



جامعة محمد الخامس - الرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
- سلا



رقم الأطروحة: 2023/358

مركز دراسات الدكتوراه:

القانون المقارن والاقتصاد التطبيقي والتنمية المستدامة

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية
تحت عنوان:

جدلية السياسي والإداري بالمغرب:

دراسة في طبيعة العلاقة وتأثيرها على تحديث الإدارة العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:
عبد الحافظ ادمينو

إعداد الطالبة الباحثة:
لمياء العمراني

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا	الدكتور المصطفى منار
مشرفاً وعضواً	أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويدي	الدكتور عبد الحافظ ادمينو
عضواً	أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا	الدكتور الشريف الغيوي
عضواً	أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - المحمدية	الدكتور سعيد خمري

السنة الجامعية: 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۚ إِنَّكَ
أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

سورة البقرة، الآية 32

إهداء

إلى أبي الغالي سندي في الحياة إلى من أجده دائما معي في ضيقي وفرحي...

إلى من أغدقتني بحبها وحنانها ومدتني دائما بالدعم والتشجيع غاليتي وحببتي أُمي...

إلى إخوتي محمد وكوثر ونهى وآدم رمز المحبة ونور دنياي...

إلى صديقتي العزيزات وأصدقائي وكل الزملاء...

أهدي هذا العمل وأتقدم لهم بالشكر على دعمهم اللامشروط.

شكر وتقدير

أتوجه بأصدق عبارات الشكر والتقدير إلى أستاذي
الدكتور عبد الحافظ ادمينو الذي تولى الإشراف على هذا
البحث، على توجيهاته القيمة ومساعدته ودعمه المتواصل.
كما أتوجه بشكري وتقديري الكبير للسادة أعضاء لجنة
المناقشة الذين تفضلوا بقبول مناقشة هذا العمل وإثرائه
بملاحظاتهم وتوجيهاتهم القيمة.

مقدمة:

فرضت التحولات العالمية المتسارعة على مختلف المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، على المغرب مساهمة متطلبات التحديث، أي ركب تطوير وتجديد أساليب وأدوات اشتغال إدارته، حتى تكون قادرة على النهوض بالمهام المنوطة بها، والاستجابة لمتطلبات المواطنين من جهة، وحتى تشكل رافعة أساسية للتنمية من جهة أخرى. فالإدارة في هذا العصر لن تكون قادرة على الاضطلاع بمختلف مهامها، إلا إذا عملت على تجديد أساليبها بالشكل الذي يساعد على تعزيز نجاعتها وانفتاحها على محيطها.

تفاعل المغرب مع مختلف هذه التحولات، وركز اهتمامه على تحديث إدارته، وتطوير أساليبها لتحقيق مزيد من النجاعة والفعالية، وهو اهتمام متجدد على مدى التاريخ حيث لم يتوقف المغرب يوما عن محاولات تحديث جهازه الإداري سواء في الدولة المخزنية، والذي جسده إصلاحات القرن التاسع عشر الشهيرة، أو غداة الاستقلال حيث حرص على إعادة بناء إدارة مغربية لتحل محل نظيرتها الاستعمارية، وتدعيمها بكفاءات وطنية قادرة على قيادة عملية التنمية في تلك المرحلة الحساسة، والمشاركة الفعالة في بناء أسس الدولة المغربية الحديثة.

أدرك المغرب مبكرا أهمية إصلاح إدارته وتحديثها، واشتغل على ذلك طويلا، فقد تعددت البرامج والخطط الإصلاحية التي تم نهجها في هذا الصدد، غير أنه بالمقابل فإن نتائجها ظلت متباينة بين الملموسة، وأخرى محدودة التأثير، وذلك بالنظر إلى مجموعة من الأسباب، منها ما يرتبط بطبيعة هذه السياسات الإصلاحية، ومنها ما يتصل بتفاعل الجهاز الإداري معها، ومنها يتعلق بالعلاقة بين الفاعلين المتدخلين فيها.

إن تحديث الإدارة العمومية عملية تفاعلية، ينخرط فيها مجموعة من الفاعلين، على رأسهم الساسة الذين يتولون وضع توجهات وإستراتيجيات التحديث، والبيروقراطيون أو رجال الإدارة الذين يهتمون بإخراج وتنفيذ هذه الاستراتيجيات وتفعيلها، وذلك تماشيا مع الاتجاه الليبرالي الذي اختار المغرب تبنيه عقب استقلاله، والذي يضع الإدارة رهن إشارة السلطة السياسية، ويكرس بذلك الطابع الأداتي للجهاز الإداري.

يشكل غياب وسوء التفاعل بين السياسي والإداري، والتوزيع المحكم والمتوازن لأدوارهما، خطرا يهدد عملية التحديث بالانحراف عن مسارها والاصطدام، إما بمقاومة التغيير النابعة من قلب الجهاز الإداري نتيجة قوته، وقدرته الكبيرة على تشكيل سد منيع أمام محاولات الإصلاح والتحديث، أو بمماطلة وتسويق من قبل السياسي، كل لأسبابه التي تدفعه إلى العمل على الحفاظ على الوضع القائم، لما يوفره من مصالح وامتيازات.

من هنا، يظهر أن طبيعة العلاقة بين مختلف الفاعلين في مسلسل تحديث الإدارة العمومية، تلقي بظلالها على هذه الأخيرة، إذ يمكن أن تساهم في إنجاحها أو في عرقلتها. ولعل هذا ما دفعنا إلى بحث ودراسة العلاقة بين أهم فاعلين في عملية التحديث الإداري (السياسي والإداري)، والبحث في تفاعلاتها وامتدادات تأثيرها.

وإذا كان التأطير النظري للعلاقة بين هذين الفاعلين، يقول بوجود اتجاهان مختلفان يفسران طبيعتها، ينادي الاتجاه الأول بالفصل بين هذه الثنائية، ويميل الثاني إلى القول بوجود ترابط بينها نابع من تداخل الاختصاصات والمهام، التي تتكامل مع بعضها البعض. فإن الواقع يثبت أن أداء الجهاز الإداري في الدولة لا بد وأن يتأثر بطبيعة النظام السياسي وخصائصه، ويتفاعل معه، ولعل هذا ما يجعل العلاقة بين هذين المحددين تنحو منحى التعقيد والتداخل أكثر من الوضوح.

وبما أن هذه العلاقة لا تتميز بطابع ثابت وموحد، وتختلف باختلاف النظام السياسي والإداري للبلد، فإن المغرب لا يعد استثناءً من هذه القاعدة، حيث تتسم العلاقة بين السياسة والإدارة بطبيعتها الخاصة والمعقدة، النابعة من خصوصية النموذج المغربي، التي أثرت بشكل كبير في هذه الثنائية وساهمت في تشكيل ملامحها العامة. فبنية المخزن التقليدية، إلى جانب البيروقراطية الاستعمارية، وكذا الممارسات السياسية للنظام السياسي عقب الاستقلال، كل هذه العوامل جعلت الحدود بين السياسي والإداري، تغطي عليها الضبابية وعدم الوضوح من جهة، وأدت من جهة أخرى إلى تقوية البيروقراطية الإدارية وتعزيز هيمنتها وحضورها القوي في كل مؤسسات الدولة، وهو ما أفضى إلى تحول العلاقة بين السياسي والبيروقراطي إلى علاقة متداخلة وغير متوازنة.

تتحدد طبيعة تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على تحديث الإدارة العمومية، من خلال مظاهر عديدة، لعل أهمها التجاذب السياسي-البيروقراطي في هذه العملية، والذي يجعلها تعرف شدا

وجذباً بين هذين الطرفين، فكل ينظر إلى التحديث من منظوره الخاص، وبناء على مصالحه الذاتية، وهو ما ينعكس بشكل واضح على التحديث الإداري، ويؤدي إلى تعثره سواء على مستوى بلورة استراتيجيات وخطط الإصلاح والتحديث، أو على مستوى أجزائها وتنفيذها.

إن التجاذب السياسي-البيروقراطي في عملية تحديث الإدارة العمومية، هو نتيجة لتوسع أدوار الإدارة، أمام تراجع النفس السياسي في التدبير العمومي، والذي يعبر عنه الحضور القوي للبيروقراطية الإدارية داخل أجهزة الدولة، وتغلغلها فيها، ما يعكس ترجيح كفة البعد التقني والتدبيري على كفة البعد السياسي في تدبير الشأن العام.

وإذا كانت الإدارة تشكل امتداداً لسلطة الدولة وأداتها في تنفيذ سياستها العامة، وفي تحقيق تنميتها، فإن توسع أنشطة الدولة يؤدي بالضرورة إلى توسع أدوار الإدارة، ويجعلها تهيمن على السلطة السياسية داخل المجتمع، وتتحول إلى مركز ثقل في حد ذاتها. وبالفعل يصعب اليوم تحجيم أدوار الإدارة وتقليص نفوذها، وذلك بالنظر إلى الطبيعة المعقدة والمركبة لهذه الأدوار، التي ساعدتها على التغلغل أكثر والتدخل في مختلف تفاصيل الحياة اليومية للمواطن.

الإطار المفاهيمي للدراسة:

إن تحكما أفضل في حيثيات هذا الموضوع، يتطلب تحديد مفاهيمه الأساسية، لأنه سيساعدنا على ضبطه ورسم حدوده، وسيمكننا من تبين الاتجاه العام للبحث. ولعل أول مفهوم يجب علينا تحري مضمونه هو مفهوم السياسة، الذي ينبغي التنبيه إلى أنه مشتق من كلمة الدولة-المدينة اليونانية (Polis)، والسياسة بمعناها الكبير، أي كسياسة عليا، كان يقصد بها في العصر الدولي السياسة الخارجية فحسب، الممارسة من قبل دولة سيدة بما هي كذلك اتجاه دول أخرى، تتمتع أيضاً بسيادة معترف بها من هذه الأخيرة، ما يؤهلها إلى اتخاذ قراراتها بنفسها بشأن علاقاتها الخارجية¹.

تعد السياسة نشاطاً عاماً للكائن البشري، تحيط بحياته وتملاً تاريخه، وقد اتخذت على مر العصور أوجها عدة، وارتكزت على مبادئ مختلفة، كما أفرزت مؤسسات متعددة ومتنوعة. وعليه ينبغي

¹ كارل شميت (ترجمة: سومر المير محمود): مفهوم السياسي (مصر، مدارات للأبحاث والنشر، ط 1، 2017)، ص 54.

تجنب الخلط بين السياسة بهذا المعنى، وبين الدولة التي ليست سوى أحد مظاهرها التاريخية، لا سيما المظهر المتعلق بحركة عقلنة الحضارة الحديثة².

من هنا تتخذ كلمة سياسة معاني متعددة، فحسب ماكس فيبر يُقصد بها إدارة التجمع السياسي الذي ندعوه اليوم (الدولة) أو التأثير الممارس على هذه الإدارة. ويمكن أن نفهم منها أيضا مجموع الجهود التي يتم بذلها بهدف المشاركة في السلطة، سواء بين الدول، أو بين مختلف المجموعات داخل الدولة نفسها³.

وإذا كانت بعض التيارات الفكرية تفضل تعريف السياسة بمؤسساتها، وعلى رأسها الدولة، وبما يرتبط بممارسة السلطة على مستوياتها الأشمل في الجماعات السياسية، فإن هناك تيارات سياسية ومنهجية مهمة ترى أن مفهوم السياسة يجب أن يتسع إلى أبعد من ذلك. وعلى هذا الأساس، فإن تباين الرؤى بشأن تعريف السياسة يدور حول الساحة السياسية من جهة، والعملية السياسية من جهة أخرى. ففي الأول تُعرف السياسة من خلال الساحة السياسية، إذ توجد ساحة عامة، وهي التي تدور فيها، والمتمثلة في مؤسسات السلطة والحكم وأدواتها، والقوى الفاعلة على هذه الساحة، من حكومات وإدارات مركزية ومحلية، وأحزاب وزعماء ومنظمات. ذلك أن هذه الساحة هي التي تحدد وتصدر القرارات التي تحكم المجتمع ككل. وساحة شبه خاصة تضم المدارس والشركات والأندية وغيرها، ولا تلزم ولا تخص في الغالب سوى المنخرطين فيها⁴.

أما في الثانية حيث تُعرف السياسة على أنها عملية، فإن التركيز ينصب على ساحات أخرى، بما فيها الساحات الخاصة، مثل الأسرة. وبالقدر نفسه، تؤكد التيارات الماركسية البعد السياسي لعلاقات الإنتاج والاستقطاب الطبقي الناتج عنها، بل وتذهب إلى حد اعتباره هو لب السياسة وجوهرها. وهكذا فإن هذا الخلاف بشأن توسيع مجال السياسة أم تضيقه، يرتبط بتعريف هذا المفهوم، إذ أن حصر السياسة في ساحة محددة يؤدي إلى تضيق مفهومها، وحصره في القضايا المتصلة بالمؤسسات العامة، في

² جوليان فروند (ترجمة: جورج أبي صالح): سوسيولوجيا ماكس فيبر (بيروت، مركز الإنماء القومي، ب. ط، 1998) ص 106.

³ ماكس فيبر: رجل العلم ورجل السياسة (بيروت، دار الحقيقة، ط1، 1982) ص 45-46.

⁴ عبد الوهاب أفندي، "عن السياسة والسياسي والنظرية: تأملات في السجال بين المنهج والنظرية في وظيفة العلوم السياسية" (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مجلة سياسات عربية، العدد 41، نوفمبر 2019) ص 11.

حين يعتبر تصور السياسية كعملية تتخلل مساهمات المجتمع كلها وتنفذ إلى مختلف تفاصيله، توسيع لمجال هذا المفهوم ليشمل كثيرا مما يعتبره الناس ساحة خاصة⁵.

ومن جهته يُعرف برنارد كريك Bernard Crick السياسة بأنها مجال للتداول العقلاني بشأن السياسات العامة بين أصحاب مصالح متعددة، ويخرج منها حالات الحروب والثورات والصراع العنيف، التي يرى أنها تعبر بشكل واضح عن فشل السياسة، ولا يمكن أن تكون أحد تجلياتها. ورغم أن هذا التصور لا يحظى بالإجماع، إلا أن معظم المراجع الأساس في العلوم السياسية تميل إلى تعريف السياسة بأنها الاستخدام المنضبط للسلطة. يقدم أميتاي إيتزيوني Amitai Etzioni تعريفا مختلفا لهذا المفهوم، إذ يذهب إلى القول بأن السياسة تتعلق بتجسير علاقات السلطة/ القوة بين المجتمع والدولة، وتفترض التمييز بينهما، ويرفض اختزال السياسي في الاجتماعي، والخلط بين الدولة والمجتمع⁶.

تشكل الإدارة ثاني المفاهيم المحورية في هذا البحث، والإدارة لغة هي مصدر لفعل أدار Administrer، وإدارة Administration، وحسب المعجم الكلاسيكي للعلوم الاجتماعية تعد الإدارة مسارا لتنفيذ خيارات وأهداف محددة سلفا والعمل على تحقيقها. ومن الناحية العضوية فيشير هذا المفهوم إلى الجهاز والهيكل حيث يتم العمل الإداري⁷.

وفي المعنى الاصطلاحي لهذا المفهوم يمكن التمييز بين الإدارة كعلم وك ممارسة، ففي الأول هي فرع من العلوم الاجتماعية يصف ويحلل العملية الإدارية والسلوك الإنساني المواقب لها، أما في الثاني فتعني الاستخدام الفعال والكفاء للموارد البشرية والمادية والمعلومات والأفكار والوقت، وذلك من خلال العمليات الإدارية المتمثلة في التنظيم والتوجيه والرقابة في سبيل تحقيق الأهداف المسطرة⁸.

⁵ عبد الوهاب أفندي، "عن السياسة والسياسي والنظرية: تأملات في السجال بين المنهج والنظرية في وظيفة العلوم السياسية"، ن، م، ص 11.

⁶ عبد الوهاب أفندي، "عن السياسة والسياسي والنظرية: تأملات في السجال بين المنهج والنظرية في وظيفة العلوم السياسية"، ن، م، ص 11.

⁷ عبد الله شنفار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية (دراسة سوسيوقانونية وتحليلية) (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، 19، ط 1، 2000) ص 23.

⁸ مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية (مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي 9، ط 1، 2015) ص 17.

تحيل الإدارة في التعريف القانوني إلى عملية اتخاذ القرارات الصحيحة والمستمرة، والمراقبة والتحكم بمصادر المؤسسات للوصول إلى الأهداف المرجوة للمؤسسة الإدارية، عبر توظيف وتطوير والسيطرة على المصادر البشرية والمالية. وتتوفر الإدارة كهيكل على مستويات عليا حيث يتم اتخاذ القرارات، وأخرى متوسطة حيث يخطط لها، ثم دنيا حيث يقع تنفيذها، وتمارس وظائف متعددة تتنوع بين التخطيط والتوجيه والرقابة والتنسيق والمتابعة، كما تنقسم لفروع وأنواع.⁹

وقد حاول العديد من الكتاب والمؤلفين وضع تعريف للإدارة، إذ عرفها ليونارد وايت Leonard White بأنها تتكون من جميع العمليات التي تروم تنفيذ السياسة العامة. واعتبر أن مجال الإدارة العامة يشمل المسائل العسكرية والمدنية وكثيرا من أعمال المحاكم، كما يتناول كافة أوجه النشاط الحكومي. ومن جهة أخرى عرفها دوايت والدو Dwight Waldo بأنها تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية.¹⁰

لا يستقيم الحديث عن السياسة والإدارة دون الوقوف عند تحديد ما المقصود بالسياسي والإداري، خاصة وأن هذا السؤال هو أول سؤال يتبادر إلى ذهن كل من يقرأ عنوان هذا البحث، وهو سؤال تبدو للوهلة الأولى إجابته بسيطة وواضحة، لكنها في واقع الأمر معقدة، وقد نتج هذا التعقيد عن صعوبة تحديد مجال اشتغال كل من السياسي والإداري على حدة، والحدود الفاصلة بينهما. كل هذه التساؤلات والإجابات هي في ظاهرها بسيطة ولكنها معقدة في جوهرها، وتحمل بين ثناياها إشكالات بحثية عميقة.

وهكذا فإننا نقصد بعبارة السياسي في هذا الموضوع رجل السياسة أي من يهتم بشؤون جماعته من خلال العمل السياسي، وهو المنتخب الذي تختاره هذه الجماعة بناء على برنامجه السياسي ليمثلها وينوب عنها. وهكذا فالسياسي هو الوزير والبرلماني والهيئات المنتخبة ورؤساء الأحزاب.... فيما نعني بالإداري هنا المعين أي الموظف المسؤول عن تنفيذ اختيارات السياسي وتنزيل برامجه، وقد يكون رجل الإدارة كاتباً عاماً أو مديراً لمؤسسة عمومية أو رئيس مصلحة أو غير ذلك.... وما يميز السياسي والإداري عن بعضهم

⁹ مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، ن، م، ص 18.

¹⁰ فوزي حبش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري (بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ط 1، 1999) ص 14.

البعض هو اختلاف شرعيتهما، فالأول تقوم شرعيته على الانتخابات، فيما يستمد الثاني شرعيته من التعيين.

بعد محاولة التحديد المفاهيمي لمفهومي السياسة والإدارة، وبالتبعية السياسي والإداري، يأتي الدور على مفهوم التحديث الإداري باعتباره مفهوما مركزيا في هذه الدراسة. يتأصل التحديث Modernisation في اللغة العربية من الجذر "حدث"، والذي يقابله في اللغات الغربية الجذر "Mode"، ويقصد به عملية تغيير الأدوات والأساليب من أجل تحقيق أداء أفضل، وتمتد هذه الأخيرة إلى الإنتاج السياسي والاقتصادي والثقافي والتكنولوجي. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المصطلح يلتقي لغويا مع مرادفات مشابهة له من قبيل الحداثة Modernité والحداثة Modernisme، ويختلف معها فلسفيا، فالحداثة تتصل بالبنية، والحداثة بالوعي، فيما يرتبط التحديث بالسياق¹¹.

يحمل مفهوم التحديث الإداري مدلولاً واسعاً، فهو بمثابة تحديث هيكلي ينطوي على التجديد وإدخال وتطبيق أنظمة وطرق وتقنيات جديدة في التدبير قصد تطوير إنتاجية المرافق العمومية، ويقصد به أيضا إرساء إطار ملائم للإبداع والخلق وإعادة تنظيم الهياكل الإدارية، وكذا تبسيط النصوص والمساطر، إلى جانب إشراك المواطن في تجديد المرفق العام، وذلك عبر إرساء نظام للتواصل والمشاركة وتوسيع وسائل الاتصال وتحسين أجهزة الاستقبال. وبهذا فالتحديث مشروع ثوري وشامل يدخل في إطار استراتيجية واسعة، الهدف منها تقديم حلول وعلاجات لمجموع الأزمات التي تعاني منها المنظومة الإدارية¹².

وإذا كان التحديث الإداري بمثابة مشروع ثوري وشامل، وورش كبير، فإنه يحظى بمكانة خاصة لكونه يعد ملتقى بقية الأوراش وأساس نجاحها، فالتحديث الاقتصادي القائم على تأهيل المقاولات الخاصة والعامة للعمولة واقتصاد السوق ومراجعة سياسة الدولة من خلال الخصخصة، والانتقال من الدولة المسيرة إلى الدولة الضامنة de l'Etat gérant à l'Etat garant، يرتهن بتوفر الدولة على إدارة سائرة في نفس النهج التحديثي. والتحديث في جانبه السياسي تتم ترجمته من خلال القناة الإدارية التي يجب أن تكون بدورها في إطار تحديث، وإلا تضرر هذا الأخير وفقد معناه، بدوره التحديث الاجتماعي والفكري الذي

¹¹ مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، م، س، ص 17.

¹² خالد بوشمال، "آليات التدبير العمومي الجديد بالإدارة المغربية" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 154، شتنبر-أكتوبر

يشمل ضمن فئاته الموظفين العموميين يرتبط بشكل كبير بتحديث الجهاز الإداري، ومن هنا يتبين وزن وضرورة هذه العملية كأحد المكونات الأساسية للتحديث المجتمعي ككل¹³.

يتضمن التحديث معاني أساسية، ويحمل دلالات كثيرة، فهو الذي يعطي للعمل الإداري معنى من خلال التحرك الجماعي القائم على ثقافة مشتركة، وشعور بالوحدة بين كل أعضاء الجهاز الإداري، ويعد التحديث الإداري أيضاً بمثابة التزام مشترك بين كافة المتدخلين والمستفيدين من نشاط المرافق العامة للسعي للجودة والفعالية. كما يعتبر أيضاً وضع للجميع موضع مسؤولية مهما اختلفت مواقعهم، فعملية التحديث هي تواصل ودمقرطة وشفافية في الحياة الإدارية والعلاقات بين الشركاء، فضلاً عن أنها تحفيز للقائمين على سير الجهاز الإداري، وبهذا فالتحديث هو إبداع لنظام إداري جديد بقيمه ومبادئه وعلاقاته ونمط سيره واشتغاله، يشمل المركز والمحيط عمودياً¹⁴.

يجب التمييز في هذا الصدد بين التحديث الإداري ومفهوم آخر مشابه له، ألا وهو الإصلاح الإداري، الذي كثيراً ما يتم الخلط بينهما واستخدامهما للتعبير عن نفس المعنى رغم اختلافهما الكبير، ويرتبط هذا المفهوم بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ارتباطاً عضوياً، فقد ظل جزءاً لا يتجزأ من كل مخطط يروم تغيير الإدارة العمومية لوضع أفضل، وذلك بواسطة قرار سياسي يستهدف تعديل النسق الإداري في العمق، ولكن بشكل يتناسب مع التطور العام للمجتمع، وفي ظل احترام مقوماته وخصوصيته¹⁵.

يفسر هذا الارتباط بكون الحكومات تعتبر الإدارة أساس كل تطور اقتصادي أو اجتماعي، لكونها تشكل أدواتها الدستورية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وفي تنزيل برنامجها الحكومي. وهكذا يعد الإصلاح الإداري بمثابة محاولة تكييف هذه الأداة مع المهام المرسومة لها، وذلك عبر معالجة مكامن النقص فيها، وبهذا لا يتم التدخل أو الترميم إلا بعد معاينة خلل في سير الجهاز الإداري، وهو ما يجعل

¹³ العرابي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول وجدة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2003-2004) ص 11.

¹⁴ العرابي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب، ن، م، ص 11.

¹⁵ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2008-2009) ص 9.

هذا الإصلاح عبارة عن عمل متقطع ومشتت، يرتبط بتواريخ معينة ومجالات محددة، وتقوم به سلطة حكومية تختلف مسمياتها من تشكيلة حكومية لأخرى¹⁶.

إن ما يدفعنا إلى اعتماد مفهوم التحديث عوض الإصلاح، هو أن عبارة الإصلاح الإداري فضلا عن القيم الأخلاقية التي تتخللها، لا تقوم على نظرة شمولية للظاهرة الإدارية، وهو ما يجعل هذا المفهوم لا يمكن أن يشكل مصطلحا علميا صالحا للتحليل والتركيب النظري. ومن هذا المنطلق ليس غريبا أن تفشل جل خطط الإصلاح الإداري السابقة في الوطن العربي، ما دامت تتمسك بالتصور الاختزالي لمشاكل الإدارة العمومية، وتتعامل مع هذه المشاكل بمعزل عن الظواهر الاجتماعية التي تتفاعل مع النظام الإداري وتؤثر فيه وتتأثر به. وما دامت في معظمها لا تستند إلى أبحاث ميدانية تركز على معلومات دقيقة يتم تحليلها تحليلًا علميًا وتوظيفها بصورة سلمية وعقلانية¹⁷.

وعلى هذا الأساس يقوم التحديث الإداري كمفهوم وكمنهج على أربعة ركائز أساسية، حددها كل من Jacques Ziller و Luc Rouban، فيما يلي:

تهدف الركيزة الأولى إلى العمل على خلق نموذج تديري جديد يستعاض به النموذج الفيري، أو تكيف هذا الأخير مع مختلف التحولات التي يعرفها عالم الإدارة والتدبير؛

وتروم الركيزة الثانية محاولة تخفيض تكاليف الأجهزة الإدارية، بغية تفادي تبذير المال العام وترشيد استعماله؛

أما عن الركيزة الثالثة فتهم توضيح الأنساق التنظيمية، أي المؤسسات والعلاقات التي كان يطبعها الغموض في ظل دولة الرعاية؛

وأخيرا ترتبط رابع هذه الركائز بإعادة صياغة العلاقات بين السياسي والإداري¹⁸ لكونها تمس بشكل مباشر عملية تحديث الإدارة العمومية.

¹⁶ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، ن، م، ص 9.

¹⁷ إبراهيم زباني، "محاور الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة" (الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة

بالشؤون الإدارية، مجلة الشؤون الإدارية، العدد الرابع، 1985) ص 2.

¹⁸ العرابي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب، م، س، ص 33.

أهمية الموضوع:

إن الخوض في تحليل طبيعة العلاقة بين السياسي والإداري وتأثيرها على تحديث الإدارة العمومية، يكتسي أهمية بالغة لا يمكن تجاهلها لمجموعة من الاعتبارات، لعل أبرزها راهنية هذا الموضوع، وطبيعته المعقدة والمتشابكة النابعة من خصوصية هذه العلاقة في النموذج المغربي. ذلك أن مختلف التحولات العميقة التي عرفتها الدولة المغربية، قد ساهمت في تكريس هذه الخصوصية، وكان لها انعكاس على ملامح العلاقة بين السياسة والإدارة، فإذا كانت هذه العلاقة شبه غائبة في الدولة المخزنية نظرا لانصهار السياسي والإداري في جسد السلطان، وفي فترة الحماية أيضا بالنظر لاحتكار سلطات الحماية للسلطين السياسية والإدارية، فإنها بدأت تتخذ شكلا آخر عقب الاستقلال، وبات الحديث آنذاك عن السياسي والإداري بشكل منفصل، لكن دون تحديد واضح للحدود الفاصلة بينهما، ما زاد من صعوبة تكوين صورة واضحة عن طبيعة هذه العلاقة، والقول بتبعية أو هيمنة محدد على الآخر.

ولا يخفى هنا التأثير الكبير لطبيعة النظام السياسي والإداري المغربي على هذه العلاقة، إذ ساهمت في تشكيلها ورسم ملامحها. فقد أدى تعامل النظام السياسي مع جهازه الإداري في السنوات الأولى للاستقلال إلى تقوية هذا الأخير، وتحوله إلى أداة في يد الدولة لفرض السيطرة والسلطة وبسط النفوذ، في محاولة منه لاستعادة هيئته التي هزتها سلطات الحماية. كما عمل أيضا على إضعاف الأحزاب السياسية للتخفيف من حدة الصراع الذي كان دائرا حول السلطة في تلك الفترة، ولضبط توازنات القوى في الدولة المغربية الحديثة.

ومن جهة أخرى أثرت الطبيعة الهجينة للنظام الإداري المغربي، بشكل كبير على هذه العلاقة، من حيث جعلها للجهاز البيروقراطي المغربي أقوى، وذلك نتيجة جمعه بين صفات الإدارة المخزنية والاستعمارية في آن واحد، فقد ظلت التراكمات المخزنية حاضرة بقوة في هيكلة هذا الجهاز حتى بعد الاستقلال، إلى جانب الإرث الاستعماري الذي جعله يتصف بالسلطوية والمركزية الشديدة. وهي ممارسات أفرزت لنا نوعا من عدم التوازن في هذه العلاقة وإعلاء شأن محدد على الآخر.

وعلى هذا الأساس تنبع أهمية البحث في طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة وتأثيرها على مسلسل التحديث الإداري، من محورية الدور الذي تضطلع به هذه الثنائية على مستوى تحديث الجهاز الإداري، باعتبار هذه العملية تقوم على التفاعل والتشارك والعمل المستمر بين رجل السياسة ورجل

الإدارة. وهو ما يجعلها تتأثر بشكل كبير بطبيعة العلاقة بينهما، إذ يمكن أن تساهم في نجاحها وتحقيقها لأهداف العملية التحديثية، كما يمكن أن تكون عاملا مثبطا وسببا رئيسيا وراء فشل هذا التحديث.

دوافع اختيار الموضوع:

يأتي اختيارنا لموضوع جدلية السياسي والإداري بالمغرب: دراسة في طبيعة العلاقة وتأثيرها على تحديث الإدارة العمومية نتيجة اهتمام كبير بهذه الإشكالية، ووعي بضرورة تعميق البحث فيها لمجموعة من الأسباب منها تلك التي تتعلق بربط موضوع البحث بين حقلين علميين مهمين، وهما علم السياسة وعلم الإدارة، وارتباطه بهما بشكل وثيق، ومنها تلك التي تتصل بأهمية الإشكالية المثارة ومحورية العلاقة بين السياسي والإداري، لأن سبر أغوارها وتعميق البحث فيها سيمكننا من ملامسة محطات مهمة من التاريخ السياسي والإداري للدولة المغربية، والكشف عن تحولات عديدة عاشها النظام السياسي المغربي، وشهدها جهازه الإداري، وهو ما سيساعدنا على فهم أكثر لتحولات العلاقة بين ثنائية السياسة والإدارة، ومختلف أشكالها وتفاعلاتها في مراحل تاريخية مختلفة.

ومن الأسباب الأساسية أيضا وراء اختيار هذا الموضوع نجد الرغبة في تعميق البحث في دور البيروقراطية الإدارية ومكانتها في النموذج المغربي، وحدود نفوذها، إلى جانب التعرف على موقع النخب السياسية وأدوارها على مستوى التدبير العمومي. ناهيك عن اهتمامنا بالظاهرة الإدارية، ووعينا بأهمية تحديث الإدارة العمومية وتأهيلها للنهوض بمهامها بالشكل المطلوب، نظرا لارتباط الإدارة بالواقع المعاش والتفاصيل اليومية لحياة المواطنين، وهو ما يفرض عليها أن تكون إدارة حديثة ومنفتحة وناجعة وفعالة.

صعوبات البحث:

اعترض البحث في هذا الموضوع عدة صعوبات شأنه في ذلك شأن مختلف المواضيع. ولعل أهم ما واجهنا أثناء إنجازنا لهذه الأطروحة هو نسبية الأفكار حول الإشكالية التي انطلقنا منها، فضلا عن تباين واختلاف وجهات النظر حولها، النابعة من الطبيعة المعقدة والمتشابكة للعلاقة بين السياسي والإداري، وصعوبة إقامة الحدود بينهما، نتيجة تداخل العلاقة بين هذين المحددين، وتأرجحها بين التبعية والفصل والهيمنة، إضافة إلى اختلافها من نظام سياسي وإداري لآخر، وهو ما يجعل لمس تأثيرها على تحديث الإدارة العمومية أمرا بالغ الصعوبة.

وتتميز البحث في هذا الموضوع بصعوبة أخرى، تمثلت في ندرة الكتابات حوله، التي قد تساعد الباحث على تكوين صورة عامة حول العلاقة بين السياسي والإداري وامتداداتها، بغية تعميق البحث حولها. ومن جهة أخرى لاحظنا غيابا كبيرا للمساهمة الأكاديمية العربية في تناول هذا الموضوع ومقارنته، أمام اهتمام كبير للباحثين وعلماء السياسة والإدارة في الدول الغربية بهذه الإشكالية وطبيعتها وتفاعلاتها وتأثيرها على مجالات كثيرة.

إلى جانب الصعوبات السالفة الذكر، فإن لهذا البحث صعوبات خاصة، تتصل بالصعوبة المنهجية، إذ يمكن لمس تداخل مجموعة من الحقول العلمية في هذا البحث، كعلم السياسة وعلم الإدارة، وعلم التاريخ وعلم الاجتماع، وعلم الاجتماع السياسي، وأيضا علم اجتماع المنظمات، وهو ما فرض على الباحث توسيع مجال البحث ليشمل مختلف هذه التخصصات العلمية.

الإشكالية الرئيسية:

ينطلق موضوع البحث من دراسة تأثير العلاقة بين ثنائية السياسي والإداري على تحديث الإدارة العمومية، لما تتميز به هذه العلاقة من خصوصية داخل النظام المغربي. ويروم هذا الموضوع الكشف عن تمفصلات العلاقة بين هذين العنصرين وتفاعلاتها، وقياس مدى تأثيرها على عملية التحديث، بالنظر لأهمية المحددين السياسي والإداري ودورهما المحوري في إنجاح أي سياسة إصلاحية أو عملية تحديثية، على اعتبار أنهما فاعلين رئيسيين وشريكين أساسيين في تدبير الشأن العام.

كل هذه العناصر المرتبطة بالعلاقة بين السياسي والإداري، التي ترسخت وتعززت في المنظومة الإدارية بمختلف مستوياتها، نتيجة المسار الديمقراطي الذي قطعه المغرب منذ الاستقلال إلى غاية المرحلة الراهنة، وأفرزت لنا علاقة ذات طبيعة خاصة ومعقدة، تدفع إلى إثارة إشكالية أساسية وواضحة شكلت مرتكزا في دراسة هذا الموضوع، وتوجيه البحث فيه نحو قياس مدى مساهمة الأسس القانونية والتدبيرية في كشف محددات العلاقة القائمة بين السياسي والإداري، وإلى أي حد استطاعت هذه العلاقة التأثير في عملية تحديث الإدارة العمومية وتجاوز النمط التقليدي في التدبير العمومي بغية التأسيس لمقاربة تدبيرية حديثة؟

تتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الأسئلة الفرعية من قبيل، ما هي محددات العلاقة بين السياسي والإداري على المستوى النظري والقانوني والتدبري؟ إلى أي حد ساهم الإرث المخزني والاستعماري في تشكيل هذه العلاقة ورسم ملامحها؟ ما هو مضمون الإصلاحات الإدارية التي قام بها المغرب منذ الاستقلال إلى اليوم، وما الذي يجعل نتائجها محدودة التأثير؟ وما هي طبيعة تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على تحديث الإدارة العمومية، وهل تشكل هذه العلاقة عاملاً مساعداً على نجاح التحديث أم تساهم في عرقلته؟

فرضيات الدراسة:

يقودنا البحث في الإشكالية أعلاه إلى تبني الفرضيات التالية:

- نجاح عملية تحديث الإدارة العمومية يتأثر بشكل كبير بطبيعة العلاقة بين السياسي والإداري.
- اختلاف طبيعة هذا التأثير بين الإيجابي والسلبي، إذ كلما كانت هذه العلاقة متوازنة، وذات حدود واضحة تفصل بين المجالين السياسي والإداري، و متميزة بالتفاعل الإيجابي، وبالتكامل في الأدوار، كلما كان لها تأثير إيجابي على التحديث الإداري، وساهمت في جعل تفعيل برامج وخطط هذا التحديث سلساً.
- وفي المقابل فإن تداخل العلاقة بين السياسي والإداري وغياب حدود واضحة بينهما، وطغيان محدد على الآخر، وتجاهلها، قد يكون سبباً في عرقلة التحديث الإداري.

منهجية البحث:

إذا كان المنهج هو الطريقة التي يسلكها الباحث للإجابة على الأسئلة التي تثيرها الإشكالية موضوع البحث، فقد ارتأينا في بحثنا هذا اعتماد المنهج النسقي، لكون التحليل في هذا الأخير يقوم على النظر إلى الظواهر والأشياء ليس من خلال بنيتها أو وظيفتها بل من خلال اتساقها، أي النظر إليها كأنساق. ومعلوم أن الفكرة المركزية عند النسقية تنطلق من نزوعها إلى بناء نموذج من التفكير يتسم بالشمولية، وقادر على دراسة التفاعلات الدينامية وإدراك الأنساق ليس باعتبارها مجموعات ساكنة، بل مجموعات متحولة. إن ما يميز النسقية هو مدها الباحثين بالأدوات العقلية التي تتيح الاتساق مع مساهمات البنيوية أو تجاوزها، فهي تدفع إلى معاينة تعقد المبادلات والضغطات داخل التنظيم، وإلى النظر إلى

المجموعات كأنساق منفتحة، وإلى رصد العلاقات الدينامية بين المجموعة والوسط، وإلى مواجهة سياقات القرار وتغيير القرار¹⁹.

يعتبر تالكوت بارسونز Talcott Parsons أهم من أرسى قواعد المنهج النسقي، وقام بتطبيقها في التحليل السياسي، وإلى جانبه نجد ديفيد إيستون David Easton²⁰. وفي هذا الصدد ينظر بارسونز للنظام الاجتماعي للفعل على أن له حاجات يجب تلبيتها، إذا ما أريد له البقاء والاستمرار، وأنه مكون من عدد من الأجزاء التي تعمل لتلبية تلك الحاجات. كما يرى أن كل الأنساق الحية تسعى لأن تكون في حالة من التوازن والاستقرار والعلاقات المتوازنة بين مختلف أجزائها، وأن هذه الأنساق تحتفظ بكياناتها متميزة عن الأنساق الأخرى²¹.

وقد وجدت النسقية مجالا خصبا للتطبيق في التحليل السياسي، وحسب أنصار هذا التيار تعد الظواهر السياسية جزءا لا يتجزأ من النسق الاجتماعي العام، يتبادل مع مكوناته التأثير المتبادل والتساند، وهو ما يجعل النسق السياسي يتأثر بالبيئة الاجتماعية وبالمحيط الخارجي. ويميل هذا المنهج إلى التأكيد على أن العلاقة بين النسق السياسي والنسق الاجتماعي العام، تساعد الأول بشكل كبير على القيام بوظائف التكيف والضبط والتوزيع، بالكيفية التي تحول دون اختلال النسق، كما يعمل على بيان الدور الذي تلعبه البيئة الاجتماعية في عملية اتخاذ القرار السياسي، فالعلاقة بين الطرفين تخضع لدورة سيبرنتيقية Sybernetties، تجعل فهم النظام السياسي لا يتم إلا من خلال هذه الدورة²².

من جهته ديفيد إيستون فقد أقام نظريته السياسية على فكرة النظام، وهو يرى أن الحياة السياسية هي عبارة عن جسد من التفاعلات ذات الحدود الخاصة التي تحيطها نظم اجتماعية، تؤثر فيها بشكل مستمر، إذ يعتبر أن النظام السياسي مثل (العبة السوداء)، وهو لا يولي اهتماما كبيرا بما يجري بداخلها، بل يهتم أكثر بعلاقات النظام مع بيئته²³.

¹⁹ إبراهيم أبراش: المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية (عمان، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، 2009) ص 126-127.

²⁰ إبراهيم أبراش: المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، ن، م، ص 127.

²¹ إيان كريب (ترجمة: حسين غلوم): النظرية الاجتماعية من بارسونز إلى هابرماس (الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، عالم المعرفة، العدد 244، أبريل 1999) ص 63-64.

²² إبراهيم أبراش: المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، م، س، ص 130.

²³ إبراهيم أبراش: المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، ن، م، ص 130.

يأتي اعتمادنا على هذا المنهج في البحث، لكونه سيمكننا من تفكيك العلاقة بين محددين رئيسيين، وهما السياسي والإداري، وبحث تفاعلاتها داخل النسق السياسي، وامتدادات تأثيرها على عملية تحديث الإدارة العمومية باعتبارها مجالا للتفاعل والتجاذب بين السياسي والإداري. إن إسقاط هذا المنهج على موضوع البحث يروم تجاوز النظر إلى هذين الفاعلين كبنية أو وظيفة، بل من خلال اتساقهما، واعتبارهما كنسق يضم فاعلين متميزين في المكانة والأدوار، لكن متكاملين فيما بينهم، بما يسمح بالحفاظ على حد أدنى من التوازن في العلاقات داخل النسق السياسي.

إن تناول البحث لحقب تاريخية مختلفة تبدأ من القرن التاسع عشر وتصل إلى حدود القرن الواحد والعشرين، فرضت علينا توظيف المنهج التاريخي في هذه الدراسة، نظرا لما يتمتع به من قوة وأهمية، فهو يجعلنا ندرك أن كل شيء هو نسبي، وفي حالة تحول. ولأنه سيمكننا أولا من التعرف على طبيعة الدولة المغربية في مراحل تاريخية مختلفة، وعلى علاقات السلطة بداخلها، ورصد تفاعلاتها. ثم سيساعدنا على تتبع تحولات النظام السياسي والإداري المغربي، ومراقبة تغيرات نمط العلاقة بين ثنائية السياسة والإدارة سواء في مغرب القرن التاسع عشر أو خلال فترة الحماية، أو بعد الاستقلال، أو بعد دستور 2011. كما سيتيح لنا اعتماد هذا المنهج التعرف على تاريخ بناء المغرب لجهازه الإداري، ومحطات إصلاحه المتعددة.

وبالموازاة مع المنهجين النسقي والتاريخي، فإن معالجتنا لإشكالية البحث، ستقوم على الاستعانة بمجموعة من المقتربات، تتمثل في المقرب السياسي والاجتماعي والقانوني والمقارن، نظرا ما يتميز به هذا الموضوع من تداخل وتعقيد يفرض على الباحث التعامل مع مختلف هذه المقتربات حتى يتمكن من تغطية كل جوانب الموضوع.

وارتباطا بكل ما سبق، فإن الإجابة عن إشكالية الدراسة والتحقق من الفرضيات الموضوعة، ستتم من خلال تقسيم البحث إلى قسمين أساسيين، يكمل كل واحد منهما الآخر:

القسم الأول: محددات العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي

القسم الثاني: تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على مسلسل تحديث الإدارة العمومية

القسم الأول:

محددات العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي

تعتبر الإدارة إحدى أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهداف سياساتها وتنزيل برامجها التنموية، وهو ما يجعل الدول على اختلاف أنظمتها السياسية، في حاجة دائمة لإدارة قوية بعناصر إدارية تجمع بين المعرفة والكفاءة والخبرة. ويفسر هذا الحرص على تقوية الجهاز الإداري وتحديثه لجعله مواكبا لتطورات العصر وملئاً لتطلعات الشعوب، بأهميته ودوره في تحقيق تنمية الدولة ونهضتها، ففوة الدول تقاس بقوة وتطور إدارتها.

يحتل الجهاز الإداري موقعا متميزا في الهيكل المؤسساتي للدولة، ويحظى بأهمية بالغة برزت نتيجة تطور مفهوم الدولة الحديثة، وتغير نظرة الشعوب لدور الدولة. فبعد أن كانت مهامها تنحصر فقط في حفظ الأمن وتحقيق العدالة، وتأمين الاستقرار والطمأنينة للناس دون التدخل في شؤونهم، باتت الشعوب تؤمن بضرورة تدخل الدولة لتدبير كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواطنيها وتنادي به²⁴. وقد أدى توسع أدوار الدولة إلى تزايد حاجتها إلى إدارة قوية وفعالة تضطلع بمهمة ترجمة سياساتها إلى إجراءات تنفيذية، وتنزيلها تنزيلا سليما يلبي حاجيات المواطن، ويجعله راضيا عن خدمات إدارته.

لقد انعكس الوضع المذكور آنفا على العلاقة بين السياسي والإداري بشكل كبير، حيث أدى إلى تزايد اعتماد النظام السياسي على الجهاز البيروقراطي ليس فقط في تنفيذ القرارات وتنزيل السياسات؛ بل حتى الاضطلاع بوظائف الضبط الاجتماعي، ناهيك عن تحمل هذا الجهاز لأعباء التنمية، وهو ما خلق تحولا في علاقة الإدارة بالسياسة وأفرز طغيانا وتغولا بيروقراطيا، ما زال يتمدد على حساب التدبير السياسي.

من جانب آخر فإن الدولة بالمغرب عرفت تاريخياً مساراً تطورياً متميزاً، حيث استفادت على مدى عصور من الزمن من موقعها الجغرافي المتميز الذي ساهم في تلاقح ثقافي؛ مكّنها من استثمار الخبرات التي كان ينقلها الغزاة والجيران على مستوى التنظيم والإدارة. ومنزج المغاربة منذ القدم بين الأساليب القادمة

²⁴ فوزي حبيش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري، م، س، ص 19.

من الشمال الأوروبي منذ الاغريق والرومان، وتلك القادمة من الشرق خاصة خلال المرحلة الإسلامية الأولى والمرحلة العثمانية.

إن ما تقدم ذكره أدى الى تميز النظام السياسي المغربي بخصوصية فريدة، وأنتج المزيج المذكور ما عرف بالتراث والتقاليد المخزنية التي تعتبر وصفة مغربية خالصة. وقد أضاف لها التأثير الاستعماري؛ وبشكل خاص الاستعمار الفرنسي لمسات "التحديث" التي صارت تشكل الى جانب التراث المخزني الملامح العامة للهيكل التنظيمي للدولة المغربية الحديثة.

إن الحديث عن إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري بالمغرب، هو بالضرورة حديث عن طبيعة النظام السياسي والإداري بالمغرب، نظرا لخصوصية هذه الثنائية وحضورها القوي داخل هذا النظام. وعليه، فإن التعرف أكثر على ملامح هذه الثنائية يفرض علينا طرح مجموعة من الأسئلة، التي تقدم أجوبتها تحليلا لهذه العلاقة. ومن هنا ما هي محددات العلاقة بين السياسي والإداري على المستوى النظري والتاريخي والقانوني والممارساتي؟ وما هي مختلف التحولات التي عاشتها هذه الثنائية في النموذج المغربي بدءا من الدولة المخزنية وصولا إلى الدولة الحديثة؟ وأين يتموقع الجهاز الإداري داخل النظام السياسي المغربي؟

على هذا الأساس سيتضمن هذا القسم فصلين:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والمؤسسي للعلاقة بين السياسي والإداري

الفصل الثاني: السياسي والإداري بالمغرب بين التاريخ والقانون والممارسة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والمؤسساتي للعلاقة بين السياسي والإداري

حظيت العلاقة بين السياسي والإداري باهتمام كبير، فقد كانت موضوعا مغريا للعديد من المباحث الفلسفية التي انصب اهتمامها على حضور العلم والتقنية كرهان للسلطة. وتعود الجذور التاريخية لهذه الإشكالية، إلى ديناميتين سياسيتين عرفتهما الدولة الحديثة تختلفان عن بعضهما البعض، تتصل الأولى بالدولة كجهاز إداري بيروقراطي تطور نتيجة مسلسل العقلنة (أعمال ماكس فيبر)، أما الثانية فتتعلق بالدولة كشكل سياسي؛ يتميز بوجود حكومة تمثيلية، وتكون فيه الإدارة تابعة لتوجهات الإرادة العامة، أي الدولة بوصفها تبلور مسلسل الديمقراطية²⁵.

وإلى جانب التصور الذي قدمه ماكس فيبر لنمط الإدارة وممارسة السلطة في الدولة الحديثة، عمل ميشال فوكو Michel Foucault على استخدام مصطلح الحكومية (Gouvernementalité) للتعبير عن حركة العقلنة والتيقنة (Technicisation) المميزة لممارسة السلطة في المجتمعات الحديثة، والتي انتقلت فيها هذه الممارسة من الهيمنة عن طريق الغزو وقدرة الأمير على جباية الضرائب وفق التصور المكيفيللي في بدايات القرن السادس عشر، إلى زيادة قيمة الموارد والثروات عن طريق النشاطات المهيكلية من طرف السلطة السياسية الشرعية²⁶.

يعبر هذا الوضع عن نمط جديد من العقلانية السياسية ظهر في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وبحسب فوكو لا تتعلق المسألة هنا بالطبيعة الديمقراطية أو التسلطية للدولة والأيدولوجيا المتبعة، بقدر ما تتعلق بدولنة المجتمع، وهو ما يجسده تطوير مجموعة من التقنيات والمعارف والأجهزة التي تمارس على أساسها السلطة ماديا وواقعيا. وفي هذا السياق يرى نوربار إلياس أن نشأة الدولة تتم انطلاقا من عملية احتكار القوة المادية والموارد الجبائية من قبل مركز سياسي في إقليم محدد. وهو ما يسمح بظهور المسارات الثلاثة المؤسسة للدولة المتمثلة في المركزة الإقليمية، وتمايز السلطة السياسية عن المجتمع، ومأسسة هذه السلطة وفق شكل محدد من الإدارة، يتمثل في التنظيم البيروقراطي الفيبري

²⁵ حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011 قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر (بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2016) ص 59.

²⁶ رضوان بروسي، "من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية" (مركز دراسات الوحدة العربية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 38، ربيع 2013) ص 60.

الذي يجسد النظام الإداري للدولة الحديثة، ويعد بمثابة ترجمة للخيارات المتعلقة بتقسيم العمل السياسي المرتبط بتصور الديمقراطية التمثيلية من خلال إعمال مجموعة من المفاهيم من قبيل الشرعية والمسؤولية والمحاسبة وغيرها²⁷.

أفرزت مختلف هذه التطورات تحولا في العلاقة بين السياسة والإدارة، فقد أدى اتساع نطاق تدخل الدولة في تسيير وتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، إلى تعاظم دور الجهاز البيروقراطي حتى بات يهتم بكل شيء، وأصبح نشاطه يلبس سائر القطاعات، ويمس مختلف نواحي الحياة. وذلك لأن الحكومة وأجهزتها الإدارية أضحت بمثابة المنظم والقائد لفروع ذلك النشاط²⁸.

وبهذا تحولت الإدارة إلى الجهة المسؤولة عن النهوض بمهام التنمية، لاسيما في البلدان النامية التي اصطدمت عقب استقلالها بمجموعة من التحديات تفوق قدراتها في تلك الفترة، ووجدت نفسها عاجزة عن مواجهتها لوحدها. ولعل هذا ما جعلها تتجه إلى الاعتماد على البيروقراطية الإدارية لتحقيق استقرارها السياسي وضمان استمرارية أنظمتها السياسية، وكذا مد نفوذها وبسطه على أوسع نطاق، وتحقيق تنميتها المنشودة.

إن الرغبة في تشخيص واقع العلاقة بين السياسي والإداري ومختلف مظاهرها وأشكالها على المستوى النظري، تدفعنا إلى إثارة مجموعة من الأسئلة التي تؤطر هذا الفصل، من قبيل: ما هي طبيعة العلاقة بين السياسي والإداري؟ هل تقوم على القطيعة والفصل أم على الوصل والتكامل؟ أين تتموقع التنمية السياسية والإدارية داخل التباسات السياسة والإدارة؟ وأخيرا ما مدى تأثير البيروقراطية الإدارية على عملية التنمية في البلدان النامية، هل تشكل عنصرا مساعدا على نجاح التنمية أم عنصرا معيقا لها؟

وللإجابة على هذه الأسئلة، سنعمل على تقسيم هذا الفصل لمبحثين:

المبحث الأول: الاتجاهات النظرية المفسرة لطبيعة العلاقة بين السياسي والإداري

المبحث الثاني: التنمية كمجال لتفاعل السياسي بالإداري

²⁷ رضوان بروسي، "من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية"، ن، م، ص 60-61.

²⁸ عبد الكريم درويش وليلى تكلّا: أصول الإدارة العامة (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ب. ط، 1980) ص 200.

المبحث الأول: الاتجاهات النظرية المفسرة لطبيعة العلاقة بين السياسي والإداري

منذ أن عرفت البشرية تجمعات سكانية مستقرة، ظهرت الحاجة إلى تنظيم الشؤون الحياتية لهذه الجماعات بالشكل الذي يمكنها من تأمين حاجياتها الأساسية، وحماية نفسها من العدوان الخارجي. وقد اهتم الفلاسفة والمفكرون منذ العصور القديمة بمسألة إدارة شؤون المجتمع في المدينة، أي تدبير أموره. وعلى هذا الأساس اهتم أفلاطون، ومن بعده أرسطو بالعلاقات التي تنشأ بين الإنسان والعمل والمسؤوليات، الأول في كتابه "الجمهورية" والثاني في مؤلفه "السياسة". ومن هنا كان التداخل العضوي بين السياسة والإدارة، حيث كان علم السياسة هو نفسه علم إدارة المجتمع، إذ كانت صلاحية السلطة السياسية في ذلك الحين، تشمل أمر رعاية المجتمع وإدارة شؤونه في الحكم²⁹.

يمتد الارتباط والتشابك والتفاعل الموجود بين كل من السياسة والإدارة، ليشمل المجال العلمي أيضاً، فقد نشأت وتطورت الإدارة العامة في ظل علم السياسة، وشكلت أحد حقوله المعرفية، التي أخذت تتطور تدريجياً إلى أن استقلت عنه، وباتت تشكل علماً له حيزه الخاص والمستقل، ومواضيعه ومفكروه، دون إنكار للروابط العديد التي تجمع بينهما³⁰. فالتقاطع الواقع بينهما في كثير من المسائل والموضوعات يبقى قائماً، وخير دليل على ذلك، هو أن القادة السياسيين في الدولة، يشغلون في الوقت ذاته قمة الهرم في البنية الإدارية للدولة، فالوزير هو عضو في مجلس الوزراء كسلطة سياسية، والرئيس الأعلى لجميع الموظفين الإداريين في وزارته، كسلطة إدارية³¹.

لقد انعكست التطورات التي عرفت المجتمعات فيما يتعلق بأنظمة حكمها ووسائل إدارتها، على العلاقة بين السياسة والإدارة التي عرفت إثرها تحولات عديدة، حيث انتقلت من التبعية، إلى الفصل، قبل أن تصل في الأخير إلى مرحلة الوصل والربط بين السياسة والإدارة والبحث عن تحقيق التوازن بينهما. وهكذا، تنبع الحاجة لبحث العلاقة بين السياسي والإداري من كونهما يشكلان محددين مختلفين لكن

²⁹ عبد اللطيف قطيش: الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة (لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013) ص 33-34.

³⁰ سامي جمال الدين: الإدارة العامة التعريف بالإدارة العامة- التخطيط والتنظيم الإداري القيادات الإدارية (الإسكندرية، منشأة المعارف، ب، ط، 2006) ص 40.

³¹ عبد اللطيف قطيش: الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، م، س، ص 34.

متكاملين، تربطهما علاقة ذات طبيعة خاصة ومميزة، تتصف بقدماها ووثاقتهما، فالإدارة وجدت بوجود المجتمعات السياسية المنظمة، وظلت جزءاً لا يتجزأ منها³².

لعل هذه الأهمية التي تكتسبها العلاقة بين ثنائية السياسي والإداري هي التي جعلت تحديد طبيعتها وتفاعلاتها مجالا خصبا لتباين وجهات النظر، واختلاف الآراء بين ذوي الاختصاص. فقد تعددت وتنوعت النظريات التي حاولت تحديد طبيعة العلاقة بين هذه الثنائية وتحليلها، بين تلك التي تميل إلى الفصل الجامد بين ما هو سياسي وما هو إداري، وبين تلك التي تنحوا منحي الاعتراف بتداخل اختصاصات السياسة والإدارة وتقاطعها وتدعوا إلى الدمج بينهما.

وتبعاً لذلك، سيتم التطرق في متن هذا المبحث إلى الاتجاهات النظرية والمدارس المفسرة لطبيعة هذه العلاقة، لكن قبل ذلك وجب الوقوف عند الديمقراطية والبيروقراطية كمفهومين أساسيين يمثل أحدهما السياسة والآخر الإدارة (المطلب الأول)، ثم الانتقال بعد ذلك للتعرف على المدارس النظرية المفسرة لعلاقة السياسي والإداري، والممثلة في مدرستي الفصل والوصل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تفاعل البيروقراطية والديمقراطية

كثيراً ما يتم استعمال البيروقراطية كمرادف لكل ما هو سلمي من بطء وروتينية وتعقيد داخل المنظومة الإدارية، فيما يتم ربط الديمقراطية بكل ما هو إيجابي، باعتبارها تحيل على النمط المثالي للحكم الذي يوفر للمجتمعات بيئة تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ويسمح للشعب بممارسة إرادته والتعبير عنها بكل حرية.

إن اختلاف الرؤية حول الديمقراطية والبيروقراطية نابع من الفروق الموجودة بين المفهومين، ومن الطريقة التي نعى وتطور بها كل مفهوم على حدة، فشكل المنظمات البيروقراطية يختلف بشكل كبير عن الديمقراطية، ففي النمط البيروقراطي لا تمسك بالسلطة مشيئة الأغلبية، ولا ما يختاره الحاكم شخصياً أو الطبقة الحاكمة، بل تكون السلطة في يد الخبراء الذين يحتكمون إلى العقل والمعرفة في تدبير شؤون

³² عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، مصر، ولبنان (بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ب. ط، 1984) ص 89-90.

منظمتهم. ورغم أن عوامل الاستبداد ومظاهر القيم الديمقراطية لها وجود في البنيان البيروقراطي أيضا، إلا أن تحديد ما إذا كان وجود هذه الأخيرة صالحا أم لا يتوقف على مدى فعاليتها³³.

إن الحديث عن البيروقراطية والديمقراطية، هو حديث عن مفهومين ينتميان إلى عالمين مختلفين الأول سياسي والثاني إداري، لا مجال للخلط بينهما، فرغم ترابطهما الشديد إلا أن كل مصطلح يعبر عن شيء مختلف تماما عن الآخر، مفهومين تربطهما علاقة ذات طبيعة خاصة تستند إلى التقاطع الحاصل بينهما، والذي يخلق في الوقت ذاته تأثيرا متبادلا.

ينعكس هذا التقاطع والاختلاف بين الديمقراطية والبيروقراطية على طبيعة أدوار كل منهما، والتي ينظر إليها تارة على أنها أدوار متعارضة، وتارة أخرى على أنها مكملات لبعضها البعض. وعليه قبل الخوض في طبيعة هذه العلاقة وتفاعلاتها، وجب الوقوف عند كل مفهوم على حدة لتحري مضمونه ومعناه، من خلال تخصيص الفرع الأول للتعرف على البيروقراطية أصولها ومضمونها، على أن يتم التوقف في الفرع الثاني عند تقاطعات الديمقراطية والبيروقراطية.

الفرع الأول: البيروقراطية: الأسس والمضمون

نمت وتطورت البيروقراطية الحديثة تحت جناح الاستبدادية الملكية في مطلع العصر الحديث، حيث كان للبيروقراطية في نسخها التقليدية طابع إرثي أساسا، إذ لم يكن الموظف في ظلها يتمتع بأي من الضمانات القانونية الحالية، ولم يكن يحظى بأجر نقدي. بخلاف البيروقراطية بشكلها المتعارف عليه اليوم فقد نمت مع الاقتصاد المالي الحديث، على أنه لا يسعنا أن نثبت علاقة سببية أحادية الجانب، لأن عوامل أخرى تدخل في الاعتبار، من قبيل عقلنة القانون، وأهمية الظاهرة الجماهيرية، إلى جانب المركزية المتزايدة العائدة إلى سهولة الاتصال وتجمع المؤسسات، وامتداد تدخل الدولة إلى شتى ميادين النشاط الإنساني وبخاصة تطوير العقلنة التقنية³⁴.

³³ بيتر بلاو (ترجمة: إسماعيل الناظر ومعد كياي): البيروقراطية في المجتمع الحديث (بيروت-نيويورك، دار الثقافة ومؤسسة فرنكلين، ب. ط، 1961) ص 148.

³⁴ جوليان فروند (ترجمة جورج أبي صالح): سوسيولوجيا ماكس فيبر، م، س، ص 114.

لقد رافق نمو الجهاز البيروقراطي، تغير في طبيعة المشكلات السياسية والاقتصادية وغيرها، إذ باتت تقنية أكثر فأكثر وعقلانية قطعاً، ويعزى ذلك إلى تخصص الإدارة المكلفة بحلها ومراقبتها أو التدقيق فيها. ولعل هذا ما جعل ماكس فيبر يرى في الإدارة البيروقراطية أحد أصول الدولة الغربية الحديثة³⁵.

ومن هنا أصبحت البيروقراطية أحد أنماط التنظيم التي يتزايد انتشارها في المجتمع الحديث، وبخاصة في المجتمعات الصناعية، رغم ميل الكثيرين إلى حصر استخدام كلمة البيروقراطية للإشارة إلى التنظيمات الحكومية فقط، أو إلى ممارساتها السلبية من روتين وتعقيدات مكتبية³⁶، ونادراً ما يشار إليها كنمط للحكم وشكل من أشكال التنظيم.

وبناء على ما سبق سنعمل في هذا الفرع على التعرف على ماهية البيروقراطية ودلالاتها (الفقرة الأولى)، قبل الانتقال إلى الحديث عن جذور هذا المفهوم ومراحل تطوره (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم البيروقراطية

اكتسب مفهوم البيروقراطية انتشاراً واسعاً في حقل العلوم الاجتماعية، وكانت استخداماته الأولى من قبل الفلاسفة الأوروبيين في القرن الثامن عشر، الذين اعتبروا أن لهذا المفهوم دالتين الأولى تحيل إلى التنظيم الإداري المتبع في الحكومة وهيئاتها، والثانية تشير إلى القوة التي يمارسها هذا التنظيم³⁷.

إن البيروقراطية في مفهومها اللغوي مصطلح مركب من كلمتي Bureau و cracy، يرتبط بشكل وثيق بفكرة المكتب التي تعبر عنها كلمة Bureau من جهة، وفكرة القوة والسلطة من جهة أخرى والتي تحيل إليها كلمة Cracy. وعليه فكلمة بيروقراطية تعني سلطة المكتب، ويقصد بها ذلك التنظيم الذي تمارس من خلاله المكاتب الإدارية سلطة معينة، فيما يقصد بالبيروقراطي Bureaucrate الموظف الذي يعمل بهذه المكاتب³⁸.

تعبر البيروقراطية عن القوة والسلطة داخل الإدارة، فيما تشير عملية التحول نحو البيروقراطية Bureaucratization إلى الخضوع للبيروقراطية، وتحويل الشكل التنظيمي بالإدارة إلى التنظيم

³⁵ جوليان فروند (ترجمة جورج أبي صالح): سوسيولوجيا ماكس فيبر، ن، م، ص 115.

³⁶ طلعت إبراهيم لطفي: علم اجتماع التنظيم (القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، ب، ط، 2007) ص 37-38.

³⁷ أحمد صقر عاشور: الإدارة مدخل بيئي مقارنة (بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ط1، 1979) ص 85.

³⁸ Alfred Sauvy : Bureaux et bureaucratie, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? N° 712, 1967, P :6.

البيروقراطي والتعامل مع العلاقات الاجتماعية وفق خصائص هذا التنظيم، أي بالتجرد من الشخصية، وتبني الطابع الرسمي في العلاقات. إن البيروقراطية بمعناها المتعارف عليه ارتبطت بنمو المنظمات الإدارية في المجتمعات الحديثة، واتخاذها لأشكال جديدة لممارسة السلطة، كما تميزت بكون السلطة في ظلها تمارس من قبل الموظفين الذين يتولون القيام بمهام محددة، كالتنظيم والتنفيذ والمراقبة نتيجة امتلاكهم المهارة والخبرة التي تؤهلهم لذلك³⁹.

صحيح أن مصطلح البيروقراطية ارتبط شيوعه بالعالم الألماني ماكس فيبر Max Weber، لكن في واقع الأمر يعد الكاتب الفرنسي فانسان دو غورناي Vincent de Gournay أول من صاغ هذا المصطلح في منتصف القرن الثامن عشر، والذي عرف انتشارا واسعا بعد ذلك وسرعان ما اتخذ الكثير من المعاني. وقد عمل Vincent de Gournay على ربط مفهوم البيروقراطية بحديثه عن الأنظمة السياسية التي تتميز بوجود ثلاث عناصر رئيسية بها، والمتمثلة في الملك، النخبة، الموظف العمومي. كما وصف البيروقراطية كنظام قائم بذاته يوازي الأنظمة السياسية، وذلك للتمييز بينها وبين مختلف المعاني المتداولة⁴⁰.

لم يكن فانسان دو غورناي Vincent de Gournay العالم الوحيد الذي ربط بين البيروقراطية والحكم، فإلى جانبه قدم كل من هارولد لاسويل Harold Laswell، وأبراهام كابلان Abraham kaplan البيروقراطية على أنها نمط للحكم تتكون في ظلها النخبة من الموظفين⁴¹.

تعددت تعاريف البيروقراطية وتباينت بين من يصفها بأنها نمط من أنماط الحكم، وبين من يعتبرها شكلا من أشكال التنظيم يتميز بكون صلاحيات الموظف محكومة بقوانين وقواعد، وعمل المنظمة مسجل في مستندات مكتوبة، ويرتكز على مجموعة من المبادئ من قبيل التسلسل الهرمي، والاستقرار الوظيفي وتوزيع الاختصاصات.

يمثل آلان توران Alain Tourain التيار الذي يرى أن التنظيم البيروقراطي، هو نظام يتسم بتعريف الأدوار والحقوق والواجبات، وشروط الولوج إلى الوظيفة والضوابط والجزاءات، في إطار من

³⁹ Giovanni Busino : Les théories de la bureaucratie, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? 1 ère édition juillet 1993, P: 3-4.

⁴⁰ Fred W. Riggs : Evolution sémantique du terme « bureaucratie », In : Revue internationale des sciences sociales, l'UNESCO, N° 4, 1979, P: 605

⁴¹ Ibid. P: 607.

الهرمية وتفويض السلطة. واعتبر أيضا أن القرارات الرئيسية لا يتم اتخاذها داخل المنظمة البيروقراطية، التي وفق رأيه ما هي إلا نظام للتنفيذ⁴².

إلى جانب هذه التعريفات، يوجد تعريف آخر يصنف البيروقراطية كجهاز متخصص في الإدارة، يتمثل دوره في خدمة الدولة والموظفين الذين يشتغلون داخله. وفي تعريفه للبيروقراطية اعتبرها فريتز مورستين ماركس Fritz Morstein Marx كنوع من التنظيم تستخدمه الحكومات الحديثة من أجل ممارسة مختلف الوظائف المتخصصة في إطار النظام الإداري، ويُعرف أنصار هذا التيار الذي يرى البيروقراطية كجهاز بانحيازهم لنموذج ماكس فيبر المثالي⁴³.

ينطلق تصور روبرت ميشلز Robert Michels للبيروقراطية من مبدأ مسلم به يقوم على أنه في كل مجتمع توجد أقلية تتحكم في الأغلبية، ويتحقق تحكمها هذا بالاعتماد على القوة أو بامتلاك الخبرة التقنية، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تمكن هذه النخبة من الهيمنة⁴⁴. ومن جهة أخرى تعد المنظمة بالنسبة لروبرت ميشلز منبعاً للهيمنة والسيطرة، إذ يعتبر أن كل منظمة في جوهرها تعادل الأوليغارشية، وأن هذه البنية الأوليغارشية للمنظمة تؤدي إلى خنق الديمقراطية⁴⁵.

إلى جانب روبرت ميشلز، نجد جيتانو موسكا Gaetano Mosca الذي يعد من أهم المفكرين الذين وضعوا نظرية النخبة معتبرا إياها أقلية منظمة⁴⁶، ويشدد جيتانو موسكا في تصوره هذا على أهمية البيروقراطية لممارسة السلطة والحكم، فبالنسبة إليه السلطة هي بالضرورة قرار، واتخاذ وتنفيذ هذا القرار يعد مسألة تنظيمية من جهة، ويشكل جوهر البيروقراطية من جهة أخرى⁴⁷.

كل التعاريف السالف ذكرها، وإن تعددت وتنوعت إلا أنها تتفق في مجملها على أن البيروقراطية مفهوم واسع يستخدم بمعاني ودلالات مختلفة، منها الإيجابي الذي ينحوا منحى اعتبار البيروقراطية ليس

⁴² Lefort Claude : Eléments d'une critique de la bureaucratie, Genève, Librairie Dros, 1971, P : 279-280-283.

⁴³ Fred W. Riggs : Evolution sémantique du terme « bureaucratie », Op. CIT P : 611.

⁴⁴ Giovanni Busino, Elites et bureaucratie, In : Genève, Librairie DROZ, Revue européenne des sciences sociales, N° 80, 1988, P:63.

⁴⁵ Robert Michels : Les partis politiques Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties, Paris, Edition Ernest Flammarion, 1914, P : 300-301.

⁴⁶ Giovanni Busino, Elites et bureaucratie, Op. CIT, P : 48.

⁴⁷ Giovanni Busino : Les théories de la bureaucratie, Op. CIT, P : 35.

فقط كنمط للحكم له خصائصه التي تميزه وتجعله يكتسي طابعه الخاص، وإنما كشكل من أشكال التنظيم التي تروم تنسيق العمل الذي يقوم به البيروقراطي داخل الإدارة، وفق قواعد خاصة لا تخرج عن نطاق خصائص التنظيم البيروقراطي (التخصص، تسلسل السلطة، التجرد عن شخصية العلاقات)، والهادفة إلى تحسين فعالية العمل الإداري والرفع من نجاعته. ومنها الدلالات السلبية التي تجعل من البيروقراطية أحد أكبر معيقات العمل الإداري، لكونها تنطوي على السلطوية والروتينية والجمود والانغلاق ومقاومة التغيير.

الفقرة الثانية: أسس البيروقراطية

لقد نمت وتطورت أدوار البيروقراطية نتيجة التعقيدات والمشاكل التي كانت تتخبط فيها المجتمعات آنذاك، والتي لا يمكن حلها أو تجاوزها دون اللجوء إلى تقسيم العمل والاعتماد على المتخصصين، والعمل وفق قوانين وقواعد مدروسة تخلق روح التعاون من جهة، وتساعد على تنظيم المجتمع وحل مشاكله بطرق موضوعية وإنسانية من جهة أخرى.

وقد كان الهدف من التنظيم البيروقراطي تقوية التعاون بين الناس وحكوماتهم، بغية التغلب على بعض الصعوبات التي لا يقوى عليها الإنسان بمفرده، وعليه تعتبر البيروقراطية ضرورة تاريخية فرضتها ظروف التطور الحضاري في المجتمعات الإنسانية⁴⁸.

اختلفت الآراء حول تاريخ البيروقراطية، بين من يرى أنها ليست حديثة النشأة، وبين من يعتبرها عكس ذلك، حيث يرى أنصار الرأي الأول من أمثال أندريه بيتر André Petter⁴⁹ أنها ظاهرة قديمة تضرب بجذورها في عمق التاريخ، وجدت في مصر القديمة وفي عصر الإمبراطورية الرومانية، وخاصة منذ القرن الثالث عشر وفي الصين أيضاً، وأن الشكل الحديث لهذه الأخيرة قد تطور ونمى مع الاقتصاد المالي الحديث⁵⁰.

أما أنصار الرأي الثاني والذين من بينهم ألفريد سوفي Alfred Sauvy وماكس فيبر Max Weber، فيعتبرون أنها ظاهرة أفرزتها المجتمعات الحديثة، إذ يرى ألفريد سوفي أن المؤسسات المشابهة

⁴⁸ عمار بوحوش: دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة (جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ب. ط، ب. ت) ص 8.

⁴⁹ ناظم عبد الواحد الجاسور: موسوعة علم السياسية (عمان، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، ط 1، 2009) ص 111.

⁵⁰ جوليان فروند (ترجمة جورج أبي صالح): سوسيولوجيا ماكس فيبر، م، س، ص 114.

للبيروقراطية لم يكن لها وجود في المجتمعات التقليدية؛ أي تلك التي تكونت على أساس العائلة أو القبيلة، حيث يخضع الناس للأعراف ويتبعون الأوامر الشفوية التي تعطى مباشرة ودون وسيط أكثر من إتباعهم للقوانين المحددة⁵¹.

فيما يعتبر ماكس فيبر البيروقراطية كتنظيم قانوني وعقلاني مختلف عن التنظيمات الكاريزمية والتقليدية، ينشأ مع نشأة الدولة ويتطور مع توسع مهامها، ولا يمكنه أن يظهر في المجتمعات البدائية⁵². وإذا كانت البيروقراطية تظهر مع ظهور الدولة، فإن توسع دور الحكومات ليشمل إدارة العديد من جوانب المجتمع من خلال مؤسساتها، بالإضافة إلى تضخم التنظيمات الإدارية وتشابك العلاقات بينها، كان له دور كبير في تنامي الحاجة إلى استخدام نموذج البيروقراطية، لكونه يعمل على كبح هذا التوسع وضبطه، وذلك عبر خلق نظام يسير تلك المؤسسات ويجنبها الوقوع في الفوضى⁵³.

وقد مر التنظيم البيروقراطي بثلاثة مراحل أساسية، انتقلت فيها البيروقراطية من خدمة أصحاب السلطة إلى خدمة الأحزاب، لتتحول في الأخير لأداة تخدم الدولة والشعب.

البيروقراطية أداة في خدمة أصحاب السلطة والنفوذ: تميزت هذه المرحلة بتبعية البيروقراطية للسياسة، حيث كان الحكام يعتمدون على البيروقراط لخدمتهم في مختلف مجالات الحياة، وذلك عبر ضمان ولائهم لهم وتوجيه خبراتهم لخدمة الطبقة الحاكمة وحدها دون غيرها. ولم تكن الوظائف خلال هذه المرحلة متاحة للجميع، بل كان الولوج إليها حكرا على الأصدقاء والأقارب والأشخاص القادرين على شراء الوظيفة بأموالهم، أي أن توزيع المناصب كان قائما على أساس المحاباة، عوض قيامه على مراعاة الإمكانيات العلمية للأفراد.

⁵¹ Alfred Sauvy : Bureaux et bureaucratie, OP.CIT, P :10.

⁵² رضوان العنبي، تقويم التدبير العمومي بالمغرب (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2008-2009) ص 6.

⁵³ سعيد جفري، أحمد منيرة: الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح؟ (الدار البيضاء، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، ط 1، 2013)، ص

وتعتبر هذه الطريقة في اختيار الموظفين، فضلا عن انتشار الرشاوي وتقديم الهدايا والمساعدة بين الموظفين والحكام وتبادل المصالح بينهم، من الأسباب التي أدت إلى إبعاد البيروقراطية عن الأفراد، وحصرها في خدمة السلطة الحاكمة⁵⁴.

البيروقراطية أداة في خدمة الأحزاب: عرفت التنظيمات البيروقراطية تحولا عميقا في وظائفها، فبعد أن كانت خاضعة لسلطة الحكام وأداتهم لتحقيق أهدافهم، وفرض سلطانهم وتعزيز حكمهم، تحولت لتصبح أداة تخدم الأحزاب. وقد عرف الوضع في دول أوروبا وأميركا الشمالية عقب الثورتين الفرنسية والأمريكية في القرن الثامن عشر تغيرا كبيرا، حيث باتت الأحزاب السياسية تتولى مهمة ترشيح كبار المسؤولين لشغل الوظائف الرئيسية بالدولة.

يأتي اعتماد أسلوب الانتخابات لاختيار الممثلين عن الشعب، بهدف وضع حد لاحتكار الوظائف من طرف أنصار الحاكم والمحابة في الحصول عليها، ويحمل هذا الأسلوب بين طياته مفهومي جديدين، يتمثل الأول في فتح المجال أمام السكان لاختيار الرجال الذين يتمتعون بقاعدة شعبية، وبالتالي يصلون إلى أعلى الوظائف الهامة في الدولة، أما الثاني فيتجلى في تولي المنتخبين الفائزين عملية اختيار البيروقراطيين المساندين لسياسة الحزب الفائز في الانتخابات⁵⁵.

يحرص المنتخبون على إرضاء وكسب ثقة السكان الذين ينتخبونهم، ويساهمون في الارتقاء بهم إلى أعلى المناصب، وذلك عبر اختيارهم لبيروقراطيين يتميزون بقدرتهم على تنزيل المشاريع التي تضعها الحكومة بكفاءة وحرفية عالية. وهكذا يكون للممثلين في المجالس النيابية دور كبير في تحقيق فكرة تكافؤ الفرص بين الموظفين، والاعتماد على الأساليب الديمقراطية في توظيف العناصر النزيهة، والاستعانة بالموظفين أصحاب الكفاءات الجيدة والخبرات لتدعيم الجهاز البيروقراطي وجعله في خدمة الشعب⁵⁶.

البيروقراطية في خدمة الدولة والشعب: لم تعد البيروقراطية الإدارية حكرا على الحكام والأحزاب بل أصبحت خدماتها موجهة للدولة والشعب، حيث عرفت هذه الأجهزة في القرن العشرين وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية تغيرا جوهريا على مستوى وظائفها، فبعد أن كان دورها يقتصر على

⁵⁴ عودة الحراشة وسليمان الصمادي: البيروقراطية ودورها في بناء المؤسسات الإدارية (عمان، دار الخليج للنشر والتوزيع، ط 1، 2001) ص 25.

⁵⁵ عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة (الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، ب، ط، 1984) ص 199-200-204

⁵⁶ عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ن. م، ص 205.

تنفيذ السياسات الحكومية، أصبحت اليوم تشارك في صناعة القرارات واتخاذها على جميع المستويات الحكومية، وتساهم بدورها في بناء الدولة عن طريق استثمار مؤهلات وخبرات موظفيها، ومراكزهم الإستراتيجية في المؤسسات الإدارية في إيجاد حلول للخلافات والمشاكل الاجتماعية، وتلبية مطالب المواطنين.

خلال هذه المرحلة الحياتية من مراحل تطور التنظيم البيروقراطي، أصبح اختيار البيروقراطيون وترشيحهم للمناصب يتم على أساس التخصص والصلاحيات للوظيفة، والقدرة على القيام بالمهام التي تسند لهم، وهو ما يجعل الموظف عند أدائه لمهامه يخضع للقانون، وليس للحاكم أو الحزب الذي كان يرشحه ويزكيه للحصول على المنصب⁵⁷.

الفرع الثاني: تقاطعات الديمقراطية والبيروقراطية

لقد عرفت الديمقراطية انتشارا واسعا على مدى قرون، حيث ظلت من أكثر المصطلحات المستخدمة في اللغة السياسية، لأنها تمس مباشرة حياة الفرد في المجتمع، فجميع الأمم تطالب بالتحول للنموذج الديمقراطي في الحكم، معتبرة أنه السبيل الأمثل للحصول على حياة سياسية واجتماعية أفضل تختلف عما تعيشه. وقد تميز هذا المفهوم بقوته وقدرته على اختراق مختلف الثقافات سواء تلك التي لديها قابلية للديمقراطية، أو تلك الراضية لها.

شهد العالم خلال النصف الثاني من القرن العشرين تغييرات سياسية نوعية تمثلت في سقوط بدائل الديمقراطية وضمحلها من قبيل الملكية المطلقة والأرستقراطية...، حيث فقدت هذه البدائل شرعيتها في نظر المجتمعات. إلا أن هذا لا يعني أن الديمقراطية حققت انتصارا على باقي أنماط الحكم، إذ يرى بعض الدارسون أن الديمقراطية تمر بأزمة بسبب تراجع ثقة المواطنين في المنتخبين، والأحزاب السياسية، نتيجة فشلهم في إيجاد حلول لمجموعة من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية مثل البطالة، الفقر، الجريمة، الفساد وغيرها⁵⁸.

⁵⁷ عمار يوحوش: دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، م، س، ص 24.

⁵⁸ روبرت أ. دال (ترجمة: أحمد أمين الجمل) عن الديمقراطية (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط 1، 2000) 7-8.

وللتفصيل أكثر في تقاطعات الديمقراطية والبيروقراطية، سنتوقف في هذا الفرع عند مفهوم الديمقراطية ونشأتها (الفقرة الأولى)، ثم سننتقل إلى الحديث عن طبيعة العلاقة بين هذين المفهومين، وما إذا كانت هذه العلاقة تميل إلى التكامل أو التصادم (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: في مفهوم الديمقراطية

يتكون مفهوم الديمقراطية ذو الأصل الإغريقي من كلمتين الأولى Demos وتعني الشعب، والثانية Kratos وتشير إلى الحكم، وعليه فالديمقراطية لغوياً هي حكم الشعب، أي أنها صيغة للحكم تكون فيها السلطة للشعب يتولى فيها تدبير أموره بنفسه⁵⁹.

كان يُقصد بالديمقراطية عند ظهورها في أثينا القديمة مشاركة كل المواطنين في عملية صنع القرار، بدرجة متساوية، إذ يفتح المجال أمام الجميع للمناقشة وعرض وجهات نظرهم، كما يكون لكل منهم الحق في التصويت على القرارات، وعند إجراء القرعة لاختيار شاغلي المناصب العامة، شريطة أن تتم هذه العملية في اجتماع عام يضم كل المواطنين في ساحة المدينة. ويعرف هذا النمط من الحكم في الفكر السياسي المعاصر بالديمقراطية المباشرة⁶⁰.

تبعاً لذلك، يمكن تعريف الديمقراطية على أنها نظام للحكم مستمد من الشعب، يفرض تركيز سلطة الحكم في يد شخص واحد، أو احتكارها من قبل طبقة معينة عوض أن تكون في يد الأغلبية. وبالتالي فالديمقراطية تجعل من الشعب صاحب السلطة السياسية يحكم نفسه بنفسه عن طريق اختياره لممثلين يدبرون شؤون الحكم في الدولة، وهذا النموذج الديمقراطي هو الذي تسعى المجتمعات للوصول إليه كونه يعبر عن سيادتها، ويكفل لأفرادها حقوقها وحرّياتها⁶¹.

يعتبر C.E. Erunke أن الديمقراطية مفهوم مرّن يحمل دلالات وتفسيرات متعددة، شكلت محوراً للبحث من قبل العديد من العلماء سواء في الدراسات الكلاسيكية أو المعاصرة⁶². وقد عرف أبراهام

⁵⁹ مراد وهبة، "حزمة الديمقراطية" (مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية الأهرام، مجلة الديمقراطية، العدد 13، يناير 2004) ص 83.

⁶⁰ محمد محمود ربيع، اسماعيل صبري مقلد: موسوعة العلوم السياسية (الكويت، جامعة الكويت، ب، ط، 1993-1994) ص 389.

⁶¹ حمدي عطية مصطفى عامر، الديمقراطية في النظام السياسي الوضعي والإسلامي دراسة مقارنة (الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2014) ص 7.

⁶² Victor E. Ita, David A. Titus, The role of bureaucracy in democratic governance, in Nigeria: Relevance and Evidence from Akwa Ibom state (1999-2017), Macrothink Institute, Journal Of public Administration and Governance, Vol 8, N° 3, 2018, P: 58.

لينكولن Abraham Lincoln الرئيس الأمريكي السادس عشر في خطابه في Gettysburg في 19 نونبر 1963، الديمقراطية على أنها "حكومة الشعب وجدت بواسطة الشعب ومن أجل الشعب". في حين وصفها K. Cohen بأنها نظام حكم مجتمعي، يشارك فيه أعضاء المجتمع بشكل مباشر في صناعة القرار بشأن القضايا التي تؤثر عليهم.

وبالمقابل، O. Eminiue تعريفا عمليا للديمقراطية، حيث اعتبرها شكل من أشكال الحكم المنظم، وفقا لمبادئ السيادة الشعبية والمساواة السياسية والاقتصادية، والاستفتاء الشعبي وحكم الأغلبية. إلى جانبه اتجه هيتير ديريك Heater Derek إلى القول بأن الديمقراطية هي وسيلة أساسية لتنظيم المجتمع سياسيا، وحدد خمس عناصر أساسية تميز المجتمع الديمقراطي عن غيره من المجتمعات، تتمثل في: المساواة، سيادة الشعب، احترام حقوق الإنسان، سيادة القانون، وحرية الأفراد.⁶³

يقول راييموند آرون Raymond Aron عن الديمقراطية أنها ثابتة وغير قابلة للتغيير، لأنها تمكنت منذ ظهورها من الحفاظ بوفاء على مشروعها التأسيسي رغم قدرتها على التحول. وقد ظل تعريف الديمقراطية بالنسبة للفرنسيين أو الأمريكيين، هو نفسه التعريف اليوناني الذي يعود إلى القرن الخامس قبل الميلاد. ورغم أن النظام الديمقراطي الأثيني لا يزال مرجعا رئيسيا بالنسبة للمفكرين السياسيين المعاصرين، إلا أنه لا علاقة له بأداء الديمقراطيات الحديثة.⁶⁴

على الرغم من أن الديمقراطية هي نظام سياسي يكون فيه الحكم للشعب، دون الحاجة إلى وجود سلطة عليا تفرض عليه إرادتها وتجبره على طاعتها، إلا أن بعض النخب السياسية والفكرية، تعتبر أن مثل هذا النظام هو انحراف سياسي واقتصادي وأخلاقي، لمجموعة من الاعتبارات ترتبط بالشعب الذي ترى أنه غير عقلاني، وإذا لم يتم إخضاعه لمراقبة سلطة عليا فسيقود المجتمع إلى الفوضى والعنف.⁶⁵

لم تكن الديمقراطية ذلك النظام المثالي بالنسبة للعديد من الفلاسفة من أمثال أفلاطون Platon، الذي اعتبر الديمقراطية نظام يقوم على العنف، وقد أوضح ذلك بقوله إن هذا العنف يتولد

⁶³ Ibid. P: 58-59.

⁶⁴ Jean-Vincent Holeindre et Benoit Richard : La démocratie Histoire, théories, pratiques, Auxerre, sciences humaines éditions, 2010, P : 6-8.

⁶⁵ Francis Dupuis- déri: Démocratie Histoire politique d'un mot aux Etats- unis et en France, Canada, Lux Editeurs, 2013, P: 9.

نتيجة تمكن الفقراء من تحقيق النصر على الأغنياء، بطرق متعددة مثل القتل أو الإبعاد...، وبالمقابل يتم تقاسم الحكم، والأعباء العمومية مع البقية⁶⁶.

إلى جانب أفلاطون نجد أرسطو Aristote الذي يميز بين نوعين من الأنظمة السياسية، الأول يصفه بالنظام السياسي السليم الذي يمارس في ظله الحاكم سلطته بهدف الدفاع عن الصالح العام، والثاني هو نظام سياسي منحرف يمارس فيه الحكام سلطتهم من أجل تحقيق مصالحهم الخاصة. ويصنف أرسطو الديمقراطية ضمن الأنظمة السياسية غير السليمة، معتبرا إياها نظاما استبداديا يفرضه الفقراء على الأغنياء، لأنهم يشكلون أغلبية، ويتولون الحكم بما يتماشى مع مصالحهم⁶⁷.

وإذا كان المفهوم الإغريقي للديمقراطية يحظى نظريا باتفاق أغلب النظم السياسية الحديثة والمعاصرة، فإن تطبيقه وفقا لهذا المنطوق لم يحدث قط، إذ لم تعرف أي حقبة من التاريخ السياسي للأمم أن حكّم شعب ما نفسه، بل حتى أعرق الديمقراطيات الغربية لم تخبر هذه التجربة، ومارست حكمها بواسطة نخبة سياسية محدودة العدد، حتى وإن انبثقت عن الشعب طبقا لما يقوله موريس ديفرجيه. وجدير بالذكر أن مفهوم الشعب يعرف اختلافا حوله، إذ يقصد به تارة طبقة ما أو طائفة اجتماعية معينة، وتارة أخرى يعني طاقم من الطبقات والجماعات والفئات الاجتماعية.

وبالتالي كان من الطبيعي أن يمتد تأثير هذا الاختلاف في التعريفات، ليشمل مفهوم الديمقراطية الذي يعرف بدوره تنوعا في التعريف، واختلافا في الدلالات، نتيجة اختلاف النسق الديمقراطي والممارسة الديمقراطية من دولة إلى أخرى، ولعل ذلك ما يجعل من الصعب الأخذ بهذا النموذج الديمقراطي أو ذاك وإتباعه على أنه التطبيق الأمثل للديمقراطية⁶⁸.

الفقرة الثانية: الديمقراطية والبيروقراطية بين التكامل والتصادم

حظيت العلاقة بين الديمقراطية والبيروقراطية باهتمام كبير من قبل منظري العلوم الاجتماعية، حيث تركّز هذا الاهتمام على دراسة التقاطع الحاصل بين هذين المكونين والتأثير المتبادل بينهما. ويعد ماكس فيبر من العلماء الذين سلطوا الضوء في تحليلاتهم على طبيعة هذه العلاقة، حيث اعتبر أن

⁶⁶ Ibid. P: 63.

⁶⁷ Ibid. P: 63-64.

⁶⁸ سيد الزيات، "الديمقراطية وجدل الإصلاح السياسي" (مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية الأهرام، مجلة الديمقراطية، العدد الثالث، صيف 2001) ص 105.

الديمقراطية والبيروقراطية تشكلان قوتان متوازيتان تعززان بعضهما البعض أحيانا، وتصطدمان أحيانا أخرى.⁶⁹

يُنظر عادة إلى مفهومي الديمقراطية والبيروقراطية في الأدبيات الأكاديمية كمقاربتين متعارضتين، وإجمالاً يتم تصور البيروقراطية على أنها ضرورية للإدارة الفعالة للبرامج العمومية، فهي تتميز بكونها قانونية ومحايدة في كثير من الأحيان، فيما يتعلق برغبات ومتطلبات المواطنين، وتميل إلى أن تكون مرتبطة أكثر بأشكال الحكم الهرمية والسلطوية. بخلاف مؤسسات الحكم الديمقراطية التي تسهر على الاستجابة لمتطلبات المواطنين، وتحاول تحديد خيارات عامة الشعب، وتحويلها إلى نتائج إيجابية ترقى لمستوى تطلعات المواطنين.⁷⁰

وفي مقاربتهما للعلاقة بين الديمقراطية والبيروقراطية، تذهب إيتزيوني هاليفي Etzioni Halevy إلى القول إن علاقتهما يطبعها نوع من الغموض والتناقض، إذ تعتبر أن البيروقراطية والديمقراطية تشكلان في آن واحد تهديدا وضمانا لحياتهما المتبادلة. وتدعم فكرتها بالقول إن بيروقراطية قوية ومستقلة، رغم أنها تشكل تهديداً للديمقراطية، إلا أنها تبقى في نفس الوقت شرطاً أساسياً لاشتغالها، ولضمان حياة ديمقراطية. وتصف Etzioni Halevy العلاقة بين هذين المحددين بأنها على درجة كبيرة من التعقيد من جهة، وذات طبيعة تكافلية لها آثارها على العلاقة بين البيروقراطيين والسياسيين من جهة أخرى.⁷¹

وعلى هذا الأساس، ترى Etzioni Halevy أن دور البيروقراطية في الديمقراطية يمثل إشكالا، لأنه يعد أحد المجالات التي تكون فيها القواعد الديمقراطية للعبة غير محددة وغامضة بل ومتناقضة.⁷² ومن هنا انطلقت Etzioni Halevy في بنائها لأطروحاتها الثلاث المفسرة للعلاقة بين الديمقراطية والبيروقراطية، وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل فيما يأتي.

تنطلق الأطروحة الأولى من فكرة مفادها أن البيروقراطية تشكل معضلة للديمقراطية، وتهديدا لها، لأنها قد تشكل أداة لتعزيز هيمنة الدولة، وفي بعض الحالات قمع الدولة. وفي هذا الصدد

⁶⁹ Dwight Waldo: Democracy: Bureaucracy and Hypocrisy, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1977, P: 6.

⁷⁰ B. Guy Peters, Bureaucracy and Democracy, P: 1, In: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8f6d023a-b3ea-411d-b707-77f18e271f92.pdf>

⁷¹ Elisa. P. Reis, Bureaucrates et politiciens dans le Brésil d'aujourd'hui, In : R.I.S.S, N°: 123, 1990, p: 23.

⁷² Eva Etzioni-Halevy: Bureaucracy and democracy A political dilemma, London, routledge & kegan paul, 1983, p: 87.

تشير Etzioni Halevy إلى أن تزايد التغلغل البيروقراطي، وأيضا تطور تكنولوجيا جمع وتخزين واسترداد المعلومات، أدى إلى اكتساب البيروقراطية لقوة أكبر وقدرة على اختراق حياة الفرد والتعدي على استقلاليته وخصوصيته، والتي تشكل جوهر الديمقراطية، وإلى تزايد حرصها على حماية المعلومات، والحفاظ على أقصى درجات السرية في مجالها الخاص⁷³.

إلى جانب قدرة الجهاز البيروقراطي على التغلغل في مجال السياسة واختراقه، يتميز أيضا بامتلاكه للقدرة على التحرر من سيطرة السياسي المنتخب، ويعزى ذلك لجملة من الأمور المرتبطة باحتكار البيروقراطية للخبرة والمعلومات، مقابل تدهور سلطة السياسة وتراجعها، بالإضافة إلى غموض القواعد المحددة لمجال اختصاص البيروقراطية، وعدم خضوعها للمساءلة التي تخضع لها الديمقراطية من خلال العملية الانتخابية، والتي تعد حسب فريدمان Freedman تأمينا للشعب ضد إساءة استخدام السلطة من طرف السياسي المنتخب⁷⁴. وعليه، فإن هذا التداخل في العلاقة بين الديمقراطية والبيروقراطية يجعل من وجود بيروقراطية قوية ومستقلة، معضلة للديمقراطية وشرطا أساسيا لها في الوقت ذاته.

أما الأطروحة الثانية ل Etzioni Halevy فتنحوا منى اعتبار أن الديمقراطية تشكل معضلة بالنسبة للبيروقراطية، وتدعم هذا التصور بقولها إن البيروقراطية تتسم بازدواجية تتخذ عدة أوجه، إذ يمكن أن يكون هذا الجهاز البيروقراطي تحت سيطرة السياسي المنتخب، ومعفى من هذه السيطرة في نفس الوقت بل وقادرا على التحرر منها، كما يمكن أن يقوم بتنفيذ السياسات التي يضعها السياسي، ويشارك في صياغتها في آن واحد، ومع ذلك يوصف بالحياد السياسي. هذا التداخل وعدم ثبات الحدود الفاصلة بين أدوار الديمقراطية والبيروقراطية، هو ما يدفع إلى القول بأن البيروقراطية يمكن أن تكون ميسسة وغير ميسسة في الوقت نفسه⁷⁵.

استنادا إلى ما سبق، فإن اعتبار الديمقراطية معضلة للبيروقراطية، يأتي نتيجة الغموض والتناقض المتمثل في تعريف دور البيروقراطية، ومجالات اشتغالها. وكما جاء في تقرير لجنة Fulton للتحقيق في الوظيفة العمومية البريطانية لسنة 1968، فإن إيجاد حلول للمشاكل المعقدة يحتاج إلى إعداد طويل وبعد في النظر ومعرفة وخبرة وتجربة في تحديد الاحتياجات وكيفية تلبيتها، والتي تقع على

⁷³ Ibid. p: 90.

⁷⁴ Ibid. P: 90-91.

⁷⁵ Ibid. P: 92.

عائق البيروقراطية، لأن البرلمان والحكومة لا يمكنهم في كثير من الأحيان متابعة هذه العملية، وبما أن البيروقراطي يعمل تحت توجيه سياسي، فيجب أن يكون مرنا تجاه مختلف التوجهات السياسية⁷⁶.

وفي أطروحتها الثالثة ترى Etzioni Halevy أن معضلة البيروقراطية تشكل مصدرا هاما للتوتر، والاحتكاك والصراع في الساحة السياسية في الديمقراطيات الحديثة من ناحية، ومصدرا للصراع بين كبار البيروقراطيين وكبار السياسيين، نتيجة غياب تحديد واضح لدور البيروقراطية من ناحية أخرى. وهكذا لا تكمن مشكلة البيروقراطية في القوة التي راكمتها فحسب، بل أيضا في صراعات القوة التي أفرزتها⁷⁷.

تحتل البيروقراطية مكانة مهمة في كل دولة، وفي أي نظام ديمقراطي، إذ يسود يقين أن الدولة الحديثة تعتمد على قاعدة بيروقراطية، تتحول بمجرد تأسيسها إلى واحدة من الهياكل الاجتماعية التي يصعب القضاء عليها. فالبيروقراطية تعمل في الاتجاه المعاكس للديمقراطية، ففي الأولى يتم اتخاذ القرارات في المستويات العليا للإدارة في حين يتم تنفيذها في المستويات الدنيا من الهرم الإداري، أما في الثانية يكون المواطن محور كل القرارات، وهو من يوجه ويتخذ القرار، وما على القادة السياسيين إلا تنفيذه. وإذا كانت البيروقراطية تحتاج إلى تنظيم هرمي وسلطوي، وللانضباط بين مسؤوليها، فإن الديمقراطية في غنى عن ذلك فهي تميل إلى تعزيز الاستقلالية والمساواة بين المواطنين⁷⁸.

وعلى الرغم من الاختلاف القائم بين وظائف الديمقراطية والبيروقراطية وتداخلها، إلا أنهما ترتبطان ببعض ارتباطا وثيقا، فلا يمكن الحديث عن نجاح سياسي في تحقيق أهدافه الديمقراطية دون قيام المنظمات البيروقراطية لوضع موضع التنفيذ، وذلك بتكليف رجل الإدارة بتنزيل أهداف السياسي⁷⁹.

المطلب الثاني: المدارس النظرية المفسرة لعلاقة السياسي والإداري: بين الفصل والوصل

إن الطبيعة المعقدة للعلاقة بين الديمقراطية والبيروقراطية المتأرجحة بين التكامل والتصادم، تجعل من الصعوبة بما كان تحديد ما إذا كانت البيروقراطية تشكل معضلة بالنسبة للديمقراطية وعائقا

⁷⁶ Ibid. P: 93.

⁷⁷ Ibid. P: 97.

⁷⁸ Goga Gina Livioara: Bureaucratic Administration in Modern Society, In EIRP Proceedings, Vol 4, 2009, P: 131, <http://proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/363>

⁷⁹ بيتر بلاو (ترجمة: إسماعيل الناظر ومعد كيالي): البيروقراطية في المجتمع الحديث، م، س، ص 163.

أمامها، أم تعد ضرورة أساسية لاشتغالها السليم. ولما كانت الديمقراطية التمثيلية بناء على التقسيم الصارم للعمل السياسي لا تتيح للمواطنين ممارسة الرقابة المباشرة على الإدارة، فإن احترافية البيروقراطية الإدارية ومهنيتها، قد تؤدي إلى خطر استقلاليتها وابتعادها عن الرقابة الديمقراطية. غير أن هذا الوضع يمكن التحكم فيه بحسب العقلانية الفيبيرية، عن طريق إلحاق الجهاز البيروقراطي وربطه بالسلطة السياسية وفق تسلسل هرمي ومركزي للسلطة، ما من شأنه أن يحول دون انحراف البيروقراطية وخروجها عن الرقابة والمحاسبة، فالإدارة تجد شرعيتها بطريقة غير مباشرة بربطها بالسياسي الذي يعمل على توجيهها ومراقبة نشاطاتها⁸⁰.

إن الربط بين السياسة والإدارة كميداني نشاط، والتحول عن النظرة التقليدية إليهما كمجالين منفصلين عن بعضهما البعض، هو تحول فرضته الأحداث التي تعاقبت على العالم في العصر الحديث، بدءاً بالكساد الاقتصادي، مروراً بالحرب العالمية الثانية وما خلفته من دمار فرض ضرورة إعادة البناء والتعمير، وصولاً إلى الحرب الباردة، والتي أدت في النهاية إلى تحمل الأجهزة التنفيذية مسؤولية العمل والمبادأة في اتخاذ القرارات⁸¹.

بعد التطرق في المطلب الأول لجذور نشأة ظاهرة البيروقراطية ومختلف تعريفاتها اللغوية منها والعلمية، وعلاقتها بالديمقراطية، سيتم الانتقال هنا إلى الحديث عن الاتجاهات النظرية التي قاربت العلاقة بين السياسي والإداري، من خلال تخصيص الفرع الأول لدراسة التصور الفيبيري للبيروقراطية ومبدأ الفصل بين السياسة والإدارة، والفرع الثاني للتعرف على اتجاه الوصل الذي تمثله المدرسة السياسية ومدرسة التفاعل، والتي تميل إلى القول بوجود علاقة ذات طبيعة تفاعلية بين هذه الثنائية، يفرضها تداخل المهام والاختصاصات بينهما.

الفرع الأول: مدرسة الفصل والنموذج البيروقراطي الفيبيري

تناسب رؤية ماكس فيبر للإدارة مع تقسيم صارم للعمل السياسي من منتخبين وموظفين ومواطنين، حيث يقوم كل طرف بأدوار محددة بدقة وفق خاصيتي التخصص والاحترافية؛ إذ يتخذ السياسي القرارات، وتتولى البيروقراطية تنفيذها، فيما يقوم المواطن بشرعنة هذه القرارات باعتباره يمثل

⁸⁰ رضوان بروسي، "من الدولة الفيبيرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية"، م، س، ص 61-62.

⁸¹ عبد الكريم درويش وليلى تكلّا: أصول الإدارة العامة، م، س، ص 190-194.

الهيئة الناجمة. هذه الصورة تعد تجسيدا للعقلانية الوسيطة المميزة للبيروقراطية الإدارية، من حيث كونها وسيلة لتنفيذ القرارات السياسية، وهذا هو دورها في الديمقراطية.

وإذا كان النمط البيروقراطي بعيد ومختلف عن الطابع الديمقراطي في التنظيم وطريقة العمل، فإنه رغم ذلك يخدم الديمقراطية بصفته جهازا إداريا ينفذ بدقة أوامر السياسي، مع الأخذ بعين الاعتبار خصائص الإدارة في النموذج المثالي الفيبري، من حيث اعتمادها قواعد لا شخصية من شأنها الحد من سلطتها ومسؤوليتها. كما أنها تكون قابلة لممارسة السلطة باسم شخصية معنوية مجردة أي الدولة، فضلا عن كونها تمثل نموذجا للهيمنة عن طريق المعرفة، وهو الذي يجسد خاصيتها العقلانية المرتبطة بحسب فيبر بالحاجيات والتقنيات والإنتاج الاقتصادي، والتي يتم تمثيلها وفق سلوكية محددة، تتجلى بالأساس في الدقة والاستمرارية والانضباط والصرامة⁸².

وارتباطا برؤية ماكس فيبر للسياسة والإدارة والقائمة على الحياد والفصل، سنخصص الفقرة الأولى من هذا الفرع للتعرف على النموذج البيروقراطي الفيبري الذي يشكل بالنسبة لماكس فيبر نمط التنظيم المثالي، على أن تناول الفقرة الثانية مقارنة مدرسة الفصل لهذه العلاقة من منظور عدد من روادها.

الفقرة الأولى: البيروقراطية عند ماكس فيبر

ارتبط انتشار البيروقراطية بعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر، الذي يعد من أهم المفكرين الذين حاولوا وضع إطار نظري للتنظيم البيروقراطي. وقد تتبع ماكس فيبر تطور المنظمات مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة علاقات السلطة بداخلها، واعتبر أن العالم مر عبر مرحلة من العقلنة صاحبها مجموعة من التحولات على مستوى أشكال التنظيم، أصبح في ظلها من الصعب الحفاظ على السلطتين التقليدية والكاريزمية، أمام ظهور شكل جديد للسلطة يتميز بكونه عقلاني وقانوني أكثر، وهو الذي أطلق عليه فيبر اسم البيروقراطية. كما اعتقد أيضا أن عملية الانتقال من المؤسسات التقليدية إلى نظيرتها الكاريزمية، ومن ثم إلى التنظيم البيروقراطي، ما هي إلا نتاج لتنامي هذه العقلنة⁸³.

⁸² رضوان بروسلي، "من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية"، م، س، ص 61.

⁸³ Victor A. Thompson (Traduction : J-J. Robert) : Comportement bureaucratique et organisation moderne, Editions Hommes et techniques, 1966, p :19.

ينطلق ماكس فيبر في رؤيته للظاهرة السياسية في الجماعات الإنسانية من اعتبارها نمط من الهيمنة، يستند إلى الربط بين استخدام أدوات القسم والإكراه وأنماط محددة من الشرعية، وإذا كانت السلطة تشير إلى العلاقة الاجتماعية التي تسمح بانتصار وتفوق إرادة ممارستها كيفما كانت الموارد التي يستعملها للتفوق على من يعارض إرادته، فإن الهيمنة تتمحور حول الموارد المحركة لهذه الإرادة. وبعبارة أخرى، تروم الهيمنة تعريف وتحديد البناء الاجتماعي المنظم الذي يتيح الممارسة الفعلية للسلطة، فهذه الهيمنة وفقاً لماكس فيبر تعبر عن الفرصة التي تمكن أنظمة أو جماعات معينة من الحصول على الطاعة من قبل جماعات أخرى⁸⁴.

يقوم التصور الفيبري على التمييز بين مفهومي القوة والهيمنة، فالأولى بالنسبة لماكس فيبر هي فرصة للتفوق الاجتماعي، ومن ثم فرض الإرادة في إطار العلاقات الاجتماعية، على الرغم من وجود عنصر المقاومة. أما الثانية فتتمثل في الهيمنة، ويقصد بها إمكانية إيجاد أفراد مستعدين لطاعة مجموعة من الأوامر المحددة، وهو ما يعبر عنه بالانضباط.

وحسب ماكس فيبر تعد القوة مفهوماً واسعاً وغير محدد، لأن الفرد قد يجد نفسه في كثير من الأحيان مضطراً لفرض إرادته وبالتالي فرض قوته، بخلاف مفهوم الهيمنة الذي يتميز بكونه محدداً وعملياً أكثر، بالنسبة لهيكل المجموعات الاجتماعية. ويخلص ماكس فيبر إلى القول إن كل علاقة حقيقية للهيمنة تقوم على حد أدنى من القابلية للطاعة، ويؤكد من جهة أخرى على شرعية الهيمنة لأن الإيمان بهذه الشرعية، هو الذي يجعل الشخص الخاضع للهيمنة يقبل تلقي الأوامر⁸⁵.

حملت سوسيولوجيا ماكس فيبر بين طياتها ثلاث أنواع للهيمنة الشرعية، الأولى قانونية وتتميز بطابعها العقلاني القائم على الإيمان بصحة قانونية الأنظمة الموضوعة عقلانياً، وبشرعية القادة المعيّنين وفقاً للقانون، وتعد البيروقراطية الشكل الأكثر نموذجية لهذا النمط من الهيمنة. والثانية تقليدية وتقوم على تقديس التقاليد الموروثة، والإيمان بشرعية المدعويين إلى السلطة بموجب العرف. أما النوع الثالث فيتجلى في الهيمنة الكاريزمية، والتي تركز على أساس عاطفي لا عقلاني⁸⁶، إذ تستند على النفوذ المبني على السحر الشخصي والفائق للفرد، الذي يتميز بالتفاني الشخصي للرعايا، ويتصف بصفات خارقة أو

⁸⁴ رضوان بروسى، "من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية"، م، س، ص 60.

⁸⁵ Giovanni Busino : Les théories de la bureaucratie, Op. CIT, P : 39-40.

⁸⁶ جوليان فروند (ترجمة: جورج أبي صالح): سوسيولوجيا ماكس فيبر، م، س، ص 111-112-113.

ميزات أخرى مثالية تجعله زعيما عليهم، وفي هذا النوع من الهيمنة تنبع طاعة الزعيم من الثقة الشخصية به⁸⁷.

بالنسبة لماكس فيبر؛ لا يحمل تصوره للبيروقراطية بين ثنائيه أي مضامين سلبية، بل على العكس من ذلك تميزت رؤيته بالمثالية، فهو يرى البيروقراطية كنمط مثالي للتنظيم يتسم بخصائصه المحددة. وحسب ماكس فيبر تحتاج كل منظمة إلى نظام دقيق يقوم على تقسيم العمل والتخصص، لكونه يساهم بشكل كبير في زيادة المهارة والكفاءة في العمل، ويعمل على تنسيق وضبط جهود العاملين بالتنظيمات الإدارية⁸⁸.

انطلق ماكس فيبر في نظريته حول البيروقراطية من تحليله للسلطة القانونية، التي يرى أنها تعد مؤشرا لنضج علاقات السلطة في المجتمع. وقد انصب اهتمامه على المنظمات الكبرى التي تنشأ في المجتمعات الرأسمالية، معتبرا أن هذه المنظمات تمثل نقطة تحول طبيعة السلطة السائدة في المجتمع، لكونها تقوم في تسييرها وتدير علاقاتها على اعتبارات عقلانية وأسس موضوعية، نابعة من طبيعة السلطة التي تستند عليها هذه الأخيرة، والمتمثلة في السلطة القانونية ذات الطابع الموضوعي الرشيد⁸⁹.

وقد قدم ماكس فيبر نموذجه المثالي المتمثل بالتنظيم البيروقراطي كتجسيد للنمط العقلاني- القانوني في ممارسة السلطة، ويتميز هذا النمط من السلطة عن أنماط أخرى تقوم على الكاريزما والتقاليد، في كونه يتسم بالاستقرار والموضوعية والرشد. وعلى هذا الأساس، كلما اتسعت في المجتمع دائرة السلطة القانونية، كلما كان هذا المجتمع أكثر رشدا وعقلانية واستقرارا. ذلك أن هذا النظام يتميز بمجموعة من الخصائص من قبيل؛ اللاشخصية، والاعتماد على المؤهلات المهنية وإتقان المعارف المتخصصة للقيام بالوظائف، وممارسة السلطة وتنظيمها وفق إجراءات ونصوص، ووفق تنظيم هرمي، فالدولة الحديثة القائمة على البيروقراطية الفيدرالية تقوم على قوينة العلاقات السلطوية⁹⁰.

⁸⁷ ماكس فيبر: رجل العلم ورجل السياسة، م، س، ص 47.

⁸⁸ طلعت إبراهيم لطفي: علم اجتماع التنظيم، م، س، ص 37.

⁸⁹ أحمد صقر عاشور: الإدارة مدخل بيئي مقارن، م، س، ص 70.

⁹⁰ رضوان برومي، "من الدولة الفيدرالية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية"، م، س، ص 60.

وعليه، فإن أقوى أنواع السلطة حسب ماكس فيبر، هي تلك القائمة على ما هو قانوني وعقلاني، والمتمثلة في التنظيم البيروقراطي، وقد وضع ماكس فيبر نموذجا مثاليا للبيروقراطية، وحدد له مجموعة من السمات تتلخص فيما يلي:

- خضوع الموظف لواجبات المكتب والوظيفة فقط؛
- تسلسل هرمي للوظائف؛
- توفر الموظف على المهارات اللازمة لمزاولة مهامه؛
- الولوع إلى الوظيفة على أساس مبدأ التعاقد؛
- التأهيل المهني القائم على تعيين الموظف بناء على امتحان وشهادة لا على الانتخاب؛
- تلقي الموظف لرواتب ثابتة تصنف حسب الرتبة الهرمية؛
- مزاولة الوظيفة كوظيفة رئيسية؛
- التقدم الوظيفي يكون مبنيا على الأقدمية أو الكفاءة أو الاثنين معا؛
- العمل وفق مبدأ فصل الإدارة عن الملكية أي أن الوظيفة ليست ملكا للموظف؛
- يخضع الموظف لنظام صارم متجانس مع وظيفته ويخضع أيضا للمراقبة⁹¹.

تمثل البيروقراطية بالنسبة لماكس فيبر النمط الصادق للسلطة القانونية، إذ يشكل الاعتماد على القانون كأساس للتعامل محور التنظيمات البيروقراطية، ولا يكون إتباع القوانين هنا نابعا من الجهة التي تصدرها بل من شرعيتها. كما تكون السلطة في ظل الإدارة البيروقراطية في المكتب والوظيفة، بمعنى أن السلطة تمارس بموجب قوانين، والأوامر المتعلقة بالواجبات تصدر بدورها بشكل ثابت من خلال القوانين⁹².

تمثل الإدارة البيروقراطية بالنسبة لماكس فيبر نمط التدبير المثالي لكونه يمتلك مجموعة من المميزات، من بينها: الامتثال للأوامر، الدقة، الاستمرارية، الانضباط، الصرامة، والثقة. كل هذه الخصائص جعلت

⁹¹ Max Weber : Economie et société, Paris, Librairie Plon, 1971, P : 226

⁹² سعيد جفري، أحمد منيرة: الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح؟ م، س، ص 31.

ماكس فيبر يصنف هذا النوع من الإدارة على أنه الأكثر عقلانية⁹³، معتبراً أن تفوق البيروقراطية على جميع أشكال التنظيم الأخرى، ينبع من تفوقها التقني وقدرتها على استعمال المعارف والخبرات التقنية في التدبير، وهو ما عبر عنه بالتخصص⁹⁴.

تعرض النموذج المثالي الفيبري للانتقاد من قبل العديد من علماء الاجتماع، من أمثال بيتر بلاو Peter Blau الذي اعتبر أن البيروقراطية الفيبرية تضم تناقضات واتجاهات متعارضة، تظهر بجلاء في تأثيرها على سير عمل الإدارة. فالانعزال والتحفز بين أعضاء المنظمة، يحول دون خلق روح العمل الجماعي بينهم، كما أن التشدد في استعمال السلطة في تطبيق النظام يجعل الموظف يخفي عن رئيسه ما في الأعمال من خلل وعيوب، وهو ما يعيق وصول المعلومات إلى المستويات العليا للهرم الإداري، مما يؤدي إلى عرقلة نجاح الإدارة وفعاليتها. الأمر ذاته ينطبق على مبدأ التقيد بالأحكام الذي يفرز تصلباً في تصرفات الموظف، وبالتالي الحيلولة دون استعمال الحكمة للقيام بوظيفته.

كل هذه الأمثلة تؤكد أن لخصائص النموذج البيروقراطي الفيبري وجهان، الأول إيجابي يساهم في الرفع من فعالية العمل داخل الإدارة وتحسين مردوديته، والثاني سلبي يعيق العمل الإداري ويؤدي إلى اختلال الوظائف، ويضرب الانسجام ويخلق المشاكل داخل البنيان البيروقراطي⁹⁵.

إلى جانب التحفظ والانعزالية والتصلب التي تعد من عيوب النموذج البيروقراطي، نجد تركيز ماكس فيبر على البعد الرسمي والإجرائي في هذا النمط من التنظيم مع إغفال تام للبعد الإنساني. إذ يشير عالم الاجتماع الفرنسي ميشيل كروزييه Michel Crozier في دراسته حول البيروقراطية، إلى أن الروتين والجمود والسلطوية التي تعد من سمات البيروقراطية، تساهم في خلق حلقة مفرغة تنمو داخل الإدارة تنتج عن مقاومة العامل الإنساني⁹⁶.

يذهب ميشيل كروزييه إلى القول إن التنظيم البيروقراطي في عمقه يضم سلسلة من الحلقات المفرغة المتميزة باستقرارها، الذي يغديه مناخ المركزية ولاشخصانية العلاقات. ويتصف الوسط البيروقراطي بحسب ميشيل كروزييه بصعوبة بناء العلاقات، وغياب القدرة على تحقيق تواصل مثمر مع البيئة

⁹³ Max Weber : Economie et société, OP. CIT, P : 229.

⁹⁴ Victor A. Thompson (Traduction : J-J. Robert) : Comportement bureaucratique et organisation moderne, OP. CIT, P : 20.

⁹⁵ بيتر بلاو (ترجمة: إسماعيل الناظر ومعد كيالي): البيروقراطية في المجتمع الحديث، م. س، ص 42-43.

⁹⁶ خليل النقيب: البيروقراطية والإنماء دراسة عن الإدارة العامة في لبنان (بيروت، معهد الإنماء العربي، ط 1، 1976) ص 10.

المحيطة والتكيف معها، بالإضافة إلى قلة الإنتاجية. كل هذه الآثار الناتجة عن تبني البيروقراطية كنمط للتنظيم، تعيق عملية إصلاح هذا النظام، وتحول دون إدخال المزيد من المرونة على مستوى العلاقات الإنسانية⁹⁷.

ويعود هذا الوضع لكون المسؤولين الموجودين أعلى هرم السلطة، يركزون بالدرجة الأولى على إعداد قواعد جديدة، وتعزيز المركزية، مما يجعل موظفي المنظمة يعيشون هذه الصعوبات بشكل دائم، دون أن يدفعهم هذا الأمر إلى ممارسة ضغط للحصول على المزيد من الاستقلالية، بل على العكس من ذلك تجدهم حريصين على استغلال وجود هذا الخلل الوظيفي في البنيان البيروقراطي، لتحسين وضعيتهم إزاء محيطهم ومنظمتهم، كما أن حريصهم ضد المركزية لم تكن بهدف الحصول على مزيد من التأقلم مع المنظمة وبيئتها، بل بهدف حفظ وتعزيز التصلب الذي يحميهم⁹⁸.

خلص روبرت. ك. ميرتون Robert K Merton في قراءته للنظرية الفيرية، إلى أنه كلما اقتربت البيروقراطية من النموذج المثالي الفيري، كلما أفرز ذلك خللا وظيفيا اتخذ شكل الروتينية والجمود الذي يعثري نشاط الإدارة. وهكذا يمكن القول إن نمط الإدارة البيروقراطية، والمعروف بميله للعقلانية القصوى يجعل الإجراءات الروتينية المطبقة داخل الإدارة، تأتي بنتيجة عكسية عن النتيجة المنشودة، وتؤدي إلى المساس بانتظام وفعالية هذا الجهاز الإداري⁹⁹.

الفقرة الثانية: مدرسة الفصل بين السياسة والإدارة

لم تكن يوما العلاقة بين السياسة والإدارة ذات طابع محدد، بل كانت تتميز دائما بتأرجحها بين تبعية الإدارة وخضوعها للسياسة تارة، وبين الفصل بينهما، وبين التكامل والترابط تارة أخرى. وكما هو معلوم اتخذت هذه العلاقة بداية طابع تبعية الإداري للسياسي وهيمنته عليه، والتي تعود إلى عصر الإمبراطوريات وأنظمة الحكم الملكية، حيث كان الموظف أداة تنفيذية للحاكم تنفذ أوامره وتدين له بالطاعة والولاء.

⁹⁷ Michel Crozier : Le phénomène bureaucratique, Paris, Editions du Seuil, 1963, P : 255.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Claudette Lafaye: Sociologie des organisations, Paris, Edition Nathan, 1996, P :17.

وقد أدت مساوئ هذه التبعية إلى ظهور حركات إصلاحية في العالم تطالب بفصل السياسة عن الإدارة وفك رباطهما، ففي الولايات المتحدة الأمريكية صدر قانون بندلتون سنة 1883 الذي اتجه إلى وضع النجاح في الاختبار كشرط أساسي لولوج الوظائف، واعتمد نظام الكفاءة بدلا من نظام الغنائم. وفي فرنسا أيضا، وبقيام الثورة الفرنسية تم اللجوء إلى إلغاء نظام بيع الوظائف، وتعويضه بقواعد للاختبار والتعيين، في محاولة لتخليص الإدارة من الخضوع للسياسة والفصل بينهما¹⁰⁰.

يعد وودرو ويلسون Woodrow Wilson من الرواد الأوائل الذين حاولوا الفصل بين السياسة والإدارة، منطلقا من التمييز بين أدوارهما، إذ يرى أن الإدارة تتولى تنفيذ السياسات وكيفية تنزيلها، بينما تهتم السياسة بوضع الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال¹⁰¹.

وتبعاً لذلك، تشكل الإدارة بالنسبة لودرو ويلسون مجالا خارج عن المجال السياسي، وهو ما يجعل المسائل الإدارية ليست ذات طبيعة سياسية. واستنادا إلى أهمية الخبرة يدافع ويلسون عن احترافية الوظيفة العمومية، وعن الفصل بين السياسة والإدارة التي حسب رأيه يجب أن تكون محايدة وفعالة، لحمايتها من الفساد الذي يرافق الأنشطة السياسية¹⁰².

هذا التمايز بين مهام السياسة والإدارة يمتد ليشمل أيضا الاختلاف في شرعيتهما، فممارسة السياسي للمهام المتعلقة جوهريا بالسيادة مثل اتخاذ القرار، في سياق ديمقراطي تجعل شرعيته تتأسس على الانتخابات من جهة، ومن جهة أخرى فتولي الإداري مهمة تنفيذ القرار الذي يتخذه السياسي، تجعل للإدارة شرعيتها الخاصة المستمدة من فعالية تنفيذها للقرارات¹⁰³.

إلى جانب وودرو ويلسون، الذي يمثل تيار الفصل الأمريكي، نجد فرانك غودنوو Frank Goodnow ممثل مدرسة الفصل الأوروبية الذي ناقش في كتابه السياسة والإدارة العلاقة بين هذه الثنائية، وانتقد وجود ثلاث وظائف أساسية، أي الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية، واعتبر بدلا من ذلك أن هناك وظيفتان أساسيتان للحكم تتمثل الأولى في التعبير عن الإرادة الشعبية، وتتجلى الثانية

¹⁰⁰ فوزي حبش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري، م، س، ص 29-30-31.

¹⁰¹ عبد اللطيف قطيش: الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، م، س، ص 34.

¹⁰² Philippe Bezes, Frédéric Pierru, Etat, Administration et Politiques Publiques : Les dé-liaisons dangereuses la France au miroir des sciences sociales nord-américaines, In : Gouvernement et action publique, N° 2, 2012, P : 46.

¹⁰³ Philippe Bongrand, Julie Gervais, Renaud Payre, Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » In : Gouvernement et action publique, N° 4, 2012, P : 10.

في تنفيذ تلك الإرادة، ويعتبر فرانك غودنوو أن وظيفة السياسة تقوم على التعبير عن إرادة الدولة، ووظيفة الإدارة تتمثل في تنفيذ هذه الإرادة¹⁰⁴.

وإذا كانت بعض جوانب الإدارة قد تضررت من السياسة وفقا لفرانك غودنوو، فإن ذلك يقتضي ضرورة حمايتها من هذا الضرر. ومعلوم أن تصور كل من وودرو ويلسون وفرانك غودنوو للفصل بين السياسة والإدارة يأتي بهدف القضاء على نظام الغنائم، وتحرير الإدارة من التدخل السياسي، وإنشاء نظام الاستحقاق بدل ذلك. وهو ما يبرزه بجلاء موقفهم المعارض لتسييس الإدارة، والداعي لضرورة تحسين الممارسة الإدارية. وهكذا، لم يكن الفصل بين السياسة والإدارة بالنسبة لممثلي هاتين المدرستين مجرد أداة للتحليل، بقدر ما كان ضرورة حتمية تهدف إلى إخراج الإدارة من عباءة السياسة، وتحريرها من تأثيرها القوي عليها¹⁰⁵.

ارتبطت أطروحة الفصل بين السياسة والإدارة بعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر الذي يُعرف بميله إلى الفصل الجامد بين هذه الثنائية، إذ يذهب إلى القول إن الموظف الحقيقي لا يمارس السياسة، ويؤدي مهامه الإدارية بطريقة غير حزبية ودون تحيز لأي رأي، وبالتالي هو ممنوع من التصرف كرجل السياسة الذي يبقى مضطرا باستمرار إلى اتخاذ المواقف، والدفاع عنها والنضال من أجلها.

يخضع السياسي لمبدأ المسؤولية مناقض لنظيره الذي يخضع له الموظف، المعروف بمهارته وقدرته على تنفيذ الأوامر بوعي تام، وتحت مسؤولية من هو أعلى سلطة منه، بمعنى أنه ينفذ هذه الأوامر حتى وإن تعارضت مع قناعاته الخاصة، ولولا وجود هذا الانضباط الأخلاقي والالتزام بمبدأ الحياد لدى الموظف لانهار الجهاز الإداري كله. ويختلف هذا الأمر بالنسبة للسياسي الذي يكمن شرفه في المسؤولية الشخصية الحصرية تجاه كل ما يفعله والتي لا يمكنه أن يلقيها على عاتق شخص آخر¹⁰⁶.

ارتباطا بمبدأ الفصل، ينطلق هاملتون Hamilton في نظريته الإدارية من فكرة عدم ارتباط الإدارة وموظفيها بمدة بقاء السياسي في منصبه، معتبرا أن فعالية الإدارة ونجاحها في تقديم خدمات عمومية ذات جودة، يقتضي الاستمرارية في العمل الإداري، فهذه الاستمرارية تعد بمثابة ضامن لاستقرار

¹⁰⁴ Reza Tahmasebi, Seyyed Mohammad Mahdi Musavi, Politics-administration Dichotomy: A Century Debate, In: Administratie Si Managment Public, 17 -2011, P: 132.

¹⁰⁵ Ibid. P: 133.

¹⁰⁶ ماكس فيبر: رجل العلم ورجل السياسة، م. س، ص 69-70.

السياسات العمومية، وبالتالي ثبات الإدارة واستقرارها. ويشدد في ذات الوقت على أهمية تحديد الإدارة وإبعادها عن تأثير تقلبات الحياة السياسية، لأن مهامها تتطلب الدوام حفاظاً على المصلحة العامة، فالموظف يخدم الدولة ولا يخدم رئيسها¹⁰⁷.

ومن هذا المنطلق، يقع على عاتق الإدارة مهمة الإشراف على المصلحة العامة، حيث يتولى الموظف السهر على صيانتها والدفاع عنها كأساس لحياده، ولعل هذا ما يجعل الحياد شرطاً أساسياً يجب أن يتوفر في رجل الإدارة. يصنف البيروقراطي في خانة المحافظ على الصالح العام وعلى السير العادي له، ويعزى ذلك لكونه يعمر أكثر في التسيير الإداري للشؤون العامة للدولة، مما يزيد من قدرته على ضبط متغيرات الزمن ومتطلباته من خلال خبراته ومعارفه الوظيفية، وإبعاد المصلحة العامة عن مختلف الصراعات السياسية¹⁰⁸.

تتميز العلاقات بين رجال السياسة والإدارة بتعقيدها، حيث يصفها الكاتب الأمريكي إيزرا سليمان Ezra Suleiman بأنها علاقة تضاد وعداء لا يمكن إصلاحها، فكثيراً ما يشتكي السياسي من سلطة الموظف ويعتبرها تهديداً له. وتحدد العلاقة بينهما بامتلاك المعلومة، ويرتبط هذا العامل بشكل وثيق بالاستقرار أو عدمه في الوظيفة السياسية، إذ أن بقاء الموظف في منصبه أكثر من رجل السياسة (وزير، برلماني...) يمكنه من مراكمة الخبرات، إضافة إلى مهاراته التقنية وتخصصه. وهو ما لا يستطيع السياسي امتلاكه نتيجة قضائه مدة قصيرة في وظيفته السياسية، ولهذا رغم حمل السياسي لبعض عدم الثقة اتجاه الإدارة إلا أنه يبقى مجبراً على الاعتماد عليها بشكل كبير¹⁰⁹.

تساعد تعبئة المعرفة على إعادة تعريف الحدود بين الإدارة والسياسة والتفاوض حولها، هذا الأسلوب يعتبر المعرفة أداة من الأدوات المعززة لاستقلال الإدارة، فالموظف في بحث دائم عن كيفية

¹⁰⁷ Dreyfus Françoise : L'invention de la bureaucratie, Paris, Edition la découverte, 2000, P : 63-65.

¹⁰⁸ عبد اللطيف الهلالي، الإدارة والقرار العام من المنطق المؤسسي إلى المنطق التديرياتي (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، 2004-2005) ص18.

¹⁰⁹ Ezra Suleiman (Traduction : Martine Meusy): Les Hauts fonctionnaires et la politique, Paris, Edition du seuil, 1976, P: 45-69-70.

التحرر من الخضوع للسياسة، عبر استغلاله لمعارفه الإدارية المحضنة، والتي تشكل أدوات حماية لمجاله الإداري الخاص به¹¹⁰.

إلى جانب هذا الفصل بين البيروقراطية والسياسة، تتخذ هذه العلاقة شكلا آخر سمته الأساسية الاختلاف والتداخل والتعارض الدائم بين مصالح هذين الفئتين، فتجميع مصالح البيروقراطية تحكمه مجموعة من الإكراهات المتمثلة بالدرجة الأولى في تضارب المصالح القطاعية، وفي الطابع المحافظ الذي يميزها والذي لا يعود إلى التزام أيديولوجي مرتبط بالحفاظ على الوضع القائم فحسب، بل أيضا إلى تجمع المصالح الذي يعكس واقع القوى الموجودة. وهكذا يمكن القول إن البيروقراطي يحمل الاستقرار، في حين يحمل رجل السياسة الخلق والإبداع¹¹¹.

وفي خضم هذا التعقيد الذي يطبع العلاقة بين السياسة والإدارة، تجدر الإشارة إلى أنه رغم ميل ماكس فيبر في مقارنته لهذه العلاقة إلى الفصل بين هذين المحددين، واعتباره أن رجل السياسة ورجل الإدارة يشكلان مجالين متميزين بأساليبهم الخاصة، وأفكارهم ورؤاهم المختلفة للقضايا، إلا أنه يرى أن هذا التمايز وهذا الفصل لا يجعل من رجال السياسة والإدارة في صراع دائم، بل يتجه إلى القول إن مهامهم تتكامل مع بعضها البعض¹¹².

الفرع الثاني: مدارس الربط: (السياسية والتفاعل)

تباينت الآراء واختلفت حول طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة، هل يجب أن تقوم على الفصل بين هذين المحددين أم على الربط بينهما؟ وكما هو معلوم فإن هذه العلاقة بنيت في الأصل على الفصل بين ما هو سياسي وما هو إداري. وقد أسس ماكس فيبر لنموذج الفصل في النموذج اللاتيني، وعمل على تطويره في النموذج الأمريكي Woodrow Wilson الذي لخص هذه العلاقة، في عبارة أن السياسي يقرر والإداري ينفذ¹¹³.

¹¹⁰ Philippe Bongrand, Julie Gervais, Renaud Payre, Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique », OP. CIT, P : 14-15.

¹¹¹ عبد الحافظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2001-2002) ص 130.

¹¹² Ezra Suleiman (Traduction : Martine Meusy): Les Hauts fonctionnaires et la politique, OP. CIT, P : 60.

¹¹³ Christian De Visscher, Autorité Politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? In : Revue internationale de politique comparée, Vol. 11, 2004/ 2, P : 206.

بالموازاة مع هذا التيار الذي يمثلته بعض المفكرين من أمثال ماكس فيبر وودرو ويلسون، وفرانك غودنوو، ظهر اتجاه آخر وضع نفسه في مواجهة أطروحة الفصل، يعرف باتجاه الربط لأنه يميل إلى القول بوجود ترابط بين السياسة والإدارة نابع من تداخل اختصاصاتهم ومهامهم، التي تتكامل مع بعضها البعض، فقرارات السلطة السياسية لا يسهر على تتبعها ووضعها موضع التنفيذ إلا رجال الإدارة. ويحمل هذا الاتجاه بين ثنياه نمطا بديلا للعلاقة بين السياسي والإداري، ينطلق من التمايز والاختلاف بين أدوارهما، ليحولته إلى نقطة قوة تساهم في تحقيق التكامل والترابط بين هذين المحددين، بما يحفظ لهما مكانتهما ويحرر العلاقة بينهما من منطق الخضوع والإخضاع.

يضم هذا التيار الداعي إلى الربط والوصل بين المجالين السياسي والإداري، مدرستين، تعرف الأولى بالمدرسة السياسية، وتتميز برفضها الفصل بين السياسة والإدارة والتمييز بينهما، معتبرة أن الإدارة جزء لا يتجزأ من العملية السياسية (الفقرة الأولى)، فيما تنعت الثانية بمدرسة التفاعل، وتعرف بميلها إلى الدمج بين الإداري والسياسي، والاعتراف بالطبيعة التفاعلية بينهما (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المدرسة السياسية

إذا كانت العلاقة بين السياسة والإدارة تتميز باحتلالها لمكانة مركزية في قلب الممارسة الإدارية، فإن طبيعة هذه العلاقة، والدور الصحيح لرجال الإدارة في العملية السياسية يشكل موضوع نقاش كبير. ومن المهم هنا التمييز بين ممارسة الإداري المرتكزة على المعرفة المهنية والقيم، وبين ممارسة السياسي القائمة على الخصوصية السياسية والشرعية الانتخابية، رغم صعوبة تطبيقه، لأن مجال هذا التمييز ونطاقه يبقى غير واضح¹¹⁴.

وارتباطا بالدور السياسي للبيروقراطية، فقد ناقشت عالمة السياسة الأمريكية جوديت. إ. غروبر Judith E. Gruber رؤية الإداريين لوظائفهم في الديمقراطية، عبر تطرقها لفكرة العزلة السياسية للبيروقراطيين، إذ تقول إنه نادرا ما يتحدث البيروقراطي عن نفسه وهو يشارك في العملية السياسية، ولعل ذلك ما يعبر عن فشله في ربط عمله بالعملية الديمقراطية. الأمر الذي يؤدي إلى تكريس مزيد من

¹¹⁴ James H. Svara, The Myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration, In: Public Administration Review, Volume 61, N° 2, March/ April 2001, P: 176.

الانقسام بين السياسي والإداري، وتعزيزه من خلال هذه الممارسات، وهو ما يثير التساؤل حول سبب رغبة كل من المشرع والبيروقراطي والعالم في وجود فصل بين السياسة والإدارة وتغذيته¹¹⁵.

ويعد هذا الانقسام بين السياسة والإدارة واعتبارهما عالمين مختلفين، ومنفصلين عن بعضهما البعض، صفة لصيقة بالنموذج البيروقراطي الذي يؤكد على الحياد والعقلانية التقنية، التي تعتبر من التوجهات المهيمنة على الإدارة العامة التقليدية. وتناسب هذه الصفات مع التعريفات التي قدمها كل من باتريك وولف **Patrick Wolf** وروركي فرونسيس **Rourke Francis E**، وغيرهم، المتمحورة حول اعتبار الحياد والاستقلالية المهنية من السمات المميزة للإدارة العمومية التي فقدت إيجابياتها وقيمتها بعد اقترانها بنموذج انقسام السياسة والإدارة¹¹⁶.

إلا أن هذا لا ينفي وجود تقارب بين الأدوار السياسية والإدارية، تمثل في بيروقراطية السياسي وتسييس البيروقراطي، وهو ما يوضح ذلك التداخل الموجود بين العالمين السياسي والإداري. وقد ساهم انتشار التدبير العمومي الجديد، وظاهرة التسييس الوظيفي في جعل الحدود بين السياسة والإدارة غير ثابتة، وفي ظل غياب هذا الثبات يبقى رجال الإدارة مطالبون بالأخذ بعين الاعتبار الإكراهات الخاصة بالحقل السياسي، واستحضارها في المشاريع، وتحمل المسؤولية عن قراراتهم في تصور، ووضع وتنفيذ السياسات العامة¹¹⁷.

بناءً على ما سبق، ينطلق اتجاه الربط من التقارب الموجود بين السياسة والإدارة والمتمثل في التداخل العضوي بين الإدارة والحكومة كجهازين متكاملين، على رأس هذه الحكومة نجد الوزير الذي يستحوذ على الصفتين السياسية والإدارية، فهو من جهة فاعل من الفاعلين الأساسيين في وضع السياسة

¹¹⁵ Hugh T. Miller, Everyday politics in public Administration, In: American review of public Administration, Volume 23, Number 2, June 1993, P: 105.

¹¹⁶ James H. Svara, The Myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration, OP.CIT, P:178.

¹¹⁷ Philippe Bongrand, Julie Gervais, Renaud Payre, Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique », OP.CIT, P : 13.

العامة للدولة بصفته السياسية والمتمثلة في عضويته في الحكومة، ومن جهة أخرى يتولى رئاسة الجهاز الإداري الخاص بوزارته والذي يقوم بتنزيل تلك السياسات¹¹⁸.

تمثل المدرسة السياسية إحدى تيارات هذا الاتجاه، وتضع نفسها في مواجهة تيار الفصل، إذ يرفض أنصار هذه المدرسة التمييز بين السياسة والإدارة، ويعتبرون أن الإدارة جزء لا يتجزأ من العملية السياسية. كما يؤكدون على أهمية الدور الذي يضطلع به الجهاز الإداري وهياكله في مجال السياسة، نظراً لامتلاك موظفيه للخبرة والمعرفة التقنية والتي يفتقدها المسؤولون المنتخبين، وبالنسبة لأنصار هذه المدرسة هناك أسباب قوية تدعو إلى رؤية رجال الإدارة بوصفهم صانعي السياسات¹¹⁹.

تشكل السياسة والإدارة نظاماً واحداً، فإلى جانب السياسي يوجد الإداري الذي يشاركه من خلال تقديم المشورة والتوجيه، كذلك عند مواجهة السياسات لبعض المشاكل التقنية يتم اللجوء من طرف المنتخب إلى قدرات الإداري التي لا بد له أن يعتمد عليها. وتبعاً لذلك فإن مجال اشتغال رجل الإدارة والمنتخب هو مجال مشترك، ولعل نموذج غاي بيتيرز **Guy Peters** القائم على فكرة أن رجال السياسة والإدارة رغم أنهم لاعبين مختلفين لكن هم أعضاء فريق واحد، خير دليل على هذا الترابط¹²⁰.

وعليه نظرياً، تتولى الإدارة تنفيذ قرارات السلطة السياسية، وتطرح ممارسة هذه المهمة بعض المشاكل، من بينها أن وضع القرارات السياسية موضع التنفيذ يقتضي مشاركة الجهاز الإداري في تحضيرها، وفي أحيان كثيرة ما تكون الإدارة وراء صدورها، وهو ما يعبر عن الدور الديناميكي للهيئات الإدارية الذي لا ينحصر فقط في التنفيذ، بل يتعداه إلى تقديم الاستشارة التقنية وإعطاء الدفع اللازم للتدابير المتخذة، نظراً لكون المشاكل التي تواجه الإدارة تتميز بالتعقيد، وبالتالي فمعالجتها تتطلب خبرة عالية لا تتوفر إلا لدى رجال الإدارة¹²¹.

¹¹⁸ عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، مصر، ولبنان، م. س، ص 90-91.

¹¹⁹ Tansu Demir, Politics and administration: A review of research and some suggestions, P: 4,
In: http://www.fau.edu/spa/pdf/Demir_PoliticsandAdministration_New_MS.pdf

¹²⁰ Philippe Bongrand, Julie Gervais, Renaud Payre, Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique, OP.CIT, P : 12

¹²¹ ميشيل روسي (ترجمة: إبراهيم زياتي): المؤسسات الإدارية المغربية (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ب. ط، 1993) ص 20.

تدعوا المدرسة السياسية إلى توسيع مجال اشتغال الإداريين من خلال عدم حصر مهامهم في تنفيذ السياسات فقط، وتوسيع أدوارهم لتشمل المشاركة أيضا في صياغتها؛ وهو ما يفسر رفض أنصار هذه المدرسة للدور الفرعي والأداتي للبيروقراطية في علاقتها مع الممثلين المنتخبين، والمتمثل في اعتبار الإدارة أداة في يد السياسة. وبناء عليه تتجه هذه المقاربة إلى اعتبار كبار الموظفين من صانعي السياسات أيضا، وتدعوهم كذلك إلى المشاركة بنشاط في هذه العملية. وحسب ممثلي هذه المدرسة يعمل رجال الإدارة مع عناصر أخرى من المجتمع السياسي لإيجاد حلول فعالة للمشاكل السياسية، سعيا نحو تحقيق هدفهم النهائي والمتمثل في الوصول إلى بناء المجتمع الديمقراطي¹²².

الفقرة الثانية: مدرسة التفاعل

بعد أن كان الفصل والانقسام هو النمط السائد في العلاقة بين السياسة والإدارة في بدايات القرن الماضي، حيث كان دور الإداريين يقتصر فقط على التدبير وتنفيذ السياسات ولا يشمل المشاركة في عملية صنعها. انتقلت هذه العلاقة إلى مستوى آخر يطغى عليه الترابط والتفاعل أكثر من الانقسام، فخلال القرن الواحد والعشرين، أصبحت أدوار رجال الإدارة أكثر تعقيدا من قبل، حيث باتوا يمارسون مهام أخرى إلى جانب مهامهم التقليدية، تتمثل في المشاركة في صنع السياسات والتفاعل أكثر مع المنتخبين¹²³.

هذا الانتقال من الفصل بين المجالين السياسي والإداري إلى الترابط، أدى إلى ظهور مدارس نظرية جديدة قدمت تفسيرات للعلاقة بين السياسة والإدارة انطلقت من ضرورة الربط بينهما. فإلى جانب المدرسة السياسية نجد مدرسة التفاعل التي تمثل التيار الذي يميل إلى الدمج بين هذين المحددين، إذ تنحوا هذه الأخيرة منى الاعتراف بالطبيعة التفاعلية للعلاقة بينهما، وترى أنها يجب أن تقوم على التعاون والتكامل، كما تسعى إلى إيجاد صيغة للتفاعل بين المسؤولين المنتخبين والإداريين، تحفظ لكل منهما مكانته وأدواره¹²⁴.

¹²² Tansu Demir, Politics and administration: A review of research and some suggestions, OP.CIT, P: 5

¹²³ Yahong Zhang, The City Manager's Role in Policy-Making: A perspective beyond substitution and collaboration models, American Review of Public Administration, In: P: 1, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.859.2200&rep=rep1&type=pdf>

¹²⁴ Tansu Demir, Politics and Administration: A review of research and some suggestions, OP.CIT, P: 6.

إذا كان رجل الإدارة يتدخل في المجال السياسي عبر مشاركته في عملية صنع السياسات العامة، نتيجة عدم قدرة المنتخب على وضعها لوحده دون الاستعانة بكفاءة الإدارة وخبرتها، فإن هذا الحضور القوي للإدارة في الدورة الحياتية لصنع السياسات، لا يأتي على حساب القيادة السياسية للمسؤول المنتخب، الذي يفتح المجال لمشاركة الإداري له من منطلق تعاوني بما يسمع بتعزيز قوة بعضهم البعض، وتحقيق التفاعل الإيجابي في العلاقة بينهما¹²⁵.

يحيل هذا التصور إلى نمط جديد في العلاقة بين السياسة والإدارة، يطلق عليه نموذج التعاون collaboration model. وفي هذا الإطار يؤكد جامس. ه. سافارا James H. Svara على أن هذا النموذج يقوم على الترابط بين المنتخبين والإداريين في عملية صنع السياسات؛ ويشرح ذلك قائلا: أن هناك ترابط ونفوذ متبادل بين المنتخب والإداري يصاحبه تداخل بين أدوارهم، وفي هذا النموذج لا يكون رجل الإدارة بالضرورة منافسا للسياسي، بقدر ما يكون شريكا قويا له¹²⁶.

إلى جانب نموذج التعاون ظهر نموذج جديد للعلاقة بين السياسة والإدارة، يعرف بنموذج التكامل Complementarity Model، ينطلق من فكرة أن المسؤولين المنتخبين والإداريين يتشاركان في سعيهم المشترك لتحقيق الحكم الرشيد. ويؤكد هذا النموذج على ضرورة التفاعل المستمر والمتبادل بين السياسة والإدارة، رغم تمايز أدوارهما واختلافها من جهة، وعلى احترام مبدأ الرقابة السياسية والالتزام بصياغة السياسات وتنفيذها، بما يعزز المصلحة العامة ويحافظ عليها من جهة أخرى.

يعترف هذا النموذج بوجود ترابط وتأثير متبادل بين السياسة والإدارة، لا يقلل من أهمية فئة على حساب الأخرى، وإنما يحفظ لكل فئة مكانتها وأدوارها المتميزة، والمبينة على وجهات نظر فريدة وقيم مختلفة، والقائمة أيضا على تداخل في المهام والاختصاصات. وقد جاءت فكرة التكامل كإطار مفاهيمي، لتقدم التفاعل والتمييز بين عالمي السياسة والإدارة، كبديل للانقسام والفصل¹²⁷.

¹²⁵ Yahong Zhang, The City Manager's Role in Policy-Making: A perspective beyond substitution and collaboration models, American Review of Public Administration, OP. CIT, P: 2-3.

¹²⁶ Ibid. P:3-4.

¹²⁷ Reza Tahmasebi, Seyyed Mohammad Mahdi Musavi, Politics-administration Dichotomy: A Century Debate, OP.CIT, P:139-140-141.

وتأسيساً على ذلك، تنطلق مدرسة التفاعل من اعتبار أن العلاقة بين السياسة والإدارة تتميز بتشابكها وتكاملها، بحيث يصعب فصل أحد هذين المحددين عن الآخر، فهما يشكلان مجالاً واحداً. ورغم ذلك يرى ممثلي هذه المدرسة من أمثال بول. ب. فان ريبير Paul P. Van Riper أن هذه العلاقة تواجهها بعض المشاكل على المستوى الممارساتي، تتمثل أولاً في عدم القدرة على التأسيس لنمط علائقي تكافلي يحفظ للسياسة والإدارة مكانتهما التقليدية، وثانياً في تقبل أن هذه المكانة تتغير بتغير الظروف، وتختلف باختلاف الزمن، نظراً لغياب نموذج ثابت لهذه العلاقة¹²⁸.

تعترف مدرسة التفاعل بوجود عدة فوارق بين السياسة والإدارة من قبيل الاختلافات في القيم ووجهات النظر، وفي المواقف الرسمية لكل من السياسيين والبيروقراطيين. ومع ذلك فإن ما يجعل هذه المدرسة مختلفة عن مدرسة الفصل، هو تأكيدها على ضرورة التعاون المستمر بين المنتخب السياسي ورجل الإدارة في عملية صناعة السياسات، إذ يعتبر جون نالبانديان John Nalbandian أن السياسي والبيروقراطي شركاء في عملية الحكم¹²⁹.

حسب جيمس. ه. سافارا James H. Svara تظل السياسة الحزبية مجالاً محظوراً على رجال الإدارة، وفي الجهة المقابلة لا يسمح للسياسي أيضاً بالتدخل في الروتين اليومي للإدارة. ورغم ذلك عندما يتعلق الأمر بقضايا السياسة والإدارة، تدعم مدرسة التفاعل ذلك التداخل في الأدوار الذي يفرز تأثيراً واحتراماً متبادلين بين المنتخبين والإداريين، وهو ما يجعل رجل الإدارة يحافظ على هذه الشراكة المثمرة مع المنتخب. وهكذا، تدرك هذه المدرسة أن التفاعل المكثف بين السياسي والإداري، قد يغذي الديناميكيات السلبية مما يؤدي في بعض الحالات إلى الفساد السياسي أو الطغيان البيروقراطي، إلا أنها تؤمن في المقابل أن عملية التفاعل بين الأدوار المختلفة للسياسة والإدارة في حد ذاتها، تساهم في خلق نوع من التقييد يحول دون حدوث انحراف في العلاقة¹³⁰.

انطلق بول. ه. أبليبي Paul H Appleby في مقارنته للعلاقة بين السياسي والإداري من اعتباره أن السياسة هي أمر متعلق بالحكومة وكل ما تفعله هذه الحكومة، كما ذهب إلى القول بصعوبة رسم تمييز مؤسسي بين السياسة والإدارة. وفي هذا السياق سجل ملاحظته حول طريقة التعامل مع السياسة

¹²⁸ Paul P. Van Riper, The American Administrative State: Wilson and the Founders- An unorthodox view, In: Currents and Soundings, November-December 1983, P: 489.

¹²⁹ Tansu Demir, Politics and administration: A review of research and some suggestions, OP.CIT, P: 6.

¹³⁰ Ibid. P: 6-7.

والإدارة في كل المستويات، فهي بالنسبة لأنصار هذا التيار ثنائية مقترنة ببعضها البعض، ووجهان لعملية واحدة، وهو ما يجعل من غير الممكن الحديث عنهما بصفتهما وظيفتين حكوميتين متميزتين، وبالتالي فالإدارة ليست مستقلة أو منعزلة عن السياسة¹³¹.

المبحث الثاني: التنمية كمجال لتفاعل السياسي والإداري

ترتبط التنمية بالتطور التاريخي للمجتمعات والتقدم الإنساني، وبذلك فهي عملية تتسم بالوعي والمسؤولية والاستمرارية والانفتاح، تتطلب تبني اختيارات واتخاذ قرارات سياسية في مختلف المجالات، وتهدف هذه العملية برمتها إلى تغيير الواقع بالمجتمع وتطويره وتصور ما يجب عمله¹³².

وعليه، وُجدت التنمية بمفهومها الواسع لتجاوز ذلك المشكل التنموي الذي تعانيه المجتمعات النامية، والمتمثل في تدهور إنجازها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي، حيث يكون التخلف متفشيا في كل المجالات سواء اتخذ شكلا ماديا؛ كتدني الدخل الفردي وغياب الخدمات، أو شكلا معنويا كانهضاد إمكانية ممارسة الحياة الاجتماعية والثقافية والسياسية في المجتمع¹³³.

يعود الظهور الأول لمفهوم التنمية إلى نهاية القرن الثامن عشر، حيث استعمل بالمعنى الذي يحيل إلى تطور المجتمعات نحو الرفاهية، واستخدمت كلمة التقدم المادي والاقتصادي للدلالة على التنمية بمفهومها الحالي، وفي القرن التاسع عشر استعملت مصطلحات أخرى من قبيل التحديث والتصنيع¹³⁴.

ارتبط ظهور التنمية بداية بعلم الاقتصاد، واستخدم للدلالة على التطور الذاتي المستمر الذي يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد المجتمع، وانتقل عقب ذلك إلى علم السياسة ليصبح حقلا منفردا يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية، وتأمين انتقالها نحو النمط الديمقراطي. ثم اتسع هذا

¹³¹ Reza Tahmasebi, Seyyed Mohammad Mahdi Musavi, Politics-administration Dichotomy : A Century Debate, OP.CIT, P : 135-136.

¹³² محمد الرضواني، "التنمية السياسية بين غموض المعنى والخلفيات الإيديولوجية" (مقدمات المجلة المغربية للكتاب، العدد 36، خريف 2006) ص 32.

¹³³ ثامر كامل محمد: المجتمع المدني والتنمية السياسية دراسة في الإصلاح والتحديث في العالم العربي (الإمارات العربية المتحدة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط 1، 2010) ص 14

¹³⁴ هشام المكي وآخرون: سؤال التنمية في الوطن العربي مداخل عملية ورؤى نقدية (بيروت، مركز نماء للبحوث والدراسات، تساؤلات 3، ط 1، 2014) ص 20.

المفهوم ليشمل الجانب الثقافي والاجتماعي، فأصبح هناك تنمية ثقافية تروم رفع مستوى الثقافة في المجتمع، وأخرى اجتماعية تسعى إلى تطوير التفاعلات المجتمعية¹³⁵.

وتبعاً لأهمية التنمية ودورها في تحقيق نهضة المجتمعات، سيتم الوقوف في هذا المبحث على دراسة التنمية في بعدها السياسي والإداري مع التطرق للنظريات المؤطرة لها (المطلب الأول)، فيما ستنم دراسة تأثير البيروقراطية الإدارية على عملية التنمية السياسية والإدارية، وما إذا كانت تشكل رافعة للعملية التنموية أم معرقة لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظريات التنمية

حظيت إشكالية التنمية باهتمام كبير من قبل الباحثين والمختصين في حقل العلوم الاجتماعية، وقد تميزت بغموض معناها وتباين دلالاته، من حقل علمي لآخر ومن بيئة ثقافية وحضارية لأخرى. ورغم ذلك تمكن مفهوم التنمية من اكتساب قدر من الاستمرار في التداول، إلى أن بات يحظى بأهمية بالغة لدى الدول وخاصة النامية منها، التي تنظر إليه على أنه السبيل نحو تحقيق تقدمها وتأمين خروجها من العجز والهوان الذي تعانيه. ولعل ذلك ما دفع العديد من البلدان العربية والإفريقية، إلى تبني برامج تنموية متعددة الأبعاد تشمل البعد السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي.

لقد تطور مفهوم التنمية حتى بات مفهوماً شمولياً، يتصل بجميع مجالات الحياة، ولا يقف عند حدود التنمية الاقتصادية التي غالباً ما يتم ربطه بها وحصره فيها. وإذا كانت التنمية هي عملية تعني بتطوير المجتمعات وتستهدف القضاء على التخلف، فإن تحقيقها لهذه الأهداف يتطلب جعل البرامج التنموية متعددة الأبعاد تشمل سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، فالتنمية هي عملية تغيير متعددة الجوانب، لا يستقيم الحديث في ظلها عن تنمية جانب دون الآخر.

تضم نظرية التنمية مجموعة من النظريات التي تعمل على البحث عن أفضل الطرق لتحقيق التغيير المنشود في المجتمع، وتتضمن نظريات للتنمية السياسية وأخرى للتنمية الإدارية، تركز الأولى اهتمامها على النظام السياسي ومظاهر تخلفه وأدوات تطويره، فيما تهتم الثانية بالجهاز الإداري وأعطابه

¹³⁵ عياد محمد سمير، "إشكالية العلاقة بين التنمية السياسية والتحول السياسي": التحولات السياسية وإشكالية التنمية (الجزائر، لبنان، ابن النديم للنشر والتوزيع، دار الروافد الثقافية ناشرون، ط 1، 2014) ص 16-17.

والأساليب الكفيلة بتطوير أداءه. ورغم اختلاف مضامين هذه النظريات عن بعضها البعض، إلا أن هدفها واحد، وهو تطوير المجتمعات وإخراجها من التخلف.

ورغم هذا الاختلاف إلا أن التنمية السياسية والإدارية ترتبطان ببعضهما البعض ارتباطاً وثيقاً، فالنجاح في تحقيق التنمية السياسية لن يتأتى دون النجاح في تنمية الجهاز الإداري، لكونه يعد الجهة المسؤولة عن النهوض بأعباء التنمية خاصة في البلدان النامية.

وللإحاطة أكثر بإشكالية التنمية في مستواها السياسي والإداري، سنتعرض أولاً للتنمية السياسية ونظرياتها (الفرع الأول)، ثم سنتعرف على التنمية الإدارية وأهدافها ونظرياتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنمية السياسية

ترتبط نظريات التنمية في شقها السياسي بالسوسيولوجيا السياسية الأنجلوسكسونية التي برزت عقب تراجع المد الاستعماري، واتساع رقعة البلدان المستقلة، وذلك بغية تفسير وفهم الواقع السياسي والاجتماعي لهذه البلدان. ومن هنا، تروم نظريات التنمية السياسية تحقيق هدفين رئيسيين: الأول علمي يهدف إلى خلق مقترحات تعتمد على تحليل شامل ومتكامل، والثاني إيديولوجي قوامه دراسة عملية نشر التحديث والتنمية في دول الجنوب، وذلك بغية الحد من انتشار المد الشيوعي ومحاصرته¹³⁶.

وهكذا، اتصل ظهور حقل التنمية السياسية بنشأة الدولة الحديثة في بلدان إفريقيا وآسيا والمشرق العربي ودول أمريكا اللاتينية، حيث جاءت نظريات التنمية السياسية في سياق إنهاء التغلغل الاستعماري بهذه البلدان. وعلى الرغم من عدم وضوح نموذج التحديث الذي نادى به هذه النظريات، وعدم تناسبه مع الخصوصية التاريخية والثقافية والحضارية لهذه المناطق¹³⁷، إلا أن القوى الاستعمارية بقيت حريصة على نقل مفاهيمها المؤطرة للفكر والسياسة وتجربتها الدولية¹³⁸، بذريعة تنمية هذه البلدان وتأمين لحاقها بركب الدول المتقدمة عبر استبدال أنظمتها السياسية التقليدية بأخرى حديثة.

¹³⁶ محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000 (الرباط، مطبعة

الأصالة، مطبعة المعارف الجديدة، ط 1، 2011)، ص 7.

¹³⁷ Frances Hagopian, Political development, Revisited, In: Comparative Political studies, Vol. 33, N° 6/7, August/ September 2000, P: 880-881.

¹³⁸ الحافظ النويني، "أزمة الدولة ما بعد الاستعمار في إفريقيا: حالة الدواة الفاشلة (نموذج مالي)"، (مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد 422، أبريل 2014) ص 60.

وبناء على ما سبق سنعمل في متن هذا الفرع على تحديد مختلف التعاريف التي وضعت لمفهوم التنمية السياسية، والتي رغم كثرتها إلا أنها لم تساهم في الحد من الغموض الذي يطبع هذا المفهوم (الفقرة الأولى)، ثم سننتقل إلى الحديث عن أهم نظريتين في أدبيات التنمية، وهما نظرية التحديث، والنظرية الراديكالية، المختلفتين عن بعضهما البعض من حيث الأصول الإيديولوجية، فالأولى تمثل النموذج الليبرالي الغربي، فيما تعد الثانية امتدادا للتيار الماركسي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: في ماهية التنمية السياسية

يشير المفهوم الشائع للتنمية السياسية إلى تلك العملية الانتقالية المنظمة من النظم السياسية التقليدية إلى النظم الحديثة، ومن الاستبداد إلى النمط الديمقراطي¹³⁹. وقد اختلف علماء السياسة في تعريفهم لهذا المفهوم، وتعددت اتجاهاتهم بين اتجاه يرى في التنمية السياسية شرطا قبليا لتحقيق الإقلاع الاقتصادي، وآخر يعرفها بالتحديث السياسي، واتجاهات أخرى منها من حددها في بناء الدولة القومية أو بناء الديمقراطية، ومنها من ربطها بجهد الدولة في تطوير الثقافة السياسية للمجتمع¹⁴⁰.

يمكن تعريف التنمية السياسية بأنها عملية تتميز بديناميكيتها وحركيتها، وارتباطها بمختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أي أنها عملية شاملة تهدف لإحداث تغييرات في البنى والمؤسسات السياسية القائمة وفي وظائفها، كما تروم تطوير الثقافة السياسية للمجتمع بما يعزز قدرة النظام السياسي ككل في إطار من الحرية والعقلانية¹⁴¹.

يعرف جيمس كولمان J. S. Coleman التنمية السياسية من خلال ثلاث منظورات، يرتبط الأول بالجانب التاريخي وينطلق من اعتبارها عملية تاريخية يتم الوصول إلى مراحلها وخطواتها عبر تتبع تاريخ تطور المجتمع الأوروبي، فيما يرتبط الثاني بالمنظور النمطي الذي يرى التنمية من منطلق الثنائيات من قبيل ثنائية التقليدية والحداثة، أما عن المنظور الثالث فيتصل بالتطور، ويعتبر التنمية السياسية عملية دائمة لا نهاية لها يجسد الوصول إلى خصائص المجتمع الأوروبي أوج تطورها¹⁴².

¹³⁹ عياد محمد سمير، إشكالية العلاقة بين التنمية السياسية والتحول السياسي، م. س، ص 18.

¹⁴⁰ محمد الرضواني، التنمية السياسية بين غموض المعنى والخلفيات الإيديولوجية، م. س، ص 33.

¹⁴¹ محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000، م. س، ص 6.

¹⁴² نصر محمد عارف: نظريات التنمية السياسية المعاصرة: دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الإسلامي (مصر، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، سلسلة الرسائل الجامعية (6)، دار القارئ العربي، 1981) ص 232-233.

تعددت التعاريف التي وُضعت للتنمية السياسية، واختلفت من مدرسة تنمية لأخرى، فقد اعتبرها غابريال أmond Gabriel Almond جانبا من عملية التحديث الواسعة، التي تتسم بالتمايز البنيوي، واستقلال النظم الفرعية، وعلمنة الثقافة السياسية¹⁴³. وبالموازاة مع ذلك ذهب إلى القول بأن النظام السياسي هو مجموعة من العناصر المترابطة، كل عنصر منها يساهم بطريقة محددة في عمل وتنظيم هذا الكل المتناسق، وأشار إلى أنه يمكن قياس درجة التحديث داخل النظام السياسي انطلاقا من قياس مدى حضور سمة التمايز البنيوي بداخله¹⁴⁴.

في هذا الصدد، يميز Gabriel Almond بين المجتمعات التقليدية التي تتولى في ظلها جهة واحدة ممارسة المهام التنفيذية والتشريعية والقضائية والدينية والاقتصادية في آن واحد، والمجتمعات الحديثة التي تتميز بتنوع هياكلها السياسية (برلمان، حكومة، أحزاب سياسية...) كل هيكل يؤدي مهام مختلفة في إطار تقسيم دقيق للعمل بين كل هذه الهيئات¹⁴⁵.

أما صامويل هنتغتون Samuel Huntington فقد اتجه في تعريفه للتنمية السياسية إلى الربط بينها وبين المؤسسة، معتبرا أن قياس درجة مأسسة الأنظمة السياسية يتحقق عبر قياس قدرتها على التكيف، وقياس درجة تعقيدها واستقلاليتها وترابطها. وأوضح في مقارنته لهذا المفهوم أن وجود هيكل مؤسسي سليم من شأنه أن يساهم في خلق نوع من الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي¹⁴⁶.

ينطلق لوسيان باي Lucien Pye من القول بأن التنمية السياسية في جميع المجتمعات تتميز بالحضور القوي لثلاث خصائص؛ تتمثل الأولى في تعزيز المساواة بين أفراد المجتمع وجعلهم فاعلين في الحياة السياسية، وتتجلى الثانية في تحسين وتطوير القدرات السياسية عبر تعزيز العمل الحكومي والرفع من فعاليته وعقلانيته، أما الخاصية الثالثة فتتمثل في التمايز البنيوي القائم على التمايز والتخصص الوظيفي الذي يعتبر السمة المشتركة بين كل المدارس التنموية¹⁴⁷.

¹⁴³ Diana D. Nacer-Cherif, Approaches to political development: some conceptual challenges, Thesis of master, University of British Colombia, 1979, P: 19.

¹⁴⁴ Bertrand Badie : Le développement politique, Paris, ECONOMICA, 1988, 4é, P : 43-44.

¹⁴⁵ Ibid. P : 44-45.

¹⁴⁶ Tasneem Sikander, Political Development and Political Decay, In: International Journal of Humanities and Social science, Vol. 5, N° 3, March 2015, P: 145.

¹⁴⁷ Bertrand Badie : Le développement politique, OP.CIT, P : 57-58.

وقد ذكر Lucien Pye وجهات نظر متعددة حول التنمية السياسية، منها التي ركزت على الجانب الاقتصادي الذي يؤكد على الدور الحاسم للشروط السياسية والاجتماعية في تسهيل تحقيق التنمية الاقتصادية، ومنها التي اهتمت بالجانب الاجتماعي للتنمية السياسية باعتبارها عملية تضم تغييرات متعددة تهم طبقات المجتمع المختلفة، ومنها التي ربطت بين التنمية السياسية والقدرة المتنامية للنظام السياسي على إدارة الشؤون العامة، ومراقبة النزاعات، والاستجابة لمتطلبات المواطنين¹⁴⁸.

إن غموض مفهوم التنمية السياسية وصعوبة تحديده، جعل لوسيان باي أبرز رواد حقل التنمية السياسية يضع عدة تعريفات لهذا المفهوم، فهو بالنسبة إليه:

- عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب غايتها الوصول إلى مستوى الدول الصناعية؛
- مدخل التنمية الاقتصادية وأساسها؛
- نمط لسياسات المجتمعات الصناعية؛
- تحديث سياسي؛
- تنظيم للدولة القومية؛
- تعبئة ومشاركة جماهيرية؛
- تنمية إدارية وقانونية؛
- بناء للديمقراطية واستقرار وتغير منتظم؛
- إقامة المؤسسات وتحقيق الأهداف العامة¹⁴⁹.

أما دانيال ليرنر Daniel Lerner فقد انطلق في تعريفه للتنمية السياسية من القول بأن إتباع المجتمعات الغربية والسير على نهجها هو الوسيلة الوحيدة لفهم التنمية السياسية وبالتالي تحقيقها،

¹⁴⁸ Mariam Karimi, Political development concept by looking briefly at the Iran's Mohamed Reza Pahlavi Rule, In: Macrothink Institute, Journal of public administration and governance, Vol. 4, N°. 4, 2014, P: 69.

¹⁴⁹ نصر محمد عارف: نظريات التنمية السياسية المعاصرة: دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الإسلامي، م، س، ص 232.

واعتبر أن التحديث يتحقق عبر تخلص المجتمعات من الأنماط التقليدية، ثم من خلال عملية التعبئة التي تهدف إلى خلق روح جديدة في المجتمع تتصف بكونها إيجابية وعقلانية أكثر.¹⁵⁰

وفي مقارنته للتنمية السياسية يميل ديفيد إيستون David Easton إلى الربط بين التنمية وفاعلية النظام السياسي، إذ يعتبر أن الوظائف ذات أهمية أكثر من البنيات، ويوضح أن وجود سمات التمايز البنيوي والتخصص الوظيفي يضمنان فاعلية النظام السياسي، وقد عرف هذه الفاعلية بقدرة النظم السياسية على تأمين تحقيق التنمية¹⁵¹.

واستناداً على مجمل ما تقدم، يمكن القول إن التنمية السياسية هي عملية تغيير شاملة، تهتم مختلف الجوانب السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فهي تستهدف تطوير قدرات الأنظمة السياسية، وزرع ثقافة سياسية بنفس تحديتي تروم دفع أفراد المجتمع إلى الانخراط بفاعلية في الحياة السياسية والاجتماعية.

يتسم مفهوم التنمية السياسية بالغموض وغياب التحديد، إذ يشكل أحد أكبر الإشكالات التي تعترض الباحث في حقل العلوم الاجتماعية، ويعزى ذلك لمجموعة من الأسباب يتمثل السبب الأول في وجود العديد من المفاهيم القريبة من مفهوم التنمية السياسية، والتي يراها البعض مرادفة له من قبيل التحديث والإصلاح والانتقال السياسي الأمر الذي يؤدي إلى الخلط بينهم، والثاني في ضمه لمفاهيم فرعية تتميز بدورها بالغموض وحمولتها السياسية والإيديولوجية والأخلاقية والفلسفية غير القابلة للقياس مثل العدل والمساواة وغيرها، أما ثالث هذه الأسباب فيتجلى في تعدد التعاريف التي وضعت لهذا المفهوم وتنوعها واختلافها¹⁵².

ويمكن أيضاً تفسير الغموض الذي يطبع مفهوم التنمية السياسية بالخلط الذي يقع بين مستويات التنظير والتجريب. فعملية التنظير تنطلق من طرح صور نموذجية للأنظمة السياسية الغربية من خلال تقديم مجموعة من المقومات الفلسفية والنظرية والواقعية، التي عرفت هذه الدول بعد سلسلة من التطورات المتعددة الأبعاد، من قبيل الثورة الصناعية ومختلف انعكاساتها الاقتصادية

¹⁵⁰ Bertrand Badie : Le développement politique, OP.CIT, P : 29.

¹⁵¹ Tasneem Sikander, Political Development and Political Decay, OP.CIT, P: 145.

¹⁵² صالح بلحاج، "التنمية السياسية نظرة في المفاهيم والنظريات": التحولات السياسية وإشكالية التنمية (الجزائر، لبنان، ابن النديم للنشر والتوزيع، دار الروافد الثقافية ناشرون، ط 1، 2014) ص 72-73.

والاجتماعية، والاعتماد على البيروقراطية الحديثة، وغيرها، وهي بذلك تركز على غايات التنمية السياسية التي يجب أن تبلغها الدول المتخلفة. أما عملية التجريب؛ فتسلط الضوء على المجهودات المبذولة لتحقيق التنمية السياسية والتغيرات التي يخضع لها النظام السياسي والمجتمع معا، وعليه يستحضر التجريب مرونة وحركية وانفتاح التنمية السياسية من جهة، وتعايشها بين النمط التقليدي والحديث مع تفوق البعد التحديثي على نظيره التقليدي من جهة أخرى¹⁵³.

إذا كانت التنمية السياسية عملية تتطلب تحولات سياسية، اجتماعية وثقافية وتستند على الانتقال من الشرعية التقليدية القائمة على ما هو تراثي وديني، إلى الشرعية المؤسسية المرتكزة على الحقوق المكتسبة من الشعب، وتوسيع نطاق المشاركة السياسية، وإرساء المساواة بين المواطنين في الحقوق وأمام القانون، فإن ترسيخ هذه التحولات وتثبيتها داخل المجتمع يتطلب وقتا طويلا، إذ لا يمكن إحداث قطيعة مباشرة مع الثقافة السياسية التقليدية السائدة¹⁵⁴.

الفقرة الثانية: نظريات التنمية السياسية

تقدم نظريات التنمية السياسية من خلال أطروحاتها النظرية تفسيراً لإشكالية التنمية السياسية، ومن أهم هذه النظريات نجد نظرية التحديث التي تمثل النموذج الليبرالي السياسي الغربي والمعروفة بتركيزها على ثنائية التقليدي والحديث، والنظرية الراديكالية التي تؤطر فسكر التبعية وتمثل امتدادا للتيار الماركسي.

1- نظرية التحديث

شكلت تحليلات إميل دوركايم Emile Durkheim وماكس فيبر Max Weber، وإسهاماتهم القائمة على مقارنة المجتمعات التقليدية بالمجتمعات الحديثة، الأساس المرجعي لنظريات التحديث التي برزت في

¹⁵³ محمد الرضواني، التنمية السياسية بين غموض المعنى والخلفيات الإيديولوجية، م. س، ص 34-35.

¹⁵⁴ محمد الرضواني، التنمية السياسية بين غموض المعنى والخلفيات الإيديولوجية، م. س، ص 35.

سنوات الخمسينات والستينات¹⁵⁵، وهي نظريات تشرح أنماط التنمية في المجتمعات غير الغربية وفقا للمفاهيم النابعة عن التجربة والخبرة الأوروبية وتصورها للتغيير الاجتماعي¹⁵⁶.

وقد عرف S. N. Eisenstadt التحديث بأنه عملية تنتقل بمقتضاها أنظمة المجتمعات التقليدية، إلى أنماط الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تطورت في الدول الغربية (أوروبا وأمريكا الشمالية) ما بين القرنين السابع عشر والتاسع عشر، وانتقلت في القرن التاسع عشر والعشرين إلى قارات أمريكا الجنوبية وآسيا وإفريقيا¹⁵⁷.

وُضعت عدة تعاريف لمفهوم التحديث، انطلقت أغلبها من مقارنة ثنائية تصنف المجتمعات إلى تقليدية وحديثة، ووفقا لـ شارلز Charles Harold Dodd فإن التحديث يقوم على فكرة وجود نظام تقليدي يحتاج للتغيير¹⁵⁸، وإلى جانبه يصف كل من تالكوت بارسونز وليرنر وباول التحديث بأنه عملية ثقافية تركز على تبني قيم ومواقف جديدة مغايرة لتلك السائدة في المجتمع التقليدي¹⁵⁹. وتبعاً لذلك، تُنعت المجتمعات بالحديثة لكونها تتسم بخصائص وميزات من قبيل: التمدن، التصنيع، والاتجاه نحو البيروقراطية... وغيرها من الخصائص التي تفتقدها المجتمعات التقليدية ذات التنظيمات الاجتماعية العتيقة¹⁶⁰.

وهكذا فإن التحديث مفهوم له دلالات متعددة تتباين من اتجاه لآخر، فهناك من يربط بين التمدن والتحديث عبر ربط تحول المجتمعات التقليدية إلى مجتمعات حديثة بتمدن ساكنة الأرياف¹⁶¹، ومن يعتبر أن النظام الحديث يتحقق عندما يصبح المجتمع صناعيا ومتحضرا. وهناك من يشكل التحديث

¹⁵⁵ نور الدين زمام: القوى السياسية والتنمية دراسة في علم الاجتماع السياسي (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ب. ط، 2007) ص 20.

¹⁵⁶ Ali Banuazizi, Social-Psychological Approaches to Political Development, Understanding political development, Boston, Toronto, Little Brown and company, 1987, P:282.

¹⁵⁷ ريتشارد هيجوت (ترجمة: حمدي عبد الرحمن، محمد عبد الحميد): نظرية التنمية السياسية (الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، ط 1، 2001) ص 44.

¹⁵⁸ نور الدين زمام: القوى السياسية والتنمية دراسة في علم الاجتماع السياسي، م، س، ص 21.

¹⁵⁹ نصر محمد عارف: نظريات التنمية السياسية المعاصرة: دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الإسلامي، م، س، ص 238.

¹⁶⁰ نور الدين زمام: القوى السياسية والتنمية دراسة في علم الاجتماع السياسي، م، س، ص 21.

¹⁶¹ Steven J. Hood: Political Development and Democratic Theory Rethinking Comparative Politics, New York, London, M.E. Sharpe, 2004, P: 34.

بالنسبة إليه تحقيق درجة عالية من التعددية السياسية، ومن المشاركة الشعبية في السياسة والحكم، وهناك أيضا من ينطلق من اعتبار الناتج القومي الإجمالي أو الصافي أحد مؤشرات التحديث¹⁶².

وفي السياق ذاته يقيم ديفيد أبتير David Apter تمييزا بين التنمية والتحديث، إذ يصف التنمية كعملية ذات امتداد عالمي تهتم جميع التغييرات المؤدية إلى إحداث تعديلات في التدرج الاجتماعي، أو في التوزيع الجديد للأدوار الاجتماعية، ويعتبر التحديث عملية تتسم بشيء من الخصوصية، قوامها استيراد المجتمعات التقليدية لأدوار اجتماعية جديدة من المجتمعات الصناعية¹⁶³.

وحسب David Apter إن نظرية التحديث تحكمها اعتبارات خارجية وداخلية، تتعلق الأولى بالتأثير الممارس على المجتمعات التقليدية من قبل نظيرتها الصناعية، الذي يفضي في النهاية إلى ظهور أدوار اجتماعية جديدة، أما الثانية فتتصل بهذه الأدوار التي تنتظم وتستقر تدريجيا وفقا للخصائص التقليدية للمجتمع الذي نشأت فيه¹⁶⁴.

يؤمن أنصار نظرية التحديث أن تعثر تنمية المجتمعات التقليدية نابع من تمسكها بالتراث والتقاليد، ومقاومتها للتغيير وعجزها عن إحداث قطيعة مع هذه الطرق العتيقة. ويعبر هذا الربط بين التقاليد وتنامي التخلف في بلدان الجنوب عن الانحياز الأيديولوجي لنظرية التحديث، التي تعتبر أن فشل تنمية المجتمعات التقليدية، هو نتاج لتقاليد هذه الأخيرة، وليس نتاجا لصراعات داخلية وتدخلات خارجية مثل الإمبريالية والحرب والاستعمار¹⁶⁵.

فتحت الحمولة الأيديولوجية لنظرية التحديث باب النقد على أنصارها، حيث تعرضت هذه النظرية لسلسلة من الانتقادات طالت بالأساس قواعدها وأسسها، المتمثلة في فكرة التصور الخطي لعملية التحديث¹⁶⁶، وفي التصور الثنائي للمجتمعات¹⁶⁷. هذا التصنيف للمجتمعات إلى تقليدية وحديثة لا يجد

¹⁶² Joseph LaPalombara: An Overview of Bureaucracy and Political Development: Bureaucracy and Political Development, United States of America, Princeton University Press, Second Edition, 1967, P: 9.

¹⁶³ Bertrand Badie : Le développement politique, OP.CIT, P: 95.

¹⁶⁴ Ibid. P: 96.

¹⁶⁵ بي. سي. سميث: (ترجمة: خليل كلفت): كيف نفهم سياسات العالم الثالث نظريات التغيير السياسي والتنمية (القاهرة، المركز القومي للترجمة، ط، 1، 2011) ص 129-130.

¹⁶⁶ ريتشارد هيجوت (ترجمة: حمدي عبد الرحمن، محمد عبد الحميد) نظرية التنمية السياسية، م، س، ص 48.

¹⁶⁷ Ali Banuazizi, Social-Psychological Approaches to Political Development, Understanding political development, OP.CIT, P:282.

ما يبرره، إذ لا يمكن التحديد بصورة مطلقة ما هو تقليدي وما هو حديث بناءً على معايير تتسم بالثبات والاستقلالية والحياد¹⁶⁸.

2- النظرية الراديكالية: فكر التبعية

جاءت النظرية الراديكالية لتدحض تحليلات تيار التحديث، وتضع أسس رؤية مفادها أن أدبيات التنمية والتحديث هي أدبيات تغطي عليها الرؤية الغربية للتغيير، التي تحوي في مضمونها دفاعاً عن شكل الاستعمار الجديد، وتؤكد على أن التخلف صفة لصيقة بمجتمعات دول الجنوب نابعة من طبيعة أنظمتها، وليست نتاجاً للحقبة الاستعمارية الرأسمالية¹⁶⁹.

وإذا كانت أدبيات التنمية والتحديث تشكل ذراعاً يحمي الرأسمالية والامبريالية ويدافع عنهما، وأداتهما في نشر النموذج الغربي للتنمية في دول الجنوب، فإن المدرسة الراديكالية وفكرها القائم على نظرية التبعية، يشكل من جهته دفاعاً عن مصالح الطبقات التي تتعرض للاستغلال من قبل العالم الرأسمالي الذي يبقها لصيقة باقتصاده وتابعة له¹⁷⁰.

بدأ فكر التبعية بالتبلور في سنوات الستينات والسبعينات في أمريكا اللاتينية، على يد مجموعة من المنظرين مثل أندري جندر فرانك Andre Gunder Frank وثيوتونيو دوس سانتوس Theotonio Dos Santos وآخرون، ويجد هذا الفكر أصوله المرجعية في الماركسية-اللينينية التقليدية، فقد كان ماركسياً في تركيزه على النضال الطبقي في تفسيراته الاقتصادية والسياسية، ولينينياً في تركيزه على الإمبريالية¹⁷¹.

تشكل التبعية المفهوم المركزي في النظرية الراديكالية، ورغم اختلاف التعريفات التي أعطيت لهذا الأخير إلا أن تعريف البرازيلي، ثيوتونيو دوس سانتوس Theotonio Dos Santos، يبقى أبرزها حيث يعتبرها ذاك "الوضع الذي يتكيف فيه اقتصاد بلدان معينة بتنمية وتوسع اقتصاد آخر يخضع له اقتصاد تلك البلدان وتتخذ علاقة التبعية المتبادلة بين اقتصادين أو أكثر، وبين هذه الاقتصاديات

¹⁶⁸ نصر محمد عارف: نظريات التنمية السياسية المعاصرة: دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الإسلامي، م، س، ص 241-242.

¹⁶⁹ ريتشارد هيجوت: (ترجمة: حمدي عبد الرحمن، محمد عبد الحميد): نظرية التنمية السياسية، م، س، ص 93-94.

¹⁷⁰ Gabriel A. Almond, The Development of Political Development, Understanding political development, Boston, Toronto, Little Brown and company, 1987, P: 450.

¹⁷¹ Ibid. P: 451.

والتجارة الدولية، شكل التبعية عندما لا تتمكن بعض البلدان من فعل ذلك إلا كانعكاس لذلك التوسع الذي قد يكون له أثر إيجابي أو سلبي على تنميتها المباشرة"¹⁷².

تشكل العلاقة بين التنمية والتخلف أحد أهم مداخل فكر التبعية بالنسبة ل Andre Gunder Frank، الذي أسس أطروحته على فكرة محورية مفادها أن الرأسمالية تؤدي إلى تنمية التخلف، فعوض أن تكون الرأسمالية محركا للنمو، كانت عاملا مثبطا لعملية التنمية، وعائقا أمام تحقيق نمو اقتصادي متوازن، بل ومعززا للسلطوية في بلدان المحيط¹⁷³. وبالتالي فالتخلف لم يكن نتاجا لفشل دول الجنوب في تجاوز الفقر والبؤس، بل كان نتيجة للنظام الاقتصادي الدولي القائم على الاستغلال واستنزاف الثروات¹⁷⁴.

هذه العلاقة غير المتوازنة بين ما أطلق عليهم Andre Gunder Frank دول المركز (Metropole) ودول المحيط (Satellite)، أبانت أن ازدهار الأولى يتم على حساب إفقار الثانية، وبناءً عليه لا تكمن خطورة الرأسمالية في كونها فشلت في توزيع الثروة بشكل عادل، ولكن لأنها خلقت ظروف ساهمت بشكل كبير في تعميق تبعية البلدان التي تعاني من التهميش، وفي الحيلولة دون الاستفادة من النظام الاقتصادي القائم¹⁷⁵.

إن ما يعزز هذا النمط من العلاقات غير المتكافئة، هو توافق مصالح بعض المجموعات القليلة التي تتمتع بالثراء والمكانة الاجتماعية والنفوذ السياسي في بلدان المحيط، مع ممثلي مصالح النظام الدولي الرأسمالي من منظمات مالية دولية وشركات متعددة الجنسيات، هذه الأخيرة التي تسهر على تسهيل عملية استغلال الرأسمالية العالمية لبلدان العالم الثالث، عبر مصادرة وتحويل الفائض الاقتصادي الناجم عن العمل إلى مالكي رأس المال واستغلال المواد الخام، ولعل هذا ما حال دون قيام صناعات محلية تلبي حاجيات السوق المحلية وتساعد على نموها. فضلا عن ذلك يخلص أصحاب هذا الاتجاه إلى

¹⁷² روبرت غيلين: (ترجمة: مركز الخليج للأبحاث) الاقتصاد السياسي للعلاقات الدولية (الإمارات العربية المتحدة، مركز الخليج للأبحاث، ط1، 2004) ص 348-349.

¹⁷³ Steven J. Hood: Political Development and Democratic Theory Rethinking Comparative Politics, OP.CIT, P :42-43.

¹⁷⁴ Nancy Morris, Philip R- Schlesinger, Des théories de la dépendance aux théories de la résistance, P:20, In : http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/14799/HERMES_2000_28_19.pdf;jsessionid=A6DEBD06AE741F1E68E90C7E782F9B3C?sequence=1

¹⁷⁵ Steven J. Hood: Political Development and Democratic Theory Rethinking Comparative Politics, OP.CIT, P: 43.

اعتبار الحقبة الاستعمارية وما ترتب عنها من استغلال اقتصادي، وفساد سياسي السبب الأساسي وراء تعزيز تبعية هذه البلدان للدول الاستعمارية¹⁷⁶.

ظلت دول الجنوب حبيسة تقسيم متخلف للعمل على المستوى الدولي، إذ لا تزال مصدرة للمواد الأولية، ويعزى ذلك لسببين إما أنها لم تدخل عصر الصناعة بعد، أو لأن صناعاتها بقيت ضعيفة وغير قادرة على فرض نفسها كمنافس قوي. ورغم أن العالم الثالث يضم بلدانا غنية ومصدرة للنفط، إلا أنه لا يضم بلدا واحدا قادرا على الاضطلاع بدور فاعل في النظام العالمي، لمجابهة التوسع الرأسمالي العالمي الذي اتخذ مسميات وشعارات عدة من بينها شعار التنمية والتحديث¹⁷⁷.

لا تنحصر الفوارق بين الدول المتقدمة والنامية في القدرة التنافسية في الإنتاج الصناعي فحسب، بل تتسع لتشمل الجانب السياسي أيضا، فالسلطات السياسية للدول المتقدمة بمعية مجتمعاتها تمتلك مشروعا وإستراتيجية قابلة للتحقيق، وقادرة على ترك بصمتها في تشكيل عالم الغد. بخلاف الدول المهمشة التي لا تملك إستراتيجية خاصة بها، وتسند للإمبريالية مهمة التفكير وتقديم المشاريع الخاصة بها نيابة عنها دون أن تقابلها مشاريع مضادة¹⁷⁸.

وبالمثل، اتجه غيليرمو أودونيل Guillermo O'Donnel في مقارنته لنظرية التبعية، إلى التعبير عن خوفه من أن يكون لعملية التحديث في الأرجنتين والبرازيل أثر سلبي، يؤدي إلى تقوية بنيات الاستبداد ويساهم في تعميقه عوض تعبئة القوى لاستئصاله، لأن الرأسمالية العالمية هي المؤدية إلى خلق أنظمة استبدادية في هذه البلدان، تحرص على إبقاء الموارد الاقتصادية للبلد تحت تصرفها وذلك عبر احتكارها للسلطة السياسية¹⁷⁹.

¹⁷⁶ كبداني سيدي أحمد، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية: دراسة تحليلية وقياسية (أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، 2013). ص 79-80.

¹⁷⁷ سمير أمين (ترجمة: فهمية شرف الدين): الاقتصاد السياسي للتنمية في القرنين العشرين والواحد والعشرين (لبنان، دار الفارابي، ط1، 2002) ص 40.

¹⁷⁸ سمير أمين (ترجمة: فهمية شرف الدين): الاقتصاد السياسي للتنمية في القرنين العشرين والواحد والعشرين، ن، م، ص 41.

¹⁷⁹ Steven J. Hood: Political Development and Democratic Theory Rethinking Comparative Politics, OP.CIT, P :43-44.

الفرع الثاني: التنمية الإدارية

تنبع أهمية مقارنة مفهوم التنمية الإدارية من المكانة الهامة التي تحتلها الإدارة في هذا العصر، فالتنمية بما هي عملية تغيير متعددة الجوانب، ومتكاملة الأبعاد، تعتمد بشكل كبير على الجهاز الإداري، وقدرته على إحداث التغيير في البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلد، ومن هنا تعد التنمية الإدارية شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية الشاملة، لأن امتلاك الدولة لإدارة قوية وكفؤة وحديثة ومواكبة لتطورات العصر، سيؤدي لا محالة إلى نجاحها في تحقيق تنميتها في باقي المستويات.

وجدير بالذكر هنا أن مفهوم التنمية الإدارية يبقى غامضاً بدوره وصعب التحديد، فكثيراً ما يقع الخلط بينه وبين إدارة التنمية ومفاهيم أخرى قريبة، تمثل تنمية الجهاز الإداري وتطوير قدراته والرفع من نجاعة عمله نقطة التقائها، نتيجة تداخل هذه المفاهيم وغياب تحديد واضح للحدود بينها. فإذا كانت التنمية الإدارية تشير إلى تطوير الجهاز الإداري وتحسين أدائه، فإن إدارة التنمية تهتم بكافة الأنشطة المرتبطة بإعداد وتقويم السياسات والبرامج التي تروم إحداث تغييرات اقتصادية واجتماعية. وحيث بالنسبة هنا أن إدارة التنمية جاءت لتحل محل الإدارة العامة التقليدية المتصفة بروتينيتها -المنسجمة مع الدور التقليدي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية-، حاملة معها فلسفة جديدة تضعها خارج هذا الإطار التقليدي، وتنطوي على مسؤوليات ومهام تزداد وتنوع باستمرار¹⁸⁰.

ولتجاوز هذا الغموض الذي يلف هذه المفاهيم، سنقف في الفقرة الأولى عند ماهية التنمية الإدارية وإدارة التنمية في محاولة لتحري معنى ومضمون كل مفهوم على حدة، ثم سنتطرق في الفقرة الثانية لأهداف التنمية الإدارية ونظرياتها التقليدية والحديثة.

¹⁸⁰ أسامة عبد الرحمن: البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط (الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، عالم المعرفة، 57، يونيو 1982) ص 21.

الفقرة الأولى: في مفهوم إدارة التنمية والتنمية الإدارية

لقد ارتبط ظهور التنمية الإدارية ومفهوم إدارة التنمية بحركة الإدارة العامة المقارنة التي تمكنت من إحداث تأثير فكري واسع خلال فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، زاد مع انهيار الحكم الاستعماري وكذا ظهور العديد من الدول المستقلة حديثاً¹⁸¹.

تمت بلورة مفهوم إدارة التنمية في خمسينيات القرن الماضي من قبل العالم الهندي إ. ل. غوسوامي U. L. Goswami، فيما قام العلماء الغربيون وخاصة الأمريكيون منهم، بالتنظير لهذا المفهوم والتفصيل فيه. وبناءً عليه ينظر إلى إدارة التنمية باعتبارها عملية توجيه المنظمة نحو تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية¹⁸².

ومنذ أيامها الأولى ركزت حركة الإدارة العامة المقارنة على دراسة إدارة التنمية، وتم بذل جهد كبير لتحسين استراتيجيات تنفيذ المشاريع التنموية وتقييم نتائجها. ورغم الجدل الكبير الذي أحاط بهذا المفهوم والتداول الواسع النطاق له، إلا أن الوصول إلى تعريف محدد له ومتفق عليه ظل أمراً صعب التحقيق. وهكذا، تركز إدارة التنمية اهتمامها على المتطلبات الإدارية لتحقيق أهداف السياسة العامة لاسيما في البلدان الأقل نمواً، وتتصل هذه الغاية بقدرة الدول المتقدمة على المساعدة في إنجاح هذا الجهد عن طريق نشر القدرات الإدارية التي تمتلكها بالفعل¹⁸³.

وبالنسبة لجورج غانت George Gant يشير مصطلح إدارة التنمية إلى نظم الإدارة والعمليات التي تنشئها الحكومات لتحقيق أهدافها التنموية، وبذلك جاء تعريفه لإدارة التنمية على أنها إدارة السياسات والبرامج والمشاريع الموجهة لخدمة غايات التنمية، تتسم بمقاصدها المتمثلة في تحفيز وتسهيل برامج التقدم الاجتماعي والاقتصادي¹⁸⁴.

¹⁸¹ Jamil E. Jreisat, The Field of Comparative Administration Through the years, Comparative public administration: the essential readings, Research in public policy analysis and management Volume 15, Netherlands, ELSEVIER JAI, First edition 2006, P: XXVII- XXVIII-XXVIII.

¹⁸² P. B. Rathod: Elements of Development Administration (Theory and Practice), India, ABD Publishers, 2010, P: 1-2.

¹⁸³ Ferrel Heady, Comparison in the study of public administration, Comparative public administration: the essential readings, Research in public policy analysis and management Volume 15, Netherlands, ELSEVIER JAI, First edition 2006, P: 98-99.

¹⁸⁴ Ibid. P: 100.

تم التعرض لمصطلح إدارة التنمية من قبل العديد من المفكرين على رأسهم فريد ريجز Fred Riggs، أحد أهم منظري حركة الإدارة العامة المقارنة، الذي اعتبر أن إدارة التنمية تشير إلى كل من المشاكل الإدارية والإصلاحات الحكومية، وإلى جانبه اتجه رامشي. ك. أرورا Ramesh. K. Arora إلى القول أن مصطلح إدارة التنمية يتم استخدامه في اتجاهين، الأول يخص إدارة التنمية بحد ذاتها والثاني يحيل إلى تنمية الإدارة¹⁸⁵.

أدى تعرض إدارة التنمية للعديد من الانتقادات، إلى بروز التنمية الإدارية مطلع ستينيات القرن الماضي، وقد تطور هذا المفهوم إلى حركة ذات مضامين علمية واتجاهات فلسفية، بفضل جهود علماء الإدارة العامة المقارنة، من أمثال Fred Riggs وويليام سفن William Siffin وفيريل هيدي Ferrel Heady، وشاع استخدامه بالموازاة مع انتشار مصطلحات التنمية السياسية والتنمية الاجتماعية¹⁸⁶.

وهكذا، شكلت فترة أوائل الستينيات بداية مرحلة التنمية الإدارية في البلدان النامية، فقد أعلنت الأمم المتحدة هذه الفترة عقدا للتنمية، وبدأت معه المعونات الفنية من الدول الغربية وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية تصل إلى دول الجنوب من خلال عدة قنوات، لعل أهمها جمعية الإدارة الأمريكية للإدارة المقارنة. وفي إطار محاولة عدد من الخبراء نقل تجربة الدول الغربية إلى الدول النامية، تم العمل على إنشاء معاهد وكليات للإدارة بهذه الأخيرة لتتولى رعاية نشاط التنمية الإدارية، وقد شملت جهود تحويل الخبرة الإدارية أيضا المداخل المعروفة في التنمية الإدارية كالتنظيم والأساليب، بهدف تحديد الاختصاصات والصلاحيات وخطوط السلطة وبناء المؤسسات وتبسيط المساطر وتطوير نظم الميزانية وتطوير الطاقات البشرية¹⁸⁷.

تشكل التنمية الإدارية أحد أهم ركائز عملية التنمية بمفهومها الواسع وبمختلف جوانبها، وقد اختلفت التعاريف التي وُضعت لها وتعددت، حيث تم تعريفها في البداية على أنها عملية تدريب الإداريين، ثم اتسع نطاق هذا التعريف، وأصبح يُعنى بها الجهود الواجب بذلها لتنمية وتطوير قدرات الجهاز الإداري للدولة والرفع من مستواها، وذلك عبر وضع الهياكل الإدارية التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية. وكذا

¹⁸⁵ P. B. Rathod: Elements of Development Administration (Theory and Practice), OP.CIT, P: 6.

¹⁸⁶ صالح أحمد صالح: قراءات في التنمية والتطوير والإداري دراسة تحليلية لواقع الإدارة العربية (ليبيا)، دار شموع الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2003 ص 52.

¹⁸⁷ عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي: إدارة التنمية في المملكة العربية السعودية والتحديات المعاصرة (ب. م. ب. ن، ط 2، 2003) ص 30.

تنمية سلوك إيجابي لدى الموظف تجاه أجهزة إدارته، بغية خلق بيئة عمل مساعدة على تحقيق التغيير الإيجابي باعتبارها تتفاعل مع الجهاز الإداري بشكل مباشر؛ تؤثر فيه وتتأثر به¹⁸⁸.

تتحقق عملية تطوير القدرة الإدارية من خلال تجنيد كل الوسائل اللازمة للتنمية، وتحيل القدرة الإدارية في هذا السياق إلى كفاءة الأشخاص الذين يشغلون مناصب في هذه المنظمات، إذ يتم ربط هذه القدرة بشرط التوظيف وفقا لمعايير محددة بدقة، تضع الجدارة والكفاءة فوق كل الاعتبارات الأخرى.

لا تهتم التنمية الإدارية بتنمية قدرات الجهاز الإداري فحسب، بل تولي اهتماما كبيرا لتنمية المنظمات من إدارات حكومية ومؤسسات عمومية وغيرها، وقد كان هذا الجانب ملحوظا بوجه خاص بعد نيل دول الجنوب لاستقلالها، حيث وجدت نفسها أمام بنى وهياكل إدارية غير متطورة بالقدر الكافي، وهو ما جعل إحداث تنمية بهذه البلدان المستقلة حديثا رهين بتنمية وتطوير هياكلها ومنظماتها الإدارية¹⁸⁹.

جاء تحليل برنار غورناي Bernard Gournay لمفهوم التنمية الإدارية وفق مقارنة ثلاثية، سلط فيها الضوء على علاقة هذا المفهوم بالجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث انطلقت مقارنته الأولى من ربط تحقيق التنمية الإدارية بوجود تلاؤم بين النظامين السياسي والإداري للدولة، والتأسيس لعلاقة قوامها التعاون المثمر بين رجال السياسة المنتخبين، وبين موظفي الإدارة الذين يتميزون بامتلاكهم للمعرفة والخبرة، وهو ما يحرص كل بلد على تحقيقه تبعا لخصائصه.

وركزت المقاربة الثانية على علاقات النظام الإداري بالنظام الاقتصادي، ولعل من الممكن القول بأن قيام تنمية إدارية رهين بتطابق عمل هذين النظامين، فامتلاك الدولة لجهاز إداري منظم ونشط، يساهم بشكل كبير في تحقيق أهدافها الاقتصادية والسياسية. أما مقاربة غورناي الثالثة فقد خصصها للعلاقة بين النظامين الإداري والاجتماعي، وتبعا لذلك ترتبط التنمية بالتقدم الذي تحققه الإدارة في سبيل تكيف أفضل لهيكلتها ولمناهجها مع هذا النظام الاجتماعي، فلكل دولة منظومتها القيمية وخصوصياتها الثقافية والحضارية التي لها انعكاساتها على حياة الجهاز الإداري ونمط تنظيمه¹⁹⁰.

¹⁸⁸ صالح أحمد صالح: قراءات في التنمية والتطوير والإداري دراسة تحليلية لواقع الإدارة العربية، م، س، ص 45.

¹⁸⁹ Jide Ibieta, Conceptual Issues in Development Administration, In: Seahi Publications, International Journal of Innovative Education Research, 2, June 2014, P: 20-21.

¹⁹⁰ المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث: التنمية الإدارية والتدريب، الكتاب السنوي في الإدارة العامة (لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، 1983) ص 13-14-15.

وهكذا، ترتبط التنمية الإدارية بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة ارتباطا وثيقا، ينبع من طبيعة العلاقة بين هذا النظام والكفاءة الإدارية لجهاز الدولة التنفيذي، ووفقا لهذا الرأي فتحقيق التنمية الإدارية لن يتأتى دون تحقيق تنمية شاملة، تنطلق من توفر مجموعة من الشروط تتمثل في توازن القوة بين المؤسسات السياسية والإدارية، وفي التركيز على أهمية التخصص والتنسيق في العمل الإداري. وبالمقابل يرى تيار آخر أن التنمية الإدارية لا ترتبط بالضرورة بالتنمية الشاملة بل هي مرادف لكفاءة رجال الإدارة وخبرتهم، ويمثل إدوارد ويدنر Edward weidner أحد أعمدة هذا الاتجاه، إذ يركز على أهمية تنمية الإدارة في جميع مستوياتها دون اشتراط تحقيق التنمية في مستويات أخرى، لأن امتلاك الدولة لجهاز إداري قوي ومتطور سيؤدي بالتالي إلى تنمية المجالات الأخرى¹⁹¹.

الفقرة الثانية: نظريات التنمية الإدارية وأهدافها

تحتل التنمية الإدارية مكانة مركزية ضمن خطط وبرامج الدولة، نظرا للدور المحوري الذي يضطلع به الجهاز الإداري في عملية التنمية، ولذلك تحرص الدول على اختلاف نظمها السياسية على تنمية وتطوير قدرات هذا الجهاز. غير أن دول الجنوب تعرف خلافا على مستوى سياسة التنمية الإدارية يجعل تحقيقها للتنمية الشاملة أمرا صعبا، ولعل ذلك ما يُبقي هذه البلدان في حاجة دائمة إلى جهاز إداري فعال، وذا كفاءة عالية يساعدها على إنجاح عملية التنمية بمختلف جوانبها، فالتنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية هي عمليات متلازمة ذات تأثير متبادل يقترن تحقيق أهداف كل منها بالأخرى¹⁹².

تروم التنمية الإدارية تحقيق مجموعة من الأهداف تصب في ثلاث اتجاهات، يهم الاتجاه الأول توفير قوى بشرية مؤهلة علميا وفنيا وملزمة بأهداف الإدارة، فالتنمية هي إجراء فني يتطلب معارف متخصصة ومهارات عملية، أما الاتجاه الثاني فيرتبط بسلامة تنظيم الجهاز الإداري وأساليب العمل فيه باعتبارها من أهم مقومات كفاءة هذا الجهاز من ناحية، ومن أهم مقومات نجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى. فيما يتصل ثالث هذه الاتجاهات بتبني مبدأ تخطيط التنمية الإدارية والالتزام به، بالإضافة إلى ضرورة تحقيق التكامل بين خطط التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية

¹⁹¹ إدريس الأزهرى، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 1999-2000) ص 12.

¹⁹² معين أبو بكر الشيباني، نجيب محمد الجنيد، القيادة ودورها في التنمية الإدارية (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 1998-1999) ص 50.

والاجتماعية في جميع مراحل العملية التخطيطية، التي تختلف وتتباين وفقاً لتباين الإمكانيات البشرية والمادية واختلاف الظروف البيئية المحيطة بها¹⁹³.

انطلقت أغلب نظريات التنمية الإدارية من الفكر الإداري الكلاسيكي والحديث، الذي شكل أرضية خصبة تأسست عليها مختلف قواعد ومفاهيم هذه النظريات، التي ظهرت في بدايتها في سياق محاولة تنظيم الأفكار والمبادئ بالشكل الذي يخدم أهداف التنمية الإدارية. وقد تضمنت هذه الأطروحات النظرية الطرق والأساليب الكفيلة بتطوير عناصر ومتغيرات الجهاز الإداري للدولة، وتشخيص مشاكله وتحليلها، وذلك بهدف تحديد مكامن الخلل ومعرفة العقبات التي تقف حجر عثرة أمام نجاح تنمية الجهاز الإداري من جهة، والتوصل لطرق معالجة هذه المشاكل وحلها من جذورها من جهة أخرى¹⁹⁴.

تنقسم النظريات المؤطرة لمفهوم التنمية الإدارية إلى نظريات تقليدية وأخرى حديثة، تتسم الأولى بمجموعة من الخصائص، تمثل في مجملها سمات الجهاز الإداري التقليدي الذي تغطي عليها صفات البيروقراطية الكلاسيكية من قبيل السلطة والنفوذ والخضوع الكامل للرؤساء، الشكل الرسمي للعلاقات والمستويات، وانغلاق المنظمات التقليدية على ذاتها بحيث لا تتفاعل مع البيئة المحيطة بها، وصفات أخرى تتمثل في صفة الآلية حيث يتم النظر إلى المورد البشري كآلة تعمل من تلقاء نفسها، وصفة المثالية التي تصف الوضع الأمثل داخل المنظمة¹⁹⁵.

تضم النظريات التقليدية نظريتين رئيسيتين، الأولى هي نظرية التأكيد على الجوانب الهيكلية والتنظيمية للأجهزة الإدارية، وتعتبر هذه الأخيرة أن مفتاح نجاح التنمية الإدارية في تحقيق أهدافها، يكمن في دراسة وتصميم هياكل الإدارة الحكومية، على أساس معايير تنظيمية وفنية ملائمة لهذه الغاية. وانطلاقاً من محورية الدور الذي تضطلع بها الأجهزة الإدارية داخل الدولة، باعتبارها العنصر المسؤول عن تنفيذ مهام ومسؤوليات هذه الدولة تجاه المجتمع وتنزيل برامجها وخططها، تركز هذه النظرية على

¹⁹³ معين أبو بكر الشيباني، نجيب محمد الجنيد، القيادة ودورها في التنمية الإدارية، ن. م، ص 51-52-53-54.

¹⁹⁴ أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي (الأردن، الأكاديميون للنشر والتوزيع، ط 1، 2014) ص 66.

¹⁹⁵ أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي، ن. م، ص 64.

أهمية العنصر البشري، فهو نواة الجهاز الإداري وقلبه النابض والوحدة الأساسية، التي يقوم عليها التنظيم الإداري والتي يتكون منها الهيكل التنظيمي لأي جهاز¹⁹⁶.

أما النظرية الثانية فتتميز بتأكيداها على الجوانب القانونية للأجهزة الإدارية، إذ تستمد الحقوق والالتزامات المرتبطة بالعمل الإداري من القانون، وتركز هذه الأخيرة اهتمامها على دراسة وتحليل الجهاز الإداري بغرض رسم سياسات وطرق تحقيق التنمية الإدارية، وكذا العمل بالأدوار التي تضطلع بها السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الدولة، ودراسة طبيعة العلاقات بين هذه السلطات ومدى تأثيرها على العمل الإداري وفعاليتها.

وتولي أيضا هذه النظرية اهتماما كبيرا بالمسؤولية القانونية والإدارية للعاملين في مختلف مستوياتهم، وحسب هذا الاتجاه يقاس الأداء الجيد للموظف بمدى إتباعه للقوانين واللوائح المعمول بها ومراعاتها. وقد أفرز هذا التركيز على الجانب القانوني إغفالا للجوانب الأخرى، خاصة الفنية منها والتي يصعب تقنيها، وهو ما ساهم في تحول سلوك وتصرفات رجال الإدارة إلى مجرد تطبيقات قانونية لا يمكن تجاوزها لأي سبب كان¹⁹⁷.

تعرضت النظريات التقليدية للتنمية الإدارية للعديد من الانتقادات، ركزت معظمها على مكامن الضعف في الجهاز الإداري، سواء تلك المرتبطة بطبيعة هذا الجهاز من الداخل، من قبيل النمط السلطوي وإغفال عملية اتخاذ القرارات وإغفال النزعة الإنسانية في المنظمة، أو تلك المتعلقة بغياب الاهتمام بتأثير تفاعلات الجهاز الإداري مع البيئة المحيطة به على عمل الإدارة¹⁹⁸.

وقد أدى ضعف النظريات التقليدية على المستوى العملي والتطبيقي، إلى ظهور نظريات حديثة ركزت على دراسة مختلف السلوكيات والعمليات داخل الأجهزة الإدارية، وتميزت بمجموعة من الخصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

¹⁹⁶ أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي، ن. م، ص 69-70.

¹⁹⁷ أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي، ن. م، ص 71-72.

¹⁹⁸ أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي، ن. م، ص 73-74.

- دراسة السلوك الإنساني داخل الجهاز الإداري، وذلك من خلال التشديد على أهمية المورد البشري والاعتراف بدوره المحوري داخل الإدارة، باعتباره أحد المحددات الرئيسية لثقافة تنمية المنظمات وتطويرها؛
- دراسة العمليات الداخلية وأوجه التفاعل بين أعضاء الجهاز الإداري، وكذا دراسة الدورة الحياتية للقرار باعتباره أحد دعائم الكيان الإداري؛
- دراسة عمليات القيادة والتواصل داخل الجهاز الإداري، باعتبارها مؤشرا أساسيا يحدد نشاط هذا الأخير وكفاءته؛
- الاهتمام بدراسة الدوافع الإنسانية، والعمل على تطوير ثقافة التحفيز داخل الجهاز الإداري، بغرض دفع رجل الإدارة إلى بذل جهد أكثر لتحقيق أهداف هذا الجهاز، وبالتالي المساهمة في إحداث التنمية الإدارية؛
- العمل على تحقيق انفتاح الجهاز الإداري على البيئة المحيطة به، والقطع مع مبدأ الانغلاق الذي تتميز به الإدارة في إطار النظريات التقليدية، فالجهاز الإداري هو مؤسسة اجتماعية تؤثر وتتأثر بالبيئة المحيطة بها؛
- النظر إلى أدوار الجهاز الإداري على أنها تتميز بمرونتها، التي تساهم في تحقيق التلاؤم المطلوب بين أوضاع الجهاز الإداري وبين التغيرات التي تمس وسائل وطرق العمل، وكذا السياسات الإدارية المعمول بها¹⁹⁹.

المطلب الثاني: التأثير البيروقراطي على تنزيل السياسات التنموية

لا يستقيم الحديث عن تأثير وزن البيروقراطية الإدارية على عملية التنمية دون توضيح مفهوم السياسات التنموية، المتميز بصعوبة إيجاد تعريف واضح ومحدد له، خاصة في الكتابات السوسيولوجية، وذلك نظرا لتداخله واقتربه من بعض المفاهيم الأخرى، من قبيل استراتيجيات التنمية والتخطيط، والبرنامج التنموي وغيرها من المفاهيم التي تتصل أكثر بعلم الإدارة والتنظيم.

¹⁹⁹ أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي، ن. م، ص 74-75.

تعتبر السياسات التنموية جزءاً من السياسة العامة للدولة المرتبطة بقضايا التنمية، فهي مجموعة من المبادئ والأهداف والمعايير والقيم، التي تحكم نشاط الدولة تجاه عمليات تنظيم وإدارة ورقابة وتقييم عملية التنمية، وذلك بغية تحقيق أفضل النتائج التنموية الممكنة، في إطار النموذج السياسي والاجتماعي القائم. وتندرج هذه السياسات في إطار مجموعة من التشريعات والقواعد التي تضعها الدولة للتحكم في أنشطتها التنموية، وتحدد هذه السياسات في إطار مجموعة من المحددات الاقتصادية والسياسية، ويمكن تحقيقها في صورة خطط وبرامج يتم تنفيذها في إطار مجموعة من التدابير والإجراءات²⁰⁰.

تجسد السياسات التنموية الأسلوب الذي تتم به عملية التنمية، فهي عبارة عن تحديد لخطوط التحرك الجوهرية الكفيلة بإخراج المجتمع من حالة التخلف والارتقاء به إلى مستويات أعلى، كما أنها ركيزة أساسية لتحقيق الأهداف القومية العليا، التي يتم الحرص على مراعاتها عند وضع الخطط والبرامج، ولا يمكن النظر إليها بمعزل عن الأنشطة المتعددة والمتداخلة، التي تنتهي باتخاذ القرارات المؤثرة في المجتمع. وتبدأ هذه الأنشطة المتداخلة أولاً بصياغة أهداف عامة يروم المجتمع الوصول إليها، تستمر عبر مراحل مختلفة حتى يتم ترجمتها في عدد من الخطط التفصيلية والبرامج ذات الأهداف المحددة التي يتم تنفيذها عبر شبكة كبيرة من الهيئات والأجهزة²⁰¹.

ومن هنا، تشكل التنمية فضاءاً للتفاعل بين مختلف الفاعلين، ما يجعل نجاح الدولة في تحقيق تنميتها الشاملة رهين طبيعة العلاقة بين هؤلاء الفاعلين، ووزنهم على مستوى صياغة وتنزيل السياسات العمومية في شقها التنموي. ويعد الجهاز البيروقراطي أحد أهم الفاعلين في هذه العملية، غير أن وزنه وتأثيره يختلف باختلاف الأنظمة السياسية للدول.

ومن أجل فهم العلاقة بين الإدارة والتنمية، سنحاول التعرف في الفرع الأول على البيروقراطية الإدارية في البلدان النامية، مكانتها وأدوارها، ثم سننتقل في الفرع الثاني للحديث عن تأثير البيروقراطية الإدارية على العملية التنموية.

²⁰⁰ علي الزعبي، "السياسات التنموية وتحديات الحراك السياسي في العالم العربي: حالة الكويت" (مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية،

جامعة الكويت، العدد 41، ماي 2015) ص 15.

²⁰¹ علي الزعبي، "السياسات التنموية وتحديات الحراك السياسي في العالم العربي: حالة الكويت"، ن، م، ص 15.

الفرع الأول: البيروقراطية الإدارية

تتميز البيروقراطية الإدارية في البلدان النامية باختلافها عن النموذج البيروقراطي الكلاسيكي الذي أسس له ماكس فيبر، من حيث قوتها وتسلطها، فهي بيروقراطية تنهل من المعنى السلبي لهذا المفهوم الذي يحيل على المركزية والسيطرة والرتابة والجمود، أكثر مما تنهل من المعنى الإيجابي القائم على القواعد والتخصص ولا شخصانية العلاقات والتسلسل الهرمي.

تضطلع البيروقراطية في البلدان النامية بأدوار كثيرة تتنوع بين السياسية والإدارية والتنموية، وتستند في ممارستها لهذه الأدوار على قدراتها الإدارية العالية، وخبرتها التي راكمتها إثر احتكاكها اليومي بمختلف أنواع المشاكل الاجتماعية والاقتصادية، ناهيك عن مكانتها المركزية في أجهزة الدولة وثقلها الذي يجعل منها فاعلا محوريا في عملية التنمية.

وهذا، ترتبط التنمية وكفاءة الإدارة ارتباطا وثيقا، إذ تشكلان وجهان لعملة واحدة وعمليتان متلازمتان، تؤثر كل منهما في الأخرى وتتأثر بها. هذا التفاعل بين هذين العنصرين يترجم الحاجة الملحة إلى وجود جهاز بيروقراطي فعال عند وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها، لكونه الجهة التي تضطلع بمهام التنمية في البلدان النامية. إن وجود هذه الخطط التنموية يعد حافزا للإدارة بمختلف مستوياتها لأنه يضعها في موقف تحد يجبرها على التوسع والتطور لمواجهة المسؤوليات الجديدة التي تفرضها أعباء هذه الخطط. ومن هنا تعد البيروقراطية الإدارية عاملا أساسيا يؤمن للدولة تحقيق مخططاتها وبرامجها التنموية الشاملة، ودعمها أساسية تستند عليها لتأمين خروجها من تخلفها وضمان ارتقاءها²⁰².

إن فهم إشكالية البيروقراطية والتنمية، يفرض علينا التعرف أولا على مراحل تطور الجهاز البيروقراطي في البلدان النامية، ووزنه ونفوذه (الفقرة الأولى)، ثم وظائفه ونقاط قوته التي لا تزيده إلا قوة وهيمنة (الفقرة الثانية).

²⁰² طايي رتيبة، "إشكالية التنمية الإدارية في الوطن العربي بين المقومات والمعوقات" (مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 30، أبريل 2019) ص 208-209.

الفقرة الأولى: مكانة البيروقراطية الإدارية في البلدان النامية

عرفت دول الجنوب مطلع العصر الحديث استهدافا استعماريًا، خلف وراءه تبعات عدة تمثلت في التخلف السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي والثقافي. وقد اصطدمت رغبة شعوب هذه البلدان في اللحاق بركب الحضارة، وتحقيق مستويات معيشية ومعدلات مماثلة للدخل القومي في الدول الغربية، بتخلف جهازها الإداري المضطلع بمهمة تحقيق التنمية والتخطيط لها، والذي تميز بكونه جهازا بيروقراطيا يجسد باقي أشكال التخلف من جهة، ويشكل انعكاسا للسلطة الاستعمارية وأداتها في تعميق التخلف والتجزئة من جهة أخرى²⁰³.

عملت السلطات الاستعمارية على إنشاء أجهزة بيروقراطية في البلدان المستعمرة على شاكلة أجهزتها، وجعلت منها بيروقراطيات قوية غير خاضعة للرقابة السياسية في البلد المستعمر، وهو ما تعكسه سلطة وحداتها الإدارية التي كانت تجاوز حدود وظائفها، وبالمقابل لم تكن البنية الأساسية للقطر المستعمر قادرة على مراقبة الأعمال، والقرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين العموميين بهذه الأجهزة البيروقراطية²⁰⁴.

يظهر أن البيروقراطية الإدارية في البلدان النامية ترتبط بالعهد الاستعماري، وما أفرزه من نظم وقيم كان لها دور محوري في تحديد معالم بيروقراطية ما بعد الكولونيالية، ففي هذه المرحلة تميزت الإدارة بتخصيص الوظائف القيادية والهامة لأفراد تابعين للدولة المستعمرة. أما في مرحلة الاستقلال فقد ورثت هذه الإدارة المفتقرة للأساليب الحديثة في التدبير، مهام كبيرة وأعباء ثقيلة تفوق قدراتها، كما وجدت نفسها عاجزة عن إحلال قيادات إدارية محلية مؤهلة محل قيادات الإدارة الاستعمارية²⁰⁵.

كان للاستعمار دور كبير في إرساء أسس بناء بيروقراطي في البلدان النامية يتصف بسلطويته ونفوذه القوي. وقد ساهمت عدة عوامل أخرى في ترسيخ دعائم هذه السلطة البيروقراطية، أولها انتهاج التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية، وثانيها فقدان هذه البلدان للاستقرار السياسي في سنوات ما

²⁰³ فيصل فخري مرار: البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال (جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، سلسلة الدراسات المكتبية، 217) ص 56-57.

²⁰⁴ هنري رياض: البيروقراطية والسياسة، م. س، ص 74-75.

²⁰⁵ فيصل فخري مرار: البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال، م. س، ص 57.

بعد الاستقلال مباشرة، مما أدى إلى تحول البيروقراطية إلى أداة من أدوات تحقيق الاستقرار السياسي والتنمية وضمان استمرارية الوجود الحكومي²⁰⁶.

وبهذا، تكون البلدان النامية قد ورثت جهازاً إدارياً يتصف بصفات الإدارة الاستعمارية، التي كان تفكيرها ينصرف إلى تلبية حاجيات سلطات الاستعمار وليس متطلبات الساكنة المحلية، وتتأسس بنياته على الزبونية والعلاقات الشخصية، مما يجعل من الصعب إقامة بنيات إدارية تتكيف وحاجيات هذه البلدان. ومن هنا اكتسبت البيروقراطية الإدارية للبلدان النامية ثقلها، وتمكنت من التغلغل داخل أجهزة الدولة، لتتحول بذلك من قوة دافعة لعملية التنمية إلى قوة معيقة لها عبر مقاومتها الواسعة للتغيير، وعرقلتها لعمليات الإصلاح²⁰⁷ التي تحمل بين ثناياها منظومة جديدة للتدبير، مخالفة لطرق التدبير البيروقراطي الكلاسيكي.

وفي هذا الصدد، يلاحظ Fred Riggs أن وجود بيروقراطية قوية في العديد من الدول الحديثة، يميل إلى كبح نمو الأحزاب السياسية، وغير ذلك من المؤسسات السياسية الضرورية للحكم الديمقراطي. والواقع أن مشكلة البيروقراطية في كثير من المناطق المستعمرة السابقة لا تكمن في ضعف البيروقراطية، بل في قوتها التي اكتسبتها نتيجة للخبرة الاستعمارية نفسها. وبهذا، تعد الأجهزة البيروقراطية للدول النامية بمثابة القطاع الوحيد من النظام السياسي الذي يتسم بقدر معقول من الترابط والتماسك والقدرة على ممارسة القيادة والسلطة، الأمر الذي يجعل الأحزاب وباقي المؤسسات السياسية تميل إلى أن تكون غير فعالة، وعوض أن تمارس الرقابة على هذه الأجهزة تصبح بمثابة أدوات سلبية في يد البيروقراطيين²⁰⁸.

لقد عرفت البلدان النامية عقب استقلالها موجة من البرقطة، وتأخذ عملية البرقطة هنا معنيين يمثل الأول: النمو البيروقراطي والتوسع في الهيئات العامة الذي يقاس بالزيادات في أعداد

²⁰⁶ عثمان خيرى: البيروقراطية وإدارة التنمية في إفريقيا (جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، العدد 203) ص 8-9.

²⁰⁷ عبد الواحد العسلي، "المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية وتفشي البيروقراطية" (المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015) ص 159.

²⁰⁸ Joseph LaPalombara, An Overview of Bureaucracy and Political Development: Bureaucracy and Political Development, OP.CIT, P:22- 23.

الوحدات الإدارية والأفراد، وكذا ازدياد الإنفاق العام، فيما يمثل المعنى الثاني: هيمنة وطغيان العنصر الإداري والفني مقابل انحسار دور العنصر الاجتماعي²⁰⁹.

وجدير بالذكر أن هذا النمو والتوسع الذي عرفته الأجهزة البيروقراطية للبلدان النامية، يمكن أن يكون نتيجة أحد هذه الأسباب أو بعضها:

- ميل التنظيمات البيروقراطية لهذه البلدان نحو التوسع والتعقيد والتنوع؛
 - قصور ذاتي أو انعدام للقدرة على حل هذه التنظيمات، أو على تقليصها بعد تأسيسها²¹⁰؛
 - زيادة السكان وضرورة تقديم الخدمات لهم؛
 - توسع دور الدولة في المجتمع، وزيادة تطلعات الشعوب ورغبتهم في تلقي خدمات حكومية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛
 - يعود هذا التضخم الإداري أيضا لأسباب اجتماعية أدت إلى تعلق المواطنين بالعمل الحكومي، إما نتيجة المكانة والهيبة التي يمنحها لصاحبه، أو بسبب تقاعس المواطنين عن مزاوله العمل الاقتصادي الحر إثر تخوفهم من مخاطره أو عدم اعتيادهم عليه؛
 - نمو الطابع الريعي للدولة في عدد كبير من البلدان النامية من بينها الأقطار العربية²¹¹.
- وإذا كانت البرقطة عموما تعني الميل نحو المركزية والتراتبية والسيطرة، فإن النمو البيروقراطي للإدارات العامة وتوسعها والذي يشكل أحد أوجه هذه العملية، يتحقق بالتوازي مع اتساع وتعقد مجتمعات واقتصادات هذه الأخيرة، ويتعزز عندما يكون القطاع الخاص ضعيفا من الزاويتين التاريخية والبنائية²¹².

²⁰⁹ نزيه الأيوبي: (ترجمة: أمجد حسين): تضخيم الدولة العربية السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط (بيروت، المنظمة العربية للترجمة، ط 1، 2010) ص 586.

²¹⁰ نزيه الأيوبي: (ترجمة: أمجد حسين): تضخيم الدولة العربية السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، ن، م، ص 574.

²¹¹ نزيه الأيوبي، "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة"، الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، الجزء الثاني (لبنان، إيطاليا، مركز دراسات الوحدة العربية، معهد الشؤون الدولية، ط 1، ماي 1989) ص 590.

²¹² نزيه الأيوبي: (ترجمة: أمجد حسين): تضخيم الدولة العربية السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، م، س، ص 586-611.

ومن ناحية أخرى، يجري توسيع البيروقراطية الإدارية بهدف تمكين الحكام من أدوات تحقيق الاستقرار وفرض السيطرة وكذا توسيع الرعاية²¹³، فالبيروقراطية تعد أحد مصادر السلطة السياسية وأداة فعالة من أدوات النفوذ لكل من يريد أن يتصدى للحكم أو يحكم قبضته عليه، نظرا لمكانتها المتميزة بين المنظمات الوظيفية الأخرى الأقل عراقية وخبرة منه. فاستكمال مظاهر السلطة السياسية في البلدان النامية، لا يتأتى إلا من خلال إحكام السيطرة على جهازها البيروقراطي، بغية ضمان ولائه وانقياده لمتطلبات النظام السياسي الحاكم²¹⁴.

إلى جانب اعتبارها أحد مصادر السلطة السياسية، تحتل البيروقراطية الإدارية مواقع استراتيجية ضمن أجهزة الدولة، مما يجعلها تستأثر بقدر كبير من السلطة والنفوذ. إن ما يزيد من تسلط هذه البيروقراطية وقوتها، هو غياب رقابة وردع السلطة السياسية لها. وفي هذه الحالة تميل البيروقراطية إلى اكتساب قوة ومنعة في وجه باقي التنظيمات من جهة، وكذا اكتساب المزيد من الامتيازات والنفوذ على حساب المواطنين، والمنظمات الأخرى العاملة معها جنبا إلى جنب في المعترك السياسي والاقتصادي والاجتماعي من جهة أخرى²¹⁵.

الفقرة الثانية: وظائف البيروقراطية الإدارية وتأثيرها

أ- وظائف البيروقراطية

تتسم البيروقراطية الإدارية بسمات التنظيم البيروقراطي الكلاسيكي القائم على مجموعة من المبادئ من قبيل التسلسل الهرمي للسلطة، والتبعية والهيمنة بالإضافة إلى تحديد الاختصاصات والحقوق والواجبات. تفرض طبيعة هذه المبادئ خضوع المستويات الدنيا للجهاز الإداري لمراقبة وتوجيه المستويات العليا، وتضمن هذه الطبيعة التسلسلية للسلطة تجانس المجموع، وذلك عبر ضمانها لوحدة الأمر والتوجيه رغم وجود تخصص وتنقسم للعمل، وهو ما يخلق تبعية وهيمنة داخل البنيان البيروقراطي لا تقوم على أساس العلاقات الشخصية، بل تنبع من قواعد قانونية ومجردة وموضوعية²¹⁶.

²¹³ نزيه الأيوبي: (ترجمة: أمجد حسين): تضخيم الدولة العربية السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، ن. م، ص 611.

²¹⁴ عثمان خيرى: البيروقراطية وإدارة التنمية في إفريقيا، م، س، ص 18.

²¹⁵ عثمان خيرى: البيروقراطية وإدارة التنمية في إفريقيا، ن، م، ص 19.

²¹⁶ عبد الواحد العسلي، "المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية وتفشي البيروقراطية"، م، س، ص 160.

إلى جانب التنظيم الهرمي الذي يعتبر من أهم مميزات النظام البيروقراطي، تتميز البيروقراطية الإدارية بطابعها المركزي الذي يضمن لها الوحدة والتجانس، ويجعل منها نظاما مغلقا هدفه الأسى هو الحفاظ على حياد واستقلالية الجهاز الإداري²¹⁷.

هذه الطبيعة الخاصة للبيروقراطية الإدارية، جعلت منها جهازا يتولى ممارسة مجموعة من الوظائف في آن واحد، والتي تتلخص فيما يلي:

الوظيفة الاتصالية Communicative Function: تعد البيروقراطية الإدارية حلقة وصل أساسية بين النظام السياسي من جهة، ومختلف جماعات المصالح في المجتمع من جهة أخرى، وبالتالي فإداء البيروقراطية لوظيفة اتصالية هو نتيجة لعلاقاتها الوثيقة بجماعات المصالح، وإشرافها على المجالس والمؤسسات المحلية، الأمر الذي يتيح لها فرصة التفاعل مع مختلف المقترحات السياسية المطروحة واتخاذ ردود أفعال إزاءها، وهي بذلك تساهم في تعبئة المساندة السياسية اللازمة للنظام السياسي.

الوظيفة التعبيرية Articulative Function: باعتبار البيروقراطية الإدارية جهاز مستقل في المجتمع له متطلباته وعليه التزاماته، يقوم هذا الجهاز بممارسة وظيفة تعبيرية تتمثل في التعبير عن بعض المطالب الخاصة به، فبعض قطاعات البيروقراطية توصف بكونها جماعات مصالح، وهو ما يمكن ملاحظته في بيروقراطيات البلدان النامية التي تتصف بضعف مؤسساتها مقابل قوة جهازها البيروقراطي، ناهيك عن استقلاله في عمله اليومي عن مختلف مؤسسات الدولة²¹⁸.

الوظيفة التجميعية Aggregative Function: تمارس البيروقراطية الإدارية وظيفة تجميع المصالح وحل وتسوية الصراعات، وينجم ذلك عن توليها لعملية تلقي المطالب الخاصة بجماعات الضغط والمؤسسات المحلية، فضلا عن قدرتها على التغلغل في مختلف الأنشطة، وعلى التوفيق بين الأهداف المتعارضة الناجمة عن استقبالها لتلك المطالب، وكذا إقرار أهداف معينة في المجتمع وإهمال أخرى.

الوظيفة التنموية Developmental Function: عرفت سنوات الخمسينات والستينات انتشارا لفكرة مفادها أن التنمية الإدارية تمثل المدخل الرئيسي للتنمية الشاملة، وهو ما جعل أدبيات التنمية وبخاصة

²¹⁷ عبد الواحد العسلي، "المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية وتفشي البيروقراطية"، ن، م. ص 160-161.

²¹⁸ بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي" (دفاتر السياسة والقانون، العدد 7، يونيو 2012) ص 4.

الأمريكية منها تدافع عن فكرة الاعتماد على البيروقراطية لخدمة أهداف التنمية، كبديل للآلام العسيرة التي قد تصاحب الثورات الاجتماعية أو محاولات التغيير الثقافي والسياسي الشامل أو تترتب عنها، وأسلوب لتحول المجتمع وانتقاله إلى مرحلة التحديث قوامه النظام والاستقرار. وقد أدى هذا الإيمان بالوظيفة التنموية للبيروقراطية إلى الاعتماد الضخم عليها، ليس فقط في حفظ الأمن والنظام وجباية الضرائب، بل وكذلك في تسيير مجالات غير تقليدية، من قبيل الصناعة والتجارة والتعليم والخدمات الثقافية والاجتماعية وغيرها²¹⁹.

إذا كان للبيروقراطية الإدارية أدوار ترتبط بما هو اتصالي وتعبيري وتجميعي وتنموي، فإن لها أيضا أدوار تتصل بصنع السياسات تبرز بجلاء من خلال مساهمتها في عملية اتخاذ القرار، وصنع وتنفيذ السياسات العامة للدولة، وذلك عبر توجيه الوزراء نتيجة امتلاكها للخبرة ومعرفتها الدقيقة بمختلف الموضوعات،²²⁰ وكذا قربها من المجال الاجتماعي.

ب- نقاط قوة البيروقراطية

تعد البيروقراطية عنصرا جوهريا يضطلع بدور محوري في عملية التنمية، من خلال قدراتها الإدارية العالية. وهكذا فإن تحقيق التنمية لا يرتبط بتوفر الدولة على موارد مالية كبيرة، بقدر ما يرتبط بامتلاكها لجهاز إداري قوي قادر على استخدام مواردها استخداما أفضل من جهة، وإدارة المشروعات بنجاح والتنسيق بينها وتحقيق الأهداف المنشودة من جهة أخرى²²¹.

تظهر قوة البيروقراطية الإدارية من خلال قدرتها على تحقيق الأهداف، والسيطرة على الموارد، وقدرتها على التأثير ليس فقط في دولة واحدة، بل وأيضا في كل بلدان العالم، بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي، وكذا من حيث قدرتها على توجيه عملية التواصل داخل المنظمات البيروقراطية وفيما بينها، ومع غيرها من الجهات الخارجية²²².

²¹⁹ نزيه الأيوبي، "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة"، م، س، ص 539-592.

²²⁰ بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، م، س، ص 5.

²²¹ أسامة عبد الرحمن: البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية، م، س، ص 70.

²²² Tam Mai, The Power of Bureaucracy, In: Journal of US-China Public Administration, April 2016, Vol. 13, N°. 4, P:245, <http://www.davidpublisher.com/Public/uploads/Contribute/57c7987a03e8f.pdf>

تكمُن قوة البيروقراطية أيضا في قدرتها على الحفاظ على النظام السياسي وتعزيز سلطته، إذ يصعب على النظام الحاكم ممارسة قيادته دون وجود البيروقراطية إلى جانبه، فالطبيعة الهرمية لهذه الهياكل وتقسيم العمل الذي يعد من خصائص النظام البيروقراطي، كلها أدوات تساعد الأنظمة السياسية على الضبط والتحكم²²³.

وجبت الإشارة في هذا الإطار إلى دور البيروقراطية في الحفاظ على النظام الرئاسي الأمريكي، حيث ساعدته على البقاء عبر إرضائها لجماعات المصالح على اختلافها، وبذلك تكون البيروقراطية قد وقفت أمام أي جهة تحاول سلب النظام سلطته أو الإطاحة به، وساهمت بشكل كبير في ضمان بقاءه واستمراره. وبالإضافة إلى ذلك تعتبر البيروقراطية عنصرا حاسما في إنجاح عملية التنمية ببعدها الشامل، وفي هذا الصدد اضطلعت البيروقراطية الإدارية بدور كبير في الولايات المتحدة الأمريكية في ثلاثينيات القرن الماضي، وخير مثال على هذا الأمر هو مساهمة عملية إنشاء وتوسيع مكتب البريد في تلك الفترة في الدفع بالاقتصاد، وتقوية النظامين السياسي والاقتصادي في ظل الأزمة الاقتصادية²²⁴.

وفي الجهة المقابلة تتمتع النخبة البيروقراطية في فرنسا بسلطة حقيقية ونفوذ قوي، يمتد ليشمل قدرتها على الاعتراض على الإجراءات التنفيذية²²⁵، وتمثل الهيئات الكبرى أو ما يصطلح على تسميتهم بـ les grands corps نواة النخبة الإدارية الفرنسية، التي تتميز باستقلاليتها وعدم خضوعها لأي تدخل من الدولة، وأيضا بكونها تشكل جزءا لا يتجزأ من أجهزة الدولة. تؤدي هذه الأخيرة مهام تتجاوز مجالات نشاطها، وتشغل مناصب أساسية في المجالين السياسي والإداري، وتنبع الأهمية والمكانة المحورية التي تحتلها الهيئات الكبرى من مهاراتها الواسعة وكفاءتها العالية، وتستمد هذه الفئة سلطتها وهيبتها من الوظائف والمناصب التي يشغلها أعضاؤها²²⁶.

ومن نقاط قوة البيروقراطية أيضا، قدرتها على توفير الاستقرار والاستمرارية لا سيما في ظل التغيرات غير المتوقعة والتي لا يمكن التنبؤ بها، وقد أشار كل من روبرت هاردغراف Robert Hardgrave وستانلي أ. كوشانيك Stanley A. Kochanek، إلى الدور الذي لعبته البيروقراطية في ترتيب البيت الداخلي

²²³ Ibid. P: 247.

²²⁴ Ibid. P: 247-248.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Ezra Suleiman (Traduction : Martine Meusy) : Les Hauts fonctionnaires et la politique, OP.CIT, P :115.

الهندي في سنوات 1950 و1970، عندما كانت الهند تعيش على وقع أزمة سياسية أدت إلى خلق فوضى وعدم استقرار للقيادة، إذ ساعد الجهاز البيروقراطي آنذاك على تعزيز قوة واستقرار الهند²²⁷.

تبرز قوة البيروقراطية الإدارية وحتمية الاعتماد عليها في المجتمعات المعاصرة، من خلال امتلاكها لسلطة تخزين أسرار الدولة وجمع المعلومات الأساسية عن حياة الناس وظروفهم، مما يجعلها مركزا رئيسيا للمعلومات ويحولها إلى قوة تأثير كبيرة، تشمل التأثير على جميع القرارات²²⁸.

وتبعاً لذلك، يحتل البيروقراط مراكز حساسة في الجهاز الحكومي لاحتكاكهم الدائم بالشعب، ومعرفتهم بمواقفه من النظام السياسي القائم. ولعل ذلك ما يجعل القائد السياسي في حاجة دائمة إلى إخلاص البيروقراطي وولائه، كي يمدّه بالمعلومات التي يحتاجها لتدبير المواقف الصعبة، ولتلبية مطالب الشعب في نطاق الإمكانيات المتاحة. وهكذا فإن التأسيس لعلاقة تعاون بين رجال السياسة والبيروقراط، من شأنه أن يساعد على اتخاذ قرارات تعبر عن احتياجات الشعب وتطلعاته²²⁹.

في الواقع تستمد البيروقراطية الإدارية قوتها من قوة كبار البيروقراطيين وامتداد سلطتهم، وتعزى هذه القوة للأسباب التالية:

- ♦ تزايد التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، نتيجة زيادة حجم النشاط؛
- ♦ تزايد التعقيد في المهام الحكومية، وهو ما أدى إلى قوة البيروقراطية وبالتالي زيادة الحاجة إلى وجود تنظيمات إدارية كبرى؛
- ♦ الحاجة إلى المعلومات في عملية صنع القرار السياسي، نتيجة التعقيد والتقدم التكنولوجي؛
- ♦ محدودية الموارد المتاحة أمام السياسيين، بالمقارنة مع تلك الموضوعة رهن إشارة الجهاز البيروقراطي بصفته الجهة التي تتولى مهمة معالجة معظم مشاكل الإدارة العامة؛
- ♦ التغيير المنتظم للسياسيين وعدم استقرارهم في مناصبهم، مقابل استمرارية الموظفين العموميين في وظائفهم، وهو الأمر الذي يخلق ضعفا لدى رجال السياسة وقوة وخبرة لدى رجال الإدارة²³⁰؛

²²⁷ Tam Mai, The Power of Bureaucracy, OP.CIT, P: 248.

²²⁸ عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، م. س، ص 232.

²²⁹ عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ن. م، ص 232.

²³⁰ Goga Gina Liviora, Bureaucratic Administration in Modern Society, OP.CIT, P: 132.

- ♦ افتقار مؤسسات الدولة سواء كانت تشريعية أو سياسية إلى التنظيم الجيد، الذي يجعلها تواكب عمليات التنمية والإصلاح الإداري وتقديم خدمات للجمهور بالكيفية والأسلوب المطلوب²³¹.

الفرع الثاني: البيروقراطية الإدارية وإعاقة العملية التنموية

تختلف وظائف البيروقراطية الإدارية باختلاف الأنظمة السياسية والظروف الاجتماعية لكل دولة، وتتأثر بالقوى السياسية والمؤسسات الإدارية. وهكذا فإن التمعن في أوضاع البلدان النامية يفتح المجال أمام تسجيل مجموعة من الملاحظات حول التقلبات، والتغيرات السياسية التي تحصل في الوظائف العليا بهذه البلدان، ومدى تأثيرها على الجهاز البيروقراطي، الذي يتولى مهمة التنسيق بين السياسات المخطط لها من قبل القادة والوزراء السابقون، وبين السياسات الجديدة المزمع إتباعها من قبل القادة السياسيين الجدد من ناحية، وحول ولوج المناصب الإدارية عن طريق العلاقات الشخصية والمصالح المشتركة والمتبادلة، وهو ما يأتي على حساب الكفاءة الإدارية من ناحية أخرى. وهكذا تتحول الإدارة البيروقراطية من وسيلة لتحقيق الفعالية وتقديم خدمات عمومية جيدة إلى غاية في حد ذاتها²³².

تحتل الأجهزة الإدارية في الدول النامية مكانة مركزية، وتضطلع بأدوار مهمة على مستوى صنع وتنفيذ السياسات، إذ من المؤكد أنه في دولة تطمح لتحقيق تنميتها تشكل البيروقراطية الإدارية أحد العناصر المحركة للنظام السياسي والإداري. فإذا كان العمل السياسي من اختصاص الحكومة، فإن تطبيق هذه القرارات الحكومية يدخل ضمن اختصاص البيروقراطية، وإن كانت في الأصل هي من تتولى تحديد البرامج التي تطرحها السلطة التنفيذية، وفي الأخير ما السياسات الحكومية إلا نتاج لعمل مستمر بين السلطة التنفيذية والمستويات العليا للبيروقراطية²³³.

بناء على ما سبق، سنقوم في هذا الفرع بالتعرف على الصفات السلبية للبيروقراطية الإدارية والتي تجعل منها جهازا قويا ومنيعا بدرجة كبيرة (الفقرة الأولى)، قبل الانتقال إلى الحديث عن هيمنتها وقدرتها التأثيرية التي تصل حد عرقلة العملية التنموية (الفقرة الثانية).

²³¹ عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، م، س، ص 230.

²³² عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ن، م، ص 229.

²³³ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 127.

الفقرة الأولى: سلبيات البيروقراطية الإدارية

تواجه البيروقراطية الإدارية أزمات ومشاكل جمة تتمثل بالأساس في أزمة الاتصال والتنظيم البيروقراطي: التراتبية، المركزية، التمرکز، وشخصانية السلطة... وغيرها من الخصائص التي تمثل نواة النظام البيروقراطي، هذه الأخيرة تدفع الإدارة نحو مزيد من الانغلاق وتحول دون تحقيق انفتاحها على محيطها وتكيفها معه، وتعزز الصعوبات الملازمة للنظام البيروقراطي المتناقضة مع التنظيم العقلاني الذي تصوره ماكس فيبر واعتبره النظام الأكثر عقلانية وفعالية²³⁴.

تتصف الإدارة البيروقراطية بمجموعة من الصفات، التي تجعل منها إدارة منعزلة عن محيطها الاجتماعي، وذات سطوة وسلطة على باقي المؤسسات خاصة السياسية منها، يمكن إجمالها فيما يلي:

إدارة مخالفة: تعد الإدارة أداة الدولة في تنفيذ القرارات وتنزيل السياسات التي تنتهجها، وفاعلا أساسيا في الحياة الاجتماعية، ولعل ذلك ما جعلها تتمتع بسلطة ونفوذ قويين، وتتخذ موقعا مختلفا تجاه المجتمع، يضعها في موقع الهيمنة. كل ما سبق ساهم في تحويل الإدارة البيروقراطية إلى كيان يتقن توظيف هذه الامتيازات، ويحسن التموقع خارج وفوق اللعبة الاجتماعية، وأمام هذا الكيان القوي يجد المواطن نفسه محاصرا في وضعية قانونية وتنظيمية، لا تسمح له بالتحرك إلا ضمن نطاق معين، ووفقا لمنطق تولت الإدارة تحديد قواعده. وهكذا يميل البيروقراطيون إلى الانعزال عن محيطهم الاجتماعي بذريعة مبدأ حياد الإدارة، ويفضلون التلاؤم مع نماذج من القوالب المنمطة التي تعكس القوة والهيمنة الإداريتين.

إدارة منيعة: تمكنت الإدارة من إحاطة نفسها بأسوار منيعة ومقاومة ضد أي تدخل من الخارج، واستطاعت أن تؤسس مجالا إداريا مغلقا يقوم بانتقاء فاعليه ومحاوريه بنفسه، لا يسمح فيه للمواطن التدخل في السير الداخلي للإدارة، فحتى الإمكانيات الكلاسيكية التي يمكن للمواطن عبرها المطالبة بتكييف وتغيير المصالح العمومية تبقى غير عملية. ويضع هذا النمط العلائقي المواطن دوما في موقع ضعف، وفي وضعية الملتمس الملح في الطلب، الذي لا يدخل في علاقة مع الإدارة إلا إذا اضطر لذلك، وفي ظل هذا الوضع يكون مجبرا على الخضوع لمختلف الشكليات والمساطر المبلورة بمبادرة من الإدارة وقبولها²³⁵.

²³⁴ علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث (الرباط، دار المناهل للطباعة والنشر، يونيو 1994) ص 40.

²³⁵ علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، ن، م. ص 42-43.

إدارة سرية: تميل البيروقراطية الإدارية إلى القول بضرورة حفظ السر المهني للإدارة، وهو ما يتخذه الموظف كقاعدة من أخلاقيات المهنة الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى خلق علاقة مهمة وغير مجسدة بين الإدارة والمواطنين قوامها السرية والغموض²³⁶. وجدير بالذكر أن اعتماد البيروقراطيات على السرية في معاملاتها الإدارية يعد من القيم الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، حيث كانت تستخدم الإدارة البيروقراطية للدولة المستعمرة اصطلاحات السرية، من قبيل "سري للغاية" أو "سري خاص" بغاية الحفاظ على مصالحها²³⁷.

إدارة سلطوية: إن فهم الطبيعة السلطوية للإدارة في علاقتها بالمواطن، وحدود اندراجها في النسيج الاجتماعي يقتضي فهم مراحل تطور الإدارة البيروقراطية في البلدان النامية، وتأثير الممارسات الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، ومختلف المبادئ الموجهة لعمل البيروقراطية الإدارية، كما يستدعي فهم أسباب نزوعها الرئيسي لتجسيد قوة الدولة. تؤدي قوة الإدارة البيروقراطية في البلدان النامية إلى خلق إحساس عزلة لدى المواطن إزاء إدارته، وخوف من تسلطها ويرتبط هذا التوجس من العلاقة مع الإدارة بشكل وثيق بنموذج التنظيم فالميل نحو البيروقراطية والباتريمونيالية، يفرز نمطا من العلاقات يسوده التصلب والإكراه والسلطة²³⁸.

إن هذه الصفات التي تجعل من الإدارة البيروقراطية إدارة مخالفة ومنيعه وسرية وسلطوية، تساهم بلا شك في تحويل البيروقراطية الإدارية إلى ظاهرة سلبية تقف حجر عثرة أمام نجاح أي خطط وسياسات تنموية. وتبعاً لذلك ينعكس هذا الوضع على نماذج الشخصيات البيروقراطية التي تضم نموذجين رئيسيين يمثل الأول الوجه الإيجابي لرجل الإدارة صاحب المبادرات الخلاقة الذي مجده جوزيف شومبيتر Joseph Schumpeter، وتحدث عن دوره في الدفع بعجلة التطور التكنولوجي والإنتاجي بفضل قدراته على الخلق والابتكار. وفي الجهة المقابلة يوجد النموذج الثاني الذي يمثل الوجه السلبي لشخصية البيروقراطي الذي يعمل في الأجهزة الحكومية التقليدية المتميزة بمحدوديتها وتصلبها ورتابتها وجمودها²³⁹.

²³⁶ علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، ن، م، ص 44-45.

²³⁷ هنري رياض: البيروقراطية والسياسة، م، س، ص 95.

²³⁸ علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، م، س، ص 46-47-48.

²³⁹ عبد الغفار شكر، "في مواجهة البيروقراطية الإصلاح الإداري وتحسين مناخ الاستثمار" (مركز المشروعات الدولية الخاصة، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، 2009) ص 14.

تنطوي البيروقراطية على مجموعة من المظاهر السلبية والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- ♦ التضخم الكبير للجهاز الإداري؛
- ♦ تعدد مستويات التنظيمات الإدارية الأمر الذي خلق صعوبة في الاتصالات، وأدى إلى زيادة الفجوة بين القمة والقاعدة، بالإضافة إلى البطء في اتخاذ القرارات؛
- ♦ التمسك بحرفية القوانين واللوائح والتحايل عليها، لأنها تشكل مصدر من مصادر القوة بالنسبة للبيروقراطية، تستخدمها للسيطرة على المواطن عوض تكريسها لخدمته والسهر على مصلحته؛
- ♦ المحاباة والوساطة والرشوة والمحسوبية، وعدم المسؤولية والكسب غير المشروع، والاتجار بالوظيفة والاختلاسات المتزايدة...
- ♦ المركزية الشديدة في صنع القرارات، وانعدام تفويض السلطة مقابل تركيزها في مستوى معين، مما يؤدي إلى ضعف الروح المعنوية داخل الإدارة، واختناق العمل وكذا إضعاف الكفاءات الإدارية والتنازع والصراع²⁴⁰؛
- ♦ التداخل الإداري بين مراكز الاختصاص المختلفة؛
- ♦ إفراط الجهاز البيروقراطي في تبني الرسمية والشكلية والجمود ومقاومة التغيير، والتفوق على الذات وتحويل الوسائل إلى غايات²⁴¹.

الفقرة الثانية: هيمنة البيروقراطية الإدارية وإعاقة العملية التنموية

يذهب الكثيرون في البلدان النامية إلى القول إن للبيروقراطية الإدارية دور حاسم في نجاح أو فشل الجهود المبذولة لتحقيق التنمية، إذ يمكن أن تكون دافعا لهذا النجاح أو مثبطا له. وتبعاً لذلك لجأت معظم حكومات دول الجنوب إلى الاعتماد على الجهاز البيروقراطي في عملياتها التنموية، الأمر الذي

²⁴⁰ فيصل فخري مرار: البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال، م، س، ص 57-57.

²⁴¹ بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، م، س، ص 6.

أدى إلى إحباط العديد من أهداف خطط التنمية، وأفرز تدنيا لمستوى الإنجاز عن مستوى الأهداف لأن أداء البيروقراطية الإدارية لم يرقى إلى مستوى التطلعات²⁴².

ونتيجة عملية البرقطة التي اجتاحت البلدان النامية، وأفرزت توسعا على مستوى أدوار البيروقراطية الإدارية، أصبح الجهاز البيروقراطي يقود عملية التنمية، وتتخذ هذه القيادة طابعا سياسيا وليس إداريا، لمجموعة من الاعتبارات في مقدمتها استئثار عملية التنمية باهتمام عام، فتنفيذ الإدارة ل خطة التنمية يجذب اهتمام جميع المواطنين، وذلك لارتباط الآثار الناجمة عنها بتفاصيل حياتهم اليومية.

وتشكل صفة المسؤولية العامة التي تطبع عملية التنفيذ ثاني هذه الاعتبارات، فالقرارات الصادرة عن الجهاز البيروقراطي والمتعلقة بتنفيذ الخطة التنموية، تمكن من تقييم كفاءة وفعالية البيروقراطية الإدارية على المستوى التنفيذي، باعتبارها الجهاز الرئيسي لتنفيذ السياسة العامة، وتحقيق أهداف الدولة التنموية²⁴³.

تتم عملية تنفيذ خطة التنمية وفق مرحلتين، تدخل الأولى ضمن اختصاص النخبة السياسية والتي تقوم خلالها باتخاذ مجموعة من القرارات في إطار تشاوري ضيق النطاق، في حين تدخل المرحلة الثانية ضمن اختصاص النخبة البيروقراطية، التي تتولى اتخاذ مجموعة من القواعد لتنفيذ القرارات الصادرة عن السياسيين في إطار من التشاور والمشاركة واسع نطاق. وتبعاً لذلك يؤدي عدم التمييز بين المرحلتين وتفهم طبيعتهما المختلفة، إلى الإطالة الزمنية لمرحلة وضع خطة التنمية من ناحية، وزيادة تضخم الجهاز البيروقراطي، وتقوية نفوذه وتسلطه بالنسبة إلى باقي مؤسسات النظام السياسي، مما يضعف الرقابة السياسية عليه من ناحية أخرى²⁴⁴.

تأتي مشاركة الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة للدولة، باعتباره الجهة المالكة للمعلومات عن قضايا تلك السياسات والجوانب التقنية المتعلقة بتنفيذها، وبسبب دوره المباشر في عملية التنفيذ، وبالتالي مراكمته للخبرة نتيجة لذلك. هذا من جهة، ومن جهة أخرى استمرارية الإدارة الحكومية في معظم

²⁴² نزيه أيوبي، "النظريات الإدارية الحديثة وأغراض التنمية العربية"، الإدارة والمجتمع (مجلة المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، العدد 1، 1985) ص 127.

²⁴³ يومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، م، س، ص 12.

²⁴⁴ يومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، ن، م، ص 13.

الأنظمة السياسية، وتغير السلطة التشريعية والجهاز التنفيذي بصورة مستمرة، مما يجعل أدوار الإدارة تتسم بالثبات والاستمرارية بالمقارنة مع أدوار السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن المعلوم أن دور ووزن الجهاز البيروقراطي يختلف باختلاف الأنظمة السياسية للدول، فمثلاً في البلدان النامية يكون للبيروقراطية الإدارية دور أكبر نسبياً من دورها في الدول المتقدمة، وتختلف طبيعة هذه النظم من حيث حجمها، ودرجة التعقيد بها، وهرميتها التنظيمية، وكذا درجة استقلاليتها. وتبعاً لذلك، تضطلع أجهزة الإدارة بدور أساسي على مستوى المشاركة في تطوير السياسات العامة للدولة، وإلى جانب مشاركتها في مرحلة وضع السياسات تتمتع هذه الأجهزة بالقدرة على خرق القوانين والسياسات التي تم وضعها على مستوى جهاز آخر، وكذا منع تنفيذ سياسات معينة وعرقلتها مستعينة بأساليب التعطيل البيروقراطي²⁴⁵.

وعلى هذا الأساس، يشكل الاختلال في التوازن بين السياسة والبيروقراطية جوهر مشكلة التنمية بالبلدان النامية، فميل الكفة لصالح البيروقراطية الإدارية على حساب باقي المؤسسات السياسية في النظام السياسي، يعتبر انحرافاً عن الوضع الأمثل، وجب تصويبه عبر الوقوف بالتأثير الذي يمارسه الجهاز البيروقراطي على السياسة العامة عند حدود معينة لا يجب أن يتجاوزها. إذ لا يجب أن تقوم البيروقراطية الإدارية بتحديد السياسة العامة بشكل مستقل عن النظام السياسي، وإلا تحولت إلى الجهة المسؤولة عن الغاية والوسيلة معا²⁴⁶.

وفي هذا السياق، يرى عالم السياسة فريد ريجز أن للبيروقراطيين دائماً بعض النفوذ على السياسيين، تختلف درجته من القليل المثمر إلى الكثير العقيم. ويعتقد أيضاً أن اختلال التوازن بين المنظمات السياسية والأجهزة الإدارية في الدول خاصة النامية منها، التي ورثت وحدات إدارية تتجاوز حدود وظائفها وغير خاضعة للرقابة السياسية، من شأنه أن يرفع نسبة تدخل البيروقراطيين ومساهماتهم في الأمور السياسية، خاصة أمام وجود مجموعات سياسية غير قادرة على ممارسة إشراف معقول على

²⁴⁵ أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة (الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، ط 1، 2002) ص 235-236.

²⁴⁶ بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، م، ص، 13.

البيروقراطية المتجذرة في أجهزة الدولة. وقد ساعد القصور الملازم لتلك المجموعات السياسية، على أن تصبح البيروقراطية الإدارية أكثر تغولاً أمام السياسة²⁴⁷.

تكتسب البيروقراطية الإدارية سلطتها التي تؤهلها لتصبح قوة ذات وزن في مجتمعات البلدان النامية، نتيجة ضعف الأحزاب السياسية لهذه البلدان، وفشل مؤسساتها النيابية في السيطرة على البيروقراطية العريقة والحد من طغيانها، الذي حققته إثر تحصين نفسها بأسوار منيعة يصعب اختراقها، لكن هذا لا يعني أن البيروقراطية تتمتع بسند شعبي يضمن لها الاستمرارية والبقاء، ويجعلها في غنى عن مساندة القوى السياسية الشرعية²⁴⁸.

ومما يجدر ذكره في هذا المقام، أن غياب فعالية النظام السياسي تؤدي إلى سيادة الجهاز البيروقراطي، وبالتالي اختلال التوازن الذي تقوم عليه السياسة العامة للدولة، حيث تصبح في هذه الحالة بلا سند سياسي يحمها من التحول إلى نشاط من أنشطة البيروقراطية الإدارية، باعتبارها جهاز للتنفيذ وليس الحكم، يرتبط أعضائه بالمهنة أكثر من ارتباطهم بالجماهير، بخلاف المؤسسات السياسية. كما أنه جهاز تقوم اختياراته على أسس موضوعية مجردة، ولا تتأسس على المقاييس الاجتماعية والنظرة السياسية الشاملة، كل هذه الخصائص تجعل من مراقبة الجهاز البيروقراطي ومتابعته ضرورة حتمية²⁴⁹.

وفي هذا السياق تأتي أهمية إحكام الرقابة على التسلط البيروقراطي، وتختلف أشكال هذه الرقابة باختلاف الأنظمة السياسية؛ فمثلاً في الديمقراطيات الغربية تقوم المؤسسات التقليدية من قبيل القضاء والبرلمانات والهيئات النيابية بممارسة الرقابة الخارجية على البيروقراطية، حيث تثار المسائل والقضايا الإدارية داخل هذه المؤسسات، ويتم نقد ومحاسبة ومراقبة سلوك البيروقراطيين تجاه المواطنين، وتجاه ما يباشره من سلطات رسمية أو تقديرية.

وتشكل الرقابة على البيروقراطية الضمانة الوحيدة لحماية حقوق المواطنين، وكبح جماح التغول البيروقراطي، الذي ينتعش ويتضخم بالموازاة مع تضخم واجبات ومهام الدولة الحديثة. ومن هنا

²⁴⁷ هنري رياض: البيروقراطية والسياسة، م، س، ص 74-75.

²⁴⁸ عثمان خيرى: البيروقراطية وإدارة التنمية في إفريقيا، م، س، ص 26-27.

²⁴⁹ بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، م، س، ص 13-14.

تبقى المشكلة الرئيسية التي تشغل بال رجل السياسة في البلدان النامية، هي كيفية الحد من تغول البيروقراطية الإدارية وطغيانها على السلطة، لاسيما في ظل غياب الدور الفاعل للمؤسسات التقليدية التي تضطلع بجانب كبير من الرقابة الخارجية²⁵⁰.

يظهر من خلال ما سبق أن صفات البيروقراطية الإدارية ومظاهرها السلبية المتمثلة في شكلية البيروقراطية وجمودها وتسلطها وتضخمها المبالغ فيه، والتي تفرز قصورا على مستوى تقديم الخدمات العمومية والنهوض بالتنمية السياسية والإدارية، ليست نتيجة نقص في معرفة الخبراء والممارسين في البلدان النامية بالنظريات الحديثة في التنظيم والإدارة، وبأساليب المتعارف عليها في مجال الإصلاح والتطوير الإداري، كما أنها ليست نتيجة مشاكل فنية بحتة، إنما هي ثمرة رغبة حكام هذه البلدان في استخدام البيروقراطية كأداة للضبط الاجتماعي والتحكم السياسي، ومحصلة شغف البيروقراطيون بسلطة الإدارة²⁵¹.

الفصل الثاني: السياسي والإداري بالمغرب بين التاريخ والقانون والممارسة

²⁵⁰ عثمان خيري: البيروقراطية وإدارة التنمية في إفريقيا، م، س، ص 19-20.

²⁵¹ نزيه الأيوبي، "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة"، م، س، ص 602.

لا يخفى هنا أن الدولة المغربية الحديثة، التي أعيد بناؤها عقب الاستقلال، تنهل من جهة من تاريخها القديم الذي يعود إلى فترة ما قبل ظهور الرأسمالية وتوسع الحركة الاستعمارية، وتنهل من جهة أخرى من التأثيرات البنيوية العميقة التي خلفتها وراءها الحقبة الكولونيالية. إن سيرورة الدولة غير الطبيعية في البلدان العربية والإفريقية، ومختلف التعقيدات التي عرفتها خلافا لنظيراتها في فضاءات حضارية وثقافية مغايرة، ساهمت في جعل البناء الحديث للدولة هجيناً، يجمع بين التقليدي والحديث²⁵².

وهكذا ورثت الدولة المغربية المستقلة نفس البنية المعقدة لنظام الحكم على عهد الحماية الفرنسية، المتسمة بمركزيتها الشديدة وازدواجيتها المفرطة. وقد انتقلت هذه الصفات لتلتصق ببنية السلطة والإدارة بالمغرب، ولعل هذا ما يفسر مجموع التعقيدات التي تتصف بها الإدارة المغربية اليوم، فضلاً عن الفساد الذي تزيده تلك السمات انتشاراً، لأنه يجد فيها مرتعاً خصباً ومظلات يستظل بها في كل مجال²⁵³.

وإذا كانت بنية السلطة والإدارة في الدولة المغربية الحديثة تبدو متأثرة إلى حد كبير بالإرث الاستعماري، فإن طبيعة المخزن المغربي التقليدي تركت بدورها بصمة كبيرة في هذه البنية، فهذه الطبيعة هي التي أدت إلى خلق تداخل كبير بين السياسي والإداري، جعل الفصل بينهما أمراً صعباً، نظراً لغياب هذه الثنائية في الفضاء المخزني الذي ينصهر فيه السياسي والإداري في كيان السلطان، باعتباره يحتكر بين يديه السلطتين السياسية والإدارية.

وعلى هذا الأساس فإن مقارنة العلاقة بين السياسي والبيروقراطي في النموذج المغربي تقتضي بالضرورة العودة للتاريخ السياسي والإداري للمغرب، منذ زمن الدولة المخزنية، مروراً بالفترة الكولونيالية، وصولاً إلى الدولة الحديثة، التي تولى الاستعمار الفرنسي إرساء أسسها عبر نقله لنموذجه الدولي وإسقاطه على بلدنا دون أدنى مراعاة لخصوصية بنياته السياسية والاجتماعية والثقافية.

²⁵² محمد المالك، "سيرورة بناء الدولة والشرعية والاندماج الوطني في بلاد المغرب" (وزارة الأوقاف والشؤون الدينية-سلطنة عمان، مجلة

التفاهم، العدد 44، ربيع 2014) ص 147.

²⁵³ محمد عابد الجابري: في غمار السياسة: فكري وممارسة (بيروت، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، ط 1، 2009) ص 173.

تهدف هذه المقاربة إلى تحديد ملامح هذه العلاقة والتحويلات التي عايشتها على فترات مختلفة، خاصة وأن وقوع المغرب تحت الحماية الفرنسية كان له تأثير كبير على بنية السلطة والإدارة في المغرب الحماية والاستقلال. وقد عملت الإدارة الاستعمارية على تعزيز هذه البنية بهياكل جديدة، إلى جانب الهياكل التقليدية التي حرصت على الحفاظ على وجودها الرمزي فقط.

أفرزت هذه السياسة التي انتهجتها فرنسا نظاما سياسيا-إداريا مزدوجا يجمع بين صفات الإدارة المخزنية، التي يمتزج فيها السياسي بالديني والمادي بالرمزي، وبين صفات الإدارة البيروقراطية التي تتميز بكونها حديثة وسلطوية ومركزية، وقائمة على عقلانية استعمارية رأسمالية، يمتلك في ظلها التكنوقراط والبيروقراط نفوذا كبيرا. وقد كان للإصلاح الإداري الذي اتخذته فرنسا ذريعة لفرض حمايتها على المغرب، دور مركزي في تجذر التقاليد البيروقراطية في الجهاز الإداري المغربي وليد الحقبة الاستعمارية²⁵⁴.

وهكذا، ورث المغرب عن إدارة الحماية جهازا بيروقراطيا يتصف بقوته وسلطويته، الأمر الذي دفع النظام السياسي عقب الاستقلال، إلى الاعتماد على هذا الجهاز كأداة يضمن بها استمراريته، ويستعيد بها هيئته ويحقق بها تنميته. فما مدى تأثير الإرث المخزني والاستعماري على بنية السلطة والإدارة في المغرب الاستقلال؟ وما هي طبيعة العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي؟ وما هي مظاهر التفوق البيروقراطي في النموذج المغربي؟ وإلى أي حد يشكل تسييس المجال الإداري انعكاسا للتدخل العميق بين ثنائية السياسة والإدارة؟

وتفاعلا مع هذه الأسئلة، سنعمل على تقسيم هذا الفصل لمبحثين:

المبحث الأول: المصادر العامة المؤطرة لبنية السلطة والإدارة في المغرب

المبحث الثاني: العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي

²⁵⁴ عبد الحميد احسانين: الإدارة المركزية في عهد الحماية الفرنسية 1912-1940 (الرباط، منشورات أمل، ب. ط، 2015). ص 11 و14.

المبحث الأول: المصادر العامة المؤطرة لبنية السلطة والادارة في المغرب

تشكل السلطة السياسية في المغرب من بنية ثلاثية، إذ تظهر بثلاثة مظاهر في آن واحد: فهي مخزنية وخلافية (نسبة للخلافة الإسلامية) وعصرية²⁵⁵. ولعل هذه الطبيعة المركبة للسلطة السياسية في الدولة المغربية هي التي تكسبها خصوصيتها.

لا يستقيم الحديث هنا عن المصادر العامة المؤطرة لبنية السلطة والإدارة دون إثارة مفهوم المخزن، هذا المفهوم التاريخي الذي لم يغيب يوما عن الذاكرة الاجتماعية للفرد المغربي، وظل يجسد بالنسبة له مبدأ السلطة وعنوانها.

يكتسب المخزن بمكوناته وبنياته السياسية والاجتماعية قدرته على البقاء والاستمرارية من مجموعة من العوامل المتداخلة، كطبيعته السلطوية، ونمط العلاقات السائدة بداخله، وكذا طرق الولوج لهذا المجتمع المخزني. كل هذه الأمور جعلت المخزن المغربي يتحول من مجرد جهاز سياسي إداري، إلى سلطة كامنة في المجتمع المغربي متغلغلة فيه وحاضرة في كل تفاصيله.

لم تكن الطبيعة المخزنية للدولة وحدها التي مارست تأثيرا على بنية السلطة والإدارة بالمغرب، بل كان للاستعمار الفرنسي دور كبير في رسم ملامح هذه البنية إبان فترة الحماية وبعدها. فرغم نيل المغرب لاستقلاله وشروعه في تجديد هياكله وبنياته، إلا أن التأثير الفرنسي بقي حاضرا وطاقيا على بنيته السياسية والإدارية.

يمكن تفسير هذا التأثير بطبيعة الممارسات المنتهجة من قبل القوى الاستعمارية إبان فترة الحماية، التي اتخذت شكل تقزيم لدور الملكية وتجريد السلطان من كافة سلطاته الفعلية، ومنحها للمقيم العام بصفته رئيسا للإدارة الفرنسية بالمغرب، مع الحرص على الاحتفاظ بالشكليات والمظاهر المخزنية بعناية فائقة²⁵⁶، لتلميع صورتها والظهور بمظهر المستعمر الذي لم يمس البنية التقليدية الأساسية للدولة المستعمرة.

أفرز هذا الوضع ازدواجية في البنيات والمؤسسات، تحولت عقب الاستقلال إلى إرث مزدوج مكون من مخزن تقليدي، وبنية قائمة لدولة عصرية من إحداث سلطات الحماية، هذه البنية ستتحول بعد

²⁵⁵ عبد اللطيف أكنوش: السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم (الدار البيضاء، مكتبة بروفانس، ب، ط، ب، ت) ص 113.

²⁵⁶ محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب (الرباط، المعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، ط 1، 2011) ص 621-622.

ذلك إلى معيار يتم الاستناد إليه عند بناء الدولة الوطنية الحديثة. ورغم هذا التوجه الحدائي، فإن ثنائية مخزن تقليدي-دولة حديثة لم تنسحب بتاتا، وإنما عرفت تغيرا جسده الانتقال الفعلي للحكم من يد الحماية الفرنسية إلى الملك²⁵⁷.

اكتسبت بنية السلطة والإدارة في النظام المغربي طابعها الخاص، من الإرث المزدوج المخزني والاستعماري، وعليه إن فهم طبيعة العلاقة بين مكونات هذه البنية في المغرب من منتصف القرن التاسع عشر إلى اليوم، يقتضي مقارنة طبيعة وخصائص الدولة المخزنية وعلاقات السلطة بداخلها (المطلب الأول)، وكذا قياس التأثير الفرنسي على هذه البنية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدولة المخزنية

إن الحديث عن بنية السلطة والإدارة في دولة تضرب جذورها في عمق التاريخ كالمغرب، هو حديث بالضرورة عن طبيعة هذه الدولة، ومكوناتها والعلاقات التي ربطتها بذاتها وبغيرها. وفي هذا الصدد يميز علماء الاجتماع في البلاد العربية بما فيها المغرب، بين صنفين من الدول، هما الدولة التقليدية، والدولة السلطانية. الأولى سبق وجودها الحقبة الاستعمارية، وهي تتميز عن الدولة الحديثة، والثانية تحيل على دولة الخلافة.

تستمد الدولة السلطانية أو المخزنية كما نعتها بعض الأدبيات مشروعيتها من الدين، الذي شكل رابطة التلاحم والتضامن بامتياز، وساهم في استمرارية هذا النمط من الدولة وديمومتها في التاريخ، رغم تغير السلاطين والأمراء المتعاقبين على السلطة. وإذا كانت الدولة المخزنية استطاعت الحفاظ على وجودها الذي ظل قائما ومستمر لقرون، وعلى وحدة البلاد وسلامة الثغور بالتعبئة والجهاد، فإنها لم تتمكن من بناء مركزة سياسية، أي خلق هوية سياسية ينتظم فيها الكل ويدين لها الجميع بالولاء²⁵⁸.

وهكذا، تعد الدولة المخزنية شكلا من أشكال الدولة، التي كانت نموذجا سائدا في المغرب لفترة تاريخية طويلة، انطلاقا من الدولة الخلدونية القائمة على العصبية القبلية، وصولا إلى الدولة

²⁵⁷ محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب، ن، م، ص 622.

²⁵⁸ محمد المالكي، "سيرورة بناء الدولة والشرعية والاندماج الوطني في بلاد المغرب"، م، س، 147-148.

الباتريمونيالية المتميزة باعتماد الحاكم على جيش وبيروقراطية منفصلين عن المجتمع، موالين لشخصه²⁵⁹.

لا يمكن فهم طبيعة النظام السياسي-الإداري المغربي، ومختلف تفاعلاته مع البيئة المحيطة، وكذا انعكاسها على العلاقة بين السياسي والبيروقراطي، دون العودة قليلا إلى الوراء، وذلك بالبحث في التراث السلطاني وتركيبية الجهاز المخزني وأدواره، لما يمارسه من تأثير على واقع هذا النظام اليوم (الفرع الأول)، والانتقال بعد ذلك إلى الحديث عن بنية السلطة والإدارة في الدولة المخزنية وعلاقات السلطة بداخلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التراث السلطاني المغربي.

شكل المخزن السلطاني رافدا أساسيا من روافد الدولة المغربية الحديثة، فرغم انتقال المغرب بعد استقلاله من دولة تقليدية بمؤسساتها وهياكلها إلى دولة حديثة، إلا أن العادات والممارسات المخزنية بقيت حاضرة وبقوة في مغرب الاستقلال، ويمكن تفسير ذلك بالحضور القوي لهذه الطبيعة المخزنية وتغلغلها في الدولة. فالمخزن كمؤسسة ونظام سياسي واجتماعي ظل ملازما لمسار التطور التاريخي السياسي والإداري للدولة المغربية.

لطالما أثار مصطلح المخزن جدلا نظريا حول ماهيته ووظائفه وطبيعة حضوره في الفضاء السياسي المغربي، وذلك راجع إلى بداهة مضمونه المعجمي، إلى جانب تعقد حمولاته ودلالاته وتشابكهما في القاموس السياسي المغربي. وقد أدى هذا الوضع إلى تباين الآراء بين الباحثين، فهناك من تناول مضمون المخزن باعتباره معطى بديها علينا التسليم به، وهناك من اعتبر أنه بنية سياسية معقدة وصعبة التحديد، تحتاج عملية الكشف عن مكوناتها والوقوف على مراحل تطورها إلى مزيد من التمحيص، في حين راهنت فئة أخرى من الباحثين على جعله نظاما سياسيا له خصوصيات مميزة تفرد بها المغرب²⁶⁰.

وبعيدا عن التأويلات التي اشتغلت بمصطلح المخزن وتطوره التاريخي من فضاء للتخزين إلى تمثيل لممارسة السلطة السياسية والإدارية، اتصل مفهوم المخزن بالحضور المادي للدولة، دون أن تكون له

²⁵⁹ فخر الدين مهبوبي: إشكالية بناء الدولة في المغرب العربي دراسة في تطور دولة ما بعد الاستعمار (مصر، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1، 2014) ص 71-72.

²⁶⁰ محمد جادور: مؤسسة المخزن في تاريخ المغرب (الدار البيضاء، مؤسسة الملك عبد العزيز آل سعود للدراسات الإسلامية والعلوم الإنسانية، سلسلة أبحاث، 2011) ص 385.

نصوص قانونية تحدد ماهيته، وسلطاته ومجالاته. وهكذا، جعل التداول الاجتماعي مفهوم المخزن مرادفا للسلطة داخل الدولة، بمختلف أدواتها الزجرية منها والمؤسسية. وفي الجهة المقابلة، يصطدم هذا التأويل الذي يجعل من المخزن تعبيرا عن الدولة، بالمفهوم الحديث للدولة القائمة على القانون والمجتمع²⁶¹.

وعلى هذا الأساس، سنعمل في هذا الفرع على تخصيص الفقرة الأولى لمقاربة مفهوم المخزن، حمولته ودلالاته، في حين سنقوم في الفقرة الثانية بالتعرف على هيكله الجهاز المخزني المغربي.

الفقرة الأولى: المخزن السلطاني

يحيل المخزن إلى المكان الذي كانت تجمع فيه الضرائب الموجهة إلى بيت مال المسلمين، وهو لفظ مشتق من فعل خَزَنَ أي اكتنز واذخر، أي أن هذا المصطلح ارتبط في بداية ظهوره بالجانب الاقتصادي والمالي. ومع توالي الأحداث بدأت هذه الكلمة تتخذ أبعادا أخرى تتمثل في البعدين السياسي والإداري، وذلك بربطها بنظام الحكم بالمغرب، وترسخت هذه الدلالة السياسية والإدارية مع الدولتين الشريفيتين السعدية والعلوية، حيث أصبح المخزن يشمل كل الجهاز الإداري الذي يتقاضى أجوره من أموال خزينة الدولة المغربية.

وقد جرى شحن هذا المصطلح بمعاني ودلالات أخرى، لا تستخدم بالضرورة لنعت مؤسسة معينة قد تكون مشروعيتها مستمدة من الحقل الديني فقط، بل انضافت إليها عناصر أخرى انتزعت من حقلها العلماني لتطعيم مؤسسة المخزن، التي أصبحت تمثل بالنسبة للمجتمع المغربي مبدأ السلطة²⁶².

يتخذ هذا المصطلح حسب عبد اللطيف أكنوش معنيين مختلفين لكن متكاملين، فالمخزن هو مؤسسة سياسية يمارس الحكم من خلالها، ونظام اجتماعي وسياسي يشكل خصوصية مغربية بحتة. ومعلوم أن هذا المفهوم لم يتوقف عن التطور والانتساع حيث أصبح يشمل الحكومة المغربية ببنياتها، وتشعباتها وجميع دواليبها. ويشكل السلطان قطب رحي المخزن، فيما يمثل الجيش والموظفين وكل من

²⁶¹ إحسان الحافظي، "الجيش والملكية والنخبة السياسية في المغرب: البنية والسلوك" (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مجلة سياسات عربية، العدد 25، مارس 2017) ص 23.

²⁶² الطيب بياض: المخزن والضريبة والاستعمار ضريبة الترتيب 1880-1915 (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ب. ط، 2011) ص 68-69.

يتقاضى أجرا من خزينة السلطان البنية البشرية لهذا الجهاز المخزني، والمدافع الأول عن شرعيته في محاولة منها لانتزاع الاعتراف بصفة الانتماء للمخزن²⁶³.

لقد استطاع المخزن المغربي أن يحافظ لقرون على نفس الملامح التي أنتجها الفقه السياسي الإسلامي، بغض النظر عن انتمائه السياسي والعقائدي أو الاجتماعي، وهو ما يعني أن البنيات السياسية للجهاز المخزني المغربي كانت ولا زالت بنيات تقليدية تختلف عن تلك المسماة عصرية، والتي أفرزتها التجربة السياسية الأوروبية²⁶⁴.

وفي مقارنته لمفهوم المخزن يرى عبد الله العروي أنه مكون من عنصرين أساسيين، يتمثلان في الجيش والبيروقراطية، فالجيش الذي يضم قبائل الكيش والنوايب والعسكر²⁶⁵ يشكل الأداة الأمنية للمخزن، فيما تجسد البيروقراطية والمكونة من كتاب الدواوين والأمناء الأداة الإدارية للجهاز المخزني²⁶⁶.

وقد وضع عبد الله العروي تقسيما ثلاثيا للمخزن يتميز بطغيان البعد الاجتماعي على نظيره القانوني، ويضم هذا التقسيم ثلاث جماعات، تختلف عن بعضها البعض من حيث حجمها وقوة نفوذها، تتميز الأولى بضيق نطاقها حيث تنحصر أحيانا في شخصين أو ثلاثة أشخاص، يسيرون بشكل فعلي سياسة الدولة على المستوى الداخلي والخارجي، فيما يُعرب أعضاء الجماعة الثانية عن السياسة المرسومة ويسهرون على إذاعتها ونشرها بين صفوف الناس، وذلك عبر ترجمتها إلى لغة رسمية ومضبوطة، أما الجماعة الثالثة فتتولى تنفيذ الأوامر وتسخير الأدوات المالية والعسكرية اللازمة لذلك²⁶⁷.

وفي دراستها حول المخزن اتجهت رشيدة الشريفي إلى القول إن المخزن يشكل سلطة كامنة في المجتمع، تضع نفسها فوقه لتتمكن من التحكم فيه والسيطرة عليه، هذه القدرة على التغلغل في المجتمع والتي تتيح للمخزن كسلطة فرصة التواجد داخل المجتمع وفوقه في آن واحد تمنحه قوة خاصة²⁶⁸. ومن

²⁶³ عبد اللطيف أكنوش: تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية المغرب (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ب. ط، 1980) ص 118-119.

²⁶⁴ عبد اللطيف أكنوش: تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية المغرب، ن. م، ص 120.

²⁶⁵ Abdallah Laroui : Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912), Casablanca, centre culturel arabe, 2-ème édition, 2001, P : 81-82.

²⁶⁶ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ط 2، 2006) ص 112.

²⁶⁷ عبد الله العروي: مجمل تاريخ المغرب، الجزء الثاني (الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، ط 2، 2000) ص 209-210.

²⁶⁸ Rachida Cherifi, Le makhzen politique au Maroc-Hier et Aujourd'hui, Casablanca, Afrique orient, 1988, P :9.

هنا عملت رشيدة الشريفي على تحديد المخزن تنظيميا في السلطة المركزية المكونة من السلطان والوزراء والجيش والبيروقراطية، والأشخاص الذين يربطون السلطة المركزية بباقي السكان²⁶⁹.

معلوم أن مصطلح المخزن كان موضوع العديد من الأبحاث السوسيولوجية والأنثروبولوجية الكولونيالية، التي حاولت تحديد طبيعته وهيكلته وخصائصه. وقد وضعت هذه الأدبيات عدة تعريفات للمخزن، اتجه بعضها إلى تحديده وفق منطق ثنائي جسده ثنائية المخزن- القبيلة، وهي نظرية قال بها هنري تيراس Henri Terasse الذي اعتبر أن العلاقة بين المخزن والقبيلة كشكلين مختلفين من التنظيم السياسي والاجتماعي، هي علاقة قوامها التكامل، ومن ثم فلا وجود للمخزن دون هذا التحالف بين العرش والقبائل، وبخاصة قبائل بلاد المخزن²⁷⁰.

بينما حددته نظرية أخرى في المخزن الفيودالي، وتعود للأنثروبولوجي روبرت مونتاني Robert Montagne، الذي رغم إقراره بوجود فوارق كبيرة بين النظام الاجتماعي السياسي المغربي والنظام الفيودالي، إلا أنه لمس تشابها كبيرا بين النظامين²⁷¹.

وفي مقام آخر نجد ثنائية المخزن- الزاوية، وهي نظرية قال بها الباحث الأمريكي كليفورد جييرتز Clifford Geertz، وقد أسس لنظريته هذه انطلاقا من الدور الذي تضطلع به الزوايا بالمغرب، التي لا يقتصر نفوذها على المجال الديني فحسب، بل يتسع ليشمل التدخل في المجال السياسي عبر تدخلها للفصل في النزاعات بين القبائل²⁷².

ومن جانبه اعتبر الفرنسي ميشو بلير Michaux-Bellaire أن المخزن المغربي يعزز مكانته وسلطاته، وبخاصة سلطته التحكيمية عبر حفاظه على حالة اللاتنظيم الاجتماعي، وذلك بافتعاله للنزاعات بين القبائل²⁷³. ارتبط مفهوم المخزن في تصور جون واتربوري John Waterbury بالعنف، فهو

²⁶⁹ Ibid. P : 17.

²⁷⁰ Ibid. P : 20.

²⁷¹ هند عروب، المخزن في الثقافة السياسية (بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2001-2002) ص 66.

²⁷² عبد اللطيف أكنوش: تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية المغرب، م، س، ص 119.

²⁷³ Rachida Cherifi, Le makhzen politique au Maroc-Hier et Aujourd'hui, OP.CIT, P : 20.

يرى أن الجهاز المخزني كان يعتمد العنف المستمر كنظام دائم، ويستخدم في ذلك الجيش الشريف الذي يهتم بتوطيد سيادة السلطان أكثر مما يعبأ لمواجهة الخطر الأجنبي²⁷⁴.

وفي حديثه عن المخزن يرفض جرمان عياش Germain Ayache تعريفات الأدبيات الكولونيالية التي تركز على الطابع القهري للدولة السلطانية، منطلقاً في رفضه هذا من اعتبار أن تمكن المخزن من ضمان استمراريته، هو نتيجة توليه القيام بمجموعة من الوظائف المدنية والاجتماعية اللازمة لحياة البلاد، وفي مقدمتها وظيفة التحكيم والمصالحة في النزاعات بين مختلف الفئات الاجتماعية من جهة، وتمتعه بقبول ومساندة جموع السكان من جهة أخرى، وليس نتيجة قيام سياسته على العنف والقهر²⁷⁵.

الفقرة الثانية: هيكلية الجهاز المخزني

تكونت الإدارة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر من إدارة مركزية تضم السلطان وأعوانه، وإدارة محلية تتألف من ممثلين للجهاز السياسي والإداري المركزي وتشكل امتداداً له. وقد كانت السلطة الإدارية في المغرب التقليدي تمارس من قبل المخزن وممثلي الحكم المركزي، يجسد السلطان أعلى سلطة في البنيان الإداري المخزني²⁷⁶، حيث يجمع بين السلطتين الدينية والدنيوية، الأمر الذي يسمح له بالتحكم في المجال السياسي. يستمد السلطان سلطته الدينية من نظام الخلافة الذي يتميز في النموذج المغربي بشيء من الخصوصية، نابعة من قيامها على مبدأي البيعة والنسب الشريف²⁷⁷.

فبموجب عقد البيعة تقبل الأمة سيادة السلطان عليها، مقابل التزامه بحفظ وحماية أرواح وأعراض الناس وأموالهم، ونتيجة لذلك تفوض للسلطان سلطات جد واسعة، تتراوح بين السلطة العامة الروحية والزمنية التي تجعله مالكا للسلطة الحكومية. إلى جانب البيعة، يخول النسب الشريف للسلطان

²⁷⁴ جون واتربوري: (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية (الرباط، مؤسسة الغني للنشر، ط 3، 2013) ص 57.

²⁷⁵ جرمان عياش: دراسات في تاريخ المغرب (الدار البيضاء، الشركة المغربية للنشر المتحدين، ط 1، 1986) ص 146-163.

²⁷⁶ جون واتربوري (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 62.

²⁷⁷ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2010-2011) ص 71-72.

وضعا جديدا يتمثل في الإمامة، حيث تصبح سلطاته ذات حمولة روحية ومشروعية تاريخية، وهو الأمر الذي يجعل منه حكما يتولى البت في النزاعات بين القبائل وتسوية خلافاتها²⁷⁸.

لم تكن سلطة السلطان الدينية والروحية محط نزاع قط ضمن ما يسمى "بلاد السبيبة"، فنادرا ما استهدفت قبائل هذه المناطق عزل السلطان، بل كانت فقط ترغب في التخلص من سلطات قواده المدنية وضرائبه. وبذلك كانت تميز السلطان عن المخزن وتعترف بسلطته الروحية وتكن له إجلالا دينيا²⁷⁹.

يشرف السلطان على الجهاز المخزني، وبمقتضى ذلك يتولى ممارسة مجموعة من الوظائف ذات الطبيعة الدينية والدينيوية، ففي المجال الديني يعمل السلطان على إقرار الشريعة الإسلامية وحماية العقيدة من كل أنواع الانحرافات، كما يحرص على اختيار وتعيين القضاة والمحترسين وتنظيم خطة الإفتاء²⁸⁰.

وفي المجال الدينيوي تتمثل أهم وظائف السلطان في إقرار الأمن والحفاظ على السلم الداخلي للبلاد، وبحكم هذه المسؤولية يزاوّل السلطان مهام رئاسة الجيش والجهاز الإداري على المستويين المركزي والمحلي، ويسهر على تحديد السياسة الجبائية وأسس المبادلات التجارية مع الخارج. تنقسم هذه الوظائف الدينيوية إلى وظائف عسكرية وأخرى إدارية، تتمثل الأولى في تجنيد الجيش لحفظ الأمن وفرض هيبة المخزن، أما الثانية فتتجلى في تعيين الكتاب والأعوان والأمناء، وقواد المناطق والقبائل²⁸¹.

ورغم أن السلطان يعدّ الممسك بزمام السلطة والمسير لشؤون البلاد، إلا أن سلطته تخضع لمجموعة من الأعراف والتقاليد التي تحد منها وتجعلها مقيدة شيئا ما، وتأتي الشروط العامة للبيعة والمشورة الواجبة للعلماء في مقدمة هذه الأعراف والتقاليد. إذ لا يتمتع السلطان بسلطة في مجال التشريع فيما يخص القواعد المنصوص عليها في الشريعة الإسلامية، ولا يشمل هذا التقييد الميدان التشريعي فحسب، بل يكاد يشمل كل الميادين من حيث الأسس الكبرى²⁸².

²⁷⁸ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، ن، م، ص 72-73.

²⁷⁹ جون واتربوري: (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 67.

²⁸⁰ محمد المنصور (ترجمة: محمد حبيدة): المغرب قبل الاستعمار المجتمع والدولة والدين 1792-1822 (الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، ط 1، 2006) ص 48.

²⁸¹ محمد المنصور (ترجمة: محمد حبيدة): المغرب قبل الاستعمار المجتمع والدولة والدين 1792-1822، ن. م، ص 49-50.

²⁸² مصطفى الشابي: النخبة المخزنية في المغرب القرن التاسع عشر (الرباط، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 1995) ص 21-22.

لم تكن إدارة شؤون البلاد تتم من قبل السلطان وحده، بل كان له مساعدون في عاصمته من وزراء وأمناء، كما كان له نواب وموكلون في باقي أنحاء البلاد. وقد شكل كل هؤلاء البنية البشرية للمخزن المغربي، وتتولى هذه البنية تنفيذ السياسة المخزنية التي تتكون نتيجة تنفيذ أوامر السلطان، وسلوك أعوانه بوسائلهم وعاداتهم. وإذا كان الجهاز المخزني في النصف الأول من القرن التاسع عشر لم يعرف تغييرا كثيرا عن نظيره في القرون السابقة، فإنه سيعرف في النصف الثاني من نفس القرن تغييرا ملموسا وتوسعا كبيرا في بنياته وهياكله²⁸³.

اتجه المغرب بعد حرب تطوان (1859-1860) إلى إقرار العديد من الإصلاحات التي شملت جهازه الإداري والعسكري، حيث اعتبرت الفترة الممتدة من 1860-1900 عهد إصلاح وتجديد، أصبح المغرب خلالها يتوفر على خمس وزارات، بعدما كان يتوفر على وزارة واحدة يعد وزيرها معينا للسلطان في أشغاله، وبهذا باتت بنية الجهاز المخزني تتشكل من الوزارات التالية²⁸⁴:

الصدر الأعظم: أو ما يعرف بالوزير الأكبر يعد العون الأول للسلطان، ورئيس الإدارة المخزنية، إذ تسند له مهمة مساعدة السلطان في إدارة شؤون البلاد.²⁸⁵ وهكذا كان الصدر الأعظم يمارس نوعين من المهام: سياسية وإدارية، تتمثل الأولى في التفاوض مع القبائل وأعيان المدينة، وتهم الثانية اقتراح تعيين القواد، والمحاسبين والقضاة...، وكان من مهام الصدر الأعظم أيضا مراسلة موظفي الجهاز المخزني وإبلاغهم بالقرارات التي يتخذها السلطان، وتلقي تقاريرهم²⁸⁶.

وزير البحر (وزير الخارجية): يختص بالشؤون الخارجية للبلاد، ويمارس العديد من المهام التي تدخل في هذا المجال من قبيل مفاوضة الدول الأجنبية في الشؤون التجارية، ومسائل الحماية وأحوال الأجانب القاطنين بالمغرب، وقد تم تأسيس هذه الوزارة على يد السلطان محمد بن عبد الرحمان في الوقت الذي أخذ فيه التنافس الأوروبي يشتد حول المغرب²⁸⁷.

²⁸³ مصطفى الشابي: النخبة المخزنية في المغرب القرن التاسع عشر، ن، م، ص 22.

²⁸⁴ محمد المنوني: مظاهر يقظة المغرب الحديث (الرباط، مطبعة الأمنية، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ط 1، 1973) ص 29-27.

²⁸⁵ Henri Terasse : Histoire du Maroc des origines à l'établissement du Protectorat français, Rabat, édition DAR AL AMAN, 2016, P: 344.

²⁸⁶ Abdellah Ben Mlih: Structures politiques du Maroc colonial , Paris, édition L'Harmattan, 1990, P : 109

²⁸⁷ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب (الرباط، ب، ن، ط 3، 1962) ص 27.

أمين الأمناء (وزير المالية): تم تأسيس هذه الوزارة في إطار الإصلاح الذي قام به الحسن الأول، والذي جاء بهدف عقلنة وتخليق تدبير المال العام، واستجابة لتعقد المشاكل الناتجة عن التبادل التجاري مع أوروبا²⁸⁸. ويمارس أمين الأمناء العديد من المهام من سهر على أموال الملك، وحراسة لبيت مال المخزن، وتأدية لنفقات ورواتب المستخدمين، ومؤونة دار المخزن، ومجمل القول كان أمين الأمناء يتقاضى جميع مداخيل الإيالة من الضرائب المختلفة²⁸⁹. وقد كان لأمين الأمناء ثلاثة مساعدين من كبار الموظفين، يعملون تحت إمرته بصفة مباشرة؛ وهم أمين الداخل وأمين الصائر وأمين الحساب²⁹⁰.

وزير الحرب (العلاف): لم يكن المغرب في النصف الأول من القرن التاسع عشر يتوفر على جيش دائم ومحترف، بل كان يستعين بخدمات قبائل الكيش والنايبة لإبقاء القبائل الأخرى على الطاعة أحيانا، أو لمواجهة العصيان القبلي أحيانا أخرى. لكن هزيمة الجيش المخزني في معركة إيسلي (1844)، وضعت المغرب أمام ضرورة تحديث جهازه العسكري، والاهتمام بحسن الاستعداد لمثل هذه المواجهات.

وقد تنبه السلطان محمد بن عبد الرحمان إلى مواطن الضعف في جيشه الذي كان يعاني من ضعف في التدريب واختلاف القيادات ورداءة التجهيز ...، ولهذا الغرض عمل محمد الرابع على إحداث وزارة الحرب، في حين عمل بعده الحسن الأول على ترسيخ الجيش الدائم²⁹¹، يرأس هذه الهيئة الوزارية المستحدثة وزير الحرب أو ما يعرف في القاموس المخزني بالعلاف (الدافع) الذي كان يقود الجيش، ويقوم بأداء نفقات كتائب الجيش وأجور الجنود²⁹².

وزير الشكايات: تعتبر من الوزارات المستحدثة بموجب الإصلاحات التي عرفها النظام المخزني في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وقد كان وزيرها مكلفا بتلقي جميع أنواع الشكايات، بما في ذلك تلك الموجهة ضد موظفي المخزن من باشوات وقواد وأمناء، ويشكل السلطان السلطة الوحيدة المسؤولة عن مراجعة القرارات القضائية المتعلقة بالقضايا التي يحيلها عليه وزير الشكايات²⁹³.

²⁸⁸ Abdellah Ben Mlih: Structures politiques du Maroc colonial, OP.CIT, P: 110

²⁸⁹ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، م، س، ص 27.

²⁹⁰ مصطفى الشابي: النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر، م، س، ص 32.

²⁹¹ مصطفى الشابي: النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر، ن، م، ص 36.

²⁹² Abdellah Ben Mlih: Structures politiques du Maroc colonial, OP.CIT, P: 111.

²⁹³ Henri Terrasse : Histoire du Maroc des origines à l'établissement du Protectorat français, OP.CIT, P: 344-345.

ومن المهام الأخرى لوزير الشكايات تقديم النصح للسلطان في ميدانه شأنه في ذلك شأن باقي الوزراء، وتسجيل الظواهر المتعلقة بالمسائل الجبائية وبتعيينات موظفي المخزن، لكن أهم مشاغله كانت تتركز في الحرص على حسن سير شؤون الولاية المحليين في تدبيرهم لأمر المحكومين، وما ينجم عن ذلك من ضرورة إنصاف المظلومين في أحوال التعسفات أو النزاعات بين أعوان المخزن²⁹⁴.

وبالموازاة مع هذا التنظيم على المستوى المركزي تم تكثيف الحضور المخزني في مستواه المحلي، حيث تم تقسيم العمالات القديمة وإحداث عمالات جديدة مع تعيين قواد جدد، ورغم هذه الإصلاحات التي مست المخزن المحلي إلا أنه لا يمكن القول إن المغرب عرف إدارة محلية حقيقية، ويعزى ذلك لفرط مركزية العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية، لكون السلطان يمثل الوحدة الوطنية، ومركز الجهاز المخزني وهو ما يجعل اقتسام سلطاته مع وحدات محلية أمراً صعباً. وفي المقابل لا بد من الاعتراف بأن المغرب عرف تنظيماً بلدياً وتجمعات حضرية ذات تقاليد بلدية، كتلك التي عرفتها مدن فاس ومراكش ومكناس وبعض المدن الأخرى²⁹⁵.

يظهر من خلال دراسة هيكلية الإدارة المخزنية قبل الحماية أنها إدارة تنفيذ فقط، تقتصر أدوارها على مساعدة السلطان بصفته الرئيس الفعلي للجهاز المخزني، والقائد الأعلى للجيش، وقد كان الوزراء يمارسون أعمالهم بمساعدة كتاب يعملون على اختيارهم بأنفسهم. وجدير بالذكر أن هذه المرافق الوزارية لم تكن تخضع لتنظيم محدد، ولم يكن للمغرب في القرن التاسع عشر وجود لجهاز حكومي بملامح عصرية، فقد كانت وسائل العمل الأساسية بإرادة السلطان²⁹⁶. ويمكن تفسير هذا التمركز حول السلطان بالمكانة المركزية التي يحتلها في الكيان المخزني، والتي جعلته المسير الأول لشؤون البلاد سواء على الصعيد المركزي أو على المحلي.

الفرع الثاني: بنية السلطة والإدارة في الدولة المخزنية

تناولت العديد من الدراسات الدولة في مغرب القرن التاسع عشر بالبحث والتمحيص، واتجهت بعضها إلى وصف نمط الدولة الذي كان قائماً آنئذ بالباتريمونيالي لاعتبارات عديدة ترتبط بالدولة،

²⁹⁴ مصطفى الشابي: النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر، م، س، ص 38.

²⁹⁵ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 15-16.

²⁹⁶ أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 الأصول- المنافذ- المأل (ب، م، ب، ن، ط 1، 2001) ص 21.

وبطبيعة علاقات السلطة السائدة بداخلها المتميزة بالتحالفات وشخصانية العلاقات، وهو الأمر الذي ينعكس على طريقة ولوج هذا المجال المخزني، ويجعله رهينا بالقدرة على الانخراط في النمط العلائقي الخاص بالدولة المخزنية.

لقد عرفت الدولة المخزنية في منتصف القرن التاسع عشر أزمة عميقة، دفعتها إلى التفكير في تبني مجموعة من الإصلاحات لتجاوز الوضع الذي أفرزته هذه الأزمة، إلا أن عملية الإصلاح الذاتي باءت بالفشل لجملة من الأسباب، وفتحت الباب واسعا أمام التدخل الأجنبي الذي اتخذ من إصلاح الأوضاع الداخلية وتحديث الجهاز المخزني ذريعة لتثبيت أقدامها في المغرب. وارتباطا بما سبق، سنتناول في الفقرة الأولى من هذا الفرع علاقات السلطة داخل الدولة المخزنية، لنتطرق في الفقرة الثانية للأسباب المؤدية لأزمة الدولة المخزنية.

الفقرة الأولى: علاقات السلطة في الدولة المخزنية

اتجه عبد الله العروي في كتابه مفهوم الدولة إلى اعتبار أن الدولة في البلاد العربية، ظلت لقرون طويلة دولة سلطانية تخدم السلطان، وقد اتسمت بخصائص عديدة تمثلت في اعتماد السلطان في حكمه على أداتين اثنتين هما:

- الجيش: الذي تركزت مهامه في مواجهة من هم في الداخل أكثر من مجابهة الخطر الخارجي؛
- الإدارة: وقد وصفها عبد الله العروي أنها أمانة، أي أن موظفيها هم أفراد يؤتمنون على مال السلطان وممتلكاته.

في هذا النموذج الدولي لا وجود لأي ارتباط بين دولة السلطان وبين المصالح الجماعية، ويغيب أيضا منطق التعويض عن الخدمات، أمام سيادة منطق آخر متجسد في الولاء والطاعة، فالدولة السلطانية تقدم السياسة على المصلحة الاقتصادية والاجتماعية²⁹⁷.

ومن جهته اعتبر محمد عبد الباقي الهرماسي أن السلطة المركزية لدولة القرن التاسع عشر، عرفت تحويرات مكثفة ساهمت بشكل كبير في تطورها نحو السيطرة الباتريمونيلية، التي تتميز عن ضروب أخرى من السيطرة كالأبوية والإقطاعية، باحتكار الحاكم للجيش والبيروقراطية، وتنظيم المراتب

²⁹⁷ عبد الله العروي: مفهوم الدولة (الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، ط 9، 2011) ص 173-174.

الإدارية وتنميطها والتمتع بالحرية الكاملة في انتداب الموظفين، والامتلاك السلالي للأراضي المتاخمة لمقر الحاكم. وبهذا، يشكل جهاز الحكومة في الدولة المخزنية امتدادا للحكم الفردي الذي كان في عهد التنظيمات حكما استبداديا.²⁹⁸

تشكل الدولة السلطانية حسب ماكس فيبر تجسيدا لمفهوم الباتريمونيالية، فالسلطة الباتريمونيالية هي سلطة تقليدية يمارس في ظلها الحاكم أو السلطان سلطات عديدة، إذ يعتبر قائدا عسكريا، وزعيما، يتصرف كمالك لمملكته التي يسيروها كملكه الخاص، ويحرص في ذلك على الجمع بين الاستبداد في الحكم ووظيفة التحكيم في آن واحد، مع احترامه للأعراف والعادات بقدر معين. ويتميز هذا النمط من السلطة بغياب التمييز بين المجالين العام والخاص الذي يشكل نواة النظام الباتريمونيالي، ولعل هذا ما يجعل الوظائف الوزارية تجد أصولها في الوظائف المنزلية، فالوزير في الأنظمة ذات الطابع الباتريمونيالي يسمى خديم.²⁹⁹

تتميز السلطة السياسية في الدولة المخزنية بقيامها على المرتكز الديني الذي طبعها بمجموعة من الخصائص، ساهمت في تحديد طبيعتها وتشكيل ملامحها، فهي سلطة قدسية ومشخصنة ومتسمة بالوحدة والشمولية. تنبع الخاصية الأولى المتمثلة في القدسية من جمع السلطان بين السلطتين السياسية والروحية في الوقت ذاته، ففي الأولى تقوم سلطته على مشروعية تعاقدية، أما في الثانية فترتكز على مشروعية ذاتية متصلة بنسبه الشريف. وتبقى السلطة الروحية هي المتمتعة بالطابع القدسي والتي تحظى بالإجماع عليها، أكثر من نظيرتها السياسية التي تخضع للنقد، وربما للمعارضة على الأقل في المناطق المسماة "بلاد السيبة".

تكتسب السلطة الروحية قدسيته من تعالي السلطان عن النزاعات القبلية، واضطلاعه بوظيفة ذات طابع تحكيمي، مكنته من لعب دور فعال في الحفاظ على الوحدة السياسية للمغاربة، وجعلته رمزا لوحدة الأمة وشخصا متمتعا بالقدسية والسمو.³⁰⁰

²⁹⁸ محمد عبد الباقي الهرماسي: المجتمع والدولة في المغرب العربي (لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 3، 1999) ص 19-20.

²⁹⁹ Jean-François Médard : La spécificité des pouvoirs africains, In : Pouvoirs Revue française d'étude constitutionnelles et politiques, Les pouvoirs africains, édition 1983, N° 25, P : 15.

³⁰⁰ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 98.

وفيما يتعلق بالخاصية الثانية، فقد وضع لها شواتنبرغ ر. غ. R.G. Schwartzberg معنى خاص من خلال ربطها بشخصانية السلطة وشخصيتها في آن واحد، إذ اعتبر الأولى تعبير عن واقعة مؤسسية أي شخص واحد يحتكر كل السلط ويراقبها ويتحكم في كل أجهزة الدولة، أما الثانية فقصدها تجسد هذه السلطة في شخص واحد يعد رمزا لوحدة الأمة، وهو ما يجعل الدولة تتداخل مع شخصه، والجماعة تنمهاى معه إذ تجد نفسها متجسدة فيه³⁰¹.

نظريا إذا كانت وظيفة الملك لا تختلط بجسده وشخصه، فإنه لابد لجسده البيولوجي أن ينصهر في جسد الملك والملك، ومن هنا يأتي ربط الوظيفة التركيبية بين هذين الجسدين بما تشغله من مثل الملك كحاكم وكشخص. فهو من حيث كونه ملكا يبقى مطالبا بعدم الانسياق خارج تلك المثل، ومن حيث كونه شخصا فهو مطالب بالارتقاء إلى هذه المثل كما تتصورها رعيته. إن ممارسة هذا التكليف حينما تسند لشخص ما أمر حساس للغاية، بالنظر إلى عدة اعتبارات في مقدمتها شخصية الحاكم وخصاله وعادات البلاد، إذ بغض النظر عن الواجبات العامة للحاكم والمقننة بالشريعة، يبقى للظروف المتنوعة المحيطة بممارسة الحكم تأثيرها على وظيفة الملك، ومن هنا يكتسب الطابع المشخص جدا للحكم³⁰².

يشكل مبدأ وحدة السلطة وشموليتها الخاصة الثالثة للسلطة المخزنية، وتنطلق هذه الخاصية من وحدة السلطة والحكم في النظرية السياسية الإسلامية³⁰³، فالإسلام لم يعرف مبدأ فصل السلط على شاكلة النمط الغربي، وهذه الصيغة من توزيع السلطة كانت غريبة عنه تماما³⁰⁴.

وبما أن السلطة السياسية في الدولة المخزنية تقوم على أساس ديني، فإن سلطة السلطان الذي يعتبر محور الدولة في النظام المخزني تعتبر ذات طبيعة شمولية ومطلقة لا تقبل الاقتسام، فكل من يدور في فلك السلطان من وزراء وأمناء وأعوان لا يملكون أية سلطة إلا بتفويض منه، ويقتصر دورهم على مساعدة السلطان في تأدية مهامه، فهو من يحتكر ممارسة كافة السلط في البلاد من إدارة وأمن ودفاع

³⁰¹ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، ن، م، ص 99.

³⁰² عبد الله حمودي (ترجمة: عبد المجيد جحفة): الشيخ والمريد النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة (الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، ط 4، 2010) ص 72.

³⁰³ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 99.

³⁰⁴ Yadh Ben Achour, Structure de la pensée politique islamique classique, In: Pouvoirs Revue française d'étude constitutionnelles et politiques, les régimes islamique, édition 1983, N° 12, P: 23

وقضاء³⁰⁵. ويعد هذا النمط في الحكم شبيهاً لباقي أنظمة الحكم التقليدية، التي تتميز باحتكار الوظيفة السياسية من قبل قلة من الأفراد، فالحكم هنا ليس وظيفة عامة بل نشاطاً خاصاً³⁰⁶.

لم يكن للجهاز الإداري في الدولة المخزنية سلطات واسعة، لأن السلطان كان يجمع بين رئاسة الدولة والإدارة معاً، وبالتالي لم تكن سلطاته الإدارية إلا جزءاً من السلطة التنفيذية التي يحتكرها، فهو الذي يتخذ القرارات ويأمر بتنفيذها، مما يجعل من المستحيل قيام أي جهة بمزاولة مهامها إلا بتفويض صريح منه، وتبقى هذه الأخيرة تحت إشرافه ومسؤوله أمامه³⁰⁷.

اتجه بعض الباحثين إلى وصف البيروقراطية الإدارية للدولة التقليدية بالباتريمونيالية الإدارية، نظراً لاختلافها في جوهرها عن نموذج البيروقراطية كما أسس له ماكس فيبر³⁰⁸، فالإدارة المخزنية يمكن وصفها بالباتريمونيالية لأنها تقوم على المركزية المطلقة³⁰⁹، والتبعية الكاملة للسلطان الذي يحتكر كل السلط السياسية منها والإدارية، ولكونها لا تعمل بمبدأ التخصص الذي يحدد وفق قاعدة موضوعية، وكذا مبدأ التراتبية العقلانية الثابتة³¹⁰.

يسود داخل الدولة المخزنية التقليدية نمط علائقي خاص قوامه التحالفات وشخصانية العلاقات، وتبعاً لذلك فإن الولوج للوظائف المخزنية وممارسة مهام الحكم الكبرى لا يكون مفتوحاً إلا أمام قلة من الناس، وبخاصة الأسر الحضرية سواء تلك التي تميزت في العلم أو التجارة أو خدمة الدولة، أو تلك التي تنتمي للأسرة الحاكمة، وهكذا فاختيار خدام المخزن يركز على النفوذ المادي والمعنوي المنحدر من هذه المصادر الاجتماعية. ولعل هذا ما يجعل الخدمة الشخصية للسلطان هي الطريق لولوج

³⁰⁵ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 100.

³⁰⁶ William Zartman, Pouvoir et Etat dans l'Islam, In : Pouvoirs Revue française d'étude constitutionnelles et politiques, les régimes islamique, édition 1983, N° 12, P : 8.

³⁰⁷ محمد الرعاوي، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية "من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية" (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2002-2003) ص 30.

³⁰⁸ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 239.

³⁰⁹ ميشيل روسي (ترجمة: إبراهيم زيان): المؤسسات الإدارية المغربية (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ب، ط، 1993) ص 29.

³¹⁰ عبد الله ابن المليلح (ترجمة: محمد الناجي): التاريخ السياسي بالمغرب إبان الاستعمار -البنيات السياسية- (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ب، ط، 2014) ص 126.

دار المخزن، فالسلطة تتسع وتتعاظم بالقرب من دائرة السلطان الضيقة، ليصبح بذلك التقرب مصدرا من مصادر السلطة³¹¹.

فضلا عن ذلك تتميز هذه الإدارة بالحضور القوي لثنائية الهبة-الراتب، حيث يُمنح الراتب أو بتعبير أدق الهبة مقابل الخدمة وليس مقابل العمل. إن البيروقراطية المخزنية تتكون من خدام وليس موظفين، الأمر الذي يجعل الخدمة تقضي بالتقرب من السلطان بغية الاستفادة من أفضاله وعطاياه. إذا فتعاش هذه الثنائية يوحى بالدور المركزي للهبة في ظل هذه المنظومة، التي يغيب فيها مفهوم التعاقد الذي على أساسه تمنح الرواتب، فالراتب يتأسس على علاقة تعاقدية تخضع للتفاوض الصريح، الذي بموجبه تُحدد المدة الزمنية وطبيعة العمل. وليس هذا هو الحال في الجهاز البيروقراطي المخزني الذي تعبر فيه الهبة عن الالتزام المتبادل بالخدمة والولاء والطاعة من جهة خدام المخزن، وبالحماية ودوام التمتع بالنعم الملكية من جانب السلطان، فهذا النوع من العلاقات يدخل في ممارسات الحكم وعلاقات السلطة³¹².

الفقرة الثانية: أزمة الدولة المخزنية

بقي الجهاز المخزني للدولة بنظمه السياسية والإدارية، وطرق تديره تقليديا جدا حتى فرض نظام الحماية على المغرب، ورغم عتاقة هذا الأخير وافتقاره إلى وزارات حقيقية، ذات صلاحيات وسلطات واسعة، تمارس مهامها باستقلالية حقيقية، إلا أنه استطاع أن يضمن استمراريته ويحافظ على وجوده³¹³.

وإذا كانت الدولة المخزنية قد استطاعت الحفاظ على وجودها لفترة طويلة، فإنها رغم ذلك عرفت أزمات عديدة من قبيل أزمة منتصف القرن الثامن عشر، التي زادت استفحالا في منتصف القرن التاسع عشر، وتوجت بسلسلة من الإصلاحات عمد المخزن على تدشينها لتفرضها أوروبا في النهاية. وقد نتجت هذه الأزمة عن جملة من الأسباب تنوعت بين السياسي والاقتصادي، مما انعكس سلبا على الأداء

³¹¹ عبد الله حمودي (ترجمة: عبد المجيد جحفة): الشيخ والمريد النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة، م، س، ص 75.

³¹² عبد الله حمودي (ترجمة: عبد المجيد جحفة): الشيخ والمريد النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة، ن، م، ص 76-77.

³¹³ محمد مزبان، "الدولة في المغرب ومسار التطور من الدولة السلطانية إلى الدولة الحديثة" (مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد 490، دجنبر 2019) ص 83.

الوظيفي للدولة. وتبعاً لذلك سيتم التركيز في متن هذه الفقرة على الأسباب السياسية للأزمة ومظاهرها³¹⁴.

1- الأسباب السياسية للأزمة

اتسم التاريخ السياسي للدولة الشريفة بخاصية أساسية تمثلت في التقابل بين فترة مستقرة نسبياً تعقبها فترات عدم استقرار سياسي، ويعزى ذلك إلى عدم استقرار الأسس التي يقوم عليها الحكم من نظام حقوقي يتمثل في الشرف، ونظام تداولي يتجسد في ولاية العهد³¹⁵.

بالنسبة للنظام الحقوقي المتمثل في الشرف فمعلوم أنه سمح للدولة بالانفصال عن مجتمعها القبلي، وجعل الحكم مُحْتَكِراً من قبل السلطة الدينية الأمر الذي أفسح المجال أمام تعدد الطامحين للسلطة. وتجدر الإشارة هنا أن آليات تحديد الشرف كانت غير محددة ولم تعرف أي تقنين يذكر، وهو ما أدى إلى جعل القوة هي السبيل نحو الوصول إلى السلطة وليس الشرف.

ورغم ذلك يبقى الشرف أحد أهم آليات إضفاء الشرعية على من مكنته قوته من تسلم الحكم والمحافظة عليه، وهكذا فإن ضعف وقصور السلطة القائمة قد يفتح الباب أمام ظهور شرفاء آخرين وبالتالي مطالبتهم بالحكم، أو التهديد بالانضواء تحت لوائهم³¹⁶.

أما فيما يخص النظام التداولي المتمثل في ولاية العهد، والذي شكل أحد أسباب عدم استقرار أسس الحكم في الدولة المخزنية. فقد ظل هذا النظام يعاني من معضلة على مستوى تدبير عملية انتقال الحكم بين أعضاء الأسرة الواحدة، ويرجع ذلك إلى غياب نص شرعي يوطر هذه العملية على الرغم من الجهود الجبارة التي بذلت لتجاوز هذا الوضع، حيث بقي مفهوم السلطة أسرياً ولم تتم تأسيسه وضبطه بقواعد قارة تعلوا على أفراد الأسرة الحاكمة، ولعل هذا ما جعل وفاة كل سلطان بمثابة إنذار بانطلاق شرارة أزمة لا محيد عنها³¹⁷.

2- مظاهر الأزمة

³¹⁴ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، م، س، ص 263.

³¹⁵ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، ن، م، ص 263.

³¹⁶ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، ن، م، ص 264.

³¹⁷ محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب، م، س، ص 373 و424.

كان للأزمة البنيوية التي عرفتھا الدولة المخزنية في منتصف القرن التاسع عشر تأثير كبير على سمعة المغرب وهيبته العسكرية والسياسية، التي تراجعت إثر هزيمة الجيش المخزني أمام القوات الفرنسية في معركة إيسلي. وتُظهر الدراسات التاريخية أن هذه الهزيمة لم تكن بسبب عدم التكافؤ العسكري بين الجيش المخزني ونظيره الفرنسي فحسب، بل كانت نتيجة الأسس العسكرية التقليدية للجيش المخزني. وهكذا، لم تكن هزيمة هذا الأخير في معركة إيسلي هزيمة عسكرية، فحسب بل كانت إعلاناً عن فشل تنظيم عسكري وحربي بأكمله، لم تتم ملائمته مع المستجدات العسكرية الأوروبية الجديدة والتقنيات الحربية الحديثة³¹⁸.

أفرز فقدان الدولة المخزنية لهيبتها العسكرية عدة آثار سياسية ساهمت بشكل كبير في زعزعة الهيبة السياسية للمخزن، تمثلت في اتفاقية للا مغنية (1845) ببعض بنودها المخلة بسيادة المغرب، وحرب تطوان، إضافة إلى التنازلات الدبلوماسية التي اضطر المخزن إلى تقديمها إثر اهتزاز مكانته الدولية. إلى جانب هذه الآثار التي همت المستوى الخارجي، خلفت هذه الهزيمة آثاراً سياسية على المستوى الداخلي أيضاً تركزت في انتشار عمليات النهب في بعض المدن، واغتيال بعض موظفي المخزن، وكذا فقدان الثقة في الجهاز المخزني، وتعتبر هذه الحركات عن مدى قوة الهزة النفسية التي أحدثتها هزيمة إيسلي³¹⁹.

دفعت هذه الأزمة البنيوية التي عاشتها الدولة المخزنية منذ منتصف القرن الثامن عشر، المخزن إلى تبني مجموعة من الإصلاحات بهدف تجاوز مكان من الخلل في أجهزة الدولة، وقد انصبّت هذه الإصلاحات على مجموعة من الجوانب العسكرية والمالية والإدارية.

تركز الإصلاح في المجال العسكري على تحديث الجيش، وذلك بتشكيل جيش نظامي مكون من عناصر مختلفة تم استقدامها من جميع القبائل، إذ تم تغيير القاعدة المعمول بها سلفاً والتي تقوم على تكوين الجيش من القبائل الجيشية المعروفة بخدمتها وولائها الدائم للمخزن. كما تم إنشاء فرق عسكرية حديثة على شاكلة النموذج الأوروبي، وكذا إرسال بعثات للدراسة بالمعاهد العسكرية الأوروبية، وإرسال

³¹⁸ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، م، س، ص 275.

³¹⁹ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، ن، م، ص 275-276.

أخرى للتدريب على الطرق والمعدات الحربية المتطورة، بغية الاعتماد عليها في تكوين وتدريب الجيش المخزني³²⁰.

همت الإصلاحات المخزنية مجال الجباية أيضا لما له من أهمية بالنسبة للدولة الشريفة، ويعزى إقدام المخزن على إعادة النظر في هياكله وتشريعاته الجبائية، لعدة أسباب تتلخص في ثقل الأعباء المالية التي كانت تتحملها الخزينة لتسديد تعويضات حرب تطوان وتجهيز الجيش المخزني، وتقلص حرية المخزن في التلاعب بسعر الرسوم الجمركية إثر إبرامه لاتفاقيات تجارية مع أوروبا، إضافة إلى عدم كفاية الضرائب التقليدية من زكاة وأعشار ومكوس نظرا لاعتباطيتها وعدم تعميمها³²¹.

أما في الجانب الإداري فقد تركزت الإصلاحات على الجهاز المخزني، الذي كان عليه أن يدخل بعض التغييرات على بنيته الإدارية التقليدية بغية تكييفها مع المستجدات الناجمة عن الضغوطات الأجنبية. وكما هو معلوم كان المخزن التقليدي في النصف الأول من القرن التاسع عشر يتسم ببساطة تركيبه وتواضع إمكانياته، غير أن هذا الجهاز عرف تطورات عامة خلال القرن التاسع عشر الممتد، إذ تقلص عدد الكتاب من ثلاثين كتابا في عهد سيدي محمد بن عبد الله إلى عشرين في عهد المولى سليمان، وذلك بسبب محدودية المهام المنوطة بهذا الجهاز سواء على المستوى الداخلي أو على مستوى العلاقات مع الخارج.

أما منصب الوزير فلم يكن موجودا بالمفهوم المتعارف عليه اليوم، وإنما كان هناك أعوان رئيسيون إلى جانب السلطان، وفي النصف الثاني من القرن التاسع عشر سيشهد الجهاز المخزني تطورات أخرى، إذ تم الشروع في التحديد التدريجي للاختصاصات الوزارية، وذلك نتيجة مجموعة من العوامل الخارجية المتمثلة في التدخل الفرنسي بالجزائر وانهزام المغرب في معركة إيسلي وحرب تطوان. لقد فرضت هذه العوامل مجتمعة على الدولة المخزنية ضرورة إعادة النظر في هيكلتها الإدارية التقليدية، تماشيا مع الواقع الجديد³²².

³²⁰ رضوان العنبي، تقويم التدبير العمومي بالمغرب، م، س، ص 25-26.

³²¹ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، م، س، ص 278.

³²² محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب، م، س، ص 482-483.

خضعت الإدارة المحلية بدورها لمجموعة من الإصلاحات بغية الحد من النفوذ اللامتناهي لخدام المخزن المحليين وطغيانهم على الرعية، وقد انصبت هذه الإصلاحات التي أقدم عليها السلطان الحسن الأول، على إعادة هيكلة الإدارة المحلية وخلق مئات القيادات، وتعيين العديد من الشيوخ إلى جانب القواد على نطاق كل قيادة بهدف مراقبتهم³²³.

كان الفشل مصير سلسلة الإصلاحات التي أقدم عليها المخزن في القرن التاسع عشر، وهو ما فتح الباب واسعا أمام الإصلاحات الخارجية التي شكلت أحد مداخل التدخل الأجنبي بالمغرب. ويعود فشل الإصلاح الذاتي للمخزن لجملة من الأسباب في مقدمتها اختلاف معنى الإصلاح بالنسبة للسلطان والرعية، إذ شكل بالنسبة للأول تقوية السلطة، وهنا لا يمثل الإصلاح قطيعة مع الماضي أكثر مما يمثل تثبيت أسس النظام القديم بخصائصه ومميزاته الجوهرية، أما بالنسبة للرعية فالإصلاح يتجلى في القضاء على أسباب انحطاط الأمة وعجزها، وأهمها الاستبداد الذي أدى إلى الجور والظلم والاستئثار بالخيرات، ولعل هذه الرؤية المتناقضة للإصلاح وأهدافه هي أحد أهم أسباب إخفاق عملية الإصلاح الذاتي³²⁴.

ومن الأسباب الأخرى التي حالت دون نجاح الإصلاحات الداخلية نجد رفض المخزن تقييد سلطته، فرغم قبوله تجديد هياكله التنظيمية وتحديثها، إلا أنه رفض إجراء أي تعديل لسلطته السياسية، فجل الاستشارات التي قام بها الحسن الأول لم تكن تهدف إلى تغيير في مضمون السلطة وممارستها، بل كان الهدف منها إضفاء الشرعية على القرارات الصادرة عن المخزن آنئذ، كإقرار ضريبة المكوس. وجدير بالذكر أن نطاق هذه الاستشارات كان جد محدود، فقد كانت تشمل في عهد الحسن الأول عدد من النخب السياسية، في حين أنها انحصرت في عهد السلطان عبد العزيز في كبار الموظفين فقط³²⁵.

من جهة أخرى ساهم افتقار الدولة الشريفة لكفاءات مخزنية تقود عملية الإصلاح، وتساعد على إنجاحها في إفشال الإصلاح الذاتي، الذي كان يتطلب توفر المخزن على كفاءات إدارية وحكومية عصرية ونزيهة. فرغم محاولات الدولة المخزنية تحديث كفاءات إدارتها وذلك بإرسالها البعثات للخارج للتكوين

³²³ رضوان العنبي، تقويم التدبير العمومي بالمغرب، م، س، ص 27.

³²⁴ عبد الله العروي: مفهوم الدولة، م، س، ص 175-176.

³²⁵ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، م، س، ص 279-280.

والتدريب، إلا أن تأثيرها بقي محدودا بالنظر لقلّة عددها من جهة، وعدم تقلدها لمناصب سياسية حساسة تخول لها التأثير في مسار الإصلاح من جهة ثانية³²⁶.

وهكذا فتح هذا الإخفاق الذي عاشته الدولة المخزنية الباب على مصراعيه أمام التدخل الأجنبي بالمغرب، بذريعة أن السلطة الأجنبية هي وحدها القادرة على إنجاح الإصلاح، وذلك لقدرتها على التوفيق بين أهداف ومصالح الطرفين، المتمثلة في المحافظة على نفوذ السلطان من ناحية، وتلبية مطالب رعيته من ناحية أخرى³²⁷.

المطلب الثاني: التأثير الفرنسي على بنية السلطة والادارة بالمغرب

ساهمت الأزمة المتعددة الأبعاد التي عاشت فصولها الدولة المخزنية بين منتصف القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، في تسهيل وقوع المغرب في شباك القوى الاستعمارية، بعد ما وصلت الدولة المخزنية إلى ما أطلق عليه محمد عابد الجابري بالهرم المحتوم الذي أسدل الستار على النفوذ المخزني أمام تمدد نظيره الفرنسي، وذلك بإبرام عقد الحماية ودخول الاستعمار للمغرب³²⁸.

جاء وقوع المغرب تحت الحماية الفرنسية نتيجة ضعف الدولة المخزنية، وفشلها في تنزيل إصلاحات تخرجها من أزمتها الخانقة، ما فتح المجال أمام فرنسا لدخول المغرب وتوطيد أقدامها به، حيث حرصت على الظهور بمظهر الجهة المنقذة للدولة المخزنية من أزمتها والساخرة على حمايتها.

فالمغرب الشريف من وجهة نظر سلطات الحماية، يبقى أسيرا لماضيه وتقاليده العتيقة التي تمتد لقرون طويلة، ما يجعله غير قادر على تجاوزها. وبالتالي فإن التجديد لا يمكن تحقيقه إلا إذا تم فرضه من قبل قوة خارجية³²⁹، وهو ما عملت فرنسا على استغلاله أحسن استغلال.

وهكذا سمح تدهور الدولة المخزنية وفشلها في إصلاح أعطائها، بتكالب القوى الاستعمارية عليها، الذي اتخذ في البداية شكل عدة تدخلات أجنبية (الفرع الأول)، انتهت بفرض الحماية وما تبعها من تغيير للبنية المؤسساتية للبلاد في تلك الفترة (الفرع الثاني).

³²⁶ محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين، ن، م، ص 280.

³²⁷ عبد الله العروي: مفهوم الدولة، م، س، ص 176.

³²⁸ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 152.

³²⁹ Roger Gruner : Du Maroc traditionnel au Maroc Moderne le contrôle civil au Maroc 1912-1956, Paris, Nouvelles Editions latines, 1984, P : 16.

الفرع الأول: إرهابات التدخل الأجنبي بالمغرب

منذ سنة 1880 تزايدت أطماع الدول الأوروبية حول بلدان إفريقيا وآسيا، فبعد قيامها بأعمال تجهيزية كبرى على ترابها، بدأت هذه القوى وبخاصة فرنسا وألمانيا تعاني من استنفاد أسواقها الوطنية، فيما اصطدمت إنجلترا التي كانت تسيطر على الأسواق العالمية بمنافسة قوية من طرف صناعات فتية، مما خلق أزمة تضخم إنتاجي أدت إلى زعزعة الاقتصاديات الرأسمالية، لذا طالب رجال الصناعة والتجارة والبنوك الكبرى حكوماتهم بإنجاز سياسة استعمارية توفر لهم أسواقا جديدة. ولتحقيق هذه الغاية اندفعت هذه الدول إلى الاستيلاء على أراضي إفريقيا وآسيا. وبهذه الطريقة تم وضع نهاية لاستقلال المغرب، رغم أنه كان من البلدان النادرة التي حافظت على استقلالها طويلا³³⁰.

ساهم تراجع الأوضاع العامة الداخلية في مطلع القرن العشرين، إلى جانب الضغط الفرنسي المتزايد على المستويين العسكري والسياسي، في النيل من كل أشكال المقاومة والمراوغة التي كان المخزن يلجأ إليها لدرء الهيمنة الاستعمارية. وقد لجأت فرنسا في هذا السياق إلى الاستعمار الإدماجي على الأخص في توسعها عبر العالم، هذا النوع من الاستعمار يبدأ بالسيطرة على الأرض، ثم يمر إلى التأطير القانوني، ليردفه بالاستيطان البشري³³¹.

وهكذا، سنتناول في هذا الفرع الأدوات التي عملت فرنسا على استخدامها لتأمين تدخلها في المغرب (الفقرة الأولى)، ثم النظام الجديد الذي وضعت أسسه سلطات الحماية الفرنسية، وأدخلت معه تغييرات عدة شملت المجالات الإدارية والمالية والقضائية وغيرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أدوات التدخل الفرنسي

تم التدخل الأوروبي بالمغرب بذريعة إنجاح الإصلاحات التي فشلت فيها الدولة المخزنية، وبذلك وجدت أوروبا في الإصلاح آلية لتسهيل تغلغلها في البلاد، ووسيلة للحصول على مزيد من الامتيازات التي تعزز الاستثمار الأجنبي بالمغرب، وتفتح الباب واسعا أمام تدفق البضائع الأوروبية.

وإذا كانت أوروبا وجدت في الإصلاح ضالتها وأداتها للتدخل، فإن المخزن في البداية كان يرى في الإصلاح وسيلة لتقوية الدولة المخزنية، لكن بعد انعقاد مؤتمر مدريد ماي-يونيو 1880 أصبح يرى فيه

³³⁰ Albert Ayache : Le Maroc bilan d'une colonisation, Paris, Editions sociales, 1956, P : 59.

³³¹ محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب، م، س، ص 523.

وسيلة دفاعية تروم الحد من التسرب الأجنبي ووقف المد الأوروبي، وتبعا لذلك بات السلطان يتعامل مع الأوروبيين بحذر كبير خشية وقوع بلاده بين أيدي هؤلاء بواسطة هذه الطرق السلمية. وقد عانت الدولة المخزنية كثيرا من هذه الوضعية الصعبة، التي جعلتها محط تنافس دولي وأدخلتها في متاهات لعبة دبلوماسية غير متكافئة، أماطت اللثام عن ضعفها وعجزها عن التكيف مع محيط دولي في حالة تحول³³².

استمرت دول أوروبا وفرنسا بشكل خاص في محاولاتها لتطويق المخزن، مستغلة في ذلك ضعفه الناتج عن تصدع بنائه العتيق، واستفحال التناقضات الاجتماعية داخل كيانه، وكذا نضوب موارده المالية وسقوطه في فخ الاقتراض إثر اشتداد الثقل المالي عليه. وهكذا اتخذت فرنسا من الإصلاح ذريعة لتبرير تغلغلها في الدولة المخزنية والتحكم في مفاصلها، ولتحقيق هذه الغاية عمدت فرنسا إلى إعطاء الأولوية في عملية التسرب الاستعماري للوسائل السياسية والدبلوماسية والاقتصادية، المنسجمة مع السياسة المخزنية القائمة على التعاون والتفاهم مع المخزن، الذي يشكل القوة الأساس في المجتمع المغربي لتسهيل بسط السيطرة على البلاد³³³.

شكل مؤتمر الجزيرة الخضراء (15 يناير 1906) أولى فصول ضرب مقومات السيادة المغربية، عندما اجتمعت الولايات المتحدة الأمريكية واثنى عشرة دولة أوروبية للتباحث حول المسألة المغربية، وتوجت هذه المباحثات بإقرار مبدأ الباب المفتوح بالمغرب، القائم على المساواة الاقتصادية بين مختلف القوى الموقعة على العقد. وقد تزايد النفوذ الفرنسي بالمغرب منذ ذلك الحين، ويعزى ذلك لنجاح الدبلوماسية الفرنسية، التي عملت على التخفيف من أجندة التدويل وتعزيز الموقع الفرنسي أكثر. وكان تراجع سلطة المخزن إلى جانب تعميم الحماية القنصلية، وتنظيم الشرطة تحت إشراف ثنائي فرنسي-إسباني، وكذا تأسيس بنك المغرب لضرب العملة المغربية من أهم مخرجات مؤتمر الجزيرة الخضراء³³⁴.

قوبلت قرارات المؤتمر بالرفض من قبل المخزن، إذ لم يصادق عليها السلطان إلا مُكرهاً، وقد شكلت هذه المصادقة أداة سلطة الحماية لتطويق الدولة المخزنية والتحكم فيها، مستعملة في ذلك مجموعة من الوسائل، منها العسكرية التي مكنتها من فرض سيطرتها على أجزاء من التراب المغربي، ومنها

³³² عبد الحميد احسانين: الإدارة المركزية في عهد الحماية الفرنسية 1912-1940، م، س، ص 15-16.

³³³ عبد الحميد احسانين: الإدارة المركزية في عهد الحماية الفرنسية 1912-1940، ن، م، ص 27.

³³⁴ عبد الرزاق لكريط: المخزن والحماية الفرنسية وهم السيادة المزدوجة (1912-1956) (فاس، مطبعة أنفو-برانت، ط 1، 2015) ص 9.

الدبلوماسية التي ارتكزت على التنسيق بين القوى الأوروبية الكبرى بغية التوفيق بين مصالحها الاستعمارية، ووضع الآليات الممكنة لتنفيذ قرارات المؤتمر، وتأسيس البنيات المتفق عليها³³⁵.

أحدثت نتائج مؤتمر الجزيرة الخضراء رجة قوية لدى المخزن والمواطنين المغاربة، حيث تفشى عقب ذلك شعور بالخيانة، فالمؤتمر الذي علق عليه المغرب آمال وتطلعات كبرى، أتى بنتيجة عكسية وتوج بانتصار فرنسي كبير. وهكذا كانت المصادقة على قرارات المؤتمر بمثابة الإعلان عن قطيعة تامة بين السلطان والمغاربة، وذلك لرفضهم التدخل الأجنبي بشتى أشكاله، وهو ما أدى إلى انتشار شعور معاد للفرنسيين والأوروبيين في كل أرجاء البلاد.

امتدت حالة الرفض وعدم الرضى عما يجري لتشمل السلطان عبد العزيز، الذي اتهم بفقدانه كل أسباب البيعة عند خضوعه للضغوط الفرنسية، ووزرائه الذين اتهموا بأنهم باعوا البلاد مقابل مصالحهم الخاصة، الأمر الذي فتح المجال واسعا أمام تشكل تحالف يستهدف الإطاحة بالسلطان عبد العزيز وتعويضه بسلطان آخر يرفض الوجود الفرنسي بالبلاد³³⁶.

وعلى هذا الأساس تمت مبايعة مولاي حفيظ سنة 1908 بدعم من القواد الكبار بالبلاد، وتم إعلانه سلطانا للجهاد استجابة لما عبر عنه من رفض للوجود الأجنبي بالمغرب، ولتعهد به بعدم الاعتراف بشروط معاهدة الجزيرة الخضراء التي تم فرضها على المغرب³³⁷.

وفي السابع من دجنبر 1908 اعترفت فرنسا بالسلطان الجديد، بعد إعلان قبوله لبنود معاهدة الجزيرة الخضراء، وتراجعته عن الجهاد ضد القوات الأجنبية، ورغم وجوده في السلطة إلا أنه لم يتمكن على الفور من ممارستها، والالتزام بالوعود التي قطعها على من بايعوه تماما مثل أخيه عبد العزيز. فقد كان عاجزا بالفعل، حيث كان عليه أن يقبل الهيمنة الفرنسية في كل ما يتصل بالجيش، ومختلف الأمور الحيوية في البلاد. وهكذا فقد وجد السلطان عبد الحفيظ نفسه في وضع غير مريح، إذ لم يكن قادرا على تدبير التناقضات الموجودة وإدارة الاختلاف الحاصل بين الأمر الواقع والتزاماته السابقة، فالقوى العظمى بما في ذلك فرنسا لم تقبل الاعتراف به سلطانا للمغرب، إلا بعد قبوله لشروطها المتمثلة في الاعتراف

³³⁵ عبد الحميد احساين: الإدارة المركزية في عهد الحماية الفرنسية 1912-1940، م، س، ص 31.

³³⁶ إدموند بورك (ترجمة: محمد أعفيف): الاحتجاج والمقاومة في مغرب ما قبل الاستعمار (1860-1912)، (الرباط، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، سلسلة نصوص وأعمال مترجمة رقم 17، ط 1، 2013) ص 150-151.

³³⁷ Daniel Rivet : Histoire du Maroc de Moulay Idris à Mohammed VI, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2012, P :299.

بمعاهدة الجزيرة الخضراء، والتخلي عن الجهاد، والتعهد بجزء من إيرادات الدولة لفرنسا، بغاية تصفية الدين المغربي³³⁸.

عرفت الفترة التي أعقبت مؤتمر الجزيرة الخضراء تطورين أساسيين، ارتبط الأول بتزايد النفوذ الفرنسي بالبلاد، وتعلق التطور الثاني بتنامي شعور قوي معاد للأجانب. وبالموازاة مع ذلك استمرت السياسة الفرنسية تجاه المغرب على نفس النهج الذي وضعه تيوفيل ديلكاسي وزير الخارجية آنذاك، إذ ظلت فرنسا متمسكة ببرنامج التدخل السلمي، وإقامة الإصلاحات بتعاون مع المخزن كمدخل لتوطيد أقدامها بالمغرب. وفي الجهة المقابلة، وعلى الرغم من الجهود التي بذلها المخزن للحفاظ على هيئته ونفوذه في فترة ما بعد مؤتمر الجزيرة الخضراء، إلا أنه فقد كامل السيطرة على الأحداث ومجريات الأمور، فالانهيار الاقتصادي للبلاد، والعجز عن إيقاف التوسع الفرنسي أديا إلى انعدام الأمن وساهما في تفاقم آثار الأزمة، وزاد الوضع تعقيدا واضطرابا³³⁹.

كان المغرب خلال المرحلة الحفيظية في وضع حرج، إذ أصبح قاب قوسين أو أدنى من الوقوع في شباك الحماية الفرنسية بشكل رسمي، ففي هذه الفترة أصبحت الدولة المخزنية خائرة القوى بعدما استنزفت قواها ثورة بوحمارة والفتن المعاصرة لها أو التي تلتها، وما أخذته من مال ومؤونة وعسكر. ناهيك عما عرفته البيروقراطية المخزنية من استشرَاء كبير للفساد، بالإضافة إلى ضعف الخزينة التي أصبحت تعيش حالة فراغ شبه مستمرة منذ فشل الترتيب العريزي وتوقف القبائل عن أداء الضرائب، وكذا القروض التي تورط المخزن في طلبها، والتي شكلت في آخر حلقاتها سنة 1910 حبالا لخنق السلطان، وإعلانا عن فشل المقاومة الحفيظية وانهيار أسوار المخزن أمام المستعمر الفرنسي. وهكذا أصبحت الطريق ممهدة أمام فرض الحماية الفرنسية بأقل تكلفة، وأصبح من حق ليوطي الادعاء أن السيطرة على المغرب تمت بطريقة سلمية، ما دام كل شيء قد تم إعداده سلفا لتمارس الآلة التنفيذية للحماية وظائفها في وضع مريح³⁴⁰.

³³⁸ Bernard Lugan : Histoire du Maroc des origines à nos jours, Paris, Ellipses Editions, 2011, P : 238-239.

³³⁹ إدموند بورك (ترجمة: محمد أعفیف): الاحتجاج والمقاومة في مغرب ما قبل الاستعمار (1860-1912) م، س، ص 151-154-156.

³⁴⁰ الطيب بياض: المخزن والضريبة والاستعمار ضريبة الترتيب 1880-1915، م، س، ص 309.

الفقرة الثانية: النظام الجديد للحماية

دفعت الأزمات الداخلية للدولة المخزنية، وعجزها عن مجاراة القوى العظمى، والصراع على السلطة، إلى جانب المهمات العسكرية الفرنسية بالبلاد، السلطان حفيظ إلى الموافقة على توقيع معاهدة الحماية مع فرنسا في 30 مارس 1912. وفي ذات الوقت جرت مفاوضات مع القوى الرئيسية المعنية، وهو ما منح فرنسا نفوذا قويا ومقيدا في ذات الوقت بالالتزامات الدولية مثل معاهدة الجزيرة الخضراء. وقد أتاح نظام الحماية لفرنسا فرصة إكمال ما بدأته لتثبيت أقدامها بشمال إفريقيا بعد احتلال الجزائر وفرض الحماية على تونس، مع توليها المهمة تعزيز مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تهدئة الأوضاع في البلاد تحت سلطة السلطان، وإعادة تنظيم الحكومة والإدارة التقليدية، ووضع لبنات البنية التحتية السياسية والإدارية والاقتصادية للدولة الحديثة بالمغرب³⁴¹.

يرتبط اختيار فرنسا لتطبيق نظام الحماية بالمغرب عوض اعتمادها لنظام المستعمرات بجملة من الأسباب، تتصل أغلبها بالخصوصيات التاريخية والجيوستراتيجية والبشرية للمغرب، وكذا حساسية المسألة المغربية على الصعيد الدولي، وحدة التوترات التي أثارها. ولذلك سعت فرنسا إلى التوصل إلى نوع من التوافق مع السلطان والمخزن لتجعل احتلالها للمغرب يسيرا وباسم السلطان والمخزن الشريف، وأيضا لتخفيف التكلفة، والتقليل من شأن المقاومين المغاربة ونعتهم بالمنشقين الذين تمسكوا بروح الفوضى. فضلا عن ذلك لم يكن بإمكان فرنسا تجاهل الاتفاقيات التي كانت تربطها بالإنجليز والإسبان، أو إغفال مقتضيات مؤتمر الجزيرة الخضراء التي تؤكد على سيادة السلطان³⁴².

مكن فرض معاهدة الحماية فرنسا من توطيد أقدامها بالمغرب، لاستكمال خطتها الاستعمارية الرامية للسيطرة على البلاد والتحكم في مصيرها، ولتحقيق هذا الهدف اتجهت نحو نهج سياسة إدماجية استيطانية. وتماشيا مع ذلك، وضع المقيم العام ليوطي خطته القائمة على الاستئثار بالسلطة الحقيقية بالبلاد، وترك المظاهر الشكلية للسلطة للمخزن. وقد سار باقي المقيمين العامين بثبات على نفس خطى ليوطي، حيث حرصوا على الاستيلاء على جميع خصائص السيادة، وبذلك أصبحت مؤسسة الإقامة العامة تتمتع بسلطة مطلقة نظرا لعدم خضوعها لأي محاسبة أو مسؤولية أمام أي هيئة دستورية. وفي

³⁴¹ Roger Gruner : Du Maroc traditionnel au Maroc Moderne le contrôle civil au Maroc 1912-1956, OP. CIT, P :19.

³⁴² محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب، م، س، ص 526.

الجهة المقابلة فقد المخزن كل سلطة أو نفوذ خاصة بعد إحداث الإدارات الفرنسية، حيث لم يعد للإدارة المخزنية إلا دور شرقي فقط.³⁴³

وهكذا انتقل نظام الحماية من الصفة التشاركية المرتكزة على التعاون والقيام بالإصلاحات، إلى الواقع الاستعماري المتمثل في الإدارة المباشرة، مبتعدا بذلك عن أسلوب الرقابة الذي راهن عليه المقيم العام ليوطي في البداية لتدبير شؤون البلاد. وقد كان هذا الأسلوب هو الأقرب إلى الواقع والأدق في معناه، من خلال التعريف الخاص الذي وضعه ليوطي لنظام الحماية، إذ يرى أنها تتصل: "ببلد يحتفظ بمؤسساته وحكومته وإدارته بنفسه مع أجهزته الخاصة تحت إشراف بسيط لدولة أوروبية تحل محله في التمثيل الخارجي، وتتولى بصورة عامة إدارة جيشه وأمنه وماليته، وتقوده في تطوره الاقتصادي"³⁴⁴.

انتصر أسلوب الإدارة المباشرة في كل أرجاء البلاد، وتحول المغرب من محمية إلى مستعمرة خالصة، مع حرص فرنسا على الحفاظ على وهم الحماية لما يمنحه هذا النظام من امتيازات كثيرة، كالاقتصاد في الوسائل المستعملة، والمحافظة على المؤسسات العتيقة في محاولة للظهور بمظهر الدولة التي تحترم عادات الدولة المخزنية، أو لإلقاء مسؤولية الخروقات التي تقوم بها سلطات الحماية على عاتق السلطات التقليدية، أو من أجل تأكيد الرأي القائل باستحالة تمكن شعب على هذا القدر من التطور البطيء من تدبير شؤونه بنفسه³⁴⁵.

الفرع الثاني: ثنائية السلطة والإدارة في مغرب الحماية

دخل المغرب بعد خضوعه للحماية الفرنسية مرحلة جديدة، كان لها دور كبير في رسم معالم الحياة السياسية والإدارية لمغرب الاستقلال، حيث أدخلت السلطات الفرنسية تغييرات عدة مست مختلف المجالات منها الإدارية والقضائية والتعليمية والاقتصادية والمالية والعسكرية، مع حرصها على الحفاظ على المؤسسات الدينية وضمان استمرار سلطة الدولة المغربية وهيبته، وذلك بالاعتماد على

³⁴³ عبد الرزاق لكريط: المخزن والحماية الفرنسية وهم السيادة المزدوجة (1912-1956)، م، س، ص 10.

³⁴⁴ عبد الرزاق لكريط: المخزن والحماية الفرنسية وهم السيادة المزدوجة (1912-1956)، ن، م، ص 10.

³⁴⁵ ألبير عياش (ترجمة: عبد القادر الشاوي ونور الدين سعودي): حصيلة الاستعمار الفرنسي في المغرب (سلا، كلمات للنشر والطباعة والتوزيع، ط 2، 2010) ص 85-86.

أجهزتها الخاصة لمراقبة السلطات المخزنية. لكن سلطات الحماية لم تكتفي بمراقبة هذه الأخيرة، بل اتجهت إلى اعتماد أسلوب الإدارة المباشرة، الذي يخول لها الحلول محل السلطة الشرعية للبلاد³⁴⁶.

أدت السياسة الاستعمارية المنتهجة إلى التصاق فرنسا بالمؤسسات التقليدية المغربية، وهو ما خلق نوعا من الازدواجية في المؤسسات والهيكل. والواقع أن شقوق المرحلة الاستعمارية سعت إلى إعادة بناء المغرب على ثنائيات لم يتخلص منها حتى اليوم: ثنائيات في الاقتصاد، وفي هندسة المجال الترابي، وفي اللغة، وفي التعليم، وبداخل النخبة أيضا³⁴⁷.

وعلى هذا الأساس، عملت فرنسا على إقامة تنظيم بيروقراطي تابع لها ومواز للإدارة المخزنية، يتمتع بصلاحيات عديدة وحقيقية (الفقرة الأولى)، بخلاف نظيره المخزني الذي تم الحفاظ عليه بشكل صوري فقط، إذ لم تقم الحماية بإدخال تغييرات جذرية على أطر البلاد السياسية والاجتماعية والثقافية، وفي المقابل أفرز هذا الوضع نوعا من الازدواجية بين السلطة والإدارة في المغرب الحماية، جسدها وجود بنية مؤسساتية مخزنية تقليدية، وأخرى فرنسية حديثة في آن واحد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: هيكلية الإدارة الاستعمارية

إن سعي فرنسا لفرض سيطرتها على البلاد دفعها إلى إحكام قبضتها على الجهاز الإداري المخزني من قمته الممثلة في السلطان عنوان السيادة وصاحب السلطة المطلقة في الدولة المخزنية³⁴⁸، الذي لم يعد له نفوذ في الواقع ولا يطلب رأيه إلا رياء، إذ بات منعزلا واقفا عند حدود قصره وبعيدا كل البعد عن المشاركة في تدبير الحياة العمومية، ممنوع من المبادرة لا يتحرك للسهر على تدبير مجريات الأمور بنفسه رغم رغبته في ذلك، وقد اعترف ليوطي قائلا: "لولا أنني كنت ألتقي به من حين لآخر لظل يعيش في تمام الانزواء"³⁴⁹.

³⁴⁶ محمد الرعاوي، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية "من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية"، م، س، ص 32-33.

³⁴⁷ محمد المالكي، "سيروية بناء الدولة والشرعية والاندماج الوطني في بلاد المغرب"، م، س، ص 152-153.

³⁴⁸ عبد الرحيم بن سلامة: المغرب قبل الاستقلال عرض لأهم الأحداث السياسية والدستورية قبل الحماية وأثناءها (الدار البيضاء، دار الثقافة، ط 2، 1980) ص 73.

³⁴⁹ ويليام هوينسطن (ترجمة: إبراهيم أبو طالب): الحماية الفرنسية بالمغرب بين الأوج والأفول تحت قيادة الجنرال نويس 1936-1943م (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، 2001-2002) ص 24.

شرعت الدولة الحامية في إدخال تغييراتها على الجسم الإداري المخزني، إذ عملت على إلغاء مناصب وزير البحر ووزير الشكايات وأمين الأمناء، مع الإبقاء على منصب الصدر الأعظم الذي بات يرأس الهيئة المخزنية في القصر³⁵⁰، ويمارس سلطة تنظيمية بمقتضى التفويض الذي يتلقاه من السلطان، وحده الصدر الأعظم من يملك حق إصدار القرارات، والنظر في أعمال الوزراء ومراقبة القواد والباشوات ومكاتبتهم رأسا بوساطة فرنسية من خلال أرباب الحكومة الحامية ومشورتهم. وهكذا وبشكل تدريجي تم سحب سلطة القرار الفعلي من الصدر الأعظم، وتقليص دور الإدارة المخزنية في مسار اتخاذ القرار بشكل كبير، حتى صار لا يتجاوز التوقيع وأصبحت تمارس اختصاصات صورية فقط³⁵¹.

كانت الإدارة المخزنية تسهر على تنفيذ قرارات السلطان بمجموع المحاكم والإدارات الشريفة، وكان الصدر الأعظم يقوم أحيانا برئاسة الجلسات بمساعدة كل من وزراء العدل والحبوس والتعليم العمومي، فيما كان الباشوات والقواد يمثلون الإدارة المخزنية بالمدن والقرى والقبائل³⁵².

وفي المقابل أسندت فرنسا لمقيمها العام وزارتي الخارجية والحربية استنادا إلى الفصل الخامس من معاهدة الحماية، وأوكلت له ممارسة مجموعة من المهام الأخرى، من قبيل التفاوض مع الدول الأجنبية باسم المغرب والحضور في المؤتمرات باسمه، إلى جانب الاهتمام بمسائل الأجانب المستوطنين بالبلاد، والسهر على تحرير الظهائر والإمضاء عليها وتنفيذها، ناهيك عن اهتمامه بتأسيس المصالح الإدارية. وقد كانت ممارسة المقيم العام لهذه المهام تتم بواسطة ثلاثة دواوين مدنية وعسكرية ودبلوماسية³⁵³.

عملت الحماية الفرنسية على إنشاء بنية إدارية حديثة ومنظمة تقوم من خلالها بتدبير شؤون المغرب ومراقبة أعمال المخزن، وتنعت هذه المصالح الإدارية مع مؤسسة الإقامة العامة بحكومة الحماية، وتقع كلها تحت نظر المقيم العام بعد أن كان جلها تابعا لدار المخزن فيما مضى، إلى أن انفصلت عنها وصارت مستقلة تخضع للمقيم وإدارة المديرين الفرنسيين دون المغاربة³⁵⁴.

³⁵⁰ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، م، س، ص 62.

³⁵¹ محمد الرعاو، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية "من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية"، م، س، ص 33-34.

³⁵² عبد الرزاق لكريط: مؤسسة الحماية الفرنسية بالمغرب مخاض الأفول (1935-1945) (فاس، مطبعة أنفو-برانت، ط 1، 2014) ص 33.

³⁵³ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، م، س، ص 62-63.

³⁵⁴ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، ن، م، ص 63.

تشكل هذه المصالح التابعة لحكومة الحماية من مكتب المقيم العام بدواوينه، ومكتب المعتمد خليفته وكذا الكتابة العامة للحماية، وقد كان الكاتب العام للحماية يسهر على تدبير الشؤون الإدارية والمدنية والمخزنية، ويتولى أيضا إدارة مكتب الأبحاث التشريعية والجريدة الرسمية والإدارة العامة.³⁵⁵

إلى جانب هذه البنيات الإدارية المستحدثة أسست سلطات الحماية مجلس الحكومة سنة 1919، وهو مجلس يوحي بفكرة السيادة المزدوجة التي راهنت عليها فرنسا منذ البداية، ويهتم هذا الأخير بتباحث ومناقشة العديد من القضايا، لكن هذا لا يعني أن المجلس يملك صلاحيات واسعة، بل على العكس من ذلك لم يكن يملك الحق في التشريع ولا في التصويت، بل ولا يملك حتى حق نقض وعرقلة مشاريع الحكومة والإقامة العامة. ويتكون المجلس من قسمين مغربي وفرنسي، يجتمع كل قسم على حدة تحت رئاسة المقيم العام، ويتألف من رؤساء الغرف التجارية والفلاحية وأصحاب الحرف الحرة وموظفون، وقد كان مجلسا منتخبا بشكل غير مباشر وإن في صورة جزئية منه³⁵⁶.

انقسمت هذه الإدارات الحديثة النشأة حسب طبيعة اختصاصاتها إلى:

- ♦ الإدارة العامة: وتضم إدارة الداخلية التي تتكون من مصالح للشؤون القروية، ومراقبة البلديات والتعمير والصناعات والفنون المغربية؛
- ♦ مصالح إدارية ذات طابع مالي: تضم إدارات مالية والخزينة العامة؛
- ♦ مصالح ذات طابع اقتصادي: تتكون من إدارة الأشغال العمومية، وإدارة الإنتاج الصناعي والمعدني، وإدارة الفلاحة والغابات، وإدارة التجارة والملاحة التجارية، وإدارة البريد والتلفون؛
- ♦ مصالح ذات طابع اجتماعي: تتألف من إدارة التعليم العمومي، وإدارة الصحة العمومية، وإدارة الشغل والشؤون الاجتماعية³⁵⁷؛

وقد شدد المقيم العام نوجيس في خطابه الملقى أمام مجلس الحكومة المنعقد ما 21 و 28 دجنبر 1937، على أهمية التنظيم الداخلي قائلا: "قد قررت تقوية وتمتين التنظيم الإقليمي وإعطاء رؤساء المناطق سلطات واسعة ومختصة في انتظار إصلاح إداري عام"³⁵⁸.

³⁵⁵ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، ن، م، ص 66.

³⁵⁶ عبد الرزاق لكريط: مؤسسة الحماية الفرنسية بالمغرب مخاض الأفول (1935-1945)، م، س، ص 36-37.

³⁵⁷ عبد الرحيم بن سلامة: المغرب قبل الاستقلال عرض لأهم الأحداث السياسية والدستورية قبل الحماية وأثنائها، م، س، ص 75-76.

قسمت سلطات الحماية الإدارية الجهوية إلى ثلاث مناطق:

- مناطق خاضعة للاحتلال: وتعرف أيضا بالمناطق المدنية، يتولى أمرها المراقبون المدنيون الذين استلمت صلاحياتهم من التجربة التونسية؛
- مناطق عسكرية: عادة ما تكون هذه المناطق محاذية لجهات خارجة عن سيطرة الإدارة الاستعمارية، وتوضع تحت إمرة ضباط الشؤون الأهلية؛
- منطقة واحدة مختلطة: ويتعلق الأمر بمراكش إقطاعية الكلاوي، وهي منطقة تتميز بكونها تشكل قطبا إستراتيجيا بحكم مجاورتها لجهات طالما دوى فيها بارود المقاومة.

كان هؤلاء المراقبون المدنيون والعسكريون، يمتلكون أهم السلطات، أما الباشوات والقواد فقد كان دورهم ينحصر في التنفيذ فقط. وحتى في بعض الحواضر التي تشكلت بها مجالس بلدية تهتم بتدبير شؤون المدينة وبنياتها التحتية، فإن هذه الأخيرة لم تكن سوى مجرد أجهزة استشارية لا تتمتع بمصادقية تذكر في أعين المغاربة. ومن هنا، فرغم حضور الجانب الحداثي في الإصلاحات الإدارية التي فرضتها الحماية، فإن التمرکز المبالغ فيه أحيانا لسلطة القرار على مستوى الإقامة العامة بالرباط، كان يشكل عائقا حقيقيا يحول دون إنجاز الإصلاحات المبرمجة³⁵⁹.

وإلى جانب تجديد الدواليب الإدارية للمخزن، عملت سلطات الحماية على وضع إطار قانوني ينظم العلاقات بين السلطة المركزية والسكان من جهة، وبين الإدارات فيما بينها من جهة أخرى، وهو ما أعطى الانطلاقة لميلاد مجموعة من النصوص القانونية المنظمة للمعاملات الإدارية وبعض المصالح الإدارية معاً، والمقتبسة كلها من النصوص القانونية الفرنسية³⁶⁰.

أدت الإصلاحات التي أدخلتها سلطات الحماية على الجهاز المخزني إلى تغيير ملامح التنظيم السياسي-الإداري للمغرب، وساعدت الدولة الحامية على فرض سيطرتها، عبر تمكينها من مجموعة من الأدوات الإدارية والقانونية الفعالة التي تسهل عملية بسط السلطة والنفوذ على مجموع التراب المغربي.

³⁵⁸ عبد الرزاق لكريط: مؤسسة الحماية الفرنسية بالمغرب مخاض الأفول (1935-1945)، م، س، ص 35-36.

³⁵⁹ محمد القبلي: تاريخ المغرب تبيين وتركيب، م، س، ص 542.

³⁶⁰ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 22.

ناهيك عن تمكينها من جهاز بيروقراطي قوي، قادر على القيام بتحويلات ملموسة في أبرز المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ورغم محاولاتها الحثيثة لاستثمار هذه الأدوات في إحكام قبضتها على البلاد، إلا أن إدارة الحماية تضمنت العديد من النواقص ارتبطت بالأساس بالإدارة السيئة لأجزاء كبيرة من البلاد، وتركيز الاهتمام على المراكز الحضرية والقروية التي تقيم فيها ساكنة أوروبية وتتواجد بها أنشطة حديثة، وبغياب الضمانات القانونية التي تحكم وتنظم أعمال وأنشطة إدارة الحماية وعلاقاتها بالمدارين. كل هذه الأمور أدت إلى وصف سلطة الحماية بالمستبدة، لأن سياستها تعتمد على تقنيات سلطوية تتلاءم وأغراضها السياسية³⁶¹.

ورغم تحطيمها لمؤسسات المخزن التقليدي، وإنشائها لبنية إدارية جديدة، لم تتمكن سلطات الحماية من تغيير عادات المجتمع المغربي المشبع بروح التقاليد، إذ بقيت البنية التحتية التي أحدثتها فرنسا في العمق كيانا دخيلا مفروض على شعب محافظ. وما زاد الأمر تعقيدا هو عدم بذل سلطات الحماية لأي مجهود لمساعدة المغاربة من أجل التكيف مع الوضعية الجديدة، والإسهام في تدبير هذه الهياكل المستحدثة، أو المشاركة والممارسة في ذلك. ولعل هذا ما يفسر سبب لجوء الجهاز الإداري اليوم، وبشكل مستمر إلى استعمال أساليب المخزن القديمة، رغم ما يتمتع به من عقلنة وحدثية³⁶².

الفقرة الثانية: المخزن والحماية: ازدواجية السلطة والإدارة

فتح التخلص من السلطان عبد الحفيظ الطريق أمام ليوطي لمباشرة مشروعه الهادف إلى إعادة هيكلة المخزن التقليدي تماشيا مع مقتضيات معاهدة الحماية، ولتحقيق هذه الغاية عملت السلطات الاستعمارية على تبني سياسة خاصة قوامها استعادة هيبة السلطان الجديد، حتى لا يظهر بمظهر السلطان الخاضع والمتحكم فيه، والأخذ بمظاهر الاعتبار تجاه الملكية والمخزن. ونظرا لكون الملكية تعد بمثابة حجر الزاوية بالنسبة للنظام المخزني، فقد حرصت فرنسا على استغلال هذه النقطة، وذلك عبر

³⁶¹ محمد الرعاو، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية "من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية"، م، س، ص 35-36.

³⁶² جون واتربوري (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 76.

توطيدها لدعائم النظام الملكي، حتى لا يعتقد المغاربة أن الوجود الفرنسي ببلادهم يمثل قطيعة جذرية مع تقاليدهم في الحكم، وهكذا فالسلطنة في هذه الحالة تعتبر ضماناً للاستمرارية³⁶³.

حرص ليوطي من خلال "سياسته الإسلامية" على احترام الخصوصية السياسية والثقافية والاجتماعية للمغرب، وذلك عبر تشديده على الحفاظ على شكل الحياة الاعتيادية حتى لا يشعر المغاربة كما حدث في الجزائر بأنهم أجانب في بلادهم، وعمل أيضاً على التقرب من المخزن، عبر تمسكه بالسلطان وتمجيده لكونه يشكل حجر الزاوية في المجتمع المغربي³⁶⁴.

وسعى منه لتعزيز مكانة وهيبة السلطان، عمد ليوطي إلى إحياء التقاليد والعادات المخزنية من خلال إعادة الحياة لبعض الأنشطة؛ مثل تنظيم الأعياد والزيارات المنتظمة لمختلف مدن الدولة المخزنية، إلى جانب الحرص على حضور السلطان في احتفالات الذكرى³⁶⁵، في محاولة منه استثمار السلطة الدينية للسلطان في خدمة أهدافه الاستعمارية. وهو ما ساهم بشكل كبير في تعميق ازدواجية التي أفرزها الاستعمار وتقديم صورة إدارتين مختلفتين ومتناقضتين، الأولى مخزنية عتيقة وتقليدية، والثانية استعمارية حديثة وفعالة³⁶⁶.

يعود تمسك سلطات الحماية بالسلطان، وصعوبة استغنائها عنه لجملة من الأسباب، تتمثل في وعي فرنسا بأهمية السلطان في المجتمع، فهو رمز الدولة المخزنية، والقطب الذي تنتظم حوله القوى المكونة للنسق المغربي، وفي رغبتها في إضفاء الشرعية على عملها الاستعماري، وتثبيت أركان نظامها الفتي الذي واجه مقاومة شديدة من قبل المغاربة. إلى جانب خوفها من أن يحرمها فقدان المخزن لقدرته على التأثير في المجتمع، من الاستفادة من ثمار السياسة المخزنية، وهو ما جعل فرنسا تنحوا منى مراعاة هيبة السلطان ومكانته الدينية، ومحافظة الوزراء والكتاب على نفس مناهجهم وأساليب عملهم التقليدية³⁶⁷.

أفرزت سياسة التقرب من المخزن ازدواجية في السيادة، شكلت أحد المبادئ الأساسية للتنظيم السياسي والقانوني الذي وضعته الحماية، بدءاً من السلطان وصولاً إلى القايد، فرغم احتفاظ الدولة

³⁶³ محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب، م، س، ص 539-540.

³⁶⁴ Daniel Rivet : Histoire du Maroc de Moulay Idris à Mohammed VI, OP.CIT, P : 307-309.

³⁶⁵ Béatrice Hibou, Maroc: d'un conservatisme à l'autre, In fond d'analyse des sociétés politique, P:161-162
http://fasopo.org/sites/default/files/legscolonial2_bh_1206.pdf

³⁶⁶ Ibid. P : 162.

³⁶⁷ عبد الحميد احسانين: الإدارة المركزية في عهد الحماية الفرنسية 1912-1940، م، س، ص 50-51.

المخزنية بمظاهر السلطة الموروثة عن الفترة السابقة، إلا أن سلطتها ظلت محدودة بالمقارنة مع الإدارة الاستعمارية ذات السلطة والنفوذ الحقيقيين في البلاد³⁶⁸.

اختارت سلطات الحماية التحالف مع السلطان، وإقامة تنظيم بيروقراطي وسياسي يرتبط مباشرة بالسلطة الاستعمارية، ويحفظ في الوقت ذاته النظام الملكي للدولة المخزنية، وهو ما مهد الطريق أمام فرنسا لمأسسة ازدواجية في النظام، بقيت ملازمة للاستعمار وملتصقة به نتيجة جملة من الأسباب، تتصل أولا بغياب التكافؤ بين الدولة الحامية والمحمية، وثانيا بالاختلافات الموجودة سواء على مستوى الاقتصادي أو السياسي أو على مستوى العلاقات الاجتماعية والعادات والتقاليد وغيرها. وقد اتخذت الازدواجية في النموذج المغربي شكلا خاصا تميز بكونه أكثر تنظيما وانضباطا، نتيجة خصوصية السياسة الاستعمارية المتبعة في المغرب، والقائمة على الحفاظ على الدولة المخزنية جنبا إلى جنب مع سلطة الحماية³⁶⁹.

قسمت هذه الازدواجية المركبة السلطة بين السلطان والمقيم العام، فالسلطة الملكية كانت تمارس على الوزارات التي لها علاقة بالدين كالعدل والتعليم والأحباس، وكان لها مندوبون في الإدارات المتخصصة التابعة للمقيم العام، وهي أشبه بالوزارات، أما المقيم العام فقد كان يختص بوزارات الداخلية والدفاع والخارجية. ولا تقف هذه الازدواجية عند حدود تقسيم السلطة بين المخزن والحماية، بل تمتد لتشمل أيضا سلطة الإشراف، فالسلطان يشرف على الباشوات والقواد بواسطة إدارة الحماية، والمقيم العام يشرف على وزراء المخزن وحكومته³⁷⁰.

أوضح دانييل ريفي Daniel Rivet أن تبني فرنسا لازدواجية في نظامها بالمغرب، يتوافق مع اختيارها الشكل الاقتصادي في الحكم الذي مكنها من استعمار البلاد بأقل تكلفة، ولذلك عملت خلال استعمارها للمغرب على دمج السكان الأصليين في الجيش، وإدارة البلاد من خلال التعاون مع القادة المحليين، والاستفادة من شرعية الدولة المخزنية³⁷¹.

³⁶⁸ Octave Marais, La classe dirigeante au Maroc In : Revue française de science politique, 14^e année, N° 4, 1964. P : 713, In : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1964_num_14_4_403451

³⁶⁹ Béatrice Hibou, Maroc : d'un conservatisme à l'autre, OP.CIT, P : 157.

³⁷⁰ محمد عابد الجابري: في غمار السياسة: فكري وممارسة، الكتاب الأول، م، س، ص 171.

³⁷¹ Béatrice Hibou, Maroc : d'un conservatisme à l'autre, OP. CIT, P 159.

ساهم ليوطي في ترسيخ هذه ازدواجية من خلال محاولته إبعاد المخزن عن كل تأثير أجنبي، بإزالته قدر الإمكان للعناصر الأوروبية من حاشية السلطان، وذلك باسم الحفاظ على الهوية المغربية. وبخلاف ما حدث في تونس من جمع للموظفين الفرنسيين والتونسيين في إدارة واحدة، فقد تم في المغرب خلق ازدواجية لم تمس الجانب المؤسساتي فقط المتمثل في تأسيس إدارتين منفصلتين واحدة مغربية والأخرى فرنسية، بل امتدت لتشمل أيضا فصل الأحياء الأوروبية عن المغربية، وإنشاء مدارس إسلامية أو أمازيغية إلى جانب المدارس الفرنسية، والاحتفاظ بالمحاكم الإسلامية للمغاربة وتأسيس أخرى فرنسية للأجانب³⁷².

أفرزت هذه الازدواجية اختلالا في التوازن بين الإدارة والمجتمع، وقد قال ميشيل روسي Michel Rousset في هذا الصدد، أن الإدارة المغربية نشأت وترعرعت في حيز قصير من الزمن دون أدنى مجارة أو ملائمة بين نمو الإدارة والمجتمع. ومعلوم أن النظام الإداري المغربي على عهد الحماية كان يتميز بتضخمه وثقله، نتيجة الفجوة القائمة بين المستوى التعليمي للعنصر البشري والمؤسسات الإدارية القائمة، وهي وضعية بقي تأثيرها ممتدا حتى مرحلة الاستقلال، ولا أدل على ذلك من الفرق بين البنيات الإدارية المشكلة للجهاز الإداري قبل الحماية وإبانها، فالإدارة في نهاية القرن 19 ومطلع القرن 20 كانت بسيطة كما ونوعا، بخلاف المؤسسات الجديدة، والتي تدخل ضمن نطاق الإدارة الشريفة العصرية، كل هذه التغيرات التي مست الجهاز البيروقراطي المخزني أحدثت طفرة غير طبيعية في النمو الإداري المغربي³⁷³.

لم تتوقف سلطات الحماية عند هذا الحد، بل واصلت محاولاتها لفرض سيادتها الكاملة على المغرب، خاصة بعد نفيها للسلطان الذي كان يقف حجر عثرة أمامها، وباتت إثر ذلك قادرة على إخراج الظهائر والمشاريع -التي كان السلطان المبعد يرفض التأشير عليها- دون عناء، وأصبحت تتمتع بحق التقرير في كل ما يتعلق بشؤون المغرب³⁷⁴.

وهكذا تحولت الإدارة الاستعمارية شيئا فشيئا من إدارة مهمتها النظرية هي المراقبة إلى مؤسسة لاتخاذ القرار، والتنفيذ والمراقبة، متجاوزة بذلك الحدود التي وضعتها النصوص، ومقتحمة المجال

³⁷² Ibid. P : 159-160.

³⁷³ لحسن البلقسي، الإدارة العمومية المغربية بين محاولات الإصلاح وضرورة التغيير (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 2002)، ص 25-26.

³⁷⁴ عبد الرزاق لكريط: المخزن والحماية الفرنسية وهم السيادة المزدوجة (1912-1956)، م، س، ص 15-16.

الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، الواحد تلو الآخر، وفق إجراءات فعالة بشكل مخالف لفعالية الإدارة
المخزنية³⁷⁵.

³⁷⁵ عبد الله ابن المليح (ترجمة: محمد الناجي): التاريخ السياسي بالمغرب إبان الاستعمار-البنيات السياسية-، م، س، ص 292.

المبحث الثاني: العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي

شكلت الإدارة المغربية منتجا خالصا لثقافتين مختلفتين الأولى مخزنية والأخرى كولونيالية، وقد ساهمت كلتا الثقافتين في خلق جهاز إداري بملامح هجينة، يحمل من صفات الإدارة المخزنية التي تتميز بهيمنة السلطان على المخزن وممارسته لوحده لمجموع السلطات السياسية والإدارية، وكذلك من صفات الإدارة الاستعمارية التي حرصت على تركيز ممارسة السلطة بشقها السياسي والإداري بين يديها. ولعل هذا ما خلق ذلك التداخل والتمازج الذي يطبع العلاقة بين السياسي والإداري بالمغرب وساهم في تعميقه³⁷⁶.

بقي هذا الوضع مستمرا حتى بعد نيل المغرب لاستقلاله، حيث كانت المركزية تتطابق آنذاك مع متطلبات تلك المرحلة، ما ساعد الدولة على بسط سيطرتها على ربوع المملكة. وهو ما أدى إلى حدوث نمو إداري لم يسبق أن عرفته البلاد، مما مكن الدولة من ممارسة مراقبة شبه تامة على الدوايب الاقتصادية والاجتماعية. وقد ساهم غياب نمو سياسي مماثل لنظيره الإداري، وما صاحبه من غياب للمؤسسات الديمقراطية خلال بعض الفترات الظرفية الحرجة، إلى جانب غياب أي مراقبة سياسية محتملة على عمل الإدارة في جعل سلطات الجهاز الإداري تنمو وتتقوى. انعكس تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي بشكل واضح على الإدارة التي عرفت تحولات عميقة مست مهامها وطرق عملها، وبمقتضى ذلك باتت الإدارة المغربية بعد الاستقلال هي المحرك الأساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، والمسؤول الوحيد عن تصور وتحقيق مهام التنمية³⁷⁷.

وعليه، فإن فهم طبيعة العلاقة بين ثنائية السياسة والإدارة بالمغرب، وتشابكاتها يفرض العودة إلى علاقة الجهاز الإداري بالنظام السياسي، وهي علاقة تجد أصولها في الإرث المخزني والكولونيالي الذي ساهم في رسم ملامحها في مغرب الاستقلال من جهة (المطلب الأول)، والوقوف عند التداخل بين السياسي والإداري الذي يتم تعميقه من خلال ظاهرة تسييس الوظيفة العمومية العليا من جهة أخرى (المطلب الثاني).

³⁷⁶ حسن الدغيمر، الموظفون السامون بالمغرب (بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، 1995-1996) ص 214.

³⁷⁷ حسن الدغيمر، الموظفون السامون بالمغرب، ن، م، ص 214-215.

المطلب الأول: ثنائية السياسة والإدارة في النظام السياسي المغربي

إن العودة للتاريخ السياسي للدولة المغربية تكشف لنا عن تجذر البنيات الدولتية في هذه الأخيرة، وعن قدم المؤسسة الملكية باعتبارها محور هذه البنيات. وقد أضفى تبني المغرب للمرجعية الغربية في بناء دولته الحديثة عموماً على التصور، الذي يمكن وضعه بالنسبة للدولة المغربية. إذ استند النظام السياسي على خليط متنوع من الشرعية، يجمع بين تلك التي تجد أسسها في ما هو ديني وتاريخي يقوم على التقاليد الرائجة في الفكر والممارسة السياسية، وبين تلك القائمة على استيراد المرجعية الحداثية الغربية، ويندرج كل ذلك في إطار منظومة فكرية عقائدية اصطلاح على تسميتها بالتقليدية، التي عُرِفَت على أنها وسيلة للحكم تسم النظام السياسي المغربي، وتميزه عن باقي الأنظمة الدستورية، حيث تمكنه من استخدام تكنولوجيا دستورانية غربية، بهدف تعيين وتثبيت القيم والمبادئ التقليدية في الحكم³⁷⁸.

وهكذا فإن التاريخ السياسي للمغرب الحديث تقاسمته قوتين سياسيتين، شكلت الأولى آلية إنتاج وإعادة إنتاج التقليد في النظام السياسي بل ومأسسته، فيما شكلت الثانية آلية توليد قيم وعلاقات سياسية حديثة. وفي سعيه لاحتكار مجالي العصرية والتقليدية، ابتدع النظام السياسي رموزاً وآليات منها ما ينتمي للدولة ومنها ما يناسب المخزن. مما يسمح له بالقيام بإعادة الإنتاج التي تتم في النموذج المغربي من قلب النظام العقلاني، فالجهاز البيروقراطي المخزني اليوم يشغل ضمن النسق العقلاني ومؤسساته الحديثة، يتطور باستمرار، ويحافظ في ذات الوقت على آليات اشتغاله التي تمزج بين التقليدي والحديث، فهو يمتطي قلب الحداثة ليطوعها لصالح تقاليده، وذلك بعد امتصاصه للمتغيرات التي تصبح عوامل متداخلة لمساعدته على الاستمرارية³⁷⁹.

هذه الخصوصية المميزة للنظام السياسي المغربي تمتد لتشمل طرق اشتغاله أيضاً، وعلاقات السلطة بداخله، ولا أدل على ذلك من الطبيعة الخاصة للعلاقة بين السياسة والإدارة في النموذج المغربي، إذ يصعب وضعها في إطار محدد أو ثابت، فهي تتأرجح بين التبعية والهيمنة، تبعية قانونية يوظفها الدستور، وأخرى سياسية تجسدها علاقة الإدارة بالنظام السياسي (الفرع الأول)، أما عن

³⁷⁸ عبد الحافظ ادمينو، "السياسي والإداري والمشاركة في النظام المغربي" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 41، نونبر-دجنبر 2001) ص 92.

³⁷⁹ خالد عفاش، بناء الدولة العصرية في المغرب جدلية التقليد والتحديث (1988-1999)، (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، الرباط، 2010-2011) ص 284-285.

الهيمنة فتتمثل في هيمنة البيروقراطية الإدارية على المكون السياسي، التي كانت نتاجا لإعلاء شأن الجهاز البيروقراطي، وتقويته مقابل إضعاف السياسي، وهو ما يمكن لمسه من خلال تفوق وزارة الداخلية وموقعها المحوري في النظام السياسي المغربي بالمقارنة مع باقي الوزارات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: علاقة الجهاز الإداري بالنظام السياسي بالمغرب

تنبع تبعية الإدارة للسياسة من تمايز واختلاف الوظيفة الإدارية عن نظيرتها السياسية، فالجهاز الإداري يعد وسيلة لتنفيذ قرارات السلطة السياسية. وحسب جاك شوفالييه Jacques Chevallier تبقى هذه الرؤية مثالية، بالنظر إلى استحالة التأكيد علميا على وجود فصل جامد بين هذه الثنائية، لكون الإدارة تتموقع في قلب النظام السياسي³⁸⁰.

غير أن القول بمثالية التصور القائم على تبعية الإدارة للسياسة، لا يعني أن لهذه العلاقة صفة ثابتة في النموذج المغربي تعكسها هذه التبعية المزدوجة -القانونية والسياسية- فقط، بل تتخذ عدة أشكال، ويعزى ذلك لمجموعة من العوامل منها ما هو متعلق بطبيعة النظام السياسي للمغرب، ومنها ما هو متصل بجهازه البيروقراطي، ومنها أيضا ما يرتبط بالتاريخ السياسي والإداري للدولة المغربية.

إذا كانت العلاقة بين السياسة والإدارة غير ثابتة، وتتأثر بهذه العوامل مجتمعة، فإن الحديث عنها في النموذج المغربي، هو بالضرورة حديث عن مكانة الإدارة في النظام السياسي المغربي، وعلاقتها بالمؤسسة الملكية وبالحكومة. وجدير بالذكر هنا أن الإدارة بمفهومها المغربي التاريخي، عندما أريد لها أن تتحول إلى بيروقراطية، كان عليها أن تتكيف بالأساس مع واقع يقبل بوجود هرم يجمع بين السلطتين الروحية والزمنية، ويملك الجهاز الإداري وقنوات إنتاج وتصريف الرموز، وتلقي الطاعة كواجب ديني على الإداريين وغيرهم، فقد كان بمستطاع السلطان باعتباره محور الجهاز البيروقراطي المخزني، أن يعين من يريد لتلقي الخدمة التي يريد، وأن يصنع من يشاء من نخبته الإدارية، ولعل هذا ما يجعل قوة أو ضعف هذه النخبة تتحدد بالنظر إلى قوة أو ضعف السلطان³⁸¹.

³⁸⁰ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 262.

³⁸¹ حميد قهوي، مساهمة في دراسة سلوك الإدارة المغربية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2000-2001) ص 77.

وعلى هذا الأساس تتخذ علاقة الجهاز البيروقراطي بالنظام السياسي في الحالة المغربية شكل تبعية مزدوجة، الأولى دستورية-قانونية تكون بموجبها الإدارة رهن إشارة الحكومة (الفقرة الأولى)، والثانية سياسية تتجسد في تبعية البيروقراطية الإدارية للمؤسسة الملكية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التبعية القانونية

أظهرت الدراسات الإدارية المقارنة اختلافات عديدة على مستوى تنظيم وسير المصالح الحكومية، ووفقا لذلك تعزى بعض هذه الاختلافات لسببين، يرتبط الأول بدرجة النمو الاقتصادي والاجتماعي للدول، فالدول الصناعية التي تتوفر على نمو اقتصادي سريع ومستوى معيشة مرتفع، لا يمكن أن تكون مؤسساتها الإدارية مماثلة لتلك الموجودة بالبلدان النامية، حتى لو كانت النصوص المنظمة للإدارة والبنية العامة للمصالح هي نفسها، لكن الحقائق الإدارية تبقى مختلفة. في ما يتصل السبب الثاني باختلاف الأنظمة السياسية التي يعمل في ظلها الجهاز الإداري، إذ يمكن لبلدين لهما بنية اقتصادية واجتماعية مشابهة، التوفر على إدارة بملامح مختلفة³⁸².

تؤثر طبيعة النظام السياسي للدولة على جهازها الإداري، ويمتد هذا التأثير ليشمل العلاقة بين السياسة والإدارة. فإذا كانت هذه العلاقة في الأنظمة الديمقراطية تتميز بتبعية الإدارة للسلطة السياسية، واستقلالها عنها في ذات الوقت -تابعة لها لأنها مطالبة بتنفيذ قرارات الحكومة، ومستقلة عنها لأنها غير معنية بمختلف التغييرات التي يعرفها الحقل السياسي-، فإن ملامحها تتغير في البلدان النامية، حيث تهيمن البيروقراطية الإدارية على الأجهزة السياسية مع وجود اختلاف في درجة هذه الهيمنة، التي تقلص حدتها في إطار الأنظمة التي تتمتع بهامش معين من الليبرالية. ويمكن تفسير ذلك بالأدوار الكبيرة التي تضطلع الإدارة بممارستها وفي مقدمتها الدور التنموي، بالإضافة طبعا إلى الوظائف التقليدية من أمن ونظام وإدماج اجتماعي³⁸³.

ويعود تقلص درجة الهيمنة البيروقراطية في الأنظمة المتمتعة بهامش من الليبرالية إلى الأساس الذي يقوم عليه التصور الليبرالي، والمتمثل في خضوع وتبعية الإدارة للسلطة السياسية. وقد سار المغرب

³⁸² برنار غورني (ترجمة: إبراهيم زباني - نورالدين الراوي): مدخل إلى علم الإدارة (الرباط، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، الإصدار التاسع عشر، 2017) ص 284.

³⁸³ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 261.

في تحديده لطبيعة العلاقة بين جهازه الإداري وسلطته السياسية على هذا النهج، وبذلك لم تعد الإدارة أداة الدولة السياسية فقط، بل أصبحت تشكل دعامة أساسية يتمفصل حولها النظام السياسي، وقد ساهمت الطبيعة المركزية للدولة بالمغرب، وما تفترضه من هياكل بيروقراطية قوية، في جعل الإدارة صاحبة القرار، وأداة لتوجيهه انسجاماً مع مركز النظام السياسي³⁸⁴.

فإذا كان النظام الإداري يشكل امتداداً للسلطة السياسية، وأداة عملها، فهذا الأخير شأنه شأن النظام السياسي لا يمكن تصوره في منأى عن الأساس الإيديولوجي الذي يكسبه دلالاته ومعناه، فهو ليس مجرد أجهزة وميكانيزمات وقواعد تسمح بالاستجابة بفعالية لمتطلبات مختلف التشكيلات الاجتماعية، بل هو أيضاً -أي النظام الإداري أو النظام القانوني عموماً- ترجمة لفلسفة واختيارات سياسية واقتصادية واجتماعية معينة، تشكل دعائمه الإيديولوجية. وقد بدت ملامح التوجه المغربي نحو الليبرالية واضحة عقب الاستقلال، ويمكن لمسها من خلال النصوص الدستورية والتشريعية، أو في الممارسة القضائية، وكذا التنصيب الدستوري على الحريات الفردية والجماعية، وسمو القانون، واحترام استقلالية السلطة القضائية، فضلاً عن التعددية السياسية، والمساواة في ولوج الوظيفة العمومية³⁸⁵.

وهكذا تستند تبعية الإدارة للسلطة السياسية إلى القواعد القانونية، فإذا كان النشاط الإداري يبقى مؤطراً بواسطة القانون، فإن الإدارة لا يمكن أن تتصرف إلا في حدود هذه القواعد القانونية، إذ تظل الإدارة خاضعة لمجموعة من المبادئ والقواعد الملزمة لها والمؤطرة لتدخلاتها، ولذلك فهي مرغمة على احترام المبادئ الدستورية، والقوانين الأخرى الجاري بها العمل³⁸⁶.

إن مبدأ تبعية الإدارة للسلطة السياسية في النظام المغربي يتحدد بموجب النص الدستوري، فقد اتجه المغرب في الدساتير السابقة بدءاً من 1962 إلى غاية دستور 2011 إلى تأكيد هذه التبعية، حيث نص في الفصل 89 من دستوره الجديد على ما يلي: "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل

³⁸⁴ عبد الحافظ آدمينو، "السياسي والإداري والمشاركة في النظام المغربي"، م، س، ص 93.

³⁸⁵ لحسن البلقسي، الإدارة العمومية المغربية بين محاولات الإصلاح وضرورة التغيير، م، س، ص 261.

³⁸⁶ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 262.

الحكومة تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية".³⁸⁷

وتماشيا مع اختيار المغرب تبني التوجه الليبرالي منذ الاستقلال، ووفاء للنموذج العقلاني الفيبري، اتجه النص الدستوري نحو تكريس تبعية الإدارة للسلطة السياسية، والفصل بينهما على مستوى أدائهم لوظائفهم عبر تأكيدهم على أن الحكومة تضع السياسات وتصدر القرارات، والإدارة تتولى تنفيذها تحت إشرافها ووصايتها.

سيرا على ما سبق قوله، لم تأخذ النظرية الدستورية بطرح حياد الإدارة، ولا أدل على ذلك من التنصيب الدستوري على وضع الإدارة رهن تصرف الحكومة، وقد اعتبرت هذه النظرية الإدارة قناتا لتمرير سياسة هذه الجهة أو تلك، ولعل ذلك ما يجعل الإدارة ملزمة بتنفيذ التعليمات والتوجيهات السياسية. وهكذا فإن تشعب أنشطة الدولة يجعل من الصعب التمييز بين السياسة والإدارة، حيث تظل الإدارة سواء المركزية أو الترابية تابعة للسياسة، ومهما بلغت استقلاليته فهي تبقى دوما أجهزة إيديولوجية للدولة شأنها في ذلك شأن الأجهزة الأخرى، فلا وجود لعمل إداري محض يتمحور كليا حول معطيات تقنية، لا شيء بل فقط لأن الإدارة ليست غاية في حد ذاتها بل تخضع لأهداف سياسية، فهناك إذن تداخل وتمفصل قائم بين السياسي والإداري كما وكيفاً³⁸⁸.

الفقرة الثانية: التبعية السياسية للمؤسسة الملكية

تعد الملكية بمثابة محرك لكل المؤسسات وضامن لاستمرارها، وموحدة وموجهة لكل الأفعال الإصلاحية في كل المجالات، ولأن المغرب دولة غير مركبة فهو يستمد أول وأهم مصادر قوته الوحدوية من الملكية المجمع حولها. ووفقا للمكانة المحورية التي تحتلها الملكية في النموذج المغربي، فهي تتموقع في أعلى الهرم الإداري المغربي، الذي يبدأ بالملك بوصفه المؤمن الرئيسي لحسن تدبير وسير الأجهزة التنفيذية التي تمارس مهمة الإدارة بموجب الدستور³⁸⁹.

³⁸⁷ دستور 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011) الصفحة 3600.

³⁸⁸ عبد الله شنفار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية (دراسة سوسيوقانونية وتحليلية)، م، س، ص 42-43.

³⁸⁹ حميد قهوي، مساهمة في دراسة سلوك الإدارة المغربية، م، س، ص 252-253.

كانت وما زالت الإدارة مرتبطة بالملك، بدءاً من الدولة المخزنية ووصولاً إلى الدولة الحديثة، ففي الأولى كان السلطان يشكل محور الجهاز المخزني إذ يحتكر بين يديه السلطتين السياسية والإدارية، أما في الثانية فقد توطدت علاقة الإدارة بالملكية وتعززت تبعيتها لها، والنابعة من اعتماد المؤسسة الملكية على البيروقراطية، ليس فقط في مراقبة المؤسسات السياسية والاجتماعية بالبلاد، بل وحتى الاضطلاع بتحقيق مهام التنمية.

شكلت النخبة الإدارية أحد أهم عوامل ضخ الدعم والاستمرارية في أنساق النظام الملكي وبنياته، لكون بقاء هذه الفئة متصل بشكل وثيق بديمومة واستمرارية المؤسسة الملكية، التي تقيم معها شبكة من العلاقات. ويُرجع جيلبير غرانكيوم التعلق الشديد لهذه النخبة بالملكية إلى سببين، يرتبط الأول بوعي هذه الشريحة بهشاشة النظام، فالملكية بالنسبة إليها تجسد الضامن الوحيد لأمن البلاد واستقرارها، ويتعلق الثاني برغبتها في الحفاظ على مصالحها، وفي المقابل ترى الملكية في هذه النخبة وسيلة لمراقبة المجتمع وضبطه. وارتباطاً بهذه الفكرة يؤكد جيتانو موسكا أن توجه النخبة إلى مراقبة القوى الاجتماعية الكبرى الصاعدة يأتي بهدف درء خطرها، وتنبيه الملكية لمواجهة ما قد يشكل تهديداً لمصالحهم المشتركة³⁹⁰.

تتخذ علاقة الإدارة بالملكية في المغرب شكل تبعية وخضوع، فمنذ الاستقلال والملكية تهيمن على الإدارة إلى درجة كان فيها كثير من الموظفين، بمن فيهم من ينتمون لحزب الاستقلال على استعداد تام للتضحية بانتمائهم الحزبي في حال وقوع صدام بين القصر والحزب، ولعل ذلك ما ساعد على توسيع صفوف أنصار الملك دون وعي منهم³⁹¹. ومن البديهي أن ينحاز أفراد النخبة الإدارية للملكية بصفقتها الطرف الأقوى في هذه المعادلة، وبسبب الإغراء الكبير الذي تمثله المناصب الإدارية لهؤلاء، إلى جانب فتحها المجال أمام إمكانية تحقيقهم لارتقاء اقتصادي واجتماعي في وقت مبكر من بناء الدولة³⁹². ففي

³⁹⁰ هند عروب: مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي (الرباط، منشورات دار الأمان، ط 1، 2009) ص 262.

³⁹¹ جون واتربوري: (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 360.

³⁹² رشيد كديرة، النخب الإدارية بالمغرب مدراء الإدارات المركزية نموذجاً للانتقاء- المسار- المآل (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2004-2005) ص 269.

النظام السياسي المغربي يحتكر الملك توزيع المنافع السياسية والمادية للسلطة، مما يسهل عليه المناورة والتأثير على النخبة، ويمكنه من ممارسة مراقبة فعلية على الإدارة³⁹³.

عمل النظام السياسي المغربي على استغلال جهازه الإداري بطريقة ذكية، حيث وجد فيه الأداة المثلى لضمان استمراريته، فهو من جهة آلية لمراقبة الفضاءات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن جهة أخرى أداة في يد الدولة تضع برامجها وتنفذها. وبالعودة للتاريخ السياسي والإداري للمغرب يمكن أن نلاحظ مدى أهمية الأجهزة الإدارية بالنسبة للنظام المغربي ودورها المركزي في تحقيق الامتداد السياسي له، امتد هذا الارتباط الوثيق للإدارة بالجهاز السياسي ليشمل أيضاً مفهوم السلطة السياسية الذي أضحي يعتمد على تزاوج بين المحدد السياسي والإداري، إذ ظل الأساس السياسي لكل بناء إداري سواء في بعده المركزي أو الترابي³⁹⁴.

كانت الإدارة في فترة ما بعد الاستقلال في قلب الصراع على السلطة الذي ميز هذه الحقبة من تاريخ المغرب، وقد شكلت الإدارة الأداة الرئيسية لحكومة الملك يفتح أبوابها لمن يشاء ويراقب نشاطات من ينعم عليه بالدخول إليها. حرص النظام السياسي على استخدام الوظيفة العمومية لمحاربة الأحزاب السياسية، وذلك بنهجه سياسة الاستقطاب الإداري عن طريق استمالة الأطر الحزبية وإدماجهم في الوظيفة بعد أن همشتهم إدارة الحماية، وبجذب الوظيفة لهذه الأطر لم تعد هناك أطر حرة رهن إشارة الأحزاب. وقد ساهم هذا التكتيك الذي اعتمده النظام السياسي في إضعاف التنظيمات السياسية وجعلها أكثر طواعية،³⁹⁵ مقابل تقويته للإدارة وهيكلها.

ساهمت السياسة المنتهجة من طرف النظام السياسي تجاه الإدارة، في تعميق تبعية الإدارة للسلطة السياسية من ناحية، وتعزيز هيمنة وسمو البيروقراطية الإدارية على باقي المكونات السياسية للنسق المغربي من ناحية أخرى. وهو ما أدى إلى فك الارتباط بين الإدارة والأحزاب السياسية، وسمح لفئات لم تشارك في الكفاح ضد المستعمر بالوصول إلى الإدارة العليا، مما قاد إلى بروز نخبة تكنو-

³⁹³ جون واتربوري: (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 360-367.

³⁹⁴ عبد الحافظ آدمينو، "السياسي والإداري والمشاركة في النظام المغربي"، م، س، ص 93.

³⁹⁵ جون واتربوري (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 369-372-373.

بيروقراطية لاسيما في سنوات الستينات والسبعينات. وهكذا تقوم الأوساط العليا للإدارة على قاعدة أساسية، تنطوي على اعتبارين:

▪ مفهوم الرباط المقدس بين الملك ونخبته الإدارية: ينطوي هذا الرباط على دلالات رمزية، تعبر عن نمط العلاقات القائمة بين الراعي/ الملك والرعية/ المواطنون. ولم تكتفي الدولة المغربية الحديثة بالحفاظ على هذا النمط العلائقي، بل اتجهت المؤسسة الملكية إلى تجديد شرعيتها بما يضمن لها أن تسود وتحكم؛

▪ على مستوى الإدارة العليا: من البديهي أن يقود الولاء المطلق للموظف السامي إلى نشوء بيروقراطية قوية، تساهم بشكل كبير في إعادة إنتاج مفهوم الرباط المقدس بين مجموع الموظفين والمواطنين³⁹⁶، ورغم نزوح الدستور الجديد نحو جعل التعيين في المناصب العليا مجالا مشتركا بين الملك ورئيس الحكومة بموجب الفصلين 49 و91 من الدستور، والقانون التنظيمي 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، إلا أن هذا لا يعني إمكانية وجود نخبة إدارية بتوجهات سياسية مخالفة للتوجهات السياسية الملكية.

وجدير بالذكر أن الطبيعة الخاصة لهذه العلاقة تجد أصولها في النظام النيوباتريمونيالي، فالبيروقراطية الإدارية في ظل هذا الأخير لا تتكون من موظفين بل من خدام، تربطهم علاقة تبعية كاملة للملكية. ولا يمكن الحديث هنا عن حياد البيروقراطية، فكل موظف سام يكون ملزما بالعمل وفقا للتوجهات الإيديولوجية للسلطة السياسية، ولو كان ذلك على حساب قواعد البيروقراطية العقلانية، التي تتراجع لتفسح المجال لطغيان قواعد النيوباتريمونيالية. وأمام هذا الوضع تصبح البيروقراطية امتدادا لمجال الملكية، وتتأسس العلاقات بينهما على التبعية أكثر ما تنبني على المؤسسات والقواعد الشكلية³⁹⁷.

الفرع الثاني: تفوق البيروقراطية الإدارية في النظام السياسي-الإداري المغربي: وزارة الداخلية نموذجا

يعكس وزن وزارة الداخلية وحضورها القوي في المشهد السياسي والإداري المغربي، تفوق المحدد البيروقراطي على نظيره السياسي، ومعلوم أن هذا التفوق لم يأت من فراغ بل فرضته مجموعة من

³⁹⁶ رشيد كديرة، النخب الإدارية بالمغرب مدراء الإدارات المركزية نموذجا الانتقاء- المسار- المآل، م، س، ص 269.

³⁹⁷ محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب، م، س، ص 267.

الاعتبارات في مقدمتها قوة تنظيم البيروقراطية الإدارية والممثل في الوحدة والمركزية والتماسك، مقابل التنوع والتعدد الذي تعرفه الساحة السياسية، وهو الأمر الذي منح النخبة البيروقراطية القدرة على الحفاظ على الوضع القائم، والحيلولة دون انفجار النسق السياسي. ورغم الحياد الإسمي أو الشكلي الذي تتميز به البيروقراطية الإدارية، والذي يجسده عدم خضوعها للمؤثرات الحزبية، فقد تمكنت من ضمان تنظيم البلاد وتنفيذ السياسات المقررة في الميادين التنموية دون أن تتأثر بما يقع في الساحة السياسية³⁹⁸.

وجدير بالذكر أن تدخل الجهاز البيروقراطي في الحياة العامة ومنها الحياة السياسية، يعتبر نقطة تقاطع كبرى بين جل الأنظمة النامية، حيث تعتمد السلطة السياسية على بيروقراطيتها لبلورة مختلف الأهداف والبرامج التي تتولى السياسة رسم معالمها. وقد أفرز هذا الوضع تماهيا بين الفعل الإداري والسياسي، خاصة في النموذج المغربي، الذي لم يعرف يوما تمفصلا واضحا بين ما هو إداري وسياسي، سواء في إطار الدولة المخزنية أو الدولة الحديثة، حيث انخرطت الإدارة المغربية في مهام بنائها-الدولة الوطنية- وبناء شرعية النظام السياسي، وهو ما جعل الفعل الإداري يتجاوز محدودية تفاعله مع السياسي، إلى درجة باتت فيها البيروقراطية الإدارية تهيمن على الحياة العامة، وتحولت من جهاز يخدم المواطن إلى جهاز في خدمة أجندات النظام السياسي لتجسيد الشرعية السياسية³⁹⁹.

وبناء على ما سبق فإن فهم سر تفوق البيروقراطية الإدارية وأسباب هيمنتها على الحياة العامة، يتطلب التعرف أولا على مراحل تطورها في المغرب، وما طبع مسارها من تحولات من الاستقلال إلى اليوم (الفقرة الأولى)، ثم الانتقال بعدها للحديث عن موقع وتأثير وزارة الداخلية في النظام السياسي-الإداري المغربي، كتجلي واضح للهيمنة البيروقراطية في النموذج المغربي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مراحل تطور الجهاز البيروقراطي المغربي

يمكن تقسيم مراحل تطور الجهاز البيروقراطي المغربي إلى ثلاث مراحل أساسية، لكل مرحلة سماتها ومميزاتها، التي طبعت تكوين البيروقراطية الإدارية، وساهمت في جعلها تتخذ الشكل الذي هي عليه اليوم.

³⁹⁸ نورة يحيى، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2018-2019)، ص 216.

³⁹⁹ نورة يحيى، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 213-214.

المرحلة الأولى وتمتد من الاستقلال حتى نهاية الستينات: كان تركيز الدولة خلال هذه الفترة منصّباً على بناء الدولة وتحقيق الوحدة الوطنية، وقد تم الاعتماد على الجهاز البيروقراطي كوسيلة لتحقيق هذه الغايات، لما يملكه من بنايات وإمكانات تضمن تجميع الجسم الاجتماعي بما يتلاءم مع النموذج العقلاني العالمي. تميزت هذه الفترة بسيادة الطابع القسري والسلطوي لنمط اشتغال البيروقراطية الإدارية، وذلك في محاولة لاسترجاع هيبة الدولة وتعزيز مكانتها داخل التنظيمات الاجتماعية الأخرى. وقد وجدت الدولة في جهازها الإداري الذي رافق عملية تأسيس الدولة المخزنية، أحد الأدوات الأساسية لتدعيم سياستها (الدولة)، وتمكينها من الشروط الضرورية لبسط حكمها على المجال والسكان.

المرحلة الثانية وتبدأ من السبعينات حتى نهاية الثمانينات: شهدت هذه المرحلة توسعاً إدارياً كبيراً، تمثل في تطور العديد من القطاعات، والزيادة في عدد البنايات الإدارية، انسجاماً مع الإعلان التدخلي الذي أعلنته السلطة السياسية، وهو ما جعل معالم الدولة الإدارية تبرز بوضوح، فالوظيفة السياسية هنا لا تمارس في إطار انتخابي بل في داخل الجهاز البيروقراطي، ونظام الوظيفة العمومية المستقر والأمن يسمح بتوفير الشروط المناسبة للعمل السياسي. وهكذا عملت الدولة على استخدام مؤسسات القطاع العام في مراقبة المصالح العمومية والقطاعات الأساسية في الاقتصاد الوطني، مما مكن سلطتها السياسية من احتكار السلطة الإدارية التي أصبحت بذلك في قلب السلطة السياسية، وأدى في النهاية إلى تكريس هيمنة الإداري على السياسي.

ساعد الحقل الفارغ أمام الإدارة على بروز قوة مركزية ممثلة في البيروقراطية، اتجهت إلى احتكار السلطة والهيمنة عليها، وقد تجسد هذا الحضور القوي للإدارة في تغلغل الموظفين السامون في مختلف الأجهزة الدستورية، التشريعية، التنفيذية، بل وحتى القضائية واستئثارهم بالسلطة التنفيذية، إذ سرعان ما ينتقل أغلبيتهم إلى ممارسة العمل الوزاري. ولم تقف سيطرة البيروقراطية الإدارية على مفاصل الدولة عند هذا الحد بل امتدت لتشمل الحقل السياسي عن طريق تهجين الأحزاب السياسية، والمتمثل في ضبط المجال السياسي والتحكم في العمليات الانتخابية، وكذا خلق أحزاب سياسية جديدة، وبهذا

تحولت البيروقراطية من أداة لتنفيذ سياسة الدولة، إلى وسيلة أساسية في عملية الضبط السياسي وقناة من قنوات الصراع السياسي⁴⁰⁰.

المرحلة الثالثة وتمتد من التسعينات إلى اليوم: عرف خلالها المغرب تحولات سياسية واجتماعية عديدة، وعاش فيها عهدين سياسيين مختلفين، لكل عهد ملامحه وخصائصه. غير أن ما ميز بداية هذه المرحلة هو عودة موضوع إصلاح وتحديث الجهاز الإداري، إلى قمة الاهتمامات الوطنية على المستويين الرسمي وغير الرسمي.

وبالنظر للتحولات التي طرأت على المستوى العالمي، والمتمثلة أساسا في تصاعد حدة التحديات الاقتصادية، وما يتبعه من تنامي للإكراهات المالية وتزايد لثقل المديونية الخارجية من جهة، وفي التحديات الاجتماعية التي تعزز تأثيرها في بداية التسعينات من جهة أخرى، إلى جانب رصد تقرير البنك الدولي لسنة 1995 في شقه المتعلق بالإدارة العمومية لمجموعة من الاختلالات البنيوية للإدارة المغربية، وجد المغرب نفسه في وضع صعب فرض عليه اعتماد إجراءات وخطوات تستهدف النظر في مقارنة الإصلاح الإداري، والدخول في مسلسل إصلاح طويل لا زال مستمرا إلى اليوم⁴⁰¹.

أفرزت هذه التحولات التي عرفتها البيروقراطية الإدارية بالمغرب، جهازا إداريا قويا استطاع أن يتحول إلى سلطة قرار وقوة قادرة على فرض توجهاتها، وهو ما يعبر عن مدى قوة الدولة وقدرتها الهائلة على التحكم في المجتمع من خلال جهازها البيروقراطي، والناבע من طبيعتها التسلطية. ومن هنا يمكن القول إن ازدياد قدرة الدولة على التدخل في المجتمع والاقتصاد، يرافقه ازدياد لقوتها التسلطية وارتفاع لاحتمال نجاحها في احتكار مصادر السلطة والقوة في المجتمع⁴⁰².

الفقرة الثانية: موقع وتأثير وزارة الداخلية في النظام السياسي-الإداري المغربي

شكلت وزارة الداخلية مثالا واضحا على تفوق المحدد البيروقراطي على نظيره السياسي في النظام السياسي-الإداري المغربي، فمنذ خلافتها لإدارة الداخلية سنة 1956، وفي إطار توزيع مهام الدولة، أسندت

⁴⁰⁰ عبد الحافظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، ص 149-150-151.

⁴⁰¹ حميد فخر الدين، السياسة الجديدة لتكوين رجال السلطة (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، 2013-2014) ص 110.

⁴⁰² خلدون حسن النقيب: الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر دراسة بنائية مقارنة (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 2، 1996) ص 36-37-38.

لوزارة الداخلية المهام الكلاسيكية المتمثلة أساسا في الحفاظ على الأمن والنظام العام، وإعلام الحكومة ومراقبة الجماعات المحلية والسكان بصفة عامة. لكن سرعان ما عرفت الوزارة توسعا في مهامها امتد ليشمل المجالين الاقتصادي والاجتماعي، نتيجة امتلاكها لمجموعة من الهياكل التي تجعلها تجسد نموذجا فريدا داخل الجهاز الإداري. وتتميز وزارة الداخلية بكونها الجهة الوحيدة التي لديها شبكة واسعة من الخدمات الخارجية والأعوان، منتشرة في جميع أنحاء التراب الوطني، ومتصلة بشكل دائم مع السكان⁴⁰³.

تحتل وزارة الداخلية موقعا متميزا في الجهاز الإداري المغربي باعتبارها أداة المراقبة المفضلة للملكية، وبقدر ما تتوسع سلطات هذه الوزارة التي لم تتوقف يوما، بقدر ما تزداد ارتباطاتها مع العرش قوة. وقد كان منصب وزير الداخلية عقب الاستقلال محط تنافس كبير، إذ تمسكت بعض عناصر حزب الاستقلال بعناد لوضع أحد أعضائها على رأس هذه الوزارة لإدراكها أن من يتمكن من الفوز بهذا المنصب بمقدوره أن يراقب مجموع البلاد، إلا أن المؤسسة الملكية قد قطعت الطريق أمام هذه المحاولات، بجعلها الملك المسؤول الأول عن تعيين وزير داخلته⁴⁰⁴.

ما فتئت وزارة الداخلية تزداد قوة، حيث أصبحت في عهد الملك الراحل الحسن الثاني، وخاصة بعد الانقلابين العسكريين لسنة 1971 و1972، المصدر الرئيسي الموثوق بالنسبة له من خلال عمل وزير الداخلية السابق إدريس البصري، بواسطة أجهزة الوزارة المركزية منها والترابية على تغطية كافة المرافق، والتدخل في جميع الاختصاصات. وبذلك تمكنت الوزارة من خلخلة المجتمع المغربي، والتغلغل في كل المجالات واختراقها، معتمدة في ذلك على تحكمها المطلق في الجهاز الأمني للبلاد المتواجد أصلا داخل كل هيئات الدولة⁴⁰⁵.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن هذا الهاجس الأمني الذي يحكم الحضور القوي لوزارة الداخلية داخل المشهد السياسي المغربي، لم ينفك أن يمتد إلى المجال الترابي، إذ تضطلع الأجهزة الإدارية

⁴⁰³ Michel Rousset : Le rôle du ministère de l'intérieur et sa place au sein de l'administration marocaine, In : A.A.N.1968. P : 91.

⁴⁰⁴ جون واتربوري (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية، م، س، ص 374.

⁴⁰⁵ عبد اللطيف الهلالي، "الإدارة العمومية وصناعة القرار العام"، (شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، مرصد دراسات وأبحاث، 17 أكتوبر 2015) <http://diae.net/20734>

غير المتمركزة بمهمة نقل قيم وسلوك الأجهزة المركزية، خاصة وأن فلسفة الإدارة الترابية ترتبط ارتباطا وثيقا بهاجس الأمن والنظام⁴⁰⁶.

اضطلعت وزارة الداخلية بدور كبير في تنمية العالم القروي عقب الاستقلال، لكون هذا الأخير يعد مجالا مهما بالنسبة للملكية، التي كانت على وعي تام بأن من يعقد تحالفا مع العالم القروي سيضمن لنفسه السيطرة على النظام السياسي المغربي في شموليته. ولعل ذلك ما جعل الملكية تتجه إلى إعادة بلورة نظام التحالفات مع النخب المحلية التي تؤيده وتقف إلى جانبه في وجه الضغوط التي قد تصدر عن الأنتلجنسيا (الطبقة المثقفة)، وعن البورجوازية الحضرية والبروليتاريا، وهكذا فإن ضبط العالم القروي والتحكم فيه يعد بمثابة عامل للاستقرار السياسي لا تخفى أهميته⁴⁰⁷.

وفي محاولة منه لتحريك العالم القروي سياسيا، قام القصر بفرملة كل الجهود المبذولة من طرف حزب الاستقلال للتحكم في العالم القروي من خلال الإدارة والحزب، وكذا من خلال المجالس المحلية التي أنشئت في نهاية عهد الحماية، وبهذه الطريقة استطاع القصر أن يعيد بناء نظام النخب المحلية، ومن خلال اختيار نظام الاقتراع الأحادي والتقسيم الإقليمي، تم انتخاب مجموعة من النواب الذين لم يقوموا بإحداث قطيعة مع الماضي⁴⁰⁸.

تعد فئة أعوان السلطة الممثلة في الشيخ والمقدم، من الأدوات الأساسية لوزارة الداخلية، فرغم دونية تراثيتهم على مستوى هرمية السلطة بالمغرب، إلا أنهم يقومون بأدوار مهمة، إذ يمكن اعتبارهم إحدى الدعائم الأساسية التي تقوم عليها السلطة المحلية، وتعتمد عليها في ضبط ومراقبة وتأطير السكان على صعيد الدواوير والأحياء، ورصد أحوالهم ومشاكلهم وتحركاتهم، فبواسطة هذه الفئة تضمن السلطة

⁴⁰⁶ محمد أهل بوبكر: رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، الترابية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2011-2012)، ص 93.

⁴⁰⁷ ربيعي لوفو (ترجمة: محمد بن الشيخ): الفلاح المغربي المدافع عن العرش (الرباط، منشورات وجهة نظر، سلسلة أطروحات وبحوث جامعية (2)، ط 1، 2011) ص 7-8.

⁴⁰⁸ Octave Marais : Élités intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant., In : A.A.N.1971, P : 180.

تواجدها اليومي في أصغر الوحدات الجغرافية، ونفاذها إلى أصغر الخلايا الاجتماعية. وباختصار شديد تشكل هذه الفئة آلية من آليات تجميع المعلومات والاطلاع على ما يجري بين السكان⁴⁰⁹.

وتمارس هذه الفئة أدوار سياسية وإدارية مهمة، تتصل الأولى بإخبار السلطة، والحفاظ على النظام إلى جانب قيامها بأعمال الشرطة الإدارية المرتبطة بالأسواق والبناء، فيما ترتبط الثانية بنشر القوانين، والتحقيقات الإدارية بكل أنواعها وغيرها من المهام الأخرى، وتقوم هذه الأخيرة أيضا بدور أعوان السلطة القضائية⁴¹⁰.

تبقى وزارة الداخلية من وزارات السيادة يعين الملك على رأسها من يشاء، وقد اعتبرها الملك الراحل الحسن الثاني من الوزارات التي تدخل في مجاله الخاص، حيث عبر عن ذلك صراحة في خطابه بمناسبة الذكرى الثامنة عشر للمسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 1993، بقوله إنه سيحتفظ بحقه في تعيين الوزير الأول ووزير الخارجية ووزير العدل ووزير الداخلية⁴¹¹، فهذه الوزارات تعد من الوزارات الإستراتيجية والأكثر خصوصية وحساسية بالنسبة للملك.

بقي تعيين شخصيات غير حزبية على رأس وزارة الداخلية مستمرا حتى في عهد الملك محمد السادس، إلا أنه وبعد إقرار الدستور الجديد تم إسناد مهمة تدبير شؤون الوزارة ولأول مرة في العهد الجديد لشخصية حزبية، وذلك بتعيين الأمين العام لحزب الحركة الشعبية امحمد العنصر وزيرا للداخلية، لكن سرعان ما عاد تدبير الوزارة إلى سابقه عهده، وذلك بإسناد رئاسة الوزارة لشخصيات غير حزبية تمثلت بداية في محمد حصاد وبعده في عبد الوافي لفيت.

تكرس وزارة الداخلية احتكار المخزن لسلطة القرار، وتضطلع بدور سياسي مهم يأتي نتاجا لمكانتها المحورية في النظام السياسي والإداري المغربي، وسلطاتها الواسعة، حيث تهدف هذه الوزارة من خلال

⁴⁰⁹ محمد أهل بوبكر: رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، م، س، ص 100-99.

⁴¹⁰ Octave Marais : Élités intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant, OP.CIT P : 185.

⁴¹¹ الخطاب الملكي 6 نونبر 1993 بمناسبة الذكرى 18 للمسيرة الخضراء.

جهازها الإداري إلى تسيير السلطة، وإرساء مراقبة شاملة على مجموع القطاعات، ومستويات الحياة الاجتماعية⁴¹².

وحرى بالتنويه، أن الدور السياسي لهذه الوزارة لا ينفصل في جزء كبير منه عن مسألة حيوية تدخل ضمن السياسة القديمة للمخزن ألا وهي الحفاظ على سلطة السلطان، وما يزيد من أهمية ذلك هو الرباط القوي بين الوزارة والعرش، حيث جعلت الملكية منها- وزارة الداخلية- أدواتها لمواجهة ضغوطات المعارضة، كما أصبحت تعتمد عليها في تحقيق هدفها الأعلى الممثل في تحقيق التنمية والتقدم في جميع الميادين بفضل إجراءات تقنية دون إحداث أي تغيير في الوضع الراهن⁴¹³.

وتماشيا مع ما سبق، تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 2-19-1086 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، على أن تناط بالوزارة مجموعة من المهام، تتصل بالإدارة الترابية للمملكة والحفاظ على النظام والأمن العموميين، والقيام بمواكبة تدبير الجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وكذا المساهمة في التنمية الترابية، وتزويد الحكومة بالمعلومات⁴¹⁴، فوزارة الداخلية تعد المصدر الرئيسي للمعلومات.

ولا تقف اختصاصات هذه الوزارة عند هذا الحد، بل تتسع لتشمل اختصاصا مهما، يتمثل في تأطير الانتخابات باعتبارها ركيزة أساسية في عملية البناء الديمقراطي، وبموجب المادة 8 من المرسوم المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، تسند هذه المهمة إلى مديرية الشؤون الداخلية، وبالتبعية لمديرية الشؤون الانتخابية، حيث تنص المادة 12 من نفس المرسوم على أن يعهد لهذه الأخيرة التبري الإداري للاستشارات الانتخابية والاستفتائية والتدابير المرتبطة بها.

وإذا كانت العملية الانتخابية ترتبط بوزارة الداخلية بشكل وثيق، فإنه من الطبيعي أن ينعكس هذا الارتباط على وضعية الانتخابات في الحالة المغربية، بشكل يجعلها مشابهة للانتخابات في الديمقراطيات الغربية من حيث التقنيات، مختلفة عنها من حيث الجوهر والعمق. وهكذا تشكل العملية

⁴¹² محمد أهل بوبكر: رجل السلطة وهران الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، م، س، ص 93.

⁴¹³ محمد أهل بوبكر: رجل السلطة وهران الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، ن، م، ص 93.

⁴¹⁴ المرسوم رقم 2-19-1086 الصادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 6854 بتاريخ 6 فبراير 2020، ص 621.

الانتخابية في هذه الأنظمة أداة للحسم الديمقراطي بين التيارات السياسية المختلفة، بينما تؤدي في المغرب وظيفة أخرى تتجسد في إضفاء الشرعية على توزيع سابق تولت البيروقراطية الإدارية وضعه. ولعل هذا ما يجعل مختلف المقترحات التي تم اعتمادها في دراسة الانتخابات المغربية، تقرر باحتكار وزارة الداخلية للشأن الانتخابي، وهيمنتها على مختلف مراحل هذه العملية من إعداد وتنظيم وتأطير، بل قد تصل هذه الهيمنة إلى حد التحكم في نتائج الانتخابات وفق تصوراتها⁴¹⁵.

يعبر هذا الاتساع في سلطات وزارة الداخلية عن منطق النظام السياسي في إدارة الحياة السياسية المغربية، ففي ظل هذا النظام تناط بالأجهزة البيروقراطية مهمة مراقبة مختلف القطاعات، وتتميز هذه الأخيرة بقوتها ومركزيتها الشديدة وتبعية السلطة السياسية. وتبعاً لذلك تحولت وزارة الداخلية في النظام النموذج المغربي من جهاز إداري ينحصر دوره في السهر على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد، إلى صانع للمشهد السياسي ومحدد للخريطة السياسية⁴¹⁶.

ولا يغيب عنا هنا الدور الذي تضطلع به وزارة الداخلية في تدبير مختلف الأزمات التي قد تعرفها البلاد، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو صحية، كما هو الشأن بالنسبة لوباء كوفيد19 الذي اجتاحت العالم سنة 2020، إذ كان حضور وزارة الداخلية قويا منذ بداية الأزمة، خاصة وأن المكانة المحورية التي تحتلها الوزارة في الفضاء السياسي المغربي تجعلها متدخلة في كل القطاعات الحيوية. فالعديد من القرارات في هذه الظرفية الخاصة كانت تتخذ من طرفها، ولعل أهمها إعلان وزير الداخلية عن حالة الطوارئ الصحية، وعمليا كانت هذه الوزارة في غالب الأحيان هي الأداة التنفيذية لتحرك الحكومة.

جاء الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بغاية ضمان وحماية الأمن الصحي، ولتأطير هذا الإعلان قانونيا تم إصدار المرسوم بقانون رقم 2.20.292، وقد تم منح صلاحية تنفيذ هذا المرسوم إلى وزارتي الصحة والداخلية. وهو ما يجعل تدبير أزمة الجائحة واقعا بين يدي وزارة الداخلية، طالما أن اختصاص وزارة الصحة يبقى علاجيا، في حين تبقى الجوانب الأخرى المتعددة والمتصلة بقطاعات وزارية أخرى شأنا

⁴¹⁵ عبد الحافظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 137.

⁴¹⁶ عبد الحافظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، ن، م، ص 139-140.

خاصا بوزارة الداخلية، وبالتالي تحل هذه الوزارة بشكل واضح محل مؤسسة الحكومة، إذ هي المحرك لكل العمليات القانونية والتدابير المتعلقة بتدبير حالة الطوارئ الصحية⁴¹⁷.

كان دور وزارة الداخلية في تطويق الأزمة باديا بوضوح من خلال العمل الميداني لرجال وأعوان السلطة، الذين سهروا في بداية الأزمة على تنظيم حركة تنقل المواطنين وغيرها من الإجراءات التي تهم حياتهم اليومية، ثم أسندت لهم لاحقا مهمة تدبير عملية رفع الحجر الصحي، وهو ما أثار حفيظة الفاعلين السياسيين الذين اتهموا الحكومة ووزارة الداخلية بتهميش المسؤولين المنتخبين، مقابل منحها سلطات واسعة لرجال السلطة.

توالت الانتقادات الصادرة عن قوى سياسية في الأغلبية كما في المعارضة، جراء ما اعتبر توجيهها لتهميش دور المسؤولين المنتخبين، حيث عبر المكتب السياسي للحزب الاشتراكي الموحد في بيان له عن استياءه من انفراد وزارة الداخلية بمسؤولية وصلاحيات تدبير مختلف تداعيات الجائحة، وهيمنة عقليتها ومقاربتها الأمنية، كما أعلن رفضه استبعاد كل قوى المجتمع من أحزاب سياسية ونقابات وجمعيات من هذا التدبير، وعدم إشراكها والأخذ برأيها. وأبدى المكتب السياسي استغرابه من تنازل رئاسة الحكومة عن صلاحياتها لوزير الداخلية، ورفض أيضا تفويض تدبير تداعيات الجائحة، على مستوى الجهات والأقاليم والعمالات للولاة والعمال بشكل انفرادي، واستبعاد ممثلي الشعب وكل مؤسساته المنتخبة⁴¹⁸.

امتد هذا الجدل الدائر حول وضع إجراءات رفع الحجر الصحي بيد الولاة والعمال إلى داخل الأغلبية الحكومية، إذ وجه حزب العدالة والتنمية سؤالاً إلى وزير الداخلية حول دور الجماعات الترابية في متابعة الحجر الصحي، مستفسرين عن سبب إقصائها من اللجنة المستحدثة لتدبير هذا الشأن⁴¹⁹. ومن هنا فإن هذا التوجه نحو تهميش دور المنتخبين في تدبير أزمة كوفيد-19 أمام تقوية دور رجال السلطة، ما

⁴¹⁷ "جائحة كورونا وكيفية تدبير السلطات المغربية للأزمة" (المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، مقالات وتحليلات، الشأن المغربي، تاريخ الزيارة 05 أكتوبر 2020) www.cemrap.org

⁴¹⁸ عادل نجدي، "جدل مغربي حول إدارة الطوارئ الصحية" (العربي الجديد، مرصد سياسة، تقارير عربية، تاريخ النشر 13 يونيو 2020، تاريخ الزيارة 05 أكتوبر 2020) www.alaraby.co.uk

⁴¹⁹ عادل نجدي، "جدل مغربي حول إدارة الطوارئ الصحية"، ن. م.

هو إلا تعبير عن منطق تكريس هيمنة الإداري على السياسي الذي يطبع هذه الثنائية في النظام السياسي-الإداري المغربي.

المطلب الثاني: تجليات التداخل القائم بين السياسي والإداري في المغرب

إن تحديد طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة هو أمر يتوقف على خصوصية النظامين السياسي والإداري لكل بلد، إذ يصعب القول بوجود علاقة ثابتة وموحدة لهذه الثنائية في جميع الأنظمة السياسية. ولعل ذلك ما يجعل طبيعة علاقة السياسي والإداري تميل إلى التعقيد أكثر من الوضوح.

يمتد هذا التعقيد ليشمل الوظيفة العمومية العليا، لما تضطلع به من أدوار سياسية وإدارية مهمة، فهي تشكل دعامة أساسية تستند عليها الطبقة السياسية لمواجهة مختلف الصعوبات الملزمة لممارسة السلطة، من خلال موظفيها الذين يملكون من الخبرة والمعرفة ما يكفي للقيام بهذا الدور، فهذه الفئة هي التي يتألف منها هيكل الجهاز السياسي-الإداري⁴²⁰.

إن المستويات العليا للإدارة والمكونة من كبار الموظفين، تعد الحلقة الهامة في علاقة الجهاز الإداري بكل ما هو سياسي، فهذه الفئة هي من تقوم بعمليات التصميم والإشراف على تنفيذ البرامج المحققة للسياسات العامة. وفي هذا الصدد أدى ازدياد وتضخم أنشطة الدولة إلى نمو جهاز إداري قوي وزيادة اعتمادها عليه، وهو ما عبر عنه أحد نقاد النخبة الإدارية الفرنسية م. لوثي M. Luthy بقوله: "إنهم كبار الموظفين الرسميين يؤلفون جسما مستقلا يكرس نفسه بنفسه في منعه من التدخل السياسي صخرة ترتطم بها كل العواصف السياسية دون جدوى"⁴²¹.

تؤدي هذه العلاقة ذات الطبيعة المعقدة بين السياسة والإدارة إلى القول بوجود تداخل قوي بينهما، تتم ترجمته عبر الجمع بين اكتساح الموظفين السامين للساحة السياسية من جهة، وتسييس المستويات العليا من الوظيفة العمومية من جهة أخرى، وهو تداخل يغذي بعضه البعض⁴²².

⁴²⁰ Khadija Oulghazi : L'appareil politico-administratif et décisions publiques : Contribution à l'étude des cheminements de l'influence, cas de la politique extérieure marocaine, Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit Public, Université Moulay Ismail, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Meknès, 2012-2013, P : 106.

⁴²¹ عبد المالك إجزير، محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات (جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية، 2016-2017) ص 205.

⁴²² Jacques Chevallier, L'Elite Politico-Administrative : une interpénétration discutée, In Pouvoirs, N° 80, 1997, P :92.

ولفهم أكثر لتمفصلات العلاقة بين السياسي والإداري، سيتم التطرق في متن هذا المطلب لظاهرة تسييس الوظيفة العليا (الفرع الأول)، ثم التعرف عقب ذلك على طبيعة التعيين في المناصب العليا على ضوء المقتضيات الدستورية والقانونية في النموذج المغربي، وذلك لأن الوظيفة السامية تشكل أحد أهم مجالات التفاعل بين السياسي والإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسس وأبعاد ظاهرة تسييس الوظيفة العمومية العليا

غالبا ما يحمل مصطلح التسييس ظلالا سلبية، إذ يقصد به أحيانا إقحام السياسة فيما ليس منها، وأحيانا أخرى استغلال قضية يجب أن تكون بعيدة من السياسة لأهداف سياسية. لكن ما يثير الدهشة هنا هو أن الحديث عن تسييس أمر معين أو قضية بعينها، يشير إلى اكتساب هذا الأمر بعدا سياسيا، والشكوى من إخضاعه للتسييس لا تخرجه من مجال السياسة، بل تزيده تسييسا⁴²³.

يعد التسييس ظاهرة مقبولة وشبه طبيعية في جميع الديمقراطيات، شريطة أن تكون مؤطرة، وخاضعة للحد الأدنى من القيم والقواعد السلوكية والأخلاق⁴²⁴. ولعل هذا ما يجعل ميل الأنظمة السياسية نحو تسييس إدارتها موجودا دائما، رغم صعوبة تحديد ملامحه ومظاهره، التي تتأتى من صعوبة الفصل بين المهام السياسية والإدارية ومن غياب حدود واضحة بينهما⁴²⁵.

وإذا كانت عملية تسييس الجهاز الإداري تتمثل في درجة التأثير الذي تمارسه التوجهات السياسية لرجال الإدارة ومواقفهم على العمل الإداري، فإن هذا الأمر قد يؤدي إلى خلق حالة من انعدام التوازن بين المحددات السياسية والإدارية⁴²⁶.

وسيرا على ما سبق قوله، تختلف درجة وطبيعة تسييس المجال الإداري من نظام سياسي لآخر، تبعا لمجموعة من الاعتبارات في مقدمتها نمط العلاقات السائدة بداخله، وذلك ما يدفع كل نظام إلى تبني شكل محدد من هذا التسييس يتلاءم مع طبيعته وخصائصه. وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في الفقرة

⁴²³ عبد الوهاب أفندي، "عن السياسة والسياسي والنظرية: تأملات في السجال بين المنهج والنظرية في وظيفة العلوم السياسية"، م، س، ص 12.

⁴²⁴ Luc Ruban : La Fin des Technocrates ? (Paris, Presses de science po, la bibliothèque du citoyen, 1998) P : 39-40.

⁴²⁵ Isabelle Fortier, Yves Emery, Rachel Roldan : Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'élite public: Une étude comparée (CANADA/SUISSE) de l'expertise des cadres dirigeants, In Gestion et management public, Volume 4/N° 4, 2016/2. P : 76.

⁴²⁶ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 326.

الأولى من هذا الفرع لأسس وأشكال تسييس الوظيفة العمومية العليا، ثم الانتقال في الفقرة الثانية للحديث عن أبعاد تسييس الوظيفة العليا في الحالتين المغربية والفرنسية.

الفقرة الأولى: تسييس الوظيفة العمومية العليا

ينبع الميل نحو تسييس الحياة الإدارية من طبيعة البيروقراطية التي تمنح لموظفيها مسارا مفضلا، وممرا يحققون من خلاله امتدادات في مختلف زوايا البناء السياسي والإداري، ويعزى ذلك لما توفره هذه الأخيرة من استقلال مبدئي عن السلطة السياسية، ومن خصائص التنظيم العقلاني. فصفات البيروقراطية تضمن لها التفوق والسمو مقارنة مع السلطات السياسية التي تقوم بمراقبتها، هذه الوضعية تضعها في مأمن من أي تأثير خارجي، ناهيك عن عقلانياتها وشرعيتها الخاصة النابعة من حمايتها ودفاعها عن المصلحة العامة، وهو ما يضعها في مواجهة المصالح المتعارضة والمتطلبات الخاصة لرجال السياسة، ويخلق تعارضا في المصالح والتوجهات، بشكل يؤدي إلى تسييس الحياة الإدارية، لتصبح بذلك البيروقراطية منفذا رئيسيا للسلطة السياسية، بدل أن تكون سدا منيعا أمام محاولات تسييس العملية الإدارية⁴²⁷ والمدافع الأول عن حيادها.

تمس هذه الظاهرة النخبة الإدارية بشكل عام، ويقصد بهذه الأخيرة دائرة كبار الموظفين المدعوين لشغل مناصب رئيسية، وممارسة وظائف قيادية داخل الدولة. وتتميز هذه النخبة بتواصلها الدائم مع المسؤولين السياسيين وعلاقتها المباشرة معهم. وجدير بالذكر أن هذه النخبة الإدارية تعتمد في تكوينها بشكل كبير على الهيئات الكبرى الإدارية والتقنية، التي تعد بمثابة المشتل الحقيقي للوظيفة العمومية، ويتوقف الولوج لهذه الوظائف على عدة عوامل يعتبر المتغير السياسي أهمها⁴²⁸.

وقبل الخوض في مظاهر تسييس الإدارة بالمغرب، وجب التوقف قليلا للتعرف على أشكال هذه العملية، التي تتنوع بين التسييس الرسمي، والإيديولوجي، والحزبي، والوظيفي.

التسييس الرسمي: يقوم هذا الشكل من التسييس على استبدال معايير اختيار الموظف العمومي القائمة على الكفاءة والاستحقاق بأخرى سياسية وحزبية، وهو ما يعبر عن عدم الثقة اتجاه

⁴²⁷ عبد الحافظ آدمينو: نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 140.

⁴²⁸ Khadija Oulghazi : L'appareil politico-administratif et décisions publiques : Contribution à l'étude des cheminements de l'influence, cas de la politique extérieure marocaine, OP.CIT, P : 119.

البيروقراطية. وجدير بالذكر أن كل نظام سياسي ينطوي على درجة معينة من التسييس الرسمي، ففي كندا مثلاً يعين الوزير الأول أعلى منصب في الإدارة (نائب الوزير).

أما سويسرا فتتميز بميل أقل نحو التسييس الرسمي، على الرغم من الروابط الموجودة بين كبار الموظفين والأحزاب السياسية. فالاستقرار الكبير لكبار الموظفين في وظائفهم، مع استثناءات قليلة، يعبر عنه مبدأ: السياسة تمر، والإدارة تستمر. كما أن هذه الثقافة السياسية السائدة، وكذلك استقرار الإدارة تضمنان من جهة أخرى استمرارية للسياسات العمومية⁴²⁹.

التسييس الإيديولوجي: يقصد به نظام القيم الذي ينتمي له الموظفون والمواطنون على حد سواء. ولا يكون هذا الشكل من التسييس واضحاً كثيراً، كما لا يتعرض للانتقاد إلا نادراً، خاصة إذا كان الموظفون ملتزمون بنظام القيم السائد، والمجتمع متفق بشدة مع هذا النظام، فقط الأحزاب أو الجماعات التي توصف بكونها "خارج النظام" هي التي تُدين هذا التفاهم السياسي-الإداري.

التسييس الحزبي: يتجسد هذا الشكل من التسييس في الانتماء الحزبي الصريح أو الضمني للموظف العمومي. ويتخذ بدوره أشكال متنوعة، ففي بعض البلدان يؤدي التسييس إلى نوع من الممارسات مثل نظام الغنائم Spoils System، وبالتالي إلى توسيع نطاق النزاعات التي تعرفها الحياة السياسية لتشمل القمم الإدارية، وهو أمر سائد في الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت تعرف تسييساً واسعاً ومكثفاً للإدارة، وفي ألمانيا وفرنسا أيضاً وإن كان بأشكال محددة⁴³⁰.

التسييس الوظيفي: نتحدث عن هذا النوع من التسييس عندما يتجاوز الموظفون الكبار أدوارهم المحايدة، وتتسع سلطاتهم، ويتصرفون بحماس زائد تجاه السياسات الحكومية. ويهدد هذا الشكل من التسييس مبادئ أساسيين، يرتبط الأول بحياد الوظيفة العمومية، والثاني بفكرة اعتبار الإدارة الجهة المعنية بالحفاظ على المصلحة العامة على المدى الطويل⁴³¹.

⁴²⁹ Isabelle Fortier, Yves Emery, Rachel Roldan : Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'élite public : Une étude comparée (CANADA/SUISSE) de l'expertise des cadres dirigeants, OP.CIT, P :77-78.

⁴³⁰ Yves Mény : A la jonction du politique et de l'administratif : Les hauts fonctionnaires. In Pouvoir N° 40, 1987, P :20-21.

⁴³¹ Isabelle Fortier, Yves Emery, Rachel Roldan : Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'élite public : Une étude comparée (CANADA/SUISSE) de l'expertise des cadres dirigeants, OP.CIT, P : 78.

وجدير بالذكر هنا أن التسييس الوظيفي يتعزز أكثر في المستويات العليا للإدارة، باعتبارها صاحبة جميع القرارات العليا والرئيسية داخل الجهاز الإداري، حيث تزداد فيها نسبة القوة والنفوذ، وتنخفض في المستويات الإدارية الدنيا⁴³².

وإذا كانت عملية التسييس تتخذ أشكالاً عديدة، فإن طبيعة تأثير هذا الأخير تختلف، فهناك من يرى أن للتسييس تأثير إيجابي على الجهاز الإداري، لأنه قد يستخدم كوسيلة غير رئيسية لرجال الإدارة لتعزيز الإنجاز، كما يمكن أن تكون هذه الظاهرة ضرورية لحياة الإدارة، ذلك أنها قد تزيد من فاعلية التوظيف، إذ أكدت بعض الدراسات بأن تفهم النخبة الإدارية لعملية التسييس وطريقة اشتغالها، سيجعلها قادرة على التعامل مع البيئة التنظيمية بشكل أفضل.

وبالمقابل يرى تيار آخر أن ظاهرة تسييس المجال الإداري تنعكس سلباً على عمل البيروقراطية الإدارية، وتتجاوز العديد من المحددات الأخلاقية، مما يؤثر على إمكانية تحقيق العدالة التنظيمية، وعمليات صنع القرار وعلى كفاءات الموارد البشرية في الأجهزة الإدارية. ومعلوم أن للعوامل السياسية تأثير عميق على مبادئ مرافق الدولة من شفافية ومساواة وحياد وغيره، فافتقاد نظام الحكم في سياساته لمعايير العدالة في إدارة الموارد البشرية والوظائف الإدارية، له انعكاس على مختلف العمليات الإدارية، وخروجها عن النسق الإداري السليم⁴³³.

وعلى هذا الأساس، فإن ولوج الوظائف العليا على أسس إيديولوجية وحزبية، ينعكس على إدراك النخبة الإدارية بعدم عدالة الجهاز الإداري، وهو ما يجعل الموظف قادر على التصرف بحرية في عمله دون أي رقابة عليه، الأمر الذي يؤثر على أداء رجل الإدارة، وبالتالي على الخدمة المقدمة للمواطن، حيث تصبح الأولوية بالنسبة إليه لجماعته السياسية والإيديولوجية. وتتخذ عملية تسييس الإدارة مظاهر أخرى أيضاً، تتجلى في تدخلات النخبة السياسية في عمليات التوظيف، عبر حرصها على توظيف أنصارها والمناضلين داخل أحزابها بمجرد توليها لمهام حكومية، ما يؤدي إلى تسييس الوظيفة العمومية⁴³⁴.

⁴³² نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 328.

⁴³³ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 327.

⁴³⁴ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 327-328.

الفقرة الثانية: أبعاد ظاهرة تسييس الوظيفة العمومية العليا

يتحقق تسييس المجال الإداري عبر الاعتماد المكثف على كبار الموظفين في إعداد وتنفيذ السياسات العامة، وهو ما جعل الدولة تنتبه لضرورة استثمارها في المنطقين التقني والتدبري، الذي كان بمثابة تعبير عن انسحاب الدولة بمعناها السياسي وانكماش العنصر التمثيلي، وساعد على تقوية دور البيروقراط والتكنوقراط، حتى باتت هذه الفئة تشكل نمطا تمثيلا ذو مشروعية تقريرية على حساب السياسي، الذي تراجعت سلطته ومهامه كفاعل استراتيجي. وقد أدى هذا الوضع إلى ترسيخ التواجد المكثف لنخبة إدارية تتميز بكفاءتها العالية، وإطلاعها ودرايتها بالملفات الكبرى، خاصة مع تزايد المناداة بضرورة ضخ دماء جديدة في البناء الإداري، وذلك باعتماد مبادئ التدبير العمومي الجديد⁴³⁵.

وإذا كانت شرعية الإدارة العمومية تتأتى من دفاعها عن المصلحة العامة، فإن هذا العنصر هو ما أعطى لدور الموظف العمومي قوته، ليصبح في الحالة الفرنسية مثلاً عوناً للدولة في ظل الجمهورية الثالثة، وفاعلاً أساسياً في عهد الجمهورية الخامسة من حيث تأثيره في هرم المؤسسات الكبرى (les grands corps). فالعجز السياسي الذي أبانت عنه الجمهورية الرابعة مهد الطريق أمام ظهور البيروقراط والتكنوقراط أو ما أسماهم فرانسوا بلوش لاين François Bloch-Laine بـ Fonctionnaire de choc، وهو ما عجل بدخول فرنسا في مرحلة جديدة من تسييس الإدارة العمومية سعياً وراء الحفاظ على أسرار الجمهورية، وضمان الإخلاص التام في خدمة النظام السياسي⁴³⁶.

وقد عرفت الجمهورية الرابعة تطورا مهما تمثل في المشاركة المتزايدة للموظفين في السياسة، أبانت عنه الزيادة في عدد البرلمانيين والوزراء المنحدرين من الوظيفة العمومية من ناحية، والدور الكبير الذي تضطلع به الإدارة في حالات عدم الاستقرار الحكومي والمتمثل في ضمانها لاستمرارية الدولة من ناحية أخرى. وفي ظل الجمهورية الخامسة عرفت هذه الظاهرة اتساعا واهتماما كبيرا، فالدور المتنامي للدواوين الوزارية ولا سيما تلك الخاصة برئيس الدولة ورئيس الحكومة، يشكل علامة دالة على اكتساح التسييس للوظيفة العمومية الفرنسية، وهو أمر تم التنبيه لمخاطره مرارا في العقود الماضية. ومن هنا فقد شكلت استمرارية مشاركة الموظفين العموميين في تولي المسؤوليات السياسية سمة ميزت الجمهورية الخامسة.

⁴³⁵ خالد فريد، عبد اللطيف الهلالي، "القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العمومية" (دفا تر

السياسة والقانون، العدد 6، يناير 2012) ص 145.

⁴³⁶ عبد اللطيف الهلالي، الإدارة والقرار العام من المنطق المؤسساتي إلى المنطق التدبراتي، م، س، ص 27.

ومما لا شك فيه أن القاسم المشترك بين كل هؤلاء الوزراء هو انتمائهم للوظيفة العمومية، ويمكن تصنيفهم حسب ثلاث فئات:

الفئة الأولى: تتألف من كبار الموظفين (المنحدرين من الهيئات والمدارس مثل المدرسة الوطنية للإدارة ENA، والبوليتكنيك Polytechnique..؛

الفئة الثانية: تضم الموظفين، أو المرؤوسين؛

أما الفئة الثالثة: فتشكل من الأساتذة بما في ذلك الأساتذة الجامعيين⁴³⁷.

وسيرا على ما سبق ذكره، يمكن القول إن المدرسة الوطنية للإدارة ENA تحظى بدور ريادي على مستوى تمويل مراكز الإدارة العليا بخريجين يمتازون بالكفاءة العالية، تمكن أغلبهم من ولوج العمل الحكومي، وهو أمر أثار جدلا كبيرا دفع إلى وصف الإدارة بالغرفة المضادة، فأعداد الموظفين الكبار في تزايد كبير سواء بالدواوين الوزارية أو على رأس الوزارات. ومن الملفت للنظر في هذا الصدد تزايد الحديث عن ظاهرة استوظاف السياسي Fonctionnarisation du politique، والتي تتمثل في هجرة الكفاءات الإدارية نحو الطبقة السياسية، ما سمح بالحديث في فرنسا عن جيل جديد من مسؤولي الدولة، ينحدر من أصل وظيفي ممثل في كبار الموظفين بمساعدة من الجنرال دوغول، وهذا ما عمل إيزرا سليمان Ezra Sulaiman على توضيحه حينما اعتبر أن الهيئات الكبرى في فرنسا تكون لوحدها نسقا مغلقا⁴³⁸.

من جهة أخرى راهن النظام السياسي المغربي منذ الاستقلال على فئة الموظفين السامين، لما تشكل من أهمية بالنسبة له، مما دفعه إلى تشجيع نمو هذه النخبة والعمل على احتوائها وإدماجها في النسق السياسي، باعتبارها آلية للتصدي لمختلف المطالب الاجتماعية. فقد بدت حاجة المغرب كبيرة لهذه الفئة خاصة في السنوات الأولى بعد الاستقلال، إثر الفراغ الذي عرفته الوزارات بعد مغادرة الموظفين السامين الفرنسيين، ما جعل المغرب أمام نقص كبير للكفاءات والأطر، وشكل تحديا حقيقيا للدولة المغربية الحديثة⁴³⁹.

⁴³⁷ Francis de Baecque : Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ? In Pouvoir N° 40, 1987, P : 62-65.

⁴³⁸ خالد فريد، عبد اللطيف الهلالي، "القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العمومية"، م، س، ص 150.

⁴³⁹ عبد المالك إحزير، محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات، م، س، ص 205-206.

أفضت سياسة تعميم التعليم بعد الاستقلال إلى تكوين وتأهيل مجموعة من الموظفين للظفر بمجموعة من المناصب الهامة بالدولة، ولعل ما ساعد على ذلك هو الإشراف المباشر للدولة على كل القطاعات الاقتصادية، وجعلها للإدارة الجهة المكلفة بالتوجيه العام للسياسة الاقتصادية. وبالموازاة مع ذلك عرفت سنوات الستينات تنحية الأحزاب عن الحياة السياسية، الأمر الذي أدى إلى بروز فئة البيروقراط والتكنوقراط وتصاد نفوذها، الذي بلغ حد ملئ الفراغ الذي عرفته المراكز القيادية داخل الإدارة والدولة.

دخل المغرب في منتصف السبعينات مرحلة أخرى، سمتها الأساسية بروز نخبة سياسية جديدة تقوم مشروعيتها على الخبرة والكفاءة بدل المشاركة في النضال الوطني، ومع بلوغ مرحلة التسعينات ستمكن هذه الفئة من الهيمنة على المشهد السياسي، وهو ما يمكن لمسه في الاكتساح التكنو-بيروقراطي داخل الحكومات المغربية عبر السيطرة على أهم الوزارات. وسرعان ما تحولت هذه الفئة إلى نخبة تدعي امتلاك الحقيقة التقنية مما فتح المجال أمام ميلاد ما يصطلح عليها بالنخبة التكنو-بيروقراطية، التي لم تتوقف يوما عن التطور، حيث انتقلت من فئة تمارس التسيير الإداري إلى فئة تتولى قيادة العمل الحكومي⁴⁴⁰.

تحولت الإدارة شيئا فشيئا إلى مركز ثقل في العمل الحكومي، من خلال نزعة التسييس لدى رجال الإدارة، ما أفرز أشكال جديدة في العلاقة بين ثنائية السياسة والإدارة⁴⁴¹. فالأهمية التي تحتلها الإدارة في الحياة السياسية منذ سنة 1966، إلى جانب أولوية الجهاز البيروقراطي وهيمنته لا تحتاج إلى بيان، إذ أن القيام بإحصاء لعدد الموظفين سواء على مستوى أعضاء الحكومة والنواب والمنتخبين المحليين أو قادة الأحزاب السياسية، يثبت الحضور القوي للموظفين داخل النخبة السياسية الوطنية. ومن هنا أصبحت الإدارة قناتا ومسارا مميزا يسمح بتجديد الطبقة السياسية⁴⁴²، وهو أمر يتحقق من خلال ولوج الموظفين السامين للحياة السياسية والظفر بأدوار ومهام سياسية مهمة.

⁴⁴⁰ عبد المالك إحزير، محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات، ن، م، ص 206-207-208-209.

⁴⁴¹ عبد المالك إحزير، محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات، ن، م، ص 209.

⁴⁴² Abdallah Saaf: Tendances actuelles de la culture politique des élites marocains, In Le Maroc Actuel :

<https://books.openedition.org/iremam/2428?lang=fr>

وفي هذا الإطار شكلت الوظيفة السامية أحد أهم المنافذ الوظيفية للعمل الحكومي، فقد تميزت الفترة الممتدة من سنة 1960 حتى 1972 بارتفاع نسبة تمثيل الوظيفة السامية على مستوى المنافذ للعضوية الحكومية، وذلك بما مجموعه إحدى وستين وزيرا، أي بنسبة 71,76 % من مجموع وزراء تلك الفترة. ونتيجة للأهمية التي اكتسبتها الوظيفة السامية باعتبارها منفذا مهما للعضوية الحكومية، بات المجال الحكومي أكثر ارتباطا بالمجال الوظيفي أو الإداري منه على المجال السياسي، ويمكن تفسير ارتفاع نسبة تمثيل الموظفين السامين داخل التشكيلة الحكومية خلال الفترة المذكورة، بالدور المتنامي للإدارة الذي جسده تدخلها في مختلف القطاعات في دولة حديثة العهد بالاستقلال، حيث أسند للجهاز البيروقراطي تحقيق مهام التنمية في ظل عدم كفاية، بل غياب المبادرة الخاصة⁴⁴³.

ينبع هذا التأثير والنفوذ القوي للإدارة والممتد للمجال السياسي من الفروقات الموجودة بين رجل الإدارة ورجل السياسة، سواء تلك المتعلقة بمشروعية أو بموقع ووزن كل محدد على حدة، أو تلك المرتبطة بالمعرفة والخبرة والكفاءة، أو المتصلة بدوام واستمرارية الإدارة مقابل عدم استقرار الحكومات من جهة، والانسجام القائم بين جسم الموظفين السامين مقابل عدم انسجام التشكيلات من جهة أخرى.

ومن هذا المنطلق، يلعب استمرار رجل الإدارة طويلا في التسيير الإداري للشأن العام دوراً مركزيا في جعله أقوى من رجل السياسة، إذ يؤهله هذا الأمر للانضباط أكثر لمتغيرات التحولات الكبرى ومتطلباتها، من خلال استثماره لمعارفه الوظيفية والشخصية باعتباره المسؤول عن السير العادي للمصالح العامة، الذي يحتم عليه دوره إبقائها بعيدة عن تأثيرات الصراعات السياسية⁴⁴⁴.

يعد هذا الوضع نتاجا لعدم الاستقرار الوزاري، الذي أدى في النهاية إلى ميلاد بنية حكومية متحركة أصبحت في ظلها الإدارة باعتبارها تنعم باستقرار دائم، المؤسسة الوحيدة التي تتوفر على تقنيات وضع وتنفيذ البرامج السياسية، وهو ما غير ملامح العمل الحكومي وأصبح القيام بجزء كبير منه يتم من قبل الهيئات الإدارية. ولعل ما يزيد من حدة عدم الاستقرار الوزاري هو التنافر وغياب الانسجام كصفة تطغى على التشكيلات الحكومية، أمام الانسجام الذي يسود في أوساط الموظفين السامين، الناجم عن الأصول والتقاليد المشتركة، فضلا عن اقتسامهم لنفس القيم وتقبلهم في مهن متماثلة تقريبا، فهم

⁴⁴³ أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 الأصول- المنافذ- المال، م، س، ص 196.

⁴⁴⁴ خالد فريد، عبد اللطيف الهلالي، "القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العمومية"، م، س، ص

يشكلون مجتمعا صغيرا، وقد ساهم هذا الانسجام المميز لنخبة الموظفين السامين في بروز روح الهيئة Esprit de corps عندهم بشكل قوي⁴⁴⁵.

وبناء على ما سبق ذكره يتضح أن العلاقة بين السياسة والإدارة في المغرب يطبعها التداخل، الذي تم تعميقه من خلال الممارسة السياسية، حيث عملت السلطة السياسية على احتكار المجال الإداري عبر تعزيز تغلغل أجهزتها البيروقراطية في الحياة السياسية من ناحية، وتسييس الوظيفة العمومية خاصة السامية وجعلها ممراً للتحكم في المجال السياسي، وهو ما خلق نوعاً من الدمج بين السلطة التنفيذية والإدارة العليا من ناحية أخرى⁴⁴⁶.

الفرع الثاني: الوظيفة العمومية العليا على ضوء المقتضيات الدستورية والقانونية

كان التعيين في المناصب العليا بالمغرب مجالا ملكيا بامتياز، فالمؤسسة الملكية تعد السلطة الإدارية الأولى في البلاد، وهذا ما يجعلها المتحكم الأول في الجهاز الإداري، والجهة الضابطة للهندسة العامة لتشكيل النخب الإدارية. ومع صدور دستور 2011 تغيرت ملامح عملية التعيين في بلادنا، حيث بات للحكومة الحق في التعيين في المناصب العليا إلى جانب الملك، على خلاف ما كان معمولاً به في دستور 1996 الذي كانت في ظله المؤسسة الملكية تحتكر سلطة التعيين في الوظائف المدنية منها والعسكرية (الفصل 30)⁴⁴⁷.

وقد عملت الإصلاحات الدستورية لسنة 2011 على تعديل هذا المعطى، عبر اتجاهها نحو جعل التعيين في المناصب العليا مجالا مشتركا بين الملك ورئيس الحكومة، الذي أصبح يتمتع بمقتضى الفصل 91 بسلطة التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، وتم الانتقال بموجب هذه التعديلات إلى وضع جديد يتم فيه تعيين 1181 منصبا ساميا بالمجلس الحكومي⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ حسن الدغيمر، الموظفون السامون بالمغرب، م، س، ص 204-205-206.

⁴⁴⁶ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م. س، ص 148.

⁴⁴⁷ دستور 1996، ظهير شريف رقم 1.96.157 الصادر في 23 جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص 2283.

⁴⁴⁸ المناقشة العامة للقانون التنظيمي 02.12، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، الوثائق المتعلقة بمشروع القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، دورة أبريل 2012، السنة التشريعية الأولى 2011-2012، الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016، ص 12.

وهكذا عرف المغرب تغييرا هاما على مستوى علاقة الإدارة بالسلطة التنفيذية، إذ تحولت الإدارة من خضوع أحادي في التعيين في ظل الدساتير السابقة، إلى خضوع ثنائي بموجب دستور 2011، حيث نص الفصلين 49 و92: على أن يتم بموجب قانون تنظيمي تحديد لائحة المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية التي سيتم تعيين المسؤولين عنها في المجلس الوزاري، وتتميم لائحة الوظائف التي سيتم التعيين فيها في مجلس الحكومة، إضافة إلى تحديد مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف.

وجدير بالذكر هنا أن ممارسات التعيين التي كانت سائدة في السابق، كانت تتسم باعتمادها نظاما للتعين والتوظيف تغيب فيه في كثير من الحالات معايير موضوعية تقدر الاستحقاق والكفاءة، وتتحرى قيم الحيادية والإنصاف والمساواة والتزام القانون. ولتجاوز تبعات هذه الوضعية تم العمل على تضمين دستور 2011 مقتضيات صريحة تكرر مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص، وتقوم بمعالجة مختلف هذه الاختلالات، مع التنصيص على إصدار قانون تنظيمي يؤطر عملية التعيين في المناصب العليا⁴⁴⁹.

وبناء على ما سبق سيتم العمل في هذا الفرع على تقديم قراءة في القانون التنظيمي 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، من خلال فقرتين ستتناول الأولى سلطة المجلس الوزاري في عملية التعيين، باعتباره بمثابة الجسر الذي تمر منه جميع القرارات الكبرى والإستراتيجية في البلاد، فيما ستخصص الثانية للتعرف على طبيعة التعيينات المسندة للمجلس الحكومي بموجب هذا النص التنظيمي.

الفقرة الأولى: سلطة المجلس الوزاري في التعيين بالمناصب العليا

تطلب إصدار القانون التنظيمي 02.12⁴⁵⁰ مرور سنة على إقرار دستور 2011، ويعد هذا النص أول قانون تنظيمي يعرض على البرلمان عقب تحمل أول حكومة منتخبة بعد سنة 2011 مسؤولية تدبير الشأن العام. وقد جاء هذا الأخير بهدف تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا، ورغبة في تدعيم الشفافية والاستحقاق وربط المسؤولية بالمحاسبة.

يضم القانون التنظيمي 02.12 من حيث الشكل ستة مواد وملحقين، أما من حيث المضمون فقد عرفت المادة الأولى من هذا النص المناصب العليا على أنها مناصب المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات

⁴⁴⁹ "من الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها 2012-2013"، تقرير، منشورات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، ص 44.

⁴⁵⁰ القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 27 شعبان 1433 (17 يوليوز 2012)، الجريدة الرسمية عدد 6066 بتاريخ 19 يوليوز 2012، ص 4235.

العمومية الإستراتيجية المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من الفصل 49 من الدستور، والوظائف المدنية في الإدارات العمومية والوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، التي يتداول مجلس الحكومة بخصوص التعيين فيها طبقاً لأحكام الفصل 92 من الدستور.

أما مادته الثانية فتحيل في بندها الأولى إلى الملحق رقم 1 (أ) المرفق بهذا القانون، الذي يضم لائحة المؤسسات العمومية الإستراتيجية التي يعين المسؤولون عنها بظهير بعد المداولة في المجلس الوزاري بناء على اقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني، من قبيل صندوق الإيداع والتدبير، وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية وغيرها...⁴⁵¹

وتحيل المادة ذاتها في بندها الثاني إلى الملحق رقم 1 (ب) المرفق بهذا القانون، الذي يحدد لائحة المقاولات العمومية الإستراتيجية التي يعين المسؤولون عنها في المجلس الوزاري بناء على اقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني، مثل الخطوط الملكية المغربية، والمجمع المغربي للفوسفات، وبريد المغرب وغيرها...⁴⁵²

وجدير بالذكر أن القانون التنظيمي 02.12 يقيم فصلاً بين المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الإستراتيجية، ويأتي هذا الفصل لمجموعة من الاعتبارات التي جعلت المؤسسات والمقاولات العمومية المشار إليها في الملحق الأول من هذا النص دون غيرها تكتسي الصفة الإستراتيجية، لعل أهمها الطبيعة الإستراتيجية للمؤسسة والمقولة العمومية وماهيتها، التي تكمن في الامتداد الوطني والنشاط الممارس، بالإضافة إلى أدوارها المحورية في عدد من الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتدبيرها للأوراش الكبرى ذات الامتداد الزمني الطويل.

⁴⁵¹ أنظر الملحق رقم 1 (أ) من القانون التنظيمي 02.12 المتعلق في التعيين بالمناصب العليا، ويضم هذا الأخير لائحة المؤسسات العمومية الإستراتيجية.

⁴⁵² أنظر الملحق رقم 1 (ب) من القانون التنظيمي 02.12 المتعلق في التعيين بالمناصب العليا، ويضم هذا الأخير لائحة المقاولات العمومية الإستراتيجية.

ومن الاعتبارات الأخرى أيضا، نجد مقياس التدخل في الاستثمارات وكذا الميزانية والمعاملات المالية، وكذلك إشعاعها الوطني أو الدولي، كل هذه العوامل السابقة تجعل هذه المؤسسات والمقاولات العمومية تفرض مكانتها الإستراتيجية⁴⁵³.

وبالنظر للأهمية الإستراتيجية التي تمثلها هذه المؤسسات والمقاولات في النسيج الاقتصادي والاجتماعي المغربي، إذ تمثل ما يقارب 80 في المائة من الاستثمارات العمومية، فإن احتفاظ المؤسسة الملكية بسلطة التعيين في هذه المؤسسات والمقاولات العمومية الحيوية، هو تعبير عن الدور الكبير الذي لا تزال تضطلع به الملكية في هذا المجال⁴⁵⁴.

يعد التعيين في المناصب العليا اختصاصا ملكيا أصيلا ومستمرا، يكتسي لكونه يصدر عن أعلى سلطة في البلاد دلالات قانونية وسياسية، خاصة في مجالات حيوية كالشؤون الدينية والعسكرية والأمنية والقضائية. وتخضع عملية التعيين إلى مجموعة من المؤثرات، تتجلى فيما يلي:

يتمثل المؤثر الأول في القرب من دائرة السلطة الحاكمة، والاستفادة من رعايتها ورضائها، الذي يعد إحدى المظاهر الجوهرية بالنسبة للمجموعات الاجتماعية المختلفة، وأهم مداخل خدمة والاحتماء بالسلطة الملكية، كما أنه يشكل خاصية أصيلة مميزة لعلاقة الدولة بالمجتمع، فالظفر بمنصب سامي أو مسؤولية معينة يتعلق بمدى ارتباط المرشح بالقطب الملكي، وقدرته على اختراق هذا المجال المنيع. فيما يتجلى المؤثر الثاني في الولاء للعرش، وذلك من خلال الطاعة والإخلاص المباشر للملك والارتباط بتوجيهاته السامية⁴⁵⁵.

وتعد الكفاءة التدييرية ثالث هذه المؤثرات، فإلى جانب معايير القرب والولاء، انضافت إليها أخرى تتصل بالسن والخبرة والتقنية والقدرة على الاقتراح والتجربة. وعلى هذا الأساس باتت المؤسسة الملكية تلتزم بمبدأ التعدد في اختيار نخبها الداخلية، وتراقب مختلف مراكزها وقراراتها، وكذا مدارج تسلقها وولوجها للسلطة. وبهذا أضحت التعيينات في المناصب السامية ترتبط بمقاربة جديدة، تعتمد على

⁴⁵³ جواب السيد وزير الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات العامة على المناقشة العامة للقانون التنظيمي 02.12، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، الوثائق المتعلقة بمشروع القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، دورة أبريل 2012، السنة التشريعية الأولى 2011-2012، الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016، ص 5.

⁴⁵⁴ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 246-247.

⁴⁵⁵ محمد الإدريسي، الممارسة الملكية للسلطة (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2014-2015) ص 130-131-132.

الكفاءة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا تقوم على المقاربة الأمنية. وقد أصبحت التعيينات الملكية في مجالات عديدة تنبع من العمل داخل مؤسسات الدولة والتمرس في دواليها، وكذلك من خارج الممارسة الرسمية ومن المعارضين لها أيضا، وذلك بهدف تقريبهم إلى مواقع القرار بتوجيهات ملكية، ومحاولة إشراكهم في تدبير الأزمات، إذ بدا جليا التركيز على الأشخاص ذوي التكوين في التدبير والتسيير والمهنية والكفاءة، أكثر من المؤهلات الفكرية والثقافية المحضة، إضافة إلى عوامل أخرى يشكل عامل الثقة أهمها⁴⁵⁶.

يتجلى المؤثر الأخير في عنصر المهابة، فالشخصيات المعينة بظهير لا تستمد صفة الدوام في تعيينها، ويطلبها نوع من الغموض، حيث يصعب معرفة كيفية دخول هذا المسؤول وكيفية خروجه، كما يطغى عنصر المفاجأة على ممارسة الملك لسلطة التعيين، سواء تعلق الأمر بمواصفات الشخصية المعينة، أو بتوقيت التعيين أو حتى بالإعفاء، وهو ما يعد تعبيرا عن استمرارية قوة المؤسسة الملكية وهيمنتها على هذا المجال، إذ يصعب رصد أو توقع خططها المستقبلية المتعلقة بالتعيين⁴⁵⁷.

الفقرة الثانية: طبيعة التعيين في المناصب العليا المسندة لمجلس الحكومة

أثار القانون التنظيمي 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا جدلا ونقاشا واسعين، لارتباطه بترجمة أحكام الدستور المتعلقة بتوزيع صلاحيات التعيين بين المؤسسة الملكية والحكومة، التي تروم تقوية الحكومة كمؤسسة دستورية ذات وزن ضمن مؤسسات الدولة، وذلك تماشيا مع اتجاه الملكية بالمغرب نحو جعل ممارسة السلطة التنفيذية مجالا مشتركا بين الملك والحكومة.

لقد حافظ دستور 2011 على المكانة السامية للمؤسسة الملكية، وحضورها القوي والفاعل في النسق السياسي المغربي، رغم توسيعه لاختصاصات مؤسسة الحكومة ومنحها صلاحيات جديدة، مؤسسا بذلك لطابع ثنائي للسلطة التنفيذية، يتجسد من خلال تقسيم الصلاحيات بين الملك والحكومة.

وفي سياق محاولات إصلاح السلطة التنفيذية التي تروم تقوية مؤسسة الحكومة، ولتمكينها من أساس دستوري لممارسة مسؤولياتها التنظيمية والتنفيذية، تمت دسترة مجلس الحكومة في انسجام وتكامل مع المجلس الوزاري الذي ينعقد برئاسة الملك، بمبادرة منه، أو بطلب من رئيس الحكومة، وللملك

⁴⁵⁶ محمد الإدريسي، الممارسة الملكية للسلطة، ن، م، ص 132-133.

⁴⁵⁷ محمد الإدريسي، الممارسة الملكية للسلطة، ن، م، ص 133.

أن يفوض رئاسته، لرئيس الحكومة تعزيزا لسلطته التنفيذية، حيث أصبح مجلس الحكومة يتمتع بصلاحيات تنفيذية ذاتية وتقريرية، وأخرى تداولية تتم إحالتها على المجلس الوزاري لبيت فيها، ضمن صلاحياته الاستراتيجية والتحكيمية، والتوجيهية⁴⁵⁸.

بات الحديث في ظل الهندسة الدستورية الجديدة عن حكومة سياسية منتخبة منبثقة عن الاقتراع العام المباشر، يعين الملك رئيسها من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، ويمتلك الملك بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة حق إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم، كما يمكن لرئيس الحكومة أيضا أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء حكومته. (الفصل 47).

وفي إطار ثنائية السلطة التنفيذية التي حاول دستور 2011 تكريسها، من خلال إشراك رئيس الحكومة في سلطة التعيين في المناصب العليا، حيث أصبح هذا الأخير يتمتع بمقتضى الفصل 91 بسلطة التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، كما بات يمتلك سلطة الاقتراح، إذ يمكنه أن يقترح على الملك وبمبادرة من الوزير المعني، التعيين في المجلس الوزاري في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، السفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية (الفصل 49).

وبهذا، بات التعيين في المناصب العليا يشكل مجالا مشتركا بين الملك والحكومة، تم تنظيمه بموجب الفصول 49 و91 و92 من الدستور، وبموجب القانون التنظيمي 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، الذي يحدد ويتمم لائحة المناصب العليا التي يتم التعيين فيها في المجلسين الوزاري والحكومي، إضافة إلى تحديده للمبادئ والمعايير التي يتم اعتمادها في عملية التعيين.

وبالعودة إلى مواد القانون التنظيمي 02.12، تشير الفقرة الأولى من مادته الثالثة إلى البندين (أ) و(ج) من الملحق الثاني، الذي يتمم لائحة المناصب العليا التي يتم التداول بشأنها في مجلس الحكومة والتعيين

⁴⁵⁸ الخطاب الملكي 17 يونيو 2011.

ففيها بموجب مرسوم. ومن هذه المناصب نجد، التعيين في مجلس القيم المنقولة، وفي صندوق الضمان المركزي، وتعيين المفتش العام للمالية، والمفتش العام للإدارة الترابية وغيرهم....⁴⁵⁹

كما يشير البند (ب) من نفس الملحق إلى لائحة المقاولات العمومية، التي يتم تعيين المسؤولين عنها في مجلس الحكومة، المحددة في المقاولات العمومية التي تساهم فيها الدولة بصفة مباشرة، غير تلك المشار إليها في البند (ب) من الملحق الأول الذي يتضمنه هذا القانون التنظيمي.

وتطبيقاً لأحكام الفصل 92 من الدستور حدد القانون التنظيمي 02.12 في المادة الرابعة منه مبادئ ومعايير التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، والوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، التي يتداول بشأنها في المجلس الحكومي.

وقد حدد القانون ثلاث مبادئ أساسية تؤطر عملية التعيين في المناصب العليا تتمثل فيما يلي:

- تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية والمساواة في وجه جميع المرشحات والمرشحين؛
- عدم التمييز بجميع أشكاله في اختيار المرشحات والمرشحين للمناصب العليا، بما فيها التمييز بسبب الانتماء السياسي أو النقابي أو بسبب اللغة أو الدين أو الجنس أو الإعاقة أو أي سبب آخر يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان وأحكام الدستور؛
- المناصفة بين النساء والرجال باعتبارها مبدأ تسعى الدولة لتحقيقه طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، مع مراعاة المبادئ والمعايير المنصوص عليها في هذه المادة.

وفي هذا الصدد ينص الفصل 19 على سعي الدولة لتحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، وهو ما تم العمل على ترجمته بتضمين مبدأ المناصفة ضمن مبادئ التعيين، لتكريس دور المرأة في شغل المناصب العليا وفي الإدارة والمؤسسات والمقاولات العمومية⁴⁶⁰.

إلى جانب الفصل 19 انطلق المشرع في تحديده لمبادئ التعيين من الفصول 31 و154 و155 و156 من الدستور، بنصه على ربط الولوج للوظائف العمومية بمبدأ الاستحقاق، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة،

⁴⁵⁹ أنظر الملحق رقم 2 (أ) و(ج) من القانون التنظيمي 02.12 المتعلق في التعيين بالمناصب العليا، والذي يضم لائحة المؤسسات العمومية والمناصب العليا بالإدارات العمومية.

⁴⁶⁰ جواب السيد وزير الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات العامة على المناقشة العامة للقانون التنظيمي 02.12، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، م، س، ص 7.

التي حاولت المادة الرابعة من هذا القانون تعزيزها، عبر إدراجها للشفافية والمساواة كمبادئ أساسية تنظم عملية التعيين.

وقد وضعت المادة الرابعة في فقرتها الثانية أربع معايير للتعين في المناصب العليا، تتمثل في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، والتوفر على مستوى عال من التعليم والكفاءة اللازمة، والتحلي بالنزاهة والاستقامة، إلى جانب التوفر على تجربة مهنية بإدارات الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات أو المقاولات العمومية أو في القطاع الخاص، داخل الوطن أو خارجه.

يأتي التنصيب على اعتماد هذه المبادئ والمعايير للتعين في المناصب العليا، بغية القطع مع الممارسات القائمة على المحاباة والزيونية والموالة الحزبية والنقابية والجمعوية⁴⁶¹، والتأسيس لمنطق جديد يحكم الولوج للمناصب العليا، قائم على منح الأولوية في التعيين لمعايير مثل المستوى التعليمي، والكفاءة، والتجربة المهنية، والنزاهة والاستقامة من جهة، ودعم أسس الحكامة الجيدة عبر تكريسه لمبادئ الاستحقاق، والشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة من جهة أخرى.

غير أن ما يمكن تسجيله كملاحظة على هذا القانون التنظيمي، هو حصر تطبيق شروط مبادئ ومعايير التعيين على الوظائف المدنية في الإدارات العمومية والوظائف السامية، في المؤسسات والمقاولات العمومية التي يتم التداول في شأنها في المجلس الحكومي، مقابل عدم إخضاع مناصب المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية لهذه المبادئ والمعايير. وإذا كان هذا الحصر يبدو مطابقا لصريح الدستور، فإنه أثر على توازن البناء العام للقانون التنظيمي رقم 02.12، فمقابل مادة واحدة (المادة الأولى) التي خصصت لتطبيق الفصل 49 من الدستور، خصصت تقريبا باقي المواد لتطبيق الفصل 92، إلى جانب المادة السادسة المتعلقة بكلا الفصلين، وهو ما يطرح تساؤلا حول الجدوى من تحديد مبادئ ومعايير التعيين المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية العادية، دون نظيرتها الإستراتيجية⁴⁶². إذ أن هذا الأمر لا يكرس سوى التمييز بين المرشحين، واللاتكافؤ في ولوج المناصب العليا.

⁴⁶¹ جواب السيد وزير الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات العامة على المناقشة العامة للقانون التنظيمي 02.12، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، ن. م.

⁴⁶² محمد الإدريسي، الممارسة الملكية للسلطة، م، س، ص 127-128.

عرف القانون 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا منذ سنة 2015، إدخال مجموعة من التعديلات على مستوى الملاحق المرفقة به، حيث أضيفت بعض المؤسسات إلى لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية، من قبيل الهيئة المغربية لسوق الرساميل، وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، وصندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية، والوكالة المغربية للطاقة المستدامة، وشركة إثمار الموارد، وغيرها من المؤسسات والمقاولات التي أصبح التداول في شأن تعيين المسؤولين عنها يتم في المجلس الوزاري.

وارتباطا بهذه المؤسسات تجدر الإشارة إلى أنه بموجب هذه التعديلات، تخلت الحكومة عن بعض المؤسسات التي كان التعيين فيها يتم بموجب مرسوم بعد التداول في المجلس الحكومي لصالح المجلس الوزاري، وذلك بعد إضفاء الصفة الإستراتيجية عليها، مثل مؤسسة محمد السادس للنهوض بالأعمال الاجتماعية للتربية والتكوين، ومؤسسة محمد السادس للأعمال الاجتماعية لموظفي الأمن الوطني، ومؤسسة الحسن الثاني للأعمال الاجتماعية لفائدة رجال السلطة التابعين لوزارة الداخلية، وغيرها من المؤسسات.

وفي الجهة المقابلة أضيفت للحكومة بعض المؤسسات العمومية، التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم بعد التداول بشأنها في المجلس الحكومي، من قبيل الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط، والوكالة المغربية لمكافحة المنشطات، والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية وغيرها... لحقت بعض هذه التعديلات أيضا بلائحة المناصب العليا بالإدارات العمومية، حيث تمت إضافة مجموعة من المناصب إلى قائمة المسؤولين الذين يتم تعيينهم بمرسوم بعد التداول بالمجلس الحكومي، مثل المفتشون الجهويون للتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني، ورئيس المجلس العام للتجهيز والنقل، والمراقبون العامون والممتازون للسجون وغيرهم....

أثارت هذه التعديلات جدلا واسعا لكونها تعبر عن تنازل الحكومة عن حقها الدستوري في التعيين في المناصب العليا لصالح المجلس الوزاري، بتخليها عن عدد لا بأس به من المؤسسات التي أصبحت بموجب هذه التعديلات توصف بالإستراتيجية، وهو ما جعل سلطة تعيين المسؤولين عنها تنتقل من المجلس الحكومي إلى المجلس الوزاري.

وعلى هذا الأساس، يمكن اعتبار تفويت هذه المناصب للمجلس الوزاري، وتعزيز سلطته في التعيين بمثابة تكريس لمنطق الملكية التنفيذية، الذي حاولت المراجعات الدستورية لسنة 2011 الانزياح عنه، في محاولة لتقوية مؤسسة الحكومة وتعزيز صلاحياتها، بالكيفية التي تساهم في جعلها مؤسسة تمارس السلطة التنفيذية بشكل فعلي.

يحمل القانون التنظيمي للتعين في المناصب العليا دلالات سياسية متعددة ترتبط بالأساس بالظرفية التي صدر فيها، وبالتغيرات التي عرفت المنظومة الدستورية، وذلك برسمها مشهد جديد على مستوى التعيين في المناصب العليا، يختلف في معناه ومضمونه عن سابقه الذي كانت فيه سلطة التعيين من المجالات المحفوظة للمؤسسة الملكية. لكن المراجعات الدستورية لسنة 2011 وصدور القانون التنظيمي 02.12، حملت معها فلسفة جديدة تم بموجبها تقسيم سلطة التعيين بين المجلس الوزاري والمجلس الحكومي.

وهكذا جاء القانون التنظيمي 02.12 بغية تحقيق مجموعة من الأهداف، منها ما هو مرتبط بتنظيم عملية التعيين في المناصب العليا وفقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، ومنها ما هو متعلق بالتأسيس لثقافة جديدة تؤطر عملية التعيين، تنطلق من اعتماد مبادئ ومعايير محددة ومتماشية مع أسس الحكامة الجيدة، من تدعيم للشفافية والاستحقاق وربط المسؤولية بالمحاسبة.

خلاصة القسم الأول:

أظهرت الاتجاهات النظرية التي قاربت إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري، أن هذه الأخيرة تتخذ شكلين فإما أن تقوم على الفصل الجامد، مع الأخذ بمبدأ حياد الموظف وإبقائه بعيداً عن ممارسة السياسة، وبالتالي تأدية مهامه بطريقة غير متحيزة، وهو الاتجاه الذي يمثلته ماكس فيبر صاحب النموذج المثالي للبيروقراطية. وإما أن تتأسس على الربط والوصل، نتيجة الطبيعة التفاعلية للعلاقة بين عالمي السياسة والإدارة، وهو الاتجاه الذي تمثله كل من المدرسة السياسية ومدرسة التفاعل، ويحمل هذا الأخير بين ثناياه نمطا بديلا لهذه العلاقة ينطلق من التمايز والاختلاف بين أدوارهما، ويسعى إلى تحويله إلى نقطة قوة تساهم في تحقيق التكامل والترابط بين السياسي والإداري، بما يحفظ لهما مكانتهما ويحرر العلاقة من منطق الخضوع والإخضاع.

لكن رغم محاولة هذه المقاربات النظرية تحديد طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة، إلا أن هذه العلاقة تبقى عصبية على التحديد لأنها ليست ثابتة أو موحدة، وتختلف باختلاف البيئة السياسية-الإدارية المحيطة، ولعل ذلك ما يزيد من صعوبة وضعها في إطار ثابت.

يلقي هذا التعقيد الذي يطبع العلاقة بين السياسة والإدارة بظلاله على موضوع التنمية بشقها السياسي والإداري، لكونها تشكل مجالا للتفاعل بين هذين المحددين تتأثر بهما، وتؤثر فيهما. إن اختلال التوازن وميل الكفة لصالح البيروقراطية على حساب السياسة، أدى إلى هيمنة البيروقراطية وتغولها، بشكل أهلها لتصبح ذات قوة ووزن في المجتمع، وأكسبها قدرة على التأثير والتوجيه يمكن لمسها على مستوى تأثيرها على العملية التنموية، فكلما كانت البيروقراطية الإدارية أكثر قوة وطغيانا على السلطة السياسية، كلما كانت قادرة على إعاقة تحقيق التنمية.

ومن هنا يبدو أن البيروقراطية يمكن أن تكون عاملا مساعدا على نجاح الدولة في تحقيق تنميتها، كما يمكن أن تكون قوة معرقلة لعملية التنمية إذا ما تجاوزت سلطتها حدوداً معينة. فالبيروقراطية كما

وصفها المفكر المغربي عبد الله العروي هي مجرد وسيلة يمكن أن يتم استخدامها لصالح الحرية أو لفائدة القمع العنيف، وهو أمر يتحدد من خلال طبيعة الظروف العامة، وكذا حجم ونظام وأخلاقية البيروقراطية ذاتها. وفي نفس الوقت اتجه إلى القول إن الدولة العربية الحالية تعرف تأرجحا بين نمطين: السلطانية المملوكية والتنظيمية العقلية، وتظهر في الواقع ملامح النمطين معا. ويعزي سبب هذا التأرجح إلى الفجوة الموجودة بين السياسة والمجتمع المدني، بين السلطة والنفوذ المادي أو الأدبي، بين الدولة والفرد، وهي فجوة موروثية عن الدولة السلطانية القديمة التي دعمت ركائزها الإدارة الاستعمارية الأجنبية⁴⁶³.

فتحت أزمة الدولة المخزنية وفشلها في تنزيل الإصلاحات الباب أمام التدخل الأجنبي بالمغرب، وهو ما أندر بدخول البلاد مرحلة جديدة، تميزت بتراجع النفوذ المخزني مقابل طغيان وتمدد نظيره الفرنسي. وقد كان لهذه التحولات دور كبير في رسم معالم النظام السياسي- الإداري المغربي، فنهله من الروافد المخزنية والاستعمارية في آن واحد، جعلت منه جهازا هجيناً يحمل من صفات كلتا الثقافتين.

وقد كان هذا التأثير باديا بوضوح، يمكن لمسه على مستويين اثنين: الأول يتعلق بإصرار النظام المغربي على الاحتفاظ بثقافته المخزنية وإطاراته التقليدية والإبقاء عليها كنمط اشتغال، أما الثاني فيرتبط بالسمة الحديثة للإدارة المغربية التي جاءت نتيجة احتكاكها بنظيرتها الاستعمارية وتأثرها بها، إذ لم تنجح فرنسا في فرض سيطرتها على الإدارة المخزنية فحسب، بل انتقلت إلى الالتصاق بها والتطابق معها رغم انتماءهما لعهود وأزمنة ثقافية مختلفة، حتى باتت تشكل منظومة ثنائية يحكمها منطق التعاون أكثر من التنافس، وهو ما يعبر عن قدرة الدولة الاستعمارية بصفقتها البنية الأقوى، على إدماج البنية الأضعف دون إلزاقها⁴⁶⁴.

لم تكن الإدارة الاستعمارية وحدها التي مارست تأثيرا على الجهاز البيروقراطي، بل كان لتعامل الدولة المغربية الحديثة مع بيروقراطيتها دور كبير في خلق منظومة إدارية قوية ومقاومة، استطاعت فرض هيمنتها على الحياة السياسية والتغلغل داخل أجهزة الدولة، بشكل باتت فيه تحتل مكانة محورية ولها دور مركزي في صنع القرارات ووضع السياسات، من خلال ثقل موظفيها وبالتحديد الموظفون السامون من

⁴⁶³ عبد الله العروي: مفهوم الدولة، م، س، ص 228.

⁴⁶⁴ خالد عفاش، بناء الدولة العصرية في المغرب جدلية التقليد والتحديث (1988-1999)، م، س، ص 260-261.

جهة، وممرا سهلا للمسؤولية السياسية مما أدى في النهاية إلى جعل الإدارة العليا إدارة ميسرة من جهة أخرى.

انعكست هذه الطبيعة الخاصة لبنية السلطة والإدارة بالمغرب على العلاقة بين السياسي والبيروقراطي بشكل كبير، وجعلت من الصعب التمييز أو الفصل بينهما. فهي علاقة تقوم على الفصل والتبعية والهيمنة في آن واحد؛ فصل يجسده الفصل بين المهام السياسية والإدارية، وتبعية يؤطرها الدستور، وتجسدها علاقة الإدارة بالمؤسسة الملكية، وهيمنة ساهمت في تعميقها الممارسة السياسية للنظام السياسي، وأدت في النهاية إلى تقوية البيروقراطية الإدارية وتفوقها على الفاعل السياسي، ما أفرز تداخلا وتعقيدا في هذه العلاقة، تحولاً إلى سمة أساسية تميز ثنائية السياسة والإدارة بالمغرب.

تلقي هذه الطبيعة الخاصة للعلاقة بين السياسي والإداري بظلالها على عملية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، إذ تتأثر بها بشكل كبير لسببين، يتمثل الأول في أن هذا التحديث يمس الجهاز البيروقراطي بشكل أساسي، فيما يتجلى الثاني في كون أي سياسة إصلاحية هي نتاج للتفاعل والعمل المستمر بين المحددين السياسي والإداري.

القسم الثاني: تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على مسلسل تحديث الإدارة العمومية

عرف المغرب عقب استقلاله تضخما كبيرا في جهازه البيروقراطي، ساعد الدولة على استرجاع هيبتها التي هزها الاستعمار الفرنسي، وتوسيع مجال مراقبتها لتشمل مختلف الفضاءات الاقتصادية والاجتماعية. وقد ساعد على ذلك غياب أي دور حقيقي للأحزاب السياسية في تلك الفترة، إثر انشغالها بالصراع على السلطة الدائر مع القصر. وفي المقابل أدى هذا الوضع إلى جعل سلطات البيروقراطية الإدارية تنمو وتتقوى، حتى باتت تعد المحرك الأساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والجهة المسؤولة عن تصور وتحقيق مهام التنمية.

وإذا كان اعتماد المغرب على جهازه الإداري في النهوض بأعباء التنمية بقطاعاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، قد جعل منه جهازا قويا يضطلع إلى جانب مهامه الإدارية بممارسة مهام سياسية أيضا، وساهم في توسيع مجال تدخلاته وتأثيره. فإن هذه القوة حولت البيروقراطية الإدارية بالمغرب إلى سلطة مهيمنة وذات نفوذ كبير، يعكسه حضورها البارز داخل أجهزة الدولة، ووزنها على مستوى صناعة القرار العمومي.

إن هذه المكانة التي تحتلها البيروقراطية الإدارية، والتي تتيح لها إمكانية الاستفادة من مزايا عديدة، تجعل جزءا كبيرا من هذه المنظومة متمسكا بالنمط التدييري الكلاسيكي، الذي يغذي مختلف الممارسات السلبية ويساهم في إعادة إنتاجها من جهة، ومقاوما للإصلاح والتغيير من جهة أخرى. خاصة وأن فلسفة التحديث تحمل بين ثناياها مفاهيم جديدة، ترتبط بالمسائلة والمحاسبة والإدارة بالأهداف والتقييم، وهو ما لا يقبله تيار عريض داخل الأجهزة الإدارية لأنه يمس بمصالحهم الذاتية، ويحول دون بقائهم في منطقة الأمان.

وتبعاً لذلك نجد مختلف برامج إصلاح الإدارة العمومية، المقدمة على المستوى الدولي، تشدد على أهمية المسائلة البيروقراطية، ودورها المحوري في تحقيق الحكم الرشيد. وعلى هذا الأساس، يلح برنامج

الأمم المتحدة الإنمائي على ضرورة وجود نظام للمسؤولية والمحاسبة الإدارية، باعتباره ركن أساسي للإصلاح الإداري خاصة، وللإصلاح السياسي عامة⁴⁶⁵، وأداة للحد من هيمنة البيروقراطية الإدارية وتغولها، حتى لا تتحول إلى العائق الأكبر أمام كل إصلاح.

ظل أداء الجهاز الإداري محط انتقاد مختلف الفاعلين في البلاد، رغم محاولات الإصلاح المتكررة لأعطابه ونقائصه، التي شملت عدة جوانب قانونية وبشرية وتنظيمية وإجرائية، إلا أنه نتائجها بقيت محدودة ودون مستوى الطموحات، والاختلالات ظلت قائمة.

ولعل هذا ما جعل النقاش حول ضرورة تحديث الإدارة العمومية يعود للواجهة من جديد، لا سيما في ظل التحولات العالمية الكبرى الاقتصادية والاجتماعية، ليتم تكريسه رسميا من خلال الخطب الملكية التي اعتبرت أن تحديث المغرب لإدارته يعد مدخلا رئيسيا لتحقيق تنميته، ومن خلال الوثيقة الدستورية التي حثت على أهمية تغيير أنماط التدبير المالي والإداري التقليدية، والاستغناء عن البيروقراطية العتيقة، وتعويضها بتدبير عمومي جديد يساعد الإدارة على الانتقال إلى بر التحديث.

يدفعنا الحديث عن تحديث الإدارة العمومية إلى إثارة تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على هذه العملية، وما إذا كانت طبيعة هذه العلاقة، تساهم في إنجاح مسلسل التحديث الإداري، أم تعيقه. بالنظر إلى طبيعتها الخاصة في النموذج المغربي، المتميزة بالتداخل وعدم وضوح الحدود القائمة بين المجالين السياسي والإداري من ناحية، وإلى كون تحديث الإدارة هو عملية مشتركة بين مجموعة من الفاعلين في مقدمتهم الفاعل السياسي والجهاز الإداري المعني بهذا التحديث من ناحية أخرى.

وقبل الانطلاق في دراسة وتحليل هذا الجزء من الموضوع، لابد من إثارة بعض التساؤلات التي ستتم معالجتها في متن هذا القسم، كيف تم التعااطي مع أزمة الإدارة العمومية المغربية؟ وما هي مختلف السياسات والبرامج التي انخرط فيها المغرب لإصلاح إدارته وتحديث نمط اشتغالها؟ وإلى أي حد نجحت هذه السياسات في بلوغ الهدف المنشود؟ وما هي التحديات التي تواجهها عملية إصلاح وتحديث الإدارة العمومية؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذا القسم من خلال فصلين:

الفصل الأول: سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب وتحديث التدبير العمومي

⁴⁶⁵ محمد الرضواني: الإدارة العمومية والانتقال الديمقراطي بدول المغرب العربي: في شروط الإدارة المدعمة للانتقال، في الثقافة السياسية بالمغرب (الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، سلسلة بدائل قانونية وسياسية 4، 2015) ص 22.

الفصل الثاني: تحديات التحديث بين التجاذب السياسي والبيروقراطي

الفصل الأول: سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب وتحديث التدبير العمومي

يشكل إصلاح الإدارة العمومية أساس المشروع المجتمعي الراهن، بالنظر إلى المكانة المهمة للجهاز البيروقراطي، ودوره الأساسي في إسناد التطور السياسي والاقتصادي ودعم النموذج التنموي الذي يطمح المغرب إلى تحقيقه. هذه الأهمية الوظيفية للإدارة ودورها التنموي هي التي تجعل من إصلاحها وتحديثها مطلباً استعجالياً، وهو إصلاح يمكن أن يتحقق عبر إعادة هيكلتها وتعزيز قدراتها حتى تصبح مؤهلة لكسب رهانات الحكامة الجيدة من ناحية، وقادرة على رعاية المصلحة العامة، وخدمة المواطنين والمقاومات من ناحية أخرى⁴⁶⁶.

يعاني الجهاز الإداري المغربي من مشاكل واختلالات عديدة تعوق أدائه لأدواره بالشكل المطلوب، فرغم المحاولات العديدة لإصلاح أعطابه، التي انطلقت غداة الاستقلال وبقيت مستمرة إلى يومنا هذا، إلا أنه لا زال يوصف بالسلطوية والانغلاق والبطء والتعقيد والروتينية وانعدام الشفافية والفساد، ولا زال المواطن غير راض عن أداء إدارته، ويشدد في كل مناسبة على ضرورة إصلاحها باعتبارها عماد نجاح المغرب في تحقيق تنميته الاقتصادية والاجتماعية.

يتسم الحديث عن تجربة الإصلاح الإداري بالمغرب ببعض الصعوبة النابعة من تداخل الفاعلين المتدخلين في برامج الإصلاح، ومن تشعب المشاكل التي يعاني منها الجهاز الإداري المغربي التي ما فتئت تتزايد يوماً بعد يوم، وكذا من الثقافة التدييرية التقليدية السائدة داخل الإدارات، المتميزة بعدم القابلية للتجديد والتطوير رغم المحاولات الجادة لتحديثها، ما يجعل كل عملية إصلاحية موجهة للإدارة لا بد وأن تواجه بتيار تقليدي مقاوم لها.

ومن الممكن ضمن هذا الأفق إثارة مجموعة من الأسئلة حول مدى حضور إشكالية الإصلاح الإداري على مستوى الخطابين الرسمي وغير الرسمي بالمغرب؟ وما هي المحطات الرئيسية لتجربة الإصلاح الإداري في بلادنا؟ وما هي أبرز البرامج الإصلاحية التي طبعت مسار إصلاح الإدارة العمومية المغربية؟ وإلى

⁴⁶⁶ الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، وثائق وزارة الاقتصاد والمالية، قطاع إصلاح الإدارة، ص 7.

أي حد نجح المغرب في إصلاح منظومته الإدارية؟ وما هي مختلف المعوقات التي تواجه مسلسل الإصلاح الإداري في المغرب؟ وما هي مداخل هذا الإصلاح؟

وعلى هذا الأساس سيتضمن هذا الفصل مبحثين:

المبحث الأول: منظورات خطاب الإصلاح الإداري بالمغرب

المبحث الثاني: تجارب الإصلاح الإداري بالمغرب

المبحث الأول: منظورات خطاب الإصلاح الإداري بالمغرب

ينبع الحضور القوي لخطاب الإصلاح والتحديث الإداري على مستوى النقاش العمومي، من الأهمية الكبرى التي تكتسبها الإدارة العمومية والمكانة المتميزة التي تحتلها، فهي أداة الدولة في تنفيذ السياسات، وتحقيق التنمية من خلال السهر على التوجيه والإشراف على السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وهكذا فإن نجاح المغرب في بلوغ هدفه التنموي، يبقى مرهونا بتوفره على جهاز إداري حديث ومتطور ومواكب لمختلف التغيرات، التي يعرفها محيطه السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

إن اعتماد المغرب على جهازه البيروقراطي للنهوض بمهام التنمية، يضعه أمام ضرورة السهر على تحديثه بغية تجاوز القصور والاختلالات التي تشوب أداؤه، ولتحقيق هذه الغاية انخرط المغرب منذ حصوله على استقلاله إلى اليوم في مسلسل إصلاحي طويل، اختلفت مضامينه وأهدافه باختلاف الظرفية. فإذا كان التركيز غداة الاستقلال منصبا على إقامة إدارة وطنية، بأطر مغربية كفؤة وقادرة على حمل أعباء النهوض بالدولة والمجتمع من جهة، وعكس قيمه وثقافته من جهة أخرى، فإن التركيز انتقل بعد ذلك إلى العمل على توسيع الشبكة والخدمات الإدارية عبر إقرار نظام اللامركزية، وكذا تكييف الإدارة المغربية مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفق المنظور الليبرالي، وذلك عبر التأكيد على ضرورة ترسيخ القيم الديمقراطية في العمل الإداري سواء داخل الأجهزة الإدارية أو في تعاملها مع محيطها⁴⁶⁷.

عرفت الإصلاحات عقب هذه الفترة منعطفا كبيرا حيث تحول التركيز من العمل على بناء وإقامة إدارة وطنية وتوسيع الشبكات والخدمات الإدارية، إلى البحث عن تحقيق النجاعة والفعالية في الحياة الإدارية. وفي هذا الإطار ينبغي لهذا التحول أن يؤدي لإحداث قطيعة مع النموذج التقليدي للتدبير، الذي لم يعد يتوافق مع تطور المجتمع. وقد شكل هذا الأمر عامل ضغط يدفع في اتجاه تكييف تحديد وتفعيل السياسات والبرامج العمومية، مع المتطلبات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الجديدة، ويضع الإدارة أمام ضرورة التفاعل السريع لإعطاء الإجابات اللازمة، ولعل هذا ما استوجب إشاعة ثقافة تدبيرية

⁴⁶⁷ رشيد مليحي، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2001-2002) ص 4.

جديدة، قوامها الفعالية وحسن الأداء والتدبير المرتكز على النتائج، وهي مفاهيم جديدة وليدة تطور الفكر الإداري وعالم تدبير المنظمات التي ترسخت في إطار مقارنة التدبير العمومي الجديد⁴⁶⁸.

ومن أجل فهم أفضل لتوجهات الفاعلين بخصوص إشكالية الإصلاح الإداري بالمغرب، سيتم تخصيص المطلب الأول للتعرف على منظور الخطاب السياسي الرسمي للإصلاح الإداري من خلال تحليل مضامين مختلف الخطب والرسائل الملكية المتصلة بالإدارة العمومية، وكذا البرامج الحكومية في شقها المتعلق بإصلاح الإدارة، فيما سيتم التعرض في متن المطلب الثاني للخطاب غير الرسمي الممثل في الأحزاب السياسية والفاعلين الاقتصاديين دوليا ووطنيا.

المطلب الأول: الإصلاح الإداري في الخطاب الرسمي

لقد راكمت الإدارة منذ الاستقلال مجموعة الاختلالات والمعوقات، التي يشكل تطورها تهديدا لقدرات النظام على التحكم في التغيير وإنعاش الإصلاحات. وهكذا، فإن تطور الممارسات السلبية وانتشار السلوكيات المشينة داخل الإدارة من رشوة وزبونية وفساد، وكذا تعقد صيرورة اتخاذ القرار، والموقف الانتقادي للرأي العام اتجاه الإدارة، فضلا عن الاهتمام البالغ الذي يوليه مختلف الفاعلين الوطنيين والدوليين بالإدارة، كل هذه العناصر أدت إلى الإيمان بضرورة إعادة النظر في أداء الإدارة العمومية وأساليبها ووسائل عملها، ودفعت إلى النظر إليها بعين ناقدة⁴⁶⁹.

يحظى الإصلاح الإداري باهتمام واسع من قبل مختلف الفاعلين، إذ يمكن تسجيل الحضور القوي لخطاب الإصلاح الإداري في الفضاء العمومي، وهو حضور يعكس الرغبة في معالجة الاختلالات التي يعرفها الجهاز البيروقراطي المغربي، والدفع به نحو التخلص من الرتابة والجمود الذي يعيشه. ولا يخفى هنا الاهتمام الملكي بمسلسل الإصلاح والتحديث الإداري، الذي يبدو جليا من خلال الرسائل الشديدة اللهجة التي تضمنتها العديد من الخطب والرسائل الملكية حول تقاعس الإدارة وطبيعة علاقتها مع المواطن (الفرع الأول).

⁴⁶⁸ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2008-2009) ص 33-34.

⁴⁶⁹ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، م، س، ص 79.

وإلى جانب المنظور الملكي للإصلاح الإداري، فإن الحكومة تشدد بدورها على أهمية إصلاح الإدارة المغربية، وتحرص على ترجمة خطابها الإصلاحي إلى ممارسة من خلال البرامج الحكومية والمخططات الوطنية، وخطط إصلاح الإدارة منذ الاستقلال إلى اليوم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الملك

تتميز المؤسسة الملكية بتاريخها العريق، إذ تجر وراءها قرونا من الديمومة والاستمرارية، تداخلت خلالها أنماط متنوعة من المشروعات المسنودة بالدين والتاريخ والكفاح من أجل الاستقلال. هذه الجذور العميقة للملكية في المغرب الضاربة في الماضي البعيد، جعلت عددا من الباحثين يصف النسق السياسي المغربي بأنه نسق تقليدي. وعلى هذا الأساس ترتكن المؤسسة الملكية في المغرب في تقعيد قوائم مشروعيتها على أسس تقليدية تجمع بين الديني والتاريخي، كما أنها موسومة بنواة صلبة وثابتة لا تقبل الإزاحة أو التغيير، حريصة على الحفاظ على تقليدانيتهما، ويحكمها هاجس الاستمرارية⁴⁷⁰.

تحتل الملكية بالمغرب مكانة سامية، مستمدة من تاريخها العريق وبعدها الديني والروحي والزميني. تتموقع المؤسسة الملكية على رأس المؤسسات الدستورية والإدارية برمتها، فهي -الملكية- عماد التنظيم السياسي والإداري المغربي ومحوره. وينبع هذا السمو الواقعي والدستوري، والمرتبة السياسية للملكية من أسس ومرتكزات وجود واشتغال هذه المؤسسة إداريا وسياسيا ودستوريا، كيفما كانت طبيعة هذه الأسس والمرتكزات، تاريخية أو دستورية عصرية⁴⁷¹.

تشكل الخطب والرسائل الملكية إطارا مرجعيا يحدد المعالم الكبرى للتوجهات العامة للدولة، وقد ظلت الإدارة العمومية ومطلب إصلاحها حاضرين على مستوى الخطاب الملكي، سواء في عهد الملك محمد الخامس والحسن الثاني أو في عهد الملك محمد السادس، وبناء على ما سبق سيتم تخصيص فقرات هذا الفرع للتعرف على معالم الفكر الإداري الملكي في مغرب الاستقلال (الفقرة الأولى)، ليتم بعدها تناول التصور الملكي للإصلاح الإداري في عهد الملك محمد السادس (الفقرة الثانية).

⁴⁷⁰ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 36-37.

⁴⁷¹ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، م، س، ص 81.

الفقرة الأولى: الرؤية الملكية للإصلاح الإداري في المغرب الاستقلال

ظلت الإدارة العمومية محط انشغال أساسي بالنسبة للمؤسسة الملكية منذ نيل المغرب لاستقلاله، إذ لم يذخر الملك الراحل محمد الخامس جهدا لبناء إدارة عمومية بعناصر إدارية مغربية، وهو ما شدد عليه في خطابه الملقى بمناسبة الذكرى الثلاثين لجلوسه على العرش بقوله بضرورة مغربة الإطار الإداري، وإصداره التعليمات والتوجيهات التي من شأنها أن تحقق هذه المغربة، بكيفية لا تؤدي إلى إلحاق أي خلل أو فتور بالنشاط الحكومي آنذاك. ويأتي حرص الملك الراحل على تبني خيار المغربة في تلك المرحلة الحساسة من تاريخ البلاد، في إطار وعيه بأهمية هذه الخطوة، حيث اعتبر أن الاستقلال بدون إطار هو تبعية من غير مراء⁴⁷².

شكل هدف بناء جهاز إداري مغربي ركنا أساسيا في السياسة الإدارية للملك الراحل محمد الخامس، وفي هذا الصدد يشير الخطاب الملقى بمناسبة الذكرى الحادية والثلاثون لجلوس الملك على العرش، إلى أن العناية الملكية غداة الاستقلال انصرفت إلى التمكن من المصالح والإدارات الحكومية حتى لا يصيبها خلل يشل نشاط البلاد، لكن هذه المصالح والمواقف لم تكن تتلاءم مع وضعها الجديد من حيث الروح والاتجاه. وهو ما دفع نحو الشروع في المغربة، بإسناد مناصب المسؤولية للمواطنين المغاربة، وإدخال إصلاحات عميقة عليها، وتحويلها تحويلا جوهريا يتماشى مع المغرب المستقل من ناحية، ويصب في مصلحة الأمة جمعاء من ناحية أخرى⁴⁷³.

يظهر من خلال تتبع مختلف خطب الملك الراحل محمد الخامس، أن توجهاته حول الإدارة ركزت على مجموعة من الجوانب منها الجانب المتعلق بمغربة الإدارة، ومنها أيضا ما هو متصل بالوعي بالمهام والمسؤوليات والرغبة في الممارسة. كما انصب الاهتمام الملكي آنذاك على الجانب السلوكي للموظف وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، إضافة إلى تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية واللاتركيز الإداري، وتجهيز الإدارة بشبكات اتصال⁴⁷⁴.

⁴⁷² خطاب الملك محمد الخامس بمناسبة الذكرى الثلاثين للجلوس على العرش (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، مجلة دعوة الحق، العدد 6، دجنبر، 1957).

⁴⁷³ خطاب الملك محمد الخامس بمناسبة الذكرى الحادية والثلاثون للجلوس على العرش (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، مجلة دعوة الحق، العدد 15، دجنبر 1958).

⁴⁷⁴ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 228.

لم يقف الاهتمام الملكي بالإدارة عند عهد الملك الراحل محمد الخامس، بل على العكس من ذلك سار الملك الراحل الحسن الثاني بدوره على نهج والده، وأولى اهتماما خاصا بشؤون الإدارة وضرورة إصلاحها، إذ قال في خطاب ألقاه على خريجي المدرسة الإدارية بمناسبة حفل توزيع الشهادات؛ أن علل الماضي أتت من جمود الهيكل الإداري القديم، وجهله بحقيقة مهمته وعجزه عن مواجهة حياة العصر ومقتضياتها، وقد عبر الملك في نفس الخطاب عن رغبته أن يبني للأمة مستقبلا خاليا من العلل. كما أكد أن هذا البناء يبقى مرهونا بتوفر البلاد على هيكل إداري مسؤول ومدرك لطبيعة مهمته، وقادر على الاضطلاع بها، وماهر في معالجة مشاكل الحياة الدولية أو القومية أو المحلية.

ووعيا منه بأهمية الإدارة ومحورية أدوارها، بقي الملك الراحل الحسن الثاني حريصا على إيجاد هيكل إداري سليم مقتدر وتوسيع خلاياه، وتكثير أفراده والعمل على تزويدهم بأنواع الثقافة الضرورية لنجاحهم، لأن هيكل البلاد ينبغي ويرتكز على جهازه الإداري، فهو الذي يضمن سير الأعمال العادية حتى في حالة الأزمات الحكومية، ولأن العهد الجديد يقتضي مزيدا منه لتسند الأمور إلى أهلها من جهة، وليمكن اللحاق بالقافلة المتقدمة من جهة أخرى.

وإيماننا منه بأهمية الموظف في الحياة الإدارية، فقد شدد الملك الراحل الحسن الثاني في ذات الخطاب على أن المغرب الجديد ليس بحاجة إلى موظفين كسالى انتفاعيين يناون عن مواجهة المشاكل، ويستعلون على الناس مستغلين في ذلك السلطة التي بين أيديهم، ولا يهتمهم إلا قبض رواتبهم والتفكير في السبيل إلى مضاعفتها، بل إنه في حاجة إلى موظفين ذوي ضمائر حية تجعلهم يفكرون في خدمة الشعب ومصلحة البلاد، موظفين يتصفون بالإخلاص والاستقامة، ويعلمون أنهم من الشعب ودورهم يتمثل في خدمة هذا الشعب لتيسير عسرته وقضاء مآربه⁴⁷⁵.

وفي خطاب العرش لسنة 1966 أشار الملك الراحل الحسن الثاني إلى أن المغرب لم يكن يتوفر على جميع الوسائل التي تتطلبها ممارسة السيادة، إلا أنه بعد إعلان الاستقلال وتسلم الحكومة المغربية، وعلى رأسها ملك البلاد الاختصاصات التي كانت تباشرها مصالح الحماية، كان من الضروري المحافظة على الكيان الوطني. ولتحقيق هذه الغاية وقياما بما تفرضه السيادة المستعادة، تم إحداث عدد من الأجهزة

⁴⁷⁵ خطاب الحسن الثاني بمناسبة حفل توزيع الشهادات على خريجي المدرسة الإدارية، انبعاث أمة، الجزء الثالث (1958) (الرباط، المطبعة الملكية، ط 2، 1995) ص 258-259-260.

الحكومية والمصالح الإدارية، كما تم العمل على تنظيم الإدارة وإعداد الأطر اللازمة لتسيير مرافق الدولة، إلى جانب إصدار التشريعات الكفيلة بمغربة الإدارة، وتنظيم شؤون الموظفين بتحديد واجباتهم وحقوقهم.

يظهر أن الفكر الإداري الملكي في عهد الحسن الثاني كان بدوره منصبا على عملية البناء، بناء قانوني جسده عملية إصدار التشريعات، وبناء مؤسساتي وتنظيمي يعكسه إحداث مختلف الأجهزة الحكومية والمصالح الإدارية⁴⁷⁶، وهو ما يعد تعبيراً عن رغبة ملكية في بناء دولة مغربية حديثة، يشكل جهاز إداري متطور وحديث أحد أهم ركائزها.

تنطلق المقاربة الملكية للإصلاح الإداري من أهمية الجهاز الإداري، واعتباره كأداة تعتمد عليها الدولة في تنفيذ مخططاتها وتحقيق أهدافها، وهنا تندرج الإشارة الملكية في خطاب العرش لسنة 1967 إلى أن إصلاح الجهاز الإداري وأساليبه، تأتي بغاية ضمان مزيد من الفعالية في دائرة تبسيط المساطر المتبعة، ومواصلة السعي لإقامة نظم إدارية تركز على أسس محكمة، وذلك بتوحيد الأجهزة المتماثلة، وإزالة العراقيل والصعوبات التي تعترض سير الإدارة⁴⁷⁷.

وهكذا يحظى موضوع إصلاح الإدارة وتطويرها، وجعلها مرنة في متناول الجميع باهتمام بالغ من قبل المؤسسة الملكية، ففي الخطاب الملقى بمناسبة تأسيس الحكومة الجديدة؛ قال الملك الراحل الحسن الثاني: "قررنا أن حكومتنا سوف تسهر قبل كل شيء على تطوير الإدارة وتجعلها مرنة في متناول الجميع حتى نجيب إلى ضرورة السرعة التي نحن في رهان معها، ورهاننا مع السرعة هو رهان سوف يقضي إما على التخلف وإما يقضي على المغرب، فموضوع الرهان موضوع خطير، إذ هو رهان مصيري بالنسبة للسرعة والتنفيذ والإنجاز بين إدارة من جهة وبين تفسيراتنا وتخمينات ومشاريع وتخطيطات، فعلياً إذن أن نراجع السلم الإداري وفي الهيكل الإداري وأن نجعله سهلاً سريعاً متقناً دون ثغرات من جهة، وعلمياً أن تهيئ الجو لإجراء انتخابات نزيهة، وأكرر نزيهة، لأنني أريد أن أتعامل مع المرأة الحقيقية للبلاد"⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ خطاب الحسن الثاني بمناسبة الذكرى الخامسة للجلوس على العرش انبعث أمة، الجزء الحادي عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1966) ص 29-30-45.

⁴⁷⁷ خطاب الحسن الثاني بمناسبة الذكرى السادسة للجلوس على العرش، انبعث أمة، الجزء الثاني عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1967) ص 72-73.

⁴⁷⁸ خطاب الحسن الثاني بمناسبة تأسيس الحكومة الجديدة، انبعث أمة، الجزء السابع عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1972) ص 339.

كان الملك الراحل الحسن الثاني مؤمنا بضرورة التغيير العميق والجذري، الذي يمس جوهر الأشياء، وقد عبر عن ذلك صراحة في حديث صحفي أجراه مع جريدة لافوا دي نور، حيث قال إن التغيير الجذري هو الذي يتم على مراحل في العقول والجماعات وفي الإدارة نفسها. كما أشار أيضا إلى أن تغيير الروتين الإداري ليس بالأمر السهل الذي يمكن أن يتم في ظرف وجيز، بل هو عمل طويل؛ معتبرا أن للناس عاداتهم وطريقة عيشهم، ورغم ما في الإصلاح والتغيير من صعوبة، إلا أن أشياء كثيرة قد أنجزت خاصة في ميدان إصلاح الإدارة⁴⁷⁹.

وفي خطاب العرش لسنة 1988 أشار الملك الحسن الثاني، إلى أن الإدارة المغربية التي اضطلعت بدور أساسي منذ الاستقلال في نمو المغرب الاقتصادي والاجتماعي، سيكون لزاما أن تخضع تنظيماتها سواء في المستوى المركزي أو المحلي لعميات التبسيط والتلدين، وتصبح أكثر مرونة لتشكل في نهاية المطاف مناخا لحرية المبادرة. فالإدارة عنصر جوهري في محيط الحفز والتحرك لتنمية الاستثمار، وبالتالي لخلق فرص الشغل⁴⁸⁰.

وسيرا على نفس النهج الإصلاحي الذي يروم دعم واستكمال صرح دولة القانون، أعلن الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب العرش بمناسبة الذكرى الثلاثين لاعتلاء العرش، عن قرار إنشاء محاكم إدارية تثرى التنظيم القضائي في المملكة. كما أصدر مجموعة من التعليمات لجعل الإجراءات التي تعمل على أساسها هذه المحاكم مبسطة وغير مكلفة، حتى يتمكن الرعايا من اللجوء إلى القضاء كلما كانوا عرضة للشطط من طرف السلطات الإدارية، أو لحقت بهم أضرار من جراء أنشطة الإدارة التي أقيمت في الأساس لخدمتهم⁴⁸¹.

يمكن القول إن المقاربة الإصلاحية للملك الراحل الحسن الثاني كانت تقوم على المرتكزات الأساسية التالية:

▪ بناء هيكل إداري سليم وقادر على ممارسة أدواره؛

⁴⁷⁹ حديث صحفي مع جريدة لافوا دي نور، انبعاث أمة، الجزء السابع عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1972) ص 350-351.

⁴⁸⁰ خطاب العرش بمناسبة الذكرى السابعة والعشرين للجلوس على العرش، انبعاث أمة، الجزء الثالث والثلاثون (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1988) ص 112-113.

⁴⁸¹ خطاب الحسن الثاني بمناسبة الذكرى الثلاثين لاعتلاء العرش، انبعاث أمة، الجزء السادس والثلاثين (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1991) ص 106.

- إحداث عدد من الأجهزة الحكومية والمصالح الإدارية؛
- تنظيم الإدارة وتأهيل وإعداد الأطر اللازمة لتسيير مرافق الدولة؛
- وضع الترسنة القانونية الكفيلة بمغربة الإدارة وتنظيم شؤون الموظفين؛
- تغيير العقلية والسلوكيات؛
- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية؛
- إنشاء المحاكم الإدارية.

الفقرة الثانية: التصور الملكي الحديث للإصلاح الإداري

إن دخول المغرب عهدا جديدا تميز بتولي محمد السادس لمقاليد الحكم، يتطلب تجديدا في مناهج الحكم وتقنياته، وتدعيما لدولة الحق والقانون وعصرنة الإدارة العمومية والقطاع الخاص، ولعل هذا ما جعل إعادة النظر في كيفية ممارسة السلطة والتعامل مع المجتمع أفرادا وجماعات ضرورة حتمية⁴⁸².

وقد جاء عهد الملك محمد السادس حاملا معه فلسفة جديدة في الحكم والتدبير، عُرفت بالمفهوم الجديد للسلطة، الذي شكل مدخلا لتطوير أداء الإدارة. وهو ما أشار إليه الملك في خطابه أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم يوم 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء، بدعوته إلى "نهج أسلوب جديد للسلطة، وما يرتبط بها مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي"⁴⁸³.

قدم الملك محمد السادس في خطابه بمناسبة الذكرى الأولى لاعتلاء العرش، تفسيرا واسعا للمفهوم الجديد للسلطة، حيث اعتبر أنه مفهوم "يتسم بالشمول والتكامل وكل لا يتجزأ وبنیان مرصوص يشد بعضه بعضا. فلا حرية بدون أمن واستقرار ولا تنمية بدون احتكاك يومي بالمواطن وإشراكه في معالجتها". وأكد الملك في ذات الخطاب على أن هذا المفهوم "ينطبق على كل من أوكلت إليه سلطة معينة

⁴⁸² محمد أهل بوبكر: رجل السلطة وهران الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، م، س، ص 236.

⁴⁸³ الخطاب الملكي الموجه إلى المسؤولين عن الجهات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين في 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء.

اعتبارا لغايته النبيلة العامة المتمثلة في مصالحة المواطن مع السلطة والجهاز الإداري وحفظ الكرامة وحفز الاستثمار"⁴⁸⁴.

شكل المفهوم الجديد للسلطة ثقافة جديدة للمرفق العام، تروم تجاوز سلبيات المنهج القديم في التعامل مع المرتفق، الذي يمكن وصفه بالمتقادم نتيجة مجموعة من الأسباب المتداخلة، من بينها حجم الظاهرة البيروقراطية التي يعرفها هذا المنهج، وعدم مساهمته للتطورات والتحديات الوطنية والعالمية الجديدة. كما يهدف هذا المفهوم إلى تقديم منظور جديد في تدبير الشأن العام، غايته الارتقاء بالمواطن وإسعاده، وتكريس دولة الحق والقانون والعمل على تحقيق التنمية⁴⁸⁵.

ولعل أهم ما جاء به المفهوم الجديد للسلطة هو إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن، التي يطغى عليها التباعد والإقصاء وانعدام التواصل، فأغلب المصالح الإدارية لا تجد التواصل مع المواطنين أو المقاولات، ولا تحسن استقبالهم استقبالا يليق بهم كمرتفقين يعتبرون غاية وجود هذه المصالح، وهو ما أدى إلى خلق صورة سيئة عن الإدارة لدى المواطن. ولهذا فإن هذا المفهوم يهدف إلى مصالحة المواطن مع الإدارة، والتأسيس لعلاقة قوامها التعاون المثمر والمسؤول بين الجانبين، المرتكز على حسن الإنصات وعلى إشراك المواطن ومكونات المجتمع المدني في اتخاذ القرارات⁴⁸⁶.

شغلت الإدارة وإصلاحها حيزا هاما في الفكر الملكي للعهد الجديد، إذ يحرص الملك محمد السادس في العديد من المناسبات على التذكير بأهمية الإدارة وضرورة إصلاحها وتطويرها، وجعلها مواكبة للمتغيرات الوطنية والدولية. فمنذ اعتلائه العرش وهو يدعو إلى "تبسيط الإجراءات وتحيين النصوص الإدارية وتحديث وسائل التدبير، والعمل على التوفيق المستمر بين المقتضيات الإدارية وروح العصر التي طبعت اليوم كل العلاقات البشرية"⁴⁸⁷.

يأتي هذا الاهتمام الملكي بالجهاز الإداري من وعي المؤسسة الملكية بالدور التنموي لهذا الجهاز، الذي إذا انحرف عن مساره صار عائقا أمام التنمية، وفي هذا الصدد يشير نص الخطاب الملكي السامي

⁴⁸⁴ الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2000.

⁴⁸⁵ محمد أهل بوبكر: رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، م، س، ص 237.

⁴⁸⁶ محمد أهل بوبكر: رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية، ن، م، ص 237.

⁴⁸⁷ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق، بتاريخ 28 أكتوبر 1999.

الملقى بمناسبة افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط إلى "أن البيروقراطية الادارية تعتبر من أكبر عوائق التنمية. فالإدارة بإجراءاتها المعقدة وسلوكاتها الرتيبة وسوء تديرها للمرفق العمومي، يضاف الى ذلك انكماشها على نفسها وعجزها عن التواصل مع محيطها والاستماع لانشغالات المتعاملين معها يؤدي الى تزايد ظواهر سلبية تتمثل على الخصوص في اللامبالاة ازاء مصالح المواطنين، وكذلك المستثمرين وسوء إرشادهم الشيء الذي ينتج عنه شلل في الحركة الاقتصادية بكاملها وبالتالي التنمية الشاملة التي نستهدفها"⁴⁸⁸.

وقد أشار الملك محمد السادس في خطاب العرش لسنة 2001، إلى أن ممارسة الشأن العام ليست حكرا على المنتخبين، بل تشمل الجهاز الإداري أيضا الذي يجب أن يكون في خدمة المواطن والتنمية، وشدد في هذا السياق على ضرورة إجراء إصلاح إداري عميق وفق منهجية محددة، يطبعها التدرج والتأني والاستمرارية، وتهدف إلى تبسيط المساطر والإجراءات لتصبح شفافة، سريعة، مجدية، ومحفزة على الاستثمار.

نجد أن الملك محمد السادس لا يركز في خطابه فقط على الجوانب التقنية للإصلاح، بل يهتم أيضا بالجانب الأخلاقي، ويظهر ذلك جليا من خلال اهتمامه وسعيه المتواصل للحفاظ على ثقافة المرفق العام وأخلاقياته، فقد عبر في نفس الخطاب عن عدم قبوله استغلال أي سياسي لمركزه أو إداري لموقعه من أجل الحصول على مصلحة شخصية أو فتوية⁴⁸⁹.

وهكذا يرى الملك محمد السادس أن إصلاح الإدارة العمومية وعصرنتها، يعد رهانا من بين الرهانات التي يطرحها تقدم المغرب، ولعل هذا ما يجعل من توفير ما يلزم من أدوات تكنولوجية عصرية للأجهزة الإدارية بغية تمكينها من الانخراط في الشبكة العالمية، وتوفير خدمات أكثر جودة لمتطلبات الأفراد والمقاولات ضرورة ملحة⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط، 4 ماي 2000، طنجة.

⁴⁸⁹ الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2001، طنجة.

⁴⁹⁰ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في مناظرة "الاستراتيجية الوطنية لإدماج المغرب في مجتمع الإعلام والمعرفة"، انبعاث أمة، الجزء السادس والأربعون، القسم الأول (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 2001) ص 334.

يحتل البعد الترابي مكانة مركزية في الفكر الإداري الملكي، إذ يشدد الملك على أن ترسيخ الحكامة الجيدة بالإصلاح الإداري، وتأهيل وتحديث الاقتصاد، لن يستقيم إلا بالجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري اللذين يعتبرهما عماد الدولة العصرية⁴⁹¹.

تنطلق المقاربة الإصلاحية في عهد الملك محمد السادس، من اعتبار إصلاح وتجديد هياكل الدولة رهانا مؤسسيا كبيرا، يتوقف عليه تقدم وتحديث البلاد. وهكذا فإن ديمقراطية الدولة والمجتمع وتحسين مناخ الأعمال، يتطلب انتهاج الحكامة الجيدة التي تقتضي تفعيل المبادئ والآليات المنصوص عليها في الدستور في هذا الباب، وفي مقدمتها ربط المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة وتخليق الحياة العامة من جهة، والتصدي لكل أشكال الفساد والرشوة والريع الاقتصادي والسياسي من جهة أخرى⁴⁹².

تميز الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بواقعيته ولهجته الشديدة وبتشخيصه الجريء لوضعية الإدارة العمومية، حيث وجه الملك محمد السادس من خلال هذا الخطاب عدة رسائل للحكومة والبرلمان والموظفين.

يعد هذا الخطاب خطابا إصلاحيا بامتياز، لأنه يهتم بجوهر عمل المؤسسات الذي تجسده علاقة المواطن بالإدارة، التي وجدت بالأساس لتمكين المواطن من قضاء مصالحه في أحسن الظروف والآجال، وتبسيط المساطر وتقريب المرافق والخدمات الأساسية منه. فالنجاعة الإدارية هي معيار قياس تقدم الأمم وما دامت علاقة الإدارة بالمواطن لم تتحسن، فإن تصنيف المغرب في هذا الميدان سيبقى ضمن دول العالم الثالث.

وقد قدم الملك محمد السادس في ذات الخطاب تشخيصا دقيقا لوضعية الإدارة العمومية والأعطاب التي تعاني منها، وحددها في النقاط التالية:

- الضعف في الأداء وفي جودة الخدمات المقدمة للمواطنين؛
- التضخم وقلة الكفاءة وغياب روح المسؤولية لدى العديد من الموظفين؛

⁴⁹¹ الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2007-2008.

⁴⁹² الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية، 14 أكتوبر 2011، الرباط.

▪ سيادة ثقافة قديمة لدى أغلبية المغاربة كونت رؤيتهم حول الإدارة، وبالتالي أصبحت تشكل بالنسبة للعديد منهم مخبأ يضمن لهم راتباً شهرياً دون محاسبة على المردود الذي يقدمونه.

يُعتبر الملك محمد السادس أن "الصعوبات التي تواجه المواطن في علاقته بالإدارة كثيرة ومتعددة، تبتدئ من الاستقبال مروراً بالتواصل إلى معالجة الملفات والوثائق، بحيث أصبحت ترتبط في ذهنه بمسار المحارب". ويرى أنه "من غير المقبول ألا تجيب الإدارة على شكايات وتساؤلات الناس وكأن المواطن لا يساوي شيئاً أو أنه مجرد جزء بسيط من المنظر العام لفضاء الإدارة".

وقد حدد ملك البلاد مجموعة من المداخل لإصلاح الأعطاب التي تشوب أداء الجهاز الإداري، تشمل عدة جوانب، يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الجانب الثقافي: يتعلق بتغيير السلوكيات والعقليات؛
- الجانب القانوني: يتصل بتجويد التشريعات؛
- الجانب التدريبي: يتعلق بتكوين وتأهيل الموظفين باعتبارهم الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة؛
- الجانب الرقمي: يرتبط بتعميم الإدارة الإلكترونية بطريقة مندمجة تتيح الولوج المشترك للمعلومات؛
- الجانب التنظيمي: يتصل بدعم تنزيل ورش الجهوية المتقدمة التي تعد حجر الزاوية، الذي يجب أن ترتكز عليه الإدارة في تقريب المواطن من الخدمات والمرافق التي يحتاجها، ومن مركز القرار⁴⁹³. وفي رسالته السامية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا، ذكّر الملك محمد السادس أن انتقاده لأداء الإدارة وضعف نجاعتها، لا يعني أنها لا تقوم بدورها، وليس تبخيساً للكفاءات التي تتوفر عليها، والجهود المبذولة للارتقاء بعملها، لأن التطور الذي تعرفه منذ سنوات، والمنجزات المتميزة والأوراش الكبرى التي ساهمت في تحقيقها تبقى واضحة للعيان، بل هو انتقاد يروم

⁴⁹³ الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية، 14 أكتوبر 2016، الرباط.

الرفع من أدائها، وتوجيهها للتكيف مع المتغيرات الوطنية، واستيعاب التطورات العالمية، إلى جانب المساهمة في رفع التحديات التنموية التي تواجه المغرب.

وبناء على الرسالة ذاتها يشكل إصلاح الإدارة وتأهيل مواردها البشرية، خيارا استراتيجيا للمغرب سيساهم في إرساء الركائز الأساسية للنموذج التنموي، وفي جعل الإدارة أداة فاعلة في تطوير السياسات العمومية في مختلف المجالات.

هذا الرهان على الإدارة كرافعة لتحقيق التنمية يفرض ضرورة توفر الجهاز الإداري على موارد بشرية مؤهلة بمختلف الدرجات، الأمر الذي يطرح تحدي التكوين والتأهيل المستمر للأطر والموظفين، ومراعاة الحاجيات الحقيقية والمؤهلات المطلوبة خلال عملية التوظيف، مع الحرص على الالتزام الصارم بمعايير الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، فضلا عن ضرورة توفير الظروف والفضاءات الملائمة للعمل وللرفع من المردودية، واستعمال آليات التحفيز والتأديب.

وبالموازاة مع ذلك، يجب العمل على إعداد أجيال جديدة من القيادات الإدارية بمختلف الإدارات والمرافق العمومية، وذلك عبر استقطاب الكفاءات ذات التكوين العالي، مع ضرورة التحلي بروح المسؤولية العالية، ومؤهلات التواصل الفعال والتخطيط الاستراتيجي، والقدرة على تدبير المشاريع. وكلها معايير جوهرية يجب أن تحكم مساطر التعيين في الوظائف السامية.

ينطلق إصلاح الإدارة في شقه المتعلق بإصلاح منظومة الوظيفة العمومية في المنظور الملكي للإصلاح، من الانتقال المتدرج من نموذج الوظيفة العمومية القائم على تدبير المسارات، إلى نموذج جديد مبني على تدبير الكفاءات، أي نموذج إداري فعال يتماشى مع خصائص النموذج التنموي الذي يطمح المغرب لتحقيقه ويستجيب لمتطلبات المرحلة الراهنة والمقبلة⁴⁹⁴.

يحتل الإصلاح مكانة محورية في خطاب المؤسسة الملكية، إذ تقدمه كوعي بالأزمة وكاستمرارية، وكجزء من مشروع معياري يبدو في الأخير كمسلسل شامل. فالخطاب الإصلاحي للملكية ينم عن وعيها بالشروط الموضوعية للبلاد، وهو ما يظهر من خلال تلمسها لخطاب الحقيقة، وتعرضها المباشر وتشخيصها الواضح لكل الاختلالات والأزمات التي يعرفها المغرب. ومن جهة أخرى تحرص الملكية في خطابها ألا يبدو هذا

⁴⁹⁴ الرسالة السامية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا، 26 فبراير 2018، الصخيرات.

الإصلاح مؤسسا على القطيعة، إنما قائما على الاستمرارية من خلال تقديم الإصلاحات المنجزة سلفا، بمعنى أن زمن الإصلاح ممتد ليس فقط إلى عهد الحسن الثاني، بل إلى عهد محمد الخامس⁴⁹⁵.

الفرع الثاني: الحكومة

تبقى كل المجتمعات الإنسانية دائما في حاجة إلى سلطة تحكمها وتسهر على تنظيم شؤونها، وتُسند هذه المهمة إلى الحكومات، التي يمكن القول إنها كانت موجودة حتى في المجتمعات البدائية، وإن كان ذلك بصيغ تتناسب مع متطلبات تلك المجتمعات وتكوينها، فقد كان لها قادتها الذين يمارسون السلطة بصورة أو بأخرى. وهكذا تتسم الحكومة في كل مجتمع بميزاتها الخاصة ضمن البيئة السياسية والاجتماعية التي تعمل فيها⁴⁹⁶.

تكتسي الحكومات أهمية بالغة على مستوى الحكم والقيادة والتوجيه، وعلى هذا الأساس تقدم التصريحات الحكومية والمخططات التنموية المقاربات الجديدة للإصلاح والتقويم، لبناء الهياكل المؤسسية والمجتمعية للبلاد قصد رسم السياسات العامة للدولة، والمتعلقة بما تقرر الحكومة فعله، فهي تتدخل في مجالات كثيرة وتسهر على تدبير النزاعات الاجتماعية، وإنتاج الخيرات وتوزيع الخدمات. كل هذا بغاية خلق ديناميكية جديدة، تروم تقويم الاختلالات واستيعاب المتغيرات والتطورات المصاحبة لبناء المغرب الحديث، مغرب تنكس فيه مفاهيم الديمقراطية كثقافة وممارسة في ارتباط وثيق مع صيرورة التنمية من جهة، وتضمن للمواطن كرامته وتمتعه بحقوقه الكاملة في ظل دولة الحق والقانون من جهة أخرى⁴⁹⁷.

شكل إصلاح الإدارة أحد أهم اهتمامات الحكومات بالمغرب، إذ يمكن تسجيل حضور هذا الخطاب الإصلاحي على مستوى البرامج الحكومية من الاستقلال إلى اليوم، رغم اختلاف مرجعيات هذه الحكومات سواء أكانت ذات مرجعية سياسية أو تكنوقراطية، وهو ما يعبر عن أهمية هذا الإصلاح في تحقيق التنمية ببعدها الشامل. وبناء على ما سبق سيتم تخصيص الفقرة الأولى للتعرف على منظور

⁴⁹⁵ حسن طارق، "الملكية والإصلاح - ملاحظات أولية -" (فكر ونقد، العدد 87، السنة التاسعة، مارس 2007) ص 8-9.

⁴⁹⁶ أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة، م، س، ص 42.

⁴⁹⁷ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، م، س، ص 86-87.

الحكومات المغربية حول الإصلاح الإداري لفترة ما قبل سنة 2011، في حين سيتم التركيز في الفقرة الثانية على توجهات الحكومات التي جاءت عقب صدور الدستور الجديد.

الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري في الخطاب الحكومي لما قبل سنة 2011

عرف الاهتمام بالإدارة العمومية ببلادنا منعرجا مهما عقب صدور تقرير البنك الدولي، سواء من قبل المسؤولين المباشرين عن وضعية الإدارة والمتعاملين معها، أو المواطنين أو الفئات الاقتصادية. ومن هنا اضطلع هذا التقرير بدور مهم في رفع الإدارة العمومية إلى قمة الاهتمامات الوطنية على المستويين الرسمي وغير الرسمي، وساهم في خلق نقاش وطني عبر العديد من القنوات، سيؤدي لا محالة إلى تحقيق تراكمات مهمة في التحسيس بالأهمية البالغة للإصلاح الإداري. كما كان للتحويلات السياسية التي عرفها المغرب خلال فترة التسعينات من استفتاء دستوري سنة 1996، وإجراء للانتخابات التشريعية والجماعية سنة 1997 التي أدت إلى تسلم أحزاب المعارضة السلطة الحكومية في ظل حكومة التناوب التوافقي في مارس 1998، دور كبير في دعم وتعزيز الحاجة إلى الإصلاح الإداري من ناحية، وفرصة من أجل الدفع بالإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من ناحية أخرى⁴⁹⁸.

سجل الإصلاح الإداري حضورا قويا على مستوى البرنامج الحكومي لحكومة التناوب التوافقي، يعزى ذلك لكون إصلاح الجهاز الإداري وعصرنته يشكلان هدفا أساسيا لعمل هذه الأخيرة. فقد أعلن الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي في برنامج الحكومة عن طموحاته في هذا المجال، ورغبته في أن تصبح الإدارة المغربية إدارة فعالة منكبّة على مهامها الحيوية، متوفرة على موارد في مستوى حاجيتها الحقيقية، ومهتمة بتقديم خدمات عمومية جيدة وبأقل تكلفة، ومنصبة باستمرار لمحيطها.

يشكل إعادة تنظيم الهياكل الإدارية، والانخراط الكامل في تطبيق اللامركزية، إلى جانب محاربة التعقيد والبطء في العمل الإداري، ناهيك عن العمل على إقامة علاقات جديدة بين الإدارة والمواطن؛ الركائز الأساسية للبرنامج الحكومي لحكومة التناوب التوافقي⁴⁹⁹.

ولتحقيق الأهداف المرتبطة بالإصلاح الإداري، أعلنت الحكومة أنها ستتكب على إعادة النظر في نمط تدبير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية على أسس عقلانية، بغية تحسين أداء الإدارة، وضمان

⁴⁹⁸ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 238.

⁴⁹⁹ التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول عبد الرحمن اليوسفي أمام مجلس النواب، بتاريخ 17 أبريل 1998.

التحكم في حجمها، وسعيًا وراء توفير الشروط اللازمة لتدبير عمومي حديث. وقد أقرت هذه الحكومة في برنامجها التزام كل أعضائها بتجسيد إرادة التغيير في العمل اليومي للمصالح الإدارية، وهذا هو صلب ميثاق حسن التدبير الذي جمع بين أعضاء الحكومة وألزم الإدارة وحدد مسؤولية كل طرف.

حدد الميثاق عمل الوزراء في ثلاث مرتكزات:

أولاً: منطلق أخلاقي، قوامه الدعوة إلى محاربة كل أشكال الانحراف واستغلال النفوذ والتسيب؛

ثانياً: منطلق ترشيدي، يرتبط بالدعوة إلى تدبير الأموال العامة وفق مبادئ الدقة والشفافية والاقتصاد؛

ثالثاً: منطلق تواصل، يقوم على تعزيز الإنصات للمواطن والمقاولة، وعلى تقديم أفضل الخدمات.

وتماشياً مع محاور وأهداف هذا البرنامج، عازمت الحكومة على اتخاذ التدابير الرامية إلى إلغاء الامتيازات وتجميد الأجور العليا، في انتظار إجراء عملية مراجعة وترشيد نظام المرتبات بالوظيفة العمومية، بما يتلاءم مع مجموعة من المعايير المرتكزة على قيم العدالة والاستحقاق والمردودية⁵⁰⁰.

شكل ميثاق حسن التدبير إطاراً مرجعياً يهدف إلى دعم الإجراءات ذات الطابع الاستراتيجي، الرامية لتجاوز الاختلالات التي تعرفها الإدارة، وتحدد من جودة أعمالها اليومية. يروم هذا الميثاق دعوة كل الفاعلين في المشهد الإداري إلى تغيير السلوكيات السلبية السائدة بالإدارة والقطع معها، والدفع بالمصالح الإدارية إلى ابتغاء النجاعة والفعالية، وذلك عبر ترشيد النفقات والأموال العمومية، بما يوفر الأجواء المناسبة لاستيعاب الإصلاحات الهيكلية الأخرى⁵⁰¹.

حظي إصلاح الإدارة العمومية باهتمام كبير من قبل الحكومة التكنوقراطية بقيادة إدريس جطو، الذي أعلن في برنامج الحكومة أن حكومته ستواصل الجهود من أجل تطوير الإدارة وتحديثها، والرفع من مستوى أدائها وتحسين علاقاتها مع المواطنين.

⁵⁰⁰ التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول عبد الرحمن اليوسفي أمام مجلس النواب، ن، م.

⁵⁰¹ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 239.

ولتحقيق هذه الغاية وضعت الحكومة مجموعة من المنطلقات المؤطرة للمقاربة الجديدة لعصرنة الإدارة، تتمثل فيما يلي:

المنطلق الأول: يقوم على إعادة تحديد مهام القطاعات العامة على ضوء الدور الجديد للدولة، وذلك بالاقتران على الوظائف الأساسية من تأطير وتنظيم وتوجيه ومراقبة، وهو ما يتطلب إحداث تغييرات على مستوى الهياكل مع الأخذ بعين الاعتبار سياسة اللامركزية واللامركز، واعتماد مبدأ تفويض السلطات والوسائل إلى المصالح اللامركزية القريبة من المواطنين، فضلاً عن اعتماد مبدأ تخلي الإدارة عن بعض الأنشطة لفائدة فاعلين آخرين، ووضع الآليات القانونية والمؤسسات المشجعة على ذلك؛

المنطلق الثاني: يدعو إلى اعتماد مناهج الإدارة الإلكترونية وتطويرها، من أجل تسهيل ولوج المواطنين إلى الخدمات الإدارية الأساسية ورفع العبء عنها؛

المنطلق الثالث: يروم الرفع من قدرات الموارد البشرية للإدارة لتأهيلها، وتثبيت موقعها كقوة مهمة لها دور كبير على مستوى الإصلاح، وذلك عبر مراجعة وتكييف أنظمة التكوين، وتطوير مسار الحياة المهنية، إلى جانب إعداد الإطار المهني لعملية إعادة انتشار الموظفين بين مختلف الإدارات؛

المنطلق الرابع: يهدف إلى وضع نظام لتقييم جودة الخدمات العمومية، وذلك بالعمل على إرساء آليات تتبعها وتقويمها ومراقبة نجاعتها، ومدى بلوغها الأهداف المرسومة لها، وكذا قياس مستوى رضا المستفيدين منها؛

المنطلق الخامس: يقوم على ترشيد التدبير العمومي، من خلال الحرص على إرساء أسس إدارة متحكم في حجمها وفي نفقات تسييرها ومقتصرة على القيام بمهامها الأساسية، ومتشعبة بالقيم المهنية والأخلاقية من جهة، ووضع الآليات الكفيلة بدعم الشفافية والنزاهة، وإعداد مواثيق أخلاقية قطاعية تحدد القواعد السلوكية، التي توضح مسؤوليات وواجبات الإدارة والموظف إزاء العموم من جهة أخرى؛

المنطلق السادس: يروم تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وحذف التعقيدات، مع التقليل من عدد الوثائق المطلوبة من المواطنين في تعاملهم مع الإدارة⁵⁰².

⁵⁰² التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول إدريس جطو أمام مجلس النواب، بتاريخ 07 نونبر 2002.

وإلى جانب حكومتي عبد الرحمن اليوسفي وإدريس جطو، أولت حكومة عباس الفاسي بدورها اهتماما كبيرا بموضوع الإصلاح الإداري، حيث عبر الوزير الأول أثناء تقديمه للبرنامج الحكومي أمام مجلس النواب، عن حرص حكومته على مباشرة مجموعة من الإصلاحات الجوهرية التي تهم الحكامة الجيدة والتدبير الأمثل لمختلف السلط، وكذا للإدارة العمومية، فضلا عن تخليق الحياة العامة، وبصفة عامة محاربة الرشوة والفساد في دواليب الدولة ومؤسسات تدبير الشأن العام.

وهكذا شغل تحديث الإدارة حيزا هاما في هذا البرنامج الحكومي، حيث أعلنت الحكومة عن عزمها مواصلة إصلاحاتها للمرفق العمومي على المستويين المركزي والتراحي، عبر إقرار كافة التدابير التي من شأنها تبسيط المساطر الإدارية وتجميعها، والحد من التضخم التشريعي المعيق للتواصل الناجع مع المرتفقين. إلى جانب إعداد الترسنة القانونية الكفيلة بتعزيز مبادئ الشفافية والمهنية في توصيف الوظائف وتحديد المسؤوليات، وتقليص هوامش الشطط الإداري وكذا التجاوزات المحتملة في تقديم الخدمات للأفراد والمؤسسات.

وإذا كانت النجاعة تشكل عماد المقاربة الجديدة للحكامة التي تُوَظَر الشق المتعلق بتدبير الشأن العام في هذا البرنامج الحكومي، فإن الحكومة أعلنت عزمها على مواصلة تحديث الإدارة المغربية حتى تصبح أداة فعالة في خدمة المواطن، وجهاز قادر على تنزيل المخططات التنموية.

تشمل الخطة الإصلاحية لهذه الحكومة الجانب الرقمي أيضا، حيث دعت إلى العمل على استكمال مخطط الإدارة الإلكترونية وفق جدول زمني محدد، وتوسيع النافذة الإلكترونية على الرصيد المؤسسي المغربي. ولا يقف هذا التصور الإصلاحي عند هذا الحد، بل يمتد ليشمل أيضا إقامة وتفعيل آليات عملية دائمة وصارمة للمراقبة الداخلية والخارجية للمرافق العمومية، وكذا اعتماد الافتتاح والتدقيق بهدف تطوير وترشيد أساليب التدبير، إلى جانب تقييم السياسات العمومية وتطوير المفتشيات العامة للوزارات، بغية تتبع الفعالية والنجاعة داخل الجهاز الإداري.

وبالموازاة مع ذلك يروم تحديث الإدارة العمومية إجراء عملية مراجعة واسعة لمنظومة الموارد البشرية للإدارة، تبدأ بمراجعة الأنظمة الأساسية للموظفين في أفق تبسيطها، ومنظومة الأجور وشروط الترقى الإداري وفقا لمعايير الاستحقاق والكفاءة والنزاهة، فضلا عن تطوير برامج

التكوين المستمر للموارد البشرية، بهدف التحفيز والتأهيل وضمان الجودة في الأداء واتخاذ القرار، وتنتهي بتفعيل عملية إعادة انتشار الموظفين⁵⁰³.

الفقرة الثانية: الإصلاح الإداري في الخطاب الحكومي بعد دستور 2011

أتت حكومة عبد الإله بنكيران في مرحلة فاصلة من تاريخ المغرب السياسي، وفي سياق استثنائي وطني وإقليمي، ميزه الحراك الشعبي الذي عرفته المنطقة العربية، وعرفه المغرب بدرجة مختلفة، واختار أن يتفاعل ويتجاوب مع تحدياته، ليشق بعد ذلك مسارا خاصا به شكل بداية جديدة في مشواره الإصلاحية، حيث حمل معه دستورا جديدا، وسمح بانتقال أحزاب تيار الإسلام السياسي من المعارضة إلى المشاركة في الحكم.

وضعت الطبيعة الخاصة لهذه الظرفية حكومة عبد الإله بنكيران أمام إكراهات متعددة، لعل أهمها وضع برنامج حكومي قادر على تجسيد الالتزام بتنزيل الدستور، والاستجابة للانتظارات الملحة للشعب المغربي بمختلف فئاته وشرائحه الذي خرج مطالبا بالإصلاح ومحاربة الفساد.

وتبعا لذلك أولت حكومة عبد الإله بنكيران في برنامجها الحكومي اهتماما بالغاً لعملية الإصلاح الإداري، سعياً وراء الرفع من الأداء والارتقاء بالمرفق العام إلى مستوى النجاعة والفعالية والمردودية العالية، للقيام بواجباته المتمثلة في خدمة المواطنين. وقد وضع هذا البرنامج خارطة طريق لتحقيق هذه الأهداف هي كالتالي:

أولاً: إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن، وهو أمر يتحقق عبر مجموعة من الخطوات، في مقدمتها مواصلة تبسيط المساطر وتيسير الولوج إلى الخدمات الإدارية، خاصة المساطر ذات الوقع المباشر على الحياة اليومية للمواطن والمقاولة. والعمل على توفير وحدات إدارية بالإدارات العمومية، تسهر على حسن استقبال المرتفق والتواصل مع المواطن وإرشاده وتلقي شكاياته ومعالجتها.

وتبعا للأهمية التي باتت تحتلها الإدارة الإلكترونية، ودورها المحوري في نجاعة خدمات الدولة والجماعات الترابية، فقد أعلنت الحكومة عن مواصلتها إنجاز خدمات إلكترونية أساسية موجهة للمواطن والمقاولة والإدارة، إضافة إلى وضع الخدمات على الإنترنت والخط مع العمل على ربط

⁵⁰³ التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول عباس الفاسي أمام مجلس النواب، بتاريخ 24 أكتوبر 2007.

الاستثمارات في مجال المعلومات بمردوديتها على تحسين الخدمات الإدارية، وتبسيط المساطر في إطار استراتيجية وطنية مندمجة.

ثانيا: تعزيز الحكامة الجيدة في التدبير العمومي من خلال القيام بمجموعة من التدابير المتمثلة فيما يلي:

- إصدار ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة، المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية؛

- عقلنة وترشيد الهياكل الإدارية بغية تفادي تداخل الاختصاصات وتضخم المصالح الإدارية؛

- تعزيز منظومة الموارد البشرية عبر اعتماد سياسة تديرية شجاعة وطموحة، تجعل من هذه الموارد قطب الرchy في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية في مختلف المجالات الحيوية؛

- تحديث الإدارة الترابية وتأهيلها وتعزيزها بالوسائل المادية والبشرية الضرورية، فضلا عن دعم قدراتها التديرية لخدمة المواطن ورفع تحديات الأمن والتنمية؛

- مكافحة الفساد في تدبير الشأن العام، وتعزز الحكومة في هذا الصدد تقوية مؤسسات الرقابة والمحاسبة وتكريس استقلالها وتفعيل توصيات تقاريرها.

خصصت حكومة سعد الدين العثماني بدورها حيزا هاما لإصلاح الإدارة والمؤسسات العمومية في برنامجها الحكومي، وقد عملت على وضع عدد من المحاور لتنزيل هذا الإصلاح تتركز في ثلاث محاور:

المحور الأول: إصلاح الإدارة والخدمات العمومية وتقريبها من المواطن، ويتضمن هذا المحور مجموعة من التدابير التي عملت الحكومة على اتخاذها، وتتمثل فيما يلي:

- مباشرة إصلاح شامل وعميق للإدارة، يركز على الإدارة الرقمية والتدبير المبني على النتائج؛

- إصدار ميثاق المرافق العمومية؛

- العمل على مراجعة منظومة الوظيفة العمومية، وكذا أساليب التدبير والمساطر الإدارية؛

- وضع سياسة عمومية مندمجة لتدبير حديث للموارد البشرية بالإدارة العمومية، يكرس التدبير التوقعي لهذه الموارد؛

- مراجعة منظومة التعيين في مناصب المسؤولية وفي المناصب العليا وفقا للمقتضيات الدستورية؛

▪ مواصلة الرفع التدريجي للطابع المادي للمساطر، ودعم التحول الرقمي لتحسين وتسهيل حصول المواطن على الخدمات العمومية؛

▪ تعميم فضاءات الاستقبال وتواصل الإدارة مع المواطنين.

المحور الثاني: تحسين حكمة وتمويل المؤسسات والمقاولات العمومية، يضم هذا المحور مجموعة من الأهداف التي رامت الحكومة تحقيقها في ولايتها الحكومية وتتلخص فيما يلي:

▪ ترشيد وعقلنة تدبير محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية؛

▪ إخراج القانون المتعلق بمنظومة الحكامة والمراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية وهيئات أخرى؛

▪ مواصلة التعميم التدريجي لعقود البرامج بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية؛

▪ تحيين ميثاق الممارسات الجيدة لحكمة المؤسسات والمقاولات العمومية وتعميم تفعيله؛

▪ تفعيل القانون المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المحور الثالث: وضع آليات الشفافية في تدبير المال العام، من خلال التدابير التالية:

▪ إنشاء آلية حكومية لتيسير تبادل المعلومة والتواصل الداخلي على مستوى القطاع العام؛

▪ تفعيل نشر اللوائح السنوية لسندات الطلب المنجزة من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية لتكريس الشفافية؛

▪ تعميم نشر لوائح الفئات المستفيدة من الدعم العمومي؛

▪ إحداث بوابة إلكترونية موحدة خاصة بالمعلومة العمومية⁵⁰⁴.

إذا كان الخطاب الحكومي حول الإصلاح الإداري لكل من حكومة التناوب وحكومتى إدريس جطو وعباس الفاسي، قد ركز على تبسيط المساطر وتأهيل الموارد البشرية وتدعيم الإدارة الترابية وتغيير السلوكيات والعقليات، فإن هذا الخطاب في الفترة الموالية لصدور دستور 2011، أي في حكومتى عبد

⁵⁰⁴ التصريح الحكومي المقدم من لدن رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام مجلس النواب، بتاريخ أبريل 2017.

الإله بنكيران وسعد الدين العثماني عرف تغيرا وتطورا، جسده الانتقال من الاهتمام بالجوانب التقنية للإصلاح، إلى التركيز أكثر على تدعيم أسس النجاعة والفعالية والجودة داخل الإدارة العمومية، واستحضار مبادئ وقيم الحكامة الجيدة من شفافية ونزاهة وربط للمسؤولية بالمحاسبة. وذلك تماشيا مع الروح التدييرية الجديدة التي اختار المغرب بثها في منظومته الإدارية، مستوحيا إياها من فلسفة التدبير العمومي الجديد.

المطلب الثاني: الإصلاح الإداري في الخطاب غير الرسمي

إن اضطلاع الجهاز الإداري بأدوار عديدة تتنوع بين التنفيذية والتنموية، وبين لعب دور الوساطة بين الدولة وباقي الفاعلين سواء سياسيين أو اقتصاديين، يجعل من مطلب إصلاح هذا الجهاز مطلبا ذا أهمية كبرى بالنسبة لجميع المتدخلين في الشأن العام.

أدى توسيع الفضاء الديمقراطي إلى السماح للهيئات غير الرسمية بولوج الفضاء العمومي والتموقع بداخله وممارسة التأثير، وهو ما سمح لها بامتلاك القدرة على التأييد والضغط على النظام السياسي نحو توسيع آليات المشاركة في اتخاذ القرار، وانتقاد كل ما من شأنه عرقلة بناء الدولة وتركيز أسسها الديمقراطية⁵⁰⁵.

وهكذا لم يعد الفضاء العمومي حكرا على الفاعلين الرسميين فقط، بل أصبح للهيئات غير الرسمية دور وتأثير كبير على مختلف القرارات والسياسات، تتحدد درجته حسب طبيعة البيئة السياسية المحيطة. وإذا كان الشأن الإداري عموما وإصلاح الإدارة بشكل خاص، يحتل حيزا كبيرا في الخطاب الرسمي الذي تمثله المؤسسة الملكية والحكومة، فإن ممثلي الخطاب غير الرسمي من أحزاب سياسية وفاعلين اقتصاديين يركزون بدورهم على الإصلاح الإداري، وهو ما يعكسه حضور مطلب الإصلاح على مستوى خطابهم.

وللتعرف على مواقف هذه الهيئات غير الرسمية من الإصلاح الإداري، ومدى تأثيرها على هذا المسلسل الإصلاحي، سيتم تخصيص الفرع الأول من هذا المطلب للخطاب الحزبي حول إصلاح الإدارة من خلال تقديم قراءة في البرامج الانتخابية لكل من أحزاب الأغلبية والمعارضة، في حين سيتم التعرض في

⁵⁰⁵ رشيد مليحي، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى، م، س، ص 100-101.

الفرع الثاني لخطاب الهيئات المهنية ممثلة في الاتحاد العام لمقاوالات المغرب، إلى جانب مواقف وخطاب المنظمات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) حول إشكالية الإصلاح الإداري بالمغرب.

الفرع الأول: الأحزاب السياسية المغربية وخطاب الإصلاح الإداري

تتميز الظاهرة الحزبية بالمغرب بحدثة عهدها مقارنة بمثيلتها في أوروبا، فإذا كانت نشأة الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية جاءت في سياق ديمقراطي، فإن نشأتها في بلادنا ارتبطت بسياق خاص عنوانه النضال من أجل التحرر من قبضة الاستعمار الفرنسي والإسباني. ولعل هذا ما جعل ارتباطها بجذورها الأولى يبقى قائما حتى بعد النجاح في التحرر من براثن الاستعمار، والانتقال للارتباط بالسياق السياسي الحديث عبر محاولتها للانضمام إلى صف المطالبة بالديمقراطية.

وفي هذا الصدد يمكن أن نميز بين مسارين أساسيين رسما ملامح التجربة الحزبية في المغرب، ارتبط الأول بمواجهة السياسات الاستعمارية، الأمر الذي جعل التشكل الجيني للأحزاب يرتبط بتنظيمها بالحركة الوطنية التي دخلت في مواجهة مفتوحة مع القوى الاستعمارية، في حين تتصل الممارسة الحزبية في المسار الثاني برغبة النخبة السياسية المغربية في الخروج من الوضعية الإصلاحية- الاستقلالية، والتأسيس لممارسة سياسية تقوم أساسا على الرغبة في المشاركة في ممارسة السلطة إلى جانب المؤسسة الملكية⁵⁰⁶.

هذا الانتقال من السياق النضالي إلى نظيره السياسي انعكس على طبيعة الانشغالات الحزبية، حيث انتقلت الأحزاب في تلك الفترة إلى الاهتمام بقضايا بناء الدولة وتدعيم أسس البناء الديمقراطي في المغرب الحديث، إلى جانب الانشغال بمجال حيوي كمجال الإدارة، من خلال محاولتها تقديم تصورات حول إصلاح الجهاز الإداري، وتطوير أدائه حتى تتمكن بلادنا من كسب رهان التنمية، وذلك بتوجيه تركيز خطب الأمناء العامون للأحزاب نحو موضوع الإصلاح الإداري، إلى جانب تضمين البرامج الانتخابية أيضا لمحاور حول هذا الموضوع.

ولمقاربة خطاب الأحزاب السياسية بهذا الشأن، سيتم التركيز في هذا الفرع على تحليل مضمون البرامج الانتخابية للانتخابات التشريعية لسنة 2016، لأن هذه البرامج تعبر عن توجهات الأحزاب حول

⁵⁰⁶ إدريس جنداري، "التجربة الحزبية في المغرب: غموض التصور وإعاقة الممارسة" (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، سلسلة تقييم حالة، فبراير 2012) ص 8-9.

مختلف القضايا، من خلال فقرتين تعرض الأولى منظور أحزاب الأغلبية حول إصلاح الإدارة، في حين تقدم الثانية رؤية أحزاب المعارضة.

الفقرة الأولى: إصلاح الإدارة من منظور أحزاب الأغلبية

يتشكل الائتلاف الحكومي للولاية الحكومية 2016-2021 برئاسة سعد الدين العثماني، من خمسة أحزاب، ممثلة في العدالة والتنمية والتجمع الوطني للأحرار والحركة الشعبية والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والاتحاد الدستوري. ومن المعلوم أن الأحزاب السياسية المغربية سواء المكونة للأغلبية الحكومية أو المعارضة، تولي اهتماما كبيرا لموضوع الإصلاح ليس الإصلاح السياسي فقط، بل والإصلاح الإداري أيضا، وهو ما سنعمل على بيانه في متن هذه الفقرة عبر تقديم قراءة في البرامج الانتخابية، لكونها تعكس رؤى وتصورات الأحزاب حول مختلف القضايا وتقدم توجهاتها الكبرى.

ولمقاربة الخطاب الحزبي حول إصلاح الإدارة لن نقف عند البرامج الانتخابية لكل الأحزاب، بل سنكتفي بالتعرض لبرامج ثلاث أحزاب سياسية من الأغلبية ممثلة في العدالة والتنمية والتجمع الوطني للأحرار والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، أما فيما يخص أحزاب المعارضة فسنقف عند البرامج الانتخابية لكل من حزب الاستقلال والأصالة والمعاصرة، والتحالف اليساري الممثل في فيدرالية اليسار الديمقراطي.

خصص حزب العدالة والتنمية حيزا مهما للشأن الإداري في برنامجه الانتخابي، وذلك بجعله تكريس الحكامة الجيدة عبر تسريع الإصلاح، والرفع من قدرات الإنجاز، أحد أهم الأهداف الاستراتيجية لهذا البرنامج.

ينظر حزب العدالة والتنمية للحكامة على أنها مسألة أفقية ترتب عنها بشكل كبير قدرة بلادنا على إنجاح مختلف الأوراش والإصلاحات التي ينخرط فيها، وبالتالي تمكينه من تحقيق مشروعه التنموي. كما يعتبر أنها تشكل مجموع الآليات والمعايير والتقاليد التي يدار بها الشأن العام، وتضمن للدولة القدرة على إدارة مواردها على نحو فعال، وعلى التنزيل الناجع لسياساتها العمومية، وكذا احترام المواطنين والدولة للمؤسسات، ووجود رقابة ديمقراطية على المسؤولين⁵⁰⁷.

⁵⁰⁷ البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية للانتخابات التشريعية لسنة 2016، ص 67-68.

ولتحقيق الغايات والأهداف المرتبطة بالحكمة وضع حزب العدالة والتنمية ثلاث رافعات أساسية تشكل عماد هذا المحور، من أهمها الرافعة المتعلقة بتفعيل آليات الحكامة ميدانيا والتي تضم هدفا رئيسيا، يرتبط بإصلاح الإدارة والخدمات العمومية⁵⁰⁸، وهو ما يعبر عن اهتمام هذا الحزب ذو المرجعية الإسلامية بالإدارة العمومية، ومحورية أدوارها على مستوى التدبير العمومي.

يقوم تصور حزب العدالة والتنمية في هذا المحور على الارتباط القائم بين الحكامة والإدارة، إذ يرى أن منظومة الحكامة لا تكتمل إلا بمباشرة إصلاح شامل للجهاز الإداري، بما يضمن انخراطه بشكل فعال في التنمية، ويدعم الحزب تصوره هذا بمجموعة من الاقتراحات التي تروم تحقيق هذا الإصلاح ومن أهمها:

- مباشرة إصلاح شامل وعميق للإدارة تشكل الحكامة الإلكترونية والتدبير المبني على النتائج أهم مرتكزاته، تفعيلًا للقانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، والعمل بالموازاة مع ذلك على إحداث لجنة وطنية للإشراف على هذا الإصلاح واعتماد أدوات تتبع دقيقة لتنزيله؛
- مراجعة نظام حكمة الخدمات العمومية، بما يمكن من الرفع من جودتها عبر إخضاعها لمنطق تدبيري قوامه التعاقد والتدبير المبني على النتائج؛
- إجراء مراجعة شاملة لهيكله الوظيفية العمومية ولأساليب التدبير والمساطر الإدارية من مهام وتنظيم وتخصيص للموارد وتخطيط وتقييم...؛
- تفعيل الإطار الجديد للتوظيف بالتعاقد لدى الإدارات العمومية؛
- تبسيط المساطر الإدارية وتفعيل الخدمات الإلكترونية داخل مجموع الإدارات⁵⁰⁹.

إلى جانب انشغال حزب العدالة والتنمية بالشأن الإداري، يحظى إصلاح الإدارة وتجويد خدماتها باهتمام كبير من قبل حزب التجمع الوطني للأحرار أيضا، ويظهر ذلك جليا من خلال برنامج الانتخابي الذي وضع إصلاح الإدارة ضمن الأوراش المهمة التي سيدشتغل عليها الحزب.

⁵⁰⁸ البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية، ن، م، ص 68-70.

⁵⁰⁹ البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية، ن، م، ص 72.

وهكذا يشكل ورش الحكامة العمومية القائم على تحسين فعالية الإدارة والمؤسسات العمومية، المرتكز الرئيسي لتصور حزب التجمع الوطني حول الإصلاح الإداري، ويضم مجموعة من الإجراءات من أهمها:

- ترسيخ دور الدولة الإستراتيجية والمحفزة والمنظمة؛
- الارتقاء بمستوى التنسيق في العمل الحكومي؛
- وضع ميثاق جماعي لتدبير العلاقة بين شركاء الإنتاج؛
- تعزيز وتطوير الآليات القانونية والتقنية لمحاربة الفساد؛
- العمل على تحسين مناخ الأعمال وتبسيط المساطر، وكذا توسيع مجال الإدارة الإلكترونية؛
- تعميم خدمة الحكومة الإلكترونية على جميع الخدمات الموجهة للمواطنين؛
- تيسير عملية الولوج إلى المعلومات، وضمان شفافية الإجراءات الإدارية؛
- تحفيز المردودية في الإدارة من أجل استقطاب المهارات المناسبة؛
- إعادة تفعيل قيم الخدمة العمومية؛
- تبسيط 100 إجراء إداري يتعلق بالمقاول أو جعله أوتوماتيكيا.⁵¹⁰

ينطلق البرنامج الانتخابي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية في شقه المتعلق بالإدارة العمومية من القول بأن مقتضى إصلاح الإدارة العمومية وتطويرها، قد بات مقترنا بالحكامة الإدارية وما تتطلبه من آليات وظيفية وتقنية للرفع من مستوى أدائها ومردوديتها، وضمان شفافية تسييرها ونجاعة تدخلاتها. كما يرى الحزب أن التجليات المختلفة للإدارة العمومية المغربية، تُظهر عدم قدرتها على التخلص من سماتها التقليدية التي تحكم أدائها وتقيده، من قبيل البطء في التدخل وتعقد المساطر وانعدام الشفافية في مجمل المعاملات الإدارية.

⁵¹⁰ البرنامج الانتخابي لحزب التجمع الوطني للأحرار للانتخابات التشريعية لسنة 2016، ص 18.

يروم حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بناء على المكتسبات المحققة في عهد حكومة التناوب، إقرار تصور شامل وعصري غايته الإصلاح الحقيقي للإدارة العمومية المغربية، من خلال العمل على تحديث بنيتها وتطوير وسائل اشتغالها، وتمكينها من الموارد البشرية والمالية والتقنية اللازمة لذلك. كما يهدف إلى وضع مجموعة من التدابير الضرورية الرامية إلى المراجعة الشاملة للمنظومة الإدارية، وتخليق المرفق العمومي وتعميم الخدمات العمومية. ويأتي كل هذا بهدف جعل الإدارة العمومية آلية للرفع من قدرات التنمية الاقتصادية والبشرية، من خلال الارتكاز على مبادئ القرب والتواصل والحكامة⁵¹¹.

قدم حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية في برنامجه الانتخابي الأخير تشخيصا دقيقا لوضعية الإدارة المغربية، حيث وصفها بالإدارة العتيقة الواقعة تحت جملة من الإكراهات الضاغطة التي تتنوع بين الإكراهات البشرية والمالية، واعتبر أنها تعاني من ضعف إرادة الإصلاح وتطغى عليها محدودية الإجراءات⁵¹².

ولتجاوز هذه الأعطاب التي تشوب أداء الإدارة العمومية، وتحول دون قيامها بمهامها كما ينبغي، وتقديمها لخدمات عمومية ذات جودة عالية، وضع حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية تصورا شموليا لإصلاح الإدارة تشكل الإرادة والحكامة عنوانه الرئيسي، ويقوم هذا التصور على المرتكزات التالية:

▪ العمل على بلورة سياسة استراتيجية تشاركية ناجعة من أجل إصلاح شامل للمنظومة الإدارية، مع التركيز بشكل خاص على المحاور المتصلة بمراجعة النظام الأساسي للوظيفة العمومية، وتأهيل التنظيم الإداري وتحديث المؤسسات الإدارية، وترسيخ مبادئ الجهوية والإنصاف والشفافية؛

▪ نهج مقارنة نسقية متعددة الأبعاد، تأخذ بعين الاعتبار المستويات الإدارية والوظيفية والتنموية، وتعيد النظر في الجوانب القانونية والتنظيمية والتدبيرية؛

⁵¹¹ البرنامج الانتخابي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية للانتخابات التشريعية لسنة 2016، ص 57.

⁵¹² البرنامج الانتخابي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، ن، م، ص 58.

- تعزيز الآليات الرامية إلى تقوية الحكامة الإدارية وضمان نجاعة الرقابة المالية، مع الحرص على تكريس ثقافة التقييم المنتظم، والتدبير المبني على النتائج وربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- اعتماد مخطط متكامل محكم للارتقاء بالموارد البشرية من خلال تحسين ظروف العمل والاشتغال، إلى جانب تعميم المحفزات المالية ودعم البرامج التكوينية وتقوية الحماية والرعاية الاجتماعية؛
- وضع استراتيجية للنهوض بالإدارة المغربية وتحديث أنماط وآليات تدبيرها، بما يجعلها إدارة مواطنة ذات مصداقية وقريبة من الانشغالات اليومية للمواطنين، وقادرة على تقديم الخدمات الإدارية بأقل تكلفة وبأكبر جودة؛
- اتخاذ تدابير عملية لجعل الإدارة تنخرط فعليا في الإسهام في إنعاش الاستثمار وتعميم الخدمات ذات البعد الاجتماعي؛
- اتخاذ إجراءات تهدف إلى عقلنة التدبير داخل الإدارة العمومية من خلال التخفيف من حدة البيروقراطية، وإعادة تنظيم الهياكل الإدارية وإقرار سياسة لامركزية قوية عبر منح اختصاصات فعلية للمصالح الخارجية، ومدها بالموارد البشرية والمالية اللازمة؛
- اتخاذ الإجراءات الرامية إلى ضمان الشفافية اللازمة والرفع من حس التواصل مع المواطنين في مراكز تقديم الخدمات العمومية؛
- تركيز الإصلاح الإداري على إعادة الاعتبار للمواطنين والمواطنات، وتحقيق المصالحة بينهم وبين الإدارة من خلال تقديم خدمات جيدة بالسرعة والفعالية المطلوبتين؛
- وضع آليات لنشر الثقافة الإدارية الديمقراطية المؤسسة على مبادئ الحوار والتشاور بين مختلف المتدخلين (الإدارة، الموظف، المواطن، الشريك الاقتصادي والاجتماعي...)، وإشراك الموظف لإبداء وجهة نظره في المشاريع والبرامج القطاعية والمساهمة الفعلية في صناعة القرار العمومي؛

- تحيين النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمنظومة الإدارية وتوسيع مجالات التبسيط الإدارية، مع الاستثمار الأقصى للتقنيات الحديثة للمعلومات والتواصل ودعم الإدارة الإلكترونية⁵¹³.

الفقرة الثانية: إصلاح الإدارة من منظور أحزاب المعارضة

تنعكس التعددية الحزبية التي يعرفها المشهد الحزبي المغربي على تعدد وتنوع البرامج الانتخابية، وبالتالي تنوع التصورات والرؤى حول مختلف القضايا، وتشكل إشكالية الإصلاح الإداري موضع اهتمام رئيسي في برامج أحزاب المعارضة للولاية الحكومية 2016-2021.

عمل حزب الأصالة والمعاصرة على تضمين برنامجه الانتخابي محورا خاصا بالحكامة، يضع ضمن أهدافه إصلاح الإدارة العمومية عبر اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير، من قبيل ترشيد وعقلنة نفقات تسيير الإدارة بغية الحد من استنزافها للميزانية العامة، وتوسيع الخدمات الإلكترونية لتحسين الولوج إلى الإدارة، والحد من انتشار الرشوة الناجمة عن التواصل المباشر، وكذا العمل على عصنة وتحديث تدبير الموارد البشرية بما يجعله قائما على المردودية، ناهيك عن إعمال ميثاق أخلاقيات الوظيفة العمومية.

إلى جانب هذا الشق المتعلق بإصلاح الإدارة العمومية، خصص الحزب ضمن برنامجه الانتخابي حيزا لرقمنة المعاملات من خلال حثه على تعزيز اختصاصات الهيئة الوطنية لمحاربة الرشوة، وتمكينها من إجراء التحقيقات، ودعوته إلى التقليل من تدخل العنصر البشري في المعاملات، واللجوء إلى اعتماد التكنولوجيا الرقمية، وتنبيهه إلى ضرورة مراجعة معايير التعيين في مناصب المسؤولية، والأخذ بعين الاعتبار معايير الكفاءة والاستقامة والنزاهة⁵¹⁴.

يؤمن حزب الاستقلال بدوره بأن القيام بإصلاحات هيكلية يمكن أن تشكل قاعدة صلبة تؤسس عليها تنمية حقيقية، ويرتبط تحقيق هذه الغاية بالإصلاح الإداري، الذي يشكل جزءا لا يتجزأ من إصلاح الدولة وعقلنة تدبيرها.

⁵¹³ البرنامج الانتخابي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، ن، م، ص 60-61-62.

⁵¹⁴ البرنامج الانتخابي لحزب الأصالة والمعاصرة للانتخابات التشريعية لسنة 2016، ص 39-40.

وتبعاً لذلك خصص حزب الاستقلال في برنامج الانتخابي محورا للإدارة، يقدم من خلاله تصورا يروم تطوير الجهاز الإداري، وتعزيز فعاليته لجعله في خدمة المواطن، واستنادا إلى هذا الأساس وضع الحزب ثلاث أهداف تتمثل فيما يلي:

- الهدف الأول: تحسين أداء وجودة خدمات الإدارة؛
- الهدف الثاني: اعتماد طرق حديثة للتنظيم والتسيير؛
- الهدف الثالث: التحكم في نفقات تسيير الإدارة.

كما وضع أيضا ثلاث تدابير أساسية لتنزيل هذه الأهداف يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: إعادة هيكلة الإدارة، وتضم مجموعة من التدابير:

- تشكيل أقطاب إدارية جهوية من خلال تجميع المصالح الخارجية للقطاعات الحكومية لمواكبة تنزيل نظام الجهوية؛
- اتخاذ التدابير القانونية اللازمة لجعل التنظيم الإداري مواكبا لاستراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- وضع حد للازدواجية وتداخل الأدوار بين الأجهزة الإدارية والمقاولات والمؤسسات العمومية؛
- إحداث دور القرب للخدمات العمومية، من أجل تقريب وتسهيل ولوج المواطنين للخدمات الأساسية؛
- إعطاء قوة تقريرية لمسؤولي القطاعات الحكومية على الصعيد الجهوي.

ثانيا: تطوير الإدارة الإلكترونية، ويتحقق ذلك عبر:

- تفعيل إحداث هيئة تشرف على تنسيق وإعمال الإدارة الإلكترونية، في أفق بلوغ "إدارة بلا ورق" لرفع مستوى أداء الإدارة وتحقيق الكفاءة والفعالية؛
- تطوير الإدارة الإلكترونية من خلال إعادة هندسة الإجراءات الإدارية؛
- تسريع وتيرة لا مادية الوثائق والمعاملات الإدارية؛

▪ توسيع مجال التعامل الإلكتروني بين المرتفقين والإدارة من خلال الخدمات على الخط.

ثالثاً: تدير استراتيجي للموارد البشرية، ويضم التدابير التالية:

- إجراء إصلاح شامل للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؛
 - العمل على تعزيز التكوين المستمر، خاصة في جانبه المتعلق بالرقمنة ومجالات الإدارة الإلكترونية؛
 - إقرار منظومة متناسقة ومتكاملة للتحفيز تكون مقرونة بالمردودية؛
 - مراجعة منظومة الأجور بما يحقق الإنصاف ويراعي المردودية.⁵¹⁵
- تولي أحزاب اليسار المغربية اهتماما كبيرا بالإدارة العمومية وضرورة إصلاحها لجعلها مواكبة للتغيرات المحيطة بها، ورافعة للتنمية ببلادنا، ولعل هذا ما جعل التحالف السياسي اليساري، الممثل في فيدرالية اليسار الديمقراطي يحتفظ لإصلاح الإدارة بمكانة مهمة في خطابه وبرنامجه الانتخابي.
- يظهر هذا الاهتمام بجلاء من خلال الرؤية الإصلاحية التي تقدمها فيدرالية اليسار الديمقراطي في برنامجها الانتخابي، والقائمة على الأسس والمرتكزات التالية:
- تحديث الإدارة وعقلنتها، وجعلها أداة في خدمة المواطنين والمواطنات؛
 - اعتماد مبدأ الكفاءة في شغل المناصب والتباري عليها وفق معايير شفافة ومعلنة تضمن تساوي الفرص بين النساء والرجال؛
 - رد الاعتبار للغة العربية في كافة الإدارات والمرافق بما يتلاءم ووضعها الدستوري؛
 - اعتماد التخطيط والمراقبة والتحفيز؛
 - توحيد النظم الإدارية وأنظمتها الأساسية؛
 - تشجيع وإشاعة قيم العمل والاستقامة وخدمة المجتمع؛
 - تحويل الإدارة إلى أداة للتنمية المندمجة والشاملة؛

⁵¹⁵ البرنامج الانتخابي لحزب الاستقلال للانتخابات التشريعية لسنة 2016، ص 17.

- التقريب الفعلي للإدارة من المواطنين والمواطنات؛
- تسريع وتائر وأساليب المعاملة الإلكترونية في الحصول على المعلومات والوثائق؛
- تسهيل مساطر الحصول على الوثائق الإدارية وتحسين ظروف استقبال المواطنين والمواطنات⁵¹⁶.

إن حضور موضوع إصلاح الإدارة على مستوى الخطاب الحزبي من خلال البرامج الانتخابية لمختلف الأحزاب السياسية المغربية، يترجم انشغال هذه الأخيرة بقضايا الإصلاح ورغبتها في إنجاح الأوراش والإصلاحات التي يباشرها المغرب، وبشكل خاص ورش إصلاح الإدارة العمومية، نتيجة الأهمية الكبرى للجهاز الإداري باعتباره المحرك الأساسي لعملية التنمية. لكن ما ينقص الأحزاب السياسية المغربية هو المبادرة إلى اقتراح الإصلاح، فمعظم المقاربات الإصلاحية التي عرفها المغرب هي ذات طابع أفقي، أي أن المؤسسة الملكية هي التي دعت إليها، وفي المقابل تكتفي الأحزاب بالتفاعل معها وتشجيعها، والمناداة بأهميتها والدعوة إلى تنزيلها.

إن ما يمكن تسجيله هنا هو افتقاد الأحزاب السياسية بالمغرب إلى روح المبادرة والاقتراح، مقابل تمسكها بثقافة الانتظار، واكتفاءها بتريد خطابات المؤسسة الملكية، دون محاولة اقتراح مبادرات إصلاحية في إطار أدوارها ومكانتها المهمة، باعتبارها أحد أهم عناصر المشهد الديمقراطي.

الفرع الثاني: الفاعلين الاقتصاديين وتوجهات الإصلاح الإداري

يضطلع الفاعل الاقتصادي بأدوار تأثيرية مهمة، تفرضها التداخلات الواقعة بين المجالات الاقتصادية والسياسية والإدارية، وطبيعة العلاقة التفاعلية التي تجمع بين مختلف الفاعلين في هذه المجالات، فكل مجال يتفاعل مع الآخر يؤثر به ويتأثر به. ولعل هذا ما يجعل للفاعل الاقتصادي على المستوى الوطني أو الدولي تأثير كبير على مختلف الأوراش الإصلاحية التي ينخرط فيها المغرب، كيفما كانت طبيعة هذا التأثير، سواء مباشرة أو توجيهية من خلال فرض تبني إصلاحات بعينها.

ومن هذا المنطلق يحرص الاتحاد العام لمقاولات المغرب في مختلف المحطات على التأكيد على أهمية إصلاح الإدارة وضرورة إعادة بناء علاقتها مع محيطها بشكل سليم، علاقة تسودها الثقة، عوض عدم الثقة والتعقيد والبطء الذي يطغى عليها، وينعكس سلبا على أداء المقاولات، ويعرقل عملية التنمية

⁵¹⁶ البرنامج الانتخابي لفيدرالية اليسار الديمقراطي للانتخابات التشريعية لسنة 2016، ص 8-9.

الاقتصادية. بدورها المؤسسات المالية الدولية ترى أن الإدارة المغربية تشكل عبئا وسببا في تراجع المغرب الاقتصادي والاجتماعي، ولا تذخر جهدا في الدعوة إلى إعادة النظر في هذه الإدارة، بل وتذهب حد اقتراح برامج وتدابير لتحقيق هذه الغاية.

وعليه سيتم تخصيص الفقرة الأولى من هذا الفرع للتعرف على خطاب الاتحاد لمقاومات المغرب حول إصلاح الإدارة، ليتم التطرق في الفقرة الثانية إلى رؤية المؤسسات المالية الدولية لهذا الموضوع.

الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري من منظور الاتحاد العام لمقاومات المغرب

إن تعدد الأجهزة الإدارية العمومية وما رافقه من تحول للدولة من خلال بيروقراطيتها الإدارية، إلى فاعل سوسيو اقتصادي حقيقي يضطلع بأدوار مهمة، ليس فقط على مستوى تنمية الأسواق الاقتصادية الوطنية الداخلية، بل أيضا على مستوى دعم العرض من خلال الاستثمار في البنيات التحتية وفي المقاومات العمومية أو إعادة توزيع الثروات، جعل المنظمات العمومية تتأثر بالتقلبات التي تعرفها الأسواق الوطنية والدولية، وتتطور حسب تصورات الفاعلين السياسيين لدور الدولة في فترة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية. ولعل هذا ما أدى إلى تنامي إرادة تقليص نفقات الدولة والحد من تدخل السياسات في الاقتصاد، التي شكلت فيما بعد نواة إصلاحات سنوات السبعينات والثمانينات⁵¹⁷.

وهكذا أدت الأزمة العميقة التي عرفها النموذج الاقتصادي والاجتماعي المنبثق بعد الحرب العالمية الثانية، إلى جعل دور الدولة في التنمية الاقتصادية وفي تنظيم المجتمع محط تساؤل، كما فتحت المجال أمام رؤية أداء الدولة والقطاع العام بنظرة نقدية⁵¹⁸.

تميزت السياسية الاقتصادية للمغرب عقب الاستقلال باعتماد الدولة على القطاع العام وجعله المحرك الأساسي للاقتصاد، وباحتكارها لمعظم مراكز القوة الاقتصادية حتى أصبحت تجسد المفاول الأول في البلاد. وقد كان هذا التوجه محكوما بالمرجعية التدخلية، التي شكلت إطارا لمفهوم التنمية المعتمد من قبلها والذي يضع الدولة في قلب العملية الاقتصادية، وهكذا اعتبرت هذه السياسة التدخلية الآلية

⁵¹⁷ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، م، س، ص 43.

⁵¹⁸ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، ن، م، ص 44.

المفضلة لدى الدولة لتحقيق تنميتها الاقتصادية وتنفيذ مخططاتها وبرامجها، وهو ما أفرز محدودية على مستوى هذا الاختيار وانعكس على باقي الاختيارات⁵¹⁹.

وفي إطار مراجعة أداء القطاع العام وإعادة النظر في موقعه ومكانته في مغرب الاستقلال، عمدت بلادنا إلى التخلي عن هذا التوجه التدخل خلال عقدي الثمانينات والتسعينات. فبمقتضى الاتفاق المبرم مع صندوق النقد الدولي سنة 1983 في إطار برنامج التقويم الهيكلي، سينخرط المغرب في نهج سياسة تراجعية تدريجية عن بعض القطاعات الاقتصادية لصالح القطاع الخاص، في إطار سياسة الخصوصية التي فتحت الباب أمام هذا الأخير لفرض هيمنته على جزء مهم من النسيج المقاوطني المغربي⁵²⁰.

لقد عرف عقد الستينات وبداية السبعينات على المستوى الاقتصادي فترة ركود نسبي متحكم فيه، إذ لم تعرف الاستثمارات العمومية المنتجة والمصاحبة سوى تطور متواضع نسبيا. كما شهدت منتصف السبعينات اللجوء إلى تغيير التوجه عقب الارتفاع المفاجئ لمداخيل الفوسفات، وهو تغيير يهدف إلى توسيع الطلب الداخلي من خلال اللجوء إلى الزيادة في الأجور وتوزيع مداخيل هامة، وخلق مناصب شغل عمومية وتطوير التعليم، ورغم هذه السياسات المنتهجة وجدت الدولة نفسها ما بين سنة 1978 و1980 أمام عجز أكثر ارتفاعا⁵²¹.

استمر هذا العجز خاصة مع تدهور الأوضاع الاقتصادية نتيجة الصدمة البترولية الثانية واختلال الميزان التجاري وسنوات الجفاف ومديونية الدولة، وهو ما دفع المغرب نحو تبني مخطط للاستقرار تحت وصاية صندوق الدولي، مما أدى إلى نهج سياسة التقشف فيما عُرف بسياسة التقويم الهيكلي، ناهيك عن فرض مجموعة من الإجراءات الضريبية.

وبدأ من سنة 1985 عمد المغرب إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى إصلاح الاقتصاد المغربي، من أهمها: مراجعة صندوق الدعم، التقليص في الميزانية، التوقف شبه التام عن إحداث مناصب شغل بالقطاع العام، كما اتجه أيضا إلى نهج سياسة الخصوصية وغيرها من التدابير، وبذلك يكون المغرب

⁵¹⁹ رشيد مليحي، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى، م، س، ص 104.

⁵²⁰ رشيد مليحي، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى، ن، م، ص 104.

⁵²¹ عبد الله ساعف، الإدماج والإقصاء في الحقل السياسي المغربي (مجلة حكمة، مرصد دراسات، تاريخ النشر 02 يناير 2016، تاريخ الزيارة

15 فبراير 2021) <https://hekmah.org>

قد اختار السير على النهج الليبرالي. وجدير بالذكر هنا أن مجمل الإجراءات المتخذة لإصلاح الاقتصاد المغربي تؤكد على أن المغرب لم يكن مؤهلاً في تلك الفترة لتطبيق النهج الليبرالي، وهو ما كان له انعكاسات عديدة تمثلت في زيادة الفوارق الاجتماعية الموجودة سلفاً، إضافة إلى زيادة حدة الاختلالات والبنى العتيقة السائدة⁵²².

ومن الطبيعي أن يكون لهذه التغيرات التي طرأت على المشهد الاقتصادي انعكاس على طبيعة العلاقة بين المحددين السياسي الاقتصادي، التي تشكل استثناء في النموذج المغربي، وخروجاً عن القاعدة العامة المتمثلة في استقلال الاقتصادي عن السياسي، وتسم بخضوع الاقتصاد للسياسة وتبعيته لها، فهي -السياسة- التي تحرك الاقتصاد من أجل التحكم بشكل مباشر في الخيرات، وتعزيز قاعدتها الاجتماعية بغية فتح أدوار وسلطات جديدة في المجال الاقتصادي⁵²³.

وهكذا فإن انتقال العلاقة بين السياسي والاقتصادي إلى وضعية جديدة، يعد نتاجاً طبيعياً للتحويلات التي عرفها المشهد السياسي والاقتصادي المغربي في تسعينات القرن الماضي، فإلى حدود بداية التسعينات كان أعضاء القطاع الخاص المغربي ينعتون بالبرجوازية، ليتم لاحقاً التخلي عن هذا الاستخدام لصالح استعمال لفظ المقاولين. وقد رافق هذا التحول في التسمية تحول في الأدوار والمواقع أيضاً، إذ بات القطاع الخاص يضطلع بأدوار مهمة ويتحكم في النسيج الاقتصادي، وهو ما جعل هذا الأخير يسعى إلى التحول من قوة اقتصادية إلى البحث عن مواقع سياسية، خاصة وأن هذا التطور من الناحية السياسية شكل إحدى الدعامات الأساسية لتحديث الدولة⁵²⁴.

إن تحول القطاع الخاص لقوة اقتصادية وسياسية دفع بهدف الفئة، إلى البحث عن الإطار الملائم والقانوني للتعبير على مطالبها وآرائها ومواقفها من مختلف القضايا المستجدة، وهو ما تأتى من خلال انضمامها للاتحاد العام لمقاولات المغرب (CGEM). وهكذا فإن بحث هذه الفئة عن موقع سياسي، ورغبتها

⁵²² عبد الله ساعف، الإدماج والإقصاء في الحقل السياسي المغربي، ن، م.

⁵²³ Abdallah Saaf, Vers la décrépitude de l'état néo-patrimonial : limites du néo-patrimonialisme comme concept et phénomène observable, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXVIII, éditions du CNRS, 1989, P : 88.

⁵²⁴ عبد الحافظ آدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، م، س، ص 249.

في الولوج إلى مواقع السلطة السياسية لممارسة تأثيرها، أدى بها إلى البحث عن استقلالية وتميز اتجاه الدولة المخزنية عبر تشكيلها لمجموعة ضغط قادرة على التأثير في صناعة القرار السياسي-الاقتصادي⁵²⁵.

أثارت التحولات التي أحدثها برنامج التقويم الهيكلي ردود فعل ملحوظة، كان أهمها إجبار الاتحاد العام لمقاولات المغرب على هيكلة نفسه⁵²⁶. ومعلوم أن الخطاب الملكي ل 16 ماي 1995 كان له دور مركزي في تحفيز الاتحاد على عملية إعادة الهيكلة، وتشجيعه للقيام بالإصلاحات اللازمة لتجويد أدائه، وقد شخص الملك الراحل الحسن الثاني في ذات الخطاب وضعية الاتحاد العام لمقاولات المغرب، واعتبر أنه غير ممثل لفئة أرباب العمل، ولا يستوفي الشروط التي تمكنه من الارتقاء لمستوى هذا الارتباط. ولتجاوز هذه المشاكل منح الملك الاتحاد مدة لا تتجاوز الشهر، ليشكل نقابة للعمال لا تضم فقط أصحاب رؤوس الأموال والمقاولات الكبرى، بل تضم أيضا المقاولات الصغرى والمتوسطة التي تعتبر النسيج الاقتصادي الوطني الحقيقي⁵²⁷.

ووعيا منه بأهمية الإدارة ودورها المحوري في تحقيق التنمية الاقتصادية، يولي الاتحاد العام لمقاولات المغرب اهتماما كبيرا بالجهاز الإداري، ولا يذخر جهدا في الدعوة إلى إصلاحه وتطوير أدائه ليكون رافعة للتنمية الاقتصادية.

يظهر هذا الانشغال بالشأن الإداري من خلال حضور إشكالية الإصلاح الإداري على مستوى خطاب هذه المؤسسة ومقترحاتها، ولمقاربة هذه الإشكالية عمد الاتحاد إلى تنظيم مجموعة من الندوات واللقاءات، ففي 13 شتنبر 2017 مثلا نظمت هذه الهيئة لقاءً حول العلاقة بين المقاولات والإدارة وأفاق تحسينها. وقد كان الهدف من هذا اللقاء اقتراح توصيات ملموسة وقابلة للتطبيق، الغاية منها تذليل العقبات الإدارية التي تعرقل العمل اليومي للمقاولات وتحول دون تطويره، وركزت توصيات هذا اللقاء على ضرورة التحول الرقمي للإدارة، ووضع منصات تعاونية مشتركة بين الإدارات، وتعزيز شفافية

⁵²⁵ عبد الحافظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، ن، م، ص 250.

⁵²⁶ عبد الله ساعف، الإدماج والإقصاء في الحقل السياسي المغربي، م، س.

⁵²⁷ Myriam Catusse, La confédération générale des entreprises du Maroc : aléas de l'institutionnalisation, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXVII, CNRS éditions, 1998, P : 259.

الإجراءات وإنفاذها مع إشراك القطاع الخاص في حكمة اللجان الإدارية، والعمل على إنشاء نظام لتقييم الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية سواء على المستوى المركزي أو الجهوي⁵²⁸.

وتبعا للمكانة المهمة التي يحتلها الاتحاد العام لمقاولات المغرب بين الفاعلين غير الرسميين بالمغرب، فقد كان له دور مهم في وضع التصورات والمقترحات التي يراها ملائمة لتجاوز تداعيات جائحة كوفيد 19، والمساعدة على إنعاش الاقتصاد الوطني وتعافيه. وفي هذا السياق أوصى الاتحاد في مقترحه بخصوص خطة الإنعاش الاقتصادي، بضرورة تسريع الإدماج المالي لجميع المواطنين بواسطة رقمنة المعاملات من قبيل الدفع عبر الهواتف المحمولة، وكذا الحكومة الإلكترونية بغية تبسيط العلاقة بين المقاول والإدارة⁵²⁹.

حرص الاتحاد العام لمقاولات المغرب على تضمين مقترحاته بخصوص قانون المالية لسنة 2021 محورا خاصا بتبسيط العلاقة مع الإدارة وبناء أواصر الثقة معها⁵³⁰، كما عمل على تحديد أولوياته لنفس السنة في ستة مشاريع عاجلة وهيكلية، شكلت الإدارة ثالثها حيث دعا إلى تفعيل التبسيط لصالح التنمية الاقتصادية، خاصة عبر تسريع تبسيط الإجراءات الإدارية وتدابير ضمان، ووضع حكومة إلكترونية، وذلك بالتشريع بشأن الاعتراف الإلكتروني بالتوقيع والأعمال القانونية والإدارية والأعمال البنكية، وكذا إلغاء مصادر التحكيم وإضفاء الطابع المؤسسي على إعلان الشرف واعتماد مبدأ الثقة⁵³¹.

⁵²⁸ Les membres de la CGEM en conclave pour améliorer la relation entreprise-administration, Casablanca, le 13 septembre 2017, In : <https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/les-membres-de-la-cgem-en-conclave-pour-ameliorer-la-relation-entreprise-administration-1897>

⁵²⁹ La CGEM présente au CVE sa proposition de plan de relance économique, Casablanca, le 22 mai 2020, In : <https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/la-cgem-presente-au-cve-sa-proposition-de-plan-de-relance-economique-2295>

⁵³⁰ Proposition de la CGEM pour la loi de finance 2021, 28 septembre 2020, P : 2, In : <https://files.cgem.ma/upload/571261355.pdf>

⁵³¹ La CGEM dévoile ses priorités pour l'année 2021, Casablanca, le 11 Février 2021, In : <https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/la-cgem-devoile-ses-priorites-pour-l-annee-2021-2400>

وهكذا فإن تصور الاتحاد العام لمقاولات المغرب للإصلاح الإداري ينطلق من أهمية العلاقة مع الإدارة، ولذلك تدعو هذه المؤسسة في مختلف المحطات إلى ضرورة تعزيز الثقة مع الإدارة من أجل السماح للمقاولات بخلق فرص العمل وتحقيق القيمة⁵³².

الفقرة الثانية: المؤسسات المالية الدولية وخطاب الإصلاح الإداري

يأتي اهتمام المؤسسات المالية الدولية الممثلة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بالشأن الإداري، من وعيها بمساهمة الجهاز الإداري في إنجاح التنمية الاقتصادية لكن شريطة تحديثه ونزع البيروقراطية عنه، وترجم هذه المؤسسات اهتمامها بإصلاح الإدارة من خلال توصياتها للبلدان التي لا زالت تحاول تحديث إدارتها، وكذا من خلال برامجها وسياساتها.

لقد مرت علاقات المغرب مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأربع مراحل، تعود أولها إلى منتصف الستينيات عندما مر الاقتصاد المغربي بأزمة مالية كبيرة (1964-1965)، في حين تعود المرحلة الثانية إلى سنوات (1983 إلى 1993) وتُعرف بأنها الأكثر تأثيراً على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية في المغرب، أما فيما يخص المرحلة الثالثة والممتدة من (2012-2018) فقد تميزت بطابع تقشفي من شأنه أن يساهم في خلق اضطرابات في المستقبل⁵³³. وتشكل الفترة الحالية أي ما بين 2020-2021 المرحلة الرابعة وتتسم بطابع خاص فرضته جائحة كوفيد 19.

ومعلوم أن المغرب واجه منذ أواخر السبعينات أزمة مالية متكررة، ظهرت نتيجة أسباب داخلية وخارجية، تتصل الأولى باختلالات نموذج النمو المعتمد في الستينات والسبعينات، في حيث ترتبط الثانية بتقلبات سوق النفط الدولية والارتفاع المفاجئ في أسعار الفائدة الأمريكية سنة 1978 و1979. ولعل هذا ما مهد الطريق أمام تدخل صندوق النقد الدولي في السياسة الاقتصادية المغربية، وفي مقدمة تدخله في عام 1983، وقد عمل الصندوق على التقليل من القيود الخارجية، كما ركز على العوامل الداخلية لتشخيص الأزمة مستهدفا تدخلات الدولة في الاقتصاد والتي قادت إلى اختلالات عميقة في الاقتصاد

⁵³² La CGEM plaide pour le renforcement de la confiance avec l'administration, Casablanca 28 septembre 2020, In :

<https://www.maroc.ma/fr/actualites/la-cgem-plaide-pour-le-renforcement-de-la-confiance-avec-ladministration>

⁵³³ Mohammed said saadi, l'impact et l'influence des institutions financières internationales sur le moyen orient et l'Afrique du nord : le Maroc et le fonds monétaire international ou le développement introuvable, Friedrich-Ebert-Stiftung, P : 4, In : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/16428.pdf>

الكلي. ولتجاوز هذه الاختلالات أوصى صندوق النقد الدولي بمجموعة من الإصلاحات الاقتصادية الرامية إلى تحرير الاقتصاد المغربي، وخصوصية المؤسسات العمومية واعتماد سياسات مالية ونقدية تقييدية⁵³⁴.

وفي هذا السياق التزم المغرب ببرنامج التقويم الهيكلي بدعم مالي وتقني من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لمدة عشر سنوات (1983-1993)، وتميز هذا البرنامج بتضمنه لبعدين، يهدف البعد الأول إلى تحقيق استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي، في حين يروم البعد الثاني إدخال مجموعة من الإصلاحات المتوسطة المدى بدعم من صندوق النقد الدولي. وقد ركز هذا البرنامج على مكافحة الاختلالات الداخلية والخارجية للاقتصاد الكلي على مدى فترتين، امتدت الفترة الأولى من سنة 1983 إلى سنة 1988 وكانت تهدف إلى تثبيت استقرار الاقتصاد من خلال السياسات المالية والنقدية، أما فيما يخص الفترة الثانية الممتدة من سنة 1986 حتى 1993، فقد تميزت بتركيزها على تعزيز العرض بدعم مباشر من البنك الدولي⁵³⁵.

وتماشيا مع السياسة الليبرالية التي اختار المغرب نهجها، فرض برنامج التقويم الهيكلي تبني مجموعة من الإصلاحات، من أهمها إصلاح القطاع العام والخصوصية⁵³⁶، وتتخلص سياسات التقويم الهيكلي في هذا المجال في ثلاث أجيال، اتسمت سياسات الجيل الأول (1980-1985) بعدم تركيزها على فرض أي تدابير لإصلاح الخدمة العمومية وجعل أداء الدولة أكثر فعالية سواء من حيث تقليص عدد الموظفين، أو من حيث دعم جهود التحديث، بخلاف سياسات الجيل الثاني (1986-1988) التي تميزت بسعيها إلى معالجة التوازنات الاقتصادية بشكل أساسي، من خلال العمل على تحقيق الاستقرار الميزانياتي، عبر تسريح الموظفين وتقليص كتلة الأجور.

أما بالنسبة لتوصيات الجيل الثالث الذي بدأ من سنة 1989، فقد تركزت على مواصلة إصلاح الخدمة العمومية والاهتمام بتدعيم اللامركزية، وبتعزيز قدرات الدولة وترسيخ قواعد الحكامة الجيدة⁵³⁷.

⁵³⁴ Ibidem.

⁵³⁵ Ibid. P : 5.

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Mise en valeur des ressources humaines dans la fonction publique dans l'ajustement structurel et de la transition, Organisation internationale du travail, programme des activités sectorielles, Genève 1998, In : <https://books.google.co.ma/P:17>.

وفي هذا السياق عرفت الساحة السياسية المغربية تغييرا مهما سنة 1998 وذلك بوصول القوى السياسية المعارضة إلى السلطة، وقد شكل هذا الائتلاف السياسي الحكومة المعروفة باسم التناوب التوافقي (1998-2002). حاولت هذه الحكومة التركيز على التأثير الاجتماعي لبرامجها مع الالتزام بالسير على النهج النيوليبرالي، لكنها رغم ذلك واجهت انتقادات شديدة من قبل صندوق النقد الدولي، نتيجة عدم رضاه عن الزيادات في الأجور في القطاع العام، التي زادت بنسبة 12,2 % من الناتج المحلي الإجمالي PIB في عام 2004 بدل 9 إلى 9,5 % في المخطط الخماسي 2000-2004. وتفاعلا مع موقف صندوق النقد الدولي وعدت الحكومة بإعادة النظر في نظام أجور الموظفين وترقيتهم، واعتماد برنامج لإصلاح الإدارة العمومية بمساعدة تقنية ومالية من البنك الدولي والاتحاد الأوروبي⁵³⁸.

وإذا كان "الربيع العربي" ونسخته المغربية الممثلة في حركة 20 فبراير قد غير خطاب صندوق النقد الدولي تجاه المنطقة العربية، فإنه لم يغير سياسات وتوصيات هذه المؤسسة تجاه المغرب. وهو ما يظهر من خلال التدابير التقشفية التي فرضت مقابل وضع خط الوقاية والسيولة تحت تصرف المغرب، وكان لها أثر سلبي على النمو والتشغيل والاستقرار الاجتماعي⁵³⁹.

وقد لجأ المغرب إلى استخدام خط الوقاية والسيولة أول مرة سنة 2012 بقيمة 4,1 مليار وحدة حقوق سحب خاصة، وجدد سنة 2014 بقيمة مالية قدرها 3,2 مليار، وبعدها في سنة 2016 استخدم المغرب هذا الخط للمرة الثالثة بقيمة 2,5 مليار، وللمرة الرابعة سنة 2018 بقيمة 2,1508 مليار⁵⁴⁰. ومع انتشار جائحة كوفيد 19 لجأ المغرب إلى استخدام خط الوقاية والسيولة للمرة الخامسة سنة 2020، وقام بسحب كل الموارد المتاحة له بموجب هذا الاتفاق والمقدرة بـ 2,15 مليار وحدة حقوق سحب خاصة⁵⁴¹. ومقابل فتح خط الوقاية والسيولة أمام المغرب، اشترط صندوق النقد الدولي على المغرب تبني مجموعة من الإصلاحات في التعليم والحوكمة وسوق العمل، ومواصلة تحسين بيئة الأعمال، حتى يتسنى

⁵³⁸ Mohammed said saadi, l'impact et l'influence des institutions financières internationales sur le moyen orient et l'Afrique du nord : le Maroc et le fonds monétaire international ou le développement introuvable, OP.CIT, P : 12.

⁵³⁹ Ibid. P : 15

⁵⁴⁰ المجلس التنفيذي يوافق للمغرب 2,97 مليار دولار أمريكي في إطار "خط الوقاية والسيولة" (صندوق النقد الدولي، 17 ديسمبر 2018، بيان صحفي رقم 477/18) <https://www.imf.org/ar>

⁵⁴¹ المغرب يستعين بالتمويل المتاح من خلال "خط الوقاية والسيولة" للتغلب على جائحة كوفيد-19 (صندوق النقد الدولي، 8 أبريل 2020، بيان صحفي رقم 138/20) <https://www.imf.org/ar>

رفع النمو الممكن، وتخفيض مستويات البطالة المرتفعة وخاصة بين الشباب، وزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل⁵⁴².

كما يوصي صندوق النقد الدولي باتخاذ إجراءات لتوسيع القاعدة الضريبية، والتقدم في إصلاحات الإدارة العمومية من أجل ترشيد الإنفاق، وتنفيذ برنامج السلطات للخصخصة، لكون هذه الخطوات قد تؤدي إلى إعادة بناء هوامش أمان المالية العامة في المغرب بعد تضرره من آثار الجائحة. ويؤيد الصندوق أيضا الإصلاح المعلن للمؤسسات المملوكة للدولة، الذي سيهيئ الظروف لقطاع عام أكثر كفاءة ويدعم تنمية القطاع الخاص، ويقدر أيضا التقدم الحاصل على مستوى إعداد الإطار القانوني للتحويل الرقعي للإدارة وتبسيط إجراءاتها، وتحسين الحوكمة ومكافحة الفساد⁵⁴³.

يقدم البنك الدولي في تقريره الصادر بعنوان المغرب في أفق 2040 تصورا لتحديث الإدارة العمومية، ينطلق فيه من القول بضرورة الاستثمار في المؤسسات والخدمات العمومية، إذ ينبغي على هذه المؤسسات أن تسهر على تأمين الوظائف السيادية للدولة، بدءا بالعدالة واحترام سيادة القانون، مروراً بأداء المهام بكلفة قليلة بفضل الإدارة الفعالة للشأن العام، وصولاً إلى توفير الخدمات العمومية بجودة عالية ومتاحة للجميع⁵⁴⁴.

ويقوم تصور البنك الدولي لتحديث الإدارة العمومية على المرتكزات التالية:

إصلاح منظومة الوظيفة العمومية: إذ رغم جهود المبدولة لتحديث الجهاز الإداري، لا سيما في إطار برامج دعم إصلاح الإدارة العمومية PARAP، يظل النظام الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1958 غير كاف للاستجابة لمتطلبات التدبير الحديث للموارد البشرية، لذلك يوصي البنك الدولي المغرب بالعمل على توحيد الإجراءات الإصلاحية الجارية عبر إدخال مفاهيم الأداء والنتائج في تدبير الموارد البشرية، وتعزيز الأنشطة التي تم إطلاقها بغية تشجيع الحركة داخل الإدارة، وتوسيع نطاق اللجوء إلى التعاقد والتهوض

⁵⁴² المجلس التنفيذي يوافق للمغرب 2,97 مليار دولار أمريكي في إطار "خط الوقاية والسيولة"، م، س.

⁵⁴³ خبراء الصندوق يستكملون مشاورات المادة الرابعة لعام 2020 مع المغرب (صندوق النقد الدولي، 2 نوفمبر 2020، بيان صحفي رقم

<https://www.imf.org/ar> (329/20

⁵⁴⁴ جان بيير شوفور، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي (واشنطن، مجموعة البنك الدولي،

2017) ص 29.

بالمساواة بين الجنسين، إضافة إلى تعزيز الرأسمال البشري للوظيفة العمومية، عبر الأعمال الكلي لبرنامج التكوين ومن خلال سياسة للتكوين المستمر المتسق والفعال.

تحديث الإدارة العمومية ونزع البيروقراطية عنها: يؤكد البنك الدولي أن الإدارة العمومية يمكن أن تساهم بشكل مباشر في زيادة الإنتاجية في البلاد لكن شريطة تحديثها، ويرى أن الإدارة المغربية على الرغم من أنها أسست تقليديا وفق مبادئ الاستحقاق والجدارة، فإنها تميل إلى خلق بعض ردود الفعل، من قبيل العزوف عن المخاطرة والابتكار، أو تحويل روح الخدمة في بعض الأحيان إلى الدفاع عن حقوق مكتسبة، وهو أمر يحول دون تكييفها مع تطور دور الدولة⁵⁴⁵.

إلغاء الطابع المركزي للدولة: يأتي قرار تبني اللامركزية من أجل تصحيح العيوب المؤسسية واختلالات الحكامة المركزية والترايبية، وبغية تحديد الصلاحيات والوسائل والآليات الكفيلة بضمان توازن أفضل في توزيع السلط بين الحكومة المركزية، والجهات والجماعات الترابية.

خفض تكاليف التشغيل: يرى البنك الدولي أن على المغرب أن يحرص على التحكم في تكاليف تشغيل إدارته عبر التحكم في كتلة الأجور، الأمر الذي يتطلب التنفيذ الصارم للقانون التنظيمي الجديد المتعلق بقانون المالية.

التفكير في الإدارة الإلكترونية: يجب على المغرب أن يعمل على جعل إدارته العمومية أكثر حداثة وفعالية عبر الاستخدام المتزايد لتكنولوجيات المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة، وتوفير الخدمات للمواطنين والمقاولات بطريقة إلكترونية⁵⁴⁶.

المبحث الثاني: تجارب الإصلاح الإداري بالمغرب

توصف الإدارة العمومية بكونها عملية إنسانية مستمرة، تعمل بأدواتها المادية والبشرية والقانونية على تحقيق أهداف محددة، تختلف طبيعتها بين الإنتاجية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وتتسم الإدارة بطابع استمرارية نشاطها الذي يسجل حضوره في كل المنظمات وعلى كل المستويات،

⁵⁴⁵ جان بيير شوفور، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي، ن، م، ص 31.

⁵⁴⁶ جان بيير شوفور، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي، ن، م، ص 32.

فالإدارة هي المحرك الأساسي والقوة الدافعة التي تساهم في إنجاح عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁵⁴⁷.

تشكل الإدارة العمومية أداة الدولة في تنفيذ برامجها وتنزيل مخططاتها التنموية، ولعل هذا ما جعل المغرب في الفترة الموالية للاستقلال يراهن على جهازه الإداري للنهوض بعملية التنمية، ويستثمر مجهوداته لإصلاحه حتى يكون مواكبا لروح العصر، وفي هذا الصدد عمل المغرب على تبني مجموعة من البرامج الرامية إلى إصلاح إدارته العمومية وتطوير أداؤها، مست مختلف الجوانب البشرية والقانونية والتنظيمية والإجرائية.

تأتي رغبة المغرب في إدخال إصلاحات على جهازه الإداري بهدف إيجاد قطيعة بينه وبين الإرث الاستعماري، وقد انطلقت هذه القطيعة في البداية من استرجاع السلطة على الإدارة المحلية والمركزية، ثم الشروع بعد ذلك في عملية إعادة البناء⁵⁴⁸.

ومن جهة أخرى تفرض مختلف التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المغرب إعادة النظر في إدارته العمومية كجهاز وكنظام، فهي كجهاز ينبغي أن تخضع لعملية تقويم لمواطن الخلل والضعف في سيرها وتنظيمها ومراقبتها وتوجيهها، أما كنظام فيجب الانكباب على مراجعة المبادئ المؤطرة لعملها والتي تستمد منها شرعيتها ومنطق سيرها، وكذا نمط العلاقات داخلها. وهكذا تواجه الإدارة العمومية المغربية مجموعة من التحديات الكبرى التي تبقى ملزمة بمجابتها -من قبيل الترشيح والفعالية وتغيير حجم ودور الدولة وضغط الثورة المعلوماتية وتضخم الهياكل-، عبر القيام بجملة من الإصلاحات الشمولية⁵⁴⁹، استكمالا للمسار الإصلاحي الطويل الذي انخرط فيه المغرب من الاستقلال إلى اليوم.

وللتعرف على تجربة الإصلاح الإداري في الحالة المغربية سيتم تخصيص المطلب الأول لمضمون الإصلاحات الإدارية بالمغرب من الاستقلال إلى اليوم، فيما سيتم التعرض في المطلب الثاني لتقييم التجربة

⁵⁴⁷ مولاي عبد الله العزاوي، مسلسل ديمقراطية الإدارة المغربية: محاولة لتفكيك الأسس السلطوية للإدارة العمومية عبر دستور 2011 (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2014-2015) ص 2.

⁵⁴⁸ إدريس البصري (ترجمة: أحمد البخاري، أمينة جبران): اللامركزية بالمغرب من الجماعة إلى الجهة (ب. م. ب. ن. ب. ت. ب. ط) ص 35.

⁵⁴⁹ أمينة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، م. س. ص 1.

الإصلاحية المغربية في محاولة لتحديد مكان الضعف فيها وأسباب محدودية تأثيرها، مع التطرق لأهم مداخل إصلاح الإدارة العمومية.

المطلب الأول: مضمون الإصلاحات الإدارية بالمغرب

إن الحديث عن الإصلاح الإداري بالمغرب، هو حديث عن مسار طويل وسلسلة من الإصلاحات المتتالية والمتباينة، نتيجة تباين الحقبة الزمنية، وكذا الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فهناك ارتباط وثيق بين إشكالية الإصلاح الإداري ومختلف التحولات الوطنية والدولية كيفما كانت طبيعتها، ويأتي ذلك نتيجة تشعب العلاقة بين الإدارة ومحيطها والتأثير المتبادل بينهما، ولعل هذا ما يجعل مقارنة هذا الموضوع تتسم ببعض الصعوبة.

وقد أولى المغرب عناية كبيرة بمنظومته الإدارية منذ الاستقلال، إذ عمل على إصلاح جهازه الإداري الموروث عن الاستعمار بإدخال مجموعة من الإصلاحات عليه، للقطع مع الثقافة الإدارية الموروثة من جهة، ولبناء جهاز أداري بعناصر وكفاءات مغربية قادر على قيادة عملية التنمية في تلك المرحلة الانتقالية من جهة أخرى.

ولتحقيق هذه الغايات أقدم المغرب على تبني مجموعة من الإصلاحات، منها التي تهم الجوانب البشرية والتشريعية والتنظيمية (الفرع الأول)، ومنها التي تتصل بالجوانب التديرية، وذلك بالتأسيس لفلسفة جديدة في التدير العمومي تعوض طرق التدير التقليدية التي أثبتت التجارب محدوديتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التأهيل القانوني والتنظيمي للإدارة المغربية عقب الاستقلال

وجد المغرب نفسه عقب الاستقلال أمام إكراهات عديدة عليه مجابهتها، فمن جهة كان مجبرا على وضع لبنات الجهاز البيروقراطي الذي يشكل أحد الأعمدة الرئيسية للدولة الحديثة، ومن جهة أخرى كان عليه العمل على ضمان استقرار نظامه السياسي في تلك المرحلة الحساسة. وقد كان لهذه الإكراهات تأثير على توجهات المغرب، حيث اختار البدء في القيام بإصلاحات بشرية وتشريعية بغية سد الفراغ البشري والقانوني الذي تركه الاستعمار الفرنسي، قبل الانتقال إلى الاهتمام بالجانبين التنظيمي والإجرائي.

وللامسة مضمون مختلف تجارب الإصلاح الإداري بالمغرب منذ الاستقلال إلى اليوم، سوف ينطلق عملنا في هذه النقطة من الحديث عن الإصلاح البشري والقانوني، الذي شكل أولى لبنات إصلاح الجهاز الإداري (الفقرة الأولى)، ليتم الانتقال بعد ذلك إلى الحديث عن الإصلاح التنظيمي والإجرائي، الذي مثل الجيل الثاني من سياسات الإصلاح.

الفقرة الأولى: الإصلاح البشري والقانوني

تميزت الفترة الموالية للاستقلال بصعوبات عدة، كان أهمها كيفية التعامل مع الإرث الاستعماري وبالتحديد الجهاز البيروقراطي، إذ كان المغرب أمام خيارين اثنين إما الإبقاء على هذا الجهاز بالرغم من طابعه الاستبدادي والتسلطي، أو اقتلعه من جذوره وبناء نظام إداري وطني، يستحضر الأبعاد الحضارية والسياسية لواقع الدولة الحديثة، ويراعي الخصوصية المغربية. غير أن الخوف من الفراغ الإداري المسيطر على الدول الحديثة العهد بالاستقلال، يحول دون نهج طريق اجتثاث الإرث الاستعماري كاملا، ويدفع بها إلى الاحتفاظ بنفس النظام البيروقراطي مع إجراء تعديلات عليه، تروم تخليصه من الشوائب العالقة به أثناء فترة الاستعمار. وقد اختار المغرب السير في هذا الاتجاه في محاولة منه لتدارك الفراغ الذي تركه انسحاب الأطر الفرنسية والأجنبية، وأثاره السلبية على الجهاز الإداري والعمل الحكومي بشكل عام.⁵⁵⁰

وتماشيا مع هذا الاختيار تركزت المقاربة الإصلاحية لتلك الفترة على جانبين: الأول بشري كان الهدف منه تعويض الفراغ الإداري في الإدارات بعناصر مغربية، وهو ما عُرف بسياسة المغربية، فيما تركز الثاني على وضع إطار قانوني أساسي للوظيفة العمومية.

إن افتقار الإدارة المغربية الحديثة لأطر وكفاءات وطنية جعل أولى خطوات الإصلاح الإداري تنطلق من مغربة الجهاز البيروقراطي، الذي كان عدد موظفيه في أعقاب الاستقلال لا يتجاوز 36000 موظفا يشكل الفرنسيون ثلثهم⁵⁵¹. وقد ركزت سياسة المغربية في مرحلة أولى على المناصب العليا بالوظيفة العمومية، لتنتقل بعدها إلى مغربة المستويات المتوسطة أيضا، وهو ما أدى إلى استقطاب عدد كبير من

⁵⁵⁰ إبراهيم زباني، "محاور الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، م، س، ص 8-9.

⁵⁵¹ Abdelouahed Ourzik, Gouvernance et modernisation de l'administration, centre national de documentation, haut-commissariat au plan, P : 115, In: <http://www.abhato.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-social/etat-politique/gouvernance/gouvernance-et-modernisation-de-l-administartion>

الأطر المتوفرة، وأجبر الإدارة على توظيف عدد كبير من الأعوان، دون خضوعهم لأي تكوين يؤهلهم لشغل المناصب المسندة إليهم⁵⁵².

تعد سياسة المغرب إحدى الإجراءات التي فرضتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مغرب الاستقلال، التي كان من خصائصها فتح باب التوظيف المباشر أمام المغاربة لولوج الوظائف الشاغرة في السلم الإداري دون قيد أو شرط. وإذا كان لهذه السياسة التي انتهجها المغرب جوانب إيجابية من بينها حل مشكل الفراغ الإداري وضمان استمرارية العمل الحكومي، وتمكين الإدارة من تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، فإن لها جوانب سلبية أيضا ظهرت نتيجة افتقاد غالبية العناصر البشرية التي تم توظيفها في هذا الإطار إلى الكفاءة والخبرة المطلوبة. وهو الأمر الذي كان له انعكاسات وآثار سلبية على المدى القريب، همت قدرة الجهاز الإداري على تحمل أعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعلى المدى البعيد تمثلت في استئثار هذه العناصر بمناصب القيادة الإدارية على مستوى الإدارة المركزية بحكم أقدميتها في الجهاز الإداري، وتحفظها في قبول الأساليب والإجراءات الحديثة في ميدان التسيير الإداري⁵⁵³.

وهكذا فإن تكوين وإعداد الموظف يعد شرطا أساسيا لنجاح عملية الإصلاح الإداري، ولضمان تزويد الإدارة العمومية بعناصر إدارية ذات كفاءة، وعلى هذا الأساس اتجه المغرب إلى استحداث عدد من المعاهد العليا من بينها المدرسة الوطنية للإدارة العمومية بالنسبة للإدارة المركزية، ومعهد تكوين الأطر بالنسبة للإدارة الترابية. وقد عملت هاتان المؤسسات على إمداد الجهاز الإداري بمختلف مستوياته بحاجته من العناصر البشرية المتوفرة على تكوين، يؤهلها للقيام بمهام التنمية الملقاة على عاتق الإدارة العمومية⁵⁵⁴.

لم تقف سياسة المغرب عند حدود الموارد البشرية للإدارة العمومية، بل امتدت لتشمل النصوص القانونية المعمول بها، فقد كانت وضعية الموظفين عند بداية الاستقلال تتميز بعدم الاستقرار القانوني، ما فرض على المغرب ضرورة وضع إطار قانوني يقدم مبادئ تنظيم الحياة الإدارية، ويحدد الحقوق

⁵⁵² ميشيل روسي (ترجمة: إبراهيم زباني): المؤسسات الإدارية المغربية، م، س، ص 176.

⁵⁵³ إبراهيم زباني، "محاوِر الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، م، س، ص 9.

⁵⁵⁴ إبراهيم زباني، "محاوِر الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، ن، م، ص 9.

والواجبات المرتبطة بأهلية الموظف، وهو ما ترجمه الظهير الشريف رقم 1-58-008 بتاريخ 24 فبراير 1958 موافق (4 شعبان 1377) الذي شكل النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية⁵⁵⁵.

يبدو أن التأثير الفرنسي على المغرب استمر حتى بعد الاستقلال، ومن أبرز سماته أخذ المشرع المغربي بالنموذج الفرنسي عند إعداد النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. وقد اقتصر هذا النظام على وضع المبادئ العامة المطبقة على موظفي الدولة، دون أن تسري مقتضياته على غير الموظفين الذين يمكن للإدارات العمومية تشغيلهم، كالأعوان العموميين المياومين والأعوان الخاضعين للقانون الخاص أي قانون الشغل. كما أوصى هذا النظام بإعداد أنظمة خاصة تروم تكييف مبادئ النظام العام أو تميمها، وبالفعل بعد مرور فترة قصيرة، وبالتحديد سنة 1963 ظهرت مجموعة من النصوص التنظيمية إلى الوجود، مشكلة ما سمي بإصلاح الأطر الذي أصبح فيما بعد مطلباً ملحا نتج عن عدم مواكبة القوانين الموروثة عن الحماية لمتطلبات الواقع الجديد⁵⁵⁶.

يروم إصلاح الأطر المنطلق سنة 1967 التأسيس لقطيعة مع الإرث الاستعماري، وهو أمر لا يمكن تحقيقه إلا بالاستغناء عن جميع الأنظمة الخاصة الموروثة عن هذا العهد -والتي كانت تحتوي على أكثر من 300 نظام-، والعمل على تعويضها بأنظمة جديدة لا يفوق عددها اثني عشر سلم، تم فيه توحيد أنظمة الإجراءات من حيث التوظيف والترقية وغيرها من القضايا التي تمس الحياة الإدارية للموظف. وبالموازاة مع ذلك اتجه هذا الإصلاح إلى إحداث نظام موحد ومبسط للتسيير، أصبحت بموجبها كل الأطر موحدة بين مختلف الوزارات⁵⁵⁷.

وإذا كان المغرب اختار تجديد نظامه القانوني مع الحفاظ على بعض ملامح النموذج الفرنسي خاصة والأوروبي عامة، فإن هذا الاختيار فرض عليه اعتماد شكل معين لوظيفته العمومية، يُعرف بنظام المسار المهني، وهو نفس النظام السائد في الاتحاد الأوروبي، ويتميز بالتوظيف مدى الحياة ما يسمح

⁵⁵⁵ مؤلف جماعي، "الإصلاحات الإدارية بالملكة المغربية": تجارب التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي" (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط 1، 2002) ص 636.

⁵⁵⁶ ميشيل روسي (ترجمة: إبراهيم زيان): المؤسسات الإدارية المغربية، م، س، ص 177.

⁵⁵⁷ بوعلام السنونسي وآخرون، "التجربة المغربية في ميدان الإصلاح الإداري" (الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالشؤون الإدارية، مجلة الشؤون الإدارية، العدد الثالث، 1984) ص 74.

بالتأسيس لمسار مهني داخل الإدارة، وبالهرمية التي تحدد مراحلها وشروطها مجموعة من القوانين والأنظمة⁵⁵⁸.

يهدف نظام الوظيفة العمومية القائم على المسار المهني إلى ضمان الاستقرار المهني للموظف، الذي يعد محصلة طبيعية لاستقرار عمل الإدارة. كما يضع هذا النظام الموظف في وضعية قانونية وتنظيمية، تجعل من الإدارة الطرف الوحيد الذي يملك حق تحديد حقوق وواجبات هذا الأخير، في محاولة منها تحقيق التوازن بينه وبين الحفاظ على المصلحة العامة. فهذا النظام هو نتاج لعناصر مختلفة تؤلف ثقافة الدولة القائمة على منطق السلطة العامة والخدمة العامة⁵⁵⁹.

وبناء على ما سبق، يمكن القول إن الهدف من نهج سياسة المغربية واتخاذ نظام المسار المهني كشكل للوظيفة العمومية المغربية، هو تحقيق استقرار في علاقة الدولة وموظفيها، وبالتالي ضمان استمرارية الحياة الإدارية، ما يؤدي في النهاية إلى استقرار الدوايب السياسية والإدارية في الدولة⁵⁶⁰.

الفقرة الثانية: الإصلاح التنظيمي والإجرائي

شهد المغرب مطلع سبعينيات القرن الماضي جيلا جديدا من الإصلاحات الإدارية، فبعد استكمال الإدارة لحاجياتها الأساسية من الأطر، انتقلت إلى الاهتمام بالجوانب التنظيمية والإجرائية في الحياة الإدارية، لكون هذا المحور يشكل أحد أهم مقومات هذه الأخيرة وجزء لا يتجزأ منها. وقد عرفت تلك الفترة العديد من المظاهر التي صنفت كمعيقات للعمل الإداري، من بينها الازدواجية في القيام ببعض المسؤوليات لدى بعض الإدارات المركزية، وعدم مراعاة التوزيع العادل للمسؤولية داخل كل منظمة على حدة، إلى جانب ضعف وسائل الاتصال والتنسيق وغياب قنوات نقل المعلومات بين الأجهزة الإدارية المركزية وبين الإدارة اللامركزية، كل هذه المعوقات الهيكلية كانت دافعا أساسيا لإجراء إصلاح إداري يمس البنيات الإدارية⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ Hassan Ouazzani Chahdi, Quel statut pour quelle administration de demain ? Actes de la journée d'étude organisé par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, série actes de séminaire, N° 2, Rabat, Juin 1997, P : 11.

⁵⁵⁹ Omar Mouddani, Le système de carrière : un système perfectible le cas de la fonction publique marocaine, Actes de la journée d'étude organisé par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, série actes de séminaire, N° 2, Rabat, Juin 1997, P : 43.

⁵⁶⁰ Ibid. P : 45

⁵⁶¹ إبراهيم زباني، "محاوِر الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، م، س، ص 10-11.

معلوم أن تحويل المديرية الموروثة عن العهد الاستعماري إلى وزارات، وإنشاء خدمات خارجية تغطي جزءا كبيرا من التراب الوطني، فضلا عن إنشاء العديد من المؤسسات لدعم الأنشطة الاقتصادية، أدى إلى تضخم القطاع العام بشكل سريع، مما جعل من إصلاح هياكل هذا القطاع ضرورة ملحة، خاصة وأن هذا التوسع في البنيات والمؤسسات لم يسبقه إجراء دراسات جادة، ولم يأخذ بعين الاعتبار احتياجات المجتمع المغربي وضرورات التنمية الاقتصادية للبلد⁵⁶².

ووعيا منه بالتأثير الكبير لكل هذه الاختلالات على الجهاز الإداري، اتجه المغرب إلى تضمين المخطط الخماسي 1973-1977 فصلا خاصا بإصلاح الإدارة، أكدت مضامينه على أهمية هذا الإصلاح، وضرورة القيام بالدراسات اللازمة لإعادة النظر في المساطر والإجراءات المتبعة. ويتضمن هذا المخطط في شقه المتعلق بإصلاح الهياكل الإدارية مجموعة من الأهداف، يمكن إجمالها فيما يلي:

- تحديد اختصاصات الوزارات وتنظيمها، وتوزيع الاختصاصات بين الوحدات الرئيسية سواء على صعيد الإدارة المركزية أو المصالح الخارجية، بغية تجنب الازدواجية في العمل وتداخل الاختصاص، ويتعلق الأمر بتحديد نطاق عمل كل مرفق إداري ووحداته الإدارية؛
- عقلنة التنظيم الإداري بالعمل على إحداث تنظيم يتلاءم ومهام الوزارات، وتبسيط المساطر والإجراءات ومناهج العمل في الإدارات العمومية. وذلك بهدف تحديد عدد الوحدات التي تكونها ومستوى مهامها، من أجل تفادي كل عشوائية في تنظيم وإسناد المسؤوليات؛
- العمل على تنمية الشعور بالمسؤولية وروح المبادرة داخل الإدارة، وذلك بإيجاد موظفين أكفاء وواعين بواجباتهم المهنية، وبالدور الذي يجب أن يضطلعوا به ضمن الجهود الجماعية في سبيل بناء إدارة سليمة؛
- وضع قانون إطار بالنسبة لكل وحدة إدارية؛
- إنشاء مصالح مشتركة بالنسبة لوزارة واحدة أو لعدة وزارات.

⁵⁶² Mohamed Hammoumi : L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation ? Rabat, dar nachr al maarifa, Publications de la revue du droit, 2014, P : 42.

وبالموازاة مع هذه الأهداف يروم إصلاح الهياكل الإدارية تقريب الإدارة من المواطنين، عبر تحديد مسؤوليات الوزارات وإحداث مصالح خارجية على صعيد العمالات والأقاليم⁵⁶³.

إلى جانب الإصلاح التنظيمي تضمن المخطط الخماسي 1973-1977، محورا خاصا بالإصلاح الإجرائي والمسطري، أوصى فيه بمراجعة الأنظمة والتشريعات بهدف تبسيط المساطر والإجراءات سواء داخل الوزارات نفسها أو فيما بينها من جهة، أو على مستوى علاقة الإدارة بالمواطن من جهة أخرى. وقد نادى هذا المخطط بضرورة نهج سياسة الحوار بين الإدارة وجمهورها، وتبسيط الشكليات المخصصة للحصول على الوثائق الإدارية⁵⁶⁴.

لم يكن المخطط الخماسي 1973-1977 وحده الذي اهتم بمسألة الإصلاح الإداري، فقد خصصت المخططات التي أعقبته بدورها محاور لهذا الإصلاح. إذ ألح المخطط 1978-1980 على ضرورة وأهمية ضبط عدد الوحدات الإدارية، وتحديد اختصاصات المصالح الخارجية للإدارات العمومية، بينما أولى مخطط 1981-1985 اهتماما كبيرا بتحسين صورة الإدارة بالنسبة للمجتمع، عبر إحداث مصالح الإعلام والاستقبال، وإحداث مؤسسة الوسيط لتلقي وتتبع شكايات المواطنين⁵⁶⁵.

شملت الإصلاحات التنظيمية والإجرائية البعد الترابي أيضا، نظرا للأهمية الكبرى للإدارة الترابية وثقلها ودورها المحوري في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وإيماننا بالخيار الديمقراطي وفي سبيل إرساء قواعد اللامركزية الإدارية، اختار المغرب في دستور 1962 أن يصنف الجماعات كمؤسسة دستورية، كما اتجه إلى إصدار عدة قوانين حول التقطيع الجماعي والإقليمي، وحاول رسم خريطة ترابية تستجيب لمتطلبات تلك المرحلة، المتمثلة أساسا في القطع مع التقسيمات والهياكل الإدارية الموروثة عن مرحلة الحماية، وفرض سلطة الدولة في مجالها الترابي كاملا، فضلا عن خلق إطار إداري لتحقيق التنمية، مع العمل على تقوية الديمقراطية المحلية⁵⁶⁶.

⁵⁶³ بوعلام السنونسي وآخرون، "التجربة المغربية في ميدان الإصلاح الإداري"، م، س، ص 75-76.

⁵⁶⁴ بوعلام السنونسي وآخرون، "التجربة المغربية في ميدان الإصلاح الإداري"، ن، م، ص 76.

⁵⁶⁵ نجيب جيري، "أزمة الإصلاح الإداري بالمغرب بين مفارقات الإصلاح ورهان التحديث" (مجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية، العدد 2، 2019) ص 237.

⁵⁶⁶ مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، م، س، ص 33-34.

وبصدور الميثاق الجماعي لسنة 1960 تم إلغاء التنظيم الموروث عن الحماية والقائم على أساس قبلي، ووضع قواعد تنظيمية جديدة للجماعات المحلية وفق معايير اجتماعية واقتصادية⁵⁶⁷. ويعتبر هذا الميثاق أول نص يرسى دعائم التنظيم الجماعي في مغرب الاستقلال، رغم أنه لم يمنح المجالس الجماعية سلطات واسعة، حيث اقتصر صلاحياتها على التدبير اليومي البسيط، ما ساهم بشكل كبير في تعميق الاختلالات بين المركز والجماعة، وأدى إلى قصور في تقديم الخدمات وتوزيع المرافق العامة، زيادة على غياب شبه تام للدور الاقتصادي للجماعة⁵⁶⁸.

وفي هذا الصدد، ساهم اعتماد الميثاق الجماعي المؤرخ في 30 شتنبر 1976 في تدعيم أسس اللامركزية، حيث خول للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في تدبير الشأن الترابي، وعمل على نقل سلطة إجراء مداولات المجالس من الإداري أي ممثل الدولة إلى السياسي المنتخب أي رئيس المجلس الجماعي، وهي خطوة تعد تعبيراً عن الاهتمام بالتربية السياسية للمواطن، ومنحه صلاحيات فعلية لتدبير جماعته المحلية، وتجاوز الإطار القبلي والاجتماعي إلى ما هو أوسع وهو الإطار المؤسسي جغرافياً وترابياً⁵⁶⁹.

وعموماً تتلخص عناصر إصلاح الإدارة المحلية فيما يلي:

- منح رؤساء المجالس المنتخبة إمكانية وضع مخطط محلي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ينطلق من اختيارات الجماعة وطموحاتها ويتلاءم وبيئتها وإمكانياتها الذاتية؛
- التخفيف من المراقبة على مداولات ومقررات المجالس المنتخبة؛
- إحداث إدارة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية مؤلفة من مستويين: الأول تنفيذي يخضع للسلطة المباشرة لرؤساء المجالس، والثاني قيادي يضم المحررون والكتاب العامون للجماعات، ويخضع من حيث التعيين والتسيير للسلطة المشتركة لوزير الداخلية ولرؤساء المجالس؛
- توفير الموارد المالية للجماعات عن طريق إحداث عدد من مؤسسات التمويل، كصندوق التجهيز الجماعي، وصندوق تنمية الجماعات المحلية؛

⁵⁶⁷ محمد فرج الدكالي، "تطور الإصلاحات الإدارية والاقتصادية بالملكة المغربية"، تجارب عربية في الإصلاح الإداري (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط 1، 1997) ص 147.

⁵⁶⁸ مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، م، س، ص 35.

⁵⁶⁹ مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، ن، م، ص 35.

إن هذا الاهتمام بالإدارة المحلية هو نابع من إدراك الدولة أن الإدارة المركزية لن تتمكن وحدها من تحقيق الأهداف التنموية دون إشراكها للمواطنين، وذلك عبر أجهزة محلية منتخبة تتمتع بقدر من الاستقلالية في تدبير شؤونها المحلية⁵⁷⁰.

الفرع الثاني: الحوكمة والتحديث

إذا كانت الأجيال الأولى للإصلاح الإداري قد ركزت اهتمامها على معالجة الاختلالات المرتبطة بالجوانب البشرية والتنظيمية والإجرائية داخل الإدارة العمومية، وعمدت إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات، تنوعت بين سياسة المغربية التي همت الجانبين البشري والقانوني، وبين العمل على تدعيم الجهاز الإداري ببنيات وهياكل جديدة على المستويين المركزي والتراحي، فإن تركيز الأجيال الإصلاحية التي تلتها، انصب بالدرجة الأولى على ما هو تدييري وأخلاقي في أداء الأجهزة الإدارية، أي بتطعيم المنظومة الإدارية بفلسفة تديرية جديدة تستند إلى مبادئ التدبير العمومي الجديد.

وعلى هذا الأساس، سيتم تخصيص هذا الفرع للتعرف على التغيرات التي عرفها الشأن الإداري في فترة التسعينات، وشكلت منعطفاً مهماً في التاريخ السياسي والإداري للمغرب (الفقرة الأولى)، ثم الانتقال بعد ذلك للحديث عن التحولات التي شهدتها التدبير العمومي في عهد الملك محمد السادس (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري ومنعطف التسعينات

شكلت فترة التسعينات مرحلة فاصلة في التاريخ السياسي المغربي، إذ عرف فيها المغرب انفتاحاً ديمقراطياً غير مسبق، تلتته مجموعة من الإصلاحات. ويظهر انخراط المغرب في مسار ديمقراطية نظامه السياسي الإرادة الملكية لقيادة البلاد نحو الديمقراطية. ومن الواجب هنا التمييز بين رغبة المغرب في الانفتاح السياسي، وبين التزامه بمواجهة الأزمة السياسية الوطنية من جهة، وبين ضغط السياق الدولي لتحسين جودة الديمقراطية في النظام المغربي من جهة أخرى⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ إبراهيم زباني، "محاوِر الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، م، س، ص 13-14.

⁵⁷¹ Hynd Saidi Azbeg, Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit public, Université de Bordeaux, 2014, In : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01242384/document>, p : 38.

تجدر الإشارة هنا إلى أن المغرب منذ بداية موجة التحول الديمقراطي حتى سقوط جدار برلين، وهو يغض الطرف عن رياح الديمقراطية التي يعيشها المشهد الدولي، لأن النظام السياسي كان منشغلا بتثبيت دعائم سلطته في البلاد، لكن عقب الانقلابين الفاشلين في السبعينات تغيرت مجريات الأمور، وبدأ الملك الراحل الحسن الثاني يفكر في الانفتاح السياسي. ومع انهيار المعسكر الاشتراكي وانتصار الرأسمالية، أدركت الملكية الحاجة إلى جعل النظام المغربي أقل استبدادا، والاهتمام بتلبية المطلب الديمقراطي واحترام الحريات والحقوق الأساسية. وقد عبر الملك الحسن الثاني عن ذلك بشكل صريح قائلا: إن النظام المغربي لا يمكن في أي سياق سياسي أن يظل غير مبال بالتغيرات العميقة التي تحدث في العالم. وبعبارة أخرى حان الوقت ليحرر المغرب نظامه، طالما لم يعد بإمكانه تجاهل المتطلبات الدولية⁵⁷².

إلى جانب هذا التحول الذي طبع مسار المغرب السياسي، فقد عرفت تلك المرحلة منعطفا آخر تمثل في صدور تقرير للبنك الدولي سنة 1995 حول ثلاث قطاعات أساسية بالمغرب، أي الاقتصاد والتعليم والإدارة، وهو ما كان سببا في رفع الستار عن عدد كبير من الاختلالات في أحد هذه القطاعات وهو الجهاز الإداري.

وصف تقرير البنك الدولي الإدارة العمومية المغربية بأنها إدارة تجاوزها الزمن، يطبعها التعقيد والتقادم الذي يتخذ عدة مظاهر، بداية من طرق تسييرها المتسمة بالروتينية وتعقد المساطر المالية، والمؤدية في النهاية إلى شلل الجهاز ككل، مروراً بعلاقة الدولة بالمواطن والقطاع الخاص والنظام القضائي الذي لم يتكيف مع التنمية الاقتصادية للبلاد، والمستثمر الذي يشكو دوما من العراقيل البيروقراطية، وصولاً عند الضعف الذي يطبع مسلسل اتخاذ القرار، والمركزية المفرطة سواء داخل الوزارات أو بين الدولة والجماعات المحلية، ناهيك عن افتقاد الوزارة لهيكلية جيدة وبطئ المسلسل التشريعي⁵⁷³.

وقد كان تفاعل المغرب مع هذا التقرير سريعا، إذ أعقبه إجماع كل الفاعلين على ضرورة إصلاح الإدارة وتطوير أدائها بغية الرفع من فعاليتها، وتأهيلها للنهوض بمهام التنمية.

⁵⁷² Ibid. P : 40-65.

⁵⁷³ أحمد مفيد، "التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب"، الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغربية: التفاعلات، الرهانات والآفاق (منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة ندوات ومنتديات، ط1، 2012) ص 99.

ومع صدور تقرير البنك الدولي لسنة 1995 دخل الإصلاح الإداري مرحلة جديدة، فرضها السياق الدولي والوطني الجديد، المتميز بما يلي:

- انخراط الحكومة في عملية واسعة لدمقرطة المجتمع، وتخليق التدبير العمومي وتعزيز شفافيته؛
- انفتاح الاقتصاد الوطني واندماجه في البيئة الدولية، وهو ما يتطلب تحسين القدرة التنافسية للمقاولات الوطنية وكذا البيئة القانونية والمؤسسية؛
- ضرورة مواصلة الجهود الرامية إلى تحفيز النمو الاقتصادي للبلد، من أجل تلبية الحاجيات المتزايدة للسكان، من قبيل التشغيل والولوج إلى الهياكل الاجتماعية الأساسية⁵⁷⁴.

لقد فرض هذا السياق الجديد متطلباته التي غيرت أموراً كثيرة، من بينها التحول الذي عرفته الدولة، إذ لم تعد قوتها تقاس بمركزيتها ولكن بمدى انفتاحها⁵⁷⁵. وتفاعلاً مع كل هذه التغيرات من انفتاح على العالم وتحولات سياسية توجت باستلام اليسار لسلطة تسيير الحكومة، فقد قرع عزم المغرب على إصلاح إدارته وجعلها أداة تغيير في خدمة التنمية، لأنه لا مجال لاستمرار الإدارة بمنظورها الماضي وطرق تسييرها العتيقة، التي لم تعد تستجيب بفعالية لانتظارات المواطنين، ولا بد من انطلاقة حديثة وثقافة سياسية مجددة، وتخليق إداري مصحوب بالصراحة والشفافية.

ولذلك رأت السلطات العمومية في المغرب آنذاك أن الإصلاح الإداري القادم يجب أن يضع حداً لعالم إداري قائم على رؤية الإدارة كوسيلة وُجدت لخدمة السياسة فقط، وليس لخدمة النسيج الاجتماعي الذي أنشئت من أجله، وأن يقطع مع المركزية التي تفرز إدارة وحيدة ومتراصة ومتجاوزة، ويؤسس لثقافة وعقلية جديدة لا يكون هدفها الوحيد هو الدولة وإدارتها⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ Allal Bayou, Le concept de libre administration et son application en Allemagne et au Maroc, Thèses pour l'obtention du Doctorat National en droit public, Université Mohamed V, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Rabat-Agdal, 2006-2007, P: 171-172.

⁵⁷⁵ خالد الناصري، "الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد"، تأهيل الإدارة للعوامة (الرباط، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، ب. ط، 2000) ص 81

⁵⁷⁶ علي السدجاري، "تصورات من أجل مشروع حدائي لإصلاح الإدارة بالمغرب"، تأهيل الإدارة للعوامة (الرباط، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، ب. ط، 2000) ص 101-102

إن تبني مقاربة جديدة للقطاع العام ومؤسساته، إلى جانب تقليل تدخل الدولة وتراجعها عن بعض التزاماتها تماشيا مع مقتضيات برنامج التقويم الهيكلي، ناهيك عن تقدم الحكومة بمشروع قانون الخصوصية، ساهم بشكل كبير في إطلاق عملية مراجعة واسعة، تنطلق من إعادة النظر في المؤهلات المعيارية للمرفق العام وطرق تديره، وأدى إلى نمو ثقافة تديرية جديدة تقوم على منطق تشاركي، أفضى إلى إيجاد قطاعات للتدبير المشترك بين القطاعين العام والخاص، قائمة على صيغ جديدة للتعاون من تعاقد وشراكة وعقود برامج وغيرها، وباتت بموجب هذه التغيرات العديد من القطاعات مسيرة بالشراكة من لدن القطاع العام والخاص (الصحة، التعليم، الماء والكهرباء...) ⁵⁷⁷.

كل هذه التحولات أفرزت تدييرا عموميا بملامح جديدة، وجعلت الإصلاح الإداري مرتبط بمشروع تحديثي وتحول في مناهج تدبير الشأن العام، وهو ما صاحبه تحول المرافق العامة ودور الإدارة إلى موضوع من مواضيع السياسة العمومية ⁵⁷⁸. كما بات الحديث عن فلسفة تديرية أخرى تُعرف بالتدبير العمومي الجديد، ظهر بعد أن أثبتت طرق التدبير الكلاسيكية محدوديتها، وقد استخدم هذا المفهوم لأول مرة عام 1991 من قبل كريستوفر هوود Christofer Hood في مقال له حاول فيه إثبات أهمية تبني فلسفة تديرية جديدة، تنطلق من اعتماد أساليب التدبير المنتهجة في القطاع الخاص من أجل تحسين أداء الإدارة وتعزيز فعاليتها ⁵⁷⁹.

ومما سهل انتشار التدبير العمومي الجديد هو تصاعد النيوليبرالية في ثمانينيات القرن الماضي، فهذه الفلسفة التديرية الجديدة تجد أصولها في تيار الفكر النيوليبرالي، الذي يعتبر أن الإدارة العمومية تفتقد للفعالية والفاعلية في عملها وأنها بيروقراطية للغاية، وتتسم بمركزية شديدة وغير مرنة، ولا تترك مجالا كبيرا للمبادرة والإبداع. ولذلك تم بذل مجهود كبير لبث روح جديدة في الإدارات العمومية وتحسين أسلوبها التديري من خلال الرجوع إلى القطاع الخاص، واستلهم مبادئ وأساليب العمل المعتمدة فيه والقابلة للتطبيق في القطاع العام ⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ حميد فخر الدين، السياسة الجديدة لتكوين رجال السلطة، م، س، ص 109-110.

⁵⁷⁸ علي السدجاري، "تصورات من أجل مشروع حدائي لإصلاح الإدارة بالمغرب"، م، س، ص 102.

⁵⁷⁹ Zakaria Rhiati, Youssef Joumaa, L'administration publique marocaine à l'ère du nouveau management public, Revue internationale des sciences de gestion, volume 4, N° 1, P : 57, In : www.revue-isg.com

⁵⁸⁰ Ibid. P : 57-58-59-60.

الفقرة الثانية: الإصلاح الإداري وتحولات التدبير العمومي في عهد الملك محمد السادس

مع اعتلاء الملك محمد السادس لعرش المملكة، عمل على استكمال مسار انفتاح المغرب على فعاليات المجتمع المدني والسياسي، وحرص على السير قدما في مسلسل الإصلاح الإداري إيمانا منه بمحورية دور هذا الأخير في رفع مختلف التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وقد أخذ الإصلاح الإداري في عهده مسارا ومضمونا آخر، يركز أكثر على الجوانب الإنسانية من خلال الاهتمام بالعنصر البشري، وكذا عبر السعي إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن من خلال المفهوم الجديد للسلطة، الذي وضع المواطن في قائمة اهتمامات العملية الإصلاحية لهذه المرحلة.

شهد الإصلاح الإداري في عهد الملك محمد السادس جملة من الإصلاحات المؤسسية، يعكسها إنشاء مجموعة من المؤسسات والهيئات التي تعني بالشأن الإداري، وتهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، ومن بينها:

ديوان المظالم: وهي مؤسسة أحدثت سنة 2001 بمقتضى ظهير شريف رقم 1-01-298، وجاءت على غرار مؤسسات الوسيط التي تضطلع بدور أساسي في التقريب بين المواطن وإدارته، والتخفيف من العبء القضائي. تقوم هذه الأخيرة بإعداد تقرير سنوي يقدم للملك، يتمحور حول خطة عمل المؤسسة في جانبه المتعلق بالنظر في الشكايات والتظلمات، والوساطة وتقديم التوصيات المرتبطة بالتدابير الكفيلة بإحقاق الحقوق وتحسين فعالية الجهاز الإداري.

المراكز الجهوية للاستثمار: يأتي إحداث هذه المراكز بدورها بهدف تقريب الإدارة من المواطن، وتسخير الجهاز الإداري لخدمة التنمية الاقتصادية، والدفع بعملية الاستثمار نحو مقاربة جديدة تروم تجاوز مشروع الإدارة ذات الشباك الوحيد، والقطع مع التعقيد الذي تعرفه المساطر الخاصة بالعمليات الاستثمارية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي⁵⁸¹.

صندوق تحديث الإدارة العمومية: أحدث هذا الصندوق بموجب المادة 36 من قانون المالية لسنة 2005، بهدف تشجيع مشاريع التحديث بمختلف القطاعات الوزارية، وتطوير جودة الخدمات الإدارية،

⁵⁸¹ عبد الغني اعبيزة، "تحديث الإدارة العمومية بالمغرب عشر سنوات من الإصلاح والتحديث الإداري"، الميثاق الجماعي الجديد "أي مستقبل للسياسات العمومية المحلية؟" (المجلة المغربية للسياسات العمومية، مجلة الحوار بين الجامعة والفاعلين، العدد 4، ربيع 2009) ص

إلى جانب مصاحبة المبادرات الإبداعية لتحديث الإدارة واستثمار التجارب الناجحة وتعميمها. ويهتم الصندوق بتمويل كل المشاريع ذات التأثير الإيجابي على تدبير الموارد البشرية، وتنظيم الهياكل الإدارية، وعلى المساطر والإجراءات الإدارية، والإدارة الإلكترونية، وعلى تحسين علاقة الإدارة بالمرتفق من خلال جودة الخدمات العمومية، وتكريس النزاهة ومكافحة الفساد، وتدعيم أسس الحكامة الجيدة⁵⁸².

الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: أحدثت هذه المؤسسة في إطار تخليق الحياة الإدارية، وتعني بتنسيق سياسات الوقاية من الرشوة والإشراف عليها والسهر على تتبع تنفيذها، وجمع ونشر المعلومات المرتبطة بهذا المجال، كما تقوم بتتبع وتقييم التدابير المتخذة لتنفيذ السياسة الحكومية في هذا الإطار، وتعمل على توجيه توصيات إلى مختلف الإدارات والهيئات العمومية والمقاولات الخاصة أيضا، وتبدي آرائها إلى السلطات حول التدابير الممكن اتخاذها للوقاية من الرشوة⁵⁸³.

وبالموازاة مع إنشاء عدد من المؤسسات الإدارية بهدف الرفع من أداء الإدارة، تم الشروع في ورش الإدارة الإلكترونية لكونها تشكل محطة أساسية لتحديث المرافق العامة، وتسهيل ولوج المرتفق للخدمات العمومية وتخفيف تكاليف الإدارة. ولذلك تم تفعيل اللجنة الوطنية للإدارة الإلكترونية سنة 2004 برئاسة وزارة تحديث القطاعات العامة، التي تكللت أشغالها في الفترة الممتدة ما بين 2004-2005 بوضع البرنامج الوطني للإدارة الإلكترونية المسمى "إدارتي". وقد عرف برنامج تنمية الإدارة الإلكترونية سنة 2007 تطورا ملحوظا، يعكسه تزايد عدد الخدمات على الخط الذي وصل إلى 190 خدمة، وإحداث بوابة الإدارة www.service-public.ma التي تعد آلية فعلية للتعريف بالمساطر الإدارية ودعم الشفافية في علاقات الإدارة بالمتعاملين معها⁵⁸⁴.

وتماشيا مع التوجه المغربي نحو تقريب الإدارة للمواطن، الذي بات يشكل محور الإصلاح الإداري، تزايد الاهتمام في عهد الملك محمد السادس بالتركيز الإداري ودعمه، بغية تدعيم البنية التنظيمية للإدارة وإعادة تحديد مهام المرفق العام. فالإدارة الحديثة لا تعتمد فقط على الخطط السياسية

⁵⁸² صندوق تحديث الإدارة، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، قطاع إصلاح الإدارة، تاريخ زيارة الموقع 23 يونيو 2021، أنظر:

<https://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?m=11&r=308>

⁵⁸³ عبد الغني اعبيزة، "تحديث الإدارة العمومية بالمغرب عشر سنوات من الإصلاح والتحديث الإداري"، م، س، ص 223.

⁵⁸⁴ عبد الغني اعبيزة، "تحديث الإدارة العمومية بالمغرب عشر سنوات من الإصلاح والتحديث الإداري"، ن، م، ص 221.

والتنموية التي يتم وضعها من قبل السلطة المركزية، بل تعتمد أيضا على الكيفية التي تؤدي بها الخدمات الحكومية في كل منطقة من مناطق البلاد⁵⁸⁵.

يعد اللاتمرکز الواسع والمتوازن أحد المميزات الأساسية، والشروط الضرورية لقيام الجبهة المتقدمة التي يروم المغرب إرساء ركائزها، كما يشكل رهانا أساسيا لبرنامج إصلاح وتحديث الإدارة العمومية، لأنه يرمي إلى تحسين أداء الدولة والرفع من فعاليتها، عبر تفويض بعض الاختصاصات إلى الموظفين المحليين بهدف تقريب الإدارة من المواطنين، والتسريع من وتيرة اتخاذ القرارات المستعجلة لتلبية للضروريات المحلية دون الحاجة إلى الرجوع للسلطة المركزية⁵⁸⁶.

وقد جاء دستور 2011 ليتوج هذا المسار الإصلاحي الطويل، ويعطي نفسا جديدا للبناء المؤسساتي بالمغرب، وروحا تديرية جديدة للمرفق العام، وهو ما تعكسه ديباجة الدستور المغربي الجديد التي أكدت على وفاء المغرب لاختياره الذي لا رجعة فيه "في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة"⁵⁸⁷.

يعد تخصيص الدستور الجديد لباب كامل للحكمة الجيدة ترجمة للاهتمام المغربي بالتخليق والحكمة، وهو ما أفضى إلى دسترة مؤسسات وهيئات الحكامة الجيدة، من قبيل مؤسسة الوسيط التي حلت محل ديوان المظالم، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها التي عوضت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة المشار إليها أعلاه، إلى جانب دسترة مجلس المنافسة ومؤسسات أخرى. ما يمكن اعتباره تحولا نوعيا في مجال الحكامة والديمقراطية.

وتفاعلا مع المقتضيات الدستورية المتعلقة بدعم الحكامة وتحديث التدبير العمومي، عملت الحكومة على وضع برامج وخطط لإصلاح الجهاز الإداري، التي وإن اختلفت مضامينها، إلا أنها تروم تحقيق هدف واحد، وهو إصلاح الإدارة العمومية وتحديثها، ويعد برنامج تحديث الإدارة 2014-2016 أول هذه

⁵⁸⁵ عبد الحكيم البارودي، علاقة الموظف العمومي بالإدارة العمومية المغربية أية علاقة؟ (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2007-2008) ص 311.

⁵⁸⁶ عثمان حايبي، الإدارة العمومية بالمغرب في أفق الإصلاح الإداري (بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2017-2018) ص 108-109.

⁵⁸⁷ أنظر ديباجة دستور 2011.

البرامج، ويرتكز على ثلاث محاور، يهتم المحور الأول بالرأس المال البشري، ويهدف إلى معالجة الإشكاليات الخاصة بنظام الوظيفة العمومية وإصلاح أنظمة التقاعد، وكذا منظومة الموارد البشرية، ومأسسة المساواة بين الجنسين بالوظيفة العمومية وغيرها من الإشكاليات التي تثقل كاهل الإدارة العمومية وتبطئ تطورها⁵⁸⁸.

أما المحور الثاني فيتصل بعلاقة الإدارة بالمواطن، وينطلق من هدف القطع مع تدني جودة الخدمات العمومية التي لا ترقى إلى الجودة المنشودة للمواطنين، بدءاً من الاستقبال مروراً بالتعقيد الذي يواجهه المواطن على مستوى المساطر الإدارية، وصولاً إلى المشاكل التي تحول دون تحسين علاقة المواطن بإدارته، من قبيل الاكتظاظ ببعض الإدارات، ما يؤدي إلى البطء والمحسوبية في إسداء الخدمات، ناهيك عن انغلاق الإدارة وعدم انفتاحها على محيطها ما يخلق تهيب لدى المواطن منها، ومشاكل أخرى تعيق تحسين العلاقة بين هذه الثنائية⁵⁸⁹.

يتعلق آخر محاور البرنامج بالحكمة والتنظيم، ويهدف بدوره إلى إيجاد حل للإشكاليات المرتبطة بالإستراتيجية الوطنية لمحاربة الرشوة، والمعوقات والإكراهات التي تحول دون فعالية مكافحة الرشوة، إضافة إلى إشكاليات اللاتمركز الإداري من مركزة للصلاحيات والقرارات، وضعف تفويض الإمكانات البشرية والمالية على المستوى المحلي، وعدم مواكبة سياسة اللامركزية. فضلاً عن الإشكاليات المتصلة بحق الحصول على المعلومات والصعوبات التي يطرحها من جهة، وبميثاق المرفق العام من جهة أخرى⁵⁹⁰.

لاتزال محاولات إصلاح أعطاب الجهاز الإداري المغربي مستمرة إلى اليوم، إذ لم تتوقف الحكومات في المغرب عن وضع الخطط والبرامج الإصلاحية، وتأتي الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021 في هذا الإطار؛ وهي مقارنة إصلاحية تستهدف تحسين أداء الإدارة العمومية عبر دعمها للحكمة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة وتحقيق مبادئ الإنصاف المجالي والحياد والشفافية والنزاهة. كما تروم تيسير ولوج المواطنين إلى المعلومات، وضمان استمرارية المرفق العام في أداء الخدمات العمومية والحرص على جودتها، مع احترام مبدأ المساواة بين المواطنين ترسيخاً للعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص⁵⁹¹.

⁵⁸⁸ برنامج تحديث الإدارة 2014-2016 (المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، طنجة 28 ماي 2014) ص 14-15-20.

⁵⁸⁹ برنامج تحديث الإدارة 2014-2016، ن، م، ص 25-27-28.

⁵⁹⁰ برنامج تحديث الإدارة 2014-2016، ن، م، ص 29-30-31-32.

⁵⁹¹ الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، م، س، ص 11.

تهدف الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021 إلى إحداث أربع تحولات هيكلية متفاعلة فيما بينها، يتضمن كل تحول من هذه التحولات مجموعة من المشاريع الأساسية، يشكل التحول التنظيمي أولها، ويتعلق بمراجعة وتطوير البنيات الإدارية، بما يسمح للقطاعات الوزارية والإدارات العمومية على الصعيدين المركزي واللامركز، تحقيق الفعالية والنجاعة في وضع وتنفيذ السياسات العمومية، وكذا في تقديم الخدمات العمومية.

يعتبر التحول الإداري ثاني هذه التحولات، ويدور حول إعادة النظر في طرق التدبير المعتمدة في الإدارة العمومية عن طريق اعتماد الأساليب الحديثة في التدبير العمومي، سواء تلك المرتبطة بالموارد البشرية أو بأنشطة العمل العمومي.

فيما يشكل التحول الرقمي ثالث تحولات هذه الخطة، ويقوم على اعتماد وسائل التكنولوجيا الحديثة في الإدارة العمومية المغربية برمتها، بغية تعميم ودعم الخدمات الرقمية المشتركة بين مختلف الإدارات، وتيسير ولوج المواطن والمقاولة إليها.

لم تغفل الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة الجانب التخليقي أيضا، بل جعلت منه التحول الأخير ضمن تحولاتها الهيكلية، وقد ركزت فيه على الآليات الكفيلة بترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، ودعم الأخلاقيات المهنية بالإدارة العمومية من أجل تعزيز النزاهة والشفافية والمسؤولية، وتكريس الانفتاح على المواطن والمجتمع⁵⁹².

المطلب الثاني: حصيلة مسار الإصلاح الإداري بالمغرب

إذا كانت الإدارة العمومية المغربية تعاني من اختلالات ونقائص على مختلف المستويات، فإنها تمتلك في المقابل مواطن قوة وإمكانيات تساعدها على الانخراط الإيجابي في عملية الإصلاح، فمن ناحية يؤكد المشهد السياسي عمليا الاختيار الديمقراطي كنهج لإقرار دولة المؤسسات والحقوق، ومن ناحية أخرى صار المجتمع المدني أكثر تنظيما ما يؤهله للمشاركة في اقتراح وتفعيل البرامج. وفي الجهة المقابلة نجد الرصيد الإيجابي للموارد البشرية الذي يسمح في أفق إعادة توظيفها وتأهيلها وتعبئتها، بتثبيت موقعها كقوة فاعلة ومؤثرة في الإصلاح. ومن هنا توفر مؤهلات الإدارة المغربية فرصا لإعادة هيكلة الجهاز

⁵⁹² الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، ن، م، ص 15-16-17.

الإداري على أسس حديثة، تعزز موقعه الحيوي داخل البنيان المؤسسي للبلاد، وهي فرص يجب استثمارها عبر آلية الإصلاح الإداري باعتبارها مفتاح تقويم الأعطاب داخل الإدارة، وخيار مستديم لكسب رهانات ولوج عتبة العصرية والحداثة⁵⁹³.

ومن الأكيد أن هذه الفرص ومواطن القوة التي تتوفر عليها المنظومة الإدارية، يقابلها نقاط ضعف كانت سببا في جعل الإصلاحات الإدارية المنجزة سلفا محدودة التأثير، لا يستقيم الحديث عن الإصلاح الإداري دون مقارنتها. فالواضح أن تجربة الإصلاح المغربية في تقدم، ولا يمكن تبخيس مختلف الإنجازات المحققة في هذا المجال سواء كانت قانونية أو بشرية أو تنظيمية أو إجرائية، إلا أن هذا لا يمنع من القول إن الجهاز الإداري برمته لا زال يعاني من أعطاب واختلالات، تحول دون نهوضه بأدواره على أكمل وجه.

وبناء على ما سبق، يمكن تقييم حصيلة مسار الإصلاح الإداري بالمغرب، من خلال التطرق في البداية إلى مختلف المعوقات التي تحول دون تحقيق السياسات الإصلاحية هدفها المنشود، وتؤدي إلى بقاء الجهاز الإداري غارقا في روتينيته وصلابته وجموده (الفرع الأول)، ثم الحديث عن مداخل هذا الإصلاح والتي من شأنها المساهمة في الدفع قدما بمسلسل الإصلاح الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معوقات الإصلاح الإداري

ارتبطت الإدارة العمومية في ذهنية المواطن بالتعقيد والروتينية والجمود، حتى بات التعامل معها يشكل همًا بالنسبة له، ورغم المسار الطويل للإصلاح الإداري لم يتمكن المغرب بعد من زلزلة هذه الصورة الراسخة في ذهنية المواطن المغربي حول جهازه الإداري. إذ تسود قناعة بأن الإدارة هي مرتع للفساد والعبث بالمال العام، وتبذيره لمسائل شخصية، مع غياب للمحاسبة والمسائلة، فضلا عن تفشي كبير للبيروقراطية، وحضور مفرط للمركزية مقابل ضعف اللامركزية، إلى جانب ضعف كبير في التواصل ما يجعل الإدارة العمومية بعيدة عن هموم ومشاكل المواطن وغير مهتمة بحاجياته. ولعل السبب وراء تكون

⁵⁹³ محمد بنيحي: الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية (منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 195، ط2، 2008) ص 40.

هذه الصورة السلبية حول الإدارة، هو تنامي الوعي لدى المواطن والتحول النوعي في رؤيته لدوره في بنية المجتمع⁵⁹⁴.

وإذا كانت نظرة المواطن حول إدارته العمومية قاتمة بهذا الشكل، فهذا يعني أن مختلف البرامج الإصلاحية المنتهجة لم تنجح في تحقيق جل أهدافها، ويمكن تفسير ذلك بمجموع المعوقات التي كانت سببا في عرقلة عملية الإصلاح، وتتنوع هذه الأخيرة بين معوقات ذاتية مرتبطة بمكان الخلل في السياسات الإصلاحية في حد ذاتها (الفقرة الأولى)، ومعوقات بنيوية متصلة بالعلاقة بين السياسي والإداري من جهة، وبتيار مقاومة التغيير المنطلق من قلب المنظومة الإدارية من جهة أخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: معوقات ذاتية

عرفت تجربة الإصلاح الإداري بالمغرب عدة معوقات، حالت دون تحقيق كل الأهداف المبرمجة في معظم السياسات الإصلاحية، وتحدد هذه المعوقات في مجموعة من المستويات يمكن إجمالها فيما يلي:

مركزية قرارات الإصلاح واستئثار الدولة باتخاذ وتنفيذ معظم الإصلاحات الإدارية: يلاحظ أن جميع التدابير الإصلاحية كانت على يد السلطة المركزية وحدها، دون أي مشاركة أو نقاش بينها وبين أطراف العملية الإدارية، من مرتفقين وموظفين حول التدابير الخاصة بإصلاح المنظومة الإدارية، رغم أن نجاح أي عملية إصلاحية يرتهن بمدى إشراك الموظف ووضعه في قلب اهتمامات الإصلاح وأهدافه⁵⁹⁵.

غياب التصور الشمولي للإصلاح وهيمنة الطابع القطاعي عليه: تميزت التجربة المغربية في الإصلاح بمقاربتها القطاعية وطابعها الارتجالي، مما جعل كل إصلاح مرتبط بحقبة زمنية معينة أو بوزراء معينين، وساهم في خلق قطيعة بين مختلف تجارب الإصلاح⁵⁹⁶. فقد تم اتخاذ القرارات التي تهم الإصلاح في ظل غياب تصور موحد لمحاورة، وضعف كبير في التنسيق لإنجاز المشاريع المشتركة ما بين الوزارات على المستويين المركزي والترابي، فأغلب المقاربات الإصلاحية السابقة لم تتجاوز المستوى القطاعي، ولم تعمل على وضع تصور شمولي يمس مختلف جوانب الإدارة العمومية، ويتعامل معها كمنظومة موحدة⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ نجيب جيري، "أزمة الإصلاح الإداري بالمغرب بين مفارقات الإصلاح ورهان التحديث"، م، س، ص 234-235.

⁵⁹⁵ مريم الجبلي، "حدود وآفاق الإصلاح الإداري بالمغرب" (مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 3، يونيو 2020) ص 336.

⁵⁹⁶ مريم الجبلي، "حدود وآفاق الإصلاح الإداري بالمغرب"، ن، م، ص 336.

⁵⁹⁷ مولاي عبد الله العزاوي، مسلسل ديمقراطية الإدارة المغربية: محاولة لتفكيك الأسس السلطوية للإدارة العمومية عبر دستور 2011، م، س، ص 155-156.

الاهتمام بالجوانب التشريعية وإغفال البعد الخاص بالعلاقة بين الإدارة والمجتمع: تتسم علاقة الإدارة بمحيطها بالتفاعل المستمر، وقد أكدت المدارس السلوكية على أهمية الجانب المرتبط بالعلاقات الإنسانية داخل الإدارة ومع محيطها، إلا أن معظم الإصلاحات الإدارية السابقة لم تركز جهودها على تطوير هذه العلاقة، بل ركزت في المقابل على إغناء المنظومة القانونية. والمفارقة هنا أنه كلما تكاثرت النصوص القانونية وتكاثفت إلا وتقوى معها الجمود، وتزايدت حظوظ تعارضها، وهو ما يمكن أن يفسر التعارض الدائم بين الخطاب والممارسة⁵⁹⁸.

عدم الاهتمام بتأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري: يعزى ذلك إلى الرغبة المتزايدة في التغيير وإعادة تشكيل المؤسسات والنظم والتوجهات بصفة عامة، إلى جانب الرغبة في تحقيق إنجازات عاجلة لتأمين مواقف ظرفية، وذلك عبر اللجوء إلى تبني إجراءات وتدابير بشكل استعجالي لإحداث تغييرات. ولعل هذا ما أدى إلى تراكم الإجراءات الإصلاحية حتى أصبحت عائقا في حد ذاتها، واكتسبت صبغة إصلاحات تروم معالجة الأوضاع الطارئة بصفة مؤقتة، ما أفقدها التوجه المستقبلي الذي يشترط توفره من أجل تحقيق الفعالية المستمرة⁵⁹⁹ وضمان استدامة النتائج.

محاكاة نماذج الإصلاح الإداري الأخرى: جرت العادة على أن يتم استيراد النماذج الإصلاحية والحلول المعتمدة في دول أخرى وفي فرنسا بشكل خاص، لحل مشكلة مطروحة في المغرب، دون بذل مجهود لتكييفها مع الخصائص السياسية والاجتماعية والثقافية لهذا البلد. وإذا كان استخلاص الفائدة من التجارب المعتمدة في بلدان أخرى أمر مفيد، فإنه لا يخلو من خطورة يجسدها النقل الأعمى للحلول المصممة في الأصل لظروف وسياقات مختلفة والعمل على تطبيقها في بلادنا⁶⁰⁰.

غياب ثقافة تقييم الإصلاح: إن غياب أدوات التقييم المناسبة داخل الإدارة لا يسمح بتقييم البرامج والتدابير الإصلاحية المنجزة بشكل موضوعي، ما يفرض دائما ضرورة العودة إلى نقطة الصفر عند انطلاق كل برنامج إصلاحي، وأمام غياب ثقافة للتقييم يصعب استخلاص الدروس والعبر من فشل التجارب السابقة، ومواجهة الواقع والمستقبل⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ مريم الجبلي، "حدود وآفاق الإصلاح الإداري بالمغرب"، م، س، ص 336-337.

⁵⁹⁹ لحسن البلقيسي، الإدارة العمومية المغربية بين محاولات الإصلاح وضرورة التغيير، م، س، ص 178-179.

⁶⁰⁰ Mohamed Hammoumi : L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation ? OP.CIT, P : 87.

⁶⁰¹ Ibidem.

تعدد الجهات المتدخلة في الإصلاح: تعرف تجربة الإصلاح الإداري بالمغرب تعددا في الجهات والأجهزة المتدخلة في السياسات الإصلاحية وضعف التنسيق بينها، فقبل إلحاق وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة بوزارة الاقتصاد والمالية، ليصبح قطاع إصلاح الإدارة جزءا منها، كانت الأجهزة المتدخلة في القرارات المرتبطة بالوظيفة العمومية والإدارة بشكل عام تتمثل في الوزارة المعنية، ووزارة الاقتصاد والمالية اللتان تتوفران على اختصاصات أفقية، إلى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كجهاز استشاري، وقد شكل هذا الطابع التعددي أحد معوقات الإصلاح لأنه يحول دون توحيد الرؤية الإصلاحية، وأدى إلى نتيجتين⁶⁰²:

الأولى ترتبط بمحدودية دور وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة في نسختها السابقة: فكما هو معلوم شهدت هذه الوزارة عدم استقرار فيما يخص تموقعها في الهيكلية الحكومية، وتغييرات متعددة في التسمية، وقد بين تحليل اختصاصات هذه الأخيرة دورها المحدود فيما يخص المهام الأفقية المتصلة بتدبير أورايش تحديث الإدارة.

فيما تتصل النتيجة الثانية بالحضور المهيمن لوزارة الاقتصاد والمالية على مستوى برامج الإصلاح: إذ تعتبر هذه الوزارة أحد أهم الأجهزة المتدخلة في تدبير ورش الوظيفة العمومية وإصلاح الإدارة، من خلال مديرية الميزانية التي تقوم بالمساهمة في وضع وتنفيذ الأنظمة المتعلقة بموظفي الدولة والجماعات الترابية وبعض المؤسسات العمومية. وتحتكر أهم المعطيات المتعلقة بالوظيفة العمومية، ولا تسمح بنشر إلا المعطيات العامة التي تبقى غير شاملة وصعبة المعالجة، وهو ما يمنع تكوين رؤية شاملة تسهل عملية التفكير الإستراتيجي في مجال تدبير الموارد البشرية⁶⁰³.

يأتي إدماج وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة في وزارة الاقتصاد والمالية، لتجاوز هذا التنازع والتداخل في الاختصاصات بين الوزارتين، الذي يمكن أن يكون أحد أسباب تعثر الإصلاح، فيما قد يشكل هذا الإدماج عاملا من عوامل نجاح سياسة الإصلاح الإداري، كما حدث في الدول التي دمجت بين هذين الوزارتين مثل أستراليا⁶⁰⁴.

⁶⁰² تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية (منشورات المجلس الأعلى للحسابات، التقارير الموضوعاتية، أكتوبر 2017) ص 9.

⁶⁰³ تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية، ن، م، ص 10.

⁶⁰⁴ نجيب جيري، "أزمة الإصلاح الإداري بالمغرب بين مفارقات الإصلاح ورهان التحديث"، م، س، ص 250.

التدبير التقليدي للموارد البشرية للجهاز الإداري: بالرغم من محورية دور الموارد البشرية في الإصلاح الإداري، إلا أنها لا تحظى بالأولوية اللازمة في القطاعات الوزارية، وهو ما يعكسه الطابع المركزي للتدبير الذي يقتصر على المساطر الإدارية وتطبيق القوانين والأنظمة من جهة، والنمط التقليدي للتدبير المتجلى في نظم المعلومات المتعلقة بالموارد البشرية التي تستخدمها الإدارة، حيث تقتصر هذه النظم على تدبير الإجراءات الإدارية فقط من جهة أخرى، إلى جانب التأخر الذي تعرفه أغلب القطاعات على مستوى التجهيز بالنظم المتعلقة بإعداد التقارير والمساعدة في اتخاذ القرار⁶⁰⁵.

الفقرة الثانية: معيقات بنيوية

يعرف مسار الإصلاح الإداري بالمغرب معيقات بنيوية أيضا، تساهم في جعل نتائج السياسات الإصلاحية المنتهجة محدودة التأثير، وترتبط هذه المعوقات بالعلاقة بين السياسي والإداري من جهة، وبمقاومة الإدارة للتغيير من جهة أخرى.

معيقات مرتبطة بالعلاقة بين السياسي والإداري: يعد الإصلاح الإداري عملية تفاعلية بين الفاعل السياسي والإداري، وأحد أهم نقاط التقاءهما، فلا يمكن تصور أن تبلغ الإصلاحات الإدارية لهياكل الدولة سواء المركزية أو الترابية درجة معينة من النجاح والفعالية، دون أن تشكل جزءاً من استراتيجية شاملة للإصلاح السياسي، خاصة وأن إصلاح الإدارة الذي يهدف أساساً إلى تحسين الأداء العمومي هو إجراء سياسي وإستراتيجي بالدرجة الأولى تفرزه مواقف وبرامج سياسية، ويراد به توجيه الإدارة العمومية نحو خدمة التنمية. ومن هنا فإن نجاح الإصلاح الإداري بمفهومه الشامل، يتطلب توفر دفعة سياسية يمكن تحقيقها عبر تطوير الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية على الحكومة، مع العمل على تغيير وتصحيح توازن القوى بين المؤسسات والسلطات في المجتمع⁶⁰⁶.

إن الارتباط بين ما هو سياسي وما هو إداري قوي جداً، إذ لا يمكن تصور نجاح أي إصلاح إداري في غيبة عن الإصلاح السياسي، فالإدارة العمومية هي في ارتباط دائم بمجمع الفاعلين السياسيين، ما

⁶⁰⁵ تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية، م، س، ص 10-11.

⁶⁰⁶ مولاي عبد الله العزاوي، مسلسل ديمقراطية الإدارة المغربية: محاولة لتفكيك الأسس السلطوية للإدارة العمومية عبر دستور 2011، م، س، ص 282.

يجعل دراسة الجانب السياسي في عملية إصلاح الإدارة، تروم بلورة تبعية هذا الإصلاح لنظيره السياسي وارتباطه بالنظام السياسي ككل⁶⁰⁷.

يشمل كل إصلاح بعداً سياسياً وآخر إدارياً، فالاثنتين في تفاعل ودينامية دائمين، ليس فقط لأن السياسي هو الوحيد القادر على إصدار النصوص القانونية المؤطرة لعملية الإصلاح، بل أيضاً لأنه يفترض تأكيد مجموعة من المبادئ السياسية التي يتم وفقاً لها تنظيم الحياة الإدارية، وتكون فيها السلطة السياسية هي الوحيدة القادرة على كسر المقاومات، وتغليب المصلحة العامة على نظيرتها الخاصة⁶⁰⁸.

وفي حالة عدم وجود أي صلة بين المستويين السياسي والإداري، قد تعرف القرارات السياسية نوعاً من الغموض وعدم الوضوح، إما نتيجة افتقارها إلى الأدوات التقنية المناسبة التي تعود للإدارة، باعتبارها تمثل البعد التقني والتدبري في أي إصلاح، وإما بسبب افتقارها لأدوات سياسية ما يرجح احتمال بقاء توصيات خبراء الإدارة حبرا على ورق. وهكذا يتطلب أي إصلاح وجود هئتين، الأولى سياسية تهتم بتحديد التوجهات العامة وتقييم الدراسات والموافقة عليها، والثانية إدارية-تقنية تقوم بتشخيص الوضعيات وتحليلها، وتصوغ البدائل وتقرح خطط العمل. وإذا لم يتم توضيح الحدود بين مهام هاتين الهيئتين، فإن خطر أن تتحول إحداها إلى هيئة واحدة مهيمنة وقوية يبقى قائماً⁶⁰⁹.

معوقات مرتبطة بمقاومة التغيير: لا يستقيم الحديث عن الإصلاح الإداري دون الحديث عن مقاومة التغيير، المنطلقة من قلب الإدارات العمومية ضد كل إصلاح يروم تغيير أساليب تديرها نحو الأفضل. فالمغرب يواجه منذ عقود خلت تيارات مختلفة ومتنوعة من هذه المقاومة، تحركها توجهات محافظة أو رغبات في الحفاظ على التوازنات والمصالح القائمة، دون الحاجة لأن تكون في المقابل قوى الإصلاح والتغيير بالحجم اللازم، وذات قدرة عالية على تحفيز إطار مؤسساتي منسجم ومتكامل معاً لمواجهة هذه التيارات، ولتحريك الدينامية الشاملة المطلوبة⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ مولاي عبد الله العزاوي، مسلسل ديمقراطية الإدارة المغربية: محاولة لتفكيك الأسس السلطوية للإدارة العمومية عبر دستور 2011، ن، م، ص 282.

⁶⁰⁸ Mohamed Hammoumi : L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation ? OP.CIT, P : 82.

⁶⁰⁹ Ibidem.

⁶¹⁰ التقرير السنوي الأول للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، 2019، ص 84.

وإذا كانت المقولة الدستورية "الإدارة رهن إشارة الحكومة" تترجم تبعية الجهاز الإداري بكل هياكله للحكومة وتنفيذه لسياساتها، فقد ثبتت نسبية هذه المقولة، لأنه كما يمكن لموظفي الإدارات أن ينخرطوا بإيجابية في المبادرات الإصلاحية لأسباب معينة (مثل التعويضات المالية المغربية في مبادرة المغادرة الطوعية "انطلاقة")، يمكن أن يكونوا أيضا أول المقاومين في مبادرات أخرى (كما حصل في قطاع الصيد البحري حيث عارض بعض المديرين الإقليميين تقنية التدبير التعاقدية)⁶¹¹.

لقد باتت المستويات السياسية والإدارية العليا اليوم أكثر وعيا بضرورة جعل الموظف جزءا في صيرورة اتخاذ القرار، عوض الاكتفاء بإصداره من فوق، ويأتي ذلك نتيجة إدراكها أن التغيير لا يتوقف على إصدار القوانين والقرارات الإدارية، بقدر ما يتطلب تعبئة مستمرة موجهة نحو الأهداف المنشودة. ووفقا لليونيل شاتي Lionel Chaty لم يعد البحث عن أسباب فشل الإصلاحات يقتصر على الجوانب القانونية فقط، بل يمتد ليشمل بنية علاقات القوة بين المؤسسات وبين الأفراد⁶¹².

وهكذا فإن معظم الإصلاحات الإدارية غالبا ما تواجه بمقاومة داخلية من الوسط الإداري نفسه، إذ ينظر التيار المقاوم للإصلاح الإداري كمعتقد ينبغي محاربته، باعتباره حيلة لإعادة النظر في المؤسسات وفي التقاليد المتعارف عليها، وهو ما قد يؤثر على ممثلي هذا التيار ويضعهم أمام صراع وظلمات من شأنها أن تفقدتهم وجودهم بسهولة. ولعل ما يجعل الإصلاح الإداري يصطدم دوما بمقاومة من داخل الإدارة نفسها، هو كونه أداة للتطوير والتجديد سواء على مستوى أدوات وأساليب العمل أو العقلية داخل المنظومة الإدارية من جهة، وتحدي كبير بالنسبة لهذا التيار المناوئ لكل إصلاح من جهة أخرى⁶¹³.

عرفت العديد من البرامج والمبادرات الإصلاحية بالمغرب نوعا من المقاومة، فقد أثارت المشاريع التي استهدفت تحقيق لاتمركز واسع في توزيع الصلاحيات وتدبير الموارد، بغية دعم سلطة ومشاركة المستوى اللامركز، نقاشات كثيرة لم تحسم لصالح التنظيم غير الممركز، إذ بقي التمرکز المالي والإداري حاضرا بقوة. وجدير بالذكر هنا أن مسؤولية الإخفاق على هذا المستوى تتقاسمها الإدارة المركزية والمديريات اللامركزية على حد سواء، وهو ما يمكن تفسيره بالمقاومة الشديدة التي أظهرتها هذه الجهات

⁶¹¹ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدية بين الإدارات المركزية والمديريات اللامركزية بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2017-2018) ص 314.

⁶¹² فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدية بين الإدارات المركزية والمديريات اللامركزية بالمغرب، ن، م، ص 314.

⁶¹³ لحسن البلقيسي، الإدارة العمومية المغربية بين محاولات الإصلاح وضرورة التغيير، م، س، ص 174.

باستمرار، حيث أبدى الأمرون بالصرف المركزيون مقاومة شديدة تجاه معظم المراسيم التنظيمية، مثل مرسوم 1982، مرسوم 1993، ومرسوم 2005 المتعلقة بعدم التركيز، التي نصت على لتركيز الموارد المالية والبشرية، وعلى إعادة توزيع السلطات والصلاحيات لفائدة المستوى اللامركز⁶¹⁴.

وفي المقابل سعت المديرية اللامركزية في غالب الأحيان إلى البقاء تحت مظلة المركز، في محاولة منها التحلل من أي أعباء أو تبعات ناتجة عن تحملها مسؤوليتها بشكل كامل. وبذلك يكون المسؤول الترابي أول مقاوم لسياسة اللاتركيز عوض أن يكون أشد المطالبين بها. وبالمثل لقي التدبير التعاقدى كمشروع تحديثي معارضة شديدة من قبل العديد من الجهات، من بينهم بعض مندوبي الصيد البحري الذين رأوا في هذا المنطق التدبيري الجديد، تقييدا لمجال اللامسؤولية الذي عهدوا العمل في ظله، وتهديدا لوضعية الحماية التي يوفرها.

غير أنه من الطبيعي أن يصطدم التدبير التعاقدى بأسوار منيعة، ما دام الوسط الإداري المطبق فيه، هو وسط مثقل بموروث ثقافي بيروقراطي ضخم، لا سيما أنه يحمل بين طياته فلسفة جديدة تروم التمييز بين من يحقق النتائج الجيدة والمتوسطة والسيئة في العمل على المستويين الفردي والجماعي، ويشكل تهديدا للمؤسسات التي ترى في وجودها خارج إطار المساءلة أمرا مكتسبا، ما يجعلها تلجأ إلى وسائل دفاعية حفاظا على أوضاع تخدم مصالحها، من قبيل التمسك بغموض وتداخل المسؤوليات حتى تتعذر محاسبتها، والحرص على استمرار العمل وفق قواعد لا تقيد نشاطها بمعايير الفعالية والنجاعة، أو تفادي تطويق تدخلاتها بالتزامات مرتبطة بأجال وجودة وأهداف محددة⁶¹⁵.

وإلى جانب هذه الأمثلة المرتبطة بالتعاقد، يمكن أن نسوق مثالا آخر يرتبط بتحديث الأنظمة المعلوماتية للمديرية اللامركزية بإدارة الضرائب، الذي توفرت له فرص حقيقية للنجاح، لكن اصطدمت مع مرور الوقت بمظاهر لمقاومة التغيير. ويعزى ذلك لسببين، يتصل الأول بسوء برمجة عمليات دمج التطبيقات المعلوماتية في منظومة التدبير، فيما يتعلق الثاني بتتابع واستمرار المشاكل

⁶¹⁴ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدى بين الإدارات المركزية والمديرية اللامركزية بالمغرب، م، س، ص 323-324.

⁶¹⁵ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدى بين الإدارات المركزية والمديرية اللامركزية بالمغرب، ن، م، ص 324.

التقنية والوظيفية لفترات طويلة أثناء هذا الدمج. وهو ما عبر عنه تفضيل العديد من المحاسبون المحليون العودة للتسجيل اليدوي عوض الإلكتروني، وتعتمد تجاهل التطبيقات المعلوماتية الجديدة.⁶¹⁶

تأتي مقاومة الإصلاح داخل الجهاز الإداري نتيجة مجموعة من الأسباب، منها التي تتصل بالطرق العتيقة في التسيير وطغيان البيروقراطية داخل دواليب الإدارة والتذرع بحماية القانون والمشروعية، بهدف الزيادة من ثقل الإجراءات وطول القنوات الإدارية، ومنها تلك التي ترتبط بمحاربة كل نفس تديرى جديد ومحاولة الإبقاء على التسيير التقليدي الورقي، ومحاربة نظيره الرقمي بذريعة عدم فعالية العمل الآلي، وتحت غطاء حماية المصالح التي يتم تحقيقها نتيجة التعامل المباشر مع المرتفق. وهناك أيضا أسباب أخرى تتعلق بالتسيير، واللجوء إلى أسلوب الردع وغياب التحفيز الإيجابي، إلى جانب تغييب البعد الإنساني في العلاقات.⁶¹⁷

الفرع الثاني: مداخل الإصلاح الإداري

أضحى إصلاح الإدارة العمومية اليوم شرطا ضروريا لنهوض الدولة وتقدمها. وإذا كانت الغاية النهائية لهذا الإصلاح هي سياسية واقتصادية واجتماعية تنعكس آثارها على المواطن، فإن الإصلاح الإداري يشكل الأداة الحقيقية لتحقيق كل ما سبق. وعلى هذا الأساس فإن تشخيصا دقيقا لوضعية الإدارة وأسباب تخلفها، إلى جانب تحديد مختلف المعوقات التي تواجه عملية إصلاحها، وتحول دون تنفيذ البرامج والسياسات المنتهجة على أسس سليمة، بما يضمن تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، يعد خطوة ضرورية تحتاج إلى الكثير من الجراة.

إن تشخيص مكامن الخلل في البرامج الإصلاحية السابقة، وتحديد المعوقات الذاتية والبنوية في عملية الإصلاح، يفتح المجال أمام تحديد المداخل الأساسية لنجاح هذا الإصلاح، التي هي عديدة ومتنوعة، إلا أن أهمها يتمثل في تنمية العنصر البشري بالإدارة والرفع من مردوديته، باعتباره قوة محركة ومؤثرة في كل برنامج إصلاحي من جهة (الفقرة الأولى)، وفي تجويد الخدمة الإدارية وتحسين جهاز الاستقبال بالإدارات العمومية من جهة أخرى (الفقرة الثانية).

⁶¹⁶ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدى بين الإدارات المركزية والمديريات اللامركزية بالمغرب، ن، م، ص 327.

⁶¹⁷ لحسن البلقسي، الإدارة العمومية المغربية بين محاولات الإصلاح وضرورة التغيير، م، س، ص 175.

الفقرة الأولى: تنمية العنصر البشري بالإدارة العمومية

يعد العنصر البشري محور الجهاز الإداري، والمدخل الرئيسي لكل مقاربة إصلاحية، فإداء وفعالية الإدارة العمومية يرتبطان بشكل وثيق بمستوى مردودية العنصر البشري المكون لها، الذي يشكل ركيزة أساسية للنهوض بأداء الإدارة وتأهيلها للانندماج في محيطها الاجتماعي والاقتصادي، والمساهمة في رفع التحديات التي تفرضها العولمة والتنافسية الدولية⁶¹⁸.

وتبعا للمكانة المحورية التي يحتلها العنصر البشري في المنظومة الإدارية، أضحي تدبير الموارد البشرية بالمغرب يحظى بأهمية بالغة أكثر من أي وقت مضى، لأن التحولات التي يشهدها المغرب تقتضي تعبئة كاملة وشاملة لموارده البشرية، وذلك بهدف تحقيق رهانات الحاضر ومواكبة تحديات المستقبل. ما يجعل من حضور منظومة التدبير هاته بكل مكوناتها ومرتكزاتها داخل الإدارة المغربية أمرا ضروريا، لكونها تشكل المدخل الرئيسي للتنمية الشاملة والمستدامة⁶¹⁹.

تتميز هذه المقاربة التديرية الجديدة بتركيزها على العنصر البشري، باعتباره أحد أئمن موارد الإدارة، والأكثر تأثيرا في الإنتاجية على الإطلاق. ولذلك تعتبر تنمية الموارد البشرية ركنا أساسيا في غالبية المؤسسات، إذ تهدف إلى تعزيز القدرات الإنتاجية، والتنافسية من ناحية، وإلى تمكين المؤسسات من استقطاب وتأهيل الكفاءات اللازمة والقادرة على مواكبة مختلف التحديات من ناحية أخرى⁶²⁰.

تعرف منظومة الموارد البشرية بالمغرب مجموعة من الاختلالات تساهم بشكل كبير في الحد من مردودية الموظف، وعوض أن يشكل عمادا لنجاح الإصلاح الإداري يتحول ليصبح أحد أكبر معيقاته. ولعل أهم هذه الاختلالات يتجسد في سوء تدبير الموظفين وتوزيعهم غير المعقلن، وضعف آليات التوظيف، إلى جانب هشاشة منظومة الأجور، وحالة اللاتوازن القائمة بين برامج التكوين المستمر ماليا وبيداغوجيا، ناهيك عن تقادم نظام التنقيط المعتمد⁶²¹.

⁶¹⁸ منية موتشو، واقع ورهانات تدبير الكفاءات بالإدارة العمومية -دراسة مقارنة- (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد

الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، 2015-2016) ص 148.

⁶¹⁹ منية موتشو، واقع ورهانات تدبير الكفاءات بالإدارة العمومية -دراسة مقارنة-، ن، م، ص 75.

⁶²⁰ منية موتشو، واقع ورهانات تدبير الكفاءات بالإدارة العمومية -دراسة مقارنة-، ن، م، ص 77.

⁶²¹ تحديث الإدارة التربية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، م، س، ص 91-92.

ومن المشاكل الأخرى التي تزيد من أزمة الإدارة العمومية، خاصة في مجال تكوين الموارد البشرية، نجد الاغتراب السياسي-الإداري، إذ أفرزت السياسة التكوينية والتعليمية المعتمدة اختلالات عميقة في مجال التوظيف، ما ساهم في جعل الإدارة غير قادرة على استيعاب العدد الكبير من خريجي المدارس العليا والمعاهد التقنية والمهنية. وتتمثل أسباب هذا الوضع أولاً، في عدم الربط بين التكوين والحاجيات الفعلية للإدارة، الأمر الذي يؤدي إلى تدني في مستوى أداء الجهاز الإداري، وضعف في مواكبة المهام والوظائف الجديدة، وثانياً في ضعف التنسيق والتأطير داخل هذا الجهاز، وقصور التدبير والتخطيط في السياسات التكوينية المنتجة⁶²².

وهكذا فإن حل إشكالية التكوين والتشغيل في الدول ذات التقاليد الإدارية، يمكن أن يتم عبر اعتماد خطط ومناهج خاصة، تقوم على تحديد الأهداف والتخطيط الاستراتيجي للمنظمة، وبناء التنظيم وتنسيق تشابكات الوظائف وهيكل العلاقات الوظيفية، كما تعمل على بناء شبكات الاتصال وقواعد المعلومات المساعدة للإدارة، وتعزيز تنسيق علاقات التعامل مع البيئة واستباق الأحداث بالمتغيرات⁶²³.

ينبع هذا الانشغال بحل اختلالات الإدارة العمومية في شقها المرتبط بمنظومة الموارد البشرية، من الارتباط القائم بين فعالية الإدارة وأداء موظفيها، فالتدبير العمومي الحديث بأساليبه المتطورة لا تبدو آثاره في الواقع إلا من خلال الأداء المتميز لرجال الإدارة، الذين يحرصون على تأدية مهامهم في وضوح تام وخطة مدروسة تجنبهم المفاجآت، كما يعملون على استغلال الوقت واستثماره بشكل جيد. ومن هنا فإن تحقيق الإدارة لأهدافها يتطلب تركيز الاهتمام على العنصر البشري، والعمل على الاستثمار فيه حتى يكون رافعة أساسية للتنمية⁶²⁴.

ولا يستقيم الحديث عن الرأسمال البشري واستثمار دوره في مسلسل الإصلاح الإداري، دون الحديث عن إصلاح الترسنة القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، عبر تدوينها في نص واحد وتجميع شتاتها وتبسيطها، والعمل على إعادة النظر في مسطرة الإلحاق والترقية الداخلية والتعويضات، ووضع

⁶²² كوثر رغوي، "الأسباب الكامنة وراء تأزم الإدارة العمومية" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 154، شتنبر-أكتوبر 2020) ص 446.

⁶²³ كوثر رغوي، "الأسباب الكامنة وراء تأزم الإدارة العمومية"، ن، م، ص 446.

⁶²⁴ كوثر رغوي، "الأسباب الكامنة وراء تأزم الإدارة العمومية"، ن، م، ص 446.

حد للأجور والموظفين الوهميين، وكذا إقرار تنافي المهام وعدم تمركز هذه الخيرة، وغيرها من الإجراءات والتدابير التي تحفز وتشجع العمل المنتج⁶²⁵.

وقد انطلق مشروع المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، في سبيل ملائمة هذا النظام مع مقتضيات دستور 2011. وفي هذا الصدد شكلت المناظرة الوطنية بشأن المراجعة الشاملة لهذا النظام التي تم تنظيمها في يونيو 2013، فرصة للخروج بمقترحات وتوصيات ترتبط بجوانب مؤسسية وتديرية واجتماعية متعددة. ومن شأن المقاربة الإصلاحية المعتمدة في هذا الاتجاه أن تحد من الإصلاحات الجزئية والقطاعية والظرفية التي عرفها نظام الوظيفة العمومية حتى الآن، لمصلحة إعادة النظر في النظام ككل⁶²⁶.

وإذا كان هذا النظام مطابق لزمانه وساهم في بناء الدولة عقب الاستقلال، وتحقيق التنمية والاستقرار والتماسك الاجتماعي، فإنه لم يعد قادرا على النهوض بالتحديات التي يعرفها مغرب اليوم، وكسب رهان التنمية، أمام تزايد المناداة بمؤسسات ذات جودة قادرة على تأمين العناصر المكونة الأساسية لمستقبل مزدهر، من سيادة للقانون وحرية التعبير ووسائل الإعلام وتنوع الاختيارات السياسية، فضلا عن المشاركة الفعالة للمواطنين⁶²⁷.

وإلى جانب إصلاح المنظومة القانونية للوظيفة العمومية، يشكل التجديد المنتظم لمسؤولي الوظيفة العمومية العليا أحد أهم الرهانات التي يجب أن تنال اهتماما كبيرا، وذلك عبر اعتماد آليات للرفع من جاذبية هذه الوظيفة، وتحديد وانتقاء خزان للكفاءات المرشحة لتحمل المسؤوليات المرتبطة بها، وتثمين قدراتها القيادية بغية تمكينها من اتخاذ المبادرات اللازمة لحل المشاكل المعقدة، دون أن تكون مقيدة بهاجس الخوف من المخاطرة ومعاقبة روح المبادرة⁶²⁸.

⁶²⁵ مريم الجبلي، "حدود وأفاق الإصلاح الإداري بالمغرب"، م، س، ص 341.

⁶²⁶ نجاة زروق، "الوظيفة العمومية في المغرب: المكتسبات والإكراهات والتحديات الآفاق المستقبلية" (وزارة المالية اللبنانية، المعهد المالي:

معهد باسل فليحان، سلسلة الأوراق البحثية، رقم 1، غشت 2016) ص 13.

⁶²⁷ نجاة زروق، "الوظيفة العمومية في المغرب: المكتسبات والإكراهات والتحديات الآفاق المستقبلية"، ن، م، ص 13.

⁶²⁸ التقرير العام للنموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص 137.

وهكذا فإن إعادة النظر في طريقة تدبير الموارد البشرية داخل الإدارات، إلى جانب تحيين النظام القانوني المنظم للوظيفة العمومية، ومراجعة الوظيفة العمومية العليا، تشكل مداخل مهمة في كل برنامج موجه لإصلاح الجهاز الإداري.

الفقرة الثانية: تحسين العلاقة بين الإدارة ومحيطها المجتمعي

يشكل تحسين علاقة الإدارة مع المواطن مدخلا مهما من مداخل إصلاح الجهاز الإداري، لأن تحسين هذه العلاقة هو السبيل نحو كسر الجمود الذي يسودها، والتأسيس لمصالحة بين الإدارة ومحيطها، بشكل يجعل ولوج هذه الأخيرة لا يصطدم بمختلف العقبات والحواجز، بدءاً من بوابة المصلحة الإدارية وصولاً إلى مكاتبها، ولعل ذلك ما جعل التركيز اليوم ينصرف إلى الاهتمام بمسألة تحسين استقبال المواطن في الإدارات، إلى جانب تجويد الخدمة الإدارية المقدمة إليه.

أ- تحسين جهاز الاستقبال

يشكل تحسين جهاز الاستقبال بالإدارات العمومية محورا أساسيا في عملية الإصلاح الإداري، فالاستقبال يعد بمثابة بطاقة تعريف الإدارة التي بموجها يشكل المواطن رؤيته حولها، ويحكم على جودتها وفعاليتها، فعملية الاستقبال باتت تشكل حجر الزاوية داخل كل إدارة عمومية، وعنصرا أساسيا من عناصر الاهتمام بقضايا المواطن ومتاعبه اليومية⁶²⁹.

إن الاستقبال هو عملية حيوية بالإدارات العمومية، فهو لا يقتصر فقط على الابتسامة النمطية التي يُستقبل بها المواطن عند بوابة كل مصلحة إدارية، بل يتعداها إلى الاتصال والتواصل الحسن، وإلى الحوار المتسم بالشفافية والجدية بواسطة خلايا في عين المكان، تسند لهم مهمة استقبال وإعلام المواطنين تحت إشراف عناصر تتوفر فيهم شروط الكفاءة والديناميكية المهنية وسعة الصدر. وهكذا فإن الاستقبال هو رابطة إنسانية تجمع بين المواطن والموظف، قوامها الاهتمام وتبادل الأفكار والمعلومات والنصح أحيانا، عبر تقديم النصائح والإرشادات والحلول الأولية للمرتفق، وتوجيهه نحو المصالح التي يمكن أن تقضي حاجته.

⁶²⁹ مريم الجبلي، "حدود وآفاق الإصلاح الإداري بالمغرب"، م، س، ص 343.

وهكذا، يحظى الاستقبال بالإدارات العمومية بأهمية بالغة، فهو بمثابة مؤسسة وسيطة لخلق شراكة إدارية مع المواطنين، ومصالحهم مع إدارتهم، حتى يشعروا أن المرافق العامة منهم وإلهم، ولذلك يجب أن تعزز أجهزة الاستقبال بأساليب للتوعية، مستعينة في ذلك بالأساليب التفسيرية ووسائل الإعلام المتاحة⁶³⁰.

ب- تجويد الخدمة الإدارية

في ظل مختلف المتغيرات التي يعرفها المحيط الداخلي والخارجي للمغرب، باتت الإدارة العمومية اليوم مجبرة على أن تستجيب أكثر لمتطلبات المواطنين وأن تكون دقيقة في الإجابات التي تقدمها، وتعد هذه العناصر بمثابة ضمانة لإشباع المرتفقين وكسب ثقة المواطنين، هذه الرغبة المزدوجة في استعادة ثقة المواطنين، وكذا تحسين فعالية النشاط العمومي، أدت إلى فرض تحولات عميقة مست أسس التدبير العمومي. خاصة وأن البيروقراطية التقليدية المتسمة بأحادية التدبير والتسلط والانغلاق، قد أثبتت محدوديتها، أمام تصاعد أولويات جديدة ومجتمع متعدد الثقافات، وطلب متزايد ومتنوع لتدخل السلطات العمومية التي أصبحت تولي أهمية كبرى عند تحديد وتفعيل السياسات العمومية، إلى ضرورة تكييفها مع المتطلبات الجديدة⁶³¹.

أفضى تزايد الطلب الاجتماعي على تحسين وتجويد الخدمة الإدارية، إضافة إلى المناداة باعتماد القيم الجديدة في التدبير والمرتكزة على الجودة والكفاءة إلى إدخال البعد التنافسي في العمل الإداري، بما يساعد على ضمان تحسين صورة المرفق العمومي لدى المواطن⁶³².

وهكذا فرضت مختلف التحولات الناتجة عن انفتاح البلاد، على الإدارة التأسيس لعلاقة جديدة مع مواطنيها، ينظر فيها إلى المتعامل مع الإدارة على أنه مواطن وزبون، وهو ما يتطلب تغييرا عميقا في العقلية من قبل الموظف والمواطن على حد سواء. وللوصول إلى هذه العلاقة الجديدة، يجب على الموظف عدم اللجوء للسلوكيات السلطوية، وأن يكون سلسا وإيجابيا في تواصله، ومن جهته فالمواطن أيضا مدعو للابتعاد عن مواقفه السلبية حيال الإدارة حتى تتحول علاقتهم إلى علاقة شراكة⁶³³.

⁶³⁰ مريم الجبلي، "حدود وآفاق الإصلاح الإداري بالمغرب"، ن، م، ص 343-344.

⁶³¹ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، م، س، ص 191-192.

⁶³² نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، ن، م، ص 192.

⁶³³ Mohamed Hammoui : L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation ? OP.CIT P : 95-96.

إن تحسين علاقة الإدارة بمحيطها المجتمعي، يقتضي بالدرجة الأولى تجويد الخدمة الإدارية وتحسين عملية الاستقبال، في محاولة لمصالحة الإدارة على محيطها، فقد باتت جودة الخدمات والسياسات الرامية إلى تحسينها أحد عناصر أداء الإدارات العمومية، وجزء لا يتجزأ من استراتيجيات عملها، ومحورا أساسيا في برامج إصلاح وتحديث التدبير العمومي بالمغرب. ومن هنا تتمثل الأهداف الأساسية من جعل الجودة مدخلا أساسيا لتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها، فيما يلي:

- الاعتراف للمرتفق بدور أكثر فعالية في علاقته بالإدارة العمومية؛
- تعزيز الابتكار بغية تطوير العلاقات بين الإدارة والمرتفقين؛
- العمل على تنمية الكفاءات والقدرات الذاتية للإدارة، وذلك عبر إعادة النظر وملائمة وتقوية أنماط إنتاج الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين⁶³⁴.

تأسيسا على ما سبق، إن تمكن الإدارة من النهوض بمهام التنمية يفرض عليها أن تركز اهتمامها بشكل أكبر على تجويد الخدمة المقدمة للمواطن والمقاولة على حد سواء، عبر تسريع تنزيل تبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها بشكل كامل، إضافة إلى تمكين المواطن من الولوج إلى المعطيات والمعلومات العمومية من أجل السماح بالتقييم المنتظم لجودة الخدمات، وبإمكانية اللجوء إلى التظلم في حال وجود أي نزاع أو تجاوز⁶³⁵.

الفصل الثاني: تحديات التحديث بين التجاذب السياسي والبيروقراطي

⁶³⁴ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، م، س، ص 193-194.

⁶³⁵ التقرير العام للنموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، م، س، ص 137.

لا زالت محاولات المغرب لإنجاح مشروع تحديث إدارته العمومية، تواجهها مجموعة من التحديات التي يجب عليه رفعها حتى يتمكن من بلوغ هدفه المنشود، وتنوع هذه الأخيرة بين تحديات سياسية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجية:

على المستوى السياسي: يتصل التحدي على هذا المستوى بالسعي نحو بناء دولة الحق والقانون وإرساء المؤسسات الديمقراطية، إلى جانب العمل على جعل الإدارة كجهاز رهن إشارة الحكومة، يساهم في الحفاظ على حقوق المرتفق سواء كان مواطناً أو مقاولاً من جهة، ويعمل من جهة أخرى على توفير خدمات إدارية تتسم بالجودة والاستمرارية، ودون تمييز وتكافؤ بين جميع الجهات.⁶³⁶

على المستوى الاقتصادي: إن الإدارة المغربية مدعوة اليوم إلى العمل على جهات متعددة لمواجهة الإكراهات المالية المتزايدة، وعبء الدين العمومي، فضلاً عن ضرورة تجويد عملها رغم قلة الموارد المتاحة أمامها. كما يجب عليها أيضاً تكييف مهامها وهيكلها مع الدور الجديد للدولة، والتحكم في التجارة الحرة والعولمة، والمساهمة في تحسين أداء الاقتصاد الوطني. وللقيام بذلك ينبغي على الإدارة العمومية إعادة التفكير في هيكلها وتنظيمها، وكذا تطوير أساليب تقديم الخدمات، وتأسيس علاقات ثقة جديدة مع جميع الفاعلين الاقتصاديين.

على المستوى الاجتماعي: يرتبط التحدي هنا بضرورة قيام الإدارة العمومية بدور أكثر نشاطاً فيما يتصل بتحقيق التماسك الاجتماعي، وتعزيز تكافؤ الفرص بين المواطنين، ومكافحة مختلف أوجه عدم المساواة الاجتماعية، وحماية الفئات الهشة، ناهيك عن مكافحة الأمية والفقر والبطالة.

على المستوى التكنولوجي: معلوم أن مجتمعات القرن الواحد والعشرين تتجه بشكل سريع نحو عصر المعرفة، حيث الثروة الوحيدة هي الذكاء والمعرفة. وفي هذه المجتمعات تقاس التنمية بالقدرة على إنتاج المعلومات ومعالجتها والاستفادة منها، وهو ما يجعل من المعلومة ميزة إستراتيجية وعامل إنتاج، وعنصر من عناصر القدرة التنافسية.⁶³⁷

تزيد مختلف هذه التحديات من إكراهات التغيير والتحديث، وتفرض على المغرب خوض غمار تحقيق رهان أكبر يتمثل في بناء إدارة منسجمة مع مقتضيات الدستور وروح العصر، خاصة فيما يتصل

⁶³⁶ أحمد مفيد، "التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب"، م، س، ص 98.

⁶³⁷ Mohamed Hammoumi : L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation ? OP.CIT, P : 94-95-96.

باحترام مبادئ المواطنة والحياد والاستحقاق والمساواة والشفافية والفاعلية والنجاعة والتشاركية،
وقادرة على بلورة السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها، إلى جانب تطوير التدبير العمومي والرفع من
كفاءة وخبرة الرأسمال البشري للإدارة العمومية⁶³⁸.

إن عملية تحديث الإدارة العمومية هي نتاج تفاعل بين عدد من المتدخلين، يشكل الفاعل
السياسي والإداري أهمهم، وتبعاً لذلك ما هو موقع كل من النخب السياسية والبيروقراطية داخل أجهزة
الدولة؟ وما هو دورهما على مستوى التدبير العمومي؟ وإلى أي حد يشكل تدبير الشأن العام مجالا
للتجاذب بين هذين المحددين؟

وتفاعلاً مع ما سبق سيتضمن هذا الفصل مبحثين:

المبحث الأول: التجاذب السياسي البيروقراطي في التدبير العمومي

المبحث الثاني: التدبير العمومي الجديد: المداخل الجديدة لتأطير للعلاقة بين السياسي

والإداري

⁶³⁸ مشروع نجاعة الأداء، مشروع قانون المالية 2019، الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بإصلاح الإدارة وبالموظيفة العمومية، ص

19، أنظر الرابط التالي:

http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/pdp_reforme_de_ladministration_et_fonction_publique_ar.p

df

المبحث الأول: التجاذب السياسي-البيروقراطي في التدبير العمومي

يشكل الحديث عن التدبير العمومي بحثا عن نهج تدييري جديد للمرافق العامة ومؤسسات الدولة، الهدف منه هو الاستجابة لمتطلبات المحيط الداخلي للنسق العام بناء على تفاعل بين عناصر وأجزاء هذا الأخير، في محاولة لتفادي الوقوع في الخلل الوظيفي لبنى النظام. وتبعا للأهمية البالغة لمفهوم التدبير العمومي، تثار العديد من التساؤلات حول مدى توفر هذا المفهوم على حمولة إيديولوجية، وذلك بحكم الإصلاحات الإدارية المرتبطة بالدولة، فالحكم ينبني على سياسة، والسياسة التدييرية تتميز ببعدها التقني الذي يتقاطع فيه الاقتصادي والسياسي والإداري، وهكذا فالسياسة التدييرية ما هي إلا إيديولوجية لشرعنة الفعل العمومي في إدارة الموارد المادية والبشرية للدولة⁶³⁹.

يعد التدبير العمومي نقطة التقاء السياسي والبيروقراطي، ففي الواقع التدييري لا ينفك هذا الثنائي عن بعضه البعض، لأن هدفهما في النهاية هو تحقيق المصلحة العامة، والاهتمام بمختلف التدابير والإجراءات الفعالة المتعلقة بالتدبير اليومي للسياسات العمومية في مختلف مستوياتها. غير أن هناك مجموعة من العراقيل التي تحول دون إيجاد مشترك رمزي يحفظ لكل من السياسي والإداري مكانته الخاصة، وفي مقدمتها الطبيعة الخاصة والمعقدة لهذه العلاقة في المغرب، إلى جانب التعقيدات التي تعرفها عملية السياسات العمومية وكل اختزال لها يؤدي إلى المس بتلك المكانة المفترضة، لأنها خاضعة للتطور والتغير الموازي لتطور المجتمع، وهو ما يفيد أن السياسي والبيروقراطي يتمفصلان حول قضية واحدة مع اختلاف رؤيتهما ومقاربتهما، ما يؤدي إلى إعادة إنتاج نفس الحلول، فلا وجود هنا لحلول دائمة ونهائية لهذه الثنائية المتسمة بالتداخل وعدم الثبات والاستمرارية⁶⁴⁰.

أصبح التدبير العمومي اليوم معيارا لقياس نجاح السياسي من عدمه، فكلما كان التدبير العمومي جيدا وكانت الإدارة قادرة على المساهمة بفعالية في صنع الأجندة والسياسات العمومية، كلما انعكس ذلك إيجابا على أداء الحكومة وغدت أقدر وأنجع. وفي المقابل كلما ازدادت خبرة البيروقراطية الإدارية على السياسي، إلا وترافقها هيمنة في صناعة القرارات العمومية، ما يؤدي إلى تفوق المنطق الحسابي والموازناتي

⁶³⁹ عبد اللطيف الهلالي، "التدبير العمومي ومفاهيم أخرى" (المركز الديمقراطي العربي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس، أبريل 2020) ص 6-13.

⁶⁴⁰ عبد الحق مستور، الحق في المدينة في السياسات العمومية الترابية نموذج مدينة الرباط (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- سلا- 2017-2018) ص 258.

على حساب الاختيارات السياسية، وبالتالي تعزيز هيمنة البيروقراطي داخل مسلسل صناعة القرار، وما يتبعه من تهديد لاستقلالية ومسؤولية السياسي، وبالتالي تهديد لمشروع الديمقراطية التمثيلية ككل⁶⁴¹.

إن فهم العلاقة بين السياسي والإداري وتجاذباتها في التدبير العمومي، يقتضي التوقف في المطلب الأول عند موقع النخب السياسية والتكنو-بيروقراطية وأدوارها، والتطرق في المطلب الثاني لمكانة البيروقراطية الإدارية داخل أجهزة الدولة، عبر تسليط الضوء على وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة باعتبارها تمثل البعدين التقني والتدبيري.

المطلب الأول: النخب السياسية والتكنو-بيروقراطية والتدبير العمومي بالمغرب

إن فهم سيروية تطور المجتمعات تقتضي التعرف على مختلف الفاعلين في المنظومة المجتمعية، وتعد النخب بكل تصنيفاتها أحد أهم هؤلاء الفاعلين، نظرا لما تضطلع به هذه الفئة من دور في توجيه الحياة الاجتماعية في مختلف مجالاتها.

يضم كل مجتمع فئات متفوقة في ميادين مختلفة اقتصادية واجتماعية وسياسية، وتُعرف هذه الأخيرة بالنخبة، ومعلوم أن هذا التفوق يستند إلى عوامل متعددة، تتنوع بين الثروة والسلطة والمعرفة أو المكانة الاجتماعية، تمكن هذه العناصر من تحقيق تفوق وامتياز على باقي مكونات ميدانها. وإذا كان لكل مجال نخبه، فإن المجتمع يتألف من نخب عدة سياسية وعسكرية واقتصادية وثقافية وغيرها، وهذه النخب بدورها تضم نخباً أخرى فرعية، ففي إطار النخب السياسية، مثلاً يمكن الحديث عن نخب وزارية وبرلمانية وحزبية⁶⁴².

ولعل أهم الالتباسات التي طالت مفهوم النخبة هي مسألة التصنيف، إذ نلاحظ وجود تضارب في تصنيف النخب، الذي يكون إما على أساسي قطاعي (نخبة عسكرية- نخبة سياسية- نخبة تقنية)، أو

⁶⁴¹ عبد الحافظ أدمينو، محاضرة تحت عنوان: تحولات التدبير العمومي بالمغرب، أكاديمية مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، الدورة الأولى ماي 2020، الاثنين 11 ماي على الساعة 21.30 عبر صفحة المجلة.

[/https://www.facebook.com/groups/2266526226912114/permalink/2881622508735813](https://www.facebook.com/groups/2266526226912114/permalink/2881622508735813)

⁶⁴² جميل حمداوي، سوسيولوجيا النخب السياسية (النخبة المغربية أنموذجا) (مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 24، 2017) ص 36.

موضعي (نخب محلية- نخب وطنية)، أو موضوعاتي (نخب الثروة- نخب القوة- نخب المعرفة- نخب السلطة...)، غير أن التصنيف القطاعي يبقى الأكثر تداولاً نظراً لبساطته ووضوحه النسبي⁶⁴³.

يعد وجود الظاهرة النخبوية أمراً لا جدال فيه، ذلك أن وجود أقلية فاعلة تتولى القيام بالأدوار والوظائف الحيوية بالنسبة للمجتمع، وتفرض نفسها على باقي مكوناته، كما تحظى فيه بمكانة وامتيازات خاصة هو خاصية لصيقة بالمجتمعات الإنسانية. وتعتبر النخبة فئة متميزة تتمتع بسلطات سياسية واقتصادية واجتماعية ووضع اعتباري، يمكنها من التأثير في مجرى الأحداث، وبالتالي في خلق شروط التغيير أو رفضه وعرقلته. وهكذا فدور النخبة يتحدد تبعاً لطبيعة الدور الحضري للمجتمع الذي تتموقع فيه، فهي ليست ضرورة تاريخية وموضوعية في المجتمع فحسب، بل مطلب وظيفي لأداء الأنساق الاجتماعية⁶⁴⁴.

إن الاهتمام بهذا الموضوع يتزايد مع تنامي أدوار هذه الأقلية، وتزايد نفوذها داخل المجتمع وقدراتها التأثيرية، فالنخبة تقوم بشكل مباشر أو غير مباشر بالتأثير في أهم القرارات التي تتخذها الدولة، وذلك بكيفية احتكارية تحول دون إمكانية مراقبتها من قبل أغلبية الشعب. ومن هنا فإن دراسة النخبة في جوهرها هو تحليل لبناء القوة في المجتمع، خاصة إذا كان النسق السياسي المدروس كالنسق المغربي المتميز بنوع من الخصوصية، ما يجعل تحليل خباياه يتسم ببعض الصعوبة الناتجة عن تبنيه مجموعة من المفارقات: بين التقليد والتحديث، الوحدة، والتعدد، العقلاني، والعاطفي والرمزي والواقعي، وهو ما انعكس على واقع الممارسة السياسية، التي امتزجت فيها هذه التناقضات وانصهرت، حتى تحولت إلى واقع يتطلب توفر شروط الإدراك والفهم لتبين سياقاتها وتجلياتها⁶⁴⁵.

وتبعاً لذلك سيسلط هذا المطلب الضوء على النخبة السياسية المغربية وتحولاتها وأزماتها في الفرع الأول، على أن يتم تخصيص الفرع الثاني لمقاربة واقع وإكراهات النخب السياسية خاصة الحزبية منها على مستوى التدبير، مع التركيز على الإكراهات الذاتية المرتبطة بضعف هذه النخب، والإكراهات الموضوعية الناتجة عن تفوق فئة التكنوقراط والبيروقراط.

⁶⁴³ محمد سبيللا، "النخبة السياسية والنخبة الثقافية في المغرب ما بعد الاستقلال"، النخبة والسلطة والديمقراطية في الوطن العربي

(مؤسسة منتدى أصيلة، سلسلة دفاتر موسم أصيلة، العدد 1، 2009) ص 85.

⁶⁴⁴ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 19.

⁶⁴⁵ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 19.

الفرع الأول: النخبة السياسية

إذا كانت النخب حسب التصنيف القطاعي تتنوع بين السياسية والاقتصادية والإدارية والتكنوقراطية، فإن النخبة السياسية من الزاوية النظرية تبقى هي نخبة النخب، بمعنى تكويني لا بمعنى معياري، ذلك أن هذه الأخيرة هي الخلاصة النهائية لتفاعل هذه الأقلية، فكل النخب تصب في النهاية في النخبة السياسية، وتتجه بشرائعها العليا إلى الانخراط فيها. إن تنوع أصول وتدرجات النخبة السياسية الذي يعود إلى كافة القطاعات الاجتماعية، هو ما يفسر عدم تجانس هذه النخبة⁶⁴⁶.

لا يستقيم الحديث عن النخب دون العودة إلى التراث النخبوي كمنطلق، على اعتبار أن الدلالة التي أعطاهها رواد المدرسة الإيطالية للنخبة تختلف عن استعمالها كمرادف للأقلية أحيانا، وللطبقة وللطبقة أحيانا أخرى. وقد جاءت نظرية النخبة في تعارض تام مع الأفكار الديمقراطية والاشتراكية للقرن التاسع عشر، حيث انطلق كل من فيلفريدو باريتو Vilfredo Pareto وجيتانو موسكا Gaetano Mosca من مبدأ مسلم به أن كل مجتمع يضم فئتين، الأولى تحكم والثانية لا تحكم. وتحمل هذه المسلمة بين ثناياها تأكيدا على استقلالية النخبة من جهة، ورفضاً مبدئياً للديمقراطية التمثيلية والسيادة الشعبية من جهة أخرى⁶⁴⁷.

وفي هذا الصدد يعطي فيلفريدو باريتو معنيين للنخبة، الأول واسع يقر شيئا طبيعيا وهو عدم المساواة في القدرات المادية والذهنية للأفراد، والتفاوت فهناك أفراد ناجحين وغير ناجحين. والثاني ضيق يقوم على ربط مفهوم النخبة بقدرة هذه الفئة المتفوقة على ممارسة وظائف سياسية و/أو اجتماعية، وتطلق على هذه الصفوة الحاكمة نخبة النخبة. وبدوره جيتانو موسكا يرى أن المجتمعات تنقسم إلى طبقتان حاكمة ومحكومة، تتميز الأولى بقلّة عددها وقوة نفوذها، فهي التي تزاوّل الوظائف السياسية وتحنّكر السلطة وتتمتع بالامتيازات المصاحبة لها، في حين تتسم الثانية بكثرة عددها وخضوعها لسيطرة الأولى بطريقة قانونية أو عنيفة⁶⁴⁸.

⁶⁴⁶ محمد سبيللا، "النخبة السياسية والنخبة الثقافية في مغرب ما بعد الاستقلال"، م، س، ص 85.

⁶⁴⁷ محمد كولفرني، "من أجل تجاوز الشبكة المهيمنة على دراسات النخبة السياسية المغربية"، كيف يصنع المغرب نخبة سياسية (مجلة الربيع، عدد مزدوج 2-3، 2015) ص 177-178.

⁶⁴⁸ محمد كولفرني، "من أجل تجاوز الشبكة المهيمنة على دراسات النخبة السياسية المغربية"، ن، م، ص 178.

إن الحديث عن النخبة السياسية في المغرب يقتضي التطرق أولا لتطورها ومختلف التحولات التي عاشتها هذه الفئة (الفقرة الأولى)، والوقوف ثانيا عند الأزمات التي تعيشها، وتسهم في جعل أدوارها محدودة التأثير مقارنة بباقي النخب، خاصة الإدارية والتكنوقراطية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تطور النخبة السياسية في المغرب

عرف المجتمع المغربي شأنه شأن باقي المجتمعات العربية والغربية، مجموعة من النخب المتميزة اجتماعيا وسياسيا وثقافيا وخاصة في القرن التاسع عشر، وقد كان تشكيل هذه النخبة يستند إلى مجموعة من الأسس لعل أهمها؛ الحسب والنسب، والسمعة والثروة والدين والعلم والفتوى، والقضاء، والقوة والزواوية والحماية والولاء للقصر، وإذا كانت النخبة المغربية ظلت لقرون عدة تتشكل من عنصرين أساسيين: المخزن والخاصة، فإنها عرفت تراجعاً كبيراً خلال فترة الحماية، نتيجة تهميش إدارة المخزن من قبل السلطات الفرنسية، وتراجع أدوار الخاصة من علماء وشرفاء وشيوخ زوايا. وقد أفسح هذا التراجع الكبير للنخب التقليدية المجال أمام ظهور نخب سياسية بملامح جديدة، تتألف من الشباب الذين واصلوا تعليمهم في المدارس الحديثة في فرنسا، وجاءوا راغبين في تحديث العمل السياسي في المغرب وعصرنته. وهكذا أخذت هذه النخبة تعمل على تكوين الجمعيات والوداديات، ثم الأحزاب السياسية فيما بعد، منتبهة سلوكاً عقلانياً عصرياً يبدو تأثير الوجود الفرنسي بالمغرب واضحاً عليه⁶⁴⁹.

هذه التحولات التي عرفتها النخبة السياسية في المغرب في فترة الحماية وبعد الاستقلال، جعلت من الممكن الحديث عن نخب تقليدية وأخرى معاصرة، وتعكس هذه الازدواجية في النخب الحاكمة الطابع المزدوج للنسق السياسي المغربي، الذي كان يميل إلى الجمع بين ما هو تقليدي وما هو عصري على جميع الأصعدة والمستويات، فالتمسك بما هو تقليدي يعكس تمسكه بالخصوصية المخزنية المغربية الأصيلة، أما الانفتاح على كل ما هو عصري وحديث، فيعكس التأثير الكبير للاحتكاك بالوجود الفرنسي على هذا النسق ونخبه. وهكذا حملت فترة ما بعد الاستقلال تغييرات جذرية، طالت النخبة السياسية سواء من حيث أصولها الاجتماعية ومستوياتها الثقافية، أو من حيث هيكلتها وطريقة اختيارها⁶⁵⁰.

⁶⁴⁹ جميل حمداوي، سوسيولوجيا النخب السياسية (النخبة المغربية أنموذجاً)، م، س، ص 24-25-26-27.

⁶⁵⁰ جميل حمداوي، سوسيولوجيا النخب السياسية (النخبة المغربية أنموذجاً)، ن، م، ص 28.

وإذا كان تعيين شخصيات كثيرة في مناصب وزارية أو مناصب عليا بعد الاستقلال، قد شكل مناسبة لإعادة خلق نخب جديدة والمساهمة في توسيع تركيبة النخبة السياسية، فإنه في المقابل لم يساهم في خلق تجانس في صفوف النخبة المغربية، بقدر ما أدى إلى تركيب تشكّلها وتعقده. وجدير بالذكر هنا أن النخبة المؤثرة في سنوات الستينات والسبعينات، كانت تتشكل من ثلاث فئات رئيسية مثلت أقلّيات استراتيجية بتعبير ريمون آرون Raymond Aron، تتجسد في النخبة الحاكمة المكونة من رجالات المخزن، ونخبة المعارضة المشكلة على الخصوص من أحزاب الحركة الوطنية وخصوصا اليسار المغربي، والنخبة العسكرية⁶⁵¹.

إن تحليل بنية هذه النخبة يميّط اللثام عن مشاكلها واختلالاتها، المتمثلة في عدم تجانس مكوناتها وتناقض مرجعياتها وسلوكياتها وممارساتها، التي كان لها تأثير بالغ على الحقل السياسي المغربي، حيث ظل رهين تضارب الإستراتيجيات وتناقض الولاءات والمصالح، الناتج عن الاختلاف بين النخب التقليدية المتحكمة في دواليب الأمور بواسطة شبكات العلاقات الشخصية من قرابة وزبونية ومصاهرة، وبين النخب العصرية التي تحمل تصورات أقرب شكليا إلى الحداثة⁶⁵².

تحتل النخبة السياسية مكانة مركزية داخل كل نسق سياسي، وتتولى القيام بمجموعة من الوظائف داخله، تتنوع بين احتكارها للقيادة السياسية من جهة، وبين امتلاكها لسلطة واسعة في اتخاذ القرار أو على الأقل التأثير في صيرورته من جهة أخرى.

▪ احتكار القيادة السياسية: تتم هذه العملية عن طريق تضيق دائرة الانتقاء السياسي، إذ يصبح الميدان السياسي حكرا على فئات معينة، تتوفر فيها المواصفات اللازمة للانتماء إلى النخبة السياسية، ويعد عدم توفرها سببا في حرمان شرائح واسعة من ولوج هذا الفضاء النخبوي. وتتصل هذه الشروط والمواصفات بالإمكانات المادية، إذ يشترط حيازة القوة الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب شروط أخرى تهتم الجنس والسن. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الحواجز تشكل في نفس الوقت علامات مميزة للنخبة السياسية، وقوانين صارمة تجعل الميدان السياسي يبدو كبناء فوق يضم أقل عدد ممكن من الأشخاص.

⁶⁵¹ شفيق عبد الغني، "النخبة السياسية في المغرب ومسارات التجدد في البنية والأدوار والوظائف"، النخب والانتقال الديمقراطي التشكل والمهمات والأدوار (بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، مارس 2019) ص 387.

⁶⁵² شفيق عبد الغني، "النخبة السياسية في المغرب ومسارات التجدد في البنية والأدوار والوظائف"، ن، م، ص 388.

▪ اتخاذ أو التأثير في القرار: وفي هذا الإطار يتفق مفكرو نظرية النخبة على أن الأقلية المكونة لها، هي التي تقوم باتخاذ القرارات الأساسية على مستوى الدولة، ولا تشمل النخبة الفاعلين الرسميين فقط، بل تضم أيضا عناصر أخرى تضطلع بأدوار تأثيرية في الخفاء⁶⁵³.

ولمقاربة موقع النخبة في عملية اتخاذ القرار، يمكن الأخذ بالتقسيم الذي قال به كل من Molly وBeck، الذي يقسم النخبة إلى قسمين:

أولاً: نخبة مقسمة وقابلة للنفاذ، وينطبق هذا القسم أكثر على النموذج الغربي إذ يتعايش داخل هذه النخبة، وفي إطار تعددي عدد كبير من الزعماء المتنافسين داخل تنظيمات سياسية مختلفة، ويغيب فيها أي تماسك بينهم يمكن أن يؤدي إلى اتخاذ القرارات بشكل موحد، ذلك أن كل عنصر يمثل مصالح اجتماعية واقتصادية معينة.

إن تكتل النخبة أو تفرقها لا يعني أنها مستقلة بشكل قاطع في عملية صنع القرار، إذ أن أهم ما يميزها في هذا النموذج هو أنها مرتبطة بشكل كبير وتقريري بالقاعدة الجماهيرية، التي تمتلك قدرا معينا من المعلومات يمكنها من مراقبة النخبة وزعمائها، ويصل حد استبدالها بأخرى. وإذا ما تمت ملاحظة أن القرارات المتخذة من قبل هذه الفئة لا تلي تطلعات الجماهير، يمكن لجماعة من القاعدة الوصول إلى السلطة، ولعل هذا ما يدفع إلى القول إن النخبة هنا قابلة للنفاذ، أي مفتوحة لاستقبال عدة مجموعات أو مطالب شعبية⁶⁵⁴.

ثانياً: نخبة منقسمة وغير قابلة للنفاذ، وينطبق هذا القسم على الأنظمة الشيوعية ودول الجنوب، فعلى مستوى البنية الفوقية نجد عدة مراكز للسلطة، وإلى جانب نخبة الحزب أو الأحزاب، هناك أيضا الجيش، الكنيسة، كبار الملاكين العقاريين... وغيرهم، وتكون كلها منقسمة حول السياسة الواجب اتباعها، إذ تحاول كل جهة أن تدفع بالقرار السياسي في الاتجاه الذي يخدم مصالحها، وهو ما يجعلها محط ضغوط وصراعات مختلفة مكونة لهذه الفسيفساء. وفي الجهة المقابلة توجد القاعدة

⁶⁵³ عزيزة حاجي، النخب السياسية في المغرب: محاولة للتحديد (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية

العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، 2001-2002) ص 22-24.

⁶⁵⁴ عزيزة حاجي، النخب السياسية في المغرب: محاولة للتحديد، ن، م، ص 24-25.

الجماهيرية التي تبقى مهمشة، الأمر الذي يعكسه ذلك الاستمرار في خلق فاصل واضح بينها وبين القيادة السياسية، ما يمنعها من الارتقاء إلى مستوى النخبة⁶⁵⁵.

الفقرة الثانية: أزمة النخب السياسية المغربية

تعيش النخبة السياسية بالمغرب أزمة عميقة، ساهمت فيها مجموعة من العوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية، ولا ترتبط بهذه النخبة في حد ذاتها، بل تتصل بمحيطها وطبيعة علاقاتها التي نسجت مع هذا الأخير. وقد عرفت الظاهرة النخبوية في المغرب فترة قصيرة من العظمة والشهرة، امتدت من الاستقلال حتى نهاية السبعينات، ليبدأ بعدها عصر الانحدار وفقدان معالم الطريق، الذي ساد معه انطباع يصور النخبة السياسية المغربية على أنها غير قادرة على الإبداع والابتكار، وهذا ليس خطأ مجتمعها، بل خطأ عميق من هذه النخبة. وهكذا فإن النقد هنا لا يجب أن يوجه إلى النظام ونقاط ضعفه، بل إلى السلطة والمجموعات التي تجسدها وتستفيد من امتيازاتها⁶⁵⁶.

تعتبر مخاوف المجتمع المغربي بشأن مستقبله عن الفجوة الكبيرة الموجودة بينه وبين نخبه، فالنخبة في المغرب تبقى أسيرة للنموذج الكلاسيكي المخزني الباتريمونيالي، الذي تطفئ عليه علاقات الولاء المرتبطة بشكل وثيق بالمزايا والحوافز والمكافآت المادية، ولا تشارك إلا بقدر ضئيل في صيرورة صناعة القرار والتدبير، فالثقافة السياسية السائدة لا تشجع على ذلك وتظل بعيدة عن الاندماج في ديناميكية الحكامة، ولعل عدم إشراك عناصر النخبة السياسية، وتمكينهم من أدوات إتقان المؤشرات السوسيو-اقتصادية والاستعداد لتدبير الشأن العام خير مثال على ذلك. إن النخب فور ولوجها هذا الفضاء النخبوي تندغل بالغوص في الامتيازات والقفز من موقع للمسؤولية لآخر في دائرة شبه مغلقة، دون ترك آثار ملموسة على مستوى الفعل العمومي، ومن هنا فالمشكلة في المغرب لا تتمثل في كيفية ممارسة السلطة، بل في كيفية الحصول عليها والاحتفاظ بها لأطول وقت ممكن⁶⁵⁷.

تتمحور أزمة النخبة السياسية بالمغرب حول العناصر التالية: فهي نخبة غير مثقفة وغير اجتماعية وغير مسيسة:

⁶⁵⁵ عزيزة حاجي، النخب السياسية في المغرب: محاولة للتحديد، ن، م، ص 25-26.

⁶⁵⁶ Ali Sedjari, Elites, gouvernance et gestion du changement, Paris, l'Harmattan, 2002, P : 88-90.

⁶⁵⁷ Ibid. P : 91-92.

▪ نخب غير مثقفة، لأنها لا تمتلك الموارد الفكرية والثقافية الضرورية للاقتراح، واتخاذ القرار والعمل والابتكار، ونخب عامة متخصصة في الخطاب، أي لا تكتب ولا تساهم في الترقى السياسي والثقافي من خلال البحث والاستقصاء في ميادين الثقافة والمعرفة⁶⁵⁸.

▪ نخب غير اجتماعية وهشة، وهي كذلك لأنها انعزلت عن وسطها الاجتماعي، وفقدت كل اتصال مع واقع المجتمع المغربي، وباتت من دون شك عاجزة عن مواجهة مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁶⁵⁹.

▪ نخب غير مسيسة، أي فقدت كل اهتمام بالالتزام الكامل بشؤون الأمة⁶⁶⁰.

يؤثر الشكل الذي يتخذه النظام السياسي في المغرب بشكل كبير على الأداء السياسي لنخبته السياسية، ويعكس هذا التأثير طبيعة المؤسسات، ونموذج وتنوع آليات ووسائل التعبير الشعبي بواسطة القانون، ناهيك عن طبيعة النظام الحزبي، كل هذه العناصر تساهم في إعاقه الأداء السياسي، وفق معطيات الظرف والنسق⁶⁶¹.

تتمتع النخب السياسية في الحياة السياسية المغربية بأدوار ثانوية، وهو ما أثبتته مختلف المحطات السياسية التي واجهتها الدولة وعملت خلالها على تكريس هامشية هذه النخبة، التي تفاعلت بدورها معها دون إظهار أي رد فعل حازم وصارم. وإذا كانت الدولة تفسح المجال للأحزاب السياسية داخل النسق السياسي المغربي، وتعطي الانطباع بأننا أمام دولة حزبية تمثلها نخبها في عدد من اللجان والمؤسسات وتستشار في بعض القضايا، فإن الواقع يقدم صورة أخرى لهذه الأحزاب، التي تبقى مجرد مؤسسات تهدف لحشد التأييد وحصد الفوائد مع كل محطة انتخابية، وهو ما يعتبر مخالفا للهدف الأساسي الذي أنشئت من أجله الأحزاب والمتمثل في الوصول إلى السلطة، وليس الرغبة في تنفيذ اختياراتها فقط⁶⁶².

⁶⁵⁸ Ibid. P : 93.

⁶⁵⁹ طالب بوياء العينين، "النخب المغربية بين إخفاقات البروز وآليات البناء"، نخب مغربية المرجعيات، المسارات والأدوار (الدار البيضاء، مركز الدراسات والأبحاث الإنسانية "مدى"، أعمال المنتدى المغربي الثاني، 2012) ص 70.

⁶⁶⁰ Ali Sedjari, Elites, gouvernance et gestion du changement, OP.CIT, P : 93.

⁶⁶¹ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، 156.

⁶⁶² نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 114-115.

جدير بالذكر هنا أن المؤسسة الملكية لا تتحمل وحدها المسؤولية عن هذا الوضع، أي انعدام التوازن بينها وبين النخبة السياسية، بل تتحمل فيه هذه الأخيرة جزءاً كبيراً من هذه المسؤولية، ويعزى ذلك لكونها تفتقد لثقافة المبادرة، مقابل تمسكها بثقافة الانتظارية والتهافت العشوائي على المبادرات الملكية، التي تجعل منها خطاباً عاماً ورئيسياً لها، وكأنها لا تملك أي رأي أو اقتراح يروم تطوير هذه المبادرات، وتحصر على العمل فقط على تنفيذها وهو ما يضعها في خانة النخب التنفيذية فقط⁶⁶³.

معلوم أنه في بلد كالمغرب تترسخ في الحقلين السياسي والاجتماعي مجموعة من الممارسات والأنماط، التي تحكمها علائق متشابكة من القرابة ومنطق الزبونية، الذي بات واقعا ملموسا بل واستطاع أن يتحول إلى قيم ومعتقدات تؤطر عمل هذا النسق، وتشعر الناس بضرورة البحث عن الحماية والمساعدة للتدخل كوسيط بينهم وبين من يتحكم في هذا الواقع. ومن ثم فإن النخب السياسية وبخاصة العائلات المتنفذة، تحرص على إعادة إنتاج نفس الأوضاع لأنها تراهن على الاستمرارية، التي من أجلها تدعم وتؤيد الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية القائمة حتى لو كانت مليئة بالأعطاب⁶⁶⁴.

تتميز النخبة السياسية في النموذج المغربي بسعيها إلى الاستيلاء على الوظائف والمناصب والحقائب، أو على المشاركة الدنيا في الممارسة السياسية، وهو ما يحول دون تحولها إلى شريك في الفعل العمومي ومركز للقرار والمبادرة، ويبقيها مجرد قناة لتمرير الإرادة الملكية، فهذه النخب تتقن فن التبعية، وتحصر على التمسك بثقافة الخضوع الكلي للسلطة، حيث تتنازل عن ذاتيتها وكيانيتها وفكرها، الذي ما هو إلا امتداد لفكر آخر يحركها ويحدد توجهاتها. وهكذا فإن معظم النخب السياسية في المغرب تتنازل عن شخصياتها مقابل قضاء مصالحها الخاصة، وهذا ما يجعلها مفتقدة للإرادة المستقلة وذات شخصية انقيادية/ استسلامية، وخاضعة لتعليمات وولاءات فوقية، لأن وجودها رهين بخدمة السلطة، وليس خدمة الشعب فهذه الأخيرة هي التي صنعتها وترعاها⁶⁶⁵.

إن الرؤية النفعية والمصلحية للنخب السياسية تعكس بشكل واضح الأزمة السياسية بالمغرب، كما تعكس أيضا أزمة النخبة السياسية الحزبية التي لم تعد تفكر إلا في تحقيق مصالحها متنكرة بذلك

⁶⁶³ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 115

⁶⁶⁴ طالب بوياء العينين، "النخب المغربية بين إخفاقات البروز وآليات البناء"، م، س، ص 63.

⁶⁶⁵ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 114.

لمبادئها، ما جعل العمل السياسي فاقدا للمعنى، وساهم في ضرب مصداقية هذا الأخير وأضعف الأحزاب⁶⁶⁶.

الفرع الثاني: واقع وإكراهات النخب السياسية في التدبير العمومي

إن ما يعيشه المغرب اليوم من تحديات، وما يجتازه من منعطفات حاسمة من أبرز سماتها المشاريع الكبرى التي انخرطت فيها الدولة، والمبادرات التي تروم تحقيق دفعة قوية في التنمية في بلادنا، يتطلب توفره على نخب قوية قادرة على الأخذ بزمام الأمور، والعمل على التنزيل الحقيقي والفعال لكل هذه المشاريع والمبادرات. إلا أن مساءلة واقع النخب السياسية تكشف لنا الكثير من الأعطاب والعلل، التي تدفع إلى الاعتقاد بأن هذه النخب بمواصفاتها ونقاط ضعفها ليست مستعدة تماما لتحقيق التغيير المنشود، فنحن أمام نخبة معطلة تعاني من اللامبالاة والانكفاء على هواجس الذات الفردية أو الفئوية المنغلقة، والانشغال فقط بمشكلاتها ومصالحها الخاصة⁶⁶⁷.

وإذا كانت النخب السياسية في المغرب تعيش على وقع أزمة عميقة تعيق أدائها لأدوارها على أكمل وجه، فإن هذه النتيجة لا ترتبط فقط بالإكراهات الذاتية المتصلة بضعف هذه النخب، وعجزها عن إشباع المطالب السياسية والاجتماعية والاقتصادية لقاعدتها الجماهيرية (الفقرة الأولى)، بل تمتد لتشمل إكراهات موضوعية أخرى يجسدها تفوق فئة التكنو-بيروقراط (الفقرة الثانية)، التي يقصد بها هنا التكنوقراطي والبيروقراطي، وقد وقع الاختيار على دمج هذين الفاعلين في فئة واحدة لكونهما يرتكزان على الرأسمالي الثقافي والعلمي والمعرفي⁶⁶⁸، ويشكل الاعتماد عليهما في التدبير تهديدا للفاعل السياسي وموقعه.

الفقرة الأولى: إكراهات ذاتية: مرتبطة بضعف النخب السياسية/ الحزبية

معلوم أن النخبة السياسية تضم نخبا فرعية تشكل النخبة الحزبية إحداها، وسيتم الاقتصار في هذه الفقرة على الحديث عن الإكراهات المرتبطة بضعف هذه النخبة كنموذج، نظرا للأهمية البالغة التي

⁶⁶⁶ طالب بوياء العينين، "النخب المغربية بين إخفاقات البروز وآليات البناء"، م، س، ص 69.

⁶⁶⁷ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 268.

⁶⁶⁸ زين العابدين حمزاوي، النخبة السياسية ومسألة الثبات والتحول في النسق السياسي المغربي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2003-2004) ص 29.

تحظى بها الأحزاب في الأنظمة السياسية المعاصرة، فقد باتت النخبة الحزبية أهم نخبة، باعتبارها تشكل مشتلا يمد النظام السياسي بنخبة المختلفة الوزارية منها والبرلمانية⁶⁶⁹.

يعتبر الحزب السياسي أحد أهم الإطارات المساهمة في عملية العصرية والتحديث السياسي، كما يعد أحد العناصر الأساسية المكونة للنظم الديمقراطية؛ نظرا لما يضطلع به من أدوار مهمة في البناء الديمقراطي للأنظمة السياسية، تتنوع بين عمله على تأمين انخراط الأفراد في المجال السياسي، وبين دوره في التأطير والتعبئة السياسية لأفراد المجتمع⁶⁷⁰.

ورغم أن الأحزاب السياسية لا تشكل التنظيمات السياسية الوحيدة في النظام الديمقراطي، إلا أنها تبقى الجهة التي تجسد الإرادة الشعبية، وتحافظ على استمرار الديمقراطية، ومن أهم وظائفها في الأنظمة الحديثة هي السعي للوصول إلى السلطة أو على الأقل المشاركة فيها. بيد أن للممارسة الحزبية في المغرب طابعها الخاص، فهي لا تندرج ضمن هذا التصور، لمجموعة من الأسباب في مقدمتها طبيعة النسق السياسي المغربي، الذي تضطلع فيه المؤسسة الملكية بدور محوري في علاقتها مع باقي القوى والفاعلين السياسيين، والذي يمنح الأحزاب السياسية هامشا ضيقا للقيام بهذه المهام والوظائف. إذ لا يمكن للحزب السياسي أن يطمح بشدة إلى الوصول إلى المواقع الرئيسية لاتخاذ القرارات المصيرية والوازنة في البلاد⁶⁷¹.

وهكذا ترتبط هذه الوضعية بطبيعة وبنية النظام السياسي التي لا تسمح بممارسة حزبية حقيقية، من شأنها المساهمة بشكل فعال في ممارسة السلطة والمشاركة الفعلية فيها، وكذا اتخاذ القرار على نحو مستقل في القضايا المحورية في المجتمع. وذلك بالنظر إلى المكانة السامية التي تتبوأها المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي من جهة، ونتيجة توارى باقي الفاعلين السياسيين ومنهم الفاعل الحزبي من جهة أخرى، ناهيك عن المحاولات المتكررة للحد من النفوذ القوي لأي حزب سياسي يمكن أن ينافس المؤسسة الملكية ويتقاسم معها مداخل وأسس الشرعية السياسية، وهو ما ساهم بشكل كبير في تحول في رؤية الأحزاب لأهدافها والانتقال من هدف الوصول إلى السلطة، إلى هدف أدنى مرتبة منه والمتمثل في دعم

⁶⁶⁹ زين العابدين حمزاوي، النخبة السياسية ومسألة الثبات والتحول في النسق السياسي المغربي، ن، م، ص 70.

⁶⁷⁰ شفيق عبد الغني، "النخبة السياسية في المغرب ومسارات التجدد في البنية والأدوار والوظائف"، م، س، ص 391.

⁶⁷¹ محمد سكلي، "الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية" (المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 21، المجلد 04، مارس 2020) ص 4.

النظام في مواجهة التخلف الاقتصادي والاجتماعي، أي تحويل الأحزاب السياسية إلى أطراف غير وازنة فيما يتعلق بمعادلة السلطة والمشاركة الفعلية فيها⁶⁷².

أدت هذه العوامل مجتمعة إلى جعل ممارسة المؤسسة الحزبية في المغرب مشوبة بمجموعة من الاختلالات البنيوية والوظيفية، التي يعكسها ارتكاز المنظومة الحزبية على نسق مختل من القواعد والميكانيزمات، قوامها شخصية العلاقات المؤثرة لمشهدا العلائقي-التفاعلي الداخلي على مستوى القيادة والقاعدة، وكذا فعلها السياسي اتجاه السلطة والاستقلالية في اتخاذ القرار⁶⁷³.

ومن هنا، يبدو أن الأحزاب السياسية المغربية تفتقر إلى الفعالية التنظيمية وتعاني من خصائص ديمقراطي ذاتي، أدى إلى ترسيخ مجموعة من الممارسات السلبية التي تنتعش في إطار "اللاقانون" و"اللامعيارية"، تتمثل في جمود النخبة الحزبية، وضعف التناوب على الأجهزة القيادية، فضلا عن سيادة الإقصاء الداخلي الذي أفرز تفاقما في النزعة الانقسامية داخل الأحزاب ليس لها تبرير سوى ضعف الحوار أو انعدامه، أو العجز عن التدبير الديمقراطي للاختلاف الطبيعي في الآراء⁶⁷⁴. رغم أن العمل الحزبي الحقيقي يتطلب القطع مع لغة الإقصاء والتمهيش، والتأسيس في المقابل لثقافة الاختلاف باعتبارها ركنا أساسيا من أركان التدبير المجتمعي. وقد أفضى هذا النوع من الممارسات إلى تفرخ عدد من الأحزاب، ظهرت إما نتيجة خلافات في التوجهات السياسية والفكرية بين الأعضاء المتنافسين أحيانا، أو نتيجة بعض الضغوط الخارجية من القصر أو من وزارة الداخلية، أو نتيجة طموحات شخصية في أحيان أخرى⁶⁷⁵.

أبرزت الانشقاقات التي عرفت الأحزاب السياسية المغربية نوعا من التعددية تثار حولها العديد من التساؤلات لعل أهمها؛ هل نحن أمام تعددية سياسية تقوم على تعدد المشاريع والخلفيات الإيديولوجية، أم أمام مجرد تعددية حزبية مفرغة من كل شحنة سياسية؟ إن مراقبة المشهد الحزبي

⁶⁷² محمد سكلي، "الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية"، ن، م، ص 4-5.

⁶⁷³ محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2014-2015) ص 75.

⁶⁷⁴ محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، ن، م، ص 75.

⁶⁷⁵ محمد سكلي، "الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية"، م، س، ص 9.

المغربي تمنح جوابا سريعا يؤكد أن التعددية في النموذج المغربي هي تعددية حزبية فقط، ولا ترقى إلى مستوى التعددية السياسية، إذ لا يمكن تمييز خطاب وبرامج مجموعة من الأحزاب عن الأخرى، باستثناء بعض الأحزاب التي تبقى مميزة من حيث الخطاب والبرامج والتوجهات والأهداف.

وإذا كانت التعددية الحزبية في التجارب والممارسات الديمقراطية تتطابق مع التعددية السياسية، حيث يكون الحزب تأطيرا لتوجه سياسي معين وقوة اجتماعية متميزة، ما يسمح بخلق نوع من التباين بين الأحزاب، فإن التعددية الحزبية في المغرب تتخذ طابعين، الأول تسيبي ويتمظهر في تضخم عدد الأحزاب، والثاني وهمي. إن أغلبية الأحزاب المغربية لا تتوفر على إيديولوجية متميزة واضحة المعالم، فرغم اختلاف التقارير الإيديولوجية والوثائق المرجعية والبرامج الانتخابية، فإن معظم الأحزاب تنهل من مصدر إيديولوجي شبه مشترك، وهو ما يجعلها تعاني من فقدان التمايز في البرامج أو الشعارات أو في الهوية والإيديولوجية⁶⁷⁶.

لقد كانت التعددية الحزبية اختيارا تكتيكيا اتخذته المؤسسة الملكية في بداية الاستقلال، بهدف الحد من نفوذ حزب الاستقلال، وتحجيم طموحه لتنصيب نفسه كحزب وحيد، ومنذ ذلك الحين تم القضاء على القيمة الحقيقية لهذه التعددية، لتصبح مجرد قاعدة خلفية لنظام يتميز بالهيمنة السياسية للعرش. وهكذا فالفلسفة السياسية للسلطة بالمغرب لا تعتبر التعددية الحزبية تعددية إيديولوجية، بقدر ما هي تعددية في الآراء والبرامج بخصوص الأهداف السياسية المحددة سلفا من قبل النظام السياسي، وهو ما أفرز تعددية حزبية عقيمة سياسيا، أي غير منتجة للأفكار والمبادرات⁶⁷⁷.

يقاس تأثير الأحزاب السياسية وفعاليتها في الحياة السياسية بمدى احترامها لديمقراطيتها الداخلية، إذ لا يجب على الأحزاب السياسية أن تنادي بالديمقراطية وتدافع عنها، وهي شبه غائبة على مستوى هياكلها الداخلية. وذلك نظرا للدور الكبير الذي تلعبه الديمقراطية الداخلية، وكذا القطع مع الممارسات السلبية في تطوير الممارسة الحزبية، وجعلها قادرة على المساهمة إيجابيا في إنجاح مهام الانتقال الديمقراطي، وريح معركة التغيير الديمقراطي الذاتي. وإذا كانت جميع الأحزاب تعطي الانطباع بنسب متفاوتة على حرصها على تفعيل قوانينها الداخلية وممارسة نشاطها وفق المنهجية الديمقراطية،

⁶⁷⁶ محمد سكلي، "الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة

الحزبية المغربية"، ن، م، ص 9.

⁶⁷⁷ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 86.

فإن تطبيقها لهذه المنهجية في الممارسة الحزبية يبقى شبه غائب، فالأحزاب السياسية المغربية لا تعيش حياة سياسية حقيقية، وابتعدت عن رسائلها ووظائفها الأساسية ولم تعد تراعي مصالح الجمهور، مقابل تركيزها على الاشتغال ضمن دائرة ضيقة لخدمة مصالح ذاتية⁶⁷⁸.

أدت مختلف اختلالات المنظومة الحزبية بالمغرب، إلى حدوث تحول على مستوى طبيعة الممارسة السياسية، تجسد في صعود النخب الإدارية والتكنوقراطية، واعتلائها منصة التدبير والتحكم في مقاليد الأمور من جديد، كما هو الشأن على امتداد التاريخ المغربي. ومن المعلوم أن النخبة الحزبية تتحمل جانبا من المسؤولية في هذا التحول، لكونها لم تعمل على اغتنام الفرص حينما أتيحت لها، وبدل سعيها إلى تجسيد مشروعاتها البديل على أرض الواقع، اختارت الاستكانة إلى المشروع المخزني، وأصبحت امتدادا مباشرا له⁶⁷⁹.

وقع الفاعل السياسي/ الحزبي في مأزق خطير نتيجة تضحيته بتكوينه الإيديولوجي، الذي يميزه عن نظيره التكنوقراطي، وتركيز اهتمامه في المقابل على ممارسة عملية فاقدة للروح السياسية، إذ تحت الضغوطات والمشاكل المختلفة، يكتفي رجل السياسة ببلورة أي جواب، حتى لو كان جوابا منافيا أحيانا لشروط الصرامة العلمية.

وعليه، فإن أزمة الواقع السياسي المغربي اليوم، تتخذ شكلين، الأول يمثلته تراجع الفعالية السياسية، كتصور إيديولوجي وكمشروع مجتمعي، والثاني يعكسه التقدم الكبير الذي تحرزه الفعالية التكنوقراطية والبيروقراطية باكتساحها للمجال السياسي نفسه، فلا صوت اليوم يعلو صوت الخبراء والمستشارين والنخبة الاقتصادية المتحكمة في الرأسمال المادي، ولا نفوذ يفوق نفوذ هذه الفئات، التي أضحت كل الأحزاب وأيديولوجيتها متشابهة أمامها، حتى صار الاشتراكي يضع خططا رأسمالية صرفة، لأن القرار الإستراتيجي في يد النخبة التكنو-بيروقراطية، في حين أن وظيفة الفاعل الحزبي الحقيقية لا تتجاوز حدود التنفيذ⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ محمد سكلي، "الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية"، م، س، ص 11.

⁶⁷⁹ إدريس جنداري، "النخبة التكنوقراطية في المغرب المرجعية التقليدية في خدمة المفهوم الحديث" (مجلة وجهة نظر، العدد 56-57، ربيع وصيف 2013) ص 9.

⁶⁸⁰ إدريس جنداري، "النخبة التكنوقراطية في المغرب المرجعية التقليدية في خدمة المفهوم الحديث"، ن، م، ص 9.

وإذا كانت المحدودية التكوينية والعلمية للنخبة السياسية، لا تمكن هذه الفئة من تحليل الأوضاع بطريقة علمية ومعرفة الأسباب وإيجاد الحلول للمشاكل التي تواجه المجتمع، فإن هذا الأمر يدفع إلى التساؤل حول الدور الحقيقي لهذه النخبة، هل يقتصر فقط على الاصطفاف مع آراء ومواقف السلطة العليا في البلاد، أم يمتد ليشمل اتخاذها لمواقف محايدة مبنية على الإدراك العلمي تجعلها قادرة على إصلاح المجتمع. وهكذا فإن المحدودية الفكرية لهذه النخبة تحول دون ممارستها لأدوارها، سواء على المستوى الحزبي أو الحكومي أو التنموي، لكونها تقتضي توفر النخب على مستوى يمكنها من الاقتراح والإلمام بالمشاكل المجتمعية ومناطق الفراغ القانوني، إضافة إلى القدرة على تكييف القوانين مع متطلبات التطور المجتمعي⁶⁸¹.

ولا تعد المحدودية العلمية والمعرفية والتكوينية العائق الوحيد أمام التدبير الجيد للشأن العام من طرف النخبة السياسية، بل توازنها أيضا المؤهلات الأخلاقية التي إن غابت لا يبقى حينها للمؤهل العلمي أي أهمية تذكر، وهو ما ترجمه حالات التلاعب بالمال العام، والرشوة والمحسوبية والزبونية وغيرها من الممارسات السلبية والظواهر المرضية التي تطغى على الشأن العام⁶⁸².

الفقرة الثانية: إكراهات موضوعية: مرتبطة بتفوق التكنو-بيروقراطية

يعد الفعل السياسي في جوهره فعلا ديمقراطيا قوامه التداول السلمي للسلطة، وفعلا إيديولوجيا أيضا يروم تحويل النظرية إلى ممارسة عملية، ولعل هذا ما يميزه عن الفعلين التكنوقراطي والبيروقراطي، اللذان يقومان على أساس ممارسة سياسية تغيب عنها روح النظرية في بعدها الإيديولوجي، يتم في ظلها تحويل الفعل السياسي إلى أرقام جامدة تنسجم مع فعالية الخبراء (التقنيين والإداريين)، أكثر من انسجامها مع فعالية رجال السياسة. وبناء عليه فإن كل تراجع للمنهجية الديمقراطية يرافقه تفوق للتكنو-بيروقراطية التي تمثل في الأخير خلفية للنظام الحاكم وامتدادا له، إذ تعمل هذه الفئة على توظيف خبرتها التقنية ومعارفها لتنفيذ خططه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁶⁸³.

⁶⁸¹ نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، م، س، ص 269.

⁶⁸² نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي، ن، م، ص 269.

⁶⁸³ إدريس جنداري، "النخبة التكنوقراطية في المغرب المرجعية التقليدية في خدمة المفهوم الحديث"، م، س، ص 6-7.

إن تراجع فعالية الفعل السياسي أمام زحف فعالية النخبة التكنو-بيروقراطية له ما يبرره، وهو تبرير يجد سنده في الخصائص المميزة لمكونات هذه النخبة، فإذا كان التكنوقراط يتميزون بصغر سنهم وكفاءتهم العلمية والتقنية، ونفوذهم الاقتصادي ووزنهم الاجتماعي وروح التضامن بينهم، فإن للبيروقراط بدورهم سمات خاصة تميزهم وتجعل منهم فئة ذات تأثير ونفوذ حقيقيين، تتنوع بين معرفتهم وخبرتهم بخبايا التسيير الإداري، إلى جانب أصولهم الاجتماعية. فهذه النخبة ظلت مكونة سواء في الماضي أو الحاضر من خدام المخزن أو عناصر لها ارتباط قوي به، ما جعل الإدارة العليا محتلة في نسبة كبيرة منها من طرف أشخاص ينتمون إلى أسر من الطبقات العليا في المجتمع⁶⁸⁴.

تتسم الإدارة البيروقراطية بارتكازها على المعرفة التي تحكمها وتعد سببا أساسيا في ضمان تفوقها، ولعل ما يزيد الحاجة إلى هذه المعرفة المتخصصة، هو أهميتها بالنسبة للتكتيك الحديث وإنتاج الأموال. ومن هنا يمكن القول إن البيروقراطية ساهمت في بروز التكنوقراط داخل الإدارة، حيث أدى التطور الكبير للبيروقراطية إلى تنامي الحاجة إلى وجود خبراء من أجل أداء مهام مميزة، فالإدارة البيروقراطية تعني الهيمنة بمقتضى المعرفة، فيما يعد الحكم التكنوقراطي هيمنة باسم الخبرة والكفاءة⁶⁸⁵.

ومن جهة أخرى هناك من يريد التأسيس للمعارضة بين نظامي البيروقراطية والتكنوقراطية، وهو تأسيس عار من الصحة، فالتكنوقراطية هي محاولة لتعزيز وتثمين البيروقراطية، حيث يتم استخدام القوة الرمزية للكفاءة بغاية الاستيلاء على السلطة انطلاقا من المراكز البيروقراطية⁶⁸⁶.

ورغم الاختلاف الموجود بين هذين النظامين، إلا أنهما يتقاطعان عند عدة نقاط، بل ويتطابقان أحيانا، فعلى مستوى التمثيل السياسي، تحيل كل من البيروقراطية والتكنوقراطية على المجال السياسي لكونهما يتفاعلان في إطار الدولة لتحقيق الأهداف العامة للبلاد.

⁶⁸⁴ زين العابدين حمزاوي، النخبة السياسية ومسألة الثبات والتحول في النسق السياسي المغربي، م، س، ص 30-31.

⁶⁸⁵ لمياء العماري، النخب التكنوقراطية في النظام السياسي المغربي نموذج الوزراء والولاة 1961-2016 (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2018-2019) ص 35-36.

⁶⁸⁶ زهير الزنان، النخب التكنوقراطية بالمغرب -فئة المهندسين نموذجا- (1998-2018) -دراسة سوسيوسياسية- (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2018-2019) ص 68.

أما على المستوى النخبوي، فإن نقطة التقاء هذين النظامين تتمثل في كونهما يشكلان نخبة اجتماعية وسياسية لها سماتها، التي تميزها عن باقي النخب والطبقات في المجتمع والدولة.

أما على المستوى التنظيمي، فإن ما يميز كل نظام على حدة هو اختلاف طبيعة بناءه التنظيمي، وكذا خصائصه وتركيبته⁶⁸⁷.

ومعلوم أن أهمية التكنو-بيروقراطية أخذت تترسخ في الحقل السياسي المغربي عقب حالة الاستثناء المعلن عنها ابتداء من يونيو 1965، إذ عمل النظام السياسي في ظل هذه الظروف على إقصاء الأحزاب السياسية من المشهد السياسي، قصد الحد من تأثيرها على عملية صنع القرار، وهو ما أفسح المجال أمام صعود التكنوقراط إلى الواجهة واحتلالهم لمراكز قيادية داخل الإدارة والدولة، وسمح لهم باتخاذ جهاز الدولة إطارا للإثراء والرفق الاجتماعي. يتعزز هذا التصور عند الأخذ بالرأي القائل بأن البيروقراطية تخلق شعورا من الثقة والاستقرار لدى أعضائها، الذين يطمحون إلى تكوين فئة اجتماعية متميزة ومتضامنة فيما بينها، تفرض أخذها بعين الاعتبار في كل معادلة اجتماعية⁶⁸⁸.

يبدو مما سبق أن الإدارة تحتل مكانة مركزية في الحياة السياسية المغربية، فالبيروقراطية الإدارية تعد العنصر الوحيد الذي يتميز بالاستمرارية في الحلقة السياسية للمغرب، بل وتشكل حيز الزاوية في البنية السياسية للبلاد، إذ تضطلع بدور كبير في تحديد التوجهات السياسية والتطورات العامة، إلى جانب دورها في تنظيم ومراقبة الحياة الاجتماعية الذي يبدو وكأنه من الثوابت. غير أن مساهمة الإدارة في تشكيل الدولة الحديثة، يقابله مساهمتها في تفاقم عدد من الظواهر المرضية للنظام السوسيو-سياسي. وفي هذا الصدد هناك من يميل إلى القول بامتلاك البيروقراطية للسلطة الحقيقية، على اعتبار أنها هي الجهة التي تهيئ كل شيء، تطرح المشاكل وتضع حلولها⁶⁸⁹.

يمكن لمس الهيمنة التكنو-بيروقراطية على الحياة السياسية من خلال هيمنتها على عملية صنع القرار، الذي يعكس ثقل هذه الفئة في رسم السياسات العامة، بناء على ما تملكه من معلومات ومن خبرات إدارية وتقنية. وقد ساهمت هيمنة هذه الفئة عبر تواجدها على رأس المؤسسات الكبرى للدولة، في

⁶⁸⁷ زهير الزنان، النخب التكنوقراطية بالمغرب -فئة المهندسين نموذجاً- (1998-2018) -دراسة سوسيو سياسية-، ن، م، ص 69.

⁶⁸⁸ زين العابدين حمزاوي، النخبة السياسية ومسألة الثبات والتحول في النسق السياسي المغربي، م، س، ص 30.

⁶⁸⁹ زين العابدين حمزاوي، النخبة السياسية ومسألة الثبات والتحول في النسق السياسي المغربي، ن، م، ص 33-34.

تسهيل تحكمها في مفاصل هذه الأخيرة، فعند مقارنتها بنواب الأمة نجد أن فئة البيروقراط والتكنوقراط تمثل الأغلبية المطلقة على مستوى التواجد من حيث العدد، أما من حيث التخصص فهي الأكثر قدرة علمية، إذ تتوفر أعضائها على درجات علمية عليا في تخصصات متنوعة، الأمر الذي يجعل منهم الفاعل الرئيسي في رسم الإستراتيجيات والتوجهات العامة ووضع المخططات⁶⁹⁰.

ومن جهة أخرى ساهم عجز السياسي عن إنتاج البرامج ووضع الحلول لمشاكل المحيط الداخلي على الأقل، في جعل مؤسسات القطاع العام تميل أكثر إلى الاعتماد على التكنو-بيروقراطية، خاصة على المستوى القطاعي، حيث نجد أن أغلب المتدخلين في صيرورة صناعة القرار هم البيروقراط والتكنوقراط. وتجد سيطرة هذه الفئة، وخاصة في النموذج الفرنسي أصولها في فترة التعايش ما بين الإداري ورجل السياسة، خصوصا على مستوى الإدارة المركزية والهيئات الكبرى للدولة بعد حكومة فيشي أواخر جمهورية الرابعة⁶⁹¹.

المطلب الثاني: مكانة البيروقراطية الإدارية داخل أجهزة الدولة

تختلف مكانة البيروقراطية الإدارية من منطقة لأخرى، وتتحدد حسب مجموعة من المحددات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ففي البلدان النامية غالبا ما تكون للإدارة أدوار أكثر أهمية لسببين، فهي من جهة تشكل واحدا من الهياكل القوية في هذه البلدان، نظرا للاهتمام الكبير الذي توليه هذه الأخيرة للقطاع العام، ومن جهة أخرى فهي تمتلك معظم أدوات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما يفرض عليها المشاركة في عملية التنمية، فهي ليست فاعلا فقط، بل محركا أساسيا للتغيير⁶⁹².

ولا يشكل المغرب استثناءً من هذه القاعدة، إذ تحتل البيروقراطية الإدارية مكانة محورية ضمن بنيانه المؤسساتي، وتتولى القيام بأدوار مهمة، كما يعتمد عليها بشكل كبير في تحقيق أهدافه السياسية والاجتماعية والاقتصادية من جهة، وينظر إليها كأداة في يد الدولة تسند إليها تحقيق مهام التنمية. ويقابل هذه الهيمنة الكبيرة للبيروقراطية على مختلف مجالات الحياة بالمغرب، تهميش للنخب السياسية

⁶⁹⁰ عبد اللطيف الهلالي، "الإدارة وصناعة القرار بحث في علاقة الإدارة بالسياسة" (مجلة معالم قانونية، العدد الثاني، يناير 2021) ص 27-

⁶⁹¹ عبد اللطيف الهلالي، "الإدارة وصناعة القرار بحث في علاقة الإدارة بالسياسة"، ن، م، ص 28-29.

⁶⁹² Guy Braibant, L'administration publique et le changement, Casablanca, Afrique orient éditeur, 1989, P : 23.

وإبعادها عن المشاركة الفعلية والحقيقية في التدبير العمومي، وهو ما يعكسه التوسع الكبير لمهام وزارة الاقتصاد والمالية الذي يشمل مستويات عدة، ويصل إلى حد بلورة جملة من الإصلاحات من خلال قوانين المالية.

لا يستقيم الحديث عن مكانة البيروقراطية الإدارية في النموذج المغربي، دون الحديث عن وزارة الاقتصاد والمالية، مكانتها ودورها على مستوى إعداد قوانين المالية (الفرع الأول)، ودون التطرق لدور هذه القوانين في رسم ملامح استراتيجيات الإصلاح بالمغرب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة

تحتل وزارة الاقتصاد والمالية مكانة محورية ضمن البنية الوزارية في المغرب، وينبع ذلك من إمكانياتها التقنية والفنية التي تميزها عن باقي المؤسسات، وتجعلها تضطلع بمهام دقيقة سواء في مجالي الميزانية والمالية أو في مجال المراقبة أو في مجال إعادة الهيكلة وتفويت الأصول⁶⁹³.

وهكذا تعد وزارة الاقتصاد والمالية الفاعل الأساسي في التدبير المالي وصناعة القرار المالي بالمغرب، فهذه الإمكانيات التقنية والفنية تسمح لها بتدبير هذا المجال بلا منازع، وتمكنها من التمتع بشكل جيد على مستوى دائرة رسم السياسات العامة في شقها المالي، وذلك بتنسيق مع باقي القطاعات الوزارية والهيئات المتدخلة، وتماشيا مع ما خوله لها القانون من مهام وصلاحيات على مستوى تحضير وتتبع ومراقبة تنفيذ قانون المالية⁶⁹⁴.

يعكس هذا الدور الكبير الذي تضطلع به وزارة المالية على مستوى قوانين المالية، الثقل الكبير للبيروقراطية الإدارية في صناعة القرار العمومي وخاصة القرار المالي، الذي يشكل أحد فضاءات التجاذب بين السياسي والإداري (الفقرة الأولى)، ولعل محورية الدور الذي تقوم به مديرية الميزانية في صناعة هذا القانون لخير دليل على التفوق البيروقراطي في هذا الصدد (الفقرة الثانية).

⁶⁹³ أنظر موقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مرصد مهامنا، تاريخ الزيارة 3 غشت 2021،

<https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/index.aspx>

⁶⁹⁴ محمد سكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2010-2011) ص 30-31.

الفقرة الأولى: قوانين المالية بين السياسي والإداري

يشكل إعداد مشروع قانون المالية مرحلة مهمة في رسم التوجهات الاقتصادية والمالية الكبرى للبلاد، وتبعا لحساسية هذه المهمة يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية⁶⁹⁵.

وإذا كانت مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية تسند للسلطة التنفيذية مجسدة في وزارة المالية في جل دول العالم، فإن لهذا الوضع ما يبرره وفقا لما يلي:

- التعقيد الكبير الذي تتصف به عملية إعداد مشروع قانون المالية؛
- ضرورة التوفر على مجموعة من الإمكانيات المادية والبشرية، إلى جانب دراسات دقيقة حول مختلف شؤون الدولة؛
- من الأفضل أن تمنح سلطة الإعداد للجهة التي تتولى تنفيذ قانون المالية كي تكون مسؤولة عنها بصفة كاملة؛
- إذا كان قانون المالية يعد ترجمة لتوجهات الحكومة، وتعبير عن سياستها الاقتصادية والاجتماعية التي التزمت بنهجها، فإن ذلك يقتضي منح السلطة الحكومية مهمة إعداد مشروع قانون المالية⁶⁹⁶.

يعد التدبير المالي مجالا حيويا خاصا بالحكومة، من خلال احتكارها لإعداد قانون المالية الذي تقوم بصياغته ثم الموافقة عليه في المجلس الوزاري وعرضه على مجلسي البرلمان، الذي يمكن له أن يقترح بعض التعديلات على هذا المشروع. ولعل ما يبرر هذا الانفراد الحكومي بالمبادرة في مجال التشريع المالي، هو قدرة وزارة الاقتصاد والمالية على مراعاة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الكبرى، وامتلاكها للخبرة، وبالتالي الفعالية في إنجاز الدراسات وتنفيذ السياسات، وهو ما يجعل من تدخلها في التدبير المالي أمرا ضروريا⁶⁹⁷.

⁶⁹⁵ المادة 46 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 يونيو

2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015، ص 5810.

⁶⁹⁶ فؤاد أشن، "تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي" (مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 23، سنة 2018) ص 22.

⁶⁹⁷ محمد سكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، م، س، ص 30-31.

يعد وزير الاقتصاد والمالية عضوا في الحكومة يجمع بين الصفتين السياسية والإدارية، ويتولى إلى جانب باقي الوزراء رسم السياسة العامة للدولة، كما يعتبر الرئيس الإداري الأعلى في وزارته ويعمل مع مساعديه على تنفيذ السياسة العامة وإدارة المرافق الموضوعة تحت قيادته من جهة، ومن جهة أخرى يتولى وزير المالية أيضا إعداد السياسة المالية والنقدية، وسياسة القرض والمالية الخارجية للدولة، ويقوم بتتبع تنفيذها وفقا لمقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁶⁹⁸.

يتولى وزير الاقتصاد والمالية القيام بدور محوري في إعداد مشروع قانون المالية، لكونه هو المسؤول عن التوازن العام للميزانية، والمشرّف المباشر على جميع المصالح الإدارية المختصة بتحصيل الموارد، والجهة التي تطلع على جميع النفقات الحكومية، وهو ما يمنحه صفة الامتياز، التي يمكن لمسها ليس فقط على مستوى النصوص القانونية، بل على مستوى الواقع أيضا. فوزير المالية يظل هو المسؤول الأول عن إعداد مشروع قانون المالية لامتلاكه القدرة الفنية التي يتبع فيها الدقة والحذر والاقتراب من الواقع. تعبر هيمنة وزارة المالية في مجال التدبير المالي، وبخاصة في إعداد مشروع قانون المالية عن المكانة المركزية للبيروقراطية الإدارية على المستوى التدييري والتقني، التي تنبع من أهمية الوظائف الممنوحة لها والوسائل التي تملكها هذه الوزارة، وتجعل منها المسؤولة عن توجيه الاقتصاد، والأكثر دراية ومعرفة بالإمكانات والمؤهلات المالية للمغرب، وبالتالي القادرة على رفض أو قبول المقترحات المالية⁶⁹⁹.

يظهر مما سبق أن مختلف التبريرات المذكورة أعلاه تنتصر للسلطة التنفيذية في مجال إعداد مشروع قانون المالية، في مقابل إبقاء المؤسسة التشريعية بعيدة عن تدبير المجال المالي، مما يكرس ضعف مشاركة أعضاء البرلمان في صياغة محاور قوانين المالية، فكل القوانين يمكن للبرلمان أن يبادر فيها من خلال اقتراح القوانين، باستثناء قانون المالية الذي يبقى مجالا محفوظا للحكومة مجسدة في وزارة الاقتصاد والمالية⁷⁰⁰.

إن الحديث عن الجهة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية، يعيد إلى الواجهة النقاش حول الحدود بين السياسي والإداري على مستوى التدبير العمومي بشكل عام، وتدبير المجال المالي بشكل خاص، حيث تمثل لحظة مناقشة ميزانية السنة المالية الوضع الأمثل لفهم التباسات هذه الثنائية، فهي من جهة

⁶⁹⁸ محمد سكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، ن، م، ص 37.

⁶⁹⁹ محمد سكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، ن، م، ص 39.

⁷⁰⁰ فؤاد أشن، "تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي"، م، س، ص 22.

تعكس وضع الإمكانيات وترجمة التوجهات الحكومية أي البرنامج السياسي، وتعتبر من جهة أخرى عن قوة وثقل البيروقراطية الإدارية، إذ نجد أن جل مقترحات تعديل مشروع قانون المالية تجهض لتنتصر خيارات الإدارة، باعتبارها الأكثر تقنية وضبطاً والأقدر على فهم حيثيات الميزانية، وهو الأمر الذي يبقى غائباً عن السياسي. فقد جرت العادة خلال مناقشة مشروع قانون مالية السنة، سواء داخل اللجان القطاعية المختصة أو في الجلسات العمومية، أنه من النادر قبول مقترحات التعديلات المقدمة من طرف الفرق البرلمانية، وذلك إما بسبب جملة الإجراءات الاحترازية المقننة المتواجدة سواء في الدستور (الفصول 70، 75، 77، 81، 82، 83) أو في القانون التنظيمي للمالية 130.13، أو بسبب الطابع التقني الجد المعقد لهذا القانون⁷⁰¹.

إن التعقيد الذي يتصف به مشروع قانون المالية يُصعب على السياسي فهم حيثيات هذا الأخير، ولعل ما يزيد من حدة هذا الأمر هو أن إعداد مشاريع قوانين المالية يدخل في نطاق عمل أطر الإدارة العليا، بالاعتماد على معرفتهم الفنية والتقنية، وبالاتناد المباشر إلى مختلف مصادر المعلومات والمعطيات، إلى جانب معرفتهم العالية بالأوساط المالية الوطنية والعالمية، وبذلك فرجل الإدارة يتدخل في اختيار القرارات ويؤثر على باقي العناصر الفاعلة، وما يعزز هذا التدخل ويقويه هو استمراريته في ممارسة العمل الإداري الذي يضمن له قوة وثقلاً، بالمقارنة مع باقي العوامل الفاعلة وفي مقدمتهم السياسي⁷⁰².

تُجمع العديد من الدراسات المنجزة في هذا الصدد على تأكيد قصور التأثير البرلماني في بنية السياسات، وفي تسجيل غياب منهجية برلمانية في مجال إعدادها، ويعود ذلك إلى مجموعة من الأسباب، فالمحددات المؤسسية هنا لا تكفي وحدها لتفسير قصور أو ضعف مردودية حصيلة العمل البرلماني، والقصور الكمي والنوعي لا ينحصر في ما هو تقني أو معياري فحسب، بل يرتبط بمختلف الإجراءات والمساطر الشكلية أو الموضوعية التي تقيد اختصاصات البرلمان، سواء أكان من حيث المبادرة أو من حيث المناقشة من ناحية، ومن ناحية أخرى يرجع الضعف البرلماني في المجال المالي إلى الموارد البشرية السياسية، التي لها صلاحية حسن أو سوء تدبير واستثمار مختلف الصلاحيات المخولة إليها.

⁷⁰¹ نجيب جيري، "أزمة الإصلاح الإداري بالمغرب بين مفارقات الإصلاح ورهان التحديث"، م، س، ص 240.

⁷⁰² محمد سكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، م، س، ص 26.

وهكذا تتصل إشكالية الموارد في المؤسسة البرلمانية بضعف طواقم الخبراء الموضوعة رهن إشارة العمل البرلماني، رغم الإدراك السائد بأن المؤسسة التشريعية لا تتطور بأدوارها، إلا بناء على المعرفة التي توفرها لها الخبرة في مجال السياسات⁷⁰³.

وإذا كانت لحظة مناقشة الميزانية تشكل أقوى اللحظات البرلمانية المرتبطة بالحوار في شأن السياسات، من حيث أن الميزانية ما هي إلا ترجمة مالية لتوجهات السياسات العامة، فإن الشكل الذي تقدم به الميزانية العامة أمام البرلمان يخضع مؤسسيا لمقاربة عمودية، إذ تظهر الاعتمادات بحسب الأبواب والواردات، الأمر الذي يصعب على البرلماني بل وحتى المختص تحديد المبالغ الإجمالية الموجهة لكل برنامج وسياسة عامة بشكل أفقي، ناهيك عن المقاربة القطاعية. فعملية إعداد الميزانية وتقدمها تهيمن عليها المواصفات التقنية، على حساب نظيرتها السياسية من نقاش ومداولات سياسية⁷⁰⁴.

وأمام هذا الواقع السياسي والدستوري الذي يمنح الأفضلية للسلطة التنفيذية في إعداد مشروع قانون المالية، دون الرجوع للمؤسسة التشريعية التي يشكل الترخيص المالي والجباي جواهر وجودها، وفي محاولة للتكيف مع مختلف التحولات التي عرفت الأنظمة المالية والضريبية الحديثة المقارنة التي تروم تجاوز المقاربة التقليدية لإعداد قوانين المالية، اتجه المغرب عبر القانون التنظيمي للمالية الجديد، إلى البحث عن صيغة تشريعية تحافظ للحكومة على اختصاصها التقليدي في مجال إعداد مشروع قانون المالية من جهة، وتضمن مشاركة البرلمان في هذه المرحلة المهمة من الدورة الحياتية لقانون المالي من جهة أخرى⁷⁰⁵.

ولتحقيق هذه الغايات تضمن القانون التنظيمي للمالية الجديد، تنصيبها على مقتضيات جديدة كانت غائبة في نظيره السابق، حيث أكدت المادة 47 من هذا النص التنظيمي على أن الوزير المكلف بالمالية ملزم بتقديم عرض على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالمؤسسة التشريعية قبل 31 يوليوز حول الإطار العام لإعداد قانون المالية للسنة الموالية، ويتضمن هذا العرض تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية، وتقديم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة، ثم المعطيات المتعلقة بالسياسة

⁷⁰³ حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011 قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر، م، س، ص 62-63.

⁷⁰⁴ حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011 قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر، ن، م، ص 63.

⁷⁰⁵ عصام القرني، "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية" (دفاتر الحكامة،

العدد 02، دجنبر 2015) ص 54.

الاقتصادية والمالية وأيضا البرمجة الإجمالية للدولة لثلاث سنوات، مع إمكانية مناقشة هذا العرض دون أن يتبعه تصويت⁷⁰⁶.

وهكذا فإن إشراك البرلمان خلال مرحلة التحضير الحكومي لمشروع قانون المالية، يمكن أن يساعد على الحد من آثار السرية واحتكار المعلومة في الميادين المالية والاقتصادية من قبل الحكومة، الذي غالبا ما يكون سببا لعدم الفهم ومصدرا لنشوب الخلافات. إن القانون التنظيمي للمالية 130.13 يشكل فرصة لتدعيم السلطة المالية للبرلمان، عبر توسيع دائرة النقاش العمومي حول مشاريع قوانين المالية وتنفيذها وآثارها، وإشراك البرلمان وإغناء معطياته في المجال المالي، كما يعتبر أيضا تدعيما لأدوار لجنتي المالية بكل من مجلس النواب والمستشارين، ومناسبة لاستشراف ملامح السياسة المالية والجبائية المعتمدة من قبل الحكومة خلال السنوات الموالية⁷⁰⁷.

ومن الضروري الإشارة هنا إلى المقتضيات الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي للمالية 130.13، التي يمكن القول أنها حسمت العلاقة بين السياسي والإداري على المستوى التدييري، من خلال إلزامه للإدارة أن يكون لديها تخطيط إستراتيجي وبرمجة متعددة السنوات، وذلك عبر تنصيبه على إعداد قانون المالية استنادا إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات قابلة للتحيين كل سنة، لملائمتها مع تطور الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتروم هذه البرمجة تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات، بناء على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة. وفي الجهة المقابلة نص هذا القانون أيضا على تحيين مقتضيات تدبير المالية العمومية، بما يتلاءم مع التدبير المرتكز على النتائج الذي يهدف إلى توجيه الفعل العمومي نحو تحقيق نتائج ملموسة، وعقلنة التدخل العمومي عن طريق تطوير فاعلية وفعالية الإدارة، فضلا عن تكريس ثقافة المسؤولية والمحاسبة في التدبير العمومي، وهو بذلك يركز على المردودية والنجاعة في تدبير المال العام وتحقيق الغايات التي رصدت من أجلها هذه الأموال⁷⁰⁸.

كل هذه المستجدات من شأنها أن تساهم في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي، لأنها ستتمكنه من تتبع تنفيذ قانون المالية بشكل أكثر دقة، ويعزى ذلك لكون الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية التي

⁷⁰⁶ المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

⁷⁰⁷ عصام القرني، "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، م، س، ص 55.

⁷⁰⁸ فؤاد أشن، "تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي"، م، س، ص 28.

سينفذ فيها قانون المالية معروفة ومحددة في البرمجة المتعددة السنوات، ولأن هذا التنفيذ أصبح مقرونا بالنتائج، وبالتالي بتقييم هذه الأخيرة بواسطة مؤشرات دقيقة وواضحة⁷⁰⁹.

الفقرة الثانية: وظائف مديرية الميزانية

تشغل مديرية الميزانية مكانة مهمة داخل وزارة الاقتصاد والمالية، نتيجة مجموعة من الاعتبارات في مقدمتها حساسية مهامها ودقتها، وتوفرها على أطر تتميز بكفاءتها العالية والقدرة على التعامل مع التعقيد البالغ الذي يميز السياسة المالية بشكل عام، فضلا عن الارتباط الوثيق القائم بين أنشطة المديرية الأخرى للوزارة وميزانية الدولة وتعدد مراكز القرار بالوزارة، وهو ما يجعل الوزير المكلف بالمالية يعتمد على مديرية الميزانية في إعداد ملفات تهم مختلف المديرية⁷¹⁰.

تتولى مديرية الميزانية القيام بالعديد من المهام التي تتنوع وتمس مجالات عديدة، فمنها تلك التي ترتبط بالسياسة المالية والاقتصادية، من قبيل:

- تقديم كل الاقتراحات والقيام بكل الدراسات التي من شأنها تنوير الوزير في اختياراته في مجال السياسة المالية المرتبطة بالميزانية؛
- تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالميزانية والسهر على تنفيذها؛
- تحضير مشاريع قوانين المالية وتتبع تنفيذها؛
- تحضير مشروع قانون التصفية ووضع الحساب العام للمملكة؛
- دراسة مشاريع النصوص والإجراءات التي يمكن أن تترتب عنها انعكاسات على المالية العمومية، وذلك بتنسيق مع المصالح المعنية؛
- إبداء الرأي في مشاريع ميزانيات المؤسسات العامة قبل المصادقة عليها؛
- الدراسة والمصادقة على ميزانيات التسيير والتجهيز للمؤسسات العامة المحددة قائمتها بقرار لوزير الاقتصاد والمالية، وكذا لمصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة وللغرف الاستشارية؛

⁷⁰⁹ فؤاد أشن، "تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي"، ن، م، ص 28.

⁷¹⁰ توفيق اداسي، المراقبة الإدارية على تنفيذ نفقات الدولة بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2013-2014) ص 58.

- إعداد تصنيفات للميزانية العامة للدولة ولمصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة وللحسابات الخصوصية للخرينة ولميزانيات الجماعات المحلية؛

ومنها المهام المتصلة بالمجال التشريعي، ونذكر منها:

- المشاركة في إعداد وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالمحاسبة العمومية؛
- وضع مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالعوائد والمداخيل غير الناتجة عن الضرائب وأملاك الدولة، وذلك باتصال مع الوزارات المعنية والسهر على تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية في هذا المجال؛
- المساهمة في إعداد وتنفيذ النصوص التنظيمية المتعلقة بالأنظمة الأساسية والأجور الخاصة بموظفي الدولة والجماعات المحلية، وذلك بتعاون مع القطاعات المعنية؛
- المساهمة في إعداد وتنفيذ النصوص التنظيمية المتعلقة بالأنظمة الأساسية والأجور لمستخدمي المؤسسات العامة المحددة قائمتها بقرار لوزير الاقتصاد والمالية؛
- إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بأنظمة التقاعد الخاصة بموظفي الدولة والجماعات المحلية، وذلك بتعاون مع القطاعات والمصالح المعنية؛
- المساهمة في إعداد وتنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بأنظمة التقاعد الخاصة بمستخدمي المؤسسات العامة؛

وتتولى مديرية الميزانية أيضا القيام بمهام تمس المجالات التنموية، لعل أهمها:

- القيام بالدراسات القانونية والمالية والاقتصادية وإجراء تقييم لمشاريع الاستثمار التي تقوم بها الإدارات العمومية باتصال مع الوزارات المعنية؛

- المشاركة في أشغال تحضير مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

كما تقوم أيضا بمهام أخرى تتصل بمجال الرقابة والوصاية من بينها:

- القيام بمراقبة مالية الجماعات المحلية وهيئاتها؛

- ممارسة الوصاية المخولة لوزارة الاقتصاد والمالية بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها؛
 - ومن الاختصاصات الأخرى الموكولة لمديرية الميزانية نجد:
 - المساهمة في إعداد استراتيجية وقواعد خاصة بالتمويل الخارجي؛
 - المساهمة في إعداد البروتوكولات المالية وكذا المشاركة في دورات اللجان المشتركة المتعلقة بالتعاون الثنائي والمرتبطة بتمويل المشاريع أو البرامج المذكورة؛
 - ضمان تمثيل وزارة الاقتصاد والمالية في لجان الصفقات العمومية على مستوى الإدارات المركزية وعلى مستوى المصالح الخارجية عند الاقتضاء؛
 - تحديد كفاءات تمويل المشاريع أو البرامج المدرجة في ميزانية الدولة وفي ميزانيات الجماعات المحلية وفي ميزانيات المؤسسات العامة المحددة قائمتها بقرار لوزير الاقتصاد والمالية...⁷¹¹
- تبرز المهام والصلاحيات الموكولة لمديرية الميزانية الدور الكبير الذي تضطلع به المديرية على مستويات عدة، منها المالية والاقتصادية والتشريعية والرقابية والتحكيمية وغيرها، ما يعكس مكانة ودور البيروقراطية الإدارية داخل أجهزة الدولة، سواء من حيث عدد موظفي وزارة الاقتصاد والمالية بشكل عام والذي يصل إلى 18089 موزعة بين المديرية المركزية والمديرية ذات مصالح خارجية، وبين المصالح المركزية والمصالح الخارجية، ومديرية الميزانية بشكل خاص، التي يصل عدد موظفيها إلى 351 أطارا وعونا⁷¹². أو كيف من حيث الحضور القوي لوزارة الاقتصاد والمالية ومديرية الميزانية بخاصة على مستوى ميزانية الدولة، وقدرتها على التأثير في مختلف توازنات الدولة.

الفرع الثاني: قوانين المالية وإشكالية الإصلاح

تنبع أهمية السياسة المالية من دورها الكبير في تحقيق الأهداف المتعددة التي تضعها الدولة كيفما كانت طبيعتها، ولمساهمتها في توجيه الحركة الاقتصادية، ويشكل قانون المالية باعتباره أحد أركان

⁷¹¹ المادة 9 من المرسوم رقم 2.07.995 الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق ل 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 7 ذو القعدة 1429 الموافق ل 6 نونبر 2008.

⁷¹² أنظر موقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، تاريخ الزيارة 10 شتنبر 2021،

<https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/index.aspx>

هذه السياسة المالية، أهم وسائلها للتأثير في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وأداتها في ترجمة اختيارات الدولة في مختلف الميادين.

وإذا كانت قوانين المالية تبين اختيارات الدولة في مختلف مجالات الإصلاح، وتحدد خطوات التنمية، فإن هذا يعكس العلاقة الوثيقة بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وقوانين المالية، وحسن تدبيرها باعتبارها الآلية الأساسية التي تملكها الحكومة لتحقيق هذه المتطلبات⁷¹³.

وعليه، تشكل قوانين المالية انعكاسا لسياسات الدولة الإصلاحية في مجالات متعددة، حيث يحدد هذا النوع من القوانين اختيارات الإصلاح التي يتبناها المغرب في كل سنة مالية (الفقرة الأولى)، وينطبق هذا الأمر على قانون المالية لسنة 2021، الذي أعلن فيه المغرب توجهه نحو إصلاح قطاعه العام وتعزيز مثالية الدولة وعقلنة تدبيرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اختيارات الإصلاح في قوانين المالية

إن الحديث عن قوانين المالية يستمد أهميته من الدور الحيوي الذي تضطلع به الميزانية العامة للدولة في تصريف السياسة الحكومية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية...، فهي من جهة تشكل أهم أداة تعتمد عليها الحكومة لتحقيق أهدافها التنموية، ومن جهة أخرى تعد ترجمة لتوجهاتها، بحيث تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة، الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المرصودة، فضلا عن المجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام وتنفيذ السياسات القطاعية⁷¹⁴.

ولا يستقيم الحديث عن الميزانية العامة للدولة، دون الوقوف عند أبعادها الثلاثة التي يمكن تصنيفها على الشكل التالي:

البعد المالي: يتصل بضمان التدبير الأمثل للموارد المالية المحدودة بطبيعتها، ويروم تحقيق الأهداف الموضوعية من قبل الحكومة عبر توزيع ناجع للاعتمادات المالية، وفق سلم أولويات محددة مسبقا.

⁷¹³ فريزة اشهبار، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2009-2010) ص 10.

⁷¹⁴ حسن طارق: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية (منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان بشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، ب، ط، أبريل 2014) ص 53.

البعد الاقتصادي: تتوخى الميزانية العامة من خلال هذا البعد تحقيق أهداف ماكرو اقتصادية ترتبط بتحسين المؤشرات العامة للاقتصاد الوطني، وذلك عبر تشجيع خلق الثروات، ما من شأنه أن يرفع من نسب النمو المحققة وضمان استدامتها، في تلازم وترابط بين الاختيارات الآنية والبعيدة المدى.

البعد الاجتماعي: تتولى الميزانية العامة في هذا الجانب توزيع الثروات الوطنية، وفق نسق يضمن الإنصاف والسعي للتقليل من حجم الفوارق الاجتماعية والمجالية، وحتى تلك المتصلة بالنوع الاجتماعي⁷¹⁵.

وحسب المادة الأولى من القانون التنظيمي للمالية 130.13، يحدد قانون المالية لكل سنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة، وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها، مع الحرص على مراعاة الظرفية الاقتصادية والاجتماعية، عند إعداد هذا القانون. كما تنص المادتين الثالثة والخامسة أيضا على أن قانون المالية السنوي يتوقع مجموع موارد وتكاليف الدولة وقيمها وينص عليها ويأذن بها، وذلك استنادا إلى برمجة ميزانياتية حددها القانون التنظيمي للمالية في ثلاث سنوات⁷¹⁶.

تعمل الحكومة من خلال قوانين المالية، وبناء على التوجيهات الملكية والتزامات البرنامج الحكومي، على بلورة مجموعة من الخيارات الإصلاحية عبر تضمين قانون المالية لتدابير وإجراءات، تركز على إصلاح العديد من المجالات الحيوية.

وفي هذا الصدد شكل قانون المالية لسنة 2019 مرحلة مهمة في تسريع خطى المغرب نحو بناء نموذج التنمية، وقد حدد هذا القانون مجموعة من الأولويات التي يجب التركيز عليها، في مقدمتها مواصلة الإصلاحات المؤسسية والهيكلية الكبرى، التي انطلقت بالمغرب خلال السنوات الأخيرة. وبهذا تقوم المقاربة الإصلاحية التي تمت بلورتها في قانون المالية لسنة 2019 على ثلاث نقاط أساسية، يعتبر تكريس الجهوية المتقدمة أولها، ويليها تفعيل مسلسل اللاتمرکز الإداري، فيما يشكل السير نحو تحقيق تنمية ترابية منسجمة ومستدامة ثالثها⁷¹⁷.

ولتحقيق هذه الغاية أعلنت الحكومة عزمها على مواصلة إتمام تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، وتفعيل ميثاق اللاتمرکز، بما يسمح للمسؤولين المحليين بالمشاركة الفعلية في تنفيذ برامج التنمية

⁷¹⁵ حسن طارق: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، ن، م، ص 53.

⁷¹⁶ المواد 1-3-5 من القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقانون المالية.

⁷¹⁷ مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2019، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ص 1-2-94-96-97.

الاقتصادية والاجتماعية، كما عبرت عن حرصها على الاستمرار في الإصلاحات الكبرى الخاصة بإصلاح الإدارة العمومية، وتنزيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتنزيل القانون التنظيمي للمالية الجديد، بالإضافة إلى الإصلاح الضريبي. وبالموازاة مع ذلك أكدت الحكومة من خلال هذا القانون، على عزمها تفعيل المقاربة الجديدة لتدبير المشاريع الاستثمارية العمومية⁷¹⁸.

أما بالنسبة لقانون المالية لسنة 2020، فقد تضمن بدوره تنصيبها صريحا على ضرورة مواصلة مختلف الإصلاحات الكبرى، التي يشكل ورش إصلاح وتحديث الإدارة العمومية جزءا أساسيا منها، ويروم هذا الورش إحداث قفزة ثلاثية من حيث التبسيط والفعالية والتخليق، وهو ما يمكن تحقيقه عبر تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، وتكريس شفافية المرفق العام ومبادئ النزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة، فضلا عن دعم التحول الرقمي للإدارة، وتعميم الخدمات الرقمية وتيسير ولوج المواطن والمقاولة إليها⁷¹⁹.

من البديهي أن تتأثر قوانين المالية بتحويلات الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد، بل والصحية أيضا، ما دفع الحكومة إلى اعتماد قانون مالي معدل هو الأول من نوعه منذ دخول القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقانون المالية حيز التنفيذ، الذي تم اللجوء إليه نتيجة تغير الفرضيات التي بني على أساسها قانون المالية لسنة المالية 2020، جراء انتشار جائحة كوفيد-19 التي عرف العالم على إثرها أزمة اقتصادية واجتماعية واسعة النطاق⁷²⁰.

وقد تضمن قانون المالية المعدل لسنة 2020 مجموعة من التدابير الإصلاحية الرامية إلى مواجهة آثار الجائحة اقتصاديا واجتماعيا، وبهذا فقد شكل هذا القانون مناسبة للدعوة إلى تسريع تنزيل الإصلاحات الإدارية عبر اعتماد الإجراءات التالية:

تسريع تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري: الذي جاء بهدف تعزيز كفاءة الإدارة اللامركزية، من خلال تحويلها إلى إدارة فعالة تتمتع بالكفاءات الإدارية والموارد البشرية والمادية اللازمة، لتقريب أفضل للخدمات العمومية للمرتفقين؛

⁷¹⁸ مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2019، ن، م، ص 94.

⁷¹⁹ قانون المالية 2020 (مجلة المالية، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عدد خاص، مارس 2020) ص 11.

⁷²⁰ ميزانية المواطن لقانون المالية المعدل 2020، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ص 10.

تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية: يشكل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين بشكل عام، والمستثمرين على وجه الخصوص، الهدف الأساسي للقانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الذي يحدد المبادئ العامة المؤطرة للعلاقة بين الإدارة والمرتفق، والقائمة على الثقة والشفافية، وكذا تبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية؛

دعم التحول الرقمي للإدارة وتعميم الخدمات الرقمية وضمان شموليتها: فقد فرضت الأزمة المرتبطة بجائحة كوفيد-19 على جميع المتدخلين من سلطات عمومية وفاعلين اقتصاديين ومرتفقين، ضرورة اللجوء للخدمات الرقمية واللامادية. ولعل أهم أهداف هذا المحور، هو إرساء إدارة رقمية وفعالة توفر خدمات آمنة للمرتفقين بقيمة مضافة عالية، وتساهم في تعزيز التحديث والشفافية ونجاعة الأداء العمومي، بالإضافة إلى تحسين مناخ الأعمال⁷²¹.

يظهر من خلال بحث وتفحص قانوني المالية لسنة 2019 و2020، أن هذين القانونين لم يشكلا ترجمة حسابية وميزانية لسياسات الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية فقط، بل شكلا أيضا فرصة للإعلان عن تدابير ومقاربات إصلاحية تهم قطاعات عديدة، بما فيها تلك التي تمس القطاع العام والإدارة العمومية على الخصوص.

الفقرة الثانية: قانون المالية لسنة 2021: إصلاح القطاع العام

يأتي قانون المالية لسنة 2021 في ظل ظروف صحية استثنائية يشهدها المغرب شأنه في ذلك شأن باقي بلدان العالم، وقد كان لهذه الأزمة عدة تأثيرات على بلادنا، إذ أدت إلى تراجع الصادرات والاستثمارات الأجنبية وإلى انكماش الطلب الداخلي. وتفاعلا مع مختلف هذه الإكراهات فإن قانون مالية 2021 يشكل طموحا معلنا لتقويم الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية التي خلفتها هذه الأزمة من جهة، وتدشيننا عمليا لتنزيل الأوراش والإصلاحات الكبرى وتحقيق التنمية الاقتصادية من جهة أخرى⁷²².

ولهذه الغاية وضع قانون مالية 2021 ثلاثة أهداف أساسية وهي، تسريع تنفيذ مخطط إقلاع الاقتصاد الوطني، وإطلاق المرحلة الأولى لتعميم التغطية الاجتماعية مع متابعة السياسات الاجتماعية الأخرى، وترسيخ قواعد مثالية الدولة وترشيد سيرها. وإذا كانت قوانين المالية بشكل عام تبين اختيارات

⁷²¹ قانون المالية المعدل 2020 (مجلة المالية، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عدد خاص، غشت 2020) ص 12.

⁷²² قانون المالية 2021 (مجلة المالية، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عدد خاص، يناير 2021) ص 6.

الدولة الإصلاحية، فإن قانون المالية للسنة المالية 2021 حمل معه روحا إصلاحية جديدة، جسدها إعلانه الصريح عن الإصلاح الشامل والعميق للقطاع العام. ذلك أن مواكبة تعميم التغطية الاجتماعية وتقوية الاقتصاد الوطني، لا يمكن أن يتحققا إلا بالموازاة مع تسريع وتيرة إصلاح الإدارة والتدبير العمومي⁷²³.

وفي هذا الصدد ستعمل الحكومة على جبهتين، ستتكب الأولى على تسريع إصلاح القطاع العام ومعالجة الاختلالات الهيكلية للمؤسسات والمقاولات العمومية، من أجل تحقيق أكبر قدر من التكامل والانسجام في مهامها والفعالية الاقتصادية والاجتماعية، فيما ستركز الثانية على مواكبة دينامية الإصلاح الإداري عبر تسريع ورش رقمنة الإدارة، بهدف تبسيط المساطر وتكريس الشفافية والفعالية في الخدمة المقدمة للمواطنين والمستثمرين وتنزيل ميثاق اللاتمرکز⁷²⁴.

وجدير بالذكر هنا أن قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية كان موضوع إصلاحات متعاقبة، مكنته من تحسين آليات الحكامة والرفع من مستوى أدائه. وقد تركزت هذه الإصلاحات على رافعتين مهمتين هما الحكامة والتعاقد مع الدولة، حيث ركزت الرافعة الأولى اهتمامها على تطوير آلياتها باستمرار في الإصلاحات التي اعتمدتها الدولة في قطاعها العام، أما الثانية فقد كان الهدف منها؛ أولا ترشيد تحويلات الميزانية نحو المؤسسات العمومية، وعدم منح إعانات التسيير للمنشآت ذات الطابع التجاري، والتركيز على المهام المزاولة من لدن هذه المؤسسات وعلى برامجها الاستثمارية، وثانيا تطوير قدراتها في التمويل الذاتي وتعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة⁷²⁵.

تشير نتائج التقييمات المنجزة من طرف مختلف هيئات الرقابة (البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات...)، إلى أن المؤسسات والمقاولات العمومية رغم دورها الكبير في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن تطورها تعوقه بعض الاختلالات منها:

- تضخم عدد المؤسسات والمقاولات العمومية، وبخاصة ذات الطابع غير التجاري والذي يرافقه تداخل بعض هذه المنشآت مع هياكل إدارية تابعة للوزارات؛

⁷²³ قانون المالية 2021، مجلة المالية، ن، م، ص 6-11.

⁷²⁴ قانون المالية 2021، مجلة المالية، ن، م، ص 11.

⁷²⁵ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب، العمق الإستراتيجي والحكمة - خلاصة - (منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يونيو 2016) ص 6-7.

- اعتماد المؤسسات والمقاولات العمومية، وعلى وجه الخصوص ذات الطابع غير التجاري على الميزانية العامة للدولة؛
- تزايد احتياجات المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع التجاري لدعم الدولة فيما يتصل بالموارد الذاتية أو بالضمانات من أجل الحفاظ على استدامتها وتطورها؛
- افتقار القطاع العام إلى التفاعلات الإيجابية والتكاملات التي تمكن من النمو الخارجي؛
- الحاجة إلى إضفاء المزيد من الدينامية على الحكامة⁷²⁶.

وقد كان لجائحة كوفيد-19 دور كبير في كشف مواطن الضعف والخلل الذي تعانيه مؤسسات القطاع العام، وساهمت في خلق فرص جديدة من أجل تسريع تنزيل إصلاحات هيكلية في هذا القطاع. خاصة وأن قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية يضطلع بدور حيوي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، عبر مساهماته من خلال الاستثمارات الإستراتيجية ودعم البنية التحتية والخدمات العامة، كما يساهم أيضا في إشعاع المغرب على المستوى الإقليمي. ولذلك فإن الحاجة إلى مراجعة النماذج الاقتصادية لبعض هذه المؤسسات، بهدف الرفع من أدائها وكفاءتها وتعزيز نجاعة إسهاماتها باتت أكثر إلحاحا⁷²⁷.

في هذا الإطار ينبغي التذكير أن المحفظة العمومية في متم شتنبر 2020 كانت تتكون من 225 مؤسسة عمومية⁷²⁸ تنشط في قطاعات متنوعة، ومن 43 مقولة عمومية⁷²⁹ ذات مساهمة مباشرة للخزينة⁷³⁰.

تتضمن المقاربة الإصلاحية التي جاء بها قانون مالية 2021 بشأن الإصلاح العميق للقطاع العام، مجموعة من التدابير والإجراءات التي تنطلق من صياغة نصين بمثابة مشروع قانون، يرتبط المشروع الأول بإحداث وكالة وطنية مكلفة بالتدبير الإستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات

⁷²⁶ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية (منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، التقارير المتعلقة بمشروع قانون المالية لسنة 2021) ص 2.

⁷²⁷ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، ن، م، ص 2-8.

⁷²⁸ يتعلق الأمر بشخص معنوي خاضع للقانون العام يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ومسعى مؤسسة عمومية بموجب القانون الذي أحدثه.

⁷²⁹ يتعلق الأمر بشركات القانون الخاص التي تملك الدولة رأسمالها مباشرة كليا أو جزئيا.

⁷³⁰ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، م، س، ص 8.

العمومية، وذلك بهدف تعزيز دور الدولة كمساهم، فيما يتعلق المشروع الثاني بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، الذي يروم تحقيق الأهداف التالية:

- تحويل جميع المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري إلى شركات مساهمة، بغية تعزيز حكومتها؛
- حل/ تصفية بعض المؤسسات والمقاولات العمومية التي أصبح وجودها غير مبرر؛
- إحداث شركات قابضة متجانسة، بحثا عن المزيد من النجاعة والانسجام؛
- إرساء تقييم منتظم لمهام المؤسسات والمقاولات للتأكد من جدوى الاحتفاظ بها، أو اللجوء إلى حلها⁷³¹.

وهكذا تشكل إعادة النظر في حجم مؤسسات القطاع العام، مدخلا أساسيا للإصلاح العميق والشامل لهذا الأخير، وهو ما يبقى رهينا بالشروط التالية:

- حل بعض المؤسسات العمومية بموجب القانون، لأن إحداثها يبقى من اختصاص القانون؛
- خضوع عملية تصفية المؤسسات العمومية للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون شركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة ونظام الالتزامات والعقود؛
- حل المؤسسات العمومية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة نشاط المؤسسات والمقاولات العمومية على مستوى الدقة والتدبير الأمثل؛
- تدخل بعض المؤسسات والمقاولات العمومية في مجالات أنشطة لم تعد من اختصاص الدولة، وبالتالي يمكن أن تسند مهمة القيام بها للقطاع الخاص، ما سيتيح للدولة فرصة إعادة النظر في الدور المنوط بها؛
- قيام مجموعة من الفاعلين بنفس الأنشطة مما يخلق تداخلا وازدواجية في المهام بين المؤسسات والمقاولات العمومية نفسها، أو بين هذه الأخيرة والوزارات الوصية عليها أو الجماعات المحلية؛

⁷³¹ ميزانية المواطن لقانون المالية 2021، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ص 33.

▪ وجود بعض فروع المؤسسات والمقاولات العمومية التي لم تعد مجالات عملها تتوافق مع مهام المؤسسات والمقاولات الأم.

وبالموازاة مع ذلك، سيتم القيام بعمليات للتقارب والاندماج، ما من شأنه أن يحقق تعاوناً واسعاً سيتيح هوامش للتمويل، ويخلق فرصاً جديدة تسمح بترشيد الأداء العمومي، وتأمين رأس المال المادي واللامادي للمؤسسات المعنية وتنمية التعاون بين مختلف المتدخلين⁷³².

⁷³² التقرير الاقتصادي والمالي (منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، التقارير المتعلقة بمشروع قانون المالية لسنة 2021) ص 66-

المبحث الثاني: التدبير العمومي الجديد: المداخل الجديدة لتأطير العلاقة بين السياسي والإداري

يأتي التدبير العمومي الجديد في إطار المتغيرات العميقة والسريعة التي شهدتها المنظمات العمومية، وتشكل عولة الاقتصاد وأزمة المالية العمومية، وكذا انعكاساتها على دور الدولة، وكذلك على العلاقة ما بين الدولة ومواطنيها الوجهية الخلفية لمختلف تلك المتغيرات. وقد ساهمت التحولات التي عرفها المحيط السوسيو-اقتصادي الذي تتطور فيه المنظمات العمومية، في جعله محيطا جديدا يطغى عليه عدم الاستقرار وعدم الترابط، ما يفسر الخلل الذي تعيشه حاليا العديد من المنظمات العمومية. كما دفعت أزمة مشروعية المنظمات العمومية إلى فرض التفكير في ضرورة اعتماد أساليب تديرية حديثة، وهو ما مهد إلى ظهور التدبير العمومي الجديد⁷³³.

تجد حركة التدبير العمومي جذورها في التيار النيوليبرالي، وتندرج في إطار التصورات التي تنتقد دولة الرعاية، وتراها غير شرعية وتؤثر بشكل سلبي على الاقتصاد. كما تحمل بين ثناياها نقدا شديدا للنموذج البيروقراطي الفيبيري، يبدأ بتوجيه النقد لأداء البيروقراطيات المتسم بعدم الفعالية، وينتهي بالدعوة إلى تبني آليات السوق⁷³⁴.

انطلقت الإصلاحات الإدارية المستوحاة من أفكار التدبير العمومي الجديد، من إنكار وجود أية فروقات بين القطاع العام والخاص، وإيلاء اهتمام كبير للنتائج، بخلاف التدبير العمومي الكلاسيكي الذي يركز بشكل كبير على الإجراءات واحترام القواعد والشرعية والحياد والاستمرارية وغيرها. وبالموازاة مع ذلك تميل هذه الحركة التديرية الجديدة إلى القول بعدم أهمية التسلسل الهرمي السائد في النموذج البيروقراطي، والنظم الأساسية للموظفين، بل وتنادي بإنشاء وحدات مستقلة يقودها مديرون يتمتعون بنفس الاستقلالية التي يتمتع به المديرون في المقاولات الخاصة⁷³⁵.

ولعل من أهم الأهداف التي يروم التدبير العمومي الجديد تحقيقها، هي تحسين ثنائية الفعالية-التكلفة، باستخدامه لتقنيات التدبير المعتمدة في القطاع الخاص، مع الحرص على الأخذ بعين الاعتبار

⁷³³ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، م، س، ص 40.

⁷³⁴ François Xavier Merrien, La nouvelle gestion publique : un concept mythique, lien social et politiques, N° 41, 1999, P :

95- 97-98, In : <https://www.erudit.org/fr/revues/lsp/1999-n41-lsp352/005189ar/>

⁷³⁵ Ibid. P : 96.

القيم التقليدية للقطاع العام من استمرارية وغيرها، وقيم الشفافية والاستقامة والنزاهة المتعارضة مع المحسوبية والزبونية، ناهيك عن القيم التي تساهم في تقليص حجم القطاع العام ووزنه في الحياة الاقتصادية⁷³⁶.

يرتكز التدبير العمومي الجديد على العديد من المبادئ التي تتنوع بين التنافسية والتركيز على النتائج والوسائل، وبين الإدارة بالأهداف وإعادة تعريف المواطن والمرتفق كزبون، إضافة إلى الدعوة إلى استخدام آليات السوق، ولامركزية السلطة والتشجيع على العمل التشاركي والابتكار⁷³⁷. ومن المبادئ الأخرى أيضا نجد اللجوء إلى الاعتماد على وكالات تنفيذية مستقلة تخضع لمنطق التعاقد، وتكون هذه الوكالات مسؤولة أمام زبائها، وأمام الدولة أو الجهة التي تمولها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ويجري تقييمها باستمرار باستخدام مؤشرات الأداء⁷³⁸، وتطوير الشراكات بين القطاع العام والخاص، فضلا عن الدعوة إلى الفصل بين المستوى الإستراتيجي والتنفيذي، واعتماد التعاقد مع الوحدات الإدارية، إلى جانب اعتماد مؤشرات الأداء والتقييم⁷³⁹.

وقد أدى ظهور التدبير العمومي الجديد إلى عودة التفكير في ثنائية السياسة والإدارة إلى الواجهة، وبالاعتماد على تجارب تحديث التدبير العمومي التي قامت بها العديد من الدول الأنجلوسكسونية، بدءاً من ثمانينيات القرن الماضي، تقدم هذه الحركة تصورا جديدا للعلاقة بين السياسي والإداري يقترح على المستوى الهيكلي: التخفيف من التسلسل الهرمي، وتعميم نموذج الوكالات التنفيذية، المعروف لفترة طويلة في السويد والذي يركز في مستواه التنظيمي على فصل مهام التصور المنوطة بالوزارات، عن مهام التنفيذ المسندة لكيانات تتميز باستقلالية أكثر، وقابلية للمساءلة عن نتائجها وأدائها.

كما يقترح أيضا على مستوى العلاقة بين السياسة والإدارة الفصل بين المستوى السياسي الذي يهتم بوضع التوجهات السياسية والإستراتيجية، وتحديد الوسائل والموارد اللازمة لتحقيق هذه السياسات، وبين المستوى التنفيذي المسند للموظف الذي يكون أكثر عرضة للمساءلة عن مهامه

⁷³⁶ Yvon Pesqueux, New public management (NPM) et nouvelle gestion publique (NGP), Doctorat France, submitted on 12 March 2020, P : 6, In : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02506340>

⁷³⁷ Ibidem.

⁷³⁸ François Xavier Merrien, La nouvelle gestion publique : un concept mythique, OP.CIT P : 99.

⁷³⁹ Yvon Pesqueux, New public management (NPM) et nouvelle gestion publique (NGP), OP.CIT, P : 6-7.

والطريقة التي يؤدّيها بها. وبهذا فالتدبير العمومي الجديد ينطلق من إعادة تفسير نموذج الفصل التقليدي (التصور-التنفيذ)، بجعل الإدارة مسؤولة عن التدبير وتنفيذ السياسات، مع الرغبة في إعطاء السلطة السياسية هامشا أكبر على مستوى التقدير ووضع التصورات⁷⁴⁰.

وفي هذا الصدد يقترح دورفال برونيل Dorval Brunnelle النظر إلى التدبير العمومي الجديد، كمشروع كبير يهدف إلى تقليص سلطة الموظفين الكبار بشأن إعداد السياسات العامة، وإعادة سلطة القرار للسياسي. كما يدعو التدبير العمومي الجديد إلى إقامة تمييز واضح بين وظيفة وضع وإعداد السياسات، وبين وظيفة التنفيذ، مع الحرص على تدعيم كل منهما بآلية للمساءلة⁷⁴¹.

وفي ذات السياق يرى Mathias Finger أن مقارنة التدبير العمومي الجديد، بخلاف التدبير العمومي لسنوات السبعينات تروم تحقيق مجموعة من التغييرات، لا تخص فقط آليات التسيير، وإنما تشمل أيضا تغيير طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة من جهة، والعلاقة بين الإدارة والمواطن من جهة أخرى، وطبيعة الأدوار المسندة لكل هؤلاء الفاعلين، ولعل ذلك ما يمنح لهذا النمط التديري ميزة الجديد بالمقارنة مع التدبير العمومي الكلاسيكي⁷⁴².

وإذا كان التدبير العمومي الجديد يهدف بالدرجة الأولى إلى الحد من سلطة الموظفين الكبار، عبر تقوية السياسي وتعزيز مكانته وأدواره سواء على المستوى المركزي أو الترابي، فإنه يميل أيضا باعتباره حركة عالمية لإصلاح الإدارة العمومية إلى تحسين أداء هذه المنظومة وأساليب تديرها، وإحلال مبادئ الفعالية والإدارة بالأهداف وثقافة المردودية والنتائج والتقييم، محل المبادئ الكلاسيكية في التدبير.

وعلى هذا الأساس سيتم الوقوف في متن هذا المبحث على التدبير العمومي في ديناميته، من خلال مقارنة العلاقة بين السياسي والإداري في المستويات العليا، أي العلاقة بين الوزير والديوان الوزاري والإدارة العليا في المطلب الأول، والتعرض في المطلب الثاني لتأثيرات التدبير العمومي الجديد على هذه الثنائية في المجال الترابي.

⁷⁴⁰ Christian De Visscher, Autorité Politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? OP.CIT, P : 207-208.

⁷⁴¹ François Desrochers, La nouvelle Gestion Publique : une manifestation des transformations néolibérales du pouvoir, Université du Québec à Montréal, Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en sociologie, Février 2016, P : 12. In : <https://archipel.uqam.ca/8706/1/M14278.pdf>

⁷⁴² نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، م، س، ص 64-65.

المطلب الأول: على مستوى الإدارة المركزية: الدواوين الوزارية والعلاقة بين السياسي والإداري

يعد الديوان الوزاري من المؤسسات الإدارية الضاربة في القدم، فقد كان لكل حاكم سواء كان ملكا أو أميرا أو زعيما فريق يحيط به، يساعده في القيام بالمهام الموكولة إليه، ويجمع بين أعضاءه التضامن والإخلاص المطلق والتام للحاكم. وإذا كان الهدف الأول من وجود الدواوين الوزارية، هو مساعدة السلطة الحاكمة في تدبير شؤون حكمها، فإن تطور وظائف الدولة جعلت الغاية من وجود هذه المؤسسات، هي الفصل بين ما هو سياسي وما هو إداري، خاصة وأن الحياة السياسية قابلة للتغيير باستمرار، ما يجعل من تواجد أعضاء الدواوين بالإدارات مرتبطا بوجود الوزير، وبالتالي فانهاء مهامه يرافقه إنهاء تلقائي لمهام وأدوار هذه الفئة أيضا⁷⁴³.

يعتبر الديوان الوزاري جهازا مهما، يتكون من مساعدين يختارهم الوزير بنفسه، وتتمثل أدوارهم في تقديم المشورة للوزير ومساعدته في تنفيذ جميع مهامه، ويفسر وجود الدواوين بأهميتها بالنسبة للوزير بحيث تسمح له بالاعتماد على فريق قريب منه سياسيا، ما دام لا يحق له اختيار أعضاء إدارته. ومع مرور الوقت اكتسبت الدواوين أهمية كبيرة، وبات لها دور أساسي في العمل السياسي والإداري للحكومة⁷⁴⁴.

تتموقع الدواوين الوزارية في الدوائر العليا بالدولة، في تقاطع بين العوالم الاجتماعية المختلفة، حيث توضع السياسات العمومية وتحدد معظم المعايير القانونية⁷⁴⁵، وإذا كانت كل وزارة تتألف من الوزير وإدارته، فإن هذا الوزير في مرفقه الوزاري لا يعمل بشكل فردي، بل بشكل جماعي أي بمعية أعضاء ديوانه، ففي الأنظمة السياسية التي تتميز بمحيط وزاري سياسي ينظر إلى الوزارة كجهاز يضم الوزير وديوانه⁷⁴⁶.

وهكذا يشكل الديوان الوزاري أحد أدوات عمل الوزير، وأعضاءه معاونون شخصيون للوزير يقومون بمهام الكتابة الخاصة، ويساعدونه في القضايا ذات الأهمية السياسية. وإذا كانت الإدارة تقارب

⁷⁴³ محمد والضحى، "الدواوين الوزارية: تدبير السياسة أم الإدارة؟" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 44-45، ماي-غشت

2002) ص 25-26.

⁷⁴⁴ Pascal Penaud, Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public ? In : politiques et management public, vol. 22, N° 4, 2004, P : 114.

⁷⁴⁵ Thomas Collas, Delphine Dulong, Frédéric Sawicki, Sociographie des cabinets ministériels (2012-2014) : présentation générale, In : revue française d'administration publique, N° 168, 2018, P : 745.

⁷⁴⁶ Guy Carcassonne, Typologie des cabinets. In : Pouvoirs N° 36, 1986, P : 85.

قضايا الوزارة من وجهة نظر تقنية وتنظيمية، فإن الديوان الوزاري ينظر إليها من حيث أثرها على العمل الحكومي أو على توجهات نشاط الوزير، وهذا ما يجعل من الضروري العمل على توضيح الحدود الفاصلة بين الديوان والإدارة، وتحديد مهام ومسؤولية كل منهما من جهة، وتجنب الدواوين السعي المتواصل نحو الحلول محل الإدارة، والاقتصار فقط على دورها المساعد للوزير، مع تجنب التدخل في عمل المكاتب الإدارية من جهة أخرى.

فأعضاء الدواوين ليسوا تقنيين، وبالتالي لم يتم اختيارهم بناء على مرجعيتهم التقنية، بل بناء على معارفهم ومهاراتهم العامة. ولذلك فإن دراسة الجوانب التقنية لمجموعة من القضايا يحتم على الوزير الاعتماد على إدارته والعمل المباشر معها، عوض اللجوء إلى الاستعاضة عن الإدارة بالديوان الوزاري وجعله دائرة إدارية مصغرة⁷⁴⁷.

ورغم ذلك يبقى من الصعب عمليا تطبيق الفصل بين مهام الدواوين الوزارية والإدارة، لأن أعضاء الدواوين كثيرا ما يقومون بممارسة بعض المهام التي تقع على عاتق الإدارة، وقد حاول ف. كراب V. Crabbe في مساهمة له تبرير دواعي تدخل الدواوين الوزارية، يمكن تلخيصها فيما يلي :

- التطور الذي طرأ على خدمات الدولة والتعقيد الذي بات يطبعها، وهنا تظهر أهمية الديوان الوزاري الذي يسمح للوزير بأن يحيط نفسه بفريق يثق به لمساعدته على الحفاظ على سلطته في مرفقه الوزاري، ومراقبته، والدفع به وتوجيهه؛
- افتقار الوزراء إلى الخبرة والمعرفة الكافية لتدبير مرافقهم الوزارية، ما يجعلهم محاطين دائما بمساعدين من الإدارة يتمتعون بالثقة الكاملة للوزير، ويضمنون نوعا ما استمرارية عمل المرفق الوزاري؛
- بسبب تطور الحياة السياسية لم يعد الوزير راضيا عن إعطاء توجهات عامة فقط، بل يريد أن يكون ملما بأدق التفاصيل، وأن يتخذ القرارات بشكل فردي، وهو ما يمكن أن يصل إليه عبر تعزيز مكانة ديوانه على حساب الإدارة العليا التي يتم تجاوزها⁷⁴⁸.

⁷⁴⁷ Gabrielle Jottrand, Les statuts des cabinets ministériels et de leurs membres, les cabinets ministériels et autres statuts, rôles et pouvoirs, Bruxelles, établissement Emile Bruylant, 2001, P : 29.

⁷⁴⁸ Ibid. P : 31-32.

إن تجاوز الدواوين الوزارية لأدوارها وتناولها على المجال الخاص بالإدارة ينتج أثارا عدة في مقدمتها، تأخير حل العديد من المشاكل والقضايا، وإحداث فرقة بين الوزير وإدارته، والإخلال بالهرمية داخل المرفق الوزاري وبحس المسؤولية لدى الإدارة، ما يجعل الحد من تغول الدواوين وسعيها نحو تعويض الإدارة ضرورة ملحة، فإذا كانت أحد أدوار هذه المؤسسة هي الوساطة بين الوزير والإدارة، فلا يجب أن تتحول إلى حاجز بينهما⁷⁴⁹.

الفرع الأول: المحيط الوزاري بين السياسي والإداري

لا يستقيم الحديث عن العلاقة بين السياسي والإداري في المستويات العليا للإدارة، دون الحديث عن طبيعة المحيط الوزاري، الذي قد يكون محيطا ببعد سياسي أو إداري، وذلك حسب مجموعة من المحددات تتعلق بطبيعة النظام السياسي والتاريخ السياسي للدولة، ناهيك عن وزن الجهاز الإداري. تنعكس هذه الخصوصيات المتعلقة بطبيعة النظامين السياسي والإداري بشكل مباشر على المحيط الوزاري، الذي يعتبر نقطة التقاء بين عالمي السياسة والإدارة. فالوزراء في حاجة دائمة إلى فريق يساعدهم في ممارسة مهامهم السياسية، غير أن طبيعة وهيكلية هذا الفريق تتباين وفقا لتباين المتغيرات المؤثرة في ذلك من نظام سياسي لآخر. وفي هذا الصدد يشكل نظام اتخاذ القرارات ومكانة رئيس الحكومة ومدى استقلالية الوزراء ومسؤولياتهم، إلى جانب توزيع الحقائق الوزارية ومكانة البرلمان، والنظام الإداري والعلاقة بين السياسي والإداري المختلفة في طبيعتها ومساراتها التاريخية والممارساتية، المتغيرات الأساسية المحددة لطبيعة المحيط الوزاري داخل كل نظام⁷⁵⁰.

إن دراسة وتحليل العلاقة بين السياسي والإداري، يقتضي استحضار وجود الدواوين الوزارية، نظرا لتأثير وجودها على طبيعة هذه العلاقة، فتدخل الدواوين الوزارية يؤدي إلى إضعاف سلطة الإدارة في علاقتها بالسياسة، وتبعاً لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار حجم هذه المؤسسات وتركيباتها، ومدى حضور الموظفين بداخلها⁷⁵¹.

⁷⁴⁹ Ibid. P : 32.

⁷⁵⁰ محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات" (المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت، مجلة عالم الفكر، العدد 174، أبريل-يونيو 2018) ص 114.

⁷⁵¹ Christian De Visscher, Autorité Politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? OP.CIT, P : 217-218.

تجدر الإشارة هنا إلى أن المحيط الوزاري يتنوع بين محيط بطابع سياسي وآخر إداري، يختلفان عن بعضهما البعض بنية ووظيفة، فالأول يتميز بوجود الدواوين الوزارية، وهو الذي يمثل النموذج الفرنكوفوني (الفقرة الأولى)، والثاني تغيب فيه هذه المؤسسة، ويجسده النموذج الأنجلوسكسوني (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محيط وزاري بطابع سياسي

أ- المحيط الوزاري في فرنسا

يتميز المحيط الوزاري في فرنسا عن نظيره في الدول الأنجلوسكسونية بطابعه السياسي، فالدواوين الفرنسية تتألف من مستشارين سياسيين من المستوى العالي، لا ينتمون إلى نفس المرفق الوزاري، كما لا يتدخلون في عمل الجهاز الإداري. ولعل ما طبع النموذج الفرنسي بهذه الخصوصية، هو تاريخ مؤسسة الديوان الوزاري الذي يعود إلى القرن التاسع عشر، وارتباطها بتقليد فرنسي أملت الثورات السياسية التي عرفت فرنسا بين 1814 و1958، الذي يروم فرض رقابة قريبة على المؤسسات السياسية. ولذلك اعتبر مساعدو الوزراء في بدايات نشأة المحيط الوزاري، بمثابة رقابة على عمل الوزراء. غير أن عدم استقرار الحياة السياسية الفرنسية في تلك الفترة، جعل هذا التقليد لفترة طويلة محط تقاذف التوجهات السياسية⁷⁵².

تحظى الدواوين الوزارية بدور كبير في تدبير العمل الحكومي، حيث تتولى القيام بإعداد وصياغة وتقديم مختلف المشاريع، وتشكل الرابط الأساسي بين الوزير والإدارة، وتعد المسؤول الأول عن سياسة الوزير. يتراوح عدد أعضاء الدواوين بين أربعين وخمسين عضواً، وبخلاف النموذج البلجيكي لا يشكل أعوان التنفيذ جزءاً من الدواوين بل ينتمون إلى الإدارة، وبالتالي فاخترارهم لا يقع على مسؤولية الوزير. يتميز أعضاء الدواوين في فرنسا من رؤساء للديوان ومستشارين بخضوعهم لتكوين مشترك، وانتمائهم للهيئات الكبرى للدولة، أي أنهم من كبار الموظفين⁷⁵³.

⁷⁵² محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة (الرابط، مطبعة المعارف الجديدة، سلسلة بدائل قانونية وسياسية (5)، ط 1، 2015) ص 27.

⁷⁵³ Marie Goransson, Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif, P : 17, In : <https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/14601/1/rou-0209.pdf>

وإذا كان للدواوين الوزارية وظيفة سياسية، فإن الانتماء السياسي في التجربة الفرنسية لا يعد المعيار الأول لولوج الدواوين، حيث يكون رئيس الديوان العضو الوحيد الذي يشترط ارتباطه بعالم السياسة، بخلاف باقي أعضاء الديوان الذين نادرا ما ينتمون لهذا العالم، فالعمل في هذه المؤسسة يقوم على المهنية بالدرجة الأولى. وقد تعرضت الدواوين الوزارية لنقد شديد، إما بشأن تموقعها كحاجز بين الوزير وإدارته، أو بسبب تدخلها المفرط في الشؤون الإدارية. إن تأثير وجود الديوان الوزاري على العلاقات بين السياسة والإدارة يبقى حاضرا وملموسا، إذ يؤدي بشكل كبير إلى خلق تأثير متبادل بين عالمي السياسة والإدارة، ما دام هناك انتقال دائم من الديوان إلى الإدارة أو العكس، فغالبا ما يصل رؤساء الديوان إلى مناصب إدارية عليا ويصبحون مدراء للإدارة المركزية⁷⁵⁴.

ومن المعلوم أن الديوان الوزاري هو فريق، يعتمد عليه الوزير في القيام بمهامه، ويسهر على اختيار أعضائه بنفسه. يتألف الديوان من العناصر التالية:

مدير الديوان: يتم تعيين مدير على رأس كل ديوان وزاري يتحمل مسؤولية السير الجيد لعمل الفريق بأكمله، لذلك يشترط أن يكون منظما، فعالا، يقظا، وعلى دراية بكل أسرار وخبايا الإدارة. فنجاعة وفعالية الديوان الوزاري، تعتمد بشكل كبير على طريقة أداء مدير الديوان لمهامه وأدواره، كما تعد الكفاءة التقنية لقيادة فريق إداري أحد أهم المعايير الواجب أخذها بعين الاعتبار عند تعيين مدير الديوان، ولعل هذا ما يفسر الحضور القوي لخريجي المدرسة الوطنية للإدارة Les énarques على مستوى هذه الوظيفة، مع عدم إغفال عاملي الثقة والتقارب السياسي بين الوزير ومدير ديوانه. وجدير بالذكر أن المهام التي يمارسها مدير الديوان تستغرق كل وقته، لذلك غالبا ما يكون هذا الأخير شابا طموحا، ينظر لهذه الوظيفة من منظور امتلاك السلطة، وحلم الانطلاق في مسار مهني حافل وجيد⁷⁵⁵.

رئيس الديوان: هو الرجل الأكثر ثقة لدى الوزير، لذلك لا يطلب منه الإشراف على كل الملفات، بل تعهد إليه المهام التي لا يمكن للوزير أن يسندوها إلا لأشخاص يحظون بثقة خاصة، ويعد رئيس الديوان أكثر قربا وارتباطا بالوزير من مدير الديوان. إذ حتى في حالة إجراء تعديل حكومي، يتوقع أن يواصل مدير الديوان عمله مع الوزير الجديد، في حين يلحق رئيس الديوان بوزيره إلى المرفق الوزاري الجديد. ويتولى

⁷⁵⁴ Ibid. P : 17-18.

⁷⁵⁵ André Letton, Les cabinets ministériels en France, les cabinets ministériels et autres statuts, rôles et pouvoirs, Bruxelles, établissement Emile Bruylant, 2001, P : 118-119.

رئيس الديوان القيام بمهام حساسة، من قبيل تنظيم جوانب عديدة من حياة الوزير، مثل إدارة جدول أعماله واجتماعاته وتحركاته بالتنسيق مع كاتبه الخاص. كما يقوم بجمع ومد الوزير بمختلف المعلومات السياسية، ويهتم أيضا بالقضايا المتصلة بعمل الديوان وبخاصة الجانب المالي⁷⁵⁶.

يضم الديوان أعضاء آخرين من قبيل المستشارون المختصون والمستشارون المكلفون بمهمة لدى الوزير، يتم تعيينهم اعتمادا على تخصصهم، وتُسند لهم مهام محددة تتصل بتقديم الاستشارة، أو الاشتغال على ملفات معينة⁷⁵⁷.

في فرنسا أكثر من غيرها من البلدان، كثيرا ما يعهد بالمناصب العليا في الإدارة إلى أشخاص ذوي كفاءة وتأهيل عاليين، فمن المفيد بالنسبة للوزير أن يحاط بمستشارين تقنيين يتمتعون بكفاءة ومهارة عالية، تؤهلهم للعمل أمام كبار الموظفين في مرفقهم الوزاري⁷⁵⁸.

وإلى جانب هؤلاء الأعضاء يحتل كل من الملحق الصحفي والمحلل البرلماني مكانة مهمة في الديوان الوزاري الفرنسي، وإذا كان الأول يقوم بعدة مهام ترتبط بالاتصال والإعلام والعلاقات العامة والتوثيق....، فإن الثاني يتولى تدبير علاقات الديوان مع البرلمان، ويتعين على المحلل البرلماني أن يجمع بين الخبرة التقنية والمعرفة الجيدة للوسط البرلماني، إلى جانب القدرة على بناء وإقامة روابط متميزة مع أعضاء البرلمان والأصدقاء السياسيين، وهو ما يؤهله لأن يكون شريكا سياسيا جيدا لوزيره⁷⁵⁹.

إن الديوان الوزاري بقدر ما يشكل حاجزا بين الوزير وإدارته، بقدر ما تعتبر أدواره ووظائفه غير ذات أهمية بالنسبة لمدرء الإدارة المركزية والموظفين الموضوعين تحت سلطتهم، بل يرون فيه سببا في خلخلة الهرمية في المرفق الوزاري ومصدر عبئ كبير، كما يؤدي نوعا ما إلى تسييس الإدارة. وأمام السيطرة شبه حصرية للموظفين الكبار، تبرز الدواوين الوزارية كمكان حقيقي لاتخاذ القرار، وهذه الطريقة تصبح

⁷⁵⁶ Ibid. P :119-120.

⁷⁵⁷ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، م، س، ص 30.

⁷⁵⁸ André Letton, Les cabinets ministériels en France, OP.CIT, P :122.

⁷⁵⁹ Ibidem.

وظيفة كبار الموظفين وظيفة سياسية بامتياز. وتجدر الإشارة إلى أن المرور من دواوين رؤساء الدولة ورؤساء الوزراء، يعد آلية للحركية والترقي الاجتماعيين⁷⁶⁰.

تمثل الدواوين الوزارية نقطة التقاء السياسي والإداري ومجال تقاطعهما، فمن خلالها بات للموظف السامي بصمته في النسق القراري، وعبر خبرة مدراءها وكفاءتهم التقنية يتم تنزيل برامج رجل السياسة، كما تتولى أيضا مهمة تغطية النشاط الإداري والسياسي للوزير، وتشكل مركز إعداد القرار داخل الوزارة⁷⁶¹.

ب- الديوان الوزاري في بلجيكا

يعد الديوان الوزاري في الدولة البلجيكية مؤسسة قديمة يعود وجودها إلى القرن التاسع عشر، إلا أن تنظيمها القانوني لم يتم إلا سنة 1912 بموجب القرار الملكي المؤرخ في 15 نونبر 1912، الذي قسم ديوان وزير الحرب إلى ديوان عسكري وديوان مدني، يرأسه ضابط وموظف برتبة رئيس الديوان⁷⁶².

عرف الديوان الوزاري البلجيكي محاولات عديدة لتأطير عمله قانونيا، ويأتي القرار الملكي الصادر في الثاني من أبريل 1925 في هذا السياق، إذ جاء بتنظيم جديد للإدارات المركزية وبالتحديد وزارة المالية: حيث أشار إلى أن ديوان هذه الوزارة يديره موظف يحمل لقب رئيس الديوان، يعينه الملك، ويتولى الوزير تحديد أجره، وتعيين مساعديه وأجورهم أيضا. كما نص على أن يشارك أعضاء الديوان الذين ينتمون إلى إحدى مصالح وزارة المالية في النهوض والارتقاء بهذه الخدمة، والعودة إلى مواقعهم الأصلية عند نهاية مهمتهم في الديوان. يعد هذا القرار الملكي أول القرارات التي حاولت تحديد صلاحيات الديوان الوزاري فيما يلي: الاستقبال، فتح ختم الرسائل، المراسلات الخاصة، طلب جلسة الاستماع الوزارية، والأمور السرية، وتلك التي يحتفظ بها الوزير، إلى جانب الدراسات والأبحاث الرامية لتسهيل عمل الوزير⁷⁶³.

⁷⁶⁰ Khadija Oulghazi : L'appareil politico-administratif et décisions publiques : Contribution à l'étude des cheminements de l'influence, cas de la politique extérieure marocaine, OP.CIT, P : 202-204.

⁷⁶¹ خالد فريد، عبد اللطيف الهلالي، "القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العمومية، م. س، ص 151-150.

⁷⁶² Gabrielle Jottrand, Les statuts des cabinets ministériels et de leurs membres, OP.CIT, P : 25.

⁷⁶³ Ibid. P : 26.

وإذا كان القرار الملكي لسنة 1925 قد عمل على تحديد صلاحيات الديوان، فإن القرار الملكي الصادر في 7 غشت 1939، يعتبر أول نص يحدد تركيبة وطبيعة اشتغال الدواوين الوزارية لمكافحة توسع هذه الأخيرة، ومنعها من أن تحل محل الإدارة، وتجنب الالتباس بين مهام الإدارة والدواوين⁷⁶⁴.

وقد عملت القرارات الملكية المنظمة للدواوين الوزارية في بلجيكا، من قبيل قرار 19 يوليوز 2001، على تحديد دور وتركيب هذه الدواوين، التي تنتظم في شكل وحدات استراتيجية تدعم الوزير في إعداد وتقييم السياسة، بهدف تحقيق تكامل وتنسيق أمثل لهذه الأخيرة، وفي شكل هيئة للكتابة مكلفة بدعم أعضاء الحكومة⁷⁶⁵.

تتألف الدواوين الوزارية من موظفين (رؤساء الديوان، مستشارون، وملحقون) ومن أعوان التنفيذ (مترجمين، هيئة للكتابة، سائقين، وموظفين للاستقبال). ومعلوم أن حجم الدواوين يتراوح بين 50 و80 مستشار، وكثيرا ما كان محط انتقاد. وفي الواقع، منذ تنظيم الدواوين الوزارية قانونيا غداة الحرب العالمية الأولى، دعا الكثيرون إلى إعادة النظر في دعوى وجود هذه المؤسسات داخل السلطة التنفيذية، كما أنه منذ سنة 1915 بدأت ترتفع الأصوات المناادية بحذف الدواوين الوزارية. بل ذهب مجموعة من الأكاديميون والممارسون إلى حد التنديد بحجم وتركيب هذه الدواوين وبعض وظائفهم، لكونها تؤدي إلى خلق مجموعة من الصعوبات والمشاكل داخل الإدارة⁷⁶⁶.

يتولى الوزير اختيار أعضاء ديوانه بنفسه، وقد يحدث أن يقترح الحزب السياسي على الوزير بعض أعضاء الديوان، وفي أحيان كثيرة ينحدر الأعضاء المختارون من مختلف أجهزة الحزب الذي ينتمي له الوزير، وفي حالات كثيرة أيضا ما يتألف الديوان من أشخاص مقربين من الوزير، يتبعونه بغض النظر عن المنصب الذي يشغله. وهكذا فإن المعيار الأساسي لولوج الدواوين في بلجيكا هو الولاء للوزير أو للحزب، مع عدم إغفال معيار الكفاءة، إلا أن الخصوصية البلجيكية تحول دون ترجيح كفة معيار الكفاءة في جميع عمليات تعيين أعضاء الدواوين⁷⁶⁷.

⁷⁶⁴ Ibidem.

⁷⁶⁵ Marie Goransson, Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif, OP.CIT, P : 1.

⁷⁶⁶ Marie Goransson, La réforme des cabinets ministériels, In : Courrier hebdomadaire du CRISP, N° 2254, 2015/9, P : 11.

⁷⁶⁷ Ibidem.

يلعب أعضاء الديوان الوزاري دورا رئيسيا في تنفيذ السياسات العمومية، فالديوان يعمل كحلقة وصل بين الوزير وإدارته. إذ يقوم بفحص الملفات التي تعود للإدارة قبل تقديمها للوزير، كما يتولى نقل تعليمات الوزير إلى الإدارة ويتابعها. وبالتالي فالديوان الوزاري يتدخل في تنفيذ السياسات العمومية، بل ويصل إلى حد تعديل الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وهو ما يؤدي إلى اتخاذ قرارات مختلفة عن تلك التي أوصى بها الجهاز الإداري⁷⁶⁸.

هذا التدخل في الشؤون الإدارية يمتد ليشمل أيضا تدبير الخدمات الإدارية، التي تقع تحت مسؤولية الوزير. فدور الديوان الوزاري لا يقتصر فقط على الربط بين الوزير والإدارة، بل يتجاوزها إلى تقديم المشورة للوزير بشأن القرارات المزمع اتخاذها. وإضافة إلى ذلك، تحرص الدواوين في حالات كثيرة على الاحتفاظ بالحق في توزيع العمل داخل الوزارات، وهي بذلك تتواصل مباشرة مع جميع المستشارين والمحققين الذين ترغب في تكليفهم بهذه المهمة أو تلك، متجاوزة بذلك التسلسل الهرمي للإدارة، وهو ما يؤثر على التواصل داخل الجهاز الإداري، ويؤدي إلى نشوء حالة من عدم الثقة في كبار الموظفين من قبل السياسيين، وفي المقابل يتزايد اعتماد الوزير على ديوانه الوزاري لمراقبة الموظفين أو الحلول محلهم⁷⁶⁹.

وإذا كان هناك من ينادي بحذف مؤسسة الدواوين الوزارية لأسباب متعددة، فإن هناك من يدافع عن وجودها مستندا على خصوصية النموذج البلجيكي، والمتمثلة أولا في نظام الائتلاف (Coalition)، فبلجيكا تقودها حكومات ائتلافية، يتم تشكيلها بناء على تفاوض بين الأحزاب السياسية، نظرا لصعوبة حصول حزب واحد على أغلبية مطلقة تمكنه من تشكيل الحكومة. يتولى الوزير الأول رئاسة المجلس الحكومي ويضطلع بدور مهم في التنسيق بين الوزراء، كما تلعب الدواوين دورا كبيرا في تحقيق هذا التنسيق، إذ تساهم بشكل أساسي في تسهيل الوصول إلى توافقات بين الوزراء بشأن اتخاذ القرارات، عبر توليها مهمة التفاوض، والتقريب بين مختلف الأفكار الإيديولوجية والحزبية والحساسيات السياسية، المميزة للحياة السياسية البلجيكية⁷⁷⁰.

يشكل التعقيد المؤسسي ثاني مميزات النموذج البلجيكي، فالفيدرالية البلجيكية تتكون من ثلاث جهات، وثلاث محافظات، إضافة إلى المجموعات السكانية، وهو ما يؤدي إلى تعدد مستويات السلطة،

⁷⁶⁸ Ibid. P : 14.

⁷⁶⁹ Ibidem.

⁷⁷⁰ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، م، س، ص 24.

وتشابه سيرورة اتخاذ القرارات، ويستدعي تحقيق تنسيق عالي سواء على المستوى العمودي أي بين المؤسسات الفيدرالية والمؤسسات الجهوية والمحلية، أو على المستوى الأفقي أي بين الوزراء. وهنا تظهر الحاجة إلى الدواوين الوزارية لنسج شبكات، وخلق ممرات للتواصل بين مختلف الجهات والهيئات⁷⁷¹.

تعد طبيعة النظام الإداري البلجيكي ثالث الخصائص المميزة لهذا النموذج، ويتميز هذا النظام بظاهرة التوظيف عن طريق التعاقد، وضعف كفاءة الموظفين في كثير من الأحيان، وهو ما يجعل موظفين متعاقد معهم يتقلدون مناصب إدارية مهمة، وبالتالي يفسح المجال أمام تدخل الدواوين الوزارية بشكل حيوي للتنسيق بين الوزراء والموظفين، وتمكينهم من مراقبة عمل الإدارة⁷⁷².

الفقرة الثانية: محيط وزاري بطابع إداري: النموذج البريطاني

يتسم المحيط الوزاري في النموذج الأنجلوسكسوني والأنظمة المتأثرة به بطابعه الإداري، الذي يعتمد فيه الوزير بشكل أساسي على الإدارة في التنسيق بينه وبين مرفقه الوزاري من جهة، وبينه وبين باقي الوزراء من جهة أخرى، وفي مقدمة هذه الأنظمة نجد بريطانيا وألمانيا وهولندا.

معلوم أن الوزير في بريطانيا لا يتوفر على ديوان وزاري بالشكل المتعارف عليه، ويعتمد في ممارسة مهامه السياسية والإدارية على الإدارة، كما يعمل على إحاطة نفسه بعدد قليل جدا من معاونين الخاصين. ويمكن تفسير غياب الدواوين الوزارية في هذا النموذج بخصوصية النظام البريطاني، المتسم بمجموعة من الخصائص التي لا تعتبر أن الوزير في حاجة إلى محيط سياسي مفتوح⁷⁷³.

ولعل أهم ما يميز النموذج البريطاني هو أن اكتساب تجربة العمل السياسي والتعلم السياسي، يتم من خلال مؤسسات ويأخذ مسارات متعددة، لا تشكل محطة المحيط الوزاري للتمرن على مهارات التسيير الحكومي أهمها، إذ أن الانتقال إلى ممارسة وظيفة وزارية يقتضي تدرجا طويلا في الحزب السياسي، فقبل تكليف أي عضو في حزب الأغلبية بمرفق وزاري، يجب أن يكون له مسار حزبي طويل، أولا كعضو في البرلمان، ثم كوزير منتدب ليكتسب تجربة سياسية وتديرية، ويأخذ هذا المسار وقتا طويلا قد يصل إلى خمسة عشر سنة. وهكذا تحظى هذه القناة بأهمية كبرى، نظرا لاشتغالها وفعاليتها، وهو ما

⁷⁷¹ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 24

⁷⁷² محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 25.

⁷⁷³ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 14.

يجعل الأحزاب السياسية في بريطانيا لا تراهن على محيط الوزير لاكتساب مرشحها المستقبليين دراية بالعمل الحكومي⁷⁷⁴.

كما تتميز بريطانيا بتقاليدها وممارساتها الأصيلة، المرتبطة بعدم تعيين رجال السياسة في مناصب إدارية، وهو ما يمكن الإدارة من الحفاظ على حيادها السياسي، ويجعل اعتماد الوزراء على الإدارة في ممارسة مهامهم لا يخلق أية إشكاليات⁷⁷⁵.

وإذا كانت الإدارة في بريطانيا تتسم بالحياد السياسي، الذي يعد أحد أهم المبادئ المؤسسة للوظيفة العمومية، فإن الوظيفة العليا في هذا النموذج تتميز بطابعها التقليدي، لكن هذا لا يجعل منها مجالا يطغى عليه الانغلاق، والانقسام، والانكفاء على الذات، بل على العكس من ذلك، فهي مجال يتسم بانفتاحه، ولا أدل على ذلك من اجتذاب الوظيفة العليا البريطانية لفئات تنحدر من أوساط وتخصصات مختلفة⁷⁷⁶.

يعتبر الوزير في بريطانيا المسؤول الوحيد عن أنشطته وسلوكياته تجاه العالم الخارجي، فيما لا تتحمل الإدارة أية مسؤولية سياسية، لذلك لا يمكن استدعاء الموظفين من قبل البرلمان أو أي جهة أخرى للدفاع عن آراءهم والحديث عن أنشطتهم، تماشيا مع مبدأ المسؤولية الوزارية، الذي يزيد من الطابع الهرمي للعلاقة بين الموظفين ووزرائهم؛ ويسمح للوزير بالاستجابة والوفاء بالتزاماته تجاه البرلمان بمفرده. وقد بدأت المسؤولية الوزارية اليوم تأخذ بعدا جديدا، يتمثل في تسهيل المراقبة البرلمانية على الوزير وإدارته، وتعزيز التبعية الصارمة للموظفين لوزيرهم⁷⁷⁷.

وهكذا يعد الموظفون الكبار أهم مكونات المحيط الوزاري في بريطانيا، والمؤازرين الرئيسيين لوزرائهم في ممارسة مهامهم، إذ يعتمد الوزير إلى اللجوء إلى الاستعانة بفريق إداري من وزارته التي يشرف عليها، لمساعدته في تحضير مختلف الأشغال والأنشطة، وجمع المعلومات وتوفيرها. ومن جهة أخرى

⁷⁷⁴ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 14-15.

⁷⁷⁵ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 15.

⁷⁷⁶ Arsène Declerc, Les modèles anglo-saxon, Allemand et Hollandais d'organisation et de fonctionnement des cabinets ministériels, les cabinets ministériels et autres statuts, rôles et pouvoirs, Bruxelles, établissement Emile Bruylant, 2001, P : 139.

⁷⁷⁷ Timsit Gérard, Wiener Céline, Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en république fédérale d'Allemagne, In : Revue française de science politique, 30^e année, N° 3, 1980, p : 511.

يحضر أعضاء هذا الفريق الإداري في اللجان الوزارية، وقيّمون المناخ السياسي، كما يعدّون أجوبة الوزير عن أسئلة البرلمانيين، ويعملون على تهيئة المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات، وهو ما يعبر عن محورية دورهم على هذا المستوى. وعلى رأس المرفق الوزاري يتواجد السكرتير الدائم الذي يعتمد عليه الوزير بشكل كبير، ويعتبر المخاطب المفضل لديه، ويتولى في هذا الإطار قيادة المرفق الوزاري، كما تسند له مهمة اختيار الأشخاص المكونين لمحيط الوزير⁷⁷⁸.

يتكون المحيط الوزاري البريطاني من هيئات إدارية بالدرجة الأولى، تتمثل في السكرتارية الخاصة بالوزير الأول Private Office، المكونة من موظفين فقط، يمارسون مهام الوساطة بين الوزير الأول وجميع الإدارات، فالسكرتير الخاص يشارك في جميع الاجتماعات مع الوزير الأول، بما في ذلك اجتماعات مكتب الحكومة. وإلى جانب هذه الهيئة نجد مكتب الحكومة Cabinet office، الذي يقوم بخدمة الحكومة بأكملها وليس الوزير الأول فقط، كما يتولى القيام بدور فعال في التنسيق بين-الوزاري، ويوجد على رأسه السكرتير الدائم الذي يقوم بإدارته ويرتبط مباشرة بالوزير الأول⁷⁷⁹.

وإذا كان المحيط الوزاري البريطاني يعرف بطابعه الإداري، فإن هذا لا يعني غياب أعضاء سياسيين عن هذا المحيط، بل على العكس من ذلك يعمل كل وزير على إحاطة نفسه ببعض العناصر السياسية المحدودة، من أمثال:

المستشار السياسي الخاص Special adviser: ويتولى القيام بدراسة وتشخيص مختلف القضايا والملفات -من وجهة نظر حزبية- التي يتعين على الوزير الأول التعامل معها. كما يمكن له الحضور والمشاركة في اللجان والاجتماعات بين-وزارية، وبالتالي يضمن حضورا سياسيا داخل الاجتماعات الإدارية.

خلية سياسية Policy Unit: لا تتكون من موظفين إطلاقا، ويتمثل دورها في ضمان إدراج الأهداف السياسية المحددة كأولويات في البرنامج الانتخابي للحزب في المشاريع الوزارية، ويرأس هذه الوحدة السياسية مستشار سياسي رئيسي Senior Policy Adviser، يمكنه التدخل إلى جانب الإدارة بطريقتين:

⁷⁷⁸ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، م، س، ص 15.

⁷⁷⁹ Timsit Gérard, Wiener Céline, Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en république fédérale d'Allemagne, OP.CIT, P : 512-513.

إما مباشرة عبر الوزارة مع الحرص على احترام التسلسل الهرمي، حيث يعبر السكرتير الدائم عن رغبة أعضاء هذه الخلية في لقاء موظفي الوزارة، أو الانضمام إلى الاجتماعات الداخلية، وإما عن طريق المشاركة في الاجتماعات البين-وزارية، دون امتلاكه لأي سلطة مباشرة على المصالح الإدارية، وذلك من أجل ضمان حضور ممثل عن السلطة السياسية في اللجان أو الاجتماعات المكونة من كبار الموظفين فقط. ومن هنا يمكن القول إن الأدوار في النموذج البريطاني موزعة بعناية فائقة، وخضوع الإدارة للسلطة السياسية هو خضوع واقعي وحقيقي⁷⁸⁰.

الفرع الثاني: الدواوين الوزارية وثنائية السياسي والإداري بالمغرب

سارع المغرب منذ بداية الاستقلال إلى تنظيم الدواوين الوزارية سيرا على النهج الفرنسي، مع القطع التام مع النموذج المغربي التقليدي المتمثل في المساعدين المحيطين بالوزراء، أي ما كان يعرف سابقا بـ«البنيقة». وقد حدد ظهير 4 يناير 1956 كيفية تنظيم الدواوين الوزارية وتركيبتها، التي ما فتئت تتطور مع تطور الإدارة المغربية ومؤسسة الحكومة⁷⁸¹.

تتميز مهمة أعضاء الدواوين الوزارية بطابعها المؤقت، إذ يتغير هؤلاء الأعضاء بتغير الوزير، وتنتهي مهمتهم بانتهاء مهمته، وتؤدي هذه الصبغة المؤقتة إلى جعل الديوان الوزاري مجالا مغلقا ومجهولا من الخارج، نتيجة السرية والكتمان التي تطغى على عمل الدواوين، وتبقى من القيم السائدة المؤطرة لعمل هذا الأخير، إذ لا يترك أعضاء الديوان أي آثار بعد انتهاء مهامهم. لذلك ينظر إلى الدواوين على أنها علية سوداء مرتبطة بالوزير وتابعة له، يتم بواسطتها مناقشة ومعالجة جميع القضايا والملفات ذات الصبغة السياسية الخاصة بالوزارة⁷⁸².

إن فهما أفضل لطبيعة الديوان الوزاري المغربي وتحولاته، وكذا تركيبته وأدواره، تقتضي التطرق في الفقرة الأولى لتطور هذه المؤسسة في المغرب منذ الاستقلال، ثم الانتقال في الفقرة الثانية للحديث عن المرور بالتجربة الديوانية، ودورها في تأمين الترقى في المسارين السياسي والإداري لأعضاء الدواوين الوزارية.

⁷⁸⁰ Ibid. P : 513.

⁷⁸¹ محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات"، م، س، ص 133.

⁷⁸² محمد الرضواني، "الدواوين الوزارية والعمل الحكومي" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 44-45، ماي-غشت 2002)، ص

الفقرة الأولى: تطور الديوان الوزاري في المغرب

عرفت الدواوين الوزارية عقب الاستقلال تطورا في تركيبها وأدوارها، فبعد أن كانت تتخذ طابعا تقليديا، باتت تضم مجموعة من العناصر لكل منهم دوره ومهمته. لقد كان المحيط الوزاري في تلك الفترة مكونا من مدير للديوان، يعتبر لسان حال الوزير ونائبه في مختلف الشؤون التي يخصه بها، والمشرف السامي على كافة أشغال الوزارة، ومن رئيس للديوان أيضا، وهو عضو أقل رتبة من مدير الديوان، ويختص بالمسائل المادية للديوان كتوزيع المراسلات على سائر المصالح، وتقديم الرسائل للوزير بغية إمضاءها، وتبليغ الأوامر الشفوية لسائر رؤساء المصالح سواء لنفس الوزارة أو لباقي الوزارات الأخرى⁷⁸³.

ويضم هذا المحيط الوزاري أعضاء آخرين مثل كاتب السر الذي يهتم بالقضايا الشخصية للوزير، التي لا يتوفر لديه الوقت الكافي لتدبيرها، والملحقون الذين يعتبرون موظفون مؤقتون مهمتهم هي مساعدة الوزير في القيام بالشؤون الإدارية للديوان من دراسة القضايا، وتبليغ التقارير والحضور إلى اللجان وغيرها. وجدير بالذكر هنا أن الوزير يملك السلطة التقديرية في تأليف ديوانه، إذ يمكن له أن أراد اختيار عضوين أو أكثر، أي يمكن له تعيين مدير لديوانه أو رئيسا فقط، أو أن يلجأ إلى الاعتماد على موظفي الوزارة⁷⁸⁴.

وما دام ظهير 4 يناير 1956 قد حدد تركيبة الدواوين الوزارية، فإن المنشور الملكي ل 23 فبراير 1966 بين بوضوح شروط التعيين في مناصب الدواوين، وحدد مداها، وكيفية تطبيقها، وكذا اختصاصات الأعضاء، وهو ما يمكن اعتباره تقييدا لسلطة الوزراء في تأليف دواوينهم، لأنهم باتوا ملزمين باحترام هذه الشروط من جهة، ومنعطفًا فاصلا في تنظيم هذه المؤسسة لكون مراعاة هذه الضوابط له تأثير مباشر على نوعية أعضائها من جهة أخرى⁷⁸⁵.

عرفت سنوات ما بين 1975 و1995 صدور مجموعة من الظهائر والمراسيم التي ركزت على تركيبة الدواوين الوزارية، وعملت على تعزيزها بأعضاء إضافيين، بغية تحقيق الفعالية في عمل هذه المؤسسة. وفي هذا الصدد أضاف الظهير الصادر في 23 أبريل 1975 إلى تركيبة الدواوين منصب المكلف بمهمة،

⁷⁸³ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، م، س، ص 80-81.

⁷⁸⁴ عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب، ن، م، ص 80-81.

⁷⁸⁵ محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات"، م، س، ص 134.

ورئيس الكتابة الخاصة. فيما عزز مرسوم 5 يناير 1981 من التركيبة البشرية للديوان الوزاري، بإحداثه في كل وزارة منصبا ساميا لمكلف بالدراسات، كما قام بتحديد العدد الأقصى للمكلفين بالدراسات في ثمانية في كل وزارة، يقومون بدراسة وبحث وتتبع المشاريع المعهود إليهم بها من لدن الوزراء، ويعينهم الوزير المعني، وتعد مهمتهم مؤقتة ولا تعتبر ممرا للتسييم في الوظيفة العمومية⁷⁸⁶.

ومع صدور ظهير 10 أكتوبر 1995 ستعرف تركيبة الدواوين الوزارية تعديلات مهمة، لم تدخل حيز التنفيذ إلا في فاتح يناير 1996، وبموجب هذه التعديلات أصبح ديوان الوزير الأول يتألف من رئيس للديوان، وستة مستشارين تقنيين، وملحق للصحافة، فيما بات ديوان الوزير يتكون من رئيس للديوان وخمسة مستشارين تقنيين، ورئيس للكتابة الخاصة، كما أضفى ديوان كاتب الدولة مكونا من رئيس للديوان ومستشارين تقنيين اثنين فقط. وما يمكن تسجيله هنا هو أن هذا الظهير حذف منصب مدير الديوان بالنسبة لـديوان الوزير الأول والوزراء، مع الإبقاء على منصب رئيس الديوان وتعميمه على جميع فئات الوزراء، وهو ما يعد محاولة لتجاوز التنافس الذي قد يتحول إلى صراع بين مدير الديوان ورئيس الديوان، فيما يتعلق بتحديد الاختصاصات وممارستها⁷⁸⁷.

ومن التعديلات الأخرى التي جاء بها هذا الظهير هي حذفه لمنصب رئيس الكتابة الخاصة بالنسبة إلى ديوان الوزير الأول وديوان كاتب الدولة، مع الاحتفاظ بهذا المنصب بالنسبة إلى الوزراء، إلى جانب حذف مناصبي ملحق بالديوان، ومكلف بمهمة بالنسبة إلى الوزير الأول والوزراء، والعمل على تعويضهما بمناصب المستشارين، إذ بات ديوان الوزير الأول يتكون من ستة، وديوان الوزير يتكون من خمسة، من بينهم مستشار قانوني، ومستشار في الشؤون البرلمانية، وآخر في الاتصال. وهكذا فإن مجمل هذه التعديلات جاءت بهدف تنويع الاستشارة في المجالات الحيوية والضرورية للعمل الوزاري، وتعزيز التركيبة العددية للدواوين وإعادة تنظيمها، بإحداث عدد من المناصب، وحذف أخرى، في محاولة لمواكبة التطورات التي عرفت الحياة السياسية وتحقيق الفعالية في العمل الحكومي⁷⁸⁸، وتماشيا مع التحولات التدبيرية الجديدة التي يعرفها المغرب، والتي تروم البحث عن مزيد من الفعالية والنجاعة في عمل الإدارة ومؤسسة الحكومة.

⁷⁸⁶ محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات"، ن، م، ص 135.

⁷⁸⁷ محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات"، ن، م، ص 135.

⁷⁸⁸ محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات"، ن، م، ص 136.

يملك الوزير حرية شبه مطلقة في تأليف ديوانه، وتتحكم في هذا الاختيار مجموعة من الدوافع تشكل الثقة والعلاقات المنسجمة والتفاهم بين الوزير وأعضاء ديوانه أهمها. ولعل هذا ما يجعل الوزير يحرص عند تكوينه لديوانه على اختيار أعضائه من الأصدقاء والمعارف والأقارب أو من مناضلي حزبه السياسي، الذين يكونون له ولاء خاصا، وذلك قصد تكوين فريق قادر على معالجة ملفاته والدفاع عن سياسة وزارته وحمايته. ونادرا ما تخرج تركيبة الديوان الوزاري عن هذه الدائرة، حيث ظل اختيار أعضاء الديوان متروكا للسلطة التقديرية للوزير من بداية الاستقلال إلى غاية 1965، لما صدرت توجيهات ملكية نصت على الشروط الواجب توفرها في أعضاء الدواوين، وحددت في شرطي الكفاءة والمروءة، بهدف صيانة حرمة الدواوين الوزارية، وإضفاء الفعالية على عملها الإداري من جهة، وقصد الحد من الحرية المطلقة للوزير حتى لا تتجاوز الحدود، ولتجنب المحاباة والمحسوبية في هذه العملية من جهة أخرى⁷⁸⁹.

إن تتبع تطور الدواوين الوزارية في المغرب منذ الاستقلال إلى الآن، يكشف أنه رغم وجود ترسنة قانونية منظمة لهذه المؤسسة وطرق التعيين بها، فإن شرطي الكفاءة والمروءة لا زالا غائبين عن محيط كثير منها. ومرد ذلك إلى عدم تخليق الحياة السياسية، خاصة من طرف الأحزاب والمنظمات السياسية الأخرى وغياب الديمقراطية الداخلية في هذه الأحزاب، مما ترتب عنه أن أصبح لكل وزير سياسته الخاصة وحساباته الشخصية وحلفاءه المقربين، وهو ما أفرز تعددا في أساليب انتقاء واختيار أعضاء الديوان، الأمر الذي قد يفضي إلى إنتاج نخب غير مؤهلة للمساهمة في تسيير وإصلاح الجهاز الإداري المغربي⁷⁹⁰.

يتولى أعضاء الدواوين حسب الظواهر السالفة الذكر القيام بمجموعة من المهام ذات الصبغة السياسية، من دراسة ومعالجة للملفات السياسية للوزارة التي لا تستوجب تدخل المصالح الإدارية، فاختصاصاتهم تقف عند حدود ما هو سياسي، ولا تمتد للتصدي للملفات ذات الطابع الإداري، لكون أعضاء الدواوين منفصلون عن المصالح الإدارية المركزية التابعة للوزارات، وبالتالي فهمهم لا تشمل التسيير الإداري باعتبارهم موظفون مؤقتون، وهو ما يتناقض مع العمل الإداري الذي يقتضي الاستمرارية والمتابعة. وتبعاً لذلك، يقوم أعضاء الدواوين بجميع أنشطة الوزارة، بدءاً من إخبار الوزير بالأخبار الهامة ومراقبة تعليماته، مروراً بالتصدي لحل المشاكل، وصولاً لحماية الوزير وتتبع مختلف

⁷⁸⁹ محمد الرضواني، "الدواوين الوزارية والعمل الحكومي"، م، س، ص 36-37.

⁷⁹⁰ محمد والضحى، "الدواوين الوزارية: تدبير السياسة أم الإدارة؟"، م، س، ص 29.

الردود والانتقادات والشكايات بخصوص سياسة هذا الأخير. وبالموازاة مع ذلك يتولى الديوان الوزاري أيضاً، تدبير علاقة الوزير بباقي المصالح الخارجية كالبرلمان والأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات والصحافة والرأي العام، كما يقوم ديوان الوزير الأول بدور تنسيقي بين نشاط الوزراء، إذ يعتبر هذا الأخير بمثابة الوسيط بين الوزير الأول وأعضاء حكومته⁷⁹¹.

ورغم أن عمل الدواوين الوزارية هو ذو طابع سياسي محض، إلا أن هذا لا يعني أن الدواوين لا تتناول على عمل الإدارة وتتدخل فيه، إذ يلاحظ على مستوى الممارسة أن بعض أعضاء الدواوين بحكم قربهم من مصدر قوة القرار الإداري، فإنهم يتدخلون بشكل مفرط في القرارات الصادرة عن الإدارة، رغم منع المشرع لمثل هذه التدخلات، وذلك بتنصيبه بشكل صريح في ظهير 1995 على أنه لا يجوز تأهيل الدواوين بأي حال من الأحوال للمساهمة في التسيير الإداري والتقني، أو لإصدار تعليمات أو أوامر إلى الموظفين المسندة إليهم بعض اختصاصات الوزارة بوجه قانوني، وهو ما لا يتطابق مع الواقع إذ نجد أعضاء الدواوين يشاركون في عدة اجتماعات، ويدلون بأرائهم في مسائل إدارية محضة، ويقومون أحياناً بإصدار تعليمات مباشرة إلى موظفين لا يعملون تحت إمرتهم للقيام ببعض الأعمال، التي لا تندرج ضمن مجال اختصاصهم. ومن هنا، يجب احترام والتقيد بالاختصاصات المحددة بمقتضى النص القانوني، وألا يتجاوز أعضاء الديوان حدود وظائفهم التي تبقى سياسية ومؤقتة، ولا تمتد لتصل إلى العمل الإداري⁷⁹².

الفقرة الثانية: الديوان الوزاري ممر للمسؤولية السياسية والإدارية

تتزايد أهمية الدور الذي تضطلع به الدواوين الوزارية يوماً بعد يوم، إذ لم يعد دورها مقتصرًا فقط على إدارة علاقة الوزير مع الصحافة والبرلمان، بل امتدت إلى التنسيق العام للخدمات ولسياسة الوزارة، فضلاً عن متابعة الملفات التي تتولى الإدارة النظر فيها، بما يسمح للوزير بتكوين رأي مستقل بشأن كل ملف من هذه الملفات. وهناك من يذهب إلى أبعد من ذلك مثل غاي ثويي Guy Thuillier، الذي يرى

⁷⁹¹ محمد الرضواني، "الدواوين الوزارية والعمل الحكومي"، م، س، ص 38-39.

⁷⁹² محمد والضحي، "الدواوين الوزارية: تدبير السياسة أم الإدارة؟"، م، س، ص 30-33.

أن الدواوين الوزارية أصبحت المركز الرئيسي لصنع القرار في الوزارات، وفي بعض الأحيان تصير مصدر الفعل الإداري، كما أن كل قرار مهم يتم اتخاذه أو إعداده في هذا الفضاء⁷⁹³.

ولعل هذه الأهمية الكبرى التي تكتسبها الدواوين الوزارية، هي ما تجعل من المرور من التجربة الديوانية نقطة تحول في المسار السياسي والإداري لأعضائها، ففي ظل الجمهورية الخامسة شكل المرور من الديوان الوزاري مناسبة لترقية لاحقة داخل نفس القطاع الإداري أو في القطاع العام، إذ أن تضخم أعدادهم، وتزايد إضفاء الطابع الرسمي عليهم، والطابع التقني للإدارات التي يشرفون عليها، تجعل من الدواوين وبشكل خاص، ديوان رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ووزير الاقتصاد والمالية ووزير الداخلية، فضاء استراتيجيا لمراكمة رصيد سياسي واجتماعي كبير، وذلك بتوسيع شبكة العلاقات من ناحية، وفرصة لاكتساب المهارات التقنية التي لا يمكن التمكن منها، إلا بالانتماء إلى الهيئات الكبرى من ناحية أخرى⁷⁹⁴.

ترى الدراسات الكلاسيكية التي تم إنجازها في هذا الصدد خلال سنوات السبعينات، وخاصة من قبل برتراند بادى Bertrand Badie وبيير برينبوم Pierre Birnbaum، أن التجربة الديوانية تعد مرحلة أساسية في مسار كبار الموظفين، فالمرور من الديوان لفترة طويلة أي ما بين 30 أو 40 سنة يسمح للموظف بتعزيز موارده السياسية والإدارية، وبالوصول السريع إلى مناصب عليا في الإدارة المركزية أو في القطاع العام⁷⁹⁵.

وفيما يتعلق بحركية أعضاء الديوان السابقين، تجدر الإشارة إلى أن هذه الحركية تتخذ صورتين: ترتبط الصورة الأولى بالموظف الذي يعرف تطورا مهما في مساره بعد مروره بهذه التجربة المهنية، وتتوج إما بتركه قطاعات الدولة أو الترقية خارج الإطار، والالتحاق بمقاولات خاصة أو مؤسسات عمومية.

⁷⁹³ Frédéric Sawicki, Pierre Mathiot, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1. Caractéristiques sociales et filières de recrutement. In : Revue française de science politique, volume 49, N° 1, 1999, p : 9.

⁷⁹⁴ Ibid. P : 10

⁷⁹⁵ Frédéric Sawicki, Pierre Mathiot, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2. Passage en cabinet et trajectoires professionnelles. In : Revue française de science politique, volume 49, N° 2, 1999, p : 231.

أما الصورة الثانية التي توصف بأنها كلاسيكية، فتتصل بالموظف الذي يبقى في قطاع الدولة حتى بعد مروره من التجربة الديوانية، مع ارتقائه في إدارته الأصلية أو تغيير القطاع، أو الارتقاء في السلم الوظيفي. وبملاحظة الصورتين يمكن القول إن هناك استعمال أداتي للديوان الوزاري في اتجاهين، إما الانتقال إلى عالم الاقتصاد والمقاولات، أو العودة الراجعة للإدارة العليا⁷⁹⁶.

تصنف الحركية الديوانية إلى خمسة أنواع، يشكل الأوفياء Les fidèles أولها، وهم الذين يعودون بعد التجربة الديوانية إلى قطاعهم الأصلي سواء كان وظيفة عمومية أو قطاع عام أو خاص، ويحظون بترقية وتحسين لوضعيتهم الإدارية.

فيما يعد المتنقلون Les mobiles النوع الثاني، وهم الذين يغيرون نشاطهم بعد المرور من الديوان الوزاري، مع بقائهم في الوظيفة العمومية أو القطاع العام أو الخاص، كما هو الحال بالنسبة لكبار الموظفين في وزارة الاقتصاد والمعينين في المجلس الأعلى للحسابات، فهذه الحركة بين-القطاعية دائما ما تكون مصحوبة بتقدم في السلم الوظيفي.

تعتبر الفئة المتنقلة للقطاع الخاص التي تعرف بـ Les pantoufleurs، ثالث أنواع الحركية الديوانية، تتميز هذه الفئة بتركها العمل في أجهزة الدولة للحصول على مناصب قيادية في القطاعين الخاص والعام. وتتبعها فئة المعينون Les nommés، وهم الذي الذين لا ينتمون للوظيفة العمومية، لكن يستفيدون بعد مرورهم من التجربة الديوانية من التعيين فيها أو الاستفادة من عقود طويلة الأمد.

وأخيرا تشكل فئة السياسيين Les politiques آخر أنواع الحراك الديواني، وهم الذين يفوزون بالأجهزة الحزبية أو يعودون إليها كمنتخبين أو نواب أو ملحقين برلمانيين⁷⁹⁷.

وهكذا فإن الديوان الوزاري يعد ممرا مهما نحو المسؤولية السياسية والإدارية على حد سواء، وهنا يمكن الإشارة إلى دور التجربة الديوانية في التنقيب السياسي، إذ تشكل مصدرا مهما لإنماء الرأسمال السياسي. فإذا كان بناء المسار السياسي يتم على فترة طويلة من خلال النضال الحزبي أو المدني أو النقابي، أو عبر الترشيح للمناصب السياسية المحلية والوطنية، فإن تجربة الاشتغال إلى جانب الوزير

⁷⁹⁶ Ibid. P : 232.

⁷⁹⁷ Ibid. P : 233.

تعد بدورها محطة مهمة في مثل هذا المسار السياسي، فقد أثبتت الممارسة الدور الكبير للعضوية الديوانية في تسريع المسار السياسي لعدد من الأعضاء⁷⁹⁸.

يعد المرور بتجربة ديوانية منفذا من منافذ المنصب الوزاري، وقد أكدت العديد من الدراسات على أهمية هذا المنفذ سواء في الديمقراطيات الغربية أو في الدول النامية، حيث خلص ماتي دوكن Mattei Dogan إلى أن أزيد من 50% من الوزراء في عهد الجنرال دوغول خلال الجمهورية الخامسة، قد كانت لهم تجربة ديوانية سابقة، وأكد جان كبان Jean Cabannes على أن العضوية في الديوان الوزاري تعد محددا لنسبة مهمة من الأعضاء، بلغت ما يقارب 35% بين سنتي 1959 و1974، وارتفعت إلى 40,4% خلال الفترة الممتدة من 1974 إلى 1981 أي بنسبة 37,7% بين 1959 و1981.⁷⁹⁹

يشهد المغرب بدوره هذا النوع من الممارسة؛ إذ تشكل العضوية في الديوان الوزاري أحد المنافذ الوظيفية للمناصب الحكومية، وقد أشارت الأستاذة أمينة المسعودي في هذا الصدد إلى أن ثمانية عشر وزيرا من العينة الوزارية التي درستها، قد راكموا تجربة في الدواوين قبل التحاقهم بالمناصب الوزارية، كما أن خمسة عشر وزيرا تم تكليفهم بمهام في الدواوين الملكية قبل أن يتم تعيينهم كوزراء. وهكذا فمجموع الوزراء أصحاب المنفذ الديواني يقدر بثلاثة وثلاثين وزيرا أي بنسبة 16,83% من مجموع الوزراء. وقد تمركز تمثيل المنفذ الديواني بالخصوص على صعيد حكومات المرحلة الثانية (1960-1972)، وذلك بمجموع إحدى وعشرين وزيرا. ورغم أن المرور من الديوان الوزاري يبقى أحد مسالك التنصيب الوزاري بالمغرب، إلا أنه لا يحتل أهمية قصوى كما هو الشأن في النموذج الفرنسي⁸⁰⁰.

ومن الأمثلة الدالة على أهمية المنفذ الديواني في تولي المناصب الحكومية، نجد سمية بنخلدون التي كانت رئيسة ديوان الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في حكومة 3 يناير 2012، لتصبح وزيرة منتدبة لدى وزير التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر في حكومة بنكيران الثانية. ولحسن السكوري الذي كان رئيس ديوان امحمد العنصر وزير التعمير والسكنى في حكومة 10 أكتوبر 2013، ثم وزير الشباب والرياضة في التعديل الحكومي في 20 ماي 2015.⁸⁰¹

⁷⁹⁸ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، م، س، ص 157.

⁷⁹⁹ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 160.

⁸⁰⁰ أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 الأصول-المنافذ-المأل، م، س، ص 190-191-193.

⁸⁰¹ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، م، س، ص 171-175.

وإلى جانب هذين المثالين يمكن أن نورد أيضا، أنيس بيرو الذي كان رئيس ديوان كاتب الدولة للتعاون الوطني 1997-1998، ثم رئيس لديوان وزير التعليم العالي 1998-2002، ثم كاتبا للدولة لدى وزير التربية الوطنية وتكوين الأطر والبحث العلمي مكلفا بمحاربة الأمية والتربية غير النظامية في 8 يونيو 2004⁸⁰²، ثم في 15 أكتوبر 2007 عين كاتبا للدولة لدى وزير السياحة والصناعة التقليدية، مكلفا بالصناعة التقليدية إلى غاية 2012، ليصبح بعد ذلك وزيرا مكلفا بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة في حكومة بنكيران الثانية⁸⁰³.

تنبع أهمية المرور بتجربة ديوانية في مسار أعضاء الدواوين من صعود التقنية، وتزايد الطلب على التخصص التقني الذي بات محددًا رئيسيًا لتولي المناصب وبخاصة الوزارية منها، لكون المستقبل السياسي الزاهر أصبح مفتوحا أمام التقنيين والفنيين أيضا، وليس أمام المنتخبين فقط، خاصة مع الصعود الكبير للنخبة التقنية الجديدة وتبوئها لقمة هرم النخب في الدول الغربية. وهو ما جعل المنفذ الإداري-السياسي، الذي تعد العضوية في الدواوين أهم مكوناته يتحول لمنافس للمنافذ الكلاسيكية المؤدية للمناصب الحكومية⁸⁰⁴.

تضطلع التجربة الديوانية بدور كبير في التنقيب الإداري أيضا، فقد شكلت هذه الأخيرة في المغرب مسلكا مهما لتولي المناصب الإدارية السامية في بداية الاستقلال، ويرجع ذلك إلى قلة الأطر المغربية في تلك الفترة، ولنظام التنقيب الإداري المتسم بطغيان العلاقات الشخصية والزبونية، حيث القرب من الوزير يعد فرصة للارتقاء الإداري. تمكن الديوان الوزاري من الحفاظ على نفس الأهمية كممر للمسؤولية الإدارية، نتيجة استمرار النظام السياسي في المغرب في تحييد الإدارة، واتخاذها مجالا للصراع بين النظام السياسي والأحزاب المعارضة لفترة طويلة من الحياة السياسية.

وإذا كان تغير الرهانات على المناصب الإدارية قد ساهم في تحولها إلى رهان سياسي أساسي للأحزاب السياسية، فإن أهمية الدواوين الوزارية في التنقيب الإداري باقية ومستمرة. ولا أدل على ذلك من التحول الكبير الذي يخلقه المرور من تجربة ديوانية في المسار الإداري لأعضاء الديوان، فمثلا شكل الكتاب العامون للوزارات في حكومة إدريس جطو في سنة 2002 الذين كانوا أعضاء في الدواوين الوزارية

⁸⁰² محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 171-175.

⁸⁰³ من هم؟ دليل الشخصيات العربية، موقع مجلة، تاريخ زيارة الموقع 20 شتنبر 2021، أنظر الرابط التالي: <https://manhom.com/>

⁸⁰⁴ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، م، س، ص 161-162.

قبل توليهم هذا المنصب حوالي 5 من أصل 27 كاتباً عاماً، أي بنسبة 18,5%. كما مثل مديرو الإدارات المركزية خلال نفس الحكومة الذين اكتسبوا تجربة في الدواوين قبل توليهم مناصب المديرين، حوالي 19,2%.⁸⁰⁵

المطلب الثاني: تدبير الإدارة الترابية بين رجل السلطة والهيئات المنتخبة

إن الإدارة الترابية هي تنظيم وتدبير كل ما هو محلي وغير مركزي، تفرضه خصوصية مجال ترابي معين، المتميزة بالبعد والتنوع، ووجود حاجيات محلية تتطلب الاستجابة الآنية لها والسرعة والاستثناء. وهكذا فالإدارة الترابية هي مؤسسة من مؤسسات الدولة لها ثقل خاص، ينبع من تموقعها الفريد بين السلطة المركزية كجهاز يُعد السياسات العمومية وبين المواطن كموضوع لهذه السياسات، له خصوصيته على مستوى الرأي والخطاب.⁸⁰⁶

وإذا كانت الإدارة الترابية ترتكز على دعامين أساسيين، متلازمين ومتكاملتين، وهما الجماعات الترابية اللامركزية ومصالح الدولة اللامركزية، فإن نجاح هاذين الجهازين في أدوارهما يفرض عليهما التنسيق الأمثل مع باقي الفاعلين الاقتصاديين والجمعويين والأكاديميين، بغاية ضمان اندماج وانسجام أفضل للبرامج والمشاريع التي يتم تنفيذها في المجال الترابي من جهة، وضمان مشاركة فعلية للمواطنين في تدبير الشأن العام من جهة أخرى.⁸⁰⁷

أولى الدستور المغربي لسنة 2011 اهتماماً كبيراً بالشأن الترابي، حيث جعل من التنظيم الترابي للمملكة تنظيماً لا مركزياً، تشكل الجهوية المتقدمة أحد مرتكزاته⁸⁰⁸، كما خصص باباً كاملاً للجهات والجماعات الترابية، مستغنياً بذلك عن مفهوم الجماعات المحلية، ومؤسساً لمفاهيم أخرى تستمد وجودها من البعد الترابي. كما أعلن توجهه الصريح نحو تبني الديمقراطية والمواطنة والتشاركية، معتبراً إياها أحد دعائم النظام الدستوري للمغرب، إلى جانب مبادئ أخرى مثل فصل السلط وتوازنها وتعاونها والحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

⁸⁰⁵ محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، ن، م، ص 163-164.

⁸⁰⁶ مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، م، س، ص 13.

⁸⁰⁷ الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة (منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2019/42، 2019) ص 9.

⁸⁰⁸ الفصل 1 من الدستور المغربي.

تمت مواكبة هذه المستجدات الدستورية الخاصة بالشأن الترابي، بقوانين تنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث⁸⁰⁹، جرى اعتمادها سنة 2015، وقد حددت هذه القوانين مهام كل مستوى من مستويات اللامركزية، حيث خولت للجهات مكانة الصدارة في المجال الاقتصادي، ومنحت للأقاليم والعمالات اختصاصات في مجال النهوض بالتنمية الاجتماعية والحد من مظاهر الفقر والهشاشة، فيما أناطت بالجماعات مهام ترتبط أساسا بتقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات⁸¹⁰.

وفي الجهة المقابلة يعد دخول الميثاق وطني للاتمركز الإداري حيز التنفيذ، نقطة تحول مفصلية في مسار الجهوية المتقدمة بالمغرب. ويروم هذا الميثاق إجراء توزيع جديد للاختصاصات بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية للإدارة، بهدف الرفع من فعالية العمل الحكومي عبر تعزيز السلطات المفوضة للمصالح اللامركزية⁸¹¹.

الفرع الأول: تعزيز المرجعية الدستورية والتشريعية للتدبير الترابي

عرف التدبير العمومي الترابي تحولا نوعيا، جسده التأطير الدستوري للامركزية، وتأسيسه لمبادئ تديرية حديثة تتعلق بالتدبير الحر والتعاون والتضامن، وتأمين مشاركة المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁸¹². تعكس هذه المبادئ التديرية الروح الجديدة التي أعطاهها الدستور والقوانين التنظيمية للشأن الترابي، وهامش الحرية والاستقلالية الممنوح للجماعات الترابية الذي يسمح لها القيام بأدوارها التنموية، انسجاما مع التطور الحاصل على مستوى دور هذه الوحدات الترابية، وانتقالها من ممارسة الوظائف الإدارية وتقديم الخدمات الأساسية، إلى السعي نحو تحقيق تنمية شاملة لسكانه مجال ترابي معين.

⁸⁰⁹ القوانين التنظيمية للجماعات الترابية:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (07 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015) ص 6585.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (07 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015) ص 6625.
- القانون التنظيمي رقم 113.13 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (07 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6660.

⁸¹⁰ الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، م، س، ص 9.

⁸¹¹ الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ن، م، ص 9.

⁸¹² الفصل 136 من الدستور المغربي.

يشكل الباب التاسع من دستور 2011، منعطفا بارزا في مسار النظام اللامركزي، حيث تم تعزيزه بمبادئ تديرية جديدة من أجل تقوية مكانته ودوره في المجال التنموي. غير أن تحقيق هذه الغاية لا يقع على عاتق الجماعات الترابية وحدها، بل يقتضي تدخل فاعلين آخرين، يشكلون أيضا أحد مكونات الهندسة الترابية الجديدة، تدعيما للامركزية التي بات مجال تدخل مكوناتها يتسع ويتمدد نتيجة تطور حاجيات ومتطلبات المواطنين. ويتمثل هذا المكون في اللاتمركز الإداري الذي يعد شريكا للامركزية في ممارسة دورها التنموي، إلا أنه يبقى مفهوما غامضا بالنسبة للمواطن مقارنة باللامركزية، وهو ما يمكن تفسيره بعدم انفتاحه على محيطه⁸¹³.

وإذا كان دستور 2011 قد منح للامركزية واللامركز الإداري مكانة متميزة، فلأنهما يشكلان عماد الإدارة الترابية، وموازة مع ذلك أقر مجموعة من المبادئ التديرية الحديثة التي تروم تحديث آليات التدير العمومي الترابي، قصد تأهيلها ومواكبتها في مهام النهوض بوظائفها التنموية على أكمل وجه (الفقرة الأولى)، كما عززها بقوانين تنظيمية هي الأولى من نوعها في تاريخ اللامركزية بالمغرب، جاءت لتؤسس لنمط جديد في العلاقة بين السياسي والإداري على المستوى الترابي، بتحديد لها مجالات تدخل ممثل السلطة المركزية أي الوالي والعامل، ومجال اشتغال الهيئات المنتخبة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإقرار الدستوري لمبادئ التدير العمومي الترابي الحديث

تأتي مبادئ التدير العمومي الترابي الحديث بهدف تعزيز دور اللامركزية الإدارية، لكون التنزيل السليم لها يشكل حلا للمشاكل التديرية التي يعرفها الشأن الترابي، ولتراجع المسار التنموي أيضا. وهي مشاكل تعيش على وقعها الجماعات الترابية نتيجة مجموعة من الأسباب، في مقدمتها النمط التقليدي للتدير، الذي كان بمثابة مؤشر موجه نحو الحاجة الملحة لعقلنة الاختيارات، وصناعة القرار العمومي الترابي المنبثق عن الهيئات المنتخبة، التي تتمسك بطرق التدير الكلاسيكية وتقاوم رياح التغيير، وهو ما يؤثر على نجاعة القرارات المتعلقة بتدير الشأن العام الترابي. وفي هذا السياق تبرز أهمية تعزيز فضاء ومحيط صناعة هذه القرارات، وذلك بالانفتاح على المبادئ التديرية الحديثة من قبيل مبدأ التدير الحر للشؤون الترابية، الذي سيؤدي اعتماده إلى تعزيز الثقة لدى المسؤول المنتخب، وسيساعد على ربح الوقت

⁸¹³ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، 2020-2021)، ص 47.

بتسريع وتيرة صناعة وبلورة القرارات التنموية. إن فعالية هذا المبدأ تكمن في إبراز مفهوم تدبير القرب، مما يسمح بقياس درجة الاستقلالية التي يمنحها للجماعات الترابية، وكذا حدود تدخلها لتلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين⁸¹⁴.

وتبعاً لأهمية مبدأ التدبير الحر فقد وضعت الوثيقة الدستورية في مقدمة المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الترابي للمملكة. ولأنه يحيل في المقابل على الديمقراطية الترابية، فقد زاولها دستور 2011 بإعادة تحيين المنظومة التديرية الترابية، بما يضمن إحداث قطيعة على مستويين، الأول هيكلي عبر تأكيد التدبير الحر للجماعات الترابية، والثاني وظيفي يتعلق بممارسة اختصاصات منقولة تحت رقابة القضاء بدل رقابة الملاءمة، لذلك فهو لا يمس بطبيعة الدولة، بقدر ما يروم إصلاح بنيتها وضمان تموقع جديد للامركزية الترابية، بمنحها هامشاً واسعاً من الاستقلالية في تدبير شؤونها بشكل ديمقراطي، أي أنها تتمتع باختصاصات ذاتية وحقيقية تمكنها من اتخاذ القرارات وتدبير مصالحها الخاصة⁸¹⁵.

تنبع أهمية مبدأ التدبير الحر من كونه بات يشكل مرجعاً أساسياً في تعميق اللامركزية، وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية وتفاذي مسألة تنازع الاختصاص من ناحية، وفي توسيع وتدقيق صلاحيات الجماعات الترابية، وجعلها شريكاً حقيقياً وأساسياً في عملية التنمية من ناحية أخرى⁸¹⁶. ولعل تنصيب الفصل 140 من الدستور على أن الجماعات الترابية تتوفر على اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة⁸¹⁷، يشكل أحد أوجه مبدأ التدبير الحر.

ولا يمكن الحديث عن مبدأ التدبير الحر دون إثارة علاقته بالاستقلال الإداري والمالي، من حيث تأطيره لاستقلالية الجماعات الترابية في علاقتها بالأشخاص العمومية أو الخاصة، ومدى قدرتها على ممارسة الاختصاصات الموكولة لها وترتيب الالتزامات، والتصرف في الموارد والتقرير بكل استقلالية في ميزانيتها الخاصة. وهنا تبرز الأهمية الكبرى التي يكتسبها الاستقلال المالي، فبدونه لا يمكن للهيئات

⁸¹⁴ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، ن. م، ص 225.

⁸¹⁵ عبد الرفيع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية" (المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019) ص 33.

⁸¹⁶ عبد الرفيع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، ن. م، ص 33.

⁸¹⁷ الفصل 140 من الدستور المغربي.

اللامركزية تفعيل سياساتها الاقتصادية المحلية، ذلك أن تركيبة الموارد الذاتية والمحولة قد تمس بمبدأ التدبير الحر المرتبط أساسا بوجود سلطة جبائية مستقلة، وليس بتدبير وسائل مالية ذات أصل خارجي، ما يجعل قدرة الجماعات الترابية على تدبير اختصاصاتها دون موارد ذاتية مستقلة مقيدة⁸¹⁸.

ينص الفصل 141 من الدستور على ضرورة توفر الجهات والجماعات الترابية على موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة، ولضمان حرية استقلالها المالي وممارستها لاختصاصاتها، نصت الفقرة الثانية من هذا الفصل على ضرورة اقتران الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات الترابية، بتحويل الموارد المطابقة له. يعد التكريس الدستوري للاستقلالية المالية للوحدات اللامركزية شرطا ضروريا حتى تتمكن هذه الأخيرة من الممارسة الفعلية لاختصاصاتها، والنواة الصلبة لقيام لامركزية قوية وذات أسس متينة، كما يعتبر من العناصر الجوهرية لتحقيق مبدأ التدبير الحر، إلى جانب الاستقلالية المؤسسية والاستقلالية الوظيفية، وهو ما يجعله عنصرا رئيسيا وضروريا لتكريس استقلالية الجماعات الترابية على مستوى ممارسة أدوارها التنموية⁸¹⁹.

نصت الفقرة الثانية من الفصل 140 من دستور 2011 على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها⁸²⁰. ويعد منح الجماعات الترابية لسلطة تنظيمية لتطبيق القانون وفرض بعض المعايير العامة ضمن مجالها الترابي من المستلزمات الأساسية لمبدأ التدبير الحر، ويعنى بها السلطة التنظيمية المحلية الممنوحة للأجهزة التنفيذية للجماعات الترابية في اتخاذ التدابير اللازمة لضمان استمرار المرفق العام، والحفاظ على النظام العام داخل نفوذها الترابي، والتدخل لتنظيم مختلف مناحي الحياة العامة عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية عامة، وقرارات إدارية فردية بالإذن أو المنع أو الترخيص في إطار يحدده القانون وضمن دائرة ترابية محددة⁸²¹.

⁸¹⁸ عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، م، س، ص 34.

⁸¹⁹ مصطفى عبيدي، "الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية" المغرب وتونس أنموذجا" (مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 5، العدد الثاني، يونيو 2020) ص 39-40.

⁸²⁰ الفصل 140 من الدستور المغربي.

⁸²¹ عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، م، س، ص 34-35.

يرتبط مبدأ التدبير الحر بشكل وثيق بممارسة المجالس المنتخبة للسلطة التنظيمية في حدود اختصاصاتها، إذ تشكل هذه السلطة أداتاً وشرطاً لتجسيد هذا المبدأ، وعنصرها أساسياً إذا غاب يفقد هذا الأخير محتواه العملي، فتدبير الجماعات الترابية لشؤونها بكيفية حرة ومستقلة يقتضي أن تتوفر لها الوسائل القانونية الكافية، ولعل أهمها هي السلطة التنظيمية. ومن هنا يرتبط التنصيب الدستوري على السلطة التنظيمية المحلية لفائدة الجماعات الترابية بالإرادة السياسية في الأخذ بنظام متقدم للجهة، تعزز فيه صلاحياتها، وخاصة التقريرية منها في نطاق مبدأي التدبير الحر والتفريع⁸²².

وإذا كان مبدأ التدبير الحر رغم ما يطبعه من غموض وعدم وضوح، يعد بمثابة أداة قانونية توظف المنظومة التدبيرية للجماعات، فإن مراقبة المشروعية التي تعتبر لازمة له، يمكن أن تشكل قيداً عليه، وهو ما قد يمس بجوهره وفلسفة أهدافه. وفي هذا الصدد تضمنت القوانين التنظيمية مقتضى ينص على البت في طلب البطلان، من طرف المحكمة الإدارية في كل وقت وحين مما يجعل المقررات والقرارات المتخذة من قبل مجالس الجماعات الترابية ورؤسائها، قابلة للبطلان نتيجة عدم مشروعيتها، ولو أنها عرفت طريقها للتنفيذ، تبعاً لسلطة تنفيذ مقررات ومداولات المجالس الممنوحة لرؤسائها⁸²³.

إلى جانب مبدأ التدبير الحر، تضمن المتن الدستوري مبادئ تدبيرية أخرى لا تقل أهمية عن هذا الأخير، من قبيل مبدأ التفريع الذي يهدف إلى تطوير وتحديث أساليب التدبير اللامركزي. إذ بات يشكل مرجعاً أساسياً في تعميق اللامركزية، وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية وتفادي مسألة تنازع الاختصاص من ناحية، وتحديد اختصاصات الجماعات الترابية، الشيء الذي يجعل منها شريكاً حقيقياً وأساسياً في عملية التنمية من ناحية أخرى.

ويندرج التنصيب الدستوري على أن للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية ومشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة، ضمن عملية توزيع الاختصاصات بين المستويات الترابية الثلاثة، وتحديد قواعد ممارستها. وذلك من حيث القدرة التدبيرية والمالية، إذ أن ما يعجز عنه المستوى الترابي الأدنى، ينتقل إلى المستوى الأعلى منه، كما يجسد هذا المبدأ، الرغبة والإرادة القوية في مراجعة التدخلات

⁸²² عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، ن، م، ص 35.

⁸²³ مصطفى بيسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، م، س، ص 226.

التنمية للدولة والجماعات الترابية، مستهدفة فعالية ونجاعة الفعل العمومي الترابي، وإعادة تموقعه ضمن البرامج والمشاريع التنموية الوطنية والترابية⁸²⁴.

وتأسيسا على ذلك، فإن التنصيب الدستوري على مبدأ التفريع، يوفر له الحصانة ضد كل ما يمكن أن يصدر عن المشرع العادي، بالنظر إلى وظائفه المتعددة الأبعاد. فبالإضافة إلى كونه يستهدف القطع مع تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية، والعمل على توزيعها بكيفية واضحة ومتوازنة فيما بينها ومع الدولة. فهو آلية لضبط مجال تعاونها وتضامنها، وقناة لحسن استغلال العلاقة القائمة بين مختلف المستويات الترابية⁸²⁵، مما يحيلنا إلى مبادئ تديرية أخرى تعزز منظومة التدبير العمومي الترابي الحديث، تتمثل في مبدأي التعاون والتضامن، اللذان خصهما دستور 2011 باهتمام كبير، ووفر لهما حماية دستورية برفعهم إلى درجة المبادئ الدستورية التي يركز عليها التنظيم الترابي للمملكة، مقابل منح الجماعات الترابية حريتها في تحديد كفاءات وسبل التعاون فيما بينها⁸²⁶.

وفي هذا الصدد تنص الفقرة الثالثة من الفصل 143 على أنه كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها. وفي نفس الاتجاه ينص الفصل 144 على أن بإمكان الجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينهما، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج⁸²⁷.

يأتي هذا الاعتراف الدستوري بمبدأي التعاون والتضامن في سياق الرد على التقسيم الجماعي، الذي أفرز وحدات ترابية متفاوتة فيما بينها من حيث الثروات والإمكانات. فضلا عن تنوع المجال الترابي الذي يعد حافزا للتنمية، وعاملا مشجعا على مضاعفة الجهود لتجاوز الفوارق الاقتصادية والاجتماعية من جهة، ومصدر للاختلالات المؤدية لوضعية تنموية غير متوازنة بالجماعات الترابية من جهة أخرى. ولذلك يعتبرهما الدستور وجها آخر من أوجه ترسيخ الديمقراطية المحلية، وهو ما نص عليه تصديره الذي اعتبر بناء الدولة الديمقراطية اختيارا لا رجعة فيه، يقوم على ترسيخ دعائم التضامن داخل

⁸²⁴ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، ن، م، ص 38-39.

⁸²⁵ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، ن، م، ص 41.

⁸²⁶ Jawad Abibi, Les collectivités territoriales à la lumière de constitution marocaine de 2011, Mémoire pour l'obtention du Master en droit, économie et gestion, spécialité administration et finances publiques, Université de Strasbourg, école nationale d'administration, 2014-2015, P : 30.

⁸²⁷ الفصل 143-144 من الدستور المغربي.

المجتمع، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة. ويدخل هذا المفهوم الواسع للتضامن ضمن المقاربة الجديدة للتنمية التي تروم تعزيز قواعد الحكامة الجيدة، والمشاركة والمساهمة المستمرة للمواطن⁸²⁸.

إن إنهاء الوصاية على الجماعات الترابية، وتعزيز سلطتها وتقوية اختصاصاتها بمنح رؤسائها سلطة تنظيمية في نفوذها الترابي، من شأنه أن يكون عاملا مساعدا على تقوية علاقة التعاون والتضامن بين هذه الوحدات اللامركزية. وجدير بالذكر هنا أن هذه المقتضيات تأتي في سياق دعم انفتاح الجماعات الترابية على محيطها العام والخاص، واعتمادها في تنفيذ أعمالها على علاقات قوامها التعاقد والاتفاق، لكونها تضمن إنجاز البرامج بفعالية وكلفة مالية وبشرية مناسبة، وتتيح الفرصة لتقييم نتائج هذه البرامج. وهكذا فإن تنصيب الدستور على مبدأي التعاون والتضامن، يجعل منهما آليتان تجسدان على أرض الواقع مبدأ التدبير الحر، سواء من حيث حرية الجماعات الترابية في تأسيس مجموعات فيما بينها من عدمه، أو من حيث إقامتها لعلاقات تعاقدية أو إبرام اتفاقيات مع بعضها البعض، أو مع مؤسسات عمومية أو خاصة. فإثارة مبدأي التعاون والتضامن على قدم المساواة مع مبدأ التدبير الحر، يعبر عن التوجه نحو التأسيس لعلاقة تديرية بين هذه المبادئ تروم تنمية التعاون الترابي⁸²⁹.

الفقرة الثانية: التأطير القانوني لعلاقة رجل السلطة/ ممثل الدولة بالهيئات المنتخبة

كانت العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية في ظل الميثاق الجماعي، تخضع لمنطق الوصاية، التي كان المركز يمارسها على الهيئات اللامركزية بشكل مباشر أو من خلال ممثله المحلي، حيث كان وزير الداخلية والولاة يمارسون هذه الرقابة على الجهات والجماعات الحضرية، في حين كان يمارسها العمال مبدئيا على الجماعات القروية. وقد كانت هذه الرقابة تتخذ شكل الإلغاء المباشر للأعمال بسبب بطلانها، أو شكل المصادقة القبلية على بعض المداولات الصادرة عن المجالس وبعض القرارات التنظيمية المتخذة من قبل رؤسائها، كما كانت عبارة أيضا عن ممارسة سلطة الحلول في الحالات التي يقوم فيها الرؤساء بالامتناع عن القيام ببعض الاختصاصات الإجبارية⁸³⁰.

⁸²⁸ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، م، س، ص 41-42.

⁸²⁹ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، ن، م، ص 42.

⁸³⁰ محمد اليعكوبي، "المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 138-139،

يناير-أبريل 2018) ص 13.

غير أن هذه الوصاية المفرطة التي تمارسها السلطة المركزية وممثلوها، لقيت انتقاداً شديداً، لا سيما من قبل المنتخب المحلي الذي اعتبر أن هذا النمط من المراقبة لا يتماشى مع ضرورة تقوية اللامركزية، لكونه يعد رمزا للمركزية الشديدة، وعلامة لنظام سلطوي لم يعد يتلاءم مع فكرة توسيع استقلالية الجماعات الترابية⁸³¹.

وقد اتخذت العلاقة بين ممثلي السلطة المركزية والهيئات المنتخبة في ظل الدستور الجديد والقوانين التنظيمية بعداً جديداً، يقوم على القطع مع ممارسة الوصاية كما كان معمولاً بها في السابق، ويؤسس لنمط جديد في هذه العلاقة، تجسده المراقبة الإدارية وتقديم المساعدة لرؤساء المجالس المنتخبة على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، تماشياً مع التأكيد الدستوري على ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وتمتع الجماعات الترابية بالشخصية المعنوية، وحققها في تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية. فضلاً عن الاعتراف الصريح للوحدات اللامركزية بالسلطة التنظيمية داخل نفوذها الترابي، إضافة إلى منح رؤساء المجالس المنتخبة سلطة تنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها، بعد أن كان هذا الأمر يدخل ضمن اختصاص العمال فيما يخص مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم⁸³².

تعتبر مختلف هذه المقتضيات عن تحول في رؤية الدولة للمركزية، إذ لم تعد تنظر إلى الجماعات الترابية باعتبارها مجرد هيئات إدارية، بل باتت تراها كهيئات ترابية لها وجود مادي فضلاً عن وجودها القانوني والمؤسسي، وتحولت من مجرد جهاز من الأجهزة التقليدية لسياسات الدولة، إلى فاعل اقتصادي وسياسي، تتقاسم معه الدولة جزءاً من وظائفها الأساسية، وشريك أساسي في تحقيق التنمية الترابية⁸³³.

إن المراقبة الإدارية على أعمال مجالس الهيئات المنتخبة عبارة عن مجموعة من التدابير الإجراءات، التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية لفحص شرعية القرارات الصادرة عن هذه المجالس.

⁸³¹ محمد اليعكوبي، "المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب"، ن، م، ص 14.

⁸³² حسن طارق، الدستور المغربي: المستجدات وحصيلة التفعيل 2011-2017 دراسة على ضوء: حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء

الدستوري واللامركزي (المنظمة العربية للقانون الدستوري، ورقة سياسات، 3) ص 41.

⁸³³ عبد الرحيم المحجوبي، الثابت والمتغير في علاقة الولاية أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية (مجلة المنارة

للدراستات القانونية والإدارية، مرصد الدراسات والأبحاث، تاريخ النشر 14 أبريل 2020، تاريخ الزيارة 10 يوليوز 2021) أنظر الرابط

التالي: <https://revuealmanara.com/>

وذلك بموجب الفصل 145 من الدستور الذي نص على أن الولاة والعمال يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، ويمارسون المراقبة الإدارية⁸³⁴.

إن الانتقال من الوصاية إلى المراقبة الإدارية، لا يعني أن الجماعات الترابية تتمتع بحرية مطلقة في تدبير شؤونها، بل لا زال لممثل السلطة المركزية دور محوري في هذا المجال، ولعل ممارسته للمراقبة الإدارية على شرعية قرارات رؤساء المجالس المنتخبة خير دليل على ذلك⁸³⁵.

وتتخذ هذه المراقبة ثلاث أشكال، أولا مراقبة البطلان، إذ تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات المجالس أو رؤسائها أو المتخذة خرقا لأحكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (القانون التنظيمي للجهات 111.14، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات) والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل⁸³⁶. يتعرض رجل السلطة أي الوالي والعامل على النظام الداخلي للمجالس وعلى المقررات، ويبلغ تعرضه معللا إلى رؤساء المجالس المنتخبة داخل أجل لا يتعدى ثلاث أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر⁸³⁷. وإذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر لدى المحكمة الإدارية بغية البت في طلب بطلانها لكونها مشوبة بعيب عدم الشرعية⁸³⁸.

تعد مراقبة التأشير ثاني أشكال المراقبة الإدارية التي يمارسها رجل السلطة/ الوالي أو العامل، وعلى خلاف قبول مقررات المجالس المنتخبة، أو التعرض عليها تحت طائلة البطلان، بناء على مدى

⁸³⁴ الفصل 145 من الدستور المغربي.

⁸³⁵ الفقرة الأولى من المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الفقرة الأولى من المادة 106 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الفقرة الأولى من المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁸³⁶ الفقرة الثالثة من المادة 112 من القانون التنظيمي للجهات، الفقرة الثالثة من المادة 106 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، الفقرة الثالثة من المادة 115 من القانون التنظيمي للجماعات.

⁸³⁷ الفقرة الأولى من المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات، الفقرة الأولى من المادة 108 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، الفقرة الأولى من المادة 117 من القانون التنظيمي للجماعات.

⁸³⁸ أمنية عياد، المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، 2014-2015) ص 353.

مطابقتها للإطار القانوني، فإن هذا الشكل من المراقبة يهدف إلى فحص محتوى المقرر، من حيث تحقيقه للمصلحة العامة، بغية درء كل ما يمكن أن يترتب عنها من أعباء مالية أو إخلال بالتوازن المالي أو غيرها⁸³⁹.

ولا تكون مقررات مجلس الجهة مثلاً قابلة للتنفيذ، إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، داخل أجل عشرين يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، ومنها المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية، والمقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب، والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، وغيرها من المقررات. ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن هذه الأخيرة، بعد انصرام الأجل المنصوص، عليه بمثابة تأشيرة⁸⁴⁰.

إن استمرار سلطة المراقبة الإدارية في الإشراف على الملفات الإستراتيجية للمجالس المنتخبة، الذي تعكسه طبيعة المقررات التي تحتاج إلى التأشير، المتسمة بطابعها المالي والتدبيري. يعبر عن الحرص على أن تكون لسلطة المراقبة، الكلمة الفصل في كل ما يتصل بتدبير القضايا الكبرى التي تعالجها الجماعات الترابية، مما يُفقد مبدأ التدبير الحر مضمونه وأبعاده. وهو ما يوحي أن هناك توجهان يحكمان هذه العلاقة، توجه يروم تطوير علاقة ممثلي السلطة المركزية بالمجالس المنتخبة في اتجاه شراكة حقيقية، وآخر محافظ لا يزال حبيس نظرية هيمنة المركز على المحيط⁸⁴¹.

إلى جانب مراقبة البطلان والتأشير نجد أيضاً مراقبة الحلول، فعند رفض المجالس المنتخبة القيام بالأعمال المنوطة بها، أو التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية، أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، أو إذا وقع اختلال في سير المجالس المنتخبة من شأنه تهديد سيرها الطبيعي، تعين على رؤساء هذه المجالس التقدم بطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، عن طريق والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين، لكن إذا قام هذا الأخير برفض القيام بذلك، واستمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الإعدار، يحال الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس المعني⁸⁴². وإذا وقع توقيف أحد المجالس المنتخبة أو استقال عدد أعضائها، أو

⁸³⁹ أمنية عياد، المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، ن، م، ص 353.

⁸⁴⁰ المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات، ولزبد من المعلومات حول مقررات مجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجماعة يمكن العودة إلى المادة 109 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، والمادة 118 من القانون التنظيمي للجماعات.

⁸⁴¹ عبد الرحيم المحجوبي، الثابت والمتغير في علاقة الولاية أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية، م، س.

⁸⁴² المادة 76 من القانون التنظيمي للجهات، المادتين 73 و74 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، المادتين 72 و73 من القانون التنظيمي للجماعات.

تعذر انتخابهم لأي سبب من الأسباب، يجب تعيين لجنة خاصة بقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، يرأسها والي الجهة بالنسبة للجهات، وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمال والأقاليم والجماعات⁸⁴³.

وإذا كانت القوانين التنظيمية قد عرفت نوعاً من العقلنة فيما يتعلق بالمراقبة الإدارية، من خلال الانتقال من المصادقة إلى آلية التأشيرة، وإدخال القاضي مشرفاً على عملية المراقبة، فإنها رغم ذلك حافظت على نفوذ الولاية والعمال، عبر تمكينهم من صلاحيات واسعة على مستوى التدبير المالي لشؤون المجالس المنتخبة، وميكانيزمات التحكم في مصير ميزانية الجماعات الترابية، بواسطة آلية قانونية لضبط عبارة الموارد الذاتية في ارتباطها بالموارد الإجمالية، وهو ما يدفع إلى القول بوجود مراقبة إدارية قبلية بخلفية وصائية، يعكسها عدم دخول أي قرار حيز التنفيذ إلا بعد التأشير عليه من طرف الوالي أو العامل⁸⁴⁴.

وفي الجهة المقابلة منحت القوانين التنظيمية لممثلي المجالس المنتخبة، لاسيما مجالس الجهات، مجموعة من الضمانات لمواجهة تدخلات ممثلي السلطة المركزية، تتمثل في احترام الأجل القانونية للتأشير على المقررات، وإبداء الآراء والتدابير التي تتخذها المجالس المنتخبة، إضافة إلى تمتيع أعضاء المجالس بحق الرد قبل اتخاذ سلطة المراقبة لقراراتها المتصلة بالأفعال المخالفة للقانون، وجعل القاضي الإداري صاحب الاختصاص في البت في النزاعات التي تنشأ بين رجل السلطة والهيئات المنتخبة⁸⁴⁵.

الفرع الثاني: تدعيم الإطار التنظيمي والوظيفي للاتمرکز الإداري

إن الارتباط الوثيق بين الرهانات الاقتصادية والاجتماعية، وتنامي المطالب الاجتماعية والسياسية لعموم الساكنة، أدى إلى إحداث تحولات كبيرة في الأدوار التقليدية للإدارة، التي كانت إلى عهد قريب تنسم بمركزية شديدة وتراتبية إدارية، تركز واقع الارتباط الشرطي للمحيط المجالي بالمركز الإداري، وهو ما ساهم في جعل المخططات والمقاربات المجالية الموضوعية لا تستجيب للحاجيات المحلية

⁸⁴³ المادة 77 من القانون التنظيمي للجهات، المادة 75 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، المادة 74 من القانون التنظيمي للجماعات.

⁸⁴⁴ عبد الرحيم المحجوبي، الثابت والمتغير في علاقة الولاية أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية، م، س.

⁸⁴⁵ عبد الرحيم المحجوبي، الثابت والمتغير في علاقة الولاية أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية، ن، م.

للساكنة، لكون السياسات التنموية المنطلقة من المركز لم تستطع استيعاب كل الخصوصيات التنموية المحلية⁸⁴⁶.

وفي هذا السياق يقع على عاتق مؤسسة الوالي والعامل في إطار الجهوية المتقدمة النهوض بالتنمية الترابية، التي لا يمكن أن تتحقق دون لا تمركز قوي وحقيقي، لا يرتبط فيه وجود هذه المؤسسة بالهاجس الأمني بل بالبعد التنموي، من خلال تسخير كل إمكانياتها المادية واللوجيستكية من أجل إرساء قواعد جديدة برؤى ومخططات استشرافية تنموية، قادرة على الاستجابة للانتظارات الحقيقية للساكنة مع مراعاة الخصوصيات المحلية، وذلك عبر جعل المجال والتقطيع الترابي مدخلا لإرساء قواعد القرب والحكامة الجيدة، في أفق محاربة الفقر والهميش والهشاشة والإقصاء التنموي⁸⁴⁷.

ومن هنا يروم اللاتمرکز باعتباره آلية لمواكبة الجماعات الترابية أجراء السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة، كما يهدف إلى تحسين أداء المرافق العمومية على المستوى الترابي، عبر نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي، واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق، مع مراعاة شروط السرعة والجودة والكلفة المناسبة للمجتمع⁸⁴⁸.

وتبعاً للدور المحوري الذي يضطلع به الوالي والعامل على عدة مستويات، تنموية وسياسية وإدارية، فقد عمل المشرع على تقوية مركزهما الدستوري وتعزيز أدوارهما القيادية على المستوى الترابي (الفقرة الأولى)، وفي المقابل تم العمل على تدعيم اللاتمرکز الإداري بإطار قانوني يتماشى مع التطورات التي يعرفها الشأن الترابي في المغرب (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقوية المركز الدستوري للوالي/العامل

منح دستور 2011 لمؤسسة الوالي والعامل مكانة متميزة، تتيح لها الاستفادة من الآليات القانونية اللازمة لممارسة مختلف المهام والصلاحيات المنوطة بها، التي تمكنهم من أداء وظائف محددة ودقيقة، غايتها السهر على تحقيق المصلحة العامة، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عبر المؤسسات الواقعة

⁸⁴⁶ إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، 2014-2015) ص 24.

⁸⁴⁷ إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، ن، م، ص 24.

⁸⁴⁸ متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية (منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2016/22، 2016) ص 61.

تحت سلطة نفوذهم الترابي. إن هذه المكانة المحورية التي يشغلها ممثل السلطة المركزية، تأتي نتاجا لتبني الدولة لهندسة ترابية جديدة، رافقتها تغييرات جذرية على مستوى النظام اللامركزي، لعل أهمها ورش الجهوية المتقدمة⁸⁴⁹.

رغم أن وجود مؤسسة الوالي يعود لسنوات خلت، إلا أن التنصيب عليها دستوريا لم يتم إلا بعد صدور دستور 2011 الذي نص الفصل 145 منه على اختصاص الوالي، متجاوزا بذلك الفراغ التشريعي الذي كان يحد من فعالية وظائف هذه المؤسسة. وبعد عملية الدسترة هاته، بات لمؤسسة الوالي مكانتها اللائقة داخل الجهة، باعتبارها المخاطب الوحيد فيما يتصل بعملية الاستثمار وبمختلف متطلبات الشأن الجهوي باختلاف مستوياتها من جهة، ولكونها تشكل الهيئة الوسيطة بين السلطات المركزية واللامركزية، والمجسد للتركيز الإداري من جهة أخرى. إن غياب الاعتراف الدستوري والتشريعي الصريح بمؤسسة الوالي، كان له تأثير كبير على دورها، الذي كان متسما بالتردد والظرفية وعدم الفعالية نتيجة تعدد المتدخلين والمساهمين في صنع القرار على المستوى الجهوي⁸⁵⁰.

يمارس الولاية والعمال بموجب الفصل 145 من الدستور مجموعة من المهام، تنوع بين تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية، وبين العمل على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة الرقابة الإدارية، وبين مساعدة رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، فضلا عن القيام بمهام تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

وهكذا فإن تقوية المركز الدستوري للولاية والعمال، لا يجسده تنوع مهامهم واختصاصاتهم فقط، بل تعكسه أيضا طريقة تعيينهم، التي تمر عبر مجموعة من المراحل قبل صدور ظهير التعيين من طرف الملك. وقد شكلت مقتضيات الفصل 49 من الدستور، تحولا نوعيا في علاقة الولاية والعمال بالحكومة، وذلك بمنح رئيس الحكومة دورا في تعيينهم. هذا التحول في العلاقة تفرضه وظيفة ممثلي السلطة المركزية المتميزة بطابعها المزدوج، فهي وظيفة إدارية وسياسية، فضلا عن الأدوار الجديدة للامركزية واللامركز

⁸⁴⁹ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، م، س، ص 48.

⁸⁵⁰ سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة (منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 14، ط 1) ص 9-10.

الإداري الذي أضحي في حاجة إلى تعزيز الانسجام والتنسيق بين المصالح اللامركزية، تحت قيادة وإشراف الولاية والعمال⁸⁵¹.

إن جعل الولاية والعمال يمثلون السلطات المركزية في الجماعات الترابية، بدل الدولة طبقا لمنطوق الفصل 145، يأتي بهدف ربط هذه المؤسسة بالحكومة وبرئيسها بشكل مباشر، وسواء كان الحديث هنا عن الدولة أو السلطة المركزية فالأمر لا يختلف كثيرا، فالسلطة المركزية في إطار القانون الإداري العام، على غرار مفهوم الدولة، يتم تناولها باعتبارها مكونة من الملك والحكومة⁸⁵².

تنبع أهمية الوظيفة التمثيلية للولاية والعمال، من كونها تمنحهم الشرعية اللازمة لإنجاز تدخلاتهم اتجاه مختلف الفاعلين المحليين (جهويين وإقليميين). تشكل هذه الفئة من رجال السلطة سلطات ذات اختصاص عام، لكونها تمثل الحكومة، وهو ما يجعل منها سلطة ذات صفة مزدوجة، لأنها يجب أن تأخذ بعين الاعتبار ضرورات الشرعية ومبادئ الملائمة السياسية، فالولاية والعمال يعتبرون أكثر سلطة إدارية بصبغة سياسية، وأكثر سلطة سياسية بصبغة إدارية⁸⁵³.

إن هذه الازدواجية التي تطبع مؤسسة الولاية والعمال، تجعل منهم يمثلون الحكومة في الجماعات الترابية سياسيا وإداريا:

على المستوى السياسي: تجسد مؤسسة الوالي والعامل السلطة السياسية للحكومة، إذ تقوم بالسهر على تطبيق السياسة العامة للدولة، والتأكد من توافق البرامج المحلية مع السياسة العامة للحكومة من عدمه، والتدخل في حال غياب هذا التوافق باعتبارها تمثل السلطة المركزية. كما تقوم أيضا بإخبار الرأي العام الجهوي والإقليمي بسياسة الحكومة، المزمع تطبيقها في مختلف المجالات في الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث. ويجب على هذه المؤسسة أن تنفتح على جميع المكونات السياسية داخل الجماعات الترابية، لاسيما الأحزاب السياسية، والعمل على إشراكها في اتخاذ القرار على المستوى الترابي إذا اقتضت الضرورة ذلك، إذ يجب على الوالي والعامل ربط علاقات مع ممثلي الأحزاب السياسية، بهدف

⁸⁵¹ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، م، س، ص 49.

⁸⁵² سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، م، س، ص 38.

⁸⁵³ سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، ن، م، ص 41.

التعاون بينهما من أجل خدمة الجهة أو العمالة أو الإقليم والصالح العام الوطني، مع الحرص على الحفاظ على الحياد في هذه العلاقة⁸⁵⁴.

على المستوى الإداري: أولى المشرع اهتماما كبيرا بالتمثيل الإداري للحكومة، حيث يسهر الولاية والعمال على أداء الإدارة داخل نفوذهم الترابي، بمراقبتهم لتطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وتنسيق مختلف أنشطة مصالحها اللامركزية، والسهر على حسن سيرها⁸⁵⁵.

ولعل ما يدعم الوالي والعامل في ممارسة هذه الاختصاصات، هو تمكينه من المراقبة الإدارية، لمجموعة من الاعتبارات في مقدمتها؛ السلطة والخبرة التي يمتلكها والتي تسمح له بتأمين تطبيق القانون والتوفيق بين الحقوق وحريات الأفراد والمؤسسات⁸⁵⁶.

وإلى جانب مهمة السهر على حسن سير المصالح اللامركزية أناط دستور 2011 بالولاية والعمال مهمة تنسيق أنشطة هذه المصالح، وقد أدرج الدستور الجديد التنسيق بدل التدبير الذي لم يكن دقيقا. وفي الواقع فإن التنسيق في مجال اللاتمركز الإداري هو مفهوم مركب، يمكن أن نقول عنه مفهوم-بنية يستغرق مجموعة من المفاهيم الأخرى، قد ترتبط بالأهداف المراد تحقيقها، أو تتصل بالمنسق ذاته، ومنها أيضا ما يرتبط بالآليات التي يستعملها المنسق لتحقيق هذه الأهداف. وهكذا فالمفاهيم المرتبطة بأهداف التنسيق والقريبة من المفهوم الضيق له تختزل في الانسجام، التناغم، التماسك، المطابقة، التنظيم، التوحيد والتأطير، أما المفاهيم المتصلة بالمنسق في حد ذاته فتتجسد في الرئاسة والقيادة والولاية⁸⁵⁷.

تعد الجماعات الترابية حلقة الوصل بين الإدارة المركزية والسكان على المستوى الترابي، وهي التي تحتضن معظم المصالح اللامركزية، ولعل هذا ما يمنح للتنسيق أهمية كبرى، باعتباره وسيلة لتقليص التوترات داخل الجهاز الإداري، وعلاج للتخصص الوزاري، كما أنه إطار ملائم لتحقيق القرب من خلال إحلال الانسجام والتعاون بين مختلف أطراف النشاط الإداري. غير أن الميول إلى تبني مقاربات قطاعية من شأنه أن يؤثر بشكل سلبي على التنمية الترابية، التي يتطلب تحقيقها مشاركة وثيقة من طرف

⁸⁵⁴ سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، ن، م، ص 41-42-43.

⁸⁵⁵ سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، ن، م، ص 45.

⁸⁵⁶ مصطفى بيسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، م، س، ص 53.

⁸⁵⁷ إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، م، س، ص 26-27.

المسؤولين عن المصالح اللامركزية في إعداد المشاريع المحلية، ولكي تكون هذه المشاركة أكثر فعالية يجب أن يسود الانسجام بين جميع المسؤولين الإداريين على المستوى الترابي⁸⁵⁸.

يعبر التنصيب الدستوري على تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، عن الأهمية الكبرى التي تكتسبها هذه المهمة فيما يتصل بتحقيق التنمية الترابية، إلا أن قيادة المصالح اللامركزية تجاه إدارتهم المركزية، يشعرهم بخضوعهم للإدارة المركزية في كل ما يتعلق بنشاطهم كمصالح ترابية، مهمتها السهر على تنفيذ سياسة القطاع الحكومي المرتبطة به. وفي الجهة المقابلة تخضع هذه المصالح للولاة والعمال في كل ما يتصل بنشاطهم المحلي التنموي، باعتبارها أجهزة إدارية هدفها معالجة قضايا المواطنين، كيفما كانت طبيعتها اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غيرها⁸⁵⁹.

يندرج التنسيق ضمن مجموعة من العمليات الرامية إلى نسج علاقات منسجمة بين مختلف الأجهزة الإدارية، وتوحيد الرؤى والتوجهات بينهم، وبما أن التنسيق هو وظيفة تتوزع على مختلف مراحل اتخاذ القرار، فهو يعتبر امتداد لما تقوم به الحكومة بمختلف قطاعاتها الوزارية. ويعود ذلك لكون المصالح اللامركزية على كثرتها واختلاف تخصصها، لا يمكنها أن تحقق التناغم والتناسق بينها، إلا في وجود سلطة عليا تمتلك الوسائل والتجربة والكفاءة التي تسمح لها بتنسيق أنشطة هذه المصالح. وقد جعل الدستور المغربي من الولاة والعمال الجهة المكلفة بهذه المهمة، كما منح التنسيق هذه المؤسسة القدرة على احتواء كل الآراء والاقتراحات مهما بلغت درجة اختلافها، وذلك بغاية الوصول إلى قرار موحد وفعال بين مختلف السلطات الإدارية، وهو ما يجعل من ممثلي السلطة المركزية آلية رئيسية لدعم تفعيل نظام اللامركزية الإداري⁸⁶⁰.

إن ممارسة مؤسسة الوالي والعامل لمهمة التنسيق تحت سلطة الوزراء المعنيين، أفرزت نتيجتين، تتصل النتيجة الأولى برفع التحفظ الذي يسود تعامل المصالح اللامركزية معهم، والثانية ترتبط بجعل هذه السلطة بمقتضى النص الدستوري مركزا قياديا وحيدا، يتولى الإشراف على مختلف الأعمال التي تقوم بها هذه المصالح وتنسيق أنشطتها، وذلك قصد التنزيل المحكم والفعال للبرامج والمخططات المعتمدة

⁸⁵⁸ محمد الزاهي، "ولاة الجهات والعمال وصلاحيات التنسيق في ضوء الميثاق الوطني للامركزية الإداري" (مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دراسات محكمة) ص 2.

⁸⁵⁹ محمد الزاهي، "ولاة الجهات والعمال وصلاحيات التنسيق في ضوء الميثاق الوطني للامركزية الإداري"، ن، م، ص 6.

⁸⁶⁰ مصطفى بيسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، م، س، ص 56.

من طرف الإدارة المركزية. يعكس هذا النمط التدبيري الجديد للشأن الترابي، التحولات الجذرية التي باتت تعرفها الأدوار التقليدية للإدارة المركزية⁸⁶¹.

الفقرة الثانية: تأطير العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة والجماعات الترابية

إن تحقيق التنمية الترابية، والبحث عن حلول للمشاكل الجهوية والمحلية من طرف مختلف الفاعلين على المستوى الترابي من سياسيين وإداريين، يملكون نظرة واقعية وشاملة حول المعطيات البشرية والتقنية، يقتضي مستوى متقدم من عدم التمرکز مع أسلوب للتنسيق يكون أفقيا، وأكثر امتدادا ليحقق الانسجام بين مختلف المتدخلين في الشأن الترابي. ولذلك فإن نجاح ورش الجهوية المتقدمة لن يتحقق إلا إذا تمت مواكبته وتدعيمه بلامركز حقيقي، فعلي، وواسع، وله سلطة تقرير. وهكذا فإن تحول الجهة لفضاء للتنمية يأتي نتيجة فشل الإطار الإقليمي في تحقيق التنمية، فاللامركز انطلقا من المستوى الإقليمي أثبت محدوديته وعدم ملاءمته، وساهم في جعل الجهة الإطار الجديد والأنسب لسياسة اللاتركيز، وهو نفس الاتجاه الذي ذهب إليه الملك محمد السادس في رسالته الموجهة للوزير الأول المتعلقة بالتدبير اللامركز للاستثمار في 9 يناير 2002، معتبرا أن من شأن الإطار الجهوي أن يوفر المجال الترابي والإداري الأنسب⁸⁶².

يعرف التجسيد الفعلي لعدم التركيز الإداري باعتباره الركيزة الأساسية لحكامة اتخاذ القرار على المستوى الترابي، مجموعة من العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام تحقيقه، أبرزها غياب مستوى موحد لتوزيع المهام والاختصاصات التي تقوم بها المصالح اللامركزية، وضعف المهام المفوضة إلى هذه المصالح، وكذا ضيق مجالات تدخلها ومبادراتها، ما يجعلها ملزمة هي والمتعاملين معها بالعودة في العديد من القضايا إلى المركز، وهو ما ينعكس سلبا على السرعة والفعالية في الأداء اللذان يشكلان دعامة الحكامة في اتخاذ القرار⁸⁶³.

⁸⁶¹ مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية، ن، م، ص 57-58.

⁸⁶² رشدي عبد العزيز، "اللامركز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة 2/1"، المركز المغربي للتنمية الفكرية، تاريخ زيارة الموقع 29 يوليوز 2021، أنظر: <https://cmdi.ma/>

⁸⁶³ رشدي عبد العزيز، "اللامركز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة 2/1"، ن، م.

استمرت محاولات تفعيل مسلسل اللاتمرکز من خلال إصدار المرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993، والرسوم رقم 2.05.1369 بتاريخ 21 دجنبر 2005، إلا أنها أثبتت محدوديتها، ويعزى ذلك لكونها ظلت مشوبة بعدد من النقائص، فقد تم حصر مشروع اللاتمرکز الإداري في مسألة تفويض التوقيع، والإكثار من المصالح الترابية الخارجية دون امتلاكها لسلطة حقيقية في اتخاذ القرار، وهو ما يعبر عن غياب رؤية شاملة وإرادة سياسية راسخة لإطلاق لاتمرکز حقيقي، يقطع مع المقاربة العمودية والمركزية للإدارة⁸⁶⁴.

وفي هذا الصدد دعا الملك محمد السادس الحكومة في خطابه الملقى في 11 أكتوبر 2013 بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية إلى الإسراع باعتماد ميثاق اللاتمرکز الإداري، مشيراً إلى أن الأمر يدخل ضمن اختصاصاتها، ولا يستلزم إرادتها الخاصة. ويتميز مسلسل اللاتمرکز الإداري بمفارقة خاصة، فقد جاء بعد إطلاق الجهوية أي كنتيجة لها، عوض أن يسبقها، ما يجعله بمثابة إجراء للمواكبة، وليس مقاربة إصلاحية ضرورية للحكامة الإدارية. فاللاتركيز يجب أن ينطلق من داخل الإدارة نفسها، حرصاً منها على تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن على أساس مبدأ القرب، ومحاولة منها على مواكبة مختلف الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية التي انخرط فيها المغرب، واستجابة أيضاً لمتطلبات اللامركزية وللحاجيات الملحة والمشروعة للسكان⁸⁶⁵.

جاء المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري استجابة للدعوة الملكية المستمرة لتبني هذا الميثاق، نظراً لكونه يشكل دعامة أساسية لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة. وجدير بالذكر أن الاهتمام الملكي بهذا الموضوع لم يتوقف حتى بعد صدور الميثاق، إذ حرص الملك على التسريع والتنزيل الفعلي لمضامين هذا الأخير، فقد دعا في رسالته السامية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنعقدة يومي 20-21 دجنبر 2019، إلى "تعبئة كل الطاقات، والانخراط الفعلي لكافة القطاعات الوزارية في تفعيل الميثاق، عبر التسريع من وتيرة إعداد التصاميم المديرية

⁸⁶⁴ متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، م، س، ص 62.

⁸⁶⁵ متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، ن، م، ص 62.

للاتمركز الإداري، والتي يجب أن تكون مبنية على نقل فعلي للاختصاصات الوظيفية، والصلاحيات التقريرية إلى المستوى الجهوي⁸⁶⁶.

يعد اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة طبقاً لمنطوق المادة الثالثة من الميثاق، تنظيماً إدارياً مواكباً للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل، وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزية على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقاً للفعالية والنجاعة⁸⁶⁷.

حدد ميثاق اللاتمركز الإداري إدارات الدولة بشكل واضح، حيث أشار إلى أنها تتألف من إدارات مركزية ومصالح لا مركزية، ووضح مدلول كل عبارة على حدة في محاولة لرفع أي لبس قد يشوب دلالتيهما. وتبعاً لذلك تعتبر الإدارات المركزية هي إدارات مختلف القطاعات الوزارية التي تقوم بممارسة مهامها على المستوى المركزي، سواء كانت هذه القطاعات منتظمة في شكل وزارات، أو كتابات الدولة أو مندوبيات سامية أو وزارية أو عامة أو غيرها، أما بالنسبة للمصالح اللامركزية فيقصد بها في هذا المرسوم، التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية التي تمثل الإدارات المركزية على المستوى الجهوي أو الإقليمي، وسواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، كيفما كان شكل تنظيم هذه التمثيليات أو البنيات وأيا كانت مسمياتها⁸⁶⁸.

وارتباطاً بالعلاقة بين الفاعلين السياسيين والإداريين على المستوى الترابي، يهدف اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة إلى إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولا سيما منها الجماعات الترابية. ويتحقق ذلك عبر السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها، وتقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، وكذا ضمان التقائية السياسات العمومية

⁸⁶⁶ الرسالة الملكية السامية الموجهة للمشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة بأكادير، بتاريخ 20 دجنبر 2019.

⁸⁶⁷ المادة 3 من المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الجريدة

الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018، ص 9787.

⁸⁶⁸ المادة 4 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها، إلى جانب العمل على تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين، أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتحسين جودتها وتأمين استمراريتهما⁸⁶⁹.

وقد وضع الميثاق الوطني لللاتمركز الإداري مجموعة من القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزية بالولاية والعمال من جهة (الباب الخامس)، وبالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي من جهة أخرى (الباب السادس).

وعلى مستوى علاقة المصالح اللامركزية بالجماعات الترابية، تتولى هذه المصالح ممارسة مجموعة من المهام، تتنوع بين تقديم الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي، وكل هيئة مكلفة بتدبير مرفق عمومي، وبين العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية، ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجيهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة.

إلى جانب مساهمتها في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها، ومواكبتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولا سيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الاستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة، وكذا تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم⁸⁷⁰.

ورغم أن فلسفة اللاتمركز الإداري تقوم على مواكبة الجماعات الترابية، إلا أن حضور هذه الأخيرة كان محتشما في نص الميثاق، وهو ما يمكن اعتباره تعميقا للمركزية وإعادة إنتاج لها في صيغة جديدة. فبالعودة إلى تركيبة نص المرسوم الذي يتشكل من 48 مادة، لم يتضمن الإشارة إلى الجماعات الترابية إلا في

⁸⁶⁹ المادة 7 من الميثاق الوطني لللاتمركز الإداري.

⁸⁷⁰ المادة 36 من الميثاق الوطني لللاتمركز الإداري.

مادتين، وهي إشارة من المشرع أن التركيز يبقى شأنا مركزيا، وحضور الهيئات اللامركزية لا يأتي إلا في إطار التنسيق وإقرار آليات لضبط هذه العلاقة بين المصالح اللامركزية والجماعات الترابية⁸⁷¹.

وإذا كانت مقارنة التدبير العمومي الجديد سواء على المستوى المركزي أو الترابي ظلت مرادفا لإصلاح القطاع العام، وقدمت مبادئ وتصورات تديرية جديدة في عمل الإدارة العمومية، فإن هذا لا يجعلها خالية من أي نقص أو قصور، ولا يجنبها التعرض للانتقادات، التي تركزت معظمها على الإنتاجية والفعالية. وقد أفسح هذا الوضع المجال لظهور تيار جديد يعرف بما بعد التدبير العمومي الجديد، تم تبنيه إما لوصف الإصلاحات التي تروم التخفيف من الآثار السلبية للتدبير العمومي الجديد من قبيل ضعف الرقابة السياسية على موظفي الدولة، وإما لتعويض الإصلاحات السابقة وتجاوز نقائصها⁸⁷².

وارتباطا بالعلاقة بين السياسي والإداري، فقد جاءت هذه الفلسفة التديرية بأفكار جديدة تتجاوز ما قدمه التدبير العمومي الجديد في هذا الصدد، وتقوم أساسا على تحسين التنسيق وتعزيز القدرات التوجيهية والقيادية للسياسي من جهة، وتحسين القدرات الإدارية والتديرية لرجال الإدارة وتعزيز قدرة منظمات القطاع العام على الاستجابة والمساءلة الديمقراطية. ومن هنا فهذا التيار الإصلاحي الجديد يهدف إلى تحسين وتجويد أداء القطاع العام لأن هذه العملية تعتبر بمثابة محرك أساسي لكل إصلاح يستهدف الجهاز الإداري⁸⁷³.

ومعلوم هنا أن الأهداف التي يروم ما بعد التدبير العمومي الجديد تحقيقها تختلف كلياً عن تلك الخاصة بمقاربة التدبير العمومي الجديد، إذ تتمحور حول تحسين التنسيق الرأسي بين الحكومة وباقي الفاعلين، والتنسيق الأفقي بين الوكالات. ولعل هذا ما يجعل هذه الإصلاحات الجديدة تعتمد أسلوب التدبير الشمولي، وتطوير مهارات تتجاوز الحدود والأهداف المشتركة. ويبقى الهدف الأساسي من مختلف هذه الإصلاحات هو تطوير وتحسين القدرة التوجيهية للمركز. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا التيار

⁸⁷¹ عبد الحافظ أدمينو، "التدبير الحر من خلال النص الدستوري، الخلفيات والأبعاد والمتطلبات" (التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة، أشغال لقاء دراسي، مجلس النواب، 29 يناير 2019) ص 23.

⁸⁷² Renate Reiter et Tanja Klenk, Les multiples significations du « POST-NPM » - Analyse documentaire systématique, In : Revue internationale des sciences administratives, Vol. 85, 2019/ 1, P : 14.

⁸⁷³ Ibidem.

الإصلاحي الجديد ينظر للموظفين العموميين على أنهم مدبرين لشبكات العلاقات وقادة للشراكات، وليسوا مجرد مدبرين للمقاولات كما يتصور منظرو التدبير العمومي الجديد⁸⁷⁴.

يؤكد العديد من منظري ما بعد التدبير العمومي الجديد أن الإصلاحات التي يروم هذا الأخير تحقيقها لا تهدف إلى العودة النموذج التقليدي في الإدارة العامة، بل تروم التأسيس لنموذج تدييري جديد. وبالرغم من أن التنسيق يعد مفهوما جوهريا في هذا التيار الإصلاحي الجديد، إلا أنه لا ينظر له كحل سحري ووحيد لتحسين وتجويد الفعل العمومي بالقطاع العام. وقد أثارت مسألة البحث حول كيفية تحسين التنسيق في الخدمة العامة نقاشات واسعة حول العلاقة بين المجالين السياسي والإداري في الهياكل التي تطبق مبادئ التدبير العمومي الجديد. إن أفكار هذه الأخيرة القائمة على فكرة نزاع الطابع السياسي عن موظفي الإدارة وفصلهم عن المسؤولين المنتخبين، لا يمكنها إلا أن تفاقم مشاكل التنسيق بين المجالين السياسي والإداري وتزيدها تعقيدا⁸⁷⁵.

وبناء على ما سبق يبدو أن هناك قراءتين مختلفتين ومتناقضتين لفلسفة ما بعد التدبير العمومي الجديد، تفترض القراءة الأولى إطارا للحكم تكون فيه الدولة فاعلا من بين فاعلين آخرين، وحسب هذه القراءة تتميز مقارنة ما بعد التدبير العمومي الجديد بأشكال تنظيمية قائمة على إجراءات وعمليات بدل قيامها على مبادئ عمودية ووظيفية، فالإدارة العمومية في ظل هذا التيار يجب أن تجمع قيم مثل العدالة الاجتماعية والديمقراطية والنزعة الإنسانية التنظيمية⁸⁷⁶.

وحسب القراءة الثانية تتطلب هذه المقاربة إعادة ظهور الدولة بمظهر قوي، مع حكومة قوية تهدف إلى استعادة القدرة على مراقبة الخدمات والإدارة العامة. ومن هذا المنطلق فالدولة هي الميسر الرئيسي للحلول لمختلف المشاكل الجديدة، وهي المسؤول الوحيد عن المؤسسات الضرورية اجتماعيا، إما بتعاون مع السوق أو بدونه إن لزم الأمر. وإذا كان هناك إجماع واسع بين عدد من المؤلفين على أن إعادة

⁸⁷⁴ Tanja Klenk et Renate Reiter, Le POST-NPM : Idées de réforme et leur application dans le domaine des services sociaux. Introduction, In : « Revue Internationale des sciences administratives », Vol. 85, 2019/1, P : 6.

⁸⁷⁵ Renate Reiter et Tanja Klenk, Les multiples significations du « POST-NPM » - Analyse documentaire systématique, In : Revue internationale des sciences administratives, OP.CIT, P : 21-22.

⁸⁷⁶ Ibid. P : 24.

تأسيس تقديم الخدمات العامة أمر ضروري، فإن هناك اختلاف كبير حول نظرتهم لدور الدولة في مقارنة ما بعد التدبير العمومي الجديد، فالقراءة الأولى تصف الدولة بأنها شريك على قدم المساواة مع المواطنين، فيما تعتبر الثانية الدولة كفاعل مركزي وقوي⁸⁷⁷.

إن تطور مقارنة ما بعد التدبير العمومي الجديد يعد بمثابة رد فعل على التجارب السلبية وغير المرضية للنموذج التدبيري السابق الذي لم يرق إلى مستوى التطلعات، سواء من حيث الكفاءة الاقتصادية أو رضا الزبائن. ولذلك لا ينظر إلى هذا التوجه الإصلاحى الجديد على أنه النموذج الذي يعقب فترة التدبير العمومي الجديد فحسب، بل يعتبر أيضا مخططا لتحسين هذا الأخير، وأحيانا كنموذج مضاد له⁸⁷⁸.

وبالرغم من أن مقارنة ما بعد التدبير العمومي الجديد تقدم كتصور بديل للإدارة العمومية، باعتبارها مفهوم يخرج عن النموذج التنظيمي المهيمن في عصر التدبير العمومي الجديد، إلا أن الأفكار التي تتضمنها ليست جديدة دائما بالمعنى الدقيق للكلمة. وينطبق نفس الأمر على فكرة بث روح وقيم متجددة، عامة وديمقراطية في المنظومة الإدارية، التي يمكن تحقيقها من خلال التشاور المنتظم مع المواطنين في وضع السياسات. وبالتالي فإن ما يمكن اعتباره كبداية لمبادئ التدبير العمومي الجديد الحالية، غالبا ما تكون سوى مفاهيم تم اعتبارها مبتكرة بالفعل خلال فترة ما قبل التدبير العمومي الجديد. ومن هنا يمكن اعتبار الانتقال من التدبير العمومي الجديد إلى ما بعد التدبير العمومي الجديد بمثابة دورة حياة لأنماط التدبير، حيث يتم لاحقا إعادة اكتشاف الأفكار التي لم تعد راجعة وإعادة اختراعها⁸⁷⁹.

⁸⁷⁷ Ibidem. P : 24-25.

⁸⁷⁸ Ibidem. P : 25.

⁸⁷⁹ Ibidem. P : 25.

خلاصة القسم الثاني:

لقد حاولنا من خلال هذا القسم التعرف على طبيعة العلاقة بين السياسي والإداري في ديناميتها، عبر البحث في تجربة الإصلاح الإداري بالمغرب؛ مضمونها ومسارها ومختلف معيقاتها، لكون هذه الإصلاحات تكشف لنا طبيعة تأثير هذه الثنائية على تحديث الإدارة العمومية. كما عملنا أيضا على البحث في مختلف التحديات التي تواجه عملية تحديث الجهاز الإداري، حيث تم التركيز على التجاذب السياسي والبيروقراطي في التدبير العمومي باعتباره يشكل الفضاء الأمثل لفهم هذه التجاذبات.

وتبعاً للأهمية الكبرى للجهاز الإداري، ودوره المركزي في نهضة وتقدم الدولة، وفي تحقيق التغيير الحقيقي، فقد حظي الإصلاح الإداري باهتمام مختلف أقطاب السلطة في الدولة، وبشكل خاص المؤسسة الملكية باعتبارها فاعلاً مركزياً في قضايا الإصلاح عامة، والإصلاح الإداري خاصة، إذ تعد صاحبة المبادرة في هذا المجال، حيث تشكل خطاباتها إطاراً مرجعياً يحدد التوجهات العامة لمختلف برامج إصلاح الإدارة من جهة، ويشخص الوضع الراهن للجهاز الإداري، وينبئ إلى ضرورة إصلاحه وتحديثه من جهة أخرى.

وإلى جانب المؤسسة الملكية نجد الحكومة كممثل للخطاب الرسمي، فبدورها تركز اهتمامها على إشكالية إصلاح الإدارة العمومية سواء عبر تخصيصها لحيز مهم في برنامجها الحكومي لهذه القضية، أو عبر وضعها لخطط وطنية موجهة لإصلاح أعطاب الجهاز الإداري.

وفي الجهة المقابلة الممثلة للخطاب غير الرسمي توجد الأحزاب السياسية والفاعلين الاقتصاديين، ممثلين في الاتحاد العام لمقاولات المغرب على المستوى الوطني، وفي المؤسسات المالية الدولية على المستوى الدولي. ولا يخفى الاهتمام الكبير الذي يوليه ممثلو الخطاب غير الرسمي بالشأن الإداري كل من منظوره، فالأحزاب السياسية تراهن على الإصلاح الإداري كرافعة أساسية لتمكين المغرب من تحقيق نموذج التنمية، رغم افتقارها للمبادرة وتمسكها بثقافة الانتظار، واكتفاءها بتشجيع المبادرات الملكية دون العمل على تطوير حسها الاقتراحي، والفاعلين الاقتصاديين يرون في هذا الإصلاح مدخلا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية، منطلقين في ذلك من نظرتهم للإدارة كفاعل وشريك أساسي في هذه العملية.

يُظهر هذا الانشغال بقضايا إصلاح الإدارة العمومية سواء على مستوى الخطاب الرسمي أو غير الرسمي، الارتباط الكبير بين توفر المغرب على جهاز إداري حديث ومتطور، وبين نجاحه في تحقيق تنميته الشاملة والمستدامة. ولعل هذا ما يفسر انخراط المغرب منذ السنوات الأولى للاستقلال في مسلسل إصلاحي طويل، اختلفت مضامينه من مرحلة لأخرى. فإذا كانت إصلاحات الجيل الأول أي تلك الموالية للاستقلال تميزت بالعمل على بناء إدارة وطنية ومغربتها، عبر إمدادها بأطر كفؤة وقادرة على حمل أعباء النهوض بالدولة والمجتمع، فإن إصلاحات الجيل الثاني قد ركزت على توسيع البنيات والهيكل الإدارية، وتكييف الإدارة المغربية مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتلك الفترة. فيما تركزت إصلاحات الجيل الثالث على البحث عن تحقيق النجاعة والفعالية داخل الإدارة العمومية، في محاولة للقطع مع النموذج التقليدي للتدبير الذي لم يعد يتوافق مع تطور الدولة والمجتمع.

لقد أولى المغرب عناية خاصة بجهازه الإداري، إذ لم تتوقف محاولات إصلاحه وتحديث آليات اشتغاله إلى يومنا هذا، رغم اصطدامها بمجموعة من العراقيل التي تحد من تأثيرها والتي يمكن تصنيفها إلى عراقيل ذاتية تتمثل في مركزية قرارات الإصلاح، وغياب التصور الشمولي، وهيمنة الطابع القطاعي على البرامج الإصلاحية، وكذا إغفال الاهتمام بالبعد الخاص بعلاقة الإدارة والمجتمع، ناهيك عن غياب ثقافة التقييم وغيرها.... وأخرى بنيوية ترتبط من جهة بالعلاقة بين السياسي والإداري التي إذا لم يتم توضيح

الحدود الفاصلة بينهما، فإن احتمال أن يهيمن محدد على آخر ويغدوا أقوى يبقى قائما، وتتصل من جهة أخرى بمقاومة التغيير من قلب الإدارة العمومية ضد كل إصلاح يروم تغيير وتحديث أساليب التدبير.

وهكذا فإن نجاح أي مشروع موجه لإصلاح الإدارة العمومية لا بد وأن يمر أولا عبر تحديد مكان الضعف والقصور في مختلف البرامج الإصلاحية المعتمدة في السابق، ثم تقويمها وإصلاحها، وتحديد أهم مداخل الإصلاح التي تبقى كثيرة ومتعددة، إلا أن أهمها يتجلى في تنمية العنصر البشري بالإدارة العمومية والرفع من مردوديته نظرا لكونه يشكل عماد الجهاز الإداري، إلى جانب تحسين جهاز الاستقبال بالإدارات العمومية، وتجويد الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن والمقاولة على حد سواء.

وإذا كان الفصل الأول قد قدم صورة مفصلة حول تجربة الإصلاح الإداري بالمغرب منذ الاستقلال إلى اليوم، فإن هذا الفصل ركز على تعميق البحث حول مختلف التحديات التي تواجهها عملية إصلاح وتحديث الإدارة، من خلال مقارنة التجاذب السياسي البيروقراطي على مستوى التدبير العمومي، الذي يعد نقطة التقاء هذين المجالين، ففي الواقع التدييري لا ينفك السياسي والإداري عن بعضهما البعض، إذ يعملان معا على تحقيق المصلحة العامة؛ كل من منظوره وبطريقته الخاصة.

بات التدبير العمومي اليوم يشكل مقياسا يقاس به نجاح الفاعل السياسي من عدمه، فكلما كان هذا التدبير جيدا، وكانت مساهمة الجهاز الإداري في صنع السياسات العمومية تتسم بالفعالية، كلما كان أداء الحكومة في المستوى المنشود. وفي المقابل كلما ازدادت خبرة البيروقراطية الإدارية على السياسي، إلا وصاحبها هيمنة على صناعة القرارات العمومية، تؤدي في النهاية إلى تفوق المنطق الحسابي والموازناتي على حساب الاختيارات السياسية، وهو ما يمكن أن يشكل تهديدا حقيقيا لاستقلالية ومسؤولية السياسي.

إن ما يعبر عن هذا الحضور القوي للبعد البيروقراطي في التدبير العمومي، هو الدور الكبير للبيروقراطية الإدارية ممثلة في وزارة الاقتصاد والمالية، على مستوى صناعة قانون المالية، وتحديد أبرز الاختيارات الإصلاحية للدولة من خلاله. ويعود ذلك للإمكانيات التقنية والفنية التي تمتلكها هذه الوزارة، وتمكنها من التموقع بشكل جيد على مستوى دائرة رسم السياسات العامة في شقها المالي.

يشكل قانون المالية أحد فضاءات التجاذب بين السياسي والإداري، باعتباره يحدد التوجهات الاقتصادية والمالية الكبرى للبلاد، ويبين اختيارات الدولة في مختلف مجالات الإصلاح. إن الحديث عن

قانون المالية والجهات الفاعلة فيه، يعيد إحياء السجال حول الحدود بين السياسي والإداري على مستوى التدبير العمومي بشكل عام، وتدبير المجال المالي بشكل خاص، ذلك أن لحظة مناقشة الميزانية تساعدنا بشكل كبير على فهم التباسات هذه الثنائية، لأنها تترجم التوجهات الحكومية أي البرنامج السياسي من ناحية، وتبين ثقل البيروقراطية الإدارية من ناحية أخرى، وغالبا ما تنتصر خيارات الإدارة في هذه اللحظة، لأنها الأكثر تقنية وضبطا والأقدر على فهم حيثيات الميزانية بخلاف رجل السياسة، وتجهض في المقابل جل مقترحات تعديل مشروع قانون المالية.

لطالما كان لثقل البيروقراطية الإدارية ونفوذها تأثير كبير على السياسات الإصلاحية، بما فيها تلك المرتبطة بالإصلاح الإداري، وذلك من خلال وزنها على مستوى قانون المالية الذي يحدد اختيارات الدولة الإصلاحية، إذ يتضمن مجموعة من التدابير والإجراءات التي تركز على إصلاح العديد من المجالات الحيوية، وخير مثال على ذلك هو قانون المالية لسنة 2021، الذي أعلن توجه الدولة نحو إجراء إصلاح عميق وشامل للقطاع العام وترسيخ قواعد مثالية الدولة وترشيد سيرها.

وإذا كان المسار الإصلاحي الطويل الذي انخرط فيه المغرب ظل عاجزا عن حل جميع مشاكل واختلالات الجهاز الإداري، وظلت نتائجه دون مستوى الطموحات، فإن هذا الوضع دفع إلى البحث عن حلول أخرى، من خلال البحث عن أشكال تديرية جديدة، مختلفة عن طرق التدبير الكلاسيكية المشبعة بالروح البيروقراطية وبالجمود ومقاومة التغيير.

شكل التدبير العمومي الجديد أهم هذه الأشكال التديرية الجديدة، التي لم تركز اهتمامها على تحسين أداء المنظومة الإدارية وأساليب تديرها فقط، بل عملت أيضا على تقديم مداخل جديدة للعلاقة بين الإدارة ومحيطها، من بينها العلاقة بين السياسي والإداري. إذ ينطلق هذا النمط التديرية من إعادة تفسير نموذج الفصل التقليدي القائم على ثنائية التصور والتنفيذ، وذلك بالفصل بين المستوى السياسي الذي يضع التوجهات السياسية والإستراتيجية، وبين المستوى التنفيذي الذي يتولى عملية التنزيل والتنفيذ، وهو الجزء الذي يقع على عاتق الجهاز الإداري.

فعلى المستوى المركزي يهدف التدبير العمومي الجديد بالدرجة الأولى، إلى الحد من سلطة الموظفين الكبار عبر تقوية السياسي وتعزيز مكانته وأدواره، وإعطائه هامشا أكبر على مستوى التقدير ووضع التصورات. وهو ما دفعنا إلى الحديث عن ثنائية السياسة والإدارة في المستويات العليا للجهاز

الإداري، وبالتحديد الدواوين الوزارية لكونها تنتمي لهذه المستويات، وتشكل مجال التقاء هذه الثنائية، وفضاءً أمثل لفهم التداخلات بينهما، الناتجة عن عدم وضوح الحدود الفاصلة بين المجالين السياسي والإداري.

فرغم أن دور الدواوين الوزارية يبقى سياسيا، إلا أنها تتجاوز أدوارها أحيانا وتتطاول على عمل الإدارة وتتدخل فيه، ويعزى ذلك لجملة من الأسباب، لعل أهمها قرب أعضاء الدواوين من مصدر قوة القرار الإداري، وثقل المرور من تجربة ديوانية، وأهميته بالنسبة لأعضائها، لكونه يكسبهم تجربة سياسية وخبرة إدارية كبيرة، ويؤهلهم للمرور نحو مسؤوليات سياسية وإدارية أكبر.

وعلى المستوى الترابي، فقد شهد التدبير العمومي الترابي في المغرب تحولات نوعية، همت الجانب الدستوري من خلال منح اللامركزية واللامركزية الإدارية مكانة متميزة في الهندسة الدستورية، وهو ما واكبه الجانب القانوني أيضا عبر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، التي حددت مهام كل مستوى من مستويات اللامركزية، فضلا عن صدور الميثاق وطني للامركزية الإدارية الذي شكل دخوله حيز التنفيذ، نقطة تحول مفصلية في مسار الجهوية المتقدمة ببلادنا.

أما الجانب التدبيري، فقد تركز على التأسيس لمبادئ تديرية جديدة حديثة، تتصل بالتدبير الحر والتعاون والتضامن، وتأمين مشاركة المواطنين في تدبير شؤون مجالهم الترابي، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. وذلك بهدف تعزيز دور اللامركزية الإدارية، لأن التنزيل السليم لها، يعد بمثابة حل للمشاكل التديرية التي يعيش على وقعها الفضاء الترابي، ولتراجع التنمية الترابية أيضا.

خاتمة:

إن البحث في طبيعة العلاقة بين السياسي والإداري وتأثيرها على تحديث الإدارة العمومية، يقتضي الانتقال والتنقل بين مجالات بحثية مختلفة يتقاطع فيها التاريخي بالسياسي وبالإداري، والاقتصادي بالاجتماعي، الأمر الذي ساعدنا على فهم طبيعة العلاقة بين هذه الثنائية في فترات تاريخية مختلفة، ومعرفة تحولاتها وتشابكاتها، وكيف تتأثر بمختلف الظروف المحيط بها سياسية كانت أم اقتصادية أم اجتماعية.

لم تكن العلاقة بين السياسي والإداري في فترة الدولة المخزنية والحماية الفرنسية تتخذ الشكل الذي هي عليه اليوم، إذ لم يكن هناك مجال للحديث عن هذين المحددين كمجالين منفصلين لكل منهما فضاءه الخاص، بل كانا متلازمين ينصهران في كيان واحد، يتمثل في الحالة الأولى في السلطان وجهازه المخزني الذي يجمع بين ما هو سياسي وما هو إداري، ويتجسد في الحالة الثانية في الإدارة الاستعمارية التي كانت تحتكر بين يديها السلطتين السياسية والإدارية. ولم تظهر الحدود بين هذين المحددين في النموذج المغربي إلا عقب الاستقلال، عندما بدأ الحديث عن الإدارة بشكل منفصل عن السياسة، وبدأت معه سلسلة من التحولات التي عرفت هذه العلاقة، وجعلت من الصعب تحديد طبيعتها والقول هل نحن أمام تبعية أم فصل أم هيمنة؟

قادنا البحث في العلاقة بين السياسي والإداري إلى خلاصة أساسية مفادها أن هذه العلاقة عvisية على التحديد، وتتميز بالتعقيد والتشابك والتداخل وعدم الوضوح، نتيجة مجموعة من الاعتبارات فهي علاقة تتأثر بمختلف التحولات التي يعرفها النظام السياسي والإداري، ما يجعل من غير الممكن وضعها في إطار محدد وثابت، ولعل هذا ما أثبتته هذه الدراسة، حيث خلصت إلى أن هذه العلاقة في النموذج المغربي تتخذ ثلاثة أشكال:

الشكل الأول: يتمثل في تبعية الإدارة للسلطة السياسية، وهي تبعية مزدوجة، قانونية وسياسية، يعبر الوجه الأول منها عن الطرح الدستوري (الفصل 89 من دستور 2011)، وعن اختيار المغرب تبني الاتجاه الليبرالي الذي يأخذ بمبدأ خضوع وتبعية الإدارة للسياسة. فيما يمثل الوجه الثاني، تبعية الإدارة للمؤسسة الملكية، إذ لطالما ارتبطت الإدارة بالملكية، وكانت تابعة لها. فقد شكلت أدائها المفضلة في مراقبة وضبط المؤسسات السياسية والاجتماعية بالبلاد، بل وحتى الاضطلاع بتحقيق مهام التنمية من جهة، واعتبر نخبها أحد عوامل ضخ الدعم والاستمرارية في أنساق النظام الملكي وبنياته من جهة أخرى.

الشكل الثاني: يتمثل في الفصل بين السياسي والإداري، أي الفصل على مستوى ممارسة الوظائف والمهام، فالسياسي يضع التصورات، والإداري يعمل على تنفيذها. ويعبر أخذ المغرب بهذا الشكل عن وفائه للنموذج البيروقراطي الفيبيري الذي نقلته الإدارة الاستعمارية في البداية، ليتم تبنيه عقب الاستقلال، واعتماد خصائصه من مركزية شديدة وتسلسل هرمي وغيرها...

الشكل الثالث: تجسده هيمنة البيروقراطية الإدارية على السياسة والتي تعد نتيجة ومحصلة طبيعية للممارسة السياسية للنظام السياسي، الذي اختار الرهان على الإدارة كأداة لبناء الدولة الحديثة عقب الاستقلال وكرافعة للتنمية، وهو ما أدى إلى إعلاء شأن الجهاز البيروقراطي على حساب المؤسسات والنخب السياسية. ولعل ما ساعد الإدارة على تعزيز قوتها وهيمنتها هو المجال الفارغ أمامها، الناتج عن ضعف النخب السياسية وعدم قدرتها على الحد من التغلغل البيروقراطي، الذي يعكسه الحضور القوي للبيروقراط في مختلف الأجهزة الدستورية، التشريعية، التنفيذية، بل وحتى القضائية.

لقد أدى هذا الوضع إلى تحول البيروقراطية الإدارية بالمغرب إلى جهاز قوي ذو ثقل ونفوذ، استطاع أن يتحول إلى سلطة قرار وقوة قادرة على فرض توجهاتها، والتحكم في كل عملية تغيير من شأنها زعزعة دعائم سلطتها، وسحب القوة من بين يديها.

مكننا المسار البحثي والتنقل بين المجالات البحثية المتقاطعة والمؤطرة لثنائية السياسة والإدارة وتفاعلاتها، من إدراك أهمية الإدارة في النسق السياسي المغربي، نظرا للأدوار المهمة التي تضطلع بها، والتي تتنوع بين السياسية والإدارية والتنموية، وبين وظائف ومهام تقليدية من أمن ونظام وإدماج اجتماعي.

يشكل استقرار الإدارة والخبرة التي تراكمها إثر احتكاكها اليومي بمختلف أنواع المشاكل، واحتكاكها لقدر هام من الخبرة والمعلومات ومختلف الموارد، بصفتها الجهة التي تتولى مهمة معالجة معظم مشاكل الإدارة العمومية، فضلا عن محدودية الموارد المتاحة أمام السياسيين، وتغيرهم المنتظم وعدم استقرارهم في مناصبهم، إضافة إلى تزايد التعقيد في المهام الحكومية، مجموع العوامل التي جعلت البيروقراطية الإدارية تحتل مكانة مركزية في أجهزة الدولة، وذات وزن وثقل كبيرين يؤهلانها لأن تكون فاعلا محوريا في عملية التنمية.

وإذا كان للإدارة العمومية نقاط قوة عديدة تجعل الدولة تراهن عليها كرافعة للتنمية وآلية لتنفيذ مهامها، فإن لها في المقابل نقاط ضعف كثيرة تدفع نحو المندادة بضرورة إصلاح اختلالاتها ونقائصها. فالإدارة المغربية توصف بكونها إدارة مخالفة، تتقن توظيف الامتيازات، وتحسن التموقع خارج وفوق اللعبة الاجتماعية، ما يجعل المواطن دائما محاصر وأمام كيان قوي ومنعزل عن محيطه، يتولى تحديد قواعد ونمط اشتغاله الذي يجب على الجميع قبولها، إذا ما أراد الدخول في علاقة معه.

من جانب آخر تتميز الإدارة المغربية بكونها منيعة، أي أنها استطاعت أن تحيط نفسها بأسوار منيعة ومقاومة، تصد كل ما يحاول اختراق مجالها المغلق، وحتى المواطن الذي وجدت هذه الإدارة بالأساس لخدمته وتلبية حاجياته، يجد نفسه في موقع ضعف ولا يلجأ إليها إلا إذا اضطر لذلك.

كما تُعرف الإدارة المغربية أيضا بميلها إلى الحفاظ على سريتها، بدعوى حفظ السر المهني، وهو ما يجعل علاقتها مع المواطن أو المقابلة تتصف بالغموض وعدم الوضوح. ومن جهة أخرى تتميز هذه الإدارة بطبيعتها السلطوية التي تعد نتاجا للطابع الهجين لها، الذي أفرزه تأثرها بالممارسات الموروثة عن الدولة المخزنية وعن الحقبة الاستعمارية، وبمختلف المبادئ الموجهة لعمل البيروقراطية الإدارية. وتؤدي هذه الصفة السلطوية إلى خلق إحساس عزلة لدى المواطن إزاء إدارته، وخوف من تسلطها.

وهكذا نجحت الإدارة المغربية في تعزيز سلطويتها وتصلبها وانغلاقها وانعزالها وجمودها، وفشلت في أن تكون تلك الإدارة الحديثة والمنفتحة والناجعة والفعالة، التي تخلق لدى المواطن والمقابلة إحساسا بالقرب وبالرضى عن جودة خدماتها، وحسن استقبالها. ولا أدل على ذلك من استمرارية حضور مطلب إصلاح وتحديث الإدارة العمومية على مر السنوات، سواء في الخطاب الرسمي أو غير الرسمي، بل وحتى في الخطاب الشعبي، فالمواطن يشتكي دائما من تردي مستوى الخدمات الإدارية المقدمة إليه، ومن سوء

الاستقبال، ويدعو إلى ضرورة تحسينها وتركيز الاهتمام على إصلاح مختلف أعطاب هذه الإدارة، وتحديث أدوات وأساليب اشتغالها.

وعلى هذا الأساس عمل المغرب على إصلاح جهازه الإداري، وقد تنوعت سياساته الإصلاحية في هذا المجال بين تلك الموجهة للجوانب البشرية والتشريعية والتنظيمية خاصة في الفترة الموالية للاستقلال، وبين تلك المتصلة بتغيير الثقافة التديبيرة، لا سيما بعد صدور تقرير البنك الدولي الذي سلط الضوء على اختلالات الإدارة، ووصفها بأنها إدارة تجاوزها الزمن، وبعد اعتلاء الملك محمد السادس للعرش، حيث عرف معه الإصلاح الإداري مسارا ومضمونا آخر، انتقل فيه التركيز إلى الجوانب الإنسانية أكثر من خلال الاهتمام بالعنصر البشري، والسعي إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن من خلال المفهوم الجديد للسلطة. وهو ما جعلنا أمام أجيال إصلاحية متنوعة، لكل جيل خطته وبرامجه الخاصة، المختلفة في المضمون والنتيجة.

يتمدد تعدد سياسات الإصلاح الإداري وتنوعها، ليشمل تعدد معيقات هذا الأخير، التي تتنوع بين معيقات ذاتية ترتبط بالسياسات الإصلاحية في حد ذاتها، وبين أخرى بنيوية تتصل بالعلاقة بين السياسي والإداري، التي إذا اختل توازنها، ينحرف إصلاح وتحديث الإدارة العمومية عن مساره الصحيح.

إذا كان تحديث الإدارة العمومية هو عبارة عن عملية تفاعلية بين السياسي والإداري وأحد أهم مجالات التقاءهما، فإن نجاح هذه العملية لا يمكن تصوره دون أن يشكل جزءاً من استراتيجية شاملة للتحديث السياسي. ورغم أن هذه العملية تمس الجهاز البيروقراطي بالدرجة الأولى، لأنها تروم تجديد أساليب اشتغاله وإدخال أنظمة وطرق وتقنيات جديدة في التدبير، قصد تطوير إنتاجيته والزيادة من فعاليته ونجاعته، إلا أنها تبقى إجراءً سياسياً وإستراتيجياً بالدرجة الأولى، يعد نتاجاً لمواقف وبرامج سياسية، تهدف إلى توجيه الإدارة نحو خدمة التنمية.

يبدو مما سبق أن الارتباط بين ما هو سياسي وما هو إداري على مستوى تحديث الإدارة العمومية هو قائم، وقوي جداً، إذ لا يمكن الحديث عن نجاح هذه العملية، في غيبة عن تحديث أكبر وهو المتعلق بالجانب السياسي، فكل عملية تحديث إداري تشمل بعدين الأول سياسي والآخر إداري، يكونان في تفاعل ودينامية دائمين. وفي حالة غياب هذا التفاعل الإيجابي بين السياسة والإدارة، وانقطاع الصلة بينهما، فإننا نصطدم بنوع من الغموض وعدم الوضوح على مستوى القرارات السياسية، وذلك إما إثر افتقارها

للأدوات التقنية المناسبة التي تمتلكها الإدارة باعتبارها تمثل البعد التقني والتدبري في أي مشروع تحديثي، أو نتيجة افتقادها لأدوات سياسية تساعد على تنزيلها، ما يجعل تنفيذ توصيات خبراء الإدارة أمرا صعبا.

إن اختلال التوازن في العلاقة بين السياسي والإداري، وغياب التفاعل الإيجابي والمثمر بينهما، ينعكس بشكل سلبي على تحديث الإدارة العمومية، فميل الكفة لصالح البيروقراطية الإدارية وهيمنتها وتفوقها على السياسي، عبر قدرتها على عرقلة مختلف القرارات السياسية، بل وتوجيهها أحيانا لما يخدم مصالح نخبها، ويحافظ على امتيازاتها، يعد انحرافا عن الوضع الأمثل، وجب تصويبه بالحد من تغول البيروقراطية وتغلغلها داخل مفاصل الدولة، والوقوف بالتأثير الذي تمارسه عند حدود معينة لا يجب تجاوزها.

تخلق حالة اللاتوازن بين هذه الثنائية، جهازا إداريا منيعا ومقاوما لرياح التحديث الإداري، تحركه توجهات محافظة ورغبات قوية في الحفاظ على التوازنات والمصالح القائمة، خاصة وأنها ترى فلسفة التحديث كمعتقد يجب محاربته، لأنه يحمل بين ثناياه ثورة على المؤسسات والتقاليد المتعارف عليها، وهو ما قد يشكل تهديدا لتيار عريض من عناصر الجهاز الإداري، ويفقدهم وجودهم بسهولة، لأنه يززع الثوابت التي تقوم عليها المنظومة التقليدية للتدبير داخل الإدارات، ويقترح أفكارا جديدة للتطوير والتجديد سواء على مستوى أدوات وأساليب العمل أو العقلية داخل المنظومة الإدارية، يتطلب التفاعل معها مجهودا وانفتاحا كبيرين.

إن مواجهة هذا الوضع المعقد، والحيلولة دون أن يتحول الجهاز البيروقراطي إلى سد منيع أمام التحديث الإداري، إلى جانب العمل على تحقيق التوازن في علاقة متداخلة ومتشابكة إلى هذا الحد، يقتضي توفر مجموعة من الشروط على مستويين:

على مستوى السلطة السياسية: إن تحقيق التوازن في العلاقة بين السياسة والإدارة، يرتهن بالعمل على:

- تقوية السياسي وتعزيز أدواره التي بدأت تتراجع أمام الزحف البيروقراطي والتكنوقراطي؛
- تقوية المؤسسات التمثيلية للحد من هشاشتها وضعف تكوينها؛

- قيام الأحزاب السياسية بمراجعة حساباتها، والتركيز على معالجة نواقصها الداخلية، عوض اكتفاءها بالظهور الموسمي في الانتخابات، لتحصيل المكاسب الانتخابية؛
 - تطوير الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية على الحكومة، لأن السلطة السياسية هي الجهة الوحيدة القادرة على كسر مقاومات الجهاز الإداري، وتغليب المصلحة العامة على نظيرتها الخاصة؛
 - تجاوز التجاذبات بين السياسي والإداري، والعمل مقابل ذلك على توحيد الجهود لإنجاح مختلف التجارب الإصلاحية والتنموية؛
 - الحرص على تغيير وتصحيح توازن القوى بين المؤسسات والسلطات في المجتمع.
- على مستوى المنظومة الإدارية: بما أن عملية التحديث هي موجهة بالأساس للإدارة العمومية، فإن نجاح هذه العملية يرتبط بالعمل على:
- جعل الجهاز الإداري الداعم الأول لعملية التحديث والمساهم الرئيسي في تنزيلها بسلاسة؛
 - تدعيم الإدارة بثقافة تديرية جديدة، قائمة على الانفتاح وتعزيز النجاعة والفعالية، وتجويد الخدمة الإدارية، وتحسين الاستقبال داخل المصالح الإدارية؛
 - تغيير السلوكيات والعقليات التي تساهم في تعميق مختلف الممارسات السلبية داخل الإدارة من زبونية ورشوة وفساد؛
 - إشراك الموظف في عملية اتخاذ قرارات تحديث الإدارة العمومية، ووضعه في قلب اهتمامات هذه العملية وأهدافها، نظرا لأهمية العنصر البشري، الذي يمكن أن ينخرط بإيجابية في المبادرات الإصلاحية، ويمكن أن يكون أول مقاوم لها؛
 - ترسيخ ثقافة التقييم داخل الإدارة، قصد استخلاص الدروس والعبر من فشل التجارب السابقة، ومواجهة الواقع والمستقبل.
- وعلى سبيل الختم، إن العلاقة بين السياسي والإداري يمكن أن تكون عائقا أمام تحديث الإدارة العمومية، ويمكن أن تكون أيضا عاملا مساعدا على نجاح هذه العملية، إذا ما تم العمل على التأسيس

لنمط جديد في هذه العلاقة، يقوم على تحقيق التوازن بين هذين المحددين، وتجسير العلاقة بينهما في الاتجاه الإيجابي، وتعزيز التفاعل المثمر بينهما، لأنهما في النهاية ثنائية لا تنفك عن بعضها البعض، فلا يمكن الحديث عن نجاح السياسي في أداء مهامه وأدواره، دون أن يستند في ذلك على جهاز إداري حديث ومتطور وقادر على النهوض بمختلف المهام الموكولة إليه رغم تعقيدها.

لائحة المراجع

باللغة العربية:

الكتب:

- إبراهيم أبراش: المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية (عمان، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، 2009).
- أحمد صقر عاشور: الإدارة مدخل بيئي مقارنة (بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ط1، 1979).
- أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة (الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، ط1، 2002).
- أحمد مفيد، "التحول الديمقراطي ومتطلبات الإصلاح الإداري بالمغرب"، الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: التفاعلات، الرهانات والآفاق (منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة ندوات ومنتديات، ط1، 2012).
- أحمد يوسف دودين: أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي (الأردن، الأكاديميون للنشر والتوزيع، ط1، 2014).
- إدريس البصري (ترجمة: أحمد البخاري، امينة جبران): اللامركزية بالمغرب من الجماعة إلى الجهة (ب.م، ب.ن، ب.ت، ب.ط).
- إدموند بورك (ترجمة: محمد أعفیف): الاحتجاج والمقاومة في مغرب ما قبل الاستعمار (1860-1912)، (الرباط، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، سلسلة نصوص وأعمال مترجمة رقم 17، ط1، 2013).
- أسامة عبد الرحمن: البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط (الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، عالم المعرفة، 57، يونيو 1982).

- ألبير عياش (ترجمة: عبد القادر الشاوي ونور الدين سعودي): حصيلة الاستعمار الفرنسي في المغرب (سلا، كلمات للنشر والطباعة والتوزيع، ط 2، 2010).
- أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 الأصول- المنافذ- المآل (ب. م، ب. ن، ط 1، 2001).
- إيان كريب (ترجمة: حسين غلوم): النظرية الاجتماعية من بارسونز إلى هابرماس (الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، عالم المعرفة، العدد 244، أبريل 1999).
- برنار غورني (ترجمة: إبراهيم زياني- نورالدين الراوي): مدخل إلى علم الإدارة (الرباط، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، الإصدار التاسع عشر، 2017).
- بي. سي. سميث: (ترجمة: خليل كلفت): كيف نفهم سياسات العالم الثالث نظريات التغيير السياسي والتنمية (القاهرة، المركز القومي للترجمة، ط 1، 2011).
- بيتر بلاو (ترجمة: إسماعيل الناظر ومعد كيالي): البيروقراطية في المجتمع الحديث (بيروت- نيويورك، دار الثقافة ومؤسسة فرنكلين، ب. ط 1، 1961).
- ثامر كامل محمد: المجتمع المدني والتنمية السياسية دراسة في الإصلاح والتحديث في العالم العربي (الإمارات العربية المتحدة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط 1، 2010).
- جرمان عياش: دراسات في تاريخ المغرب (الدار البيضاء، الشركة المغربية للناشرين المتحدين، ط 1، 1986).
- جوليان فروند (ترجمة: جورج أبي صالح): سوسيولوجيا ماكس فيبر (بيروت، مركز الإنماء القومي، ب. ط 1، 1998).
- جون واتربوري (ترجمة: عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق): أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية (الرباط، مؤسسة الغني للنشر، ط 3، 2013).
- حديث صحفي مع جريدة لافوا دي نور، انبعاث أمة، الجزء السابع عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب. ط 1، 1972).

- حسن طارق: دستورانية ما بعد انفجارات 2011 قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر (بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2016).
- حسن طارق: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية (منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان بشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، ب. ط، أبريل 2014).
- حمدي عطية مصطفى عامر: الديمقراطية في النظام السياسي الوضعي والإسلامي دراسة مقارنة (الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2014).
- خالد الناصري، "الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد"، تأهيل الإدارة للعمولة (الرباط، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، ب. ط، 2000).
- خلدون حسن النقيب: الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر دراسة بنائية مقارنة (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1996).
- خليل النقيب: البيروقراطية والإنماء دراسة عن الإدارة العامة في لبنان (بيروت، معهد الإنماء العربي، ط1، 1976).
- روبرت أ. دال (ترجمة: أحمد أمين الجمل): عن الديمقراطية (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط1، 2000).
- روبرت غيلبين: (ترجمة: مركز الخليج للأبحاث) الاقتصاد السياسي للعلاقات الدولية (الإمارات العربية المتحدة، مركز الخليج للأبحاث، ط1، 2004).
- ريتشارد هيجوت: (ترجمة: حمدي عبد الرحمن، محمد عبد الحميد): نظرية التنمية السياسية (الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، ط1، 2001).
- ريمي لوفو (ترجمة: محمد بن الشيخ): الفلاح المغربي المدافع عن العرش (الرباط، منشورات وجهة نظر، سلسلة أطروحات وبحوث جامعية (2)، ط1، 2011).

- سامي جمال الدين: الإدارة العامة التعريف بالإدارة العامة- التخطيط والتنظيم الإداري القيادات الإدارية (الإسكندرية، منشأة المعارف، ب، ط، 2006).
- سعيد جفري، أحمد منيرة: الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح؟ (الدار البيضاء، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، ط 1، 2013).
- سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة (منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 14، ط 1، ب. ت).
- سمير أمين: (ترجمة: فهمية شرف الدين): الاقتصاد السياسي للتنمية في القرنين العشرين والواحد والعشرين (لبنان، دار الفارابي، ط 1، 2002).
- شفيق عبد الغني، "النخبة السياسية في المغرب ومسارات التجدد في البنية والأدوار والوظائف"، النخب والانتقال الديمقراطي التشكل والمهمات والأدوار (بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط 1، مارس 2019).
- صالح أحمد صالح: قراءات في التنمية والتطوير والإداري دراسة تحليلية لواقع الإدارة العربية (ليبيا، دار شموع الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2003).
- صالح بلحاج، "التنمية السياسية نظرة في المفاهيم والنظريات": التحولات السياسية وإشكالية التنمية (الجزائر، لبنان، ابن النديم للنشر والتوزيع، دار الروافد الثقافية ناشرون، ط 1، 2014).
- طالب بوياء العينين، "النخب المغربية بين إخفاقات البروز وآليات البناء"، نخب مغربية المرجعيات، المسارات والأدوار (الدار البيضاء، مركز الدراسات والأبحاث الإنسانية "مدى"، أعمال المنتدى المغاربي الثاني، 2012).
- طلعت إبراهيم لطفي: علم اجتماع التنظيم (القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، ب، ط، 2007).
- الطيب بياض: المخزن والضريبة والاستعمار ضريبة الترتيب 1880-1915 (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ب. ط، 2011).

- عبد الحميد احساين: الإدارة المركزية في عهد الحماية الفرنسية 1912-1940 (الرباط، منشورات أمل، ب. ط، 2015).
- عبد الحميد بنشهبو: النظام الإداري بالمغرب (الرباط، ب، ن، ط 3، 1962).
- عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي: إدارة التنمية في المملكة العربية السعودية والتحديات المعاصرة (ب. ب. م، ب. ن، ط 2، 2003).
- عبد الرحيم بن سلامة: المغرب قبل الاستقلال عرض لأهم الأحداث السياسية والدستورية قبل الحماية وأثناءها (الدار البيضاء، دار الثقافة، ط 2، 1980).
- عبد الرزاق لكريط: المخزن والحماية الفرنسية وهم السيادة المزدوجة (1912-1956) (فاس، مطبعة أنفو-برانت، ط 1، 2015).
- عبد الرزاق لكريط: مؤسسة الحماية الفرنسية بالمغرب مخاض الأفول (1935-1945) (فاس، مطبعة أنفو-برانت، ط 1، 2014).
- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، مصر، ولبنان (بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ب. ط، 1984).
- عبد الكريم درويش وليلى تكللا: أصول الإدارة العامة (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ب. ط، 1980).
- عبد اللطيف أكنوش: السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب أمس واليوم (الدار البيضاء، مكتبة بروفانس، ب. ط، ب. ت).
- عبد اللطيف أكنوش: تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية المغرب (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ب. ط، 1980).
- عبد اللطيف قطيش: الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة (لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، 2013).

- عبد الله ابن المليح (ترجمة: محمد الناجي): التاريخ السياسي بالمغرب إبان الاستعمار -البنيات السياسية- (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ب. ط، 2014).
- عبد الله العروي: مجمل تاريخ المغرب، الجزء الثاني (الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، ط 2، 2000).
- عبد الله العروي: مفهوم الدولة (الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، ط 9، 2011).
- عبد الله حمودي (ترجمة: عبد المجيد جحفة): الشيخ والمريد النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة (الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، ط 4، 2010).
- عبد الله شنفرار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية (دراسة سوسيوقانونية وتحليلية) (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، 19، ط 1، 2000).
- عثمان خيرى: البيروقراطية وإدارة التنمية في إفريقيا (جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، العدد 203).
- علي السدجاري، "تصورات من أجل مشروع حدائي لإصلاح الإدارة بالمغرب"، تأهيل الإدارة للعوامة (الرباط، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، ب. ط، 2000).
- علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث (الرباط، دار المناهل للطباعة والنشر، يونيو 1994).
- عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة (الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، ب. ط، 1984).
- عمار بوحوش: دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة (جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ب. ط، ب. ت).
- عودة الحراحشة وسليمان الصمادي: البيروقراطية ودورها في بناء المؤسسات الإدارية (عمان، دار الخليج للنشر والتوزيع، ط 1، 2001).

- عياد محمد سمير، "إشكالية العلاقة بين التنمية السياسية والتحول السياسي": التحولات السياسية وإشكالية التنمية (الجزائر، لبنان، ابن النديم للنشر والتوزيع، دار الروافد الثقافية ناشرون، ط 1، 2014).
- فخر الدين ميهوبي: إشكالية بناء الدولة في المغرب العربي دراسة في تطور دولة ما بعد الاستعمار (مصر، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1، 2014).
- فوزي حبش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري (بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ط 1، 1999).
- فيصل فخري مرار: البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال (جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، سلسلة الدراسات المكتبية، 217).
- كارل شميت (ترجمة: سومر المير محمود): مفهوم السياسي (مصر، مدارات للأبحاث والنشر، ط 1، 2017).
- ماكس فيبر: رجل العلم ورجل السياسة (بيروت، دار الحقيقة، ط 1، 1982).
- محمد الرضواني: الإدارة العمومية والانتقال الديمقراطي بدول المغرب العربي: في شروط الإدارة المدعمة للانتقال، في الثقافة السياسية بالمغرب (الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، سلسلة بدائل قانونية وسياسية 4، 2015).
- محمد الرضواني: الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة (الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، سلسلة بدائل قانونية وسياسية (5)، ط 1، 2015).
- محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000 (الرباط، مطبعة الأصالة، مطبعة المعارف الجديدة، ط 1، 2011).
- محمد القبلي: تاريخ المغرب تحيين وتركيب (الرباط، المعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، ط 1، 2011).

- محمد المنصور (ترجمة: محمد حبيدة): المغرب قبل الاستعمار المجتمع والدولة والدين 1792-1822 (الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، ط 1، 2006).
- محمد المنوني: مظاهر يقظة المغرب الحديث (الرباط، مطبعة الأمنية، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ط 1، 1973).
- محمد بنيحي: الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية (منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 195، ط 2، 2008).
- محمد جادور: مؤسسة المخزن في تاريخ المغرب (الدار البيضاء، مؤسسة الملك عبد العزيز آل سعود للدراسات الإسلامية والعلوم الإنسانية، سلسلة أبحاث، 2011).
- محمد شقير: تطور الدولة في المغرب إشكالية التكون والتمركز والهيمنة من القرن الثالث ق.م. إلى القرن العشرين (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، ط 2، 2006).
- محمد عابد الجابري: في غمار السياسة: فكري وممارسة (بيروت، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، ط 1، 2009).
- محمد عبد الباقي الهرماسي: المجتمع والدولة في المغرب العربي (لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 3، 1999).
- محمد فرج الدكالي، "تطور الإصلاحات الإدارية والاقتصادية بالمملكة المغربية"، تجارب عربية في الإصلاح الإداري (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط 1، 1997).
- المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث: التنمية الإدارية والتدريب، الكتاب السنوي في الإدارة العامة (لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، 1983).
- مصطفى الشابي: النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر (الرباط، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 1995).
- مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية (مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي 9، ط 1، 2015).

- مؤلف جماعي، "الإصلاحات الإدارية بالمملكة المغربية": تجارب التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي" (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط 1، 2002).
- ميشيل روسي (ترجمة: إبراهيم زياني): المؤسسات الإدارية المغربية (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ب. ط، 1993).
- ميشيل روسي (ترجمة: إبراهيم زياني): المؤسسات الإدارية المغربية (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ب. ط، 1993).
- نزيه الأيوبي: (ترجمة: أمجد حسين): تضخيم الدولة العربية السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط (بيروت، المنظمة العربية للترجمة، ط 1، 2010).
- نزيه الأيوبي، "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة"، الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، الجزء الثاني (لبنان، إيطاليا، مركز دراسات الوحدة العربية، معهد الشؤون الدولية، ط 1، ماي 1989).
- نصر محمد عارف: نظريات التنمية السياسية المعاصرة: دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الإسلامي (مصر، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، سلسلة الرسائل الجامعية (6)، دار القارئ العربي، 1981).
- نور الدين زمام: القوى السياسية والتنمية دراسة في علم الاجتماع السياسي (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ب. ط، 2007).
- هشام المكي وآخرون: سؤال التنمية في الوطن العربي مداخل عملية ورؤى نقدية (بيروت، مركز نماء للبحوث والدراسات، تساؤلات 3، ط 1، 2014).
- هنري رياض: البيروقراطية والسياسة (بيروت، دار الجيل، 1993، ط 1).
- هند عروب: مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي (الرباط، منشورات دار الأمان، ط 1، 2009).

➤ ويليام هوينسطن (ترجمة: إبراهيم أبو طالب): الحماية الفرنسية بالمغرب بين الأوج والأفول تحت قيادة الجنرال نويس 1936-1943 م (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، 2001-2002).

الأطروحات والرسائل:

الأطروحات:

➤ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط 2008-2009).

➤ أمنية عياد، المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، 2014-2015).

➤ إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، 2014-2015).

➤ توفيق اداسي، المراقبة الإدارية على تنفيذ نفقات الدولة بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2013-2014).

➤ حميد فخر الدين، السياسة الجديدة لتكوين رجال السلطة (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2013-2014).

➤ حميد قهوي، مساهمة في دراسة سلوك الإدارة المغربية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001).

- خالد عفاش، بناء الدولة العصرية في المغرب جدلية التقليد والتحديث (1988-1999)، (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، الرباط، 2010-2011).
- رشيد كديرة، النخب الإدارية بالمغرب مدراء الإدارات المركزية نموذجا للانتقاء- المسار- المآل (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط 2004-2005).
- رضوان العنبي، تقويم التدبير العمومي بالمغرب (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2008-2009).
- زهير الزنان، النخب التكنوقراطية بالمغرب -فئة المهندسين نموذجا- (1998-2018) -دراسة سوسيو سياسية- (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-الرباط، 2018-2019).
- زين العابدين حمزاوي، النخبة السياسية ومسألة الثبات والتحول في النسق السياسي المغربي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2003-2004).
- عبد الحافظ أدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2001-2002).
- عبد الحق مستور، الحق في المدينة في السياسات العمومية الترابية نموذج مدينة الرباط (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا- 2017-2018).

- عبد الحكيم البارودي، علاقة الموظف العمومي بالإدارة العمومية المغربية أية علاقة؟ (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2007-2008).
- العربي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول وجدة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2003-2004).
- عزيزة حاجي، النخب السياسية في المغرب: محاولة للتحديد (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، 2001-2002).
- فريزة اشهباز، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2009-2010).
- فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات اللامركزية بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2017-2018).
- كبداني سيدي أحمد، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية: دراسة تحليلية وقياسية (أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، 2013).
- لحسن البلقسي، الإدارة العمومية المغربية بين محاولات الإصلاح وضرورة التغيير (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 2002).

- لمياء العماري، النخب التكنوقراطية في النظام السياسي المغربي نموذج الوزراء والولاة 1961-2016 (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2018-2019).
- محمد الإدريسي، الممارسة الملكية للسلطة (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط 2014-2015).
- محمد الرعاو، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية "من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية" (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2002-2003).
- محمد أهل بوبكر: رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2011-2012).
- محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2014-2015).
- محمد سكل، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2010-2011).
- محمد عروبي، إشكالية التحديث الإداري بالمغرب (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، 2010-2011).

- مصطفى بسي، الهندسة الترابية الجديدة وفعالية السياسات العمومية الترابية (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، 2020-2021).
- منية موتشو، واقع ورهانات تدبير الكفاءات بالإدارة العمومية -دراسة مقارنة- (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، 2015-2016).
- مولاي عبد الله العزاوي، مسلسل ديمقراطية الإدارة المغربية: محاولة لتفكيك الأسس السلطوية للإدارة العمومية عبر دستور 2011 (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2014-2015).
- نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2008-2009).
- نورة يحيا، النخب وتفاعلات النسق السياسي والإداري المغربي (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2018-2019).

الرسائل:

- إدريس الأزهرى، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط، 1999-2000).
- حسن الدغيمر، الموظفون السامون بالمغرب (بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، 1995-1996).
- رشيد مليجي، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2001-2002).

➤ عبد اللطيف الهلالي، الإدارة والقرار العام من المنطق المؤسساتي إلى المنطق التدبيري (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، 2004-2005).

➤ عثمان حايبي، الإدارة العمومية بالمغرب في أفق الإصلاح الإداري (بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2017-2018).

➤ معين أبو بكر الشيباني، نجيب محمد الجنيد، القيادة ودورها في التنمية الإدارية (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 1998-1999).

➤ هند عروب، المخزن في الثقافة السياسية (بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، 2001-2002).

المقالات والدراسات:

➤ إبراهيم زياتي، "محاوِر الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة" (الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالشؤون الإدارية، مجلة الشؤون الإدارية، العدد الرابع، 1985).

➤ إحسان الحافظي، "الجيش والملكية والنخبة السياسية في المغرب: البنية والسلوك" (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مجلة سياسات عربية، العدد 25، مارس 2017).

➤ إدريس جنداري، "التجربة الحزبية في المغرب: غموض التصور وإعاقة الممارسة" (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، سلسلة تقييم حالة، فبراير 2012).

➤ إدريس جنداري، "النخبة التقنوقراطية في المغرب المرجعية التقليدية في خدمة المفهوم الحديث" (مجلة وجهة نظر، العدد 56-57، ربيع وصيف 2013).

➤ بوعلام السنونسي وآخرون، "التجربة المغربية في ميدان الإصلاح الإداري" (الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالشؤون الإدارية، مجلة الشؤون الإدارية، العدد الثالث، 1984).

- بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي" (دفاتر السياسة والقانون، العدد 7، يونيو 2012).
- جميل حمداوي، سوسيولوجيا النخب السياسية (النخبة المغربية أنموذجا) (مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 24، 2017).
- الحافظ النويبي، "أزمة الدولة ما بعد الاستعمار في إفريقيا: حالة الدواة الفاشلة (نموذج مالي)"، (مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد 422، أبريل 2014).
- حسن طارق، "الملكية والإصلاح-ملاحظات أولية-" (فكر ونقد، العدد 87، السنة التاسعة، مارس 2007).
- حسن طارق، الدستور المغربي: المستجدات وحصيلة التفعيل 2011-2017 دراسة على ضوء: حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء الدستوري واللامركزي (المنظمة العربية للقانون الدستوري، ورقة سياسات، 3).
- خالد بوشمال، "آليات التدبير العمومي الجديد بالإدارة المغربية" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 154، شتنبر-أكتوبر 2020).
- خالد فريد، عبد اللطيف الهلالي، "القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العمومية" (دفاتر السياسة والقانون، العدد 6، يناير 2012).
- رضوان بروسي، "من الدولة الفيدرالية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية" (مركز دراسات الوحدة العربية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 38، ربيع 2013).
- سيد الزيات، "الديمقراطية وجدل الإصلاح السياسي" (مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية الأهرام، مجلة الديمقراطية، العدد الثالث، صيف 2001).
- طايب رتيبة، "إشكالية التنمية الإدارية في الوطن العربي بين المقومات والمعوقات" (مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 30، أبريل 2019).

- عبد الحافظ أدمينو، "التدبير الحر من خلال النص الدستوري، الخلفيات والأبعاد والمتطلبات" (التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة، أشغال لقاء دراسي، مجلس النواب، 29 يناير 2019).
- عبد الحافظ أدمينو، "السياسي والإداري والمشاركة في النظام المغربي" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 41، نونبر-دجنبر 2001).
- عبد الرفيع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية" (المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019).
- عبد الغفار شكر، "في مواجهة البيروقراطية الإصلاح الإداري وتحسين مناخ الاستثمار" (مركز المشروعات الدولية الخاصة، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، 2009).
- عبد الغني اعبيزة، "تحديث الإدارة العمومية بالمغرب عشر سنوات من الإصلاح والتحديث الإداري"، الميثاق الجماعي الجديد "أي مستقبل للسياسات العمومية المحلية؟" (المجلة المغربية للسياسات العمومية، مجلة الحوار بين الجامعة والفاعلين، العدد 4، ربيع 2009).
- عبد اللطيف الهلالي، "الإدارة وصناعة القرار بحث في علاقة الإدارة بالسياسة" (مجلة معالم قانونية، العدد الثاني، يناير 2021).
- عبد اللطيف الهلالي، "التدبير العمومي ومفاهيم أخرى" (المركز الديمقراطي العربي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس، أبريل 2020).
- عبد الواحد العسلي، "المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية وتفشي البيروقراطية" (المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015).
- عبد الوهاب أفندي، "عن السياسة والسياسي والنظرية: تأملات في السجال بين المنهج والنظرية في وظيفة العلوم السياسية" (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مجلة سياسات عربية، العدد 41، نونبر 2019).

- عصام القرني، "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية" (دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015).
- علي الزعبي، "السياسات التنموية وتحديات الحراك السياسي في العالم العربي: حالة الكويت" (مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، العدد 41، ماي 2015).
- فؤاد أشن، "تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي" (مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 23، سنة 2018).
- كوثر رغوي، "الأسباب الكامنة وراء تأزم الإدارة العمومية" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 154، شتنبر-أكتوبر 2020).
- محمد الرضواني، "التنمية السياسية بين غموض المعنى والخلفيات الإيديولوجية" (مقدمات المجلة المغربية للكتاب، العدد 36، خريف 2006).
- محمد الرضواني، "الدواوين الوزارية والعمل الحكومي" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 44-45، ماي-غشت 2002).
- محمد الرضواني، "المحيط الوزاري بين السياسي والإداري.. دراسة في التركيبة والمحددات" (المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب-الكويت، مجلة عالم الفكر، العدد 174، أبريل-يونيو 2018).
- محمد الزاهي، "ولاة الجهات والعمال وصلاحيات التنسيق في ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري" (مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دراسات محكمة).
- محمد المالكي، "سيروية بناء الدولة والشرعية والاندماج الوطني في بلاد المغرب" (وزارة الأوقاف والشؤون الدينية-سلطنة عمان، مجلة التفاهم، العدد 44، ربيع 2014) ص 147.
- محمد اليعكوبي، "المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 138-139، يناير-أبريل 2018).

➤ محمد سبيلا، "النخبة السياسية والنخبة الثقافية في مغرب ما بعد الاستقلال"، النخبة والسلطة والديمقراطية في الوطن العربي (مؤسسة منتدى أصيلة، سلسلة دفاتر موسم أصيلة، العدد 1، 2009).

➤ محمد سكلي، "الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية" (المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 21، المجلد 04، مارس 2020).

➤ محمد كولفرني، "من أجل تجاوز الشبكة المهيمنة على دراسات النخبة السياسية المغربية"، كيف يصنع المغرب نخبه السياسية (مجلة الربيع، عدد مزدوج 2-3، 2015).

➤ محمد مزيان، "الدولة في المغرب ومسار التطور من الدولة السلطانية إلى الدولة الحديثة" (مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد 490، دجنبر 2019).

➤ محمد والضحي، "الدواوين الوزارية: تدبير السياسة أم الإدارة؟" (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 44-45، ماي-غشت 2002).

➤ مراد وهبة، "حزمة الديمقراطية" (مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية الأهرام، مجلة الديمقراطية، العدد 13، يناير 2004).

➤ مريم الجبلي، "حدود وآفاق الإصلاح الإداري بالمغرب" (مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 3، يونيو 2020).

➤ مصطفى عبدي، "الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية" (المغرب وتونس أنموذجا) (مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 5، العدد الثاني، يونيو 2020).

➤ نجاة زروق، "الوظيفة العمومية في المغرب: المكتسبات والإكراهات والتحديات الآفاق المستقبلية" (وزارة المالية اللبنانية، المعهد المالي: معهد باسل فليحان، سلسلة الأوراق البحثية، رقم 1، غشت 2016).

➤ نجيب جيري، "أزمة الإصلاح الإداري بالمغرب بين مفارقات الإصلاح ورهان التحديث" (مجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية، العدد 2، 2019).

➤ نزيه أيوبي، "النظريات الإدارية الحديثة وأغراض التنمية العربية"، الإدارة والمجتمع (مجلة المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، العدد 1، 1985).

الموسوعات:

➤ محمد محمود ربيع، اسماعيل صبري مقلد: موسوعة العلوم السياسية (الكويت، جامعة الكويت، ب، ط، 1993-1994).

➤ ناظم عبد الواحد الجاسور: موسوعة علم السياسية (عمان، دار مجدلأوي للنشر والتوزيع، ط 1، 2009).

الخطب والرسائل الملكية:

الخطب الملكية:

➤ خطاب الحسن الثاني بمناسبة الذكرى الثلاثين لاعتلاء العرش، انبعاث أمة، الجزء السادس والثلاثين (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1991).

➤ خطاب الحسن الثاني بمناسبة الذكرى الخامسة للجلوس على العرش انبعاث أمة، الجزء الحادي عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1966).

➤ خطاب الحسن الثاني بمناسبة الذكرى السادسة للجلوس على العرش، انبعاث أمة، الجزء الثاني عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1967).

➤ خطاب الحسن الثاني بمناسبة تأسيس الحكومة الجديدة، انبعاث أمة، الجزء السابع عشر (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1972).

➤ خطاب الحسن الثاني بمناسبة حفل توزيع الشهادات على خريجي المدرسة الإدارية، انبعاث أمة، الجزء الثالث (1958) (الرباط، المطبعة الملكية، ط 2، 1995).

- خطاب العرش بمناسبة الذكرى السابعة والعشرين للجلوس على العرش، أنبعاث أمة، الجزء الثالث والثلاثون (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 1988).
- خطاب الملك محمد الخامس بمناسبة الذكرى الثلاثين للجلوس على العرش (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، مجلة دعوة الحق، العدد 6، دجنبر، 1957).
- خطاب الملك محمد الخامس بمناسبة الذكرى الحادية والثلاثون للجلوس على العرش (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، مجلة دعوة الحق، العدد 15، دجنبر 1958).
- الخطاب الملكي 17 يونيو 2011.
- الخطاب الملكي 6 نونبر 1993 بمناسبة الذكرى 18 للمسيرة الخضراء.
- الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط، 4 ماي 2000، طنجة.
- الخطاب الملكي الموجه إلى المسؤولين عن الجهات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين في 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء.
- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية، 14 أكتوبر 2011، الرباط.
- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية، 14 أكتوبر 2016، الرباط.
- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2007-2008.
- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2000.
- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2001، طنجة.

الرسائل الملكية:

- الرسالة السامية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للتوظيف العمومية العليا، 26 فبراير 2018، الصخيرات.
- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق، بتاريخ 28 أكتوبر 1999.

➤ الرسالة الملكية السامية الموجهة للمشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة بأكادير، بتاريخ 20 دجنبر 2019.

➤ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في مناظرة "الاستراتيجية الوطنية لإدماج المغرب في مجتمع الإعلام والمعرفة"، انبعاث أمة، الجزء السادس والأربعون، القسم الأول (الرباط، مطبوعات القصر الملكي، ب، ط، 2001).

النصوص القانونية:

الدساتير:

➤ دستور 1996، ظهير شريف رقم 1.96.157 الصادر في 23 جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

➤ دستور 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

القوانين التنظيمية:

➤ القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 27 شعبان 1433 (17 يوليوز 2012)، الجريدة الرسمية عدد 6066 بتاريخ 19 يوليوز 2012.

➤ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (07 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

➤ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (07 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

➤ القانون التنظيمي رقم 113.13 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (07 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

➤ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 يونيو 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015.

المراسيم:

➤ المرسوم رقم 2-19-1086 الصادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 6854 بتاريخ 6 فبراير 2020.

➤ المرسوم رقم 2.07.995 الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق ل 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 7 ذو القعدة 1429 الموافق ل 6 نونبر 2008.

➤ المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018.

دلائل ووثائق عامة:

- البرنامج الانتخابي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية للانتخابات التشريعية لسنة 2016.
- البرنامج الانتخابي لحزب الاستقلال للانتخابات التشريعية لسنة 2016.
- البرنامج الانتخابي لحزب الأصالة والمعاصرة للانتخابات التشريعية لسنة 2016.
- البرنامج الانتخابي لحزب التجمع الوطني للأحرار للانتخابات التشريعية لسنة 2016.
- البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية للانتخابات التشريعية لسنة 2016.
- البرنامج الانتخابي لفيدرالية اليسار الديمقراطي للانتخابات التشريعية لسنة 2016.
- برنامج تحديث الإدارة 2014-2016 (المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، طنجة 28 ماي 2014).

- التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول إدريس جطو أمام مجلس النواب، بتاريخ 07 نونبر 2002.
- التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول عباس الفاسي أمام مجلس النواب، بتاريخ 24 أكتوبر 2007.
- التصريح الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول عبد الرحمن اليوسفي أمام مجلس النواب، بتاريخ 17 أبريل 1998.
- التصريح الحكومي المقدم من لدن رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام مجلس النواب، بتاريخ أبريل 2017.
- جواب السيد وزير الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات العامة على المناقشة العامة للقانون التنظيمي 02.12، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، الوثائق المتعلقة بمشروع القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، دورة أبريل 2012، السنة التشريعية الأولى 2011-2012، الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016.
- الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، وثائق وزارة الاقتصاد والمالية، قطاع إصلاح الإدارة.
- قانون المالية 2020 (مجلة المالية، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عدد خاص، مارس 2020).
- قانون المالية 2021 (مجلة المالية، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عدد خاص، يناير 2021).
- قانون المالية المعدل 2020 (مجلة المالية، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عدد خاص، غشت 2020).
- مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2019، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة.

➤ المناقشة العامة للقانون التنظيمي 02.12، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، الوثائق المتعلقة بمشروع القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، دورة أبريل 2012، السنة التشريعية الأولى 2011-2012، الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016.

➤ ميزانية المواطن لقانون المالية 2021، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة.

➤ ميزانية المواطن لقانون المالية المعدل 2020، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة.

تقارير:

➤ "من الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها 2012-2013"، تقرير، منشورات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

➤ التقرير الاقتصادي والمالي (منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، التقارير المتعلقة بمشروع قانون المالية لسنة 2021).

➤ التقرير السنوي الأول للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، 2019.

➤ التقرير العام للنموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.

➤ تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية (منشورات المجلس الأعلى للحسابات، التقارير الموضوعاتية، أكتوبر 2017).

➤ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية (منشورات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، التقارير المتعلقة بمشروع قانون المالية لسنة 2021).

➤ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب، العمق الإستراتيجي والحكمة - خلاصة- (منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يونيو 2016).

➤ جان بيير شوفور، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي (واشنطن، مجموعة البنك الدولي، 2017).

➤ الحقامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة (منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2019/42، 2019).

➤ متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية (منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2016/22، 2016).

➤ مشروع نجاعة الأداء، مشروع قانون المالية 2019، الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية.

محاضرات:

➤ عبد المالك إحزير، محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات (جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية، 2016-2017).

المواقع الإلكترونية:

➤ "جائحة كورونا وكيفية تدبير السلطات المغربية للأزمة" (المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، مقالات وتحليلات، الشأن المغربي، تاريخ الزيارة 05 أكتوبر 2020)
www.cemrap.org

➤ موقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة:

<https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/index.aspx>

➤ خبراء الصندوق يستكملون مشاورات المادة الرابعة لعام 2020 مع المغرب (صندوق النقد الدولي، 2 نوفمبر 2020، بيان صحفي رقم 329/20)
<https://www.imf.org/ar>

➤ رشدي عبد العزيز، "اللاتمركز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة 2/1"، المركز المغربي للتنمية الفكرية، أنظر: <https://cmdi.ma>

➤ صندوق تحديث الإدارة، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، قطاع إصلاح الإدارة، أنظر: <https://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?m=11&r=308>

➤ عادل نجدي، "جدل مغربي حول إدارة الطوارئ الصحية" (العربي الجديد، مرصد سياسة، تقارير عربية، تاريخ النشر 13 يونيو 2020، تاريخ الزيارة 05 أكتوبر 2020. www.alaraby.co.uk)

➤ عبد الحافظ آدمينو، محاضرة تحت عنوان: تحولات التدبير العمومي بالمغرب، أكاديمية مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، الدورة الأولى ماي 2020، الاثنين 11 ماي على الساعة 21.30 عبر صفحة المجلة.

<https://www.facebook.com/groups/2266526226912114/permalink/2881622508735813>

➤ عبد الرحيم المحجوبي، الثابت والمتغير في علاقة الولاة أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية (مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مرصد الدراسات والأبحاث، تاريخ النشر 14 أبريل 2020، تاريخ الزيارة 10 يوليوز 2021) أنظر الرابط التالي: <https://revuealmanara.com>

➤ عبد اللطيف الهلالي، "الإدارة العمومية وصناعة القرار العام"، (شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، مرصد دراسات وأبحاث، 17 أكتوبر 2015) <http://diae.net/20734>

➤ عبد الله ساعف، الإدماج والإقصاء في الحقل السياسي المغربي (مجلة حكمة، مرصد دراسات، تاريخ النشر 02 يناير 2016، تاريخ الزيارة 15 فبراير 2021) <https://hekma.org>

➤ المجلس التنفيذي يوافق للمغرب 2,97 مليار دولار أمريكي في إطار "خط الوقاية والسيولة" (صندوق النقد الدولي، 17 ديسمبر 2018، بيان صحفي رقم 477/18) <https://www.imf.org/ar>

➤ المغرب يستعين بالتمويل المتاح من خلال "خط الوقاية والسيولة" للتغلب على جائحة كوفيد-19

(صندوق النقد الدولي، 8 أبريل 2020، بيان صحفي رقم 138/20) <https://www.imf.org/ar>

➤ من هم؟ دليل الشخصيات العربية، موقع مجرة، أنظر الرابط التالي: <https://manhom.com>

➤ موقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مرصد مهامنا، أنظر الرابط التالي:

<https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/index.aspx>

المراجع الأجنبية:

Ouvrages :

- Abdallah Laroui : Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912), Casablanca, centre culturel arabe, 2 -ème édition, 2001.
- Abdallah Saaf, Vers la décrépitude de l'état néo-patrimonial : limites du néo-patrimonialisme comme concept et phénomène observable, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXVIII, éditions du CNRS, 1989.
- Abdellah Ben Mlih : Structures politiques du Maroc colonial, Paris, édition L'Harmattan, 1990.

- Albert Ayache : Le Maroc bilan d'une colonisation, Paris, Editions sociales, 1956.
- Alfred Sauvy : Bureaux et bureaucratie, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? N° 712, 1967.
- Ali Banuazizi, Social-Psychological Approaches to Political Development, Understanding political development, Boston, Toronto, Little Brown and company, 1987.
- Ali Sedjari, Elites, gouvernance et gestion du changement, Paris, l'Harmattan, 2002.
- André Letton, Les cabinets ministériels en France, les cabinets ministériels et autres statuts, rôles et pouvoirs, Bruxelles, établissement Emile Bruylant, 2001.
- Arsène Declerc, Les modèles anglo-saxon, Allemand et Hollandais d'organisation et de fonctionnement des cabinets ministériels, les cabinets ministériels et autres statuts, rôles et pouvoirs, Bruxelles, établissement Emile Bruylant, 2001.
- Bernard Lugan : Histoire du Maroc des origines à nos jours, Paris, Ellipses Editions, 2011.
- Bertrand Badie : Le développement politique, Paris, ECONOMICA, 1988, 4é.
- Claudette Lafaye: Sociologie des organisations, Paris, Edition Nathan, 1996.
- Daniel Rivet : Histoire du Maroc de Moulay Idris à Mohammed VI, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2012.
- Dreyfus Françoise : L'invention de la bureaucratie, Paris, Edition la découverte, 2000.

- Dwight Waldo: Democracy: Bureaucracy and Hypocrisy, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1977.
- Eva Etzioni-Halevy: Bureaucracy and democracy A political dilemma, London, routledge & kegan paul, 1983.
- Ezra Suleiman (Traduction : Martine Meusy) : Les Hauts fonctionnaires et la politique, Paris, Edition du seuil, 1976.
- Ferrel Heady, Comparison in the study of public administration, Comparative public administration: the essential readings, Research in public policy analysis and management Volume 15, Netherlands, ELSEVIER JAI, First edition 2006.
- Francis Dupuis- déri: Démocratie Histoire politique d'un mot aux Etats- unis et en France, Canada, Lux Editeurs, 2013.
- Gabriel A. Almond, The Development of Political Development, Understanding political development, Boston, Toronto, Little Brown and company, 1987.
- Gabrielle Jottrand, Les statuts des cabinets ministériels et de leurs membres, les cabinets ministériels et autres statuts, rôles et pouvoirs, Bruxelles, établissement Emile Bruylant, 2001.
- Giovanni Busino : Les théories de la bureaucratie, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? 1 ère édition, juillet 1993.
- Henri Terrasse : Histoire du Maroc des origines à l'établissement du Protectorat français, Rabat, édition DAR AL AMAN, 2016.

- Jamil E. Jreisat, The Field of Comparative Administration Through the years, Comparative public administration: the essential readings, Research in public policy analysis and management Volume 15, Netherlands, ELSEVIER JAI, First edition 2006.
- Jean-Vincent Holeindre et Benoit Richard : La démocratie Histoire, théories, pratiques, Auxerre, sciences humaines éditions, 2010.
- Joseph LaPalombara: An Overview of Bureaucracy and Political Development: Bureaucracy and Political Development, United States of America, Princeton University Press, Second Edition 1967.
- Lefort Claude : Eléments d'une critique de la bureaucratie, Genève, Librairie Dros, 1971.
- Luc Ruban : La Fin des Technocrates ? (Paris, Presses de science po, la bibliothèque du citoyen, 1998).
- Max Weber : Economie et société, Paris, Librairie Plon, 1971.
- Michel Crozier : Le phénomène bureaucratique, Paris, Editions du Seuil, 1963.
- Mohamed Hammoumi : L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation ? Rabat, dar nachr al maarifa, Publications de la revue du droit, 2014.
- P. B. Rathod: Elements of Development Administration (Theory and Practice), India, ABD Publishers, 2010.
- Rachida Cherifi, Le makhzen politique au Maroc-Hier et Aujourd'hui, Casablanca, Afrique orient, 1988.

- Robert Michels : Les partis politiques Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties, Paris, Edition Ernest Flammarion, 1914.
- Roger Gruner : Du Maroc traditionnel au Maroc Moderne le contrôle civil au Maroc 1912-1956, Paris, Nouvelles Editions latines, 1984.
- Steven J. Hood: Political Development and Democratic Theory Rethinking Comparative Politics, New York, London, M.E. Sharpe, 2004.
- Victor A. Thompson (Traduction : J-J. Robert) : Comportement bureaucratique et organisation moderne, Editions Hommes et techniques, 1966.

Thèses et Mémoires :

- Allal Bayou, Le concept de libre administration et son application en Allemagne et au Maroc, Thèses pour l'obtention du Doctorat National en droit public, Université Mohamed V, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Rabat-Agdal, 2006-2007.
- Diana D. Nacer-Cherif, Approaches to political development: some conceptual challenges, Thesis of master, University of British Colombia, 1979.
- François Desrochers, La nouvelle Gestion Publique : une manifestation des transformations néolibérales du pouvoir, Université du Québec à Montréal, Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en sociologie, Février 2016, In : <https://archipel.uqam.ca/8706/1/M14278.pdf>

- Hynd Saidi Azbeg, Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit public, Université de Bordeaux, 2014, In : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01242384/document>.
- Jawad Abibi, Les collectivités territoriales à la lumière de constitution marocaine de 2011, Mémoire pour l'obtention du Master en droit, économie et gestion, spécialité administration et finances publiques, Université de Strasbourg, école nationale d'administration, 2014-2015.
- Khadija Oulghazi : L'appareil politico-administratif et décisions publiques : Contribution à l'étude des cheminements de l'influence, cas de la politique extérieure marocaine, Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit Public, Université Moulay Ismail, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Meknès, 2012-2013.
- Yvon Pesqueux, New public management (NPM) et nouvelle gestion publique (NGP), Doctorat France, submitted on 12 March 2020, In : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02506340>

Articles :

- Christian De Visscher, Autorité Politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? In : Revue internationale de politique compare, Vol. 11. 2004/2.
- Elisa. P. Reis, Bureaucrates et politiciens dans le Brésil d'aujourd'hui, In : R.I.S.S, N° :123, 1990.

- Frances Hagopian, Political development, Revisited, In: Comparative Political studies, Vol. 33, N° 6/7, August/ September 2000.
- Francis de Baecque : Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ? In Pouvoir N° 40, 1987.
- Fred W. Riggs : Evolution sémantique du terme « bureaucratie », In : Revue internationale des sciences sociales, l'UNESCO, N° 4, 1979.
- Frédéric Sawicki, Pierre Mathiot, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1. Caractéristiques sociales et filières de recrutement. In : Revue française de science politique, volume 49, N° 1, 1999.
- Frédéric Sawicki, Pierre Mathiot, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2. Passage en cabinet et trajectoires professionnelles. In : Revue française de science politique, volume 49, N° 2, 1999.
- Giovanni Busino, Elites et bureaucratie, In : Genève, Librairie DROZ, Revue européenne des sciences sociales, N° 80, 1988.
- Guy Carcassonne, Typologie des cabinets. In : Pouvoirs N° 36, 1986.
- Hassan Ouazzani Chahdi, Quel statut pour quelle administration de demain ? Actes de la journée d'étude organisé par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, série actes de séminaire, N° 2, Rabat, Juin 1997.

- Hugh T. Miller, Everyday politics in public Administration, In: American review of public Administration, Volume 23, Number 2, June 1993.
- Isabelle Fortier, Yves Emery, Rachel Roldan : Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'élite public : Une étude comparée (CANADA/SUISSE) de l'expertise des cadres dirigeants, In Gestion et management public, Volume 4/N° 4, 2016/2.
- Jacques Chevallier, L'Elite Politico-Administrative : une interpénétration discutée, In Pouvoirs, N° 80, 1997.
- James H. Svara, The Myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration, In: Public Administration Review, Volume 61, N° 2, March/ April 2001.
- Jean-François Médard : La spécificité des pouvoirs africains, In : Pouvoirs Revue française d'étude constitutionnelles et politiques, Les pouvoirs africains, édition 1983, N° 25.
- Jide Ibietan, Conceptual Issues in Development Administration, In: Seahi Publications, International Journal of Innovative Education Research, 2, June 2014.
- Mariam Karimi, Political development concept by looking briefly at the Iran's Mohamed Reza Pahlavi Rule, In: Macrothink Institute, Journal of public administration and governance, Vol. 4, N°. 4, 2014.

- Marie Goransson, La réforme des cabinets ministériels, In : Courrier hebdomadaire du CRISP, N° 2254, 2015/9.
- Michel Rousset : Le rôle du ministère de l'intérieur et sa place au sein de l'administration marocaine, In : A.A.N.1968.
- Myriam Catusse, La confédération générale des entreprises du Maroc : aléas de l'institutionnalisation, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXVII, CNRS éditions, 1998.
- Octave Marais : Élités intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant., In : A.A.N.1971.
- Omar Mouddani, Le système de carrière : un système perfectible le cas de la fonction publique marocaine, Actes de la journée d'étude organisé par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, série actes de séminaire, N° 2, Rabat, Juin 1997.
- Pascal Penaud, Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public ? In : politiques et management public, vol. 22, N° 4, 2004.
- Paul P. Van Riper, The American Administrative State: Wilson and the Founders- An unorthodox view, In: Currents and Soundings, November-December 1983.
- Philippe Bezes, Frédéric Pierru, Etat, Administration et Politiques Publiques : Les déliaisons dangereuses la France au miroir des sciences sociales nord-américaines, In : Gouvernement et action publique, N° 2, 2012.

- Philippe Bongrand, Julie Gervais, Renaud Payre, Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » In : Gouvernement et action publique, N° 4, 2012.
- Renate Reiter et Tanja Klenk, Les multiples significations du « POST-NPM » - Analyse documentaire systématique, In : Revue internationale des sciences administratives, Vol. 85, 2019/ 1.
- Reza Tahmasebi, Seyyed Mohammad Mahdi Musavi, Politics-administration Dichotomy: A Century Debate, In: Administrative Science Management Public, 17 -2011.
- Tanja Klenk et Renate Reiter, Le POST-NPM : Idées de réforme et leur application dans le domaine des services sociaux. Introduction, In : « Revue Internationale des sciences administratives », Vol. 85, 2019/1.
- Tasneem Sikander, Political Development and Political Decay, In: International Journal of Humanities and Social science, Vol. 5, N° 3, March 2015.
- Thomas Collas, Delphine Dulong, Frédéric Sawicki, Sociographie des cabinets ministériels (2012-2014) : présentation générale, In : revue française d'administration publique, N° 168, 2018.
- Timsit Gérard, Wiener Céline, Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en république fédérale d'Allemagne, In : Revue française de science politique, 30^e année, N° 3, 1980.
- Victor E. Ita, David A. Titus, The role of bureaucracy in democratic governance, in Nigeria: Relevance and Evidence from Akwa Ibom state (1999-2017), Macrothink Institute, Journal Of public Administration and Governance, Vol 8, N° 3, 2018.

- William Zartman, Pouvoir et Etat dans l'Islam, In : Pouvoirs Revue française d'étude constitutionnelles et politiques, les régimes islamique, édition 1983, N° 12.
- Yadh Ben Achour, Structure de la pensée politique islamique classique, In : Pouvoirs Revue française d'étude constitutionnelles et politiques, les régimes islamique, édition 1983, N° 12.
- Yves Mény : A la jonction du politique et de l'administratif : Les hauts fonctionnaires. In Pouvoir N° 40, 1987.

Les sites Web :

- Abdallah Saaf : Tendances actuelles de la culture politique des élites marocains, In Le Maroc Actuel : <https://books.openedition.org/iremam/2428?lang=fr>
- Abdelouahed Ourzik, Gouvernance et modernisation de l'administration, centre national de documentation, haut-commissariat au plan, In: <http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-social/etat-politique/gouvernance/gouvernance-et-modernisation-de-l-administartion>
- B. Guy Peters, Bureaucracy and Democracy, In: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8f6d023a-b3ea-411d-b707-77f18e271f92.pdf>

- Béatrice Hibou, Maroc : d'un conservatisme à l'autre, In fond d'analyse des sociétés politique, http://fasopo.org/sites/default/files/legscolonial2_bh_1206.pdf
- François Xavier Merrien, La nouvelle gestion publique : un concept mythique, lien social et politiques, N° 41, 1999, In : <https://www.erudit.org/fr/revues/lsp/1999-n41-lsp352/005189ar/>
- Goga Gina Livioara: Bureaucratic Administration in Modern Society, In EIRP Proceedings, Vol 4, 2009, <http://proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/363>
- La CGEM dévoile ses priorités pour l'année 2021, Casablanca, le 11 Février 2021, In : <https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/la-cgem-devoile-ses-priorites-pour-l-annee-2021-2400>
- La CGEM plaide pour le renforcement de la confiance avec l'administration, Casablanca 28 septembre 2020, In : <https://www.maroc.ma/fr/actualites/la-cgem-plaide-pour-le-renforcement-de-la-confiance-avec-ladministration>
- La CGEM présente au CVE sa proposition de plan de relance économique, Casablanca, le 22 mai 2020, In : <https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/la-cgem-presente-au-cve-sa-proposition-de-plan-de-relance-economique-2295>
- Les membres de la CGEM en conclave pour améliorer la relation entreprise-administration, Casablanca, le 13 septembre 2017, In :

<https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/les-membres-de-la-cgem-en-conclave-pour-ameliorer-la-relation-entreprise-administration-1897>

- Marie Goransson, Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif, in :
<https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/14601/1/rou-0209.pdf>
- Mise en valeur des ressources humaines dans la fonction publique dans l'ajustement structurel et de la transition, Organisation internationale du travail, programme des activités sectorielles, Genève 1998, in : <https://books.google.co.ma/>
- Mohammed said saadi, l'impact et l'influence des institutions financières internationales sur le moyen orient et l'Afrique du nord : le Maroc et le fonds monétaire international ou le développement introuvable, Friedrich-Ebert-Stiftung, in : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/16428.pdf>
- Nancy Morris, Philip R· Schlesinger, Des théories de la dépendance aux théories de la résistance, In :
http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/14799/HERMES_2000_28_19.pdf;jsessionid=A6DEBD06AE741F1E68E90C7E782F9B3C?sequence=1
- Octave Marais, La classe dirigeante au Maroc In : Revue française de science politique, 14^e année, N° 4, 1964, In : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1964_num_14_4_403451

- Proposition de la CGEM pour la loi de finance 2021, 28 septembre 2020, In :
<https://files.cgem.ma/upload/571261355.pdf>
- Tam Mai, The Power of Bureaucracy, In: Journal of US-China Public Administration,
April 2016, Vol. 13, N°. 4,
<http://www.davidpublisher.com/Public/uploads/Contribute/57c7987a03e8f.pdf>
- Tansu Demir, Politics and administration: A review of research and some suggestions,
In: http://www.fau.edu/spa/pdf/Demir_PoliticsandAdministration_New_MS.pdf
- Yahong Zhang, The City Manager's Role in Policy-Making: A perspective beyond
substitution and collaboration models, American Review of Public Administration, In:
[http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.859.2200&rep=rep1&ty
pe=pdf](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.859.2200&rep=rep1&type=pdf)
- Zakaria Rhiati, Youssef Joumaa, L'administration publique marocaine à l'ère du
nouveau management public, Revue internationale des sciences de gestion, volume
4, N° 1, In : www.revue-isg.com

الفهرس

1	مقدمة.....
16	القسم الأول: محددات العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي.....
18	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والمؤسساتي للعلاقة بين السياسي والإداري.....
20	المبحث الأول: الاتجاهات النظرية المفسرة لطبيعة العلاقة بين السياسي والإداري.....
21	المطلب الأول: تفاعل البيروقراطية والديمقراطية.....
22	الفرع الأول: البيروقراطية: الأسس والمضمون.....
23	الفقرة الأولى: مفهوم البيروقراطية.....
26	الفقرة الثانية: أسس البيروقراطية.....
29	الفرع الثاني: تقاطعات الديمقراطية والبيروقراطية.....
30	الفقرة الأولى: في مفهوم الديمقراطية.....

32	الفقرة الثانية: الديمقراطية والبيروقراطية بين التكامل والتصادم
35	المطلب الثاني: المدارس النظرية المفسرة لعلاقة السياسي والإداري: بين الفصل والوصل
36	الفرع الأول: مدرسة الفصل والنموذج البيروقراطي الفيبري
37	الفقرة الأولى: البيروقراطية عند ماكس فيبر
42	الفقرة الثانية: مدرسة الفصل بين السياسة والإدارة
46	الفرع الثاني: مدارس الربط: (السياسية والتفاعل)
47	الفقرة الأولى: المدرسة السياسية
50	الفقرة الثانية: مدرسة التفاعل
53	المبحث الثاني: التنمية كمجال لتفاعل السياسي والإداري
54	المطلب الأول: نظريات التنمية
55	الفرع الأول: التنمية السياسية
56	الفقرة الأولى: في ماهية التنمية السياسية
60	الفقرة الثانية: نظريات التنمية السياسية
66	الفرع الثاني: التنمية الإدارية
67	الفقرة الأولى: في مفهوم إدارة التنمية والتنمية الإدارية
70	الفقرة الثانية: نظريات التنمية الإدارية وأهدافها
73	المطلب الثاني: التأثير البيروقراطي على تنزيل السياسات التنموية
75	الفرع الأول: البيروقراطية الإدارية
76	الفقرة الأولى: مكانة البيروقراطية الإدارية في البلدان النامية
79	الفقرة الثانية: وظائف البيروقراطية الإدارية وتأثيرها
84	الفرع الثاني: البيروقراطية الإدارية وإعاقة العملية التنموية

85	الفقرة الأولى: سلبيات البيروقراطية الإدارية
87	الفقرة الثانية: هيمنة البيروقراطية الإدارية وإعاقة العملية التنموية
91	الفصل الثاني: السياسي والإداري بالمغرب بين التاريخ والقانون والممارسة
94	المبحث الأول: المصادر العامة المؤطرة لبنية السلطة والادارة في المغرب
95	المطلب الأول: الدولة المخزنية
96	الفرع الأول: التراث السلطاني المغربي
97	الفقرة الأولى: المخزن السلطاني
100	الفقرة الثانية: هيكلية الجهاز المخزني
104	الفرع الثاني: بنية السلطة والإدارة في الدولة المخزنية
105	الفقرة الأولى: علاقات السلطة في الدولة المخزنية
109	الفقرة الثانية: أزمة الدولة المخزنية
114	المطلب الثاني: التأثير الفرنسي على بنية السلطة والادارة بالمغرب
115	الفرع الأول: إرهابات التدخل الأجنبي بالمغرب
115	الفقرة الأولى: أدوات التدخل الفرنسي
119	الفقرة الثانية: النظام الجديد للحماية
120	الفرع الثاني: ثنائية السلطة والإدارة في مغرب الحماية
121	الفقرة الأولى: هيكلية الإدارة الاستعمارية
125	الفقرة الثانية: المخزن والحماية: ازدواجية السلطة والإدارة
130	المبحث الثاني: العلاقة بين السياسي والإداري في النظام المغربي
131	المطلب الأول: ثنائية السياسة والإدارة في النظام السياسي المغربي
132	الفرع الأول: علاقة الجهاز الإداري بالنظام السياسي بالمغرب

133	الفقرة الأولى: التبعية القانونية
135	الفقرة الثانية: التبعية السياسية للمؤسسة الملكية
138	الفرع الثاني: تفوق البيروقراطية الإدارية في النظام السياسي-الإداري المغربي: وزارة الداخلية نموذجا
139	الفقرة الأولى: مراحل تطور الجهاز البيروقراطي المغربي
141	الفقرة الثانية: موقع وتأثير وزارة الداخلية في النظام السياسي-الإداري المغربي
148	المطلب الثاني: تجليات التداخل القائم بين السياسي والإداري في المغرب
149	الفرع الأول: أسس وأبعاد ظاهرة تسييس الوظيفة العمومية العليا
150	الفقرة الأولى: تسييس الوظيفة العمومية العليا
153	الفقرة الثانية: أبعاد ظاهرة تسييس الوظيفة العمومية العليا
157	الفرع الثاني: الوظيفة العمومية العليا على ضوء المقتضيات الدستورية والقانونية
158	الفقرة الأولى: سلطة المجلس الوزاري في التعيين بالمناصب العليا
161	الفقرة الثانية: طبيعة التعيين في المناصب العليا المسندة لمجلس الحكومة
167	خلاصة القسم الأول
170	القسم الثاني: تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على مسلسل تحديث الإدارة العمومية
172	الفصل الأول: سياسات الإصلاح الإداري بالمغرب وتحديث التدبير العمومي
174	المبحث الأول: منظورات خطاب الإصلاح الإداري بالمغرب
175	المطلب الأول: الإصلاح الإداري في الخطاب الرسمي
176	الفرع الأول: الملك
177	الفقرة الأولى: الرؤية الملكية للإصلاح الإداري في مغرب الاستقلال
181	الفقرة الثانية: التصور الملكي الحديث للإصلاح الإداري

187	الفرع الثاني: الحكومة.....
188	الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري في الخطاب الحكومي لما قبل سنة 2011.....
192	الفقرة الثانية: الإصلاح الإداري في الخطاب الحكومي بعد دستور 2011.....
195	المطلب الثاني: الإصلاح الإداري في الخطاب غير الرسمي.....
196	الفرع الأول: الأحزاب السياسية المغربية وخطاب الإصلاح الإداري.....
197	الفقرة الأولى: إصلاح الإدارة من منظور أحزاب الأغلبية.....
202	الفقرة الثانية: إصلاح الإدارة من منظور أحزاب المعارضة.....
205	الفرع الثاني: الفاعلين الاقتصاديين وتوجهات الإصلاح الإداري.....
206	الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري من منظور الاتحاد العام لمقاولات المغرب.....
211	الفقرة الثانية: المؤسسات المالية الدولية وخطاب الإصلاح الإداري.....
215	المبحث الثاني: تجارب الإصلاح الإداري بالمغرب.....
217	المطلب الأول: مضمون الإصلاحات الإدارية بالمغرب.....
217	الفرع الأول: التأهيل القانوني والتنظيمي للإدارة المغربية عقب الاستقلال.....
218	الفقرة الأولى: الإصلاح البشري والقانوني.....
221	الفقرة الثانية: الإصلاح التنظيمي والإجرائي.....
225	الفرع الثاني: الحوكمة والتحديث.....
225	الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري ومنعطف التسعينات.....
229	الفقرة الثانية: الإصلاح الإداري وتحولات التدبير العمومي في عهد الملك محمد السادس.....
233	المطلب الثاني: حصيلة مسار الإصلاح الإداري بالمغرب.....
234	الفرع الأول: معوقات الإصلاح الإداري.....
235	الفقرة الأولى: معوقات ذاتية.....

238	الفقرة الثانية: معيقات بنيوية
242	الفرع الثاني: مداخل الإصلاح الإداري
243	الفقرة الأولى: تنمية العنصر البشري بالإدارة العمومية
246	الفقرة الثانية: تحسين العلاقة بين الإدارة ومحيطها المجتمعي
248	الفصل الثاني: تحديات التحديث بين التجاذب السياسي والبيروقراطي
251	المبحث الأول: التجاذب السياسي-البيروقراطي في التدبير العمومي
252	المطلب الأول: النخب السياسية والتكنو-بيروقراطية والتدبير العمومي بالمغرب
254	الفرع الأول: النخبة السياسية
255	الفقرة الأولى: تطور النخبة السياسية في المغرب
258	الفقرة الثانية: أزمة النخب السياسية المغربية
261	الفرع الثاني: واقع وإكراهات النخب السياسية في التدبير العمومي
261	الفقرة الأولى: إكراهات ذاتية: مرتبطة بضعف النخب السياسية/ الحزبية
266	الفقرة الثانية: إكراهات موضوعية: مرتبطة بتفوق التكنو-بيروقراطية
269	المطلب الثاني: مكانة البيروقراطية الإدارية داخل أجهزة الدولة
270	الفرع الأول: وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة
271	الفقرة الأولى: قوانين المالية بين السياسي والإداري
276	الفقرة الثانية: وظائف مديرية الميزانية
278	الفرع الثاني: قوانين المالية وإشكالية الإصلاح
279	الفقرة الأولى: اختيارات الإصلاح في قوانين المالية
282	الفقرة الثانية: قانون المالية لسنة 2021: إصلاح القطاع العام

المبحث الثاني: التدبير العمومي الجديد: المداخل الجديدة لتأطير العلاقة بين السياسي

287	والإداري.....
	المطلب الأول: على مستوى الإدارة المركزية: الدواوين الوزارية والعلاقة بين السياسي والإداري.....
290	والإداري.....
292	الفرع الأول: المحيط الوزاري بين السياسي والإداري
293	الفقرة الأولى: محيط وزاري بطابع سياسي
299	الفقرة الثانية: محيط وزاري بطابع إداري: النموذج البريطاني
302	الفرع الثاني: الدواوين الوزارية وثنائية السياسي والإداري بالمغرب
303	الفقرة الأولى: تطور الديوان الوزاري في المغرب
306	الفقرة الثانية: الديوان الوزاري ممر للمسؤولية السياسية والإدارية
311	المطلب الثاني: تدبير الإدارة الترابية بين رجل السلطة والهيئات المنتخبة
312	الفرع الأول: تعزيز المرجعية الدستورية والتشريعية للتدبير الترابي
313	الفقرة الأولى: الإقرار الدستوري لمبادئ التدبير العمومي الترابي الحديث
318	الفقرة الثانية: التأطير القانوني لعلاقة رجل السلطة/ ممثل الدولة بالهيئات المنتخبة.....
322	الفرع الثاني: تدعيم الإطار التنظيمي والوظيفي للاتمرکز الإداري
323	الفقرة الأولى: تقوية المركز الدستوري للوالي/العامل
328	الفقرة الثانية: تأطير العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة والجماعات الترابية
335	خلاصة القسم الثاني.....
340	خاتمة.....
347	لائحة المراجع
388	الفهرس