**Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit**
ISSN: 2550-469X
Volume 4 - Numéro 3

# دور سياسة اللاتمركز الإداري في ميدان الإصلاح الإداري

# The role of the administrative decentralization policy in the field of administrative reform

**كوثر رغوي**
**طالبة باحثة بسلك الدكتوراه قانون عام**
**مختبر البحث في الدراسات القانونية و الفقهية و الاقتصادية**
**جامعة محمد الخامس –سلا**

**Date de soumission :** 29/09/2020
**Date d'acceptation :** 05/10/2020
**Pour citer cet article :**
ك. رغوي (2020) «دور سياسة اللاتمركز الإداري في ميدان الإصلاح الإداري», Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Volume 4: numéro 3 » pp : 426 – 440.

## الملخص

السياسة الإصلاحية تتوخى تحديث الإدارة فذلك لن يتم إلا عن طريق تقريب الإدارة من المواطنين وتحديث هياكل الإدارة خاصة الإدارة اللامتمركزة.

فباعتبار أن المصالح الخارجية هي الأقرب من المواطنين فإن إعادة النظر في طريقة عملها يدخل في صلب تحديث الإدارة، ولهذا الغرض تم التوجه إلى إعادة النظر في الآليات القانونية لتسييرها وذلك لتجاوز مكامن ضعف قانون 20 أكتوبر 1993 الذي لم يعد يساير التطورات التي تعرفها الإدارة، كما تم الاهتمام بالعنصر البشري في هذا الإطار وكذلك الوسائل المادية والمالية، وتوزيعها بشكل يسمح بالإدارات اللاممركزة بتحديد الحاجيات والأهداف والوسائل اللازمة لذلك، وترك حرية اتخاذ القرار للمسؤولين المحليين بعيدا عن ضغوطات المركز.

- **الكلمات المفتاحية:** اللاتمركز، السلطة العمومية، المرتفق، السلوك البيروقراطي، الشفافية.

**Abstract**

This reform policy aims to modernize the administration, which will only be achieved by bringing the administration closer to the citizens and by modernizing governance structures, including decentralized administration.

Considering that foreign interests are closest to the citizens, reconsidering its modus operandi is at the heart of the modernization of the administration, and to this end it has been invited to reconsider the legal mechanisms for making it work in order to overcome the weaknesses of the law of October 20, 1993, which no longer keeps pace with the changes in the administration. With the human element in this framework, as well as the material and financial means, and by distributing them in such a way as to allow the decentralized administrations to define the needs, objectives and means for this, and to leave the freedom of decision to local officials far from the pressures of the center.

**Mots clés :** Decentralization , Public Authority ,Reaches it ,Bureaucratic behavior, Transparency

**مقدمة**

الادارة المغربية تواجه الان تحديات كبرى كالترشيد والفعالية والعولمة وتغير حجم ودور الدولة وضغط الثورة المعلوماتية وتضخم الهياكل، وهي ملزمة بمجابهتها عبر القيام بإجراءات إصلاحية شمولية.

وللإنصاف، فالإدارة لم تكن حصيلة عملها كلها قاتمة وسلبية على امتداد أكثر من أربعين سنة، بل نجد بعض الجوانب المضيئة على مستوى الدور التنموي الذي لعبته عقب الاستقلال كما أنها ضمنت استمرار الخدمة الإدارية بعض النظر عن مستواها و جودتها.

- كيف يمكن اعتبار التخليق وتبسيط المساطر الإدارية كآليات لتأهيل الإدارة العمومية؟ وأي مكانة للمرتفق (الزبون) في الإصلاح الإداري؟

- على إعتبار أن تجاوز سياسة الإصلاح الإداري إلى مستوى التحديث يتطلب إعادة النظر في كيفية التعامل مابين الإدارة والدولة مع المواطنين، إلى أي حد تم التجاوب مع المفهوم الجديد للسلطة كمفهوم يتوخى إعادة ترتيب هذه العلاقة؟

**دور سياسة اللاتمركز الإداري في ميدان الإصلاح الإداري**

أدى تطور التصور التنظيمي والنفعي للإدارة الترابية، إلى تخلي الدولة باعتبارها سلطة مركزية عن المركزية المفرطة وتبني أسلوب جديد يسمح بتوفير أجهزة إدارية كفيلة بتدبير الشأن المحلي عن قرب، عن طريق منح المصالح اللامتمركزة كل الصلاحيات التي يمكن أن تفوض في تنفيذها للمستوى الترابي. وبذلك تشكل سياسة عدم التركيز الإداري وسيلة لتدعيم مبدأ المساواة ومبدأ مجانية الخدمات الإدارية من جهة[1]، ومن جهة ثانية أداة فعالة لرصد متطلبات التنمية ومساعدة الأجهزة المنتخبة على تحقيق سياسة تنموية بعين المكان، فالتوزيع العمودي للسلطة التقريرية يشكل في حد ذاته نواة لقيام نظام اللاتركيز الإداري وتوطيد التنظيم اللامركزي والديمقراطية المحلية[2].

ونظرا للأهمية التي يكتسيها هذا المبدأ، أدخلت عليه عدة إصلاحات لعل أبرزها الرسالة الملكية الموجهة إلى السيد وزير الدولة في الداخلية والإعلام والصادر بتاريخ 19 نونبر 1993.

ويشكل اللاتمركز أحد الأولويات لتنفيذ السياسات العمومية وعليه ركزت التصاريح الحكومية على أبعاده المتميزة من خلال الدعوة إلى إحداث تغييرات على مستوى الهياكل مع الأخذ بعين الاعتبار سياسة اللامركزية واللاتمركز واعتماد تفويض السلطات[3]، وعليه فإن النهوض باللاتمركز الإداري تطلب وضع إستراتيجية شمولية تأخذ بعين الاعتبار حاجيات المواطن حسب الأولويات الأكيدة للدولة في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والرفع من فعالية الإدارة وجودة خدماتها بشكل

---

(1) **عبد الحق عقلة**: "مدخل لدراسة القانون الإداري وعلم الإدارة"، م.س، ص 172.

(2) **عبد الواحد مبعوث**: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم .ق.إق.إج، أكدال –الرباط، 1999-2000، ص138.

(3) تصريح الوزير الأول أمام البرلمان بتاريخ 21 نونبر 2002.

يمكن من ضمان المشاركة **الفعالة وتهييئ المناخ الملائم لاتخاذ القرار والتواصل بين** الإدارة المركزية والمصالح الممركزة والتنسيق بين مختلف المتدخلين على المستوى المحلي[4].

وتقتضي عملية إعادة النظر في بنيات إدارة الدولة استخدام أساليب جديدة وحديثة للتدبير والتسيير لتجاوز بعض المسلكيات والتصرفات اللاأخلاقية التي تلتصق بالعمل الإداري اليومي[5] ولإعادة توزيع الصلاحيات داخل جهاز الدولة كدعامة أساسية وتقنية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة.

لهذا صدر مرسوم 20 أكتوبر 1993 بشأن اللاتركيز الإداري الذي أتى ضمن دينامية تشريعية للاتمركز الإداري التي عرفتها سنوات التسعينات والذي شكل الإطار القانوني لهذا الأخير إلا أن الشروط السياسية الجديدة على المستوى الداخلي، والتحولات الخارجية على المستوى العالمي دفعت باتجاه نهج سياسة جديدة لعدم التركيز الإداري بهدف البحث عن نمط جديد لتنظيم حضور إدارات الدولة على المستوى المحلي وإصلاح بنيات وأنماط تسيير إدارات الدولة.

وعمل مرسوم 20 أكتوبر 1993 على تحديد توزيع الاختصاصات والوسائل بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية للإدارات العامة. بحيث تختص الأولى بمهمة التخطيط والتوجيه والتنظيم الإدارة القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة في إطار أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وبهذه الصفة تناط بها المهام التالية[6]:

- إعداد سياسة الحكومة المتعلقة بقطاعات النشاط التابعة لها.
- إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية.
- التنظيم العام للمصالح التابعة للدولة.
- تحديد برنامج عمل المصالح الخارجية التابعة للدولة وتقييم حاجاتها وتوزيع الوسائل اللازمة لتسييرها.
- تتبع أعمال المصالح الخارجية ومراقبتها[7].

وعلى أن المصالح الخارجية، تم تكليفها في نطاق اختصاصاتها بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجهات الصادرة عن السلطات المختصة، في إطار أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. ولذلك فإن الوزراء يجوز لهم أن يفوضوا إلى رؤساء المصالح التابعة لهم وإلى العمال التصرف بأنفسهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق

---

(4) **عبد العزيز الهواري**: "عدم التركيز في إطار الإصلاح الإداري"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال الرباط، 2005-2006، ص151.

(5) **عبد الغني اعبيزة**: "منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز بالمغرب"،م.م.إ.م.ت، عدد 32 سلسلة مواضيع الساعة 2002، ص128.

(6) **Hassan .Ouazzani Chahidi** : « Droit administratif », op.cit, p 87.

(7) المادة الثانية من مرسوم 20 أكتوبر 1993.

اختصاصاتهم. كما يمكن لهم تعيين رؤساء المصالح الخارجية آمرين نوابا لصرف النفقات فيما يتعلق بجميع أو بعض الاعتمادات الموضوعة رهن تصرفهم[8].

ويبدو من خلال هذه الاختصاصات أن مهام الإدارة المركزية تتحدد في" التصور والتوجيه والتدبير والمراقبة"[9]، بينما اقتصر دور المصالح الخارجية في تنفيذ السياسة الحكومية وجميع القرارات والتوجيهات، مما يعني بأن الاختصاصات التدبيرية المخصصة للوزراء تمنح لهم الاستمرار في تحمل مسؤوليات القرارات المتخذة باسمهم[10]، وأن المصالح الخارجية لا تسيطر قانونا على أعمالها. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إعاقة سياسة اللاتمركز في المغرب في الوقت الذي يفرض فيه التطور الاجتماعي والاقتصادي اتخاذ القرارات على الصعيد المحلي[11].

وقد وضع مرسوم 20 أكتوبر 1993، إطارا مؤسساتيا لتنفيذ سياسة اللاتمركز، حيث نصت المادة الرابعة على إحداث اللجنة الدائمة للاتركيز الإداري. في حين أن المادة 6 أوردت اختصاصات اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، وتتكون اللجنة الدائمة من الأعضاء الآتيين:

- الوزير المكلف بالداخلية؛
- وزير المالية؛
- الوزير المكلف بالشؤون الإدارية؛
- الأمين العام للحكومة؛
- الوزراء المعنيون بالأمر.

إضافة إلى الأشخاص الذين يمكنهم بالنظر إلى اختصاصهم المساهمة في أعمال اللجنة.

وتتلخص مهمة هذه اللجنة في اقتراح سياسة الحكومة في مجال اللاتمركز الإداري وتتبع تنفيذها. وعليه فإنها تتولى:

1- إعداد جرد لجميع أعمال الإدارة التي يمكن تفويض الإمضاء في شأنها.

2- الحرص على التوفيق بين عمليات نقل الاختصاصات إلى المصالح الخارجية ونقل الوسائل كيفما كانت طبيعتها والمدة اللازمة لتنفيذها.

3- السهر على التوفيق بين الشروط المتعلقة بمستوى التأهيل والدرجة المطلوبين لتعيين رؤساء المصالح الخارجية

4- السهر على التنسيق بين دوائر الاختصاص الجغرافي للمصالح الخارجية التابعة للإدارات العامة، والتوفيق بين تقسيمها والمهام المسندة إليها.

---

[8] **عبد العزيز الشرقاوي وآخرون**:"دراسة في اللاتركيز الإداري، منشورات الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية: البرنامج الوطني لتحديث الإدارة وتطوير القدرات التدبيرية الإدارية، سلسلة التقارير والدراسات رقم 9، دار القلم 2000، ص23.

[9] **عبد العزيز هواري**: م.س، ص 158.

[10] نفس المرجع، ص 158.

[11] **Ali Sedjari** : « Etat et administration », op.cit, p 101.

وبالمقارنة مع المشرع الفرنسي فالملاحظ أن هذا الأخير عمد إلى إشراك ممثلين عن المصالح اللاممركزة ولو بصفة استشارية وذلك حسب المادة السابعة من مرسوم 96.604 الصادر بتاريخ 1 يوليوز 1992.

وإضافة إلى ذلك فإن مرسوم 20 أكتوبر 1993 لم يعمل على إبراز كيفية اشتغال اللجنة الدائمة للاتركيز الإداري كما لم ينص على إحداث لجنة دائمة.[12]

وبالرجوع إلى اختصاصات هذه اللجنة فالملاحظ أن المشرع المغربي قد نقل اختصاصات اللجنة المشتركة بين الوزارات للإدارات الترابية الفرنسية التي تتولى مركزيا إعداد السياسة الحكومية في مجال اللاتمركز الإداري بتعاون مع اللجنة الإدارية الجهوية وهيأة رؤساء المصالح كما يعود إليها السهر على ضمان التوازن بين تحويل الاختصاصات للمصالح اللاممركزة وتحويل الإمكانيات الضرورية للقيام بها.

وخلاصة القول، إن المرسوم المؤرخ في 20 أكتوبر1993، لم يضع حلا واقعيا وملموسا لمشكل التنسيق بين المصالح الخارجية، ولم يخفف من المركزية الإدارية، بل ترك ذلك للتفكير والتمعن والدراسة، وفي النهاية تتوقف الأمور على رغبات الوزراء المحليين.[13]

ورغم ذلك فإن من إيجابيات المقتضيات السابقة أنها وضعت الأسس القانونية لوضع سياسة لعدم التركيز الإداري ووزعت المسؤوليات بين اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، واللجنة الدائمة المحدثة لدى الوزير الأول، ووفقت بين جميع الأطراف الحكومية والوزارية، والمصالح الخارجية، حتى تكون تلك السياسة موضوع وفاق بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، كما عمل المرسوم على خلق وإرساء ثنائية مؤسساتية والتي بإمكانها إعداد سياسة حقيقية للاتمركز الإداري تأخذ بعين الاعتبار المنظور الوطني والاحتياجات المحلية.

إن إعادة النظر في سياسة اللاتركيز الإداري مرتبط بنظرة وإرادة السلطة السياسية للعمل الإداري، والطريقة أو الأسلوب الأفضل لتقديم وتوفير الخدمات الأساسية للمواطن المغربي، لأن تغيير أو خلق أو إلغاء بنية إدارية سواء ممركزة أو غير ممركزة لا يغير في شيء من واقع الأمور التي يعاني منها المواطن المغربي، إذ أن أي عملية إصلاحية 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 حتى يكون للإصلاح الإداري معنى وهدف، فليس المهم أن نعيد النظر في هيكلة أو تنظيم إدارات الدولة سواء في إطار ممركز أو في إطار غير ممركز دون أن تأخذ بعين الاعتبار المحيط السوسيو اقتصادي واحتياجاته ومطالبه التي من المفروض أن تعبر عنها مختلف الهيئات السياسية وفعاليات المجتمع المدني، وأن تقوم بدور تأطيري تعبوي وتحسيسي تسهيلا لعمل الإدارة المغربية لأنه لا يمكن للمقاربة التقنية والقانونية والمؤسساتية التي تطال الهيكلة والاختصاص لوحدها أن تشكل حلا لمسألة الإصلاح الإداري الذي يعتبر عدم التركيز الإداري من بين محاوره الأساسية، إذ لابد من مقاربة شمولية تأخذ بعين الاعتبار عدة مبادئ جديدة عند اتخاذ العديد من التدابير سواء على المستوى اللامركزية أو اللاتمركز أو تفويض السلط من المركز إلى المحيط ومن بين هذه المبادئ مبدأ الفرعية ومبدأ العمل المشترك بين القطاعات الوزارية.

---

[12] **عبد العزيز الهواري**، م.س، ص159.

[13] **عبد الله الإدريسي**: م.س، ص 314.

**1- مبدأ الفرعية:**

لابد في البداية من التأكيد على أن " مبدأ الفرعية" مبدأ توجيهي للتنظيم الإداري وأنه لا يصلح تطبيقه إلا في مجتمعات منظمة في إطار جماعات تتسم بالدينامية لكونه نمط" لتوزيع الاختصاصات".

وعلى غرار"قانون إسناد الاختصاص" يفترض مبدأ انعدام الاستمرارية ما بين أنشطة المجتمع وأنشطة الدول ومثال هذا الطرح حالة النموذج السياسي الليبرالي في صيغته التقليدية حيث المجتمع يسعى إلى تحقيق المصلحة الخاصة بينما الدولة تبقى الساهرة على تحقيق المصلحة العامة.

ويتأكد مبدأ الفرعية في الأنساق الكبرى المعاصرة، حيث ضرورة الأخذ بعين الاعتبار وجود مساحة ومجال للنشاط المشترك بين الدولة والمجتمع(14) فهو مبدأ شكلي: خاص يحدد العلاقات ما بين الأجهزة وينظمها، حيث يشكل التنظيم الإداري المجال الأمثل لتطبيقه لاسيما في تحديد علاقات واختصاصات المستويات المركزية والمحلية.

وإذا كان مبدأ الفرعية يعمل على توزيع السلطة بصورة عقلانية ما بين المركز والمحيط أي عموديا فإن هناك تقنية أخرى تروم توزيع السلطة أفقيا بل أكثر من ذلك تتوخى تنسيق الجهود المشتركة على الصعيد المركزي و هي تقنية العمل المشترك ما بين الوزارات.

**ب- مبدأ العمل المشترك ما بين القطاعات الوزارية:**

إن تجديد اللاتمركز الإداري يفترض توسيع عملية نقل الاختصاصات من الإدارة المركزية التابعة للدولة إلى المصالح الممركزة، مع ما يقتضي ذلك من ضرورة البحث عن المزيد من "التجانس والفعالية والاقتصاد" للنشاط العمومي، لذلك فملائمة جهاز الدولة مع تطور المجتمع والسياق المؤسساتي الجديد يمر بالضرورة "بتحديث مناهج العمل" و"يرفع الحواجز" ما بين المصالح الإدارية، لأن فعالية أداة الدولة باعتبارها من بين الضمانات الأساسية " للتلاحم الوطني" و" التعاقد الاجتماعي" تستلزم تقوية تجانس وتناغم نشاطها من خلال "تنمية العمل المشترك بين الوزارات"، بتعبئة مجموع المصالح والكفاءات، إنه تعبير عن إعادة تنظيم نشاط الدولة الترابي وترجمة واقعية وملموسة لتقوية أداوت العمل المشترك بين مختلف المصالح اللاممركزة(15)، فمهموم العمل المشترك بين القطاعات الوزارية جاء بقيمة مضافة لنشاط الدولة باعتباره أحد الخاصيات التجديدية والأساسية لمسلسل اللاتمركز.

إن التأكيد على البعد المشترك لعمل القطاعات الوزارية يعني لا تمركزا شاملا وأفقيا، وهذه المقاربة الجديدة للاتمركز الإداري تقتضي الرفع من مستوى مشاركة المصالح اللاممركزة في " تنفيذ مبادئ السياسات العمومية" لكونها سياسات يتعين أن تنجز بطريقة مشتركة، ويتأسس على مثل هذا الطرح خلاصة مفادها أنه أصبح من الضروري أكثر من أي وقت مضى عقلنة أنشطة مختلف المصالح تحقيقا للنجاعة والفعالية، ذلك أن الطبيعة المعقدة للاحتياجات المتعين إشباعها تقتضي

(14) **عبد العزيز الهواري**: م.س، ص 174.

(15) **عبد العزيز الهواري**، م.س، ص178.

تجاوز النزعة العمودية وبالتالي تحقيق "التفاعل الإيجابي" بين مختلف المصالح الممركزة على مستوى الجهة والإقليم...إلخ من خلال(16):

**أولا** - ضمان تجانس عمل مختلف المصالح الإدارية
**ثانيا** - ضمان تلاؤم الأنشطة ذات الطابع التكميلي

إن الهدف الأساسي من هذه المقاربة الجديدة هو الانتقال باللاتمركز الإداري من مجرد " تفويضات قطاعية وتقنية وعمودية" إلى جعله "مبدءاً عاماً لنشاط الدولة" والأمر يتعلق في نهاية المطاف بجميع نشاطات ذات مصادر مختلفة لتحقيق المنفعة العامة.

**المفهوم الجديد للسلطة كآلية لإصلاح إداري شامل**

لقد أعلن صاحب الجلالة في خطابه بالدار البيضاء بتاريخ 12 أكتوبر1999 أمام أعضاء الحكومة ومسؤولي الإدارة الترابية، عن تبني مفهوم جديد للسلطة وهو الخيار الذي تم تأكيده في خطاب العرش لسنة 2000، والهدف من تبني هذا المفهوم هو تجديد العلاقة بين السلطة والمواطن تحديدا لعلاقة القيادة بالتنمية والمواطنة ولنظرة المواطن إلى السلطة(17). كما يعني تجديد الثقة على أساس سمات مقبولة بين الطرفين، مما يعني أن النهج الجديد هو نهج مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية والحريات الفردية والجماعية وعلى السهر على الأمن والاستقرار وتدبير الشأن المحلي والحفاظ على السلم الاجتماعي(18).

انطلاقا مما سبق فإن المفهوم الجديد للسلطة هو مفهوم عام يشمل جميع المكونات السياسية والاقتصادية والاجتماعية حتى يتعين على كل طرف أن يضطلع بمهامه ومسؤولياته وفق ما يقتضيه التدبير الأمثل للشأن العام، وبالتالي تجاوز المفهوم الضيق الذي يرتكز فقط على رجال السلطة التابعين لوزارة الداخلية(19).

من جهة أخرى لابد من الإشارة بأن تبني المفهوم الجديد لا يقتصر فقط على علاقة الإدارة بالأفراد أي علاقة الإدارة بمرتفقيها، بل يتجاوزه إلى كيفية تدبير الإدارة لمواردها المالية حيث أن من بين مبادئ هذا المفهوم عقلنة تدبير مختلف الموارد، ذلك أن المفهوم الجديد للسلطة لا يسمح بتدبير الموارد المالية وسوء التصرف في الموارد البشرية، بل يجب مراعاة الاقتصاد في الوسائل وضمان الفعالية والفعلية في تسيير المرافق العامة، ذلك أن المفهوم الأخلاقي للمفهوم الجديد للسلطة يعني محاربة كل الاختلالات والتجاوزات التي تصاحب إنفاق المال العام.

ومنذ توليه العرش سنة 1998 ما فتئ جلالة الملك محمد السادس يعمل على إدخال نهج جديد في تعامل السلطات العمومية مع المواطن بهدف تجاوز سلبيات العهد القديم التي أعطت الأولوية لهاجس الأمن والاستقرار على حساب حريات وحقوق المواطن ولعل الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة أمام ممثلي الإدارة الترابية يعتبر ثورة على المفاهيم القديمة التي لازمت المغرب منذ الاستقلال، حيث أكد جلالته على ضرورة، تبني مفهوم جديد للسلطة يأخذ بعين الاعتبار حقوق المواطن

---

(16) **عبد العزيز الهواري**،م، س، ص180.

(17) **حميد قهوي**: "التطلعات العامة إلى تحديد مفهوم الجديد السلطة"،م.م.إ.م.ت، عدد 25، ص31.

(18) الخطاب الملكي يوم 12 أكتوبر1999.

(19) **محمد بنيحي**: "المفهوم الجديد للسلطة الدلالة والأبعاد"، م.م.إ.م.ت، عدد 25، ص16.

ويحميه من تعسفات الدولة وكل من يمتلك قوة السلطة العمومية، غير أن تبني هذا المفهوم لا يعني فقط ممثلي الإدارة الترابية بالنظر إلى كون الخطاب المؤسس له ألقي أمامهم بل يعني الجميع، لذا فإن هذا المفهوم له دلالات أبعد من ذلك تجعله واسعا بحيث يتضمن كل ما من شأنه تحسين علاقة الإدارة بالمرتفق ولعل أن تجسيد هذا المفهوم على أرض الواقع لا يمكن أم يتحقق بدون مراقبة قضائية كفيلة بإحقاق الحقوق حيث أن دور القضاء هو حماية الشرعية واحترامها من طرف الجميع لذا فإن المؤسسة القضائية كمؤسسة دستورية يبقى ملقى على عاتقها مهمة حماية وتدعيم المفهوم الجديد للسلطة وهذا بالطبع إلئ جانب مؤسسات أخرى وسيطة قادرة على تبني قضايا المواطنين وانتقل لدى الإدارة لوقفها عند حدها عند حدوث أي تجاوز.

ويقصد بالمفهوم الجديد للسلطة المحددات التي تعطيه شكله ومظهره، ولاشك أن ما يميز هذا المفهوم هو طابعه الإصلاحي حيث يهدف إلى تصحيح وضع مختل ترتب عنه تضخم الجهاز البيروقراطي[20]، فمن خلاله تخلت السلطات العمومية عن مفهوم "السلطة الأمنية" للوصول إلى السلطة الحرية[21]، ولتحقيق هذه الغاية فلابد من الاعتماد على عدة خصائص تميز المفهوم الجديد للسلطة لعل أهمها: ترسيخ مبادئ دولة الحق القانون وضرورة حماية الشؤون المحلية، ضرورة الجمع بين الحرية والنظام، ثم مبدأ الشمولية كأحد المفاهيم التي تعطي للسلطة التنوع والتكامل بين مختلف مكوناته[22].

**أولا- ترسيخ مبادئ دولة الحق والقانون:**

يعتمد المفهوم الجديد للسلطة أساسا على دولة الحق والقانون، وذلك باعتبار القانون فوق الجميع، فمنذ تربع جلالة الملك محمد السادس على العرش أعطى لمسألة دولة القانون كل ما تستحقه من اهتمام عن طريق تعزيز المسلسل الديمقراطي وبالتعددية الحزبية ودعم الحريات وحماية حقوق الإنسان[23].

وهكذا دعا جلالته في خطابه ليوم 12 أكتوبر1999 فقد كان أكثر دقة حيث أكد على أن مسؤولية السلطات في مختلف ميادين اختصاصاتها تنصب على حماية الحريات وحفظ الحقوق وتأمين الشروط الضرورية التي تتطلبها دولة القانون[24]. فجلالته إذن يعطي الخطوط العريضة ويؤسس لفلسفة الدولة الحديثة المرتكزة على نظام قانوني يتميز بمبدأين أساسيين:

- المواطنة الحقيقية هي التي تعتمد على قواعد وقوانين واضحة تمكن من تطبيق واضح لها ولا تترك أي مجال للتعسف والتسلط.

- أن تكون هناك مساطير وميكانيزمات تسمح بمراقبة فعلية لمدى شرعية القوانين أي مدى مطابقة تطبيقاتها لجوهرها، فالمواطنة الحقيقية تعني مدى ممارسة الحريات بصفة فعلية، وبهذا المعنى فالسلطات الإدارية والقضائية مسؤولة ضمنيا

---

[20] **محمد سالم الصبتي**: "المفهوم الجديد للسلطة الإطار العام والأبعاد"، م.م.إ.م.ت، عدد 25، 2001، ص26.

[21] **عبد العزيز الهواري**: م.س، ص 190.

[22] **Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité », REMALD, n° 25, op.cit, p24.

[23] **محمد لحموشي**:" المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب"، م.س، ص 25.

[24] **Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités… », op.cit, p 18.

لإعادة النظر في علاقة الإدارة بمرتفقيها[25] وبمعنى آخر تجديد العلاقة بين السلطة والمواطنة عبر نهج السلطة المنفتحة والمجاورة.

**ثانيا- حماية الشؤون المحلية:**

يقتضي المفهوم الجديد للسلطة العمل على حماية الحريات الفردية، وكذا وفي نفس الوقت حماية حقوق الجماعات المحلية، وهذا نابع من روح الدستور سيما الفصل 19 الذي ينص على كون الملك هو الساهر على حماية ليس فقط حقوق وحريات الأفراد ولكن كذلك الجماعات فاحترام اللامركزية والحريات المحلية من الركائز الأساسية للمنظور الجديد للسلطة.

ودستوريا فإن الجماعات المحلية تستفيد من ثلاثة ضمانات:

- ضمانة الوجود انطلاقا من الدستور الذي يعطي لها الحق في الوجود؛

- ضمانة الاستقلالية المحلية، حيث أن الفقرة الأولى من الفصل 101 توضح بأن الجماعات المحلية تنتخب مجالس مكلفة بالتدبير الديمقراطي لشؤونها؛

- ضمانة الاستقلال السياسي لأن الدستور يعترف لها بالتمثيلية الخاصة على مستوى البرلمان.

إداريا فإن الجماعات المحلية تعتبر بموجب اللامركزية كأشخاص قانونية في نفس الترتيب كالأشخاص الذاتيين، كما أنها تتوفر على حقوق الحماية نفسها المخصصة لحرية المواطنين فحماية الشؤون المحلية هي تكملة لتلك التي تهم حقوق الأفراد والمجموعات وتعتبر أيضا اللامركزية ديمقراطية القرب لأنها تؤدي إلى حماية حقوق ملموسة كالصحة والأمن والتربية وغيرها[26].

إن اعتراف المفهوم الجديد للسلطة بحقوق وحريات الجماعات المحلية يحمل في طياته معنيين متكاملين.

فضمان استقلال التدبير المحلي يأتي في قلب أبعاد المفهوم الجديد للسلطة حيث تمثل اللامركزية والحريات المحلية إحدى أسس المركزية[27]، كما أن فعالية اللامركزية تبقى رهينة بالتقدم الفعلي الممكن تحقيقه على مستوى عدم التمركز.

**ثالثا- الجمع بين الحرية والنظام :**

بداية لابد من التأكيد على أنه لا يمكن ممارسة الحرية والحقوق في غياب النظام والأمن والاستقرار فالمحافظة على الأمن والنظام هي الضمانة الأساسية لتحصين الحريات الفاعلة والهادفة ومن تم تجنب الفوضى والفتنة التي تتعارض مع روح الديمقراطية في أبعادها المختلفة كما أن الممارسة العادية للحريات الفردية والجماعية تفرض مسبقا إطارا يحفظ داخله الأمن والنظام بشرط ألا يتعارض الأمن مع القانون بل يحترمه ويجعله أداة لتدخله الإيجابي[28].

**رابعا- مبدأ الشمولية كمبدأ مميز للمفهوم الجديد للسلطة:**

---

[25] Idem, p 19.

[26] **محمد لحموشي**:" المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب"، م.س، ص 40.

[27] **Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités… », op.cit, p23.

[28] **محمد لحموشي**: م.س، ص 44.

إن من بين سمات المفهوم الجديد للسلطة الطابع الشمولي، والتكاملي من خلال ربط الحقوق بالواجبات والحرية بالأمن والتنمية بالسلم الاجتماعي، وعلى مستوى المجال فإن شمولية المفهوم تجعله لا يقتصر فقط على الإدارة الترابية التي تشكل فضاءا متميزا لتفعيله اعتبارا لوظيفتها المركزية في النظام السياسي والإداري المغربي ولاحتكاكها المباشر مع المواطنين، كما أن الطابع الشمولي يجعل آليات تفعيل المفهوم الجديد تنصب في ذات الآن على المستوى القانوني وكذا على المستوى السلوكي[29].

ويعتبر رجال السلطة المستهدفين الأولين في إطار المفهوم الجديد للسلطة، نظرا لثلاث أسباب:

-أنهم يمثلون السلطات التي لها صلاحيات مهمة في مجال استعمال القوة العمومية؛

-كونهم يتعرضون أكثر من غيرهم لانتقادات الصحافة بدعوى الشطط في استعمال السلطة؛

- إن رجال السلطة يمثلون الجهاز الذي يجسد أكثر المنظور القديم لسلطة المخزن[30]؛

فالسلطة المحلية إذن تعتبر بمثابة الواجهة الأمامية للسلطة التنفيذية أو الدرع الواقي لها الذي يكون أول من يتلقى انتقادات المواطنين وتدمرهم[31].

وتأسيسا على ذلك يبقى تفعيل المفهوم الجديد للسلطة رهينا بتطوير العقليات وتغييرها في إطار علاقة جديدة بين السلطة والمواطن مبنية على الانفتاح عن طريق التواصل والانفتاح هنا يعني تغيير عقليات المسؤولين أكثر من انفتاح الإدارة بوصفها مجموعة من البنيات المؤسساتية، حيث أن انفتاح العقليات يجب أن يواكبه تنظيم البنيات الإدارية وعقلنتها وجعلها أكثر ملاءمة للمنظور الجديد للسلطة وذلك بتأهيل النصوص القانونية والتنظيمية، ويشكل كذلك تطوير عقليات المواطنين شرطا لازما لتفعيل المفهوم الجديد لسلطة، لأن المواطن يمثل عنصرا أساسيا في الثقافة الجديدة لممارسة السلطة.

وتبرز شمولية المفهوم كذلك من خلال مفهوم التضامن، فمع أزمة دولة الرفاهية ستظهر الدولة المجتمعية التي تعنى بحماية المجتمع، وهذا المفهوم الجديد يعني تعويض منطق التأمين بمنطق التضامن[32] الذي يعني اختيار الخدمات المقدمة وتوجيهها لبعض العمليات الاجتماعية المقدمة للفئات الأكثر تهميشا ومواجهة مختلف أنواع التهميش وفي هذا الإطار تأتي المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تعتمد فلسفتها على محاربة الفقر والتهميش والهشاشة، ففعالية المفهوم الجديد للسلطة إذن رهين بمدى فهم الحقيقة الاجتماعية المغربية وكذا العوامل الذاتية والموضوعية المحدد لها.

وخلاصة القول فإن المفهوم الجديد للسلطة يقوم على الانتقال من إدارة مخزنية إلى إدارة مواطنة ومن إدارة بيروقراطية إلى إدارة خدماتية وهو ما يستدعي انخراط جميع الفاعلين في الحقل الإداري والسياسي من إداريين ومجتمع مدني وأحزاب سياسية وإعلام وقضاء وكذا المواطنين والمرتفقين. من هنا فإن المفهوم الجديد للسلطة يعني تغيير علاقة الإدارة بالمرتفق عبر تحسينها وجعلها أكثر شفافية.

---

[29] **محمد سالم الصبتي**:"المفهوم الجديد للسلطة ، الإطار العام والأبعاد"، م.س، ص28.

[30] **محمد لحموشي**: م.س، ص16.

[31] **عبد العزيز أشرقي**:"العامل والمفهوم الجديد للسلطة"،مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 2003، ص199.

[32] **Ahmed Bouachik** : « redéfinition du rôle de l'état », op.cit, p 46.

ومن بين الأهداف التي يتوخاها المفهوم الجديد للسلطة إرساء دعائم إدارة مواطنة وحديثة متجاوبة مع محيطها وبعث ثقافة من نوع جديد وذلك بهدف خدمة المصلحة العامة وتلبية حاجيات المواطن وإعادة ثقته في الإدارة، ولن يتأتى ذلك إلا باحترام الإدارة للقانون وضمان مساواة المواطنين أمام المرفق العام(33).

وقد أكد جلالة الملك على أن حماية المرفق العام والشؤون المحلية والحريات الفردية والجماعية، والحفاظ على السلم الاجتماعي لن يتم داخل المكاتب الإدارية بل يتطلب الأمر احتكاكا مباشرا مع المواطنين ومعالجة ميدانية لمشاكلهم وذلك بإشراكهم وإيجاد الحلول المناسبة لمشاكلهم، فمشروعية المفهوم الجديد للسلطة تتمثل في مطابقة الأعمال الإدارية مع متطلبات ورغبات المرتفقين(34).

وعليه فإن المفهوم الجديد للسلطة يتنافى مع السلوك البيروقراطي، ذلك أن الإدارة بوصفها جهازا بيد الدولة يجب أن يكون عملها يصب في صالح المرتفقين لأن وجود الإدارة ليس غاية في حد ذاته بل أداة لخدمة المصلحة العامة، فالسلطة يجب أن تفهم كوسيلة مسخرة لحماية مصالح المواطنين وهذا لن يتم إلا إذا تم الأخذ بعين الاعتبار تغيير الإطار المعاملاتي للجهاز الإداري وذلك عن طريق أمرين: أنسنة السلطة أولا، وثانيا إعادة الاعتبار لمبدأ الخدمة العامة والمرفق العام.

**1– أنسنة السلطة:**

ويتم ذلك عن طريق إشاعة ثقافة بديلة مبنية على اتصاف السلطة والجهاز الإداري باللباقة والاستقامة والنزاهة قوامها التمسك بالمبادئ الأخلاقية لإعطاء صورة مشرفة ومختلفة عما هو معروف عنها وعن المصالح العمومية.

**2- دعم الأخلاقيات بالسلطة والجهاز الإداري:**

يعتبر تشجيع ثقافة المرفق العام عاملا أساسيا قبل الحديث عن المفهوم الجديد للسلطة فبدون تخليق المرفق العام، وجعله في خدمة المواطنين لا يمكن الحديث عن شيء آخر، وذلك بهدف تحسين صورة الإدارة أولا، ومحو الصورة السيئة عنها، والتي جعلت منها إدارة سيئة. ثانيا وقد ارتفعت الأصوات بضرورة إدخال كل الإصلاحات التي تهم تخليق الإدارة، وهذا يحتاج إلى فريق من المدبرين قادرين على بلورة ثقافة المرفق العام(35).

وقد جاء في الرسالة الملكية الموجهة لندوة "دعم الأخلاقيات بالمرفق العام" يوم 29-30 أكتوبر 1999 أن واجبات المرفق العام أن يلتزم بالأخلاق الحميدة وأن يخدم المواطنين بالإخلاص الجدير بالشأن العام والمصلحة العليا على النحو الذي يقتضيه الاختيار الديمقراطي في دولة الحق والقانون، من أجل ذلك كانت خدمة المواطنين عملا مجتمعيا منفتحا يوفر لكل الفئات والأفراد فرصة المساهمة في التنمية وحق الانتفاع بها.

فالتخليق إذن أصبح مطلبا ضروريا تمليه العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد الإداري على صيرورة التنمية وعلى مجمل أداء الجهاز الإداري، فالتحلي بالأخلاق أصبح بالفعل مقياسا يحتكم إليه في الكثير من القرارات، ولقد آن الأوان لدعم مختلف المبادرات التخليقية وتأسيس قيم جديدة في تدبير الشأن العام، وتهذيب الحياة الاجتماعية عبر قيم النزاهة والشفافية

---

(33) **عبد الحميد سحبان**:" المفهوم الجديد للسلطة، محاولة للتجديد"، محاضرات ألقيت على متدربي الفوج 35 من سلك رجال السلطة بمدرسة استكمال تكوين الأطر بالقنيطرة سنة 2001.

(34) **Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités… », op.cit, p23.

(35) **Ahmed Bouachik** : « redéfinition du rôle de l'état », op.cit, p48.

والاستقامة المهنية، كما أن على جهود الإدارة أن تتجه نحو خدمة المصلحة العامة وتلبية حاجيات المواطن وإعادة ثقته في الإدارة وإلى إعادة الاعتبار للأخلاق في تدبير شؤون البلاد(36).

**3- تدعيم مفهوم الإدارة المجاورة أو انفتاح الإدارة على محيطها:**

يعتبر تنويع أنماط التواصل بين الإدارة والمواطنين من بين السبل الحقيقية لأنسنة السلطة والجهاز الإداري، وجعلها أقرب للمواطنين، يشعرون فيها بالأمن والعدل والإنصاف انطلاقا مما أكد عليه جلالة الملك بأن المسؤولية الموضوعة على عاتق السلطة تتطلب انفتاحا حقيقيا وتواصلا فاعليا واقترابا حميميا من المواطن، مما يكشف عن التصور العميق والإدراك الدقيق لمفهوم الإدارة المجاورة من طرف جلالته.

ونظرا لأهمية التواصل بهدف خدمة المصلحة العامة وتلبية حاجيات المواطن وإعادة ثقته في الإدارة، نجد ميثاق حسن التدبير يجعل التزام الإدارة بالتواصل مع محيطها والتشاور معها والانفتاح عليه أحد منطلقاته الأساسية.

في هذا الإطار يقترح ميثاق حسن التدبير بعض الحلول لتجاوز سلبيات التعامل القديم، المتميز بالانغلاق والبيروقراطية، وذلك بهدف إرساء علاقات متميزة بين الإدارة ومحيطها مبنية على أسس جديدة اعتبارا لكون التواصل ركنا أساسيا في عمل الإدارة وذلك(37):

- بإشاعة ثقافة الإرشاد والحوار والتشاور على نطاق واسع داخل الجهاز الإداري مما يتيح للإدارة تحسين علاقتها مع محيطها ويوفر لها شروطا أفضل لاتخاذ قراراتها وتطبيقها؛
- جعل حسن استقبال المواطنين وإرشادهم وتوجيههم من الانشغالات المركزية للمصالح الإدارية والحرص على تقيد كافة العاملين بالإدارة بهذا التوجه؛
- إقرار مبدأ التشارك والانفتاح على مشاكل وتطلعات الفرقاء الاقتصاديين والحرص على التجاوب مع الحاجيات المتجددة للمقاولة في مجال التواصل؛
- تبني مبدأ الشفافية في عمل الإدارة بغية تعزيز روابط الثقة بينها وبين المجتمع.

فالمفهوم الجديد للسلطة إذن يسعى إلى مصالحة المواطن مع الإدارة وضمان علاقة تعاون مثمر ومسؤول بين الجانبين وليس كون الإدارة سلطة تتعالى على الجمهور بمعنى آخر فإن المفهوم الجديد للسلطة يعني بأنه حان الأوان لكي تكون الإدارة في خدمة المجتمع وليس العكس(38).

**4- الأخذ بمبدأ الخدمة:**

إن المفهوم الجديد للدولة في ظل صيرورة العولمة قد تغير بشكل كبير حيث تغيرت وظيفتها من دولة تدخلية أو دركية إلى دولة تشاركية، أو بمثابة مقاولة يعتبر المواطنون زبناؤها، وبالتالي فالدولة أصبحت دولة للخدمات التي أخذت على عاتقها دور الوصي على حياة أفضل لمواطنيها.

**5-البساطة في الأداء:**

---

(36) كلمة السيد وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بشأن الندوة الوطنية "لدعم الأخلاقيات بالمرفق العام" ضمن منشورات م.م.إ.م.ت، عدد 25، م.س، ص72.

(37) **محمد بن يحي:** "المفهوم الجديد للسلطة: الدلالة والأبعاد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 25، م.س، ص22.

(38) **Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités… », op.cit, p23.

وذلك بالعمل على التخفيف من الإجراءات والمساطر الإدارية حيث أن هدف الإجراءات العمومية التسهيل والتسير وليس التعقيد والتعسير، لذلك أمر جلالة الملك بتبسيط الإجراءات ورفع كل الحواجز، ذلك أن كثرة الإجراءات يعتبر من الأسباب الرئيسية للفساد الإداري وذلك باستغلال هذا التعقيد بمساومة المواطنين أثناء قضاء حوائجهم الإدارية، فالمفهوم الجديد للسلطة يقتضي إعادة النظر في جميع الإجراءات والمساطر الإدارية بهدف التخفيف منها وتبسيطها وضمان شفافيتها، كما يقتضي تبسيط الإجراءات و توزيع المسؤوليات والاختصاصات وتحديدها.

خلاصة القول في هذا الإطار فإن المفهوم الجديد للسلطة يكمن في تحقيق التجاوب مع المواطن عملا بسياسة الباب المفتوح وتذويب الفرق بينه وبين السلطة برد الاعتبار إليه وبالتقرب منه أكثر عن طريق الاحتكاك المباشر به والملامسة الميدانية لمشاكله في عين المكان وإشراكه في إيجاد الحلول المناسبة لمشاكله تحقيقا لمواطنته الكاملة.

غير أن تحقيق هذا الهدف ليس فقط من مسؤولية الإدارة والمواطن بل كذلك من مسؤولية القضاء الذي أوكلت إليه حماية حقوق المواطنين في مواجهة أي تعسف من قبل الإدارة، كما أن القضاء يعتبر دوره فعالا في تفعيل المفهوم الجديد للسلطة وتجسيده على أرض الواقع.

## المراجع العربية والأجنبية

**Ahmed Bouachik** : « redéfinition du rôle de l'état », op.cit, p 46.

**Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité », REMALD, n° 25, op.cit, p 24.

Idem, p 19.

**Mohamed El Yaagoubi** : « les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité », REMALD, n° 25, op.cit, p 23.

**عبد الواحد مبعوث**: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم .ق.إق.إج، أكدال –الرباط، 1999-2000

تصريح الوزير الأول أمام البرلمان بتاريخ 21 نونبر 2002.

**عبد العزيز الهواري**: "عدم التركيز في إطار الإصلاح الإداري"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال الرباط، 2005-2006

**عبد الغني اعبيزة**: "منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز بالمغرب"،م.م.إ.م.ت، عدد 32 سلسلة مواضيع الساعة 2002

المادة الثانية من مرسوم 20 أكتوبر 1993.

**عبد العزيز الشرقاوي وآخرون**:"دراسة في اللاتركيز الإداري، منشورات الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية: البرنامج الوطني لتحديث الإدارة وتطوير القدرات التدبيرية الإدارية، سلسلة التقارير والدراسات رقم 9، دار القلم 2000

**حميد قهوي**: "التطلعات العامة إلى تحديد مفهوم الجديد السلطة"، م.م.إ.م.ت، عدد 25 الخطاب الملكي يوم 12 أكتوبر 1999.

**محمد بنيحي**: "المفهوم الجديد للسلطة الدلالة والأبعاد"، م.م.إ.م.ت، عدد 25

**محمد سالم الصبتي**: "المفهوم الجديد للسلطة الإطار العام والأبعاد"، م.م.إ.م.ت، عدد 25، 2001

**عبد العزيز أشرقي**:"العامل والمفهوم الجديد للسلطة"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 2003

**عبد الحميد سحبان**:" المفهوم الجديد للسلطة، محاولة للتجديد"، محاضرات ألقيت على متدربي الفوج 35 من سلك رجال السلطة بمدرسة استكمال تكوين الأطر بالقنيطرة سنة 2001.