:

⁷⁰³ - أحمد مفيد: " التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب، " أعمال الندوة المغاربية الأولى حول موضوع: " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: التفاعلات، الرهانات، والآفاق " التي نظمت بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطات - يومي 11 و 12 نونبر 2010، ص: 29.

⁷⁰⁴ - شارل إيزنمان، " نظرية الأسس الدستورية للقانون الإداري"، مجلة القانون العام، 1972، ص: 1346.

⁷⁰⁵ - بوجمعة بوعزاوي: " التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة، الجماعات الترابية، " الطبعة الأولى 2013، مطبعة أبي رقراق، الرباط، ص: 5.

-تشكيل أول حكومة مغربية في 7 دجنبر 1955 والتي وضعت مجموعة من الأهداف تتمحور حول أربعة نقاط هي:

الاستقلال الوطني - الوحدة الوطنية - إرساء الديمقراطية - الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية.⁷⁰⁶

ومنذ بداية السبعينات، أصبح الشغل الشاغل للسلطات العمومية هو البحث عن الوسائل القانونية اللازمة للدخول في مسلسل التنمية الاجتماعية والاقتصادية⁷⁰⁷، بل وجعل الجماعات الترابية نفسها أداة فعالة لهذه التنمية. حيث أنه في 30 شتنبر 1976، صدر قانون يتوخى إصلاح الإدارة المحلية عن طريق إعادة النظر في توزيع الوظائف والاختصاصات بين الجماعات الترابية والسلطة المحلية بشكل أصبح معه ممثلو السكان يتوفرون على الوسائل الكفيلة للمشاركة في مسلسل التنمية⁷⁰⁸.

إن إنشاء مكتب التخطيط عملا بالتوجيهات الملكية، وذلك من أجل عدة تدابير كالإصلاح الذي عرفه نظام التقاعد والمعاشات المدنية والعسكرية، وأيضا قانون الوظيفة العمومية والإصلاح الذي عرفه سنة 1967 كإدخال مجموعة من الإجراءات ترمي إلى تبسيط المساطر المتعلقة بالموظفين، وإصلاح نظام المرتبات، وإعادة النظر في التشريع والتنظيم المتعلق بالصفقات المبرمة لحساب الدولة من أجل الإسراع في التنفيذ.

ويبدو أن الإدارة الحديثة بالمغرب أخذت تسلك نهجا جديدا ومعاصرا في ميدان التخطيط والبرمجة التي

ترتكز على خمس محاور أساسية وهي:

- مرحلة التعرف على المشاريع،

- مرحلة الدراسة والتصوير،

- مرحلة صياغة المشاريع

- مرحلة التنفيذ،

- مرحلة المراقبة والتقييم⁷⁰⁹

⁷⁰⁶ - لقد شرعت الدولة المستقلة في إقامة قواعد اللامركزية الإدارية تماشيا مع روح الرغبة في إرساء قواعد الحكم على أسس ديمقراطية حقة.

⁷⁰⁷ - لقد عرفت الإدارة المغربية قبل الاستقلال مؤسسة أنشأت سنة 1949 تحت اسم مكتب التخطيط، وفي ظل الاستقلال وبالضبط في سنة 1957 أصبح التخطيط أداة للتوجيه وللتوزيعية لجميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية،

⁷⁰⁸ - صالح المستف: مرجع سابق، ص:20.

⁷⁰⁹ - صالح المستف: مرجع سابق، ص:223.

ويمكن إيجاز تطور الإدارة التخطيطية بالمغرب في مرحلتين أساسيتين ففي المرحلة الأولى فقد انصب الاهتمام فيها على نقل التجربة الفرنسية في مجال التنظيم المؤسسي للتخطيط، أما المرحلة الثانية، فقد تمثلت في الاهتمام والاستفادة من دروس الفشل التي خلقها المرحلة الأولى، والعمل بتوجيهات البنك الدولي والأمم المتحدة في مجال تنظيم الإدارة⁷¹⁰. وذلك سعياً إلى تقريب الإدارة من المواطنين وتقوية التنظيم المتعلق بالإدارة الترابية فقد تم سنة 1982 خلق لجنة وطنية لدراسة وتهيئ مقترحات بخصوص الإصلاح الإداري (كالتعريب والاستقبال والإرشاد وتبسيط المساطر)⁷¹¹.

انتهج المغرب سياسة التخطيط وكان يسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأيضاً المنطلق الحقيقي لكل تطور حضاري ومواجهة الآفاق المستقبلية⁷¹²، كما نجد أن المخطط الخماسي 1978-1980 ركز بشكل كبير على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومخطط 1981-1985 نجده أعطى الأولوية لتحسين مستوى أداء الخدمات والاتصال المباشر بالمواطنين⁷¹³،

وفي سنة 1981، فتحت السلطات العمومية نقاشاً واسعاً حول موضوع الإصلاح الإداري للوقوف على مكامن الخلل العديدة التي تشل النظام الإداري، ومحاولة إصلاحها ومواجهتها، وذلك من خلال البرنامج الحكومي لحكومة 1982⁷¹⁴.

⁷¹⁰- في إطار مخطط 1973 - 1977، وعلى ضوء توصيات برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD ستبدأ الإدارة التخطيطية في المغرب في أخذ شكلها المتمحور حول المجلس الأعلى للتخطيط والوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالتخطيط.

⁷¹¹- صالح المستف: مرجع سابق، ص:265.

⁷¹²-الخطة الخماسية:1973-1977، اهتمت بإصلاح البنيات الإدارية عن طريق تحديد الاختصاصات وتنظيم مسألة توزيعها بين الوزارات حيث أحدثت لهذه الغاية مصالح ووحدات إدارية جديدة مع البحث عن أطر كفأة وواعية يواجهها الوطني والمهني.

⁷¹³- مولاي إدريس الحلابي الكتابي: "سلوكات رجل الإدارة على ضوء المفهوم الجديد للسلطة:

"الإصلاح الإداري"، الطبعة الأولى 2002، ص:9.

⁷¹⁴- جواب الوزير الأول لحكومة 1982 رداً على أسئلة النواب حول البرنامج الحكومي، حول ما يتعلق بمصالح الإدارة العمومية، وما تطرقت إليه مختلف الفرق البرلمانية حول الإصلاح الإداري وتعزيز المراقبة الإدارية، ومحاربة الرشوة والشطط في استعمال السلطة والمحسوبية.

أما فيما يتعلق بالقرارات الخاصة بالإصلاح الإداري وتحسين مردودية الإدارة، فإن الحكومة تعترم اتخاذ إجراءات تتحو نحو إصلاح الهياكل الإدارية وتعزيز المراقبة الإدارية وتبسيط المساطر، وذلك بهدف تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين⁷¹⁵،

وتعتبر هذه الخطوة قفزة نوعية وسابقة بالمغرب، إذ لأول مرة يتم التطرق للتقارب بين الإدارة والمواطنين بواقعية كبيرة، بل تم التطرق بكل جدية وحزم للاختلالات التي تشوب الإدارة المغربية، كالرشوة، والتبذير، والزبونية والمحسوبية، واللامبالاة، وعدم المسؤولية....

إذا كانت هذه المراحل السالفة الذكر أتبع سياسة التدرج من أجل التخلص من التعثرات الإدارية والسياسات المعقدة و الانعتاق من مخالب تردي العمل الإداري، فنجد أن الإصلاح الإداري بالمغرب سيعرف حركية هامة ودينامية غير مسبوقه للدفع بعجلة هذه الإصلاحات والرفع من وثيرة التنمية في الإدارة وباقي المجالات الأخرى، وذلك بعد تشكيل حكومة التناوب 1998 ، والتي وضعت نصب أعينها البعد التخليقي للإدارة، وتبني الورش الكبير لتأهيلها، بفضل تثمين الطاقات الواعدة لبناء إدارة الغد، وهو ما ترسخ أيضا من اعتماد آليات تتسم بالنجاعة من أجل تخليق المرفق العمومي، ومن بين أهم هذه الآليات نجد ميثاق حسن التدبير⁷¹⁶.

كما أن المناظرة الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب رصدت مجموعة من مظاهر القصور في أداء الإدارة المغربية من بينها⁷¹⁷:

- غياب رؤية شمولية للإصلاح، حيث عدم وجود إستراتيجية واضحة؛
- التمرکز المفرط للمصالح والسلطات والوسائل وضعف الإمكانيات؛
- تردي الخدمات الإدارية خاصة بالعالم القروي؛
- انتشار كل مظاهر الزبونية والمحسوبية والرشوة...؛
- غياب تام للمحاسبة والمساءلة وتقييم الأداء الإداري وضعف لجن التفتيش؛

⁷¹⁵ - علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، سلسلة البحوث الإدارية، مكتبة عالم الفكر، 1994، الرباط، ص:56.

⁷¹⁶ - لقد حددت وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري إبان فترة حكومة التناوب التوافقي هذا الميثاق (ميثاق حسن التدبير)، الذي ركز على مجموعة من المقومات الأساسية لتخليق الحياة الإدارية، والسهر على السير العادي والجيد للمرفق العمومي وتمثل في: النزاهة، التجرد، الاستقامة، المسؤولية، الانفتاح، الشفافية، الشرف، الالتزام.

⁷¹⁷ - المناظرة الوطنية الأولى للإصلاح الإداري بالمغرب المنعقدة سنة 2013.

ب- دستور 2011 وواقع الإصلاح الإداري:

شكل دستور فاتح يناير 2011 مرحلة مفصلية في النسق السياسي الوطني، كما أعطى دفعة قوية على المستوى الإداري، حيث أقر بابا بكامله من خلال مجموعة من المقتضيات المرتبطة لتفعيل مبادئ الحكامة الجيدة وضمان إشراك مختلف الفاعلين لتدبير الشأن العام على اعتبار أن النسق السياسي المغربي السائد، أصبح يعاني أزمات كثيرة في ظواهره الأساسية؛ وهي أزمة التحديث، وأزمة الوظيفة، وأزمة الإدارة⁷¹⁹، حيث تشكل هذه الأزمات التي تجابه المشهد السياسي المغربي، مفردة ومجموعة، العناصر الفاعلة فيها وفي تفاعلها،⁷²⁰ لهذا كان دستور 2011 يسعى إلى الاستجابة لمتطلبات مرحلة لها خصوصياتها الداخلية والجهوية والدولية، لذلك نجده شكل لبنة أساسية لتدعيم المقومات والأهداف التي جاء بها المفهوم الجديد للسلطة، وعلى رأسها مبدأ تخليق المرفق العمومي، كأحد المؤشرات الجوهرية والرفيعة للحكامة الإدارية الجيدة.

إن الوثيقة الدستورية ومن خلال الفقرة الثانية من الفصل 154 تنص على أنه: "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية. وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور". كما يؤكد الفصل 155 على أنه: "يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة".⁷²¹ وذلك من ترسيخ أسس حكامة إدارية جيدة وتعزيز أركان دولة الحكامة .

⁷¹⁸ محمد البكوري تخليق المرفق العمومي ورهانات الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011

<http://www.fsjes-agadir.info/portdevisite>, 14-06-2017

⁷¹⁹ حيث تشير هذه الأزمات إلى ارتباط علم السياسة في الواقع العربي بنفس المدارس الفكرية والإيديولوجية في علم السياسة الغربي، مما يعكس مناقشات بين توجهات لا تملك اللغة الفاعلية والمؤثرة.

للاستفاضة، راجع: الدكتور سيف الدين عبد الفتاح إسماعيل: "في النظرية السياسية الإسلامية من منظور إسلامي- منهجية التجديد السياسي وخبرة الواقع العربي المعاصر"، المعهد الملكي للفكر الإسلامي- سلسلة الرسائل الجامعية (25)، 1401هـ/1981م، ص: 545-548.0

⁷²⁰ عبد الإله الرمزي: " الإصلاح، التنمية، الدستور بالمغرب: مدخل لقراءة ملامح تشكل النسق السياسي بعد الربيع العربي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات: مجلة العلوم القانونية، الموقع الإلكتروني marocdroit.com، العدد الأول ماي 2013، ص: 153.

⁷²¹ للمزيد من الإطلاع المرجو العودة إلى الباب الثاني عشر " الحكامة الجيدة، مبادئ عامة"، الفصلين 154 و 155 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وقد أعطى الملك محمد السادس أهمية كبرى من أجل ضمان حسن سير المؤسسات وصيانة الخيار الديمقراطي بقوله: "كما أن ديمقراطية الدولة والمجتمع ، وتحسين مناخ الأعمال ، يتطلب انتهاج الحكامة الجيدة ، بتفعيل المبادئ والآليات التي ينص عليها الدستور . وعلى رأسها ربط المسؤولية بالمحاسبة ، وتخليق الحياة العامة ، بالتصدي لكل أشكال الفساد والرشوة ، والريع الاقتصادي والسياسي والاحتكار ، وكذا العمل على ضمان تكافؤ الفرص ، وحرية المبادرة الخاصة والمناقشة الحرة ..."⁷²² وهذا كله يندرج ضمن ربط المسؤولية بالمحاسبة .

أما من حيث المقاربة التشاركية وضمن الحق في الولوج إلى المعلومة ، فنلاحظ في الفترات الأخيرة لاحت في الأفق إستراتيجية جديدة في تناول بعض القضايا الهامة التي تدخل في البناء المؤسساتي أو القانوني للمغرب المعاصر ، وهي إستراتيجية اللجان الوطنية التي تناط بها بلورة مشاريع وأفكار حول مواضيع مختلفة، وأيضاً الإشراف الواضح لمختلف الفعاليات والحساسيات، إعمالاً وتعميقاً للمقاربة التشاركية في التعامل مع المواطنين في القضايا الكبرى والحساسة⁷²³.

حيث يظهر باللمس تجليات المقاربة التشاركية أيضاً في ضمان الحق في الولوج للمعلومة وهو الإجراء الدستوري الجديد المنصوص عليه في الفصل 27 والذي يعطي للمواطنين الحق في الحصول على المعلومة التي توجد بجوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العمومي وذلك بمقتضى القانوني⁷²⁴.

وتأتي دسترة الحق في الحصول على المعلومة في سياق تكريس مبادئ الشفافية والإشراف والمحاسبة وكذا حرية الرأي والتعبير في تدبير الشأن العام وطنياً ومحلياً⁷²⁵.

أما من حيث مبدأ الجودة واحترام القانون:

انخرط المغرب كباقي الدول السامية إلى تحقيق إصلاحات إدارية ترقى إلى مستوى تطلعات المواطنين في برنامج واسع من الإصلاحات التي همت مجالات مختلفة منها الإصلاحات السياسية، والدستورية، والاقتصادية والاجتماعية، هذه الإصلاحات ترمي إلى اعتماد مقاربة جديدة للتدبير والتنمية عن طريق مرفق عمومي فعال، يخضع

⁷²²-مقتطف من خطاب جلالة الملك محمد السادس الموجه لنواب الأمة في أول من الولاية التشريعية الثامنة يوم 14 أكتوبر 2011.

⁷²³ - محمد البعز اوي: مرجع سابق، ص:260.

⁷²⁴ - أنظر الباب الثاني: " الحريات والحقوق الأساسية"، الفصل 27 من دستور المملكة المغربية.

⁷²⁵ - محمد البعز اوي : مرجع سابق،ص:265.

لمعايير الحكامة الجيدة، ومن جملة هذه العناصر الأساسية لتلك الإصلاحات جودة الخدمات. ومن هذا المنطلق، نص دستور 2011 على أن المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة، ولتكريس هذا الأمر نص مشروع ميثاق المرافق العمومية على أنه يتعين على الإدارة السهر على تقديم خدماتها على أساس شروط الجودة والسرعة وبأقل تكلفة مع مراعاة حاجيات وتطلعات المرتفقين⁷²⁶.

أما من حيث التصريح الإجباري بالامتلاكات:

إن أنجع الوسائل والآليات لتفعيل أسس الحكامة الإدارية الجيدة ما تم اعتماده تشريعيا لإيقاف نزيف نهب المال العام وتخليق الحياة العامة والقطع مع كل أشكال الفساد، آلية تنزيل قانون التصريح الإجباري بالامتلاكات، من طرف أعضاء الحكومة والنواب والقضاة والموظفين السامين ورؤساء المجالس والجهات والأقاليم والجماعات، ولذلك بلورت الحكومة المغربية منذ التسعينات رؤية قانونية تعمل على تعزيز أسس الشفافية والعمل على ديمقراطية الإدارة⁷²⁷.

وهذا النص القانوني على ضرورة تصريح الموظفين السامين والعموميين بامتلاكاتهم، مباشرة بعد تنصيبهم، لتكون الدولة على علم بما يمتلكون كما تراقب تطور غيابهم وتحقق من مصادر ثروتهم، وكل هذه الإجراءات تتحو في اتجاه واحد هو تخليق الحياة العامة، وقد وجه الملك رسالة سامية إلى المناظرة التي نظمت حول دعم الأخلاقيات في المرفق العام، حيث قال: " لا بد لبلوغ هذا المرمى الأساسي - التخليق في المرفق العمومي - من تفعيل قانون الإقرار بالامتلاكات حتى يستجيب للأمال المنوطة به لوقاية الصرح الإداري من كل ما يخل بالسلوك المرغوب فيه⁷²⁸

ثالثا: الفاعلون الأساسيون في سياسة الإصلاح الإداري:

لقد شكل الإصلاح الإداري بعدا إستراتيجيا مهما بعد حصول المغرب على استقلاله، مما جعل الحكومات المتعاقبة على المشهد السياسي المغربي توليه اهتماما كبيرا باعتبار أن أي تقدم أو انتقال ديمقراطي لا يتم إلا عبر إصلاحات إدارية جوهرية، ولهذا نجد أن إصلاح الإدارة العمومية ولد هاجسا عميقا لدى السلطة السياسية المغربية، فقد

⁷²⁶- عرض تحت عنوان: " حكامه المرافق العمومية "، من إعداد طلبة ماستر: الدستور والحكامه الماليه، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية: 2016-2017، ص:13.

⁷²⁷- أنظر القانون رقم 25/92 بتاريخ 7 دجنبر 1992 المتعلق بإقرار موظفي الدولة والجماعات الترابية، والمؤسسات الحكومية وأعضاء مجلس النواب ومجالس الجماعات الترابية، والغرف المهنية بالتصريح بالامتلاكات العقارية والقيم المنقولة التي يملكها أو يملكها أولادهم القاصرين.

⁷²⁸- الرسالة الملكية السامية الموجهة للمناظرة الوطنية حول دعم أخلاقيات في المرفق العام وذلك يوم الخميس 18 رجب 1420 الموافق 28 أكتوبر 1999 م.

عرف الجسم الإداري المغربي عدة إصلاحات انصبت بالدرجة الأولى على البنيات الإدارية، ثم على مستوى الترسانة القانونية المنظمة للعمل الإداري.

كما يجب ألا نغفل العلاقات والشركات والتعاملات مع مختلف القوى الدولية، للاستفادة من هذه التجارب وأيضا الدعم المقدم من مختلف المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة، وكذا تمويل المؤسسات المالية الدولية كالبنك العالمي، وأيضا التكتلات الكبرى كالاتحاد الأوربي والشركات الثنائية مع دول عديدة⁷²⁹.

هذا يجعلنا نقف على نوعين من الفاعلين في سياسة الإصلاح الإداري، فاعلون على المستوى الداخلي، وفاعلون على المستوى الخارجي.

أ-فاعلون على المستوى الداخلي:

لا يختلف اثنان على أن الإصلاح الإداري يعتبر من المعوقات الأولى التي واجهها التنظيم المؤسستي للبلاد، حيث بدأت الدولة تتخلى عن دورها التحكمي، مما خلق دينامية جديدة تجلب في انخراط شرائح وعناصر جديدة في العمل السياسي والمدني، دفع بالإدارة إلى إعادة تنظيم بنيتها بما يستجيب والتحولت التي تشهدها البلاد، وأن تكون أكثر مواطنة وتخليقا وكان ذلك من خلال مجموعة من الفاعلين.

*المشكل: الفاعل الرئيسي :

من خلال إستراتيجيات الإصلاح التي اعتمدها الدولة المغربية، يتبين أن المقاربة المتبناة، خصوصا منذ تقلد الملك محمد السادس الحكم، اعتمدت على السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمجالية بغية توفير الشروط لجعل الانتقال من مرحلة التحرر والانفتاح السياسي إلى مرحلة الديمقراطية سلسا وممكنا، وهذا ما يستشف ليس فقط من الخطب الملكية والتي تركز صراحة على ضرورة توفير مناخ الاستقرار والالتزام واليقظة، بل كذلك من خلال التفعيل الأمثل للأوراش التنموية المهيكلة والهادفة على محاربة البطالة والفقر والهشاشة ودعم التشغيل و التنمية البشرية وتأهيل الإدارة والاقتصاد وفق مرتكزات الحكامة الجيدة⁷³⁰. حيث أن الإستراتيجية الوطنية لتحديث الإدارة على أساس المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب الذي أنتجه الملك محمد السادس من خلال خطابه السامي ليوم 12 أكتوبر 1999، هو تبني نهجا سياسيا جديدا

⁷²⁹ - مولاي محمد البوعزاوي: مرجع سابق،ص:214-215.

⁷³⁰ - عبد الجبار عراش: " اللامركزية في بعدها الجهوية كمقاربة إصلاحية وسياسية وتدييرية بالمغرب"، أعمال الندوة المغربية الأولى حول موضوع: " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: الرهانات، التفاعلات، والآفاق"، يومي 11 و 12 نونبر 2010 بسطات، مرجع سابق،ص:165.

يؤسس لمناخ سياسي حدائبي ديمقراطي يتوخى الانفتاح والتحرر لإعطاء دفعة قوية لتنمية إدارية حقيقية تكون فعالة ومنتجة⁷³¹.

وعليه تعتبر الدعوة الملكية إلى إعادة بناء مفهوم السلطة وتحديث المؤسسات في حد ذاتها دعوة صريحة للتخلص من كل الممارسات السلبية، حتى يسهل العبور نحو نمط القيادة والإدارة التي تحقق الكفاءة لنفسها ولمحيطها، وأخرى مصاحبة يمكن اعتبارها إطاراً بيداغوجياً تشيئياً لا بد منه في التحسيس بأهمية المشاركة العامة في هذا المشروع التحديثي⁷³².

كما نلاحظ أن جلالة الملك أكد في خطاب العرش 2000/07/30، " ...أن مسلسل التحديث يتطلب تشخيص واقع مؤسساتنا والانكباب عليه لعقلنته، فكما أن لكل زمن رجاله ونسأه فعنه كذلك لكل زمن مؤسساته...والعقلنة تقتضي إحداث مؤسسات جديدة بدل تلك التي أدت وظائفها، وأن وقت تجديدها واستبدالها بأخرى تستجيب لمتطلبات التحولات المستجدة...⁷³³.

ودائماً في إطار المرجعية الملكية والإصرار الراسخ والعزم الأكيد لتحديث الإدارة، الذي غالباً ما كانت تحمله الخطب والرسائل والتوجيهات الملكية، التي يستعرض فيها واقع ووضع الإدارة العمومية وتقديم البدائل والحلول السامية التي يراها مناسبة لحل معضلات التدبير العمومي، وعلى وجه الحصر التدبير الإداري ونجده نص في إحدى خطاباته على ما يلي: " كما يجب الإسراع بتحديث الإدارة، بما يكفل فعاليتها، حتى نجعل من خدمة الصالح العام ومن القرب من المواطن شغلها الشاغل، وبموازاة ذلك نؤكد على وجوب تخليق الحياة العامة، لمحاربة كل أشكال الرشوة، ونهب ثروات البلاد والمال العام، وإنما نعتبر أي استغلال للنفوذ والسلطة، إجراماً في حق المواطن لا يقل شناعة عن المس بجرماته، وفي هذا الشأن نؤكد على الالتزام بروح المسؤولية والشفافية والمراقبة والمحاسبة والتقويم، في ظل سيادة القانون وسلطة القضاء⁷³⁴.

⁷³¹- في هذا السياق ينبني التصور الملكي لتحديث القطاع العمومي وعلى وجه الخصوص الإدارة العمومية باعتبارها أداءً ووسيلة لتحقيق التنمية الشاملة، فلا تنمية بدون غدارة عمومية حدائية فعالة ومنتجة.

⁷³²- حياة البجديني: " المنازعات الإدارية والقضائية"، قضايا الوظيفة العمومية 3، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، منشورات مجلة الحقوق، دار النشر المعرفة، الإصدار 45، طبعة 2017، ص:121.

⁷³³- مولاي ادريس الحلابي الكتاني: " سلوكات رجل الإدارة على ضوء المفهوم الجديد للسلطة"، " الإصلاح الإداري"، الطبعة الأولى 2002، ص:09.

⁷³⁴- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرس لسنة 2005،

وعليه فإن تحديث الإدارة وتطويرها على أبرز مقومات الحكامة الجيدة التي تهدف إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة، وباعتبار الملك فاعلا رئيسيا يسهر على أمن وخدمة هذا الوطن، نجده حث الحكومة في خطابه لسنة 2016 على الإعلان في برنامجها الحكومي⁷³⁵، على مواصلة ورش تعزيز الإدارة المواطنة والإدارة الخدم القادرة على إعادة الثقة بينها وبين المواطن، عبر خلق نظام لمرفق عمومي " محكوم"، وحتى تضمن الفعالية والنجاعة الإدارية يبدو من الضروري القيام بمجموعة من الإجراءات التي تبرز ارتباطها بغائية المصلحة العامة، هاته الأخيرة التي تم تنزيلها عبر سياسات ممنهجة تتخذها الحكومات لترسيخ البعد الأدائي لهذه الأجهزة التنفيذية⁷³⁶.

-الحكومة : الفاعل الثانوي:

تعتبر القواعد الدستورية في جوهر معطياتها بمثابة انعكاس منطقي للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية للمجتمع السياسي المزمع دسترة حراكه، وبما أن أوضاع هذا المجتمع لا يبرحه منطق التطور والتغيير المستمرين ، فإنه بات لزاما على القواعد الدستورية المغربية مواكبة التطورات المختلفة التي ترافق المجتمع السياسي⁷³⁷ ، مع ضرورة التنزيل السليم لمنطوق هذه القواعد الدستورية وبما أن الحكومة معنية بذلك لكون المرافق العمومية تمثل حيز الزاوية في البرامج الحكومية سواء عبر إنشاءها أو تطويرها ، حيث أن دستور 2011 وخاصة في متم الفصل 89 يشير صراحة أن الإدارة موضوعة تحت تصرفها⁷³⁸، وفي هذا المجال يأتي دور السياسات الحكومية التي تجعل من المرافق العمومية الأساسية منطلقا لقياس درجة قربها من تطلعات المواطنين وطموحاتهم المشروعة في التوفر على مرافق عمومية تتسم بسياسة القرب، وتنزيل مبادئ الحكامة الجيدة، وهو ما جاء على لسان عبد الإله بنكيران من خلال التصريح الحكومي ل 19 يناير 2012، والذي أقر على أن الإصلاح الإداري ضرورة ملحة بغية الرفع من الأداء للارتقاء بالمرفق العمومي إلى مستوى النجاعة والفعالية والمردودية العالية للقيام بواجباته في خدمة المواطنين، وليصر على

⁷³⁵ - خطاب الملك محمد السادس أمام البرلمان يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016،

⁷³⁶ - محمد البكوري: " الحكامة الإدارية وبناء دولة الثقة"، مرجع سابق.

⁷³⁷ - حكيم التوزاني: " الانتقال الديمقراطي بين الضمانات الدستورية و الإكراهات السياسية"، مجلة مسالك، عدد مزدوج، 20-19، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 2012، ص:117.

⁷³⁸ - للمزيد للاضطلاع المرجو العودة إلى الباب الخامس، السلطة التنفيذية، الفصل 89، من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

أن تحقيق هذه الأهداف والغايات سيتم عبر " محاور أساسية تروم إعادة الثقة بين المواطن والإدارة و الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العمومي"⁷³⁹،

وقد جاء في الفقرة الأخيرة من البرنامج الحكومي إعلانا صريحا خاصة على مستوى ترسيخ أسس الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العمومي على اتخاذ عدة إجراءات تأتيها كلها في إطار التنزيل المتواصل للمقتضيات الدستورية " وفي مقدمتها إصدار ميثاق المرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية"⁷⁴⁰، ومن بين ما يحتويه هذا الميثاق، التزامات الإدارة وأعاونها وقواعد تنظيمها وتدبيرها والقواعد المنظمة لعلاقة الإدارة بالمرفق، وسن قواعد التدقيق الدوري وتعليل القرارات الإدارية ونشرها وقياس الأداء والجودة وعقلنة وترشيد الهياكل الإدارية لتفادي تداخل الاختصاصات وتضخم المصالح الإدارية بناء على إنجاز عمليات تدقيق تنظيمي بصفة مستمرة.

إن الالتزام بمقررات هذا الميثاق يستعمل على تعزيز المكاسب الدستورية، كما يجعل من مسالة التنزيل السليم للدستور مسألة تخرج مقتضيات من القوة إلى الفعل وفق الفهم الفلسفي العميق⁷⁴¹.

إن الجهود التي تبذلها الحكومة كلها كانت منصبة في مجال تخليق الإدارة العمومية، وذلك من خلال تبني العديد من المبادرات ذات الطابع الوقائي، والتي كانت تسعى إلى إرساء مجموعة من الآليات القانونية الضرورية للتصدي لكل أشكال السلوكات السلبية، التي يمكن أن تشتري في مرافق الدولة المختلفة، ومن جملة هذه الآليات نجد " ميثاق حسن سلوك الموظف"، الذي شكل لبنة من لبنات الإصلاح الإداري الفعال، في إطار تفعيل مبادئ وأهداف ميثاق حسن التدبير⁷⁴²،

ونجد أن رئيس الحكومة الحالي السيد العثماني حين قدم برنامجه الحكومي، نجده في المحور الثاني المتعلق بالإصلاح الإداري، ركز بدوره على تسعة محاور أساسية⁷⁴³،

⁷³⁹ - البرنامج الحكومي لحكومة عبد الإله بنكيران، الأولى من خلال التصريح الحكومي ل 19 يناير 2012،

⁷⁴⁰ - أنظر الباب الثاني عشر، " الحكامة الجيدة مبادئ عامة"، الفصل 157 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁷⁴¹ - محمد البكوري: الحكامة الإدارية بالمغرب وبناء دولة الثقة، مرجع سابق.

⁷⁴² - المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري، المنعقدة في الرباط سنة 2002، والتي ركزت على سبع منطلقات رئيسية للتأهيل الإداري، وقد أختير لهذه المناظرة شعار: " الإدارة المغربية وتحديات 2010"، حيث تم إنجاز دراسات من طرف مكاتب ووكالات للدراسات ومن طرف مجموعة من الخبراء بتعاون مع البنك الدولي وبعض المنظمات الدولية.

⁷⁴³ - البرنامج الحكومي الذي قدمه السيد العثماني رئيس الحكومة مباشرة بعد تنصيبه.

-مكافحة الفساد من خلال تنزيل الإستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد؛

- تأهيل الترسانة القانونية؛

-مأسسة تقييم تدبير القطاعات الإستراتيجية؛

- إصلاح القوانين التنظيمية للمالية؛

- إصلاح الإدارة؛

- تخليق الإدارة؛

- تحسين مراقبة الصرف المالي؛

ب: الفاعلون على المستوى الخارجي:

عوامل عديدة ومتداخلة وعلاقات متنوعة ومصالح مشتركة، جعلت الإدارة المغربية أن تكون إدارة عالمية ومفتحة تسائر هياكلها متطلبات التعاون الدولي من أجل ربط اتصال مباشر مع الفاعلين الحقيقيين وعوامل الاندماج الدولي ، ومن بين هذه العوامل نجد تراجع البعد السيادي للدول وتعدد المتدخلين الدوليين والأهمية الكبرى التي أصبح يوليها القانون الدولي الإنساني والحقوقى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن دول العالم الثالث أو ما يعرف بالدول النامية، تعيش أزمات اقتصادية مزمنة، مما يجعلها تتلقى مساعدات مالية لنشاطها التنموي ومن أجل تحقيق توازنها المالي عن طريق مجموعة من المؤسسات المالية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومن بين أهداف هذه المؤسسات تسهيل توسع التجارة الدولية، أي انفتاح الاقتصاد على مبادلات خارجية تعتبر ملائمة للتشغيل ، وتحسين مستوى العيش وتحقيق التنمية. على أن هذه المساعدات غالبا ما تقوم على شروط جد صارمة تختلف درجتها حسب طبيعة صعوبات ميزان الأداءات التي تعيشها البلاد، وهذا ما جعل مجموعة من الدول النامية تدخل في إطار ما يسمى ببرنامج التقييم الهيكلي ومن بينها المغرب.

إن الالتزام بتنزيل هذا البرنامج، يتطلب إعادة هيكلة النظام الإداري، على اعتبار أن اللامركزية واستقلالية المواقف، وإحساس الموظفين بالمسؤولية، والتخفيف من المساطر الإدارية تندرج ضمن العلاقات التي توصي بها المؤسسات الدولية أو الشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف، إدارات الدول النامية أو تفرضها عليها⁷⁴⁴.

⁷⁴⁴ - علي سدجاري: " الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"ن مرجع سابق، ص: 175-177-176.

إن الدور الذي يلعبه كل من صندوق النقد والبنك الدوليان يعتبر من الأدوار الجوهرية في حركة الإصلاح الإداري، والتي عرفت نجاحا مختلفا حسب البلدان المعنية⁷⁴⁵، وقد سبق أن وجهت مجموعة من الملاحظات من خلال تقرير للبنك الدولي خاصة عن المشاكل التي يتخبط فيها التعليم والصحة والإدارة بالمغرب ويمكن إجمال هذه الملاحظة على الشكل التالي⁷⁴⁶.

- ضعف وقدم الهياكل وتعقيد المساطر؛
 - ثقل الإدارة بالموظفين؛
 - تتميز الإدارة بتوزيع سيء للمهام، كما أن جهازها الإداري ذو فعالية ضعيفة؛
 - غياب الكفاءات المتخصصة؛
 - استئراء الفساد بصورة حقيقية وسط الإدارة المغربية؛
 - فقدان الشفافية بالنسبة للتعويضات المادية للموظفين؛
 - انعدام التحفيز؛
 - خروقات هامة في الأجرور بين مختلف الوزارات وداخل الوزارة الواحدة (رجال السلطة والإداريون، والقضاة الإداريون)؛
 - الجماعات الترابية لا تتحكم بشكل جيد في مواردها؛
 - عدم إشراك الموظفين في عمليات اتخاذ القرار؛
 - 39 في المائة من نفقات الدولة تذهب في دفع أجور الموظفين مما لا يترك سوى حصة ضئيلة لمجال الاستثمار؛
 - المسطرة الإدارية تعاني البطء والتعقيد وإجراءاتها تعرقل التنمية وتؤثر على صورة المغرب لدى المستثمرين الأجانب⁷⁴⁷.
- وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى كون الملك الراحل الحسن الثاني، بعد اطلاعه على مضمون هذا التقرير، دق ناقوس الخطر، وذلك بقوله أن المغرب مهدد بالسكتة القلبية، الأمر الذي تطلب إصلاحات مستعجلة⁷⁴⁸.
- حيث أنه في مجال تحديث الإدارة العمومية فقد تم إعداد برنامج تحديث الإدارة العمومية PARAR بدعم من البنك

⁷⁴⁵ - علي سدجاري، مرجع سابق، ص:177.

⁷⁴⁶ - تقرير البنك الدولي الشهير عن أوضاع التعليم والصحة والإدارة بالمغرب لسنة 1995 والذي أبرز مجموعة من المشاكل التي تتخبط فيها ميدانيا.

⁷⁴⁷ - حياة البجدايي: مرجع سابق، ص:137-138.

⁷⁴⁸ - أحمد مفيد: مرجع سابق، ص:99.

العالمي، حيث سبق لهذا الأخير سنة 2005 أن وضع إطارا للتعاون مع المغرب من بين أهدافه المساعدة في خلق مناصب شغل جديدة والرفع من أداء قطاعات التعليم والصحة والماء الصالح للشرب والتطهير .

كما تشجع الأمم المتحدة على الشركات وأشكال التعاون الثنائي سواء مع المنظمات كالبانك الإفريقي للتنمية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية أو مع الدول، حيث تربط المغرب ببرامج تعاون مع فرنسا، مصر، السعودية، سنغافورة ، كوريا والصين...، وهي برامج تصب في اتجاه الاستفادة من تجارب هذه الدول في مجال تبادل الخبرات والاستشارات وتكوين الموارد البشرية والحكمة⁷⁴⁹.

الفرع الثاني: مداخل سياسة الإصلاح الإداري بالمغرب:

يعرف المغرب مجموعة من التحولات في مجالات مختلفة، لكن الزخم الهائل من هذه التحولات هو ما يشهده المشهد السياسي والاجتماعي والاقتصادي على وجه الخصوص ، دون أن نستثني الورش الكبير الذي يهتم بدرجة قصوى بالإصلاح الإداري، وبالتالي فعن ضرورة التنزيل الفعال لأية إصلاحات قد يفرضها الواقع الحالي الذي هو قيد التحول والتغيير بشكل مستمر من أجل الرفع من أداء الإدارة العمومية.

لقد عملت سياسات الإصلاح الإداري في سائر بلدان العالم على تلبية هذا الطموح وتغذيته بشكل إيجابي، فانطلاقا من الأهمية التي أصبحت تمثلها الإدارة العمومية؛ ونظرا للتحديات التي تواجهها في إطار تدفق تيار العولمة الجارف الذي أدى إلى توجيه الإدارات العمومية نحو تقنيات جديدة للتدبير والتنظيم؛ أصبح الوعي الشامل بالحاجة الكبرى للإصلاح الإداري من لدن أغلبية الدول مصحوبا بضرورة العمل العميق على تثمين عمل الإدارة للتقدم من أجل مواكبة العولمة الشمولية والتنافسية⁷⁵⁰. من هنا يمكن أن نستكشف أهم مداخل وآليات إصلاح وتحديث الإدارة من المنطلق المؤسساتي البنوي، الخدماتي وكذلك من منطلق العنصر البشري وفق شروط ضرورية.

أولاً: تحديث الإدارة العمومية على المستوى المؤسساتي والخدماتي:

إن تحقيق التنمية بمفهومها الشامل لا يمكن تجسيده من الناحية الواقعية إلا بنهج سياسة إدارية مبنية على إشراك مختلف الفاعلين السياسيين و الاقتصاديين والاجتماعيين، وهي المسألة التي تقوم بها المجتمعات المتقدمة.

⁷⁴⁹-مولاي محمد البوعزاوي، مرجع سابق ، ص: 216-217.

⁷⁵⁰- علي سدجاري: " تصورات من أجل مشروع حدائي لإحداث الإدارة بالمغرب؛ { تأهيل الإدارة للعولمة"، منشورات بحث في المجال والتراب ، طبعة 2000، ص:8.

فمنذ تولي الملك محمد السادس عرش المملكة المغربية، سعى جاهدا إلى تأهيل الإدارة المغربية وقد وجه

ذلك من خلال مجموعة من الخطابات السامية، حيث تم إحداث العديد من المؤسسات الإدارية، نذكر منها:

-الإدارة الإلكترونية:

يمكن أن نشير إلى أن مفهوم الإدارة الإلكترونية رافعة أساسية لتحديث القطاع العمومي، وهي أداء مستجدة

للقضاء على البيروقراطية، والعمل على تبسيط العمليات الإدارية والتقليص من كلفة المعاملات.

في زمن الإيقاع المتسارع لمجتمع الإعلام، أصبح لزاما على الإدارة مسايرة ومواكبة هذا التطور، أما محيط

يعرف تحولات متواصلة وإكراهات مختلفة تجد الإدارة نفسها، بكل مكوناتها، مدعوة إلى التلاؤم مع هذا السياق وإلى تبسيط

المساطر لإنجاح مشروع التغيير الذي تحدته الوسائل التكنولوجية في أفق إقرار إدارة الكترونية ساهمت في إحداث تغييرات

إيجابية عن العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها⁷⁵¹.

وبالنسبة للمغرب فتبقى عملية تبسيط المساطر والإدارة الإلكترونية يشكلان مجموعة متكاملة، حيث تم اتخاذ

مجموعة من المبادرات من أجل تنفيذ برنامج متكامل لتطوير الإدارة بالمغرب، وذلك عبر مجموعة الخطوات كاعتماد منهج

للتدبير الإلكتروني بغية تسهيل ولوج المرتفقين للخدمات العمومية وتخفيف تكاليف الإدارة. حيث تم تفعيل " اللجنة الوطنية

للإدارة الإلكترونية " سنة 2004. برئاسة وزارة تحديث القطاعات العامة. وقد شهدت أشغال هذه اللجنة انبثاق البرنامج

الوطني للإدارة الإلكترونية المعروف ب: " إدارتي " ، كما تم إعداد خطة العمل للفترة الممتدة ما بين 2005 و 2008. مع

تحفيز الإدارات العمومية على تطوير خدماتها العمومية وتقريبها من المواطنين من خلال إحداث الجائزة الوطنية للإدارة

الإلكترونية " امتياز ".

إن للإدارة الإلكترونية، آثار إيجابية تتمثل بالأساس في تدعيم جودة الخدمات المقدمة من لدن الإدارة

وتطوير مناهج التدبير الداخلي⁷⁵². وعلى العموم فالإدارة الإلكترونية تعتبر المنطلق التحديتي لإدارة القرب أو الإدارة

المواطنة، التي تروم الأخذ باليجابيات الكثيرة للتكنولوجيات المعاصرة، وتمكين الإدارة المغربية من ميكانيزماتها في أفق

نقلها من إدارة " ورقية" إلى إدارة رقمية، وهو المنظور الذي أشار إليه الملك محمد السادس ففي خطابه أمام البرلمان

⁷⁵¹ - موقع وزارة تحديث القطاعات العامة، مقال حول الإدارة الإلكترونية، أنظر موقع www.mmsp.org.m.art58.

⁷⁵² - أسامة المنير: " الإدارة الإلكترونية ومتطلبات الجودة، إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة نموذجا"، بحث لنيل

دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، السويسي، الرباط، فبراير 2008، ص:38.

بقوله: "... كما يتعين تعميم الإدارة الالكترونية بطريقة مندمجة ، تتيح الولوج المشترك للمعلومات بين مختلف القطاعات والمرافق، فتوظيف التكنولوجيا الحديثة، يساهم في تسهيل حصول المواطن على الخدمات في أقرب الآجال، دون الحاجة إلى كثرة التنقل والاحتكاك بالإدارة، الذي يعد السبب الرئيس لانتشار ظاهرة الرشوة واستغلال النفوذ. وهو ما سبق وأكدنا على ضرورة محاربته في مفهومنا للسلطة⁷⁵³.

-الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة:

إن تدبير الشأن العام وتهذيب الحياة الإدارية ، في حاجة ماسة إلى تنمية ثقافة أخلاقية رفيعة تنبني على القيم والمبادئ العليا، من خلال دعم المبادرات التخليقية من خلال تأسيس قيم جديدة، كالنزاهة والشفافية والاستقامة، وذلك من خلال مقارنة شمولية مع مراعاة مجموعة من الشروط الموضوعية المتعلقة بتداعيات هذه المسألة على مستوى التنظيم الإداري والبنيان التشريعي ، مما يجعل الطروحات العلاجية غير متعالية على حيثيات الواقع ويمنحها بالتالي القابلية العملية للتطبيق⁷⁵⁴.

إن البعد التخليقي للإدارة المغربية عرف انطلاقته الأولى مع بزوغ حكومة التناوب التوافقي لسنة 1998، والتي اتبعت سياسة التأهيل العام للإدارة المغربية عبر تبني ميثاق حسن التدبير.

وقد حددت وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح هذا الميثاق ، والعمل بكل التوجيهات والمبادئ التي يحملها والالتزام بمجموعة من القيم واحترامها في التدبير العمومي، ومن بينها : تبني ميثاق حسن سلوك الموظف كجزء لا يتجزأ من الإصلاحات الكبرى، في انسجام تام مع قانون الوظيفة العمومية .

إن تبني هذه الخطوة الإيجابية في مسار الإصلاح الإداري كان ولا زال من بين التزامات المغرب المستمرة جهويا ودوليا ، وهو ما أكده المنتدى الإفريقي السابع حول تحديث المرافق العمومية ومؤسسات الدولة⁷⁵⁵، كما نجد الوثيقة

⁷⁵³ - مقتطف من خطاب الملك محمد السادس أمام البرلمان في 14 أكتوبر 2016.

⁷⁵⁴ - عرض السيد وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري أمام لجنة العدل و التشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول ميزانية الوزارة برسم السنة المالية:1999-2000، ص:32.

⁷⁵⁵ - توصيات المنتدى الإفريقي السابع المنعقد بمدينة الرباط يومي 27-28 يونيو 2011 حول موضوع: " مكافحة الفساد وتعزيز الحكامة الجيدة بغية الحد من الفقر وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة بإفريقيا"، يندرج في إطار التحضير لتنظيم الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمدينة مراكش خلال الفترة الممتدة من 24 إلى 28 أكتوبر 2011، منقول عن محمد البكوري، الموقع الالكتروني:

<http://www.respress.com/writers/334784.html> visité le 12/05/2017 a 19h30

الدستورية أكدت بدورها على هذه الخطوة ايجابية من أجل ضمان حكامه إدارية جيدة: " يجب على كل شخص، منتخبا كان أو معنيا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم ، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحاً كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمجرد تسلمه لمهامه وخلال ممارستها وعند انتهائها"⁷⁵⁶.

إلا أن هذه الآلية فرغم أهميتها إلا أنها لا تكفي وحدها لتخليق الحياة العامة، فالتخليق يتطلب سياسات شاملة قادرة على محاربة الرشوة في مختلف المرافق العمومية والمصالح المرتبطة بها، والتصدي لظاهرة استغلال النفوذ ، والإفلات من العقاب، حيث أن الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة (ترانسبارانسي بالمغرب) تنادي بإعداد سياسات حقيقية للقضاء على الرشوة بمختلف أشكالها، وذلك باعتماد عدة قنوات منها القانونية، والتربوية والتحسيسية والقضائية، وهنا يأتي إحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة كخطوة في مسار تخليق الحياة ، فإن من شأن هذه المؤسسة تطوير الممارسة الإدارية في اتجاه أخلاقي، ولعل الملك يعي تمام الوعي ما تعيشه الإدارة المغربية من مشاكل مما يجعله يقدم حلولاً يراها مناسبة عبر الخطب والرسائل والتوجيهات الملكية خاصة كل ما يتعلق بإشكالية التدبير العمومي وعلى وجه الخصوص التدبير الإداري، حيث قال في هذا الصدد: " كما يجب الإسراع بتحديث الإدارة بما يكفل فعاليتها، بمحاربة كل أشكال الرشوة ، ونهب ثروات البلاد والمال العام. وإننا نعتبر أي استغلال للنفوذ و السلطة إجراماً في حق المواطن، لا يقل شناعة عن المس بجرماته. وفي هذا الشأن نؤكد على الالتزام بروح المسؤولية والشفافية والمراقبة والمحاسبة والتقويم، في ظل سيادة القانون وسلطة القضاء"⁷⁵⁷. من الملاحظ أن هناك خطوات عديدة تسعى إلى تقديم أسس الخلق والشفافية في الإدارة المغربية، جاعلة منها إدارة قرب وإدارة حكامه، وقد تمت تركيزه هذا التوجه من خلال الوثيقة الدستورية التي جعلت من عنصر التخليق مرتكزا جوهريا لبناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون ، حيث نص صراحة: " تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية وال حاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور"⁷⁵⁸. كما أكد أيضا على انه: " يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد و الشفافية والنزاهة والمصلحة العامة"⁷⁵⁹. إنها فعلا المرتكزات الأساسية التي تنطلق منها الحكامة الإدارية الجيدة التي تنبؤ بمفهوم جديد للإدارة المواطنة وتؤسس الدعائم القوية لبناء صرخ الديمقراطية.

⁷⁵⁶-الباب الثاني عشر: " الحكامة الجيدة، مبادئ عامة"، الفصل 158 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁷⁵⁷ - مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2005.

⁷⁵⁸ - أنظر الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁷⁵⁹ - أنظر الفصل 155 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

-تفعيل بنيات الاستقبال:

إن أغلب الانتقادات الموجهة للإدارة المغربية جُلها تصب في انكماشها وعجزها عن التواصل مع محيطها وعدم إنصاتها وتجاوبها مع متطلبات المتعاملين معها. مما يؤدي إلى بروز ظواهر سلبية، تتمثل على الخصوص في عدم الاهتمام واللامبالاة بمصالح المواطنين وسوء استقباليهم وتوجيههم وإرشادهم، ولتجاوز هذه المعوقات وتحسين العلاقة بين الإدارة ومحيطها لابد من الالتزام بما أقره ميثاق حسن التدبير⁷⁶⁰:

◀ اعتبار التواصل ركنا أساسيا في عمل الإدارة، وذلك بإشاعة ثقافة الإرشاد والحوار والتشاور على نطاق واسع داخل الجهاز الإداري؛

◀ جعل حسن استقبال المواطنين وإرشادهم وتوجيههم بالانشغالات المركزية للمصالح الإدارية، والحرص على تقييد كافة العاملين بالإدارة بهذا التوجيه؛

◀ إقرار مبدأ التشارك والانفتاح على مشاكل وتطلعات الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين للمقابلة في مجال التواصل؛

◀ تبني مبدأ الشفافية في عمل الإدارة بغية تعزيز روابط الثقة بينها وبين المجتمع؛

◀ تدعيم دور اللاتمرکز الإداري، وبالتالي نقل الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى المصالح اللامتمركزة، حيث جاء في الخطاب الملكي بمدينة أكادير حول الجماعات المحلية يوم 2006/12/12 ما يلي: "إن اعتزازنا بالخطوات الهامة التي قطعها نظامنا اللامركزي، لا يعادله إلا حرصنا على تثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللاتمرکز الإداري..."⁷⁶¹.

إن مسألة حسن الاستقبال تبدو من خلال الوهلة الأولى أنها مسألة في غاية البساطة، إلا أنها مع توالي الأيام تجعلنا نقف على الهوة الكبرى بين الإدارة و المرتفقين، لسوء التعامل في إطار التواصل الجاد والفعال مع المواطنين لتسهيل مهامهم وقضاء حاجاتهم في ظروف جيدة، ويتمثل حسن الاستقبال من خلال مجموعة من الخطوات أهمها:

+ ترسيخ ثقافة حقوق الإنسان في كل الأماكن والمصالح، وتسهيل أمر المواطن في الحصول على حقوقه كحق الحصول على المعلومة، والوثائق الإدارية.

+ تغيير دور المواطن من مرتفق إلى زبون،

+ إحداث مكاتب الاستقبال والإرشاد بكل إدارة يتكلف بها موظفون أكفاء،

⁷⁶⁰-ميثاق حسن التدبير: المملكة المغربية وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، 1999، ص:14.

⁷⁶¹- عبد الغني اعبيزة: " سياسة التحديث الإداري بالمغرب"، دراسة قانونية و مؤسساتية، الطبعة الثانية، 2011، ص:35-

+ إرشاد المواطنين والمتعاملين مع الإدارة وتزويدهم بالمعلومات والبيانات الضرورية التي تهمهم،

+ إحداث ولوجيات لذوي الاحتياجات الخاصة،

تبسيط المساطر وتحسين الخدمات:

إن تبسيط المساطر وتحسين الخدمات وجودتها لا يمكن الحصول عليه إلا بجودة الإدارة نفسها، ففي التقليد الديمقراطي تعتبر الإدارة آلية لتنفيذ السياسات العمومية والمفروض في هذه الآلية أن تتميز بالمرونة وقلة التكلفة لتحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات العمومية من خلال نظام الحكومة الإلكترونية مثلًا⁷⁶².

إن الحكومات المتعاقبة على تدبير الشأن العام الوطني منذ سنة 2002 نهجت سياسة دعم إصلاح الإدارة العمومية PARAR، المعتمد على إرساء مقومات إدارة حديثة بالمغرب، ومن بين أهداف برنامج الإصلاح إلى جانب تحسين تدبير الميزانيات وإدارة الموارد البشرية، وترشيد فاتورة الأجور العمومية والسيطرة عليها، مع تطوير جودة الخدمات⁷⁶³، وتحسين مناخ الأعمال لأن التبسيط الإداري من الإجراءات المشجعة والمحفزة للاستثمار ببلادنا.

إن تبسيط المساطر يبرز من خلال مجموعة من العمليات الأساسية التي تهدف إلى تطوير العلاقة بين الإدارة و المرتفقين ومنها:

- وضع جرد شامل للمساطر والإجراءات الإدارية؛

- تدوين هذه المساطر ودراستها، وتحديد الوثائق المطلوبة، والمتدخلين في المسطرة، تحديث المصالح المعنية فيها فيما يخص إيداع الطلب أو الوثائق وتسلم الخدمة، رسوم المسطرة، والأجال المعقولة للحصول على الخدمة، والسند القانوني للمسطرة، وملائمة المساطر مع السند القانوني المحدث لها.

-وضع هذه المساطر ضمن سجل مركزي يمكن المرتفقين من الولوج إليها والتعرف على مجمل الإجراءات المرتبطة بالخصوص بالخدمات العمومية⁷⁶⁴.

⁷⁶² - مولاي محمد البوعزاوي، مرجع سابق، ص:98.

⁷⁶³ - شكل تبسيط المساطر الإدارية منذ نهاية التسعينيات أحد أولويات الحكومة المغربية ضمن برنامج عملها في مجال تحديث الإدارة، ويحظى اليوم بأهمية إستراتيجية في مجال تطوير جودة الخدمات العمومية ودعم شفافية العلاقة بين الإدارة و المرتفقين.

⁷⁶⁴ - منشور الوزير الأول 31/99 الصادر في 23 نونبر 1999 ، الإطار المرجعي حول تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية تحديدا للإطار المؤسسي لتبسيط المساطر الإداري التي يتمثل في مستويين أحدهما أفقي والآخر قطاعي، الموقع الإلكتروني: www.mmsp.org.ma.visité2605/2017 a 23 h00.

ثانيا:تحديث الإدارة على مستوى العنصر البشري:

إن العنصر البشري الثروة اللامادية ، يعتبر من أهم المداخل لتحديث الإدارة العمومية من أجل تقديم خدمات في المستوى تطلعات المواطنين، وذلك بهدف تحقيق احتياجاته عن طريق تبسيط المساطر ، وفق تنزيل ما جاء به دستور 2011 من حكامه جيدة وتخليق للإدارة العمومية مع وضع تصور عقلائي بتأهيل الموارد البشرية. نظرا لما يشكله العنصر البشري في مجال الوظيفة العمومية إذ يعتبر أداء سوسيو اقتصادية لتحقيق أهداف المجتمع وضمان استمرار المرافق العمومية⁷⁶⁵.

*: العنصر البشري في عمق سياسة الإصلاح الإداري:

إن طرق تدبير الموارد البشرية من الطرق الحديثة والعصرية التي جعلت من الإنسان إحدى المقومات الأساسية للتحديث الإداري، باعتبار أن التقييم الموضوعي لأداء الموظف ينبغي استجلاء نقط الضعف والقوة لديه، من أجل صياغة تصور جديد لتدبير الموارد البشرية، يركز أساسا على التقارير السنوية المنجزة والتي تكشف كل البيانات والمعطيات الخاصة بالنواحي الإدارية والسلوكية والأخلاقية للموظف ومن بينها :

-سلوك الموظف اتجاه رؤسائه والعاملين معه،

- مدى انتظام الموظف في العمل واحترام التوقيت الرسمي،

- برامج التكوين المستمر التي شارك فيها الموظف،

- طريقة استخدام أدوات العمل،

- ملاحظة الرؤساء وشكاوى الموظفين والمواطنين في محيطه،

- العقوبات التأديبية التي تعرض لها الموظف⁷⁶⁶،

ذلك أن البعد الذي أخذه العنصر البشري في العلاقات الوظيفية و الإدارية جعل من الضروري إعادة النظر

في كيفية تدبيره، وهذا ما تسعى إليه الأساليب الحديثة في تدبير الموارد البشرية *Gestion des ressources humaines*، حيث أنه في افتتاح المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات الترابية أكد الملك الراحل الحسن الثاني على أن "

⁷⁶⁵- محمد الزاهي: " التأديب في الوظيفة العمومية الجماعية: أية خصوصية؟ أية حماية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 118/117، يوليو - أكتوبر 2014، ص:221.

⁷⁶⁶- عبد اللطيف الجبراني: " دور الموارد البشرية في تدبير الشأن المحلي"، دروس موجهة لطلبة المعهد الملكي للإدارة الترابية، القنيطرة، 2001، منقول عن : مولاي محمد البوعزاوي، مرجع سابق، ص:88.

قاعدة كل تطابق هيكلية هي العنصر البشري لا قاعدة نرفع عليها ذلك الهيكل"، وقد ذهب في هذا الطرح أيضا برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD، الذي دعا إلى تحديث وتطوير الموارد البشرية⁷⁶⁷،

***: تحديث المنظومة القانونية للموارد البشرية:**

وبما أن العنصر البشري، هو القلب النابض لتحقيق كل أشكال التنمية، فإن أهمية الحديث عن الموظف تزداد خاصة فيما يهم حقوقه المالية والإدارية وحمايتها، دورا محوريا، حيث أبان القضاء الإداري المغربي على جرأة كبيرة في ترسيخ الموظفين العموميين في مواجهة التصرفات غير المشروعة للإدارة⁷⁶⁸.

ومنذ إنشاء المجلس الأعلى سنة 1957⁷⁶⁹، مرورا بإحداث المحاكم الإدارية على مستوى المملكة⁷⁷⁰، وصولا إلى تدعيم منظومة القضاء الإداري المغربي، بموجب إحداث محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2006⁷⁷¹، فقد لعب القضاء الإداري المغربي دورا كبيرا في السهر على حسن تطبيق النظام الأساسي للوظيفة العمومية⁷⁷²، كما دأب القضاء الإداري من خلال اجتهاداته على تدعيم الضمانات التأديبية للموظف العمومي خاصة وأنها تمس الحياة الإدارية لهذا الأخير وما لها من امتدادات على المستوى الاجتماعي والاقتصادي لهذه الشريحة العريضة من المجتمع لأنه لا يمكن للموظف القيام بمهمته الإدارية والاجتماعية والاقتصادية في إطار من العطاء والمردودية إلا بموجب ذلك الاستقرار النفسي الذي يعود بالنفع على التنمية بكل أشكالها.

ومن بين أهم ما تتضمنه الترسانة القانونية للموارد البشرية نجد:

-تحسين النظام الأساسي للوظيفة العمومية، وذلك بمعالجة بعض الاختلالات ووضع أحكام قانونية جديدة من شأنها أن تكون في مستوى تطلعات الإدارة والموظفين،

⁷⁶⁷-مولاي محمد البوعزاوي، مرجع سابق،ص:89.

⁷⁶⁸- محمد الزاهي، مرجع سابق،ص:221.

⁷⁶⁹- ظهير شريف رقم 1-57-223 بتاريخ ربيع الثاني 1377 الموافق ل 27 شتنبر 1957،

⁷⁷⁰- ظهير شريف رقم 1-91-225، الصادر في 29 ربيع الأول 1414، موافق ل 10 شتنبر 1993.

⁷⁷¹-القانون رقم 80-03 المحدثه بموجبه محاكم الاستئناف الإدارية، ج ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006، ص:491.

⁷⁷²- ظهير شريف رقم 8-00-1-58- بتاريخ 4 شعبان 1377 موافق ل 24 فبراير 1958، ج ر، عدد 2372 بتاريخ 1958/04/11، ص:631.

- إصلاح منظومة التوظيف بإقرار مبدأ المباراة كقاعدة وحيدة للتوظيف في مختلف أسلاك الإدارات العمومية مع إمكانية التشغيل بموجب عقد⁷⁷³،

- الترفي في الدرجة الذي يقوم على آليتين أساسيتين امتحان الكفاءة المهنية والاختبار⁷⁷⁴،

- التتقيط والتقييم ويتم من خلال إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة، والقدرة على التنظيم، المردودية، السلوك المهني والبحث والابتكار⁷⁷⁵،

-التكوين المستمر لتدعيم التنسيق بين مختلف القطاعات العمومية وإشراك مؤسسات التكوين والتعليم والبحث والقطاع الخاص في تنفيذ برامج التكوين واستكمال الخبرة في إطار شراكة وتعاون مع الإدارات العمومية⁷⁷⁶،

- الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات، وذلك بهدف استخراج الوظائف والمهام والشروط التي يتعين على الموظفين التوفر عليها لممارسة تلك الوظائف⁷⁷⁷.

المطلب الثاني: واقع سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب

يتطلب الانتقال من نظام سياسي سلطوي إلى نظام ديمقراطي مجموعة من التطورات المؤسساتية والسياسية والثقافية، مع إعمال مبدأ ربط المسؤولية بال حاسبة الذي يعد إجراء أساسيا مؤسسا للانتقال ومعبرا عن إرادة التغيير الديمقراطي⁷⁷⁸.

⁷⁷³- المرسوم رقم 2-5-1368 الصادر في 29 من شوال 1426 الموافق ل 2 دجنبر 2005 بوضع الأطر والدرجات المترتبة في سلم الأجر من 1 إلى 4 في طريق الانقراض،

المرسوم رقم 2-3-318، الصادر في 05 ربيع الثاني 1427 الموافق 03 مايو 2006 يغير ويتم المرسوم رقم 2-82-668، الصادر في 17 ربيع الثاني 1405 الموافق ل 09 يناير 1985 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة المهندسين المعماريين المشتركة بين الوزارات.

⁷⁷⁴- وقد حدد المرسومين كيفية ترفي موظفي الدولة في الدرجة والإطار، مرسوم رقم 2-4-403، الصادر في شوال 1429 الموافق ل 02 دجنبر 2005، ومرسوم رقم 2-6-356 الصادر في 27 شعبان 1427 الموافق 21 شتنبر 2006 بتنظيم المرسوم رقم 2-04-403 الصادر في 20 شوال 1429 الموافق 2 دجنبر 2005.

⁷⁷⁵- أنظر المرسوم رقم 2-05-1367 الصادر في 2 دجنبر 2005 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارة.

⁷⁷⁶- أنظر المرسوم رقم 2-05-1366 بتاريخ 2 دجنبر 2005 المتعلق بالتكوين المستمر إضافة إلى قرار وزير تحديث القطاعات العامة رقم 523-06 بتاريخ 26 أبريل 2006 المتعلق بتحديد كيفية عمل لجنة تنسيق التكوين المستمر.

⁷⁷⁷- منشور السيد الوزير الأول في يونيو 2004 ، حيث تم إحداث لجنة إشراف على إعداد وتتبع الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات.

وإذا كانت عملية الانتقال الديمقراطي، تحمل في عمقها نتائج غير متوقعة مفاجآت متعدد، قد تؤثر سلباً على التطلعات الديمقراطية، ومزايا الانتقال، وتقوي بالمقابل الحنين إلى الماضي، لا سيما خلال السنوات الأولى من عملية التحول⁷⁷⁹، إن نجاح الانتقال في تحقيق الديمقراطية وتعزيمها مرتبط بتطورات مماثلة في مجالات أخرى، تهم أساساً المؤسسات الثقافية والاقتصادية والإدارية.

إن المتتبع للتحويلات التي يشهدها المشهد الثقافي والمؤسسي والاجتماعي والإداري، نجد أن الإصلاح الإداري خلال القرن العشرين وأوائل القرن الواحد والعشرين، قد شكل الشغل الشاغل للرأي العام الوطني وطرح كإشكالية جوهرية في البرامج الحكومية والخطب السياسية وخطط التنمية، خاصة وأن الإدارة المغربية لا زالت في حاجة ماسة لإصلاح عقلائي عميق في البنات والمناهج، وفي الموارد البشرية والهيكل وفي ترشيد الأموال وتبسيط المساطر والإجراءات لكي تسير الركب الحضاري⁷⁸⁰، إذن فما هي المعوقات التي تواجه سياسة الإصلاح الإداري بالمغرب؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عنه في (الفرع الأول)، وما هي سبل إصلاح سياسة التدبير الإداري بالمغرب؟ وهذا ما سنحاول الإحاطة به في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعوقات التي تواجه سياسة الإصلاح الإداري بالمغرب:

لا يخلو أي إصلاح من معوقات وإن اختلفت من حيث طبيعتها وسياسة الإصلاح الإداري بالمغرب تعرف مجموعة من الإكراهات والمعوقات من بينها عوائق ذات قانونية، وعوائق تنظيمية، وعوائق ذات طبيعة إدارية.

أولاً: العوائق ذات الطبيعة القانونية:

⁷⁷⁸ - محمد الرضواني: "الإدارة العمومية والانتقال الديمقراطي بدول المغرب العربي، في شروط الإدارة المدعمة للانتقال"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، منشورات، حوارات الطبعة الأولى 2012، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص:39.

⁷⁷⁹ - في هذا الإطار يمكن مراجعة:

- غيلرمو أودنيك، وفيليب س. شميتز، الانتقالات من الحكم السلطوي، استنتاجات أولية حول الديمقراطيات غير المؤكدة، ترجمة صلاح الدين، نشر معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد- بيروت، الطبعة الأولى، 2007.

- مورتن ه. هالبيرن، وآخرون، مزايا الديمقراطية، كيف تعزز الديمقراطيات الرخاء والسلام، ترجمة محمود سيد أحمد، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.

⁷⁸⁰ - مولاي ادريس الحلابي الكتاني: " الإصلاح الإداري : أية آفاق؟" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 64، شتنبر- أكتوبر 2005، ص:99.

إن إصلاح النظام الأساسي للوظيفة العمومية يعتبر من أبرز أوراق الإصلاح الإداري، وقد أكدت عليه المناظرة الوطنية لسنة 2002، تحت عنوان " الإدارة المغربية وتحديات 2010"، ومن خلال النقاش العام الدائر حول تحديث الدولة والإدارة، كان النظام الأساسي للوظيفة العمومية في غالب الأحيان محط نقد، حيث يعتبر سببا لانحسارات وسوء تسيير الإدارة، ويرى البعض أن إصلاحه بمثابة تمهيد لكل تحديث لتدبير الموارد البشرية داخل الإدارة⁷⁸¹.

مما يجعلنا نتساءل حول مدى فعالية الإطار القانوني الذي لا زال في الكثير من نصوصه جامدا لا يساير التطورات والمستجدات الداخلية والخارجية؟

إن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، على مستوى تطبيقه لا يسري على جميع هيئات الموظفين، بل إنه بمقتضى الفصل الرابع⁷⁸² منه لا ينطبق على الموظفين العسكريين والقضاة و متصرفي وزارة الداخلية، بالإضافة إلى هيئات أخرى لم ترد في الفصل المشار إليه أعلاه، وهي هيئتي موظفي مجلس النواب وموظفي مجلس المستشارين، وكذا قضاة المحاكم المالية، التي تبقى خاضعة لأنظمة أساسية خاصة بها إذا أن أحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ومقتضياته لا تسري عليها إلا في حالة الإحالة الصريحة عليه⁷⁸³،

إذن يبدو أن الاختلالات التي تعترى منظومة تدبير الموارد البشرية والتي قد لا تجد مصدرها فقط في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، بل تعود أيضا إلى تعقيدات ذات طابع عملي ناتجة إما عن عدم تطوير النصوص التنظيمية المنظمة لآليات تدبير الموارد البشرية أو عن سوء تطبيق بعض الأحكام الواردة في النظام الأساسي للوظيفة العمومية،

فإلى جانب ما يعرفه الإصلاح الإداري من صعوبات قانونية، توجد العديد من المشاكل والصعوبات المالية والنفسية والسوسيواقتصادية، وذلك لأن الإدارة المركزية تعتبر عدم التركيز بالنسبة لها اغتصابا للسلطة⁷⁸⁴.

781 - محمد بحار: " تقييم علاقة المواطن بالإدارة المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر-

دجنبر 2012، ص:113.

782 - الفصل الرابع من الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

783 - عبد الخالق علاوي: " إصلاح النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وتطوير منظومة تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93 يوليوز- غشت 2010، ص:103.

784 - عبد الغني أعبيزة: " منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، 2001، ص:135-136.

فإلى جانب تعدد مستويات اللامركزية الترابية المتمثلة في الجهات- العمالات- الأقاليم- الجماعات الحضرية والقروية توجد العديد من المؤسسات العمومية، بالإضافة إلى الدولة ووزاراتها وفروعها ومصالحها الخارجية المختلفة، حيث أن هذا التعدد في مستويات اللامركزية الترابية من شأنه أن يزيد من حدة استفحال الغموض وتداخل الاختصاصات وتشابك المهام، كما أن التعدد يكرس صعوبة التنسيق بين مختلف هذه الهيئات التابعة للدولة، هذا ساهم في اتساع رقعة غموض المقتضيات القانونية والتنظيمية⁷⁸⁵.

ثانيا: العوائق ذات الطبيعة التنظيمية:

يرتبط هذا النوع من الاختلالات بالخريطة الإدارية نفسها وكذا بتمثيل المصالح على مستوى الوحدات الترابية ، حيث إن الحالة الراهنة للخريطة الإدارية والطريقة التي تطورت وفقها، أفرزت عدة اختلالات، إذ أصبحت تشكل عائقا لأي عمل في مجال عدم التركيز ويمكن تلخيص البعض منها فيما يلي⁷⁸⁶:

+ إن إحداث وتسيير هذه المستويات الإدارية يكلف ميزانية الدولة مبالغ مالية مهمة، ويحول دون تمثيل مجموع المصالح الخارجية على مستواها أو على الأقل يؤخره، وقد أصبح عمل بعضها مضاعفا، خاصة مع التطور الذي شهدته اللامركزية مما يطرح إمكانية الاستغناء عنها،

+ عدم استقرار الخريطة الإدارية إذ شهدت تغييرات مستمرة ومنتالية حيث يكفي الرجوع إلى المراسيم التي صدرت لتغيير وتتميم ظهير 2 دجنبر 1959 بشأن التقسيم الإداري لملاحظة عدد الوحدات المحدثة على كل مستوى، حيث وصل عددها مع المرسوم الأخير للتقسيم المؤرخ في: 2015/02/04 الصادر في 20 فبراير 2015 إلى ما يلي⁷⁸⁷ :

⁷⁸⁵- على الورضي: " مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، فاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص:74-75.

⁷⁸⁶- محمد البقالي: " تدبير الشأن المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، فاس، السنة الجامعية 2006-2007، ص:141.

⁷⁸⁷- المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 الموافق 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها.

اسم التقسيم	عدد التقسيمات	اسم الرئيس	الملاحظة
الجهة	12	والي الجهة	حسب التقسيم الجديد لسنة 2015 تقلصت الجهات من 16 جهة إلى 12 حيث أصبحت الصلاحيات واسعة عن الحكومة المركزية
إقليم أو عمالة	75	عامل الإقليم	62 عمالة و 13 إقليما
الدائرة أو الباشوية	457	الباشا	258 باشوية و 199 دائرة
الملحقة أو القيادة الإدارية	983	القائد	468 قيادة و 516 ملحقة إدارية
الجماعة الحضرية أو القروية	1503	العمدة المنتخب	1282 جماعة قروية و 221 جماعة حضرية

وقد نجم عن هذه الحركة المستمرة للمجال الترابي، استحالة القيام بأعمال اقتصادية واجتماعية متواصلة،

والتي تستدعي إطارا ترابيا مستقرا إن لم نقل بصفة دائمة، كما يترتب عن إنشاءها تكاليف مالية جد مرتفعة.

والجدير بالذكر أن هذه الإحداثيات الجديدة لا تتركز في معظم الأحيان على الأبعاد الاقتصادية

والاجتماعية بقدر ما ترتبط بالبعد الأمني وبهدف تقريب الإدارة من المواطنين... هذا من جهة ومن جهة أخرى هناك مجموعة من العوائق:

- غياب التنسيق والمشاورة ، حيث إن إنشاء هذه الوحدات خلال بعض الفترات يعطي حكما مسبقا على أن هذه العملية تتم

بمبادرة منفردة من وزارة الداخلية، ودون تنسيق مع باقي الإدارات الأخرى،

- اضطراب واهتزاز الجانب النفسي المرتبط بالمسؤولين المركزيين الذين يرون في تفويت بعض إلى ممثليهم في مختلف

الأقاليم أنها تحد من دورهم ومهامهم داخل الإدارات المركزية، مما يجعلهم في غالب الأحيان لا يمنحون التفويض لرؤساء

المصالح اللامركزية مخافة الحد من سلطاتهم الإدارية والمالية⁷⁸⁸،

⁷⁸⁸-علي الورضي: " مرجع سابق، ص:96-97.

- كما أن العامل الثقافي له دور كبير في عرقلة مخطط التنمية الذي يفرضه تدبير الشأن العام اعتمادا على ثقافة جديدة مبنية على المفهوم الجديد للسلطة المتمثل في التواصل والإنصات للمواطنين، وتطبيق مبدأ المساءلة، والخدمة بالأهداف وتحقيق النتائج، والاستحقاق في تقلد مناصب المسؤولية⁷⁸⁹.

كما أن التنمية الإدارية على مستوى الجماعات الترابية تعثرها العديد من المشاكل: كغياب إستراتيجية محددة المعالم، لأن الدولة هي التي غالبا ما تفرض هذه التنمية على الجماعات وتحدد مقوماتها، وبرمجتها وتمويلها، وخير دليل على ذلك، المخطط الوطني للتزويد بالماء الصالح للشرب، والمخطط الوطني لكهربة العالم القروي. فالتنمية المحلية تتولاها الدولة نفسها بسبب افتقار الجماعات للوسائل التقنية الكافية للتخطيط لهذه التنمية، وقلة مواردها المالية لإنجاز التجهيزات الأساسية⁷⁹⁰.

ثالثا: العوائق ذات الطبيعة الإدارية:

إذا كانت الدولة من خلال توجهها العام تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة دون مقابل ومن مجموعة من المؤسسات والوسائل التي تمتلكها بين أيديها كالإدارة، إلا أننا نجد أن هذه الأخيرة أظهرت على أنها أكثر مركزية في اتخاذ القرار، وأظهرت فشل المسؤول الإداري التقليدي في إيجاد حلول ناجعة للقضايا المطروحة، سواء على مستوى الموارد البشرية أو على مستوى الإجراءات المسطرة:

أ- على مستوى الموارد البشرية:

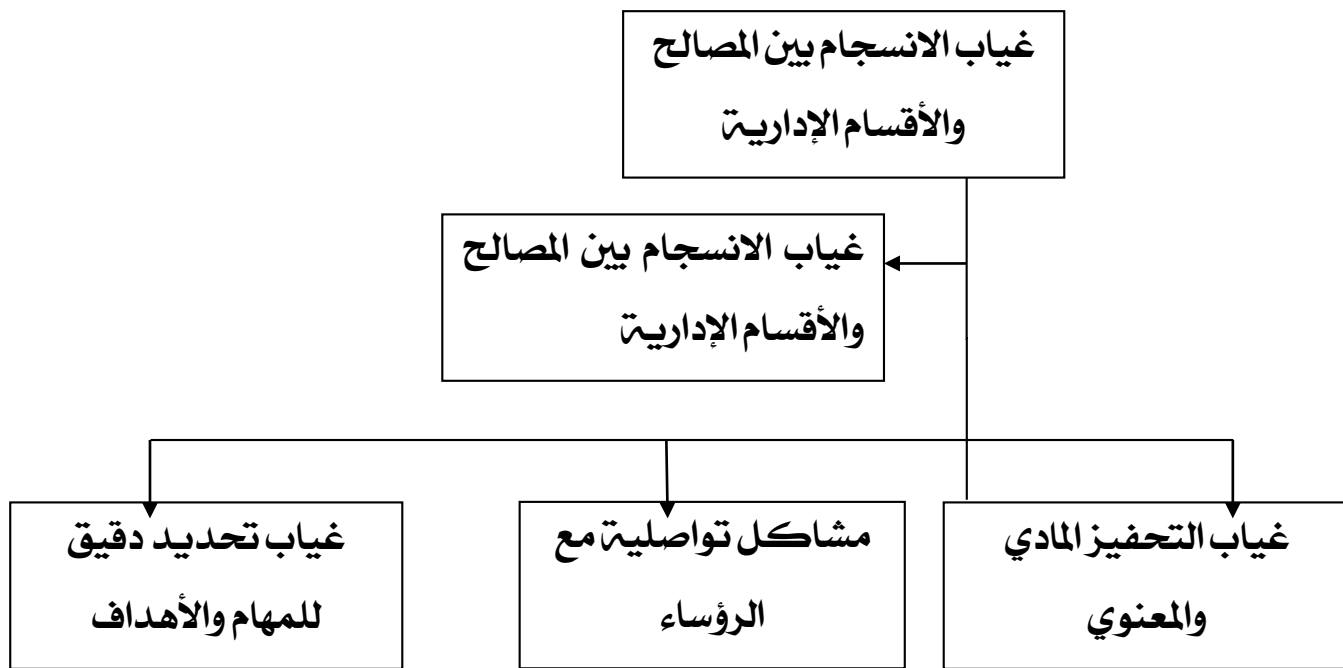
من المسلم أن كل تطوير وتحديث للإدارة، هو بالضرورة في حاجة ماسة إلى غلاف مالي يغطي المشاريع الإصلاحية، وذلك من أجل إعادة الهيكلة وإعادة التوزيع المتكافئ للموارد البشرية وتأهيلها. إن النقص الحاد في الوسائل الحديثة المتعلقة بتدبير الموارد البشرية خاصة الأدوات المعلوماتية والتجهيزات المادية، وكذلك ضعف التكوين والتأطير لا ينسجم مع الحاجات المستعجلة أو التخصص الوظيفي أو الوطني أو الجهوي

⁷⁸⁹-أحمد مفيد: "التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب"، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة ندوات ومنتديات، الطبعة الأولى 2012، ص:98.

⁷⁹⁰-أمال المشرفي: " اللامركزية الإدارية بالمغرب: مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، 2001، ص:138.

أو المحلي وضعف وسائل الاتصال والتواصل، وعدم القدرة على توظيف التكنولوجيا الحديثة المتوفرة واستغلالها في خصوصيات الوظيفة⁷⁹¹.

ويمكن إجمال التواصل في الخطاطة التالية:



كما يمكن أن نشير إلى بعض العوائق الأخرى من قبيل أن تقنية التفتيش والمراقبة لم تستطع بلوغ الهدف

الذي من أجله أحدثت بسبب:

- تدخل المسؤولين الإداريين في اختصاصاتها؛

- أحيانا يغير التقرير إما جزئيا أو كليا لوجود محاباة ما أو قرابة؛

- أحيانا يحتفظ بمضمون التقرير لضغائن خاصة؛

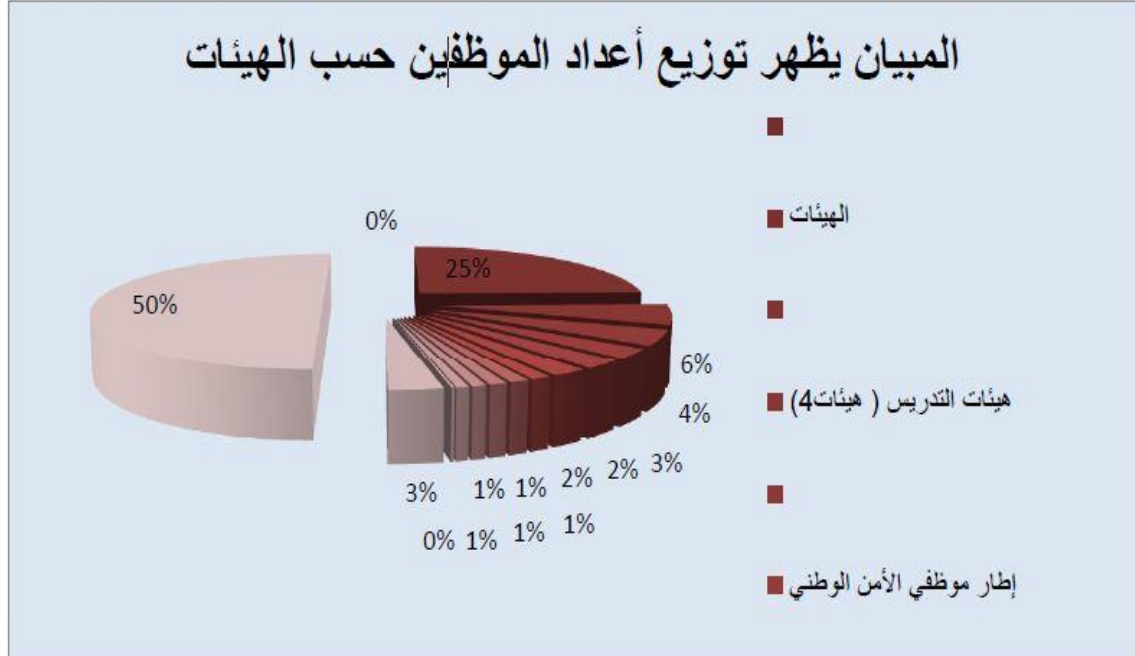
والنتيجة في الأخير؛ غياب جودة الخدمات وانعكاساتها على صورة الإدارة الخارجية⁷⁹².

⁷⁹¹ - عبد الغني أعبيزة: مرجع سابق، ص: 135-136.

⁷⁹² - مولاي ادريس الحلابي الكتاني: مرجع سابق، ص: 107-108.

كما نجد أن عملية توزيع وانتشار موظفي الدولة ما بين القطاعات الوزارية تتميز بعدم التطابق والتوازن بين المهام الموضوعة من أجلها والموارد المرصودة لها، فمن خلال الإطلاع على مختلف بيانات توزيع موظفي الدولة يلاحظ عدم وجود توازن بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية ونلاحظ ذلك من خلال المبيان التالي⁷⁹³:

تقرير صادر عن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة حول الموارد البشرية بتاريخ 16 دجنبر 2016:



وحسب هذا المبيان ينتمي موظفو الدولة إلى 40 هيئة ولكل هيئة درجات نظامية، ويتم ولوجها وفقا لشروط

محددة، وتتفاوت أعداد الموظفين من هيئة لأخرى برسم 2015 كما هو مبين في الجدول التالي⁷⁹⁴:

⁷⁹³-تقرير صادر عن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة حول الموارد البشرية بتاريخ 16 دجنبر 2016.

⁷⁹⁴ -http://www.mmsp.gov.ma/uploads/document/Rapport_RH2015-version_finale-16_dec_2016pof- visite le 29/06/2017 à 3h.

تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية

الجدول يظهر توزيع أعداد الموظفين حسب الهيئات

النسبة المئوية	الأعداد	الهيئات
49.30%	260174	هيئات التدريس (4 هيئات)
11.16%	58901	إطار موظفي الأمن الوطني
8.51%	44909	هيئة المساعدين التقنيين و هيئة المساعدين الإداريين
5.36%	28269	المتصرفون
4.87%	25691	المرضىون و المساعدون الطبيون
4.23%	22305	التقنيون
2.34%	12348	موظفو كتابة الضبط
2.26%	11909	الأطباء و الصيادلة و جراحي الأسنان
2.04%	10784	المهندسون و المهندسون المعماريون
1.71%	9036	هيئة الحراسة و الأمن
1.48%	7787	الهيئة الوطنية للوقاية المدنية
0.35%	1846	هيئة التخطيط و التوجيه التربوي
6.40%	33765	باقي الهيئات
100%	527724	المجموع

بالإضافة إلى هذا المشكل؛ ظهرت مجموعة من التحديات الأخرى والمرتبطة أساسا بتعدد الأنظمة الأساسية

الخاصة بمجال الوظيفة العمومية وكثرة الدرجات، هذه العوامل ساهمت في إفشال مشروع إعادة انتشار موظفي الدولة في مجال الوظيفة العمومية⁷⁹⁵.

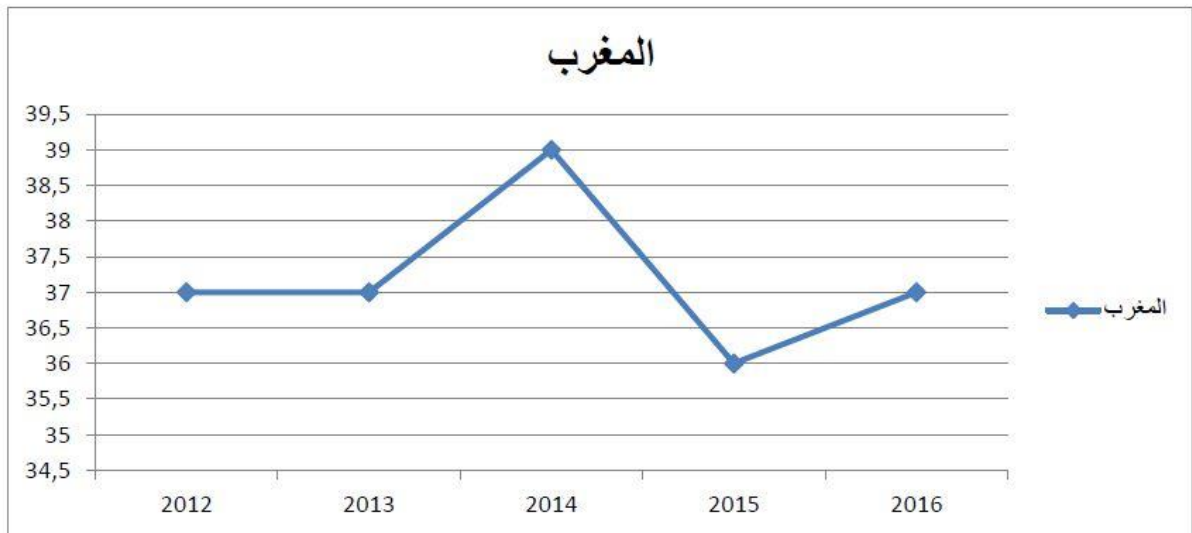
⁷⁹⁵-الآليات الحديثة لتدبير الموارد البشرية بالوظيفة العمومية في المغرب- منتدى كلية الحقوق ابن زهر أكادير:

ب: على مستوى الإجراءات المسطرية:

إن الإدارة بالنسبة لمستعمليها جهاز غير محايد، يعمل على تكريس اللامساواة والترابية الاجتماعية السائدة بين الأشخاص، بالإضافة إلى أنها تبقى معزولة عن المجتمع، نظرا لتعقد إجراءاتها ومساظرها، وكذا بيروقراطيتها، مما يجعل المواطن مدفوعا للبحث عن وساطات أخرى للاستفادة من خدماتها وللتواصل معها⁷⁹⁶.

وهذا ما تؤكدته التقارير الدولية كتقرير منظمة الشفافية الدولية من خلال المبيان التالي:

التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية حول تفشي الفساد و الرشوة في المغرب



سجلت المملكة المغربية حسب التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية لسنة 2016 ارتفاعا كبيرا في مؤشر الرشوة والفساد حيث تم تسجيل 37% في سنة 2012 و 2013، لترتفع في سنة 2014 إلى 39% تم تراجعها إلى 34% في سنة 2015. وانتقد التقرير ما وصفه بالتنفسي الخطير لظاهرة الرشوة في العديد من القطاعات العمومية الحساسة بالمغرب⁷⁹⁷.

C:/users/ document/ fsjes Agadir Forum. Html. Visite le 26-06-2017, à 1h 20mn.

⁷⁹⁶-محمد نشطاوي: " المرافق العامة الكبرى، البيروقراطية، السلطة، الإدارة، المسؤولية، الرشوة، المواطن"، الطبعة الأولى- أكتوبر 2002، الرسالة الملكية بتاريخ 14 يونيو 1929 والمتعلقة بالاستثمارات، ص:212.

⁷⁹⁷-<http://www.sasaposte.com/cpi-2016-corruption-perceptions-index/visite> le 27/06/2017 à 16h.

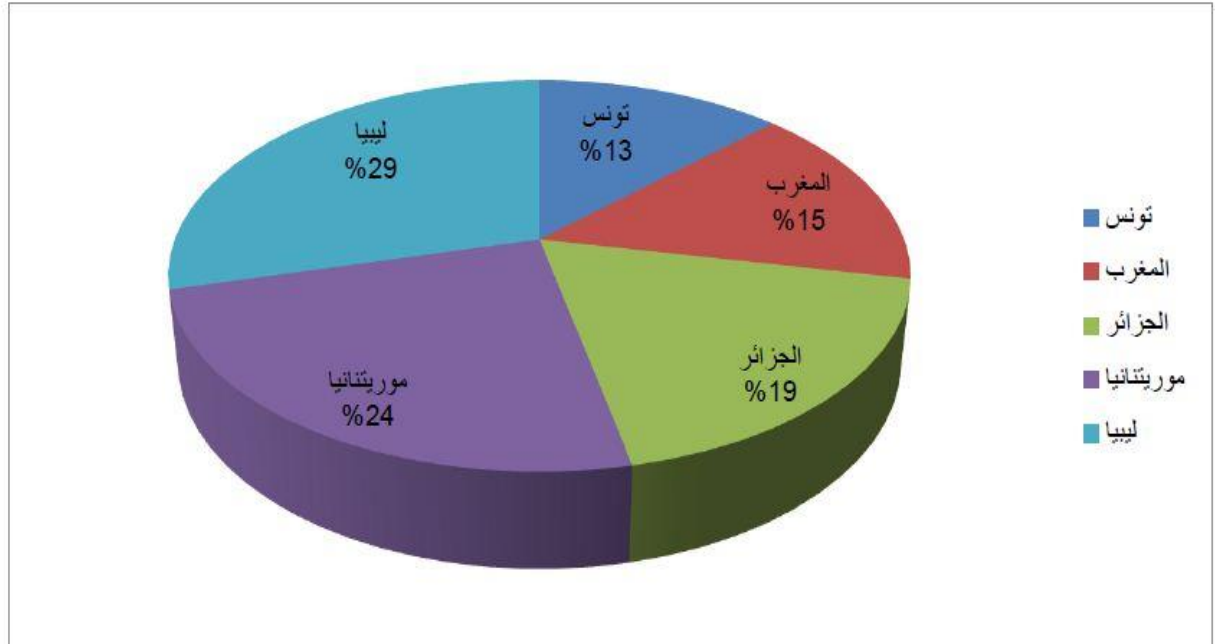
وهذا ما أكده أيضا تقرير البنك الدولي لسنة 1995، والذي جاء فيه بصريح العبارة أن الإدارة المغربية تجاوزها الزمن، وبأن مظاهر تقدمها تتجلى في طرق تسييرها وفي علاقتها مع المواطنين والقطاع الخاص وفي النظام القضائي⁷⁹⁸.

إن ارتباط المساطر الإدارية بطبيعة الهياكل الإدارية والموارد البشرية والنصوص القانونية وتنظيم العمل والسلوكيات داخل الإدارة يجعل من التعقيد الإداري إشكالية متعددة المظاهر ومن نتائجها:

- ضعف مردودية الجهاز الإداري؛
- ضعف القدرة على مسايرة وثيرة النمو الاقتصادي؛
- فقدان مصداقية الإدارة لدى المرتفقين وخاصة المستثمرين؛
- انعدام الشفافية في التدبير الإداري؛
- نقشي ممارسات سلبية كالرشوة واستغلال النفوذ⁷⁹⁹.

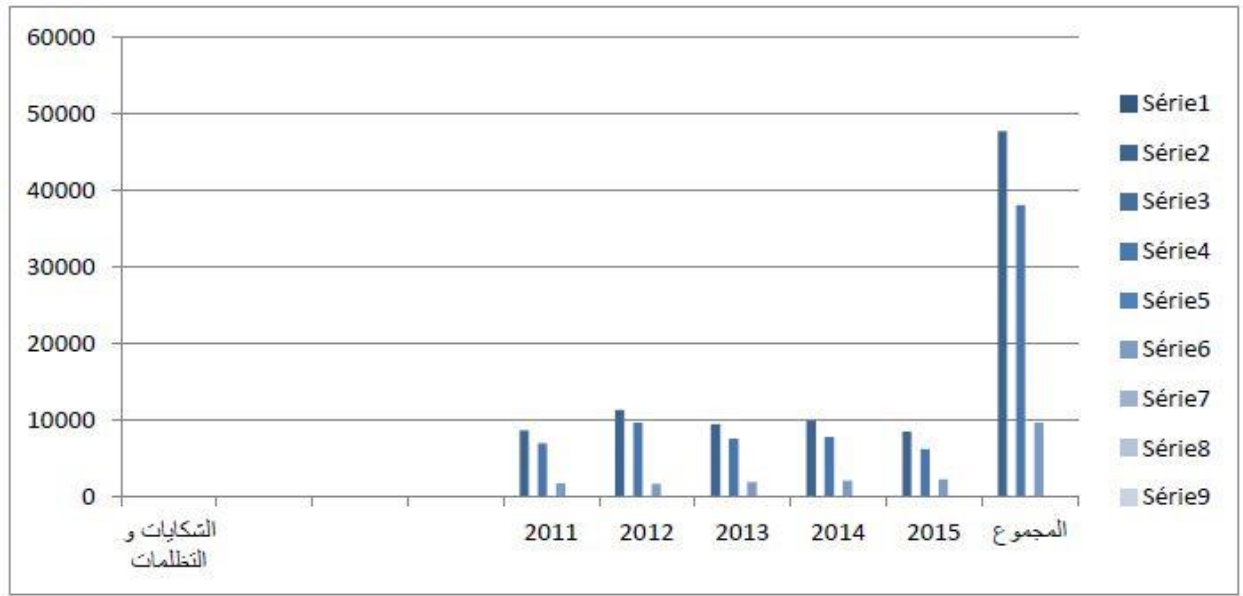
وسنلاحظ أيضا من خلال الرسم المبياني أدناه أن نسبة نقشي الرشوة و الفساد بالمغرب هي 15% مما يجعله يحتل المرتبة 90 من أصل 176 دولة في العالم ، والعاشر على مستوى الدول العربية⁸⁰⁰.

التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية حول وضعية المغرب ضمن قائمة دول المغرب العربي في مجال الفساد و الرشوة لعام 2016



وإضافة إلى هذا التقرير توجد تقارير أخرى كالتقرير الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقرير الخمسينية الذي أكد على أن جودة الخدمات المقدمة للمواطنين غير كافية وغير مناسبة في عدد من القطاعات العمومية، كما أن التقرير الصادر عن ديوان المظالم (مؤسسة الوسيط) توضح بشكل جلي الاختلالات التي تطبع علاقة الإدارة بالمواطنين خاصة فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وذلك من خلال تعدد الشكايات التي توصل بها وسنحاول رصدها من خلال المبيان التالي:

تطور الأعداد الإجمالية للشكايات المسجلة بالمؤسسة من سنة 2011 إلى سنة 2015



حيث توصلت مؤسسة الوسيط خلال الفترة المتراوحة من سنة 2011 إلى سنة 2015 بما مجموعه

47664 شكاية منها 38028 لا تندرج ضمن اختصاصها، ليبقى منها ما مجموعه 9636 شكاية فقط⁸⁰¹.

وعموما فالخطوات المتخذة في إطار الإصلاح الإداري، نلاحظ أنها تصب في الجانب الشكلي لا غير.

⁸⁰¹ -التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط للملكة برسم سنة 2015: نشر نص التقرير بالجريدة الرسمية عدد 6494 بتاريخ 21 ذو القعدة 1437 (25 غشت 2016)، الصفحة 6242.

كما نجد أن التقرير الصادر عن الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على أن التشخيص أبان عن وجود عدة ثغرات تهم تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية والجماعات الترابية، وتتجلى في غياب إستراتيجية شمولية تضمن الاستثمار الأمثل للموارد البشرية سواء على الصعيد الوطني أو المحلي والجهوي،

زيادة على تعقيد المساطر وانغلاق التدبير وضعف مشاركة المواطنين التي تشكل أهم مظاهر ضعف الحكامة الإدارية⁸⁰²، كما أن الإدارة المغربية في واقع الأمر قد واجهت نمو ديمغرافيا مضطربا وهائلا على اعتبار أن عدد السكان قد تضاعف في السنوات الأخيرة⁸⁰³.

ومن هنا نتساءل، هل توجد مقابل تلك الاختلالات والنقائص بدائل من شأنها تغيير إدارتنا، لما هو أحسن ومساعدتها على النهوض والانخراط في مسلسل الإصلاح الإداري من أجل رقيها؟

الفرع الثاني: شروط الإدارة المدعمة الانتقال الديمقراطي:

إن عملية الوصول إلى حكم صالح وتنمية إدارية شاملة عملية معقدة و عميقة؛ فهي تنطوي على فهم نطاق واسع من التحديات ومعالجتها، فلا يمكن إقامة الحكم الصالح وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وتقليص ظاهرة الفساد الإداري بمجرد سن القوانين والنصوص التنظيمية وتعديلها أو تغييرها بين الحين والآخر، فالحكم المنشود لا يمكن تحقيقه دون التزام قوي ودائم من جانب الإدارة⁸⁰⁴، لأن استحضار الأطروحات النظرية حول البيروقراطية، ومقتربات الإدارة الرشيدة، وتجارب الدول الغربية، يفيد أن الإدارة العمومية المتأشبة مع الديمقراطية والمدعمة لها، تخضع لمجموعة من الشروط الأساسية، وهي كالاتي⁸⁰⁵:

1- تمايز الأدوار:

وهو توزيع الوظائف والأدوار بين الموظفين بشكل محدد ومنظم، محكوم بتسلسل، مضمونه خضوع الموظف الأدنى للأعلى منه درجة، وتقسيم الاختصاصات والحد من تضاربها، وتعيين الموظف المناسب في المكان المناسب حسب

⁸⁰²- التقرير السنوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، 2009 منشورات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، ص:23.

⁸⁰³- ميشل روسي: " المؤسسات الإدارية المغربية"، ترجمة إبراهيم زياني و المصطفى أجدبا ونور الدين الراوي، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، 1993، ص:205.

⁸⁰⁴- بهاء أحمد سليم الأحمد؛ " الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 117-118، يوليو- أكتوبر 2014، ص:243.

⁸⁰⁵- محمد الرضواني، " الإدارة العمومية والانتقال الديمقراطي بدول المغرب العربي: في شروط الإدارة المدعمة للانتقال"، مرجع سابق، ص:40.

القدرة والكفاءة والأهلية وتحديد مسؤولية كل موظف، حتى تكون الإدارة العمومية محكمة بتنظيم وانضباط على مستوى تدخلاتها وقراراتها. وقياس ردود أفعال المواطنين والفاعلين السياسيين والمدنيين عند تنفيذ السياسات والقرارات.

2- التخصص الوظيفي:

وهو قيام كل موظف بوظيفة محددة تسند إليه حسب تكوينه العلمي، وتدريبه العملية، وخبرته، مما يحقق نوعاً من المساواة بين الموظفين على مستوى توليهم المهام، الذي يتم وفق معايير الجدارة والاستحقاق.⁸⁰⁶

يساهم التخصص الوظيفي على مستوى المرافق الإدارية، في تحقيق المساواة بين الموظفين، وانتشار ثقافة الاستحقاق والتخصص، والتوافق بين التكوين والمنصب الوظيفي، والإدارة الخاضعة لهذه القيم تصبح دون شك ميداناً للفعالية والدقة والسرعة في الإنجاز⁸⁰⁷،

3- مأسسة الإدارة وعدم شخصنتها:

إن الانتقال إلى إدارة خاضعة للقوانين واللوائح في مختلف تدخلاتها وإجراءاتها، قائمة على الفصل بين مهام الموظفين داخل الإدارة وحياتهم العائلية والشخصية، ويؤدي فيها المسؤولون خدماتهم وفق توجهات الدولة، وليس وفق آرائهم السياسية، وأصلهم الطبقي⁸⁰⁸.

إن مأسسة الإدارة وعدم شخصنتها تتجسد في خضوع الإدارة للقانون في هيكلتها واختصاصاتها، وطغيان القواعد وسيادتها على باقي الانتماءات والقيم.

4- المسؤولية والمحاسبة البيروقراطية:

لقد كان دستور 2011 واضحاً حين ربط المسؤولية بالمحاسبة يقينا منه بالالتزام التام بهذا المبدأ لتحقيق نتائج جد متقدمة، فهي مسؤولية الموظفين في مختلف الدرجات على قراراتهم المتخذة، وعلى كل تجاوز يحدث أثناء تأدية مهامهم، ووجود أجهزة قضائية تمارس الرقابة الخارجية، من أجل تحقيق التنمية والإصلاح الإداري بشكل عام، ولن يتأتى

⁸⁰⁶- برتراند بادي و بيار بير نبوم، " سوسيولوجيا الدولة"، ترجمة جماعية، نشر مركز الإنماء القومي، بيروت، الطبعة الأولى، بدون سنة النشر، ص.105.

⁸⁰⁷- محمد الرضواني: مرجع سابق، ص.41.

⁸⁰⁸- يمكن مراجعة:

-برتراند بادي و بيار نبوم، نفس المرجع، ص.106.

-أنتوني غدنر: " علم الاجتماع"، ترجمة فايز الصياغ، نشر المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- الطبعة الأولى 2005، ص.410.

إلا بتعزيز قيمة الصدق في التعامل كقيمة أخلاقية وديمقراطية⁸⁰⁹، وتوفير سيادة القانون والفصل بين السلطات، وتأمين حرية العاملين والمسؤولين . زيادة في مقدار الحوافز وأيضاً لا بد من سن عقوبات وجزاءات.

هذا كله يساعد على انتشار ثقافة المسؤولية بين الموظفين، والتي تلزمهم باحترام القوانين والمساطر، وتنفيذ توجيهات الإدارة دون طغيان⁸¹⁰.

تبعاً لهذه الأهمية، فإن المساءلة البيروقراطية، لا سيما في جانبها المتعلق بإدارة الأموال العمومية، تعد من معايير الإدارة السليمة المتميزة بالكفاءة والشفافية.

5- الشفافية:

إن للشفافية أهمية بالغة في التدبير العمومي، إذ تتدرج في صلب الانشغالات المتزايدة للنهوض بتدبير الشأن العام، خاصة مع تقشي ظاهرة الفساد المالي والإداري بالدولة ومؤسساتها وهيئاتها. هذه المؤسسات تعتبر اليد الطولى لتنفيذ إستراتيجية الدولة للتنمية والاقتصادية والاجتماعية⁸¹¹.

حيث أن الإدارة بصفة عامة ظلت تعمل بشكل معزول عن معطيات ما هو اجتماعي، كما ينظر إليها كإدارة بيروقراطية وسلطوية وإدارة مرتشية⁸¹². هذا راجع إلى تدني مستوى القيم الإنسانية والأخلاقية والدينية وسيطرة النزعة المادية وانتشار الفساد⁸¹³. هذا جعل الدولة تروم تخليق الحياة العامة وإرساء إدارة مواطنة تكون في خدمة الصالح العام والتنمية الشاملة⁸¹⁴.

⁸⁰⁹ - هاشم حمدي رضا: " الإصلاح الإداري "، دار الرابية للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص.113.

⁸¹⁰ - محمد الرضواني: " الإدارة العمومية والانتقال الديمقراطي بدول المغرب العربي: في شروط الإدارة المدعمة للانتقال "، مرجع سابق، ص.42.

⁸¹¹ - خديجة عليموسى: " مظاهر انتشار الفساد المالي والإداري في الجماعات المحلية"، جريدة المساء، العدد 1415، الاثنين 11/04/2001، ص.7.

⁸¹² - عبد المجيد مصواب: " تحديث الإدارة الجماعية المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2002-2003، ص.2.

⁸¹³ - الصديق حيدة: " تخليق الإدارة العمومية المغربية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، أكادال- الرباط- 2003-2004، ص.1.

⁸¹⁴ - سعيد بابش: " ظاهرة الرشوة في الإدارة العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة البحث والتكوين، القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، 2002-2003، ص.2.

ويعتبر مفهوم الشفافية من المفاهيم الحديثة نشأ مع تأسيس منظمة الشفافية « international Transparency » وتعني تقاسم المعلومات والمكاشفة، وتعرف هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها حرية تدفق المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على المصالح واتخاذ القرارات المناسبة⁸¹⁵.

إن وجود إدارة بهذه المواصفات، تعتمد الشروط السالفة الذكر، يساهم دون شك في ديمقراطية المجتمع، غير أن غيابها، يؤثر سلباً على التطورات الديمقراطية.

الفرع الثالث : سبل إصلاح سياسة التدبير الإداري بالمغرب:

إن عملية الإصلاح في المجال الإداري لا يمكن أن تعطي النتائج المتوخاة منها إذا لم تكن مبنية على دراسات واقعية، عملية تلامس الواقع الاجتماعي والاقتصادي والفكري والثقافي للمواطن المغربي.

كما أن عملية إعادة النظر في البنيات الإدارية قد تؤدي إلى منع التصرفات والممارسات الإدارية غير المرغوب فيها كالرشوة و الاختلاس وسوء استخدام السلطة، وممارسة بعض الموظفين الاختصاصات غير منصوص عليها في القانون عموماً كل التصرفات للأخلاقية التي تلتصق بالعمل الإداري اليومي.

ولعل هذه العملية هي في العمق وقائية وجزائية في نفس الوقت وذلك لتداخل الأخلاقي بالقانوني " الرشوة" وكذا لتدعيم دولة الحق والقانون⁸¹⁶.

أولاً: مقومات الإصلاح الإداري:

إن الإصلاح الإداري يتطلب من المسؤولين والقائمين على تدبير الشأن المحلي النظر في وسائل وعمل الإدارة أي أن الأمر يتطلب التجديد والتغيير في بنيات الإدارة العمومية من خلال تطوير الآليات القانونية والمؤسسية والعملية، بما يحقق أسلوب الإدارة الحديثة العصرية، وجعل الموظف في قلب عملية الإصلاح باعتباره فاعلاً ومؤثراً في إنجاح أي عملية للإصلاح.

وتأسيساً على ما سبق، ومن أجل تحقيق سياسة إصلاحية إدارية فعالة لابد من الأخذ بعين الاعتبار للأبعاد التالية:

أ- البعد السياسي:

⁸¹⁵- محمد براو: " الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، الطبعة الأولى، دار الفلم، الرباط، 2010، ص.17.

⁸¹⁶ - عبد الغني أعبيزة : مرجع سابق، ص 129.

يعتبر إصلاح الإدارة من بين الانشغالات التي اكتست طابع الأولوية والراهنية على مر المراحل التاريخية في بلادنا، فمتطلبات التغيير التي تفرضها الظرفية، تجعل الإدارة مطالبة بإعادة التكييف الكمي والنوعي لآليات اشتغالها، وملزمة بتكريس ثقافة جديدة في التدبير العمومي، تأخذ بعين الاعتبار تطور الأحزاب السياسية على أساس أن المغرب يحاول أن يكرس الحكومة الحزبية كأداة دستورية وسياسية لتدبير الشأن العام، وهو ما يعني أن الإدارة بما أنها موضوعه رهن إشارة الحكومة، ستصبح خاضعة لها أو خارج الائتلاف الحزبي⁸¹⁷.

حيث يتموقع المنتخبين والإداريين في دور تأمين التجانس والنظام داخل المجتمع، على أساس أن الدولة رغم أنها المسؤولة عن الاختيارات الترابية والإستراتيجية إلا أنها ليست الوحيدة الموكول لها الدور التنموي فهناك الجماعات الترابية، المجتمع المدني و جماعات الضغط. فالبعد السياسي يجمع بين المبادرة ومشاركة المواطن في اتخاذ القرار العمومي⁸¹⁸.

وعليه لتخليق المرفق العام لابد من خلق شراكة مع فعاليات المجتمع المدني المهتمة بالموضوع، وتفعيل دور الأحزاب السياسية من أجل مساهمتها في تخليق الحياة العامة، وتنظيم لقاءات تكوينية حول ميثاق حسن التدبير والتوظيف الإجباري لوسائل الإعلام في الإخبار بملفات الفساد والتتديد بها.

وعليه يظل لزاما إضفاء مهنية أكبر على الوظيفة العمومية باعتماد الإدارة أكثر فأكثر على الوظائف المرتبطة بالدراسات، و التخطيط والتوقعات وتدبير البرامج والمشاريع التنموية، وتقييم السياسات العمومية باعتماد الإدارة الوطنية تقنية التعاقد لمدة محددة مع الكفاءات والخبرات العليا لتحقيق أهداف محددة، ومنه إلى تحسين أنماط اتخاذ القرار والتطبيق الفعال للسياسات العمومية و السهر على تقييمها وتدقيقها.

وكذا تبني نموذج التدبير التشاركي بين جميع الفاعلين في بلورة السياسات العمومية وتهبئ الإدارة الحكومية المناخ الملائم لانخراط هؤلاء الفاعلين في عملية التنمية⁸¹⁹.

⁸¹⁷ عبد الغني أعبيزة: سياسية التحديث الإداري بالمغرب – دراسة قانونية ومؤسسية – الطبعة الثانية 2011، ص 130.

⁸¹⁸ مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، الطبعة الأولى، 2015، ص 116.

⁸¹⁹: أحمد مفيد : مرجع سابق، ص 104.

ب- البعد الاجتماعي:

إن حماية المرافق العمومية والشؤون المحلية والحريات الفردية والجماعية مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية. فهذه المسؤولية تتطلب احتكاكا مباشرا مع المواطنين وملامسة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة، من المؤكد أن الإدارة يمكن لها أن تتدخل وتفرض على العموم واجبات عبر الأوامر والنواهي لكنها ترتبط دائما بسلطة تمارس في خدمة المواطن. فيجب على الإدارة أن تبقى في إطار هذه المشروعية تستعمل سلطتها في الحدود الضرورية من أجل انجاز المرافق العمومية.

إن المفهوم القديم للسلطة اتصف بالتهميش والإقصاء. والإصلاحات التي تبناها المسؤولون منذ الاستقلال كثيرة و متعددة لكن لم تهم في غالبيتها إلا الجوانب التقنية. فالهدف من جل الإصلاحات كان البحث عن التقليل من تكلفة العمل الإداري وعقلنة تسيير الإدارة، أما المشاكل الإنسانية والمشاكل المرتبطة بالسلوك الإداري لم تكن تستأثر باهتمام السلطات العمومية⁸²⁰.

ج: البعد القانوني:

لأجل تحقيق أسلوب الإدارة العصرية و الحديثة فإن الأمر يتطلب نهج إستراتيجية شمولية متعددة الأبعاد إداريا، تمويا ، ووظيفيا، وتأخذ في الحسبان الجوانب القانونية و التنظيمية ، و جوانب الحكامة الإدارية و الرقابة المالية و عملية التقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة طبقا لمقتضيات الفصل الأول من الدستور.⁸²¹ إذ لابد من تفعيل الآليات الوقائية المتاحة كقانون إقرار الممتلكات وتعليل القرارات الإدارية، و سن قوانين تهدف إلى دعم الشفافية و العقلنة في تدبير الشأن العام، و إقرار مبدأ المساءلة و تقييم الأداء، و تفعيل المراقبة الإدارية الداخلية و الفعالة.

وكذلك من أجل تطويق جيوب الفساد وإعطاء العبر، أصبح من الضروري إرساء أسس قانونية لنشر نتائج التحقيقات و التدقيقات في مجال الفساد الإداري و ترسيخ دائرة الإعلام و التشهير بجرائم الرشوة و الاختلاس و تعزيز استقلالية القضاء و إصلاح و تفعيل مسطرة التأديب بالوظيفة العمومية.⁸²²

⁸²⁰ - محمد اليعقوبي : تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب – الطبعة الثانية/ 2008، ص 175-176.

⁸²¹ - C : users \admin\Documents \ Nouveau dossier \ Centre Marocain de Développement – الإدارة المغربية ومتطلبات التحديث HTML لعبد العزيز رشدي intellectuel Visite le 26/06/2017 à 11h

⁸²² : محمد بحار: مرجع سابق، ص114.

وفي هذا الصدد أكد السيد العثماني أثناء عرضه للبرنامج الحكومي 2016-2017 على ما يلي : ستعمل الحكومة على استكمال الترسانة القانونية من خلال دعم مؤسسات الحكامة وتفعيلها ولاسيما دعم مجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة. ومحاربتها وتعزيز النزاهة ونجاعة السياسات العمومية من أجل تحسين أدائها، وذلك بتخصيص الموارد اللازمة لها وإرساء نظام فعال لتتبعها وتقييمها.

وتعزيز دور المفتشيات العامة للقطاعات الحكومية، وإعطاء أهمية أكبر لتقارير قضاة المجلس الأعلى للحسابات من خلال إحالتها على القضاء للبحث فيها، ومنح هامش كبير لاستقلالية المفتشيات العامة للوزارات حتى تقوم بدورها الحقيقي في مجال الرقابة والتقييم والتتبع...

كما يولي البرنامج الحكومي أهمية كبرى لتخليق الإدارة من خلال اعتماد منظومة متكاملة لتدبير الشكايات تتضمن وضع إطار تنظيمي لتدبيرها، يكون ملزما للإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، ويحدد مسطرة وآجال معالجة الشكاية، وكذا تطوير بوابة وطنية موحدة للشكايات⁸²³.

ولا ننسى في هذا الإطار ضرورة مراجعة النظام القانوني المتعلق بالتركيز الإداري، من خلال تضافر جهود جل الفاعلين السياسيين والشركاء المحليين، في إطار إداري لا مناص منه، عبر تعويض المجالس الجهوية ومجالس باقي الجماعات الترابية بأجهزة إدارية حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من المبادرة وبسلطات تقريرية فعلية، بحيث تتناسق وتتضافر مجهوداتها في إطار التنمية المندمجة⁸²⁴.

كما يجب على المشرع وضع إطار نموذجي لما يجب أن تكون عليه العلاقات بين السلطات المركزية وتمثيلها في مختلف أنحاء المغرب، باقتصار الإدارات المركزية على مهام التخطيط والتوجيه الكبرى للقطاع ووضع الاستراتيجيات، والتتبع والتقييم و تأسيسا على ما سبق فاللامركزية يجب أن تركز على ثلاثة مبادئ:

- مبدأ التراتبية من خلال تحديد العمليات التي تكون على مستوى ترابي، مدعو ليستخدم لها الجهة - الإقليم - الجماعة؛
- مبدأ الفرعية، الذي يعني أن السلطات الترابية هي التي تتوفر على اختصاص واسع، وإن المركز لن يمارس إلا بعض الصلاحيات والاختصاصات؛

- مبدأ العمل المشترك بين الوزارات، بفضل دور الوالي أو العامل الذي يمثل وحدة الدولة على المستوى الترابي.

⁸²³ - رئيس الحكومة يقدم البرنامج الحكومي أمام مجلس النواب: 2011-2016

<http://www.maroc.ma/ar/>, visite le 28/à-/2017 à 11h30.

⁸²⁴ - علي الورضي: مرجع سابق، ص 232.

وحتى يؤدي اللاتمرکز الإداري هدفه المتوخى منه ينبغي دعمه بآليات تؤهله لذلك تتمثل في التفويض كأسلوب لعدم التركيز الإداري الذي تتعدد أشكاله وتتنوع مضامينه تبعاً لمقتضيات العمل ويبقى أهمه تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص وعموماً فإن التفويض يشكل جوهر اللاتركز الإداري على اعتبار أنه يؤدي على سبيل المثال إلى:

- سرعة إصدار القرارات؛
- القضاء على البطء في الإجراءات؛
- تفرغ الرئيس الإداري للمهام القيادية؛
- خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية؛
- خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية؛

د- البعد المسطري

غالبا ما اتصفت الإدارة المغربية بكل مستوياتها الأفقية والعمودية بتعدد إجراءاتها وتعقد مساطرها في غياب مقارنة واضحة لجودة خدماتها وعلاقتها بالمرتفقين، ولعل الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أشغال الندوة الوطنية لتخليق المرفق العمومي قد أبرزت مدى الدور الهام للمساطر الإدارية في ترسيخ قيم الشفافية وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، وعلى هذا الأساس فإن إصلاح المساطر الإدارية وكسب ثقة المتعاملين مع الإدارة ينبغي أن يتم من خلال ما يلي:

- تقليص آجال تنفيذ المساطر الإدارية؛
- تخفيض التكلفة الناتجة عن تعقد المساطر الإدارية؛
- الحد من عدد المتدخلين في المسطرة وفي المراحل التي تمر منها؛
- التقليص من عدد الوثائق المطلوبة من المواطنين⁸²⁵.

وللتذكير هنا فالمخطط الحالي لتحديث الإدارة العمومية يسعى إلى تبسيط المساطر الإدارية ودعم الإدارة الإلكترونية من خلال مشروع مرسوم في شأن تبسيط المساطر الإدارية لضبط حكومتها وتفعيل إلزامية العمل بها، وتبسيط 68 مسطرة تهم المواطنين، وتبسيط 24 مسطرة تهم المقاولات، وتطوير بوابة الخدمات العمومية من خلال تزويدها بنظام

⁸²⁵- علي الورضي : مرجع سابق، ص. 233.

معلوماتي لتحديد المواقع الجغرافية للمصالح الإدارية، وإحداث مرصد لتتبع استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في القطاع العمومي.

وعليه فإن تبسيط المساطر ومنه تحسين الخدمات يمر عبر جودة الإدارة نفسها في شقها التدييري.

ثانيا: تنمية العنصر البشري ودوره في تحسين الخدمات الإدارية:

لتجاوز الاختلالات الإدارية، لابد من توفر المصالح المركزية والمصالح غير الممركزة على الموارد المالية والبشرية اللازمة لإنجاز المهام الموكولة لها.

أ: على مستوى الموارد المالية:

إن ما ينبغي الإشارة إليه وعدم تجاهله هو أن الإدارات المركزية تتردد في تفويض التصرف في الاعتمادات المالية لفائدة المصالح غير الممركزة، فالالتزام النهائي بالنفقات يبقى رهينا في أغلب الأحيان بالموافقة القبلية للإدارة المركزية وهو وضع لا يساير مطلقا المتطلبات العلمية للتركيز الإداري، ذلك أن 35% من المصالح الغير الممركزة تظل تابعة وبكيفية مطلقة للإدارات المركزية سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز، من هذا المنطلق أصبح لزاما تمكين المصالح غير الممركزة من الموارد المالية الكافية للنهوض بأنشطتها من خلال إعادة النظر في الآليات التي يقوم عليها هذا التوزيع⁸²⁶.

هذا يتم تعزيز آليات الحكامة الإدارية من خلال ترشيد النفقات العمومية، ونهج تدبير أمثل للشأن العام عبر إقرار مبادئ التدبير العقلاني.

وعليه من المفروض تطوير الحكامة المحلية عبر تحسين المقاربة التشاركية في إعداد برامج التنمية المحلية وتدبير الموارد القادمة من التعاون الدولي، من خلال وضع ميكانيزمات لتأهيل البعد الترابي للتنمية ومواكبة الفاعلين الترابيين عبر التكوين المستمر والتخطيط الترابي، وتحديث أساليب البرمجة المالية وتشجيع اللجوء للتعاقدات المالية بين أكثر من طرفين⁸²⁷.

ب: على مستوى الموارد البشرية:

⁸²⁶ - أحمد مفيد: مرجع سابق، ص 105.

⁸²⁷: باني سمية: الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الماستر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 113.

تعد الموارد البشرية الرأسمال للتنمية، فهي لا تقل أهمية عن الموارد المالية إن لم تكن أكثر منها فلا بد من إعادة انتشار الموظفين المتمركزين وخاصة منهم المؤهلين الذين يمكن أن يساعدوا على تحقيق تنمية محلية ومستدامة ومنسجمة ومتكاملة⁸²⁸.

إن الحديث عن إصلاح الإدارة العمومية يبقى دون جدوى إذا لم يتم وضع سياسة كفيلة بالارتقاء بالعنصر البشري من خلال أعمال التدابير الهادفة إلى الارتقاء بوسائل تدبيرها، فالعنصر البشري يشكل محور كل إصلاح يستهدف تحسين الأداء، من هنا فإن برنامج وخطط التحديث والتخصصات يتعين أن تهتم بتطوير كفاءة الموارد البشرية وتكوينها المستمر وتنمية مهاراتها ومعارفها، والعمل على توجيهها إلى الجوانب والتخصصات التي تفتقر إليها الإدارات العامة، وذلك في إطار واضح المعالم ووفق إستراتيجية محكمة غايتها تحديث الإدارة وجعلها متطورة قادرة على تحقيق التنمية المستدامة. ولتجاوز الوضع السلبي ببلادنا يجب أن تركز سياسة تدبير الموارد البشرية على التدابير الإصلاحية

التالية:

- تبني سياسة حقيقة لتدبير الموارد البشرية؛
- تحيين الإطار القانوني المنظم للوظيفة العمومية كما سبقت الإشارة إلى ذلك آنفا؛
- إعادة النظر في نظام التعيين في المناصب العليا؛
- اعتماد طريقة جديدة لتقييم المردودية؛
- اعتماد نظام جديد للتكوين المستمر؛
- إصلاح نظام الترقيات؛
- تحفيز العنصر البشري ماديا ومعنويا وتأهيلهم؛
- تطوير أساليب الحوار والتواصل؛
- نهج المساواة بين الرجل والمرأة ونبذ أي إجراء تمييزي؛
- إزالة مظاهر هشاشة بعض عقود العمل؛
- تنظيم العمل النقابي؛

⁸²⁸: مولاي محمد البوعزاوي: مرجع سابق، ص 120.

- إعادة النظر في منظومة الأجور بشكل يجعله أكثر انسجاما وشفافية، وذلك بالحد من الفوارق الكبيرة بين الأجور، وجعل هذا النظام يساير التغييرات الاقتصادية للبلاد للرفع من القدرة الشرائية لدى الموظف، والحد من الأنظمة الفئوية بين الموظفين؛

- تحقيق ديمقراطية إدارية من خلال إشراك الموظف في منافسة مشاكل العمل وطرح وجهات نظره في المشاريع والبرامج القطاعية أي إعطاء الموظف دورا في اتخاذ القرار داخل المنظومة الإدارية، وتأسيس مبادئ الحوار والتشاور بين الإدارة والمواطنين، وإشراك كل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في المسلسل التقريبي كما هو الحال في إعداد المشاريع الوطنية للتنمية وتهيئ وثائق التعمير وإعداد التراب الوطني...؛

- البحث عن ظروف استمرارية واستقرار الموظف في عمله بشكل يخلصه من هاجس الخوف والقلق لأن الموظف غير المطمئن على عمله يكون عاجزا عن الإبداع والابتكار⁸²⁹.

وكذا اعتماد التدبير التوقعي للموارد البشرية كمقترح لحل المشاكل المتعلقة باحتياجات الإدارة من الموارد البشرية في المستقبل وكذا الاستعداد لمواجهةها، حيث أن معرفة مواطن الخلل وتشخيص مختلف العوائق التي تحول دون قيام العنصر البشري بالدور المنوط به، يعتبر خطوة جد مهمة⁸³⁰.

من هنا فهذه الأداة تسمح من توقع حالات الفائض أو العجز في عدد الموظفين، وارتفاع مستوى التأهيل أو انخفاضه، وعدم التوافق بين الحاجيات والموارد البشرية، كما يساعد التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات على وضع سياسات محددة ملائمة سواء في عملية التوظيف أو تدبير المسار المهني للموظفين وحركيتهم وتكوينهم⁸³¹.

فالتدبير التوقعي للوظائف والكفاءات يمثل أحد الأبعاد الأساسية للميزات العامة لتطبيق تدبير أمثل للموارد البشرية ويهدف إلى تحديد الفوارق الكمية والكيفية بين الحاجيات والموارد البشرية بناء على معاينة الاختلالات الموجودة بين الحاجيات الحالية والموارد المتاحة⁸³².

829 - محمد طالب :الجهة في التنظيم الإداري المغربي - جهة الرباط - سلا - زمور زعير نموذجا لأطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2000-2001، ص 187.

830 - مولاي محمد البوعزاوي : مرجع سابق، ص 92.

831 - حميد أبولاس، تدبير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2005، ص 67.

832 - كريمة الحسني الإدريسي: إشكالية تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية - الجماعة لحضرية سلا نموذجا- تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر، السنة الجامعية 2012-2013، ص 56.

من هذا المنطلق، إن التفكير في خارطة طريق عملية للرفع من أداة الإدارة المحلية هو شيء ملح أكثر من وقت مضى، لتأمين التنزيل الفعال لأية إصلاحات محتملة قد يفرضها الواقع الحالي المطبوع ببيوار التحول والتغير المتواصلين.

خلاصة القسم الثاني:

لا يختلف اثنان بأن الانتقال الديمقراطي المبني على سياسات عمومية أصبح حاجة ملحة لكل الدول السائرة في طريق النمو لأنها تواجه تحديات معقدة ومركبة ومتنوعة داخليا وخارجيا، ولكي تعرف انتقالا ديمقراطيا حقيقيا وفعليا لابد من مجموعة من المبادئ والمرتكزات: كدمقرطة الحياة السياسية، وإشراك مكونات المجتمع المدني في صناعة القرارات، وعقلنة تدبير الموارد العمومية، مع ضرورة احترام حقوق الإنسان، وتأسيس قيم اجتماعية جديدة مبنية على التعدد والتنوع والاختلاف والسلم الاجتماعي والقبول بالاختلاف، بالإضافة إلى القطع مع الممارسات الأحادية والتسلطية في الحكم، مع التأسيس للتناوب والتداول حول السلطة من خلال انتخابات حرة ونزيهة تعرف مشاركة فعلية لكافة أطراف المجتمع.

لا يمكن الحديث عن أي انتقال ديمقراطي، ديمقراطي دونما الحديث عن مجموعة من السياسات التي لها ارتباط وثيق وتشكل أهم المرتكزات لتحقيق ذلك هذا مع ضرورة وجود نخبة سياسية لها حنكة ورؤية مستقبلية لمستوى تطور الدولة. ويتمثل ذلك في سياسات جهوية وتنموية وإدارية:

لقد أضحت الجهوية من أبرز السمات التي تميز الأنظمة السياسية والتنموية والإدارية الديمقراطية المعاصرة، وهي شكل جديد متطور لنظام اللامركزية .

إن نجاح الجهوية الموسعة وتأثيرها المباشر على التنمية يستوقف بشكل كبير على أداء النخب السياسية باعتبارها الأداة الفاعلة لبلورة هذا المشروع، لأن مصير كل البرامج التنموية للمجلس الجهوية سيكون مسارها الفشل ما لم تواكبها هياكل مناسبة؛ وعلى رأسها تأهيل العنصر البشري المتميز بالكفاءة والتكوين العالي، وتطوير مستوى الأداء الإداري من خلال سياسات ناجحة ،

-النهوض بالجهة وتخويلها الاختصاصات والموارد الكافية وتقوية نظام اللامركزية سيفضي لا محالة إلى الخروج بأعمال تنموية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بشكل كبير وفعال.

إن المكانة المهمة التي خولها الدستور للجهة ساعد بشكل كبير على بناء جهوية متطورة ومتقدمة يعتبر أهم حافز للنهوض بأوضاع التدبير المحلي، للدفع بعملية التنمية المحلية من خلال التدبير المحلي الواسع للوحدات الجهوية الموسعة والمتطورة، ومن هنا لا يمكن الفصل بين السياسات الجهوية والتنمية نظرا للتلازم والتوافق بين المتدخلين الأساسيين على مستوى النظام السياسي السائد، وباقي الفاعلين في تنزيل هذه السياسات، إن الجمع بين هاتين السياستين يعتبر أحد أهم لبنات الانتقال الديمقراطي، هذا إن وجدنا سياسة إدارية لها من الأساليب والتقنيات الحديثة المتطورة نظرا لأن الإدارة هي الشريان الذي يغذي جميع السياسات الأخرى، فدور الإدارة في سائر الدول والمجتمعات، هو دور محوري ومفصلي لأنها هي أصلا أداة لتحقيق الديمقراطية وخدمة الجهوية والتنمية وحماية حقوق الإنسان وخدمة المواطنين، وهي صلب وجوهر أي انتقال ديمقراطي.

الخاتمة

إذا كان من خاتمة ممكنة، لرصد مسار طبيعة العلاقة بين السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي بالنسبة لمجتمع مغربي قيد التحول فلا بد أن نشير إلى أثر دينامية التحول السياسي، الذي تشهده بلادنا منذ الاستقلال إلى الفترة الراهنة، وعلى مدى الفعالية في تنزيل السياسات العمومية بشكل سليم يخدم متطلبات الشارع المغربي، ويسهم بشكل فعال في مسلسل الانتقال الديمقراطي، خاصة عندما ننطلق من أخذ العبر من التجارب التي سبقتنا إليها مجموعة من الأقطار التي عرفت تحولات عميقة سواء على المستوى السياسي و الديمقراطي والاقتصادي.

إن الوقوف على الآثار والرهانات التي نتوخاها من خلال العلاقة بين السياسات العمومية ومسار الانتقال الديمقراطي يجعلنا نصطدم أولاً بمدى نسبية النتائج المرجوة نظراً لاختلاف وتنوع السياسات العمومية قياساً مع التحولات الممكنة التي ينبغي أن يعرفها المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني.

عندما نعود إلى السياقات السياسية لمرحلة الانتقال الديمقراطي ومواكبة من طرف السياسات العمومية، نجزم أنه انطلق في بلادنا منذ تسعينيات القرن الماضي، فبالأكيد سنجد أن فكرة الانتقال الديمقراطي لم تكن مبنية في العمق على مضمون مرتبط بتصور جديد وملائم للسياسات العمومية بقدر ما كانت معتمدة على تصور للسياسة والنظام القائم والعلاقة بين السلطة و المعارضة، مساحة تواجد المجتمع المدني، رغم أن الخطاب السياسي الذي تبنته الدولة وجهات أخرى متعددة والذي مهد للانفتاح الليبرالي والسياسي لأواسط التسعينيات قد بنى بعض حججه على تقييم علني وعمومي، بمضمون سلبي، لمعظم السياسات العمومية المطبقة منذ الاستقلال إلى حدود الاستفتاء الأخير حول الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

ومن جهة أخرى إن النظام السياسي دائماً يسعى إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي أو بمعنى أدق كان يسعى على دعامة اجتماعية قوية تسانده وتحقق له الاستقرار وبالتالي الاستفادة من سياسات عمومية ترقى إلى طموحات فئات عريضة من المجتمع المغربي.

إن صنع السياسات العمومية ليست عملية سهلة إذا ما حاولنا ربطها بالانتقال الديمقراطي، بل هي على درجة من الصعوبة والتعقيد لتعدد الفاعلين والمتدخلين، وما تشمله من متغيرات ومؤثرات وعوامل الضغط الذي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تتصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي.

إن النظام السياسي في كل دولة هو الذي يحدد رسم السياسة العامة وبالتالي يحدد دور الأفراد والجماعات غير الرسمية والفاعلين والنخب السياسية في تحديد المشاكل وطرحها على الحكومة وفي استخلاص الحلول البديلة والاختيار الأنجع من بينها ويعين القنوات التي تسمح عن طريقها للأفراد والجماعات إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي وفي أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يترتب عليها من حلول يقترحونها كسياسات عمومية.

إن الوثيقة الدستورية الأخيرة هي وثيقة للسياسات العمومية وللانتقال الديمقراطي وهي الحاملة للتغيير على مستوى الفكرة الدستورية والثقافية السياسية التوافقية إلى رفع شعار سياسات عمومية فعالة أساس الانتقال الديمقراطي والتي يجب أن تكون سائدة عند الفاعلين والنخب والمهتمين بالحقل السياسي المغربي لأنها وثيقة قادرة على رسم معالم جديدة لسياسات انتقالية، من خلال تأطير الحوار بين الفاعلين للوصول إلى اتفاق حول النسق السياسي المغربي، وإدماج الفرد عبر صيغ للحقوق والحريات في أحقية إبداء الرأي وتقديم الملتزمات من أجل صياغة سياسات ذات نتائج جيدة، وبهذا الشكل يمكن إحداث تغيير في آليات اشتغال النظام السياسي من خلال خطاب سياسي وازن ودو مصداقية وإن كان متعدد الجهات لكن متوحد الأهداف والغايات.

ومن بين الإشكالات التي تطرح، مسألة تدخل الدولة بواسطة السياسات العمومية، تلك الشروط التي تصبح فيها الرهانات الاجتماعية موضوعا لسياسات عمومية تتطلب تعبئة موارد بشرية وتقنية ومالية وحتى على مستوى مواكبة البعد الانتقالي في إطار الديمقراطية، في ظل تنامي صراعات المصالح والصعوبات الاجتماعية و التطلعات من كل الأنواع، حتى أنه من الصعب الحديث عن سياسات عمومية تخدم مسلسل الانتقال الديمقراطي في ظل نظام سلطوي، ما دامت لا تنشأ إلا في إطار تنافس سياسي، يتميز بتعدد البرامج، والتصورات الاجتماعية.

ولاشك ضمن سيرورة تفاعلات الانتقال الديمقراطي كقضية مجتمعية إلى المستوى السياسي كموضوع السياسات العمومية وطبيعة علاقتها بمسلسل الانتقال، إن للمؤسسات التمثيلية دورا هاما في مجال إعداد مراقبة وتقييم

السياسات. وهو الفعل الذي يتمايز بناء على الإمكانيات والحدود المعيارية والعملية المرصودة للبرلمانات في الأنظمة السياسية و الدستورية.

إن الحديث عن السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي يدفعنا إلى الحديث عن التحول الذي شهده المغرب في عمقه سواء على مستوى توزيع السلطات، أو على مستوى طبيعة القرار السياسي وحتى على مستوى المساحات الكبرى لتدخل الفاعلين والحكومة ومكونات المجتمع المدني من خلال دستور 2011 والذي أعطى أيضا للنقاش حول السياسات العمومية بعدا أكثر تطورا.

وإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتمحور حول مدى قدرة السياسات العمومية في إعطاء دفعة قوية لمسلسل الانتقال الديمقراطي؟ وما هو تأثير ذلك في الفضاء العمومي باعتبار السياسات العمومية كأحد رهانات الانتقال الديمقراطي؟ هذا كله يمكن أن نلمسه من خلال ما يلي:

- الصلاحيات الممنوحة للحكومة في تنزيل وتنفيذ السياسات العمومية؛
- ربط تعيين الحكومة بتنفيذ برنامجها بصيغة السياسات التي ستطبق ودرجة تأثيرها في عملية الانتقال الديمقراطي؛
- الصلاحيات الواسعة للمؤسسة التشريعية في تقييم السياسات والوقوف على مدى نجاعتها؛
- دور السياسات الجهوية والتنمية والإدارية في الدفع بعجلة الانتقال الديمقراطي؛
- انفتاح السياسات العمومية على المشاركة المواطنة عن طريق آليات الديمقراطية التشاركية؛
- إغناء النقاش العمومي حول السياسات العمومية من خلال هيئات الحكامة الجيدة حتى تكون سياسات دائمة للانتقال الديمقراطي؛

وأخيرا يمكن القول أن المغرب خطأ خطوات جريئة وجد متقدمة عن باقي مجموعة من دول الجوار في سبيل دخول عالم الانتقال الديمقراطي المبني على سياسات عمومية تعتبر خيط رفيعا ناظما لمجموعة من الحلقات المتداخلة على رأسها الملك محمد السادس باعتباره الموجه الأول للسياسات العمومية والساھر على تنزيلها وتنفيذها والعمل على دفع الحكومة وباقي الفاعلين إلى العمل في إطار التوافق والانسجام من أجل تحقيق آمال وطموحات الشعب المغربي، بنهج سياسات جهوية مبنية على المنطق الاقتصادي بشكل كبير لفتح آفاق واسعة، وخلق مناصب للشغل للتخفيف من حدة البطالة والفقر، والعمل على إقرار سياسات تنموية تواكب كل التحديات المجتمعية ومواجهة كل الإكراهات السياسية والاقتصادية لتحقيق نهضة شاملة، دونما إغفال للسياسات الإدارية باعتبارها قطب كل سياسة جهوية وتنموية. بيد أن ثبات

هذه الخطوات أو تقدمها رهين بمواجهة العديد من التحديات المرتبطة بالواقع المجتمعي من قبيل الأزمة الاقتصادية، القضية الوطنية، إصلاح منظومة التربية والتكوين وتأهيل البنيات العقلية للتخلص من الثقافة السياسية التقليدية السائدة التي تقف عقبة في وجه تنزيل السياسات العمومية وتحقيق الانتقال الديمقراطي وتغوق سبل التحديث.

لائحة المراجع

لائحة المراجع باللغة العربية

الكتب:

- محمد الطوزي: " الملكية والإسلام السياسي في المغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، 2001.
- سعيد يقطين: " المغرب مستقبل بلا سياسة؟ في الثقافة والسياسة والمجتمع"، سلسلة شرفات 37، منشورات الزمن، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2013.
- المصطفى لمريزيق: " في الطريق ...إلى ربيع الديمقراطية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2013.
- جبريل ألموند، وآخرون: " الساسة المقارنة: إطار نظري"، ترجمة محمد زاهي بشير المغربي، منشورات جامعة قارونس، بنغازي، ليبيا، 1996.
- أحمد مصطفى الحسين: " تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية"، مطابع البيان التجارية، الطبعة الأولى، دبي، 1994.
- فهمي خليفة الفهدوي: " السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل"، مطبعة دار المسيرة الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2001.
- عبد العزيز النويضي: " شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب"، دفاتر الشمال، ربيع 1997 العدد 2، مطبعة الهداية، تطوان.
- ريتشارد جوزيف: " إفريقيا: ميلاد جديد للحرية"، مقال مترجم عن المجلة الأمريكية للعلوم السياسية، المجلد 2، لسنة 1992.
- سعيد خمري: " روح الدستور، الإصلاح، السلطة والشرعية بالمغرب"، منشورات دفاتر سياسية، سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2012.

- إسماعيل نوري الربيعي : " العالم وتحولاته: التاريخ والهوية والعولمة"، الدوحة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والتراث ، 2006.
- محمد صالح البوعمراني: " الاستعارات التصويرية وتحليل الخطاب السياسي"، الطبعة الأولى 2015، دار كنوز المعرفة، عمان- الأردن.
- حسن أبشير: " الدولة العصرية، دولة مؤسسات"، دار الثقافة للنشر، القاهرة، 2000.
- ميلود بالقاضي: " الخطاب السياسي بين خطاب السلطة وسلطة الخطاب"، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام، الرباط، 2011.
- م:فوكو: " حفريات المعرفة"، ترجمة سالم يفوت، الطبعة الثانية، المركز الثقافي العربي، بيروت 1987.
- محمد الولي: "حول الإقناع في الخطاب السياسي"، مجلة البلاغة وتحليل الخطاب، العدد: 2015، 6.
- عصام سليمان: " مدخل إلى علم السياسة"، ترجمة جورج يونس، منشورات عويدت، بيروت، 1977.
- أحمد مصطفى الحسين، "مدخل إلى تحليل السياسات العامة" مطبعة الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى بتاريخ 2002.
- أرنولد ج، هايدنهايمر وآخرون، " السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان".(ترجمة أمال الشرقي)، عمان، الأهلية للنشر والتوزيع.
- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الشارقة، جمعية الاجتماعيين، 1994.
- جيمس أندرسون، ترجمة عامر الكبيسي: " صنع السياسات العامة"، مطبعة دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- محمد الغالي: " التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب 1984-2002، أبحاث وأعمال جامعية، سلسلة الدراسات القانونية ، السياسية، الاجتماعية (2)، طبعة أولى يناير 2006.
- فريد فهمي زيادة، "إدارة الأعمال: الأصول والمبادئ"، إربد: مطبعة الشعب، 2000.
- حسن مسكين، (الحياة السياسية في المغرب المعاصر، الحكومة والمعارضة نموذجا، دراسة التاريخ في الخطاب والممارسة)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2016.
- حسن طارق، "دستورانية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر"،

- راجع علي موسى " معوقات التحول الديمقراطي - طبيعة الدولة، إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم العربية"، في كتاب حمدي عبد الرحمان (تحرير)"التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات)، المفرق ، منشورات آل البيت،2000.
- إدريس عبده المراكشي:"الممارسة الديمقراطية في المغرب من خلال النص التعاقدى أو الدستوري"، القاهرة: دار المستقبل العربي 1987.
- خالد السرحاني،" المؤسسة التشريعية في المغرب" القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية،1997.
- جون واتربوري: "الملكية والنخبة السياسية في المغرب"، ترجمة ماجدة نعيمة، بيروت، دار الوحدة للطباعة، بدون سنة طبع.
- محمد شقير: "القرار السياسي في المغرب"، الدار البيضاء؛ دار الألفية، 1992.
- محمد معتصم؛" الحياة السياسية المغربية (1962-1991)،" الدار البيضاء، مؤسسة لوزيس للنشر، الطبعة الأولى 1992،
- محمد ضريف:"الإسلام السياسي في المغرب"، الدار البيضاء، مكتبة الأمة، 1992.
- بلال العشري:"النتخابات العمالية، دراسة في ظروف النشأة والتطور" دار إقرأ للطباعة والنشر - الطبعة الأولى 2012.
- نور الدين قربال: " المبادرة التشريعية والرقابية للمجتمع المدني، دراسة مقارنة على ضوء دستور 2011" الطبعة الأولى، مطبعة لينا.
- عبد الرحمان شحشي:" قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني: تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني و السياسي"،المطبعة الملكية بالرباط، 2007.
- عبد العزيز غوردو: "الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي"، إصدارات إي-كتب، لندن، نونبر 2015.
- مصطفى قلوش: النظام الدستوري المغربي: المؤسسة الملكية، شركة بابل للطباعة والنشر، الرباط،1997.
- محمد الرضواني: التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1996 إلى سنة 2000 ،2011،
- بيير بورديو:" الرمز و السلطة"، ترجمة عبد السلام بن عبد العالي، دار توبقال للنشر، الدار لبيضاء، الطبعة الثانية.

- عبد الله اوغال: "أشكال وقنوات الاتصال السياسي في البادية المغربية"، رسالة في الإعلام والاتصال، معهد علوم الإعلام-الرباط، 1997.
- عمر أوكان: "النص والسلطة"، إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1991.
- ألان غريش: "تحو سيمياء الخطاب السلطوي"، للمزيد من المعلومات انظر: عمر أوكان، المرجع السابق.
- أنظر: كريم لحرش: "الدستور المغربي الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل"، طبعة 1، سلسلة العمل التشريعي والقضائي، (3) مطبعة النجاح الجديدة، المغرب 2012.
- وأنظر أيضا: محمد لحبابي: "الحكومة المغربية في بداية القرن 20" الطبعة الأولى، الدار البيضاء.
- عبد اللطيف أكنوش، " واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن الواحد والعشرين. " مكتبة بروفانس، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1999.
- أحمد طلعت، " الوجه الآخر للديمقراطية "، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 1990.
- بلقزيز عبد الإله: " في الديمقراطية والمجتمع المدني، إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2001.
- يوسف الشويري: "الشورى والديمقراطية في الوطن العربي: آليات الانتقال، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2003.
- زهير لخيار: " نحو بناء سياسة عمومية تشاركية في ضرورة تغيير منهجية التفكير التنموي"، الطبعة الأولى 2014، الناشر، جامعة الحسن الأول، سطات.
- خليفة الكواري: " الديمقراطية والتحركات الراهنة للشارع العربي، الطبعة الأولى، بيروت، 2007.
- كمال عبد اللطيف: "تحولات المغرب السياسي"، دار الأمة، الرباط 2006.
- كمال عبد اللطيف: "العرب في مواجهة حرب العصر "، منشورات الألفية، الرباط، 2006.
- محمد الرضواني: " دستور 2011 النص والبيئة السياسية"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، الطبعة الأولى 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- سعيد خمري: "روح الدستور، الإصلاح: السلطة والشرعية بالمغرب"، منشورات دفاتر سياسية/ سلسلة نقد السياسة، الطبعة الأولى: 2012، مطبعة النجاح الجديدة.

- محمد الطوزي: " الإصلاحات السياسي: التحولات الاجتماعية بالمغرب"، مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث ، الرباط، الطبعة الأولى 2000، الكتاب، ترجمة للعدد 164 أبريل ، يونيو 1999 من مجلة مغرب مشرق، ترجمة نور الدين الزاهي.
- امحمد المالكي: " الأنظمة الدستورية الكبرى"، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى 2005،
- خالد عليوة: " تحولات الصراع السياسي في المغرب"، في جدلية الدولة والمجتمع، إفريقيا الشرق، الطبعة الثانية.
- إسماعيل صبري عبد الله: " ندوة أزمة الديمقراطية في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1984.
- خليفة الكواري: " الديمقراطية والتحركات الراهنة للشارع العربي، الطبعة الأولى، بيروت، 2007.
- كمال عبد اللطيف: "تحولات المغرب السياسي"، دار الأمة، الرباط 2006.
- كمال عبد اللطيف: "العرب في مواجهة حرب العصر " ، منشورات الألفية ، الرباط، 2006.
- محمد الرضواني: " دستور 2011 النص والبيئة السياسية"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية ، الطبعة الأولى 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- سعيد خمري: "روح الدستور، الإصلاح: السلطة والشرعية بالمغرب"، منشورات دفاتر سياسية/ سلسلة نقد السياسة، الطبعة الأولى: 2012، مطبعة النجاح الجديدة.
- امحمد المالكي: " الأنظمة الدستورية الكبرى"، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى 2005.
- المختار مطيع: " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" طبع وتوزيع دار القلم، الطبعة الأولى، يناير 2002.
- مصطفى الكثيري- حسن الصبار- محمد رجاء عمراني: " واقع الاقتصاد المغربي في ظل برنامج التقويم الهيكلي ". الحوليات المغربية للاقتصاد، السنة الأولى، ربيع 1992، العدد 1، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء.
- خطابي المصطفى: " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية "، الطبعة الثالثة، 1997، 1998.
- علي خليفة الكواري: " مفهوم الديمقراطية المعاصرة، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2000 بيروت، لبنان.
- عبد اللطيف المنوني: " قراءات في مشروع الدستور ، المرجع لسنة 1992 "، ضمن أعمال سلسلة تشييد دولة حديثة " مراجعة دستور سنة 1992 " دراسات وتحليل تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف السادة: إدريس البصري، ميشيل روسي وجورج فيديل. المطبعة الملكية 1992.

- أمحمد مالكي، عبر العزيز قراقي، محمد غالي: " دليل تحليل السياسات العامة" ، أنجز هذا الدليل من طرف مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية/ المغرب، المتعاقد مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لإدارة مشروع دعم أعمال البرلمان المغربي، وقد تمت صياغة هذا الدليل في إطار دورة تكوينية لفائدة موظفي مجلسي البرلمان خلال أبريل يونيو ويوليوز:2006.
- محمد الطوزي: " الإصلاحات السياسية: التحولات الاجتماعية بالمغرب"، مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث ، الرباط، الطبعة الأولى 2000، الكتاب، ترجمة للعدد 164 أبريل ، يونيو 1999 من مجلة مغرب مشرق، ترجمة نور الدين الزاهي.
- عبد الكريم غلاب: " التصور الدستوري والنيابي بالمغرب"ن 1908 - 1992، الطبعة الثالثة، 1993.
- المختار مطيع: "نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب"، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاجتماعية، الطبعة الأولى،1999.
- جان لوكا: "التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي، ديمقراطية من دون ديمقراطيين، سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 1995، بيروت لبنان.
- ثناء فؤاد عبد الله: " آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي". مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت 1997.
- منصف السليمي: " الوظيفة الاستشارية والتغيير في المغرب: تجربة المجلس الوطني للشباب والمستقبل،" دار توبقال للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 1999.
- جون واتربوري: " أمير المؤمنين، الملكية والنخبة السياسية"، ترجمة عبد الغني أبو عزام (وآخرون)، مطبعة فضالة، الطبعة الأولى: 2004.
- عبد الله الحمودي: " الشيخ والمريد"، ترجمة عبد المجيد جحفة، دار توبقال للنشر، الطبعة الرابعة، 2010.
- سعاد الشراوي: "الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، القاهرة، مركز البحوث البرلمانية، مجلس الشعب، 2005.
- موريس ديفرجية: " الأحزاب السياسية"، ترجمة على مقلد عبد المحسن سعد، الطباعة شركة الأمل للطبع والنشر، القاهرة.
- ميمون الطاهري: " المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011: عودة السلطة في انتظار الفعالية"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، الطبعة الأولى 2014.

- الغدافي عزيزة: " اختصاصات الحكومة في دستور 2011 : قراءة في النص "، سلسلة بدائل قانونية وسياسية 2 ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، الطبعة الأولى ، 2014.
- عبد الإله فونتير: " العمل التشريعي بالمغرب"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2002.
- جلال عبد الله معوض: " المادية الأمريكية وعلاقة المتغير الاقتصادي بالتطور السياسي، إشكالية التحيز رؤية معرفية ودعوة للاجتهاد"، تحرير عبد الوهاب المسيري، الجزء الثاني المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الطبعة الثانية 1997.
- إدريس بن علي: " الدولة وعملية إعادة الإنتاج الاجتماعي في المغرب (حالة القطاع العمومي): في جدلية الدولة والمجتمع في المغرب" الطبعة الأولى 1992.
- فرانسوا بورجا: " الإسلام السياسي صوت الجنوب"، ترجمة دولورين زكري، منشورات دار العلم الثالث، الطبعة الثانية، 2001.
- محمد الحمداوي: " الرسالية في العمل الإسلامي: استيعاب ومدافعة"، حركة التوحيد والإصلاح، الطبعة الأولى 2008.
- عبد الحميد الجوقوي: " من الحركة الوطنية إلى الحركة الديمقراطية، الاختيار الديمقراطي والانتقال الحيلي في المغرب" منشورات البيادر المغربية، 199.
- محمد اليعقوبي، تأملات الديمقراطية المحلية بالمغرب مطبعة فاس، 2005.
- سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط، 2017.
- سعيد جفري: الجماعات الترابية بالمغرب طبعة 2016، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مكتبة الرشاد.
- أمين جلال أحمد: " المشرق العربي والغرب"، بحث في دور المؤثرات الخارجية في تطور النظام الاقتصادي العربي والعلاقات الاقتصادية العربية، بيروت 1981.
- عبد العزيز اشرفي: الجماعات الترابية الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، طبعة 2016.
- عامر طراف: المسؤولية الدولية والمدنية في قضايا البيئة والتنمية المستدامة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012.
- حسن طارق: الدستور والديمقراطية: قراءة في التوترات المهيكلة لوثيقة 2011، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2013.

- بوجمعة بوعزوي: " التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة ، الجماعات الترابية، " الطبعة الأولى 2013، مطبعة أبي رقرق، الرباط.
- مولاي إدريس الحلابي الكتابي: " سلوكات رجل الإدارة على ضوء المفهوم الجديد للسلطة:"الإصلاح الإداري"، الطبعة الأولى 2002.
- علي سدجاري: " الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، سلسلة البحوث الإدارية، مكتبة عالم الفكر، 1994، الرباط.
- مولاي ادريس الحلابي الكتاني: " سلوكات رجل الإدارة على ضوء المفهوم الجديد للسلطة"، " الإصلاح الإداري"، الطبعة الأولى 2002.
- عبد الغني اعبيزة: " سياسة التحديث الإداري بالمغرب"، دراسة قانونية و مؤسساتية، الطبعة الثانية، 2011.
- غيلرمو أودنيك، وفيليب س. شميتز، الانتقالات من الحكم السلطوي، استنتاجات أولية حول الديمقراطيات غير المؤكدة، ترجمة صلاح الدين، نشر معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد- بيروت، الطبعة الأولى، 2007.
- مورتن ه . هالبيرن، وآخرون: " مزايا الديمقراطية ، كيف تعزز الديمقراطيات الرخاء والسلام" ، ترجمة محمود سيد أحمد، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، 2009.
- محمد نشطاوي: " المرافق العامة الكبرى، البيروقراطية، السلطة، الإدارة، المسؤولية، الرشوة، المواطن"، الطبعة الأولى- أكتوبر 2002، الرسالة الملكية بتاريخ 14 يونيو 1929 والمتعلقة بالاستثمارات.
- برتراند بادي و بيار بير نبوم، " سوسيولوجيا الدولة "، ترجمة جماعية، نشر مركز الإنماء القومي، بيروت، الطبعة الأولى، بدون سنة النشر.
- أنتوني غدندر: " علم الاجتماع"، ترجمة فايز الصياغ، نشر المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- الطبعة الأولى 2005.
- هاشم حمدي رضا: " الإصلاح الإداري "، دار الراية للنشر، عمان، الأردن، 2011.
- محمد براو: " الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، 2010.
- محمد اليعقوبي : تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب - الطبعة الثانية/ 2008.

- حميد أبولاس: " تدبير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعية"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2005
- عبد الغني أعبيزة: سياسية التحديث الإداري بالمغرب - دراسة قانونية ومؤسسية - الطبعة الثانية 2011.
- مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، الطبعة الأولى، 2015.
- ميشل روسي: " المؤسسات الإدارية المغربية"، ترجمة إبراهيم زياني و المصطفى أجدا ونور الدين الراوي، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، 1993.
- محمد عابد الجابري: المغرب المعاصر الخصوصية والحرية الحداثة والتنمية، مطبعة المركز الثقافي العرب، الدار البيضاء الطبعة الأولى، 1988.
- أنيسة أكحل العيون: الأمن رهانات وتحديات العالم المعاصر، مطبعة أفريقيا الشرق، طبعة 2012.
- رشيد السعيد وكريم لحرش: الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، الطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2009.
- سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب طبعة 2016، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مكتبة الرشاد.
- سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط، 2017.

المجلات:

- حسن طارق: " في الأثر المهيكلي لدستور 2011، أورهان " تسييس " السياسات العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 105، 2014،
- عمار علي حسن: " الخيال السياسي " ، عالم المعرفة، العدد 453، أكتوبر 2017.
- روبر رديكور: " من السلطة إلى العنف أفول السياسة"، ترجمة فؤاد مخوخ، مجلة فكر ونقد، الرباط، عدد 56، فبراير 2004.

- عبد اللطيف الهلالي: آليات وأنماط التدبير الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017.
- عبد العزيز النويضي: " شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب"، دفاتر الشمال، ربيع 1997 العدد 2، مطبعة الهداية، تطوان.
- عفيف البيومي " الوعي القومي والأحزاب السياسية في المغرب العربي"، المستقبل العربي، عدد 73، 1981.
- حسن طارق: " السياسات العمومية بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية"، المجلة العربية لعلم السياسة، العدد الثاني، نونبر 2011.
- حسن طارق: "الربيع العربي والدستورانية قراءة في تجارب: المغرب، تونس ومصر" المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 105، الطبعة الأولى، 2014.
- ربيع رديكور: " من السلطة إلى العنف أفول السياسة"، ترجمة: فؤاد مخوخ، مجلة فكر ونقد، الرباط، عدد 56 فبراير 2004.
- القوانين التشريعية والتنظيمية لغرف التجارة والصناعة والخدمات بالمغرب، 1997، المملكة المغربية، جامعة غرف التجارة والصناعة والخدمات بالمغرب.
- شمس الدين عبداتي: " دور غرف الصناعة والتجارة في التنمية من خلال التوجهات الملكية"، منشورات غرف الصناعة والتجارة لولاية الرباط سلا.
- محمد الداوي: " من البرولتاريا إلى البرونتاريا: رهانات التغيير الثقافي" المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 10، صيف 2013.
- أحمد مفيد: " الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، صيف 2012.
- محمد طلاي: " المجتمع المدني بين الدولة العميقة والمجتمع العميق" الفرقان، العدد 74، 2014.
- نجيب جيري: " تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، ماي 2013.

أنظر أيضا المساهمات المدرجة بالمجلة المغربية للتدقيق والتنمية، تقويم البرامج والسياسات العامة بالمغرب، عدد خاص،
دجنبر 2002.

- طه لحميداني: "البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، دستور 2011 النص
والسياق، العدد 8 صيف 2012.

- أمين السعيد: "مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011، ط:1، سلسلة البحث الأكاديمي، نشر مجلة
العلوم القانونية، 2014.

- عبد العلي حامي الدين، "الدستور المغربي ورهان موازين القوى"، سلسلة دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، الرباط،
2005.

- سمير بلمليح: "المشروع التتموي للملك محمد السادس بين المرتكزات ومعوقات الإنجاز"، مقال في: "المغرب في مفترق
الطرق 2004-2005" كراسات إستراتيجية، منشورات وجهة نظر، النجاح الجديدة، البيضاء، 2005.

- ميمون خراط: "السياسة التشريعية للحكومة على ضوء المخطط التشريعي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية،
منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 2013.

- عبد القادر العلمي: "مقومات المجتمع المدني"، الفرقان، العدد 74، تاريخ 2014 موافق 1435.

- هدى مينكيس: "الإصلاح السياسي في المغرب"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، سلسلة بحوث سياسية، كلية
الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 2006.

- إسماعيل العلوي: "الانتقال الديمقراطي بالمغرب" المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، خريف - شتاء 2010-
2011، العدد 1، الجزء 1.

- حسن قرنفل: "ملاحظات حول المسألة الديمقراطية"، مجلة نوافذ، العدد 7، 2000.

- عبد الرحمن بن عمر: "مفهوم الديمقراطية، وضعيتها ومعوقات ومتطلبات التداول الديمقراطي بالمغرب"، مجلة نوافذ،
العدد 7.

- عبد الله ساعف: "المسألة الدستورية وإشكالية الانتقال الديمقراطي في المغرب"، مجلة أبحاث، العدد 56.

- عبد العزيز النويضي: "شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب"، مجلة دفاتر الشمال، العدد 23.

- نجيب الحجيوي: " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: التفاعلات، الرهانات والآفاق"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة: " ندوات ومنتديات"، منشورات حوارات، الطبعة الأولى:2012.
- كمال عبد اللطيف: " مجتمع المواطنة ودولة المؤسسات: في صعوبات التحديث السياسي العربي"، سلسلة بحوث ودراسات، رقم 54، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد الخامس أكادال، مطبعة أبي رقرق للنشر والتوزيع الطبعة الأولى 2012.
- عبد المجيد البجوقي: " المشهد الحزبي والملكية بالمغرب"، دفاتر وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2002.
- عبد الكبير أبو اللوز : " حول أنماط تدبير لحظات الانتقال الديمقراطي في دول المغرب العربي"، تونس الجزائر المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2002/36.
- محمد معتصم: " المراجعة الدستورية لربيع شتنبر 1992"، مجلة مناهل، العدد 41، سنة 1993، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- جوردي سولي تورا : تجربة الانتقال الديمقراطي بإسبانيا، دفاتر الشمال، ربيع 1997، العدد 2، ص: 25 - 31 ، ترجمة عبد الوهاب البجوقي، مطبعة الهدايا، تطوان.
- ريتشارد جوزيف: " إفريقيا: ميلاد جديد للحرية"، مقال مترجم عن المجلة الأمريكية للعلوم السياسية، المجلد 2 لسنة 1992.
- عبد اللطيف بكور: " دستور 2011 وسؤال الانتقال الديمقراطي"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، دستور 2011، النص والسياق، العدد 8 ، صيف 2012.
- حسن طارق: " الدستور المغربي جدل الهوية والمواطنة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة دفاتر حقوق الإنسان، قراءات وأبحاث، طبع هذا العدد بمساهمة اللجنة الجهوية لحقوق الإنسان، الرباط- القنيطرة، 2012.
- يونس مليح: " مسار بناء المؤسسات الدستورية: الحصيلة والرهانات " مجلة مسالك، دستور 2011 بعد خمس سنوات حصيلة وآفاق" العدد: 39-40، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء.
- طه لحميداني: " البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية " المجلة المغربية للسياسات العمومية، " دستور 2011 النص والسياق"، العدد 8، صيف 2012، ص: 125 2016.
- عبد اللطيف حسني: افتتاحية مجلة وجهة نظر، العدد 23 خريف 2004.

- عكاشة بن المصطفى "آليات الديمقراطية المباشرة في دستور 2011"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية.
- ميمون خراط: "الحق في الحصول على المعلومة بين الضرورة المجتمعية والتعامل الرسمي بعد إقرار الدستور الجديد"،
المجلة المغربية للسياسات العمومية.
- إدريس لكريني: "الانخب الحزبية وأثرها على العمل البرلماني بالمغرب"، مجلة مسالك، "من يحكم المغرب" عدد مزدوج
2012/22/21.
- محمد فقيهي: "الآليات السياسية والدستورية وإشكالية تدبير متناقضات التحول السياسي بالمغرب"، المجلة المغربية
للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117-118، يوليو-أكتوبر 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- كوليت أسمال: "مظاهر خصوصية النخبة السياسية"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، العدد 10/9، 1989.
- إدريس لكريني: "النخبة السياسية العربية وقضايا الإصلاح"، مجلة الديمقراطية، مركز الأهرام، مصر، السنة السابعة،
العدد 25، يناير 2007.
- محمد الساسي: "القاعدة الحزبية"، جريدة المساء، العدد 2405، الخميس 21 شعبان 1435 الموافق ل 19 يونيو
2014.
- عثمان الزياتي: "دراسة في التقاطعات والتعارضات وبناء المواقف السياسية الحزبية"، مجلة وجهة نظر، "المذكرات
الحزبية ودستور 2011" العدد 59، شتاء 2011.
- لزعر عبد المنعم: "المؤسسة البرلمانية: توصيفات الترددي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011" مجلة وجهة
نظر، العدد 50، خريف 2011.
- مصطفى قلووش: "الإطار القانوني والفقهني للقوانين التنظيمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،
عدد 2002، 47.
- عبد الرحيم العطري: "النخبة الاقتصادية بالمغرب، زواج المال والسياسة"، مجلة وجهة نظر، العدد 34، شتاء 2010.
- كولفرني محمد: "الاقتصاد السياسي للخصوصية في المغرب"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، عدد 42، 2008.
- حوار أجراه عبد الإله بلقزيز مع محمد عابد الجابري، أنظر مجلة مواقف إضاءات وشهادات، الطبعة الأولى 2004.
- المختار بنعبدلاوي: "المغرب بين التقاطب الهوياتي والاستقطاب للديمقراطية"، مجلة وجهة نظر، العدد 30 السنة
الثامنة 2014.

- رضوان زهرو: " حكامه عمومية وتنمية مستدامة "، مجلة مسالك عدد مزدوج 15-16، 2011.
- حميد أبولاس: " أهمية دسترة الجهة في دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114، يناير- فبراير 2014.
- المصطفى قاسمي: " الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة"، مجلة مسالك ، عدد مزدوج 15-16، 2011.
- المهدي بنمير: الجهة بين اللامركزية واللامركزية والإداريين سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية مراكش 2000.
- رشيد لبكر: التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغيير، عدد مزدوج 19-20، 2012.
- علي قاسمي التسماني: الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد 2011 مجلة مسالك من يحكم المغرب؟ الملكية وأثرها على الفعل العمومي عدد مزدوج 31/32، 2012.
- إبراهيم أومغار: الجماعات الترابية وتدبير المرفق البيئي أي تجليات وأي حلول، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، طبعة 2015.
- توفيق منصوري: التدقيق والاستشارة: نحو منهج بنوي لتقديم تدبير الجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، السنة 2017.
- المكي السراجي: السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج.
- رضوان زهرو: الملكية واللامركزية، مجلة مسالك، الجماعات الترابية واللامركزية من إدارة التراب إلى حكامه المدن والجهات، عدد مزدوج 47/48، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، السنة 2013 .
- عبد الإله الرمزي: " الإصلاح ، التنمية، الدستور بالمغرب: مدخل لقراءة ملامح تشكل النسق السياسي بعد الربيع العربي"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول 2013.
- محمد شاووش: أبعاد التنمية بين رهان الحكامة وإعداد التراب المحلي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 38 الطبعة 2014.

- حثيم التوزاني: "الانتقال الديمقراطي بين الضمانات الدستورية والإكراهات السياسية"، مجلة مسالك، من يحكم المغرب؟ الدستور وحقيقة التغيير.

إبراهيم ياسين: التغيير الدستوري من أجل ملكية برلمانية منطلقات ومبادئ مجلة أمل العدد 37 و63. 2011.

- محمد الغالي: جدلية الثابت والمتحول في دستور 2011 في ضوء قراءة السياق والركائز والأهداف منشورات مجلة الحقوق دستور 2011 بالمغرب مقاربات متعددة، العدد الخامس ماي 2012.

- شارل إيزنمان: "نظرية الأسس الدستورية للقانون الإداري"، مجلة القانون العام 1972.

- حياة البجديني: " المنازعات الإدارية والقضائية"، قضايا الوظيفة العمومية 3، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، منشورات مجلة الحقوق، دار النشر المعرفة، الإصدار 45، طبعة 2017.

- محمد الزاهي: "التأديب في الوظيفة العمومية الجماعية: أية خصوصية؟ أية حماية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 117/118، يوليوز - أكتوبر 2014.

- محمد الرضواني: "الإدارة العمومية والانتقال الديمقراطي بدول المغرب العربي، في شروط الإدارة المدعمة للانتقال"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، منشورات، حوارات الطبعة الأولى 2012، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.

- مولاي ادريس الحلابي الكتاني: "الإصلاح الإداري: أية آفاق؟" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 64، شتنبر - أكتوبر 2005.

- محمد بحار: "تقييم علاقة المواطن بالإدارة المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر - دجنبر 2012.

- أحمد مفيد: "التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب"، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة ندوات ومنتديات، الطبعة الأولى 2012.

- مقتطف من تقرير البنك الدولي: الأسئلة المرتبطة بالإدارة المغربية (1995)، 40 سنة من الإدارة 1956-1996، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 6، 1996.

- أمال المشرفي: "اللامركزية الإدارية بالمغرب: مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، 2001.

- عبد الخالق علاوي: " إصلاح النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وتطوير منظومة تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 93 يوليوز - غشت 2010.
- عبد الغني أعبيزة: " منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، 2001.
- بهاء أحمد سليم الأحمد؛ " الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 117-118، يوليوز - أكتوبر 2014.

الإطروحات والرسائل:

- عزيزة ضميري: " الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق الجزائر، الموسم الجامعي 2007-2008.
- عبد الحفيظ أدمينو: " نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، 2001-2002.
- عائشة عباش: " إشكالية التنمية السياسية والديمقراطية في دول المغرب العربي"، رسالة لنيل شهادة الماستر، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر بنيسوف بنخدة، الموسم الجامعي 2007-2008.
- الحبيب استاتي زين الدين: "الحركات الاحتجاجية في المغرب: حالة حركة 20 فبراير"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، جامعة القاضي عياض، الموسم الجامعي -2016. 2017
- حمزة الأندلسي بن إبراهيم: " مسطرة إعداد دستور 2011: قراءة في مذكرة الأحزاب السياسية": رسالة (ماستر) في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس أكادال - الرباط 2012-2013.
- عبد الرحمان بن كرامة: " تحليل السياسات العامة التشريعية للحكومة- المخطط التشريعي"، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، سنة 2012/2013.

- سعيد الركبي: " تجليات المفهوم الجديد للسلطة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة ، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية:2004/2003.
- محمد أتركين: " الانتقال الديمقراطي والدستور، قراءة في فرضية تأسيس القانون الدستوري للانتقال الديمقراطي بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني: كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، عين الشق- الدار البيضاء- السنة الجامعية: 2004-2003.
- الزين الجمعي: " المفهوم الجديد للسلطة والانتقال الديمقراطي " ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول سطات، الموسم الجامعي:2009-2010.
- قاسمي عبد اللطيف: " الانتقال الديمقراطي بالمغرب بين الممكنات والمعوقات"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكادال:2000-2001.
- محمد يونس: النخبة والانتقال الديمقراطي في المغرب: محاولة التحديد " ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام وحدة الحكامة المحلية، جامعة الحسن الأول، سطات ، السنة الجامعية، 2011-2012.
- محمد يوسف: " النخبة والانتقال الديمقراطي في المغرب: محاولة للتحديد " ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، وحدة الحكامة المحلية، جامعة الحسن الأول، سطات، سنة 2011-2012
- بلحاج حفظ الله: " السياسة الجهوية ورهان التنمية المحلية بالمغرب" دراسة مقارنة- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، السنة الجامعية 2009-2010.
- عبد العالي القرشي : " المبادر الوطنية للتنمية البشرية بالمغرب"، أي حكامه؟ " فاس نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية الحقوق، سطات، الموسم الجامعي 2011-2012.
- عبد العزيز مرزاق: الحكامة البيئية وتنمية الاستثمارات بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات، السنة الجامعية 2016-2017.
- صالح المستنف: " التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب (من المركزية إلى التمركز)، دكتوراه السلك الثالث، طبعة 1989.

- مولاي محمد البوعزاوي : " تحديث الإدارة المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة التكوين والبحث في علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكسال، السنة الجامعية :2012/2013.

- على الوريضي: " مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، فاس، السنة الجامعية 2014-2015.

- محمد البقالي: " تدبير الشأن المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، فاس، السنة الجامعية 2006-2007.

- عبد المجيد مصواب: " تحديث الإدارة الجامعية المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2002-2003.

- الصديق حيدة: " تخليق الإدارة العمومية المغربية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، أكسال - الرباط - 2003-2004.

- سعيد بايش: " ظاهرة الرشوة في الإدارة العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة البحث والتكوين، القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، 2002-2003.

- باني سمية: الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الماستر، السنة الجامعية 2009-2010.

- محمد طالب: الجهة في التنظيم الإداري المغربي - جهة الرباط - سلا - زمور زعير نموذجاً " أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق"، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2000-2001.

- كريمة الحسني الإدريسي: إشكالية تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية - الجماعة لحضرية سلا نموذجاً - تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر، السنة الجامعية 2012-2013.

الندوات والمناظرات والوثائق:

-الندوة التي نظمتها الكنفدرالية الديمقراطية للشغل، جريدة الاتحاد الاشتراكي، 2 أبريل 1989.

- إصلاح النظام الجبائي، حيث نظمت مناظرة وطنية حول الإصلاح الجبائي، وتم صياغة مشروع على ضوء التوصيات الناتجة عن المناظرة الوطنية.

- جون لوكا: " التحرك نحو الديمقراطية من شرعية، ضمن أعمال الندوة الفكرية التي نظمها المعهد الإيطالي فونداسيوني اينيا أفريكو ماتي تحت عنوان: ديمقراطية من دون ديمقراطيين/ سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي" مركز دراسات الوحدة العربي، الطبعة الأولى 1995.
- عبد الفتاح ماضي: " مفهوم الانتخابات الديمقراطية" ، اللقاء السابع عشر لمشروع دراسات الديمقراطية.
- محمد مالكي: " المغرب والانتقال الديمقراطي في إسبانيا: الدروس المستفادة"، مداخلة في اليوم الدراسي الذي نظم بالكلية المتعددة التخصصات بأسفي، بتاريخ 26 أبريل 2007.
- الندوة الصحفية التي أجزاها الملك الراحل بتاريخ يوليو 1979 ضمن سلسلة " خطب وندوات جلالة الملك الحسن الثاني 1970-1973" ، المجلد الرابع طبع وزارة الإعلام.
- أمينة المسعودي : "حدود العمل الحكومي "منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط - سلسلة ندوات ومناظرات ، رقم 86 ، الطبعة الأولى 2000.
- أطروحة المؤتمر الوطني السابع لحزب العدالة والتنمية 14 و 15 يونيو 2012.
- ندوة صحفية بتاريخ 17 مارس 2011، بمقر جريدة التجديد، مع حضور الهيئات الموقعة والتي عبرت من خلالها عن تجاوبها مع الإصلاحات المعلنة والانخراط في تحقيقها كل من موقعه التنظيمي ومجال اشتغاله.
- ندوة اليسار المغربي وسؤال التحالفات في مغرب اليوم، مداخلة محمد أكرين عن الديوان السياسي لحزب التقدم والاشتراكية.
- البيان الصادر عن المؤتمر الثالث للنهج الديمقراطي، وذلك بتاريخ 13-14 و 15 يوليو 2012 بمدينة الدار البيضاء وكان شعار المؤتمر: " جبهة وطنية للنضال الشعبي ضد المخزن وبناء نظام ديمقراطي".
- أظهرت وثيقة إعلان ريو دي جانيرو تبلور مفهوم استدامة التنمية المتعدد الجوانب والمضامين.
- مولاي الحسن تمازي: " المغرب الكبير بين مستلزمات الوحدة ورهانات التحول الديمقراطي" ، أعمال الندوة المغربية الأولى حول موضوع: " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغربية: التفاعلات، الرهانات، والآفاق المنظمة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بسطات، يومي 11 و 12 نونبر 2010.

- أحمد مفيد: " التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب، "أعمال الندوة المغربية الأولى حول موضوع :
- " الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغربية : التفاعلات، الرهانات، والآفاق " التي نظمت بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- سطات- يومي 11 و 12 نونبر 2010.
- المناظرة الوطنية الأولى للإصلاح الإداري بالمغرب المنعقدة سنة 2013.
- ندوة تحت عنوان: " حكامه المرافق العمومية "، من إعداد طلبة ماستر: الدستور والحكامه المالية، شعبية القانون العام، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية: 2016-2017.

الرسائل والخطب الملكية:

- خطاب ملكي أمام مجموعة من الفاعلين الاقتصاديين بالجرف الأصفر بتاريخ 25 شتبر 2000، ثم خطاب العرش لعام 2000.
- نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى الثانية عشرة لعيد العرش المجيد.
- خطاب بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1995-1996 .
- خطاب ملكي بمناسبة افتتاح أشغال المجلس الأعلى للقضاء . 15 دجنبر 1999.
- الخطاب الملكي الذي قدم في أعقاب العمليات الإرهابية لـ 16 ماي 2003.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول عبد الرحمان يوسف. 16 دجنبر 1999.
- خطاب ملكي بمناسبة افتتاح أشغال المجلس الأعلى للقضاء . 15 دجنبر 1999.
- خطاب ملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1999 - 2000.
- نص الخطاب الملكي لـ 09 مارس 2011، وقد أجمع العديد من المهتمين بالشأن السياسي أن هذا الخطاب يعتبر خطابا تاريخيا يؤسس لمرحلة جديدة سيعرفها المغرب: دستوريا وسياسيا.
- نص الخطاب الملكي ل: 17 يونيو 2011.
- خطاب الملك الراحل الحسن الثاني ، 11 نونبر 1962 ، في تقديم مشروع دستور 1962.
- الخطاب الملكي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس يوم الجمعة 09 أكتوبر 2015، في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة بمقر البرلمان.
- خطاب الملك محمد السادس ليوم الأربعاء 20 غشت 2014 بمناسبة الذكرى 61 لثورة الملك والشعب.

- الخطاب الملكي في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية 2012-2013.
- الخطاب الملكي، 3 يناير 2010.
- لخطاب الملكي 9 مارس 2011.
- مقتطف من خطاب جلالة الملك محمد السادس الموجه لنواب الأمة في أول من الولاية التشريعية الثامنة يوم 14 أكتوبر 2011.
- للمزيد من الاضطلاع المرجو العودة للخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش المجيد لسنة 2011.
- خطاب الملك محمد السادس ليوم 2011/03/09.
- الرسالة الملكية السامية الموجهة للمناظرة الوطنية حول دعم أخلاقيات في المرفق العام وذلك يوم الخميس 18 رجب 1420 موافق 28 أكتوبر 1999 م.

الظواهر والقوانين:

- أنظر الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 من شعبان 1432 موافق ل 29 يوليوز 2011، بتنفيذ الدستور: الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432، موافق 30 يونيو 2011.
- ظهير تأسيس الجمعيات والأحزاب ذات الصبغة السياسية، الصادر في 15 نوفمبر 1958، في جزئه الرابع.
- للمزيد من التفصيل أنظر: ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 موافق ل(29 يوليوز 2011) بتنفيذ الدستور، منشور في الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- ظهير شريف 1.71.77 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1971 المتعلق بتنظيم جهات الجريدة الرسمية، عدد 3060، بتاريخ يونيو 1971.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة.
- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

- ظهير شريف رقم 1.14.09 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 الموافق 6 مارس 2014 بتنفيذ القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة ج ر عدد 6240 بتاريخ 20 مارس 2014.
- ظهير شريف رقم 1-57-223 بتاريخ ربيع الثاني 1377 الموافق ل 27 شتنبر 1957.
- ظهير شريف رقم 1-91-225، الصادر في 29 ربيع الأول 1414، موافق ل 10 شتنبر 1993.
- ظهير شريف رقم 8-00- 1-58- بتاريخ 4 شعبان 1377 موافق ل 24 فبراير 1958، ج ر، عدد 2372 بتاريخ 1958/04/11.
- الفصل الرابع من الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- القانون التنظيمي القاضي بتحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وتيسير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها وحالات التنافي وقواعد الحد من الجمع بين المناصب والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمر الجاري، فبالنسبة للجهة المعنية بإعداده نجد الأمانة العامة للحكومة، مع إشراك الوزارات الأخرى المعنية.
- القانون التنظيمي للحكومة.
- القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية.
- القانون التنظيمي للمالية.
- القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب.
- القانون التنظيمي المتعلق بتحديد طريقة تيسير لجان تقصي الحقائق.
- الحاج شركة: القانون الإداري، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر الطبعة الثالثة، 2003ن ص222.
- القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.
- المادة الأولى من القانون رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة التي تنص على: "يحدد هذا القانون الإطار الأهداف الأساسية لنشاط الدولة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة".
- أنظر القانون رقم 25/92 بتاريخ 7 دجنبر 1992 المتعلق بإقرار موظفي الدولة والجماعات الترابية، والمؤسسات الحكومية وأعضاء مجلس النواب ومجالس الجماعات الترابية، والغرف المهنية بالتصريح بالممتلكات العقارية والقيم المنقولة التي يملكونها أو يملكها أولادهم القاصرين.

- القانون رقم 03-80 المحدثه بموجبه محاكم الاستئناف الإدارية، ج ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006 .
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين،

- النظام الداخلي لمجلس النواب

دساتير المملكة:

- دستور المملكة المغربية لسنة 1962.

- دستور المملكة المغربية لسنة 1970.

- دستور المملكة المغربية لسنة 1972.

- دستور المملكة المغربية لسنة 1992.

- دستور المملكة المغربية لسنة 1996.

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

- الوثيقة الدستورية للولايات المتحدة الأمريكية، الموقع الإلكتروني "المعرفة".

- الدستور البرتغالي.

المراسيم:

- المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 موافق 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها.

- المرسوم رقم 2-5-1368 الصادر في 29 من شوال 1426 موافق ل 2 دجنبر 2005 بوضع الأطر والدرجات المترتبة في سلالم الأجور من 1 إلى 4 في طريق الانقراض.

- المرسوم رقم 2-3-318، الصادر في 05 ربيع الثاني 1427 موافق 03 مايو 2006 يغير ويتم المرسوم رقم 668-

82-2، الصادر في 17 ربيع الثاني 1405 موافق ل 09 يناير 1985 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة المهندسين المعماريين المشتركة بين الوزارات.

- وقد حدد المرسومين كيفية ترقى موظفي الدولة في الدرجة والإطار، مرسوم رقم 2-4-403، الصادر في شوال 1429 موافق ل 02 دجنبر 2005، ومرسوم رقم 2-6-356 الصادر في 27 شعبان 1427 موافق 21 شتنبر 2006 بتتيم

المرسوم رقم 2-04-403 الصادر في 20 شوال 1429 موافق 2 دجنبر 2005.

- المرسوم رقم 1367-05-2 الصادر في 2 دجنبر 2005 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارة.
- المرسوم رقم 1366-05-2 بتاريخ 2 دجنبر 2005 المتعلق بالتكوين المستمر إضافة إلى قرار وزير تحديث القطاعات العامة رقم 523-06 بتاريخ 26 أبريل 2006 المتعلق بتحديد كيفية عمل لجنة تنسيق التكوين المستمر.

التقارير والقرارات:

- التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط للملكة برسم سنة 2015: نشر نص التقرير بالجريدة الرسمية عدد 6494 بتاريخ 21 ذو القعدة 1437 (25 غشت 2016).

- التقرير السنوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، 2009 منشورات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

- تقرير صادر عن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة حول الموارد البشرية بتاريخ 16 دجنبر 2016.

- التقرير التركيبي، " الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية "، التوجهات الكبرى والتوصيات، أبريل 2014.

وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية، طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية.

- قرار الغرفة الدستورية رقم 4، المنشور بالجريدة الرسمية رقم 3441 بتاريخ 22 أبريل 1978.

- قد تم تأكيد هذه الحجية في عدد من قرارات الغرفة الدستورية كالقرار رقم 17 بتاريخ 24 يوليوز 1979، والقرار رقم 182 بتاريخ 22 غشت 1985.

- تقرير منظمة الشفافية الدولية 2013.

- قرار صندوق النقد الدولي (31 يناير 2014) على الخط الائتماني المفتوح واعتبار المغرب أحسن بلد يحتدى به في المنطقة من لدن بنك الأعمال مركان، أو تقرير مؤسسة التنقيط (فينتش بتاريخ 3 فبراير 2014) على أن المغرب قادر على الإصلاحات، سواء في المقايضة أو تحسين رتبة ب 10 مراتب في مؤشر مناخ الأعمال الصادر عن مجموعة البنك الدولي، فإن تقارير أخرى عديدة تقر بما يخالف ذلك. لمزيد من التفصيل قارن بين التقارير الآتية، تقريرا البنك الدولي حول ممارسة أنشطة الأعمال، طبعة 10، سنة 2013.

- تقرير التنمية البشرية لسنة 2013، صادر عن الأمم المتحدة بعنوان " نهضة الجنوب: تقدم الإنسان في عالم متنوع".

- تقرير مؤسسة: فاوندویشن حول الحرية الاقتصادية.

- القرار المتعلق بالمحطات " الاستقبلية الفضائية".
 - تقرير الأمين العام الأممي الأخير حول الصحراء سيلاحظ أنه أعاد مرارا تكرار فكرة تبني المغرب للجهوية في إصلاحاته الدستوري، مقتطف من مقال منشور لعبد الرحيم المنار اسليمي، بالجريدة الإلكترونية هيسيريس.
 - التقرير السنوي 2002-2003: " التحول الديمقراطي بالمغرب، الرهانات والمعوقات"، أعدده مرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب، الدار البيضاء، منشورات منتدى المواطنة، 2002.
 - التقرير السنوي 2004: «منشورات المواطنة 2004».
 - التقرير الإستراتيجي المغربي 2010-2013، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية CERSS، مطبعة النجاح الجديدة، العدد 9.
 - نص التقرير المنشور تحت عنوان: سؤال المستقبل: مناقشة حول سيناريوهات المغرب في أفق سنة 2025، فريدريك إبرت، مطبعة إليت، فاس، المغرب.
 - التقرير الإستراتيجي المغربي (2010-2013)، السنة العاشرة، العدد التاسع مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، مطبعة النجاح الجديدة، 2014.
 - تتحدث التقارير الدولية وتقارير المنظمات غير الحكومية عن حوالي 12 مليون نسمة في وضع الهشاشة الاقتصادية، وإذا أضيفت لهذا الرقم 4 مليون نسمة التي تعيش تحت عتبة الفقر فإننا سنكون إزاء نصف عدد السكان لا يستفيدون من خيارات وطنهم.
 - الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، الصادر عن مجلس النواب، المملكة المغربية.
- المذكرات الحزبية وأوراق المؤتمرات:**
- مذكرات حزب العدالة والتنمية وحزب الاستقلال وحزب الحركة الشعبية والأصالة والمعاصرة والتجمع الوطني للأحرار وحزب الاتحاد الاشتراكي وحزب الاتحاد الدستوري وحزب التقدم والاشتراكية على موقع هذه الأحزاب على شبكة الإنترنت.
 - المذكرة المرفوعة للملك الراحل الحسن الثاني، بتاريخ 23 أبريل 1996.
 - أحزاب الكتلة الديمقراطية، حزب الاستقلال، حزب الاتحاد الاشتراكي والاتحاد الوطني للقوات الشعبية، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، التقدم والاشتراكية.
 - مذكرة الكتلة الديمقراطية: 23 أبريل 1996.

- أنظر المذكرة المرفوعة للملك الراحل الحسن الثاني، بتاريخ 23 أبريل 1996.
- أحزاب الكتلة الديمقراطية، حزب الاستقلال، حزب الاتحاد الاشتراكي والاتحاد الوطني للقوات الشعبية، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، التقدم والاشتراكية.
- مذكرة الكتلة الديمقراطية: 23 أبريل 1996.
- مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية المقدمة للجنة المكلفة بتعديل الدستور.
- أوراق المؤتمر الوطني السابع لحزب العدالة والتنمية 14 و 15 يونيو 2012.
- مذكرة المرفوع في شأن التعديل الدستوري والمقدمة للجنة المكلفة بإعداد الدستور 2011.

الجرائد:

- عبد العزيز العتيقي: "الاتفاقيات الجماعية قراءة في المسافة بين النظام القانوني والواقع العملي"، جريدة الاتحاد الاشتراكي، فاتح ماي 1989.
- محمد أنفي: "التعددية الحزبية بالمغرب بين "خطيئة النشأة وشرعية الواقع". جريدة الاتحاد الاشتراكي، الثلاثاء 29 نونبر 2016، الموافق ل 29 صفر 1438، العدد 11484.
- يوسف وقسو: "المجتمع المدني والحكومة بالمغرب"، جريدة الأخبار، العدد 977، الجمعة 22 يناير 2016.
- خطاب العرش 30 يوليوز 2000، منشور بجريدة الأحداث المغربية عدد 159.
- خطاب العرش ليوم الثلاثاء 30 يوليوز 2002، منشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي ، العدد 6929.
- خطاب صاحب الجلالة عند ترأسه افتتاح الدورة الجديدة للمجلس الأعلى للقضاء، 01 مارس 2002، منشور بجريدة الصحراء المغربية عدد 4790.
- المصطفى قاسمي: " أسئلة في الانتقال الديمقراطي"، جريدة المساء، الصادرة بتاريخ 01/03/2012، العدد ، 1691.
- عبد العالي حامي الدين: " من هيمنة المؤسسة الملكية إلى ضرورة التعايش مع رئيس الحكومة"، جريدة أخبار اليوم-العدد 480، السبت- الأحد 25-26/06/2011 وأنظر الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- يونس مليح: " الشباب في الدستور بين طموح الوثيقة وجسامة التحديات"، مقال منشور بجريدة الأخبار ليوم 29 غشت 2014، عدد 551.

-مصطفى أكتوى:"الهولدينغ الملكي ومخاض التحول الإستراتيجي"، جريدة أخبار اليوم عدد 872 بتاريخ 02-10-2012.

- فتح الله أرسلان في حوار مع جريدة الملاحظ عدد 23 بتاريخ 05/11/2009.

- خديجة عليموسى:" مظاهر انتشار الفساد المالي والإداري في الجماعات المحلية"، جريدة المساء، العدد 1415، الاثنين 11/04/2001.

المواقع الإلكترونية:

- موقع إلكتروني بوابة السياسة.
- موقع الاللكتروني بوابة القانون.
- مقتطف من البرنامج الحكومي يناير 2012، والمنشور بصفحة رئيس الحكومة.
- عبد المنعم العظيم محمود حنفي: " إستراتيجية الانتقال الديمقراطي ": عن موقع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
- عن موقع مؤسسة فريديريش ناومان: من أجل الحرية.
- موقع: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
- موقع جريدة العلم .
- موقع جماعة العدل والإحسان.

المراجع باللغة الفرنسية:

- O-spengler, le déclin de l'occident, t.II, Paris, Gallimard, 1948.
- Olevier GIRAND et Philippe Worin (2008) : « les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie ».
- R.G.SCH Wartezenber (1998) : « sociologie politique », E Montchrestien, 5^{ème} édition.
- Pierre Muller (1990) : « les politiques publiques », que sais – je ?, PUF, 8^{ème} édition.
- Alain Roquié : « changement politique et transformation des régimes »,
- Georges I .Ed wadrs III ira sharkansky « les politiques publiques, Elaboration et mise en œuvre. Les éditions d'organisation », 1981, Paris.
- J.L. Quermonne : « Les politiques institutionnelles in traité de science politiques tome4, » les politiques publiques, publié sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean leca, PUE, ed.1985.
- Laurence J.R Herson traduit de l'américain par Maroc sporta : « la politique publique aux Etat-Unis (Théorie et pratique), ed 1987, PL 15,20.
- Yves Meny et Jean-claude Thoenig : « politique publique », PUF, 1^{ère} ed 1989, Décembre.
- Reny Leveau « Islamet politique », paris, CNRS, 1981.
- Pierre Muller (1990) : « «Les politiques », que sais – je ? PUF, 8^{ème} éditions.
- Ali Bouabid et Amina EL MESSAOUDI (2007) : « Tchnocratie versus démocratie », collection « les chaires bleus », FAB, N°9, Avril 2007.
- Hassentenfet patrik, « les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », Reveue pourvoir, n°74, 2001.

- Bouharrou (A), « Le système marocain des relations professionnelles, pour une adaptation aux mutations économiques et sociales et aux besoins des partenaires soucieux » Remald série thème actuels, n°11, 1997.
- Myriam catusse, La C.G.E.M : « Formation d'un groupe d'intérêt patronal économique »n°1 : Printemps 2000.
- M. O fferlé : « Sociologie des groupes d'intérêt » l'éd, Montchrestien, Paris- 1997.
- P.Muller/ les politiques publiâmes comme construction d'un rapport au monde/in, « la construction du sens dans les politiques », (sous dire A. faire). Ed l'Harmattan, Paris (1995).
- Philippe Breton, « L'utopie de la communication le mythe du – village planétaire–« , la découverte/ Poche, 1997.
- HINTI (S) : « pour une évaluation des politiques publiques, cas des interventions économiques locales », R.M.A.D, N° double 6 et 7, 1997.
- HARAKAT MOHAMED : « le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc » Edition Babel , Rabat, 1992.
- HARAKAT (M) : « Finance publique et droit budgétaire au Maroc »,op, cit.
- Anoly smith : « les idées en action : le référentielle, sa mobilisation et la notion de policy networle » in (sous la dir d'Alain faure, Gilles pollet et philippe warin : « la contruction du sens dans les politiques publiques : de bats autour de la notion de référentiel ».
- Le champ politique est le lieu où s'engendent, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programme, analyse, commentaires, concepts, événements entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits de consommateurs, doivent choisir, avec des chances de malentendu d'autant plus grandes

qu'ils sont plus éloignés du lieu de production (...) » actes de recherche en science sociales ; N°36-37, 1981 .

-sadjari ali : « Les structures administrations territoriales et le depeloygnement local au Maroc : « Ed : FSES- sérien n° :32, Rabat 1985.

-Bilodeau (valerie) : « Theories et Modelles Danalyse de la transition et de la consolidation ». In : www.mapgewed.Unaotreal.ca.

-Hermet Guy : « Le concept de transition démocratique in : la transition démocratique : paradigme nouveau ou accélération de la modernité ».

Cahier de la fondation abderahim bouabid N 11 décembre 1997.

-Alioua Khlid : « la transition émocratique au Maroc. In : la transition démocratique au Maroc et dans le monde. « chaier de la fondation abderahim BOUBID N° : Janvier 1998.

-Bengas (Richard) : « la transition démocratique : Mobilisation collectives et fluidite politique », page1.www.coflits.revues.org .

- Celine Barhone/Eva Diforturato/ Simona Minatti : « Transition démocratique en Afrique du sud », www.unige.ch/ses/socio.tiers-monde/cours/seminaire.

-Jaffrelot (christophe) : « comment expliquer la démocratie hors l'occident ? « In : démocratie d'Ailleurs, Khartala , paris2000.

-Hermet (Guy) : le charme trompeur des théories, un état des travaux, in démocraties dailleurs », paris. Ed Karthala 2000.

-Santiso (Javier) : « la démocratie Incertain- la théorie des choix « R.F.S.P volume 50 N 4/5 aout – octobre ,2000.

- Massias (Jean-Pierre) : « La Justice constitutionnelle dans la transition démocratique du post communisme » , In « la démocratie constitutionnelle en europe central et oriental-bilan et percpective.
- sous la direction de Stobodan Milacic 1998.
- Driss basir : « Evolution constitutionnelle au Maroc depuis 1962, trente années de vie constitutionnelle au Maroc, ouvrage collectif, édification d'un état moderne. L.G.D.J, Paris 1993.
- Duverger (M) : la seconde constitution Marocaine, le Monde du 01-09-1970.
- Najikb ba Mohammed : « Regard sur une expérience trentenaire essai de réévaluation du constitutionnalisme au Maroc » revue Marocaine de droit et d' économie du développement n°30, 1993.
- Mohamed Madani : le bicaméralisme : « un projet héritage » , « bicaméralisme et réformes constitutionnelles », cahiers de la fondation Abderrahim Bouabid. Cahier n°5, Mai 1997.
- Jaque Mariel Nzomanken : « l'Afrique devant l'idée de démocratie : la transition à l'est et au sud. » Revue internationale des sciences sociales, Mai 1991 n°128 unesco / éres 1991.
- Maurice duverger : « les partis politiques, paris :- librairie armand collin. 1995.
- Omar BENDOUROU : « le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance, édition publisud, 1986.
- Abderahman AMALOU, « la loi en droit constitutionnel Marocain » thèse de doctorat d'état, faculté des sciences juridiques Economiques et sociales Agdal, Rabat, 1970.
- La croissance est « l'accroissement durable de la dimension d'un unité économique, simple ou complexe, réalisé dans des changements de structures et éventuellement de systèmes et accompagné économiques variables ».

-Le développement est « la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel et global ».

-Le progrès résulte de « la propagation de la nouveauté aux moindres des couts humains et à la vitesse optimum dans un réseau de relations dont le sens s'universalise » c'est -à- dire : « ...dans un réseau de relation économique qui offre un sens intelligible à tous notamment aux individus et aux groupes les plus »défavorisés et qui intéresse « le tout de l'homme dans chaque homme ».

المواقع الإلكترونية باللغة الفرنسية

- https : llat.m.wikipedia.org.
- http://www.alyaoum24.com/164590.html.
- http://www.ao-academy.org/wesima_articles/library-20080525-1630.html.
- http://www.cg.gov.ma/gouvernement.htmail.
- WW.transparency.org.
- WWW.Wipoint/ipstats.
- WWW.heritage.org.
- http://www.cg.gov.ma/gouvernement.html.
- http://www.cg.gov.ma/gouvernement.html.
- http://hespress.com/politique/64538.html.
- htt://hespress.com./politique/64538.html.
- http://arabesfordemocracy.org/ democarcy/page /view/ page Id/2093.
- http://www.dohainstitute.org/.
- http://www.fnst-egypte.org/démocratic-transition-lessons-for-; egypte-from germany-and-europe-arabic.html.
- http://www.dohainstitute.org/.
- http://www.stratimes.com/f.aspx ?.
- http://www.dalam.ma/def.asp ?code langue=infi N 7035.
- http://www.aljamaa.net.
- Hptt://www.droitArab.com.visité le 14/06/2017. A 17 h.
- http://www.fsjes-agadir.info/portdevisite,14-06-2017
- www.mmsp.org.ma.visité2605/2017 a 23 h00.

-<http://www.mmsp.gov.ma/uploads/document/Rappor RH2015-version finale-16 dec 2016pof>- visite le 29/06/2017 à 3h.

-Centre Marocain de Développement intellectuel Html. Visite le 26/06/2017 à 11h.

- <http://www.maroc.ma/ar/>,visite le 28/à-/2017 à 11h30.

-C:/users/ document/ fsjes Agadir Forum. Html. Visite le 26-06-2017, à 1h 20mn.

-<http://www.sasaposte.com/cpi-2016-corruption-perceptions-index>/visite le 27/06/2017 à 16h.

-<https://www.saspost.com/cpi-2016-corruption-perceptions-index>/visite le 23/06/2017 à 12 h.

المراجع باللغة الإنجليزية:

- Max, Weber « The protestant Ethline and the sprit of capitalism »,london ; allen and unwin,1976.
- Allen Schick, : «Beyond Analysis », public Administration review (PAR) voll, 37 NO.2May-june 1977.
- White , Michael, and louiset, Weschler, : « Book Reviews. » par vol, 40, n°4july- argust, 1980.
- Robert eyestone, : « The threacts of puplic » :astudy in policy ledership (indianapolis) : bobbs-Merrill, 1971).
- Thomas R. Dyes, : « Understanding public policy », (englewood cliff, N, prontice Hall. 2 nd ed,1975.
- Sharkansky, Tra, (ed), « policy Analysis in political sience, « chicago : Markham publising company, 1970.
- Cochran, charles I.and Malone, Elois F., « Public Policy » : perspective and choices, New York : Mc Graw-Hill, Ins, 1995.
- Lipsky, Michal, Street- level bureancracy ; « The Di lemmas of the Individual in public services, New -york : Russel sage foundation, 1980.
- Gould, David, J : « Law and the administrative process : analytic Framenork for understanding public policy Making, univerily of.
- Easton, D, : « The political caysten, « New- York : Knopt, 1953, p :129.
- Lasswell, H., And Kaplan, A., Power and society. New Haven : » Yale University press, 1970.

- Jones, Charles O., « An in introduction to the stady of public polcy », Boston ; Duxbur 1977.
- Jones, Charles O, « An Introduction to the stndy of Public policy, » Boston : duxbur, 1977.
- Heinz Eulan, and Kenneth Prwitt, : « Labyrinth of Democracy », Indianapotis : bobbs-Merrill, 1973.
- Sadoulets, Elisabeth and Alain Defantry, quantitice, Développement policy analysis : Instructors Manual, Washington : John Hopkins University press,1944.
- Schermerhorn, Jr., John R, : « Management, (5th ed), New York : John Wilay and sons.Inc., 1996.
- Stoner, James, A.f. and Freeman, R. Edward, Management, (5Th ed) New Delhi : « Prentice Hall of India », 1992.
- Polit, C.M., « Public Policy Theory and Practice », London : Hodder and Stonghton ,1979.
- cochran, charles I.and eloise F. Malone, « Public Policy : perspectives and choices, « New York : Mcgraw-Hill, INC., 1995.
- Fridman, lees., « Micro-economic policy analyses », New york Mcgraw-Hill.1994.
- David G. Smith : « Pragmatism and the Group theory of politics, » « Americcan political science reuiou, L VIII (Septembre, 1964).
- See the good discussion of this episode in laurence C. pierce, « the polities of fiscal policy formation « (pacifle palisades, calif ; good year, 1971), chaps,7.
- Anderson, James E. « Public Policy Making : An Introduction, »Boston, Houghton Mifflin company, 1994.

- Loewenberg ,G.and Patterson. C, « Legislatures and political Development.» In Allan Kornberg and lioyd (eds) » Legislatures in Development Perspective. » North cardina, Duke University prerss,1970.
- S.Huntirgton , « Political order in champing societies » :1 Newheven com : Yole university press, 1968.
- Earl Lathan, « The Group Basis og Politics », (Newyourk :octagon Book, 1965.
- This account draeas upon Walter Williams, « Social Policy Research : and Analysis » (New York : American Elsevier, 1971) and Walter Williams and John W. Evans, « The Politicas of Evaluation : The Case of Head Start, « Annals of American Academy of Political and social science. CCCLXXXV (septembre 1969) .
- See The article by joel Haveman in National Journal IX (April 2,1 1977).
- Thomas, Norman, C, Rule 9 : » Politics, Administration and Civil Rights », New York, Random House,1966.
- Lindblon. Charles E. « The policy Making Process. » Englewood cliffs, New Jerbey, prentice Hall Inc, 1968.
- Allen V. Kneese and charles L. Schultz. « Pollution Prices and Public Policy », (Washington : Brookings Institution, 1975.
- T. his discussion drans oncharles E.lindblom. « The Policy-Malcing process. » (Englewood cliffs, N.Ji printice-Hall, 1968).
- For further discussion, see James R. Sundquiste, « Dynamics of the party system : Alignment and realignment of party systems in the united states » (washigton : brookings Institution, 1972) ; and david W. Brady, « critical Elections, congressional partics and clusters of policy changes, ». british journal of political science, VII january, 1978).

– Jurgen Habermas : « Three normative models of democracy » : in « democracy and difference, contesting the boundaries of the political » : edited by Seyla Benhabib ; Princeton University Press ; 1996.

– Bilodeau (Valerie) : « Theories et Modèles Danalyse de la transition et de la consolidation ». In : www.mapgewed.unaotreal.ca.

الفهرس:

الصفحة	العنوان
3	مقدمة
17	القسم الأول: السياسات العمومية في الانتقال الديمقراطي
19	الفصل الأول: تعريف السياسات العمومية وتحليلها
20	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتاريخي للسياسات العمومية
20	المطلب الأول: تعريف السياسات العمومية
	الفرع الأول: التمييز بين السياسات العامة والسياسات العمومية
	الفرع الثاني: تعريف السياسات العمومية : التيار السياسي والتيار الفني
29	المطلب الثاني: التطور التاريخي للسياسات العمومية
	الفرع الأول: حقل السياسات العمومية وتطور العلوم الاجتماعية
	الفرع الثاني: ظهور السياسات العمومية بالمغرب مرتبط بالسياسات الاجتماعية
39	المبحث الثاني: تحليل وصناعة السياسات العمومية
39	المطلب الأول: تحليل السياسات العمومية
	الفرع الأول: خصائص وأنواع السياسات العمومية
	الفرع الثاني: بعض الاتجاهات لتحليل السياسات العمومية
48	المطلب الثاني: خطوات صنع وإعداد السياسات العمومية
	الفرع الأول : خطوات إعداد السياسات العمومية
	الفرع الثاني: عمليات صنع السياسات العمومية
55	الفصل الثاني: السياسات العمومية بين الفاعلين والخطاب السياسي
57	المبحث الأول: الفاعلون في السياسات العمومية
57	المطلب الأول: الفاعلون الرسميون في عملية صنع السياسات العمومية
	الفرع الأول: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

الصفحة	العنوان
	الفرع الثاني: السلطة القضائية والجهاز الإداري
72	المطلب الثاني: الفاعلون غير الرسميون في عملية صنع السياسات العمومية
	الفرع الأول: الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية
	الفرع الثاني: المواطنون والمجتمع المدني
	الفرع الثالث: دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية
95	المبحث الثاني: السياسات العمومية في الخطب الملكية وسياسات الحكومة
96	المطلب الأول: دور المؤسسة الملكية في السياسات العمومية
	الفرع الأول: موقع المجلس الوزاري في السياسات العمومية
	الفرع الثاني: الخطاب الملكي كدعامة لهندسة السياسات العمومية
109	المطلب الثاني: تحليل السياسات العمومية التشريعية للحكومة
	الفرع الأول: الحكومة والأدوار السياسية
	الفرع الثاني: البرنامج الحكومي والمخطط التشريعي
128	خلاصة القسم الأول
130	القسم الثاني: الانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي
133	الفصل الأول: مرتكزات الانتقال الديمقراطي بالمغرب محاولة للتحديد
135	المبحث الأول: الانتقال الديمقراطي: المفهوم - المقاربات النظرية - المراحل
135	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للانتقال الديمقراطي
	الفرع الأول: مفهوم الانتقال الديمقراطي
	الفرع الثاني: مراحل ومقومات الانتقال الديمقراطي
141	المطلب الثاني: المقومات والمحددات الأساسية للانتقال الديمقراطي
	الفرع الأول: مقومات وأنماط الانتقال الديمقراطي

الصفحة	العنوان
	الفرع الثاني: المحددات السياسية للانتقال الديمقراطي
	الفرع الثالث: المؤسسة الملكية ومسألة الانتقال الديمقراطي
149	المبحث الثاني: الوثيقة الدستورية والنخبة السياسية وسؤال الانتقال؟
151	المطلب الأول: الوثيقة الدستورية وسؤال الانتقال الديمقراطي؟
	الفرع الأول: الدساتير المغربية والهندسة الدستورية للانتقال الديمقراطي
	الفرع الثاني: دستور 2011 وسؤال الانتقال الديمقراطي؟
172	المطلب الثاني: النخبة السياسية الفاعلة في الانتقال الديمقراطي
	الفرع الأول: النخب الفاعلة في الانتقال الديمقراطي
	الفرع الثاني: النخبة الحزبية ورؤيتها للانتقال الديمقراطي
195	الفصل الثاني: السياسات الجهوية والتنمية والإدارية رهان الانتقال الديمقراطي
196	المبحث الأول: السياسات الجهوية والتنمية وأفاق الانتقال الديمقراطي
197	المطلب الأول: السياسات الجهوية دعامة الانتقال الديمقراطي
	الفرع الأول: مسار الجهة في الانتقال الديمقراطي
	الفرع الثاني: القانون التنظيمي للجماعات الترابية دعامة للانتقال الديمقراطي
209	المطلب الثاني: السياسات التنموية وواقع الانتقال الديمقراطي
	الفرع الأول: التنمية ومطلب الانتقال الديمقراطي في السياسات العمومية
	الفرع الثاني: التنمية المستدامة وواقع الانتقال الديمقراطي
220	المبحث الثاني: سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب ورهان الانتقال الديمقراطي
221	المطلب الأول: سياسة الإصلاح الإداري جوهر الانتقال الديمقراطي
	الفرع الأول: السياق العام لسياسة الإصلاح الإداري بالمغرب المسار والفاعلون
	الفرع الثاني: مداخل سياسة الإصلاح الإداري بالمغرب

